

جامعة النجاح الوطنية

كلية الدراسات العليا

الدور الرقابي للمجلس التشريعي الفلسطيني على المال العام

إعداد

أمجد أحمد سليمان عطايرة

إشراف

د. جوني عاصي

د. محمد شراقة

قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، بكلية الدراسات العليا، في جامعة النجاح الوطنية، نابلس - فلسطين.

2019

الدور الرقابي للمجلس التشريعي الفلسطيني على المال العام

إعداد

أمجد أحمد سليمان عطايرة

نوقشت هذه الأطروحة بتاريخ: 2019/6/24 م، وأجيزت.

أعضاء لجنة المناقشة

التوقيع

- 1- د. جوني عاصي / مشرفاً ورئيساً
.....
- 2- د. محمد شراقة / مشرفاً ثانياً
.....
- 3- د. نافع الحسن / ممتحناً خارجياً
.....
- 4- د. بهاء الأحمد / ممتحناً داخلياً
.....

الإهداء

إلى من لَوَّنوا تراب بلادي بأطياف شقائق النعمان إلى من طابت برائحة دمائهم ذاكرة المكان.

الشهداء الأبرار

إلى قاهري السجان.. إلى الأسود الراضة في عرينها..

الأسرى البواسل

إلى من علمني حروف الحياة والحياء، وأرشدني ونسج من الليل والنهار عباءة الفخر والاعتزاز

والدي الغالي

إلى التي سهرت الليالي وغمرتني بحنانها وعطفها.. إلى من أُنحني إجلالاً لها ..

والدتي الغالية

إلى الذين يمثلون لي حاجة الماء لنقائه والقلب لصفائه والزهر لجماله والجبل لشموخه ...

زوجتي الغالية وأبنائي الأحباء وديع وأحمد

إليهم جميعاً أهدي دراستي

الشكر والتقدير

قال تعالى: {وَلَيْنَ شُكْرُهُمْ لَازِيْدٌ} صدق الله العظيم

أتوجّه بالشكر أولاً إلى الله عز وجل العليّ القدير الذي أعانني على إنجاز هذه الدراسة كما أتقدّم بجزيل الشكر والتقدير إلى كل من الدكتور جوني عاصي والدكتور محمد شراقة والذين كان لهما الفضل في تقييم دراستي ومنحي الدعم والتوجيه بكل ما أوتيتا من علم ومعرفة إلى أن رست قواعد الموضوع لدي.

كما أتقدّم بالشكر الجزيل إلى جميع أساتذة جامعة النجاح الوطنية وإلى أساتذة كلية الحقوق خاصة.. لما كان لهم الفضل في منحي المعلومات للوصول إلى هذه الدرجة من العلم، وأخص بالذكر عميد الكلية، الدكتور مؤيد خطاب.

كما واشكر كل الذين درست على أياديهم من مساقات مختلفة، وتلمست فيهم العطاء الكبير، والتشجيع المستمر إلى البحث والمعرفة، والتطور أمام بحر من العلم اللامتناهي.

الإقرار

أقرّ أنا الموقع أدناه مقدم الرسالة التي تحمل العنوان

الدور الرقابي للمجلس التشريعي الفلسطيني على المال العام

أقر بأن ما اشتملت عليه هذه الرسالة إنما هو نتاج جهدي الخاص، باستثناء ما تمت الإشارة إليه حيثما ورد، وأن هذه الرسالة أو أي جزء منها لم يقدم لنيل أي درجة علمية أو بحث علمي لدى أي مؤسسة تعليمية جامعية أو معهد.

Declaration

The work provided in this thesis, unless otherwise referenced, is the researcher's own work, and has not been submitted elsewhere for any other degree or qualifications.

Student Name:

اسم الطالب:

Signature:

التوقيع:

Date:

التاريخ:

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
ج	الإهداء
د	شكر وتقدير
هـ	الاقرار
ح	الملخص
1	المقدمة
3	أهمية الدراسة
3	مشكلة الدراسة
4	أهداف الدراسة
4	نطاق الدراسة
4	منهجية البحث
5	مبررات البحث
5	الإطار الزمني
5	الإطار المكاني
6	الإطار الموضوعي
6	الدراسات السابقة
7	خطة البحث
9	الفصل الأول: ماهية المجلس التشريعي والمال العام
9	المبحث الأول: المجلس التشريعي تاريخ ومهام
9	المطلب الأول: مقدمة إلى المجلس التشريعي الفلسطيني
9	الفرع الأول: المجلس التشريعي الفلسطيني الأول
13	الفرع الثاني: المجلس التشريعي الثاني
14	المطلب الثاني: مهام وأدوار المجلس التشريعي الفلسطيني
15	الفرع الأول: المهام التشريعية
20	الفرع الثاني: المهام الرقابية للمجلس التشريعي
25	الفرع الثالث: أداء المجلس التشريعي

29	الفرع الرابع: حل المجلس التشريعي
30	المبحث الثاني: المال العام والموازنة الحكومية
30	المطلب الأول: ماهية المال العام ومصادره
30	الفرع الأول: ماهية المال العام
30	الفرع الثاني: مصادر الإيرادات العامة
35	المطلب الثاني: الموازنة العامة ومراحلها
35	الفرع الأول: الموازنة العامة
40	الفرع الثاني: مراحل اعداد الموازنة العامة
42	الفصل الثاني: الدور الرقابي للمجلس التشريعي على المال العام وحمايته
42	المبحث الأول: الدور الرقابي للمجلس التشريعي على المال العام
42	المطلب الأول: مراجعة التقارير الختامية للموازنة الحكومية
44	الفرع الأول: فوائد اعداد الحسابات الختامية والموازنة العامة
49	الفرع الثاني: اطراف العلاقة بالحسابات الختامية
61	المطلب الثاني: لجان الاشراف ومتابعة الانفاق الحكومي للموازنة العامة
68	المبحث الثاني: حماية المال العام
68	المطلب الأول: سوء التصرف بالمال العام
72	المطلب الثاني: الحماية الجزائية والمدنية للمال العام
72	الفرع الأول: الحماية الجزائية للمال العام
86	الفرع الثاني: الحماية المدنية للمال العام
93	الخاتمة
94	التوصيات
95	قائمة المصادر والمراجع
b	Abstract

الدور الرقابي للمجلس التشريعي الفلسطيني على المال العام

إعداد

أمجد أحمد سليمان عطايرة

إشراف

د. جوني عاصي

د. محمد شراقة

الملخص

تعتبر الرقابة على المال العام من أهم أدوات ووسائل المساءلة والشفافية المعتمدة في البلدان الديمقراطية كونها تعزز الديمقراطية والعلاقة بين الشعب والدولة، ولأن المال العام في حقيقته ملك للشعب وينفق في أوجه حاجاته، وقد اعتمدت الحكومات المختلفة على عدة هيئات حكومية ومستقلة في الرقابة على المال العام من بينها المجلس التشريعي كما هو الحال في فلسطين، حيث تناقش الدراسة الحالية الدور الرقابي للمجلس التشريعي على المال العام من خلال دراسة وصفية تحليلية توضح جوانب ووسائل وأدوات رقابة المجلس التشريعي على المال العام والانفاق الحكومي ومدى قيام المجلس التشريعي بدوره الرقابي وطرق حماية المال العام من إساءة الاستخدام والتعسف والمعيقات التي تواجه عمل المجلس التشريعي وتعيقه.

تبين من خلال الدراسة أن هناك العديد من العوامل التي أعاققت عملية تشكيل وعمل المجلس التشريعي الفلسطيني والتي أبرزها اتفاقية أوسلو التي لم تعط الفلسطينيين كامل الحقوق والحرية في تشكيل المجلس التشريعي إلى جانب المناكفات السياسية بين حركة التحرير الوطني الفلسطيني (فتح) وحركة حماس واعتقال العديد من نواب المجلس التشريعي من قبل سلطات الاحتلال الإسرائيلي أدت إلى تعطيل المجلس التشريعي الثاني نهائياً وعدم قيامه بالمهام المنوطة به على أكمل وجه، وانتهت بحل المجلس التشريعي بموجب قرار صادر عن المحكمة الدستورية تقدم به رئيس مجلس القضاء الأعلى. وفي ظل عدم انعقاد المجلس التشريعي أصبح ديوان الرقابة المالية والإدارية الوحيد الذي يقوم بمراقبة انفاق الحكومة.

كما اتضح أن الحكومة وأجهزتها لا تمتثل للقوانين المعمول بها فيما يتعلق بمواعيد تقديم الموازنة الحكومية والتقارير الرقابية حول أوجه الانفاق ومدى مطابقتها لما وضعت له بموجب الموازنة المقررة، فضلاً عن اغفال تقديم الحسابات الختامية خلال سنوات عمل المجلس التشريعي وأيضاً خلال تعطله.

أوصى الباحث في ختام الدراسة بعدد من التوصيات أبرزها اعتماد المجلس التشريعي الفلسطيني جدول أعمال تشريعي متعدد السنوات، كوسيلة أكثر واقعية لتنظيم واستكمال وظيفته الأساسي، وأنه ينبغي للسلطة التنفيذية تمكين المجلس التشريعي الفلسطيني من مراجعة الميزانية العامة بشكل أكثر فعالية، من خلال تقديم التقديمات في الوقت المناسب إلى الهيئة التشريعية والالتزام بشروطها المعتمدة، كما وينبغي تمكين المجلس التشريعي الفلسطيني من ممارسة الرقابة الفعالة على السلطة التنفيذية. وتحقيقاً لهذه الغاية، يتوجب على المجلس التشريعي الفلسطيني الذي ينبغي أن يوافق على ميزانيات تشغيل الجهاز القضائي وغيره من هيئات الرقابة المستقلة، بما في ذلك معهد الرقابة العامة.

المقدمة

تعتبر المهمة الأساسية للمجلس التشريعي والسلطة التشريعية النظر في القوانين والتصديق عليها بعد مناقشتها وطرحها للتداول والمشاورة مع الأطراف المعنية، ولكن ما يغيب عن أذهان الكثيرين أن للمجلس التشريعي والسلطة التشريعية أيضاً وظيفة رقابية تتمثل في الرقابة على جميع أعمال الحكومة وسياساتها ومن ضمنها الرقابة على المال العام، "وانطلاقاً من الوظيفة الرقابية التي تشكل أحد أهم المهام الأساسية للمجلس التشريعي حسب اللوائح والأنظمة"⁽¹⁾ فإن المجلس التشريعي يقوم بمهمة مراجعة وتقييم السياسات المالية الحكومية ونفقاتها وموازنة الدولة العامة وأوجه إنفاق المال العام وذلك من خلال عدد من اللجان من بينها لجنة الموازنة والشؤون المالية التي يتوقع منها تحقيق عدد من الأهداف تتركز في هدف أساسي هو دراسة مشروع قانون الموازنة ورفع التوصيات بشأنه للمجلس لإقرارها⁽²⁾.

على الرغم من ذلك، فإن الحالة الفلسطينية تشذ عن القاعدة العامة، ذلك نتيجة استمرار الاحتلال الإسرائيلي واستمرار الكفاح الفلسطيني للتحرر، وفي هذا الإطار، يمكن تصور وجود دور وطني وسياسي يتوقع من المجلس التشريعي أن يضطلع به إلى جانب المؤسسات والفصائل الفلسطينية داخل الوطن الفلسطيني وفي الشتات، وإلى جانب ذلك، يتوقع من المجلس التشريعي المشاركة في ترسيخ أسس الديمقراطية وحقوق الإنسان في الكيان الفلسطيني الجديد المنصوي تحت لواء السلطة الوطنية الفلسطينية، ما يعني اضطلاع المجلس التشريعي بدور مركب⁽³⁾.

يتوقع من المجلس التشريعي القيام بدوره في الرقابة البرلمانية على كافة أعمال وأنشطة الحكومة الفلسطينية، وتعني الرقابة البرلمانية بشكل عام تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال السلطة التنفيذية، وذلك للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقوانين والأنظمة في الدولة، وتحديد

(1) تقرير لجنة الرقابة العامة وحقوق الإنسان والحريات العامة حول موازنة السلطة لسنة 2014م: تكريس للحصار على قطاع غزة، تقرير توثيقي رقم (3)، جلسة المجلس التشريعي بتاريخ 2015/06/03، ص1.

(2) لجنة الموازنة والشؤون المالية: المجلس التشريعي الفلسطيني، <https://goo.gl/2H1Hr6>.

(3) (صالح، محسن. (2015). السلطة الوطنية الفلسطينية: دراسات في التجربة والأداء 1994-2013، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، ص 233.

المسؤول عن ذلك ومساءلته. وفي الحالة الفلسطينية يمارس المجلس التشريعي هذا النوع من الرقابة، بصفته البرلمان المنتخب من قبل الشعب في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، وذلك بالإضافة لوظيفته الرئيسية في مجال التشريع. وقد حدد القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي أدوات ووسائل الرقابة، والتي تعطي الحق لأعضاء المجلس التشريعي أو لجانه المشكلة لهذا الغرض في محاسبة السلطة التنفيذية على أعمالها. وهذه الآليات تشمل: حق السؤال والاستجواب، وحق إجراء تحقيق عن طريق تشكيل لجان خاصة لهذا الغرض، وحق إقرار الموازنة العامة والحساب الختامي، وحق سحب الثقة من الحكومة أو بعض أعضائها، وحق تلقي العرائض والشكاوي من المواطنين".¹

وحتى يكتمل الدور الرقابي على المال العام، ويتم التأكد من التزام الحكومة بالموازنة التي وافق عليها المجلس التشريعي عملاً بالمادة 62 من القانون الأساسي، يتوجب على الحكومة أن تقوم في السنة التالية بتقديم الحساب الختامي للسلطة الوطنية، وإلا فلا معنى للموازنة إذا لم تلتزم بها الحكومة، ولكن هذا لم يحدث طوال السنوات الماضية سوى مرة واحدة حيث قدمت الحكومة الحساب الختامي لسنة 1997م في منتصف عام 1999 متأخراً ستة أشهر عن موعده الرسمي وقام المجلس التشريعي بإقراره بتاريخ 2000/5/17، بعد سنة من استلامه لهذا التقرير!⁽²⁾، في حين يتولى حالياً ديوان الرقابة المالية والإدارية ووزارة المالية مهمة تدقيق التقارير الحسابية الختامية وإصدار تقاريرها ونشرها.

ويعتبر المال العام من وسائل تسيير النشاط الإداري للدولة بكافة مجالاتها، ونظراً لأهميته فقد أخضعته الدساتير والتشريعات لنظام قانوني خاص يختلف عن ذلك المشرع للرقابة على الأموال المملوكة للأفراد والجماعات، وذلك بغرض حماية المال العام من الإضرار به أو الاعتداء عليه ومنع التصرف به بصورة خاصة أو تملكه بالتقادم، وصيانة هذه الأموال والحفاظ عليها هو حفاظ على ممتلكات الشعب والدولة، وتخضع هذه الأموال إلى رقابة المجلس التشريعي الفلسطيني

(¹) بشناق، باسم. (2001). تقرير حول الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية (هيئة الرقابة العامة). الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة التقارير القانونية (23)، رام الله وغزة، ص 12-13.

(²) صالح، السلطة الوطنية الفلسطينية، ص 243.

الشفافية والمساءلة للحكومة حول سياساتها العامة ومن ضمنها المالية، وقد أقر المجلس التشريعي لهذه الغايات قانون هيئة الرقابة العامة رقم 17 لسنة 1995م والتي استمر عملها حتى صدور قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004م المستند إلى القانون الأساسي لسنة 2003م، وفي هذه الدراسة سيتم تسليط الضوء على الدور الرقابي للمجلس التشريعي والسلطة التشريعية على المال العام في فلسطين.

أهمية البحث

إن الرقابة على المال العام تعني الحفاظ على هذا المال واستخدامه في الأوجه المخصص لها ضمن الموازنة التي تحددها الحكومة والتي يقرها المجلس التشريعي، وتتضمن هذه الرقابة تقديم تقارير ختامية حول أوجه الإنفاق الحكومي للمال العام والسياسات المالية من خلال الأدوات والوسائل الرقابية التي أقرها القانون ويمتلكها المجلس التشريعي الفلسطيني، وبالنظر إلى الحالة الفلسطينية كون المجلس التشريعي معطل أو لا يقوم بمهامه على الوجه الصحيح، فقد سعت هذه الدراسة إلى البحث في دوره الرقابي على المال العام في ظل القصور الذي يعانيه والمشكلات التي تواجه الحكومة في الموازنات وكذلك الغموض الذي يكتنف أوجه الإنفاق وسياسات الرقابة والشفافية والمسائلة والتقارير، ما يكشف عن حيوية دور المجلس التشريعي وأهميته القصوى وضرورة تفعيله.

إشكالية البحث

تسعى الدراسة الحالية إلى البحث في الدور الرقابي للمجلس التشريعي الفلسطيني على المال العام في ظل وجود عدد من الهيئات واللجان المناط بها مراقبة السياسات المالية الحكومية والإنفاق الحكومي للمال العام وغياب الدور الرقابي للمجلس التشريعي المعطل نتيجة الخلافات السياسية واعتقال أعضائه من قبل سلطات الاحتلال الإسرائيلي، حيث يواجه الباحث صعوبات في الحصول على تقارير تتعلق بالدور الرقابي للمجلس التشريعي على المال العام نظراً لتولي جهات اختصاصية أخرى هذه المهام.

أهداف البحث

يسعى الباحث من خلال الدراسة الحالية إلى تحقيق الأهداف التالية:

1. دراسة تاريخ المجلس التشريعي الفلسطيني عبر الحكومات المختلفة منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية حتى وقتنا الحاضر.
2. البحث في الدور التشريعي للمجلس التشريعي في صياغة القوانين المتعلقة بالحفاظ على المال والرقابة عليه.
3. تسليط الضوء على الدور الرقابي للمجلس التشريعي على المال العام والموازنة العامة للحكومات الفلسطينية المتعاقبة.
4. بيان أدوات ووسائل الرقابة على المال العام المتاحة للمجلس التشريعي الفلسطيني.
5. تحديد المعوقات والصعوبات التي تحول دون قيام المجلس التشريعي بدوره الرقابي على المال العام.

تساؤلات البحث

تسعى الدراسة الحالية إلى تفصي الدور الرقابي للمجلس التشريعي على المال العام من خلال القوانين المعمول بها في فلسطين وكذلك الأدوات والوسائل التي يمكن من خلالها للمجلس التشريعي مراقبة الأداء المالي للحكومة وأوجه إنفاق المال العام.

منهجية البحث

تقوم منهجية البحث المتبعة في هذه الدراسة على المنهج التاريخي والمنهج الوصفي التحليلي في دراسة الدور الرقابي للمجلس التشريعي على المال العام، حيث افتتح الباحث الدراسة باتباع المنهج التاريخي في تتبع إنشاء وتطور المجلس التشريعي والأدوار التي يضطلع بها، كما يتبع الباحث المنهج الوصفي التحليلي كذلك من خلال توضيح مفاهيم المال العام وتوصيف الوسائل المتبعة

والمتاحة للمجلس التشريعي في الرقابة على المال العام والانفاق الحكومي، حيث إن الدراسة انصبّت على دراسة على هذه المؤسسة، المجلس التشريعي، ودورها في النظام السياسي الفلسطيني من الناحية الرقابية والفساد المالي العام.

مبررات البحث

أدى تعطل دور المجلس التشريعي إلى غياب الرقابة الواضحة على المال العام وانفاقه، حيث لم يتم تسليم المجلس التشريعي سوى تقرير ختامي واحد للإنفاق العام للموازنة العامة الفلسطينية منذ انشائه حتى الوقت الحاضر، ومن هنا برزت ضرورة دراسة الدور الرقابي للمجلس التشريعي على المال العام حفظاً لحقوق الشعب ومنعاً لإهدار هذا المال المخصص لتلبية احتياجات الدولة والشعب.

الإطار الزمني

يمتد الإطار الزمني للبحث منذ انشاء المجلس التشريعي الفلسطيني ومباشرة مهامه عام 1996م وحتى عام 2018م حيث سيقوم الباحث بدراسة رقابة المجلس التشريعي على المال العام الفلسطيني والانفاق الحكومي والسياسات المالية الفلسطينية من خلال هذه التقارير.

الإطار المكاني

ينحصر الإطار المكاني للدراسة في التقارير الصادرة عن المجلس التشريعي وديوان الرقابة المالية والإدارية ووزارة المالية والهيئات والجهات المختصة في الرقابة ومراقبة المال العام والانفاق الحكومي في فلسطين.

الإطار الموضوعي

تتخصر الدراسة الحالية في البحث في دور المجلس التشريعي الفلسطيني الرقابي على المال العام من خلال اللجان والهيئات والجهات المختصة التابعة منها للمجلس التشريعي وغير التابعة له وكذلك الأدوات والوسائل التي أقرها القانون وتمنح المجلس التشريعي الحق في التحقيق وتقصي الحقائق فيما يتعلق بالمال العام.

الدراسات السابقة

هدفت دراسة أو معمر، نسيم (2015) إلى البحث في الدور الرقابي للبرلمان على ميزانية الدولة حيث اتبع الباحث المنهج التاريخي الوصفي المقارن حيث سعى الباحث إلى إبراز دور البرلمان في الرقابة على ميزانية الدولة ومقارنة الرقابة عليها بين الأنظمة الجزائرية والفرنسية والأمريكية وبيان جهود البرلمان الجزائري في ممارسة دوره الرقابي على ميزانية الدولة، وقد تبين من خلال هذه الدراسة أن البرلمان الجزائري بشعبيته، المجلس الشعبي ومجلس الأمة يتمتع بدور يكاد يكون معدوماً في ممارسة الرقابة على ميزانية الدولة، إذ إن الحكومة تتحكم في جميع المراحل والآليات وحتى الرزنامة الزمنية المتعلقة بميزانية الدولة.

في حين سعت عبد العزيز (2017) إلى معالجة موضوع رقابة البرلمان الجزائري على تنفيذ الميزانية والأموال العمومية من خلال اتباع المنهج الوصفي التحليلي وتبين أن سلطة البرلمان الجزائري غير كافية في ممارسة رقابة مالية تستجيب للمعايير الدولية في الشفافية والمساءلة بما يحقق رقابة فاعلة وناجحة قبل وأثناء وبعد تنفيذ الميزانية العامة بسبب ما يصطدم به نشاط البرلمان من صعوبات عملية تعترض سبيل الرقابة البرلمانية على الميزانية في واقع التنفيذ.

أما دراسة خزاري (2016) فقد سعت إلى معرفة مدى فعالية هذه الرقابة في النظام الدستوري، وهذا بناء على القوانين والسياسات الجديدة، وهذا في إطار التحولات الحاصلة، ونظراً لهذه الإجراءات نجد السياسة العامة والتصويت بالثقة، ملتصق بالرقابة... ولكن الحكومة تستطيع التملص من هذه الرقابة بطرق نعترف بها دستورياً وبطرق أخرى غير مباشرة ناجمة عن تطبيق الأحكام القانونية،

وقد تبين أنه لابد من وجود جهاز خارجي مساعد و مكمل، يكون مساهما وفعالا على المالية العمومية في الدولة الجزائرية وهذا من أجل أن تشمل هذه الرقابة كافة المجالات دون استثناء وهذا من أجل أن تظهر هذه الرقابة بشكل قوي و شفاف و خاصة في ظل المبادئ الجديدة للإصلاح الدستوري، الذي قد يطرأ في نظام البلاد.

خطة البحث

تم تقسيم هذا البحث إلى فصلين ويتكون كل فصل من مبحثين ينقسمان إلى عدة مطالب وفروع على النحو التالي:

الفصل الأول: المجلس التشريعي والمال العام

المبحث الأول: المجلس التشريعي: تاريخ ومهام

المطلب الأول: مقدمة إلى المجلس التشريعي الفلسطيني

المطلب الثاني: مهام وأدوار المجلس التشريعي الفلسطيني

المبحث الثاني: المال العام والموازنة الحكومية

المطلب الأول: ماهية المال العام ومصادره

المطلب الثاني: موازنة الحكومة ومراحلها

الفصل الثاني: الدور الرقابي للمجلس التشريعي على المال العام وحمايته

المبحث الأول: الدور الرقابي للمجلس التشريعي على المال العام

المطلب الأول: مراجعة التقارير الختامية للموازنة الحكومية

المطلب الثاني: لجان الاشراف ومتابعة الانفاق الحكومي للموازنة العامة

المبحث الثاني: حماية المال العام

المطلب الأول: سوء التصرف بالمال العام

المطلب الثاني: الحماية المدنية والجزائية للمال العام

الفصل الأول

ماهية المجلس التشريعي والمال العام

المبحث الأول: المجلس التشريعي (تاريخ ومهام)

يعتبر المجلس التشريعي الفلسطيني السلطة التشريعية في فلسطين، ويضطلع المجلس التشريعي بالعديد من المهام والواجبات التشريعية، ولكن، يتمتع المجلس التشريعي أيضاً بدور رقابي يقوم من خلاله بالإشراف على السلطة التنفيذية وتطبيقها للقوانين وإنفاذها على الوجه الصحيح، ومن بين سلطات المجلس التشريعي الرقابية تلك التي تتضمن الرقابة على المال العام ووجوه إنفاقه، وفي المبحث الحالي، سيتم دراسة كل من المجلس التشريعي والمال العام في مطلبين منفصلين.

المطلب الأول: مقدمة إلى المجلس التشريعي الفلسطيني

تم انشاء المجلس التشريعي عام 1996م عقب توقيع اتفاقية أوسلو وغيرها من الاتفاقيات التي بموجبها عادت منظمة التحرير الفلسطينية (فتح) إلى الضفة الغربية وقامت بإنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية تمهيداً لإقامة دولة فلسطين على حدود عام 1967م بموجب اتفاق اعلان المبادئ (أوسلو) والذي اعتبر السنوات الخمس اللاحقة له مرحلة انتقالية، وتمهيداً لإقامة دولة مكتملة الأركان، فقد كان لا بد من إيجاد سلطة تشريعية تقوم بسن القوانين والإشراف على إنفاذها، وهي ما أطلق عليه المجلس التشريعي، الذي هو محور المطلب الحالي، الذي يقدم للمجلس التشريعي ويبين أدواره ومهامه من خلال عدة فروع.

الفرع الأول: المجلس التشريعي الفلسطيني الأول

اتخذت قيادة منظمة التحرير الفلسطينية في 13 أيلول من عام 1993 قرارها بالتوقيع على اتفاق إعلان المبادئ (اتفاق أوسلو) والذي تمخض عنه إعطاء الشعب الفلسطيني حقهم في إقامة سلطتهم الوطنية على أرضهم إضافة إلى تضمينه قراراً بإنشاء وتأسيس مجلس تشريعي فلسطيني والذي يعتبر أحد مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية ويتكون من 88 عضواً يمثلون كافة المناطق

الفلسطينية، الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس المحتلة⁽¹⁾، وذلك عقب اجراء انتخابات تشريعية في كافة المحافظات الفلسطينية بدءاً من رفح في جنوب قطاع غزة وصولاً إلى جنين في شمال الضفة الغربية⁽²⁾.

وفي 15 أيار من عام 1995م قام الرئيس الفلسطيني الراحل ياسر عرفات بافتتاح المجلس التشريعي بغزة، الذي كان الرئيس المصري جمال عبد الناصر قد كلف أنور السادات بافتتاحه في غزة في 15 آذار من عام 1958، حيث كانت غزة آنذاك تخضع للسيادة المصرية. وتم اختيار 15 أيار يوماً لافتتاح المجلس التشريعي كون هذا التاريخ هو يوم اعلان قيام دولة إسرائيل على الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1948م واعتبار البرلمان الفلسطيني معادلاً للبرلمان الإسرائيلي والذي عرضت فيه الحكومة الفلسطينية الأولى بعد انتخابات حرة برنامجها تمهيداً لمنحها الثقة من البرلمان. وعقدت الجلسة الافتتاحية للمجلس التشريعي في 7 آذار 1996م حيث فاز برئاسة المجلس السيد أحمد قريع (أبو العلاء)، وتضمنت الجلسة تشكيل لجنة قانونية لدراسة مشروع "النظام الأساسي للمجلس" وتم تحديد أسبوعين تنهي خلالهما اللجنة اعمالها، وتحدد موعد الجلسة التالية يوم 21 آذار لعام 1996م.⁽³⁾

على الرغم من ذلك، فقد كان افتتاح المجلس بناء على دعوة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية متأخراً عن مواعده المحدد عدة أسابيع، حيث كان من المقرر أن يفتح المجلس التشريعي الفلسطيني دورته الاولى في بداية الأسبوع الثاني التالي لإعلان نتائج الانتخابات التشريعية الرسمية، ما اعتبره البعض بداية "علاقة لا تعكس روح التعاون اللاحق بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية، الامر الذي أكدته الوقائع لاحقاً"⁽⁴⁾.

(1) المجلس التشريعي الفلسطيني، تاريخ المجلس قبل ال 1996، http://www.pal-plc.org/ar_page.aspx?id=YhFJf5a61863945aYhFJf5، تاريخ الدخول: 2018/10/19م، 5:10.

(2) مجدلاوي، أحمد، المجلس التشريعي الفلسطيني: الواقع والطموح، منتدى أبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين، رام الله، 2002، ص 1.

(3) قمصية، وليد، المجلس التشريعي: سيادة القانون: وقائع، معلومات وحقائق، مديرية الصحافة والاعلام المحلي، وزارة الاعلام، 1996، ص 45، 47، 49.

(4) مجدلاوي، مرجع سابق، ص 23.

وقد تم تشكيل ثلاث لجان تعمل في مجالات ثلاثة هي: التشريع والرقابة ودراسة ومراجعة الخطط والبرامج والاتفاقيات والمعاهدات، حيث اختصت اللجنة التشريعية بدراسة واعداد القوانين والأنظمة المحالة إليها أو المقترحة وفقاً للنظام الداخلي وتقديم التوصيات بصددتها، حيث تحال إلى اللجنة القانونية لتقوم بصياغتها وإعادتها إلى المجلس الذي يتولى مهمة إقرارها وفقاً للأصول، وتتولى هذه اللجنة أيضاً مهمة مراجعة التشريعات والقوانين والأنظمة والقرارات والمراسيم التي تدخل ضمن اختصاصها كافة ودراستها ورفع التوصيات حولها إلى المجلس الذي يتولى اتخاذ ما يراه مناسباً من قرارات تختص بها، وقد تم بيان اختصاصات كل لجنة وأحكامها وميزانية عملها وما يتعلق بها من أحكام ومن بينها تشكيل لجنة قانونية أنيط بها المهام التالية:⁽¹⁾

1. النظر في مشروعات القوانين التي يقترحها مجلس الوزراء ويحيلها إلى المجلس ودراسة مدى دستورية القوانين المقترحة.
2. النظر في المقترحات المحالة إلى اللجنة حول موضوع مشاريع قوانين أو تعديلها أو إلغاؤها.
3. دراسة الجوانب القانونية للمعاهدات والاتفاقيات المبرمة أو المزمع إبرامها من قبل السلطة التنفيذية واتخاذ التوصيات اللازمة بشأنها.
4. بحث جميع الأمور والمسائل ذات الطابع القانوني المتعلقة بالتنظيم الإداري والهيكلية وتطويره.
5. معاونة المجلس ولجانه في صياغة النصوص التشريعية أو أية أمور تدخل في اختصاص اللجان الأخرى، وتحال إليها من المجلس أو رئيسه أو مكتب المجلس، وتقديم الرأي هو أية مسألة قانونية موضع خلاف.
6. النظر في الطلبات المحالة من المجلس إلى اللجنة بخصوص رفع الحصانة وإسقاط العضوية وتعديل النظام الداخلي.
7. النظر في التشريعات اللازمة للتنظيم القضائي لدعم استقلالية السلطة القضائية.

