الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة
aman أمان
Transparency Palestine

سلسلة تقارير (24)

النزاهة والشفافية في خدمات الحج والعمرة

كانون الثاني 2010

المحتويات

مقدمة 02
البيئة القانونية في إدارة الحج والعمرة 03
إدارة عملية الحج والعمرة: ملاحظات تحليلية 03
- لجنة الحج 04
- آليات التسجيل 04
- آليات اختيار الحجاج 05
• القرعة 05
• الكوتا (الحصص) 06
• مكرمة الرئيس 07
• منحة خادم الحرمين الشريفين 08
• البعثة الرسمية 08
- آليات اختيار شركات نقل الحجاج وإسكانهم 09
- عقود سكن الحجاج 10
- الحج المميز 11
- رسوم الحج 12
- الرقابة والمساءلة على إدارة عملية الحج 12
- الاستنتاجات والتوصيات 13

مقدمة

يعتبر موضوع الحج والعمرة من الموضوعات الحيوية المتصلة بالمواطنين، فالحج يتم سنويا والعمرة تتكرر على مدار العام، ويشارك في الحج والعمرة عشرات آلاف المواطنين في كل عام. وعلاوة على أن الموضوع يتعلق بتأدية ركن من أركان الإسلام ينبغي أن تتحلى الإجراءات المتعلقة بها بالنزاهة والشفافية، فإن الموضوع يتعلق أيضا بحقوق الحجاج ومصالحهم، وبالتالي ينبغي أن يرافق هذه العملية مساءلة ومحاسبة للقائمين عليها؛ مما يعطي الموضوع أهمية تستحق الدراسة.

يشكو العديد من المواطنين من عدم تمكنهم من أداء فريضة الحج منذ عدة سنوات، رغم تقدمهم بطلبات التسجيل في كل عام، بينما يتمكن البعض من الحصول على تأشيرة الحج مباشرة، الأمر الذي يستدعي فحص نزاهة عملية التسجيل والاختيار وشفافيتها. كما يشكو الكثير من الحجاج والمعتمرين من مخالفة المواصفات والخدمات المتفق عليها بشأن السفر والسكن مع ما يجدونه فعليا أثناء الحج والعمرة، الأمر الذي يثير تساؤلات أخرى حول مدى توفر وسائل مساءلة القائمين على إدارة هذه العملية أو تنفيذها ومحاسبتهم.

يهدف هذا التقرير إلى فحص الآليات والإجراءات الإدارية والمالية والقانونية التي تصاحب عملية الحج والعمرة، كالتسجيل للحج واختيار الحجاج، والتعاقد مع شركات النقل واستئجار مساكن الحجاج، وما يتعلق بالرسوم والمنح والمكرمات والاستثناءات، وفحص مدى مطابقتها لمعايير النزاهة والشفافية، ومدى مساءلة القائمين على هذه العملية، كالجهات الرسمية وشركات النقل ومتعهدي السكن. أي أن التقرير يسعى للإجابة على التساؤلات المتعلقة بالإجراءات التي يتم تنفيذها خلال هذه العملية: كيف يتم الإجراء؟ ولماذا؟ ومن يقرر ذلك؟ وهل تتم الإجراءات بعلانية ووضوح، واستنادا لنظم مكتوبة، ومرجعيات معروفة؟ وما طبيعة آليات المساءلة والرقابة المعتمدة؟

ينبغي أن يعالج التقرير هذه العملية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، إلا أن الظروف السياسية التي تشهدها الأراضي الفلسطينية منذ أواسط عام 2007 انعكست آثارها سلبا على مختلف الأصعدة ومنها الحج، فتشكلت بعثتان للحج لفلسطين، واحدة للضفة والأخرى للقطاع. ثم تطور الأمر لدرجة ظهور أزمة حادة عام 2008 تسببت في حرمان حجاج القطاع من أداء مناسك الحج في العام المذكور. وفي العام 2009، تم تشكيل لجنة تنسيقية بين الضفة والقطاع لإتمام موسم الحج ضمن بعثة فلسطينية واحدة، وتمكين حجاج القطاع من السفر عبر معبر رفح لأداء مناسك الحج. ولكن رغم وجود بعض الإجراءات المتشابهة، إلا أن تأخر تشكيل هذه اللجنة، وصعوبة الحصول على بعض المعلومات، وتباين أوقات تنفيذ الإجراءات بين الضفة والقطاع، يجعل التقرير مركزا على الضفة الغربية، دون التقليل من مخاطر استمرار الانقسام وانعكاسه السلبي بشكل عام.

ورغم أن الحج والعمرة يشتركان (يتشابهان) في بعض الإجراءات المتعلقة بالتسجيل والنقل والسكن، إلا أن التقرير يركز على الحج بشكل عام، لأن دور وزارة الأوقاف يتركز في موضوع الحج، أما العمرة فتتم معظم إجراءاتها عبر الشركات. كما أن التنافس الحقيقي بين المواطنين يحصل في الحج بسبب العدد المحدد في كل عام، أما العمرة فهي مفتوحة أمام كافة المواطنين، ومتيسرة في رحلات متفرقة خلال العام. ولذلك فإن الإشكاليات المتعلقة بآليات التسجيل والاختيار تواجه الحج وليس العمرة.

ويتناول التقرير الآليات والإجراءات المتبعة بشكل عام منذ 2006 حتى 2009، حيث تتباين من عام إلى آخر، وبالتالي تنعكس نتائج ذلك سلبا على مصداقية السلطة لدى المواطن في كل عام. ومن ناحية أخرى لا يقصد التقرير إدارة حج معينة في إحدى السنوات، وإنما يتناول الإدارة والإشراف والآليات والإجراءات ضمن نظام عام متبع منذ سنوات، ووزارة قائمة منذ نشأة السلطة الفلسطينية.

ليست هناك دراسات كثيرة حول هذا الموضوع، وان كانت قد تناولته بعض مؤسسات حقوق الإنسان من جانب حقوقي يتعلق بحقوق الحجاج واحتياجاتهم. أما هذا التقرير فإنه يتناول جانبا آخر يتعلق بفحص بالإجراءات والآليات التي تتم عبرها إدارة عملية الحج، ومدى مطابقتها لمعايير النزاهة والشفافية والمساءلة الضرورية لعملية ناجحة ونزيهة بعيدة عن الاستغلال.

تعتمد منهجية إعداد التقرير على مراجعة التشريعات والأنظمة والقرارات والتعليمات الصادرة عن السلطة الوطنية المتعلقة بهذا المجال، وفحص شكل واليات عمل هيئة الحج والعمرة ومرجعيتها، إضافة إلى إجراء المقابلات مع عدد من القائمين على إدارة عملية الحج، مثل المسؤولين في وزارة الأوقاف، وبعض أصحاب شركات الحج والعمرة، ونقابة أصحاب هذه الشركات. كما يعتمد التقرير على المعلومات الواردة في شكاوى بعض المواطنين التي تقدموا بها إلى مركز المناصرة التابع لمؤسسة أمان. إضافة إلى تحليل هذه المعلومات بهدف بلورة استنتاجات ومن ثم توصيات، وعرض مسودة التقرير على ذوي الشأن لأخذ رأيهم فيما ورد قبل إعداده بصيغته النهائية.

وينطلق مضمون التقييم على تعريف النزاهة والشفافية والمساءلة وفقا لمعايير الحكم الصالح. فالنزاهة هي مجموعة القيم المتعلقة بالصدق

والأمانة والإخلاص في العمل، ويتطلب وجودها توفير عدد من الضمانات التي تقف في وجه الفساد وتضمن عدم وجود تضارب في المصالح. أما الشفافية فتعني ضرورة وضوح العلاقة مع الجمهور فيما يخص إجراءات تقديم الخدمات، والإفصاح للجمهور عن السياسات العامة المتبعة، وكذلك الحد من السياسات والإجراءات السرية أو غير المعلنة التي تتسم بالغموض. أما المساءلة فتعني واجب المسؤولين عن الوظائف الرسمية في تفسير قراراتهم والإجابة عن الاستفسارات المتعلقة بتنفيذها، وفي تحمل نتائج أعمالهم، وكذلك في تقديم تقارير دورية حول سير العمل في المؤسسة التي يديرونها الى الجهة المسؤولة عن أعمالهم. وفي مثل حالة هيئة الحج والعمرة، فإن الجهات المسؤولة هي كل من وزير الأوقاف والشؤون الدينية، ثم مجلس الوزراء، ومن ثم المجلس التشريعي، ولمعرفة مدى اتفاق أعمالهم مع القانون وبرنامج الحكومة المعتمد ومع القيم القائمة على العدل والوضوح والمساواة.[1]

البيئة القانونية في إدارة الحج والعمرة

.بمراجعة التشريعات الفلسطينية المختلفة وذات العلاقة، يتضح أن هيئة الحج والعمرة وإدارة عملية الحج والعمرة تفتقر لقانون خاص يحكم عملها وينظم شؤونها. حتى على صعيد المنظومة القانونية التي تحكم عمل وزارة الأوقاف من أنظمة محددة وثابتة يتم الاحتكام إليها في كل موسم حج، وإنما تُدار العملية وفق تعليمات يصدرها الوزير أو لجنة الحج التي يرأسها الوزير، وهي تعليمات تتغير سنويا حسب ما يناسب موسم الحج.

وحتى عام 2003، كانت وزارة الأوقاف والشؤون الدينية تشرف على إدارة عملية الحج والعمرة برمتها، وذلك من خلال الإدارة العامة للحج والعمرة في الوزارة. في عام 2003، وفي عهد حكومة السيد محمود عباس، ولأسباب تتعلق بالاختصاصات، أصدر مجلس الوزراء قرارا بتوزيع الصلاحيات بين وزارتي الأوقاف والشؤون الدينية ووزارة السياحة والآثار، بحيث تختص وزارة الأوقاف بالإشراف الديني فقط، بينما تختص وزارة السياحة بالتسجيل والنقل والإسكان للحجاج،[2] إلا أن الرئيس ياسر عرفات ألغى القرار بناء على رفض وزارة الأوقاف له رفضا قاطعا، واصفة إياه بالفتنة.[3]

في عهد الحكومة التاسعة عام 2005، أصدر مجلس الوزراء قرارا بإنشاء هيئة الحج والعمرة، كهيئة اعتبارية مستقلة ماليا وإداريا، يشرف عليها مجلس إدارة وتتبع مجلس الوزراء.[4] وبذلك تم فصل إدارة الحج والعمرة عن وزارة الأوقاف، وإحالتها إلى مجلس إدارة تشترك في عضويته عدة وزارات، هي المالية والنقل والمواصلات والسياحة والصحة والإعلام. وكانت وزارة الأوقاف قد رفضت العضوية في المجلس المذكور، حيث لم توافق أصلا على قرار إنشاء الهيئة، لأنه يسحب صلاحية الإشراف على الحج والعمرة منها.

في عهد الحكومة العاشرة عام 2006، أصدر مجلس الوزراء قرارا بضم هيئة الحج والعمرة إلى وزارة الأوقاف. وبهذا القرار استمرت الهيئة في عملها تحت إشراف مجلس إدارة، ولكنها تابعة لوزير الأوقاف وليست هيئة مستقلة.[5]

ثم في عهد حكومة تسيير الأعمال عام 2008، أصدر مجلس الوزراء قرارا بحل مجلس إدارة الهيئة وضمها لوزارة الأوقاف، بحيث تصبح إدارة عامة في الوزارة، مثلها مثل الإدارات العامة الأخرى.[6] وبذلك عادت إدارة عملية الحج والعمرة إلى وزارة الأوقاف من جديد، وتولت الإشراف على الحج والعمرة، مثلها مثل باقي دوائر الوزارة.

