النزاهة والشفافية والمساءلة

في مواجهة الفساد

النزاهة والشفافية والمساءلة
في مواجهة الفساد

إعداد:

أ.عبير مصلح - الباحثة الرئيسة في الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة/ أمان

إشراف:

د.عزمي الشعيبي- المفوض العامّ لمكافحة الفساد / أمان

المراجعة العامة

عبد الرحيم طه/ باحث

إعداد الجانب القانوني:

أ. بلال البرغوثي- مستشار وباحث قانوني / أمان

تم إعداد هذا الكتاب من قبل مؤسسة أمان، في إطار رسالتها لتعزيز ونشر مفاهيم ومبادئ ونظم النزاهة والشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد. وقد أعدت أمان هذا الكتاب المرجعي إسهامًا منها في توفير مراجع محلية، في مجال بناء نظام نزاهة وطني، بالاستناد إلى المعايير والمراجع الدولية ذات الصلة، مع الأخذ بالاعتبار واقع المجتمع والنظام السياسي الفلسطينيّين وظروفهما.

النزاهة الشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد

الطبعة الثالثة 2013

© حقوق النشر محفوظة

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة

ISBN: 978-9950-356-08-5

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان
ص.ب : 69647، القدس 95908
رام الله
هاتف: (02) 2974949
فاكس: (02) 2974948
البريد الإلكتروني: info@aman-palestine.org
الصفحة الإلكترونية: www.aman-palestine.org

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

تصميم وتنفيذ

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

د. أنور أبو عيشة	كلية الحقوق / جامعة القدس
أ. أنور الطويل	كلية الحقوق / جامعة فلسطين الدولية
د. أيمن الزرو	كلية الحقوق والإدارة العامّة / جامعة بيرزيت
د. أيمن يوسف	كلية الآداب / الجامعة العربية الأمريكية
أ. ابراهيم بشارات	كلية الحقوق والإدارة العامة / جامعة بيرزيت
د. سعيد أبو فارة	كلية الحقوق / الجامعة العربية الأمريكية
أ. سناء ثابت	كلية الحقوق / جامعة الأزهر
د. شريف أبو كرش	كلية الإدارة العامّة / جامعة الخليل
د. غسان عليان	كلية الحقوق / الجامعة العربية الأمريكية
د. فؤاد عياد	نائب الرئيس للشؤون الأكاديمية / جامعة الأقصى
د. مازن العجلة	كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية / جامعة الأزهر
د. محمد أبو سعدة	نائب الرئيس للشؤون الأكاديمية / جامعة فلسطين الدولية
د. محمد أبو زاي	كلية الحقوق والإدارة العامة/جامعة بيرزيت
د. محمد فهاد الشلالدة	كلية الحقوق/ جامعة القدس
أ. محمود الناطور	كلية التربية / جامعة الأقصى
أ. نصر الدين مدوخ	جامعة الأمة

فهرس المحتويات

مقدمة 9

الفصل الأول: الفساد أشكاله وآثاره 13

- مفهوم الفساد 15
- حجم الفساد 18
- مظاهر الفساد وأشكاله 20
- أسباب انتشار الفساد 29
- أثر الفساد في مختلف نواحي الحياة 31

الفصل الثاني: «النظام الوطني للنزاهة» آلية شاملة للوقاية من الفساد 41

مفهوم الحكم الصالح 43

مفهوم النظام الوطني للنزاهة 48

أولاً: النزاهة والشفافية الخاصة بالمؤسسات التنفيذية 49

- النزاهة والشفافية الخاصة بالحكومة المركزية 52
- النزاهة والشفافية الخاصة بالهيئات المحلية (الحكومة المحلية) 54
- النزاهة والشفافية الخاصة بالمؤسسات التنفيذية غير الوزارية 57
- النزاهة والشفافية الخاصة بالأجهزة الأمنية 57
- النزاهة والشفافية الخاصة بالمشتريات والعطاءات العامة 58

ثانياً: فعالية واستقلالية وحيادية مؤسسات الرقابة والمساءلة 59

أ. السلطة التشريعية (المجلس التشريعي (البرلمان)) 61

ب. السلطة القضائية 66

ج. أجهزة الرقابة المالية والادارية 69

د. المحاسب العام (المدقق العام) 72

هـ. هيئة مكافحة الفساد 74

و. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان 77

ي. لجنة الانتخابات المركزية 81
ثالثاً: النزاهة والشفافية في مؤسسات المجتمع المدني ودورها في مكافحة الفساد 84
- المنظمات الأهلية 84
- الاعلام 90
- القطاع الخاص 96
مدونة قواعد حوكمة الشركات في فلسطين 98
رابعاً: دور الوعي العام وقيم المجتمع في النظام الوطني للنزاهة 126
- مدونات السلوك أداة لتعزيز نزاهة العاملين في الشأن العام 126
نماذج من مدونات السلوك لبعض القطاعات 129
أولاً: مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة 129
ثانياً: مدونة سلوك المؤسسات الأهلية الفلسطينية 141
ثالثاً: مدونة السلوك للقضاء 155
- دور التربية والتعليم في بناء ثقافة النزاهة 162
- دور المؤسسات الاجتماعية في بناء ثقافة النزاهة 165

الفصل الثالث: تحديات نظام النزاهة في الوطن العربي 167

الفصل الرابع: المنظومة القانونية لمكافحة الفساد في فلسطين 181

الفصل الخامس: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ومدى موائمة التشريعات والسياسات الفلسطينية مع الاتفاقية. 213

الملاحق 231
قائمة المراجع العربية 300
قائمة المراجع الانجليزية 303

مقدمة

الفساد ظاهرة اجتماعية قديمة من حيث وجودها، إلاّ أنّ هذه الظاهرة تعدّ جديدة من حيث انتشارها الواسع الذي تعدّى الحدود والحواجز بين الدول في عصرنا الحالي. وقد ارتبطت هذه الظاهرة على المستوى العالمي بعدة عوامل، مثل غياب الشفافية والمساءلة في المجتمع، أو عدم خضوع السلطات السياسية والإدارية لضوابط معلنة، تمكّن من ممارسة الرقابة عليها، أو بسبب جهل المواطن لحقوقه، أو خوفه من السلطات. كما تفاقم الفساد نتيجة ارتباطه بعدد من العوامل، من أبرزها انعدام حرية التعبير، فإذا كان امتلاك السلطة العامّة يدفع أصحابها إلى استغلالها في غير الغايات التي منحت لهم، ومن ثم ممارسة الفساد؛ فإن الأفراد والهيئات الخاصّة قد يساعدون على انتشار الفساد، نتيجة للجهل، أو نتيجة للخضوع لضغوط معينة، أو لقضاء أغراض مادية خاصّة بأساليب ملتوية.

وإذا علمنا أن للفساد تكلفة اجتماعية واقتصادية وسياسية باهظة، وأنه يعمل على تأخير عملية التنمية وتحقيق الازدهار للشعوب، وأنه يقوّض بناء الديمقراطية، ويقلّص مجال دولة القانون والمؤسسات، فإن محاربته تصبح مصلحة جماعية؛ مما يملي بالضرورة أن تكون الوقاية منه شاملة، تمس جميع القطاعات، وتضم الوسائل الممكنة كافة.

ويعاني المجتمع الفلسطيني من آفة الفساد، كغيره من مجتمعات العالم في الشرق والغرب، فالسلطة الوطنية الفلسطينية تعاني، ومنذ توليها مقاليد الحكم في العامّ 1994، من صعوبات في الأداء، ومن معيقات مختلفة، تقف في وجه إرساء قواعد الحكم الصالح. ويرتبط 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 إلى الدولة والوطن. وقد رافق ذلك عدد من المظاهر السلبية، كان من أبرزها تفشي أوجه الفساد بين بعض الأفراد المتنفذين في القطاع العامّ. من المعروف أن أية حكومة انتقالية معرضة بشكل أكبر للفساد، ويزداد ذلك إذا كانت تعاني من عدم الاستقرار، أو من تدخلات أجنبية سلبية كالاحتلال، أو من تدفّق أموال مساعدات كبيرة قبل استكمال بناء مؤسساتها. وقد سمحت هذه العوامل مجتمعة للفساد بأشكاله المختلفة بالظهور، في بعض الأوساط القيادية المدنية والأمنية. ومن هذه الأشكال الواسطة، والمحسوبية، والمحاباة، والتكسُّب الوظيفي، والرشوة، في الأعمال العامّة؛ مما أدّى إلى إهدار

المال العامّ. وقد كان من الضروري، والحالة هذه، العمل على توعية المجتمع الفلسطيني بأهمية الحدّ من انتشار الفساد، ووقف تفشّيه في الجسم الفلسطيني، وذلك من خلال التعرف إلى أسبابه، ومظاهره، ونتائجه، وطرق مكافحته، على طريق محاصرة نتائجه السياسية والاجتماعية والاقتصادية، التي تمس سلبًا فئات المجتمع الفلسطيني دون استثناء.

ويأتي إعداد هذا الكتاب، ليكون جزءًا من توجّه إصلاحي، يعمل على تأسيس منهجية علمية وبحثية وترسيخها، للتصدي لهذه الظاهرة على مستوى الجامعات الفلسطينية، لتحقيق مجموعة من الأهداف، في ضوء الوضع الفلسطيني الموصوف أعلاه. ويتطلّب ذلك بالضرورة تقديم إطار نظري ومفاهيمي واضح، توضع في سياقه حالات الفساد وظروفه التي مرت، وما زالت تمرّ بها المجتمعات البشرية، فالفهم النظري لظاهرة الفساد، بأشكالها وصورها المختلفة، يشكّل نقطة مفصلية في إطار السعي لفهم هذه الظاهرة بعقلية منفتحة، ورؤية صحيحة؛ لمكافحتها من خلال فهم ناضج لخصوصية الوضع الفلسطيني، بوضع سياقات تطبيقية مختلفة، ومن خلال التطرق لحالات دراسية عملية، تربط الإطار النظري بالتجارب العملية، مع فهم البيئة المجتمعية، وما تضمّنته من محتوى اجتماعي وثقافي واقتصادي وسياسي وديني، مع الاستفادة قدر الإمكان من التجارب العالمية والإقليمية في مقاومة الفساد، سواء على المستوى النظري أو على مستوى الآليات والوسائل، والإستراتيجيات التي وضعت لمقاومة مثل هذه الآفة المدمرة للشعوب والمجتمعات، وفي مقدّمتها بناء نظام وطني للنزاهة، وتبني إستراتيجيّةً وقائية شاملة.

إن ربط قضية مكافحة الفساد، في السياق الفلسطيني، بوصفه جزءًا من حلٍّ إصلاحي لطبيعة المشاكل البنيوية والهيكلية في النظام السياسي الفلسطيني؛ يتطلّب تنشيط دور المجتمع المدني بكل مكوناته: المنظمات غير الحكومية، والقطاع الخاصّ، والإعلام، والأحزاب السياسية، والأكاديميين، والجامعات، والحركات المجتمعية الأخرى، وفي مقدمتهم الطلبة الجامعيون والمثقفون والأساتذة الجامعيون باعتبارهم أدوات تثقيفية وتنويرية فاعلة، باتجاه دمقرطة النظام السياسي، وخلق بيئة سياسية اجتماعية نظيفة.

ولما كان هذا الكتاب يتحدث عن أسس النزاهة والشفافية والمساءلة في المجتمع الفلسطيني، وعن وصفٍ وتعريفٍ لظاهرة الفساد بأشكالها وصورها المختلفة، وكيفيّة التصدي لهذه الظاهرة من خلال تكافل جميع قطاعات المجتمع الفلسطيني؛ فقد اعتمد هذا الكتاب المنهج

الوصفي التحليلي لظاهرة الفساد بأبعادها المختلفة، وتحليل الإستراتيجيات، والآليّات المتّبعة، للحد من انتشارها وتحليل دور جميع قطاعات المجتمع، وخاصّة القطاع العامّ، في الحد من هذا الانتشار. وسيتُرَك للطالب مجال التوسع المعرفي في هذا المجال، بالاعتماد على العديد من المصادر ذات العلاقة، المرفقة بهذا الكتاب في قائمة، من كتب، ومجلات، ودوريات، ووثائق رسمية، ومواقع انترنت: عربية، وأجنبية. لقد تم تطوير المحتوى من خلال مشاركة العديد من الأساتذة والباحثين من مختلف الجامعات الفلسطينية، في جلسات وورشات عمل عقدت بشكل خاص للاستفادة من خبراتهم واقتراحاتهم وتوصياتهم، بشأن الإطار، والمحتوى، والأسلوب.

يتناول هذا الكتاب في فصوله المختلفة أعمدة النظام الوطني للنزاهة كآلية شاملة للوقاية من الفساد وأسس قيام الحكم الصالح، وتشخيص مواطن تغلغل الفساد وانتشاره في فلسطين، وتحديد العمل الواجب القيام به، سواء على مستوى السلطات الرسمية، وما يجب أن تتصف به من مواصفات، حتى تؤدي دورها الدستوري والقانوني بكل موضوعية ونزاهة وشفافية؛ أو على مستوى مؤسسات المجتمع المدني، والوسائل والشروط التي يجب أن تتوافر لها لكي تقوم بدورها، في تنوير الرأي العامّ وتوعيته؛ لمحاصرة بؤر الفساد، والقضاء عليه داخل المجتمع، تحقيقا للتقدم والازدهار المنشودين.

الفصل الأول

الفساد
أشكاله وآثاره

مفهوم الفساد

ترتبط كلمة الفساد 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. وعلى الرغم من اتفاق المعظم على ارتباط معنى الفساد بما هو سيّيء في المجمل، فالنظرة إلى الفساد ومحاولة تعريفه من قبل الباحثين تتأثر بالحقل العلمي للباحث، وبالمنظور الذي ينطلق منه الراغب في تفسير الفساد. لذلك لا يتوافر إجماع على تعريف شامل يطال أبعاد الفساد كافة، ويحظى بموافقة الباحثين كافة. فالفساد ضروب وأنماط، ويرتبط وجوده بدرجات متفاوتة في مختلف قطاعات النشاط المجتمعي، الخاصّة منها أو العامّة، السياسية منها أو الإدارية...إلخ. سيتم استعراض بعض وجهات النظر المختلفة، في محاولة إيضاح مفهوم الفساد. (الشطي وآخرون ، 2004، ص79)

يرى البعض أن الفساد خروج عن القانون والنظام (بمعنى عدم الالتزام بهما)، أو استغلال غيابهما؛ من أجل تحقيق مصالح خاصّة سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية لفرد أو لجماعة معينة، بينما يراه آخرون بأنه إساءة استغلال السلطة من قبل شخص، لديه نفوذ في اتخاذ قرارات الشأن العامّ.

ويعرفه آخرون بأنه قيام الموظف العامّ، وبطرق غير سوية، بارتكاب ما يعد إهدارًا للمال العامّ أو الموجودات العامّة، بالتالي فهو يعد سلوكًا يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العامّ ويشمل تطلعًا إلى تحقيق مكاسب خاصّة، مادية كانت أم معنوية.

ويذهب بعضهم في تعريفهم للفساد شوطًا أطول في إدانته، إذ يعرّفونه بأنه «صورة لا أخلاقية 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».(محمد، 2006، ص5)

أما نشطاء حقوق الإنسان فيقدمون تعريفات ترتبط بمفاهيم حقوق الإنسان ومبادئها معتبرين الفساد بأنه خرق من نوع خاصّ لحقوق الإنسان، يصل إلى مرتبة النـ المطلق لفلسفة ومبدأ أساسي من المبادئ التي تقوم عليها حقوق الإنسان؛ ألا وهو مبدأ المساواة.

وهناك من يقترح تعريف للفساد على أنه الكسب غير المشروع، أو من دون وجه حق لعنصري القوة في المجتمع: السلطة السياسية والثروة. وعلى هذا فإن مرض الفساد يمكن أن يصيب من حيث المبدأ جميع قطاعات المجتمع بدرجة أو أخرى. (فرجاني، 2006، ص1-10)

تعريف الفساد دولياً

ولقد حاول البنك الدولي تعريف الفساد، من خلال وضع تعريف للأنشطة التي تندرج تحت هذا المفهوم، على النحو الآتي: «الفساد هو إساءة استعمال الوظيفة العامّة للكسب الخاصّ». فالفساد يحدث عادة عندما يقوم موظف بقبول رشوة أو طلبها، أو ابتزاز رشوة، لتسهيل عقد، أو إجراء طرح لمناقصة عامة، كما يتم عندما يقوم وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصّة بتقديم رشاوى للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة؛ للتغلب على منافسين، وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين المرعية. كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استغلال الوظيفة العامّة، دون اللجوء إلى الرشوة، وذلك بتعيين المقربين، أو سرقة أموال الدولة بطرق مباشرة أو استخدام المقدرات العامّة في شأن خاصّ.

أما اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد للعام 2003 UNCACفقد اختارت كذلك ألا تعرف الفساد تعريفًا فلسفيًا أو وصفيًا، بل انصرفت إلى تعريفه من خلال الإشارة إلى الحالات التي يترجم فيها الفساد إلى ممارسات فعلية على أرض الواقع، ومن ثم القيام بتجريم هذه الممارسات، وهي: الرشوة بجميع اشكالها في القطاعين العامّ والخاصّ، والاختلاس بجميع وجوهه، والمتاجرة بالنفوذ، وإساءة استغلال الوظيفة، وتبييض الأموال، والكسب غير المشروع، وغيرها من أوجه الفساد الأخرى. (الشطي وآخرون، 2004، ص384)

تعريف الفساد فلسطينياً

وقد جاء في تقرير المجلس التشريعي الفلسطيني حول ملف الفساد للعام 1997 تعريف للفساد 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 المعدل لعام 2010 (المنشور في العدد السابع والثمانون

من مجلة الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2010/6/26) فقد نأى بنفسه عن وضع تعريف محدد للفساد، وانما تناول في المادة (2) الأفعال التي تشكل فسادا لغايات تطبيق أحكامه وهي على النحو التالي:

1. الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة والجرائم المخلة بالثقة العامة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية
2. الجرائم الناتجة عن غسل الاموال المنصوص عليها في قانون غسل الاموال .
3. كل فعل يؤدي الى المساس بالاموال العامة.
4. اساءة استعمال السلطة خلافا للقانون.
5. قبول الواسطة والمحسوبية التي تلغي حقا وتحق باطلا.
6. الكسب غير المشروع.
7. جميع الأفعال الواردة في الاتفاقات العربية والدولية لمكافحة الفساد التي صادقت عليها او انضمت اليها السلطة الوطنية.

على الرغم من تعدد التعريفات حول هذا المفهوم، فإنّ هناك اتفاقًا دوليًا على تعريف الفساد كما حددته منظمة الشفافية الدولية 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. (أبو دية، 2004، ص3)

من الملاحظ أن التعريفات السابقة (رغم اختلاف التعبير) تتفق في مجملها على بعض النقاط المهمّة: يقوم الفساد على أساس استغلال المنصب العامّ، سواء في الوظائف العامّة أو الخاصّة لتحقيق منافع شخصية.

يعتبر الفساد عمل مخالف للقانون والنظام، وغير منسجم مع القيم الأخلاقية السائدة في المجتمع. الفساد هو سوء سلوك ذاتي ينعكس على الآخرين، وتكون المكاسب المادية الطائلة التي يجنيها الشخص على حساب المال العامّ، والمصلحة العامّة، والمجتمع المحيط به، إضافة إلى ما قد يلحق ذلك من آثار سلبية في المجتمع، تتجسد في ازدياد صور الانحراف، وامتدادها عبر شبكات تتاجر باقتصاد البلد ومقدراته، من خلال إضعافه داخليًا، للانتقال للمتاجرة بمقدراته خارجيًا.

وعليه، فالفساد جريمة مبنية على التفكير والحساب والتخطيط، لا على العاطفة، وهو بذلك عكس الاستقامة والنزاهة، بكلمات أخرى فإنّ الفساد اعتداء على حقوق المواطن التي تضمنها الشرائع الدينية والقانون الإنساني والقوانين الوطنية، ويمكن النظر إليه كالداء المعدي الذي يبدأ من الفرد أو بعض الأفراد ليعم ضرره المجتمع بأكمله.

حجم الفساد

لا خلاف على أن الفساد ظاهرة منتشرة في جميع البلدان والمجتمعات، بهذا القدر أو ذاك، و كذلك على المستوى العالمي. ومن المعروف كذلك أن الفساد لا يقتصر على قطاع بعينه دون غيره، فالفساد يمكن أن يكون موجودًا في القطاع العامّ كما في القطاع الخاصّ أو القطاع الأهلي، وإن كانت فرص وجوده في القطاع العامّ أكثر من غيرها وذلك بسبب كبر حجم القطاع العام وكثرة عدد الموظفين العاملين فيه. وغالبًا ما يشترك في الفساد أشخاصٌ من القطاع العامّ وأطراف من القطاع الخاصّ. ورغم أن هذا المفهوم ينطبق على كل أنواع الفساد، 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، مما يهدد مسيرة العديد من دول العالم ومستقبلها، فالفساد له آلياته وآثاره ، ومضاعفاته التي تؤثر على نسيج المجتمعات، وسلوكيات الأفراد، وطريقة أداء الاقتصاد وتداعياته السياسية. يمكن تقسيم الفساد إلى نوعين هما: الفساد الصغير، والفساد 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 الصغير

عادة ما تتم بقبض الرشوة من أجل تقديم الخدمة الاعتيادية المشروعة والمقررة، و الرشاوى الصغيرة التي يتقاضاها الموظفون الصغار، وبعض المسؤولين الحكوميين من ذوي الرواتب المحدودة، نتيجة القيام بتسهيلات للحصول على تراخيص. كذلك يدخل ضمن تعريف الفساد الصغير الحصول على مواقع للأبناء والأقارب في الجهاز الوظيفي، وفي قطاع الأعمال، دون أن يكون هناك حاجة لهذه الوظائف، أو دون وجود منافسة كما يقتضي القانون.

الفساد الكبير

الفساد الكبير هو ما يقوم به كبار الموظفين المسؤولين عن منح التراخيص أو الامتيازات أو الأذونات أو أشخاص لهم علاقة بالعطاءات والمشتريات العامة وعادة يشغلون مناصب متنفذة أو من الوزراء أو رؤساء الدول أو المحيطون بهم وعادة لهم تأثير في تخصيص الأموال العامّة للاستخدام الخاصّ، واختلاس الأموال، وتلقي الرشاوى لمنح الامتيازات والعطاءات العامة لجهة محددة . ويرتبط الفساد الكبير بالقدرة على التأثير على اتخاذ القرارات، مثل قرارات إنشاء المشروعات الاقتصادية وإرساء المناقصات والعطاءات.

ومن خلال التجارب الدولية في هذا المجال، يمكن تحديد معايير وخصائص، غالبًا ما تترافق مع الفساد الكبير. من ذلك أن يكون حجم الصفقة كبيرًا بحيث يغري هؤلاء الكبار من الموظفين والوزراء، ورؤساء الدول كذلك سرعة الحصول على عائد، ومن اللافت أيضا 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.

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 حدَةٍ، يمكن أن يؤدي إلى انهيار كلي في مرتكزات الدولة وأسسها البنيوية. قد يستشري الفساد الصغير، مثل الواسطة والمحسوبية، إلى درجة لا يمكن معها السيطرة عليه، وقد يكون موجودًا 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 جميع مقدّرات المجتمع الموضوعة بيد من يتحكمون به من الذين امتهنوا الفساد لمصالح شخصية تؤدي إلى إفقار المجتمع، وتعطيل قدراته، وتعود به إلى الانحطاط والتأخّر. (شلبي، ب.ت، ص14)

كذلك قد يكون معيار اهتمام الرأي العام هو أحد معايير التفرقة بين الفساد الصغير والفساد الكبير فتكون القضية من قضايا الفساد الكبير متى ما كانت محل اهتمام الرأي العام ، بغض النظر عن كون مرتكب الفساد موظف كبير أم موظف صغير، وبغض النظر عن أنها بمبالغ كثيرة أم قليلة.

مظاهر الفساد وأشكاله

تتعدد الأشكال والصور التي يظهر فيها الفساد في حياة المجتمعات، ولا يمكن حصر هذه المظاهر بشكل كامل ودقيق، إذ تختلف باختلاف الجهة التي تمارسه 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 فرديًا يمارسه الفرد بمبادرة شخصية ودون تنسيق مع أفراد آخرين أو جهات أخرى. وقد تمارسه مجموعة بشكل منظم ومنسق، ويشكّل ذلك أخطر أنواع الفساد؛ فهو يتغلغل في كامل بنيان المجتمع سياسيًّا واقتصاديًّا واجتماعيًّا.

وبشكل عام يمكن تحديد مجموعة من الصور والأشكال التي يظهر فيها الفساد وتشمل هذه المجموعة:

المحسوبية، والمحاباة، والواسطة، والاستغلال الوظيفي، وإهدار المال العامّ، واختلاس المال العام، والرشوة، وغسل الأموال، وتضارب المصالح.

المحسوبية والمحاباة والواسطة:

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

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 كفؤ 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: تغاضي مدير إحدى المؤسسات الاهلية عن الأخطاء التي ارتكبها احد الموظفين المنتمي لنفس الحزب السياسي الذي ينتمي إليه المدير والتي أدت إلى تبديد مال المؤسسة، في مقابل قيام مدير المؤسسة بمعاقبة موظف آخر ارتكب خطأ اقل جسامة من خطأ الموظف الأول، لكونه ينتمي إلى حزب سياسي آخر يختلف عن الحزب الذي ينتمي إليه المدير.

المحاباة:

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

مثال: قيام كاتب العدل بانجاز معاملة لأحد الأشخاص المتنفذين متخطيا في ذلك أشخاص آخرين وذلك مقابل قيام هذا الشخص المتنفذ بالتوسط لكاتب العدل من اجل ترقيته أو نقله إلى مكان قريب من مكان سكناه.

ومما يجدر ذكره أن قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005 قد دمج بين المحسوبية والواسطة في التعريف معتبرا كلاهما مفهوما واحد، حيث عرفهما على أنهما « اتخاذ الموظف قرارا او تدخلا لصالح شخص او جهة غير مستحقة او تفضيلها على غيرها لاعتبارات غير مهنية كالانتماء الحزبي أو العائلي أو الديني أو الجهوي للحصول على منفعة مادية او معنوية».

تنتشر 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- وقد أحسن المشرع الفلسطيني صنعا عندما ادخلها ضمن دائرة التجريم والعقاب- نظرا لتقبل المجتمع لها باعتبارها من أفعال الخير والمساعدة، الأمر الذي يحسن صورتها ويلطف من شكلها واستثمارها لكسب الولاءات وحشد المؤيدين وصنع المراكز الاجتماعية.

تتواجد مظاهر المحسوبية والواسطة والمحاباة في جميع مؤسسات المجتمع، 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، والتي تتعامل معها أيضًا 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 الأشخاصّ في تكافؤ الفرص، حيث تعمد بعض المؤسسات إلى الاعلان في الصحف عن الوظائف الشاغرة، واستدراج طلبات التوظيف، وإجراء المقابلات، فقط مراعاة للشروط التي تطلبها الجهات المانحة، أو أنظمة المؤسسة الداخلية، كل ذلك في الوقت الذي تكون فيه الجهات المتنفذة داخل المؤسسات الأهلية قد قررت سلفًا تعيين موظف محدد؛ لأسباب تتعلق بالعشيرة، أو بالحزب، أو العلاقة الشخصية، بعيدًا عن المعايير والكفاءة المهنية. ومن الطبيعي، والحال كهذا، أن تتأثر الإدارة سلبًا في جميع مستوياتها، إذ من المؤكد أن المدخلات الإدارية الضعيفة ستؤدي حتمًا إلى مخرجات إدارية أضعف.

وعلى ذلك يمكن القول هنا إن محاباة الأقارب في التوظيف أو المحسوبية وعلى نطاق واسع بالواسطة، نتيجتها واحدة أيًا كانت التسمية، وهي استخدام العلاقات العائلية، أو القرابة، أو العشائرية أو الحزبية أو العلاقات الخاصّة؛ للوصول إلى مصلحة ليست من حق المنتفع، ويتضرر منها بالذات من ليس له واسطة، والفئات الفقيرة والمهمّشة في المجتمع. كما يتضرر منها المواطنين عموما حيث قد تؤدي إلى تدني مستوى الخدمة الناتج عن وجود شخص غير كفؤ لتنفيذ هذه المهمة. (أمان، 2005، ج، ص15-22)

النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد

الاستغلال الوظيفي

يعرف استغلال النفوذ الوظيفي بأنه 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 يعرف 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 نواب الوزراء أو المستشارين أو 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 الأشخاصّ على أراض من الدولة أو رخص استيراد المواد الأساسية مثل المواد الغذائية أو المحروقات دون التزامهمّ بالشروط الخاصّة بذلك. كما قد يتم استخدام المنصب العامّ لتحقيق مصالح شخصية سياسية، مثل تزوير الانتخابات، أو شراء أصوات الناخبين، أو تمويل الحملات الانتخابية من أموال الدولة، أو التأثير في قرارات المحاكم من خلال الرشوة أو الابتزاز. ومن الملاحظ هنا على هؤلاء المسؤولين أنهم غالبا ما يتحولون مع مرور الوقت إلى رجال أعمال، أو شركاء في تجارة ما، إلى جانب كونهم مسؤولين حكوميين، فنجدهم يصرفون جلّ اهتمامهمّ في البحث عن طرق وأساليب تمكّنهم من زيادة حجم ثرواتهم الخاصّة على حساب المصلحة العامّة. ولقد كانت هذه الصورة من صور الفساد احد الاسباب التي أدت إلى اندلاع ثورات الربيع العربي.

> مثال: قيام احد نواب البرلمان باستصدار مرسوم رئاسي من رئيس الدولة بتخصيص قطعة ارض معينة مملوكة للدولة لإقامة حديقة ترفيهية عليها لأبناء المنطقة، ومن ثم قيام هذا النائب لاحقا بتشييد منشأة خاصة له على هذه القطعة

اهدار المال العامّ

كأن يقوم الموظف بإعفاء بعض الشركات، أو بعض المواطنين، من الضرائب المستحقة عليهم دون وجه حق، أو أن يقوم المسؤولون الحكوميون بسحب قروض من البنوك المملوكة للدولة

بفوائد منخفضة، أو تسهيل حصول رجال أعمال محبذين على قروض بفوائد منخفضة بدون ضمانات، كما يندرج في هذا المجال استعمال مقدرات المؤسسة المالية (سواء أكانت مؤسسات عامة، أم خاصّة، أم أهلية، أو 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.

اختلاس المال العامّ

يُعرَّف اختلاس المال العامّ بأنّه قيام موظف عمومي بالاختلاس عمدًا لصالحه هو، أو لصالح شخص أو كيان آخر، وذلك عن طريق اختلاس ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه، أو تسريبها بشكل آخر(اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، 2003، ص29)

ومن أمثلة اختلاس المال العامّ قضية سرقة الأموال والممتلكات العامّة الواقعة تحت سيطرة الشخص المسؤول الفاسد، عن طريق التزوير في الأوراق الرسمية، والحصول على بعض الممتلكات العامّة، مثل تملُّك أراض تعود للدولة بدون وجه حق، أو توزيع الأموال على مؤسسات وهمية يقوم هذا الشخص بتشكيلها على الورق للحصول على هذه الأموال، (أبو ديه، 2004؛أمان، 2010أ، ص1-22)

الرشوة

تعني الرشوة الحصول على أموال، أو أية منافع أخرى؛ من أجل تنفيذ عمل مخالف للأصول المرعية، أو من أجل عدم تنفيذ عمل وفقًا للأصول. ويحتاج حدوث الرشوة في الحد الأدنى

إلى وجود طرفين (الراشي- الذي يعطي الرشوة، والمرتشي- الذي يأخذها) وقد يتطلّب الأمر طرفًا ثالثًا (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 نظامًا قانونيًا، وسيادة للقانون، يمكن من خلالهما الكشف عبر التحقيق، والمحاسبة عبر القضاء، مما يدعو إلى الاعتقاد بأنها منتشرة في هذه المجتمعات أكثر من غيرها، ولكن المسألة تتعلق بإمكانية الكشف والمحاسبة، وليست مقياسًا لدرجة الانتشار.

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، فالحكومات تقوم بشراء مواد ومستلزمات من السوق المحلّية بكميات كبيرة، وتطرح أيضا عددًا من المشاريع لتنفذ من قبل القطاع الخاصّ، وذلك عبر عطاء مناقصات في حال الشراء، أو عطاءات تنفيذ في حال المشاريع، يتقدم بها القطاع الخاصّ المحلّي. ويحدث الفساد على شكل رشوة هنا، للتأثير على عملية التنافس على مثل هذه العطاءات، إذ تهدف الرشوة إلى ضمان الحصول على العطاء. وفي نهاية المطاف يدفع المواطن ثمن ذلك، من خلال الزيادة في أسعار المواد والسلع الموردة، أو الزيادة في القيمة الإجمالية للمشاريع الاقتصادية والخدمية المتوسطة والكبيرة، حيث يقوم القطاع الخاصّ بإضافة قيمة الرشاوى والعمولات إلى التكاليف؛ مما يؤدي إلى تحميل الدولة والجمهور نفقات إضافية تصل أحيانًا إلى 25% من قيمة العقود والمشاريع.

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.

وقد تتنوع أسماء الرشوة وصفاتها، في محاولة للتخفيف من وقعها، ولكن ذلك لا يغيّر من جوهرها الفاسد، فقد تكون مقابل خدمة عادية، أو غير عادية، يقدمها أحد العاملين في القطاع العامّ، وقد تتخذ أحيانًا أسماء متعددة غير الرشوة كالهدية والتقدير والشكر، وقد تكون مالية أو عينيّة، وأحيانا تحتسب كنسبة مئوية من قيمة التكاليف. (ابن علي، 2005، ص5-14) مثال: في أعقاب فشل شخص ما باجتياز الفحص العملي للحصول على رخصة سياقة عدة مرات، فقد اتفق مع مدرب السياقة بأن يدفع له مبلغ من المال من اجل اقتسامه بينه وبين الفاحص وذلك مقابل التغاضي عن الأخطاء التي سيقع فيها في الامتحان العملي ومنحه رخصة سياقة في آخر المطاف.

غسل الأموال

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.

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 دوليًا 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، وانتشار قضايا الفساد إجمالاً في العديد من دول العالم، قد أدت 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 المالي وانفتاحه على المستوى العالمي، واستغلت الفوارق بين أنظمة الرقابة المطبقة داخل الدول، واحتمالات نقل الأموال بسرعة وبدون 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- واقتصاديو الاستثمار المالي، إلى جانب المجرمين أنفسهم. وتتطلّب هذه الأنشطة دراية ومعرفة من قبل مرتكبيها، كما تتطلّب عملاً وتعاونًا يتجاوز الحدود؛ مما يجعلها جريمة منظمة عابرة للحدود ذات سمات عالية، تقترفها منظمات جرميه متخصصة. ويؤدي ذلك كله إلى ضرورة أن تتضافر الجهود لمكافحتها، إذ ليس من السهل مكافحتها دون جهد دولي يتسم بالتعاون والشمولية والفعالية.(رشدي، 2007، ص20، وعرب، ب، ت)

شهدت الآونة الأخيرة حملات دولية متزايدة لمحاربة ظاهرة غسل الأموال؛ لما لهذه الظاهرة من آثار سلبية على كافة المجتمعات، وفي كافة الجوانب: الاقتصادية، والاجتماعية، والتنموية، وحتى الأمنية منها، وهو ما انعكس بتبني الكثير من دول العالم لتشريعات 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.

تضارب المصالح

يعرف هذا المفهوم على أنه الوضع الذي يكون في الموقع الوظيفي أو المنصب العامّ مكانًا لتغليب أو احتمالية تغليب مصلحة خاصّة على حساب المصلحة العامّة، 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 لأية 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 أسهما 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. (أمان، 2010، أ، ص17).

أسباب انتشار الفساد

تتعدد الأسباب الكامنة وراء بروز ظاهرة الفساد وتفشيها في المجتمعات، على الرغم من وجود إجماع على كون هذه الظاهرة سوء سلوك إنساني، تحركه المصلحة الذاتية، عند توافر بيئة مساعدة، يتم انتهازها من قبل هؤلاء الأشخاصّ. ويمكن إجمال مجموعة من الأسباب العامّة لهذه الظاهرة التي تشكّل في مجملها ما يسمى ببيئة الفساد. وتجدر الملاحظة هنا إلى أن هذه الأسباب، وإن كانت متواجدة بشكل أو بآخر في كل المجتمعات، 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 سببًا ثانويًا. وبشكل عام يمكن إجمال هذه الأسباب في النقاط الآتية:

1. غياب سيادة القانون، فعند غياب سيادة القانون تُنتهك الحقوق والحريات دون رادع، وتصادر حرية الرأي والتعبير والتنظيم، كما يحاصر دور الصحافة ووسائل الإعلام، وتهمّش الأحزاب والنقابات، وتضعف معها كل مؤسسات المجتمع. وفي غياب سيادة القانون أيضًا يختلّ التوازن بين السلطات الثلاث: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، ويستشري الفساد الاقتصادي والاجتماعي، وبذلك يتم نسف جميع مرتكزات التنمية السياسية.

2. ضعف الجهاز القضائي، وعدم قدرته على تنفيذ الأحكام التي يصدرها، والرقابة على القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة التنفيذية، كما أن عدم استقلالية السلطة القضائية يفتح المجال لإفسادها.

3 ضعف الإرادة والنية الصادقة لدى القيادة السياسية لمكافحة الفساد، وعدم اتخاذها إجراءات صارمة، وقائية أو علاجية عقابية بحق عناصر الفساد، بسبب انغماس هذه القيادة نفسها أو بعض أطرافها في الفساد، وبالتالي لا يتم تطبيق نظام العقوبات على الجميع، ويفلت مَن العقاب من لديه وساطة أو محسوبية أو نفوذ.

4. ضعف أجهزة الرقابة في الدولة وعدم استقلاليتها، بالتالي ضعف أدوات المساءلة ونُظمها في قطاعات المجتمع المختلفة.

5. عدم الالتزام بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث: التنفيذية، والتشريعية، والقضائية، في النظام السياسي؛ مما 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، خصوصًا فيما يتعلق بالأعمال العامّة للدولة. وينتج عن ذلك أيضًا تمتع المسؤولين الحكوميين بحرية واسعة في التصرف، وبقليل من الخضوع للمساءلة؛ مما يشجعهم على استغلال مناصبهم، لتحقيق مكاسب شخصية.

6. تدخل السلطة في السوق الاقتصادي، مثلما يحدث في حالة تدخلها في إدارة الموارد الطبيعية كالبترول والغاز، فالأرباح غير العادية المتاحة لمن يستخرجونه (البترول والغاز) تجعلهم في هذه الحالة يقدمون الرشاوى للمسؤولين عن منح حقوق استخراجه، أو توزيعه؛ استهدافًا لهذه الأرباح غير العادية.

7. ضعف دور وسائل الإعلام، ومحدودية الحريات التي تتمتع بها هذه الوسائل في الكشف عن قضايا الفساد، وتعرّض الإعلاميين للعقوبات التي تصل إلى حد السجن بسبب ملاحقتهم لقضايا الفساد، والكشف عنها من خلال التحقيقات الاستقصائية.

8. ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني، والمؤسسات المتخصصة بمحاربة الفساد، أو التي تعمل على التوعية بأهمية مكافحته، ومن ذلك ضعف المؤسسات الأهلية الخاصّة (مثل الجمعيات الخيرية والمهنية، ومؤسسات البحوث المتخصصة) في المشاركة في الرقابة على أعمال الحكومة بشكل خاصّ، والأعمال العامّة بشكل عام.

9. ازدياد فرص انتشار الفساد في البلدان التي تمّر في مراحل انتقالية، حيث تشهد هذه البلدان ظروفًا خاصّة، سواء كانت سياسية مثل الانتقال من مرحلة الاحتلال إلى مرحلة الدولة، أو ظروفًا اقتصادية مثل التحوّل من نظام اقتصادي إلى آخر، أو ظروفًا اجتماعية التي تتأثر بالظروف السياسية بشكل كبير. ويساعد على ذلك حداثة بناء المؤسسات الوطنية والقوانين أو عدم اكتمالها؛ مما يوفر بيئة مناسبة للفاسدين، وتزداد الفرص للفساد حين يترافق ذلك مع ضعف الجهاز الرقابي، في الرقابة على أعمال الموظفين في هذه المراحل الانتقالية.

10. انتشار الفقر والجهل في مجتمع ما الذي يُسْهم في تفشي الفساد، إذ يكون هناك جهل عام بالحقوق الفردية للمواطن وبحقه في الاطلاع والمساءلة على دور الحكومة، وعملها في كثير من المجالات.

11. قلة الوعي (بطبيعة الفساد وأشكاله ومخاطره، إضافة إلى ضعف الوعي الديمقراطي، والوعي بحقوق المواطن) بين الجمهور عامة في انتشار الفساد، إضافة إلى عدم المعرفة بالآليات والنظم الإدارية التي تتم من خلالها ممارسة السلطة؛ وبالتالي عدم القدرة على الاعتراض على أعمال الحكومة.

12. عدم تجنب تضارب المصالح، وضعف منظومة الشفافية والوصول للمعلومات.

13. انخفاض أجور الموظفين الحكوميين وارتفاع مستوى المعيشة؛ الأمر الذي يشكل دافعًا قويًا لقيام البعض بالبحث عن مصادر مالية أخرى، حتى لو كان ذلك من خلال الرشوة. (محمد، 2006، ص1-16؛ المركز اللبناني للدراسات، ب.ت، ص35-37)

أثر الفساد في مختلف نواحي الحياة

لا يقتصر الفساد على جانب واحد من جوانب الحياة المختلفة، وهنا تكمن خطورته، إذ يظن كثيرون أن الفساد مثلاً مقتصر على السياسة والسياسيين، لكن العديد من تجارب العالم قد أثبتت أن الفساد يمكنه التغلغل في **النواحي الاقتصادية والاجتماعية**، إضافة إلى الناحية السياسية، تاركًا آثاره السلبية في هذه المجالات عندما يسمح له بذلك، وعندما يوجد أشخاصٌ في مختلف هذه المجالات، يسعون للفساد والإفساد.

أولاً: أثر الفساد في الجانب السياسي

تختلف ماهية الفساد السياسي من بلد إلى آخر، ومن سلطة إلى أخرى، فإجراءات التمويل السياسي التي تعدّ قانونية في بلد معين قد تكون غير قانونية في بلد آخر. غير أن أول ما يرتبط بالفساد في النظام السياسي أن يكون النظام السياسي نفسه نظامًا متسلّطًا أقرب إلى حكم الفرد، أو هو نظام يأخذ بتعدد الأحزاب، لكن لا تتوافر فيه تقاليد ديمقراطية راسخة. لكن وجود النظام الديمقراطي واستقراره لا ينفي إمكانية وجود درجة لا يستهان بها من الفساد، والعوامل المشتركة لانتشار الفساد في كلا النوعين من الأنظمة تتمثل في طبيعة الحكم الفاسد (غير الممثل لعموم الأفراد في المجتمع، وغير الخاضع للمساءلة الفعالة من قبلهم) الذي لا يسهر على مصالح الأفراد والمجتمع في بناء التنمية الإنسانية، ومن ثم لا يحقق طموحاتهم في العيش الكريم. فنسق الحكم هذا يسخّر طاقات البلاد لخدمة مصالح قلّة

من المتنفذين، تمسك بمقاليد السلطة والثروة عُنوة، مثلما أن غياب القدوة السياسية، وتفشي ظاهرة البيروقراطية الحكومية، والمغالاة في مركزية الإدارة الحكومية، وضعف أداء السلطات الثلاث: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، هي أكثر العوامل تسببًا في انتشار الفساد السياسي.(الوائلي، 2006، ص20-29)

على ضوء ما سبق، نرى أن الفساد السياسي يتعلق بمجمل الانحرافات المالية، ومخالفات القواعد والأحكام التي تنظم عمل المؤسسة السياسية في الدولة. وعلى الرغم من أن بعض المختصين يرى أن الفساد السياسي هو أحد مظاهر الفساد الإداري، إلاّ أن آخرين يرون أن مظاهر الفساد السياسي **تشتمل على فساد مالي وإداري**، تدخل في منظومة النظام السياسي، بما فيها عملية تمويل الأحزاب والانتخابات.

1) **الفساد المالي**: تشير مظاهر الفساد والانحرافات المالية إلى مخالفات القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدولة ومؤسساتها، أو مخالفة القواعد والأحكام، الخاصّة بطبيعة عمل كل إدارة أو مؤسسة، أو مخالفة التعليمات الخاصّة بأجهزة الرقابة المالية، كالجهاز المركزي للرقابة المالية، المختص بالفحص والمراقبة على حسابات الحكومة والهيئات والمؤسسات العامّة وأموالها.

وتتجلّى مظاهر الفساد المالي في: الرشاوى والاختلاس والتهرب الضريبي، وتخصيص الأراضي لمصالح خاصّة، وإعادة تدوير المعونات الأجنبية للجيوب الخاصّة، وقروض المجاملة التي تمنح بدون ضمانات، وعمولات عقود البنية التحتية، والعمولات والأتاوات المحصّلة بحكم المناصب. وظاهرة الإسراف في استخدام المال العامّ، التي تأخذ أشكالاً وصورًا مختلفة، أكثرها انتشارًا تبديد الأموال العامّة في الإنفاق على الأبنية والأثاث، والرواتب المدفوعة بلا عمل حقيقي على حشد الأصحاب والمرافقة والحراسة، فضلاً عن المبالغة في استخدام السيارات الحكومية في الأغراض المنزلية والشخصية، وإقامة الحفلات الترفيهية في مناسبات التهاني والتعازي والتأييد. ومن أخطر هذه الصور لجوء الإدارات والمؤسسات إلى استقدام خبرات أجنبية ذات تكلفة اقتصادية ومالية عالية، في وقت تكون فيه الخبرات الوطنية على أتم استعدادها وجاهزيتها، بتكلفة مالية رمزية، مقارنة بتلك التي تدفع في القطاع الأجنبي. ومما لاشك فيه أن أخطر مظاهر الفساد المالي هو اختلاس المال العامّ، الذي أنشئت الحكومات والسلطات للعمل على صونه وحفظه، كما نصت الدساتير والقوانين واللوائح على مسؤولية توجيهه بشكل صحيح، وإنفاقه في

قنواته المشروعة، وفقًا لدواعي الحاجة، ومقتضيات المصلحة العامّة.

2) **الفساد الإداري**: تشير مظاهر الفساد والانحرافات الإدارية والوظيفية أو التنظيمية إلى تلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العامّ أثناء تأديته لمهام وظيفته، وهو ينتج في العادة عن بيئة مواتية توفّر فرصًا كثيرة، ينتهزها عادة الفاسدون، مستغلين مزيجًا من الخلل في منظومة التشريعات والقوانين والضوابط، ومنظومة القيم الفردية التي لا ترقى إلى الإصلاح، التي تغتنم الفرصة للاستفادة من الثغرات، بدل الضغط على صُنّاع القرار والمشرِّعين لمراجعتها، وتحديثها باستمرار. أما مظاهر الفساد الإداري فيمكن ملاحظتها في استخدام وقت العمل في أعمال خاصّة، أو توظيف المعلومات التي تتوافر له بحكم موقعه الوظيفي مقابل مصلحة خاصّة، وفي الواقع فإن مظاهر الفساد الإداري متعددة ومتداخلة، وغالبًا ما يكون انتشار أحدها سببًا مساعدًا في انتشار بعض المظاهر الأخرى، وفي حال عدم المحاسبة يتشجع عدد آخر من المترددين أو الخائفين في انتهاز فرص مواتية، للانضمام لمجموعة الفاسدين.

ومن النتائج المترتّبة على انتشار الفساد السياسي: إضعاف شرعية نظام الحكم، وفقدان المشاركة، وفساد الحكام والأحزاب السياسية، وتفشّي الفئوية والعشائرية والطائفية والعرقية، وتولّي الأقارب للمناصب بدلاً من اختيار الأكفاء لتولي المناصب عبر التنافس. ويؤدي كذلك إلى خلق جو من النفاق السياسي، نتيجةً لشراء الولاءات السياسية، بمعنى التظاهر بالولاء لجهة سياسية معينة من أجل الحصول على مصالح أو منافع خاصّة، دون قناعة ببرنامج الحزب السياسي والاجتماعي مما يؤدي إلى ضعف المواطنة والولاء للنظام، وفقدان قرارات الحكومة للمصداقية، ويزيد من أعداد الفئات الفقيرة والمهمّشة، ويغذّي ظهور التطرف والإرهاب. ومن نتائج الفساد السياسي أنه يؤدي إلى الانكشاف أمام القوى الخارجية. (وتوت، 2005)

ثانيًا: أثر الفساد في الجانب الاقتصادي

تتمثل أهم الآثار الاقتصادية المترتبة على الفساد في الزيادة المباشرة في كلفة الخدمات العامّة الأساسية ومستوى الجودة، وعدد المستفيدين منها، وبشكل خاصّ الفئات الفقيرة والمهمّشة. وتأتي هذه الزيادة نتيجة لعدد من الآثار المتسلسلة لمظاهر الفساد، إذ يؤثر سلبًا في استقرار البيئة الاستثمارية العامّة، ويؤدي إلى زيادة تكلفة المشاريع، ويحدّ من إمكانات نقل التكنولوجيا والمهارات، ويضعف الأثر الإيجابي لحوافز الاستثمار بالنسبة للمشاريع المحلّية والأجنبية، ويؤدي إلى هروب الأموال والكفاءات، واستثمارها في الخارج؛ لغياب التنافس الشريف الذي يعدّ شرطًا أساسيًا لجلب الاستثمارات المحلّية والخارجية، وبخاصّة عندما تطلب الرشاوى من أصحاب المشاريع لتسهيل قبول مشاريعهم، أو يطلب الموظفون المرتشون حصة من العائد الاستثماري.

إن المبلغ الذي يدفعه رجل الأعمال رشوة للموظف لغرض الحصول على تسهيل معين، مثل الحصول على إذن باستيراد سلع معينة من الخارج، أو الحصول على مناقصة أو عطاء؛ إن هذا المبلغ لن يتحمل عبئه رجل الأعمال، وإنما يتم نقل عبئه إلى طرف ثالث قد يكون المستهلك، أو الاقتصاد القومي بوجهٍ عامٍّ، أو كليهما معًا، حيث يقوم رجل الأعمال برفع سعر السلعة التي استوردها من الخارج، أو رفع التكلفة في المناقصة أو العطاء، لغرض تعويض ما دفعه من رشوة، ويتحمل المستهلك الذي يشتري هذه السلع تدنّي مستوى الجودة، بالإضافة إلى سعرها المرتفع، أو قد تتحملها ميزانية الدولة إذا كانت الحكومة هي التي تشتري السلعة أو الخدمة. (عبد الفضيل، 2000، ص40)

ومن آثار الفساد على الجانب الاقتصادي، أيضًا، أنه يغيّر المعايير التي تحكم إبرام العقود، إذ إن التكلفة والجودة وموعد التسليم وغيرها من المعايير المشروعة هي التي تحكم إبرام العقود في الظروف العادية، ولكن في ظل الفساد، يصبح المكسب الشخصي لكبار المسؤولين عاملاً مهمًا في إبرام العقود، ويقلل من أهمية المعايير الأخرى، كالتكلفة والجودة وموعد التسليم، وهذا يؤدي إلى اختيار مقاولين أو مورّدين أقل كفاءة، وإلى شراء سلع أقل جودة. كذلك قد يؤدي الفساد إلى اتخاذ قرارات حكومية بإعطاء الأولوية لتنفيذ مشاريع أو شراء سلع غير ضرورية، وتأجيل مشاريع أخرى ذات أهمية، ويلاحظ ذلك أيضًا من خلال قيام بعض الدول بشراء معدات عسكرية تفوق القدرة الاستيعابية لجيوشها، مع عدم وجود ضرورة أصلاً لشراء تلك الأسلحة، وذلك لأن هذه النوعية من المشروعات والمشتريات تمكن من يتخذون القرارات الحكومية من الحصول على رشاوى كبيرة وسريعة.

ومن أخطر آثار الفساد على الجانب الاقتصادي أنه يؤدي إلى تبديد الموارد القومية لبلد ما (كالبترول، والغاز الطبيعي، والمعادن)، ويجعل إسهامها في التنمية الاقتصادية للدولة هامشيًا. لذلك كله يعدّ الفساد أحد أهم العقبات أمام النشاط الاقتصادي، إذ يؤدي الفساد إلى تشويه القرارات الاقتصادية، ويوجد عدم موضوعية في الإنفاق العامّ، ويؤثر سلبًا في الاستثمار والنمو الاقتصادي، وهجرة الكفاءات، وفقدان مصداقية الدولة أو السلطة أمام الأطراف الخارجية.

ثالثًا: أثر الفساد في الجانب الاجتماعي

يزيد الفساد من حالات الإفقار ويؤدي إلى تراجع العدالة الاجتماعية، وانعدام ظاهرة التضامن الاجتماعي، ويؤدي إلى تدنّي المستوى المعيشي لطبقات كثيرة في المجتمع؛ نتيجة تركُز الثروات والسلطات في أيدي فئة الأقلية التي تلك المال والسلطة، على حساب فئة الأكثرية وهم عامة الشعب الفقراء. ويحصل ذلك من خلال سوء توزيع الدخول بشكل غير مشروع، وتنجم عن ذلك الإفقار ملابسات كثيرة، قد تؤدي بهذه الفئات المسحوقة إلى الحقد على الطبقات الأخرى، ويؤجج حالة الاحتقان والانحراف الاجتماعي، وبالتالي تعطيل قوة فاعلة في المجتمع كان من الممكن الاستفادة منها لو أُحسِن التعامل معها.

وإضافة إلى تأثير الفساد في قيم العمل، فقد يؤدي إلى إضعاف الحوافز والمنافسة الشريفة في العمل، فهو بطبيعته القاتلة يثبّط عزيمة المنتجين والعاملين الجادّين، إضافة إلى أنه يجعل أغلب الإدارات متثاقلة وأقل فعالية في منح الحوافز؛ نتيجة تغلغل الفساد فيها، الأمر الذي يلغي معه الجدّية في العمل. ويضرب الفساد كذلك أخلاقيات العمل والقيم الاجتماعية، خصوصًا إذا ترافق ذلك مع ارتفاع تكاليف المعيشة، وتدنّي رواتب الموظفين، وعدم محاسبة الفاسدين المسؤولين، الأمر الذي يؤدي إلى شيوع حالة ذهنية لدى الأفراد، تسوّغ الفساد، وتجد له من الذرائع ما يسوّغ استمراره؛ الأمر الذي يساعد على اتساع نطاق مفعوله في الحياة اليومية، من خلال الممارسات التدريجية للرشوة، والعمولة والسمسرة التي تكون قد أصبحت جزءًا من ممارسات الحياة اليومية، تنتشر من الموظف الكبير إلى الموظف البسيط، حيث يغير الفساد من سلوك الفرد الذي يمارسه، ويدفعه إلى التعامل مع الآخرين بدافع المادية، والمصلحة الذاتية، والإخلال بكل قواعد العمل وقيمه، دون مراعاة لقيم المجتمع التي تتطلّب منه النظر إلى المصلحة العامّة.

ومع مرور الزمن، تصبح هذه الممارسات مقبولة، بل وتصبح الدخول الخفيَّة الناجمة عن الفساد والإفساد هي الدخول المهمّة والأساسية، تفوق في كثير من الأحيان قيمة الدخل الأساسي للفرد، ويبدأ الفرد بفقدان الثقة في قيمة وجدوى عمله الأصلي، وبالتالي يتقبل نفسيًا فكرة التفريط التدريجي في معايير أداء الواجب الوظيفي.

وفي غمار كل هذا يفقد القانون هيبته في المجتمع؛ لأن المفسدين يملكون تعطيل القانون. وعندما يتأكد المواطن العادي، المرة تلو الأخرى، أن القانون في سبات عميق، وأن الجزاءات واللوائح لا تطبق على المخالفات الصريحة والصارخة لأمن المجتمع الاقتصادي والاجتماعي، فإنّ المواطن العادي يفقد بالضرورة ثقته في هيبة القانون وسلطانه في المجتمع، وتصبح مخالفة القانون هي الأصل، واحترام القانون هو الاستثناء.

وهكذا عندما تضيع الحدود الفاصلة بين المال العامّ والمال الخاصّ، ويتم الخلط المتعمد بين المصلحة العامّة والمصلحة الخاصّة، تنهار كل الضوابط التي تحمي مسيرة المجتمع من الفساد، وتتآكل كل القيم والمُثل التي تُعلي من شأن الصالح العامّ، وتزداد ظاهرة الحقد الاجتماعي بين الطبقات والشرائح، وبوجه خاصّ بين الفقراء والأغنياء، أو بين سكان مناطق الريف وسكان المدن والعواصم. (محمد، 2006، ص10-16)

حالات دراسية

الحالة الدراسية الأولى: *

يعمل (م) في وزارة الداخلية بوظيفة وكيل مساعد ويقع ضمن مهامه الإشراف على الجمعيات غير الحكومية، وقد علم هذا الموظف بحكم عمله أن جمعية القانون تم تصفيتها ولها أموال مترصدة، ونظرا لان قانون الجمعيات الفلسطيني ينص في المادة 39 منه على أنه عند تصفية إحدى الجمعيات تؤول أموالها الى الجمعيات المشابهة لها في الغرض والغاية، لذلك فقد قام هذا الموظف بإنشاء جمعية وهمية باسم جمعية حماية المواطن، ووضع زوجته (س) كرئيسة للجمعية وابنه (أ) أمينا لصندوق الجمعية، وقام بفتح حساب في البنك الإسلامي العربي، وقام بتزوير أوراق كاملة للجمعية، وقام بتحويل المبلغ الذي كان لجمعية القانون الى حساب الجمعية الوهمية، وقامت المتهمة زوجته بسحب مبلغ 375 ألف دولار من حساب الجمعية الوهمية، واختلسوا هذه الأموال وخرجوا من البلاد.

