

الوسائل القانونية لمكافحة الفساد في المنظومة القانونية لدولة فلسطين (مناطق السلطة  
الوطنية الفلسطينية)

مقدم الى الملتقى المغربي حول المبادرة الأكاديمية لمكافحة الفساد

Anti-Corruption Academic Initiative Symposium

والمزمع عقده في مملكة المغرب في 27/26 - سبتمبر - 2018

د. جميلة زيد السنوي

أستاذ مساعد/ جامعة القدس

مقدمة:

ينشأ الفساد عن خلل يصيب آليات إدارة الحكم في القطاعين العام والخاص، وينعكس سلباً على جهود التنمية البشرية ويهدد كرامة الناس وأمنهم، حيث يتم إساءة استغلال السلطة المؤتمنة من أجل المصلحة الشخصية لدى الموظفين والسياسيين.

وتعتبر ظاهرة الفساد ظاهرة قديمة وجدت مع وجود المجتمعات الإنسانية والأنظمة السياسية التي تحكم هذه المجتمعات عبر التاريخ، ولا تقتصر ظاهرة الفساد على شعب واحد أو دولة أو ثقافة واحدة دون الأخرى كما تخبرنا كتب التاريخ بذلك، وتختلف ظاهرة الفساد في حجمها و درجتها من مجتمع لآخر، ومن الجدير بالذكر أن جرائم الفساد إنما هي انتهاك لنصوص القانون ومخالفة لأحكامه، حيث أن انتشار الفساد وتغلغه في مؤسسات الدولة إنما يؤدي إلى إنهيار كل من الأنظمة القانونية والسياسية والإقتصادية في هذه الدولة.

ونظراً لغياب المساءلة السياسية في أنظمة الحكم العربية من شأنه دفع كبار موظفي الدولة إلى ارتكاب العديد من جرائم الفساد باعتبار أنفسهم فوق القانون، حيث أن بإمكان هؤلاء أن يصدوا ويمنعوا كل من يحاول كشف جرائمهم، كم أن الحصانة التي يتمتع بها بعضهم من شأنها أن تغل يد النيابة العامة من القيام بإجراءات التحقيق الابتدائي وتحريك الدعوى الجزائية ضد كبار موظفي

الدولة، في حين كل من تسول له نفسه من الموظفين العاديين فإن النيابة العامة تستطيع ملاحقتهم والقيام بالتحقيق معهم وتحريك الدعوى الجزائية ضدهم أمام المحكمة المختصة.

وتكمن أهمية الموضوع بأن هذه الظاهرة تعمل على تأخير عملية البناء والتنمية وتحقيق الإزدهار والتقدم للمواطنين، وبالتالي فإن محاربة مثل هذه الظاهرة إنما هي مصلحة جماعية، مما يستوجب أن تكون الوقاية من مثل هذه الظاهرة شاملة لجميع القطاعات والأنشطة في الدولة.

### أهداف البحث:

نظرا لأن المجتمع الفلسطيني مثله مثل غيره من المجتمعات الأخرى يعاني من ظاهرة الفساد مما أدى إلى إهدار الكثير من المال العام، وهذه بدوره يؤدي بنا إلى الحديث عن توجه إصلاحى من شأنه العمل على توعية المجتمع الفلسطيني، وذلك من خلال معرفة أسباب انتشار هذه الظاهر والنتائج المترتبة عليها وطرق مكافحتها وذلك بالقضاء على كل من الأسباب السياسية والإجتماعية والإقتصادية التي من شأنها أن تمس المجتمع الفلسطيني بكل أطيافه وطبقاته.

لهذا يجب علينا النظر إلى أن مكافحة ظاهر الفساد إنما يشكل جزءاً من حل جذري واصلاحي لطبيعة المشاكل البنيوية والهيكلية في النظام السياسي الفلسطيني حيث أن مثل هذا الحل الجذري إنما يتطلب تنشيط صور المجتمع المدني مثل المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص والجامعات، والأساتذة الأكاديميين باعتبارهم أدوات تثقيفية فاعلة من أجل خلق بيئة سياسية واجتماعية جيدة.

والسؤال المطروح في هذا المكان، هو متى نستطيع القضاء على آفة الفساد وما هي الجهود الواجب بذلها لتحقيق ذلك، هذا هو ما سنتناوله في هذا البحث بأسلوب المنهج الوصفي التحليلي لظاهرة الفساد، وذلك بأبعادها ونتائجها المتعددة ومن ثم تحليل الآليات المتبعة للحد من انتشار هذه الظاهرة.

خطة الدراسة: سيتم تقسيم هذه الدراسة إلى محاورين كما يلي:

المحور الأول: ما هية جرائم الفساد وصورها في المنظومة العقابية في فلسطين "المبحث الأول".

المحور الثاني: الوسائل القانونية لمكافحة الفساد في المنظومة العقابية في فلسطين " المبحث الثاني".

## المبحث الأول

ما هية جرائم الفساد وصورها في المنظومة العقابية في فلسطين.

تمهيد وتقسيم:

من الجدير ذكره أن الفساد ظاهرة إجتماعية قديمة، ويعتبر الفساد من أكبر المشكلات العالمية التي تجمع المؤسسات المحلية والدولية، على اعتبارها العقبة الرئيسة أمام الإصلاح والتنمية والاستثمار الصحيح، وسببا مهماً لتنامي أعمال المخدرات والمافيات، ورغم أن معظم الحكومات والقيادات السياسية تعلن أن برنامجها هو مكافحة الفساد، فإنه (الفساد) يظل عملياً غائباً عن برامج الحكومات والمؤسسات المختلفة، ذلك أن القضاء على الفساد ليس قراراً يتخذ، ولكنه منظومة من الأعمال والإصلاحات وإعادة بناء لأنظمة المجتمعات والدول التعليمية والاجتماعية والإدارية والوطنية، وسوف نقوم بدراسة ما هية الفساد من خلال ما يأتي:

المطلب الأول: مفهوم جرائم الفساد.

المطلب الثاني: صور جرائم الفساد في المنظومة العقابية المطبقة في أراضي السلطة الفلسطينية.

## المطلب الأول

### مفهوم جرائم الفساد

ليس هناك تعريفاً شاملاً لمفهوم الفساد يتضمن جميع صورته مما دفع العديد من الباحثين إلى تعريف الفساد كل حسب تخصصه العلمي، مما يستتبع القول أن الفساد أنماط وضروب عديدة، حيث يوجد الفساد بدرجات متفاوتة في مختلف القطاعات المجتمعية.

## الفرع الأول: التعريف الفقهي لمفهوم جريمة الفساد

يرى جانب من الفقه أن الفساد هو الخروج عن القانون والنظام، من أجل تحقيق مصلحة خاصة سواء أكانت سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية وذلك إلى شخص معين أو جماعة معينة<sup>(1)</sup>.

بينما ذهب جانب آخر من الفقه إلى القول: أن الفساد هو "إساءة استغلال السلطة من قبل شخص لديه نفوذ في اتخاذ قرارات تهم الصالح العام"<sup>(2)</sup>.

وعرفه آخرون بأنه "صورة لا أخلاقية وعمل غير قانوني يقوم به الشخص الذي يمارس وظيفة عامة وذلك بقصد الحصول على منفعة شخصية مما يشكل انتهاكا لقيم كل من الفرد والمجتمع الذي يمارس ضده مثل هذا السلوك"<sup>(3)</sup>، أما نشطاء في حقوق الإنسان فقد عرفوا جرائم الفساد بأنها "إنتهاك وخرق من نوع خاص لحقوق الإنسان يصل إلى مرحلة النفي المطلق لفلسفة ومبدأ أساسي من المبادئ التي تقوم عليها حقوق الإنسان ألا وهو مبدأ المساواة"<sup>(4)</sup>.

