AMAN
Transparency Palestine

النزاهة والشفافية والمساءلة

في مواجهة الفساد

AMAN
Transparency Palestine

النزاهة والشفافية والمساءلة
في مواجهة الفساد

النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد

الطبعة الخامسة 2019

© حقوق النشر محفوظة

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان

ص. ب: القدس 69647 | رام الله 95908

هاتف: 2974949 (02) فاكس: 2974948 (02)

البريد الإلكتروني: info@aman-palestine.org

الصفحة الإلكترونية: www.aman-palestine.org

جرى إعداد هذا الكتاب بدعم مشكور من حكومات النرويج وهولندا ولوكسمبورغ.

تم تحديث وتطوير الطبعة الخامسة من هذا الكتاب بمساهمة من: أ. بلال البرغوثي/ المستشار القانوني لائتلاف أمان (الذي حرر الكتاب وأعد الجانب القانوني والإعلامي منه) ومجموعة من الأكاديميين بإشراف عام من د. عزمي الشعيبي/ مستشار مجلس إدارة ائتلاف أمان لشؤون مكافحة الفساد.

ISBN
978-9950-356-20-7

ISBN 978-9950-356-20-7
9 789950 356207

يتقدم الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان بجزيل الشكر من فريق المراجعة المذكورين أدناه لجهودهم في مراجعة وتطوير الكتاب المرجعي:

د. أيمن يوسف– كلية الآداب/ الجامعة العربية الأمريكية

د. بسام أبو حشيش– غزة، شبكة أكاديميون ضد الفساد

د. سامي غنيم- غزة، شبكة أكاديميون ضد الفساد

أ. عرين بدوان- الكلية العصرية الجامعية

د. محمد أبو زايد- كلية الحقوق والإدارة العامة/ جامعة بيرزيت

كما ويتقدم بجزيل الشكر لفريق المراجعة المذكورين أدناه لجهودهم في مراجعة الطبعات السابقة من هذا الكتاب:

أ. عبير مصلح.

د. أنور أبو عيشة – كلية الحقوق / جامعة القدس.

د. أيمن الزرو- كلية الحقوق والإدارة العامّة / جامعة بيرزيت.

د. أنور الطويل- كلية الحقوق / جامعة فلسطين.

د. بسام القواسمي- جامعة الخليل.

د. جلال شبات –جامعة القدس المفتوحة/ غزة.

د. حسن دوحان– جامعة الإسراء/ غزة.

أ. عزيز كايد – الكلية العصرية الجامعية / رام الله.

د. غسان عليان –كلية الحقوق / الجامعة العربية الأمريكية.

د. فؤاد عياد - نائب الرئيس للشؤون الأكاديمية / جامعة الأقصى.

د. عودة مشارقة- جامعة القدس المفتوحة / رام الله.

د. شريف أبو كرش – كلية الإدارة العامّة / جامعة الخليل.

د. سعيد أبو فارة- كلية الحقوق / الجامعة العربية الأمريكية.

أ. سناء ثابت – كلية الحقوق / جامعة الأزهر.

د. صباح العلمي – جامعة الإسراء/ غزة.

د. طارق الديرواي – جامعة الإسراء/ غزة.

د. رمزي القواسمي- جامعة بوليتكنك فلسطين/ الخليل.

د. رومين المصري – جامعة الأقصى/ غزة.

د. مازن العجلة - كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية / جامعة الأزهر.

أ. محمد ديرية – كلية فلسطين الأهلية / بيت لحم.

د. محمد أبو سعدة – نائب الرئيس للشؤون الأكاديمية / جامعة فلسطين.

د. محمد فهاد الشلالدة- كلية الحقوق/ جامعة القدس.

د. محمد مقداد – الجامعة الإسلامية / غزة.
أ. محمود الناطور- كلية التربية / جامعة الأقصى.
د. معين رجب – جامعة الأزهر / غزة.
أ. ميادة البدوي- جامعة بير زيت/ رام الله.
د. وائل الداية - الجامعة الإسلامية/غزة.
د. يوسف أبو فارة- جامعة القدس المفتوحة/ رام الله.
أ. نصر الدين مدوخ – جامعة الأمة.
د. وليد المدلل – الجامعة الإسلامية/غزة.

تم إعداد هذا الكتاب المرجعي من قبل مؤسسة أمان، في إطار رسالتها لتعزيز ونشر قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة ومكافحة الفساد، وإسهاماً منها في توفير مراجع محلية، في مجال بناء نظام وطني للنزاهة، بالاستناد إلى المعايير الدولية ذات الصلة، مع الأخذ بالاعتبار واقع المجتمع والنظام السياسي الفلسطينيّين وظروفهما.

وسيُترك لأساتذة المساق وللطلاب مجال التوسع المعرفي في هذا المجال، بالاعتماد على العديد من المصادر ذات العلاقة، المرفقة بهذا الكتاب في قائمة، من كتب، ومجلات، ودوريات، ودراسات، وتقارير ذات صلة، ووثائق رسمية، ومواقع إنترنت: عربية، وأجنبية.

كما يعتبر دليل المدرس/ة الذي أعدته مؤسسة أمان مصدراً من المصادر المهمة التي يستخدمها المدرس/ة كمرشد ومعين للتدريس وتقديم محتوى المادة التعليمية بالطريقة التي تمكنه من توصيل المعارف والمفاهيم والمهارات بالطريقة المناسبة، وتعزيز القيم والأخلاق والسلوكات الإيجابية, حيث سيضمن دليل المعلم:

1. مساعدة المدرسين بشكل عام على تدريس الكتاب بأفضل طريقة ممكنة.
2. اقتراح أنشطة متنوعة تقابل احتياجات الطلبة وتساعدهم في إظهار قدراتهم وتنمية ذواتهم.
3. تقديم رؤية تقويمية لمدى تحقق أهداف المساق.
4. اقتراح خطة تدريسية للتعامل مع الكتاب موضحة فيها عناوين الدروس وعدد المحاضرات المتوقع لها، ومحددة فيها الأهداف التعليمية والوسائل والأساليب التعليمية المقترحة في كل وحدة.

فهرس المحتويات

مقدمة 7

الفصل الأول: الفساد: تعريفه، أشكاله، حجمه، آثاره، أسبابه 9

- مفهوم الفساد 12
- المبحث الأول : مظاهر الفساد وأشكاله 15
- المبحث الثاني: أنواع الفساد وفقاً لكمه 32
- المبحث الثالث: آثار الفساد 34
- المبحث الرابع:أسباب انتشار الفساد 37

الفصل الثاني: المفاهيم ذات العلاقة بمكافحة الفساد 43

- المبحث الأول: مفهوم الحكم الصالح 46
- المبحث الثاني : قيم النزاهة وأدواتها ومؤشراتها 49
- المبحث الثالث: مبادىء الشفافية 55
- المبحث الرابع: نظم المساءلة 59
- المبحث الخامس: مفهوم المحاسبة 62

الفصل الثالث: مكافحة الفساد في القانون المحلي والقانون الدولي 67

- المبحث الأول: مكافحة الفساد في القانون المحلي 70
- المبحث الثاني: مكافحة الفساد في القانون الدولي 78

الفصل الرابع: نظام النزاهة الوطني 87

- المبحث الأول: نظام النزاهة الوطني (المفهوم العام) 90
- المبحث الثاني: نظام النزاهة الوطني في فلسطين 94

مواضيع متخصصة وفقاً للتخصصات الأكاديمية 157

- أولاً: القانون ومكافحة الفساد 159
- ثانياً: الفساد السياسي 205
- ثالثاً: الإعلام ومكافحة الفساد 219

ملاحق 257

قائمة المراجع 333

مقدمة

الفساد سلوك يمارسه صاحب منصب أو وظيفة عامة أو ما في حكمهما، مستغلاً به سلطته الممنوحة له بموجب موقعه الوظيفي الذي ينتخب أو يعين فيه ويتمتع بموجبه بصلاحية ممنوحة له في اتخاذ قرار في إدارة شأن عام لتحقيق مصلحة خاصة على حساب المصلحة العامة. ولا تقتصر المصلحة الخاصة على المنفعة الذاتية للشخص نفسه، وإنما تمتد لتشمل منفعة جماعته التي ينتمي إليها، من عرق أو دين أو لون أو جنس أو انتماء سياسي أو مناطقي.

الفساد ظاهرة سياسية واجتماعية قديمة ارتبط وجودها بنشوء السلطات والدول، وتعدّى انتشارها الحدود والحواجز بين الدول، وارتبطت الظاهرة بضعف قيم النزاهة، ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة في المجتمع، التي تمكّن من ممارسة الرقابة الفعالة، وتترافق عادة مع ضعف أو جهل المواطن بحقوقه، أو خوفه من السلطات.

للفساد تكلفة اجتماعية واقتصادية وسياسية باهظة، حيث يعمل على إعاقة عملية التنمية وتحقيق الازدهار للشعوب، ويقوّض بناء الديمقراطية، ويقلّص مجال دولة القانون والمؤسسات وتضعف ثقة المواطنين بمؤسسات الدولة ومسؤوليها، ما يملي بالضرورة أن تكون الوقاية منه ضرورة ومصلحة عامة شاملة.

يعاني المجتمع الفلسطيني من آفة الفساد، كغيره من مجتمعات العالم في الشرق والغرب، فالسلطة الوطنية الفلسطينية تعاني منذ توليها مقاليد الحكم في العام 1994 من معيقات مختلفة للقيام بدورها المتوقع، أهمها استمرار الاحتلال الإسرائيلي، حيث تقف هذه المعيقات في وجه إرساء قواعد الحكم الصالح. وارتبطت بعض هذه الصعوبات والمعيقات بطبيعة البيئة السياسية التي تحيط بعمل السلطة، بينما يرتبط بعضها الآخر بظروف نشأتها التاريخية، وخبراتها المتواضعة في الحكم، ووجود إشكالات تتعلق بالانتقال من الثورة والمنافي والعمل السري إلى الدولة والوطن، أي الانتقال من العمل بموجب تقاليد عمل تعتمد الشرعية الثورية إلى مقاليد عمل تتطلب الاعتماد على الشرعية الدستورية. ومن المعروف أن أي سلطة انتقالية معرضة بشكل أكبر للفساد، ويزداد ذلك إذا كانت تعاني من عدم الاستقرار، أو من تدخلات أجنبية سلبية كالاحتلال، أو من تدفّق أموال منح ومساعدات قبل استكمال بناء مؤسساتها أو منظومتها القانونية، وذلك لتوفر فرص ومجالات يستغلها الفاسدون. وقد سمحت هذه العوامل مجتمعة للفساد بأشكاله المختلفة بالظهور، في بعض أوساط المؤسسات المدنية والأمنية، ومن هذه الأشكال الواسطة، والمحسوبية، والمحاباة، والكسب غير المشروع، واستغلال الوظيفة والسلطة لمصالح ذاتية، والرشوة أحياناً؛ ما أدّى إلى إهدار المال العامّ. وقد كان من الضروري، والحالة هذه، العمل على رفع وعي المجتمع الفلسطيني ومسؤوليته بالحدّ من انتشار الفساد، ووقف تفشّيه في الجسم الفلسطيني، وذلك من خلال التعرف إلى أسبابه، ومظاهره، ونتائجه، وطرق مكافحته، على طريق محاصرة نتائجه التي تمس سلباً فئات المجتمع الفلسطيني دون استثناء، وبشكل خاص المجموعات الأضعف أو الأقل حظّاً.

انطلاقاً من الشعور بالمسؤولية في المساهمة في الجهود المجتمعية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، ارتأت مؤسسة أمان إعداد كتاب مرجعي لاستخدامه من قبل المؤسسات التعليمية الجامعية لبناء ثقافة وطنية نابذة ومكافحة للفساد بأشكاله المتنوعة، ومعززة لقيم الأمانة والإخلاص في العمل والمحافظة على المال العام.

يستهل الكتاب المرجعي لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد تقديم الإطار النظري والمفاهيمي لظاهرة الفساد التي مرت، وما زالت تمرّ بها المجتمعات البشرية بأشكالها وصورها المختلفة، مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصية الوضع الفلسطيني، وقد تم التطرق إلى نماذج وسياقات تطبيقية مختلفة، ولحالات دراسية واقعية، بهدف ربط الإطار النظري بالتجارب العملية في فلسطين، والاستفادة، قدر الإمكان، من التجارب الإقليمية والعالمية في مقاومة الفساد، مع إدراك مؤسسة أمان والعاملين فيها أن تعدد أسباب الفساد وارتباطه بمنظومة الحكم الرشيد والثقافة والواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي تتطلب إنهاء الاحتلال الإسرائيلي من جهة، وتبني حل إصلاحي لطبيعة المشاكل البنيوية والهيكلية في النظام السياسي الفلسطيني، وتنشيط دور المجتمع المدني بمكوناته كلها: (المنظمات غير الحكومية، والقطاع الخاصّ، والإعلام، والأحزاب السياسية، والأكاديميين، والجامعات، والطلبة، والأساتذة الجامعيين) باعتبارهم أدوات تثقيفية وتنويرية فاعلة، باتجاه دمقرطة النظام السياسي، وخلق بيئة سياسية اجتماعية نظيفة، واعتماد إستراتيجية وطنية شاملة لمكافحة الفساد في الجوانب الوقائية والملاحقة والتجريم للفاسدين ومنعهم من الإفلات من العقاب.

يتناول هذا الكتاب في فصوله المختلفة مواطن تغلغل الفساد وانتشاره في فلسطين، وآليات العمل الواجب القيام بها، سواء على مستوى السلطات الرسمية، وما يجب أن تتصف به من مواصفات، حتى تؤدي دورها الدستوري والقانوني بفعالية ونزاهة وشفافية، والتأكد من وجود منظومة مساءلة فعالة تضمن الكشف عن الفساد والفاسدين في المجتمع الفلسطيني، وبما يشمل القطاعين الخاص والأهلي، إضافة إلى القطاع الرسمي، الأمر الذي سيساهم في حشد جميع مكونات المجتمع لاستمرار استعدادها للعطاء اللامحدود، ومن أجل إنهاء الاحتلال، ويشمل حريته وتقرير مصيره وبناء دولته المستقلة والديمقراطية.

الدكتور عزمي الشعيبي

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان

الفصل الأول

الفساد (Corruption)

تعريفه، مظاهره، أشكاله، أسبابه،
حجمه، آثاره

الفصل الأول

الفساد (Corruption)

تعريفه، مظاهره، أشكاله، أسبابه، حجمه، آثاره

أهداف الفصل والمخرجات المتوقعة منه:

يهدف هذا الفصل لتوضيح الإطار المفاهيمي ذي العلاقة بمصطلح الفساد وكل ما يرتبط به من مظاهر وأشكال، وتوضيح آثار الفساد وأسبابه، ويتوقع في نهاية هذا الفصل أن يدرك الطالب ما يلي:

- تعريف مصطلح الفساد وتمييزه عما يشتبه به من مخالفات وتجاوزات وأية سلوكيات أخرى مخالفة للقانون.
- التعرف على مظاهر الفساد المالي والإداري والسياسي والأخلاقي، وتحديد أبرز أشكاله بالرشوة واختلاس المال العام والكسب غير المشروع والمتاجرة بالنفوذ والتربح من الوظيفة العامة وغسل الأموال وإساءة الائتمان واستغلال النفوذ الوظيفي والواسطة والمحسوبية والتهاون في أداء الوظيفة العامة وعدم الإفصاح عن تضارب المصالح وإعاقة سير العدالة.
- التعرف على آثار الفساد السلبية على الدولة، لا سيما آثاره السياسية والمالية والاقتصادية والاجتماعية.
- التعرف على أسباب الفساد.

مفهوم الفساد

ارتبطت كلمة الفساد تاريخيّاً وشعبيّاً في أذهان الناس بمفهوم «الشر» أو بالنواحي السلبية إجمالاً، ولعل البدء بالمفاهيم اللغوية يساعد على الانطلاق في تفسير معنى الفساد، إذ تعني كلمة الفساد في معاجم اللغة «فسد» ضد «صلح»، أي بمعنى البُطلان، فيقال فسد الشيء أي بطل واضمحلّ، وفي المعجم الوسيط، الفساد يعني: التلف, والعطب, والاضطراب, والخلل, والقحط. وفي المعجم القانوني، فسد الشيء: بمعنى تلف وأصبح سيئاً.

وعلى الرغم من اتفاق المعظم على ارتباط معنى الفساد بما هو سيّئ في المجمل، فالنظرة إلى الفساد ومحاولة تعريفه من قبل الباحثين تتأثر بالحقل العلمي للباحث، وبالمنظور الذي ينطلق منه الراغب في تفسير الفساد.

ويرى البعض أن الفساد «إساءة استغلال السلطة من قبل شخص لديه نفوذ في اتخاذ قرار في إدارة شأن عامّ» (Miss use of power) ويعرفه آخرون بأنه: «قيام الموظف العامّ، وبطرق غير سوية، بارتكاب ما يعد إهداراً للمال العامّ أو الموجودات العامّة»، إذاً هو «سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العامّ ويشمل تطلعاً إلى تحقيق مكاسب خاصّة، مادية كانت أم معنوية».

ويذهب بعضهم في تعريفهم للفساد شوطاً أطول في إدانته، إذ يعرّفونه بأنه «صورة لاأخلاقية وعمل غير قانوني يقوم به الشخص الذي يمارسه، بقصد الحصول على منفعة شخصية»، وترجع ممارسة الفساد إلى عدم استقامة ذاتية لمثل هذا الشخص، وبالتالي فهو انتهاك لقيم الفرد، وقيم المجتمع الذي يمارس ضده هذا السلوك»[1].

نشطاء حقوق الإنسان يعتبرون الفساد خرقاً لمبدأ أساسي من المبادئ التي تقوم عليها حقوق الإنسان؛ ألا وهو مبدأ المساواة.

البنك الدولي يعرف الفساد على النحو الآتي: «الفساد هو إساءة استعمال الوظيفة العامّة للكسب الخاصّ».

أما اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد للعام 2003 UNCACالتي ساهمت الحكومات في بلورتها، فلم تعرف الفساد بصورة مباشرة، وإنما اختارت تعريف الفساد من خلال الإشارة إلى الأفعال والممارسات الفعلية التي اعتبرتها شكلاً من أشكال الفساد، ومن ثم طالبت بتجريم هذه الممارسات، وهي: الرشوة بأشكالها جميعاً في القطاعين العامّ والخاصّ، والاختلاس بوجوهه جميعها، والمتاجرة بالنفوذ، وإساءة استغلال الوظيفة، وتبييض الأموال، والكسب غير المشروع، وغيرها من أوجه الفساد الأخرى[2].

1. محمد، مازن. (2006). في قضايا الفساد ومؤثراته المختلفة. النبأ. العدد 80: ص5.
2. الشطي، إسماعيل، وآخرون. (2004). **الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية**. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية. ص384.

وعلى الرغم من تعدد التعريفات حول هذا المفهوم، فإنّ منظمة الشفافية الدولية حددته بأنه «كل عمل يتضمّن سوء استخدام المنصب العامّ لتحقيق مصلحة خاصّة»، أي أن يستغل المسؤول منصبه من أجل تحقيق منفعة شخصية ذاتية لنفسه أو لجماعته[3].

ومن الملاحظ أن التعريفات السابقة (رغم اختلاف التعبير) تتفق في مجملها على بعض النقاط المهمّة، وهي:

- يقوم الفساد على أساس استغلال المنصب العامّ أو النفوذ الوظيفي أو السلطة الممنوحة لإدارة مرفق عام أو تقديم خدمات عامة أو إدارة أموال وممتلكات عامة، لتحقيق منافع شخصية.
- يعتبر الفساد عملاً مخالفاً للقانون والنظام، وغير منسجم مع القيم الأخلاقية الإيجابية السائدة في المجتمع.
- الفساد هو سوء سلوك ذاتي ينعكس سلباً على الآخرين، وتكون المكاسب التي يجنيها الشخص على حساب المال العامّ، أو المصلحة العامّة.

تعريف الفساد فلسطينيّاً

جاء في تقرير المجلس التشريعي الفلسطيني حول ملف الفساد للعام 1997 تعريف للفساد لأغراض التقرير بأنه «خروج عن أحكام القانون أو الأنظمة الصادرة بموجبه، أو مخالفة السياسات العامّة المعتمدة من قبل الموظف العامّ بهدف جني مكاسب له، أو لآخرين ذوي علاقة، أو استغلال غياب القانون بشكل واعٍ للحصول على هذه المنافع».

أما قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته، فقد نأى بنفسه عن وضع تعريف محدد للفساد، وإنما تناول في المادة (1) الأفعال التي تشكل فساداً لغايات تطبيق أحكامه، وهي على النحو الآتي: يعتبر فساداً لغايات تطبيق أحكام هذا القرار بقانون الجرائم المبينة أدناه:

1. الرشوة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية.
2. الاختلاس المنصوص عليه في قوانين العقوبات السارية.
3. التزوير والتزييف المنصوص عليهما في قوانين العقوبات السارية.
4. استثمار الوظيفة المنصوص عليه في قوانين العقوبات السارية.
5. إساءة الائتمان المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية.
6. التهاون في القيام بواجبات الوظيفة المنصوص عليه في قوانين العقوبات السارية.

3. أبو دية، أحمد. (2004). **الفساد أسبابه ونتائجه**. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان. ص3.

7. غسل الأموال الناتجة عن جرائم الفساد المنصوص عليها في قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الساري.

8. الكسب غير المشروع.

9. المتاجرة بالنفوذ.

10. إساءة استعمال السلطة.

11. قبول الواسطة والمحسوبية والمحاباة التي تلغي حقاً أو تحق باطلاً.

12. عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع تؤدي إلى تضارب في المصالح إذا كانت القوانين والأنظمة تستوجب ذلك، ويكون من شأنها تحقيق منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة للممتنع عن إعلانها.

13. إعاقة سير العدالة.

المبحث الأول

مظاهر الفساد وأشكاله

تتعدد الصور التي يظهر فيها الفساد في حياة المجتمعات، ولا يمكن حصر هذه المظاهر بشكل كامل ودقيق، إذ تختلف باختلاف الجهة التي تمارس فيها أو المصلحة التي يتم السعي إلى تحقيقها؛ فقد يمارس الفساد فرد، وقد تمارسه جماعة، أو مؤسسة خاصّة، أو مؤسسة رسمية أو أهلية، وقد يهدف إلى تحقيق منفعة مادية أو مكسب سياسي أو اجتماعي. وقد يكون الفساد فرديّاً يمارسه الفرد بمبادرة شخصية ودون تنسيق مع أفراد آخرين أو جهات أخرى. وبشكل عام، يمكن تحديد مجموعة من الصور والأشكال التي يظهر فيها الفساد. وتشمل هذه المجموعة المظاهر الآتية:

أولاً: الفساد المالي Financial corruption

وهو مخالفة القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل المالي في الدولة، ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة, وتتمثل أشكال الفساد المالي في الكسب غير المشروع والرشاوى والاختلاس والتهرب الضريبي وتبديد المال العام.

1. الكسب غير المشروع Illicit Gain

يعبر عن هذه الجريمة في بعض دول العالم بعبارة «من أين لك هذا؟»، فلا شك في أن ثراء الموظف وحصوله على أموال وممتلكات لا يستطيع إثبات مشروعيتها أو كيف حصل عليها يفتح المجال للشك في استغلال وظيفته العامة[4]. ولا بدّ من الإشارة إلى أن ملاحقة جريمة الكسب غير المشروع لا تتحقق إلا من خلال الحصول على ما يدعى بإقرار الذمة المالية الذي يعلن من خلاله الموظف العامّ ومَنْ في حكمه ما لديه وما لدى زوجه وأبنائه القصر من أموال منقولة وغير منقولة, بما في ذلك الأسهم، والسندات، والحصص في الشركات، والحسابات في البنوك، والنقود، والحلي، والمعادن، والأحجار الثمينة، ومصادر دخلهم وقيمة هذا الدخل.

عرف قانون مكافحة الفساد الفلسطيني الكسب غير المشروع بأنه: كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القرار بقانون، لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة، وتعتبر كسباً غير مشروع كل زيادة في الثروة تطرأ بعد تولي الخدمة أو قيام الصفة على الخاضع لأحكام هذا القرار بقانون، أو على زوجه أو على أولاده القصر، متى كانت لا تتناسب مع مواردهم، وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها.

وقد عاقب القانون الفلسطيني جريمة الكسب غير المشروع بالأشغال الشاقة المؤقتة (من ثلاث سنوات إلى 15 سنة)، وغرامة مالية تصل إلى قيمة الأموال محل الجريمة ورد الأموال المتحصلة من الجريمة.

4. على الرغم من أن القاعدة الفقهية القانونية تلقي عبء إثبات ذلك على النيابة العامة.

2. الرشوة Bribery

تعني الرشوة الحصول على أموال، أو أيّ منافع أخرى، من أجل تنفيذ عمل مخالف للأصول المرعية، أو من أجل عدم تنفيذ عمل وفقاً للأصول، ويحتاج حدوث الرشوة في الحدّ الأدنى إلى وجود طرفين (الراشي- الذي يعطي الرشوة، والمرتشي- الذي يأخذها)، وقد يتطلّب الأمر طرفاً ثالثاً (الرائش بينهما- الوسيط بينهما). وتنتشر ظاهرة الرشوة في المجتمعات عامة، إلاّ أن حوادث كشفها ومتابعتها، ومحاسبة المتورطين فيها، تظهر وتسجل في الدول المتطورة والمتقدمة، التي تملك نظاماً قانونياً، وسيادة للقانون وأجهزة رقابة فعالة ومستقلة، يمكن من خلالها الكشف عبر التحقيق، والمحاسبة عبر القضاء.

ويمكن هنا التمييز بين نوعين من الرشوة، وهما: الرشوة المحلّية، والرشوة الدولية. وتعرف الرشوة المحلّية بأنها تلك التي تتم من خلال الدفع للمسؤولين في دولة ما مقابل «خدمة» داخل الدولة.

أما فيما يتعلق بالرشوة الدولية، فإنها تلك التي تتم في إطار الصفقات التي يدخل فيها أجنبي كطرف، إذ تدفع هذه الرشوة من شركة معينة (عادة في الدول الصناعية المتقدمة) إلى مسؤول أو مسؤولين في الحكومة في الدولة (عادة من الدول النامية) لتقوم الدولة بشراء معدات ومستلزمات وتجهيزات تحتاج إليها من هذه الشركة دون غيرها. وتحدث مثل هذه الرشوة في حالات، مثل المناقصات الدولية لتنفيذ مشروعات ضخمة، وامتيازات التنقيب عن البترول والغاز والمعادن، وشراء الطائرات المدنية، وشراء العتاد العسكري الثقيل والخفيف، حيث تدفع الشركات الأجنبية عمولات كبيرة، للحصول على المناقصات الخارجية، والامتيازات في الدول النامية.

والرشوة قد تكون صغيرة جدّاً، وتتنوع أسماؤها في محاولة للتخفيف من وقعها، ولكن ذلك لا يغيّر من جوهرها الفاسد، فقد تكون مقابل خدمة عادية، يقدمها أحد العاملين في القطاع العامّ مقابل التسريع في إنجازها أو قفزها على الدور، وقد تتخذ أحياناً أسماء متعددة غير الرشوة كالبخشيش، والهدية والتقدير، والشكر، وقد تكون مالية أو عيْنيّة[5].

5. ابن علي، زياد. (2005). الفساد: أشكاله وأسبابه ودوافعه، آثاره وإستراتيجيات الحد من تناميه. مجلة دراسات إستراتيجية. العدد 16: ص 15-4.

ومن الجدير بالذكر أن عقوبة جريمة الرشوة وفقاً لقانون العقوبات الأردني لسنة 1960 النافذ في الضفة الغربية هي الحبس من ستة أشهر حتى سنتين في حال كانت الرشوة للقيام بفعل حق واجب على الموظف، أما إذا كان الفعل غير حق، أو أن الموظف امتنع عن القيام بالفعل بهدف الرشوة، فترتفع العقوبة لتصبح من سنة إلى ثلاث سنوات، إضافة إلى غرامة مالية، وتوقَع هذه العقوبة على كلٍّ من المرتشي والراشي والرائش بينهما (الوسيط)، أما فيما يتعلق بالعقوبة وفقاً لقانون رقم (69) لسنة 1953, المطبق بالأمر رقم (272) لسنة 1953 النافذ في غزة، فقد اعتبرها هذا القانون من الجنايات المعاقب عليها بموجب المواد (103- 103 مكررة- 104- 104 مكررة) بالأشغال الشاقة المؤبدة، وبغرامة لا تقل عن ألف جنيه، ولا تزيد على ما أُعطي أو وُعِد به.

مثال

حكمت محكمة جرائم الفساد، بمقرها في رام الله، في قضيتين: الأولى تضم خمسة متهمين، والثانية ثلاثة متهمين.

وقررت المحكمة في القضية الأولى عقوبة الحبس مدة عشر سنوات «أشغال شاقة» للمتهمين من نابلس، ورام الله، عن تهمة التزوير وتهمة طلب وقبض الرشوة، وعقوبة الحبس مدة عامين وغرامة مالية 200 دينار على متهم ثالث من البيرة، بتهمة قبض الرشوة، وقد خفضت لعام واحد و100 دينار أردني، نظراً لكبر سن المتهم وكونه يعيل أسرة، وثلاثتهم من موظفي وزارة المواصلات والنقل، وحكمت المحكمة على المتهمين الرابع والخامس، وهما تاجرا سيارات، بالعفو عنهما وذلك نتيجة إبلاغهما عن الجريمة ومساعدة نيابة مكافحة الفساد في الكشف عن تفاصيل الجريمة حسب قواعد القانون.

وفي قضية أخرى لثلاثة متهمين، حكمت المحكمة بالحبس مدة عامين وغرامة مالية 200 دينار على المتهم الأول وهو من سكان قلنديا بتهمة طلب الرشوة وقبضها، وكونه طلب الرحمة والعفو وهو المعيل الوحيد لأطفال، قررت المحكمة تخفيض العقوبة حسب القانون إلى عام واحد وغرامة مالية قدرها 100 دينار وهو موظف في دائرة السير، وعلى المواطنين الثاني والثالث العفو من العقوبة بعد أن تمت إدانتهما، وذلك كونهما أبلغا عن الجريمة وساعدا نيابة مكافحة الفساد بالكشف عن التفاصيل، علماً أنه تم توقيف تنفيذ العقوبة لحين البت في الاستئناف في القضيتين.

وفي السياق نفسه، نظرت محكمة جرائم الفساد في عشر قضايا فساد أخرى تتعلق بالتزوير والاستثمار الوظيفي والاختلاس وإساءة الائتمان.

3. اختلاس المال العامّ Embezzlement of public money

يُعرَّف اختلاس المال العامّ بأنّه قيام موظف عمومي بالاختلاس عمداً لصالحه هو، أو لصالح شخص أو كيان آخر، وذلك عن طريق اختلاس ممتلكات أو أموال عمومية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه.

ومن أمثلة اختلاس المال العامّ قيام أمين صندوق في إحدى المؤسسات العامة باختلاس جزء من الأموال الموجودة في الصندوق لجيبه الخاص، أو قيام موظف باختلاس جهاز مؤتمن عليه في وزارته والادعاء بأنه مفقود.

ومن الأمثلة أيضاً قضية سرقة الأموال والممتلكات العامّة الواقعة تحت سيطرة الشخص المسؤول الفاسد، عن طريق التزوير في الأوراق الرسمية، والحصول على بعض الممتلكات العامّة، مثل تملُّك أراضٍ تعود للدولة دون وجه حق، أو توزيع الأموال على مؤسسات وهمية يقوم هذا الشخص بتشكيلها على الورق للحصول على هذه الأموال[6].

عقوبة جريمة اختلاس المال العامّ: يعاقب قانون العقوبات الأردني الساري في الضفة بموجب المادة 174 منه، جريمة الاختلاس؛ بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات، وغرامة من عشرة دنانير إلى مئة دينار، وإذا تم هذا الفعل بتزوير أو تحريف أوراق رسمية، ترتفع العقوبة إلى الأشغال الشاقة، أو الاعتقال المؤقت من ثلاث سنوات إلى خمس عشرة سنة. ويلاحظ أن المادة 177 من القانون خفضت عقوبة جريمة الاختلاس إلى النصف إذا كان الاختلاس واقعاً على أموال زهيدة كالقرطاسية، أو عوض المختلِس المتضرِّر عن الضرر تعويضاً كاملاً قبل إحالة القضية إلى المحكمة، كما تُخفَّض العقوبة إلى الربع في حال حصل الرد أو التعويض بعد إحالة القضية إلى المحكمة، ولكن قبل الحكم والفصل فيها.

بينما يعاقب قانون رقم (69) لسنة 1953 المطبق بالأمر رقم (272) لسنة 1953، الساري في غزة بموجب المواد (من 112 إلى 117) منه[7] مقترف هذه الجريمة بالأشغال الشاقة المؤقتة, وقد أضافت

6. أمان. (2010). الدليل الإرشادي لمصطلحات ومفاهيم الحكم الصالح. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان. ص22-1.

7. نصت تلك المواد على الآتي:

مادة 112- يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة كل موظف أو مستخدم عمومي اختلس أموالاً أو أوراقاً 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 المنوط بهم حساب النقود واختلس شيئاً مما سلم إليه بهذه الصفة.

مادة 113- يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة كل موظف عمومي استولى بغير حق على مال للدولة أو لإحدى الهيئات العامة أو سهل ذلك لغيره.

مادة 114- يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة كل موظف عمومي له شأن في تحصيل الرسوم أو الغرامات أو العوائد أو الضرائب أو نحوها، طلب أو أخذ ما ليس مستحقاً أو ما يزيد على المستحق مع علمه بذلك.

مادة 115- يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة كل موظف عمومي مكلف بالمحافظة على مصلحة الدولة أو إحدى الهيئات في صفقة أو عملية أو قضية وأضر بهذه المصلحة ليحصل على ربح لنفسه أو لغيره.

مادة 116- يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة كل موظف عمومي له شأن في إدارة المقاولات، أو التوريدات، أو الأشغال المتعلقة بالدولة، أو بإحدى الهيئات العامة، أو في الإشراف عليها، حصل أو حاول أن يحصل لنفسه، أو لغيره بأي كيفية، على ربح من عمل من الأعمال المذكورة.

مادة 117- يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة كل موظف عمومي استخدم عمالاً في عمل للدولة أو لإحدى الهيئات العامة سخرة أو احتجز بغير مبرر أجورهم كلها أو بعضها.

المادة 118 من هذا القانون عقوبات تكميلية، تتمثل بعزل الجاني، والرد بغرامة مساوية لقيمة ما اختلسه أو استولى عليه من مال, أو منفعة, أو ربح، على ألا تقل الغرامة عن خمسمئة جنيه.

مثال

رام الله- أصدرت محكمة جرائم الفساد حكماً بالحبس مدة سنة وغرامة 100 دينار أردني على المتهم (أ.ز) 52 عاماً من رام الله عن جرم الفساد خلافاً للمادتين 1 و25 من قانون مكافحة الفساد المعدل رقم 1 لسنة 2005 المتمثل في الاختلاس عملاً بأحكام المادة 174/1 من قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960، ورد المضبوطات لدى النيابة العامة والبالغة قيمتها (10000) شيقل عملاً بأحكام المادة 73/2 من قانون الإجراءات الجزائية رقم 3 لسنة 2001 ووقف تنفيذ العقوبة بحقه عملاً بأحكام المادتين 284 و285 وإلزامه بدفع مبلغ (500) دينار رسوم ونفقات محاكمة بعد قرارها بتعديل التهمة المسندة إليه وهي جرم الفساد خلافاً للمادتين 1 و25 من قانون مكافحة الفساد ذاته المتمثل في إساءة الائتمان خلافاً للمادتين 422 و423 من قانون العقوبات ذاته والتزوير خلافاً للمادتين 260 و261 من قانون العقوبات لتصبح تهمة جرم الفساد خلافاً للمادتين 1 و25 من قانون مكافحة الفساد المعدل المتمثل في الاختلاس خلافا للمادة 174 /1 من قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960.

كما أصدرت محكمة جرائم الفساد في رام الله حكماً يقضي بإدانة عقيد في جهاز الأمن الوقائي برام الله بتهمة الفساد خلافاً للمادتين 1 و25 من قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لسنة 2005 والمتمثل في الاختلاس خلافاً للمادة 174/2 من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وإيقاع عقوبة الحبس مدة ثلاث سنوات ورد الأموال المختلسة وذلك لاختلاسه مبلغ (80350) دولاراً أمريكياً ومبلغ (120000) شيقل بعد قيامه بضبطها والتحرز عليها على ذمة قضية جنائية متابعة من قبله أثناء عمله في جهاز الأمن الوقائي.

4. المتاجرة بالنفوذ

يقصد من هذا الفعل قيام الموظف العمومي ومن في حكمه باستخدام منصبه ونفوذه للحصول على امتيازات غير مستحقة له، كاستغلال مسؤول لعلاقاته ونفوذه الوظيفي للحصول على إعفاءات جمركية لا يستحقها قانوناً.

وقد عرف قانون مكافحة الفساد الفلسطيني هذا الشكل من الفساد بأنه: قيام الموظف أو أي شخص آخر، بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتماس أو قبول أي مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص آخر، لكي يستغل ذلك الموظف أو الشخص نفوذه الفعلي أو المفترض، بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية على مزية غير مستحقة.

عقوبة المتاجرة بالنفوذ: وفقاً لقانون مكافحة الفساد الفلسطيني، فإن العقوبة هي الأشغال الشاقة المؤقتة (من ثلاث سنوات إلى 15 سنة)، وغرامة مالية تصل إلى قيمة الأموال محل الجريمة ورد الأموال المتحصلة من الجريمة.

5. إهدار المال العامّ Wasting public money

كأن يقوم الموظف العام بإعفاء بعض الشركات، أو بعض المواطنين، من الضرائب المستحقة عليهم دون وجه حق، كما يندرج في هذا المجال استعمال مقدرات المؤسسة المالية (سواء أكانت مؤسسات عامة، أم خاصّة، أم أهلية، أم غيرها من مؤسسات المجتمع) كسيارات المؤسسة, ومعدّاتها, وأجهزتها لأغراض شخصية، أو لتغطية مصاريف السفر والإقامة خارج البلاد دون وجه حق على حساب المال العامّ، أو استخدامها لأغراض انتخابية خلال الحملات الانتخابية، بمعنى آخر، استغلال مقدرات المؤسسة المالية لغير هدف المؤسسة وبرنامجها.

ومن الجدير بالذكر، أن القانون الفلسطيني لم يجرم إهدار المال العامّ ولم يعاقب عليه حتى تاريخ نشر هذا الكتاب، الأمر الذي يتطلب المراجعة والتعديل.

6. جريمة استثمار الوظيفة العامّة

أشارت المادة 175 من قانون العقوبات الأردني إلى هذه الجريمة بنصّها على أن «من وكل إليه بيع أو شراء أو إدارة أموال منقولة أو غير منقولة لحساب الدولة أو لحساب إدارة عامة، فاقترف غشاً في أحد هذه الأعمال أو خالف الأحكام التي تسري عليها إما لجرّ مغنم ذاتي, أو مراعاة لفريق, أو إضراراً بالفريق الآخر, أو إضراراً بالإدارة العامّة، عوقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات بغرامة لا تنقص عن قيمة الضرر الناجم». والمثال على هذه الجريمة قيام موظف في لجان العطاءات بأفعالٍ أدت إلى ترسية العطاء على غير المستحق، كتسريب معلومات العطاء السرية إلى مقاول تربطه به صلة قرابة.

وتدخل المادة 176 من القانون نفسه ضمن هذه الجريمة، صوراً أخرى من صور استغلال النفوذ الوظيفي، كحصول الموظف على منفعة شخصية من إحدى معاملات الإدارة التي ينتمي إليها، سواء فعل ذلك مباشرة أو على يد شخص مستعار، أو باللجوء إلى صكوك صورية، واتجار المكلفين بإنفاذ القانون (الشرطة، والأجهزة الأمنية)، سواء بشكل شخصيّ، أو إذا أقدموا جهاراً أو باللجوء إلى صكوك صورية مباشرة، أو على يد شخص مستعار في المنطقة التي يمارسون فيها السلطة.

عقوبة جريمة استثمار الوظيفة: يعاقب قانون العقوبات الأردني، بموجب المادة 175 منه، على جريمة استثمار الوظيفة بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات، وبغرامة لا تنقص عن قيمة الضرر الحاصل. وتعاقب المادة 176 على الحالات التي بيَّنتها بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين، وبغرامة أقلّها عشرة دنانير[8].

بينما يعاقب قانون رقم (69) لسنة 1953 المطبق بالأمر رقم (272) لسنة 1953، الساري في غزة بموجب المادتين 116 و117 منه[9] مقترف هذه الجريمة بالأشغال الشاقة المؤقتة, وقد أضافت المادة 118 من هذا القانون عقوبات تكميلية، تتمثل بعزل الجاني، والرد بغرامة مساوية لقيمة ما اختلسه أو استولى عليه من مال, أو منفعة, أو ربح، على ألا تقل الغرامة عن خمسمئة جنيه.

7. غسل الأموال Money laundering

ظاهرة غسل الأموال (أو تبييضها) هي العملية التي تتم بموجبها إعادة تدوير الأرباح المتولدة عن العمليات ذات النشاط الإجرامي، والأنشطة غير المشروعة؛ لتمكينها من الدخول بشكل «مشروع» داخل النظام المالي العالمي، بحيث يصبح من الصعب التعرف إلى المصادر الأصلية لهذه الأموال، ومن ثم يمكن إنفاقها واستثمارها في أغراض مشروعة. وباختصار شديد، يمكن تعريف غسل الأموال بأنها: «تمويه مصدر الأموال المكتسبة بطريقة غير مشروعة»[10].

وتتبع المنظمات الإجرامية أو القائمون عليها في عملية غسل الأموال أساليب، تتلخّص في محاولة ضخ الأموال غير المشروعة في مؤسسات القطاع المالي الرسمي، أو عن طريق إخفاء الأموال غير المشروعة بخلطها بالأموال المتحصلة من مصادر مشروعة. وتجدر الإشارة هنا إلى أن الانطباع العامّ بخصوص جرائم غسل الأموال ارتبط بجرائم المخدرات، بل إن جهود المكافحة الدولية لغسل الأموال جاءت ضمن جهود مكافحة المخدرات؛ ولهذا نجد أن موضع النص دولياً على قواعد مكافحة غسل الأموال وأحكامها قد جاء ضمن اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة بمكافحة المخدرات، ويعود ذلك إلى أن أنشطة المخدرات هي التي أوجدت الوعاء الأكبر للأموال القذرة، بفعل عوائدها العالية. غير أن هذه الحقيقة آخذة في التغيّر، إذ تشير الدراسات إلى أن أنشطة الفساد المالي وتجارة الأسلحة،

---

8. تنص هذه المادة على أنه: "يعاقب من ستة أشهر إلى سنتين وبغرامة أقلها عشرة دنانير:
1- كل موظف حصل على منفعة شخصية من إحدى معاملات الإدارة التي ينتمي إليها، سواء أفعل ذلك مباشرة أم على يد شخص مستعار أم باللجوء إلى صكوك صورية.
2- ممثلو الإدارة وضباط الشرطة والدرك وسائر متولي الشرطة العامة إذا أقدموا جهاراً أو باللجوء إلى صكوك صورية مباشرة أو على يد شخص مستعار على الاتجار في المنطقة التي يمارسون فيها السلطة بالحبوب وسائر الحاجات ذات الضرورة الأولية غير ما أنتجته أملاكهم".
9. نصت تلك المواد على الآتي:
مادة 116- يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة كل موظف عمومي له شأن في إدارة المقاولات, أو التوريدات, أو الأشغال المتعلقة بالدولة, أو بإحدى الهيئات العامة, أو في الإشراف عليها حصل أو حاول أن يحصل لنفسه, أو لغيره بأي كيفية، على ربح من عمل من الأعمال المذكورة.
مادة 117- يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة كل موظف عمومي استخدم عمالاً في عمل للدولة أو لإحدى الهيئات العامة سخرة أو احتجز بغير مبرر أجورهم كلها أو بعضها.
10. إسماعيل، محمد، والديربي عبد العال، جرائم الفساد بين آليات المكافحة الوطنية والدولية، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، الطبعة الأولى 2012، ص87.

وانتشار قضايا الفساد إجمالاً في العديد من دول العالم، قد أدّت هي الأخرى إلى خلق ثروات طائلة غير مشروعة، بحاجة إلى الغسل؛ كي يتمكن أصحابها من استغلالها بطرق «مشروعة»، يعمل غسل الأموال بمنزلة منشط للفساد ولشبكات الجريمة المنظمة، فالفاسدون من المسؤولين بحاجة إلى تبييض ما يحصلون عليه من رشوة، أو اختلاس الأموال العامّة، وشبكات الجريمة المنظمة بحاجة إلى تبييض ثمار جرائمها. وقد استفادت شبكات الجريمة عبر الحدود بشكل خاصّ من توسع السوق المالية وانفتاحها على المستوى العالمي، واستغلت الفوارق بين أنظمة الرقابة المطبقة داخل الدول، واحتمالات نقل الأموال بسرعة ودون خطر الاكتشاف، كما أظهر التطور الحديث لجرائم التقنية العالية (جرائم الكمبيوتر والإنترنت) أن عائدات هذه الجرائم من الضخامة بحيث تتطلّب تعاون جهات عدة: خبراء المال والمصارف، وخبراء التقنيّة -في حالات غسل الأموال بالطرق الإلكترونية- واقتصاديّي الاستثمار المالي، إلى جانب المجرمين أنفسهم. وتتطلّب هذه الأنشطة دراية ومعرفة من قبل مرتكبيها، كما تتطلّب عملاً وتعاوناً يتجاوز الحدود، ما يجعلها جريمة منظمة عابرة للحدود ذات سمات عالية، تقترفها منظمات جرمية متخصصة، ويؤدي ذلك كله إلى ضرورة أن تتضافر الجهود لمكافحتها، إذ ليس من السهل مكافحتها دون جهد دولي يتسم بالتعاون والشمولية والفعالية[11].

شهدت الآونة الأخيرة حملات دولية متزايدة لمحاربة ظاهرة غسل الأموال، بسبب ارتباطها بتمويل الإرهاب، ولما لهذه الظاهرة من آثار سلبية على المجتمعات كافة، وفي الجوانب كافة: الاقتصادية، والاجتماعية، والتنموية، وحتى الأمنية منها، وهو ما انعكس بتبني الكثير من دول العالم تشريعات داخلية تعالج مباشرة مكافحة هذه الظاهرة.

تهدف جرائم غسل الأموال (أو تبييضها) إلى تحقيق أمرين أساسيين: أولهما إخفاء الرابطة بين المجرم والجريمة، على اعتبار أن هذه الأموال يمكن أن تكشف عن رابطة ملموسة بين هذه الجرائم ومرتكبيها، وثانيهما استثمار العائدات الإجرامية في مشروعات مستقبلية.

11. رشدي، مراد. (2007). غسل الأموال عبر الوسائل الإلكترونية. ص20.

عقوبة جريمة غسل الأموال: وفقاً للمادة 13 من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني 2016، فإن عقوبة غسل الأموال المتأتية عن أي من جرائم الرشوة أو الاختلاس أو التزوير أو التزييف أو الكسب غير المشروع بالأشغال الشاقة المؤقتة من ثلاث سنوات إلى خمس عشرة سنة وغرامة مالية تعادل قيمة الأموال محل الجريمة ورد الأموال المتحصلة عن الجريمة.

أما عقوبة جريمة غسل الأموال المتأتية عن أي من جرائم المتاجرة بالنفوذ أو الواسطة والمحسوبية والمحاباة أو استثمار الوظيفة أو عدم الإعلان أو الإفصاح عن تضارب المصالح أو إساءة استعمال السلطة، أو إعاقة سير العدالة هي الحبس مدة لا تقل عن سنتين وبغرامة لا تقل عن خمسمئة دينار أردني ولا تزيد على خمسة آلاف دينار أردني ورد الأموال المتحصلة من الجريمة.

مثال

أصدرت محكمة جرائم الفساد الفلسطينية أحكاماً بالسجن وغرامات مالية كبيرة ومصادرة ممتلكات بحق مدير عام وزارة سابق (المدعو س.ر) و3 فلسطينيين آخرين لم تسمهم بعد إدانتهم بجرائم فساد وغسل أموال.

وأصدرت هيئة محكمة جرائم الفساد حكمها وحكمت بوضع (س.ر) بالأشغال الشاقة المؤقتة 15 سنة، وتغريمه مبلغ مئة ألف دينار أردني، وحبسه ثلاث سنوات والغرامة 200 دينار أردني وحبسه مدة 3 سنوات وتغريمه (4,548,886 دولاراً أمريكياً) وهو مقدار الضرر الذي لحق بالخزينة.

ثانياً: الفساد الإداري Administrative corruption

تتعلق بمظاهر الفساد والانحرافات الإدارية والوظيفية والتنظيمية[12] وتلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العام المتمثلة في عدم احترام أوقات مواعيد العمل، وتمضية الوقت في قراءة الصحف, واستقبال الزوار, والتراخي, والتكاسل, والامتناع عن أداء العمل، وعدم تحمل المسؤولية، وإفشاء أسرار الوظيفة التي حددت بأنها سرية.

والفساد الإداري عبارة عن مجموعة من الأعمال المخالفة للقوانين وأصول العمل الإداري ومسلكياته السليمة والهادفة إلى التأثير على الإدارة العامة، أو قراراتها، أو أنشطتها، بهدف الاستفادة المباشرة أو الانتفاع غير المباشر من الوظيفة، أو التراخي وعدم الانتماء والمسؤولية تجاه العمل العام. وبهذا يعتبر الفساد ظاهرة كلية ترتبط بالمنظومة العامة بالمجتمع، وتتعلق بصورة خاصة بسلوك ووعي الأفراد في الدوائر والأجهزة الحكومية العامة مروراً بالمؤسسات التشريعية والتنفيذية والقضائية[13].

تتعدد أشكال الفساد من حيث الأفعال التي يمكن اعتبارها فساداً، ومن أبرز هذه الأشكال:

1. **المحسوبية والمحاباة والواسطة Nepotism and favoritism**

تتشابه هذه المظاهر في الكثير من عناصرها، إلاّ أنه يمكن التمييز بينها في بعض الجوانب وذلك على النحو الآتي:

الواسطة: التدخل لصالح فرد ما أو جماعة، دون الالتزام بأصول العمل والكفاءة، مثل تعيين شخص في منصب معين لأسباب تتعلق بالقرابة، أو الانتماء الحزبي، رغم كونه غير كفء.

مثال: تعيين شخص في منصب معين لأسباب تتعلق بالقرابة أو الانتماء الحزبي رغم كونه غير كفء أو مستحق.

المحسوبية: تنفيذ أعمال لصالح فرد أو جهة ينتمي إليها الشخص، مثل حزب أو عائلة أو منطقة، دون وجه حق، كأن يكونوا غير مستحقين لها، أو ليسوا على سلّم الأولويات حسب معايير المؤسسة.

مثال: قيام مسؤول بتوزيع المال المخصص لمساعدة الطلاب المحتاجين على الطلبة الذين ينتمون لحزبه أو لمنطقته الجغرافية.

المحاباة: تفضيل جهة على أخرى في الخدمة بغير وجه حق، للحصول على مصالح معينة.

مثال: قيام كاتب العدل بإنجاز معاملة لأحد الأشخاص المتنفذين متخطياً في ذلك أشخاصاً آخرين.

12. عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، الدار الجامعية- الإسكندرية، ص15.
13. يحيى، خيرية. صنع سياسات مكافحة الفساد الإداري: دولة فلسطين نموذجاً، دار النهضة العربية 2017، ص15.

وتعتبر الواسطة والمحسوبية من أكثر أشكال الفساد الإداري خطراً بالنظر إلى كونها غير مرئية[14]، وتنتشر مظاهر (الواسطة, والمحسوبية، والمحاباة) في المجتمع الدولي بشكل عام، ولكنها متأصلة في وجودها في العالم العربي بشكل خاصّ، وما يجعلها قوية في المجتمع العربي هو عدم وجود نص قانوني صريح وواضح يجرّم أو يمنع هذه المظاهر من الانتشار في الكثير من الدول العربية. ونشير هنا إلى أن المشرع الفلسطيني أدخل جريمة الواسطة والمحاباة ضمن دائرة التجريم والعقاب بموجب قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005، حيث عرفت المادة 1 منه الواسطة والمحسوبية والمحاباة بأنها: قيام الموظف بعمل من أعمال وظيفته أو امتناعه عن القيام بعمل من أعمال وظيفته أو إخلاله بواجباته نتيجة لرجاء أو توصية أو لاعتبارات غير مهنية كالانتماء الحزبي أو العائلي أو الديني أو الجهوي. كما عاقبت المادة 25 من هذا التشريع وفقاً للتعديلات التي أجريت عليه بموجب القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 هذه الجريمة بعقوبة تصل إلى الحبس من سنة حتى ثلاث سنوات، وبغرامة لا تقل عن خمسمئة دينار أردني، ولا تزيد على خمسة آلاف دينار أردني.

تتواجد مظاهر المحسوبية والواسطة والمحاباة في مؤسسات المجتمع جميعها، وإنْ كانت بدرجات متفاوتة، ومن أمثلة ذلك أن يحصل أعضاء في حزب ما وأصدقاؤهم على غالبية الوظائف الحكومية والتسهيلات الإدارية والمالية، وينطبق الأمر على الأحزاب الأخرى التي لها مؤسساتها الخاصّة من مؤسسات أهلية، ورياض أطفال، وجمعيات خيرية, وغيرها، التي تتعامل معها أيضاً على أنها نادٍ مغلق أمام كل من لا ينتمي إليها. ومن الجدير ذكره هنا أن إجراءات اختيار المرشحين لشغل الوظائف المعلن عنها قد يتم وفق القانون، لكن دون احترام حق الأشخاص في تكافؤ الفرص، حيث تعمد بعض المؤسسات إلى الإعلان في الصحف عن الوظائف الشاغرة، واستدراج طلبات التوظيف، وإجراء المقابلات، فقط مراعاة للشروط التي تطلبها الجهات المانحة، أو أنظمة المؤسسة الداخلية، كل ذلك

14. يحيى، خيرية، مرجع سابق، ص41.

في الوقت الذي تكون فيه الجهات المتنفذة داخلها قد قررت سلفاً تعيين موظف محدد، لأسباب تتعلق بالعشيرة، أو بالحزب، أو العلاقة الشخصية، بعيداً عن المعايير والكفاءة المهنية. ومن الطبيعي، والحال كهذا، أن تتأثر الإدارة سلباً في مستوياتها جميعاً، إذ من المؤكد أن المدخلات الإدارية الضعيفة ستؤدي حتماً إلى مخرجات إدارية أضعف ويتضرر منها بالذات من ليست له واسطة، والفئات الفقيرة والمهمّشة في المجتمع, كما يتضرر منها المواطنون عموماً، حيث قد تؤدي إلى تدني مستوى الخدمة الناتج عن وجود شخص غير كفء لتنفيذ هذه المهمة[15].

2. إساءة استخدام السلطة خلافاً للقانون

تعرف إساءة استخدام السلطة بأنها الاستفادة من السلطة للحصول على منفعة خاصّة، من خلال استثمار المعلومات التي يفترض أنها سرية في المؤسسة، أو القدرة على التأثير بصورة غير قانونية أو غير مشروعة على قرار جهة أخرى. كما يُعرَّف كذلك على أنه السعي لدى السلطات العامّة لتحقيق منافع أو الوصول إلى غايات لا تقع في دائرة أعمال صاحب النفوذ، من ذلك أنّ بعض أصحاب المناصب الرفيعة والعليا، كالوزراء أو النواب أو المستشارين المسؤولين عن اتخاذ القرار في شأن ما، مثل مهندس في المجلس البلدي, أو مسؤول ضريبة, أو مسؤول جمارك, أو ما شابه؛ يستغلّون مناصبهم لتحقيق مكاسب خاصّة، مثل تسهيل الحصول على امتيازات خاصّة، في مشاريع الخدمات العامّة والبنية التحتية، لمصلحة المنتفعين المحبذين (مشاريع الطرق، والمياه، والكهرباء، والصرف الصحي، وبناء المدارس, والجامعات, وغيرها)، أو حصول مثل هؤلاء الأشخاص على أراض من الدولة أو رخص لإقامة محطات وقود, أو وكالات, أو استيراد المواد الأساسية مثل المواد الغذائية, أو المحروقات، دون التزامهم بالشروط الخاصّة بذلك. كما قد يتم استغلال المنصب العامّ لتحقيق مصالح شخصية كالتأثير في قرارات المحاكم من خلال الابتزاز. ومن الملاحظ هنا على هؤلاء المسؤولين أنهم غالباً ما يتحولون مع مرور الوقت إلى رجال أعمال، أو شركاء في تجارة ما، إلى جانب كونهم مسؤولين حكوميين، فنجدهم يصرفون جلّ اهتمامهم في البحث عن طرق وأساليب تمكّنهم من زيادة حجم ثرواتهم الخاصّة على حساب المصلحة العامّة, وقد كانت هذه الصورة من صور الفساد أحد الأسباب التي أدت إلى اندلاع ثورات الربيع العربي.

مثال

قيام أحد نواب البرلمان باستصدار مرسوم رئاسي من رئيس الدولة بتخصيص قطعة أرض معينة مملوكة للدولة لإقامة حديقة ترفيهية عليها لأبناء المنطقة، ومن ثم قيام هذا النائب لاحقاً بتشييد منشأة خاصة له على هذه القطعة.

15. أمان. (2005). لا للوساطة، للمحسوبية، للمحاباة. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان. ص22-15.

عقوبة جريمة إساءة استخدام السلطة خلافاً للقانون: عاقبت المادة 25 من قانون مكافحة الفساد وفقاً للتعديلات التي أجريت بموجب القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 هذه الجريمة بعقوبة الحبس من سنة حتى ثلاث سنوات، وبغرامة لا تقل عن خمسمئة دينار أردني، ولا تزيد على خمسة آلاف دينار أردني، ورد الأموال المتحصلة من الجريمة.

3. عدم الإفصاح عن تضارب المصالح

عرفت المادة 3 من القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 تضارب المصالح بأنه: «الوضع أو الموقف الذي تتأثر فيه موضوعية واستقلالية قرار الموظف بمصلحة شخصية مادية أو معنوية تهمه شخصياً أو أحد أقاربه أو أصدقائه المقربين، أو عندما يتأثر أداؤه للوظيفة العامة باعتبارات شخصية مباشرة أو غير مباشرة أو بمعرفته بالمعلومات التي تتعلق بالقرار».

وقد عاقبت المادة 20 من القرار بقانون المذكور عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع قد تؤدي إلى تضارب في المصالح إذا كانت القوانين والأنظمة تستوجب ذلك، ويكون من شأنها تحقيق منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة للممتنع عن إعلانها، بالحبس من سنة حتى ثلاث سنوات، وبغرامة لا تقل عن خمسمئة دينار أردني، ولا تزيد على خمسة آلاف دينار أردني، ورد الأموال المتحصلة من الجريمة.

4. إعاقة سير العدالة

عرفت المادة 3 من القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 إعاقة سير العدالة بأنه: «استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب أو الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها للتحريض على الإدلاء بشهادة زور أو للتدخل في الإدلاء بالشهادة أو تقديم الأدلة في إجراءات تتعلق بارتكاب أفعال مجرمة وفق أحكام هذا القرار بقانون، أو استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب لعرقلة سير التحريات الجارية بشأن الأفعال المجرمة، وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون».

وقد عاقبت المادة 20 من القرار بقانون المذكور هذه الجريمة، بالحبس من سنة حتى ثلاث سنوات، وبغرامة لا تقل عن خمسمئة دينار أردني، ولا تزيد على خمسة آلاف دينار أردني.

5. التهاون في القيام بواجبات الوظيفة Laxity in carrying out job duties

تهاون الموظف وبلا سبب مشروع في القيام بواجبات وظيفته، كعدم احترام مواعيد الدوام الرسمية وعدم إنجاز المهام الوظيفية الموكلة إليه للتكاسل وعدم رغبة في العمل، أو الجمع بين الوظيفة وأعمال أخرى دون إذن إدارته, وهذا ما ينتج عنه الترهل في الوظيفة العامة وغياب المساءلة والمحاسبة.

وفيما يتعلق بعقوبة هذه الجريمة، فقد نصت المادة 183 من قانون العقوبات النافذ في الضفة على أن: "1- كل موظف تهاون بلا سبب مشروع في القيام بواجبات وظيفته وتنفيذ أوامر أمره المستند فيها إلى الأحكام القانونية يعاقب بالغرامة من عشرة دنانير إلى خمسين ديناراً أو بالحبس من أسبوع واحد إلى ثلاثة أشهر. 2- إذا لحق ضرر بمصالح الدولة من جراء هذا الإهمال عوقب ذلك الموظف بالحبس من شهر واحد إلى سنة وضمن قيمة هذا الضرر».

مظاهر أخرى مرتبطة بالفساد

- الفساد السياسي political corruption

يظهر الفساد السياسي نتيجة اختلال منظومة السلطة وغياب المساءلة السياسية[16]، وبهذا فقد وصفه البعض بأنه فساد الساسة، (الحكام، وأعضاء الحكومة، وأعضاء البرلمان، وقادة الأحزاب السياسية المشتغلين بالعمل السياسي أيّاً كانت مواقعهم وانتماءاتهم السياسية)، فقد يلجأ بعض الحكام والسياسيين بما لهم من نفوذ إلى التربح من سلطاتهم في إعداد وإصدار التشريعات والسياسات العامة أو إنشاء مؤسسات عامة تسمح لهم بالحصول على هذا التربح والاستفادة من موارد الدولة وتتيح لهم الإفلات من المساءلة القانونية، ولذلك يمكن القول إن عدم نزاهة الحكم هي البيئة التي من خلالها يتم حصول هذه الفئة على مكاسب خاصة على حساب الصالح العام.

ولعل من صور الفساد السياسي، أيضاً، ما يقوم به بعض المرشحين لانتخابات الأحزاب والبرلمان وغيرها برشوة الناخبين للفوز بأصواتهم أو استغلال مواقعهم السياسية في استخدام وسائل النقل الحكومية والموظفين والشركات التابعة لسلطاتهم في أعمال الدعاية الانتخابية وتقديم المكافآت والحوافز للموظفين والعاملين مقابل القيام بالدعاية والتصويت لصالح المسؤول السياسي (التمويل الانتخابي).

ويرتبط الفساد السياسي بنمط الحكم، وهو متلازم لكن بدرجات متفاوتة مع الحياة السياسية[17] والنظام السياسي المستبد والمطلق والشمولي وتواطؤ المسؤولين فيه المتسببين بانتشار الفساد. ففي ظل النظم السياسية التي تعتمد إمساك شريحة محددة بالسلطة ومؤسساتها، وتقرير صيغة قراراتها بشكل خاص من خلال سيطرته على القرارات المتعلقة بالسلطات الأساسية في الدولة وبشكل خاص لسلطة المال والأمن وإدارة الممتلكات والموارد العامة وتعيين كبار المسؤولين للمؤسسات العامة، حيث تعتمد النظم السياسية المتسلطة على كوادر وفئات من الموظفين الموالين لهذا النظام، وتعتمد سياسة تبادل المنافع، فالنظام يستخدم هؤلاء للتصدي لأصوات المعارضة، وتستخدم هذه الشريحة علاقاتها لكسب الكثير من المنافع الشخصية مستفيدة من غطاء الولاء والثقة الممنوحة لها من السلطة الحاكمة.

وغالباً ما يوسع هذا النظام حصانة للمسؤولين من المساءلة، إما لكون مرتكبيها ينتمون إلى الحزب الحاكم نفسه، أو بسبب صلاتهم مع الأجهزة المتنفذة من أهل الثقة.

إن العلاقة بين الاستبداد والفساد علاقة تكاملية، فالاستبداد يؤدي إلى الفساد, والفساد يدفع إلى الاستبداد، وفي النظم الاستبدادية عادة ما يقوم الحاكم بإحاطة نفسه بشبكة من الأفراد الذين تجمعهم مصلحة واحدة، وهي الإبقاء على استقرار النظام الحاكم في منصبه أطول فترة ممكنة، لأنهم يستفيدون من وجوده في تضخيم ثرواتهم المختلفة بالعديد من السبل التي تحد من

16. شالي، نيكولا، جرائم الفساد الدولي والوسائل القانونية من أجل مكافحته، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الأولى 2012. ص69.
17. شالي، نيكولا، مرجع سابق، ص69.

مساءلتهم بسبب الحصانة التي تجعلهم فوق القانون ما داموا يدافعون عن شرعية النظام ويمنحونه ولاءهم وتأييدهم.

إنَّ ضعف المعارضة وهشاشتها يساهمان في زيادة الفساد السياسي. والأخطر من هذا أن تكون قيادات المعارضة نفسها متواطئة مع النظام القائم، حيث يتم احتواؤها من جانب النظام بحصولها على بعض الامتيازات السياسية والاقتصادية، وتصبح المعارضة واجهة شكلية مفرغة من محتواها ومجرد ديكور شكلي، وهو ما يصب في النهاية في ترسيخ الفساد والاستبداد وتعميق جذوره, وقد يتخذ شكل المحاصصة التوافقية التي تتم بين قادة الأحزاب لاقتسام السلطة والموارد في النظام الاستبدادي الفاسد.

ويمكن اعتبار الفساد القانوني[18] جزءاً من الفساد السياسي، والمقصود بالفساد القانوني هنا مدى استغلال القانون في حماية وتعزيز أعمال الفساد بدل مواجهتها، ويكون ذلك من خلال تخلي أنظمة الحكم عن التزاماتها سواء بمقتضى الاتفاقيات الدولية أو بمقتضى دورها الوطني، وهو ما يمكن أن يسمى مأسسة الفساد، بمعنى إعطاء غطاء شرعي للفساد في سبيل استرضاء قوى معينة في المجتمع كالقبائل ورجال الأعمال أو السلطة القضائية والتشريعية.

ومن أبرز الأمثلة على هذا الشكل من الفساد سن تشريعات تكون الغاية منها خدمة المصالح الخاصة لأفراد أو مجموعات على حساب المصلحة العامة.

وختاماً، يمكن القول إن الفساد السياسي له مضامين اقتصادية انتهازية، حينما تلجأ الأحزاب السياسية للاستفادة من المنح المالية funds المقدمة من القطاع الخاص، أو حينما تدخل في علاقة تحالفية مع هذا القطاع بهدف الربحية والفائدة الضيقة. وتشكل منظومة إصلاح نظام الحكم السياسي الطريقة والوسيلة الفعالة لضمان مكافحة الفساد السياسي.

- الفساد الأخلاقي Moral corruption

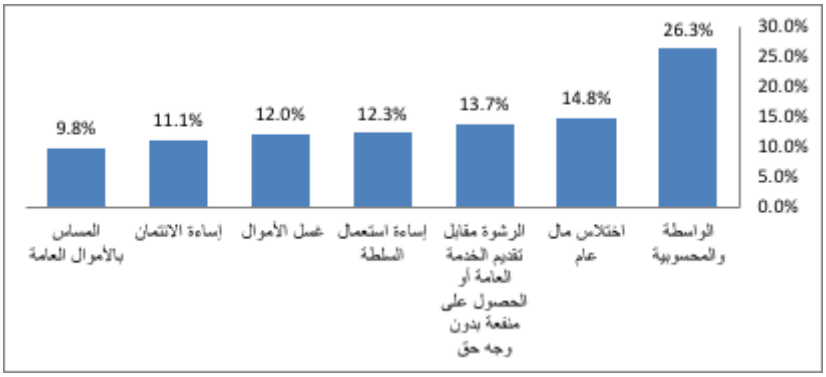
المتمثل بمجمل الانحرافات الأخلاقية والسلوكية المتعلقة بسلوك الموظف الشخصي وتصرفاته، كالقيام بأعمال مخلة بالحياء في مكان العمل، وقد يكون التحرش الجنسي في أماكن العمل من أبرز صور هذا الفساد، بحيث يقوم المسؤول المباشر باستغلال سطوته على مرؤوسيه الخاضعين له من الجنس الآخر للحصول على علاقات خاصة مقابل منحهم امتيازات وظيفية، أو غض الطرف عن مخالفاتهم.

ويثار، حاليّاً، في هذا الجانب ما أصبح يسمى بمصطلح «الرشوة الجنسية»، وفي ظل عدم وضوح تعريف فعل «الرشوة الجنسية» في منظومة قوانين العقوبات العربية، خاصة أن هذه الأفعال تتميز بعدم الظهور أمام الملأ بسبب وقوعها في أماكن مغلقة ومن شخص له سلطة ونفوذ على الضحية،

18. غنيم، سامي، جرائم الفساد في التشريع الجنائي الفلسطيني والجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراة في العلوم فرع القانون، جامعة الجزائر - 1 بن يوسف بن خدة - كلية الحقوق، السنة الدراسية 2017-2016، ص31.

فإن الجمعية الدولية للقاضيات عرفت الرشوة الجنسية (الابتزاز الجنسي) بأنها: «شكل من أشكال الاستغلال الجنسي والفساد الذي يحدث عن أشخاص لديهم مراكز سلطة، عندما يسعى المسؤولون أو أرباب العمل لاستغلال سلطتهم أحياناً مقابل طلب خدمة جنسية، وبالتالي فإنه يعتبر شكلاً من أشكال الفساد الذي يمثل الجنس فيه المقابل في الرشوة وليس المال».

يظهر الشكل الآتي آراء المواطنين حول أكثر أشكال الفساد انتشاراً في فلسطين[19]



19. استطلاع رأي المواطنين الفلسطينيين السنوي حول واقع الفساد ومكافحته في فلسطين للعام 2019 رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، ص 29.

المبحث الثاني

أنواع الفساد وفقاً لكمِّه

لا خلاف على أن الفساد ظاهرة منتشرة في البلدان والمجتمعات جميعها، بهذا القدر أو ذاك، على المستوى العالمي, ومن المعروف كذلك أن الفساد لا يقتصر على قطاع بعينه دون غيره، فالفساد يمكن أن يكون موجوداً في القطاع العامّ كما في القطاع الخاصّ أو القطاع الأهلي، وإن كانت فرص وجوده في القطاع العامّ أكثر من غيرها, وغالباً ما يشترك في الفساد أشخاص من القطاع العامّ وأطراف من القطاع الخاصّ. ورغم أن هذا المفهوم ينطبق على أنواع الفساد كلها، في المعاملات اليومية، وفي مؤسسات المجتمع المختلفة، إلاّ أن القضية التي تشغل بال المجتمع الدولي كافة هي حجم الفساد، ومدى اتساع دائرته، وتشابك حلقاته، وترابط آلياته بدرجة لم يسبق لها مثيل من قبل، ما يهدد مسيرة العديد من دول العالم ومستقبلها، فالفساد له آلياته وآثاره الانتشارية، ومضاعفاته التي تؤثر على نسيج المجتمعات، وسلوكيات الأفراد، وطريقة أداء الاقتصاد, وتداعياته السياسية, وبناء على حجم الفساد، يمكن تقسيمه إلى نوعين هما: الفساد الصغير، والفساد الكبير.

يجدر القول إن هذا التقسيم للفساد بين صغير وكبير لا يعني أن أحدهما أكثر خطورة أو أهمية من الآخر، أو أنه يمكن القبول بأي منهما أو التغاضي عنه، فكل منهما، ولو على حِدَةٍ، يمكن أن يؤدي إلى انهيار كلي في مرتكزات الدولة وأسسها البنيوية.

الفساد الكبير

لا يتم التصنيف بين الفساد الكبير والفساد الصغير حسب حجم المال أو المصلحة التي شملها، بل يتم على أساس المضمون والطرف الذي يقوم به. الفساد الكبير هو ما يقوم به كبار المسؤولين[20] والوزراء ورؤساء الدول، مثل تخصيص الأموال العامّة للاستخدام الخاصّ، واختلاس الأموال، وتلقي الرشاوى، «والقيام بتغطية المصدر غير المشروع لتلك الأموال، من خلال عمليات غسل أو تبييض الأموال. ويرتبط الفساد الكبير كذلك بالتأثير على اتخاذ القرارات، مثل قرارات إنشاء المشروعات الاقتصادية وإرساء المناقصات والعطاءات، ويكمن خطر الفساد الكبير في أنه يدمر الدولة بكاملها اقتصاديّاً.

ومن خلال التجارب الدولية في هذا المجال، يمكن تحديد معايير وخصائص، غالباً ما تترافق مع الفساد الكبير؛ من ذلك أن يكون حجم الصفقة كبيراً بحيث يغري هؤلاء الكبار من الموظفين والوزراء، ورؤساء الدول كذلك، بسرعة الحصول على عائد، ومن اللافت، أيضاً، في حالة الفساد الكبير وجود وسيط أو وكيل، حيث لا يتم التعامل مباشرة بين مقدم الرشوة، والمسؤول الحكومي الكبير، بل باستخدام وسيط، ولذلك فإنّ استخدام وسيط أو وكيل في عمليات الفساد من أكثر العوامل التي تغذي آلة الفساد الكبير في العالم.

20. رضوان، خيرية، مرجع سابق، ص27.

الفساد الصغير

يمكن التمييز بين حالتين من الفساد الصغير، تتم الأولى منهما بقبض الرشوة من أجل تقديم الخدمة الاعتيادية المشروعة والمقررة، أما الثانية فتتمثل بالرشاوى الصغيرة التي يتقاضاها الموظفون الصغار، وبعض المسؤولين الحكوميين من ذوي الرواتب المحدودة، نتيجة القيام بتسهيلات غير مشروعة، كإفشاء معلومات سرية أو إعطاء تراخيص غير مبررة، أو القيام بتسهيلات ضريبية. كذلك يدخل ضمن تعريف الفساد الصغير ما تسمى الرشوة المقنعة أو العينية، مثل الحصول على مواقع للأبناء والأقارب في الجهاز الوظيفي، وفي قطاع الأعمال، دون أن تكون هناك حاجة لهذه الوظائف، أو دون وجود منافسة كما يقتضي القانون، ولا يعني هنا القبول بالفساد أو التغاضي عنه لمجرد أنه فساد صغير، إذ إن لمثل هذا الفساد آثاره البالغة الضرر على الاقتصاد وعلى جودة الحياة للمواطن، وبخاصّة الأفراد العاديون[21].

وقد يستشري الفساد الصغير، مثل الواسطة والمحسوبية، إلى درجة لا يمكن معها السيطرة عليه، وقد يكون موجوداً بشكل خفيّ أو غير معروف، لعدم وضوحه بشكل مباشر، ولكنه ينتشر كالداء المُعدي؛ فيؤدي إلى آثار فتّاكة من خلال التلاعب بالقواعد الشرعية وتعطيلها، ومنع انتهاجها والسير وفقها. أما الفساد الكبير، فهو قادر على القضاء على المجتمع بأكمله؛ لأنه يطال مقدّرات المجتمع الموضوعة جميعها بيد من يتحكمون به من الذين امتهنوا الفساد لمصالح شخصية تؤدي إلى إفقار المجتمع، وتعطيل قدراته، وتعود به إلى الانحطاط والتأخّر.

21. عبد الفضيل محمود. (2000). من الفساد الأصغر إلى الفساد الأكبر. وجهات نظر. العدد 15: ص45-40.

المبحث الثالث

آثار الفساد

يؤثر الفساد على الدول بشتى المجالات، فنتائجه الخطيرة والمدمرة تؤثر سلباً على الصعيد الاقتصادي، والسياسي، والاجتماعي[22].

- الآثار الاقتصادية

إن الآثار الاقتصادية التي تترتب على الفساد عديدة لا يمكن حصرها، لكن أبرزها يكمن في الاتي:

1) ضعف كفاءة المرافق العامة ونوعيتها: حيث يؤثر الفساد سلباً على المعايير التي تحكم العقود الإدارية، بحيث يتغاضى كبار المسؤولين تحقيقاً لمصالحهم الشخصية، عن التكلفة، والجودة، وموعد التسليم، وغيرها من المعايير الأخرى الناظمة لمختلف العقود الإدارية، الأمر الذي من شأنه أن يقلل من كفاءة ونوعية الخدمات العامة، وازدياد التكلفة، ناهيك عن قتل المشاريع الإنتاجية، وعدم الاستفادة منها ومن النمو الاقتصادي الناتج عنها[23].

2) التسبب بالفقر وعدم التوزيع العادل للدخل: إن الفساد يقلل من مقدرة الأفراد على الكسب، كونهم لن يحصلوا على نصيبهم الموضوعي من الوظائف والفرص، ناهيك عن استفادة المسؤولين من المناصب الحساسة من فرص التربح غير المشروع، الأمر الذي من شأنه أن يقلل من الحافز لدى فئة هامة من أبناء الوطن للمساهمة بصورة حقيقية وفاعلة في تحقيق النمو الاقتصادي طالما أن ثماره لن توزع بصورة عادلة، كما يضعف بصورة واضحة دور الحكومة في إعادة توزيع الدخل[24].

3) إعاقة التنمية وإضعاف النمو الاقتصادي: وذلك بسبب انخفاض معدلات الاستثمار الأجنبي والمحلي على حد سواء، فالمستثمر يبتعد عن البيئة الفاسدة، كونه يكون مضطراً على سبيل المثال لدفع الرشاوى المادية والعينية، التي تمثل في مضمونها ضرائب تعمل على زيادة تكاليف تنفيذ الأعمال، ما يؤدي بهم إلى تقليل الاستثمار في بيئة كهذه، ومن ثم ينخفض الطلب الكلي الذي يعمل بدوره على تخفيض معدل النمو الاقتصادي[25].

4) الفشل في جذب الاستثمارات الخارجية، وهروب رؤوس الأموال المحلية، فالفساد يتناقض مع وجود بيئة تنافسية حرة، التي تعتبر شرطاً أساسياً لجذب الاستثمارات المحلية والخارجية على حد سواء، وهو ما يؤدي إلى ضعف عام في توفير فرص العمل ويوسع ظاهرة البطالة والفقر.

22. رشيد، الفرع الأردني لمنظمة الشفافية الدولية، مكافحة الفساد من خلال التعليم، منهاج جامعي قيد النشر.
23. مصلح عبير، مرجع سابق، ص34. والمرسي السيد حجازي، التكلفة الاجتماعية للفساد، مقال منشور على موقع مصرس الإلكتروني على الرابط التالي: https://www.masress.com/almesryoon/50443، تم الرجوع إلى هذا الموقع بتاريخ 7/7/2018.
24. المرسي السيد حجازي، المرجع السابق.
25. ابتهال داود، بحث بعنوان "الفساد الإداري وآثاره السياسية والاقتصادية مع إشارة خاصة تجربة العراق"، مجلة دراسات دولية، العدد 48، مركز الدراسات الدولية والإستراتيجية، جامعة بغداد، العراق، 2011، ص73.

5) هدر الموارد بسبب تداخل المصالح الشخصية بالمشاريع التنموية العامة، والكلفة المادية الكبيرة للفساد على الخزينة العامة كنتيجة لهدر الإيرادات العامة.

6) الفشل في الحصول على المساعدات الأجنبية كنتيجة لسوء سمعة النظام السياسي.

7) هجرة الكفاءات الاقتصادية نظراً لغياب التقدير وبروز المحسوبية والمحاباة في إشغال المناصب العامة.

8) عجز الموازنة العامة: حيث إن الفساد من شأنه أن يؤدي إلى انخفاض الإيرادات مع زيادة في النفقات، ما يؤثر سلباً على الموازنة العامة، بحيث لا تستطيع الحكومة القيام بممارسة السياسات المالية السليمة، الأمر الذي تزداد معه حدة مشكلة العجز إذا ما تم تمويله بواسطة الجهاز المصرفي، إذ يولد معه تضخماً وعدم استقرار اقتصادي[26].

- الآثار السياسية للفساد[27]

يمكن حصر أبرز الآثار السياسية للفساد بما يلي:

1) عدم الاستقرار السياسي[28]

حيث إن انتشار الفساد وغياب مبدأ الفصل بين السلطات وهيمنة السلطة التنفيذية وأذرعها الأمنية على الدولة ومقدراتها، وما ينجم عن ذلك من تفشي الاستبداد وضعف الديمقراطية يؤدي إلى ضعف المنظومة الحاكمة والصراع على السلطة، وينجم عنه بالضرورة غياب مفهوم دولة المؤسسات التي تضمن الاستقرار والرسوخ للدول لصالح مفهوم دولة الفرد أو الحزب الحاكم، الذي يضعف أركان الدولة ويجعلها عرضة للانهيار.

2) الانكشاف أمام القوى الخارجية

يؤدي الفساد إلى إضعاف الدولة، وفقدان ثقة المواطنين بمؤسساتها، كما قد يؤدي إلى وقوع قادة الدول وحكامها عاجزين عن الإخلاص لدولهم[29] ، ويجعلهم أكثر انكشافاً أمام القوى الخارجية، كونه يقلل من قدرتها على التفاوض مع الشركات الأجنبية، ما يفتح الباب أمام تمرير هذه الشركات لعقود غير متوازنة مع كبار المسؤولين في الدولة، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى حرمان الدولة من التأييد في المحافل الدولية، كونه ليس من مصلحة أي بلد آخر أن يقيم معها علاقات بعيدة الأمد، لعدم استقرار نظام الحكم فيها، وصعوبة التنبؤ بقرارات حكامها.

26 . بن رجم محمد خميسي وآخرون، مرجع سابق، ص7.
27. ابتهال محمد رضا داود، مرجع سابق، ص71 إلى ص72.
28. الجولاني فادية، مرجع سابق، ص30.
29. المرجع السابق، 67.

- الآثار الاجتماعية

تكمن أبرز الآثار الاجتماعية المترتبة على الفساد بما يلي[30]:

1) انهيار القيم الأخلاقية، والإحباط، وانتشار اللامبالاة والسلبية بين أفراد المجتمع.

2) بروز التعصب وعدم تقبل الآخر في ظل غياب الديمقراطية والصراع على السلطة والنفوذ.

3) انتشار جرائم نهب الأموال والرشوة واستغلال النفوذ نتيجة انهيار القيم وعدم تكافؤ الفرص.

4) فقدان قيمة العمل، وعدم المهنية في أدائه، وتقبل التفريط في معايير أداء الواجب الوظيفي والرقابي، وتراجع الاهتمام بالحق العام.

5) الشعور بالظلم لدى الغالبية، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى الاحتقان الاجتماعي، وانتشار الحقد بين مختلف شرائح المجتمع.

6) انتشار الفقر، وزيادة حجم المجموعات المهمّشة والمتضررة، لا سيما النساء والأطفال.

30. سمر عادل حسين، مرجع سابق، ص138.

المبحث الرابع

أسباب انتشار الفساد

تتعدد الأسباب الكامنة وراء بروز ظاهرة الفساد وتفشيها في المجتمعات. ويمكن إجمال مجموعة من العوامل المرافقة والمساعدة لممارسة الفساد التي تشكّل في مجملها ما تسمى بيئة الفساد. وتجدر الملاحظة هنا إلى أن هذه الأسباب، وإن كانت متواجدة بشكل أو بآخر في المجتمعات كلها، تتدرج وتختلف في الأهمية بين مجتمع وآخر، فقد يكون لأحد الأسباب الأهمية الأولى في انتشار الفساد في بلد أو مجتمع ما، بينما يكون في مجتمع آخر سبباً ثانوياً. وتعود ظاهرة انتشار الفساد لأسباب سياسية واجتماعية واقتصادية وإدارية[31]، وبشكل عام، يمكن إجمال هذه الأسباب بالآتي:

أولاً: أسباب سياسية، وتشمل:

- ضعف الإرادة والنية الصادقة لدى القيادة السياسية لمكافحة الفساد: وتتمثل في عدم اتخاذها إجراءات صارمة وقائية, أو علاجية عقابية بحق عناصر الفساد، بسبب انغماس هذه القيادة نفسها أو بعض أطرافها في الفساد، وبالتالي لا يتم تطبيق النظام بدقة وفاعلية على الجميع بسبب الحصانات، ويفلت من العقاب مَن لديه وساطة، أو محسوبية، أو نفوذ.

- تدخل الحكومة في السوق الاقتصادية (التزاوج بين رأس المال والسلطة): وتتمثل في كونها منافساً للتجار بديلاً عن دورها الإشرافي والرقابي وصنع السياسات العامة، فالأرباح المتاحة تجعل المسؤولين في هذه الحالة عرضة للرشاوى من أطراف في القطاع الخاص، أو استخدام السلطة الممنوحة والصلاحيات للحصول على تسهيلات للأطراف ذوي العلاقة من الأقارب والمحسوبين عليهم[32].

- ازدياد فرص انتشار الفساد في البلدان التي تمر في مراحل انتقالية: حيث تشهد هذه البلدان ظروفاً خاصّة، سواء كانت سياسية مثل الانتقال من مرحلة الاحتلال إلى مرحلة الدولة، أو ظروفاً اقتصادية مثل التحوّل من نظام اقتصادي إلى آخر، أو ظروفاً اجتماعية خاصة تؤثر على النظام السياسي بشكل كبير، خاصة عندما يترافق الوضع الانتقالي مع حداثة بناء المؤسسات الوطنية والقوانين أو عدم اكتمالها؛ الأمر الذي يوفر بيئة مناسبة للفاسدين، وتزداد الفرص للفساد مع ضعف الجهاز الرقابي في الرقابة على أعمال الموظفين في هذه المراحل الانتقالية.

31. رضوان، خيرية، مرجع سابق، ص53.
32. في هذا المعنى يقول ابن خلدون في مقدمته الشهيرة: "إذا اشتغل السلطان بالتجارة، ضاعت الرعية وكسدت التجارة".

ثانياً: أسباب قانونية وإدارية، وتشمل:

- ضعف سيادة القانون: في معظم المجتمعات التي لم تستكمل حزمة التشريعات الخاصة بتنظيم العمل العام وعدم كفاية التشريعات الخاصة بتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، أو وجود ضعف في احترام سيادة القانون، تُنتهك الحقوق والحريات دون رادع، وتصادر حرية الرأي والتعبير والتنظيم، كما يحاصر دور الصحافة ووسائل الإعلام، وتهمّش الأحزاب والنقابات، وتضعف معها مؤسسات المجتمع المدني، ويختلّ التوازن بين السلطات الثلاث: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، ويستشري الفساد الاقتصادي والاجتماعي، وبذلك يتم نسف مرتكزات التنمية السياسية جميعها.

- ضعف الجهاز القضائي: إن استقلالية وفعالية أجهزة النيابة العامة التي تتولى التحقيق والملاحقة للكشف عن الجرائم وتقديمها إلى محاكم لا يتمتع قضاتها بقدرتهم على تنفيذ مساءلة كبار المسؤولين بسبب الحصانات الواسعة التي منحت لهم في القانون وتنفيذ الأحكام التي يصدرونها، يفتح المجال للإفلات من العقاب والمحاسبة والردع، بما يشجع بعض المسؤولين على استسهال التطاول على المال العام، أو استغلال موقعه الوظيفي للحصول على مكاسب خاصة له أو لجماعته.

- ضعف أجهزة الرقابة في الدولة وعدم استقلاليتها: إن عدم استكمال بناء مؤسسات الدولة الرقابية بدءاً من وجود برلمان قوي وفعال يراقب أعمال الحكومة وسائر مسؤوليها مروراً بوجود هيئات رقابة مالية وإدارية مثل ديوان الرقابة المالية والإدارية يضعف آليات المساءلة في قطاعات المجتمع المختلفة خاصة في الدول التي لا تلتزم بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث: التنفيذية، والتشريعية، والقضائية، في النظام السياسي، ما يقود إلى طغيان السلطة التنفيذية على السلطات الأخرى، وهو ما يؤدي إلى الإخلال بمبدأ الرقابة المتبادلة. ويقود غياب الرقابة والمتابعة، بطبيعة الحال، إلى غياب الشفافية، خصوصاً فيما يتعلق بالأعمال العامّة للدولة. وينتج عن ذلك تمتع المسؤولين الحكوميين بحرية واسعة في التصرف، وبقليل من الخضوع للمساءلة، ما يشجعهم على استغلال مناصبهم، لتحقيق مكاسب شخصية.

- عدم تجنب تضارب المصالح، حيث يسهم ضعف مفهوم تضارب المصالح والحالات التي تؤدي إليه وواجب الإفصاح عنه في الوقوع في العديد من مظاهر الفساد كاستغلال النفوذ الوظيفي والواسطة والاتجار بالوظيفة العامة.

- ضعف منظومة الشفافية والوصول للمعلومات، حيث يؤدي غياب الشفافية وحق المواطن في الحصول على المعلومات العامة لإضعاف المساءلة واطمئنان الفاسدين من أن أفعالهم ستبقى في الخفاء ولن يعلم بها أحد.

ثالثاً: أسباب اجتماعية واقتصادية، وتشمل:

- ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني في الحياة العامة، والمؤسسات المتخصصة بمحاربة الفساد، أو التي تعمل على التوعية بأهمية مكافحته. إن ضعف المؤسسات الأهلية بأشكالها المختلفة مثل النقابات بأنواعها, والمؤسسات الأهلية بما فيها الجمعيات الخيرية والمهنية، ومؤسسات البحوث المتخصصة في المشاركة في بلورة السياسات العامة وإقرار الموازنات والخطط الوطنية في المجالات المختلفة والرقابة على تنفيذها بشكل عام، وعلى أعمال الحكومة بشكل خاصّ، والأعمال العامّة بشكل عام. خاصة إذا ترافق ذلك مع ضعف دور وسائل الإعلام ومحدودية الحريات التي تتمتع بها هذه الوسائل في الكشف عن قضايا الفساد.

- انتشار الجهل مع ثقافة متساهلة: تسهم العوامل والعلاقات الاجتماعية[33] والجهل والتخلف وعدم الوعي بأهمية المحافظة على المال العام ونبذ الواسطة والمحسوبية والإبلاغ عن الفاسدين في تفشي الفساد، فحيثما هناك جهل عام بالحقوق الفردية للمواطن وبحقه في الاطلاع والمساءلة على دور الحكومة، وعملها في كثير من المجالات، وكذلك قلة الوعي بطبيعة الفساد وأشكاله ومخاطره، إضافة إلى ضعف الوعي الديمقراطي والوعي بحقوق المواطن؛ تساهم في انتشار الفساد، بالإضافة إلى عدم المعرفة بالآليات والنظم الإدارية التي تتم من خلالها ممارسة السلطة؛ وبالتالي عدم القدرة على الاعتراض على أعمال الحكومة بسبب عدم استخدام نظام للشكاوى فعال.

- انخفاض أجور الموظفين الحكوميين وارتفاع مستوى المعيشة: وهو الأمر الذي يشكل دافعاً قوياً لقيام البعض بالبحث عن مصادر مالية أخرى، حتى لو كان ذلك من خلال الرشوة الصغيرة (بخشيش أو إكرامية) التي يتم تبريرها أحياناً من قبل البعض لحصوله على الخدمة بشكل أفضل دون الانتباه إلى أن ذلك قد يكون على حساب الحق في القانون أو على حساب آخرين[34].

33. غنيم سامي، مرجع سابق، ص28.
34. المركز اللبناني للدراسات. (ب.ت). نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد. برلين: منظمة الشفافية الدولية. ص 37-35.

خلاصة الفصل الأول

تبين لنا من خلال هذا الفصل أن الفساد سلوك مذموم يقوم على فكرة استغلال النفوذ أو الموقع الوظيفي لتحقيق مصالح خاصة بصورة غير مشروعة، وأن أشكال وأنواع الفساد تتعدد لتشمل:

- الفساد المالي بصوره المختلفة والمتمثلة بالرشوة والاختلاس وإساءة الائتمان والكسب غير المشروع والمتاجرة بالنفوذ وهدر المال العام.
- الفساد الإداري، ويشمل الواسطة والمحسوبية واستغلال النفوذ الوظيفي واستخدام السلطة خلافاً للقانون، وعدم الإفصاح عن حالات تضارب المصالح وإعاقة سير العدالة والتهاون في أداء الوظيفة العامة.
- الفساد الأخلاقي، ويشمل الرشوة الجنسية والتحرش الجنسي في أماكن العمل أو بسببه من قبل مسؤولين مستغلين نفوذهم وسطوتهم تجاه المتحرش بهم.
- الفساد السياسي، ويشمل الفساد المبني على المصالح الحزبية أو مصالح الطبقة الحاكمة.

كما يبين لنا هذا الفصل أن الفساد من حيث الحجم ينقسم إلى فساد كبير وفساد صغير بناء على مستوى الأشخاص الذين يمارسون الفساد وحجم وطبيعة الصفقات التي يستهدفها الفساد.

ويوضح لنا هذا الفصل آثار الفساد، فيبين لنا أن للفساد آثاراً سياسية تضعف الدولة على الصعيد الدولي وتضعف الاستقرار السياسي فيها، وآثاراً اقتصادية تودي بمقدرات الدولة وتتسبب بهدرها وسلبها وتنتج الفقر والبطالة والعوز لدى عامة الشعب، وآثاراً اجتماعية تتمثل في المساس بمفهوم العدالة الاجتماعية والمساواة وتفشي الشللية والطائفية والفوارق الاجتماعية الكبيرة بين مكونات الشعب.

ويبين لنا هذا الفصل أسباب الفساد، التي من أبرزها ضعف سيادة القانون، وضعف الجهات الرقابية، وغياب الإرادة السياسية، وضعف منظومة الردع القانونية، وقلة الرواتب، وضعف الوعي والثقافة المجتمعية الرافضة للفساد، وضعف دور الجهات غير الحكومية كمؤسسات المجتمع المدني والإعلام، وتدخل الدولة بالسوق التجارية، والفترات الانتقالية.

تمارين عملية وحالات دراسية

- ابحث عن حالات فساد عملية حصلت في فلسطين، من خلال الإعلام أو المحاكم أو المؤسسات البحثية، وحدد آثار هذه الحالات والأسباب التي أدت إليها.

- ابحث في التقارير الصادرة عن هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية عن أبرز مظاهر الفساد وحدد أسبابها من وجهة نظرك.

- لو قدر لك أن تصبح رئيساً لدولة فلسطين أو رئيساً لهيئة مكافحة الفساد، فما هي أبرز مظاهر الفساد التي ستركز على معالجتها وكيف؟

- كيف ترى مظاهر الفساد السياسي في فلسطين؟

الفصل الثاني

المفاهيم ذات العلاقة بمكافحة الفساد

الفصل الثاني

المفاهيم ذات العلاقة بمكافحة الفساد

أهداف الفصل والمخرجات المتوقعة منه:

يهدف هذا الفصل لتوضيح الإطار المفاهيمي ذي العلاقة بمكافحة الفساد والمفاهيم المتعلقة بمعالجته والوقاية منه، وخصوصاً الحكم الصالح والنزاهة والشفافية والمساءلة سواء الرسمية أو المجتمعية، والمحاسبة والإفلات من العقاب، ودور القانون في مكافحة الفساد، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. ويتوقع في نهاية هذا الفصل أن يدرك الطالب ما يلي:

- التعرف على مفهوم الحكم الصالح وأبرز المبادئ التي يقوم عليها.
- التعرف على قيم النزاهة وأبرز أدواتها والمؤشرات التي تعكسها.
- التعرف على مبادئ الشفافية وما يرتبط بها، وخصوصاً الحق في الحصول على المعلومات.
- التعرف على نظم المساءلة ومفهوم المساءلة المجتمعية.
- التعرف على مفهوم المحاسبة ونقيضه المتمثل بالإفلات من العقاب.

المبحث الأول

مفهوم الحكم الصالح Good Governance

يتصف الحكم الصالح بأنه غير استبدادي، ويرتكز إلى وجود مؤسسات دستورية قوية، وتتوازن وتتكامل فيه الصلاحيات بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وترتبط هذه المؤسسات بشبكة فيما بينها، تقوم على الضبط والمساءلة. وانطلاقاً من هذه الخاصّية، فإن الحكم الصالح يسعى إلى تمثيل فئات المجتمع جميعها، ويكون مسؤولاً أمامها؛ وذلك من أجل تسهيل عملية التنمية وتعزيزها، وتحقيق مستوى رفيع من الرفاه.

يعرّف تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2002 الحكم الصالح الذي يستهدف تحقيق مصلحة عموم الناس في المجتمع، على أنه «نسق من المؤسسات المجتمعية، المعبرة عن الناس تعبيراً سليماً، وتربط بينها شبكة متينة من علاقات الضبط والمساءلة بواسطة المؤسسات، وفي النهاية بواسطة الناس[35]، وذلك كأي نظام حكم فعال وصالح، يعمل على تفعيل المشاركة المجتمعية، من خلال تأمين حقوق الإنسان والحريات والحقوق الأساسية للمواطنين جميعاً وحمايتها، وبخاصّة المتعلقة بحرية التعبير والتنظيم، وتبنّي وسائل عمل بشكل شفاف، وبتوفير المعلومات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية العامة، وتدفقها بشكل يجعلها متاحة للمواطنين، ما يمكّنهم من مشاركة فعلية في إدارة الشأن العامّ، ومساءلة المسؤولين بشكل فعّال في نظام يضمن المساواة وعدم التحيز، ويعزّز سيادة القانون، وتجرى فيه الانتخابات العامّة بشكل نزيه ودوري.

وبعبارة أدق، ينصرف مفهوم الحكم الصالح إلى منظومة الحكم التي تعزز وتدعم وتصون رفاه الإنسان، وتقوم على توسيع قدرات البشر، وخياراتهم، وفرصهم، وحرياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، لا سيما بالنسبة لأكثر أفراد المجتمع فقراً وتهميشاً.

معايير الحكم الصالح ومتطلّباته

1. سيادة القانون

يقصد بـ»سيادة القانون» اعتبار القانون مرجعية للجميع، وضمان سيادته، وتطبيقه على الجميع دون استثناء، ويتطلّب ذلك بالضرورة بناء صيغة حكم مستقرة وتطويرها، وذلك من خلال الاستقرار السياسي، والسلم الأهلي، وبناء المؤسسات الديمقراطية التي تسمح بتداول السلطة سلميّاً ودوريّاً

35. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. (2002). تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2002. نيويورك: المكتب الإقليمي للدول العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ص101.

دون اللجوء إلى العنف، ويتضمن هذا نوعاً من التوافق بين الأطراف السياسية والقوى الاجتماعية-السياسية على قواعد التنافس، وفي مقدمة هذه القواعد قبول الربح كما الخسارة، وتنظيم الحياة السياسية على أسس نزيهة سليمة، تحكمها الانتخابات الدورية، والإطار الدستوري، والعمل المؤسسي.

2. تحقيق حاجات الجمهور

يحدد هذا المعيار مدى تلبية حاجات الجمهور، في المشاريع والأعمال التي تنفذ، مع الالتزام الأكيد والصارم بتوظيف الموارد الوطنية بالشكل الأمثل والرشيد، في ضوء معايير الاقتصاد، كتقليل التكلفة، مع مراعاة الجودة والكفاءة، كحسن استخدام الموارد للحصول على أفضل المخرجات كمّاً ونوعاً بأقل المدخلات، والفعالية من خلال إنجاز الأهداف في ضوء النتائج المرجوة والمحققة لعمل ما

3. المساواة

تعني المساواة توفير الفرص للجميع، لتحسين رفاهيتهم وحمايتهم، ما يتطلّب توافر العدل الاجتماعي للمواطنين جميعهم، 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.

4. المصلحة العامّة

يتطلّب العمل من أجل المصلحة العامّة البحث عن إجماع واسع حول مصلحة الجميع، والتوسط فيما بين المصالح، للوصول إلى إجماع كبير حول ما يعنيه النفع العامّ للوطن، والنفع العامّ للجماعات المحلّية، وتحديد الإجراءات التي يمكن اتخاذها لتحقيق ذلك.

5. حسن الاستجابة

حتى تتمكن المؤسسات والآليات المستخدمة من خدمة الجميع دون استثناء؛ لا بد من وجود إطار زمني ملائم، تقدّم من خلاله المؤسسة خدماتها وتقوم بعملياتها، وهذا يعني بالضرورة وجود درجة من التفاعل بين ردة فعل المجتمع تجاه القرارات والعمليات، وسرعة التفاعل مع التغذية الراجعة من هذا المجتمع، وتعديل عمليات التنفيذ أو أطر القرارات، بناءً على ذلك.

6. الرؤية الإستراتيجية

لا بد للحكم الصالح من امتلاك رؤية إستراتيجية، توحّد منظور القادة والجمهور للحكم والتنمية الإنسانية ومتطلباتها، بحيث تتفق هذه الرؤية مع تفهم السياق التاريخي والثقافي والاجتماعي المركب لهذا المنظور، وتتحدّد مثل هذه الرؤية التنموية التي ينبغي أن يتم تبنيها من قبل مؤسسات المجتمع

والدولة؛ بوجود منظور بعيد المدى لعملية التطوير المجتمعي، والحكم الصالح والتنمية البشرية، مع توفير الوضوح في رسم البدائل، واختيار الأفضل من بينها، ومع الأخذ بعين الاعتبار المتغيرات المحلّية والدولية، الحالية والمستقبلية، دون إبقاء أحد متخلفاً عن الركب.

7. المشاركة

تعتبر المشاركة حجر الأساس في الحوكمة الرشيدة[36]، وتعني المشاركة حق الجميع بالتصويت، وإبداء الرأي مباشرة، أو عبر المجالس المنتخبة، وتتطلّب المشاركة توافر القوانين التي تضمن حرية تشكيل الجمعيات والأحزاب، وحرية التعبير والانتخاب، والحريات العامّة بشكل إجمالي؛ ضماناً لمشاركة المواطنين الفعّالة، ولترسيخ الشرعية السياسية.

8. الفصل المتوازن أو المرن بين السلطات

ويقتضي ذلك ضرورة وجود ثلاث سلطات أساسية في النظام السياسي، وهي: السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية، والسلطة القضائية، وضرورة تمتّع كل سلطة منها بصلاحيات واختصاصات أصليّة ومحددة في القانون الأساسي (الدستور)، إضافة إلى تمتع كل منها باستقلال نسبي في عملها عن السلطتين الأخريين، وفي آليات اتخاذ القرارات، وبما يسند إليها من صلاحيات، ولا يجوز استئثار أي منها بصلاحيات مطلقة، في تنفيذها للمهام الموكلة إليها، بمعنى أن هناك ضماناً للحيلولة دون الاحتكار المطلق للسلطة، في أي مجال من المجالات، حتى لا يتم الاستبداد باستخدامها، ولا بد من وجود رقابة متبادلة وفعّالة بين السلطات الثلاث، بحيث تمارس كل منها صلاحياتها، تحت رقابة السلطتين الأخريين، وذلك من أجل ضمان التزام كل سلطة بحدودها. إن الفصل المقصود بين السلطات هو الفصل المتوازن في توزيع الصلاحيات والمسؤوليات، مع قيام قدر من التعاون فيما بينها، لتنفيذ وظائفها في توافق وانسجام[37].

36. يوسف، أمير، الحوكمة ومكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة على المستوى المحلي والإقليمي والعربي والدولي في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، الطبعة الأولى 2011، ص378.
37. محمد، جبريل ورحال، عمر. (2003). مدخل إلى مفهوم الحكم الصالح في فلسطين. رام الله: مركز رام الله لدراسات حقوق الإنسان. ص104.

المبحث الثاني

قيم النزاهة وأدواتها ومؤشراتها (Integrity)

تعرف النزاهة بأنها مجموعة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل، والالتزام بالسلوك القويم بمبدأ تجنب تضارب المصالح، والاهتمام بالمصلحة العامّة، وحرص الذين يتولون مناصب عامة عليا على الإعلان عن أي نوع من تضارب المصالح قد ينشأ، بين مصالحهم الخاصّة والمصالح العامّة التي تقع في إطار مناصبهم، كأن يجمع الشخص بين الوظيفة الحكومية ومصالح في القطاع الخاصّ، إذ قد يخلق ذلك تعارضاً (تضارباً) في المصالح في مجالات عديدة، كالمناقصات أو العطاءات أو المواصفات أو الضرائب أو الرسوم الجمركية، ما يؤدي إلى احتمال مبادرته إلى حسم هذا التعارض، بما يتماشى مع مصالحه الخاصّة على حساب المصلحة العامّة. وتشمل هذه المجموعة من القيم، أيضاً، منع تلقّي الموظف العامّ أي مقابلٍ ماليٍّ (الرشوة) من مصدر خارجي، للقيام بأي عمل يؤثر في المصلحة العامّة، أو يؤدي إلى هدر المال العامّ. بكلمات أخرى، تتطلّب النزاهة من الذين يخدمون في الشأن العامّ أو العمل العامّ ألا يضعوا أنفسهم تحت إغراء الأموال، أو أي التزامات لأفرادٍ أو مؤسسات، من الممكن أن تؤثر في أدائهم لمهام وظيفتهم الرسمية، كما تشمل، أيضاً، احترام وقت العمل والأموال العامة وعدم استخدامها للمنافع الخاصة.