بالنتيجة فقد أصدرت محكمة بداية رام الله بتاريخ 2009/4/28 حكمها في قضية الفساد هذه ضد وكيل مساعد وزير الداخلية سابقا (م) وزوجته (س) وابنهما(أ)، حكما لمدة سبع سنوات مع الأشغال الشاقة، وتغريم (م) ب 375 ألف دولار.

أسئلة:

1. ما هي اشكال الفساد الواردة في القصة؟
2. لماذا ينشأ مثل هذا النوع من الفساد حسب رأيك؟
3. هل تعتبر الحكم الصادر ضد الاشخاص المتهمين كاف؟

* تم نشر الحكم على الموقع الالكتروني لدنيا الوطن بتاريخ 2009/4/29

الحالة الدراسية الثانية*

على اثر تعيين السيد احمد المغربي وزيرا للاسكان في الحكومة المصرية بتاريخ 31 ديسمبر 2005 فقد اعلن وقف قرارات التخصيص لراغبى الحصول على أراض الدولة، الا ان هذا الوزير قام بتاريخ 23 اغسطس 2006 بتحرير عقد بيع أرض بمساحة تسعمائه وستة وستون ألف متر مربع أي (500 فدان) بالقاهرة الجديدة لصالح شركة بالم هيلز التي مثلها في عقد البيع كمشترى ابن خالته ياسين إبراهيم لطفي منصور، وتعتبر شركة بالم هيلز هي إحدى شركات مجموعة المنصور والمغربي التي كان وزير الإسكان عضوا بمجلس إدارتها قبل توليه الوزارة، وظل مساهما في رأس مالها بعد توليه وزارة الإسكان كما كان قبلها، حيث تم البيع نظير مبلغ 250 جنيه للمتر المربع في الوقت الذي كان يباع فيه المتر بما لا يقل عن 1500 جنيه للمتر، ولم تتم المزايدة على ثمن البيع، وإنما تم تحديد الثمن بمعرفة الوزارة، كما لم يتم عرض العقد على مجلس الدولة لإبداء رأيه فيما ورد فيه من شروط، أو ثمن.

بعد نجاح الثورة فقد تم الحصول على محضر اجتماع الجمعية العمومية غير العادية لشركة بالم هيلز في 2009/3/31، وتبين من هذا المحضر أن قائمة المساهمين الرئيسيين في الشركة تضم كلا من: هشام مظهر أحمد وهو(عديل) جمال مبارك، محمود يحيى على الجمال وهو(صهر) جمال مبارك، فهمي عصمت عبد المجيد ابن وزير الخارجية السابق، عمر مصطفى الطنطاوى الذي يعتبر الواجهة الاقتصادية لجمال مبارك.

أسئلة:

1. ما هي اشكال الفساد الواردة في القصة؟
2. لماذا ينشأ مثل هذا النوع من الفساد حسب رأيك؟
3. ما الآثار التي يتركها هذا النوع من الفساد؟

* سليمان، محمد. تخصيص أراض الدولة نماذج للفساد الإداري والسياسي، المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، 2011.

الحالة الدراسية الثالثة:

بينما كان الموظف (ح) والذي يعمل في الضابطة الجمركية على رأس عمله في أحد الأيام، قام بإيقاف شاحنة وبها بضاعة وذلك للتأكد من أن البضاعة غير مهربة وتحمل الاوراق الرسمية التي تثبت ذلك.

ولدى طلبه من السائق (والذي هو نفسه صاحب البضاعة) شهادة الارسالية الخاصة بالبضاعة التي يحملها، فقد ماطل السائق كثيراً في تقديم الأوراق المطلوبة وذلك بحجة البحث عنها.. ولدى انتظار موظف الضابطة الجمركية للحصول على الاوراق، اقترب منه السائق وأخذ يهمس في أذنه، الارسالية ليست معي، وسأقوم بالاتصال لإحضارها، وطلب السائق من موظف الضابطة الجمركية إخبار المسؤولين عنه بأنه قد اطلع على الارسالية ولا توجد مخالفات، وفي مقابل ذلك فقد عرض عليه مبلغا من المال للتغاضي عنه، حينها لم يتردد الموظف (ح) في إبلاغ الضابط المسؤول عنه، عما حصل معه، ليتم بعد ذلك تقديم صاحب البضاعة للنيابة العامة للتحقيق معه عن الجرم الذي ارتكبه.

أسئلة:

1. ما هي اشكال الفساد الواردة في القصة؟
2. ما هي أشكال النزاهة الواردة في القصة؟
3. ما هي عقوبة محاولة ارشاء موظف عام في القانون الفلسطيني؟

الفصل الثاني

النظام الوطني للنزاهة آلية شاملة للوقاية من الفساد

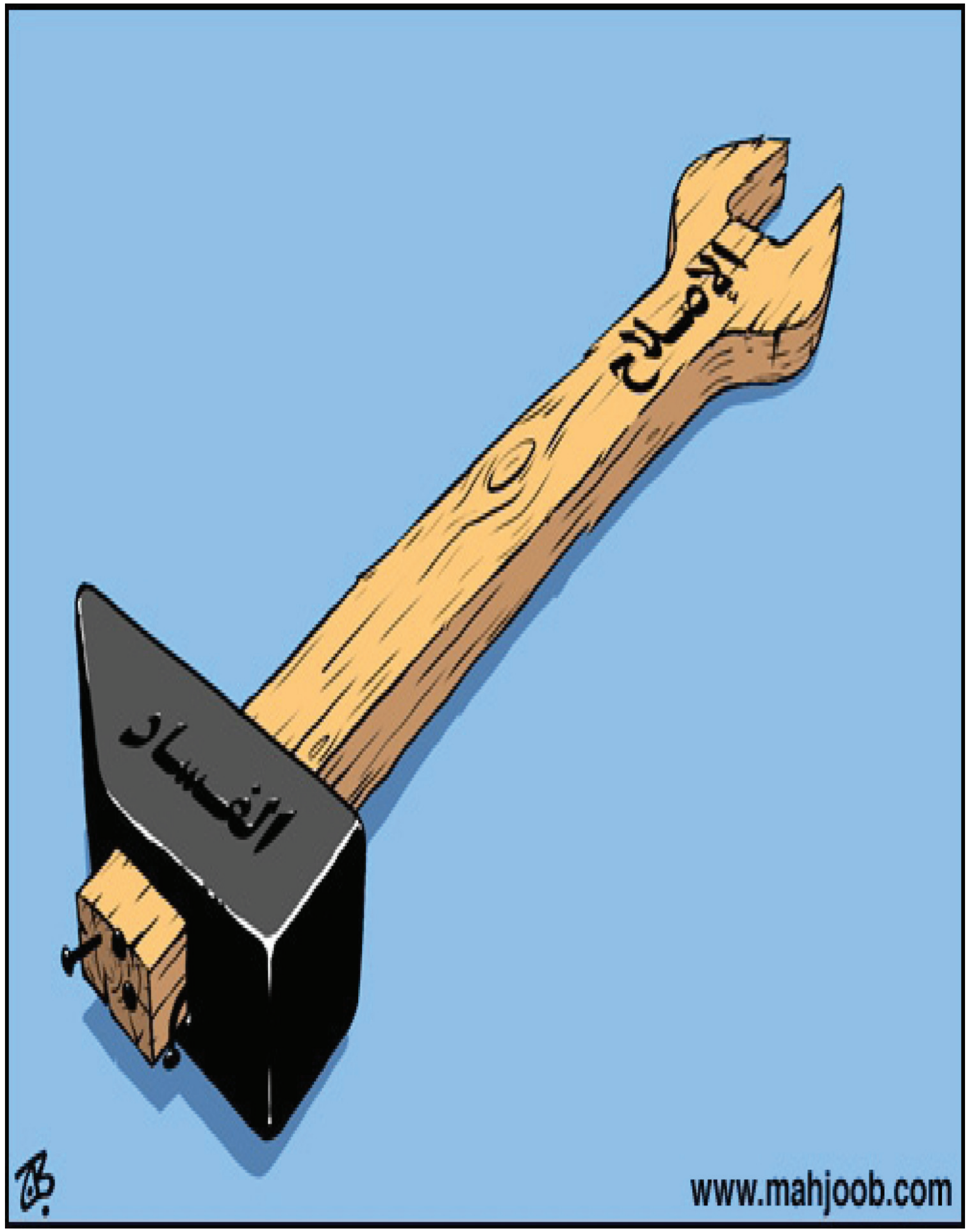
مفهوم الحكم الصالح: Good Governance

يشير مفهوم الحكم الصالح إلى ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية، لإدارة شؤون بلد ما على جميع المستويات، بطريقة محدّدة، وتتصف بأنها "صالحة". ويعرّف 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 تعبيرًا سليمًا، وتربط بينها شبكة متينة من علاقات الضبط والمساءلة بواسطة المؤسسات، وفي النهاية بواسطة الناس.(برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2002: ص101) وذلك كأي نظام حكم فعال وصالح، يعمل على تفعيل المشاركة المجتمعية، من خلال تأمين حقوق الإنسان والحريات والحقوق الأساسية للمواطنين جميعًا وحمايتها، وبخاصّة المتعلقة بحرية التعبير والتنظيم، وتبنّي وسائل عمل بشكل شفاف، وبتوفير المعلومات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وتدفقها بشكل يجعلها متاحة لجميع المواطنين بكل شفافية؛ مما يمكّنهم من مشاركة فعلية في إدارة الشأن العامّ، ومساءلة المسؤولين بشكل فعّال في نظام يضمن المساواة وعدم التحيز، ويعزّز سيادة القانون، وتجري فيه الانتخابات العامّة بشكل نزيه ودوري.

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

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 فقرًا وتهميشًا.

ولتطبيق الحكم الصالح في بلد ما؛ لا بد من بناء توافق مجتمعي عريض، يشمل توفير اتفاق مبدئي حول القضايا المجتمعية الأساسية، وتوافق على اختيار التوازن المطلوب بين الدولة والمجتمع المدني، بما فيها القطاع الخاصّ والإعلام، أو اختيار أفضل الأساليب والطرق الناجعة للوصول إلى مجتمع المعرفة والحداثة. ويستدعي هذا التوافق بالضرورة توفر بنى سياسية واجتماعية، قائمة على الحرية والمشاركة والمساءلة والشفافية، بحيث يمكن من خلال هذه البنى تطبيق منظومة الحكم الصالح.



معايير الحكم الصالح ومتطلّباته

ومن أجل الانتقال إلى مرحلة الحكم الصالح؛ لا بد من التعرف على خصائص الحكم السيئ، وخصائص الحكم الجيد. فعندما يتّصف الحكم بواحدة أو أكثر من الصفات التالية، فإنّه يعدّ حكمًا سيئًا: غياب الإطار القانوني أو عدم تطبيق القانون، أو عدم كونه عادلاً مع الجميع أو تحكم فئة صغيرة بالسلطة بدون انتخابات نزيهة، وحصول مجموعة على موارد الدولة بدون وجه حق، أو ادارة عامة غير شفافة ولا يتم اتخاذ القرار فيها على أساس الفصل بين المصلحة العامّة والمصلحة الخاصّة وبالذات بين المال العامّ والمال الخاصّ، ووجود أولويّات تتعارض مع التنمية، إضافة إلى إساءة استخدام الموارد المتاحة. أي أنّ وجود واحدة أو أكثر من هذه الصفات يشير إلى سوء الحكم السائد، ويكون تأثيره، طبعًا، مدمرًا على مختلف جوانب الحياة ومرافقها، وتكون الحاجة عندها قوية لتعديل الوضع، بتخفيف مظاهر الحكم السيئ وتجاوزها نحو خصائص الحكم الجيد. وخصائص الحكم الجيد عديدة ومتنوعة، ولكنها قد تختلف من حيث أولوية التطبيق من بلد إلى آخر، كما ذكر سابقًا.(الشطي، 2004، ص96-97)

تتضمن المتطلبات الأساسية للحكم الصالح، في ظل سيادة القانون، ضرورة ضمان الأمن الشخصي للفرد، وعدم قيام الدولة أو أي من أجهزتها أو أعضائها بإصدار تشريعات، أو الإقدام على أي نشاط، بهدف تقييد أي حق أساسي أو إبطاله، وضمان حرية التعبير، ولاسيما حرية الصحافة، وضمان حرية المراسلة، وحرية العقيدة والفكر. كما أنها توفر فرص التعليم للجميع بدون تمييز، مع وجود منهج تعليمي وتربوي يُسهم في زيادة التسامح والتفاهم البشري، ويعزز الديمقراطية، واحترام الكرامة، وصون حقوق الإنسان الأساسية، كما تكفل حرية التجمع وتكوين الجمعيات والأحزاب والاتحادات، على أساس مبدأ التعددية، والحق في الاشتراك في إدارة الحياة العامّة بطرق ديمقراطية. إضافة إلى الاعتراف بحق تقرير المصير للشعوب، واحترام حقوق الأقليات، وتشكيل سلطات الدولة، وبخاصّة التشريعية والتنفيذية، من خلال الشعب، بآلية ديمقراطية انتخابية حرة وسرية نزيهة ودورية، على قاعدة المساواة وعدم التمييز، والعدالة الانتخابية. كما تقضي العدالة بألا تحرم الأقليات من ممارسة حقوقها الطبيعية، ولاسيما الحقوق الأساسية للإنسان والمواطن، وألا تحرم من المعامل المتساوية. ومن أهم هذه المعايير:

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 سلميًا ودوريًا دون اللجوء إلى العنف. ويتضمن هذا نوعًا 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 كمًا ونوعًا بأقل المدخلات، والفعالية من خلال إنجاز الأهداف في ضوء النتائج المرجوة والمحققة لعمل ما.

3. المساواة

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

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

لابد 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.

7. المشاركة

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؛ ضمانًا لمشاركة المواطنين الفعّالة، ولترسيخ الشرعية السياسية.

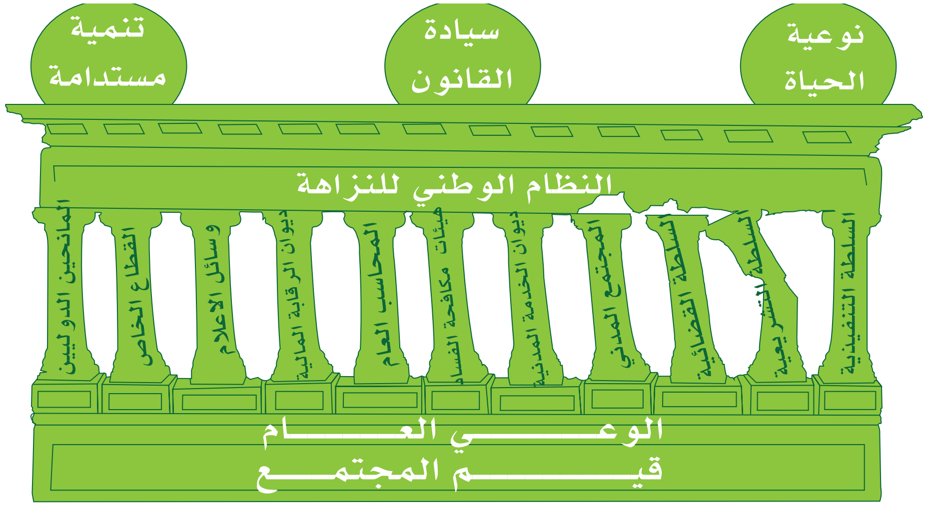
8. الفصل المتوازن أو المرن بين السلطات

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 ضمانًا 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 السلطات الأخرى، 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. (محمد ورحال، 2003؛ الشطي وآخرون، 2004، ص100-104)

النظام الوطني للنزاهة (المفهوم العامّ)

إن من أهم طرق مكافحة الفساد العمل على تجفيف مصادره، أو العمل على خلق بيئة تقل فيها فرص الفساد، وهو ما يعرف بنظام وطني للنزاهة فعال، يهدف إلى إظهار مدى أهمية تحصين مؤسسات النظام في مواجهة الفساد وما ينطوي على ممارسته من مخاطر على مختلف الأصعدة، إذ يقوم النظام الوطني للنزاهة على توسيع قاعدة الرقابة بحيث لا تعود القوة في يد سلطة واحدة، ويصبح كل من يشغل منصبًا عامًّا مسؤولاً عن عمله فالفساد يزداد في ظل النظم الاستبدادية التي يحكمها حزب واحد أو حاكم واحد، ويقل عندما يقوم على تعدد الأجهزة الرقابية والمحاسبة (البرلمانات، أجهزة الرقابة العامّة، وسائل الإعلام الحرة، المحاكم، المدققون العامّون، النقابات المهنية .... وغير ذلك) الأمر الذي يحول دون إساءة استعمال السلطة.

يضمن النظام الوطني للنزاهة رؤية شاملة لأداء السلطات لمهامها بشكل شفاف، وبكفاءة، وبانفتاح على الجمهور؛ لتقليل فرص الفساد بشكل وقائي، ومن خلال مشاركة مجتمعية تشمل مؤسسات المجتمع المدني، والقطاع الخاصّ، ووسائل الإعلام والمؤسسات الدينية والتعليمية، والمنظمات الأهلية، إلى جانب الأجهزة وإدارات الدولة والسياسات العامّة، إضافة إلى بناء ثقافة النزاهة بفعل رفع وعي الجمهور بأهمية الحفاظ على المال العامّ، ونبذ كافة أشكال الفساد، بما فيها الواسطة والمحسوبية.



إن النظام الوطني للنزاهة هو إجراء وقائي يستهدف تعزيز مناعة المؤسسات العامّة ضد الفساد، من خلال عملية إصلاح تعزز الشفافية في عمل هذه المؤسسات، وتفعّل آليات المساءلة والرقابة على أدائها، وبناء منظومة شاملة تحكم سلوك العاملين فيها (مدوّنات السلوك) إضافة إلى بناء ثقافة مجتمعية متحفزة ضد جميع أشكال الفساد، واعية لأهمية المحافظة على المال العامّ والممتلكات العامّة باعتبارها ملكًا جماعيًا للمواطنين.

من أجل بناء نظام وطني للنزاهة لا بد من توافر مقومات رئيسة في أي مجتمع، وأهمها:

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، حرية التعبير، واحترام رأي الأغلبية، والمساواة السياسية بمنح صوت لكل مواطن.

وعلى الرغم من الاختلاف بين مجتمع وآخر، في طبيعة بنية نظامه، وطبيعة العناصر التي تمثل أركان البناء في النظام الوطني للنزاهة، فإن هناك عددًا من الأعمدة المتعارف عليها التي تمثل نموذجًا لمختلف المجتمعات الديمقراطية، وهي:

أولا: النزاهة والشفافية الخاصة بالمؤسسات التنفيذية

يقوم جوهر عمل السلطة التنفيذية على تقديم الخدمات العامة للجمهور وفق الامكانيات المتاحة لها، ولضمان مكافحة الفساد والوقاية منه في أعمال المؤسسات الرسمية الحكومية يجب التأكد من أن اجراءات وآليات عملها وآليات اتخاذ القرار تتم بطريقة شفافة وواضحة بعيدا عن أي اعتبارات الا وفق ما يقتضيه القانون، الأمر الذي يقتضي التعرض لمفهوم الشفافية ومؤشراتها.

الشفافية Transparency

تعني الشفافية ضرورة وضوح العلاقة مع الجمهور، فيما يخص إجراءات تقديم الخدمات، والإفصاح للجمهور عن السياسات العامّة المتّبعة، وبخاصّة السياسات المالية العامّة، وحسابات

القطاع العامّ، وكيفية إدارة الدولة من قبل القائمين عليها بمختلف مستوياتهم. كذلك تعني الشفافية الحدّ من السياسات والإجراءات غير المعلنة أو السرية، التي تتسم بالغموض وعدم مساهمة الجمهور فيها بشكل واضح. بكلمات أخرى فإن الشفافية عكس السرية، فالسرية تعني إخفاء الأفعال عمدًا، بينما تعني الشفافية الإفصاح عن هذه الأفعال. وينطبق ذلك على جميع أعمال الحكومة بوزاراتها المختلفة، كما ينطبق على أعمال المؤسسات الخاصّة التي يتضمن عملها تأثيرًا على مصلحة الجمهور والمؤسسات غير الحكومية (الأهلية).

مؤشرات الشفافية:

تمد وسائل الشفافية 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 العام:

- 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.
- وجود سياسة عامة للنشر والإفصاح عن المعلومات للجمهور المعني، وإتاحة الفرصة لهم لحضور الاجتماعات العامّة في المؤسسة.

من هنا نستطيع القول إن جوهر الشفافية يستند إلى التدفق الحر للمعلومات، وإنها تتيح للمعنيين بمصالح معينة 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 وفقًا لسيادة القانون، فإصلاح مؤسسات الدولة وجعلها أكثر كفاءة ومساءلة وشفافية يعدّ ركنًا أساسيًا من أركان الحكم الصالح. (Finel- Lord, 2000)، أمان، 2010، أ، ص11)

وحتى تتمكن السلطة التنفيذية من الوصول الى مصاف الحاكمية الجيدة، لا بد من توافر مجموعة من الشروط اللازمة لذلك، وهي تتمثل في:*

أ. الشفافية

ومعنى الشفافية في هذا المجال أن تكون قواعد اللعبة السياسية المتبعة في تسيير شؤون الدولة واضحة ومعلومة للجميع، وذلك حتى يتسنى لكل المواطنين متابعة الوسائل المعتمدة من قبل القائمين على السلطة التنفيذية لتدبير شؤون الدولة، وذلك كي لا يكون امتيازا مقصورا على نخبة دون غيرهم من عامة الشعب.

ب. القدرة على مواجهة المطالب

تعد القدرة على التعامل مع مطالب الشعب والكفاءة في الاستجابة لها إحدى القرائن المهمة التي تعبر عن مدى النجاح أو الفشل في تدبير شؤون الدولة، فالمطالب الأساسية للشعوب تمثل اختبارا حقيقيا للحكام ومحكا أساسيا لمدى كفاءتهم وقدرتهم على مواجهة أعباء الدولة، حيث يؤدي ضعف الإمكانيات لدى الكثير من بلدان العالم الى رفع سقف التحديات التي يكون على قادة هذه البلدان مواجهتها، فمع المطالب المتزايدة ومع الإمكانيات الشحيحة يكون اللجوء الى مبدأ الرشادة وعدم الإسراف أحد الشروط الأساسية للخروج من هذا المأزق الصعب.

ج. المشاركة الشعبية

تمكن المشاركة الشعبية النظام القائم من توفير جانب مهم من شروط تأمين عناصر

* منظمة الشفافية الدولية، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، المركز اللبناني للدراسات، ص 63-66

الاستقرار السياسي فضلا عن كونها أهم مصادر الشرعية وأسسها، فالنظام الذي يسمح بمساهمة المواطنين وانخراطهم في العديد من التدابير والانجازات والقرارات هو نظام يدفع المواطن الى التماثل معه ومع أهدافه ومشاريعه وبرامجه، وهو أفضل من ذلك النظام الذي لا يهم المواطن ولا يأخذه في الحسبان ويدفع به الى المعارضة والمشاركة من خارج النظام.

وحتى تؤدي المشاركة الشعبية دورها لا بد أن يأخذ النظام الحاكم بأسلوب اللامركزية في ممارسة الأعباء والمهام، حيث يسمح ذلك في تربية المواطن على الديمقراطية والمشاركة وتحمل الأعباء والمسؤوليات والاهتمام بشؤون قضاياه المحلية، ومواجهة القضايا الحيوية المهمة بالنسبة له دون السقوط في قضايا البيروقراطية ودون انتظار فرصة تدخل السلطات المركزية، التي من الأفضل لها أن تتفرغ لمواجهة القضايا الحيوية والمصيرية.

د. تداول السلطة

لا يمكن الحديث عن الديمقراطية في حال وجود الحزب الواحد المهيمن الذي لا يقبل إلا بوجود أحزاب ضعيفة ذات تأثير صوري ومنعدم. ومن دون وجود انتخابات دورية وشفافة ووجود فرص لوصول الحزب الى السلطة ، لا يمكن الحديث عن تداول السلطة أو عن مبدأ التناوب في ممارسة السلطة، إذ من شأن مبدأ التداول أن يحقق درجة كبرى في الأداء، لكون كل حزب وكل تيار سياسي يحاول العمل بأكبر درجة من الفاعلية من أجل الحصول على استمرار دعم المواطنين له، وإلا سيتحول السند الشعبي وأصوات الناخبين في أول مناسبة انتخابية الى تأييد المشاريع والبرامج المقدمة من أحزاب سياسية أخرى.

1. النزاهة والشفافية الخاصة بالحكومة المركزية

تلعب السلطة التنفيذية دورا مركزيا في بناء وصون واحترام النظام الوطني للنزاهة، وحتى يتحقق لها ذلك لا بد أن يتوافر لدى القيادة السياسية القائمة على رأس السلطة التنفيذية إرادة سياسية جدية للحفاظ على حكومة نظيفة، وأن أعمالها مطابقة للقانون ويمكن تعليلها، وان استقلال المحاكم يلقى الاحترام وان أحكامها مطاعة من قبل مسؤولي وعاملي الحكومة، وأن الحكومة وفرت لجميع المؤسسات الرقابية الموارد والتفويض اللازمين للقيام بمهامها بدون خوف أو محاباة.*

* باسم سكجها، عناصر بناء النظام الوطني للنزاهة، كتاب المرجعية، الشفافية الدولية، حزيران 2000، ص61

بعض المؤشرات التي تساعد على تقييم دور السلطة التنفيذية في تعزيز النظام الوطني للنزاهة ومكافحة الفساد، تتمثل هذه المؤشرات في الإجابة على التساؤلات التالية:

- هل تنشر الحكومة خطتها وموازنتها وتشريعاتها وسياساتها للجمهور بشكل دوري في الوقت المناسب؟
- هل هناك مشاورات منتظمة مع مؤسسات المجتمع المدني عندما يتم تطوير السياسة؟
- هل هناك إجراءات لمراقبة الموجودات والإفصاح عن الذمة المالية، وإذا كانت هناك نصوص قانونية، فهل يتم فحص هذه الافصاحات للتحقق من صحتها أو إخضاعها لفحص عشوائي؟ وهل يتم الإفصاح أمام هيئة مستقلة أو جعله في متناول الجمهور ووسائل الإعلام؟
- هل هناك قواعد تحكم تضارب المصالح؟ وهل يتم التقيد بها عموما؟
- هل يلتزم أعضاء السلطة التنفيذية بموجب القانون بتعليل قراراتهم؟
- هل هناك قواعد واضحة ضد التدخل السياسي في أعمال الإدارة؟ وهل هناك قواعد رسمية تفرض الاستقلال السياسي للموظفين المدنيين؟
- هل تستخدم وسائل شفافة لبيع موجودات الحكومة؟
- هل تجري عملة الشراء والبيع العام والعطاءات بشكل علني؟
- هل تجري عمليات منح الامتيازات، والمبيعات الموجودات العامة بطرق تعتبر متحيزة بشكل مفرط لأولئك الذين تربطهم روابط وثيقة بالحزب الحاكم؟

* باسم سكجها، عناصر بناء النظام الوطني للنزاهة، كتاب المرجعية، الشفافية الدولية، حزيران 2000، ص63.

دور السلطة التنفيذية في فلسطين في تعزيز النزاهة والشفافية

ومن أهم الادوار المطلوبة من السلطة التنفيذية الفلسطينية: 1- التزام الحكومة بشكل دوري بتقديم مشروع قانون الموازنة العامّة للمجلس التشريعي، على اعتبار أن ذلك متطلب قانوني، وذلك يشكّل الأساس لأية عملية رقابية يمكن للمجلس التشريعي القيام بها على إدارة المال العامّ وجبايته وتخصيصه. 2- التزام وزارة المالية بنشر المعلومات والتقارير الموثّقة عن الأداء المالي للسلطة الوطنية، وعرضها على المجلس التشريعي وديوان الرقابة المالية والإدارية، ونشرها للجمهور في الوقت المناسب. 3- تفعيل النصوص القانونية المتعلقة بتجنب تضارب المصالح. 4- تقديم اقرارات الذمة المالية و تعزيزنزاهة العاملين في الوظائف العامّة .5- إصدار دليل للموظف العامّ، حول كيفيّة تجنّب تضارب المصالح، إعداد مدوّنات سلوك للوزراء وكبار المسؤولين، وتدريب العاملين في المؤسسات العامّة وتأهيلهم على كيفية تطبيق مدوّنات السلوك الخاصّة بهم. 6- العمل على تطبيق نظام شفاف للمشتريات والعطاءات العامة. 7 - الالتزام بتقديم تقارير دورية عن أعمال جميع المؤسسات الرسمية التابعة للحكومة .... الخ.

2. النزاهة والشفافية الخاصة بالهيئات المحلية (الحكومة المحلية)

مع تطور العصر الذي نعيش فيه وتقدّمه، وتقدّم التكنولوجيا بشكل كبير، ازدادت متطلبات الحياة، وبالتالي ازدادت وتعددت وظائف الدولة وتنوّعت؛ مما استدعى ضرورة البحث عن آليات أخرى لتخفيف العبء على الإدارة المركزية، وتفريغها للقيام بالأعباء الوطنية. ففي السابق، كانت الحكومة المركزية تتولى كافة شؤون الدولة ومرافق الوطن المهمّة، كالدفاع والأمن، وإقامة العدل وإدارة السياسة الخارجية، وازدادت مهامها، وأصبحت مسؤولة عن معظم الخدمات الاجتماعية والاقتصادية، مما اضطرها حديثاً أن تتخلى عن كثير من سلطاتها المركزية التي يمكن القيام بها محليًا. فقد عملت الدول الأكثر تقدّما مثلاً على توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية في العاصمة والأجهزة المحليّة، في إطار ما يعرف اليوم بالحكم المحلّي، أو الإدارة المحليّة.

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

- وجود مصالح محليّة 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 تماسًا والتصاقًا 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. وخلافًا 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 كفاءة أحيانا 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.

بعض المؤشرات التي تساعد على تقييم دور الهيئة المحلية في مكافحة الفساد، حيث تتمثل في:*

- هلتُطلع الهيئة المحلية مواطنيها على خططها وموازناتها وقراراتها بشكل كافي؟
- هل تخضع الهيئة المحلية للمحاسبة ديمقراطيا؟ (هل تجرى اتخاباتها بشكل دوري ومنتظم)؟
- هل تخضع الهيئة المحلية لتدقيق حسابات مستقل؟
- هل تسمح الهيئة المحلية للمواطنين الإطلاع على قرارات مجلس الهيئة المحلية؟
- هل هناك ما يستلزم عقد اجتماعات الهيئات المحلية علنا، ما لم تكن هناك أسباب خاصة توجب عقدها سرا بموجب القانون أو العادات المتبعة؟ وإذا كانت الهيئات المحلية تمتلك السلطة لإغلاق الاجتماعات في وجه الجمهور، فهل الدافع لعمل ذلك محصور ضمن حدود، وهل يجب أن يكون هناك نقاش عام حول إغلاق وقائع الجلسة قبل اتخاذ قرار بعمل ذلك؟
- هل الهيئات المحلية خاضعة لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية، أو لأي هيئة مستقلة مشابهة؟

* باسم سكجها، عناصر بناء النظام الوطني للنزاهة، كتاب المرجعية، الشفافية الدولية، حزيران 2000، ص101.

- هل تلتزم بقانون المشتريات والعطاءات العامة؟
- هل يتم الاحتفاظ بسجلات للهدايا والضيافة لأولئك الذين يشغلون مناصب حساسة؟ وإذا كان الأمر كذلك ، فهل من حق الجمهور الوصول الى هذه السجلات؟.

دور الهيئات المحلّية الفلسطينية كركيزة من ركائز النظام الوطني للنزاهة:

من أجل مواجهة الفساد في الهيئات المحلّية، وتقليل فرصه في هذه الهيئات؛ لا بد من أن تكون أعمال الهيئة المحلّية مكشوفة، ولا بد من كون هذه الهيئة منفتحة في قراراتها وأعمالها والإجراءات التي تتخذها، أي لا بد من منع حجب المعلومات عن المواطنين المنتفعين من خدماتها، والأطراف ذات العلاقة الرسمية والأهلية والمموّلين، إضافة إلى ضرورة وضوح الأنظمة، والانفتاح مع المستفيدين والمانحين، وعلنيّة الأهداف والغايات التي تسيّر الهيئة المحلّية؛ حتى يتسنى للمواطنين كافة متابعة الطرق وآليات اتخاذ القرار والنشاطات، إضافة إلى نشر الموازنات ونتائج الأعمال. والإطلاع على بيانات وتقارير عن أعماله وقراراته. وقد أشار قانون الهيئات المحلّية الفلسطينية إلى ضرورة قيام الهيئات المحلّية بتقديم تقارير مالية وإدارية بموجب المواد 2 و32،و35، و36 من القانون إلى وزارة الحكم المحلّي. وأبعد من ذلك، فإن المادة 35 تحديدًا نصّت على أن "فحص حسابات الهيئة المحلّية، ومراجعة جميع معاملاتها المالية والإدارية والقانونية، وجرد موجوداتها يكون من قبل فاحصين مختصين، تكلّفهم الوزارة أو ديوان الرقابة المالية والإدارية"، ومن الواضح أن عدم وجود 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 إطلاع وتمكين الجمهور على أعمال الهيئة المحلّية نقطة جوهرية، في إطار تفعيل دور الهيئات المحلّية الفلسطينية، ويراد بمفهوم "التمكين" هنا توسيع قدرات الناس وخياراتهم، وإكسابهم القدرة على الاختيار، وإتاحة الفرصة أمامهمّ للمشاركة في صنع القرارات التي تمس حقوقهم، والموافقة على تلك القرارات. ويتم إشراك المجتمع المحلّي في تحديد الأولويات ما يعدّ من نقاط القوة الفاعلة، حتى يقوم المجتمع المحلّي بدعم مختلف الأنشطة والأدوار التي تضطلع بها الهيئات المحلّية، أو معارضتها والعمل على تعديلها نحو الأفضل، وما يتمخّض عن ذلك من دعم ومساندة وإسناد لتلك الهيئات. ويمكن أن يتم ذلك بطرق مختلفة، من أهمها عقد اللقاءات العامّة، سواء المباشرة منها أو المتلفزة.

إن وجود نظام فاصل للشكاوى يعتبر إحدى أهم الأدوات الرقابية المهمّة للتعرف على مكامن الخلل الإداري والمالي، ولقد وزعت وزارة الحكم المحلّي تعميمًا استند إلى قرار مجلس الوزراء بتاريخ 2003/5/3 بوجوب تشكيل وحدة شكاوى الجمهور في هيئات الحكم المحلّي، واشتمل التعميم على نظام خاص، وأرفق بأربعة نماذج: نموذج شكوى، إيصال بالاستلام، والمتابعة، والرد الكتابي.

ويبدو أن المواطن الفلسطيني لم يعتد على تقديم مظلمته أو اقتراحه أو تساؤله أو استفساره مكتوبًا على نموذج رسمي، بل اعتاد أن يتقدّم بشكواه مشافهة، باستثناءات قليلة في بعض البلديات الكبيرة، مع تعدد وسائل تقديم التظلمات والاقتراحات وقنواتها. لا تمتلك بعض البلديات نظامًا أو تعليمات واضحة لتنظيم موضوع الشكاوى ومتابعتها.

3. النزاهة والشفافية الخاصة بالمؤسسات التنفيذية غير الوزارية

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

وتلعب بعض مؤسسات الدولة غير الوزارية كديوان الموظفين العامّ دورًا هامّاًكركيزة من ركائز النظام الوطني للنزاهة، حيث يحدد قانون الخدمة المدنية الأمور التي يحظر على الموظف العامّ القيام بها، والعقوبات المترتّبة على خرق القوانين واللوائح، فقد نصّت المادة 68 من القانون على أنه إذا ثبت ارتكاب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية، أو في تطبيقها؛ توقع عليه واحدة من العقوبات التأديبية التي حددها القانون.

4. النزاهة والشفافية الخاصة بالأجهزة الأمنية

ينظّم عمل الأجهزة الأمنية بالقانون الأساسي وقوانين خاصة مثل قانون الخدمة في قوى الأمن رقم 8 لسنة 2005، وتعد هذه الأجهزة، وتحديدًا جهاز الشرطة، الذراع الأساسية لتنفيذ القانون وفرض احترامه حيث تشكل سيادة القانون واحترامه، وتنفيذ قراراته شرطا ضروريًا لتفعيل نظام المساءلة

في النظام الوطني للنزاهة.

إن اعتماد الأجهزة الأمنية على المهنية والكفاءة، وخضوع موازنة المؤسسة الأمنية وأعمالها للرقابة، وفق الأصول القانونية المتبعة، ووضع نظام فعّال وجاد للشكاوى، واعتماد مدوّنات سلوك للعاملين فيها، وتفعيل أحكام الالتزام بالذمة المالية من قبل مسؤولي الأجهزة الأمنية وقياداتها، يقلل من فرص الفساد ويعزز من قدرتها على الحصانة والمناعة.

من أجل النهوض بالمؤسسة الأمنية الفلسطينية كما أن عدم تدخل الأجهزة الأمنية، أو مسؤوليها، في العملية السياسية أو التدخل لصالح فئة على حساب الفئات الأخرى، باعتبار ذلك قضية أساسية في إنجاح التبادل السلمي للسلطة، كأساس رئيس من أسس النظام الديمقراطي، وأنْ تكون المؤسسة الأمنية مهنية خاضعة لإمرة الحكم المدني (المستوى السياسي) وتقوم بتنفيذ تعليماته، وأن لا تتدخّل في القرار السياسي، وأن لا يتولى رؤساء الأجهزة الأمنية مهام سياسية، أو يسمح لهم بالتدخل في الحياة السياسية. ولا بدّ من خضوع المؤسسة الأمنية وقادتها للرقابة والمساءلة، سواء من قبل المستوى التنفيذي المسؤول مباشرة عن هذه المؤسسة، أو من خلال الأجهزة الرقابية الأخرى، مثل البرلمان واجهزة الرقابة الرسمية الاخرى، إضافة إلى الرقابة المجتمعية. إن غالبية أعمال المؤسسة الأمنية يجب أن تخضع لشفافية كاملة باستثناء أمور محددة يقيد فيها الإطلاع على المعلومات. فمعظم قضايا التعيين والترقيات والمشتريات والعطاءات والموازنات ليست سرية.

5. النزاهة والشفافية الخاصة بالمشتريات والعطاءات العامّة

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 مهدِرة للمال العامّ، ومستجيبة لحاجة أكيدة، وأن تحقق الفاعلية في العمل، وأن تتم بشفافية وتخضع للرقابة، وتسمح بالاستئناف على قراراتها

.

ثانيا: فعالية واستقلالية وحيادية مؤسسات الرقابة والمساءلة

من المهام الأساسية التي تضطلع بها السلطتين التشريعية والقضائية اعمال مبدأ الرقابة والمساءلة على الجهات الخاضعة لرقابتها، إضافة إلى دور بعض المؤسسات الرقابية الخاصة ومؤسسات المجتمع المدني وفقا لاحكام القانون، الامر الذي يقتضي بيان المفهوم العام للمساءلة.

المساءلة Accountability

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 جميع المسؤولين 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؛ حتى يكتسب هؤلاء الشرعية والدعم المقدمين من الشعب، لضمان استمرارهم في عملهم على هذه الأسس. وتفترض أنظمة المساءلة الفعّالة وضوح الالتزامات، والأطر، وقنوات الاتصال، وتحديد المسؤوليات. فالمساءلة بمفهومها العامّ 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.

يفترض هذا المفهوم وجود علاقة تدرُّج هرمي للمسؤولية، أي: "سُلَّم تراتُبي" يقدم فيه كل من يشغل درجة أدنى تقريرًا عن سير عمله إلى الدرجة العليا التي فوّضته، وتعني كذلك أن الحكومة مسؤولة أمام الشعب الذي فوضها استخدام المال العامّ، مما 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 (وسائل القوانين) في الصحف اليومية.(أمان، 2010، أ، ص1-22)

تعد آلية المساءلة إحدى أهم أدوات الرقابة في إطار مكافحة الفساد، فهي تعد معيارًا ضابطًا

للأداء الحكومي، وأداة تقويميّة للأشخاصّ العاملين في مؤسسات الدولة المختلفة، عندما تتم محاسبتهم من قبل الهيئات المخولة بذلك رسميًا، 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 عمدًا. 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 في المنظمات الأهلية بتقديم تقارير دورية للهيئات العامّة، إضافة إلى دور الإعلام في إعداد التقارير وتقديم الأسئلة للمسؤولين.

إنّ آلية المساءلة من أكثر وسائل الرقابة البرلمانية شيوعًا، التي يمارسها أعضاء البرلمان عن طريق الاستجواب، إذ يستطيعون عبر اداة 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 أحيانا معنى وجود شبهة الاتهام، تمهيدًا للمحاسبة، مما يتطلّب أن يكون العضو المستخدم لهذه الوسيلة واثقًا تمامًا من معلوماته المدعومة بالمستندات والوثائق الرسمية، وأن يكون ملمًّا 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 الأسئلة المباشرة الآتية:

1. هل يوجد وثائق منشورة واضحة، تتعلق برسالة المؤسسة وفلسفة عملها، وأهدافها، وإستراتيجيتها، وخططها، وموازناتها، وإيراداتها، ونفقاتها؟
2. هل تملك هذه المؤسسات هيكلية تتوافر فيها خاصّية خضوع جميع الهيئات الدنيا لمساءلة الهيئات العليا ومتابعتها. وتوافر أنظمة تحدّد أشكال العلاقة بين هذه الهيئات وآليات تواصلها؟ وهل هناك وصف وظيفي واضح لكافة العاملين في هذه المؤسسات؟
3. هل تعقد هذه المؤسسات اجتماعات دورية؟ وهل تقوم بأعمال تفتيشية؟
4. هل تلتزم هذه المؤسسات بإعداد تقارير معينة؟ وهل هناك منهجية واضحة لإعداد هذه التقارير؟ ولمن تقدم هذه التقارير؟ وهل هناك آليات للمساءلة في حال اتضح وجود مخالفات قانونية؟

وكما هو واضح فإن المساءلة لا تعني مجرد السؤال، بل ترتبط بالمحاسبة ارتباطًا وثيقًا، فهي تعني خضوع الأشخاصّ 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 لمدى إلزامهم بأحكام وقواعد الإدارة السليمة، الذي يقوم به أفراد أعلى منهم درجة في سلّم الهرم الوظيفي للمؤسسة أو الوزارة.

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)، الصدق في القول، العدالة في المعاملة. وعند ثبوت تجاوز الشخص لواحدة أو أكثر من هذه الصفات الأخلاقية في عمله يستدعي محاسبته من قبل الجهات المسؤولة عنه. (أمان، 2010، أ، ص12)

أ. السلطة التشريعية (البرلمانات)

تلعب البرلمانات المنتخبة وفق انتخابات حرة ونزيهة ودورية دورا أساسيا في مكافحة الفساد وذلك استنادا الى قوة التفويض الممنوح لها من قبل الشعب، وللأدوار المناطة بها في التشريع والرقابة والمحاسبة بموجب الدستور والقوانين الناظمة لها.

ومن دون أدنى شك فان نظاما سياسيا فاسدا يحافظ على الديمقراطية الشكلية عبر إجراء الانتخابات الدورية، ويعمد بوسائل غير

قانونية الى تزوير إرادة الناخبين في الانتخابات، وبالتالي يتم فرز أعضاء فاسدين مطعون في صفتهم التمثيلية يشكلون عثرة في وجه محاربة الفساد.

وفي المقابل، فان نظاما سياسيا يقوم على أسس واضحة ومحددة ويحترم مبدأ الفصل بين السلطات، ويكرس سيادة القانون، ويوفر الأساس الموضوعي لقيام مجلس تشريعي عبر انتخابات دورية وحرة ونزيهة، يساعد على قيام برلمان فعال في مكافحة الفساد.

آليات الرقابة البرلمانية

ويمتلك البرلمان في العادة الى جانب سلطة التشريع مهمة أخرى وهي سلطة الرقابة والمحاسبة على السلطة التنفيذية، وذلك لضمان التزامها بالدستور والقواعد القانونية، السياسات والموازنات التي جرى اعتمادها وإقرارها من المجلس، وفق آليات رقابية تضمن النزاهة والشفافية في عمل الحكومة من اجل حماية المال العام وعدم استغلال المنصب والنفوذ لاستخدامه في غير موضعه بطريقة تعد خروجا عن القانون، حيث تتمثل تلك الآليات في:

1. البيان الوزاري ومنح الثقة للحكومة

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 البرلمان 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 للحكومة خلاف ذلك، وتمنح الثقة للحكومة إذا صوتت إلى جانبها الأغلبية المطلقة لأعضاء البرلمان. (القانون الأساسي المُعدّل لعام 2003، م/66)

2. إقرار الموازنة العامة

تمثل مناقشة الموازنة العامة للدولة وإقرارها إحدى أهم الوسائل الرقابية في يد السلطة التشريعية، إذ تمكنها من الإشراف على السياسة العامة للحكومة وتوجيهها من إدخال التعديلات عليها، وإعطاء الأولوية لقطاعات محددة قبل غيرها، ويقوم المجلس (البرلمان) بالرقابة لاحقاً عليها.

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

أ. يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة إلى البرلمان خلال مدة زمنية محددة. يحيل 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 بالتعديلات 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.

د. لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الموازنة إلا بالاتفاق بين البرلمان والسلطة التنفيذية.

3. مراجعة التقارير الدورية

تؤكد التقاليد البرلمانية المتعارف عليها انه بعد إقرار البرلمان للموازنة أو خطة الحكومة السنوية، ينتقل دوره الى الرقابة على تنفيذ بنود هذه الموازنة والخطة، حيث تعد وزارة المالية تقريراً في نهاية كل ربع سنة مفصلاً ومحللاً لوضع الموازنة ويتضمن التقرير التطورات المالية واتجاهات حركة الإيرادات والنفقات مقارنة مع التوقعات وكذلك تفسير الانحرافات الهامة وتحليل تدفق النقد وتأثير هذه التطورات على الوضع المالي العام ويستعرض اقتراحات الإجراءات التصحيحية المناسبة لاستعادة التوازن المالي ويقدم الوزير هذا التقرير لكل من مجلس الوزراء والبرلمان، إضافة إلى ما يقدمه كل وزير عن أعمال وزارية.

4. اللجان البرلمانية

عادة ما يلجأ البرلمان الى تشكيل لجان برلمانية لتسهيل أعماله التشريعية والرقابية، ويحدد النظام الداخلي له أنواع هذه اللجان وكيفية تشكيلها ومهامها واليات عملها وغير ذلك من التفاصيل المتعلقة بها، حيث تعمل هذه اللجان في العادة على مناقشة مشاريع القوانين والمسائل الرقابية التي تحال إليها، وتعد بشأنها تقارير وتوصيات تشكل القاعدة الأساسية لنقاش

البرلمان بشأنها، إضافة إلى عقد جلسات خاصة للوزراء بشأن السياسات العامة أو الأداء العام لكل وزير.

5. الدور المحاسبي

إضافة الى دور البرلمان في التشريع، فان مهمته تمتد الى 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.

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

أ. السؤال

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 الى 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 بدون أي تعليق. ويقدم السؤال كتابة للرئيس ويبلغه إلى الوزير المختص ويدرجه في جدول أعمال أقرب جلسة على أن يكون قد انقضى أسبوع على الأقل من تاريخ إبلاغه للوزير، ويخصص المجلس في أول الجلسة نصف ساعة للأسئلة إلا إذا قرر المجلس خلاف ذلك. و يرد 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. و لعضو البرلمان الذي وجه السؤال أن يستوضح الوزير وأن يعلق على إجابته بإيجاز مرة واحدة. (النظام الداخلي للمجلس التشريعي، 2000، المواد 75-79)

ب. الاستجواب

يعد الاستجواب مرحلة متقدمة على السؤال وأكثر خطورة منه، حيث يمكن أن يؤدي الاستجواب الى مناقشات عامة في المجلس تفضي الى سحب الثقة من الوزير أو من الحكومة بأكملها، ويتم الاستجواب عادة وفق إجراءات محددة، حيث يجب أن يكون الاستجواب مكتوبا 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 احدهم 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.

ج. جلسات الاستماع

يمكن للبرلمان أو أحد لجانه 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.

د. لجان التحقيق

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

هـ. حجب الثقة

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

6. مهام أخرى للبرلمان

إضافة الى ما ذكر، تمنح البرلمانات العديد من الأدوات الرقابية على الحكومة، حيث يملك البرلمان إقرار الخطة العامة للتنمية، كذلك يجب عرض الحساب الختامي لميزانية الدولة على البرلمان في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية. كما أن القروض العامة تعقد بقانون، ولا يجوز الارتباط بأي مشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزينة العامة لفترة مقبلة إلا بموافقة البرلمان. إضافة الى صلاحية البرلمان في استقبال العرائض والشكاوى التي رفعها المواطنين الى البرلمان فيما كل ما له صلة بالشؤون العامة.

ب. السلطة القضائية:

يحتل القضاء المستقل والنزيه والعادل مكانا مركزيا في المسعى الرامي الى إيجاد حكومة عادلة ونزيهة ومنفتحة ومسؤولة. والقضاء يجب أن يكون مستقلا 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.

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

تتم محاسبة القضاة من خلال الطريقة الخاصة التي يمارسون بها سلطتهم القضائية والبيئة التي يعملون فيها وذلك من خلال أن:

- 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

على أن هناك بعض المؤشرات التي تساعد على تقييم دور الجهاز القضائي في مكافحة الفساد، حيث تتمثل هذه المؤشرات في: (باسم سكجها، 2000، ص69)

- هل يتمتع القضاة بسلطة مراجعة مدى قانونية قرارات الحكومة؟ وإذا كان الأمر كذلك فهل تستعمل هذه السلطات؟ وهل يتم احترام القرارات والامتثال لها بواسطة الحكومة؟

- هل يملك القضاة إمكانية كافية للاطلاع على التطورات القانونية في أنظمة قانونية مشابهة في أماكن أخرى؟
- هل تتم تعيينات القضاة بشكل مستقل عن بقية فروع الأخرى؟ وهل تتأثر هذه التعيينات بالاعتبارات السياسية؟
- هل يملك القضاة الحرية في إصدار الأحكام ضد الحكومة بدون أن يخاطروا بالتعرض لأعمال انتقامية مثل فقدان وظائفهم أو حرمانهم من الامتيازات أو نقلهم الى أماكن نائية.
- هل يتم عرض الدعاوى على المحكمة بدون 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؟
- هل أنظمة حفظ الملفات موثقة؟
- هل يستطيع الجمهور تقديم شكاوى بشأن سوء التصرف القضائي.

دور القضاء الفلسطيني في تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة

في الحالة الفلسطينية فإن السلطة القضائية ترفع تقاريرها السنوية إلى الرئيس، وهي متاحة لاطّلاع المواطنين عليها على الصفحة الإلكترونية الخاصّة بمجلس القضاء الأعلى.

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 مؤخرًا تفعيل دائرة التفتيش القضائي التي أنشئت في العامّ 2003. كذلك ولتدعيم القضاة في أداء عملهم، يعقد مجلس القضاء الأعلى دورات تدريبية للقضاة في مواضيع تنطوي بمضمونها على مكافحة الفساد. وقد حدّد قانون السلطة القضائية شروطًا فيمن يعيَّن قاضيًا، تنضوي على توافر الخبرة والكفاءة للتطوّر المهني. كما ألزم القضاة الذين يستقدّمون من الدول الأخرى بالشروط نفسها. كما ألزم مجلس القضاء الأعلى بوضع نظام لإعداد القضاة وتدريبهم.

كذلك ألزم قانون السلطة القضائية القاضي، عند تعيينه، وكل ثلاث سنوات، تقديم إقرار بالذمة المالية الخاصّة به وبزوجه وأولاده القاصرين، وهذا معمول به فعليًا.

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.

وقد كفل قانون السلطة القضائية حق المواطن في الحصول على العدالة، وحدد الآليات اللازمة لذلك، ويندرج ذلك تحت المادة رقم 90 المتعلقة بمهام وزارة العدل على النحو الآتي: تيسير وصول كل مواطن إلى القضاء بصفته مرفقًا عامًا، من حيث تجسيد حق المواطن في إمكانية التقاضي دون عناء، وفي تلقّي معونة قضائية إن لزم الأمر، وفي الحصول على فصل للقضايا في مهلة معقولة، وعلى تنفيذ للأحكام الصادرة، وذلك دون تمييز في العرق أو الجنس أو السن أو الدين أو الثروة أو مكان الإقامة.

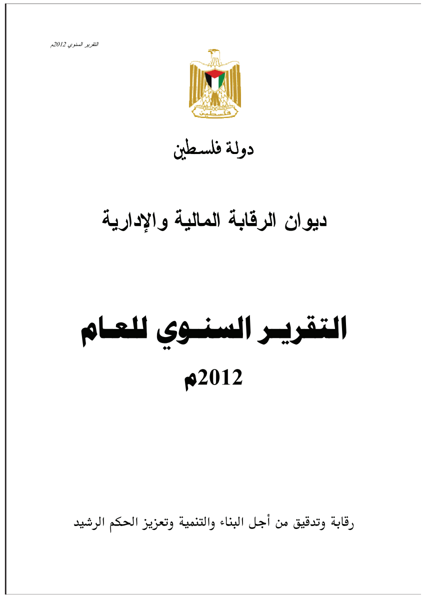
إذا لم تتوافر في القائمين على تطبيق القانون صفتا الكفاءة والنزاهة، فإنه لا يمكن الحديث عن سلطة قضائية فعّالة في مكافحة الفساد، وعلى منع إهدار العدالة، حتى وإن توافرت النصوص القانونية التي تضمن في صلبها إقامة العدل والإنصاف. وقد تضمّنت نصوص قانون السلطة القضائية الفلسطينية مبادئ دستورية، تشير بوضوح إلى الاستقلال الشخصي للقضاة، وضمان إناطة مهمّة تعيينهم بالمجلس القضائي الأعلى، ومنع عزل القضاة، وتأمين رواتب مناسبة لهم، تمنعهم من الوقوع في الخطأ، وتبعدهم عن مخاطر الفساد.

كما يكمن ضمان استقلال من يشغلون الوظائف القضائية في قدرتهم على الاستقلال، من خلال كفاءتهم وتأهيلهم وإعادة تأهيلهم بعد كل فترة من الزمن، بشكل يسهم في إيجاد قضاء يضمن سرعة الفصل في الدعاوى والمنازعات، ويُسهم في تعزيز مبدأ الشفافية والمساءلة في عمل القضاة ومعاونيهم، وفي تفعيل مبدأ التفتيش القضائي المنصوص عليه قانونًا؛ لضمان التزام القضاة بالمبادئ القانونية في مسلكهم، وأدائهم لعملهم، وإخضاعهم للتقويم المستمر.

ج. الرقابة المالية والادارية

الأصل أن تمارس الرقابة المالية من قبل السلطة التشريعية التي أجازت للسلطة التنفيذية الجباية والإنفاق ضمن حدود رسمتها لها حتى تتأكد من حسن التنفيذ، الا أن ممارسة هذه المهمة تتطلب اختصاصا وتفرغا لا يتوافر في الغالب في السلطة التشريعية، بما أن مهمة الرقابة المالية

بالسلطة التنفيذية أمر غير وارد لأنها هي أصلا موضوع الرقابة، لذلك تقوم السلطة التشريعية في معظم البلدان بإناطة هذه المهمة بهيئات رقابية متخصصة.