(¹) قمصية، مرجع سابق، ص 52، 55-56.

8. دراسة العرائض والشكاوى المحالة إليها من المجلس.

9. دراسة الجوانب القانونية للمسائل التي تدخل في اختصاص المجلس وتقديم الاستشارات والفتاوى القانونية للمجلس.

وأما موازنة الحكومة، فقد شُكلت لجنة الموازنة والشؤون المالية والتي تم تحديد مهامها في البنود التالية: (1)

1. دراسة مشروع قانون الموازنة ورفع التوصيات بشأنه للمجلس لإقرارها.

2. دراسة مشروع الموازنة دراسة تفصيلية، بما فيها الهيكل الوظيفي وسياسات التوظيف، وتقديم التوصيات للمجلس لإقرارها.

3. التحقق من مدى انسجام الموازنة مع السياسة المالية للحكومة وبرنامجها المعلن أمام المجلس التشريعي.

4. متابعة ومراقبة تطبيق السلطة التنفيذية لبنود الموازنة المقررة من المجلس التشريعي.

5. دراسة الاتفاقيات المالية من معونات وقروض وغيرها، التي توقعها السلطة التنفيذية مع الجهات الدولية والمحلية، ورفع التوصيات للمجلس بشأنها.

6. دراسة النظام الضريبي المعمول به حالياً والمراسيم الضريبية، ورفع التوصيات للمجلس لإقرارها حسب الأصول.

7. دراسة ومراجعة قانون سلطة النقد الفلسطينية والسياسات الخاصة بالبنوك والمؤسسات المالية، ورفع التوصيات للمجلس لإقرارها حسب الأصول.

8. النظر في الشكاوى المالية المحالة إليها ورفع التوصيات اللازمة بشأنها.

(1) قمصية، مرجع سابق، ص 60-61.

فيما تتولى لجنة الرقابة العامة من ضمن مهامها مراقبة ومتابعة ما تقوم به السلطة التنفيذية ومؤسساتها من أعمال وذلك ضماناً لعدم سوء استعمال المال العام وذلك عبر القضايا التي تحال إليها من المجلس ترسيخاً لمبادئ المسائلة والشفافية إلى جانب توليها دراسة واقتراح مشاريع قوانين وأنظمة في مجال اختصاصها.⁽¹⁾

بعد تنصيب المجلس في 7 آذار 1996، كان أول عمل تشريعي يقوم به هو صياغة النظام الداخلي للمجلس، حيث تم تبني هذا النظام خلال الدورة العادية الأولى للمجلس، والتي عقدت في الفترة 21-22 آذار 1996، وتم تعديلها فيما بعد في أيار 1997 ومرة أخرى في نيسان 1998. ويوضح النظام الداخلي بالتفصيل اللوائح التشغيلية، والهيكل التنظيمي، وبنية المجلس التشريعي، وتقديم تفاصيل بشأن حصانة أعضاء المجلس وإجراءات تقديم المواطنين الفلسطينيين التماسات أو شكاوى ضد المجلس، لكن الأهم هو أن هذا النظام الداخلي قد وصف إجراءات العملية التشريعية.⁽²⁾

الفرع الثاني: المجلس التشريعي الثاني

تم تعديل نظام الانتخابات المعتمد بآخر مختلط وذلك في إطار التوافق الوطني بين القوى السياسية الفلسطينية المختلفة بعد وفاة الرئيس ياسر عرفات، وانتخاب السيد محمود عباس رئيساً للسلطة الوطنية، ما استلزم اصدار قانون جديد وإقراره حمل الرقم 2005/9، والذي تضمن اعتماد النظام المختلط، وزيادة عدد أعضاء المجلس التشريعي إلى 132 نائباً، واعتماد نظام الكوتا لتمثيل النساء، وكذلك تم تعديل القانون الأساسي بما يتوافق وهذه التعديلات من خلال تعديل المادة 1/47 بتحديد مدة المجلس التشريعي بأربع سنوات من تاريخ انتخابه وإجراء انتخابات تشريعية دورية كل أربع سنوات.⁽³⁾

(¹) قمصية، مرجع سابق، ص 69-70.

(²) Schenker, D. K. (2000). *Palestinian Democracy and Governance: An Appraisal of the Legislative Council* (No. 51). Washington Inst for Near East Pol, P. 12.

(³) مهنا، علي، المجلس التشريعي الثاني: مهام وإنجازات، معهد السياسات العامة، البيرة، 2007، ص 6.

أجريت الانتخابات التشريعية الفلسطينية للمرة الثانية لانتخاب أعضاء المجلس التشريعي الثاني في 25 كانون ثاني 2006 استناداً لقانون الانتخابات العامة لسنة 2005 وهو القانون الذي حدد عدد مقاعد المجلس التشريعي بمائة واثنى وثلاثين مقعداً، وحدد ولاية المجلس بأربعة سنوات من تاريخ انتخابه، على أن تجرى الانتخابات كل أربع سنوات، وأقر قانون الانتخابات المشار إليه نظاماً انتخابياً مختلطاً مناصفة في عدد مقاعد المجلس؛ 50% حسب النظام النسبي أو نظام القوائم، الذي يعتبر الأراضي الفلسطينية كلها دائرة انتخابية واحدة، ويتم انتخاب النصف الآخر (50%) حسب نظام الدوائر الانتخابية المتعددة غير المتساوية، وبناء على ذلك النظام فقد تم انتخاب 66 نائباً على النظام النسبي و66 نائباً على نظام الدوائر موزعين على 16 دائرة انتخابية تمثل المحافظات الفلسطينية، وخصص قانون الانتخابات العامة ستة مقاعد للمسيحيين ضمن المقاعد المخصصة للدوائر، يتم تحديدها بمرسوم رئاسي، كما فرض القانون على القوائم تخصيص مقاعد مضمونة للمرأة بحيث تكون امرأة واحدة من بين الأسماء الثلاثة الأولى، وامرأة ثالثة في كل خمسة أسماء لاحقة وهكذا، وأظهرت نتائج الانتخابات تفوق قائمة التغيير والإصلاح/حماس بمقعد واحد على حركة فتح في انتخابات القوائم، بينما كان الفارق في الدوائر 28 مقعداً لصالح كتلة التغيير والإصلاح.⁽¹⁾

المطلب الثاني: مهام وأدوار المجلس التشريعي الفلسطيني

يستند المجلس التشريعي الفلسطيني في أداء مهامه إلى أحكام القانون الأساسي المعدل بالإضافة إلى الاستناد إلى أحكام النظام الداخلي للمجلس وقانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم (10) لسنة 2004م، وبالرجوع إلى مواد القانون الأساسي المعدل فنجد أنه في المادة (47)، قد أكد أن (1 - المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة)، وبين ضوابط مهامه في الفقرة (2/47) التي نصت على أنه (بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون، يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي) ويستخلص من هذه النصوص أن مهام المجلس والآليات القانونية لإنجازها جاءت حصراً في القانون الأساسي

(1) المجلس التشريعي الفلسطيني، المجلس التشريعي الثاني، http://www.pal-plc.org/ar_page.aspx?id=w2GChUa140859444aw2GChU، تاريخ الدخول: 2018/10/21، 9:20م.

والنظام الداخلي للمجلس وقانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم (10) لسنة 2004م، ووفقاً لأحكام هذه القوانين نجد أن تلك المهام تندرج تحت عنوانين أساسيين هما: المهام التشريعية، والمهام الرقابية، إضافة إلى مجموعة من الواجبات الإدارية والتنظيمية التي تقتضيها تلك المهام.

وقد استخدم المجلس التشريعي هذا الحق في دورته الأولى التي جرت في شباط 2006/2007م، حيث شهدت طرح 28 سؤالاً من مختلف نواب المجلس من مختلف الانتماءات السياسية، وقد كانت الإجابات انتقائية ذات توجهات حزبية تثير علامات استفهام حول مدى جدية تعامل الحكومة مع الدور الرقابي للمجلس التشريعي ومدى احترامها للعمل الديمقراطي وقواعده.⁽¹⁾

الفرع الأول: المهام التشريعية

تتخصر المهام التشريعية للمجلس التشريعي في مجموعة من المهام تتضمن اقتراح القوانين، وسنها وتعديلها أو إلغاؤها، وكذلك إقرار قرارات الرئيس التي لها قوة القانون، وتعديل القانون الأساسي وإقرار قانون الموازنة.

أولاً: اقتراح القوانين

أعطى القانون الأساسي لأعضاء المجلس التشريعي صلاحية اقتراح القوانين، فقد نصت المادة (2/56) على أنه (لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في: اقتراح القوانين، وكل اقتراح تم رفضه لا يجوز إعادة تقديمه في نفس دورة الانعقاد) وهو كذلك ما نصت عليه المادة 13 من قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي، ويسمى القانون المقترح المقدم من عضو أو أكثر من أعضاء المجلس، "مقترح قانون"، وذلك تمييزاً له عن القانون المقترح الذي تتقدم به الحكومة

(1) حرب، جهاد، وجبارين، سامي، تقرير أداء المجلس التشريعي الفلسطيني (2006-2008)، سلسلة إصدارات (2)، منشورات المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية (مفتاح)، رام الله، ط 1، 2008، ص 41.

والذي يطلق عليه "مشروع قانون"⁽¹⁾، ذلك أن مهمة اقتراح القوانين والنظر في مشاريع القوانين المقدمة يشكل اللبنة الأولى لمراحل متعاقبة من سن القوانين.

وتم تفعيل هذه المهمة من قبل المجلس التشريعي الثاني، حيث تم اقتراح 21 مشروعاً من قبل الأعضاء واللجان التابعة للمجلس التشريعي، شكلت 95% من مجمل مشاريع القوانين التي تم عرضها على المجلس التشريعي الثاني في دورته الأولى، فكان عدد مشاريع القوانين التي تقدم بها الأعضاء عشرين مشروع قانون، فيما تقدم كل من لجنة الموازنة ومجلس الوزراء بمشروع قانون واحد لكل منهما.⁽²⁾

ثانياً: سن وتعديل أو إلغاء القوانين

يتولى المجلس التشريعي أيضاً مهمة النظر في مشاريع القوانين والاقتراحات التي يتقدم بها مجلس الوزراء بموجب ما ورد في النظام الداخلي للمجلس التشريعي في المادة 65 والتي أوجبت أن تكون مرفقة بمذكرة إيضاحية وأعطت المادة 66 من مجلس الوزراء الحق في استرداد مشروع القانون شريطة أن يتم الاسترداد قبل تصويت المجلس التشريعي عليه بالقبول، وبالإضافة إلى ذلك فقد نصت المادة 67 أنه "يجوز لعضو أو أكثر من الأعضاء أو أية لجنة من لجان المجلس اقتراح مشروع قانون أو تعديل أحد القوانين المعمول بها أو إلغائه، ويحال كل اقتراح مرفقاً بالأسباب الموجبة والمبادئ الأساسية على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي، فإذا رأى المجلس بعد الاستماع لرأي اللجنة قبول الاقتراح أحاله إلى اللجنة القانونية لوضعه في مشروع قانون متكامل لتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو التي تليها". وقد نظم المشرع في النظام الداخلي للمجلس

(1) مهنا، مرجع سابق، ص 11.

(2) حرب وجبارين، مرجع سابق، ص 36.

التشريعي مناقشة مشاريع القوانين⁽¹⁾ وإقرارها بالأغلبية المطلقة⁽²⁾ وإحالتها إلى رئيس السلطة الوطنية⁽³⁾.

وتتضمن عملية إقرار وسن القوانين مجموعة من الإجراءات والقرارات التي نظمها وفصلها النظام الداخلي للمجلس التشريعي في المواد 65-72، والتي أعطت المجلس حقوقاً مطلقة في تعديل مشاريع القوانين في مختلف مراحلها، وهذه المراحل هي: المناقشة العامة، والقراءات الأولى، والثانية، والثالثة التي تتم في حالة تقدم مجلس الوزراء أو ربع أعضاء المجلس التشريعي بطلب كتابي مسبب لإجراء تعديلات على مشروع القانون شريطة أن يتم ذلك قبل إحالة مشروع القانون إلى رئيس السلطة، وعادة ما يتم إحالة مشروع القانون بعد القراءة الثانية بأسبوعين إلى رئيس السلطة لإقراره ونشره في الجريدة الرسمية، وقد أقر المجلس التشريعي، استناداً إلى ذلك، ثلاثة قوانين بالقراءات الثلاث سمح خلالها لمجلس الوزراء في الحكومة العاشرة بالصرف قبل تقديم مشروع الموازنة العامة للسنة المالية 2006، في حين أقرت ستة قوانين بالمناقشة العامة في جلسة المجلس التشريعي المنعقدة بتاريخ 2007/8/29م، ومشاريع القوانين هذه كانت: رعاية الجرحى، الصندوق الوطني للتعليم العالي، قانون المياه، معدل قانون الأحوال المدنية رقم (2) لسنة 1999، القضاء الشرعي، معدل قانون السلطة القضائية⁽⁴⁾.

ويتبين لنا من الأحكام السابقة في النظام الداخلي للمجلس التشريعي أن المجلس التشريعي هو السلطة المخولة والأصيلة وصاحبة الاختصاص في التشريع، وأن هذا المجلس يضطلع بتتبع

(1) نصت المادة 68 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي أنه "1- تجري مناقشة مشاريع القوانين أو الاقتراحات في قراءتين منفصلتين على الوجه التالي: أ. في القراءة الأولى يناقش المشروع مادة مادة بعد تلاوتها والاقتراحات المقدمة بشأنها ويتم التصويت على كل مادة ثم يتم التصويت على كل مادة ثم يتم التصويت على المشروع في مجمله. ب. تجري القراءة الثانية خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إقرار المشروع بالقراءة الأولى وتقتصر على مناقشة التعديلات المقترحة ويتم التصويت عليها ثم يصوت على المواد المعدلة نهائياً. 2- تجري قراءة ثالثة (تقتصر على مناقشة التعديلات المقترحة) بناءً على طلب كتابي مسبب من مجلس الوزراء أو من ربع عدد أعضاء المجلس شريطة أن يتم تقديم الطلب قبل إحالة المشروع لرئيس السلطة الوطنية لإصداره.

(2) انظر نص المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

(3) انظر نص المادة 70 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

(4) حرب وجبارين، مرجع سابق، ص 36-37.

عملية سن وتعديل أو إلغاء القوانين وتقديم اقتراحات للقوانين أيضاً، خلال مراحل العملية التشريعية المتتابعة دون تدخل من أي جهة.⁽¹⁾

ثالثاً: إقرار قرارات الرئيس التي لها قوة القانون

أعطت المادة 43 من القانون الأساسي المعدل رئيس السلطة الوطنية الحق في إصدار القرارات في حالات الضرورة التي لا تحتل التأخير شريطة أن يتم ذلك في غير أوقات انعقاد جلسات المجلس التشريعي، حيث تتمتع هذه القرارات بقوة القانون، ومع ذلك، فقد أوجب المشرع على رئيس السلطة الوطنية عرض هذه القرارات في أول جلسة يعقدها المجلس التشريعي بعد صدورها، وفي حالة مخالفة هذه القاعدة، تزول القوة القانونية التي تتمتع بها هذه القرارات كما تزول في حالة رفض المجلس التشريعي لها بعد عرضها على أعضائه والتصويت عليها. وتسمى القرارات التي تصدر عن رئيس السلطة الوطنية "قرار بقانون" أو "قانون بقرار"، وتعتبر هذه القرارات اختصاصاً استثنائياً نظراً لتفرد المجلس التشريعي في وضع التشريعات والنظر فيها⁽²⁾، وقد نظر المجلس التشريعي الثاني في ثمانية قرارات بقوانين صدرت عن الرئيس الفلسطيني محمود عباس في الفترة بين 2006/1/19 و 2006/2/16، والتي صدرت قبل افتتاح المجلس، وأقر المجلس قراراً واحداً فقط منها هو قرار بقانون بشأن موعد اقتراع أفراد الشرطة وقوى الأمن لسنة 2006، ولم يقر ثلاثة قوانين بقرارات ولم ينظر بخمسة قوانين بقرارات أخرى تتعلق جميعها بالجهاز القضائي⁽³⁾.

رابعاً: تعديل القانون الأساسي

يتمتع القانون الأساسي بمكانة متميزة في الحياة التشريعية والسياسية الفلسطينية، كونه يتضمن مواداً دستورية، وقد اعتمده المشرعون معادلاً للدستور الفلسطيني الذي ما زال قيد الإعداد والتعديل، وقد وضع القانون الأساسي من قبل المجلس التشريعي، وعلى ذلك فإنه يُعدل من قبل أعضائه بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس بحسب ما نصت عليه المادة 120 من القانون الأساسي

(1) مهنا، مرجع سابق، ص 12.

(2) مهنا، مرجع سابق، ص 12-13.

(3) حرب وجبارين، مرجع سابق، ص 39.

المعدل ويقابلها مادة 111 من القانون الأساسي لعام 2002، والتي عمل بموجبها المجلس التشريعي على استحداث منصب رئيس الوزراء وإعادة ترتيب بعض الاحكام الواردة في القانون الأصلي⁽¹⁾، وأما أسس تعديل أو تنقيح القانون فقد ورد تنظيمها في المادة 37 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي والتي أشارت إلى تقديم طلب اقتراح أو تنقيح القانون الأساسي مكتوباً دون أن تبين المادة الأطراف التي يحق لها التقدم بطلب تعديل أو تنقيح القانون الأساسي أو مادة أو عدة مواد منه، فيما نصت المادة 2/73 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أنه "إذا كان طلب التعديل أو التنقيح مقدماً من الأعضاء فيجب أيضاً أن يكون موقعا من ثلث عدد أعضاء المجلس" واستخدام كلمتي "يقدم" والتي يمكن أن تُقرأ بصيغة المبني للمجهول (يُقدم) وكلمة "إذا" يفتح المجال لاعتبار وجود حق لأطراف أخرى في التقدم بطلب اقتراح تعديل أو تنقيح في القانون الأساسي كمجلس الوزراء أو رئيس السلطة الوطنية، مما يوجب على المشرع تعديل هذه المادة أو تفسيرها وايضاح الأطراف التي يحق لها طلب تعديل القانون الأساسي وحصرها بالمجلس التشريعي او إضافة طرف أو أطراف أخرى، وإزالة الغموض الذي يكتنفها.

خامساً: إقرار قانون الموازنة

الزم القانون الأساسي الحكومة بعرض مشروع الموازنة على المجلس لإقراره، حيث نصت المادة (61) منه على أنه (مع مراعاة ما ورد في المادة (90) من هذا القانون الأساسي: 1- على الحكومة عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية، 2- يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة السنوية، فيقره بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة، أو يعيده إلى الحكومة في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمه إليه، مصحوباً بملاحظات المجلس، لاستكمال المقترضيات المطلوبة وإعادته إلى المجلس التشريعي لإقراره، 3- يتم التصويت على الموازنة باباً باباً، 4- لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الميزانية إلا بالاتفاق بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية). ويعتقد البعض أن إقرار الموازنة يدخل ضمن المهام الرقابية للمجلس، بل على عكس ذلك، فإن استخدام المشرع لمصطلح "قانون

(1) راجع المقدمة الايضاحية للقانون الأساسي المعدل.

الموازنة" في الفقرة (2) من المادة سابقة الذكر، يجعل من هذا العمل جزءاً لا يتجزأ من المهام التشريعية للمجلس⁽¹⁾.

واظب المجلس التشريعي الأول على إقرار مشاريع قوانين الموازنة للأعوام منذ 1997م وحتى 2000م، ولكن يلاحظ أن السلطة التنفيذية قد تقاعست عن تقديم مشروع قانون الموازنة في موعده المحدد قانوناً وكذلك تجاهل السلطة التنفيذية لإجراء التعديلات الجوهرية التي أدرجها المجلس التشريعي واكتفائها بإجراء التعديلات الشكلية، كما يؤخذ على المجلس تصويته على مشروع قانون الموازنة رزمة واحدة وليس باباً باباً خلافاً لما نصت عليه المادة 3 من قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية والمادة 74 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي⁽²⁾.

ولم ينظر المجلس التشريعي الثاني في مشاريع الموازنة العامة للسنتين الماليتين، 2006 و 2007، لأن الحكومة التاسعة لم تقم بتقديم الموازنة العامة للسنة المالية 2006 في موعدها المقرر والذي كان بتاريخ 2005/11/1م، وكذلك لم تقم الحكومة العاشرة بتقديم مشروع الموازنة لسنة 2006م إلى المجلس التشريعي، إلا أنها قدمت مشروع موازنة عام 2007 في نهاية شهر كانون الثاني 2007م متأخراً ثلاثة أشهر عن موعد تقديمه المحدد، ولكن هذا المشروع قد تم سحبه من قبل حكومة الوحدة الوطنية لإعادة النظر فيه⁽³⁾.

الفرع الثاني: المهام الرقابية للمجلس التشريعي

تبع المشرع الفلسطيني خطى العديد من الدساتير والقوانين الأساسية في إعطاء المجلس التشريعي صلاحيات واختصاصات واسعة النطاق في المجال الرقابي على السلطة التنفيذية، وبالرجوع إلى أحكام القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي يتضح أن المجلس التشريعي يضطلع بالرقابة على: (1) منح الثقة للحكومة وحجبها عنها أو عن أحد أعضائها، (2) توجيه الأسئلة أو

(1) مهنا، مرجع سابق، ص 13.

(2) المركز الفلسطيني لحقوق الانسان، المجلس التشريعي الفلسطيني: عشرة أعوام من غياب المساءلة: دراسة تحليلية نقدية للمجلس التشريعي الفلسطيني خلال العقد الأول من عمره 1996-2006، المركز الفلسطيني لحقوق الانسان، سلسلة الدراسات رقم (42)، غزة، ط 1، 2006، ص 72-73.

(3) حرب وجبارين، مرجع سابق، ص 43.

الاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء، (3) تشكيل لجنة أو لجان لتقصي الحقائق، (4) إقرار الخطة العامة للتنمية، (5) التصويت على الميزانية، (6) مراجعة الإجراءات والتدابير المتخذة خلال حالة الطوارئ.

أولاً: منح الثقة للحكومة وحجبها عنها أو عن أحد أعضائها

حصر المشرع الحق في حجب الثقة عن الحكومة في المجلس التشريعي، فنصت المادة 3/66 من القانون الأساسي أنه "تمنح الثقة بالحكومة إذا صوتت إلى جانبها الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي"، كما أن المجلس التشريعي أيضاً حجب الثقة عن الحكومة بطلب من عشرة أعضاء في المجلس التشريعي حيث أتاح المشرع للمجلس التشريعي حجب الثقة عن الحكومة أو أحد الوزراء شريطة أن يتم ذلك بعد استجوابه بحسب ما جاء في المادة 1/77، وفي حالة حجب الثقة عن الحكومة أو أحد الوزراء يتوجب تشكيل حكومة جديدة أو وفي حال حجب الثقة عن أحد الوزراء ينبغي تغيير الوزير الذي لم ينل ثقة المجلس وتم حجب الثقة عنه⁽¹⁾، وخلال سنوات عمله، لم يحجب المجلس التشريعي ثقته عن أي حكومة أو وزير، ولكن لوح المجلس بحجب الثقة مرتين، الأولى ضد حكومة الرئيس عرفات التي قدمت استقالتها بتاريخ 2002/9/11م بعد تهديد المجلس التشريعي بحجب الثقة عنها، والثانية حكومة محمود عباس التي استقالت بتاريخ 2003/9/6م، وكان قد سبق الاستقالة بيوم واحد تقديم 18 نائباً بمذكرة لحجب الثقة عن الحكومة إلى رئيس المجلس التشريعي ما دفع أبو مازن إلى تقديم استقالته.⁽²⁾

ثانياً: توجيه الأسئلة أو الاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء

أعطت المادة 3/56 من القانون الأساسي المجلس التشريعي صلاحيات استجواب الحكومة أو أحد الوزراء أو من في حكمهم، واشترط المشرع لذلك أن لا يتم مناقشة الاستجواب إلا بعد مرور سبعة أيام من تقديمه وذلك في حالة رفض الشخص المستوجب الرد والاستجواب، وأيضاً أتاح المشرع للمجلس التشريعي في حالة الاستعجال تقصير الأجل إلى ثلاثة أيام واشترط لذلك موافقة رئيس

(¹) مهنا، مرجع سابق، ص 14.

(²) كايد، مرجع سابق، ص 10.

السلطة الوطنية وقد نظم النظام الداخلي للمجلس التشريعي آليات الأسئلة والاستجابات في الفصل الثاني منه في المواد من 75-80، حيث يعني الاستجواب "الطلب من رئيس الوزراء أو أحد أعضاء حكومته الحضور إلى المجلس للإجابة عن تساؤلات أعضائه حول مسائل وقضايا في دائرة اختصاصه"⁽¹⁾، وقد بلغ مجموع الأسئلة التي توجه بها المجلس التشريعي الأول منذ دورته الثانية وخلال عشر سنوات 335 سؤالاً في جوانب مختلفة إدارية ومالية واجتماعية وسياسية وغيرها، إلا أن التأثير والتغير الذي ينبغي لهذه الأسئلة أن تتمخض عنه لم يحدث، حيث استمرت السلطة التنفيذية في تجاوزاتها وخاصة الأجهزة الأمنية، وخلال هذه المدة، قام المجلس باستجواب وزيرين فقط، الأول هو وزير الحكم المحلي في ذلك الحين، الدكتور صائب عريقات، حول عدم اجراء انتخابات محلية، وكان الاستجواب الثاني حول عدم تقديم الموازنة العامة لوزير المالية محمد زهدي النشاشيبي⁽²⁾، فيما قام المجلس التشريعي الثاني في دورته الأولى باستخدام الاستجواب مرة واحدة وذلك حينما تم استجواب وزير الداخلية آنذاك، اللواء نصر يوسف، في حادثة اقتحام سلطات الاحتلال سجن أريحا واختطاف الأمين العام للجبهة الشعبية، أحمد سعدات، واللواء فؤاد الشوبكي وغيرهم، ولم تقم رئاسة المجلس التشريعي بعرض استجوابين، الأول تقدمت به حركة فتح لاستجواب وزير الداخلية سعيد صيام حول استحداث قوة تنفيذية تتبع وزير الداخلية مباشرة، والثاني لاستجواب وزير التربية والتعليم في ذلك الحين، د. ناصر الشاعر، حول تأخر توزيع الكتب المدرسية في المدارس الحكومية في الفصل الدراسي الاول⁽³⁾.

ثالثاً: تشكيل لجنة أو لجان لتقصي الحقائق

اعطى القانون الأساسي للمجلس التشريعي، وفي حالة وجود قضايا تهم الرأي العام تستدعي تقصي حقيقتها ومعرفة ماهيتها لاتخاذ موقف بشأنها، صلاحية تشكيل لجنة خاصة، أو تكليف إحدى لجانته بتقصي الحقائق المتعلقة بها واستجلاء ما يكتنفها من غموض، وقد نصت المادة (58) من القانون الأساسي على ذلك، بأنه (للمجلس أن يكون لجنة خاصة، أو يكلف إحدى لجانته من اجل

(1) مهنا، مرجع سابق، ص 14.

(2) كايد، مرجع سابق، ص 9.

(3) حرب وجبارين، مرجع سابق، ص 41.

تقصي الحقائق في أي أمر عام أو في إحدى الإدارات العامة)، واستناداً إلى هذه المادة قام المجلس التشريعي الأول في دورته الثانية وخلال عشر سنوات بتشكيل تسعة لجان تحقيق في مخالفات تتعلق بالأغذية الفاسدة والاسمنت المصري والاعتقال السياسي ووفاة مواطنين في أثناء التحقيق والاعتداء على النواب وغيرها، وكانت التقرير التي تقدمها لجان التحقيق تدين أطرافاً في السلطة التنفيذية، إلا أن محاسبة الفاعلين لم تتم⁽¹⁾، وكان المجلس التشريعي الثاني قد شكل أربعة لجان تقصي حقائق، الأولى للتحقيق في أحداث اقتحام جيش الاحتلال الإسرائيلي سجن أريحا واختطاف واعتقال عدد من القيادات السياسية، حيث تم تشكيل اللجنة تبعاً لقرار المجلس رقم (1019/2/1) وضمت ممثلين عن القوائم البرلمانية في المجلس وقد حدد المجلس مهام اللجنة في مهمتين رئيسيتين، الأولى تحديد أطراف وجوانب المسؤولية ووقائع الاقتحام والثانية تقديم اللجنة تقريراً بنتائج عملها إلى المجلس التشريعي في غضون 10 أيام فقط، حيث قدمت اللجنة تقريرها في جلسة المجلس التي عقدت بتاريخ 2006/5/3م. أما اللجنة الثانية فقد تشكلت بموجب قرار المجلس رقم (1047/7/1) للتحقيق في اقتحام مباني المجلس التشريعي ومجلس الوزراء وحدثت اشتباكات مسلحة واختطاف النائب خليل الربيعي، إلا أن اللجنة لم تقدم تقريرها، فيما شكلت اللجنة الثالثة للتحقيق في غرق قرية أم النصر في قطاع غزة بالمياه العادمة، حيث قامت اللجنة بإعداد التقرير ولكن لم يتم عرضه على المجلس نتيجة عدم انعقاده، كما لم يعرض التقرير الذي أعدته اللجنة الرابعة التي شكلت للبحث في انفجار محطة وقود النبالي في رام الله بسبب عدم انعقاد جلسات المجلس التشريعي.⁽²⁾

رابعاً: إقرار الخطة العامة للتنمية

نصت المادة (51) من القانون الأساسي على أن (يقر المجلس التشريعي الخطة العامة للتنمية ويحدد القانون طريقة إعدادها وعرضها على المجلس)، ويستفاد من هذا النص، أن دور المجلس في هذا الشأن رقابي فقط، فهو لا يختص بوضع الخطة وإنما تعرض عليه بعد إعدادها من قبل السلطة التنفيذية، وفقاً لأحكام القانون، وحيث إن المجلس التشريعي يملك صلاحية الإقرار فإنه

(1) كايد، مرجع سابق، ص 10.

(2) حرب وجبارين، مرجع سابق، ص 42.

حكماً يملك الحق في عدم الإقرار أو طلب التعديل إذا ما وجد مسوغاً لذلك، فقام المجلس التشريعي الأول بمناقشة وإقرار خطط التنمية العامة مرة واحدة خلال مدة ولايته التي استمرت عشر سنوات، وذلك عام 1998م.⁽¹⁾

خامساً: التصويت على الميزانية

نصت المادة (62) من القانون الأساسي على أنه (يجب عرض الحساب الختامي لميزانية السلطة الوطنية على المجلس التشريعي في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويتم التصويت عليه باباً بآباً)، وخلال ذلك يراقب المجلس التشريعي واردات الحكومة ومصروفاتها وله أن يبدي رأيه في ذلك كله، مما يمنع احتكار السلطة التنفيذية للمسألة المالية ويضع حداً لسوء التصرف المالي أو عدم قانونيته، وتعتبر رقابة المجلس التشريعي على الموازنة العامة من أهم الوسائل الرقابية للمجلس، فيقوم المجلس عبر اللجان المنبثقة عنه بالإشراف على السياسات المالية الحكومية العامة وتوجيهها وإدخال تعديلات عليها وتحديد أولوياتها، ويقوم المجلس بذلك من الاستناد إلى مجموعة من المعايير لضمان شفافية الموازنة عند إقرارها وعند تنفيذها، وهذه المعايير تضمنتها المادة 13 من قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية:

1. تقديم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بداية السنة المالية، يحيل على إثرها المجلس التشريعي المشروع إلى لجنة الموازنة والشؤون المالية لدراسته وإبداء الرأي فيه بشكل مفصل يقوم بعدها برفع توصياته إلى المجلس.

2. ويعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة يناقش خلالها مشروع قانون الموازنة في ضوء تقرير وتوصيات لجنة الموازنة والشؤون المالية، يقر خلالها المجلس مشروع الموازنة قبل بدء السنة المالية الجديدة أو يقوم بإعادة المشروع إلى مجلس الوزراء خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديم مشروع قانون الموازنة متضمناً ملاحظات المجلس لإجراء التعديلات المطلوبة وإعادته مرة أخرى إلى المجلس التشريعي في مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ الإحالة لإقراره.

(1) كايد، مرجع سابق، ص 12.

3. وأما التصويت على مشروع قانون الموازنة، فيتم بالتصويت على أبوابها باباً باباً، ويجوز المناقشة بين أبواب الموازنة بموافقة المجلس التشريعي.

سادساً: مراجعة الإجراءات والتدابير المتخذة خلال حالة الطوارئ

يمتلك رئيس السلطة الوطنية بموجب ما نصت عليه المادة 110 من القانون الأساسي الحق في إعلان حالة الطوارئ من خلال مرسوم يصدره على أن لا تزيد مدة حالة الطوارئ عن ثلاثين يوماً وذلك في حالات وجود تهديد للأمن القومي ويشمل ذلك نشوب حرب أو حدوث غزو أو اندلاع عصيان مسلح أو نتيجة حدوث كارثة طبيعية، ولا يمكن تجديد هذه المدة إلا بموافقة ثلثي أعضاء المجلس التشريعي كما ويحق للمجلس التشريعي والحال هذه أن "يراجع الإجراءات والتدابير كلها أو بعضها التي اتخذت أثناء حالة الطوارئ وذلك لدى أول اجتماع للمجلس عقب إعلان حالة الطوارئ أو في جلسة التمديد أيهما أسبق وإجراء الاستجواب اللازم بهذا الشأن"⁽¹⁾، وحماية للتشريع ومنعاً للتعسف في استعمال السلطة فقد حظر القانون الأساسي في المادة 113 حل المجلس التشريعي أو تعطيله خلال فترة الطوارئ.

الفرع الثالث: أداء المجلس التشريعي

عقد المجلس التشريعي الأول منذ تأسيسه عام 1996م وحتى عام 2004م تسع دورات عادية أقر المجلس خلالها 37 قانوناً، أحالها جميعها إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية الذي أصدر منها حتى نهاية عام 2004م 68 قانوناً، فيما أقر المجلس التشريعي سبعة قوانين موازنة عامة تغطي سبع سنوات مالية، ولكن وحتى نهاية العام 2004، لم تقدم السلطة التنفيذية موازنة العام 2005م⁽²⁾، فيما بلغ عدد جلسات المجلس التشريعي منذ عام 1996م وحتى نهاية عام 2005م عشر دورات عادية تم إقرار 92 قانوناً خلالها، حيث عقد المجلس خلال عام 2005م 28 جلسة

⁽¹⁾ انظر نص المادة 110 الفقرة 4 من القانون الأساسي المعدل.

⁽²⁾ الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، حالة حقوق المواطن الفلسطيني خلال عام 2004، التقرير السنوي العاشر 1 كانون ثاني 2004 – 31 كانون أول 2004، ص 42.

عادية و12 جلسة خاصة⁽¹⁾، فيما بلغ عدد مشاريع القانون التي ناقشها المجلس التشريعي حتى عام 2006م 115 مشروع قانون، أقر منها 94 قانوناً وصادق عليها رئيس السلطة الوطنية ونشرت في الجريدة الرسمية وأصبحت سارية المفعول، حيث سن المجلس التشريعي قانون العمل، وقانون الطفل، وقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، وقانون التعليم العالي، وقانون حقوق المعاقين، وقانون البيئة وغيرها من القوانين ذات الطابع الاجتماعي، وسن المجلس التشريعي في المجالات الاقتصادية والمالية قانون سلطة النقد، وقانون تشجيع الاستثمار، وقانون الكسب غير المشروع، وقانون العطاءات العامة وغيرها، وإدارياً، سن قانون الهيئات المحلية، وقانون انتخاب الهيئات المحلية، وقانون الأحوال المدنية، وقانون الخدمة المدنية وغيرها، وعلى الجانب الآخر فلم ينجح المجلس التشريعي في إقرار قوانين مهمة تم عرضها عليه مثل قانون الأحزاب السياسية، وقانون منع التعذيب، وقانون الجنسية، وقانون الخدمة الوطنية⁽²⁾.

يتبين من خلال متابعة جلسات مناقشة وإقرار مشاريع القوانين في المجلس التشريعي قلة عدد الأعضاء المتابعين لذلك، ومثال ذلك، إقرار قانون السلطة القضائية بالقراءة الثالثة بحضور 16 عضواً فقط في الجلسة التي عقدت بتاريخ 1998/11/25م، وبدأت مناقشة مشروع قانون تنظيم مهنة المحاماة بتاريخ 1998/11/26م بحضور 13 عضواً فقط، وهذا يدل على قلة اهتمام أعضاء المجلس بدورهم التشريعي وعدم التزامهم بسياسة تشريعية واضحة حزبية كانت أو شخصية يظهر من خلالها توجه هؤلاء الأعضاء لتبنيها أو تعزيزها.⁽³⁾

ويوجه مروان البرغوثي اللوم إلى الرئيس الراحل ياسر عرفات الذي أفاد أنه عمل على تهميش المجلس التشريعي من خلال الضغط عليه عبر منظمة التحرير الفلسطينية، نظراً للمكانة التي تمتع بها الرئيس الراحل، حيث كان رئيساً لحركة فتح ومنظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية

(1) الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، حالة حقوق المواطن الفلسطيني خلال عام 2004، التقرير السنوي العاشر 1 كانون ثاني 2005 – 31 كانون أول 2005، ص 112.

(2) كابد، عزيز، أداء السلطة التشريعية الفلسطينية 1996-2013، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، 2015، ص 5-7.

(3) عبد الله، جيهان، دور المجلس التشريعي الفلسطيني في عملية ترسيخ الديمقراطية في فلسطين، رسالة ماجستير، جامعة بيرزيت، 2005، ص 85.

الفلسطينية، وقد ساندته في ذلك بحسب البرغوثي، أعضاء اللجنة التنفيذية ومركزية فتح ومجلسها الثوري وأعضاء المجلس الوطني والمجلس المركزي، ما أدى إلى تفرغ المجلس التشريعي من دوره وتجريده من وظائفه السياسية⁽¹⁾، حيث سيطرت السلطة التنفيذية برئاسة الراحل ياسر عرفات على المشهد السياسي الفلسطيني، فضلاً عن هيمنته على الموارد المالية لمنظمة التحرير الفلسطينية وحركة التحرير الوطني (فتح)، وقد حاول المجلس التشريعي القيام بمهامه والاضطلاع بأدواره، ولكن ذلك أدى في كثير من الأحيان إلى حدوث مواجهات بينه وبين السلطة التنفيذية، كان هو الطرف الخاسر فيها في نهاية المطاف⁽²⁾، فيما أضعف رئيس المجلس التشريعي الأول، أحمد قريع، الدور الرقابي للمجلس التشريعي بسبب مشاركاته في اجتماعات القيادة الفلسطينية في أطرها المختلفة مضعفاً قدرتها على مساءلة الرئيس والحكومة، فيبدو أحمد قريع متواطئاً فيما ينبثق عن هذه الاجتماعات من قرارات وأعمال تنفيذية، وكذلك شغل الكثير من أعضاء المجلس التشريعي لمناصب وزارية في حكومات مختلفة لمدد طويلة⁽³⁾، حيث فرضت السلطة التنفيذية سياسة أقرب ما تكون إلى التعطيل الإعلامي على عمل وجلسات المجلس التشريعي وأنشطته، فلم يُسمح ببث جلسات المجلس التشريعي عبر التلفزيون الفلسطيني الرسمي⁽⁴⁾.

كما واجه المجلس التشريعي الثاني الذي تشكل عقب انتخابات 2006م الذي عمل لمدة سنة واحدة وجهته خلالها العديد من المعوقات الداخلية والخارجية، وأبرزها اعتقال 43 نائباً في المجلس التشريعي ممن ينتمون لحركة حماس في الضفة الغربية ومن ضمنهم رئيس المجلس آنذاك، الدكتور عزيز دويك، وأمين سر المجلس، محمود الرحمي، رداً على اختطاف حركة حماس في قطاع غزة الجندي الإسرائيلي جلعاد شاليط، إلى جانب الحصار الذي فرض دولياً على السلطة الوطنية الفلسطينية بمختلف مؤسساتها رداً على صعود حماس إلى سدة الوزارة وفوزها في الانتخابات، وما شهدته جلسات المجلس التشريعي من مناكفات بين نواب حركة فتح ونواب حركة

(1) عبد الله، جيهان، دور المجلس التشريعي الفلسطيني في عملية ترسيخ الديمقراطية في فلسطين، رسالة ماجستير، جامعة بيرزيت، 2005، ص 85.

(2) Schenker, *Palestinian Democracy and Governance*, P. 24.

(3) كايد، مرجع سابق، ص 8.

(4) المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 78.

حماس ترافقت مع ما شهدته الساحة الفلسطينية من توتر أمني وسياسي وميداني بين الحركتين وسيطرة حركة حماس على قطاع غزة بالقوة، أدت في نهاية المطاف إلى تعطل المجلس التشريعي وشلله نتيجة الانقسام السياسي الذي ظهر إلى السطح بقوة عام 2007م ولا زال مستمراً، ولكن قام المجلس المركزي لحركة فتح بتمديد ولاية المجلس التشريعي دون السماح له بالانعقاد، وكذلك ولاية الرئيس محمود عباس إلى أجل غير مسمى، في تكرار لسيناريو المجلس التشريعي الأول⁽¹⁾.

وخلال دورته السنوية الأولى عقد المجلس التشريعي الثاني ستاً وعشرين جلسة، ستة عشرة جلسة عادية، وثمانية جلسات طارئة، وجلستان خاصتان، فيما فشل المجلس في عقد عشر جلسات دعا إليها، وعقدت الجلسة التاسعة للمجلس بتاريخ 2007/4/24م متأخرة تسعة شهور عن موعدها المحدد الذي كان بتاريخ 2006/9/18، بعد تأجيلها سبع مرات نتيجة عدم اكتمال النصاب⁽²⁾، ما يشير إلى ضعف أداء المجلس التشريعي والإهمال من قبل أعضائه.

أدى الانقسام الذي شهدته الحياة السياسية الفلسطينية والتي شملت المجلس التشريعي إلى جعل عمله مستحيلاً إلى حد ما، لذا، أصبح الحديث عن أداء المجلس التشريعي الثاني باعتباره سلطة تشريعية قائمة بذاتها صعباً، فالانقسام السياسي والإداري للمجلس كان عميقاً، وواجه المجلس خلال سنوات عمله تحديات داخلية وخارجية كبيرة، وأدى ذلك كله إلى تغييب الدور الرقابي للمجلس وحرمانه من مكانته وتجريده من سلطاته وصلاحياته، ما أطلق يد السلطة التنفيذية، ونقل الكثير من مهام المجلس التشريعي إلى رئيس السلطة الفلسطينية الذي بات يجمع بين يديه السلطتين التنفيذية والتشريعية، حتى أعلن الرئيس محمود عباس عن قرار المحكمة الدستورية بحل المجلس التشريعي في بيان صدر بتاريخ 22 كانون الأول 2018م.

(¹) البرغوثي، مروان، الأداء التشريعي والرقابي والسياسي للمجلس التشريعي الفلسطيني (1996-2006)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، 2010، ص 280-281. انظر أيضاً: كاید، مرجع سابق، ص 19.

(²) حرب وجبارين، مرجع سابق، ص 30.

الفرع الرابع: حل المجلس التشريعي

أصدرت المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية قراراً توضيحياً رقم 2018/10 في 12 كانون الأول 2018، يدعو إلى حل المجلس التشريعي الفلسطيني، ويسري اعتباراً من تاريخ القرار، ويدعو أيضاً الرئيس الفلسطيني محمود عباس إلى الإعلان عن إجراء انتخابات تشريعية في غضون ستة أشهر تبدأ من تاريخ نشر القرار في الجريدة الرسمية، وقد صدر القرار بناء على طلب من رئيس مجلس القضاء الأعلى الذي طلب تفسير المادتين 47⁽¹⁾ و 47 مكرر⁽²⁾ والمادة 55⁽³⁾ من القانون الأساسي وتعديلاته، كون المجلس التشريعي معطل ولم ينعقد منذ انتهاء دورته الأولى بتاريخ 2007/7/5م وحتى مدته المنتهية قانونياً ودستورياً بتاريخ 2010/1/25م، وأدى ذلك إلى "انتهاك أحكام القانون الأساسي وقانون الانتخابات العامة والقوانين ذات العلاقة، والمساس بالمصلحة العامة ومصلحة الوطن والمصلحة الوطنية العليا للشعب الفلسطيني"⁽⁴⁾ حيث يشير طلب التفسير إلى استتكاك المجلس التشريعي عن "القيام بالدور المنوط به كسلطة تشريعية ورفض الالتزام بالقوانين والأنظمة التي تنظم عمله بما في ذلك عقد دورته العادية الثانية التي دعا إلى عقدها فخامة الرئيس وفقاً للقانون بموجب المرسوم الرئاسي رقم (27) بتاريخ 2007/07/05م على أن تكون الجلسة الافتتاحية بتاريخ 2007/07/11م بموجب القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، والتي لم يُستجب لها بسبب حالة الانقسام الذي حصل بتاريخ 2007/06/14م"⁽⁵⁾، ويشار هنا إلى أن الرفض الذي يشير إليه طلب التفسير هو رفض حركة حماس مرسوم الرئيس،

(1) تنص المادة 47 من القانون الأساسي لعام 2003 وتعديلاته على أن "1-المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة. 2- بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي".

(2) تم تعديل البند 3 من المادة 47 من القانون الأساسي لسنة 2003م عام 2005 بإقرار المجلس التشريعي في جلسته المنعقدة بتاريخ 2005/7/27، والتي قضت بأن "مدة المجلس التشريعي أربع سنوات من تاريخ انتخابه وتجري الانتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية".

(3) تنص المادة 55 من القانون الأساسي لعام 2003 وتعديلاته على أن "يتقاضى عضو المجلس التشريعي مكافأة شهرية يحددها القانون".

(4) المحكمة الدستورية العليا، طلب التفسير رقم 2018/10، طلب رقم (10) لسنة (3) قضائية المحكمة الدستورية العليا "تفسير"، منشور في الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز 19، بتاريخ 2018/12/23.

(5) المحكمة الدستورية العليا، طلب التفسير رقم 2018/10، طلب رقم (10) لسنة (3) قضائية المحكمة الدستورية العليا "تفسير"، منشور في الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز 19، بتاريخ 2018/12/23.

علماء، أن غالبية أعضاء المجلس التشريعي هم من المنتمين إلى الحركة، ويضاف إلى ذلك عدم دعوة النائب الأول لرئيس المجلس التشريعي، د. أحمد بحر، للجلسة الافتتاحية، في حين دعا إلى البدء بدورة غير عادية بطلب من ربع أعضاء المجلس، وأدى عدم انعقاد هذه الجلسة إلى تعطيل عمل المجلس التشريعي، ومنح الرئيس سلطة استخدام أحكام المادة 43 من القانون الأساسي لإصدار قرارات بقوانين، تمخض عنه إعطاء الرئيس سلطات تشريعية إضافية⁽¹⁾.

المبحث الثاني: المال العام والموازنة الحكومية

المطلب الأول: ماهية المال العام ومصادره

الفرع الأول: ماهية المال العام

الإيرادات العامة هي مجموع الأموال التي تجنيها الدولة من مختلف المصادر والجهات لتمويل النفقات العامة والإيفاء بالحاجات العامة، والإيرادات العامة هي مكون هام في السياسة المالية⁽²⁾،

الفرع الثاني: مصادر الإيرادات العامة

تحصل الدولة على إيراداتها ومالها العام من المدخولات العامة والخاصة والرسوم، فتقوم الحكومة بجبايتها مقابل الخدمات التي تقدمها للأفراد وينتفعون بها سواء بشكل خاص أو عام، وتندرج ضمن إيرادات الدولة العامة، القروض العامة والتي تعتبر من الإيرادات الائتمانية، وتلجأ إليها الدولة لتغطية نفقاتها المتزايدة بعد استنفادها لكافة إيراداتها العادية⁽³⁾، ويميز قانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية بين الأموال العامة والإيرادات، فتعرف المادة (1) الأموال العامة بأنها "الأموال النقدية والعينية المنقولة وغير المنقولة العائدة للوزارات والمؤسسات العامة والمؤسسات والهيئات المحلية بالسلطة الوطنية" بينما تعرف الإيرادات من خلال مشتملاتها بالقول أنها "تشمل الإيرادات الضريبية والإيرادات غير الضريبية والمنح وأية إيرادات أخرى تحصل

(1) حرب وجبارين، مرجع سابق، ص 28-29.

(2) بوشامة، بشير عادل وآخرون، 2015، تخطيط الإيرادات والمصاريف النقدية، جامعة الجزائر، ص 9.

(3) عمارة، رانيا، المالية العامة: الإيرادات العامة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، ط 1، 2015، ص 41.

عليها السلطة الوطنية" ويقصد بالإيرادات الضريبية تلك التي "تشمل الضرائب على الدخل والأرباح والضرائب المحلية على السلع والخدمات وأية ضرائب أخرى قد تفرض من وقت إلى آخر" في حين تتضمن الإيرادات غير الضريبية "الأرباح من الشركات المملوكة للسلطة الوطنية أو المساهمة فيها سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة وكذلك الرسوم الإدارية والغرامات والمصادرات والإيرادات غير الضريبية الأخرى".⁽¹⁾

أولاً: الإيرادات غير الضريبية

الإيرادات من أملاك الدولة، وتنقسم إلى: (2)

أ. الإيرادات من الموارد الطبيعية والممتلكات العقارية وهي الأراضي الزراعية والغابات والأنهار والمعادن التي في باطن الأرض، والعقارات والمباني السكنية التي تنشأ لحل أزمات السكن، ومن مثل هذه الممتلكات تحقق الدولة إيرادات لخزينتها.

ب. المشاريع الصناعية والتجارية وذلك تحول الدولة من دور الحارسة إلى المتدخلة كما حدث في فرنسا وإنجلترا حيث قام بتأميم وإنشاء الكثير من الصناعات التي أصبحت تدر على الدولة مدخولاً، وعليه فإن اتساع نطاق الملكية العامة يقابله زيادة الإيرادات العامة من الأرباح التي تعتبر مصدراً هاماً من مصادر الإيرادات العامة.

ت. الممتلكات المالية وهي محفظة الدولة من السندات والأسهم التي تحقق لها إيرادات مالية كالأرباح من بيع وشراء الأوراق المالية في السوق المالية، وفائد القروض التي تحصل عليها من المقترضين من الأفراد والهيئات والفوائد المستحقة للدولة عن الأموال التي أودعتها في البنوك.

الإيرادات من الرسوم والاتاوات والغرامات والضرائب والقروض والهبات والهدايا

أ. الرسم هو مبلغ من المال تتحصل عليه الدولة أو مؤسساتها مقابل خدمة تقدم لدافع الرسم، ويتم الحصول عليه على شكل نقود، ولم يعد مقبولاً تسديد الرسم إلى السلطات العامة على شكل

(1) انظر المادة (1) من قانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية.

(2) خليل، علي، اللوزي، سليمان، المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، 1999، ص 156-160.

عيني أو العمل لديها لفترة معينة بدلاً من دفع الرسم⁽¹⁾، وتعتبر الرسوم من الإيرادات العامة السيادية للدولة، والتي تدخل خزانة الدولة بصورة دورية منتظمة⁽²⁾، وتقسم الرسوم بحسب خليل واللوزي (1999) إلى ثلاث مجموعات رئيسية هي:

1. الرسوم الإدارية: مثل رسوم التسجيل العقاري ورسوم تصديق الوثائق والمستندات ورسوم طلبات الحصول على وظيفة ورسوم زيارة المتاحف ورسوم التنزه في الحدائق العامة ورسوم المغادرة في المطارات المدينة.

2. الرسوم القضائية: وهي الرسوم التي تدفع من قبل الأشخاص لخزانة الدولة مقابل ما تقدمه السلطات القضائية من خدمات في حل المنازعات.

3. الرسوم الاقتصادية: وهي الرسوم التي تؤخذ عن خدمة تقدمها الدولة لها علاقة بالنشاط الاقتصادي، ومثال ذلك رسوم مزاوله المهن والأعمال ورسوم المحاجر ورسوم وسائل النقل ورسوم المباني وما إلى ذلك.

ب. الإتاوة: هي مبلغ نقدي يحدد من قبل الدولة ويدفعه مالك العقار لمرة واحدة مقابل المنفعة الخاصة التي حصل عليها المالك متمثلة بالزيادة في قيمة العقار. وعلى أية حال، لا يمكن الاعتماد على حصيلة الاتاوات كمصدر إيرادي ذو أهمية في تمويل النفقات العامة لأنها لا تتكرر بصفة دورية⁽³⁾، وتختلف الإتاوة عن الرسم في أنها، أي الإتاوة تفرض على فئة معينة من المواطنين هم أصحاب العقارات الرأسمالية مقابل عمل عام، في حين يفرض الرسم على الفرد الذي يطلب الانتفاع بخدمة قد فرض عليها رسم وذلك لقاء خدمة عامة⁽⁴⁾.

(1) خليل واللوزي، مرجع سابق، ص 161.

(2) عمارة، مرجع سابق، ص 81.

(3) خليل واللوزي، مرجع سابق، ص 168-169.

(4) عمارة، مرجع سابق، ص 88.

ت. **الغرامة** وهي مبلغ من المال يترتب على مخالفة الشخص لبعض قواعد القانون باعتباره عقوبة مالية رادعة يجب دفعها للدولة، والغرامات تكون صغيرة في العادة وغير منتظمة، مثل مخالفات النظام المروري كتجاوز السرعة القانونية⁽¹⁾.

ث. **الضرائب** فريضة نقدية تفرضها الدولة بصورة اجبارية على الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين دون مقابل من أجل تغطية النفقات العامة وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية من ثم رفع مستوى الرفاهية في المجتمع.⁽²⁾

ج. **القروض العامة**: وهو عقد دين تستلف بموجبه الدولة مبالغ من النقود من الأفراد أو المصارف أو الهيئات المحلية أو الدولية، مع التعهد بوفاء القرض وفوائده للدائنين في التاريخ المحدد للتسديد وفقاً لشروط العقد⁽³⁾.

ويوجد أوجه تشابه بين القروض والضرائب في أن كليهما لا ينفذان إلا بصور قانون⁽⁴⁾، وكل منهما يعتبر ايراداً عاماً تتحصل عليه الدولة من الافراد ويتحمل المواطنون عبئهما، فالقروض واجبة السداد ضمن مواعيدها وهي شكل من أشكال الانفاق العام، ما يوجب على الدولة اتخاذ التدابير اللازمة لتمويل هذا الانفاق، وهذا التمويل غالباً ما يكون عبء توفيره على دافعي الضرائب، ومع ذلك يفترق القرض عن الضريبة في أن الدولة لا تلتزم بإعادة الضرائب إلى دافعيها، بعكس القرض الذي تلتزم الدولة بالوفاء بقيمته وفوائده، وأيضاً تعتبر الضريبة مدفوعات اجبارية للأفراد يؤدونها إلى الدولة، في حين يقوم القرض على الاختيار من قبل الدولة تبعاً لحاجتها، كما أن الضريبة لا تخصص لوجه انفاق معين، عكس القرض الذي يكون وجه انفاقه

(1) خليل واللوزي، مرجع سابق، ص 169.

(2) خليل واللوزي، مرجع سابق، ص 173.

(3) المهاني، محمد، الخطيب، خالد، د ت، **المالية العامة**، منشورات جامعة دمشق، مركز التعليم المفتوح، ص 311-312.

(4) تنص المادة (7) من قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية أنه "لا تفرض ضريبة أو رسم إلا بقانون، ولا تدخل في بابهما أنواع الرسوم التي تنقاضيها دائرة الخزينة مقابل ما تقوم به الجهات التنفيذية في السلطة الوطنية من خدمات للأفراد أو مقابل انتفاعهم بالأموال العامة".

محددًا في القانون الذي صدر بشأنه، أضيف إلى ذلك أن الدولة يمكنها الاقتراض من الخارج كما يمكنها الاقتراض محلياً⁽¹⁾، ولكن ليس لها أن تفرض ضرائب على الأفراد خارج حدودها⁽²⁾.

ح. **الاعانات** وتكون منحة من الدول الأخرى لأسباب اقتصادية أو سياسية أو دولية وقد تكون عينية أو نقدية، وتقسم الاعانات إلى داخلية يقدمها الأفراد بدافع وطني لمساندة الحكومة في أداء مهامها ومواصلة مسيرتها في خدمة المجتمع ورفع مستوى رفاهيته ولكن حصة هذه الإيرادات منخفضة جدا في غالب الأحوال، وقد تكون خارجية من أفراد أو دول أجنبية⁽³⁾.

خ. **الهبات والهدايا** فقد تتلقى الحكومات الهدايا والتبرعات من مواطنيها للمساعدة في تمويل النفقات العامة، وينظر كثير إلى أن هذه التبرعات ضرائب كانت أصلا مستحقة على الممول، ولكنه استطاع ان يتهرب من ادائها في حينها، ثم سارع بإرسالها في صورة تبرعات.

د. **الإيرادات النقدية**: تجبي الدولة من خلال ممارستها للسلطة النقدية إيرادات نقدية، وقد أدى تطور سلطة الدولة إلى بروز أهمية الإيرادات النقدية كأحد أنواع الإيرادات العامة، و تختلف الإدارة التي تمارس السلطة النقدية باختلاف التنظيم القانوني للفعاليات الاقتصادية والمالية في دول العالم، ولكنها تنحصر بصورة عامة في المصرف المركزي والخزينة العامة، وتتقسم الإيرادات النقدية للدولة إلى قسمين: (1) سندات الخزينة، (2) اصدار النقد⁽⁴⁾.

ذ. **اليانصيب العام** يرى بعض علماء المالية العامة ان حصيللة اليانصيب العام، تعد احسن المصادر لتمويل النفقات العامة وأقلها عبئا على افراد المجتمع، و يستند مؤيدو هذا الرأي إلى ان الكثير من الأفراد يميلون بطبيعتهم إلى الاشتراك في المراهنات و ألعاب اليانصيب، وانهم سيقومون بإشباع ميولهم، سواء اصدرت الدولة يانصيب عام ام لم تصدر، فانه من الافضل ان تقوم الدولة

(1) نصت المادة (5) من قانون رقم 7 لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة بأنه "يحدد قانون الموازنة العامة وسائل استخدام فائض الموازنة أو تمويل العجز، ويمول عجز الموازنة العامة بواسطة تخفيض النفقات أو زيادة الإيرادات أو بواسطة اقتراض محلي أو خارجي".

(2) عمارة، مرجع سابق، ص 56-57.

(3) خليل واللوزي، مرجع سابق، ص 293.

(4) الشلة، مرجع سابق، ص 27-28.

بإصدار أوراق اليانصيب، فتحصل بذلك على اموال بعض السفهاء لتمويل نفقاتها العامة، وتكون بذلك قد حولت هذه الاموال إلى انفاق أكثر رشدا يعود على المجتمع⁽¹⁾.

المطلب الثاني: الموازنة العامة ومراحلها

الفرع الأول: الموازنة العامة

أولاً: مفهوم الموازنة العامة

كان لمفهوم الموازنة في الفكر التقليدي طابع مالي صرف، فهي تقتصر على تقدير النفقات والإيرادات وإجازة جبايتها وانفاقها، انعكاساً لدور الدولة الحارسة حيث كان دورها محدداً بحفظ الأمن والدفاع الخارجي والقضاء والنشاط الاقتصادي متروك للأفراد وعن طريق قوانين يتحقق التوازن الاقتصادي⁽²⁾، فالموازنة وسيلة لتغطية السياسات المالية للحكومة، وهي مؤشر لبرنامج الحكومة المالي، أو هي برنامجها العملي معبراً عنه بالأرقام، وليست الموازنة مجرد أرقام حسابية، ولكن بوسائل متعددة تغوص إلى أعماق وجذور رفاهية الأفراد، وعلاقات الطبقات، وبالإضافة إلى ذلك، فإن الموازنة بشكلها المتكامل تقع في قلب العملية السياسية⁽³⁾.

وهناك العديد من التعريفات للموازنة العامة، فيعرفها الجنابي بأنها "خطة تتضمن تقديراً لنفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة قادمة، غالباً سنة، ويتم هذا التقدير في ضوء الأهداف التي تسعى إليها السلطة السياسية"⁽⁴⁾، وهي في تعريفها الضيق بحسب خليل واللوزي (1999، ص 300) "بيان مجاز يتضمن على تقدير بالإيرادات مساوياً لتقدير النفقات العامة"، ويتضمن المعنى الدقيق للموازنة تفاصيل مختلفة حول الإيرادات والضرائب إلى جانب النفقات والمصروفات التي تتقدم بها السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة وتفرضها على السلطة التشريعية التي تمتلك حق رفضها أو

(1) الشلة، مرجع سابق، ص 29.

(2) طاقة، محمد، العزاوي، هدى، 2007، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص 167.

(3) المهائني والخطيب، مرجع سابق، ص 365.

(4) الجنابي، طاهر، علم المالية العامة والتشريع المالي، جامعة بغداد، د ت، ص 101.

طلب التعديل فيها، وهي بجوهرها تتضمن جانبين هما: الإيرادات والنفقات، وعليه، فإن الموازنة العامة للدولة ما هي إلا بيان للنشاط الاقتصادي الحالي العام للدولة وعلاقته بالاقتصاد الوطني⁽¹⁾.

وتعرف المادة (1) من قانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية الموازنة العامة بأنها "برنامج مفصل لنفقات السلطة الوطنية وإيراداتها لسنة مالية معينة ويشمل التقديرات السنوية لإيرادات السلطة الوطنية والمنح والقروض والمتحصلات الأخرى لها والنفقات والمدفوعات المختلفة"، وتضيف المادة (19) تعريفاً آخر فتبين أن الموازنة العامة هي "الأداة المالية الأساسية وبرنامج عمل السلطة الوطنية التفصيلي للنفقات والإيرادات لمختلف النشاطات المقدرة لسنة مالية معينة لتحقيق الأهداف والسياسات المالية والاقتصادية والاجتماعية، وما لم يكن هناك استثناء بحكم القانون أو اتفاقية دولية أو عقد قانوني، فإن الموازنة العامة تحتوي على الصندوق الموحد وكل الصناديق الخاصة".

