AMAN
Transparency Palestine

كتيب لتعزيز النزاهة ومـــــكافحة الفساد "المفاهيم والمصطلحات"

AMAN
Transparency Palestine

كتيب لتعزيز النزاهة ومـــــكافحة الفساد "المفاهيم والمصطلحات"

تم طباعة هذا الكتيب بتمويل مشكور من

حكومات النرويج، وهولندا/ UNDP ، ولوكسمبورغ

ضمن المرحلة السابعة من تمويل برنامج أمان الرئيسي

الطبعة الرابعة أيار 2023

جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)©

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2023. كتيب لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد «المفاهيم والمصطلحات». رام الله- فلسطين.

إن الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" قد بذل جهوداً في التحقق من المعلومات الواردة في هذا الكتيب، ولا يتحمل أي مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف الكتيب بعد نشره.

كتيب لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد
المفاهيم والمصطلحات

حول الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

تأسس ائتلاف (أمان) في العام 2000، كحركة مجتمع مدني تسعى الى تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، ورفع وعي المسؤولين بقيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة في إدارة الشأن العام، بمبادرة من مجموعة من مؤسسات المجتمع المدني العاملة في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان والحكم الصالح، وأصبح منذ العام 2006 عضواً معتمدا في منظمة الشفافية الدولية.

أصبح الائتلاف بيت خبرة فلسطيني، ساهم في توفير وإنتاج ونقل المعرفة حول الفساد وأسبابه وأشكاله وآثاره وسبل مكافحته على الصعيد المحلي والإقليمي والدولي، وما زال يقوم بدور هام في نقل وتوطين المعارف الدولية، لمكافحة الفساد في

القطاعات الممكنة، باعتباره جزءاً من الحركة العالمية لمكافحة الفساد.

حرص أمان على القيام بدوره الرقابي Watchdog على الأداء العام لمؤسسات الدولة الفلسطينية بشكل خاص ولمؤسسات المجتمع المدني بشكل عام من خلال تفعيل المشاركة والمساءلة المجتمعية، وتمكين عدد كبير من مؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام لحشد طاقاتها في نشاطات الضغط والمناصرة والمساءلة لإحداث التغيير وإرساء دعائم منظومة النزاهة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

هذا بالإضافة الى عمل ائتلاف أمان لتمكين مؤسسات المجتمع المدني والجامعات للانخراط في جهود رفع الوعي بمفاهيم تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد.

الرؤيا

من أجل مجتمع فلسطيني خالٍ من الفساد.

الرسالة

استنهاض وحشد الجهود المجتمعية للضغط

من أجل تحصين المجتمع الفلسطيني ضد الفساد، والتأثير لتبني مبادئ الشفافية وقيم النزاهة ونظم المساءلة في المؤسسات الفلسطينية ضمن إطار النظام الوطني للنزاهة، ووفقاً للقوانين والاتفاقيات والممارسات والقواعد الإدارية والمالية الفضلى في إدارة الشأن والمال العام.

المسارات التي يسلكها ائتلاف أمان للتغيير:

تبنى الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان استراتيجية الوقاية من الفساد وتقليل فرصه وكذلك استراتيجية الضغط والملاحقة والمساءلة المجتمعية لفضح الفاسدين ومنعهم من الإفلات من العقاب وتقديم الاستشارات القانونية والدعم والمناصرة لضحايا الفساد والمبلغين عنه. واعتمد أمان سياسة داخلية حازمة أساسها الالتزام بالموضوعية والمهنية وبهذا اكتسب شرعية باعتباره مؤسسة إصلاحية لتعزيز النزاهة في المجتمع بشكل عام ولتعزيز نزاهة الحكم بشكل خاص.

قائمة المحتويات

هدف الكتيب 7

مفاهيم ومصطلحات تصف جرائم الفساد بأنواعها المختلفة 9

مفاهيم ومصطلحات مرتبطة بنزاهة إدارة الشأن والمال العام 25

مفاهيم ومصطلحات مرتبطة بتكريس نزاهة الحكم .. 34

مفاهيم ومصطلحات مرتبطة بالحكم الصالح 38

مفاهيم ومصطلحات إضافية 50

النظام الوطني للنزاهة..... 60

اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد..... 61

منظمة الشفافية الدولية 63

هدف الكتيب

يأتي هذا الكتيب في سـياق الجهود التي يبذلها ائتلاف أمـان والرامية الى تمكين ورفع وعي المواطنين وإثارة اهتمامهم بمخاطر الفسـاد وأسبابه وأشكاله وسبل الوقايـة منه، لبنـاء ثقافـة رافضة للفسـاد، وتوضيح وتفسير بعض المصطلحات مثل مفاهيم الشفافية والنزاهـة والمسـاءلة ومكافحـة الفسـاد والتي تعتبر كأحد مرتكزات الحكم الصالح.

إن التعريف بأهم المفاهيم والمبادئ المتعلقة بالحكم الصالـح ومكافحـة الفسـاد والاسترشـاد بالنصوص التشـريعية المتعلقـة بـكل مفهوم، سيشـكل دافع قـوي للجيـل الفلسـطيني الحالـي للانخـراط بجهـود مكافحة الفساد

تم الارتكاز في هذا الكتيب الى المفاهيم والمصطلحات التي يمكن تصنيفها في عدة مستويات حسب الآتي:

المسـتوى الأول مفاهيم ومصطلحـات تصف جرائم الفسـاد بأنواعهـا المختلفـة وفقـا لقانـون مكافحـة الفسـاد الفلسطيني، حيث يحوي الكتيب مجموعة من الأمثلة على بعض هذه الجرائم مثل: (الفساد - الرشوة

- المحسوبية - المحاباة - الواسطة - الابتزاز - نهب المال العام - غسل الأموال المتأتية من جرائم فساد - الكسب غير المشروع - استغلال المنصب العام- التهاون في أداء الوظيفة العامة- إهدار المال العام).

المستوى الثاني مفاهيم ومصطلحات مرتبطة بنزاهة إدارة الشأن العام والمتمثلة في (الشفافية - المساءلة - النزاهة- مدونات السلوك).

المستوى الثالث مفاهيم ومصطلحات مرتبطة بالنزاهة السياسية ومكافحة الفساد السياسي والمتمثلة في (نزاهة الحكم- الفساد السياسي)

مفاهيم ومصطلحات مرتبطة بمفهوم الحكم الصالح والتي ينبغي تكريسها على مستوى هياكل وسياسات الدولة من أجل تكريس نزاهة الحكم، وتشمل معايير الحكم الصالح مثل (سيادة القانون/ وحكم القانون- المشاركة -المساواة، وغيرها).

كما يحوي الكتيب على **مفاهيم ومصطلحات اضافية مثل (الفساد المبني على النوع الاجتماعي،** ونظام النزاهة الوطني واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ومنظمة الشفافية الدولية).

مفاهيم ومصطلحات تصف جرائم الفساد بأنواعها المختلفة

الفساد وأشكاله:

الفساد: بالرغم من وجود تعريفات متنوعة للفساد، الا ان الجميع يعتمد عدم الالتزام بالقانون والنظام والخروج عنهما أو استغلال غيابهما من أجل تحقيق مصالح ذاتية (سياسية، أو اقتصادية، أو اجتماعية للفرد، أو لجماعة معينة)، والسلوك الذي يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام بهدف تحقيق مكاسب خاصة مادية أو معنوية، كمثال على الفساد.

الاتفاقيات الدولية الصادرة عن الأمم المتحدة مثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد اعتمدت تسمية جرائم الفساد كأمثلة، منظمة الشفافية الدولية عرفت الفساد على أنه: "كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو لجماعته".

التشريع الفلسطيني لم يعرف الفساد في أحكامه وانما اعتمد مبدأ ايراد الجرائم وعددها باعتبارها جرائم

فساد، حيث نصت المادة (1) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 على أنه: يعتبر فساداً، "ولغايات تطبيق هذا القانون "، كل من الجرائم الاتية:

1. الرشوة.
2. الاختلاس.
3. التزوير.
4. استثمار الوظيفة.
5. إساءة الائتمان.
6. التهاون في القيام بواجبات الوظيفة.
7. غسل الأموال المتأتية من عمل غير مشروع.
8. الكسب غير المشروع.
9. المتاجرة بالنفوذ.
10. اساة استعمال السلطة.
11. قبول الواسطة والمحسوبية والمحاباة التي تلغي حقا او تلحق باطلا.
12. عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع تؤدي الى تضارب في المصالح إذا كانت القوانين والأنظمة تستوجب ذلك، ويكون من شأنها تحقيق منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة للممتنع عن الإعلان عنها.
13. إعاقة سير العدالة.