التقرير السنوي 2012م

دولة فلسطين

ديوان الرقابة المالية والإدارية

التقرير السنوي للعام

2012م

رقابة وتدقيق من أجل البناء والتنمية وتعزيز الحكم الرشيد

ويتمثل الهدف من وجود ديوان للرقابة ضمان امتثال السلطة التنفيذية لإرادة السلطة التشريعية، وفق الاجازة التي تمنحها للسلطة التنفيذية في التخصيصات المالية، إضافة الى تشجيع استخدام المال العام على النحو الأمثل وتحقيق أفضل النتائج بأقل التكاليف، كذلك منع الفساد من خلال إجراءات مالية مصممة على نحو فعال لتقليل الفساد وزيادة احتمالات اكتشافه. (المركز اللبناني للدراسات، ب.ت، ص 81)

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

- هل هناك شعور بالآمن الوظيفي بالنسبة إلى شاغل منصب رئيس الديوان (هل المركز محمي دستوريا، أو هل هناك ضمانة ضد التدخلات السياسية)؟
- هل هذا المنصب هو وظيفة غير سياسية؟
- هل يحصل شاغل هذا المنصب على مكافأة مناسبة؟
- هل الديوان مزود بالكادر المناسب من الموظفين؟
- هل التقارير المقدمة الى المجلس التشريعي حديثة؟
- هل يتم الإعلان عن التقارير فورا؟
- هل يجري متابعة التقارير بانتظام بواسطة لجنة الموازنة والشؤون المالية؟
- هل يتم اتخاذ اي قرار بشأن التقارير؟

- هل يفي الديوان بالمعايير المناسبة للمحاسبة والتدقيق؟
- هل يتسلم الديوان فعلا المخصصات المالية الكافية التي رصدت له في الموازنة العامة؟
- هل تخضع جميع المؤسسات التي تدير شأناً عاماً للرقابة؟

دور ديوان الرقابة المالية والإدارية الفلسطيني كركيزة من ركائز النظام الوطني للنزاهة

صدر قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية في العامّ 2004، ويتمتع الديوان بالأهلية القانونية الكاملة لمباشرة كافة الأعمال والنشاطات التي تكفل تحقيق المهام التي قام من أجلها. 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 جهازًا مستقلا له صلاحية نشر تقاريره، وينصّ القانون على تمتّع الديوان بالشخصية الاعتبارية المستقلة، ويكون له موازنة خاصّة، ضمن الموازنة العامّة للسلطة الوطنية، 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 جميع المؤسسات والهيئات العامّة لرقابة الديوان، ورئيس الديوان مساءَل أمام القانون والمجلس التشريعي فقط، وقد نص القانون على ضرورة نشر الديوان لتقاريره الدورية، وعمل الديوان على نشر تقاريره العامّة والموجزة على صفحته الإلكترونية، بحيث يصبح حق الوصول إليها متاحًا أمام المواطنين.

وحول تجنب تضارب المصالح، فقد جاء في قانون ديوان الرقابة، أنه لا يجوز لرئيس الديوان ونائبه والمدير العامّ، أثناء تولي المنصب، أن يجمع بين الوظيفة في الديوان، وعضوية مجلس إدارة أية شركة، أو مؤسسة، أو هيئة حكومية، أو غير حكومية، وعليه ألاّ يشارك في التزامات تعقدها السلطة الوطنية أو المؤسسات العامّة أو الهيئات العامّة، كذلك لا يوجد تقييدات على حق الديوان في إدراج معلومات تتعلق بوظائف معينة في الوزارات، بل له الحق

في الحصول والاطلاع على أية ملفات أو بيانات، بما في ذلك الجهات التي تعدّ ذلك سريًا، واستدعاء من يراد سماع أقوالهم بحسب قانون ديوان الرقابة.

ومن أجل تعزيز فعالية ديوان الرقابة المالية والإدارية؛ لا بد من استمرار بناء قدرات طاقم العمل، من خلال تدريب كادر الديوان وتأهيله، خاصّة في مجال الرقابة على الشأن المالي، وزيادة عدد الطاقم المؤهل لتمكينه من تغطية كافة القطاعات المنصوص عليها قانونًا، وتفعيل رقابة الديوان على الأداء المالي على كافة المؤسسات الخاضعة له حسب القانون، وإعطائه صلاحية إحالة المشتبه بهم للنيابة العامّة. وهذا كله مرتبط بأهمية التأكيد على ضرورة استقلالية الديوان، والحدّ من تدخل السلطات التنفيذية في أدائه لمهامه، لا سيّما ما يتعلق بمراقبة الجانب المالي للسلطة التنفيذية، وذلك بتوفير الموازنات الضرورية لعمله، والتركيز على دوره كجهاز للتدقيق المالي والإداري، ومن المهمّ جدًا تطوير لائحة أو نظام حول علاقة الديوان بالمجلس التشريعي؛ مما سيوضح الضوابط والصلاحيات المحددة لعمل الديوان، وآليات التقارير المقدمة، ولمن تقدّم. (أمان، 2009، أ، ص65-68)

د. المحاسب العام (المدقق العام)

يعتبر المحاسب العام نقطة الارتكاز للنظام الوطني للنزاهة 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 اجل تقليل الفساد وزيادة احتمال اكتشافه.

وحتى يقوم المحاسب العام بدور فعال في مجال النظام الوطني للنزاهة، فلا بد من وجود مجموعة من المؤشرات الدالة على ذلك: (باسم سكجها، 2000، ص 77)

- هل هناك شعور بالأمن الوظيفي بالنسبة لشاغل هذا المنصب، وهل هذا المنصب محمي دستوريا 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 الى المجلس التشريعي حديثة؟
- هل يتم الإعلان عن التقارير فورا؟
- هل يجري متابعة التقارير بانتظام بواسطة لجنة حسابات مستقلة؟ وهل يتم اتخاذ أي إجراء بشأن التقارير؟
- هل في مكتب المدقق بالمعايير المناسبة للمحاسبة والتدقيق؟

دور المحاسب العام في فلسطين كركيزة من ركائز النظام الوطني للنزاهة

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 كافة العمليات المالية المرتبطة بتنفيذ الموازنة، من إدخال الموازنة للنظام لغاية إصدار البيانات الختامية. ويشمل ذلك إجراءات رقابية داخل النظام وحوله، وإصدار كافة التقارير والبيانات المالية المطلوبة، وكذلك تسجيل الموجودات. وهو يهدف إلى تحسين الإدارة والرقابة والشفافية في إدارة المال العامّ.

ومن أهم المهام المناطة به:

1. تدريب المراقبين الماليين لتطبيق إجراءات الرقابة المالية الحديثة.
2. رفع كفاءة مستوى تخطيط الموازنة العامّة وإعدادها وتنفيذها.
3. الانتهاء من توحيد كافة الحسابات الحكومية للجهازين المدني والعسكري في حساب رئيس موحّد، فيما تبقى الحسابات الفرعية تعمل على أساس الحساب الصفري.
4. الانتقال من الأساس النقدي إلى أساس الالتزامات في العام 2010، ثم إلى أساس الاستحقاق في العام 2012.

إن دور المحاسب العامّ واستقلاله أساس فعلي لتعزيز الدور الرقابي على مؤسسات السلطة في مجال النفقات العامّة، ولكن تبعيته للإشراف لوزير المالية يضعف من هذه الاستقلالية. (أمان، 2009، أ، ص62-63)

هـ. هيئة مكافحة الفساد

نصت المادة الخامسة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على واجب الدول في تأسيس هيئة أو هيئات لمكافحة الفساد، حيث تلعب هذه الهيئات أو الهيئات دورا فاعلا في مكافحة الفساد إذا ما توافر لها بعض المقومات التي تساعدها على انجاز المهام المناطة بها، ومن بين تلك المقومات: (المركز اللبناني للدراسات، ب.ت.، ص 105)

- توفر إرادة سياسية قوية لدى القيادات والمسئولين بضرورة مواجهة ظاهرة الفساد.
- وجود قانون ينشئ الهيئة بوصفها هيئة دائمة ويعطيها صلاحية مساءلة جميع الأشخاص 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 وإعطائهم رواتب كافية.
- وجود تشريعات مساندة مثل قانون الكسب غير المشروع وقانون الذمة المالية والإفصاح لدى كبار المسئولين 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.

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

- هل تضمن إجراءات تعيين رئيس الهيئة استقلاله عن أية تدخلات سياسية وعدم خضوعه للعزل من جهة رسمية؟
- هل الهيئة مزودة بموارد بشرية ومالية كافية؟
- هل يتمتع الموظفون في الهيئة بالحصانة من التدخلات السياسية في أثناء قيامهم بواجباتهم؟
- هل يستطيع الموظفون الوصول إلى جميع المواقع والأشخاص بمن فيهم رئيس الحكومة والوزراء والمؤسسة الأمنية؟

- هل يتقاضى عاملوا الهيئة رواتب مناسبة؟
- هل يخضع موظفو الهيئة لاختبارات نزاهة؟
- هل تنشر الهيئة تقاريرها للجمهور؟
- هل تستطيع الهيئة تحريك الدعوى العامة في قضايا الفساد؟
- هل هناك أشخاص محصنون أمام الهيئة؟

دور هيئة مكافحة الفساد كركيزة من ركائز النظام الوطني للنزاهة

صادق رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية على القرار بقانون بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع وإصدره بتاريخ 2010/6/20، وعدلت بموجب هذا التشريع هيئة الكسب غير المشروع للتحول الى هيئة مكافحة الفساد ولتشمل صلاحيتها ملاحقة كافة جرائم الفساد وفقا للتعريف الذي قدمته المادة (1) من القرار بقانون للفساد والتي نصت على أنه: "يعتبر فسادا لغايات تطبيق هذا القانون ما يلي:

1. الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة والجرائم المخلة بالثقة العامة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية.
2. الجرائم الناتجة عن غسل الأموال المنصوص عليها قي قانون غسل الأموال .
3. كل فعل يؤدي إلى المساس بالأموال العامة.
4. إساءة استعمال السلطة خلافا للقانون.
5. قبول الواسطة والمحسوبية التي تلغي حقا وتحق باطلا.
6. جميع الأفعال الواردة في الاتفاقات العربية والدولية لمكافحة الفساد التي صادقت عليها أو انضمت إليها السلطة الوطنية."

اضافة إلى دور الهيئة في توعية المجتمع بكافة مستوياته: 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 حصرا، بالإضافة إلى منحها القوة والقدرة والفاعلية على مكافحة الفساد من خلال الصلاحيات الواسعة التي منحت لها في هذا الإطار والتي يمكن تلخيص أهمها بالآتي:

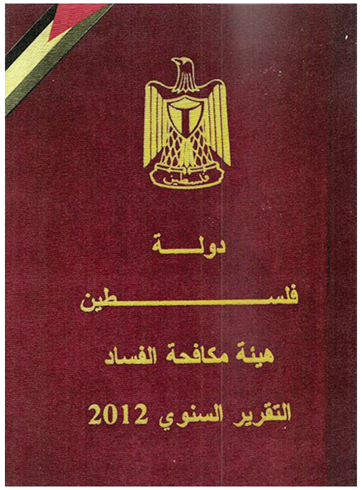
1. تلقى التقارير والبلاغات والشكاوى بخصوص جرائم الفساد المقدمة لها ودراستها ومتابعتها، والقيام بأعمال التحري وجمع الاستدلالات بشأنها والكشف عن المخالفات والتجاوزات وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك ومباشرة التحقيق والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة وفقا لأحكام هذا القانون والتشريعات ذات 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 إلغائها 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 سرى التداول وفقا للإجراءات القانونية النافذة.
5. التنسيق مع الجهات المختصة لتعقب وضبط وحجز واسترداد الأموال والعائدات والمتحصلة من جرائم الفساد على أن يصدر قرار المصادرة بشأنها عن المحكمة المختصة بنظر الدعوى.
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 أيه 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 وفقا للأصول القانونية المتبعة.

وفي سبيل ممارسة الهيئة لأعمالها، فقد عملت الهيئة بالتعاون مع الجهات المختصة في السلطة الوطنية الفلسطينية على إعداد الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للأعوام 2011-2014، كذلك يجري العمل من قبل الهيئة وبالشراكة مع أطراف أخرى بما فيها القطاع الحكومي والقطاع الخاص على إعداد الخطة الوطنية لمكافحة الفساد، حيث من المفروض ان تلعب الهيئة دور السكرتاريا فيها.

كما أن من الأعمال التي أنجزتها الهيئة في سبيل مكافحة الفساد قيامها بتفعيل إقرار الذمة

المالية وتوزيعه على الملتزمين بتقديمه، إلا أن هذا الإجراء بحاجة إلى إجراء آخر مكمل له يتمثل في الوقوف على مدى صحة ما جاء في هذه الإقرارات.

و- الهيئة الفلسطينية 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 جميع حقوق الإنسان - 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 من بينها تقديم الرشاوى، ويعاني المحرومون اقتصادياً وسياسياً على نحو غير متناسب من عواقب الفساد لأنهم يعتمدون بشكل خاص 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 شاغلوا 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؟

مبادئ ومؤسسات حقوق الإنسان عنصران جوهريان من عناصر الاستراتيجيات الناجحة والمستدامة لمكافحة الفساد.

أولاً: من المرجح أن تتجح جهود مكافحة الفساد عندما تتناول الفساد باعتباره مشكلة نظام وليس مشكلة أفراد. والمواجهة الشاملة للفساد تتضمن مؤسسات فعالة، وقوانين ملائمة، وإصلاحات لتحقيق الحكم السديد، وكذلك إشراك جميع الجهات المعنية صاحبة المصلحة 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 استراتيجية 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 لاستراتيجية 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 استراتيجيات 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.

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. (الأمم المتحدة، حقوق الإنسان، 2013)

دور الهيئة المستقلة كركيزة من ركائز النظام الوطني للنزاهة

أصدر الرئيس ياسر عرفات، بصفته رئيس دولة فلسطين ورئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، بتاريخ 1993/9/30 قرارًا يقضي بتشكيل "الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن"، وتم نشره لاحقًا في الجريدة الرسمية "الوقائع الفلسطينية" تحت رقم 59 لسنة 1994.

ومنذ ذلك الوقت، تقوم الهيئة بدور ديوان المظالم (الإمبودزمان) إضافة إلى دورها جمعيةً لحقوق الإنسان، وهي مستقلّة ماليًا وإداريًا بشكل تام عن الحكومة، وتقدّم الهيئة تقاريرها إلى الرئيس والمجلس التشريعي، وتنشرها للمواطنين، ويقوم على إدارة الهيئة مجلس مفوضين، لا يخضعون لأية 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 وفقًا 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 أية هيئات أو مؤسسات عامة أخرى. ويمكن أن تحقق الهيئة في شكاوى بخصوص:

- الإيذاء الجسدي والتعذيب في مراكز التوقيف أو السجون، وإجراءات التوقيف أو الحجز خلافًا للقانون، وفي حالات الوفاة داخل مراكز التوقيف أو السجون.
- الرشوة والمحسوبية في التعيينات، والفصل التعسفي من العمل.
- التمييز في تطبيق القانون حسب الجنس، أو اللون، أو الديانة، أو الانتماءات السياسية.
- سوء استخدام المال العامّ.
- انتهاك الحريات الأساسية للمواطن.
- سوء الإدارة، مثل الإخفاق في تفسير قرار، أو التأخير في تنفيذه، أو التطبيق غير السليم للقانون.

2. التقارير الخاصّة: تبادر الهيئة الفلسطينية إلى دراسة بعض القضايا العامّة؛ بهدف إلقاء الضوء عليها، وذلك دون تكليف من أية جهة، وتحاول الهيئة أن تسهم في معالجتها، وذلك لمنع وقوع مخالفات، أو لتصويب الأوضاع الإدارية 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. هذا وقد أصدرت الهيئة 79 تقريرًا ضمن هذه السلسلة حتى شهر تموز 2011

3. التقارير السنوية: تقوم الهيئة بإعداد تقرير سنوي شامل، وترفعه إلى كل من رئيس السلطة الوطنية، ورئيس المجلس التشريعي، ويتعلّق بأعمال الهيئة ونشاطاتها وملاحظاتها، وما رصدته من مخالفات على الأجهزة والمؤسسات الحكومية، بحيث تبيّن أوجه القوة، وأوجه الخلل ومكامن الضعف في عمل السلطات الثلاث (التشريعية، والقضائية، والتنفيذية) أو الإجراءات المتّبعة في تنفيذها. وقد أصدرت الهيئة حتى الآن (17) تقرير سنوي، تم نشرها وتوزيعها.(أمان، 2009، أ، ص99-102)

ي. شفافية واستقلالية لجنة الانتخابات المركزية أساس نزاهة وشفافية الانتخابات

تعد الانتخابات الوسيلة الأكثر عدلا للتعبير عن إرادة الأمة والشعب، وهي آلية تجسيد ومنح الشرعية للنظام السياسي، وحتى تصبح الانتخابات كذلك يجب أن تكون حرة ونزيهة، يجب أن تكون هناك مجموعة من المؤشرات الدالة على ذلك: (المركز اللبناني للدراسات، ب.ت.، ص 176)

- هل الجهة التي تشرف على تنفيذ قانون الانتخابات والمسؤولة عن العملية الانتخابية هيئة مستقلة ومهنية تقوم بدورها بكل مهنية وموضوعية وهل أن المجتمع والأحزاب ومؤسسات المجتمع المدني تثق بها وتشارك فيها بفاعلية؟ وهل الجهة التي تعين الهيئة ليست صاحبة مصلحة؟ وهل يرأسها أو يشارك فيها عدد لا بأس به من القضاة والشخصيات الحزبية المستقلة المعروفة بالنزاهة والحياد.
- هل يضمن القانون ويتم فعلا على ارض الواقع السماح للأحزاب السياسية والمرشحين بإدارة حملاتهم الانتخابية بحرية ويجري تمكينهم من الوصول للجمهور دون قيود؟ وهل تمتلك الأحزاب والمرشحين فرصا متساوية للنشر والدعاية لبرامجهم الانتخابية عبر وسائل الإعلام المختلفة؟
- هل قوانين الانتخابات والأنظمة الانتخابية محصنة بنصوص دستورية ولا يمكن تعديلها بسهولة لمصلحة السلطة التنفيذية والنظام الحاكم؟
- هل يتضمن 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؟

- هل توجد رقابة على نفقات الأحزاب السياسية، وهل تقوم بذلك جهة تدقيق مستقلة؟
- هل يتيح قانون الانتخابات للمؤسسات المحلية الدولية بالرقابة الحرة على الانتخابات ونشر تقارير خاصة بذلك؟
- هل هناك ضمانات دستورية وقانونية تحول دون التلاعب بالمواعيد الزمنية للانتخابات؟
- هل تتوافر نصوص دستورية وقانونية تضمن تشكيل الأحزاب السياسية بحرية؟
- هل اشتمل الدستور والقانون على شرعية عملية انتقال السلطة وتداولها، وحرم تأبيد القيادة السياسية وحال دون هيمنة حزب سياسي واحد على الحياة السياسية؟
- هل أعطى الدستور والقانون للقضاء صلاحية الرقابة على العملية الانتخابية والنظر في الطعون التي ترد عليها وتنفيذها بشكل سليم؟
- هل توجد نصوص دستورية تحول دون تعديل قوانين الانتخابات بموجب مراسيم أو قرارات رئاسية؟

دور لجنة الانتخابات المركزية الفلسطينية كركيزة من ركائز النظام الوطني للنزاهة

تعتبر لجنة الانتخابات المركزية هيئة مستقلة، تتولى مسؤولية الإدارة والإشراف على الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلّية في فلسطين. 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 قدرًا كافيًا من المصداقية، وهي خاضعة للاستئناف أمام محكمة قضايا الانتخابات. وكانت الاستقلاليّة والحياديّة والمهنيّة والشفافيّة؛ هي المحاور الأساسية للمبادئ والسياسات التي اتبعتها اللجنة في تسيير عملها، وإدارتها للعمليّة الانتخابيّة. وتقدّم لجنة الانتخابات تقاريرها المالية والإدارية، حسب القانون، إلى الرئيس والمجلس التشريعي، بعد صدور نتائج الانتخابات الفلسطينية بثلاثة شهور، وكل هذه العوامل تعزز من مساهمة هذه اللجنة في تعزيز النظام الوطني للنزاهة، وعلى الرغم 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، اضافة 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، لكن لم يضع القانون آليات واضحة، تضمن قيام اللجنة بأداء الرقابة اللازمة التي تضمن تطبيق أحكام القانون في هذا الصدد. (أمان، 2009، أ، ص55-60)

ثالثا: النزاهة والشفافية في مؤسسات المجتمع المدني ودورها في مكافحة الفساد

المنظمات الأهلية

مع تسارع وتيرة التطورات العالمية، ودخول البشرية عصر العولمة، تتوالى التحولات الكبيرة في جميع المجالات وعلى المستويات كافة: المحلّي، والإقليمي، والدولي. وتتميز الحقبة التاريخية الحالية مع بدايات القرن الحادي والعشرين ببروز مفاهيم جديدة، وإعادة توزيع الأدوار والمهام بين جميع مكونات المجتمع، ومن أبرز ما أدت إليه التطورات العالمية الجديدة، أنها وضعت الإنسان في بؤرة حركة المجتمع وتقدّمه، من خلال التوسع الكبير في دور المنظمات غير الحكومية، ليشمل هذا الدور، إلى جانب الدور الخيري والخدمي، قيام هذه المنظمات كآلية لتطوير المواطنين، وتنظيمهمّ من أجل المشاركة الواعية والفاعلة في العملية الإنمائية، وفي تطوير الوعي الديمقراطي والثقافي والبيئي، لدى جميع شرائح المجتمع. ويشير مفهوم المنظمات الأهلية غير الحكومية المعروفة اختصارًا (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.

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 مؤسسيًا عن الحكومة، حتى ولو حصلت على بعض الدعم أحيانًا من الحكومة.
- أن تصبّ الأرباح التي تجنيها في الهدف الذي قامت من أجله.
- أن تحكم وتدار ذاتيًا، لا من قوة خارجية.
- أن لا تعمل في السياسة بالمعنى الحزبي.

- أن تشتمل على قدر من المساهمة التطوعية.
- أن لا تعدّ حقوق الإنسان في حالة الجمعيات الأهلية عملاً سياسيًا.

دور المنظمات الأهلية كركيزة من ركائز نظام الوطني للنزاهة

تتميز المنظمات الأهلية في فلسطين بأنها من أقدم القطاعات العامّلة 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 في الضفة الغربية فترة وجود الحكومة الأردنية، وفي قطاع غزة ابان فترة الادارة المصرية ساهم بشكل مباشر في رعاية احتياجات الأعداد الكبيرة من اللاجئين الفلسطينيين. 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 عددا من جمعيات أجنبية وفلسطينية.

ويمكن تصنيف القطاع الأهلي في فلسطين وفقا لطبيعة مجال العمل في ست مجموعات رئيسة، وهذه المجموعات هي: التعليم، والصحة، والرفاه الاجتماعي، والبحوث والتدريب، وحقوق الإنسان، والمرأة. ويعمل هذا القطاع الآن وفقًا للقانون رقم 1 لسنة2000 بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، الذي نصت المادة الأولى منه على حق الفلسطينيين في ممارسة النشاط الاجتماعي والثقافي والمهني والعلمي بحرية، وفقًا لأحكام القانون، وعرّف النشاط الأهلي بأنه أية خدمة أو نشاط اجتماعي أو اقتصادي أو ثقافي أو تنموي أو غيره يقدّم طوعًا، ومن شأنه تحسين حياة المواطنين اجتماعيًا أو صحيًا أو مهنيًا أو ماديًا أو روحيًا أو فنيًا أو رياضيًا أو ثقافيًا أو تربويًا. (تيشوري، 2005)

لعبت المنظمات الأهلية الفلسطينية، على اختلاف أنواعها، خلال العقود الماضية دورًا مركزيًا في حماية النسيج الاجتماعي للمجتمع الفلسطيني من كافة التحديات والمخاطر التي كانت، ولا تزال، تهدد كيانه ووجوده. فغياب الدولة الفلسطينية أعطى المنظمات الأهلية والقطاع

الأهلي خصوصية فريدة من نوعها، ميزته عن غيره من القطاعات المثيلة في الأقطار العربية والعالمية. فقد لعب هذا القطاع دورًا رائدًا في مقاومة الاحتلال الصهيوني، وفي التصدي لسياساته العنصرية تجاه الأرض والإنسان والمؤسسات، كما لعب دورًا مركزيًا في مجال البناء والتنمية، في ظروف احتلال إجلائي وعنصري واستيطاني.

تلعب المنظمات الأهلية دورًا مهمّا 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.

1. رفع مستوى الوعي العام بمكافحة 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 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 شرطًا من شروط إحداث التحول في محاربة الفساد والتعريف بأنواعه والتوعية بنتائجه.
- استقطاب طاقات وفئات مستقلة وفعالة وجذبها، مثل: قادة مجتمع الأعمال، والصحافيين 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 محليًا وإقليميًا ودوليًا، ووضعها في متناول الجمهور المحلّي.

2. مكافحة الفساد داخل العمل الاهلي

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 كافة الجهات ذات العلاقة، 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، إضافة إلى آليات تنظيم عمل المتطوعين وحقوقهم، بدءًا من أعضاء مجلس الإدارة، وانتهاء بالمتطوعين الذين يقدمون الخدمات، وإعداد دليل شامل يحتوي على تلك السياسات والأنظمة وتوزيعه على جميع المعنيين. ويمكن تجسيد هذه المبادئ والأسس من خلال القيام بما يأتي:

- اعتماد هيئة رقابة داخلية مع كافة الصلاحيات الضرورية، 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، وفقًا للأنظمة واللوائح.
- وضع سياسات واضحة لاستخدام أصول المؤسسة، خصوصًا وسائط النقل.
- اعتماد سياسة الوصف الوظيفي في 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 لكافة إيرادات ومصروفات الجمعية 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.

3. الضغط والتعبئة والتأثير للإصلاح ومكافحة الفساد

يؤدي المجتمع الأهلي دورًا حيويًا في مقاومة 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.

ومن أجل أن يكون دور المنظمات الأهلية مسموعاً وفعّالاً في المجتمع من المهم التأكيد على ما يلي:

- **تقديم القدوة في مكافحة الفساد**

من شأن تبنّي ميثاق للمؤسسة أن يضع الأمور في نصابها، ويبعدها عن احتمالات سوء التقدير والالتباس في تفسير أية ممارسات أو ظواهر، وإطلاق الأحكام المسبقة جزافًا 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 ميزانًا عامًا تستطيع كافة المؤسسات استعماله لقياس مدى التزامها بقيم النزاهة والشفافية والمساءلة والمحاسبة؛ لتمكين المواطنين من الحكم بموضوعية على مدى نزاهة هذه المؤسسات، وبالتالي يمكن اكتشاف أية حالات أو ممارسات مخالفة لهذه القواعد وتشخيصها، ومتابعتها دون التجنّي على أية مؤسسة أو 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- أن لا يكون حكرًا على أحد ولا ملكًا لمؤسسة أو مجموعة مؤسسات بعينها، وأن لا يستعمل بشكل خاطئ، وأن لا يجزّأ ليخدم أغراضًا محددة لمؤسسة ما في وقت ما. ويمكن لهذا الميثاق أن يعتمد مؤشرًا متطورًا 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 كافة المؤسسات، فور تسجيلها في وزارة الداخلية أو الجهة المختصة، كي تتمكن من ممارسة عملها.

- **بناء شبكات إقليمية ووطنية 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 العامّلة في مجال محاربة الفساد والتنسيق بينها في تبادل المعلومات والخبرات والتجارب الناجحة.
- الإفادة من شبكة الإنترنت في الحصول تلقائيًا على أية معلومات أو بيانات تحتاج إليها لممارسة نشاطها وتنفيذ برامجها.

الإعلام ودوره في مكافحة الفساد

تتزايد أهمية الإعلام بصفته الأداة الأكثر تأثيرًا في عملية الاتصال بالجماهير، 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 وتقاليد، وحتى فيما يتعلق باستخدام اللغة والأدوات الثقافية الأخرى، وأنماط السلوك وأساليب العيش والحياة. ويلعب الإعلام كذلك دورًا رئيسيًا 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؛ مما يرقى بالإعلام ليحتلّ 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 الخاصّ 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.

الحق في الاطّلاع على المعلومات ضمان للشفافية وأساس للمشاركة المجتمعية

لقد كفلت العهود والمواثيق الدولية، وفي مقدمتها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاصّ بالحقوق المدنية والسياسية، حق المواطنين في الحصول على المعلومات (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.

وهنا تبرز أهمية الشفافية والمساءلة والمحاسبة، لتجعل الفعل السياسي محكومًا بضوابط تقلل من فرص الفساد، وتحول دون استغلال السلطة، من خلال عدم استبعاد أية هيئة رقابة على جميع السلطات (التنفيذية، والقضائية، والتشريعية).

إن ممارسة المواطن لحقه في الوصول إلى المعلومات تعزز العلاقة المتبادلة بين الدولة والمواطن، تلك العلاقة القائمة على توازن الحقوق والواجبات، وتحديدًا مسؤولية الدولة والإدارة العامّة تجاه المواطن. هناك 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 ارتباطًا وثيقًا بالمحاسبة التي تشكل هدفًا مركزيًا لأي نظام ديمقراطي، تصبح أية محاولة للتطوير بدونه مهمّة صعبه، بل عقيمة، ما دامت أنشطة الحكومة وعملية صنع القرار تجري بعيدًا عن العين الجمهور الفاحصة. في غياب الحق في الاطلاع تسود السرية، وتزداد إمكانية حدوث تبديد للموارد، مع إغلاق الباب أمام أية مراجعة لاحقة من خلال مؤسسات الدولة، مثل المجلس التشريعي والمحاكم، أو هيئة الرقابة العامّة والهيئة الفلسطينية لحقوق المواطن، والتي تعمل كأداة كبح لإساءة استعمال السلطة.

لكن فتح المجال أمام الوصول إلى المعلومات، لا يعني غياب الإجراءات والمعايير التي تنظم هذه العملية، بل إن ممارسة هذه الحقوق مرتبطة بالضرورة بواجبات ومسؤوليات خاصّة، مما يجيز إخضاعها لبعض القيود، ولكن شريطة أن تكون هذه الشروط محددة بنصّ القانون، وأن تكون ضرورية، كتعلّقها باحترام حقوق الآخرين وسمعتهم، والنظام العامّ. ويتمّ ذلك من خلال وضع تشريعات محددة، تنظم موضوع الوصول إلى المعلومات، التي من شأنها بيان ما يمكن الاطلاع عليه من قبل المواطنين، وبأية وسائل، والأمور التي توصف بالسرية، أو يمكن لإفشائها تهديد الأمن القومي، بحيث لا يبقى الأمر خاضعًا لتقديرات الموظف الإداري أو أشخاصّ قلائل في السلطة السياسية و أمْزِجتهم. ومن هنا فإن الكشف عن المعلومة العامّة يعدّ أمرًا أساسيًا ومفيدًا، ويمكن تلخيص فوائده بما يأتي:

- يعدّ شرطًا أساسيًا من شروط الحكومة الصالحة.

- أنّه 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؛ مما 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، وخصوصًا إذا ما كان الفساد حكوميًا، مما يساعد على خلق نوع من الضغط الشعبي على الحكومة؛ لكي لا يكون هناك أي سكوت من البرلمان عن هذه القضايا.
- أنّ اطلاع 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 شرطًا أساسيًا 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 العامّ والعضوية الفاعلة في مؤسسات المجتمع المدني؛ الأمر الذي ينعكس إيجابًا على الشعور بالثقة بالنفس، وبالحماسة المتزايدة، والمساهمة في مناقشة الشأن العامّ، بحيث يحدث نشاطه المدني تغييرًا في السياسة أو رفعًا للظلم، أو كشفًا عن فساد أو تلاعب بالمال العامّ.

وفي المقابل، يمكن الحديث عن مخاطر إخفاء المعلومات العامّة، التي يمكن تلخيصها في ما 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 ديوان المظالم، ويحدُّ من قدرتها على كبح إساءة استعمال السلطة للمؤسسات العامّة.
- أنّه تهديد لحق التعبير عن الرأي؛ مما يؤدي إلى التحكم في ثقافة المواطنين وأفكارهم وتوجهاتهم، وتصبح وسائل الإعلام في معظم هذه الحالات مجرد أداة للتعبير عن وجهة نظر

السلطة، لضمان استمرارها والحد من قدرة المعارضة على التعبير.(أمان، 2006، ج، ص1-15)

إلاّ أن هناك بعض الحالات التي تتطلّب إخفاء المعلومات خدمة لمصلحة عامة، بشرط أن يكون ذلك وفقًا للقانون. ويجوز حجب بعض المعلومات في حالات محددة ومسجلّة بدقة، ولا تكون خاضعة لتقديرات الموظف الإداري أو مزاجيه، فمتى يجوز ذلك؟ يجوز حجب المعلومات في الحالات الآتية:

- الخصوصية: المعلومات المرتبطة بالفرد في حياته الخاصّة الشخصية، وتندرج ضمن هذه الفئة من المعلومات، مثلاً المعلومات الطبية (الملف الطبي)، الوثائق 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 إلاّ لصاحب العلاقة، مثل الحسابات البنكية، ولكن تصبح قابلة للاطّلاع ضمن قيود، وفي حالات محددة، مثل الوفاة.

ويجب على الموظف المختص رفض الكشف عن أية معلومة تخص طرفًا ثالثًا، 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 مقدّم الطلب وصيًا على الطرف الثالث.
5. إذا كان مقدّم الطلب من اقارب الشخص المطلوب معلومات عنه وقدم الطلب بعد وفاته بعشرين عامًا على الأقل.

المبادئ الأساسية في التشريعات المتعلقة بحرية الاطّلاع

يستند مبدأ حق المواطنين في الحصول على المعلومات إلى عدة مبادئ أساسية، يجب أن تكون محددة في دساتير الدول وتشريعاتها حتى تكون قابلة للتطبيق، منها:

1. الكشف عن المعلومات

يجب كشف كل المعلومات العامّة للمواطنين، بحيث تكون الحرية في الاطلاع هي القاعدة، والمنع أو الحظر هو الاستثناء، ويجب أن تكون هذه الحالات الاستثنائية محددة بدقة، بحيث تقوم هيئة عامة بدراستها قانونيًا. حتى ولو كان للكشف عن هذه المعلومات تأثير سلبي، يجب أن تكشف في حال كانت إيجابيات الكشف عنها تفوق الضرر الناتج عن حجبها. فمثلاً، في القطاع العامّ، يجب نشر تقارير في الجريدة الرسمية مثل التقرير السنوي، أما في القطاع الخاصّ، فثمة نصوص قانونية تلزم بعض الشركات نشر موازناتها.

2. وجوب النشر

لا يقتصر حق الاطّلاع في أن يتمكن المواطن من طلب المعلومات فقط، بل يتعدى ذلك إلى نشر هذه المعلومات على نحو واسع للجمهور، بأشكال ووسائل متعددة. وحديثًا تقوم معظم المؤسسات العامّة بنشر هذه المعلومات عن طريق النشر الإلكتروني.

3. سهولة الحصول على المعلومات

يحق للمواطنين تقديم طلب بشكل خطّي، للحصول على معلومات معينة من المؤسسة التي تستحوذ على المعلومات، وذلك عن طريق الموظف المختص باستقبال الطلبات في المؤسسة العامّة، مع عمل ما يلزم لضمان هذا الحق للمواطنين الذين لا يستطيعون القراءة أو الكتابة، أو لا يجيدون اللغة التي كتبت بها المعلومات، أو الذين يعانون من إعاقة بصريّة مثلاً. لذا ينبغي أن يطلب من المؤسسات العامّة إنشاء أنظمة داخلية مفتوحة، تساعد طالبي المعلومات على الوصول إلى مبتغاهم.

كما يحق للمواطنين الاستئناف ضد الرفض، إذ يعدّ الاستئناف من أهم المبادئ في قانون حرية الوصول إلى المعلومات، فهو يحمي من السرية التي لا لزوم لها، وذلك عبر توفير آلية للقيام بالمراجعة المستقلة، للقرارات التي تنكر على المواطنين هذا الحق، وبوجه خاصّ حين يكون سبب الرفض انزعاج المسؤول، أو لأنه يسيء إلى مظهر الدائرة، أو يزعج الحزب الحاكم...إلخ.

4. معقوليّة تكاليف الحصول على المعلومات

يجب ألاّ تكون تكلفة نيل حق الوصول إلى المعلومات التي تحتفظ المؤسسة بها باهظة، على

نحو يردع الناس عن التقدّم بطلبات للوصول إلى المعلومات. فهناك حالات ينبغي أن يكون فيها الحصول على معلومات معينة مجانيًا، مثل طلب معلومات عن إجراءات تسجيل جمعية، أو مواطن يستفسر من وزارة التربية والتعليم عن إجراءات قبول المنح الدراسية...إلخ. وينبغي تسهيل الحالات التي يريد فيها طالب المعلومة الحصول عليها خدمةً للمصلحة العامّة، بأن يكون الطلب مثلاً بغية كشف الفساد في الإدارة، فعندئذ يجب أن تكون الرسوم أقل مما لو كان الطلب بغية تحقيق مصلحة شخصية تجارية. ويجب أن تحدد هذه الرسوم بتشريع، وأن لا يترك أمر تحديدها لتقدير الجهة المطلوب منها تقديم المعلومات.

5. الاجتماعات العامّة مفتوحة للجمهور

تتضمن حرية الاطلاع حق الشعب في معرفة العمل الذي تقوم به المؤسسة العامّة نيابة عنه، كما يحق له المشاركة في عمليات اتخاذ القرار؛ لذا يجب أن تتضمن التشريعات نصوصًا تقضي بفتح الاجتماعات الرسمية العامّة أمام الجمهور. كما يجب إخطار الجمهور بالاجتماعات، ويقتضي أن تكون مدة الإخطار كافية ليتمكن الجمهور من الحضور أو المشاهدة. ومن الأمثلة على هذه الاجتماعات: اجتماعات الهيئات المنتخبة مثل الهيئات المحلّية، وجلسات المجلس التشريعي.

ومن الممكن أن تكون الاجتماعات مغلقة، ولكن وفق إجراءات معتمدة وفي حال وجود أسباب كافية؛ لإغلاقها. وأي قرار حول إغلاق الاجتماعات يجب أن يكون مفتوحًا أمام الشعب، كما يجب أن تفوق مبررات إغلاق الاجتماعات في هذه الحالات مسوّغات قاعدة الكشف.

6. التخلص من ثقافة السرّية الرسميّة

يجب أن يكفل القانون حق مواجهة مشكلة ثقافة السرية الرسمية في المؤسسة العامّة، على أن تتضمّن شرطًا أساسيًا؛ هو أن تدرّب المؤسسات العامّة موظّفيها على مضمون حق المواطن في حريّة الاطلاع، وأن يركز هذا التدريب على أهمية حرية الاطّلاع، والآليات الإجرائية للوصول إلى المعلومات، وسبل الحفاظ على الوثائق، والحصول عليها، بفاعلية.

ومن بعض الأمثلة على هذه الثقافة، مثلاً، أن يتم حظر تداول اسم رئيس الإدارة، وصولاً إلى حظر تداول قرارات مهمّة، تتصل بحياة الفرد وتؤثر فيها، باستعمال حجة جاهزة هي (المصلحة العامّة) تكبّر وتصغّر وفق المصالح الضيقة والخاصّة.

7. حماية المخبرين

يجب حماية الأفراد من أية عقوبات قانونية أو إدارية، أو عقوبات تتعلّق بالعمل لكونهم أفشوا معلومات حول المخالفات. ويجب أن يستفيد المخبرون من الحماية ما داموا يعملون بحسن نيّة، وبناءً على اعتقاد معلَّل بأنّ المعلومات التي أفشوها كانت صحيحة إلى حدّ كبير، وأنها كشفت دلائل حول خرق القانون. ويجب أن تطبّق حماية كهذه حتى ولو كان الكشف عن تلك المعلومات انتهاكًا لمتطلبات قانونية أو مختصّة بالعمل. (أمان، 2009، أ، ص80-85، وعبد الحميد، 2005، ص30)

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 لكافة المواطنين 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 أيٍّ 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، بعيدًا عن المال العامّ، وذلك من حيث الملكية والإدارة. أما من ناحية الأهداف فيفترض بأنّ كلّ عملٍ اقتصادي، سواء كان عامًّا أو خاصًّا؛ يهدف بصورة مباشرة أو غير مباشرة إلى تعزيز عملية التنمية باعتباره قطاعًا اقتصاديًا وطنيًّا منتجًا.

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 إطلاقًا إزاحة لدور الدولة، ولكنه تطوير لأسلوب تدخل الدولة، بحيث يغلب التدخل عبر السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية، على التدخل بالأوامر والتنفيذ المباشر.

هذه المسؤولية تستوجب النظر إلى القطاع الخاصّ بوصفه جزءًا 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، بعيدًا عن الفكرة التقليدية، المتمثلة بأن رأس المال الخاصّ يسعى لتعظيم الثروة والمنفعة الذاتية وحسب، الامر الذي يشجع بعض العاملين فيه الى المبادرة لتقديم الرشوة او الاغراءات لافساد الموظف العام، بصرف النظر عن الأضرار التي قد يسببها للمصلحة العامّة. لقد أصبح القطاع الخاصّ يرى أن ربحية مشاريعه ونموها مرتبطان ارتباطًا عضويًا برفاهية المجتمع ككل، الذي يجب أن يتصرف جميع أعضائه 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. (المركز اللبناني للدراسات، ب.ت)

مدونة قواعد حوكمة الشركات في فلسطين

الفصل الأول

المقدمة

1. أدت العولمة، والتقدم السريع في وسائل الاتصالات الحديثة، إلى خلق جو جديد من التنافس على المستويين المحلي والخارجي بالنسبة للشركات العاملة في فلسطين. وفي السنوات الأخيرة، أصدرت السلطة الوطنية الفلسطينية عدداً من التشريعات المنظمة لعمل القطاع الخاص، مثل: قانون سلطة النقد، وقانون المصارف، وقانون تشجيع الاستثمار، وقانون هيئة سوق رأس المال، وقانون الأوراق المالية، وقانون مزاولة مهنة تدقيق الحسابات، وقانون التأمين، وقانون الكسب غير المشروع، وقانون مكافحة غسل الأموال، وقانون سنة 2008 بشأن تعديل قانون الشركات. وقد احتوت هذه التشريعات على عدد من النصوص التي تدخل ضمن قواعد الحوكمة المعمول بها دولياً. وفي الاتجاه ذاته، فقد ارتأت هيئة سوق ر أس المال، وبعد التنسيق المباشر مع سوق فل سطين لل أوراق المالية، وسلطة النقد، ومؤسسة التمويل الدولية (IFC)، وضع قواعد لحوكمة الشركات في فلسطين، نظراً لأهميتها بالنسبة إلى الاقتصاد الفلسطيني، وبخاصة أن هذا الموضوع شهد في السنوات الأخيرة اهتماماً متزايداً من قبل الدول المختلفة في العالم، ومن قبل المؤسسات الدولية.

2. وعليه، فقد تم تشكيل اللجنة الوطنية لحوكمة الشركات في فلسطين، التي تضم ممثلين عن جهات رقابية واقتصادية وقانونية و أكاديمية متنوعة. وقد قررت اللجنة الوطنية لحوكمة الشركات تشكيل فريق فني للعمل على صياغة مدونة قواعد حوكمة الشركات وفقاً لأسس وخطة عمل وضعت من قبلها. وقد تمثل هدف الفريق في إعداد قواعد لحوكمة الشركات في فلسطين، بما يتفق والظروف والتشريعات السائدة في فلسطين، مع مراعاة المبادئ المستقرة في مجال حوكمة الشركات على الصعيدين الإقليمي والدولي.

تعريف حوكمة الشركات

3. إن مصطلح حوكمة الشركات حديث في اللغة العربية، وقد اختلف الكتاب حول التسمية في البداية، إلى أن قرر مجمع اللغة العربية في القاهرة تسمية النظام قيد البحث

ب "حوكمة الشركات". وتعرّف حوكمة الشركات بالمفهوم الضيق بأنها النظام الذي بموجبه يتم توجيه الشركات والرقابة عليها، وبالتالي فهي مجموعة من العلاقات بين الجهاز التنفيذي لإدارة شركة ما ومجلس إدارتها والمساهمين فيها.

4. أما حوكمة الشركات بالمفهوم الواسع، الذي تتبناه هذه المدونة، فيقصد به مجموعة القواعد والإجراءات التي يتم بموجبها إدارة الشركة والرقابة عليها، عن طريق تنظيم العلاقات بين مجلس الإدارة، والإدارة التنفيذية، والمساهمين، وأصحاب المصالح الآخرين، وكذلك المسؤولية الاجتماعية والبيئية للشركة". وعليه، تهتم حوكمة الشركات، بشكل رئيسي، بالأسلوب الذي يتم فيه إدارة الشركة والرقابة عليها، وبفحص قدرات مجلس الإدارة على وضع سياسات ورسم أهداف للشركة تتفق ومصلحة المساهمين و أصحاب المصالح الآخرين.

الهدف من تطبيق مدونة قواعد حوكمة الشركات

5. تهدف قواعد الحوكمة بشكل خا 8ص إلى تحسين نوعية ممارسات مجلس الإدارة، وتحسين أداء الشركات، ورفع القدرة على المنافسة، ورفع قيمة الشركة، وتعزيز ثقة أصحاب المصالح الآخرين في الشركة. كما تساعد الحوكمة في تحسين المناخ الاستثماري، وتفعيل أداء السوق المالي وتوسيعه، ورفع القدرة التنافسية للاقتصاد من خلال رفع ثقة المتعاملين بالشركة، وتعزيز قدرة البلد على مواجهة الأخطار.

نطاق تطبيق مدونة قواعد حوكمة الشركات

6. تنطبق قواعد الحوكمة على الشركات التي تنضوي تحت إشراف هيئة سوق رأس المال ورقابتها. وعليه، تسري مدونة قواعد حوكمة الشركات على الشركات المساهمة العامة (المدرجة وغير المدرجة)، وسوق فلسطين للأوراق المالية، وشركات الرهن العقاري، وشركات التأجير التمويلي، وشركات الأوراق المالية، مع الإشارة إلى ضرورة مراعاة مبادئ الحوكمة الصادرة لقطاعات معينة عن الجهات الرقابية المختصة عند متابعة تطبيق الشركات ذات العلاقة لهذه المدونة.

طبيعة مدونة قواعد حوكمة الشركات

7. تشمل هذه المدونة مجموعة من قواعد حوكمة الشركات المستندة إلى القوانين والأنظمة السارية المفعول في فلسطين، وبالتالي تلتزم الشركات بتطبيقها تحت طائلة المسؤولية. وفي الوقت الذي تستند فيه معظم هذه القواعد إلى نصوص تشريعية صريحة، فإن بعضها يستند إلى روح نص معين، أو إلى القواعد العامة في التشريعات الفلسطينية. وأخذاً بالاعتبار أن قانون الشركات الساري في فلسطين قديم نسبياً من ناحية، و أن الاهتمام بحوكمة الشركات حديث نسبياً من ناحية أخرى، فقد وجدت بعض النصوص التشريعية التي لا تنسجم تماماً مع مبادئ الحوكمة السليمة للشركات. وفي هذه الحالات القليلة التي استوجبت فيها الحوكمة السليمة للشركات النص على مبدأ معين لا يتفق مع نص قانون الشركات الحالي في فلسطين بسبب قدمه، فقد تمت الإشارة إلى ذلك صراحة، مع التوصية بتعديل النص على النحو المطلوب. وتتضمن المدونة مجموعة من التوصيات والتوجيهات، التي يتم تطبيقها طوعاً واختياراً من قبل الشركات ضمن مقولة "الالتزام وتفسير عدم الالتزام". وعليه، فإن هذه التوصيات والتوجيهات الهادفة إلى تحقيق توازن بين مصالح الأطراف المختلفة، تترك لكل شركة من المرونة ما يكفيها للمحافظة على شكلها، وحجمها، ونشاطها، وطريقة إدارتها، الأمر الذي يمكّنها من تحديد موقعها من تطبيق التوصيات والتوجيهات الواردة في هذه المدونة، شريطة أن تفصح عن الأسباب التي دعتها إلى عدم الالتزام بأي من القواعد الطوعية.

8. وعليه، تتكون هذه المدونة من ثلاثة أنواع من القواعد:

النوع الأول: وهو القواعد التي تستند إلى نصوص تشريعية صريحة، وهنا يكون التطبيق إلزامياً من قبل الشركات تحت طائلة المسؤولية القانونية. وقد تمت صياغة هذه القواعد في المدونة بلغة تفيد الإلزام، مثل: **يجب، ولا يجوز، ويحق، ويلتزم، ويحظر.**

النوع الثاني: وهو القواعد التي تنسجم مع الممارسات الدولية في مجال حوكمة الشركات، ولا تتعارض مع أي نص تشريعي صريح، أو على الأقل تكون واحداً من الاحتمالات التي يجيزها نص تشريعي ما، وهنا يكون التطبيق **طوعياً** من قبل الشركات ضمن مقولة "الالتزام وتفسير عدم الالتزام". وقد تمت صياغة هذه القواعد في المدونة بلغة تفيد الجواز والنصيحة بالتطبيق، مثل: **يحبذ، وينصح، ويجوز.**

النوع الثالث: وهو القواعد التي تنسجم مع الممارسات الدولية في مجال حوكمة الشركات، ولكنها تتعارض مع نصوص تشريعية صريحة، وهنا تمت التوصية بصراحة بضرورة تعديل التشريع القائم ليتناسب مع هذه الممارسات والقواعد.

الفصل الثاني

مكونات مدونة قواعد حوكمة الشركات

9. لدى وضع هذه المدونة، تم الاسترشاد بمبادئ حوكمة الشركات الصادرة عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الدولية (OECD)، بالإضافة إلى مدونات أخرى لحوكمة الشركات تم وضعها على الصعيدين الدولي والإقليمي. وعليه، والى جانب التقديم، فقد تضمنت هذه المدونة قواعد تعالج الجوانب الأساسية لحوكمة الشركات وفقا للتعريف الواسع، والمتمثلة في الأمور التالية:

1. **اجتماع الهيئة العامة.**
2. **حقوق المساهمين المتكافئة.**
3. **إدارة الشركة.**
4. **التدقيق.**
5. **الإفصاح والشفافية.**
6. **أصحاب المصالح الآخرين في الشركة.**

10. هذا وقد تمت مراعاة المبادئ التالية لدى إعداد قواعد الحوكمة:

- العدالة والنزاهة في معاملة المساهمين وأصحاب المصالح الآخرين (كالموظفين والدائنين).
- الشفافية والإفصاح عن الأمور المالية وغير المالية، وبشكل يمكن المساهمين والجمهور من تقييم وضعية الشركة ومستوى أدائها.
- المساءلة في العلاقات بين الإدارة التنفيذية ومجلس الإدارة، وبين مجلس الإدارة والمساهمين، وبين مجلس الإدارة والجهات الأخرى ذات العلاقة.

- المسؤولية، من حيث الفصل الواضح في المسؤوليات وتفويض الصلاحيات.

1. اجتماع الهيئة العامة

11. توجه الدعوة إلى اجتماعات الهيئة العامة العادية وغير العادية من قبل مجلس الإدارة، أو بناء على طلب مدقق الحسابات، أو من قبل مراقب الشركات، ويحق لمساهمين يحملون ما لا يقل عن ربع أسهم الشركة الطلب من مجلس الإدارة الدعوة لاجتماع هيئة عامة غير عادي، ويحق لمساهمين يحملون على الأقل 15 % من أسهم الشركة الطلب من مراقب الشركات، أو مدقق الحسابات الخارجي، الطلب من مجلس الإدارة دعوة الهيئة العامة لاجتماع غير عادي.

12. يجب أن ترسل الدعوة لاجتماع الهيئة العامة، متضمنة جدول الأعمال، إلى كل مساهم قبل أربعة عشر يوماً على الأقل من موعد الاجتماع، ويتم إعلان هذه الدعوة في صحيفتين يوميتين قبل الاجتماع بأسبوع على الأقل. كما يجوز للشركة إرسال الدعوة إلى المساهمين مع الوثائق ذات العلاقة عبر البريد الإلكتروني، و/أو الإعلان عنها على موقع الشركة الإلكتروني، وإذا كان بعض المساهمين يقيمون في الخارج فيحبذ أن يتم إشعارهم على العنوان الذي وضعه كل منهم لدى الشركة. وإذا تمت الدعوة عن طريق الإعلان في الصحف يراعى أن تكون هذه الصحف واسعة الانتشار.

13. يجب أن يستمع المساهمون إلى تقرير مدقق الحسابات الخارجي في اجتماع الهيئة العامة، ويحق لهم الاستفسار من مدقق الحسابات عن أي أمر ورد في البيانات المالية، أو في تقريرهبخصوص هذه الحسابات.

14. يحبذ أن تقوم الشركة بترتيب مكان الاجتماع وموعده وزمانه بشكل مناسب يشجع المساهمين، وبخاصة صغارهم، على الحضور. ولذا، تعقد الشركة اجتماع الهيئة العامة داخل فلسطين مع ضرورة استخدام نظام الفيديوكونفرنس عند تعذر التواصل الجغرافي، وعلى أن يكون في غير أيام الأعياد.

15. يحبذ أن يقوم مجلس الإدارة بإرفاق جدول أعمال تفصيلي بالدعوة لاجتماع الهيئة العامة، مصحوباً بالبيانات المالية المبسطة، وشرح لكل نقطه، يساعد المساهمين على اتخاذ قراراتهم بوضوح. وإذا تضمن جدول الأعمال تعديل عقد تأسيس الشركة أو نظامها

الداخلي، فيجب، بعد موافقة الجهات الرقابية ذات العلاقة، إرفاق التعديلات المقترحة مع الدعوة إلى الاجتماع.

16. يحبذ أن تتضمن الدعوة إلى اجتماع الهيئة العامة العادي، الإشارة إلى حق المساهمين الذين يملكون مجتمعين 10 % على الأقل من أسهم الشركة، في طرح إدراج بنود على جدول الأعمال.

17.* يحبذ مناقشة البنود المحددة على جدول الأعمال وفقاً للترتيب الوارد فيه، ويحبذ أن يوضح رئيس اجتماع الهيئة العامة للمساهمين عند بدء الاجتماع بأنه يحق لكل مساهم إثارة الأسئلة والاستفسارات خلال الاجتماع، وأن مجلس الإدارة ملزم بالإجابة. كما يحبذ إدارة الاجتماع بشكل حر، وإفساح المجال للجميع للتعبير عن آرائهم في إطار جدول الأعمال وضمن فترة زمنية معقولة، وتوجيه الاستفسارات لأعضاء مجلس الإدارة. ويجوز للمساهمين إرسال أسئلة خطية لمجلس الإدارة قبل الاجتماع، وعلى رئيس المجلس إيصالها للمعنيين من أعضاء المجلس أو المديرين البارزين، كي تتم الإجابة عنها خطياً حتى بداية الاجتماع على أبعد تقدير. ويحرص جميع أع ضاء المجلس والمديرين البارزين على حضور الاجتماع. ويحبذ عدم السماح بطرح أي مسألة للتصويت إلا بعد إعطاء الفرصة للمساهمين بإبداء الرأي بخصوصها. ويضمن رئيس الجلسة توفير جو ديمقراطي للنقاش البنّاء.

18. يحبذ أن يجري رئيس الهيئة العامة التصويت على الأمور الأخرى أيضاً عن طريق الاقتراع السري، كما يحبذ أن يراعى التصويت على حدة على كل مسألة تثار خلال اجتماع الهيئة العامة، وذلك حتى يتمكن كل مساهم من تحديد موقفه بدقة من كل مس ألة يتم بحثها والتصويت عليها خلال الاجتماع.

2. حقوق المساهمين المتكافئة

19. يضمن مجلس الإدارة أن كل المساهمين، بما في ذلك صغارهم والمساهمون المقيمون خارج فلسطين، يتمتعون بكافة الحقوق المخولة لهم بموجب القوانين والأنظمة والتعليمات

* على الرغم من عدم وجود نص صريح في قانون الشركات يخول المساهمين الحق في إدراج بنود على جدول الأعمال، فإن المبادئ العامة للقانون تمنحهم مثل هذا الحق. وإلى أن يتم تعديل قانون الشركات بهذا الخصوص، فإن النظام الداخلي للشركة يمكن أن ينص على ذلك.

المرعية، ووفقاً لهذه المدونة والنظام الداخلي للشركة، وهي:

- الحق في توفر سجلات للملكية.
- الحق في أن تتم دعوة جميع المساهمين إلى اجتماعات الهيئة العامة العادية وغير العادية، والحصول على المعلومات، وذلك وفقاً لما ينص عليه النظام الداخلي للشركة.
- الحق في المعاملة العادلة لجميع المساهمين وتمتعهم بالحقوق نفسها، ودون تحميلهم أية أعباء أو تكاليف. ويستوي في ذلك أن يكون المساهمون فلسطينيين أو أجانب.
- الحق في حصة من الأرباح النقدية والعينية.
- الحق في بيع ونقل السهم أو رهنه.
- الحق في التصويت، على أرباح الشركة المقترح توزيعها في اجتماع الهيئة العامة العادي.
- الحق في انتخاب أعضاء مجلس الإدارة في اجتماع الهيئة العامة.
- الحق في الترشح لعضوية مجلس الإدارة.
- الحق في انتخاب مدقق حسابات الشركة في اجتماع الهيئة العامة العادي.
- حقوق الأفضلية وحق أولوية للاكتتاب في أي إصدارات جديدة للشركة، كل بنسبة مساهمته فيها*.
- حق المشاركة في العرض العام.
- حق صغار المساهمين في الحماية في حالات اندماج الشركات أو التصرف بأحد موجوداتها الرئيسية.

3. إدارة الشركة

أولاً. مجلس الإدارة

20. يجب أن يتولى إدارة الشركة المساهمة العامة مجلس إدارة لا يقل عدد أعضائه عن خمسة، ولا يزيد على أحد عشر، ويحبّذ أن تعكس تركيبة المجلس المساهمين، وتعبر عن نسبة توزيع رأس المال. وعليه، يجوز لعدد من صغار المساهمين يحملون 10 % من أسهم

* ولأن المادة 81 من قانون الشركات توجب صراحة تطبيق أحكام الاكتتاب الأصلي على الأسهم الجديدة، فإنه ينبغي تعديل هذا النص لمنح المساهمين حق الأفضلية، الذي يخولهم شراء الأسهم الجديدة بالأولوية على الغير.

