AMAN
Transparency Palestine

تقرير حول:

امتثال مسؤولي السلطة السياسية لأحكام أنظمة الإفصاح عن تضارب المصالح وقبول الهدايا والإفصاح عن الذمة المالية في فلسطين

سلسلة تقارير رقم 250

2023

AMAN
Transparency Palestine

تقرير حول:

امتثال مسؤولي السلطة السياسية لأحكام أنظمة الإفصاح عن تضارب المصالح وقبول الهدايا والإفصاح عن الذمة المالية في فلسطين

كانون الثاني

2023

يتقدم ائتلاف أمان بالشكر الجزيل للباحثة الأستاذة عنان جبعيتي لإعدادها هذا التقرير، وللدكتور عزمي الشعيبي- مستشار مجلس إدارة ائتلاف أمان لشؤون مكافحة الفساد، وفريق أمان الذي عمل على مراجعة التقرير وتحريره.

جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان).
في حالة الاقتباس، يُرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2023. امتثال مسؤولي السلطة السياسية لأحكام أنظمة الإفصاح عن تضارب المصالح وقبول الهدايا والإفصاح عن الذمة المالية في فلسطين. رام الله- فلسطين.

إنّ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) قد بذل جهوداً في التحقق من المعلومات الواردة في التقرير، ولا يتحمل أيّ مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف التقرير بعد نشره.

فهرس المحتويات

الملخّص التنفيذي	5
مقدّمة	8
الفصل الأول: الإجراءات المطلوبة لإنفاذ وتطبيق نظام الإفصاح عن تضارب المصالح	9
الفصل الثاني: الإجراءات المطلوبة لتطبيق نظام تلقي الهدايا	17
الفصل الثالث: الإجراءات المطلوبة لتطبيق الأحكام الخاصة بإقرارات الذمة المالية	20
الاستخلاصات والتوصيات	25
المصادر والمراجع	28

AMAN
Transparency Palestine

الملخّص التنفيذي:

تمثل الإجراءات المتعلقة بتجنب حالات تضارب المصالح وإقرارات الذمة المالية وضوابط تلقّي الهدايا واحدة من أبرز الوسائل والأدوات الوقائية التي تعزّز من قيم النزاهة في إدارة الشأن والمال العام وتحصّن مسؤولي المؤسسات العامة والعاملين فيها من إغراءات الفساد وترفع من شعورهم بخطورة ممارسته، وتضمن وجود آليات لتعزيز النزاهة السياسية (نزاهة الحكم)، فوجود إجراءات ونماذج معتمدة وملزمة للتقيد بها والامتثال لأحكامها عند التعرض لإحدى الحالات التي تتطلب الإفصاح عن وجود تضارب المصالح وطرق تجنبه من شأنه أن يضمن عدم الوقوع في أفعال الفساد مثل التربح من الوظيفة العامة واستثمار الوظيفة العامة والواسطة والمحسوبية والمحاباة، كما أنّ وجود إجراءات ومتابعات خاصة بإقرارات الذمة المالية يقي من الوقوع في جريمة الكسب غير المشروع، إضافة إلى أنظمة تلقي الهدايا والأدلة -التي تفسر بشكل واضح جميع نماذج الهدايا وطرق تقديمها وآليات تقييم مدى التزام مسؤولي السلطة السياسية في التقيد بها- التي تقي من الوقوع في جريمة الرشوة[1].

تسعى هذه الدراسة للإجابة على عدد من الأسئلة تتمثل بالآتي:
ما هي الإجراءات التي اتخذت من قبل مجلس الوزراء لإلزام مسؤولي المؤسسات العامة الرسمية الفلسطينية بمتطلبات تطبيق نظام الإفصاح عن تضارب المصالح داخل مؤسساتهم؟
ما هي الإجراءات التي اتخذت من قبل المؤسسات الرقابية الرسمية الفلسطينية للتأكد من الامتثال لمتطلبات تطبيق نظام الهدايا؟
إلى أيّ مدى يتمّ الالتزام على أرض الواقع بتطبيق الإجراءات التي تنص عليها التشريعات المتعلقة بتقديم إقرارات الذمة المالية ودوريتها من قبل أعضاء السلطة السياسية ومراجعتها والكشف عنها؟ وما هي إمكانية قيام أعضاء السلطة السياسية بالإفصاح عن ذممهم المالية للجمهور؟
هل توجد جهة تتولى الرقابة والمساءلة على مدى امتثال أعضاء السلطة السياسية لتشريعات الإفصاح عن حالات تضارب المصالح وقبول الهدايا، وتقديم إقرارات الذمة المالية؟

الاستخلاصات والتوصيات:
بدراسة التشريعات ذات العلاقة بالإفصاح عن تضارب المصالح وتلقي الهدايا وإقرارات الذمة المالية، وإجراءات تطبيقها على أرض الواقع، نورد أبرز **الاستخلاصات**:

أولاً: بالمقارنة ما بين الفئات الخاضعة لقانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، نجد أنّ نظام الإفصاح عن تضارب المصالح ونظام الهدايا استثنيا العديد من الفئات التي تخضع لقانون مكافحة الفساد ومن هذه الفئات: رئيس الدولة، ومستشاروه، ورؤساء المؤسسات التابعة للرئاسة، ورئيس الوزراء، والمحافظون، وأعضاء السلك الدبلوماسي. ومن غير الواضح ما هي مبررات استثناء تلك الفئات من تطبيق أحكام هذه الأنظمة، والذي يتصور تماماً وقوعهم في حالات تضارب للمصالح تستوجب إخضاعهم لنظام الإفصاح، إذ إنّ هذه الاستثناءات تبيح لهذه الشريحة توظيف ذلك لحمايتها من المساءلة والإفلات من العقاب كونها غير ملزمة وفقاً للقانون، الأمر الذي يمكن اعتباره عند حصوله فساداً سياسياً كون النظام يشرع لهم ذلك وهم عادة من كبار مسؤولي السلطة السياسيين.

ثانياً: فيما يتعلق بالإجراءات الخاصة بتطبيق نظام تضارب المصالح، نجد ما يلي:
1- هناك خلل كبير في نموذج الإفصاح عن تضارب المصالح الذي وضعته هيئة مكافحة الفساد، فالنموذج يخلط خلطاً خطيراً بين الغاية من النموذج المتمثلة في الإفصاح عن احتمالية وجود حالة من حالات تضارب المصالح بصورة سابقة كوسيلة وقائية لعدم الوقوع في أحد أشكال الفساد، وما بين إقرار الموظف اللاحق بوقوعه في إحدى الحالات التي تعتبر تضاربَ مصالح والتي يجب التعامل معها في هذه الحالة على أنّها جريمة فساد وفقاً لشكل الواقعة الجرمية (استثمار وظيفة عامة، وواسطة ومحسوبية ومحاباة) وهذا ما يعكسه السؤال الأخير للمكلّف بتعبئة الإقرار والمتمثل بالطلب إلى المكلّف بوضع «وصف العمل الذي تحقق بسببه المنفعة أو المصلحة المادية أو المعنوية». وهنا نرى أنّ هذا السؤال بصيغته وصيغة الإقرار عموماً هي أقرب منه للإقرار اللاحق والاعتراف من قبل الموظف باقترافه جريمة من جرائم الفساد.
2- يتضمن الإقرار العديد من البيانات والأسئلة المعقدة التي تحتاج إلى المزيد من التبسيط والتوضيح ليتمكن الموظف العادي غير القانوني من فهمها وبالتالي تعبئتها بشكل سليم.

---

1 يقصد لغايات هذا التقرير بمسؤولي السلطة السياسية، الأشخاص الذين يمنحهم النظام السياسي سلطات اتخاذ القرار بالشأن والمال العام.

3- لا توجد إحصائيات دقيقة بخصوص تشكيل اللجان الخاصة التي نصّ عليها نظام الإفصاح عن تضارب المصالح فعلياً، ومن هي الجهات التي قامت بتشكيل هذه اللجان، ومن هي الجهات التي لم تقم بالتشكيل. الأمر الذي يؤشر إلى عدم وجود متابعة جدية على مدى التزام الجهات الحكومية بمسك هذه السجلات وتشكيل هذه اللجان من قبل مجلس الوزراء.
4- يقوم ديوان الرقابة المالية والإدارية بالتدقيق على حالات تضارب المصالح بناءً على شكوى أو أثناء قيامه بعمليات التدقيق التي يجريها الديوان حتى تاريخه دون الاستناد إلى أحكام نظام الإفصاح عن تضارب المصالح، وإنّما يتمّ الاستناد إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وقرارات مجلس الوزراء ذات العلاقة ما يؤدي إلى ضعف تطبيق النظام والالتزام بأحكامه.
5- فيما عدا الدليل الاسترشادي، لم تصدر هيئة مكافحة الفساد التعليمات اللازمة لتنفيذ النظام.

ثالثاً: فيما يتعلق بالإجراءات الخاصة بتطبيق نظام تلقي الهدايا، نجد ما يلي:
1- لا توجد إحصائيات دقيقة بخصوص مدى مسك الجهات الرسمية لسجلات الهدايا وتشكيل اللجان الخاصة بها فعلياً، ومن هي الجهات التي قامت بتشكيل هذه اللجان ومن هي الجهات التي لم تقم بالتشكيل. الأمر الذي يؤشر إلى عدم وجود متابعة جدية على مدى التزام الجهات الحكومية بمسك هذه السجلات وتشكيل هذه اللجان.
2- لم يتم تقديم أيّ تقرير مخالفات إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية بالاستناد إلى المادة العاشرة من نظام الهدايا، وقد يؤشر ذلك إلى عدم تفعيل أحكام النظام حتى يومنا هذا رغم مرور 3 سنوات على صدوره.
3- لا ينطبق نظام الهدايا على السلطة القضائية، ويوجد عرف في مجلس القضاء يتم بموجبه تسليم الهدايا الرمزية (كالدروع) التي يتلقاها القضاة أثناء مشاركاتهم الخارجية وحفظها في مكان مخصص لذلك في مجلس القضاء.

رابعاً: فيما يتعلق بالإجراءات الخاصة بإقرارات الذمة المالية، نجد ما يلي:
1- يعتمد القانون الأساسي مبدأ سرية إقرارات الذمة المالية لكبار المسؤولين خلافاً لما تسير عليه اليوم الممارسات الفضلى.
2- هناك إشكالية فيما يتعلق بإقرارات الذمة المالية المقدمة من الرئيس ورئيس الوزراء والوزراء وأعضاء المجلس التشريعي والقضاة وأعضاء النيابة العامة؛ إذ إنّ النصوص القانونية التي يقدم بموجبها لا تشير إلى تقديم إقرارات الذمة المالية بشكل دوري أو عند حدوث تغيير في مصادر الدخل أو بعد إنهاء الوظيفة، كما هو الحال في قانون مكافحة الفساد الذي يخضع له الموظفون العموميون.
3- يفتقد نموذج إقرار الذمّة المالية لتحديد طبيعته من حيث كونه إقراراً يقدّم لأول مرة أم إقراراً دورياً أم إقراراً لنهاية الخدمة أم إقراراً تكميلياً يتعلق بتغيير حصل على دخل المكلّف، كذلك لم يتضمن الإقرار تعريفاً بكلّ بند من بنود الذمم التي يصرّح عنها بمعنى ما المقصود بالأموال المنقولة وغير المنقولة والعقارات والنقود والحسابات البنكية والأسهم والأوراق المالية والديون، فهذه المفاهيم ليست بالضرورة واضحة لجميع المكلّفين. كما ويركز الإقرار على الذمم المالية والمادية ولم يتطرق إلى الحقوق المعنوية للمكلّف والتي قد تكون مصدراً مهماً للدخل وذات قيمة مالية كبيرة مثل حقوق المؤلف وبراءات الاختراع وإن ورد في النموذج بند عام بأيّ مصادر أخرى للدخل.
4- النموذج الفلسطيني لإقرار الذمة المالية ورقيّ بمعنى أنّه يوزع باليد من قبل الهيئة ويسلّم لها باليد بعد تعبئته، وهو ما يشكل عبئاً كبيراً على الهيئة ويتطلب موارد إضافية في الحفظ والتخزين ويجعل من مراجعة وتدقيق هذه الإقرارات أمراً في غاية الصعوبة، وهو ما يتطلب العمل على أتمتة هذا النموذج ما من شأنه التسهيل على الهيئة ليس فقط في توزيع وتلقي الإقرارات بسرعة وسهولة وإنّما أيضاً في سهولة مراجعتها وتدقيقها وحفظها وتخزينها.
5- رغم التعديل الذي حصل على قانون مكافحة الفساد في العام 2018 وسُمح بموجبه لهيئة مكافحة الفساد بإجراء فحوص لإقرارات الذمة المالية دون الحاجة لإذن من المحكمة، إلّا أنّ الهيئة لم تقم بتطبيق آلية للفحص العشوائي لإقرارات الذمة المالية على أرض الواقع وذلك لوجود معوّقات فنية.

وفيما يلي أبرز التوصيات:

أولاً: فيما يتعلق بالإطار التشريعي:
1- إجراء تعديل على قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 بحيث تعدل المادة (22) منه وتصبح إقرارات الذمة المالية مفصحاً عنها لكبار الموظفين من منصب مدير عام فما فوق.
2- ضرورة تعديل النصوص القانونية التي يقدم بموجبها القضاة وأعضاء النيابة العامة إقرارات الذمة المالية بحيث ينصّ فيها على أن تقدم هذه التقارير بشكل دوري أو عند حدوث تغيير في مصادر الدخل أو بعد إنهاء الوظيفة، كما هو الحال في قانون مكافحة الفساد الذي يخضع له الموظفون العموميون.

3- إجراء تعديل على نظام تضارب المصالح بحيث يشمل نطاق تطبيقه كلّاً من الرئيس ومستشاريه ورؤساء المؤسسات العامة التابعة للرئاسة ورئيس الوزراء والمحافظين وأعضاء السلك الدبلوماسي، إضافة إلى إجراء تعديل على تشكيل اللجان وآلية عملها لتتناسب مع الجهات الخاضعة لأحكام النظام.
4- إجراء تعديل على نظام تلقي الهدايا بحيث يشمل نطاق تطبيقه كلّاً من الرئيس ومستشاريه ورئيس الوزراء والمحافظين وأعضاء السلك الدبلوماسي، إضافة إلى إجراء تعديل على تشكيل اللجان وآلية عملها لتتناسب مع الجهات الخاضعة لأحكام النظام.

ثانياً: فيما يتعلق بإجراءات تطبيق نظام الإفصاح عن تضارب المصالح، نوصي بالآتي:
1- ضرورة تعديل صياغة نموذج الإفصاح عن تضارب المصالح بحيث يتمّ التركيز فيه على الأسئلة التي تتضمن إفصاحاً مسبقاً من قبل المكلّف بحالات تضارب المصالح عند حدوثها وليس بعد وقوعها.
2- تبسيط وتوضيح البيانات والأسئلة الواردة في نظام الإفصاح ليتمكن الموظف العادي (غير القانوني) من فهمها وبالتالي تعبئتها بشكل سليم.
3- تفعيل رقابة مجلس الوزراء على مدى التزام الجهات المكلّفة بتطبيق النظام بتشكيل اللجان المنصوص عليها فيه.
4- ضرورة تفعيل رقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية على تطبيق نظام الإفصاح عن تضارب المصالح سواء على الصعيد الداخلي في الديوان نفسه وبالتالي تشكيل اللجنة المنصوص عليها في هذا النظام داخل الديوان أو على صعيد رقابة الديوان على الجهات المكلّفة وعدم الاكتفاء بالرقابة على تضارب المصالح من خلال نصوص اتفاقية الأمم المتحدة والقرارات والتعميمات الصادرة عن مجلس الوزراء وفقاً لما أفاد به الديوان.
5- ضرورة أن تصدر هيئة مكافحة الفساد التعليمات اللازمة لتنفيذ النظام.