سوف نتطرق لدراسة مفهوم الفساد في التشريعات المطبقة في دولة فلسطين، كما يلي:

---

(1) أ. أحمد أبو ديه، الفساد أسبابه ونتائجه، الإلتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، سنة 2013، ص4؛ وقد عرف البنك الدولي جريمة الفساد بأنها "إساءة إستعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص، فالفساد يحدث عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب أو ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح المناقصة عامة، كما يتم عندما يقوم وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة بتقديم رشاوي للاستفادة من سياسات وإجراءات عامة للتغلب على منافسين وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين المرعية عن طريق إستغلال الوظيفة العامة، دون اللجوء إلى الرشوة، وذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة بطرق مباشرة أو استخدام المقدرات العامة في شأن خاص".

(2) د. ثائر سعود العدوان، مكافحة الفساد، مكافحة الفساد الدليل على اتفاقية الأمم المتحدة، ط1، 2012، ص8

(3) أ. جهاد حرب، مستقبل الإصلاح السياسي في السلطة الفلسطينية - رام الله، المركز الفلسطيني للبحوث والدراسات السياسية، 2006، ص 2؛ أ. محمد سعيد، مكافحة الفساد في الشرق الأوسط، دار نجم للنشر - عمان - 2015، ص. 3؛ المستشار أسامة شحاته، الفساد ومعوقات التطوير المجتمعي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص19.

(4) أ. جمان مجلي، الإعلام الرسمي وتحديات العولمة، مؤتمر الإعلاميات العربيات، بيروت، سنة 2002،

<http://www.alajman.ws/vb>

## الفرع الثاني

### المفهوم التشريعي لجريمة الفساد

سوف نتناول بالدراسة مفهوم جريمة الفساد في التشريع الجزائري المطبق في الأراضي الفلسطينية ، و أيضا من خلال قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته.

أ- مفهوم جرائم الفساد في قانون العقوبات الاردني رقم (16) لسنة 1960 المطبق في الضفة الغربية.

يتبين لنا أن مفهوم الفساد يتمثل في نص المادة (183) فقرة (1) من قانون العقوبات الأردني، إذ نصت لكل موظف تهاون بلا سبب مشروع في القيام بواجبات وظيفته وتنفيذ أوامر استند فيها إلى الأحكام القانونية يعاقب بالغرامة من 10 دنانير إلى 50 دينار أو بالحبس من أسبوع إلى ثلاثة أشهر"، في حين نصت الفقرة (2) من هذه المادة "إذا لحق ضرر بمصالح الدولة من جراء هذا الإهمال عوقب ذلك الموظف بالحبس من شهر واحد إلى سنة وضمن قيمة هذه الضرر".

وبخصوص ملف الفساد لعام (1997) فقد جاء في تقرير المجلس التشريعي الفلسطيني تعريف الفساد بأنه "خروج عن أحكام القانون والأنظمة الصادرة بموجبه أو مخالفة السياسات العامة المعتمدة من قبل الموظف العام بهدف جني مكاسب له أو لآخرين ذوي علاقة، أو استغلال غياب القانون للحصول على هذه المنافع.

يتبين لنا من كل ما تقدم تعدد تعريفات جرائم الفساد، حيث تتفق هذه التعريفات على أن الفساد يقوم على أساس استغلال المنصب العام، سواء في الوظائف العامة أو الخاصة لتحقيق منافع شخصية.

---

ب- مفهوم جرائم الفساد في قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته.

لقد صدر هذا القانون على شكل قرار بقانون معدلا بقانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005، حيث عرفت المادة الأولى من هذا القانون جريمة الفساد بأنها:

1- الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة والجرائم المخلة بالثقة العامة المنصوص قوانين العقوبات السارية.

2- الجرائم الناتجة عن غسل الأموال المنصوص عليها في قانون غسل الأموال.

3- كل فعل يؤدي إلى المساس بالأموال العامة.

4- إساءة استعمال السلطة خلافا للقانون.

5- قبول الوساطة والمحسوبية التي تلغي حقا وتحق باطلا.

6- جميع الأفعال الواردة في الإتفاقيات العربية والدولية لمكافحة الفساد التي صادقت عليها

أو انضمت إليها السلطة الفلسطينية".

يتبين لنا من نص المادة السالف الذكر : أن هذا القرار بقانون قد وسع من مفهوم الفساد، بحيث شمل أفعالا لم تكن مجرمة في ظل التشريعات السابقة مثل قانون العقوبات الأردني، مثل جريمة الوساطة والمحسوبية وجريمة المساس بالأموال العامة وجريمة إساءة استعمال السلطة خلافا للقانون.

إضافة إلى ذلك فإن المادة (2) من القانون المذكور أعلاه قد وسعت من الخاضعين لأحكام هذا القانون لتشمل رئيس السلطة الوطنية ومستشاروه ورؤساء المؤسسات التابعة للرئاسة ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم ورئيس وأعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني وأعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة وموظفيها ورؤساء هيئات وأجهزة السلطة الوطنية<sup>5</sup>.

أما بالنسبة لمدونات السلوك فقد عرفت مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة الصادرة عن مجلس الوزراء بموجب القرار رقم (6) لسنة 2012 بأنها: "قيام الموظف بأداء واجباته الوظيفية بأمانة ونزاهة وموضوعية، والعمل باستمرار على تحقيق أهداف الجهة التي يعمل بها وأن تكون

---

(<sup>5</sup>) حيث نصت المادة (2) من قانون مكافحة الفساد يخضع لأحكام هذا القانون :

1- رئيس السلطة الوطنية ومستشاروه.

2- رؤساء المؤسسات التابعة للرئاسة.

3- رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم .

4- رئيس وأعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني.

5- أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة وموظفيها.

6- رؤساء هيئات وأجهزة السلطة الوطنية،..".

ممارسته الصلاحيات المخولة له، وأن يؤدي عمله بحسن نية متجردة من سوء القصد أو الإهمال أو مخالفة القانون أو الضرر بالمصلحة العامة التحقيق مصلحة خاصة له وللغير".

أما المادة (6) من مدونة قواعد السلوك فقد نصت الفقرة (1) من هذه المادة على أن: "أداء واجبات وظيفته ومهامها الموكلة إليه متوخية الأمانة والنزاهة والدقة والمهنية والتجرد، وأن يعمل على خدمة | أهداف وغايات الدائرة الحكومية، وتحقيق المصلحة العامة دون سواها".

في حين نصت الفقرة (2) من المادة المذكورة أنفا تكريس أوقات الدوام للقيام بمهام وواجبات وظيفته وعدم القيام بأي نشاط يتعارض مع ذلك، في حين نصت المادة (11) من مدونة قواعد السلوك المذكورة أنفا على ان الوظيفة التي يعمل بها الموظف هي أمانة بين يديه يتوجب عليه أن يوليها كل إهتمام ورعاية، وأن يبذل كل جهد ممكن للقيام بها على الوجه الأكمل، وعليه أن يغلب مصلحة العمل على أية مصلحة خاصة له حال تقاطعها مع مصلحة العمل .

أما مدونة السلوك للفضاء الصادرة بموجب قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (3) لسنة 2006 فقد نصت المادة (1) :على القاضي أن يصون استقلاله بذاته وأن ينأى بنفسه عن قبول أي تدخل أو مراجعة من السلطات الأخرى في القضايا التي ينظرها وأن يتذكر أن لا سلطان عليه في فضاءها لغير القانون، في حين نصت المادة (5) من مدونة السلوك للقضاء على أنه يحظر على القاضي ممارسة الأعمال التجارية أو أن يكون عضوا في مجالس إدارة الشركات أو المؤسسات اواي سلطة أخرى، كما يحظر عليه تولي أي وظيفة أو مهنة أخرى.

أما المادة (28) من قانون السلطة القضائية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2002 فقد نصت يمنع على القضاة القيام بأي عمل تجاري، في حين نصت المادة (29) من هذا القانون بعدم إفشاء أسرار المداولات أو المعلومات السرية التي يحصلون عليها أثناء تأديتهم لعملهم ومنع ممارسة القاضي للعمل السياسي.

كما نصت المادة (30) من قانون السلطة القضائية المذكور على عدم جواز أن يجلس للفضاء أي من القضاة الذين تربطهم صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الرابعة مع عضوي النيابة العامة أو ممثل الخصوم أو أحد طرفي الخصومة وضرورة تنحيه وفقا لأحكام القانون.



