قراءة في التشريعات «نظام الهدايا الفلسطيني رقم (10) لسنة 2019»

إعداد: د. عبد الرحيم طه

الفساد
خروج عن أحكام القانون أو الأنظمة الصادرة بموجبه، أو مخالفة السياسات العامة المعتمدة من قبل الموظف العام بهدف جني مكاسب له، أو لآخرين ذوي علاقة، أو استغلال غياب القانون بشكل واعٍ للحصول على هذه المنافع.

(تقرير المجلس التشريعي الفلسطيني حول ملف الفساد للعام 1997)

مقدمة

في إطار تعزيز مبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة في القطاع العام، فقد أصدر مجلس الوزراء نظام الهدايا بتاريخ 2019/08/19، وتم نشر النظام في العدد (162) من الوقائع الفلسطينية الصادر بتاريخ 2019/12/26، وذلك بهدف ضبط وتنظيم تلقي الهدايا، ومنع تضارب المصالح بين الجهات المختلفة. ويخضع لأحكام النظام كل من الوزراء والموظفون المدنيون والعسكريون وأعضاء مجالس الإدارة وموظفو المؤسسات العامة والشركات التي تساهم فيها الحكومة وكذلك أقاربهم حتى الدرجة الأولى. ويحظر على الخاضعين لأحكام النظام قبول أي هدية تقدم لهم بحكم وظيفتهم أو عملهم من أية جهة كانت بما في ذلك الهدايا النقدية، على أن يستثنى من الهدايا الخاضعة للنظام كل من: شهادات التقدير، الدروع التذكارية، بطاقات المعايدة والتهنئة، المواد القابلة للتلف مثل الطعام والزهور، والهدية التي تقتضي قواعد المجاملة قبولها. وفي سبيل تطبيق أحكام هذا النظام، فقد نص على وجوب إنشاء لجنة لدى الجهات الخاضعة لأحكام النظام وذلك للنظر في الهدايا التي يتلقاها الخاضعون لأحكام النظام واتخاذ التوصية المناسبة بشأنها.

أولاً: انسجام النظام مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

يأتي إقرار نظام الهدايا في إطار الامتثال للتدابير والسياسات والممارسات الوقائية لمكافحة الفساد التي دعت الاتفاقية إلى إقرارها وتنفيذها، حيث نصت المادة (4/7) من الاتفاقية على أن « تسعى كل دولة طرف وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم تعزز الشفافية وتمنع تضارب المصالح»، كذلك دعت المادة (5/8) من الاتفاقية إلى وضع تدابير ونظم تلزم الموظفين العموميين بالإفصاح للسلطات المعنية عن ما لهم من أنشطة خارجية وعمل وظيفي واستثمارات وموجودات وهبات أو منافع كبيرة قد تفضي إلى تضارب في المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين. كذلك يأتي إقرار النظام في إطار التدابير التشريعية لإنفاذ القانون وتجريم الأفعال المنصوص عليها في الفصل الثالث من الاتفاقية، حيث دعت المادة (15/ب) من الاتفاقية إلى تجريم التماس الموظف العمومي أو قبوله بشكل مباشر أو غير مباشر مزية غير مستحقة سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر لكي يقوم ذلك الموظف بفعل أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية.

ثانياً: انسجام النظام مع التشريعات السارية في فلسطين

يأتي إصدار نظام الهدايا كأحد الآليات التنفيذية لتنفيذ العديد من النصوص القانونية الواردة في التشريعات الفلسطينية، ومن أمثلة تلك النصوص، ما ورد في المادة (3/67) من قانون الخدمة المدنية المعدل رقم (4) لسنة 1998 والتي حظرت على الموظف العام استغلال وظيفته وصلاحياته فيها لمنفعة ذاتية أو ربح شخصي أو القبول مباشرة أو بالواسطة لأية هدية أو مكافأة أو منحة أو عمولة بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته. وكذلك ما ورد النص عليه في المادة (6/8) من اللائحة التنفيذية لقانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة 2005 والتي حظرت على موظف السلك الدبلوماسي قبول هدايا ثمينة أو هبات أو منح من أي جهة ذات علاقة بعمل الوزارة . إضافة إلى ما ورد النص عليه في المادة (2/28) من نظام موظفي الهيئات المحلية المعدل رقم (1) لسنة 2009 والتي حظرت على موظف الهيئة المحلية أن يقبل لنفسه أو لغيره منحة أو هدية أو امتيازا بسبب أداءه لأعمال الوظيفة أو أن يقبل الوعد بشيء من ذلك».