الشركة أن ينتخبوا ممثلاً لهم في مجلس الإدارة، شريطة أن يقدموا مرشحين عدة لهذا المركز×. كما يجب أن لا تزيد مدة مجلس الإدارة على أربع سنوات تنتهي بانتخاب مجلس جديد، وعلى الهيئة العامة أن تجتمع خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ انتهاء دورة المجلس القائم، وعليها أن تنتخب أعضاء المجلس. ويستمر مجلس الإدارة القائم في تصريف شؤون الشركة حتى يتم انتخاب المجلس الجديد، ويجوز أن يعاد انتخاب ع ضو مجلس الإدارة لولاية جديدة بناءً على نجاحه في عمله في الدورة السابقة، ويحبّذ عدم تجديد العضوية لشخص ما لأكثر من ثلاث دورات متتالية.

21. لا يجوز أن تمثل العضوية تعارضاً مع مصالح أخرى للعضو، بما في ذلك إبرام صفقة مع طرف ذي علاقة، ويحبّذ أن يبلغ العضو مسبقاً عن أي مصلحة له تجاه أي جهة أخرى غير الشركة، وعن أي تغيير يطرأ على مثل هذه المصالح فور حدوثه، ولا يجوز لرئيس وأعضاء مجلس الإدارة أن يشتركوا في إدارة شركة مشابهة أو منافسة لشركتهم، أو أن يقوموا بعمل منافس، ولا يجوز للشركة أن تقدم قرضاً نقدياً من أي نوع لأي من أعضاء مجلس إدارتها.

وفيما يتعلق بالبنوك وشركات الائتمان، فإنه يجوز لها أن تقرض أعضاء مجالس إدارتها بالشروط نفسها التي تتبعها بالنسبة إلى العملاء.

22. يلتزم رئيس وأعضاء مجلس الإدارة بتحمل المسؤولية تجاه المساهمين عن تقصيرهم المتعمد أو إهمالهم الشديد، ولا يستطيعون دفع هذه المس ؤولية عنهم إلا بإقامة الدليل على أنهم اعتنوا بإدارة أعمال الشركة اعتناء الوكيل بأجر. ويحق للمساهم المتضرر مقاضاة رئيس وأعضاء مجلس الإدارة عن كل مخالفة ارتكبوها ضد القوانين والأنظمة والتعليمات أو نظام الشركة، ولا يحول إبراء مجلس الإدارة الصادر عن الهيئة العامة دون ذلك. وإذا كان عضو مجلس الإدارة شخصاً اعتبارياً، فيجب أن يتحمل الشخص الطبيعي الذي يمثله في المجلس مسؤولية شخصية عن تصرفاته، إلى جانب مسؤولية الشخص الاعتباري الذي يمثله.

23. يضع مجلس الإدارة نظاماً مكتوباً لتجنب تضارب المصالح، على أن يتضمن كحد أدنى التأكيد على ما يلي:

× على الرغم من أن قانون الشركات لم يتضمن نصاً بهذا الخصوص، فإن النظام الداخلي للشركة يمكن أن ينص على ذلك، وبخاصة أن مثل هذا النص يحقق الحماية اللازمة لأقلية المساهمين.

- يجب على عضو مجلس الإدارة في الشركة، أو أيٍّ من موظفيها، فيما يتصل بعمله لدى الشركة، عدم الطلب أو القبول من الغير أيَّ مبلغ مالي أو منفعة أخرى لنفسه أو لغيره، أو أن يمنح أي طرف ثالث مصلحة غير مشروعة.
- التقيد بمصالح الشركة: يجب على عضو مجلس الإدارة السعي إلى تحقيق مصالح الشركة، فلا يجوز له أن يسعى إلى تحقيق مصالح شخصية من وراء قراراته أو أن يغتنم لنفسه فرصة سنحت للشركة.
- لا يجوز أن يكون لرئيس مجلس الإدارة أو لأحد أعضائه مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في العقود والمشاريع والارتباطات التي تعقد مع الشركة أو لحسابها.
- في الصفقات التي يتم إبرامها مع أي طرف ذي علاقة، مثل مدقق الحسابات الخارجي، أو أحد مؤسسي الشركة، أو أي شخص مطّلع على معلومات جوهرية تؤثر على سعر الورقة المالية الخاصة بالشركة، أو الشخص الذي يمتلك بصورة مباشرة أو غير مباشرة 10% أو أكثر من رأسمال الشركة، يحبّذ أن يفسح المجال فيها لجميع المتنافسين بالاشتراك في العروض على قدم المساواة، وأن تكون موافقة المجلس على هذا العرض بأغلبية لا تقل عن ثلثي أعضاء المجلس، باستثناء الطرف ذي العلاقة، شريطة أن يكون الطرف ذو العلاقة هو صاحب العرض الأنسب.
- لا يجوز لرئيس وأعضاء مجلس الإدارة أن يقوموا بعمل منافس للشركة، أو بأي عمل آخر يشكل تضارباً مع مصالح الشركة، كتقديم الاستشارة والتوجيه لأحد زبائن الشركة أو مزوديها أو دائنيها أو غير ذلك من المتعاملين معها.

24. حمايةً لأقلية المساهمين، يحبّذ استخدام التصويت التراكمي عند الاقتراع لاختيار مرشحي المجلس، وذلك عن طريق إعطاء كل مساهم عدداً من الأصوات يساوي مجموع أسهمه التي تتمتع بحق التصويت مضروباً بعدد أعضاء مجلس الإدارة، ويجوز للمساهم أن يمنح هذه الأصوات جميعها لمرشح واحد أو يوزعها على عدد من المرشحين للعضوية كيفما يشاء.* ويحبذ تقديم سيرة ذاتية لكل مرشح لعضوية المجلس إلى المساهمين قبل

* ولكن، وفقاً لقانون الشركات، يجب انتخاب أعضاء مجلس الإدارة في اجتماع الهيئة العامة العادي بقرار يصدر بالأكثرية العددية للأسهم الممثلة في الاجتماع (المادتان 152، و 153 /د من قانون الشركات)، على أساس قاعدة أن لكل سهم صوتاً واحداً في الاجتماع (م 160 / 2)، وعلى أن يتم الانتخاب بالتصويت السري (م 110 من قانون الشركات). ومع ذلك، ومراعاة لمبادئ الحوكمة السليمة للشركات، يلزم استخدام التصويت التراكمي عند

الانتخابات، والتصويت في اجتماع الهيئة العامة، وذلك حتى يتمكن المساهم من أن يحدد بدقة المرشح أو المرشحين الذين يعتقد أنهم مناسبون لإدارة الشركة.

25. يحبذ أن يكون من بين أعضاء المجلس عضوان مستقلان. ويقصد بالعضو المستقل عضو مجلس الإدارة الذي لم تربطه بالشركة أي علاقة أخرى غير عضويته في مجلس الإدارة، الأمر الذي يجعل حكمه على الأمور لا يتأثر بأي اعتبارات أو أمور خارجية. ومع مراعاة قواعد الحوكمة الخاصة بقطاعات معينة، يتضمن الحد الأدنى للمتطلبات الواجب توافرها في العضو المستقل ما يلي:

- أن يكون حاصلاً على شهادة جامعية على الأقل، ويتمتع بخبرة مناسبة في مجال عمل الشركة.
- أن لا يكون قد عمل كموظف في الشركة خلال السنوات الثلاث السابقة لتاريخ ترشحه لعضوية المجلس.
- أن لا يتقاضى من الشركة أي راتب أو مبلغ مالي باستثناء ما يتلقاه لقاء عضويته في المجلس.
- أن لا تربطه بأي عضو آخر أو أحد المديرين البارزين في الشركة علاقة قرابة حتى الدرجة الثانية.
- أن لا يكون عضو مجلس إدارة أو مالكاً لشركة أخرى تتعامل معها الشركة، باستثناء التعاملات التي تنشأ بسبب الخدمات و/أو الأعمال المعتادة التي تقدمها الشركة لعملائها، وعلى أن تحكمها الشروط ذاتها التي تخضع لها التعاملات المماثلة مع أي طرف آخر، ودون أية شروط تفضيلية.
- أن لا يكون شريكاً لمدقق الحسابات الخارجي، أو موظفاً لديه خلال السنوات الثلاث السابقة لتاريخ ترشحه لعضوية المجلس.
- أن لا تشكل مساهمته مصلحة مؤثرة في رأسمال الشركة، أو يكون حليفاً لمساهم آخر مؤثر.
- أن لا يكون قد أشغل عضوية مجلس إدارة الشركة لثلاث دورات متتالية سابقة. ويتم

الاقتراع لاختيار مرشحي المجلس من أجل توفير الحماية اللازمة لأقلية المساهمين. ولذلك، يتوجب تعديل قانون الشركات في هذا الصدد.

انتخاب العضوين المستقلين من قبل المساهمين في اجتماع الهيئة العامة من ضمن قائمة يقدمها مجلس الإدارة، تتضمن أربعة مرشحين على الأقل.*

26. عند تشكيل المجلس، يحبذ أن يكون من بين أعضاء المجلس أعضاء جدد، وذلك لضخ المزيد من الخبرات، والمحافظة على تراكم هذه الخبرات في الوقت ذاته، ويحبذ ترشيح أعضاء جدد لمجلس الإدارة ينتخبهم المساهمون في كل دورة من دورات المجلس.** ويحبذ أن يقوم مجلس الإدارة بتزويد كل عضو جديد من أعضاء المجلس عند انتخابه بكتاب يوضح حقوقه، ومسؤولياته، وواجباته، كما يحبّذ أن تقوم الإدارة التنفيذية للشركة بتزويده فوراً، عن طريق رئيس المجلس، بكل المعلومات والبيانات والوثائق المتعلقة بالشركة، وذلك من أجل إطلاعه على نقاط ضعف وقوة الشركة، ولتمكينه من القيام بعمله على أكمل وجه، وتحمل مسؤولياته، ويجوز للعضو الجديد الطلب من رئيس المجلس تزويده بأية معلومات إضافية لازمة.

27. يحبّذ أن يتضمن النظام الداخلي للشركة الإشارة إلى حالات عزل عضو مجلس الإدارة بسبب تقصيره في القيام بواجباته على النحو المطلوب، وفي كل الحالات التي يصبح فيها مركز عضو منتخب في مجلس الإدارة شاغراً لسبب ما. ووفقاً لما جاء في التشريعات، يجب أن يخلفه عضو ينتخبه مجلس الإدارة من المساهمين الحائزين على مؤهلات العضوية، ويبقى هذا التعيين مؤقتاً حتى يعرض على الهيئة العامة في أول اجتماع لها كي تقوم ب إقراره أو بانتخاب من يملأ المركز الشاغر بمقتضى القانون، وفي هذه الحالة يكمل العضو الجديد مدة سلفه في عضوية مجلس الإدارة.***

28. يحبذ ألا يمارس رئيس المجلس أو أي عضو فيه مهامّ تنفيذية في الشركة، أو يوحي بذلك، وذلك من أجل المحافظة على الاستقلالية وتوزيع الصلاحيات والمسؤوليات بدلاً

* لأن قانون الشركات لا يجيز انتخاب أي مرشح لعضوية مجلس الإدارة لا يملك ذلك العدد من الأسهم الذي يؤهله للترشيح للعضوية، وفقاً لما هو محدد في النظام الداخلي للشركة (م 106 من قانون الشركات)، فإنه مع ذلك يلزم أن يتضمن مجلس الإدارة أعضاء مستقلين. وعليه، فإنه يتوجب تعديل قانون الشركات بهذا الخصوص.

** على الرغم من أن ذلك لم ينص عليه قانون الشركات صراحة، فإنه ينسجم والمبادئ العامة للقانون وقواعد الحوكمة السليمة للشركات.

*** ولكن، ولأن هذه المدة التي تفصل بين شغور مركز العضو واجتماع الهيئة العامة قد تكون طويلة نسبياً، ودرءاً لشبهة أن يقوم المجلس في هذه الحالة باختيار عضو يعمل على تحقيق مصالحه الخاصة، فإنه ينصح باختيار عضو احتياط ابتداء من قبل الهيئة العامة، كي يقوم بشغل مركز العضو الذي شغر فور شغوره. وعليه، يجب تعديل قانون الشركات في هذا الخصوص.

من تركيزها في يد شخص واحد، وكذلك لأغرا ض المحاسبة والمساءلة، إذ يتعذر على رئيس المجلس أن يحاسب نفسه.*

29. يحبّذ أن يكون في مجلس الإدارة أعضاء يتمتعون بصفات قيادية، وكذلك أعضاء يتمتعون بخبرات ومهارات متنوعة تتناسب وطبيعة عمل الشركة، وبشكل يضمن قيام المجلس بمهامه بموضوعية وكفاءة عالية. ويحبّذ أن يتم، ومنذ البداية، توفير التدريب اللازم لعضو المجلس كي يضمن مشاركته الفاعلة في متابعة أعمال الشركة. وإذا ما فوض بالعمل في إحدى اللجان المنبثقة عن المجلس، فإنه يمكن تزويده بالتدريب المناسب لعمل تلك اللجنة. ويحبّذ أن يكون العضو، وبوجه خاص الرئيس، قادراً على تخصيص الوقت والاهتمام الكافيين للقيام بدوره في المجلس. ويحبّذ أن يكون رئيس المجلس مقيماً في فلسطين كي يتسنى له القيام بالمهام المناطة به.

30. يحبّذ أن يتضمن نظام الشركة، أو نظام عمل مجلس الإدارة، تحديداً دقيقاً لمسؤوليات المجلس ولجانه وأعضائه، وتمييزها بشكل واضح عن صلاحيات المدير العام والمسؤولين البارزين الآخرين في الشركة، وعلى أن تشمل مسؤوليات المجلس بالضرورة ما يلي:

- إقرار الأهداف الإستراتيجية للشركة التي تقترحها الإدارة التنفيذية، والرقابة على إدارتها التنفيذية التي تقع عليها مسؤولية العمليات اليومية، وكذلك التأكد من مدى تقيد إدارة الشركة التنفيذية بالخطة الإستراتيجية والسياسات والإجراءات المعتمدة أو المطلوبة بموجب القوانين والأنظمة والتعليمات المرعية وأحكام هذه المدونة.
- إقرار التقرير السنوي.
- إقرار الموازنة التقديرية.
- إقرار المشاريع الاستثمارية.
- مراجعة الصفقات مع الأطراف ذوي العلاقة والصفقات الرئيسية والموافقة عليها، وفيما

* على الرغم من أنه يجوز قانوناً أن يقوم رئيس مجلس إدارة الشركة المساهمة العامة أو أي عضو آخر فيه بوظيفة مديرعامٍ الشركة، أو نائب المدير العام، أو مساعد المدير، بقرار من مجلس الإدارة بأكثرية ثلثي أعضائه، وأنه يجوز أيضاً لأعضاء مجلس الإدارة تولي وظيفة أخرى ذات أجر أو تعويض في الشركة إذا نص نظام الشركة على جواز ذلك، ويحدد مجلس الإدارة بأغلبية ثلثي أعضائه على الأقل مقدار الأجر أو التعويض (م 127 من قانون الشركات)، فإنه مع ذلك، ومراعاة للحوكمة السليمة، ينبغي عدم الجمع بين رئاسة أو عضوية مجلس الإدارة والمواقع التنفيذية للشركة، ويجب تعديل قانون الشركات بهذا الخصوص.

يخص الصفقات التي تؤثر مباشرة على تركيبة رأس المال أو البنية الإدارية، فيحبّذ أن تتم بموافقة الهيئة العامة.

- إقرار ومراجعة نظم عمل الشركة بشكل مستمر، مثل النظام الداخلي، ونظام التدقيق
- الداخلي، والقواعد الأخلاقية لعضو مجلس الإدارة، وقواعد السلوك المهني لموظفي الشركة.
- وضع سلم رواتب ومكافئات المديرين البارزين.
- مراجعة إجراءات العمل لدى الشركة من أجل التحقق من ملاءمتها وكفاءتها باستمرار.
- عقد اجتماعات الهيئة العامة في الوقت المحدد قانوناً وبالطريقة المناسبة، وكذلك تنفيذ القرارات التي تتخذها الهيئة العامة.
- التأكد من استمرار توافر معايير عالية من الحوكمة لدى الشركة.

31. يحبّذ عدم قيام المجلس بإصدار أي تفويض عام لأحد، بل يشترط أن يكون التفويض محدداً في الموضوع والمدة وزمن عرض النتائج على المجلس. وتظل المسؤولية النهائية في عهدة مجلس الإدارة، حتى لو فوض بعض صلاحياته لشخص أو لجنة معينة. ولا يجوز الاحتجاج بإبراء مجلس الإدارة الصادر عن الهيئة العامة إلا إذا سبقه بيان حسابات الشركة السنوية وإعلان تقرير مدققي الحسابات، وبحيث يقتصر هذا الإبراء على الأمور الإدارية التي تمكنت الهيئة العامة من معرفتها فقط.

32. يحبّذ أن يضع المجلس السياسات التي تضمن احترام الشركة للقوانين والأنظمة والتعليمات السارية، وإلزامها بالإفصاح عن المعلومات الجوهرية للمساهمين والدائنين وأصحاب المصالح الآخرين، استناداً إلى معايير موضوعية وليست شكلية.

33. يحق لمجلس الإدارة تشكيل اللجان الدائمة أو المؤقتة من أعضائه، وتكليفها بمهام محددة، بحيث يتضمن قرار التشكيل تحديد المهمة ومدة وإجراءات العمل والصلاحيات الممنوحة، ورفع التقارير والتوصيات عن عملها إلى مجلس الإدارة، على أن تبقى المسؤولية النهائية عن الشركة لدى المجلس. وحتى تساعد هذه اللجان المجلس على القيام بواجباته، وبشكل متخصص ودقيق، يحبّذ الحرص على تجدد العضوية في هذه اللجان، بحيث لا

يتم الاعتماد في مسألة ما على رئيس اللجنة أو أحد أعضائها بشكل غير مربر. ويحبّذ ألا يحضر اجتماعات أي لجنة أي شخص من غير أعضائها ما لم توجه إليه الدعوة إلى الاجتماع من قبل اللجنة ذاتها. كما يحبّذ حضور رؤساء اللجان اجتماع الهيئة العامة.

34. يحبذ أن يشكل مجلس الإدارة، وبوجه خاص، اللجان التالية:

- **لجنة التدقيق:** يشكل المجلس لجنة التدقيق من أجل ضمان شفافية حسابات الشركة و إعلام المساهمين وأصحاب المصالح الآخرين بحجم المخاطر التي تواجه الشركة.
- **لجنة المكافآت:** يشكل المجلس من أعضائه لجنة مكافآت تشمل في عضويتها عضواً واحداً على الأقل من الأعضاء المستقلين، ويكون الآخر/الآخرون من أعضاء المجلس غير المتفرغين للعمل في الشركة. وتساعد هذه اللجنة مجلس الإدارة في وضع سياسة لمكافأة أعضاء مجلس الإدارة والمسؤولين البارزين، بما يراعي حجم أداء كل منهم، ويوازن بين مصالحهم من ناحية، ومصالح الشركة والمساهمين من ناحية أخرى، وبما ينسجم والمكافآت الممنوحة من قبل الشركات العاملة في القطاع نفسه في السوق.

  ويجب أن تعرض تلك المكافآت على الهيئة العامة لاتخاذ القرار المناسب بشأنها، ويجب أن يحضر رئيس هذه اللجنة اجتماع الهيئة العامة للإجابة عن استفسارات المساهمين بهذا الخصوص.
- **لجنة الحوكمة:** يشكل المجلس من أعضائه لجنة حوكمة، تتألف من رئيس المجلس واثنين من الأعضاء غير المتفرغين للعمل في الشركة و/ أو المستقلين، لتوجيه عملية تطبيق قواعد الحوكمة. وينصح بأن تقوم هذه اللجنة بإعداد دليل للحوكمة في الشركة يتم اعتماده من المجلس. وفي الشركات صغيرة الحجم تقوم لجنة الحوكمة بدور لجنة المكافآت.

35. يجوز لأعضاء المجلس ولجانه، الالتقاء بالمسؤولين البارزين والمساهمين الرئيسيين للتشاور في أيٍّ من أمور الشركة، على أن يتم التشاور معهم مسبقاً بخصوص تحديد المواعيد والمواضيع التي سيتم التشاور معهم بشأنها. كما يجوز لهم الاستعانة بمستشارين خارجيين لمساعدة المجلس في أداء مهامه، وذلك على نفقة الشركة، شريطة مراعاة الأحكام الخاصة بتجنب تعارض المصالح الواردة في هذه المدونة.

36. يتحمل المجلس مسؤولية إدارة المخاطر على النحو الذي يتفق وطبيعة نشاط الشركة وحجمها والسوق التي تعمل بها. ويحبّذ في سبيل ذلك، وضع إستراتيجية لتحديد المخاطر التي تواجه الشركة، وكيفية التعامل معها، ومستوى المخاطرة التي تتعامل بها الشركة، وعرض ذلك كله على الهيئة العامة بطريقة سهلة وواضحة.

37. إضافة إلى ما يتطلبه القانون، يحبّذ أن يضطلع رئيس المجلس بما يلي:

- إقامة علاقة بناءة بين أعضاء المجلس أنفسهم، وبين المجلس والإدارة التنفيذية.
- التأكد من وصول المعلومات الصحيحة والكافية إلى كل من أعضاء المجلس والمساهمين وفي الوقت المناسب.
- اقتراح واعتماد جدول الأعمال لأي اجتماع من اجتماعات المجلس، مع الأخذ بالحسبان البنود التي يقترحها الأعضاء الآخرون.
- ضمان قيام المجلس بعمله بالشكل المطلوب، مع تشجيع كل الأعضاء على المشاركة الفاعلة
- في اجتماعات المجلس، والحرص على أن تكون القرارات التي تتخذ في مصلحة الشركة.

38. حتى يتفرغ رئيس المجلس للمهام الملقاة على عاتقه، وحتى تتمكن اللجان من القيام بالمهمات التي فوضت بها بفاعلية، فإنه يحبّذ بألا يكون رئيس المجلس عضواً في أي من اللجان الدائمة أو المؤقتة المنبثقة عنه، باستثناء لجنة الحوكمة التي يفترض أن يكون هو مقررها.

39. يراعي كل من رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة في عملهم القواعد التالية:

- الالتزام بتحمل مسؤوليات الشركة والدفاع عن مصالحها.
- ضرورة الإحاطة بالإطار التنظيمي والتشريعي المتعلق بعمل الشركة.
- وجوب إبلاغ مجلس الإدارة بكل تضارب محتمل بين مصالحه ومصالح الشركة، مع ضرورة اتخاذ المجلس كل الوسائل التي تكفل منع تضارب المصالح؛ كالامتناع عن التصويت على الصفقة التي تمثل هذا التضارب في المصالح، أو عدم المشاركة في مناقشتها.

- الالتزام بحضور اجتماعات مجلس الإدارة والتحضير لها، والمشاركة فيها بفاعلية.
- الحرص على حيازة المعلومات اللازمة، ويمكنه باستمرار سؤال رئيس المجلس عن معلومات إضافية.
- المحافظة على المعلومات السرية التي يطلع عليها خلال القيام بواجبه كعضو في المجلس.
- الحرص على حضور اجتماعات الهيئة العامة والمشاركة فيها بفاعلية.
- الحرص على أن لا يكون عضواً في أكثر من لجنتين من لجان المجلس في وقت واحد.
- الحرص على مراعاة متطلبات التدريب المستمر كلما اقتضت الحاجة.

40. يجوز أن يتضمن النظام الداخلي للشركة، أو أيٍّ من وثائقها الأخرى، التزامات أخلاقية أخرى وفقاً لطبيعة عمل كل شركة وظروفها الخاصة.

41. يحبذ أن يقوم المجلس بتقييم أدائه ذاتياً مرة واحدة في السنة على الأقل، بحيث يتم إدراج التقييم على جدول أعمال أحد اجتماعات المجلس، من أجل مناقشة تقرير لجنة الحوكمة حول أداء المجلس، والت أكد من عدد مرات حضور كل عضو من أعضائه لجلساته وجلسات اللجان المنبثقة عنه، وعن مدى مساهمته في المناقشات وإصدار القرارات. وينصح مجلس الإدارة أيضاً بتقييم أدائه من جهة خارجية مرة كل سنتين، من خلال الاستعانة بخبير خارجي، من أجل التأكد من أن حجم وتركيبة المجلس تمكنه من القيام بمهامه بفاعلية، ومن أن الأمور المهمة يتم التحضير لها ومناقشتها في الاجتماع بشكل مناسب. ويعتبر التقييم (الداخلي والخارجي) شأناً داخلياً لمجلس الإدارة، ويحبّذ أن يأخذ المجلس نتائج التقييم بالحسبان، من أجل تحديد نقاط قوة وضعف المجلس ولجانه وأعضائه، وفي حالة إضافة عضو جديد إلى المجلس أو عزل أحد الأعضاء حسب مقتضى الحال، يجب إبلاغ هيئة سوق رأس المال بالتغيير الحاصل فوراً. كما يحبّذ أن يشير المجلس في فصل الحوكمة في التقرير السنوي إلى التقييم الذي تم لأدائه، وأداء لجانه وأع ضائه.

42. يجب إظهار مجموع المكافآت التي يحصل عليها أعضاء مجلس الإدارة وموظفو الإدارة التنفيذية في التقرير السنوي؛ سواء أكانت بصورة مباشرة، كالرواتب والأتعاب، أم غير مباشرة، كالقروض والضمانات. ويحبّذ تحديد المقابل المادي الذي يتقاضاه كل عضو مجلس إدارة، بما في ذلك المكافآت والبدلات والمزايا العينية وأية عناصر أخرى ذات طبيعة

مالية، على أن يكون الجانب الأكبر من هذا المقابل المادي للأعضاء مرتبطاً بحجم مسؤوليات كل واحد منهم وواجباته، وبأداء الشركة على المدين الطويل والمتوسط. كما يحبّذ عرض سياسة المقابل المادي لأعضاء مجلس الإدارة على اجتماع الهيئة العامة لاتخاذ القرار المناسب بخصوصها.

43. لضمان متابعة المجلس لأعمال الشركة عن كثب، يحبّذ أن ينعقد المجلس عدداً من المرات تتناسب وحجم عمل الشركة، وبما ينسجم مع النظام الداخلي للشركة.

44. تبعا لحجم الشركة، يقرر مجلس الإدارة مدى الحاجة إلى تعيين أمين سر من خارج المجلس. ويحبذ تعيين أمين السر أو عزله بقرار يصدر عن مجلس الإدارة، ويحبّذ أن يكون أمين السر مؤهلاً بشكل كافٍ ويعطى الصلاحيات التالية:

- القيام بكافة أعمال إدارة سجلات ومحاضر ودفاتر المجلس.
- متابعة التقارير التي تقدم إلى مجلس الإدارة من قبل اللجان، أو التي يعدها المجلس.
- يحضر اجتماعات المجلس ما لم يتطلب منه المغادرة بسبب موضوع معين.
- كما يحبّذ تطوير صلاحيات أمين السر ليصبح حلقة وصل بين أعضاء المجلس من جهة، وبينهم وبين اللجان المختلفة والإدارة التنفيذية والموظفين والمساهمين من جهة أخرى.
- يحبّذ أن يصبح أمين السر مصدراً للمعلومات التي يطلبها أعضاء مجلس الإدارة.
- ويقدم أمين السر الرأي لمجلس الإدارة من خلال رئيس المجلس عن كل الأمور المتعلقة بالحوكمة.

45. ينصح أن تقوم الشركة بوضع تعليمات خاصة لمنع الأشخاص المطلعين من التعامل الداخلي بأسهم الشركة، بحيث لا يجوز لعضو مجلس الإدارة الذي يطلع على المعلومات الداخلية بحكم منصبه، أو وظيفته، أو ملكيته، أو علاقته بشكل مباشر أو غير مباشر بمن يحوز المعلومات، أثناء حيازته معلومات غير منشورة، أن يشتري أو يبيع بشكل مباشر أو غير مباشر، لحسابه أو لحساب غيره، أوراقاً مالية خاصة بأي شركة ذات علاقة بهذه المعلومات. ومنذ اللحظة التي يبرز فيها موضوع يتطلب النشر من قبل شركة مصدرة ما، وحتى وقت الإفصاح عن هذا الموضوع، لا يجوز لعضو مجلس الإدارة التعامل مباشرة أو

بصورة غير مباشرة بالأوراق المالية للشركة المصدرة ومشاركيها.

46. ينصح مجلس الإدارة بإعداد مدونة لقواعد سلوك الشركة المهني، والإعلان عنها للعموم، على أن تشمل كحد أدنى ما يلي:

- قواعد التعامل مع الشركة بيعاً و شراءً.
- تفويض الصلاحيات.
- أساليب الإعلان عن السياسات الجديدة.
- معايير السلامة والصحة.
- المعايير المهنية السليمة للتعامل مع العاملين والمديرين والمتعاملين مع الشركة، ويحبّذ أن يتأكد مجلس الإدارة من أن كل أعمال الشركة تتم وفق إجراءات وقواعد السلوك المهني للشركة.

ثانياً. الإدارة التنفيذية

47. يجب تعيين مدير عام للشركة من ذوي الكفاءة والخبرة والنزاهة وفق مواصفات يحددها مجلس الإدارة، ويحبّذ أن يكون متفرغاً للعمل في الشركة، وألا تربطه برئيس المجلس أو أحد أعضائه علاقة قرابة دون الدرجة الثالثة. ويجب أن يحدد مجلس الإدارة صلاحيات المدير العام ومسؤولياته وراتبه ومكافأته، بما في ذلك حق حضور اجتماعات مجلس الإدارة. وينصح مجلس الإدارة بتوفير الثقة المتبادلة في العمل فيما بينه وبين المدير العام، وبأن يعطيه الفرصة ويوفر له الجو المطلوب للعمل.

48. يحبّذ أن يقوم المدير العام، وبالتشاور مع مجلس الإدارة، بتعيين بعض المسؤولين البارزين بعد التأكد من توافر المؤهلات والخبرات المطلوبة لديهم. كما يحبّذ أن يحدد المدير العام، وبعد التشاور مع مجلس الإدارة، صلاحيات ومسؤوليات ورواتب ومكافآت كل المسؤولين البارزين بشكل يسمح باستقطاب أفضل العناصر البشرية.

49. يحبّذ أن يقوم المجلس رسمياً بتقييم أداء المدير العام، والمسؤولين البارزين سنوياً، وأن يأخذ ذلك بالحسبان عند إقرار رواتبهم ومكافئاتهم.

50. يحبّذ أن يقر المجلس، وبالتشاور مع المدير العام، خطط إحلال للمسؤولين البارزين الذين

وافق على تعيينهم، بحيث تتضمن المؤهلات والمتطلبات الواجب توفرها لشاغلي هذه الوظائف. فإذا ما تقرر عزل المدير العام، أو أي مسؤول بارز آخر لأي سبب، يكون البديل جاهزاً للحلول محله، بحيث لا يتم ترك هذا المركز شاغراً بشكل قد يؤثر على سير أعمال الشركة.

51. يجب أن تقوم الإدارة التنفيذية باحترام وتنفيذ تعليمات المجلس ولجانه، بما يؤدي إلى تنفيذ السياسات وتحقيق الأهداف الإستراتيجية المرسومة من قبله. وتكون الإدارة التنفيذية مسؤولة تجاه مجلس الإدارة ولجانه، ويقوم المدير العام برفع التقارير إلى المجلس، ويجب عدم تدخل المجلس أو رئيسه في أعمال الإدارة اليومية.

52. يجب أن يفصح المدير العام والمسؤولون البارزون لمجلس الإدارة عن كل صفقة يكون لهم فيها، أو لأيٍّ من أقاربهم من الدرجة الأولى، منفعة شخصية قد تتعارض مع مصلحة الشركة.

53. مع مراعاة قواعد الحوكمة الخاصة بقطاعات معينة، ينصح مجلس الإدارة بتشكيل لجنة تدقيق وفقاً للمعايير التالية:

- أن تضم ثلاثة أعضاء على الأقل، وأن يكون رئيسها بالضرورة عضواً مستقلاً، ويكون الآخر/الآخرون من أعضاء المجلس غير المتفرغين للعمل في الشركة.
- أن يكون واحد من أعضائها على الأقل خبيراً في الشؤون المالية والمحاسبية، ولديه القدرة على تقييم المخاطر التي تواجه أعمال الشركة. وإذا لم يتوافر هذا الخبير من داخل المجلس، يمكن تعيين عضو في لجنة التدقيق من الخارج، شريطة أن تتوافر فيه شروط العضو المستقل.
- أن يكون رئيس لجنة التدقيق مقيماً في فلسطين.

54. يحبَّذ أن يحدد قرار تشكيل لجنة التدقيق شروط عملها، ومكان ونصاب اجتماعاتها، وطريقة إبرائها من مسؤولياتها، على أن يتم تعميم ذلك داخل الشركة. وتعمل لجنة التدقيق على ضمان شفافية حسابات الشركة وقدرة هذه الحسابات على تزويد المساهمين وأصحاب المصالح الآخرين بمعلومات موثوقة عن حجم المخاطر المالية والاقتصادية التي يتعرضون لها حقيقة.

4. التدقيق

55. ترفع لجنة التدقيق التقارير إلى مجلس الإدارة عن كل الأمور التي تدخل ضمن صلاحياتها، وذلك لتمكينه من القيام بمهمته في الرقابة على الإدارة التنفيذية، وفي توفير المعلومات الواضحة والموثوقة التي ستوجه للمساهمين والمستثمرين.

56. بناء على تنسيب من لجنة التدقيق، يصدر قرار واضح ومكتوب من مجلس الإدارة، بعد التشاور مع المدير العام، بتشكيل إدارة التدقيق الداخلي، وتحديد أسماء مديريها، ويجوز لمجلس الإدارة الاستعانة بجهة خارجية للقيام بهذه المهمة.

57. يجب تعيين مدقق حسابات خارجي من قبل الهيئة العامة، وينبغي أن يتم ذلك بناء على تنسيب مجلس الإدارة المستند إلى ترشيح لجنة التدقيق، مع تحديد أتعابه السنوية، وفقا للمعايير التالية:

- أن يكون مدقق الحسابات الخارجي مرخصاً لمزاولة المهنة، ومعتمداً ومتمتعاً بالخبرة والكفاءة المناسبة لحجم وطبيعة نشاط الشركة.
- أن يكون مدقق الحسابات الخارجي محايداً ومستقلاً عن الشركة وأعضاء مجلس إدارتها وإدارتها الداخلية، وأن لا يكون مساهماً فيها، ولا تربطه بها أية علاقة عمل، وليس له معها أي مصلحة متعارضة، وكذلك ألا يكلف بعمليات إضافية قد تؤثر على استقلاليته. ويجب أن يكون عمله محصناً ضد تدخل مجلس الإدارة.
- ألا يكون المدقق الشريك أو العامل في مكتب تدقيق مدققاً لحسابات الشركة ذاتها لأكثر من خمس سنوات متتالية، مع جواز إعادة تعيينه مدققاً لحساباتها بعد السنة الخامسة بعد فترة انقطاع عن الشركة لمدة لا تقل عن سنتين.
- لا يجوز لأية شركة تغيير مدقق الحسابات الخارجي خلال السنة المالية التي يقوم بتدقيق حساباتها عنها، إلا في حالات الوفاة، أو صدور قرار من مجلس مهنة تدقيق الحسابات بذلك، أو صدور عقوبة تأديبية بحقه.

58. يجب أن توفر الإدارة التنفيذية للجنة التدقيق الإحصائيات والمعلومات والبيانات الضرورية لتسيير العمل، وأن تمكنها من الاستعانة بالخبراء على نفقة الشركة كلما كان ذلك ضرورياً. ويجوز للجنة التدقيق الحصول على أي معلومات من الإدارة التنفيذية، وكذلك

دعوة أي مسؤول بارز، كالمدير المالي، أو مدير إدارة التدقيق الداخلي، أو عضو مجلس إدارة لحضور اجتماعاتها. ويحبّذ أن تجتمع لجنة التدقيق دورياً، وبما لا يقل عن مرة كل ثلاثة أشهر، وأن تحتفظ بمحاضر جلساتها. ويحبّذ أن تجتمع مع كل من مدقق الحسابات الخارجي ومدير إدارة التدقيق الداخلي مرة واحدة على الأقل في السنة ودون حضور الإدارة التنفيذية.

59. يجب أن تقوم لجنة التدقيق ب إعداد خطة عمل واضحة لاعتمادها من مجلس الإدارة، على أن تشتمل هذه الخطة على تحديد أهداف اللجنة، وصلاحياتها، ومسؤولياتها، ومواعيد اجتماعاتها، ومكافآت أعضائها، بحيث تشتمل مهام لجنة التدقيق ما يلي:

- تقييم كفاءة المدير المالي وباقي طاقم الإدارة المالية.
- مراجعة خطة عمل مدقق الحسابات الخارجي، وكذلك متابعة أية استفسارات أو إيضاحات يطلبها من الإدارة التنفيذية بشأن سجلات الشركة، أو دفاترها، أو قوائمها المالية، أو نظام التدقيق الداخلي فيها، وضمان تعاون الإدارة التنفيذية معه بخصوصها.
- مراجعة القوائم المالية، وسماع رأي مدقق الحسابات الخارجي فيها، قبل عرضها على مجلس الإدارة، وتقديم توصياتها بشأنها. وفي حالة عدم قبول المجلس لهذه التوصيات، يتم بيان أسباب ذلك في التقرير السنوي.
- متابعة ملاحظات مدقق الحسابات الخارجي على القوائم المالية، وكذلك الملاحظات الواردة في رسالته الإدارية، وضمان رد مجلس الإدارة عليها في الوقت المناسب.
- دراسة السياسات المحاسبية المستخدمة وتقديم توصياتها بشأنها، منأجل التأكد من عدالة البيانات المالية، وعدم وجود أي تحايل فيها.
- دراسة خطط ونتائج التدقيق مع مدقق الحسابات الخارجي، وإبداء ملاحظاتها عليها، وبخاصة ما إذا سُمح لمدقق الحسابات الخارجي بالاطّلاع على كل الوثائق ذات العلاقة.
- تقييم مؤهلات وكفاءة أداء واستقلالية مدقق الحسابات الخارجي، والتوصية لمجلس الإدارة بتعيينه وتحديد أتعابه، كي يقوم المجلس بعرضه على المساهمين في اجتماع الهيئة العامة لانتخابه.

- فحص الأتعاب التي تدفع لمدقق الحسابات الخارجي، للتأكد من عدم تأثيرها على استقلاليته ونزاهته، وكذلك التأكد من عدم قيامه بأي عمل آخر يمكن أن يؤثر على استقلاله.
- اعتماد قيام مدقق الحسابات الخارجي بعمليات إ ضافية (لا تؤثر على استقلاليته)، والموافقة على أتعابه عن تلك العمليات.
- تقييم كفاءة مدير إدارة التدقيق الداخلي وباقي طاقم هذه الإدارة.
- دراسة نظام التدقيق الداخلي من خلال التقارير الدورية للمدقق الداخلي والخارجي، وتقديم توجيهاتها وتوصياتها بشأنه.
- دراسة ومناقشة خطة إدارة التدقيق الداخلي للسنة المعنية وكفاءتها، والتأكد من أن المدقق الداخلي يطلع على كل الوثائق ذات العلاقة.
- دراسة تقارير التدقيق الداخلي، بما فيها من جوانب مالية أو غير مالية، وكذلك الإجراءات التصحيحية ووسائل التحكم بالمخاطر التي تواجه الشركة.
- العمل كقناة اتصال بين مجلس الإدارة ومدقق الحسابات الخارجي، وبين مجلس الإدارة ومدير إدارة التدقيق الداخلي، وبين مدقق الحسابات الخارجي ومدير إدارة التدقيق الداخلي.
- النظر في أسباب عدم وفاء الشركة في أيٍّ من التزاماتها إن وجد.
- النظر في الصفقات ذات العلاقة وتقديم تو8صياتها بشأنها إلى مجلس الإدارة.
- متابعة التزام الشركة بقواعد سلوكها المهني وضمان الامتثال لسياسات وإجراءات العمل في الشركة.
- إبلاغ مجلس الإدارة بكل مسألة تستوجب تدخله السريع، وتقديم توصياتها بشأن الإجراء الواجب اتخاذه في هذه الحالة.
- القيام بأي مهمة أخرى يكلفها بها مجلس الإدارة.

60. لا تغني مسؤولية لجنة التدقيق عن مسؤوليات مجلس الإدارة أو الإدارة التنفيذية للشركة فيما يتعلق بالرقابة على كفاية نظام التدقيق الداخلي لديها.

61. تبعاً لحجم الشركة وعدد موظفيها، يحبّذ أن توفر الشركة لإدارة التدقيق الداخلي العدد الكافي من الكوادر البشرية المؤهلة، بحيث يتم تدريبها بشكل مناسب. ويحبّذ عدم تكليف موظفي دائرة التدقيق الداخلي بأي مسؤوليات تنفيذية.

62. يعين مدير التدقيق الداخلي من قبل مجلس الإدارة بناء على توصية لجنة التدقيق (ممن تتوافر فيهم الخبرة والكفاءة). ويحبذ تحديد راتب ومكافأة مدير إدارة التدقيق الداخلي، وسائر المدققين الداخليين، من قبل مجلس الإدارة بناء على توصية لجنة التدقيق.

63. كما يحبّذ أن يتبع مدير إدارة التدقيق الداخلي إلى المدير العام من الناحية الإدارية، ويجوز له الاتصال مباشرة مع رئيس مجلس الإدارة لأغراض التشاور. ويحضر كل اجتماعات لجنة التدقيق، ويحبّذ أن يقدم تقاريره إلى لجنة التدقيق.

64. يحبّذ تحديد أهداف ومهام وصلاحيات ومسؤوليات إدارة التدقيق الداخلي بقرار من مجلس الإدارة يتم تعميمه داخل الشركة، وبحيث تشمل أهداف التدقيق الداخلي ضرورة الاطمئنان إلى أن الموظفين في الشركة ملتزمون بالسياسات والأنظمة المعتمدة من مجلس الإدارة، وكذلك حماية موارد الشركة من سوء الاستغلال، ما يؤدي إلى تحسين الأداء التشغيلي. وبوجه خاص، يحبّذ أن تقوم إدارة التدقيق الداخلي بمراجعة عمليات الإفصاح المالي في الشركة، والامتثال لسياسات الشركة الداخلية والمعايير والإجراءات الدولية والقوانين والأنظمة والتعليمات ذات العلاقة. ويجوز لإدارة التدقيق الداخلي الحصول على أي معلومة والاتصال بأي موظف داخل الشركة، وتتمتع بكافة الصلاحيات التي تمكنها من أداء مهامها على النحو المطلوب، بما في ذلك الاتصال مع مدقق الحسابات الخارجي وتبادل المعلومات والوثائق معه. ويحبّذ أن تمارس إدارة التدقيق الداخلي مهامها دون أي تدخل خارجي.

65. يحبّذ أن تقوم إدارة التدقيق الداخلي بإعداد خطة عملها السنوية، وتقديمها إلى لجنة التدقيق منسوخة إلى المدير العام. ويحبّذ أن تقوم إدارة التدقيق الداخلي بتحديد هيكل التدقيق الداخلي ونطاقه، وكذلك إعلام مجلس الإدارة ولجنة التدقيق عن أي احتمالية لوجود تعارض في المصالح. ويحبّذ أن يقوم مجلس الإدارة بوضع نظام محكم للتدقيق الداخلي، على أن تتم مراجعته من قبل المجلس على ضوء ملاحظات مدقق الحسابات الخارجي ولجنة التدقيق مرة واحدة على الأقل سنوياً. ويحبّذ وضع نظم وإجراءات التدقيق

الداخلي بناء على تصور ودراسة للمخاطر التي تواجه الشركة، على أن يتم تحديث متابعة وتقييم تلك المخاطر بشكل دوري.

66. ينصح مدير إدارة التدقيق الداخلي، وكل المدققين العاملين في الدائرة، بالالتزام بالقواعد الأخلاقية التالية:

- أن يقوم بعمله بدقة وأمانة ومسؤولية.
- أن لا يكون طرفاً في أي نشاط غير مشروع أو يتعارض مع مهنة التدقيق الداخلي.
- أن يحترم أهداف الشركة المشروعة ويسهم في تحقيقها.
- أن لا يساهم في أي نشاط يشكل تعارضاً في المصالح مع الشركة.
- أن لا يقبل أي شيء يمكن أن يؤثر على حكمه على الأمور بموضوعية.
- أن يفصح عن كل الأمور الجوهرية ذات الأثر على التقارير التي تعدها الدائرة.
- أن يحافظ على المعلومات والأسرار التي يطلع عليها من خلال عمله، باستثناء الحالات التي يستوجبها القانون، وللجهات التي يسمح أو يستوجب تقديم تلك المعلومات والأسرار إليها.
- أن يشارك فقط في تقديم الخدمات التي لديه المعرفة والمهارات والخبرات اللازمة بشأنها.
- أن يلتزم بمتطلبات التدريب المستمر كلما اقتضت الحاجة.

67. يحبّذ أن تعد إدارة التدقيق الداخلي تقاريرها دون أي تدخل خارجي، ويحبّذ أن تقوم بمناقشتها مع الدوائر التي تم تدقيقها. كما يحبّذ أن يرفع مدير إدارة التدقيق الداخلي تقريراً ربع سنوي إلى لجنة التدقيق يبين ما يلي:

- مدى التزام الشركة بأحكام القانون وهذه المدونة والقواعد المنظمة لنشاطها.
- نقاط الضعف في نظام التدقيق الداخلي، والإجراءات التي اتبعتها الشركة أو التي ينبغي اتّباعها لتجاوز ذلك.
- الحالات التي تم فيها إبلاغ مجلس الإدارة بمخالفة نظام التدقيق الداخلي، وكيفية معالجة مجلس الإدارة لها.

- الحالات التي تم فيها إعلام مجلس الإدارة ولجنة التدقيق عن أي احتمالية لوجود تعارض في المصالح، والكيفية التي تمت فيها معالجة هذه الحالات. ويحبذ أن يقدم مدير إدارة التدقيق الداخلي تقريراً إلى لجنة التدقيق في نهاية كل سنة يتضمن أيضاً ما يلي:
  - ملخص لما قامت به إدارة التدقيق الداخلي، ووصف لما تم تنفيذه من الخطة السنوية للتدقيق الداخلي.
  - وصف لخطة التدقيق الداخلي للسنة القادمة، والتعيينات المطلوبة في إدارة التدقيق الداخلي، والموازنة التقديرية المقترحة.

68. يحبذ أن يتم تقييم إدارة التدقيق الداخلي تقييماً داخلياً من خلال المراجعة المستمرة لأدائها من قبل لجنة التدقيق، ومن خلال المراجعات الدورية لإدارة التدقيق الداخلي عن طريق التقييم الذاتي و/أو لجنة التدقيق. كما يحبّذ أن يتم تقييم إدارة التدقيق الداخلي تقييماً خارجياً مرة كل ثلاث سنوات على الأقل، وذلك من خلال مقيم أو مقيمين خارجيين مؤهلين ومستقلين.

69. عند تقييم إدارة التدقيق الداخلي تقييماً داخلياً أو خارجياً، يحبّذ أن يؤخذ بالحسبان ما يلي:
- كفاءة أداء هذه الإدارة.
- مدى مساهمتها في إدارة المخاطر وعمليات الرقابة والحوكمة.
- مدى امتثالها للقوانين والأنظمة والتعليمات المرعية.
- مدى تبنيها للممارسات الفضلى.
- مدى مساهمة التدقيق الداخلي في تحسين وتطوير العمليات التي تقوم بها الشركة.

5. الإفصاح والشفافية

70. يجب على الشركة الالتزام بمتطلبات الإفصاح الواردة في القوانين والأنظمة والتعليمات النافذة؛ سواء فيما يتعلق بالإفصاح اليومي عن الأمور الجوهرية أم الإفصاح الدوري عن البيانات المالية، وما يتوجب أن يتضمنه التقرير السنوي لمجلس الإدارة، وذلك للتأكد من

أن أصحاب القرار في الشركة يتخذون القرارات الصائبة، ولمساعدة أصحاب العلاقة الخارجيين، كالمساهمين والمستثمرين، والدائنين، على اتخاذ القرار السليم بشأن المكان الذي يضعون فيه أموالهم، وكذلك من أجل الحد من حالات الاحتيال والفساد والإشاعات.

71. يحبّذ أن يكون للشركة صفحة إلكترونية على الإنترنت تنشر عليها كل المعلومات والتقارير والوثائق التي تعتبر عامة وفقاً لهذه المدونة والقوانين والأنظمة والتعليمات المرعية، وبخاصة وثائق الشركة المختلفة، كنظامها الداخلي، وعقد تأسيسها، وتقاريرها السنوية، وحقوق المساهمين في حضور اجتماعات الهيئة العامة والتصويت فيها، وكذلك نسب المساهمة لكل منهم في رأس المال والسيطرة في الشركة.

72. يحبّذ أن يكون الإفصاح عن المسؤوليات الاجتماعية مرة في السنة على الأقل (في التقرير السنوي) للمساهمين والعاملين في الشركة والمتعاملين معها عن مسؤوليات الشركة الاجتماعية، وتلك المتعلقة بالسلامة، بالإضافة إلى أن تكون سياسات الشركة الاجتماعية والبيئية معلنة بشكل واضح وغير مضللة، وقابلة للتطبيق على المدى الطويل، ومنسجمة مع القوانين المرعية في فلسطين. كما يحبّذ أن تقوم الشركة بتبني معايير لا تقل عن حدود التزاماتها الواردة في القوانين والأنظمة والتعليمات ذات العلاقة، وذلك من أجل تحسين سمعتها وصورتها وعلاقتها مع جميع أصحاب المصالح والمتعاملين معها، بحيث تكون العلاقة مع المجتمع المحيط والمتعاملين مع الشركة قائمة على المصداقية والحرص على تحقيق المصالح المشتركة، كما يحبّذ على الشركة أن توفر للباحثين كل البيانات العامة المتعلقة بها.

6. أصحاب المصالح الآخرين في الشركة

73. يقصد بأصحاب المصالح في الشركة، إضافة إلى المساهمين موظفي الشركة، وزبائنها، ودائنيها، وأي شخص آخر تكون له مع الشركة ثمة علاقة. وبما أن حقوق أصحاب المصالح الآخرين في الشركة تخضع للقوانين والأنظمة النافذة، كقانون العمل في حالة الموظفين العاملين في الشركة، أو القانون التجاري، أو قانون الشركات في حالة المتعاملين مع الشركة، أو للعقود الخاصة الموقعة معهم، كما في حالة الدائنين للشركة، يحبّذ أن تضع الشركة آلية مناسبة تمكنها من معاملة أصحاب المصالح الآخرين بالتساوي

ودون تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو الدين.

74. يجب أن تضع الإدارة التنفيذية نظاماً مالياً وإدارياً واضحاً، وتعرضه على مجلس الإدارة لإقراره، وتقوم لجنة الحوكمة بالتأكد من أن نظام التوظيف والإدارة المتبع في الشركة يضمن من ناحية الامتثال للقوانين والأنظمة والتعليمات، ويحرص من ناحية أخرى على احترام حقوق أصحاب المصالح الآخرين، بحيث يشمل هذا النظام كحد أدنى إجراءات توظيف واضحة وشفافة، وضرورة الإعلان عن الوظيفة، وكيفية ذلك، وعدم المحاباة أو التمييز في التعيينات.

75. يحبّذ أن تعلم الشركة موظفيها بالإجراءات التي تضعها لتمكينهم من اختيار ممثلين عنهم، أو لتقديم الحوافز لهم، أو توفير التأمين الصحي، أو نظام تقاعد و/ أو المكافآت السنوية، أو رفع الولاء لديهم وإشعارهم بالمسؤولية، وتدريبهم وتطويرهم ... الخ. كما يحبّذ أن تضع الشركة نظاماً تأديبياً بهدف الردع والحيلولة دون وقوع مخالفات من موظفيها، والمعاقبة عليها في حال وقوعها، لأن مثل هذه المخالفات قد تؤثر على مصالحها وعلى علاقاتها مع الزبائن والدائنين، وعلى أن يتم إعلان هذا النظام مسبقاً.

76. يحبّذ أن يقوم مجلس الإدارة بإدراج مسألة مراجعة علاقة الشركة مع أصحاب المصالح على جدول أعمال أحد اجتماعاته خلال السنة.

77. يحبّذ أن يضع مجلس الإدارة قواعد السلوك المهني في الشركة للمصادقة عليها من قبل المساهمين في اجتماع الهيئة العامة، ويتم تعميمها للجميع. ويحبّذ أن يتأكد مجلس الإدارة من أن كل عمليات الشركة ونشاطاتها تتم بما ينسجم مع قواعد السلوك المهني في الشركة.

الفصل الثالث

نفاذ وتعديل مدونة قواعد حوكمة الشركات

78. يتم العمل بأحكام هذه المدونة بعد اعتمادها من قبل اللجنة الوطنية لحوكمة الشركات، ولأن هذه المدونة تسري على الشركات المساهمة العامة والمؤسسات المالية التي تنضوي تحت إشراف هيئة سوق رأس المال ورقابتها، تكون الهيئة، وبما لا يتعارض مع صلاحيات الجهات الرقابية الأخرى، هي الجهة المخولة بمتابعة مدى تقيد الشركات بأحكام هذه المدونة. وتقوم الهيئة بوضع عدد من الحوافز للشركات الملتزمة بتطبيق قواعد الحوكمة الطوعية بشكل تام، يمكن لها أن تأخذ أشكالاً مختلفة مثل إصدار شهادة حوكمة للشركات الملتزمة، وللهيئة إصدار القرارات واتخاذ الإجراءات اللازمة لتفعيل الأحكام الواردة في هذه المدونة، بما في ذلك تعريف وتحديد أيٍّ من المصطلحات الواردة فيها، أو إصدار النماذج والتوجيهات. كما تعمل اللجنة الوطنية لحوكمة الشركات على تفسير أي من بنود هذه المدونة عند الضرورة، وعلى مراجعتها بين الفترة والأخرى، وتعديلها، أو الإضافة إليها إذا اقتضت الحاجة، وذلك من أجل مواكبة التغيرات التي تتم في هذا المجال على الصعيدين المحلي والدولي. (اللجنة الوطنية للحوكمة، 2009)

رابعا: دور الوعي العام وقيم المجتمع في النظام الوطني للنزاهة

النزاهة Integrity

وهي مجموعة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل، والالتزام بمبدأ تجنب تضارب المصالح، والاهتمام بالمصلحة العامّة، وحرص الذين يتولون مناصب عامة عليا على الكشف أو الإفصاح عن ممتلكاتهم قبل تولي المنصب، والإعلان 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 تعارضًا (تضاربا) في المصالح في مجالات عديدة، كالمناقصات أو العطاءات أو المواصفات أو الضرائب أو الرسوم الجمركية، مما يؤدي إلى احتمال حسم هذا التعارض، بما يتماشى مع مصالحه الخاصّة على حساب المصلحة العامّة. وتشمل هذه المجموعة من القيم أيضًا منع تلقّي الموظف العامّ أي مقابلٍ ماليٍّ (الرشوة) من مصدر خارجي، للقيام بأي عمل يؤثر في المصلحة العامّة، أو يؤدي إلى هدر المال العام. بكلمات أخرى تتطلّب النزاهة من الذين يخدمون في الشأن العامّ أو العمل العامّ أن لا يضعوا أنفسهم تحت إغراء الأموال، أو أية التزامات لأفرادٍ أو مؤسسات، من الممكن أن تؤثر في أدائهم لمهام وظيفتهم الرسمية.

مدوّنات السلوك وأنواعها

تعني مدوّنة السلوك اعتماد معايير لأخلاقياتٍ وسلوكيات للعمل في إطار المؤسسات العامّة، تحدد للعاملين فيها مجموعة السلوكيات والقيم الواجب مراعاتها أثناء أداء مهمّاتهم، وفي علاقاتهم بالجمهور، وترتبط هذه المدوّنة بنظام الخدمة العامّة، بحيث يمكن ضمان تطبيق القوانين في هذا المجال بفاعليّة أكبر، 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.

لا تقتصر مدوّنات السلوك على القطاع العامّ، رغم أنه الأهم، بل تشمل كافة قطاعات المجتمع. فإلى جانب مدوّنات السلوك الخاصّة بالقطاع العامّ، 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 الأساس 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:

1. الالتزام باحترام أحكام القوانين المحلّية والمعايير والاتفاقيات الدولية ذات العلاقة وتنفيذها.
2. 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.
3. 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.
4. الامتناع عن قبول أية 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.

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

نماذج من مدونات السلوك لبعض القطاعات

أولاً: مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة

قرار مجلس الوزراء رقم (6) لسنة 2012 م بشأن مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة

مجلس الوزراء،

بناءً على الصلاحيات المخولة لنا قانوناً، وتنسيب من رئيس ديوان الموظفين العام،

وبناءً على مقتضيات المصلحة العامة،

وبعد الاطلاع على القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 م وتعديلاته،

وعلى قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 م وتعديلاته،

وعلى اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية،

قرر مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بمدينة رام الله بتاريخ (2012/10/23م) مايلي:

مادة 1

المصادقة على مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة، والمرفقة بهذا القرار.

مادة 2

على الجهات المختصة، تنفيذ أحكام هذا القرار، كل فيما يخصه، ويعمل به من تاريخ صدوره، وينشر في الجريدة الرسمية.