وهكذا، يتضح أن إدارة عملية الحج والعمرة والإشراف عليها خضعت للتبديل والتغيير في طبيعة مرجعيتها، أساسها وجوهرها صراع على الصلاحيات بين وزارة الأوقاف والوزارات الأخرى ومجلس الوزراء، وتعمق هذا الخلاف على ضوء الانقسام في السلطة عام 2007، الأمر الذي تسبب في اختلاف مرجعيتها وطبيعة جهة الإشراف والإدارة في ظل كل حكومة. فقد تغيرت مرجعية الإشراف على الموضوع، خلال ثلاث سنوات، من دائرة في وزارة الأوقاف إلى هيئة اعتبارية مستقلة ماليا وإداريا، ثم إلى هيئة تابعة للوزارة، ثم إلى إدارة عامة في الوزارة مرة أخرى. حيث تسببت هذه التقلبات في حرمان هذه العملية من الاستقرار اللازم للتطوير والابتكار والتقييم والمراجعة، رغم أنها عملية مستمرة ومتكررة سنويا، وضخمة في حجمها وإجراءات التحضير لها، والفترة الزمنية اللازمة لتنفيذها، كما أنها عملية متصلة بآلاف المواطنين، من الحجاج والمعتمرين، سنويا.

إدارة عملية الحج والعمرة:[7]

في كل عام، يوقع وزير الأوقاف والشؤون الدينية في السلطة الفلسطينية مع وزير الحج السعودي البروتوكول السنوي بشأن أسس

1. أنظر أمان: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، إعداد عبير مصلح، رام الله، 2007، ص ص 22-28.
2. قرار رقم 2003/30 د.م.و بتاريخ 2003/6/25.
3. هيئة الحج والعمرة، دراسة حول هيئة الحج والعمرة: مبررات إنشائها ومبررات الإبقاء على وجودها، 2007.
4. قرار رقم 09/28/06/م.و/أ.ق بتاريخ 2005/8/16.
5. قرار رقم 10/32/م.و/اهـ بتاريخ 2006/11/6.
6. قرار رقم 12/70/2/م.و/س ف بتاريخ 2008/9/1.
7. المعلومات الواردة في هذا القسم تم الحصول عليها خلال مقابلة مع السيد زياد الرجوب، الوكيل في وزارة الأوقاف، ومدير عام الإدارة العامة للحج والعمرة في الوزارة، ورئيس هيئة الحج والعمرة سابقا، وذلك بتاريخ 2009/7/2.

وترتيبات الحج لذلك العام. يتضمن هذا البروتوكول حصة فلسطين من حجاج بيت الله الحرام، والتي تبلغ سنويا ما يقارب 5500 تأشيرة حج، إضافة إلى الترتيبات المتعلقة بالحجاج الفلسطينيين، وسفرهم ومنافذ الدخول والخروج، وإسكانهم وإقامتهم، والاشتراطات الصحية وتوعية الحجاج، والرسوم التي تتقاضاها المملكة العربية السعودية، وغير ذلك من الأسس والتفاهمات، علما أن مثل هذا البروتوكول يوقعه وزير الحج السعودي مع كافة دول العالم الإسلامي سنويا.

تقسم حصة فلسطين من تأشيرات الحج والبالغة 5500 تأشيرة بين الضفة الغربية وقطاع غزة، بواقع 62% للضفة الغربية و 38% لقطاع غزة، وذلك استنادا إلى عدد السكان في كل منطقة والمعلن من قبل جهاز الإحصاء المركزي الفلسطيني. كما تُقسم حصة كل مدينة وبلدة وقرية ومخيم حسب عدد السكان أيضا، وذلك بنسبة واحد لكل ألف مواطن تقريبا.[8]

• لجنة الحج

تقوم الجهة المشرفة على الحج، سواء هيئة الحج والعمرة سابقا، أو الإدارة العامة للحج والعمرة في وزارة الأوقاف حاليا، بإدارة عملية الحج برمتها، بدْءا من الإجراءات التحضيرية لها، ومرورا بالخطوات التنفيذية خلالها، وذلك عبر تعليمات وقرارات تصدرها لجنة تسمى لجنة الحج، يشكلها وزير الأوقاف، وهو نفسه رئيسها، وتتكون من أعضاء آخرين يختارهم الوزير من أركان الوزارة، من وكلاء ووكلاء مساعدين ومدراء عامين في الوزارة.

تتركز الإجراءات التحضيرية والخطوات التنفيذية في ثلاث قضايا رئيسية تحتاج للمناقشة والمراجعة، وتتعلق بالغاية من هذا التقرير، وهي: آليات التسجيل للحج، وآليات اختيار الحجاج، وآليات اختيار شركات النقل ومتعهدي السكن. وهذا ما سيتم توضيحه فيما يلي:

• آليات التسجيل

تبدأ العملية بإعلان وزارة الأوقاف، في الصحف ومختلف وسائل الإعلام المحلية والمساجد، عن بدْء التسجيل للحج، أي تقديم الطلبات، في مراكز محددة في كافة المحافظات. يتضمن الإعلان مواعيد التسجيل وشروطه لذلك العام. هناك شروط ثابتة ومتعارف عليها، مثل أن لا يكون المواطن قد حج سابقا، وأن يكون التسجيل شخصيا حيث يحضر المواطن بنفسه إلى مركز التسجيل، ويقسم اليمين أنه لم يحج سابقا.

8. وهذه أيضا هي النسبة المعتمدة لدى المملكة العربية السعودية في تحديد حصة كل دولة في العام. فقد تم تحديد حصة فلسطين بـ 5500 على اعتبار أن عدد الفلسطينيين في الضفة والقطاع يصل إلى 5.5 مليون نسمة.

وهناك شروط غير ثابتة، ومتجددة في كل عام، يتم اتخاذها بناء على اعتبارات معينة تراها لجنة الحج. فمثلا، تم في العام 2009، إضافة شرط جديد وهو دفع مبلغ 300 دينار أردني كدفعة مسبقة عند التسجيل، على اعتبار أن هذا المبلغ مسترد لمن لم يحالفه الحظ في هذا العام، ويتم خصمه من الرسوم المستحقة لمن يحالفه الحظ. تبرر وزارة الأوقاف هذا الإجراء بأنه يحدّ من الازدحام في التسجيل، ويحول دون تقديم آلاف الطلبات غير المبررة، والتي تنهك موظفي الوزارة في الإجراءات الإدارية، ويقلل من التحايل الذي يلجأ إليه بعض المواطنين بتسجيل العديد من أقاربهم غير الراغبين في الحج، وإذا حالف أحدهم الحظ في القرعة يقوم بالتنازل عن حقه لقريبه.[9]

كما تم إضافة شرط جديد لهذا العام أيضا، وهو أن يكون قد مضى أكثر من خمس سنوات على المواطن الذي حج سابقا ويرغب في الحج مرة أخرى كمحرم مع إحدى قريباته، وذلك بهدف إفساح المجال أمام من لم يحج سابقا.

في بعض الأعوام، كما حصل في عام 2007، اقتصر التسجيل على بعض المحافظات والمناطق دون غيرها، مع اعتماد أسماء المسجلين من العام الماضي في المناطق الأخرى، وذلك بسبب وجود أعداد كبيرة من المسجلين من المناطق الأخرى منذ أعوام سابقة. وقد اتُخذ هذا الإجراء لإفساح المجال أمام الأعداد الكبيرة من الراغبين في الحج منذ سنوات و لم يحالفهم الحظ.[10]

وفي أعوام أخرى، كما في العام 2009، تضمّن الإعلان عن التسجيل شرطا آخر هو اعتبار التسجيل لمرة واحدة، أي أنه لن يُنظر في طلبات التسجيل المقدمة في السنوات الماضية، وسيكون الطلب المقدم لهذا العام فقط، ولن يُنظر فيه في الأعوام القادمة.[11]

إن إعلان شروط التسجيل بشكل واضح في الصحف ووسائل الإعلام والمساجد، وهو ما تقوم به الوزارة، هي خطوة إيجابية تتفق مع الشفافية المطلوبة. لكن المشكلة هي عدم التقيد في تطبيق هذه الشروط على كافة الحجاج، إذ يستثنى من ذلك الحجاج الذين يحصلون على مكرمات واستثناءات، والمسميات المختلفة مثل: مكرمة الرئيس أو منحة خادم الحرمين الشريفين، أو حجاج ما يسمى بـــ (الحالات الطارئة)، أو حجاج ما يسمى بـــ (الحج المميز) أو من يرشحهم بعض الوزراء أو أعضاء المجلس التشريعي لوزير الأوقاف، وكذلك عدد من تأشيرات الحجاج تمنح لوزير الأوقاف أو بعض أعضاء لجنة الحج، إضافة إلى أعضاء البعثة الرسمية، فهؤلاء جميعا لا يحضرون شخصيا إلى مراكز التسجيل، ولا يقسمون اليمين، وربما يكون بعضهم قد حج سابقا، الأمر الذي

9. مع ذلك تقدم للتسجيل في هذا العام حوالي واحد وعشرون ألف مواطن.

10. من ذلك أنه لم يُفتح باب التسجيل بالنسبة لمدينة الخليل وأغلب بلداتها. وكذلك مدينتي القدس وبيت لحم وبعض قراها. انظر: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، أداء هيئة الحج والعمرة في موسم الحج عام 2007، ص 13.

11. هذه الشروط تم الإعلان عنها في الصحف المحلية بتاريخ 2009/7/1 على أن يستمر التسجيل حتى 2009/7/9.

يخالف الشروط المعلنة المطبقة على المواطنين العاديين الذين يتقدمون إلى التسجيل بناء على إعلان الوزارة، وهذا يعني أن الفرصة ليست متساوية أمام الجميع.

والأمر الذي يستدعي التوقف هنا مجموع الأعداد التي لا تخضع للشروط العامة حيث تصل أحيانا الى نفس العدد ممن تنطبق عليهم الشروط تقريبا.

كما أن إضافة شرط دفع مبلغ 300 دينار أردني عند تقديم طلب الحج، قد يكون له ما يبرره حسب تفسير الوزارة الوارد سابقا، لكن المشكلة تتعلق بالمدة التي يحتاجها الأمر لإعادة هذا المبلغ لمن لم يحالفهم الحظ في القرعة، فقد تمر عدة شهور دون أن يستعيد آلاف المواطنين هذه المبالغ التي يصل مجموعها عدة ملايين من الدنانير والموضوعة في البنك.[12]

كما أن فتح باب التسجيل لمدة أسبوع، أو عشرة أيام فقط، قد يتسبب في عدم تكافؤ الفرص بالنسبة للفترة المحددة للتسجيل، وهي أسبوع واحد من تاريخ نشر الإعلان في وسائل الإعلام، إذ أن اشتراط الحضور الشخصي إلى مركز التسجيل في غضون أسبوع فقط قد يحرم بعض الراغبين في الحج غير القادرين على الحضور خلال هذا الأسبوع، لسبب قد يتعلق بالسفر أو المرض.

كما أن سياسة عدم فتح التسجيل لبعض المناطق، لإفساح المجال أمام المسجلين منذ فترة طويلة فيها، رافقه شكوك، إذ يرى بعض المواطنين أنه تم تسجيل مواطنين آخرين وذهابهم إلى الحج دون تطبيق هذا الشرط عليهم، حيث لم يكونوا من المسجلين سابقا. وبالتالي فإن هذا الشرط تسبب في وجود منفذ للعلاقات الشخصية والواسطة وعدم المساواة بين المواطنين، مستغلين غياب العلنية والشفافية في السجلات.[13]

• آليات اختيار الحجاج

سابقا، كانت وزارة الأوقاف تختار الحجاج حسب الأعمار، أي الأكبر سنا فالأصغر وهكذا. ومنذ عام 1998 استُحدثت آلية القرعة في عملية الاختيار. وباستعراض الخطوات والآليات التي تتبعها الوزارة اليوم في اختيار الحجاج، يتضح أن هناك آليتين في عملية الاختيار، وهما: القرعة للمواطنين العاديين، والكوتا (الحصص) والاستثناءات للشخصيات والمؤسسات. من الواضح أن الطريقة الأولى، أي القرعة، تتم علنا أمام الجمهور، ويتم الإعلان عن أسماء الفائزين بها. أما الكوتا والاستثناءات فليست علنية، وإنما يتم اختيار الحجاج فيها بطرق خاصة، وهي لا تخضع للقرعة، وليست مفتوحة

12. في هذا العام تم التسجيل ودفع مبلغ 300 دينار في الفترة ما بين 2009/7/9-1، وأجريت القرعة ما بين 2009/10/6-4، أي بعد ثلاثة أشهر. وحتى الآن لم يتم استرداد هذه الرسوم لمن لم يحالفهم الحظ.