## المطلب الثاني

### صور جرائم الفساد في المنظومة العقابية المطبقة في أراضي السلطة

#### الفلسطينية

تضمنت التشريعات العقابية العديد من جرائم الفساد وتحديد قوتها، ومن أهم التشريعات الجزائية التي صدرت وأصبحت نافذة في أراضي السلطة الفلسطينية هو قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005، ونرى أن هذا القانون كان على قدر من الأهمية من حيث أنه جاء شاملاً حيث تدارك النقص الذي حاق بقانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960، وقد رأينا المادة الأولى من هذا القانون قد وسعت من مفهوم الفساد فجرمت أفعالاً لم يجرمها قانون العقوبات الأردني المذكور أعلاه.

فقد جرم قانون مكافحة الفساد جريمة الكسب غير المشروع وجريمة الوساطة أو الوساطة وجريمة اساءة استعمال السلطة ثم جريمة المساس بالأموال العامة، كما نود الإشارة إلى أن قانون مكافحة الفساد المذكور قد نص على أن قضايا الكسب غير مشروع لا تخضع للتقادم وبالتالي فإن سقوط الحق بملاحقتها وفقاً لقانون العقوبات الأردني المذكور لا يمنع من ملاحقة هذه الجرائم وفقاً لقانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005، وسنذكر ذلك فيما يلي:

#### . الفرع الأول: جريمة الكسب غير المشروع:

نود الإشارة إلى أن الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد قد جرمت جريمة الكسب غير المشروع وذلك في حالة زيادة الذمة المالية الإيجابية للفرد زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها تعليلاً منطقياً، وذلك قياساً إلى دخله المشروع، أما على صعيد التشريعات الصادرة في أراضي السلطة الفلسطينية فقد صدر قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005، فقد عرف هذه الجريمة في مادته الأولى بأنه " كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة أو نتيجة لسلوك مخالف لنص قانوني أو للآداب العامة أو بأي طريق غير مشروعة وإن لم تشكل جرماً ، ويعتبر كسبة غير مشروع كل زيادة في الثروة تطراً بعد تولي الخدمة أو قيام الصفة على الخاضع لهذا القانون أو على زوجه أو على أولاده القصر متى كانت لا تتناسب مع مواردهم ،وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها ويدخل في حكم الكسب غير المشروع كل مال حصل عليه أي شخص طبيعي أو اعتباري عن طريق تواطؤ مع أي شخص من الخاضعين لهذا القانون على استغلال وظيفته أو صفته".

من النص المتقدم يتبين لنا أن جريمة الكسب غير المشروع تشمل كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره بسبب استغلال هذه الوظيفة أو هذه الصفة أو نتيجة

السلوك يخالف القانون وأولآداب العامة أو بأي طريقة غير مشروعة حتى لو لم تشكل جرماً، كما يعد كسبة غير مشروع كل زيادة في الثروة تطراً بعد تولي الموظف الخدمة، وأقيام هذه الصفة على الخاضع للقانون أو على زوجه أو أولاده القصر متى كانت هذه الثروة لا تتناسب مع مواردهم ومن ثم عجز عن اثبات مصدر مشروع لها.

وبالرغم مما تقدم فإن هناك شك يثار حول مدى دستورية النص على جريمة الكسب غير المشروع كون مثل هذا النص يخالف مبدأ دستوري، إلا أنه يشدد على براءة المتهم حتى تثبت إدانته هذا ما أكدته المادة (14) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل حيث نصت " المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه وكل منهم في جنائية يجب أن يكون له محام يدافع عنه".

فهنا إذا تبين لهيئة مكافحة الفساد وجود شبهة قوية على وجود كسب غير مشروع فإن هذه الهيئة تحيل الأمر إلى رئيس السلطة الفلسطينية بالنسبة لرئيس الوزراء وإلى رئيس مجلس الوزراء بالنسبة للوزراء وإلى المجلس التشريعي بالنسبة لرئيس السلطة الوطنية ورئيس وأعضاء المجلس التشريعي وإلى مجلس القضاء الأعلى بالنسبة لأعضاء السلطة القضائية والنيابة لاتخاذ الاجراءات القانونية اللازمة.

### الفرع الثاني: جريمة الوساطة والمحسوبية:

لقد عرفت المادة الأولى من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 في الفقرة (5) أنه يعتبر فساداً لغايات تطبيق هذا القانون: " قبول الوساطة والمحسوبية والتي تلغي حقا وتحمي باطلا ". لهذا فإن مفهوم الوساطة والمحسوبية هي اتخاذ الموظف قرارة أو تدخلا لصالح شخص أوجهة غير مستحقة أو تفضيلها على غيرها لاعتبارات غير مهنية كالإنتماء الحزبي أو العائلي أو الديني أو الجهوي للحصول على منفعة مادية أو معنوية.

لهذا فإن الموظف العام يجب عليه القيام بعمله بضمير حي دون أي تأثير خارجي فدائماً الوساطة تصدر من شخص له نفوذ لدى الموظف، مثل أن يكون هذا الشخص صاحب مركز أو شيخ عشيرة

### الفرع الثالث: مفهوم جريمة اساءة استعمال السلطة:-

نشير إلى أن المادة (182) من قانون العقوبات الأردني نصت على أن:

"1- كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريقة غير مباشرة ليعيق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانونيا أو تنفيذ قرار قضائي أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين".

2- وإذا لم يكن الذي استعمل سلطته ونفوذه موظفا عاما يعاقب بالحبس من أسبوع إلى سنة".  
ولو أمعنا النظر في النص المتقدم يتبين لنا أن المقصود بهذه الجريمة هو أن يقوم الموظف ومن في حكمه باستغلال نفوذه الوظيفي في مخالفة أحكام القانون حيث نرى أن هذه الجريمة إنما تقترب من جريمة استثمار الوظيفة العامة المنصوص عليها في كل من المادتين ( 175 و 176 ) من قانون العقوبات الأردني.

لهذا نرى أن جريمة إساءة استعمال السلطة هي أوسع مفهومة ونطاقا من جريمة استثمار الوظيفة، كما نشير إلى أن من أهم الأمثلة على جريمة إساءة استعمال السلطة إنما تتمثل في التحرش الجنسي في أماكن العمل أو بسببه حيث يرتكب مثل هذا التحرش موظف عام أو من في حكمه لأن هذا الموظف يملك سلطة على رؤوسه من الموظفين بحيث يتم التحرش في مكان العمل أو بسبب العمل.

لهذا نرى أن الدولة يجب أن تخضع للقانون وأن سيادة القانون هي أساس الحكم في هذه الدولة مما يؤدي بنا إلى القول أن سلطة الدولة على أفرادها يجب أن تستند إلى الشرعية.

فمثلا نرى في بعض الحالات لا بل في الغالب منها أن الموظف العام الذي يتولى السلطة قد يميل إلى إساءة استعمالها وذلك بالخروج على القوانين الواجبة التطبيق مما يؤدي إلى إهدار هذه الحقوق والحريات الفردية.

لكل ما تقدم، يجب أن تكون الرقابة الشعبية من أهم الضمانات التي تحافظ فيها على شرعية السلطة وسيادة القانون.

فمثلا الإدارة يجب أن يكون الهدف من اتخاذها أي قرار تحقيق المصلحة العامة فإذا انحرفت عن تحقيق هذا الهدف فإن قرارها حينئذ يتصف بعدم المشروعية نظرا لانحرافها في استعمال سلطتها.

#### الفرع الرابع: عقوبة جريمة المساس بالأموال العامة:

لقد عاقبت المادة (25) من قانون الكسب غير المشروع ( قانون مكافحة الفساد ) رقم (1) لسنة 2005 المتهم في جريمة المساس بالأموال العامة بعقوبة جنائية يتراوح مقدارها بعقوبة السجن المؤقت من ثلاث سنوات إلى خمسة عشر سنة.