صدر في مدينة رام الله بتاريخ 2012/10/23 ميلادية

الموافق07/ ذي الحجة/ / 1433 هجرية

سلام فياض

رئيس الوزراء

- ديوان الفتوى والتشريع

مرفق لقرار مجلس الوزراء رقم (6) لعام 2012 م

مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة

مقدمة :

عزيزي الموظف إن الخدمة المدنية والعمل بها تعد تكليفاً للعاملين بها من الموظفين وليست تشريفاً لهم مطلقاً فإحرص على أن تؤدها بكل أمانة ومصداقية وبأن تظهرها بأبهى و أروع الصور، وتقديمها لمتلقيها بكل يسر وسهولة وسرعة ممكنة فأنت المرآة التي يرى فيها المجتمع صورة الحكومة الممثلة للسلطة الفلسطينية في إدارة القطاع العام، موظفنا العزيز إن القيام بالواجبات والأعمال المنوطة بك وفق بطاقة الوصف الوظيفي للوظيفة التي تشغلها يعد إلتزاماً قانونياً من حيث المبدأ عليك الإلتزام به تحت طائلة المسؤولية والمسائلة غير أن الطريقة التي تؤدي بها هذا العمل والصورة التي تظهره بها لها أهمية بالغة سواء على العمل الموكل إليك بموجب الوظيفة التي تشغلها أو على المواطن متلقي الخدمة محور إهتمام الخدمة المدنية ومقياس نجاحها ونحن ومن خلال هذه المدونة وفي إطار سعينا للوصول إلى تحقيق نتيجة مفادها إلمامك بقواعد السلوك الفضلى الواجب عليك إتباعها في قيامك بالمهام المنوطة بك لتدرك أنها تشكل (أي تلك القواعد) خطوطاً عريضة لما ينبغي عليك الإلتزام به.

إن جل ما له المدونة هو أن يأتي أداء الموظف العام في إطار منظومة من القيم والمبادئ الأخلاقيات التي تحكم السلوك المهني والوظيفي لتضبط حركة وإيقاع الأداء الحكومي، وبما ينعكس إيجاباً على أفراد المجتمع.

الفصل الأول

التسمية والتعاريف والخاضعين والأهداف والقيم

مادة (1)

التسمية

تسمى هذه المدونة مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة.

مادة (2)

التعاريف

لغايات هذه المدونة تعتمد التعاريف الواردة في قانون الخدمة المدنية للألفاظ والعبارات الوارد

بها، مع مراعاة المعاني المخصصة للعبارات والكلمات الواردة على النحو التالي:

القيم: مجموعة المبادئ المشتركة التي توجه الحكم لما هو جيد ومناسب.

المال العام: النقد المتداول والأصول الثابتة المملوكة للدولة المنقولة وغير المنقولة واللوازم والعهد المسلمة للموظف والأمانات والمال المملوك للغير من المتعاملين مع الدائرة الحكومية .

أخلاقيات الوظيفة العامة: هو قيام الموظف بأداء واجباته الوظيفية بأمانه ونزاهة وموضوعية، والعمل باستمرار على تحقيق أهداف الجهة التي يعمل بها، وأن تكون ممارسته الصلاحيات المخولة له، وأن يؤدي عمله بحسن نية، متجرداً من سوء القصد أو الإهمال أو مخالفة القانون، أو الضرر بالمصلحة العامة، لتحقيق مصلحة خاصة له أو للغير.

الشفافية: الوضوح والعلنية في الإجراءات والغايات والأهداف في تأدية الموظف لعمله.

النزاهة: هي منظومة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل.

تضارب المصالح: أي إجراء أو وضع تتأثرفيه موضوعية واستقلالية قرار موظف أو مكلف بخدمة عامة بمصلحة شخصية مادية أو معنوية تتحرف فيه المصلحة العامة لصالح المصلحة الخاصة.

الفساد: هي الأعمال التي تعتبر فساداً وفقاً لقانون مكافحة الفساد (المعدل) رقم (1) لسنة 2005م.

المحسوبية والواسطة: اتخاذ الموظف قراراً أو تدخلا لصالح شخص أو جهة غير مستحقة أو تفضيلهاعلى غيرها لاعتبارات غير مهنية كالانتماء الحزبي أو العائلي أو الديني أو الجهوي للحصول على منفعة مادية أو معنوية.

اللجنة الوطنية الخاصة بمدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة: يقصد بها اللجنة المشكلة بقرار رئيس ديوان الموظفين العام.

مادة (3)

الخاضعون لأحكام المدونة

1. الموظفون الذين تم تعينهم وفق لأحكام قانون الخدمة المدنية سواء كانوا تحت التجربة أو تم تثبيتهم بصفة نهائية.
2. الموظفون العاملون بالدوائر الحكومية بموجب عقود عمل مع مراعاة شروط العقد المبرم

معهم فيما يتعلق بحقوقهم التي يستمدونها من تلك العقود أو الالتزامات الخاصة الواردة فيها.

مادة (4)

الأهداف

تهدف هذه المدونة إلى ما يلي:

1. توفير الحماية للموظف من خلال إلمامه بالحقوق والواجبات وقواعد السلوك التي نص عليها قانون الخدمة المدنية وسائر التشريعات النافذة ذات العلاقة والمعرفة بها .
2. إرساء قيم وأخلاقيات الخدمة المدنية وتعزيز احترامها والالتزام بها.
3. تعزيز ثقة المواطن ومتلقي الخدمة العامة بالمؤسسات الحكومية، وزيادة الاحترام لدورها في توفير الخدمة بكفاءة وفاعلية.
4. تعزيز الرضا الوظيفي لدى الموظفين.

مادة (5)

قيم الخدمة المدنية

ينبغي على الموظف في قيامه بالأعمال والمهام الموكلة له مراعاة القيم الآتية:

1. العدالة، تكافؤ الفرص، المساءلة، النزاهة، المهنية، الفاعلية، الولاء للوطن، التحفيز والتميز.
2. الحيادية والبعد عن التجاذبات السياسية.
3. الجدارة والاستحقاق.
4. المساواة وعدم التمييز بصرف النظر عن العرق أو الجنس أو الدين المعتقد أو العمر.
5. احترام حقوق المرأة والأشخاص ذوي الإعاقة و الأسير، وتعزيز ثقافة النوع الإجتماعي.

6. احترام الكرامة الإنسانية وتقدير قيمة الفرد.

الفصل الثاني

قواعد السلوك في الوظيفة العامة

مادة (6)

واجبات الموظف ومسؤولياته العامة

1. أداء واجبات وظيفته ومهامها الموكلة إليه متوخياً الأمانة والنزاهة والدقة والمهنية والتجرد ، وأن يعمل على خدمة أهداف وغايات الدائرة الحكومية وتحقيق المصلحة العامة دون سواها.
2. تكريس أوقات الدوام الرسمي للقيام بمهام وواجبات وظيفته، وعدم القيام بأي نشاط يتعارض مع ذلك.
3. مراعاة مصلحة العمل وحسن سيره واستمراريته وذلك في استخدامه لحقه في الإجازات السنوية ما أمكن.
4. الإلمام بالقوانين والأنظمة النافذة ذات العلاقة وتطبيقها دون أي تجاوز أو مخالفة أو إهمال .
5. السعي الدائم لتحسين أدائه وتطوير قدراته المهنية والاطلاع على آخر المستجدات في عمله وعمل الدائرة الحكومية التي يعمل بها، والقيام بتقديم المقترحات التي من شأنها تحسين أساليب العمل ورفع مستوى الأداء في الإدارة والمساعدة في توفير بيئة عمل آمنة وصحية.
6. ارتداء اللباس الملائم المتفق والأعراف التي تحكم المجتمع و بما يكفل إظهاره بمظهر لائق خلال ساعات العمل.
7. المحافظة على نظافة المكان والمنافع الملحقة به بالإضافة إلى العناية بالمعدات و الأجهزة وغيرها من الممتلكات.
8. احترام التسلسل الإداري في إتصالاته الوظيفية ومراعاة إستخدام سبل الإتصال المناسبة.
9. الالتزام بأصول اللباقة والاحترام في تعاملاتهم اليومية ويمنع عليهم القيام بأي تصرف أو فعل أو التلفظ بكل ما من شأنه التشهير أو الذم أو القدح أو الإساءة للسمعة.
10. مراعاة إخلاء سطح مكتبه من كافة الأوراق والمعلومات الحساسة والسرية مع نهاية كل يوم عمل بغرض المحافظة على مصالح الآخرين وسرية المعلومات و لضمان عدم اطلاع أي

شخص غير ذي صلة على هذه المعلومات والأوراق.

11. احترام معتقدات الآخرين الدينية والامتناع عن سب الذات الألهية أو التلفظ بألفاظ نابية تخدش الحياء العام أو تسيء للآخرين بأي شكل من الأشكال.

12. تسهيل إجراءات المتابعة والتقييم التي تقوم بها الجهات المختصة بجميع الوسائل الممكنة وتقديم المعلومات والرد على الإستفسارات وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة.

مادة (7)

واجبات الموظف ومسؤولياته في التعامل مع متلقي الخدمة

1. احترام حقوق ومصالح الآخرين دون إستثناء، والتعامل مع الجمهور باحترام ولباقة وحياد وتجرد وموضوعية دون تمييز على أساس العرق أو الجنس أو المعتقدات الدينية أو السياسية أو الوضع الاجتماعي أو السن أو الوضع الجسماني أو أي من أشكال التمييز.
2. إنجاز المعاملات المطلوبة بسرعة ودقة وضمن حدود الاختصاص، والإجابة على استفسارات وشكاوى ومتلقي الخدمة بدقة وسرعة وموضوعية.
3. إعطاء أولوية العناية والرعاية للأشخاص ذوي الإعاقة وتقديم العون والمساعدة لهم.
4. التعامل مع الوثائق والمعلومات الشخصية المتعلقة بالأفراد الذين يتعامل معهم بسرية تامة واحترام للخصوصية.
5. الامتناع عن أي عمل يؤثر سلباً على ثقة الجمهور بالوظيفة العامة.
6. الالتزام بحدود و مقتضى واجباته الوظيفية في القيام بتقديم الخدمة لمتلقيها.
7. اطلاع مسؤوله المباشر فوراً على أية إشكالية أو أهانة يتعرض لها بسبب قيامه بمهام وظيفته من قبل الغير وعلى المسؤول المباشر التصرف على الفور حيال ذلك بما يحفظ للموظف كرامته و احترامه.

مادة (8)

واجبات الموظف ومسؤولياته في التعامل مع رؤسائه

1. القيام بمهام وظيفته وفقاً للوصف الوظيفي المعتمد بالإضافة إلى أية مهام أو تعليمات تصدر عن مسؤوله المباشر.
2. إذا كانت الأوامر والتعليمات مخالفة للتشريعات النافذة فعلى الموظف أن يعلم رئيسه خطياً عن المخالفة الحاصلة.

3. على الموظف إبلاغ مسؤوله المباشر عن أية مخالفات أو تجاوزات أو صعوبات يواجهها في العمل.
4. التعامل مع رؤسائه باحترام وعدم محاولة كسب أية معاملة تفضيلية عبر أساليب التملق والخداع أو من خلال الواسطة والمحسوبية.
5. عدم خداع أو تضليل رؤسائه، والامتناع عن إخفاء معلومات متعلقة بعمله بهدف التأثير على القرارات المتخذة، أو إعاقة سير العمل، والتعاون معهم وتزويدهم بالرأي والمشورة والخبرة التي يمتلكها بكل موضوعية وصدق.
6. اطلاع رئيسه المباشر الجديد وبشكل كامل ودقيق على المواضيع والوثائق ذات العلاقة لضمان استمرارية العمل.

مادة (9)

واجبات الموظف ومسؤولياته في التعامل مع زملائه

1. التعامل باحترام ولباقة وصدق مع زملائه، والمحافظة على علاقات سليمة وودية معهم دون تمييز والحرص على احترام خصوصياتهم وتجنب تشويه سمعة أي منهم أو اقتراف ما يمكن أن يؤثر سلباً عليهم.
2. التعاون مع زملائه ومشاركتهم آراءه بمهنية وموضوعية عالية وتقديم المساعدة لهم حيثما أمكن لحل المشكلات التي تواجههم، والحرص على نشر الاتجاهات الإيجابية بين الزملاء للارتقاء بالأداء العام وتحسين العمل وتعزيز الثقافة المؤسسية السليمة في الدائرة الحكومية.
3. الالتزام بالتصرفات والممارسات والأعمال الأخلاقية التي تحافظ على الآداب العامة والسلوك القويم وقيم هذه المدونة.

مادة (10)

واجبات الموظف ومسؤولياته في التعامل مع مرؤوسيه

1. أن تكون التوجيهات والتعليمات الصادرة من الرئيس المباشر لمرؤوسيه خطية ومتفقة والتشريعات السارية.
2. على الرئيس المباشر تمكين الموظفين من الحصول على حقوقهم وفق التشريعات السارية بأسهل السبل وأقصرها ما داموا مستحقين لها.
3. العمل على تنمية قدرات مرؤوسيه ومساعدتهم وتحفيزهم على تحسين أدائهم، وأن يكون

قدوة حسنة لمرؤوسيه بالعمل على الالتزام بالقوانين والأنظمة والتعليمات النافذة.

4. نقل المعرفة والخبرات التي اكتسبها إلى مرؤوسيه وتشجيعهم على زيادة تبادل المعلومات ونقل المعرفة فيما بينهم.
5. الإشراف على مرؤوسيه ومساءلتهم عن أعمالهم، وتقييم أدائهم بموضوعية وتجرد والسعي لتوفير فرص التدريب والتطوير لهم وفقاً للأنظمة والتعليمات النافذة ذات العلاقة.
6. احترام حقوق مرؤوسيه والتعامل معهم بمهنية ومراعاة قيم الخدمة المدنية الواردة بهذه المدونة في تعامله معهم.

الفصل الثالث

تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد

مادة (11)

تضارب المصالح

إن الوظيفة التي يعمل بها الموظف هي أمانة بين يديه يتوجب عليه أن يوليها كل اهتمام ورعاية و أن يبذل كل جهد ممكن للقيام بها على الوجه الأكمل، وعليه أن يغلب مصلحة العمل على أية مصلحة خاصة له حال تقاطعها مع مصلحة العمل، ولضمان ذلك وتجنب مخالفته على الموظف مراعاة ما يلي:

1. الامتناع عن القيام بأي نشاط من شأنه أن يؤدي إلى نشوء تضارب حقيقي أو ظاهري أو محتمل بين مصلحته الشخصية من جهة ومسؤولياته ومهامه الوظيفية من جهة آخرى.
2. الامتناع عن القيام بأي نشاط لا يتناسب مع أدائه الموضوعي والمتجرد لمهامه، أو يمكن أن يؤدي إلى معاملة تفضيلية لأشخاص طبيعيين أو اعتباريين في تعاملاتهم مع الدائرة الحكومية، أو يسيء لسمعتها وثقة المواطنين فيها.
3. عدم استخدام وظيفته بصورة مباشرة أو غير مباشرة للحصول على مكاسب مالية أو أي شيء ذي قيمة لمصلحة خاصة.
4. إعلام رئيسه المباشر خطياً وبشكل فوري حال تضارب مصالحه مع أي شخص طبيعي أو اعتباري في تعاملاته مع الدائرة الحكومية.
5. إعلام الجهة المسؤولة في الدائرة الحكومية التي يعمل فيها عن أي تعارض في المصالح قد

ينشأ أثناء شغله لوظيفته، بحيث لا يجوز أن تكون له مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في اتفاقيات أو مناقصات أو عقود خارجية تتصل بأعمال الدائرة الحومية التي يعمل بها أو في قرارات تعيين أو تقييم أو ترقية.

6. أن يفصح للدائرة الحكومية وبالقدر الذي يقتضيه منصبه، عن أعماله الخاصة ومصالحه التجارية والمالية أو ما يقوم به من أنشطة لتحقيق كسب مالي قد ينشأ عنها تضارب محتمل في المصالح.
7. إعلام الدائرة الحكومية التي يعمل بها في حالة رغبته الاشتراك في عملية جمع التبرعات أو الجوائز أو المساهمات العينية لمؤسسات خيرية، ويجوز للرئيس المباشر الطلب من الموظف تقليص الأنشطة و تعديلها أو إنهائها عندما يرى أنه سيترتب عليها نشوء تضارب حقيقي أو ظاهري أو محتمل في المصالح.
8. عدم قبول وظيفة تحتمل وجود تضارب للمصالح لدى أي جهة لها تعاملات رسمية هامة مع الدائرة الحكومية التي عمل بها إلابموجب موافقة خطية من رئيس الدائرة الحكومية للتأكد من عدم وجود تضارب للمصالح.

مادة (12)

قبول أو طلب الهدايا

1. يحظر على الموظف قبول الهدايا وكل ما له قيمة مادية مباشرة أو بالواسطة، كما ويمنع قبول الهدايا تحت أي مسمى والتي من شأنها أن تضعه في موضع الشبهة.
2. في الأحوال التي يتعذر فيها رفض الهدية في حال كان رفضها يسبب إحراجاً أو إهانة لمرسلها وفي حال كانت لا تتجاوز الممارسة الاجتماعية المعتادة والمجاملة، وفي حال قدمت الهدايا الرمزية التي تمثل شعارات الدول أو المنظمات ورموزها خلال الزيارات الرسمية على الموظف الإفصاح عنها وإبلاغ المسؤول المباشر بها وبظروف تقديمها ومبررات عدم رفضه لها.
3. لغايات الفقرة أعلاه تلتزم الدوائر الحكومية المعنية بفتح سجل خاص تقيد فيه الهدايا المستلمة.
4. تقوم الدائرة الحكومية المعنية بالتصرف بالهدايا المقدمة للموظفين والمشار لها في الفقرات أعلاه وفقاً لتعليمات تصدرها وزارة المالية فيما بعد بموجب أحكام هذه المدونة.
5. على الموظف إعلام مسؤوله المباشر فوراً حال عرض عليه رشوة وعلى المسؤول المباشر أن

يتخذ الإجراء اللازم حيال ذلك وإبلاغ الجهات المختصة بعد إعداد تقرير حول الواقعة.

مادة (13)

النزاهة والشفافية وتنظيم السرية

1. ينبغي للخدمة التي يؤديها الموظف أن تستند إلى قانون أو نظام أو تعليمات تحكمها وعلى الموظف الإلمام بها واحترامها والالتزام بها.
2. على الموظف عند تقديم الخدمة للمواطنين أن يحترم إنسانيتهم وكرامتهم وخصوصياتهم.
3. لا يجوز للموظف القيام بمعاملات تفضيلية لفئة أو لشخص على حساب فئة أو شخص آخر بدون وجود قانون أو نظام يجيز ذلك.
4. تعتبر الوثائق والمستندات والمعلومات الرسمية التي يطلع عليها الموظف بحكم وظيفته سرية ما لم يجز القانون له ويلزمه بالإفصاح عنها للجهات المعنية حتى بعد تركه للوظيفة.
5. لا يجوز للموظف الإدلاء بأي تعليق أو تصريح أو مداخلة تتعلق بمواضيع ما زالت قيد الدراسة أو المداولة لدى الدوائر الحكومية ما لم يكن مصرح له بذلك من قبل تلك الدوائر.
6. على الموظف إعلام مسؤوله المباشر حال طلبه للشهادة أمام المحاكم أو الجهات المختصة حال كانت تلك الشهادة تتعلق بوظيفته والدائرة الحكومية التي يعمل بها و تتطلب تزويد تلك الجهات بوثائق ومستندات رسمية.

مادة (14)

التزامات الموظف في جهود مكافحة الفساد

1. على الموظف إبلاغ الرئيس المباشر خطياً عن أي تجاوز للقوانين والأنظمة والتعليمات النافذة التي يطلع عليها خلال عمله، لضمان تصويب الوضع وفقاً للقوانين والإجراءات المعتمدة.
2. إبلاغ السلطات المختصة عن أي فعل فساد علم بها أثناء أداء وظيفته.
3. التعاون مع الجهات المختصة بالتحقيق الإداري والمالي والجنائي.

مادة (15)

المحافظة على المال العام

1. على الموظف أن يعمل على ترشيد استخدام المال العام و استخدامه الأمثل وتقديم الاقتراحات الكفيلة بذلك.
2. تعتبر أجهزة العمل وبرامجه مثل شبكة الإنترنت والبريد الإلكتروني، الهاتف، الحاسوب مخصصة لأغراض العمل ولا يجوز للموظف استخدامها في غير ذلك.

3. يمنع استخدام وسائل الاتصال خاصة شبكة الإنترنت بطريقة تسيء إلى جهة العمل، ويمنع نقل أو مشاهدة أو تنزيل أو تخزين المعلومات التي قد تسيء أو تشوه السمعة مثل التفرقة العنصرية أو الأمور المخلة بالنظام العام والآداب العامة او الأفعال المنافية للحياء أو الأمور المضرة بالأنظمة الإلكترونية كالفيروسات، أو الأمور التي قد تسيء إلى الأديان السماوية.
4. المحافظة على المال العام و مصالح السلطة الوطنية الفلسطينية وممتلكاتها، وعدم التفريط بأي حق من حقوقها، وتبليغ رئيسه المباشر عن أي تجاوز في استخدام المال العام، وعن أي إهمال أو تصرف يضر به.
5. يراعي الموظف استخدام المال العام بكفاءة وفاعلية وفقاً لما خصص له، واتخاذ كافة الإجراءات اللازمة للحفاظ عليه.
6. يمنع على الموظف استخدام ممتلكات السلطة الوطنية الفلسطينية للحصول على مكاسب خاصة أو للترويج عن سلع أو خدمات لمنفعته الشخصية أو منفعة طرف ثالث.

مادة (16)

جائزة الموظف المتميز

1. تنشأ بقرار من مجلس الوزراء جائزة للموظف المتميز بإسم جائزة القدس ويتم تحديد معاييروشروط وإجراءات منحها بموجب القرار وتتولى اللجنة الوطنية الخاصة بمدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة مهمة اقتراح معايير وشروط وإجراءات منح هذه الجائزة.
2. تقوم الدوائر الحكومية بنشر المعاييرالخاصة بشأن الجائزة في بداية كل سنة لإطلاع الموظفين عليها.
3. يصدر مجلس الوزراء سنوياً قائمة بالموظفين المتميزين.

مادة (17)

الاطلاع والتطبيق

1. على الدائرة الحكومية المعنية إعلام كافة موظفيها بهذه المدونة ومحتواها قبل توقيعهم على نموذج التعهد المرفق بالمدونة.
2. رؤساء الدوائر الحكومية والوكلاء ونواب رؤساء الدوائر الحكومية غير الوزارية وكافة المستويات الإشرافية، مسؤولون مسؤولية مباشرة عن متابعة تطبيق أحكام هذه المدونة والتزام الموظفين بها.
3. تتولى اللجنة الوطنية الخاصة بمدونة السلوك و أخلاقيات الوظيفة العامة متابعة تطبيق

أحكام المدونة.

مادة (18)

المساءلة

إن مخالفة الموظف للالتزامات الواردة عليه بموجب هذه المدونة تستوجب المساءلة والملاحقة القانونية، سواء كانت مساءلة انضباطية بموجب أحكام قانون الخدمة المدنية، أو جنائية بموجب القوانين السارية.

تعهد

أقر بأنني قد قرأت مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة، وبأنني فهمت واجباتي وحقوقي، وأتعهد كموظف بالتقيد بكافة القيم وقواعد السلوك الموضحة في هذه المدونة.

وحال وجود تضارب بين مصالحي الخاصة ومهام عملي أو إمكانية حدوث تضارب في المصالح،

فإنني أتعهد بالإفصاح عنها للدائرة الحكومية التي أعمل بها فوراً.

كما أنني أقر أنه ليس لدي أي نشاط أو أعمال خاصة يتوجب علي الإفصاح عنها، وإن وجدت هذه الأعمال مستقبلاً فإنها لن تتعارض مع عملي وأتعهد بالإفصاح عنها فوراً واتباع الإجراءات الواجبة في قانون الخدمة المدنية بغية الحصول على الأذون الخاصة لمزاولتها.

أنني على وعي تام بأن إخلالي بأي بند أو التزام وارد في هذه المدونة سيخول الدائرة الحكومية فوراً الحق بتوقيع الجزاءات التأديبية بحقي و المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية.

وعلى ذلك أوقع حسب الأصول.

اسم الموظف:. ________________________

الوظيفة:. __________________________

الرقم الوظيفي: .______________________

مكان العمل: .________________________

ثانياً: مدونة سلوك المؤسسات الأهلية الفلسطينية*

تعريفات

- مدونة السلوك هي معيار لأخلاقيات وسلوكيات العمل في إطار عمل المؤسسات تحدد لمجالس إداراتها وللموظفين فيها مجموعة السلوكيات والقيم الواجب مراعاتها أثناء أدائهم مهامهم.
- المؤسسة الأهلية الفلسطينية هي شخصية معنوية مستقلة تنشأ بموجب اتفاق بين عدد لا يقل عن سبعة أشخاص لتحقيق أهداف مشروعة تهم الصالح العام دون استهداف جني الربح وتتسم بالاستقلالية والطوعية والحرية وتحقيق الصالح العام، وهي جسم قانوني غير حكومي مسجل لدى وزارة الداخلية الفلسطينية حسب قانون الجمعيات الخيرية الفلسطينية رقم 1 لعام 2000 يتم تشكيله بشكل مستقل غايته الأساسية تطوير وخدمة المجتمع وليس هادفا للربح بأي شكل من الأشكال ويشمل ذلك الجمعيات خيرية، المؤسسات قاعدية، النوادي الرياضية، الاتحادات والشبكات الممثلة للجمعيات الخيرية والمؤسسات الأهلية الفلسطينية.
- القطاع يعني قطاع المؤسسات الأهلية الفلسطينية.
- الهيئات المظلاتية للمؤسسات الأهلية الفلسطينية هي الاتحاد العام للجمعيات الخيرية الفلسطينية، شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية، الهيئة الوطنية للمؤسسات الأهلية الفلسطينية، الاتحاد العام الفلسطيني للمنظمات غير الحكومية- غزة.
- السلطة: السلطة الوطنية الفلسطينية.
- المشاركة: مشاركة كافة ذات الأطراف ذات العلاقة من الرجال والنساء في عملية صنع القرار، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة من خلال مؤسسات وسيطة شرعية تمثل مصالحهم.
- التشبيك والتنسيق: مبدأ التشبيك والتنسيق قائم على الرؤى القيمية، والأهداف المشتركة بما يخدم المصلحة العامة وعدم هدر الموارد أو الجهود.

* إعداد مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية والإئتلاف الأهلي لمدونة السلوك ويضم الاتحاد العام الفلسطيني للجمعيات الخيرية، شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية، الهيئة الوطنية للمؤسسات الأهلية الفلسطينية، الاتحاد الفلسطيني العام الفلسطيني للمنظمات غير الحكومية- غزة.

- الشفافية: توفير المعلومات الموثوقة والآنية المتعلقة بالنشاطات والإجراءات والقرارات والسياسات. وضمان وصول المستفيدين والجمهور والجهات الرسمية ذات العلاقة والمانحين للمعلومات.
- المساءلة: وجود آليات لتقديم التقارير حول استخدام موارد المؤسسة وتحمل المسؤولية من قبل المسؤولين عن قراراتهم أو عن الإخفاق في تحقيق أهداف ورؤية المؤسسة.
- المساواة والشمول: تعني عدم التمييز من حيث النوع الاجتماعي، أو اللون أو العرق إذ يجب أن تتاح لجميع الرجال والنساء الفرصة لتحسين رفاههم أو الحفاظ عليه، وأن تعامل الأشخاص أو المجموعات سواء كانوا من المستفيدين أو من الموظفين على أنهم سواسية تحت مظلة تكافؤ الفرص.
- الإدارة الرشيدة: هي عملية يتم من خلالها التأكد من أن المؤسسة تعمل بفاعلية وتدار بشكل مناسب، وتلتزم بالقوانين المعمول بها في الدولة لتحقيق أهدافها وغاياتها المبينة في نظامها الأساسي، وتشمل تفويض الجماعة سلطات القيادة لهيئات تمثيلية أصغر مع خضوع هذه الهيئات للمحاسبة.
- تضارب المصالح: يصبح شخص أو مجموعة من الأشخاص في موقع قوة أو مسؤولية أو صلاحية في الجمعية من شأنها أن تخوله/م استغلال ذلك من اجل المنفعة الشخصية، منفعة عائلته/م، أصدقائه/م أو مؤسسات أخرى له علاقة بها.
- التأثير والفاعلية: ينبغي أن تسفر العمليات والمؤسسات عن نتائج تلبي الاحتياجات مع تحقيق أفضل استخدام للموارد البشرية والمالية.

مقدمــة

تتضمن مدونة السلوك هذه أهداف المؤسسات الأهلية الفلسطينية (سوف يشار إليها لاحقا" بمصطلح المؤسسات) ومدى سعيها لتحقيق هذه الأهداف المرتبطة بقيم ومبادئ الحكم الصالح وغاياتها ودورها في إحداث التنمية المجتمعية ومساهمتها في تحقيق آمال الشعب الفلسطيني في الحرية والاستقلال. وهذه المدونة مبنية على مبدأ التنوع في المجتمع الفلسطيني والتعددية ومبادئ الديمقراطية، والمشاركة والحق المكفول في تأسيس المؤسسات، وان المؤسسات الأهلية هي دعامة رئيسية في إحقاق حقوق المجتمع. وقد تم إعداد هذا الميثاق من قبل الهيئات المظلاتية للمؤسسات الأهلية الفلسطينية من خلال عملية تشاور مع أكثر من 200 جمعية أهلية فلسطينية أجريت في الضفة الغربية وقطاع غزة.

إن مدونة السلوك هذه سوف تهيئ المؤسسات للاستجابة لتحديات التغيير الديمقراطي، وعملية المشاركة لخلق بيئة فعالة تتيح للمجتمع بشكل فردي أو جماعي ان يقرر مصيره، ومن خلال المبادئ الواردة في هذه المسودة فان المؤسسات - التي ستتبناها بشكل اختياري - تلتزم بان تكون عملية التحرر الوطني والتنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في فلسطين وعملية اللحاق بركب التطور والتقدم الحضاري من أولويات عملها. كما تلتزم بان تكون آلية عملها مستجيبة لاحتياجات وآمال الشعب الفلسطيني الذي تخدمه، وان تحترم في الوقت ذاته قيم المجتمع الفلسطيني وحقوق الإنسان. كما تلتزم بمعايير الشفافية في أعمالها والمساءلة عن كيفية استخدام مواردها. وبشكل عام تؤكد المدونة في مبادئها على تطبيق الحكم الصالح وتحقق للمؤسسة إمكانية الوعي بمبادئ الحكم الصالح وسعيها لكي تكون القدوة وتعزز الرقابة داخل المؤسسة مما يسهم في حمايتها من التشويه والتضليل. كما أنها تؤكد بان مدونة السلوك هذه هي ترجمة للقانون الأساسي الفلسطيني المقر في التاسع والعشرين من أيار من عام 2002 والذي اعتبر إنشاء هذه المؤسسات حقا أساسيا للمواطن الفلسطيني يجب حمايته.

الفصل الأول: نظرة تاريخية على قطاع العمل الأهلي الفلسطيني

لعبت المؤسسات ومنذ مطلع القرن الماضي دورا» بالغ الأهمية في تطوير المجتمع الفلسطيني، فمنذ نشأتها كانت جزءا لا يتجزأ من عملية التحرر الوطني والتنمية الوطنية. وبذلك فقد ارتبطت عملية تطور المؤسسات بالواقع السياسي والاجتماعي المتغير في فلسطين. وقد واكب ذلك عملية تطوير لمفاهيم المجتمع المدني الفلسطيني، كما واتسمت بروح خلاقة وقدرة على الصمود والعمل في بيئة على درجة بالغة من التعقيد.

وقد واصل هذا القطاع زخمه في خضم الانتفاضة الأولى عام 1987. وبعد تأسيس السلطة حدث تغير جذري في النطاق السياسي والاجتماعي الذي تعمل فيه المؤسسات الأمر الذي تطلب إحداث تغير في رؤيا ومهمات ودور العمل الأهلي في فلسطين بما يتناسب مع عناصر التغير المشار إليها.

بالإضافة للدور الهام الذي تلعبه المؤسسات في عملية التنمية الاجتماعية والاقتصادية فقد لعبت دوراً واضحاً في الإغاثة وتقديم العون للشعب الفلسطيني في ظل الظروف الراهنة. ومن الملفت للنظر قدرة القطاع على العمل ضمن ظروف معقدة جراء الاحتلال الإسرائيلي، وقدرتها المذهلة على التكيّف والأداء المتميز مما كان له بالغ الأثر في استمرارها تقديم الخدمات الأساسية للشعب الفلسطيني.

وبالرغم من هذه الظروف الاستثنائية، يبدو جلياً للجميع الرغبة الشديدة والاستعداد لدى تلك المؤسسات لزيادة قدرتها على تقديم خدمات أفضل، ولخلق تأثير اكبر على عملية التنمية في فلسطين. ويتجلى ذلك من خلال وعي المؤسسات وإدراكها لدورها في المجتمع الفلسطيني. على الرغم من التفاوت في قدرات تلك المؤسسات وفي رؤيتها لإحداث التنمية الفلسطينية، إلا أنها مجمعة على أهمية دورها في إحداث التنمية والتحرر لدى المجتمع الفلسطيني، ويبقى التحدي الحقيقي هو قدرة هذا القطاع على مواصلة رسالته وعلى إحداث مساهمات فعالة في تشكيل المجتمع الفلسطيني.

الفصل الثاني: مبادئ مدونة السلوك

سوف تشكل المبادئ التالية مدونة السلوك للمؤسسات ومن خلال تبني هذه المسودة فإنها تعلن قبولها لهذه المبادئ ولإجراء عملية تدقيق من قبل جهة مستقلة بغية التأكد من الالتزام بهذه المبادئ.

مبدأ رقم (١) الالتزام بالمواثيق والقوانين

تلتزم المؤسسات الأهلية الفلسطينية بجميع القوانين الفلسطينية بما يضمن سيادة القانون في كافة نواحي المؤسسة، بما فيها:

- وثيقة إعلان الاستقلال الفلسطينية الصادرة بتاريخ 15/11/1988.
- القانون الأساسي الفلسطيني المقر في التاسع والعشرين من أيار من عام 2002.

النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد

- قانون الجمعيات الخيرية الفلسطينية رقم 1 لعام 2000 وجميع التعليمات المتعلقة بالقوانين والصادرة عن مجلس الوزراء، واللائحة التنفيذية الصادرة لتنفيذ أحكام قانون الجمعيات الصادرة في عام 2003.
- قانون العمل الفلسطيني رقم 7 لعام 2000.
- قانون حقوق المعاقين رقم 4 لعام 1999.

تلتزم المؤسسات الأهلية الفلسطينية بالمبادئ والمواثيق الدولية الخاصة بحقوق الإنسان وبالأخص:

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين.
- اتفاقية حقوق الطفل.
- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة .
- الميثاق العالمي حول حقوق المعاقين (أو ذوي الاحتياجات الخاصة).

وتعبيراً عن المبادئ المشار إليها توقع المؤسسة على التزام خطي.

مبدأ رقم (٢) أولويات التنمية

تلتزم المؤسسات بان تكون أنشطتها منسجمة مع أولويات التنمية الفلسطينية، بحيث تكون منسجمة مع خطتها الإستراتيجية. كما وتلتزم المؤسسات الموقعة على هذه المدونة برفض التمويل المشروط سياسياً (الذي من شأنه أن يشوه عملية التنمية)، أو الذي يمس بمشروعية النضال الوطني الفلسطيني لنيل الحرية والاستقلال وحق تقرير المصير وفقا لمبادئ ومقررات ميثاق الأمم المتحدة.

كما تلتزم المؤسسات بان تكون أنشطتها منسجمة مع البرنامج الوطني التحرري وأن لا تمارس أنشطة هدفها التطبيع مع المحتل على أي مستوى وبالأخص على المستوى السياسي الأمني أو

على المستوى الثقافي أو التنموي أو أن تنتقص هذه الأنشطة من حقوق الشعب الفلسطيني غير القابلة للتصرف في الحرية وإقامة الدولة وعودة اللاجئين الفلسطينيين من الشتات إلى ديارهم الأصلية وفقاً لقرار مجلس الأمن رقم 194.

مبدأ رقم (٣) المشاركة

تلتزم المؤسسات بتطبيق مبدأ المشاركة من اجل تشجيع العمل التطوعي والمساهمات المجتمعية ولتسهيل عملية نقل المعلومات والخبرات بين المؤسسات الأهلية ومختلف الأطراف ذات العلاقة كما تلتزم المؤسسات بأن تجرى عملية مشاركة وتشاور مستمرة مع أصحاب العلاقة خاصة فيما يتعلق بتغيير سياساتها، منهجياتها، اتجاهاتها، نطاق عملها.

كما تلتزم بان تجرى مشاورات مستمرة مع المستفيدين في الأمور التي تؤثر عليهم من اجل خلق ثقافة التشاور داخل المؤسسة مع أصحاب العلاقة من المستفيدين، السلطة الوطنية الفلسطينية والقطاع الخاص والمؤسسات الأخرى وصولاً إلى تثبيت عملية التواصل والشفافية معهم ولضمان مشاركة أصحاب العلاقة من أطراف المجتمع ذوي العلاقة. وتلتزم المؤسسات بمشاركة المستفيدين من المجتمعات المحلية في عملية تصميم ومراقبة وتقييم المشاريع. كما ان المؤسسات تعتبر السلطة أحد أصحاب العلاقة الأساسيين وستعمل على اطلاعها والتشاور معها حول المشاريع الجديدة، حيثما رأت في ذلك مصلحة لها ووفقاً لمقتضيات قانون الجمعيات لعام 2000، وذلك لأنها قد توفر لهم خدمات مساندة مما سيعزز من فائدة المشاريع على المجتمعات المحلية.

تلتزم المؤسسات بتشجيع وتطوير عملية الاتصال والتواصل بين الموظفين أنفسهم ومع المستفيدين وأصحاب العلاقة وذلك ضمن إستراتيجية تهدف إلى إيصال المعلومات الصحيحة عن المشاريع والنشاطات المختلفة للمؤسسة.

مبدأ رقم (٤) التشبيك والتنسيق

تلتزم المؤسسات بتطوير روح التشبيك، والتنسيق، والتعاون والاتصال والشراكة المبنية على الرؤى المشتركة مع أصحاب العلاقة خاصة في المجالات القطاعية، وتقرير التكاملية وتجنب ازدواجية العمل والاستخدام الأمثل للطاقات والموارد والشراكة في التخطيط والتنفيذ، وان تكون الأطراف المعنية مستعدة لمساءلة بعضها بعضا.

كما تلتزم المؤسسات بإجراء المشاورات الضرورية بين أصحاب العلاقة في القطاع من تنسيق المواقف وخاصة عندما يتعلق الأمر بالأمور المشتركة أو نفس الفئات المجتمعية أو في التمثيل داخل الوطن أو في المحافل الدولية وذلك بهدف وجود تمثيل عادل لآراء القطاع في الحدث والتقليل من المنافسة، وازدواجية العمل وزيادة الكفاءة في استغلال الموارد وفي حال مشاركة أحدى المؤسسات أي حدث هام فإنها تلتزم بان تقوم بإطلاع أصحاب العلاقة على نتائج مشاركاتهم.

مبدأ رقم (٥) الشفافية

تلتزم المؤسسات الأهلية بسياسة الشفافية المطلقة والقائمة على مبدأ الحق في المعرفة فيما يتعلق بإيصال المعلومات إلى أصحاب العلاقة بما يضمن الانفتاح مع الهيئة العامة، والمستفيدين، والمانحين والسلطة حول بالنشاطات والإجراءات والقرارات والسياسات. وضمان وصول المستفيدين والجمهور والجهات الرسمية ذات العلاقة والمانحين للمعلومات والعمل ضمن إجراءات واضحة ومعلنة بما يتعلق بالسياسات المالية والتنموية وسياسات واضحة للنشر وتوفير المعلومات الصحيحة للجمهور والتقيد بالمعايير المهنية والقواعد الخاصة بالشفافية المالية، وأن توفر المعلومات التالية الأساسية سواء كان بالوسائل المرئية، المسموعة، المطبوعة أو الالكترونية:

- مبادئ المؤسسة، رسالتها، أهدافها وقيمها.
- الهيكل التنظيمي والإداري للمؤسسة موضحاً به الأدوار والمسؤوليات المختلفة.
- الشراكات والائتلافات والتعاقدات مع الجهات المختلفة في فلسطين وخارجها.
- التقارير المالية الإدارية السنوية والتي يجب أن تشمل على الأقل الموازنة، ملخص عن نتائج التدقيق والجهة التي قامت به، الرسالة الإدارية من المدقق، الموارد المالية من المانحين أو غيرهم وسبل صرفها، ملخص نتائج اجتماعات مجلس الإدارة والهيئة العامة ما عدا الأمور التي تصنّف بأنها سرية.
- إجراءات التوظيف، وإدارة المشتريات من خلال العطاءات والمشتريات.
- الأنشطة الحالية والمستقبلية التي تعمل أو ستعمل عليها المؤسسة.
- حدود المنطقة الجغرافية التي تشملها نشاطات المؤسسة.

- نشر التقارير المالية للمؤسسة بطريقة مفهومة ويمكن الوصول إليها.
- تبني أساليب تضمن الكفاءة في نظم المشتريات للبضائع والخدمات وحماية هذه الإجراءات من تأثير المصالح الشخصية.

مبدأ (٦) المساءلة

تعني وجود آليات لتقديم التقارير حول استخدام موارد المؤسسة وتحمل المسؤولية من قبل المسؤولين عن قراراتهم أو عن الإخفاق في تحقيق أهداف ورؤية المؤسسة. وتعني المقدرة على تقديم شرح أو تفسير أو إجابة عن التصرفات أو الأداء أو السلوك أو الواجبات الخاصة بالمؤسسة أو بعضو فيها (سواء مجلس الإدارة أو الموظفين). ويعتبر ذلك هاماً بشكل خاص بالنسبة للمؤسسات الأهلية التي تعمل مع/ أو بالنيابة عن أشخاص محرومين وتقوم بحشد التمويل على هذا الأساس.

تلتزم المؤسسات الأهلية الفلسطينية بان تقدم المعلومات المطلوبة حول أي موضوع أو نشاط يتعلق بالمؤسسة

مع اكبر قدر من التفصيل والانفتاح، وان تقبل المؤسسة الأهلية الفلسطينية بأن تكون قابلة للمساءلة من قبل أعضاء الهيئة العامة، المستفيدون من أفراد المجتمع، والمانحون والمتعاقدون مع المؤسسة وفق شروط التعاقد ووفق القانون ومع الحفاظ على مبدأ الاستقلالية.

وبشكل خاص تعمل كل مؤسسة على:

- إيجاد نظام للشكاوى، يحق لأي متضرر من برامج ونشاطات المؤسسة استخدامه، وأن يتم الرد خطياً على كل شكوى، وأن تراجع مجالس الإدارة الشكاوى بصورة منهجية.
- استخدام وسائل محاسبية وتدقيقية مقبولة ومعتمدة وضمن ذلك وسائل تحقق مناسبة.
- استخدام الأموال في المجالات المخصصة لها والمعلنة.
- تحديد صلاحيات الصرف وفق المستويات الإدارية ومراعاة فصل المسؤوليات.

مبدأ رقم (٧) المساواة والشمول

تلتزم المؤسسات بأن تعامل الأشخاص أو المجموعات سواء كانوا من المستفيدين أو من الموظفين على أنهم سواسية تحت مظلة تكافؤ الفرص، كما تلتزم المؤسسات بعدم التمييز

الطائفي و/ أو السياسي و/أو العائلي و/أو الجغرافي و/أو على أساس النوع الاجتماعي و/أو الخلفية الاجتماعية، و/أو على أساس الإعاقة، أو بأي شكل كان مع الحفاظ على حق بعض المؤسسات الأهلية الفلسطينية بممارسة التمييز الايجابي لفئات المجتمع الفلسطيني الأقل حظا مثل الفئات المهمشة والمرأة وذوي الاحتياجات الخاصة، أو بعض المناطق الجغرافية المهمشة وفق سياسة معلنة ومكتوبة وبما لا يتعارض مع المصلحة العامة.

كما تلتزم المؤسسات بتطوير إجراءات صارمة وواضحة لمنع التمييز بكافة أشكاله ضد الموظفين بما يكفل تكافؤ الفرص.

كما تلتزم المؤسسات الأهلية الفلسطينية بتطوير إجراءات صارمة وواضحة لمنع كافة أشكال التمييز في اختيار الفئات المستفيدة وفي تقديم الخدمة أو في مرحلة التوظيف، التقييم، الترقية أو إجراءات العقاب للموظفين بسبب جنسهم، لون بشرتهم، أصلهم، إعاقتهم، فئتهم الاجتماعية، عمرهم، معتقداتهم الدينية أو انتمائهم السياسي.

تلتزم المؤسسة الأهلية بتعزيز المساواة بين الجنسين في نشاطاتها، منشوراتها، إجراءاتها، وذلك على صعيد تعاملاتها مع الموظفين، والمتطوعين، والفئات المستهدفة، والجمهور.

كما تلتزم المؤسسات بحماية حقوق العاملين، ولذلك يجب أن يضمن مجلس الإدارة وجود إجراءات وتعليمات واضحة تشمل كافة حقوق الموظف، وبشكل خاص:

- وجود سلم وظيفي وفئات رواتب واضحة ونظام ترفيعات وترقيات واضح ومعلوم للجميع.
- وجود عقود عمل للموظفين بما يتوافق مع قانون العمل الفلسطيني.
- وجود نظام تقييم عادل وواضح لجميع الموظفين بالإضافة إلى نظام عقوبات منشور.

مبدأ رقم (٨) الإدارة الرشيدة

تلتزم المؤسسات الأهلية بمبدأ الإدارة الصالحة والديمقراطية للتأكد من أن المؤسسة تعمل بفاعلية وتدار بشكل جيد وذلك على صعيد الهيئة العامة، مجلس الإدارة و الموظفين. وبشكل خاص فإنها تلتزم بما يلي:

- ان تبقى الجمعية مستقلة تماما في اتخاذها لقرارها عن أي فئوية أو تعصب حزبي أو طائفي في مجالي تقديم الخدمة والتوظيف، وعدم إشغال العاملين في الأجهزة الأمنية لعضوية هيئاتها المرجعية أو وظائفها.

- ان تعين مدقق حسابات قانوني.
- ان تطور إجراءات صارمة للحؤول دون وجود تضارب للمصالح.
- ان تطور خطة الاستخدام الأمثل للموارد البشرية والمادية للمؤسسة.
- ان تطور أدلة للممارسات السليمة تشمل الإجراءات الإدارية والمالية والعملياتية والرقابة والتقييم.
- ان تعزز مفهوم الإدارة بالمشاركة تطوير شعور الموظفين والمستفيدين بالملكية وتشجيع بروز قيادات جديدة وتطوير قدرات القيادات الحالية.
- ان تشرك العاملين في المؤسسة في عملية التخطيط الاستراتيجي للمؤسسة.
- ان تتأكد من أن البرامج التي تطورها استجابة لحاجة المجتمع، غير مقيدة بتوجهات المانحين، ليس لها اثر سلبي على حياة المجتمعات المحلية، تتمتع بعنصر الاستدامة، وان تكون مجدية اقتصادياً.
- إن تطور قدراتها المؤسساتية وتعزيزها بما يتناسب مع زيادة خدماتها ومشاريعها والتأكد من وجود عناصر بناء المؤسسة ضمن البرامج التي تنفذها وضمن طلبات المنح التي تقدمها في المجالات الإدارية والمالية ونظم المعلومات، ومصادرها البشرية.
- توضيح خطوط الاتصال بين الأجسام الحاكمة والموظفين.
- المراجعة النقدية لثقافة المؤسسة وأساليبها الإجرائية لتشجيع المسؤولية الذاتية والتجديد واحترام التعددية.
- وضع معايير أداء واضحة كجزء من أساليب المتابعة والتقييم.
- تشجيع الديمقراطية بالمشاركة.
- تشجيع روح المبادرة.
- إيجاد مدونة سلوك للموظفين.
- وضع السياسات المتعلقة بالموظفين والمتطوعين في صيغ مكتوبة وبما ينسجم مع القوانين الموجودة.
- الإفصاح الضريبي واحترام الالتزامات القانونية والتعاقدية.

- إشاعة العدالة بين العاملين من حيث التقييم بأساليب غير منحازة وتطوير القدرات وروح المسؤولية.

مبدأ رقم (٩) منع تضارب المصالح

يبرز تضارب المصالح عندما يصبح شخص أو مجموعة من الأشخاص في موقع قوة أو مسؤولية أو صلاحية في المؤسسة من شأنها أن تخوله استغلال ذلك من اجل المنفعة الشخصية، منفعة عائلته، أصدقائه أو حزبه أو مؤسسات أخرى له علاقة بها. وللحؤول دون ذلك يجب أن يقوم مجلس الإدارة بالتأكد من وجود إجراءات صارمة، كما أن عليه وعلى الموظفين إتباع سياسة الشفافية الكاملة في مثل تلك الحالات.

يجب على جميع أعضاء مجلس الإدارة الإفصاح عن جميع المصالح المالية أو الشخصية عند مناقشة أي أمر له علاقة بذلك، كما يجب على كل منهم الإفصاح عن طبيعة تلك المصالح وان ينسحب من أي عملية اتخاذ قرار بهذا الشأن إلا في حال وجود استثناء خاص يمكنه من الاشتراك في عملية اتخاذ القرار.

بالإضافة إلى ما نص عليه قانون الجمعيات رقم (1) لعام 2000 من ضوابط، مثل منع أعضاء مجلس الإدارة من الجمع بين عضوية مجلس الإدارة والعمل لصالح المؤسسة بأجر (مادة 20)، وكذلك منع وجود أعضاء في مجلس الإدارة تربط بينهم قرابة من الدرجتين الأولى والثانية (مادة 16)، فإننا نلتزم بِ:-

1. عدم جواز اكتساب أي امتيازات في الخدمات نتيجة عضوية مجلس الإدارة، وبضمن ذلك الأبحاث والتدريب والاستشارات مدفوعة الأجر.
2. لا يجوز الجمع بين عضوية الهيئة العامة أو الجمعية العمومية أو مجلس الأمناء والعمل في المؤسسة بوظيفة مدير عام. كما ويجب تقييد هذه العضوية للموظفين في المؤسسة بحيث لا يشاركوا في انتخاب مجلس الإدارة أو التصويت على أي قرارات تمس مصالحهم مثل الرواتب والامتيازات أو ما شابه.
3. منع إشغال عضوية مجلس الإدارة من أي عضو تربطه/ا بالمدير/ة العام/ة أو بالمدير/ة العام/ة قرابة من الدرجتين الأولى والثانية، أو علاقات مصاهرة.
4. منع إشغال وظائف رقابية أو إشرافية من أقارب الدرجتين الأولى والثانية أو علاقات

مصاهرة، ويشمل ذلك المدير/ة العام/ة والمدير/ة المالي/ة والوظائف الرقابية، وأن يكون أحد المدراء مديراً على أو تحت إدارة أحد الأقارب أو الأصهار من الدرجتين الأولى والثانية أو الشركاء في أي عمل خاص.

5. منع تبادل المواقع الإشرافية بين المؤسسات المختلفة في الحالات التي يكون فيها تضارب المصالح وارداً.

6. ومن أجل ضمان التأكد من ذلك، يجب على كل عضو هيئة عامة/ جمعية عمومية/ مجلس إدارة/ موظف أن يعبئ/ تعبئ نموذج " تصريح العلاقات".

مبدأ رقم (١٠) التأثير والفاعلية

إن مهمة المؤسسة تكمن في السبب والغرض من وجودها وهي ما تأمل المؤسسة في تحقيقه، ويتوجب على المؤسسة أن تحدد سياستها بوضوح. ويجب أن تشكل هذه المهمة -المحددة جيداً- الأساس والإطار المرجعي لكافة أنشطة المؤسسة وخططها. على المؤسسة أن تلتزم بتوظيف مواردها البشرية والمالية بطريقة فاعلة وكفؤة لأجل تحقيق أهدافها المعلنة.

بشكل خاص تعمل المؤسسة على تحقيق الأمور التالية:

1. مجلس الإدارة: يجب على كل عضو من أعضاء مجلس الإدارة أن يتفهم تماماً مهمة المؤسسة ويدعمها، وأن يتفهم دوره وصلاحياته في بناء المؤسسة وتطويرها.

2. التقييم: يجب مراجعة وفحص مهمة وأنشطة المؤسسة على مستويين:

- مراجعة مهمة المؤسسة بصفة دورية (كل سنتين أو ثلاث سنوات) للتأكد من أنها ما زالت ذات صلة. ومن بين المسائل التي يجب تقييمها: أ) ما إذا كان قد تم أنجاز المهمة سواء بواسطة المؤسسة أو بواسطة كيان آخر ومن ثم النظر في جدوى استمرار المؤسسة بتكوينها الحالي ب) ما إذا كان يتوجب تعديل المهمة لتعكس التغييرات الاجتماعية ج) النظر فيما إذا كانت هنالك رغبة لدى المؤسسة في الاضطلاع بمهام جديدة التي قد تستوجب صياغة مهمة جديدة.

- فحص أنشطة المؤسسة وتمحيصها بصفة دورية للتأكد من فاعليتها وكفاءتها وعلاقتها بمهمة المؤسسة وجدوى الاستمرار في البرامج أو تعديلها ومدى الحاجة لبرامج جديدة. ومن بين المسائل التي يجب تقييمها في هذا الصدد: أ) ما إذا كانت الأنشطة متسقة

مع المهمة الحالية للمؤسسة أو ما إذا كانت بحاجة للتعديل أو إيقافها وذلك على ضوء التغييرات التي تطرأ على المهمة ب) مدى كفاءة وفاعلية البرامج في تحقيق أهداف المؤسسة ج) النتائج التي يحصل عليها المستفيدون من البرامج د) تكلفة البرنامج بالنسبة لنتائجه ه) ما إذا كان ينبغي تقديم خدمات جديدة. ويجب أن تكون علميات التقييم منفتحة وأن تجرى بأمانة وتتضمن مشاركات من الأطراف ذات العلاقة في المؤسسة.

3. التوافق مع الأهداف: يجب أن تتسق النشاطات مع أهداف المؤسسة، فرسالة المؤسسة ومهمتها يجب أن تكونا أساساً للتخطيط الاستراتيجي وبرنامج العمل لأنشطة المؤسسة. ويجب أن تركز المؤسسة اهتمامها على التأكد من أهدافها قد تحققت أو هي قيد التحقق.

4. الكفاءة والفعالية: يجب أن يعمل برنامج المؤسسة بكفاءة وفاعلية على تحقيق أهدافها المعلنة.

5. التغذية الراجعة: على المؤسسة أن تسعى للحصول بصورة منتظمة على تغذية راجعة من المستفيدين من برامجها والأطراف ذات العلاقة.

6. المهنية: يجب أن تمارس المؤسسة أعمالها بمهنية وأن تركز على مفهوم خدمة الآخرين.

مبدأ رقم (١١) نزاهة المؤسسة

في كل نشاطات المؤسسة الأهلية، وتحديداً في الاتصالات مع الجمهور، ستلتزم المؤسسات باحترام قيم المؤسسات الأخرى والمجموعات والأفراد وسياساتهم وان تعمل بكل جهد من اجل منع وجود إشكالات معهم، وحل أية إشكالات بروح من التسامح والانفتاح. إضافة إلى حفظ الملفات وتوثيق القرارات والمحافظة على امن المعلومات ووضع ضوابط لعدم إتلاف السجلات والالتزام بمبادئ حرية الوصول للمعلومات.

ستعارض المؤسسة ولن تكون طرفاً مشاركاً في الأفعال الخاطئة، الفساد، الرشوة، وأية تعاملات مالية غير صحيحة، كما ستلتزم المؤسسة باتخاذ الإجراءات اللازمة لمحاربة هذه الأفعال.

1. تلتزم كل مؤسسة بتطوير نظامين إداري ومالي، تصادق عليهما الهيئات المرجعية بصورة موثقة، على أن يتضمنا:

   أ. سياسات و إجراءات التوظيف.

1. يجب إيجاد نظام توظيف واضح وشفاف، يشمل آلية إشغال الوظائف، والإعلان عنها، وتحديد شروط إشغال كل وظيفة، مع الالتزام بعدم التمييز السياسي، الطائفي، العائلي، أو حسب النوع الاجتماعي، إلا في إطار التمييز الايجابي لبعض الفئات وفق سياسة معلنة.
2. مع مستويات المعيشة، بما يكفل حداً أدنى من الشروط الإنسانية.
3. الإعلان عن سلم الرواتب وسائر الامتيازات الأخرى للموظفين، وضمن ذلك أية بدلات أو مكافآت، وعدم دفع أي بدلات مقابل استشارات أو أعمال تدريب يقوم بها موظفون من داخل المؤسسة.

مبدأ رقم (١٢) حل الخلافات

يلتزم الموقعون على هذه المدونة باللجوء إلى الوساطة والتحكيم بالدرجة الأولى، لحل الخلافات فيما بين المؤسسات الأهلية المختلفة، أو داخل المؤسسة الواحدة، أو على صعيد مشاكل العمل.