يتضح من التعريفات السابقة أن الموازنة العامة هي برنامج عمل الدولة المالي والذي تنفذه السلطة التنفيذية ويعكس بدوره دور الحكومة في الاقتصاد، كما ويعكس الالتزامات التي أوجبتها الحكومة على نفسها من خلال البنود التي ضمنتها لمشروع قانون الموازنة الذي تقدمت به إلى السلطة التشريعية والذي يعتبر وثيقة رسمية بعد اعتماده من المجلس التشريعي، وكذلك يبين التعريفان أن الموازنة العامة لها أهداف واضحة اجتماعية واقتصادية ومالية تسعى إلى تحقيقها.

ثانياً: الطبيعة القانونية للموازنة العامة

يتوجب علينا التمييز بين الموازنة وبين قانونها، فتتولى السلطة التنفيذية مهمة اعداد وتحضير الموازنة في معظم دول العالم وتقوم من ثم بعرضها على السلطة التشريعية تمهيداً لاعتمادها⁽²⁾، وفي فلسطين تتولى الإدارة العامة للموازنة العامة التابعة لوزارة المالية الفلسطينية عملية تحضير

(1) عبد الحميد، عبد المطلب، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2005، ص 52.

(2) الجنابي، مرجع سابق، ص 105.

وأعداد الموازنة العامة للسلطة الوطنية وكذلك موازنات المؤسسات⁽¹⁾، أما قانون اعتماد الموازنة العامة الذي يتبع عرض الموازنة العامة فهو عمل تشريعي من الناحية الشكلية فقط، وأما موضوعياً، فهو عمل إداري يخلو من أي قواعد عامة مستحدثة، ولا يمنح الحكومة سلطة أو حقاً لم يكن قائماً في القوانين السارية، كون الإيرادات التي تحصلها الحكومة وتتفقها هي نتيجة قوانين قد سبق سنّها وتطبيقها، وحتى يكون عمل الحكومة من تحصيل إيرادات وانفاق قانونياً، فإنه يتوجب عليها أخذ موافقة السلطة التشريعية على الموازنة التي تتضمن بياناً لطرق ومصارف الانفاق الحكومي كما هو مقدر في الموازنة، وقد تقوم السلطة التنفيذية بإضافة قوانين تتضمن فرض ضرائب جديدة ضمن بنود الموازنة تعتبر تشريعات في مضمونها⁽²⁾.

ثالثاً: القواعد الأساسية لإعداد الموازنة العامة

اتفق علماء المالية العامة، على أن إعداد الموازنة العامة للدولة يجب أن يخضع لمجموعة من القواعد، تهدف إلى وضع الموازنة في صورة واضحة، كي يسهل على السلطة التشريعية تفهمها، ومن ثمّ فرض الرقابة على تنفيذها. كما تهدف هذه القواعد، كذلك، إلى أن تكون الموازنة العامة معبرةً تعبيراً صادقاً عن النشاط المالي للدولة. فضلاً عن أن هذه القواعد تجنب الحكومة الخطأ، وتقلل من احتمالات الإسراف، لاسيما في حالة زيادة الإيراد على الإنفاق، وهناك خمس قواعد أساسية للموازنة العامة هي:⁽³⁾

أولاً: قاعدة السنوية

تقضي هذه القاعدة أن يتم إعداد الميزانية كل عام على أساس سنوي. تعتبر سنة واحدة فترة مثالية للميزانية لأنها فترة مثالية يمكن للسلطة التشريعية من خلالها منح السلطة المالية للسلطة التنفيذية ومراقبة أداء السلطة التنفيذية ومدى تقيدها بالبند التي تضمنتها الموازنة، ويعتبر تحديد مدة

(1) الإدارة العامة للموازنة العامة، وزارة المالية، منشور بتاريخ 3 توز 2011، مسترد من: http://www.mof.gov.ps/index.php?option=com_content&view=article&id=5:2011-07-03-09-45-23&catid=18&Itemid=175&showall=&limitstart=11، تاريخ الدخول: 2018/12/20، الساعة 8:10م.

(2) الجناي، مرجع سابق، ص 105.

(3) الوادي، محمود، زكريا، عزام، 2007، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص 159.

للموازنة حيويًا لاكتسابها صفة الدورية، وقد استقر الفكر المالي على سنوية الموازنة لاعتبارات منها ضمان الدقة في التقديرات الموضوعة، وفعالية التخطيط الاقتصادي، وخفض العبء الاقتصادي والإداري المبذولين في عملية اعداد الموازنة، وتسهيل عملية التنسيق بين الموازنة العامة وغيرها من الحسابات العامة والخاصة.⁽¹⁾

ثانياً: قاعدة الوحدة

تقوم هذه القاعدة على مبدأ إدراج الدولة لكافة تقديرات إيراداتها التي تتوقع الدولة الحصول عليها خلال فترة زمنية محددة غالباً ما تكون سنة مالية واحدة، وكذلك إدراجها للنفقات والمصروفات التي يتوقع انفاقها خلال السنة ذاتها في موازنة واحدة، وفي هذه الحالة تعتمد الدولة مبدأ الموازنة الموحدة، في حين تعتبر الدولة معتمدة على مبدأ تعدد الموازنات إلى عمدة إلى توزيع الإيرادات والنفقات المتوقعة تبعاً لطبيعة المؤسسات أو النفقات العامة، ويتميز مبدأ وحدة الموازنة مقارنة بتعدد الموازنات أنه يسهل التعرف إلى مركز الدولة المالي وكذلك ييسر عملية تصديق السلطة التشريعية ممثلة بالمجلس التشريعي في فلسطين على مشروع قانون الموازنة العامة والمقارنة والمفاضلة بين أوجه الانفاق المختلفة⁽²⁾، وهنا ينبغي عدم الخلط بين الموازنة متعددة الوثائق والموازنة المتعددة، ففي إنجلترا، على سبيل المثال، تقدم الموازنة في وثائق متعددة ولكنها في جوهرها تتبع مبدأ الموازنة الموحدة، حيث إن تقديم الموازنة وعرضها في زوايا مختلفة لا يسقط عنها شموليتها، فهذه الموازنات أيضاً تتضمن إيرادات ونفقات الدولة.⁽³⁾

ثالثاً: قاعدة العمومية

ويطلق عليها البعض اسم الشمول، ذلك أنها تستلزم إدراج جميع إيرادات ونفقات الدولة مهما قل شأنها دون اجراء مقاصة بينها، والهدف من ذلك تحقيق رقابة فعالة على موارد الدولة واستخداماتها، وتتضمن هذه القاعدة ادراج كل إيراد ونفقة للمرفق العام بغض النظر عن حجمه في

⁽¹⁾ عبد الحميد، مرجع سابق، ص 72-74.

⁽²⁾ خليل واللوزي، مرجع سابق، ص 307.

⁽³⁾ عبد الحميد، مرجع سابق، ص 79.

الموازنة العامة، فلا يسمح بخصم نفقات المرفق من إيراداته، ولهذه القاعدة ميزات أبرزها سهولة تتبع إيرادات ونفقات الحكومة من قبل السلطة التشريعية، وتسهم في ترشيد الانفاق الحكومي ومحاربة التبذير والاسراف ذلك أن إدراج كافة الإيرادات والنفقات دون استثناءات يعطي رقابة داخلية أدق على عمليات الحكومة والسلطة التنفيذية، وهي بذلك تساعد في ضبط النشاط المالي للدولة في مختلف جوانبه⁽¹⁾.

رابعاً: قاعدة عدم التخصيص

تستند هذه القاعدة إلى عدم جواز تخصيص إيراد معين لنفقة أو مصروف معين، وإنما يتم جمع كافة الإيرادات دون تخصيص أي منها في قائمة واحدة يقابلها قائمة النفقات مجتمعة، وتتسم هذه القاعدة بخصائص تسهم في تشديد رقابة السلطة التشريعية على أوجه الانفاق الحكومي ومصارف الإيرادات العامة، كما أن السماح للسلطة التنفيذية بتخصيص مصروف أو نفقة معينة من إيراد محدد لأداء خدمة مخصصة قد يؤدي إلى زيادة في النفقات عن الإيرادات كما قد تؤدي إلى الاسراف في حالة زيادة الإيرادات عن النفقات، فضلاً عن أن اتباع هذه القاعدة يسمح للمجتمع بالحصول على أكبر درجة اشباع من الحاجات العامة، ويحد بالتالي من المطالب الفئوية، فالإخلال بهذه القاعدة قد يؤدي إلى ظهور فائض أو عجز في العمليات الحكومية المختلفة، فتطبيقها ينتهي إلى ترشيد في الانفاق العام⁽²⁾.

خامساً: قاعدة التوازن

ويقصد بهذه القاعدة أن تتساوى وتتعاود إيرادات الدولة مع نفقاتها، ولكن في حالة عدم تساوي الإيرادات مع النفقات فإن الموازنة تعتبر غير متوازنة، ما يؤدي إلى حدوث فائض في الموازنة وذلك عندما تكون الإيرادات أكبر من النفقات، ولكن تعتبر الموازنة تعاني عجزاً إذا كانت النفقات أعلى من الإيرادات⁽³⁾.

(1) عبد الحميد، مرجع سابق، ص 90.

(2) عبد الحميد، مرجع سابق، ص 91-93.

(3) خليل واللوزي، مرجع سابق، ص 312-313.

الفرع الثاني: مراحل اعداد الموازنة العامة

تعتبر الموازنة خطة كاملة متجانسة تجمع بين طياتها كافة الأنشطة السياسية والاجتماعية والاقتصادية للدولة، وتعتبر عنها بصيغة منفردة لكل قطاع، فإعداد تلك الموازنة يتطلب ولا ريب تعاضد كافة الفعاليات التنظيمية المالية لكل مؤسسات ووزارات الدولة، حتى نخلص إلى خطة مالية متجانسة الأطراف واضحة المعالم محددة الأبعاد، وبما أن الحكومة هي المسؤولة عن تنفيذ الموازنة فإنها ولا شك الأقدر على إعدادها بدقة وعناية.⁽¹⁾

وللوزارات دور في اعداد الموازنة، حيث يبدأ عمل الوزارات في إعداد بياناتها المالية قبل بدء السنة بفترة كافية تقدر بين ستة وثمانية أشهر، وهذا بناء على تعميم يصدره وزير المالية فور المصادقة على موازنة السنة المالية، فإذا تأخر مثلاً التصديق تأخر التعميم وتأخرت بالتالي عملية إعداد الموازنة، وقد أعطى وزير المالية حرية كبيرة في إصدار التعميم يقوم كل وزير بإبلاغه إلى الدوائر المختصة لوضع جداول نفقاتها استناداً إلى حاجاتها المالية والتوقعات المستقبلية مرفقة بالوثائق وتودع هذه الوثائق في ديوان الوزير أو محاسب الإدارة، ثم تعرض على الوزير بعد تجميعها لكي يعدلها أو يبقيها على حالها، وله مطلق الصلاحيات وكامل القدرة على التحكم بكل شاردة وواردة في التقرير، قبل رفعه إلى وزارة المالية مشفوعاً بأسباب الفروق مع الموازنة السابقة، وتجدر الإشارة إلى أن جميع الأرقام التي تتضمنها الموازنة، سواء في جهة الإيرادات أو في جهة النفقات تكون تقديرية.⁽²⁾

يشمل اعداد الموازنة العامة مراحل خمسة متميزة فيما بينها، وهذه المراحل هي: مرحلة التوجيه، ومرحلة الاعداد، ومرحلة الإجازة، ومرحلة التنفيذ، ومرحلة الرقابة، وهي المرحلة الختامية.

يتولى مجلس الوزراء تكليف دائرة الموازنة العامة بإعداد الموازنة، ويتم ذلك في ضوء الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية التي يقوم مجلس الوزراء بوضعها بعد دراسة الأوضاع الاقتصادية

(1) شباط، يوسف، المالية العامة: الكتاب الثاني: موازنة الدولة العامة، منشورات جامعة دمشق، 1994، ص 23.

(2) شباط، يوسف فندي، إعداد الموازنة العامة للدولة علماً وعملاً: دراسة مقارنة، مجلة الأمن والقانون، أكاديمية شرطة دبي مج 9، ع1، 2001، ص 182.

والاجتماعية والسياسية والمالية القائمة، حيث يقوم المجلس بترجيح جوانب الانفاق التي يتم زيادتها أو تقليصها وكذلك تحديد جوانب الإيرادات التي قد تتغير في ارتفاع أو انخفاض، ومثال ذلك، أن المجلس قد يعطي الأولوية لرفع الانفاق التحويلي الاجتماعي بزيادة مدفوعاته على حساب نفقات ومصروفات أخرى، وتنفيذ هذه الأهداف في وجه صحيح ومحدد يستوجب أداة مالية هي الموازنة العامة، فبناء على دراسة مجلس الوزراء للأوضاع الراهنة يقوم بإصدار توجيهاته وتوصياته إلى وزارة المالية والتي بدورها تقوم بإصدار تعليماتها إلى مختلف الوزارات والمؤسسات العامة لإكمال التقديرات لكل وزارة أو مؤسسة خلال فترة محددة.⁽¹⁾

ويعتبر اعداد الموازنة عملاً ادارياً بحثاً تتولى مسؤوليته السلطة التنفيذية ممثلة في وزارة المالية، وسبب إناطة هذه المهمة بالسلطة التنفيذية أنها الاقدر والأكثر فاعلية في تنسيق بنود الموازنة العامة، ولو كانت هذه المهمة قد تُركت للسلطة التشريعية، فربما قد بالغت في تقديراتها لإرضاء الناخبين، وأيضاً، فإن السلطة التنفيذية ممثلة بالحكومة هي الجهة التي ستقوم بتنفيذ الموازنة، وعليه، فمن الطبيعي أن تتولى مهمة اعدادها حيث ستعمل على أن لا تكون مجانية للصواب والواقع ذلك أن الحكومة هي المسؤولة عن تسيير المرافق العامة.⁽²⁾

(¹) خليل واللوزي، مرجع سابق، ص 321-322.

(²) عبد الحميد، مرجع سابق، ص 127.

الفصل الثاني

الدور الرقابي للمجلس التشريعي على المال العام وحمايته

يعتبر دور المجلس التشريعي اساسي وهام في مراقبة المال العام، وسواء كانت الرقابة عند اعتماد الميزانية العامة للدولة التي تمثل الرقابة السابقة او الرقابة اللاحقة عند مراجعة الحسابات الختامية، وسوف نتناول في هذا الفصل في مبحثين، ويتعلق المبحث الاول بالدور الرقابي للمجلس التشريعي من خلال دراسة دوره في مراجعة الحسابات الختامية في المطلب الاول، ودور لجان الاشراف ومتابعة الانفاق الحكومي في المطلب الثاني، اما المبحث الثاني يتناول حماية المال العام من سوء التصرف في المال العام بالمطلب الاول، والحماية الجزائية والمدنية المقررة للمال العام في المطلب الثاني.

المبحث الأول: الدور الرقابي للمجلس التشريعي على المال العام

عند دراسة الدور الرقابي للمجلس التشريعي على المال العام، يقتضي دراسة دور المجلس التشريعي في مراجعة الحسابات الختامية للوقوف عليها وتوضيح ما يترتب عليها من احكام في الحالة الفلسطينية، ودراسة دور لجان الاشراف ومتابعة الانفاق الحكومي للموازنة العامة، ونظرا للحالة الفلسطينية الخاصة فإنه تتسم حماية المال العام من قبل السلطة التشريعية في حالة توقف مؤقت، لذلك يقتضي علينا دراسة هذا الدور فيما لو كانت السلطة التشريعية تقوم بدورها في الرقابة على المال العام، ودراسة ما يتم خسارته نتيجة هذا الغياب.

المطلب الاول: مراجعة التقارير الختامية للموازنة الحكومية

تلعب البرلمانات المنتخبة وفق انتخابات حرة ونزيهة و دورية دورا اساسيا في مراجعة التقارير الختامية للموازنة الحكومية، وذلك استنادا الى قوة التفويض الممنوح لها من قبل الشعب، وللدور المناطة لها وفق الدستور والقانون.

ويمكن تعريف الحسابات الختامية "بأنها سجّل حسابي تفصيلي تسجل فيه كافة المبالغ التي قامت الدولة بأنفاقها فعليا على مختلف أوجه الانفاق الحكومي، وكافة المبالغ التي قامت بتحصيلها، من

مختلف المصادر الإيرادية، وخلال فترة زمنية ماضية عادةً سنة⁽¹⁾، وتتبع أهمية الحسابات الختامية من كونها أداة رقابية هامة لتعزيز الشفافية وتفعيل المساءلة في إدارة المال العام والحفاظ عليه ومنع فرص الفساد، في حين عرف قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية في المادة 19 الموازنة العامة بأنها الأداة المالية الأساسية وبرنامج عمل السلطة الوطنية التفصيلي للنفقات والإيرادات لمختلف النشاطات المقدرة لسنة مالية معينة لتحقيق الأهداف والسياسات المالية والاقتصادية والاجتماعية، وما لم يكن هناك استثناء بحكم القانون أو اتفاقية دولية أو عقد قانوني، فإن الموازنة العامة تحتوى على الصندوق الموحد وكل الصناديق الخاصة.

ووجه الشبه بين الحساب الختامي وبين الموازنة العامة يتمثل في ان الفترة الزمنية التي يعد فيها تعادل تماما الفترة الزمنية التي تعد عنها موازنة الدولة، حيث أن اي موازنة عامة يتعين ان يكون لها حساب ختامي، كما التقسيمات الواردة بالحساب الختامي ومدلولات ومسميات تلك التقسيمات يتعين أن تتماثل تماما مع تلك الواردة بموازنة الدولة، بالإضافة الى ما سبق فإن كل منهما يتم اعتماده من السلطة التشريعية.

وبالرغم من أوجه الشبه السابق الاشارة اليها الا أن طبيعة الأرقام الواردة في كل منهما مختلفة تماما حيث تكون ارقاما تقديرية تتعلق بالمستقبل في الموازنة العامة، وارقاما فعلية تتعلق بالماضي في الحساب الختامي، وهذا الاختلاف في الارقام يصاحبه اختلاف في الوظائف والفوائد المتحققة من اعداد كل من الموازنة العامة والحساب الختامي، بالإضافة الى ان اعتماد وفحص السلطة التشريعية للميزانية قبل اقرارها يمثل رقابة سابقة على التنفيذ، اما فحص الحسابات الختامية للميزانية ومراجعتها من السلطة التشريعية يعتبر رقابة لاحقة على التنفيذ.

(¹) الخصاونة، محمد، المالية العامة، ط1، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، 2014، ص 156.

الفرع الاول: فوائد اعداد الحسابات الختامية والموازنة العامة

هناك فوائد متوقعة من اعداد كل من الحساب الختامي والموازنة العامة تتمثل فيما يلي:

1. يعد الحساب الختامي اداة من ادوات الرقابة على النشاط الحكومي، فمن خلال البيانات الواردة فيه سوف تتأكد السلطة التشريعية من مدى التزام السلطة التنفيذية بما اقرته وأجازته السلطة التشريعية من نفقات.

2. يعد وسيلة لمتابعة تنفيذ ما اعتمدته السلطة التشريعية من برامج وسياسات تتعلق بنفقات الدولة وايراداتها من مختلف المصادر الفعلية.

3. يعد وسيلة لاكتشاف نقاط الضعف والقوة في الاداء الحكومي فهو وسيلة لتقييم الاداء الحكومي في مختلف المجالات والأنشطة المقررة في الموازنة.

4. يساعد على تصويب تقديرات الموازنة العامة في السنوات المقبلة، فبناء على دراسة النتائج الواردة في الحساب الختامي يمكن تعديل وتصحيح ارقام الموازنة العامة في السنوات المقبلة، وبالتالي من المتوقع ان تقل احتمالات الخطأ في تقديرات الموازنة.

اما فوائد اعداد الموازنة العامة للدولة تتمثل فيما يلي:

1. اداة تخطيط وتنبؤ بحجم النشاط الحكومي في الأجل القصير وتحديدًا في السنة القادمة، وما تنوي الحكومة تنفيذه من سياسات مختلفة في الفترة المقبلة، فمن خلال الموازنة العامة للدولة يمكن التعرف على سياسة الدولة في الانتاج والتوزيع والتصدير والاستيراد وغير ذلك من الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والادارية لتحقيق اهداف معينة⁽¹⁾.

2. تساعد الموازنة العامة على معرفة حجم وعدد برامج الأنفاق الحكومي وتوزيعاتها بين المناطق الجغرافية المختلفة والقطاعات الاقتصادية المختلفة، وبالتالي يمكن معرفة مؤشرات عن حجم النمو الاقتصادي في القطاعات المختلفة (زراعة، صناعة، خدمات، الخ..) والنمو الاقتصادي في

(1) القيسي، اعداد حمود، المالية العامة والتشريع الضريبي، ط 2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998، ص 89.

المناطق الجغرافية المختلفة، وتساعد السلطة التشريعية على رقابة النشاط الحكومي وتقييم اداء الوحدات الحكومية واكتشاف مواطن الهدر والاسراف في هذا النشاط، اي انها وسيلة تستخدمها السلطة التشريعية لنقد واختبار عمل السلطة التنفيذية.

3. يمكن اعداد العديد من أشكال الموازنات العامة بحيث يعكس كل منها قدرة اكبر على تحقيق وظيفة معينة، كوظيفة التخطيط والتنبؤ وترشيد الأنفاق العام " موازنة التخطيط والبرمجة"، و وظيفة الرقابة الحسابية " ميزانية البنود والاعتمادات"، والرقابة التقييمية التي تشمل تقييم الاداء للوحدات الحكومية " الموازنة الصفرية " وغيرها⁽¹⁾.

وبصفة عامة فإن اهمية الموازنة العامة تكمن في ارتباطها الوثيق بالاقتصاد القومي وتحقيقها لأهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي هي ليست تقدير لنفقات الدولة وايراداتها فحسب، بل وتساعد السلطة التشريعية على تحديد مدى التزام السلطة التنفيذية بدوائرها المختلفة بأصول وقواعد الموازنة العامة، ووسيلة ضغط تستخدمها السلطة التشريعية لحمل الحكومة على اتباع برنامج سياسي ومالي معين وصولا لتحقيق بعض الأهداف⁽²⁾.

وعندما يتم اعداد وتحضير الموازنة العامة للدولة يجب فحصها بواسطة المجلس التشريعي وتسمى هذه القاعدة " بقاعدة اسبقية الاعتماد على التنفيذ او مرحلة اعتماد الموازنة العامة"، فلكي تكتمل الموازنة لأركانها ومقوماتها لا بد من موافقة السلطة التشريعية عليها، وبذلك يكون شرطا لإجازة الميزانية هو اجازتها من المجلس التشريعي باعتباره ممثلا عن للشعب الذي يتحمل الضرائب التي هي من اهم مصادر تمويل الموازنة بالإضافة الى حق المجلس التشريعي بمتابعة تنفيذ الموازنة خلال السنة المالية⁽³⁾.

(1) الزبيدي، عبد الباسط علي جاسم، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها، ط1، المكتب الجامعي الحديث، العراق، 2014، ص157.

(2) القيسي، اعاد حمود، مرجع سابق، ص91.

(3) الاحول، فتحي محمد، الرقابة على اموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة دراسة تطبيقية، د ط، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2016، ص 163.

ولا بد من الإشارة الى ان مراحل اصدار الموازنة تمر بما يلي:

أ- يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بداية السنة المالية، حيث يقدم مجلس الوزراء في الأول من تشرين الثاني/ نوفمبر الموازنة العامة المقترحة للسنة المالية القادمة للمجلس التشريعي لمراجعتها وإقرارها وإصدارها في قانون الموازنة العامة السنوي، ويقدم وزير المالية تقريراً إلى المجلس التشريعي بشأن مشروع قانون الموازنة العامة الجديدة متضمناً السياسة المالية المتبعة والمرتكزات الأساسية للمشروع⁽¹⁾.

ب- يحيل المجلس التشريعي المشروع إلى لجنة الموازنة والشؤون المالية لدراسته وإبداء الرأي فيه تفصيلاً وترفع توصياتها بشأنه إلى المجلس، ويقدم رئيس لجنة الموازنة والشؤون المالية تقريراً إلى المجلس التشريعي بملاحظات اللجنة بشأن ما ورد في مشروع قانون الموازنة العامة وما ورد في تقرير الوزير توطئة لاستكمال إجراءات إقرار مشروع قانون الموازنة العامة الجديدة⁽²⁾.

ج- يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة على ضوء تقرير اللجنة وتوصياتها فيقر المشروع بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة أو يعيده إلى مجلس الوزراء في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمها إليه مصحوباً بملاحظات المجلس التشريعي لإجراء التعديلات المطلوبة وإعادةه إلى المجلس التشريعي خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ الإحالة لإقرارها.

د- يتم التصويت على الموازنة باباً باباً.

هـ- لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الموازنة إلا بموافقة المجلس التشريعي.

وإذا لم يتيسر إقرار مشروع قانون الموازنة العامة قبل بدء السنة المالية الجديدة يكون للوزارة سلطة تحصيل الإيرادات وفق الآليات والشروط والمعدلات المنصوص عليها في التشريعات المرعية

⁽¹⁾ المادة (31) من قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.

⁽²⁾ المادة (74) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000.

ويستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 12/1 (واحد من الإثني عشر) لكل شهر من موازنة السنة المالية المنصرمة بحد أقصى مدته ثلاثة أشهر⁽¹⁾.

ويستطيع المجلس التشريعي اجبار الحكومة على اجراء التعديلات في الموازنة من خلال رفض المجلس التشريعي الموافقة على مشروع الموازنة كما قدمته الحكومة وان هذا الرفض يعني عدم الثقة بالوزارة اذا لم تقدم مشروعا يتوافق مع طلبات المجلس التشريعي في التعديل⁽²⁾، حيث نلاحظ ان اقرار الموازنة في غالبية الدول يتم بواسطة البرلمان الا ان السلطة التنفيذية تلعب احيانا دورا بارزا في اقرار الميزانية، فقد يكون هناك اقرارا كاملا للميزانية من السلطة التنفيذية مع فحص السلطة التشريعية وموافقتها، او قد تكون مقترحات استشارية خاصة بالميزانية تبديها السلطة التنفيذية وتكون خاضعة لمبادرة وعمل السلطة التشريعية، وفي الانظمة الدكتاتورية يكون الدور الابرز للسلطة التنفيذية عند اقرار الميزانية، اما في الانظمة الديمقراطية يتعاضد دور السلطة التشريعية.

وقامت لجنة الموازنة بتقديم مشروع قانون الموازنة للسنة المالية 2006 وتم اقرار ثلاثة قوانين للعرض نفسه بالقراءات الثلاث للمجلس التشريعي لتجنب الصرف خارج اطار الموازنة العامة حيث سمح لمجلس الوزراء الحكومة العاشرة بقانونية الصرف قبل تقديم مشروع الموازنة العامة للسنة المالية 2006، وقد نص القانون الاساسي الفلسطيني في المادة (62) على أنه يجب عرض الحساب الختامي لميزانية السلطة الوطنية على المجلس التشريعي في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويتم التصويت عليه باباً باباً⁽³⁾.

ويكون المحاسب العام الجهة المسؤولة في وزارة المالية عن التخطيط المالي وتوقع التدفقات النقدية، والإدارة النقدية وتنظيم الترتيبات المصرفية للسلطة الوطنية، وإدارة مصادر التمويل المختلفة وتنظيمها ورقابتها وضبطها، وإدارة الحسابات المصرفية للسلطة الوطنية، وإدارة الأصول المالية

(1) المادة (3) والمادة (4) من قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.

(2) الاحول، فتحي محمد، مرجع سابق، ص166.

(3) المادة (62) من القانون الاساسي الفلسطيني وتعديلاته لسنة 2005

للسلطة الوطنية بشقيها المالية والثابتة، وإدارة الديون العامة، وإدارة الهبات والقروض، وتنفيذ الموازنة العامة للسلطة الوطنية والمحاسبة وإصدار التقارير⁽¹⁾.

فمن جانب هناك ضرورة التزام وزارة "المالية والتخطيط" بالأحكام القانونية الخاصة بالحسابات الختامية ومبادئ الشفافية، من خلال نشر البيانات المالية الدقيقة والكاملة في مواعيدها وعرضها على المجلس التشريعي، ومن جانب آخر هناك التزام يقع على أعضاء المجلس التشريعي بممارسة دورهم وفق القانون، كونهم الجهة الرئيسة المسؤولة عن مساءلة وزارة المالية عن الحساب الختامي، مشددين على ضرورة متابعة ومساءلة المسؤولين عن الانحرافات في التقارير المدققة للحسابات الختامية، وتتبع أهمية الحسابات الختامية لكونها واحدة من أدوات الرقابة على النشاط الحكومي، الذي تتأكد من خلاله السلطة التشريعية من مدى التزام السلطة التنفيذية بما أقر واجيز من نفقات لتنفيذ ما اعتمد من برامج وسياسات تتعلق بنفقات الدولة وإيراداتها في مختلف المجالات والأنشطة المقررة في الموازنة.

ويفرض القانون على وزارة المالية ان تقوم بأعداد تقرير في نهاية كل ربع سنة منفصلاً ومحللاً لوضع الموازنة ويتضمن التقرير التطورات المالية واتجاهات حركة الإيرادات والنفقات مقارنة مع التوقعات وكذلك تفسير الانحرافات الهامة وتحليل تدفق النقد وتأثير هذه التطورات على الوضع المالي العام للسلطة الوطنية ويستعرض اقتراحات الإجراءات التصحيحية المناسبة لاستعادة التوازن المالي ويقدم الوزير هذا التقرير لكل من مجلس الوزراء والمجلس التشريعي⁽²⁾.

(1) المادة (3) من قرار بقانون رقم (3) لسنة 2008م بشأن تعديل قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998م

(2) المادة (52) من قانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.

الفرع الثاني: اطراف العلاقة بالحسابات الختامية

ان اطراف العلاقة في الحسابات الختامية لهم دور متكامل في اعداد ومراجعة هذه الحسابات لتحقيق الغايات المرجوة منها، ويتمثل هؤلاء الاطراف في وزارة المالية وديوان الرقابة المالية والادارية والمجلس التشريعي التي سوف نتناول كل منها.

أولاً: وزارة المالية

حيث يقع عليها العائق ومسؤولية اعداد الحسابات الختامية وفقاً للقانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة، حيث نصت المادة (66) "على أساس الحسابات التمهيدية المعدة بموجب المادة (65) تعد الوزارة مسودة الحساب الختامي وتقدمها إلى مجلس الوزراء للاعتماد والإحالة إلى المجلس التشريعي خلال سنة من نهاية السنة المالية للإقرار، كما وترسل نسخة من المسودة إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية"⁽¹⁾، وتضع الوزارة نظاماً للتدقيق المالي الداخلي لضمان الاستخدام الملائم والاقتصادي للموارد العامة ولضمان التزام كل الوزارات والمؤسسات العامة ووحداتها بالإنفاق وفق التشريعات المالية المرعية ويكون للوزارة سلطة التدقيق في أي وقت على السجلات المحاسبية للإيرادات والنفقات لكل الوزارات والمؤسسات العامة والصناديق الخاصة، و تصدر الوزارة تعليمات دائمة لقفل وتحضير الحسابات الختامية للوزارة والمؤسسات العامة والصناديق الخاصة، وانسجاماً مع هذه التعليمات تعد الوزارات والمؤسسات العامة والصناديق الخاصة كشوفاً نهائياً للإيرادات والنفقات ضمن مجال إدارتها، وتقدم إلى الوزارة.