لتقييم مدى توفر النزاهة في مؤسسة ما، لا بد من وجود عدد من المؤشرات التي تدل على مدى التزام تلك المؤسسة بقيم النزاهة، ومن أبرز تلك المؤشرات:

- مدونات السلوك Code of Conduct

تعدّ مدوّنات السلوك إحدى أهم الوسائل التي تعزز النزاهة التي تمزج بين ما تفرضه أحكام القانون على العاملين والالتزام الأخلاقي الطوعي، من خلال تبنٍّ ذاتي من قبل العاملين في إدارة الشأن العام لعدد من الأحكام التي تتعلق بتعاملهم مع المواطنين وزملائهم والمسؤولين، وبالمعايير الأخلاقية الإيجابية، مثل المحافظة على الأموال والممتلكات العامّة. فمدونات السلوك تشكل جزءاً من المنظومة الشاملة للحكم الصالح والأداء السليم للوظيفة[38].

وغالباً ما تتضمن مدوّنة السلوك معايير لأخلاقيات مجموعة السلوكيات والقيم الواجب مراعاتها.

38. السكارنة، بلال، أخلاقيات العمل، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان 2008، ص196.

وتتميز المدوّنات عن النصوص القانونية بأنها التزام أخلاقي طوعي من قبل الدوائر والموظفين العموميين، حيث يكون الضمير أداة رقابية داخلية فعالة. وإلى جانب ذلك، يحق للدوائر المختلفة، ومن باب تعزيز الأداء السليم للوظيفة العامّة، أن تصوغ رسالتها وقيمها الخاصّة بناء على القيم الأساسية، ويشمل ذلك معايير التصرف والسلوك المتوقعة من الموظف عند تعامله مع زملائه في العمل، أو الجمهور الذي تخدمه المؤسسة عند قيامه بمهام عمله، وربط هذه المواثيق بنظام واضح يتضمن مبدأ الثواب والعقاب، من خلال إعطاء المكافآت والحوافز للملتزمين وفرض العقاب على المخالفين، الأمر الذي يعزز من قيم النزاهة وحبّ العمل.

ولا تقتصر مدوّنات السلوك على القطاع العامّ، رغم أنه الأهم، بل تشمل قطاعات المجتمع كافة, فإلى جانب مدوّنات السلوك الخاصّة بالسلطات العامة الثلاث: التنفيذية والتشريعية والقضائية، تم وضع مدوّنات سلوك خاصّة بكل من القطاع الخاصّ، والحكم المحلّي، والمنظمات الأهلية والإعلامية، ومجموعات مهنية أخرى مثل الأطباء، والمهندسين، والمحامين، وغيرهم.

السمات المشتركة لمبادئ مدوّنة السلوك لمختلف القطاعات

إنّ الوصول إلى بناء منظومة النزاهة في العمل العامّ والخاصّ، والهيئات المحلّية والمنظمات الأهلية والإعلامية، وغيرها من المجموعات المهنية؛ هو الهدف الأساسي لبناء قطاعات فعّالة تحظى باحترام المواطنين، إذ يمكن من خلال هذه المنظومة تحصين المجتمع ضد ظاهرة الفساد، وتوفير الآليات الفعالة للتعامل مع ظواهره. فالمدوّنة تعبير عن احترام الموظف، وإخلاصه لقواعد العمل السليم والخدمة العامّة، واستعداده الطوعي للعمل بموجب قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة، بجانب احترام سيادة القانون وأحكامه، إضافة لاحترامه لزملائه الموظفين ومسؤوليه. ومن هنا يمكن القول إن مدوّنة السلوك تعتمد على مبادئ أساسية تنتهجها المؤسسة، وينتهجها الموظفون أثناء تأدية الخدمة، وهي:

- ✓ الالتزام باحترام أحكام القوانين المحلّية والمعايير والاتفاقيات الدولية ذات العلاقة وتنفيذها.
- ✓ الالتزام بإبلاغ الجهات المختصة، بالطرق القانونية، عن أي شخص، بغض النظر عن منصبه، يقوم بنشاط غير قانوني أو غير أخلاقي، أو أي سلوك يمكن أن يوصف بالفساد، أو سوء المعاملة، أو الغش، أو الرشوة، أو غيرها من الانتهاكات للقانون، أو للقواعد الأخلاقية.
- ✓ التعاون مع جهات التحقيق والرقابة، والتعامل بجدية وأمانة في حالة اكتشاف قضايا الكسب غير المشروع، بحيث تقدّم البيانات والإيضاحات المتوافرة لدى المؤسسة بمصداقية للجهات المعنية، دون أن تعمد إلى التضليل، أو الخداع، أو المحاباة.
- ✓ الامتناع عن قبول أي هدية أو مكافأة أو منحة أو عمولة، مباشرة أو بالواسطة، من جهات أو أشخاص، بغرض تقديم تسهيلات أو معلومات، لتحقيق مصالح شخصية أو عائلية أو حزبية، أو لمكاسب مادية.

- ✓ امتناع القطاعات جميعها عن الاستفادة من المعلومات الداخلية لمؤسساتهم التي يعملون فيها، بهدف تحقيق منفعة خاصّة لهم، أو لغيرهم، بشكل مخالف للقانون.
- ✓ الالتزام بالحيادية في عملية التعيين والترقية، وتقديم الخدمة، وتبنّي إجراءات توظيف وترقية، معلنة في القطاعات جميعها تمنع التدخل السياسي في عملية التوظيف والترقية.
- ✓ رفض قبول الرشوة، والإبلاغ عن الراشي.
- ✓ الالتزام بإتاحة المعلومات العامة المتعلقة بالشؤون المالية والهيكل التنظيمي، والأنشطة، وقوائم الموظفين والشركاء، وتيسير الاطلاع عليها للجمهور، وبذل الجهود كافة لإحاطة الجمهور بالأعمال التي تقوم بها المؤسسة، ومصادر مواردها، وأوجه صرف تلك الموارد، واتخاذ الإجراءات التي تضمن حفظ السجلّات والمعلومات التي تخص المواطنين، بشكل يسهل وصولهم إليها، والمحافظة على الخصوصية والسرية وفقاً للقانون.
- ✓ تبنّي سياسات وسلوكيات تضمن الحفاظ على حقوق المواطنين في الحصول على فرص متساوية في تلقي الخدمات.
- ✓ استقبال شكاوى المواطنين، والتحقيق فيها بجدية، وفقاً لقواعد السلوك الواردة في المدوّنة، وعلى الموظف المسؤول عن تلقي الشكاوى مخاطبة صاحب الشكوى بما تمّ التوصل إليه في عملية التحقيق خلال وقت محدد ومناسب.

مدونة سلوك الوظيفة العامة في فلسطين كنموذج عملي: (تجربة جيدة في الإعداد وتحدٍّ في التطبيق)

في العام 2012، أصدر مجلس الوزراء الفلسطيني مدونة سلوك العاملين في الوظيفة العامة[39]، وقد تم إعداد هذه المدونة بشراكة بين ديوان الموظفين العام وعدد من المؤسسات الرسمية ومؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة، وقد سعت هذه المدوّنة إلى تحديد معايير السلوك والأخلاق المرغوبة والمتوقعة من قبل الدوائر الحكومية وموظفي القطاع العامّ، ووضع السلوك المهني في إطار محدد، بدلاً من تركه للاجتهاد الشخصي لكل موظف أو إدارة، الأمر الذي يجعل البيئة الوظيفية بنّاءة، وأكثر شفافية بالنسبة إلى الموظف العامّ، ويؤدي ذلك إلى تشجيع الموظفين العموميين على تنمية قدراتهم، ومهاراتهم الفنية والوظيفية والإدارية. وتهدف المدوّنة كذلك إلى تعريف المواطنين بالسلوك المرغوب فيه والمتوقع من الدوائر الحكومية والموظف في القطاع العامّ، الأمر الذي تنتج عنه المحافظة على الثقة المتبادلة بين المواطنين والموظفين العموميين.

39. صدرت هذه المدونة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (6) لسنة 2012م بشأن مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة.

تعتمد هذه المدونة على خمسة مبادئ أساسية «للواجبات الأخلاقية» لسلوك الموظف أثناء تأديته الخدمة، هي:

1. احترام القانون: من خلال الخضوع للقواعد القانونية المنظمة للعمل وفقاً للقوانين والأنظمة أو اللوائح والتعليمات الصادرة بموجبها، وتطبيق أحكام القضاء دون تأخير أو إبطاء.

2. الحيادية: وهي التصرف فقط بما تمليه الجوانب الموضوعية للقضية المعروضة على الموظف، وتقديم الخدمات والنصيحة بالجودة نفسها للحكومات والمواطنين بغض النظر عن معتقداتهم السياسية المختلفة.

3. النزاهة: بما أن خدمة المواطنين ونيل ثقتهم هما غاية الوظيفة العامة، فإنه يتعين على الموظف العام أن يسعى إلى الحفاظ على ثقة المواطنين وتعزيزها والتأكيد على أهمية نزاهة الإدارة الحكومية، والعمل على تعزيز المصلحة العامة للمجتمع، بألا يستخدم سلطاته ومنصبه أو يسمح باستخدامها بطريقة غير سليمة، وأن يغلّب المصلحة العامة على مصالحه الشخصية في حال نشوء تضارب بين هذه المصالح، وأن يكشف عن حالات الاحتيال وسوء الإدارة في حال اطلع عليها، وألا يكشف عن المعلومات الرسمية بطريقة غير صحيحة أو يستخدمها لأغراض شخصية.

4. الاجتهاد: حيث يتعين على الموظف العام أن يؤدي واجباته بكل جد واجتهاد وعناية وانتباه، وأن يسعى لتحقيق أعلى مستويات الإدارة الحكومية في تقديم الخدمة للمواطنين، وأن يتقيد بالعدالة الإجرائية المطلوبة لعملية صنع القرارات الإدارية، وأن يقدم النصيحة المناسبة لمسؤوليه, وأن يتجنب السلوك الذي ينم عن الإهمال.

5. الاقتصاد والفعالية: حيث ينبغي على الموظف العام عند قيامه بواجباته أن يضمن عدم تبديد المال العام أو إساءة استعماله أو استعماله بطريقة غير سليمة، وأن يدبر أشكال الموارد العامة كلها كالموارد البشرية, والمادية, والمعنوية، بطريقة تؤدي إلى الحفاظ على الممتلكات والإيرادات العامة مع ضمان تقديم الخدمة بفاعلية وجودة عالية.

ومن أهم التحديات التي تواجه تطبيق هذه المدونة[40]:

- ضرورة وضوح السياسة والآليات التي يمكن عبرها إدخال المدونة في نظام وحياة عمل الموظفين العامين في المؤسسات العامة.
- ضرورة اعتبار الالتزام بأحكام المدونة واحداً من المعايير المعتمدة في تقييم أداء الموظف العام.
- ضرورة التدريب والتوعية الدائمة على المدونة للموظفين جميعهم.
- خلق توعية اجتماعية بأهمية المدونة.

40. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان (2018). تقرير حول استعراض الأمم المتحدة لمكافحة دولة فلسطين في تنفيذ الفصلين الثاني (التدابير الوقائية) والخامس (استرداد الموجودات) من اتفاقية مكافحة الفساد. رام الله- فلسطين. ص28

- تقديم دعم فني لمساندة المؤسسات العامة في عملية التطبيق.
- وضع خطة مرحلية في تطبيق المدونة بحيث يتم التركيز على أجزاء في كل مرحلة.
- عمل نموذج من مؤسسة أو أكثر بحيث تقوم بتطبيق المدونة، وتتم دراسة تجربتها وتعميمها والبناء عليها.
- عمل تفسير وتوضيح لقواعد المدونة لتسهيل فهمها وإدراك أهميتها.

- ضمانات نجاح قيم النزاهة

1. توافر أدلة عمل، أو أنظمة مكتوبة: سواء للمؤسسات العامّة أو الخاصّة، تكون المرشد لموظفي هذه المؤسسات في عملهم، تمأسس العمل تجاه زملائهم، وتجاه المواطنين والأطراف المستفيدة من عمل المؤسسات، وتضمن تقديم الخدمة للمواطنين على قاعدة المساواة بين المواطنين وبطريقة مهنية وبعيداً على الارتجالية والمزاجية التي تفتح المجال للواسطة والمحسوبية والرشاوى وغيرها من أشكال الفساد، وأن تكون هنالك أنظمة وآلية تعيين للعاملين في المؤسسة تضمن المساواة وتكافؤ الفرص في عملية التعيين على قاعدة الشخص المناسب في المكان المناسب.

2. وجود أنظمة خاصة بتضارب المصالح والإفصاح عنها Conflict of interests تعرف حالة تضارب المصالح بأنها مرحلة سابقة لأشكال الفساد، وغالباً ما تؤدي إلى الوقوع بها، ويعرف هذا المفهوم على أنه الوضع الذي يكون فيه الموقع الوظيفي أو المنصب العامّ مكاناً لتغليب أو احتمالية تغليب مصلحة خاصّة على حساب المصلحة العامّة[41]، ويقصد بالمصلحة الخاصّة هنا قيام الموظف بعمل، أو الامتناع عن القيام بعمل، بهدف جلب منفعة شخصية له، أو لأحد أفراد أسرته، أو عائلته، أو حزبه السياسي، أو لأي جهة أخرى بشكل غير مشروع، ومن الأمثلة على هذه الحالة وجود أحد المسؤولين في موقع اتخاذ القرار، بشأن تعاقد تودّ المؤسسة العامّة التي يعمل فيها إجراءه مع شركة خاصّة يملك أسهماً فيها, وكذلك الحال في وجود أحد الموظفين في جهة رقابية عامة تتولى مسؤولية الرقابة على شركة أو مؤسسة خاصّة، مملوكة لأحد أقربائه من الدرجة الأولى أو الثانية, وتندرج ضمن هذا العنوان، أيضاً، مسألة

41. وهو التعريف المعتمد من قبل الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان، وتم اعتماده في مقترح مشروع نظام لمنع تضارب المصالح اقترحه الائتلاف على مجلس الوزراء الفلسطيني في العام 2009.

ضبط عملية انتقال الموظفين العاملين في جهات رقابية أو إشرافية للعمل في المؤسسات التي كانت تخضع لرقابتهم أو إشرافهم، سواء أثناء خدمتهم من خلال عقود استشارية أو عقود بدوام جزئي أو خلال الإجازات، أو حتى بعد تركهم الوظيفة[42].

3. وجود أنظمة خاصة بالهدايا والإفصاح عنها: قد يختلط مفهوم الهدايا التي يمكن تقديمها لمن يؤدون عملاً عاماً بمفهوم الرشوة في بعض الأحيان، وقد لا تدخل الهدية ضمن مفهوم الرشوة المجرَّمة قانوناً، ولكن مع ذلك قد تؤثر سلباً على أداء الموظف تجاه من قدم له هذه الهدية، (كالعزائم أو التخفيضات على الأسعار التي تمنح خصوصاً لبعض الموظفين)، الأمر الذي يتطلب وجود أنظمة مقرة لكيفية التعامل مع هذه الهدايا من حيث مدى إمكانية قبولها وفقاً لطبيعتها, وقيمتها, والجهة التي قدمتها, وكيفية التصرف بها وتسجيلها بما يضمن عدم استفادة من قدمها في معاملاته التي يجريها لاحقاً مع المؤسسة التي قدمت لها، وبما يضمن، أيضاً، عدم إثراء الموظف من تلك الهدايا.

4. وجود إقرارات ذمة مالية ونظام إفصاح عن الممتلكات: إن إقرارات الذمة المالية عبارة عن إقرار يعلن من خلاله الموظف العامّ ومَنْ في حكمه ما لديه وما لدى زوجه وأبنائه القصر من أموال منقولة وغير منقولة، بما في ذلك الأسهم والسندات والحصص في الشركات والحسابات في البنوك والنقود والحلي والمعادن والأحجار الثمينة، ومصادر دخلهم وقيمة هذا الدخل, حيث تؤدي هذه الإقرارات دوراً مهماً في الكشف عن جرائم الكسب غير المشروع في العمل العام، وتعزز من الجانب الوقائي في هذا المجال.

5. وجود مدونة سلوك مطبوعة وموزعة على العاملين: ووجود برامج دورية للتأهيل بأحكامها ووجود جهة في المؤسسة مسؤولة عن متابعتها، ووجود آلية مساءلة عن مدى الالتزام بها من قبل الموظفين وإنزال العقوبة بالمخالفين واستخدام ذلك في عملية التقييم العام للموظف.

42. أمان. (2006). إشكاليات الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، حالة السلطة التنفيذية. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان. ص17.

المبحث الثالث

مبادىء الشفافية (Transparency)

تعني الشفافية ضرورة وضوح إدارة الدولة من قبل القائمين عليها بمختلف مستوياتهم فيما يخص إجراءات تقديم الخدمات، والإفصاح عن شروط ومعايير وآليات الحصول على هذه الخدمات بشكل علني ومتساوٍ للمواطنين جميعهم, وكذلك نشر القرارات الحكومية المتعلقة بإدارة أي جانب من الجوانب العامة، مثل السياسات العامّة المتّبعة، والسياسات المالية العامّة، وحسابات القطاع العامّ, وبكلمات أخرى، فإن الشفافية هي نقيض الغموض[43] وعكس السرية، فالسرية تعني إخفاء الأفعال عمداً، بينما تعني الشفافية الإفصاح عن هذه الأفعال. وينطبق ذلك على أعمال الحكومة جميعها بوزاراتها المختلفة، كما ينطبق على أعمال المؤسسات الخاصّة التي يتضمن عملها تأثيراً على مصلحة الجمهور والمؤسسات غير الحكومية (الأهلية).

شفافية المؤسسات والأفراد

تمتد مساحة الشفافية الخاصة بالأفراد ومتطلباتها، وتتسع مع اتساع حجم المسؤولية التي يشغلها الشخص، حيث تتراجع مساحة الخصوصيّة لصالح المساحة التي يفرض القانون إطلاع المواطنين عليها، عندما يتعلّق الأمر بكبار المسؤولين، مثل: النواب والوزراء ورؤساء المؤسسات الرسمية العامّة. وبشكل عام، يمكن رصد عدد من المؤشرات الضرورية لضمان شفافية المؤسسة التي تعنى بالشأن العامّ:

- توافر وثائق واضحة حول أهداف المؤسسة، وفلسفة عملها، وبرامجها، وإتاحتها للجمهور.
- توفير معلومات للجمهور حول النظام الأساسي والهيكل التنظيمي للمؤسسة، وكذلك نظام الموظفين، وميزانية المؤسسة وتمويلها وعلاقاتها.
- إتاحة الفرصة للجمهور للاطلاع على خطط المؤسسة، وإشراك الجمهور في صياغة هذه الخطط والتعليق عليها.
- معرفة المواطنين بأنشطة المؤسسة وبرامجها، وكيفية الحصول على خدماتها، وكيفية تأدية هذه الخدمة.

43. البهجي عصام، الشفافية وأثرها في مكافحة الفساد الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى 2014، ص15.

ولضمان تطبيق واحترام مبادئ الشفافية، لا بد من وجود سياسة عامة للنشر والإفصاح عن المعلومات للجمهور المعني، وإتاحة الفرصة لهم للاطلاع على القرارات العامّة الصادرة عن المؤسسة.

يستند جوهر الشفافية إلى التدفق الحر للمعلومات، بما يتيح للمعنيين أن يطلعوا مباشرة على العمليات والإجراءات والمعلومات المرتبطة بهذه المصالح، وتوفر لهم معلومات كافية تساعدهم على فهمها ومراقبتها, ولكي تكون المؤسسات المستجيبة لحاجات الناس ومشاكلهم منصفة، فإن عليها أن تكون شفّافة، وأن تعمل وفقاً لسيادة القانون، فإصلاح مؤسسات الدولة وجعلها أكثر كفاءة ومساءلة وشفافية يعدّ ركناً أساسياً من أركان الحكم الصالح[44].

الحق في الاطّلاع على المعلومات ضمان للشفافية وأساس للمشاركة المجتمعية

كفلت العهود والمواثيق الدولية، وفي مقدمتها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاصّ بالحقوق المدنية والسياسية، حق المواطنين في الحصول على المعلومات العامة (حق الاطلاع), ويتلازم هذا الحق مع امتداد الثقافة الديمقراطية، واتساع تأثيرها داخل المجتمعات، من خلال ترسيخ سيادة القانون، والمقدرة على الحكم باستقامة ووضوح، عبر نشر المعلومات وإطلاع المواطن عليها.

إن ممارسة المواطن لحقه في الوصول إلى المعلومات تعزز العلاقة المتبادلة بين الدولة والمواطن، حيث إن حق المواطن في الحصول على المعلومات من المؤسسات الرسمية، يجعل الإداري يقوم بوظيفته في أجواء شفافة، تكشف عن مواطن الخلل والتجاوز، وتحدّ منها لمجرد شعور الموظف العامّ بأن المواطنين على علم بما يقوم به، الأمر الذي يحد من فرص الفساد وسوء استخدام السلطة.

إن الحق في الحصول على المعلومات مرتبط ارتباطاً وثيقاً بالمساءلة التي تشكل هدفاً مركزيّاً لأي نظام ديمقراطي، تصبح المساءلة المجتمعية بدونه مهمّة صعبة، بل عقيمة، ما دامت أنشطة الحكومة وعملية صنع القرار تجري بعيداً عن أعين الجمهور الفاحصة, وتزداد إمكانية حدوث تبديد للموارد، بسبب إعاقة أي مراجعة لاحقة من خلال مؤسسات الدولة، مثل المجلس التشريعي والمحاكم، أو هيئة الرقابة العامّة والهيئة الفلسطينية لحقوق المواطن التي تعمل كأداة كبح لإساءة استعمال السلطة.

إن إتاحة المجال أمام المواطنين للوصول إلى المعلومات، لا تعني غياب الإجراءات والمعايير التي تنظم هذه العملية، وهي مرتبطة بالضرورة بمسؤوليات خاصّة، واحترام مبدأ إخضاعها لبعض الشروط، شريطة أن تكون هذه الشروط محددة بنصّ القانون، وأن تكون ضرورية، كتعلّقها باحترام حقوق الآخرين وسمعتهم، والنظام العام, ويتمّ ذلك من خلال وضع تشريعات محددة، تنظم موضوع الوصول إلى المعلومات التي من شأنها بيان ما يمكن الاطلاع عليه من قبل المواطنين، وبأي وسائل، والأمور التي توصف بالسرية، أو يمكن لإفشائها تهديد الأمن القومي، بحيث لا يبقى الأمر خاضعاً لتقديرات الموظف الإداري أو أشخاص قلائل في السلطة السياسية وأمْزِجتهم[45].

44. Finel,Bernard & Lord, Kristin. (2000). Power and Conflict in the Age of Transparency. New York: Palgrave.

45. البرغوثي، بلال، الحق في الاطلاع، منشورات الهيئة المستقلة لحوق الإنسان 2004، ص16 وما يليها.

ومن هنا، فإن الكشف عن المعلومة العامّة يعدّ أمراً أساسيّاً ومفيداً وشرطاً أساسيّاً من شروط الحكومة الصالحة, ويمكن تلخيص فوائده بما يأتي:

- يحث الحكومات على الكشف عن المعلومات، خاصّة عند التحقيق في دعاوى الفساد، وكذلك تعزيز التشريع الخاصّ بالتمويل الحزبي والحملات الانتخابية، الذي يدخل في إطار الشفافية في العملية الانتخابية، ما يزيد شرعية البرلمان المنتخب.

- إنّه يعزز درجة الشفافية في العمل البرلماني، وذلك بإشراك المواطنين، من خلال توفير قناة لوصول المعلومات إلى الجمهور، والصحافة، ووسائل الإعلام، كي لا تكون هناك أي ضغوطات حكومية على البرلمان، وخصوصاً إذا ما كان الفساد حكوميّاً، ما يساعد على خلق نوع من الضغط الشعبي على الحكومة، كي لا يكون هناك أي سكوت من البرلمان عن هذه القضايا.

- إن اطّلاع المواطنين على المعلومات يسمح لهم بتفحّص أعمال المؤسسة العامّة بدقة، مثل الوزارات، والإدارات، والأجهزة، والمؤسسات التشريعية والقضائية والتنفيذية، والهيئات المحلّية.. إلخ.

- إن حرية الوصول إلى المعلومات تُعدّ شرطاً أساسيّاً لتوافر الديمقراطية، ومنح المواطنين الحق في الحصول على المعلومات الدقيقة والموثوقة، في التوقيت المناسب، بأدنى قيود.

- إنَّه يصبح للمواطن دور نشط في الحكم، ممثلاً بالاهتمام الإعلامي والمعرفة، وتكوين الرأي العامّ والعضوية الفاعلة في مؤسسات المجتمع المدني، الأمر الذي ينعكس إيجاباً على الشعور بالثقة بالنفس، وبالحماسة المتزايدة، والمساهمة في مناقشة الشأن العامّ، بحيث يحدث نشاطه المدني تغييراً في السياسة أو رفعاً للظلم، أو كشفاً عن فساد أو تلاعبٍ بالمال العامّ.

وفي المقابل، يمكن الحديث عن مخاطر إخفاء المعلومات العامّة التي يمكن تلخيصها فيما يأتي:

- إن السرية حين تسود يمكن حدوث تبديد للموارد مع إغلاق الباب أمام أي مراجعة لاحقة.

- إن إخفاء المعلومات وحجبها عن المواطنين بيت الداء في التردي، وازدياد ظاهرة الفساد.

- إن إخفاء المعلومات يشلّ آليات المراقبة مثل المجلس التشريعي، أو هيئة الرقابة العامّة، أو ديوان المظالم، ويحدُّ من قدرتها على كبح إساءة استعمال السلطة للمؤسسات العامّة.

- إنه تهديد لحق التعبير عن الرأي، ما يؤدي إلى التحكم في ثقافة المواطنين وأفكارهم وتوجهاتهم، وتصبح وسائل الإعلام في معظم هذه الحالات مجرد أداة للتعبير عن وجهة نظر السلطة، لضمان استمرارها والحدّ من قدرة المعارضة على التعبير.

إلا أن هناك بعض الحالات التي تتطلّب تقييد الوصول إلى المعلومات خدمة لمصلحة عامة، بشرط أن يكون ذلك وفقاً للقانون, ويجوز حجب بعض المعلومات في حالات محددة ومسجلة بدقة، ولا تكون خاضعة لتقديرات الموظف الإداري أو مزاجه، فمتى يجوز ذلك؟ يجوز حجب المعلومات في الحالات الآتية[46]:

- الخصوصية: المعلومات المرتبطة بالفرد في حياته الخاصة الشخصية، وتندرج ضمن هذه الفئة من المعلومات، مثلاً المعلومات الطبية (الملف الطبي)، والوثائق الرسمية مثل (شهادة الميلاد).
- المعلومات المتعلّقة بأسرار الدفاع: وهي تشمل المعلومات العسكرية والاستخبارية، وكل ما يتعلق بالقوى المسلحة بوجه عام.
- معلومات التحقيق: المعلومات المتعلقة بالتحقيق الأوّليّ أمام النيابات العامّة وقضاة التحقيق.
- المعلومات المصرفية: معلومات لا يمكن الاطّلاع عليها إلا لصاحب العلاقة، مثل الحسابات البنكية، ولكن تصبح قابلة للاطلاع ضمن قيود، وفي حالات محددة، مثل الوفاة.

ويجب على الموظف المختص رفض الكشف عن أي معلومة تخص طرفاً ثالثاً، وتتعلق بحياته الخاصّة، إلاّ في الحالات الآتية:

1. إذا وافق الشخص صاحب العلاقة على هذا الكشف.
2. إذا كانت هذه المعلومة منشورة بشكل علني.
3. إذا طلب هذا الكشف بموجب حكم قضائي، أو بموجب موافقة من قبل المفوض العامّ.
4. إذا كان مقدِّم الطلب وصيّاً على الطرف الثالث.
5. إذا كان مقدِّم الطلب من أقارب الشخص المطلوب معلومات عنه وقدم الطلب بعد وفاته بعشرين عاماً على الأقل.

46. البرغوثي، بلال. (2010)، الحق في الحصول على المعلومات ومعوقاته في فلسطين. منشورات المركز الفلسطيني للحريات الإعلامية- ص9 وما يليها.

المبحث الرابع

نظم المساءلة (Accountability)

تعرّف نظم المساءلة على أنها واجب المسؤولين عن الوظائف العامة (سواء أكانوا منتخبين أم معينين، وزراء أم موظفين ومن في حكمهم) في تقديم تقارير دورية حول سير العمل في المؤسسة أو الوزارة، بشكل يتم فيه توضيح قراراتهم وتفسير سياساتهم، والاستعداد لتحمل المسؤوليات المترتبة على هذه القرارات، والالتزام بتقديم تقارير عن سير العمل في مؤسستهم، يوضح الإيجابيات والسلبيات، ومدى النجاح أو الإخفاق في تنفيذ سياساتهم في العمل, وكذلك يعني المبدأ حق المواطنين العاديين في الاطلاع على هذه التقارير العامة، وعن أعمال الإدارات العامّة، مثل مجلس النواب، ومجلس الوزراء، والوزارات والمؤسسات العامة الرسمية والمؤسسات غير الوزارية والمؤسسات الأهلية والشركات التي تدير أو تقدم خدمة عامة كالكهرباء والمياه والاتصالات.. إلخ.

ويهدف ذلك إلى التأكد من أن عملهم يتفق مع قيم العدل والوضوح والمساواة، والتأكد من توافق أعمالهم ومسؤوليتهم مع الحدود القانونيّة لوظائفهم ومهامهم، ما يكسبهم الشرعية والدعم المقدمين من الشعب, وتفترض أنظمة المساءلة الفعّالة وضوح الالتزامات والمسؤوليات والاختصاصات، والأطر الناظمة لعملهم، وقنوات الاتصال الداخلي والخارجي، فالمساءلة بمفهومها العام تفرض على كل من حصل على تفويض من جهة معينة، بصلاحيات وأدوات عمل، أن يجيب بوضوح عن كيفية التصرّف، واستخدام الموارد والصلاحيات التي وُضعت تحت تصرفه وتفترض المسؤولية أن يتحمل المسؤول نتائج أعماله.

ويفترض هذا المفهوم وجود علاقة تدرُّج هرمي للمسؤولية، أي: «سُلَّم تراتُبي» يقدم فيه كل من يشغل درجة أدنى تقريراً عن سير عمله إلى الدرجة العليا التي فوّضته، وتعني كذلك أن الحكومة مسؤولة أمام الشعب الذي فوضها استخدام المال العامّ، ما يفرض عليها إطلاع الشعب ومشاركته، عبر ممثليه المفوضين (في الغالب مجلس النواب المنتخب أو ما يماثله) في عملية إعداد الموازنة العامّة، والخطوط العريضة للإنفاق، والاطلاع عليها من خلال نشرها (وسائر القوانين) في الصحف اليومية[47].

تعد آلية المساءلة إحدى أهم أدوات الرقابة في إطار مكافحة الفساد، فهي تعد معياراً ضابطاً للأداء الحكومي، وأداة تقويميّة للأشخاص العاملين في مؤسسات الدولة المختلفة، عندما تتم محاسبتهم من قبل الهيئات المخولة بذلك رسميّاً، أو من قبل مؤسسات المجتمع المدني والرأي العامّ، للحدّ من الخروقات والانحراف في عمل الحكومة التي قد تحيد عن مسارها الصحيح إذا ما ضعفت أشكال المحاسبة، أو جرى الحدّ منها عمداً. ومن الأمثلة على تطبيقات هذه الآلية ما تنصّ عليه معظم الدساتير في العالم فيما يتعلق بإلزام الحكومة بتقديم تقارير دورية عن أعمالها الكبرى أمام المفوضين من قبل الشعب، وبمساءلة الجمهور لممثليه بواسطة الانتخابات الدورية، وبقيام الجهات التنفيذية

47. أمان، الدليل الإرشادي لمصطلحات ومفاهيم الحكم الصالح، مرجع سابق ص22.

في المنظمات الأهلية بتقديم تقارير دورية للهيئات العامّة، إضافة إلى دور الإعلام في إعداد التقارير وتقديم الأسئلة للمسؤولين.

إن آلية المساءلة من أكثر وسائل الرقابة البرلمانية التي يمارسها أعضاء البرلمان شيوعاً عن طريق الاستجواب، إذ يستطيعون عبر أداة السؤال طرح أسئلتهم المتنوّعة على أعضاء السلطة التنفيذية. ويجدر التنويه إلى أن الاستجواب وسيلة قوية لا تعني مجرد الاستفسار كما هو الحال بالنسبة للسؤال، بل تحمل، أحياناً، معنى وجود شبهة الاتهام، تمهيداً للمحاسبة، ما يتطلّب أن يكون العضو المستخدم لهذه الوسيلة واثقاً تماماً من معلوماته المدعومة بالمستندات والوثائق الرسمية، وأن يكون ملمّاً بالأبعاد القانونية والدستورية التي تقوّي موقفه.

مؤشّرات المساءلة

عند فحص مدى كفاءة نظام المساءلة في مؤسسة عامة ما، فإنّ النجاعة تستند إلى توافر عدد من المؤشرات التي يمكن بلورتها وتوضيحها، من خلال الآتي:

- مدى وجود وثائق منشورة واضحة، تتعلق برسالة المؤسسة وفلسفة عملها، وأهدافها، وإستراتيجيتها، وخططها، وموازناتها، وإيراداتها، ونفقاتها.
- مدى تملك هذه المؤسسات لهيكلية تتوافر فيها خاصّية خضوع الهيئات الدنيا جميعها لمساءلة الهيئات العليا ومتابعتها, وتوافر أنظمة تحدّد أشكال العلاقة بين هذه الهيئات وآليات تواصلها، وهل هناك وصف وظيفي واضح للعاملين كافة في هذه المؤسسات.
- مدى إجراء عمليات تقييم أداء جدية للمؤسسات والعاملين فيها[48].
- مدى عقد هذه المؤسسات لاجتماعات دورية، ومدى قيامها بأعمال تفتيشية.
- مدى وجود أنظمة شكاوى فاعلة ومتابعة.
- مدى التزام هذه المؤسسات بإعداد تقارير معينة، ومدى وجود منهجية واضحة لإعداد هذه التقارير، ولمن تقدم هذه التقارير، وهل هناك آليات للمساءلة في حال اتضح وجود مخالفات قانونية.

48. المنظمة العربية للتنمية الإدارية، آفاق جديدة في تقوية النزاهة والشفافية والمساءلة الإدارية، منظور إستراتيجي ومؤسسي، ص222.

مفهوم المساءلة المجتمعية Social Accountability

يمكن تعريف المساءلة المجتمعية بأنها الممارسة التي تعمل على بناء نهج يعتمد على المراقبة والمحاسبة والمشاركة المدنية، حيث إنها تُمكّن المواطن العادي أو منظمات المجتمع المدني من المشاركة بشكل مباشر أو غير مباشر من الرقابة على السلطة لضمان فعالية وكفاءة تقديم الخدمات والاستغلال الأفضل للموارد.

وهي بتعبير آخر مطالبة الجهات الرسمية ومن يقوم بإدارة الشأن العام من قبل المواطنين بتبرير وتوضيح قراراتهم وأعمالهم وتقاريرهم، استناداً إلى العقد الاجتماعي الضمني بين المواطنين وممثليهم ووكلائهم الذين قاموا بتفويضهم في إطار الديمقراطية عملاً بالمبدأ الأساسي من مبادئ الديمقراطية، وهو أن المواطنين لديهم الحق في المطالبة والمساءلة، والجهات العامة ملزمة بالخضوع للمساءلة.

يؤكد مفهوم المساءلة الاجتماعية على حق المواطنين وعلى مسؤوليتهم للتأكد من أن ما تقوم به الحكومة هو في مصلحة الشعب.

المتطلبات الأساسية لنظام فعال للمساءلة الاجتماعية[49]

- الشفافية (Transparency): على المواطنين أو الجهات الحكومية أن يتمكنوا من الوصول إلى المعلومات والالتزام بتقديم تلك المعلومات.
- القدرة على طلب التوضيح والتبرير (Answerability): على المواطنين أن يكونوا قادرين على المطالبة بتبرير الأعمال التي يقوم بها صناع القرار، وبالتالي الالتزام بواجب شرح وتبرير أفعالهم. القدرة على فرض العقوبات (Enforceability): أن يكون المواطنون قادرين على فرض عقوبات (مثلاً معاقبة صانعي القرار بعدم انتخابهم مرة أخرى، أو تحويلهم إلى الجهات المختصة لمحاسبتهم).
- وتعتبر المساءلة الاجتماعية واحدة من الركائز الأساسية للحكم الرشيد، لأنه لا يمكن أن تكون هناك تنمية من دون وجود حكومة مختصة وذات كفاءة فعالة مستقيمة وشاملة تقبل وتعزز مشاركة المواطنين في عمليات صنع القرار.

49. سليمان، فضل. (2015). دليل تدريبي أدوات المساءلة الاجتماعية. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.

المبحث الخامس

مفهوم المحاسبة (Punishment)

تعني المحاسبة خضوع الأشخاص الذين يتولّون مناصب عامة للمحاسبة عن أعمالهم نتيجة للفحص والمساءلة من قبل المسؤولين عنهم في المناصب العليا مثل الوزراء ومن هم في مراتبهم، وتكون المحاسبة في ثلاثة جوانب:

المتابعة القانونية: أي مطابقة تصرفات الأفراد مع بنود القانون في الأعمال التي يقومون بها، فإذا ثبت وجود تجاوز للقانون ترتَّب عليه ضرر جرمي، ويحاسَبون وفق ما ينص عليه القانون لدى الجهات القضائية.

المتابعة الإدارية: وتعني تعرض الأفراد العاملين في المؤسسة الحكومية للفحص والمتابعة والتقويم المستمر الذي يقوم به أفراد أعلى منهم درجة في سلّم الهرم الوظيفي للمؤسسة أو الوزارة, وفي فلسطين يتولى ديوان الرقابة المالية والإدارية الرقابة على المؤسسات العامة جميعها والعاملين فيها للتأكد من عدم مخالفة التشريعات الإدارية والمالية بشقيها الجزائي والإداري.

المتابعة الأخلاقية: وتعني مقارنة الأعمال التي يقوم بها الشخص مع القيم الأخلاقية التي يجب الالتزام بها مثل: الأمانة في العمل (عدم قبول الرشوة، وعدم العمل لاعتبارات الواسطة والمحسوبية)، والصدق في القول، والعدالة في المعاملة, وعند ثبوت تجاوز الشخص لواحدة أو أكثر من هذه الصفات الأخلاقية في عمله، يستدعي محاسبته من قبل الجهات المسؤولة عنه, وفي معظم المؤسسات العامة، يتم تحديد قواعد السلوك السليم أو تجنب السلوك المنبوذ في أحكام مدونة السلوك، وأحياناً يتم تحديد آليات المساءلة على مخالفتها.

الإفلات من العقاب Escaping from the Punishment: وبعتبر أحد أبرز المظاهر مساساً بمفهوم سيادة القانون، ويرتبط ارتباطاً مباشراً لا انفصام فيه بمفهوم ضعف المساءلة والمحاسبة[50]. وتعتبر هذه الظاهرة في كثير من الأحيان، لا سيما في دول العالم الثالث، رمزاً وتعبيراً عن ظاهرة الانفصام والانفصال بين الإطار النظري لمفهوم سيادة القانون وبين الواقع العملي والتطبيقي لهذا المفهوم على أرض الواقع في تلك الدول، ففي كثير من الأحيان، نجد في تلك الدول نصوصاً قانونية متينة وقوية، ولكنها غير مطبقة على أرض الواقع أو أن تطبيقها يقتصر على الصغار دون الكبار.

وعلى الرغم من أن هذه الظاهرة ترتبط في الواقع التطبيقي أكثر منه في الواقع النظري، إلا أنه وفي بعض الأحيان تنتج، أيضاً، عن الخلل في الإطار النظري القانوني، فتكون ثغرات القانون وهناته وضعف صياغته والفراغ التشريعي الذي يخلقه غيابه، سبباً رئيسياً في ظاهرة الإفلات من العقاب.

50. أمان، ورقة غير منشورة بعنوان «الإفلات من العقاب في قضايا الفساد» عرضت في ورشة عقدها ائتلاف أمان 2017.

وفيما يلي نوضح أبرز مجالات الإفلات من العقاب ومسبباته:

1. ضعف الأجهزة القضائية (المحاكم، والنيابات المختلفة، والأجهزة المتخصصة بمكافحة الفساد), إذ لا شك أن القضاء هو الجهة المختصة اختصاصاً أصيلاً بالمحاسبة وإيقاع العقوبة على من يثبت بحقه جرم من جرائم الفساد, وعليه فإن أي ضعف في هذا الجهاز سيسهل مسألة الإفلات من العقاب خاصة عندما يتم التدخل من قبل أطراف في شؤونه، أو عند وجود خلل في الإجراءات والأصول المتبعة أمامه في ملاحقة جرائم الفساد كالبطء في إجراءات التقاضي والمحاكمة, أو المبالغة في بعض الأحيان باحترام إجراءات شكلية يمكن تجاوزها في ملاحقة هذا النوع الخطير جدّاً من الجرائم.

2. ضعف الأجهزة الرقابية التي من المفترض أن تتولى كشف جرائم الفساد والوصول إلى شبهات الفساد وإحالتها للجهات المختصة.

3. ضعف الإرادة السياسية في مكافحة الفساد وملاحقة مرتكبيه التي تكون ناتجة في بعض الأحيان عن ظاهرة الفساد السياسي، وتدخل العامل والاعتبار السياسي في بعض الأحيان في اعتبارات المساءلة والمحاسبة وملاحقة الفاسدين.

4. الأثر السلبي للحصانات المبالغ فيها التي تمنح لأشخاص مسؤولين تعيق من حيث المبدأ مساءلتهم أو في ملاحقة المتورطين منهم في جرائم فساد.

5. العفو الخاص الذي يمنح لبعض المسؤولين وأثره السلبي في إفلات الفاسدين من العقاب.

6. ضعف المنظومة العقابية المتمثلة بعدم إيقاع العقوبات الزجرية الرادعة التي تعاقب المتورطين معاقبة جدية تضمن عدم تكرارهم لأفعال الفساد.

7. معيقات الإبلاغ عن الفساد وعدم تشجيعه.

8. معيقات التعاون الدولي وإشكالات القانون الدولي فيما يتعلق بالملاحقة الدولية للفاسدين ومسألة استرداد الأموال المنهوبة وتسليم المجرمين.

9. غياب الشفافية في إجراءات المساءلة والمحاسبة والملاحقة.

خلاصة الفصل الثاني

بين لنا هذا الفصل أبرز المفاهيم ذات العلاقة بمكافحة الفساد، ووضّحها بالآتي:

أولاً: مفهوم الحكم الصالح: الذي يشير إلى ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية، لإدارة شؤون بلد ما على المستويات جميعها، بطريقة محدّدة، وتتصف بأنها «صالحة» وتستهدف تحقيق مصلحة عموم الناس في المجتمع. ويقوم الحكم الصالح على عدد من المبادئ والمعايير أبرزها: سيادة القانون، وتحقيق حاجات الجمهور، والمساواة، والمصلحة العامّة، وحسن الاستجابة، والرؤية الإستراتيجية، والمشاركة، والفصل المتوازن أو المرن بين السلطات.

ثانياً: قيم النزاهة: التي تعرف بأنها مجموعة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل، والالتزام بالسلوك القويم بمبدأ تجنب تضارب المصالح، والاهتمام بالمصلحة العامّة. ومن أبرز المؤشرات على النزاهة وجود مدونات سلوك مفعلة في المؤسسة، وتوافر أدلة عمل أو أنظمة مكتوبة في المؤسسة، ووجود أنظمة خاصة بتضارب المصالح والإفصاح عنه، ووجود أنظمة خاصة بالهدايا والإفصاح عنها، ووجود إقرارات ذمة مالية ونظام إفصاح عن الممتلكات.

ثالثاً: مبادئ الشفافية: وتعني ضرورة وضوح إدارة الدولة من قبل القائمين عليها بمختلف مستوياتهم فيما يخص إجراءات إدارة الشأن العام والمال العام. وللشفافية عدة مؤشرات أبرزها: تمكين المواطن من الحق في الحصول على المعلومات العامة وتوافر وثائق واضحة حول أهداف المؤسسة، وفلسفة عملها، وبرامجها، وإتاحتها للجمهور ونشرها وعقد اجتماعات مفتوحة ومعلنة للجمهور، ومعرفة المواطنين بأنشطة المؤسسة وبرامجها، وكيفية الحصول على خدماتها، وكيفية تأدية هذه الخدمة.

رابعاً: نظم المساءلة: وتعرّف على أنها واجب المسؤولين عن الوظائف الرسمية في تقديم تقارير دورية حول سير العمل في المؤسسة، بشكل يتم فيه توضيح قراراتهم وتفسير سياساتهم، والاستعداد لتحمل المسؤوليات المترتبة على هذه القرارات، والالتزام بتقديم تقارير عن سير العمل في مؤسستهم، يوضح الإيجابيات والسلبيات. وللمساءلة عدة مؤشرات أبرزها: مدى تملك هذه المؤسسات لهيكلية تتوافر فيها خاصّية خضوع الهيئات الدنيا جميعها لمساءلة الهيئات العليا ومتابعتها، ومدى عقد هذه المؤسسات لاجتماعات دورية، ومدى قيامها بأعمال تفتيشية، ومدى وجود أنظمة شكاوى فاعلة ومتابعة، إضافة إلى وجود مساءلة مجتمعية فاعلة.

خامساً: المحاسبة: وتعني خضوع الأشخاص الذين يتولّون مناصب عامة للمحاسبة عن أعمالهم نتيجة للفحص والمساءلة من قبل المسؤولين عنهم في المناصب العليا مثل الوزراء ومن هم في مراتبهم. ويعتبر الإفلات من العقاب أحد أبرز المظاهر مساساً بمفهوم المساءلة والمحاسبة.

تمارين عملية وحالات دراسية

- ابحث في طبيعة التقارير التي يفرضها القانون على مجلس الوزراء ورئيسه لتقديمها إلى المجلس التشريعي الفلسطيني وآليات المساءلة التي يمارسها المجلس التشريعي على الحكومة بشكل عام والوزراء بشكل خاص.
- ناقش وحلل السلوكيات الخاصة بالطلبة من خلال ميثاق الشرف أو مدونة السلوك الخاصة بالطلبة إن وجدت في جامعتك, ومدى استجابتها للمبادئ العامة التي تتضمنها مدونات السلوك.
- استعرض إحدى مبادرات المساءلة المجتمعية في فلسطين واشرح بإيجاز أهدافها وأدواتها ونتائجها إن تحققت.
- قم بمراجعة مدونات سلوك خاصة بالهيئة المحلية التي تقيم في دائرتها، وحلل مدى اشتمالها للمبادئ والأحكام التي عرضها هذا الفصل.

الفصل الثالث

مكافحة الفساد في القانون المحلي والقانون الدولي

مكافحة الفساد في القانون المحلي والقانون الدولي

أهداف الفصل والمخرجات المتوقعة منه:

يهدف هذا الفصل لتوضيح كل ما يتعلق بدور القانون المحلي والقانون الدولي في مكافحة الفساد. ويتوقع في نهاية هذا الفصل أن يدرك الطالب ما يلي:

- دور القانون المحلي في فلسطين في مكافحة الفساد، سواء ما يتعلق منه بالدور الوقائي المتمثل في تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة في إدارة الشأن العام والمال العام أو الدور العلاجي المتمثل بتجريم أفعال الفساد ومعاقبة مقترفيها.
- دور القانون الدولي ممثلاً بـ:

- اتفاقية الأمم المتحدة بمكافحة الفساد في محاربة الفساد من خلال ما تقدمه الاتفاقية من تدابير وقائية وعلاجية يفترض على الدول الأعضاء الاقتداء بها في تشريعاتهم وسياساتهم المحلية.
- أجندة التنمية المستدامة 2030: وخصوصاً الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة الذي يدور حول الحوكمة المستدامة وأهمية خاصة لجدول أعمال مكافحة الفساد وبالتحديد الغاية 16.4 بشأن التدفقات المالية غير المشروعة، والغاية 16.5 الخاصة بمكافحة الرشوة وكافة أشكال الفساد، والغاية 16.6 بشأن المؤسسات الشفافة والخاضعة للمساءلة، والغاية 16.10 بشأن الوصول إلى المعلومات.

المبحث الأول

مكافحة الفساد في القانون المحلي

تلعب التشريعات بدرجاتها المختلفة (قانون أساسي، وقانون عادي، وقوانين الطوارئ والضرورة، وأنظمة ولوائح تنفيذية، وتعليمات، وقرارات ذات مضمون تنظيمي) دوراً بارزاً في مكافحة جريمة الفساد؛ فهي -واستناداً للقاعدة الشرعية (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)- التي تجرّم الأفعال والممارسات التي تدخل في مضمون الفساد وتمثل شكلاً من أشكاله، وهي، وحدها دون غيرها، التي تحدد العقوبات على من يقترفها، الأمر الذي يعزز من منظومة الردع لمن لا يمثّل ضميره وثقافته رادعاً له في ذلك، وهي التي تسهم في وضع القواعد والأحكام الناظمة لإدارة الشأن العامّ، فتبين وتحدد الأصول التي يجب الالتزام بها.

تختلف التشريعات الفلسطينية في مكافحتها للفساد ومعالجتها لآثاره، فمنها ما جرّم أفعال الفساد وعاقب مقترفيها، إما بعقوبات جزائية، كما هو الحال في قوانين العقوبات والكسب غير المشروع وغسل الأموال، وإما بعقوبات إدارية تأديبية كما هو الحال في قوانين الخدمة العامّة (المدنية والعسكرية)، ومنها ما بيّن ووضح القواعد والأصول المتعلقة بإدارة الشأن العامّ فخلق بذلك المظلة الوقائية ذات العلاقة بتعزيز البيئة الممانعة للفساد.

وفيما يأتي نبين المنظومة التشريعية ذات العلاقة بمكافحة الفساد، وفقاً للتصنيف الآتي:

أ. منظومة التشريعات العقابية: وهي مجموعة من التشريعات التي تجرّم أفعال الفساد، وتفرض العقوبات على من يقترفها، وتنقسم هذه المنظومة بدورها إلى جزائية أو تأديبية إدارية، وفقاً لما يأتي:

- **التشريعات الجزائية:** وهي تلك التشريعات التي تجرّم طائفة من أفعال الفساد، وتوقع عقوبات جزائية (غرامة، وحبس، وسجن) على مقترفيها، ومن أبرز التشريعات الجزائية في هذا الصدد:

1. قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005: حيث صدر هذا القانون بتاريخ 20/6/2010 على شكل قرار بقانون معدل لقانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005، وتم تعديل هذا القانون أكثر من مرة كانت آخرها في العام 2018. وتكمن أهمية هذا القانون في أنه تدارك بعض العيوب التي وقعت فيها التشريعات السابقة، من حيث الشمول، ومن حيث التقادم. فمن حيث الشمول: وسّعت المادة الأولى من مفهوم الفساد ليشمل أفعالاً لم تكن مجرمة في ظل القوانين السابقة كأفعال فساد، كجريمة الواسطة والمحسوبية، وجريمة المساس بالأموال العامة، وجريمة استعمال السلطة خلافاً للقانون. كما وسعت المادة الثانية الخاضعين لأحكامه لتشمل الموظفين العامين جميعهم، وكل من يتعامل مع المال العام والشأن العام. أما من حيث التقادم، فقد نصّت المادة 33 من

القانون على أن: «لا تخضع للتقادم قضايا الكسب غير المشروع وكل ما يتعلق بها من إجراءات». فلو أنّ أحد الموظفين أثرى من رِشى واختلاسات لم يتم كشفها في حينه، فإن سقوط الحق بملاحقتها بالتقادم وفقاً لقانون العقوبات لا يمنع من ملاحقتها، على ضوء قانون مكافحة الفساد، وفقاً للمادة المذكورة.

ولا بد من التأكيد على أن تطبيق هذا القانون يتوقف على معيارين اثنين:

أولهما: (وهو ما يمكن أن نسميه المعيار الموضوعي) أن يكون الفعل المقترف داخلاً ضمن تعريف مصطلح «الفساد» كما ورد في المادة الأولى من هذا القانون والمتمثل بالأفعال الآتية:

تعتبر فساداً لغايات تطبيق أحكام هذا القرار بقانون الجرائم المبينة أدناه:

1. الرشوة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية.
2. الاختلاس المنصوص عليه في قوانين العقوبات السارية.
3. التزوير والتزييف المنصوص عليه في قوانين العقوبات السارية.
4. استثمار الوظيفة المنصوص عليه في قوانين العقوبات السارية.
5. إساءة الائتمان المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية.
6. التهاون في القيام بواجبات الوظيفة المنصوص عليه في قوانين العقوبات السارية.
7. غسل الأموال الناتجة عن جرائم الفساد المنصوص عليها في قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الساري.
8. الكسب غير المشروع.
9. المتاجرة بالنفوذ.
10. إساءة استعمال السلطة.
11. قبول الواسطة والمحسوبية والمحاباة التي تلغي حقاً أو تحق باطلاً.
12. عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع تؤدي إلى تضارب في المصالح إذا كانت القوانين والأنظمة تستوجب ذلك، ويكون من شأنها تحقيق منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة للممتنع عن إعلانها.
13. إعاقة سير العدالة.

أما المعيار الثاني (المعيار الشخصي)، فيتمثل في أن يكون مقترف أفعال الفساد المحددة في القانون من ضمن الأشخاص الخاضعين للقانون وهم[51]:

يخضع لأحكام هذا القرار بقانون:

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، والعاملون فيها، التي تكون الدولة أو أي من مؤسساتها مساهماً فيها.
9. المساهمون في الشركات غير الربحية، والعاملون فيها.
10. المحكمون، والخبراء، والحراس القضائيون، ووكلاء الدائنين، والمصفّون.
11. رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الجمعيات الخيرية والتعاونية والهيئات الأهلية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة، وبالاستقلال المالي والإداري، والأحزاب والنقابات والاتحادات والأندية، ومن في حكمهم، والعاملون في أي منها، حتى وإن لم تكن تتلقى دعماً من الموازنة العامة.
12. الأشخاص المكلفون بخدمة عامة بالنسبة للعمل الذي يتم تكليفهم به.
13. 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.
14. مسؤولو وأعضاء الجهات التي تساهم بها الدولة أو تتلقى موازناتها أو أي دعم من الموازنة العامة للدولة، والعاملون فيها.

51. انظر المادة 2 من قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005 وتعديلاته.

2. قوانين العقوبات النافذة، وهي كل من قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960 الساري في الضفة الغربية، وقانون العقوبات الانتدابي رقم (74) لسنة 1936 وتعديلاته الساري في قطاع غزة، حيث تضمنت هذا القوانين تجريم ومعاقبة مجموعة من الأفعال التي تمثل أشكالاً خطيرة من الفساد، من أبرزها الرشوة واختلاس المال العام واستثمار الوظيفة العامة والتهاون في أداء الوظيفة العامة وإساءة الأمانة والتزوير.

3. القرار بقانون رقم (20) لسنة 2015 م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب: حيث جرم هذا القانون غسل الأموال، التي تصبح جريمة فساد عندما تكون الأموال المراد غسلها هي أموال متحصلة من جرائم فساد كالرشوة واختلاس المال العام والكسب غير المشروع والمتاجرة بالنفوذ واستثمار الوظيفة.

- **التشريعات العقابية الإدارية (التأديبية):** وهي التشريعات التي تعاقب على الأفعال التي يمارسها الموظفون العامّون، دون أن تندرج ضمن الأفعال والعقوبات الجزائية المعروضة في التصنيف السابق، وبشرط أن تقترف تلك الأفعال لتحقيق مصلحة خاصّة على حساب المصلحة العامّة، وليس نتيجة خطأ أو إهمال أو عدم المعرفة والخبرة في تطبيق القانون، ومن أهم القوانين التي تعاقب تأديبيّاً هي تشريعات الخدمة العامّة، المتمثلة بالآتي:

1. **قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 وتعديلاته ولوائحه التنفيذية:** حيث فرضت المادة 68 من هذا القانون مجموعة من العقوبات التأديبية على الموظف الذي يخالف واجباته الوظيفية، واقترافه المحظورات المنصوص عليها في القانون، وهي: التنبيه أو لفت النظر، أو الإنذار أو الخصم من الراتب بما لا يزيد على راتب خمسة عشر يوماً أو الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها، مدة لا تزيد على ستة أشهر أو الحرمان من الترقية حسب أحكام هذا القانون، أو الوقف عن العمل مدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الراتب، أو تخفيض الدرجة، أو الإنذار بالفصل، أو الإحالة إلى المعاش، أو الفصل من الخدمة.

2. **قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم 8 لسنة 2005:** حيث بينت المادة 95 من هذا القانون العقوبات التي يمكن إيقاعها على ضباط الأمن في حال مخالفتهم لأحكامه، وحددتها بعقوبات انضباطية يوقعها القادة المباشرون والرئاسات وعقوبات تأديبية توقعها لجنة الضباط وعقوبات توقعها المحاكم العسكرية.

3. **قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002:** حيث حددت المادة 55 من هذا القانون العقوبات التأديبية التي يمكن إيقاعها على القضاة، في حال مخالفتهم القانون، وحددتها بالتنبيه واللوم والعزل.

4. **قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2009 بشأن نظام موظفي الهيئات المحلية الساري في الضفة:** حيث حددت المادة 32 من هذا النظام العقوبات التأديبية التي يمكن فرضها على

العاملين المخالفين لأحكام النظام بالإنذار، أو إيقاف الزيادة السنوية، أو حسم مبلغ لا يتجاوز عشرة بالمئة من راتب الموظف الشهري غير الصافي لمدة لا تقل عن شهر ولا تزيد على سنة، أو حرمان الموظف من الترفيع لمدة سنة، أو تنزيل الموظف درجة واحدة أو تنزيل مرتبه إلى أدنى مربوط الدرجة التي هو فيها، أو عزل الموظف.

ب. منظومة التشريعات الوقائية ذات العلاقة بتعزيز قيم النزاهة والمساءلة والشفافية في إدارة الشأن والمال العام: تتضمن هذه المنظومة التشريعات التي تبين وتوضح القواعد والأصول المتعلقة بإدارة الشأن العامّ، وتولي اهتماماً خاصّاً بنزاهة المسؤول والإدارة بشِقَّيها: الإداري والمالي، وتخلق بذلك المظلة الوقائية الممانعة والمقاومة للفساد.

ويأتي على رأس هذه المنظومة القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003، الذي وضع الركائز الأساسية لمبادئ الشفافية ونظم المساءلة في عمل سلطات الدولة الثلاث والعلاقة فيما بينها، وبين المحددات العامّة لإدارة الشأن العامّ سواء في الجانب المالي أو في الجانب الإداري. ومن أهم القواعد التي تضمنها هذا القانون في هذا المجال:

1. تحديد اختصاصات كل من السلطات الثلاث واحترام مبدأ الفصل بين السلطات، حيث نصت المادة 2 من هذا القانون على أن «الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي».

2. التأكيد على مبدأي: المساءلة والمحاسبة، وذلك من خلال:

- الدور الرقابي للمجلس التشريعي على السلطة التنفيذية في إدارتها للشأن العامّ، وذلك من خلال النص على مسؤولية الحكومة أمام المجلس التشريعي والوسائل الرقابية التي منحت للمجلس في مواجهة الحكومة، كالأسئلة والاستجوابات، وحجب الثقة[52].

- الدور الرقابي للسلطة القضائية على القرارات الإدارية للسلطة التنفيذية، حيث نصت الفقرة الثانية من المادة 30 من القانون على أنه: «يحظر النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء»، ولضمان احترام السلطة التنفيذية للأحكام الصادرة عن السلطة القضائية؛ فقد نصت المادة 106 من القانون على أنّ: «الأحكام القضائية واجبة التنفيذ والامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها على أي نحو جريمة يعاقب عليها بالحبس، والعزل من الوظيفة إذا كان المتهم موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة، وللمحكوم له الحق في رفع الدعوى مباشرة إلى المحكمة المختصة، وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً كاملاً له».

3. تأكيد استقلال وفعالية هيئات الرقابة العامة على أعمال السلطة التنفيذية في إدارتها للشأن العامّ، كديوان الرقابة المالية والإدارية، حيث نصت المادة 96 من القانون على:

52. انظر المادة 78 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل 2003.

"**1.** ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية والإدارية على أجهزة السلطة كافة، بما في ذلك مراقبة تحصيل الإيرادات العامّة والإنفاق منها في حدود الموازنة. **2.** ويقدم الديوان لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي تقريراً سنويّاً أو عند الطلب، عن أعماله وملاحظاته. **3.** يعين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وبمصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني والهيئة المستقلة لحقوق المواطن"، حيث نصت المادة 31 من القانون على أنه "تنشأ بقانون هيئة مستقلة لحقوق الإنسان، ويحدد القانون تشكيلها ومهامها واختصاصها، وتقدّم تقاريرها لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي الفلسطيني".

4. التأكيد على مبدأ سيادة القانون ومساواة المواطنين جميعهم أمامه في الحقوق والواجبات، بما يمثّل إشارة مباشرة لمنع الفساد الناجم عن الواسطة والمحاباة والمحسوبية، واستغلال النفوذ الوظيفي، حيث نصّت المادة 9 من هذا القانون الأساسي على أن «الفلسطينيين أمام القانون والقضاء سواء لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة».

5. التأكيد على مبدأ الشفافية ومنع استغلال النفوذ الوظيفي، من خلال فرض إقرارات الذمم المالية على المناصب العليا في الدولة كرئيس المجلس التشريعي وأعضائه، حيث نصت المادة 54 من القانون على أنّه: **1.** لا يجوز لعضو المجلس التشريعي أن يستغل عضويته في أيّ عمل من الأعمال الخاصّة، وعلى أي نحو. **2.** يُقدم كل عضو في المجلس التشريعي إقراراً بالذمة المالية الخاصّة به وبزوجه وبأولاده القصر، مفصّلاً فيه كل ما يملكون من ثروة، من عقار ومنقول في داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون، ويحفظ هذا الإقرار مغلقاً وسريّاً لدى محكمة العدل العليا، ولا يجوز الاطلاع عليه إلا بإذن المحكمة وفي الحدود التي تسمح بها».

6. وضع الأسس العامّة للنظام المالي للسلطة الفلسطينية وكيفية إعداد الموازنة العامّة وإقرارها، حيث نصت المادة 60 من القانون على أنه «ينظم القانون الأحكام الخاصّة بإعداد الموازنة العامّة، وإقرارها، والتصرف في الأموال المرصودة فيها، وكذلك الموازنات الملحقة والتطويرية وميزانيات الهيئات والمؤسسات العامّة، وكل مشروع تساهم فيه السلطة بما لا يقل عن خمسين بالمئة من رأسماله».

إضافة لما سبق، تشمل منظومة التشريعات الوقائية إلى جانب القانون الأساسي ما يأتي:

أ. التشريعات ذات العلاقة بإدارة المال العام: وهي تلك التشريعات التي تكفل حسن إدارة المال العامّ، فتضع قواعد الرقابة المالية والأصول المحاسبية الضابطة للإيرادات والنفقات العامّة، ومن أهم هذه القوانين:

1. **قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامّة والشؤون المالية:** حيث يبين هذا القانون الأصول المتعلقة بتنظيم الموازنة العامّة في مختلف مراحلها إعداداً وإقراراً وتنفيذاً

ومراقبةً، وكذلك تنظيم الشؤون المالية للسلطة الوطنية، والأصول المالية التي يجب اتّباعها في إدارة المال العامّ، ووسائل الرقابة والمحاسبة المالية في مؤسسات الدولة والمؤسسات العامّة (الوزارية وغير الوزارية).

كما تضمن هذا القانون مجموعة القواعد والأسس والإجراءات التنظيمية، التي تقرّها وزارة المالية، لتنظيم المعاملات المالية جميعها المتعلقة بالمقبوضات والمدفوعات المختلفة وقيدها وتسجيلها، ويعمل به في الوزارات والمؤسسات العامّة التابعة للسلطة الوطنية جميعها.

2. **قرار بقانون بشأن الشراء العام رقم (8) لسنة 2014:** تمثل المشتريات العامة (العطاءات واللوازم العامة) إحدى القضايا الرئيسة المرتبطة بحفظ وإدارة المال العام، والممتلكات العامة على النحو الأمثل، وبشكل يضمن تقديم الخدمات العامة للجمهور بأفضل المواصفات وأقل الأسعار، ومما لا شك فيه أن تعزيز قيم النزاهة ونظم الشفافية والمساءلة في المشتريات والعطاءات الحكومية يتطلب إطاراً قانونياً حديثاً ومتطوراً يتضمن تلك القيم والنظم، ويتماشى مع الممارسات الدولية الفضلى المعمول بها في مجال المشتريات الحكومية، إضافة إلى وجود بنية مؤسساتية سليمة تراعي هذه القيم والمبادئ في إدارتها، علاوة على وجود كوادر بشرية مؤهلة وملتزمة بقيم أساسها الحفاظ على المال العام، ناهيك عن وجود أجهزة رقابة فاعلة تتمتع باستقلالية ومهنية عالية في الرقابة على مدى مراعاة تلك القيم والنظم.

أصدر المشرع الفلسطيني في العام 1998 قانون اللوازم العامة رقم (9) لسنة 1998، وأتبعه في العام 1999 بإصدار قانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم (6) لسنة 1999، وتناول كل من القانونين الأحكام المتعلقة بالمشتريات العامة سواء كانت على شكل سلع وخدمات واستشارات فنية، أو كانت على شكل إنشاءات عامة من مبانٍ وطرق وجسور وغير ذلك من الأشغال العامة. ونتيجة للعديد من الانتقادات التي وجهت لهذين التشريعين، وخصوصاً كثرة العيوب والثغرات التي مثلت خرقاً للقواعد الأساسية التي تضمن تحقيق النزاهة والشفافية والمساءلة في المشتريات الحكومية، الأمر الذي دفع المشرع الفلسطيني إلى إصدار قرار بقانون بشأن الشراء العام رقم (15) لسنة 2011، ثم ألغي هذا القرار بقانون وحلّ محله القرار بقانون بشأن الشراء العام رقم (8) لسنة 2014. ثم ما لبث أن أصدر الرئيس الفلسطيني في شهر 12 من العام 2014 قراراً بقانون معدل لقانون الشراء العام رقم (21) لسنة 2014، حيث نص هذا التعديل على أن يستمر العمل بأحكام القانون رقم (6) لسنة 1999 بشأن العطاءات للأشغال الحكومية، والقانون رقم (9) لسنة 1998 بشأن اللوازم العامة وذلك لحين إصدار نظام الشراء العام، واستكمال الترتيبات المؤسساتية التي نصّ عليها هذا القانون والنظام كافة، لمدة سنة اعتباراً من تاريخ إصدار هذا التعديل. وقد صدرت مراسيم متتالية حتى تاريخ إعداد هذا الكتاب تضمنت تجميد العمل بالقانون المذكور، وبالتالي فإن تطبيق هذا القانون لا يزال موقوفاً، ولا يزال قانون اللوازم العامّة رقم (9) لسنة 1998، وقانون رقم (6) لسنة 1999 بشأن العطاءات للأشغال الحكومية، هما القانونان النافذان لحين إصدار اللائحة التنفيذية لقانون الشراء العام.

3. **قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004**[53]، ونشير إلى أن هذا القانون لا يقتصر على تعزيز حماية المال العامّ، وإنما يشمل أيضاً تعزيز حسن الإدارة العامّة، من خلال إنشاء ديوان الرقابة المالية والإدارية، حيث بينت المادة الثالثة من هذا القانون المقصود من الرقابة التي سيمارسها، وحدّدتها بالآتي:

يقصد بالرقابة، الإجراءات والأعمال الرقابية التي تستهدف:

- ضمان سلامة النشاط المالي وحسن استخدام المال العامّ في الأغراض التي خصص من أجلها.
- التفتيش الإداري لضمان كفاءة الأداء، وحسن استخدام السلطة والكشف عن الانحراف أينما وجد.
- مدى انسجام ومطابقة النشاط المالي والإداري للقوانين والأنظمة واللوائح والقرارات النافذة.
- ضمان الشفافية والنزاهة والوضوح في الأداء العامّ وتعزيز المصداقية والثقة بالسياسات المالية والإدارية والاقتصادية للسلطة الوطنية الفلسطينية.

وقد حددت المادة 23 من القانون أهداف الديوان بأنها: ضمان سلامة العمل والاستقرار المالي والإداري في السلطة الوطنية بسلطاتها الثلاث: التنفيذية والتشريعية والقضائية، وكشف أوجه الانحراف المالي والإداري كافة، بما فيها حالات استغلال الوظيفة العامّة، والتأكّد من أن الأداء العامّ يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات والتعليمات النافذة وفي حدودها، وأنه يمارَس بأفضل طريقة وبأقل تكلفة ممكنة، ومنحت هذه المادة الديوان عدداً من الاختصاصات والوسائل لتحقيق هذا الهدف مثل بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن المخالفات أو الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية ودراسة ما تنشره وسائل الإعلام المختلفة من شكاوى أو تحقيقات صحفية، تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار، أو سوء الإدارة، أو الاستغلال.

ب. التشريعات ذات العلاقة بإدارة الشأن العامّ: وهي تلك التشريعات التي توضح أصول العمل الإداري، فتضع القواعد والأحكام والضوابط التي تضمن أن تتم إدارة الشأن العامّ بنزاهة وشفافية، وإلى جانب التشريعات الإدارية التي عولجت في جزئية التشريعات، التي تعاقب أفعال الفساد تأديبيّاً، كقوانين الخدمة العامّة (قانون الخدمة المدنية، وقانون الخدمة في قوى الأمن، وقانون السلطة القضائية، ونظام العاملين في البلديات)، هنالك تشريعات تضمّنت النص على بعض القيود والمعايير ذات العلاقة بمنع استغلال النفوذ الوظيفي وتضارب المصالح، وضرورة الإبلاغ عن المخالفات، دون أن تتضمن عقوبات تأديبية على ذلك.

53. تم إجراء بعض التعديلات على هذا القرار بقانون في العامين 2015 و2017.

المبحث الثاني

مكافحة الفساد في القانون الدولي

أولاً: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

بالنظر لكون الفساد بأشكاله وأنماطه المختلفة قد بات يشكل أحد أهم المعيقات والتحديات التي تحول بين الشعوب وحقها في التنمية والتطور، فقد حظي موضوع مكافحته، والعمل على استئصاله، والحد من انتشاره، باهتمام الأمم المتحدة والمجتمع الدولي، الذي سعى في سبيل مواجهته هذه الظاهرة، وتدارك مخاطرها، وآثارها المدمرة على الدول والأفراد، إلى وضع إستراتيجية دولية شاملة ومستدامة لمكافحته، والحد من استشرائه.

ومن هذا المنطلق، أدت جهود الأمم المتحدة الحثيثة في التصدي لظاهرة الفساد، إلى اعتماد الجمعية العامّة للأمم المتحدة بتاريخ 3/10/2003م لقرارها رقم (58/4)، الذي صادقت بمقتضاه على مشروع الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، كما طالب وحث القرار المجتمع الدولي ومنظمات التكامل الاقتصادية الإقليمية على اعتماد الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، التي عرضت للتوقيع في 10/12/2003م، في مدينة ميريدا المكسيك، ودخلت حيز النفاذ بتاريخ 14/12/2005م، لتصبح بذلك أول اتفاقية دولية عامة معنية ومختصة بحصر مجموع التدابير وحصر الإجراءات الواجب على المجتمع الدولي والدول اتخاذها والالتزام بها، لضمان مكافحة الفساد والقضاء عليه.

وتكمن أهمية هذه الاتفاقية في أنها تمثل اتفاقاً رسمياً موقعاً من معظم دول العالم، كما أنها تنص على ضرورة إشراك مؤسسات المجتمع المدني في الجهود التي تبذلها الدول في مكافحتها للفساد. ومن جانب آخر، فإن هذه الاتفاقية تمثل أداة وقائية، وتتضمن آليات مراجعة داخلية وخارجية، تمكّن من تقويم نظام النزاهة في كل دولة من الدول المنضمة إليها.

وبالنظر لأهمية هذه الوثيقة خاصّة، وأنها تجسد الرؤية والإستراتيجية الدولية لماهية التدابير والإجراءات الواجب اتخاذها لمكافحة الفساد، فضلاً عن ماهية أفعال الفساد الواجب على أعضاء المجتمع الدولي تجريمها والملاحقة والمساءلة عليها. بالنظر إلى ذلك، فإن من الأهمية بمكان التوقف أمام جوهر هذه الوثيقة، وتحديداً أمام مجموع السياسات والتدابير والالتزامات التي اقتضت هذه الاتفاقية من الدول تنفيذها.

نطاق الاتفاقية[54]: والمقصود بنطاق الاتفاقية هو المجال الموضوعي من حيث مواجهة الفساد، فالاتفاقية ذات نطاق شامل في سبيل مواجهة الفساد في كافة مراحله ومستوياته، فهي تعمل على مواجهة الفساد قبل وقوعه من خلال السياسات الوقائية التي تتبناها، وتعمل على مكافحة الفساد حال وقوعه من خلال سياسة التجريم، كما تواجهه بعد وقوعه من خلال التحري والملاحقة وتتبع عائداته عبر المصادرة والاسترداد، وتسعى إلى تسهيل القيام بذلك وضمان نجاعة أكبر له من خلال تقنين آليات المساعدة وتبادل المعلومات .كما تأتي شمولية الاتفاقية من حيث تجريمها لأفعال الفساد سواء كان ذلك في القطاع العام أو الخاص.

تتألف اتفاقية مكافحة الفساد من ديباجة مقتضبة و71 مادة قانونية، مقسمة على ثمانية فصول، تضمّنت مجموع التدابير والإجراءات الواجب على الدول الأطراف إعمالها وتطبيقها؛ من أجل تطوير منظومتها القانونية والإدارية والقضائية، وتمكينها في مجال مكافحة الفساد، والحيلولة دون وقوعه وقيامه.

وقد اهتمت الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد بوضع مجموعة من التدابير والضمانات الإجرائية الرامية إلى تعزيز تشريعات، وتفعيل تدابير لمكافحة الفساد وأهمها:

أ- عدم استخدام الحصانة كحائل أو معوق في وجه المساءلة والملاحقة على جرائم الفساد.

ب- إطالة مدة التقادم بالنسبة لمهل رفع الدعاوى أو استكمال الإجراءات الجزائية في قضايا الفساد.

ج- مراعاة خطورة جرائم الفساد حال الأخذ بمبدأ العفو الخاصّ.

د- تبنّي تدابير احترازية تجيز تنحية الموظف المتهم بجرائم الفساد أو وقفه عن العمل أو نقله.

هـ- حرمان المدان في جرائم الفساد مؤقتاً من تولّي بعض المناصب.

و- المصادرة للأموال المتحصل عليها من جرائم الفساد، أو المستخدمة في ارتكاب جرائم الفساد.

ز- حماية الشهود والخبراء والضحايا.

ح- حماية المبلّغين عن جرائم الفساد.

السياسات والتدابير والإجراءات التي تعزّز نظام النزاهة الوطني في الاتفاقية

بينت الاتفاقية في مجملها السياسات المثالية التي يجب أن تتبناها الحكومة، للوصول إلى أفضل حالة تقرّبها من الوضع المثالي للحكومة الصالحة الرشيدة. ومن أهم ما تضمّنته الاتفاقية من أحكام، مجموع السياسات والتدابير الوقائية الواجب على الدول مراعاتها والأخذ بها لمنع وقوع الفساد، ولعل أهم هذه التدابير:

54. غنيم، سامي، مرجع سابق، ص48.

1. المراجعة المستمرة لنظام النزاهة الوطني: حيث أوجبت الاتفاقية على الدول الأطراف أن تقوم، وبشكل دوري، بتقويم لمنظومتها التشريعية وتدابيرها الإدارية الخاصّة بمكافحة الفساد؛ لضمان فاعلية هذه التشريعات والتدابير، وقدرتها الدائمة على منع الفساد ومكافحته[55].

2. تشكيل الدول لهيئة أو هيئات لمكافحة الفساد[56]، فعلى الدول أن تنشئ هيئات متخصصة بمكافحة الفساد. ولكي تمارس هذه الهيئات عملها بشكل فاعل ومؤثر، يجب أن تمنح هذه الهيئات قدراً من الاستقلال، كي تتمكن من ممارسة عملها بمهنية، وبمعزل عن تأثير السلطات الأخرى وتبعيّتها، كما يجب أن يخصص لهذه الهيئات ما يقتضيه نشاطها من موارد مالية وإدارية وبشرية.

3. ضمان الكفاءة والشفافية في شغل الوظائف العامّة[57]: فعلى الدول وضع تشريعات وأنظمة خاصّة بالوظيفة العمومية، لضمان وضوح طرق تقلّد الأفراد لهذه الوظائف، وحالات استبقائهم وترقيتهم وإحالتهم إلى التقاعد، على أن تراعى في هذه التشريعات مبادئ الكفاءة والشفافية والجدارة والإنصاف في تقلد الوظيفة العمومية، وأن تتضمن معايير تتعلق بالترشيح للمناصب العمومية، وتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية، وفي تمويل الأحزاب السياسية، ومنع تضارب المصالح.

4. وضع الدول الأطراف لمدوّنات قواعد سلوك الموظفين العموميين[58]، وذلك لضمان الأداء الصحيح والمشرّف والسليم للوظائف العمومية، على أن تراعى في هذه المدوّنات، المعايير والمبادئ التي أقرتها المدوّنة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين، الواردة في قرار الجمعية العامّة 51/59 المؤرخ 12 كانون الأول/ ديسمبر 1996.

5. الإبلاغ عن الفساد وحماية المبلِّغين عن الفساد[59]: فعلى الدول تضمين تشريعاتها المحلّية تدابير ونظم، تيسِّر وتسهِّل قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد، التي قد تظهر خلال أداء وظائفهم، كما يجب أن تتضمن هذه التشريعات نصوصاً تلزم الموظفين العموميين بالإفصاح للجهات المعنية عن أعمالهم وأنشطتهم الخارجية؛ لتدارك تضارب المصالح مع مهامهمّ كموظفين عموميين.

6. تبني تدابير تأديبية بحق الموظفين المخالفين: فعلى الدول تبني تدابير تأديبية، أو تدابير أخرى، ضد الموظفين العموميين الذين يخالفون المدوّنات، أو التشريعات الناظمة للوظيفة العمومية.

7. شفافية نظم المشتريات العامّة[60]: فعلى الدول تقنين إدارة المشتريات العمومية وتنظيمها، وإدارة الأموال العمومية، على وجهٍ يكفل الشفافية والتنافس، كما يجب أن تراعي هذه الأنظمة مبدأ توزيع المعلومات المتعلقة بإجراءات الشراء وعقوده، والمعلومات المتعلقة بالدعوات إلى المشاركة

55. انظر المادة 5 من الاتفاقية.
56. انظر المادة 6 من الاتفاقية.
57. انظر المادة 7 من الاتفاقية.
58. انظر المادة 8 من الاتفاقية.
59. انظر المادة 10 من الاتفاقية.
60. انظر المادة 9 من الاتفاقية.

في المناقصات، والمعلومات ذات الصلة أو الوثيقة الصلة بإرساء العقود، لضمان منح المجال أمام مقدّمي العروض المحتملين وقتاً كافياً لإعداد عروضهم وتقديمها.

وقد ألزمت الاتفاقية في هذا الجانب الدول بواجب مراعاة اشتمال هذه المعلومات نشر شروط المشاركة، ومعايير اختيار العقود وإرسائها وقواعد المناقصة، وتحديد معايير موضوعية ومسبقة لآليات اتخاذ القرارات المتعلقة بالمشتريات العمومية، كما يجب لضمان صحة تطبيق القواعد أو الإجراءات المتعلقة بالمشتريات العمومية إقامة نظام فعّال للمراجعة الداخلية، للتأكد من صحة الإجراءات وسلامتها، فضلاً عن إتاحة حق الطعن والاعتراض للمتضرر، في حال عدم اتباع القواعد والإجراءات الموضوعية أو تجاوز أيٍّ منهما، أو مخالفتها.

8. تعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية: فعلى الدول وضع تدابير مناسبة لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية. وتشمل هذه التدابير تحديد إجراءات اعتماد الميزانية الوطنية، والإبلاغ عن الإيرادات والنفقات في حينها، ووضع نظامٍ لمراجعة الحسابات، وما يتصل بذلك من رقابة، كما يجب على الأطراف أن يضعوا ما يلزم من تدابير مدنية وإدارية؛ للمحافظة على سلامة دفاتر المحاسبة، والسجلات، والبيانات المالية، والمستندات الأخرى ذات الصلة بالنفقات والإيرادات العمومية، ولمنع تزوير تلك المستندات.

9. تعزيز الشفافية في عمل الإدارة العامّة: فعلى الدول اعتماد تدابير تعزز الشفافية في إدارتها العمومية، بما في ذلك ما يتعلق بكيفية تنظيمها واشتغالها، وعمليات اتخاذ القرارات فيها، واعتماد إجراءات أو لوائح تمكّن الأفراد من الحصول، عند الاقتضاء، على معلومات عن كيفية تنظيم إدارتها العمومية واشتغالها، وعمليات اتخاذ القرارات فيها. كذلك يجب على الدول تبسيط الإجراءات الإدارية؛ من أجل تيسير وصول الأفراد إلى السلطات المختصة التي تتخذ القرارات.

10. تدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي[61]: فعلى الدول اتخاذ تدابير تدعم النزاهة، ودرْء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي، بما في ذلك وضع قواعد بشأن سلوك أعضاء الجهاز القضائي.

11. تبنّي تدابير تمنع ضلوع القطاع الخاصّ في الفساد[62]: فعلى الدول اتّخاذ الإجراءات التي قد تحول أو تمنع ضلوع القطاع الخاصّ في الفساد، وذلك من خلال تبنّي إجراءات تعزيز معايير المحاسبة، ومراجعة الحسابات في القطاع الخاصّ، وتتضمن عقوبات مدنية وإدارية وجنائية فعّالة ومتناسبة ورادعة على عدم الامتثال لهذه التدابير، كما يجب لتحقيق هذه الغاية أيضاً، أن تضع الدول معايير وإجراءات تستهدف صون نزاهة القطاع الخاصّ ذي الصلة، من خلال وضع ضوابط لمراجعة الحسابات، ما يساعد على منع أفعال الفساد وكشفها على صعيد هذا القطاع، كما يجب أن تشتمل هذه التدابير أيضاً على وضع الدول لمدوّنات قواعد السلوك، لضمان ممارسة هذا القطاع لأنشطته على

61. انظر المادة 11 من الاتفاقية.
62. انظر المادة 12 من الاتفاقية.

وجه صحيح ومشرف وسليم، ومنع تضارب المصالح. كما يمكن للدول في سبيل ضمان نزاهة هذا القطاع، ولمنع تضارب المصالح فرض قيود، لفترة زمنية معقولة، على ممارسة الموظفين العموميين السابقين لأنشطة مهنية، أو على عمل الموظفين العموميين في القطاع الخاصّ بعد استقالتهم أو تقاعدهم، خصوصاً إذا ما كانت لتلك الأنشطة صلة مباشرة بالوظائف التي تولاها أولئك الموظفون العموميون، أو أشرفوا عليها أثناء مدة خدمتهم.

12. إدماج الفرد ومؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد[63]: فعلى الدول تبنّي سياسات داعمة لتفعيل الفرد ومؤسسات المجتمع المدني ودمجه في مكافحة الفساد ومحاربته، والمشاركة النشطة لهذه المؤسسات في رفع وعي المجتمع بمخاطر الفساد وأسبابه، وفي تفعيل الشفافية وتعزيزها في عمليات اتخاذ القرار، وتشجيع إسهام الأفراد فيها.

13. تعريف الأفراد بهيئات مكافحة الفساد: فعلى الدول اتخاذ الإجراءات والتدابير الضامنة لتعريف الأفراد بهيئات مكافحة الفساد، وسبل الإبلاغ والاتصال بها، وأن توفر لهم، حسب الاقتضاء، سبل الاتصال بتلك الهيئات لإبلاغه عن قضايا الفساد، وذلك ضمن إجراءات خاصّة، تُراعي خصوصية هذه البلاغات، وتُجنِّب الأفراد بيان هويتهم.

14. كشف أشكال غسل الأموال جميعها وردعها[64]: فعلى الدول إنشاء نظام داخلي للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية، بما في ذلك الشخصيات الطبيعية أو الاعتبارية، التي تقدم خدمات نظامية، أو غير نظامية، في مجال إحالة الأموال.

15. تبادل المعلومات على الصعيدين الوطني والدولي[65]: فعلى الدول أن تعزز تعاون السلطات الإدارية والرقابية، المعنية بإنفاذ القانون، وسائر السلطات المكرسة لمكافحة غسل الأموال، في مجال تبادل المعلومات على الصعيدين الوطني والدولي ضمن نطاق الشروط التي يفرضها قانونها الداخلي، كما أن عليها إعمالاً لتلك الغاية إنشاء وحدة معلومات استخبارية مالية، تعمل كمركز وطني لجمع المعلومات المتعلقة بعمليات غسل الأموال المحتملة وتحليلها، ولتعميم تلك المعلومات. كما أن عليها أن تكفل استخدام المعلومات استخداماً سليماً، ودون إعاقة حركة رأس المال المشروع بأي صورة من الصور، ولها في سبيل ذلك، أيضاً، أن تشترط قيام الأفراد والمؤسسات التجارية بالإبلاغ عن إحالة أي مقادير ضخمة من النقود، والصكوك القابلة للتداول ذات الصلة، عبر الحدود.

16. الحرص في تبنّي سياسات الإعفاء الضريبي: فعلى الدول تبنّي سياسة واضحة في منع إدراج النفقات التي تمثل رشاوى وعمولات ومكافآت، وغيرها من الأموال المقدمة على سبيل الهبة لشراء الذمم، والحصول على التسهيلات غير المشروعة، ضمن نطاق الإعفاء الضريبي[66].

---

63. انظر المادة 13 من الاتفاقية.
64. انظر المادة 14 من الاتفاقية.
65. انظر المادة 38 من الاتفاقية.
66. الريس، ناصر؛ أبو دياك، علي. (2008) السياسات والتشريعات الفلسطينية في مكافحة الفساد. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان. ص15-3.

ثانياً: أجندة التنمية المستدامة 2030

تبنت 193 دولة أعضاء في الأمم المتحدة في العام 2015 أهداف التنمية المستدامة وأطلق عليها «تحويل عالمنا: أجندة 2030 للتنمية المستدامة»، تتضمن حزمة من 17 هدفاً دولياً و169 غاية، حيث التزمت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة كافة بهذه الأهداف التي تسعى لرسم وتوجيه السياسات وتمويل التنمية لخمس عشرة سنة مقبلة. ويكتسب الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة الذي يدور حول الحوكمة المستدامة أهمية خاصة لجدول أعمال مكافحة الفساد وبالتحديد الغاية 16.4 بشأن التدفقات المالية غير المشروعة، والغاية 16.5 الخاصة بمكافحة الرشوة وكافة أشكال الفساد، والغاية 16.6 بشأن المؤسسات الشفافة والخاضعة للمساءلة، والغاية 16.10 بشأن الوصول إلى المعلومات[67].

تم تحديد مؤشرات وغايات دولية لكل هدف مع توقع تضمينها في الخطط والسياسات الوطنية، كما يتم تشجيع الدول على تحديد أهدافها الوطنية بما يتناسب وظروفها الخاصة وتحديد المؤشرات المحلية ذات الصلة ومصادر البيانات التي سيتم استخدامها لقياس التقدم في تحقيق هدف التنمية المستدامة كجزء من آليات المتابعة والاستعراض.

إن العديد من الغايات التي تأتي في إطار الهدف 16 متعددة الأبعاد، بمعنى أنها تقيس مفاهيم واسعة مثل الفساد الذي لا يمكن كشفه بشكل كافٍ باستخدام مؤشر واحد، علاوة على ذلك، لا تغطي المؤشرات المتوفرة في الحزمة الرسمية الدولية بما فيه الكفاية مختلف الطموحات التي تسعى الغايات إلى تحقيقها. فعلى سبيل المثال، تسعى الغاية 16.5 إلى الحد بدرجة كبيرة من كافة أشكال

67. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2018. تقرير الظل حول تنفيذ فلسطين للهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة. رام الله- فلسطين.

الفساد والرشوة، لكن المؤشرات التي تم اعتمادها رسمياً تقيس الرشوة بين الموظفين العموميين وبين المواطنين وقطاع الأعمال، بينما لا تتوفر أدوات لقياس الرشوة داخل أو بين الحكومات أو غيرها من أشكال الفساد غير الحكومي.

كما فشلت المؤشرات الدولية الأخرى التي تم اختيارها للكشف عن بعض الجوانب الحساسة، فعلى سبيل المثال، تسعى الغاية 16.4 إلى مكافحة كافة أشكال الجريمة المنظمة، إلا أنه لا يتوفر أي مؤشر رسمي لقياس الجريمة المنظمة أو تعزيز استرداد الأصول المسروقة وإعادتها. لذا يسعى هذا التقرير إلى توفير صورة أكثر شمولاً للتقدم الوطني في مكافحة الفساد.

تقرير التقدم الوطني في تحقيق الهدف 16 [68]

قام مجلس الوزراء الفلسطيني في العام 2018 بتشكيل لجنة برئاسة وزارة العدل لإعداد تقرير الاستعراض الطوعي حول إنجازات وتحديات الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة وغاياته، وشملت اللجنة في عضويتها ممثلين عن المؤسسات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني.

وركز تقرير التقدم الذي أعدته وزارة العدل على الظروف الخاصة التي تتعلق بواقع فلسطين من احتلال إسرائيلي وانقسام داخلي وتأثير ذلك على الجهود التنموية الفلسطينية، كما استعرض التقرير واقع التقدم في تحقيق الغايات المتعلقة بمكافحة الفساد (16.4، 16.5، 16.6، 16.10) والتحديات التي تواجهها، إلا أن معظم التحديات والإنجازات التي أشار إليها التقرير جاءت في إطار قطاع العدالة، وتحديداً في تحسين بعض الخدمات المقدمة للجمهور. وبالرغم من إشارة التقرير إلى التراجع الكبير الذي أصاب الجهاز القضائي بسبب تدخل السلطة التنفيذية في شؤونه، إلا أنه لم يقدم توصيات محددة لمعالجة التحديات لهذا الواقع، ولم يتوقف التقرير أمام الإشكاليات المتعلقة بضعف استقلالية أجهزة الرقابة العامة أو فعالية خطط وإستراتيجيات مكافحة الفساد، ولم يقدم تبريرات مقنعة لعدم إصدار التشريعات التي تضمن حق الجمهور في الوصول إلى المعلومات وحجبها لهذه المعلومات عن الجمهور، كما لم يشر التقرير إلى مجموعة القوانين المقيدة للحقوق والحريات أو لماذا لم تتخذ الحكومة أية إجراءات لوقف الاعتداءات على حقوق وحريات المواطنين الأساسية عبر الاعتقال التعسفي خاصة تجاه الصحفيين.

68. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2018. تقرير الظل حول تنفيذ فلسطين للهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة، مرجع سابق.

خلاصة الفصل الثالث

بيّن لنا هذا الفصل كيف تلعب القوانين، سواء القوانين المحلية أو القوانين الدولية دوراً أساسياً في مكافحة الفساد، وفقاً للآتي:

القانون المحلي ومكافحة الفساد: حيث تلعب التشريعات بدرجاتها المختلفة دوراً بارزاً في مكافحة جريمة الفساد؛ فهي - واستناداً للقاعدة الشرعية (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)- التي تجرّم الأفعال والممارسات التي تدخل في مضمون الفساد وتمثل شكلاً من أشكاله، وهي، وحدها دون غيرها التي تحدد العقوبات على من يقترفها؛ الأمر الذي يعزز من منظومة الردع لمن لا يمثّل ضميره وثقافته رادعاً له في ذلك، وهي التي تسهم في وضع القواعد والأحكام الناظمة لإدارة الشأن العامّ، فتبين وتحدد الأصول التي يجب الالتزام بها.

القانون الدولي ممثلاً بـ:

- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: حيث تكمن أهمية هذه الاتفاقية في أنها تمثل اتفاقاً رسمياً موقعاً من معظم دول العالم، كما أنها تنص على ضرورة إشراك مؤسسات المجتمع المدني في الجهود التي تبذلها الدول في مكافحتها للفساد، ومن جانب آخر، فإن هذه الاتفاقية تمثل أداة وقائية، وتتضمن آليات مراجعة داخلية وخارجية، تمكّن من تقويم نظام النزاهة في كل دولة من الدول المنضمة إليها.
- أجندة التنمية المستدامة 2030: وخصوصاً الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة الذي يدور حول الحوكمة المستدامة، مع أهمية خاصة لجدول أعمال مكافحة الفساد وبالتحديد الغاية 16.4 بشأن التدفقات المالية غير المشروعة، والغاية 16.5 الخاصة بمكافحة الرشوة وكافة أشكال الفساد، والغاية 16.6 بشأن المؤسسات الشفافة والخاضعة للمساءلة، والغاية 16.10 بشأن الوصول إلى المعلومات.

تمارين عملية وحالات دراسية

- قم بمراجعة أبرز التشريعات الفلسطينية التي تضمنت أحكاماً ذات علاقة بمبادئ الشفافية، واذكر 5 أمثلة من الأحكام التي اشتملت عليها تلك التشريعات.
- قم بمراجعة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وحدد بثلاثة أمثلة مدى عدم استجابة التشريعات والسياسات الفلسطينية مع أحكام الاتفاقية.
- قم بالبحث عن التطورات الأخيرة (ثلاثة أمثلة على الأقل) حول التقدم الوطني في فلسطين في تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

الفصل الرابع

نظام النزاهة الوطني

National Integrety Syestem N.I.S

نظام النزاهة الوطني

National Integrety Syestem N.I.S

أهداف الفصل والمخرجات المتوقعة منه:

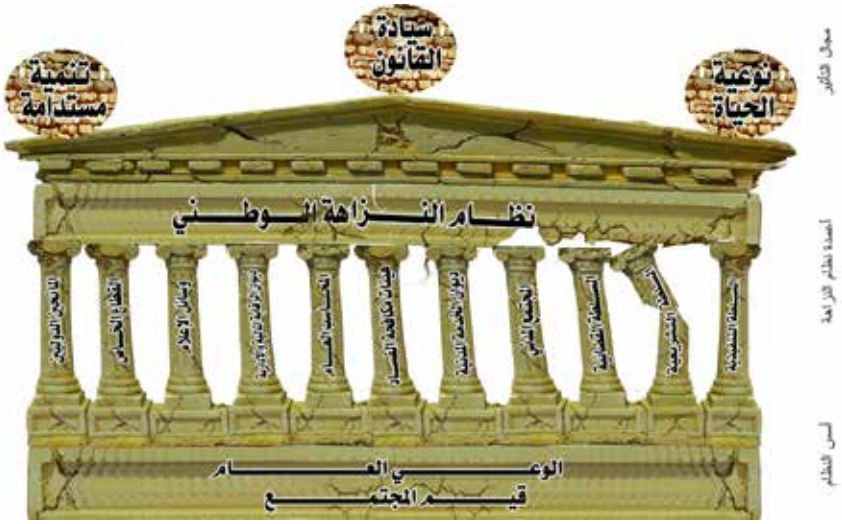
يهدف هذا الفصل لتوضيح كل ما يتعلق بنظام النزاهة الوطني كأداة وقائية تكاملية شمولية تعزز من حصانة مؤسسات الدولة والمجتمع والعاملين فيها من الفساد. ويتوقع في نهاية هذا الفصل أن يدرك الطالب ما يلي:

1. التعرف على مفهوم نظام النزاهة الوطني وأهميته في مكافحة الفساد.
2. التعرف على مكونات نظام النزاهة الوطني في سلطات الدولة والمجتمع والمتمثلة بـ:

- السلطات التنفيذية كالرئاسة والحكومة المركزية والمحلية والمؤسسات التنفيذية ذات العلاقة كالأجهزة الأمنية والمؤسسات العامة غير الوزارية والشركات والصناديق الحكومية.
- السلطات التشريعية والرقابية، كالمجلس التشريعي والسلطة القضائية وديوان الرقابة المالية والإدارية وهيئة مكافحة الفساد والمحاسب العام والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان.
- مؤسسات المجتمع المدني كالمنظمات الخيرية والأهلية والإعلام والمؤسسات التربوية والتعليمية والقطاع الخاص والأحزاب السياسية.

المبحث الأول

نظام النزاهة الوطني (المفهوم العام) National Integrity System



اولا: مفهوم نظام النزاهة الوطني:

إن إقامة نظام النزاهة الوطني هي من أهم متطلبات قيام حكم صالح[69]، ويهدف ذلك إلى توفير مناعة المؤسسات العامة لتقليل فرص الفساد والوقاية من مخاطره على مختلف الأصعدة، والانتقال إلى نظام المحاسبة الأفقية الذي يقوم على تعدد الأجهزة الرقابية والمحاسبية، مثل: البرلمانات، والمحاكم، ومؤسسات الرقابة العامة، ومؤسسات المجتمع المدني، بما فيها الإعلام والنقابات المهنية، لتحول دون إساءة استعمال السلطة. إضافة إلى المساءلة العمودية داخل المؤسسة العامة.

ويتوقف نجاح هذا النظام على تكامل دور الأطراف جميعها في الوقاية من الفساد على صعيد الإدارة العامة أو حماية المال العام وإدارته، بشكل شفاف لا يتيح لأحد أن يتحكم منفرداً في إداراته، إضافة إلى جهود الأطراف الرسمية والأهلية جميعها في بناء ثقافة رافضة للفساد.

ويتم ذلك من خلال مشاركة مجتمعية تشمل مؤسسات المجتمع المدني، والقطاع الخاص، والمؤسسات الثقافية التربوية. كما يقوم هذا النظام على برنامج إصلاح كل ما له صلة بنظام الحكم، الذي يشمل الأجهزة والإدارات الحكومية، والتشريعات التي تحمي المواطن من تعسف السلطة وتمنع انتشار الفساد.

إن من أهم طرق مكافحة الفساد والوقاية منه العمل على تجفيف مصادره، أو العمل على خلق بيئة

69. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان، نظام النزاهة الوطني 2018، ص8.

تقل فيها فرص الفساد، وإظهار ما ينطوي على ممارسته من مخاطر على مختلف الأصعدة، وزيادة تكلفته على من يمارسه وعدم قدرته على الإفلات من العقاب، فالفساد يزداد في ظل النظم الاستبدادية التي يتحكم في قراراتها حزب واحد أو حاكم واحد مع إقصاء الأطراف الأخرى، ويقل عندما يقوم على التعددية والفصل بين السلطات واحترام سيادة القانون واعتماد المواطنة كهوية جامعة وحرية الإعلام، الأمر الذي يحول دون إساءة استعمال السلطة.

يضمن نظام النزاهة الوطني رؤية شاملة لأداء السلطات والمسؤولين والعاملين فيها بنزاهة وممارسة السلطة لمهامها بشكل شفاف[71]، وبكفاءة، وبانفتاح على الجمهور، واحترام والالتزام بنظام النزاهة، ومن خلال مشاركة مجتمعية تشمل مؤسسات المجتمع المدني والمنظمات الأهلية، والقطاع الخاصّ، ووسائل الإعلام والمؤسسات والتعليمية، إلى جانب الأجهزة وإدارات الدولة والسياسات العامّة، إضافة إلى بناء ثقافة النزاهة لرفع وعي الجمهور بأهمية الحفاظ على المال العامّ، ونبذ أشكال الفساد كافة، بما فيها الواسطة والمحسوبية.

ثانيا: مكونات نظام النزاهة في سلطات الدولة والمجتمع الوطني:

من أجل بناء نظام نزاهة وطني، لا بد من توافر مقومات رئيسية في أي مجتمع، أهمها: سيادة القانون، وترسيخ مفهوم الدولة القانونية القائمة على الفصل بين السلطات مع وجود دستور، وخضوع الحكام للقانون، وأهمية الانتخابات الدورية، ووجود التعددية، والمنافسة والمشاركة السياسية، وهي التي تشكل في مجملها الأسس العامّة للبناء السليم لأعمدة الدولة التي تظهر على شكل تعدد حزبي، وتداول السلطة بين الأحزاب المتنافسة، وخضوع القرارات السياسية للتفاعل السياسي بين القوى السياسية المختلفة، وحرية التعبير، واحترام رأي الأغلبية، والمساواة السياسية بمنح صوت انتخابي لكل مواطن في الانتخابات العامة.

وعلى الرغم من الاختلاف بين مجتمع وآخر، في طبيعة بنية نظامه، وطبيعة العناصر التي تمثل أركان البناء في نظام النزاهة الوطني، فإن هناك عدداً من الأعمدة المتعارف عليها التي تمثل نموذجاً لمختلف المجتمعات الديمقراطية، وهي:

1. الحاكم (الرئيس، أو الملك أو الأمير): حيث يرأس المسؤول الأول في بعض دول العالم السلطة العليا، ويعتبر في بعض الدول رئيس السلطات الثلاث، وتمثل الصلاحيات التي تمنح له بما يشمل الصلاحيات التشريعية كإصدار القوانين والمراسيم، وكذلك الصلاحيات التنفيذية كتعيين الحكومة وإقالتها وتعيين كبار الموظفين في الدولة، دوراً محورياً في بناء نظام النزاهة الوطني للدولة، وتشكل الإرادة السياسية لدى الحاكم الأساس في مكافحة الفساد وتعزيز نظام النزاهة الوطني.

2. الحكومة والمؤسسات العامة المرتبطة بها: تمثل السلطة التنفيذية أبرز مؤسسات النظام السياسي، لما تتمتع به من دور وإمكانات، فهي مكلفة في معظم النظم الديمقراطية بجباية

70. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان، نظام النزاهة الوطني 2018، مرجع سابق، ص8.

المال العام وإنفاقه بعد إقراره واعتماده من السلطة التشريعية، كما أنها مكلفة بإنشاء وإدارة المؤسسات الحكومية التي تقدم الخدمات العامة للمواطنين وتوفر الأمن والأمان لهم، وتتشكل السلطة التنفيذية في فلسطين من مهام الرئيس التنفيذية والحكومة والوزارات والمؤسسات العامة التابعة لها.

3. مؤسسات الخدمة العامّة أو المرافق العامّة: وهي مجموع المؤسسات العامّة التي تقوم على تحقيق منفعة عامة بعضها مرتبط مباشرة بالحكومة وبعضها يستند إلى قانون خاص يتم بموجبه تحديد مرجعيتها، مثل سلطة الكهرباء والماء والاتصالات. وقد تتيح هذه الأنواع من المرافق العامة بيئة مناسبة لبروز مظاهر الفساد، بسبب تداخل عملها بالقطاع الخاص والسوق، وتظهر في مثل هذه البيئة فرص الحصول على الرشوة أو غير ذلك من هذه المظاهر، الأمر الذي يتطلّب اتخاذ مجموعة من التدابير الضرورية، لضمان عدم بروز الفساد في المرافق العامّة.

4. الحكم المحلّي: تمثل هيئات الحكم المحلّي مؤسسات مهمّة في النظام السياسي، وتتوقف طبيعة الدور والمهام والصلاحيات التي تقوم بها على مدى ما تتمتع به من استقلالية عن السلطة المركزية، وعلى أساليب تشكيلها تعييناً أو انتخاباً.

5. السلطة التشريعية: يعكس البرلمان المنتخب في انتخابات حرة دورية ونزيهة إرادة الأمة، وتمثل هذه المؤسسة ركناً أساسياً من أركان أي نظام وطني للنزاهة، استناداً إلى دورها الفعّال في إقرار التشريع واعتماد الموازنة العامة والمساءلة والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، ما يعد ضماناً للمساءلة ومكافحة الفساد.

6. السلطة القضائية: يؤدي القضاء المستقلّ والنزيه دوراً مركزياً في الرقابة على سلوك المؤسسات الحكومية، والمسؤولين الحكوميين، خاصة المحاكم المنوط فيها الرقابة على الإدارة العامة من حيث التزامها في قراراتها بالقانون، ويمثّل استقلال القضاء معياراً أساسياً لمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات في النظم الديمقراطية.

7. دواوين المحاسبة والرقابة الإدارية (الجهاز المركزي للمحاسبات وديوان الرقابة المالية والإدارية): وهي ركن آخر من أركان نظام النزاهة الوطني، وتتولى هذه الدواوين مسؤولية تدقيق سلوك المؤسسات العامّة والعاملين فيها، من حيث التزامها بأحكام القانون وقواعد العمل المالي السليم بشكل عام، وبالنظم المالية المعتمدة، بما فيها التدقيق في النفقات والإيرادات.

8. ديوان المظالم (الشكاوى): ويعنى هذا الديوان بالنظر في تظلمات واعتراضات الجمهور، في كل ما يتعلق بالمس بمبادئ سيادة القانون والعدالة والإنصاف، وبالإضرار بالمصالح العامّة، وحتى يؤدي هذا الديوان الدور المحدد له، فلا بد من أن يتمتع بالاستقلالية عن الجهاز التنفيذي، إذ تتمثل المهمّة الأساسية لهذا الديوان في الرقابة على سلوك الجهاز التنفيذي نفسه.

9. الهيئات المستقلة لمكافحة الفساد: تمثل هيئات مكافحة الفساد بالتعاون مع هيئات الرقابة الإدارية والمالية، أو دواوين المحاسبة، وهيئات تدقيق الحسابات، ركائز مهمّة في نظام النزاهة

الوطني، شرط أن تتمتع بالاستقلالية والمصداقية والحيادية، وأن تعمل وفق صلاحيات واضحة ومحددة في القانون.

