

تصدر عن

الأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة - نَزَاهَة
Palestinian Academy for Integrity - NAZAHA

مجلة فلسطينية متخصصة في قضايا تعزيز النزاهة
ومكافحة الفساد وإدارة الشأن والمال العام

مجلة

نَزَاهَة

العدد الثالث | تشرين أول 2021

الأشكال المختلفة للفساد بين التجريم والعقاب
في ضوء التشريعات الفلسطينية والتونسية

فعالية أجهزة الرقابة العامة في مكافحة
الفساد في كل من فلسطين وتونس

معايير النزاهة والشفافية والمساءلة في تولي
الوظائف العامة في كل من فلسطين وتونس

شفافية ونزاهة نظم المشتريات العمومية
في كل من فلسطين وتونس

قراءة في نظام حماية المبلغين والشهود
في التشريع الفلسطيني والتونسي

آليات التعاون الدولي في مكافحة الفساد
على ضوء التجربة الفلسطينية والتونسية

تجربة مؤسسات المجتمع المدني
الفلسطينية والتونسية في مكافحة الفساد

اقرارات الذمة المالية وتدابير منع تضارب
المصالح على ضوء التجربة الفلسطينية
والتونسية كأدوات هامة في مكافحة الفساد

اقرأ في هذا العدد

فازاهة



تصدر عن

الأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة

العدد الثالث | تشرين أول 2021

رئيسة التحرير: **عبير مطح**

محرر المجلة: **أحمد نصر الله**

اللجنة الاستشارية

د. عبد الرحمن الحاج ابراهيم

عميد كلية الحقوق والإدارة العامة
/ جامعة بيرزيت

رولا دغمان

مستشارة تخطيط استراتيجي

د. عزمي الشعيبي

مستشار مجلس إدارة أمن لشؤون
مكافحة الفساد

د. هديل قزاز

المنسقة الإقليمية لشؤون النوع
الاجتماعي بمنظمة أوكسفام لمنطقة
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

معين عودة

محامي ومطالب دكتوراه بقضايا
النزاعات الدولية/ جامعة جورج
ميسون/ واشنطن

جهاد حرب

باحث ومحلل سياسي

الأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة - نَزَاهَة Palestinian Academy for Integrity – NAZAHA

فلسطين • رام الله

المصايف • شارع إيميل توما • عمارة القصر • الطابق -1 • مكتب # 12

☎ +970-(0)2-296-1333

☎ +970-(0)2-295-6931

☎ +970-(0)59-999-8842

صندوق بريد: 401 • فلسطين • رام الله

www.nazaha.ps

©جميع الحقوق محفوظة للأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة - نَزَاهَة



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

تم إعداد هذه المجلة بدعم مشكور من
مؤسسة كونراد أديناور KAS

الأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة - نَزَاهَة، مؤسسة أهلية تأسست عام 2017، هدفها رفع الوعي بقيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة والحفاظ على المال العام والتوعية بمخاطر الفساد بجميع أشكاله ومظاهره وآليات مكافحته من خلال التعليم والتدريب وتنمية ثقافة المجتمع وذلك عن طريق تطوير وسائل وأدوات قابلة للقياس والتطبيق من قبل مراكز اتخاذ القرار في الشأن العام. وتأتي مجلة نَزَاهَة كجزء مهم في ترجمة هذه المفاهيم والقيم من خلال محاورها المختلفة وما تطرحه بأقلام كتابها المتخصصين من مواضيع حيوية.

الأفكار الواردة في هذه المجلة لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر الأكاديمية

ترحب مجلة نَزَاهَة بنشر مساهمات الكتاب والباحثين في موضوعات النزاهة ومكافحة الفساد على أن يتراوح حجم المقالات 1500-2000 كلمة والتقارير 2500-3000 كلمة والدراسات 3500-5000 كلمة بنوع خط Arabic Simplified حجم 12 مع مراعاة أن تلتزم الكتابات بقواعد البحث العلمي من حيث المنهجية والأصالة والرصانة العلمية، وأن لا تكون مقدمة لأية جهة أخرى للنشر أو للحصول على جوائز أو سبق نشرها.