على صعيد آخر، يأتي النظام استكمالا لما ورد النص عليه في مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة لسنة 2012، حيث حظرت المادة (12) من المدونة على الموظف قبول الهدايا وكل ما له قيمة مادية مباشرة أو بالواسطة وتحت أي مسمى والتي من شأنها أن تضعه موضع الشبهة، كما أوجبت المدونة على الموظف الإفصاح عن الهدية وإبلاغ المسؤول المباشر بها وذلك في الأحوال التي يتعذر فيها رفض الهدية في حال كان رفضها يُسبب إحراجا أو إهانة لمُرسلها، وفي حال كانت لا تتجاوز الممارسات الاجتماعية المعتادة والمجاملة، وفي حال قدمت الهدايا الرمزية التي تمثل شعارات الدول أو المنظمات ورموزها خلال الزيارات الرسمية.

ثالثاً: واقع النظام في ميزان الفقه الإسلامي

وفقاً لما ورد في الفقه الإسلامي يُحرم على الولاة والقضاة والموظفين العموميين قبول الهدايا خصوصاً ممن كان لا يُهدى إليه قبل ذلك، لأنها نوع من الرشوة والسحت، فهي في ظاهرها قد تكون هدية، لكنها في باطنها رشوة البست ثوب الهدية، فيحرم على المهدي تقديمها، ويحرم على الموظف قبولها، ويشتد تحريمها إذا ما تم العلم بقصد المهدي.[1]

ومن الأدلة على تحريم قبول الهدايا من الولاة والقضاة والموظفين العموميين:

ما روي أن النبي صلى الله عليه وسلم استعمل ابن التلبية على الصدقات، فجاء بمال فقال هذا لكم وهذا مما أهدي إلي، فقال عليه السلام «ما بال الرجل نستعمله على العمل مما ولانا الله فيقول هذا لكم وهذا أهدي إلي، فهلا جلس في بيت أبيه أو بيت أمه فينظر أيُهدى إليه أم لا».[2]

1. مليكة هنان، تلقي الموظف العام الهدايا بين الإباحة والتجريم، دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي وقانون مكافحة الفساد الجزائري، مجلة القانون، العدد 9، معهد العلوم القانونية، الجزائر، 2017، ص 6

2. صحيح البخاري، باب من لم يقبل الهدية لِعِلّه، رقم الحديث 2457، الجزء الثاني، ص 917.

ما ذكره البهيقي في السنن الكبرى «أن رجلاً كان يُهدي إلى عمر بن الخطاب رضي الله عنه كل سنةٍ فخذ جزور، فجاء يخاصم إلى عمر بن الخطاب، فقال يا أمير المؤمنين اقض بيننا فصلاً كما تفصل الفخذ من الجزور، فكتب عمر إلى عماله لا تقبلوا الهدي فإنها رشوة».[3]

رابعاً: إيجابيات إصدار النظام

يحقق إصدار النظام العديد من الإيجابيات المتمثلة في:

ضبط وتنظيم تلقي الهدايا من الموظفين العموميين.

تعزيز مبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة في القطاع العام والحيلولة دون تضارب المصالح.

تعزيز ثقة المواطن بالمؤسسات العامة، وزيادة الاحترام لدورها في أداء مهامها بكل شفافية ونزاهة وحياد.

الحيلولة دون قيام الموظف العام باستغلال وظيفته باعتبارها مجالاً للتربح والتكسب الوظيفي والانحراف في أداء المهام الوظيفية وفي القرارات التي يتخذها بعيداً عن المصلحة العامة وتغليب المصلحة الخاصة عليها.

تحقيق المساواة بين المواطنين وعدم التمييز بينهم في تلقي الخدمة، وذلك انطلاقاً أن من يدفع مالاً أو يُقدّم هديةً يحصل على خدمة أسرع وبجودة أفضل.