تعريفـات للجرائم المندرجة ضمن القانون على أنها جرائم فساد:

الرشـوة: الحصـول على أموال أو أيـة منافع أخرى من اجل تنفيذ عمل او الامتناع عن تنفيذه.

أمثلة:

- قبـول أحـد موظفي المعابـر أو الجمـارك مبالغ ماديـة مـن مـن أحـد التجـار مقابـل تسـهيل دخـول بضائـع بـدون فحصهـا وتسـجيلها فـي دائرة الجمارك.
- توصية مهندس في هيئة محلية للمجلس بمنح رخصـة بنـاء رغـم مخالفـة المخططـات لنظام الأبنيـة مقابل أن يقوم مكتب هندسـة له علاقة شـراكه مـع المهنـدس بإعـداد المخططـات والإشراف على تنفيذها.

تشريعات فلسطينية ذات علاقة:

نصت المادة (62) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005م على انه:

يعـد مرتكباً لجـرم ويعاقب بعد إدانتـه بالحبس لمدة لا تزيـد على ثلاث سـنوات أو بغرامـة لا تزيد على ثلاثة

آلاف دينار أردني أو ما يعادلها من العملة المتداولة أو بكلتا هاتين العقوبتين كل من:

1. قدم مالاً بطريقة مباشرة أو غير مباشرة أو أقرض أو وعد بتحقيق منفعة لأي ناخب لحملة على الاقتراع بطريقة الإملاء أو لمنعه من الاقتراع.
2. طلب مباشرة أو بصورة غير مباشرة نقوداً، أو قرضاً أو منفعة أو أي مقابل آخر سواء لنفسه أو لغيره بقصد أن يقترع على وجه خاص أو يمتنع عن الاقتراع أو يؤثر على غيره للاقتراع أو الامتناع عن الاقتراع.

وحظر قانون الخدمة المدنية لسنة 1998 في المادة (3/67) على الموظف "استغلال وظيفته وصلاحياته فيها، لمنفعة ذاتية، أو ربح شخصي، أو القبول لأيّة هدية أو مكافأة أو منحة أو عمولة بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته".

كما عالج قانون العقوبات الاردني الساري في الضفة الغربية جريمة الرشوة في كل من المادة 170 التي جاء بنصها: " كل موظف عمومي وكل شخص ندب الى خدمة عامة سواء بالانتخاب او بالتعيين وكل امرئ

كلـف بمهمة رسـمية كالمحكـم والخبير والسـنديك (وكيـل التفليسـة) طلـب أو قبـل لنفسـه، أو لغيـره هديـة، أو وعـداً، أو أية منفعة أخرى ليقـوم بعمل حق بحكـم وظيفتـه عوقب بالحبس من سـتة أشـهر الى سنتين، وبغرامة من عشرة دنانير الى مائتي دينار".

كمـا تنـاول قانـون العقوبات رقـم (69) لسـنة 1953، المطبـق بالأمر رقم (272) لسـنة 1953 النافذ في غزة هذه الجريمة

فـي المـادة 103 التي جاء بنصهـا: كل موظف عمومي طلـب لنفسـه أو لغيـره أو قبل أو أخذ وعـداً أو عطية لأداء عمل من أعمال وظيفته، يعد مرتشـياً، ويعاقب بالأشـغال الشـاقة المؤبدة وبغرامـة لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد على ما أعطي أو وعد به.

ونصـت المـادة 104 مـن القانـون السـابق المذكـور فـي النقطـة رقم 6، علـى: "كل موظـف عمومي طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية للامتناع عـن عمل مـن أعمال وظيفته أو للإخـلال بواجباتها أو لمكافأته على ما وقع منه من ذلك، يعاقب بالأشغال الشاقة المؤبدة وضعف الغرامة المذكورة في المادة

103 من هذا القانون".

الواسـطة: التدخل لصالح فرد مـا، أو جماعة دون الالتزام بأصول العمل والكفاءة اللازمة مثل تعيين شـخص في منصب معين لأسباب تتعلق بالقرابة أو الانتماء الحزبي رغم كونه غير كفؤ أو مستحق.

مثال:

كأن يقـوم شـخص متنفـذ وتربطـه علاقـات مـع مسـؤولين حكومييـن بالتوسـط لصالح شـخص آخر لحصولـه علـى خدمـة أو مسـاعدة دون وجـه حـق، أو لتجـاوز الاجـراءات والقوانيـن المتبعـة للحصول على مثل هذه الخدمة أو المساعدة.

نص قانوني:

عرفـت المادة الأولى من قانون مكافحة الفسـاد رقم (1) لسـنة 2005 جريمة الواسطة والمحسوبية بأنها: "اتخـاذ الموظـف قـراراً، أو تدخـلاً لصالح شـخص، أو جهة غير مسـتحقة، أو تفضيلها على غيرها لاعتبارات غيـر مهنية، كالانتماء الحزبـي، أو العائلي، أو الديني، أو الجهوي للحصول على منفعة مادية أو معنوية".

المحسوبية:

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

المثال:

كأن يقوم وزير ما بتعيين وتوظيف أبناء الحزب المنتمي له في الوظائف العامة، بدون مسابقة وبدون اعتماد مبدأ الكفاءة والمساواة وتكافؤ الفرص ودون اتباعهم للإجراءات الموضوعية الصحيحة للتوظيف، (والتي تشتمل على الجدارة والانصاف والأهلية)

أو أن يقوم موظف عام مسؤول عن المشتريات واللوازم بترسية عطاء على مقاول بدون الاعتماد على أسس الشفافية ومعايير التنافسية، لوجود علاقة قرابة معه.

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

المثال:

أن يقـوم مسـؤول بتفضيل منطقـة جغرافية معينة فـي الخدمـات العامـة المقدمة لهـا، لكونهـا انتخبت الحزب الذي ينتمي إليه هذا المسؤول.

اختـلاس المـال العـام: أي الاسـتيلاء علـى الاموال العامة من قبل الموظف العام المسؤول (الممنوح سلطة) ومن في حكمه.

المثال:

كأن يقـوم محاسـب، أو جابـي، أو أميـن صنـدوق، أو أميـن مسـتودع فـي مؤسسـة أو هيئـة عامـة بسـرقة أو اسـتبدال الأمـوال العامـة أو الممتلـكات المؤتمن عليها.

نص قانوني:

نصـت المـادة 174 مـن قانـون العقوبـات النافـذ في الضفة الغربية على أنه:

1. كل موظـف عمومـي أَدخل في ذمته مـا وَكّلَ إليـه بحكـم الوظيفـة أمـر إدارتـه أو جبايته أو

حفظه من نقود وأشياء أخرى للدولة أو لأحد الناس عوقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من عشرة دنانير إلى مئة دينار.

2. إذا وقع الفعل المبين في الفقرة السابقة بدس كتابات غير صحيحة في القيود، أو الدفاتر، أو بتحريف، أو حذف، أو إتلاف الحسابات والأوراق، أو غيرها من الصكوك وعلى صورة عامة بأية حيلة ترمي إلى منع اكتشاف الاختلاس، عوقب بالأشغال المؤقتة أو الاعتقال المؤقت.

3. وجاء في نص المادة 112 في قانون العقوبات النافذ في قطاع غزة على أنه: "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".

غسـل الاموال: ويقصد بهـا قيام موظف عام أو من في حكمه بإخفاء أو محاولة اخفاء مصدر المال المتحصـل مـن مصـدر غير مشـروع (مـن جريمة) وخصوصا جرائم الفسـاد كالرشوة واختلاس المال العـام مـن خلال تهريبهـا إلى الخـارج أو ضخها في حسـابات مصرفية مـن خلال صفقـات وهمية غير حقيقية.

المثال:

قيام موظف عام باسـتثمار الأموال التي حصل عليها عـن طريـق الرشـوة فـي مشـاريع خاصـة أو شـراء عقـار بهـدف إخفـاء المصـدر الحقيقي لتلـك الأموال واعطائها صفة الثروة المشروعة.