- 4 المقالة الافتتاحية | بقلم رئيسة التحرير عيبر مصلىح
- 6 مقالات
- 8 الأشكال المختلفة للفساد بين التجريم والعقاب في ضوء التشريعات الفلسطينية | عنان جبعتي
- 16 الأشكال المختلفة للفساد بين التجريم والعقاب في ضوء التشريعات التونسية | خديجة بن نصر
- 22 فعالية أجهزة الرقابة العامة في مكافحة الفساد في فلسطين | عزيز كايد
- 30 فعالية أجهزة الرقابة العامة في مكافحة الفساد في تونس | سيف الدين العبيدي
- 36 تقارير
- 38 معايير النزاهة والشفافية والمساءلة في تولي الوظائف العامة في فلسطين | رائدة قنديل
- 44 معايير النزاهة والشفافية والمساءلة في تولي الوظائف العامة في تونس | أحمد العشي
- 50 شفافية ونزاهة نُظم المشتريات العمومية في فلسطين | د. عبد الرحيم طه
- 58 شفافية ونزاهة نُظم المشتريات العمومية في تونس | وليد الماجري
- 64 قراءة في التشريعات ذات العلاقة بمكافحة الفساد
- قراءة في نظام حماية المُبلغين والشُّهود في جرائم الفساد
- 66 في التشريع الفلسطيني | د. أشرف صيام مساعدة البحث أميمة مناصرة
- 74 قراءة في نظام حماية المُبلغين والشُّهود في جرائم الفساد في التشريع التونسي | زهور وعمارة
- 82 قضايا تحت الضوء
- 84 آليات التعاون الدولي في مكافحة الفساد على ضوء التجربة الفلسطينية | جهاد حرب
- 90 آليات التعاون الدولي في مكافحة الفساد على ضوء التجربة التونسية | عمر الوسلاطي
- 98 تجارب وشهادات أثرت في جهود تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد
- 100 دور مؤسسات المجتمع المدني الفلسطينية في مكافحة الفساد | أمل فقيه
- 108 دور مؤسسات المجتمع المدني التونسية في مكافحة الفساد | غفران الحسايني
- 116 أدوات مكافحة الفساد
- دور إقرارات الذمة المالية وتدابير منع تضارب المصالح في الحد
- 118 من الفساد على ضوء التجربة الفلسطينية | د. أحمد مصلىح
- دور إقرارات الذمة المالية وتدابير منع تضارب المصالح في الحد
- 126 من الفساد على ضوء التجربة التونسية | د. زياد العياري
- 134 خلاصة عامة



المقالة الافتتاحية

بقلم رئيسة التحرير عبير مصلح

تستمر مجلة نزاهة قُدماً في رسالتها الهادفة إلى رفع الوعي وتنمية ثقافة المجتمع الفلسطيني بكل ما له علاقة بتعزيز قِيَم النزاهة ومُكافحة الفساد، ويأتي هذا العدد ليؤكد على أن وجود الفساد لا يُميز بلداً عن آخر أو قطاعاً عن آخر، في المقابل لا تقف المسافات حائلاً أمام التوعية بقيَم النزاهة ومبادئ الشفافية ونُظم المساءلة، أو مسؤولية مُكافحة الفساد كونها واجبٌ على جميع الفئات من مسؤولين ومُواطنين ومؤسساتٍ عامةٍ وخاصةٍ وأهليةٍ وهيئاتٍ محليةٍ.

تلتقي فلسطين مع تونس في هذا العدد المميز وبأقلام ستة عشرة كاتباً وكاتبةً من كلا البلدين على طريق التوعية بمخاطر الفساد وطُرق الوقاية منه، وذلك من خلال عرض التجربتين الفلسطينية والتونسية في جهود تعزيز النزاهة ومُكافحة الفساد وفق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وإبراز أهمية العمل على المستوى الإقليمي في تبادل الخبرات والمعرفة وقصص النجاح والتحديات التي تواجه موضوع مُكافحة الفساد، وأهمية الدور الذي تلعبه المؤسسات المختلفة في توعية المجتمع بحقه في الرقابة على أداء الحكومة في إدارة المال العام والحفاظ عليه.



النزاهة ومُكافحة الفساد، تُلقي تجربة مؤسسات المجتمع المدني الفلسطينية والتونسية ظلالها بقوة على جهود رفع مستوى الوعي بمخاطر الفساد وطرق التصدي له رغم الصعوبات والتحديات المختلفة التي تواجه مؤسسات المجتمع المدني سواءً على صعيد العمل الداخلي أو الخارجي.

يُركّز المحور الخاص بأدوات مُكافحة الفساد على أهمية إقرارات الذمة المالية وتدابير منع تضارب المصالح في الحد من الفساد على ضوء التجربة الفلسطينية والتونسية. وفي المحور الخاص بقضايا تحت الضوء تم التطرق لأليات التعاون الدولية في مُكافحة الفساد من حيث أهميته وأساليبه وإشكالياته.

ختاماً وبالنيابة عن هيئة التحرير واللجنة الاستشارية في مجلة نزاهة أود أن أشكر جميع الذين شاركوا في الكتابة في هذا العدد المميز من كُتاب وكاتبات في فلسطين وتونس الذين لا تقف مساهمتهم في الكتابة فقط بل إيمانهم العميق بجدوى هذا العمل وضرورة النشر المستمر لأشكال التوعية المختلفة، وأن جهود مُكافحة الفساد ليست مسؤولية مهنية فقط بل هي واجبٌ وطنيٌ بامتياز.