ثالثاً: فيما يتعلق بإجراءات تطبيق نظام تلقي الهدايا، نوصي بالآتي:
1- تفعيل رقابة مجلس الوزراء على مدى التزام الجهات المكلّفة بتطبيق النظام بمسك سجلات الهدايا وتشكيل اللجان المنصوص عليها فيه.
2- ضرورة تفعيل رقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية على تطبيق نظام الهدايا سواء على الصعيد الداخلي في الديوان نفسه وبالتالي مسك سجل للهدايا وتشكيل اللجنة المنصوص عليها في هذا النظام داخل الديوان أو على صعيد رقابة الديوان على الجهات المكلّفة وعدم الاكتفاء بالرقابة على تلقّي الهدايا من خلال نصوص اتفاقية الأمم المتحدة والقرارات والتعميمات الصادرة عن مجلس الوزراء وفقاً لما أفاد به الديوان.
3- تفعيل أحكام النظام من خلال قيام هيئة مكافحة الفساد وديوان الرقابة بالمتابعة وإصدار تعاميم إلى الجهات المكلّفة للتحقّق من إصدارها تقارير المخالفات التي نصّ عليها النظام.

رابعاً: فيما يتعلق بالإجراءات الخاصة بإقرارات الذمة المالية، نوصي بالآتي:
1- ضرورة أن تقوم الهيئة بتطبيق آلية للفحص العشوائي لإقرارات الذمة المالية وأن تعلن عن نتائج قيامها بالفحص العشوائي بما يعزز من هذه الآلية كضمانة تعزز من التزام المكلّفين بدقّة وصحة البيانات المزودة من طرفهم.
2- ضرورة تعديل نموذج الإقرار بحيث يتمّ تحديد طبيعته في عنوانه وتصنيفه من حيث كونه إقراراً يقدم لأول مرة أم إقراراً دورياً أم إقراراً لنهاية الخدمة أم إقراراً تكميلياً يتعلق بتغيير حصل على دخل المكلّف، وكذلك تضمين الإقرار تعريفاً بكلّ بند من بنود الذمم التي يصرّح عنها بمعنى توضيح المقصود بالأموال المنقولة وغير المنقولة والعقارات والنقود والحسابات البنكية والأسهم والأوراق المالية والديون، وكذلك ضرورة أن يتطرق الإقرار إلى الحقوق المعنوية للمكلّف والتي قد تكون مصدراً مهماً للدخل وذات قيمة مالية كبيرة مثل حقوق المؤلف وبراءات الاختراع.
3- لتعزيز الجدية والتزام المكلّفين بتقدم إقرارات الذمة المالية في المواعيد التي نصّ عليها القانون ضرورة أن تقوم الهيئة بإحالة أيّ مكلّف لعدم تقديمه إقرارات الذمة المالية إلى القضاء وفقاً للقانون.
4- أتمتة نموذج إقرار الذمة المالية وجعله محوسباً بالكامل من خلال جعل عملية تعبئته وتسليمه للهيئة إلكترونياً ما من شأنه التسهيل على الهيئة ليس فقط في توزيع وتلقي الإقرارات بسرعة وسهولة وإنّما أيضاً في سهولة مراجعتها وتدقيقها وحفظها وتخزينها.

مقدمة:

تضمن القانون الأساسي الفلسطيني والعديد من التشريعات الأخرى مثل قانون الخدمة المدنية وقانون الخدمة في قوى الأمن وقانون السلطة القضائية وقانون مكافحة الفساد وتعديلاته ومدوّنة السلوك لموظفي القطاع العام...إلخ، الكثير من الأحكام المتعلقة بمنع تضارب المصالح وقبول الهدايا وتقديم إقرارات الذمة المالية، كما أصدر مجلس الوزراء عدداً من الأنظمة المعززة لهذا الغرض، مثل قرار رقم (1) لسنة 2020 المتخصص بنظام الإفصاح عن تضارب المصالح، وقرار رقم (10) لسنة 2019 الخاص بنظام الهدايا.

لقد رتبت التشريعات المذكورة أعلاه مجموعة من الالتزامات والتدابير الهادفة إلى تعزيز منظومة النزاهة في المؤسسات العامة وخاصة لدى مسؤوليها والطبقة القيادية فيها، كما هو الحال في نظام الإفصاح عن تضارب المصالح ونظام الهدايا، إذ يخضع لأحكامهما الوزراء ورؤساء الدوائر الحكومية، ورؤساء الأجهزة الأمنية، ورؤساء وأعضاء مجالس الإدارة والهيئات المحلية... إلخ. وكذلك ما نصّ عليه قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته من اختصاص الهيئة في فحص الذمة المالية للخاضعين لأحكام القانون والاطّلاع عليها.

إنَّ التطور على منظومة التشريعات المتعلقة بتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد يتطلب رصد التطورات المقابلة في الممارسة على مدى الامتثال من قبل الخاضعين لهذه التشريعات وخاصة كبار مسؤولي السلطة السياسية لما تتضمنه من أحكام الإفصاح عن تضارب المصالح وقبول الهدايا والذمم المالية ودورية تقديمها.

تمثل الإجراءات المتعلقة بتجنب حالات تضارب المصالح وإقرارات الذمة المالية وضوابط تلقي الهدايا واحدة من أبرز الوسائل والأدوات الوقائية التي تعزز من قيم النزاهة في إدارة الشأن والمال العام، وتحصّن مسؤولي المؤسسات العامة والعاملين فيها من إغراءات الفساد، وترفع من شعورهم بخطورة ممارسته، وتضمن وجود آليات لتعزيز النزاهة السياسية (نزاهة الحكم)، فوجود إجراءات ونماذج معتمدة وملزمة للتقيد بها والامتثال لأحكامها عند التعرض لإحدى الحالات التي تتطلب الإفصاح عن وجود تضارب المصالح وطرق تجنبه من شأنه أن يضمن عدم الوقوع في أفعال الفساد مثل التربح من الوظيفة العامة واستثمار الوظيفة العامة والواسطة والمحسوبية والمحاباة، كما أنّ وجود إجراءات ومتابعات خاصة بإقرارات الذمة المالية يقي من الوقوع في جريمة الكسب غير المشروع، إضافة إلى أنظمة تلقي الهدايا والأدلة -التي تفسر بشكل واضح جميع نماذج الهدايا وطرق تقديمها وآليات تقييم مدى التزام المسؤولين في التقيد بها- التي تقي من الوقوع في جريمة الرشوة.

يهدف هذا التقرير إلى فحص واقع امتثال مسؤولي السلطة السياسية[2] للتشريعات الهادفة لتعزيز النزاهة السياسية وجهود مكافحة الفساد -التي صدرت مؤخراً- وتحديداً الإفصاح من قبل مسؤولي السلطة السياسية عن حالات تضارب المصالح وعن قبول الهدايا وإجراءات التعامل معها، والإفصاح عن الذمم المالية ودوريتها. تسعى هذه الدراسة إلى الإجابة على عدد من الأسئلة تتمثل بالآتي:

- ما هي الإجراءات التي اتُخذت من قبل مجلس الوزراء لإلزام مسؤولي المؤسسات العامة الرسمية الفلسطينية بمتطلبات تطبيق نظام الإفصاح عن تضارب المصالح داخل مؤسساتهم؟
- ما هي الإجراءات التي اتُخذت من قبل المؤسسات الرقابية الرسمية الفلسطينية للتأكد من الامتثال لمتطلبات تطبيق نظام الهدايا؟
- إلى أيّ مدى يتمّ الالتزام على أرض الواقع بتطبيق الإجراءات التي تنصّ عليها التشريعات المتعلقة بتقديم إقرارات الذمة المالية ودوريتها من قبل أعضاء السلطة السياسية ومراجعتها والكشف عنها؟ وما هي إمكانية قيام مسؤولي السلطة السياسية بالإفصاح عن ذممهم المالية للجمهور؟
- هل توجد جهة تتولى الرقابة والمساءلة على مدى امتثال مسؤولي السلطة السياسية لتشريعات الإفصاح عن حالات تضارب المصالح وعن قبول الهدايا، وتقديم إقرارات الذمة المالية؟

وللوصول للإجابات المطلوبة، فقد انتهجت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي بحيث ستستعرض التشريعات الفلسطينية ذات العلاقة، وتبحث في مدى الالتزام بتطبيق الإجراءات التي تنصّ عليها التشريعات ذات العلاقة، وتحلل أبرز الاستخلاصات والتوصيات التي سيتمّ الوصول إليها بالاستعانة بعدد من وسائل البحث العلمي كإجراء مقابلات ميدانية وتحليل التقارير الصادرة عن الجهات الرسمية.

---

2 يُقصد لغايات هذا التقرير بمسؤولي السلطة السياسية الأشخاص الطبيعيون الذين يمنحهم النظام السياسي سلطات اتخاذ القرار بالشأن والمال العام والحقوق كرئيس الدولة ورئيس الوزراء والوزراء ورؤساء المؤسسات.

الفصل الأول: الإجراءات المطلوبة لإنفاذ وتطبيق نظام الإفصاح عن تضارب المصالح

الفرع الأول: الإطار التشريعي الناظم للإفصاح عن تضارب المصالح

● اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد:

نصت المادة (4/7) من الاتفاقية على أنّه «تسعى كلّ دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم تعزز الشفافية وتمنع تضارب المصالح».

كما نصت المادة (12/2/ه) المتعلقة بإمكانية قيام الدولة باتخاذ تدابير في القطاع الخاص تضمن «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».

وقد نصت المادة (5/8) من الاتفاقية على أن «تسعى كلّ دولة طرف، عند الاقتضاء ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، إلى وضع تدابير ونظم تلزم الموظفين العموميين بأن يفصحوا للسلطات المعنية عن أشياء منها ما لهم من أنشطة خارجية وعمل وظيفي واستثمارات وموجودات وهبات أو منافع كبيرة قد تفضي إلى تضارب في المصالح مع مهامهمّ كموظفين عموميين».

● قانون مكافحة الفساد:

يعتبر قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته الإطار التشريعي العام الذي مثّل المرجعية القانونية التي تمّ الاستناد إليها في نظام الإفصاح عن تضارب المصالح. ففيما يتعلق بتضارب المصالح جرّم قانون مكافحة الفساد حالة عدم الإفصاح عن تضارب المصالح، واعتبر في المادة الأولى منه أنّ عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع تؤدي إلى تضارب في المصالح إذا كانت القوانين والأنظمة تستوجب ذلك، ويكون من شأنها تحقيق منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة للممتنع عن إعلانها هو أحد أشكال الفساد التي تعاقب عليها المادة (25)منه بالحبس من سنة حتى ثلاث سنوات، وبغرامة لا تقلّ عن خمسمئة دينار أردني، ولا تزيد على خمسة آلاف دينار أردني، وردّ الأموال المتحصلة من الجريمة.

● نظام الإفصاح عن تضارب المصالح:

يعتبر نظام الإفصاح عن تضارب المصالح الصادر بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2020م الإطار التشريعي الناظم للإفصاح عن تضارب المصالح، إذ حُددت أهداف هذا النظام بالآتي[3]:

1. منع تضارب المصالح.
2. ضبط وتحديد حالات تضارب المصالح، وكيفية التعامل معها.
3. ضمان القيام بالإفصاح عن أيّ استثمارات أو أموال أو ممتلكات أو منافع تؤدي إلى تضارب في المصالح.
4. تحديد الآلية المتبعة للإفصاح عن تضارب المصالح من حيث البيانات والمعلومات المتضمنة لعملية الإفصاح وفق النموذج.
5. تحديد آليات إزالة تضارب المصالح.
6. إخضاع الخاضع للمساءلة في حالة عدم قيامه بالإفصاح.

وقد عرَّف هذا النظام تضارب المصالح بأنّه الوضع أو الموقف الذي تتأثر فيه موضوعية واستقلالية قرار الخاضع بمصلحة شخصية مادية أو معنوية تهمه أو أحد أقاربه أو أصدقائه المقربين، أو عندما يتأثر أداؤه شخصياً للوظيفة العامة لاعتبارات شخصية مباشرة أو غير مباشرة، أو بمعرفته بالمعلومات التي تتعلق بالقرار.

كما عرّف التضارب المباشر بأنّه «كل حالة يترتب عليها ضرر للمصلحة العامة أو الوظيفة العامة للجهة التي يعمل لديها الخاضع». وقد حددها النظام بالآتي[4]:

1- إذا ترتب ضررٌ مباشرٌ للمصلحة العامة أو الوظيفة العامة.

2- إذا تحققت له أو لأيٍّ من الأشخاص ذوي الصلة منفعة أو مصلحة مادية أو معنوية خلال قيامه أو امتناعه عن القيام بأيّ عمل من أعمال وظيفته التي يشغلها منفرداً أو بالاشتراك مع آخرين.

---

3 انظر/ي المادة الثالثة من نظام الإفصاح عن تضارب المصالح الصادر بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2020م.

4 انظر/ي المادة (6) من نظام الإفصاح عن تضارب المصالح الصادر بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2020م.

3- إذا تحققت له منفعة أو مصلحة مادية أو معنوية خلال قيامه بدور الوسيط أو الوكيل أو الكفيل أو الاستشاري لأيّ شركة أو منشأة خاصة يتصل نشاطها بجهة عمله.

وعرّف أيضاً التضارب غير المباشر بأنّه «كل حالة يُحتمل فيها وقوع ضرر للمصلحة العامة أو الوظيفة العامة للجهة التي يعمل لديها الخاضع». وقد حددها النظام بالآتي[5]:
1. إذا كان له أو لأيٍّ من الأشخاص ذوي الصلة حصة في أيّ شركة أو منشأة أو عمل أو نشاط يتصل بأعمال وظيفته، وشارك فيما اتخذ بشأنها من إجراء دون أن يحصل على منفعة، أو يُحتمل وقوع ضرر للمصلحة العامة أو الوظيفة العامة.
2. إذا قام بدور الوسيط أو الوكيل أو الكفيل أو الاستشاري لأيّ شركة أو منشأة خاصة يتصل نشاطها بجهة عمله دون أن يحصل على منفعة أو يُحتمل وقوع ضرر للمصلحة العامة أو الوظيفة العامة.

وعرّف النظام المصلحة المادية بأنّها المصلحة التي تتضمن كسباً أو خسارة مالية فعلية أو محتملة تؤثر على قرار الخاضع.
كما عرّف المصلحة المعنوية بأنّها كلّ علاقة تنشأ عنها مصلحة خاصة له، ولمن تربطه بهم صلة، وتؤدي إلى التأثير على قراره.
وعرّف المنفعة بأنّها الفائدة المتحققة للخاضع أو الأشخاص ذوي الصلة به، أيّاً كانت صورتها، سواء كانت بصفة مباشرة أم غير مباشرة.
وعرّف الإفصاح بأنّه الكشف عن أيّ معلومات أو حقائق أو تفاصيل من قبل الخاضع عند قيام حالة من حالات تضارب المصالح على النموذج المعدّ من قبل الهيئة.