أما المشرع العقابي المصري فقد عاقب على جريمة المساس بالمال العام بعقوبة الأشغال الشاقة المؤقتة أو عقوبة الأشغال الشاقة المؤبدة، ونرى أن عقوبة الأشغال الشاقة المؤبدة إنما توقع على المتهم الموظف في حالتين هما:

- 1- إذا كان ارتكاب الجريمة محل البحث بقصد تسهيل ارتكاب جنايه الاختلاس أو الاستيلاء دون وقوعها بالفعل سواء أكانت هذه الجريمة تامة أم مشروعا فيها.
- 2- إذا كان ارتكاب جريمة المساس بالمال العام مرتبطا ارتباطا لا يقبل التجزئة بجريمتي الاختلاس أو الاستيلاء دون أن تكون إحدى هاتين الجريمتين أو كليهما قد وقعت فعلا.

من الجدير ذكره أن القضاء هو عنوان إقامة العدل بين الناس كما أنه يحافظ على ضمان وحفظ الحقوق والحريات والمصالح العامة والخاصة وبالتالي فإن حق التقاضي من الحقوق التي كفلها القانون الأساسي، حيث نصت المادة (97) من القانون الأساسي الفلسطيني على أن " السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها ويحدد القانون طريقة تشكيلها واختصاصاتها وتصدر أحكامها وفقا للقانون وتعلن الأحكام وتنفذ باسم الشعب العربي الفلسطيني. ونشير إلى أن القضاء يلعب دوراً كبيراً في مكافحة جرائم الفساد، لأنه صاحب سلطة إصدار الأحكام كما أنه يضمن هذه الأحكام أهم العقوبات والجزاءات التي من شأنها تحقيق كل من الردع العام والخاص ومن ثم يؤدي إلى تحقيق العدالة وانصاف المظلوم .

فقد نصت المادة (98) من القانون الأساسي الفلسطيني على أن " القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون ولا يجوز لأية سلطة التدخل في أعمال القضاة"، كما أكدت المادة (99) من القانون الأساسي على أن " تعيين القضاة ونقلهم وانتدابهم وترقيتهم ومساءلتهم يكون بالكيفية التي يقرها قانون السلطة القضائية، 2- القضاة غير قابلين للعزل إلا في الأحوال التي يجيزها قانون السلطة القضائية".

كما نصت المادة (11) من الاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على التدابير المتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة وفي نفس الوقت أشارت إلى أهمية استقلال القضاء ودوره في مكافحة الفساد.

لما تقدم فإن استقلال السلطة القضائية إنما هو الضامن الأساسي لتفعيل أنظمة المساءلة والرقابة والمحاسبة وبالتالي لا بد من ضمان استقلال القضاء الذي لا يمكن المساءلة والمحاسبة والرقابة أن تنشأ بدون هذا الاستقلال، حيث نرى أن اصلاح المؤسسات مهما كان شكله ومداه لا يمكن أن يضمن استقلال القضاء إنما لا بد من توافر العنصر البشري الكفو والنزيه للقيام بوظائف القضاء

حيث أن استقلال القضاء ليس امتيازاً خاصة إنما يجب اعتباره شرطاً لتفعيل عمل الأجهزة القضائية<sup>(6)</sup>.

وهذا ما أكده القانون الأساسي الفلسطيني على أن القضاء سلطة مستقلة في حين هناك بعض الدساتير مثل الدستور المغربي قد نص على أن القضاء ليس سلطة، إنما مجرد وظيفة تدرج في الوظائف العامة في الدولة ونرى أن أهم المتطلبات الدستورية والتشريعية التي يجب اتباعها من أما بالنسبة للسلطة القضائية في أراضي السلطة الوطنية فنرى أن هذه السلطة إنما تتسم ببيئة تقوم على التسييس، بحيث تؤثر العمليات الأمنية والعسكرية من قبل سلطات الاحتلال على هيبة السلطة الفلسطينية ومكانتها وأهميتها، وبالتالي على عدم قدرتها على القيام بالمهام والمسؤوليات أهمية وسائل الإعلام في تفعيل أنظمة المسائلة و المحاسبة والمراقبة ..

ونشير إلى أن هناك العديد من المحاولات التي تسعى من خلالها وسائل الإعلام إلى تعزيز الرقابة والمساءلة في الدول العربية، بحيث يقوم كبار المسؤولين بالاجابة على التساؤلات التي تطرحها وسائل الإعلام حول القضايا الهامة، وذلك من خلال البرامج التلفزيونية والمقابلات الصحفية والنقاش حول القضايا العامة، وبالرغم مما تقدم نرى أن النظام السياسي العربي ينظر برؤية شديدة الى مبدأ حرية تداول المعلومات، ومن ثم إلى حرية المواطن في الحصول على المعلومات العامة، لأن المبدأ السائد في هذا المجال إنما يتمثل في مبدأ الحظر، لا لباحة، وبالتالي فإن النص على حق الاعلامي في الحصول على المعلومات، لم يرد الا في تشريعات القليل من الدول مثل مصر واليمن والاردن والجزائر .

لكل ما تقدم نرى أن العلاقة بين كل من وسائل الإعلام العربي وبين أجهزة الرقابة العامة ضعيفة، حيث نرى أن من أبرز مظاهر هذا الضعف، إنما يتمثل في النقص الحاد في الصحافة التحقيقية في البلدان العربية، حيث تعد من أهم الوسائل في التحقق من نشاطات الدولة، وقراراتها، مما يؤدي إلى فضح الفساد والفاستين وهذا يدل على سوء الادارة والفساد، وبالتالي نرى أن الاعلامي إنما كما نشير إلى أن ضعف العلاقة بين وسائل الإعلام العربي وأجهزة الرقابة العامة، إنما يتمثل في عدم توزيع مثل هذه التقارير الصادرة عن أجهزة الرقابة العامة إلى وسائل الاعلام، وذلك بحجة سرية هذه المعلومات، مما يحول دول اطلاع المواطنين على مثل هذه التقارير.

---

(6) الائتلاف من أجل النزاهة والمحاسبة والمساءلة - النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد - الطبعة الثالثة - سنة 2013 - ص 187.

وفي نهاية المبحث الأول لا بد من أن نشير في هذه الدراسة إلى آثار جرائم الفساد على المجتمع: حيث من شأنها أن تؤدي إلى تراجع العدالة الإجتماعية، وبالتالي إلى انعدام ظاهرة التضامن الإجتماعي، وفي نفس الوقت تؤدي إلى انخفاض وتدني مستوى المعيشة لعدد كبير من أفراد المجتمع، وذلك نتيجة تركيز المال والجاه والسلطان في يد فئة قليلة تملك المال والسلطة على حساب الفئة الكبيرة المتمثلة في عامة الناس من الفقراء، حيث ينجم عن ذلك توزيع الدخل بشكل غير مشروع مما يؤدي إلى حقد الطبقات الفقيرة على طبقة المسؤولين الفاسدين، مما يدفع الطبقات الفقيرة إلى الثورة على حكامها الفاسدين، بحيث لا تستطيع الحكومة حينئذ على مقاومة الشعب، مما يؤدي إلى عدم الاستقرار.

لهذا فإن الفساد يصاحبه ظلم اجتماعي لأنه يؤدي إلى قيام فئة ظالمة متسلطة من سلب أموال الدولة مما يؤدي إلى إنخفاض التنمية وتساعد البطالة وارتفاع الأسعار مما يزيد من حرمان الجزء الأكبر من الشعب الذي أصبح تحت خط الفقر .

ونظرا لاستفحال جذور الفساد وازدياد أثره الإجتماعي والنفسي على أفراد المجتمع فإن مثل هذا الإنتشار يكون له أثره السلبي على التوازن النفسي للأجيال القادمة التي تعاني من غياب وفقدان الأمل في تحسين أوضاعها المعيشية ومن ثم القضاء على الفساد.