ولهذه الغاية يشارك الموقعون في انتخاب لجنة تحكيم مهمتها تقبل الشكاوى والتوسط في حلها، وفق نظام خاص يوضع لهذه الغاية، بما يحافظ على استقلالية كل مؤسسة ويحافظ على خصوصياتها.

ثالثاً: مدونة السلوك للقضاء

قرار مجلس القضاء الأعلى بشأن مدونة السلوك

قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (3) لسنة 2006 بشأن مدونة السلوك القضائي

بعد الإطلاع على قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، وبعد موافقة مجلس القضاء الأعلى، وطبقاً للصلاحيات المخولة للمجلس بمقتضى المادة (80) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، أصدرنا ما يلي:

الفصل الأول

الاستقلال القضائي

مادة (1)

على القاضي أن يصون استقلاله بذاته، وأن ينأى بنفسه عن قبول أي تدخل أو مراجعة من السلطات الأخرى في القضايا التي ينظرها، وأن يتذكر أن لا سلطان عليه - في قضائه - لغير القانون.

مادة (2)

على القاضي أن لا يلتمس أحداً من زملائه في قضائه، وان لا يقبل التماساً من احدهم بهذا الخصوص، وأن يتذكر أنه وإياهم منذورون لتحقيق العدالة.

مادة (3)

على القاضي أن لا يسمح للخصوم والمحامين أو أي شخص بالتدخل أو التأثير في قضائه.

مادة (4)

لا يجوز الالتماس من القاضي (من أي شخص أو أية جهة) بشأن قضية منظورة أمامه، ولا التوسط بشان قضية منظورة أمام غيره من القضاة.

مادة (5)

يحظر على القاضي ممارسة الأعمال التجارية، أو أن يكون عضواً في مجالس إدارة الشركات والمؤسسات أو أية سلطة أخرى، كما يحظر عليه تولي أي وظيفة أو مهنة أخرى.

مادة (6)

يحظر على القاضي أن يقوم بأعمال التحكيم في غير الأحوال التي يُجيزها القانون.

مادة (7)

يحظر على القاضي الانتماء إلى الأحزاب والجمعيات السياسية.

مادة (8)

يتوجب على القاضي - في حال حصول أي هيمنة أو تأثير عليه من احد من زملائه القضاة في أعماله القضائية، أو وقوعه تحت التأثير أو الهيمنة - إبلاغ رئيس المجلس القضائي بذلك.

الفصل الثاني

ضمانات التقاضي

مادة (9)

على القاضي أن يلتزم بعلنية المحاكمة ما لم يقرر إجراءها سراً مراعاة للنظام العام أو محافظة على الآداب.

مادة (10)

في غير الأحوال التي يجيزها القانون، يحظر على القاضي أن يستند - في حكمه - على معلوماته الشخصية، أو على أية بينه أخرى لم تقدم في الدعوى ولم يناقش فيها الخصوم علانية، وأن الحيدة عن منطق البينات الدامغة المقدمة في الدعوى هي المؤشر على تأثره.

مادة (11)

مع مراعاة ما يجوز للخصوم أو وكلائهم من شرح لآرائهم الفقهية والقانونية أثناء جلسات المحاكمة، لا يجوز للقاضي سماع احدهم بغياب الآخر خارج تلك الجلسات بما من شأنه التأثير في قضائه، وبصرف النظر: أمن شان ذلك تحقيق العدالة أم لا.

مادة (12)

على القاضي أن يبلغ الخصوم والنيابة عن أي التماس بخصوص الدعوى المعروضة عليه.

مادة (13)

على القاضي تمحيص البينات المقدمة في الدعوى المنظورة أمامه، وبذل جهده في سبيل الوصول إلى الحقيقة، ثم إصدار حكمه وفقاً لقواعد القانون والاجتهاد القضائي المستقر، فإن لم يجد فليجتهد في تطبيق مبادئ الحق والعدالة.

مادة (14)

على القاضي أن يجتنب تأجيل الجلسات لأسباب ليست مبررة، ولا سيما التأجيل للسبب نفسه، أو تلبية لطلب احد الخصمين عند غياب الأخر، وعليه مراعاة مهل التأجيل التي يحددها القانون.

مادة (15)

لا يجوز للقاضي أن يؤجل إصدار القرارات التي تمهد لفصل النزاع أكثر من مرة، أمام الأحكام الختامية فعليه إصدارها خلال المهل التي تحددها القوانين، وإلا فعلى القاضي أن يصدرها في مهلة معقولة من ختام المحاكمة، وفي حال مخالفة المواعيد المشار إليها فإن على رئيس المحكمة أو القاضي المسؤول تبليغ التفتيش القضائي بالواقع.

مادة (16)

لا يجوز للقاضي أن يبدي رأيه مسبقاً في النزاع المعروض عليه، سواءً للخصوم أو غيرهم، ولا يجوز أن يشارك في أي بحث أو نقاش قانوني وهو يعلم أن من شأن ذلك استخلاص رأيه في ذلك النزاع.

مادة (17)

يمنع على القاضي أو أفراد أسرته ممن يُعيلهم أن يقبل أو يطلب هدية، أو مكافأة أو منفعة لنفسه أو لغيره أو قرضاً ما كان سيحصل عليه لولا تعلقه بعمله القضائي، أو متوقع أن يتعلق بذلك العمل، أو للإحجام عنه، ويستثنى من ذلك الكتب القانونية التي يقدمها مؤلفها.

مادة (18)

على القاضي عند ممارسة عمله القضائي أن يساوي - في كلامه وسلوكه - بين الأشخاص

كافة، سواء أكانوا أطرافاً في المنازعة أم غير ذلك (شهوداً أو محامين أو موظفي محكمة أو زملاء في المهنة) وألا يميز بينهم لأسباب تعود إلى الدين أو العرق أو اللون أو لأي سبب أخر. وعليه أن يطلب من الموظفين التابعين له التقيد بذلك.

مادة (19)

على القاضي ألا يبادر بتصرف يوحي أو يخلق انطباعاً لدى الآخرين بان أفراد أسرته، أو شخصاً ما له تأثير على توجهه في قضائه، وعليه ما أمكن منع هؤلاء من خلق ذلك الانطباع لدى الآخرين.

مادة (20)

على القاضي أن يتنحى عن الدعوى إذا توفر فيه أحد أسباب عدم الصلاحية الواردة في القانون.

مادة (21)

على القاضي - عند نظره في دعوى معينة وتوفر فيه احد اسباب الرد، أو عند استشعاره الحرج - أن يبلغ رئيس المحكمة.

الفصل الثالث

السلوك القضائي

مادة (22)

على القاضي أن يقوم بأداء واجباته القضائية من غير مفاضلة ولا تحيز ولا تحامل ولا تعصب، بل ينبغي أن يؤديها بما يعزز الثقة باستقلال القضاء ونزاهته.

مادة (23)

ينبغي للقاضي أن يبدي النصح لزميله بالعدول عن أي مسلك خاطئ، فإذا ما كان ذلك المسلك يشكل جرماً أن يبلغ الجهة المختصة بذلك.

مادة (24)

على القاضي اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة بحق أي موظف يرتكب سلوكاً اذا كان يعمل تحت إشرافه.

مادة (25)

على القاضي الاّ يتوانى عن اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة بحق أي شخص يرتكب سلوكاً خاطئاً داخل المحكمة.

مادة (26)

على القاضي افتتاح جلسات المحاكمة في وقت مبكر من الدوام الرسمي، وإذا كان وقت الجلسة محدداً في ضبط المحاكمة فعليه التقيد به، وافتتاح الجلسة في ذلك الموعد.

مادة (27)

على القاضي أن لا يتغيب عن عمله بغير إذن مسبق من مرجعه ما لم يكن الغياب لسبب قهري، وعليه الحضور إلى مركز عمله ومغادرته في الأوقات المحددة للدوام الرسمي، بحيث يكون مثالاً للعاملين معه ومُدعاة لاحترام الخصوم.

مادة (28)

على القاضي أن يولي عمله القضائي الصدارة، ويمنحه الأولوية من بين النشاطات الأخرى التي يباشرها.

مادة (29)

لا ينبغي للقاضي أن يسمح لموظفي المحكمة الخاضعين لإدارته بخرق مظاهر العدالة بين الخصوم في دعوى قضائية منظورة، أو بقبول هدية أو مكافأة أو قرض من احدهم، وعليه ملاحقة أيّ منهم إذا ما ارتكب هذا الفعل.

مادة (30)

على القاضي أن يحافظ على هيبة المحكمة أثناء جلسات المحاكمة ويتعين عليه في جميع الأحوال أن يكون صبوراً وقوراً، حسن الاستماع، دمث الأخلاق في تعامله مع الخصوم، يتمتع باحترام الذات وقوة الشخصية وسمو الشعور، وان يعزز - بسلوكه ومظهره ومنطقه في المحكمة وخارجها - ثقة عامة الناس بنزاهته ونزاهة النظام القضائي، وبأنه لا مفاضلة أو تحيز أو تعصب عنده في المعاملة.

مادة (31)

يحظر على القاضي إفشاء سر المداولات قبل صدور الحكم وبعده وفي جميع الأحوال التي ينص عليها القانون.

مادة (32)

على القاضي أن يؤكد - بفعل سلوكه في حياته الخاصة - ان يكون فوق الشبهات، وبما يؤدي إلى ثقة الشخص العادي بأمانته واستقامته، وبشكل ينعكس على احترام السلطة القضائية.

مادة (33)

مع الأخذ بعين الاعتبار أن للقاضي مجتمعه الخاص من الأهل وذوي القربى والأصدقاء يتعين عليه الحد من المشاركة في المناسبات وقبول الدعوات التي من شأنها جلب الشبهة عليه، أو قد تؤدي إلى عدم صلاحيته لنظر الدعوى أو تجيز رده.

مادة (34)

يجوز للقاضي أن يشارك في النشاطات الخاصة شريطة ألا تثير الشكوك حول نزاهته، على أن تنظم تلك النشاطات بما لا يتعارض مع أوقات العمل وأدائه لواجبات وظيفته.

مادة (35)

يمنع على القاضي إبداء أي تعليقات أو آراء حول الدعاوى التي نظرها هو أو زملاؤه، سواء في المجالس العامة أو الخاصة، ما لم يكن الأمر لغايات التدريب القضائي أو البحث العلمي.

مادة (36)

على القاضي ألا يستغل مكانة منصبه القضائي الذي ينتمي إليه لتعزيز مصالحه الشخصية أو مصلحة احد أفراد أسرته أو أي فرد أخر.

مادة (37)

يحظر على القاضي أن يكشف عن صفتة الوظيفية أو ان يلوح بسلطانها في ما قد يضع فيه نفسه من مواقف قد تنال من قدسية رسالته.

مادة (38)

على القاضي أن يقيد علاقته مع المحامين أو غيرهم، ممن يمارسون اعمالاً، بصورة دائمه في المحكمة التي يعمل فيها، بالقدر الذي يجنبه شبهة التحيز أو عدم الحياد.

مادة (39)

بما لا يتعارض مع أحكام القانون وواجباته الوظيفية للقاضي أن يُعّبر عن رأيه بوسائل التعبير كافة.

الفصل الرابع

الكفاءة والمقدرة

مادة (40)

على القاضي أن يكون مطلعاً على جميع القوانين والأنظمة النافذة في فلسطين وعلى التعديلات الجارية عليها وعليه ايضاً الالمام بالشروح المتعلقة بها.

مادة (41)

- على القاضي مواكبة كل اجتهاد قضائي يصدر عن المحاكم العليا، وملاحظة الاجتهاد المستقر لديها بشان القضايا الخلافية.
- وعليه إتباع اجتهاد الهيئات العامة لتلك المحاكم، إلى أن يجري الرجوع عنها بقرارات صريحة.

مادة (42)

يتوجب على القاضي أن يكون مطلعاً على الاتفاقيات الدولية الثنائية والجماعية التي تكون فلسطين طرفاً فيها.

مادة (43)

- على القاضي أن يحضر الدورات التدريبية، والندوات، وورشات العمل التي يقرر المجلس القضائي اشتراكه فيها.
- وعليه أن يقدم تقريراً خطياً في نهاية كل دورة وفقاً لنموذج معد سلفاً لهذه الغاية.

مادة (44)

على القاضي أن يحرص على تطوير مهاراته الشخصية بخصوص الدورات المتخصصة التي يشارك فيها، وعلى وجه الخصوص: استخدامات الحاسوب المختلفة، ووسائل الاتصال، وتعلم اللغات.

مادة (45)

يعمل بهذه المدونة من تاريخ 2005/5/10م، وتنشر في الجريدة الرسمية.

صدرت بمدينة رام الله بتاريخ: 2006/5/10 ميلادية. الموافق: 12/ربيع الآخر/1427 هجرية.

القاضي عيسى أبو شرار رئيس المحكمة العليا رئيس مجلس القضاء الأعلى

التاريخ: / / 20 م.

التوقيع: ________________________

دور التربية والتعليم في بناء ثقافة النزاهة

لا جدال اليوم حول أهمية التعليم (بمعناه الواسع من خلال المؤسسة التربوية) في حياة الإنسان باعتباره حقًا أساسيًا من حقوق الإنسان. فمع تقدّم المجتمع وتطوره، تطور الاهتمام بموضوع التعليم للجميع، فمثلاً لم يعد التعليم مُنصَبًا على الذكور دون الإناث كما كان سابقًا، ولم يعد محصورًا بفئات دون أخرى، بل أصبح متاحًا للجميع. وتلعب الدولة في هذا المجال دورًا مهمّا من خلال جعل التعليم إلزاميًا، على الأقل في المرحلة المدرسية الأولى، إضافة إلى جعله مجانيًا؛ من أجل تشجيع الفئات الفقيرة والمهمّشة على التوجّه نحو التعلّم، الذي هو بالنسبة لهم الطريقة الوحيدة للخلاص من الفقر، كما أنه بالنسبة للدول ضروريّ جدًا 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) على غرس الكثير من القيم وتنميتها، مثل النزاهة والمساواة والعدالة الاجتماعية، والحس بالمسؤولية، ومكافحة الفساد.

ولا يمكن لتعليم قيم النزاهة أن يتم بشكل منعزل عن البيئة التي ينمو فيها الأطفال، إذ تلعب هذه البيئة دورًا مهمّا في تشكيل اتجاهاتهم وقيمهمّ، ومواقفهم في الحياة. وبالتالي فإن تعليم الأخلاقيات يجب أن يكون جزءًا 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.

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

واعترافًا 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 كبير، 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 عملٍ مكثف ومجهود متواصل لإرسائها، من خلال اندماج هذه القيم في جميع المعارف المدرسية، إضافة إلى تضمينها في الأنشطة التربوية المدرسية اليومية الأخرى، وفي النظام التربوي المدرسي برمته، حتى يتحقق الهدف المنشود.

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 والمتفتح، 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. (مهداد، 2005)

كما ذُكر آنفًا فإن تعزيز قيم النزاهة يحتاج إلى تكافل جهودٍ من جميع الأطراف، من البيت إلى المدرسة إلى المجتمع، باعتبار هذه الفئة أكثر فئات المجتمع تأثرًا بالنظام التربوي، ولأن مخرجات هذا النظام أكثر تأثيرًا: 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، كذلك 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.

- 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، وخصوصًا في إبداع الأساليب التفاعلية التي تعتمد دراسة ومناقشتها 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،

النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد

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.(أمان، 2006، ب، ص1-32)

دور المؤسسات الاجتماعية في بناء ثقافة النزاهة

تلعب المؤسسات الاجتماعية، على اختلاف أشكالها، دورًا مهمّا في تشكيل ثقافة الأطفال والشباب، حيث توفر هذه المؤسسة 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 سنويًا، 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 النزاهة والمساءلة والشفافية؛ 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. (Transparency International)

الفصل الثالث

تحديات نظام النزاهة في الوطن العربي

على ضوء دراسة إقليمية تمت عام 2009-2010 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 أربع بلدان عربية هي: مصر، ولبنان، وفلسطين، والمغرب. وقد كشف استعراض واقع النظام الوطني للنزاهة في البلدان الأربعة عن قضايا شائعة بين هذه الدول، بعض هذه القضايا مفاهيمي، مثل محدودية فهم الشفافية في ادارة الشأن العام، والاستقلالية والحيادية لمؤسسات الرقابة في الدولة، و أيضا 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 النظام الوطني للنزاهة الخاصّ بكل منها تعد مثالاً على التحديات الناشئة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ككل، ومن هذه التحديات:

1. طبيعة الفساد المترسخة:

تتشابه الدول العربية إجمالاً، والدول الأربعة ببيئة اجتماعية واقتصادية وموروث ثقافي متقارب، فالثقافة الاجتماعية السائدة تجد صعوبة في إدراك مفاهيم النزاهة والشفافية والمساءلة إدراكًا كافيًا حيث لا تميز هذه الثقافة بين المساعدة من جهة، والواسطة والمحسوبية كنوع من الفساد من جهة أخرى، فمثلا في فلسطين وفي ظل التركيبة الاجتماعية والسياسية فيها، حيث تشكل العائلة أو القبيلة أو الفصيل السياسي المرجعية الأهم في حياة المواطن، بحيث يقدم انتماءه إليها في كثير من الحالات على انتمائه للمجتمع ككل أو للدولة، ويجد الموظف الرسمي نفسه في وضع يملي عليه إثبات انتمائه للعائلة، أو الفصيل السياسي، من خلال تقديم الخدمة لها، وذلك على حساب الصالح العامّ، أو على حساب القوانين والأنظمة.

وتؤثر المحسوبية في كثير من جوانب النشاط السياسي والاجتماعي والاقتصادي في لبنان والمغرب ومصر، ففي لبنان يعاني نظام التعاقد العامّ من المحسوبية التي تضع الزعيم في موضع يسمح له بتعزيز مصالح جماعته، وينظر إلى التعيينات في المناصب العليا في الخدمة المدنية في كافة أنحاء البلاد، على أنها تعتمد على المحسوبية ومنفعة الأقارب والمحاباة، أضِف إلى ذلك أن اللجوء للرشوة في المجتمع اللبناني هو أمر طبيعي؛ من أجل تسهيل إجراء المعاملات

العامّة، ولقد خلصت دراسات النظام الوطني للنزاهة، في كل من لبنان والمغرب ومصر، إلى أنّ المحسوبية والرشوة والمحاباة شائعة، لدرجة أنها أصبحت مقبولة على نطاق واسع، على أنها حقيقة من حقائق الحياة.

2. غياب التعاون فيما بين الأعمدة:

إن الأعمدة المتضمَّنة في النظام الوطني للنزاهة يعمل بعضها مع بعض لضمان وجود نظام حوكمة يتسم بالفعالية. وهذه الأعمدة تأخذ بعين الاعتبار العوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية اللازمة لإيجاد حوكمة تتسم بالفعالية. وغالبًا ما يتسم ضعف الحوكمة بوجود ممارسات في القطاعين العامّ والخاصّ، تحول دون المساءلة، والشفافية، والنزاهة. ولهذا السبب، ودليل على ذلك حال البلدان الأربعة التي خضعت للدراسة؛ ينبغي تقوية أعمدة النظام الوطني للنزاهة على طريق تيسير الحكم الرشيد. وطبقًا لما ورد في دراسة النظام الوطني للنزاهة في فلسطين، «يقوم هذا النظام على منهج تدريجي، ويتم من خلال مشاركة مجتمعية، تشمل مؤسسات المجتمع المدني، والقطاع الخاصّ، والإعلام، والمؤسسات الدينية. كما يقوم هذا النظام على برنامج إصلاح كُلّي، يشمل جميع القضايا والمجالات المتصلة بنظام الحكم، التي تشمل كلاً من الإطار المؤسسي (الأجهزة والإدارات الحكومية)، والتشريعات التي تحمي المواطن من تعسُّف السلطة، والسياسات العامّة (استراتيجيات تنمية تأخذ بالحسبان مصالح الجمهور بكل فئاته) وبالمثل يدعو تقرير لبنان إلى ضرورة تعزيز التعاون بين كافة أصحاب المصلحة، إلا أنّ عمليات التقويم لهذه الدول تُبرز بوضوح العقبات الهائلة، في التعاون ما بين هذه الأعمدة، وأنه إذا ما ظلّت العلاقات بين الأحزاب السياسية والدول والمجتمع المدني علاقات تناحُريّة، وظلّت الجهات الرقابية العامّة عاجزة عن تأدية المهام المنوطة بها، فمن غير المرجح أن يكون هناك تعاون فعلي ومؤثر ما بين أعمدة المجتمع المختلفة.

3. نظام نزاهة غير كامل- غياب الجهات الرقابية العامّة القوية:

على الرغم من أنه يوجد في كل من المغرب ومصر مؤسسات، يمكن أن يتوجه لها المواطنون للإبلاغ عن سوء سلوك السلطات العامّة، إلا أنّه لا يوجد في أي من هذه الدول مؤسسة لتلقي الشكاوى (أمين مظالم) تتمتع بكامل الصلاحيات، أضف إلى ذلك أنه لا تمتلك مصر ولا لبنان جهات وطنية لمكافحة الفساد، والوكالة المغربية لمكافحة الفساد التي أُنشِئَت عام

2008، تفتقر إلى الصلاحيات اللازمة لإجراء التحقيقات، وفرض الجزاءات، لمتابعة التهم المتعلقة بالفساد على النحو المطلوب. وقد تم انشاء هيئة لمكافحة الفساد في فلسطين عام 2010.

ان محدودية الإرادة السياسية لمكافحة الفساد لدى هذه الحكومات تمثل عائقا رئيسًا، 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، في أيٍّ من الدول الأربعة.

4. التدخل السياسي في عمل الوكالات الرقابية العامّة والخاصّة:

في حين أن الحكومات في الدول الأربعة نفذت برامج للتعامل مع جذور الفساد، نجد أن الجهات الرقابية العامّة والخاصّة واجهت تدخلاً سياسيًا، أثناء سعيها لمحاربة الفساد؛ مما يشكل عائقا أمام هذه الجهات على العمل باستقلالية. وغالبًا ما يأتي التدخل السياسي من قبل السلطة التنفيذية، فيعوق جهود التحقيق التي تقوم بها العديد من أجهزة محاربة الفساد الحكومية. هذا الفرع التنفيذي يصعب على هذه الجهات العمل باستقلالية عن طريق الحدّ من الأنشطة التي تضطلع بها، وتذكر دراسة نظام النزاهة المصري نصًا قانونيًا، يُلزم الحصول على إذن من رئيس الجهورية للشروع في تحقيقات قضائية ضد المسؤولين الحكوميين، وبما أن الحكومة هي التي تقرر موازنة بعض هذه المؤسسات وصلاحياتها، فغالبًا 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 ضغوطًا لرفض الدعوى. ولا يتمتع المدّعي العامّ في معظم البلدان الأربعة بالاستقلالية اللازمة للتحقيق في قضايا الفساد، بل يخضع هذا المدّعي العامّ للاعتبارات السياسية الخاصّة بالسلطة التنفيذية. (منظمة الشفافية الدولية، 2010، ص2-20)

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، فمثلا يمكن حل مؤسسة غير هادفة للربح في مصر، إذا تلقّت تمويلاً أجنبيًا، دون الحصول على إذن رسمي بذلك، وفي المغرب تخضع منظمات المجتمع المدني أيضًا للوائح إدارية ومالية واسعة، مفروضة من قبل الدولة، شاملة إجراءات التسجيل، التي يمكن تطبيقها

بشكل تمييزي، وبالمثل في لبنان. وفي فلسطين، ونتيجة للتوترات السياسية الشديدة من جانب، والصراع مع سلطات الاحتلال الإسرائيلي من جانب آخر؛ زاد تدخل الحكومة في الأنشطة التي تضطلع بها منظمات المجتمع المدني على يد كلٍ من السلطات في الضفة الغربية وغزة، وكذلك في إسرائيل؛ مما أدى إلى إغلاق العديد من المنظمات.

ولا تقلّ معاناة مؤسسة الإعلام عن مؤسسات المجتمع المدني، من حيث القيود القانونية والممارسات الحكومية على عملها في الدول الأربعة 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 نحو 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 نسبيًا.

5. غياب آليات الإبلاغ:

إنّ غياب آليات فعالة خاصّة بالإبلاغ عن المخالفات لهو من التحديات الأساسية التي تواجه التصدي للفساد بفعالية، في الدول التي خضعت للدراسة، فوجود هذه الآليات يُمكّن الشهود على الفساد من الإبلاغ عن هذه الحالات، لدى السلطات ذات الصلة، دون الخوف من الانتقام، مما يشكِّل جانبًا محوريا لنجاح جهود مكافحة الفساد، وحماية المبلِّغين، وفق ما ورد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

يمكن القول أن هناك غيابًا كاملاً، في البلدان الأربعة، للأحكام المتعلّقة بالإبلاغ عن المخالفات أو حماية المبلِّغين. 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، بدلا من تركيزه على حماية المبلِّغين من الاتهامات المضادة. والقانون الوحيد بين الدول الأربعة الذي يحوي بين طيّاته آليات لحماية المبلِّغين هو القانون الفلسطيني للكسب غير المشروع، الذي يطلب إلى كافة الموظفين العموميين أن يبلِّغوا عن أية حالات كسب غير مشروع يعلمون بها.

6. الجمع بين المصالح الخاصّة والعامّة:

إن الجمع بين المصالح الخاصّة والعامّة هو ما يعبر عنه بمصطلح «تضارب المصالح»، فالقوانين الخاصّة بتضارب المصالح لها أهميتها؛ كي ترسخ النزاهة في الممارسات الحكومية، إذ تنظم هذه القوانين كيفية التعامل مع الحالات التي قد يكون للمسؤول الحكومي فيها مصالح شخصية، قد تؤثر على أدائه لواجباته العامّة، وقد وُجد أن هذه القوانين إما أنها غير موجودة في الدول الأربعة، أو أنها غير كافية لتحقيق هذا الهدف.

ومن أمثلة تضارب المصالح في مصر مثلا زيادة حالات تضارب المصالح مؤخرًا، خصوصًا مع ظهور كبار رجال الأعمال الذين يشغلون في نفس الوقت مناصب حكومية رفيعة المستوى؛ مما يخلق «العديد من الشائعات حول استغلال رجال الأعمال لمناصبهم لخدمة مصالحهم الشخصية». وبالمثل، في لبنان «العديد من الشركات مملوكة عائليًا ونادرًا ما يتم التمييز بين أفراد العائلة والأدوار التي يقومون بها في إدارة الشركة؛ مما يؤدي إلى تضارب في المصالح، إذا ما كانوا أيضًا ضالعين في السياسة.» علاوة على ذلك، تشهد الدول الأربعة التي خضعت للدراسة 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 ارتباطًا وثيقًا بالحكومة.

7. محدودية الوصول إلى المعلومات العامّة

إن وصول الجمهور للمعلومات محدودٌ للغاية في الدول الأربعة التي تمّت دراستها، ولا توجد قوانين شاملة حول حرية تداول المعلومات. والقوانين التي تتناول الحق في الحصول على المعلومات لا تحتوي على أية أحكام خاصّة 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 الاشتباه في الفساد، دون مواجهة عقبات قانونية. على سبيل المثال، في مصر، القانون المصري رقم121 / 1975 يحظر استخدام الوثائق الرسمية أو نشرها بشكل مستقلّ، وفي المغرب يجب على أعضاء البرلمان تقديم إقرار بممتلكاتهم، لدى تسلمهمّ مهام وظيفتهم، وعند نهاية مدة خدمتهم، وفي حين يتم تجديد هذه الإقرارات كل ثلاث سنوات، لا تنشر هذه الوثائق للعامة. (منظمة الشفافية الدولية، 2010، ص2-20)

الحالات الدراسية

الحالة الدراسية الاولى:

يعمل علاء مديرا اداريا في إحدى المؤسسات الأهلية، وهو شخص جاد ومتعلم ويقدر المسؤولية ويحترم النظام والتعليمات. لقد بدأ علاء حياته العملية كموظف بسيط في إحدى المؤسسات الأهلية ونتيجة لنشاطه وأداءه المتميزين تمت ترقيته في عدة وظائف إلى أن وصل إلى منصبه الحالي، وفي الشهور الأولى لاستلام منصبه، عمل علاء على تحسين الإجراءات والقواعد المتبعة فيما يتعلق بدوام الموظفين وأدائهم والخدمات المقدمة للجمهور والحفاظ على الممتلكات الخاصة للمؤسسة، كذلك ادخل العديد من التطورات على أسلوب عمل الموظفين فيما يتعلق بصلاحياتهم ومسؤولياتهم وانجازاتهم..

ومن خلال الاجتماعات الدورية التي تعقد بين الموظفين والمسؤولين، فقد تعرف علاء على رئيس وأعضاء مجلس إدارة المؤسسة ، ومما زاد في شهرته سمعته الطيبة وحسن أداءه ونزاهته واحترامه لزملائه وموظفيه وجمهور المتعاملين معه.

وبعد مرور سنة على وجوده في وظيفته وجد هناك شاغر في المؤسسة، وسعى أحد الموظفين في المؤسسة إلى الإتيان بقريب له لشغل هذه الوظيفة دون الإعلان عنها، إلا أن علاء رفض ذلك ، وأصر على نشر إعلان عن الوظيفة في الصحف المحلية، وتقدم لهذه الوظيفة 15 طلبا خلال الفترة المعلن عنها في الصحف المحلية.

شكل علاء لجنة استبعد في تشكيلتها الموظف الذي سعى لإتيان قريبه إلى هذه الوظيفة لكون هذا القريب كان من بين المتقدمين، وبعد تدقيق اللجنة في الطلبات وقع الاختيار على ثلاثة مرشحين وفقا لمؤهلاتهم وخبرتهم وكفاءتهم، وتقرر دعوتهم للمقابلة خلال أسبوع..

في صبيحة أحد الأيام دق جرس الهاتف في مكتب علاء وإذا به رئيس مجلس إدارة المؤسسة الأهلية، وكان الحديث وديا بينهما. وفي سياق الحديث اخبر رئيس مجلس الإدارة علاء أن احد المتقدمين للشاغر الوظيفي هو من أقارب زوجته، وان " أم العبد" زارتهم البارحة وترجت أن يساعدوا ولدها في الحصول على هذه الوظيفة. واستمر الرئيس قائلا " يا أخي والله هذا الولد رغم تخرجه الحديث وقلة خبرته بيستاهل الوظيفة وانه مع الزمن بيطور خاصة وانك ستكون رئيسه وسيستفيد من خبراتك، وأيضا ما بخفي عليك يا سيد علاء ممكن تكون بينا رابطة نسب حيث انه ممكن يكون خطيب البنت، وأنا ما بدي تكسفني. بعدين يا علاء لا تهتم لموضوع لجنة الاختيار فهذه إجراءات شكلية والقرار إلك في النهاية.

بعد انتهاء المحادثة الهاتفية، جلس علاء محتارا في أمره، خاصة وأن قريب رئيس مجلس الإدارة لم يكن من ضمن المؤهلين للوظيفة..

الاسئلة:

1. ما هي مظاهر النزاهة والشفافية الواردة في القصة؟
2. ما هي مظاهر الفساد الواردة في القصة؟
3. ما الذي يمكن لعلاء عمله، ما هي الايجابيات/ السلبيات؟

الحالة الدراسية الثانية:

ظرف داخل ظرف: مناقصة الظرف المختوم

يملك السيد عبد الهادي متوكل شركة مقاولات متطوّرة لها سمعه طيبة في البلد. وكانت هذه الشركة قد أنشئت بمجهود شخصي من السيد عبد الهادي وإخوانه الذين شكلوا الشركة برأس مال جمعوه من العمل في مجال البناء، والتجارة بمواد البناء الخام. لقد عرف عن السيد عبد الهادي أنه رجل ذو قيم ومبادىء وعدالته في معاملة الموظفين لديه..

وبتاريخ 1-‐1 2012 قررت الشركة التقدم بعطاء عن طريق الظرف المختوم لمشروع تطوير المدينة الطبية الذي أُعلن عنه في الجرائد المحليّة، والذي رصد له أكثر من 10 ملايين دولار. وقد علمت الشركة عن هذا المشروع عن طريق الصحف المحلّية، ومن النشرة الدورية التي تصلهم من الغرفة التجارية، وكذلك من خلال بعض اجتماعات رجال الأعمال التي حضرها السيد كامل، شقيق عبد الهادي وأحد شركائه.

وبعد إتمام المعاملات اللازمة، وتعبئة النماذج المطلوبة، وعمل الترتيبات الضرورية؛ استدعى السيد عبد الهادي كبير المهندسين، ومدير المشروعات، والمدير المالي؛ للتأكد أن كل شيء يسير على ما يرام. وبعد أن تم تدقيق المعاملات والتأكد من أن كل شيء في مكانه الصحيح، وأنّ جميع المعلومات المطلوبة متوافرة، أخذ الحديث ناحية غير رسمية. ولدهشة الحضور أخبرهم المدير المالي أن الهيئة المسؤولة عن إدارة هذه المناقصة "مضروبة"، وعندما سألوه عما يعنيه بذلك أخبرهم أن هناك إشاعة قوية مفادها أن هناك عادة متبعة في هذه الهيئة بتلقي "رشًا مقنّعة"، وأن خلاصة الموضوع هي أنّ المتقدم بطلب يقدمه بشكل شخصي إلى المدير، وفي الظرف المختوم يوضع ظرف آخر يحتوي على ما يعرف بـ"الهدية". وقد تكون هذه الهدية بطاقة لحفلة، أو دعوة لعشاء فاخر، أو بعض التسهيلات، وأحيانًا تبرعًا لجمعية خاصّة يرأس مجلس إدارتها مدير هيئة المناقصات. وقع الخبر على الحضور وقع الصاعقة، ولكن السيد حسيب أكد صحة ما أورده، وأخبرهم بأن هناك أحد المديرن الذين خسروا وظيفتهم لأنه رفض أن يكون جزءًا من هذا "الملعوب"، وهو صديق له وبإمكان السيد عبد الهادي التأكد من هذا شخصيًا، والاجتماع به في أي وقت شاء. وفي اليوم التالي حضر الموظف، وأخبر السيد عبد الهادي بمزيد من التفاصيل والقصص عن كيفية التستر على هذه الأفعال، وكيف أنه خسر وظيفته لأنه اشتكى للمدير العامّ عما رآه. وقبل أن ينصرف أكد لعبد الهادي أن يتعامل مع

الموضوع بحذر، ولكن إذا أراد زيادة فرصه في أن يكسب العطاء فإنّ عليه أن "يلعبها" بذكاء وأن يحمي مصالحه.

وفي مكتبه الواسع جلس السيد عبد الهادي يفكر عميقا في الذي سيفعله.

أسئلة:

1. الرشوة المقنعة هي شكل خطير من أشكال الفساد، لماذا؟
2. لماذا ينشأ مثل هذا النوع من الفساد، وكيف يمكن مكافحته؟
3. ما الذي يجب على السيد عبد الهادي عمله؟
4. إذا افترضنا أن السيد عبد الهادي اختار أن يكون "واقعيًا" ويجاري الظروف وكانت "هديته" تبرعًا كبيرًا لجمعيّة خيريّة كما تحددها الهيئة، فهل تؤيّده؟ ولماذا؟
5. من أجل تعميق نظام نزاهة فعّال، ما هي مسؤولية كل من:
   - السيد عبد الهادي.
   - الموظف في هيئة المناقصات.
   - السلطة المشرفة على الهيئة.

الحالة الدراسية الثالثة

الأرض عديلة الروح

أبو معمر فلاّح في أواخر الستينات من عمره يقيم في قرية "الدايمة"، وهي قرية صغيرة في شمال فلسطين. ومثل غيره من الفلاحين الفلسطينيين يعدّ أبو معمر الأرض أهم ما يملك، ولا يعادل حبها في قلبه سوى حبه لأسرته الممتدة عبر ثلاثة أجيال.

وفي السنوات الأخيرة، ونظرًا لازدهار العمران في المدينة المجاورة، شقت العديد من الطرق التي ربطت العديد من القرى بالمدينة، وازدادت أهمية أراضي الدايمة لموقعها الإستراتيجي. ونتج عن هذا ارتفاع حاد في قيمة الأرض، وازداد التنافس بين تجار وسماسرة الأراضي الذين تهافتوا على فلاحي هذه القرى لإقناعهم ببيع أراضيهم. وأحيانًا كانت الأساليب المتبعة في إقناع المواطنين تشوبها صفة التحايل لعدم إعلان القيمة الفعلية للأرض، ولم يسلم أبو معمر من هذه الحملة، خصوصًا أن أرضه كانت من أفضل القطع الموجودة.

وبعد فترة من الزمن احتاج أبو معمر أن يستصدر ترخيصًا لبناء بيت على أرضه لأحد أبنائه العاملين في الخليج. وعندما ذهب لتقديم الأوراق اللازمة للترخيص استُدعي إلى مكتب المدير (السيد متمكن) الذي أمطره بوابل من الأسئلة عن أرضه والأراضي المحيطة بها، وأكد له أنه مهتم بهذه الأراضي، لأنه يسكن في قرية مجاورة. ومن خلال حديثه بدا جليًا أنه مهتم ببيع الأراضي وشرائها، وأبدى اهتمامًا واضحًا بطلب أبي معمر. وفي نهاية اللقاء أخبر السيد متمكن أبا معمر أنه سيحضر له الرخصة في طريقه إلى بيته، ولا حاجة لأبي معمر أن يرهق نفسه، وشكره أبو معمر وتوجّه إلى قريته.

وفي إحدى الأمسيات توقفت سيارة فخمة أمام بيت أبي معمر المتواضع، ونزل منها السيد متمكن، وبعد تقديم واجبات الضيافة بدأ السيد متمكن حديثه "والله إني مش عارف شو أقلك، أنت في عندك مشاكل مع التنظيم. وبعدين الظاهر إن دارك الجديدة مش مرخصة" وأيضًا "أنت مش مرتد عن الشارع الحد الأدنى". وقع الخبر على أبي معمر كالصاعقة، وحاول أن يبرر بأن البناء قد تم في وقت كانت معظم الدوائر مضربة، وأن الارتداد عن الشارع لم يتم لأن القرية كانت صغيرة، ولكن كل هذا لم ليقنع السيد متمكن.

وعندما سأله الفلاح عما يمكن فعله لحل هذه المشاكل أخبره السيد متمكن أن الحل هو دفع غرامه "وإرضاء بعض الناس في الدوائر المعنية"، ولكن إذا طبق القانون بحذافيره فربما

يتعرض بيت أبي معمر للهدم، واستطرد قائلاً إنه يعرف بعض الحالات لمخالفين تم سجنهم. رد أبو معمر متسائلاً "شو هالحكي .. شو العمل الله يخليك؟"، وهنا عرض السيد متمكن أن يجد مشتريًا لإحدى قطع أرض أبي معمر، وبجزء من ثمنه يمكن لأبي معمر حل كل مشاكله. لكنّ أبا معمر رفض فكرة البيع أصلاً.

ولكن السيد متمكن بدأ في إقناعه بالبيع مقدّمًا مغريات حينًا، ومهددًا بشكل مبطن أحيانًا، والمسكين أبو معمر يصغي ويحوقل، ويطلب من الله الفرج واللطف. وفي نهاية الزيارة أكد السيد متمكن أنه في "صف أبي معمر، ورغبته الوحيدة هي مساعدته؛ لأنهم جيران، ولأنه لا يقبل له الأذى."

وبعد حين انصرف السيد متمكن، ومازالت كلماته ترن في أذن أبي معمر "أنت ساعدني عشان أساعدك، لازم تقبل ولا أنت الخسران"، وجلس أبو معمر يقلّب خياراته.

أسئلة:

1. ما هو نوع الفساد هنا، ومن المسؤول عن ذلك؟
2. كيف يمكن مكافحة هذا الشكل من أشكال الفساد؟
3. كيف يمكن حماية مثل هذا المواطن من براثن قراصنة الأراضي؟
4. ما الذي ينبغي على أبي معمر عمله؟

الفصل الرابع

المنظومة القانونية لمكافحة الفساد في فلسطين

تلعب التشريعات بدرجاتها المختلفة (قانون أساسي، قانون عادي، قرارات بقوانين، أنظمة ولوائح تنفيذية، تعليمات) دورًا بارزًا في مكافحة الفساد؛ فهي - واستنادا لقاعدة الشرعية (لا جريمة ولا عقوبة الا 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 رادعا له في ذلك، وهي التي تسهم في وضع القواعد والأحكام الناظمة لإدارة الشأن العامّ، فتبين وتحدد الأصول التي يجب الالتزام بها.

لا شك أن المفهوم القانوني للفساد في معظم تشريعات الدول هو مفهوم ضيق، ذلك أن التشريع ينظر إلى الفساد من زاوية محصورة، بمخالفة نص قانوني نافذ لتحقيق مصلحة خاصّة، ومن هنا فإن التشريع قد يكون قاصرًا 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 السريعة التطور، التي تتطلّب مواكبتها تحديث دائم ومستمر على المنظومة التشريعية للتمكن من ملاحقتها.

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 بَين ووضح القواعد والأصول المتعلقة بإدارة الشأن العامّ فخلق بذلك المظلة الوقائية ذات العلاقة، بتعزيز البيئة المانعة للفساد.

وفيما يأتي نبين المنظومة التشريعية ذات العلاقة بمكافحة الفساد، وفقا 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، وفقا 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 2010/6/20 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 الاولى من مفهوم الفساد ليشمل افعالا لم تكن مجرمة قي ظل القوانين السابقة كأفعال فساد، كجريمة الواسطة والمحسوبية، وجريمة المساس بالاموال العامة، وجريمة استعمال السلطة خلافا للقانون. كما وسعت المادة الثانية الخاضعين لأحكامه لتشمل كلاً من: رئيس السلطة الوطنية ومستشاروه ورؤساء المؤسسات التابعة للرئاسة، ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم، ورئيس واعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني، وأعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة وموظفوها، ورؤساء هيئات واجهزة السلطة الوطنية، والمحافظون ورؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية و العاملون فيها، والموظفون، ورؤساء وأعضاء مجالس إدارة شركات المساهمة العامة والعاملون فيها التي تكون السلطة الوطنية او اي من مؤسساتها مساهما فيها، ومأمور التحصيل ومندوبوهم و الامناء على الودائع والمصارف، والمحكمون والخبراء والحراس القضائيين ووكلاء الدائنين والمصفين، ورؤساء واعضاء مجالس ادارة الهيئات والمؤسسات العامة والجمعيات الخيرية والهيئات الاهلية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة وبالاستقلال المالي والاداري والاحزاب والنقابات ومن في حكمهم والعاملين في اي منها حتى لو لم تكن تتلقى دعما من الموازنة العامة، والاشخاص المكلفين بخدمة عامة بالنسبة للعمل الذي يتم تكليفهم به، واي شخص غير فلسطيني يشغل منصبا في اي من مؤسسات السلطة الوطنية، التشريعية، التنفيذية والقضائية، واي شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح اي جهاز عمومي او منشأة عمومية او منظمة اهلية تابعة لبلد اجنبي او مؤسسة دولية عمومية، واي شخص اخر او جهة اخرى يقرر مجلس الوزراء اخضاعهم لاحكام القانون.

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 رِشا واختلاسات لم

يتم كشفها في حينه، فإن سقوط الحق بملاحقتها بالتقادم وفقا لقانون العقوبات لا يمنع من ملاحقتها، على ضوء قانون مكافحة الفساد، وفقا للمادة المذكورة.

وباختصار فإن تطبيق هذا القانون يتوقف على ركنين اثنين، اولهما ان يكون الفعل المقترف داخل ضمن تعريف مصطلح "الفساد" كما ورد في المادة الاولى من هذا القانون، والثاني أن يكون مقترف هذا الافعال من ضمن الاشخاص الخاضعين للقانون بموجب أحكام المادة الثانية منه.

وبموجب هذا القانون فقد جرمت أفعال الفساد الآتية:

أ. جريمة الكسب غير المشروع: يعبر عن هذه الجريمة في بعض دول العالم بعبارة "من أين لك هذا" 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 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 وفقًا للأحكام التي تضمنها القانون. حيث الزمت نصوص القانون الخاضعين لأحكامه بتقديم إقرارات الذمة المالية وفقا للآتي:

1. إقرار ذمة مالية خلال شهرين من تاريخ خضوعهم لأحكام هذا القانون او 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. إقرارا ذمة مالية خلال شهر واحد من تاريخ انتهاء خضوعهم لأحكام هذا القانون.

ومن الجدير بالذكر ان هذا القانون نص على عقوبة لكل من يتخلف عن تقديم تلك الاقرارات تصل الى غرامة لا تقل عن مائة دينار أردني ولا تزيد على ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانونا عن كل شهر تأخير من تاريخ خضوعه لأحكام هذا القانون أو تاريخ تكليفه بذلك من قبل الهيئة.

كما نص على عقوبة لكل من ذكر عمدا بيانات غير صحيحة في الإقرارات المنصوص عليها في القانون تصل الى غرامة لا تقل عن مائة دينار أردني ولا تزيد على ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانونا.

وعلى الرغم من الشكوك التي تثار حول دستورية النص القانوني على جريمة الكسب غير المشروع؛ كونه يخالف مبدأ دستوريًا، يتضمن التشديد على براءة المتهم حتى تثبت إدانته*؛ إلا أن أهمية هذا النص تبرز في أنه يضمن نزاهة الموظف ليس فقط تجاه الشأن والمال العامّ، وإنما أيضًا تجاه أية مخالفة قانونية أخرى لأي قانون نافذ، حيث شملت جريمة الكسب غير المشروع، التي نص عليها هذا القانون، كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام القانون، لنفسه أو لغيره، بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة، أو نتيجة لسلوك مخالف لنص قانوني أو للآداب العامّة، أو بأية طريقة غير مشروعة، وإن لم تشكّل جرمًا، ويُعدّ كسبا 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، وعَجَز عن إثبات مصدر مشروع لها.

عقوبة جريــمة الكسب غير المشرو ع: عقوبة هذه الجريمة، وفقًا للمادة 25 من قانون مكافحة الفساد هي السجن المؤقت (من ثلاث سنوات إلى 15 سنة)، وغرامة مالية تصل الى قيمة الاموال محل الجريمة او احدى هاتين العقوبتين ورد الاموال المتحصلة من الجريمة. ويلاحظ أن هذه المادة ساوت بالعقوبة ما بين الفاعل والشريك والمتدخل أيضًا، في تشدُّد قصدت منه قمع هذه الجريمة.

ب. الواسطة والمحسوبية: على الرغم من أن هذه الجريمة ظلت تمثل أكثر أشكال الفساد إنتشارا في المجتمع الفلسطيني وفقا للكثير من إستطلاعات الرأي التي أجريت لهذا الشأن**، إلا أن تجريمها لم يتم الا في العام 2010 مع صدور القرار بقانون بشأن مكافحة الفساد، حيث عرفت المادة الاولى من هذا التشريع المحسوبية والواسطة بأنها: "اتخاذ الموظف قرارا او تدخلا لصالح شخص او جهة غير مستحقة او تفضيلها على غيرها لاعتبارات غير مهنية كالانتماء الحزبي او العائلي او الديني او الجهوي للحصول على منفعة مادية او معنوية".

* تنص المادة 14 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل على أنّ: " المتهم برئ حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه، وكل متهم في جناية يجب أن يكون له محام يدافع عنه".

** الرجوع إلى استطلاع الرأي الذي أجرته مؤسسة أمان حول الفساد في الأراضي الفلسطينية خلال العام 2009، على الموقع الالكتروني الخاص بأمان: http://www.aman-palestine.org/Documents/Polls/AMANPoll2009.pdf

ومما لا شك فيه ان معالجة القانون لهذه الجريمة لم تكن على نحو مفصل وواضح يبين اركان هذه الجريمة ومسألة الشروع فيها ومسألة معاقبة من يطلبها من الافراد العاديين غير الخاضعين للقانون. مما يوجب بالتالي اصدار مذكرة تفسيرية لهذه المادة يوضح من خلالها الغموض الوارد في القانون في هذا المجال.

عقوبة المحسوبية والواسطة: عاقبت المادة 25 من قانون محاربة الفساد هذه الجريمة بعقوبة جنائية تصل من ثلاث سنوات الى خمسة عشرة سنه. في تشدد قصد منه المشرع الفلسطيني القضاء على هذه الجريمة بردع مقترفيها.

ت. إساءة إستعمال السلطة خلافا للقانون: ويقصد بهذه الجريمة إستغلال الموظف ومن في حكمه لنفوذه الوظيفي في مخالفة أحكام القانون. وتقترب هذه الجريمة من جريمة إستثمار الوظيفة العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات، إلا أن مفهومها ونطاقها أوسع ويشمل كافة الأفعال التي يقترفها الموظف مستغلا نفوذه الوظيفي حتى ولو لم يحقق منها منفعة إقتصادية واقتصرت المنفعة التي رمى إليها على المصلحة المعنوية، مثل إجبار أحد المسؤولين للموظفين الخاضعين لرئاسته على التصويت لصالحه او لصالح الحزب الذي ينتمي إليه.

وقد يكون المثال الابرز لهذه الجريمة هو التحرش الجنسي في أماكن العمل او بسببه، ولكن بشرط ان يتم هذا العمل من قبل موظف عام او من في حكمه يملك سلطة رئاسية تجاه مرؤسيه. وان يتم التحرش في اماكن العمل او بسبب العمل.

عقوبة إساءة إستعمال السلطة خلافا للقانون: عاقبت المادة 25 من قانون محاربة الفساد هذه الجريمة بعقوبة جنائية تصل الى السجن المؤقت من ثلاث سنوات الى خمسة عشرة سنه.

ث. كل فعل يؤدي إلى المساس بالأموال العامة، ولا بد من التذكير بأن هذا الفعل يجب ان يقع من موظف رسمي او من في حكمه ليعتبر جرم فساد، ومن الواضح ان المشرع الفلسطيني استخدم في هذه الجريمة صيغة واسعة تضمن إدخال العديد من الافعال التي تمس بالمال العام، كاهدار المال العام او تبديد المال العام *او التهرب الضريبي من قبل الموظف العام،

* يفرق بعض الفقهاء القانونيون بين اهدار المال العام الذي يعتبرونه انه الصورة الى تتم من خلال اتخاذ قرارات غير مدروسة تؤدي الى عدم الاستفادة من المال العام كانشاء مشاريع عامة غير ذات جدوى اقتصادية، وما بين تبديد المال العام والذي يعني ان يقوم المسؤول بتضييع المال العام في خدمة مصالحه الخاصة، كاستخدام المركبات الحكومية في تنقلاته الخاصة.
عرض هذا الراي الدكتور عادل السن المستشار القانوني للمنظمة العربية للتنمية الادارية في ورشة عقدت في

او الاعتداء على المال العام من قبل الموظف من باب الانتقام من الادارة او تسبيب الخسارة لها.
او الاهمال المتعمد الذي يؤدي الى هدر المال العام.

عقوبة المساس بالاموال العامة: عاقبت المادة 25 من قانون مكافحة الفساد هذه الجريمة بعقوبة جنائية تصل الى السجن المؤقت من ثلاث سنوات الى خمسة عشرة سنه.

ج. الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة والجرائم المخلة بالثقة العامة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية. والتي سنبينها وفقا لما ياتي في استعراضنا لقوانين العقوبات النافذة.

2. قوانين العقوبات النافذة، وهي كلٌ 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 مجموعة من الأفعال التي تمثل أشكالا خطيرة من الفساد ، ومعاقبة مقترفيها ، ونبين هذه الأفعال بالآتي:

أولا: الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة، وتشمل:

أ. جريمة الرشوة: وهي الحصول على منفعة عينية (مال أو هدايا) 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، وغالبًا ما يدفع 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 170-171-172؛ بالحبس من ستة أشهر حتى سنتين في حال كانت الرشوة للقيام بفعل حق واجب على الموظف، أما إذا كان الفعل غير حق، أو أن

جمهورية مصر حول المساءلة الادارية ودور القضاء التأديبي في مكافحة الفساد.بتاريخ 4-2013/2/6.

الموظف امتنع عن القيام بالفعل بهدف الرشوة، فترتفع العقوبة لتصبح من سنة إلى ثلاث سنوات، بالإضافة إلى غرامة مالية، وتوقَع هذه العقوبة على كلٍ 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 وفقا لقانون رقم(69) لسنة 1953, المطبق بالأمر رقم (272) لسنة 1953 النافذ في غزة، فقد اعتبرها هذا القانون من الجنايات المعاقب عليها بموجب المواد (103-103مكرر104--104 مكرر) بالأشغال الشاقة المؤبدة، وبغرامة لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد على ما أعطي أو وعد به*.

وقد ميز هذا القانون بموجب المادة 105 منه، ما بين جريمة الرشوة التي تتم بموجب اتفاق سابق بين الراشي والمرتشي، وما بين الرشوة التي تتم بغير اتفاق سابق في العقوبة، فخفّض في الحالة الثانية العقوبة إلى السجن وغرامة لا تقل عن مائتي جنيه ولا تزيد على خمسمائة جنيه. وقد فرق هذا القانون أيضًا ما 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 مائتي جنيه، أو بإحدى هاتين العقوبتين.

ويلاحظ أن المادة 105 مكرر من هذا القانون مزجت ما بين فعل الواسطة والمحاباة وفعل

* نصت المادة 103على أنه: - 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 103مكرراً 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 مكرراً 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 ولو كان بقصد عدم القيام بذلك العمل أو الامتناع عنه.

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 مائتي جنيه ولا تزيد على خمسمائة جنيه".

وأخيرًا، فإنّ المادة 107 من هذا القانون تنصّ على عقوبة الراشي والوسيط بالعقوبة المقررة للمرتشي، ومع ذلك فقد أعفت الراشي أو الوسيط من العقوبة إذا أخبر السلطات بالجريمة أو اعترف بها.

ب. جريـمة اختلاس المال العامّ: تعرف جريمة الاختلاس بأنها استيلاء الموظف على المال العامّ لنفسه، والمفروض أن المال العامّ في حيازة الموظف، لذا فالاختلاس يتم بتغير النية أي بتغيير الحيازة من حيازة أمين إلى حيازة مالك. ولما كان تغيير النية أمرًا باطنيًا، فإنه يستدل عليه بظروف الواقعة وملابساتها، فإذا قام الموظف عن عمد بوضع قطعة من كمبيوتر الجهة العامّة في حقيبته بنيّة الاستيلاء عليها لنفسه، فإن ذلك يوقع به جريمة اختلاس المال العامّ، فلا يلزم، لتمام الجريمة، أن يخرج الموظف بالمال العامّ خارج مكان العمل.

عقوبة جريـمة 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 عشر 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 واقعًا على أموال زهيدة كالقرطاسية، أو عوض المختلِس المتضرّر عن الضرر تعويضًا 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 *مقترف هذه الجريمة بالأشغال الشاقة المؤقتة.

* 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.

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 أن لا تقل الغرامة عن خمسمائة جنيه.

ت. جريـمة 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 غشًا في أحد هذه الأعمال أو خالف الأحكام التي تسري عليها إما لجر مغنم ذاتي أو مراعاة لفريق أو إضرارًا بالفريق الآخر أو إضرارًا بالإدارة العامّة عوقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة 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 نفس القانون ضمن هذه الجريمة، صورًا 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، الأجهزة الأمنية)، سواء بشكل شخصيّ، أو إذا أقدموا جهارًا أو باللجوء إلى صكوك صورية مباشرة، أو على يد شخص مستعار في المنطقة التي يمارسون فيها السلطة.

عقوبة جريـمة 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

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 بأية 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.

إلى سنتين، وبغرامها أقلّها عشرة دنانير*.

بينما يلاحظ أن المادة 106 مكرر من قانون رقم(69) لسنة 1953, المطبق بالأمر رقم (272) لسنة 1953 الساري في غزة مزجت ما بين فعل استغلال النفوذ الوظيفي للحصول على منفعة عينية أو منفعة معنوية، وما بين فعل الرشوة بنصّها على أنه: " كل من طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعدًا أو عطية لاستعمال نفوذ حقيقي أو مزعوم للحصول أو لمحاولة الحصول من أية 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 أية مزية من أي نوع يعد في حكم المرتشي ويعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في المادة 104 من هذا القانون إن كان موظفًا عموميًا وبالحبس وبغرامة لا تقل عن مائتي جنيه ولا تزيد على خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط في الأحوال الأخرى. ويعدّ في حكم السلطة العامّة كل جهة خاضعة لإشرافها".

ث. توقيف او حبس اشخاص بشكل غير قانوني: حيث نصت المادة 178 من قانون العقوبات النافذ في الضفة على انه: "كل موظف أوقف أو حبس شخصاً في غير الحالات التي ينص عليها القانون يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنة".

ج. قبول اشخاص في السجون والمعاهد التأديبية والاصلاحيات بشكل غير قانوني: حيث نصت المادة 179 من قانون العقوبات النافذ في الضفة على انه: " إذا قبل - مديرو وحراس السجون أو المعاهد التأديبية أو الإصلاحيات وكل من اضطلع بصلاحيتهم من الموظفين - شخصاً دون مذكرة قضائية أو قرار قضائي أو استبقوه إلى أبعد من الأجل المحدد، يعاقبون بالحبس من شهر إلى سنة".