10. (المجتمع المدني): تدير مؤسسات المجتمع المدني نشاطات وخدمات عامة تستخدم المال العام، بالرغم من أن فرص الفساد فيها قد تكون بالعادة أقل من فرص الفساد في مؤسسات القطاع العام، إلا أن فرص الفساد فيها قد تتيح للمسؤولين في إدارتها استخدام موقعهم للحصول على مكاسب خاصة على حساب المصلحة العامة، ولذلك لا بد من تعزيز قيم النزاهة للعاملين فيها، إضافة إلى الالتزام بمبادئ الشفافية في أعمالها وإخضاعها للمساءلة الرسمية الخارجية والداخلية، إضافة إلى المساءلة المجتمعية، وإن إشراكها هو أمر ضروري لنجاح أي إستراتيجية لمكافحة الفساد، وبناء نظام النزاهة الوطني، ودفع الجمهور إلى المشاركة في جهود مواجهة الفساد. وتشمل مؤسسات المجتمع المدني المؤسسات الأكاديمية والتعليمية والمراكز البحثية كالجامعات والمعاهد العلمية التي تلعب دوراً بارزاً في البحث وتدريس قضايا النزاهة والمساءلة ومكافحة الفساد.

11. وسائل الإعلام: تقع على عاتق وسائل الإعلام بأشكالها وأنواعها المختلفة، المرئي والمسموع والمقروء، مسؤوليات كبيرة، في الكشف عن مظاهر الفساد، ويتم استخدامها كوسيلة لرفع الوعي بمظاهر الفساد وأسبابه وأنواعه وطرق مكافحته، وحتى تقوم هذه الوسائل بذلك، لا بد من أن تكون حرة ومستقلة، وغير خاضعة لسيطرة الدولة ولا تكون ملكاً لها، وأن تتاح لها فرصة الاطّلاع على المعلومات من مصادرها الرسمية.

12. القطاع الخاصّ: يؤدي القطاع الخاصّ دوراً متزايداً في الحياة الاقتصادية والنظام السياسي، وذلك في ضوء برامج التصحيح الاقتصادي، كالتي يشهدها عدد من الأقطار العربية، وفي ظل عمليات الخصخصة التي تخضع المشاريع والخدمات العامّة لها في هذه الأقطار، الأمر الذي يوفر بيئة ملائمة لبروز بعض مظاهر الفساد المشترك بين مسؤولي القطاع العام والخاص، ولتلعب دورها في نظام النزاهة الوطني مطلوب منها إخضاع القطاع الخاص وشركاته العامة للمساءلة وضرورة إشراكها وتحمل المسؤولية المجتمعية في مكافحة الفساد والوقاية منه.

13. اللاعبون الدوليون: الفساد ليس ظاهرة محلّية لصيقة بالأنظمة السياسية أو بالدول فقط، فقد يكون الفساد عابراً للحدود، ومصدره فاعلون دوليون. كما تلعب بعض المؤسسات الدولية دوراً هاماً في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد على الصعيد الإقليمي والدولي مثل المنظمات الدولية المختصة بمكافحة الفساد كمنظمة الشفافية الدولية، والمنظمة العربية لتعزيز النزاهة، وكذلك الشركات المتعددة الجنسيات، والمنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية، إذ تمارس بعض الشركات العالمية الكبرى الكثير من السلوكات التي توجد مسوّغاً للفساد الخارجي، كاللجوء للضغط على الحكومات من أجل فتح الأسواق أمام منتجاتها، أو دفع الرِشى للحصول على عقود الامتياز لاستغلال الموارد الطبيعية، وغالباً ما يكون لهؤلاء شركاء محلّيون ينبغي التركيز عليهم.

المبحث الثاني

نظام النزاهة الوطني في فلسطين

اولا: أعمدة النزاهة الخاصة بالمؤسسات التنفيذية

أ. منصب الرئيس وفقاً للنظام السياسي الفلسطيني ومبدأ الفصل بين السلطات

مر منصب الرئيس في النظام السياسي الفلسطيني بمرحلتين، مرحلة ما قبل العام 2003 التي صدر فيها القانون الأساسي المعدل التي كان فيها الرئيس يعتبر رئيساً للسلطة التنفيذية، حيث كان رئيس السلطة يترأس مجلس الوزراء ويمارس الصلاحيات التنفيذية المنوطة بالسلطة التنفيذية، ومع صدور القانون الأساسي المعدل في العام 2003 ومحاولة التوجه نحو النظام البرلماني وتقييد صلاحيات الرئيس لصالح الحكومة، تم تحديد صلاحيات الرئيس بالآتي[71]:

- القائد الأعلى للقوات الفلسطينية.[72]
- تعيين ممثلي السلطة الوطنية لدى الدول والمنظمات الدولية والهيئات الأجنبية وينهي مهامهم، كما يعتمد ممثلي هذه الجهات لدى السلطة الوطنية[73].
- وفيما يتعلق بالتشريعات الصادرة عن المجلس التشريعي[74]، يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها عليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال الأجل نفسه مشفوعة بملاحظاته وأسباب اعتراضه، وإلا اعتبرت مصدرة ونشرت فوراً في الجريدة الرسمية.
- إصدار تشريعات الضرورة، حيث نصت المادة 43 من القانون الأساسي على أنه: «لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات، وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها، زال ما يكون لها من قوة القانون».
- اختيار رئيس الوزراء ويكلفه تشكيل حكومته وله أن يقيله أو يقبل استقالته، وله أن يطلب منه دعوة مجلس الوزراء للانعقاد[75].

---

71. نصت المادة 38 من القانون الأساسي المعدل على أنه: «يمارس رئيس السلطة الوطنية سلطاته ومهامه التنفيذية على الوجه المبين في هذا القانون". كما نصت المادة 63 من القانون الأساسي المعدل على أنه: «الحكومة هي الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ، وفيما عدا ما لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية يحددها القانون الأساسي، تكون الصلاحيات التنفيذية والإدارية من اختصاص مجلس الوزراء".
72. انظر المادة 39 من القانون الأساسي المعدل 2003.
73. انظر المادة 40 من القانون الأساسي المعدل 2003.
74. انظر المادة 41 من القانون الأساسي المعدل 2003.
75. انظر المادة 45 من القانون الأساسي المعدل 2003.

- حق العفو الخاص عن العقوبة أو تخفيضها[76].

- المصادقة على تعيين بعض كبار المسؤولين في الدولة، كالنائب العام[77] ورئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية[78].

- المصادقة على تنفيذ أحكام الإعدام الصادرة عن القضاء[79].

وعلى الرغم من التحديد السابق، فإن الممارسات العملية على أرض الواقع تشير إلى بعض الإشكالات الدستورية في هذا الجانب، ومن أبرزها:

- الدور التشريعي للرئيس، وخصوصاً فيما يتعلق بإصدار القرارات بقوانين، التي اشترطت المادة 43 من القانون الأساسي المعدل حالة الضرورة القصوى التي لا تحتمل التأخير لإصدارها، الأمر الذي يتطلب عدم إصدار القرارات بقوانين دون وجود حالة ضرورة لإصدارها، والالتزام بعدم إصدار تشريعات تتسم بالطابع الشخصي الذي يتنافى ومبدأ العمومية والتجريد الذي يجب أن تتسم به القاعدة القانونية[80].

- دور الرئيس في تعيين كبار الموظفين في الدولة، حددت المادة 38 صلاحيات رئيس السلطة بما هو مبين في القانون الأساسي المعدل، وعليه، مطلوب إعادة صياغة أحكام عدد من التشريعات المتعارضة دستورياً مع هذا النص، لا سيما قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 وتعديلاته والذي منح لرئيس السلطة صلاحية المصادقة على تعيين الموظفين من الفئة العليا، حيث نصت المادة 16 منه على أنه: «يعين باقي رؤساء الدوائر الحكومية المستقلة من الفئة العليا بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء». كما نصت الفقرة الأولى من المادة 17 على أنه: «يعين الوكلاء والمديرون العامون من موظفي الفئة العليا أو ما يعادلها من خارج الدائرة الحكومية بقرار من رئيس السلطة الوطنية وبناءً على تنسيب من مجلس الوزراء».

- دور الرئيس في حل المجلس التشريعي، لم يتضمن القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 أي نص يسمح بحل المجلس التشريعي، بل على العكس، فإن نصوصه وجميع التعديلات التي جرت عليه، لا سيما تعديلات العام 2005، أكدت بصورة أو بأخرى على حصانة المجلس التشريعي، حيث نصت المادة 47 مكرر على أنه: «تنتهي مدة ولاية المجلس التشريعي القائم عند أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستوري».

76. انظر المادة 42 من القانون الأساسي المعدل 2003.
77. انظر المادة 107 من القانون الأساسي المعدل 2003.
78. انظر المادة 96 من القانون الأساسي المعدل 2003.
79. انظر المادة 109 من القانون الأساسي المعدل 2003.
80. انظر قرار بقانون رقم (4) لسنة 2017م بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته.

دور الرئاسة كركيزة من ركائز نظام النزاهة الوطني

حتى تلعب مؤسسة الرئاسة دورها كركيزة من ركائز نظام النزاهة الوطني، يتوجب عليها مراعاة الآتي:

- المحافظة على دورية الانتخابات الرئاسية والتشريعية بما يعزز نظام الحكم الديمقراطي ويحترم مبدأ تداول السلطة الذي يقوم عليه مفهوم الحكم الصالح.
- منح الأولوية عند ممارسة الصلاحيات التشريعية المنصوص عليها في القانون الأساسي المعدل إلى التشريعات ذات العلاقة بمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة في إدارة المال والشأن العام.
- تبني إرادة سياسية واضحة بأولوية مكافحة الفساد ورفع الغطاء عن كل من يتورط بقضايا فساد.
- احترام مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص عند ممارسة الصلاحية الممنوحة بموجب القانون الأساسي بتعيين كبار المسؤولين.
- عدم استخدام صلاحية العفو الخاص في جرائم الفساد.

ب. الحكومة المركزية The central government

تؤدي السلطة التنفيذية دوراً مركزياً في بناء وصون واحترام نظام النزاهة الوطني، وحتى يتحقق لها ذلك، فلا بد أن تتوافر لدى القيادة السياسية القائمة على رأس السلطة التنفيذية إرادة سياسية جدية للحفاظ على حكومة شفافة ومنفتحة ونزيهة، وأن تكون أعمالها مطابقة للقانون ويمكن تعليلها، وأن يلقى استقلال المحاكم الاحترام وأن تكون أحكامها مطاعة، وأن تكون المؤسسات الرقابية حصلت على الموارد والتفويض اللازمين للقيام بمهامها دون خوف أو محاباة[81]، وأن تخضع لمساءلة ورقابة المجلس التشريعي.

تتمثل السلطة التنفيذية في فلسطين في مجلس الوزراء الفلسطيني ورئيسه الذي يمارس وفقاً للقانون الأساسي الفلسطيني عدداً من الصلاحيات أبرزها[82]:

1. وضع السياسة العامة في حدود اختصاصه، وفي ضوء البرنامج الوزاري المصادق عليه من المجلس التشريعي.

2. تنفيذ السياسات العامة المقررة من السلطات الفلسطينية المختصة.

3. وضع الموازنة العامة لعرضها على المجلس التشريعي.

4. إعداد الجهاز الإداري، ووضع هياكله، وتزويده بكافة الوسائل اللازمة، والإشراف عليه ومتابعته.

81. سكجها، باسم. (2000). عناصر بناء نظام النزاهة الوطني، كتاب المرجعية، الشفافية الدولية، ص61.
82. انظر المادة 69 من القانون الأساسي المعدل 2003.

5. متابعة تنفيذ القوانين وضمان الالتزام بأحكامها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك.

6. الإشراف على أداء الوزارات وسائر وحدات الجهاز الإداري لواجباتها واختصاصاتها، والتنسيق فيما بينها.

7. مسؤولية حفظ النظام العام والأمن الداخلي.

8. مناقشة الاقتراحات مع الجهات المختلفة ذات العلاقة بالفقرتين (6 و7) أعلاه، وسياساتها في مجال تنفيذ اختصاصاتها.

9. أ- إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، على أن ينظم كل منها بقانون.

ب- تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات المشار إليها في البند (أ) أعلاه والإشراف عليها وفقاً لأحكام القانون.

10. تحديد اختصاصات الوزارات والهيئات والسلطات والمؤسسات التابعة للجهاز التنفيذي كافة، وما في حكمها.

11. أية اختصاصات أخرى تناط به بموجب أحكام القانون.

مؤشرات تقييم دور الحكومة المركزية في مكافحة الفساد

هنالك عدد من المؤشرات التي تساعد على تقييم دور الحكومة المركزية في بناء منظومة النزاهة ومكافحة الفساد، وتتمثل أبرز هذه المؤشرات بالآتي[83]:

- وجود خطط وإستراتيجيات وطنية شاملة قطاعية وعبر قطاعية لمكافحة الفساد مقرة وفاعلة ومراقب على تنفيذها.
- وجود سياسة مشاورات منتظمة مع مؤسسات المجتمع المدني عندما يتم تطوير السياسات والإجراءات المتعلقة بإدارة المال والشأن العام.
- وجود نظام الإفصاح عن الممتلكات والأموال المرتبطة بالمسؤولين العامين (الإفصاح عن الذمة المالية)، وإذا كانت هناك نصوص قانونية، ومدى فحص هذه الإفصاحات للتحقق من صحتها أو إخضاعها لفحص عشوائي، ومدى الإفصاح أمام هيئة مستقلة أو جعله في متناول الجمهور ووسائل الإعلام.

83. سكجها، مرجع سابق، ص63.

- وجود قواعد تحكم تضارب المصالح في إدارة الشأن العام والمال العام، وهل يتم التقيد بها عموماً.
- وجود سجلات للهدايا والضيافة في المؤسسات العامة، وهل يتم تحديثها.
- التزام أعضاء السلطة التنفيذية بموجب القانون بتعليل قراراتهم.
- موازنات عامة منشورة ومتاح للمواطن الاطلاع على تفاصيلها وتقديم الرأي عند إعدادها وإقرارها.
- المعلومات العامة مصنفة ومؤرشفة ومتاحة للجمهور.
- وجود قواعد واضحة ضد التدخل السياسي في أعمال الإدارة، ووجود قواعد رسمية تفرض الاستقلال السياسي للموظفين المدنيين.
- وجود وسائل شفافة لبيع موجودات الحكومة.
- التزام الوزراء بتقديم تقارير إلى مجلس الوزراء تفصيلية عن نشاطات وزارته وسياساتها وخططها ومنجزاتها مقارنة بالأهداف المحددة للوزارة في إطار الخطة العامة، وكذلك عن مقترحاتها وتوصياتها بشأن سياستها في المستقبل، ويتم نشر المقر منه لإطلاع الجمهور.

ج.الوظيفة العامة

نشأت الوظيفة العامة في فلسطين في ظل مراحل سياسية وإدارية متعاقبة، فقد تأثر تنظيم الوظيفة العامة بالنظم الإدارية المختلفة التي حكمت المناطق الفلسطينية، وخصوصاً الإدارة الأردنية في الضفة الغربية والإدارة المصرية في قطاع غزة، ومن ثم موظفي الخدمة المدنية أثناء الاحتلال الإسرائيلي في الضفة والقطاع، بالإضافة إلى كادر منظمة التحرير الفلسطيني في الشتات وما حملته تلك الكوادر من تقاليد عمل في الثورة الفلسطينية.

ومع قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية واستلامها للجهاز المدني من الحكومة العسكرية الإسرائيلية وتأسيسها للوزارات والمؤسسات العامة والأجهزة المختلفة، بدأت مرحلة جديدة في تنظيم الوظيفة العامة تضمنت إنشاء الأجسام المختصة بهذا التنظيم وعلى رأسها ديوان الخدمة المدنية الفلسطيني[84] وكذلك إصدار التشريعات الفلسطينية المنظمة للخدمة المدنية وخصوصاً قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 وتعديلاته اللاحقة وبعض لوائحه التنفيذية، وكذلك قانون التقاعد الفلسطيني لسنة 2005 ولوائحه التنفيذية. وقد سعى المشرع الفلسطيني من خلال التشريعات المذكورة نحو تبني نظام وظيفي عصري، حيث تضمّن القانون مجموعة من المبادئ النظرية التي تعزز حيادية ومهنية الوظيفة العامة، نذكر من أهمها:

84. انظر موقع ديوان الموظفين العام على شبكة الإنترنت:
http//:www.gpc.pna.ps/diwan/index.gpc

1. اعتماد الكفاءة كأساس للوصول إلى الوظيفة العامة، وذلك من خلال النص على الإعلان المسبق عن شغل الوظائف والمسابقات الشفهية والكتابية والتحصيل العلمي والخبرة العملية كشروط للالتحاق في معظم الوظائف.

2. وضع شروط موضوعية للترقية تستند إلى الكفاءة والأقدمية.

3. وضع قيود على الإدارة فيما يتعلق بتنظيم الوظيفة العامة من خلال الحق في التظلم والطعن القضائي على قرارات الإدارة في هذا الشأن.

4. وضع جهات رقابية على الإدارة فيما يتعلق بتنظيمها للوظيفة العامة، كديوان الرقابة المالية والإدارية.

5. ضمان حياة كريمة للموظف بعد انتهاء خدمته الوظيفية.

تسييس الوظيفة العامة

إن استخدم إشغال الوظائف العامة مثل أداة لتصفية الحسابات السياسية بين الأطراف الحاكمة والأطراف المعارضة مثل فصل الموظفين على أساس الانتماء السياسي وهو ما ينطبق على الحرمان من الحقوق الوظيفية، أيضاً، ويعتبر فساداً سياسياً.

عندما يتم اعتماد بعض الشروط لإشغال الوظائف العامة التي تتعارض جذرياً مع القانون مثل شرط السلامة الأمنية الذي يؤدي إلى انتهاك حق مئات المواطنين في إشغال الوظائف العامة رغم استيفاء الشروط الواردة في القانون بسبب عدم الحصول على موافقة الأجهزة الأمنية على إشغال المرشح للوظيفة العامة بسبب انتمائه السياسي، فإن ذلك يعتبر أحد أشكال الفساد السياسي.

إن عملية إصلاح الوظيفة العامة في فلسطين، تتطلب التمسك بعدة مبادئ، نبينها بالآتي[85]:

1. **النجاعة في العمل:** حيث لا بد لنجاعة العمل في الوظيفة العامة معالجة أي أسباب قد تؤدي إلى ضعف الإنتاج أو السلبية لدى بعض الموظفين التي قد تعود إلى الأسباب الآتية:

- الإحباط الذي قد يشعر به الموظفون نتيجة الصراعات على الرتب والمراكز، الأمر الذي قد يؤدي إلى تغليب موضوع احتياجات الموظف على حسن أدائه لمهامه، وهو أمر غالباً ما ينعكس سلباً على صانع القرار الذي، وعوضاً عن انشغاله بإعداد السياسات والاهتمام بإشكالات المواطن، ينشغل بحل مشاكل الموظفين ومحاولات استرضائهم.
- عدم قيام الجهات الإشرافية والرقابية بدورها المطلوب منها قانوناً، فلا بد من تفعيل دور كل من ديوان الموظفين العام وديوان الرقابة المالية والإدارية ولجان الرقابة الداخلية في الإشراف والرقابة على قطاع الخدمة المدنية وفقاً لما نصت عليه التشريعات ذات العلاقة، وخصوصاً فيما يتعلق بالرقابة على التعيينات والترقية، وكذلك فيما يتعلق بضرورة قيام

85. مجموعة السياسات والأبحاث، إصلاح الوظيفة العامة في فلسطين، ورقة بحثية غير منشورة مقدمة لمؤسسة مواطن 2009.

ديوان الموظفين بمهمة جمع البيانات وإجراء الإحصاءات والدراسات الخاصة بالموظفين، من حيث أعدادهم وتصنيفهم والمعلومات المتعلقة بهم كافة، وفقاً لما نصت عليه المادة السابعة من قانون الخدمة المدنية.

- عدم استقرار ووضوح النظام التقاعدي، إذ إن ارتفاع أعمار الموظفين، ووجود أكثر من نظام تقاعدي لفترة زمنية طويلة يؤدي إلى تخبط تشريعي في معالجة هذه المسألة.
- هروب الكفاءات والخبرات نتيجة تدني الرواتب في الوظيفة العامة، حيث تؤدي سياسة التعيينات العشوائية والمبالغ فيها إلى تضخم عدد العاملين، ما يؤدي إلى الزيادة في تكاليف بند الأجور والرواتب على حساب تحسين رواتبهم، وما يسهم في ذلك عدم وجود أنظمة حوافز ومكافآت تشجيعية حقيقية لجذب تلك الخبرات والكفاءات إلى القطاع العام وإبقائها فيه.
- كثرة الترقيات التي اعتمدت على مبدأ الاستثناءات خروجاً عن النصوص الصريحة للقانون، من حيث القفز على الدرجات وعدم الاستناد إلى الأقدمية وتقارير تقييم الأداء كأساس للترقية.
- غياب السياسات المتعلقة بتطوير ورفع كفاءة الكادر الوظيفي، وتحقيق التنمية الإدارية في أجهزة الخدمة المدنية، على الرغم من تضمن التشريعات ذات العلاقة الإشارة في أكثر من نص إلى ضرورة تنمية قدرات الموظفين وتدريبهم بشكل دائم ومستمر، وعلى الرغم، أيضاً، من أن عدداً واسعاً من الذين التحقوا بالوظيفة العامة من المناضلين لم تتم لهم فرص التأهيل المسبق.

2. **السيطرة على التضخم الوظيفي:** حيث إن التعيينات التي تمت دون الالتزام بأحكام التشريعات النافذة ذات العلاقة بالوظيفة العامة التي قد جاء بعضها لاعتبارات فئوية غير مهنية استهدفت تحقيق أسباب استرضائية وخلق رعايا للمسؤولين داخل الخدمة المدنية بهدف الاستحواذ على هذا القطاع.

وكذلك الإرث الذي اضطرت السلطة الوطنية لاستيعابه من كادر الفصائل الفلسطينية وموظفي الإدارة المدنية الذين بلغ عددهم عام 1994 ما يقارب 22 ألف موظف[86]، وكذلك التوظيف خارج المؤسسات الرسمية، كالمؤسسات التابعة لفصائل وأحزاب سياسية أو هيئات غير رسمية، وكل ذلك يستوجب السيطرة على هذا التضخم لإصلاح الوظيفة العامة.

3. **ضمان حيادية الوظيفة العامة، وذلك من خلال:**

- تجريم أفعال التمييز في الوظيفة العامة، سواء عند شغل هذه الوظيفة أو عند القيام بأعبائها والتمتع بمزاياها.
- تجريم عدم حيادية الموظف العام، والنص صراحة على عقوبة العزل لأي موظف يثبت بحقه التحيز (سواء الحزبي أو العائلي أو المناطقي) في ممارسة وظيفته.

86. وفقاً للتقرير السنوي 2017-2016 الصادر عن ديوان الموظفين العام بتاريخ 10/10/2018، فإن عدد موظفي الخدمة المدنية بلغ في الضفة الغربية وقطاع غزة 89440 موظفاً. انظر الصفحة رقم 33.

4. **استقرار الهياكل للوزارات والمؤسسات العامة:** إن عدم وجود الهياكل التنظيمية في بعض الوزارات والمؤسسات العامة، إضافة إلى عدم وجود نموذج ووصف وظيفي موحد للوظائف في بعض المؤسسات، يؤدي إلى التخبط في العمل وعدم الوضوح في المهام والاختصاصات. ويندرج ضمن هذا العنوان ضرورة أن ينمو هنالك فهم واضح وسليم للاستقلال الإداري الذي يجب أن يتمتع به موظفو المؤسسات العامة غير الوزارية ومدى خضوعهم لقانون الخدمة المدنية والأحكام الخاصة التي يجب أن تنطبق عليهم[87].

5. **الانتباه إلى عدم ارتفاع تكلفة الوظيفة العامة:** حيث لا تقتصر تكلفة الوظيفة العامة على فاتورة الراتب والحقوق المالية للموظفين، وإنما على المصاريف المالية الأخرى (كفواتير الاتصالات والكهرباء والمشروبات) التي يكلفها الموظف للوزارات والمؤسسات العامة التي، ونتيجة لضعف الإنتاجية وسوء استغلال المال العام، تجعل من هذه المصاريف عبئاً إضافياً على الخزينة العامة.

6. **وضع قانون خاص بتعيين وترقية موظفي الفئة الخاصة والفئة العليا يتضمن:**

- الجهة المختصة بالتعيين والترقية: دور الحكومة، الدور الفخري لرئيس السلطة بالتعيين، دور المجلس التشريعي.
- إنشاء لجنة عليا خاصة تتولى مراجعة التعيينات والترقيات، على أن تشكل هذه اللجنة من أعضاء تتوافر بهم عناصر الكفاءة والحيادية والنزاهة والاستقلالية.
- تحديد المؤهلات العلمية والعملية والشروط الواجب توافرها كافة لشغل تلك الوظائف.
- نشر التعيينات والترقيات في الصحف الرسمية.

7. الأخذ بنظام التعيين المفتوح فيما يتعلق ببعض الوظائف[88]: (على أن يتم حصرها بالتفصيل) التي تستند إلى الجانب الشخصي وتحتاج إلى ثقة مطلقة بين رئيس الدائرة الحكومية والموظف، كما هو الحال بمدير مكتب الوزير والسكرتارية ومرافقيه الشخصيين، على أن تخضع هذه الوظائف لنظام التدوير، أي أن يكون هؤلاء الموظفون غير مثبتين وإنما هم موظفون بعقود تنتهي عقودهم مع انتهاء ولاية رئيس الدائرة الحكومية.

8. وضع نظام خاص بتوظيف الخبراء والوظائف الحساسة التي تحتاج إلى مهارات يندر توافرها في سوق العمل الفلسطينية[89].

87. الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة، ورقة حول التطورات على التعاقد المؤقت في القطاع الحكومي: 2016-2015، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان 2016. ص18.
88. القيسي عبد القادر، مبدأ المساواة ودوره في تولي الوظيفة العامة، المركز القومي للإصدارات القانونية القاهرة، الطبعة الأولى 2016، ص360.
89. الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة، ورقة حول التطورات على التعاقد المؤقت في القطاع الحكومي: 2016-2015، مرجع سابق، ص18.

الهيئات المحلية Local bodies

مع تطور العصر الذي نعيش فيه وتقدّمه، وتقدّم التكنولوجيا بشكل كبير، ازدادت متطلبات الحياة، وبالتالي ازدادت وتعددت وظائف الدولة وتنوّعت؛ ما استدعى ضرورة البحث عن آليات أخرى لتخفيف العبء على الإدارة المركزية، وتفريغها للقيام بالأعباء الوطنية العامة المتعلقة بإعداد السياسات وإقرارها، والإشراف على إعداد الموازنات العامة، وجمع الإيرادات وإنفاقها، وإعداد الخطط والإستراتيجيات الوطنية العامة وعبر القطاعية، والإشراف على المؤسسات الأمنية والعسكرية لضمان حفظ النظام العام والأمن القومي، وإدارة العلاقات مع الأطراف الدولية والمؤسسات الإقليمية والدولية. ففي السابق، كانت الحكومة المركزية تتولى شؤون الدولة ومرافق الوطن المهمّة كافة، فقد عملت العديد من الدول على توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية في العاصمة والأجهزة المحلّية، في إطار ما يعرف اليوم بالحكومة المحلية أو بالحكم المحلّي، أو الإدارة المحلّية.

وتقوم أسس الحكم المحلّي اللامركزي على ركائز أساسية ثلاث، وهي:

- وجود مصالح محلّية تهم مجموعة معيّنة من السكان.
- وجود شخصية معنوية تتمتع باستقلال ماليّ وإداريّ، لتتولّى إدارة هذه المصالح.
- الانتخابات التي لا يتصور وجود نظام حكم محلي بالمفهوم القانوني بدونها.

وتتميز الهيئات المحلّية بكونها الأكثر تماسّاً والتصاقاً بالمواطن، بحكم الخدمات الملموسة والمباشرة التي تقدّمها له في الحياة العملية اليومية، ويؤثر مستوى هذه الخدمات بطبيعة الحال بالمواطنين كما يتأثر بهم، باعتبارهم المتلقّين لهذه الخدمات، وخلافاً للأطر الحكومية، التي لا تتوافر فيها عادة إمكانية المراقبة المباشرة من الجمهور، فإنّ الهيئات المحلّية تخضع لرقابة الجمهور، أي لقاعدة الرقابة الشعبية التي يمكن أن تكون أكثر فعالية أحياناً من الرقابة الرسمية، غير أن فاعلية هذه الرقابة لا يمكن أن تكتمل إن لم تترافق معها إمكانية الانتخابات المباشرة والدوريّة؛ حتى يستطيع المواطن أن يحاسب، وأن يؤثر بشكل مباشر في صناعة القرار، وفي المقابل، فإن غياب إجراء الانتخابات لمجالس الهيئات المحلّية بشكل دوري يضعف من تأثير الرقابة الجماهيرية، ويجعل المرجعية لهذه الهيئات بيد الإدارات الحكومية؛ بدلاً من القاعدة الشعبية[90].

إن غياب قيم النزاهة ونظم المساءلة والشفافية في عمل الهيئات المحلّية، يؤثر على التنمية بمفهومها الشمولي، ويمس بصورةٍ جوهرية بإدارة الموارد المادية والبشرية للتنمية[91].

على أن هناك بعض المؤشرات التي تساعد على تقييم دور الهيئة المحلية في مكافحة الفساد، حيث تتمثل تلك المؤشرات في[92]:

90. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان (2019) .نظام النزاهة في هيئات الحكم المحلي في ليبيا. رام الله- فلسطين.
91. منظمة الشفافية الدولية (2015). دليل نزاهة الحكم المحلي. ترجمة الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان. ص5 وما يليها.
92. سكجها، مرجع سابق، ص101.

- مدى خضوع الهيئة المحلية للانتخابات الدورية.
- مدى خضوع الهيئة المحلية لتدقيق حسابات مستقل.
- مدى عقد اجتماعات الهيئات المحلية علناً، ما لم تكن هناك أسباب خاصة توجب عقدها سراً بموجب القانون أو سياسة عامة معتمدة ومعلنة.
- مدى خضوع الهيئات المحلية لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية، أو لأي هيئة مستقلة مشابهة.
- مدى الاحتفاظ بسجلات للهدايا والضيافة لأولئك الذين يشغلون مناصب حساسة، ومدى حق الجمهور في الوصول إلى هذه السجلات.
- مدى نشر الموازنة العامة وقرارات المجلس وشروط ومعايير اختيار العاملين والعطاءات العامة ونتائجها بشكل يتيح للجمهور الاطلاع عليها.
- مدى وجود أنظمة شكاوى وعرائض مفعلة.
- مدى وجود مدونات سلوك لأعضاء المجلس والعاملين في الهيئة.

دور الهيئات المحلّية الفلسطينية كركيزة من ركائز نظام النزاهة الوطني[94]:

من أجل مواجهة الفساد في الهيئات المحلّية، وتقليل فرصه في هذه الهيئات، لا بد من أن تكون أعمال الهيئة المحلّية مكشوفة، إضافة إلى ضرورة وضوح الأنظمة، والانفتاح مع المستفيدين والمانحين، وعلنيّة الأهداف والغايات التي تسيّر الهيئة المحلّية.
إضافة إلى الحاجة لتفعيل نظم المساءلة وتقويتها ووجود عمليات تدقيق دورية من جهة مستقلة أخرى، مثل مدقق حسابات خارجي مستقل، أو عملية تقويم إداري يضعف من الاهتمام بإعداد تقارير شفافة يمكن المحاسبة على أساسها. وتشكل مسألة تمكين الجمهور من مساءلة الهيئة المحلّية ومحاسبتها نقطة جوهرية[95]، في إطار تفعيل دور الهيئات المحلّية الفلسطينية.
إضافة إلى تفعيل دور مجالس الهيئات المحلية في مساءلة رئيس المجلس ومساءلة الهيئة التنفيذية في الهيئة المحلية، حيث يلاحظ غياب هذا الدور وسيطرة رئيس المجلس غالباً على المجلس، ما يغيّب دور المجلس وبقية أعضائه على الرقابة والإشراف على أعمال الهيئة المحلية.

93. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان (2018) مؤشر الشفافية ومدى تطبيقه في أعمال الهيئات المحلية في الضفة الغربية. رام الله- فلسطين.
94. منظمة الشفافية الدولية، دليل نزاهة الحكم المحلي، مرجع سابق، ص 10.

المؤسسات التنفيذية غير الوزارية

أنشأت السلطة الفلسطينية منذ قيامها عشرات المؤسسات العامّة، ومن الأمثلة على هذه المؤسسات (سلطة الطاقة، وسلطة المياه، وسلطة الأراضي، وسلطة النقد[95]، ومؤسسة المواصفات والمقاييس، وهيئة تشجيع الاستثمار، وهيئة المصادر الطبيعية، وسلطة البيئة..). ولم تتبع السلطة في إنشاء هذه المؤسسات أسلوباً واحداً، فبعضها نشأ بالاستناد إلى قوانين خاصّة بها، وبعضها نشأ بموجب أعمال قانونية أخرى (مراسيم رئاسية أو قرارات مجلس وزراء).

ومن الجدير بالذكر أن هناك أسساً عامة من الضروري أن تلتزم بها المؤسسات العامة في أدائها لدورها من أجل أن تتميز هذه المؤسسات عن الجهاز الحكومي، وتنجز مهامها بالشكل الأمثل، وتسهم في البناء الوطني، بعيداً عن أي شكل محتمل من أشكال الفساد، وهذه الأسس هي[96]:

- قيام المؤسسات العامة باعتبارها من مكونات القطاع العام، بدعم التقدم التنموي العام في المجتمع.
- ضرورة تحديد الأولويات والنشاطات الاقتصادية والاجتماعية التي يمكن تنفيذها بفاعلية أكبر بواسطة المؤسسات العامة، مقارنة بالبيروقراطية التقليدية للحكومة.
- ضرورة تحديد أهداف المؤسسات العامة بدقة ووضوح، وبشكل يساعد على تقييم الأداء الفردي والتنظيمي لهذه المؤسسات.
- عدم اقتصار أهداف المؤسسات العامة وسياستها المالية على تحقيق الربح.

وحتى تلعب هذه المؤسسات غير الوزارية دورها على النحو المطلوب، فلا بد من الآتي:

1. عدم التوسع في إنشاء المؤسسات العامة غير الفاعلة، وإيجاد آلية مناسبة لتوحيد المؤسسات التي تقوم بوظيفة متشابهة، أو حتى إلغاء المؤسسات التي ليس لها حضور في الواقع الفلسطيني.
2. الالتزام بالقانون الأساسي من حيث إنشاء المؤسسات العامة بقرار وتنظيمها بقانون، وإتباعها لمجلس الوزراء.
3. تحديد مفهوم الاستقلال المالي والإداري بالنسبة لكثير من المؤسسات العامة التي نص القانون على استقلالها، بحيث تخضع هذه المؤسسات للأنظمة المالية والإدارية الحكومية من ناحية، ولا يتم التدخل بعملها من ناحية ثانية، وذلك حتى لا يتم استغلال مفهوم الاستقلال

95. انظر موقع سلطة النقد على شبكة الإنترنت:
http//:www.pma.ps/

96. معن إدعيس، المؤسسات العامة والسلطة التنفيذية الفلسطينية: الإشكاليات والحلول، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، رام الله 2003، ص 17.

فتصبح هذه المؤسسات ممالك وإقطاعيات للمسؤولين عنها بعيدة عن الرقابة والمساءلة، وبالتالي تزيد إمكانية نشوء فرص فساد فيها.

4. التأكيد على أن الرقابة والاستقلال هما مفهومان متكاملان غير متناقضين، بحيث يتم تحصين المؤسسات العامة من التدخل في عملها، وفي الوقت نفسه خضوعها للرقابة والمساءلة(97).

5. ضبط آليات تشكيل مجالس إدارة المؤسسات العامة، للحدّ من التدخل المحتمل في عمل هذه المؤسسات والتأثير على استقلالها المالي والإداري.

6. إعادة النظر في صيغ تمويل المؤسسات العامة التي تتلقى موازنات ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية، لمنع تأثير التمويل من خارج الموازنة العامة على استقلال المؤسسات.

7. منْح الاستقلال المالي والإداري لمؤسسات الرقابة والمساءلة الرسمية، وخاصة ديوان الرقابة المالية والإدارية، وذلك لإخضاع جميع هذه المؤسسات غير الوزارية للرقابة الفعالة من خلال الالتزام بنظمها المالية والإدارية المقرة وفق القانون، وذلك لتحصين هذه المؤسسات من إمكانية التدخل في عملها.

97. البرغوثي، بلال. (2007)، الإدارة العامّة للمؤسسات العامّة غير الوزارية. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان. ص15.

الهيئات والمؤسسات والأجهزة الأمنية والعسكرية Security Apparatuses

ينظّم عمل المؤسسات الأمنية بالقانون الأساسي، وقانون الخدمة في قوى الأمن رقم 8 لسنة 2005، ويعد جهاز الشرطة الذراع الأساسية لتنفيذ القانون وفرض احترامه وسيادته وتنفيذ قراراته، وهو ما يعتبر شرطاً ضروريّاً لتفعيل نظام المساءلة في نظام النزاهة الوطني.

وحتى تلعب المؤسسات الأمنية دورها على النحو المطلوب وتقليل فرص الفساد فيها، فلا بد من الآتي[98]:

على صعيد النزاهة:

- المهنية والكفاءة والحيادية: حيث يجب اعتماد الأجهزة الأمنية على المهنية والكفاءة، لا على أساس الانتماء السياسي. ويجب عدم تدخل الأجهزة الأمنية، أو مسؤوليها، لصالح فئة على حساب الفئات الأخرى، باعتبار ذلك أساساً رئيسياً من أسس النظام الديمقراطي، وأنْ تكون المؤسسة الأمنية خاضعة لإمرة الحكم المدني (المستوى السياسي) وتقوم بتنفيذ تعليماته، وألا تتدخّل في القرار السياسي، وألا يتولى رؤساء الأجهزة الأمنية مهام سياسية، أو يسمح لهم بالتدخل في الحياة السياسية الداخلية وفقاً للقانون الفلسطيني، واعتماد مدوّنات سلوك من قبل المؤسّسة الأمنية لرؤساء الأجهزة الأمنية، وللأفراد وللضباط وضباط الصف.
- الدورية في قيادة الأجهزة الأمنية: حيث يجب تغيير رؤساء الأجهزة الأمنية بشكل دوري، لضمان عدم تركيز مراكز النفوذ بأيديهم.

على صعيد الشفافية:

- ضرورة إخضاع إعداد وتنفيذ موازنة المؤسسة الأمنية أثناء التنفيذ لأسس الشفافية التي يكرسها النظام المالي المعتمد، ووضع نظام فعّال وجاد للشكاوى، وتفعيل أحكام الالتزام بالذمة المالية من قبل مسؤولي الأجهزة الأمنية وقياداتها[99]، واعتماد أسس ومعايير التعيينات والمنح والمكافآت بما يضمن المساواة وتكافؤ الفرص وإعلانها للعامة.

على صعيد المساءلة:

- الخضوع للرقابة والمساءلة، باعتبارها مؤسسات عامة من مؤسسات الدولة، تخضع المؤسسة الأمنية وقادتها للرقابة والمساءلة سواء من قبل المستوى التنفيذي المسؤول مباشرة عن هذه المؤسسة، أو من خلال الأجهزة الرقابية الأخرى، مثل البرلمان وأجهزة الرقابة الرسمية الأخرى، إضافة إلى وجود أنظمة شكاوى تمكن الجمهور من مساءلتها والتظلم من أفعالها[100]. وكذلك فإن رقابة المجتمع (رقابة مدنية) أصبحت ضرورية في النظم الديمقراطية.

98. زيد، سعيد. (2014). فعالية ومناعة نظام النزاهة في الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة–أمان. ص4-3.
99. أمان. (2009). نظام النزاهة الوطني: فلسطين 2009. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة– أمان. ص90-88.
100. طه عبد الرحيم، (2018) فاعلية نظم الشكاوى في الأجهزة الأمنية.. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان. ص28.

الصناديق والشركات الحكومية State-owned companies and sovereign funds

تضمن القانون الأساسي المعدل لعام 2003 ضمن الباب الثاني المتعلق بالحقوق والحريات العامة نصاً حول حرية ممارسة النشاط الاقتصادي في فلسطين، حيث نصت الفقرة 1 من المادة 21 على ما يأتي: «يقوم النظام الاقتصادي في فلسطين على أساس مبادئ الاقتصاد الحر، **ويجوز للسلطة التنفيذية إنشاء شركات عامة تنظم بقانون**». ويلاحظ أن هذا النص يعطي أولوية في إنشاء وإدارة المشاريع الاقتصادية والاستثمار فيها للقطاع الخاص من خلال تبني نظام اقتصاد السوق أو الاقتصاد الحر كأساس، ولكن مع إمكانية قيام الدولة أو الحكومة بالمشاركة في إدارة المشاريع الاقتصادية من خلال شركات تنشئها لهذا الغرض.

تملك السلطة الوطنية الفلسطينية حتى العام 2019 شركتين حكوميتين، هما صندوق الاستثمار الفلسطيني[101] المسجل كشركة مساهمة عامة مملوكة للشعب الفلسطيني الذي يستحوذ بدوره على عدد من الشركات التجارية الخاصة، وشركة النقل الوطنية للكهرباء التي نص على إنشائها القرار بقانون رقم 13 لسنة 2009 بشأن قانون الكهرباء العام. وإضافة إلى هاتين الشركتين، فقد نص القرار بقانون بشأن المياه الصادر في العام 2014 على إنشاء شركة المياه الوطنية، ولكنها وحتى إعداد هذا الكتاب (2019) لم تنشأ على أرض الواقع.

وتخضع هذه الشركات لكل من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته الذي نص في الفقرة 8 من المادة 2 منه على أنه: «يخضع لأحكام هذا القانون: رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الشركات المساهمة العامة والعاملون فيها التي تكون السلطة الوطنية أو أي من مؤسساتها مساهمة فيها». ونص في المادة 9 بند 7– على الرغم مما ورد في قانون الإجراءات الجزائية والقوانين الأخرى ذات العلاقة، يكون للهيئة في سبيل تنفيذ مهامها واختصاصاتها ما يأتي: .. كل شركة أو جمعية أو هيئة أهلية أو نقابة أو هيئة اعتبارية أخرى من الخاضعين لأحكام هذا القانون فيما عدا الإدارات العامة إذا اقترف مديروها أو أعضاء إدارتها أو ممثلوها أو عمالها باسمها أو بإحدى وسائلها جريمة من الجرائم المحددة بهذا القانون، يحق للهيئة وحسب واقع الحال أن تطلب من المحكمة وقفها عن العمل، أو حل أي من هذه الهيئات وتصفية أموالها وحرمان كل من له علاقة بالجريمة المرتكبة من تأسيس أي هيئة مماثلة أو أن يكون عضواً في مجلس إدارتها أو مديراً لها لمدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على خمس سنوات.

وقانون ديوان الرقابة المالية والإدارية الذي نصت المادة 31 بند 8 منه على أنه: وفقاً لأحكام هذا القانون، تخضع لرقابة الديوان الجهات الآتية: .. المؤسسات والشركات التي تملكها أو تساهم فيها السلطة الوطنية فيها، أو تتلقى مساعدة منها أو من الجهات المانحة للسلطة الوطنية.

101. انظر موقع صندوق الاستثمار على شبكة الإنترنت:
http//:www.pif.ps/

ولكي يتم تعزيز نزاهة هذه الصناديق والشركات وتقليل فرص الفساد فيها، لا بد من الآتي[102]:

1. ضرورة وجود قانون خاص للشركات العامة المملوكة للحكومة يحدد الأسس العامة والسياسات لمشاركة الحكومة في التنمية الاقتصادية وإدارة قطاعات خدماتية أساسية للمواطن.

2. ضرورة وجود الإطار القانوني الناظم لصندوق الاستثمار الفلسطيني، فهذا الصندوق ملك للشعب الفلسطيني وبحاجة لقانون خاص به مراعاة لأحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003.

3. ضرورة وضع نظم إدارية ومالية خاصة وموحدة للشركات العامة الحكومية تصدر عن مجلس الوزراء لضمان وحدة النظام القانوني الذي ينطبق على العاملين فيها وتنظيمها، وعدم ازدواجية الأنظمة دون مبرر.

4. أهمية الفصل في تولي المناصب العليا داخل الشركات العامة، إذ يستحسن ألا يتم الجمع بين رئاسة سلطة عامة ورئاسة مجلس إدارة شركة عامة، أو الجمع بين رئاسة أو عضوية مجلس إدارة شركة عامة وتولي منصب الرئيس التنفيذي للشركة.

5. أن تكون الهيئات العامة الممثلة للشعب الفلسطيني في الشركات العامة ذات تمثيل واسع وتنوع، وأن يكون اختيارها من ممثل الشعب وهو البرلمان وليس السلطة التنفيذية لتكون ممثلاً حقيقياً من جهة، ولتعزيز الفصل بين الملكية والإدارة في هذا النوع من الشركات.

6. يستحسن أن تكون عضوية مجالس إدارة الشركات العامة ذات طبيعة تمثيلية تشمل القطاع العام والخاص والأهلي، من أشخاص من ذوي الخبرة والاختصاص وذوي الرؤى المتنوعة.

7. ضرورة العمل على تطوير قواعد حوكمة أو مدونة سلوك موحدة للشركات العامة، وتفعيلها وتطبيقها بشكل جدي مع وجود نظام جزاءات وحوافز ضمنها.

8. ضرورة التزام الشركات بالشفافية في نشر تقاريرها وأنظمة وأدلة العمل لديها، وتمكين المهتمين من الوصول إليها بطريقة سهلة سواء ورقياً أو إلكترونياً.

9. من المفضل توسيع عدد أعضاء الهيئة العامة لإتاحة فرصة الرقابة والمساءلة للإدارة التنفيذية للشركات العامة.

---

102. البرغوثي، معين. (2015). الشركات العامة المملوكة للحكومة في فلسطين. منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان. ص23-21.

ثانيا: أعمدة النزاهة الخاصة بمؤسسات الرقابة والمساءلة

أ. دور السلطة التشريعية (البرلمانات) في تعزيز قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة والوقاية من الفساد:

تؤدي البرلمانات المنتخبة وفق انتخابات حرة ونزيهة ودورية دوراً أساسياً في تعزيز منظومة النزاهة ومكافحة الفساد، وذلك استناداً إلى قوة التفويض الممنوح لها من قبل الشعب، وللأدوار المنوطة بها في التشريع والرقابة والمحاسبة بموجب الدستور (القانون الأساسي) والقوانين الناظمة لها.

ومن دون أدنى شك، فإن الانتخابات وحدها لا تضمن تحقيق الديمقراطية، فلا بد من إجراء الانتخابات الدورية، مترافقة مع مبدأ الفصل بين السلطات، وتكريس سيادة القانون، لتوفير الأساس الموضوعي لقيام مجلس تشريعي قادر على القيام بدور فعال في بناء منظومة النزاهة ومكافحة الفساد بوسائله التشريعية والمساءلة للأطراف التنفيذية.

ويمتلك البرلمان في العادة، إلى جانب سلطة التشريع التي تشمل إقرار التشريعات ذات العلاقة بتعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة في إدارة المال العام والشأن العام إضافة إلى إقرار التشريعات التي تجرم أفعال الفساد وتعاقب عليها؛ مهمة أخرى وهي سلطة الرقابة والمحاسبة على السلطة التنفيذية، وذلك لضمان التزامها بالدستور والقواعد القانونية، وفق آليات رقابية تضمن النزاهة والشفافية في عمل الحكومة في إشرافها وإدارتها للمال العام، وللتأكد من عدم استغلال المنصب والنفوذ مستخدماً الوسائل والآليات البرلمانية التي منحها القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي في فلسطين ومنها:

1- مناقشة البيان الوزاري ومنح الثقة للحكومة[103]

تعد مناقشة البيان الوزاري وإقراره ومنح الثقة للحكومة على أساسه من أوجه الرقابة المسبقة على السياسة العامة للحكومة من خلال برنامجها ومن خلال الوزراء المكلفين بهذه السياسة، حيث يتعين على رئيس الوزراء فور اختياره لأعضاء حكومته تقديم طلب إلى المجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة بهم بعد الاستماع والانتهاء من مناقشة البيان الوزاري المكتوب الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة، على أن تعقد الجلسة في موعد أقصاه أسبوع من تاريخ الطلب، حيث يتم التصويت على الثقة برئيس الوزراء وأعضاء حكومته مجتمعين، ما لم تقرر الأغلبية المطلقة خلاف ذلك. وتمنح الثقة للحكومة إذا صوتت إلى جانبها الأغلبية المطلقة لأعضاء البرلمان. إضافة إلى ما ذكر، فإن البرلمان يملك إقرار الخطة العامة للتنمية.

103. انظر المادة 66 من القانون الأساسي المعدل.

2- مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة وإقرارها[104]

تمثل مناقشة الموازنة العامة للدولة وإقرارها إحدى أهم الوسائل الرقابية في يد السلطة التشريعية، إذ تمكنها من الإشراف على السياسة العامة للحكومة وتوجيهها وإدخال التعديلات عليها، وإعطاء الأولوية لقطاعات محددة قبل غيرها وذلك لاعتمادها.

وتستند السلطة التشريعية إلى جملة من المعايير لضمان شفافية الموازنة سواء عند إقرارها أو تنفيذها، وتتمثل هذه المعايير في أن:

أ. يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة إلى البرلمان خلال مدة زمنية محددة، ويحيل البرلمان المشروع إلى لجنة الموازنة والشؤون المالية لدراسته وإبداء الرأي فيه تفصيلياً وترفع توصياتها بشأنه إلى المجلس.

ب. يعقد البرلمان جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة على ضوء تقرير اللجنة وتوصياتها فيقر المشروع قبل بدء السنة المالية الجديدة أو يعيده إلى مجلس الوزراء خلال مدة زمنية محددة، مصحوباً بملاحظات البرلمان لإجراء التعديلات المطلوبة وإعادته إلى البرلمان خلال مدة محددة من تاريخ الإحالة لإقرارها.

ج. يتم التصويت على الموازنة باباً باباً. وتصدر الموازنة كقانون وفق الإجراءات العادية لإقرار القوانين.

د. لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الموازنة إلا بالعودة إلى المجلس التشريعي وإقراره قبل تنفيذه من قبل بالاتفاق مع السلطة التنفيذية.

كذلك يجب عرض الحساب الختامي لميزانية الدولة وتقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية عما تم تنفيذه من الموازنة وأية انحرافات وقعت في تنفيذ قانون الموازنة على البرلمان في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويتم التصويت عليه باباً باباً[105].

القروض العامة تعقد بقانون، ولا يجوز الارتباط بأي مشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزينة العامة لفترة مقبلة إلا بموافقة المجلس التشريعي.

104. انظر المادة 74 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 1995.
105. انظر المادة 62 من القانون الأساسي المعدل 2003.

3- الرقابة على الأداء الحكومي

تؤكد التقاليد البرلمانية المتعارف عليها أنه بعد إقرار البرلمان لبرنامج الحكومة ومشروع الموازنة، ينتقل دوره إلى الرقابة على تنفيذ بنود هذه البرامج والموازنة.

وإضافة إلى دور البرلمان في التشريع، فإن مهمته تمتد إلى محاسبة السلطة التنفيذية على أعمالها ومدى التزامها بتنفيذ السياسة العامة المقرة من قبله، ومدى احترامها للقواعد الدستورية والقانونية للتأكد من عدم مبالغتها أو تعسفها في استخدامها.

ويمكن للبرلمان أن يتبنى أسلوب جلسات الاستماع العامة حول مواضيع معينة، وذلك للفت نظر الحكومة حول موضوع معين تجري مناقشته بقصد تدارك ما اعتراه من خلل وتطويره نحو الأفضل، حيث يتيح هذا الأسلوب مشاركة المواطنين ذوي العلاقة في جلسات الاستماع وإشراكهم في مراقبة السلطة التنفيذية واقتراح الحلول للمشاكل محل البحث.

وقد أجمعت غالبية دساتير العالم والتجارب البرلمانية الديمقراطية على اعتماد سلسلة من الآليات والوسائل المحاسبية تتلخص في:

أ) لجان التحقيق البرلمانية الدائمة أو الخاصة:

عادة ما يلجأ البرلمان إلى تشكيل لجان برلمانية لتسهيل أعماله التشريعية والرقابية، ويحدد النظام الداخلي له أنواع هذه اللجان وكيفية تشكيلها ومهامها وآليات عملها وغير ذلك من التفاصيل المتعلقة بها وبعملها، حيث تعمل هذه اللجان في العادة على عقد جلسات استماع أو عقد جلسات تحقيق مع الأطراف ذات العلاقة بمواضيع مجال البحث التي تحال إليها، وتعد بشأنها تقارير وتوصيات تشكل القاعدة الأساسية لنقاش البرلمان بشأنها، وتتألف لجان المجلس التشريعي الدائمة من[106]:

أ. لجنة القدس.

ب. لجنة الأراضي ومقاومة الاستيطان.

ت. لجنة شؤون اللاجئين (اللاجئين والنازحين والمغتربين الفلسطينيين).

ث. اللجنة السياسية (المفاوضات والعلاقات العربية والدولية).

ج. اللجنة القانونية (القانون الأساسي والقانون والقضاء).

ح. لجنة الموازنة والشؤون المالية.

خ. اللجنة الاقتصادية (الصناعة والتجارة والاستثمار والإسكان والتموين والسياحة والتخطيط).

د. لجنة الداخلية (الداخلية والأمن والحكم المحلي).

106. انظر المادة 48 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 1995.

ذ. لجنة التربية والقضايا الاجتماعية (التربية والتعليم والثقافة والإعلام والشؤون الدينية والآثار والشؤون الاجتماعية والصحة والعمل والعمال والأسرى والشهداء والجرحى والمقاتلين القدامى والطفولة والشباب والمرأة).

ر. لجنة المصادر الطبيعية والطاقة (المياه والزراعة والريف والبيئة والطاقة والثروة الحيوانية والصيد البحري).

ز. لجنة الرقابة لحقوق الإنسان والحريات العامة.

وإضافة إلى اللجان الدائمة، فقد يلجأ البرلمان في أحوال معينة إلى تشكيل لجان تحقيق خاصة لمتابعة قضايا محددة وذلك لتعميق فهمها حول هذه المواضيع، إذ يحق للمجلس تشكيل لجنة خاصة أو تكليف إحدى لجانه من أجل تقصي الحقائق في أي أمر عام أو في إحدى الإدارات العامة، حيث يحق لهذه اللجان الطلب من السلطة التنفيذية أي معلومات تساعدها على أداء مهامها، إضافة إلى حريتها في الحصول على الوثائق والمستندات المتعلقة بالمواضيع التي تبحثها، والقيام بزيارات ميدانية للشهود وذوي الاختصاص لسماع شهادتهم ورأيهم حول الموضوع المطروح.

وترتبط بهذا الإطار صلاحية البرلمان في استقبال العرائض والشكاوى التي يرفعها المواطنون في كل ما له صلة بالشؤون العامة.

ب) نظام أسئلة المسؤولين[107]:

يحق لعضو البرلمان توجيه الأسئلة إلى الوزراء عن أمر يريد معرفة حقيقته، أو للتحقق من حصول واقعة علم بها ومعرفة الإجراءات التي اتخذت أو قد تتخذ في أمر من الأمور، أو لمجرد لفت نظر الوزير أو الحكومة إلى أمر من الأمور التي تقتضي المعالجة السريعة، وقد يقدم الوزير إجابة لا تقنع العضو السائل، أو فيها من الغموض ما يثير تساؤلات أخرى، فمن حقه وحده دون غيره من النواب أن يطلب توضيح ما خفي عنه.

وتشترط بعض المجالس البرلمانية أن يكون السؤال واضحاً ومحدداً للأمور المراد الاستفهام عنها دون 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 ذلك. 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 الجلسة. ولعضو البرلمان الذي وجه السؤال أن يستوضح الوزير وأن يعلق على إجابته بإيجاز مرة واحدة.

107. انظر مواد الفصل الثاني (80-75) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 1995.

ج) نظام الاستجواب

يعد الاستجواب مرحلة متقدمة على السؤال وأكثر خطورة منه، حيث يمكن أن يؤدي الاستجواب إلى مناقشات عامة في المجلس تفضي إلى سحب الثقة من الوزير أو من الحكومة بأكملها، ويتم الاستجواب عادة وفق إجراءات محددة، حيث 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، ويكون للاستجوابات الأسبقية على سائر المواد المدرجة على جدول الأعمال ما عدا الأسئلة، ولكل عضو أن يطلب من الوزير المختص إطلاعه 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 يقتنع أن يبين أسباب عدم اقتناعه، وله ولغيره من الأعضاء أن يطرحوا مسألة حجب الثقة عن الوزراء أو أحدهم مع مراعاة ما ينص عليه القانون الأساسي بهذا الشأن. كما يجوز لمقدم الاستجواب سحبه واسترداده فلا ينظر فيه إلا إذا طلب ذلك خمسة أعضاء أو أكثر من أعضاء المجلس.

د) حجب الثقة[108]

يعد إجراء سحب الثقة من الدعائم الرئيسية التي يقوم عليها النظام البرلماني، وذلك باعتبارها وسيلة يلجأ إليها المجلس بعد لجان التحقيق لمحاسبة الحكومة أو أحد أعضائها. وعادة ما يحدد البرلمان في نظامه الداخلي شروطاً لممارسة صلاحية حجب الثقة عن الحكومة أو عن أحد أعضائها بوصفها أداة من أدوات الرقابة التي يمتلكها المجلس.

وقد يتعرض أعضاء البرلمان أنفسهم للفساد، وذلك حتى يستطيع البرلمانيون القيام بدورهم الهام في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد وأن يكونوا قدوة في مجال النزاهة والشفافية، ولذلك يلتزم البرلمانيون بأحكام مدونة سلوك خاصة بهم.

108. انظر المادة 80 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 1995.

دور المجلس التشريعي الفلسطيني في تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة

يشكل دور البرلمان والبرلمانيين في تعزيز قيم النزاهة والشفافية والمساءلة عنصراً مهمّاً في إطار تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة، فالبرلمانات هي إحدى الدعامات الأساسية في أي نظام نزاهة، حيث إنها تشكل جسراً ما بين الحكومة والمجتمع. ويفترض بالبرلمانات أن تلعب دوراً مهمّاً في إخضاع الحكومة لمساءلة الناس، حيث إن الناس قد منحوا أصواتهم في الانتخابات لأعضاء البرلمان؛ بهدف تطبيق مبادئ النزاهة والمساءلة والشفافية في الحكم إسهاماً في مكافحة الفساد.

وعلى الصعيد الفلسطيني، فإن الحكومة ملزمة بمصادقة المجلس على الموازنة العامّة للسلطة. وهذا يعطي المجلس دوراً رقابيّاً مهمّاً، وقد تم العمل بهذا المبدأ منذ انتخاب المجلس التشريعي حتى العام 2006. فقد صادق المجلس التشريعي على معظم موازنات السلطة الوطنية في جلسات خاصّة عقدها لهذا الشأن.

ولكي يحقق المجلس التشريعي الفلسطيني الدور المطلوب، كركيزة من ركائز النزاهة؛ لا بد أولاً من دورية الانتخابات وإعادة تفعيله بعد أن تم حله في نهاية العام 2018، ومن ثم العمل على تعزيز دور أعضائه في مراقبة أداء الحكومة وبرنامجها، بحيث يمارس دوره بفعالية، لضمان خضوع الحكومة ومسؤولي السلطة الوطنية الفلسطينية الكبار لمساءلة المجلس التشريعي نفسه والجمهور عموماً. إضافة إلى التركيز على حث المجلس التشريعي وأعضائه للمبادرة إلى تطوير التشريعات القائمة، ذات الصلة بموضوع النزاهة والشفافية والمساءلة، واقتراح تشريعات إضافية، والتأكد من إعداد الأنظمة والتعليمات والهياكل والأدوات والأشخاص لتنفيذ هذه القوانين، وفرض العقوبات على المسؤولين الذين يمتنعون عن تنفيذ هذه القوانين أو الأحكام الصادرة بموجبها.

ب. دور السلطة القضائية في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد:

يحتل القضاء المستقل والنزيه والعادل مكاناً مركزياً في المسعى الرامي إلى إيجاد حكومة عادلة ونزيهة ومنفتحة ومسؤولة[109]. والقضاء يجب أن يكون مستقلاً عن السلطات الأخرى إذا كان له أن يؤدي دوره الدستوري في الرقابة على الإجراءات التي تتخذها الحكومة أو المسؤولون الحكوميون، لكي يحدد مدى مراعاتهم للمعايير التي تم تأكيدها في الدستور والقانون.

وقد يتعرض القضاء للفساد ولذلك يتم اعتماد مدونات سلوك خاصة بالقضاة، وتخضع سلطة القضاء في جوانبها الإدارية والمالية للمساءلة مثل بقية السلطات.

ولا شك أن هنالك بعض المؤشرات التي تساعد على تقييم دور الجهاز القضائي في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، وتتمثل هذه المؤشرات في[110]:

- مدى تمتع القضاة بسلطة مراجعة مدى قانونية قرارات الحكومة، وإذا كان الأمر كذلك، فهل تستعمل هذه السلطات، وهل يتم احترام القرارات والامتثال لها بواسطة الحكومة؟
- مدى امتلاك القضاة إمكانية كافية للاطلاع على التطورات القانونية في أنظمة قانونية مشابهة في أماكن أخرى.
- مدى القيام بتعيينات القضاة بشكل مستقل، وهل تتأثر هذه التعيينات بالاعتبارات السياسية؟
- مدى امتلاك القضاة الحرية في إصدار الأحكام ضد الحكومة دون أن يخاطروا بالتعرض لأعمال انتقامية مثل فقدان وظائفهم أو حرمانهم من الامتيازات أو نقلهم إلى أماكن نائية.
- مدى عرض الدعاوى على المحكمة دون تأخير غير معقول، وإذا لم يكن الأمر كذلك، فهل هذه التأخيرات في ازدياد أو تناقص، وهل تصدر الأحكام بسرعة معقولة بعد الاستماع للدعاوى، وهل هناك تأخير في تنفيذ قرارات المحكمة؟
- مدى القيام بحفظ الملفات بصورة موثقة.
- مدى قدرة الجمهور على تقديم شكاوى بشأن سوء التصرف القضائي.

فالمسؤولية القضائية لا تمارس في فراغ، فالقضاة يجب أن يعملوا ضمن حدود القواعد والقوانين، وبما يتفق مع اليمين التي أقسموها، وهي التي تردعهم عن التفكير في أنهم يستطيعون فعل ما يشاءون. ولكن كيف يمكن محاسبة القضاة من دون تقويض المفهوم الأساسي والمركزي لاستقلال القضاء؟

109. الكيلاني فاروق، استقلال القضاء، المركز العربي للمطبوعات- دار المؤلف، الطبعة الثانية 1999، ص11-10.
110. سكجها، مرجع سابق، ص69.

تتم محاسبة القضاة من خلال الطريقة الخاصة التي يمارسون بها سلطتهم القضائية والبيئة التي يعملون فيها، وذلك من خلال[111]:

- القضاة يجلسون في المحاكم مكشوفين للجمهور.
- يخضعون لاستئناف أحكامهم والطعن فيها.
- يخضعون للمراجعة القضائية.
- القضاة مجبرون على تعليل قراراتهم ونشرها.
- يتم تعيينهم وترقيتهم وفق إجراءات واضحة ومحددة وفق مبدأ الكفاءة والجدارة.
- يخضعون في عملهم لقواعد سلوك يلتزمون من خلالها بالإفصاح عن ممتلكاتهم وتقديم إقرارات بذممهم المالية.
- لا يتم عزلهم إلا وفق قواعد وإجراءات مشددة.

111. منظمة الشفافية الدولية، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، المركز اللبناني للدراسات، ص 69-68.

دور القضاء الفلسطيني في تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة

حتى يتعزز دور القضاء الفلسطيني، لا بد من توافر منظومة آليات تحقق المستوى المرغوب من النزاهة والشفافية في التعامل مع المواطن، وتوافر إمكانية المساءلة وبالتالي تحسين الإدارة.

وفيما يتعلّق بتضارب المصالح، فقد حظر قانون السلطة القضائية على القضاة، في المادة 29 منه، الكثير من الحالات التي تدخل ضمن هذا المفهوم. ومن جهة أخرى، فقد أقر مجلس القضاء الأعلى مدوّنة السلوك القضائي الخاصّة به بقرار رقم (3) لسنة 2006، وهي سارية المفعول، ومعمول بها ضمن الجهاز القضائي. كما تم مؤخراً تفعيل دائرة التفتيش القضائي التي أنشئت في العام 2003 كذلك.

كذلك ألزم قانون السلطة القضائية القاضي، عند تعيينه، وكل ثلاث سنوات، بتقديم إقرار بالذمة المالية الخاصّة به وبزوجه وأولاده القاصرين، وهذا معمول به فعليّاً[113].

وحول علنية السجلّات، فإنه يحق لكل مواطن الحصول على نسخة من ملف قضيته من سجلّات المحكمة، وكذلك على موازنة السلطة القضائية، من خلال موازنة السلطة الوطنية المنشورة على الصفحة الإلكترونية لوزارة المالية.

ولتعزيز دور القضاء الفلسطيني في نظام النزاهة الوطني، لا بد من الآتي:

1. اعتماد آلية واضحة تحدد إجراءات تنسيب مجلس القضاء الأعلى لرئيس المحكمة العليا.
2. اعتماد مجلس القضاء الأعلى لنشر القرارات التي يُصدرها جميعها أو ملخص لقراراته التي يتخذها في الجلسات على موقع المجلس الإلكتروني.
3. وجود لائحة للتفتيش القضائي تشمل النيابة العامة، وتعزز صلاحيات الدائرة في استدعاء القضاة، وأن تكون قراراتها المتعلقة بتقييم القضاة والتوصيات الخاصة بالشكاوى ملزمة.
4. ربط نتائج تقييم كفاية القضاة بالترقية.
5. تبنّى آليّات واضحة للتفتيش على قضاة المحكمة العليا، وفق الممارسات الدولية الفضلى في هذا الشأن.
6. تحديد صيغة وآلية شفافة لشروط شغل وظيفة النائب العام والمنافسة وتكافؤ الفرص بشأن تعيينه، وإخضاع مرجعيتهم لمجلس القضاء.

112. انظر المادة 28 من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002.

ج. ديوان الرقابة المالية والإدارية[113]

الأصل أن تمارس الرقابة المالية من قبل السلطة التشريعية التي أجازت للسلطة التنفيذية الجباية والإنفاق ضمن حدود رسمتها لها حتى تتأكد من حسن التنفيذ، إلا أن ممارسة هذه المهمة تتطلب اختصاصاً وتفرغاً لا يتوافران في الغالب في السلطة التشريعية، لذلك تقوم السلطة التشريعية في معظم البلدان بإناطة هذه المهمة بهيئات رقابية متخصصة تتمتع باستقلال مهني لا يسمح لأحد التدخل في عملها المستند لقواعد العمل المهني. وبعض البرلمانات تنشئ وحدات مالية متخصصة للتدقيق أو اقتصادية غالباً ما تقدم المساعدة الفنية للجان البرلمانية وخاصة لجنة الموازنة العامة والاقتصادية. وفي معظم الدول يتم إنشاء أجسام خاصة خارج البرلمان تقدم المساندة الرقابية الفنية للبرلمانات والحكومات مثل ديوان الرقابة المالية والإدارية.

ويتمثل الهدف من وجود ديوان للرقابة في ضمان امتثال السلطة التنفيذية لأحكام القانون، إضافة إلى استخدام المال العام على النحو الأمثل، وتحقيق أفضل النتائج بأقل التكاليف في الإنفاق العام، كذلك منع الفساد من خلال إجراءات مالية مصممة على نحو فعال لتقليل الفساد وزيادة احتمالات اكتشافه[114].

وحتى يقوم ديوان الرقابة بدوره على الوجه الأمثل في مكافحة الفساد، فإن هناك مجموعة من المؤشرات اللازمة لذلك، وتتمثل تلك المؤشرات في:

- ضمان الأمن الوظيفي بالنسبة إلى شاغل منصب رئيس الديوان (هل المركز محمي دستورياً، أو هل هناك ضمانة ضد التدخلات السياسية؟).
- مدى اعتبار هذا المنصب وظيفة غير سياسية.
- مدى حصول شاغل هذا المنصب على مكافأة مناسبة.
- مدى استلام الديوان فعلاً المخصصات المالية الكافية التي رصدت له في الموازنة العامة.
- مدى تزويد الديوان بالكادر المناسب من الموظفين.
- مدى تقديم تقارير حديثة إلى المجلس التشريعي.
- الإعلان عن التقارير العامة والخاصة دون تأخير.
- مدى متابعة التقارير بانتظام بواسطة لجنة الموازنة والشؤون المالية أو المجلس التشريعي.
- مدى اتخاذ القرارات بشأن التقارير.
- مدى إيفاء الديوان بالمعايير المناسبة للمحاسبة والتدقيق.

113. انظر موقع ديوان الرقابة المالية والإدارية على شبكة الإنترنت: www.saacb.ps

114. منظمة الشفافية الدولية، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، المركز اللبناني للدراسات، ص 81.

دور ديوان الرقابة المالية والإدارية في تعزيز المساءلة الرسمية

صدر قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية في العام 2004، ويتمتع الديوان بالأهلية القانونية المناسبة لمباشرة الأعمال والنشاطات التي تكفل تحقيق المهام التي قام من أجلها كافة[116]. ويهدف الديوان إلى ضمان سلامة العمل والاستقرار المالي والإداري في السلطة الوطنية بسلطاتها الثلاث: التنفيذية، والتشريعية، والقضائية، وكشف أوجه الانحراف المالي والإداري كافة، بما فيها حالات استغلال الوظيفة العامّة، والتأكد من أن الأداء العامّ يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات والتعليمات النافذة، وفي حدودها، وأنه يمارَس بأفضل طريقة، وبأقل تكلفة ممكنة، ويجعل القانون من الهيئة جهازاً مستقلاً له صلاحية نشر تقاريره، ويعيَّن رئيس الديوان بقرار من رئيس السلطة الوطنية، بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء، ويصادق المجلس التشريعي على تعيينه، ولا يجوز التدخل في أعمال الديوان. وتلتزم الجهات الخاضعة لرقابة الديوان بالتعاون الكامل في كل ما يطلبه الديوان منها.

أخضع القانون المؤسسات والهيئات العامّة جميعها لرقابة الديوان، ورئيس الديوان مساءَل أمام القانون والمجلس التشريعي فقط، وقد نص القانون على نشر الديوان لتقاريره الدورية، وعمل الديوان على نشر تقاريره العامّة والموجزة على صفحته الإلكترونية، بحيث يصبح حق الوصول إليها متاحاً أمام المواطنين[117].

كذلك لا توجد تقييدات على حق الديوان في إدراج معلومات تتعلق بوظائف معينة في الوزارات، بل له الحق في الحصول والاطلاع على أي ملفات أو بيانات، بما في ذلك الجهات التي تعدّ ذلك سريّاً، واستدعاء من يراد سماع أقوالهم حسب قانون ديوان الرقابة.

د. المحاسب العام (المدقق العام)

يعتبر المحاسب العام إحدى نقاط الارتكاز لنظام النزاهة الوطني في أي بلد باعتباره المسؤول عن تدقيق دخل الحكومة ونفقاتها، حيث يدخل ضمن صلاحيات هذا المدقق:

- ضمان امتثال السلطة التنفيذية لإرادة السلطة التشريعية كما تم تجسيدها من خلال التخصيصات البرلمانية.
- تشجيع استخدام المال العام على النحو الأمثل وتحقيق أعلى مردود بأقل كلفة.
- منع الفساد من خلال تطوير إجراءات مالية وتدقيقية مصممة بشكل فعال من أجل تقليل الفساد وزيادة احتمال اكتشافه.

115. انظر المادة 2 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 وتعديلاته في العام 2017.
116. انظر المادة 8 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 وفقاً للتعديل الذي جرى عليها بموجب المادة 5 من القرار بقانون رقم 18 لسنة 2017.

وحتى يقوم المحاسب العام بدور فعال في مجال نظام النزاهة الوطني، فلا بد من وجود مجموعة من المؤشرات الدالة على ذلك[117]:

- هل هناك شعور بالأمن الوظيفي بالنسبة لشاغل هذا المنصب، وهل هذا المنصب محمي دستورياً، وهل له ضمانات ضد التدخلات السياسية؟
- هل هذا المنصب هو وظيفة غير سياسية؟
- هل يحصل شاغل هذا المنصب على مكافأة مناسبة؟
- هل مكتب المدقق مزود بكادر مناسب من الموظفين؟
- هل التقارير المقدمة إلى المجلس التشريعي حديثة؟
- هل يتم الإعلان عن التقارير فوراً؟
- هل تجري متابعة التقارير بانتظام بواسطة لجنة حسابات مستقلة؟ وهل يتم اتخاذ أي إجراء بشأن التقارير؟
- هل يفي مكتب المدقق بالمعايير المناسبة للمحاسبة والتدقيق؟

دور المحاسب العام في فلسطين كركيزة من ركائز نظام النزاهة الوطني

في إطار إستراتيجية وزارة المالية لإصلاح الإدارة المالية للسلطة الوطنية، وفي إطار بناء نظام محاسبي حكومي موحّد، يغطي دور تنفيذ الموازنة من لحظة إقرار الموازنة حتى إصدار البيانات المالية، استحدث في النظام المالي الفلسطيني موقع المحاسب العامّ الذي يشرف على البرنامج المحاسبي الموحّد الذي تتم من خلاله العمليات المالية المرتبطة بتنفيذ الموازنة كافة، من إدخال الموازنة للنظام لغاية إصدار البيانات الختامية. ويشمل ذلك إجراءات رقابية داخل النظام وحوله، وإصدار التقارير والبيانات المالية المطلوبة كافة، وكذلك تسجيل الموجودات. وهو يهدف إلى تحسين الإدارة والرقابة والشفافية في إدارة المال العامّ.

ومن أهم المهام المنوطة به:

1. تدريب المراقبين الماليين لتطبيق إجراءات الرقابة المالية الحديثة.
2. رفع كفاءة مستوى تخطيط الموازنة العامّة وإعدادها وتنفيذها.
3. الانتهاء من توحيد الحسابات الحكومية كافة للجهازين المدني والعسكري في حساب رئيس موحّد، فيما تبقى الحسابات الفرعية تعمل على أساس الحساب الصفري.

إن دور المحاسب العامّ واستقلاله أساس فعلي لتعزيز الدور الرقابي على مؤسسات السلطة في مجال النفقات العامّة، ولكن استمرار تبعيته للإشراف لوزير المالية يضعف من هذه الاستقلالية.

117. سكجها، مرجع سابق، ص 77.

هـ. هيئة مكافحة الفساد[118]

نصت المادة الخامسة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على واجب الدول في تأسيس هيئة أو هيئات لمكافحة الفساد، حيث تؤدي هذه الهيئة أو الهيئات دوراً فاعلاً في مكافحة الفساد إذا ما توافرت لها بعض المقومات التي تساعدها على إنجاز المهام المنوطة بها، ومن بين تلك المقومات[119]:

- توفر إرادة سياسية قوية لدى القيادات والمسؤولين بضرورة مواجهة ظاهرة الفساد.
- وجود قانون ينشئ الهيئة بوصفها هيئة دائمة ويعطيها صلاحية مساءلة الأشخاص جميعهم بمن فيهم السياسيون ومسؤولو الأجهزة الأمنية، وينظم آليات التعامل مع الأشخاص الذين يتمتعون بالحصانة.
- اختيار الأشخاص ذوي المصداقية والنزاهة لتولي مناصب قيادية في الهيئة، ومنع إقالتهم إلا بشروط مقيدة مثل سوء السلوك أو عدم القدرة على القيام بالوظيفة.
- توفير المصادر البشرية والحاجات والأموال اللازمة لعملهم في إطار موازنة الدولة ومن خزينتها وإعطاؤهم رواتب كافية.
- وجود تشريعات مساندة مثل قانون الكسب غير المشروع وقانون الذمة المالية والإفصاح لدى كبار المسؤولين وعقوبات رادعة ومشددة على من يتدخل أو يحاول التأثير في قرارات الهيئة أو يرتكب فعل الفساد أو يساعد عليه.
- تبني الهيئة إستراتيجية وطنية شاملة ودائمة تعتمد الوقاية والتوعية وإشراك المواطنين في مواجهة الفساد والحد منه، وتبني الحكومة والمجلس التشريعي والسلطة القضائية والمجتمع المدني بما فيه القطاع الخاص والإعلام خطة وطنية تشاركية لتحقيق أهداف الإستراتيجية[120].

إضافة لما سبق، فإن هناك مجموعة من المؤشرات التي تساعد على تقييم دور هيئات مكافحة الفساد في مجال مكافحة الفساد، وتتمثل تلك المؤشرات في:

- مدى ضمان إجراءات تعيين رئيس الهيئة استقلاله بمعزل عن أي تدخلات سياسية وعدم خضوعه للعزل من جهة رسمية.

118. انظر موقع هيئة مكافحة الفساد على شبكة الإنترنت: www.pacc.ps
119. منظمة الشفافية الدولية، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، المركز اللبناني للدراسات، ص 105.
120. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) 2018 .تقرير حول الخطط الإستراتيجية الوطنية ومكافحة الفساد: مدى الجدية والتضمين. رام الله- فلسطين.

- مدى تزويد الهيئة بموارد بشرية ومالية كافية.
- مدى تمتع الموظفين في الهيئة بالحصانة من التدخلات السياسية أثناء قيامهم بواجباتهم.
- مدى قدرة الموظفين على الوصول إلى المواقع والأشخاص جميعهم، بمن فيهم رئيس الحكومة والوزراء والمؤسسة الأمنية.
- مدى تقاضي عاملي الهيئة رواتب مناسبة.
- مدى خضوع موظفي الهيئة لاختبارات نزاهة.
- مدى نشر الهيئة تقاريرها للجمهور.
- مدى قدرة الهيئة على تحريك الدعوى العامة في قضايا الفساد.
- مدى وجود أشخاص محصنين أمام الهيئة.

حدد قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم 1 لسنة 2005 وتعديلاته اختصاصات الهيئة التي يتمثل أهمها بالآتي[121]:

1. تلقى التقارير والبلاغات والشكاوى بخصوص جرائم الفساد المقدمة لها ودراستها ومتابعتها، والقيام بأعمال التحري وجمع الاستدلالات بشأنها، والكشف عن المخالفات والتجاوزات، وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك، ومباشرة التحقيق والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة وفقاً لأحكام هذا القانون والتشريعات ذات العلاقة.

2. ملاحقة كل من يخالف أحكام هذا القانون 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.

3. استدعاء الشهود والمعنيين من الموظفين العموميين أو موظفي القطاع الخاص أو أي شخص له علاقة للاستفسار والتحري حول واقعة تتعلق بجريمة فساد.

4. 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.

5. التنسيق مع الجهات المختصة لتعقب وضبط وحجز واسترداد الأموال والعائدات المتحصلة من جرائم الفساد، على أن يصدر قرار المصادرة بشأنها عن المحكمة المختصة بنظر الدعوى.

121. انظر المواد 8- و8 مكرر و9 من قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005 والتعديلات التي جرت عليها بموجب القرار بقانون رقم 37 لسنة 2018.

6. الحق في أن تباشر التحريات والتحقيقات اللازمة لمتابعة أي من قضايا الفساد من تلقاء نفسها أو بناء على إخبار أو شكوى ترد إليها من أي جهة، وإذا تبين بنتيجة الدعوى أو التحقيق أن الإخبار أو الشكوى الواردة إلى الهيئة كاذبة أو أكيدة يتم تحويل مقدمها إلى الجهات القضائية المختصة لمعاقبته وفقاً للأصول القانونية المتبعة.

7. حماية المبلغين عن الفساد: حيث أكد قانون مكافحة الفساد وفقاً للتعديلات التي أجريت عليه بموجب القرار بقانون رقم 37 لسنة 2018 على دور هيئة مكافحة الفساد في حماية المبلغين عن الفساد، وحدد الإجراءات العملية لتقديم هذه الحماية بالآتي[122]:

تتولى الهيئة توفير الحماية القانونية والوظيفية والشخصية اللازمة للمبلغين، والشهود، والمخبرين، والخبراء، وأقاربهم، والأشخاص وثيقي الصلة بهم، في دعاوى الفساد، من أي اعتداء أو انتقام أو ترهيب محتمل من خلال الآتي: أ. توفير الحماية لهم في أماكن إقامتهم. ب. عدم الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بهويتهم، وأماكن وجودهم. ج. الإدلاء بأقوالهم وشهاداتهم من خلال استخدام تقنيات الاتصال الحديثة، وبما يكفل سلامتهم. د. حمايتهم في أماكن عملهم، وتحصينهم من أي تمييز أو سوء معاملة أو أي إجراء تعسفي، أو قرار إداري يغير من المركز القانوني أو الإداري لهم أو ينتقص من حقوقهم بسبب شهاداتهم أو إبلاغهم، أو ما قاموا به من أعمال لكشف جرائم الفساد. هـ. توفير أماكن لإيوائهم عند الضرورة. و. اتخاذ أي إجراء أو القيام بأي عمل ضروري يضمن سلامتهم. 3 . يتم البت بطلبات توفير الحماية من الهيئة وفقاً لما تفرضه الظروف المحيطة بطالبي الحماية، على أن يتم رفع الحماية عنهم حال زوال الظروف التي أدت إلى فرضها. 4 . تنظم جميع الأمور المتعلقة بتوفير الحماية المطلوبة للمبلغين، والشهود، والخبراء، وأقاربهم، والأشخاص وثيقي الصلة بهم، بمقتضى نظام يصدر لهذه الغاية من مجلس الوزراء، بناءً على تنسيب من رئيس الهيئة. 5 . على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر، للهيئة صرف مساعدات مالية للمبلغين والشهود بموجب نظام يصدر عن مجلس الوزراء. 6 . تسقط الحماية الممنوحة بقرار الهيئة في حال مخالفة شروط منحها.

ونشير هنا إلى نظام حماية المبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم الصادر بمقتضى قرار مجلس الوزراء رقم 7 لسنة 2019، بتاريخ 7/10/2019 الذي وضع إجراءات مفصلة لآليات تقديم الحماية وكيفية تقديمها، سواء من حيث إنشاء وحدة متخصصة داخل الهيئة بتقديم الحماية وتلقي الطلبات وحفظها وتعريف المفاهيم المتعلقة بالحماية الوظيفية والحماية الشخصية والحماية القانونية، وحق المبلغ أو ورثته بالحصول على التعويض في حال تعرضه للاعتداء الجسدي أو المادي[123].

122. انظر المادة 18 من قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005 وتعديلاتها.
123. انظر المادة 15 من قرار مجلس الوزراء رقم 7 لسنة 2019 بنظام حماية المبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم.

دور هيئة مكافحة الفساد كركيزة من ركائز نظام النزاهة الوطني

صادق رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية على القرار بقانون بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع وأصدره بتاريخ 20/6/2010، وعدلت بموجب هذا التشريع هيئة الكسب غير المشروع للتحول إلى هيئة مكافحة الفساد, ولتشمل صلاحيتها ملاحقة جرائم الفساد كافة وفقاً للتعريف الذي قدمته المادة (1) من القرار بقانون للفساد[125].

إضافة إلى دور الهيئة في توعية المجتمع بمستوياته كافة: الرسمية، وغير الرسمية، وتبصيره بمخاطر الفساد وآثاره، وكيفية الوقاية منه ومكافحته. وبما يكفل توفير الاستقلالية المطلوبة لعمل هذه الهيئة، من خلال تحصين رئيسها من العزل إلا في الأحوال التي حددها القانون حصراً، بالإضافة إلى منحها القوة والقدرة والفاعلية على مكافحة الفساد من خلال الصلاحيات الواسعة التي منحت لها في هذا الإطار.

وأخيراً يعتبر إعداد الإستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد أحد أبرز المؤشرات لتوفر الإرادة السياسية في مكافحة الفساد، على أن تتبعها خطة وطنية تشاركية موضوعية قابلة للتنفيذ، وتأمين موازنة خاصة لتنفيذها معتمدة من الحكومة والمجلس التشريعي لتنفيذها، وآلية وطنية واضحة لمتابعة التنفيذ، ومساءلة للأطراف المكلفة التي لا تقوم بدورها[126].

124. انظر المادة 1 من قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005.

125. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) 2018. تقرير حول الخطط الإستراتيجية الوطنية ومكافحة الفساد: مدى الجدية والتضمين. مرجع سابق

9. المجالس التنظيمية

في ظل تخلي الدولة عن تقديم بعض الخدمات العامة والتوجه نحو الخصخصة في إدارة بعض المرافق العامة الأساسية كالكهرباء والاتصالات والمياه، فإن هذا لا يعني تخلي الدولة عن مسؤوليتها الكاملة عن تقديم تلك الخدمات، حيث تحكم مجموعة من المبادئ العامة مسألة الخصخصة أبرزها أن تبقى الحكومة مسؤولة أمام المواطنين عن تقديم هذه الخدمات بجودة وسعر مناسبين وتشمل وصولها للجميع بعدالة، ويتم بموجب هذه المبادئ إبقاء السياسة العامة بيد الحكومة والإشراف والرقابة تكون للأجسام المنظمة، وتوزيع وتقديم الخدمة لإدارة القطاع الخاص، إضافة لمبدأ عدم إتاحة الاحتكار للقطاع الخاص.

ومن هذه المنطلقات، فقد أنشأت السلطة الوطنية الفلسطينية عدداً من الأجسام التنظيمية الرقابية وفقاً للآتي:

1) مجلس تنظيم قطاع الكهرباء:

تم إنشاء المجلس بقرار من مجلس الوزراء في العام 2010 استناداً إلى القرار بقانون رقم 13 لسنة 2009 بشأن قانون الكهرباء العام، ويتمتع المجلس بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري. وتتألف إدارة المجلس من رئيس وستة أعضاء يمثلون القطاعين العام والخاص لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة فقط، يتم تعيينهم بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء ضمن شروط حددها القانون. إن الفلسفة والأساس في توزيع المهام بين الأطراف ذات العلاقة في تقديم خدمة الكهرباء كما حددها وعبر عنها قانون الكهرباء العام يتمثلان في:

- وضع السياسة العامة والإشراف العام: تكون من قبل الحكومة وسلطة الطاقة.
- إعداد المعايير والشروط الفنية المتعلقة بالنقل والإنتاج والتوزيع والاستهلاك وإعداد التعرفة والرقابة على كل ذلك: تكون من قبل الجسم المنظم (وهو جسم مشترك حكومي وخاص).
- توليد الطاقة: تتولاه شركات القطاع الخاص.
- توزيع الكهرباء: تتولاه شركات توزيع تساهم فيها الهيئات المحلية.

ويهدف المجلس: تشمل الأهداف الرئيسية للمجلس على:

1. مراقبة كل ما يتعلق بنشاط قطاع الكهرباء إنتاجاً ونقلاً وتوزيعاً واستهلاكاً، بما يضمن توافرها واستمرارها في الوفاء بمتطلبات أوجه الاستخدام المختلفة بأنسب الأسعار مع الحفاظ على البيئة.
2. مراعاة مصالح مستهلك الطاقة الكهربائية ومصالح منتجي وناقلي وموزعي الطاقة الكهربائية والعمل على تشجيع المنافسة ومنع الاحتكار في كافة أنشطة التوليد والتوزيع في قطاع الطاقة الكهربائية.

2) مجلس تنظيم قطاع المياه:

وضع القرار بقانون بشأن المياه رقم (14) لسنة 2014 أسس إدارة قطاع المياه من خلال تحديد مهام وصلاحيات الجهات الرسمية المسؤولة التي تشمل مجلس الوزراء وسلطة المياه ومجلس تنظيم قطاع المياه وشركة المياه الوطنية. وبوجه خاص، تتوزع المسؤوليات وتقسيم الأدوار في قطاع المياه ما بين الحكومة كجهة مسؤولة تتولى الإشراف والتنظيم، وسلطة المياه التي تتولى إعداد السياسات، ومجلس تنظيم قطاع المياه كجسم رقابي على التنفيذ، وشركة المياه الوطنية كشركة حكومية تتولى تزويد وبيع المياه بالجملة.

وبموجب القرار بقانون المذكور، فقد تم إنشاء مجلس تنظيم قطاع المياه بقرار من مجلس الوزراء، وقد تم النص على أن يتمتع هذا المجلس بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري. وتتكون إدارة المجلس من مجلس إدارة مكون من رئيس وستة أعضاء من ذوي النزاهة والكفاءة والاختصاص، يمثلون القطاع العام والقطاع الخاص والمجتمع الأهلي، يتم تعيينهم بقرار من رئيس الدولة بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء لمدة 4 سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة فقط.

ويهدف المجلس إلى مراقبة كل ما يتعلق بالنشاط التشغيلي لمقدمي خدمات المياه، بما يشمل الإنتاج والنقل والتوزيع والاستهلاك وإدارة الصرف الصحي، وذلك من أجل ضمان جودة وكفاءة خدمات قطاع توفير المياه وخدمات مياه الصرف الصحي في فلسطين الموفرة للمستهلكين وبأسعار مناسبة.

3) هيئة تنظيم قطاع الاتصالات:

يشكل القرار بقانون بشأن الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات رقم (15) لسنة 2009 الإطار القانوني الخاص بتنظيم قطاع الاتصالات، وتنظيم الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات ودورها وصلاحياتها على وجه الخصوص، حيث وضع هذا القرار بقانون أسس إدارة قطاع الاتصالات من خلال تحديد الجهات الرسمية المسؤولة التي تتمثل في: مجلس الوزراء ووزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات. كما تناول الجهات غير الرسمية التي تتمثل في مزودي خدمات الاتصالات (الشركات).

وبموجب القرار المذكور، فقد تم النص على إنشاء هيئة عامة تسمى «الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات» تكون لها موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة والأهلية القانونية الكاملة لمباشرة كافة الأعمال والنشاطات التي تكفل تحقيق المهام التي قامت من أجلها.

وتهدف الهيئة الى وضع أسس تنظيم قطاع الاتصالات بما يتفق مع السياسة العامة المقرة من الوزارة لتقديم تلك الخدمات، وعلى النحو الذي تقتضيه متطلبات التنمية الشاملة في مناطق السلطة الوطنية، والمراقبة على مقدمي خدمات الاتصالات.

وعلى الرغم من النصوص والاستحقاقات القانونية السابقة، إلا أنه لم يتم إنشاء الهيئة المذكورة حتى تاريخ إعداد هذه النسخة من الكتاب.

4) المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام:

تختلف العقود الإدارية التي تجريها الدولة بصدد إدارتها للمال العامّ عن العقود الخاصّة التي يجريها الأفراد العاديون، فمؤسسات الدولة عندما تتعاقد في شأن ما، عليها أن تتقيد بجملة من الضوابط والقيود التي تكفل تحقيق الصالح العامّ، سواء من حيث شكل هذا التعاقد (عطاءات عامة، تعاقد مباشر، استدراج عروض)، أو من حيث الالتزام بجملة من المبادئ العامّة التي عادةً ما تحددها التشريعات النافذة. وأهم هذه المبادئ العامّة: ضرورة احترام مبدأ تكافؤ الفرص للمتعاقدين مع الدولة، وضرورة أن تكون العقود اقتصادية وجيّدة المستوى وغير مهدرة للمال العامّ، ومستجيبة لحاجة أكيدة، وأن تحقق الفاعلية في العمل، وأن تتم بشفافية وتخضع للرقابة[126].

تمثل المشتريات العامة (العطاءات واللوازم العامة) إحدى القضايا الرئيسية المرتبطة بحفظ وإدارة المال العام والممتلكات العامة على النحو الأمثل، وبشكل يضمن تقديم الخدمات العامة للجمهور بأفضل المواصفات وأقل الأسعار, ومما لا شك فيه أن ذلك يتطلب تضمين قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة في المشتريات والعطاءات الحكومية بشكل يتماشى مع الممارسات الدولية الفضلى المعمول بها في هذا المجال، إضافة إلى وجود بنية مؤسساتية سليمة تراعي هذه القيم والمبادئ في إدارتها، علاوة على وجود كوادر بشرية مؤهلة وملتزمة بقيم أساسها الحفاظ على المال العام، ناهيك عن وجود أجهزة رقابة فاعلة تتمتع باستقلالية ومهنية عالية في الرقابة على مدى مراعاة تلك القيم والنظم[127].

أصدر المشرع الفلسطيني في العام 1998 قانون اللوازم العامة رقم (9) لسنة 1998، وأتبعه في العام 1999 بإصدار قانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم (6) لسنة 1999، وتناول كل من القانونين الأحكام المتعلقة بالمشتريات العامة سواء كانت على شكل سلع وخدمات واستشارات فنية، أو كانت على شكل إنشاءات عامة من مبانٍ وطرق وجسور وغير ذلك من الأشغال العامة. ونتيجة للعديد من الانتقادات التي وجهت لهذين التشريعين وكشفت عنها تقارير دولية ومحلية، بما فيها ما أشارت إليه مؤسسة أمان في تقاريرها، فقد تم إصدار تشريع خاص بالشراء العام، هو القرار بقانون رقم (8) لسنة 2014م بشأن الشراء العام، الذي أنشئ بموجب أحكامه مجلس يسمى «المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام» تكون له الشخصية الاعتبارية، والذمة المالية المستقلة، وله موازنته الخاصة ضمن الموازنة العامة للدولة.

126. جبعيتي، عنان. (2007). نزاهة العقود الإدارية. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.
127. طه، عبد الرحيم، (2015). الواقع التشريعي والسياساتي للمشتريات العامة في فلسطين. منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.

ومن أبرز الاختصاصات التي يمارسها المجلس في سبيل تحقيق أهدافه الصلاحيات الآتية:

- رسم وإعداد السياسات الوطنية الخاصة بالشراء العام ورفعها لمجلس الوزراء لغايات إقرارها.
- اعتماد النماذج الموحدة للعقود والوثائق القياسية الموحدة للعطاءات ووثائق التأهيل لاستخدامها من قبل الجهات المشترية.
- تقييم أداء الجهات المشترية ومدى التزامها بأحكام القانون، ورفع تقارير لمجلس الوزراء بهذا الخصوص مرفقة بتوصياتها.
- تنمية الموارد البشرية في مجال الشراء العام، من خلال إعداد وتنفيذ الإستراتيجيات والبرامج الهادفة إلى الارتقاء بالمستوى المهني وتطوير الموارد البشرية.
- جمع البيانات عن عمليات الشراء وتحليلها ودراستها واستخلاص التوصيات اللازمة لتحسين الأداء، وتمكين الجمهور من الوصول إلى قاعدة البيانات بشكل تفاعلي عبر الإنترنت.
- إنشاء وإدارة موقع إلكتروني أحادي البوابة خاص بعمليات الشراء في فلسطين.
- تطوير الإجراءات التي تهدف إلى تحسين نظام الشراء العام، بما فيها إقرار الاستخدام التدريجي لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

وحتى تلعب تلك الأجسام التنظيمية دورها كركيزة من ركائز نظام النزاهة الوطني يجب مراعاة الآتي:

- التأكيد على مفهوم الاستقلال المالي والإداري للأجسام التنظيمية للمرافق الخدماتية، ودعم وتفعيل الصلاحيات التي تم منحها لتلك الأجسام وفقاً للقانون وتحديد طبيعة العلاقة مع الجهات الرسمية ذات الصلة.
- ضرورة وضع سياسة واضحة تجاه تبني قانون عام لتنظيم منح الامتيازات في إدارة وتشغيل المرافق الخدماتية الحيوية التي تريد الحكومة أن تتم إدارتها من القطاع الخاص.
- ضرورة تبني سياسة موحدة تضمن فعالية رقابة الأجسام التنظيمية على الشركات المملوكة للحكومة والشركات الخاصة التي تقدم الخدمة للمواطن، وذلك عبر أدوات عديدة من بينها تقارير دورية ترفعها هذه الشركات للأجسام التنظيمية، وضبط الأسعار والكلفة وجودة الخدمة، خاصة في حال عدم وجود تنافس في تقديم الخدمة.
- ضرورة تبني خطة وطنية لكل قطاع وإدماجها في أجندة السياسات الوطنية للحكومة.
- ضرورة وضع ضوابط موحدة وواضحة تعزز من فعالية عمل الأجسام المنظمة، ومنع التضارب في الصلاحيات بينها وبين الوزارة أو السلطة المعنية بما يضمن قيامها بدورها كمنظم للخدمة ومراقب على السياسات في القطاع المعني، بحيث تكون قادرة على اتخاذ قراراتها باستقلالية وقادرة على السيطرة على مواردها بعيداً عن التأثير أو الاحتواء أو التبعية.

j. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان (ديوان المظالم)[128]:

الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان
ديوان المظالم

في الأعوام الأخيرة، أشارت عدد من الوثائق الدولية الموقعة برعاية كل من الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية إلى الآثار السلبية للفساد على حماية حقوق الإنسان وعلى التنمية، فحقوق الإنسان غير قابلة للتجزئة، ومترابطة، وعواقب الحكم الفاسد متعددة وتمس حقوق الإنسان جميعها –المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية– وكذلك الحق في التنمية, والفساد يؤدي إلى انتهاك التزام الحكومة في مجال حقوق الإنسان، والإدارة الفاسدة للموارد العامة تلحق الضرر بقدرة الحكومة على تقديم مجموعة من الخدمات، بما فيها الخدمات الصحية والتعليمية وخدمات الرعاية الضرورية لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كما أن تفشي الفساد يُحدث تمييزاً في الحصول على الخدمات العامة لصالح القادرين على التأثير في السلطات لجعلها تتصرف على نحو يحقق مصلحتهم الشخصية، بوسائل مختلفة، ويعاني المحرومون اقتصادياً وسياسياً على نحو غير متناسب من عواقب الفساد لأنهم يعتمدون بشكل خاص الخدماتي على السلع العامة.

والفساد قد يؤثر أيضاً على التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، وقد يُضعف الفساد المؤسسات الديمقراطية في كل من الديمقراطيات الجديدة والديمقراطيات العريقة, وعندما يتفشى الفساد، يتخذ شاغلو المناصب العامة قراراتهم دون مراعاة لمصالح المجتمع. ونتيجة لذلك، يُلحق الفساد الضرر بمشروعية النظام الديمقراطي في أعين الجماهير، ويفضي إلى فقدان الدعم الجماهيري للمؤسسات الديمقراطية, وتفتر همة الناس عن ممارسة حقوقهم المدنية والسياسية وعن المطالبة باحترام هذه الحقوق، وحالات تزوير الانتخابات والفساد الانتخابي في تمويل الأحزاب السياسية هي ممارسات فاسدة أخرى أكثر مباشرة فيما يتعلق بالمساس بالتمتع بالحقوق المدنية والسياسية.

كيف يمكن أن تساعد مبادئ حقوق الإنسان في مكافحة الفساد[129]

مبادئ ومؤسسات حقوق الإنسان عنصران جوهريان من عناصر الإستراتيجيات الناجحة والمستدامة لمكافحة الفساد، وذلك للآتي:

أولاً: من المرجح أن تنجح جهود مكافحة الفساد عندما تتناول الفساد باعتباره مشكلة نظام وليس مشكلة أفراد. والمواجهة الشاملة للفساد تتضمن مؤسسات فعالة، وقوانين ملائمة، وإصلاحات

128. انظر موقع الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان على شبكة الإنترنت:
www.ichr.ps/ar

129. معن شحدة إدعيس، العلاقة بين حقوق الإنسان والفساد، منشورات الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان وهيئة مكافحة الفساد، 2016.

لتحقيق الحكم السديد، وكذلك إشراك الجهات المعنية صاحبة المصلحة جميعها في العمل داخل الحكومة وخارجها. ومن ثم، فإن اعتماد أطر قانونية أو لجان لمكافحة الفساد قد لا يكون فعالاً في حالة عدم وجود مجتمع مدني قوي وملتزم أو ثقافة نزاهة في مؤسسات الدولة، وبالمثل، فإن النشاط المدني لمكافحة الفساد تلزمه المساعدة من إطار قانوني قوي ونظام سياسي منفتح لتحقيق أهدافه.

ثانياً: إن المعركة ضد الفساد، شأنها في ذلك شأن المشاريع المتعلقة بحقوق الإنسان، كثيراً ما تكون عملية طويلة الأجل تتطلب تغييرات مجتمعية عميقة، تشمل مؤسسات البلد وقوانينه وثقافته. وبالتالي، يمكن أن تستفيد إستراتيجية فعالة لمكافحة الفساد من المبادئ الرئيسية لحقوق الإنسان وأن تستنير بها، والعناصر مثل القضاء المستقل، وحرية الصحافة، وحرية التعبير، والشفافية في النظام السياسي، والمساءلة ضرورية لإستراتيجية ناجحة لمكافحة الفساد.

ويلزم تحديد دور وخصائص المؤسسات التي أسهمت على نحو فعال في جهود مكافحة الفساد، وعلاوة على ذلك، فإن دور القضاء وأمناء المظالم والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في التصدي للفساد وإمكانية تعاونهم مع الوكالات الوطنية والدولية لمكافحة الفساد جديران بالبحث أيضاً، وجهود القضاء ونظام سيادة القانون بوجه عام في الدعوة إلى اعتماد القوانين ذات الصلة وكذلك في تنفيذ الإطار القانوني القائم جهود ذات صلة، أيضاً، بهذا النقاش.

والشفافية والمساءلة مبدآن من المبادئ الرئيسية لنهج التنمية يرتكز على حقوق الإنسان، وهما، أيضاً، عنصر جوهري لنجاح إستراتيجيات مكافحة الفساد, ومن التدابير التي يمكنها تعزيز الشفافية والمساءلة والإسهام في التدابير المستدامة لمكافحة الفساد اعتماد قوانين تضمن وصول الجماهير إلى المعلومات المتعلقة بالعمليات الحكومية، وقرارات وسياسات وأيضاً إصلاحات مؤسسية تعزز الشفافية والمساءلة. ومن الضروري الانتباه إلى أن مكافحة الفساد لا تعني تجاوز حقوق الإنسان في محاكمة عادلة.

وللمجتمع المدني الملتزم ووسائط الإعلام التي تثمّن المساءلة والشفافية أهمية حيوية في التصدي للفساد. ويمكن استخلاص دروس من خبرة حركات حقوق الإنسان في إذكاء وعي المجتمع المدني بعواقب الفساد الضارة وفي إقامة التحالفات مع مؤسسات الدول ومع القطاع الخاص دعماً لجهود مكافحة الفساد، ويستطيع كل من المجتمع المدني والقطاع الخاص الاضطلاع بدور حاسم في إجراء الإصلاح المؤسسي اللازم لتعزيز الشفافية والمساءلة.

دور الهيئة المستقلة كركيزة من ركائز النظام الوطني للنزاهة

تقوم الهيئة بدور ديوان المظالم (الإمبودزمان) إضافة إلى دورها جمعيةً لحقوق الإنسان، وهي مستقلّة ماليّاً وإداريّاً بشكل تام عن الحكومة، وتقدّم الهيئة تقاريرها إلى الرئيس والمجلس التشريعي، وتنشرها للمواطنين، ويقوم على إدارة الهيئة مجلس مفوضين، لا يخضعون لأي مؤسسة حكومية أو غير حكومية, وتستهدف الهيئة كل المواطنين الفلسطينيين الذين يتعرضون لانتهاك حقوقهم الأساسية الواردة في القانون الأساسي، أو المتعارف عليها في المواثيق الدولية.

وتتمتع الهيئة باختصاصات واسعة، فقد نص القرار على أن تكون مهمّة الهيئة متابعة توافر متطلبات صيانة حقوق الإنسان وضمانها في مختلف القوانين والتشريعات والأنظمة الفلسطينية، في عمل مختلف الدوائر والأجهزة والمؤسسات في دولة فلسطين، ومنظمة التحرير الفلسطينية, واقتراح مراجعة التشريعات التي تضمن الحقوق والحريات الأساسية للمواطن. إضافة إلى ذلك، تعمل الهيئة على تعريف المواطن بحقوقه، حسب المواثيق والمعاهدات الدولية الخاصّة بحقوق الإنسان.

تتمتع الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن بعدد من وسائل الرقابة في سبيل القيام بمهامها المتعلقة بحماية حقوق المواطن، وضمان التزام مؤسسات السلطة الوطنية في تسيير أعمالها بالقانون، ومبادئ العدالة، وحقوق الإنسان. وتمتلك الهيئة صلاحية الرقابة على أعمال الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامّة، لضمان التزامها بالقانون، وذلك وفقاً لآليات الرقابة الآتية:

1. متابعة الشكاوى: يعد تلقّي الشكاوى ومتابعتها الوظيفة الأولى التي توليها الهيئة كامل اهتمامها، باعتبار الهيئة هي ديوان المظالم (الإمبودزمان) وأن اختصاصها متابعة الشكاوى التي تتعلق بانتهاك الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية، أو أحد أجهزتها الأمنية والمدنية، أو أي هيئات أو مؤسسات عامة أخرى. ويمكن أن تحقق الهيئة في شكاوى بخصوص:

- انتهاك الحريات الأساسية للمواطن.
- الإيذاء الجسدي والتعذيب في مراكز التوقيف أو السجون، وإجراءات التوقيف أو الحجز خلافاً للقانون، وفي حالات الوفاة داخل مراكز التوقيف أو السجون.
- الفصل التعسفي من العمل.
- التمييز في تطبيق القانون حسب الجنس، أو اللون، أو الديانة، أو الانتماءات السياسية.

