

الدليل الارشادي لمصطلحات ومفاهيم الحكم الصالح»

الطبعة الأولى نيسان ٢٠١٠

منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان ٢٠١٠

حقوق الطبع والنشر محفوظة  
للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان  
ص.ب ٦٩٦٤٧ القدس ٩٥٩٠٨

المقر الرئيسي، رام الله  
هاتف: +٩٧٢ ٢ ٢٩٨٩٥٠٦ ، +٩٧٢ ٢ ٢٩٧٤٩٤٩  
فاكس: +٩٧٢ ٢ ٢٩٧٤٩٤٨

غزة،

هاتف: +٩٧٢ ٨ ٢٨٨٤٧٦٧ ، فاكس: +٩٧٢ ٨ ٢٨٨٤٧٦٦

البريد الالكتروني: [aman@aman-palestine.org](mailto:aman@aman-palestine.org)  
الصفحة الالكترونية: [www.aman-palestine.org](http://www.aman-palestine.org)

برنامج أمان بتمويل من حكومتي النرويج وهولندا

## مقدمة:

يأتي هذا الدليل في سياق الجهود المكثفة التي يبذلها الائتلاف من أجل تعزيز مبادئ الشفافية، ونظم المساءلة وقيم النزاهة في المجتمع الفلسطيني والتوعية بمخاطر الفساد ومظاهره وأشكاله وسبل الوقاية والحد منه.

يهدف هذا الدليل الى التعريف بالمفاهيم المتعلقة بالحكم الصالح وبمكافحة الفساد واعطاء أمثلة تطبيقية لهذه المفاهيم اضافة الى الاسترشاد بالنصوص القانونية والتشريعية المتعلقة بكل مفهوم.

وقد اقتضت الضرورة التنويه الى أن المفاهيم تتمايز ليس من حيث المضمون فقط بل ومن حيث صياغتها في قالب مثال توضيحي وذلك للمستوى العالي من التجرد الذي يرتبط ببعض تلك المفاهيم. هذا بالإضافة الى خلو النصوص القانونية والتشريعات الفلسطينية من التطرق لبعض المفاهيم.

فيما نجد قوانين أخرى شرعت لتتناول بشكل كامل بعضاً من تلك المصطلحات والمفاهيم، ولتلك الغاية تم الاسترشاد بالاتفاقيات الدولية والتجارب الاممية لسد الفجوة في التشريعات الفلسطينية، مع الاشارة للفراغ التشريعي فلسطينياً في معالجة ذلك المفهوم.

- وعليه فقد تم الارتكاز في هذا الدليل الى المفاهيم والمصطلحات التي يمكن تصنيفها في ثلاثة مستويات تكاملية
١. المستوى الأول يصف ظاهرة الفساد بأشكاله المختلفة.
  ٢. المستوى الثاني يصف المفاهيم التي من شأنها مكافحة تلك الظاهرة.
  ٣. المستوى الثالث يصف المفاهيم المرتبطة بسياسة الدولة ومؤسساتها من أجل مكافحة الفساد.

### يصف الدليل ٢٠ مصطلحاً تضم الفساد وأشكاله:

- (الفساد - الرشوة - المحسوبية - المحاباة - الواسطة - الابتزاز - نهب المال العام - غسل الاموال - الكسب غير المشروع - استغلال المنصب العام).
- بالاضافة الى المصطلحات المرتبطة بأركان مكافحة تلك الظاهرة المتمثل في المصطلحات الايجابية الأربعة:  
(الشفافية - المساءلة - النزاهة - مدونات السلوك).

- كما تعرف بعضاً من المصطلحات التي ينبغي تكريسها على مستوى هياكل وسياسات الدولة من أجل محاربة ظاهرة الفساد وذلك في ستة مصطلحات وهي :
- ( الحكم الصالح - سيادة القانون - منع تضارب المصالح - حق الوصول للمعلومات- المشاركة والمساواة ).
- بالاضافة الى التعريف بنظام النزاهة الوطني واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ومنظمة الشفافية الدولية.

## 1- الفساد:

هناك توجهات متنوعة في تعريف الفساد فهناك من يعرفه بأنه خروج عن القانون والنظام (عدم الالتزام بهما) أو استغلال غيابهما من أجل تحقيق مصالح سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية للفرد أو جماعة معينة. فهو سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام تطلعاً إلى تحقيق مكاسب خاصة مادية أو معنوية. وهناك اتفاق دولي على تعريف الفساد كما حددته «منظمة الشفافية الدولية» بأنه « كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو لجماعته ». ويأخذ الفساد أشكالاً مختلفة. حيث تعتبر الوساطة، المحسوبية، المحاباة، نهب المال العام، الابتزاز، الرشوة، وأشكال أخرى جميعها تأتي تحت سوء استغلال المنصب العام وتعتبر أفعال فساد.