تتنوع محاور مجلة نزاهة في عددها الثالث التي تستعرض التجريبتين الفلسطينية والتونسية في جهود تعزيز النزاهة ومُكافحة الفساد من خلال عددٍ من المقالات والتقارير؛ كالتدابير الوقائية في مجال مُكافحة الفساد بحيث يُركّز هذا المحور على الأشكال المختلفة للفساد بين التجريم والعقاب في ضوء التشريعات الفلسطينية والتونسية، وفعالية أجهزة الرقابة العامة في مُكافحة الفساد في كلا البلدين، ومدى توفر معايير النزاهة والشفافية والمساءلة لدى تولى الوظائف العامة، وإلى أين وصلت مُستويات الشفافية والمساءلة في المشتريات العمومية.

تستمر مجلة نزاهة بالتأكيد على أهمية المحور الخاص بالتشريعات ذات العلاقة بمُكافحة الفساد وتتناول في هذا العدد قراءةً في نظام حماية المُبلّغين والشُّهود في التشريع الفلسطيني والتونسي من حيث أهمية الإبلاغ عن جرائم الفساد وتحليل الإطار القانوني لحماية المُبلّغين ومدى موائمتهم مع الاتفاقيات الدولية، والإشكاليات التي تواجه حماية المُبلّغين في الواقع العملي.

تحت محور تجارب وشهادات أثمرت في جهود تعزيز



مقالات



الأشكال المختلفة للفساد بين التجريم والعقاب
في ضوء التشريعات الفلسطينية | **عنان جبعيتي**



الأشكال المختلفة للفساد بين التجريم والعقاب
في ضوء التشريعات التونسية | **خديجة بن نصر**



فعالية أجهزة الرقابة العامة في مكافحة الفساد
في فلسطين | **عزيز كايد**



فعالية أجهزة الرقابة العامة في مكافحة الفساد
في تونس | **سيف الدين العبيدي**



الأشكال المختلفة للفساد بين التجريم والعقاب في ضوء التشريعات الفلسطينية

عنان جبعيتي

جرائم الفساد وإجراءات التقاضي أمامها. وذلك بغية الوصول إلى نتائج واضحة وتوصيات قابلة للتطبيق على أرض الواقع.

أولاً: صور وأشكال الفساد المجرمة في التشريع الفلسطيني

حدد قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (١) لسنة (٢٠٠٥) وتعديلاته في المادة الأولى منه الأفعال التي تُتمثل جريمة فساد وذلك على النحو الآتي:

1. جرائم الفساد المالي

وتشمل الأفعال التي تمس بالمال العام ومن في حكمه، والمتمثلة بالآتي:

● جريمة الرشوة

وهي الحصول على منفعة عينية (مال أو هدايا) مقابل قيام الموظف بعمل، أو امتناعه عن القيام بعمل من واجبه القيام به بحكم وظيفته، وجريمة الرشوة من الجرح التي يعاقب عليها قانون العقوبات الأردني، النافذ في الضفة الغربية بموجب المواد (١٧٠ / ١٧١ / ١٧٢)؛ بالحبس من ستة أشهر حتى سنتين، في حال كانت الرشوة للقيام بفعل حق واجب على الموظف، أما إذا كان الفعل غير حق، أو أن الموظف امتنع عن القيام بالفعل بهدف الرشوة، فترتفع العقوبة لتصبح من سنة إلى ثلاث سنوات، بالإضافة إلى غرامة مالية.

يتخذ مفهوم الفساد تعريفات متعددة تتشابه في تأكيدها على أن الفساد هو سلوك منبوذ وغير قويم يستغل فيه من يشغل وظيفة أو منصب عام منصبه أو وظيفته لتحقيق منافع ومكاسب خاصة على حساب المصلحة العامة. ويختلف التعريف القانوني للفساد عن التعريف العام له في كون المفهوم القانوني للفساد في معظم تشريعات الدول هو مفهوم ضيق، ذلك أن القانون واستناداً إلى مبدأ الشرعية (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني)^١ ينظر إلى الفساد من زاوية محصورة بمخالفة نص قانوني نافذ لتحقيق مصلحة خاصة، ومن هنا فإن التشريع قد يكون قاصراً في بعض الأحيان عن ملاحقة أفعال قد تعتبر وفقاً للتعريف العام من أفعال الفساد بسبب عدم وجود نص قانوني يُجرّمها، كبعض أفعال الفساد السياسي اليوم والتي يتم فيها استغلال ثغرات القانون والصلاحيات الاستثنائية التي يمنحها للطبقة السياسية الحاكمة وذلك لتحقيق مكاسب حزبية أو خاصة تتعارض مع المصلحة العامة للمجتمع.

يسعى هذا التقرير إلى توضيح مفهوم الفساد والأشكال المختلفة له، مُبيناً الإطار القانوني لتجريم أشكال الفساد وصور الفساد المجرمة في التشريع الفلسطيني والعقوبات المقررة لها، ومن ثم الحديث عن التحقيق في جرائم الفساد وخصوصيته، إضافة إلى توضيح المحكمة المختصة بالنظر في

١. أكدت المادة (١٥) من القانون الأساسي المعدّل الفلسطيني على هذا المبدأ بنصها على أنه: «...ولا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني، ولا توقع عقوبة إلا بحكم قضائي، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لنفاذ القانون».