2. التقارير الخاصّة: تبادر الهيئة الفلسطينية إلى دراسة بعض القضايا العامّة أو المتعلقة بانتهاك لحقوق الإنسان السياسية والاقتصادية والاجتماعية؛ بهدف إلقاء الضوء عليها، وذلك دون تكليف من أي جهة، وتحاول الهيئة أن تسهم في معالجتها، وذلك لمنع وقوع مخالفات، أو لتصويب ممارسات وسلوك غير سليم لإحدى المؤسسات, وتكمن أهمية التقارير الخاصّة في معالجتها موضوعات محددة، وذات صفة مستعجلة لمعالجة خلل معين، أو تسليط الأضواء على ظاهرة محددة، ومن ثم الخروج باستنتاجات، وإدراج توصيات لإيجاد الحلول المناسبة.

3. التقارير السنوية: تقوم الهيئة بإعداد تقرير سنوي شامل، وترفعه إلى كل من رئيس السلطة الوطنية، ورئيس المجلس التشريعي، ويتعلّق بخلاصة تحليلية لما رصدته من مخالفات على الأجهزة والمؤسسات الحكومية، بحيث تبيِّن أوجه القوة، وأوجه الخلل ومكامن الضعف في عمل السلطات الثلاث (التشريعية، والقضائية، والتنفيذية) أو الإجراءات المتّبعة في تنفيذها[131].

130. للاطلاع على نماذج من هذه التقارير، انظر "التقرير السنوي الرابع والعشرون 2018".

ج. لجنة الانتخابات المركزية[131]

تعد الانتخابات الوسيلة الأكثر عدلاً للتعبير عن إرادة الأمة والشعب، وهي آلية تجسيد ومنح الشرعية للنظام السياسي، وحتى تصبح الانتخابات نزيهة، يجب أن تكون هناك مجموعة من المؤشرات الدالة على ذلك[132]:

- مدى كون الجهة التي تشرف على تنفيذ قانون الانتخابات والمسؤولة عن العملية الانتخابية هيئة مستقلة ومهنية تقوم بدورها بكل مهنية وموضوعية وحيادية، وهل أن المجتمع والأحزاب ومؤسسات المجتمع المدني تثق بها وتشارك نشاطاتها بفاعلية، وهل الجهة التي تعين الهيئة ليست صاحبة مصلحة، وهل يرأسها أو يشارك فيها عدد لا بأس به من القضاة والشخصيات المستقلة المعروفة بالنزاهة والحياد، أو يشارك فيها ممثلون عن جميع الأحزاب المرشحة.

لجنة الانتخابات المركزية - فلسطين
Central Elections Commission - Palestine

- مدى ضمان القانون ويتم فعلاً على أرض الواقع السماح للأحزاب السياسية والمرشحين بإدارة حملاتهم الانتخابية بحرية ويجري تمكينهم من الوصول للجمهور دون قيود، وهل يمتلك الأحزاب والمرشحون فرصاً متساوية للنشر والدعاية لبرامجهم الانتخابية عبر وسائل الإعلام المختلفة.
- مدى حصانة قوانين الانتخابات والأنظمة الانتخابية بنصوص دستورية ولا يمكن تعديها بسهولة لمصلحة السلطة التنفيذية والنظام الحاكم وتضمن عدالة التصويت بحيث تكون أصوات الناخبين متساوية التأثير.
- مدى احتواء القانون ضمانات كافية تحول دون استخدام ممتلكات الدولة لدعم حملات انتخابية من قبل جهات أو أفراد محددين، وهل يضمن القانون توفير الدعم المالي للأحزاب السياسية كافة.
- مدى وجود رقابة على نفقات الأحزاب السياسية، وهل تقوم بذلك جهة تدقيق مستقلة.
- مدى إتاحة قانون الانتخابات للمؤسسات المحلية الدولية الرقابة الحرة على الانتخابات ونشر تقارير خاصة بذلك.

131. انظر موقع لجنة الانتخابات المركزية على شبكة الإنترنت:
https//:www.elections.p
132. منظمة الشفافية الدولية، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، المركز اللبناني للدراسات، ص 176.

- مدى توافر ضمانات دستورية وقانونية تحول دون التلاعب بالمواعيد الزمنية للانتخابات.
- مدى اشتمال الدستور والقانون على شرعية عملية انتقال السلطة وتداولها.
- مدى إعطاء الدستور والقانون للقضاء صلاحية الرقابة على العملية الانتخابية والنظر في الطعون التي ترد عليها وتنفيذها بشكل سليم.

دور لجنة الانتخابات المركزية كركيزة من ركائز نظام النزاهة الوطني

تعتبر لجنة الانتخابات المركزية هيئة مستقلة، تتولى مسؤولية الإدارة والإشراف على الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلّية في فلسطين[134]. ولكونها مستقلة ومحايدة وتتوافر لديها الإمكانات المهنية؛ فهي مسؤولة عن إجراء انتخابات نزيهة وشفافة.

ولقد رعت هذه اللجنة أكثر من دورة انتخابية، بطريقة شفافة ونزيهة، وأعدت تقارير حول ذلك، وقامت بنشرها، كما أنها تقوم بنشر تقاريرها المالية الخاصّة بها وبالمرشحين، على صفحتها الإلكترونية. كما أن لقراراتها قدراً كافياً من المصداقية، وهي خاضعة للاستئناف أمام محكمة قضايا الانتخابات. وتقدّم لجنة الانتخابات تقاريرها المالية والإدارية، حسب القانون، إلى الرئيس والمجلس التشريعي، بعد صدور نتائج الانتخابات الفلسطينية بثلاثة أشهر، وكل هذه العوامل تعزز من مساهمة هذه اللجنة في تعزيز نظام النزاهة الوطني، وعلى الرغم من أنه لا توجد مدوّنات سلوك مكتوبة لأعضاء لجنة الانتخابات، لكن توجد مدوّنات سلوك مكتوبة لموظفي لجنة الانتخابات، حيث يقوم الموظفون بالتوقيع على الالتزام بها قبل توظيفهم، إضافة إلى وجود بنود في قانون الانتخابات حول تجنُّب تضارب المصالح, وفيما يتعلق بموضوع الضيافة والهدايا، فلا يوجد تشريع ينظم هذا الوضع، والالتزام من قبل اللجنة وموظفيها في هذا المجال هو التزام أخلاقي، لا نصوص فيه، إضافة إلى أنه لا يوجد نصّ يجبر اللجنة على نشر محاضر اجتماعاتها أو قراراتها. وعلى الرغم من أن القانون يضع بعض القيود على تمويل الدعاية الانتخابية للمرشحين[135]، لكن لم يضع القانون آليات واضحة، تضمن قيام اللجنة بأداء الرقابة اللازمة التي تضمن تطبيق أحكام القانون في هذا الصدد.

133. انظر المادة 19 من قانون رقم (9) لسنة 2005 م بشأن الانتخابات.
134. انظر المادتين 101-100 من قانون رقم (9) لسنة 2005 م بشأن الانتخابات.

ثالثاً: أعمدة مؤسسات المجتمع المدني

المنظمات الأهلية والنقابات المهنية والاتحادات

مع تسارع وتيرة التطورات العالمية، ودخول البشرية عصر العولمة، تتوالى التحولات الكبيرة في المجالات جميعها وعلى المستويات كافة: المحلّي، والإقليمي، والدولي. وتتميز الحقبة التاريخية الحالية مع بدايات القرن الحادي والعشرين بإعادة توزيع الأدوار والمهام بين مكونات المجتمع جميعه، ومن أبرز ما أدت إليه التطورات العالمية الجديدة، أنها وضعت الإنسان في بؤرة حركة المجتمع وتقدّمه، من خلال التوسع الكبير في حقوقه وعلاقاته مع مؤسسات الدولة والمجتمع، ما أدى إلى عدم كفاية مؤسساته التمثيلية التقليدية مثل البرلمان، ما أدى إلى نشوء مؤسسات غير حكومية لتمثيل مصالح أطراف متنوعة من المواطنين وتنوع دور هذه المؤسسات، ليشمل هذا الدور، إلى جانب الدور الخيري والخدمي، قيام هذه المنظمات كآلية لتطوير المواطنين، وتنظيمهم من أجل المشاركة الواعية والفاعلة في العملية الإنمائية، وفي تطوير الوعي الديمقراطي والثقافي والبيئي، والدفاع عن حقوق الإنسان وسيادة القانون والعدالة. ويشير مفهوم المنظمات الأهلية غير الحكومية المعروفة اختصاراً (NGOs) إلى جملة المبادرات الاجتماعية الطوعية التي تنشط في مجالات مختلفة، مثل: الخدمات الاجتماعية، والمساعدات الخيرية، وخدمات التعليم، والصحة، والثقافة، إضافة إلى الاهتمام بشؤون البيئة، والتنمية، والتدريب المهني، وتأهيل النساء، وتنمية المجتمعات المحلّية، والدفاع عن حقوق الإنسان، والطفل، وغيرها[135].

ويتحدد موقع هذه المنظمات بين الدولة من جهة، والقطاع الخاصّ الهادف للربح من جهة أخرى، وتتكون بناءً على اهتمام عام مشترك لتحقيق منافع جمعية، وبشكل عام تم اعتماد عدة معايير لتعريف المنظمات الأهلية وهي:

- أن يكون للمنظمة شكل مؤسسي موحد محدد، يميزها عن مجرد التجمع المؤقت.
- أن تكون منفصلة مؤسسياً عن الحكومة، حتى لو حصلت على بعض الدعم أحياناً من الحكومة.
- أن تصبّ الأرباح التي تجنيها في الهدف الذي قامت من أجله.
- أن تحكم وتدار ذاتياً، لا من قوة خارجية.

135. البرغوثي، بلال. (2013) واقع النزاهة والمساءلة والشفافية في العمل الأهلي في فلسطين. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة–أمان. ص2.

- ألا تعمل في السياسة بالمعنى الحزبي.
- أن تشتمل على قدر من المساهمة التطوعية.
- ألا تعدّ حقوق الإنسان في حالة الجمعيات الأهلية عملاً سياسيّاً.

تتميز المنظمات الأهلية في فلسطين بأنها من أقدم القطاعات العاملة في المجتمع الفلسطيني، حيث تم تنظيمه منذ العهد العثماني في القانون الصادر لسنة 1327 هجرية، واستمر العمل فيه فترة الانتداب البريطاني، ومن ثم تم تنظيمه وتقييد عمله في الضفة الغربية فترة وجود الحكومة الأردنية، وفي قطاع غزة إبان فترة الإدارة المصرية ساهم في رعاية احتياجات الأعداد الكبيرة من اللاجئين الفلسطينيين[136]. ومع قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية، وزيادة عدد هذه الجمعيات وحجمها، وزيادة نفقاتها وأنشطتها، عملت السلطة على إعادة النظر في القوانين السائدة، وأصدرت القانون رقم 1 لسنة 2000 للعمل على تنظيم أنشطته، ودعت المؤسسات ذات العلاقة للتكيف مع القانون الجديد.

عملت هذه المنظمات وفق القوانين ذات العلاقة، ووفق أنظمتها الداخلية، والتعليمات التي تعتمدها جمعياتها العمومية، وتديرها فئات نخبوية من المجتمع الفلسطيني، وجزء كبير من مسؤوليها يعمل بصفة تطوعية من خلال مجالس إدارية، يُفترض انتخابها بصورة سنوية من جمعيات عمومية، ويضم هذا القطاع عدداً من جمعيات أجنبية وفلسطينية.

ويعمل هذا القطاع الآن وفقاً للقانون رقم 1 لسنة 2000 بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الذي نصت المادة الأولى منه على حق الفلسطينيين في ممارسة النشاط الاجتماعي والثقافي والمهني والعلمي بحرية، وفقاً لأحكام القانون، وعرّف النشاط الأهلي بأنه أي خدمة أو نشاط اجتماعي أو اقتصادي أو ثقافي أو تنموي أو غيره يقدَّم طوعاً، ومن شأنه تحسين حياة المواطنين اجتماعيّاً أو صحيّاً أو مهنيّاً أو ماديّاً أو روحيّاً أو فنياً أو رياضيّاً أو ثقافيّاً أو تربويّاً[137].

136. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2017. واقع الحق في التجمع وتكوين الجمعيات في قطاع غزة. غزة- فلسطين.
137. البرغوثي، بلال. (2013) واقع النزاهة والمساءلة والشفافية في العمل الأهلي في فلسطين. مرجع سابق. ص3.

دور المنظمات الأهلية كركيزة من ركائز النظام الوطني للنزاهة

تلعب المنظمات الأهلية دوراً مهمّاً في بناء ثقافة مجتمعية وقيم وممارسات، أساسها احترام مبدأ المواطنة، والحفاظ على المال العامّ، والمشاركة الواسعة في الشأن العامّ، ومكافحة الفساد ومحاسبة الفاسدين، وذلك من خلال حرية العمل الأهلي واستقلاله، والتوعية، والانتخابات كأساس للشرعية ونظام المساءلة في مؤسسات المجتمع المدني، والرقابة الداخلية في المؤسسات الأهلية، والتقويم المهني الدوري المستقل للمؤسسة، وتبنّي ميثاق قواعد سلوك معيارية لتنظيم عمل المؤسسات الأهلية، والضغط والتعبئة والتأثير، وبناء شبكات إقليمية ووطنية للنزاهة, وسيتم توضيح كل من هذه النقاط في الجزء الآتي:

1. رفع مستوى الوعي العام بتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد

تستطيع المنظمات الأهلية الفلسطينية القيام بدور فاعل في رفع مستوى الوعي العامّ، حول ظاهرة الفساد، ومخاطره وطرق مكافحته، إضافة إلى تعزيز مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة، وذلك من خلال اتّباع إستراتيجية مجتمعية تقوم على:

- بذل الجهود لإبقاء قضايا ومفاهيم النزاهة والشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد في رأس قائمة اهتمامات منظمات المجتمع المدني، وترسيخ قيم أخلاقية معارضة للفساد ومقبولة من المجتمع.
- القيام بجهود إعلامية واسعة ومستمرة حول قضايا الفساد، من خلال نشر المعلومات عبر وسائل الإعلام، وإطلاع الأفراد عليها في سبيل التوعية وتنمية القيم المناهضة للفساد، والدفع باتجاه المشاركة في محاربته.
- إرساء أسس الثقافة المدنية من خلال التعليم والتدريب والنشر والإعلام، إذ تمثل هذه الثقافة شرطاً من شروط إحداث التحول في محاربة الفساد والتعريف بأنواعه والتوعية بنتائجه.
- استقطاب طاقات وفئات مستقلة وفعالة وجاذبة، مثل: قادة مجتمع الأعمال، والصحفيين, والشخصيات الدينية، والأكاديميين، وأعضاء غرف التجارة, والهيئات المهنية المحلّية للمساهمة في بناء نظام نزاهة وطني.
- توعية الجمهور حول الإجراءات الرسمية اللازمة للحصول على الموافقات الحكومية، وذلك من خلال التعاون مع الدوائر الرسمية ووضع الآليات المناسبة، وتعريف الجمهور بآليات وأماكن تقديم الشكاوى.
- إعداد الدراسات والأبحاث، وتجميع المعلومات المتعلقة بظاهرة الفساد محليّاً وإقليميّاً ودوليّاً، ووضعها في متناول الجمهور المحلّي.

2. مكافحة الفساد داخل العمل الأهلي

من الضروري أن يكون النظام الأساسي للمؤسسات الأهلية شاملاً ويعكس مفهوم الحكم الصالح، بحيث يتسم بالوضوح التام للأهداف، وطريقة الحكم، وتداول السلطة، وتوزيع الأدوار، وفتح باب العضوية وشروطها، وأنظمة اتخاذ القرارات وآلياته، وتبادل المعلومات وانسيابها باتجاه الهيئة العامّة للمؤسسة، وباتجاه الجهات ذات العلاقة كافة، إضافة إلى تحديد آليات التعيينات، والشراء، ونظم المخالفات والعقوبات، والأنظمة المالية والمحاسبية، وسياسات استعمال موارد المؤسسة، وشروط قبول المنح وصرفها، وسياسات التقارير والتقويمات، وفض النزاعات، وسلم الرواتب والمكافآت، وحقوق العاملين[139]، إضافة إلى آليات تنظيم عمل المتطوعين وحقوقهم، بدءاً من أعضاء مجلس الإدارة، وانتهاء بالمتطوعين الذين يقدمون الخدمات، وإعداد دليل شامل يحتوي على تلك السياسات والأنظمة وتوزيعه على المعنيين جميعهم، ويمكن تجسيدها من خلال القيام برفع وعي المسؤولين والعاملين بقيم النزاهة والعمل بموجب مبادئ الشفافية والالتزام بنظم المساءلة بشكل عام وبشكل خاص من خلال الالتزام بالمبادئ التالية:

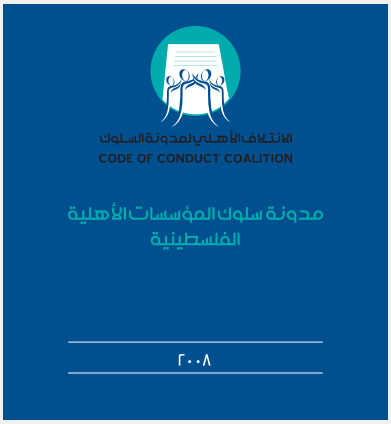
- اعتماد هيئة رقابة داخلية مع الصلاحيات الضرورية كافة، وتقدّم تقريرها السنوي لأعضاء الهيئة العامّة.
- اعتماد هيكل تنظيمي واضح يحدد الجهة التشريعية والجهة التنفيذية، ويحدد الصلاحيات والمسؤوليات ويمنع تضاربها.
- الاتصال المنظم والدائم بين الطاقم ومجلس الإدارة وهيئة الرقابة والجمهور، وفقاً للأنظمة واللوائح.
- وضع سياسات واضحة لاستخدام أصول المؤسسة، خصوصاً وسائط النقل.
- اعتماد سياسة الوصف الوظيفي المسبق، قبل الإعلان عن الوظيفة والتحصل على شهادات ووثائق المرشحين لشغل الوظائف، واستعمال سلم تقويم ودرجات مبنية على أساس تراكم النقاط لقياس صلاحية المرشحين لشغل الوظائف.
- وضع سياسات داخلية لمنع تضارب المصالح داخل المؤسسة.
- تزويد الهيئة العامّة بالتقارير المالية والإدارية بانتظام.
- إصدار ميزانيات مدققة بشكل منتظم لإيرادات ومصروفات الجمعية كافة وأموالها المنقولة وأصولها الثابتة، شريطة أن تكون واضحة ومفصلة ومبسطة، بحيث يمكن للجمهور فهمها، ومعرفة بنودها دون الحاجة إلى مساعدة الآخرين.
- فتح حساب مستقلّ لكل مشروع من مشاريع المؤسسة.
- تزويد مجلس الإدارة بصورة الوضع المالي للمؤسسة بدقة وانتظام.
- وضع سلم الرواتب بناء على الدرجة العلمية والكفاءة والخبرة، والوصف الوظيفي[140].

138. خليل ماضى، دور متطلبات المنظمة الأخلاقية وجودة الحياة الوظيفية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان-غزة 2016، ص3.

139. المرجع السابق، ص43.

3. تقديم القدوة في النزاهة ومكافحة الفساد

من شأن تبنّي ميثاق للمؤسسة أن يضع الأمور في نصابها، ويبعدها عن احتمالات سوء التقدير والالتباس في تفسير أي ممارسات أو ظواهر، وإطلاق الأحكام المسبقة جزافاً على بعض الجمعيات والمؤسسات الأهلية الفلسطينية، على أن يتضمن مثل هذا الميثاق أدوات لقياس التزامها بقيم النزاهة، وأنظمة الشفافية، والمساءلة والمحاسبة، ويجب أن تشكل هذه القواعد وهذه الأدوات ميزاناً عاماً تستطيع المؤسسات كافة استعماله, لقياس مدى التزامها بقيم النزاهة والشفافية والمساءلة والمحاسبة؛ لتمكين المواطنين من الحكم بموضوعية على مدى نزاهة هذه المؤسسات، وبالتالي يمكن اكتشاف أي حالات أو ممارسات مخالفة لهذه القواعد وتشخيصها، ومتابعتها دون التجنّي على أي مؤسسة أو على القائمين عليها. ومن المتوقع لمثل هذا الميثاق، إذا تم تبنّيه وتفعيله، أن يكرس استقلالية المؤسسات الأهلية، ويضاعف من قدراتها في إنجاز أهدافها ومشاريعها، ويساعدها على القيام بدورها المنشود في الرقابة على القطاع العامّ.



ويشترط لإنجاح هذا الميثاق- الذي يفترض أن يشكل منظومة متكاملة- ألا يكون حكراً على أحد ولا ملكاً لمؤسسة أو مجموعة مؤسسات بعينها، وألا يستعمل بشكل خاطئ، وألا يجزّأ ليخدم أغراضاً محددة لمؤسسة ما في وقت ما, ويمكن لهذا الميثاق أن يعتمد مؤشراً متطوراً لقياس مدى التزام المؤسسات بقيم النزاهة، والحكم الصالح، وأنظمة الشفافية والمساءلة في المؤسسات الأهلية. كما يشمل هذا الميثاق مجموع الالتزامات والإجراءات والوثائق، التي يجب أن تعتمدها المؤسسات كافة، فور تسجيلها في وزارة الداخلية أو الجهة المختصة، كي تتمكن من ممارسة عملها.

4. الضغط والتعبئة والتأثير للإصلاح ومكافحة الفساد

يؤدي المجتمع الأهلي دوراً حيويّاً في مجال المساءلة المجتمعية والرقابة على أداء المسؤولين العامين كجزء من تعزيز النزاهة ومقاومة الفساد، وذلك من خلال التأثير في وضع السياسات العامّة وتعبئة الموارد التي تعزز الشفافية والمساءلة وإدارتها، في برامج عمل الحكومات، إضافة إلى توفير الضوابط على سلطاتها، ومن ثم تعزيز المساءلة والشفافية في النظام السياسي. كما يمكنها عرض تدابير إصلاحية على الحكومات؛ لما للمجتمع المدني من قدرة على العمل على حماية الحقوق، وتوفير الخدمات المجتمعية، والتوفيق بين المصالح، وبذلك يعزز المجتمع الأهلي من مشاركته في الشؤون العامّة، وتقوية حكم القانون ومحاربة الفساد، ويتطلّب ذلك: - الضغط على الحكومات ومطالبتها بنشر المعلومات حول قضايا الفساد لإسهامها في نشر الوعي حول هذا الأمر.

- الضغط لإقرار قوانين وأنظمة، إذ نجحت المنظمات غير الحكومية في بعض البلدان العربية في لفت نظر الرأي العامّ إلى قضايا فساد، وساعدت على إحداث إصلاح تنظيمي، عن طريق الضغط من أجل سنّ قوانين تنظم جمع الأموال لأغراض سياسية، وقبول الهدايا والإعلان عن الممتلكات، ومعالجة تضارب المصالح.

5. بناء شبكات وطنية وإقليمية للنزاهة

تحتاج المنظمات الأهلية لضمان نجاحها واستمرارها، وتمكينها من أداء عملها، وتقويتها، إلى بناء شبكات وطنية وإقليمية ودولية، تعمل في مجال محاربة الفساد، ووضع آليات وأطر تكفل التبادل المنتظم للمعلومات والخبرات بينها، ويمكنها عمل ذلك من خلال:

- إنشاء بنك للمعلومات، وإنشاء قاعدة بيانات للمنظمات العاملة في مجال محاربة الفساد والتنسيق بينها في تبادل المعلومات والخبرات والتجارب الناجحة.
- الإفادة من شبكة الإنترنت في الحصول تلقائيّاً على أي معلومات أو بيانات تحتاج إليها لممارسة نشاطها وتنفيذ برامجها.

وبالرغم من أن عدد المنظمات الأهلية المحلية المسجلة لدى وزارة الداخلية حتى العام 2017 بلغ 2778 منظمة في الضفة الغربية وقطاع غزة [141]، تعمل في مناحي الحياة المتعددة، إلا أن المؤسسات المتخصصة في ملاحقة الفساد ما زالت محدودة النشاطات في مجال تعزيز النزاهة والشفافية, وعلى الرغم من اتساع دائرة المؤسسات الأهلية التي بدأت تدمج جهود تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد ضمن برامجها والعمل مع جمهورها المستهدف في مجالي التوعية بمخاطر الفساد وأشكاله وطرق مكافحته، وبادر عدد من المنظمات الأهلية لتشكيل ائتلافات، وتنسيق الجهد، ومن أبرزها الائتلاف الأهلي لشفافية الموازنة العامة، والمنتدى المدني لتعزيز الحكم الرشيد في قطاع الأمن.

140. وفقاً لتقرير صادر عن مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان بعنوان: "واقع الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية خلال العام 2017" وصل عدد الجمعيات المسجلة لدى وزارة الداخلية في قطاع غزة حتى 30/12/2017 إلى "934 جمعية " منها "851 جمعية محلية"، إضافة إلى "83 جمعية أجنبية".

الإعلام ودوره في مكافحة الفساد

تتزايد أهمية الإعلام بصفته الأداة الأكثر تأثيراً في عملية الاتصال بالمواطنين، ويتضح ذلك من خلال مدى الدور الذي يلعبه في التغيير والتطوير الاجتماعي. فعن طريق التثقيف كوظيفة أساسية لوسائل الإعلام يكتسب الأفراد، ويطوّرون كل ما يرتبط بثقافتهم من عادات وقيم وتقاليد، وأنماط السلوك. ويلعب الإعلام كذلك دوراً رئيسيّاً في مجالات الإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي، فهو الأداة التي يتم من خلالها توجيه هذه العمليات، ومن ثم التقويم والمتابعة والتصحيح، أو تصويب المسار في مناحيها المختلفة؛ ما يرقى بالإعلام ليحتلّ دوراً هاماً في التطوير التنموي، وعملية التنمية المستدامة، حيث يقوم بتحريك الفعاليات المختلفة الحكومية وغير الحكومية، بما في ذلك قوى المجتمع المدني المختلفة من القطاع الخاصّ والمؤسسات غير الرسمية والأحزاب، لحشد طاقاتها، وتوجيهها لإنجاح خطط التنمية, بما فيها تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد عبر القطاعية.

دور الإعلام في تعزيز قيم النزاهة وإشاعة الشفافية وإخضاع المسؤولين للمساءلة

يلعب الإعلام دوراً مهماً في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد من خلال الآتي:

- توعية المجتمع ونشر قيم النزاهة لدى المواطنين وثقافة نبذ الفساد ومكافحته.
- نشر المعلومات المتعلقة بإدارة الشأن العام بوسائل مختلفة تمنح للمواطنين المعرفة التي تتيح لها المشاركة من ناحية وتحد من فرص الفساد بسبب ازدياد مساحة الانكشاف التي يتعرض لها المسؤولون بسبب الإعلام.
- تعزيز المساءلة على إدارة الشأن العام والمال العام من خلال نقل المعلومات ونشرها وتبني برامج مساءلة تخضع المسؤولين للمساءلة المجتمعية وتلزمهم بتوضيح قراراتهم وإعلانها.
- كشف الفساد والفاسدين من خلال ما تسمى الصحافة الاستقصائية[142]. فمن المعلوم أن الصحافة الاستقصائية تُستخدم بشكل واسع في مجال مكافحة الفساد، حيث يمكن للصحافة الاستقصائية تقديم نظرة شاملة حول بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في العمل الحكومي بشكل لا يمكن لوسائل إعلام تقليدية أخرى تقديمه، خاصة في دول العالم الثالث، حيث لا تمارس الصحافة الكلاسيكية دورها كسلطة رابعة، ما يجعل الصحفي الذي يمارس دوره الرقابي في كشف الحقائق وإيصالها للرأي العام من خلال الصحافة الاستقصائية يواجه صعوبات وعقبات عديدة، من أهمها غياب قوانين حرية الإعلام والحق في الحصول على المعلومات، التي تسهل الحصول على المعلومات من مصادرها الرسمية.

141. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) 2018. ورقة بحثية: الثقافة القانونية للإعلاميين الاستقصائيين. قطاع غزة- فلسطين.

دور مراكز البحث واستطلاعات الرأي الفلسطينية كركيزة من ركائز النظام الوطني للنزاهة

يقدم الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء ومراكز البحث واستطلاعات الرأي في فلسطين قاعدة معلومات متطورة، حول قضايا السكان، والاقتصاد، والإعلام، والثقافة، والعمل والبطالة، والتنمية، وقضايا اجتماعية مختلفة. وهذه المعلومات تعرّف بالمجتمع والواقع الفلسطيني، وتساهم في التشخيص المعرفي، وتكشف التطور وعناصر القوة والضعف والاختلالات والنواقص, وتسهم قاعدة المعلومات هذه في دعم العمل من أجل التغيير والتطوير, وتسهم مراكز استطلاع الرأي العامّ في التعرّف على المزاج العامّ والثقافة السائدة في كل لحظة سياسية، أو حدث محلّي، وتقدّم الاستطلاعات مؤشراً للموقف العام من الأداء الحكومي، وأداء القوى السياسية، والفساد ومواقعه وتقييم جهود مكافحته، والرغبات والحاجات, ويساعد هذا النوع من المعرفة قوى التغيير في طرح مواقف وشعارات لتصويب العمل، ومعالجة المشكلات، خاصّة فيما يتصل بانطباع المواطنين عن درجة تفشي الفساد ومدى الرضا عن الجهود المبذولة في مكافحته. ولقد بينت استطلاعات الرأي العامّ التي جرت في السنوات العشر الأخيرة انطباع المواطنين التي تتأثر بالبيئة العامة المحيطة السياسية والاقتصادية، بأنها مفيدة لصناع القرار للتعرف على رأي المواطنين.

الوعي العام والمنظومة الثقافية في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد

دور المؤسسات الاجتماعية في بناء ثقافة النزاهة

تلعب المؤسسات الاجتماعية، على اختلاف أشكالها، دوراً مهمّاً في تشكيل ثقافة الأطفال والشباب، حيث توفر هذه المؤسسات لهم فرص التفاعل، واكتساب المعارف والقيم، وتنمّي اتجاهاتهم نحو العديد من موضوعات الحياة. ومن الأمثلة على هذه المؤسسات الأندية والجمعيات التربوية والمخيمات الصيفية التي تُعقد سنوياً، حيث تسهم هذه الجمعيات التربوية والأندية، لا سيّما أندية الأطفال ونوادي القراءة، وجهات إعداد برامج الأطفال في الإذاعة والتلفاز، في تشكيل هذه القيم المعززة لثقافة النزاهة والنافية للسلوك الفاسد والفاسدين وتتبنّى هذه القيم، ومن أجل توعية فئة الشباب الناشئ بمفاهيم خاصّة، كمحاربة الفساد، وتعزيز قيم النزاهة ونظم المساءلة ومبادئ الشفافية؛ هناك عدة وسائل تتبعها هذه المؤسسات المجتمعية المختلفة، منها توزيع مواد تثقيفية مساندة لتعزيز هذه القيم تناسب الفئة العمرية المستهدفة، مثل الرسوم الكاريكاتيرية التي توضح خطورة بعض الممارسات السلبية، كالواسطة والمحسوبية وهدر المال

العامّ، ومثل قصص الأطفال التي تتحدث عن الأشكال المختلفة لهذه المفاهيم، بتطوير مفاهيم بسيطة تكون في متناول الفئة المستهدفة من الأطفال، وتراعي مستوى تطورهم.

ومن الوسائل الأخرى التي تقوم بها هذه المؤسسات الاجتماعية، كالمخيمات الصيفية، عمل عروض مسرحية، تطرح هذه المفاهيم بطريقة مبسطة ممتعة، تجمع بين التذوق واكتساب المعارف والقيم.

كذلك تلجأ بعض الأندية الثقافية إلى طرح مسابقات وجوائز لكتابة قصص عن كيفية محاربة الفساد، عندما ترى حالة فساد ما، في المدرسة أو الشارع أو البيت، وتشجّع على اقتراح الحلول وتقديم البديل، وقد أعطت هذه الطرق نتائج قيّمة في العديد من دول العالم[142].

دور التعليم في بناء ثقافة النزاهة

لا جدال اليوم حول أهمية التعليم في حياة الإنسان باعتباره حقاً أساسياً من حقوق الإنسان. فمع تقدّم المجتمع وتطوره، تطور الاهتمام بموضوع التعليم للجميع، فمثلاً لم يعد التعليم مُنصَبّاً على الذكور دون الإناث كما كان سابقاً، ولم يعد محصوراً بفئات دون أخرى، بل أصبح متاحاً للجميع. وتلعب الدولة في هذا المجال دوراً مهمّاً من خلال جعل التعليم إلزاميّاً، على الأقل في المرحلة المدرسية الأولى، إضافة إلى جعله مجانيّاً؛ من أجل تشجيع الفئات الفقيرة والمهمّشة على التوجّه نحو التعلّم الذي هو بالنسبة لهم الطريقة الوحيدة للخلاص من الفقر، كما أنه بالنسبة للدول ضروريّ جدّاً لنموّها وتطوّرها.

ولا تقتصر أهمية التعليم على تزويد الفرد بالمعارف، بل تزداد أهمية التعليم ودوره في نمو المجتمعات وتطورها، من خلال قدرة المؤسسات التعليمية بمستوياتها المختلفة (رياض الأطفال والمدارس والجامعات[143]) على غرس الكثير من القيم وتنميتها، مثل النزاهة والمساواة والعدالة الاجتماعية، والحس بالمسؤولية، والشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد.

142. للاطلاع على واحد من الأمثلة والمبادرات ذات العلاقة، انظر مدرسة النزاهة التي نظمها ائتلاف أمان وعدد من مؤسسات المجتمع المدني الشريكة كبيالارا وفلسطينيات:
https://www.aman-palestine.org/cached_uploads/download/migrated-files/itemfiles/7086a6dc5aba844dfa3b656c7fcdfa69.pdf

143. حازم عيسى وعيد الصيفي، إطار مقترح للارتقاء بدور الجامعات الفلسطينية في ترسيخ قيم النزاهة والشفافية، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان 2016.

ولا يمكن لتعليم قيم النزاهة أن يتم بشكل منعزل عن البيئة التي ينمو فيها الأطفال، إذ تؤدي هذه البيئة دوراً مهمّاً في تشكيل اتجاهاتهم وقيمهم، ومواقفهم في الحياة. وبالتالي فإن تعليم الأخلاقيات يجب أن يكون جزءاً من جهد أوسع لتحسين الحاكمية وتقليل الفساد. وفي هذا الإطار يجب أن يحصل الأطفال على بيئة تعليمية مناسبة وبنّاءة؛ ليتعلموا قيمة النزاهة، فشباب اليوم هم قادة المستقبل، والقيم والأخلاقيات التي يكتسبونها، وتسهم في تشكيل شخصياتهم، ستساعد إلى حد كبير في مكافحة الفساد[144].

ويمكن أن تقوم المدارس والهيئات التدريسية بلعب دور رئيس إلى جانب الأسرة والمجتمع في تعليم قيم النزاهة والصدق والأمانة، والتعرف على أشكال الفساد المختلفة، وكيفية محاربتها على الأصعدة كافة. ويأتي هذا الدور المهمّ للمدرسة انطلاقاً من موقع المدرسة في النظام التربوي في المجتمعات المعاصرة، ومن تدخلها لتربية الفرد في أكثر مراحل حياته أهمية على تحديد شخصيته.

واعترافاً بدور المدرسة في بناء قيم صالحة لتشييد صرح البناء الاجتماعي السليم والمتطور، دأب المربون والمفكرون والباحثون على التأكيد بأن تحقيق الديمقراطية وإرساء القيم الأساسية للمجتمع مرهون، إلى حدٍّ كبيرٍ، بتحقيق الديمقراطية في المؤسسة التعليمية التربوية. ويبينون في الوقت ذاته أن التربية على قيم المواطنة لا يمكن أن تتحقق من خلال دروس مثل «التربية الوطنية» أو «التربية المدنية» وحدها، فرغم أهمية هذه الدروس وقيمتها المعرفية، إلاّ أن التربية على قيم المواطنة تحتاج لتحقيقها إلى

144. قصير وليد، أهمية التعليم في مكافحة الفساد في العالم العربي: تجذير ثقافة المواطنة والصالح العام والدولة الحديثة، ورقة مقدمة ضمن كتاب "المساءلة والمحاسبة وتشريعاتها وآلياتها في الأقطار العربية. الطبعة الأولى 2007.

عملٍ مكثف ومجهود متواصل لإرسائها، من خلال اندماج هذه القيم في المعارف المدرسية جميعها، إضافة إلى تضمينها في الأنشطة التربوية المدرسية اليومية الأخرى، وفي النظام التربوي المدرسي برمته، حتى يتحقق الهدف المنشود، ومن خلال إبراز القدوة في سلوك المدرسين بالمؤسسات.

وقد جاءت توصيات المنظمات الدولية المسؤولة عن قطاع التربية والتعليم في العالم وقراراتها، مثل منظمة اليونسكو واليونسيف ومكتب التربية العالمي وغيرها، لتؤكد الدعوة إلى إغناء البرامج التعليمية والكتب والوسائل، بتضمينها القيم الكفيلة بتكوين المواطن الحرّ، والمتضامن المسؤول المتفتح الذي يقدر قيمة الحرية، ويحترم كرامة الإنسان، ويؤمن بحق الاختلاف. ولأجل ذلك تدعو إحدى وثائق اليونسكو إلى العناية بالمقاربة التعددية في مجال اكتساب المعارف التي تقتضي دعم نمو الفرد، وتعزيز إيمانه بقدراته الذاتية، واستقلاليته، واحترام الآخرين، وتطوير معنى المسؤوليات الاجتماعية في سياق التعاون والتآزر والاستقلال المتبادل.

كما ذُكر آنفاً، فإن تعزيز قيم النزاهة يحتاج إلى تكافل جهودٍ من الأطراف جميعها، من البيت إلى المدرسة إلى المجتمع، باعتبار هذه الفئة أكثر فئات المجتمع تأثراً بالنظام التربوي، ولأن مخرجات هذا النظام أكثر تأثيراً في تنمية المجتمع ومستقبله، وذلك من خلال انعكاس ما يتعلمونه على تعاملهم مع قضاياهم وقضايا مجتمعهم. ومن أجل الوصول إلى تحقيق ذلك، لا بد من تضمين عدد من القيم المناهضة للفساد، وممانعته، إضافة إلى قيم المحافظة على المال العامّ، ونبذ كل أشكال الفساد، بما فيها الواسطة والمحسوبية، وإشاعة أهمية الإبلاغ عن الفاسدين، إضافة إلى برنامج خاصّ بالناشئة يتضمن ما يأتي:

تعريف فئة الناشئة من الشباب في المدارس بمنظومة النزاهة، وبمنظومة الفساد من حيث أشكاله، وأسبابه، ونتائجه، وسبل مكافحته والحد منه. ويمكن القيام بذلك من خلال إدراج هذه المفاهيم ضمن المنهاج المدرسي للتربية المدنية مثلاً، وبإدماجها في المناهج الأخرى، وكذلك من خلال تخصيص حصص دراسية معينة لمناقشة هذه المفاهيم، والعمل على توعية الطلاب بها، وتعميق معرفتهم بها. ويمنع هذا الأمر انتقال بعض الأفكار الخاطئة إلى النشء، مثل اعتبار بعض أشكال الفساد كأمور مسلم بها، أو عدم اعتبار بعضها من أشكال الفساد مثل الواسطة والمحسوبية، كما هو الحال في العديد من الثقافات، خاصّة العالم العربي.

- أهمية تعويد الناشئة على احترام القوانين والأنظمة، واحترام الاختلاف في الرأي وأسلوب الحياة، وتقبُّل هذه الاختلافات، وتحمّل مسؤولية أفعالهم وعواقبها.

- رفع وعي قطاع الشباب في الجامعات بقضايا الفساد، من خلال رفع قدرة الجامعات على تطوير مساقات متخصصة في كيفية بناء نظام نزاهة وطني، والتعريف بمفاهيم النزاهة والمساءلة والشفافية، والتعريف بمفهوم الفساد ومخاطره وآثاره ونتائجه وسبل مكافحته[145].

145. يمثل هذا المنهاج الجامعي «النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد» الذي يدرس حالياً في 8 جامعات فلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة، مثالاً مهماً في هذا المجال.

- تطوير قدرة المعلمين على إدخال مفاهيم مكافحة الفساد في العملية التعليمية، من خلال تدريبهم على الاستعانة بهذه المفاهيم، بشكل يتكامل مع أساليب التعليم التي يستخدمونها في تقديم دروسهم ومحاضراتهم، وخصوصاً في إبداع الأساليب التفاعلية التي تعتمد دراسة ومناقشة حالات تتعلق بالفساد.

- نشر الوعي المجتمعي ضد ظاهرة الفساد، وتسهيل حصول الباحثين، ومنظمات المجتمع المدني، والقطاعين العامّ والخاصّ، والمدارس والجامعات، على المنشورات والمواد المتوافرة حول هذا الموضوع.

- تشجيع الطلبة وخاصة في المرحلة الجامعية على كتابة أبحاث ودراسات ذات علاقة بالفساد ومكافحته، وذلك من خلال توفير الدعم لهم ضمن الإمكانيات المتاحة.

ومن هنا تتضح أهمية العملية التربوية في مؤسسات التعليم المختلفة في غرس قيم النزاهة، ومحاربة الفساد؛ لأن هذه القيم تؤسس الفئة الشابة للخروج إلى مجتمع العمل والمعرفة، فإذا تعلمت هذه الفئة وأنشئت على أسس صحيحة وسليمة من احترام للقانون، وتقدير للمجتمع، وتعزيز للقيم والأخلاق، فإنها ستكون من أهم ضمانات وجود حكم سليم.

دور المؤسسات الدينية في بناء ثقافة النزاهة

لأن الأديان السماوية تُجمع على أهمية تعزيز القيم والأخلاق والسلوك النزيه وضرورتها، من أجل بناء مجتمع قوي، والالتزام بالضوابط التي تحث على العدالة والمساواة، واحترام كرامة الإنسان، والابتعاد عن الرشوة وعن الفساد بشكل عام، ولأن الدين في المجتمعات الشرقية عامة والمجتمعات العربية خاصة يشكل عنصراً هاماً في تراث وسلوكيات الأفراد في تلك المجتمعات، فلا بد من الاستفادة منها لتحصين المجتمع ضد الفساد.

ويمكن فهم دور الدين في محاربة الفساد من خلال طبيعة العلاقة التي تربط بين الدين والأخلاق، فالدين على مختلف أنواعه مليء بالقضايا الأخلاقية التي يعبر عنها النص المقدس، فجوهر الدين قائم على القيم الأخلاقية، كما أن النصوص الدينية تتلبس في تشريعاتها بالقضايا الأخلاقية والمعيارية، فللقيم الأخلاقية ميزة تختلف عن الطبيعة الوصفية أو الإخبارية، فهي تتحدث عما يجب أن يكون وليس عما هو كائن، ولا مناص من الإقرار أن لكل من الدين والأخلاق جوهره الخاص المتميز عن غيره، مع وجود مساحات مشتركة، وهذا الجوهر الخاص يعود إلى أن لكل منهما أصلاً مختلفاً، فالأصل الديني عائد إلى النص اللغوي المقدس، في حين يعود أصل القيم الأخلاقية إلى ضرورات العقل المجرد[146].

ومن هنا يمكن استخلاص أن الأديان السماوية جميعها تحارب الفساد والمفسدين، وتدعو إلى الصلاح والإصلاح، ومن الضروري استثمار ذلك بالطلب من العاملين في مواقع المؤسسة الدينية ترسيخ ثقافة النزاهة[147].

فالديانة الإسلامية تذم الفساد بشدّة، وتدينه أشد الإدانة، وقد بينت الأحكام الشرعية عِظَم جرم كل من يأكل المال العامّ وأموال المسلمين العامّة، أو من يستغل منصبه العامّ للحصول على منافع

146. حنيني محمد، جدوى الاستثمار في الموروث الديني في جهود مكافحة الفساد في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني، منشورات جامعة بيرزيت، فلسطين 2019 ص9. ومن الجدير بالذكر أن هذا البحث حاز في العام 2019 على جائزة النزاهة لأفضل بحث علمي، والتي يمنحها الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان ضمن احتفالية جوائز النزاهة السنوية.

147. يعقوب، نصر (2013) الموروث الديني الإسلامي ومكافحة الفساد، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة– أمان. ص3.

فردية خاصّة، مادية أو معنوية. وقد تناول القرآن الكريم كلمة الفساد بمعانٍ مغايرة، يجمعها الأصل اللغوي، مع اختلاف المفسّرين فيها. فمثلاً عند تفسير آية }وإذا تولى سعى في الأرض ليفسد فيها ويهلك الحرث والنسل والله لا يحب الفساد{ [البقرة/205]، يذهب القرطبي إلى أن معنى ليفسد هو الخراب، وهو كل فساد كان في أرضٍ، أو مالٍ، أو دينٍ، أما الفساد في نهاية الآية فيعني: لا تعمل بالمعاصي والتجبُّر والطغيان.

ويقول الله سبحانه، أيضاً، في القرآن الكريم: }ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس ليذيقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون{ [الروم/41]. ومعنى الآية هنا قريب من أخواتها، أي ظهرت المعاصي والمنكرات نتيجة أفعال الناس بالحرام وارتكابهم ما نهى الله عنه. ويقول تعالى:{والله لا يحب الفساد} [البقرة/205].

أما في الكتاب المقدس، فإن العهد الجديد (الإنجيل) يبين أن الله يرى أنواع الفساد كلها كخطايا، وذلك يعني أن الإنسان الذي يرتكب هذه الممارسات لا يرضي ربه، وأن الإنسان الفاسد لا يستطيع أن يغيّر أفعاله من دون مساعدة الله. وذلك يعني أن العقوبات مثل الغرامات والسجن لا تكفي؛ لأنها تردع الشخص الفاسد لوقت محدد فقط، فعندما يجد ذلك الشخص بأنه يستطيع التهرب من العقاب، فإنه سوف يستمر في أعماله، «لا تجمع مع الخطاة نفسي ولا مع رجال الدماء حياتي، الذين في أيديهم رذيلة ويمينهم ملآنة رشوة» مزامير26 و27 من 10-9، و»لذلك اطرحوا عنكم الكذب وتكلموا بالصدق كل واحد مع قريبه، لأننا بعض أعضاء البعض، اغضبوا ولا تخطئوا، لا تغرب الشمس على غيظكم، لا تعطوا إبليس مكاناً» أفسس 4 من 28-25 (ption commission anti corru).

ويشير العهد القديم (التوراة) إلى إحدى أكبر نقاط الضعف في الحياة الإنسانية، سواء من الناحية الشخصية أو الاجتماعية أو الحكومية، ألا وهو الفساد، إذ يظهر الفساد بأشكال وأنواع عديدة. وتعدّ رشوة موظفي القطاع العامّ والقضاة من أكثر أشكال الفساد كُرهاً؛ لأنها تضعف الأساس القانوني للمجتمع. وتحذر التوراة من الفساد الحكومي والقضائي، لأنها يمكن أن تفسد الرؤية حتى لأكثر الناس تديُّناً وصلاحاً، فحسب رأي التوراة، الفساد لا يأتي على شكل الرشوة المالية فقط، بل هناك نوع خفي من الفساد وهو الفساد الناتج من المصلحة الذاتية، هذا النوع من الفساد يؤدي إلى ضيق التفكير، ويؤدي إلى دمار المجتمع على المدى الطويل. والفساد حسب المفهوم اليهودي يتضمن العنصرية، والتعصب، وعدم مراعاة مشاعر الآخرين، والتطرف لآراء معينة. «ويل للأمة الخاطئة، الشعب المثقل بالإثم، ذرية مرتكبي الشرّ، أبناء الفساد») سفر أشعياء، الأنبياء 1: 4 Parshas shoftim,).

ومن هنا نجد أن الكتب السماوية الثلاثة ذمت الفساد وحثت على تجنبه. وجاء ذكر الفساد بشكل واضح على أنه فعل مذموم ومن يرتكبه يُغضب الخالق عز وجل.

القطاع الخاص ومكافحة الفساد

من الأهمية بدايةً أن نحاول وضع تعريف واضح وشامل لمفهوم القطاع الخاصّ، فإذا كان القطاع العامّ هو كل ما تعود ملكيته للدولة، وتديره بمعرفتها ووسائلها، فتكون ملكيته للمواطنين كافة مجتمعين، فإنّ القطاع الخاصّ هو كل ما يملكه المواطنون متفرقين، ويديرونه بمعرفتهم ووسائلهم، تحت مظلّة سلطة الدولة ورقابتها. وعليه فإن كل مؤسسة تعمل في أيٍّ من القطاعات الصناعية أو التجارية أو الزراعية أو الخدمية، أو أي من المهن الفكرية والعلمية؛ يمكن القول إنها تنتمي إلى القطاع الخاصّ، بحيث لا يتقاضى أفرادها دخلاً من خزينة الدولة، بل يعملون بوسائلهم وطرقهم، لكسب معيشتهم، وتحسين دخلهم وتطويره، بعيداً عن المال العام، وذلك من حيث الملكية والإدارة.

أما من ناحية الأهداف، فيفترض أنَّ كلّ عملٍ اقتصادي، سواء كان عامّاً أو خاصّاً؛ يهدف بصورة مباشرة أو غير مباشرة إلى تعزيز عملية التنمية باعتباره قطاعاً اقتصاديّاً وطنيّاً منتجاً.

إن زيادة دور القطاع الخاصّ ليست مطلوبة لذاتها، وإنما لما تحققه المنافسة والكفاءة من ترشيد في استخدام الموارد الاقتصادية، كما أن قيام القطاع الخاصّ بدوره لا يعني فقط السماح له بفرص جديدة، ومزايا خاصّة، وإنما يعني كذلك أن يتحمل مسؤوليته كاملة. وإتاحة الفرص لدور أكبر للقطاع الخاصّ لا تعني إطلاقاً إزاحة لدور الدولة، ولكنه تطوير لأسلوب تدخل الدولة، بحيث يغلب التدخل عبر السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية، على التدخل بالأوامر والتنفيذ المباشر[148].

هذه المسؤولية تستوجب النظر إلى القطاع الخاصّ بوصفه جزءاً من المجتمع المدني، أكثر مما كان في الماضي. ومن الملاحظ أن بعض شركات القطاع الخاصّ، في العديد من بلدان العالم الصناعي، أصبحت واعية لهذه المسؤولية، وتتصرف وفق قواعدها، بعيداً عن الفكرة التقليدية، المتمثلة بأن رأس المال الخاصّ يسعى لتعظيم الثروة والمنفعة الذاتية وحسب، الأمر الذي يشجع بعض العاملين فيه على المبادرة لتقديم الرشوة أو الإغراءات لإفساد الموظف العام، بصرف النظر عن الأضرار التي قد يسببها للمصلحة العامّة. لقد أصبح القطاع الخاصّ يرى أن ربحية مشاريعه ونموها مرتبطان ارتباطاً عضويّاً برفاهية المجتمع ككل، الذي يجب أن يتصرف أعضاؤه جميعهم وفق منظومة متوازنة من الحقوق والواجبات، وفي موازاة ذلك، سعت الحكومات، في بلدان كثيرة في العالم، لبناء هياكل قانونية وتنظيمية ومؤسسية، تساعد على تحقيق العدالة في توزيع الثروة بين فئات المجتمع المختلفة، وتعمل بوجه خاصّ على حماية حقوق المواطنين العاديين من استغلال ذوي النفوذ والسطوة. ومع ذلك لا يمكن تجاهل أن القطاع الخاص غالباً هو الطرف الذي يشارك المسؤولين في القطاع العام معظم حالات الفساد خاصة فيما يتعلق بتقديم الرشوة والامتيازات للحصول على مصالح خاصة خارج القانون. وقد تم إدماج القطاع الخاص الذي أصبح يدير شركات كبيرة يساهم المواطنون في رأسمالها، أو أصبح يدير خدمات عامة بتفويض من الدولة.

148. عمارنة محمد، رقابة هيئة سوق رأس المال على الشركات المساهمة دراسة مقارنة، المركز القومي للإصدارت القانونية، الطبعة الأولى 2014، ص13.

دور القطاع الخاصّ الفلسطيني كركيزة من ركائز نظام النزاهة الوطني

لا شك أن القطاع الخاصّ يتحمل نصيبه من مسؤولية مكافحة الفساد، بوصفه جزءاً نشطاً من مؤسسات المجتمع المدني، ويمكن أن يكون قدوة لغيره، بتبنّيه الممارسات العادلة والشفافة لإنجاز تعاملاته، ولهذا السبب لا بد للقطاع الخاصّ من أن يلعب دوراً كبيراً وطويلاً في مواجهة الفساد[149]. وتعدّ حوكمة الشركات من الطرق المهمّة لمشاركة القطاع الخاصّ في مكافحة الفساد، وذلك عن طريق ترسيخ الأنظمة المتعلقة بالحوكمة، وتحسين معايير المحاسبة، وتعزيز قوانين مكافحة الرشوة، واعتماد مدوّنات السلوك، واعتماد مبدأ الحوار، وممارسة أساليب الضغط والتأثير (اللوبي) في خدمة ذلك.

عوامل تعزيز النزاهة في القطاع الخاص

أولاً: حوكمة الشركات: انتقل مفهوم «الحوكمة Governance»، من السياسة وإدارة الدولة إلى الشركات، حيث عرَّفته الأوساط العلمية، بأنه الحكم الرشيد الذي يتم تطبيقه عبر حزمة من القوانين والقواعد التي تؤدي إلى الشفافية وإعمال القانون. ويترجم هذا المفهوم من خلال العمل من أجل كفاءة اقتصادية عليا، وحماية حقوق المساهمين والمستهلكين، ومعالجة المشكلات الناتجة عن الممارسات الخاطئة من قبل الإدارة الخاصّة بالشركات، والمدققين الداخليين أو الخارجيين، أو من قبل تدخل مجالس الإدارة، بما يعيق انطلاق هذه الشركات.

جاءت الحاجة لهذا المفهوم -الذي استقر مجمع اللغة العربية في مصر على مفردة (حوكمة) لوصفه- متزامنة مع لجوء الشركات إلى أسواق المال من أجل التمويل، سواء أكان ذلك على شكل إصدار أسهم أم سندات. ومن الجدير ذكره هنا أن الحوكمة تتضمن مجموعة من الإرشادات التي تنصح الشركات بتطبيقها، وليست لها صفة الإلزام؛ ما يؤدي إلى إظهار الشركة بشكل أكثر شفافية، ويزيد من مصداقيتها في أسواق المال. وتحدد «منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية» إطاراً تفصيليّاً لكي تستوفي الشركات شروط الحوكمة، من أهمها:

* توفير الحماية للمساهمين في هذه الشركات، وتوفير ما يسهل لهم ممارسة حقوقهم.

149. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان، النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل القطاع الخاص الفلسطيني.

* توفير معاملة متساوية للمساهمين كافة، سواء أكانوا وطنيين أم أجانب، كما تنبغي إتاحة الفرصة للمساهمين كافة للحصول على تعويض فعال عن انتهاك حقوقهم.

* ضمان القيام بالإفصاح السليم، في الوقت المناسب، عن الموضوعات المهمّة المتعلقة بالشركة كافة، بما في ذلك المركز المالي، والأداء، وحقوق الملكية.

* ضمان التوجيه والإرشاد الإستراتيجي للشركة، والرقابة الفعالة لمجلس الإدارة على إدارة الشركة، ومحاسبة مجلس الإدارة عن مسؤوليته أمام الشركة والمساهمين.

ولا يمكن فصل ملامح الحوكمة تلك عن المناخ العامّ الذي تعمل فيه الشركات، إذ تذكر منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية «أن حوكمة الشركات ليست سوى جزء من محيط اقتصادي أكثر ضخامة، تعمل في نطاقه المنشآت، وهو الذي يضم، على سبيل المثال، سياسات الاقتصاد الكلّي، ودرجة المنافسة في أسواق المنتج، والبيئة القانونية والتنظيمية»، تضاف إلى ذلك عوامل مثل: أخلاقيات الأعمال، ومدى إدراك الشركات للمصالح البيئية والاجتماعية للمجتمعات التي تعمل فيها الشركة التي يمكن أن يكون لها أثر على سمعتها، ونجاحها في الأجل الطويل.

إن قيام المنشآت التجارية الفلسطينية بتطوير مستوى الحوكمة فيها عملية أساسية، تستهدف تحقيق منجزات جوهرية للشركات، والاقتصاد القومي على حد سواء، وقد احتوت التشريعات التي أصدرتها السلطة الوطنية لتنظيم القطاع الخاصّ على عدد من القواعد والمبادئ، التي تدخل ضمن قواعد الحوكمة المعمول بها دوليّاً. وفي الاتجاه ذاته، فقد ارتأت هيئة سوق رأس المال، وبعد التنسيق المباشر مع سوق فلسطين للأوراق المالية، وسلطة النقد، ومؤسسة التمويل الدولية، ومؤسسة أمان؛ ارتأت وضْع قواعد لحوكمة الشركات في فلسطين[150]، وخاصَّة أن هذا الموضوع شهد اهتماماً متزايداً من قبل الدول المختلفة في العالم، ومن قبل المؤسسات الدولية، وذلك على ضوء الانهيارات الاقتصادية والأزمات المالية التي شهدتها بعض الدول في شرق آسيا، وأمريكا اللاتينية، وأمريكا وأوروبا، وما تبع ذلك مع بداية القرن الحالي، من فضائح مالية واقتصادية، ألمّت بالعديد من الشركات الكبرى، وعليه، فقد تم تشكيل اللجنة الوطنية لحوكمة الشركات في فلسطين، تتألف من ممثلين عن جهات رقابية اقتصادية وقانونية وأكاديمية متنوعة، وقد قررت اللجنة الوطنية لحوكمة الشركات تشكيل فريق فني للعمل على صياغة مدوّنة قواعد حوكمة الشركات، وفقاً لأسس وخطة عمل وضعتها اللجنة، من قبلها، وأعدّت ونُشرت على الصفحات الإلكترونية لعدد من المؤسسات.

إذاً، ترتكز الحوكمة بالمفهوم الحديث على مبادئ أساسية هي: النزاهة، والمحاسبة، والمسؤولية، والشفافية. إنَّ نجاح أي شركة في الالتزام بالمبادئ سابقة الذكر يمكّنها من تقليل هذه المخاطر، ودعم التنمية الاقتصادية في البلد. ويعتمد النمط الجيد من الإدارة على مجموعة متكاملة من الضوابط الداخلية والخارجية. وتتكون الضوابط الداخلية للمنشأة من الترتيبات التي تتخذ داخلها، بقصد تقليل المخاطر إلى الحد الأدنى، وذلك مثلاً بتحديد العلاقات بين المديرين، والمساهمين، وأعضاء

150. للاطلاع على هذه القواعد انظر:
http//:www.hawkama.ps/Comp_Gov_Records/Code20%Of20%Corporate20%Governance.pdf

مجلس الإدارة، والجهات الأخرى ذات المصلحة[151]، ولكي يكون لهذه الإجراءات التأثير المطلوب؛ فإنه لا بد من أن تدعمها مجموعة من المؤسسات من خارج المنشأة، وهي التي تكوّن الضوابط الخارجية للحوكمة، ويفترض أن تتم هيكلة هذه المؤسسات، وأن يتم اتّباع منهجية عملها، حسب الظروف المميزة لكل بلد، ويجب التأكيد هنا أن غياب الضوابط الخارجية، أو عدم ملاءمتها للظروف المحلّية يشكل سبباً رئيسياً لفشل إدارة المنشآت التجارية، بغض النظر عن مدى نجاحها في تطبيق الضوابط الداخلية.

واستناداً للمبادئ الأساسية السابقة، فإن الحوكمة الحديثة في المنشآت التجارية تتكون من الإجراءات العملية الآتية:

1. ينتخب المساهمون المديرين الذين سيمثّلونهم.
2. يصوّت المديرون على الموضوعات الرئيسية ويتبنون رأي الأغلبية.
3. تتخذ القرارات بطريقة شفافة لكي يتمكن المساهمون وغيرهم من وضع المديرين موضع المساءلة.
4. تتبنى الشركة مواصفات قياسية للمحاسبة، وتوفير المعلومات اللازمة لتمكين المديرين والمستثمرين، وأصحاب المصلحة الآخرين، من اتخاذ القرارات.
5. تلتزم سياسات الشركة وممارسات أنشطتها بالقوانين الوطنية السارية.

وقد بدأت بعض الشركات المساهمة العامة في تطبيق مدونة حوكمة الشركات في فلسطين، حيث التزم البعض منها بتضمين التقارير السنوية قيمة مكافآت ونفقات أعضاء مجلس الإدارة، بدأت بعض الشركات بالالتزام في الإفصاح لدى هيئة سوق رأس المال والبورصة عن بعض المعلومات المؤثرة أو قد تؤثر على نشاطات الشركات المساهمة العامة أو حقوق المساهمين، ونشرها على الموقع الإلكتروني للهيئة والسوق المالية «البورصة»[152].

بعد أن أنهت اللجنة الوطنية للحوكمة إعداد مدونة حوكمة قواعد الشركات إذ جرى تعاون وثيق ما بين ائتلاف أمان وهيئة سوق رأس المال في العمل على رفع وعي الشركات بأحكام المدونة، وفي إطار تعزيز الرقابة على مدى الالتزام بتطبيق أحكام المدونة وضمان تعزيز الممارسات الفضلى في الشركات؛ طورت الهيئة وبالتعاون مع مؤسسة التمويل الدولية (IFC) وبدعم من أمان، نموذج قياس حوكمة الشركات SCORECAD، وقد جرى تطبيقها على عدة شركات كمرحلة تجريبية خلال عام 2014.

151. بلال البرغوثي، ورقة حول تضارب المصالح في القطاع الخاص، عرضت باسم الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان في مؤتمر حول الحوكمة في القطاع الخاص 2011.

152. انظر موقع هيئة سوق رأس المال الفلسطيني على شبكة الإنترنت:
http//:www.pcma.ps/

ثانياً: تحسين معايير المحاسبة: من الإستراتيجيات الرئيسية لمكافحة الفساد من جانب القطاع الخاصّ تحسين معايير المحاسبة، فالتقارير المالية السليمة مهمّة، في إطار الجهود اللازمة لمكافحة الفساد؛ ذلك أنها تجعل من الصعوبة بمكان التستر على الدفعات والخدمات غير المشروعة، وبخاصّة بالنسبة للشركات التي تعمل في أسواق مختلفة، وتستطيع النفاذ إلى مختلف الممارسات المحاسبية المربكة أو المضللة، وفي هذا السياق تتعاظم أهمية معايير المحاسبة، مع الاستمرار في عولمة الأسواق، وتسعى الشركات للنفاذ إلى مجموعة أكبر من المستثمرين، ولا تعود أهمية نوعية المعلومات مقيدة بالموقع الجغرافي، أو بصناعة محددة، ومن الممكن أن يؤدي الاستمرار في تطوير معايير المحاسبة العالمية واعتمادها، إلى وصول أنظمة المحاسبة والتدقيق العالمية إلى نقطة التقاءٍ ما.

ثالثاً: تنفيذ قوانين مكافحة الفساد وتعزيزها: تشكل «اتفاقية مكافحة رشوة مسؤولي القطاع العامّ الأجنبي في عمليات الأعمال العالمية»، الصادرة عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الموقعة في العامّ 1999، خطوة مهمّة في مكافحة الفساد. وقد لاقت الاتفاقية ترحيباً من مجتمع الأعمال عندما تم التوقيع عليها، وذلك بصفتها أحد التدابير التي ستعين على القضاء على سلبية التنافس، المرتبطة بالمؤسسات التي ليست لها إمكانية النفاذ من وراء الكواليس إلى المسؤولين. ويرى القطاع الخاصّ الفلسطيني أن الالتزام ببنود هذه المعاهدة الدولية، يأتي من خلال مبادرة ذاتية من هذا القطاع، من خلال التوقيع على معاهدة داخلية في هذا الشأن؛ الأمر الذي سيعزز من قدرة المجتمع الفلسطيني على محاربة الفساد. إضافة إلى جهود منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، هناك جهود أخرى، تبذل في إطار مكافحة الفساد، ألا وهي تطوير مبادئ الأعمال لمواجهة الرشوة، الصادرة عن منظمة الشفافية الدولية، إضافة إلى الخطوات الست التي اعتمدتها منظمة الشفافية الدولية في العام 2018 لتعزيز الحوكمة في القطاع الخاص[153]، ومنظمة المساءلة الاجتماعية، وذلك بالاعتماد على المدخلات التي حصلتا عليها من الشركات والأوساط الأكاديمية، والنقابات العمالية، وغيرها من المنظمات غير الحكومية. ومن الممكن لهذه المبادئ أن تشكل نقطة بداية جيدة للشركات لتطوير ثقافة قائمة على الثقة وعدم التسامح إزاء الرشوة.

رابعاً: اعتماد مدوّنات السلوك: يشكّل اعتماد مدوّنات السلوك من قبل مؤسسات القطاع الخاصّ أحد أهم المعايير التي تحدد مدى التزام الشركات المساهمة العامّة بأسس الحاكمية الصالحة. وينبغي أن يتبع ذلك تقرير سنوي صادر عن «مراقبي السلوك» (Ethics Commissioners)، لتوثيق المعلومات المتعلقة بخرق مبادئ «مدوّنات السلوك» و»دليل السلوك الجيد»، من قبل الشركات المساهمة العامّة وتعميمها.

153. للاطلاع على التفاصيل، انظر المادة التدريبية ودليل المشارك في الدورة التدريبية حول بناء نظام نزاهة ومكافحة الفساد في المؤسسات الخاصة التي عقدها الائتلاف من أجل النزاهة في عمان- الأردن 2019، بالتعاون مع مؤسسة رشيد- الفرع الأردني لمنظمة الشفافية الدولية.

خامساً: اعتماد مبدأ الحوار بين القطاعين الخاصّ والحكومي: ويعدّ هذا الحوار أساساً لمشروع الحوار الاقتصادي الوطني، وتتويجه بعقد مؤتمر وطني سنوي تحت عنوان «تعزيز الحاكمية الصالحة في مؤسسات القطاع الخاصّ»؛ من أجل تحسين بيئة الأعمال في فلسطين، وتشجيع التنافس النزيه على أعلى المستويات.

سادساً: ممارسة الضغط والتأثير: يمكن أن يتم ذلك من خلال الممارسة الفاعلة لمبادئ الضغط والتأثير (اللوبي)، من أجل طرح مشاريع القوانين، واستصدار القوانين والتشريعات الضرورية لتنظيم القطاع الخاصّ، عبر سن القوانين المناسبة في مجالات المنافسة، والتدقيق، والضريبة، والمشتريات، وقانون الشركات، وقانون حقوق الملكية الفردية.

الأحزاب السياسية (الفصائل والقوى السياسية)

تعتبر الأحزاب السياسية وتعددها من المظاهر الجوهرية للديمقراطية، وتنتفي الديمقراطية بانتفاء تعدد الأحزاب وإلغائها. وتلعب الأحزاب دوراً كبيراً في تقويم السلطة وكشف عيوبها وتقويمها بالاتجاه الصحيح. ويذهب الكثير من علماء السياسية إلى تعريف الأحزاب على أنها تجمع أو اتحاد بين مجموعة من الأفراد ذات مبادئ وأفكار ومصالح واحدة، حيث تكون لهم أهداف سياسية معينة يسعون إلى تحقيقها. وللأحزاب الفاعلة والمؤثرة في الجماهير دور مهم وفعال في تثقيف وتوعية وتنوير الجماهير من خلال المحاضرات والندوات والمناقشات لجميع فئات المجتمع. وتأخذ تلك الأحزاب أيديولوجيات مختلفة حسب توجهها، فمنها يسارية ليبرالية، ومنها يمينية متشددة، ومنها وسطية معتدلة. وتأخذ تلك الأيديولوجيات حسب بيئة المجتمع وطابعه القومي.

ولكل حزب برامجه العملية وطروحاته التثقيفية الواضحة والمتميزة عن غيره، حيث تطرح تلك البرامج من خلال قنوات إعلامية كالصحف والمجلات وقنوات تلفزيونية خاصة بالحزب، حيث تعتبر تلك البرامج بمثابة آراء وأفكار تمد المجتمع بها وكذلك تسلط الضوء على مساوئ قرارات وسلوك النظام السياسي الحاكم تجاه المجتمع، وتطرح حلولاً لتلك المشاكل التي تخنق المجتمع عبر أيديولوجيتها وفلسفتها التي تريد استقطاب الجماهير حولها.

وتعتبر الانتخابات من أدوات الديمقراطية الهامة التي تحقق توازناً في منظومة العمل السياسي في المجتمع، وكذلك تفرز تلك الانتخابات الكتل والأحزاب الفائزة، التي تستلم السلطة وتدير الحكومة وتسيطر على البرلمان بأغلبية، أو أحزاباً تكون خارج السلطة لتقف في صف المعارضة فتلعب دور المراقبة والمحاسبة على الحزب أو الأحزاب التي تشكل الحكومة. وعلى الأحزاب في جميع المواقع أن تكون ملزمة بقواعد النظام الديمقراطي ومبادئه التي ينص عليها دستور البلد، الذي يحمي ويصون ويضمن تلك المبادئ.

دور الفصائل والأحزاب السياسية الفلسطينية كركيزة من ركائز نظام النزاهة الوطني

عدّ القانون الأساسي الفلسطيني تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها حقّاً من الحقوق السياسية. فقد نصت المادة 26 من القانون المذكور على أن للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية، أفراداً وجماعات، ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية: تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها وفقاً للقانون. ورغم أن القانون الأساسي يحيل مسألة تنظيم تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها إلى قانون خاصّ يصدر بهذا الخصوص، إلا أن المجلس التشريعي الفلسطيني لم ينظّم هذه المسألة، ولم يصدر أي قانون خاصّ بالأحزاب السياسية[155].

على الأحزاب السياسية الفلسطينية، بالإضافة لدورها المنوط بها في بناء نظام ديمقراطي، المساهمة في بناء الإرادة السياسية لمكافحة الفساد على الصعيد الوطني، وتبنّي مبادئ الشفافية، ونظم المساءلة في أعمالها، وفي أساليب عملها وآليّاته، بما في ذلك تعزيز الانتخابات العامة الداخلية، والطلب من ممثليها في البرلمان المشاركة في الرقابة الفعالة تعبيراً عن رغبتهم في مكافحة الفساد، وعدم إعطاء غطاء سياسي للفاسدين لتبرير أعمالهم والإفلات من العقاب.

وفي الأحوال جميعها، فإن الأحزاب والفصائل الفلسطينية التي تشارك بالانتخابات عليها أن تقدّم تقريراً شفافاً عن أعمال التمويل للحملات الانتخابية، وأن تقدّم تقارير مالية عن الأموال التي تستلمها من الخزينة العامّة للسلطة. وقد تم الاتفاق على ميثاق شرف بين الفصائل والكتل المرشحة على احترام نزاهة الانتخابات.

154. معظم الفصائل الفلسطينية لا ترى مسوّغاً لإقرار قانون رسمي لعمل الأحزاب قبل إعلان الدولة وإنهاء الاحتلال.

خلاصة الفصل الرابع

أوضح هذا الفصل أن إقامة نظام النزاهة الوطني هي من أهم متطلبات قيام حكم صالح، ويهدف ذلك إلى توفير مناعة أو حصانة ضد الفساد والوقاية من مخاطره على مختلف الأصعدة. ويعني النظام الوطني للنزاهة الانتقال من نظام المساءلة العمودية القائم في ظل النظم الاستبدادية، التي يحكمها حزب أو فرد واحد؛ إلى نظام المحاسبة الأفقية الذي يقوم على تعدد الأجهزة الرقابية والمحاسبية، مثل: البرلمانات، والمحاكم، ومؤسسات الرقابة العامة، ومؤسسات المجتمع المدني بما فيها الإعلام والنقابات المهنية، لتحول دون إساءة استعمال السلطة.

وقد بين هذا الفصل أبرز أعمدة نظام النزاهة الوطني في فلسطين، سواء المؤسسات التنفيذية ممثلة بالرئاسة والحكومة المركزية والوظيفة العامة والحكم المحلي والمؤسسات العامة غير الوزارية والصناديق والشركات الحكومية والمؤسسة الأمنية ولجنة الانتخابات المركزية، أو المؤسسات الرقابية ممثلة بالمجلس التشريعي والسلطة القضائية وهيئة مكافحة الفساد وديوان الرقابة المالية والإدارية والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان والمحاسب العام والأجسام التنظيمية، أو المؤسسات المجتمعية كمؤسسات المجتمع المدني والأحزاب السياسية والإعلام والمؤسسات الثقافية والتربوية والقطاع الخاص واللاعبون الدوليون.

تمارين عملية

- قم بمراجعة آخر التقارير السنوية الصادرة عن قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية الفلسطيني لتحديد مدى فاعلية الدور الذي يلعبه الديوان في مكافحة الفساد.
- قم بمراجعة قانون مكافحة الفساد الفلسطيني لتحديد مدى تمتع هيئة مكافحة الفساد بالاستقلالية والفاعلية المطلوبة لممارسة مهامها.
- لو قدر لك أن تصبح رئيساً لدولة فلسطين، فما هي أبرز القرارات التي يمكن أن تتخذها لمكافحة الفساد في فلسطين؟
- قم بمراجعة أحد التقارير السنوية الصادرة عن ائتلاف أمان في السنوات الثلاث الأخيرة، وحدد من خلاله الدور الذي يلعبه المجتمع المدني الفلسطيني في مكافحة الفساد.

مواضيع متخصصة

وفقاً للتخصصات الأكاديمية

القانون ومكافحة الفساد

خاص بطلبة القانون

تلعب التشريعات بدرجاتها المختلفة (قانون أساسي، قانون عادي، قوانين الطوارئ والضرورة، أنظمة ولوائح تنفيذية، تعليمات، قرارات ذات مضمون تنظيمي) دوراً بارزاً في مكافحة جريمة الفساد؛ فهي -واستناداً للقاعدة الشرعية (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)- التي تجرّم الأفعال والممارسات التي تدخل في مضمون الفساد وتمثل شكلاً من أشكاله، وهي وحدها دون غيرها التي تحدد العقوبات على من يقترفها، الأمر الذي يعزز من منظومة الردع لمن لا يمثّل ضميره وثقافته رادعاً له في ذلك، وهي التي تسهم في وضع القواعد والأحكام الناظمة لإدارة الشأن العامّ، فتبين وتحدد الأصول التي يجب الالتزام بها.

نعالج في هذا الملحق دور القانون في مكافحة الفساد من خلال التقسيم الآتي:

الفرع الأول: منظومة التشريعات العقابية، وتشمل:

- أولاً: منظومة التشريعات العقابية الجزائية.
- ثانياً: منظومة التشريعات العقابية الإدارية التأديبية.

الفرع الثاني: منظومة التشريعات الوقائية، وتشمل:

- أولاً: القانون الأساسي.
- ثانياً: منظومة التشريعات المالية.
- ثالثاً: منظومة التشريعات الإدارية.

الفرع الثالث: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

لا شك أن المفهوم القانوني للفساد في معظم تشريعات الدول هو مفهوم محدد، ذلك أن التشريع ينظر إلى الفساد من زاوية محصورة، بمخالفة نص قانوني نافذ لتحقيق مصلحة خاصّة، ومن هنا فإن التشريع قد يكون قاصراً في بعض الأحيان عن ملاحقة أفعال قد تعدّ من جرائم الفساد، بسبب عدم وجود نص قانوني يجرّمها، على الرغم من أن جرائم الفساد هي من الجرائم سريعة التطور التي تتطلّب مواكبتها تحديثاً دائماً ومستمراً على المنظومة التشريعية للتمكن من ملاحقتها.

وتختلف التشريعات الفلسطينية في مكافحتها للفساد ومعالجتها لآثاره، فمنها ما جرّم أفعال الفساد وعاقب مقترفيها، إما بعقوبات جزائية، كما هو الحال في قوانين العقوبات والكسب غير المشروع وغسل الأموال، وإما بعقوبات إدارية تأديبية، كما هو الحال في قوانين الخدمة العامّة (المدنية والعسكرية)، ومنها ما بَيَّن ووضح القواعد والأصول المتعلقة بإدارة الشأن العام، فخلق بذلك المظلة الوقائية ذات العلاقة بتعزيز البيئة الممانعة للفساد.

وفيما يأتي نبين المنظومة التشريعية ذات العلاقة بمكافحة الفساد، وفقاً للتصنيف الآتي:

الفرع الأول

منظومة التشريعات العقابية

وهي مجموعة من التشريعات التي تجرّم أفعال الفساد، وتفرض العقوبات على من يقترفها، وتنقسم هذه المنظومة بدورها إلى جزائية أو تأديبية إدارية، وفقاً لما يأتي:

أولاً: التشريعات الجزائية

وهي تلك التشريعات التي تجرّم طائفة من أفعال الفساد، وتوقع عقوبات جزائية (غرامة، حبس، سجن) بمقترفيها، ويمكن إبراز أهم هذه التشريعات بالآتي:

1. قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005:

صدر هذا القانون بتاريخ 20/6/2010 على شكل قرار بقانون معدل لقانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005. وتكمن أهمية هذا القانون في أنه تدارك بعض العيوب التي وقعت فيها التشريعات السابقة، من حيث الشمول، ومن حيث التقادم. فمن حيث الشمول، وسّعت المادة الأولى من مفهوم الفساد ليشمل أفعالاً لم تكن مجرَّمة في ظل القوانين السابقة كأفعال فساد، كجريمة الواسطة والمحسوبية، وجريمة المساس بالأموال العامة، وجريمة استعمال السلطة خلافاً للقانون. كما وسعت المادة الثانية الخاضعين لأحكامه لتشمل الموظفين العامين جميعهم، وكل من يتعامل مع المال العام والشأن العام. ومن حيث التقادم، فقد نصّت المادة 33 من القانون على أن: «لا تخضع للتقادم قضايا الكسب غير المشروع وكل ما يتعلق بها من إجراءات». فلو أنّ أحد الموظفين أثرى من رِشى واختلاسات لم يتم كشفها في حينه، فإن سقوط الحق بملاحقتها بالتقادم وفقاً لقانون العقوبات لا يمنع من ملاحقتها، على ضوء قانون مكافحة الفساد، وفقاً للمادة المذكورة.

ولا بد من التأكيد على أن تطبيق هذا القانون يتوقف على معيارين اثنين:

أولهما: (وهو ما يمكن أن نسميه المعيار الموضوعي) أن يكون الفعل المقترف داخلاً ضمن تعريف مصطلح «الفساد» كما ورد في المادة الأولى من هذا القانون والمتمثل بالأفعال الآتية:

1. الرشوة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية.
2. الاختلاس المنصوص عليه في قوانين العقوبات السارية.
3. التزوير والتزييف المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية.
4. استثمار الوظيفة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية.
5. إساءة الائتمان المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية.

6. التهاون في القيام بواجبات الوظيفة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية.

7. غسل الأموال الناتجة عن جرائم الفساد المنصوص عليها في قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الساري.

8. الكسب غير المشروع.

9. المتاجرة بالنفوذ.

10. إساءة استعمال السلطة.

11. قبول الواسطة والمحسوبية والمحاباة التي تلغي حقاً أو تحق باطلاً.

12. عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع تؤدي إلى تضارب في المصالح إذا كانت القوانين والأنظمة تستوجب ذلك، ويكون من شأنها تحقيق منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة للممتنع عن إعلانها.

13. إعاقة سير العدالة.

أما المعيار الثاني (المعيار الشخصي)، فيتمثل في أن يكون مقترف أفعال الفساد المحددة في القانون من ضمن الأشخاص الخاضعين للقانون[155]، وهم:

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، والعاملون فيها، التي تكون الدولة أو أي من مؤسساتها مساهماً فيها.

155. انظر المادة 2 من قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005 وتعديلاته.

9. المساهمون في الشركات غير الربحية، والعاملون فيها.

10. المحكمون، والخبراء، والحراس القضائيون، ووكلاء الدائنين، والمصفون.

11. رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الجمعيات الخيرية والتعاونية والهيئات الأهلية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة، وبالاستقلال المالي والإداري، والأحزاب والنقابات والاتحادات والأندية، ومن في حكمهم، والعاملون في أي منها، حتى وإن لم تكن تتلقى دعماً من الموازنة العامة.

12. الأشخاص المكلفون بخدمة عامة بالنسبة للعمل الذي يتم تكليفهم به.

13. 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.

14. مسؤولو وأعضاء الجهات التي تساهم بها الدولة أو تتلقى موازناتها أو أي دعم من الموازنة العامة للدولة، والعاملون فيها.

وبموجب هذا القانون، فقد جرمت أفعال الفساد الآتية:

جريمة الكسب غير المشروع

يعبر عن هذه الجريمة في بعض دول العالم بعبارة «من أين لك هذا»؟. وتُعدّ كسباً غير مشروع كل زيادة في الثروة تطرأ بعد تولّي الخدمة أو قيام الصفة على الخاضع للقانون أو على زوجه أو على أولاده القصر، متى كانت لا تتناسب مع مواردهم، وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها، فلا شك بأن ثراء الموظف على حساب وظيفته يسيء إلى سمعة الوظيفة العامّة والدولة برمتها؛ لأنه إذا لم تتمكّن يد العدالة من محاسبته، فإن ذلك يشجع على سلوك الفساد والانحراف، كما يضعف شعور الأفراد بالهيبة والاحترام نحو الدولة، وتشكّك في أعمال موظفي الدولة وحيادهم ونزاهتهم، ولا بد من الإشارة إلى أن ملاحقة جريمة الكسب غير المشروع لا تتحقق، إلا من خلال الحصول على ما يدعى بإقرار الذمة المالية، الذي يعلن من خلاله الموظف العام ومَنْ في حكمه ما لديه وما لدى زوجه وأبنائه القصر من أموال منقولة، وغير منقولة، بما في ذلك الأسهم والسندات والحصص في الشركات والحسابات في البنوك والنقود والحلي والمعادن والأحجار الثمينة، ومصادر دخلهم وقيمة هذا الدخل وفقاً للأحكام التي تضمّنها القانون. حيث ألزمت نصوص القانون الخاضعين لأحكامه بتقديم إقرارات الذمة المالية وفقاً للآتي:

1) إقرار ذمة مالية خلال شهرين من تاريخ خضوعهم لأحكام هذا القانون أو من تاريخ تعيين الموظف في الوظيفة العامة.

2) إقرار ذمة مالية كل ثلاث سنوات أو عند الطلب، على أن يتضمن علاوة على البيانات المنصوص عليها في الفقرة أعلاه مصدر أي زيادة في الذمة المالية.

3) إقرار ذمة مالية خلال شهر واحد من تاريخ انتهاء خضوعهم لأحكام هذا القانون.

ومن الجدير بالذكر أن هذا القانون نص على عقوبة لكل من يتخلف عن تقديم تلك الإقرارات تصل إلى غرامة لا تقل عن مئة دينار أردني، ولا تزيد على ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً عن كل شهر تأخير من تاريخ خضوعه لأحكام هذا القانون أو تاريخ تكليفه بذلك من قبل الهيئة[156].

كما نص على عقوبة لكل من ذكر عمداً بيانات غير صحيحة في الإقرارات المنصوص عليها في القانون تصل إلى غرامة لا تقل عن مئة دينار أردني، ولا تزيد على ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً.

عقوبة جريمة الكسب غير المشروع: عاقب قانون مكافحة الفساد[157] هذه الجريمة بالسجن المؤقت (من ثلاث سنوات إلى 15 سنة)، وغرامة مالية تصل إلى قيمة الأموال محل الجريمة أو إحدى هاتين العقوبتين ورد الأموال المتحصلة من الجريمة. ويلاحظ أن القانون ساوى بالعقوبة ما بين الفاعل والشريك والمتدخل أيضاً، في تشدُّد قصد منه قمع هذه الجريمة.

الواسطة والمحسوبية

عرفت المادة الأولى من القانون الواسطة والمحسوبية بأنها: «اتخاذ الموظف قراراً أو تدخلاً لصالح شخص أو جهة غير مستحقة أو تفضيلها على غيرها لاعتبارات غير مهنية كالانتماء الحزبي أو العائلي أو الديني أو الجهوي للحصول على منفعة مادية أو معنوية».

والواسطة والمحسوبية تخلان بمبادئ دستورية ثابتة وأساسية في الدساتير المختلفة ومنصوص عليها في القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003 وتعديلاته، وأهمها: مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص، فالواسطة والمحسوبية لا تعطي الشخص المستحق لما كان يجب حصوله عليه، إنما تعطيه لآخر مخالفةً بذلك المادة التاسعة من القانون الأساسي الفلسطيني التي تنص على أن «الفلسطينيين أمام القانون والقضاء سواء لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة»، علاوة على أنها تخل بمبدأ دستوري آخر خصوصاً في حالة التوظيف، وهو مبدأ تكافؤ الفرص الذي نصت عليه المادة (26/4) من القانون الأساسي بقولها «تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص».

عقوبة المحسوبية والواسطة: عاقبت المادة 25 من قانون محاربة الفساد هذه الجريمة بعقوبة بالحبس من سنة حتى ثلاث سنوات، وبغرامة لا تقل عن خمسمئة دينار أردني، ولا تزيد على خمسة آلاف دينار أردني، ورد الأموال المتحصلة من الجريمة.

156. انظر المادة 28 من قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005.
157. انظر المادة 25 من قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005.

ومما لا شك فيه أن معالجة القانون الفلسطيني لهذه الجريمة لم تكن على نحو مفصل وواضح يبين أركان هذه الجريمة ومسألة الشروع فيها، ومسألة معاقبة من يطلبها من الأفراد العاديين غير الخاضعين للقانون، إذ يؤكد البحث في هذا الموضوع وجود عدد من الإشكالات التي تحول دون ملاحقة هذه الجريمة على النحو المطلوب.

إساءة استعمال السلطة خلافاً للقانون

ويقصد بهذه الجريمة استغلال الموظف ومن في حكمه لنفوذه الوظيفي في مخالفة أحكام القانون. وتقترب هذه الجريمة من جريمة استثمار الوظيفة العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات، إلا أن مفهومها ونطاقها أوسع ويشمل الأفعال كافة التي يقترفها الموظف مستغلاً نفوذه الوظيفي حتى لو لم يحقق منها منفعة اقتصادية، واقتصرت المنفعة التي رمى إليها على المصلحة المعنوية، مثل إجبار أحد المسؤولين للموظفين الخاضعين لرئاسته على التصويت لصالحه أو لصالح الحزب الذي ينتمي إليه، أو التحرش الجنسي في أماكن العمل أو بسببه، من قبل موظف عام أو من في حكمه يملك سلطة رئاسية تجاه مرؤوسيه، وأن يتم التحرش في أماكن العمل أو بسبب العمل.

عقوبة إساءة استعمال السلطة خلافاً للقانون: عاقب قانون مكافحة الفساد هذه الجريمة بعقوبة الحبس من سنة حتى ثلاث سنوات، وبغرامة لا تقل عن خمسمئة دينار أردني، ولا تزيد على خمسة آلاف دينار أردني، ورد الأموال المتحصلة من الجريمة[158].

158. انظر المادة 25 من قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005.

جريمة الرشوة[159]

وهي الحصول على منفعة خاصة سواء مادية أو معنوية مقابل قيام الموظف بعمل، أو امتناعه عن القيام بعمل من واجبه القيام به بحكم وظيفته. وتعدّ الرشوة من أكثر الجرائم خطورة على أجهزة الدولة وعلى المجتمع برمته، حيث إن انتشار الرشوة يُضعف ثقة الأفراد في السلطة العامّة ونزاهتها، كما أن انتشارها يؤدي إلى الإخلال بالمساواة بين المواطنين، وإثارة الأحقاد والضغائن والتباغض بينهم، ورواج الكيد والغش، وكثرة السماسرة المتاجرين بحقوق الناس، حتى يغدو المجتمع غابة، يكون البقاء فيها للقادرين على الدفع، وغالباً ما تدفع الثمن المجموعات المهمّشة من الفقراء والأطفال والأحياء والقرى الفقيرة.

عقوبة جريمة الرشوة: جريمة الرشوة من الجنح التي يعاقب عليها قانون العقوبات الأردني، النافذ في الضفة بموجب المواد 172-171-170؛ بالحبس من ستة أشهر حتى سنتين في حال كانت الرشوة للقيام بفعل حق واجب على الموظف، أما إذا كان الفعل غير حق، أو أن الموظف امتنع عن القيام بالفعل بهدف الرشوة، فترتفع العقوبة لتصبح من سنة إلى ثلاث سنوات، بالإضافة إلى غرامة مالية، وتوقع هذه العقوبة على كل من المرتشي والراشي والرائش بينهما (الوسيط)، ولكن، وبموجب الفقرة الثانية من المادة 172 يستفيد الراشي والمتدخل فقط من إعفاء من العقوبة في حال أبلغوا عن الجريمة قبل إحالة القضية إلى المحكمة، وفي حال حاول الراشي عرض الرشوة ولم يقبل الموظف، تصبح العقوبة 3 أشهر على الأقل بموجب المادة 173 من القانون المذكور.

أما فيما يتعلق بالعقوبة وفقاً لقانون رقم (69) لسنة 1953، المطبق بالأمر رقم (272) لسنة 1953 النافذ في غزة، فقد اعتبرها هذا القانون من الجنايات المعاقب عليها بموجب المواد (103-103 مكررة -104-104 مكررة) بالأشغال الشاقة المؤبدة، وبغرامة لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد على ما أعطي أو وعد به[160].

وقد ميز هذا القانون بموجب المادة 105 منه، بين جريمة الرشوة التي تتم بموجب اتفاق سابق بين الراشي والمرتشي، وبين الرشوة التي تتم بغير اتفاق سابق في العقوبة، فخفّض في الحالة

159. بعض الدول تستخدم اصطلاح الرشوة للتعبير عن الفساد كما هو الحال في دول المغرب العربي.

160. نصت المادة 103على أن: - كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية لأداء عمل من أعمال وظيفته يعد مرتشياً، ويعاقب بالأشغال الشاقة المؤبدة وبغرامة لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد على ما أعطي أو وعد به.
ونصت المادة 103مكررة على أنه: - يعتبر مرتشياً ويعاقب بنفس العقوبة المنصوص عليها في المادة السابقة كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره أو أخذ وعداً أو عطية لأداء عمل يزعم أنه من أعمال وظيفته أو للامتناع عنه.
ونصت المادة 104على أنه: كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية للامتناع عن عمل من أعمال وظيفته أو للإخلال بواجباتها أو لمكافأته على ما وقع منه من ذلك، يعاقب بالأشغال الشاقة المؤبدة وضعف الغرامة المذكورة في المادة 103 من هذا القانون.
ونصت المادة 104 مكررة على أنه: - كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية لأداء عمل أو للامتناع عن عمل من أعمال وظيفته أو يزعم أنه من أعمال وظيفته يعاقب بعقوبة الرشوة المنصوص عليها في المواد الثلاث السابقة حسب الأحوال حتى لو كان بقصد عدم القيام بذلك العمل أو الامتناع عنه.

الثانية العقوبة إلى السجن وغرامة لا تقل عن مئتي جنيه ولا تزيد على خمسمئة جنيه. وقد فرّق هذا القانون أيضاً بين المستخدم والموظف، فعاقب المستخدم، وهو الشخص الذي يتم التعاقد معه دون توظيفه من الإدارة، كالمحكّمين أو الخبراء، ووكلاء النيابة، والمصفّين والحراس القضائيّين، والأطباء والجراحين والقابلات، بالنسبة إلى ما يعطونه من بيانات أو شهادات، بشأن حمل أو مرض أو عاهة أو وفاة؛ بعقوبة مخفَّضة، هي الحبس مدة لا تزيد على سنتين، وبغرامة لا تقل عن مئتي جنيه، أو بإحدى هاتين العقوبتين.

ويلاحظ أنَّ المادة 105 مكررة من هذا القانون مزجت بين فعل الواسطة والمحاباة وفعل الرشوة في حكم واحد، حيث نصت هذه المادة على أن «كل موظف عمومي قام بعمل من أعمال وظيفته أو امتنع عن عمل من أعمال وظيفته أو أخل بواجباتها نتيجة لرجاء أو توصية أو وساطة يعاقب بالسجن وبغرامة لا تقل عن مئتي جنيه ولا تزيد على خمسمئة جنيه».

وأخيراً، فإن المادة 107 من هذا القانون تنص على عقوبة الراشي والوسيط بالعقوبة المقررة للمرتشي، ومع ذلك، فقد أعفت الراشي أو الوسيط من العقوبة إذا أخبر السلطات بالجريمة أو اعترف بها.

جريمة اختلاس المال العام

تعرف جريمة الاختلاس بأنها استيلاء الموظف على المال العام لنفسه، والمفروض أن المال العام في حيازة الموظف، لذا فالاختلاس يتم بتغير النية، أي بتغيير الحيازة من حيازة أمين إلى حيازة مالك. ولما كان تغيير النية أمراً باطنيّاً، فإنه يستدل عليه بالظروف الواقعة وملابساتها، فإذا قام الموظف عن عمد بوضع قطعة من كمبيوتر الجهة العامّة في حقيبته بنيَّة الاستيلاء عليها لنفسه، فإن ذلك يوقع به جريمة اختلاس المال العامّ، فلا يلزم، لتمام الجريمة أن يخرج الموظف بالمال العامّ خارج مكان العمل.

عقوبة جريمة اختلاس المال العامّ: يعاقب قانون العقوبات الأردني الساري في الضفة بموجب المادة 174 منه، جريمة الاختلاس؛ بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات، وغرامة من عشرة دنانير إلى مئة دينار. وإذا تم هذا الفعل بتزوير أو تحريف أوراق رسمية، ترتفع العقوبة إلى الأشغال الشاقة، أو الاعتقال المؤقت من ثلاث سنوات إلى خمس عشرة سنة. ويلاحظ أن المادة 177 من القانون خفضت عقوبة جريمة الاختلاس إلى النصف إذا كان الاختلاس واقعاً على أموال زهيدة كالقرطاسية، أو عوض المختلِس المتضرِّر عن الضرر تعويضاً كاملاً قبل إحالة القضية إلى المحكمة، كما تُخفَّض العقوبة إلى الربع في حال حصل الرد أو التعويض بعد إحالة القضية إلى المحكمة، ولكن قبل الحكم والفصل فيها.

بينما يعاقب قانون رقم (69) لسنة 1953 المطبق بالأمر رقم (272) لسنة 1953 الساري في غزة بموجب المواد (من 112 إلى 117) منه[161] مقترف هذه الجريمة بالأشغال الشاقة المؤقتة. وقد أضافت المادة 118 من هذا القانون عقوبات تكميلية، تتمثل بعزل الجاني، والرد بغرامة مساوية لقيمة ما اختلسه أو استولى عليه من مال أو منفعة أو ربح، على ألا تقل الغرامة عن خمسمئة جنيه.

عدم الإفصاح عن تضارب المصالح

عرفت المادة 3 من القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 تضارب المصالح بأنه: «الوضع أو الموقف الذي تتأثر فيه موضوعية واستقلالية قرار الموظف بمصلحة شخصية مادية أو معنوية تهمه شخصياً أو أحد أقاربه أو أصدقائه المقربين، أو عندما يتأثر أداؤه للوظيفة العامة باعتبارات شخصية مباشرة أو غير مباشرة أو بمعرفته بالمعلومات التي تتعلق بالقرار».

وقد عاقبت المادة 20 من القرار بقانون المذكور عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع قد تؤدي إلى تضارب في المصالح إذا كانت القوانين والأنظمة تستوجب ذلك، ويكون من شأنها تحقيق منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة للممتنع عن إعلانها، بالحبس من سنة حتى ثلاث سنوات، وبغرامة لا تقل عن خمسمئة دينار أردني، ولا تزيد على خمسة آلاف دينار أردني، ورد الأموال المتحصلة من الجريمة.

إعاقة سير العدالة

عرفت المادة 3 من القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 إعاقة سير العدالة بأنها: «استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب أو الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها للتحريض على الإدلاء بشهادة زور أو للتدخل في الإدلاء بالشهادة أو تقديم الأدلة في إجراءات تتعلق بارتكاب أفعال مجرمة وفق أحكام هذا القرار بقانون، أو استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب لعرقلة سير التحريات الجارية بشأن الأفعال المجرمة، وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون».

161. نصت تلك المواد على الآتي: مادة -112 يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة كل موظف أو مستخدم عمومي اختلس أموالاً أو أوراقاً 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 بحساب النقود واختلس شيئاً مما سلم إليه بهذه الصفة.
مادة -113 يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة كل موظف عمومي استولى بغير حق على مال للدولة أو لإحدى الهيئات العامة أو سهل ذلك لغيره.
مادة -114 يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة كل موظف عمومي له شأن في تحصيل الرسوم أو الغرامات أو العوائد أو الضرائب أو نحوها طلب أو أخذ ما ليس مستحقاً أو ما يزيد على المستحق مع علمه بذلك.
مادة -115 يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة كل موظف عمومي مكلف بالمحافظة على مصلحة الدولة أو إحدى الهيئات في صفقة أو عملية أو قضية وأضر بهذه المصلحة ليحصل على ربح لنفسه أو لغيره.
مادة -116 يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة كل موظف عمومي له شأن في إدارة المقاولات أو التوريدات أو الأشغال المتعلقة بالدولة أو بإحدى الهيئات العامة أو في الإشراف عليها حصل أو حاول أن يحصل لنفسه أو لغيره بأي كيفية على ربح من عمل من الأعمال المذكورة.
مادة -117 يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة كل موظف عمومي استخدم عمالاً في عمل للدولة أو لإحدى الهيئات العامة سخرة أو احتجز بغير مبرر أجورهم كلها أو بعضها.

وقد عاقب القانون هذه الجريمة، بالحبس من سنة حتى ثلاث سنوات، وبغرامة لا تقل عن خمسمئة دينار أردني، ولا تزيد على خمسة آلاف دينار أردني[162].

جريمة استثمار الوظيفة العامّة

أشارت المادة 175 من قانون العقوبات الأردني إلى هذه الجريمة بنصّها على أن «من وكل إليه بيع أو شراء أو إدارة أموال منقولة أو غير منقولة لحساب الدولة أو لحساب إدارة عامة، فاقترف غشاً في أحد هذه الأعمال أو خالف الأحكام التي تسري عليها إما لجر مغنم ذاتي، أو مراعاة لفريق، أو إضرار بالفريق الآخر، أو إضرارٍ بالإدارة العامّة، عوقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة لا تنقص عن قيمة الضرر الناجم». وتتعدد صور اقتراف هذه الجريمة وتنقسم إلى أربع صور وفقاً لقانون العقوبات الأردني النافذ في الضفة[163]، والمثال على هذه الجريمة قيام موظف في لجان العطاءات بأفعالٍ أدت إلى ترسية العطاء على غير المستحق، كتسريب معلومات العطاء السرية إلى مقاول تربطه به صلة قرابة.

وتدخِل المادة 176 من القانون نفسه ضمن هذه الجريمة، صوراً أخرى من صور استغلال النفوذ الوظيفي، كحصول الموظف على منفعة شخصية من إحدى معاملات الإدارة التي ينتمي إليها، سواء فعل ذلك مباشرة أو على يد شخص مستعار، أو باللجوء إلى صكوك صورية، واتجار المكلفين بإنفاذ القانون (الشرطة، والأجهزة الأمنية)، سواء بشكل شخصيّ، أو إذا أقدموا جهاراً أو باللجوء إلى صكوك صورية مباشرة، أو على يد شخص مستعار في المنطقة التي يمارسون فيها السلطة.

عقوبة جريمة استثمار الوظيفة: يعاقب قانون العقوبات الأردني، بموجب المادة 175 منه، على جريمة استثمار الوظيفة بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات، وبغرامة لا تنقص عن قيمة الضرر الحاصل. وتعاقب المادة 176 على الحالات التي بيَّنتها بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين، وبغرامة أقلّها عشرة دنانير[164].

بينما يعاقب قانون رقم (69) لسنة 1953 المطبق بالأمر رقم (272) لسنة 1953 الساري في غزة بموجب المادتين 116 و117 منه[165] مقترف هذه الجريمة بالأشغال الشاقة المؤقتة. وقد أضافت

---

162. انظر المادة 20 من القرار بقانون رقم 37 لسنة 2018.
163. الزعبي مخلد، جريمة استثمار الوظيفة دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2011. ص16.
164. تنص هذه المادة على أنه : "يعاقب من ستة أشهر إلى سنتين وبغرامة أقلها عشرة دنانير:
1. كل موظف حصل على منفعة شخصية من إحدى معاملات الإدارة التي ينتمي إليها، سواء أفعل ذلك مباشرة أم على يد شخص مستعار أم باللجوء إلى صكوك صورية.
2. ممثلو الإدارة وضباط الشرطة والدرك وسائر متولي الشرطة العامة إذا أقدموا جهاراً أو باللجوء إلى صكوك صورية مباشرة أو على يد شخص مستعار على الاتجار في المنطقة التي يمارسون فيها السلطة بالحبوب وسائر الحاجات ذات الضرورة الأولية غير ما أنتجته أملاكهم".
165. نصت تلك المواد على الآتي: مادة -116 يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة كل موظف عمومي له شأن في إدارة المقاولات أو التوريدات أو الأشغال المتعلقة بالدولة أو بإحدى الهيئات العامة أو في الإشراف عليها حصل أو حاول أن يحصل لنفسه أو لغيره بأي كيفية على ربح من عمل من الأعمال المذكورة.
مادة -117 يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة كل موظف عمومي استخدم عمالاً في عمل للدولة أو لإحدى الهيئات العامة سخرة أو احتجز بغير مبرر أجورهم كلها أو بعضها.

المادة 118 من هذا القانون عقوبات تكميلية، تتمثل بعزل الجاني، والرد بغرامة مساوية لقيمة ما اختلسه أو استولى عليه من مال أو منفعة أو ربح، على ألا تقل الغرامة عن خمسمئة جنيه.

المتاجرة بالنفوذ

ويقصد من هذا الفعل قيام الموظف العمومي ومن في حكمه باستخدام منصبه ونفوذه للحصول على امتيازات غير مستحقة له، كاستغلال مسؤول لعلاقاته ونفوذه الوظيفي للحصول على إعفاءات جمركية لا يستحقها قانوناً.

وقد عرّف قانون مكافحة الفساد الفلسطيني هذا الشكل من الفساد بأنه: قيام الموظف أو أي شخص آخر، بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتماس أو قبول أي مزية غير مستحقة لصالحة هو أو لصالح شخص آخر، لكي يستغل ذلك الموظف أو الشخص نفوذه الفعلي أو المفترض، بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية على مزية غير مستحقة.

عقوبة المتاجرة بالنفوذ: وفقاً لقانون مكافحة الفساد الفلسطيني، فإن العقوبة هي الأشغال الشاقة المؤقتة (من ثلاث سنوات إلى 15 سنة)، وغرامة مالية تصل إلى قيمة الأموال محل الجريمة، ورد الأموال المتحصلة من الجريمة.

بينما نصت المادة 106 مكررة من قانون رقم (69) لسنة 1953 المطبق بالأمر رقم (272) لسنة 1953 الساري في غزة على أن: «كل من طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية لاستعمال نفوذ حقيقي أو مزعوم للحصول أو لمحاولة الحصول من أي سلطة عامة على أعمال أو أوامر أو أحكام أو قرارات أو نياشين أو التزام أو ترخيص أو اتفاق توريد أو مقاولة أو على وظيفة أو خدمة أو أي مزية من أي نوع يعد في حكم المرتشي، ويعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في المادة 104 من هذا القانون إن كان موظفاً عموميّاً، وبالحبس وبغرامة لا تقل عن مئتي جنيه ولا تزيد على خمسمئة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط في الأحوال الأخرى. وتعدّ في حكم السلطة العامّة كل جهة خاضعة لإشرافها».

التهاون في القيام بواجبات الوظيفة

نصت المادة 183 من قانون العقوبات النافذ في الضفة على أن:1- كل موظف تهاون بلا سبب مشروع في القيام بواجبات وظيفته وتنفيذ أوامر أمره المستند فيها إلى الأحكام القانونية يعاقب بالغرامة من عشرة دنانير إلى خمسين ديناراً أو بالحبس من أسبوع واحد إلى ثلاثة أشهر. 2- إذا لحق ضرر بمصالح الدولة من جراء هذا الإهمال عوقب ذلك الموظف بالحبس من شهر واحد إلى سنة وضمن قيمة هذا الضرر».