كما نشير إلى أن الفساد من شأنه التأثير في قيم العمل وأخلاقياته لأنه يؤدي إلى إضعاف الحوافز كما يؤدي إلى إضعاف المنافسة الشريفة في العمل لأنه يؤدي إلى تثبيط عزيمة الأشخاص المنتجين وفي نفس الوقت يؤدي مثل هذا الفساد إلى أن أغلب الإدارات في الدولة لا تمنح الحوافز التشجيعية للعاملين المنتجين نتيجة لتفشي الفساد فيها إضافة إلى ذلك فإن انتشار الفساد من شأنه أن يهدم أخلاقيات العمل والقيم الإجتماعية السائدة في هذا المجتمع خصوصا إذا تزامن انتشار الفساد مع انتشار الغلاء وارتفاع نفقات المعيشة ومن ثم تدني مرتبات الموظفين إضافة إلى اتساع نطاق مفعول وأهمية الفساد في الحياة العملية وذلك من خلال الممارسة، التدريجية للرشوة والحصول على كل من العمولات والسمسرة التي أصبحت جزءا من الحياة اليومية للموظف العام، حيث اتسع نطاق الفساد من فساد الموظف إلى فساد المؤسسات، وبدون شك هذا من شأنه أن يغير من سلوك الموظف العام ويدفعه إلى التعامل مع المواطنين بدافع مادي من شأنه تحقيق مصالحه الذاتية والشخصية وهذا من شأنه الإخلال وانتهاك جميع قواعد العمل أو الوظيفة وقيمتها دون مراعاة لقيم المجتمع التي تقتضي الإهتمام بالمصلحة العامة.

كما نود الإشارة إلى أن الإهتمام بالعشائرية والطائفية وتكريسها داخل المؤسسات العامة من شأنه المساعدة على انتشار الفساد وبالتالي يؤدي إلى تنمية الأنانية الفردية والإحساس بأهمية الثروة والعمل على جمعها بكل الوسائل والأساليب سواء أكانت مشروعة أم غير مشروعة.

وبناء على ما سبق، إن انتشار ظاهرة الفساد من شأنه أن يضعف قدرة الدولة على إقامة بنيان إجتماعي قوي ومتماسك، وبالتالي ينشأ عنه اضطرابات إجتماعية ومن ثم تدهور في تقديم الخدمات وهذا بدوره يؤدي إلى الإخلال بالمساواة بين المواطنين وذلك عندما تقدم مثل هذه الخدمات على أساس من المحاباة والمجاملة وليس على أساس المواطنة الصالحة<sup>(7)</sup>.

ومن منظور آخر، فإنه و مع مضي الزمن، تصبح مثل هذه التصرفات والممارسات مقبولة داخل المجتمع حيث يصبح الدخل الخفي الناجم عن الفساد هو الدخل المهم والأساسي وهنا يفقد الموظف العام الثقة في قيمة وجدوى وظيفته الأصلية، ومن ثم يتقبل هذا الموظف نفسياً فكرة التفریط التدريجي في معايير أداء وظيفته وواجبه الوطني.

لما تقدم فاني أرى لا بد من تعليم الطلبة في كليات الحقوق ما هو لمقصود بالقانون وأهميته العملية في جميع العقود الاجتماعية والتأكيد على حرص جميع المواطنين على تطبيق القانون ومن ثم اصلاح القضاء وهذا بدوره يؤدي إلى أهمية سمية الوطن وبقائه حيا في حياة كل مواطن كما يجب تقريب العدالة الى نفوس المواطنين عن طريق تقديم القصص والميليات وغيرها من الاعمال الفنية التي تنتهي الى مكافآت الموظف الجيد ومعاقبة الموظف الفاسد .

إنّ البحث العلمي النوعي والموازنة المخصّصة له في أي جامعة يُعتبر أحد المؤشرات حول مستوى الجامعة، نوعية التعليم الذي تقدمه، نوعية المحاضرين والباحثين بها، والدور التنموي الذي تساهم به محلياً وعالمياً، إن الجامعات العربية تحتاج الى عمل الكثير في البحث العلمي النوعي ذو الصلة المباشرة بالفساد، إذا كان العلم قد أصبح صناعة، فإن صناعة العلماء والباحثين هي (ربما) كل الصناعة، ففي حين أننا لا نُريد التعميم، فإنّ موازنات البحث العلمي في العديد من الدول العربية تدعو للخجل .

## المبحث الثاني

### الوسائل القانونية لمكافحة الفساد في المنظومة العقابية في فلسطين

(7) المستشار فاروق الكيلاني، جرائم الفساد، ط.1، دار الرسالة العالمية، عمان، سنة 2011، ص. 121

## تمهيد وتقسيم:

نود الإشارة إلى أن ظاهرة الفساد ليست ظاهرة سياسية واجتماعية واقتصادية وثقافية تهدف إلى احتكار السلطة إنما الهدف منها نهب المال العام، ومن ثم إفساد الأداء الحكومي، لهذا أصبحت إدارة الفساد إحدى أهم مظاهر الحكم، حيث أصبح الفاسدون يحتلون أهم المناصب في الدولة، وبالتالي من الصعوبة بمكان الوصول إليهم ذلك لأنهم يملكون المال والنفوذ والتسلط والجاه، مما يجعلهم يشكلون مراكز قوى تكون بمنأى عن حكم وتطبيق القانون، وسنتناول في هذا المبحث في مطلبين كما يلي:

المطلب الأول: أسباب تصاعد ظاهرة الفساد.

المطلب الثاني: وسائل مكافحة الفساد.

## المطلب الأول

### أسباب تصاعد ظاهرة الفساد

إن آفة الفساد موجودة في جميع المجتمعات وخاصة العربية منها، و تتمثل في زواج السلطة بالثروة، وقد أصبح للثروة نفوذ سياسي ومقاعد في البرلمانات وفي الأحزاب وتستطيع أن تحتكر، وتستطيع أن تسيطر، وأن توجه القوانين والتشريعات لتحقيق المزايا، حتى بعض المزايا يمكن أن تسعى إليهم طالما أنهم في مراكز النفوذ وبالنسبة لشركاتهم، وهذا يحتاج إلى أعمال مبادئ الحوكمة على أساس أن الدولة لا بد أن يكون فيها وضوح وشفافية ومساءلة وأن ترفع أيدي الأشخاص السياسيين عن إدارة شركاتهم، وتدار إدارة مستقلة بعيدا عنهم وعن عائلاتهم خلال فترة تولي المناصب السياسية أو البرلمانية وبالتالي يمكن أن نحكم أو نحد منهم<sup>(8)</sup>.

---

(8) د. نصر يعقوب، الإسلام ومكافحة الفساد، (النظرية التطبيقية)، الإئتلاف من أجل النزاهة والإئتلاف أمان- 2007 ، ص.13 .



إن ظاهرة الفساد وتغلغلها في مجتمعاتنا العربية بشكل عام والمجتمع الفلسطيني بشكل خاص إنما يعود لأسباب عدة منها:

- 1- هيمنة السلطة الحاكمة على مختلف المجالات الاقتصادية والقضائية، حيث يقوم كبار الموظفين باستثمار الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب مادية.
- 2- غياب الانتخابات التشريعية الحرة التي من شأنها أن تعكس التمثيل الشعبي الصحيح.
- 3- نود الإشارة إلى أن الديمقراطية غير أصيلة في المجتمعات العربية نظراً للقيود على حريتي التعبير والصحافة.
- 4- عدم تفعيل دور الجامعات العربية في تغيير بعض المفاهيم الفردية السائدة في مثل هذه المجتمعات والتي تساهم في دعم الفساد وإضعاف المحاسبة والمساءلة.
- 5- إن ظاهرة الفساد أصبحت تشكل حالة ذهنية من شأنها التأثير على مسار المظر العقلي الذي من شأنه أن يحكم كافة التصرفات القانونية في المجتمع.

لما تقدم فإن ظاهرة الفساد قد انتشرت انتشاراً سريعاً بدون أي دعم خارجي، وذلك نتيجة للتحويلات في طبيعة الدولة ومن ثم أخلاق الطبقة الحاكمة، حيث أصبح رجال الدولة يمارسون الإقتصاد وإحالة العطاءات واستيراد البضائع وإقامة المشاريع، وبالتالي فإن رجال الدولة أصبحوا يسعون لجمع الثروة بواسطة أي طريق سواء أكانت عن طريق استغلال النفوذ أو مخالفة القانون أو التحكم في مقدرات الدولة بما يقتضي القول أن ظاهرة الفساد قد أصبحت حالة مستمرة، نتيجة تكليف مسؤولين غير أكفاء على إدارة شؤون البلاد يتم اختيارهم وفقاً لمعايير شخصية من أجل الإنتفاع بالوظيفة والإثراء على حساب الشعب.