• جريمة اختلاس المال العام

الاتمان عقوبتان: العقوبة العادية، وهي ما نصت عليه المادة (٤٢٢) والتي تنص على أنه: «كل من سلم إليه على سبيل الأمانة... يُعاقب بالحبس من شهرين إلى سنتين وبالعقوبة المشددة: حيث وبالرجوع إلى نص المادة (٤٢٣) من قانون العقوبات النافذ نجد أنها نصت على أنه: «تكون العقوبة بالحبس من سنتين إلى ثلاثة سنوات إذا كان مرتكب الأفعال المبينة في المادة السابقة:

- خادماً بأجرة أو عاملاً لدى صاحب العمل وكان الضرر الناجم عنها موجهاً إلى مخدومه أو صاحب العمل.
- مدير مؤسسة خيرية وكل شخص مسؤول عن أعمالها.
- وصياً ناقص الأهلية أو فاقدتها.
- محامياً أو كاتب عدل.
- كل شخص مُستتاب عن السلطة العامة لإدارة أموال تخص الدولة أو الأفراد لحراستها.
- جريمة الكسب غير المشروع

ويُعبّر عن هذه الجريمة في بعض دول العالم بعبارة «من أين لك هذا؟» ويُعدُّ كسباً غير مشروع كل زيادة في الثروة تطراً بعد تويّي الخدمة أو قيام الصفة على الخاضع للقانون أو على زوجه أو على أولاده القصر، متى كانت لا تتناسب مع مواردهم، وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها. ويعاقب قانون مكافحة الفساد^٢ على هذه الجريمة بالسجن المؤقت

وهي استيلاء الموظف على المال العام لنفسه، والمفروض أن المال العام في حيازة الموظف، لذا فالاختلاس يتم بتغيير النية أي بتغيير الحيازة من حيازة أمين إلى حيازة مالك. ويعاقب قانون العقوبات بموجب المادة (٤٧١) منه، على جريمة الاختلاس بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات، وغرامة من عشر دنائير إلى مئة دينار. وإذا تم هذا الفعل بتزوير أو تحريف أوراق رسمية ترتفع العقوبة إلى الأشغال الشاقة، أو الاعتقال المؤقت من ثلاث سنوات إلى خمس عشرة سنة.

• جريمة استثمار الوظيفة العامة

كحصول الموظف على منفعة شخصية من إحدى معاملات الإدارة التي ينتهي إليها، سواء أفعّل ذلك مباشرة أو على يد شخص مستعار، أو باللجوء إلى صكوك صورية، واتجار المكلفين بإنفاذ القانون (الشرطة، الأجهزة الأمنية)، سواء بشكل شخصي، أو إذا أقدموا جهاًراً أو باللجوء إلى صكوك صورية مباشرة، أو على يد شخص مستعار في المنطقة التي يمارسون فيها السلطة. ويعاقب قانون العقوبات بموجب المادة (١٧٥) منه، على جريمة استثمار الوظيفة بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات، وبغرامة لا تقل عن قيمة الضرر الحاصل. وتعاقب المادة (١٧٦) على الحالات التي بيّنتها بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين، وبغرامها أقلها عشرة دنائير.

• جريمة إساءة الائتمان

هي الاستيلاء على الحيازة الكاملة للمال محل الجريمة بأحد الأفعال التي بينها القانون وضمن الأشخاص الذين حددهم القانون. ولجريمة إساءة

٢. انظر المادة (٢٥) من قانون مكافحة الفساد رقم (١) لسنة (٢٠٠٥).

(٣) سنوات، وبغرامة لا تقل عن مثل الأموال محل الجريمة.

- إذا ارتكبت جريمة غسل الأموال، وكانت ناجمة عن جريمة أصلية تمثل جنائية، يعاقب بالسجن لمدة لا تقل عن (٣) سنوات ولا تتجاوز (١٥) سنة، وبغرامة لا تقل عن مثل الأموال محل الجريمة.

2. جرائم الفساد الإداري

وتشمل التجاوزات والمخالفات الإدارية في إدارة الشأن العام، والمتمثلة بالآتي:

- جريمة الوساطة والمحسوبية والمحابة

عرفت المادة الأولى من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني هذه الجريمة بأنها: « قيام الموظف بعمل من أعمال وظيفته أو امتناعه عن القيام بعمل من أعمال وظيفته أو إخلاله بواجباته لرجاء أو توصية أو لاعتبارات غير مهنية، كالانتماء الحزبي أو العائلي أو الديني أو الجهوي». وقد عاقبت المادة (25) من هذا القانون وفقاً للتعديلات التي أجريت عليه بموجب القرار بقانون رقم (37) لسنة (2018) على هذه الجريمة بعقوبة تصل إلى الحبس من سنة حتى ثلاث سنوات، وبغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار أردني، ولا تزيد على خمسة آلاف دينار أردني.