13. من شكاوى المواطنين هاتفيا لمركز المناصرة التابع لمؤسسة أمان.

أمام المواطنين، وإنما تُمنح لفئات معينة، تتضمن مكرمة الرئيس، ومنحة خادم الحرمين الشريفين، والبعثة الرسمية، ولا يتم الإعلان عن أسماء الأشخاص الذين تُمنح لهم التأشيرات.

ومع أن الجمع بين الكوتا والاستثناءات ليس دقيقا، لأن الكوتا تشير إلى حصة متفق عليها لا تستثنى، إذ تتم بشروط ومعايير معلنة ومتفق عليها أي وفق نظام معروف، في حين أن الاستثناءات التي يتم التعامل بها هنا لا تستند إلى أي نظام، مع ذلك سنتناول هذه الآليات كما يلي:

1. القرعة

بعد انتهاء فترة التسجيل، تقوم الوزارة بالتأكد من تطابق الشروط على أصحاب طلبات التسجيل، وفرز الطلبات تمهيدا لإجراء عملية القرعة لاختيار الحجاج. وآلية القرعة تتم لأن عدد الطلبات المقدمة من المواطنين، والتي كانت تصل إلى ثلاثين ألف طلب في معظم السنوات، يفوق العدد المتفق عليه مع الجهات السعودية، وهو 5500، وبالتالي فإن القرعة تحسم هذا الازدحام في تقديم الطلبات من قبل الراغبين في الحج. قد تُنفّذ القرعة كتابيا أو إلكترونيا، وقد تُنفّذ في كل محافظة على حدة أو لجميع المحافظات مرة واحدة. وهي تتم بشكل علني وأمام وسائل الإعلام، ويحضرها عدة شخصيات عامة ومسؤولون رسميون ومؤسسات حكومية وأهلية، إضافة إلى ممثل عن ديوان الرقابة المالية والإدارية. في بعض السنوات تم تخصيص نسبة مئوية لكبار السن لإعطائهم فرصة أكبر في القرعة، ولكن هذه الآلية لم تُعتمد في سنوات أخرى.[14]

إن إجراء القرعة بشكل علني وأمام الجمهور هي خطوة إيجابية وتتفق مع معايير الشفافية التي تتطلب علانية الإجراءات ووضوح الخطوات. إلا أن هناك العديد من الملاحظات حول تنفيذها, أحيانا تترافق مع بعض الإشكالات التي تضعف الشفافية المطلوبة والعلانية اللازمة، وهذا ما توضحه النقاط التالية:

1. لا تُجرى القرعة على كامل الحصة المخصصة لفلسطين وهي 5500 تأشيرة، وإنما يتم استثناء عدد من التأشيرات، يصل أحيانا إلى 200 تأشيرة، لما يسمى «حالات طارئة»، والتي قد تُعطى بالفعل لبعض الحالات الطارئة والضرورية، ولكنها في نفس الوقت قد توظف بأن يمنح بعضها لأصحاب النفوذ على أساس الواسطة والمحسوبية.
2. من الملاحظ أنه ليست هناك آلية معينة لإعادة القرعة بالنسبة لبعض الحالات المستنكفة والذين فازوا بالقرعة المعلنة. فمثلا إذا استنكف بعض المواطنين الذين حالفهم الحظ في القرعة لأسباب ما، كالوفاة

14. في هذا العام 2009 أجريت القرعة في الضفة الغربية على ثلاث مراحل. الأولى لمحافظات الوسط وهي القدس ورام الله وأريحا. والثانية لمحافظات الشمال وهي نابلس وجنين وطولكرم وقلقيلية وسلفيت وطوباس والثالثة لمحافظات الجنوب وهي الخليل وبيت لحم.

أو المرض أو عدم دفع الرسوم في الوقت المحدد، أو لأسباب خاصة أخرى، فلا يوجد آلية متبعة لاستبدال هؤلاء المستنكفين بمواطنين جدد. من الواضح أن القرعة لا تُعاد لمثل هذه الحالات، أي أن الفرصة لا تُعطى مرة ثانية لمن لم يحالفهم الحظ في المرة الأولى، وغالبا ما يتم بالواسطة استبدالهم بآخرين تحت اعتبارات العلاقات الشخصية. من يقرر ذلك: هل هو شخص واحد أم لجنة مثلا؟ ووفقا لأية أسس أو معايير معلنة؟ لذا فإن هذا الأمر يحتاج إلى وضوح وشفافية أكثر، من خلال اعتماد آلية معلنة تضمن تكافؤ الفرص، وتقلل من فرص السلطة التقديرية للمسؤول.

3. في بعض الأحيان درج ما كان يسمى بالاستبدال، وهو يعني أن المواطن الذي يفوز بالقرعة بإمكانه أن يتنازل عن تأشيرته إلى شخص آخر بسبب عدوله عن القيام بالحج لسبب ما. لقد أدت هذه الآلية في كثير من الأحيان إلى قيام بعض المواطنين بالتسجيل للحج، وإذا حالفهم الحظ في القرعة فإنهم يقومون ببيع تأشيراتهم بمبالغ عالية إلى أشخاص آخرين قادرين على الدفع، وأشار البعض إلى أن مثل هذا التحايل قامت به بعض الشركات بتسجيل المئات من الأسماء الوهمية بتسهيلات من بعض المؤثرين في عملية الإشراف على التسجيل، ثم بيع التأشيرات التي تحصل عليها بالقرعة بمبالغ عالية. لذلك يجب منع هذه الآلية لأنها تفتح الباب أمام التحايل والابتزاز، علما أن الشرط الجديد، والمتعلق بدفع مبلغ 300 دينار عند التسجيل، يقلل بشكل كبير من هذا التحايل. يُذكر أن الاستبدال تم منعه منعا باتا في قطاع غزة منذ 1997.[15]

4. إن استخدام القرعة في كل عام بغض النظر عن السنة التي تقدم فيها المواطن بطلب الحج، يحرم المواطنين الذين يرغبون في الحج منذ سنوات و لم يحالفهم الحظ في القرعة، وقد يعطي الفرصة لشخص تقدم بطلب الحج هذا العام فقط مثله مثل من تقدم بطلب منذ عدة سنوات، وبالتالي فإن القرعة بهذه الطريقة تلغي فكرة الأولوية لأقدمية الطلب وتساوي بين من تقدم بطلب الحج لمرة واحدة، وبين من يكرر الطلب في كل عام.

5. إن آلية القرعة بغض النظر عن السن تقلل الفرص أمام كبار السن، إذ أن القرعة بهذه الطريقة تعطي نفس الفرصة أمام كبار السن وصغار السن، مما قد يحرم الكبار من الحج لاحقا بسبب زيادة احتمالية المرض أو الوفاة أو الشيخوخة، أو يضطرهم لتكرار الطلب، بنفس الظروف، في الأعوام التالية.

6. إن تطبيق القرعة بنسبة واحد لكل ألف مواطن في الأراضي الفلسطينية، يبدو أنها تحتاج إلى مراجعة وتدقيق، حيث يُلاحظ أن بعض المناطق تحصل على نسبة أكبر مما تستحق، وذلك استنادا إلى التعداد العام الذي يصدره الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، الأمر الذي يكون على حساب مناطق أخرى، حيث تقل حصتها عما تستحق. إلا أن الوزارة تؤكد تطبيق هذه النسبة بشكل صحيح في القرعة، وتفسر الزيادة بأنها تأتي من مكرمة الرئيس أو المنحة السعودية أو الحالات الطارئة أو الحالات الاجتماعية أو بند الخدمات أو غيرها، مما يؤدي إلى اختلال هذه النسبة.

3. الكوتا (الحصص) والاستثناءات

وهذه المسألة تتغير من عام إلى آخر، وهي تأتي ضمن مكرمة الرئيس والمنحة السعودية، وبعض التأشيرات التي قد تحصل عليها السلطة الفلسطينية في وقت متأخر، كما حصل عام 2007. بعضها قد يكون مبررا مثل الحصص التي تعطى لكبار السن، أو المرضى، وذلك خوفا من حرمانهم من الحج مع مرور الزمن. وكذلك الحصص التي تخصص لأسباب إنسانية كأسر الشهداء والأسرى، وذلك تضامنا معهم وتقديرا للتضحيات التي تحمّلوها. ومع هذا، فإن الآلية التي يتم اتباعها في توزيع هذه الحصص ليست موحدة، وليست محددة العدد، وليست معلنة، وبالتالي فإن استخدامها بهذه الصورة لا يوفر فرصا متساوية لهذه الفئات من المواطنين، وربما يتوفر مدخل للواسطة والمحسوبية والعلاقات الشخصية، وبالتالي يتنافى مع النزاهة المطلوبة.

إضافة إلى ما يُطلق عليه «الحالات الطارئة» المشار إليها سابقا، والتي يتم استثناؤها من القرعة، هناك أيضا ما يُطلق عليه «الحالات الاجتماعية»، التي يتم من خلالها إعطاء بعض التأشيرات، غير محددة العدد، لمواطنين حالتهم المادية ضعيفة. قد يتم ذلك عن طريق وزارة الأوقاف نفسها، ومن قبل كانت تشارك هيئة الحج والعمرة في تقديم بعض هذه الحالات، وقد تشارك في ذلك وزارة الشؤون الاجتماعية.

أما الحصص غير المبررة، كتلك التي يتم منحها لشخصيات معينة أو مؤسسات دون غيرها، كأشخاص من المجلس التشريعي، أو وزارة معينة، أو مؤسسة ما، أو رؤساء بلديات، كما حصل في أعوام مختلفة، فهي أيضا ليست موحدة، وليست محددة العدد، وليست معلنة، كما أن الآلية التي يتم اتباعها في توزيع هذه الحصص ليست معروفة، والأسس التي يتم اعتمادها ليست مكتوبة، أي أنه ليس هناك آلية معينة ولا أسس محددة في توزيع الحصص وفي طريقة اختيار هذه (الكوتات)، وبالتالي فإن استخدامها بهذه الصورة لا يوفر فرصا متساوية لهذه الجهات، ويفتح بابا للواسطة والمحسوبية والعلاقات الشخصية، وهذا كذلك يتنافى مع النزاهة المطلوبة.

في العام 2008، خصص الى مجلس الوزراء عشرات التأشيرات، تم توزيعها بنفس الطرق التي تتم في مكتب الرئيس، والتي تنطوي على تجاوزات لا تخضع للقرعة، وأحيانا كثيرة تتم على أساس مجاملة المسؤولين لبعضهم بعضا. وهو أحيانا ما يمكن تسميته «بالحج السياحي».[16]

15. ورشة عمل عقدها ائتلاف أمان غي غزة بتاريخ 2009/12/30..

16. السيد زياد الرجوب، ورشة العمل التي عقدتها مؤسسة أمان حول الموضوع، رام الله، 2009/10/29.