## المثال:

إستخدام المنصب العام من قبل بعض الشخصيات المتنفذة (وزراء، وكلاء، مستشارون... الخ) للحصول على امتياز خاصة كالاحتكارات المتعلقة بالخدمات العامة ومشاريع البنية التحتية، والوكالات التجارية للمواد الأساسية، والحصول من آخرين على رشوة أو إكرامية مقابل تسهيل حصولهم على هذه الامتيازات دون وجه حق.

## نص قانوني:

خلت التشريعات الفلسطينية من التطرق بشكل مباشر لتجريم الفساد، إلا أنه قد جاء في تقرير المجلس التشريعي الفلسطيني

حول ملف الفساد لعام ١٩٩٧ تعريفا للفساد بأنه « خروج عن أحكام القانون أو الأنظمة الصادرة بموجبه، أو مخالفة السياسات العامة المعتمدة من قبل الموظف العام بهدف جني مكاسب له أو لآخرين ذوي علاقة أو استغلال غياب القانون بشكل واع للحصول على هذه المنافع».

ومن النصوص القانونية على جرم سوء استخدام المنصب العام نص المادة ٦٧ من قانون الخدمة المدنية « يحظر على الموظف «استغلال وظيفته وصلاحياته فيها لمنفعة ذاتية أو ربح شخصي أو القبول مباشرة أو بالواسطة بأية مكافأة أو منحة أو عمولة بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته »

من خلال تعريفنا لمفهوم الفساد نجد أن الأشكال التالية تندرج تحت مفهوم الفساد:

## ٢- الرشوة:

أي الحصول على أموال أو أية منافع أخرى من اجل تنفيذ عمل او الامتناع عن تنفيذه مخالفة للأصول.

## المثال:

قبول أحد موظفي المعابر أو الجمارك مبالغ مادية من أحد التجار مقابل تسهيل دخول بضائع بدون فحصها وتسجيلها في دائرة الجمارك.

« كل موظف عمومي وكل شخص ندب الى خدمة عامة سواء بالانتخاب او بالتعيين وكل امرئ كلف بمهمة رسمية كالمحكم والخبير والسنديك طلب أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعداً أو أية منفعة أخرى ليقوم بعمل حق بحكم وظيفته عوقب بالحبس من ستة أشهر الى سنتين، وبغرامة من عشرة دنانير الى مائتي دينار». المادة (١٧٠) قانون العقوبات الاردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ الساري في الضفة

«كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعدا او عطية لأداء عمل من أعمال وظيفته يعد مرتشيا ويعاقب بالأشغال الشاقة المؤبدة وبغرامة لا تقل عن الف جنيه ولا تزيد علي ما أعطي أو وعد به»

المادة (١٠٣) القرار رقم ٢٧٢ لسنة ١٩٥٣ الساري في قطاع غزة.  
كل من:

١- قدم مالاً بطريقة مباشرة أو غير مباشرة أو اقترض أو وعد بقرض أو بتحقيق منفعة لأي ناخب لحمله على الاقتراع بطريقة الإملاء أو لمنعه من الاقتراع.

٢- طلب مباشرة أو بصورة غير مباشرة نقوداً أو قرصاً أو منفعة أو أي مقابل آخر سواء لنفسه أو لغيره بقصد أن يقترح على وجه خاص أو يمتنع عن الاقتراع أو يؤثر على غيره للاقتراع أو الامتناع عن الاقتراع.

يعد مرتكباً لجرم ويعاقب بعد إدانته بالحبس لمدة لا تزيد على ثلاث سنوات أو بغرامة لا تزيد على ثلاثة آلاف دينار أردني أو ما يعادلها من العملة المتداولة أو بكلتا هاتين العقوبتين». المادة (٥٨) قانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٦ بشأن انتخاب مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية.

### ٣- الواسطة:

أي التدخل لصالح فرد ما، أو جماعة دون الالتزام بأصول العمل والكفاءة اللازمة. مثل تدخل طرف ثالث لتعيين شخص في منصب معين لأسباب تتعلق بالقرابة أو الانتماء الحزبي رغم كونه غير كفؤ أو مستحق.

### مثال:

كأن يقوم شخص متنفذ وتربطه علاقات مع مسؤولين حكوميين بالتوسط لصالح شخص آخر لحصوله على خدمة أو مساعدة دون وجه حق، أو لتجاوز الاجراءات والقوانين المتبعة للحصول على مثل هذه الخدمة أو المساعدة.

### نص قانوني:

لم يجرم هذا الفعل في القوانين السارية في الضفة الغربية ولكنه جرم بموجب قانون العقوبات المطبق في قطاع غزة. حيث نصت المادة ١٠٥ مكرر منه على: (كل موظف عمومي قام بعمل من أعمال وظيفته أو أخل بمواجباتها نتيجة رجاء أو توصية أو واسطة يعاقب بالسجن وبغرامة لا تقل عن مائتي جنيه ولا تزيد عن خمسمائة جنيه).