وهناك احكاماً قانونية لازمة تفيد بوجوب اعداد وزارة المالية والتخطيط للحساب الختامي للموازنة العامة في غضون فترة أقصاها عام من انتهاء السنة المالية، وتقديم الحساب للجهات ذات

(1) المادة (66) من قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، وقد نصت المادة (65) من ذات القانون على انه " تعد الوزارة حسابات موحدة تمهيدية للمعاملات العامة وتقدمها إلى مجلس الوزراء في غضون ستة أشهر من أقفال السنة المالية، وتبين الحسابات ضمن أشياء أخرى أرصدة الافتتاح والأقفال للصندوق الموحد والصناديق الخاصة وتفاصيل العمليات المالية التي تمت لمواجهة العجز المالي "أن وجد" وصافي الدين العام المحلي والأجنبي، وتذكر الحسابات أيضاً القروض المعطاة خلال السنة والالتزامات المرتبطة بها والنتيجة عنها".

الصلة، وكذلك قيام ديوان الرقابة المالية والإدارية بالتدقيق على الحساب الختامي وفقا للمعايير المعتمدة دوليا، وإصداره ونشره خلال 6 اشهر من اصدار الحساب الختامي.

وحتى يكتمل الدور الرقابي على المال العام، ويتم التأكد من التزام الحكومة بالموازنة التي وافق عليها المجلس التشريعي لا بد من تقديم الحساب الختامي والا فلا معنى للموازنة اذا لم تلتزم بها الحكومة، ولم يحدث هذا طوال عشرة سنوات من 1996_2006 الا مرة واحدة عندما قدمت الحكومة الحساب الختامي لسنة 1997 وذلك في منتصف 1999 أي متأخر ستة شهور عن ما حدده القانون الاساسي، وقد اقره المجلس التشريعي في 2000/5/17 أي بعد سنة من استلامه⁽¹⁾.

والإشكالية التي تواجه وزارة المالية تتمثل بعدم قدرتها على تقديم الحسابات الختامية للسنوات التي لا تقع ضمن إطار عملها، وذلك لعدم توفر كامل المعلومات لغياب الأشخاص الذين كانوا في مراكز المسؤولية في حينها، وايضا وجود إشكالية في تنفيذ الاحكام القانونية المتعلقة بإعداد الحساب الختامي للموازنة العامة، تتمثل في عدم اصدار الحسابات الختامية من قبل وزارة المالية في موعدها الذي نص عليه القانون الأساسي، والقوانين الأخرى ذات الصلة.

ومن خلال مراجعة الموقع الإلكتروني الخاص بوزارة المالية⁽²⁾ فإن آخر حساب ختامي منشور هو الحساب الختامي للموازنة العامة 2009، ومن خلال مراجعة التقارير المنشورة لديوان الرقابة المالية والإدارية فإن آخر تقرير مدقق للحساب الختامي هو للعام 2011، علما بأنه - وتبعاً للأحكام القانونية ذات الصلة - يجب ان تكون وزارة "المالية والتخطيط" قد أصدرت الحسابات الختامية للأعوام 2012-2013-2014-2015، وكذلك وبناء عليه يجب ان يكون ديوان الرقابة قد دقق تلك التقارير وأصدرها للأعوام 2012-2013-2014.

(1) حرب، جهاد وابو دية، احمد، حالة السلطة التشريعية، رام الله : ائتلاف امان، 2007، ص8.

(2) الموقع الإلكتروني الخاص بوزارة المالية <http://www.pmf.ps/pmf/index.php>، آخر زيارة 2019/1/29 الساعة 10.31 مساء.

ثانياً: ديوان الرقابة المالية والإدارية

يكون دور ديوان الرقابة المالية والإدارية بعد استلام الحساب الختامي من وزارة المالية، والمادة (32) نصت على أن " تقدم وزارة المالية إلى الديوان تقريراً نهائياً كل ربع سنة مفصلاً ومحللاً لوضع الموازنة العامة ويتضمن التقرير التطورات المالية واتجاهات حركة الإيرادات والنفقات مقارنة مع التوقعات وكذلك تفسير الانحرافات الهامة وتحليل تدفق النقد وتأثير هذه التطورات على الوضع المالي العام للسلطة الوطنية، ويستعرض اقتراحات الإجراءات التصحيحية المناسبة لاستعادة التوازن المالي"⁽¹⁾، فلقد نصت المادة (34) من ذات القانون على أن "على أساس الحسابات التمهيدية المعدة بموجب المادة (33) تعد وزارة المالية مسودة الحساب الختامي وتقدمها إلى الديوان خلال سنة من نهاية السنة المالية لدراستها ورفع ملاحظاته بشأنها إلى المجلس التشريعي"، حيث يعمل على تدقيق البيانات الواردة فيه، مبدئياً مجموعة من الملاحظات والإيضاحات المطلوبة، استناداً إلى التدقيق الذي قام به تبعاً للمعايير الدولية للأجهزة الرقابية العليا والتي تتطلب التقيد بمتطلبات قواعد السلوك المهني، والقيام بتخطيط وإجراء التدقيق للحصول على تأكيد معقول، فيما إذا كانت البيانات المالية خالية من الأخطاء الجوهرية على الصعد القانونية والفنية والإجرائية، وقد نصت المادة (18) من قانون تنظيم الموازنة العامة على أن "يقوم ديوان الرقابة المالية والإدارية بمراقبة إيرادات ونفقات الوزارات والمؤسسات العامة والمؤسسات والهيئات المحلية والصناديق الخاصة وطرق تحصيلها وصرفها وعليه تقديم تقريراً سنوياً شاملاً للرئيس والمجلس التشريعي تتضمن جميع الملاحظات والآراء والمخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها".

ويتضمن التقرير الذي يصدره ديوان الرقابة المالية والإدارية بعد تدقيق الحساب الختامي للسلطة الوطنية الفلسطينية والذي تصدره وزارة المالية وفقاً لأحكام القانون ابداء الرأي من قبل ديوان الرقابة على البيانات الواردة في الحساب لختامي وفقاً للمعايير الدولية للأجهزة الرقابية العليا (معايير الأنتوساي ISSAI، ومعايير التدقيق الدولية)⁽²⁾.

⁽¹⁾ المادة (32) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004.

⁽²⁾ تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية، 2015، ص 39.

بالإضافة الى انه قد نص في المادة (149) فقرة 6 من قرار مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005 الخاص بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة على ان تعد الوزارة مسودة الحسابات الختامية وتقدمها إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية خلال سنة من نهاية السنة المالية، كما تعد الحساب الختامي للسلطة الفلسطينية متضمناً كافة البيانات التي تعكس إيراداتها ونفقاتها الفعلية للسنة المالية المنتهية⁽¹⁾.

حيث استلم ديوان الرقابة الحساب الختامي لعام 2011 بعد (37) شهرا من انتهاء السنة المالية 2011، أي بعد 25 شهرا على انتهاء المدة المحددة في القانون، وكذا الحال مع الحساب الختامي لعام 2012، والذي استلمه الديوان في شهر 9/2016، او في الحسابات الختامية اللاحقة والتي لم يستلمها الديوان بعد.

وفي الواقع العملي القانوني يرى الباحث بأن الإشكالية التي تواجه ديوان الرقابة المالية والإدارية هي عدم وجود وسائل وأدوات قانونية لتنفيذ توصياته في التقارير التي يقدمها، مما اسهم في ضعف الدور الرقابي له، وايضا تبعية ديوان الرقابة المالية والإدارية للسلطة التنفيذية، حيث بالرجوع الى كيفية تعيين رئيس الديوان ونائب الرئيس والمدير العام نلاحظ بالرجوع الى المادة (4) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 بأنه يعين رئيس الديوان بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس الوزراء وبعد المصادقة على تعيينه بالأغلبية المطلقة للمجلس التشريعي، ويعين نائب رئيس الديوان بقرار من مجلس الوزراء بتنسيب من رئيس الديوان، ويعين المدير العام بقرار من مجلس الوزراء بتنسيب من رئيس الديوان، مما يساهم في ضعف الدور الرقابي في مراجعة الحسابات الختامية.

ومما يجدر الاشارة اليه انه تم الغاء قانون هيئة الرقابة العامة رقم (17) لسنة 1995 والقرار رقم 22 لسنة 1994 بشأن إنشاء هيئة الرقابة العامة بموجب قانون ديوان الرقابة المالية والادارية الذي حل محله واستلم صلاحياته واعماله.

⁽¹⁾ المادة (150) فقرة 3 من قرار مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005 بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة.

وايضا بمراجعة تقارير ديوان الرقابة المالية والادارية المدققة للحسابات الختامية، فقد كان الرأي المتحفظ للحسابات الختامية للعام 2010⁽¹⁾ والعام 2011⁽²⁾، وتم في التقارير ذكر الكثير من الملاحظات الاجرائية والفنية والفجوة الزمنية ما بين انتهاء السنة المالية واعداد الحساب الختامي، وما فيه من مخالفة للأحكام القانونية ووجود مخالفات قانونية ترجع لأسباب فنية وقانونية وعملية وتتلخص هذه الاشكاليات القانونية التي اثرت في القيمة القانونية والعملية في مراجعة الحسابات الختامية للعام 2010 والعام 2011 فيما يلي:

1. عدم اصدار الحسابات الختامية في موعدها القانوني من قبل وزارة المالية.
2. عدم الامتثال لقانون الموازنة في بعض المناقشات.
3. تجاوز السلطة مخصصات الانفاق في بعض بنود النفقات الواردة في قانون الموازنة.
4. عدم تقديم وزارة المالية تقارير ربعية لديوان الرقابة، وفقا لنص قانون ديوان الرقابة.
5. عدم الامتثال لقانون الموازنة العامة، بخصوص الأنفاق من (النفقات العامة، النفقات الطارئة او الاحتياطات المالية) لمراكز المسؤولية والوزارات التي تتحكم فيها وزارة المالية مركزيا، وعدم وجود الية واضحة لذلك.
6. عدم الامتثال لقانون الدين العام، وخاصة فيما يتعلق بموافقات مجلس الوزراء، والكفالات والقروض.
7. مخالفة قانون الموازنة العام فيما يتعلق بالاقتراض من هيئة التقاعد والمعاشات، من خلال عدم توريد الاشتراكات.
8. مخالفة قرار بقانون بشأن الموازنة العامة 2010 بخصوص الاقتراض المصرفي.

(1) تقرير ديوان الرقابة المالية والادارية على الحساب الختامي عن السنة المالية 2010، الصادر في العام 2012.

(2) التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والادارية، 2015، الصادر في العام 2016.

9. قيام الهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون بالصرف من حساب أمانة الهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون، وبالتالي الصرف من خارج نطاق الموازنة العامة، وذلك خلافاً لقانون تنظيم الموازنة العامة.

10. تنفيذ بعض عمليات الصرف بشكل مخالف لأحكام قانون اللوازم العامة، من حيث عدم طرح عطاء أو استدراج عروض أسعار.

اما الاشكاليات الاجرائية والادارية تتلخص فيما يلي:

1. غياب الادارة المالية السليمة وغياب الاشراف وتقديم الارشادات من وزارة المالية لمراكز المسؤولية التي تستخدم النظام المالي المحوسب "بيسان".

2. صرف نفقات متنوعة تحت باب نفقات تطويرية.

3. صرف بعض النفقات بسلف دون وجود مبرر.

4. عدم استلام الديوان لمصادقات من طرف ثالث تخص المنح المقدمة للسلطة.

5. عدم وجود أساس واضح لأعداد الموازنات التطويرية، بحيث يتم استخدام الموازنة التطويرية في كثير من الاحيان لتغطية نفقات جارية او رأسمالية.

6. عدم وجود سياسة واضحة لمعالجة المتأخرات.

7. عدم قيام وزارة المالية بتقدير واثبات قيمة بعض المنح العينية.

8. عدم متابعة الذمم المالية المتراكمة على بعض المكلفين الخاصة بضريبة الاملاك.

9. لا يوجد اتفاقيات للمنح المقدمة من الدول العربية للسلطة.

10. ضعف الاجراءات المتعلقة بمتابعة تحصيل الشيكات الراجعة المقدمة من قبل المشتغلين في ضريبة القيمة المضافة، ما يؤثر سلباً على عمليات الجباية والخزينة العامة للسلطة.

بالإضافة الى هذه الإشكاليات في الحسابات الختامية، ساعد عدم وجود مجلس تشريعي فعال وعدم ارسال تقارير ديوان الرقابة الادارية والمالية للمجلس التشريعي في تراكم هذه الاشكاليات وعدم الرقابة الفعالة على المال العام في تنفيذ الموازنة العامة.

ثالثاً: المجلس التشريعي

ان اعتماد ومراجعة المجلس التشريعي للحساب الختامي يمثل اهمية كبيرة عند اعداد الموازنة الجديدة للسنة الجديدة حيث يكون امامها كافة الايرادات والمصروفات ومعرفة كيفية الاستغلال الامثل للإيرادات ومعالجة القصور⁽¹⁾، بالإضافة الى تحقيق الرقابة اللاحقة على تنفيذ الموازنة المتضمن تحديد العجز او فائض الإيرادات عن المصروفات ويرفق بهذا الحساب ملحق يوضح اسباب التجاوزات ان وجدت، ولكن المجلس التشريعي لا يقوم بدوره الرقابي المطلوب منه بسبب حالة التعطل التي يعيشها، حيث توجد إشكالية في عدم ارسال الحسابات الختامية من وزارة المالية للمجلس التشريعي الفلسطيني فمثلا عمل ديوان الرقابة المالية والادارية وبالتعاون مع وزارة المالية على إنجاز الحساب الختامي للعام 2008 وتم اعداد الحساب الختامي من قبل وزارة المالية وتم أيضا التدقيق عليه من قبل ديوان الرقابة دون اصدار رأي للنقاش داخل المجلس التشريعي او للمساءلة، فضلا عن عدم قيام المجلس بدوره الدستوري، او دوره في المساءلة على الانفاق العام، والمجلس التشريعي هو المسؤول الأول عن المساءلة وفقا لأحكام القانون، وبالتالي فإن تطبيق مبدأ المساءلة فيما يتعلق بالحساب الختامي يبقى منقوصا، وعمليا لا يتم ذلك منذ العام 2007.

(¹) خليل، جيهان حسن، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الاموال العامة، د ط، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص83.

ويحق للمجلس التشريعي ممارسة دوره في الرقابة والمساءلة للحسابات الختامية والاستناد الى تقارير ديوان الرقابة المالية والادارية استخدام الادوات الاتية⁽¹⁾:

1. لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في التقدم إلى السلطة التنفيذية بكل الطلبات الضرورية والمشروعة اللازمة لتمكينه من ممارسة مهامه النيابية.

2. توجيه الاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء، ومن في حكمهم ومن ضمنهم وزير المالية، والاستجابات في الحسابات الختامية يهدف الى تحقيق المصلحة العامة وحماية المال العام للمجتمع هو اخطر وسائل الرقابة البرلمانية وأشدّها على الحكومة من ناحيتين، حيث انه اجراء ذو طبيعة اتهامية بمعنى انه يحمل في ثناياه اتهاماً للحكومة او لأحد اعضائها عن قصور في احد تصرفاتها من ناحية، ومن ناحية اخرى انه وسيلة ذو اثر عقابي شديد البأس لما ينتهي به من تحريك مسؤولية الوزارة او طرح الثقة بأحد الوزراء⁽²⁾، فقد نص النظام الداخلي للمجلس التشريعي في المادة 80 على انه يجب أن يكون الاستجواب مكتوباً ويقدم للرئيس الذي يحدد موعداً لتلاوته على أن تراعى السرعة الممكنة في طرحه للنقاش، ويحدد الموعد بعد سماع رد الوزير، ولا يجوز إطالة المناقشة لأكثر من عشرة أيام، و للاستجابات الأسبقية على سائر المواد المدرجة على جدول الأعمال ما عدا الأسئلة، ولكل عضو أن يطلب من الوزير المختص اطلّاعه على بيانات أو أوراق تتعلق بالاستجواب المعروض على المجلس ويقدم هذا الطلب كتابة إلى رئاسة المجلس، ويشرح المستجوب موضوع استجوابه وبعد إجابة الوزير يجوز للأعضاء الاشتراك في المناقشة وللمستجوب بعد ذلك إذا لم يفتنع أن يبين أسباب عدم اقتناعه وله ولغيره من الأعضاء أن يطرحوا

(¹) نصت المادة (56) من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005 على انه "لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في:

1- التقدم إلى السلطة التنفيذية بكل الطلبات الضرورية والمشروعة اللازمة لتمكينه من ممارسة مهامه النيابية. 2- اقتراح القوانين، وكل اقتراح تم رفضه لا يجوز إعادة تقديمه في نفس دور الانعقاد السنوي. 3- توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء، ومن في حكمهم، ولا يجوز مناقشة الاستجواب إلا بعد مرور سبعة أيام من تقديمه إلا إذا قبل الموجه إليه الاستجواب الرد والمناقشة حالاً أو في أجل أقل، كما أنه يجوز تقصير هذا الأجل في حالة الاستعجال إلى ثلاثة أيام بموافقة رئيس السلطة الوطنية".

(²) أبو يونس، محمد باهي، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، بلا ط، الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2002، ص125.

مسألة حجب الثقة عن الوزراء أو احدهم مع مراعاة ما ينص عليه القانون الأساسي بهذا الشأن، ويجوز لمقدم الاستجواب سحبه واسترداده فلا ينظر فيه إلا إذا طلب ذلك خمسة أعضاء أو أكثر من أعضاء المجلس.

وان لا يكون الموضوع قد سبق الفصل فيه ومناقشته الا طرأت ظروف جديد تبرر اجراءه، بالإضافة الى ان لا يكون قد سبق الفصل فيه او عرضه على القضاء او عرضه على احد اللجان في المجلس، وذلك في قضية ذات شأن عام وتشمل عدم إصدار او تقديم الحسابات الختامية في موعدها، او عن ملاحظات تقرير تدقيق ديوان الرقابة، ولا يجوز مناقشة الاستجواب إلا بعد مرور سبعة أيام من تقديمه إلا إذا قبل الموجه إليه الاستجواب الرد والمناقشة حالاً أو في أجل أقل، كما أنه يجوز تقصير هذا الأجل في حالة الاستعجال إلى ثلاثة أيام بموافقة رئيس السلطة الوطنية، وعند تقديم الاستجواب يجوز مشاركة جميع اعضاء المجلس في جلسة مناقشة الاستجواب العامة ولا يجوز ان يكون الاستجواب مخالفا لأحكام الدستور والقانون او ضارا بمصالح البلاد العليا او فيه مصلحة شخصية او خاصة لمقدمه او غير داخل في اختصاصات الوزير المستجوب¹، وقد حصل استجوابين فقط خلال الفترة الواقعة بين 1996_2006 على سبيل المثال متعلق بعدم تقديم الموازنة العامة غير متعلق بالحساب الختامي بتاريخ 1999/1/28 لوزير المالية زهدي النشاشيبي².

3. توجيه الاسئلة الى الحكومة او الى احد الوزراء ومن في حكمهم في أمر من الامور ذات الاهمية العامة ولا يكون متعلق بمصلحة خاصة او ذات صفة شخصية، والسؤال وسيلة رقابية يستهدف بها عضو البرلمان الحصول على معلومات عن امر يجهله او التحقق في حصول واقعة ما او معرفة ما تتوي الحكومة اتخاذه في مسألة بذاتها او الاستيضاح او الاستعلام³، وهذا الحق يمكن اعضاء المجلس التشريعي من مراجعة ومتابعة ما تم تنفيذ من الميزانية عند مراجعة

(¹) المضحكي، حنان ربحان مبارك، الاستجواب البرلماني دراسة مقارنة، ط1، المكتب الجامعي الحديث، البحرين، 2014، ص72.

(²) المركز الفلسطيني لحقوق الانسان، المجلس التشريعي عشرة اعوام من غياب المساءلة 1996_2006، غزة : المركز الفلسطيني لحقوق الانسان، 2006، ص84.

(³) الاحول، فتحي محمد، مرجع سابق، ص 174.

الحسابات الختامية، وإن السؤال له أهمية بالغة باعتباره البداية المنطقية لكثير من الوسائل الخطيرة كالاستجواب على حد تعبير البعض الذي يمكن اللجوء إليه في حالة رفض الوزير الإجابة دون سبب مقبول أو قام الوزير بإجابة غير مقنعة يكتنفها الغموض ويحيط الشك في مصداقيتها⁽¹⁾، وهذه الأهمية التي جعلت الدساتير ترفعه إلى مرتبة الحقوق البرلمانية الدستورية وهو ما فعله المشرع الفلسطيني في المادة 58 من القانون الأساسي الفلسطيني، وقد نص النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أنه " يحق للعضو توجيه الأسئلة إلى الوزراء وله استجوابهم عن أمر يريد معرفة حقيقته أو للتحقق من حصول واقعة علم بها ومعرفة الإجراءات التي اتخذت أو قد تتخذ في أمر من الأمور، ويجب أن يكون السؤال أو الاستجواب واضحاً ومحددًا للأمور المراد الاستفهام عنها بدون أي تعليق، ويقدم السؤال كتابة للرئيس ويبلغه إلى الوزير المختص ويدرجه في جدول أعمال أقرب جلسة على أن يكون قد انقضى أسبوع على الأقل من تاريخ إبلاغه للوزير، ويخصص المجلس في أول الجلسة نصف ساعة للأسئلة إلا إذا قرر المجلس خلاف ذل، ويرد الوزير على الأسئلة الموجهة إليه والمدرجة في جدول الأعمال وله أن يطلب تأجيل الإجابة لجلسة أخرى يحددها المجلس، وفي حالة الاستعجال يحق للوزير أن يطلب الإجابة عن سؤال وجه إليه في أول جلسة بعد إبلاغه ولو لم يدرج في جدول أعمالها، ويخطر الوزير الرئيس بذلك ويؤشر بها في محضر المجلس، ويحق لعضو المجلس الذي وجه السؤال أن يستوضح الوزير وأن يعلق على إجابته بإيجاز مرة واحدة⁽²⁾ .

لا تنطبق الإجراءات الخاصة بالأسئلة على ما يوجه منها للوزراء أثناء مناقشة موضوع مطروح على المجلس بل يحق للأعضاء أن يوجهوها في الجلسة شفاهة⁽³⁾، ويلزم ثبوت عضوية عضو المجلس التشريعي السائل من لحظة تقديم السؤال حتى الإجابة عنه فإذا بطلت لأي سبب من الأسباب المفضي لأبطال عضويته كإقالته أو استقالته خلال هذه الفترة سقط السؤال، وينبغي أن يقدم السؤال من عضو واحد وموجه إلى الوزير المختص أو رئيس الوزراء وهنا في هذه الحالة

(1) أبو يونس، محمد باهي، مرجع سابق، ص 54.

(2) المواد (75_78) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000.

(3) المادة (79) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000.

بإمكان عضو المجلس التشريعي سؤال وزير المالية أو رئيس مجلس الوزراء والذي بدوره يقوم بتكليف وزير المالية المختص للإجابة على السؤال حول الحسابات الختامية، ويكون السؤال واضحاً ومقصوراً على الأمور المراد الاستفهام عنها وخالياً من العبارات غير المناسبة، والاصل المقرر أنه لا يمكن إجبار الوزير على الإجابة إذا كانت لديه أسباب مقبولة للرفض، ولقد تعارفت الانظمة البرلمانية على أن هناك عدداً من الاسباب يمكن أن تعفي الوزير من التزامه بالإجابة، ومن ذلك إذا كانت تتعارض الإجابة مع المصلحة العامة أو تنطوي على مساس بالأشخاص والهيئات أو تؤدي إلى الكشف عن الأسرار المحظور الاطلاع عليها قانوناً أو يكون موضوع السؤال مما لا يدخل في اختصاص الوزير المسئول، وأخيراً أن يكون من المستحيل الإجابة عنه أما لفقد الوثائق والمستندات التي تتضمن البيانات أو المعلومات المطلوبة للإجابة عنه، وأما لأن المعلومات المطلوبة من الكثرة بحيث يصعب حصرها وتحتاج إلى جهد ووقت كبيرين⁽¹⁾.

بالرغم من معقولية السبب الأخير إلا أنه نرى لم يعد مبرراً لرفض الإجابة إلا في حدود ضيقة إذ أن وسائل التكنولوجيا المعاصرة قد يسرت حفظ الوثائق والبيانات وجعلت الحصول عليها أمراً سهلاً وسريعاً لا يحتاج إلى الوقت والجهد مهما كانت المعلومات المطلوبة، لذلك ينبغي التعامل مع هذا السبب بشيء من الحذر حتى لا تتخذ الحكومة وسيلة للتهرب من الإجابة لأسباب سياسية بحتة، وفي الحالة الفلسطينية لم يتم استخدام السؤال إلا اثنا عشر مرة خلال الفترة 2006-2007⁽²⁾، أما من الفترة الواقعة بين 1996_2006 فقد تم استخدام الاسئلة ما يقارب 335 سؤال تتعلق بالشؤون المالية والاجتماعية والسياسية ولكنها لم تكن فاعلة حيث لم يحدث أي تغيير ملموس⁽³⁾.

4. سحب الثقة من الحكومة، حيث يجوز لعشرة من أعضاء المجلس التشريعي بعد الاستجواب التقدم بطلب سحب الثقة من الحكومة أو من أحد الوزراء، ولا يجوز التصويت على هذا الطلب إلا بعد مضي ثلاثة أيام على الأقل من تقديمه، ويصدر القرار بموافقة أغلبية أعضاء المجلس،

(1) أبو يونس، محمد باهي، مرجع سابق، ص 70.

(2) كايد، عزيز، أداء السلطة التشريعية الفلسطينية، مركز الزيتونة للدراسات والنشر، بيروت، 2015، ص 20.

(3) البرغوثي، مروان، الأداء التشريعي والرقابي والسياسي للمجلس التشريعي الفلسطيني 1996-2006، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2010، ص 277.

ويترتب على سحب الثقة انتهاء ولاية من سحبته منه⁽¹⁾، وإذا قرر المجلس سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء ونوابهم وأعلنت الحكومة تضامنها معه قبل التصويت وجب أن تقدم الحكومة استقالتها ضمن المسؤولية التضامنية⁽²⁾، وإذا كان قرار سحب الثقة متعلقاً بأحد أعضاء الحكومة وجبت استقالته، وفي جميع الأحوال لا يجوز طلب سحب الثقة لموضوع سبق الفصل فيه في دور الانعقاد ذاته⁽³⁾، ولم يتم استخدام حق سحب الثقة في الحالة الفلسطينية من قبل المجلس التشريعي مطلقاً.

5. تشكيل لجان تقصي حقائق حيث للمجلس أن يكون لجنة خاصة، أو يكلف إحدى لجانه، من أجل تقصي الحقائق في أي أمر عام، أو في إحدى الإدارات العامة⁽⁴⁾، ويكون للجنة أن تطلب سماع من تراه مناسباً لسماع أقواله، والتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاصات المجلس ومن ضمنها الحسابات الختامية، وأن يكون التحقيق من جهاز يتولاه مكون من المختصين وأعضاء المجلس التشريعي، وسلطات لازمة لحسن إتمامه، وعلائية تهيمن على جلساته بالإضافة إلى أنه ينبغي ألا يجري التحقيق في موضوع يكون محلاً لتحقيق قضائي وذلك من أجل مراعاة مبدأ الفصل بين السلطات وحظر تدخل سلطة في شأن من شؤون القضاء، وأن يكون التحقيق في موضوع سابق قد تم التحقيق فيه سابقاً⁽⁵⁾، وقد تم تشكيل تسعة لجان تحقيق من العام 1996-2006 وجميعها لا تتعلق بالموازنة أو الحسابات الختامية⁽⁶⁾، وإيضاً نفس الأمر في يتعلق بالمجلس التشريعي الثاني من 2006-2007 حيث لم يشكل إلا لجنتين ولا تتعلق بالموازنة العامة أو الحسابات الختامية⁽⁷⁾.

(1) المادة (57) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005.

(2) خليل، جيهان حسن، مرجع سابق، ص 79.

(3) المضحكي، حنان ريجان مبارك، مرجع سابق، ص 153.

(4) المادة (58) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005.

(5) أبو يونس، محمد باهي، مرجع سابق، ص 114.

(6) البرغوثي، مروان، مرجع سابق، ص 277.

(7) كايد، عزيز، مرجع سابق، ص 20.

وقد يعاني دور المجلس التشريعي من الضعف في الرقابة اذا كانت السلطة التشريعية تعمل على محاباة الحكومة، وخاصة اذا كانت الحكومة حكومة اغلبيية، بالإضافة الى كون الموازنة العامة هي من اعداد الحكومة بصورة اساسية فهي برنامج عملها السنوي ولديها معرفة اكبر، لذلك يشوب اعضاء المجلس التشريعي في هذه الحالة عدم المام بالأصول العملية والخبرة والوقت الازمين للرقابة، ولكن الاجراءات والاطار القانوني الشامل للمساءلة وإصدار احكام وتشريع وغيرها تبقى معطلة بسبب تعطل اعمال المجلس التشريعي بشكل عام، وبالتالي فأن هذه الامكانية أيضا معطلة، وايضا ان ارسال تقرير ديوان الرقابة الى مجلس الوزراء والرئيس لا يحقق أي نتائج مرجوة حيث لا تشير تقارير مجلس الوزراء وقراراته الى الزامية وزير المالية بتنفيذ التوصيات وهذه المتابعات تبقى منقوصة وغير كافية⁽¹⁾، مما يعني غياب للمجلس التشريعي في ممارسة مهامه في الرقابة والمسائلة على الحساب الختامي، وبالتالي غياب الرقابة والحماية التشريعية للمال العام المقرر في الموازنة العامة.

المطلب الثاني: لجان الاشراف ومتابعة الانفاق الحكومي للموازنة العامة

تعد اللجان جزء اساسي من المجلس التشريعي، للرقابة ولبحث مشاريع القوانين والاقتراحات والقضايا التي يحيلها المجلس أو رئيسه إليها، ويقع العمل الرئيسي للمجلس داخل اللجان الدائمة وليس في الجلسات العامة التي تكتفي عادة بالمصادقة على مشاريع القوانين، وتعتبر اللجان البرلمانية اداة للقيام بالواجبات والاعباء التي تفرضها طبيعة النظم النيابية، سواء كانت واجبات رقابية على اعمال السلطة التنفيذية او تشريعية لاستصدار القوانين التي تخدم السياسات المقررة في هذه المجالس، فاللجان تتولى دور عملي واساسي في عمل المجلس التشريعي، وقد نص النظام الداخلي للمجلس التشريعي على مجموعة من اللجان للقيام بالواجبات المكلفة بها، واهمية البرلمان ليست فقط بالتشريع، وانما ايضا في قدرته على التوجيه ورقابة نشاط الحكومة في اطار ارادة الرأي العام.

(¹) الموقع الالكتروني لمجلس الوزراء الفلسطيني <http://palestinecabinet.gov.ps/Website/AR>، اخر زيارة 2019/1/29 الساعة 10.40 مساء.