التزوير المادي

نصت المادة 262 من قانون العقوبات النافذ في الضفة على أن: «1- الموظف الذي يرتكب تزويراً مادياً أثناء قيامه بالوظيفة إما بإساءة استعمال أو إمضاء أو ختم أو بصمة إصبع أو بتوقيعه إمضاء مزوراً، وإما بصنع صك أو مخطوط وإما بما يرتكبه من حذف أو إضافة تغيير في مضمون صك أو مخطوط، يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة خمس سنوات على الأقل. 2- لا تنقص العقوبة عن سبع سنوات إذا كان السند المزور من السندات التي يعمل بها إلى أن يدعى تزويرها. 3- تطبق أحكام هذه المادة في حال إتلاف السند إتلافاً كلياً أو جزئياً».

إحداث تشويش في موضوع أو ظروف سند

نصت المادة 263 من قانون العقوبات النافذ في الضفة على أنه: «يعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في المادة 262: 1- الموظف الذي ينظم سنداً من اختصاصه فيحدث تشويشاً في موضوعه أو ظروفه إما بإساءته استعمال إمضاء على بياض ائتمن عليه، أو بتدوينه عقوداً أو أقوالاً غير التي صدرت عن المتعاقدين أو التي أملوها، أو بإثباته وقائع كاذبة على أنها صحيحة أو وقائع غير معترف بها على أنها معترف بها أو بتحريفه أي واقعة أخرى بإغفاله أمراً أو إيراده على وجه غير صحيح. 2- الموظف الذي يكون في عهدته الفعلية سجل أو ضبط محفوظ بتفويض قانوني ويسمح عن علم منه بإدخال قيد فيه يتعلق بمسألة جوهرية مع علمه بعدم صحة ذلك القيد».

المصدقات الكاذبة

نصت المادة 266 من قانون العقوبات النافذ في الضفة على أن:

1. من أقدم حال ممارسته وظيفة عامة أو خدمة عامة أو مهنة طبية أو صحية أو أي جهة أخرى على إعطاء مصدقة كاذبة معدة لكي تقدم إلى السلطات العامة أو من شأنها أن تجر لنفسه أو إلى غيره منفعة غير مشروعة أو تلحق الضرر بمصالح أحد الناس، ومن اختلق بانتحاله اسم أحد الأشخاص المذكورين آنفاً أو زور تلك المصدقة أو استعملها، يعاقب بالحبس من شهر إلى سنة.

2. وإذا كانت المصدقة الكاذبة قد أعدت لكي تبرز أمام القضاء أو لتبرير الإعفاء من خدمة عامة، فلا ينقص الحبس عن ثلاثة أشهر.

3. وإذا ارتكب هذه الجريمة أحد الناس خلافاً لمن ذكر فيما سبق، فيعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر.

2. القرار بقانون رقم (20) لسنة 2015 م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب

عرفت االفقرة الاولى من المادة الثانية من هذا القرار بقانون جريمة غسل الأموال بأنها ارتكاب أيّ من الأفعال الآتية[166]:

أ. استبدال أو تحويل أو نقل الأموال من قبل أي شخص، وهو يعلم أن 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.

ب. 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.

ج. تملك الأموال أو حيازتها أو استخدامها من قبل أي شخص وهو يعلم في وقت الاستلام أن هذه الأموال هي متحصلات جريمة لغرض إخفاء أو تمويه الأصل غير المشروع لهذه الأموال.

د. 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.

2 . يستخلص العلم أو النية أو الهدف باعتبارها عناصر أساسية لازمة للجريمة من الظروف الواقعية والموضوعية، من أجل إثبات المصدر المستتر للمتحصلات، الذي لا يشترط الحصول على إدانة الجريمة الأصلية.

3 . تعد جريمة غسل الأموال المتحصلة من أي من الجرائم الأصلية سواء وقعت هذه الجرائم داخل دولة فلسطين أو خارجها، شريطة أن يكون الفعل مجرماً بموجب القانون الساري في البلد الذي وقعت فيه الجريمة، كما تسري جريمة غسل الأموال على الأشخاص الذين اقترفوا أياً من تلك الجرائم.

عقوبة جريمة غسل الأموال: يعاقب القرار بقانون هذه الجريمة بالآتي[167]:

1. إذا ارتكب جريمة غسل الأموال، وتكون ناجمة عن جريمة أصلية تمثل جنحة، يعاقب بالحبس لمدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تتجاوز (3) سنوات، وبغرامة لا تقل عن مثل الأموال محل الجريمة.

2. إذا ارتكب جريمة غسل الأموال، وتكون ناجمة عن جريمة أصلية تمثل جناية، يعاقب بالسجن لمدة لا تقل عن (3) سنوات ولا تتجاوز (15) سنة، وبغرامة لا تقل عن مثل الأموال محل الجريمة.

---

166. عدلت هذه المادة بموجب المادة الثانية من قرار بقانون رقم (13) لسنة 2016 م بشأن تعديل قرار بقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (20) لسنة 2015م.

167. انظر المادة 37 من القانون.

3. يعاقب كل من شرع بارتكاب جريمة غسل الأموال أو ساعد أو حرض أو سهل أو تشاور حول ارتكاب هذه الجريمة بالعقوبة المقررة للفاعل الأصلي. أما عقوبة الشخص الاعتباري، كالشركات والمصارف التي تقترف أو تشارك في هذه الجريمة[168]، فبالإضافة إلى عقوبة المسؤول فيها عن الإدارة الفعلية، وفقاً للعقوبات المذكورة في المادة 37، يغرّم الشخص الاعتباري بغرامة لا تقل عن (10,000) عشرة آلاف دينار أردني، ولا تزيد على (200,000) مئتي ألف دينار أردني، أو ما يعادلها من العملات المتداولة قانوناً. وكعقوبات إضافية، فقد أوجبت المادة 40 على المحكمة الحكم بالمصادرة العينية للأموال المتحصلة من الجريمة، بالإضافة إلى مصادرة الأموال التي تشكل دخلاً أو منافع أخرى يتحصل عليها من هذه الأموال، أو متحصلات الجريمة.

وأخيراً، فقد منحت المادة 38 من القرار بقانون الإعفاء من العقوبة المقررة في أحكامه، لكلّ من بادر من الجناة بإبلاغ وحدة المتابعة المالية، المنشأة بموجب أحكام القرار، عن جريمة غسل الأموال قبل علمها بها، أو أي من السلطات المختصة، فإذا حصل الإبلاغ بعد العلم بالجريمة تعين للإعفاء، أن يكون من شأن الإبلاغ ضبط باقي الجناة أو الأموال محلّ الجريمة.

168. انظر المادة 39 من القانون.

التشريعات التي تعزز من نزاهة العاملين في الخدمة العامّة

وتعاقب على أفعال الفساد تأديبيّاً

وهي التشريعات التي تعاقب على الأفعال التي يمارسها الموظفون العامّون، دون أن تندرج ضمن الأفعال والعقوبات الجزائية المعروضة في التصنيف السابق، وبشرط أن تقترف تلك الأفعال لتحقيق مصلحة خاصّة على حساب المصلحة العامّة، وليس نتيجة خطأ أو إهمال أو عدم المعرفة أو الخبرة في تطبيق القانون، ومن أهم القوانين التي تعاقب تأديبيّاً هي تشريعات الخدمة العامّة، المتمثلة بالآتي:

1. قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 وتعديلاته ولوائحه التنفيذية:

حيث حددت المادة 67 منه مجموعة من المحظورات على الموظف العامّ، التي يمثّل بعضها صوراً من صور الفساد، وهي:

- استغلال وظيفته وصلاحياته فيها لمنفعة ذاتية، أو ربح شخصي، أو القبول مباشرة أو بالواسطة لأية هدية، أو مكافأة، أو منحة، أو عمولة بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته.
- الجمع بين وظيفته وبين أي عمل آخر يؤديه بنفسه أو بالواسطة.
- أن يحتفظ لنفسه بأصل أيّة ورقة رسمية أو صورة أو نسخة أو ملخص عنها، أو أن ينزعها من الملفات المخصصة لحفظها، ولو كانت خاصّة بعمل كلّف به شخصيّاً.
- أن يفشي أيّاً من الأُمور التي يطّلع عليها بحكم وظيفته، خلافاً للمجالات التي يجيزها القانون، حتى لو ترك الوظيفة.

وقد فرضت المادة 68 من هذا القانون مجموعة من العقوبات التأديبية على الموظف، في حال مخالفته الواجبات، واقترافه المحظورات المنصوص عليها في القانون، وهي:

- التنبيه أو لفت النظر.
- الإنذار.
- الخصم من الراتب بما لا يزيد على راتب خمسة عشر يوماً.
- الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها مدة لا تزيد على ستة أشهر.
- الحرمان من الترقية حسب أحكام هذا القانون.
- الوقف عن العمل مدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الراتب.
- تخفيض الدرجة.

- الإنذار بالفصل.
- الإحالة إلى المعاش.
- الفصل من الخدمة.

وأخيراً، فقد أعفت المادة 74 من القانون المذكور الموظف من العقوبات المذكورة آنفاً، إذا ثبت أن ارتكابه المخالفة المحظورة كان تنفيذاً لأمر خطي بذلك صادر إليه من رئيسه، بالرغم من تنبيهه للمخالفة خطيّاً. ولكن لا بد من التأكيد هنا على أن الإعفاء المقصود من هذه المادة لا يشمل المحظورات التي أصبحت تمثل جريمة بذاتها، كما هو الحال في استغلال الوظيفة أو قبول الواسطة والمحسوبية، حيث، ووفقاً لقواعد الاشتراك الجرمي الواردة في قوانين العقوبات النافذة، يعتبر الموظف شريكاً في الجريمة ولا تنتفي مسؤوليته الجزائية حتى لو أثبت أن هذا الفعل تم تنفيذاً لأمر مكتوب صادر إليه من رئيسه.

2. قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم 8 لسنة 2005:

يضع هذا القانون مجموعة من الضوابط التي تكفل عدم استغلال العاملين في الأجهزة الأمنية لوظيفتهم في تحقيق مصالح خاصّة، حيث حددت المادة 90 من هذا القانون على الضابط، أثناء الخدمة العسكرية، مجموعة من المحظورات، من أهمها في هذا المجال:

- إبداء الآراء السياسية والاشتغال بالسياسة، أو الانتماء إلى الأحزاب، أو الهيئات، أو الجمعيات، أو المنظمات ذات الأهداف السياسية.
- الاشتراك في تنظيم اجتماعات حزبية أو دعايات انتخابية.
- أن يوسط أحداً أو يقبل «الواسطة» في أي شأن خاصّ بوظيفته، أو أن يتوسط لعسكري أو لموظف آخر في أيّ شأن من ذلك.

وكذلك فقد حظرت المادة (91) من هذا القانون على الضابط في قوى الأمن أن يقوم بالذات، أو بالوساطة بممارسة ما يأتي:

- شراء العقارات أو المنقولات مما تطرحه الجهات الإدارية أو القضائية للبيع، في الدائرة التي يؤدي فيها أعمال وظيفته، إذا كان ذلك مما يتصل بها.
- مزاولة الأعمال التجارية أو الصناعية من أي نوع، وبوجه خاصّ أن تكون له أية مصلحة في أعمال أو مقاولات أو مناقصات، تتصل بأعمال وظيفته.
- استئجار الأراضي أو المباني أو أية عقارات أخرى، بقصد استغلالها في الدائرة التي يؤدي فيها أعمال وظيفته.

- الاشتراك في تأسيس الشركات أو في عضوية مجالس إداراتها، أو أي منصب آخر فيها، ما لم يكن مندوباً عن قوة من قوى الأمن فيها.
- أعمال المضاربة في البورصات.

وقد بينت المادة 95 من هذا القانون العقوبات التي يمكن إيقاعها على ضباط الأمن في حال مخالفتهم لأحكامه، وحددتها بالآتي:

- عقوبات انضباطية يوقعها القادة المباشرون والرئاسات.
- عقوبات تأديبية توقعها لجنة الضباط.
- عقوبات توقعها المحاكم العسكرية.

وقد حددت المادة 169، والمادة 172 محظورات مماثلة للمحظورات المفروضة على الضباط بالنسبة لضباط الصف.

3. قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002:

حدد هذا القانون بعض الواجبات والمحظورات على القضاة، لضمان نزاهتهم في العمل، وإبعادهم عن شبهات الفساد، من أهمها ما نصت عليه المادة 1 من القانون بأن: «القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون».

وما نصت عليه المادة 28 بخصوص واجبات القاضي والمتمثلة بـ:

1. لا يجوز للقاضي القيام بأي عمل تجاري، كما لا يجوز له القيام بأي عمل لا يتفق واستقلال القضاء وكرامته، ويجوز لمجلس القضاء الأعلى أن يقرر منع القاضي من مباشرة أي عمل يرى أن القيام به يتعارض مع واجبات الوظيفة وحسن أدائها.
2. يقدم كل قاضٍ عند تعيينه إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وأولاده القُصَّر، مفصِّلاً فيه كل ما يملكون من عقارات ومنقولات وأسهم وسندات وأموال نقدية داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون، إلى رئيس المحكمة العليا، الذي يضع الترتيبات اللازمة للحفاظ على سريتها، وتبقى سرية لا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن من المحكمة العليا عند الاقتضاء.

وما نصت عليه المادة 29 من محظورات على القاضي والمتمثلة بـ:

1. إفشاء أسرار المداولات أو المعلومات السرية التي يحصلون عليها أثناء تأديتهم لعملهم.
2. ممارسة العمل السياسي.

3. الترشح لانتخابات رئاسة السلطة الوطنية، أو المجلس التشريعي، أو مجالس الهيئات المحلية، أو التنظيمات السياسية إلا بعد استقالاتهم وقبولها.

وما أشارت إليه المادة 30 بعدم جواز أن يجلس للقضاء أي من القضاة الذين تربطهم صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الرابعة مع عضو النيابة أو ممثل الخصوم أو أحد طرفي الخصومة، وضرورة تنحّيه في هذه الحالة، وفقاً لأحكام القانون.

ولضمان التزام القضاة بهذه الواجبات، قد بينت المادة 55 العقوبات التأديبية التي يمكن إيقاعها على القضاة في حال مخالفتهم القانون، وحددتها بالتنبيه واللوم والعزل.

4. قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2009 بشأن نظام موظفي الهيئات المحلية الساري في الضفة:

حيث حددت المادة 27 منه مجموعة من الواجبات على العاملين في الهيئات المحلّية، من أهمها:

1. أن يؤدي العمل المنوط به شخصياً وأن يخصص وقت العمل لأداء واجبات الوظيفة.
2. أن يؤدي أي مهمة أخرى تسند إليه لمساعدة موظفين آخرين في أداء الواجبات العاجلة والطارئة.
3. أن ينفذ ما صدر إليه من أوامر رؤسائه بدقة، ويتحمل كل رئيس مسؤولية الأوامر التي تصدر عنه.
4. أن يتحمل المسؤولية أمام رؤسائه عن حُسن سير العمل الموكول إليه، وعليه أن يبادر إلى إبلاغ رؤسائه كتابةً عن كل تجاوز، أو إهمال، أو مخالفة في تطبيق القوانين والأنظمة.
5. أن يلتزم بالمواعيد المعينة للدوام.
6. أن يتصرف باحترام ولباقة في صلاته برؤسائه وزملائه ومرؤسيه، وفي معاملته للجمهور.
7. أن يكون مسؤولاً أمام المجلس عن الأضرار التي تنشأ عن سوء قيامه بواجباته، سواء أكان ذلك عن عمد أم إهمال.

وقد بينت المادة 28 منه مجموعةً من المحظورات على العاملين في الهيئات المحلّية التي يمثّل بعضها صوراً من صور الفساد، ومن أبرزها:

1. الإتيان بعمل، أو الظهور بمظهر مخلٍّ بشرف الوظيفة.
2. أن يقبل لنفسه أو لغيره منحة، أو هدية، أو امتيازاً بسبب أدائه أعمال الوظيفة، أو أن يقبل الوعد بشيء من ذلك.
3. الإفصاح بمعلومات، أو إيضاحات عن المسائل التي ينبغي أن تظل سرية بطبيعتها أو بمقتضى تعليمات خاصة.

4. أن يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة من الأوراق الرسمية، أو أن ينزع هذا الأصل من الملفات المختصة للاحتفاظ بها، ولو كان هو الذي قام بتحريره.

5. أن يكون وكيلاً بأجر في القيام بأعمال للغير.

6. الجمع بين وظيفته وبين أي عمل تبعي آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة، إذا كان من شأنه أن يضر بأداء واجبات الوظيفة أو كان غير متفق مع ما يقتضيه المنصب ويؤدي إلى منفعة وبوجه خاص:

أ) كل عمل من الأعمال التجارية أو المضاربات المالية، وخاصة ما كان منها متصلاً ببيانات أو معلومات تصل إليه عن طريق الوظيفة.

ب) شراء العقارات أو المنقولات التي تطرحها الهيئة المحلية للبيع.

ج) استئجار الأراضي والعقارات العائدة للهيئة المحلية بقصد الاستغلال.

د) الاشتراك في الأعمال والمقاولات التي يوكل إليه تحضيرها، أو تنفيذها، أو الحصول على مصلحة أو قيود خاصة بها.

ولتعزيز تلك الالتزامات، فقد حددت المادة 32 العقوبات التأديبية التي يمكن فرضها على العاملين المخالفين بالإنذار: إيقاف الزيادة السنوية، وحسم مبلغ لا يتجاوز عشرة بالمئة من راتب الموظف الشهري غير الصافي لمدة لا تقل عن شهر ولا تزيد على سنة، وحرمان الموظف من الترفيع لمدة سنة، وتنزيل الموظف درجة واحدة أو تنزيل مرتبه إلى أدنى مربوط الدرجة التي هو فيها، وعزل الموظف.

الفرع الثاني

منظومة التشريعات الوقائية ذات العلاقة بتعزيز قيم النزاهة والمساءلة والشفافية في إدارة الشأن والمال العام

تتضمن هذه المنظومة التشريعات التي تبين وتوضح القواعد والأصول المتعلقة بإدارة الشأن العامّ، وتولي اهتماماً خاصّاً بنزاهة المسؤول والإدارة بشِقَّيها: الإداري والمالي، وتخلق بذلك المظلة الوقائية الممانعة والمقاومِة للفساد.

ويأتي على رأس هذه المنظومة القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003، الذي وضع الركائز الأساسية لمبادئ الشفافية ونظم المساءلة في عمل سلطات الدولة الثلاث والعلاقة فيما بينها، وبين المحددات العامّة لإدارة الشأن العامّ، سواء في الجانب المالي أو في الجانب الإداري، ومن أهم القواعد التي تضمنها هذا القانون في هذا المجال:

1. تحديد اختصاصات كل من السلطات الثلاث واحترام مبدأ الفصل بين السلطات: حيث نصت المادة 2 من هذا القانون على أن: «الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي». وقد وضح المسؤولية والمهام الأساسية لكل منها مع إبقاء جانب من هذه السلطة بيد سلطة أخرى ضماناً لعدم احتكار السلطات، ولفتح المجال للرقابة المتبادلة بينها.

2. التأكيد على مبدأي المساءلة والمحاسبة: تعرّف نظم المساءلة على أنها واجب المسؤولين عن الوظائف الرسمية (سواء أكانوا منتخبين أم معينين، وزراء أم موظفين ومن في حكمهم) في تقديم تقارير دورية حول سير العمل في المؤسسة أو الوزارة، بشكل يتم فيه توضيح قراراتهم وتفسير سياساتهم، والاستعداد لتحمل المسؤوليات المترتبة على هذه القرارات، والالتزام بتقديم تقارير عن سير العمل في مؤسستهم، يوضح الإيجابيات والسلبيات، ومدى النجاح أو الإخفاق في تنفيذ سياساتهم في العمل. كذلك يعني المبدأ حق المواطنين العاديين في الحصول على هذه التقارير والمعلومات اللازمة عن أعمال المسؤولين جميعهم في الإدارات العامّة، مثل: النواب، والوزراء، والموظفين الحكوميين، وأصحاب المناصب. ويهدف ذلك إلى التأكد من أن عملهم يتفق مع قيم العدل والوضوح والمساواة، والتأكد من توافق أعمالهم مع الحدود القانونيّة لوظائفهم ومهامهمّ. وقد أكّد القانون الأساسي الفلسطيني على مبدأي المساءلة والمحاسبة من خلال:

- الدور الرقابي للمجلس التشريعي على السلطة التنفيذية في إدارتها للشأن العام، وذلك من خلال النص على مسؤولية الحكومة أمام المجلس التشريعي والوسائل الرقابية التي منحت للمجلس في مواجهة الحكومة، كالأسئلة والاستجوابات، وحجب الثقة، حيث نصت المادة 56 من هذا القانون على أنه «لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في: 1- التقدّم 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 دور الانعقاد السنوي نفسه. 3- توجيه الأسئلة والاستجوابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء ومن في حكمهم، ولا يجوز مناقشة الاستجواب إلا بعد مرور سبعة أيام من تقديمه، إلا إذا قبل الموجَّه 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»، وكذلك تشكيل لجان تقصّي الحقائق، وغيرها من الوسائل التي أحال هذا القانون تنظيمها للنظام الداخلي للمجلس التشريعي[169].

- الدور الرقابي للسلطة القضائية على القرارات الإدارية للسلطة التنفيذية، حيث نصت الفقرة الثانية من المادة 30 من القانون على أنه «يحظر النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء»، ولضمان احترام السلطة التنفيذية للأحكام الصادرة عن السلطة القضائية؛ فقد نصت المادة 106 من القانون على أنّ «الأحكام القضائية واجبة التنفيذ، والامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها على أي نحو جريمة يعاقب عليها بالحبس، والعزل من الوظيفة إذا كان المتهم موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة، وللمحكوم له الحق في رفع الدعوى مباشرة إلى المحكمة المختصة، وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً كاملاً له».

3. تأكيد استقلال وفعالية هيئات الرقابة العامة على أعمال السلطة التنفيذية في إدارتها للشأن العامّ، كديوان الرقابة المالية والإدارية، حيث نصت المادة 96 من القانون على: «-1 ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية والإدارية على أجهزة السلطة كافة، بما في ذلك مراقبة تحصيل الإيرادات العامّة والإنفاق منها في حدود الموازنة. -2 يقدم الديوان لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي تقريراً سنويّاً أو عند الطلب عن أعماله وملاحظاته. -3 يعين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وبمصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني والهيئة المستقلة لحقوق المواطن، حيث نصت المادة 31 من القانون على أنه «تنشأ بقانون هيئة مستقلة لحقوق الإنسان، ويحدد القانون تشكيلها ومهامها واختصاصها، وتقدّم تقاريرها لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي الفلسطيني».

4. التأكيد على مبدأ سيادة القانون ومساواة المواطنين جميعهم أمامه في الحقوق والواجبات، بما يمثّل إشارة مباشرة لمنع الفساد الناجم عن الواسطة والمحاباة والمحسوبية، واستغلال النفوذ الوظيفي؛ حيث نصّت المادة 9 من هذا القانون الأساسي على أن «الفلسطينيين أمام القانون والقضاء سواءٌ لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة».

169. نصّت المادة 47 من القانون الأساسي المعدل على أنّ:
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.
3. مدة هذا المجلس هي المرحلة الانتقالية".

5. التأكيد على مبدأ الشفافية ومنع استغلال النفوذ الوظيفي، من خلال فرض إقرارات الذمم المالية على المناصب العليا في الدولة كرئيس المجلس التشريعي وأعضائه، حيث نصت المادة 54 من القانون على أنّه: 1. لا يجوز لعضو المجلس التشريعي أن يستغل عضويته في أيّ عمل من الأعمال الخاصّة، وعلى أي نحو. 2. يقدم كل عضو في المجلس التشريعي إقراراً بالذمة المالية الخاصّة به وبزوجه وبأولاده القصر، مفصّلاً فيه كل ما يملكون من ثروة، عقاراً ومنقولاً في داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون، ويحفظ هذا الإقرار مغلقاً وسريّاً لدى محكمة العدل العليا، ولا يجوز الاطلاع عليه إلا بإذن المحكمة وفي الحدود التي تسمح بها».

وكذلك رئيس مجلس الوزراء وأعضاؤه، حيث نصت المادة 80 من القانون على: «1- على رئيس الوزراء وكل وزير أن يقدم إقراراً بالذمة المالية الخاصّة به وبزوجه وبأولاده القصر، مفصّلاً فيه كل ما يملكون من عقارات ومنقولات، وأسهم وسندات وأموال نقدية داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون، إلى رئيس السلطة الوطنية، الذي يضع الترتيبات اللازمة للحفاظ على سِرّيتها. وتبقى سِرّية، ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن من المحكمة العليا عند الاقتضاء. 2- لا يجوز لرئيس الوزراء، أو لأي وزير من الوزراء أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الدولة، أو أحد الشخصيات المعنوية العامّة، 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».

6. وضع الأسس العامّة للنظام المالي للسلطة الفلسطينية وكيفية إعداد الموازنة العامّة وإقرارها؛ حيث نصت المادة 60 من القانون على أنه «ينظم القانون الأحكام الخاصّة بإعداد الموازنة العامّة وإقرارها والتصرف في الأموال المرصودة فيها، وكذلك الموازنات الملحقة والتطويرية وميزانيات الهيئات والمؤسسات العامّة، وكل مشروع تساهم فيه السلطة بما لا يقل عن خمسين بالمئة من رأسماله». كما نصت المادة 91 على أنّه: «1. يؤدي إلى الخزينة العامّة جميع ما يقبض من الإيرادات بما فيها الضرائب والرسوم والقروض والمنح، وكل الأرباح والعوائد التي تعود على السلطة الوطنية الفلسطينية من إدارة أملاكها أو نشاطها، ولا يجوز تخصيص أي جزء من أموال الخزينة العامّة أو الإنفاق منها لأي غرض، مهمّا كان نوعه، إلا وفق ما يقرره القانون. 2. وفقاً لأحكام القانون يجوز للسلطة الوطنية الفلسطينية تكوين احتياطي مالي إستراتيجي لمواجهة المتغيرات وحالات الطوارئ».

وإلى جانب القانون الأساسي، اشتمل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 على مجموعة كبيرة من الأحكام التي تدخل ضمن مفهوم القواعد الوقائية، ومن أبرزها في هذا المجال:

1- إنشاء هيئة مكافحة الفساد، ومنحها العديد من الاختصاصات في هذا الجانب، التي تشمل[170]:

أ. التحقيق في الشكاوى التي تقدم عن الفساد.

ب. التحقق من شبهات الفساد التي تقترف من الأشخاص الخاضعين لأحكام هذا القانون.

ت. توعية المجتمع بكافة مستوياته الرسمية وغير الرسمية وتبصيره بمخاطر جرائم الفساد وآثارها على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وكيفية الوقاية منها ومكافحته وذلك من خلال:

- جمع المعلومات المتعلقة بصور وأشكال الفساد كافة، والعمل على إيجاد قاعدة بيانات وأنظمة معلومات وتبادلها مع الجهات والهيئات المعنية في قضايا الفساد في الداخل والخارج وفقاً للتشريعات النافذة.
- التنسيق مع مؤسسات السلطة الوطنية كافة؛ لتعزيز وتطوير التدابير اللازمة للوقاية من جرائم الفساد وتحديث آليات ووسائل مكافحتها.
- التنسيق مع وسائل الإعلام لممارسة دور فاعل في نشر ثقافة النزاهة ومكافحة الفساد في المجتمع.
- العمل على تعزيز إسهام ومشاركة منظمات المجتمع المدني والمؤسسات التعليمية في الأنشطة المناهضة للفساد وإيجاد توعية عامة بمخاطرها وآثارها وتعزيز ثقافة عدم التسامح مع الفساد والمفسدين.
- رسم السياسة العامة لمكافحة الفساد بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة، ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها.
- إعداد نشرات دورية تبين مخاطر الفساد والواسطة والمحسوبية على مؤسسات السلطة الوطنية وإدارتها العامة.
- مراجعة وتقييم ودراسة التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد واقتراح التعديلات عليها وفقاً للإجراءات المرعية.

170. انظر المادتين 8 و9 من القانون.

- التنسيق والتعاون مع الجهات والمنظمات والهيئات العربية والإقليمية والدولية ذات الصلة بمكافحة الفساد، والمشاركة في البرامج الرامية إلى الوقاية من هذا النوع من الجرائم.

2- الإبلاغ عن الفساد وحماية المُبَلِّغين عنه: أشارت أكثر من مادة في قانون مكافحة الفساد إلى واجب الموظفين العامين وكلِّ من عَلِمَ بجريمة فساد بالإبلاغ عنها للهيئة، كما أشارت مواد القانون، على أن تكفل هيئة مكافحة الفساد للشهود والخبراء والمُبَلِّغين عن جرائم الفساد حَسَني النية توفير الحماية القانونية والوظيفية والشخصية[171]، وأن تحدد إجراءات حمايتهم والتدابير الخاصة بذلك بموجب نظام تعده الهيئة ويصدر عن مجلس الوزراء، إضافةً إلى عدم جواز أن يكون البلاغ الذي يتقدم به الموظف حول شبهة فساد سبباً لاتخاذ أي من الإجراءات التأديبية بحقه أو اتخاذ أية إجراءات تخل بمكانته الوظيفية. ومن باب التشجيع على الإبلاغ عن الفساد، فقد نصت مواد القانون على أن يعفى من العقوبة المقررة في القانون كل من بادر من الجناة بإبلاغ الهيئة عن جريمة فساد قبل علمها بها هي أو أي من السلطات المختصة، فإذا حصل الإبلاغ بعد العلم بالجريمة، تعين للإعفاء أن يكون من شأن الإبلاغ ضبط باقي الجناة والأموال محل الجريمة. وإذا أعان مرتكب جريمة الفساد أو الشريك فيها أثناء التحقيق معه على كشف الجريمة ومرتكبيها تخفض العقوبة إلى الحبس ويعفى من عقوبة الغرامة.

3- النص على عدم انقضاء جرائم الفساد بالتقادم[172]: حيث نص القانون على أن «لا تخضع للتقادم قضايا الفساد وكل ما يتعلق بها من إجراءات».

إضافة لما سبق، تشمل منظومة التشريعات الوقائية إلى جانب القانون الأساسي وقانون مكافحة الفساد ما يلي:

171. انظر المادة 18 من القانون وفقاً للتعديل الذي جرى عليها بموجب القرار بقانون رقم 37 لسنة 2018.
172. انظر المادة 33 من القانون.

أولاً: التشريعات ذات العلاقة بإدارة الشأن العام

وهي تلك التشريعات التي توضح أصول العمل الإداري، فتضع القواعد والأحكام والضوابط التي تضمن أن تتم إدارة الشأن العام بنزاهة وشفافية، وإلى جانب التشريعات الإدارية التي عولجت في جزئية التشريعات التي تعاقب أفعال الفساد تأديبيّاً، كقوانين الخدمة العامّة (قانون الخدمة المدنية، وقانون الخدمة في قوى الأمن، وقانون السلطة القضائية، ونظام العاملين في البلديات)؛ هنالك تشريعات تضمّنت النص على بعض القيود والمعايير ذات العلاقة بمنع استغلال النفوذ الوظيفي وتضارب المصالح، وضرورة الإبلاغ عن المخالفات، دون أن تتضمن عقوبات تأديبية على ذلك، وهي كثيرة وسنكتفي بالتعرض لبعضها على النحو الآتي:

1. قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم (10) لسنة 2004م: حيث حدد هذا القانون مجموعة من المحظورات التي تمنع النائب من استغلال منصبه، وتزيل حالات تضارب المصالح، من أهمها المادة 4 التي حظرت على النائب استغلال صفته، بنصها على عدم الجواز للعضو أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة، أو يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله، أو يقايضها أو يبرم عقداً معها، بوصفه ملتزماً، أو موّرداً، أو مقاولاً، إلا إذا تم التعاقد طبقاً لقواعد عامة تسري على الكافة. وفي جميع الأحوال، عليه ألا يستغل صفته في الحصول على مزايا خاصّة بغير وجه حق.

2. قانون رقم (1) لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلّية الفلسطينية: حيث أشارت المادة 13 من هذا القانون إلى الحالات التي يفقد فيها الرئيس أو العضو عضويته في المجلس حكماً، والتي من ضمنها بعض الحالات التي تدخل ضمن مفهوم استغلال المنصب العام وتضارب المصالح، وهذه الحالات هي:

- إذا عمل في قضية ضد المجلس بصفته محاميّاً أو خبيراً أو وكيلاً، أو تملّك حقاً من المجلس، مستغلاً بذلك عضويته لمنفعته أو بالواسطة.

- إذا عقد اتفاقاً مع المجلس أو أصبح ذا منفعة، هو أو من ينوب عنه من أقاربه من الدرجة الأولى، في أي اتفاق تم مع المجلس، ويستثنى من ذلك العقود والفوائد الناجمة عن كونه عضواً في شركة مساهمة عمومية، بشرط ألا يكون مديراً لها، أو عضواً في مجلس إدارتها، أو موظفاً فيها، أو وكيلاً عنها.

3. قانون رقم (2) لسنة 1997 بشأن سلطة النقد الفلسطينية: حيث أوجبت المادة 28 على المحافظ وأعضاء المجلس والعاملين في سلطة النقد الالتزامات الآتية:

- على المحافظ ونائبه أن يتفرغا لعملهما في سلطة النقد، ولا يجوز لأي منهما أثناء توليه وظيفته أن يقوم بأي عمل، أو يشغل أي منصب أو وظيفة، سواء بأجر أو بغير أجر، كما لا يجوز لأي منهما العمل في خدمة أي مؤسسة مصرفية أو مالية، خلال سنة من ترك الخدمة في سلطة النقد.

- لا يجوز لأي من أعضاء المجلس أو العاملين في سلطة النقد أن يقبل أية هدية أو معونة أو ائتمان، لشخصه أو لأي شخص آخر تربطه به علاقة عائلية أو تجارية أو مالية، إذا كان هذا القبول يؤدي أو يعطي الانطباع بأنه يؤدي إلى الإقلال من إخلاصه لواجباته.

- لا يجوز لأي من العاملين في سلطة النقد أن يقوم بأي عمل آخر بأجر أو بدون أجر.

4. قانون رقم (1) لسنة 1998 م بشأن تشجيع الاستثمار في فلسطين: حيث حظرت المادة 17 من هذا القانون على مدير عام هيئة تشجيع الاستثمار أن يكون طرفاً، أو تكون له أية مصلحة مباشرة أو غير مباشرة، في أي مشروع استثماري[173].

5. قانون رقم (10) لسنة 1998م بشأن المدن والمناطق الصناعية الحرّة: حيث حظرت الفقرة (هـ) من المادة (11) من هذا القانون على مدير عام هيئة المدن والمناطق الصناعية الحرّة «أن يكون طرفاً أو أن تكون له أية مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في أي مشروع تصنيع أو مشروع مرخص أو أي عقد تبرمه الهيئة». كما حظرت المادة (14) منه حالات تضارب المصالح التي قد ينتج عنها استغلال نفوذ وظيفي، بنصّها على أنّه «إذا كانت هناك أية مصلحة لأي عضو من أعضاء مجلس الإدارة سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة فيما يتعلق بأي طلب يقدم للهيئة من شخص مؤهل أو مطور لتخصيص مدينة صناعية و/ أو منطقة صناعية حرة أو تطويرها أو الترخيص لأي مشروع فيها، وجب عليه الإفصاح عن ذلك خطيّاً للمجلس، ولا تجوز له المشاركة في أي قرار أو توصية صادرة عن الهيئة فيما يتعلق بذلك الطلب».

6. قانون هيئة سوق رأس المال رقم (13) لسنة 2004م: حيث أوجبت المادة التاسعة على أعضاء مجلس الإدارة الإفصاح عن الآتي:

- الأوراق المالية التي يملكها، أو الموجودة تحت تصرفه أو تصرف زوجه أو أولاده أو أي من أقاربه حتى الدرجة الأولى.

- الحصص أو المساهمات في أية مؤسسة مالية يمتلكها، أو الواقعة تحت تصرف العضو أو زوجه وأولاده، أو الواقعة تحت تصرف أحد أقاربه حتى الدرجة الأولى.

- أية مصلحة مالية تعود لعضو مجلس الإدارة إذا كانت هذه المصلحة خاضعة لرقابة الهيئة.

7. قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001 م: حيث تضمنت المادة (25) من هذا القانون واجب الموظفين العموميين في التبليغ عن الجرائم بنصّها، على أنّه «يجب على كل من علم من الموظفين العموميين أو المكلفين بخدمة عامة أثناء تأدية عمله أو بسبب تأديته بوقوع جريمة أن يبلغ عنها السلطات المختصة ما لم يكن القانون قد علق تحريك الدعوى الجزائية الناشئة عنها على شكوى أو طلب أو إذن».

173. نصت الفقرة هـ من هذه المادة على أنه: "لا يجوز للمدير العام أن يكون طرفاً أو تكون له أية مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في أي مشروع استثماري".

ثانياً: التشريعات ذات العلاقة بإدارة المال العام

وهي تلك التشريعات التي تكفل حسن إدارة المال العامّ، فتضع قواعد الرقابة المالية والأصول المحاسبية الضابطة للإيرادات والنفقات العامّة، ومن أهم هذه القوانين:

قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامّة والشؤون المالية: حيث يبين هذا القانون الأصول المتعلقة بتنظيم الموازنة العامّة في مختلف مراحلها إعداداً وإقراراً وتنفيذاً ومراقبةً، وكذلك تنظيم الشؤون المالية للسلطة الوطنية، والأصول المالية التي يجب اتّباعها في إدارة المال العامّ، ووسائل الرقابة والمحاسبة المالية في مؤسسات الدولة والمؤسسات العامّة (الوزارية وغير الوزارية).

كما تضمن هذا القانون مجموعة القواعد والأسس والإجراءات التنظيمية، التي تقرّها وزارة المالية، لتنظيم جميع المعاملات المالية المتعلقة بالمقبوضات والمدفوعات المختلفة وقيدها وتسجيلها ويعمل به في الوزارات والمؤسسات العامّة جميعها التابعة للسلطة الوطنية.

وبموجب هذا القانون، فإن الموازنة العامة تمر بالمراحل الآتية:

مرحلةِ إعداد الميزانيّة: حيث تقومُ جميعُ الوزارات والمؤسسات الحكوميّة بوضع تقدير إيراداتها، ومصاريفها الماليّة لسنة مقبلة. ويتمّ إرسال هذه التقديرات إلى وزارة الماليّة، وتتمّ مناقشة هذه التقديرات مع الجهات الحكوميّة المختصّة، ثمّ توضع قيمة الميزانيّة المقترحة.

مرحلة اعتماد الميزانيّة: حيث تُعرض الميزانيّات المقترحة التي قامت بوضعها الجهات الحكوميّة المختصّة عل رئاسةِ الوزراء لمناقشتها أو التعديل على قيمة الميزانيّة إذا تطلّب الأمر، وإذا تمّت الموافقة عليها، تعرض الميزانية العامة على المجلس التشريعي لإقرارها.

مرحلة تنفيذ الميزانيّة: يبدأ تنفيذ الميزانيّة من وقت اعتمادها من السلطة العليا لتبليغ جميع الوزارات والعمل عليها.

مرحلة الحساب الختاميّ بعد أن يتم تنفيذ الميزانيّة وفي نهاية السنة الماليّة تقوم جَميع الوزارات والجهات الحكوميّة بإعدادِ الحساب الختاميّ الذي يكون بالنفقات جميعها التي أنفقتها الجهة المُختصّة؛ ليتم التأكّد من نفقاتها.

واستناداً لقانون الموازنة العامة، فقد صدر قرار مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005 بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامّة، ومن أهم ما تضمّنه هذا القرار حكم المادة (141) المتعلقة بالتبليغ عن المخالفة المالية، التي أوجبت على كل موظف إبلاغ المفوض بالإنفاق في دائرته بأية مخالفة مالية يكتشفها حال اكتشافها، بما في ذلك مخالفة القواعد والإجراءات المالية، المنصوص عليها في القوانين والأنظمة واللوائح التنفيذية ذات العلاقة، وعن كل تصرف يترتّب عليه صرف الأموال العامّة بغير حق، أو ضياع حق فيها.

وكذلك نص المادة (142) المتعلقة بالاختلاس في الأموال العامّة، التي أوجبت على الوزير، في الوزارة التي يقع فيها الاختلاس، مجموعة من الإجراءات ذات العلاقة، بالإبلاغ عن الجريمة وتشكيل لجنة تحقيق بشأنها.

ولا بد من الإشارة هنا إلى التعديل الذي تضمنه قرار بقانون رقم (3) لسنة 2008م بشأن تعديل قانون تنظيم الموازنة العامّة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998م بإنشاء منصب المحاسب العامّ، حيث منحت المادة 2 من هذا القرار للمحاسب العامّ مجموعة من الاختصاصات، بنصّها على أن «يكون المحاسب العام الجهة المسؤولة في وزارة المالية عما يلي: 1. التخطيط المالي وتوقع التدفقات النقدية. 2. الإدارة النقدية وتنظيم الترتيبات المصرفية للسلطة الوطنية. 3. إدارة مصادر التمويل المختلفة وتنظيمها ورقابتها وضبطها. 4. إدارة الحسابات المصرفية للسلطة الوطنية. 5. إدارة الأصول المالية للسلطة الوطنية بشقيها المالية والثابتة. 6. إدارة الديون العامّة. 7. إدارة الهبات والقروض. 8. تنفيذ الموازنة العامّة للسلطة الوطنية. 9. المحاسبة وإصدار التقارير.

كما أنه لا بد من الإشارة هنا إلى النظام المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية الصادر في العام 2010 [174] استناداً إلى قانون الموازنة العامة الذي تضمنت أحكامه العديد من القواعد العامة ذات العلاقة بحسن إدارة المال العام وآليات الرقابة على جبايته وصرفه، ومن أبرز تلك الأحكام ما جاء في المادة 3 من هذا النظام حول الأسس والقواعد المالية والمحاسبية التي جاء فيها:

1. على الدوائر اتباع القواعد المالية والمحاسبية الآتية:

- القيد المزدوج لإثبات العمليات المالية في الدفاتر.
- قيد النفقات والإيرادات في حساباتها الملائمة وفقاً للتصنيف المعتمد في هيكل تصنيف الحسابات للسنة الجارية.
- اعتماد تصنيف محاسبي موحد لبيانات الحساب الختامي والمركز المالي النقدي يتفق وتصنيف الموازنة العامة.
- تطبيق أسلوب المركزية في توريد إيراداتها المحصلة إلى حساب الإيرادات العام تمهيداً لتحويلها إلى حساب الخزينة الموحد.
- تطبيق أسلوب اللامركزية في صرف النفقات للدوائر.

2. تقوم الدوائر بإدارة حساباتها وفقاً للنظام المحاسبي الموحد المعد من قبل الوزارة.

3. تقوم الدوائر بإدارة حساباتها من خلال النظام المحاسبي الحكومي المحوسب بعد إتمام ربطها حوسبياً بالوزارة.

174. صدر هذا النظام كنظام معدل للنظام المالي لسنة 2005، ولكنه عمم على الوزارات بموجب تعميم من رئيس مجلس الوزراء في العام 2010، ولم ينشر حتى تاريخ إعداد هذه الطبعة 2016 في الجريدة الرسمية.

4. لا يجوز لأية دائرة استخدام إيراداتها في صرف نفقاتها أو التصرف فيها بأي حال من الأحوال.

5. تكون المعاملات المالية موقعة من المفوضين بالإنفاق وفقاً لأحكام النظام ومرفقة بالمستندات المعززة لها.

6. على الدوائر الاحتفاظ بالمستندات جميعها المتعلقة بالمعاملات المالية والسجلات والتقارير المالية طوال المدة المحددة في المادة (14) من هذا النظام.

7. للدائرة التي لا يتم ربطها بالنظام المحاسبي الحكومي المحوسب بموافقة المحاسب العام استخدام برنامج محاسبي.

قرار بقانون بشأن الشراء العام رقم (8) لسنة 2014: تمثل المشتريات العامة (العطاءات واللوازم العامة) إحدى القضايا الرئيسية المرتبطة بحفظ وإدارة المال العام والممتلكات العامة على النحو الأمثل، وبشكل يضمن تقديم الخدمات العامة للجمهور بأفضل المواصفات وأقل الأسعار. ومما لا شك فيه أن تعزيز قيم النزاهة ونظم الشفافية والمساءلة في المشتريات والعطاءات الحكومية يتطلب إطاراً قانونياً حديثاً ومتطوراً يتضمن تلك القيم والنظم، ويتماشى مع الممارسات الدولية الفضلى المعمول بها في مجال المشتريات الحكومية، إضافة إلى وجود بنية مؤسساتية سليمة تراعي هذه القيم والمبادئ في إدارتها، علاوة على وجود كوادر بشرية مؤهلة وملتزمة بقيم أساسها الحفاظ على المال العام، ناهيك عن وجود أجهزة رقابة فاعلة تتمتع باستقلالية ومهنية عالية في الرقابة على مدى مراعاة تلك القيم والنظم.

أصدر المشرع الفلسطيني في العام 1998 قانون اللوازم العامة رقم (9) لسنة 1998، واتبعه في العام 1999 بإصدار قانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم (6) لسنة 1999، وتناول كل من القانونين الأحكام المتعلقة بالمشتريات العامة سواء كانت على شكل سلع وخدمات واستشارات فنية، أو كانت على شكل إنشاءات عامة من مبانٍ وطرق وجسور وغير ذلك من الأشغال العامة. ونتيجة للعديد من الانتقادات التي وجهت لهذين التشريعين، وخصوصاً كثرة العيوب والثغرات التي مثلت خرقاً للقواعد الأساسية التي تضمن تحقيق النزاهة والشفافية والمساءلة في المشتريات الحكومية، الأمر الذي دفع المشرع الفلسطيني إلى إصدار قرار بقانون بشأن الشراء العام رقم (15) لسنة 2011، ثم أُلغي هذا القرار بقانون وحلّ محله القرار بقانون بشأن الشراء العام رقم (8) لسنة 2014. ثم ما لبث أن أصدر الرئيس الفلسطيني في شهر 12 من العام 2014 قراراً بقانون معدل لقانون الشراء العام رقم (21) لسنة 2014، حيث نص هذا التعديل على أن يستمر العمل بأحكام القانون رقم (6) لسنة 1999 بشأن العطاءات للأشغال الحكومية، والقانون رقم (9) لسنة 1998 بشأن اللوازم العامة وذلك لحين إصدار نظام الشراء العام واستكمال الترتيبات المؤسساتية كافة التي نص عليها هذا القانون والنظام لمدة سنة اعتباراً من تاريخ إصدار هذا التعديل. وقد صدرت مراسيم متتالية تضمنت تجميد العمل بالقانون المذكور، إلى أن تم تطبيقه في العام 2017.

قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004:

نشير إلى أن هذا القانون لا يقتصر على تعزيز حماية المال العامّ، وإنما يشمل أيضاً تعزيز حسن الإدارة العامّة، من خلال إنشاء ديوان الرقابة المالية والإدارية، حيث بينت المادة الثالثة من هذا القانون المقصود من الرقابة التي سيمارسها، وحدّدتها بالآتي:

يقصد بالرقابة، الإجراءات والأعمال الرقابية التي تستهدف:

- ضمان سلامة النشاط المالي وحسن استخدام المال العامّ في الأغراض التي خصص من أجلها.
- التفتيش الإداري لضمان كفاءة الأداء، وحسن استخدام السلطة والكشف عن الانحراف أينما وجد.
- مدى انسجام ومطابقة النشاط المالي والإداري للقوانين والأنظمة واللوائح والقرارات النافذة.
- ضمان الشفافية والنزاهة والوضوح في الأداء العامّ وتعزيز المصداقية والثقة بالسياسات المالية والإدارية والاقتصادية للسلطة الوطنية الفلسطينية.

وقد حددت المادة 23 من القانون أهداف الديوان بأنها ضمان سلامة العمل والاستقرار المالي والإداري في السلطة الوطنية بسلطاتها الثلاث: التنفيذية والتشريعية والقضائية، وكشف أوجه الانحراف المالي والإداري كافة، بما فيها حالات استغلال الوظيفة العامّة، والتأكّد من أن الأداء العامّ يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات والتعليمات النافذة وفي حدودها، وأنه يمارَس بأفضل طريقة وبأقل تكلفة ممكنة، ومنحت هذه المادة الديوان عدداً من الاختصاصات والوسائل لتحقيق هذا الهدف مثل بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن المخالفات أو الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية، ودراسة ما تنشره وسائل الإعلام المختلفة من شكاوى أو تحقيقات صحفية، تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار، أو سوء الإدارة، أو الاستغلال.

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

بالنظر لكون الفساد بأشكاله وأنماطه المختلفة قد بات يشكل أحد أهم المعيقات والتحديات التي تحول بين الشعوب وحقها في التنمية والتطور، فقد حظي موضوع مكافحته، والعمل على استئصاله، والحد من انتشاره، باهتمام الأمم المتحدة والمجتمع الدولي، الذي سعى في سبيل مواجهته هذه الظاهرة، وتدارك مخاطرها، وآثارها المدمرة على الدول والأفراد، إلى وضع إستراتيجية دولية شاملة ومستدامة لمكافحته، والحدّ من استشرائه.

ومن هذا المنطلق، أدت جهود الأمم المتحدة الحثيثة في التصدي لظاهرة الفساد، إلى اعتماد الجمعية العامّة للأمم المتحدة بتاريخ 3/10/2003م لقرارها رقم (58/4)، الذي صادقت بمقتضاه على مشروع الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، كما طالب القرار وحث المجتمع الدولي ومنظمات التكامل الاقتصادية الإقليمية على اعتماد الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، التي عرضت للتوقيع في 10/12/2003م، في مدينة ميريدا المكسيك، ودخلت حيز النفاذ بتاريخ 14/12/2005م، لتصبح بذلك أول اتفاقية دولية عامة معنية ومختصة بحصر مجموع التدابير وحصر الإجراءات الواجب على المجتمع الدولي والدول اتخاذها والالتزام بها، لضمان مكافحة الفساد والقضاء عليه.

تكمن أهمية هذه الاتفاقية في أنها تمثل اتفاقاً رسمياً موقعاً من معظم دول العالم، كما أنها تنص على ضرورة إشراك مؤسسات المجتمع المدني في الجهود التي تبذلها الدول في مكافحتها للفساد، ومن جانب آخر، فإن هذه الاتفاقية تمثل أداة وقائية، وتتضمن آليات مراجعة داخلية وخارجية، تمكّن من تقويم نظام النزاهة في كل دولة من الدول المنضمة إليها.

وبالنظر لأهمية هذه الوثيقة، خاصّة وأنها تجسد الرؤية والإستراتيجية الدولية لماهية التدابير والإجراءات الواجب اتخاذها لمكافحة الفساد، فضلاً عن ماهية أفعال الفساد الواجب على أعضاء المجتمع الدولي تجريمها والملاحقة والمساءلة عليها، بالنظر إلى ذلك، فإن من الأهمية بمكان التوقف أمام جوهر هذه الوثيقة، وتحديداً أمام مجموع السياسات والتدابير والالتزامات التي اقتضت هذه الاتفاقية من الدول تنفيذها.

تتألف اتفاقية مكافحة الفساد من ديباجة مقتضبة و71 مادة قانونية، مقسمة على ثمانية فصول، تضمّنت مجموع التدابير والإجراءات الواجب على الدول الأطراف إعمالها وتطبيقها؛ من أجل تطوير منظومتها القانونية والإدارية والقضائية، وتمكينها في مجال مكافحة الفساد، والحيلولة دون وقوعه وقيامه.

وقد اهتمت الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد بوضع مجموعة من التدابير والضمانات الإجرائية الرامية إلى تعزيز تشريعات وتفعيل تدابير لمكافحة الفساد، أهمها:

أ- عدم استخدام الحصانة كحائل أو معوق في وجه المساءلة والملاحقة على جرائم الفساد.

ب- إطالة مدد التقادم بالنسبة لمهل رفع الدعاوى أو استكمال الإجراءات الجزائية في قضايا الفساد.

ج- مراعاة خطورة جرائم الفساد حال الأخذ بمبدأ العفو الخاصّ.

د- تبنّي تدابير احترازية تجيز تنحية الموظف المتهم بجرائم الفساد أو وقفه عن العمل أو نقله.

هـ- حرمان المدان في جرائم الفساد، مؤقتاً، من تولّي بعض المناصب.

و- مصادرة الأموال المتحصل عليها من جرائم الفساد، أو المستخدمة في ارتكاب جرائم الفساد.

ز- حماية الشهود والخبراء والضحايا.

ح- حماية المبلّغين عن جرائم الفساد.

السياسات والتدابير والإجراءات التي تعزّز نظام النزاهة الوطني في الاتفاقية

بينت الاتفاقية في مجملها السياسات المثالية التي يجب أن تتبناها الحكومة؛ للوصول إلى أفضل حالة تقرّبها من الوضع المثالي للحكومة الصالحة الرشيدة. ومن أهم ما تضمّنته الاتفاقية من أحكام، مجموع السياسات والتدابير الوقائية الواجب على الدول مراعاتها والأخذ بها لمنع وقوع الفساد، ولعل أهم هذه التدابير:

1. **المراجعة المستمرة لنظام النزاهة الوطني:** حيث أوجبت الاتفاقية على الدول الأطراف أن تقوم، وبشكل دوري، بتقويم منظومتها التشريعية وتدابيرها الإدارية الخاصّة بمكافحة الفساد؛ لضمان فاعلية هذه التشريعات والتدابير، وقدرتها الدائمة على منع الفساد ومكافحته.

2. **تشكيل الدول لهيئة أو هيئات لمكافحة الفساد:** فعلى الدول أن تنشئ هيئات متخصصة بمكافحة الفساد، ولكي تمارس هذه الهيئات عملها بشكل فاعل ومؤثر، يجب أن تُمنح هذه الهيئات قدراً من الاستقلال؛ كي تتمكن من ممارسة عملها بمهنية، وبمعزل عن تأثير السلطات الأخرى وتبعيّتها، كما يجب أن يخصص لهذه الهيئات ما يقتضيه نشاطها من موارد مالية وإدارية وبشرية.

3. **ضمان الكفاءة والشفافية في شغل الوظائف العامّة:** فعلى الدول وضع تشريعات وأنظمة خاصّة بالوظيفة العمومية، لضمان وضوح طرق تقلّد الأفراد لهذه الوظائف، وحالات استبقائهم وترقيتهم وإحالتهم إلى التقاعد، على أن تراعى في هذه التشريعات مبادئ الكفاءة والشفافية والجدارة والإنصاف في تقلّد الوظيفة العمومية، وأن تتضمن معايير تتعلق بالترشيح للمناصب العمومية، وتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية، وفي تمويل الأحزاب السياسية، ومنع تضارب المصالح.

4. **وضع الدول الأطراف لمدوّنات قواعد سلوك الموظفين العموميين:** وذلك لضمان الأداء الصحيح والمشرّف والسليم للوظائف العمومية، على أن تراعى في هذه المدوّنات، المعايير والمبادئ التي أقرتها المدوّنة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين، الواردة في قرار الجمعية العامّة 51/59 المؤرخ 12 كانون الأول/ ديسمبر 1996.

5. **حماية المبلِّغين عن الفساد:** فعلى الدول تضمين تشريعاتها المحلّية تدابير ونظماً تيسِّر وتسهِّل قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد، التي قد تظهر خلال أداء وظائفهم، كما يجب أن تتضمن هذه التشريعات نصوصاً تلزم الموظفين العموميين بالإفصاح للجهات المعنية عن أعمالهم وأنشطتهم الخارجية؛ لتدارك تضارب المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين.

6. **تبني تدابير تأديبية بحق الموظفين المخالفين:** فعلى الدول تبني تدابير تأديبية، أو تدابير أخرى، ضد الموظفين العموميين الذين يخالفون المدوّنات، أو التشريعات الناظمة للوظيفة العمومية.

7. **شفافية نظم المشتريات العامّة:** فعلى الدول تقنين إدارة المشتريات العمومية، وتنظيم وإدارة الأموال العمومية، على وجهٍ يكفل الشفافية والتنافس، كما يجب أن تراعي هذه الأنظمة مبدأ توزيع المعلومات المتعلقة بإجراءات الشراء وعقوده، والمعلومات المتعلقة بالدعوات إلى المشاركة في المناقصات، والمعلومات ذات الصلة أو وثيقة الصلة بإرساء العقود، لضمان منح المجال أمام مقدّمي العروض المحتملين وقتاً كافياً لإعداد عروضهم وتقديمها.

وقد ألزمت الاتفاقية في هذا الجانب الدول بواجب مراعاة اشتمال هذه المعلومات نشر شروط المشاركة، ومعايير اختيار العقود وإرسائها وقواعد المناقصة، وتحديد معايير موضوعية ومسبقة لآليات اتخاذ القرارات المتعلقة بالمشتريات العمومية، كما يجب لضمان صحة تطبيق القواعد أو الإجراءات المتعلقة بالمشتريات العمومية إقامة نظام فعّال للمراجعة الداخلية، للتأكد من صحة الإجراءات وسلامتها، فضلاً عن إتاحة حق الطعن والاعتراض للمتضرر، في حال عدم اتباع القواعد والإجراءات الموضوعية أو تجاوز أيٍّ منهما، أو مخالفتها.

8. **تعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية:** فعلى الدول وضع تدابير مناسبة لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية. وتشمل هذه التدابير تحديد إجراءات اعتماد الميزانية الوطنية، والإبلاغ عن الإيرادات والنفقات في حينها، ووضع نظامٍ لمراجعة

الحسابات، وما يتصل بذلك من رقابة، كما يجب على الأطراف أن يضعوا ما يلزم من تدابير مدنية وإدارية؛ للمحافظة على سلامة دفاتر المحاسبة، والسجلات، والبيانات المالية، والمستندات الأخرى ذات الصلة بالنفقات والإيرادات العمومية، ولمنع تزوير تلك المستندات.

9. **تعزيز الشفافية في عمل الإدارة العامّة:** فعلى الدول اعتماد تدابير تعزز الشفافية في إدارتها العمومية، بما في ذلك ما يتعلق بكيفية تنظيمها واشتغالها، وعمليات اتخاذ القرارات فيها، واعتماد إجراءات أو لوائح تمكّن الأفراد من الحصول، عند الاقتضاء، على معلومات عن كيفية تنظيم إدارتها العمومية واشتغالها، وعمليات اتخاذ القرارات فيها. كذلك يجب على الدول تبسيط الإجراءات الإدارية؛ من أجل تيسير وصول الأفراد إلى السلطات المختصة التي تتخذ القرارات.

10. **تدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي:** فعلى الدول اتخاذ تدابير تدعم النزاهة، ودرْء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي، بما في ذلك وضع قواعد بشأن سلوك أعضاء الجهاز القضائي.

11. **تبنّي تدابير تمنع ضلوع القطاع الخاصّ في الفساد:** فعلى الدول اتّخاذ الإجراءات التي قد تحول أو تمنع ضلوع القطاع الخاصّ في الفساد، وذلك من خلال تبنّي إجراءات تعزيز معايير المحاسبة، ومراجعة الحسابات في القطاع الخاصّ، وتتضمن عقوبات مدنية وإدارية وجنائية فعّالة ومتناسبة ورادعة على عدم الامتثال لهذه التدابير، كما يجب، لتحقيق هذه الغاية، أيضاً، أن تضع الدول معايير وإجراءات تستهدف صون نزاهة القطاع الخاصّ ذي الصلة، من خلال وضع ضوابط لمراجعة الحسابات؛ ما يساعد على منع أفعال الفساد وكشفها على صعيد هذا القطاع، كما يجب أن تشتمل هذه التدابير، أيضاً، على وضع الدول لمدوّنات قواعد السلوك، لضمان ممارسة هذا القطاع لأنشطته على وجه صحيح ومشرف وسليم، ومنع تضارب المصالح. كما يمكن للدول في سبيل ضمان نزاهة هذا القطاع، ولمنع تضارب المصالح، فرض قيود، لفترة زمنية معقولة، على ممارسة الموظفين العموميين السابقين لأنشطة مهنية، أو على عمل الموظفين العموميين في القطاع الخاصّ بعد استقالتهم أو تقاعدهم، خصوصاً إذا كانت لتلك الأنشطة صلة مباشرة بالوظائف التي تولاها أولئك الموظفون العموميون أو أشرفوا عليها أثناء مدة خدمتهم.

12. **إدماج الفرد ومؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد:** فعلى الدول تبنّي سياسات داعمة لتفعيل الفرد ومؤسسات المجتمع المدني ودمجه في مكافحة الفساد ومحاربته، والمشاركة النشطة لهذه المؤسسات في رفع وعي المجتمع بمخاطر الفساد وأسبابه، وفي تفعيل الشفافية وتعزيزها في عمليات اتخاذ القرار، وتشجيع إسهام الأفراد فيها.

13. **تعريف الأفراد بهيئات مكافحة الفساد:** فعلى الدول اتخاذ الإجراءات والتدابير الضامنة لتعريف الأفراد بهيئات مكافحة الفساد، وسبل الإبلاغ والاتصال بها، وأن تتوافر لهم، حسب الاقتضاء، سبل الاتصال بتلك الهيئات لإبلاغها عن قضايا الفساد، وذلك ضمن إجراءات خاصّة، تُراعي خصوصية هذه البلاغات، وتُجنِّب الأفراد بيان هويتهم.

14. **كشف جميع أشكال غسل الأموال وردعها:** فعلى الدول إنشاء نظام داخلي للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية، بما في ذلك الشخصيات الطبيعية أو الاعتبارية، التي تقدم خدمات نظامية، أو غير نظامية، في مجال إحالة الأموال.

15. **تبادل المعلومات على الصعيدين الوطني والدولي:** فعلى الدول أن تعزز تعاون السلطات الإدارية والرقابية، المعنية بإنفاذ القانون، وسائر السلطات المكرسة لمكافحة غسل الأموال، في مجال تبادل المعلومات على الصعيدين الوطني والدولي ضمن نطاق الشروط التي يفرضها قانونها الداخلي، كما عليها، إعمالاً لتلك الغاية، إنشاء وحدة معلومات استخبارية مالية تعمل كمركز وطني لجمع المعلومات المتعلقة بعمليات غسل الأموال المحتملة وتحليلها، ولتعميم تلك المعلومات، كما عليها أن تكفل استخدام المعلومات استخداماً سليماً، ودون إعاقة حركة رأس المال المشروع بأي صورة من الصور، ولها في سبيل ذلك، أيضاً، أن تشترط قيام الأفراد والمؤسسات التجارية بالإبلاغ عن إحالة أي مقادير ضخمة من النقود، والصكوك القابلة للتداول ذات الصلة، عبر الحدود.

16. **الحرص في تبنّي سياسات الإعفاء الضريبي:** فعلى الدول تبنّي سياسة واضحة في منع إدراج النفقات التي تمثل رشاوى وعمولات ومكافآت، وغيرها من الأموال المقدمة على سبيل الهبة لشراء الذمم، والحصول على التسهيلات غير المشروعة، ضمن نطاق الإعفاء الضريبي.

مدى مواءمة التشريعات والسياسات الفلسطينية مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد[175]

أعلنت السلطة الوطنية الفلسطينية في العام 2005 رغبتها الطوعية في الالتزام بأحكام هذه الاتفاقية ومضمونها.

وقد وقعت السلطة الفلسطينية رسمياً على اتفاقية هيئة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في شهر نيسان/ أبريل 2014، حيث أصبحت بموجب هذا التوقيع طرفاً في الاتفاقية.

وقد تم تشكيل هيئة رسمية بمرسوم رئاسي لمراجعة مدى الالتزام الفلسطيني بأحكام الاتفاقية وتحديد الفجوات بما يمثل التقييم الذاتي «"SELF ASSISMENT، وقامت بإعداد تقرير حول الواقع الموجود.

ورغم قيام فلسطين بالتوقيع على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في نيسان عام 2014 ودخولها حيز التنفيذ بعد شهر من التوقيع عليها، إلا أنه لم يجر تبني الاتفاقية كقانون وطني أو نشرها في الوقائع الفلسطينية، كما هو متبع دستورياً في الأقطار الأخرى، الأمر الذي يثير التساؤل حول مدى جدية الالتزام بأحكام الاتفاقية وإمكانية الاحتجاج بأحكامها أمام القضاء الفلسطيني.

---

175. تم في العام 2015 الاستعراض الرسمي من قبل الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لفحص مدى التزام فلسطين بالاتفاقية وذلك في الفصل الثالث والفصل الرابع منها والمتعلقين بإجراءات التجريم وإنفاذ القانون، والتعاون الدولي، وهي المرحلة الأولى من استعراض الاتفاقية وتتبعها المرحلة الثانية باستعراض الفصلين الثاني والخامس، وقامت بعملية الاستعراض دولتا عُمان وميكرونيزيا، وذلك بمشاركة هيئة مكافحة الفساد ونيابة مكافحة الفساد ووحدة المتابعة المالية ومفوضية فلسطين لدى الأمم المتحدة في فيينا، وذلك وفقاً لآلية استعراض اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

وعملية الاستعراض هي آلية تم اعتمادها في الدورة الثالثة لمؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد المنعقد في الدوحة في العام 2009، وتهدف إلى التعرف على التدابير التي تتخذها الدول الأطراف في تنفيذ الاتفاقية والصعوبات التي تواجهها في القيام بذلك. حيث يجرى اختيار الدول الأطراف التي تشارك في عملية الاستعراض في كل مجموعة إقليمية في كل سنة بالقرعة، حيث تقوم باستعراض كل دولة طرف دولتان أخريان من الدول الأطراف، إحداهما من المنطقة الجغرافية نفسها التي تنتمي لها الدولة المستعرضة وذات نظام قانوني مماثل. ويتمخض عن الاستعراض القطري إعداد تقرير يقدم إلى مؤتمر الدول الأطراف وقد أظهرت نتائج الفحص الفلسطيني ما يلي:

• فجوات في مجال تجريم الفساد وإنفاذ القانون والتعاون الدولي حيث أظهرت نتائج الاستعراض لمدى مواءمة الواقع القانوني والمؤسسي لفلسطين في سياق تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة إلى وجود مجموعة من الفجوات والتحديات المتعلقة بالتجريم وإنفاذ القانون وفقاً لما ينص عليه الفصل الثالث من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وكذلك الحال في الفصل الرابع من الاتفاقية المتعلق بالتعاون الدولي فيما يتعلق بالتجريم وإنفاذ القانون، وتتمثل أبرز هذه الفجوات في:

• عدم تجريم التشريعات الفلسطينية لرشوة الموظفين العموميين الأجانب، وموظفي المؤسسات الدولية العمومية وارتشائهم

• وجود حالات إفلات من العقاب رغم بعض الجهود المتعلقة باسترداد الأموال المنهوبة وملاحقة الفاسدين الفارين، إلا أن حالات الإفلات من العقاب ما زالت قائمة كما تشير عملية المراجعة بسبب عدم إبرام فلسطين بعد أي اتفاقيات ثنائية لتسليم المجرمين أو المحاكمة القانونية المتبادلة، وغياب الأحكام القانونية التي تتعلق بتسليم المجرمين المطلوبين، وخلو الأحكام القانونية الخاصة بالعقوبات من أي أحكام تشير إلى التنفيذ المباشر لأي حكم قضائي أصلاً، ولا يوجد أساس قانوني لنقل الأشخاص المحكوم عليهم أو نقل الإجراءات الجنائية، ولكون التعاون في مجال إنفاذ القانون والتحقيقات المشتركة مقتصرة فقط على بعض البلدان العربية.

وترتب التوقيع على الاتفاقية مجموعة من الالتزامات على الطرف العضو، تتمثل بضرورة مواءمة تشريعات الدولة العضو وسياساتها مع متطلبات الاتفاقية.

أولاً: مدى مواءمة التشريعات الفلسطينية الصادرة حتى العام 2019 مع الاتفاقية، وتظهر مجموع الملاحظات الآتية[176]:

1. جرّمت التشريعات السارية أغلب الجرائم التي جرمتها الاتفاقية، إلا أنها وعلى الرغم من التعديلات التي جرت على قانون مكافحة الفساد في نهاية العام 2018 وبدأ سريانها في العام 2019، إلا أن هذه التشريعات أغفلت تجريم الرشوة والارتشاء واختلاس الممتلكات في القطاع الخاص وفقاً لما نصت عليه الاتفاقية، على الرغم من أن جزءاً من القطاع الخاص وخصوصاً الشركات المساهمة العامة يدير مرافق عامة ويقدم خدمات عامة كالكهرباء والاتصالات والخدمات المصرفية تجعله في حكم القطاع العام بهذا الشأن.

2. يلاحظ بشأن التجريم الذي قامت به التشريعات الفلسطينية لبعض جرائم الفساد عدم تناسب العقوبات المقرة لهذه الأفعال مع خطورة جرائم الفساد، بحيث أدرجت بعض التشريعات السارية أغلب هذه الجرائم ضمن نطاق الجنح؛ ما يقتضي ضرورة تدخل المشرِّع الفلسطيني لتدارك هذا الخلل من خلال إجراء تعديل على قوانين العقوبات النافذة، يتضمّن رفع عقوبة كلٍّ من جريمة الرشوة واختلاس المال العامّ، واستثمار الوظيفة العامّة، من عقوبة جنحية إلى عقوبة جنائية.

3. فيما يتعلق بمراعاة خطورة جرائم الفساد حال الأخذ بمبدأ العفو الخاصّ، فعلى الرغم من أن بعض التشريعات الفلسطينية تبنّت هذا البند، إلا أنه لا بد من إدراج نص صريح بمتن قانون العقوبات، يستثني جرائم الفساد من العفو الخاصّ. وذلك من خلال النص على حظر العفو الخاصّ عن مرتكبي هذه الجرائم، أو إعفاء المحكوم عليه بجرائم الفساد من تنفيذ العقوبة كلها أو بعضها.

4. فيما يتعلق بمسألة الحصانة: لا شك أن من أهم العقبات التي تعترض مكافحة الفساد في فلسطين؛ مسألة الحصانة، لكون تحريك دعوى الحق العامّ على الموظف، أو أعضاء الحكومة أو أعضاء المجلس التشريعي، أو أعضاء السلطة القضائية، فيما يخص جرائمه الوظيفية، مرتبطاً بموافقة الإدارة أو السلطة التي يتبع لها الموظف أو ذو الصفة، ما قد يحول دون ملاحقة مَنْ يملكون أيّاً من الحصانات السياسية والإدارية ومعاقبتهم. ومن هذا المنطلق، لا تملك نيابة مكافحة الفساد سلطة تحريك الدعوى الجزائية تجاه بعض الفئات، إلا في أعقاب الحصول على إذن من الجهات المالكة لهذه الصلاحية، وليس هذا فحسب، وإنما قد يستغرق منح هذا الإذن، خصوصاً لدى أعضاء المجلس التشريعي، فترةً طويلةً نسبياً، ما قد يؤدي عمليّاً إلى صعوبة مساءلة كبار الموظفين وملاحقتهم على ما قد توجه إليهم من تهم، وليس هذا فحسب، بل إن طول الفترة التي قد يستغرقها إجراء الحصول على موافقةٍ وإذنٍ من الجهات المختصة، قد يؤدي إلى إخفاء المدانين لأدلة جرائمهم، أو تدارك بعض القضايا المهمّة، ما سيحول دون مساءلتهم.

176. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان (2018). تقرير حول استعراض الأمم المتحدة لمكافحة دولة فلسطين في تنفيذ الفصلين الثاني (التدابير الوقائية) والخامس (استرداد الموجودات) من اتفاقية مكافحة الفساد. رام الله- فلسطين.

لذلك ولتدارك الأثر السلبي للحصانة المقرة لبعض الوظائف، على مجريات تحريك الدعوى والتحقيق فيها، نرى ضرورة أن يتم النص على إجراءات سريعة وفاعلة، لرفع الحصانة من قبل الجهات المالكة لهذه الصلاحية؛ كي يتسنّى للنيابة العامّة ممارسة دورها في تحريك الدعاوى الجزائية في قضايا الفساد، بمواجهة الأشخاص المالكين للحصانة بسرعة وفاعلية.

ومع ذلك، فإن مسألة رفع الحصانات عن البرلمانيين مثلاً، يجب ألا تمثل مدخلاً لإتاحة الفرصة للتعسف في ملاحقتهم خصوصاً أن النيابات العامة غير مستقلة في معظم دول العالم العربي.

5. وفيما يتعلق بمصادرة الأموال المتحصلة من جرائم فساد، فعلى الرغم من أن التشريعات السارية تتبنى مبدأ مصادرة الأموال الناتجة عن جرائم بالعموم، إلا أنه لا بدّ للمواءمة مع الاتفاقية في هذا الجانب، من تعديل التشريعات العقابية، على الوجه الذي يضمن وجوب أن تمتد المصادرة للأموال المتحصل عليها من جرائم الفساد، أو المستخدمة في ارتكاب جرائم الفساد، لتشمل مصادرة الإيرادات أو المنافع المتأتية من العائدات الإجرامية، أو من الممتلكات التي حُوّلت تلك العائدات إليها أو بُدّلت بها، أو من الممتلكات التي اختلطت بها تلك العائدات.

6. وفيما يتعلق بإدارة المال العامّ، فلا بد من تبنّي مبدأ الشفافية والمساءلة منهجاً وفلسفة وتشريعاً على صعيد التشريعات الفلسطينية كافة والتي لها علاقة بالمال العامّ، والوظيفة العمومية؛ بالنص الصريح على وجوب العلنية والوضوح، والتصرف بطريقة مكشوفة لسلطات الدولة، وذلك من خلال تبنّي هذه التشريعات على اختلافها، لإجراءات وتدابير واضحة تكفل صراحة، التدفّق الحرّ للمعلومات، ومن ثم حرية وصول الجمهور واطّلاعه وجمعه للمعلومات المتعلقة بهذه الجوانب، ما قد يتيح للرأي العامّ، ولمن لهم مصلحة، ممارسة حقهم المشروع في المساءلة، والحصول على التوضيحات اللازمة، حول مختلف الجوانب المتعلقة بكيفية ممارسة أصحاب السلطة لمهامهم ومسؤولياتهم، على صعيد المناقصات والعطاءات والشراء. ولهذا، يجب على المشرِّع الفلسطيني أن يعيد صياغة قانون العطاءات للأشغال الحكومية وقانون اللوازم العامّة، على الوجه المتّفق مع أسس الشفافية؛ للتقليل من فرص الفساد، والسماح للجمهور بممارسة دوره الرقابي على أداء الحكومة في هذا الصدد.

ثانياً: مدى مواءمة السياسات الفلسطينية المعتمدة حتى العام 2019 مع الاتفاقية[177]

1. فيما يتعلق بالمراجعة المستمرة لنظام النزاهة الوطني: على الرغم من التطورات المهمَّة التي قامت بها السلطة الفلسطينية، على صعيد إظهار الرغبة لمكافحة الفساد، مثل القبول المبدئي لأهمية وجود الخطة الوطنية لمكافحة الفساد، وإصدار قرار رسمي بتشكيل فريق وطني لذلك، وتشكيل فريق وطني في شهر أيار من العام 2012 لإجراء التقييم الذاتي لتنفيذ الاتفاقية

177. جبعيتي، عنان. (2015). دراسة حول تقييم الالتزام بالتدابير الوقائية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.

الدولية لمكافحة الفساد، وكذلك إطلاق الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للأعوام 2012-2014، ومن ثم للأعوام 2016-2018؛ إلا أنّ السلطة لم تتابع ذلك بخطوات عملية جدية في هذا السياق، ولم تجر أية حملات وطنية، وإجراءات رسمية شاملة، لرفع وعي المجتمع بأهمية المحافظة على المال العام ومحاربة المظاهر الأكثر انتشاراً للفساد، مثل الواسطة والمحسوبية والتكسب الوظيفي، رغم بعض النجاحات في بعض الوزارات.

2. فيما يتعلق بتشكيل الدول لهيئة أو هيئات لمكافحة الفساد: على الرغم من تأخر السلطة في إنشاء هيئة مكافحة الفساد، إلا أن هذه الهيئة أنشئت في العام 2010.

3. فيما يتعلق بضمان الكفاءة والشفافية في شغل الوظائف العامّة: يمكن القول إن قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (1) لسنة 1998 وتعديلاته، إضافة للائحة التنفيذية له، هي التشريعات الأساسية فيما يتعلق بالخدمة المدنية في فلسطين. وتتناول هذه التشريعات في مجملها بعض المبادئ التي تعزز النزاهة والشفافية، في عمليات التعيين والتوظيف والترقية والتدريب. وقد شهدت الخدمة المدنية منذ نشأتها عدة عقبات، أبرزها تضخم عدد الموظفين؛ نتيجة للتعيينات التي تمت بدون مسوِّغ، وذلك باستخدام العلاقات السياسية والشخصية والعائلية؛ الأمر الذي أدى إلى استمرار إهدار المال العامّ. وعلى الرغم من التحسن الذي حصل في مجال التعيينات في الوظائف العادية البسيطة، فقد استمر موضوع التمييز في التعيين بعد إدخال متطلب السلامة الأمنية، الذي برز استخدامه بشكل واضح عقب الانقسام السياسي بين الضفة الغربية وقطاع غزة واستمر حتى تاريخ 23/4/2012 عندما أوقف مجلس الوزراء العمل بشرط السلامة الأمنية للتعيين في الوظائف العامة والحصول على الرخص، إضافة إلى عدم وجود آلية معيارية معلنة لتقويم الموظفين أو ترقيتهم، أو لجنة مستقلة لتعيين كبار الموظفين، أو للرقابة على هذا الموضوع. وقد حصل تطوُّر نسبي في الخدمة المدنية يتمثل في التنسيق بين الجهات الوزارية المعنية مع ديوان الموظفين العام، في معظم التعيينات التي تجري في القطاع العام، والإعلان في أحيانٍ كثيرة عن الوظائف الشاغرة، وإجراء امتحانات كتابية ومقابلات شفهيّة للمتقدّمين لها.

4. فيما يتعلق بوضع الدول الأطراف لمدوّنات قواعد سلوك الموظفين العموميين: أصدر مجلس الوزراء الفلسطيني في شهر 12/2012 قراراً بشأن المصادقة على مدوّنة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامّة، والطلب من كافة الجهات المختصة تنفيذ القرار والعمل بموجبه، اعتباراً من تاريخه. ولكن من الناحية العملية، لم يترجم هذا القرار حتى اليوم، إلى عمل يومي في حياة الموظف العام، حيث لم تتم طباعة المدوّنة وتوزيعها على الموظفين، وتحديد الجهة المسؤولة عن المتابعة والتدريب والمحاسبة على ضوئها.

5. فيما يتعلق بحماية المبلِّغين عن الفساد[178]: مثلت التعديلات التي جرت على قانون مكافحة الفساد في نهاية العام 2018، واشتملت على نصوص وأحكام تفصيلية فيما يتعلق بحماية

178. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان (2018). تقرير حول استعراض الأمم المتحدة لمكافحة دولة فلسطين في تنفيذ الفصلين الثاني (التدابير الوقائية) والخامس (استرداد الموجودات) من اتفاقية مكافحة الفساد. رام الله- فلسطين. ص31.

المبلغين عن الفساد نقلة نوعية في هذا المجال، وخصوصاً مع إصدار نظام حماية المبلغين في نهاية العام 2019.

6. فيما يتعلّق بتبنّي تدابير تأديبية بحق الموظفين المخالفين: استمرت حالة التردد لدى الجهات المسؤولة، في تقديم المسؤولين الكبار المشتبه في تورطهم في قضايا فساد للقضاء، وبذلك استمرت حالة الضعف والمماطلة والتسويف غير المبررة، في مساءلة وملاحقة فعلية وجادة تجاه بعض الأشخاص المشتبهين؛ الأمر الذي قد يهدد بانتشار الفساد لدى الأفراد الأقل أهمية، لمعرفتهم المسبقة بغياب المساءلة والملاحقة الجادة على هذه الجرائم، وقد شكلت هذه العوامل انطباعاً سلبيّاً لدى المواطنين، عن حالة الفساد ومصداقية الإجراءات المتخذة من السلطة.

7. فيما يتعلق بشفافية نظم المشتريات العامّة وإدارة المال العامّ[179]: إنّ تعطيل عمل المجلس التشريعي عن القيام بمهامه المتعلقة بإقرار الموازنة العامّة والرقابة على تنفيذها، حال دون خضوع الموازنة العامّة للإجراءات القانونية والدستورية الضامنة لممارسة مساءلة رسمية في الحالة الفلسطينية الحاليّة، والأمر ذاته يقال بالنسبة لقطاع غزة، حيث لم تقدّم الحكومة المقالة الموازنة بعد العام 2007، ولم تقم بنشر تقارير مالية عن إيراداتها ونفقاتها. وفيما يتعلق بالإيرادات في الضفة الغربية، يلاحظ أن هناك تطوّراً في هذا الصدد، حيث استمر تحويل كافة الإيرادات إلى حساب الخزينة الموحد في وزارة المالية بما فيها ما كانت ترد مباشرة للمؤسسة الأمنية، وذلك باستثناء بعض المساعدات الدولية، لا سيّما تلك المتعلقة بالمساعدات العينية، من أغذية، وأدوية، وأجهزة، حيث يورَّد معظمها إلى قطاع غزة، وتتابع من خلال لجان غير مساءلة، لا تقدّم تقارير رسمية، وبالتالي فهي بحاجة إلى إشراف عليها بشكل شفّاف وكامل.

8. فيما يتعلق باتخاذ السلطة لإجراءاتٍ وتدابير تعزز الشفافية وتمنع تضارب المصالح: على الرغم من النصّ في العديد من التشريعات الفلسطينية، على بعض الإجراءات والتدابير التي تحقق ذلك، إلا أن هذه الإجراءات ما زالت بحاجة ماسة إلى تشريع موحد، يتضمن الأحكام اللازمة كافة، للحيلولة دون تضارب المصالح في القطاعات كافة، بحيث يوضح هذا التشريع مفهوم تضارب المصالح والفئات المخاطبة بأحكامه، وحالات تضارب المصالح، ووسائل تجنب تضارب المصالح، والعقوبات الجزائية والإدارية المترتبة على وقوع حالة تضارب المصالح.

9. فيما يتعلق بالمشتريات العامّة، وعلى الرغم من وجود إطار قانوني لتنظيم المشتريات الحكومية، إلا أنه ما زالت هناك العديد من الثغرات، التي تؤثر في شفافية المشتريات الحكومية ونزاهتها، من ذلك عدم وجود قواعد تحول دون تضارب المصالح لأعضاء لجان العطاءات، إضافة إلى عدم وجود مدوّنات سلوك خاصّة بهم، كما خلت هذه التشريعات من عقوبات رادعة لكلّ من يتلاعب في العقود الإدارية، أو يسيء استخدام موقعه، أو لا يقوم بالإبلاغ عن جرائم الفساد التي تقع في العطاءات العامّة والعقود الإدارية. صحيح أن بعض التحسن قد حصل في مجال الإدارة

179. المرجع السابق، ص33.

المالية العسكرية، من حيث الإشراف المباشر من وزارة المالية على توفير المستلزمات، وإجراء العطاءات، وإعادة بناء المقرات، وتوفير مصاريف النثريات بشكل منتظم، إلا أن إنشاء إدارة مالية عسكرية متخصصة لم يُنجَز بعد.

10. فيما يتعلق بتدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي[180]: أسهم ضعف المنظومة التشريعية الخاصّة بعقاب الفاسدين بشكل خاصّ، وضعف أجهزة التحقيق المختصة وغياب مؤسسة مستقلة فعالة لذلك، في تشجيع رموز الفساد على الإفلات من العقاب العادل، ويرجع ذلك بالطبع إلى العديد من الإشكاليات، من ذلك: تعدّد أجهزة التحقيق الخاصّة بمكافحة الفساد المبعثرة بين جهازي المخابرات العامّة والأمن الوقائي من جهة والنيابة العامّة من جهة أخرى، وطول أمد البت في القضايا نتيجة تراكم بعض القضايا وتعقيدها لكثرة الشهود وقلة عدد القضاة المختصين، وتدخل المسؤولين التنفيذيين، إضافة إلى إشكالية النصوص القانونية التي تحول دون وقف المتهمين في بعض القضايا، والتباطؤ في تنفيذ الإجراءات أحياناً وخاصّة إذا كانت متعارضة مع بعض الجهات المتنفذة، وفرار العديد من المتهمين إلى المناطق الواقعة تحت السيطرة الإسرائيلية، أو إلى خارج البلاد من خلال المعابر الواقعة تحت السيطرة الإسرائيلية، وعدم القدرة على جلبهم للمحاكمة أمام المحاكم الفلسطينية.

إضافة إلى تداخل عدد من العسكريين في قضايا الفساد، حيث تم نقل صلاحية المحاسبة إلى المحاكم العسكرية، وذلك كله أعاق وعطّل وصول المحاسبة إلى نهايتها الطبيعية بالبراءة أو الإدانة، حيث يبقى العدد الأكبر من القضايا عالقاً؛ إما لعدم كفاية الأدلة، أو لهروب الشاهد، أو لقرار سياسي. إلا أنّه، وعلى الرغم من هذه الإشكاليات، فقد حصل تطوُّر ملحوظ على الجهاز القضائي خلال الأعوام الأخيرة، حيث استمرت السلطة القضائية في الإعلان عن الشواغر القضائية، وإجراء مسابقات كتابية وشفهية لملء هذه الشواغر؛ الأمر الذي أدى إلى زيادة عدد القضاة، إضافة إلى مواصلة هيئة التفتيش القضائي عملها من خلال التفتيش على المحاكم، والتواصل مع جمهور المتعاملين مع المحاكم، للاستماع إلى شكاواهم حول السلطة القضائية.

11. فيما يتعلق بتبنّي تدابير تمنع ضلوع القطاع الخاصّ في الفساد[181]:

في هذا الصدد، يمكن القول إنه اتخذت خلال عام 2009 خطوات جدية في هذا الاتجاه، حيث تم إقرار مدوّنة قواعد حوكمة الشركات في فلسطين، تم

180. المرجع السابق، ص40.
181. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان (2018). تقرير حول استعراض الأمم المتحدة لمكافحة دولة فلسطين في تنفيذ الفصلين الثاني (التدابير الوقائية) والخامس (استرداد الموجودات) من اتفاقية مكافحة الفساد. رام الله- فلسطين. ص42.

اعتمادها من قبل اللجنة الوطنية للحوكمة في تشرين الثاني من عام 2009، حيث تنطبق قواعد هذه المدوّنة على الشركات التي تنضوي تحت إشراف هيئة سوق رأس المال ورقابتها، وقد راعت هذه المدوّنة عند إعدادها العديد من المبادئ، من ذلك: العدالة والنزاهة في معاملة المساهمين وأصحاب المصالح الآخرين، والشفافية والإفصاح عن الأمور المالية وغير المالية وحالات تضارب المصالح، والمساءلة في العلاقات بين الإدارة التنفيذية ومجلس الإدارة، وبين مجلس الإدارة والمساهمين، والمسؤولية من حيث الفصل الواضح في المسؤوليات وتفويض الصلاحيات.

وفي إطار تعزيز الرقابة على مدى الالتزام بتطبيق أحكام المدونة وضمان تعزيز الممارسات الفضلى في الشركات، طورت الهيئة وبالتعاون مع مؤسسة التمويل الدولية (IFC) وبدعم من أمان، نموذج قياس حوكمة الشركات SCORECAD، الذي جرى تطبيقه على عدة شركات كمرحلة تجريبية خلال عام 2014.

12. فيما يتعلق بردع وكشف جميع أشكال غسل الأموال[182]: صدر القرار بقانون رقم (9) لسنة 2007 بشأن مكافحة غسل الأموال الذي تم تعديله في العام 2015، وقد تشكلت، على إثر ذلك، اللجنة الوطنية لمكافحة غسيل الأموال، بموجب القرار الرئاسي رقم 174 لسنة 2008، كذلك فقد تم تشكيل وحدة المتابعة المالية في إطار سلطة النقد، وذلك لمتابعة الإجراءات والتدابير التي تحدّ من عمليات غسل الأموال، حيث عملت هذه الوحدة على إصدار تعاميم للجهاز المصرفي، توضّح دور المصارف في الإبلاغ عن عمليات غسل الأموال، وتلزمها بالإبلاغ عن العمليات المشبوهة. والشيء نفسه يقال بالنسبة لهيئة سوق رأس المال، التي اتخذت بدورها العديد من الإجراءات تجاه الجهات الخاضعة لرقابتها، من ذلك تطبيق مبدأ «اعرف عميلك»، بحيث يحظر على شركات الوساطة المالية قبول الدفع أو الصرف النقدي، وإنما تتم المعاملات المالية كافة من خلال الحسابات البنكية؛ حتى يتسنّى للبنوك معرفة حقيقة المتعاملين معهم، إضافة إلى تطبيق سياسة الإفصاح، من خلال إلزام العاملين في الجهات الخاضعة لرقابة هيئة سوق رأس المال كافة، وبالذات ممن يشغلون مناصب عليا، بالإفصاح عن المعاملات المالية كافة الخاصّة بهم وبأقاربهم من الدرجة الأولى، وأن تخضع هذه المعاملات كافة للرقابة والتدقيق؛ حتى لا تتم عمليات غسل أموال من خلالها.

182. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان (2018). تقرير حول استعراض الأمم المتحدة لمكافحة دولة فلسطين في تنفيذ الفصلين الثاني (التدابير الوقائية) والخامس (استرداد الموجودات) من اتفاقية مكافحة الفساد. رام الله- فلسطين. ص46.

من ناحية أخرى، فقد أصدرت سلطة النقد الفلسطينية دليل القواعد والممارسات الفضلى لحوكمة المصارف في فلسطين، وقد تضمّن هذا الدليل العديد من المبادئ التي تعزز النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل المصارف، من ذلك: ضرورة توافر النزاهة في القائمين على إدارة المصرف ومسؤوليه، من حيث حسن السمعة، وعدم الحكم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف والأمانة، ووضع الضوابط التي تحول دون تضارب المصالح لعضو مجلس الإدارة في المصرف مع الإدارة التنفيذية للمصرف ونشاطاته، واحتفاظ المصرف بأنظمة تدقيق وامتثال مستقلة ونزيهة، مع ضرورة استلام المصرف لشكاوى زبائنه ومعالجتها وإيجاد الحلول المناسبة لها، إضافة إلى التأكد من قيام المصرف بالالتزام بالقوانين والإجراءات الخاصّة بمكافحة غسل الأموال.

13. فيما يتعلق بالتعاون الدولي والإقليمي في مكافحة الفساد[183]: هنالك بعض العوائق السياسية التي تقف في وجه السلطة الوطنية في هذا الجانب، فمن المعروف أن السلطة الوطنية الفلسطينية لا يمكنها الانضمام إلى الاتفاقيات الدولية، بحكم أنها لم تحصل على السيادة الكاملة التي تؤهلها للتوقيع، وفقاً لاتفاقيات أوسلو وما تبعتها من اتفاقيات فلسطينية إسرائيلية، إلا أن السلطة الوطنية وبعد حصولها على صفة دولة (غير عضو) في الأمم المتحدة في العام 2012، يمكنها أن تعدِّل قوانينها الوطنية، بما ينسجم مع الاتفاقيات الدولية في هذا الصدد، وذلك إيماناً منها بخطورة هذه الجرائم المنظمة التي تستهدف زعزعة الأمن والاستقرار، وتعيق جهود التنمية وسيادة القانون، وتمثل اعتداءً على القيم الإنسانية للشعوب، ومن الممكن للسلطة الوطنية مواصلة الانضمام إلى الاتفاقيات الدولية والعربية بهذا الصدد.

183. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان (2018). تقرير حول استعراض الأمم المتحدة لمكافحة دولة فلسطين في تنفيذ الفصلين الثاني (التدابير الوقائية) والخامس (استرداد الموجودات) من اتفاقية مكافحة الفساد. رام الله- فلسطين. ص57.

الفساد السياسي

ينصح بتدريسه لطلبة العلوم السياسية، والإدارة العامة

الفساد السياسي[184]

البعض يعتقد أن الفساد يصبح سياسياً عندما تكون دوافعه وأهدافه سياسية، أو عندما يصبح يمارس الفساد لدى النخبة السياسية لدعم جهات وأحزاب وأفراد بطريقة مخالفة للقانون أو ضد جماعات وأحزاب وأفراد آخرين، ويمكن القول إن الفساد السياسي «إساءة استخدام السلطة من قبل القادة السياسيين من أجل تحقيق الربح الخاص وزيادة ثروتهم»، وقد يتخذ الفساد السياسي شكل اقتسام أو محاصصة المواقع أو النفوذ وذلك من خلال توزيع الأفضليات بينهم التي قد تسمى التوافق الديمقراطي لمصلحة الفئات الخاصة، كذلك يمكن القول إن الفساد السياسي هو ذلك «السلوك القائم على التنصل من الواجبات الرسمية المتصلة بإدارة الوظيفة العامة لتحقيق مصلحة ذاتية شخصية أو عائلية أو حزبية».

وبذلك، فإن البعض يعتقد أن الفساد السياسي هو فساد الساسة والحكام وأعضاء الحكومة وأعضاء البرلمان وقادة الأحزاب السياسية المشتغلين بالعمل السياسي أيّاً كانت مواقعهم وانتماءاتهم السياسية، حيث يوظف بعض الحكام والسياسيين سلطتهم بما لهم من نفوذ إلى التربح من سلطاتهم بالدخول بأنفسهم أو عن طريق أبنائهم وأقاربهم في مناقصات أو مزايدات أو مقاولات أو توريدات تجارية والحصول على عمولات ضخمة نتيجة لذلك. ولعل من صور الفساد السياسي المعروفة، ما يقوم به بعض المرشحين لانتخابات الأحزاب والبرلمان وغيرها باستخدام موارد الدولة المادية أو منح رخص أو امتيازات للبعض أو رشوة الناخبين للفوز بأصواتهم، أو استغلال مواقعهم السياسية في استخدام وسائل النقل الحكومية والموظفين والشركات التابعة لسلطاتهم في أعمال الدعاية الانتخابية، وتقديم المكافآت والحوافز للموظفين والعاملين مقابل القيام بالدعاية والتصويت لصالح المسؤول السياسي، أو يحصل على مساعدات من مجموعات أو أشخاص بالتحايل على القانون مقابل وعدهم بامتيازات لمصالحهم مستغلاً التشريعات أو السياسات أو إصدار الموافقات أو الرخص والتصاريح الخاصة لهم.

تختلف ماهية الفساد السياسي وتتعدد مظاهره بين بلد وآخر، إلا أنه وفي كل الأحوال، فهو يعني فساد (النخب الحاكمة)، أيّاً كان موقعهم أو انتماءاتهم السياسية، حين يقوم هؤلاء بالتواطؤ فيما بينهم باستغلال مواقع ومراكز اتخاذ القرار في الدولة لتوجيه القرارات والسياسات والتشريعات والمؤسسات العامة؛ لتحقيق مصالح خاصة بهذه النخب، أو أحد أطرافها أو الموالين لها، والإثراء غير المشروع من السلطة، من وجهة نظر المواطنين، حتى لو تم تشريعها وفقاً للقانون أو السياسة التي يتم تكييفها لعدم الإدانة أو الإفلات من العقاب، أو امتلاك أراضي الدولة أو عقود وامتيازات أو تراخيص أو موافقات تجارية، إذ تصبح الخزينة العامة حساباً بنكيّاً خاصاً بهذه النخبة، ترافقها كذلك عمليات تهريب للأموال العامة إلى البنوك، أو الاستثمارات الخارجية، أو بلدان الملاذات الضريبية، حيث يتم تسجيل الحسابات بشكل سري ودون تحديد اسم المالك أو المستفيد الأساسي لهذه الأموال

184. نشير لى أن كل ما ورد في هذا الملحق هو عبارة عن اختصار لكتاب بعنوان: "الفساد السياسي في الوطن العربي"، تأليف أحمد أبو دية وآخرين بإشراف د. عزمي الشعيبي، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان 2014.

والممتلكات والاستثمارات. إن الدولة التي يتفشّى فيها الفساد السياسي يطلق عليها (دولة الحرامية –Kleptocracy) حيث يتم من خلال الفساد السياسي زيادة ثروة المسؤولين والطبقة الحاكمة على حساب الشعب بأكمله، من خلال نهب المال العام.

وفي كثير من الدول التي تتسم بالحكم المطلق والاستبدادي، تنجح النخب في السيطرة على مراكز اتخاذ القرار في معظم مؤسسات الدولة، بما فيها ضمان احتواء قرار الأغلبية البرلمانية وتصويبه لصالحها، وتوجيه قرارات بعض القضاة أو مسؤولي أجهزة الرقابة العامة، وأحياناً، وصول الموالين لهم إلى مراكز أهم مؤسسات المجتمع العامة، بما فيها الإعلام والمؤسسات التمثيلية المهنية والجماهيرية. وتلتقي هذه المجموعات، وتتقارب وتتداخل مع بعض رموز وقيادات ونخب القطاع الخاص، هذا التشابك والتحالف وتبادل المصالح والمراكز بين نشطاء هذه الشريحة يمكّنها عملياً من اختطاف مؤسسات الدولة، وهو ما يجعل عملية مقاومتها أو التصدي لها بهدف التغيير بالوسائل التقليدية أمراً غير ذي جدوى، ويجعل من جهود مكافحة الفساد وحماية حقوق الإنسان وتحقيق التنمية المستدامة لا تحقق أهدافها المرجوة.

وغالباً ما تنجح هذه الطبقة في بناء القطاع الأمني وتشكيله على شكل أجهزة قوية، تدافع عن النظام الحاكم والمتحكم، وعن الموالين له باعتبارهم رمزاً للدولة، مقابل ضمانات وامتيازات لمسؤولي هذه الأجهزة، وغالباً ما ينخرط مسؤولو هؤلاء في إطار هذه الشريحة كشركاء أساسيين.

ويواكب الفساد السياسي، غالباً، استخدام السلطة المطلقة للصلاحيات الممنوحة لتحقيق أغراض ومصالح تختلف عن الغرض الذي على أساسه منح النظام هذه الصلاحيات، ويصبح النظام شموليّاً، يسيطر على تفاصيل ومواقع صنع القرار السياسي والاقتصادي، ولا يخضع هذا النظام أو قراراته لأية مساءلة قانونية، أو مساءلة شعبية، أو رقابة خارجية؛ بسبب الحصانات التي يشرعها لنفسه وضعف البرلمانات وعدم استقلالية مسؤولي الرقابة أو القضاء، وبالتدريج يصبح نظاماً سلطوياً لا يحترم الفصل بين السلطات، حتى إن حافظ على بعض مظاهر النظام الديمقراطي، التي تغدو شكلية مثل الانتخابات الرئاسية والتشريعية الدورية، وغالباً ما تكيف أحكام دستور للدولة لضمان سيطرتها على مقاليد الحكم في الدولة.

إن الفساد السياسي يمثل خرقاً مباشراً لحكم القانون عبر إساءة استخدام السلطة، وتوظيفها لخدمة مصالح خاصة أو فئوية، لا تنسجم مع المصلحة العامة التي يسعى النظام السياسي لتمثيلها. وتترتب على الفساد السياسي العديد من النتائج المدمرة، وعلى المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية كافة، ومنها[185]: تراجع دور الشعب ومشاركته في إدارة الشؤون العامة، وهو ما يؤدي بدوره إلى تراجع مفهوم المواطنة وما يترتب عليها من حقوق وواجبات، وتقلّص دور الطبقة الوسطى لصالح شريحة مكونة من نخب حزبية عسكرية أمنية وقطاع خاص أو ممثلي طوائف، فالفساد السياسي يؤدي إلى سيطرة مجموعة صغيرة على مختلف مناحي الحياة، ومن ثم تصبح المشاركة

185. جونستون، مايكل. (2008) متلازمات الفساد (الثروة، والسلطة، والديمقراطية). ترجمة نايف الياسين. الرياض، مكتبة العبيكان، ص 60، 65.

في الحياة العامة في ظل هذه المجموعة عملية زائفة، الأمر الذي يؤدي إلى إضعاف شرعية النظام السياسي، وتقويض أسس الديمقراطية والحكم الرشيد، والنيل من سيادة القانون واستقلال القضاء، وتزييف الانتخابات وغياب الرقابة والمساءلة، وتشويه الجهاز الإداري للدولة نتيجة لاستبعاد الكفاءات، بسبب اعتماد الفئوية والطائفية أو العائلية أساساً للتعيينات الحكومية، لا سيّما في الوظائف العليا. كما يترتّب على الفساد السياسي زيادة الفئات الفقيرة والمهمشة، وتغذية التطرف، والانكشاف أمام القوى الخارجية، وتراجع مستوى الخدمات الأساسية المقدمة للمواطنين، نتيجة السيطرة على المال العام ونهبه وتهريبه إلى الخارج من قبل فئة متنفذة تسيطر على موارد الدولة وامتيازاتها الاقتصادية، وتدفع صغار المواطنين إلى ممارسة الرشوة لتحسين وضعهم المالي وليتمكنوا من مواجهة الارتفاع في الأسعار وتكاليف المعيشة، الأمر الذي يضعف الخدمات العامة الأساسية مثل التعليم والصحة.

إن الفساد السياسي يشكل تهديداً للديمقراطية وحكم القانون، وتحديداً في البلدان النامية التي تمر في مراحل انتقالية كالحالة العربية، إضافة إلى العديد من النتائج المدمرة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهو ما أسهم في تفجّر الحركات الاحتجاجية في العديد من الدول العربية مع نهاية العام 2010، التي استهدفت تحدي النظام التسلطي الفاسد لإطلاق الحريات العامة، والمحافظة على حقوق الإنسان العربي وكرامته، ومكافحة الفساد واسترداد الأموال والممتلكات المنهوبة، وما زالت معظم هذه الدول في مخاض مفتوح لإعادة بناء عقد اجتماعي جديد يعزز من مفهوم الفصل بين السلطات وضمان عدم إتاحة الفرصة لإعادة توليد الاستبداد والفساد. وهي مرحلة تتطلب من الأطراف كافة، بمن فيها المفكرون والخبراء في كل بلد، المساهمة في بلورة رؤية وطنية لشكل الدولة المدنية المعاصرة التي تقوم على أساس المواطنة والحكم الرشيد، وضمان وجود نظام وطني للنزاهة يحول دون العودة لتوفير فرص للفساد، وإفلات الفاسدين من العقاب.

ومن ثمّ تبرز الحاجة لتوفير تشخيص واقعي لظاهرة الفساد السياسي في المنطقة العربية وأشكاله وأسبابه، تمهيداً للمساهمة في بناء إرادة سياسية فعالة، ومن أجل تطوير إستراتيجيات وخطط على الصعيد المحلي في كل قطر عربي، لمنع عودة الفساد السياسي، وللوقاية منه، ومن ثم بناء نظام وطني فعال للنزاهة في هذه الأقطار. كما هو واضح، فإن هذا الشيء يتم بمعزل عن المشاركة مع الأطراف من المواطنين والمؤسسات التي تتصدى للانتهاكات في مجال حقوق الإنسان والحريات العامة والناشطين في مجال سيادة القانون والعدالة الاجتماعية ومكافحة الفقر والبطالة واحترام كرامة الإنسان واعتماد المواطنة كهوية جامعة.

جذور الفساد السياسي في الأنظمة السياسية العربية

إن العديد من الدول العربية الموجودة نشأت ما بين الحربين العالميتين أو بعدهما بشكل لم ينشأ ضمن سياق أو خيار ديمقراطي يضفي شرعية حقيقية على صيغة الحكم، حيث تبنى بعضها النظام الملكي الوراثي، الذي يتولى فيه الملك وأعوانه سلطات تشريعية وتنفيذية وإشرافية واسعة، أو الحكم الجمهوري الذي قام على أساس حكم الفرد أو الحزب الواحد المستمد من خلال الانقلابات العسكرية والأمنية، وبعضها نشأ بقرار من قوى الاستعمار بعد الحرب العالمية الثانية (بريطانيا وفرنسا وإيطاليا)، حيث تم إنشاء إمارات صغيرة بالاعتماد على الطائفة أو العائلة السائدة.

وعند النظر إلى الفترة الزمنية الطويلة لحكم دولة من قبل رئيس واحد أو حزب واحد أو قائد عسكري واحد، يمكن الاستنتاج أن هذه الأنظمة اعتمدت وسائل ومقومات متشابهة لضمان بقائها، والتحكم في قرارات وسياسات المجالات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي أجبرت شعوبها على الابتعاد عن المشاركة في إدارة الشأن العام وتم إشغالها طيلة الوقت في البحث عن تأمين لقمة العيش، والهجرة لشبابها بحثاً عن فرص عمل.

وحرصت بعض الأنظمة العربية التي نشأت بعد الحرب العالمية الثانية على تعيين مسؤولي المفاصل الهامة في الدولة وفي مواقع اتخاذ القرار في السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وأجهزة الرقابة الرسمية، من الموالين أو من يعرفون بـ(أهل الثقة) وإدارة أجهزة الإعلام الرسمية للدعاية لها والدفاع عن إنجازاتها، واستخدمت في ذلك وسائل متنوعة كالزبائنية والمحسوبية القائمة على أساس العائلية والطائفية وشراء الولاءات خاصةً ولاءات مسؤولي الأجهزة الأمنية التي تم إنشاؤها بتوسع

وبمسميات مختلفة، وانتشر الفساد في هذه المنظومة كأمر طبيعي لضعف قيم النزاهة في العمل وعدم اعتماد مبادئ الشفافية وضعف أجهزة المساءلة والرقابة.