نص قانوني:

عرفـت المادة الخامسـة مـن القرار بقانـون رقم (39) لسـنة 2022م بشأن مكافحة غسـل الأموال وتمويل الإرهـاب بأن ارتكاب أيّ من الأفعـال الآتية أدناه يعتبر جريمة غسل أموال:

- اسـتبدال أو تحويـل أو نقل الأمـوال من قبل أي

شـخص، وهـو يعلم بـأن هـذه الأموال تشـكل متحصـلات الجريمـة لغـرض إخفـاء أو تمويـه الأصل غير المشروع لهذه الأموال، أو لمساعدة شـخص متـورط فـي ارتـكاب الجريمـة الأصلية علـى الإفـلات مـن التبعـات القانونيـة المترتبـة على أفعاله.

- إخفـاء، أو تمويه الطبيعة الحقيقية، أو المصدر، أو الموقـع، أو التصرف، أو الحركـة أو الملكية أو الحقوق المتعلقة بالأموال من قبل أي شـخص يعلم أن هذه الأموال تشكل متحصلات الجريمة.
- تملك الأموال أو حيازتها أو استخدامها من قبل أي شخص وهو يعلم في وقت الاستلام أن هذه الأموال هي متحصلات الجريمة.
- الاشـتراك، أو المساعدة، أو التحريض، أو التآمر، أو تقديـم المشـورة، أو النصـح أو التسـهيل أو

اسـتثمار الوظائـف العامـة: ويقصـد بهـا أن يسـتغل الموظف العام ومن في حكمه منصبه أو وظيفته ليحقق مرابح شخصية له.

المثال:

حصول مسـؤول في هيئة محلية على رخصة بناء من الهيئة التي يديرها بصورة مخالفة للقانون.

نص قانوني:

نصت المادة 175 من قانون العقوبات الأردني على أنه: " مـن وكل إليـه بيع، أو شـراء، أو إدارة أمـوال منقولة، أو غير منقولة لحسـاب الدولة أو لحسـاب إدارة عامة، فاقترف غشـاً فـي أحد هذه الأعمـال أو خالف الأحكام التي تسري عليها إما لجر مغنم ذاتي، أو مراعاة لفريق، أو إضرار بالفريق الآخر، أو إضرارٍ بالإدارة العامّة عوقب بالحبس من سـتة أشـهر إلى ثلاث سنوات بغرامة لا تنقص عن قيمة الضرر الناجم".

الكسـب غير المشـروع: ويقصد بـه الزيادة غير المبررة على ثروة الموظف وذمته المالية.

المثال:

موظف في إدارة تمنح رخص معينة يحصل على راتب متواضـع، ويتمكـن بعد سـنتين فقط مـن عمله من

شـراء أرض وفيلا وسـيارة فارهـة دون أن يتمكن من تبرير مصدر الأموال اللازمة لشراء تلك الممتلكات.

نص قانوني:

عرفت المادة 1 من القرار بقانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005 وتعديلاته، الكسب غير المشروع بانه:

" كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القرار بقانون، لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة، ويعتبر كسـباً غير مشروع كل زيادة في الثروة تطـرأ بعد تولـي الخدمة أو قيام الصفـة على الخاضع لأحـكام هذا القرار بقانون، أو علـى زوجه أو على أولاده القصـر، متى كانت لا تتناسـب مع مواردهم، وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها."

المتاجـرة بالنفـوذ: وهـي قيام صاحـب المنصب العام باسـتغلال نفوذه وسطوته تجاه موظف أخر للحصول منه على منفعة خاصة غير قانونية.

المثال:

كأن يقوم مسـؤول أمني كبير بالضغط على موظفين في وزارة مدنية لمنحه اعفاء جمركي غير مستحقة له.

النص القانوني

عرفت المادة الاولى من قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005 المتاجرة بالنفوذ بانه: قيام الموظف أو أي شخص آخر، بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتماس أو قبول أي مزية غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص آخر، لكي يستغل ذلك الموظف أو الشخص نفوذه الفعلي أو المفترض، بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية على مزية غير مستحقة.

التهاون في القيام بواجبات الوظيفة: تهاون الموظف وبلا سبب مشروع في القيام بواجبات وظيفته.

المثال:

رفض موظف إنجاز معاملة قانونية مطلوبة لأحد المواطنين على الرغم من صدور أمر له من مسؤوله المباشر بضرورة إنجاز هذه المعاملة.

النص القانوني:

نصت المادة 183 من قانون العقوبات النافذ في الضفة على أنَّ: "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".

تضارب المصالح أو تعارض المصالح:

ويعرف هذا المفهوم بأنه الوضع الذي ينشأ منه تعارض بين المصلحة العامة (الواجبة) والمصلحة الخاصة، ويكون فيه الموقع الوظيفي او المنصب العام مكانا لتغليب أو احتمالية تغليب مصلحة خاصة على حساب المصلحة العامة، ويقصد بالمصلحة الخاصة هنا قيام الموظف بعمل أو الامتناع عن القيام بعمل بهدف جلب منفعة شخصية له أو لأحد أفراد اسرته، أو عائلته، أو حزبه السياسي، أو لأية جهة أخرى بشكل غير مشروع.

أمثلة:

- أن يكون موظف حكومي مسؤول عن عمليات شراء وتوريدات لوزارة ما، ويكون بنفس الوقت

شـريك أو قريـب لبائـع أو مورد ممـن يتقدمون للحصـول علـى العطـاءات والمنافسـات، فـلا يقـوم الموظـف بالكشـف عـن هـذه العلاقـة، ويجري كل التسهيلات لحصول هذا المورد على هذه المناقصة.

- ان يكون موظف عضو في لجنة مقابلات للتعيين فـي وظيفـة عامـة، وان يكـون أحـد المتقدمين لهـذه الوظيفـة قريـب له، فـلا يقـوم الموظف بالإفصـاح عن وجـود علاقة قرابـة بالمتقدم ولا يتنحى عن عضوية اللجنة.

نص قانوني:

عرفـت المادة الاولـى من نظام الإفصـاح عن تضارب المصالـح رقـم 1 لسـنة 2020 تضـارب المصالـح بأنـه: "الوضـع أو الموقـف الـذي تتأثر فيـه موضوعية واسـتقلالية قـرار الخاضع بمصلحة شـخصية مادية، أو معنوية تهمه شـخصيا، أو أحـد أقاربه، أو أصدقائه المقربيـن، أو عندمـا يتأثـر أداؤه للوظيفـة العامـة لاعتبـارات شـخصية مباشـرة أو غيـر مباشـرة، أو بمعرفته بالمعلومات التي تتعلق بالقرار.

مفاهيم ومصطلحات مرتبطة بنزاهة إدارة الشأن والمال العام

الشفافية: تقوم الشفافية على التدفق الحر للمعلومات وتشير الى تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة. فهي تتيح للجمهور المعني في شأن ما أن يجمع معلومات حوله، فتمكنهم من المشاركة في بلورة السياسات، ومن أن يكون لهم دور فعال في الرقابة والمساءلة وفي الكشف عن المساوئ وفي حماية مصالحهم.

وتتضمن مبادئ الشفافية إجراءات واضحة لكيفية صنع القرار على الصعيد العام، كما تمتلك قنوات اتصال مفتوحة بين أصحاب المصلحة والمسؤولين، وتضع سلسلة واسعة من المعلومات في متناول الجمهور.

مثال 1: على غياب الشفافية

في احدى المسوحات الاحصائية التي قام بها الجهاز المركزي للإحصاء، فقد رفض المدير التنفيذي لإحدى المؤسسات الاهلية تزويد الجهاز بمعلومات عامة

وبسيطة عن برامج المؤسسة وعدد موظفيها ومشاريعها المستقبلية. ولم يستطع الجهاز الحصول على هذه المعلومات من خلال الموقع الالكتروني للمؤسسة وذلك لكون الوصول اليها يحتاج الى رقم سري.

مثال 2: على غياب الشفافية

- عدم قيام وزارة بنشر المعايير والشروط التي قامت على أساسها بتقديم منح أو قروض للمستفيدين.
- عدم قيام مؤسسة عامة بنشر التقارير المالية حول المشاريع المنفذة.