فالأُنفاق من خزينة الدولة غير ممكن الا اذا اذن به قانون الموازنة العامة، وتعد الرقابة البرلمانية احدى الوظائف الاساسية التي يقوم بها المجلس التشريعي بغية التحقق من اذا ما كان كل شيء يسير وفقا للخطة المرسومة والقواعد المقررة، والتأكد من حسن استعمال المال العام بما يتفق مع اهداف التنظيم الاداري حسب ما تحدد في الموازنة العامة حفاظا على الاموال العامة، وضمانا لعدم خروج الحكومة عن الحدود التي رسمتها لها السلطة التشريعية حسب موافقتها واعتمادها لبنود الموازنة العامة، بالإضافة الى انه عند مراجعة الحسابات الختامية تعتبر اداة المسائلة السنوية للحكومة امام المجلس التشريعي⁽¹⁾.

وهذه اللجان التي تم النص عليها في المادة 48 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي⁽²⁾ وكان عددها احدى عشرة لجنة، ولكن قام المجلس التشريعي الثاني بإجراء تعديل على النظام الداخلي فيما يتعلق بعدد اللجان الدائمة من احدى عشر لجنة الى اربعة عشر لجنة في جلسة المجلس المنعقدة بتاريخ 2006/4/19، حيث تم تقسيم لجنة الداخلية والحكم المحلي الى لجنتين هما لجنة الداخلية والأمن ولجنة الحكم المحلي، واستبدال لجنة التربية والقضايا الاجتماعية باللجنة التالية وهي: لجنة التربية ولجنة القضايا الاجتماعية ولجنة الشهداء والاسرى والجرحى والمقاتلين القدامى، بحيث اصبحت اللجان⁽³⁾ كما يلي:

1. لجنة القدس (10 اعضاء)
2. لجنة الأراضي ومقاومة الاستيطان (9 اعضاء)
3. لجنة شؤون اللاجئين "اللاجئين والنازحين والمغتربين الفلسطينيين" (10 اعضاء)
4. اللجنة السياسية "المفاوضات والعلاقات العربية والدولية" (26 عضو)
5. اللجنة القانونية "القانون الاساسي والقانون والقضاء" (17 عضو)

(1) شيحا، ابراهيم، الادارة العامة، ط1، بيروت: الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1983، ص415.

(2) المادة (48) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة 2000.

(3) حرب، جهاد، تقرير اداء المجلس التشريعي الفلسطيني، ط1، فلسطين: مفتاح، 2008، ص21.

6. لجنة الموازنة والشؤون المالية (20 عضو)
7. اللجنة الاقتصادية "الصناعة والتجارة والاستثمار والإسكان والتموين والسياحة والتخطيط" (18 عضو)
8. لجنة الداخلية "الداخلية والأمن" (21 عضو)
9. لجنة الحكم المحلي (7 أعضاء)
10. لجنة التربية والتعليم (14 عضو)
11. لجنة القضايا الاجتماعية (14 عضو)
12. لجنة الشهداء والأسرى والجرحى والمقاتلين القدامى (9 أعضاء)
13. لجنة الطاقة والموارد الطبيعية (7 أعضاء)
14. لجنة الرقابة العامة وحقوق الإنسان (29 عضو)
- ويعتبر انتخاب اللجان الدائمة في المجالس النيابية مرحلة تنافسية بين النواب، إذ تحاول كل مجموعة برلمانية السيطرة على هذه اللجان لتتمكن من التحكم في الوظيفة التشريعية والرقابية للمجلس، وقد أقر المجلس التشريعي في جلسته الثالثة المنعقدة بتاريخ 2006/4/4 اعتماد رؤساء ومقرري اللجان وفقا للتقاهمات التي توصلت اليها الكتلة البرلمانية، وقد تم الموافقة على مكاتب اللجان بشكل نهائي في 2006/5/4 بالرغم من تأخر اقرار مكاتب اللجان من رؤساء ومقررين لأكثر من شهرين عن بدء عمل المجلس اثر بشكل واضح على نشاطاتها، ولكن تعد مشاركة النواب باللجان كبيرة حيث بلغ عدد اعضاء اللجان في الدورة الاولى 211 عضو، ويفرض النظام الداخلي في المادة 50 على العضو أن يشترك في إحدى لجان المجلس ويجوز له أن يشترك في لجنة ثانية فقط، وفي الوقت نفسه يمنع النظام الداخلي الجمع بين منصب الوزير وعضوية هيئة المكتب أو عضوية اللجان، أو بين عضوية هيئة المكتب وعضوية اللجان.

ويشكل المجلس لجنة خاصة تسمى لجنة شؤون المجلس وتتكون من هيئة المكتب وعدد من الأعضاء، وللمجلس صلاحية أن يشكل لجانا أخرى لأغراض آنية أو دائمة ولأهداف محددة غير السالفة الذكر، يحدد المجلس مع بداية كل دورة انعقاد عدد أعضاء كل لجنة من لجانها الدائمة بما يكفل قيام هذه اللجان بأعمالها، ولم يحدد النظام الداخلي الطريقة التي تتبعها اللجان في تسيير أعمالها، ويستنتج من طريقة عملها انه يتم اتباع اسلوب المداولات في المجلس، حيث ان رئيس اللجنة يسيّر أعمالها، ومقرر اللجنة يحتفظ بكافة الوثائق العائدة الى اللجنة، وحدد النظام الداخلي مواعيد عقد اجتماعات اللجان الدائمة بالأسبوع الذي يسبق انعقاد جلسة المجلس⁽¹⁾، وتجتمع اللجان في مقرري المجلس التشريعي المؤقتين بناء على دعوة من رؤسائها او بدعوة من رئيس المجلس بالتنسيق مع رئيس اللجنة او بطلب من اغلبية اعضائها، وتوجه الدعوة لأعضاء اللجنة قبل موعد انعقادها بأربع وعشرين ساعة على الاقل، ويخطر الاعضاء بجدول اعمال الجلسة⁽²⁾، ويفرض النظام الداخلي عدم الاجتماع خلال جلسات المجلس الا وقت انتخال مكاتب اللجان، حيث ترفع الجلسة العامة للسماح لأعضاء اللجان بانتخاب رؤساء اللجان ومقرريها، ولا يكون اجتماع اللجنة قانونيا الا اذا حضرته الاغلبية من اعضائها، والغاية من النصاب هو الزام النواب الاعضاء في اللجان بحضور اجتماعاتها نظرا الى ان الاعمال التحضيرية في اللجان هو الاساس الذي يتم اعتماده في المجلس من اجل اتخاذ قراراته، وبالرجوع الى اجتماعات اللجان وجلسات الاستماع والزيارات الميدانية خلال الدورة الاولى، نجد ان لجنة الموازنة والشؤون المالية قد اجتمعت عشرة مرات، وقامت بخمسة جلسات استماع و ورش عمل، وكذلك الامر في يخص الاجتماعات في اللجنة القانونية ولجنة الرقابة العامة وحقوق الانسان ولجنة اللاجئين، واللجنة الاقتصادية 8 اجتماعات، اما لجنة الحكم المحلي كان عدد الاجتماعات اثنين فقط⁽³⁾.

وتقوم اللجنة بدراسة كل الشكاوي ومشاريع القوانين والعرائض المحالة اليها من المجلس، وتتولى جمع الوثائق اللازمة لفهمها بمساعدة موظفي المجلس، مع الاشارة الى ان رئيس المجلس يحيل الى

(1) المادة (17) الفقرة الثانية من النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة 2000

(2) المادة (53) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة 2000

(3) تقرير حول اعمال المجلس التشريعي الفلسطيني خلال الدورة الاولى 2006-2007 "انجازات - معوقات - طموحات"

الصادر عن النائب الاول لرئيس المجلس التشريعي د أحمد بحر.

اللجنة جميع الوثائق المتعلقة بالمواضيع المحالة اليها، وبعد جمع الوثائق ودراستها يناقش اعضاء اللجنة الموضوع الذي طرح للنقاش بكل تفاصيله سواء كان مشروع قانون او شكوى او تقرير، وغالبا ما توجه عدد من الاسئلة الى الوزير او المسؤول المختص للحصول على المعلومات والايضاحات بخصوص الموضوع المطروح، وبد المداولات والمناقشات التي يجريها اعضاء اللجنة يتم التصويت على القرار او التوصية التي تقرها اللجنة من اجل عرضها على المجلس.

وقد نصت المادة 54 على ان القرارات داخل اللجنة يتم اتخاذها بالأغلبية النسبية، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي صوت فيه الرئيس⁽¹⁾، وعرضت على اللجان الدائمة خلال الدورة السنوية الاولى 753 شكوى تقدم بها المواطنين والمؤسسات من بينها 28 قانون، وبلغت عدد التقارير المقدمة 21 تقرير، وعلى سبيل المثال لجنة الموازنة والشؤون المالية من بين 38 شكوى و5 قوانين لم تقدم للمجلس الا تقريراً واحداً فقط، وكذلك اللجنة الاقتصادية من بين 88 شكوى لم تقدم للمجلس الا ثلاثة تقارير⁽²⁾.

ومن خلال ما اورده سابقا نجد اهمية هذه اللجان الدائمة، والتي تعتبر المحرك الاساسي في تنفيذ مهام المجلس الرقابية والتشريعية، ولكن الجدير بالذكر ان جلسات المجلس التشريعي توقفت بعد الانقلاب الذي حدث في 14/6/2007 عندما تم مقاطعة الجلسات من الحزبين⁽³⁾ (فتح وحماس) حتى وقف المجلس عاجزا امام عدم قدرته على الانعقاد لمناقشة أي امر من الامور او حتى مناقشة ظروف واجراءات الطوارئ، حيث دعا الرئيس في ذلك الوقت المجلس التشريعي للانعقاد بتاريخ 2007/7/11 بموجب مرسوم رئاسي سنة 2007/7/5، وذلك حسب نص المادة 2 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي التي نصت " يدعو رئيس السلطة الوطنية المجلس التشريعي إلى الاجتماع في دورته العادية الأولى في بداية الأسبوع الثاني الذي يلي إعلان النتائج الرسمية للانتخابات ويفتتح الجلسة بإلقاء خطاب شامل"⁽⁴⁾، ولكن حركة حماس قاطعت الجلسة خوفا من

(1) المادة (54) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة 2000.

(2) حرب، جهاد، مرجع سابق، ص23.

(3) الحرازين، جهاد زهير ديب، حق حل البرلمان في النظم الدستورية دراسة مقارنة، ط1، الاسكندرية : مكتبة الوفاء القانونية، 2013، ص.525

(4) المادة (2) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة 2000.

خسارة رئاسة المجلس التشريعي بعد ان اعتقلت قوات الاحتلال ثلاثة واربعين عضوا من المجلس التشريعي التابعين لحماس من بينهم رئيس المجلس عزيز دويك وامين سر المجلس محمود الرمحي، وقامت بالسيطرة على الامور في قطاع غزة وعلى مقر الرئاسة والاجهزة الأمنية، وقد تسبب عدم عقد المجلس التشريعي الجلسة الافتتاحية في 2007/7/11 في تعطل سير المجلس التشريعي او جعله في حالة عدم انعقاد، مما منح رئيس السلطة استخدام احكام المادة 43 من القانون الاساسي لإصدار قرارات بقوانين.

وعقد المجلس التشريعي خلال الدورة السنوية الاولى من 2006-2007 ستا وعشرين جلسة، منها ستة عشر جلسة عادية وثمانى جلسات طارئة وجلستان خاصتان، ولكن عدم انتظام اعمال المجلس اثر على انعقاد جلسات المجلس، حيث فشل في عقد عشرة جلسات دعا اليها في الدورة نفسها، فالجلسة التاسعة على سبيل المثال دعا اليها المجلس بتاريخ 2006/9/18 لكنها انعقدت في 2007/4/24 بعد تأجيل سبعة مرات لعدم اكتمال النصاب القانوني⁽¹⁾، وتعتبر الجلسات الوسيلة التي يعبر بها المجلس عن سلطته فمن خلالها يقوم المجلس باتخاذ قراراته في جميع ما يعرض عليه من المسائل سواء انتخاب كافة هياكل المجلس او معارضة الحكومة في مسؤولياتها عن طريق سحب الثقة وجلسات الاستماع واطلاع الرأي العام على عمل المجلس وغيرها من الطرق الرقابية، حيث نص النظام الداخلي للمجلس التشريعي على دورية الجلسات بحيث تجتمع كل اسبوعين من الاثنين الى الخميس من الاسبوع الذي يلي اجتماعات اللجان⁽²⁾، كما نص على النصاب المطلوب لعقد الجلسة بانه "يشترط لصحة انعقاد المجلس حضور الأغلبية المطلقة للمجلس وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة وذلك في غير الحالات التي يشترط فيها أغلبية خاصة، فإذا تبين عند حلول موعد الاجتماع عدم اكتمال هذا النصاب يؤخر الرئيس افتتاح الجلسة نصف ساعة فإذا لم يكتمل النصاب بعد ذلك يؤجل الرئيس الجلسة إلى موعد لاحق لا يتجاوز أسبوعا من ذلك التاريخ⁽³⁾."

(1) حرب، جهاد، مرجع سابق، ص30.

(2) المادة (17) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000.

(3) المادة (18) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000.

ويعد عدد الجلسات التي يعقدها المجلس معياراً مهماً لتقييم نشاط المجلس، حيث تعتبر المجالس النيابية التي تؤدي دوراً هاماً في الحياة العامة هي تلك التي يتجاوز عدد جلساتها 150 يوماً في السنة كما هو الحال في أمريكا، أما البلدان التي يتولى المجلس فيها بدور مهم نسبياً فإن الجلسات تصل فيها إلى 100 يوم في السنة تقريباً كما هو في فرنسا، لكن المجلس التشريعي خلال الدورة السنوية الأولى التي استمرت على مدار سنة ونصف تقريباً لم يتجاوز عدد أيام انعقاده 39 يوماً، علماً أن يوم العمل الواحد لا يستمر أكثر من ثلاث ساعات عمل⁽¹⁾.

وفي ظل عدم انعقاد المجلس التشريعي، يصبح ديوان الرقابة المالية والإدارية الوحيد الذي يقوم بمراقبة انفاق الحكومة، حيث يقوم بمراقبة إيرادات ونفقات الوزارات والمؤسسات العامة والمؤسسات والهيئات المحلية والصناديق الخاصة وطرق تحصيلها وصرفها وعليه تقديم تقريراً سنوياً للرئيس شاملاً للرئيس والمجلس التشريعي تتضمن جميع الملاحظات والآراء والمخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها، حيث يتولى مسؤولية الرقابة ورفع التقارير.

وكما أوردنا سابقاً فإن وجود ديوان الرقابة المالية والإدارية لا يمكن أن يكون بديل عن وجود المجلس التشريعي واللجان الدائمة في المجلس التشريعي ولا يستطيع القيام بالدور الرقابي الذي تقوم به لجان المجلس التشريعي، بسبب غياب أدوات تنفيذ التقارير الواردة فيه، وإيضاً ضرورة تحقيق الفصل بين السلطات الثلاث والذي لا يتحقق في حالة ديوان الرقابة المالية والإدارية، وذلك بسبب تعيين رئيس الديوان من رئيس السلطة التنفيذية وغياب مصادقة المجلس التشريعي مما يعني وجود إشكالية في ممارسة مهامه ودوره الرقابي المطلوب منه على أكمل وجه، وأن غياب السلطة التشريعية لا يعني أبداً التخلي عن وجودها، حيث لا يمكن قيام نظام قانوني للدولة دون السلطة التشريعية.

(1) حرب، جهاد، مرجع سابق، ص 32.

المبحث الثاني: حماية المال العام

يشكل حماية المال العام وحسن التصرف بالمال العام ركيزة من ركائز الدولة الحديثة، وإن الموظفين في المؤسسات العامة هم حراس مؤتمنون على ممتلكات وموارد هذه المؤسسات التي يعملون فيها والتي خصصت أصلاً من أجل تسهيل عملية تقديم الخدمات للمجتمع أو لفئات مختارة منه، ولهذا فمن واجب الهيئات الحاكمة في هذه المؤسسات أن تحافظ على هذه الموارد من جهة وأن تضمن استخدامها بفعالية ونجاعة لمصلحة المستهدفين من جهة أخرى، لذلك سوف نتناول سوء التصرف بالمال العام في المطلب الأول، ومن ثم التطرق إلى الحماية الجزائية والحماية المدنية للمال العام في المطلب الثاني.

المطلب الأول: سوء التصرف بالمال العام

عندما نتحدث عن سوء التصرف ينبغي علينا توضيح هذا المفهوم، حيث انه يتكون من جزئين، سوء التصرف لغة يقابله في معجمنا اللغوي "حسن التصرف" وهو جمع سيء ساء، يسوء، مصدر سؤء، سؤء، فهو سيئ، وهي سيئة ومعناه التصرّف المَعيبُ وتَجَاوَزُ الْحَقَّ وَاسْتِغْلَالُ السُّلْطَةِ وَالْإِفْرَاطُ فِي اسْتِعْمَالِهَا⁽¹⁾.

سوء التصرف هو نوع من الفساد ومعناه وضع المال العام في غير محله حيث يلحق الضرر بالاقتصاد الوطني من جهة ويحد من قدرة الدولة على توفير الخدمات بالشكل الكريم للمواطنين بما في ذلك الخدمات الحيوية والمشاريع التنموية، فحسن التصرف في المال يقتضي اكتسابه من عمل مباح، ومشروع في الأول، وإنفاقه يكون في المجالات المشروعة، وبالحدّ المشروع الذي يفضي في الغالب إلى الادّخار، والذي يفضي بدوره إلى الاستثمار والإنتاج، كما أنّ حسن التصرف في المال العام يقتضي المحافظة عليه من التلّف بالإهمال، وسوء الاستعمال، و بذل الجهد في تنميته، وتطوير نفعه، وقد دعا الإسلام إلى هذه المقاصد، ورغب فيها، وعدّ كل من يتصرّف في الأموال على هذا الوجه الصحيح، وبما يعود على الفرد أو الجماعة بالخير والمنفعة، حاضراً ومستقبلاً مُقْتَصِداً.

(1) عمر، احمد مختار، معجم اللغة العربية المعاصرة، ط 1، عالم الكتب، القاهرة، 2008، ص 1127.

اما تعريف المال العام يطلق مصطلح المال العام على كل ما تملكه وتديره الدولة او احد اشخاصها المعنوية بهدف تحقيق المنفعة العامة للشعب، ويكون هذا المال في شكل أموال، أراضي، مرافق عامة، مباني، مؤسسات وشوارع، وهو كل شيء ينتفع به أفراد المجتمع وعامة الناس، وهو على عكس المال الخاص الذي يكون مملوك لفرد أو مؤسسة خاصة ويعود ربحه لهذا الشخص أو المؤسسة⁽¹⁾.

والمال العام ايضا هو خزينة الدولة وكذلك كل ما يدخل هذه الخزينة من إيرادات الدولة، وهي تحصل من الشعب، وذلك من خلال الضرائب والجمارك والتأجير والبيع وغيرها، هذا ويعاقب القانون كل من يحاول سرقة أو تخريب المال العام.

فقد عرف الفقه الاداري الحديث المال العام (الدومين العام) بأنه المال المخصص للاستعمال العام المباشر للجمهور والمال المخصص للمرفق العام سواء كان عقاراً او منقولاً بغض النظر عن نوعه وطبيعته او قيمته او دوام استعماله، فتعتبر السفن الحربية والحصون والمدارس والمحاكم اموالاً عامة مثلما تعتبر الكتب والاثار اموالاً عامة سواء استعملت هذه الاموال من قبل الجمهور مباشرة او استعملت من قبل فئات معينة كالعسكريين او الموظفين، ويكتسب المال العام هذه الصفة بطبيعته او بنص القانون او قرار من الوزير المختص⁽²⁾، وتقسم اموال الدولة الى اموال خاصة وهي التي تخضع للقانون الخاص من ناحية التعامل بها والتصرف بها بالبيع والايجار والاستئجار وتسري عليها القواعد المتعلقة بالتقادم في القانون الخاص⁽³⁾، والبعض الاخر عرف الاموال الخاصة للدولة بأنها الاموال التي تخضع للقواعد القانونية التي تنظم الملكية الخاصة للأفراد في القانون المدني⁽⁴⁾، وهناك من عرفها بأنها الاملاك التي تديرها وتستثمرها الدولة بصفتها مالكة لها بهدف الحصول على إيرادات للخزينة العامة ويمكن للفرد ان يمتلك هذه الاموال بالطرق القانونية كالبيع ومرور الزمان حيث تؤدي الاموال التي تنتج منها خدمة عامة للمواطنين بصورة غير مباشرة

(1) عبد الحميد، احمد طلال، النظام القانوني لأموال الدولة الخاصة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص46.

(2) كنعان، نواف، القانون الاداري، د ط، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2005، ص383.

(3) عبد الحميد، احمد طلال، مرجع سابق، ص 59.

(4) كنعان، نواف، مرجع سابق، ص381.

وذلك عندما تدخل الخزينة العامة وتخرج بصورة نفقة عامة لإشباع حاجة عامة⁽¹⁾، وأموال عامة وهي الاموال المنقولة والعقارية التي تملكها الدولة واشخاص القانون العام الاخرى والتي تخصص للمنفعة العامة وتخضع للقانون والقضاء الاداريين.

اما قانونيا ورد في القانون المدني المصري ان الاموال العامة " تعتبر اموالا عامة العقارات والمنقولات التي للدولة او للأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل او بمقتضى قانون او مرسوم او قرار من الوزير المختص"⁽²⁾، ويظهر من خلال هذا النص ان المشرع المصري لم يبين المقصود بالتخصيص للمنفعة العامة تاركا ذلك على عاتق الفقه والقضاء، واورد تعريفاً عاماً وشاملاً للأموال العامة دون ان يحددها على سبيل الحصر كما فعل القانون المدني الاهلي القديم في مصر والذي كان نافذاً قبل القانون المدني الحالي حيث ان القانون السابق حدد على سبيل الحصر الاملاك الاميرية والتي تعد من الاموال العامة والتي حصرها بإحدى عشر نوعاً من الاموال وهو اسلوب منتقد تفاداه المشرع المصري في القانون النافذ وذلك لان الاموال العامة المخصصة للمنفعة او لخدمة المرفق العام لا يمكن ان تحصر او تعدد لأنه من غير المتصور تحديد الاموال التي تخصص للمنفعة العامة.

كما نص ايضا في المادة 88 من ذات القانون على انه "تفقد الأموال العامة صفتها بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة، وينتهي التخصيص بمقتضى قانون أو مرسوم، أو بالفعل، أو بانتهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة"⁽³⁾، اي ان المعيار في التعرف على صفة المال العام هو التخصيص للمنفعة العامة، وان هذا التخصيص قد يكون بموجب قانون او قرار او يجوز ان يكون تخصيصا فعليا، وان الاموال العامة لا تفقد صفتها الا بانتهاء تخصيصها

(¹) خصاونة، جهاد سعيد، المالية العامة والتشريع الضريبي وتطبيقاتها العملية وفقا للتشريع الاردني، ط 1، عمان : دار وائل للطباعة والنشر، 2000، ص81.

(²) المادة (87) من القانون المدني المصري رقم (131) لسنة 1948.

(³) المادة (88) من القانون المدني المصري رقم (131) لسنة 1948.

للمنفعة العامة، وهذا الانتهاء اذا لم يصدر قرار او قانون فإنه لا يتحقق الا بانتهاء الغرض الذي خصصت من اجله تلك الاموال العامة بمعنى ان ينقطع بالفعل استعمالها على وجه مستمر⁽¹⁾.

ويرى الباحث بضرورة جعل كافة الاموال العائدة للدولة اموالا عامة تخضع للقانون الاداري وتكون المنازعات بشأنها خاضعة للقضاء الاداري وينبغي خضوع كافة اموال الدولة للحماية المدنية والجنائية التي يقرها القانون وهي حماية اقوى واكبر اثراً من تلك الحماية المقررة للأموال الخاصة بالأفراد او الشركات او الهيئات الخاصة.

ومفهوم سوء التصرف القانوني ينصب الى الإهمال، وخيانة الأمانة، والإخلال بالواجبات التي يقتضيها القانون للتصرف بالمال العام، ونص قانون الرقابة المالية والادارية على اختصاصه في الرقابة على المال العام ومنع سوء التصرف في المال العام⁽²⁾ حيث تستهدف الديوان الى:

1. ضمان سلامة النشاط المالي وحسن استخدام المال العام في الأغراض التي خصص من أجلها.

2. التفتيش الإداري لضمان كفاءة الأداء، وحسن استخدام السلطة والكشف عن الانحراف أينما وجد.

3. مدى انسجام ومطابقة النشاط المالي والإداري للقوانين والأنظمة واللوائح والقرارات النافذة.

4. ضمان الشفافية والنزاهة والوضوح في الأداء العام وتعزيز المصداقية والثقة بالسياسات المالية والإدارية والاقتصادية للسلطة الوطنية الفلسطينية.

(1) عبد الوهاب، اشرف احمد، كسب الحيازة وانتقالها و زوالها في ضوء اراء الفقهاء والتشريع واحكام القضاء، ط1، دار

العدالة للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018، ص128

² نص المادة (3) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004.

المطلب الثاني: الحماية الجزائية والمدنية للمال العام

الاموال العامة كما سبق القول فيها اموال مخصصة للمنفعة العامة، وتخصيصها لهذا الغرض يقتضي تنظيمها بأحكام خاصة تكفل حمايتها من كل اعتداء قانوني ومادي يمكن ان يعطل تحقيق الغرض منها، حيث ان القانون يحمي الاموال الخاصة العائدة للأفراد فإنه يسبغ حماية خاصة للأموال العامة التي تعود ملكيتها للدولة، وذلك ان هذه الاموال مهمة جدا للدولة فمن خلالها تمارس الدولة انشطتها المختلفة في تحقيق المنفعة العامة للأفراد والمجتمع عامة، بل ان المال العام له اهمية اكبر من المال الخاص، لأن المال العام ملك لأبناء المجتمع كلهم وهو وسيلة لتأمين الخدمات العامة واقتصاد الدولة يقوم عليه، وهناك عدة طرق لحماية المال العام سواء من ناحية جنائية او مدنية او ادارية، وما سوف نتناوله يتعلق بالحماية الجزائية والمدنية للمال العام.

الفرع الاول: الحماية الجزائية للمال العام

يقصد بالحماية الجزائية للمال العام بأنها تلك الأحكام والقواعد التي نص عليها قانون العقوبات والقوانين الاخرى المتفرقة، والتي تقتضي بتجريم اي اعتداء يقع على المال العام، وتوقيع العقاب الجنائي على كل من يعتدي عليه، فالحماية الجنائية للمال العام لها مدلول اوسع في القانون الجنائي عن القوانين الاخرى، فيعد مالا عاما كل مال مملوك للدولة سواء كان مملوكا ملكية عامة تمارس عليه سلطاتها بصفقتها صاحبة السلطة العامة او مملوكة لها ملكية خاصة وتخضع لأحكام القانون الخاص فهو في كلتا الحالتين يعتبر مالا عاما يتمتع بالحماية الجنائية⁽¹⁾.

تعتبر الحماية الجزائية للأموال العامة استثناء من القواعد العامة، لأن الاعتداء على الاموال الخاصة يستلزم مطالبة المعتدي بالتعويض المدني، ولا يوقع العقاب الجنائي الا في حالة المساس بهذه الاموال مساسا متعمدا وبشكل خطير، اما الاموال العامة فكل اعتداء مادي يقع عليها يستوجب توقيع الجزاء الجنائي حتى لو كان غير متعمد او عن اهمال وعدم احتياط، وفي قانون العقوبات الاردني المطبق في فلسطين لم يعرف المشرع الاردني المال العام، بل انه لم يستعمل هذا

(1) ابو الوفاء، ابو الوفاء محمد، فعالية المحاكمة الجنائية وضمان رد المال العام المعتدى عليه، د ط، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007، ص9.

التعبير على الاطلاق، بل مستعملا ما يدل عليه من مصطلحات مثل الطرق العامة او املاك الدولة او الساحات والزينة العامة، كما فرض عقوبات جزائية على الجرائم التي تشكل اعتداءً عليه.

اما المشرع المصري في المادة 119 من قانون العقوبات المصري نصت على انه " يقصد بالأموال العامة في تطبيق أحكام هذا الباب ما يكون كله أو بعضه مملوكاً لإحدى الجهات الآتية أو خاضعاً لإشرافها أو لإدارتها: (أ) الدولة و وحدات الإدارة المحلية. (ب) الهيئات العامة والمؤسسات العامة و وحدات القطاع العام. (ج) الاتحاد الاشتراكي والمؤسسات التابعة له *. (د) النقابات والاتحادات. (هـ) المؤسسات والجمعيات الخاصة ذات النفع العام. (و) الجمعيات التعاونية. (ز) الشركات والجمعيات والوحدات الاقتصادية والمنشآت التي تساهم فيها إحدى الجهات المنصوص عليها في الفقرات السابقة. (ح) أية جهة أخرى ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة.⁽¹⁾

ومن النص المذكور اعلاه يتبين ان المشرع المصري اتخذ معيارا لتحديد الأموال العامة الجديدة بالحماية الجنائية، وهو حق الدولة او الادارة العامة في توجيه المال لخدمة الاغراض المنوط بها الوظيفة العامة التي تقوم بها جهة الإدارة، ولم يتخذ معيار الملكية كأساس لبسط الحماية الجنائية على الأموال العامة، لأن اتخاذ الملكية يؤدي الى تضيق نطاق الاموال الجديدة بالحماية الجنائية، الامر الذي يتنافى وعلّة التجريم وهي ضمان السير الطبيعي للوظيفة العامة، مما يستلزم حماية جميع الاموال التي تستعين بها جهة الادارة لممارسة النشاط العام، وبعبارة اخرى فالمصلحة المحمية في جرائم الاموال العامة ليست فقط مصلحة مالية تتمثل في المحافظة على اموال الدولة، وانما ايضا ضمان اداء النشاط الوظيفي بالشكل الذي يتفق واهداف الوظيفة العامة⁽²⁾.

ولإزالة الغموض والاختلاف في مفهوم المال العام نرى انه من الضرورة على المشرع الفلسطيني ان يتبنى تعريفا جامعاً منضبطاً للمال العام في قانون العقوبات يتضمن كافة مشتملاته وتمييزه بغض النظر عن تعدد مسمياته، والحماية الجنائية في التشريع المطبق في فلسطين منتشرة ما بين قانون العقوبات الاردني رقم 16 لسنة 1960 والقوانين الاخرى، فقد تناولت المواد في قانون العقوبات

(¹) المادة 119 من قانون العقوبات المصري رقم (58) لسنة 1937.

(²) ابو الوفا، ابو الوفا محمد، مرجع سابق، ص 12.

الأردني في عدة مواضع الجرائم التي تقع على المال العام، حيث افرد المشرع الباب الثالث من الفصل الأول للحديث عن الجرائم التي تقع من الموظف العام على المال العام.

ونص على جريمة الاختلاس من الموظف العام للمال العام في المادة 174 حيث نص على انه "كل موظف عمومي أدخل في ذمته ما وكل إليه بحكم الوظيفة أمر إدارته أو جبايته أو حفظه من نقود وأشياء أخرى للدولة أو لأحد الناس عوقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من عشرة دنانير إلى مائة دينار"⁽¹⁾، ونص في الفقرة الثانية على إذا وقع الفعل المبين في الفقرة السابقة بدس كتابات غير صحيحة في القيود أو الدفاتر أو بتحريف أو حذف أو إتلاف الحسابات والأوراق أو غيرها من الصكوك وعلى صورة عامة بأية حيلة ترمي إلى منع اكتشاف الاختلاس، عوقب بالأشغال المؤقتة أو الاعتقال المؤقت.