#### ٤. المحسوبية:

وتُعرف بأنها تنفيذ أعمال لصالح فرد أو جهة ينتمي لها الشخص مثل حزب أو عائلة أو منطقة... الخ. دون أن يكونوا مستحقين لها.

#### المثال:

كأن يقوم وزير ما بتعيين وتوظيف أبناء الحزب المنتمي له في الوظائف العامة. بدون مسابقة وذلك على حساب الكفاءة والمساواة في الفرص ودون اتباعهم للإجراءات الصحيحة للتوظيف.

#### ٥- المحاباة:

أي تفضيل جهة على أخرى في الخدمة بغير حق للحصول على مصالح معينة.

#### المثال:

كأن يقوم موظف ما بترسية مناقصة على أحد الموردين وتفضيله على الموردين الآخرين بدون وجه حق.

#### ٦. اختلاس المال العام:

أي استيلاء الموظف العام أو من في حكمه على المال العام لنفسه. وفيه يستغل الموظف العام أنه مؤتمن على المال العام فيختلسه لنفسه. ويتم ذلك بتغيير الموظف نيته من نية حيازة أمين إلي نية حيازة مالك.

## المثال:

كأن يقوم أحد المسؤولين ببيع ممتلكات للمؤسسة العامة التي يديرها والاحتفاظ بثمن تلك الممتلكات لنفسه في حسابه الخاص.

## نص قانوني:

« ١- 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.

٢- 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».

المادة (١٧٤) قانون العقوبات الاردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ الساري في الضفة.

«يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة كل موظف أو مستخدم عمومي اختلس أموالا أو أوراقا أو أمتعة مسلمة إليه بسبب وظيفته وتكون العقوبة الأشغال الشاقة المؤبدة إذا كان الجاني من مأموري التحصيل أو المندوبين له أو الأمناء على الودائع أو الصيارفة المنوطين بحسابات النقود واختلس شيئا ما سلم إليه بهذه الصفة».

المادة ١١٢ من قانون العقوبات المطبق رقم ٦٩ لسنة ١٩٥٣

### ٧. استثمار الوظيفة العامة

استغلال الموظف للصلاحيات الوظيفية الممنوحة له بموجب المنصب والوظيفة العامة للحصول مكاسب مادية شخصية.

#### المثال:

حصول موظف على رخص استيراد مواد أساسية مثل المواد الغذائية والمحروقات، لشركة له أسهم أو حصة فيها دون التزامه بالشروط والمعايير الخاصة بذلك.

#### نص قانوني:

«من وكل إليه بيع أو شراء أو إدارة أموال منقولة أو غير منقولة لحساب الدولة أو لحساب إدارة عامة، فاقترب 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 تنقص عن قيمة الضرر الناجم».

المادة (١٧٥) قانون العقوبات الاردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ الساري في الضفة

يحظر على الموظف «استغلال وظيفته وصلاحياته فيها لمنفعة ذاتية أو ربح شخصي أو القبول مباشرة أو بالواسطة بأية مكافأة أو منحة أو عمولة بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته »

المادة ٦٧/٣ من قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨

## ٨. غسل الاموال:

حسب القرار بقانون رقم ( ٩ ) لسنة ٢٠٠٧م بشأن مكافحة غسل الأموال وبموجب نص المادة الأولى التي تعرف جريمة غسل الاموال على انها «كل سلوك يقصد به إخفاء أو تغيير هوية الأموال المتحصلة من إحدى الجرائم الأصلية وذلك تمويهاً لمصادرها الحقيقية لتبدو في ظاهرها متأية من مصادر مشروعة.

### المثال:

قيام موظف عام بإستثمار الاموال التي حصل عليها عن طريق الرشوة في مشاريع خاصة او شراء عقار بهدف إخفاء المصدر الحقيقي لتلك الاموال واعطائها صفة الثروة المشروعة.

### نص قانوني:

أيعد مرتكباً لجريمة غسل الأموال كل من أتى أياً من الأفعال التالية:

١. استبدال أو تحويل الأموال من قبل أي شخص. وهو يعلم بأن هذه الأموال تشكل متحصلات جريمة لغرض إخفاء أو تمويه الأصل غير المشروع لهذه الأموال. أو لمساعدة شخص متورط في ارتكاب الجريمة الأصلية على الإفلات من التبعات القانونية المترتبة على أفعاله.

٢. إخفاء أو تمويه الطبيعة الحقيقية أو المصدر أو الموقع أو التصرف أو الحركة أو الملكية أو الحقوق المتعلقة بالأموال من قبل أي شخص يعلم أن هذه الأموال تشكل متحصلات جريمة.