من الواضح أن آليات وشروط تطبيق الكوتا غير مستقر وغير مكتوب، وليس له آليات معينة ولا أعداد محددة، فتارة يرتفع عدد التأشيرات الممنوحة لفئات معينة وتارة ينخفض هذا العدد، وأحيانا توزع التأشيرات على العديد من الفئات، وأحيانا تقتصر على فئات معينة، وقد تكون هناك «حالات طارئة» وأخرى «حالات اجتماعية»، إضافة إلى «مكرمة الرئيس» و «المنحة السعودية»، وقد تُعتمد حصة لأسر الشهداء والأسرى والمرضى، وأحيانا للتاريخ النضالي، وقد لا تُعتمد في سنوات أخرى، لدرجة أنه قد يتم إلغاء نظام الكوتا كما حصل عام 2007، ثم يتم العودة إليه كما حصل في عامي 2008 و 2009. كل ذلك يُضاف إلى أن الكوتات لا تخضع للقرعة، وليس هناك جهات محددة ومتفق عليها تكون مرجعية اتخاذ القرار بمنح هذه الكوتات، وفي حالات أخرى قد تُستحدث حصص جديدة لم تكن أصلا موجودة، كما حصل عام 2008 حين تم تخصيص 12 تأشيرة للمتقاعدين العسكريين، ومثلها للمتقاعدين المدنيين.[17]

وإذا كان هناك مبرر يتعلق بالتعاطف مع الحالات الإنسانية، ككبار السن والمرضى، وخاصة مرضى السرطان والفشل الكلوي، وأسر الشهداء والأسرى، فإن هناك فئة اجتماعية لم تنل اهتماما على هذا الصعيد، وهم ذوو الاحتياجات الخاصة الذين تعتبر إعاقتهم واضحة ودائمة، وهم فئة تختلف عن المرضى الذين يُطلب منهم تقديم تقرير طبي. إلا أنه في حالات أخرى يُخشى أن تكون التقارير الطبية التي يتم إحضارها غير دقيقة أو مزورة، وقد أكد ذلك بعض المسؤولين.

لهذا، فإن آليات اختيار الحجاج ضمن الكوتات (الحصص) المذكورة، حتى المبررة منها، أو تلك التي تكون لأسباب إنسانية، وفي ظل هذه البيئة المشار إليها، تفتقد للشفافية والعلانية وتخلو من الوضوح والتقنين، ولذا قد تكون هذه الكوتات مدخلا للواسطة والمحسوبية والعلاقات الشخصية، وربما الرشوة، مما يعني أنها بيئة معرّضة لفقدان النزاهة.

2. مكرمة الرئيس

هي منحة حج يتم إعطاؤها لأشخاص ومؤسسات باسم الرئيس، وهو عدد غير محدد من التأشيرات يتم تخصيصه كل عام للرئاسة الفلسطينية حسب رؤية الرئيس، ولا يخضع للقرعة، ويتم توزيعه ضمن آلية غير محددة أيضا، فقد يُخصص عدد من التأشيرات لأسر الشهداء والأسرى، وفي بعض السنوات تم تخصيص عدد منها للمرضى بناء على تقرير طبي، علما أن ذلك لم يكن تطبيقه دقيقا و لم تكن الكثير من التقارير الطبية صحيحة. ولكن من الواضح أن عددا كبيرا من هذه التأشيرات يذهب لمسؤولين مدنيين وأمنيين ومؤسسات وشخصيات أخرى.[18] أحيانا كانت هيئة الحج والعمرة تقوم بتغطية نفقات هؤلاء الحجاج، وأحيانا كانت الجهة التي نسّبتهم تقوم بذلك، وأحيانا كان يُطلب من الحجاج أن يكون حجهم على نفقتهم.[19]

من الواضح أنه ليس هناك شيء محدد بالنسبة لمكرمة الرئيس، لا من يقررها ولا عددها ولا كيفية توزيعها. فليس هناك جهة معينة تحدد عدد التأشيرات التي يطلبها مكتب الرئيس، فقد تتم عن طريق الرئيس نفسه، أو الأمانة العامة للرئاسة، أو ديوان الرئيس، وقد يتم ذلك بصورة مجهولة كما حصل عام 2008، ودون أن يعلم الرئيس نفسه بعدد التأشيرات التي تمنح باسمه. وقد يتم ذلك بصورة شفهية أو مكتوبة، وبالتالي فإن عدد التأشيرات التي يحصل عليها مكتب الرئيس غير محدد، وربما يكون بفارق كبير من عام إلى آخر، فقد وصل في عام 2008 إلى ما يقارب 400 تأشيرة، بينما لم يستخدم الرئيس هذه المكرمة عام 2006، وتراوحت في أعوام أخرى بين 200-300 تأشيرة.[20]

لكن ديوان الرئاسة يفسر مكرمة الرئيس بأنها تنقسم إلى منح ومقاعد، حيث أن المنح هي خارج الحصص المخصصة للرئيس وعددها 100 منحة. أما المقاعد، والتي تبلغ هذا العام 362 مقعدا، فيحصل عليها ديوان الرئاسة بالتنسيق مع وزارة الأوقاف، وهي من الحصة الزائدة عن حصة السلطة الوطنية، أي من ضمن المنحة السعودية. وفي كلتا الحالتين، المنح والمقاعد، فإن الرئيس يطلع على القائمة ويوقع عليها بالكامل، وأن اختيار الحجاج يتم وفق معايير تتعلق بالتوزيع الجغرافي والحالات الإنسانية كأسر الشهداء والأسرى وذوي الاحتياجات الخاصة. ولكن في نفس الوقت لا يتم الإعلان عن هذه المنح والمقاعد في الصحف ووسائل الإعلام.[21]

ومن ناحية ثانية، ليس هناك نظام محدد لكيفية توزيع هذه المكرمة على أفراد معينين، لا بصفتهم الشخصية ولا بصفتهم التمثيلية، وبالتالي قد يحصل عليها من يستحقها من أسر الشهداء والأسرى والمرضى، ولكن قد يحصل عليها أفراد بصفتهم الشخصية دون أن يكونوا من إحدى هذه الفئات. يُضاف إلى ذلك إمكانية توزيع بعض التأشيرات باسم مكرمة الرئيس على متنفذين في مؤسسات أو وزارات أو مجلس تشريعي أو أجهزة أمنية كما حصل في أعوام سابقة، دون تحديد من المسؤول عن توزيع التأشيرات في المؤسسة أو الوزارة نفسها، ولا آلية التوزيع، ولا مواصفات مستحقيها.

إن العمل باسم مكرمة الرئيس في ظل هذه البيئة التي تفتقد إلى مرجعية محددة تكون مسؤولة عن تحديد التأشيرات الممنوحة باسم

17. وزير الأوقاف السابق، ورشة العمل التي عقدتها مؤسسة أمان حول الموضوع، رام الله، 2009/10/29.

18. تم هذا العام تخصيص مكرمة رئاسية لمبعدي كنيسة المهد وذويهم لأداء فريضة الحج. صحيفة القدس، 22/ 10/ 2009، ص 2.

19. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، أداء هيئة الحج والعمرة في موسم الحج عام 2006، ص 49.

20. مقابلة السيد زياد الرجوب.

21. نادي شواورة، مساعد قانوني في ديوان الرئاسة، ورشة العمل التي عقدتها مؤسسة أمان حول الموضوع، رام الله، 2009/10/29.

المكرمة الرئاسية، وتحدد عددها، وتنظم آلية توزيعها ومواصفات مستحقيها، وبشكل معلن ومعروف، فإنه يفتح الباب أمام تعدد المرجعيات، ومن ثم تضارب المصالح، ويوفر الفرصة للجوء إلى الواسطة، ويرفع عدد التأشيرات ويخفضه دون نظام.

4. منحة خادم الحرمين الشريفين

تحصل السلطة الفلسطينية غالبا، وفي معظم الأعوام، على تأشيرات حج إضافية غير محددة العدد، تصل أحيانا إلى ثلاثة آلاف تأشيرة إضافية كما حصل عام 2008، وألفي تأشيرة عام 2007، وألف تأشيرة عام 2006، وهي ما يطلق عليها منحة خادم الحرمين الشريفين.

فيما يتعلق بهذه المنحة، مثلها مثل مكرمة الرئيس، ليس هناك شيء مكتوب ولا نظام محدد يتم بموجبه اختيار الحجاج، فهذه الفئة التي تتراوح بين 1000 – 3000 حاج لا يخضعون للقرعة مثل باقي المواطنين، والأكثر من ذلك أن هذه المنحة لا يتم الإعلان عنها في وسائل الإعلام، ولا الإعلان عن أسماء الحجاج الذين تم اختيارهم لهذه المنحة. فعندما يتم الحصول عليها تقوم الجهات المسؤولة بتوزيعها بالطرق التي تراها مناسبة، والتي تتغير من عام إلى آخر. أما الآلية التي يتم بموجبها اختيار حجاج هذه المنحة فهي غير محددة ولا معروفة للجمهور، فأحيانا تم تخصيص بعض التأشيرات لكبار السن، وكذلك للمرضى، وخاصة مرضى السرطان والفشل الكلوي، بعد إحضار تقرير طبي رسمي، وبعضها مُنح لجهات اعتبارية، كالمجلس التشريعي والبلديات وشخصيات وطنية، ومجموعة أسماء مقدمة من وزارات أو مؤسسات عامة لأوضاع معينة، وبعضها مُنح لأسباب إنسانية أو تتعلق بالتاريخ النضالي. أحيانا تم اختيار الحجاج من بين المسجلين سابقا، وأحيانا تم تجاوز ذلك. كما أن توزيع هذه التأشيرات على المحافظات لا يتم بالتساوي ولا بالنسبة لعدد السكان كما هو في القرعة.[22]

وفي عام 2007، منحت الحكومة السعودية السلطة الفلسطينية نحو تسعمائة تأشيرة إضافية قبل يومين من وقفة عرفة، وقد وُزعت تلك التأشيرات على الحجاج المسجلين من قطاع غزة، ولكن دون معرفة الآلية التي تم توزيع تلك التأشيرات وفقها، ودون إعلان الأسماء التي وقع عليها الاختيار.[23]

من الملاحظ أن الظروف المحيطة بهذه المنحة تنقصها النزاهة والشفافية، فهي لا تخضع للقرعة، ولا يتم الإعلان عنها ولا عن أسماء الأشخاص الذين يحصلون عليها. وليست هناك أسس محددة يتم اختيار الحجاج بناء عليها، وليس هناك ما يلزم صاحب القرار بتفسير قراره بخصوص الأشخاص الذين يُمنحونها، والآلية التي يتم اتباعها في توزيع هذه المنحة ليست محددة. كل هذه الظروف تفتح المجال لخروقات كثيرة في التوزيع ومنْح التأشيرات، وربما الواسطة والمحسوبية وتضارب المصالح.

أما في قطاع غزة، ومنذ سنتين، فيتم اختيار الحجاج لهذه المنحة عن طريق القرعة الاحتياطية التي تُجرى بعد القرعة الأساسية للعدد نفسه من الحجاج، أي 2200 حاج لكل قرعة، هي حصة القطاع السنوية، حيث تُخصص القرعة الاحتياطية لحجاج المنحة السعودية، وهو أمر أقرب إلى النزاهة والشفافية وتكافؤ الفرص، ويقلل من احتمال تضارب المصالح والاستثناءات المجهولة.[24] تجدر الإشارة إلى أن خصوصية وضع قطاع غزة من حيث تعرضه لحصار مشدد، وإغلاق تام للمعابر والحدود لفترات طويلة، وانحسار قدرة المسؤولين والنواب والوزراء على التنقل والسفر، فقد تم تخصيص عدد من التأشيرات لهذه الشخصيات ليتمكنوا من السفر لأداء فريضة الحج، والتواصل مع نظرائهم في الخارج، ويقدر عدد الاستثناءات التي تمت في الموسم 2009 بما يقارب 200 تأشيرة، وزعت لجهات مختلفة مثل وزارة الأسرى، وهيئة المتقاعدين، ومجلس الوزراء.[25]

5. البعثة الرسمية

تحصل السلطة الوطنية في كل عام على تأشيرات للبعثة الرسمية تتراوح بين 500-600 تأشيرة، تخصص للبعثة الرسمية التي تتكون من أربع مجموعات: الأولى هم الموظفون الإداريون الذين تختارهم لجنة الحج من أصحاب الخبرة في هذا المجال، ومن ضمنهم لجنة الحج نفسها والتي يرأسها الوزير، ويختلف عددهم من عام إلى آخر، ومهمتهم مرافقة الحجاج ذهابا وإيابا، ومتابعة شؤونهم في السفر والسكن، والإشراف على ترتيبات المرور عبر النقاط الحدودية، والمتابعة مع متعهدي النقل والسكن.