مثال 3: على الشفافية

نشر موازنة الدولة على الموقع الالكتروني الرسمي ونشر تقاريرها المالية الربعية ونصف السنوية والتقرير المالي السنوي، والحساب الختامي بشكل دوري.

نص قانوني:

نصت الفقرة الرابعة من المادة رقم 7 في اتفاقية

الامم المتحدة لمكافحة الفساد على[1]:

تسعى كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم تعزز الشفافية وتمنع تضارب المصالح.

كما جاءت الفقرة الثانية من المادة التاسعة للتأكيد على مبدأ الشفافية في إدارة الأموال العامة حيث نصت على:

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

النزاهة: هي مجموعة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في سلوك العاملين في العمل وفي العلاقة مع الاخرين، حيث يعامل جميع المواطنين بعدالة ودون تمييز أو انحياز ويتصرف بمهنية وموضوعية في إدارة الشأن العام المسؤول عنه.

يضمن الالتزام بالقيم النزاهة عدم وجود تضارب في المصالح، ومن هنا فإن من واجب الذين يتولون مناصب عامة عليا الكشف أو الإفصاح عن ممتلكاتهم

1 الاتفاقية الدولية للأمم المتحدة لمكافحة الفساد والمعتمدة من قبل دولة فلسطين.

قبـل تولـي المنصب والإعلان عن أي نـوع من تضارب المصالح قد ينشأ بين مصالحهم الخاصة والمصالح العامـة التـي تقـع فـي إطـار مناصبهـم، كأن يجمـع الشـخص بين موقع مسؤول في الوظيفة الحكومية ومصالـح فـي القطـاع الخـاص الـذي يتعامـل معه، إذ قـد يخلـق ذلـك تعارضاً فـي المصالح فـي مجالات كالمناقصات، أو المواصفات، أو الضرائب، أو الرسوم الجمركيـة، مما يؤدي إلى احتمال حسـم هذا التعارض بمـا يتماشـى ومصالحـه الخاصـة. وتشـمل هـذه المجموعـة من القيم أيضا منـع تلقي الموظف العام أي مقابل مالي (الرشوة) من مصدر خارجي للقيام بأي عمل يؤثر في المصلحة العامة أو يؤدي إلى هدر المال العـام. بكلمات أخرى تتطلب النزاهة من العاملين في القطـاع العام (أو الخاص الذي يشـمل مصالح الغير كالشـركات المسـاهمة) أن لا يضعوا أنفسهم تحت إغـراء الأمـوال أو أيـة التزامـات لأفراد أو مؤسسـات ممكن أن تؤثر على أدائهم لمهام وظيفتهم الرسمية.

مثال:

أن يرفـض موظف نزيه فـي وزارة ما قبـول هدية ذات قيمة مالية من أحد الاشخاص بسبب انجاز معاملة له.

نص قانوني:

"يحظـر على الموظف "اسـتغلال وظيفته وصلاحياته فيها، لمنفعة ذاتية أو ربح شخصي أو القبول مباشرة أو بالواسـطة بأية مكافأة أو منحة أو عمولة بمناسبة قيامة بواجبات وظيفته .[2]"

مدونات السـلوك: تعني مدونة السـلوك اعتماد معاييـر لأخلاقيـات وسـلوكيات العمـل فـي إطـار المؤسسات العامة، تحدد للعاملين فيها مجموعة المعاييـر والقيـم الواجـب مراعاتهـا أثنـاء أداء مهماتهـم وفي علاقاتهـم بالجمهـور، وترتبط هذه المدونـة بنظام الخدمة المدنية بحيث يمكن ضمان تطبيق أكثر فاعلية لهذه القيم في هذا المجال.

وتتميـز المدونـات عـن النصـوص القانونيـة بأنهـا التـزام أخلاقـي طوعي مـن قبـل الدوائـر والموظفين العموميـن، حيـث يكـون الضميـر أداة رقابيـة داخلية فعالـة. وإلى جانب ذلـك يحق للدوائـر المختلفة، ومن بـاب تعزيز الأداء السـليم للوظيفـة العامة، أن تصيغ

2 المادة 67 من قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998.

رسـالتها وقيمها الخاصة بناء على القيم الأساسـية، ويشـمل ذلك معاييـر التصرف والسـلوك المتوقعة مـن الموظـف عنـد تعامله مـع زملائه فـي العمل أو الجمهـور الذي تخدمه المؤسسـة عنـد قيامه بمهام عمله، وربط هذه المواثيق بنظام واضح يتضمن مبدأ الثواب والعقـاب من خلال إعطاء المكافآت والحوافز للملتزميـن وفـرض العقـاب علـى المخالفيـن، الأمـر الذي يعزز مـن قيم النزاهة والانتماء للعمل ومفهوم الخادم المدني.

مثال على مدونات سلوك:

مدونة سـلوك المؤسسات الاهلية الفلسطينية التي أعدهـا الائتلاف الاهلي لمدونة السـلوك بالتعاون مع مؤسسـة امـان والتـي تتضمـن المبـادئ الاثنا عشـر الرئيسية التالية: الالتزام بالمواثيق والقوانين، اولويات التنمية، المشـاركة، التشبيك والتنسـيق، الشفافية، المسائلة، المساواة والشمول، الادارة الرشيدة، منع تضارب المصالح، نزاهة المؤسسـة، التأثير والفاعلية وحل الخلافات.

نص قانوني

نصت المادة 3 من مدونة قواعد السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة للعام 2020 الصادرة عن مجلس الوزراء والتي تم اعدادها من قبل ديوان الموظفين بالتعاون والشراكة مع مؤسسات مجتمع مدني وبشكل خاص من ائتلاف أمان على أنه:

هدف المدونة:

1. توفير الحماية للموظف من خلال إلمامه بالحقوق والواجبات وقواعد السلوك التي نصت عليها التشريعات النافذة ذات العالقة.
2. إرساء قيم أخلاقيات الخدمة المدنية، وتعزيز احترامها، والالتزام بها.
3. احترام وتعزيز ثقة الجمهور بالمؤسسات الحكومية، والتوعية بدورها في توفير الخدمة بكفاءة وفاعلية.
4. تعزيز الرضا الوظيفي لدى الموظف.
5. تحقيق التوازن بين الموظف وبيئة العمل.

كما حملت المادة الثامنة من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد عنوان مدونات قواعد سلوك

للموظفين العموميين فيما نصت الفقرة الثانية والثالثة منها على:

"تسعى كل دولة طرف إلى أن تطبق، ضمن نطاق نظمها المؤسسية والقانونية، مدونات أو معايير سلوكية من أجل الأداء الصحيح والمشرّف والسليم للوظائف العمومية".

"لأغراض تنفيذ أحكام هذه المادة، على كل دولة طرف، حيثما اقتضى الأمر ووفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، أن تحيط علما بالمبادرات ذات الصلة التي اتخذتها المنظمات الاقليمية والإقليمية والمتعددة الأطراف، ومنها المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين الواردة في مرفق قرار الجمعية العامة 59/51 المؤرخ 12 كانون الأول ديسمبر 1996."

المساءلة: يُعرِّف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المساءلة على أنها الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وتحمل المسؤولية عن اعمالهم او الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش.

وتتضمن المساءلة واجب المسؤولين في الوظائف الرسمية (سواء أكانوا منتخبين أم معينين، وزراء أم موظفين وغيرهم) عن تقديم تقارير دورية حول سير العمل في المؤسسة أو الوزارة وبشكل تفصيلي يوضح كيفية تنفيذ الخطة ومدى تحقق الأهداف المناطة بها، والإيجابيات والسلبيات ومدى النجاح أو الإخفاق في تنفيذ سياساتهم في العمل وتفسير وتبرير ذلك، وتحمل المسؤولية عن قراراتهم والإجابة عن أية استفسارات عن أعمالهم.

المثال:

المساءلة المجتمعية والمتمثلة بمطالبة الجهات الرسمية ومن يقوم بإدارة الشأن العام من قبل المواطنين بتبرير وتوضيح قراراتهم وأعمالهم وتقاريرهم، استنادا إلى العقد الاجتماعي الضمني بين المواطنين باعتبارهم مصدر السلطة، وممثليهم ووكلائهم الذين قاموا بتفويضهم في إطار الديمقراطية عملا بالمبدأ الأساسي من مبادئ الديمقراطية هو أن المواطنين لديهم الحق في المطالبة والمساءلة والجهات العامة ملزمة بالخضوع للمساءلة، كون الشعب هو مصدر السلطات.