٣. تملك الأموال أو حيازتها أو استخدامها من قبل أي شخص وهو يعلم في وقت الاستلام أن هذه الأموال هي متحصلات جريمة.

٤. الاشتراك أو المساعدة أو التحريض أو التآمر أو تقديم المشورة أو النصح أو التسهيل أو التواطؤ أو التستر أو الشروع في ارتكاب أي من الأفعال المنصوص عليها في هذه المادة.

٥. تعد جريمة غسل الأموال المتحصلة من أي من الجرائم الأصلية وسواء وقعت هذه الجرائم داخل أراضي السلطة الوطنية أو خارجها. شريطة أن يكون الفعل مجرماً بموجب القانون الساري في البلد الذي وقعت فيه الجريمة.

كما وتسري جريمة غسل الأموال على الأشخاص الذين اقترفوا أي من تلك الجرائم.

مادة ٢ قرار بقانون بشأن غسل الاموال لسنة ٢٠٠٧

#### ١٠- الكسب غير المشروع

وهو الزيادة غير المبررة على ثروة الموظف العام.

#### المثال:

قيام احد المسؤولين بالحصول على أموال من المواطنين مقابل تقديم خدمات وتسهيلات تقع ضمن واجباته الوظيفية والتي من شأنها زيادة ثروته أيضاً كقيام أحد موظفي الهيئات المحلية المكلفين بإصدار تراخيص للحرف بقبض مبالغ مالية لحسابه الخاص وذلك مقابل اصدار هذه التراخيص.

## النص القانوني

«كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة أو نتيجة لسلك مخالف لنص قانوني أو للآداب العامة أو بأية طريقة غير مشروعة وإن لم تشكل جرماً ويعتبر كسباً غير مشروع كل زيادة في الثروة تطرأ بعد تولي الخدمة أو قيام الصفة على الخاضع لهذا القانون أو على زوجه أو على أولاده القصر متى كانت لا تتناسب مع مواردهم وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها. ويدخل في حكم الكسب غير المشروع كل مال حصل عليه أي شخص طبيعي أو اعتباري عن طريق تواطؤ مع أي شخص من الخاضعين لهذا القانون على استغلال وظيفته أو صفته.» المادة (1) من قانون الكسب غير المشروع لسنة (الكسب غير المشروع).

يستند نظام النزاهة الوطني على ثلاثة أركان رئيسية لمكافحة الفساد وصوره المتعددة وهذه الأركان هي:

### ١١- الشفافية

تقوم على التدفق الحر للمعلومات الدقيقة وفي موابقتها وتشير الى تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة. فهي تتيح للجمهور المعني في شأن ما أن يجمع معلومات حوله. فتمكنهم من أن يكون لها دور فعال في الكشف عن المساوئ وفي حماية مصالحهم. وتمتلك الأنظمة ذات الشفافية إجراءات واضحة لكيفية صنع القرار على الصعيد العام. كما تمتلك قنوات اتصال مفتوحة بين أصحاب المصلحة والمسؤولين. وتضع سلسلة واسعة من المعلومات في متناول الجمهور.

### مثال: الشفافية

قيام وزارة التربية والتعليم العالي بنشر معايير وشروط التقدم للمنح الدراسية في بلد ما، ومن ثم قيامها بنشر أسماء الطلبة الفائزين بهذه المنح والسماح للمواطنين الاطلاع على معايير الاختيار التي اعتمدت.

### مثال: غياب الشفافية

في احدى المسوحات الاحصائية التي قام بها الجهاز المركزي للإحصاء ، فقد رفض المدير التنفيذي لإحدى المؤسسات الاهلية تزويد الجهاز بمعلومات عامة وبسيطة عن برامج المؤسسة وعدد موظفيها ومشاريعها المستقبلية. ولم يستطع الجهاز الحصول على هذه المعلومات من خلال الموقع الالكتروني للمؤسسة وذلك لكون الوصول اليها يحتاج الى رقم سري.

### نص قانوني

حيث نصت الفقرة الرابعة من المادة رقم ٧ في اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد على:

تسعى كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم تعزز الشفافية وتمنع تضارب المصالح. كما جاءت الفقرة الثانية من المادة التاسعة للتأكيد على

مبدأ الشفافية في ادارة الاموال العامة حيث نصت على:

تتخذ كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، تدابير مناسبة لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية.

## ١٢- النزاهة

هي مجموعة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في سلوك العاملين في العمل (يعامل الجميع بعدالة ودون تمييز أو انحياز ويتصرف بمهنية وموضوعية في ادارة الشأن العام المسؤول عنه) وفي العلاقة مع الآخرين.

ويتطلب توفير النزاهة توفير عدد من الضمانات التي تقف في وجه مظاهر الفساد المختلفة وتضمن عدم وجود تضارب في المصالح يمكن أن يحسم لصالح الفرد المعني ضد المصلحة العامة.