وقد أخضع هذا النظام لنطاقه كلّاً من الوزراء ورؤساء الدوائر الحكومية والخاضعين المشمولين في قانون الخدمة المدنية، ورؤساء الأجهزة الأمنية، والخاضعين المشمولين في قانون الخدمة في قوى الأمن، ورؤساء وأعضاء مجالس الإدارة والهيئات المحلية، وموظفي الهيئات والنقابات والجمعيات ومن في حكمهم، وموظفي المؤسسات العامة والمؤسسات والشركات التي تساهم فيها الحكومة. وقد أوجب على هؤلاء الخاضعين عدداً من الالتزامات لمنع حالات تضارب المصالح تتمثل بالآتي:
1- الامتناع عن مزاولة أي أعمال أو القيام بأي نشاط من شأنه قيام التضارب المباشر أو غير المباشر بين المصالح الشخصية من جهة وبين المسؤوليات الوظيفية أو ما يتصل بأعمال الوظيفة من جهة أخرى.
2- التنحي فوراً عن المشاركة بأيّ صورة في إجراء أو قرار من شأنه أن يفضي إلى قيام حالة من حالات تضارب المصالح المباشر بعد ثبوتها بقرار من المسؤول المختص.
3- التجرد والموضوعية في أداء مهام العمل دون انحياز أو معاملة مميزة لأشخاص طبيعيين أو اعتباريين في تعاملاتهم مع جهة العمل أو بما يسيء لسمعتها.
4- الإفصاح عن كلّ حالة يتوقع أن تنشأ عنها حالة تضارب مصالح على النموذج المخصص لذلك.
5- الامتناع عن إفشاء أو استخدام أيّ معلومات تمّ الحصول عليها في سياق القيام بواجبات المنصب، حتى بعد انتهاء خدمته.
6- عدم الاشتراك في جمع التبرعات أو المساهمات العينية لأيّ جهة قبل الحصول على موافقات جهة العمل، ووفق أحكام التشريعات السارية.
7- عدم قبول الهدايا أو الخدمات من أيّ شخص متى كان من شأنها أن تضع عليه أيَّ التزام أو أن يكون لها تأثير مباشر أو غير مباشر، على موضوعيته وحياديته في تنفيذ مهامه الوظيفية، أو من شأنها التأثير على قراراته أو قد تفرض عليه التزاماً ما لقاء قبولها.
8- عدم الترويج لأيّ منتج أو خدمة بأيّ شكل من الأشكال ما لم تكن تشكل جزءاً من مهام عمله.

ولتحديد جهات المتابعة والإشراف على تنفيذ النظام في كلّ جهة تخضع لأحكام هذا النظام، فقد نصّ النظام على تشكيل لجنة مختصة بقرار من المسؤول المختص، تتولى ما يلي[6]:
1- الاطّلاع ودراسة الإفصاح الوارد في النموذج المقدم من قبل الخاضع.
2- تتكون اللجنة من ثلاثة موظفين من موظفي الفئة العليا أو الأولى أو ما يوازيهم، وتصدر توصياتها بأغلبية الأعضاء.
3- ترفع اللجنة توصياتها إلى المسؤول المختص خلال 14 يوماً من تاريخ إحالة النموذج إليها.

---

5 انظر/ي المادة (7) من نظام الإفصاح عن تضارب المصالح الصادر بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2020م.
6 انظر/ي المادة (9) من نظام الإفصاح عن تضارب المصالح الصادر بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2020م.

4- تتخذ اللجنة إحدى التوصيات الآتية:
أ. التنحي فوراً في حال وجود حالة تضارب مصالح مباشر.
ب. إزالة حالة التضارب خلال 7 أيام من تاريخ صدور قرار المسؤول المختص، وعدم اتخاذ الخاضع لأيّ قرار أو إجراء يتعلق بالمهمة محلّ حالة تضارب المصالح خلال هذه الفترة، في حالة وجود حالة تضارب مصالح غير مباشر.
ت. إبقاء الحال على ما هو عليه، في حالة عدم وجود تضارب مصالح.

ولإزالة حالات تضارب المصالح فقد أوجب النظام على الخاضع الالتزام بالتالي:
1- إزالة حالة تضارب المصالح من خلال التنحي عن المهمة أو المنصب أو الوظيفة العامة أو التخلي عن المصلحة المادية أو المعنوية، واتخاذ جميع الإجراءات اللازمة للحيلولة دون وقوع ضرر للمصلحة العامة.
2- إبلاغ اللجنة المختصة بما قام به من إجراءات لإزالة تضارب المصالح.
3- إذا لم يقم الخاضع بإزالة حالة تضارب المصالح التي أفصح عنها، تتمّ إحالة الملف إلى الهيئة.

وإلى جانب قانون مكافحة الفساد ونظام الإفصاح عن تضارب المصالح، فقد تضمنت العديد من التشريعات الفلسطينية أحكاماً ذات علاقة بتضارب المصالح نبيّن أبرزها بالآتي:

● **القانون الأساسي المعدل لسنة 2003:**
اشتمل القانون الأساسي المعدل على بعض الأحكام ذات العلاقة بتضارب المصالح لكبار المسؤولين في الدولة، إذ نصّ في المادة (54) على أنّه «لا يجوز لعضو المجلس التشريعي أن يستغل عضويته في أيّ عمل من الأعمال الخاصة، وعلى أي نحو». كما نصّ في المادة (80) على أنّه «لا يجوز لرئيس الوزراء أو لأيّ وزير من الوزراء أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الدولة، أو أحد الأشخاص المعنوية العامة، أو أن تكون له مصلحة مالية في أيّ عقد من العقود التي تبرمها الجهات الحكومية أو الإدارية، كما لا يجوز له طوال مدة وزارته أن يكون عضواً في مجلس إدارة أيّ شركة أو أن يمارس التجارة أو أيّ مهنة من المهن أو أن يتقاضى راتباً آخر أو أيّ مكافآت أو منح من أيّ شخص آخر وبأيّ صفة كانت غير الراتب الواحد المحدد للوزير ومخصصاته».

● **قانون الخدمة المدنية لسنة 1998:**
حظرت المادة (67) على الموظف العام الجمع بين وظيفته وبين أيّ عمل آخر يؤديه بنفسه أو بالواسطة.
وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون الضوابط والأحكام للأعمال التي يجوز للموظف أداؤها في غير أوقات الدوام الرسمية بما لا يضرّ أو يتعارض أو يتناقض مع الوظيفة أو مقتضياتها. وكذلك حظرت عليه استغلال وظيفته وصلاحياته فيها لمنفعة ذاتية أو ربح شخصي أو القبول مباشرة أو بالواسطة لأيّ هدية أو مكافأة أو منحة أو عمولة بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته.

● **قانون السلطة القضائية لسنة 2002 وتعديلاته:**
نصّت المادة (12) من القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002 على أنّ على القاضي:
1. أن يلتزم بواجبات وظيفته وبقواعد السلوك القضائي التي يصدرها المجلس، وألّا يسلك أيّ سلوك ينال من قدرها.
2. لا يجوز للقاضي أن ينظر في أيّ نزاع له مصلحة فيه أو لأيٍّ من أقاربه حتى الدرجة الرابعة أو أصهاره أو إذا سبق له النظر فيه أو أبدى الرأي أو الترافع أو الوكالة عن أيّ طرف فيه.
3. لا يجوز للقاضي أن يتغيب عن عمله قبل الحصول على موافقة رئيس المحكمة التابع لها، وألّا ينقطع عن عمله بغير عذر مشروع.
4. لا يجوز للقاضي أن يؤخر البتّ في الدعاوى دون سبب مشروع.
5. لا يجوز للقاضي الجمع بين وظيفة القضاء ومزاولة الأعمال التجارية أو أيّ وظيفة أو مهنة أخرى، وذلك تحت طائلة المسؤولية.
6. لا يجوز للقاضي أن يقوم بأيّ عملٍ أو تصرف يحقق منفعة له أو لأقاربه.
7. يقدم كلّ قاضٍ عند تعينه إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وبأولاده القصّر، مفصلاً فيه كلّ ما يملكون من عقارات ومنقولات وأسهم وسندات وأموال نقدية داخل فلسطين وخارجها، وما عليها من ديون إلى الرئيس الذي يضع الترتيبات اللازمة للحفاظ على سريتها، وتبقى سرية ولا يجوز الاطّلاع عليها إلّا بإذن من المحكمة العليا/ محكمة النقض عند الاقتضاء.

كما حظرت المادة (30) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002 أن يجلس في دائرة واحدة قضاة بينهم قرابة أو مصاهرة حتى الدرجة الثانية، أو أن يجلس للقضاء أيّ من القضاة الذين تربطهم صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الرابعة مع عضو النيابة أو ممثل الخصوم أو أحد طرفي الخصومة.
كما نظم قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001، في الباب التاسع منه عدم صلاحية القضاة وتنحيهم.

● **قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005م**

حظرت المواد (90) و(91) و(93) من هذا القانون على الضابط والمواد (169) و(170) و(172) على ضابط الصف والأفراد أثناء الخدمة العسكرية القيام بما يمكن أن يؤدي إلى الإخلال بمبدأ الحيادية والموضوعية والانزلاق نحو تضارب المصالح كإبداء الآراء السياسية والاشتغال بالسياسة أو الانتماء إلى الأحزاب، أو الهيئات أو الجمعيات أو المنظمات ذات الأهداف السياسية، والاشتراك في تنظيم اجتماعات حزبية أو دعايات انتخابية. وكذلك تأدية أعمال للغير بمقابل أو بدون مقابل ولو في غير أوقات العمل الرسمية، وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون القواعد والأحكام للأعمال التي يجوز للضابط أداؤها في غير أوقات العمل الرسمية بما لا يضر أو يتعارض أو يتناقض مع واجبات الخدمة العسكرية أو مقتضياتها. إضافة إلى حظر شراء العقارات أو المنقولات مما تطرحه الجهات الإدارية أو القضائية للبيع في الدائرة التي يؤدي فيها أعمال وظيفته إذا كان ذلك مما يتصل بها، وحظر مزاولة الأعمال التجارية أو الصناعية من أي نوع، وبوجه خاص أن تكون له أيّ مصلحة في أعمال أو مقاولات أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته. وحظر استئجار الأراضي أو المباني أو أيّ عقارات أخرى بقصد استغلالها في الدائرة التي يؤدي فيها أعمال وظيفته، وحظر الاشتراك في تأسيس الشركات أو في عضوية مجالس إداراتها، أو أيّ منصب آخر فيها، ما لم يكن مندوباً عن قوة من قوى الأمن فيها.

● **قرار بقانون رقم (8) لسنة 2014م بشأن الشراء العام**

تضمنت المادة (63) من هذا القانون مجموعة من المبادئ السلوكية التي يجب على المسؤول المختص وسائر موظفي دائرة اللوازم العامة ودائرة العطاءات المركزية وموظفي القطاع العام ممن يشاركون في إعداد وتخطيط وتنفيذ إجراءات عمليات الشراء العام وفي إدارة عقود الشراء، الالتزام بها، والتي يتقاطع البعض منها مع مفهوم تضارب المصالح كالعمل وفقاً للمصلحة العامة ووفقاً للأهداف والإجراءات المحددة في القانون والأنظمة الصادرة بموجبه، وتجنب تضارب المصالح عند قيامه بواجباته وفي سلوكه الخاص. إلى جانب حظر استغلال أيّ معلومات وصلت إليهم بحكم منصبهم، أو استغلالها لتحقيق مكاسب مادية أو معنوية لمصلحته الخاصة أو لمصلحة الغير بشكل مباشر أو غير مباشر. وكذلك العمل في تدقيق الحسابات أو الاستشارات القانونية أو الإدارية لأيّ شخص يتقدم للمناقصة.

● **قرار مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 2020م بالمصادقة على مدوّنة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة**

> عرّفت المدوّنة تضارب المصالح بأنّه الوضع أو الموقف الذي تتأثر فيه موضوعية واستقلالية قرار الخاضع بمصلحة شخصية مادية أو معنوية تهمه شخصيا أو أحد أقاربه أو أصدقائه المقربين، أو عندما يتأثر أداؤه للوظيفة العامة لاعتبارات شخصية مباشرة أو غير مباشرة، أو بمعرفته بالمعلومات التي تتعلق بالقرار.

وحظرت المادة (11) على الموظف القيام بأيّ سلوك من شأنه أن يؤدي إلى تضارب مصالح مباشر أو غير مباشر بما لا يتعارض مع أحكام نظام الإفصاح عن تضارب المصالح النافذ على النحو الآتي:

1. القيام بأيّ نشاط يؤدي إلى تضارب حقيقي أو ظاهري أو محتمل بين مصلحته الشخصية ومسؤولياته ومهامه الوظيفية.
2. القيام بأيّ نشاط لا يتناسب مع المهام المكلّف بها.
3. الانحياز أو معاملة مميزة لأشخاص طبيعيين أو اعتباريين في تعاملاتهم مع الدائرة الحكومية، بما يسيء لسمعتها وثقة الجمهور بها.
4. استغلال وظيفته بصورة مباشرة أو غير مباشرة للحصول على مكاسب مالية أو أي شيء ذي قيمة لمصلحة خاصة.
5. القيام بعمل خاص يحتمل وجود تضارب للمصالح لدى أيّ جهة لها تعاملات رسمية هامة مع الدائرة الحكومية التي يعمل بها، إلّا بموجب موافقة خطية من رئيس الدائرة الحكومية، للتأكد من عدم وجود تضارب للمصالح.

ونصّت المادة (12) من المدوّنة على أن:

1. يلتزم الموظف بالإفصاح لمرؤوسيه في أيّ حالة من حالات تضارب المصالح المحتمل وفقاً لنظام الإفصاح عن تضارب المصالح على النحو الآتي:

أ. وجود تضارب بين مصلحة الموظف وأيّ مصلحة في تعاملاته مع الدائرة الحكومية، على أن يعلم رئيسه المباشر خطياً وبشكل فوري بذلك.

ب. تعارض في المصالح يتوقع أن ينشأ أثناء شغله لوظيفته، وألّا تكون له مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في اتفاقيات أو مناقصات أو عقود خارجية تتصل بأعمال الدائرة الحكومية التي يعمل بها أو في قرارات التعيين أو التقييم أو الترقية.

ج. القيام بأعمال خاصة أو أنشطة لتحقيق كسب مالي أو مصالح تجارية ومالية، قد ينشأ عنها تضارب محتمل في المصالح.

د. الاشتراك في عملية جمع التبرعات أو الجوائز أو المساهمات العينية لمؤسسات خيرية، قبل أخذ الموافقة عليها من قبل جهة العمل.

2. يجوز للرئيس المباشر عند التوقع بنشوء تضارب حقيقي أو ظاهري أو محتمل في المصالح، الطلب من الموظف تقليصَ الأنشطة الواردة في البند (د) من الفقرة (1) من هذه المادة أو تعديلَها أو إنهاءها.

الفرع الثاني: الإجراءات المطلوبة لإنفاذ نظام الإفصاح عن تضارب المصالح

اشتمل نظام تضارب المصالح لسنة 2020 على عدد من الإجراءات والنماذج المطلوبة لإنفاذه تتمثل بالآتي:

أولاً: نموذج الإفصاح عن تضارب المصالح: إذ عرّفت المادة الأولى من هذا النظام النموذج بأنّه «نموذج الإفصاح عن تضارب المصالح المعدّ من قبل الهيئة»، وقد أكّد النظام على سرية النموذج فنصّ على أن تعتبر البيانات الواردة في النموذج وما ارتبط به من مستندات ومعلومات سرية ويحظر على كلّ من اطّلع على النموذج إفشاء هذه البيانات.