لقد برزت في بعض الدول العربية بيئة وفرص من الفساد غير مرتبطة بشخص معين، بل بجماعة أو شريحة كالحزب أو العائلة أو الطائفة التي لم تتم مساءلة أو محاسبة المسؤولين عنها، بسبب ضعف السلطتين التشريعية والقضائية ومؤسسات المجتمع المدني. ومع مرور الوقت، لم تعد حالات أو ظاهرة عابرة أو مرتبطة بحدث معين، ولكنها أصبحت ظاهرة ارتبطت برموز النظام وأعوانه والمقربين منه، خاصة أن معظم هذه الدول لا تجرى فيها انتخابات ديمقراطية حقيقية تؤدي لتغيير الحاكم لسنوات طويلة، الأمر الذي أدى إلى استقرار النظام السياسي بغض النظر عن كون الحاكم من أصول عسكرية أو تم ترسيمه كملك أو أمير بالوراثة، وبعد ذلك شاعت هذه الظاهرة وامتدت لتشمل النظم الجمهورية في إطار ما عرف بتوريث الحكم.

كما استفادت هذه الشريحة من مرحلة التحولات الاقتصادية التي رافقت سياسة وعمليات الخصخصة للخدمات التي كان يقوم بها القطاع العام، حيث قامت شراكات ومصالح متبادلة مع شريحة من القطاع الخاص لتبادل المنافع مستفيدة من غياب الشفافية في عملية خصخصة المجالات الاقتصادية وغياب آليات ومنظومة فعّالة لتجنب تضارب المصالح، الأمر الذي خلق شراكات مباشرة بين نخب من القطاع الخاص لها مصلحة بالانضمام للفئة الحاكمة والنظام السياسي، وهو ما وسع قاعدة النظام ومكن نخبه من الحصول على حصة مالية مباشرة، وتضخمت حالات البطالة، وزاد حجم المجموعات المهمشة ونسبة الفقر.

وقد رافق عملية اختطاف مؤسسات الدولة من قبل هذه المجموعة فشل في عمليات التنمية والتحول الديمقراطي، الأمر الذي عقّد عمليات ومبادرات الإصلاح الإداري والمالي ومكافحة الفساد.

إساءة استخدام التمويل للأحزاب والانتخابات فساد سياسي

يقوم التمويل السياسي بدور بارزٍ في انتشار الفساد، ويكون ذلك من خلال إساءة استعمال الأموال في النشاط السياسي وذلك بواسطة الأحزاب أو بعض المسؤولين أو المنتسبين إليها، أو المرشحين للبرلمان أو المجالس المحلية وذلك لمصلحة أي من هؤلاء الأشخاص، وبذلك يصبح التمويل أهم عوامل نشوء الفساد السياسي، وهناك الكثير من المظاهر والنشاطات التي تدل على إساءة استخدام المال العام في المجال السياسي، ومنها على سبيل المثال الإنفاق غير المشروع على شراء الأصوات، وتقديم الهدايا والمعونات التي لا تظهر إلا في أوقات

الانتخابات. وتختفي مظاهر هذا الإنفاق بشكل ملحوظ بعد الفوز في الانتخابات. كما يمكن الإشارة هنا إلى مصادر التمويل غير المعروفة التي تظهر أثناء الحملات الانتخابية لدعم حزب معين أو فئة معينة، وغالباً ما يكون هذا التمويل خارجياً، أو من أصحاب رؤوس الأموال للتأثير على مسيرة القرار السياسي.

مرتكزات الدول التي تنتج الفساد السياسي

يتناول هذا الجزء من الدراسة تشخيصاً لأبرز المرتكزات الرئيسية في الأنظمة السياسية التي تؤدي إلى انتشار حالة الفساد السياسي (مصر، المغرب، تونس، اليمن، لبنان، فلسطين). وتشمل هذه المفاصل:

- السيطرة على السلطات بديلاً عن الفصل بين السلطات

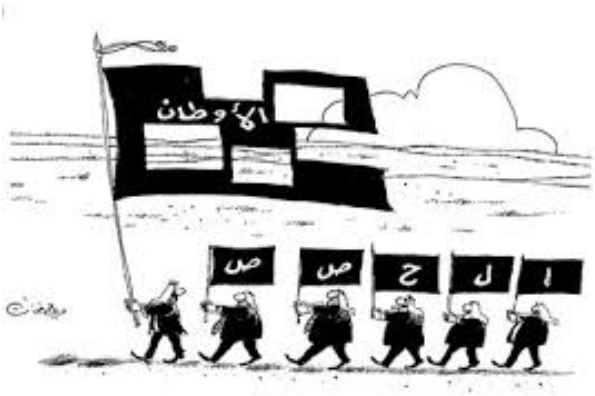
يعني الفصل بين السلطات عدم تحكم سلطة واحدة بعملية صنع القرار، بل توزيع القوة بين عدة سلطات، فجمع السلطات بيد واحدة يقود إلى النظام الاستبدادي والمسّ بالحقوق والحريّات العامة. ويساعد تحقيق الفصل المتوازن بين سلطات النظام السياسي الثلاث (التنفيذية والتشريعية والقضائية) وتفعيل الرقابة المتبادلة بينها، واحترام كل منها للاختصاصات الوظيفية المنوطة بالسلطة الأخرى، وفقاً للقواعد الدستورية والقانونية المعتمدة، في إقامة النظام الديمقراطي المتمثل بوجود برلمان منتخب ذي صلاحيات في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وسلطة قضائية مستقلة ونزيهة وقادرة على تطبيق القانون والمحاسبة والبت في أية خلافات قد تقوم بين السلطات، وسلطة تنفيذية فعالة ومنظمة وقادرة على تقديم الخدمات للجمهور، ومسؤولة عن جمع الإيرادات العامة وصرفها بشفافية.

إن المتتبع للنصوص القانونية في الدساتير العربية يجد أنها قد تتضمن نصوصاً تؤكد على اعتماد مبدأ الفصل بين السلطات كأساس للنظام السياسي، كما هو الحال في الدستور المغربي لسنة 2011، والدستور اللبناني والدستور المصري الجديد 2013، والدستور اليمني والدستور التونسي 2014، وعليه فإن مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ دستوري حاضر بشكل أو بآخر في الدساتير العربية من حيث النصوص، إلا أن المشكلة تكمن في التطبيق لهذه النصوص، فالفصل بين السلطات يبدو شكلياً على أرض الواقع؛ إذ إن رأس السلطة التنفيذية (رئيس، ملك في بعض الدول) سيطر على السلطات الثلاث: التنفيذية، والتشريعية، والقضائية، وفي معظمها اعتبر مسؤولاً أعلى للمؤسسة العسكرية والأجهزة الأمنية وقائداً أعلى لها، ويتحكم، أيضاً، بتعيين رئيس الوزراء وكبار المسؤولين في السلطة التنفيذية وإقالتهم، وتمتع، أيضاً، بسلطة تعيين جزء من أعضاء البرلمان أو أحد مجلسيه، كما هو الحال في مصر واليمن، إذ يعين مجلس الشورى في اليمن وفقاً للمادة (124) والمادة (125) من الدستور بقرار من رئيس الجمهورية، وهو ما يجعل أعضاء المجلس يدينون بالولاء له باعتباره مصدر قرار تعيينهم، في الوقت الذي يتمتع فيه هذا المجلس بصلاحيات كبيرة مشابهة للمجلس المنتخب[186].

186. شمسان، عبد الباقي. (2014). الفساد السياسي في اليمن، صنعاء، المجموعة اليمنية للشفافية والنزاهة.

وفي المغرب، يتمتع الملك بصلاحيات واسعة، فهو رئيس المجلس الوزاري الذي يتداول في العديد من القضايا والنصوص الهامة، وله حق حلّ مجلسي البرلمان أو أحدهما[187]، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية[188]، وهو رئيس المجلس الأعلى للأمن[189]، وهو رئيس المجلس الأعلى للسلطة القضائية[190]، و»للملك أن يطلب من كلا مجلسي البرلمان أن يقرأ قراءة جديدة كلّ مشروع أو مقترح قانون، ولا يمكن للبرلمان أن يرفض هذه القراءة الجديدة»[191]، كما يتولى الملك تعيين نصف عدد أعضاء المحكمة الدستورية الاثني عشر، ويعيّن رئيس المحكمة الدستورية من بين الأعضاء الذين تتألف منهم[192]، وللملك الحق في اتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور[193].

وكذلك لرأس السلطة التنفيذية دورٌ أساسيّ في تعيين القضاة والجهاز المشرف على القضاة (مجلس القضاء الأعلى) والنائب العام، كما هو الحال في اليمن وفلسطين ولبنان، حيث يتولى الرئيس في اليمن وفي فلسطين تعيين رئيس المحكمة العليا رئيس مجلس القضاء الأعلى، وفي لبنان يجري تعيين القضاة بموجب مرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية ويوقعه معه رئيس مجلس الوزراء ووزير العدل.



وتتركز كل هذه الصلاحيات في يد رأس السلطة التنفيذية (رئيس أو ملك) تحت مبرر أنه فوق السلطات أو على الأقل أنه حكم بينها أو مرجع دستوري لها، وهو لذلك لا يخضع للمساءلة من الناحية العملية، كما لا تخضع بعض المؤسسات التابعة له لرقابة السلطة التشريعية أو أجهزة الرقابة العامة، فهو محور النظام السياسي والمتفرد باتخاذ القرارات فيه، ويبرز ذلك بوضوح في الغالبية العظمى من الحالات التي تم تناولها.

وعليه، فإن وضع الفصل بين السلطات القائم في معظم هذه الأقطار وضع مختل، سواء من حيث تركز السلطة من خلال سيطرة رأس السلطة التنفيذية على السلطات الأخرى، أو من حيث الإخلال بمبدأ التوازن والرقابة التي يقوم عليها مبدأ الفصل بين السلطات، الأمر الذي يفسر بروز النظام الاستبدادي الذي يعد البيئة الملائمة لبروز الفساد السياسي بمظاهره كافة.

187. الفصل 51 من دستور 2011.
188. الفصل 53 من دستور 2011.
189. الفصل 54 من دستور 2011.
190. الفصل 56 من دستور 2011.
191. الفصل 95 من دستور 2011.
192. الفصل 130 من دستور 2011.
193. الفصل 172 من دستور 2011.

- النظم القائمة على المحاصصة الطائفية تنتج الفساد السياسي

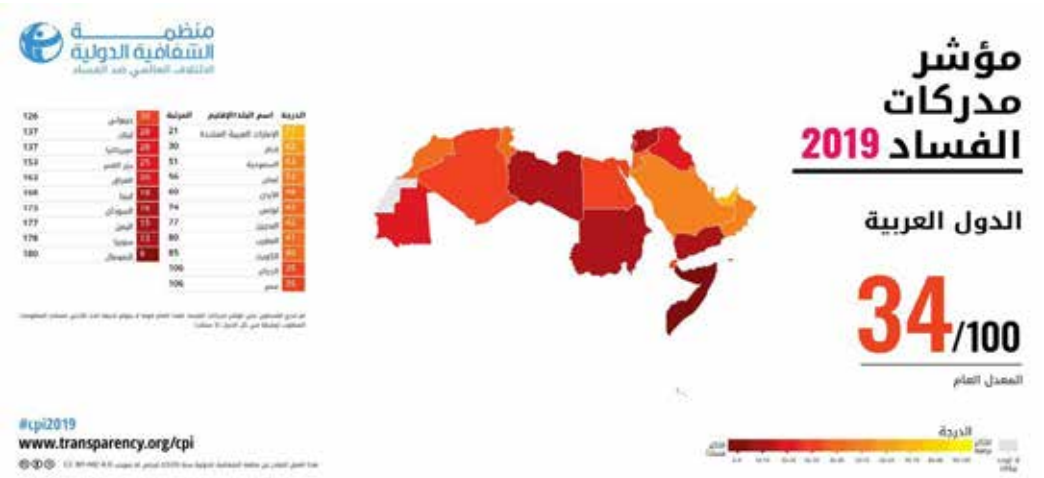
تظهر علاقة المحاصصة الطائفية بالفساد السياسي من خلال توزيع المراكز والأدوار القيادية في المجتمع على فئات محددة ليس على أساس الكفاءة والجدارة الإدارية والمهنية، بل على أساس الانتماء الطائفي والعرقي، ومثل هذا الأمر يؤدي إلى احتكار سلطة اتخاذ القرار وموارد الدولة بيد فئات محددة بعيداً عن مبدأ العدالة الاجتماعية بوصفها مجالاً من مجالات الدولة الحديثة، وبالتالي تصبح الطائفية سوقاً سوداء للتداول والتنافس على السلطة، واحتكار المنافع المادية للمصالح الشخصية بعيداً عن المصلحة العامة للدولة، وتجعل من مؤسسات الدولة ساحةً للصراع السياسي بين الأحزاب الطائفية من أجل الحصول على المنافع الاقتصادية لكل طائفة على حدة. وعلى ذلك، فإن الديمقراطية القائمة على المحاصصة الطائفية هي أسوأ أنواع الديمقراطيات وخصوصاً في البلدان التي كانت تعيش هامشاً من الحرية لسنوات عديدة، وتعرضت لعملية تغيير سريعة، وبالتالي فإنها ستكون ساحة مفتوحة للفساد السياسي يتبارى فيها قادة الكتل السياسية.

تحديات نظام نزاهة الحكم في الوطن العربي

على ضوء دراسة إقليمية تمت عام 2010-2009 لفحص نظام النزاهة العربي، شاركت فيها منظمات الشفافية في كل من فلسطين (أمان)، ولبنان، والمغرب، بإشراف ومساعدة من منظمة الشفافية الدولية، استهدفت تقديم تحليلٍ شاملٍ للفساد في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تحت عنوان: «تعزيز الشفافية والديمقراطية في المنطقة العربية»، وتم اختيار أربعة بلدان عربية هي: مصر، ولبنان، وفلسطين، والمغرب. وقد كشف استعراض واقع نظام النزاهة الوطني في البلدان الأربعة عن قضايا شائعة بين هذه الدول، بعض هذه القضايا مفاهيمي، مثل محدودية فهم الشفافية في إدارة الشأن العام، والاستقلالية والحيادية لمؤسسات الرقابة في الدولة، وأيضاً مفهوم المساءلة، وبعضها الآخر قضايا ملموسة بدرجة أكبر، مثل غياب القوانين التي تحمي المبلِّغين على المخالفات وتشجعهم على الإبلاغ. إلا أن التحديات التي تواجهها مصر، ولبنان، والمغرب، وفلسطين في نظام النزاهة الوطني الخاصّ بكل منها، تعد مثالاً على التحديات الناشئة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ككل، ومن هذه التحديات:

1. **السلطة المطلقة مفسدة مطلقة:**

تعاني معظم الدول العربية إجمالاً، من بيئة اجتماعية وسياسية تأثرت بموروث ثقافي متقارب، في مجال مفاهيم النزاهة الشاملة وأسس ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة في إدارة الشأن العام، حيث لا تميز هذه الثقافة بين المساعدة من جهة، والواسطة والمحسوبية التي تتيح الحصول على شيء ليس من حقك كنوع من الفساد من جهة أخرى، فمثلاً، في فلسطين وفي ظل التركيبة الاجتماعية والسياسية فيها، تشكل العائلة أو القبيلة أو الفصيل السياسي مرجعية هامة في حياة المواطن، ويجد الموظف العام نفسه في وضع يملي عليه إثبات انتمائه للعائلة، أو الفصيل السياسي، من خلال تقديم الخدمة لها، وذلك دون التدقيق بأثر ذلك على الصالح العام، ومدى التزام ذلك بالقوانين والأنظمة.



وتؤثر المحسوبية في سلوك المسؤولين والعاملين في جوانب النشاط السياسي والاجتماعي والاقتصادي في كل من لبنان والمغرب ومصر. ففي لبنان يكرس النظام الطائفي في مجال التعاقد العام المحسوبية التي تكلف الزعيم الطائفي في المواقع العامة بتعزيز مصالح جماعته إلى جانب مصالحه الشخصية، وينظر إلى ضمان وصول أبناء طائفته إلى حصة في التعيينات في المناصب العليا في الخدمة المدنية في أنحاء البلاد كافة، الأمر الذي يتيح إشاعة توزيع بعض الغنائم بين شريحة الزعماء الطائفيين على حساب المصلحة العامة، ما يمثل فساداً كبيراً للفئة العليا من نخبة الحكم دون خضوعها للمساءلة، وكذلك تشيع الرشوة الصغيرة في عمل صغار الموظفين من أجل تسهيل إجراء المعاملات العامّة، ولقد خلصت دراسات نظام النزاهة الوطني، في كل من لبنان والمغرب ومصر، إلى أنّ الفساد الكبير الذي يمارسه كبار القادة والذي يتيح لهم الحصول على جزء رسمي من كعكة الموارد والممتلكات العامة وتبقي جزءاً بسيطاً للعامة تتنافس عليه، الأمر الذي يدفع أعداداً واسعة منهم للجوء إلى المحسوبية والرشوة والمحاباة، لدرجة أنها أصبحت ممارسة مقبولة على نطاق واسع، على أنها حقيقة من حقائق الحياة.

2. ضعف التعاون والتكامل فيما بين الأعمدة:

إن الأعمدة المتضمَّنة في نظام النزاهة الوطني يعمل بعضها مع بعض لضمان وجود نظام حوكمة يتسم بالفعالية. وهذه الأعمدة تأخذ بعين الاعتبار العوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية اللازمة لإيجاد حوكمة تتسم بالفعالية. وغالباً ما يتسم ضعف الحوكمة بوجود ممارسات في القطاعين العام والخاص. ولهذا السبب ينبغي تقوية أعمدة نظام النزاهة الوطني ونشر التعاون فيما بينها، في الوقت الذي يكون المطلوب تعزيز قيم النزاهة في سلوك العاملين في المؤسسات العامة وتبني العمل بمبادئ الشفافية في عمل وإجراءات تشمل المؤسسة العامة، وكذلك تفعيل وتقوية أنظمة المساءلة الداخلية والخارجية التي تعزز الرقابة والمحاسبة وبشكل خاص دور البرلمانات والقضاء ومؤسسات الرقابة العامة على طريق تيسير الحكم الرشيد.

يقوم هذا النظام على منهج تدريجي، ويتم من خلال مشاركة الأطراف الرسمية مع أطراف مجتمعية، تشمل مؤسسات المجتمع المدني والمنظمات الأهلية، والقطاع الخاص، والإعلام، والمؤسسات الدينية. كما يقوم هذا النظام على برنامج إصلاح كُلّي، يشمل القضايا والمجالات المتصلة بنظام الحكم جميعها، وهي التي تشمل كلاً من الإطار المؤسسي (الأجهزة والإدارات الحكومية)، والتشريعات التي تحمي المواطن من تعسُّف السلطة، والسياسات العامّة (إستراتيجيات تنمية تأخذ بالحسبان مصالح الجمهور بكل فئاته).

3. ضعف دور الهيئات الرقابية العامّة:

على الرغم من أنه توجد في كثير من الدول العربية مؤسسات يمكن أن يتوجه لها المواطنون للإبلاغ عن سوء سلوك السلطات العامّة، إلا أنّه لا توجد في معظم هذه الدول مؤسسة لتلقي الشكاوى

(أمين مظالم) تتمتع بكامل الصلاحيات، أضف إلى ذلك أن بعضها لم ينشئ مؤسسات خاصة لمكافحة الفساد. وفي بعض الدول التي تم إنشاء مؤسسات وطنية لمكافحة الفساد فيها، ما زال العديد فيها تفتقر إلى الصلاحيات اللازمة لإجراء التحقيقات مع كبار المسؤولين بسبب وجود تدخلات سياسية أو لوجود حصانات لعدد من كبار المسؤولين. وقد تم إنشاء هيئة لمكافحة الفساد في فلسطين عام 2010.

إن محدودية الإرادة السياسية لمكافحة الفساد لدى هذه الحكومات تمثل عائقاً رئيسياً، أمام تحقيق أي تقدّم ملموس, وعلى الرغم من وجود تقدّم، من خلال وضع مكافحة الفساد على الأجندة السياسية وتمرير بعض الإصلاحات القانونية، إلا أن الاختبار الفعلي يكمن في تطبيق هذه الأحكام وتنفيذها بصرامة على أرض الواقع، ولكن حتى الآن، لا توجد دلالات على حدوث ذلك بطريقة منهجية منتظمة.

إن العديد من الحكومات في الدول العربية نفذت برامج للتعامل مع جذور الفساد وقامت بإنشاء هيئات خاصة لمكافحة الفساد، إلا أن العديد من الأجهزة الرقابية العامّة والخاصّة واجهت تدخلاً سياسيّاً، أثناء سعيها لمحاربة الفساد؛ ما شكل عائقاً أمام هذه الجهات على العمل باستقلالية. وغالباً ما يأتي التدخل السياسي من قبل السلطة التنفيذية، فيعوق جهود التحقيق التي تقوم بها العديد من أجهزة محاربة الفساد الحكومية.

تذكر دراسة نظام النزاهة المصري نصّاً قانونيّاً، يُلزم الحصول على إذن من رئيس الجمهورية للشروع في تحقيقات قضائية ضد المسؤولين الحكوميين.

وبما أن الحكومة هي التي تقرر موازنة بعض هذه المؤسسات وصلاحياتها، فغالباً لا تستطيع المحاكم في هذه البلدان الترافع في قضايا الفساد دون محاولة السلطة التنفيذية التأثير على مخرجات هذه القضية. بعض السلطات تؤثر على القضاة أو المدّعين لصالح قضية بعينها، أو تمارس ضغوطاً لرفض الدعوى, ولا يتمتع المدّعي العام في معظم البلدان العربية بالاستقلالية اللازمة للتحقيق في قضايا الفساد، بل يخضع للاعتبارات السياسية الخاصّة بالسلطة التنفيذية (منظمة الشفافية الدولية، 2010، ص20-2).

بالإضافة إلى ذلك، هناك حالة من القلق في مصر والمغرب وفلسطين من أن السلطة التنفيذية تستطيع أن تستغلّ سلطتها لتحجيم دور مؤسسات المجتمع المدني والإعلام الذين ينتقدون عملها، فمثلاً يمكن حل مؤسسة غير هادفة للربح في مصر، إذا تلقّت تمويلاً أجنبيّاً، دون الحصول على إذن رسمي بذلك، وفي المغرب تخضع منظمات المجتمع المدني أيضاً للوائح إدارية ومالية واسعة، مفروضة من قبل الدولة، شاملة إجراءات التسجيل التي يمكن تطبيقها بشكل تمييزي، وبالمثل في لبنان، وفي فلسطين.

ولا تقلّ معاناة مؤسسة الإعلام عن مؤسسات المجتمع المدني، من حيث القيود القانونية والممارسات الحكومية على عملها في الدول الأربع التي خضعت للدراسة، ففي مصر تسيطر الحكومة على منافذ الإعلام المطبوعة الأساسية، وفي المغرب هناك حالة من القلق أن المحاكم يمكنها اللجوء إلى فرض الغرامات الباهظة، على نحوٍ لا يتناسب مع الجرم، لإخراس صوت الصحفيين، وفي فلسطين أغلقت بعض وسائل الإعلام في الضفة الغربية وقطاع غزة، كما تم اعتقال صحفيين على خلفية مقالات أو إبداء رأي مخالف لوجهة النظر الرسمية، أما في لبنان، فيعدّ الإعلام أفضل حالاً نسبيّاً.

4. ضعف آليات الإبلاغ:

يعد ضعف آليات الإبلاغ عن المخالفات من التحديات الأساسية التي تواجه التصدي للفساد بفعالية، في الدول العربية، فوجود هذه الآليات يُمكِّن الشهود على الفساد من الإبلاغ عن هذه الحالات لدى السلطات ذات الصلة، دون الخوف من الانتقام، ما يشكّل جانباً محوريّاً لنجاح جهود مكافحة الفساد، وحماية المبلّغين، وفق ما ورد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

ويمكن القول إن هناك ضعفاً شديداً في البلدان العربية لحماية المبلّغين. وفي الحالات التي توجد فيها قوانين خاصّة بالإبلاغ عن المخالفات، فإنها لا تنظم سوى آلية الإبلاغ، ففي مصر مثلاً، يركّز القانون ذو الصلة على مجازاة البلاغات الخاطئة بادعاءات عن جرائم الفساد، بدلاً من تركيزه على حماية المبلّغين من الاتهامات المضادة. والقانون الوحيد بين الدول الأربع الذي يحوي بين طيّاته آليات لحماية المبلّغين هو القانون الفلسطيني للكسب غير المشروع الذي يطلب إلى الموظفين العموميين كافة أن يبلّغوا عن أي حالات كسب غير مشروع يعلمون بها.

5. تداخل المصالح الخاصة والعامة:

إن الجمع بين المصالح الخاصّة والعامّة هو ما يعبر عنه بمصطلح «تضارب المصالح»، فالقوانين الخاصّة بتضارب المصالح وضرورة تجنبها لها أهميتها، كي ترسخ النزاهة والشفافية في الممارسات الحكومية، إذ تنظم هذه القوانين كيفية التعامل مع الحالات التي قد تكون للمسؤول الحكومي فيها مصالح شخصية، قد تؤثر على أدائه لواجباته العامّة، وقد وُجد أن نقصاً كبيراً في التشريعات العربية التي تنظم حالة تجنب تضارب المصالح عندما تنشأ في الدول العربية، أو أنها غير كافية لتحقيق هذا الهدف.

ومن أمثلة تضارب المصالح في الدول العربية وجود رجال الأعمال الذين يشغلون في الوقت نفسه مناصب حكومية رفيعة المستوى؛ ما يخلق «العديد من الفرص لاستغلال رجال الأعمال لمناصبهم لخدمة مصالحهم الشخصية». في لبنان «العديد من الشركات مملوكة عائلياً ونادراً ما يتم التمييز بين أفراد العائلة والأدوار التي يقومون بها في إدارة الشركة وموقعهم في إدارات الدولة، الأمر الذي يؤدي إلى تضارب في المصالح، إذا ما كانوا أيضاً ضالعين في السياسة». علاوة على ذلك، تشهد معظم الدول العربية خطر حالات التعارض في المصالح في عقود المشتريات، التي تُمنح لمسؤول

حكومي سابق أو حالي في الدولة، أو أقارب هؤلاء المسؤولين، أو إلى عدد محدود من الشركات الخاصّة، المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالحكومة.

محدودية الوصول إلى المعلومات العامّة

إن وصول الجمهور للمعلومات العامة محدودٌ للغاية في العديد من الدول العربية، ومعظمها يفتقد لوجود قوانين شاملة حول حرية تداول المعلومات, وبعض الدول التي تم إقرار القوانين التي تتناول الحق في الحصول على المعلومات لا تحتوي على أحكام كافية بالإنفاذ، يمكن استخدامها لضمان امتثال المؤسسات التي تتردد في الإفصاح عن المعلومات، ويمثّل هذا الأمر إشكالية خاصّة بالنسبة لوسائل الإعلام، حيث يقيد قدرة الصحفيين على التحقيق في حالات إعداد التحقيقات الاستقصائية، إضافة إلى إمكانية تهديدهم بالاشتباه بمواجهة عقبات قانونية بتهم التشهير أو نشر معلومات تضر بالأمن القومي، حيث يحظر استخدام الوثائق الرسمية أو نشرها بشكل مستقلّ، وبالتالي وجود قانون حق الوصول للمعلومات لا يساهم بشكل فعال في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد إذا لم يؤمن حق الوصول للمعلومات بشكل ميسر وتكلفة ووقت قصير، وتبنٍّ عام لمبدأ أن الأصل هو الإباحة، والسري والشخصي هو المقيد.

إن المدخل الضروري لضمان حق الوصول للمعلومات هو تنظيم المعلومات العامة (السجلات الإدارية) وأرشفتها ورقمنتها.

الإعلام ومكافحة الفساد

ينصح بتدريسه لطلبة الإعلام والصحافة

الإعلام ومكافحة الفساد

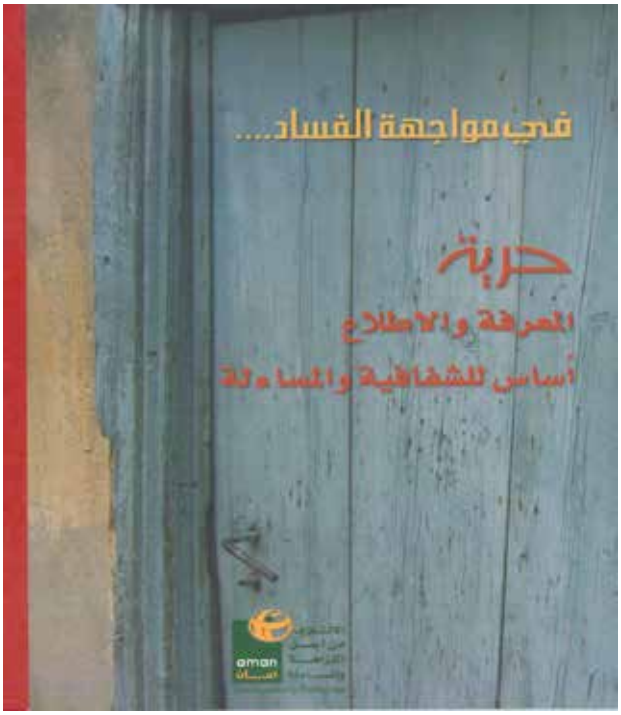
تتزايد أهمية الإعلام بصفته الأداة الأكثر تأثيراً في عملية الاتصال بالجماهير، ويتضح ذلك من خلال مدى الدور الذي يؤديه في التغيير والتطوير الاجتماعي، فعن طريق التثقيف كوظيفة أساسية لوسائل الإعلام، يكتسب الأفراد، ويطوّرون، كل ما يرتبط بثقافتهم من عادات وتقاليد، وحتى فيما يتعلق باستخدام اللغة والأدوات الثقافية الأخرى، وأنماط السلوك وأساليب العيش والحياة. ويؤدي الإعلام كذلك دوراً رئيسياً في عمليات التنمية الشاملة التي تشمل مجالات الإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي، فهو الأداة التي يتم من خلالها توجيه هذه العمليات، ومن ثم التقويم والمتابعة والتصحيح، أو تصويب المسار في مناحيها المختلفة، ما يرقى بالإعلام ليحتل دور الشريك أو المتطلب الإجباري في التطوير التنموي، وعملية التنمية المستدامة، حيث يقوم بتحريك الفعاليات المختلفة الحكومية والشعبية، بما في ذلك قوى المجتمع المدني المختلفة من القطاع الخاص والمؤسسات غير الرسمية والأحزاب، وغيرها، لحشد طاقاتها المشتتة، وتوجيهها لإنجاح خطط التنمية، ومن هنا ظهر ما يعرف بمصطلح (الإعلام التنموي) الذي يعني، باختصار، ربط وسائل الإعلام بخطط التنمية وبرامجها.

تتحمل وسائل الإعلام المقروءة والمسموعة والمرئية مسؤولية تاريخية في مكافحة الفساد بأشكاله كافة، على اعتبار أنها تمثل السلطة الرابعة في المجتمع بعد السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، وبالتالي، فهي تشكل سلطة شعبية تعبر عن ضمير المجتمع وتحافظ على مصالحه الوطنية.

وللإعلام الفلسطيني دور ريادي وأساسي في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، وتسليط الضوء على قضايا توجد بها شبهات فساد، ولفت انتباه المسؤولين لاتخاذ الآليات والإجراءات المناسبة لتصويب الوضع، ومنع الفاسدين من الإفلات من العقاب، خاصة في حال وجود قانون الحق في الحصول على المعلومات، وتطوير سياسات وأنظمة وإجراءات لحماية المبلغين عن الفساد، الأمر الذي يؤدي إلى تعزيز قدرة الإعلام للقيام بدوره.

الفرع الأول

الإعلام والحق في الحصول على المعلومات



يعرف حق الحصول على المعلومات بأنه: حق الفرد أو المجموعة في مجتمع في الوصول إلى معلومات كافية من الإدارة العامة والسلطة التي تشرف على إدارة الشأن العام حول المصالح العامة التي تعنيه ويرغب في معرفتها، أو يجب أن يعرفها.

ويعدّ حق الحصول على المعلومات مفصلاً أساسياً من مفاصل الديمقراطية، فإذا لم يعرف المواطن ما يحدث في مجتمعه، فلن يتمكن من المشاركة الفعلية في شؤون ذلك المجتمع. وتعد ممارسة هذا الحق التزاماً بمبادئ الشفافية والتزاماً بنظم المساءلة والوسيلة الأهم لمساءلة السياسيين والإداريين والمؤسسات العامة على قيامهم بدورهم وواجباتهم تجاه المجتمع على النحو المطلوب.

ولا يعتبر الحق في الحصول على المعلومات حاجة للمواطن فحسب، بل هو حاجة أساسية لأية حكومة ترغب في إثبات صلاحها، فإصلاح مؤسسات الدولة وجعلها أكثر كفاءة وشفافية يعتبر ركناً أساسياً من أركان الحكم الصالح، ولا يتأتى هذا إلا من خلال جعل الأعمال والمعلومات كافة التي تتعلق بها متوفرة لكل مواطن يرغب بالاطلاع عليها.

تضمنت المادة (2) من الوثيقة الخاصة التي تبنتها اليونسكو بخصوص دور وسائل الإعلام في دعم السلام والتفاهم الدولي الربط بين حق التعبير عن الرأي من خلال وسائل الإعلام، وحق الجمهور في تلقي المعلومات والوصول إليها، حيث نصت الفقرة الثانية من هذه المادة على أنه: يجب ضمان حصول الجمهور على المعلومات عن طريق تنوع مصادر ووسائل الإعلام المهيأة له، ما يتيح لكل فرد التأكد من صحة الوقائع، وتكوين رأيه بصورة موضوعية في الأحداث. ولهذا الغرض، يجب أن يتمتع الصحفيون بحرية الإعلام، وأن تتوفر لديهم أكبر التسهيلات الممكنة للحصول على المعلومات، وكذلك ينبغي أن تستجيب وسائل الإعلام لاهتمامات الشعوب والأفراد، مهيئة بذلك مشاركة الجمهور في تشكيل الإعلام.

وهذا ما أكد عليه إعلان بريسبان حول الحق في الحصول على المعلومات الذي تم الإعلان عنه في مؤتمر اليونسكو بمناسبة اليوم العالمي لحرية الصحافة في شهر أيار 2010.

حيث دعا هذا الإعلان إلى تعزيز ودعم الصحافة الاستقصائية، وزيادة الوعي حول الدور الذي يقوم به الحق في المعلومات في مجال الصحافة، لتنفيذ إستراتيجيات مبتكرة ترمي إلى توجيه المعلومات ذات الصلة إلى المهمشين والممثلين تمثيلاً ناقصاً، وتعزيز التنوع في مكان العمل، وللمساهمة في نشر الممارسات الجيدة والخبرات التي تفترض وجود صلة مباشرة بين الحق في المعلومات، والصحافة، والديمقراطية، ونوعية حياة الناس، ولتوفير القيادة في دعم مبادئ الشفافية والمساءلة عن طريق اعتماد سياسات بشأن الإفصاح عن المعلومات في صناعة وسائط الإعلام.

وتتولى وسائل الإعلام، بأنواعها كافة، مسؤولية تمكين الناس من الحصول على المعرفة، ولذلك ارتبط حق الصحفيين في الحصول على المعلومات بحق المواطنين في المعرفة، فهو شرط أساسي لأن تقوم الصحافة بدورها.

فالخبر والتحقيق والتقرير والتحليل السياسي، كلها أمور قائمة على توفر المعلومات الصحيحة بعيداً عن التسريب والتخمين، فبدون إتاحة المعلومة، تصبح وسائل الإعلام مقيدة تفقد مبرر وجودها. وقد تلجأ بعض الحكومات إلى التحكم في المعلومات، وهي تستخدمها في الصراع مع خصومها وإبراز محسوبيها وشللها.

ويرتبط حق الصحفي بالحصول على المعلومة بحق التقصي، وهو الاطلاع على المعلومات الرسمية التي في دوائر الدولة. كما يرتبط الحق في المعرفة بحق التلقي، وهو حق المواطنين بتلقي المعلومات الإعلامية بأمانة، وذلك يتعلق بمستوى إتاحة حق امتلاك وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمقروءة للجميع، أفراداً ومنظمات وأحزاباً بسهولة ويسر، بحيث يكون حقّاً متاحاً كحق الاطلاع عليها.

ولا مجال للحديث عن وجود حرية المعلومة وحق المعرفة ما لم ترتبط بحرية إصدار الصحف والمطبوعات والبث الإذاعي والتلفازي والإنتاج المسرحي والسينمائي، بحيث تكون حرية متاحةً فعلاً،

وحقّاً مكفولاً للجميع بسهولة ويسر وبغير تمييز، وبما يشمل ذلك من حرية تكوين وتملك وسائل الاتصال وحرية الطبع والنشر والتوزيع والعرض في الأماكن العامة، وبما يشمل من حرية التنظيم المهني والنقابي للعاملين في مجالات الاتصال والإعلام.

وتتعدد العوامل التي تحد من حرية تداول المعلومات وتقيد وسائل الإعلام من أداء مهمتها على الوجه المطلوب، ولعل أبرز الممارسات التي تتكرر في النظم غير الديمقراطية:

- رفض بعض المسؤولين، ومن مختلف المستويات، الإجابة على تساؤلات الصحفيين حول قضايا عامة ومثارة حول العمل في الوزارات والدوائر والمؤسسات التي يقومون بإدارتها.
- إعاقة عمل الإعلاميين، والمماطلة في الرد على استفساراتهم، والتمييز في المعاملة بينهم.
- التمييز في الدعوة إلى المؤتمرات والفعاليات الإعلامية الرسمية، واستثناء بعض الإعلاميين من هذه الدعوات بسبب آرائهم المخالفة.
- ممارسة الضغط على وسائل الإعلام والإعلاميين بهدف إبراز جوانب محددة من موضوع معين وإغفال جوانب أخرى منه.
- صدور التعميمات والأوامر المتعددة من بعض الجهات الرسمية المختلفة بعدم نشر أخبار معينة، وذلك بالرغم من أهمية هذه الأخبار واهتمام الرأي العام بمتابعة تفاصيلها.
- عدم السماح، وكذلك التهديد بعدم السماح، لبعض الصحفيين بالدخول إلى مواقع رسمية معينة.
- عدم وجود أحكام واضحة في التشريعات بشأن الحق في الحصول على المعلومات العامة من مصادرها، ولا تلزم الموظف العام بإتاحة المعلومات التي بحوزته وعدم حجبها، ما يبقي الإفصاح عن المعلومات مرهوناً بإرادة المسؤول، خاصة مع عدم توفر عقوبات تتيح المجال لمقاضاة المتسبب في حجب هذه المعلومات.

المبادئ الأساسية للحق في الحصول على المعلومات

يقوم الحق في الحصول على المعلومات على عدد من المبادئ التي اعتمدتها المؤسسات الحقوقية الدولية المستندة إلى العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والإعلان العالمي لحقوق الإنسان وميثاق الأمم المتحدة، التي من أبرزها منظمة المادة 19 التي أوصت بأن تؤخذ بعين الاعتبار عند سن القوانين المتعلقة بحق الحصول على المعلومات، وقد صُدِّقت هذه المبادئ من قبل مقرر الأمم المتحدة الخاص بحرية الرأي والتعبير (التقرير السنوي لعام 2000، E/CN. 4/2000/63 الفقرة 43). وتتلخص هذه المبادئ بالآتي[194]:

194. البرغوثي، بلال. (2004). الحق في الاطلاع أو حرية الوصول إلى المعلومات. سلسلة تقارير تطوير القوانين. منشورات الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن .ص10-4.

المبدأ الأول: الكشف عن المعلومات

يرتكز مبدأ الكشف عن المعلومات على القرينة القائلة: إن كل المعلومات تصبح محلاً للكشف إلا في حالات محددة ينص عليها القانون. وبناء على ذلك، فإن على الهيئات العامة التزام كشف المعلومات كافة التي لم تستثنَ صراحةً بنص قانوني؛ ويقع على الهيئة العامة عبء إثبات أن المعلومات التي تمتنع عن إباحتها تأتي ضمن نطاق الاستثناءات المحدود، وتنبني على هذا المبدأ النتائج التالية:

1. يجب أن تفسّر عبارة «المعلومات» على نحو واسع، بحيث تتضمن جميع الوثائق التي تحتفظ الهيئة العامة بها، بصرف النظر عن الحالة التي تُحفظ فيها (وثيقة، شريط، تسجيلات إلكترونية.. إلخ)، ومصدرها وتاريخ وضعها أو إنتاجها، وكذلك يجب أن يمتد التفسير إلى المعلومات المصنفة سرياً وذلك بعدم التسليم بوصف السرية الذي تطلقه الهيئة العامة على المعلومة، وإنما دراسة هذه المعلومة وإخضاعها للفحص من قبل هيئة خاصة، تكون لها صلاحية النظر في الطعون المقدمة من قبل الجمهور، للتأكد من مدى سريتها وعدم جواز كشفها للجمهور.

2. يجب أن يتضمن تفسير عبارة «الهيئات العامة» جميع فروع ومستويات الحكومة التي تشمل الحكومة المحلية والهيئات المنتخبة والهيئات العاملة في ظل تكليف رسمي، ويتضمن التفسير كذلك الهيئات القضائية والتشريعية وهيئات القطاع الخاص التي تقوم بأشغال عامة مثل الاتصالات والكهرباء والمياه، فضلاً عن ذلك، يجب أن يشمل التفسير هيئات القطاع الخاص التي تملك معلومات هامة ذات مساس بالمصالح العامة، كالبيئة والصحة.

3. إلزامية كشف الوثائق نفسها عند الطلب، وليس كشف المعلومات التي تتضمنها فقط.

4. تجريم منع الحصول على الوثائق أو إتلافها عمداً، وذلك بأن يعاقب الموظف الذي يمتنع أو يتلف تلك الوثائق بقصد إخفائها بعقوبة رادعة، كالفصل أو الإحالة إلى القضاء لفرض العقوبة المناسبة.

5. يحق لكل عضو في المجتمع، سواء أكان مواطناً أم مقيماً، الحصول على المعلومات التي يرغب بالحصول عليها، ولا يستوجب ذلك أن يثبت أن لهذه المعلومات أهمية خاصة بالنسبة إليه أو أن له صلة بتلك المعلومات: فمن حق المحامي أو المهندس أو العامل أو المدرس أن يطّلع على المعلومات السياسية أو الإدارية، بغض النظر عن علاقته بتلك المعلومات.

المبدأ الثاني: وجوب النشر

لا تعني حرية الحصول على المعلومات أن يتمكن الأفراد من طلب المعلومات فقط، بل تعني كذلك أن تنشر الهيئات العامة وتعمم على نحو واسع وثائق ذات أهمية جدية للجمهور، على ألا تحد من كشفها إلا ضوابط مستندة إلى القانون، فعلى الهيئات العامة أن تنشر كحد أدنى فئات المعلومات التالية:

1. معلومات إدارية حول سبل عمل الهيئة العامة، تتضمن التكاليف، والأهداف، والحسابات المدققة، والقواعد، والإنجازات.. إلخ، وبالأخص إذا ما كانت الهيئة تؤمّن خدمات مباشرة للشعب.

2. الإجراءات التي يستطيع الأفراد على أساسها التعرف على السياسة العامة والمشاريع الخاصة بالهيئة.

3. أنواع المعلومات التي تحتفظ الهيئة بها والحالات التي تحفظ بها.

4. مضمون أي قرار أو سياسة قد يؤثران في الشعب، مع إظهار أسباب اتخاذ القرار والأهداف المرجوة منه.

المبدأ الثالث: الترويج لسياسة الانفتاح

من الضروري لممارسة الحق في الاطلاع توعية الشعب بحقوقه وترويج ثقافة الانفتاح على الجماهير. ويمكن أن يتم هذا بعدة صور نبينها بالآتي:

1. توجيه تقرير سنوي من قبل الحكومة إلى البرلمان حول مدى تقيد الهيئات العامة بممارسة هذا الحق، والإشكالات التي تحول دون ممارسته، وكذلك التدابير المتخذة لتحسين سبل وصول الشعب إلى المعلومات وأية قيود تحول دون التدفق الحر لهذه المعلومات.

2. فرض شرط أساسي على الهيئات العامة، وهو أن تدرب هذه الهيئات موظفيها على تمكين الجماهير من ممارسة الحق في الاطلاع، وأن يركز هذا التدريب على أهمية حرية الاطلاع والآليات الإجرائية للوصول إلى المعلومات وسبل الحفاظ على الوثائق والحصول عليها بفاعلية.

3. تحديد جهات رسمية تراقب وتشرف على تقيد الهيئات العامة بحق الجمهور في الاطلاع، ترفع تقاريرها للبرلمان ولرأس السلطة التنفيذية.

المبدأ الرابع: النطاق المحدود للاستثناءات

يجب أن تبين الاستثناءات بصورة واضحة ودقيقة، وأن تحدد المعايير التي تستخدم في عملية تصنيف المعلومة إذا ما كانت سرية أو يجوز الإفصاح عنها، ويتم ذلك من خلال الفحص الذي يستند على الركائز التالية:

1. يجب عدم استبعاد أية هيئة عامة من نطاق القانون، حتى لو كانت أكثرية أعمالها تقع ضمن نطاق الاستثناءات، ويطبق هذا على جميع سلطات الدولة (أي السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية)، ويجب عدم إطلاق الاستثناء على مجموعة أو طائفة من المعلومات بشكل مسبق، بل يبرر عدم الكشف عن المعلومة وفق كل حالة على حدة.

2. يجب أن يكون الهدف من الاستثناء محدداً بالقانون، كما يجب أن يتناول القانون قائمة كاملة من الأهداف التي تبرر استثناء ما، كتنفيذ القانون، والخصوصية، والأمن العام، والسرية التجارية، والسلامة العامة والفردية وغيرها.

3. يجب أن تكون الفائدة من الاستثناء أكبر من المصلحة في الحصول على المعلومات، فحتى لو كان ظاهراً أن كشف المعلومات يمكن أن يؤثر تأثيراً سلبياً في الهدف من الاستثناء، يجب أن تكشف هذه المعلومات إذا كانت إيجابيات الكشف تفوق السلبيات، ولكي يكون عدم الكشف قانونياً، يجب أن تثبت الهيئة التي ترفض الكشف أن هذا الكشف سيسبب ضرراً جوهرياً للهدف بشكل أكيد، وأن الضرر الذي سينتج عن الكشف سيكون أكبر بكثير من المصلحة في الكشف.

المبدأ الخامس: تسهيل إجراءات الوصول إلى المعلومات

يجب أن تحدد الجهة المسؤولة عن إعطاء المعلومات، ويمكن أن يتم ذلك على مستويات ثلاثة:

1. ضمن الهيئة العامة، وذلك بأن تلزم كل الهيئات العامة بأن تخصص موظفاً أو دائرة مستقلة للنظر في طلبات الحصول على معلومات، وأن تمنحها السلطات اللازمة لممارسة هذه الوظيفة.

2. إنشاء هيئة خاصة أو مكتب خاص يكون مسؤولاً عن النظر في طلبات الحصول على معلومات على مستوى الدولة كلها، ويجب أن يمنح هذا المكتب كامل الصلاحية في التقصي عن المعلومات، وتتضمن هذه الصلاحية:

   - إلزام كبار مسؤولي الدولة بالمثول أمام المكتب.
   - الحق في إحضار الشهود.
   - الحق في أن يطلب من أي هيئة عامة تزويده بأية معلومات أو وثائق ترفض إفشاءها للنظر في تبرير هذا الرفض.
   - منح هذا المكتب صلاحية التقاضي وإحالة الهيئات التي يظهر بالدليل أنها تحول دون الوصول إلى المعلومات أو تقدم على إتلاف الوثائق عمداً إلى القضاء.

3. عبر اللجوء إلى المحاكم، بحيث يكون القضاء هو الجهة الفصل عند رفض الهيئات العامة طلبات الحصول على معلومات، ويعتبر هذا الأسلوب الأكثر تعقيداً وبعداً عن تسهيل ممارسة هذا الحق، بسبب ارتفاع التكاليف وتعقيدات الوقت.

كما يجب أن تعالج طلبات المعلومات بسرعة، وبطريقة ملائمة، ويجب أن يتاح للمواطنين إجراء تظلم أو استئناف لأي رفض، وعند الضرورة، يجب أن ينص على ضرورة ضمان الحصول على المعلومات كاملة لبعض الأشخاص الذين لا يجيدون القراءة أو الكتابة، أو الذين لا يجيدون اللغة التي كُتبت فيها الوثيقة أو الذين يعانون من إعاقة كالعمى.

المبدأ السادس: تخفيض التكاليف

يجب ألا تكون كلفة الحصول على المعلومات التي تحتفظ الهيئات العامة بها باهظة على نحو يردع الناس عن التقدم بطلبات للوصول إلى تلك المعلومات، ويمكن هنا أن نميز بين الحالات التي يريد فيها طالب الحصول على معلومات خدمة المصلحة العامة، بأن يكون الطلب مثلاً بغية كشف فساد ما في الإدارة، فعندئذٍ، يجب أن تكون الرسوم هنا أقل مما لو كان الطلب بغية تحقيق مصلحة شخصية تجارية، ويجب أن تحدد هذه الرسوم بتشريع وألا يترك أمر تحديدها للهيئة التي يطلب إليها تقديم المعلومات.

المبدأ السابع: فتح الاجتماعات العامة أمام الجمهور

يجب أن تكون اجتماعات الهيئات العامة مفتوحة للجمهور، إذ تتضمن حرية الاطلاع حق الشعب في معرفة العمل الذي تقوم الحكومة به نيابةً عنه، لذلك على التشريع المتعلق بحرية الاطلاع أن يستند إلى قرينة قائلة بوجوب فتح اجتماعات الهيئات الحكومية أمام الجمهور، ويقصد بعبارة «اجتماع» في هذا السياق «الاجتماعات الرسمية»، أي الدعوة الرسمية لهيئة عامة بهدف إدارة أعمال عامة، ويعتبر الإخطار بالاجتماعات ضرورياً كي يتمكن الشعب من المشاركة، ويقتضي القانون أن تكون مدة الإخطار للاجتماعات كافية ليتمكن الشعب من الحضور.

المبدأ الثامن: حماية المبلغ

تعتبر حماية المخبرين عن المعلومات من أهم الضمانات التي تعزز من تدفق المعلومة وتشجع على الإبلاغ عن المخالفات والتجاوزات، وخصوصاً الفساد وأشكاله المتعددة[195]، لذلك، فإنه يجب حماية المخبرين الذين يفشون معلومات عن المخالفات التي ترتكب من أية عقوبات قانونية أو إدارية، وتشمل عبارة «مخالفات» في هذا السياق، اقتراف جرم أو عدم الالتزام بموجب قانوني أو عدم إحقاق الحق، أو تلقي رشوة أو عدم الأمانة أو التعسف في استخدام السلطة، وتشمل العبارة كذلك حالات التهديد الخطير للصحة أو للسلامة أو للبيئة إذا ارتبط ذلك بخرق للقانون.

ويجب أن يستفيد المخبرون من الحماية ما داموا يعملون بحسن نية وبناء على اعتقاد بأن المعلومات كانت صحيحة إلى حد كبير، وأنها كشفت دلائل حول خرق القانون.

ولا بد أن يكون الإفشاء لاعتبارات المصلحة العامة، وتشمل عبارة «المصلحة العامة» في هذا السياق الحالات التي تطغى الفوائد فيها على الأضرار، ويطبق هذا، مثلاً، في الحالات التي يكون المخبرون

195. نصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على واجب الدول من خلال أجهزتها المختصة اتخاذ التدابير كافة؛ لتوفير حماية فعالة من أي انتقام أو ترهيب محتمل للمبلغين وكذلك لأقاربهم وسائر الأشخاص وثيقي الصلة بهم حسب الاقتضاء. ويجوز أن تشمل تلك التدابير: توفير الحماية الجسدية لأولئك الأشخاص، كتغيير أماكن إقامتهم، والسماح عند الاقتضاء بعدم إفشاء المعلومات المتعلقة بهوية أولئك الأشخاص وأماكن وجودهم أو بفرض قيود على إفشائها.
جواز الشهادة على نحو يكفل سلامة الشاهد، كالسماح باستخدام تكنولوجيا الاتصالات، ومنها مثلاً وصلات الفيديو أو غيرها من الوسائل الوافية.

فيها بحاجة إلى حماية من ثأرٍ، أو حين تكون المشكلة غير قابلة للحل بوسائل قانونية، أو مع وجود سبب استثنائي لكشف المعلومات، كتهديد مُحدِق بالصحة العامة أو السلامة العامة، أو حتى حين يكون هناك خطر من إخفاء أو إتلاف دليل على انتهاك أو خرق للقانون.

المبدأ التاسع: مواءمة القوانين

مواءمة القوانين تعني اعتبار أن الحق في الاطلاع هو القاعدة والأصل، وبالتالي فإنه يجب تعديل أو إلغاء القوانين التي تتعارض ومبدأ الكشف عن المعلومات، وأن تعتبر القوانين الخاصة بحق الاطلاع هي المرجعية الرئيسية عند النظر في مدى سرية معلومة ما، فإذا ما حصل تعارض بين قانون الحق في الاطلاع وأي قانون آخر ينص على سرية معلومة ما، فإن التفسير يجب أن يكون لصالح الحق في الاطلاع.

الحق في الحصول على المعلومات كركيزة من ركائز نظام النزاهة الوطني[196]

يعتبر الفساد العدو الأول لحق الحصول على المعلومات، وترتبط بذلك العدو ترسانة من الممارسات المتخلفة تؤدي إلى انعدام الشفافية وغياب مبدأ الإفصاح والتضييق بكل السبل على عرض المعلومات وإتاحتها للأفراد؛ لذلك، فإن هذا الحق يتلازم مع امتداد الثقافة الديمقراطية، واتساع تأثيرها داخل المجتمعات، من خلال ترسيخ سيادة القانون، والمقدرة على الحكم باستقامة ووضوح، عبر نشر المعلومات وإطلاع المواطن عليها.

إن ممارسة المواطن لحقه في الوصول إلى المعلومات تعزز العلاقة المتبادلة بين الدولة والمواطن، وتحديداً مسؤولية الدولة والإدارة العامّة تجاه المواطن، وهناك أهمية كبيرة لحق المواطن في الحصول على المعلومات من المؤسسات الرسمية؛ كونها تجعل الإداري يقوم بوظيفته في أجواء شفافة، تكشف عن مواطن الخلل والتجاوز، وتحدّ منها لمجرد شعور من يقوم بمسؤولية العمل العامّ بأن المواطنين على علم بما يقوم به، الأمر الذي يقلل من فرص الفساد وسوء استخدام السلطة.

إن الحق في الحصول على المعلومات مرتبط ارتباطاً وثيقاً بالمساءلة التي تشكل هدفاً مركزيّاً لأي نظام ديمقراطي، تصبح أية محاولة للتطوير بدونه مهمّة صعبة، بل عقيمة، ما دامت أنشطة الحكومة وعملية صنع القرار تجري بعيداً عن عين الجمهور الفاحصة، ففي غياب الحق في الاطلاع، تسود السرية، وتزداد إمكانية حدوث تبديد للموارد مع إغلاق الباب أمام أية مراجعة لاحقة من خلال مؤسسات الدولة، مثل البرلمانات والمحاكم، أو هيئات الرقابة العامّة، التي تعمل كأداة كبح لإساءة استعمال السلطة.

196. أمان، مرجع سابق، ص166-163.

ومن هنا، فإن الكشف عن المعلومة العامّة يعدّ أمراً أساسيّاً ومفيداً، ويمكن تلخيص فوائده بما يأتي:

- يعدّ شرطاً أساسيّاً من شروط الحكومة الصالحة.
- أنّه يحث الحكومات على الكشف عن المعلومات، خاصّة عند التحقيق في دعاوى الفساد، وكذلك تعزيز التشريع الخاص بالتمويل الحزبي والحملات الانتخابية، الذي يدخل في إطار الشفافية في العملية الانتخابية، ما يزيد شرعية البرلمان المنتخب.
- أنّه يعزز درجة الشفافية في العمل البرلماني، وذلك بإشراك المواطنين، من خلال توفير قناة لوصول المعلومات إلى الجمهور، والصحافة، ووسائل الإعلام، لكي لا تكون هناك أية ضغوطات حكومية على البرلمان، وخصوصاً إذا ما كان الفساد حكوميّاً، ما يساعد على خلق نوع من الضغط الشعبي على الحكومة، لكي لا يكون هناك أي سكوت من البرلمان عن هذه القضايا.
- أنّ اطّلاع المواطنين على المعلومات يسمح لهم بتفحّص أعمال المؤسسة العامّة بدقة، مثل الوزارات، والإدارات، والأجهزة، والمؤسسات التشريعية والقضائية والتنفيذية، والهيئات المحلّية.. إلخ.
- أنّ حرية الوصول إلى المعلومات تُعدّ شرطاً أساسيّاً لتوافر الديمقراطية، ومنح المواطنين الحق في الحصول على المعلومات الدقيقة والموثوقة، في التوقيت المناسب، بأدنى قيود.
- أنّه يصبح للمواطن دور نشط في الحكم، ممثلاً بالاهتمام الإعلامي والمعرفة، وتكوين الرأي العام والعضوية الفاعلة في مؤسسات المجتمع المدني، الأمر الذي ينعكس إيجاباً على شعور الثقة بالنفس، وبالحماسة المتزايدة، والمساهمة في مناقشة الشأن العامّ، بحيث يحدث نشاطه المدني تغييراً في السياسة أو رفعاً للظلم أو كشفاً عن فساد أو تلاعبٍ بالمال العام.

وفي المقابل، يمكن الحديث عن مخاطر إخفاء المعلومات العامّة، التي يمكن تلخيصها فيما يأتي:

- أنّ السرية حين تسود يمكن حدوث تبديد للموارد مع إغلاق الباب أمام أية مراجعة لاحقة.
- أنّ إخفاء المعلومات وحجبها عن المواطنين بيت الداء في التردي، وازدياد ظاهرة الفساد.
- أنّ إخفاء المعلومات يشلّ آليات المراقبة مثل المجلس التشريعي، أو هيئة الرقابة العامّة، أو القضاء أو ديوان المظالم، ويحدُّ من قدرتها على كبح إساءة استعمال السلطة للمؤسسات العامّة.
- أنّه تهديد لحق التعبير عن الرأي، ما يؤدي إلى التحكم في ثقافة المواطنين وأفكارهم وتوجهاتهم، وتصبح وسائل الإعلام في معظم هذه الحالات مجرد أداة للتعبير عن وجهة نظر السلطة، لضمان استمرارها والحدّ من قدرة المعارضة على التعبير.

الفرع الثاني
حقوق وواجبات الإعلام

أولاً: حقوق الإعلام والإعلاميين:

لا شك أن للإعلام والإعلاميين حقوقاً تنطلق من مفهوم حرية الإعلام التي نصت عليها المواثيق والاتفاقيات والمعاهدات الدولية، على اعتبار أنها جزء لا يتجزأ من حقوق الإنسان الأساسية، التي تعني حق الصحافة في البحث عن المعلومات والأخبار وكل ما يشكل مادة إعلامية تهم المجتمع والحصول عليها من مصادرها المتنوعة، وتحليل وتداول ونشر المعلومات والتعليق عليها، وإتاحة المجال لنشر الآراء المتعددة على قاعدة الرأي والرأي الآخر.

حيث نصت المادة (19) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي صدر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في العام 1948 على أنه «لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير. ويشمل هذا الحق حريته في اعتناق الآراء دون مضايقة، وفي التماس الأنباء والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين بأي وسيلة ودونما اعتبار للحدود». وقد تم التأكيد على هذا الحق وحمايته في العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، الذي تم تبنيه من قبل الأمم المتحدة في العام 1966، وهو يحتل أهمية متميزة نظراً لكونه اتفاقية دولية، حيث إن أحكامه ملزمة للدول التي تصادق عليه كافة، وقد نصت المادة (19) منه على الآتي:

1. لكل إنسان حق في اعتناق آراء دون مضايقة.
2. لكل إنسان حق في حرية التعبير، ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب، أو مطبوع، أو في قالب فني، أو بأي وسيلة أخرى يختارها.

ولم تقتصر عملية حماية هذا الحق على تلك المواثيق والإعلانات الخاصة بحقوق الإنسان، فقد كان لليونسكو دور في هذا المجال، حيث تبنت هذه المنظمة وثيقة خاصة بحق التعبير عن الرأي من خلال وسائل الإعلام وحق الجمهور في تلقي المعلومات والوصول إليها، وهذا ما تضمنته المادة الثانية من هذه الوثيقة، حيث نصت على:

1. "أن ممارسة حرية الرأي وحرية التعبير وحرية الإعلام المعترف بها كجزء لا يتجزأ من حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وهي عامل جوهري في دعم السلام والتفاهم الدولي.
2. يجب ضمان حصول الجمهور على المعلومات عن طريق تنوع مصادر ووسائل الإعلام المهيأة له، ما يتيح لكل فرد التأكد من صحة الوقائع وتكوين رأيه بصورة موضوعية في الأحداث، ولهذا الغرض يجب أن يتمتع الصحفيون بحرية الإعلام وأن تتوفر لديهم أكبر التسهيلات الممكنة للحصول على المعلومات، وكذلك ينبغي أن تستجيب وسائل الإعلام لاهتمامات الشعوب والأفراد، مهيِّئة بذلك مشاركة الجمهور في تشكيل الإعلام".

أما في فلسطين، فقد كفلت منظومة التشريعات الفلسطينية الحريات الإعلامية والصحفية في العديد من النصوص القانونية التي جاء على رأسها القانون الأساسي، حيث نصت المادة 19 منه على أنه: «لا مساس بحرية الرأي، ولكل إنسان الحق في التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو غير ذلك من وسائل التعبير أو الفن مع مراعاة أحكام القانون»، كما نصت المادة 27 من هذا القانون على أن:

1. "تأسيس الصحف وسائر وسائل الإعلام حق للجميع يكفله هذا القانون الأساسي، وتخضع مصادر تمويلها لرقابة القانون.

2. حرية وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمكتوبة وحرية الطباعة والنشر والتوزيع والبث، وحرية العاملين فيها، مكفولة وفقاً لهذا القانون الأساسي والقوانين ذات العلاقة.

3. تحظر الرقابة على وسائل الإعلام، ولا يجوز إنذارها أو وقفها أو مصادرتها أو إلغاؤها أو فرض قيود عليها إلا وفقاً للقانون وبموجب حكم قضائي".

وقد تضمن قانون رقم (9) بشأن المطبوعات والنشر لسنة 1996 العديد من الأحكام التي نصت على حرية الصحافة والإعلام، حيث نصت المادة 2 من هذا القانون على أن: «الصحافة والطباعة حرتان، وحرية الرأي مكفولة لكل فلسطيني، وله أن يعرب عن رأيه بحرية قولاً، وكتابة، وتصويراً، ورسماً في وسائل التعبير والإعلام».

كما نصت المادة 3 من هذا القانون على أنه:

تشمل حرية الصحافة ما يلي:

أ- إطلاع المواطن على الوقائع والأفكار والاتجاهات والمعلومات على المستوى المحلي والعربي والإسلامي والدولي.

ب- إفساح المجال للمواطنين لنشر آرائهم.

ج- البحث عن المعلومات والأخبار والإحصائيات التي تهم المواطنين من مصادرها المختلفة وتحليلها وتداولها ونشرها والتعليق عليها في حدود القانون.

د- حق المطبوعة الصحفية ووكالة الأنباء والمحرر والصحفي في إبقاء مصادر المعلومات، أو الأخبار التي يتم الحصول عليها سرية، إلا إذا قررت المحكمة غير ذلك أثناء النظر بالدعاوى الجزائية حمايةً لأمن الدولة أو لمنع الجريمة أو تحقيقاً للعدالة.

هـ- حق المواطنين والأحزاب السياسية والمؤسسات الثقافية والاجتماعية والنقابات في التعبير عن الرأي والفكر والإنجازات في مجالات نشاطاتها المختلفة من خلال المطبوعات.

كما نصت المادة 5 على أن «لأي شخص، بما في ذلك الأحزاب السياسية، الحق في تملك المطبوعات الصحفية وإصدارها وفقاً لأحكام هذا القانون». كما نصت المادة 6 على أنه «تعمل الجهات الرسمية على تسهيل مهمة الصحفي والباحث في الاطلاع على برامجها ومشاريعها».

ومن خلال ما سبق، يمكننا تلخيص أبرز حقوق الإعلاميين بالآتي:

- حق تملك وسائل الإعلام وحق إصدار الصحف المطبوعة، والإلكترونية «الحاسوبية»، وإذاعة وبث البرامج الإعلامية المسموعة والمرئية في الإذاعة والتلفزيون وفقاً لما ينص عليه هذا القانون.

- حق الصحفي في التعبير عن الرأي والفكر والنقد البَنّاء دون قيود وإجراءات مادية قد تفرضها جهة رسمية «حكومية» أو محاكم مخالفة لروح ونص هذا القانون.

- حق الصحفي في الاطلاع على الوثائق الرسمية اللازمة لإتمام مهمته الصحفية، كما يحق له أن يتلقى الإجابات من الجهات المسؤولة «الرسمية الحكومية» وغير الحكومية، عما يستفسر عنه من المعلومات لصالح النشر، ولإطلاع الجمهور، ولاستكمال دائرة الحقيقة في القضايا التي تتم معالجتها في الصحافة.

- حق الصحفي في إبقاء مصادر المعلومات التي يتحصل عليها سرية، ما لم يحكم القضاء بخلاف ذلك.

- حق الصحفي، في إطار تأديته لعمله الصحفي، في حضور الاجتماعات العامة (غير المنصوص على سريتها قانوناً) والتجمعات وجلسات المحاكم، وجلسات المجالس النيابية «التشريعية» والبلدية، والجمعيات العمومية للنقابات والاتحادات والنوادي والجمعيات والمؤسسات وكل اجتماع ذي صلة بالحياة العامة بدعوة رسمية أو من دونها، مع التأكيد على وجوب عضويته في نقابة الصحفيين، ويحق له ذلك ما لم تكن الجلسات أو الاجتماعات سرية بحكم القوانين واللوائح.

- حق الصحفي في الحصول على معلومات من الاجتماعات المغلقة أو السرية عبر الوسائل المشروعة والمنصوص عليها في المادة (6) الفقرة (أ) ونشرها بوسائل الإعلام الوطنية أولاً، ويكون مسؤولاً مباشراً عن صحة المعلومات أو خلاف ذلك، ويكفل له هذا القانون استمرار القيام بعمله على أكمل وجه ما دام ملتزماً ومتقيداً بنصوصه وروح المهنة وأخلاقياتها.

مؤشرات حرية الصحافة

نستطيع القول إن الحكم بوجود حرية صحافة في هذا البلد أو ذاك من عدمه يرتكز على مدى توافر الآتي:

أولاً: الحق فى إصدار الصحف بالإخطار وليس بالترخيص: إن التحكم في إصدار الصحف هو تحكم فى البيئة الحاكمة للصحافة، وهو توجيه للخطوط الرئيسية للعمل الصحفي وللصحافة وتوجهاتها والأطر التي تتحرك فيها، الأمر الذي يحتم ألا تكون سلطة للجهات الرسمية في إنشاء الصحف، وأن تتم عملية الإنشاء من خلال الإخطار وليس الترخيص.

ثانياً: الحق فى الحصول على المعلومات، الخبر والتحقيق والتقرير والتحليل السياسى كلّها أمور قائمة على توفر المعلومات الصحيحة؛ ولهذا توجد في الدول المتقدمة قوانين تقنن حق الحصول على المعلومات بعيداً عن التسريب والتخمين، فبدون معلومة، تصبح الصحف فقيرة إعلامياً، وبدون معلومة صحيحة، تفقد الصحف مصداقيتها، وميزة حق الحصول على المعلومات أنها تمنع الانتقائية وتجعل المهنية هي معيار النشر، وليست الانتقائية الموجهة في حالة التحكم في المعلومات من قبل الحكومات. والتحكم في المعلومات هو أداة من أدوات النظم المستبدة تستخدمها لتوجيه الإعلام والانتقام من خصومها وإبراز محسوبيها وشللها، وفي النهاية، هو اعتداء على حق المواطن في المعرفة.

ثالثاً: إلغاء الحبس في قضايا النشر: وهي حقوق حصلت عليها الصحافة في الدول المتقدمة منذ حوالي مئتي عام، فلا يجوز حبس شخص بسبب آرائه مهما كانت هذه الآراء، ولا يجوز حبس صحفي بسبب القذف والسّب والإهانة فقط، فالدعوة للعنف والقتل هي التي تعتبر جرائم تستوجب العقاب الجنائي حماية للمجتمع، وضمان عدم الحبس في قضايا النشر لا تنطبق على الصحفيين فقط، ولكن على المواطن العادي الذي ينشر رأياً في الصحف، ولا يعني عدم حبس الصحفيين انتفاء العقوبة في حالة السّب والقذف، وإنما يجب تغليظ العقوبات المالية، وإن أدى ذلك إلى إفلاس الصحف التي لا هَمّ لها سوى التطاول على الناس وابتزازهم ونشر ثقافة هدامة تَطولُ الأديان والأشخاص وحرمة الحياة الخاصة، وتنتعش على نشر الأخبار الكاذبة والتحقيقات المفبركة والتقارير المزيفة والفضائح المختلقة.

رابعاً: حق الصحفي في الاحتفاظ بسرية مصادره دون تهديد: وهناك فرق بين هوية الجريمة وهوية المصدر، فالإبلاغ عن الجريمة ومحاولة منعها هو حق أساسي للمجتمع، أما هوية المصدر، فتخضع للسرية. وما زال النقاش دائراً، ولكن في النهاية تشكل حماية المصدر من التهديد جزءاً أساسياً من حرية الصحافة.

خامساً: الفصل بين التحرير والإدارة: يشكل الفصل بين التحرير والإدارة عاملاً مهماً في حرية الصحافة، حيث تكون المهنية فقط هي معيار النشر، ويتبع الإعلان الإدارة وليس التحرير، ولا تستقيم حرية الصحافة دون هذا الفصل؛ فهو يحمي الصحف من تأثير المال ومن التدخلات الشخصية للمالكين، ولا يتم ذلك إلا عبر إطار مؤسسي ومن خلال اتفاقيات واضحة لحدود الإدارة وحدود التحرير واختصاصات كل منهما، ويترتب على هذا الفصل ضعف تأثير العوامل الخارجية على توجهات الصحف، فلو اشترت دولة عربية مليون نسخة يومياً من نيويورك تايمز مثلاً، فلن يمنع هذا إدارة التحرير من انتقاد هذه الدولة، فهناك دول عربية محددة تشتري آلاف النسخ من صحف بعينها، وتحيّدها تماماً تجاه أخبار تنتقد أوضاع هذه الدولة، ولا تنشر عنها إلا النفاق وأخباراً تجميلية كاذبة.

سادساً: منع الاحتكار: لا يستقيم مفهوم حرية الصحافة مع احتكار ملكية الصحف سواء للحكومات أو لأشخاص بعينهم، ولهذا ينتفي مفهوم حرية الصحافة في الدول التي تسيطر على ملكية الصحف أو تسيطر على النصيب الأكبر منها، ويقف ضد احتكار الصحف حق أي شخص في إصدار صحيفة بمجرد الإخطار، ولا ينطوي الاحتكار على الملكية فحسب، وإنما على المعلومات وعلى حق إصدار الصحف، فكلاهما احتكار، فاحتكار الملكية واضح، واحتكار المعلومات هو توجيه لحرية الصحافة، واحتكار حق الإصدار هو توجيه، أيضاً، لحرية الصحافة ورسالتها، وذلك كله يقف على النقيض من مفهوم حرية الصحافة.

سابعاً: تعددية الصحف وتنوع اتجاهاتها: يشكل حق جميع المواطنين على مختلف تنوعاتهم العرقية والدينية والنوعية والأيدولوجية ركناً أساسياً من حرية الصحافة، فلا تستقيم حرية الصحافة ووضع عوائق أمام فئة أو جماعة معينة أمام التعبير عن نفسها من خلال حق إصدارها لصحفها الخاصة ووسائل الإعلام المختلفة، ولا تستقيم حرية الصحافة ومحاولة التعتيم أو تهميش جماعة معينة في الصحافة المملوكة للدولة، فبقدر تنوع وشمولية وتعدد التناول الإعلامي، بقدر الثراء المجتمعي، وفي النهاية، تنتفي حرية الصحافة في حالة وجود موانع أو عوائق أو بيئة مانعة لإظهار تنوع المجتمعات واختلافاتها في وسائل الإعلام.

ثامناً: الحق في التعبير عن الرأي بدون قيود أو خطوط حمراء: وهذا حق أساسي ومبدئي من حقوق الصحافة، وهو حق النشر والتعبير بدون أي رقابة من أي نوع، سواء أكانت رقابة حكومية أم قانونية أم مجتمعية أم وجود خطوط حمراء يمنع الاقتراب منها.

ثانياً: واجبات والتزامات الصحافة والإعلاميين

تضمنت الاتفاقيات والمعايير الدولية ذاتها التي أكدت على الحريات الإعلامية نصوصاً تفرض واجبات والتزامات على الصحفيين، حيث نصت الفقرة الثالثة من المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن تستتبع ممارسة الحقوق الإعلامية المنصوص عليها في هذه المادة «واجبات ومسؤوليات خاصة، وعلى ذلك يجوز إخضاعها لبعض القيود ولكن شريطة أن تكون محددة بنص القانون وأن تكون ضرورية:

أ- لاحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم.

ب- لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة».

يذكر أن المواثيق والإعلانات الدولية كافة والخاصة بحقوق الإنسان قد حظرت أية دعاية للحرب وللكراهية القومية والعنصرية والدينية، وهذا ما أكدته المادة (2) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، كما حظرت جميع الدعايات والتنظيمات القائمة على الأفكار والنظريات القائلة بتفوق أي عرق وأي جماعة من لون أو أصل إثني واحد لتبرير أو تعزيز أي شكل من أشكال التمييز العنصري، كما حظرت العنف والتحريض عليه واعتبرته جريمة ضد أي عرق أو جماعة من لون أو أصل إثني آخر، وهذا ما أكدته المادة (9) من إعلان الأمم المتحدة للقضاء على أشكال التمييز العنصري جميعها، والذي صدر في العام 1963 والمادتين (4)، (5) من الاتفاقية الدولية للقضاء على أشكال التمييز العنصري جميعها الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في العام 1965.

وفي الحالة الفلسطينية، فقد تضمن قانون رقم (9) بشأن المطبوعات والنشر لسنة 1996 العديد من الأحكام التي نصّت على التزامات وواجبات الصحافة والإعلام، حيث نصّت المادة 7 من هذا القانون على أنه:

أ. على المطبوعات أن تمتنع عن نشر ما يتعارض مع مبادئ الحرية والمسؤولية الوطنية وحقوق الإنسان واحترام الحقيقة، وأن تعتبر حرية الفكر والرأي والتعبير والاطلاع حقاً للمواطنين كما هي حق لها.

ب- يجب ألا تتضمن المطبوعات الدورية الموجهة إلى الأطفال والمراهقين أية صور أو قصص أو أخبار تخل بالأخلاق والقيم والتقاليد الفلسطينية.

وفيما يتعلق بأخلاقيات وآداب المهنة، فقد نصت المادة 8 على أنه «على الصحفي وعلى كل من يعمل بالصحافة التقيد التام بأخلاق المهنة وآدابها، بما في ذلك ما يلي:

أ- احترام حقوق الأفراد وحرياتهم الدستورية وعدم المساس بحرية حياتهم الخاصة.

ب- تقديم المادة الصحفية بصورة موضوعية ومتكاملة ومتوازية.

ج- توخي الدقة والنزاهة والموضوعية في التعليق على الأخبار والأحداث.

د- الامتناع عن نشر كل ما من شأنه أن يذكي العنف والتعصب والبغضاء أو يدعو إلى العنصرية والطائفية.

هـ- عدم استغلال المادة الصحفية للترويج لمنتوج تجاري أو الانتقاص من قيمته».

وفيما يتعلق بالتمويل والعلاقة مع الدول الأجنبية، فقد نصت المادة 9 على أنه:

«أ- على المطبوعة الدورية أن تعتمد في مواردها على مصادر مشروعة معلنة ومحددة، ويحظر عليها تلقي أي دعم مادي أو توجيهات من أية دولة أجنبية.

ب- على أية مطبوعة دورية تريد تلقي الدعم من جهات خارجية غير حكومية أن تتقدم بطلب إلى وزارة الإعلام وأن تتلقى الموافقة على هذا الدعم قبل الحصول عليه».

كما نصت المادة 10 على أنه:

«يحظر على الصحفي وعلى كل من يعمل بالصحافة أن يرتبط بعلاقة عمل مع أية جهة أجنبية إلا إذا كان ذلك بموجب نظام مراسلي وسائل الإعلام الأجنبية الصادر بموجب هذا القانون».

وفيما يتعلق بنشر الإعلام لأخبار غير صحيحة، فقد نصت المادة 25 على أنه:

«إذا نشرت المطبوعة الصحفية خبراً غير صحيح أو مقالاً يتضمن معلومات غير صحيحة، فيحق للشخص الذي يتعلق به الخبر أو المقال الرد على الخبر أو المقال أو المطالبة بتصحيحه، وعلى رئيس التحرير المسؤول نشر الرد أو التصحيح مجاناً في العدد الذي يلي تاريخ ورود الرد في المكان والحروف نفسها التي نشر فيها وبها الخبر أو المقال في المطبوعة الصحفية».

كما نصت المادة 26 على أنه:

«إذا نشرت المطبوعة الصحفية خبراً غير صحيح أو مقالاً يتضمن معلومات غير صحيحة تتعلق بالمصلحة العامة، فعلى رئيس التحرير المسؤول أن ينشر مجاناً الرد أو التصحيح الخطي الذي يرده من الجهة المعنية وفي العدد الذي يلي تاريخ ورود الرد أو التصحيح وفي المكان والحروف نفسها التي ظهر فيها وبها الخبر أو المقال في المطبوعة الصحفية».

وقد عددت المادة 37 من القانون مجموعة من محظورات النشر حددتها بالآتي:

«يحظر على المطبوعة أن تنشر ما يلي:

1. أي معلومات سرية عن الشرطة وقوات الأمن العام أو أسلحتها أو عتادها أو أماكنها أو تحركاتها أو تدريباتها.
2. المقالات والمواد التي تشتمل على تحقير الديانات والمذاهب المكفولة حريتها قانوناً.
3. المقالات التي من شأنها الإساءة إلى الوحدة الوطنية أو التحريض على ارتكاب الجرائم، أو زرع الأحقاد وبذر الكراهية والشقاق والتنافر، وإثارة الطائفية بين أفراد المجتمع.
4. وقائع الجلسات السرية للمجلس الوطني ومجلس وزراء السلطة (المؤسسات العامة في الدولة).
5. المقالات أو الأخبار التي تقصد منها زعزعة الثقة بالعملة الوطنية.
6. المقالات أو الأخبار التي من شأنها الإساءة لكرامة الأفراد أو حرياتهم الشخصية أو الإضرار بسمعتهم .
7. الأخبار والتقارير والرسائل والمقالات والصور المنافية للأخلاق والآداب العامة.
8. الإعلانات التي تروج الأدوية والمستحضرات الطبية والسجائر وما في حكمها، إلا إذا أجيز نشرها مسبقاً من قبل وزارة الصحة.
9. يمنع إدخال المطبوعات من الخارج إذا تضمنت ما حظر نشره بمقتضى أحكام هذا القانون».

ومن خلال مدونة السلوك المهني الإعلامي المتبناة من نقابة الصحفيين الفلسطينيين والمنشورة على موقعهم الإلكتروني، نستطيع تلخيص أبرز واجبات الصحفي بالآتي:

1. التحقق من دقة المعلومات المراد نشرها من مصدرين على الأقل، دون تغليب «السبق الصحفي».
2. عدم التلاعب في مضمون المادة الإعلامية (المعلومات، أو الصور، أو الصوت)، أو تأخير نشرها.
3. عدم إخفاء المعلومات كلياً أو جزئياً، واستكمال القصص الإعلامية من جوانبها كافة، وإعطاء فرص متساوية لأطرافها كافةً؛ للتعبير عن مواقفها.

4. صياغة عناوين الأخبار والتأكد من أنها تعكس وقائع القصة الإعلامية بعيداً عن الإثارة والافتعال والتحليل.
5. تصحيح الأخطاء الإعلامية، وتعويض المتضررين وإعطاؤهم حق الرد.
6. الحصول على المعلومات بطرق قانونية ودون انتحال الشخصيات، باستثناء القضايا الخطيرة التي تقتضي فيها مصلحة الجمهور الكشف عنها باتباع أساليب سرية، مع الإشارة إلى ذلك في طرح القصة الإعلامية.
7. الكشف عن مصادر المعلومات، وتنبيه المصدر إلى أي ضرر قد يلحق به نتيجة إسناد هذه المعلومات إليه.
8. احترام سرية المصادر التي تطلب عدم ذكر اسمها.
9. الامتناع عن نشر أخبار أو معلومات أو مضمون جلسات مغلقة.
10. التفريق بين وجهات النظر والأخبار.
11. عدم تحويل الإعلان التجاري والمؤسساتي إلى خبر، والتفريق بوضوح بين الإعلان والخبر.

وفي مجال النزاهة الإعلامية، فإن من واجبات الصحفي:

1. الامتناع عن استغلال المهنة للحصول على أية مكاسب مادية أو معنوية.
2. الامتناع عن استغلال المهنة لتهديد الجمهور أو المؤسسات.
3. الامتناع عن تقاضي أي أجر مادي أو مكافأة أو هدايا من أية جهة سوى المؤسسة التي يتبع لها الإعلامي.
4. الامتناع عن الترويج للأصدقاء أو الأقارب أو شركاء العمل من خلال المهنة الإعلامية.
5. الامتناع عن العمل في الحملات الانتخابية إلا بعد الاستقالة أو أخذ إجازة.
6. الابتعاد عن الأجندات العائلية والجهوية والفئوية والشخصية ومصالح الأحزاب، وتغليب المصلحة الوطنية.
7. الامتناع عن الانحياز لجهة على حساب أخرى أثناء تغطية القصة الإعلامية.
8. الالتزام بسياسة المؤسسة الصحفية ما لم تتعارض مع القوانين أو تنتقص من حقوق الإعلاميين.

الفرع الثالث

جرائم الإعلام[197]

يقصد بجرائم الإعلام الجرائم المرتكبة من خلال وسائل الإعلام والإعلاميين بحكم ممارستهم للعمل الإعلامي، والمصطلح الدارج بهذا الخصوص هو جرائم الصحافة أو جرائم المطبوعات والنشر. ويشكل الخروج على القواعد القانونية جريمة على الصحفي أن يتجنبها، وذلك بأن يلتزم حدود القانون، فالصحفي يجب أن يلتزم بمستوى أخلاقي عالٍ، وأن يتمتع بالنزاهة، ويمتنع عن كل ما يسيء إلى مهنته، كأن يكون الدافع إلى الكتابة مصلحة شخصية على حساب الصالح العام أو من أجل منفعة مادية[198].

والجدير بالذكر أن الجريمة الصحفية كباقي الجرائم تقوم على أركان ثلاثة: الركن الشرعي والركن المادي والركن المعنوي، ولكن ما يميزها هو عنصر العلانية الداخل ضمن الركن المادي إضافة إلى توافر القصد الجنائي، لأن هذه الجرائم هي جرائم عمدية ولا تقع عن طريق الخطأ، وجرائم الصحافة عديدة، ووفقاً لمنظومة القوانين الفلسطينية، فإن جرائم الإعلام يمكن تقسيمها إلى ما يلي:

أولاً: جرائم القذف والتشهير:

يوجد في فلسطين قانون عقوبات مطبق في قطاع غزة منذ زمن الانتداب البريطاني، وهو يحمل رقم 76 لسنة 1936، وقانون عقوبات آخر مطبق في الضفة الغربية رقم 16 لسنة 1960.

وقد عرفت المادة 203 من القانون المطبق بقطاع غزة بأنه: «تعتبر المادة مكونة قذفاً إذا أسند فيها إلى شخص ارتكاب جريمة أو سوء تصرف في وظيفة عامة، أو أي أمر من شأنه أن يسيء سمعته في مهنته أو صناعته أو وظيفته أو يعرضه إلى بغض الناس أو احتقارهم أو سخريتهم». وخلافاً لأغلب التشريعات، تميز هذا القانون بأنه قسم القذف إلى نوعين: نوع مكتوب، ونوع شفوي؛ فالمادة 201 التي نصت على المكتوب سمته قدحاً وعرفته على أنه (كل من نشر بواسطة الطبع والكتابة أو الرسم أو التصوير أو بأية واسطة أخرى غير مجرد الإيماء أو اللفظ أو الصوت وبوجه غير مشروع مادة تكون قذفاً بحق شخص ما بقصد القذف بحق ذلك الشخص، يعتبر أنه ارتكب جنحة وتعرف تلك الجنحة بالقدح). وقد حاول المشرع تجريم القذف بأصغر صور حدوثه؛ حيث نصت الفقرة الثانية من المادة المذكورة على أنه (يعتبر الشخص أنه نشر قدحاً إذا تسبب في عرض أو تبليغ أو توزيع المادة المطبوعة أو المحررة أو الرسم أو الصورة أو الشيء الآخر الذي يكون القذف إلى شخصين أو أكثر مجتمعين كانوا أو منفردين، ويعتبر التبليغ بكتاب مفتوح أو ببطاقة بريد نشراً، سواء أرسل الكتاب أو البطاقة إلى المقذوف في حقه أم إلى شخص آخر). أما القذف الشفوي، فقد سمته المادة 202 بالذم، حيث نصت على أنه (كل من نشر شفوياً وبوجه غير مشروع أمراً يكون قذفاً بحق شخص آخر

197. لمزيد من المعلومات في هذا الجانب انظر:
الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) 2018 . ورقة بحثية: الثقافة القانونية للإعلاميين الاستقصائيين. قطاع غزة- فلسطين.
198. الراعي، أشرف. (2010) جرائم الصحافة والنشر، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ص97.

قاصداً بذلك القذف في حق ذلك الشخص، يعتبر أنه ارتكب جنحة ويعاقب بالحبس مدة سنة واحدة وتعرف هذه الجنحة بالذّم). والجدير بالإشارة أن معظم مدرسي القانون والإعلام خلطوا ما بين السّب والقذف الشفوي عند تعريف القذف والسّب في هذا القانون، كما يتبين من النّص أن المشرع جرّم القذف الشفوي بأصغر صوره، حتى لو تلفظ القاذف بالقذف أمام المقذوف وحده وليس بالنشر بالصحف، أما المادة 188 من القانون الأردني المطبق في الضفة الغربية، فقد سمت القذف ذمّاً وعرفته على أنه (هو إسناد مادة معينة إلى شخص ولو في معرض الشك والاستفهام، من شأنها أن تنال من شرفه وكرامته أو تعرضه إلى بغض الناس واحتقارهم، سواء أكانت تلك المادة جريمة تستلزم العقاب أم لا). ويتبين من المواد السابقة أن المشرع جرّم القذف بصوره وطرقه كلها، ولكنه خوّل بعض الأشخاص حق هذا الإسناد العلني في أحوال معينة، ليكون القذف مباحاً استعمالاً لحقهم المقرر بالقانون، وتفترض إباحة القذف أن المتهم صان بفعله حقاً أهم اجتماعياً من حق المجني عليه في شرفه واعتباره، وهذا ما يسمى أسباب الإباحة التي نصت عليها أغلب القوانين، وهي:

1. **الطعن في أعمال الموظف العام ومن في حكمه:** وعلة ذلك ترجع لأهمية الأعمال التي يقوم بها الموظف العام بالنسبة للمجتمع وخطورة التقصير أو الانحراف في أداء هذه الأعمال، فالمصلحة العامة تقضي أن يقوم الموظف العام بأداء وظيفته على أكمل وجه، كما أنها تتطلب كشف أي خلل أو انحراف يشوب أعمال الوظيفة لكي يتمكن المجتمع من تفادي أي خطر يهدد مصلحته من ناحية، ويعاقب الموظف المنحرف عما ارتكبه من ناحية أخرى، فمن يكشف هذا الانحراف يؤدي خدمة للمجتمع، ومن ثم لا يسأل عما قد تضمنه فعله من قذف ضد الموظف العام، لأن المشرع يغلّب المصلحة العامة في أن تؤدي الوظيفة العامة على نحو سليم على المصلحة الخاصة للموظف وسمعته وشرفه واعتباره.

فقد نصت المادة 192 من قانون العقوبات المطبق بالضفة الغربية على أنه «إذا طلب الذّام أن يسمح له بإثبات صحة ما عزاه إلى الموظف المعتدى عليه، فلا يجاب إلى طلبه إلا أن يكون ما عزاه متعلقاً بواجبات وظيفة ذلك الموظف، أو يكون جريمة تستلزم العقاب قانوناً، فإذا كان الذم يتعلق بواجبات الوظيفة فقط، وثبتت صحته، يُبرَّأ الذام، وإلا فيحكم عليه بالعقوبة المقررة للذّم، وإذا كان موضوع الذّم جريمة وجرت ملاحقة ذلك الموظف بها وثبت أن الذّام قد عزا ذلك وهو يعلم براءة الموظف المذكور، انقلب الذّمُ افتراءً ووجب عندئذٍ العمل بأحكام المواد القانونية المختصة بالافتراء»، وهذا ما نصّت عليه، أيضاً، المادة 207 من قانون العقوبات المطبق في قطاع غزة، حيث نصت على أنه «إذا كانت المادة المنشورة عبارة عن إبداء الرأي بسلامة نية حول سلوك شخص يشغل وظيفة قضائية أو رسمية أو أية وظيفة عمومية أخرى، أو يتعلق بأخلاقه الشخصية بقدر ما يظهر أثر تلك الأخلاق في سلوكه ذاك، أو إذا كانت المادة المنشورة عبارة عن إبداء الرأي بسلامة نية فيما يتعلق بسلوك شخص في أية مسألة عمومية، أو بأخلاقه الشخصية بقدر ما يظهر أثرها في ذلك السلوك»، حيث يتبين من المواد السابق ذكرها أن هناك شروطاً يتطلبها القانون لإباحة القذف في حق الموظف العام ومَنْ في حكمه، وهذه الشروط هي:

أ. أن يكون القذف موجهاً إلى موظف عام، أو من في حكمه، بمعنى أنه لا يجوز أبداً القذف بحق الأفراد.

ب. أن تكون الوقائع المسندة إلى الموظّف العام أو من في حكمه متعلقة بأعمال الوظيفة، أو النيابة، أو الخدمة العامة، بمعنى أن القذف لا يكون مباحاً إذا انصب على الحياة الخاصة للموظف العام. ويفسر ذلك أن حياة الموظف العام لها جانبان: جانب عام هو ما يتعلق بأعمال الوظيفة، وهذا الجانب من حق الجمهور معرفته لتأثيره على المصلحة العامة؛ ولذا أباح القانون الطعن في الأعمال التي يتصل بها، والثاني جانب خاص، وهو ما يتصل بحياته الشخصية باعتباره فرداً عادياً، مثال ذلك: كل ما يتعلق بحياته العائلية كالزواج والطلاق وعلاقته بجيرانه وكل ما يدخل بحياته الخاصة، والأصل أن هذا الجانب لا يهم الجمهور، ومن ثم لا يباح الطعن في الأعمال التي تتعلق به لكن أحياناً يصعب في بعض الأحوال التمييز بين الأعمال التي تدخل في نطاق الوظيفة وتلك المتصلة بالحياة الخاصة للموظف العام، وفي هذه الحالات يباح الطعن في الأعمال المتعلقة بالحياة الخاصة للموظف التي ترتبط بأعمال الوظيفة العامة ارتباطاً لا يقبل التجزئة، ولكن بالقدر الذي يقتضيه هذا الارتباط، كأن ينسب شخص إلى قاضٍ أنه على علاقة غير مشروعة مع زوجة أحد الخصوم في قضية مطروحة أمامه، وتقدير ذلك يترك لقاضي الموضوع.

ج. أن يكون الصحفي حسن النية في حال تبينت عدم صحة ما نسب إلى الموظف، ولتوافر شرط حسن النية لدى القاذف، يفترض وجود أمرين: الأول الاعتقاد بصحة وقائع القذف من جهة، ومن جهة أخرى أن يكون القاذف هدفه خدمة المصلحة العامة وليس مجرد التجريح والتشهير، حتى لو كانت المعلومات غير صحيحة.

2. **حق نشر الأخبار:** ووفقاً لقانون العقوبات النافذ في الضفة، فإن صور الذم أو القدح الخطي الذي يمكن أن تقع فيه الصحافة وفقاً للفقرة الثالثة والفقرة الرابعة من المادة 189، هي:

3. **الذم أو القدح الخطي وشرطه أن يقع:**

- بما ينشر ويذاع بين الناس أو بما يوزع على فئة منهم من الكتابات أو الرسوم أو الصور الاستهزائية، أو مسودات الرسوم (الرسوم قبل أن تزين وتصنع).
- بما يرسل إلى المعتدى عليه من المكاتب المفتوحة (غير المغلقة) وبطاقات البريد.

4. **الذم أو القدح بواسطة المطبوعات وشرطه أن يقع:**

- بواسطة الجرائد والصحف اليومية أو المؤقتة.
- بأي نوع كان من المطبوعات ووسائط النشر.

أما عقوبة الذّام فهي، وفقاً للمادة 191 من قانون العقوبات النافذ في الضفة، أن «يعاقب على الذم بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنتين إذا كان موجهاً إلى مجلس الأمة أو أحد أعضائه أثناء عمله أو بسبب ما أجراه بحكم عمله أو إلى إحدى الهيئات الرسمية أو المحاكم أو الإدارات العامة أو الجيش أو إلى أي موظف أثناء قيامه بوظيفته أو بسبب ما أجراه بحكمها».

ووفقاً للمادة 198 من قانون العقوبات النافذ في الضفة، فإن هنالك حالات لمشروعية نشر مواد ذم وقدح حددت بالآتي:

«إيفاء للغاية المقصودة من هذا القسم، إن نشر أية مادة تكون ذمّاً أو قدحاً يعتبر نشراً غير مشروع إلا:

1. إذا كان موضوع الذم أو القدح صحيحاً ويعود نشره بالفائدة على المصلحة العامة.

2. إذا كان موضوع الذم أو القدح مستثنى من المؤاخذة بناء على أحد الأسباب الآتية:

أ- إذا كان موضوع الذم أو القدح قد نشر من قبل الحكومة أو مجلس الأمة أو في مستند أو محضر رسمي.

ب- إذا كان موضوع الذّم أو القدح قد نشر بحق شخص تابع للانضباط العسكري أو لانضباط الشرطة أو الدرك، وكان يتعلق بسلوكه كشخص تابع لذلك الانضباط، ووقع النشر من شخص ذي سلطة عليا فيما يتعلق بسلوكه ذلك إلى شخص آخر له عليه تلك السلطة نفسها.

ج- إذا كان موضوع الذم أو القدح قد نشر أثناء إجراءات قضائية من قبل شخص آخر اشترك في تلك الإجراءات كقاضٍ أو محامٍ أو شاهد أو فريق في الدعوى.

د- إذا كان موضوع الذم أو القدح هو في الواقع بيان صحيح لأي أمر قيل أو جرى أو أذيع في مجلس الأمة.

هـ- إذا كان موضوع الذم أو القدح هو في الواقع بيان صحيح عن أي شيء أو أمر قيل أو جرى أو أبرز أثناء إجراءات قضائية متخذة أمام أية محكمة، بشرط ألا تكون المحكمة قد حظرت نشر ما ذكر، أو أن المحاكمة التي تمت فيها تلك الإجراءات تمت بصورة سرية.

و- إذا كان موضوع الذّم أو القدح هو نسخة وصورة أو خلاصة صحيحة عن مادة سبق نشرها وكان نشر ذلك الموضع مستثنى من المؤاخذة بمقتضى أحكام هذه المادة.

3. إذا كان النشر مستثنى من المؤاخذة، فسيان في ذلك -إيفاء للغاية المقصودة من هذا القسم- أكان الأمر الذي وقع نشره صحيحاً، أو غير صحيح، أو كان النشر قد جرى بسلامة نية، أم خلاف ذلك. ويشترط في ذلك ألا تعفي أحكام هذه المادة أي شخص من العقوبة التي يكون معرضاً لها بموجب أحكام أي فصل آخر من هذا القانون أو أحكام أي تشريع آخر.

وفيما يتعلق بسلامة النية في الذّم والقدح، فقد أوضحته المادة 199 من قانون العقوبات النافذ بأنه: «يكون نشر الموضوع المكون للذم والقدح مستثنى من المؤاخذة بشرط وقوعه بسلامة نية إذا كانت العلاقة الموجودة بين الناشر وصاحب المصلحة بالنشر من شأنها أن تجعل الناشر إزاء واجب قانوني يقضي عليه بنشر ذلك الموضوع لصاحب المصلحة بالنشر، أو إذا كانت للناشر مصلحة شخصية مشروعة في نشره ذلك الموضوع على هذا الوجه، بشرط ألا يتجاوز حد النشر وكيفيته، القدر المعقول الذي تتطلبه المناسبة».

ثانياً: جرائم النشر الماسة بأمن الدولة الداخلي والخارجي:

وتشمل هذه الجرائم العديد من الأفعال المجرّمة بموجب قانون العقوبات التي نكتفي بتعدادها على النحو الآتي:

1) **محاولة اقتطاع جزء من أراضي الدولة:** حيث نصّت المادة 114 من قانون العقوبات على أنه: «يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة خمس سنوات على الأقل كل أردني حاول بأعمال أو خطب أو كتابات أو بغير ذلك أن يقتطع جزءاً من الأراضي الأردنية ليضمها إلى دولة أجنبية أو أن يملكها حقاً أو امتيازاً خاصاً بالدولة الأردنية».

2) **المس بحيادية الدولة وعلاقاتها الدولية:** حيث نصت المادة 118 من قانون العقوبات على أنه يعاقب بالاعتقال المؤقت مدة لا تقل عن خمس سنوات:

- من خرق التدابير التي اتخذتها الدولة للمحافظة على حيادها في الحرب.
- من أقدَمَ على أعمال أو كتابات أو خطط تنجزها الحكومة فعرّضَ المملكةَ لخطر أعمال عدائية، أو عكّر صِلاتها بدولة أجنبية، أو عرَّض الأردنيين لأعمالٍ ثأريةٍ تقع عليهم أو على أموالهم».

3) **تحقير دولة أجنبية وقدح أو ذم أو قدح رئيسها أو وزرائها أو ممثليها السياسيين:** حيث نصت المادة 122 من قانون العقوبات على أنّه:

يعاقب بالعقوبات نفسها المبينة في المادة السابقة بناءً على شكوى الفريق المتضرر من أجل الجرائم التالية، إذا ارتكبت دون مبرر كافٍ:

- تحقير دولة أجنبية أو جيشها أو علمها أو شعارها الوطني علانية.
- القدح أو الذم أو التحقير الواقع علانية على رئيس دولة أجنبية أو وزرائها أو ممثليها السياسيين في المملكة. ولا يجوز إثبات الفعل الذي كان موضوع الذم».

4) **الدخول إلى مكان محظور بقصد الحصول على وثائق مكتومة:** حيث نصت المادة 124 من قانون العقوبات على أنه «من دخل أو حاول الدخول إلى مكان محظور قصد الحصول على أشياء أو وثائق أو معلومات يجب أن تبقى مكتومة حرصاً على سلامة الدولة، عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة، وإذا حصلت هذه المحاولة لمنفعة دولة أجنبية، عوقب بالأشغال الشاقة المؤبدة».

5) **إفشاء الوثائق والمعلومات المكتومة دون سبب مشروع:** حيث نصت المادة 126 من قانون العقوبات على أنه:

«1. من كان في حيازته بعض الوثائق أو المعلومات كالتي ذكرت في المادة (124)، فأبلغها أو أفشاها دون سبب مشروع، عوقب بالأشغال المؤقتة مدة لا تقل عن عشر سنوات.

2. ويعاقب بالأشغال الشاقة المؤبدة إذا أبلغ ذلك لمنفعة دولة أجنبية».

6) إذاعة أنباء توهن نفسية الأمة: حيث نصت المادة 131 من قانون العقوبات على أنه:

- يستحق العقوبة المبينة في المادة السابقة مَنْ أذاع في المملكة في الأحوال عينها أنباء يعرف أنها كاذبة أو مبالغ فيها من شأنها أن توهن نفسية الأمة.
- إذا كان الفاعل قد أذاع هذه الأنباء وهو يعتقد صحتها، عوقب بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر.

7) **استهداف إثارة حرب أهلية أو اقتتال طائفي:** حيث نصت المادة 142 من قانون العقوبات على أنه: «يعاقب بالأشغال الشاقة مؤبداً على الاعتداء الذي يستهدف إما إثارة الحرب الأهلية أو الاقتتال الطائفي بتسليح الأردنيين أو بحملهم على التسلح بعضهم ضد البعض الآخر، وإما بالحض على التقتيل والنهب في محلة أو محلات ويقضى بالإعدام إذا تمّ الاعتداء».

8) **إثارة النعرات أو الحض على النزاع بين الطوائف:** حيث نصت المادة 150 من قانون العقوبات على أن «كل كتابة وكل خطاب أو عمل يقصد منه أو ينتج عنه إثارة النعرات المذهبية أو العنصرية أو الحض على النزاع بين الطوائف ومختلف عناصر الأمة يعاقب عليه بالحبس مدة ستة أشهر إلى ثلاث سنوات، وبغرامة لا تزيد على خمسين ديناراً.

9) **العمل على زعزعة الثقة في متانة نقد الدولة أو إسنادها بوقائع ملفقة أو مزاعم كاذبة:** حيث نصت المادة 152 من قانون العقوبات على أنه «من أذاع بإحدى الوسائل المذكورة في الفقرتين الثانية والثالثة من المادة (73) وقائع ملفقة أو مزاعم كاذبة لإحداث التدني في أوراق النقد الوطنية أو لزعزعة الثقة في متانة نقد الدولة وسنداتها وجميع الإسناد ذات العلاقة بالثقة المالية العامة، يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة لا تزيد على مئة دينار».

10) **عقوبة التشجيع كتابة أو خطابة على الأفعال غير المشروعة:** حيث نصت المادة 161 من قانون العقوبات على أن «كل من شجع غيره بالخطابة أو الكتابة، أو بأية وسيلة أخرى، على القيام بأي فعل من الأفعال التي تعتبر غير مشروعة بمقتضى المادة (159) من هذا القانون، يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين».

11) **عقوبة الترويج للجمعية غير المشروعة:** حيث نصت المادة 163 من قانون العقوبات على أن «كل من طبع أو نشر أو عرض للبيع أو أرسل بالبريد كتاباً أو نشرة أو كراساً أو إعلاناً أو بياناً أو منشوراً أو جريدة لجمعية غير مشروعة أو لمنفعتها، أو صادرة منها، يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر أو بغرامة لا تزيد على خمسين ديناراً».

12) **المس بكرامة الملك أو الملكة (الرئيس أو زوجته)،** حيث نصت المادة 195 من قانون العقوبات على أن «يعاقب بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات كل من:

- ثبتت جرأته بإطالة اللسان على جلالة الملك.
- أرسل أو حمل غيره على أن يرسل أو يوجه إلى جلالته أية رسالة خطية أو شفوية أو أية صورة أو رسم هزلي من شأنه المس بكرامة جلالته، أو أن يضع تلك الرسالة أو الصورة أو الرسم بشكل يفيد المس بكرامة جلالته، وكل من يذيع ما ذُكِر أو يعمل على إذاعته بين الناس.
- يعاقب بالعقوبة نفسها إذا كان ما ذكر موجهاً ضد جلالة الملكة أو ولي العهد أو أحد أوصياء العرش أو أحد أعضاء هيئة النيابة».

13) تحقير العَلم أو الشعار الوطني أو علم الجامعة العربية: حيث نصت المادة 197 من قانون العقوبات على أنه «يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات، كل من مزّق أو حقّر العلم أو الشعار الوطني أو علم الجامعة العربية علانية».

ثالثاً: الجرائم المتعلقة بالنظام القضائي

وتشمل وفقاً لقانون العقوبات النافذ في الضفة الجرائم الآتية:

1) اختلاق الجرائم: حيث نصت المادة 209 من قانون العقوبات على أن «مَنْ أخبر السلطة القضائية أو أية سلطة يجب عليها إبلاغ السلطة القضائية عن جريمة يعرف أنها لم ترتكب، ومن كان سبباً في مباشرة تحقيق تمهيدي أو قضائي باختلاقه أدلة مادية على جريمة كهذه، عوقب بالحبس مدة لا تتجاوز ستة أشهر أو بغرامة لا تزيد على عشرة دنانير أو بكلتا هاتين العقوبتين».

2) الافتراء: حيث نصت المادة 210 من قانون العقوبات على أن: «1- من قدم شكاية أو إخباراً كتابياً إلى السلطة القضائية أو أية سلطة يجب عليها إبلاغ السلطة القضائية، فعزا إلى أحد الناس جنحة أو مخالفة وهو يعرف براءته منها، أو اختلق عليه أدلة مادية تدل على وقوع مثل هذا الجرم عوقب، بحسب أهمية ذلك الإسناد بالحبس من أسبوع إلى ثلاث سنوات. 2- وإذا كان الفعل المعزو يؤلف جناية، عوقب المفتري بالأشغال الشاقة المؤقتة».