### مثال:

أن يرفض موظف في وزارة التعليم العالي قبول رشوة او هدية باهظة الثمن من أحد المسؤولين لتصديق شهادة جامعية غير مستوفاة شروط المصادقة والاعتماد.

### نص قانوني:

على الموظف « تأدية العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته. واحترام مواعيد العمل » المادة ٦٦ من قانون الخدمة المدنية»

يُعرّف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المساءلة على أنها الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم. والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وتحمل المسؤولية عن أعمالهم أو الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش. وتتضمن المساءلة واجب المسؤولين في الوظائف الرسمية (سواء أكانوا منتخبين أم معينين. وزراء أم موظفين وغيرهم) عن تقديم تقارير دورية حول سير العمل في المؤسسة أو الوزارة وبشكل تفصيلي يوضح الإيجابيات والسلبيات ومدى النجاح أو الإخفاق في تنفيذ سياساتهم في العمل وتحمل المسؤولية عن قراراتهم والاجابة عن اية استفسارات عن اعمالهم.

### المثال

تقوم مؤسسة أمان وبشكل سنوي بتنظيم جلسات استماع لمسؤولين في المؤسسات العامة مثل التربية والتعليم حول المنح والبعثات. الشؤون المدنية حول معايير متابعة طلبات الشمل. بالإضافة الى جلسة استماع لوزير المالية حول الموازنة العامة. حيث يتم تأهيل فريق من ممثلي المجتمع المدني يعمل على دراسة الموازنة العامة وتحليلها وتوجيه الاسئلة والاستفسارات لوزير المالية حولها بما يضمن مشاركة المجتمع المدني في ادارة المال العام ويعزز من الشفافية والمساءلة في المجتمع الفلسطيني.

## نص قانوني

«على كل وزير أن يقدم الى مجلس الوزراء تقارير تفصيلية عن نشاطات وزارته وسياساتها وخططها ومنجزاتها مقارنة بالاهداف المحددة للوزارة في اطار الخطة العامة، وكذلك عن مقترحاتها وتوصياتها بشأن سياستها في المستقبل»  
«المادة ٧٢ من القانون الاساسي المعدل»

## ١٤- الحكم الصالح

يشير مفهوم الحكم الصالح إلى ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية لإدارة شؤون بلد ما على جميع المستويات بطريقة محددة وتتنصف بأنها «صالحة». وبمعنى أدق، ينصرف مفهوم الحكم الصالح إلى منظومة الحكم التي تعزز وتدعم وتصون رفاه الإنسان وتقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحررياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. لا سيما بالنسبة لأكثر أفراد المجتمع فقراً وتهميشاً.

## نص قانوني

الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي.  
المادة ٢ من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل

## مثال

نظام الحكم في سويسرا الذي يعتمد في اقرار القوانين على الاستفتاءات الشعبية المباشرة.

نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية وينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب وتكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي الفلسطيني.  
المادة ٢ من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل .

## ١٥- مدونات السلوك

تعني مدونة السلوك اعتماد معايير لأخلاقيات وسلوكات العمل في إطار المؤسسات العامة. تحدد للعاملين فيها مجموعة المعايير والقيم الواجب مراعاتها أثناء أداء مهماتهم وفي علاقاتهم بالجمهور. وترتبط هذه المدونة بنظام الخدمة المدنية بحيث يمكن ضمان تطبيق أكثر فاعلية للقوانين في هذا المجال.

وتتميز المدونات عن النصوص القانونية بأنها التزام أخلاقي طوعي من قبل الدوائر والموظفين العموميين. حيث يكون الضمير أداة رقابية داخلية فعالة.

## المثال

مدونة سلوك المؤسسات الاهلية الفلسطينية التي أعدها الائتلاف الاهلي لمدونة السلوك بالتعاون مع مؤسسة امان والتي تتضمن

المبادئ الاثنى عشر الرئيسية التالية: الالتزام بالموثيق والقوانين . اولويات التنمية . المشاركة . الشببك والتنسيق . الشفافية . المسائلة . المساواة والشمول . الادارة الرشيدة . منع تضارب المصالح . نزاهة المؤسسة . التأثير والفاعلية وحل الخلافات . بالاضافة الى مدونات السلوك التي اعدتها امان لكل من القطاع الخاص . القطاع العام . النقابات العمالية . الاعلام . الهيئات المحلية . النيابة العامة . العاملين في الجهاز القضائي .

### نص قانوني

جاءت المادة الثامنة لاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد بعنوان مدونات قواعد سلوك للموظفين العموميين فيما نصت الفقرة الثانية والثالثة على:

- على وجه الخصوص. تسعى كل دولة طرف إلى أن تطبق. ضمن نطاق نظمها المؤسسية والقانونية. مدونات أو معايير سلوكية من أجل الأداء الصحيح والمشرف والسليم للوظائف العمومية.