- إساءة استعمال السلطة خلافاً للقانون

قيام الموظف أو عدم قيامه بفعل ما، لدى الاطلاع بوظائفه، بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر، مما يشكل انتهاكاً للقوانين. وقد عاقب قانون مكافحة الفساد على هذه الجريمة بعقوبة الحبس من سنة حتى

(من ثلاث سنوات إلى ١٥ سنة)، وغرامة مالية تصل إلى قيمة الأموال محل الجريمة أو إحدى هاتين العقوبتين وردّ الأموال المتحصلة من الجريمة.

- المتاجرة بالنفوذ

عَرَفَ قانون مكافحة الفساد الفلسطيني هذا الشكل من الفساد بأنه: قيام الموظف أو أي شخص آخر، بشكلٍ مباشر أو غير مباشر، بالتماس أو قبول أي مزية غير مستحقة لصالحه هو 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. ووفقاً لقانون مكافحة الفساد، فإن العقوبة هي الأشغال الشاقة المؤقتة (من ثلاث سنوات إلى ١٥ سنة)، وغرامة مالية تصل إلى قيمة الأموال محل الجريمة، وردّ الأموال المتحصلة من الجريمة.

- جريمة غسل أو تبييض الأموال

تهدف جرائم غسل الأموال (أو تبييضها) إلى تحقيق أمرين أساسيين: أولهما إخفاء الرابطة بين المجرم والجريمة، على اعتبار أن هذه الأموال يمكن أن تكشف عن رابطة ملموسة بين هذه الجرائم ومرتكبيها، وثانيهما استثمار العائدات الإجرامية في مشروعات مستقبلية. ويُعاقب قرار بقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (٢٠) لسنة (٢٠١٥) على هذه الجريمة بالآتي^٣:

- إذا ارتكبت جريمة غسل الأموال، وكانت ناجمة عن جريمة أصلية تمثل جنحة، يعاقب بالحبس لمدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تتجاوز

٣. انظر المادة (٣٧) من قرار بقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (٢٠) لسنة (٢٠١٥).



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». وقد عاقب القانون على هذه الجريمة، بالحبس من سنة حتى ثلاث سنوات، وبغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار أردني، ولا تزيد على خمسة آلاف دينار أردني^٥.

● جريمة التهاون في القيام بواجبات الوظيفة

نصت المادة (١٨٣) من قانون العقوبات النافذ على أن:

● «كل موظف تهاون بلا سبب مشروع في القيام بواجبات وظيفته وتنفيذ أوامره المستند فيها إلى الأحكام القانونية يعاقب بالغرامة من عشرة دنائير إلى خمسين ديناراً أو بالحبس من أسبوع واحد إلى ثلاثة أشهر.

● إذا لحق ضرر بمصالح الدولة من جراء هذا الإهمال عوقب ذلك الموظف بالحبس من شهر واحد إلى سنة وضمن قيمة هذا الضرر».

● جريمة إحداث تشويش في موضوع أو ظروف سند

نصت المادة (٢٦٣) من قانون العقوبات النافذ على أنه: «يعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في المادة (٢٦٢):

● الموظف الذي ينظم سنداً من اختصاصه فيُحدث تشويشاً في موضوعه أو ظروفه إما بإساءته استعمال إمضاء على بياض ائتمن

ثلاث سنوات، وبغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار أردني، ولا تزيد على خمسة آلاف دينار أردني، ورد الأموال المتحصلة من الجريمة^٤.

● جريمة عدم الإفصاح عن تضارب المصالح في الحالات التي أوجبهما القانون

عرفت المادة (٣) من القرار بقانون رقم (37) لسنة (2018) تضارب المصالح بأنه: «الوضع أو الموقف الذي تتأثر فيه موضوعية واستقلالية قرار الموظف بمصلحة شخصية مادية أو معنوية تهمه شخصياً أو أحد أقاربه أو أصدقائه المقربين، أو عندما يتأثر أدائه للوظيفة العامة باعتبارات شخصية مباشرة أو غير مباشرة أو بمعرفته بالمعلومات التي تتعلق بالقرار». وقد عاقبت المادة (٢٠) من القرار بقانون المذكور عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع قد تؤدي إلى تضارب في المصالح إذا كانت القوانين والأنظمة تستوجب ذلك، ويكون من شأنها تحقيق منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة للممتنع عن إعلانها، بالحبس من سنة حتى ثلاث سنوات، وبغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار أردني، ولا تزيد على خمسة آلاف دينار أردني، ورد الأموال المتحصلة من الجريمة.

● جريمة إعاقة سير العدالة

عَرَفَت المادة (٣) من القرار بقانون رقم (37) لسنة (2018) إعاقة سير العدالة بأنها: «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

٥. انظر المادة (٢٠) من القرار بقانون رقم (٣٧) لسنة (٢٠١٨).