وأن أسباب بقاء الفساد هو إدارة الحكم على أساس المحاصصة والتي ولدت حماية سياسية للفاستدين، وكذلك ضعف القوانين وضعف تطبيق العقوبات، بل في بعض الأحيان يتم شرعنة الفساد بقرارات تلتف على القوانين وتمنع العقوبة، ومما تسبب باستفحال الفساد هو عدم وجود الشفافية، وعدم توفر احصاءات وبيانات دقيقة لاسيما في مجال إيرادات الضرائب والرسوم، هذا غير فقدان الناشطين لأهم أدواتهم في الرصد والمتابعة، وهي الأداة القانونية في حق الحصول على المعلومة، بالإضافة إلى عدم وجود حماية للمخبرين عن الفساد .

وبناء عليه، نرى أن هناك العديد من الوزارة والمسؤولين وكبار الموظفين أصبحوا يتمتعوا بالعديد من المزايا لا يملكونها لا بموجب الدستور، ولا بموجب القانون مما يستوجب القول أن الفساد أصبح ظاهرة معروفة في جميع دول العالم على الأرجح، كما أنه موجود في كل النظم القديمة منها والحديثة.

وتعتبر جرائم الفساد أعمال مخالفة للقانون والنظام، كما أنها لا تتسجم مع القيم الأخلاقية السائدة في المجتمع، مما يدعونا إلى القول أن جرائم الفساد هي سوء في سلوك ذاتي ينعكس على الآخرين، بحيث يجني الجاني مكاسب مادية طائلة على حساب كل من المال العام والمصلحة العامة، إضافة إلى ما يلحق هذا المجتمع من آثار سلبية تتجسد في ازدياد صور الإنحراف وامتدادها عبر شبكات إجرامية تتاجر باقتصاد البلد ومقدراته، وذلك من خلال إضعافه داخليا، وذلك لكي تنتقل للمتاجرة خارجية.

لهذا فإن جرائم الفساد إنما هي جرائم تركز على التفكير والتخطيط والحساب لا على العاطفة، وهي بذلك على عكس الإستقامة والنزاهة، مما يدعونا إلى تعريف الفساد بأنه اعتداء على حقوق المواطن التي تضمنتها الشرائع الدينية والقوانين الإنسانية والتشريعات الوطنية، حيث يمكننا النظر إلى هذه الجرائم على أنها كالداء المعدي الذي يبدأ من الفرد وينتشر ضرره إلى المجتمع بكامله.

## المطلب الثاني

### وسائل مكافحة الفساد

تتمثل أهم طرق مكافحة الفساد في تجفيف منابعه، ومصادره، ومن ثم العمل على خلق بيئة صالحة، تقل فيها فرص الفساد وهو ما يعرف بالنظام الوطني للنزاهة، الهدف منه أن نبين مدى أهمية تحصين مؤسسات الدولة في مواجهة الفساد، حيث أن ممارسة الفساد ينطوي على العديد من المخاطر، وعلى مختلف الأصعدة<sup>9</sup>.

---

(9) المستشار فاروق الكيلاني، جرائم الفساد، مرجع سابق، ص17.

يقوم نظام النزاهة الوطني على توسيع قاعدة الرقابة، حيث لا تصبح القوة في يد سلطة واحدة فالفساد بتسع نطاقه، فمثلا لو أمعنا النظر في نصوص الدستور والقانون الأساسي نرى أنه بالرغم من إدخال تعديلات على القانون الأساسي لصالح السلطة فإن القانون الأساسي (الدستور) إنما يمثل عقدة إجتماعيا طرفاه السلطة من ناحية، والشعب من الناحية الأخرى، حيث أن شرعية الحكم في الدولة إنما تستمد من النصوص الدستورية العقدية التي تعطى لكل طرف من هذين الطرفين حقوقا وتحمله التزامات وواجبات، فإذا أخذ المسؤول (الحاكم) ما له من حقوق وترك ما عليه من التزامات وواجبات، فمن حق الطرف الآخر أن يلزمه في تنفيذ التزاماته وإلا فإنه يكون من حق الطرف الآخر في أن يختار حاكما آخر يلتزم بتنفيذ نصوص الدستور لهذا فإن من يتفحص القانون الأساسي (الدستور) يجده ينص على أمرين فقط هما:

1- الحقوق والحريات التي ينص عليها هذا الدستور ويفرضها لشعب هذه الدولة.

2- سلطة تمارس من أجل رعاية وحماية هذه الحقوق والحريات.

لما تقدم فإن ممارسة السلطة لسلطانها هي التي ينبغي أن تتناولها المساءلة السياسية الفعالة عندما تتحرف هذه الممارسة عن أحكام الدستور ( القانون الاساسي )، لكن هذه المساءلة لا يفرضها إلا الشعوب التي هي على قدر من الوعي والنضج السياسي، بحيث توصل حقيقة ما يجري في الواقع السلطوي لهذا الشعب أو الناس.

إن نظام النزاهة الوطني إنما هو إجراء وقائي، الهدف منه تعزيز مناعة المؤسسات العامة ضد الفساد، وذلك من خلال عملية إصلاح من شأنها أن تعزز الشفافية في عمل هذه المؤسسات، ومن ثم تفعيل آلية المساءلة والرقابة على أداء عمل هذه المؤسسات، ثم بناء مدونة سلوك شاملة تحكم سلوك جميع الموظفين، إضافة إلى ذلك بناء ثقافة مجتمعية ضد جميع أشكال الفساد، وذلك من أجل المحافظة على المال العام وكذلك الممتلكات العامة باعتبارها ملك جماعي للمواطنين، لهذا سوف نتناول في الفرع الأول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي أدخلت إلى حيز التنفيذ في تاريخ 29 أيلول لسنة 2003، في حين نتناول في الفرع الثاني مكافحة الفساد على كل من الصعيد السياسي والإجتماعي والاقتصادي.

الفرع الأول: مكافحة الفساد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي أدخلت إلى حيز التنفيذ في 29 أيلول لسنة 2003.

نود الإشارة الى أن الفساد بأنماطه، وأشكاله المتعددة قد أصبح يشكل خطرا وتحديا كبيرا في حق الشعوب في التنمية والتطور، حيث أن مكافحة الفساد والعمل على تجفيف مصادره واستئصاله قد أصبح موضع إهتمام الأمم المتحدة والمجتمع الدولي بشكل خاص، حيث وضعت الأمم المتحدة استراتيجية دولية شاملة من أجل مكافحته والحد من انتشاره<sup>(10)</sup>.

لما تقدم فإن إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، إنما تهدف إلى تحقيق العديد من الأهداف المنصوص عليها في المادة الخامسة من هذه الإتفاقية وهي:

- 1- ترويج تدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد وبصورة أكفا وأنجح.
- 2- ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد، بما في ذلك استرداد الموجودات.
- 3- تعزيز النزاهة والمساءلة للشؤون العربية والممتلكات العمومية.
- 4- منع الفساد والتحري عنه وملاحقة مرتكبيه وتجميد وحجز وإرجاع العائدات الناجمة عن الأفعال المجرمة وفقا لما ورد في نص الفقرة (1) من المادة (3) من هذه الإتفاقية.
- 5- دعم استقلال القضاء وتأكيد نزاهته، وهذا ما أكدته المادة (11) من هذه الإتفاقية، اذ نصت

" نظرا لأهمية استقلالية القضاء وما له من دور حاسم في مكافحة الفساد، تتخذ كل دولة طرف وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني ودون مساس باستقلالية الجهاز القضائي ويجوز أن تشمل تلك التدابير قواعد بشأن سلوك أعضاء الجهاز القضائي.