- لأغراض تنفيذ أحكام هذه المادة. على كل دولة طرف. حيثما اقتضى الأمر ووفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني. أن تحيط علما بالمبادرات ذات الصلة التي اتخذتها المنظمات الاقليمية والأقليمية والمتعددة الأطراف. ومنها المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين الواردة في مرفق قرار الجمعية العامة.   
??/?? المؤرخ ?? كانون الأول ديسمبر ????

يقصد «بسيادة القانون» اعتبار القانون مرجعية للجميع وضمان سيادته على الجميع دون استثناء وتنفيذ احكامه من قبل الجميع. ويتطلب ذلك بالضرورة بناء صيغة حكم مستقرة وتطويرها، وذلك من خلال الاستقرار السياسي، والسلم الأهلي، وبناء المؤسسات الديمقراطية التي تسمح بتداول السلطة سلمياً ودورياً دون اللجوء إلى العنف.

#### مثال غياب سيادة القانون

عدم تنفيذ قرارات المحاكم الصادرة بخصوص أشخاص متنفذين في الدولة.

#### نص قانوني

مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص.  
المادة (٦) من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل.

الاحكام القضائية واجبة التنفيذ والامتناع عن تنفيذها او تعطيل تنفيذها على اي نحو جريمة يعاقب عليها بالحبس، والعزل من الوظيفة اذا كان المتهم موظفاً عامة او مكلفاً بخدمة عامة، وللمحكوم له الحق في رفع دعوى مباشرة الى المحكمة المختصة وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً كاملاً له.»

المادة (١٠٦) من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل

ويعني نشر المعلومات والسماح للمواطنين بالحصول عليها من مصادرها بيسر وبدون تكلفة كبيرة والتي تتعلق بالملفات العامة مثل المعلومات المتعلقة بالمال العام وإدارته بحيث تسمح للمواطنين بالمشاركة في أخذ القرارات الخاصة بهم. وكذلك متابعة ومراقبة عمل أجهزة الدولة. والتأشير على الأخطاء بهدف تصحيحها ومحاربة مظاهر الفساد.

### المثال

قيام الهيئات المحلية بنشر وإتاحة جميع المعلومات المتعلقة بالسياسات والاجراءات والخدمات المقدمة للجمهور من خلال التقارير والتعليمات والارشادات التي تمكن الجمهور من التعرف على الإجراءات الادارية والرسوم المتعلقة بخدمة معينة.

### نص قانوني

نصت المادة العاشرة من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد على أن:

تتخذ كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ومع مراعاة ضرورة مكافحة الفساد، ما قد يلزم من تدابير لتعزيز الشفافية في إداراتها العمومية.

بما في ذلك ما يتعلق بكيفية تنظيمها واشتغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، عند الاقتضاء.

ويجوز أن تشمل هذه التدابير ما يلي:

(أ) اعتماد إجراءات أو لوائح تمكن عامة الناس من الحصول. عند الاقتضاء، على معلومات عن كيفية تنظيم إدارتها العمومية واشتغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها.

وعن القرارات والصكوك القانونية التي تخدم عامة الناس. مع إيلاء المراعاة الواجبة لصون حرمتهم وبياناتهم الشخصية.

(ب) تبسيط الإجراءات الإدارية. عند الاقتضاء، من أجل تيسير وصول الناس إلى السلطات المختصة التي تتخذ القرارات.

(ج) نشر معلومات يمكن أن تضم تقارير دورية عن مخاطر الفساد في إدارتها العمومية.

## ١٨- تضارب المصالح

ويعرف هذا المفهوم بأنه الوضع الذي يكون فيه الموقع الوظيفي أو المنصب العام مكانا لتغليب أو إحتماالية تغليب مصلحة خاصة على حساب المصلحة العامة.

ويقصد بالمصلحة الخاصة هنا قيام الموظف بعمل أو الإمتناع عن القيام بعمل بهدف جلب منفعة شخصية له أو لأحد أفراد أسرته أو عائلته أو حزبه السياسي أو لأية جهة أخرى بشكل غير مشروع.

## المثال

أن يكون موظف حكومي مسؤول عن عمليات شراء وتوريدات لوزارة ما، ويكون بنفس الوقت شريك أو قريب لبائع أو مورد من يتقدمون للحصول على العطاءات والمنافسات، فلا يقوم الموظف بالكشف عن هذه العلاقة، ويجري كل التسهيلات لحصول هذا المورد على هذه المناقصة، كأن يقدم له معلومات عرفها بحكم موقعه الوظيفي تخص هذه الصفقة ولا يجب اطلاع التنافسين عليها.