٤. انظر المادة (٢٥) من قانون مكافحة الفساد رقم (١) لسنة (٢٠٠٥).

مواقعهم وانتماهم السياسية)، ويمكن اعتبار الفساد القانوني جزءاً من الفساد السياسي، والمقصود بالفساد القانوني هنا مدى استغلال القانون في حماية وتعزيز أعمال الفساد بدل مواجهتها، ويكون ذلك من خلال تخلي أنظمة الحكم عن التزاماتها سواء بمقتضى الاتفاقيات الدولية أو بمقتضى دورها الوطني، وهو ما يمكن أن يسمى مأسسة الفساد، بمعنى إعطاء غطاء شرعي للفساد في سبيل استرضاء قوى معينة في المجتمع كالقبائل ورجال الأعمال أو السلطة القضائية والتشريعية. ومن أبرز الأمثلة على هذا الشكل من الفساد سن تشريعات تكون الغاية منها خدمة المصالح الخاصة لأفراد أو مجموعات على حساب المصلحة العامة.^٦

ثانياً: التحقيق في جرائم الفساد

يتسم التحري والتحقيق في جرائم الفساد بخصوصية وتحديات خاصة تتمثل بالآتي:^٧

١. إن جرائم الفساد مُعقدة ومُرَكبة لا تتم في عُرف مُغلقة وهي من الجرائم المستترة التي لا تتم بالعلن وبالتالي يصعب إيجاد الأدلة والبيانات لإثباتها.
٢. إن المجرم في جرائم الفساد يستغل نفوذه وسطوته للتستر على الجريمة وإخفاء معالمها والتأثير على كل من قد يكتشفها.

٦. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الطبعة الخامسة، ٢٠١٩، ص ٣٠.

٧. بلال البرغوثي، مُحاضرات في القانون ومُكافحة الفساد، مساق خاص بدبلوم مُتخصص خبير في مُكافحة الفساد، قيد النشر، ص ٧٦.

عليه، أو بتدوينه عقوداً أو أقوالاً غير التي صدرت عن المتعاقدين أو التي أملوها، أو بإثباته وقائع كاذبة على أنها صحيحة أو وقائع غير معترف بها على أنها معترف بها أو بتحريفه أي واقعة أخرى بإغفاله أمراً أو إيرادها على وجه غير صحيح.

- الموظف الذي يكون في عهده الفعلية سجل أو ضبط محفوظ بتفويض قانوني ويسمح عن علم منه بإدخال قيد فيه يتعلق بمسألة جوهرية مع علمه بعدم صحة ذلك القيد».

3. جرائم الفساد الأخلاقي

والمتمثل بمجمل الانحرافات الأخلاقية والسلوكية المتعلقة بسلوك الموظف الشخصي وتصرفاته، كالقيام بأعمال مُخلّة بالحياة في مكان العمل، وقد يكون التحرش الجنسي في أماكن العمل من أبرز صور هذا الفساد، 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. ويندرج أيضاً ضمن أشكال هذا الفساد «الرشوة الجنسية».

4. جرائم الفساد السياسي

يظهر الفساد السياسي نتيجة اختلال منظومة السلطة وغياب المساءلة السياسية، وبهذا فقد وصفه البعض بأنه فساد الساسة، (الحكام، وأعضاء الحكومة، وأعضاء البرلمان، وقادة الأحزاب السياسية المشتغلين بالعمل السياسي أياً كانت

منحها القانون لنيابة مكافحة الفساد فقد منح القانون لنيابة مكافحة الفساد صلاحيات ذات علاقة من أبرزها: طلب الحجز الاحتياطي لأموال المشتبه بهم باقتراهم أفعال فساد، وطلب التسليم المراقب وهو الإجراء الذي يسمح لشحنات غير مشروعة أو مشبوهة بالخروج من الإقليم الوطني أو المرور عبره أو دخوله بعلم السلطات الفلسطينية المختصة، وتحت مراقبتها، بغية التحري عن جرم ما، وكشف هوية الأشخاص الضالعين في ارتكابها.

ثالثاً: المحكمة المختصة بالنظر في جرائم الفساد وإجراءات التقاضي أمامها

يتمثل السند القانوني في إيجاد محكمة مختصة بمكافحة الفساد بما نصت عليه المادة (٩) مكرر (١ / ٢٠٠٥) وتعديلاته حيث جاءت في الفقرة الأولى منه «بناءً على طلب رئيس الهيئة تُشكّل هيئة محكمة بقرار من رئيس مجلس القضاء الأعلى متخصصة بالنظر في دعاوى الفساد أينما وقعت، وتنعقد من ثلاثة قضاة لا تقل درجتهم عن قضاة محكمة بداية وتكون الرئاسة لأقدمهم». وعليه تم بتاريخ (٢٠ أكتوبر ٢٠١٠) إنشاء محكمة جرائم الفساد، حيث تم بعد ذلك إحالة كل ما يتعلق بقضايا الفساد لهذه المحكمة، أما فيما يتعلق بقضايا الفساد السابقة فبقيت محل نظر القضاء العادي وذلك تطبيقاً لقرار محكمة النقض الفلسطينية التي قضت أن إنشاء هيئة محكمة مختصة بالقضاء لا ينزع الصلاحية من المحاكم النظامية كونها ذات اختصاص. وقد حدد قانون مكافحة الفساد المدد والأجال الخاصة في قضايا

٣. إن مقترفي جرائم الفساد هم غالباً مجرمين أذكيا يعرفون القانون جيداً ويستغلون في الكثير من الأحيان ثغراته.