وفيما يتعلق بإجراءات الإفصاح على النموذج، فقد أوضحت المادة العاشرة من النظام تلك الإجراءات بأن يقوم الخاضع بالإفصاح عن وجود حالة تضارب المصالح على النموذج ويُرفع إلى مسؤوله المباشر الذي يحيله مباشرة إلى المسؤول المختص، ومن ثمّ يقوم المسؤول المختص بإحالة النموذج إلى اللجنة المختصة المشار إليها في المادة)9) من هذا النظام خلال 7 أيام، ومن ثمّ تقوم اللجنة بالاطّلاع ودراسة الإفصاح الوارد في النموذج، وتدقيقه، والتأكد من كافة المعلومات الواردة فيه، واستدعاء الخاضع إذا لزم الأمر، ليقوم بعدها المسؤول المختص بإصدار قراره بناءً على توصية اللجنة خلال (48) ساعة، ويتمّ وضع النموذج داخل مغلف مغلق مبين عليه بيانات الخاضع، ويسلّم إلى الشؤون الإدارية التي تقوم بدورها بتسليم الخاضع إيصالاً يدوَّن فيه تاريخ التسليم واسم المستلم، وتوفّر جهة تلقّي الإفصاح للخاضع هذه النماذج والإيصالات والمغلفات، ويحفظ النموذج بسجل خاص لدى الشؤون الإدارية.

وبمراجعة هيئة مكافحة الفساد -الجهة المسؤولة عن وضع هذا النموذج بموجب القانون- فقد قامت الهيئة بوضع واعتماد النموذج منذ العام 2020، وتمّ تضمينه في الدليل الاسترشادي الخاص بنظام الإفصاح عن تضارب المصالح، ومن أبرز الملاحظات التي يمكن طرحها في هذا الجانب إذا ما أردنا تقييم فاعلية تلك النماذج:

- أنّ النموذج يخلط خلطاً خطيراً ما بين الغاية منه المتمثلة في الإفصاح عن احتمالية وجود حالة من حالات تضارب المصالح بصورة سابقة كوسيلة وقائية لعدم الوقوع في أحد أشكال الفساد، وما بين إقرار الموظف اللاحق بوقوعه في إحدى الحالات التي تعتبر تضارب مصالح، والتي يجب التعامل معها في هذه الحالة على أنّها جريمة فساد وفقاً لشكل الواقعة الجرمية (استثمار وظيفة عامة، أو واسطة أو محسوبية أو محاباة) وهذا ما يعكسه السؤال الأخير للمكلّف بتعبئة الإقرار والمتمثل بالطلب إلى المكلّف بوضع "وصف العمل الذي تحقق بسببه المنفعة أو المصلحة المادية أو المعنوية". وهنا نرى أنّ هذا السؤال بصيغته وصيغة الإقرار عموماً، هو أقرب منه للإقرار اللاحق والاعتراف من قبل الموظف باقترافه جريمة من جرائم الفساد. وما يؤكد على هذا الفهم الخاطئ لدور الإقرار من قبل واضعيه ما ورد في البند (2) من الإقرار (يلتزم الخاضع بالإفصاح عن إحدى حالات تضارب المصالح المباشر وغير المباشر فور اكتشاف هذه الحالة إلى مسؤوله المباشر)، خاصة أنّ تعريف حالة التضارب المباشر تعني وفقاً للنموذج والنظام الذي استند إليه وقوع الموظف في إحدى الحالات الآتية:

- إذا ترتب ضرر مباشر للمصلحة العامة أو الوظيفة العامة.
- إذا تحققت له أو لأيٍّ من الأشخاص ذوي الصلة، منفعة أو مصلحة مادية أو معنوية من خلال قيامه أو امتناعه عن القيام بأيّ عمل من أعمال وظيفته التي يشغلها منفرداً أو بالاشتراك مع آخرين.
- إذا تحققت له منفعة أو مصلحة مادية أو معنوية من خلال قيامه بدور الوسيط أو الوكيل أو الكفيل أو الاستشاري لأيّ شركة أو منشأة خاصة يتصل نشاطها بجهة عمله.

فالحالات المذكورة جميعها تتحدث عن انتفاع حقيقي تحقق وتمّ، والمطلوب من الموظف الاعتراف باقترافه.

فمثلاً لو أنّ موظفاً في لجنة عطاءات عامة عرف أنّ أحد المتنافسين على هذا العطاء شركة مملوكة لزوج أخته، فالأصل أن يقوم بتعبئة هذا النموذج فور معرفته بتقدم هذه الشركة للعطاء، وقبل أن يتخذ أيّاً من القرارات أو التدخلات، وفي هذه الحالة فإنّ الكثير من الأسئلة المطروحة في النموذج لا يمكن تعبئتها.

ثانياً: اللجان المختصة بتدقيق النموذج: إذ نصت المادة (9) من النظام على أن تشكل بقرار من المسؤول المختص لجنة في كلّ جهة تخضع لأحكام هذا النظام، تتولى الاطّلاع ودراسة الإفصاح الوارد في النموذج المقدم من قبل الخاضع، وقد أوضحت الفقرة الثانية من هذه المادة تشكيلة اللجنة بنصّها على أن تتكون من ثلاثة موظفين من موظفي الفئة العليا أو الأولى أو ما يوازيهم، وتصدر توصياتها بأغلبية الأعضاء.

وفيما يتعلق بإجراءات عمل اللجنة، فقد أوضحت الفقرة الثالثة هذه الإجراءات بالآتي:

– ترفع اللجنة توصياتها إلى المسؤول المختص خلال (14) يوماً من تاريخ إحالة النموذج إليها.

– تتخذ اللجنة إحدى التوصيات الآتية:

- التنحي فوراً في حال وجود حالة تضارب مصالح مباشر.
- إزالة حالة التضارب خلال (7) أيام من تاريخ صدور قرار المسؤول المختص، وعدم اتخاذ الخاضع لأيّ قرار أو إجراء يتعلق بالمهمة محل حالة تضارب المصالح خلال هذه الفترة، في حال وجود حالة تضارب مصالح غير مباشر.
- إبقاء الحال على ما هو عليه، في حال عدم وجود تضارب مصالح.

بفحص مدى تشكيل تلك اللجان في عدد من المؤسسات العامة على أرض الواقع يتبين الآتي:

بالتواصل مع مجلس الوزراء والاستفسار حول مدى التزام الجهات الحكومية بتشكيل هذه اللجان، أفادت الأمانة العامة لمجلس الوزراء بأنّها شكلت اللجنة المطلوبة داخل الأمانة العامة لمجلس الوزراء، كما أفادت بأنّ مجلس الوزراء قام بإصدار رسالة للجهات الخاضعة لنظام الإفصاح عن تضارب المصالح لسنة 2020 يطلب منها تشكيل اللجان المنصوص عليها في هذا النظام.

ولكن لم تتم الإجابة عن السؤال المتعلق بوقت صدور هذه الكتب، وإن كان قد تمّ تشكيل هذه اللجان فعلياً من قبل الجهات التي تمت مخاطبتها، ومن هي الجهات التي قامت بتشكيل هذه اللجان ومن هي الجهات التي لم تقم بالتشكيل[7].

وعلى أرض الواقع وبفحص عدد من الوزارات والمؤسسات العامة، نجد مثلاً أنّ وزارة التنمية الاجتماعية ووزارة الأشغال العامة والإسكان ووزارة المالية ووزارة النقل والمواصلات ووزارة العمل قامت بتشكيل اللجان المنصوص عليها في النظام، في حين أنّ هناك وزارات ومؤسسات لم تقم بتشكيل هذه اللجان مثل وزارة الاقتصاد الوطني ومجلس تنظيم قطاع الكهرباء ومجلس تنظيم قطاع المياه.

وبالتواصل مع ديوان الرقابة المالية والإدارية، أُفيد بأنّه لم يتم تشكيل اللجان لغاية الآن، وأنّه توجد لجنة لمدوّنة السلوك الخاصة بديوان الرقابة المالية والإدارية، تقوم مقام هذه اللجان. إذ يقوم ديوان الرقابة المالية والإدارية بالتدقيق على حالات تضارب المصالح بناءً على شكوى، أو أثناء القيام بعمليات التدقيق التي يجريها الديوان، وحتى تاريخه لم يتم الاستناد إلى أحكام نظام الإفصاح عن تضارب المصالح وإنّما يتمّ الاستناد إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وقرارات مجلس الوزراء ومن خلال التدقيق على العمل خارج نطاق الوظيفة، وأشارت بعض تقارير الديوان الصادرة إلى حالات تضارب المصالح التي تمّ رصدها من قبل الديوان[8].

---

7 كتاب رد الأمانة العامة لمجلس الوزراء على استفسارات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) بتاريخ 19 تشرين أول/أكتوبر 2022.

8 مقابلة أجرتها الباحثة مع الأستاذ جفال جفال، مدير عام ديوان الرقابة المالية والإدارية، بتاريخ 2022/10/6.

كما قام ديوان الموظفين العام بتشكيل اللجنة المنصوص عليها في نظام الإفصاح عن تضارب المصالح في العام 2020، وتمّ تعميم الأنظمة والنماذج على جميع الموظفين[9].
وهذا لا يعكس ولا يلغي ضرورة التدريب والتأهيل وتحديد المسؤول عن ذلك وعن آلية إشراف لإعداد تقرير دوري عن مدى الالتزام أو التحديات التي تعيق التنفيذ، وإن كانت هذه الأحكام تطبق بشكل خاص على المسؤول الأول والفئة العليا في المؤسسة.
ومما يشار إليه في هذا الصدد أنّ هناك بعض الإشكاليات العملية في تطبيق النظام، فما زال هناك سوء فهم لدور هيئة مكافحة الفساد لدى بعض الخاضعين في مراقبة هذه الإقرارات والذي يقتصر على الحالات التي تكون فيها شبهة في عدم الإفصاح، وأنّ الأصل أنّ من يدرس هذه الإفصاحات هي اللجان التي نص عليها النظام والتي ترفع توصياتها للمسؤول المختص في المؤسسة الذي يتخذ القرار.

ثالثاً: التعليمات اللازمة لتنفيذ النظام: نصت المادة (15) من النظام على أن «يصدر رئيس الهيئة التعليمات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا النظام»، وبالرجوع إلى هيئة مكافحة الفساد نجد أنّها لم تصدر أيّاً من التعليمات المطلوبة باستثناء الدليل[10].

وإلى جانب تلك الإجراءات والنماذج المنصوص عليها في النظام، فهناك إجراءات أخرى لم ينص عليها النظام ولكنّها ضرورية ومطلوبة لتطبيق وإنفاذ أحكامه تتمثل بالآتي:

أولاً: أدلة استرشادية: بالنظر إلى طبيعة الأحكام التي تتضمنها أنظمة تضارب المصالح التي تتسم بالتعقيد والصعوبة والحاجة للتبسيط ليتمكن المكلّف من الالتزام بها وليستطيع الموظفون المختصون تطبيقها، فمن الضرورة وضع أدلة توضيحية واسترشادية توضح وتبسط الإجراءات المطلوبة. وعليه أصدرت هيئة مكافحة الفساد في العام 2020 دليلاً استرشادياً خاصاً بنظام الإفصاح عن تضارب المصالح رقم (1) لسنة 2020، وتمّ في هذا الدليل توضيح غاياته وأهدافه التي تتمثل بالآتي[11]:
1. منع تضارب المصالح.
2. ضبط وتحديد حالات تضارب المصالح، وتحديد كيفية التعامل معها.
3. ضمان القيام بالإفصاح عن أيّ استثمارات أو أموال أو ممتلكات أو منافع؛ تؤدي إلى تضارب في المصالح.
4. تحديد الآلية المتبعة للإفصاح عن تضارب المصالح من حيث البيانات والمعلومات المتضمنة لعملية الإفصاح وفق النموذج.
5. تحديد آليات إزالة تضارب المصالح.
6. إخضاع الشخص للمساءلة في حالة عدم قيامه بالإفصاح.

ثانياً: التدريب: يتطلب تطبيق نظام الإفصاح عن تضارب المصالح سواء من قبل المكلّفين أو من قبل الموظفين المختصين بالتطبيق عملية تدريب مركزة، وبمراجعة الجهات المختصة بالتدريب في فلسطين ذات العلاقة بهذا الموضوع (كهيئة مكافحة الفساد، والمدرسة الوطنية للإدارة وديوان الموظفين العام) فقد تبين أنّ التدريب على نظام الإفصاح كان على النحو الآتي:

قامت هيئة مكافحة الفساد بعقد دورات تدريبية على نظام الإفصاح عن تضارب المصالح لموظفيها، وكذلك قامت بتدريب العديد من المؤسسات والوزارات على هذا النظام وعلى الدليل الاسترشادي الصادر بمقتضاه.

وفيما يتعلق بالمدرسة الوطنية المختصة، فهي تقوم حالياً بكلّ ما يتعلق بتدريب ورفع كفاءة الموظفين العموميين، إذ أُبلغنا[12] بأنّ المدرسة تقوم حالياً بالتعاون مع هيئة مكافحة الفساد بتدريب مدربين للتدريب على الأنظمة المذكورة، كما يتمّ حالياً تدريب موظفي الفئات العليا و500 ضابط من الأجهزة الأمنية. وتقوم المدرسة الوطنية بالشراكة مع هيئة مكافحة الفساد بإعداد خطة تدريب للموظفين وللأجهزة الأمنية.

وأما فيما يتعلق بالسلطة القضائية، فلا ينطبق نظام الإفصاح عن تضارب المصالح الصادر عن مجلس الوزراء على السلطة القضائية، إذ إنّ تشريعات السلطة القضائية نظمت موضوع تضارب المصالح وكذلك قرار مجلس القضاء

9 مقابلة أجرتها الباحثة مع السيد جمال أبو شنب، وكيل مساعد الإدارات المساعدة في ديوان الموظفين العام، بتاريخ 2022/10/19.
10 مقابلة أجرتها الباحثة مع الأستاذ جمال القاش، نائب رئيس هيئة مكافحة الفساد، بتاريخ 2022/9/20.
11 الدليل الاسترشادي الخاص بنظام الإفصاح عن تضارب المصالح رقم (1) لسنة 2020، هيئة مكافحة الفساد، ص 5.
12 مقابلة أجرتها الباحثة مع السيد عصام دنادنة، مدير عام التدريب في المدرسة الوطنية، بتاريخ 2022/10/23.

الأعلى رقم (1) لسنة 2020 بمدوّنة السلوك القضائي، ويتمّ التحقيق في موضوع تضارب المصالح في دائرة التفتيش القضائي بناءً على شكوى أو بناءً على معلومات ترد إلى دائرة التفتيش القضائي. وإذا ثبت لدى دائرة التفتيش القضائي أنّ هناك جريمة جزائية فإنّها تحوّل إلى القضاء[13].

وأخيراً، يُلاحظ وجود بعض الإشكاليات والنواقص التي تعتري نظام الإفصاح عن تضارب المصالح، مثل عدم تنظيمه لمسألة الإفصاح السابق لتضارب المصالح وخاصة في المؤسسات والوزارات الرقابية التي يفترض من بعض العاملين فيها أن يفصح عن أيّ مصالح خاصة قد تتضارب مع عمله بمجرد الالتحاق بها، كما أنّ هناك إشكاليات تتعلق بالفئات الخاضعة لأحكام النظام الذي استثنى بعض الفئات الخاضعة لقانون مكافحة الفساد، وقد تتعارض الإجراءات المنصوص عليها في النظام مع طبيعة عمل بعض الوزارات التي تتطلب السرعة في بعض الأحيان مثل وزارة الصحة، بالإضافة إلى أنّ تشكيل اللجان قد لا يتناسب مع بعض الجهات الخاضعة للنظام التي ليس لديها عدد كاف من الموظفين مثل المجالس القروية، كما لم يُعالج النظام حالة تعرّض أعضاء اللجان أنفسهم لحالات تعارض مصالح، وأخيراً يثار التساؤل حول مدى قدرة هذه اللجان المكونة من موظفين خاضعين لسلطة الوزراء ورؤساء المؤسسات العامة على التعامل مع الحالات يكون فيها الوزراء ورؤساء المؤسسات العامة ملزمين بالإفصاح عن حالات تضارب مصالح. ويمكن القول هنا إنّنا نعتقد أنّ المشكلة والتحدي الأساسي يتعلق بعدم جدية كبار المسؤولين في الوزارات والمؤسسات العامة في الامتثال لمجموعة القيم والأحكام والمبادئ الواردة في النظام، وكما يبدو من تشكيل لجان الإشراف فإنّ كبار المسؤولين معفون من المساءلة عن الامتثال في هذا النظام.