نص قانوني:

"على كل وزير أن يقدم الى مجلس الوزراء تقارير تفصيلية عن نشاطات وزارته وسياساتها وخططها ومنجزاتها مقارنة بالأهداف المحددة للوزارة في إطار الخطة العامة، وكذلك عن مقترحاته وتوصياتها بشأن سياساته في المستقبل[3].

مفاهيم ومصطلحات مرتبطة بتكريس نزاهة الحكم

النزاهة السياسية: تعرف النزاهة السياسية بأنها التزام المسؤولين عن إدارة المؤسسات العامة والمرافق العامة باتخاذ قراراتهم لغايات تحقيق الصالح العام، ملتزمين بالضوابط والتوازنات والقواعد الدستورية الديموقراطية.[4]

---

3 « المادة 72 من القانون الاساسي المعدل2003».

وتشمل المبادئ الاتية:

- حرية الوصول للسلطة وتكافؤ الفرص في شغل الوظائف العامة، وخاصة العليا منها.
- شفافية إدارة الحكم والموارد ومشاركة المواطنين في بلورة السياسات وتجنب تضارب المصالح.
- استقلالية المؤسسات الرقابية وبشكل خاص الرقابة الإدارية على السلطة التنفيذية.
- فضاء واسع لتأسيس مؤسسات مجتمع مدني ووسائل اعلام وحريتها في ممارسة دورها في المساءلة والرقابة المجتمعية.

الفساد السياسي:

السلوك القائم على الانحراف عن الواجبات الرسمية للمسؤولين في خدمة الصالح العام أثناء ممارسة الوظيفة العامة لتحقيق مصلحة خاصة (لمجموعة، أو فرد، أو حلقة سياسية، أو حزبية)، أو انتهاك القواعد الرسمية في سبيل تكوين أنماط معينة من النفوذ والتأثير على قرارات مراكز الحكم التشريعية والتنفيذية

4 التقرير السنوي الخامس عشر، واقع النزاهة ومكافحة الفساد في فلسطين 2022، ص 6 تعريفات.

والقضائيـة أو تدخلهـا فـي اسـتقلالية مؤسسـات الرقابة والمسـاءلة المسؤولة عن الملاحقة والتجريم مثل (هيئة مكافحة الفسـاد، النيابـة العامة، القضاء، هيئات الرقابة والمحاسـبة)، من خلال تبني سياسـات عامة او تشـريعات او إجراءات تنافي لتحقيق مصلحة لمجموعـة معينة، وتسـرع حصـول فرد، أو أفـراد ، أو مجموعـات معينـة للحصانـة، مـا يتيـح الفـرص لهم للإفـلات مـن العقـاب عنـد ارتكابهـم مخالفـات أو جرائم. كما تتيح السياسـات والقرارات المشـرعة في إدارة الحكـم لاسـتغلال سـلطة الحكـم فـي التحكـم بالإجراءات والقرارات واسـتخدامها لتصفية الحساب مع أطراف معارضة.

عـرف ائتـلاف أمـان الفسـاد السياسـي علـى أنـه هو الفساد الناتج عن البيئة التي يوفرها النظام السياسي المتفـرد، التـي تتيـح لكبـار المسـؤولين التنصـل من الواجبـات الرسـمية المتصلـة بخدمـة المصلحـة العامة في الوظيفة العامة مسـتغلين هذه السلطة الممنوحة لإدارة الشأن والمال العام لتحقيق مصالح خاصة أو للإفلات من العقاب[5].

5 المصدر السابق

أمثلة على الفساد السياسي:

- الانحياز للحزب الحاكم عند توزيع المناصب، واعتبار الانتماء لغيره من الاحزاب سببا لرفض التعيين في الوظائف العامة.
- تعديل قانون هيئة مكافحة الفساد بموجب قرار بقانون صدر في العام 2019 لغاية خاصة تخدم شخص محدد كان يفتقد لأحد الشروط المطلوبة لرئاسة الهيئة.
- قانون تقاعد الوزراء وما يحويه من تضارب مصالح للوزراء الذي قاموا بإعداده بما يرفع من مستحقاتهم التقاعدية.
- قرار بقانون تعديل قانون المخابرات العامة للعام 2023 الذي جاء لمصلحة شخص محدد وليس بحكم عام مجرد وفقا لما يجب ان تكون عليه القاعدة القانونية

مفاهيم ومصطلحات مرتبطة بالحكم الصالح

اراء ومفاهيم حول الحكم الصالح: يعرف البعض الحكم الصالح على أنه إنشاء مؤسسات سياسية وقضائية وإدارية تؤدي عملها بكفاءة وتخضع للمساءلة ويعدها المواطنون مؤسسات شرعية يمكنها عن طريق المشاركة في اتخاذ القرارات التي تؤثر في حياتهم، كما يعدونها مؤسسات تعمل على تمكينهم وينطوي الحكم الصالح أيضا على احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون بصفة عامة.

ويعرف البنك الدولي مفهوم الحكم الصالح، بأنه الطريقة التي تباشر بها السلطة في إدارة موارد الدولة الاقتصادية والاجتماعية بهدف تحقيق التنمية.

أما الحكم الصالح من منظور التنمية الإنسانية فيقصد به، الحكم الذي يعزز ويدعم، ويصون رفاه الإنسان، ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحرياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، لاسيما بالنسبة لأكثر أفراد المجتمع فقراً.

وتعـرف منظمـة الشـفافية الدوليـة الحكم الرشـيد بأنـه: هـو الغايـة الحاصلـة مـن تكاتف جهـود كل من الدولة والقطـاع الخاص والمجتمـع المدني ومختلف المواطنيـن فـي مكافحـة ظاهـرة الفسـاد، بداية من جمـع المعلومـات وتحليلهـا ونشـرها لزيـادة الوعي العـام حول الظاهرة، وخلق آليات تمكن هذه الأطراف من القضاء على الظاهرة أو على الأقل التقليص منها.

يعـرّف تقريـر التنمية الإنسـانية العربيـة للعام 2002 الحكم الصالح الذي يسـتهدف تحقيق مصلحة عموم الناس في المجتمع على أنه "نسـق من المؤسسـات المجتمعية، المعبرة عن الناس تعبيراً سليماً، وتربط بينهـا شـبكة متينة مـن علاقات الضبط والمسـاءلة بواسطة المؤسسات، وفي النهاية بواسطة الناس".

تتفق التعريفـات أعلاه على أن مفهوم الحكم الصالح يشـير إلى ممارسة السـلطة السياسية والاقتصادية والإدارية لإدارة شـؤون بلد ما على جميع المسـتويات بطريقة محددة وتتصف بأنها "صالحة". وبمعنى أدق، ينصـرف مفهوم الحكـم الصالح إلـى منظومة الحكم التـي تعـزز وتدعم وتصـون رفاه الإنسـان وتقوم على

توسيع قدرات البشـر وخياراتهم وفرصهم وحرياتهم الاقتصاديـة والاجتماعيـة والسياسـية، لا سـيما بالنسـبة لأكثر أفـراد المجتمع فقراً وتهميشـاً. ومن هـذا المنطلق فإن الحكم الصالح ليس عملية أحادية، بل ينبغي النظر إليه كمنظومة من المبادئ والسمات والخصائص والمعايير والإجراءات..... إلخ، وذلك، كأي نظام حكم فعال وصالح يعمل على تفعيل المشاركة المجتمعيـة من خـلال تأمين وحماية حقوق الانسـان والحريـات والحقـوق الأساسـية للمواطنيـن جميعـاً وخاصـة المتعلقـة بحريـة التعبيـر والتنظيـم، وتبنـي وسـائل عمـل بشـكل شـفاف، وبتوفيـر المعلومات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وتدفقها بشكل يجعلهـا متاحة لجميع المواطنين بكل شـفافية مما يمكنهـم من مشـاركة فعليـة في إدارة الشـأن العام ومساءلة المسؤولين بشكل فعّال في نظام يضمن المسـاواة وعدم التحيز ويعزز سـيادة القانون وتجري فيه الانتخابات العامة بشكل نزيه ودوري.