3) نشر أخبار من شأنها التأثير على القضاة أو الشهود: حيث نصت المادة 224 من قانون العقوبات على أن «كل من نشر أخباراً أو معلومات أو انتقادات من شأنها أن تؤثر على أي قاضٍ أو شاهد أو تمنع أي شخص من الإفضاء بما لديه من المعلومات لأولي الأمر يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر أو بغرامة لا تتجاوز خمسين ديناراً».

4) نشر أخبار محظور نشرها عن القضاء: حيث نصت المادة 225 من قانون العقوبات على أنّه «يعاقب بالغرامة من خمسة دنانير إلى خمسة وعشرين ديناراً من ينشر:

- وثيقة من وثائق التحقيق الجنائي أو الجنحي قبل تلاوتها في جلسة علنية.
- محاكمات الجلسات السرية.
- المحاكمات في دعوى السّب.
- كل محاكمة منعت المحكمة نشرها».

رابعاً: الجرائم الماسة بالأخلاق والأديان

وتشمل وفقاً لقانون العقوبات النافذ في الضفة الجرائم الآتية:

1) إطالة اللسان على أرباب الشرائع من الأنبياء: حيث نصت المادة 273 من قانون العقوبات على أنّ «من ثبتت جرأته على إطالة اللسان علناً على أرباب الشرائع من الأنبياء يحبس من سنة إلى ثلاث سنوات».

2) إهانة الشعور الديني: حيث نصت المادة 278 من قانون العقوبات على أنّه «يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر أو بغرامة لا تزيد على عشرين ديناراً كل من:

- نشر شيئاً مطبوعاً أو مخطوطاً أو صورة أو رسماً أو رمزاً من شأنه أن يؤدي إلى إهانة الشعور الديني لأشخاص آخرين أو إلى إهانة معتقدهم الديني.
- تفوه في مكان عام وعلى مسمع من شخص آخر بكلمة أو بصوت من شأنه أن يؤدي إلى إهانة الشعور أو المعتقد الديني لذلك الشخص الآخر.

3) التعرض للآداب والأخلاق العامة: حيث نصت المادة 319 من قانون العقوبات على أنّه «يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر أو بغرامة لا تزيد على خمسين ديناراً كل من:

- باع أو أحرز بقصد البيع أو التوزيع أية مادة بذيئة مطبوعة أو مخطوطة أو أية صورة شمسية أو رسم أو نموذج أو أي شيء آخر، يؤدي إلى إفساد الأخلاق، أو طبع أو أعاد طبع مثل هذه الأشياء والمواد بأية طريقة أخرى بقصد بيعها أو توزيعها.
- عرض في محل عام أي تصوير أو صورة شمسية أو رسماً أو نموذجاً بذيئاً أو أي شيء آخر قد يؤدي إلى إفساد الأخلاق، أو وزّع مثل هذه الأشياء لعرضها في محل عام.
- أدار أو اشترك في إدارة محل يتعاطى بيع أو نشر أو عرض أشياء بذيئة مطبوعة كانت أو مخطوطة، أو صورة شمسية، أو رسوماً، أو نماذج، أو أية أشياء أخرى قد تؤدي إلى إفساد الأخلاق.
- أعلن أو أذاع بأية وسيلة من الوسائل أن شخصاً يتعاطى بيع هذه المواد والأشياء البذيئة أو طبعها أو أعاد طبعها أو عرضها أو توزيعها».

ونشير أخيراً إلى ما ورد في قانون المطبوعات والنشر الفلسطيني لسنة 1996، بخصوص المسؤولية عن جرائم المطبوعات، حيث نصت المادة 42 من هذا القانون على:

أ- تقوم المحكمة المختصة بالنظر في جميع المخالفات التي ترتكب خلافاً لأحكام هذا القانون، ويتولى النائب العام التحقيق فيها وذلك وفقاً للصلاحيات والإجراءات المنصوص عليها في القوانين الجزائية المعمول بها.

ب- تقام دعوى الحق العام في جرائم المطبوعات الدورية المنصوص عليها في هذا القانون على رئيس التحرير المسؤول للمطبوعة وعلى كاتب المقال كفاعلين أصليين، ويكون مالك المطبوعة الصحفية مسؤولاً بالتضامن معهما عن الحقوق الشخصية الناجمة عن تلك الجرائم، وفي نفقات المحاكمة ولا تترتب عليه أي مسؤولية جزائية إلا إذا ثبت اشتراكه أو تدخله الفعلي في الجريمة.

ج- تقام دعوى الحق العام في جرائم المطبوعات غير الدورية المنصوص عليها في هذا القانون على مؤلفها كفاعل أصلي وعلى ناشرها كشريك له، وإذا لم يكن مؤلف المطبوعة أو الناشر معروفاً، فيلاحق مالك المطبعة.

د- يعد أصحاب المطابع والمكتبات ودور النشر والتوزيع مسؤولين بالتضامن عن الحقوق الشخصية ونفقات المحاكمة التي يحكم بها على مستخدميهم في قضايا المطبوعات التي تنطبق عليها أحكام هذا القانون».

وقد أوضحت المادة 45 من هذا القانون العقوبة المتعلقة بمخالفة مصادر التمويل المسموح بها للصحافة، حيث نصّت على أنه:

أ- كل من خالف أحكام المادة (9 الخاصة بمصادر التمويل) من هذا القانون، يعاقب بالحبس لمدة لا تقل عن أربعة أشهر ولا تزيد على ستة أشهر، أو بغرامة لا تقل عن (4000) أربعة آلاف دينار، ولا تزيد على (6000) ستة آلاف دينار.

ب- تحكم المحكمة باسترداد أي مبلغ دفع للمحكوم عليهم أو لغيرهم وذلك لصالح الخزينة».

وفيما يتعلق بالعقوبة لمن يخالف أحكام المادة 37 من القانون (الخاصة بالمحظور نشره)، فقد نصت المادة 47 من قانون المطبوعات على أنه «بالإضافة إلى أية عقوبة أخرى منصوص عليها، يجوز للسلطة المختصة بقرار إداري ضبط ومصادرة جميع نسخ المطبوعة الصادرة في ذلك اليوم، وللمحكمة أن تأمر بتعطيل صدور المطبوعة تعطيلاً مؤقتاً ولمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر».

الفرع الرابع

الصحافة الاستقصائية[199]

يخلط الكثيرون بين التقارير الصحفية وبين الصحافة الاستقصائية التي يطلق عليها الكثيرون «التحقيقات الصحفية»، فجميع فنون العمل الصحفي تسعى إلى «البحث عن الحقيقة وإيصالها للجمهور بمهنية عالية من منطلق الشعور بالمسؤولية تجاه الجمهور»، إلا أن الصحافة الاستقصائية تذهب إلى أبعد من ذلك، لأن على الصحفي أن يؤدي دور المحقق في الكشف عن الأسرار وإبقائها في طي الكتمان حتى اكتمال الدلائل وجمع الوثائق وإجراء المقابلات وزيارة الأماكن وأخذ الملاحظات والتصوير والتسجيل الصوتي، وصولاً إلى مرحلة الاستنتاج ومن ثم الكشف عما تم التوصل إليه، وذلك كله مع توخي المعايير الصحفية المهنية المعروفة كالدقة والموضوعية والاستقلالية والاستقامة والمسؤولية وغيرها من المعايير المهنية الدولية الخاصة بالصحافة الاستقصائية[200]، لأن التحقيق الصحفي «يمكن أن يكون أكثر خطورة من الموضوعات الصحفية الأخرى، كما أن حجم الضرر الذي يتسبب به التحقيق الصحفي أكبر كثيراً»[201].

وعلى الرغم من اختلاف تعريفات الصحافة الاستقصائية، إلا أنها تجمع على عنصر البحث في العمق لتكشف عن حالات تشكل نمطاً، ومنها الفساد والأعمال المخالفة للقانون أو سوء استخدام السلطة، وقد عرّف روبرت جرين (مساعد مدير التحرير السابق في صحيفة نيوزداي) التحقيق الصحفي بأنه «ذلك التقرير الإخباري، ومن خلال جهد شخصي يبذله المرء بنفسه للكشف عن أشياء ذات أهمية يود بعض الأشخاص أو المنظمات أن تظل في طي الكتمان، وهو مكون من ثلاثة عناصر رئيسية هي:

199. نشير هنا إلى أن مصطلح الصحافة الاستقصائية هو مصطلح مجازي، حيث يمكن اعتبار جميع أدوات الإعلام ووسائله ضمن الإطار الاستقصائي.
200. بطراوي، وليد. (2006). المستقصي كيف تصبح صحفياً استقصائياً. منشورات مفتاح. ص8.
201. أولمان، جون. (2000) التحقيق الصحفي: أساليب وتقنيات متطورة. الدار الدولية للنشر والتوزيع، القاهرة.

أن يكون التحقيق قد قام به الصحفي بنفسه، وليس مجرد تقرير عن تحقيق قام به شخص آخر، وأن يكون الموضوع الذي يدور حوله ينطوي على قدر معقول من الأهمية بالنسبة للقارئ أو المشاهد، وأن تكون هناك محاولة من جانب الآخرين لإخفاء هذه الأمور عن الجمهور»[202].

ولا ينحصر عمل الصحافة الاستقصائية فقط في الكشف عن حالات الفساد والأعمال الإجرامية، بل يشمل مواضيع مختلفة تهم الرأي العام. وعليه، فإن التعريف الأشمل للصحافة الاستقصائية، أنها[203]:

- تشتمل على عمل أصلي، وليس تحقيقات مسربة من السلطات الرسمية.
- تظهر نمطاً لمشاكل متكررة، ولا تعتمد على حادثة واحدة معزولة تؤثر على شخص واحد.
- تعمل على تصويب الأخطاء.
- تفسر قضايا معقدة.
- تكشف عن الفساد والأعمال المخالفة للقانون وسوء استخدام السلطة.

يتضح من التعريفات السابقة أن جل عمل الصحافة الاستقصائية يرتكز أساساً إلى الصحفي نفسه، بأن يكون مبادراً وأن يعي ما يحيط بعمله من أخطار ومعيقات، وبالتالي يتسلح بما يلزم للقفز عن هذه المعيقات وتفادي الأخطار دون المساس بجوهر عمل الصحافة الاستقصائية.

ومن وظائف الصحافة الاستقصائية أيضاً[204]:

- تعد جزءاً من العمل الرقابي التخصصي الذي يمكن أن يصنع رأياً عاماً بين الجمهور، خاصة إذا تبنت نتائجه بعض الجهات السياسية ووسائل الإعلام.
- كاشفة لجرائم وفضائح وفساد الساسة والمسؤولين.
- أداة للوصول إلى الحقيقة (من مصدرها الأصيل)، والوقوف على صدقها من كذبها، وتضخيمها من تحجيمها، وهي أداة تعمق فهم الحدث.
- بوابة مهمة لشروع أجهزة الدولة في فتح التحقيقات في جرائم المال والإدارة.
- تشكل مركز معلومات المؤسسة، وقاعدة بياناتها.
- صناعة رأي عام بين الجمهور.
- تمثل صحافة العمق، ومستقبل الصحافة الحية الناجحة المؤثرة مستقبلاً.

202. أولمان، جون. مرجع سابق.
203. Fleeson, L (2000). Ibid.
204. عيسى الحسن، مرجع سابق، ص49.

خطوات الصحافة الاستقصائية[205]

تعتمد التحقيقات الاستقصائية على التخطيط لكل خطوة، لأن التعامل مع حجم ونوع المعلومات التي يجمعها الصحفي المستقصي قد يكون صعباً، ما لم يكن ذلك الأمر قائماً على خطة توضح التسلسل الزمني والمنطقي للمعلومات التي يعالجها التحقيق الاستقصائي، ويقوم التخطيط للصحافة الاستقصائية على أساس عدد من الخطوات التي يجب أن يتبعها الصحفي لإنجاز تحقيقه الاستقصائي، وهذه الخطوات على النحو الآتي:

1. الظاهرة أو القضية أو المشكلة: لا بد من أن ينطلق التحقيق الاستقصائي من ملاحظة الصحفي المتقصي لظاهرة تقع بشكل منتظم، أو قضية تأخذ جدلاً لافتاً، ولا تتوفر المعلومات الكافية حولها، أو مشكلة ما تعاني منها فئة من الناس، فحين يتلمس الصحفي هذا الأمر، تنطلق العملية الاستقصائية.

2. البحث الأولي: حيث تلفت الظاهرة أو المشكلة أو القضية انتباه الصحفي، فإنه لا بد من أن يطرح سؤالاً أساسياً يدفعه للبحث عن معلومات أولية لتتضح له الصورة، والمعلومات التي يجمعها بشكل أولي، ما يساعده على بناء الفرضية التي سيبني عليها التحقيق الاستقصائي.

3. الفرضية: ما يميز التحقيق أنه يقوم على تكوين وبناء فرضية دقيقة ومحددة، وبعبارات مختصرة وذات دلالة، فعند إثباتها، يكون لدينا تحقيق استقصائي يصلح للنشر، وعندما تنتفي الفرضية، ينتهي أمر التحقيق.

4. الحصول على الموافقة: فالصحفي لا بد له من أن يحصل على موافقة رئيس التحرير أو وسيلة الإعلام على فرضية التحقيق، لضمان نشره في وسيلة الإعلام التي يقع على عاتقها تبني التحقيق الاستقصائي لاعتباره عملاً مُكلفاً مالياً، ويحتاج لدعم كبير من المؤسسة.

5. الأسئلة الرئيسية: في العادة، يكتفي الصحفي الاستقصائي بالفرضية، لكن هذا لا يمنع أن يضع الصحفي أسئلة محورية مبنية على الفرضية، لتكون خطة الوصول للمعلومات التي يحتاج الإجابة عنها، أيضاً، وتكون الأسئلة في خدمة الفرضية التي يقوم عليها التحقيق الاستقصائي.

6. البحث عن المعلومات: وهي المرحلة التنفيذية الحقيقية في عمل التحقيق الاستقصائي، والبحث عن المعلومات، ولكن ليست أية معلومات، فالصحفي الاستقصائي يبحث عن معلومات متخفية بين زحام الوثائق، أو ربما يتعمد البعض إخفاءها.

7. فحص المعلومات: لا بد من أن يكون الصحفي قادراً على تقييم وتصنيف المعلومات من حيث الدقة والمصداقية التي تتمتع بها هذه المعلومات، فالصحفي المتقصي لا يتعامل مع المعلومات والمعطيات بشكل مجرد، بل يحلل ويراجع ويقيس مدى صدقها ودقتها.

205. أبو حشيش، حسن. (2015). أوراق عمل حول مساق الصحافة الاستقصائية، الجامعة الإسلامية- غزة. ص27 وما يليها.

8. التسلسل الزمني والمنطقي: وهي مرحلة ازدحام المعلومات والوثائق ذات العلاقة بفرضية التحقيق، وهنا لا بد من أن يعمل الصحفي على تسلسل زمني ومنطقي للمعلومات التي بحوزته.

9. كتابة النص والتحرير: عند اكتمال الخطوات السابقة، تبدأ الكتابة النهائية لنص التحقيق الصحفي، وهي مرحلة مهمة، لأن أسلوب الكتابة وطريقة المعالجة لها دور كبير في نجاح التحقيق الاستقصائي، كما أن رئيس التحرير أو من يقوم بمراجعة التحقيق مسؤول عن ضمان مراعاة التحقيق للمعايير المهنية والتحريرية لكتابة التحقيق الاستقصائي.

10. النشر: قبل نشر التحقيق، يقع على عاتق الصحفي ووسيلة الإعلام وضع خطة أو بث التحقيق الاستقصائي للجمهور، بحيث تراعي الخطة الوقت الذي سينشر فيه التحقيق وزمن أو مساحة التحقيق، لكن طريقة النشر أو بث التحقيق يجب أن تراعي القواعد المهنية في العمل الاستقصائي، بحيث لا تسهم الطريقة في التأثير على موضوعية التحقيق الاستقصائي.

11. رجع الصدى: يحرص كبار الصحفيين الاستقصائيين على عدم التوقف عند لحظة نشر أو بث التحقيق، بل يتابع الصحفي ردود الفعل على التحقيق، ويحاول قياس الأثر على الجمهور، فربما تولد مرحلة جديدة في القضية أو المشكلة التي يناقشها، ما يفتح للصحفي أبواباً جديدة تقوده لجزء آخر للتحقيق الاستقصائي، و أو أوأو ربما تحقيق استقصائي جديد[206].

معيقات الصحافة الاستقصائية[207]

هنالك معيقات ذاتية ومعيقات خارجية تواجه الصحفي الفلسطيني الممارس لمهنة الصحافة بوجه عام، والصحفي الاستقصائي على وجه الخصوص، ومن أبرز تلك المعيقات[208]:

- **المعيقات الذاتية: وتشمل[209]:**

أ. ضعف الكادر المهني: تعاني الصحافة الفلسطينية من ضعف كبير في توفير الكادر المهني المحترف, بالرغم من الارتفاع الملحوظ في أعداد الإعلاميين الذين يحملون شهادات أكاديمية.

206. أبو عرقوب، محمد. (2013). دليل لرفع ممارسة الصحافة الاستقصائية في حقل الصحافة والإعلام في فلسطين. ضمن مشروع FINDER (القدس: معهد الإعلام العصري، جامعة القدس- أبو ديس) ص13.
207. حسن محمد أبو حشيش، مرجع سابق، ص62 وما يليها.
208. حسن أبو حشيش، فن التحقيق الصحفي في الصحافة الفلسطينية (غزة، الجامعة الإسلامية، 2006)، ص41.
209. حسن محمد أبو حشيش، مرجع سابق، ص62 وما يليها.

ب. عدم تحديد طبيعة مهنة الصحافة, ومن هو الصحفي الذي يجب أن يخوض غمار هذه المهنة, وبالتالي ضعف المؤسسات التي من المفترض أن تدافع عن حقوق الصحفيين في عملهم, كنقابة الصحفيين.

ج. عدم تأهيل الصحفيين مهنياً وغياب الدورات التدريبية: حيث تعاني المؤسسات الإعلامية ومراكز التدريب من نقص واضح في الدورات التدريبية الخاصة بالإعلام والدورات المتعلقة بالصحافة الاستقصائية, بالنظر إلى النقص الكبير في الكوادر الفلسطينية المتخصصة في هذا المجال.

د. رغبة الصحفيين في تواجد أسمائهم على كتاباتهم بشكل يومي، فيلجأون إلى الخبر والتقرير بدلاً من التحقيقات الطويلة، وهي ثقافة بحاجة إلى تغيير وترتبط بصورة كبيرة في غياب الاستعداد الكافي للصحفي الفلسطيني من أجل خوض معترك الصحافة الاستقصائية.

ه. انتشار نظرة غير صحيحة لدى الصحفيين بأن صحفيي التحقيقات هم المبتدئون وليسوا ذوي الخبرة والمكانة, ما يؤثر سلباً على العمل في هذا الحقل.

- **المعيقات الخارجية للصحافة الاستقصائية الفلسطينية:**

يقصد بالمعيقات الموضوعية تلك التي تنبع من البيئة المحيطة ممثلة بالمؤسسة الصحفية والمؤسسات الرسمية والنقابية ذات العلاقة, وكذلك من الأجواء السياسية والثقافية السائدة في المجتمع، وأهم هذه المعيقات:

أ. سياسة الصحف المكبلة لهذا الفن وعدم الاعتماد عليه بشكل رئيسي: حيث تميل الصحف الفلسطينية إلى الصحافة الخبرية, سعياً وراء الابتعاد عن المشكلات التي تتسبب بها الصحافة الاستقصائية.

ب. عدم وجود قسم متخصص لفن التحقيق الصحفي يملك الإمكانات البشرية والمادية: حيث تفتقر الصحف ووسائل الإعلام المحلية إلى الأقسام المتخصصة بفن التحقيق الصحفي، ما أثر سلباً على ظهور هذا الفن في الصحافة الفلسطينية.

ج. غياب الرؤية الإعلامية الواضحة في المؤسسات الإعلامية: حيث تفتقر كثير من المؤسسات الإعلامية الفلسطينية لخطة عمل واضحة تخدم المجتمع المحلي, ما أثر سلباً على ظهور الصحافة الاستقصائية.

د. عدم اعتماد نظام الحوافز المادية والمعنوية وكذلك العقوبات: إذ إن غياب الحوافز جعل من الصحفي الفلسطيني أشبه بآلة يغيب عنها الإبداع, في ظل الروتين المستمر لعمل المؤسسات الإعلامية المحلية.

ه. سيطرة الكتابة الخبرية على حساب باقي الفنون التحليلية وأهمها التحقيق الصحفي: حيث يمكن وصف الصحافة الفلسطينية بأنها صحافة خبرية تعاني من نقص كبير في جوانب التحقيقات والفنون الأخرى.

و. إحجام المؤسسات المسؤولة والمؤسسات ذات العلاقة عن تزويد الصحفيين بالمعلومات التي يحتاجونها في التحقيقات: حيث يعاني الصحفي الفلسطيني من نقص كبير في مصادر المعلومات التي تسعى المؤسسات المسؤولة لإخفائها لأسباب مختلفة.

ز. الأوضاع الأمنية والسياسية التي تمنع تنقل الصحفي بين مناطق الأحداث بحرية: في ظل الانقسام الكامل بين الضفة الغربية وقطاع غزة، ومعاناة الضفة من تقسيم صهيوني لمدنها المختلفة, يعاني الصحفي من صعوبة كبيرة في التنقل وإنجاز تحقيقات استقصائية متميزة.

ح. غياب الديمقراطية وحرية الرأي والتعبير كمناخ طبيعي وتربة خصبة لنمو وانتشار هذا الفن: على الرغم من امتلاك فلسطين قانون مطبوعات يمنح الحق للصحفي في الحصول على المعلومة، إلا أن غياب مناخ الديمقراطية يعيق العمل ويحد من فرص إنجاز تحقيقات استقصائية جيدة.

ط. تعطيل المؤسسة القضائية التي تتابع ما تنشره الصحافة من هموم ومشاكل وفساد من خلال التحقيق الصحفي، ما أدى إلى الإحباط وعدم الفعالية والأثر.

ي. الرقابة العسكرية من قبل حكومة الاحتلال لدى بعض الصحف مثل صحيفة القدس: حيث أصبحت كثير من الصحف ووسائل الإعلام وخاصة في مناطق الضفة الغربية حبيسة الرقابة العسكرية الصهيونية، ما يعيق عملها على أكمل وجه.

ك. الرقابة الاجتماعية تحد من نشر أو إعطاء معلومات تضعف المحقق الصحفي للوصول إلى المعلومات المطلوبة، وبالتالي تفرض عليه تراجعاً عن الاستمرار والتميز.

ل. ضعف الحماية المؤسساتية والقانونية للصحافة الاستقصائية، كما لا تشجع المؤسسات الصحفية ولا تتجرأ على نشر تحقيقات مهمة جداً ونوعية لخضوعها للممولين ورجال الأمن والسياسة.

م. غلبة الطابع الحزبي على المؤسسات الإعلامية، ما يجعلها تخشى الخوض في كثير من القضايا التي تتعارض مع مصالح الحزب، أو تؤثر في ممارسته للسلطة.

ن. لا تخصص أغلب المؤسسات الإعلامية ميزانيةً مخصصة لعمل الاستقصاءات الصحفية، التي قد تتطلب أحياناً مبالغ طائلة ينأى الصحفي بنفسه عن التكفل بها.

س. غياب دور النقابة على صعيد الساحة الفلسطينية، فوجود نقابة قوية يعني حماية الصحفي من تغوّل السلطة في حال إجراء تحقيقات استقصائية تتعلق بالفساد مثلاً، وهذا الأمر وحده كفيل بتشجيع الصحفي على المضي قدماً في اقتحام مجال الصحافة الاستقصائية.

ع. ضعف أجور العاملين في الصحافة الفلسطينية: يعاني الصحفي الفلسطيني من أزمة ضعف الأجور، وهو أمر يبعد الصحفي تدريجياً ويجنبه الانخراط في تحقيقات تتطلب جهداً ووقتاً كثيراً.

ف. غياب التفرغ: في ظل ضعف أجور الصحفيين، يتوجه الكثير من منتسبي هذا المجال للعمل بأكثر من مؤسسة إعلامية في وقت واحد، الأمر الذي يجعل من تفرغ الصحفيين لإنجاز تحقيقات صحفية أمراً صعباً.

ص. الاهتمام بالإعلانات في الصحف على حساب المادة التحريرية بشكل عام: تطغى الإعلانات بصورة ملحوظة على الصحف الفلسطينية، دون الاعتماد على قانون (60% مادة تحريرية و40% إعلانات)، وهو ما يظهر واضحاً في صحيفة القدس إحدى أبرز الصحف المحلية.

ق. عدم مواكبة التطور التكنولوجي المستخدم في الصحافة الاستقصائية، وغياب المعرفة العلمية الكافية بكيفية استخدام الأدوات الرقمية.

ر. المصالح الشخصية: يرتبط العديد من مسؤولي وسائل الإعلام الفلسطينية بعلاقات جيدة مع صناع القرار تمنعهم من نشر تقارير وتحقيقات تتحدث عن الفساد وضرورة إيجاد حلول معالجة له.

ش. غياب العمل الجماعي: يميل الصحفي الفلسطيني للعمل الفردي بعيداً عن العمل الجماعي, فيما تتطلب الصحافة الاستقصائية عملاً جماعياً وفق فرق معدة من صحفيين متمرسين بهدف إنجازها.

ت. عدم التأثير في الرأي العام بعد النشر: وهي إحدى أهم المشكلات التي تواجه الصحفي الاستقصائي, حيث يسارع صناع القرار إلى إيجاد حلول للأزمة التي يتطرق لها، ما يجعل من تحقيقه لا قيمة له، ويضعف من فرص تأثيره في الرأي العام، الأمر الذي يدفع الصحفيين الاستقصائيين لعدم تكرار تجاربهم في هذا المجال مستقبلاً.

ث. غياب البنية التحتية الإدارية لمنظومة الاتصالات (الكهرباء والإنترنت) السليمة، بحيث تسمح بممارسة الصحفيين لمهامهم على الشكل المطلوب.

الملاحق

ملحق رقم (1)

قانون مكافحة الفساد

رقم (1) لسنة 2005م[210]

رئيس دولة فلسطين
رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية
رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية
بعد الاطلاع على القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته ولا سيما أحكام المادة (43) منه،
والاطلاع على قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005م،
والاطلاع على قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960م وتعديلاته الساري في المحافظات الشمالية،
والاطلاع على قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936م وتعديلاته الساري في المحافظات الجنوبية،
والاطلاع على قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م،
والاطلاع على قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001م،
والاطلاع على القرار بقانون رقم (9) لسنة 2007م بشأن مكافحة غسل الأموال،
وبناءً على الصلاحيات المخولة لنا،
وتحقيقاً للمصلحة العامة،
وباسم الشعب العربي الفلسطيني

أصدرنا القرار بالقانون التالي:

مادة (1) تعاريف

يكون للكلمات والعبارات الواردة في هذا القرار بقانون المعاني المخصصة لها أدناه، ما لم تدل القرينة على خلاف ذلك

الدولة: دولة فلسطين

رئيس الدولة: رئيس دولة فلسطين.

المجلس التشريعي: المجلس التشريعي الفلسطيني.

مجلس الوزراء: مجلس الوزراء الفلسطيني.

الهيئة: هيئة مكافحة الفساد.

210. يتكون هذا القانون من عملية دمج جميع التعديلات التي أجريت على قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005 حتى العام 2019.

رئيس الهيئة: رئيس هيئة مكافحة الفساد.

المحكمة: هيئة المحكمة المختصة بالنظر في جرائم الفساد.

نيابة جرائم الفساد: النيابة العامة المتخصصة بالنظر في جرائم الفساد.

الموظف: أي شخص يشغل وظيفة عمومية أو من المشمولين بأحكام قانون الخدمة في قوى الأمن أو يعد في حكم الموظف العمومي وفقاً للقانون في المجالات التنفيذية أو التشريعية أو القضائية أو الإدارية، سواء كان معيناً أو منتخباً دائماً أو مؤقتاً أو مكلفاً بخدمة عامة، بأجر أو بدون أجر، ويعتبر موظفاً لغايات الملاحقة كل شخص مشمول في حكم المادة (2) من هذا القانون، بالرغم مما ورد في قانون العقوبات أو أي قانون آخر.

الأموال والممتلكات: الموجودات بكل أنواعها، مادية أو غير مادية، منقولة أو غير منقولة، والمستندات أو الصكوك القانونية التي تثبت ملكية تلك الموجودات أو وجود الحقوق المتصلة بها.

العائدات الإجرامية: كل الممتلكات المتأتية أو المتحصل عليها بشكل مباشر أو غير مباشر، من ارتكاب جريمة.

التسليم المراقب: الإجراء الذي يسمح لشحنات غير مشروعة أو مشبوهة بالخروج من الإقليم الوطني أو المرور عبره أو دخوله بعلم السلطات الفلسطينية المختصة، وتحت مراقبتها، بغية التحري عن جرم ما، وكشف هوية الأشخاص الضالعين في ارتكابها.

الفساد: يعتبر فساداً لغايات تطبيق أحكام هذا القرار بقانون الجرائم المبينة أدناه:

1. الرشوة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية.
2. الاختلاس المنصوص عليه في قوانين العقوبات السارية.
3. التزوير والتزييف المنصوص عليهما في قوانين العقوبات السارية.
4. استثمار الوظيفة المنصوص عليه في قوانين العقوبات السارية.
5. إساءة الائتمان المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية.
6. التهاون في القيام بواجبات الوظيفة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية.
7. غسل الأموال الناتجة عن جرائم الفساد المنصوص عليها في قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الساري.
8. الكسب غير المشروع.
9. المتاجرة بالنفوذ.
10. إساءة استعمال السلطة.

11. قبول الواسطة والمحسوبية والمحاباة التي تلغي حقاً أو تحق باطلاً.

12. عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع تؤدي إلى تضارب في المصالح إذا كانت القوانين والأنظمة تستوجب ذلك، ويكون من شأنها تحقيق منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة للممتنع عن إعلانها.

13. إعاقة سير العدالة.

الكسب غير المشروع: كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القرار بقانون، لنفسه أو لغيره، بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة، وتعتبر كسباً غير مشروع كل زيادة في الثروة تطرأ بعد تولي الخدمة أو قيام الصفة على الخاضع لأحكام هذا القرار بقانون، أو على زوجه أو على أولاده القصر، متى كانت لا تتناسب مع مواردهم، وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها.

المتاجرة بالنفوذ: قيام الموظف أو أي شخص آخر، بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتماس أو قبول أي مزية غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص آخر، لكي يستغل ذلك الموظف أو الشخص نفوذه الفعلي أو المفترض، بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية على مزية غير مستحقة.

إساءة استعمال السلطة: قيام الموظف أو عدم قيامه بفعل ما، لدى الاضطلاع بوظائفه، بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر، ما يشكل انتهاكاً للقوانين.

الواسطة والمحسوبية والمحاباة: قيام الموظف بعمل من أعمال وظيفته أو امتناعه عن القيام بعمل من أعمال وظيفته أو إخلاله بواجباته لرجاء أو توصية أو لاعتبارات غير مهنية، كالانتماء الحزبي أو العائلي أو الديني أو الجهوي.

تضارب المصالح: الوضع أو الموقف الذي تتأثر فيه موضوعية واستقلالية قرار الموظف بمصلحة شخصية مادية أو معنوية تهمه شخصياً أو أحد أقاربه أو أصدقائه المقربين، أو عندما يتأثر أداؤه للوظيفة العامة باعتبارات شخصية مباشرة أو غير مباشرة، أو بمعرفته بالمعلومات التي تتعلق بالقرار.

إعاقة سير العدالة: استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب أو الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها للتحريض على الإدلاء بشهادة زور أو للتدخل في الإدلاء بالشهادة أو تقديم الأدلة في إجراءات تتعلق بارتكاب أفعال مجرمة وفق أحكام هذا القرار بقانون، أو استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب لعرقلة سير التحريات الجارية بشأن الأفعال المجرمة، وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون.

مادة (2) الخاضعون لأحكام القانون

يخضع لأحكام هذا القانون:

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، والعاملون فيها، التي تكون الدولة أو أي من مؤسساتها مساهماً فيها.
9. المساهمون في الشركات غير الربحية، والعاملون فيها.
10. المحكمون، والخبراء، والحراس القضائيون، ووكلاء الدائنين، والمصفون.
11. رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الجمعيات الخيرية والتعاونية والهيئات الأهلية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة، وبالاستقلال المالي والإداري، والأحزاب والنقابات والاتحادات والأندية، ومن في حكمهم، والعاملون في أي منها، حتى وإن لم تكن تتلقى دعماً من الموازنة العامة.
12. الأشخاص المكلفون بخدمة عامة بالنسبة للعمل الذي يتم تكليفهم به.
13. 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.
14. مسؤولو وأعضاء الجهات التي تساهم بها الدولة أو تتلقى موازناتها أو أي دعم من الموازنة العامة للدولة، والعاملون فيها.

مادة (3) إنشاء هيئة مكافحة الفساد

1. تنشأ بمقتضى أحكام هذا القرار بقانون هيئة تسمى «هيئة مكافحة الفساد»، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، وتكون لها موازنة خاصة بها ضمن الموازنة العامة، وتتمتع بالأهلية القانونية اللازمة للقيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها، وحق إبرام العقود والتقاضي، ويمثلها أمام المحاكم النائب العام أو من ينيبه، وتمارس الصلاحيات المنصوص عليها في هذا القرار بقانون، وفي أي أنظمة أو تعليمات تصدر بمقتضاه.

2. يكون المقر الرئيسي للهيئة في مدينة القدس، ويجوز بقرار من رئيس الهيئة إنشاء فروع أو مكاتب لها في كافة محافظات الوطن.

3. يعين رئيس الهيئة بقرار من رئيس الدولة بناء على تنسيب مجلس الوزراء، ويتقاضى رئيس الهيئة راتباً يعادل الراتب المخصص للوزير، ويتمتع بالامتيازات الممنوحة له.

4. يؤدي رئيس الهيئة قبل مباشرته مهامه أمام رئيس السلطة الوطنية وبحضور رئيس المجلس التشريعي ورئيس مجلس القضاء الأعلى، اليمين التالية: «أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً لله ثم للوطن، وأن أحترم النظام الدستوري والقوانين والأنظمة، وأن أقوم بالمهام الموكلة لي بصدق وأمانة، والله على ما أقول شهيد».

5. يعين رئيس الهيئة عدداً كافياً من الموظفين والمستشارين لتمكين الهيئة من القيام بمهامها، ويتم تحديد درجاتهم ورواتبهم ومكافآتهم وعلاواتهم وجميع حقوقهم الوظيفية والمالية بموجب نظام خاص بذلك.

6. استثناءً مما ورد في الفقرة السابقة، يخضع موظفو الهيئة لأنظمة التقاعد سارية المفعول، ويستفيدون من التأمين الصحي الحكومي وفقاً للقانون.

7. يشكل رئيس الهيئة مجلساً استشارياً من الشخصيات المشهود لها بالخبرة والكفاءة للاستئناس برأيه فيما تعرض عليه من مسائل.

8. يعين نائب لرئيس الهيئة بناء على قرار من رئيس السلطة الوطنية وتنسيب رئيس الهيئة. يتولى نائب رئيس الهيئة مهام رئيس الهيئة حال غيابه.

9. على رئيس الهيئة وجميع العاملين فيها أن يفصحوا عن ممتلكاتهم وممتلكات أزواجهم وأولادهم القاصرين قبل مباشرة عملهم، وتحفظ هذه الذمم في الهيئة بالنسبة للعاملين ولدى المحكمة العليا بالنسبة لرئيس الهيئة.

10. تتكون الموارد المالية للهيئة من المبالغ السنوية التي تخصص لها في الموازنة العامة، وفقاً للموازنة المعتمدة لها من قبل مجلس الوزراء بناءً على تنسيب رئيس الهيئة، وكذلك من المساعدات والتبرعات غير المشروطة التي تقدم للهيئة.

مادة (4) شروط تعيين رئيس الهيئة

يشترط فيمن يعين رئيساً للهيئة ما يلي:

1. أن يكون فلسطينياً.

2. أن يكون من ذوي الكفاءة والاختصاص.

3. من المشهود لهم بالنزاهة وحسن السمعة.

4. ألا يقل عمره عن أربعين سنة.

5. ألا يكون قد صدر بحقه حكم قطعي من محكمة مختصة في جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة أو جريمة من جرائم الأموال.

مادة (5) شرط تعيين موظفي الهيئة

يشترط فيمن يعين موظفاً في الهيئة:

1. أن يكون فلسطينياً.

2. أن يكون من ذوي الكفاءة والاختصاص.

3. من المشهود لهم بالنزاهة وحسن السمعة.

4. ألا يكون قد أدين من محكمة مختصة في أية جريمة مالية أو مخلة بالشرف أو الأمانة.

مادة (6) رئاسة الهيئة

1. تكون مدة رئاسة الهيئة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط.

2. لا يجوز عزل رئيس الهيئة من مهامه إلا إذا أدين بحكم قطعي بجرم الإخلال بالواجبات والمهام الموكلة له أو ارتكابه أي عمل يمس بالشرف أو الكرامة أو أي فعل أو تصرف يدخل في نطاق الفساد وفق أحكام هذا القانون.

3. يعفى رئيس الهيئة من مهامه بقرار من رئيس السلطة الوطنية في الحالات التالية:

- الاستقالة المقبولة.
- إذا فقد أحد شروط تعيينه.
- فقدانه للأهلية القانونية بموجب قرار من المحكمة المختصة.

المادة 6 مكرر (1)

1. بالإضافة إلى المهام والصلاحيات المنصوص عليها في هذا القانون، يتولى رئيس الهيئة المهام والصلاحيات التالية:

أ- تمثيل الهيئة لدى الغير.

ب- الإشراف الإداري والمالي على الهيئة والموظفين والعاملين فيها.

ج- إصدار القرارات اللازمة لتنفيذ مهام الهيئة وتحقيق أهدافها.

د- اقتراح الموازنة السنوية للهيئة، وتقديمها إلى مجلس الوزراء للمصادقة عليها، وفق الأصول المعمول بها.

ه- تشكيل اللجان اللازمة لعمل الهيئة وتحديد مهامها في قرار تشكيلها.

و- إعداد الهيكل التنظيمي والوظيفي للهيئة ورفعه لمجلس الوزراء لإقراره.

ز- طلب انتداب أو إعارة أي من الموظفين للعمل لدى الهيئة وفقاً للقوانين ذات العلاقة.

ح- إقرار التقرير السنوي للهيئة ورفعه إلى رئيس السلطة الوطنية ومجلس الوزراء والمجلس التشريعي.

ط- التوقيع على الاتفاقيات والعقود التي تبرمها الهيئة.

ي- أي مهام أخرى لها علاقة بعمل الهيئة وتحقيق أهدافها.

2. لرئيس الهيئة تفويض بعض من صلاحياته المنصوص عليها في هذا القرار بقانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه لنائبه أو لأي من كبار موظفي الهيئة، على أن يكون التفويض خطياً، ولمدة محدودة، وفي حدود القانون.

المادة 6 مكرر (2)

يمنع رئيس الهيئة ونائبه أثناء تولي المنصب من الآتي:

1. أن يتولى أي وظيفة أخرى.
2. أن يشتري أو يستأجر مالاً من أموال الدولة أو إحدى الشخصيات المعنوية العامة، ولو بطريقة غير مباشرة أو بطريقة المزاد العلني، ولا أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو يقايضها عليه.
3. أن يشارك في التزامات تعقدها الدولة أو المؤسسات أو الهيئات العامة.
4. أن يجمع بين الوظيفة في الهيئة وعضوية مجلس إدارة أي شركة أو مؤسسة أو هيئة حكومية أو غير حكومية.
5. أن يشغل أي منصب حزبي أو يمارس أي نشاط حزبي.

مادة (7)

1. وفقاً لأحكام القانون، يتمتع الرئيس وموظفو الهيئة بالحصانة عن كل ما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيذ مهامهم.
2. يتمتع موظفو الهيئة المختصون بجمع الاستدلالات والتحريات، وأخذ الإفادات، بصفة مأموري الضابطة القضائية فيما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيذ مهامهم، على أن يتم تحديدهم بموجب قرار من رئيس الهيئة.

مادة (8) اختصاصات الهيئة

تختص الهيئة بما يلي:

1. حفظ جميع إقرارات الذمة المالية وطلب أية بيانات أو إيضاحات تتعلق بها.
2. فحص الذمة المالية للخاضعين لأحكام هذا القرار بقانون وفق التشريعات السارية.
3. التحري والاستدلال في الشكاوى التي تقدم عن جريمة الفساد.
4. التحري والاستدلال في شبهات الفساد التي تقترف من الأشخاص الخاضعين لأحكام هذا القرار بقانون.
5. توعية المجتمع بكافة مستوياته الرسمية وغير الرسمية وتبصيره بمخاطر جرائم الفساد وآثارها على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وكيفية الوقاية منها ومكافحتها، وذلك من خلال:

أ. جمع المعلومات المتعلقة بكافة صور وأشكال الفساد والعمل على إيجاد قاعدة بيانات وأنظمة معلومات وتبادلها مع الجهات والهيئات المعنية في قضايا الفساد في الداخل والخارج وفقاً للتشريعات النافذة.

ب. التنسيق مع كافة مؤسسات السلطة الوطنية لتعزيز وتطوير التدابير اللازمة للوقاية من جرائم الفساد وتحديث آليات ووسائل مكافحتها.

ج. التنسيق مع وسائل الإعلام لممارسة دور فاعل في نشر ثقافة النزاهة ومكافحة الفساد في المجتمع.

د. العمل على تعزيز إسهام ومشاركة منظمات المجتمع المدني والمؤسسات التعليمية في الأنشطة المناهضة للفساد وإيجاد توعية عامة بمخاطرها وآثارها، وتعزيز ثقافة عدم التسامح مع الفساد والمفسدين.

6. رسم السياسة العامة لمكافحة الفساد بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة، ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها، والإشراف على ذلك.

7. إعداد نشرات دورية تبين مخاطر الفساد والواسطة والمحسوبية على مؤسسات السلطة الوطنية وإدارتها العامة.

8. مراجعة وتقييم ودراسة التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد واقتراح التعديلات عليها وفقاً للإجراءات المرعية.

9. التنسيق والتعاون مع الجهات والمنظمات والهيئات العربية والإقليمية والدولية ذات الصلة بمكافحة الفساد، والمشاركة في البرامج الرامية إلى الوقاية من هذا النوع من الجرائم.

10. إعداد التقرير السنوي للهيئة.

مادة (9) صلاحيات الهيئة

على الرغم مما ورد في قانون الإجراءات الجزائية والقوانين الأخرى ذات العلاقة، يكون للهيئة في سبيل تنفيذ مهامها واختصاصاتها ما يلي:

1. تلقي التقارير والبلاغات والشكاوى بخصوص جرائم الفساد المقدمة لها ودراستها ومتابعتها، والقيام بأعمال التحري، وجمع الاستدلالات بشأنها، والكشف عن المخالفات والتجاوزات، وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك، ومباشرة التحري والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة، وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون والتشريعات ذات العلاقة.

2. ملاحقة كل من يخالف أحكام هذا القرار بقانون، وطلب حجز أمواله المنقولة وغير المنقولة احتياطاً، وطلب منعه من السفر، والطلب من الجهات المعنية وقفه عن العمل، وفق التشريعات السارية.

3. استدعاء الشهود والمعنيين من الموظفين العموميين أو موظفي القطاع الخاص أو أي شخص له علاقة للاستفسار والتحري حول واقعة تتعلق بجريمة فساد.

4. 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.

5. التنسيق مع الجهات المختصة لتعقب وضبط وحجز واسترداد الأموال والعائدات المتحصلة من جرائم الفساد، على أن يصدر قرار المصادرة بشأنها عن المحكمة المختصة بنظر الدعوى.

6. للهيئة أن تباشر التحريات والتحقيقات اللازمة لمتابعة أي من قضايا الفساد من تلقاء نفسها أو بناء على أخبار أو شكوى ترد إليها من أيه جهة، وإذا تبين بنتيجة الدعوى أو التحقيق أن الأخبار أو الشكوى الواردة إلى الهيئة كاذبة أو كيدية، يتم تحويل مقدمها إلى الجهات القضائية المختصة لمعاقبته وفقاً للأصول القانونية المتبعة.

7. يحق للهيئة بواسطة نيابة جرائم الفساد، وحسب واقع الحال، أن تطلب من المحكمة وقفاً عن العمل لكل شركة أو جمعية أو هيئة أهلية أو نقابة أو أي هيئة اعتبارية أخرى من الخاضعين لأحكام هذا القرار بقانون، فيما عدا الإدارات العامة، إذا اقترف مديروها أو أعضاء إداراتها أو ممثلوها أو عمالها باسمها أو بإحدى وسائلها جريمة من الجرائم المحددة بهذا القرار بقانون، أو حل أي من هذه الهيئات، وتصفية أموالها، وحرمان كل من له علاقة بالجريمة المرتكبة تأسيس أي هيئة مماثلة، أو أن يكون عضواً في مجلس إدارتها أو مديراً لها لمدة لا تقل عن سنة، ولا تزيد على خمس سنوات.

8. حق تحريك الدعاوى الخاصة بالجرائم المحددة بهذا القرار بقانون، من خلال نيابة جرائم الفساد ومباشرتها وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون والتشريعات الأخرى ذات العلاقة، ولا تقام هذه الدعاوى من غيرها إلا في الأحوال المبينة في القانون، ولا يجوز وقف الدعوى بعد تحريكها أو التنازل عنها أو تركها أو التصالح عليها إلا في الحالات المحددة في القانون.

9. بالرغم مما ورد في أي تشريع آخر، تلتزم الهيئة بإصدار قراراتها بالملفات المتابعة من قبلها فور الانتهاء من إجراءاتها المحددة في القانون.

10. للهيئة أثناء إجراء التحري أن تطلب كإجراء مستعجل من المحكمة بواسطة نيابة جرائم الفساد وقف العمل بأي عقد أو اتفاق أو منفعة أو امتياز إذا تبين لها من مظاهر البينة أنه تم الحصول عليه نتيجة فعل يشكل فساداً، وذلك لحين البت في الدعوى بحكم مبرم، وللمحكمة إبطال أو فسخ كل عقد أو اتفاق أو منفعة أو امتياز تم الحصول عليه نتيجة فعل يشكل فساداً، مع مراعاة حقوق الغير حسن النية.

مادة 9 مكرر (1)

1. بقرار من مجلس القضاء الأعلى بناءً على طلب رئيس الهيئة، تشكل هيئة محكمة متخصصة بالنظر في دعاوى الفساد أينما وقعت، وتنعقد من ثلاثة قضاة لا تقل درجتهم عن قضاة محكمة بداية، وتكون الرئاسة لأقدمهم.

2. تبدأ المحكمة بالنظر في أي دعوى ترد إليها خلال مدة لا تزيد على عشرة أيام من تاريخ تقديمها، وتعقد جلساتها لهذا الغرض في أيام متتالية، ولا يجوز تأجيل المحاكمة لأكثر من سبعة أيام، إلا عند الضرورة، ولأسباب تذكر في قرار التأجيل، وينسحب ذلك على الاستئناف والنقض، ويخصص مجلس القضاء الأعلى هيئة استئناف أو أكثر للنظر في الطعون المقدمة بدعاوى الفساد.

3. تنعقد هيئة المحكمة في مدينة القدس أو في أي مكان آخر يعينه رئيس المحكمة، وتطبق على جلساتها وكيفية اتخاذ قراراتها الأحكام والإجراءات المحددة في القوانين السارية، فيما لم يرد فيه نص خاص في هذا القرار بقانون.

4. تصدر المحكمة حكمها في أي دعوى ختمت فيها المحاكمة خلال مدة لا تزيد على عشرة أيام من تاريخ المحاكمة، وللمحكمة تأجيلها لهذا الغرض مرة واحدة فقط، ولمدة لا تزيد على سبعة أيام، وينسحب ذلك على كافة درجات التقاضي.

5. على الرغم مما ورد في قانون الإجراءات الجزائية والقوانين الأخرى ذات العلاقة، يجب على المتهم تقديم جميع دفوعه وطلباته دفعة واحدة في بدء المحاكمة، وقبل أي دفاع في الأساس، بما فيها الدفع بعدم الاختصاص أو بعدم القبول أو بالانقضاء، ويكون قرار المحكمة قابلاً للاستئناف خلال عشرة أيام من تاريخ تقديمه، ولا يكون الحكم الصادر بهذه الدفوع قابلاً للطعن بالنقض، إلا مع الحكم الفاصل بالموضوع.

6. الأحكام الصادرة عن المحكمة تخضع لكافة طرق الطعن وفقاً لقانون الإجراءات الجزائية.

9 مادة مكرر (2)

تم إلغاء هذه المادة بموجب المادة 23 من القرار بقانون رقم 37 لسنة 2018.

مادة (10) تقديم بيان بأسماء المكلفين

على جميع الجهات المختصة أن تقدم إلى الهيئة في بداية كل سنة مالية بياناً بأسماء المكلفين التابعين لها الخاضعين لأحكام هذا القانون.

مادة (11) إقرار الذمة المالية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

1. يقدم رئيس السلطة الوطنية إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وبأولاده مفصلاً فيه كل ما يملكون من عقارات ومنقولات وأسهم وسندات وأموال نقدية داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون، ويحفظ هذا الإقرار مغلقاً وسرياً لدى محكمة العدل العليا، ولا يجوز الاطلاع عليه إلا بإذن المحكمة عند الاقتضاء، وفي الحدود التي يسمح بها القانون.

2. لا يجوز لرئيس السلطة الوطنية أن يشتري أو يستأجر أو يبيع أو يمنح أو يهدي شيئاً من أملاك الدولة، أو أحد الشخصيات 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 رئاسته 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 للرئيس ومخصصاته.

مادة (12)

1. إذا تبين لرئيس الهيئة أو النائب العام وجود شبهات لكسب غير مشروع من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، يتقدم بطلب تمهيدي إلى المجلس التشريعي والمحكمة الدستورية طالباً البحث في الأهلية القانونية لرئيس السلطة وفقاً للأصول الواردة في القانون الأساسي.

2. يوقف رئيس السلطة الوطنية عن ممارسة مهام منصبه بمجرد توجيه الاتهام، ويتولى رئيس المجلس التشريعي مهام رئيس السلطة الوطنية مؤقتاً لحين الفصل في الاتهام، ويتولى النائب العام إجراءات التحقيق، وتكون محاكمة رئيس السلطة الوطنية أمام محكمة خاصة ينظم القانون تشكيلها وإجراءات المحاكمة أمامها، وإذا صدر حكم قطعي بإدانته، أعفي من منصبه، مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى وفقاً للقانون.

مادة (13)

تم إلغاؤها بموجب المادة 18 من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2010.

مادة (14)

تم إلغاؤها بموجب المادة 18 من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2010.

مادة (15)

تم إلغاؤها بموجب المادة 18 من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2010.

مادة (16) إقرارات الذمة المالية

1. فيما عدا رئيس الدولة، ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء، ورئيس وأعضاء المجلس التشريعي، وأعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة، تكلف الفئات التالية من الأشخاص الخاضعين لأحكام هذا القرار بقانون بتقديم إقرارات بذممهم المالية للهيئة:

- مستشارو رئيس الدولة، ورؤساء المؤسسات التابعة للرئاسة.
- رؤساء المؤسسات والهيئات المدنية، وأعضاء مجالس إدارتها، إن وجدت، والعاملون فيها، ممن يحملون درجة مدير فأعلى.
- الموظفون العامون المعينون بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية، ممن يحملون درجة مدير فأعلى.
- رؤساء الأجهزة الأمنية والعسكرية، ومنتسبوها، ممن يحملون رتبة مقدم فأعلى.
- المحافظون، ونوابهم، ورؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية.
- المستشارون القانونيون في المؤسسات والهيئات المدنية والعسكرية.
- السفراء، ونوابهم، والقناصل، والأشخاص الملحقون في العمل الدبلوماسي.
- رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الشركات التي تكون الدولة أو أي من مؤسساتها مساهماً فيها.
- المحكمون، والخبراء، والحراس القضائيون، ووكلاء الدائنين، والمصفون.

- رؤساء وأعضاء مجالس الجمعيات الخيرية والتعاونية والهيئات الأهلية والأندية، التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة، وبالاستقلال المالي والإداري، والأحزاب والنقابات والاتحادات، ومن في حكمهم، حتى لو لم تكن تتلقى دعماً من الموازنة العامة.

- الموظفون، والعاملون في الجهات الخاضعة لأحكام هذا القرار بقانون، ممن لديهم صلاحيات مالية أو حق التوقيع، وأعضاء لجان العطاءات والمشتريات والمبيعات والجرد والإتلاف والإيجارات والكوتا، والعاملون في منح التراخيص والامتيازات، والفاحصون، والمراقبون، وأمناء المستودعات، والعاملون في الشؤون المالية.

2. يتضمن الإقرار مجموع ما في ذمة المكلف، وذمة زوجه وأبنائه القصر، داخل فلسطين أو خارجها، من:

- الأرصدة النقدية المحتفظ بها شخصياً أو لدى المصارف.
- الأموال المنقولة وغير المنقولة.
- الأسهم والحصص في الشركات.
- السندات.
- الأموال العينية.
- ما يكون لهم من حقوق، وما عليهم من ديون قبل الغير.
- كافة الوكالات والتفويضات ذات الأثر المالي الصادرة منه للغير أو من الغير لصالحه.
- مجموع ما لديه من حقوق انتفاع.
- أي مصادر أخرى للدخل.

3. يلتزم المكلف بتقديم الإقرارات، وفقاً للمواعيد الآتية:

- الإقرار الأول: خلال ستين يوماً من تاريخ توليه المسؤولية أو من تاريخ تكليفه من قبل الهيئة بتعبئة الإقرار.
- إقرار دوري: خلال ستين يوماً من نهاية فترة كل إقرار، والبالغة خمس سنوات.
- الإقرار النهائي: خلال ستين يوماً من تاريخ انتهاء خضوعه لأحكام هذا القرار بقانون.

4. فيما يتعلق بإقرارت الذمة المالية الخاصة برئيس الدولة، ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء، ورئيس وأعضاء المجلس التشريعي، وأعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة، تسري عليها الأحكام المحددة بالقانون الأساسي والتشريعات السارية، وللهيئة أن تطلب من محكمة العدل العليا الإذن لها بالاطلاع على إقرارات الذمة المالية الخاصة بهم.

مادة (17) الاشتباه بوجود فساد

1. إذا تبين للهيئة بالنسبة للفئات المنصوص عليها في البنود (1، 2، 3، 4) من المادة (2) من هذا القانون باستثناء رئيس السلطة الوطنية وجود شبهات قوية بارتكاب إحدى الجرائم المشمولة في هذا القانون، يحيل رئيس الهيئة الأمر إلى رئيس السلطة الوطنية بالنسبة لرئيس الوزراء ومستشاريه، وإلى رئيس مجلس الوزراء بالنسبة للوزراء ومن في حكمهم، وإلى مجلس القضاء الأعلى بالنسبة لأعضاء السلطة القضائية والنيابة لاتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة وفقاً للقانون الأساسي والتشريعات ذات العلاقة.

2. إذا تبين وجود شبهات قوية على ارتكاب رئيس الهيئة إحدى الجرائم المشمولة بأحكام هذا القانون، يحيل رئيس السلطة الوطنية الأمر إلى المجلس التشريعي لمباشرة إجراءات التقصي والتحقيق، وإذا قرر المجلس بالأغلبية المطلقة أن هذه الشبهات تستدعي الإحالة إلى المحكمة، يقرر رفع الحصانة عن رئيس الهيئة ووقفه عن عمله ويحيل الأمر للمحكمة المختصة للنظر في الموضوع.

مادة (18) تقديم المعلومات

1. على كل من يملك معلومات جدية أو وثائق بشأن جريمة فساد مرتكبة من أحد الخاضعين لأحكام هذا القرار بقانون، أن يقدمها إلى الهيئة أو أن يتقدم بشكوى مكتوبة ضد مرتكبها.

2. تتولى الهيئة توفير الحماية القانونية والوظيفية والشخصية اللازمة للمبلغين، والشهود، والمخبرين، والخبراء، وأقاربهم، والأشخاص وثيقي الصلة بهم، في دعاوى الفساد، من أي اعتداء أو انتقام أو ترهيب محتمل من خلال الآتي:

أ. توفير الحماية لهم في أماكن إقامتهم.

ب. عدم الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بهويتهم، وأماكن وجودهم.

ج. الإدلاء بأقوالهم وشهاداتهم من خلال استخدام تقنيات الاتصال الحديثة، وبما يكفل سلامتهم.

د. حمايتهم في أماكن عملهم، وتحصينهم من أي تمييز أو سوء معاملة أو أي إجراء تعسفي،

أو قرار إداري يغير من المركز القانوني أو الإداري لهم أو ينتقص من حقوقهم بسبب

شهاداتهم أو إبلاغهم أو ما قاموا به من أعمال لكشف جرائم الفساد.

ه. توفير أماكن لإيوائهم عند الضرورة.

و. اتخاذ أي إجراء أو القيام بأي عمل ضروري يضمن سلامتهم.

3. يتم البت بطلبات توفير الحماية من الهيئة وفقاً لما تفرضه الظروف المحيطة بطالبي الحماية، على أن يتم رفع الحماية عنهم حال زوال الظروف التي أدت إلى فرضها.

4. تنظم جميع الأمور المتعلقة بتوفير الحماية المطلوبة للمبلغين، والشهود، والخبراء، وأقاربهم، والأشخاص وثيقي الصلة بهم، بمقتضى نظام يصدر لهذه الغاية من مجلس الوزراء، بناءً على تنسيب من رئيس الهيئة.

5. على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر، للهيئة صرف مساعدات مالية للمبلغين والشهود بموجب نظام يصدر عن مجلس الوزراء.

6. تسقط الحماية الممنوحة بقرار الهيئة في حال مخالفة شروط منحها.

مادة (20) المساءلة من أين لك هذا

تم إلغاء هذه المادة بموجب المادة 23 من القرار بقانون رقم 37 لسنة 2018.

مادة (12) إحالة الملف إلى النيابة العامة

إذا تبين من خلال التحريات وجمع الاستدلالات حول البلاغات والشكاوى المقدمة وجود شبهات قوية على وقوع جريمة فساد، يقرر رئيس الهيئة بعد إجراء الفحص اللازم، إحالة الملف إلى النائب العام لاتخاذ الإجراءات اللازمة وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون، والقوانين الأخرى ذات العلاقة.

مادة (22) سرية الإقرارات والإجراءات

تعتبر الإقرارات المنصوص عليها في هذا القانون والإجراءات المتخذة للتحقيق وفحص الشكاوى المقدمة بشأن الفساد من الأسرار التي لا يجوز إفشاؤها إلا بقرار من المحكمة المختصة.

مادة (22) مكرر

وفقاً للتشريعات السارية، ومن أجل تسهيل جمع الأدلة المتعلقة بالجرائم المنصوص عليها في هذا القرار بقانون، يمكن اللجوء إلى التسليم المراقب أو اتباع تحرٍّ خاص، كالترصد الإلكتروني والاختراق على النحو المناسب، بإذن من النيابة المختصة وفقاً للقانون، وتكون للأدلة المتوصل إليها بهذه الأساليب حجيتها التي يخضع الأخذ بها لتقدير المحكمة.

مادة (23) امتناع زوج المكلف عن تقديم الإقرار

إذا امتنع زوج المكلف بتقديم الإقرارات المنصوص عليها في هذا القانون عن إعطاء البيانات اللازمة والتوقيع عليها، وجب على المكلف أن يخطر الهيئة بهذا الامتناع، وعلى الهيئة تكليف الزوج الممتنع تقديم إقرار عن ذمته المالية خلال شهرين من تاريخ إخطاره.

مادة (24) طلب الحجز والاطلاع والاستعانة بالخبراء

للهيئة أن تطلب من المحكمة المختصة حجز أموال المشتبه بثرائه، أو أية أموال يشتبه أنها تعود له في أي يد كانت، حجزاً احتياطياً، ولها أن تطلع على دفاتر المدعى عليه ومستنداته وأن تستقي ما يلزمها من معلومات من الدوائر الرسمية وغير الرسمية، وأن تستعين لأداء هذه المهمة بمن تراه مناسباً من الخبراء.

مادة (25) العقوبات

1. إضافة للأحكام الواردة في هذا القرار بقانون، يكون الشخص الاعتباري مسؤولاً جزائياً عن الجرائم المنصوص عليها في هذا القرار بقانون وفقاً للقواعد المقررة في قوانين العقوبات النافذة.

2. فيما لم يرد فيه نص في قوانين العقوبات السارية أو أي قانون آخر سارٍ، يعاقب كل من أدين بجريمة فساد على النحو الآتي:

   أ. يعاقب كل من أدين بجريمة الكسب غير المشروع أو جريمة المتاجرة بالنفوذ بالسجن من ثلاث سنوات إلى خمس عشرة سنة، وغرامة مالية تعادل قيمة الأموال محل الجريمة، ورد الأموال المتحصلة منها.

   ب. يعاقب كل من أدين بجريمة)إساءة استعمال السلطة، أو قبول الواسطة والمحسوبية والمحاباة التي تلغي حقاً أو تحق باطلاً، أو عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع قد تؤدي إلى تضارب في المصالح إذا كانت القوانين والأنظمة تستوجب ذلك، ويكون من شأنها تحقيق منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة للممتنع عن إعلانها، أو إعاقة سير العدالة) بالحبس من سنة حتى ثلاث سنوات، وبغرامة لا تقل عن خمسمئة دينار أردني، ولا تزيد على خمسة آلاف دينار أردني، ورد الأموال المتحصلة من الجريمة.

3. إذا بادر مرتكب جريمة الفساد أو الشريك فيها إلى إبلاغ السلطات العامة عن الجريمة قبل كشفها، وعن المال المتحصل منها، أعفي من العقوبة المقررة لهذه الجريمة، على أن يقوم برد الأموال المتحصلة، وإذا أعان مرتكب جريمة الفساد أو الشريك فيها أثناء التحقيق معه على كشف الجريمة ومرتكبيها، تخفض العقوبة إلى النصف، ويعفى من عقوبة الغرامة.

4. يكون التنفيذ المعجل واجباً بقوة القانون لجميع الأحكام الصادرة بحق من أدين بإحدى الجرائم المحددة بهذا القرار بقانون، ما لم تقرر المحكمة خلاف ذلك.

5. يعاقب كل من أفشى معلومات متعلقة بهوية أو بأماكن وجود المبلغين أو الشهود أو الخبراء بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر، وبغرامة لا تقل عن خمسمئة دينار أردني، ولا تتجاوز عشرة آلاف دينار أردني.

6. دون الإخلال بأي عقوبة أشد، ورد النص عليها في أي تشريع آخر، يعاقب كل من اعتدى على أحد المبلغين أو الشهود أو الخبراء، بسبب ما قاموا به للكشف عن الفساد أو أساء معاملتهم أو ميز في التعامل بينهم أو منعهم من الإدلاء بشهادتهم أو من الإبلاغ عن الفساد، بالحبس مدة لا تقل عن سنة، وبغرامة لا تقل عن خمسمئة دينار أردني، وفي حال استخدام القوة أو التهديد بإشهار السلاح أو أي وسيلة إكراه مادية أخرى، تكون العقوبة الحبس مدة لا تقل عن سنتين، وبغرامة لا تقل عن خمسمئة دينار أردني، ولا تزيد على عشرة آلاف دينار أردني.

7. يعاقب على الامتناع أو التأخير غير المبرر عن تقديم البيانات أو المعلومات أو الوثائق المطلوبة وفقاً لأحكام المادة (9/4) من القانون الأصلي، بالحبس مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر، أو بغرامة لا تزيد على ألف دينار أردني.

مادة (26) رد الكسب غير المشروع

1. انقضاء الدعوى الجنائية بالوفاة لا يمنع من رد الكسب غير المشروع بحكم من المحكمة المختصة بناء على طلب الهيئة.

2. يجوز للمحكمة المختصة أن تأمر بإدخال كل من استفاد فائدة جدية من غير من ذكروا في المادة (2) من هذا القانون ليكون الحكم بالرد في مواجهته ونافذاً في أمواله بقدر ما استفاد.

مادة (27) الإبلاغ عن الجريمة والتعاون أثناء التحقيق

تم إلغاء هذه المادة بموجب المادة 23 من القرار بقانون رقم 37 لسنة 2018.

مادة (28) عقوبة التخلف عن تقديم الإقرار

كل من تخلف من المكلفين عن تقديم إقرارات الذمة المالية في المواعيد المقررة يعاقب بغرامة لا تقل عن مئة دينار أردني ولا تزيد على ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً عن كل شهر تأخير من تاريخ خضوعه لأحكام هذا القانون أو تاريخ تكليفه بذلك من قبل الهيئة.

مادة (29) عقوبة تقديم بيانات غير صحيحة

1. كل من ذكر عمداً بيانات غير صحيحة في الإقرارات المنصوص عليها في هذا القانون يعاقب بغرامة لا تقل عن مئة دينار أردني ولا تزيد على ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً.

2. يعفى من العقوبة من بادر من تلقاء نفسه بتصحيح البيانات الواردة في الإقرار قبل كشف الخطأ.

مادة (30) عقوبة التبليغ الكاذب بنية الإساءة

كل من بلغ كذباً بنية الإساءة عن جريمة فساد يعاقب بالحبس لمدة لا تقل عن ستة أشهر وبغرامة لا تقل عن مئة دينار أردني ولا تزيد على ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً أو بإحدى هاتين العقوبتين.

مادة (31) الحرمان من تولي الوظائف العامة

كل شخص صدر بحقه حكم بات بارتكاب جريمة الفساد يحرم من تولي أية وظيفة عامة.

مادة (23) إيقاع عقوبات أخرى

لا تمنع العقوبات المقررة في هذا القانون من توقيع أي عقوبة أخرى أشد تكون مقررة في أي قانون آخر.

مادة (33) عدم خضوع قضايا الفساد للتقادم

لا تسقط بالتقادم الدعاوى والعقوبات المتعلقة بجرائم الفساد، وكذلك دعاوى الاسترداد والتعويض المتعلقة بها.

مادة (33) مكرر

مع مراعاة مبدأ المعاملة بالمثل، وفي حدود ما تسمح به التشريعات السارية، والمعاهدات والاتفاقيات والترتيبات ذات الصلة، تقام علاقات تعاون قضائي، خاصة مع الدول الأطراف في الاتفاقيات في مجال التحريات والمتابعة والإجراءات القضائية المتعلقة بالجرائم المنصوص عليها في هذا القانون.

مادة (34) الأنظمة

بناء على تنسيب رئيس الهيئة، يصدر مجلس الوزراء الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام القانون.

مادة (35) العرض على المجلس التشريعي

يعرض القرار بقانون على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها لإقراره.

مادة (36) التنفيذ والنفاذ

على الجهات المختصة كافة، كل فيما يخصه، تنفيذ أحكام هذا القرار بقانون، ويعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

محمود عباس

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية

رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

الملحق رقم (2)

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

إن الدول الأطراف في هذه الاتفاقية،

إذ تقلقها خطورة ما يطرحه الفساد من مشاكل ومخاطر على استقرار المجتمعات وأمنها، مما يقوّض مؤسسات الديمقراطية وقيمها والقيم الأخلاقية والعدالة، ويعرّض التنمية المستدامة وسيادة القانون للخطر،

وإذ تقلقها، أيضاً، الصلات القائمة بين الفساد وسائر أشكال الجريمة، وخصوصاً الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية، بما فيها غسل الأموال،

وإذ تقلقها، كذلك، حالات الفساد التي تتعلق بمقادير هائلة من الموجودات، يمكن أن تمثل نسبة كبيرة من موارد الدول، والتي تهدّد الاستقرار السياسي والتنمية المستدامة لتلك الدول،

واقتناعاً منها بأن الفساد لم يعد شأناً محلياً، بل هو ظاهرة عبر وطنية تمس كل المجتمعات والاقتصادات، ما يجعل التعاون الدولي على منعه ومكافحته أمراً ضرورياً،

واقتناعاً منها، أيضاً، بأن اتّباع نهج شامل ومتعدد الجوانب هو أمر لازم لمنع الفساد ومكافحته بصورة فعالة،

واقتناعاً منها، كذلك، بأن توافر المساعدة التقنية يمكن أن يؤدي دوراً هاماً، بما في ذلك عن طريق تدعيم الطاقات وبناء المؤسسات، في تعزيز قدرة الدول على منع الفساد ومكافحته بصورة فعالة،

واقتناعاً منها بأن اكتساب الثروة الشخصية بصورة غير مشروعة يمكن أن يلحق ضرراً بالغاً بالمؤسسات الديمقراطية والاقتصادات الوطنية وسيادة القانون،

وإذ عقدت العزم على أن تمنع وتكشف وتردع، على نحو أنجع، الإحالات الدولية للموجودات المكتسبة بصورة غير مشروعة، وأن تعزز التعاون الدولي في مجال استرداد الموجودات،

وإذ تسلّم بالمبادئ الأساسية لمراعاة الأصول القانونية في الإجراءات الجنائية وفي الإجراءات المدنية أو الإدارية للفصل في حقوق الملكية،

وإذ تضع في اعتبارها أن منع الفساد والقضاء عليه هو مسؤولية تقع على عاتق جميع الدول، وأنه يجب عليها أن تتعاون معاً بدعم ومشاركة أفراد وجماعات خارج نطاق القطاع العامّ، كالمجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلّي، إذا كان يراد لجهودها في هذا المجال أن تكون فعّالة،

وإذ تضع في اعتبارها، أيضاً، مبادئ الإدارة السليمة للشؤون والممتلكات العمومية، والإنصاف والمسؤولية والتساوي أمام القانون وضرورة صون النزاهة وتعزيز ثقافة تنبذ الفساد،

وإذ تثني على ما تقوم به لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة من أعمال في ميدان منع الفساد ومكافحته،

وإذ تستذكر الأعمال التي اضطلعت بها المنظمات الدولية والإقليمية الأخرى في هذا الميدان، بما في ذلك أنشطة مجلس أوروبا والاتحاد الأوروبي والاتحاد الأفريقي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومنظمة الدول الأمريكية ومجلس التعاون الجمركي (المعروف أيضاً باسم المنظمة العالمية للجمارك) وجامعة الدول العربية،

وإذ تحيط علماً مع التقدير بالصكوك المتعددة الأطراف لمنع الفساد ومكافحته، بما فيها اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد، التي اعتمدتها منظمة الدول الأمريكية في 29 آذار/ مارس 1996، واتفاقية مكافحة الفساد بين موظفي الجماعات الأوروبية أو موظفي الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، التي اعتمدها مجلس الاتحاد الأوروبي في 26 أيار/ مايو 1997، واتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية، التي اعتمدتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في 21 تشرين الثاني/ نوفمبر 1997، واتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد، التي اعتمدتها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في 27 كانون الثاني/ يناير 1999، واتفاقية القانون المدني بشأن الفساد، التي اعتمدتها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في 4 تشرين الثاني/ نوفمبر 1999، واتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومحاربته، التي اعتمدها رؤساء دول وحكومات الاتحاد الإفريقي في 12 تموز/ يوليو 2003،

وإذ ترحب بدخول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية حيّز النفاذ في 29 أيلول/ سبتمبر 2003، اتفقت على ما يلي:

الفصل الأول

أحكام عامة

المادة 1 بيان الأغراض

أغراض هذه الاتفاقية هي:

أ) ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجع.

ب) ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد، بما في ذلك في مجال استرداد الموجودات.

ج) تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون العمومية والممتلكات العمومية.

الماده 2 المصطلحات المستخدمة

أغراض هذه الاتفاقية:

أ) يقصد بتعبير "موظف عمومي»: '1' أي شخص يشغل منصباً تشريعياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو قضائياً لدى دولة طرف، سواء أكان معيناً أم منتخباً، دائماً أم مؤقتاً، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن أقدمية ذلك الشخص؛ '2' أي شخص آخر يؤدي وظيفة عمومية، بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية، أو يقدم خدمة عمومية، حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي للدولة الطرف وحسب ما هو مطبّق في المجال القانوني ذي الصلة لدى تلك الدولة الطرف؛ '3' أي شخص آخر معرّف بأنه «موظف عمومي» في القانون الداخلي للدولة الطرف، بيد أنه لأغراض بعض التدابير المعينة الواردة في الفصل الثاني من هذه الاتفاقية، يجوز أن يُقصد بتعبير «موظف عمومي» أي شخص يؤدي وظيفة عمومية أو يقدم خدمة عمومية حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي للدولة الطرف وحسب ما هو مطبّق في المجال المعني من قانون تلك الدولة الطرف.

ب) يُقصد بتعبير "موظف عمومي أجنبي» أي شخص يشغل منصباً تشريعياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو قضائياً لدى بلد أجنبي، سواء أكان معيناً أم منتخباً؛ وأي شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي، بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية.

ج) يقصد بتعبير "موظف مؤسسة دولية عمومية» مستخدَم مدني دولي أو أي شخص تأذن له مؤسسة من هذا القبيل بأن يتصرف نيابة عنها.

د) يقصد بتعبير "الممتلكات» الموجودات بأنواعها كلها، سواء أكانت مادية أم غير مادية، منقولة أم غير منقولة، ملموسة أم غير ملموسة، والمستندات أو الصكوك القانونية التي تثبت ملكية تلك الموجودات أو وجود حق فيها.

ه) يقصد بتعبير «العائدات الإجرامية» أي ممتلكات متأتية أو متحصل عليها، بشكل مباشر أو غير مباشر، من ارتكاب جرم.

و) يقصد بتعبير "التجميد» أو «الحجز» فرض حظر مؤقت على إحالة الممتلكات أو تبديلها أو التصرف فيها أو نقلها، أو تولي عهدة الممتلكات أو السيطرة عليها مؤقتاً، بناء على أمر صادر عن محكمة أو سلطة مختصة أخرى.

ز) يقصد بتعبير "المصادرة»، التي تشمل التجريد حيثما انطبق، الحرمان الدائم من الممتلكات بأمر صادر عن محكمة أو سلطة مختصة أخرى.

ح) يقصد بتعبير "الجرم الأصلي» أي جرم تأتت منه عائدات يمكن أن تصبح موضوع جرم حسب التعريف الوارد في المادة 23 من هذه الاتفاقية.

ط) يقصد بتعبير "التسليم المراقب» السماح لشحنات غير مشروعة أو مشبوهة بالخروج من إقليم دولة أو أكثر أو المرور عبره أو دخوله بعلم من سلطاتها المعنية وتحت مراقبتها، بغية التحري عن جرم ما وكشف هوية الأشخاص الضالعين في ارتكابه.

المادة 3 نطاق الانطباق

1. تنطبق هذه الاتفاقية، وفقاً لأحكامها، على منع الفساد والتحري عنه وملاحقة مرتكبيه، وعلى تجميد وحجز وإرجاع العائدات المتأتية من الأفعال المجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية.

2. لأغراض تنفيذ هذه الاتفاقية، ليس ضرورياً أن تكون الجرائم المبيّنة فيها قد ألحقت ضرراً أو أذى بأملاك الدولة، باستثناء ما تنص عليه، خلافاً لذلك.

المادة 4 صون السيادة

1- تؤدي الدول الأطراف التزاماتها بمقتضى هذه الاتفاقية على نحو يتسق مع مبدأي تساوي الدول في السيادة وسلامة أراضيها، ومع مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى.

2- ليس في هذه الاتفاقية ما يبيح للدولة الطرف أن تقوم في إقليم دولة أخرى بممارسة الولاية القضائية وأداء الوظائف التي يناط أداؤها حصراً بسلطات تلك الدولة الأخرى بمقتضى قانونها الداخلي.

الفصل الثاني

التدابير الوقائية

المادة 5 سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية

1. تقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة.

2. تسعى كل دولة طرف إلى إرساء وترويج ممارسات فعالة تستهدف منع الفساد.

3. تسعى كل دولة طرف إلى إجراء تقييم دوري للصكوك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة، بغية تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته.

4. تتعاون الدول الأطراف فيما بينها ومع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة، حسب الاقتضاء ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، على تعزيز وتطوير التدابير المشار إليها في هذه المادة، ويجوز أن يشمل ذلك التعاون المشاركة في البرامج والمشاريع الدولية الرامية إلى منع الفساد.

المادة 6 هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية

1. تكفل كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات، حسب الاقتضاء، تتولى منع الفساد، بوسائل مثل:

أ) تنفيذ السياسات المشار إليها في المادة 5 من هذه الاتفاقية، والإشراف على تنفيذ تلك السياسات وتنسيقه، عند الاقتضاء.

ب) زيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها.

2. تقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها في الفقرة 1 من هذه المادة ما يلزم من الاستقلالية، لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمنأى عن أي تأثير لا مسوغ له. وينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين، وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للاضطلاع بوظائفهم.

3. تقوم كل دولة طرف بإبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة باسم وعنوان السلطة أو السلطات التي يمكن أن تساعد الدول الأطراف الأخرى على وضع وتنفيذ تدابير محددة لمنع الفساد.

المادة 7 القطاع العام

1. تسعى كل دولة طرف، حيثما اقتضى الأمر ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم لتوظيف المستخدمين المدنيين، وغيرهم من الموظفين العموميين غير المنتخبين عند الاقتضاء، واستخدامهم واستبقائهم وترقيتهم، وإحالتهم على التقاعد تتسم بأنها:

أ) تقوم على مبادئ الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية، مثل الجدارة والإنصاف والأهلية.

ب) تشتمل على إجراءات مناسبة لاختيار وتدريب أفراد لتولي المناصب العمومية التي تعدّ عرضة للفساد بصفة خاصّة، وضمان تناوبهم على المناصب عند الاقتضاء.

ج) تشجع على تقديم أجور كافية ووضع جداول أجور منصفة، مع مراعاة مستوى النمو الاقتصادي للدولة الطرف المعنية.

د) تشجع على وضع برامج تعليمية وتدريبية لتمكين أولئك الموظفين من الوفاء بمتطلبات الأداء الصحيح والمشرّف والسليم للوظائف العمومية، وتوفر لهم التدريب المتخصص والمناسب من أجل إذكاء وعيهم بمخاطر الفساد الملازمة لأداء وظائفهم. ويجوز أن تشير هذه البرامج إلى مدوّنات أو معايير سلوكية في المجالات التي تنطبق عليها.

2. تنظر كل دولة طرف، أيضاً، في اعتماد تدابير تشريعية وإدارية مناسبة، بما يتوافق مع أهداف هذه الاتفاقية ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لوضع معايير تتعلق بالترشيح للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها.

3. تنظر كل دولة طرف، أيضاً، في اتخاذ التدابير التشريعية والإدارية المناسبة، بما يتسق مع أهداف هذه الاتفاقية ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية وفي تمويل الأحزاب السياسية، حيثما انطبق الحال.

4. تسعى كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم تعزز الشفافية وتمنع تضارب المصالح.

المادة 8 مدوّنات قواعد سلوك للموظفين العموميين

1. من أجل مكافحة الفساد، تعمل كل دولة طرف، ضمن جملة أمور، على تعزيز النزاهة والأمانة والمسؤولية بين موظفيها العموميين، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني.

2. على وجه الخصوص، تسعى كل دولة طرف إلى أن تطبق، ضمن نطاق نظمها المؤسسية والقانونية، مدوّنات أو معايير سلوكية من أجل الأداء الصحيح والمشرّف والسليم للوظائف العمومية.

3. لأغراض تنفيذ أحكام هذه المادة، على كل دولة طرف، حيثما اقتضى الأمر ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، أن تحيط علماً بالمبادرات ذات الصلة التي اتخذتها المنظمات الإقليمية والأقاليمية والمتعددة الأطراف، ومنها المدوّنة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين، الواردة في مرفق قرار الجمعية العامّة 51/59 المؤرخ 12 كانون الأول/ ديسمبر 1996.

4. تنظر كل دولة طرف، أيضاً، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي في إرساء تدابير ونظم تيسر قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد، عندما يتنبهون إلى مثل هذه الأفعال أثناء أداء وظائفهم.

5. تسعى كل دولة طرف، عند الاقتضاء ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، إلى وضع تدابير ونظم تلزم الموظفين العموميين بأن يفصحوا للسلطات المعنية عن أشياء منها ما لهم من أنشطة خارجية وعمل وظيفي واستثمارات وموجودات وهبات أو منافع كبيرة قد تفضي إلى تضارب في المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين.

6. تنظر كل دولة طرف في أن تتخذ، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، تدابير تأديبية أو تدابير أخرى ضد الموظفين العموميين الذين يخالفون المدوّنات أو المعايير الموضوعة وفقاً لهذه المادة.

المادة 9 المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية

1. تقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بالخطوات اللازمة لإنشاء نظم اشتراء مناسبة تقوم على الشفافية والتنافس وعلى معايير الموضوعية في اتخاذ القرارات، وتتسم ضمن جملة أمور، بفاعليتها في منع الفساد. وتتناول هذه النظم، التي يجوز أن تراعى في تطبيقها قيم حدية مناسبة، أموراً، منها:

أ) توزيع المعلومات المتعلقة بإجراءات وعقود الاشتراء، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالدعوات إلى المشاركة في المناقصات، والمعلومات ذات الصلة أو الوثيقة الصلة بإرساء العقود، توزيعاً عاماً، ما يتيح لمقدمي العروض المحتملين وقتاً كافياً لإعداد عروضهم وتقديمها.

ب) القيام مسبقاً بإقرار ونشر شروط المشاركة، بما في ذلك معايير الاختيار وإرساء العقود وقواعد المناقصة.

ج) استخدام معايير موضوعية ومقررة مسبقاً لاتخاذ القرارات المتعلقة بالمشتريات العمومية، تيسيراً للتحقق لاحقاً، من صحة تطبيق القواعد أو الإجراءات.

د) إقامة نظام فعّال للمراجعة الداخلية، بما في ذلك نظام فعّال للطعن، ضماناً لوجود سبل قانونية للتظلّم والانتصاف في حال عدم اتّباع القواعد أو الإجراءات الموضوعة عملاً بهذه الفقرة.

ه) اتخاذ تدابير، عند الاقتضاء، لتنظيم الأمور المتعلقة بالعاملين المسؤولين عن المشتريات، مثل الإعلان عن أي مصلحة في مشتريات عمومية معينة، وإجراءات الفرز، والاحتياجات التدريبية.

2. تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، تدابير مناسبة لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية. وتشمل هذه التدابير ما يلي:

أ) إجراءات لاعتماد الميزانية الوطنية.

ب) الإبلاغ عن الإيرادات والنفقات في حينها.

ج) نظام يتضمن معايير للمحاسبة ومراجعة الحسابات وما يتصل بذلك من رقابة.

د) نظم فعالة وكفؤة لتدبر المخاطر وللمراقبة الداخلية.

ه) اتخاذ تدابير تصحيحية، عند الاقتضاء، في حال عدم الامتثال للاشتراطات المقررة في هذه الفقرة.

3. تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير مدنية وإدارية، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، للمحافظة على سلامة دفاتر المحاسبة أو السجلّات أو البيانات المالية أو المستندات الأخرى ذات الصلة بالنفقات، والإيرادات العمومية ولمنع تزوير تلك المستندات.

المادة 10 إبلاغ الناس

تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، ومع مراعاة ضرورة مكافحة الفساد، ما قد يلزم من تدابير لتعزيز الشفافية في إدارتها 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 تمكّن عامة الناس من الحصول، عند الاقتضاء، على معلومات عن كيفية تنظيم إدارتها العمومية واشتغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، وعن القرارات والصكوك القانونية التي تهم 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.

المادة 11 التدابير المتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامّة

1. نظراً لأهمية استقلالية القضاء وما له من دور حاسم في مكافحة الفساد، تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني ودون مساس باستقلالية القضاء، تدابير لتدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي. ويجوز أن تشمل تلك التدابير قواعد بشأن سلوك أعضاء الجهاز القضائي.

2. يجوز استحداث وتطبيق تدابير ذات مفعول مماثل للتدابير المتخذة عملاً بالفقرة 1 من هذه المادة داخل جهاز النيابة العامّة في الدول الأطراف التي لا يشكل فيها ذلك الجهاز جزءاً من الجهاز القضائي، ولكن يتمتع باستقلالية مماثلة لاستقلاليته.

المادة 12 القطاع الخاص

1. تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، تدابير لمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد، ولتعزيز معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات في القطاع الخاص، وتفرض عند الاقتضاء عقوبات مدنية أو إدارية أو جنائية تكون فعّالة ومتناسبة ورادعة على عدم الامتثال لهذه التدابير.

2. يجوز أن تتضمن التدابير الرامية إلى تحقيق هذه الغايات ما يلي:

أ) تعزيز التعاون بين أجهزة إنفاذ القانون وكيانات القطاع الخاص ذات الصلة.

ب) العمل على وضع معايير وإجراءات تستهدف صون نزاهة كيانات القطاع الخاص ذات الصلة،

بما في ذلك وضع مدوّنات قواعد سلوك من أجل قيام المنشآت التجارية والمهن ذات الصلة جميعها بممارسة أنشطتها على وجه صحيح ومشرف وسليم ومنع تضارب المصالح، ومن أجل ترويج استخدام الممارسات التجارية الحسنة بين المنشآت التجارية وفي العلاقات التعاقدية بين تلك المنشآت والدولة.

ج) تعزيز الشفافية بين كيانات القطاع الخاص، بما في ذلك اتخاذ تدابير عند الاقتضاء بشأن هوية الشخصيات الاعتبارية والطبيعية الضالعة في إنشاء وإدارة الشركات.

د) منع إساءة استخدام الإجراءات التي تنظم نشاط كيانات القطاع الخاص، بما في ذلك الإجراءات المتعلقة بالإعانات والرخص التي تمنحها السلطات العمومية للأنشطة التجارية.

ه) منع تضارب المصالح بفرض قيود، حسب الاقتضاء ولفترة زمنية معقولة، على ممارسة الموظفين العموميين السابقين أنشطة مهنية، أو على عمل الموظفين العموميين في القطاع الخاصّ بعد استقالتهم أو تقاعدهم، عندما تكون لتلك الأنشطة أو ذلك العمل صلة مباشرة بالوظائف التي تولاها أولئك الموظفون العموميون أو أشرفوا عليها أثناء مدة خدمتهم.

و) ضمان أن تكون لدى منشآت القطاع الخاص، مع أخذ بنيتها وحجمها بعين الاعتبار، ضوابط كافية لمراجعة الحسابات داخلياً تساعد على منع أفعال الفساد وكشفها وضمان أن تكون حسابات منشآت القطاع الخاص هذه وبياناتها المالية اللازمة خاضعة لإجراءات مراجعة حسابات وتصديق ملائمة.

3. بغية منع الفساد، تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير، وفقاً لقوانينها الداخلية ولوائحها المتعلقة بمسك الدفاتر والسجلّات، والكشف عن البيانات المالية، ومعايير المحاسبة ومراجعة الحسابات، لمنع القيام بالأفعال الآتية بغرض ارتكاب أي من الأفعال المجرَّمة وفقاً لهذه الاتفاقية:

أ) إنشاء حسابات خارج الدفاتر.

ب) إجراء معاملات دون تدوينها في الدفاتر أو دون تبيينها بصورة وافية.

ج) تسجيل نفقات وهمية.

د) قيد التزامات مالية دون تبيين غرضها على الوجه الصحيح.

ه) استخدام مستندات زائفة.

و) الإتلاف المتعمد لمستندات المحاسبة قبل الموعد الذي يفرضه القانون.

4. على كل دولة ألا تسمح باقتطاع النفقات التي تمثل الرِشى من الوعاء الضريبي، لأن الرِشى هي من أركان الأفعال المجرَّمة وفقاً للمادتين 15 و16 من هذه الاتفاقية، وكذلك، عند الاقتضاء، سائر النفقات المتكبدة في تعزيز السلوك الفاسد.

المادة 13 مشاركة المجتمع

1. تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، ضمن حدود إمكاناتها ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العامّ، مثل المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلّي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربته، ولإذكاء وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثّله من خطر. وينبغي تدعيم هذه المشاركة بتدابير مثل:

أ) تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع إسهام الناس فيها.

ب) ضمان تيسّر حصول الناس فعلياً على المعلومات.

ج) القيام بأنشطة إعلامية تسهم في عدم التسامح مع الفساد، وكذلك برامج توعية عامة تشمل المناهج المدرسية والجامعية.

د) احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها، ويجوز إخضاع تلك الحرية لقيود معينة، شريطة أن تقتصر هذه القيود على ما ينص عليه القانون وما هو ضروري:

- لمراعاة حقوق الآخرين أو سمعتهم.
- لحماية الأمن الوطني أو النظام العامّ أو لصون صحة الناس أو أخلاقهم.
- على كل دولة طرف أن تتخذ التدابير المناسبة لضمان تعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد ذات الصلة المشار إليها في هذه الاتفاقية، وأن توفر لهم، حسب الاقتضاء، سبل الاتصال بتلك الهيئات لكي يبلّغوها، بما في ذلك دون بيان هويتهم، عن أي حوادث قد يُرى أنها تشكّل فعلاً مجرّماً وفقاً لهذه الاتفاقية.

المادة 14 تدابير منع غسل الأموال

1. **على كل دولة طرف:**

أ) أن تنشئ نظاماً داخلياً شاملاً للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية، بما في ذلك الشخصيات الطبيعية أو الاعتبارية التي تقدّم خدمات نظامية أو غير نظامية في مجال إحالة الأموال أو كل ما له قيمة، وعند الاقتضاء على الهيئات الأخرى المعرّضة بوجه خاصّ لغسل الأموال، ضمن نطاق اختصاصها، من أجل ردع وكشف أشكال غسل الأموال جميعها، ويتعين أن يشدد ذلك النظام على المتطلبات الخاصّة بتحديد هوية الزبائن والمالكين المنتفعين، عند الاقتضاء، وحفظ السجلّات والإبلاغ عن المعاملات المشبوهة.

ب) أن تكفل، دون مساس بأحكام المادة 46 من هذه الاتفاقية، قدرة السلطات الإدارية والرقابية والمعنية بإنفاذ القانون وسائر السلطات المكرسة لمكافحة غسل الأموال، (بما فيها السلطات القضائية، حيثما يقضي القانون الداخلي بذلك)، على التعاون وتبادل المعلومات على الصعيدين الوطني والدولي ضمن نطاق الشروط التي يفرضها قانونها الداخلي، وأن تنظر لتلك الغاية في إنشاء وحدة معلومات استخبارية مالية تعمل كمركز وطني لجمع وتحليل المعلومات المتعلقة بعمليات غسل الأموال المحتملة، ولتعميم تلك المعلومات.

2. تنظر الدول الأطراف في تنفيذ تدابير قابلة للتطبيق لكشف ورصد حركة النقود والصكوك القابلة للتداول ذات الصلة عبر حدودها، رهناً بضمانات تكفل استخدام المعلومات استخداماً سليماً ودون إعاقة حركة رأس المال المشروع بأي صورة من الصور، ويجوز أن تشمل تلك التدابير اشتراط قيام الأفراد والمؤسسات التجارية بالإبلاغ عن إحالة أي مقادير ضخمة من النقود والصكوك القابلة للتداول ذات الصلة عبر الحدود.

3. تنظر الدول الأطراف في تنفيذ تدابير مناسبة وقابلة للتطبيق لإلزام المؤسسات المالية، ومنها الجهات المعنية بتحويل الأموال بما يلي:

أ) تضمين استمارات الإحالة الإلكترونية للأموال والرسائل ذات الصلة معلومات دقيقة ومفيدة عن المُصدر.

ب) الاحتفاظ بتلك المعلومات طوال سلسلة عمليات الدفع.

ج) فرض فحص دقيق على إحالات الأموال التي لا تحتوي على معلومات كاملة عن المُصدر.

4. لدى إنشاء نظام رقابي وإشرافي داخلي بمقتضى أحكام هذه المادة، ودون مساس بأي مادة أخرى من هذه الاتفاقية، يجدر بالدول الأطراف أن تسترشد بالمبادرات ذات الصلة التي اتخذتها المؤسسات الإقليمية والأقاليمية والمتعددة الأطراف ضد غسل الأموال.

5. تسعى الدول الأطراف إلى تنمية وتعزيز التعاون العالمي والإقليمي ودون الإقليمي والثنائي بين السلطات القضائية وأجهزة إنفاذ القانون وأجهزة الرقابة المالية من أجل مكافحة غسل الأموال.

الفصل الثالث

التجريم وإنفاذ القانون

المادة 15رشو الموظفين العموميين الوطنيين

تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال الآتية، عندما ترتكب عمداً:

أ) وعد موظف عمومي بمزية غير مستحقة، أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية.

ب) التماس موظف عمومي أو قبوله، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية.

المادة 16 رشو الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية

1. تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم القيام، عمداً، بوعد موظف عمومي أجنبي أو موظف مؤسسة دولية عمومية بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية، من أجل الحصول على منفعة تجارية أو أي مزية غير مستحقة أخرى أو الاحتفاظ بها فيما يتعلق بتصريف الأعمال التجارية الدولية.

2. تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم قيام موظف عمومي أجنبي أو موظف في مؤسسة دولية عمومية عمداً، بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتماس أو قبول مزية غير مستحقة، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية.

المادة 17 اختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها

بشكل آخر من قِبل موظف عمومي

تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم قيام موظف عمومي عمداً، لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان آخر، باختلاس أو تبديد أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خصوصية، أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عُهِد بها إليه بحكم موقعه، أو تسريبها بشكل آخر.

المادة 18المتاجرة بالنفوذ

تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال الآتية، عندما ترتكب عمداً:

أ) وعد موظف عمومي أو أي شخص آخر بأي مزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، لتحريض ذلك الموظف العمومي أو الشخص على استغلال نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة لصالح المحرّض الأصلي على ذلك الفعل أو لصالح أي شخص آخر.

ب) قيام موظف عمومي أو أي شخص آخر، بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتماس أو قبول أي مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص آخر، لكي يستغل ذلك الموظف العمومي أو الشخص نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة.

المادة 19 إساءة استغلال الوظائف

تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجرّم تعمد موظف عمومي إساءة استغلال وظائفه أو موقعه، أي قيامه أو عدم قيامه بفعل ما، لدى الاضطلاع بوظائفه، بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان آخر، ما يشكل انتهاكاً للقوانين.

المادة 20 الإثراء غير المشروع

تنظر كل دولة طرف، رهناً بدستورها والمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم تعمّد موظف عمومي إثراءً غير مشروع، أي زيادة موجوداته زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياساً إلى دخله المشروع.

المادة 21 الرشوة في القطاع الخاصّ

تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال الآتية، عندما ترتكب عمداً أثناء مزاولة أنشطة اقتصادية أو مالية أو تجارية:

أ) وعد أي شخص يدير كياناً تابعاً للقطاع الخاص، أو يعمل لديه بأي صفة، بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الشخص نفسه أو لصالح شخص آخر، لكي يقوم ذلك الشخص بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما، ما يشكل إخلالاً بواجباته.

ب) التماس أي شخص يدير كياناً تابعاً للقطاع الخاصّ، أو يعمل لديه بأي صفة، أو قبوله، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة سواء لصالح الشخص نفسه أو لصالح شخص آخر، لكي يقوم ذلك الشخص بفعل ما، ما يشكل إخلالاً بواجباته.

المادة 22 اختلاس الممتلكات في القطاع الخاصّ

تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم تعمد شخص يدير كياناً تابعاً للقطاع الخاص، أو يعمل فيه بأي صفة، أثناء مزاولة نشاط اقتصادي أو مالي أو تجاري، اختلاس أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه.

المادة 23 غسل العائدات الإجرامية

1. تعتمد كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال الآتية، عندما ترتكب عمداً:

أ) إبدال الممتلكات أو إحالتها، مع العلم بأنها عائدات إجرامية، بغرض إخفاء أو تمويه مصدر تلك الممتلكات غير المشروع أو مساعدة أي شخص ضالع في ارتكاب الجرم الأصلي على الإفلات من العواقب القانونية لفعلته.

2. إخفاء أو تمويه الطبيعة الحقيقية للممتلكات أو مصدرها أو مكانها أو كيفية التصرف فيها، أو حركتها أو ملكيتها أو الحقوق المتعلقة بها، مع العلم بأن تلك الممتلكات هي عائدات إجرامية.

ب) ورهناً بالمفاهيم الأساسية لنظامها القانوني:

- اكتساب الممتلكات أو حيازتها أو استخدامها مع العلم، وقت استلامها، بأنها عائدات إجرامية.

- المشاركة في ارتكاب أي فعل مجرّم وفقاً لهذه المادة، أو التعاون أو التآمر على ارتكابه، والشروع في ارتكابه والمساعدة والتشجيع على ذلك وتسهيله وإسداء المشورة بشأنه.

3. لأغراض تنفيذ أو تطبيق الفقرة 1 من هذه المادة:

أ) تسعى كل دولة طرف إلى تطبيق الفقرة 1 من هذه المادة على أوسع مجموعة من الجرائم الأصلية.

ب) تدرج كل دولة طرف في عداد الجرائم الأصلية، كحد أدنى، مجموعة شاملة من الأفعال المجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية.

ج) لأغراض الفقرة الفرعية (ب) أعلاه، تشمل الجرائم الأصلية الجرائم المرتكبة داخل الولاية القضائية للدولة الطرف المعنية وخارجها. غير أن الجرائم المرتكبة خارج الولاية القضائية للدولة الطرف لا تمثل جرائم أصلية إلا إذا كان السلوك ذا الصلة يعدّ فعلاً إجرامياً بمقتضى القانون الداخلي للدولة التي ارتكب فيها وكان من شأنه أن يعدّ فعلاً إجرامياً بمقتضى القانون الداخلي للدولة الطرف التي تُنفِّذ أو تُطبّق هذه المادة لو كان قد ارتكب هناك.

د) تزوّد كل دولة طرف الأمين العامّ للأمم المتحدة بنسخ من قوانينها المُنْفذة لهذه المادة وبنسخ من أي تغييرات تُدخل على تلك القوانين لاحقاً أو بوصف لها.

هـ) يجوز النص على أن الجرائم المبيّنة في الفقرة 1 من هذه المادة لا تسري على الأشخاص الذين ارتكبوا الجرم الأصلي، إذا كانت المبادئ الأساسية للقانون الداخلي للدولة الطرف تقتضي ذلك.

المادة 24 الإخفاء

دون مساس بأحكام المادة 23 من هذه الاتفاقية، تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم القيام عمداً، عقب ارتكاب أي من الأفعال المجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية دون المشاركة في تلك الجرائم، بإخفاء ممتلكات أو مواصلة الاحتفاظ بها عندما يكون الشخص المعني على علم بأن تلك الممتلكات متأتية من أي من الأفعال المجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية.

المادة 25 إعاقة سير العدالة

تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال الآتية، عندما ترتكب عمداً:

أ) استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب أو الوعد بمزية غير مستحقة، أو عرضها، أو منحها للتحريض على الإدلاء بشهادة زور، أو للتدخل في الإدلاء بالشهادة، أو تقديم الأدلة في إجراءات تتعلق بارتكاب أفعال مجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية.

ب) استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب للتدخل في ممارسة أي موظف قضائي أو معني بإنفاذ القانون مهامه الرسمية فيما يتعلق بارتكاب أفعال مجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية. وليس في هذه الفقرة الفرعية ما يمس بحق الدول الأطراف في أن تكون لديها تشريعات تحمي فئات أخرى من الموظفين العموميين.

المادة 26 مسؤولية الشخصيات الاعتبارية

1. تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير، تتسق مع مبادئها القانونية، لتقرير مسؤولية الشخصيات الاعتبارية عن المشاركة في الأفعال المجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية.

2. رهناً بالمبادئ القانونية للدولة الطرف، يجوز أن تكون مسؤولية الشخصيات الاعتبارية جنائية أو مدنية أو إدارية.

3. لا تمس تلك المسؤولية بالمسؤولية الجنائية للشخصيات الطبيعية التي ارتكبت الجرائم.

4. تكفل كل دولة طرف، على وجه الخصوص، إخضاع الشخصيات الاعتبارية التي تلقى عليها المسؤولية وفقاً لهذه المادة لعقوبات جنائية أو غير جنائية فعّالة ومتناسبة ورادعة، بما فيها العقوبات النقدية.

المادة 27 المشاركة والشروع

1. تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجرّم، وفقاً لقانونها الداخلي، المشاركة بأي صفة، كطرف متواطئ أو مساعد أو محرض مثلاً، في فعل مجرّم وفقاً لهذه الاتفاقية.

2. يجوز لكل دولة طرف أن تعتمد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجرّم، وفقاً لقانونها الداخلي، أي شروع في ارتكاب فعل مجرّم وفقاً لهذه الاتفاقية.

3. تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجرّم، وفقاً لقانونها الداخلي، الإعداد لارتكاب فعل مجرّم وفقاً لهذه الاتفاقية.

المادة 28 العلم والنية والغرض كأركان للفعل الإجرامي

يمكن الاستدلال من الملابسات الوقائعية الموضوعية على توافر عنصر العلم أو النية أو الغرض بصفته ركناً لفعل مجرّم وفقاً لهذه الاتفاقية.

المادة 29 التقادم

تحدد كل دولة طرف في إطار قانونها الداخلي، عند الاقتضاء، فترة تقادم طويلة تبدأ فيها الإجراءات القضائية بشأن أي فعل مجرَّم وفقاً لهذه الاتفاقية، وتحدد فترة تقادم أطول أو تعلّق العمل بالتقادم في حال إفلات الجاني المزعوم من يد العدالة.

المادة 30 الملاحقة والمقاضاة والجزاءات

1. تجعل كل دولة طرف ارتكاب فعل مجرّم وفقاً لهذه الاتفاقية خاضعاً لعقوبات تُراعى فيها جسامة ذلك الجرم.

2. تتخذ كل دولة طرف، وفقاً لنظامها القانوني ومبادئها الدستورية، ما قد يلزم من تدابير لإرساء أو إبقاء توازن مناسب بين أي حصانات أو امتيازات قضائية ممنوحة لموظفيها العموميين من أجل أداء وظائفهم وإمكانية القيام، عند الضرورة، بعمليات تحقيق وملاحقة ومقاضاة فعالة في الأفعال المجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية.

3. تسعى كل دولة طرف إلى ضمان ممارسة أي صلاحيات قانونية تقديرية يتيحها قانونها الداخلي فيما يتعلق بملاحقة الأشخاص لارتكابهم أفعالاً مجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية، من أجل تحقيق الفعالية القصوى لتدابير إنفاذ القانون التي تُتخذ بشأن تلك الجرائم، ومع إيلاء الاعتبار الواجب لضرورة الردع عن ارتكابها.

4. في حالة الأفعال المجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية، تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، وفقاً لقانونها الداخلي ومع إيلاء الاعتبار الواجب لحقوق الدفاع، لضمان أن تراعي الشروط المفروضة بخصوص قرارات الإفراج إلى حين المحاكمة، أو الاستئناف، ضرورة حضور المدّعى عليه في الإجراءات الجنائية اللاحقة.

5. تأخذ كل دولة طرف بعين الاعتبار جسامة الجرائم المعنية لدى النظر في إمكانية الإفراج المبكّر أو المشروط عن الأشخاص المدانين بارتكاب تلك الجرائم.

6. تنظر كل دولة طرف، بما يتوافق مع المبادئ الأساسية لنظامها القانوني، في إرساء إجراءات تجيز للسلطة المختصة، عند الاقتضاء، تنحية الموظف العمومي المتهم بارتكاب فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية أو وقفه عن العمل أو نقله، مع مراعاة مبدأ افتراض البراءة.

7. تنظر كل دولة طرف، حينما تسوّغ جسامة الجرم ذلك، وبما يتوافق مع المبادئ الأساسية لنظامها القانوني، في اتخاذ إجراءات لإسقاط الأهلية، بأمر قضائي أو بأي وسيلة مناسبة أخرى، ولفترة زمنية يحددها قانونها الداخلي، عن الأشخاص المدانين بارتكاب أفعال مجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية، للقيام بما يلي:

أ) تولي منصب عمومي.

ب) تولي منصب في منشأة مملوكة كلياً أو جزئياً للدولة.

8. لا تمس الفقرة 1 من هذه المادة بممارسة السلطات المختصة صلاحياتها التأديبية تجاه المستخدمين المدنيين.

9. ليس في هذه الاتفاقية ما يمس بالمبدأ القاضي بأن يكون توصيف الأفعال المجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية، وتوصيف الدفوع القانونية المنطبقة أو المبادئ القانونية الأخرى التي تحكم مشروعية السلوك، محفوظاً حصراً للقانون الداخلي للدولة الطرف، وبوجوب الملاحقة والمعاقبة على تلك الجرائم وفقاً لذلك القانون.

10. تسعى الدول الأطراف إلى تشجيع إعادة إدماج الأشخاص المدانين بارتكاب أفعال مجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية في مجتمعاتهم.