٤. إن جرائم الفساد هي جرائم سريعة التطور.

٥. عدم الاعتماد المطلق على الأدلة والبيانات التي يُمكن الاعتماد عليها في الجرائم العادية.

تم أعمال التحري والتحقيق في جرائم الفساد استناداً للقانون الفلسطيني وفقاً للآتي:

● التحري وجمع الاستدلالات

أناط قانون مكافحة الفساد الفلسطيني صلاحية التحري وجمع الاستدلالات بهيئة مكافحة الفساد، ومنح بعض موظفيها لذلك صفة الضبط القضائي... ومن أبرز الأدوات والوسائل التي تستخدم في التحري وجمع الاستدلالات:

- جمع المعلومات، بما في ذلك تلقي الشكاوى والبلاغات عن قضايا الفساد.
- المعاينة والكشف على مكان ارتكاب جريمة الفساد، والبحث في هذا المكان عن آثارها.
- اتخاذ الوسائل اللازمة للمحافظة على أدلة الجريمة.
- تنظيم محاضر الضبط.
- تكليف الخبراء.
- أعمال التحقيق الابتدائي

أناط قانون مكافحة الفساد الفلسطيني صلاحية التحقيق بنيابة متخصصة هي نيابة مكافحة الفساد، وتتعدد أعمال التحقيق الابتدائي ومن أبرزها: سماع الشهود، الاستعانة بالخبراء، استجواب المتهمين، وأعمال التنصت والمراقبة والاعتراض. وبالإضافة إلى صلاحيات التحقيق التي



التوصيات

١. التشديد في العقوبات على جريمة الرشوة والاختلاس واستثمار الوظيفة العامة وإساءة استعمال السلطة، وتحويلها من عقوبات جنحية (الجبس لمدة لا تزيد عن ٣ سنوات) إلى عقوبات جنائية (السجن من ٣ سنوات إلى ١٥ سنة) استجابة لمتطلبات الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد.
٢. إخضاع الشركات الخاصة التي تدير مرفقاً عاماً (كشركات الكهرباء والاتصالات) لقانون مكافحة الفساد، على الرغم من أن إدارتها لمرفق عام وتقديمها خدمات عامة يمنحها نفوذ يجب في حال استغلاله اعتبار الفعل جرم فساد من القائمين والعاملين في تلك الشركات.
٣. تبني تجريم التحرش الجنسي في أماكن العمل كأحد أشكال الفساد.
٤. عدم حصر جهة تلقي شكاوى وبلاغات الفساد بهيئة مكافحة الفساد وتوسيع الجهات التي يمكن لها أن تساهم في جهود مكافحة الفساد إعمالاً لفكرة الشراكة المجتمعية في مكافحة الفساد الذي أكدت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
٥. الإسراع في تخصيص هيئات قضائية مُتخصصة بجرائم الفساد في محاكم الاستئناف ومحكمة النقض.

الفساد، حيث يجب على المحكمة أن تبدأ النظر في أي دعوى ترد إليها خلال مدة لا تزيد عن عشرة أيام من تاريخ تقديمها، وتعقد جلساتها في أيام متتالية، ولا يجوز تأجيل المحاكمة لأكثر من سبعة أيام، إلا عند الضرورة، ولأسباب تُذكر في قرار التأجيل، وينسحب ذلك على الاستئناف والنقض، ويُخصص مجلس القضاء الأعلى هيئة استئناف أو أكثر للنظر في الطعون المقدمة بدعوى الفساد، كما ألزم القانون المحكمة بإصدار حكمها في أية دعوى ختمت فيها المحاكمة خلال مدة لا تزيد عن عشرة أيام من تاريخ المحاكمة ويمكن أن تُؤجل مرة واحدة فقط، لمدة لا تزيد عن سبعة أيام وهذا ينطبق على درجات التقاضي كافة.

ومنعاً للمماطلة وتأكيداً على سرعة البت في قضايا الفساد وعلى الرغم مما ورد في قانون الإجراءات الجزائية والقوانين الأخرى ذات العلاقة، فقد أكد القانون على أنه يجب على المتهم تقديم جميع دفوعه وطلباته دفعة واحدة قبل بدء المحاكمة، وقبل أي دفاع في الأساس بما فيها الدفع بعدم الاختصاص أو بعدم القبول أو بالانقضاء، ويكون قرار المحكمة قابلاً للاستئناف خلال عشرة أيام من تاريخ تقديمه، ولا يكون الحكم الصادر بهذه الدفوع قابلاً للطعن بالنقض، إلا مع الحكم الفاصل بالموضوع. كما أكد القانون على أن الأحكام الصادرة عن المحكمة تخضع لكافة طرق الطعن وفقاً لقانون الإجراءات الجزائية.