والمجموعة الثانية هي البعثة الطبية التي تضم أطباء وصيادلة وممرضين، ومهمتها الإشراف على صحة الحجاج وتقديم الرعاية الصحية لهم. يختلف عدد أعضاء البعثة الطبية من عام إلى آخر، ولكن الملاحظ أنه ليس هناك آلية محددة في اختيار أعضاء هذه البعثة ولا من يختارهم، فأحيانا، كما حصل في عام 2007، تم اختيارهم من قبل وزير الصحة نفسه دون إشراك رئيس البعثة في عملية الاختيار، مما تسبب في عدم تنوع التخصصات الضرورية، ولكن في سنوات أخرى كان الاختيار يتم بالتشاور بين الوزارة ورئيس البعثة. وأحيانا كان الاختيار يتم تحت ضغط الوقت، مما يؤدي إلى اختيار غير سليم وتجهيزات غير كافية. وفي بعض السنوات سافرت البعثة الطبية بعد سفر الحجاج أنفسهم. وهكذا، وفي ظل هذا الواقع، وإضافة إلى عدم

22. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، أداء هيئة الحج والعمرة في موسم الحج عام 2006، ص 46 - 51. وكذلك تقرير الهيئة عام 2007، ص 16-17.

23. المصدر السابق، ص 17.

24. مقابلة مع السيد محمد حسن الجديلي، مدير دائرة الحج والعمرة في وزارة الأوقاف بغزة، بتاريخ 2009/7/22.

25. ورشة العمل التي عقدها ائتلاف أمان في غزة بتاريخ 2009/12/30.

وجود تعليمات ملزمة من قبل مجلس الوزراء، وعدم اعتماد آلية محددة في اختيار أعضاء البعثة الطبية، وعدم وجود مرجعية متفق عليها تقرر الاختيار، فإن دور البعثة الطبية يصبح دورا شكليا، ولا يكون وفقا للحاجة التي يتطلبها موسم الحج، وإنما يحصر الهدف من دور البعثة في خدمة أعضاء هذه البعثة أكثر من خدمة الحجاج أنفسهم.[26]

والمجموعة الثالثة هي البعثة الإعلامية التي تنسبها وزارة الإعلام، ويتم اختيارهم من هيئة الإذاعة والتلفزيون وفضائية فلسطين، ومهمتها نقل رسائل الحجاج إلى ذويهم، ونقل أخبار البعثة الفلسطينية بشكل عام. والأمر نفسه كما في البعثة الطبية، فليست هناك آلية محددة في اختيار الإعلاميين لهذه البعثة، ولا مرجعية محددة تقرر أعضاءها، الأمر الذي قد يفتح المجال أمام العلاقات الشخصية أيضا.

والمجموعة الرابعة هي المرشدون الدينيون الذين يقومون بوعظ الحجاج وإرشادهم في مناسك الحج، وبواقع مرشد ديني لكل حافلة. من الملاحظ أنه ليست هناك آلية محددة في اختيار المرشدين، وليست هناك تعليمات مكتوبة للشروط الواجب توفرها فيهم، وإنما يتم الاكتفاء بوجود خبرة سابقة لهم في الحج، وشهادة في العلوم الشرعية. أما الجهة التي ترشح هؤلاء المرشدين، فهي مديريات الأوقاف في المحافظات المختلفة، وربما تشارك في ذلك دار الإفتاء وديوان قاضي القضاة، وربما بعض المؤسسات الدينية أو المدارس الشرعية. وفي ظل هيئة الحج والعمرة سابقا تم اختيار مرشدين مستقلين دون تنسيب من جهات معينة، وإنما عن طريق تقديم طلبات من قبل مواطنين للمشاركة في إرشاد الحجاج، ولكن دون أن يتم الإعلان عن ذلك في وسائل الإعلام، ودون أن تُعلن الهيئة عن حاجتها لمرشدين دينيين للحجاج، وإنما تم ذلك عن طريق التداول الشخصي، وعندما تم اختيار هؤلاء المرشدين «المستقلين» لم تكن هناك آلية معينة في اختيارهم، وإنما تم الاكتفاء بالخبرة وشهادة العلوم الشرعية.

من الواضح أن اختيار المرشدين الدينيين بهذه الآليات غير المكتوبة وغير المعلنة وغير محددة المرجعية التي تقررها، تتنافى مع الشفافية المطلوبة، وتتعارض مع مبدأ تكافؤ الفرص، وتفتح الباب أمام العلاقات الشخصية والمحسوبية والواسطة.

وتحت بند «خدمات» يتم أحيانا اختيار بعض الحجاج من الحصة المخصصة للبعثة الرسمية، إلا أن عملية اختيار هؤلاء الحجاج ليست معروفة ولا معلنة، ولا يخضع اختيارهم لعملية القرعة كغيرهم من المواطنين، ولم يُعرف كيف تم تنسيبهم ولماذا، مما يفتح الباب أمام الواسطة والعلاقات الشخصية وربما الرشوة، علما أن هؤلاء الحجاج يدفعون رسوم الحج كغيرهم من الحجاج.[27] في هذا الصدد أكد المشاركون في ورشة العمل التي عقدها ائتلاف أمان بغزة أن بند الخدمات غير معمول به في قطاع غزة.

• آليات اختيار شركات نقل الحجاج وإسكانهم

أثناء التحضير لموسم الحج، تكون وزارة الأوقاف قد أعلنت أسماء الشركات المؤهلة للحج والعمرة، والمعتمدة من الوزارة لنقل الحجاج ومرافقتهم، وذلك بعد استيفاء الشروط المحددة ودفع الرسوم والكفالات المطلوبة. وبعد تسجيل الحجاج لدى الشركات المعتمدة تتعاقد الوزارة مع هذه الشركات من خلال اتفاقية تحدد الخدمات التي ينبغي على الشركات القيام بها، كإنجاز معاملاتهم والاحتفاظ بوثائقهم، والمحافظة على أمتعتهم والعناية بمساكنهم، وذلك مقابل الحقوق التي تحصل عليها، وهي مبلغ 60 دينارا عن كل حاج، إضافة إلى تأشيرة إداري لكل حافلة.

ليست لدى الوزارة، وكذلك هيئة الحج والعمرة سابقا، آلية محددة بشأن التعاقد مع شركات النقل، ففي بعض السنوات تم ذلك من خلال عطاء مركزي تتقدم له عدة شركات، ويتم فتحه علنا، بحيث يرسو العطاء على إحدى هذه الشركات يطلق عليها «متعهد النقل»، والتي توقع اتفاقا مع الوزارة يحدد المواصفات المطلوبة في حافلات النقل. وفي سنوات أخرى تم التعاقد من خلال استدراج عروض ميدانية في الأردن والسعودية.[28]

إن عدم وجود آلية محددة بشأن التعاقد مع شركات النقل، فتح الباب عبر السنوات الماضية لخروقات كبيرة على صعيد النزاهة والشفافية والمساءلة وتضارب المصالح. فقد أكد تقرير خاص لديوان الرقابة المالية والإدارية حول اتفاقية العمل بين هيئة الحج والعمرة وشركة الكونكورد للحج والعمرة والسياحة وجود خروقات عديدة، تمثلت في مخالفة قانون اللوازم العامة في عقد الاتفاقية وتجديدها منذ عام 2006 وحتى عام 2008، حيث تم توقيع الاتفاقية مع الشركة دون طرح عطاء في الصحف، مما أخل بمبدأ المنافسة وتساوي الفرص بين الشركات، كما تم تجديد الاتفاقية بواسطة وزير الأوقاف فقط دون الرجوع لمجلس الإدارة، وكذلك تم هدر ما قيمته 10336 دينارا على الخزينة العامة، وهي عبارة عن ضريبة قيمة مضافة ناتجة عن دفع كامل مستحقات الشركة دون تقديم فواتير ضريبية.[29]

26. د. شوقي صبحة، وزارة الصحة، ورشة العمل التي عقدتها مؤسسة أمان حول الموضوع، رام الله، 2009/10/29.

27. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، أداء هيئة الحج والعمرة في موسم الحج عام 2006، ص 30.

28. متعهد النقل هو صاحب إحدى الشركات الفلسطينية والذي يقوم بدوره بالتعاقد مع شركة أو شركات سعودية أو أردنية لنقل حجاج الضفة الغربية من الجسر إلى الأراضي السعودية ثم عودتهم إلى الجسر. وشركات سعودية أو مصرية لنقل حجاج قطاع غزة من رفح إلى الأراضي السعودية ثم عودتهم إلى رفح.

29. ديوان الرقابة المالية والإدارية ـ اتفاقية العمل بين هيئة الحج والعمرة وشركة الكونكورد للحج والعمرة والسياحة، أيلول 2008.

على صعيد العطاءات، ورغم أن العطاء يُفتح علنا أمام عدد من المسؤولين والشخصيات وممثلي المؤسسات، إلا أن لجنة الحج نفسها هي التي تختار الشركة أو الشركات التي يتم التعاقد معها لنقل الحجاج، ولكنها غير ملزمة بأقل الأسعار، وبالتالي فإن عملية الاختيار تخضع لتقديرات اللجنة، مما يفتح المجال للعلاقات الشخصية أو التحيز، علما أن اللجنة تبرر قرارها بالمواصفات الأفضل وليس الأسعار الأقل. يُذكر أن نقابة أصحاب شركات الحج والعمرة تطالب بأن يكون لها دور رقابي ما على عملية الاختيار.[30]

تضع الوزارة عادة، وهيئة الحج والعمرة سابقا، كراسة عطاء نقل الحجاج، تحدد فيه المواصفات الواجب توفرها في حافلات النقل بشكل تفصيلي، ويتم فيما بعد توقيع العطاء مع الشركة أو الشركات التي يرسو عليها العطاء، أي متعهد النقل، وتُكلّف لجنة فنية تسمى «لجنة الكشف»، مهمتها فحص الحافلات والتأكد من توفر المواصفات المتفق عليها.[31]

لا شك أن كراسة العطاء تتضمن تفصيلات كثيرة وشاملة، وهي تنم عن حرص الوزارة والقائمين على موضوع الحج على راحة الحجاج أثناء سفرهم، إلا أن المشكلة، كما يشكو الكثير من الحجاج، تكمن في عدم التزام متعهد النقل، التزاما عمليا، بتوفير كافة الشروط والمواصفات المنصوص عليها في كراسة العطاء، مثل عدم وجود حافلات احتياطية، وعدم وجود سائقين احتياطيين، وعدم الالتزام بالمواعيد، ونقص العديد من المتطلبات اللازمة داخل الحافلات، وغير ذلك من البنود التي تنص عليها اتفاقية النقل وكراسة العطاء. ومن ناحية ثانية تكشف لجنة الكشف على عينة فقط من الحافلات السعودية التي قد يصل عددها إلى 30 حافلة، وذلك بسبب عدم إمكانية إحضار كافة الحافلات السعودية إلى الأردن للكشف عليها، الأمر الذي لا يكشف عيوبا محتملة في الحافلات الأخرى.[32]

ولا تتوقف المشكلة عند عدم الالتزام بالمواصفات المتفق عليها، بل تبدو في عدم قيام الوزارة بمساءلة متعهد النقل بعد انتهاء موسم الحج، ولا محاسبته على التقصير والخلل وعدم الالتزام بالمواصفات، كتوقيع الغرامات عليه، أو حرمانه من التقدم للعطاء في السنوات

30. مقابلة مع السيد نايف أبو هليل، نقيب أصحاب شركات الحج والعمرة في الضفة الغربية، وأحد أصحاب شركة الصخرة المشرفة للحج والعمرة، بتاريخ .