ويلاحظ من النص اعلاه انه يمكن تعريف الاختلاس "قيام الموظف العمومي ومن في حكمه او من العاملين في المؤسسات المالية والشركات المساهمة العامة بإدخال اموال منقولة او اوراق او اية اشياء اخرى وجدت في حيازته بسبب الوظيفة في ذمته دون وجه حق"⁽²⁾، وتحليل النص السابق نجد انه لا يشترط ان يكون موظفا بالمعنى الضيق وفق مدلول القانون الاداري، وانما كل من يرتبط مع الدولة بعلاقة عقدية او قانونية، حيث عرف قانون العقوبات الاردني الموظف العام بأنه " كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي، وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها، وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة"⁽³⁾، ويلاحظ من التعريف ان الاشخاص الذي ذكرهم المشرع لديهم صفة مشتركة وهي العمل للمصلحة العامة وليس المصلحة الخاصة، وهم في العادة يتقاضون اجور ورواتب من جهة عامة اي كانت الجهة سواء الدولة او الوزارات او السلطات المدنية والعسكرية، وقد ختم التعريف بقوله "الادارة العامة" وهو يشمل كل جهة رسمية ذات شخصية معنوية عامة او مرتبط بشخصية معنوية عامة، كما وسع في

(¹) المادة (174) من قانون العقوبات الاردني رقم (16) لسنة 1960.

(²) صالح، نائل عبد الرحمن، الاختلاس دراسة تحليلية مقارنة فقها وقضاءا وتشريعا، ط2، عمان : دار الفكر للنشر والتوزيع، 1996، ص17.

(³) المادة (169) من قانون العقوبات الاردني رقم (16) لسنة 1960.

معنى المال ليشمل كل منقول له قيمة مادية او اعتبارية بغض النظر اذا كان هذا المال مملوكا للدولة او للأفراد.

وبالرغم ان قانون العقوبات قد جاء بالمفهوم المتقدم للموظف العام الا انه لم يجعل جريمة الاختلاس مقصورة اذا كانت الاموال تعود للدولة، بل جعلها تشمل الاموال اذا كانت من اجهزة خارج الدولة طالما كانت بحكم الوظيفة قد استلمها، والركن المادي يتحقق بأي عمل من شأنه تحويل حيازة الجاني للمال حيازة ناقصة الى حيازة تامة اي التصرف بالمال وكأنه مملوك له، والمميز له صفة الجاني وصفة المال، وقد يتخذ التصرف شكل اخراج الشيء من حيازته بالبيع او الهبة وغيرها او قد يقوم الجاني بالتصرف به للانتفاع به لنفسه، ولا يشترط ان تعود الفائدة على المختلس فربما تعود الفائدة على غير المختلس، وكذلك لا يغير من تحقيق هذا الركن للاختلاس عدم اصابة المال المختلس بضرر او استعادته، لأن تجريم الفعل ليس معلقا على الحاقه ضرر بالمال المختلس او بمالكه، وانما هدف المشرع من تجريمه الى حماية الثقة في علاقة الموظف او من في حكمه بالجهة التي يعمل لمصلحتها، واحترامه لواجب الامانة والنزاهة عند ادائه للوظيفة والحفاظ على المال العام، ولا شروع في هذه الجريمة فأما ان تقع كاملة او لا تقع لأن حيازته للمال ابتداء كانت بحكم وظيفته فإنه من المتعذر تحديد الفعل الذي يشكل الذي يمثل بدء التنفيذ، ولا يتصور ارتكابه فعل الأخذ وهو انتزاع مال الغير دون رضاه كما هو الحال في السرقة، حيث يتم الاختلاس بمجرد تصرف الموظف المال المعهود اليه تصرف المالك بنية اضاعته على مالكه، وان يكون المال قد سلم للجاني بحكم وظيفته والا نكون امام جريمة اساءة ائتمان⁽¹⁾، بالإضافة الى توافر القصد العام القائم على العلم والارادة والقصد الخاص في اتجاه نية الموظف الى تملك الشيء الذي بحوزته.

(1) صالح، نائل عبد الرحمن، مرجع سابق، ص. 39

وإذا قامت جريمة الاختلاس فلا يؤثر رد المال في قيام الجريمة، وقد نصت المادة 177 من قانون العقوبات بقولها:

1. يخفض نصف العقوبات المنصوص عليها في المادة (174) إذا كان الضرر الحاصل والنفع الذي توخاه الفاعل زهيداً أو إذا عوض عن الضرر تعويضاً تاماً قبل إحالة القضية على المحكمة.

2. وإذا حصل الرد والتعويض أثناء المحاكمة وقبل أي حكم في الأساس وغير مبهم خفض من العقوبة ربعها.

وكما نص المشرع في المادة 175 على عقوبة استثمار الوظيفة عندما نص بأنه من وكل إليه بيع أو شراء أو إدارة أموال منقولة أو غير منقولة لحساب الدولة أو لحساب إدارة عامة، فافتقر غشاً في أحد هذه الأعمال أو خالف الأحكام التي تسري عليها إما لجر مغنم ذاتي أو مراعاة لفريق أو إضراراً بالفريق الآخر أو إضراراً بالإدارة العامة عوقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة لا تتفقد عن قيمة الضرر الناجم.

ونص المشرع في الفصل السادس تحت عنوان الإضرار التي تلحق بأموال الدولة والأفراد في المادة 443 على جريمة الهدم والتخريب للمال العام حيث نص بأنه كل من هدم أو خرب قصداً الأبنية والأنصاب التذكارية والتماثيل أو غيرها من الإنشاءات المعدة لمنفعة الجمهور أو للزينة العامة أو أي شيء منقول أو غير منقول له قيمته التاريخية يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنوات وبالعقوبة من خمسة دنانير إلى خمسين ديناراً⁽¹⁾، بالإضافة إلى المادة 455 التي نصت على التأثير على كمية المياه العمومية وجريانها عندما نصت أنه يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة وبغرامة لا تزيد على خمسة وعشرين ديناراً أو بإحدى هاتين العقوبتين من أقدم دون إذن على التعدي بأي شكل كان على ضفاف الينابيع ومجاري المياه المؤقتة والدائمة والمستنقعات والبحيرات والبرك والغدران أو على حدود ممرات أفنية الري والتصرف أو معابر المياه أو قساطلها

(1) المادة (443) من قانون العقوبات الاردني رقم (16) لسنة 1960.

المصرح بإنشائها للمنفعة العامة⁽¹⁾، كما عاقب من هدم أو قلب أو خرب كل أو بعض الإنشاءات المشيدة للانتفاع بالمياه العمومية ولحفظها أو في سبيل الاحتماء من طغيان هذه المياه وخصوصاً الجسور والسدود والمعابر وأقنية الري والتجفيف أو التصريف وقساطل المياه الظاهرة أو المغمورة سواء أكان قد منح بالمياه امتياز أم لا⁽²⁾، ولم يكتفي المشرع بحماية المياه العامة وإنما جرم الاعتداء على الطرق العامة المادة 459 تخريب الطرق العام حيث يعاقب بالحبس حتى أسبوع أو بالغرامة حتى خمسة دنانير من تسبب في تخريب الساحات والطرق العامة⁽³⁾.

ويشمل التجريم سواء كان شخص طبيعي ام معنوي⁽⁴⁾ وذلك ان مسائلة الاشخاص المعنوية عما ترتكبه من جرائم وما يصدر عنها من تجاوزات وقضايا فساد اصبح حاجة ملحة ومطلبا ضروريا تفرضه طبيعة التطورات وتداخل المصالح حيث نص قانون العقوبات الاردني في المادة 159 على اعتبار الجمعية غير مشروعة حتى لو كانت مسجلة حيث نص بأنه تعد جمعية غير مشروعة كل جماعة من الناس مسجلة كانت أو غير مسجلة، تعرض أو تشجع بنظامها أو بما تقوم به من الدعاوى على ارتكاب أي تخريب أو إتلاف أموال الحكومة.

بالرغم ان المشرع الاردني لم ينص على مسؤولية الاشخاص المعنوية العامة الا انه اصبح من الضروري تحديد المسؤولية الجزائية فيما يتعلق بجرائم المال العام، وهذا الامر بحاجة الى تأصيل قانوني وتدرج تشريعي يقرر تلك المسؤولية ويحدد على وجه الدقة وليس على العموم الجهة

(1) المادة (455) من قانون العقوبات الاردني رقم (16) لسنة 1960.

(2) المادة (456) من قانون العقوبات الاردني رقم (16) لسنة 1960.

(3) للمزيد مراجعة المواد (459) و (460) من قانون العقوبات الاردني رقم (16) لسنة 1960 التي وصفت الافعال وحددت ما يقع على الطرق العامة من جرائم.

(4) نصت المادة (74) على انه " 1- لا يحكم على أحد بعقوبة ما لم يكن قد أقدم على الفعل عن وعي وإرادة، 2- إن الهيئات المعنوية مسؤولة جزائياً عن أعمال مديريها وأعضاء إدارتها وممثليها وعمالها عندما يأتون هذه الأعمال باسم الهيئات المذكورة أو بإحدى وسائلها بصفتها شخصاً معنوياً. 3- لا يحكم على الأشخاص المعنويين إلا بالغرامة والمصادرة. وإذا كان القانون ينص على عقوبة أصلية غير الغرامة استعيض بالغرامة عن العقوبة المذكورة وأنزلت بالأشخاص المعنويين في الحدود المعينة في المواد من 22 إلى 24.

المسؤولة عن الجريمة كشخص معنوي عام، فرض الجزاء الملزم والازم عليها بما لا يمس حقوق افراد المجتمع بالإضافة الى مسؤولية الموظفين القائمين عليها.

ويرى الباحث بأنه يمكن ايقاع عقوبات على الاشخاص المعنوية العامة التي تعتدي على المال العام دون الاغلاق او الحل او الوقف، كي لا تكون كيانا معطلا يحرم فيه الجمهور من المنافع التي تقدمها، ومن هذه العقوبات حرمان الشخص المعنوي من الاشتراك بجوائز التميز ومعايير التقييم للتأثير على سمعته ومركزه مما يؤدي الى جعل موظفيه ورؤسائه الاداريين حريصين على سمعة الشخص المعنوي العام سواء كانوا بالوظيفة ام تركوها، وفرض الغرامة المالية للتأثير على موازنة الشخص المعنوي بما يؤثر عليه في نشاطاته غير الاساسية كي لا يتأثر الافراد المنتفعين من الخدمات العامة بحيث تتأثر الاوضاع المالية للموظفين عدا عن الجزاءات الجنائية والتأديبية بحقهم، ومصادرة الربح والفوائد المالية الناجمة عن اي جريمة تقع على المال العام ورد المال المعتدى عليه واعادة الحال الى ما كان عليه قبل الاعتداء، وحرمانه من المزايا والحقوق التي يتمتع بها الشخص المعنوي كتنفيذ مشاريع مجدية او ذات قيمة اقتصادية عالية، بالإضافة الى نشر حكم الادانة والتشهير بالشخص المعنوي ضمن قيود وضوابط محددة كي يعمل القائمون عليه للحرص على المال العام والمحافظة عليه، وان هذا الامر من اجل حماية المال العام من الشخص المعنوي العام، والحاجة للجرأة في اصدار وتعديل التشريعات اللازمة لبسط سيادة القانون وتوسيع دائرة المسؤولية الجزائية لتشمل الشخص المعنوي العام ونشاطاته بالإضافة الى العقوبات للقائمين عليه بما يكفل حماية حقيقية للمال العام.

اما الاشخاص المعنوية الخاصة فلا خلاف عليها بأنها تتحمل المسؤولية الجزائية كاملة⁽¹⁾، ولم يحدد المشرع الاردني الجرائم التي يرتكبها الشخص المعنوي الخاص، وبالتالي يبقى المطلق على اطلاقه اي انه يمكن القول بأن الشخص المعنوي الخاص يمكن له ارتكاب كافة الجرائم التي تقع على المال العام، وهذا يعني توسع المشرع الاردني في دائرة المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي الخاص، وهو منهج حسن يساهم في تأمين الحماية الجنائية الشاملة للمال العام وضمان معاقبة من

(1) الزعبي، مخلد ابراهيم، حماية المال العام في ظل المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي دراسة مقارنة، ط1، عمان: الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، 2016، ص169.

يعتدي عليه خاصة من يختبئ تحت ستار الشخص المعنوي الخاص للإفلات من العقاب وتكرار ارتكاب الجرائم بحق المال العام.

وطالما تم ارتكاب الشخص المعنوي الخاص احد الجرائم الواقعة على المال العام بواسطة احد اعضاءه الطبيعيين، وقام بارتكابها لحساب الشخص المعنوي، وباسم الشخص المعنوي او احد ادواته فإنه يتحمل الشخص المعنوي المسؤولية بما لا يعفي الاشخاص الطبيعيين من المسؤولية الجزائية⁽¹⁾.

ولم يفرق المشرع الجنائي بين اموال الدولة العامة والخاصة، وانما بسط حمايته على جميع اموال الدولة، بل العكس قد وسع مفهوم المال العام لأغراض الحماية الجنائية وشدد العقوبة في حالة الاعتداء على هذه الاموال، والعلة من التشديد هي أن هذه الأموال مخصصة للمنفعة العامة ولصالح جميع أفراد المجتمع لذلك تتطلب الحماية الجنائية لها بما يتناسب مع وظيفتها العامة في المجتمع، فمن يسرق او يختلس اموال الدولة او احدى مؤسساتها او احدى الشركات التي تساهم فيها الدولة بنصيب من رأس المال يعد اعتداء على جميع افراد المجتمع لأن اموال الدولة هي اموال المجتمع فمن يعتدي عليها بالاختلاس او السرقة او غيرها فهو يضر بكل فرد من افراد المجتمع.

كذلك نصت المادة (289) من قانون اصول المحاكمات الجزائية الفلسطيني على اتخاذ تدابير تحفظية على أموال المتهم الفار اذا كانت الجريمة واقعة على المال العام⁽²⁾ حيث نص انه:

1. في الحالات التي تقوم فيها من التحقيق أدلة كافية على جدية الاتهام في أي من الجرائم التي تقع على الأموال العامة للنائب العام متى قدر أن الأمر يقتضي اتخاذ تدابير تحفظية على أموال المتهم الفار أن يعرض الأمر على المحكمة الجزائية التي يجوز لها أن تقرر وضع أمواله وممتلكاته تحت التحفظ ومنعه من التصرف فيها.

(¹) الزعبي، مخلص ابراهيم، مرجع سابق، ص 184.

(²) المادة (289) من قانون الاجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001.

2. يجوز للمحكمة بناء على طلب النائب العام أن تشمل في قرارها أموال وممتلكات زوج المتهم الفار وأولاده القصر متى توافرت لديها أدلة كافية على أنها متحصلة من الجريمة موضوع التحقيق.

3. تعين المحكمة من يدير الأموال المتحفظ عليها بعد جردها بحضور ذوي الشأن وممثل النيابة العامة والخبير الذي تنتدبه المحكمة، ويلتزم من يعين للإدارة بالمحافظة على الأموال المتحفظ عليها وحسن إدارتها وردها مع غلتها عند انتهاء مدة التحفظ.

4. يجوز لكل ذي مصلحة أن يتظلم من قرار المحكمة المشار إليه في الفقرات (1) و(2) و(3) أعلاه خلال ثلاثة أشهر أمام المحكمة التي أصدرته.

5. خلال مدة وجود أموال المتهم الفار تحت التحفظ يعطي زوجه وأولاده ووالداه ومن يعولهم شرعاً نفقة شهرية من إيرادات أملاكه تحددها المحكمة المختصة، كما يجوز للمدعي بالحق المدني أن يستصدر من هذه المحكمة قراراً باستيفاء مقدار مؤقت من التعويضات المحكوم بها مقابل كفالة أو بدونها.

وايضا قد نص قانون العقوبات في المادة 113 على عقوبة الإضرار بأي شيء ذو طابع عسكري أو معد لاستعمال الجيش بقصد شل الدفاع الوطني وهو من ضمن المال العام عندما نص على انه "يعاقب بالأشغال الشاقة المؤبدة كل فلسطيني أقدم بأية وسيلة كانت بقصد شل الدفاع الوطني على الإضرار بالمنشآت والمصانع والبواخر والمركبات الهوائية والأدوات والذخائر والأرزاق وسبل المواصلات وبصورة عامة بأي شيء ذي طابع عسكري أو معد لاستعمال الجيش أو القوات التابعة له"¹، حيث ورد هذا النص في الفصل الخاص بالجرائم التي تقع على أمن الدولة الخارجي التي تستهدف كيانها ووجودها وتحقق هذه الممتلكات النفع العام للدولة.

وقد قام المشرع الفلسطيني بتوفير الحماية الجنائية خارج قانون العقوبات، حيث نص في القرار بقانون بشأن حماية التراث المادي الثقافي بالمادة (5) بأنه "يعد التراث الموجود في الدولة أو في مياهاها الإقليمية، أو المكتشف نتيجة أعمال التنقيب المشروعة أو غير المشروعة، أو بطريق

(¹) المادة (113) من قانون العقوبات الاردني رقم (16) لسنة 1960.

المصادفة، ملكاً عاماً لها، باستثناء التراث الذي يثبت أصحابه ملكيتهم له بسند قانوني، وملكية العقار لا تكسب حائزه حق التصرف بالتراث الموجود على سطحه أو في باطنه، ولا تخوله حق التنقيب عنه إلا وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون، لا يجوز بيع التراث المملوك للدولة أو إهدائه أو وقفه أو التنازل عنه لأي سبب كان، ويبقى التراث بتصرف حائزه، ولا يجوز له التصرف به إلا وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون"، ويعاقب بالسجن مدة لا تقل عن سبع سنوات، ولا تزيد على عشر سنوات، وبغرامة لا تقل عن عشرين ألف دينار أردني، ولا تزيد على خمسين ألف دينار أردني، أو ما يعادلها من العملة المتداولة قانوناً، كل من قام بأي من الأفعال الآتية⁽¹⁾:

1. طمس أو قام بتشويه أو تخريب أو تغيير أو تدمير أو التأثير على أي عنصر من عناصر التراث الثابت أو مكوناته.
2. نزع أي شيء أو مكون من مكونات التراث أو تحريكه من مكانه أو الكتابة أو النقش عليه. 3. باع أو اشترى أو تداول أي مواد منتزعة من تراث ثابت.
3. أجرى الحفريات أو النقب في مواقع التراث الثابت بحثاً عن الدفائن الذهبية أو أي دفائن أخرى، ولو كانت في ملكه الخاص.

ونص في قانون مكافحة الفساد على انه اي فعل يؤدي الى المساس بالأموال العامة يعتبر فساداً، حيث نص يعتبر فساداً لغايات تطبيق أحكام هذا القانون الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة والجرائم المخلة بالثقة العامة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية، والجرائم الناتجة عن غسل الأموال المنصوص عليها في قانون غسل الأموال، و كل فعل يؤدي إلى المساس بالأموال العامة⁽²⁾.

وبالرجوع الى قانون مكافحة الفساد قد نص على ولاية هيئة مكافحة الفساد لحماية الاموال العامة في كافة الوزارات والمؤسسات حيث نصت المادة الثانية تحت عنوان لخاصعون لأحكام قانون

(¹) المادة (65) من قرار بقانون رقم (11) لسنة 2018م بشأن التراث الثقافي المادي.

(²) المادة (4) من قرار بقانون رقم (7) لسنة 2010م بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005.

مكافحة الفساد⁽¹⁾ هم: 1. رئيس الدولة ومستشاروه ورؤساء المؤسسات التابعة للرئاسة. 2. رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم. 3. رئيس وأعضاء المجلس التشريعي. 4. أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة. 5. رؤساء المؤسسات والهيئات والأجهزة المدنية والعسكرية وأعضاء مجالس إدارتها إن وجدت. 6. المحافظون ورؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية والعاملون فيها. 7. الموظفون العامون المعينون بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية أو العسكرية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية أياً كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماها، وأعضاء السلك الدبلوماسي ومن في حكمهم. 8. رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الشركات المساهمة العامة والعاملون فيها التي تكون الدولة أو أي من مؤسساتها مساهماً فيها. 9. المساهمون في الشركات غير الربحية والعاملون فيها. 10. مأمورو التحصيل ومندوبوهم، والأمناء على الودائع والمصارف. 11. المحكمون والخبراء والحراس القضائيون ووكلاء الدائنين والمصفون. 12. رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الجمعيات الخيرية والتعاونية والهيئات الأهلية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة وبالاستقلال المالي والإداري والأحزاب والنقابات والاتحادات والأندية ومن في حكمهم والعاملين في أي منهم حتى ولو لم تكن تتلقى دعماً من الموازنة العامة. 13. الأشخاص المكلفون بخدمة عامة بالنسبة للعمل الذي يتم تكليفهم به. 14. أي شخص غير فلسطيني يشغل منصباً في أي من مؤسسات الدولة، التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، وأي شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح أي جهاز عمومي أو منشأة عمومية أو منظمة أهلية تابعة لبلد أجنبي أو مؤسسة ذات طابع دولي. 15. مسؤولو وأعضاء الجهات التي تساهم بها الدولة أو تتلقى موازنتها أو أي دعم من الموازنة العامة للدولة والعاملون فيها، بما في ذلك جميع المؤسسات التابعة لمنظمة التحرير الفلسطينية. 16. أي شخص آخر أو جهة أخرى يقرر مجلس الوزراء إخضاعهم لأحكام هذا القرار بقانون.

ويحق لهيئة مكافحة الفساد في سبيل تنفيذ مهامها واختصاصاتها تلقي التقارير والبلاغات والشكاوي بخصوص جرائم الفساد المقدمة لها ودراستها ومتابعتها، والقيام بأعمال التحري وجمع الاستدلالات بشأنها والكشف عن المخالفات والتجاوزات وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك

(¹) المادة (4) من القرار بقانون رقم (18) لسنة 2016م بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته.

ومباشرة التحقيق والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة وفقاً لأحكام هذا القانون والتشريعات ذات العلاقة، وملاحقة كل من يخالف أحكام قانون مكافحة الفساد وحجز أمواله المنقولة وغير المنقولة ومنعه من السفر وطلب كف يده عن العمل من الجهات المعنية ووقف راتبه وعلاواته وسائر استحقاقاته المالية عند اللزوم وتعديل أي من تلك القرارات أو إلغاؤها وفق التشريعات النافذة، واستدعاء الشهود والمعنيين من الموظفين العموميين أو موظفي القطاع الخاص أو أي شخص له علاقة للاستفسار والتحري حول واقعة تتعلق بجريمة فساد، بالإضافة الى طلب أي ملفات أو بيانات أو أوراق أو مستندات أو معلومات أو الاطلاع عليها أو الحصول على صور منها من الجهة الموجودة لديها بما في ذلك الجهات التي تعتبر كل ذلك سري التداول وفقاً للإجراءات القانونية النافذة، والتنسيق مع الجهات المختصة لتعقب وضبط وحجز استرداد الأموال والعائدات المتحصلة من جرائم الفساد على أن يصدر قرار المصادرة بشأنها عن المحكمة المختصة بنظر الدعوى⁽¹⁾.

ويتبين لنا ان ما فعله المشرع الفلسطيني كان يهدف من خلال هذه الاجراءات الى حماية المال العام من خلال قانون مكافحة الفساد بالإضافة الى إيجاد عقوبات رادعة⁽²⁾.

وقد قام المشرع في التشريع الساري في فلسطين بإقرار مبدأ العينية للقانون الجنائي الذي يقصد به تطبيق القانون الجنائي على كل جريمة تمس المصلحة العامة للدولة اي كانت جنسية مرتكبها ومكان ارتكابها⁽³⁾، حيث تحرص جميع الأنظمة القانونية على اخضاع الجرائم التي تمس حقوقها الاساسية ومصالحها الجوهرية لنصوصها التشريعية وقضائها الوطني عندما تقع الجريمة خارج

(1) المادة (17) من القرار بقانون رقم (7) لسنة 2010م بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005.
(2) حيث نص في المادة (13) من القرار بقانون رقم (18) لسنة 2016م بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته على انه " يعاقب كل من أدين بجرم الفساد المتمثل في (الرشوة أو الاختلاس أو التزوير أو التزييف أو الكسب غير المشروع أو غسل الأموال المتأتية عن أي من هذه الجرائم) بالأشغال الشاقة المؤقتة من ثلاث سنوات إلى خمسة عشرة سنة وغرامة مالية تعادل قيمة الأموال محل الجريمة ورد الأموال المتحصلة عن الجريمة. ب. يعاقب كل من أدين بجرم الفساد المتمثل في (التجارة بالنفوذ أو الوساطة والمحسوبية والمحاباة أو استثمار الوظيفة أو عدم الإعلان أو الإفصاح عن تضارب المصالح أو إساءة استعمال السلطة، أو إعاقة سير العدالة، أو غسل الأموال المتأتية عن أي من هذه الجرائم) بالحبس مدة لا تقل عن سنتين وبغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار أردني ولا تزيد عن خمسة آلاف دينار أردني ورد الأموال المتحصلة من الجريمة".

(3) سرور، احمد فتحي، قانون العقوبات القسم الخاص، ط4، القاهرة: دار النهضة العربية، 1991، ص 220.

حدودها الإقليمية وذلك من منطلق حماية الدولة لكيانها وأمنها الداخلي او الخارجي ولحماية ما يضر بمصالحها او سمعتها المالية، وغالبا ما تلجأ الدول لمبدأ العينية لتكمل مبدأ الإقليمية للنص الجنائي في اعطائها لنصوصها الجنائية سلطانا ونطاقا لا يتسع له مبدأ الإقليمية.

والعلة من اقرار مبدأ العينية للدولة هي فكرة الدفاع عن المصالح الوطنية خارج النطاق الإقليمي للدولة التي قد لا تلقى اهتمام الدولة الاجنبية للعقاب عليها، وانطلاقا من هذا الامر قد تم النص في المادة 9 من قانون العقوبات الساري في فلسطين على انه تسري أحكام هذا القانون على كل فلسطيني أو أجنبي - فاعلاً كان أو شريكاً محرصاً أو متدخلًا - ارتكب خارج فلسطين جناية أو جنحة مخلة بأمن الدولة⁽¹⁾ أو قلد ختم الدولة⁽²⁾ أو قلد نقوداً أو زور أوراق النقد أو السندات المصرفية الفلسطينية⁽³⁾ أو الأجنبية المتداولة قانوناً أو تعاملًا في فلسطين⁽⁴⁾.

وتعد جرائم تزوير او تقليد العملات الورقية من الجرائم الماسة بالمال العام لأن هذه الجرائم تفقد الثقة بالعملة الوطنية، والواقع ان جرائم التزييف تنطوي على اخلال بالمصلحتين العامة والخاصة معا، ويتمثل الأخلال بالمصلحة العامة في زعزعة الثقة بالعملات وصلاحياتها لأداء وظيفتها في التداول والائتمان، وهي ثقة ضرورية للمعاملات الداخلية والخارجية، كما يتمثل الاخلال بهذه المصلحة فيما تشتمل عليه هذه الجرائم من اعتداء على سيادة الدولة وحققها في اصدار النقد، بالإضافة الى انها تمس سلطتها في رقابة النشاط الاقتصادي في المجتمع عن طريق رقابتها كمية النقود المتداولة فيه حتى لا تتأثر قيمتها او قيمة اسعار السندات والاوراق المالية التي تصدرها الحكومة.

لذلك عاقب المشرع على جرائم تزييف العملة او تقليدها ولو وقعت خارج حدود الدولة حتى لو كان اجنبيا، فجاءت المادة التاسعة من قانون العقوبات الاردني المطبق في فلسطين لحماية العملة الوطنية المتداولة قانونا من جرائم التزوير والتقليد واعتبرها من الجرائم الخطيرة الماسة بالمصالح

(¹) المواد من (107 _ 153) من قانون العقوبات الاردني رقم (16) لسنة 1960.

(²) المادة (236) من قانون العقوبات الاردني رقم (16) لسنة 1960.

(³) المواد (239 _ 244) من قانون العقوبات الاردني رقم (16) لسنة 1960.

(⁴) المادة (9) من قانون العقوبات الاردني رقم (16) لسنة 1960.

الاساسية للدولة، وهي سمعتها المالية وما ينتج عنها من زعزعة للثقة بالعملية وبالتالي زعزعة للاقتصاد الوطني الفلسطيني بأكمله، مساويا بين الفلسطيني والاجنبي في الحكم سواء وقعت هذه الجرائم داخل فلسطين او خارجها دون اهمية لجنسية المرتكب لهذه الجرائم، ولا اهمية ايضا لرأي قانون الدولة التي ارتكبت فيها هذه الجرائم سواء كان يعاقب على هذه الجرائم ام لا، ولأهمية مبدأ العينية عندما اخذ به المشرع في التشريع الساري في فلسطين والذي سار على نهج المشرع الجنائي الحديث ساهم في حماية المال العام من الافعال التي تؤثر سلبا في الدولة بأكملها.

ونظرا لوجود الفساد المالي والاداري وما له من اثار سلبية على الدولة ومؤسساتها والاعتداء على المال العام بشتى الطرق والوسائل ظهرت الحاجة الى شمول جرائم الاعتداء على المال العام الى الاختصاص العيني، وخاصة ان اغلب الاموال العامة التي سرقت بطريقة او أخرى قد تم تهريبها خارج فلسطين وتم ايداعها في مصارف عالمية او قد تم استثمارها بالرغم ان هذه الجرائم تمس امن الدولة الداخلي والخارجي مباشرة، ويمكن لنا ان نذكر مثالا على ذلك وهو ان طبيعة نشاط الوزارات والمؤسسات الأمنية لا تتعلق بتوفير الغذاء او الخدمات، وانما تتعلق بحماية امن الدولة وكيانها داخليا وخارجيا وحدودها وسيادتها، وتقشي الفساد بالضرورة يعبر عن وجود خلل وهدم لهذه المؤسسات وبالتالي لأمن الدولة كاملا.

يرى الباحث أن التزام المواطن بتسديد التزاماته المالية نحو مؤسساته الوطنية كأثمان الماء والكهرباء والضرائب هو شكل من أشكال الحفاظ على المال العام من جهة، ومن جهة أخرى فإن قيام الموظفين بالامتناع عن تحصيل هذه الاستحقاقات من المعارف والاقارب يعتبر تعدياً واهدارا للمال العام، ومن الأمثلة على ذلك إعفاء الأصدقاء أو المقربين كليا أو جزئيا من دفع الرسوم أو قيمة الضريبة أو تخفيضها لأجلهم أو تنفيذ ذلك للحصول على منفعة خاصة منهم كخصم مادي على شراء سلعة، ولا تسقط بالتقادم الدعاوى والعقوبات المتعلقة بجرائم الفساد وكذلك دعاوى الاسترداد والتعويض المتعلقة بها⁽¹⁾.

(1) المادة (15) من القرار بقانون رقم (18) لسنة 2016م بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته.