- 6- كما أكدت المادة (12) من هذه الإتفاقية، وجوب اتخاذ تدابير لمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد، ولتعزيز معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات في القطاع الخاص، وتقرض

---

<sup>(10)</sup> دخلت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) حيز النفاذ في 31/10/2003 باعتماد قرارها رقم (4 / 58) والذي بموجبه صادفت على مشروع الإتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، حيث حثت الجمعية العامة للأمم المتحدة المجتمع الدولي على اعتماد هذه الإتفاقية، كما عرضت للتوقيع عليها في مدينة ميريدا في المكسيك، وقد أصبحت هذه الإتفاقية نافذة بتاريخ 12 / 12 / 2005 ، في حين عرضت للتوقيع عليها بتاريخ 12 / 12 / 2003 ، وهذه الإتفاقية هي أول إتفاقية دولية مختصة بمكافحة الفساد والحد من انتشاره؛ وايضا راجع : المنظمة العربية لمكافحة الفساد - المساءلة والمحاسبة - الطبعة الأولى - سنة 2007 ص84.

عند الإقتضاء عقوبات مدنية و/ أو إدارية أو جنائية فعالة ومناسبة وراعدة على عدم الإمتثال لهذه التدابير".

7- كما أكدت المادة (13) من الاتفاقيات المذكورة أعلاه تشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، وذلك على المشاركة النشيطة في منع الفساد ومحاربه ومن أجل إنكاء وعي الناس في ما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجامته، وما يمثله من خطر، حيث ينبغي تدعيم هذه المشاركة بتدابير عديدة أهمها: أ- تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع إسهم الناس فيها . ب- ضمان تيسير حصول الناس فعليا على المعلومات. ت- القيام بأنشطة إعلامية تسهم في عدم التسامح مع الفساد وكذلك برامج توعية عامة تشمل المناهج المدرسية والجامعية. ك- احترام وتعزيز وحماية حرية الناس للمعلومات المتعلقة بالفساد، وتلقيها ونشرها وتقييمها، ويجوز إخضاع تلك الحرية لقيود معينة، شريطة أن تقتصر هذه القيود على ما بنص عليه القانون وما هو ضروري: 1- لمراعاة حقوق الآخرين أو سمعتهم. 2- لحماية الأمن الوطني أو النظام العام أو لصون صحة الناس أو أخلاقهم.

كما نود الإشارة إلى أن إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد قد قامت بوضع مجموعة من التدابير والضمانات الإجرائية والتي تهدف إلى تعزيز تشريعات ومن ثم تفعيل تدابير وذلك لمكافحة الفساد وأهمها:

1- عدم استخدام الحصانة كمانع أو عائق من ملاحقة الأشخاص المتهمين بارتكاب جرائم الفساد، لأن استخدام الحصانة يؤدي إلى تفاقم هذه الجرائم واستفحال خطورتها في المجتمع، وبالتالي فإن ملاحقة المتهمين بارتكاب جرائم الفساد يتطلب عدم وجود مثل هذه يجب على الدول الأعضاء في إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أن تتعاون كل من السلطات الإدارية والرقابية المعنية بتنفيذ القانون، كما يجب على هذه السلطات تبادل المعلومات على كل من الصعيد الدولي والوطني، لهذا يجب إنشاء وحدة معلومات استخباراتية مالية، تعمل الجمع المعلومات المتعلقة بعمليات غسل الأموال وتعميم هذه المعلومات كما على الدول الأعضاء في هذه الإتفاقية أن تكفل استخدام المعلومات استخداماً سليمة ، دون أن تعيق حركة رأس المال المشروع بأية صورة من الصور وفي نفس الوقت تشترط قيام الأفراد والمؤسسات التجارية أن تبلغ عن أية تحويل مقادير من الأموال والنقود القابلة للتداول عبر الحدود، وهذا ما أكدته المادة (14) من هذه الإتفاقية فقرة (2).

لكل ما تقدم نرى أن كل هذه الإجراءات والتدابير من شأنها أن تعزز نظام النزاهة الوطني في هذه الإتفاقية.

### الفرع الثاني : مكافحة الفساد على الصعيد السياسي و الإقتصادي

تستطيع السياسة أن تلعب دوراً كبيراً على صعيد التعاون الدولي في تعزيز الإتفاقات الدولية، التي من شأنها مكافحة الفساد العالمي وبشكل عام مكافحة الجريمة المنظمة، مما يؤدي إلى إقامة التحالفات الدولية بين الدول وذلك لمراقبة الفساد وضبطه عبر الحدود الدولية واسترداد الأموال المسروقة وتسليم الفاسدين الهاربين إلى العدالة.

نود الإشارة إلى أن محاربة الفساد على الصعيد الإقتصادي لا تقل أهمية عن محاربته على الصعيد السياسي، حيث أنهما متكاملان، ونرى أن الدراسات الإقتصادية الحديثة قد أكدت أن تحقيق التنمية الشاملة في البلدان النامية إنما هو مرهون بوجود الحاكم الصالح الذي يكافح الفساد.

لهذا أصبح اهتمام كل من المنظمات الدولية والخبراء إنما ينصب على إبراز أثر الفساد على التنمية الشاملة الناجمة عن الرشوة والعمولات وما يترتب عليها من آثار سلبية تتمثل في رفع تكلفة الإنتاج وتعطيل الإستثمار وزيادة الفقر والتهميش الإجتماعي، إضافة إلى ذلك فإن للفساد تأثير بالغ على كل من الإبتكار والإبداع.

لهذا وجدنا العديد من المنظمات الدولية مثل البنك الدولي، والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، ومنظمة الشفافية الدولية قد رأت أن الحاكم الفاسد والبيروقراطية لهما دور كبير في تعطيل سيرورة التنمية الشاملة، ومن ثم مكافحة الفساد نظرا لكلفته الإقتصادية والإجتماعية، وذلك من خلال تقوية قدرات الدولة والبرلمان والمجتمع المدني وكذلك المواطنين، ومن ثم تفعيل الرقابة المالية والمساءلة في تحقيق شروط التنمية.

لما تقدم نرى أن نجاح أية دولة في العالم إنما يقاس بمدى ما تملكه من قدرات إقتصادية قوية، وليس بما تملكه من قوة سياسية فقط، ونرى أن لمحاربة الفساد على المستوى الإقتصادي تحديات كثيرة، أهمها رفع مستوى المعيشة لموظفي الدولة بما يحفظ كرامتهم، ثم محاسبة الموظف ذوي السلوك الفاسد، وكذلك مكافئة الموظف ذوالكفاءة والنزاهة، وهذا بدوره يساعد على زيادة درجة الحصانة إزاء الفساد، ثم العمل على ترشيد الإنفاق الحكومي، وذلك لأن الدولة هي المؤتمنة على أموال الشعب ولا يحق لها صرف هذه الأموال إلا بما يخدم مصالح الشعب والأفراد.

كما نود الإشارة أنه يجب إصلاح النظام الضريبي وذلك من أجل التخفيف من ظاهرة التهرب الضريبي والتهرب الجمركي والعمل على توقيع العقوبات على مثل هذه الأفعال.

وعليه، فإن ظاهرة الفساد إنما هي ظاهرة تشترك فيها كل من الدول المتقدمة والدول النامية، حيث لا توجد اليوم دولة بمنأى عن الفساد وبالتالي يمكننا القول أن التنمية البشرية الشاملة في الدول العربية إنما هي قضية إبتكار وإبداع في مواجهة ظاهرة الفساد لأن الحاكم الرديء للأموال العامة إنما يمثل أحد الأسباب الرئيسية التي تحول دون تحقيق برامج التنمية ومواجهة آفات الفقر والتهمةيش الإجتماعي.

كما يتوجب على الحكومة عدم الدخول كطرف منافس في السوق مما يفتح المجال أمام الجميع للمنافسة الحرة والعادلة وحتى نحقق الأهداف في مكافحة الفساد لا بد من توافر الشفافية في السياسة المالية العامة، سواء في مالية القطاع العام أو مالية القطاع الخاص، حيث نعتقد جميعا أن الفساد موجود في القطاع العام فقط إلا أن الفساد في القطاع الخاص ليس أقل أثرة، مما يقتضي منا جميعا أن نحارب الفساد بكل الطرق الممكنة.