## نص قانوني

لا يجوز لرئيس الوزراء أو لأي وزير من الوزراء أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الدولة، أو أحد الأشخاص المعنوية العامة، أو أن تكون له مصلحة مالية في أي عقد من العقود التي تبرمها الجهات الحكومية أو الإدارية، كما لا يجوز له طوال مدة وزارته أن يكون عضواً في مجلس إدارة أي شركة أو أن يمارس التجارة أو أي مهنة من المهن أو أن يتقاضى راتباً آخر أو أي مكافآت أو منح من أي شخص آخر وبأي صفة كانت غير الراتب الواحد المحدد للوزير ومخصصاته.

المادة (٨٠/ف٢) من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل.

وتعني المشاركة حق الجميع بالتصويت وإبداء الرأي مباشرة أو عبر المجالس المنتخبة. وتتطلب المشاركة توفر القوانين التي تضمن حرية تشكيل الجمعيات والأحزاب وحرية التعبير والانتخاب، والحريات العامة بشكل إجمالي. ضماناً لمشاركة المواطنين الفعالة ولترسيخ الشرعية السياسية.

### المثال

كمشاركة المواطنين في صياغة السياسات التنموية العامة عبر الاسهام في تطوير الخطة الوطنية للتنمية وذلك بتفاعلهم مع جميع الاطراف باستخدام الوسائل الاعلامية ومؤسسات المجتمع المدني والرأي العام مما يمكن شرائح واسعة من الفئات المجتمعية المشاركة في تحديد الاحتياجات ورسم الاستراتيجيات على مستوى الكل الوطني.

### نص قانوني

للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية :

١. تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها وفقاً للقانون.

٢. تشكيل النقابات والجمعيات والائتادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون.

٣. التصويت والترشيح في الانتخابات لاختيار ممثلين منهم يتم انتخابهم بالاقتراع العام وفقاً للقانون.

٤. تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص.

٥. عقد الاجتماعات الخاصة دون حضور أفراد الشرطة. وعقد الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات في حدود القانون.

## ٢٠- المساواة

تعني المساواة توفير الفرص للجميع لتحسين رفاهيتهم وحمايتهم. مما يتطلب توفر العدل الاجتماعي لجميع المواطنين لتكون لديهم الفرص الحياتية لتحسين أوضاعهم. مع وضع سياسات ذات أولوية لاستهداف تحسين أوضاع الفئات المحرومة من أجل ضمان إشباع حاجاتهم الأساسية وضمان أمنهم المجتمعي.

## المثال

كحق المواطن في التنافس على شغل وظيفة عامة بناءً على معايير الكفاءة والمهنية بغض النظر عن انتمائه الديني أو السياسي أو العرقي . مع عدم مخالفة القوانين المنظمة لشغل تلك الوظيفة.

## نص قانوني

نصت المادة رقم ٩ من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لعام ٢٠٠٥ على أن: الفلسطينيون أمام القانون والقضاء سواء لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة.

## نظام النزاهة الوطني

إن نظام النزاهة الوطني هو اجراء وقائي يستهدف تعزيز مناعة المؤسسات العامة ضد الفساد من خلال عملية اصلاح تعزز الشفافية في عمل هذه المؤسسات وتفعّل آليات المساءلة والرقابة على أداءها وبناء منظومة شاملة تحكّم سلوك العاملين فيها (مدونات السلوك) اضافة إلى بناء ثقافة مجتمعية متحفزة ضد جميع أشكال الفساد. واعية لأهمية المحافظة على المال العام والممتلكات العامة باعتبارها ملكية جماعية للمواطنين.

يعبر نظام النزاهة الوطني عن رؤية شاملة لمواجهة الفساد من خلال اصلاح الاطر المؤسسية والقانونية واجراءات العمل وهو يقوم على منهج تدريجي ومن خلال مشاركة مجتمعية تشمل مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص ووسائل الاعلام والمؤسسات الدينية.

كما يقوم هذا النظام على برنامج اصلاح كلي يشمل جميع القضايا والمجالات المتصلة بنظام الحكم ويشمل ذلك:

الاطار المؤسسي ( الاجهزة والادارات الحكومية) والاطار القانوني ( التشريعات التي تحمي المواطن من تعسف السلطة وتمنع انتشار الفساد) واطار السياسات العامة ( استراتيجيات تنمية تأخذ في الحسبان مصالح الجمهور بكافة فئاته).

ويهدف نظام النزاهة الوطني اى تحسين نوعية الحياة وسيادة القانون

واحداث تنمية مستدامة بالارتكاز على عناصر تمثل الاعمدة التي يقوم عليها هذا النظام والمتمثلة في السلطات الثلاثة وهيئات الرقابة العامة والمجتمع المدني والهيئات المحايدة والاعلام والقطاع الخاص والتدقيق العام والممثلون الدوليون.