خامساً: ملاحظات على النظام

لم يحدد النظام السقف المقبول للهدايا العينية، بحيث يتم رفض أي هدية عينية تزيد قيمتها عن سقف معين، أسوةً بالرفض المطلق للهدية النقدية، مع التشدد في حال كانت الهدية مقدمة لموظف من الفئة العليا أو الفئة الخاصة.

لم ينص النظام وبشكل صريح على إحالة من يخالف أحكامه للمساءلة الإدارية أو إلى هيئة مكافحة الفساد في حال اتضح أنه تلقى هدية نقدية، أو لم يفصح عن الهدية التي تلقاها.

اقتصر تطبيق أحكام النظام على الوزراء والموظفون المدنيون والعسكريون وأعضاء مجالس الإدارة وموظفو المؤسسات العامة والشركات التي تساهم فيها الحكومة، ويلاحظ أن النص الوارد في النظام بخصوص الخاضعين لأحكامه قاصر عن شمول فئات أخرى تتبوأ مناصب عامة وغير مشمولة بالنظام كما هو الحال مثلا بالنسبة لرئيس الدولة وأعضاء المجلس التشريعي والمحافظين، إذ أن هؤلاء الأشخاص ليسوا موظفين عموميين بالمعنى المقصود للموظف العام في قانون الخدمة المدنية، وإنما يشغلون مناصب عمومية. إضافة إلى فئات أخرى من الضروري شمولهم بأحكام النظام كالمحكمين والخبراء والحراس القضائيين ووكلاء الدائنين والمصفين. وعليه نقترح توسيع نطاق المشمولين بأحكام النظام وذلك ليشمل كافة الأشخاص الخاضعين لأحكام قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لسنة 2005.

3. البهيقي، السنن الكبرى، باب لا يُقبل منه الهدية، حديث رقم 20263، الجزء 15، ص 138.

وفقاً لأحكام المادة (2/3) من النظام يخضع لأحكام النظام الأقارب حتى الدرجة الأولى للأشخاص المحددين في الفقرة الأولى من المادة، ويقتصر أقارب الدرجة الأولى على الأب والأم والابن والبنت والزوج والزوجة فقط. وبالتالي يمكن الالتفاف على أحكام هذه المادة من خلال تقديم الهدية لأقارب الدرجة الثانية مثلاً وبالتالي الإفلات من المساءلة، وعليه نقترح توسيع نطاق أحكام النظام ليشمل أقارب الموظف حتى الدرجة الثانية. وفقاً لأحكام المادة (1/5/د) من النظام، يُستثنى من الهدايا غير الخاضعة لأحكام النظام المواد القابلة للتلف مثل الطعام والزهور. وتكمن الإشكالية في هذا النص أن الزهور وإن كانت من الهدايا التي يجوز استثنائها، إلا أن الاستثناء لا يجب أن يشمل الطعام، إذ أن قيمة الطعام التي قد تقدم للموظف قد تكون عالية وأخطر من الهدية النقدية، ومثال ذلك أن ينجز موظف معاملة لشخص بطريقة غير قانونية، مقابل أن تكون ضيافة هذا الموظف ووجبات طعامه بشكل مجاني من مطعم الشخص صاحب المعاملة. لم يتضمن النظام أية إشارة إلى الشخص الذي يقوم بعرض أو تقديم الهدايا للموظفين، وما هو الجزاء الذي يفرض عليه نتيجة ذلك.

لم يحدد النظام في المادة (6) منه المدة الزمنية التي يجب خلالها تشكيل لجنة للنظر في الهدايا التي يتلقاها الخاضعين لأحكام النظام، بل ترك الأمر مفتوحاً للدوائر والمؤسسات الحكومية، وبالتالي فإن عدم تشكيل مثل هذه اللجنة فور صدور النظام يعطل تطبيق أحكام النظام وتبقى نصوصه حبراً على ورق.

”

إعاقة سير العدالة

استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب أو الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها للتحريض على الإدلاء بشهادة زور أو للتدخل في الإدلاء بالشهادة أو تقديم الأدلة في إجراءات تتعلق بارتكاب أفعال مجرمة وفق أحكام هذا القرار بقانون، أو استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب لعرقلة سير التحريات الجارية بشأن الأفعال المجرمة، وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون.

(المادة (1) من قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لسنة 2005)

“