31. من هذه المواصفات: وجود سائق احتياطي لكل حافلة، وجود حافلة احتياطية لكل عشرين حافلة، وجود بوليصة تأمين على حياة الحجاج، وجود ورشة ميكانيكية لكل حافلة، وجود دورة مياه وثلاجة وميكروفون في كل حافلة، أن لا يزيد عدد الحجاج في كل حافلة عن 42 راكبا، وأن لا تقل سنة إنتاج الحافلة عن عام 2002، وغيرها.

32. من شكاوى المواطنين هاتفيا إلى مركز المناصرة التابع لمؤسسة أمان. وكذلك انظر: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، أداء هيئة الحج والعمرة في موسم الحج عام 2007، ص22-25.

التالية، أو إلزامه بإعادة بعض الرسوم للحجاج مقابل نقص بعض الخدمات المقدمة لهم، أو غير ذلك.

ويشكو أصحاب شركات الحج والعمرة من تزايد عدد الشركات في كل عام، فمثلا كان عدد الشركات المؤهلة في رام الله في العام الماضي 6 شركات، بينما وصل العدد هذا العام 13 شركة، والعدد الإجمالي للشركات المعلن من قبل وزارة الأوقاف لهذا العام هو 88 شركة، مما يشير الى أن معايير ترخيص هذه الشركات وشروط تأهيلها للقيام بالمهام المناطة غير جدية، خاصة إذا عرفنا أن بعض العاملين في وزارة الأوقاف بمن فيهم بعض المسؤولين لهم علاقة شراكة في هذه الشركة أو تلك، وعند زيارة هذه الشركات لا نجد سوى غرفة فيها موظف فقط. ولذا فإن هذه الأعداد المتزايدة من الشركات تخلق منافسة غير مشروعة بينها، وتشجع السماسرة و بعض من أئمة وخطباء الجوامع بالعمل لصالح هذه الشركات. وزارة الأوقاف تلغي تأهيل أي شركة لا تتمكن من تسجيل 100 حاج في الموسم الواحد، ودفع كفالة مالية قيمتها خمسين ألف دينار على كل شركة ترغب في الاشتراك بالعروض.[33]

تقوم بعض الشركات ببيع بعض تأشيرات الحج التي تحصل عليها من وزارة الأوقاف كتأشيرات إدارية (سائق، فني، مساعد سائق)، وبأسعار مضاعفة، أو شراء بعض التأشيرات من مواطنين حصلوا عليها بالقرعة، ثم بيعها لأشخاص آخرين بأسعار مضاعفة أيضا.[34]

وكما في موضوع النقل، تطرح الوزارة، كما فعلت هيئة الحج والعمرة سابقا، كراسة عطاء إسكان الحجاج في مكة المكرمة والمدينة المنورة، تحدد فيه المواصفات الواجب توفرها في مساكن الحجاج بشكل تفصيلي، ويتم فيما بعد توقيع العطاء مع الشركة أو الشركات التي يرسو عليها العطاء، أي متعهد السكن، وتُكلّف لجنة الكشف بفحص المساكن والتأكد من توفر المواصفات المتفق عليها.[35]

• عقود سكن الحجاج

بالنسبة لإسكان الحجاج في مكة المكرمة والمدينة المنورة، لم تكن هناك آلية محددة للتعاقد مع متعهدي السكن، فكان يتم أحيانا من خلال عطاء علني بين الشركات يطلق عليها «متعهد السكن»، والتي اذا ما تم اختيارها توقع اتفاقا مع الوزارة وتلتزم بالمواصفات المطلوبة في مساكن الحجاج وغرفهم. وفي سنوات أخرى تم التعاقد

33. مقابلة مع الحاج ريحي جاد الله/ أبو عرفات، صاحب شركة الأنصار للحج والعمرة في رام الله بتاريخ 2009/7/25.

34. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، أداء هيئة الحج والعمرة في موسم الحج عام 2006، ص 17.

35. تتعلق هذه المواصفات بالكثير من المسائل، منها: بعد المسافة عن الحرم المكي والمدني، مساحات الغرف، إضاءتها، الاحتياجات الضرورية فيها كالتلفون والمطبخ وطفايات الحريق والثلاجات، توفير أماكن حفظ أمتعة الحجاج، تأمين مساكن للبعثة الرسمية، وغيرها.

من خلال استدراج عروض مباشرة، بحيث يتوجه وفد من الوزارة إلى السعودية، ويقوم بفتح العروض علنا في كل من مكة المكرمة والمدينة المنورة، الاستئجار المباشر من أصحاب الفنادق والعمارات والمساكن، وذلك استنادا للمواصفات المعلنة من قبل الوزارة، وهذا ما حصل في هذا العام 2009، حيث قامت اللجنة بذلك، وتم الاستئجار المباشر في نهاية تموز/ يوليو.[36]

لا شك أن كراسة العطاء تتضمن تفصيلات كثيرة تنم عن حرص الوزارة والقائمين على موضوع الحج على راحة الحجاج في مساكنهم، إلا أن المشكلة، كما يشكو الكثير من الحجاج، تكمن في عدم التزام متعهد السكن، التزاما فعليا، بتوفير كافة الشروط والمواصفات المنصوص عليها في كراسة العطاء، مثل اختلاف مستويات الفنادق التي يسكن فيها الحجاج، وبُعد المسافة عن الحرم، وعدم تناسب مساحة الغرف مع عدد الحجاج فيها، ونقص العديد من المتطلبات اللازمة داخل المساكن، وغير ذلك من البنود التي تنص عليها اتفاقية السكن وكراسة العطاء.[37]

كما أن المتابعة اللاحقة لا تكون دائما كافية، لدرجة حصول تمييز عام 2008 بين حجاج نابلس والشمال من ناحية، وبين حجاج القدس ورام الله والخليل من ناحية ثانية، حيث دفع جميع الحجاج المبالغ المالية نفسها للسكن، ولكنهم سكنوا في مواقع مختلفة اختلافا واسعا من حيث جودتها.[38]

• الحج المميز

هناك ما يُطلق عليه الحج المميز، وهو نوعان: الأول يعني تقديم خدمات إضافية ومميزة للحاج بناء على طلبه مقابل رسوم إضافية ويتمتع به أي حاج فلسطيني تم اختياره وفق الإجراءات إذا رغب، وهو من ضمن الحصة الفلسطينية المتفق عليها، وبالتنسيق مع الوزارة وموافقتها. والثاني من خارج الحصة الفلسطينية ويتم عبر شركات سياحية أو من خلال شخصيات اعتبارية وضمن مكرمات ومنح ما، وهو ينظم بمعرفة البعثة الفلسطينية ورعايتها من ناحية معنوية فقط، ولكن لا علاقة لوزارة الأوقاف بنقل الحجاج وإسكانهم لهذه المجموعة من الحج المميز. يُذكر أن الشركات تتقاضى رسوما عالية مقابل هذا النوع من الحج وصلت في بعض الحالات إلى 5000 دولار. كما يُذكر أن ما يسمى بالحج المميز غير معمول به في قطاع غزة، وذلك حسب ما أكده ممثلو وزارة الأوقاف في ورشة العمل التي عقدها ائتلاف أمان في غزة بتاريخ 2009/12/30.

36. بالنسبة لاستئجار مساكن حجاج قطاع غزة توجهت اللجنة التنسيقية في بداية شهر تشرين أول/أكتوبر إلى الأراضي السعودية للقيام بذلك.

37. من شكاوى المواطنين هاتفيا إلى مركز المناصرة التابع لمؤسسة أمان. وكذلك انظر: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، أداء هيئة الحج والعمرة في موسم الحج عام 2007، ص 28-29.

38. مقابلة السيد زياد الرجوب.

وتحصل عادة خروقات لما يتم الاتفاق عليه في الحج المميز، تتعلق بعدم ملاءمة الخدمات الإضافية التي يطلبها الحجاج مقابل الرسوم العالية التي يدفعونها، حيث اشتكى بعض المواطنين من وجود مبالغة في إغراءات بعض الشركات للحج المميز، ووعود مبالغة أيضا في خدمات النقل والسكن، ولكنهم يُفاجأون أثناء الحج بعدم صحة هذه الوعود،[39] الأمر الذي يحتاج إلى متابعة من قبل الوزارة، ومساءلة الشركات القائمة على هذا النوع من الحج، لأن الاستهتار في حقوق المواطنين يعتبر تحايلا من أجل تحقيق كسب غير مشروع.

من ناحية ثانية، قد يحصل تحايل آخر من قبل الشركات التي تقوم بحج مميز، وهو تحايل ضد الوزارة نفسها. فهناك شكوى مقدمة إلى النائب العام من قبل رئيس هيئة الحج والعمرة سابقا، تحت عنوان «بلاغ عن جريمة رشوة واختلاس واستثمار الوظيفة»، تتضمن خروقات هائلة على صعيد ما يُعرف بالحج المميز عام 2008. تعلقت هذه الخروقات بالاشتباه بقيام إحدى الشركات بتنفيذ حج مميز من النوع الثاني ولكن على حساب النوع الأول، حيث قامت هذه الشركة بنقل 117 حاجا على أساس الحج المميز، دفع بعضهم لهذه الشركة 5000 دولار ودفع بعضهم 2000 دينار أردني، ولكن دون علم الوزارة مطلقا، ولا التنسيق معها أصلا، حيث فوجئت بحافلات نقل هؤلاء الحجاج في الأراضي الأردنية. وفوق ذلك، ورد في الشكوى أن تأشيرات هؤلاء الحجاج تم خصمها من الحصة الرسمية المقررة لفلسطين دون علم الوزارة أيضا، مما يعني أن هناك من قام بتسريب هذه التأشيرات للشركة، وحرمان الوزارة من الرسوم التي تتقاضاها عن هذه التأشيرات، والبالغة 60 دينارا عن كل تأشيرة، الأمر الذي يثير الشكوك حول وجود صفقات غير مشروعة، تنطوي على اختلاسات مالية، وذلك حسب ما ورد في الشكوى، التي ما زالت لدى النائب العام، ولم يتم الانتهاء من التحقيق فيها، مما يعبر عن غياب المساءلة الحقيقية.[40]

إن هذا التحايل الذي يهدف إلى كسب غير مشروع على حساب الوزارة، وتلك الخروقات التي تخل بالوعود المتعلقة بالحج المميز، تدعو إلى التفكير وإعادة النظر فيما يسمى بالحج المميز، وصولا إلى إمكانية إلغاء هذا التمييز بين الحجاج المقتدرين على دفع مبالغ إضافية وبين الآخرين غير المقتدرين، وخاصة أن الحج عبادة، ومن المفترض أن لا يرافقه أي تمييز أثناء تأدية مناسكه، وإنما اعتباره فرصة لاستشعار المساواة بين الناس مع ترك المجال للتمايز بين السفر برا أو جوا، أو السكن منفردا في غرفة أو مع مجموعة، وأي فروقات محدودة مبررة.

39. من شكاوى المواطنين هاتفيا لمركز المناصرة التابع لمؤسسة أمان.

40. الشكوى محفوظة لدى الباحث، ولم يتم إلحاقها بالدراسة لأنه لم يتم فتح تحقيق بشأنها.