وبمراجعة هيئة مكافحة الفساد، أفادت بأنّها تقوم حالياً بإجراء دراسة نقدية للنظام توضح الإشكاليات والثغرات ومقترحات للتعديل، وعليه ستتمّ صياغة مشروع نظام معدل يرفع لمجلس الوزراء لإصداره حسب الأصول[14].

وختاماً لهذا الفصل ومما تجدر الإشارة إليه أنّ عدد الشكاوى المستلمة من هيئة مكافحة الفساد في العام 2021 والمصنفة على أنّ فيها شبهة بارتكاب جريمة عدم الإفصاح عن تضارب المصالح بلغ (24) شكوى[15]، في المقابل لم ترد لنيابة مكافحة الفساد أيّ قضية تحقيقية بعنوان عدم الإفصاح عن تضارب المصالح، في حين بلغ عدد القضايا التحقيقية الواردة لنيابة مكافحة الفساد خلال العام 2020 والمصنفة على أنّها تضارب مصالح (5) قضايا.

ونسوق بعض الحالات العملية على عدم الإفصاح عن تضارب المصالح وردت في تقارير صادرة عن ديوان الرقابة المالية والإدارية:

- قيام شركة غير ربحية بتوقيع اتفاقية تشطيب واستئجار المبنى (مبنى الجبل)، مع مدير الشركة ومالك العقار في ذات الوقت، بالإضافة إلى تنفيذ أعمال التشطيب دون وجود عروض أسعار أو طرح عطاءات، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي لإمكانية وجود تضارب في المصالح وتحقيق بعض المصالح الشخصية على حساب المنفعة العامة[16].
- تضارب المصالح في تشكيل مجلس إدارة مدينة أريحا الصناعية: لا تتمّ مراعاة مبدأ عدم تضارب المصالح في تشكيل مجلس الإدارة، إذ لوحظ أنّ ممثل الاتحاد العام للصناعات يشغل منصب رئيس مجلس إدارة شركة أريحا لتطوير وإدارة تشغيل المنطقة الزراعية والصناعية[17].

كما نشير إلى أنّه وفي استفسارنا من الأمانة العامة لمجلس الوزراء عن مدى وجود سوابق وحالات عملية تمّ الإفصاح فيها من قبل وزراء أو رؤساء مؤسسات غير وزارية بإبلاغ مجلس الوزراء عن حالات تضارب مصالح (ذكر حالات بدون أسماء)، فإنّنا لم نتلقَّ أيّ إجابة[18].

13 مقابلة أجرتها الباحثة مع سعادة القاضي أحمد ولد علي، أمين عام مجلس القضاء الأعلى، بتاريخ 2022/10/13.
14 مقابلة أجرتها الباحثة مع الدكتور جمال القاش، مصدر سابق.
15 التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لسنة 2021، ص 35.
16 التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2021، ص 126.
17 المصدر السابق، 136.
18 كتاب وارد من الأمانة العامة لمجلس الوزراء، مصدر سابق.

الفصل الثاني: الإجراءات المطلوبة لتطبيق نظام تلقّي الهدايا

الفرع الأول: الإطار التشريعي، وفيما يلي أبرز التشريعات التي عالجت موضوع تلقي الهدايا:

● **نظام تلقّي الهدايا:**

في العام 2019 صدر قرار مجلس الوزراء رقم (10) لسنة 2019م بنظام الهدايا، وحُددت أهداف هذا النظام بالآتي[19]:

1. ضبط وتنظيم تلقي الهدايا.
2. تعزيز مبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة في القطاع العام.
3. منع تضارب المصالح بين الجهات المختلفة.

وقد شمل نطاق هذا النظام كلّاً من:

1- الوزراء والموظفين المدنيين والعسكريين، ورؤساء وأعضاء مجالس الإدارة، وموظفي المؤسسات العامة والمؤسسات والشركات التي تساهم فيها الحكومة.

2- الأقارب حتى الدرجة الأولى للأشخاص المحددين في الفقرة (1) من هذه المادة.

ومن أبرز الأحكام الواردة في هذا النظام، أنّه يحظر على الخاضعين لأحكامه قبول أيّ هدية تقدم لهم بحكم وظيفتهم أو عملهم من أيّ جهة كانت، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، خلافاً لأحكام هذا النظام. مع التأكيد على عدم جواز قبول الهدايا النقدية بأيّ حال من الأحوال[20]. وقد استثنى النظام الهدايا التالية من الخضوع لأحكامه[21]:

أ. شهادات التقدير.

ب. الدروع التذكارية.

ج. بطاقات المعايدة والتهنئة.

د. المواد القابلة للتلف، مثل الطعام والزهور.

هـ. الهدية التي تقتضي قواعد المجاملة والبرتوكول قبولها من حكومة أجنبية أو جهة محلية أو أجنبية، المقدرة قيمتها بـ (100) دينار أردني أو أقل، بما لا يخلّ أو يتعارض مع القيام بواجبات الوظيفة.

ولكنّه وبجميع الأحوال أكّد أنّه لا يجوز أن يزيد مجموع قيم الهدايا التي يتلقاها الخاضع لأحكام هذا النظام من عدة مصادر عن (1000) دينار أردني خلال السنة الواحدة.

وقد حدد النظام إجراءات الإبلاغ عن تلقي الموظف للهدية بالآتي:

أ. يجب على الموظف إبلاغ رئيسه المباشر خطياً عن تلقيه أو أحد أقاربه من الدرجة الأولى للهدية، خلال أسبوع من تاريخ تلقيها.

ب. يقوم الرئيس المباشر بإبلاغ اللجنة خطياً بتلقي الخاضع لأحكام هذا النظام للهدية خلال أسبوع من تاريخ تبلغه.

ج. يجب على المسؤول إبلاغ مرجعيته الإدارية خطياً خلال أسبوعين من تاريخ تلقيه أو أحد أقاربه من الدرجة الأولى للهدية، من أجل اتخاذ القرار المناسب بخصوصها.

وضماناً للشفافية في هذا الجانب، فقد أوجب النظام أن تقوم كلّ جهة خاضعة لأحكام هذا النظام بإعداد سجل وفقاً للنموذج المرفق بالنظام، وأن يحتوي السجلّ على عدد من البيانات[22].

وأخيرا وضماناً لتنفيذ أحكام النظام، فقد أكدت المادة (10) منه على أن يلتزم المسؤول بموافاة هيئة مكافحة الفساد و/أو ديوان الرقابة المالية والإدارية و/أو النيابة العامة، بتقرير عن الحالات التي تتمّ فيها مخالفة أحكام هذا النظام، لاتخاذ الإجراءات اللازمة وفق التشريعات السارية.

---

19 انظر/ي المادة (2) من قرار مجلس الوزراء رقم (10) لسنة 2019م بنظام الهدايا.
20 انظر/ي المادة (4) من قرار مجلس الوزراء رقم (10) لسنة 2019م بنظام الهدايا.
21 انظر/ي المادة (5) من قرار مجلس الوزراء رقم (10) لسنة 2019م بنظام الهدايا.
22 انظر/ي المادة (9) من قرار مجلس الوزراء رقم (10) لسنة 2019م بنظام الهدايا.

● **قانون الخدمة المدنية لسنة** 1998:
حظرت المادة (67) على الموظف العام القبول مباشرة أو بالواسطة لأيّ هدية أو مكافأة أو منحة أو عمولة بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته.

● **قرار مجلس الوزراء رقم** (4) **لسنة** 2020م **بالمصادقة على مدوّنة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة:**
حظرت المادة (13) من المدوّنة على الموظف قبول هدية تقدم له بحكم وظيفته، سواء بشكلٍ مباشر أو غير مباشر، بما لا يتعارض مع أحكام نظام الهدايا النافذ ومنعت هذه المادة على الموظف طلب الهدايا، وفقاً لأحكام النظام النافذ.

الفرع الثاني: الإجراءات والنماذج المطلوبة لإنفاذ النظام

اشتمل نظام الهدايا لسنة 2019 على عدد من الإجراءات والنماذج والسجلات المطلوبة لإنفاذه تتمثل بالآتي:
أولاً: السجل: عرّفت المادة الأولى من النظام السجل بأنّه «السجل الرسمي الذي تدوّن فيه الهدايا التي يتلقاها الخاضعون لأحكام هذا النظام»، كما نصت المادة التاسعة من النظام على أن تقوم كلّ جهة خاضعة لأحكامه بإعداد سجل يجب أن يحتوي على البيانات الآتية:
أ. اسم متلقي الهدية.
ب. تاريخ تلقي الهدية.
ت. الجهة المانحة للهدية.
ث. سبب تقديم الهدية.
ج. وصف الهدية.
ح. صورة فوتوغرافية للهدية.
خ. القيمة المقدرة للهدية.
د. التوصية والقرار المتخذ بشأن الهدية.
وهنا نوضح أنّ الجهات المكلفة بمسك هذه السجلات وفقاً للمادة الثالثة من النظام هي الجهات التي يعمل بها الخاضعون لأحكام النظام، وهم الوزراء، والموظفون المدنيون والعسكريون، ورؤساء وأعضاء مجالس الإدارة، وموظفو المؤسسات العامة والمؤسسات والشركات التي تساهم فيها الحكومة.

وعلى أرض الواقع ولدى الاستفسار عن مدى مسك هذه السجلات، أفادت الأمانة العامة لمجلس الوزراء بأنّها أعدت سجلاً للهدايا داخل الأمانة العامة لمجلس الوزراء، وأنّها راسلت كافة الجهات الخاضعة للنظام المذكور من أجل إنشاء سجل للهدايا. ولكنّ الأمانة العامة لم تجب عن السؤال المتعلق بموعد صدور هذه المراسلات وإن كان قد تمّ إعداد هذه السجلات فعلياً من قبل الجهات التي تمت مخاطبتها، ومن هي الجهات التي قامت بمسك هذه السجلات ومن هي الجهات التي لم تقم بذلك[23].

ثانياً: لجان الهدايا: عرّفت المادة الأولى من النظام اللجنة بأنّها «لجنة الهدايا المشكلة بموجب أحكام هذا النظام». وقد أوضحت المادة (6) من النظام تشكيلة هذه اللجان، حيث نصت على أن تشكل لدى الجهات الخاضعة لأحكام النظام لجنة للنظر في الهدايا التي يتلقاها الخاضعون لأحكام هذا النظام لاتخاذ التوصية المناسبة بشأنها، بما ينسجم مع الهيكل والوصف التنظيمي لكل جهة، وبينت المادة أنّ اللجنة تتكون من ثلاثة موظفين على الأقل من موظفي الإدارات العليا لدى الجهات الخاضعة لأحكام هذا النظام، كما أوضحت أنّ اجتماعات اللجنة تنعقد وتتخذ توصياتها بالإجماع وترفع اللجنة توصياتها إلى المسؤول لاتخاذ القرار المناسب بشأنها، خلال أسبوعين من تاريخ تبلغها بتلقي الخاضع لأحكام هذا النظام للهدية.

وهنا يُثار التساؤل حول مدى قدرة هذه اللجان المكونة من موظفين خاضعين لسلطة الوزراء ورؤساء المؤسسات العامة على التعامل مع الهدايا التي تقدم للوزراء ورؤساء المؤسسات العامة.

---

23 كتاب وارد من الأمانة العامة لمجلس الوزراء، مصدر سابق.

وفي البحث عن مدى التزام الجهات المكلفة بتشكيل هذه اللجان، نجد وبعد التواصل مع مجلس الوزراء والاستفسار حول مدى التزام الجهات الحكومية بتشكيل هذه اللجان، أنّ الأمانة العامة لمجلس الوزراء شكلت اللجنة المطلوبة داخل المجلس، كما أفادت بأنّ مجلس الوزراء قام بإصدار رسالة للجهات الخاضعة لنظام الهدايا يطلب منها تشكيل اللجان المنصوص عليها في هذا النظام. بينما لم تتم الإجابة عن موعد صدور هذا الكتاب، وإن كان قد تمّ تشكيل هذه اللجان فعلياً من قبل الجهات التي تمّت مخاطبتها، ومن هي الجهات التي قامت بتشكيل هذه اللجان ومن هي الجهات التي لم تقم بالتشكيل[24]. كما قام ديوان الموظفين العام بتشكيل اللجنة وإنشاء السجل المنصوص عليه في نظام الهدايا في العام 2020 وتمّ تعميم النظام على جميع الموظفين[25].

ثالثاً: تقرير المخالفات

اشتملت المادة العاشرة من نظام الهدايا لعام 2019 على واحدة من الأدوات التي تمكن من الرقابة على تنفيذ أحكامه والمتمثلة بـ «تقرير المخالفات»، إذ ألزمت هذه المادة المسؤول بموافاة هيئة مكافحة الفساد و/أو ديوان الرقابة المالية والإدارية و/أو النيابة العامة -وفقاً لطبيعة المخالفة- بتقرير عن الحالات التي تتمّ فيها مخالفة أحكام هذا النظام، لاتخاذ الإجراءات اللازمة وفق التشريعات السارية.

وبالاستفسار من ديوان الرقابة المالية والإدارية، تبين أنّه لم يتم تقديم أيّ تقرير مخالفات بالاستناد إلى نظام الهدايا، علماً أنّه ووفقاً لما أفاد به ديوان الرقابة فإنّه يتمّ حصر كلّ ما يتعلق بالهدايا العينية التي تقدم للمؤسسات والرقابة عليه، فيما تظهر الإشكاليات بشأن الهدايا التي تقدم للأشخاص[26].

وإلى جانب تلك الإجراءات والنماذج المنصوص عليها في النظام، فإنّ هناك إجراءات أخرى لم ينص عليها النظام ولكنّها ضرورية ومطلوبة لتطبيق وإنفاذ أحكامه تتمثل بالآتي:

أولاً: أدلّة استرشادية: بالنظر إلى طبيعة الأحكام التي تتضمنها أنظمة الهدايا التي تتسم بالتعقيد والصعوبة والحاجة للتبسيط ليتمكن المكلّف من الالتزام بها وليستطيع الموظفون المختصون تطبيقها، فمن الضرورة وضع أدلة توضيحية واسترشادية توضح وتبسط الإجراءات المطلوبة. وفي العام 2019، أصدرت هيئة مكافحة الفساد دليلاً استرشادياً خاصاً بنظام الهدايا رقم (10) لسنة 2019، تمّ فيه توضيح أهداف هذا الدليل وغاياته التي تتمثل بالآتي[27]:

1- ضبط وتنظيم تلقي الهدايا، بمعنى وضع شروط وضوابط وآليات للتعامل مع الهدايا التي يتلقاها الخاضعون لأحكام هذا النظام، والهدايا المسموحة والهدايا المحظورة، والهدايا التي يفترض أن تسجل وفق النظام.

2- تعزيز مبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة في القطاع العام، فمن المؤكد أن تطبيق النظام سيعزز النزاهة نتيجة الامتناع عن تلقي الهدايا التي قد تشكل شبهة فساد، ومن المفترض أن يتمّ الإفصاح عن الهدية من قبل الخاضع لهذا النظام كنوع من أنواع الشفافية، أما المساءلة فتتحقق من خلال البتّ في قانونية الهدية ومنعها عن الموظف في الحالات التي يبينها النظام.

3- منع تضارب المصالح بين الجهات المختلفة، إذ يعزز تقديم الهدايا تضارب المصالح، كما يؤدي قبول الهدايا المشبوهة في حالات كثيرة إلى اتخاذ الموظف قراراً، أو الامتناع عن اتخاذ قرار له فيه؛ أو لأحد أقاربه أو أصدقائه، مصلحة.