ح. رفض تأخير احضار الموقوفين او السجناء امام المحكمة او القاضي المختص: حيث نصت المادة 180 من قانون العقوبات النافذ في الضفة على انه: "إن الموظفين السابق ذكرهم وضباط الشرطة والدرك وأفرادهما وأي من الموظفين الإداريين الذين يرفضون أو يؤخرون إحضار شخص موقوف أو سجين أمام المحكمة أو القاضي ذي الصلاحية الذي يطلب

* تنص هذه المادة على انه: "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 أو على يد شخص مستعار أو باللجوء إلى صكوك صورية.
2 - ممثلو الإدارة وضباط الشرطة والدرك وسائر متولي الشرطة العامة إذا اقدموا 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

إليهم ذلك يعاقبون بالحبس لمدة لا تزيد على ستة أشهر أو بغرامة لا تزيد على خمسين ديناراً".

خ. دخول المساكن وتحري الاماكن بشكل غير قانوني: حيث نصت المادة 181 من قانون العقوبات النافذ في الضفة على ان: "-1 كل موظف يدخل بصفة كونه موظفاً مسكن أحد الناس أو ملحقات مسكنه في غير الأحوال التي يجيزها القانون، يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنين وبغرامة من عشرين ديناراً إلى مائة دينار. -2 وإذا انضم إلى فعله هذا تحري المكان أو أي عمل تعسفي آخر فلا تنقص العقوبة عن ستة أشهر. -3 وإذا ارتكب الموظف الفعل السابق ذكره دون أن يراعي الأصول التي يفرضها القانون يعاقب بالحبس من شهر إلى سنة وبغرامة من خمسة دنانير إلى عشرين ديناراً. -4 وكل موظف يدخل بصفة كونه موظفاً محلاً من المحال الخصوصية كبيوت التجارة المختصة بآحاد الناس ومحال إدارتهم في غير الحالات التي يجيزها القانون أو دون أن يراعي الأصول التي يفرضها القانون يعاقب بالحبس حتى ستة أشهر أو بغرامة لا تزيد على خمسين ديناراً".

د. اعاقة تنفيذ احكام القوانين او القرارات القضائية او جباية الرسوم والضرائب: حيث نصت المادة 182 من قانون العقوبات النافذ في الضفة على انه: " 1 - كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين، أو الأنظمة المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانوناً أو تنفيذ قرار قضائي أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين. 2 - إذا لم يكن الذي استعمل سلطته أو نفوذه موظفاً عاماً، يعاقب بالحبس من أسبوع إلى سنة".

ذ. التهاون في القيام بواجبات الوظيفة: حيث نصت المادة 183 من قانون العقوبات النافذ في الضفة على ان: "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".

ر. الامتناع عن تلبية طلبات السلطة الادارية او القضائية: حيث نصت المادة 184 من قانون العقوبات النافذ في الضفة على انه: " كل ضابط أو فرد من أفراد الشرطة أو الدرك امتنع عن تلبية طلب قانوني صادر من السلطة القضائية أو الإدارية يعاقب بالحبس من أسبوع إلى سنة أو بالغرامة من خمسة دنانير إلى خمسين ديناراً أو بكلتا العقوبتين معاً".

ثانيا: الجرائم المخلة بالثقة العامة:

على ان تكون مقترفة من قبل موظف عام او من في حكمه، وتشمل تلك الجرائم:

أ. **تقليد ختم الدولة أو الإمضاءات الرسمية او استخدامها دون حق:** وتكون العقوبة في هذه الحالة وفقا للمادة 236 من قانون العقوبات النافذ في الضفة الاشغال الشاقة المؤقتة.

ب. **تقليد العلامات الرسمية او استعمالها استعمالا غير مشروع:** وتكون العقوبة في هذه الحالة وفقا للمادة 237 من قانون العقوبات النافذ في الضفة الحبس من سنة إلى ثلاث سنوات وبغرامة من عشرة دنانير إلى خمسين ديناراً.

ت. **تزوير العملة أو الاوراق المالية الرسمية:** وتكون العقوبة في هذه الحالة وفقا للمادة 240 من قانون العقوبات النافذ في الضفة الحبس من شهر واحد إلى ثلاث سنوات في حال الحيازة او الادخال. وتصل العقوبة الى الاشغال الشاقة المؤقتة في حال اقتراف فعل التزوير او التقليد.

ث. **اصدار أوراق البنكنوت دون تفويض:** وتكون العقوبة في هذه الحالة وفقا للمادة 245 من قانون العقوبات النافذ في الضفة الاشغال الشاقة المؤقتة مدة لا تزيد على خمس سنوات.

ج. **صنع مسكوكات زائفه:** حيث نصت المادة 245 من قانون العقوبات النافذ في الضفة على ان "كل من صنع مسكوكات ذهبية أو فضية زائفة، أو شرع في صنعها يعاقب بالأشغال الشاقة مدة لا تنقص عن خمس سنوات".

ح. **التزوير المادي:** نصت المادة 262 من قانون العقوبات النافذ في الضفة على انه: "1 - يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة خمس سنوات على الأقل الموظف الذي يرتكب تزويراً مادياً في أثناء قيامه بالوظيفة إما بإساءة استعمال إمضاء أو ختم أو بصمة أصبع أو إجمالاً بتوقيعه إمضاء مزوراً، وإما بصنع صك أو مخطوط وإما بما يرتكبه من حذف أو إضافة تغيير في مضمون صك أو مخطوط. 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".

خ. **احداث تشويش في موضوع او ظروف سند:** نصت المادة 263 من قانون العقوبات النافذ في الضفة على انه: "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 اؤتمن 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 أية 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".

د. **المصدقات الكاذبة:** نصت المادة 266 من قانون العقوبات النافذ في الضفة على انه: "1 - من أقدم حال ممارسته وظيفة عامة أو خدمة عامة أو مهنة طبية أو صحية أو أية 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 اعدت لكي تبرز امام القضاء أو لتبرر الإعفاء من خدمة عامة، فلا ينقص الحبس عن ثلاثة أشهر. 3 - واذا ارتكب هذه الجريمة أحد الناس خلاف من ذكر فيما سبق فيعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن ستة أشهر.

3. القرار بقانون بشأن غسل الأموال للعام 2007:*

عرفت المادة الثانية من القرار بقانون جريمة غسل الاموال بأنها ارتكاب أيٍّ من الأفعال الآتية:

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

ب. إخفاء أو تمويه الطبيعة الحقيقية، أو المصدر أو الموقع أو التصرف أو الحركة أو الملكية

* تبرز اهمية هذا القرار في أنه يأتي ضمن سياق القوانين التي لا يقتصر دورها على معالجة الاشكالات التي تنتجها الجريمة بذاتها كما هو الحال في القوانين الجزائية، وإنما يمتد دوره الى الجانب الوقائي الذي يجعل من المجرم متنبها إلى انه لن يفلت بما ستحققه جريمته من عوائد مالية وان هذه العوائد ستجعله محلا للمراقبة وبالتالي طريقا لكشف جريمته، كما ان فوائده تمتد في ملاحقته لآثار الجريمة التي تمثل بذاتها خطرا قد يفوق الجريمة نفسها سواء فيما يتعلق بتلافي إشكالات الولاية الزمانية للقانون والتي تمثل قيدا لسقوط الجريمة الاصلية بالتقادم، أو فيما يتعلق بالولاية المكانية التي تفتح المجال لملاحقة جرائم دولية وقعت خارج اقليم الدولة كان من غير الممكن ملاحقتها على ضوء القوانين الجزائية.
انظر: بلال البرغوثي، مراجعة نقدية للقرار بقانون لسنة ٢٠٠٧ بشأن غسل الآموال، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، ٢٠٠٩، ص٢.

أو الحقوق المتعلقة بالأموال، من قبل أي شخص يعلم أن هذه الأموال تشكل متحصلات جريمة.

ت. تملُّك الأموال أو حيازتها أو استخدامها من قبل أي شخص، وهو يعلم في وقت الاستلام أن هذه الأموال هي متحصلات جريمة.

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

عقوبة جريمة غسل الأموال: يعاقب القرار بقانون بموجب المادة 37 منه على هذه الجريمة، إذا كان الغسل لأموال ناتجة عن جناية؛ بالسجن المؤقت (من 3 إلى 15 سنة) أو بغرامة من عشرة آلاف دينار إلى مئة ألف دينار، أو بكلتا العقوبتين. أما إذا كان الغسل لأموال ناتجة عن جنحة، فتصبح العقوبة الحبس من سنة واحدة إلى ثلاث سنوات، أو بغرامة لا تقل عن خمسة آلاف دينار ولا تزيد عن خمسين ألف دينار أو بكلتا العقوبتين، ويعاقب الشروع كما يعاقب الشريك والمتدخل والمحرِّض بنصف العقوبات المذكورة في هذه المادة.

أما عقوبة الشخص الاعتباري وفقًا للمادة 39 من القرار بقانون، كالشركات والمصارف التي تقترف أو تشارك في هذه الجريمة، فبالإضافة إلى عقوبة المسؤول فيها عن الإدارة الفعلية، وفقًا للعقوبات المذكورة في المادة 37؛ يغرّم الشخص الاعتباري بغرامة لا تقل عن (10,000) عشرة آلاف دينار أردني، ولا تزيد على (200,000) مائتي ألف دينار أردني، أو ما يعادلها من العملات المتداولة قانونًا.

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.

وأخيرًا، فقد منحت المادة 38 من القرار بقانون إعفاءً 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 مَنْ شأن الإبلاغ ضبط باقي الجناة أو الأموال محلّ الجريمة. (البرغوثي، 2009، ص2)

النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد

ثانيًا: التشريعات التي تعزز من نزاهة العاملين في الخدمة العامّة وتعاقب أفعال على الفساد تأديبيًا:

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 في تطبيق القانون. ومن أهم القوانين التي تعاقب تأديبيًا 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 صورًا من صور الفساد، وهي:

أ. 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.

ب. الجمع بين وظيفته وبين أي عمل آخر يؤديه بنفسه أو بالواسطة.

ت. 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 شخصيًا.

ث. أن يفشي أيًا من الأُمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته، خلافًا للمجالات التي يجيزها القانون، حتى ولو 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 عن راتب خمسة عشر يومًا، الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها مدة لا تزيد عن 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.

وأخيرًا، فقد أعفت المادة 74 من القانون المذكور الموظف من العقوبات المذكورة آنفًا، إذا ثبت أن ارتكابه المخالفة المحظورة كان تنفيذًا لأمر خطي بذلك، صادر إليه من رئيسه، بالرغم من تنبيهه للمخالفة خطيًا. ولكن لا بد من التأكيد هنا ان على ان الاعفاء المقصود من هذه المادة

لا يشمل المحظورات التي اصبحت تمثل جريمة بذاتها، كما هو الحال في استغلال الوظيفة او قبول الواسطة والمحسوبية، حيث ووفقا لقواعد الاشتراك الجرمي الواردة في قوانين العقوبات النافذة يعتبر الموظف شريكا في الجريمة ولا تنتفي مسؤوليته الجزائية حتى لو اثبت ان هذا الفعل تم تنفيذا لامر مكتوب صادر اليه من رئيسه.

2. **قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم 8 لسنة 2005:** حيث 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:

أ. إبداء الآراء السياسية والاشتغال بالسياسة، أو الانتماء إلى الأحزاب أو الهيئات أو الجمعيات أو المنظمات ذات الأهداف السياسية.

ب. الاشتراك في تنظيم اجتماعات حزبية أو دعايات انتخابية.

ت. أن يوسط أحدا 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:

أ. شراء العقارات أو المنقولات مما تطرحه الجهات الإدارية أو القضائية للبيع، في الدائرة التي يؤدي فيها أعمال وظيفته، إذا كان ذلك مما يتصل بها.

ب. مزاولة الأعمال التجارية أو الصناعية من أي نوع، وبوجه خاصّ أن تكون له أية مصلحة في أعمال أو مقاولات أو مناقصات، تتصل بأعمال وظيفته.

ت. استئجار الأراضي أو المباني أو أية عقارات أخرى؛ بقصد استغلالها في الدائرة التي يؤدي فيها أعمال وظيفته.

ث. الاشتراك في تأسيس الشركات أو في عضوية مجالس إداراتها، أو أي منصب آخر فيها، ما لم يكن مندوبا عن قوة من قوى الأمن فيها.

ج. أعمال المضاربة في البورصات.

وقد بينت المادة 95 من هذا القانون العقوبات التي يمكن إيقاعها على ضباط الأمن في حال مخالفتهم لأحكامه، وحددتها بالآتي:

أ. عقوبات انضباطية يوقعها القادة المباشرون والرئاسات.

ب. عقوبات تأديبية توقعها لجنة الضباط.

ت. عقوبات توقعها المحاكم العسكرية.

وقد حددت المواد 169، والمادة 172 محظورات مماثلة للمحظورات المفروضة على الضباط بالنسبة لضباط الصف.

3. **قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002**، حيث حدد هذا القانون بعض الواجبات والمحظورات على القضاة، لضمان نزاهتهم في العمل، وإبعادهم عن شبهات الفساد، من أهمها ما نصت عليه المادة 28 بمنع القضاة من القيام بأيّ عمل تجاري. وما حظرته المادة 29 بعدم إفشاء أسرار المداولات أو المعلومات السرية التي يحصلون عليها أثناء تأديتهم لعملهم، ومنع ممارسة القاضي للعمل السياسي. 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، وفقًا لأحكام القانون.

ولضمان التزام القضاة بهذه الواجبات، فقد 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، ومن 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 حسن سير العمل الموكول إليه، وعليه أن يبادر إلى إبلاغ رؤسائه كتابة عن كل تجاوز أو إهمال أو مخالفة في تطبيق القوانين والأنظمة.

5. أن يلتزم بالمواعيد المعينة للدوام.

6. أن يتصرف بإحترام 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 أو إهمال.

وقد بينت المادة 28 منه مجموعة من المحظورات على العاملين في الهيئات المحلّية والتي يمثّل بعضها صورًا من صور الفساد، ومن ابرزها:

1. الإتيان بعمل أو الظهور بمظهر مخل بشرف الوظيفة.

2. أن يقبل لنفسه أو لغيره منحة أو هدية أو امتيازاً بسبب أدائه لأعمال 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، حسم مبلغ لا يتجاوز عشرة بالمائة من راتب الموظف الشهري غير الصافي لمدة لا تقل عن شهر ولا تزيد عن سنة، حرمان الموظف من الترفيع لمدة سنة، تنزيل الموظف درجة واحدة أو تنزيل مرتبه إلى أدنى مربوط الدرجة التي هو فيها، عزل الموظف.

الفرع الثاني

منظومة التشريعات الوقائية ذات العلاقة بتعزيز قيم النزاهة والمساءلة والشفافية في إدارة الشأن والمال العامّ

تتضمن هذه المنظومة التشريعات التي تبين وتوضح القواعد والأصول المتعلقة بإدارة الشأن العامّ، وتولي اهتمامًا خاصًا بنزاهة المسؤول والإدارة بشِقَّيها: الإداري والمالي، وتخلق بذلك المظلة الوقائية المانعة والمقاومة للفساد.

ويأتي على رأس هذه المنظومة القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003، الذي وضع الركائز الأساسية لنظم المحاسبة والمساءلة بين 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**، السلطة التنفيذية (مؤسسة الرئاسة ومجلس الوزراء)، السلطة التشريعية، السلطة القضائية. والتشديد على مبدأ فصل 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 من خلال:**

أ. 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، 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 نفس دور الانعقاد السنوي. 3 - توجيه الأسئلة والاستجوابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء، ومن في حكمهمّ، ولا يجوز مناقشة الاستجواب إلا بعد مرور سبعة أيام من تقديمه إلا إذا قبل الموجّه 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*.

ب. تأكيد 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 موظفًا عامًا أو مكلفًا بخدمة عامة، وللمحكوم له الحق في رفع الدعوى مباشرة إلى المحكمة المختصة، وتضمن السلطة الوطنية تعويضًا كاملاً له".

3. **تأكيد الدور الرقابي لبعض الجهات المستقلة على أعمال السلطة التنفيذية في إدارتها للشأن العامّ**، كالهيئة 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". وكديوان 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 ويقدم الديوان لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي تقريرًا سنويًا أو عند الطلب، عن أعماله وملاحظاته. -3 يعين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وبمصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني ".

4. **التأكيد على مبدأ سيادة القانون ومساواة جميع المواطنين أمامه في**

---

* 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.".

الـحـقـوق والـواجـبات، بما يمثّل إشارة مباشرة لمنع الفساد الناجم عن الواسطة والمحاباة والمحسوبية، واستغلال النفوذ الوظيفي، حيث نصّت المادة 9 من هذا القانون الأساسي على أن : " الفلسطينيون 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 - يقدم كل عضو في المجلس التشريعي إقرارًا بالذمة المالية الخاصّة به وبزوجه وبأولاده القصر، مفصّلاً فيه كل ما يملكون من ثروة، عقارًا ومنقولاً في داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون، ويحفظ هذا الإقرار مغلقًا وسريًا 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 إقرارًا 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 سرِّيتها. وتبقى سرِّية، ولا يجوز الإطلاع عليها إلا بإذن من المحكمة العليا عند الاقتضاء. -2 لا يجوز لرئيس الوزراء، أو لأي وزير من الوزراء أن يشتري أو يستأجر شيئًا من أملاك الدولة، أو أحد الأشخاصّ 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 عضوًا في مجلس إدارة أي شركة أو أن يمارس التجارة أو أي مهنة من المهن أو أن يتقاضى راتبًا 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 بالمائة من رأسماله". كما نصت المادة 91 على

أنّه: "-1 يؤدى 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 وفقًا لأحكام القانون يجوز للسلطة الوطنية الفلسطينية تكوين احتياطي مالي إستراتيجي لمواجهة المتغيرات وحالات الطوارئ".

والى جانب القانون الاساسي فقد اشتمل **قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005** على مجموعة كبيرة من الاحكام التي تدخل ضمن مفهوم القواعد الوقائية، ومن ابرزها في هذا المجال:

1. **انشاء هيئة مكافحة الفساد**، ومنحها العديد من الاختصاصات في هذا الجانب، والتي تشمل:

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 بكافة صور وأشكال الفساد والعمل على إيجاد قاعدة بيانات وأنظمة معلومات وتبادلها مع الجهات والهيئات المعنية في قضايا الفساد في الداخل والخارج وفقا للتشريعات النافذة.
- التنسيق مع كافة مؤسسات السلطة الوطنية 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 وفقا للإجراءات المرعية.
- 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. **تشجيع الابلاغ عن الفساد و حماية المبلغين عنه:** حيث أشارت اكثر من مادة الى واجب الموظفين العامين وكل من علم بجريمة فساد بالابلاغ عنها للهيئة، كما اشارت مواد القانون على أن تكفل هيئة مكافحة الفساد للشهود والخبراء والمبلغين عن جرائم الفساد حسني النية توفير الحماية القانونية والوظيفية والشخصية وأن تحدد اجراءات حمايتهم والتدابير الخاصة بذلك بموجب نظام تعده الهيئة ويصدر عن مجلس الوزراء. بالاضافة الى عدم جواز أن يكون البلاغ الذي يتقدم به الموظف حول شبهة فساد سببا لاتخاذ أي من الإجراءات التأديبية بحقه أو اتخاذ أية إجراءات تخل بمكانته الوظيفية. ومن باب التشجيع على الابلاغ عن الفساد فقد نصت مواد القانون على ان يعفى من العقوبة المقررة في القانون كل من بادر من الجناة بإبلاغ الهيئة عن جريمة فساد قبل علمها بها أو أي من السلطات المختصة فإذا حصل الإبلاغ بعد العلم بالجريمة تعين للإعفاء أن يكون من شان 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:** حيث نص القانون على ان " لا تخضع للتقادم قضايا الفساد وكل ما يتعلق بها من إجراءات".

اضافة لما سبق تشمل منظومة التشريعات الوقائية إلى جانب القانون الأساسي وقانون مكافحة الفساد ما يلي:

أولا: التشريعات ذات العلاقة بادارة 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 تأديبيًا، 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:

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 شيئًا من أموال الدولة، أو يؤجرها أو يبيعها شيئا من أمواله، أو يقايضها أو يبرم عقدًا معها، بوصفه ملتزمًا، أو مورِّدًا، أو مقاولاً، إلا إذا تم التعاقد طبقا لقواعد عامة تسري على الكافة. وفي جميع الأحوال، عليه ألا يستغل صفته في الحصول على مزايا خاصّة بغير وجه حق.

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 حكمًا، والتي من ضمنها بعض الحالات التي تدخل ضمن مفهوم استغلال المنصب العامّ وتضارب المصالح، وهذه الحالات هي:

إذا عمل في قضية ضد المجلس بصفته محاميًا أو خبيرًا أو وكيلاً، أو تملّك حقًا من المجلس، مستغلاً بذلك عضويته لمنفعته أو بالواسطة.

إذا عقد اتفاقًا 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 عضوًا في شركة مساهمة عمومية، بشرط أن لا يكون مديرًا لها، أو عضوًا في مجلس إدارتها، أو موظفًا فيها، أو وكيلاً عنها.

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 سنةٍ 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.

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 طرفًا، أو يكون له أية مصلحة مباشرة أو غير مباشرة، في أي مشروع استثماري.*

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 طرفًا 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 خطيًا للمجلس ولا يجوز له المشاركة في أي قرار أو توصية صادرة عن الهيئة فيما يتعلق بذلك الطلب".

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.

* نصت الفقرة هـ من هذه المادة على أنه: "لا يجوز للمدير العام أن يكون طرفًا أو يكون له أية مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في أي مشروع استثماري".

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.

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"

ثانيا: التشريعات ذات العلاقة بإدارة المال العامّ:

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 إعدادًا وإقرارًا وتنفيذًا 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 جميع الوزارات والمؤسسات العامّة التابعة للسلطة الوطنية.

ومن أهم ما تضمّنه قرار مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005 بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامّة، والذي يستند إلى قانون الموازنة ويعدّ لائحة تنفيذية له؛ 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 والشئون 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 العامّ الجهة المسئولة في وزارة المالية عن ما 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 ولا بد من الاشارة هنا الى النظام المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية الصادر في العام 2010 *استنادا الى قانون الموازنة العامة والذي تضمنت احكامه العديد من القواعد العامة ذات العلاقة بحسن ادارة المال العام وأليات الرقابة على جبايته وصرفه، ومن ابرز تلك الاحكام ما جاء في المادة 3 من هذا النظام حول الاسس والقواعد المالية والمحاسبية والتي جاء فيها:

1. على الدوائر اتباع القواعد المالية و المحاسبية الاتية:

- القيد المزدوج لإثبات العمليات المالية في الدفاتر.
- قيد النفقات والإيرادات في حساباتها الملائمة وفقا 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 تمهيدا لتحويلها إلى حساب الخزينة الموحد.
- تطبيق أسلوب اللامركزية في صرف النفقات للدوائر .

* 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 اعداد هذه الطبعة في الجريدة الرسمية.

1. تقوم الدوائر بإدارة حساباتها وفقا للنظام المحاسبي الموحد المعد من قبل الوزارة.
2. تقوم الدوائر بإدارة حساباتها من خلال النظام المحاسبي الحكومي المحوسب بعد اتمام ربطها حوسبيا بالوزارة .
3. لا يجوز لأية دائرة استخدام إيراداتها في صرف نفقاتها أو التصرف فيها باي حال من الاحوال.
4. تكون المعاملات المالية موقعة من المفوضين بالانفاق وفقا لاحكام النظام و مرفقة بالمستندات المعززة لها
5. على الدوائر الاحتفاظ بجميع المستندات المتعلقة بالمعاملات المالية والسجلات والتقارير المالية طوال المدة المحددة في المادة (14) من هذا النظام.
6. للدائرة التي لا يتم ربطها بالنظام المحاسبي الحكومي المحوسب بموافقة المحاسب العام استخدام برنامج محاسبي .

2. **قرار بقانون رقم (15) لعام 2011م بشأن الشراء العام:** حيث يعزز هذا القانون الذي صدر بتاريخ 2011/12/7 النزاهة في العقود الإدارية ذات العلاقة بالمشتريات العامّة، وخصوصا المسائل المتعلقة بمبادئ تعزيز المساواة وتكافؤ الفرص، والإعلان في العطاءات العامّة.

وقد روعي في هذا القانون مبدأ الإعلان عن العطاءات، كما روعي مبدأ المنافسة وتكافؤ الفرص، وروعي أيضًا مبدأ الحصول على أجود السلع بأقل الأسعار.

ونشير هنا الى انه وبسبب عدم صدور اللائحة التنفيذية لهذا القرار بقانون فإن تطبيقه لا يزال موقوفا، ولا يزال كل من قانون اللوازم العامّة رقم (9) لسنة 1998 وقانون رقم (6) لسنة 1999 بشأن العطاءات للأشغال الحكومية، هما القانونان النافذان لحين اصدار اللائحة التنفيذية لقانون الشراء العام.

3. **قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004**، ونشير إلى أن هذا القانون لا يقتصر على تعزيز حماية المال العامّ، وإنما يشمل أيضًا 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:

الفصل الخامس

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

"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 عددًا من الاختصاصات والوسائل لتحقيق هذا الهدف مثل بحث الشكاوي التي يقدمها المواطنون عن المخالفات أو الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية ودراسة ما تنشره وسائل الإعلام المختلفة من شكاوي أو تحقيقات صحفية، تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار، أو سوء الإدارة، أو الاستغلال.

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 2003/10/3م لقرارها رقم (4/58)، 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 2003/12/10م، في مدينة ميريدا المكسيك، ودخلت حيز النفاذ بتاريخ 2005/12/14م، 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 اتفاقًا رسميًا موقعًا 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، فضلا 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، وتحديدا 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 وأهمها:

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.

ه. حرمان المدان في جرائم الفساد مؤقتا 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 المبلِّغين عن جرائم الفساد.

أ. السياسات والتدابير والإجراءات التي تعزّز النظام الوطني للنزاهة 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 للنظام الوطني للنزاهة**: 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.

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 تمنح هذه الهيئات قدرًا 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 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**، 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 ونظم، تيسِّر وتسهِّل قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد، التي قد تظهر خلال أداء وظائفهم، كما يجب أن تتضمن هذه التشريعات نصوصًا 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 العمومة.

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 الاشتراء وعقوده، والمعلومات المتعلقة بالدعوات إلى المشاركة في المناقصات، والمعلومات ذات الصلة أو الوثيقة الصلة بإرساء العقود، لضمان منح المجال أمام مقدّمي العروض المحتملين وقتا كافيًا 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، فضلا عن إتاحة حق الطعن والاعتراض للمتضرر، في حال عدم اتباع القواعد و الإجراءات 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. **تدعيـم النـزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الـجهاز القضائي:** فعلى الدول اتخاذ تدابير تدعم النـزاهة، ودرْء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي، بما في ذلك وضع قواعد بشأن سلوك أعضاء الجهاز القضائي.

11. **تبنّي تدابير تمنع ضلوع القطاع الـخاصّ 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 أيضًا؛ أن تضع الدول معايير وإجراءات تستهدف صون نزاهة القطاع الخاصّ ذي الصلة، من خلال وضع ضوابط لمراجعة الحسابات؛ مما يساعد على منع أفعال الفساد وكشفها على صعيد هذا القطاع، كما يجب أن تشتمل هذه التدابير أيضا 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، خصوصًا إذا ما كان لتلك الأنشطة صلة مباشرة بالوظائف التي تولاها أولئك الموظفون العموميون أو أشرفوا عليها أثناء مدة خدمتهم.

11. **إدماج الفرد و مؤسسات 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.

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

13. **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.

14. **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 استخداما سليمًا، ودون إعاقة حركة رأس المال المشروع بأي صورة من الصور، ولها في سبيل ذلك أيضًا أن تشترط قيام الأفراد والمؤسسات التجارية بالإبلاغ عن إحالة أي مقادير ضخمة من النقود، والصكوك القابلة للتداول ذات الصلة، عبر الحدود.

14. **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. (الريس وأبو دياك، 2008، ص13-30)

ب. مدى مواءمة التشريعات والسياسات الفلسطينية مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

أعلنت السلطة الوطنية الفلسطينية في العامّ 2005 رغبتها الطوعية في الالتزام بأحكام هذه الاتفاقية ومضمونها. وتكمن أهمية هذا الإعلان . إلى جانب دوره في إعلام وإشعار المجتمع الدولي بهذا الوضع. فيما يمنحه من حجية قانونية للمجتمع المحلّي الفلسطيني وللأفراد، بحيث يمنح هذا الإعلان الأفراد والمؤسسات الغطاء والسند القانوني؛ لإجبار السلطات المختلفة على احترام أحكام هذه الاتفاقية وتطبيقها، سواء على صعيد دمج مبادئها في التشريعات المحلّية وتضمينها فيها، أو على صعيد مساءلة الجهات الإدارية الفلسطينية عن مختلف الالتزامات الإدارية والإجرائية التي تطلّبتها الاتفاقية.

أولا: مدى مواءمة التشريعات الفلسطينية الصادرة حتى العامَ 2013 مع الاتفاقية، فإنه تظهر مجموع الملاحظات الآتية:

1. جرّمت التشريعات السارية أغلب الجرائم التي جرمتها الاتفاقية، غير أن الملاحظ بشأن هذا التجريم عدم تناسب العقوبات المقرة لهذه الأفعال مع خطورة جرائم الفساد، بحيث أدرجت بعض التشريعات السارية أغلب هذه الجرائم ضمن نطاق الجنح؛ مما يقتضي ضرورة تدخل المشرّع 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.

2. على الرغم من ان قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 تعرض لمفهوم حماية المبلغين عن الفساد الا ان عدم صدور اللائحة التنفيذية للقانون حتى تاريخ اعداد هذا الكتاب يجعلنا نحكم على ان التشريعات الإجرائية السارية لم تعالج طرق حماية الشهود والخبراء وإجراءاتها، وكذلك أقاربهم وسائر الأشخاصّ الوثيقي الصلة بهم عند الاقتضاء، من أي انتقام أو ترهيب محتمل، قد يتعرضون له حال إدلائهم بشهادة تتعلق بأفعال الفساد المجرّمة، سواء تمثلت هذه الحماية بتوفير الحماية الجسدية لأولئك الأشخاصّ، أو بتغيير أماكن إقامتهم والسماح، عند الاقتضاء، أو اتخاذ الإجراءات الخاصّة بعدم إفشاء المعلومات المتعلقة بهويتهم وأماكن تواجدهم، أو بفرض قيود على إفشائها. أو بتوفير قواعد خاصّة بالأدلة تتيح للشهود والخبراء أن يدلوا بأقوالهم على نحو يكفل سلامة أولئك الأشخاصّ، كالسماح مثلا بالإدلاء بالشهادة باستخدام تكنولوجيا الاتصالات، مثل وصلات الفيديو أو غيرها من الوسائل الملائمة.

3. ولهذا يجب، في سبيل ضمان مواءمة التشريعات لأحكام الاتفاقية، أن يتم دمج الإجراءات والتدابير الخاصّة بحماية الشهود والخبراء والمبلّغين عن جرائم الفساد، ضمن متن القوانين الإجرائية الفلسطينية، لضمان انسجام هذه التشريعات مع الاتفاقية من جانب، ولتشجيع الأفراد والشهود على التبليغ عن هذه الجرائم وتحريكها.

4. 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.

5. فيما يتعلق بمسألة الحصانة: لاشك بأن 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، في ما يخص جرائمه الوظيفية، مرتبط بموافقة الإدارة أو السلطة التي يتبع لها الموظف أو ذو الصفة؛ مما قد يحول دون ملاحقة مَنْ يملكون أيًّا 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. خصوصًا لدى أعضاء المجلس التشريعي. فترةً طويلةً نسبيا؛ ما قد يؤدي عمليًّا إلى صعوبة مساءلة كبار الموظفين وملاحقتهم على ما قد يوجه إليهم من تهم، وليس هذا فحسب، بل إن طول الفترة التي قد يستغرقها إجراء الحصول على موافقةٍ وإذنٍ من الجهات المختصة، قد تؤدي إلى إخفاء المدانين لأدلة جرائمهم، أو تدارك بعض القضايا المهمّة؛ ما سيحول دون مساءلتهم. 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 الأشخاصّ المالكين للحصانة بسرعة وفاعلية.

6. فيما يتعلق بالتقادم، فعلى الرغم من أن المشرِّع الفلسطيني حسم، بمقتضى قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005، موضوع التقادم بإقراره عدم خضوع قضايا الفساد للتقادم. ورغم أهمية هذه النص، إلا أن المشرِّع الفلسطيني بحاجة لإعادة صياغة موضوع التقادم الخاصّ بالجرائم التي أقرتها الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، على الوجه والطريقة التي تتناسب مع أحكام الاتفاقية، خصوصًا وأن الكثير من الجرائم التي تضمنتها الاتفاقية لم تزل، استنادا للتشريعات العقابية السارية، تندرج ضمن نطاق الجنح؛ مما يعني قصر المدد المقرة لها في التقادم. لذلك فلا بد من رفع مدة التقادم المسقط لتحريك الدعوى أو تنفيذ العقوبة، ونرى ضرورة أن يتبنّى المشرِّع الفلسطيني، ويعمّم ذات التوجه الذي ذهب إليه في قانون مكافحة الفساد الذي قرّر عدم خضوع قضايا الكسب غير المشروع للتقادم، ليشمل هذا التعميم جميع الجرائم التي أقرتها الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد.

7. وفيما يتعلق بالمصادرة للأموال المتحصلة من جرائم فساد، فعلى الرغم من أن التشريعات السارية تتبنى مبدأ مصادرة الأموال الناتجة عن جرائم بالعموم، إلا أنه لا بد 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.

8. وفيما يتعلق بإدارة المال العامّ، فلا بد من تبنّي مبدأ الشفافية والمساءلة منهجًا وفلسفة تشريعا، على صعيد كافة التشريعات الفلسطينية التي 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؛ مما قد يتيح للرأي العامّ، ولمن لهم مصلحة، ممارسة حقهم المشروع في المساءلة، والحصول على التوضيحات اللازمة، حول مختلف الجوانب المتعلقة بكيفية ممارسة أصحاب السلطة لمهامهمّ 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، وللسماح للجمهور بممارسة دوره الرقابي على أداء الحكومة في هذا الصدد.

ثانيًا: مدى مواءمة السياسات الفلسطينية المعتمدة حتى العامَ 2013 مع الاتفاقية

1. فيما يتعلق بالمراجعة المستمرة لالنظام الوطني للنزاهة: 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 ايار من العام 2012 لإجراء التقييم الذاتي لتنفيذ الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، وكذلك إطلاق الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للأعوام 2012-2014. 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 العامّ ومحاربة المظاهر الأكثر انتشارًا 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 أنشأت في العامّ 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، تتناول 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 مسوّغ، 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 2012/4/23 عندما اوقف مجلس الوزراء العمل بشرط السلامة الامنية 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 العامّ، في معظم التعيينات التي تجري في القطاع العامّ، 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 2012/12 قرارا بشأن المصادقة على مدوّنة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامّة، والطلب من كافة الجهات المختصة تنفيذ القرار والعمل بموجبه، اعتبارًا من تاريخه. ولكن من الناحية العملية لم يترجم هذا القرار حتى اليوم، إلى عمل يومي في حياة الموظف العامّ، حيث لم يتم طباعة المدوّنة وتوزيعها على الموظفين، وتحديد الجهة المسؤولة عن المتابعة والتدريب والمحاسبة على ضوءها.

5. فيما يتعلق بحماية المبلِّغين عن الفساد: على الرغم من احتواء العديد من التشريعات الفلسطينية في عدة مواضع على نصوص متناثرة، توجب على الموظفين العموميين الإبلاغ عن أعمال الفساد التي تقع في نطاق أعمالهم، إلا أن هذه النصوص غير كافية بحدّ ذاتها، فالتشريعات الإجرائية السائدة لم تعالج الطرق والإجراءات لحماية الشهود من أي انتقام أو ترهيب محتمل، قد يتعرضون له حال إدلائهم بشهادة تتعلق بأفعال الفساد المجّرمة، بل إن بعض المسؤولين يُرهب المبلِّغين، بحجة أن أي خلل في المعلومات التي يدلي بها أو في حالة عدم القدرة على إثباتها، سيعرضه للمحاسبة والمسؤولية، بما فيها المحاكمة والسجن والطرد من الوظيفة. إضافة إلى ذلك، فقد خلت التشريعات السارية من أي نص بشأن حماية المبلِّغين عن جرائم الفساد الذين يقومون بالتبليغ عن وقائع تتعلق بأفعال فساد بحسُن نية.

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 المبرر، في مساءلة وملاحقة فعلية وجادة تجاه بعض الأشخاصّ المشتبهين؛ الأمر الذي قد يهدد بانتشار الفساد لدى الأفراد الأقل أهمية، لمعرفتهم المسبقة بغياب المساءلة والملاحقة الجادة على هذه الجرائم، وقد شكلت هذه العوامل انطباعًا سلبيًا لدى المواطنين، عن حالة الفساد ومصداقية الإجراءات المتخذة من السلطة.

7. فيما يتعلق بشفافية نظم المشتريات العامّة وإدارة المال العامّ: إنّ تعطيل عمل المجلس التشريعي عن القيام بمهامه المتعلقة بإقرار الموازنة العامّة والرقابة على تنفيذها، حالَ 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 العامّ 2007، ولم تقم بنشر تقارير مالية عن إيراداتها ونفقاتها. وفيما يتعلق بالإيرادات في الضفة الغربية، يلاحظ أن هناك تطوّرًا 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 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 كافة الأحكام اللازمة، للحيلولة دون تضارب المصالح في كافة القطاعات، 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. وقد شهد العامّ 2009 تطبيق بعض الإجراءات التي تعزز الشفافية، وتحدّ من تضارب المصالح ، فقد أصدر مجلس الوزراء بتاريخ 2009/8/17 القرار رقم (13/13/3) بشأن السياسات والمعايير لتوزيع المنح الجامعية، بحيث يتم تركيز جميع الإجراءات المتعلقة بالمنح الدراسية للدراسات الجامعية والعليا في وزارة التربية والتعليم العالي، وتكلف وزارة الشؤون الخارجية بتوجيه السفارات الفلسطينية للتنسيق مع الوزارة، على أن تُطبَّق السياسات التي يعتمدها مجلس الوزراء اعتبارًا من العامّ الدراسي 2010-2011. كذلك فقد اتُّخذت بعض الإجراءات الانضباطية في عدد من المراكز الوظيفية؛ لترشيد الإنفاق العامّ، وتجنب تضارب المصالح، حيث أصدر وزير النقل والمواصلات في العامّ 2009 تعليمات، تعزز النزاهة والشفافية في العمل العامّ، وتمنع تضارب المصالح في عمل المسؤولين في الوزارة، وتعزِّز الشفافية وذلك بالطلب منهم الإفصاح عن كافة الامتيازات أو الخدمات أو الرخص الممنوحة لهم من قبل الوزارة.

10. وفيما يتعلق بالمشتريات العامّة، وعلى الرغم من وجود إطار قانوني لتنظيم المشتريات الحكومية، المتمثل بقانون الشراء العام للعام 2011 وقانون اللوازم العامّة؛ لحين نفاذ قانون الشراء العام، 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 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.

11. فيما يتعلق بتدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي: 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، طول 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؛ التباطؤ في تنفيذ الإجراءات أحيانًا وبخاصّة إذا كانت متعارضة مع بعض الجهات المتنفذة؛ فرار 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.

12. إضافة إلى تداخل عدد من العسكريين في قضايا الفساد، حيث تم نقل صلاحية المحاسبة إلى المحاكم العسكرية، وكل ذلك أعاق وعطَّل وصول المحاسبة إلى نهايتها الطبيعية: بالبراءة أو الإدانة، حيث يبقى العدد الأكبر من القضايا عالقًا؛ 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 الاعوام الاخيرة ، 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 شكاويهم حول السلطة القضائية.

13. فيما يتعلق بتبنّي تدابير تمنع ضلوع القطاع الخاصّ في الفساد: في هذا الصدد يمكن القول إنه اتخذت خلال عام 2009 خطوات جدية في هذا الاتجاه، حيث تم إقرار مدوّنة قواعد حوكمة الشركات في فلسطين، التي تم اعتمادها من قبل اللجنة الوطنية للحوكمة في تشرين ثاني 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، الشفافية والإفصاح عن الأمور المالية وغير المالية وحالات تضارب المصالح، المساءلة في العلاقات بين الإدارة التنفيذية ومجلس الإدارة، وبين مجلس الإدارة والمساهمين، المسؤولية من حيث الفصل الواضح في المسؤوليات وتفويض الصلاحيات.

14. فيما يتعلق بردع وكشف جميع أشكال غسل الأموال: صدر القرار بقانون رقم (9) لسنة 2007 بشأن مكافحة غسل الأموال، وتشكلت، 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. ونفس الشيء يقال، بالنسبة لهيئة سوق رأس المال، التي اتخذت بدورها العديد من الإجراءات، تجاه الجهات الخاضعة لرقابتها، من ذلك تطبيق مبدأ «إعرف عميلك»، بحيث يحظر على شركات الوساطة المالية قبول الدفع أو الصرف النقدي، وإنما تتم كافة المعاملات المالية من خلال الحسابات البنكية؛ حتى يتسنّى للبنوك معرفة حقيقة المتعاملين معهم، إضافة إلى تطبيق سياسة الإفصاح، من خلال إلزام كافة العاملين في الجهات الخاضعة لرقابة هيئة سوق رأس المال، وبالذات ممن يشغلون مناصب عليا، بالإفصاح عن كافة المعاملات المالية الخاصّة بهم وبأقاربهم من الدرجة الأولى، وأن تخضع كافة هذه المعاملات للرقابة والتدقيق؛ حتى لا تتم عمليات غسل أموال من خلالها.

15. 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.

16. فيما يتعلق بالتعاون الدولي والإقليمي في مكافحة الفساد: 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، وفقًا لاتفاقيات أوسلو وما تبعها من اتفاقيات فلسطينية إسرائيلية، إلا أن السلطة الوطنية وبعد حصولها على صفة دولة (غير عضو) في الامم المتحدة في العام 2012 يمكنها أن تعدّل قوانينها الوطنية، بما ينسجم مع الاتفاقيات الدولية في هذا الصدد، وذلك إيمانا 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.

الملاحق

ملحق رقم 1

قانون مكافحة الفساد
رقم (1) لسنة 2005م*

مادة (1)

تعاريف

يكون للكلمات والعبارات التالية الواردة في هذا القانون المعاني المخصصة لها أدناه ما لم تدل القرينة على خلاف ذلك:

السلطة الوطنية الفلسطينية : السلطة الوطنية الفلسطينية.

رئيس السلطة الوطنية: رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

المجلس التشريعي: المجلس التشريعي الفلسطيني.

مجلس الوزراء: مجلس وزراء السلطة الوطنية الفلسطينية.

الهيئة: هيئة مكافحة الفساد.

رئيس الهيئة: رئيس هيئة مكافحة الفساد.

الفساد: يعتبر فسادا لغايات تطبيق هذا القانون ما يلي:

1. الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة والجرائم المخلة بالثقة العامة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية.
2. الجرائم الناتجة عن غسل الأموال المنصوص عليها في قانون غسل الأموال.
3. كل فعل يؤدي إلى المساس بالأموال العامة.
4. إساءة استعمال السلطة خلافا للقانون.
5. قبول الواسطة والمحسوبية التي تلغي حقا وتحق باطلا.

---

* يتكون هذا القانون من دمج التعديلات التي اجريت بموجب القرار بقانون بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ الصادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ ٢٠١٠/٦/٢٠ مع المواد غير المعدلة لقانون الكسب غير المشروع رقم ١ لسنة ٢٠٠٥.

6. جميع الأفعال الواردة في الاتفاقات العربية والدولية لمكافحة الفساد التي صادقت عليها أو انضمت إليها السلطة الوطنية.

الموظف: كل من يعين بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية أو العسكرية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية أيا كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماها.

الممتلكات: الموجودات بكل أنواعها سواء أكانت مادية أو غير مادية، منقولة أو غير منقولة و المستندات والصكوك القانونية التي تثبيت ملكية تلك الموجودات أو وجود حق فيها.

المحسوبية والواسطة: اتخاذ الموظف قرارا أو تدخلا 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.

المحكمة: هيئة المحكمة المختصة بنظر جرائم الفساد.

مادة (2)

الخاضعون لأحكام القانون

يخضع لأحكام هذا القانون:

1. رئيس السلطة الوطنية ومستشاروه ورؤساء المؤسسات التابعة للرئاسة.
2. رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم.
3. رئيس وأعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني.
4. أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة وموظفوها.
5. رؤساء هيئات وأجهزة السلطة الوطنية.
6. المحافظون ورؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية و العاملون فيها.
7. الموظفون.
8. رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الشركات المساهمة العامة والعاملون فيها التي تكون السلطة الوطنية أو أي من مؤسساتها مساهما فيها.
9. مأمورو التحصيل ومندوبوهم الأمناء على الودائع والمصارف .
10. المحكمون والخبراء والحراس القضائيين ووكلاء الدائنين والمصفين
11. رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الهيئات والمؤسسات العامة والجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية

التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة وبالاستقلال المالي والإداري والأحزاب والنقابات ومن في حكمهم والعاملين في أي منها حتى لو لم تكن تتلقى دعما من الموازنة العامة.

12. الأشخاص المكلفين بخدمة عامة بالنسبة للعمل الذي يتم تكليفهم به.
13. أي شخص غير فلسطيني يشغل منصبا في أي من مؤسسات السلطة الوطنية، التشريعية، التنفيذية والقضائية وأي شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح أي جهاز عمومي أو منشأة عمومية أو منظمة أهلية تابعة لبلد أجنبي أو مؤسسة دولية عمومية
14. أي شخص آخر أو جهة أخرى يقرر مجلس الوزراء إخضاعهم لأحكام القانون.

مادة (3)

إنشاء هيئة مكافحة الفساد

1. تنشأ بمقتضى أحكام هذا القانون هيئة تسمى هيئة مكافحة الفساد، وتتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي وتخصص لها موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية، ولها بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها، وحق إبرام العقود والتقاضي ويمثلها أمام المحاكم النيابة العامة المنتدبة لدى الهيئة.
2. يكون المقر الرئيس 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 السلطة الوطنية، بناء على تنسيب من مجلس الوزراء.
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 مخلصا لله ثم للوطن وان أحترم النظام الدستوري والقوانين والأنظمة وأن أقوم بالمهام الموكلة لي بصدق وأمانة والله على ما أقول شهيد".
5. يعين رئيس الهيئة عددا كافيا من الموظفين والمستشارين لتمكين الهيئة من القيام بمهامها ويتم تحديد درجاتهم ورواتبهم ومكافآتهم وعلاواتهم وجميع حقوقهم الوظيفية والمالية بموجب نظام خاص بذلك.
6. استثناء مما ورد في البند السابق، يخضع رئيس الهيئة وكافة العاملين فيها لأنظمة التقاعد السارية المفعول ويستفيدوا من التأمين الصحي الحكومي وفقا للقانون.
7. يشكل رئيس الهيئة مجلسا استشاريا من الشخصيات المشهود لها بالخبرة والكفاءة للاستئناس برأيه فيما يعرض عليه من مسائل.

8. يعين نائبا 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 لعملهم، وتحفظ هذه الذمم في الهيئة بالنسبة للعاملين ولدى المحكمة العليا بالنسبة لرئيس الهيئة.

مادة (4)

شروط تعيين رئيس الهيئة

يشترط فيمن يعين رئيس للهيئة ما يلي:

1. أن يكون فلسطينيا من أبوين وجدين فلسطينيين ولا يتمتع بأية جنسية أخرى.
2. أن يكون من ذوي الكفاءة والاختصاص.
3. من المشهود له 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 موظفا في الهيئة:

1. أن يكون فلسطينيا.
2. أن يكون من ذوي الكفاءة والاختصاص.
3. من المشهود له 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 سبع سنوات غير قابلة للتجديد.
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.
   أ. الاستقالة المقبولة.
   ب. إذا فقد أحد شروط تعيينه.
   ج. فقدانه للأهلية القانونية بموجب قرار من المحكمة المختصة.

المادة 6 مكرر

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. إقرار الموازنة السنوية للهيئة وتقديمها إلى مجلس الوزراء لإقراره.
   ه. تشكيل اللجان اللازمة لعمل الهيئة وتحديد مهامها في قرار تشكيلها.
   و. إعداد الهيكل التنظيمي والوظيفي للهيئة ورفعة لمجلس الوزراء لإقراره.
   ز. طلب انتداب أو إعارة أي من الموظفين للعمل لدى الهيئة وفقا 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 القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه لنائبه أو لأي من كبار موظفي الهيئة على أن يكون التفويض خطيا ولمدة محددة.

مادة (7)

وفقا لأحكام القانون يتمتع الرئيس وموظفو الهيئة بالحصانة عن كل ما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيذ مهامهم.

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 القانون.
3. التحقيق في الشكاوى التي تقدم عن الفساد.
4. التحقق من شبهات الفساد التي تقترف من الأشخاص الخاضعين لأحكام هذا القانون.
5. توعية المجتمع بكافة مستوياته الرسمية وغير الرسمية وتبصيره بمخاطر جرائم الفساد وآثارها على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وكيفية الوقاية منها ومكافحته 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 وفقا 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.

5. رسم السياسة العامة لمكافحة الفساد بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها.
6. إعداد نشرات دورية تبين مخاطر الفساد والواسطة والمحسوبية على مؤسسات السلطة الوطنية وإدارتها العامة.
7. مراجعة وتقييم ودراسة التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد واقتراح التعديلات عليها وفقا للإجراءات المرعية.
8. التنسيق والتعاون مع الجهات والمنظمات والهيئات العربية والإقليمية والدولية ذات الصلة بمكافحة الفساد والمشاركة في البرامج الرامية إلى الوقاية من هذا النوع من الجرائم
9. إعداد التقرير السنوي للهيئة.

النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد

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 و البلاغات 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 وفقا 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 إلغائها 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 الإطلاع عليها أو الحصول على صور منها من الجهة الموجودة لديها بما في ذلك الجهات التي تعتبر كل ذلك سري التداول وفقا للإجراءات القانونية النافذة.
5. التنسيق مع الجهات المختصة لتعقب وضبط وحجز واسترداد الأموال والعائدات والمتحصلة 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 وفقا للأصول القانونية المتبعة.
7. كل شركة أو جمعية أو هيئة أهلية أو نقابة أو أي هيئة اعتبارية أخرى من الخاضعين لأحكام هذا القانون فيما عدا الإدارات العامة إذا اقترف مديروها أو أعضاء إداراتها أو ممثليها 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 أيه هيئة مماثلة أو أن يكون عضوا في مجلس إدارتها أو مديرا لها لمدة لا تقل عن سنه ولا تزيد عن خمس سنوات.

8. حق تحريك الدعاوى الخاصة بالجرائم المحددة بهذا القانون من خلال النيابة العامة ومباشرتها وفقا لأحكام هذا القانون 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 المحدد 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.

9 مكرر (1)

1. بقرار من مجلس القضاء الأعلى بناء على طلب رئيس الهيئة تشكل هيئة محكمة مختصة بالنظر في قضايا جرائم الفساد أينما وقعت تنعقد برئاسة قاض بدرجة رئيس محكمة بداية وعضوية قاضيين لا تقل درجتهم عن قضاة محكمة بداية.
2. 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 المعمول بها.
3. تبدأ هيئة المحكمة بالنظر في أية قضية ترد إليها خلال مدة لا تزيد عن عشرة أيام من تاريخ تقديمها وتعقد جلستها لهذا الغرض في أيام متتالية ولا يجوز تأجيل المحاكمة لا كثر من ثلاثة أيام إلا عند الضرورة ولأسباب تذكر في قرار التأجيل وينسحب ذلك على كافة درجات التقاضي.
4. تصدر هيئة المحكمة قرارها في أية قضية ختمت فيها المحاكمة بالسرعة الممكنة وخلال مدة لا تزيد عن عشرة أيام من تاريخ اختتام المحاكمة وللمحكمة تأجيلها لهذا الغرض مرة واحدة فقط ولمدة لا تزيد عن سبعة أيام.
5. الأحكام الصادرة عن المحكمة تخضع لكافة طرق الطعن وفقا لقانون الإجراءات الجزائية.

9 مادة مكرر (2)

1. بناء على طلب من رئيس الهيئة يتم انتداب عدد من كاف من أعضاء النيابة العامة بمن فيهم نائب عام مساعد للعمل مع الهيئة لمدة سنتين قابلة لتجديد.
2. مع مراعاة أحكام البند السابق (1) من هذه المادة يتم الانتداب وفقا للإجراءات المتبعة في

قانون السلطة القضائية

3. يعتبر أعضاء النيابة العامة المنتدبين لدى الهيئة مختصين بالتحقيق في أية جريمة من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون ومباشرة الدعوى أمام المحكمة المختصة والقيام بكافة الإجراءات القانونية اللازمة لذلك في كافة محافظات الوطن.
4. تباشر النيابة العامة المنتدبة بمساعدة موظفي الهيئة الذين يتمتعون بصفة الضابطة القضائية إجراءات التحقيق التي يتوجب عليهم القيام بها على وجه الاستعجال ودون أي تأخير أو تباطؤ لا مبرر له في تلك الإجراءات.

مادة (10)

تقديم بيان بأسماء المكلفين

على جميع الجهات المختصة أن تقدم إلى الهيئة في بداية كل سنة مالية بيان بأسماء المكلفين التابعين لها الخاضعين لأحكام هذا القانون.

مادة (11)

إقرار الذمة المالية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

1. يقدم رئيس السلطة الوطنية إقرارا بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وبأولاده مفصلا فيه كل ما يملكون من عقارات ومنقولات وأسهم وسندات وأموال نقدية داخل فلسطين وخارجها ، وما عليهم من ديون، ويحفظ هذا الإقرار مغلقا وسريا لدى محكمة العدل العليا ، ولا يجوز الإطلاع 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 شيئا من أملاك الدولة ، أو أحد الأشخاص المعنوية العامة ، أو أن تكون له مصلحة مالية في أي عقد من العقود التي تبرمها الجهات الحكومية أو الإدارية ، كما لا يجوز له طوال مدة رئاسته أن يكون عضوا في مجلس إدارة أي شركة أو أن يمارس التجارة أو أي مهنة من المهن أو أن يتقاضى راتبا آخر أو أي مكافآت أو منح من أي شخص آخر وبأي صفة كانت غير الراتب الواحد المحدد للرئيس ومخصصاته.

مادة (12)

محاكمة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

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 طالبا البحث في الأهلية القانونية لرئيس السلطة وفقا 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 مؤقتا 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 وفقا للقانون.

مادة (13)

إقرارات الذمة المالية

1. فيما عدا الفئات المنصوص عليها في البنود (1، 2، 3، 4) من المادة (2) من هذا القانون (رئيس السلطة الوطنية، رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، رئيس وأعضاء المجلس التشريعي، أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة) على كل من يخضع لأحكام هذا القانون أن يقدم إلى الهيئة ما يلي:

أ. إقرار عن ذمته المالية وذمة أولاده القصر، يبين فيه الأموال المنقولة وغير المنقولة التي يملكونها، بما في ذلك الأسهم والسندات والحصص في الشركات والحسابات في البنوك والنقود والحلي والمعادن والأحجار الثمينة، ومصادر دخلهم وقيمة هذا الدخل، وذلك خلال شهرين من تاريخ خضوعه لأحكام هذا القانون

ب. 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.

ج. إضافة للإقرارات المنصوص عليها سابقا على كل من يخضع لأحكام هذا القانون أن يقدم إقرارا عن ذمته المالية خلال شهر واحد من تاريخ انتهاء خضوعه لأحكام هذا القانون.

2. فيما يتعلق بالفئات المنصوص عليها في البنود (1، 2، 3، 4) من المادة (2) من هذا القانون رئيس السلطة الوطنية، رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، رئيس وأعضاء المجلس التشريعي، أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة)، للهيئة الحق في الإطلاع على إقرارات الذمم المالية الخاصة بهم ولهذا الغرض لها أن تطلب من المحكمة العليا الإذن لها بالإطلاع على إقرارات الذمم المالية لهم وعلى المحكمة العليا الإذن بذلك في الحدود التي يسمح بها القانون.

النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد

مادة (14)

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 ارتكاب احد 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 وفقا للقانون الأساسي والتشريعات ذات العلاقة.
2. إذا تبين وجود شبهات قوية على ارتكاب رئيس الهيئة أحد 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 (15)

تقديم المعلومات

1. لكل من يملك معلومات جدية أو وثائق بشأن جريمة فساد منصوص عليها في هذا القانون وقعت من أي موظف أن يقدمها إلى الهيئة أو أن يتقدم بشكوى بشأنها ضد مرتكبها.
2. تكفل الهيئة للشهود والخبراء والمبلغين عن جرائم الفساد حسنى النية توفير الحماية القانونية والوظيفية والشخصية وتحدد إجراءات حمايتهم والتدابير الخاصة بذلك بموجب نظام تعده الهيئة ويصدر عن مجلس الوزراء.

مادة (16)

التبليغ عن الفساد

1. على كل موظف عام علم بكسب غير مشروع أن يبلغ الهيئة بذلك.
2. لا يجوز أن يكون البلاغ الذي تقدم به الموظف حسب الفقرة (1) أعلاه سببا لاتخاذ أي من الإجراءات التأديبية بحقه أو اتخاذ أية إجراءات تخل بمكانته الوظيفية.