الخصائص الأساسية للحكم الصالح حسب ما حددها مجلس حقوق الإنسان:

- الشفافية

- المسؤولية
- المساءلة
- المشاركة
- الاستجابة (لاحتياجات الناس)

تعددت الدراسات التي تناولت معايير الحكم الصالح، ولكن دراسات برنامج الأمم المتحدة كانت أكثر شمولا وتضمنت تسعة معايير للحكم الصالح وهي:

- سيادة القانون/ وحكم القانون
- المشاركة
- الشفافية
- حسن الاستجابة
- التوافق
- المساواة وتكافؤ الفرص
- الفاعلية والكفاءة
- المحاسبة
- الرؤيا الاستراتيجية

ولتحقيق الحكم الصالح لا بد من توفر الآتي:

- دورية الانتخابات البرلمانية والرئاسية والبلدية والتداول السلمي والسلس للسلطات.

- التعيينات في المناصب العليا تتم بالاعتماد على مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص
- إدارة الشأن والمال العام تتم بشفافية وبمشاركة مجتمعية وتتجنب تضارب المصالح
- استقلالية وحيادية وفاعلية الاجسام الرقابية وخضوع السلطة السياسية لرقابة السلطة القضائية.
- احترام الحقوق والحريات العامة وبشكل خاص حقوق الانسان ووجود فضاء واسع للمجتمع المدني والاعلام.

نصوص تشريعية:

نصت المادة الثانية من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 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.

فيما نصت المادة الخامسة من ذات القانون على أن:

نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي

يعتمـد علـى التعدديـة السياسـية والحزبيـة وينتخب فيه رئيس السـلطة الوطنية انتخاباً مباشـراً من قبل الشـعب وتكـون الحكومـة مسـؤولة أمـام الرئيـس والمجلس التشريعي الفلسطيني.

نصـت وثيقة الاسـتقلال الصـادرة عـن المجلس الوطني الفلسـطيني فـي 11/15/ 1988 المنعقد في الجزائـر، في تعريفها لدولة فلسـطين علـى أنها" إن دولة فلسـطين هي للفلسـطينيين أينمـا كانوا فيها يطـورون هويتهـم الوطنيـة والثقافيـة، ويتمتعـون بالمسـاواة الكاملـة فـي الحقـوق، وتصـان فيهـا معتقداتهم الدينية والسياسية وكرامتهم الإنسانية، فـي ظل نظـام ديمقراطي برلماني يقوم على أسـاس حرية الرأي وحرية تكوين الأحزاب ورعاية الأغلبية حقوق الأقليـة واحترام الأقلية قـرارات الأغلبية، وعلى العدل الاجتماعـي والمسـاواة وعـدم التمييـز فـي الحقـوق العامـة على أسـاس العـرق أو الدين أو اللـون أو بين المرأة والرجل، في ظل دسـتور يؤمن سـيادة القانون والقضـاء المسـتقل وعلـى أسـاس الوفـاء الكامـل لتـراث فلسـطين الروحـي والحضـاري في التسـامح والتعايش السمح بين الأديان عبر القرون".

وأعلنت الوثيقة على التزام دولة فلسطين بمبادئ الأمم المتحدة وأهدافها وبالإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والتزامها كذلك بمبادئ عدم الانحياز وسياسته.

سيادة القانون/ حكم القانون: يقصد «بسيادة القانون» اعتبار القانون مرجعية للجميع وضمان سيادته على الجميع دون استثناء وتنفيذ أحكامه من قبل الجميع، ويتطلب ذلك بالضرورة بناء صيغة حكم مستقرة وتطويرها، وذلك من خلال الاستقرار السياسي، والسلم الأهلي، وبناء المؤسسات الديمقراطية التي تسمح بتداول السلطة سلمياً ودورياً دون اللجوء إلى العنف. ويتضمن هذا نوعاً من التوافق بين الأطراف السياسية والقوى الاجتماعية-السياسية على قواعد التنافس، وفي مقدمة هذه القواعد قبول الخسارة كما الربح، وتنظيم الحياة السياسية على أسس نزيهة سليمة تحكمها الانتخابات الدورية، والإطار الدستوري والعمل المؤسسي.

نص قانوني:

- نصت المادة السادسة من القانون الاساسي المعدل لعام 2003 على أن: مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة، والهيئات، والمؤسسات، والأشخاص.
- الاحكام القضائية واجبة التنفيذ والامتناع عن تنفيذها او تعطيل تنفيذها على اي نحو جريمة يعاقب عليها بالحبس، والعزل من الوظيفة إذا كان المتهم موظفا عامة او مكلفا بخدمة عامة، وللمحكوم له الحق في رفع دعوى مباشرة الى المحكمة المختصة وتضمن السلطة الوطنية تعويضا كاملا له.[6]"

يعتبر أحد أبرز المظاهر مساساً بمفهوم سيادة القانون، ما يعرف بالإفلات من العقاب والذي يرتبط ارتباطاً مباشراً لا انفصام فيه بمفهوم ضعف المساءلة والمحاسبة. وتعتبر هذه الظاهرة في كثير من الأحيان، لا سيما في دول العالم الثالث، رمزاً وتعبيراً عن ظاهرة الانفصام والانفصال بين الإطار

6 المادة (106) من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل.

النظري لمفهوم سـيادة القانون وبين الواقع العملي والتطبيقي لهذا المفهوم على أرض الواقع.

مثال على الإفلات من العقاب

- افلات مسـؤول كبير مثل وزير أو رئيس وزراء، أو محافظ من عقاب قبول هدية كبيرة لم يسجلها في سـجل الهدايـا لان النظام المقـر اعفاه من ذلك. وبسبب تمتعه بحصانة سياسية.
- إصـدار عفـو خـاص لمسـؤول أديـن قضائيـا بجريمة فساد.

المشاركة: وتعني المشاركة حق الجميع بالتصويت فـي الانتخابـات العامـة او اختيـار ممثليهـم فـي الهيئات المحلية والنقابات والاتحادات والجمعيات والنـوادي والمنظمات الاهليـة والجامعات، وإبداء الرأي مباشـرة أو عبر المجالس المنتخبة، وتتطلب المشاركة توفير القوانين التي تضمن حرية تشكيل الجمعيـات والأحـزاب وحريـة التعبيـر والانتخـاب، والحريات العامة بشـكل إجمالي، ضمانا لمشـاركة المواطنين الفعّالة ولترسيخ الشرعية السياسية.

المثال:

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

نص قانوني:

- نص البند الرابع من المادة (26) في القانون الاساسي الفلسطيني على "للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفرادا وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الاتية..... تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص."
- كما جاءت مشاركة المجتمع عنواناً للمادة 13 من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد والتي نصت على:

- تتخـذ كل دولـة طرف تدابير مناسـبة، ضمن حدود امكانياتها، ووفقا للمبادئ الأساسـية لقوانينها الداخلية، لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلـى القطاع العام، مثل منظمات المجتمع المدني، والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربته، ولإذكاء وعـي النـاس فيمـا يتعلـق بوجـود الفسـاد وأسـبابه وجسـامته ومـا يمثلـه مـن خطر. وينبغي تدعيم هذه المشاركة بتدابير مثل:
- تعزيـز الشـفافية في عمليـات اتخـاذ القرار وتشجيع اسهام الناس فيها؛
- ضمـان تيسّـر حصـول النـاس فعليـا علـى المعلومات؛
- القيـام بأنشـطة اعلاميـة تسـهم فـي عدم التسـامح مع الفسـاد، وكذلك برامج توعية عامة تشمل المناهج المدرسية والجامعية؛
- احتـرام وتعزيـز وحمايـة حريـة التمـاس المعلومـات المتعلقـة بالفسـاد وتلقيهـا ونشـرها وتعميمهـا. ويجـوز إخضـاع تلـك الحريـة لقيـود معينـة، شـريطة أن تقتصـر

هـذه القيـود علـى مـا ينـص عليـه القانـون وما هو ضروري:

- لمراعاة حقوق الآخرين أو سمعتهم
- لحماية الأمن الوطني، أو النظام العام، أو لصون صحة الناس، أو أخلاقهم.

على كل دولة طرف أن تتخذ التدابير المناسبة لضمان تعريـف الناس بهيئـات مكافحة الفسـاد ذات الصلة المشار اليها في هذه الاتفاقية، وأن توفر لهم، حسب الاقتضاء، سـبل الاتصال بتلك الهيئات لكي يبّلغوها، بمـا في ذلك دون بيان هويتهم، عن أي حوادث قد يُرى أنها تُشّكل فعلاً مجرّما وفقا لهذه الاتفاقية.