ثانياً: التدريب: يتطلب تطبيق نظام الهدايا سواء من قبل المكلّفين أو من قبل الموظفين المختصين بالتطبيق عملية تدريب مركزة، وبمراجعة الجهات المختصة بالتدريب ذات العلاقة بهذا الموضوع في فلسطين (هيئة مكافحة الفساد، والمدرسة الوطنية للإدارة وديوان الموظفين العام)، فقد تبين أنّ هيئة مكافحة الفساد قامت بعقد دورات تدريبية على نظام الهدايا لموظفيها، إضافة إلى تدريب العديد من المؤسسات والوزارات على هذا النظام وعلى الدليل الاسترشادي الصادر بمقتضاه[28].

وفيما يتعلق بالمدرسة الوطنية فقد أُبلغنا[29] بأنها تقوم حالياً بالتعاون مع هيئة مكافحة الفساد بتدريب مدربين للتدريب على نظام الهدايا، كما يتمّ حالياً تدريب موظفي الفئات العليا و500 ضابط من الأجهزة الأمنية. وتقوم المدرسة الوطنية بالشراكة مع هيئة مكافحة الفساد بإعداد خطة تدريب للموظفين وللأجهزة الأمنية.

---

24 المصدر السابق.

25 مقابلة أجرتها الباحثة مع السيد جمال أبو شنب، وكيل مساعد الإدارات المساعدة في ديوان الموظفين العام، بتاريخ 2022/10/19.

26 مقابلة أجرتها الباحثة مع السيد جفال جفال، مدير عام ديوان الرقابة المالية والإدارية، بتاريخ 2022/6/10.

27 الدليل الاسترشادي الخاص بنظام الهدايا لعام 2019، هيئة مكافحة الفساد، ص 6.

28 مقابلة مع الدكتور جمال القاش، مصدر سابق.

29 مقابلة مع السيد عصام دنادنة، مصدر سابق.

الفصل الثالث: إجراءات تطبيق الأحكام الخاصة بإقرارات الذمة المالية

الفرع الأول: الإطار التشريعي

وفيما يلي أبرز التشريعات التي تعالج إقرارات الذمّة المالية:

- **اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد**

نصّت المادة (5/52) من الاتفاقية على أن «تنظر كلّ دولة طرف في إنشاء نظم فعّالة لإقرار الذمة المالية، وفقاً لقانونها الداخلي، بشأن الموظفين العموميين المعنيين، وتنصّ على عقوبات ملائمة على عدم الامتثال. وتنظر كلّ دولة طرف أيضاً في اتخاذ ما قد يلزم من تدابير للسماح لسلطاتها المختصة بتقاسم تلك المعلومات مع السلطات المختصة في الدول الأطراف الأخرى، عندما يكون ذلك ضرورياً للتحقيق في العائدات المتأتية من أفعال مجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية والمطالبة بها واستردادها».

- **قانون مكافحة الفساد**

فيما يتعلق بإقرارات الذمة المالية، فقد تضمن قانون مكافحة الفساد العديد من الأحكام أبرزها تحديده الفئات المكلّفة بتقديم إقرارات الذمة المالية وفقاً للتعديلات التي جرت على المادة (16) من القانون في العام 2018 والمتمثلة بالآتي:

أ. مستشارو رئيس الدولة، ورؤساء المؤسسات التابعة للرئاسة.
ب. رؤساء المؤسسات والهيئات المدنية، وأعضاء مجالس إدارتها، إن وجدت، والعاملون فيها، ممن يحملون درجة مدير فأعلى.
ج. الموظفون العامون المعيّنون بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية، ممن يحملون درجة مدير فأعلى.
د. رؤساء الأجهزة الأمنية والعسكرية، ومنتسبوها، ممن يحملون رتبة مقدم فأعلى.
ه. المحافظون، ونوابهم، ورؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية.
و. المستشارون القانونيون في المؤسسات والهيئات المدنية والعسكرية.
ز. السفراء، ونوابهم، والقناصل، والأشخاص الملحقون في العمل الدبلوماسي.
ح. رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الشركات التي تكون الدولة أو أيٌّ من مؤسساتها مساهماً فيها.
ط. المحكّمون، والخبراء، والحراس القضائيون، ووكلاء الدائنين، والمصفّون.
ي. رؤساء وأعضاء مجالس الجمعيات الخيرية والتعاونية والهيئات الأهلية والأندية، التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة، وبالاستقلال المالي والإداري، والأحزاب والنقابات والاتحادات، ومن في حكمهم، حتى لو لم تكن تتلقى دعماً من الموازنة العامة.
ك. الموظفون، والعاملون في الجهات الخاضعة لأحكام هذا القرار بقانون، ممن لديهم صلاحيات مالية أو حقّ التوقيع، وأعضاء لجان العطاءات والمشتريات والمبيعات والجرد والإتلاف والإيجارات والكوتا، والعاملون في منح التراخيص والامتيازات، والفاحصون، والمراقبون، وأمناء المستودعات، والعاملون في الشؤون المالية.

وكذلك حدّد القانون البيانات التي يجب أن يشتمل عليها الإقرار والمتمثلة في مجموع ما في ذمة المكلّف، وذمّة زوجه وأبنائه القصّر، داخل فلسطين أو خارجها، مما يلي:

أ. الأرصدة النقدية المحتفظ بها شخصياً أو لدى المصارف.
ب. الأموال المنقولة وغير المنقولة.
ج. الأسهم والحصص في الشركات.
د. السندات.
ه. الأموال العينية.
و. ما يكون لهم من حقوق، وما عليهم من ديون قبل الغير.
ز. كافة الوكالات والتفويضات ذات الأثر المالي الصادرة منه للغير أو من الغير لصالحه.
ح. مجموع ما لديه من حقوق انتفاع.
ط. أي مصادر أخرى للدخل.

كما حدّد القانون المواعيد التي يجب أن يتمّ تقديم الإقرارات خلالها والمتمثلة بالآتي:
أ. الإقرار الأول: خلال ستين يوماً من تاريخ توليه المسؤولية أو من تاريخ تكليفه من قبل الهيئة بتعبئة الإقرار.
ب. إقرار دوري: خلال ستين يوماً من نهاية فترة كل إقرار، والبالغة خمس سنوات.
ج. الإقرار النهائي: خلال ستين يوماً من تاريخ انتهاء خضوعه لأحكام هذا القرار بقانون.

- **القانون الأساسي المعدل**

اشتمل القانون الأساسي المعدّل على بعض الأحكام ذات العلاقة بإقرارات الذمة المالية لكبار المسؤولين في الدولة، إذ أوجب القانون في المادة (54) على كلّ عضو في المجلس التشريعي أن يقدم إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وبأولاده القصّر مفصلاً فيه كلّ ما يملكون من ثروة، عقاراً ومنقولاً في داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون، ويُحفظ هذا الإقرار مغلقاً وسرياً لدى محكمة العدل العليا، ولا يجوز الاطّلاع عليه إلّا بإذن المحكمة وفي الحدود التي تسمح بها.
ونصّ القانون في المادة (80) على واجب رئيس الوزراء وكلّ وزير أن يقدم إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وبأولاده القصّر، مفصلاً فيه كلّ 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 سريتها وتبقى سرية ولا يجوز الاطّلاع عليها إلا بإذن من المحكمة العليا عند الاقتضاء.

- **قانون السلطة القضائية لسنة 2002 وتعديلاته**

أوجبت الفقرة السابعة من المادة (12) من القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م على كلّ قاضٍ عند تعيينه إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وبأولاده القّصر، مفصلاً فيه كلّ ما يملكون من عقارات ومنقولاًت وأسهم وسندات وأموال نقدية داخل فلسطين وخارجها، وما عليها من ديون إلى الرئيس الذي يضع الترتيبات اللازمة للحفاظ على سريتها، وتبقى سرية ولا يجوز الاطّلاع عليها إلا بإذن من المحكمة العليا/ محكمة النقض عند الاقتضاء.

الفرع الثاني: الإجراءات والنماذج المطلوبة لإنفاذ وتطبيق الأحكام الخاصة بإقرارات الذمة المالية

وفقاً لما تضمنته الأحكام الواردة في قانون مكافحة الفساد النافذ فإنّ هناك مجموعة من الإجراءات والنماذج تتمثل بالآتي:

أولاً: نموذج إقرار الذمة المالية: أوضحت الفقرة الثانية من المادة (16) من قانون مكافحة الفساد بتعديلاتها مشتملات إقرار الذمة المالية، فنصّت على أن يتضمن الإقرار مجموع ما في ذمة المكلف، وذمة زوجه وأبنائه القصّر، داخل فلسطين أو خارجها، من:
أ. الأرصدة النقدية المحتفظ بها شخصياً أو لدى المصارف.
ب. الأموال المنقولة وغير المنقولة.
ج. الأسهم والحصص في الشركات.
د. السندات.
ه. الأموال العينية.
و. ما يكون لهم من حقوق، وما عليهم من ديون قبل الغير.
ز. كافة الوكالات والتفويضات ذات الأثر المالي الصادرة منه للغير أو من الغير لصالحه.
ح. مجموع ما لديه من حقوق انتفاع.
ط. أيّ مصادر أخرى للدخل.

وقد بينت الفقرة الثالثة من المادة (16) المواعيد التي يلتزم المكلّفون فيها بتقديم الإقرارات، وفقاً للمواعيد الآتية:
أ. الإقرار الأول: خلال ستين يوماً من تاريخ توليه المسؤولية أو من تاريخ تكليفه من قبل الهيئة بتعبئة الإقرار.
ب. إقرار دوري: خلال ستين يوماً من نهاية فترة كلّ إقرار، والبالغة خمس سنوات.
ج. الإقرار النهائي: خلال ستين يوماً من تاريخ انتهاء خضوعه لأحكام هذا القرار بقانون.

ووفقاً للتقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد 2021، فإنّ الهيئة قامت في العام 2021 بتسليم نماذج إقرار ذمة مالية لـ (218) جهة خاضعة لأحكام القانون بواقع (5838) نموذج إقرار ذمة مالية، وبلغ عدد الإقرارات التي تمّ استلامها من المكلّفين الخاضعين خلال العام 2021 ما مجموعه (4921) إقراراً[30].

كما قامت الهيئة خلال العام 2022 بمتابعة المكلّفين الذين لم يقوموا بتعبئة وتسليم إقراراتهم خلال العام 2020، وكذلك متابعة المكلّفين الذين مضى على تعبئتهم لآخر إقرار مدة تزيد عن خمس سنوات.

أما فيما يتعلق بتقديم القضاة إقرارات الذمة المالية، فوفقاً للأمين العام لمجلس القضاء الأعلى، هناك التزام تامّ من قبل قضاة المحاكم النظامية بتقديم إقرار الذمة المالية ويعدّ ذلك أحد متطلبات إشغال الوظيفة[31].

وفيما يتعلق بالإشكاليات في نموذج الإقرار، فيمكن الإشارة إلى أنّه يفتقد لتحديد طبيعته من حيث كونه إقراراً يقدّم لأول مرة أم إقراراً دورياً أم إقراراً لنهاية الخدمة أم إقراراً تكميلياً يتعلق بتغيير حصل على دخل المكلّف، كذلك لم يتضمن الإقرار تعريفاً بكل بند من بنود الذمم التي يصرح عنها، بمعنى ما المقصود بالأموال المنقولة وغير المنقولة والعقارات والنقود والحسابات البنكية والأسهم والأوراق المالية والديون، فهذه المفاهيم ليست بالضرورة واضحة لجميع المكلّفين. كما يركز الإقرار على الذمم المالية والمادية ولم يتطرّق إلى الحقوق المعنوية للمكلّف التي قد تكون مصدراً مهماً للدخل وذات قيمة مالية كبيرة مثل حقوق المؤلف وبراءات الاختراع وإن ورد في النموذج بند عام بأيّ مصادر أخرى للدخل[32].

ثانياً: الرقابة والإشراف على إقرارات الذمة المالية: أوكل قانون مكافحة الفساد الفلسطيني لهيئة مكافحة الفساد مهمة المتابعة والحفظ والفحص لإقرارات الذمة المالية، إذ حددت المادة الثامنة اختصاص الهيئة في هذا الجانب بما يلي:
1. حفظ جميع إقرارات الذمة المالية وطلب أيّ بيانات أو إيضاحات تتعلق بها.
2. فحص الذمة المالية للخاضعين لأحكام القانون وفق التشريعات السارية.

وفيما يتعلق بإقرارات الذمة المالية الخاصة برئيس الدولة، ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء، ورئيس وأعضاء المجلس التشريعي، وأعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة، ووفقاً للفقرة الرابعة من المادة (16) من قانون مكافحة الفساد، فتسري عليها الأحكام المحددة بالقانون الأساسي والتشريعات السارية، وللهيئة أن تطلب من محكمة العدل العليا الإذن لها بالاطّلاع على إقرارات الذمة المالية الخاصة بهم.

ونشير هنا إلى إشكالية تتمثل في أنّ النصوص القانونية التي يقدم بموجبها الرئيس ورئيس الوزراء والوزراء وأعضاء المجلس التشريعي وكذلك القضاة وأعضاء النيابة العامة إقرارات الذمة المالية، لا تشير إلى تقديم تلك الإقرارات بشكل دوري أو عند حدوث تغيير في مصادر الدخل أو بعد إنهاء الوظيفة، كما هو الحال في قانون مكافحة الفساد الذي يخضع له الموظفون العموميون.

وفي سؤالنا لهيئة مكافحة الفساد حول عدد إقرارات الذمة المالية التي تمّ فحصها خلال العام 2021، وإن كان يمكن تحديد درجات الموظفين الذين تمّ فحص إقرارات الذمة المالية لهم، وهل يتمّ فحص إقرار الذمة المالية استناداً إلى شكاوى أم يمكن الفحص دون الحاجة إلى شكوى كنوع من الفحص العشوائي، وهل حصل أن طُلب من المحكمة فحص إقرارات الذمة المالية المحفوظة لدى المحكمة العليا وليس للهيئة كالوزراء وأعضاء السلطة القضائية، تمّت إفادتنا[33] بأنّ الهيئة قامت خلال العام 2021 بفحص 38 إقراراً تعود إلى 25 شخصاً مرتبطين بالشكاوى والبلاغات والتحريات التي تعمل عليها الهيئة[34]. وفي سنوات سابقة قامت الهيئة بالتقدم بطلب للمحكمة العليا لفحص إقرارات الذمة المالية لبعض الفئات التي تُحفظ إقراراتها في المحكمة العليا[35]. ولغاية الآن لم تقم الهيئة بتطبيق آلية للفحص العشوائي لإقرارات الذمة المالية على أرض الواقع وذلك بسبب مجموعة من المعيقات الفنية.

---

30 التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد 2021، ص 41.
31 مقابلة أجرتها الباحثة مع سعادة القاضي أحمد ولد علي أمين عام مجلس القضاء الأعلى، مصدر سابق.
32 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2017. أثر إقرارات الذمة المالية في التجربة الفلسطينية في الوقاية من الفساد ومكافحته ومنع الإفلات من العقاب. رام الله- فلسطين. ص 14.
33 مقابلة أجرتها الباحثة مع الدكتور جمال القاش، مصدر سابق.
34 التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لسنة 2021، ص 43.
35 مقابلة أجرتها الباحثة مع الدكتور جمال القاش، مصدر سابق.