مادة (17)

المساءلة من أين لك هذا

إذا تبين للهيئة جدية الشكوى المقدمة لها تطلب من الشخص المطعون في ثرائه بيان مصدر هذا الثراء وفي حال لم تقتنع الهيئة بشرعية مصدر هذا الثراء عليها أن تثبت بالتحقيقات التي تجريها عدم شرعية هذا الثراء.

مادة (18)

إحالة الملف إلى النيابة العامة

إذا تبين من خلال التحقيقات حول البلاغات والشكاوى المقدمة وجود شبهات قوية على وقوع جريمة فساد يقرر رئيس الهيئة بعد إجراء الفحص اللازم إحالة الأوراق إلى النيابة العامة المنتدبة لدى الهيئة لاتخاذ الإجراءات اللازمة وفقا لأحكام هذا القانون والقوانين الأخرى ذات العلاقة.

مادة (19)

سرية الإقرارات والإجراءات

تعتبر الإقرارات المنصوص عليها في هذا القانون والإجراءات المتخذة للتحقيق وفحص الشكاوى المقدمة بشأن الكسب غير المشروع من الأسرار التي لا يجوز إفشاؤها إلا بقرار من المحكمة المختصة.

مادة (20)

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 (21)

طلب الحجز والإطلاع والاستعانة بالخبراء

للهيئة أن تطلب من المحكمة المختصة حجز أموال المشتبه بثرائه، أو أية أموال يشتبه أنها تعود له في أي يد كانت، حجزا احتياطيا، 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 مناسبا من الخبراء.

مادة (22)

العقوبات

1. فيما لم يرد فيه نص في قانون العقوبات أو أي قانون آخر نافذ، يعاقب كل من أدين بإحدى الجرائم المحددة بهذا القانون بعقوبة من ثلاث سنوات إلى خمسة عشرة سنه، وغرامة مالية تصل إلى قيمة الأموال محل الجريمة أو إحدى هاتين العقوبتين ورد الأموال المتحصلة من الجريمة.
2. يعفى من العقوبة المقررة في هذا القانون كل من بادر من الجناة بإبلاغ الهيئة عن جريمة فساد قبل علمها بها أو أي من السلطات المختصة فإذا حصل الإبلاغ بعد العلم بالجريمة تعين للإعفاء أن يكون من شان الإبلاغ ضبط باقي الجناة والأموال محل الجريمة.

مادة (23)

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 (13) من هذا القانون ليكون الحكم بالرد في مواجهته ونافذا في أمواله بقدر ما استفاد.

مادة (24)

الإبلاغ عن الجريمة والتعاون أثناء التحقيق

1. إذا بادر مرتكب جريمة الكسب غير المشروع أو الشريك فيها إلى إبلاغ السلطات العامة عن الجريمة قبل كشفها وعن المال المتحصل منها أعفي من عقوبتي السجن والغرامة المقررتين لهذه الجريمة.
2. إذا أعان مرتكب جريمة الكسب غير المشروع أو الشريك فيها أثناء التحقيق معه على كشف الجريمة ومرتكبيها تخفض العقوبة إلى الحبس ويعفى من عقوبة الغرامة.

مادة (25)

عقوبة التخلف عن تقديم الإقرار

كل من تخلف من المكلفين عن تقديم إقرارات الذمة المالية في المواعيد المقررة يعاقب بغرامة لا تقل عن مائة دينار أردني ولا تزيد على ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانونا عن كل شهر تأخير من تاريخ خضوعه لأحكام هذا القانون أو تاريخ تكليفه بذلك من قبل الهيئة.

مادة (26)

عقوبة تقديم بيانات غير صحيحة

1. كل من ذكر عمدا بيانات غير صحيحة في الإقرارات المنصوص عليها في هذا القانون يعاقب بغرامة لا تقل عن مائة دينار أردني ولا تزيد على ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانونا.
2. يعفى من العقوبة من بادر من تلقاء نفسه بتصحيح البيانات الواردة في الإقرار قبل كشف الخطأ.

مادة (27)

عقوبة التبليغ الكاذب بنية الإساءة

كل من بلغ كذبا بنية الإساءة عن كسب غير مشروع يعاقب بالحبس لمدة لا تقل عن ستة أشهر وبغرامة لا تقل عن مائة دينار أردني ولا تزيد على ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانونا أو بإحدى هاتين العقوبتين.

مادة (28)

الحرمان من تولي الوظائف العامة

كل شخص صدر بحقه حكما باتا بارتكاب جريمة الكسب غير المشروع يحرم من تولي أية وظيفة عامة.

مادة (29)

إيقاع عقوبات أخرى

لا تمنع العقوبات المقررة في هذا القانون من توقيع أي عقوبة أخرى أشد تكون مقررة في أي قانون آخر.

مادة (30)

عدم خضوع قضايا الكسب غير المشروع للتقادم

لا تخضع للتقادم قضايا الكسب غير المشروع وكل ما يتعلق بها من إجراءات.

مادة (31)

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 (31)

التنفيذ والنفاذ

على الجهات المختصة كافة، كل فيما يخصه، تنفيذ أحكام هذا القرار بقانون، ويعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

صدر بمدينة رام الله بتاريخ: 2010/6/20م

محمود عباس
رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية
رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

ملحق 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 أيضًا الصلات القائمة بين الفساد وسائر أشكال الجريمة، وخصوصا الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية، بما فيها غسل الأموال،

واذ 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،

واقتناعا منها بأن الفساد لم يعد شأنا محليا بل هو ظاهرة عبر وطنية تمس كل المجتمعات والاقتصادات، مما يجعل التعاون الدولي على منعه ومكافحته أمرا ضروريا،

واقتناعا منها أيضًا بأن اتّباع نهج شامل ومتعدد الجوانب هو أمر لازم لمنع الفساد ومكافحته بصورة فعالة،

واقتناعا منها كذلك بأن توافر المساعدة التقنية يمكن أن يؤدي دورا هاما، بما في ذلك عن طريق تدعيم الطاقات وبناء المؤسسات، في تعزيز قدرة الدول على منع الفساد ومكافحته بصورة فعالة،

واقتناعا منها بأن اكتساب الثروة الشخصية بصورة غير مشروعة يمكن أن يلحق ضررا بالغا بالمؤسسات الديمقراطية والاقتصادات الوطنية وسيادة القانون،

واذ 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 الاجراءات الجنائية وفي الاجراءات 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 معا 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 فعالة،

وإذ تضع في اعتبارها أيضًا 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 والاقليمية الأخرى في هذا الميدان، بما في ذلك أنشطة مجلس أوروبا والاتحاد الأوروبي والاتحاد الافريقي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومنظمة الدول الأمريكية ومجلس التعاون الجمركي (المعروف أيضًا باسم المنظمة العالمية للجمارك) وجامعة الدول العربية،

وإذ تحيط علما 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 الأفريقي لمنع الفساد ومحاربته، التي اعتمدها رؤساء دول وحكومات الاتحاد الإفريقي في 12 تموز/يوليه 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 والادارة السليمة للشؤون العمومية والممتلكات العمومية.

المادة 2

المصطلحات المستخدمة

لأغراض هذه الاتفاقية:

أ. يقصد بتعبير "موظف عمومي": '1' أي شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو اداريا أو قضائيا لدى دولة طرف، سواء أكان معينا أم منتخبا، دائما أم مؤقتا، 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 منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو اداريا أو قضائيا لدى بلد أجنبي، سواء أكان معينا أم منتخبا؛ 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 بكل أنواعها، 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 مؤقتا، 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، وفقا لأحكامها، على منع الفساد والتحري عنه وملاحقة مرتكبيه، وعلى تجميد وحجز وارجاع العائدات المتأتية من الأفعال المجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية.

2. لأغراض تنفيذ هذه الاتفاقية، ليس ضروريا أن تكون الجرائم المبيّنة فيها قد ألحقت ضررا أو أذى بأملاك الدولة، باستثناء ما تنص عليه خلافا 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 حصرا بسلطات تلك الدولة الأخرى بمقتضى قانونها الداخلي.

الفصل الثاني

التدابير الوقائية

المادة 5

سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية

1. تقوم كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن ادارة 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 اجراء تقييم دوري للصكوك القانونية والتدابير الادارية ذات الصلة، بغية تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته.
4. تتعاون الدول الأطراف فيما بينها ومع المنظمات الدولية والاقليمية ذات الصلة، حسب الاقتضاء ووفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، على تعزيز وتطوير التدابير المشار اليها 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، وفقا 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، وفقا 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 بابلاغ الأمين العامّ للأمم المتحدة باسم وعنوان السلطة أو السلطات التي يمكن أن تساعد الدول الأطراف الأخرى على وضع وتنفيذ تدابير محددة لمنع الفساد.

المادة 7

القطاع العامّ

1. تسعى كل دولة طرف، حيثما اقتضى الأمر ووفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم لتوظيف المستخدمين المدنيين، وغيرهم من الموظفين العموميين غير المنتخبين عند الاقتضاء، واستخدامهمّ واستبقائهم وترقيتهم واحالتهم على التقاعد تتسم بأنها:

ب. تقوم على مبادئ الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية، مثل الجدارة والانصاف والأهلية؛

ج. تشتمل على اجراءات مناسبة لاختيار وتدريب أفراد لتولي المناصب العمومية التي تعدّ عرضة للفساد بصفة خاصّة وضمان تناوبهم على المناصب عند الاقتضاء؛

د. تشجع على تقديم أجور كافية ووضع جداول أجور منصفة، مع مراعاة مستوى النمو الاقتصادي للدولة الطرف المعنية؛

ه. تشجع على وضع برامج تعليمية وتدريبية لتمكين أولئك الموظفين من الوفاء بمتطلبات الأداء الصحيح والمشرّف والسليم للوظائف العمومية، وتوافر 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 أيضًا في اعتماد تدابير تشريعية وادارية مناسبة، بما يتوافق مع أهداف هذه الاتفاقية ووفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لوضع معايير تتعلق بالترشيح للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها.
3. تنظر كل دولة طرف أيضًا في اتخاذ التدابير التشريعية والادارية المناسبة، بما يتسق مع أهداف هذه الاتفاقية ووفقا 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، وفقا 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، وفقا 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 ووفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، أن تحيط علما بالمبادرات ذات الصلة التي اتخذتها المنظمات الاقليمية 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 أيضًا، وفقا 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 ووفقا 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 مهامهمّ كموظفين عموميين.
6. تنظر كل دولة طرف في أن تتخذ، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، تدابير تأديبية أو تدابير أخرى ضد الموظفين العموميين الذين يخالفون المدوّنات أو المعايير الموضوعة وفقا لهذه المادة.

المادة 9

المشتريات العمومية وادارة الأموال العمومية

1. تقوم كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بالخطوات اللازمة لانشاء 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، أمورا، منها:

أ. توزيع المعلومات المتعلقة باجراءات وعقود الاشتراء، بما في ذلك المعلومات المتعلقة

بالدعوات إلى المشاركة في المناقصات، والمعلومات ذات الصلة أو الوثيقة الصلة بارساء العقود، توزيعا عاما، مما يتيح لمقدمي العروض المحتملين وقتا كافيا لإعداد عروضهم وتقديمها؛

ب. القيام مسبقا بإقرار ونشر شروط المشاركة، بما في ذلك معايير الاختيار وإرساء العقود وقواعد المناقصة؛

ج. استخدام معايير موضوعية ومقررة مسبقا لاتخاذ القرارات المتعلقة بالمشتريات العمومية، تيسيرا للتحقق لاحقا من صحة تطبيق القواعد أو الاجراءات؛

د. إقامة نظام فعّال للمراجعة الداخلية، بما في ذلك نظام فعّال للطعن، ضمانا لوجود سبل قانونية للتظلّم والانتصاف في حال عدم اتّباع القواعد أو الاجراءات الموضوعة عملا بهذه الفقرة؛

ه. اتخاذ تدابير، عند الاقتضاء، لتنظيم الأمور المتعلقة بالعاملين المسؤولين عن المشتريات، مثل الاعلان عن أي مصلحة في مشتريات عمومية معينة، وإجراءات الفرز، والاحتياجات التدريبية.

2. تتخذ كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، تدابير مناسبة لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية. وتشمل هذه التدابير ما يلي:

ج. اجراءات لاعتماد الميزانية الوطنية؛

د. الابلاغ عن الايرادات والنفقات في حينها؛

ه. نظاما يتضمن معايير للمحاسبة ومراجعة الحسابات وما يتصل بذلك من رقابة؛

و. نظما فعالة وكفءة لتدبر المخاطر وللمراقبة الداخلية؛

ز. 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، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، للمحافظة على سلامة دفاتر المحاسبة أو السجلّات أو البيانات المالية أو المستندات الأخرى ذات الصلة بالنفقات والايرادات العمومية ولمنع تزوير تلك المستندات.

المادة 10

إبلاغ الناس

تتخذ كل دولة طرف، وفقا 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 ايلاء 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. نظرا لأهمية استقلالية القضاء وما له من دور حاسم في مكافحة الفساد، تتخذ كل دولة طرف، وفقا 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 عملا بالفقرة 1 من هذه المادة داخل جهاز النيابة العامّة في الدول الأطراف التي لا يشكل فيها ذلك الجهاز جزءا من الجهاز القضائي، ولكن يتمتع باستقلالية مماثلة لاستقلاليته.

المادة 12

القطاع الخاصّ

1. تتخذ كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، تدابير لمنع ضلوع القطاع الخاصّ في الفساد، ولتعزيز معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات في القطاع الخاصّ، 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 انفاذ القانون وكيانات القطاع الخاصّ ذات الصلة؛

ب. العمل على وضع معايير واجراءات تستهدف صون نزاهة كيانات القطاع الخاصّ ذات الصلة، بما في ذلك وضع مدوّنات قواعد سلوك من أجل قيام المنشآت التجارية وجميع المهن ذات الصلة 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 الخاصّ، بما في ذلك اتخاذ تدابير عند الاقتضاء بشأن هوية الشخصيات الاعتبارية والطبيعية الضالعة في انشاء وادارة الشركات؛

د. منع اساءة استخدام الاجراءات التي تنظم نشاط كيانات القطاع الخاصّ، بما في ذلك الاجراءات المتعلقة بالاعانات 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 الخاصّ، مع أخذ بنيتها وحجمها بعين الاعتبار، ضوابط كافية لمراجعة الحسابات داخليا تساعد على منع أفعال الفساد وكشفها وضمان أن تكون حسابات منشآت القطاع الخاصّ هذه وبياناتها المالية اللازمة خاضعة لاجراءات مراجعة حسابات وتصديق ملائمة.

3. بغية منع الفساد، تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير، وفقا 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 وفقا لهذه الاتفاقية:

أ. إنشاء حسابات خارج الدفاتر؛

ب. اجراء 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. الاتلاف المتعمد لمستندات المحاسبة قبل الموعد الذي يفرضه القانون.

4. على كل دولة ألا تسمح باقتطاع النفقات التي تمثل الرِشا من الوعاء الضريبي، لأن الالرشا هي من أركان الأفعال المجرَّمة وفقا 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 امكاناتها ووفقا 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، ولاذكاء 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 اسهام الناس فيها؛

ب. ضمان تيسّر حصول الناس فعليا على المعلومات؛

ج. القيام بأنشطة اعلامية 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:

1. لمراعاة حقوق الآخرين أو سمعتهم؛

2. 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 اليها في هذه الاتفاقية، وأن توافر لهم، حسب الاقتضاء، سبل الاتصال بتلك الهيئات لكي يبلّغوها، بما في ذلك دون بيان هويتهم، عن أي حوادث قد يُرى أنها تشكّل فعلا مجرّما وفقا لهذه الاتفاقية.

المادة 14

تدابير منع غسل الأموال

1. على كل دولة طرف:

أ. أن تنشئ نظاما داخليا شاملا 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 جميع أشكال غسل الأموال، 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، رهنا بضمانات تكفل استخدام المعلومات استخداما سليما 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.

3. 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.

4. تسعى الدول الأطراف إلى تنمية وتعزيز التعاون العالمي والإقليمي والإقليمي ودون الإقليمي والثنائي بين السلطات القضائية وأجهزة إنفاذ القانون وأجهزة الرقابة المالية من أجل مكافحة غسل الأموال.

الفصل الثالث

التجريم وإنفاذ القانون

المادة 15

رشو الموظفين العموميين الوطنيين

تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال الآتية، عندما ترتكب عمدا:

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، عمدا، 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 عمدا، 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 عمدا، 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 عهد بها إليه بحكم موقعه، أو تسريبها بشكل آخر.

المادة 18

المتاجرة بالنفوذ

تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال الآتية، عندما ترتكب عمدا:

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، مما يشكل انتهاكا للقوانين.

المادة 20

الإثراء غير المشروع

تنظر كل دولة طرف، رهنا 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 قياسا 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 عمدا أثناء مزاولة أنشطة اقتصادية أو مالية أو تجارية:

أ. وعد أي شخص يدير كيانا تابعا للقطاع الخاصّ، 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، مما يشكل إخلالا بواجباته؛

ب. التماس أي شخص يدير كيانا تابعا 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، مما يشكل إخلالا 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 كيانا تابعا للقطاع الخاصّ، 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

تعتمد كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال الآتية، عندما ترتكب عمدا:

1. 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؛
3. ورهنا بالمفاهيم الأساسية لنظامها القانوني:

أ. اكتساب الممتلكات أو حيازتها أو استخدامها مع العلم، وقت استلامها، بأنها عائدات إجرامية؛

ب. المشاركة في ارتكاب أي فعل مجرّم وفقا لهذه المادة، أو التعاون أو التآمر على ارتكابه، والشروع في ارتكابه والمساعدة والتشجيع على ذلك وتسهيله وإسداء المشورة بشأنه.

4. 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 وفقا 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 ذو الصلة يعدّ فعلا إجراميا بمقتضى القانون الداخلي للدولة التي ارتكب فيها وكان من شأنه أن يعدّ فعلا إجراميا بمقتضى القانون الداخلي للدولة الطرف التي تُنفِّذ أو تُطبِّق 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 لاحقا أو بوصف لها؛

ه. 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 عمدا، عقب ارتكاب أي من الأفعال المجرّمة وفقا 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 وفقا لهذه الاتفاقية.

المادة 25

إعاقة سير العدالة

تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال الآتية، عندما ترتكب عمدا:

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 وفقا 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 وفقا 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 وفقا لهذه الاتفاقية.
2. رهنا 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 وفقا 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، وفقا لقانونها الداخلي، المشاركة بأي صفة، كطرف متواطئ أو مساعد أو محرض مثلا، في فعل مجرّم وفقا لهذه الاتفاقية.
2. يجوز لكل دولة طرف أن تعتمد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجرّم، وفقا لقانونها الداخلي، أي شروع في ارتكاب فعل مجرّم وفقا لهذه الاتفاقية.
3. تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجرّم، وفقا لقانونها الداخلي، الإعداد لارتكاب فعل مجرّم وفقا 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 ركنا لفعل مجرّم وفقا 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 مجرّم وفقا 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 وفقا لهذه الاتفاقية خاضعا لعقوبات تُراعى فيها جسامة ذلك الجرم.
2. تتخذ كل دولة طرف، وفقا 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 وفقا لهذه الاتفاقية.

3. تسعى كل دولة طرف إلى ضمان ممارسة أي صلاحيات قانونية تقديرية يتيحها قانونها الداخلي فيما يتعلق بملاحقة الأشخاصّ لارتكابهم أفعالا مجرّمة وفقا 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 وفقا لهذه الاتفاقية، تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، وفقا 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 الأشخاصّ 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 وفقا 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 الأشخاصّ المدانين بارتكاب أفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية، للقيام بما يلي:
   أ. تولي منصب عمومي؛
   ب. تولي منصب في منشأة مملوكة كليا أو جزئيا 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 وفقا لهذه الاتفاقية وتوصيف الدفوع القانونية المنطبقة أو المبادئ القانونية الأخرى التي تحكم مشروعية السلوك محفوظا حصرا للقانون الداخلي للدولة الطرف، وبوجوب الملاحقة والمعاقبة على تلك الجرائم وفقا لذلك القانون.
10. تسعى الدول الأطراف إلى تشجيع إعادة إدماج الأشخاصّ المدانين بارتكاب أفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية في مجتمعاتهم.

المادة 31

التجميد والحجز والمصادرة

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 وفقا 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 وفقا لهذه الاتفاقية.
3. 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.
4. تتخذ كل دولة طرف، وفقا 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.
5. إذا حُوّلت هذه العائدات الإجرامية إلى ممتلكات أخرى أو بدلت بها، جزئيا أو كليا، وجب إخضاع تلك الممتلكات، بدلا من العائدات، للتدابير المشار إليها في هذه المادة.
6. 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.
7. تُخضع أيضًا للتدابير المشار إليها في هذه المادة، على نفس النحو وبنفس القدر السارين 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.
8. لأغراض هذه المادة والمادة 55 من هذه الاتفاقية، تخوّل كل دولة طرف محاكمها أو سلطاتها المختصة الأخرى أن تأمر بإتاحة السجلّات المصرفية أو المالية أو التجارية أو بحجزها. ولا يجوز للدولة الطرف أن ترفض الامتثال لأحكام هذه الفقرة بحجة السرية المصرفية.
9. 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.

10. لا يجوز تأويل أحكام هذه المادة بما يمس بحقوق أطراف ثالثة حسنة النية.

11. 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 وفقا لنظامها القانوني الداخلي، وضمن حدود إمكانياتها، لتوفير حماية فعّالة للشهود والخبراء الذين يُدْلون بشهادة تتعلق بأفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية وكذلك لأقاربهم وسائر الأشخاصّ 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 الأشخاصّ، كالقيام مثلا، بالقدر اللازم والممكن عمليا، 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 الأشخاصّ، كالسماح مثلا 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 الأشخاصّ المشار إليهم في الفقرة 1 من هذه المادة.

4. تسري أحكام هذه المادة أيضًا على الضحايا إذا كانوا شهودا.

5. تتيح كل دولة طرف، رهنا 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 المبلِّغين

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 وفقا لهذه الاتفاقية.

المادة 34

عواقب أفعال الفساد

مع إيلاء الاعتبار الواجب لما اكتسبته الأطراف الثالثة من حقوق بحسن نيّة، تتخذ كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، تدابير تتناول عواقب الفساد. وفي هذا السياق، يجوز للدول الأطراف أن تعدّ الفساد عاملا 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، وفقا لمبادئ قانونها الداخلي، لضمان حق الكيانات أو الأشخاصّ 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، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، ما قد يلزم من تدابير لضمان وجود هيئة أو هيئات متخصصة أو أشخاصّ متخصصين في مكافحة الفساد من خلال إنفاذ القانون. وتمنح تلك الهيئة أو الهيئات أو هؤلاء الأشخاصّ ما يلزم من الاستقلالية، وفقا للمبادئ الأساسية للنظام القانوني للدولة الطرف، لكي يستطيعوا أداء وظائفهم بفعالية ودون أي تأثير لا مسوغ له. وينبغي تزويد هؤلاء الأشخاصّ أو موظفي تلك الهيئة أو الهيئات بما يلزم من التدريب والموارد المالية لأداء مهامهم.

المادة 37

التعاون مع سلطات إنفاذ القانون

تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة لتشجيع الأشخاصّ الذين يشاركون أو شاركوا في ارتكاب فعل مجرّم وفقا 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.

1. تنظر كل دولة طرف في أن تتيح، في الحالات المناسبة، إمكانية تخفيف عقوبة المتهم الذي يقدم عونا كبيرا في عمليات التحقيق أو الملاحقة بشأن فعل مجرّم وفقا لهذه الاتفاقية.
2. تنظر كل دولة طرف في إمكانية منح الحصانة من الملاحقة القضائية، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لأي شخص يقدم عونا كبيرا في عمليات التحقيق أو الملاحقة بشأن فعل مجرّم وفقا لهذه الاتفاقية.
3. تجري حماية أولئك الأشخاصّ على النحو المنصوص عليه في المادة 32 من هذه الاتفاقية، مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال.
4. عندما يكون الشخص المشار إليه في الفقرة 1 من هذه المادة، الموجود في دولة طرف، قادرا على تقديم عون كبير إلى السلطات المختصة لدولة طرف أخرى، يجوز للدولتين الطرفين المعنيتين أن تنظرا في ابرام اتفاقات أو ترتيبات، وفقا لقانونهما الداخلي، بشأن إمكان قيام الدولة الطرف الأخرى بتوفير المعاملة المبينة في الفقرتين 2 و 3 من هذه المادة.

المادة 38

التعاون بين السلطات الوطنية

تتخذ كل دولة طرف، وفقا 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 وفقا للمواد 15 و21 و23 من هذه الاتفاقية ؛ أو

ب. تقديم جميع المعلومات الضرورية إلى السلطات الأخيرة، بناء على طلبها.

المادة 39

التعاون بين السلطات الوطنية والقطاع الخاصّ

تتخذ كل دولة طرف، وفقا لقانونها الداخلي، ما قد يلزم من تدابير لتشجيع التعاون بين السلطات الوطنية المعنية بالتحقيق والملاحقة وكيانات القطاع الخاصّ، وخصوصا المؤسسات المالية، فيما يتصل بالأمور المتعلقة بارتكاب أفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية.

تنظر كل دولة طرف، في تشجيع رعاياها وغيرهم من الأشخاصّ الذين يوجد مكان إقامتهم المعتاد في إقليمها على إبلاغ السلطات الوطنية المعنية بالتحقيق والملاحقة عن ارتكاب فعل مجرّم وفقا لهذه الاتفاقية.

المادة 40

السرية المصرفية

تكفل كل دولة طرف، في حال القيام بتحقيقات جنائية داخلية في أفعال مجرّمة وفقا 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 مناسبا 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 وفقا لهذه الاتفاقية.

المادة 42

الولاية القضائية

1. تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير لكي تخضع لولايتها القضائية ما جرمته من أفعال وفقا لهذه الاتفاقية في الحالتين الآتيتين:

أ. عندما يُرتكب الجرم في إقليم تلك الدولة الطرف؛ أو

ب. عندما يرتكب الجرم على متن سفينة ترفع علم تلك الدولة الطرف أو طائرة مسجلّة بمقتضى قوانين تلك الدولة الطرف وقت ارتكاب الجرم.

2. رهنا بأحكام المادة 4 من هذه الاتفاقية، يجوز للدولة الطرف أن تُخضع أيضًا أي جرم من هذا القبيل لولايتها القضائية في الحالات الآتية:

عندما يُرتكب الجرم ضد أحد مواطني تلك الدولة الطرف؛ أو عندما يَرتكب الجرم أحد مواطني تلك الدولة الطرف أو شخص عديم الجنسية يوجد مكان إقامته المعتاد في إقليمها؛ أو عندما يكون الجرم واحدا من الأفعال المجرّمة وفقا للفقرة 1 (ب) '2' من المادة 23 من هذه الاتفاقية ويُرتكب خارج إقليمها بهدف ارتكاب فعل مجرّم وفقا للفقرة 1 (أ) '1' أو '2' أو (ب) '1' من المادة 23 من هذه الاتفاقية داخل إقليمها؛ أو 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 وفقا لهذه الاتفاقية لولايتها القضائية عندما يكون الجاني المزعوم موجودا في إقليمها ولا تقوم بتسليمه لمجرد كونه أحد مواطنيها.

4. يجوز لكل دولة طرف أيضًا أن تعتمد ما قد يلزم من تدابير لإخضاع الأفعال المجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية لولايتها القضائية عندما يكون الجاني المزعوم موجودا في إقليمها ولا تقوم بتسليمه.

5. إذا أُبلغت الدولة الطرف التي تمارس ولايتها القضائية بمقتضى الفقرة 1 أو 2 من هذه المادة، أو علمت بطريقة أخرى، أن أي دول أطراف أخرى تجري تحقيقا أو ملاحقة أو تتخذ إجراء قضائيا 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 العامّ، لا تحول هذه الاتفاقية دون ممارسة أي ولاية جنائية تؤكد الدولة الطرف سريانها وفقا لقانونها الداخلي.

الفصل الرابع

التعاون الدولي

المادة 43

التعاون الدولي

1. تتعاون الدول الأطراف في المسائل الجنائية، وفقا للمواد 44 إلى 50 من هذه الاتفاقية. وتنظر الدول الأطراف، حيثما كان ذلك مناسبا ومتسقا 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 نفس فئة الجرائم التي تدرجه فيها الدولة الطرف الطالبة أو تستخدم في تسميته نفس المصطلح الذي تستخدمه الدولة الطرف الطالبة، اذا كان السلوك الذي يقوم عليه الجرم الذي تُلتمس بشأنه المساعدة يعدّ فعلا إجراميا في قوانين كلتا الدولتين الطرفين.

المادة 44

تسليم المجرمين

1. تنطبق هذه المادة على الأفعال المجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية عندما يكون الشخص موضوع طلب التسليم موجودا في إقليم الدولة الطرف متلقية الطلب، شريطة أن يكون الجرم الذي يُلتمس بشأنه التسليم جرما خاضعا 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 خاضعا للتسليم بمقتضى هذه المادة ويكون بعضها غير خاضع للتسليم بسبب مدة الحبس المفروضة عليها ولكن لها صلة بأفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية، جاز للدولة الطرف متلقية الطلب أن تطبق هذه المادة أيضًا فيما يخص تلك الجرائم.

4. يعدّ كل من الجرائم التي تنطبق عليها هذه المادة مدرجا في عداد الجرائم الخاضعة للتسليم في أي معاهدة لتسليم المجرمين قائمة بين الدول الأطراف. وتتعهد الدول الأطراف بادراج تلك الجرائم في عداد الجرائم الخاضعة للتسليم في كل معاهدة تسليم تبرم فيما بينها. ولا يجوز للدولة الطرف التي يسمح قانونها بذلك أن تعدّ أيا من الأفعال المجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية جرما سياسيا اذا ما اتخذت هذه الاتفاقية أساسا للتسليم.

5. إذا تلقت دولة طرف، تجعل تسليم المجرمين مشروطا 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 مشروطا 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 مشروطا 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، رهنا 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، رهنا 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 خطيرا بموجب القانون الداخلي لتلك الدولة الطرف. وتتعاون الدول الأطراف المعنية، خصوصا في الجوانب الإجرائية والإثباتية، ضمانا 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 مناسبا من شروط أخرى، يعدّ ذلك التسليم المشروط كافيا 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 ووفقا 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 التزاما بالتسليم إذا كان لدى الدولة الطرف متلقية الطلب أسباب وجيهة لاعتقاد 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 ضررا بوضعية ذلك الشخص لأي سبب من هذه الأسباب.

16. لا يجوز للدول الأطراف أن ترفض طلب تسليم لمجرد أن الجرم يعدّ جرما يتعلق أيضًا 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 لادعائها.

18. تسعى الدول الأطراف إلى إبرام اتفاقات أو ترتيبات ثنائية ومتعددة الأطراف لتنفيذ التسليم أو لتعزيز فاعليته.

المادة 45
نقل الأشخاصّ المحكوم عليهم

يجوز للدول الأطراف أن تنظر في إبرام اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف بشأن نقل الأشخاصّ الذين يحكم عليهم بعقوبة الحبس أو بأشكال أخرى من الحرمان من الحرية، لارتكابهم أفعالا مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية، إلى إقليمها لكي يكمل أولئك الأشخاصّ 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 والاجراءات 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 والاجراءات القضائية الخاصّة بالجرائم التي يجوز أن تحاسب عليها شخصية اعتبارية، وفقا للمادة 26 من هذه الاتفاقية، في الدولة الطرف الطالبة.
3. يجوز طلب المساعدة القانونية المتبادلة التي تقدّم وفقا لهذه المادة لأي من الأغراض الآتية:
   أ. الحصول على أدلة أو أقوال أشخاص؛
   ب. تبليغ المستندات القضائية؛
   ج. تنفيذ عمليات التفتيش والحجز والتجميد؛
   د. فحص الأشياء والمواقع؛
   هـ. تقديم المعلومات والمواد والأدلة وتقييمات الخبراء؛
   و. تقديم أصول المستندات والسجلّات ذات الصلة، بما فيها السجلّات الحكومية أو المصرفية أو المالية أو سجلّات الشركات أو المنشآت التجارية، أو نسخ مصدّقة منها؛
   ز. تحديد العائدات الإجرامية أو الممتلكات أو الأدوات أو الأشياء الأخرى أو اقتفاء أثرها لأغراض إثباتية؛
   ح. تيسير مثول الأشخاص طواعية في الدولة الطرف الطالبة؛
   ط. أي نوع آخر من المساعدة لا يتعارض مع القانون الداخلي للدولة الطرف متلقية الطلب؛
   ي. استبانة عائدات الجريمة وفقا لأحكام الفصل الخامس من هذه الاتفاقية وتجميدها واقتفاء أثرها؛
   ك. استرداد الموجودات، وفقا لأحكام الفصل الخامس من هذه الاتفاقية.
4. يجوز للسلطات المعنية لدى الدولة الطرف، دون مساس بالقانون الداخلي، ودون أن تتلقى طلبا مسبقا، 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 طلبا

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 مؤقتا، أو بفرض قيود على استخدامها. بيد أن هذا لا يمنع الدولة الطرف المتلقية من أن تفشي في سياق إجراءاتها معلومات تبرئ شخصا متهما. وفي تلك الحالة، تقوم الدولة الطرف المتلقية بإشعار الدولة الطرف المرسلة قبل إفشاء تلك المعلومات، وتتشاور مع الدولة الطرف المرسِلة، إذا ما طلب اليها 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، كليا أو جزئيا، 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 بدلا 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 عملا 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 متاحا بمقتضى أحكام أخرى من هذه الاتفاقية؛

(ج) يجوز لكل دولة طرف أن تنظر في اعتماد ما قد تراه ضروريا من التدابير لكي تتمكن من تقديم مساعدة أوسع عملا 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، رهنا بما قد تراه هاتان الدولتان الطرفان مناسبا من شروط.

11. لأغراض الفقرة 10 من هذه المادة:

أ. تكون الدولة الطرف التي يُنقل إليها الشخص مخولة ابقاءه 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 وفقا لما يُتفق عليه مسبقا، 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 وفقا للفقرتين 10 و11 من هذه المادة، أيا 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 كان 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 تُشَجّع 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 سجلّا مكتوبا، 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 شفويا، 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. ملخصا للوقائع ذات الصلة بالموضوع، باستثناء ما يتعلق بالطلبات المقدمة لغرض تبليغ مستندات قضائية؛

د. وصفا للمساعدة الملتَمسة وتفاصيل أي إجراءات معينة تود الدولة الطرف الطالبة اتّباعها؛

ه. 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 وفقا لقانونها الداخلي أو يمكن أن تسهّل ذلك التنفيذ.

17. ينفّذ الطلب وفقا للقانون الداخلي للدولة الطرف متلقية الطلب، وكذلك وفقا للإجراءات المحددة في الطلب، حيثما أمكن، ما لم يتعارض مع القانون الداخلي للدولة الطرف متلقية الطلب.

18. عندما يكون شخص ما موجودا في إقليم دولة طرف ويُراد سماع أقواله، كشاهد أو خبير، أمام السلطات القضائية لدولة طرف أخرى، ويكون ذلك ممكنا ومتسقا 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 ممكنا أو مستصوبا مثول الشخص المعني شخصيا 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. وإذا 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 وفقا 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 خاضعا 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 أيضًا

متصلا 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 امكانية تقديم المساعدة رهنا بما تراه ضروريا 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 يوما متصلة، أو أي مدة تتفق عليها الدولتان الطرفان، اعتبارا من التاريخ الذي أُبلغ فيه رسميا بأن وجوده لم يعد لازما 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) توافر الدولة الطرف متلقية الطلب للدولة الطرف الطالبة نسخا 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، كليا أو جزئيا أو رهنا بما تراه مناسبا من شروط، نسخا 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 وفقا لهذه الاتفاقية إلى بعضها البعض، بهدف تركيز تلك الملاحقة، في الحالات التي يعدّ فيها ذلك النقل في صالح حسن سير العدالة، وخصوصا عندما يتعلق الأمر بعدة ولايات قضائية.

المادة 48

التعاون في مجال إنفاذ القانون

1. تتعاون الدول الأطراف فيما بينها تعاونا وثيقا، 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 مناسبا؛

ب. التعاون مع الدول الأطراف الأخرى، فيما يتعلق بالجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، على إجراء تحريات بشأن:

'1' هوية الأشخاص المشتبه في ضلوعهم في تلك الجرائم وأماكن تواجدهم وأنشطتهم، أو

أماكن الأشخاص المعنيين الآخرين؛

'2' حركة العائدات الاجرامية أو الممتلكات المتأتية من ارتكاب تلك الجرائم؛

'3' 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؛

ه. تسهيل التنسيق الفعال بين سلطاتها وأجهزتها ودوائرها المعنية، وتشجيع تبادل العاملين وغيرهم من الخبراء، بما في ذلك تعيين ضباط اتصال، رهنا 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.

2. 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.

3. تسعى الدول الأطراف إلى التعاون، ضمن حدود إمكانياتها، على 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 ووفقا 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 مناسبا، اتّباع أساليب تحر خاصّة كالترصد الإلكتروني وغيره من أشكال الترصد والعمليات السرية، استخداما مناسبا داخل اقليمها، 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 تبعا 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 كليا أو جزئيا.

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 البعض 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، وفقا 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 فحصا دقيقا 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 أشخاصّ 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. تيسيرا لتنفيذ التدابير المنصوص عليها في الفقرة 1 من هذه المادة، تقوم كل دولة طرف، وفقا 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 الامكان، معلومات عن هوية المالك المنتفع.
4. بهدف منع وكشف عمليات إحالة العائدات المتأتية من أفعال مجرّمة وفقا 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. وفضلا 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، وفقا لقانونها الداخلي، بشأن الموظفين العموميين المعنيين، وتنص على عقوبات ملائمة على عدم الامتثال. وتنظر كل دولة طرف أيضًا في اتخاذ ما قد يلزم من تدابير للسماح لسلطاتها المختصة بتقاسم تلك المعلومات مع السلطات المختصة في الدول الأطراف الأخرى، عندما يكون ذلك ضروريا للتحقيق في العائدات المتأتية من أفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية والمطالبة بها واستردادها.
6. تنظر كل دولة طرف في اتخاذ ما قد يلزم من تدابير، وفقا 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 أيضًا على جزاءات مناسبة على عدم الامتثال.

المادة 53

تدابير الاسترداد المباشر للممتلكات

على كل دولة طرف، وفقا 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 وفقا لهذه الاتفاقية أو لتثبيت ملكية تلك الممتلكات؛

ب. أن تتخذ ما قد يلزم من تدابير تأذن لمحاكمها بأن تأمر من ارتكب أفعالا مجرّمة وفقا 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 وفقا 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 عملا بالمادة 55 من هذه الاتفاقية فيما يتعلق بممتلكات اكتسبت بارتكاب فعل مجرّم وفقا لهذه الاتفاقية أو ارتبطت به أن تقوم، وفقا 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 اجراءات 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 عملا بالفقرة 2 من المادة 55 من هذه الاتفاقية، أن تقوم، وفقا 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 أساسا معقولا لاعتقاد الدولة الطرف متلقية الطلب بأن هناك أسبابا 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 أساسا معقولا لاعتقاد الدولة الطرف متلقية الطلب بأن هناك أسبابا 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، مثلا بناء على توقيف أو اتهام جنائي ذي صلة باحتياز تلك الممتلكات.

المادة 55

التعاون الدولي لأغراض المصادرة

1. على الدولة الطرف التي تتلقى طلبا من دولة طرف أخرى لها ولاية قضائية على فعل مجرّم وفقا 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 وفقا للفقرة 1 من المادة 31 والفقرة 1 (أ) من المادة 54 من هذه الاتفاقية، بهدف إنفاذه بالقدر المطلوب، طالما كان متعلقا 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 وفقا لهذه الاتفاقية، تتخذ الدولة الطرف متلقية الطلب تدابير لكشف العائدات الاجرامية أو الممتلكات أو المعدات أو الأدوات الأخرى المشار اليها 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 عملا 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. وبالإضافة إلى المعلومات المحددة في الفقرة 15 من المادة 46، يتعين أن تتضمن الطلبات المقدمة عملا بهذه المادة:

أ. في حالة طلب ذي صلة بالفقرة 1 (أ) من هذه المادة، وصفا للممتلكات المراد مصادرتها بما في ذلك مكان الممتلكات وقيمتها المقدّرة، حيثما تكون ذات صلة، وبيانا 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 قانونا من أمر المصادرة الذي يستند إليه الطلب والصادر عن الدولة الطرف الطالبة، وبيانا بالوقائع ومعلومات عن المدى المطلوب لتنفيذ الأمر، وبيانا يحدد التدابير التي اتخذتها الدولة الطرف الطالبة لتوجيه إشعار مناسب للأطراف الثالثة الحسنة النية ولضمان مراعاة الأصول القانونية، وبيانا بأن أمر المصادرة نهائي؛

ج. في حالة طلب ذي صلة بالفقرة 2 من هذه المادة، بيانا بالوقائع التي استندت إليها الدولة الطرف الطالبة ووصفا للإجراءات المطلوبة، ونسخة مقبولة قانونا من الأمر الذي استند إليه الطلب، حيثما كان متاحا.

4. تقوم الدولة الطرف متلقية الطلب باتخاذ القرارات أو الإجراءات المنصوص عليها في الفقرتين 1 و2 من هذه المادة وفقا لأحكام قانونها الداخلي وقواعدها الإجرائية أو أي اتفاق أو ترتيب ثنائي أو متعدد الأطراف قد تكون ملتزمة به تجاه الدولة الطرف الطالبة ورهنا بتلك الأحكام والقواعد أو ذلك الاتفاق أو الترتيب.

5. تقوم كل دولة طرف بتزويد الأمين العامّ للأمم المتحدة بنسخ من قوانينها ولوائحها التي تضع هذه المادة موضع النفاذ، وبنسخ من أي تغييرات تدخل لاحقا 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 مشروطا بوجود معاهدة بهذا الشأن، على تلك الدولة الطرف أن تعدّ هذه الاتفاقية بمثابة الأساس التعاهدي اللازم والكافي.

7. يجوز أيضًا 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 عملا 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 اخلال بقانونها الداخلي، إلى اتخاذ تدابير تجيز لها أن تحيل، دون مساس بتحقيقاتها أو ملاحقاتها أو إجراءاتها القضائية، معلومات عن العائدات المتأتية من الأفعال المجرّمة وفقا 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 طلبا بمقتضى هذا الفصل من الاتفاقية.

المادة 57

إرجاع الموجودات والتصرف فيها

1. ما تصادره دولة طرف من ممتلكات عملا بالمادة 31 أو المادة 55 من هذه الاتفاقية يتصرف فيه بطرائق منها إرجاع تلك الدولة الطرف تلك الممتلكات، عملا بالفقرة 3 من هذه المادة، إلى مالكيها الشرعيين السابقين، وفقا لأحكام هذه الاتفاقية وقانونها الداخلي.
2. تعتمد كل دولة طرف، وفقا 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، وفقا لأحكام هذه الاتفاقية، ومع مراعاة حقوق الأطراف الثالثة الحسنة النيّة.
3. وفقا 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 وفقا للمادة 55 واستنادا 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 وفقا للمادة 55 من هذه الاتفاقية، واستنادا 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 أيضًا، عند الاقتضاء، أن تنظر بوجه خاصّ في إبرام اتفاقات أو ترتيبات متفق عليها، تبعا للحالة، من أجل التصرف نهائيا في الممتلكات المصادرة.

المادة 58

وحدة المعلومات الاستخبارية المالية

على الدول الأطراف أن تتعاون معا على منع ومكافحة إحالة عائدات الأفعال المجرّمة وفقا 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 عملا 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 استراتيجية 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 الخاصّ؛

ه. منع ومكافحة إحالة عائدات الأفعال المجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية وارجاع تلك العائدات؛

و. كشف وتجميد احالة عائدات الأفعال المجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية؛

ز. مراقبة حركة عائدات الأفعال المجرّمة وفقا 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 وفقا 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 إلى بعضها البعض، حسب قدراتها، أكبر قدر ممكن من المساعدة التقنية، وخصوصا 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 البعض، 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. تيسيرا لاسترداد عائدات الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية، يجوز للدول الأطراف أن تتعاون على تزويد بعضها البعض 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 ولحفز مناقشة المشاكل التي تمثل شاغلا مشتركا، بما في ذلك المشاكل والاحتياجات الخاصّة للبلدان النامية والبلدان ذات الاقتصادات الانتقالية.

7. تنظر الدول الأطراف في إنشاء آليات طوعية بهدف المساهمة ماليا 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 الاحصاءات والخبرة التحليلية بشأن الفساد والمعلومات وتقاسم تلك الاحصاءات 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 عموما وفي التنمية المستدامة خصوصا.

2. تبذل الدول الأطراف، قدر الإمكان وبالتنسيق فيما بينها وكذلك مع المنظمات الدولية والإقليمية، جهودا ملموسة من أجل:

أ. تعزيز تعاونها مع البلدان النامية على مختلف الأصعدة ، بغية تدعيم قدرة تلك البلدان على منع الفساد ومكافحة؛

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. وتحقيقا لتلك الغاية، تسعى الدول الأطراف إلى تقديم تبرعات كافية ومنتظمة إلى حساب مخصص تحديدا لذلك الغرض في آلية تمويل تابعة للأمم المتحدة. ويجوز للدول الأطراف أيضًا أن تنظر على وجه الخصوص، وفقا لقانونها الداخلي ولأحكام هذه الاتفاقية، في التبرع لذلك الحساب بنسبة مئوية من الأموال، أو من القيمة المعادلة للعائدات الاجرامية أو الممتلكات التي تصادرها وفقا لأحكام هذه الاتفاقية؛

د. تشجيع سائر الدول والمؤسسات المالية، حسب الاقتضاء، على الانضمام إليها في الجهود المبذولة وفقا لهذه المادة وإقناعها بذلك، وخصوصا 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 العامّ للأمم المتحدة عقد مؤتمر الدول الأطراف في موعد أقصاه سنة واحدة بعد بدء نفاذ هذه الاتفاقية. وبعد ذلك، تُعقد اجتماعات منتظمة لمؤتمر الدول الأطراف وفقا للنظام الداخلي الذي يعتمده المؤتمر.

3. يعتمد مؤتمر الدول الأطراف نظاما داخليا 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 الاجرامية، 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 استخداما مناسبا بغية تجنب ازدواج العمل دون ضرورة؛

ه. استعراض تنفيذ هذه الاتفاقية من جانب الدول الأطراف فيها؛

و. تقديم توصيات لتحسين هذه الاتفاقية وتحسين تنفيذها؛

ز. الإحاطة علما باحتياجات الدول الأطراف من المساعدة التقنية فيما يتعلق بتنفيذ هذه الاتفاقية والايصاء بما قد يراه ضروريا 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 أيضًا أن ينظر في المساهمات المتلقاة من المنظمات غير الحكومية ذات الصلة، المعتمدة حسب الأصول وفقا للإجراءات التي يقررها المؤتمر.
7. عملا بالفقرات 4 الى 6 من هذه المادة، ينشئ مؤتمر الدول الأطراف، إذا ما رأى ضرورة لذلك، أي آلية أو هيئة مناسبة للمساعدة على تنفيذ الاتفاقية تنفيذا فعالا.

المادة 64

الأمانة

1. يتولى الأمين العامّ 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، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، ما يلزم من تدابير، بما فيها التدابير التشريعية والادارية، لضمان تنفيذ التزاماتها بمقتضى هذه الاتفاقية.

1. 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 وفقا 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 تحفظا من هذا القبيل.
4. يجوز لأي دولة طرف أبدت تحفظا وفقا للفقرة 3 من هذه المادة أن تسحب ذلك التحفظ في أي وقت بإشعار يوجّه إلى الأمين العامّ 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 أيضًا 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 وفقا للفقرة 1 من هذه المادة.
3. تخضع هذه الاتفاقية للتصديق أو القبول أو الإقرار. وتودع صكوك التصديق أو القبول أو الإقرار لدى الأمين العامّ 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 أيضًا 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 طرفا في هذه الاتفاقية. وتودع صكوك الانضمام لدى الأمين العامّ للأمم المتحدة. وتعلن المنظمة الإقليمية للتكامل الاقتصادي، وقت انضمامها، عن نطاق اختصاصها فيما يتعلق بالمسائل التي تحكمها هذه الاتفاقية. وتقوم تلك المنظمة أيضًا 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 صكا إضافيا 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 عملا 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 تعديلا لها وتحيله إلى الأمين العامّ للأمم المتحدة، الذي يقوم عندئذ 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 الاقليمية، في الأمور التي تندرج ضمن نطاق

اختصاصها، حقها في التصويت في إطار هذه المادة بعدد من الأصوات مساو 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 وفقا للفقرة 1 من هذه المادة خاضعا للتصديق أو القبول أو الإقرار من جانب الدول الأطراف.
4. يبدأ نفاذ التعديل الذي يعتمد وفقا للفقرة 1 من هذه المادة، بالنسبة لأي دولة طرف، بعد تسعين يوما 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 ملزما 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 العامّ للأمم المتحدة. ويصبح هذا الانسحاب نافذا بعد سنة واحدة من تاريخ استلام الأمين العامّ ذلك الإشعار.
2. لا تعود منظمة التكامل الاقتصادي الاقليمية طرفا في هذه الاتفاقية عندما تنسحب من الاتفاقية جميع الدول الأعضاء في تلك المنظمة.

المادة 71

الوديع واللغات

1. يُسمَّى الأمين العامّ للأمم المتحدة وديعا لهذه الاتفاقية.
2. يودع أصل هذه الاتفاقية، التي تتساوى نصوصها الإسبانية والإنكليزية والروسية والصينية والعربية والفرنسية في الحجية، لدى الأمين العامّ للأمم المتحدة.

وإثباتا لما تقدّم، قام المفوّضون الموقّعون أدناه، المخوّلون ذلك حسب الأصول من جانب حكوماتهم، بالتوقيع على هذه الاتفاقية.

قائمة المراجع العربية

1. ابن علي، زياد. (2005). الفساد أشكاله وأسبابه ودوافعه، آثاره وإستراتيجيات الحد من تناميه. مجلة دراسات إستراتيجية.العدد 16 : ص ص 1-34.
2. أبو دية، أحمد. (2004أ).عملية الإصلاح في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية.رام الله: المركز الفلسطيني للبحوث والدراسات المسحية.
3. أبو دية، أحمد. (2004ب). الفساد أسبابه ونتائجه. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان.
4. أمان. (2010أ). الدليل الإرشادي لمصطلحات ومفاهيم الحكم الصالح. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان.
5. أمان. (2010ب).مبادئ مدوّنات السلوك والمعايير الأخلاقية. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان.
6. أمان.(2009أ).النظام الوطني للنزاهة: فلسطين 2009. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة -أمان.
7. أمان. (2008أ). مبادئ مدوّنات السلوك مقدمة للعاملين في السلطة القضائية. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان.
8. أمان. (2008ب). مبادئ مدوّنات السلوك مقدمة للقضاة. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان.
9. أمان. (2008،ج). معا لدعم اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان.
10. أمان. (2007أ). إشكاليات الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، حالة السلطة التشريعية. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- -أمان.
11. أمان. (2007ب). إشكاليات الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، حالة السلطة القضائية. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- -أمان.
12. أمان. (2006أ). إشكاليات الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، حالة السلطة التنفيذية. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- -أمان.
13. أمان. (2006ب) تمكين الشباب ضد الفساد، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة -أمان.
14. أمان. (2006ج). حرية المعرفة والاطلاع أساس للشفافية والمساءلة. رام الله: الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة-أمان.

15. أمان. (2006ح). الهيئات المحلّية/ القسم التحليلي. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة -أمان.
16. أمان. (2005أ). تعزيز قيم النزاهة ونظم المساءلة ومبادئ الشفافية في المجتمع الفلسطيني 2005-2007، الخطة الإستراتيجية. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- -أمان.
17. أمان. (2005ب). قراءات فلسطينية في مبادرات إصلاح النظام السياسي العربي. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- -أمان.
18. أمان. (2005ج). لا للوساطة، للمحسوبية، للمحاباة. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان.
19. البرغوثي، بلال.(2009). مراجعة نقدية للقرار بقانون لسنة 2007 بشأن غسل الأموال. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان.
20. البرغوثي،بلال. (2007)، الإدارة العامّة للمؤسسات العامّة غير الوزارية. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان
21. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. (2004). تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2004. نيويورك: المكتب الإقليمي للدول العربية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.
22. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. (2002). تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2002. نيويورك: المكتب الإقليمي للدول العربية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.
23. تيشوري، عبد الرحمن. (2005). دور القطاع الثالث في التنمية. الحوار المتمدن، العدد1402 : ص ص1-15.
24. حرب، جهاد. (2006). مستقبل الإصلاح السياسي في السلطة الفلسطينية في ظل حكومة حماس. رام الله: المركز الفلسطيني للبحوث والدراسات السياسية والمسحية.
25. خير الله، داود. (2004). الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها. في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية.(تحرير إسماعيل الشطي). بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية.
26. رشدي، مراد. (2007). غسل الأموال عبر الوسائل الإلكترونية. 1-11-2006(www.f-law)
27. الريس، ناصر؛ أبو دياك، علي. (2008) السياسات والتشريعات الفلسطينية في مكافحة الفساد. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.
28. الزبيدي، باسم. (2001). الفساد في فلسطين. فلسطين: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية.
29. زحايكة، ماهر. (2005). النزاهة والمساءلة والشفافية في عمل الهيئات المحلّية. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- -أمان.
30. سوليفان، جون. (2004). الحكم الديمقراطي الصالح. واشنطن: مركز المشروعات الدولية الخاصّة.

31. سوليفان، جون؛ شكولنكوف، الكسندر.(2005). مكافحة الفساد منظورات وحلول القطاع الخاصّ. واشنطن: مركز المشروعات الدولية الخاصّة.

32. الشطي، إسماعيل، وآخرون. (2004). الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية.

33. شلبي، مغاوري. (ب.ت). الفساد مارد يهدد التنمية. (www.libyaforum.org)2006-10-16)

34. صايغ، يزيد؛ الشقاقي، خليل. (2004). الإصلاحات في السلطة الفلسطينية. فريق العمل المستقل لتقوية مؤسسات السلطة الفلسطينية.

35. عبد الحميد، مهند. (2005). دور الإعلام الفلسطيني في مواجهة الفساد. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان.

36. عبد الفضيل، محمود. (2000). من الفساد الأصغر إلى الفساد الأكبر. وجهات نظر. العدد 15 : ص ص40-45.

37. عرب، يونس. (ب.ت). جرائم غسل الأموال. مجلة البنوك. العدد15 : ص ص1-11.

38. عمرو، زياد. (2005). المنظمات الأهلية الفلسطينية والفساد. رام الله: الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة-أمان.

39. عمرو، نجاة. (2003). المساءلة والنزاهة في الجهاز القضائي الفلسطيني. شؤون تنموية. العدد27: ص30-36.

40. عنان علي. (2009). نزاهة العقود الإدارية على ضوء قانون العطاءات للأشغال الحكومية وقانون اللوازم العامّة. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.

41. فرجاني، نادر. (2006). أساطين الفساد. العربي. العدد 1001 : ص ص4-10.

42. 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.

43. الكامل، نسرين. (2006). تاريخ اليهود في التوراة والتلمود.(17-11-2006 (www.cools4u.com)

44. المجلس التشريعي الفلسطيني . (2003). مشروع قانون العقوبات. (القراءة الأولى بتاريخ 14-4-2003 ص ص1-40).

45. محمد، جبريل ورحال، عمر. (2003). مدخل إلى مفهوم الحكم الصالح في فلسطين. رام الله: مركز رام الله لدراسات حقوق الإنسان.

46. محمد، مازن. (2006). في قضايا الفساد ومؤثراته المختلفة. النبأ. العدد 80: ص1-16.

47. مركز تطوير القطاع الخاصّ. (2006). تحديث الحوكمة في المنشآت التجارية الفلسطينية. مركز تطوير القطاع الخاصّ، جمعية رجال الأعمال الفلسطينيين.

48. المركز اللبناني للدراسات. (ب،ت). نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد. برلين: منظمة الشفافية الدولية.

49. منظمة الشفافية الدولية. (2010). تحدي الحكم الرشيد: مصر، لبنان، المغرب وفلسطين. برلين: منظمة الشفافية الدولية.

50. مهداد، الزبير. (2005). أهمية النهج الديمقراطي في المدرسة في إرساء المشروع المجتمعي. (www. alwihdah.com)

51. الوائلي، ياسر. (2006). في قضايا الفساد ومؤثراته المختلفة. النبأ. العدد 80: ص 20-29.

52. وتوت، علي. (2005). توصيف ظاهرة الفساد. حيدر. العدد 10.

53. وزارة التخطيط والتنمية الإدارية. خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية 2008-2010.www.mop-gov.ps

54. يعقوب، نصر. (2006). الإسلام ومكافحة الفساد: النظرية والتطبيق. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان.

قائمة المراجع الانجليزية

55. Anti Corruption Comission. (n.d) Corruption: the Biblical Perspective, (www.anticoruption.sl)

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

57. Parshas Shoftim (2006). Combating Corruption.(www.torah.org)

58. Transparency International (2007). Global Corruption Report 2007. N.Y: Cambridge university press.

59. Transparency International. (2004). Teaching integrity to youth. N.Y: Cambridge university press.

60. Transparency International. (2003) corruption .Berlin: Transparency International.