المسـاواة: توفيـر الفـرص للجميـع فـي الحقوق والواجبـات علـى اسـاس المواطنـة، دون اي تمييز مبنـي على اسـاس الانتماء السياسـي، او العرقي، أو الدينـي، أو الجغرافـي، او العائلي او على أسـاس الجنس او الحالة الصحية او الوضع الاقتصادي.

المثال:

كحق المواطن في التنافس على شـاغر وظيفة عامة

بنـاءً علـى معاييـر الكفـاءة والمهنيـة بغـض النظـر عـن انتمائـه الديني أو السياسـي أو العرقـي، مع عدم مخالفة القوانين المنظمة لشغر تلك الوظيفة.

نص قانوني:

نصت المادة رقم 9 من القانون الاساسي الفلسطيني المعـدل لعـام 2003 علـى أن: الفلسـطينيون أمـام القانون والقضاء سـواء لا تمييز بينهم بسبب العرق، أو الجنـس، أو اللـون، أو الديـن، أو الـرأي السياسـي، أو الإعاقة.

كما جاءت نصوص الاعلان العالمي لحقوق الانسـان مكرسة لمبدأ المساواة بين الجميع وذلك في العديد من المواد التي جاء بها الاعلان.

مفاهيم ومصطلحات إضافية

الفساد المبني على النوع الاجتماعي:

مـا زال الربـط بين الفسـاد والنـوع الاجتماعـي حديث على مسـتوى العالم، وبالتالي فان هناك شح في عدد الدراسـات والتقاريـر التـي تشـير الى هذا الربـط، لهذا

فـإن مفهـوم الفسـاد المبنـي علـى النـوع الاجتماعي هو مفهوم حديث النشـأة ومـا زال يكتنفه العديد من الغمـوض والجـدل حوله، ويميل البعـض الى الذهاب بالتعريـف والتسـمية نحـو الفسـاد الأخلاقـي، فيمـا نجد منظمـات أمم متحدة وعالمية اعتمدت تسـمية الفساد الجنساني.

بعض الدراسـات والمؤسسـات تشـير الى **الفسـاد المبنـي علـى النـوع الاجتماعـي هـو** كل عمـل يتـم فيه اسـتغلال علاقات القـوة أو السـلطة الممنوحة للشـخص بحكم منصبه للحصول على منفعة خاصة تحمل الطابع الجنسـي ويأتي ضمن اشـكال الفسـاد الأخلاقي، ومن أشـكاله: التحرش الجنسـي في اماكن العمل، والرشوة والابتزاز الجنسي.

بينمـا يـرى البعـض أن الفسـاد **المبنـي علـى النوع الاجتماعـي يتمثـل** بمجمـل الانحرافـات الأخلاقيـة والسـلوكية المتعلقة بسـلوك الموظف الشـخصي وتصرفاتـه، كالقيـام بأعمـال مخلة بالحيـاء في مكان العمل، وقد يكون التحرش الجنسي من أبرز صور هذا الفسـاد، بحيث يقوم المسـؤول باسـتغلال سطوته

على مرؤوسيه الخاضعين له من الجنس الآخر للحصول على علاقات خاصة مقابل منحهم امتيازات وظيفية أو غض الطرف عن مخالفاتهم. وقد يدفع الفساد الأخلاقي الى اللجوء لاستخدام الواسطة، والمحاباة، والرشوة، للحصول على الخدمات والمنافع والامتيازات، دون وجه حق، أو في تعارض مع القانون.

المثال:

- التحرش الجنسي في أماكن العمل أو بسببه، بحيث يقوم المسؤول المباشر باستغلال سطوته على مرؤوسيه الخاضعين له من الجنس الآخر للحصول على علاقات خاصة مقابل منحهم امتيازات وظيفية، أو غض الطرف عن مخالفاتهم.
- قيام موظفة بعرض علاقة جنسية على مديرها مقابل ترقيتها في الوظيفة.

الموظف العام

أي شخص يشغل وظيفة عمومية أو من المشمولين بأحكام قانون الخدمة في قوى الأمن أو يعد في حكم الموظف العمومي وفقاً للقانون في

المجـالات التنفيذيـة، أو التشـريعية، أو القضائيـة أو الإدارية، سـواء كان معينـاً أم منتخباً دائماً أو مؤقتاً أو مكلفـاً بخدمة عامة، بأجر أم بـدون أجر، ويعتبر موظفاً لغايـات الملاحقـة كل شـخص مشـمول فـي حكـم المادة (2) من قانون مكافحة الفساد.

نص قانوني

نصـت المـادة 2 مـن قانـون مكافحـة الفسـاد الفلسطيني رقم 1 لسنة 2005 على ان يخضع لأحكام هذا القرار بقانون:

1. رئيـس الدولـة، ومستشـاروه، ورؤسـاء المؤسسات التابعة للرئاسة.
2. رئيـس وأعضـاء مجلـس الـوزراء، ومـن فـي حكمهم.
3. رئيس وأعضاء المجلس التشريعي.
4. أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة.
5. رؤسـاء المؤسسـات والهيئـات والأجهـزة المدنيـة والعسـكرية، وأعضـاء مجالـس إدارتها، إن وجدت.
6. المحافظـون، ورؤسـاء وأعضـاء مجالـس

الهيئات المحلية، والعاملون فيها.

7. الموظفون العامون المعينون بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية أو العسكرية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية، أياً كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماها، وأعضاء السلك الدبلوماسي، ومن في حكمهم.
8. رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الشركات، والعاملون فيها، التي تكون الدولة أو أي من مؤسساتها مساهماً فيها.
9. المساهمون في الشركات غير الربحية، والعاملون فيها.
10. المحكمون، والخبراء، والحراس القضائيون، ووكلاء الدائنين، والمصفون.
11. رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الجمعيات الخيرية والتعاونية والهيئات الأهلية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة، وبالاستقلال المالي والإداري، والأحزاب والنقابات والاتحادات والأندية، ومن في حكمهم، والعاملون في أي منها، حتى وإن لم

تكن تتلقى دعماً من الموازنة العامة.

12. الأشـخاص المكلفون بخدمة عامة بالنسـبة للعمل الذي يتم تكليفهم به.

13. أي شـخص غيـر فلسـطيني يشـغل منصباً فـي أي مـن مؤسسـات الدولـة التشـريعية، والتنفيذيـة، والقضائية، وأي شـخص يمارس وظيفـة عموميـة لصالح أي جهـاز عمومي أو منشـأة عمومية أو منظمـة أهلية تابعة لبلد أجنبي أو مؤسسة ذات طابع دولي.

14. مسـؤولو وأعضـاء الجهات التي تسـاهم بها الدولـة أو تتلقـى موازناتهـا أو أي دعـم مـن الموازنة العامة للدولة، والعاملون فيها.

حـق الوصـول للمعلومـات: ويعنـي نشـر المعلومات والسماح للمواطنين بالحصول عليها مـن مصادرهـا بيسـر وبـدون تكلفـة كبيـرة والتـي تتعلق بالملفات العامة مثل المعلومات المتعلقة بحجـم الإيـرادات والنفقـات، وبـإدارة المـال العام، بحيث يُسـمح للمواطنين معرفة الواقع بشفافية لمسـاعدتهم فـي متابعـة ومراقبـة عمـل أجهـزة الدولـة التـي تقـوم بذلـك، والتأشـير علـى الأخطاء بهدف تصحيحها ومحاربة مظاهر الفساد.

مثال:

قيام الهيئات المحلية بنشر وإتاحة جميع المعلومات المتعلقـة بالسياسـات والاجـراءات والخدمـات المقدمـة للجمهـور مـن خـلال التقاريـر والتعليمـات والارشـادات التـي تمكـن الجمهـور من التعـرف على الاجراءات الادارية والرسوم المتعلقة بخدمة معينة.