ويتمثل الجانب الإجتماعي في توعية المواطن وتنقيفه حول مفهوم الفساد، وما هي صورته، وما هي أسباب انتشاره وأنواعه وحجمه، وما هي أفضل الطرق لمكافحته، حيث يأتي هذا الجانب مكملًا لكل من الجانب السياسي والإقتصادي في مكافحة الفساد.

لهذا نود الإشارة إلى العمل على إرساء الجدية في المساءلة واحترام سيادة القانون ثم العمل على إرساء قيم وعادات جيدة في نفوس النشئ الجديد، وذلك بتعريفهم التسامح والرفقة والتفاعل مع الآخرين، وتقبل الإنسان لجميع الناس، وهذا ما ينادي به تعاليم الدين الإسلامي السمحة من دور إيجابي في تعزيز مكارم الأخلاق من صدق وأمانة وخدمة وتواضع، فمثلا إذا كانت التربية الدينية داخلة في المناهج فإنه يجب أن لا تتعارض هذه المبادئ مع المواطنة والإنسانية، فحينئذ يكون من شأن الأخلاق مكافحة الفساد لهذا يتوجب علينا تعليم الطلبة معنى القانون وأهميته العملية في كل العقود الإجتماعية والتأكد من حرص جميع المواطنين على تطبيق قانون وإصلاح الجهاز القضائي.

وهذا ما ينطبق عليه توعية وتثقيف أفراد المجتمع بخصوص هذا الموضوع فمثلا، قد يكون تثقيف المواطن عن طريق نشر مواد تثقيفية لطلبة المدارس وإدراج مثل هذه المفاهيم في منهاج التربية المدنية المدرسية أو إعداد مساقات جامعية نتناول فيها النزاهة والشفافية والمساءلة وكيفية محاربة الفساد.

وبناء على ماسبق، لا بد من الحديث حول ضرورة إعداد الأبحاث والدراسات المتعلقة بظاهرة الفساد سواء على المستوى المحلي أو الإقليمي والدولي ووضع مثل هذه الدراسات والأبحاث في متناول المواطنين من أجل تكوين ثقافة عامة الهدف منها محاربة هذا الفساد المتشفي في هذه المجتمعات الإنسانية.

كما نود الإشارة إلى أهمية التعليم في مكافحة الفساد إذ لا بد من تجذير ثقافة المواطن والصالح العام، حيث أن الفاسد يشعر بنقص مزمن في حس المصلحة العامة.

لما تقدم فإن تطوير حس المصلحة العامة في عالمنا العربي إنما هو عملية شاقة وطويلة لأنه يساهم في كبح جماح آفة الفساد، كما أنه يساهم في إرساء دولة القانون ومن ثم تأمين التنمية المتوازنة والمستدامة كذلك رفع مستوى معيشة المواطنين، وبالتالي تخفيض الهوة الكبيرة بين الأفراد من حيث الثروات.



## الخاتمة:

لقد تناولت دراسة موضوع مكافحة الفساد في المنظومة العقابية المطبقة في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية مفهوم جرائم الفساد وعرفتها بأنها ظاهرة اجتماعية قديمة، كما أشرنا إلى مفهوم جرائم الفساد في قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005.

كما أشرنا إلى أن المساءلة السياسية لا تفرضها إلا الشعوب التي على قدر من الوعي والنضج السياسي، وقد ذهبت إلى القول أن نظام النزاهة الوطني إنما هو جزء وقائي الهدف منه تعزيز مناعة مؤسسات الدولة ضد الفساد وذلك من خلال عملية اصلاح من شأنها تعزيز الشفافية في عمل هذه المؤسسات وقد وضحنا اتفاقية الأمم المتحد في مكافحة الفساد لأنها تهدف إلى تحقيق العديد من الأهداف المنصوص عليها في المادة (5) من هذه الاتفاقية، كما أشرنا إلى مكافحة الفساد على كل من الصعيد السياسي والاقتصادي والاجتماعي، حيث أن الفساد إنما هو قضية اقتصادية، وليس سياسية فحسب.

وقد توصلنا إلى القول أن أهمية التعليم في مكافحة الفساد إنما تقتضي تجذير ثقافة المواطنة والصالح العام، حيث أن الفاسد يشعر بنقص مزمن في حس المصلحة العامة، وبالتالي فإن تطوير حس المصلحة العامة في العالم العربي إنما هو عملية شاقة وطويلة لأنه يساهم في كبح جماح آفة الفساد وفي نفس الوقت يساهم في إرساء دولة القانون.

## التوصيات :

من أهم التوصيات التي استطعنا التوصل إليها في هذا البحث إنما تتمثل فيما يلي:

1- يجب تشجيع الموظف العام على الإبلاغ عن الفساد كما يجب حماية الموظف الذي يبلغ عن الفساد، وبالتالي يتوجب على التشريعات العقابية النص على تشجيع الموظف العام على الإبلاغ عن الفساد ومن ثم توفير الحماية القانونية والوظيفية لهذا الموظف في حالة كونه حسن النية، وهذا ما أكدته المادة (25) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001.

2- يجب استثناء جرائم الفساد من قانون العفو الخاص، حيث يجب النص على عدم تطبيق

العفو الخاص على مرتكبي جرائم الفساد، حيث نرى عدم إعفاء المحكوم عليهم بجرائم الفساد من العقوبة وتخفيفها أو استبدالها بعقوبة أخف.

3- أما فيما يتعلق بالحصانة سواء أكانت حصانة دبلوماسية أو حصانة نيابية أو حصانة قضائية، نوصي في جرائم الفساد التي يرتكبها أشخاص يتمتعون بمثل هذه الحصانة، وبالتالي يحتاجون إلى إذن من الجهة المختصة، يجب النص بشكل واضح خاصة في قانون الإجراءات الجزائية على رفع الحصانة بإجراءات سريعة وفاعلة وذلك خلال مدة زمنية قصيرة، وذلك حتى يتسنى للنيابة العامة تحريك الدعوى الجزائية في جرائم الفساد بسرعة وفعالية .

4- لا بدمن النص التشريعي على العمل على محاكمة مثل هؤلاء الأشخاص في أقل مدة زمنية.

5- بتزويد وسائل الإعلام بالتقارير المناسبة، وذلك حتى تتمكن وسائل الإعلام من أن تساهم في أداء دورها في الرقابة والمساءلة والكشف عن هدر المال، ومن ثم خلق رأي عام يدعم.

6- يجب بناء ثقافة تقاوم الفساد ومن المهام التي تقع على عاتق وسائل الإعلام، حيث تكون هذه الثقافة قادرة على التوعية بالمخاطر المترتبة على مكافحة جرائم الفساد ونرى أن المهمة الأصعب إنما تتمثل في بناء منظومة قيمية أخلاقية داخل المجتمع الفلسطيني من شأنها البحث عن المصادر الأساسية للفساد، وبالتالي فإن التصدي لوباء الفساد إنما يبدأ من الوعي لمخاطره، ثم الكشف عن أساليبه وأنواعه.

7- إعداد الطلبة للمساهمة الفعالة في الوقاية من الفساد بالرغم من الأحوال التي ذكرناها آنفاً، إلا أننا نعتقد بأن الجامعات العربية يمكنها فعل الكثير مع أننا ندرك جيداً إختلاف الظروف الموضوعية من بلد عربي لآخر، ونورد لكم فيما يلي بعض المقترحات التي قد تُشكل مدخلاً لذلك، وهي على سبيل المثال لا الحصر:

تصميم مساق دراسي ( متطلب جامعة) ذو ثلاث ساعات معتمدة ويُدرّس لكافة الطلبة من كل التخصصات، ونود التنويه هنا الى الأخذ بعين الإعتبار التغيرات التكنولوجية في التصميم والتعليم تصميم مسابقات تُحفز كافة الطلبة التقدم لها وتقديم جوائز نقدية وعينية. أحد الجامعات العربية التي نتعامل معها أبدعت في هذا المجال وعقد ندوات متخصصة ومنتسلسلة بغرض العمل على تعزيز وتأطير ثقافة الوقاية من الفساد الإستثمار في البحث العلمي النوعي ذو الصلة المباشرة بالفساد.

والله من وراء القصد