• رسوم الحج

تختلف الرسوم التي يدفعها الحاج من عام إلى آخر، لكن من الملاحظ أن هذه الرسوم ترتفع باستمرار، فقد ارتفعت منذ عام 2006 حتى 2009 من 938 دينارا إلى 1580 دينارا. تتوزع هذه الرسوم بين أجرة النقل من وإلى السعودية، وأجرة السكن، وخدمات شركات الحج، وأجرة النقل الداخلي، ورسوم المعابر، وخدمات الوزارة، وخدمات مؤسسة الطوافة السعودية، وخدمات عرفة ومنى، وخدمات مدينة الحجاج في غور نمرين بالأردن. ويدفع الحاج هذه الرسوم دفعة واحدة، ويضعها في حساب خاص بالحج لدى البنك المخصص. بعض هذه الرسوم تكاد تكون ثابتة في كل عام، مثل خدمات الوزارة (60 دينارا)، خدمات شركة الحج (60 دينارا)، خدمات مؤسسة الطوافة (114 دينارا)، خدمات المشعر الحرام (28) دينارا، خدمات مدينة الحجاج في غور نمرين (5 دنانير). أما أجور النقل والسكن فتختلف من عام إلى آخر، فقد بلغت هذا العام 230 دينارا للنقل من وإلى الأراضي السعودية، و 177 دينارا للسكن في المدينة المنورة، و870 دينارا للسكن في مكة المكرمة، وهي ترتبط بمستوى الخدمة المقدمة للحجاج، وهذا هو تفسير الوزارة لارتفاع التكاليف.[41]

لا يشكو الحجاج فقط من تزايد ارتفاع تكاليف الحج في كل عام، وإنما أيضا من عدم ملاءمة التكاليف التي يدفعونها مع الخدمات التي يتلقونها، وخاصة فيما يتعلق بالنقل والسكن، حيث يُفاجأ الحجاج بمواصفات مختلفة عن المواصفات التي يوعدون بها عند دفع الرسوم.[42]

من الجدير بالذكر أن ادارة مالية الحج منفصلة عن ادارة مالية وزارة الأوقاف، حيث لدى الوزارة صندوق خاص بالحج وآخر للأملاك الوقفية وثالث للزكاة، وكل منها منفصل عن الآخر، ولا يتم الترحيل من بند إلى بند. ونظرا لأن هذه الأموال متعلقة بأمانات وبالعبادات، فإن مالية وزارة الأوقاف منفصلة عن مالية السلطة الفلسطينية، وتقتصر العلاقة في صرف رواتب موظفي الأوقاف من الميزانية العامة كغيرهم من موظفي السلطة الوطنية، وبالتالي فإن الرقابة على مالية الأوقاف تقتصر على موضوع الرواتب. وفي كل الأحوال هذا لا يعني أن هذه الصناديق غير خاضعة لقواعد العمل المالي السليمة والمعمول بها في السلطة، ووفقاً للأصول المتعارف عليها من حيث تقديم تقارير دورية عنها ونشرها، وخضوعها للرقابة المالية السارية المفعول في السلطة.

• الرقابة والمساءلة على إدارة عملية الحج

بعد انتهاء موسم الحج وعودة الحجاج، يُعد القائمون على عملية الحج تقريرا إداريا وماليا عن سير العملية، والتي لا شك عملية طويلة يستغرق الإعداد لها وتنفيذها عدة شهور. ورغم الجهود الكبيرة التي يبذلها القائمون على عملية الحج، إلا أن الرقابة على سير هذه العملية، والمساءلة التالية بعد تنفيذها تعتبر رقابة ضعيفة ومساءلة شبه معدومة، سواء على صعيد الرقابة الداخلية أو الخارجية.

فعلى صعيد الرقابة الداخلية، لا تتم متابعة التقريرين الإداري والمالي الذي يعده القائمون على سير عملية الحج، وإنما تنتهي المسألة عند إعداد التقرير ورفعه إلى الوزير، أو إلى مجلس الوزراء في ظل وجود هيئة الحج والعمرة سابقاً. فلا تتم مساءلة أي مسؤول عن أي تقصير أو خلل أو خروقات أو تجاوزات حدثت خلال شهور الحج. ولا تتم مساءلة متعهد النقل أو متعهد السكن عن عدم الالتزام بالمواصفات المتفق عليها في عقد النقل وعقد السكن والكراسات الخاصة بهما، وهي خروقات تتكرر كل عام. كما لا تتم مراجعة أداء البعثة الرسمية وتقييمها، رغم بعض الملاحظات على البعثتين الطبية والإعلامية في بعض السنوات، وبعض الملاحظات على الطواقم الإدارية والمرشدين الدينيين.[43]

ورغم أن لجنة الحج تعتبر في حالة انعقاد دائم منذ تشكيلها حتى انتهاء موسم الحج، إلا أن اللجنة، وكمثال على غياب المساءلة، لم تجتمع في عام 2008 لدراسة التقرير والوقوف على متطلباته، علما أن موسم الحج لعام 2008 يوصف بأنه الموسم الأكثر خروقات وتجاوزات.[44]

ومن جانب الإدارة العامة للرقابة الداخلية في وزارة الأوقاف، والتي من المفترض أن تكون هذه الإدارة إحدى الإدارات العامة في كل وزارة، إلا أنها في وزارة الأوقاف ما زالت غير مفعلة، وما زال تسكين الموظفين فيها متعثرا. الأمر الذي يؤكد أن الرقابة الداخلية في الوزارة بشكل عام، ومنها الرقابة على موضوع الحج، شبه معدومة. وهذا ما أكده ديوان الرقابة المالية والإدارية في تقريره السنوي لعام 2008، حيث أكد بشكل صريح عدم وجود وحدة رقابة إدارية فاعلة في هيئة الحج والعمرة، وعدم إجراء تقييم فعلي للأداء، وقد أعطى التقرير لهيئة الحج والعمرة تقدير ضعيف على صعيد الرقابة الداخلية.[45]

أما على صعيد الرقابة الخارجية، والتي من المفترض أن يقوم بها كل من مكتب المحاسب العام ولجنة الموازنة والشؤون المالية في المجلس التشريعي وديوان الرقابة المالية والإدارية ومجلس الوزراء، فهي رقابة ضعيفة من ناحية، ولا تتم متابعة أي تقارير تصدرها من ناحية ثانية. فالمجلس التشريعي المعطل أصلا بسبب الخلاف السياسي، طلبت إحدى مجموعات العمل، من وزير الأوقاف خلال عام 2008، عدة مرات، الحضور إلى المجلس في رام الله، للرد على بعض الملاحظات والشكاوي، إلا أن الوزير لم يحضر.[46]

41. نشرت الوزارة هذه التكاليف في الصحف المحلية بتاريخ 2009/10/5.

42. من شكاوى المواطنين هاتفيا إلى مركز المناصرة التابع لمؤسسة أمان.

43 أنظر الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان. أداء هيئة الحج والعمرة في موسم الحج عام 2007، ص 37-38.

44 مقابلة السيد زياد الرجوب.

45 ديوان الرقابة المالية والإدارية. التقرير السنوي لعام 2008، ص 52-53.

46 46 السيدة خالدة جرار، عضو المجلس التشريعي الفلسطيني. ورشة العمل التي عقدتها مؤسسة أمان حول الموضوع. رام الله. 2009/10/29.

أما ديوان الرقابة المالية والإدارية، فقد أصدر تقريره المشار إليه سابقا بخصوص التجاوزات، والتي تضمنت تجاوزات قانونية ومالية وإدارية، إلا أنه لم تتم أي متابعة للتقرير رغم خطورة تلك التجاوزات، وانتهى الأمر وكأن تقريرا لم يصدر. إضافة إلى العديد من المخالفات الإدارية والمالية التي أشار إليها الديوان في تقريره السنوي لعام 2008 ودون أي مساءلة أو محاسبة.[47]

وفي ظل هذا الواقع، يتضح فقدان أو ضعف الرقابة على هذا المجال والمسؤولين عن إدارته، فلا المجلس التشريعي يمارس رقابة حقيقية على إدارة عملية الحج، ولا مجلس الوزراء يطالب بالتقارير اللازمة بعد انتهاء موسم الحج، ولا حتى الرقابة الداخلية في وزارة الأوقاف او وزارة المالية فاعلة على هذا الصعيد، فلا يوجد إذن آلية واضحة لمتابعة شكاوي المتضررين.

• الاستنتاجات والتوصيات

لا شك أن بعض الخطوات والإجراءات التي ترافق إدارة هذه العملية منذ بدايتها، وكغيرها من العمليات التي تشرف عليها جهة حكومية، تتم وفقا لمعايير النزاهة والشفافية المعروفة، وفي الوقت نفسه يتم بعضها الآخر بصورة استثنائية بعيدة عن هذه المعايير، مما يعرض مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص للانتهاك، ويوفر فرص كسب غير مشروع أو تضارب مصالح، وربما يسمح بنشوء رشوة أو ناهيك عن تغلغل ظاهرة الواسطة.

في موضوع الحج، من المؤكد أن الطلب أكبر من العرض بكثير، أي أن التسجيل للحج أكبر بكثير من الحصة المخصصة لفلسطين، لذا فإن هذه البيئة، وكأي بيئة مشابهة، مرشحة للواسطة والمحسوبية والتدخلات، وهي عادة تتم على حساب الفئات الضعيفة والمهمشة. ولذلك فإن تحقيق العدالة في هذا الأمر هو قضية أخلاقية، ومسؤوليته تجاه هذه المجموعات الفقيرة.

إن أوضح استنتاج يتوصل إليه التقرير، هو غياب التشريعات والتعليمات والنصوص المكتوبة في معظم مراحل إدارة عملية الحج، مما يجعل السلطة التقديرية للمسؤولين واسعة وكبيرة، مما يفتح الباب أمام الاجتهادات الدائمة والاستثناءات المتواصلة، مما يولد انطباعا لدى المواطنين حول عدم نزاهة العملية. لذلكن فإن أهم توصية يتقدم بها التقرير هي تقليل السلطة التقديرية للمسؤولين قدر الإمكان، سواء في مكتب الرئيس أو مجلس الوزراء أو وزارة الأوقاف، والاعتماد على المعايير المعلنة والشروط المعتمدة ونبذ فكرة الاستثناءات، بالإضافة الى تشكيل لجنة وطنية يختارها مجلس الوزراء وترأسها وزارة الأوقاف، تقوم باختيار الحجاج ضمن معايير وأسس محددة تضعها الوزارة وتراقب تنفيذها، بالتعاون مع الوزارات ذات العلاقة، على أن تقوم الشركات من القطاع الخاص بعملية النقل والإسكان وبإشراف الوزارة أيضا وضمن المواصفات التي تحددها.

إضافة إلى الاستنتاج الرئيسي والتوصية الأساسية، وبعد مناقشة الآليات والإجراءات المشار إليها في التقرير، وتحليل المعلومات المتعلقة بإدارة عملية الحج والعمرة، فإنه يمكن الإشارة إلى الاستنتاجات والتوصيات التالية:

• الاستنتاجات

1. افتقاد العملية لبيئة قانونية واضحة، فليست هناك تشريعات محددة، سواء قانون دائم أو أنظمة معينة أو تعليمات صريحة يتم الاحتكام إليها بشكل مستمر، مما يتسبب في تغيير الإجراءات والآليات من عام إلى آخر، يشكل مدخلا للتجاوزات والاستثناءات. كما أن المرجعية المسؤولة عن إدارة عملية الحج والعمرة ليست مستقرة، وإنما تعرضت خلال السنوات الثلاثة الأخيرة لتقلبات عديدة كشفت عن وجود صراع على الصلاحيات بين عدة وزارات، وتركت آثارها السلبية على مجمل العملية، سواء تجاه الجهات الرسمية ذات العلاقة، أو تجاه المواطنين أنفسهم.