نص قانوني:

بـادر الائتـلاف مـن أجـل النزاهـة والمسـاءلة أمـان ومجموعـة مـن المؤسسـات والخبـراء الـى صياغـة

مشـروع قانون حريـة الوصول للمعلومـات والمقدم للمجلـس التشـريعي الفلسـطيني بانتظـار اقـراره واعمالـه، فيمـا عـدا هـذا المشـروع، فـإن النصوص التشـريعية المحلية اقتصرت على الاشـارة لموضوع الوصـول الـى المعلومـات وذلـك في نص المـادة 19 و27 من القانون الاساسـي الفلسطيني المعدل لعام 2005 والمـادة 2 و4 مـن قانـون المطبوعات والنشـر رقـم 9 لعـام 1995 والمـادة 3 من قانـون الاحصاءات العامة رقم 4 لسنة 2000.

كما أشار القانون الأساسي الفلسطيني إلى:

"لا مساس بحرية الرأي، ولكل إنسان الحق في التعبير عـن رأيـه ونشـره بالقـول أو الكتابـة أو غيـر ذلك من وسائل التعبير أو الفن مع مراعاة أحكام القانون"[7]

"للجميع الحق في تأسـيس الصحف ووسائل الإعلام وحريـة وسـائل الإعـلام والطباعـة والنشـر والتوزيع، وحظـر الرقابـة علـى وسـائل الإعـلام، أو إنذارهـا، أو وقفهـا، أو مصادرتهـا، أو فـرض قيود عليهـا إلا وفقاً

7 المادة 19 من القانون الأساسي

لأحكام القانون وبموجب حكم قضائي"[8]

أما اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد فقد نصت في مادتها العاشرة - الفصل الثاني على أن:

تتخذ كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقوانينها الداخلية ومع مراعاة ضرورة مكافحة الفساد، ما قد يلزم من تدابير لتعزيز الشفافية في ادارتها العمومية، بما في ذلك ما يتعلق بكيفية تنظيمها واشتغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، عند الاقتضاء ويجوز أن تشمل هذه التدابير ما يلي:

- اعتماد إجراءات أو لوائح تمكن عامة الناس من الحصول، عند الاقتضاء، على معلومات عن كيفية تنظيم اداراتها العمومية واشتغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، وعن القرارات والصكوك القانونية التي تهم عامة الناس، مع ايلاء المراعاة الواجبة لصون حرمتهم وبياناتهم الشخصية؛
- تبسيط الإجراءات الإدارية، عند الاقتضاء، من أجل تيسير وصول الناس إلى السلطات

8 المادة 27 من القانون الأساسي

المختصة التي تتخذ القرارات؛

- نشـر معلومات يمكن أن تضـم تقارير دورية عن مخاطر الفساد في ادارتها العمومية.

النظام الوطني للنزاهة

هـو مجموعـة السياسـات والإجراءات والتشـريعات التي تسـتهدف تعزيز مناعة المؤسسات العامّة ضد الفسـاد، من خلال تبني سياسـة تعزز الشـفافية في إدارة أعمال هذه المؤسسـات، وتفعّـل آليات الرقابة ونظم مساءلة مسؤوليها عن الاعمال المناطة بهم، وبنـاء منظومة شـاملة تحكم سـلوك العاملين فيها (مدوّنـات السـلوك) إضافة إلى بنـاء ثقافة مجتمعية متحفزة ضد أشـكال الفساد جميعها، وواعية لأهمية المحافظـة علـى المـال العـامّ، والممتلـكات العامّة باعتبارها ملكًا جماعيًا للمواطنين.

اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد

بتاريخ2003/10/31 توجت جهود الأمم المتحدة التشريعية في مكافحة الفساد بتبني الجمعية العامة للأمم المتحدة لاتفاقية مكافحة الفساد حيث تعد الوثيقة القانونية الدولية الوحيدة التي تتناول موضوع الفساد بهذه الشمولية. فالاتفاقية تلزم الدول الأطراف فيها تطبيق تدابير تشريعية وإدارية إجرائية لمكافحة الفساد بحيث تنعكس هذه التدابير على تشريعات هذه الدول وممارساتها الإدارية مما سيرتب الوقاية من الفساد وضبط ومعاقبة مرتكبيه إضافة إلى التعاون بين الدول الأطراف حول الأمور أعلاه.

وتتألف الاتفاقية من مقدمة و71 مادة مقسمة على 8 فصول حيث يتناول الفصل الأول الأحكام العامة كأغراض الاتفاقية ونطاق التطبيق. فيما يتناول الفصل الثاني التدابير الوقائية الواجب تبنيها وتشجيع التعاون الدولي بشأنها، كوضع وتنفيذ السياسات والممارسات الوقائية الفعالة التي من شأنها ترسيخ القيم المضادة للفساد مثل النزاهة والشفافية والمساءلة. أما الفصل الثالث فإنه يوضح النواحي

الجنائية، إذ يقوم ممارسات الفساد الواجب تجريمها مثل رشوة الموظفين، الاختلاس وغيرها، ويتناول أمور إجرائية مثل حماية الشهود والمبلغين وغير ذلك. أما الفصل الرابع فإنه يتناول التعاون الدولي، وتسليم المجرمين وأحكاماً تتعلق بالمساعدة القانونية المتبادلة وغير ذلك من مستلزمات التعاون الدولي في محاربة الفساد، هذا ويتناول الفصل الخامس موضوع استرداد الموجودات، فتضع تدابير قد تساعد تحقيق ذلك، والفصل السادس فتخصصه الاتفاقية لموضوع المساعدة التقنية وتبادل المعلومات، والسابع لآليات تنفيذ الاتفاقية، والفصل الثامن لأحكام ختامية كبدء النفاذ وأمور إجرائية أخرى.

منظمة الشفافية الدولية (Transparency International TI)[9]

منظمة الشفافية الدولية "الاتحاد العالمي ضد الفساد" هذا هو شعار "منظمة الشفافية الدولية" التي أنشأت عام 1993 - كمنظمة مجتمع مدني عالمية، ومقرها برلين- لتساعد الدول والأفراد الراغبين في أن يحيوا في "جزر النزاهة"، بعد انتشار الفساد المالي والإداري سواءً على المستوى الرسمي أو غير الرسمي، وعجز المؤسسات القطرية المعنية بمحاربته عن مواجهته، بعد أن تحول إلى غول يلتهم ليس فقط جهود التنمية المحلية، بل الجهود الدولية المتمثلة في المنح والمعونات والقروض.

هدف المنظمة هو الحدُّ من الفساد عن طريق تفعيل اتحاد عالمي لتحسين وتقوية نظم النزاهة المحلية والعالمية، زيادة فرص ونسب مساءلة الحكومات، وتقييد الفساد المحلي والدولي، وهي تمثّل حركة دولية لمحاربة الفساد.

وطريق المنظمة في العمل لتحقيق أهدافها ينبع

---

9 www.transparency.org

مـن إيمانها بأنه من الممكن محاربة الفسـاد بشـكل مسـتمرّ، فـي حالة مشـاركة كل المعنيّين سـواء من الحكومـة أو المجتمـع المدنـي، أو القطـاع الخـاص. ووسـيلتها فـي ذلـك أن تجمع فـي فروعهـا المحلية الأفراد ذوي الذمم والمعروفين بالنزاهة في المجتمع المدنـي، وفي عالم التجـارة والأعمال، وفي الحكومات؛ للعمـل فـي تحالـف من أجـل إصـلاح النظـام، ومبدأ المنظمـة فـي ذلك عدم تسـمية أسـماء أو مهاجمة أفراد بعينهم، وإنما تركّز على بناء نظم تحارب الفساد، كمـا أن المنظمـة تلعـب دورًا هامًـا في زيـادة الوعي العام بمخاطر الفساد في الكثير من البلاد.

للمنظمـة مئـة فـرع فـي العالم تقريبـا، وتعتبـر أمان الفـرع الوطني للمنظمة في فلسـطين، حيث حصلت أمـان على الاعتمـاد الكامل لدى المنظمـة عام 2006 لتصبـح البلـد العربـي الثالـث المعتمد لـدى منظمة الشفافية الدولية بعد لبنان والمغرب.

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

رام الله: عمارة الريماوي - الطابق الأول - شارع الإرسال

ص. ب: رام الله 339 القدس 69647

هاتف: 022989506 – 022974949

فاكس: 022974948

غزة: عمارة دريم - الطابق الثالث - شقة رقم 4- شارع حبوش

تلفون: 082884767

تلفاكس: 082884766

بريد إلكتروني: info@aman-palestine.org

www.aman-palestine.org

Amancoalition