المادة 31 التجميد والحجز والمصادرة

1. 1- تتخذ كل دولة طرف، إلى أقصى مدى ممكن ضمن نطاق نظامها القانوني الداخلي، ما قد يلزم من تدابير للتمكين من مصادرة:

أ) العائدات الإجرامية المتأتية من أفعال مجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية، أو ممتلكات تعادل قيمتها قيمة تلك العائدات.

ب) الممتلكات أو المعدات أو الأدوات الأخرى التي استُخدمت، أو كانت معدّة للاستخدام في ارتكاب أفعال مجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية.

2. تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير للتمكين من كشف أي من الأشياء المشار إليها في الفقرة 1 من هذه المادة أو اقتفاء أثره أو تجميده أو حجزه، لغرض مصادرته في نهاية المطاف.

3. تتخذ كل دولة طرف، وفقاً لقانونها الداخلي، ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتنظيم إدارة السلطات المختصة للممتلكات المجمدة أو المحجوزة أو المصادرة، المشمولة في الفقرتين 1 و2 من هذه المادة.

4. إذا حُوّلت هذه العائدات الإجرامية إلى ممتلكات أخرى أو بدلت بها، جزئياً أو كلياً، وجب إخضاع تلك الممتلكات، بدلاً من العائدات، للتدابير المشار إليها في هذه المادة.

5. إذا خُلطت هذه العائدات الإجرامية بممتلكات اكتُسبت من مصادر مشروعة، وجب إخضاع تلك الممتلكات للمصادرة في حدود القيمة المقدّرة للعائدات المخلوطة، مع عدم المساس بأي صلاحيات تتعلق بتجميدها أو حجزها.

6. تُخضع أيضاً للتدابير المشار إليها في هذه المادة، على النحو نفسه، وبالقدر نفسه الساريين على العائدات الإجرامية، الإيرادات أو المنافع الأخرى المتأتية من هذه العائدات الإجرامية، أو من الممتلكات التي حُوّلت تلك العائدات إليها أو بُدّلت بها، أو من الممتلكات التي اختلطت بها تلك العائدات.

7. لأغراض هذه المادة والمادة 55 من هذه الاتفاقية، تخوِّل كل دولة طرف محاكمها أو سلطاتها المختصة الأخرى أن تأمر بإتاحة السجلات المصرفية أو المالية أو التجارية أو بحجزها، ولا يجوز للدولة الطرف أن ترفض الامتثال لأحكام هذه الفقرة بحجة السرية المصرفية.

8. يجوز للدول الأطراف أن تنظر في إمكانية إلزام الجاني بأن يبيّن المصدر المشروع لهذه العائدات الإجرامية المزعومة أو للممتلكات الأخرى الخاضعة للمصادرة، ما دام ذلك الإلزام يتوافق مع المبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ومع طبيعة الإجراءات القضائية والإجراءات الأخرى.

9. لا يجوز تأويل أحكام هذه المادة بما يمس بحقوق أطراف ثالثة حسنة النية.

10. ليس في هذه المادة ما يمس بالمبدأ القاضي بأن يكون تحديد وتنفيذ التدابير التي تشير إليها متوافقين مع أحكام القانون الداخلي للدولة الطرف وخاضعين لتلك الأحكام.

المادة 32 حماية الشهود والخبراء والضحايا

1. تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة وفقاً لنظامها القانوني الداخلي، وضمن حدود إمكانياتها، لتوفير حماية فعّالة للشهود والخبراء الذين يُدْلون بشهادة تتعلق بأفعال مجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية وكذلك لأقاربهم وسائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم عند الاقتضاء، من أي انتقام أو ترهيب محتمل.

2. يجوز أن تشمل التدابير المتوخّاة في الفقرة 1 من هذه المادة، ودون مساس بحقوق المدّعى عليه، بما في ذلك حقه في محاكمة حسب الأصول:

أ) إرساء إجراءات لتوفير الحماية الجسدية لأولئك الأشخاص، كالقيام مثلاً، بالقدر اللازم والممكن عملياً، بتغيير أماكن إقامتهم والسماح، عند الاقتضاء، بعدم إفشاء المعلومات المتعلقة بهويتهم وأماكن تواجدهم أو بفرض قيود على إفشائها.

ب) توفير قواعد خاصّة بالأدلة تتيح للشهود والخبراء أن يدلوا بأقوالهم على نحو يكفل سلامة أولئك الأشخاص، كالسماح مثلاً بالإدلاء بالشهادة باستخدام تكنولوجيا الاتصالات، مثل وصلات الفيديو أو غيرها من الوسائل الملائمة.

3. تنظر الدول الأطراف في إبرام اتفاقات أو ترتيبات مع دول أخرى بشأن تغيير أماكن إقامة الأشخاص المشار إليهم في الفقرة 1 من هذه المادة.

4. تسري أحكام هذه المادة أيضاً على الضحايا إذا كانوا شهوداً.

5. تتيح كل دولة طرف، رهناً بقانونها الداخلي، إمكانية عرض آراء وشواغل الضحايا وأخذها بعين الاعتبار في المراحل المناسبة من الإجراءات الجنائية المتخذة ضد الجناة، على نحو لا يمس بحقوق الدفاع.

المادة 33 حماية المبلّغين

تنظر كل دولة طرف في أن تُدخل في صلب نظامها القانوني الداخلي تدابير مناسبة لتوفير الحماية من أي معاملة لا مسوّغ لها لأي شخص يقوم، بحسن نيّة ولأسباب وجيهة، بإبلاغ السلطات المختصة بأي وقائع تتعلق بأفعال مجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية.

المادة 34 عواقب أفعال الفساد

مع إيلاء الاعتبار الواجب لما اكتسبته الأطراف الثالثة من حقوق بحسن نيّة، تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، تدابير تتناول عواقب الفساد. وفي هذا السياق، يجوز للدول الأطراف أن تعدّ الفساد عاملاً ذا أهمية في اتخاذ إجراءات قانونية لإلغاء أو فسخ عقد أو سحب امتياز أو غير ذلك من الصكوك المماثلة أو اتخاذ أي إجراء انتصافي آخر.

المادة 35 التعويض عن الضرر

تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير، وفقاً لمبادئ قانونها الداخلي، لضمان حق الكيانات أو الأشخاص الذين أصابهم ضرر نتيجة لفعل فساد في رفع دعوى قضائية ضد المسؤولين عن إحداث ذلك الضرر، بغية الحصول على تعويض.

المادة 36 السلطات المتخصصة

تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، ما قد يلزم من تدابير لضمان وجود هيئة أو هيئات متخصصة أو أشخاص متخصصين في مكافحة الفساد من خلال إنفاذ القانون، وتمنح تلك الهيئة أو الهيئات أو هؤلاء الأشخاص ما يلزم من الاستقلالية، وفقاً للمبادئ الأساسية للنظام القانوني للدولة الطرف، لكي يستطيعوا أداء وظائفهم بفعالية ودون أي تأثير لا مسوغ له، وينبغي تزويد هؤلاء الأشخاص أو موظفي تلك الهيئة أو الهيئات بما يلزم من التدريب والموارد المالية لأداء مهامهم.

المادة 37 التعاون مع سلطات إنفاذ القانون

1. تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة لتشجيع الأشخاص الذين يشاركون أو شاركوا في ارتكاب فعل مجرّم وفقاً لهذه الاتفاقية على تقديم معلومات مفيدة إلى السلطات المختصة لأغراض التحقيق والإثبات، وعلى توفير مساعدة فعلية محددة للسلطات المختصة يمكن أن تسهم في حرمان الجناة من عائدات الجريمة واسترداد تلك العائدات.

2. تنظر كل دولة طرف في أن تتيح، في الحالات المناسبة، إمكانية تخفيف عقوبة المتهم الذي يقدم عوناً كبيراً في عمليات التحقيق أو الملاحقة بشأن فعل مجرّم وفقاً لهذه الاتفاقية.

3. تنظر كل دولة طرف في إمكانية منح الحصانة من الملاحقة القضائية، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لأي شخص يقدم عوناً كبيراً في عمليات التحقيق أو الملاحقة بشأن فعل مجرّم وفقاً لهذه الاتفاقية.

4. تجري حماية أولئك الأشخاص على النحو المنصوص عليه في المادة 32 من هذه الاتفاقية، مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال.

5. عندما يكون الشخص المشار إليه في الفقرة 1 من هذه المادة، الموجود في دولة طرف، قادراً على تقديم عون كبير للسلطات المختصة لدولة طرف أخرى، يجوز للدولتين الطرفين المعنيتين أن تنظرا في إبرام اتفاقات أو ترتيبات، وفقاً لقانونهما الداخلي، بشأن إمكان قيام الدولة الطرف الأخرى بتوفير المعاملة المبينة في الفقرتين 2 و3 من هذه المادة.

المادة 38 التعاون بين السلطات الوطنية

تتخذ كل دولة طرف، وفقاً لقانونها الداخلي، ما قد يلزم من تدابير لتشجيع التعاون بين سلطاتها العمومية، وكذلك موظفيها العموميين، من جانب، وسلطاتها المسؤولة عن التحقيق في الأفعال الإجرامية وملاحقة مرتكبيها، من جانب آخر، ويجوز أن يشمل ذلك التعاون:

أ) المبادرة بإبلاغ السلطات الأخيرة، حيثما تكون هناك أسباب وجيهة للاعتقاد بأنه جرى ارتكاب أي من الأفعال المجرّمة وفقاً للمواد 15 و21 و23 من هذه الاتفاقية.

ب) تقديم جميع المعلومات الضرورية إلى السلطات الأخيرة، بناء على طلبها.

المادة 39 التعاون بين السلطات الوطنية والقطاع الخاصّ

1. تتخذ كل دولة طرف، وفقاً لقانونها الداخلي، ما قد يلزم من تدابير لتشجيع التعاون بين السلطات الوطنية المعنية بالتحقيق والملاحقة وكيانات القطاع الخاصّ، وخصوصاً المؤسسات المالية، فيما يتصل بالأمور المتعلقة بارتكاب أفعال مجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية.

2. تنظر كل دولة طرف، في تشجيع رعاياها وغيرهم من الأشخاص الذين يوجد مكان إقامتهم المعتاد في إقليمها، على إبلاغ السلطات الوطنية المعنية بالتحقيق والملاحقة عن ارتكاب فعل مجرّم وفقاً لهذه الاتفاقية.

المادة 40 السرية المصرفية

تكفل كل دولة طرف، في حال القيام بتحقيقات جنائية داخلية في أفعال مجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية، وجود آليات مناسبة في نظامها القانوني الداخلي لتذليل العقبات التي قد تنشأ عن تطبيق قوانين السرية المصرفية.

المادة 41 السجلّ الجنائي

يجوز لكل دولة طرف أن تعتمد ما قد يلزم من تدابير تشريعية أو تدابير أخرى لكي يؤخذ بعين الاعتبار، حسبما تراه مناسباً من شروط وأغراض، أي حكم إدانة سبق أن صدر بحق الجاني المزعوم في دولة أخرى، بغية استخدام تلك المعلومات في إجراءات جنائية ذات صلة بفعل مجرّم وفقاً لهذه الاتفاقية.

المادة 42 الولاية القضائية

1. تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير لكي تخضع لولايتها القضائية ما جرمته من أفعال، وفقاً لهذه الاتفاقية، في الحالتين الآتيتين:

أ) عندما يُرتكب الجرم في إقليم تلك الدولة الطرف.

ب) عندما يرتكب الجرم على متن سفينة ترفع علم تلك الدولة الطرف، أو طائرة مسجلّة بمقتضى قوانين تلك الدولة الطرف وقت ارتكاب الجرم.

2. رهناً بأحكام المادة 4 من هذه الاتفاقية، يجوز للدولة الطرف أن تُخضع أيضاً أي جرم من هذا القبيل لولايتها القضائية في الحالات الآتية:

أ) عندما يُرتكب الجرم ضد أحد مواطني تلك الدولة الطرف.

ب) عندما يَرتكب الجرم أحد مواطني تلك الدولة الطرف أو شخص عديم الجنسية يوجد مكان إقامته المعتاد في إقليمها.

ج) عندما يكون الجرم واحداً من الأفعال المجرّمة وفقاً للفقرة 1 (ب) '2' من المادة 23 من هذه الاتفاقية ويُرتكب خارج إقليمها بهدف ارتكاب فعل مجرّم وفقاً للفقرة 1 (أ) '1' أو '2' أو (ب) '1' من المادة 23 من هذه الاتفاقية داخل إقليمها.

د) عندما يُرتكب الجرم ضد الدولة الطرف.

3. لأغراض المادة 44 من هذه الاتفاقية، تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير لإخضاع الأفعال المجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية لولايتها القضائية عندما يكون الجاني المزعوم موجوداً في إقليمها ولا تقوم بتسليمه لمجرد كونه أحد مواطنيها.

4. يجوز لكل دولة طرف أيضاً أن تعتمد ما قد يلزم من تدابير لإخضاع الأفعال المجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية لولايتها القضائية عندما يكون الجاني المزعوم موجوداً في إقليمها ولا تقوم بتسليمه.

5. إذا أُبلغت الدولة الطرف التي تمارس ولايتها القضائية بمقتضى الفقرتين 1 أو 2 من هذه المادة، أو علمت بطريقة أخرى، أن أي دول أطراف أخرى تجري تحقيقاً أو ملاحقة أو تتخذ إجراء قضائياً بشأن السلوك ذاته، وجب على السلطات المعنية في تلك الدول الأطراف أن تتشاور فيما بينها، حسب الاقتضاء، بهدف تنسيق ما تتخذه من إجراءات.

6. دون مساس بقواعد القانون الدولي العام، لا تحول هذه الاتفاقية دون ممارسة أي ولاية جنائية تؤكد الدولة الطرف سريانها وفقاً لقانونها الداخلي.

الفصل الرابع
التعاون الدولي

المادة 43 التعاون الدولي

1. تتعاون الدول الأطراف في المسائل الجنائية، وفقاً للمواد 44 إلى 50 من هذه الاتفاقية، وتنظر الدول الأطراف، حيثما كان ذلك مناسباً ومتسقاً مع نظامها القانوني الداخلي، في مساعدة بعضها البعض، في التحقيقات والإجراءات الخاصّة بالمسائل المدنية والإدارية ذات الصلة بالفساد.

2. في مسائل التعاون الدولي، كلما اشترط توافر ازدواجية التجريم وجب اعتبار ذلك الشرط مستوفى بصرف النظر عما إذا كانت قوانين الدولة الطرف متلقية الطلب تدرج الجرم المعني ضمن فئة الجرائم نفسها، التي تدرجه فيها الدولة الطرف الطالبة أو تستخدم في تسميته المصطلح نفسه الذي تستخدمه الدولة الطرف الطالبة، إذا كان السلوك الذي يقوم عليه الجرم الذي تُلتمس بشأنه المساعدة يعدّ فعلاً إجرامياً في قوانين كلتا الدولتين الطرفين.

المادة 44 تسليم المجرمين

1. تنطبق هذه المادة على الأفعال المجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية عندما يكون الشخص موضوع طلب التسليم موجوداً في إقليم الدولة الطرف متلقية الطلب، شريطة أن يكون الجرم الذي يُلتمس بشأنه التسليم جرماً خاضعاً للعقاب بمقتضى القانون الداخلي لكل من الدولة الطرف الطالبة والدولة الطرف متلقية الطلب.

2. على الرغم من أحكام الفقرة 1 من هذه المادة، يجوز للدولة الطرف التي يسمح قانونها بذلك أن توافق على طلب تسليم شخص ما بسبب أي من الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، والتي لا يعاقب عليها بموجب قانونها الداخلي.

3. إذا شمل طلب التسليم عدة جرائم منفصلة، يكون جرم واحد منها على الأقل خاضعاً للتسليم بمقتضى هذه المادة، ويكون بعضها غير خاضع للتسليم بسبب مدة الحبس المفروضة عليها، ولكن لها صلة بأفعال مجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية، جاز للدولة الطرف متلقية الطلب أن تطبق هذه المادة أيضاً فيما يخص تلك الجرائم.

4. يعدّ كل من الجرائم التي تنطبق عليها هذه المادة مدرجاً في عداد الجرائم الخاضعة للتسليم في أي معاهدة لتسليم المجرمين قائمة بين الدول الأطراف، وتتعهد الدول الأطراف بإدراج تلك الجرائم في عداد الجرائم الخاضعة للتسليم في كل معاهدة تسليم تبرم فيما بينها، ولا يجوز للدولة الطرف التي يسمح قانونها بذلك أن تعدّ أيّاً من الأفعال المجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية جرماً سياسياً إذا ما اتخذت هذه الاتفاقية أساساً للتسليم.

5. إذا تلقت دولة طرف، تجعل تسليم المجرمين مشروطاً بوجود معاهدة، طلب تسليم من دولة طرف أخرى لا ترتبط معها بمعاهدة تسليم، جاز لها أن تعدّ هذه الاتفاقية الأساس القانوني للتسليم فيما يخص أي جرم تنطبق عليه هذه المادة.

6. على الدولة الطرف التي تجعل التسليم مشروطاً بوجود معاهدة.

أ) أن تبلّغ الأمين العامّ للأمم المتحدة، وقت إيداعها صك التصديق على هذه الاتفاقية أو قبولها أو إقرارها أو الانضمام إليها، بما إذا كانت ستعدّ هذه الاتفاقية الأساس القانوني للتعاون بشأن التسليم مع سائر الدول الأطراف في هذه الاتفاقية.

ب) وأن تسعى، حيثما اقتضى الأمر، إلى إبرام معاهدات تسليم مع سائر الدول الأطراف في هذه الاتفاقية بغية تنفيذ هذه المادة، إذا كانت لا تعدّ هذه الاتفاقية الأساس القانوني للتعاون بشأن التسليم.

7. على الدول الأطراف التي لا تجعل التسليم مشروطاً بوجود معاهدة أن تعدّ الجرائم التي تنطبق عليها هذه المادة جرائم خاضعة للتسليم فيما بينها.

8. يخضع التسليم للشروط التي ينص عليها القانون الداخلي للدولة الطرف متلقية الطلب أو معاهدات التسليم السارية، بما في ذلك الشروط المتعلقة بالعقوبة الدنيا المشترطة للتسليم والأسباب التي يجوز للدولة الطرف متلقية الطلب أن تستند إليها في رفض التسليم.

9. تسعى الدول الأطراف، رهناً بقوانينها الداخلية، إلى التعجيل بإجراءات التسليم وتبسيط ما يتصل بها من متطلبات إثباتية فيما يخص أي جُرم تنطبق عليه هذه المادة.

10. يجوز للدولة الطرف متلقية الطلب، رهناً بأحكام قانونها الداخلي ومعاهداتها المتعلقة بالتسليم، وبناء على طلب من الدولة الطرف الطالبة، أن تحتجز الشخص المطلوب تسليمه والموجود في إقليمها، أو أن تتخذ تدابير مناسبة أخرى لضمان حضوره إجراءات التسليم، متى اقتنعت بأن الظروف تستدعي ذلك وبأنها ظروف ملحّة.

11. إذا لم تقم الدولة الطرف التي يوجد الجاني المزعوم في إقليمها بتسليم ذلك الشخص فيما يتعلق بُجرم تنطبق عليه هذه المادة لمجرد كونه أحد مواطنيها، وجب عليها القيام بناء على طلب الدولة الطرف التي تطلب التسليم، بإحالة القضية دون إبطاء لا مسوّغ له إلى سلطاتها المختصة بقصد الملاحقة، وتتخذ تلك السلطات قرارها وتتخذ ذات الإجراءات التي تتخذها في حالة أي جرم آخر يعدّ خطيراً بموجب القانون الداخلي لتلك الدولة الطرف، وتتعاون الدول الأطراف المعنية، خصوصاً في الجوانب الإجرائية والإثباتية، ضماناً لفعالية تلك الملاحقة.

12. عندما لا يجيز القانون الداخلي للدولة الطرف تسليم أحد مواطنيها أو التخلي عنه إلا بشرط أن يعاد ذلك الشخص إلى تلك الدولة الطرف لقضاء العقوبة المفروضة عليه بعد المحاكمة أو الإجراءات التي طُلب تسليم ذلك الشخص من أجلها، وتتفق تلك الدولة الطرف والدولة الطرف التي طلبت تسليم الشخص على هذا الخيار وعلى ما قد تريانه مناسباً من شروط أخرى، يعدّ ذلك التسليم المشروط كافياً للوفاء بالالتزام المبيّن في الفقرة 11 من هذه المادة.

13. إذا رُفض طلب تسليم مقدَّم لغرض تنفيذ حكم قضائي بحجة أن الشخص المطلوب تسليمه هو من مواطني الدولة الطرف متلقية الطلب، وجب على الدولة الطرف متلقية الطلب، إذا كان قانونها الداخلي يسمح بذلك ووفقاً لمقتضيات ذلك القانون، أن تنظر، بناء على طلب من الدولة الطرف الطالبة، في إنفاذ العقوبة المفروضة بمقتضى القانون الداخلي للدولة الطرف الطالبة أو ما تبقى منها.

14. تُكفل لأي شخص تُتخذ بشأنه إجراءات فيما يتعلق بأي من الجرائم التي تنطبق عليها هذه المادة معاملة منصفة في كل مراحل الإجراءات، بما في ذلك التمتع بجميع الحقوق والضمانات التي ينص عليها القانون الداخلي للدولة الطرف التي يوجد ذلك الشخص في إقليمها.

15. لا يجوز تفسير أي حكم في هذه الاتفاقية على أنه يفرض التزاماً بالتسليم إذا كانت لدى الدولة الطرف متلقية الطلب أسباب وجيهة للاعتقاد أن الطلب قدّم لغرض ملاحقة أو معاقبة شخص بسبب جنسه أو عرقه أو ديانته أو جنسيته أو أصله الإثني أو آرائه السياسية، أو أن الامتثال للطلب سيلحق ضرراً بوضعية ذلك الشخص لأي سبب من هذه الأسباب.

16. لا يجوز للدول الأطراف أن ترفض طلب تسليم لمجرد أن الجرم يعدّ جرماً يتعلق أيضاً بأمور مالية.

17. قبل رفض التسليم، تتشاور الدولة الطرف متلقية الطلب، حيثما اقتضى الأمر، مع الدولة الطرف الطالبة لكي تتيح لها فرصة وافية لعرض آرائها وتقديم معلومات داعمة لإدعائها.

18. تسعى الدول الأطراف إلى إبرام اتفاقات أو ترتيبات ثنائية ومتعددة الأطراف لتنفيذ التسليم أو لتعزيز فاعليته.

المادة 45

نقل الأشخاص المحكوم عليهم

يجوز للدول الأطراف أن تنظر في إبرام اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف بشأن نقل الأشخاص الذين يحكم عليهم بعقوبة الحبس أو بأشكال أخرى من الحرمان من الحرية، لارتكابهم أفعالاً مجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية، إلى إقليمها، لكي يكمل أولئك الأشخاص مدة عقوبتهم هناك.

المادة 46

المساعدة القانونية المتبادلة

1. تقدّم الدول الأطراف بعضها إلى بعض أكبر قدر ممكن من المساعدة القانونية المتبادلة في التحقيقات والملاحقات والإجراءات القضائية المتصلة بالجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية.

2. تقدّم المساعدة القانونية المتبادلة على أتم وجه ممكن بمقتضى قوانين الدولة الطرف متلقية الطلب ومعاهداتها واتفاقاتها وترتيباتها ذات الصلة، فيما يتعلق بالتحقيقات والملاحقات والإجراءات القضائية الخاصّة بالجرائم التي يجوز أن تحاسب عليها شخصية اعتبارية، وفقاً للمادة 26 من هذه الاتفاقية، في الدولة الطرف الطالبة.

3. يجوز طلب المساعدة القانونية المتبادلة التي تقدّم وفقاً لهذه المادة لأي من الأغراض الآتية:

- الحصول على أدلة أو أقوال أشخاص.
- تبليغ المستندات القضائية.
- تنفيذ عمليات التفتيش والحجز والتجميد.
- فحص الأشياء والمواقع.
- تقديم المعلومات والمواد والأدلة وتقييمات الخبراء.
- تقديم أصول المستندات والسجلّات ذات الصلة، بما فيها السجلّات الحكومية أو المصرفية أو المالية أو سجلّات الشركات أو المنشآت التجارية، أو نسخ مصدّقة منها.
- تحديد العائدات الإجرامية أو الممتلكات أو الأدوات أو الأشياء الأخرى، أو اقتفاء أثرها لأغراض إثباتية.
- تيسير مثول الأشخاص طواعية في الدولة الطرف الطالبة.
- أي نوع آخر من المساعدة لا يتعارض مع القانون الداخلي للدولة الطرف متلقية الطلب.
- استبانة عائدات الجريمة وفقاً لأحكام الفصل الخامس من هذه الاتفاقية وتجميدها واقتفاء أثرها.
- استرداد الموجودات، وفقاً لأحكام الفصل الخامس من هذه الاتفاقية.

4. يجوز للسلطات المعنية لدى الدولة الطرف، دون مساس بالقانون الداخلي، ودون أن تتلقى طلباً مسبقاً، أن ترسل معلومات ذات صلة بمسائل جنائية إلى سلطة مختصة في دولة طرف أخرى، حيثما تعتقد أن هذه المعلومات يمكن أن تساعد تلك السلطة على القيام بالتحريات والإجراءات الجنائية أو إتمامها بنجاح، أو قد تُفضي إلى تقديم الدولة الطرف الأخرى طلباً بمقتضى هذه الاتفاقية.

5. تُرسل المعلومات بمقتضى الفقرة 4 من هذه المادة دون مساس بما يجري من تحريات وإجراءات جنائية في الدولة التي تتبع لها السلطات المعنية التي تقدّم تلك المعلومات. وعلى السلطات المختصة التي تتلقى المعلومات أن تمتثل لأي طلب بإبقاء تلك المعلومات طي الكتمان، وإن مؤقتاً، أو بفرض قيود على استخدامها، بيد أن هذا لا يمنع الدولة الطرف المتلقية من أن تفشي في سياق إجراءاتها معلومات تبرئ شخصاً متهماً، وفي تلك الحالة، تقوم الدولة الطرف المتلقية بإشعار الدولة الطرف المرسلة قبل إفشاء تلك المعلومات، وتتشاور مع الدولة الطرف المرسِلة، إذا ما طلب إليها ذلك، وإذا تعذر، في حالة استثنائية، توجيه إشعار مسبق، وجب على الدولة الطرف المتلقية إبلاغ الدولة الطرف المرسلة بذلك الإفشاء دون إبطاء.

6. لا يجوز أن تمس أحكام هذه المادة بالالتزامات الناشئة عن أي معاهدة أخرى، ثنائية أو متعددة الأطراف، تحكم أو ستحكم كلياً أو جزئياً، المساعدة القانونية المتبادلة.

7. تُطبق الفقرات 9 إلى 29 من هذه المادة على الطلبات المقدمة بمقتضى هذه المادة إذا كانت الدول الأطراف المعنية غير مرتبطة بمعاهدة لتبادل المساعدة القانونية، أما إذا كانت تلك الدول الأطراف مرتبطة بمعاهدة من هذا القبيل، وجب تطبيق الأحكام المقابلة في تلك المعاهدة، ما لم تتفق الدول الأطراف على تطبيق الفقرات 9 إلى 29 من هذه المادة بدلاً منها، وتُشجَّع الدول الأطراف بشدة على تطبيق هذه الفقرات إذا كانت تسهّل التعاون.

8. لا يجوز للدول الأطراف أن ترفض تقديم المساعدة القانونية المتبادلة بمقتضى هذه المادة بحجة السرية المصرفية.

9. أ) على الدولة الطرف متلقية الطلب، في استجابتها لطلب مساعدة مقدّم بمقتضى هذه المادة دون توافر ازدواجية التجريم، أن تأخذ بعين الاعتبار أغراض هذه الاتفاقية حسبما بُينت في المادة 1.

ب) يجوز للدول الأطراف أن ترفض تقديم المساعدة عملاً بهذه المادة بحجة انتفاء ازدواجية التجريم، بيد أنه يتعين على الدولة الطرف متلقية الطلب، بما يتوافق مع المفاهيم الأساسية لنظامها القانوني، أن تقدّم المساعدة التي لا تنطوي على إجراء قسري، ويجوز رفض تقديم تلك المساعدة حينما تتعلق الطلبات بأمور تافهة، أو أمور يكون ما يُلتمس من التعاون أو المساعدة بشأنها متاحاً بمقتضى أحكام أخرى من هذه الاتفاقية.

ج) يجوز لكل دولة طرف أن تنظر في اعتماد ما قد تراه ضرورياً من التدابير لكي تتمكن من تقديم مساعدة أوسع عملاً بهذه المادة في حال انتفاء ازدواجية التجريم.

10. يجوز نقل أي شخص محتجز أو يقضي عقوبته في إقليم دولة طرف ويُطلب وجوده في دولة طرف أخرى، لأغراض التعرف أو الإدلاء بشهادة أو تقديم مساعدة أخرى في الحصول على أدلة من أجل تحقيقات، أو ملاحقات، أو إجراءات قضائية تتعلق بجرائم مشمولة بهذه الاتفاقية، إذا استوفي الشرطان الآتيان:

أ) موافقة ذلك الشخص بحرّية وعن علم.

ب) اتفاق السلطات المعنية في الدولتين الطرفين، رهناً بما قد تراه هاتان الدولتان الطرفان مناسباً من شروط.

11. لأغراض الفقرة 10 من هذه المادة:

أ) تكون الدولة الطرف التي يُنقل إليها الشخص مخولة إبقاءه قيد الاحتجاز وملزمة بذلك، ما لم تطلب الدولة الطرف التي نُقل منها الشخص غير ذلك أو تأذن بغير ذلك.

ب) على الدولة الطرف التي يُنقل إليها الشخص أن تنفذ، دون إبطاء، التزامها بإرجاعه إلى عهدة الدولة الطرف التي نقل منها وفقاً لما يُتفق عليه مسبقاً، أو على أي نحو آخر، بين السلطات المعنية في الدولتين الطرفين.

ج) لا يجوز للدولة الطرف التي ينقل إليها الشخص أن تشترط على الدولة الطرف التي نقل منها بدء إجراءات تسليم لأجل إرجاع ذلك الشخص.

د) تُحتسب المدة التي يقضيها الشخص المنقول قيد الاحتجاز في الدولة التي نقل إليها ضمن مدة العقوبة المفروضة عليه في الدولة الطرف التي نقل منها.

12. لا يجوز أن يُلاحَق الشخص الذي يُنقل وفقاً للفقرتين 10 و11 من هذه المادة، أياً كانت جنسيته، أو يُحتجز أو يُعاقَب أو تُفرض أي قيود أخرى على حريته الشخصية في إقليم الدولة التي ينقل إليها، بسبب فعل أو إغفال أو حكم إدانة سابق لمغادرته إقليم الدولة التي نقل منها، ما لم توافق على ذلك الدولة الطرف التي نقل منها.

13. تُسمّي كل دولة طرف سلطة مركزية تسند إليها مسؤولية وصلاحية تلقي طلبات المساعدة القانونية المتبادلة، وتنفيذ تلك الطلبات أو إحالتها إلى السلطات المعنية لتنفيذها، وحيثما كانت للدولة الطرف منطقة خاصّة أو إقليم خاصّ ذو نظام مستقل للمساعدة القانونية المتبادلة، جاز لها أن تسمي سلطة مركزية منفردة تتولى المهام ذاتها في تلك المنطقة أو ذلك الإقليم. وتكفل السلطات المركزية تنفيذ الطلبات المتلقاة أو إحالتها بسرعة وعلى نحو مناسب، وحيثما تقوم السلطة المركزية بإحالة الطلب إلى سلطة معنية لتنفيذه، عليها أن تُشَجِّع تلك السلطة المعنية على تنفيذ الطلب بسرعة وبطريقة سليمة، ويتعين إبلاغ الأمين العامّ للأمم المتحدة باسم السلطة المركزية المسماة لهذا الغرض وقت قيام الدولة الطرف بإيداع صك تصديقها على هذه الاتفاقية أو قبولها أو إقرارها أو الانضمام إليها. وتُوجه طلبات المساعدة القانونية

المتبادلة وأي مراسلات تتعلق بها إلى السلطات المركزية التي تسميها الدول الأطراف، ولا يمس هذا الشرط حق أي دولة طرف في أن تشترط توجيه مثل هذه الطلبات والمراسلات إليها عبر القنوات الدبلوماسية، أما في الحالات العاجلة، وحيثما تتفق الدولتان الطرفان المعنيتان، فعن طريق المنظمة الدولية للشرطة الجنائية، إن أمكن ذلك.

14. تقدّم الطلبات كتابة أو، حيثما أمكن، بأي وسيلة كفيلة بأن تنتج سجلّاً مكتوباً، بلغة مقبولة لدى الدولة الطرف متلقية الطلب، وفي ظروف تتيح لتلك الدولة الطرف أن تتحقق من صحته، ويتعين إبلاغ الأمين العامّ للأمم المتحدة باللغة أو اللغات المقبولة لدى الدولة الطرف وقت قيام كل دولة طرف بإيداع صك تصديقها على هذه الاتفاقية، أو قبولها، أو إقرارها، أو الانضمام إليها، أما في الحالات العاجلة، وحيثما تتفق الدولتان الطرفان على ذلك، فيجوز أن تقدّم الطلبات شفوياً، على أن تؤكَّد كتابة على الفور.

15. يتضمن طلب المساعدة القانونية المتبادلة:

أ) هوية السلطة مقدمة الطلب.

ب) موضوع وطبيعة التحقيق، أو الملاحقة، أو الإجراء القضائي الذي يتعلق به الطلب، واسم ووظائف السلطة التي تتولى التحقيق، أو الملاحقة، أو الإجراء القضائي.

ج) ملخصاً للوقائع ذات الصلة بالموضوع، باستثناء ما يتعلق بالطلبات المقدمة لغرض تبليغ مستندات قضائية.

د) وصفاً للمساعدة الملتَمسة وتفاصيل أي إجراءات معينة تود الدولة الطرف الطالبة اتّباعها.

هـ) هوية أي شخص معني ومكانه وجنسيته، حيثما أمكن ذلك.

و) الغرض الذي تُلتمس من أجله الأدلة أو المعلومات أو التدابير.

16. يجوز للدولة الطرف متلقية الطلب أن تطلب معلومات إضافية عندما يتبيّن أنها ضرورية لتنفيذ الطلب وفقاً لقانونها الداخلي أو يمكن أن تسهّل ذلك التنفيذ.

17. ينفَّذ الطلب وفقاً للقانون الداخلي للدولة الطرف متلقية الطلب، وكذلك وفقاً للإجراءات المحددة في الطلب، حيثما أمكن، ما لم يتعارض مع القانون الداخلي للدولة الطرف متلقية الطلب.

18. عندما يكون شخص ما موجوداً في إقليم دولة طرف ويُراد سماع أقواله، كشاهد أو خبير، أمام السلطات القضائية لدولة طرف أخرى، ويكون ذلك ممكناً ومتسقاً مع المبادئ الأساسية للقانون الداخلي، يجوز للدولة الطرف الأولى أن تسمح، بناء على طلب الدولة الأخرى، بعقد جلسة الاستماع عن طريق الائتمار بواسطة الفيديو، إذا لم يكن ممكناً أو مستصوباً مثول الشخص المعني شخصياً في إقليم الدولة الطرف الطالبة، ويجوز للدولتين الطرفين أن تتفقا

على أن تتولى إدارة جلسة الاستماع سلطة قضائية تابعة للدولة الطرف الطالبة، وأن تحضرها سلطة قضائية تابعة للدولة الطرف متلقية الطلب.

19. لا يجوز للدولة الطرف الطالبة أن تنقل المعلومات أو الأدلة التي تزودها بها الدولة الطرف متلقية الطلب، أو أن تستخدمها في تحقيقات أو ملاحقات أو إجراءات قضائية غير تلك المذكورة في الطلب، دون موافقة مسبقة من الدولة الطرف متلقية الطلب، وليس في هذه الفقرة ما يمنع الدولة الطرف الطالبة من أن تفشي في إجراءاتها معلومات أو أدلة مبرئة لشخص متهم، وفي هذه الحالة، على الدولة الطرف الطالبة أن تشعر الدولة الطرف متلقية الطلب قبل حدوث الإفشاء وأن تتشاور مع الدولة الطرف متلقية الطلب إذا ما طُلب منها ذلك أو إذا تعذر، في حالة استثنائية، توجيه إشعار مسبق، وجب على الدولة الطرف الطالبة أن تبلّغ الدولة الطرف متلقية الطلب بذلك الإفشاء دون إبطاء.

20. يجوز للدولة الطرف الطالبة أن تشترط على الدولة الطرف متلقية الطلب أن تحافظ على سرّية الطلب ومضمونه، باستثناء القدر اللازم لتنفيذه، وإذا تعذّر على الدولة الطرف متلقية الطلب أن تمتثل لشرط السرية، وجب عليها إبلاغ الدولة الطرف الطالبة بذلك على وجه السرعة.

21. يجوز رفض تقديم المساعدة القانونية المتبادلة في الحالات الآتية:

أ) إذا لم يُقدّم الطلب وفقاً لأحكام هذه المادة.

ب) إذا رأت الدولة الطرف متلقية الطلب أن تنفيذ الطلب قد يمس بسيادتها أو أمنها أو نظامها العامّ أو مصالحها الأساسية الأخرى.

ج) إذا كان القانون الداخلي للدولة الطرف متلقية الطلب يحظر على سلطاتها تنفيذ الإجراء المطلوب بشأن أي جرم مماثل، لو كان ذلك الجرم خاضعاً لتحقيق أو ملاحقة أو إجراءات قضائية في إطار ولايتها القضائية.

د) إذا كانت تلبية الطلب تتعارض مع النظام القانوني للدولة الطرف متلقية الطلب فيما يتعلق بالمساعدة القانونية المتبادلة.

22. لا يجوز للدول الأطراف أن ترفض طلب مساعدة قانونية متبادلة لمجرد أن الجرم يعدّ أيضاً متصلاً بأمور مالية.

23. يتعين إبداء أسباب أي رفض للمساعدة القانونية المتبادلة.

24. تقوم الدولة الطرف متلقية الطلب بتنفيذ طلب المساعدة القانونية المتبادلة في أقرب وقت ممكن، وتراعي إلى أقصى مدى ممكن ما تقترحه الدولة الطرف الطالبة من آجال، يُفضل أن تورد أسبابها في الطلب ذاته، ويجوز للدولة الطرف الطالبة أن تقدّم استفسارات معقولة للحصول

على معلومات عن حالة التدابير التي اتخذتها الدولة الطرف متلقية الطلب لتلبية ذلك الطلب والتقدّم الجاري في ذلك، وعلى الدولة الطرف متلقية الطلب أن ترد على ما تتلقاه من الدولة الطرف الطالبة من استفسارات معقولة عن وضعية الطلب والتقدّم المحرز في معالجته. وتقوم الدولة الطرف الطالبة بإبلاغ الدولة الطرف متلقية الطلب، على وجه السرعة، عندما تنتهي حاجتها إلى المساعدة الملتمسة.

25. يجوز للدولة الطرف متلقية الطلب أن ترجئ المساعدة القانونية المتبادلة بسبب تعارضها مع تحقيقات أو ملاحقات أو إجراءات قضائية جارية.

26. قبل رفض أي طلب بمقتضى الفقرة 21 من هذه المادة، أو إرجاء تنفيذه بمقتضى الفقرة 25 من هذه المادة، تتشاور الدولة الطرف متلقية الطلب مع الدولة الطرف الطالبة للنظر في إمكانية تقديم المساعدة، رهناً بما تراه ضرورياً من شروط وأحكام، فإذا قبلت الدولة الطرف الطالبة تلك المساعدة مرهونة بتلك الشروط، وجب عليها الامتثال لتلك الشروط.

27. دون مساس بتطبيق الفقرة 12 من هذه المادة، لا يجوز ملاحقة أو احتجاز أو معاقبة أي شاهد أو خبير أو شخص آخر يوافق، بناء على طلب الدولة الطرف الطالبة، على الإدلاء بشهادة في إجراءات قضائية، أو على المساعدة في تحريات أو ملاحقات أو إجراءات قضائية في إقليم الدولة الطرف الطالبة، أو إخضاعه لأي إجراء آخر يقيّد حريته الشخصية في ذلك الإقليم، بسبب أي فعل أو إغفال أو حكم إدانة سابق لمغادرته إقليم الدولة الطرف متلقية الطلب. وينتهي ضمان عدم التعرّض هذا متى بقي الشاهد أو الخبير أو الشخص الآخر، بمحض اختياره، في إقليم الدولة الطرف الطالبة، بعد أن تكون قد أتيحت له فرصة المغادرة خلال مدة خمسة عشر يوماً متصلة، أو أي مدة تتفق عليها الدولتان الطرفان، اعتباراً من التاريخ الذي أُبلغ فيه رسمياً بأن وجوده لم يعد لازماً للسلطات القضائية، أو متى عاد إلى ذلك الإقليم بمحض اختياره بعد أن يكون قد غادره.

28. تتحمّل الدولة الطرف متلقية الطلب التكاليف العادية لتنفيذ الطلب، ما لم تتفق الدولتان الطرفان المعنيتان على غير ذلك. وإذا كانت تلبية الطلب تستلزم أو ستستلزم نفقات ضخمة أو غير عادية، وجب على الدولتين الطرفين المعنيتين أن تتشاورا لتحديد الشروط والأحكام التي سيُنفذ الطلب بمقتضاها، وكذلك كيفية تحمّل تلك التكاليف.

29. أ) توفر الدولة الطرف متلقية الطلب للدولة الطرف الطالبة نسخاً مما يوجد في حوزتها من سجلّات أو مستندات أو معلومات حكومية يسمح قانونها الداخلي بإتاحتها لعامة الناس.

ب) يجوز للدولة الطرف متلقية الطلب، حسب تقديرها، أن تقدّم إلى الدولة الطرف الطالبة، كلياً أو جزئياً أو رهناً بما تراه مناسباً من شروط، نُسَخاً من أي سجلّات أو مستندات أو معلومات حكومية موجودة في حوزتها ولا يسمح قانونها الداخلي بإتاحتها لعامة الناس.

30. تنظر الدول الأطراف، حسب الاقتضاء، في إمكانية عقد اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف تخدم أغراض هذه المادة أو تضعها موضع النفاذ العملي أو تعزز أحكامها.

المادة 47 نقل الإجراءات الجنائية

تنظر الدول الأطراف في إمكانية نقل إجراءات الملاحقة المتعلقة بفعل مجرّم وفقاً لهذه الاتفاقية بعضها إلى بعض، بهدف تركيز تلك الملاحقة، في الحالات التي يعدّ فيها ذلك النقل في صالح حسن سير العدالة، وخصوصاً عندما يتعلق الأمر بعدة ولايات قضائية.

المادة 48 التعاون في مجال إنفاذ القانون

- تتعاون الدول الأطراف فيما بينها تعاوناً وثيقاً، بما يتوافق مع نظمها القانونية والإدارية الداخلية، كي تعزز فاعلية تدابير إنفاذ القانون من أجل مكافحة الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية. وتتخذ الدول الأطراف، على وجه الخصوص، تدابير فعالة لأجل:

أ) تعزيز قنوات الاتصال بين سلطاتها وأجهزتها ودوائرها المعنية، وإنشاء تلك القنوات عند الضرورة، من أجل تيسير تبادل المعلومات بطريقة آمنة وسريعة عن كل جوانب الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، بما فيها صلاتها بالأنشطة الإجرامية الأخرى، إذا رأت الدول الأطراف المعنية ذلك مناسباً.

ب) التعاون مع الدول الأطراف الأخرى، فيما يتعلق بالجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، على إجراء تحريات بشأن:

هوية الأشخاص المشتبه في ضلوعهم في تلك الجرائم وأماكن تواجدهم وأنشطتهم، أو أماكن الأشخاص المعنيين الآخرين.

حركة العائدات الإجرامية أو الممتلكات المتأتية من ارتكاب تلك الجرائم.

حركة الممتلكات أو المعدات أو الأدوات الأخرى المستخدمة أو المراد استخدامها في ارتكاب تلك الجرائم.

ج) القيام، عند الاقتضاء، بتوفير الأصناف أو الكميات اللازمة من المواد لأغراض التحليل أو التحقيق.

د) تبادل المعلومات، عند الاقتضاء، مع الدول الأطراف الأخرى بشأن وسائل وطرائق معينة تُستخدم في ارتكاب الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، بما في ذلك استخدام هويّات زائفة أو وثائق مزّورة أو محوّرة أو زائفة أو غيرها من وسائل إخفاء الأنشطة.

(هـ) تسهيل التنسيق الفعال بين سلطاتها وأجهزتها ودوائرها المعنية، وتشجيع تبادل العاملين وغيرهم من الخبراء، بما في ذلك تعيين ضباط اتصال، رهناً بوجود اتفاقات أو ترتيبات ثنائية بين الدول الأطراف المعنية.

و) تبادل المعلومات وتنسيق ما يُتخذ من تدابير إدارية وتدابير أخرى، حسب الاقتضاء، لغرض الكشف المبكّر عن الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية.

- بغية وضع هذه الاتفاقية موضع النفاذ، تنظر الدول الأطراف في إبرام اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف بشأن التعاون المباشر بين أجهزتها المعنية بإنفاذ القانون، وفي تعديل تلك الاتفاقات أو الترتيبات في حال وجودها. وإذا لم تكن هناك بين الدول الأطراف المعنية اتفاقات أو ترتيبات من هذا القبيل، جاز للدول الأطراف أن تعدّ هذه الاتفاقية بمثابة الأساس للتعاون المتبادل في مجال إنفاذ القانون بشأن الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية. وتستفيد الدول الأطراف، كلما اقتضت الضرورة، استفادة تامة من الاتفاقات أو الترتيبات، بما فيها المنظمات الدولية أو الإقليمية، لتعزيز التعاون بين أجهزتها المعنية بإنفاذ القانون.

- تسعى الدول الأطراف إلى التعاون، ضمن حدود إمكانياتها، إلى التصدي للجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، التي تُرتكب باستخدام التكنولوجيا الحديثة.

المادة 49 التحقيقات المشتركة

تنظر الدول الأطراف في إبرام اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف تجيز للسلطات المعنية أن تنشئ هيئات تحقيق مشتركة، فيما يتعلق بالأمور التي هي موضع تحقيقات أو ملاحقات أو إجراءات قضائية في دولة واحدة أو أكثر. وفي حال عدم وجود اتفاقات أو ترتيبات من هذا القبيل، يجوز القيام بتحقيقات مشتركة بالاتفاق حسب الحالة، وتكفل الدول الأطراف المعنية مراعاة الاحترام التام لسيادة الدولة الطرف التي سيجري ذلك التحقيق داخل إقليمها.

المادة 50 أساليب التحري الخاصّة

1. من أجل مكافحة الفساد مكافحة فعالة، تقوم كل دولة طرف، بقدر ما تسمح به المبادئ الأساسية لنظامها القانوني الداخلي، وضمن حدود إمكانياتها ووفقاً للشروط المنصوص عليها في قانونها الداخلي، باتخاذ ما قد يلزم من تدابير لتمكين سلطاتها المختصة من استخدام أسلوب التسلم المراقب على النحو المناسب، وكذلك، حيثما تراه مناسباً، اتّباع أساليب تحرٍّ خاصّة كالترصد الإلكتروني وغيره من أشكال الترصد والعمليات السرية، استخداماً مناسباً داخل إقليمها، وكذلك لقبول المحاكم ما يستمد من تلك الأساليب من أدلة.

2. لغرض التحري عن الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، تُشجَّع الدول الأطراف على أن تبرم، عند الضرورة، اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف مناسبة لاستخدام أساليب التحري الخاصّة تلك في سياق التعاون على الصعيد الدولي، وتُبرم تلك الاتفاقات أو الترتيبات وتُنفذ بالامتثال التام لمبدأ تساوي الدول في السيادة، ويُراعى في تنفيذها التقيد الصارم بأحكام تلك الاتفاقات أو الترتيبات.

3. في حال عدم وجود اتفاق أو ترتيب على النحو المبيّن في الفقرة 2 من هذه المادة، تُتخذ القرارات المتعلقة باستخدام أساليب التحري الخاصّة هذه على الصعيد الدولي تبعاً للحالة، ويجوز أن تُراعى فيها، عند الضرورة، الترتيبات المالية والتفاهمات المتعلقة بممارسة الولاية القضائية من قِبل الدول الأطراف المعنية.

4. يجوز، بموافقة الدول الأطراف المعنية، أن تشمل القرارات المتعلقة باستخدام أسلوب التسليم المراقب على الصعيد الدولي طرائق مثل اعتراض سبيل البضائع أو الأموال والسماح لها بمواصلة السير سالمة، أو إزالتها، أو إبدالها؛ كلياً أو جزئياً.

الفصل الخامس

استرداد الموجودات

المادة 51 حكم عام

استرداد الموجودات بمقتضى هذا الفصل هو مبدأ أساسي في هذه الاتفاقية، وعلى الدول الأطراف أن تمدّ بعضها بعضاً بأكبر قدر من العون والمساعدة في هذا المجال.

المادة 52 منع وكشف إحالة العائدات المتأتية من الجريمة

1. تتخذ كل دولة طرف، دون إخلال بالمادة 14 من هذه الاتفاقية، ما قد يلزم من تدابير، وفقاً لقانونها الداخلي، لإلزام المؤسسات المالية الواقعة ضمن ولايتها القضائية بأن تتحقق من هوية الزبائن وبأن تتخذ خطوات معقولة لتحديد هوية المالكين المنتفعين للأموال المودعة في حسابات عالية القيمة، وبأن تجري فحصاً دقيقاً للحسابات التي يطلب فتحها أو يحتفظ بها من قبل، أو نيابة عن، أفراد مكلّفين أو سبق أن كلّفوا بأداء وظائف عمومية هامة أو أفراد أسرهم أو أشخاص وثيقي الصلة بهم، ويصمّم ذلك الفحص الدقيق بصورة معقولة تتيح كشف المعاملات المشبوهة بغرض إبلاغ السلطات المختصة عنها، ولا ينبغي أن يؤول على أنه يثني المؤسسات المالية عن التعامل مع أي زبون شرعي، أو يحظر عليها ذلك.

2. تيسيراً لتنفيذ التدابير المنصوص عليها في الفقرة 1 من هذه المادة، تقوم كل دولة طرف، وفقاً لقانونها الداخلي ومستلهمة المبادرات ذات الصلة التي اتخذتها المنظمات الإقليمية والأقاليمية والمتعددة الأطراف لمكافحة غسل الأموال، بما يلي:

أ) إصدار إرشادات بشأن أنواع الشخصيات الطبيعية أو الاعتبارية التي يُتوقع من المؤسسات المالية القائمة ضمن ولايتها القضائية أن تطبّق الفحص الدقيق على حساباتها، وأنواع الحسابات والمعاملات التي يُتوقع أن توليها عناية خاصّة، وتدابير فتح الحسابات والاحتفاظ بها ومسك دفاترها التي يُتوقع أن تتخذها بشأن تلك الحسابات.

ب) إبلاغ المؤسسات المالية القائمة ضمن ولايتها القضائية، عند الاقتضاء وبناء على طلب دولة طرف أخرى أو بناء على مبادرة منها هي، بهوية شخصيات طبيعية أو اعتبارية معينة يُتوقع من تلك المؤسسات أن تطبّق الفحص الدقيق على حساباتها، إضافة إلى تلك التي يمكن للمؤسسات المالية أن تحدد هويتها بشكل آخر.

3. في سياق الفقرة الفرعية 2 (أ) من هذه المادة، تنفّذ كل دولة طرف تدابير تضمن احتفاظ مؤسساتها المالية، لفترة زمنية مناسبة، بسجلّات وافية للحسابات والمعاملات التي تتعلق بالأشخاص المذكورين في الفقرة 1 من هذه المادة، على أن تتضمن، كحد أدنى، معلومات عن هوية الزبون، كما تتضمن، قدر الإمكان، معلومات عن هوية المالك المنتفع.

4. بهدف منع وكشف عمليات إحالة العائدات المتأتية من أفعال مجرّمة، وفقاً لهذه الاتفاقية، تنفذ كل دولة طرف تدابير مناسبة وفعالة لكي تمنع، بمساعدة أجهزتها الرقابية والإشرافية، إنشاء مصارف ليس لها حضور مادي ولا تنتسب إلى مجموعة مالية خاضعة للرقابة، وفضلاً عن ذلك، يجوز للدول الأطراف أن تنظر في إلزام مؤسساتها المالية برفض الدخول أو الاستمرار في علاقة مصرف مراسل مع تلك المؤسسات، وبتجنب إقامة أي علاقات مع مؤسسات مالية أجنبية تسمح لمصارف ليس لها حضور مادي، ولا تنتسب إلى مجموعة مالية خاضعة للرقابة، باستخدام حساباتها.

5. تنظر كل دولة طرف في إنشاء نظم فعّالة لإقرار الذمة المالية، وفقاً لقانونها الداخلي، بشأن الموظفين العموميين المعنيين، وتنص على عقوبات ملائمة على عدم الامتثال، وتنظر كل دولة طرف، أيضاً، في اتخاذ ما قد يلزم من تدابير للسماح لسلطاتها المختصة بتقاسم تلك المعلومات مع السلطات المختصة في الدول الأطراف الأخرى، عندما يكون ذلك ضرورياً للتحقيق في العائدات المتأتية من أفعال مجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية والمطالبة بها واستردادها.

6. تنظر كل دولة طرف في اتخاذ ما قد يلزم من تدابير، وفقاً لقانونها الداخلي، لإلزام الموظفين العموميين المعنيين الذين لهم مصلحة في حساب مالي في بلد أجنبي أو سلطة توقيع أو سلطة أخرى على ذلك الحساب، بأن يبلغوا السلطات المعنية عن تلك العلاقة وأن يحتفظوا بسجلّات ملائمة فيما يتعلق بتلك الحسابات، ويتعين أن تنص تلك التدابير، أيضاً، على جزاءات مناسبة على عدم الامتثال.

المادة 53 تدابير الاسترداد المباشر للممتلكات

على كل دولة طرف، وفقاً لقانونها الداخلي:

أ) أن تتخذ ما قد يلزم من تدابير للسماح لدولة طرف أخرى برفع دعوى مدنية أمام محاكمها؛ لتثبيت حق في ممتلكات اكتسبت بارتكاب فعل مجرّم، وفقاً لهذه الاتفاقية، أو لتثبيت ملكية تلك الممتلكات.

ب) أن تتخذ ما قد يلزم من تدابير تأذن لمحاكمها بأن تأمر من ارتكب أفعالاً مجرّمة، وفقاً لهذه الاتفاقية، بدفع تعويض لدولة طرف أخرى تضررت من تلك الجرائم.

ج) أن تتخذ ما قد يلزم من تدابير تأذن لمحاكمها أو لسلطاتها المختصة، عندما يتعين عليها اتخاذ قرار بشأن المصادرة، بأن تعترف بمطالبة دولة طرف أخرى بممتلكات اكتسبت بارتكاب فعل مجرّم وفقاً لهذه الاتفاقية، باعتبارها مالكة شرعية لها.

المادة 54 آليات استرداد الممتلكات من خلال التعاون الدولي في مجال المصادرة

1. على كل دولة طرف، من أجل تقديم المساعدة القانونية المتبادلة عملاً بالمادة 55 من هذه الاتفاقية فيما يتعلق بممتلكات اكتسبت بارتكاب فعل مجرّم وفقاً لهذه الاتفاقية أو ارتبطت به، أن تقوم، وفقاً لقانونها الداخلي، بما يلي:

أ) اتخاذ ما قد يلزم من تدابير للسماح لسلطاتها المختصة بإنفاذ أمر مصادرة صادر عن محكمة في دولة طرف أخرى.

ب) اتخاذ ما قد يلزم من تدابير للسماح لسلطاتها المختصة، عندما تكون لديها ولاية قضائية، بأن تأمر بمصادرة تلك الممتلكات ذات المنشأ الأجنبي من خلال قرار قضائي بشأن جرم غسل أموال، أو أي جرم آخر يندرج ضمن ولايتها القضائية، أو من خلال إجراءات أخرى يأذن بها قانونها الداخلي.

ج) النظر في اتخاذ ما قد يلزم من تدابير للسماح بمصادرة تلك الممتلكات دون إدانة جنائية في الحالات التي لا يمكن فيها ملاحقة الجاني؛ بسبب الوفاة، أو الفرار، أو الغياب، أو في حالات أخرى مناسبة.

2. على كل دولة طرف، لكي تتمكن من تقديم المساعدة القانونية المتبادلة بناء على طلب مقدم عملاً بالفقرة 2 من المادة 55 من هذه الاتفاقية، أن تقوم، وفقاً لقانونها الداخلي، بما يلي:

أ) اتخاذ ما قد يلزم من تدابير للسماح لسلطاتها المختصة بتجميد أو حجز الممتلكات، بناء على أمر تجميد أو حجز صادر عن محكمة أو سلطة مختصة في الدولة الطرف الطالبة يوفر أساساً معقولاً، لاعتقاد الدولة الطرف متلقية الطلب بأن هناك أسباباً كافية لاتخاذ تدابير من هذا القبيل، وبأن تلك الممتلكات ستخضع في نهاية المطاف لأمر مصادرة لأغراض الفقرة 1 (أ) من هذه المادة.

ب) اتخاذ ما قد يلزم من تدابير للسماح لسلطاتها المختصة بتجميد أو حجز الممتلكات، بناء على طلب يوفر أساساً معقولاً لاعتقاد الدولة الطرف متلقية الطلب بأن هناك أسباباً كافية لاتخاذ تدابير من هذا القبيل، وبأن تلك الممتلكات ستخضع في نهاية المطاف لأمر مصادرة لأغراض الفقرة 1 (أ) من هذه المادة.

(ج) النظر في اتخاذ تدابير إضافية للسماح لسلطاتها المختصة بأن تحافظ على الممتلكات من أجل مصادرتها، بناء على توقيف أو اتهام جنائي ذي صلة باحتياز تلك الممتلكات.

المادة 55 التعاون الدولي لأغراض المصادرة

1. على الدولة الطرف التي تتلقى طلباً من دولة طرف أخرى لها ولاية قضائية على فعل مجرّم، وفقاً لهذه الاتفاقية، من أجل مصادرة ما يوجد في إقليمها من عائدات إجرامية، أو ممتلكات، أو معدات، أو أدوات أخرى مشار إليها في الفقرة 1 من المادة 31 من هذه الاتفاقية، أن تقوم إلى أقصى مدى ممكن في إطار نظامها القانوني الداخلي، بما يلي:

أ) أن تحيل الطلب إلى سلطاتها المختصة لتستصدر منها أمر مصادرة، وأن تضع ذلك الأمر موضع النفاذ في حال صدوره.

ب) أو أن تحيل إلى سلطاتها المختصة أمر المصادرة الصادر عن محكمة في إقليم الدولة الطرف الطالبة وفقاً للفقرة 1 من المادة 31 والفقرة 1 (أ) من المادة 54 من هذه الاتفاقية، بهدف إنفاذه بالقدر المطلوب، طالما كان متعلقاً بعائدات إجرامية، أو ممتلكات، أو معدات، أو أدوات أخرى مشار إليها في الفقرة 1 من المادة 31 موجودة في إقليم الدولة الطرف متلقية الطلب.

2. إثر تلقي طلب من دولة طرف أخرى لها ولاية قضائية على فعل مجرّم، وفقاً لهذه الاتفاقية، تتخذ الدولة الطرف متلقية الطلب تدابير لكشف العائدات الإجرامية، أو الممتلكات، أو المعدات، أو الأدوات الأخرى المشار إليها في الفقرة 1 من المادة 31 من هذه الاتفاقية واقتفاء أثرها وتجميدها أو حجزها، بغرض مصادرتها في نهاية المطاف بأمر صادر إما عن الدولة الطرف الطالبة، وإما عن الدولة الطرف متلقية الطلب، عملاً بطلب مقدم بمقتضى الفقرة 1 من هذه المادة.

3. تنطبق أحكام المادة 46 من هذه الاتفاقية على هذه المادة، مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال، إضافة إلى المعلومات المحددة في الفقرة 15 من المادة 46، يتعين أن تتضمن الطلبات المقدمة عملاً بهذه المادة:

أ) في حالة طلب ذي صلة بالفقرة 1 (أ) من هذه المادة، وصفاً للممتلكات المراد مصادرتها بما في ذلك مكان الممتلكات وقيمتها المقدّرة، حيثما تكون ذات صلة، وبياناً بالوقائع التي استندت إليها الدولة الطرف الطالبة يكفي لتمكين الدولة الطرف متلقية الطلب من استصدار الأمر في إطار قانونها الداخلي.

ب) في حالة طلب ذي صلة بالفقرة 1 (ب) من هذه المادة، نسخة مقبولة قانوناً من أمر المصادرة الذي يستند إليه الطلب والصادر عن الدولة الطرف الطالبة، وبياناً بالوقائع ومعلومات عن المدى المطلوب لتنفيذ الأمر، وبياناً يحدد التدابير التي اتخذتها الدولة الطرف الطالبة لتوجيه إشعار مناسب للأطراف الثالثة حسنة النية ولضمان مراعاة الأصول القانونية، وبياناً بأن أمر المصادرة نهائي.

ج) في حالة طلب ذي صلة بالفقرة 2 من هذه المادة، بياناً بالوقائع التي استندت إليها الدولة الطرف الطالبة ووصفاً للإجراءات المطلوبة، ونسخة مقبولة قانوناً من الأمر الذي استند إليه الطلب، حيثما كان متاحاً.

4. تقوم الدولة الطرف متلقية الطلب باتخاذ القرارات أو الإجراءات المنصوص عليها في الفقرتين 1 و2 من هذه المادة، وفقاً لأحكام قانونها الداخلي وقواعدها الإجرائية، أو أي اتفاق، أو ترتيب ثنائي أو متعدد الأطراف قد تكون ملتزمة به تجاه الدولة الطرف الطالبة، ورهناً بتلك الأحكام والقواعد، أو ذلك الاتفاق أو الترتيب.

5. تقوم كل دولة طرف بتزويد الأمين العام للأمم المتحدة بنسخ من قوانينها ولوائحها التي تضع هذه المادة موضع النفاذ، وبنسخ من أي تغييرات تدخل لاحقاً على تلك القوانين واللوائح، أو بوصف لها.

6. إذا اختارت الدولة الطرف أن تجعل اتخاذ التدابير المشار إليها في الفقرتين 1 و2 من هذه المادة مشروطاً بوجود معاهدة بهذا الشأن، فعلى تلك الدولة الطرف أن تعدّ هذه الاتفاقية بمثابة الأساس التعاهدي اللازم والكافي.

7. يجوز، أيضاً، رفض التعاون بمقتضى هذه المادة أو إلغاء التدابير المؤقتة، إذا لم تتلق الدولة الطرف متلقية الطلب أدلة كافية أو في حينها، أو إذا كانت الممتلكات ذات قيمة لا يعتد بها.

8. قبل وقف أي تدبير مؤقت اتخذ عملاً بهذه المادة، على الدولة الطرف متلقية الطلب أن تتيح للدولة الطرف الطالبة، حيثما أمكن ذلك، فرصة لعرض ما لديها من أسباب تستدعي مواصلة ذلك التدبير.

9. لا يجوز تأويل أحكام هذه المادة بما يمس بحقوق أطراف ثالثة حسنة النية.

المادة 56 التعاون الخاصّ

تسعى كل دولة طرف، دون إخلال بقانونها الداخلي، إلى اتخاذ تدابير تجيز لها أن تحيل، دون مساس بتحقيقاتها أو ملاحقاتها أو إجراءاتها القضائية، معلومات عن العائدات المتأتية من الأفعال المجرّمة، وفقاً لهذه الاتفاقية، إلى دولة طرف أخرى دون طلب مسبق، عندما ترى أن إفشاء تلك المعلومات قد يساعد الدولة الطرف المتلقية على استهلال أو إجراء تحقيقات أو ملاحقات أو إجراءات قضائية، أو قد يؤدي إلى تقديم تلك الدولة الطرف طلباً بمقتضى هذا الفصل من الاتفاقية.

المادة 57 إرجاع الموجودات والتصرف فيها

1. ما تصادره دولة طرف من ممتلكات، عملاً بالمادة 31 أو المادة 55 من هذه الاتفاقية، يتصرف فيه بطرائق منها: إرجاع تلك الدولة الطرف تلك الممتلكات، عملاً بالفقرة 3 من هذه المادة، إلى مالكيها الشرعيين السابقين، وفقاً لأحكام هذه الاتفاقية وقانونها الداخلي.

2. تعتمد كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتمكين سلطاتها المختصة، عندما تتخذ إجراء ما بناء على طلب دولة طرف أخرى، من إرجاع الممتلكات المصادرة، وفقاً لأحكام هذه الاتفاقية، ومع مراعاة حقوق الأطراف الثالثة حسنة النيّة.

3. وفقاً للمادتين 46 و55 من هذه الاتفاقية والفقرتين 1 و2 من هذه المادة، على الدولة الطرف متلقية الطلب:

أ) في حالة اختلاس أموال عمومية أو غسل أموال عمومية مختلسة على النحو المشار إليه في المادتين 17 و23 من هذه الاتفاقية، عندما تنفذ المصادرة وفقاً للمادة 55 واستناداً إلى حكم نهائي صادر في الدولة الطرف الطالبة، وهو اشتراط يمكن للدولة الطرف متلقية الطلب أن تستبعده، أن تُرجع الممتلكات المصادرة إلى الدولة الطرف الطالبة.

ب) في حالة عائدات أي جرم آخر مشمول بهذه الاتفاقية، عندما تكون المصادرة قد نفذت وفقاً للمادة 55 من هذه الاتفاقية، واستناداً إلى حكم نهائي صادر في الدولة الطرف الطالبة، وهو اشتراط يمكن للدولة الطرف متلقية الطلب أن تستبعده، أن ترجع الممتلكات المصادرة إلى الدولة الطرف الطالبة، عندما تثبت الدولة الطرف الطالبة للدولة الطرف متلقية الطلب بشكل معقول ملكيتها السابقة لتلك الممتلكات المصادرة، أو عندما تعترف الدولة الطرف متلقية الطلب بالضرر الذي لحق بالدولة الطرف الطالبة كأساس لإرجاع الممتلكات المصادرة.

ج) في جميع الحالات الأخرى، أن تنظر على وجه الأولوية في إرجاع الممتلكات المصادرة إلى الدولة الطرف الطالبة، أو إرجاع تلك الممتلكات إلى أصحابها الشرعيين السابقين، أو تعويض ضحايا الجريمة.

4. يجوز للدولة الطرف متلقية الطلب، عند الاقتضاء، ما لم تقرر الدول الأطراف خلاف ذلك، أن تقتطع نفقات معقولة تكبدتها في عمليات التحقيق أو الملاحقة أو الإجراءات القضائية المفضية إلى إرجاع الممتلكات المصادرة، أو أن تتصرف فيها بمقتضى هذه المادة.

5. يجوز للدول الأطراف، أيضاً عند الاقتضاء، أن تنظر بوجه خاص في إبرام اتفاقات أو ترتيبات متفق عليها، تبعاً للحالة، من أجل التصرف نهائياً في الممتلكات المصادرة.

المادة 58 وحدة المعلومات الاستخبارية المالية

على الدول الأطراف أن تتعاون معاً على منع ومكافحة إحالة عائدات الأفعال المجرّمة، وفقاً لهذه الاتفاقية، وعلى تعزيز سبل ووسائل استرداد تلك العائدات، وأن تنظر لتلك الغاية، في إنشاء وحدة معلومات استخبارية مالية تكون مسؤولة عن تلقي التقارير المتعلقة بالمعاملات المالية المشبوهة وتحليلها وتعميمها على السلطات المختصة.

المادة 59 الاتفاقات والترتيبات الثنائية والمتعددة الأطراف

تنظر الدول الأطراف في إبرام اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف؛ لتعزيز فاعلية التعاون الدولي المضطلع به عملاً بهذا الفصل من الاتفاقية.

الفصل السادس

المساعدة التقنية وتبادل المعلومات

المادة 60 التدريب والمساعدة التقنية

1. تقوم كل دولة طرف، بالقدر اللازم، باستحداث أو تطوير أو تحسين برامج تدريب خاصّة لموظفيها المسؤولين عن منع الفساد ومكافحته، ويمكن أن تتناول تلك البرامج التدريبية، ضمن جملة أمور، المجالات الآتية:

أ) وضع تدابير فعّالة لمنع الفساد وكشفه والتحقيق فيه، أو المعاقبة عليه ومكافحته، بما في ذلك استعمال أساليب جمع الأدلة والتحقيق.

ب) بناء القدرات في مجال صوغ وتخطيط سياسة إستراتيجية لمكافحة الفساد.

ج) تدريب السلطات المختصة على إعداد طلبات بشأن المساعدة القانونية المتبادلة تفي بمتطلبات الاتفاقية.

د) تقييم وتدعيم المؤسسات وإدارة الخدمات العمومية وإدارة الأموال العمومية، بما في ذلك المشتريات العمومية، والقطاع الخاص.

هـ) منع ومكافحة إحالة عائدات الأفعال المجرّمة، وفقاً لهذه الاتفاقية، وإرجاع تلك العائدات.

و) كشف وتجميد إحالة عائدات الأفعال المجرّمة، وفقاً لهذه الاتفاقية.

ز) مراقبة حركة عائدات الأفعال المجرّمة، وفقاً لهذه الاتفاقية، والأساليب المستخدمة في إحالة تلك العائدات، أو إخفائها، أو تمويهها.

ح) استحداث آليات وأساليب قانونية وإدارية ملائمة وفعّالة لتيسير إرجاع عائدات الأفعال المجرّمة، وفقاً لهذه الاتفاقية.

ط) الطرائق المتبعة في حماية الضحايا والشهود الذين يتعاونون مع السلطات القضائية.

ي) التدريب على تطبيق اللوائح الوطنية والدولية وعلى اللغات.

2. تنظر الدول الأطراف في أن تقدّم بعضها إلى بعض، حسب قدراتها، أكبر قدر ممكن من المساعدة التقنية، وخصوصاً لصالح البلدان النامية، في خططها وبرامجها الرامية إلى مكافحة الفساد، بما في ذلك الدعم المادي والتدريب في المجالات المشار إليها في الفقرة 1 من هذه المادة، والتدريب والمساعدة، وتبادل الخبرات والمعارف المتخصصة ذات الصلة التي ستيسّر التعاون الدولي بين الدول الأطراف في مجالي تسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة.

3. تعزز الدول الأطراف، بالقدر اللازم، جهودها الرامية إلى تحقيق أقصى زيادة ممكنة في الأنشطة العملياتية والتدريبية المضطلع بها في المنظمات الدولية والإقليمية، وفي إطار الاتفاقات أو الترتيبات الثنائية والمتعددة الأطراف ذات الصلة.

4. تنظر الدول الأطراف في مساعدة بعضها بعضاً، عند الطلب، على إجراء تقييمات ودراسات وبحوث بشأن أنواع الفساد وأسبابه وآثاره وتكاليفه في بلدانها؛ لكي تضع، بمشاركة السلطات المختصة والمجتمع، إستراتيجيات وخطط عمل لمكافحة الفساد.

5. تيسيراً لاسترداد عائدات الأفعال المجرمة، وفقاً لهذه الاتفاقية، يجوز للدول الأطراف أن تتعاون على تزويد بعضها بعضاً بأسماء الخبراء الذين يمكن أن يساعدوا على تحقيق ذلك الهدف.

6. تنظر الدول الأطراف في استخدام المؤتمرات والحلقات الدراسية الإقليمية ودون الإقليمية والدولية لتعزيز التعاون والمساعدة التقنية ولتحفيز مناقشة المشاكل التي تمثل شاغلاً مشتركاً، بما في ذلك المشاكل والاحتياجات الخاصّة للبلدان النامية والبلدان ذات الاقتصادات الانتقالية.

7. تنظر الدول الأطراف في إنشاء آليات طوعية بهدف المساهمة مالياً في الجهود التي تبذلها البلدان النامية والبلدان ذات الاقتصادات الانتقالية لتطبيق هذه الاتفاقية من خلال برامج ومشاريع المساعدة التقنية.

8. تنظر كل دولة طرف في تقديم تبرعات إلى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بغرض القيام، من خلال المكتب، بتعزيز البرامج والمشاريع المضطلع بها في البلدان النامية بهدف تنفيذ هذه الاتفاقية.

المادة 61 جمع المعلومات المتعلقة بالفساد وتبادلها وتحليلها

1. تنظر كل دولة طرف في القيام، بالتشاور مع الخبراء، بتحليل اتجاهات الفساد السائدة داخل إقليمها، وكذلك الظروف التي تُرتكب فيها جرائم الفساد.

2. تنظر الدول الأطراف في تطوير الإحصاءات والخبرة التحليلية بشأن الفساد والمعلومات وتقاسم تلك الإحصاءات والخبرة التحليلية والمعلومات فيما بينها ومن خلال المنظمات الدولية والإقليمية، بغية إيجاد تعاريف ومعايير ومنهجيات مشتركة قدر الإمكان، وكذلك معلومات عن الممارسات الفضلى لمنع الفساد ومكافحته.

3. تنظر كل دولة طرف في رصد سياساتها وتدابيرها الفعلية لمكافحة الفساد، وفي إجراء تقييمات لفعالية تلك السياسات والتدابير وكفاءتها.

المادة 62 تدابير أخرى:

تنفيذ الاتفاقية من خلال التنمية الاقتصادية والمساعدة التقنية

1. تتخذ الدول الأطراف تدابير تساعد على التنفيذ الأمثل لهذه الاتفاقية قدر الإمكان، من خلال التعاون الدولي، آخذة في اعتبارها ما للفساد من آثار سلبية في المجتمع عموماً، وفي التنمية المستدامة خصوصاً.

2. تبذل الدول الأطراف، قدر الإمكان وبالتنسيق فيما بينها وكذلك مع المنظمات الدولية والإقليمية، جهوداً ملموسة من أجل:

أ) تعزيز تعاونها مع البلدان النامية على مختلف الأصعدة، بغية تدعيم قدرة تلك البلدان على منع الفساد ومكافحته.

ب) زيادة المساعدة المالية والمادية المقدمة لدعم ما تبذله البلدان النامية من جهود لمنع ومكافحة الفساد بصورة فعالة، ولإعانتها على تنفيذ هذه الاتفاقية بنجاح.

ج) تقديم المساعدة التقنية إلى البلدان النامية والبلدان ذات الاقتصادات الانتقالية، لمساعدتها على تلبية ما تحتاج إليه من أجل تنفيذ هذه الاتفاقية، وتحقيقاً لتلك الغاية، تسعى الدول الأطراف إلى تقديم تبرعات كافية ومنتظمة إلى حساب مخصص تحديداً لذلك الغرض في آلية تمويل تابعة للأمم المتحدة، ويجوز للدول الأطراف، أيضاً، أن تنظر على وجه الخصوص، وفقاً لقانونها الداخلي ولأحكام هذه الاتفاقية، في التبرع لذلك الحساب بنسبة مئوية من الأموال، أو من القيمة المعادلة للعائدات الإجرامية أو الممتلكات التي تصادرها وفقاً لأحكام هذه الاتفاقية.

(د) تشجيع سائر الدول والمؤسسات المالية، حسب الاقتضاء، على الانضمام إليها في الجهود المبذولة وفقاً لهذه المادة وإقناعها بذلك، وخصوصاً بتوفير المزيد من برامج التدريب والمعدات الحديثة للبلدان النامية لمساعدتها على تحقيق أهداف هذه الاتفاقية.

3. تتخذ هذه التدابير، قدر الإمكان، دون مساس بالالتزامات القائمة بشأن المساعدة الأجنبية أو بغير ذلك من ترتيبات التعاون المالي على الصعيد الثنائي أو الإقليمي أو الدولي.

4. يجوز للدول الأطراف أن تبرم اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف بشأن المساعدة المادية واللوجستية، آخذة بعين الاعتبار الترتيبات المالية اللازمة لضمان فعالية وسائل التعاون الدولي التي تنص عليها هذه الاتفاقية، ولمنع الفساد وكشفه ومكافحته.

الفصل السابع

آليات التنفيذ

المادة 63 مؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية

1. يُنشأ بمقتضى هذا الصك مؤتمر للدول الأطراف في الاتفاقية من أجل تحسين قدرة الدول الأطراف، وتعاونها على تحقيق الأهداف المبينة في هذه الاتفاقية ومن أجل تشجيع تنفيذها واستعراضه.

2. يتولى الأمين العام للأمم المتحدة عقد مؤتمر الدول الأطراف في موعد أقصاه سنة واحدة بعد بدء نفاذ هذه الاتفاقية، وبعد ذلك، تُعقد اجتماعات منتظمة لمؤتمر الدول الأطراف وفقاً للنظام الداخلي الذي يعتمده المؤتمر.

3. يعتمد مؤتمر الدول الأطراف نظاماً داخلياً وقواعد تحكم سير الأنشطة المبينة في هذه المادة، وتشمل قواعد بشأن قبول المراقبين ومشاركتهم وتسديد النفقات المتكبدة في الاضطلاع بتلك الأنشطة.

4. يتفق مؤتمر الدول الأطراف على أنشطة وإجراءات وطرائق عمل لتحقيق الأهداف المبينة في الفقرة 1 من هذه المادة، بما في ذلك:

أ) تيسير الأنشطة التي تقوم بها الدول الأطراف بمقتضى المادتين 60 و62 والفصول الثاني إلى الخامس من هذه الاتفاقية، بوسائل منها التشجيع على جمع التبرعات.

ب) تيسير تبادل المعلومات بين الدول الأطراف عن أنماط واتجاهات الفساد وعن الممارسات الناجحة في منعه ومكافحته وفي إرجاع العائدات الإجرامية، بوسائل منها نشر المعلومات ذات الصلة حسبما هو مذكور في هذه المادة.

ج) التعاون مع المنظمات والآليات الدولية والإقليمية والمنظمات غير الحكومية ذات الصلة.

د) استخدام المعلومات ذات الصلة التي تعدها الآليات الدولية والإقليمية الأخرى من أجل مكافحة الفساد ومنعه استخداماً مناسباً بغية تجنب ازدواج العمل دون ضرورة.

هـ) استعراض تنفيذ هذه الاتفاقية من جانب الدول الأطراف فيها.

و) تقديم توصيات لتحسين هذه الاتفاقية وتحسين تنفيذها.

ز) الإحاطة علماً باحتياجات الدول الأطراف من المساعدة التقنية فيما يتعلق بتنفيذ هذه الاتفاقية والتوصية بما قد يراه ضرورياً من إجراءات في هذا الشأن.

5. لأغراض الفقرة 4 من هذه المادة، يكتسب مؤتمر الدول الأطراف المعرفة اللازمة بالتدابير التي تتخذها الدول الأطراف لتنفيذ هذه الاتفاقية، والصعوبات التي تواجهها في ذلك، من خلال المعلومات التي تقدّمها تلك الدول ومن خلال ما قد ينشئه مؤتمر الدول الأطراف من آليات استعراض تكميلية.

6. تقوم كل دولة طرف بتزويد مؤتمر الدول الأطراف بمعلومات عن برامجها وخططها وممارساتها، وكذلك عن تدابيرها التشريعية والإدارية الرامية إلى تنفيذ هذه الاتفاقية، حسبما يقضي به مؤتمر الأطراف، وينظر مؤتمر الدول الأطراف في أنجع السبل لتلقي المعلومات واتخاذ الإجراءات المبنية عليها، بما في ذلك المعلومات المتلقاة من الدول الأطراف ومن المنظمات الدولية. ويجوز للمؤتمر أيضاً أن ينظر في المساهمات المتلقاة من المنظمات غير الحكومية ذات الصلة، المعتمدة حسب الأصول وفقاً للإجراءات التي يقررها المؤتمر.

7. عملاً بالفقرات 4 إلى 6 من هذه المادة، ينشئ مؤتمر الدول الأطراف، إذا ما رأى ضرورة لذلك، أي آلية أو هيئة مناسبة للمساعدة على تنفيذ الاتفاقية تنفيذاً فعّالاً.

المادة 64 الأمانة

1. يتولى الأمين العام للأمم المتحدة توفير خدمات الأمانة المناسبة لمؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية.

2. تقوم الأمانة بما يلي:

أ) مساعدة مؤتمر الدول الأطراف على الاضطلاع بالأنشطة المبينة في المادة 63 من هذه الاتفاقية، واتخاذ الترتيبات لعقد دورات مؤتمر الدول الأطراف وتوفير الخدمات اللازمة لها.

ب) مساعدة الدول الأطراف، عند الطلب، على تقديم المعلومات إلى مؤتمر الدول الأطراف حسبما تتوخاه الفقرتان 5 و6 من المادة 63 من هذه الاتفاقية.

ج) ضمان التنسيق الضروري مع أمانات المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة.

الفصل الثامن

أحكام ختامية

المادة 65 «تنفيذ الاتفاقية»

1. تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، ما يلزم من تدابير، بما فيها التدابير التشريعية والإدارية، لضمان تنفيذ التزاماتها بمقتضى هذه الاتفاقية.

2. يجوز لكل دولة طرف أن تعتمد تدابير أكثر صرامة أو شدة من التدابير المنصوص عليها في هذه الاتفاقية من أجل منع الفساد ومكافحته.

المادة 66 «تسوية النزاعات»

1. تسعى الدول الأطراف إلى تسوية النزاعات المتعلقة بتفسير أو تطبيق هذه الاتفاقية عن طريق التفاوض.

2. يعرض أي نزاع ينشأ بين دولتين أو أكثر من الدول الأطراف بشأن تفسير هذه الاتفاقية أو تطبيقها، وتتعذّر تسويته عن طريق التفاوض في غضون فترة زمنية معقولة، على التحكيم بناء على طلب إحدى تلك الدول الأطراف، وإذا لم تتمكن تلك الدول الأطراف، بعد ستة أشهر من تاريخ طلب التحكيم، من الاتفاق على تنظيم التحكيم، جاز لأي من تلك الدول الأطراف أن تحيل النزاع إلى محكمة العدل الدولية بطلب يقدم وفقاً للنظام الأساسي للمحكمة.

3. يجوز لكل دولة طرف أن تعلن، وقت التوقيع على هذه الاتفاقية أو التصديق عليها أو قبولها أو إقرارها أو الانضمام إليها، أنها لا تعدّ نفسها ملزمة بالفقرة 2 من هذه المادة، ولا تكون الدول الأطراف الأخرى ملزمة بالفقرة 2 من هذه المادة تجاه أي دولة طرف أبدت تحفظاً من هذا القبيل.

4. يجوز لأي دولة طرف أبدت تحفظاً وفقاً للفقرة 3 من هذه المادة أن تسحب ذلك التحفظ في أي وقت بإشعار يوجّه إلى الأمين العام للأمم المتحدة.

المادة 67 «التوقيع والتصديق والقبول والإقرار والانضمام»

1. يُفتح باب التوقيع على هذه الاتفاقية أمام جميع الدول من 9 إلى 11 كانون الأول/ ديسمبر 2003 في ميريدا، المكسيك، ثم في مقر الأمم المتحدة بنيويورك حتى 9 كانون الأول/ ديسمبر 2005.

2. يُفتح باب التوقيع على هذه الاتفاقية، أيضاً، أمام منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية، شريطة أن تكون دولة واحدة على الأقل من الدول الأعضاء في أي منظمة من هذا القبيل قد وقّعت على هذه الاتفاقية وفقاً للفقرة 1 من هذه المادة.

3. تخضع هذه الاتفاقية للتصديق أو القبول أو الإقرار، وتودع صكوك التصديق أو القبول أو الإقرار لدى الأمين العام للأمم المتحدة. ويجوز لأي منظمة إقليمية للتكامل الاقتصادي أن تودع صك تصديقها أو قبولها أو إقرارها إذا كانت قد فعلت ذلك دولة واحدة على الأقل من الدول الأعضاء فيها. وتعلن تلك المنظمة في صك تصديقها أو قبولها أو إقرارها عن نطاق اختصاصها فيما يتعلق بالمسائل التي تحكمها هذه الاتفاقية. وتقوم تلك المنظمة أيضاً بإبلاغ الوديع بأي تغيير ذي صلة في نطاق اختصاصها.

4. يُفتح باب الانضمام إلى هذه الاتفاقية أمام أي دولة أو أي منظمة إقليمية للتكامل الاقتصادي، تكون دولة واحدة على الأقل من الدول الأعضاء فيها طرفاً في هذه الاتفاقية، وتودع صكوك الانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة، وتعلن المنظمة الإقليمية للتكامل الاقتصادي، وقت انضمامها، عن نطاق اختصاصها فيما يتعلق بالمسائل التي تحكمها هذه الاتفاقية، وتقوم تلك المنظمة، أيضاً، بإبلاغ الوديع بأي تغيير ذي صلة في نطاق اختصاصها.

المادة 68 بدء النفاذ

1. يبدأ نفاذ هذه الاتفاقية في اليوم التسعين من تاريخ إيداع الصك الثلاثين من صكوك التصديق أو القبول أو الإقرار أو الانضمام، ولأغراض هذه الفقرة، لا يعدّ أي صك تودعه منظمة إقليمية للتكامل الاقتصادي صكاً إضافياً إلى الصكوك التي أودعتها الدول الأعضاء في تلك المنظمة.

2. بالنسبة لكل دولة أو منظمة إقليمية للتكامل الاقتصادي تصدق على هذه الاتفاقية، أو تقبلها، أو تقرها، أو تنضم إليها، بعد إيداع الصك الثلاثين المتعلق بذلك الإجراء، يبدأ نفاذ هذه الاتفاقية في اليوم الثلاثين من تاريخ إيداع تلك الدولة أو المنظمة الصك ذا الصلة أو في تاريخ بدء نفاذ هذه الاتفاقية عملاً بالفقرة 1 من هذه المادة، أيهما كان اللاحق.

المادة 69 «التعديل»

1. بعد انقضاء خمس سنوات على بدء نفاذ هذه الاتفاقية، يجوز للدولة الطرف أن تقترح تعديلاً لها وتحيله إلى الأمين العام للأمم المتحدة، الذي يقوم عندئذٍ بإبلاغ الدول الأطراف ومؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية بالتعديل المقترح، بغرض النظر في الاقتراح واتخاذ قرار بشأنه، ويبذل مؤتمر الدول الأطراف قصارى جهده للتوصل إلى توافق في الآراء بشأن كل تعديل، وإذا ما استنفدت كل الجهود الرامية إلى تحقيق توافق الآراء دون أن يتسنى التوصل إلى اتفاق، يلزم لاعتماد التعديل كملجأ أخير، توافر أغلبية ثلثي أصوات الدول الأطراف الحاضرة والمصوتة في اجتماع مؤتمر الدول الأطراف.

2. تمارس منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية، في الأمور التي تندرج ضمن نطاق اختصاصها، حقها في التصويت في إطار هذه المادة بعدد من الأصوات مساوٍ لعدد دولها الأعضاء التي هي أطراف في الاتفاقية، ولا يجوز لتلك المنظمات أن تمارس حقها في التصويت إذا مارست الدول الأعضاء فيها ذلك الحق، والعكس بالعكس.

3. يكون التعديل الذي يعتمد وفقاً للفقرة 1 من هذه المادة خاضعاً للتصديق، أو القبول، أو الإقرار من جانب الدول الأطراف.

4. يبدأ نفاذ التعديل الذي يعتمد وفقاً للفقرة 1 من هذه المادة، بالنسبة لأي دولة طرف، بعد تسعين يوماً من تاريخ إيداع تلك الدولة الطرف صك تصديقها على ذلك التعديل أو قبوله أو إقراره لدى الأمين العامّ للأمم المتحدة.

5. عندما يبدأ نفاذ التعديل، يصبح ملزماً للدول الأطراف التي أبدت قبولها الالتزام به، وتظل الدول الأطراف الأخرى ملزمة بأحكام هذه الاتفاقية وبأي تعديلات سابقة تكون قد صدقت عليها أو قبلتها أو أقرتها.

المادة 70 «الانسحاب»

1. يجوز لأي دولة طرف أن تنسحب من هذه الاتفاقية بتوجيه إشعار كتابي إلى الأمين العام للأمم المتحدة، ويصبح هذا الانسحاب نافذاً بعد سنة واحدة من تاريخ استلام الأمين العام ذلك الإشعار.

2. لا تعود منظمة التكامل الاقتصادي الإقليمية طرفاً في هذه الاتفاقية، عندما تنسحب من الاتفاقية جميع الدول الأعضاء في تلك المنظمة.

المادة 71 «الوديع واللغات»

1. يُسمَّى الأمين العام للأمم المتحدة وديعاً لهذه الاتفاقية.

2. يودع أصل هذه الاتفاقية، التي تتساوى نصوصها الإسبانية والإنجليزية والروسية والصينية والعربية والفرنسية في الحجية، لدى الأمين العام للأمم المتحدة.

وإثباتاً لما تقدّم، قام المفوّضون الموقّعون أدناه، المخوّلون ذلك حسب الأصول من جانب حكوماتهم، بالتوقيع على هذه الاتفاقية.

قائمة المراجع

قائمة المراجع العربية

- ابن علي، زياد. (2005). الفساد أشكاله وأسبابه ودوافعه، آثاره وإستراتيجيات الحد من تناميه. مجلة دراسات إستراتيجية. العدد 16.
- ابتهال داود، بحث بعنوان «الفساد الإداري وآثاره السياسية والاقتصادية مع إشارة خاصة تجربة العراق»، مجلة دراسات دولية، العدد 48، مركز الدراسات الدولية والإستراتيجية، جامعة بغداد، العراق، 2011.
- أبو حشيش، حسن. (2015). أوراق عمل حول مساق الصحافة الاستقصائية، الجامعة الإسلامية- غزة.
- أبو دية، أحمد. (2004). عملية الإصلاح في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية. رام الله: المركز الفلسطيني للبحوث والدراسات المسحية.
- أبو دية، أحمد. (2004). الفساد أسبابه ونتائجه. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.
- أبو عرقوب، محمد. (2013). دليل لرفع ممارسة الصحافة الاستقصائية في حقل الصحافة والإعلام في فلسطين. ضمن مشروع FINDER (القدس: معهد الإعلام العصري، جامعة القدس- أبو ديس).
- إدعيس، معن، المؤسسات العامة والسلطة التنفيذية الفلسطينية: الإشكاليات والحلول، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، رام الله 2003.
- إدعيس، معن، العلاقة بين حقوق الإنسان والفساد، منشورات الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان وهيئة مكافحة الفساد، 2016.
- إسماعيل، محمد، والديربي عبد العال، جرائم الفساد بين آليات المكافحة الوطنية والدولية، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، الطبعة الأولى 2012.
- أمان. (2013). آراء المواطنين حول «الواسطة والمحسوبية: أكثر أشكال الفساد انتشاراً في الأراضي الفلسطينية»، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.

- أمان (2019). استطلاع رأي المواطنين الفلسطينيين السنوي حول واقع الفساد ومكافحته في فلسطين للعام 2019 رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.
- أمان. (2010). الدليل الإرشادي لمصطلحات ومفاهيم الحكم الصالح. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.
- أمان. (2010). مبادئ مدوّنات السلوك والمعايير الأخلاقية. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.
- أمان. (2009). نظام النزاهة الوطني: فلسطين 2009. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة– أمان.
- أمان. (2008). مبادئ مدوّنات السلوك مقدمة للعاملين في السلطة القضائية. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.
- أمان. (2008). مبادئ مدوّنات السلوك مقدمة للقضاة. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.
- أمان. (2008). معاً لدعم اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.
- أمان. (2007). إشكاليات الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، حالة السلطة التشريعية. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.
- أمان. (2007). إشكاليات الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، حالة السلطة القضائية. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.
- أمان. (2006). إشكاليات الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، حالة السلطة التنفيذية. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.
- أمان. (2006). تمكين الشباب ضد الفساد، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة –أمان.

- أمان. (2006). حرية المعرفة والاطلاع أساس للشفافية والمساءلة. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.
- أمان. (2006). الهيئات المحلّية/ القسم التحليلي. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.
- أمان. (2005). تعزيز قيم النزاهة ونظم المساءلة ومبادئ الشفافية في المجتمع الفلسطيني 2005-2007، الخطة الإستراتيجية. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.
- أمان. (2005). قراءات فلسطينية في مبادرات إصلاح النظام السياسي العربي. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.
- أمان. (2005). لا للوساطة، للمحسوبية، للمحاباة. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.
- أمان. (2017). واقع الحق في التجمع وتكوين الجمعيات في قطاع غزة. غزة: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.
- أمان (2018). نظام النزاهة الوطني 2018، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان.
- أمان (2018). تقرير حول الخطط الإستراتيجية الوطنية ومكافحة الفساد: مدى الجدية والتضمين. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.
- أمان. (2018). ورقة بحثية: الثقافة القانونية للإعلاميين الاستقصائيين. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة قطاع غزة- فلسطين.
- أمان. (2019). مادة تدريبية ودليل للمشارك في دورة تدريبية حول بناء نظام نزاهة ومكافحة الفساد في المؤسسات الخاصة التي عقدها الائتلاف من أجل النزاهة في عمان الأردن 2019، بالتعاون مع مؤسسة رشيد الفرع الأردني لمنظمة الشفافية الدولية.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان (2019). ورقة حول استملاك الأراضي الخاصة للمنفعة العامة. رام الله- فلسطين.

- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان (2018). مؤشر الشفافية ومدى تطبيقه في أعمال الهيئات المحلية في الضفة الغربية. رام الله- فلسطين.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان (2018). تقرير حول استعراض الأمم المتحدة لمكافحة دولة فلسطين في تنفيذ الفصلين الثاني (التدابير الوقائية) والخامس (استرداد الموجودات) من اتفاقية مكافحة الفساد. رام الله- فلسطين.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان (2019). نظام النزاهة في هيئات الحكم المحلي في ليبيا. رام الله- فلسطين.
- أولمان، جون. (2000). التحقيق الصحفي: أساليب وتقنيات متطورة. الدار الدولية للنشر والتوزيع، القاهرة.
- البرغوثي، بلال. (2013). واقع النزاهة والمساءلة والشفافية في العمل الأهلي في فلسطين. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة– أمان.
- البرغوثي، بلال. (2010). الحق في الحصول على المعلومات ومعوقاته في فلسطين، منشورات المركز الفلسطيني للحريات الإعلامية- مدى.
- البرغوثي، بلال. (2009). مراجعة نقدية للقرار بقانون لسنة 2007 بشأن غسل الأموال. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.
- البرغوثي، بلال. (2007). الإدارة العامّة للمؤسسات العامّة غير الوزارية. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.
- البرغوثي، بلال. (2004). الحق في الاطلاع أو حرية الوصول إلى المعلومات. سلسلة تقارير تطوير القوانين. منشورات الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.
- البرغوثي، بلال. إصلاح الوظيفة العامة في فلسطين، ورقة بحثية غير منشورة مقدمة لمؤسسة مواطن 2009.
- البرغوثي، معين. (2015). الشركات العامة المملوكة للحكومة في فلسطين. منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.

- البهجى عصام. الشفافية وأثرها في مكافحة الفساد الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى 2014.
- الجولاني، فادية. الفساد السياسي والبيروقراطي والاقتصادي مرض العصر والمستقبل، المكتبة المصرية، الطبعة الأولى 2007.
- الراعي، أشرف. (2010). جرائم الصحافة والنشر، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى.
- الريس، ناصر؛ أبو دياك، علي. (2008). السياسات والتشريعات الفلسطينية في مكافحة الفساد. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.
- السكارنة، بلال. أخلاقيات العمل، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان 2008.
- الشعيبي، عزمي وأبو دية أحمد وآخرون، «الفساد السياسي في الوطن العربي»، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان. 2014.
- المادة التدريبية ودليل المشارك في دورة تدريبية حول بناء نظام نزاهة ومكافحة الفساد في المؤسسات الخاصة التي عقدها الائتلاف من أجل النزاهة في عمان الأردن 2019، بالتعاون مع مؤسسة رشيد الفرع الأردني، منظمة الشفافية الدولية.
- الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة، ورقة حول التطورات على التعاقد المؤقت في القطاع الحكومي: 2016-2015، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان 2016.
- القيسي، عبد القادر، مبدأ المساواة ودوره في تولي الوظيفة العامة، المركز القومي للإصدارات القانونية القاهرة، الطبعة الأولى 2016.
- الزبيدي، باسم. (2001). الفساد في فلسطين. فلسطين: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية.
- الكيلاني، فاروق. استقلال القضاء. المركز العربي للمطبوعات- دار المؤلف، الطبعة الثانية 1999.
- المنظمة العربية للتنمية الإدارية، آفاق جديدة في تقوية النزاهة والشفافية والمساءلة الإدارية منظور إستراتيجي ومؤسسي.
- براك، أحمد. (2015). جرائم الفساد بين إشكالية النص والتطبيق العملي، دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.

- براك، أحمد. (2014). دراسة تأصيلية تحليلية حول جريمة الواسطة والمحسوبية في القانون الفلسطيني. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.
- بطراوي، وليد. (2006). المستقصي كيف تصبح صحفياً استقصائياً. منشورات مفتاح.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. (2004). تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2004. نيويورك: المكتب الإقليمي للدول العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. (2002). تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2002. نيويورك: المكتب الإقليمي للدول العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.
- تيشوري، عبد الرحمن. (2005). دور القطاع الثالث في التنمية. الحوار المتمدن، العدد 1402: ص 1-15.
- جبعيتي، عنان. (2015). دراسة حول تقييم الالتزام بالتدابير الوقائية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.
- جبعيتي، عنان. (2014). ضمانات تعزيز الإبلاغ عن الفساد. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.
- جبعيتي، عنان. (2009). نزاهة العقود الإدارية على ضوء قانون العطاءات للأشغال الحكومية وقانون اللوازم العامّة. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.
- جونستون، مايكل. (2008) متلازمات الفساد (الثروة، والسلطة، والديمقراطية). ترجمة نايف الياسين. الرياض، مكتبة العبيكان.
- حازم، عيسى وعيد الصيفي، إطار مقترح للارتقاء بدور الجامعات الفلسطينية في ترسيخ قيم النزاهة والشفافية، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان 2016.
- حرب، جهاد. (2006). مستقبل الإصلاح السياسي في السلطة الفلسطينية في ظل حكومة حماس. رام الله: المركز الفلسطيني للبحوث والدراسات السياسية والمسحية.
- حنيني، محمد، جدوى الاستثمار في الموروث الديني في جهود مكافحة الفساد في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني، جامعة بيرزيت، فلسطين 2019.

- عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، الدار الجامعية- الإسكندرية.
- عمارنة، محمد. رقابة هيئة سوق رأس المال على الشركات المساهمة، دراسة مقارنة، المركز القومي للإصدارت القانونية، الطبعة الأولى 2014.
- خير الله، داود. (2004). الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها. في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية. (تحرير إسماعيل الشطي). بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية.
- الراعي، أشرف. (2010). جرائم الصحافة والنشر، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى.
- رشدي، مراد. (2007). غسل الأموال عبر الوسائل الإلكترونية. 2006-11-1)(www.f-law.com)
- زيد، سعيد. (2014). فعالية ومناعة نظام النزاهة في الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة– أمان.
- ديوان الموظفين العام، (2018) التقرير السنوي 2017-2016.
- رشيد، الفرع الأردني لمنظمة الشفافية الدولية، مكافحة الفساد من خلال التعليم، منهاج جامعي قيد النشر.
- زحايكة، ماهر. (2005). النزاهة والمساءلة والشفافية في عمل الهيئات المحلّية. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.
- زيد، سعيد. (2014). فعالية ومناعة نظام النزاهة في الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة– أمان.
- سليمان، فضل. (2015). دليل تدريبي أدوات المساءلة الاجتماعية. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.
- سولفيان، جون. (2004). الحكم الديمقراطي الصالح. واشنطن: مركز المشروعات الدولية الخاصّة.
- سولفيان، جون؛ شكولنكوف، الكسندر. (2005). مكافحة الفساد منظورات وحلول القطاع الخاص. واشنطن: مركز المشروعات الدولية الخاصّة.
- الشطي، إسماعيل، وآخرون. (2004). الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية.

- شالي، نيكولا، جرائم الفساد الدولي والوسائل القانونية من أجل مكافحته، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع القاهرة، الطبعة الأولى 2012.
- شلبي، مغاوري. (ب.ت). الفساد مارد يهدد التنمية. www.libyaforum.org 16-10-2006
- شمسان، عبد الباقي. (2014). الفساد السياسي في اليمن، صنعاء، المجموعة اليمنية للشفافية والنزاهة.
- صايغ، يزيد؛ الشقاقي، خليل. (2004). الإصلاحات في السلطة الفلسطينية. فريق العمل المستقل لتقوية مؤسسات السلطة الفلسطينية.
- طه، عبد الرحيم. (2015). الواقع التشريعي والسياساتي للمشتريات العامة في فلسطين. منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.
- طه، عبد الرحيم. (2018). فاعلية نظم الشكاوى في الأجهزة الأمنية. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة– أمان.
- عبد الحميد، مهند. (2005). دور الإعلام الفلسطيني في مواجهة الفساد. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.
- عبد الفضيل، محمود. (2000). من الفساد الأصغر إلى الفساد الأكبر. وجهات نظر. العدد 15: ص 40-45.
- عرب، يونس. (ب.ت). جرائم غسل الأموال. مجلة البنوك. العدد 15.
- عمرو، زياد. (2005). المنظمات الأهلية الفلسطينية والفساد. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.
- عمرو، نجاة. (2003). المساءلة والنزاهة في الجهاز القضائي الفلسطيني. شؤون تنموية. العدد 27.
- غنيم، سامي. جرائم الفساد في التشريع الجنائي الفلسطيني والجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراة في العلوم فرع القانون، جامعة الجزائر - 1 بن يوسف بن خدة - كلية الحقوق، السنة الدراسية 2016-2017.

- فرجاني، نادر. (2006). أساطين الفساد. العربي. العدد 1001.
- قزاز، هديل؛ دويك، عمار؛ أبو دية، أحمد؛ حرب، جهاد. (2007). بناء نظام النزاهة الفلسطيني في ظل الصراع. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.
- قصير، وليد. أهمية التعليم في مكافحة الفساد في العالم العربي: تجذير ثقافة المواطنة والصالح العام والدولة الحديثة، ورقة مقدمة ضمن كتاب «المساءلة والمحاسبة وتشريعاتها وآلياتها في الأقطار العربية. الطبعة الأولى 2007.
- الكامل، نسرين. (2006). تاريخ اليهود في التوراة والتلمود. 2006-11-17 www.cools4u.com.
- ماضى، خليل، دور متطلبات المنظمة الأخلاقية وجودة الحياة الوظيفية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان- غزة 2016.
- محمد، جبريل ورحال، عمر. (2003). مدخل إلى مفهوم الحكم الصالح في فلسطين. رام الله: مركز رام الله لدراسات حقوق الإنسان.
- محمد، مازن. (2006). في قضايا الفساد ومؤثراته المختلفة. النبأ. العدد 80.
- مركز تطوير القطاع الخاصّ. (2006). تحديث الحوكمة في المنشآت التجارية الفلسطينية. مركز تطوير القطاع الخاصّ، جمعية رجال الأعمال الفلسطينيين.
- المركز اللبناني للدراسات. (ب.ت). نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد. برلين: منظمة الشفافية الدولية.
- منظمة الشفافية الدولية (2015). دليل نزاهة الحكم المحلي. ترجمة الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.
- منظمة الشفافية الدولية. (2010). تحدي الحكم الرشيد: مصر، لبنان، المغرب، وفلسطين. برلين: منظمة الشفافية الدولية.
- مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان. (2017)، تقرير بعنوان: «واقع الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية خلال العام 2017».

- مهداد، الزبير. (2005). أهمية النهج الديمقراطي في المدرسة في إرساء المشروع المجتمعي. (www.alwihdah.com)
- الوائلي، ياسر. (2006). في قضايا الفساد ومؤثراته المختلفة. النبأ. العدد 80.
- وتوت، علي. (2005). توصيف ظاهرة الفساد. حيدر. العدد 10.
- يحيى، خيرية، صنع سياسات مكافحة الفساد الإداري دولة فلسطين نموذجاً، دار النهضة العربية 2017.
- يعقوب، نصر. (2013). الموروث الديني الإسلامي ومكافحة الفساد. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة– أمان.
- يوسف، أمير. الحوكمة ومكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة على المستوى المحلي والإقليمي والعربي والدولي في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مكتبة الوفاء القانونية مصر، الطبعة الأولى، 2011.

قائمة المراجع الإنجليزية

113. Anti Corruption Comission. (n.d) Corruption: the Biblical Perspective, (www.anticoruption.sl)

114. Finel,Bernard & Lord, Kristin. (2000). Power and Conflict in the Age of Transparency. New York: Palgrave.

115. Parshas Shoftim (2006). Combating Corruption.(www.torah.org)

Transparency International (2007). Global Corruption Report 2007. N.Y: Cambridge university press.

تصميم وتنفيذ: شركة 99 أيديا للدعاية والإعلان

AMAN
Transparency Palestine

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

رام الله: عمارة الريماوي - الطابق الأول - شارع الإرسال
ص.ب: رام الله 339 القدس 69647
هاتف: 2989506 - 022974949 فاكس: 022974948

غزة: شارع حبوش -عمارة دريم - الطابق الثالث - شقة رقم 4
تلفاكس: 082884767 - 082884766
بريد الكتروني: info@aman-palestine.org

www.aman-palestine.org
/amancoalition