والهدف المباشر يتمثل في تقليل فرص الفساد من خلال تعزيز شفافية عمل المؤسسات وتفعيل اليات المساءلة فيها وزيادة استقلالية اجهزة الرقابة وتقوية ومشاركة المجتمع المدني بمكوناته بما يشمل زيادة استقلالية الاعلام.

## اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد

بتاريخ ٢٠٠٣/١٠/٣١ توجت جهود الأمم المتحدة التشريعية في مكافحة الفساد بتبني الجمعية العامة للأمم المتحدة لاتفاقية مكافحة الفساد حيث تعد الوثيقة القانونية الدولية الوحيدة التي تتناول موضوع الفساد بهذه الشمولية.

فالاتفاقية تلزم الدول الأطراف فيها تطبيق تدابير تشريعية وإدارية إجرائية لمكافحة الفساد بحيث تنعكس هذه التدابير على تشريعات هذه الدول وممارساتها الإدارية مما سيرتب الوقاية من الفساد وضبط ومعاقبة مرتكبيه إضافة إلى التعاون بين الدول الأطراف حول الأمور أعلاه.

وتتألف الاتفاقية من مقدمة و ٧١ مادة مقسمة على ٨ فصول حيث يتناول الفصل الأول الأحكام العامة كأغراض الاتفاقية ونطاق التطبيق.

فيما يتناول الفصل الثاني التدابير الوقائية الواجب تبنيها وتشجيع التعاون الدولي بشأنها. كوضع وتنفيذ السياسات والممارسات الوقائية الفعالة التي من شأنها ترسيخ القيم المضادة للفساد مثل النزاهة والشفافية والمساءلة.

أما الفصل الثالث فإنه يوضح النواحي الجنائية. إذ يقوم ممارسات الفساد الواجب جرمها مثل رشوة الموظفين. الاختلاس وغيرها. ويتناول أمور إجرائية مثل حماية الشهود والمبلغين وغير ذلك.

أما الفصل الرابع فإنه يتناول التعاون الدولي، وتسليم المجرمين وأحكاماً تتعلق بالمساعدة القانونية المتبادلة وغير ذلك من مستلزمات التعاون الدولي في محاربة الفساد.

هذا ويتناول الفصل الخامس موضوع استرداد الموجودات، فتضع تدابير قد تساعد تحقيق ذلك.

والفصل السادس فتخصصه الاتفاقية لموضوع المساعدة التقنية وتبادل المعلومات، والسابع لآليات تنفيذ الاتفاقية، والفصل الثامن لأحكام ختامية كبدء النفاذ وأمور إجرائية أخرى.

منظمة الشفافية الدولية  
Transparency International (TI)

---

منظمة الشفافية الدولية «الائحاد العالمى ضد الفساد» هذا هو شعار «منظمة الشفافية الدولية» التى أنشأت عام ١٩٩٣ - كمنظمة مجتمع مدنى ومقرها برلين- لتساعد الدول والأفراد الراغبين فى أن يحيا فى «جزر النزاهة». بعد انتشار الفساد المالى والإدارى سواءً على المستوى الرسمى أو غير الرسمى. وعجز المؤسسات القطرية المعنية بمحاربه عن مواجهته. بعد أن حوّل إلى غول يلتهم ليس فقط جهود التنمية المحلية. بل الجهود الدولية المتمثلة فى المنح والمعونات والقروض.

هدف المنظمة هو الحدّ من الفساد عن طريق تفعيل اتحاد عالمى لتحسين وتقوية نظم النزاهة المحلية والعالمية. زيادة فرص ونسب مساءلة الحكومات. وتقييد الفساد المحلى والدولى. وهى تمثل حركة دولية لمحاربة الفساد.

وطريق المنظمة فى العمل لتحقيق أهدافها ينبع من إيمانها بأنه من الممكن محاربة الفساد بشكل مستمرّ. فى حالة مشاركة كل المعنيين سواء من الحكومة أو المجتمع المدنى. أو القطاع الخاص. ووسيلتها فى ذلك أن تجمع فى فروعها المحلية الأفراد ذوي الذم والمعروفين بالنزاهة فى المجتمع المدنى. وفى عالم التجارة والأعمال. وفى الحكومات؛ للعمل فى تحالف من أجل إصلاح النظام. ومبدأ المنظمة فى ذلك عدم تسمية أسماء أو مهاجمة أفراد بعينهم.

وإنما تركّز على بناء نظم خّارب الفساد. كما أن المنظمة تلعب دورًا هامًا في زيادة الوعي العام بمخاطر الفساد في الكثير من البلاد.

للمنظمة مائة فرع في العالم تقريبا. وتعتبر أمان الفرع الوطني للمنظمة في فلسطين. حيث حصلت أمان على الاعتماد الكامل لدى المنظمة عام ٢٠٠٦ لتصبح البلد العربي الثالث المعتمد لدى منظمة الشفافية الدولية بعد لبنان والمغرب.

[www.transparency.org](http://www.transparency.org)