ثالثاً: الإجراءات الضامنة للالتزام بإقرارات الذمة المالية: اشتمل قانون مكافحة الفساد على عدد من الإجراءات والعقوبات الضامنة للالتزام بإقرارات الذمة المالية تتمثل بالآتي:

1- معاقبة المتخلفين عن تقديم إقرار الذمة المالية: إذ نصت المادة (28) من قانون مكافحة الفساد على معاقبة كلّ من تخلّف من المكلّفين عن تقديم إقرارات الذمة المالية في المواعيد المقررة بغرامة لا تقلّ عن مائة دينار أردني ولا تزيد على ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً عن كلّ شهر تأخير من تاريخ خضوعه لأحكام القانون أو تاريخ تكليفه بذلك من قبل الهيئة.

ورغم تجريم فعل عدم تقديم إقرارات الذمة للأشخاص الخاضعين، إلّا أنّه لم تتم لغاية الآن إحالة أيّ شخص لعدم تقديم إقرارات الذمة المالية، إذ تقوم الهيئة باستدعاء الأشخاص الذين يتأخرون في تقديم إقرارات الذمة المالية وتوضح لهم الهدف من إقرارات الذمة المالية وكيفية التعامل معها؛ لتحصينهم من شبهات الفساد، وتكون غالبيتهم من القطاع الخاص كأعضاء مجالس الإدارة في المؤسسات العامة من ممثلي أجسام القطاع الخاص، حيث يقومون إثر ذلك بتقديم إقرارات الذمة المالية[36].

2- معاقبة من يقدم بيانات غير صحيحة: إذ نصت المادة (29) من قانون مكافحة الفساد على معاقبة كلّ من ذكر عمداً بيانات غير صحيحة في الإقرارات المنصوص عليها في القانون بغرامة لا تقل عن مائة دينار أردني ولا تزيد على ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً، ويعفى من العقوبة من بادر من تلقاء نفسه بتصحيح البيانات الواردة في الإقرار قبل كشف الخطأ.

وبسؤال هيئة مكافحة الفساد إن كان قد تمّ اتخاذ أيّ من الإجراءات العقابية المذكورة أعلاه وكم عدد الإحالات من الهيئة، وإن كانت هناك أحكام قضائية بالخصوص، أفادت الهيئة بوجود حالات تضمنت إقرارات الذمة المالية المقدمة فيها بيانات غير صحيحة وتمّت ملاحقة أصحابها بارتكاب جرائم فساد وتقديم بيانات غير صحيحة[37].

رابعاً: استخدام الأنظمة المحوسبة في إقرارات الذمة المالية: بتاريخ 2019/10/15 أعلنت هيئة مكافحة الفساد، عن إطلاق نظام جديد لإدارة إقرار الذمة المالية بنسخته الجديدة[38]، لتنبيه العاملين بدائرة إقرار الذمة المالية في بداية كلّ عام، لطلب بيانات جميع العاملين في الجهات الخاضعة لأحكام القانون، والعمل على إعداد تكليف للخاضعين بصورة تلقائية وبوقت مناسب، مع إمكانية تعقب المراسلات وكتب التكليف التي لا يتمّ الردّ عليها وتذكير الإدارة بها لمتابعتها، وذلك على خلاف النظام السابق، ما يساعد على عدم تشتيت جهد موظفي الدائرة في إعداد المراسلات. ويُتوقع أن يساعد هذا النظام في تسريع عملية التكليف والمتابعة وضبط المعلومات وتجديدها وتوفير الوقت والجهد في متابعة التكليف للأشخاص الخاضعين للقانون.

ويتيح النظام الجديد الذي دخل حيز التطبيق إمكانية الطلب التلقائي لبيانات الخاضعين لأحكام القانون، إذ يعمل النظام الجديد وبصورة تلقائية على تكليف الخاضعين بتقديم إقرار ذمة مالية، حيث يتمّ التعامل مع جميع البيانات المتعلقة بالخاضعين لأحكام القانون ليتولى النظام الجديد معالجتها بصورة عالية الوتيرة.

كما يتيح النظام الجديد تحديد أسماء المتخلفين عن تقديم إقرار ذمة مالية من قبل أو ممن مضى على تقديمهم إقرار ذممهم المالية مدة خمس سنوات فأكثر، من فئة الموظفين من درجة مدير فأعلى بالنسبة للمدنيين ودرجة مقدم فأعلى بالنسبة لمنتسبي الأجهزة الأمنية، إلى جانب الموظفين ممن لديهم حقّ التوقيع أو صلاحيات مالية في الوظائف المشار إليها في المادة (16/1/ك) من قانون مكافحة الفساد، وتكليفهم من خلال جهات عملهم لتقديم إقرار ذمة مالية لدى الهيئة.

ويوفر النظام الجديد إمكانية التعقب الذاتي للمتخلّفين عن تقديم إقرار ذمة مالية، وخاصية تعقّب المكلّفين غير الملتزمين بالتعبئة ممن مضى على تكليفهم مدة شهرين فأكثر وحصرهم، وتوثيق جميع الإجراءات التي تمّت، وذلك تمهيداً لاتخاذ المقتضى القانوني بحقهم.

كما يوفّر النظام الجديد خدمة الأرشفة الإلكترونية لجميع المراسلات الصادرة عن دائرة إقرار الذمة المالية، والمراسلات الواردة إليها من خلال ربطها بالمكلّفين وجهات عملهم، بحيث يتمّ الوصول لتلك المراسلات إلكترونياً وورقياً من خلال الخاضع أو جهة عمله.

---

36 المصدر سابق.

37 المصدر سابق.

38 انظر/ي موقع الهيئة على شبكة الإنترنت: https://www.pacc.ps/blog/post/20643.

إلى ذلك يوفر النظام الجديد إمكانية تقديم تقارير وإحصائيات بالمكلفين والإقرارات المقدمة للهيئة بصورة تفصيلية تلبي احتياجات ومتطلبات الهيئة، كما يختصر النظام الجديد وقتاً طويلاً بعد أن كان موظفو الدائرة يمضون أوقاتاً طويلة في طلب البيانات ومعالجتها، وإعداد كتب التكليف، ومتابعة المتخلفين عن تقديم الإقرار، ومع النظام الجديد تتم العملية بشكل تلقائي وبوقت قياسي، ما يؤدي إلى خلق أثر كبير في عمل الدائرة بوقت قياسي.

وفي سؤالنا للهيئة عن الوضع الحالي لهذا النظام المحوسب ومدى تطبيقه في العام 2021 تمّت إفادتنا من الهيئة بأنّها تعمل بهذا النظام وهو ينظم الأمور الإدارية ويسهل العمل إلّا أنّ مضمون الإقرار غير محوسب، كون الإقرارات سرية[39].

وهنا نشير إلى أنّ سرية الإقرار لا تحول دون أتمتته، إذ كان بالإمكان أتمتته من خلال التعبئة الإلكترونية، فالنموذج الفلسطيني لإقرار الذمة المالية ورقي بمعنى أنّه يوزع باليد من قبل الهيئة ويسلّم لها باليد بعد تعبئته وهو ما يشكل عبئاً كبيراً على الهيئة ويتطلب موارد إضافية في الحفظ والتخزين ويجعل من مراجعة وتدقيق هذه الإقرارات أمراً في غاية الصعوبة، الأمر الذي يتطلب العمل على أتمتة هذا النموذج ما من شأنه التسهيل على الهيئة ليس فقط في توزيع وتلقي الإقرارات بسرعة وسهولة، وإنّما أيضاً سهولة مراجعتها وتدقيقها وحفظها وتخزينها، كما هو الحال في العديد من التجارب العربية والدولية (كالكويت، وسلوفينيا)[40].

خامساً: التدريب: يتطلب تطبيق نظام إقرار الذمة المالية من قبل المكلّفين عملية تدريب، وبمراجعة الجهات المختصة بالتدريب في فلسطين ذات العلاقة بهذا الموضوع (هيئة مكافحة الفساد، والمدرسة الوطنية للإدارة وديوان الموظفين العام)، فقد تبيّن أنّ هيئة مكافحة الفساد قامت بتدريب العديد من المؤسسات والوزارات الخاضعة على نظام إقرارات الذمة المالية، وأنّها تبنّت استراتيجية توعوية تنسجم مع واقع الفئات المستهدفة واحتياجاتها. إذ تمّ تنفيذ برنامج توعوي يشمل التعريف بقانون مكافحة الفساد والأنظمة المساندة له والتي من ضمنها التدريب على إقرارات الذمة المالية، حيث قامت الهيئة بتنفيذ 48 لقاءً تدريبياً خلال هذا البرنامج استهدفت 963 متدرباً من مختلف القطاعات خلال العام 2021، وتمّ توزيع المشاركين قطاعياً على النحو الآتي: المؤسسات الحكومية (552)، والبلديات المركزية والهيئات المحلية (137)، وقطاع الأمن (105)، ومؤسسات المجتمع المدني (73)، والصحافة والإعلام (70)، والقطاع الخاص (26). كما تمّ إعداد مجموعة من الحلقات التلفزيونية تحتوي على مواد تدريبية تناولت قانون مكافحة الفساد والأنظمة المساندة له، وقد بُثّت الحلقات على مدار ثلاثة أشهر على فضائية القدس التعليمية في العام 2020، ومن ثم على تلفزيون فلسطين في العام 2021، كما أنّ هذه الحلقات متاحة على الصفحة الإلكترونية الخاصة بالهيئة. من جهة أخرى نظمت الهيئة تدريباً متخصصاً للفريق الإعلامي الوطني المكوّن من مؤسسات إنفاذ القانون (مجلس القضاء الأعلى والنيابة العامة، ووزارة العدل، والشرطة) حول قانون مكافحة الفساد وأنظمته وإقرارات الذمة المالية. إضافة إلى إنتاج ما مجموعه (17) مادة مرئية (فيديو) حول القانون والأنظمة المساندة له[41].

39 مقابلة أجرتها الباحثة مع الدكتور جمال القاش، مصدر سابق.
40 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). أثر إقرارات الذمة المالية في التجربة الفلسطينية في الوقاية من الفساد ومكافحته ومنع الإفلات من العقاب. مصدر سابق، ص 14.
41 التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لسنة 2021 ، ص 22.

الاستخلاصات والتوصيات

الاستخلاصات

بدراسة التشريعات ذات العلاقة بالإفصاح عن تضارب المصالح وتلقّي الهدايا وإقرارات الذمة المالية، وإجراءات تطبيقها على أرض الواقع يمكننا استنتاج الآتي:

أولاً: بالمقارنة ما بين الفئات الخاضعة لقانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته نجد أنّ نظام الإفصاح عن تضارب المصالح استثنى العديد من الفئات التي تخضع لقانون مكافحة الفساد ومن هذه الفئات : رئيس الدولة، ومستشاروه، ورؤساء المؤسسات التابعة للرئاسة، ورئيس الوزراء، والمحافظون، وأعضاء السلك الدبلوماسي.
ومن غير الواضح ما هي مبررات استثناء تلك الفئات من تطبيق أحكام النظام عليها، خصوصاً عندما نتحدث عن رئيس الوزراء ومستشاري الرئيس ورؤساء المؤسسات التابعة للرئاسة، والمحافظين وأعضاء السلك الدبلوماسي، والذي يتصور تماماً وقوعهم في حالات تضارب للمصالح تستوجب إخضاعهم لنظام الإفصاح. إذ إنّ هذه الاستثناءات تبيح لهذه الشريحة توظيف ذلك لحمايتها من المساءلة والإفلات من العقاب كونها غير ملزمة وفقاً للقانون، الأمر الذي يمكن اعتباره عند حصوله فساداً سياسياً كون النظام يشرع لهم ذلك، وهم عادة من كبار مسؤولي السلطة السياسيين.

ثانياً: بالمقارنة ما بين الفئات الخاضعة لقانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته نجد أنّ نظام تلقّي الهدايا استثنى العديد من الفئات ومنها رئيس الدولة، ومستشاروه، ورئيس الوزراء، والمحافظون، والنقابات والاتحادات ومؤسسات المجتمع المدني، وأعضاء السلك الدبلوماسي.
وكما هو الحال في المستثنين من نظام الإفصاح عن تضارب المصالح، فإنّه من غير الواضح ما هي مبررات استثناء تلك الفئات من تطبيق أحكام النظام عليها، خصوصاً عندما نتحدث عن رئيس الوزراء ومستشاري الرئيس، والمحافظين وأعضاء السلك الدبلوماسي والذي يتصور تماماً تلقيهم هدايا يمكن أن تكون بمثابة رشاوى مبطنة.
وكما أشرنا سابقاً فيما يخص عدم إخضاع هذه الفئات لنظام الإفصاح عن تضارب المصالح، فإنّ ذلك يتيح إمكانية وقوع حالات فساد سياسي محمي وفقاً للتشريع.

ثالثاً: فيما يتعلق بالإجراءات الخاصة بتطبيق نظام تضارب المصالح، نجد ما يلي:

1- هناك خلل كبير في نموذج الإفصاح عن تضارب المصالح الذي وضعته هيئة مكافحة الفساد، فرغم اعتماد النموذج في تعريفه لمفهوم تضارب المصالح على ما ورد في النظام، إلّا أنّ النموذج يخلط خلطاً خطيراً ما بين الغاية من النموذج المتمثلة في الإفصاح عن احتمالية وجود حالة من حالات تضارب المصالح بصورة سابقة كوسيلة وقائية لعدم الوقوع في أحد أشكال الفساد، وما بين إقرار الموظف اللاحق بوقوعه في إحدى الحالات التي تعتبر تضارب مصالح والتي يجب التعامل معها في هذه الحالة على أنّها جريمة فساد وفقاً لشكل الواقعة الجرمية (استثمار وظيفة عامة، أو واسطة أو محسوبية أو محاباة) وهذا ما يعكسه السؤال الأخير للمكلّف بتعبئة الإقرار المتمثل بالطلب إلى المكلّف بـ «وصف العمل الذي تحقق بسببه المنفعة أو المصلحة المادية أو المعنوية». وهنا نرى أنّ هذا السؤال بصيغته وصيغة الإقرار عموماً هي أقرب للإقرار اللاحق والاعتراف من قبل الموظف باقترافه جريمة من جرائم الفساد.
2- يتضمن الإقرار العديد من البيانات والأسئلة المعقّدة التي تحتاج إلى المزيد من التبسيط والتوضيح ليتمكن الموظف العادي غير القانوني من فهمها وبالتالي تعبئتها بشكل سليم.
3- يمكن الاستنتاج من خلال الإجابة التي تلقاها ائتلاف أمان من مجلس الوزراء حول مدى التزام الجهات الحكومية بتشكيل اللجان التي نصّ عليها نظام تضارب المصالح أنّه وإن تمّ تشكيل اللجنة المطلوبة داخل الأمانة العامة لمجلس الوزراء وإصدار رسالة للجهات الخاضعة لنظام الإفصاح عن تضارب المصالح لسنة 2020 يطلب منها تشكيل اللجان المنصوص عليها في هذا النظام، إلّا أنّه لم تتم الإجابة حول موعد صدور هذه الكتب وإن كان قد تمّ تشكيل هذه اللجان فعلياً من قبل الجهات التي تمّت مخاطبتها، ومن هي الجهات التي قامت بتشكيل هذه اللجان ومن هي الجهات التي لم تقم بالتشكيل. الأمر الذي يؤشر إلى عدم وجود متابعة جدية من قبل مجلس الوزراء على التزام الجهات الحكومية بتشكيل هذه اللجان.
4- اكتفى ديوان الرقابة المالية والإدارية بدور لجنة مدوّنة السلوك الخاصة بديوان الرقابة المالية والإدارية، التي تقوم مقام هذه اللجان. إذ يقوم ديوان الرقابة المالية والإدارية بالتدقيق على حالات تضارب المصالح بناءً على شكوى أو أثناء قيامه بعمليات التدقيق التي يجريها الديوان، وتؤشر إجابة الديوان للباحث بأنّه لم يتم الاستناد حتى تاريخه إلى أحكام نظام الإفصاح عن تضارب المصالح وإنّما يتمّ الاستناد إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة والفساد وقرارات مجلس الوزراء ذات العلاقة إلى ضعف تطبيق النظام والالتزام بأحكامه.