2. عدم وضوح الفصل بين الجهة التنفيذية وبين مرجعية الإشراف على إدارة عملية الحج، فلجنة الحج هي الجهة التنفيذية التي تشرف على تنفيذ الخطوات والإجراءات منذ البداية حتى انتهاء موسم الحج، وهي نفسها مرجعية العملية برمتها، بما في ذلك اتخاذ القرارات بشأن الشروط والمعايير وإصدار التعليمات. يُضاف إلى ذلك أن لجنة الحج يشكلها الوزير، وهو نفسه يرأسها. كل هذا الواقع يُضعف فرص الرقابة الحقيقية والمساءلة الضرورية.

3. رغم أن القرعة تتم علنا وأمام الجمهور، ويتم الإعلان عن أسماء الفائزين بها، إلا أن اختيار العديد من الحجاج عبر الكوتا (الحصص) لا يتم بصورة علنية وواضحة أمام الجمهور، وإنما يتم اختيار الحجاج فيها بطرق خاصة، وهي لا تخضع للقرعة، وليست مفتوحة أمام المواطنين، وإنما تُمنح لفئات معينة، تتضمن مكرمة الرئيس، ومنحة خادم الحرمين الشريفين، والبعثة الرسمية، ولا يتم الإعلان عن أسماء الأشخاص الذين يتم اختيارهم وفق هذه الطريقة.

4. وجود فرصة كبيرة للعلاقات الشخصية والواسطة والمحسوبية، وربما الرشوة وتضارب المصالح، في اختيار بعض الحجاج عبر ما يسمى بالحالات الطارئة الاستثنائية، والتي يتم تمريرها تحت مسميات مختلفة، مثل: الحالات الاجتماعية والحالات الإنسانية، خصوصا أن مثل هذه الحالات لا تتم وفق القرعة، ولا بصورة علنية، وليست مفتوحة أمام الجمهور، وليست لها آليات معينة يتم الاختيار وفقها. الأمر الذي قد يتعارض مع معايير النزاهة المطلوبة.

47 ديوان الرقابة المالية والإدارية. التقرير السنوي لعام 2008، ص 54-57.

5. استغلال مطلق لمكرمة الرئيس في منح الحج، حيث أن المرجعية أو الجهة المنوط فيها الإشراف على هذه العملية غير محددة، وكذلك شروط الانتفاع بها غير معلنة، وكذلك العدد المخصص غير معروف من يحدده، مما يفتح الباب أمام تعدد المرجعيات، ويوفر الفرصة للجوء الى الواسطة، الأمر الذي قد يكون على حساب المواطن نفسه.

6. تعريض عملية اختيار الحجاج على أساس المنحة السعودية (منحة خادم الحرمين الشريفين)، والتي قد تبلغ آلاف التأشيرات، لظروف تنقصها النزاهة والشفافية، فهي لا تخضع للقرعة، خاصة في الضفة الغربية، ولا يتم الإعلان عنها ولا عن أسماء الأشخاص الذين يحصلون عليها. وليست هناك أسس محددة يتم اختيار الحجاج بناء عليها، مما يفتح المجال لخروقات كثيرة في التوزيع ومنْح التأشيرات، وربما الواسطة والمحسوبية وتضارب المصالح.

7. وجود دور للعلاقات الشخصية في اختيار أعضاء البعثة الرسمية: الإدارية والطبية والإعلامية والمرشدين الدينيين، وذلك بسبب عدم وجود آليات محددة في اختيار أعضاء كل من هذه الفئات وعددها، والمشكلة المتصلة بذلك تكمن في تسجيل بعض الحجاج من خلال البعثة الرسمية وخارج الآليات المعلنة.

8. عدم التعامل بآلية محددة بشأن التعاقد مع شركات النقل ومتعهدي السكن، حيث تراوح ذلك بين استدراج العروض والعطاءات العامة والاستئجار المباشر، مما فتح الباب عبر السنوات الماضية لخروقات كبيرة، على صعيد النزاهة والشفافية والمساءلة وتضارب المصالح.

9. وجود فرصة كبيرة للغش من خلال ما يسمى بالحج المميز، كما توجد إمكانية لابتزاز الحجاج والتحايل عليهم وعلى الوزارة نفسها من قبل الشركات التي تنفذ هذا النوع من الحج، إضافة إلى وجود تمييز مبالغ فيه بين الحجاج أنفسهم والخدمات المقدمة لهم عبر الحج المميز.

10. غياب المساءلة والمحاسبة والرقابة الداخلية والخارجية بشكل ملحوظ، سواء فيما يخص المسؤولين عن إدارة العملية أو البعثة الرسمية بفئاتها المختلفة أو شركات النقل أو متعهدي السكن، وذلك رغم وجود تقارير رسمية وشكاوى من المواطنين حول العديد من التجاوزات والمخالفات.

• التوصيات

1. تنظيم البيئة القانونية المنظمة لإدارة العملية، بإعداد التشريعات اللازمة للاحتكام إليها بشأن الأوقاف والحج والعمرة، وخاصة المهام والصلاحيات والمرجعيات، وذلك لإحاطة الموضوع بالجدية والاستمرارية، وليس مجرد تعليمات تتغير بتغير الوزير، إضافة إلى إمكانية المساءلة والمحاسبة بناء على تشريعات وبيئة قانونية واضحة.

2. إلغاء سياسة توزيع الحصص (الكوتا) المخصصة لجهات معينة، كالوزارات والأجهزة والشخصيات الاعتبارية، والمكرمة الرئاسية واستبدالها من خلال تحديد نسبة معينة لحالات إنسانية على أن تكون ضمن معايير محددة، وأن يتم اختيارها من خلال اللجنة الوطنية المشار إليها أعلاه وتنسيبها للرئيس ليصدرها كمكرمة، وذلك للحد من المحسوبية، وتخصيص كل تأشيرات الحج لصالح المواطنين العاديين وعبر القرعة العلنية، وذلك لتحقيق العدالة.

3. إلغاء ما يسمى بالحالات الطارئة والحالات الاجتماعية، وتحويلها للمواطنين العاديين وعبر القرعة العلنية، وذلك لمنع التجاوزات التي تحصل من خلالها من ناحية، ولتخفيف الازدحام المتواصل منذ عدة سنوات، وتمكين كبار السن والمتقدمين منذ فترة طويلة من أداء فريضة الحج من ناحية ثانية.

4. إلغاء ما يسمى بالاستثناءات، لأن الاستثناءات قد تفتح علاقة منفعية بين من يعمل رسميا في شؤون الحج في الوزارة، وبين من يعمل في القطاع الخاص في هذا المجال، حيث قد تنشأ مصالح مشتركة في إطار الاستثناءات، وبالتالي يحصل الفساد. وفي هذا السياق، ومن أجل منع تضارب المصالح، لا بد من منع أي شخص يعمل في الأوقاف بصورة مباشرة أو غير مباشرة من العمل في القطاع الخاص المتعلق بالحج، كالشركات مثلا، بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

5. توزيع المنحة السعودية (منحة خادم الحرمين الشريفين)، عن طريق القرعة العلنية وليس عبر الطرق المتبعة حاليا والتي تفتقد إلى العلانية الضرورية، إذ أن القرعة العلنية تمنع التجاوزات التي قد تحصل. وفي هذا السياق لا بد من ضبط فيز الحج التي تأتي خارج الحصة الرسمية للسلطة الفلسطينية، وذلك لمنع بيعها والاتجار بها.

6. إجراء قرعة احتياطية لعدد من الحجاج المسجلين للحج، تفيد في اختيار البديل لأي حاج يستنكف عن الحج بعد فوزه بالقرعة الأساسية أو لاستبعاد أية إضافات في التأشيرات التي قد تمنح لفلسطين تحت مسميات مختلفة، مما يمنع التجاوزات ويحفظ الحقوق لأصحابها.

7. ضبط وتحديد مسبق لأعداد البعثة الرسمية بفئاتها المختلفة، الإدارية والطبية والإعلامية والمرشدين الدينيين، ووضع آليات معروفة في اختيار أعضاء هذه البعثة ما أمكن، وذلك لتحقيق الهدف والغاية من وجودهم.

8. التعاقد مع شركات النقل ومتعهدي السكن وفقا للأصول المعمول بها، ووفقا للنظام المالي للسلطة، وإلغاء أي استثناءات للوزارة بشأن ممارسة العطاءات وإخضاعها للقانون ولجنة العطاءات العامة. على أن يرافق ذلك كله توقيع عقوبات على الشركات المخالفة للشروط، مثل حرمانها من التقدم للعطاء في السنة التالية، أو توقيع غرامات مالية عليها، أو إلزامها بإعادة بعض الرسوم للحجاج، أو غير ذلك.

9. إلغاء ما يسمى بالحج المميز، أو على الأقل ضبطه، لمنع الابتزاز والتحايل، ولتحقيق المساواة بين الحجاج، ولمنع أي نقص من الحصة العامة المخصصة لفلسطين.

10. تفعيل المساءلة والمحاسبة والرقابة الداخلية والخارجية، وإعداد التقارير المالية والإدارية ومراجعتها، وتفعيل الرقابة من قبل المجلس التشريعي وديوان الرقابة المالية والإدارية، وأخذ تقاريرها بجدية، ومن ثم محاسبة المسؤولين عن أي تجاوزات ومخالفات. وذلك بتفعيل وحدة الرقابة الداخلية في وزارة الأوقاف.

11. ضرورة الفصل بين جهة التنفيذ وبين مرجعية الإشراف، والتي تتجمع حاليا في لجنة الحج نفسها، وقد يتطلب هذا الأمر تشكيل لجنة وطنية من قبل مجلس الوزراء برئاسة وزير الأوقاف تشرف على لجنة الحج وتتلقى تقاريرها، وتكون مسؤولة أمام مجلس الوزراء.

12. تفعيل ديوان الشكاوى في وزارة الأوقاف وذلك من خلال فتح خط ساخن بين المواطنين والوزارة خلال فترات التحضير لموسم الحج، وذلك لسماع شكاوي المواطنين وتظلماتهم بشأن التسجيل واختيار الحجاج. وكذلك خلال فترات الاستعداد للحج وبعد انتهاء عملية الحج وعودة الحجاج، وذلك لسماع شكاوي الحجاج بشأن العملية برمتها، بما في ذلك النقل والسكن والمرشدين والنفقات والترتيبات وغيرها.

13. زيادة مدة التسجيل إلى أسبوعين وليس أسبوعا واحدا، لأن الحضور الشخصي للتسجيل في غضون أسبوع واحد فقط قد يحرم بعض الراغبين في التسجيل وغير القادرين على الحضور في هذه المدة القصيرة لسبب قد يتعلق بسفر أو مرض، وهو أمر يحتاج إلى تقديم الإجراءات أسبوعا واحدا، وهذا لا يرتب على الوزارة شيئا جديدا.

قام بإعداد هذه الدراسة: الباحث عزيز كايد
بإشـــراف: د. عزمـــي الشـعيبي/ مفوض أمان لشؤون مكـافحة الفسـاد

الإئتلاف من اجل النزاهة والمساءلة - أمـــان

عمـــارة الريمـــاوي، ط1، شـــارع الإرســـال-رام الله، هاتـــف: 2989506 02 / 2974949 02،
فاكس: 2974948 02، ص.ب: 69647، القدس:95908

مكتب غزة: شارع الحلبي، عمارة الحشام - ط. 1هاتف: 2884767 08، فاكس: 2884766 08

بريـــد إلكتروني: aman@aman-palestine.org
الموقـع الإلكتروني: www.aman-palestine.org

حقوق الطبع والنشر محفوظة © 2010

برنامج "أمان" بتمويل مشكور من حكومتي النرويج وهولندا