الفرع الثاني: الحماية المدنية للمال العام

يقصد بالحماية المدنية للمال العام اخراج المال العام من دائرة التعامل القانوني التي يفسرها القانون المدني للملكية الفكرية، وذلك لتأمين دوره في تحقيق المنفعة العامة التي خصص لها¹، وان حماية الاموال العامة تؤسس على مبدأ جوهري يتبلور في اهمية الحفاظ على تخصيص عناصر هذه الاموال لأهداف النفع العام لأطول فترة ممكنة، وسد كل الثغرات التي قد تؤدي الى عرقلة اوجه التخصيص، ويتميز النظام القانوني للأموال العامة بقواعد حماية مقررة لصالحها، والتي لا يوجد لها مثل بالنسبة للأموال الفردية الخاصة، حيث تمتاز هذه القواعد بأنها أمر لا يجوز للإدارة أو الافراد مخالفتها لتعلقها بالنظام العام، وتتمثل اوجه الحماية المدنية للمال العام في عدم جواز التصرف في المال العام، وعدم جواز اكتساب المال العام بالتقادم، وعدم جواز الحجز على الاموال العامة.

أولاً: عدم جواز التصرف في المال العام

بما ان المال العام مخصص للمنفعة العامة، فلا يجوز للإدارة التي تملك هذا المال ان تتصرف فيه بما يتعارض مع تخصيصه، سواء كان هذا التصرف بمقابل كالبيع او بدون مقابل كالهبة والوقف، بمعنى ضرورة اخراج المال العام عن دائرة التعامل القانوني بحكم القانون⁽²⁾، وقد نصت المادة 60 من القانون المدني الاردني الفقرة الثانية على انه " ولا يجوز في جميع الأحوال التصرف في هذه الأموال أو الحجز عليها أو تملكها بمرور الزمان"⁽³⁾ لذلك تسري الحماية على الاموال العقارية او المنقولة.

وبالتالي حتى يستمر تخصيص المال العام لتحقيق اهداف النفع العام، لا بد من ان يبقى في حيازة الشخص الاداري وتحت سيطرته، وهو الأمر الذي يتوجب من خلاله بمنعه من اجراء اي تصرف يؤدي الى خروجه من حيازته وتعريض تخصيصه للخطر، وينصب تطبيق هذه القاعدة على

(1) الظاهر، خليل، القانون الاداري دراسة مقارنة، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 1997، ص 320.

(2) كنعان، نواف، مرجع سابق، ص398.

(3) المادة (60) فقرة (2) من القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة 1976.

عناصر الاموال العامة، اي انه يخرج عن تطبيقها كقاعدة عامة عناصر اموال الدولة الخاصة حيث ان مدى القاعدة مرتبط بتخصيص المال، ومرتبطة بإرادة المشرع الذي يملك وقف تطبيق القاعدة على بعض الاموال، وبالتالي لا يعطي لهذه القاعدة اهمية الا قيمة تشريعية فقط، ونرى ذلك في نص المادة 60 من القانون المدني الاردني التي اعتبرت اموالا للدولة العقارات والمنقولات التي تخصص بالفعل او بمقتضى نص قانون لمصلحة عامة، وتسري هذه القاعدة على الاموال العامة وحدها دون الثمار او المنتجات التي قد تنتجها هذه الاموال، لأن الثمار والمنتجات لا تكون مخصصة للمنفعة العامة، وبالتالي يكون للجهة الادارية حرية التصرف فيها دون ان يكون هذا التصرف مشوبا بالبطلان⁽¹⁾.

ان مضمون هذه القاعدة يتحدد في منع كافة التصرفات الناقلة للملكية، اما التصرفات التي لا تتعارض مع تخصيص المال للمنفعة العامة فهي جائزة، ومثال ذلك تقرير حقوق الارتفاق، ويعتبر هذا المبدأ في الواقع قيداً على الادارة في حق التصرف بهذا المال، ابتغى منه المشرع الانتفاع بالأموال العامة، وهي وسيلة وقاية تمنع التعدي على المال العام.

كما يلاحظ بأن هناك تصرفات تناسب الاموال العامة مع احتفاظها بالصفة العامة لأنها لا تتعارض مع تخصيصها للمنفعة العامة ك عقود الامتياز لمرفق عام وبعض التصرفات الإدارية الاخرى على سبيل المثال يمكن للإدارة ان تباشر جميع التصرفات الادارية من بيع او شراء او ايجار مع الاشخاص الادارية الأخرى⁽²⁾، كانتقال المال من ذمة الدولة الى الوحدات الادارية كالمحافظة والعكس، وبناء على ذلك اذا ارادت الدولة التصرف في المال العام فيجب عليها اولا انهاء تخصيص هذا المال للمنفعة العامة حتى يتسنى لها التصرف فيه باعتباره مالا خاصا، حيث يكون انهاء التخصيص بقانون او بقرار من الوزير المختص.

(1) شيجا، ابراهيم عبد العزيز، الاموال العامة. بلا ط، الاسكندرية : منشأة المعارف، 2006، ص387.

(2) كنعان، نواف، مرجع سابق، ص398.

وعند التصرف بالمال العام اثناء تخصيصه للمنفعة العامة هناك اتفاق من الفقهاء على بطلان اثر هذا التصرف، ولكن يرى البعض⁽¹⁾ ان البطلان هنا يكون نسبيا مقررًا لمصلحة الادارة وحدها، فهي التي تطالب به امام القضاء فلا يحق للشخص المتصرف اليه التمسك بهذا البطلان للتدخل من التزاماته امام الادارة، وعلى الادارة تعويضه عن الأضرار التي لحقت به نتيجة هذا الرجوع، ويرى البعض الآخر⁽²⁾ ان البطلان يكون هنا مطلقا وهو متعلق بالنظام العام ويجوز لكل ذي مصلحة التمسك به، ولا تصح اجازة هذا البطلان.

ويرى الباحث انه بالرغم من التأكيد على عدم جواز التصرف بالمال العام في العديد من القوانين، ولكن بمراجعة القانون المدني الاردني نجد انه نص صراحة في المادة 149 على انه "لا يفسخ العقد بالغبن الفاحش بلا تغرير إلا في مال المحجور ومال الوقف وأموال الدولة"⁽³⁾، وبمفهوم المخالفة نجد انه من الممكن التصرف بالمال العام عندما كفل فسخ العقد في حالة الغبن الفاحش، اما بالنسبة لمجلة الاحكام العدلية القانون المدني المطبق في فلسطين لم تنص على هذا المبدأ صراحة.

ثانياً: عدم جواز اكتساب المال العام بالتقادم

يعتبر هذا المبدأ نتيجة حتمية لمبدأ عدم جواز التصرف في المال العام، وذلك ان الاموال العامة لا يجوز التصرف فيها فإنه من باب اولى لا يجوز اكتساب ملكيتها بالتقادم عن طريق وضع اليد⁽⁴⁾، ويمتد نطاق هذا المبدأ ليشمل جميع عناصر الاموال العامة، ويعتبر وسيلة لحماية الاموال العامة من اعتداء الغير عليه لاكتسابه بالتقادم، حيث ان الادارة نادرا ما تقوم بالتصرف بالاموال العامة لأنها حريصة عليه ولا مصلحة لها في التصرف به.

(1) قطب، محمد علي احمد، الموسوعة القانونية والامنية في حماية المال العام، ط1، القاهرة : ايتراك للنشر والتوزيع، 2006، ص62.

(2) شيحا، ابراهيم، مرجع سابق، ص153.

(3) المادة (149) من القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة 1976.

(4) يقصد بالتقادم مضي فترة محددة وفكرة التقادم فكرة عامة تلقى تطبيقا في فروع القانون المختلفة العام والخاص وتختلف وتقوم على اعتبارات تتنوع بحسب طبيعة الحق الذي يرد عليه، ابو عامر، محمد زكي، قانون العقوبات القسم العام، ط1، الاسكندرية : الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1986، ص597.

وهذا المبدأ شرع لمصلحة الإدارة فقط باعتبارها صاحبة الولاية على المال العام، وينطبق على الحائزين لهذه الاموال سواء بحسن نية او سوء نية، وان حيازة المال العام لا تصلح سببا لقبول دعوى وضع اليد ففي نظر القانون، لأنها ليست الا حيازة عارضة لا تحميها دعاوي وضع اليد، وهذا المبدأ مرتبط بتخصيص المال للمنفعة العامة، و قد نصت المادة 60 الفقرة الثانية " ولا يجوز في جميع الأحوال تملكها بمرور الزمان"، وكذلك المادة 1183 من القانون المدني الاردني " ولا يجوز تملك الأموال والعقارات المملوكة للدولة أو الهيئات العامة التابعة لها وكذلك أموال وعقارات الأوقاف الخيرية والعقارات المتروكة والمحمية أو كسب أي حق عيني عليها بمرور الزمن".

بالإضافة الى ان اسباب كسب الملكية الاخرى للمال العام كالاستيلاء والميراث والشفعة لا تجوز في الاراضي الاميرية، وهو ما نصت عليه المادة 1159 من القانون المدني " لا شفعة في الاراضي الاميرية او الاراضي الاميرية التي تحت يد المستحقين لمنفعتها"، ويترتب على تطبيق هذا المبدأ العديد من الآثار:

1. حقوق ملكية الاموال العامة لا تنتقل الى الافراد مهما طاللت مدة وضع أيديهم على هذه الاموال، وللإدارة استرداده في اي وقت من يد حائزيه.

2. لا يحق لواضع اليد الاحتجاج على الادارة بدعوى من دعاوى وضع اليد حيث ان هذه الدعاوي شرعت من اجل الحيازة الشرعية والقانونية⁽¹⁾، وبالتالي استبعاد بعض المبادئ القانونية المعترف بها بالنسبة للأموال الخاصة من مجال التطبيق على الاموال العامة، ومنها مبدأ الحيازة في المنقول سند للملكية بحسن نية، ومبدأ عدم الالتصاق كسبب من اسباب الملكية على المال العام، بل العكس اذا أقام الغير بناء او غرسا في أرض من الاموال العامة يجوز للإدارة ان تملك البناء او الغرس بالالتصاق مقابل دفع القيمة التي يقرها القانون⁽²⁾.

(1) قطب، محمد علي احمد، مرجع سابق، ص73.

(2) ويقصد بالالتصاق الذي يحصل بين مالين او شيئين مملوكين لشخصين يختلف احدهما عن الآخر دون ان يكون هناك اتفاق بين المالكين على الاتحاد وهو مصدر من مصادر كسب الملكية كواقعة مادية، وهي حالة او واقعة الاندماج واتحاد شيئين بحيث يصبحان شيئاً واحداً يتعذر فصل احدهما عن الآخر، شبحا، ابراهيم عبد العزيز، مرجع سابق، ص 398.

ثالثاً: عدم جواز الحجز على المال العام

ويعتبر هذا المبدأ مكملًا لمبدأ عدم جواز التصرف بالمال العام، فمتى تقرر أنه لا يجوز التصرف في هذه الأموال بما يتعارض مع تخصيصها للمنفعة العامة يجب القول كذلك أنه لا يجوز الحجز عليها واتخاذ طرق التنفيذ الجبري ضدها، لأن الحجز يؤدي غالباً إلى بيع المال العام جبراً على مالكة لاستيفاء دين بذمة المالك، وهذا ما يتعارض مع طبيعة المال العام وهدفه في تحقيق النفع العام.

يتمثل مضمون هذا المبدأ في منع اتخاذ أي إجراء من إجراءات الحجز التنفيذي من قبل الأفراد على الأموال العامة، كوسيلة لإجبار الدولة أو غيرها من الأشخاص العامة على الوفاء بديونها الثابتة لمصلحة الأفراد، ويشمل نطاق تطبيق هذا المبدأ جميع عناصر الأموال العامة بمختلف صورها، ومهما تباينت أوجه تخصيصها للمنفعة العامة⁽¹⁾.

إن الهدف من الحجز على المال العام هو تمكين الدائن من استيفاء ماله المتحقق له من دين بعد بيع مال المدين جبراً إذا امتنع هذا الأخير عن الوفاء، ولكن هذا الأمر غير مجدي بالنسبة للدائن وغير معقول نظراً لأن الدولة يفترض فيها عدم عسارها وقدرتها المالية على الوفاء بالتزاماتها، وتستطيع في كل وقت الوفاء بما عليها من التزامات دون حاجة إلى إجبارها بطرق التنفيذ الجبري.

بل على العكس إن الحجز بهذه الحالة يمس المصلحة العامة لأننا لو تصورنا إمكانية التنفيذ الجبري على الأموال العامة التي تلعب دوراً هاماً في تشغيل المرافق العامة الأساسية وإخراجها من نطاق تخصيصها لأوجه النفع العام الذي يؤدي إلى إلحاق ضرر مؤكد بالمصلحة العامة في سبيل تحقيق مصلحة خاصة للدائن.

ويمتد مفهوم الحجز ليشمل كافة صور التنفيذ الجبري المعروفة المرتبطة ببقاء تخصيص الأموال العامة للمنفعة العامة، وعلى ذلك يتمتع ترتيب رهن رسمي أو حيازي أو حق امتياز على المال العام، وذلك لكي لا يتقرر حق الأفضلية أو التتبع الذي يحدث عند بيع الأموال الخاصة جبراً كون

(1) قطب، محمد علي أحمد، مرجع سابق، ص 77.

ان هذا البيع غير وارد على المال العام، وهو ما اكدته المادة 60 الفقرة الثانية " ولا يجوز في جميع الأحوال الحجز عليها"، كما اكدت المادة 44 من قانون التنفيذ الفلسطيني عندما نصت على انه⁽¹⁾:

1- لا يجوز الحجز ولا اتخاذ إجراءات تنفيذ أخرى على الأموال العامة المنقولة وغير المنقولة التي للدولة أو للأشخاص الاعتباريين العامة أو الهيئات المحلية أو أموال الأوقاف المخصصة لأداء أعمالها.

2- تشمل الأموال العامة جميع أموال الدولة التي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من مجلس الوزراء.

وقد نص قانون دعاوى الحكومة الساري في فلسطين، وحسن المشرع الحكومة من الخضوع لإجراءات التنفيذ الجبري على أموالها حيث نص بالمادة 11 على انه "عند اكتساب الحكم الصادر ضد الحكومة الدرجة القطعية ترفع صورة مصدقة عن الحكم النهائي إلى رئيس الوزراء الذي عليه أن يأمر بتنفيذه، أما الأحكام التي تصدر ضد الملك فإنها ترفع لجلالته ليأمر بتنفيذها وليس لدوائر الإجراء أن تقوم بأية معاملة إجرائية من أجل تنفيذ تلك الأحكام"⁽²⁾، ويترتب على قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام نتيجتين:

1. عدم قبول طلبات الحجز التي يقدمها الافراد ويكون موضوعها التنفيذ الجبري على احد عناصر الاموال العامة، أي ان هذا المبدأ يطبق على الاموال العامة للدولة، اما الاموال الخاصة المملوكة للدولة والاشخاص المعنوية فلا تنطبق عليها هذه القاعدة نظرا لعدم وجود نص قانوني صريح ينص على ذلك، بالإضافة الى ان اموال الدولة الخاصة غير مشمولة بوسائل الحماية المدنية³.

⁽¹⁾ المادة (44) من قانون التنفيذ الفلسطيني رقم (23) لسنة 2005.

⁽²⁾ المادة (11) من قانون دعاوى الحكومة رقم (25) لسنة 1958

⁽³⁾ عبد الحميد، احمد طلال، مرجع سابق، ص181

2. لا يجوز ترتيب حقوق عينية تبعية لضمان الوفاء بالديون التي تقرر لصالح احد الأفراد على الإدارة كحق الرهن التأميني او الحيازي.

الخاتمة

أخضعت التشريعات المختلفة المال العام للرقابة نظراً لملكيته العامة واستخدامه للمنفعة العامة، وهو ما عمل به المشرع الفلسطيني الذي أخضع المال العام لرقابة المجلس التشريعي وأتاح له وسائل وأساليب مختلفة لمراقبة استخدام المال وأوجه إنفاقه والكشف عن حالات الفساد وإساءة استخدام المال العام، إلا أن دور المجلس التشريعي يشوبه القصور نظراً للمشكلات التي يعاني منها والتي تعزى لعدد من العوامل أدت إلى قصور في أدائه.

في الوضع الراهن، يخضع المال العام الفلسطيني لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية وعدد آخر من اللجان والهيئات والمنظمات والمهتمين في المجتمع المحلي، إلا أن ذلك لا يكفي لغض الطرف عن القصور في عمل ورقابة المجلس التشريعي على المال العام ووجوب تفعيله واستعادة المجلس التشريعي لدوره الرقابي كاملاً.

وقد تبين من خلال دراسة دور المجلس التشريعي الرقابي على المال العام أنه يعاني من القصور الواضح وعدم امتثال الحكومة للقوانين التي تحكم اعداد الموازنة الحكومية وانفاقها وتقديم التقارير حول ذلك، فضلاً عن الشلل الذي أصاب الدوائر الرقابية للمجلس التشريعي على المال العام والموازنة الحكومية، وعلى الرغم من سن القوانين المتعلقة بالفساد المالي وتوفير الحماية الجزائية والمدنية للمال العام، إلا أن ذلك لم يوقف التجاوزات القانونية المستمرة.

التوصيات

في ضوء ما تمخضت عنه الدراسة الحالية وتوصلت إليه، يوصي الباحث بما يلي:

1. ينبغي أن يعتمد المجلس التشريعي الفلسطيني جدول أعمال تشريعي متعدد السنوات، كوسيلة أكثر واقعية لتنظيم واستكمال وظيفته الأساسية
2. ينبغي للسلطة التنفيذية تمكين المجلس التشريعي الفلسطيني من مراجعة الميزانية العامة بشكل أكثر فعالية، من خلال تقديم التقديمات في الوقت المناسب إلى الهيئة التشريعية والالتزام بشروطها المعتمدة.
3. ينبغي تمكين المجلس التشريعي الفلسطيني من ممارسة الرقابة الفعالة على السلطة التنفيذية. وتحقيقاً لهذه الغاية، يتوجب على المجلس التشريعي الفلسطيني الذي ينبغي أن يوافق على ميزانيات تشغيل الجهاز القضائي وغيره من هيئات الرقابة المستقلة، بما في ذلك معهد الرقابة العامة.
4. يجب استكمال الاندماج المستمر والتكامل بين مجموعة القوانين والقوانين المتنوعة والمتضاربة في الوقت الحاضر في الضفة الغربية وقطاع غزة.
5. لعبت الهيئة التشريعية دوراً مركزياً في صياغة الإطار الدستوري الفلسطيني للفترة الانتقالية ويجب أن تستمر في لعب هذا الدور بينما تستعد السلطة الفلسطينية للتسوية الدائمة. يوفر مشروع القانون الأساسي نقطة بداية مفيدة لأي وثيقة دستورية جديدة يتم إعدادها للمرحلة التالية.

قائمة المصادر والمراجع

المصادر

1. القرآن الكريم
2. القانون الاساسي الفلسطيني وتعديلاته لسنة 2005
3. قانون العقوبات الاردني رقم (16) لسنة 1960
4. قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية
5. النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000
6. قرار بقانون رقم (3) لسنة 2008م بشأن تعديل قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية الفلسطيني رقم (7) لسنة 1998م
7. قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية الفلسطيني رقم (15) لسنة 2004
8. قانون الاجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001
9. قانون التنفيذ الفلسطيني رقم (23) لسنة 2005
10. قرار بقانون رقم (11) لسنة 2018م بشأن التراث الثقافي المادي الفلسطيني
11. قرار مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005 بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة الفلسطيني
12. القرار بقانون رقم (18) لسنة 2016م بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته

13. قرار بقانون رقم (7) لسنة 2010م بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005

14. القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة 1976

15. قانون دعاوى الحكومة الاردني رقم (25) لسنة 1958

16. القانون المدني المصري رقم (131) لسنة 1948

17. قانون العقوبات المصري رقم (58) لسنة 1937

المراجع

1. ابو الوفا، ابو الوفا محمد، فعالية المحاكمة الجنائية وضمان رد المال العام المعتدى عليه، د ط، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007.
2. ابو عامر، محمد زكي، قانون العقوبات القسم العام، ط1، الاسكندرية: الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1986.
3. ابو يونس، محمد باهي، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، بلا ط، الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2002.
4. الاحول، فتحي محمد، الرقابة على اموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة دراسة تطبيقية، د ط، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2016.
5. البرغوثي، مروان، الاداء التشريعي والرقابي والسياسي للمجلس التشريعي الفلسطيني 1996-2006، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2010.
6. البرغوثي، مروان، الاداء التشريعي والرقابي والسياسي للمجلس التشريعي الفلسطيني (1996-2006)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، 2010.

7. بشناق، باسم. (2001). تقرير حول الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية (هيئة الرقابة العامة). الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة التقارير القانونية (23)، رام الله وغزة.

8. بوشامة، بشير عادل وآخرون، 2015، تخطيط الإيرادات والمصاريف النقدية، جامعة الجزائر.

9. تقرير حول اعمال المجلس التشريعي الفلسطيني خلال الدورة الاولى 2006-2007 "انجازات- معوقات- طموحات" الصادر عن النائب الاول لرئيس المجلس التشريعي، د. أحمد بحر.

10. تقرير لجنة الرقابة العامة وحقوق الانسان والحريات العامة حول موازنة السلطة لسنة 2014م: تكريس للحصار على قطاع غزة، تقرير توثيقي رقم (3)، جلسة المجلس التشريعي بتاريخ 2015/06/03.

11. الجنابي، طاهر، علم المالية العامة والتشريع المالي، جامعة بغداد، د.ت.

12. الحرازين، جهاد زهير ديب، حق حل البرلمان في النظم الدستورية دراسة مقارنة، ط1، الاسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية، 2013.

13. حرب، جهاد وابو دية، احمد، حالة السلطة التشريعية، رام الله : ائتلاف امان، 2007.

14. حرب، جهاد، تقرير اداء المجلس التشريعي الفلسطيني، ط1، فلسطين: مفتاح، 2008.

15. حرب، جهاد، وجبارين، سامي، تقرير أداء المجلس التشريعي الفلسطيني (2006-2008)، سلسلة إصدارات (2)، منشورات المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية (مفتاح)، رام الله، ط 1، 2008.

16. خصاونة، جهاد سعيد، المالية العامة والتشريع الضريبي وتطبيقاتها العملية وفقا للتشريع الاردني، ط 1، عمان: دار وائل للطباعة والنشر، 2000.

17. الخصاونة، محمد، المالية العامة، ط1، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، 2014.
18. خليل، جيهان حسن، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الاموال العامة، د ط، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.
19. خليل، علي، اللوزي، سليمان، 1999، المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان.
20. الزبيدي، عبد الباسط علي جاسم، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها، ط1، المكتب الجامعي الحديث، العراق، 2014.
21. الزعبي، مخلد ابراهيم، حماية المال العام في ظل المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي دراسة مقارنة، ط1، عمان : الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، 2016.
22. سرور، احمد فتحي، قانون العقوبات القسم الخاص، ط4، القاهرة: دار النهضة العربية، 1991.
23. شباط، يوسف فندي، إعداد الموازنة العامة للدولة علماً وعملاً: دراسة مقارنة، مجلة الأمن والقانون، أكاديمية شرطة دبي مج 9، ع1، 2001.
24. شباط، يوسف، المالية العامة: الكتاب الثاني: موازنة الدولة العامة، منشورات جامعة دمشق، 1994.
25. شيحا، ابراهيم عبد العزيز، الاموال العامة. بلا ط، الاسكندرية : منشأة المعارف، 2006.
26. شيحا، ابراهيم، الادارة العامة، ط1، بيروت : الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1983.
27. صالح، محسن. (2015). السلطة الوطنية الفلسطينية: دراسات في التجربة والأداء 1994-2013، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت.
28. صالح، نائل عبد الرحمن، الاختلاس دراسة تحليلية مقارنة فقها وقضاءً وتشريعاً، ط2، عمان: دار الفكر للنشر والتوزيع، 1996.

29. طاقة، محمد، العزاوي، هدى، 2007، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.
30. الظاهر، خليل، القانون الاداري دراسة مقارنة، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 1997.
31. عبد الحميد، احمد طلال، النظام القانوني لأموال الدولة الخاصة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011.
32. عبد الله، جيهان، دور المجلس التشريعي الفلسطيني في عملية ترسيخ الديمقراطية في فلسطين، رسالة ماجستير، جامعة بيرزيت، 2005.
33. عبد الله، جيهان، دور المجلس التشريعي الفلسطيني في عملية ترسيخ الديمقراطية في فلسطين، رسالة ماجستير، جامعة بيرزيت، 2005.
34. عبد الوهاب، اشرف احمد، كسب الحيابة وانتقالها و زوالها في ضوء اراء الفقهاء والتشريع واحكام القضاء، ط1، دار العدالة للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018.
35. عمارة، رانيا، المالية العامة: الإيرادات العامة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، ط 1، 2015.
36. عمر، احمد مختار، معجم اللغة العربية المعاصرة، ط 1، عالم الكتب، القاهرة، 2008.
37. القانون الأساسي لعام 2003 وتعديلاته.
38. قطب، محمد علي احمد، الموسوعة القانونية والامنية في حماية المال العام، ط1، القاهرة : ايتراك للنشر والتوزيع، 2006.
39. قمصية، وليد، المجلس التشريعي: سيادة القانون: وقائع، معلومات وحقائق، مديرية الصحافة والاعلام المحلي، وزارة الاعلام، 1996.

40. القيسي، اعاد حمود، المالية العامة والتشريع الضريبي، ط 2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998

41. كايد، عزيز، أداء السلطة التشريعية الفلسطينية 1996-2013، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، 2015.

42. كايد، عزيز، أداء السلطة التشريعية الفلسطينية، مركز الزيتونة للدراسات والنشر، بيروت، 2015.

43. كنعان، نواف، القانون الاداري، د ط، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2005.

44. مجدلاوي، أحمد، المجلس التشريعي الفلسطيني: الواقع والطموح، منتدى أبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين، رام الله، 2002.

45. المحكمة الدستورية العليا، طلب التفسير رقم 2018/10، طلب رقم (10) لسنة (3) قضائية المحكمة الدستورية العليا "تفسير"، منشور في الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز 19، بتاريخ 2018/12/23.

46. المركز الفلسطيني لحقوق الانسان، المجلس التشريعي الفلسطيني: عشرة أعوام من غياب المساءلة: دراسة تحليلية نقدية للمجلس التشريعي الفلسطيني خلال العقد الأول من عمره 1996-2006، المركز الفلسطيني لحقوق الانسان، سلسلة الدراسات رقم (42)، غزة، ط 1، 2006.

47. المركز الفلسطيني لحقوق الانسان، المجلس التشريعي عشرة اعوام من غياب المساءلة 1996_2006، غزة : المركز الفلسطيني لحقوق الانسان، 2006.

48. المضحكي، حنان ربحان مبارك، الاستجواب البرلماني دراسة مقارنة، ط1، المكتب الجامعي الحديث، البحرين، 2014.

49. المهاني، محمد، الخطيب، خالد، د ت، المالية العامة، منشورات جامعة دمشق، مركز التعليم المفتوح.

50. مهنا، علي، المجلس التشريعي الثاني: مهام وإنجازات، معهد السياسات العامة، البيرة، 2007.

51. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، حالة حقوق المواطن الفلسطيني خلال عام 2004، التقرير السنوي العاشر 1 كانون ثاني 2004 – 31 كانون أول 2004.

52. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، حالة حقوق المواطن الفلسطيني خلال عام 2004، التقرير السنوي العاشر 1 كانون ثاني 2005 – 31 كانون أول 2005.

53. الوادي، محمود، زكريا، عزام، 2007، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.

54. عبد الحميد، عبد المطلب، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2005.

المراجع الأجنبية

1. Schenker, D. K. (2000). *Palestinian Democracy and Governance: An Appraisal of the Legislative Council*(No. 51). Washington Inst for Near East Pol.

المواقع الإلكترونية

1. الإدارة العامة للموازنة العامة، وزارة المالية، منشور بتاريخ 3 توز 2011، مسترد من:

http://www.mof.gov.ps/index.php?option=com_content&view=article&id=5:2011-07-03-09-45-23&catid=18&Itemid=175&showall=&limitstart=11

تاريخ الدخول: 2018/12/20، الساعة 8:10م.

2. لجنة الموازنة والشؤون المالية: المجلس التشريعي الفلسطيني، <https://goo.gl/2H1Hr6>.
3. المجلس التشريعي الفلسطيني، المجلس التشريعي الثاني، http://www.pal-plc.org/ar_page.aspx?id=w2GChUa140859444aw2GChU.
4. المجلس التشريعي الفلسطيني، تاريخ المجلس قبل الـ 1996، http://www.pal-plc.org/ar_page.aspx?id=YhFJf5a61863945aYhFJf5.
5. الموقع الإلكتروني الخاص بوزارة المالية <http://www.pmf.ps/pmf/index.php>، آخر زيارة 2019/1/29 الساعة 10.31 مساءً.
6. الموقع الإلكتروني لمجلس الوزراء الفلسطيني <http://palestinecabinet.gov.ps/Website/AR>، آخر زيارة 2019/1/29 الساعة 10.40 مساءً.

An-Najah National University

Faculty of Graduate Studies

**Supervisory Role of the Palestinian Legislative Council
on Public Funds**

By

Amjad Ahmed Sulaiman Atatreh

Supervisor

Dr. Joni Assi

Co-Supervisor

Dr. Mohammad Sharaqa

**This Thesis is Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Public Law, Faculty of Graduate Studies,
An-Najah National University, Nablus – Palestine.**

2019

Supervisory Role of the Palestinian Legislative Council on Public Funds

By

Amjad Ahmed Sulaiman Atatreh

Supervisor

Dr. Joni Assi

Co-Supervisor

Dr. Mohammad Sharaqa

Abstract

The control of public money is one of the most important tools and means of accountability and transparency adopted in democratic countries as it promotes democracy and the relationship between the people and the state, and because public money is in fact owned by the people and spent in its needs. Including the Legislative Council, as is the case in Palestine, where the current study discusses the supervisory role of the Legislative Council on public money through an analytical descriptive study that illustrates the aspects and means and tools of the Legislative Council's control over public funds and government spending. In turn, legislative oversight and ways to protect public funds from misuse and abuse and obstacles facing the work of the Legislative Council and unhampered.

The study revealed that there are many factors that hampered the process of formation and work of the Palestinian Legislative Council, highlighted by the Oslo agreement, which did not give the Palestinians full rights and freedom in the formation of the Legislative Council along with political rivalries between the Palestinian Liberation Movement and Hamas and the arrest of several members of the Legislative Council by The Israeli

occupation authorities led to the disqualification of the Second Legislative Council and the failure to carry out the tasks entrusted to it to the fullest extent, and ended with the dissolution of the Legislative Council by a decision of the Constitutional Court presented by the President of the Supreme Judicial Council. In the absence of the Legislative Council, it became the only financial and administrative control bureau that monitors government spending.

It also became clear that the government and its agencies do not comply with the laws in force with regard to the dates of submission of the government budget and the monitoring reports on the objects of expenditure and the extent of their conformity with what was placed under the approved budget, as well as omission of the submission of final accounts during the years of work of the Legislative Council and also during its interruption.

At the conclusion of the study, the researcher recommended a number of recommendations, most notably the PLC's adoption of a multi-year legislative agenda as a more realistic means of organizing and completing its basic function. The executive branch should enable the PLC to review the budget more effectively, To the legislative body and to abide by its approved conditions, and the PLC should be empowered to exercise effective control over the executive branch. To that end, the Palestinian Legislative Council, which should approve the operating budgets of the

judiciary and other independent oversight bodies, including the Institute of Public Finance.