5- لا ينطبق نظام الإفصاح عن تضارب المصالح على السلطة القضائية حيث يتمّ الاكتفاء بالأحكام الواردة بالتشريعات الخاصة بالسلطة القضائية ومدوّنة السلوك القضائي.
6- فيما عدا الدليل الاسترشادي، لم تصدر هيئة مكافحة الفساد التعليمات اللازمة لتنفيذ النظام، ونرى أنّ من التعليمات التي يجب أن تصدرها الهيئة موضوع متابعة الجهات الحكومية في تشكيل اللجنة المختصة بتضارب المصالح.

رابعاً: فيما يتعلق بالإجراءات الخاصة بتطبيق نظام تلقّي الهدايا، نجد ما يلي:
1- لا توجد إحصائيات دقيقة بخصوص مدى مسك الجهات الرسمية لسجلات الهدايا وتشكيل اللجان الخاصة بها فعلياً، ومن هي الجهات التي قامت بتشكيل هذه اللجان ومن هي الجهات التي لم تقم بالتشكيل. الأمر الذي يؤشر إلى عدم وجود متابعة جدية على مدى التزام الجهات الحكومية بمسك هذه السجلات وتشكيل هذه اللجان.
2- لم يتم تقديم أيّ تقرير مخالفات إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية بالاستناد إلى المادة العاشرة من نظام الهدايا، وقد يؤشر ذلك إلى عدم تفعيل أحكام النظام حتى يومنا هذا رغم مرور 3 سنوات على صدوره.
3- يؤشر عدم إجابة الأمانة العامة لمجلس الوزراء عن استفسار ائتلاف أمان حول مدى وجود سوابق وحالات عملية تمّ الإفصاح فيها من قبل وزراء أو رؤساء مؤسسات غير وزارية بإبلاغ مجلس الوزراء عن تلقيهم هدايا (ذكر حالات بدون أسماء) إلى عدم شفافية الحكومة فيما يتعلق بهذا الموضوع.
4- لا ينطبق نظام الهدايا على السلطة القضائية، ويوجد عرف في مجلس القضاء يتمّ بموجبه تسليم الهدايا الرمزية (كالدروع) التي يتلقاها القضاة أثناء مشاركاتهم الخارجية وحفظها في مكان مخصص لذلك في مجلس القضاء.

خامساً: فيما يتعلق بالإجراءات الخاصة بإقرارات الذمة المالية، نجد ما يلي:
1- يعتمد القانون الأساسي مبدأ سرية إقرارات الذمة المالية لكبار المسؤولين خلافاً لما تسير عليه الممارسات الفضلى اليوم.
2- هناك إشكالية فيما يتعلق بإقرارات الذمة المالية المقدمة من الرئيس ورئيس الوزراء والوزراء وأعضاء المجلس التشريعي والقضاة وأعضاء النيابة العامة؛ إذ إنّ النصوص القانونية التي يُقدَّم بموجبها لا تشير إلى تقديم إقرارات الذمة المالية بشكل دوري أو عند حدوث تغيير في مصادر الدخل أو بعد إنهاء الوظيفة، كما هو الحال في قانون مكافحة الفساد الذي يخضع له الموظفون العموميون.
3- يفتقد نموذج إقرار الذمة المالية لتحديد طبيعته من حيث كونه إقراراً يقدم لأول مرة أم إقراراً دورياً أم إقراراً لنهاية الخدمة أم إقراراً تكميلياً يتعلق بتغيير حصل على دخل المكلّف، كذلك لم يتضمن الإقرار تعريفاً بكلّ بند من بنود الذمم التي يصرّح عنها بمعنى ما المقصود بالأموال المنقولة وغير المنقولة والعقارات والنقود والحسابات البنكية والأسهم والأوراق المالية والديون، فهذه المفاهيم ليست بالضرورة واضحة لجميع المكلّفين. كما يركز الإقرار على الذمم المالية والمادية ولم يتطرق إلى الحقوق المعنوية للمكلّف التي قد تكون مصدراً مهماً للدخل وذات قيمة مالية كبيرة مثل حقوق المؤلف وبراءات الاختراع وإن ورد في النموذج بندٌ عام بأيّ مصادر أخرى للدخل.
4- النموذج الفلسطيني لإقرار الذمة المالية ورقي، بمعنى أنّه يوزع باليد من قبل الهيئة ويسلّم لها باليد بعد تعبئته وهو ما يشكل عبئاً كبيراً على الهيئة ويتطلب موارد إضافية في الحفظ والتخزين ويجعل من مراجعة وتدقيق هذه الإقرارات أمراً في غاية الصعوبة، والأمر الذي يتطلب العمل على أتمتة هذا النموذج ما من شأنه التسهيل على الهيئة ليس فقط في توزيع وتلقّي الإقرارات بسرعة وسهولة وإنّما أيضاً سهولة مراجعتها وتدقيقها وحفظها وتخزينها.
5- رغم التعديل الذي حصل على قانون مكافحة الفساد في العام 2018 وسُمح بموجبه لهيئة مكافحة الفساد إجراء فحوص لإقرارات الذمة المالية دون الحاجة لإذن من المحكمة إلّا أنّ الهيئة لم تقم بتطبيق آلية للفحص العشوائي لإقرارات الذمة المالية على أرض الواقع.
6- لغاية الآن لم تتم إحالة أيّ شخص لعدم تقديمه إقرارات الذمة المالية.
7- تمّت ملاحقة أشخاص قضائياً على خلفية جرائم فساد وتقديم بيانات غير صحيحة في إقرارات الذمة المالية.

التوصيات

أولاً: فيما يتعلق بالإطار التشريعي:
1- إجراء تعديل على قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 بحيث تعدّل المادة (22) منه وتصبح إقرارات الذمة المالية مفصحاً عنها لكبار الموظفين من منصب مدير عام فما فوق.
2- ضرورة تعديل النصوص القانونية التي يقدم بموجبها القضاة وأعضاء النيابة العامة إقرارات الذمة المالية بحيث ينصّ فيها على أن تقدم هذه التقارير بشكل دوري أو عند حدوث تغيير في مصادر الدخل أو بعد إنهاء الوظيفة، كما هو الحال في قانون مكافحة الفساد الذي يخضع له الموظفون العموميون.

3- إجراء تعديل على نظام تضارب المصالح بحيث يشمل نطاق تطبيقه كلّاً من الرئيس ومستشاريه ورؤساء المؤسسات العامة التابعة للرئاسة ورئيس الوزراء والمحافظين وأعضاء السلك الدبلوماسي، إضافة إلى إجراء تعديل على تشكيل اللجان وآلية عملها لتتناسب مع الجهات الخاضعة لأحكام النظام.
4- إجراء تعديل على نظام تلقّي الهدايا بحيث يشمل نطاق تطبيقه كلّاً من الرئيس ومستشاريه ورئيس الوزراء والمحافظين وأعضاء السلك الدبلوماسي، وكذلك إجراء تعديل على تشكيل اللجان وآلية عملها لتتناسب مع الجهات الخاضعة لأحكام النظام.

ثانياً: فيما يتعلق بإجراءات تطبيق نظام الإفصاح عن تضارب المصالح:
1- ضرورة تعديل صياغة نموذج الإفصاح عن تضارب المصالح بحيث يتمّ التركيز فيه على الأسئلة التي تتضمن إفصاحاً مسبقاً من قبل المكلّف بحالات تضارب المصالح عند حدوثها وليس بعد وقوعها.
2- تبسيط وتوضيح البيانات والأسئلة الواردة في نظام الإفصاح ليتمكن الموظف العادي (غير القانوني) من فهمها وبالتالي تعبئتها بشكل سليم.
3- تفعيل رقابة مجلس الوزراء على مدى التزام الجهات المكلّفة بتطبيق النظام بتشكيل اللجان المنصوص عليها فيه.
4- ضرورة تفعيل رقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية على تطبيق نظام الإفصاح عن تضارب المصالح سواء على الصعيد الداخلي في الديوان نفسه وبالتالي تشكيل اللجنة المنصوص عليها في هذا النظام داخل الديوان، أو على صعيد رقابة الديوان على الجهات المكلّفة وعدم الاكتفاء بالرقابة على تضارب المصالح من خلال نصوص اتفاقية الأمم المتحدة والقرارات والتعميمات الصادرة عن مجلس الوزراء وفقاً لما أفاد به الديوان.
5- ضرورة إصدار هيئة مكافحة الفساد التعليمات اللازمة لتنفيذ النظام.

ثالثاً: فيما يتعلق بإجراءات تطبيق نظام تلقي الهدايا:
1- تفعيل رقابة مجلس الوزراء على مدى التزام الجهات المكلّفة بتطبيق النظام بمسك سجلات الهدايا وتشكيل اللجان المنصوص عليها فيه.
2- ضرورة تفعيل رقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية على تطبيق نظام الهدايا سواء على الصعيد الداخلي في الديوان نفسه وبالتالي مسك سجل للهدايا وتشكيل اللجنة المنصوص عليها في هذا النظام داخل الديوان، أو على صعيد رقابة الديوان على الجهات المكلّفة وعدم الاكتفاء بالرقابة على تلقّي الهدايا من خلال نصوص اتفاقية الأمم المتحدة والقرارات والتعميمات الصادرة عن مجلس الوزراء وفقاً لما أفاد به الديوان.
3- تفعيل أحكام النظام من خلال قيام هيئة مكافحة الفساد وديوان الرقابة بالمتابعة وإصدار تعاميم إلى الجهات المكلّفة للتحقق من إصدارها تقارير المخالفات التي نصّ عليها النظام.
4- تضمين التشريعات القضائية ومدوّنة السلوك القضائي القضايا التي لم تتطرق إليها وخصوصاً ما يتعلق بإنشاء سجل للهدايا.

رابعاً: وفيما يتعلق بالإجراءات الخاصة بإقرارات الذمة المالية:
1- ضرورة أن تقوم الهيئة بتطبيق آلية للفحص العشوائي لإقرارات الذمة المالية وأن تعلن عن نتائج قيامها بالفحص العشوائي كضمانة تعزز من التزام المكلّفين بدقة وصحة البيانات المزودة من طرفهم.
2- ضرورة تعديل نموذج الإقرار بحيث يتمّ تحديد طبيعته في عنوانه وتصنيفه من حيث كونه إقراراً يقدم لأول مرة أم إقراراً دورياً أم إقراراً لنهاية الخدمة أم إقراراً تكميلياً يتعلق بتغيير حصل على دخل المكلّف، وكذلك تضمين الإقرار تعريفاً بكل بند من بنود الذمم التي يصرح عنها بمعنى توضيح المقصود بالأموال المنقولة وغير المنقولة والعقارات والنقود والحسابات البنكية والأسهم والأوراق المالية والديون، وكذلك ضرورة أن يتطرق الإقرار إلى الحقوق المعنوية للمكلّف التي قد تكون مصدراً مهماً للدخل وذات قيمة مالية كبيرة مثل حقوق المؤلف وبراءات الاختراع.
3- ضرورة قيام الهيئة بإحالة أيّ مكلّف لعدم تقديمه إقرارات الذمة المالية أو لتقديمه بيانات غير صحيحة إلى القضاء وفقاً للقانون، لتعزيز الجدية والتزام المكلّفين بتقدم إقرارات الذمة المالية في المواعيد التي نصّ عليها القانون.
4- أتمتة نموذج إقرار الذمة المالية وجعله محوسباً بالكامل من خلال جعل عملية تعبئته وتسليمه للهيئة إلكترونية، ما من شأنه التسهيل على الهيئة ليس فقط في توزيع وتلقي الإقرارات بسرعة وسهولة وإنّما أيضاً سهولة مراجعتها وتدقيقها وحفظها وتخزينها.

المصادر والمراجع

أولاً: التشريعات

1. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
2. القانون الأساسي المعدّل لسنة 2003.
3. قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته.
4. قانون الخدمة المدنية لسنة 1998.
5. قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001.
6. قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002 وتعديلاته.
7. قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005م.
8. قرار بقانون رقم (8) لسنة 2014م بشأن الشراء العام.
9. قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2020م بشأن نظام الإفصاح عن تضارب المصالح.
10. قرار مجلس الوزراء رقم (10) لسنة 2019م بنظام الهدايا.
11. قرار مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 2020م بالمصادقة على مدوّنة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة.
12. دليل استرشادي خاص بنظام الإفصاح عن تضارب المصالح رقم (1) لسنة 2020، الصادر عن هيئة مكافحة الفساد عام 2020.
13. قرار مجلس القضاء الأعلى الانتقالي رقم (1) لسنة 2020م بمدوّنة السلوك القضائي.

ثانياً: التقارير

14. هيئة مكافحة الفساد. 2022. التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد 2021. رام الله- فلسطين.
15. ديوان الرقابة المالية والإدارية.2022. التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2021. رام الله- فلسطين.
16. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2017. أثر إقرارات الذمة المالية في التجربة الفلسطينية في الوقاية من الفساد ومكافحته ومنع الإفلات من العقاب. رام الله- فلسطين.

ثالثاً: المقابلات والمراسلات

1. مقابلة أجرتها الباحثة مع الدكتور جمال القاش، نائب رئيس هيئة مكافحة الفساد، بتاريخ 2022/9/20.
2. مقابلة أجرتها الباحثة مع الأستاذ جفال جفال، مدير عام ديوان الرقابة المالية والإدارية، بتاريخ 2022/10/6.
3. مقابلة أجرتها الباحثة مع السيد جمال أبو شنب، وكيل مساعد الإدارات المساعدة في ديوان الموظفين العام، بتاريخ 2022/10/10.
4. مقابلة أجرتها الباحثة مع السيد عصام دنادنة، مدير عام التدريب في المدرسة الوطنية، بتاريخ 2022/10/23.
5. مقابلة أجرتها الباحثة مع سعادة القاضي أحمد ولد علي، أمين عام مجلس القضاء الأعلى، بتاريخ 2022/10/13.
6. كتاب رد الأمانة العامة لمجلس الوزراء على استفسارات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، بتاريخ 19 تشرين أول 2022.

AMAN
Transparency Palestine

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

المؤسسة الفلسطينية المعتمدة من قبل منظمة الشفافية الدولية منذ العام 2006، تأسس في العام 2000 من مجموعة من المؤسسات الأهلية الفاعلة في مجال الديمقراطية والحكم الصالح وحقوق الإنسان، سعياً لتحقيق رؤيته نحو «مجتمع فلسطيني خالٍ من الفساد».

يسعى الائتلاف حاليّاً إلى خلق وقيادة حراك مجتمعي عبر قطاعي مناهض للفساد، والإسهام في إنتاج ونقل وتوطين المعرفة بالفساد ومكافحته على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي. يحرص ائتلاف أمان على القيام بدوره الرقابي Watchdog على النظام الوطني للنزاهة بالتركيز على المشاركة المجتمعية وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام في الرقابة والمساءلة وخلق بيئة محصنة ومساهمة في الكشف عن جرائم الفساد والحد من انتشاره.

رام الله: عمارة الريماوي - الطابق الأول - شارع الإرسال ص.ب: رام الله 339 القدس 69647
هاتف: 022989506 - 022974949 فاكس: 022974948
غزة: شارع حبوش، متفرع من شارع الشهداء - عمارة دريم / الطابق الثالث
هاتف: 082884767 تلفاكس: 082884766
الموقع الإلكتروني: www.aman-palestine.org

/AmanCoalition

برنامج أمان الرئيسي بتمويل مشكور من حكومات والنرويج ولوكسمبورغ هولندا/UNDP