الأشكال المختلفة للفساد بين التجريم والعقاب في ضوء التشريعات التونسية

حُدِجَة بن نصر

مقدمة

حسب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (نوفمبر ٢٠٠٣)، فإن الفساد يتمثل في القيام بأعمال تحتوي على إساءة استخدام لمنصب أو سلطة... «وتعتبر هذه الأعمال من أوجه الفساد الدارجة على سبيل الذكر لا الحصر سواء في الدول المتقدمة أو بلدان العالم النامي على حد سواء، حيث يستغل صاحب نفوذ ما في أي وظيفة سلطته ومنصبه لابتزاز الناس قصد قضاء أمورهم مقابل منافع مادية أو عينية. فيصبح بذلك في موقع يُخَوِّل له أخذ الحق من صاحبه لمنحه لشخص آخر لا يستحقه كالوساطة في الوظيفة العمومية التي في العادة تكون المناظرات الوطنية واجتياز الاختبارات بنجاح هي المقياس الوحيد للنجاح فيها والعمل في القطاع العام، غير أن الشخص أو الجهاز المسؤول والمخول للنظر في أحقية من يستحق القبول، والذي من المفروض أن يكون متسماً بالنزاهة، يقوم بإقصاء الكفاءات مقابل إدراج أسماء أفراد آخرين مكانهم فقط لأجل منافع مادية منحوها له».

١. عرّف المرسوم عدد (١٢٠) لسنة (٢٠١١) في فصله الثاني أن الفساد هو «سوء استخدام السلطة أو النفوذ أو الوظيفة للحصول على منفعة شخصية ويشمل الفساد خاصة جرائم الرشوة بجميع أشكالها في القطاعين العام والخاص والاستيلاء على الأموال العمومية أو سوء التصرف فيها أو تبديدها واستغلال النفوذ وتجاوز السلطة أو سوء استعمالها والإثراء غير المشروع، وخيانة الأمانة وسوء استخدام أموال الدوات المعنوية وغسل الأموال».

أولاً: أشكال الفساد المجرمة في التشريع

في إطار تجريم الفساد والرشوة، جرمت المجلة الجزائية التونسية الفساد المرتكب من قبل أعوان الدولة والموظفين العموميين.² ولا ينص القانون التونسي على تجريم فساد المسؤولين الأجانب ومسؤولي المنظمات الدولية. وينص القانون التونسي على تجريم استغلال النفوذ³ مع ضرورة وجود مقابل، كما تطرقت المجلة الجزائية بصفة عامة إلى تجريم المشاركة في غسل عائدات الفساد بالفصل (٣٢) والمحاولة في المادة (٥٩)، وتجريم الإثراء غير المشروع للموظفين العموميين الذي نصت عليه العديد من القوانين أهمها القانون عدد (١١٢) لسنة (١٩٨٣) المؤرخ في (١٢ ديسمبر ١٩٨٣) والمتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية. وقد قام المشرع التونسي بتجريم العديد من الأفعال التي تشكل إساءة استخدام للوظائف خاصة الفصول (٩٥) إلى (٩٧ مكرر) من المجلة التجارية، كما يُعد ارتكاب الجريمة من طرف موظف عمومي ظرف تشديد حسب الفصل (١١٤) من المجلة التجارية.

ثانياً: العقوبات المقررة لأشكال الفساد المختلفة

أحدثت دائرة الزجر المالي بموجب القانون عدد (٧٤) لسنة (١٩٨٥) المؤرخ في (٢٥ يوليو ١٩٨٥) المتعلق بتحديد أخطاء التصرف التي ترتكب إزاء الدولة والمؤسسات العمومية الإدارية والجماعات العمومية المحلية والمشاريع العمومية، كلف القانون عدد (١٧) لسنة (١٩٨٧) المؤرخ في (١٠ أبريل ١٩٨٧)⁴ المتعلق بالتصريح على الشرف بمكاسب أعضاء الحكومة وبعض الأصناف من الأعوان العموميين، دائرة المحاسبات بتجميع التصاريح على الشرف بالمكاسب الصادرة عن أعضاء الحكومة وسائر موظفي الدولة ضبط العقوبات. ويقتضي الفصل (١٩) من هذا القانون أنه إذا ما رأت الدائرة أنه يمكن تسليط عقوبة تأديبية علاوة على العقوبات المقررة بالفصل (٤) من هذا القانون فإنها توجه الملف إلى الوزير أو إلى رئيس المشروع المختص، وعليهما أن يحيطا الدائرة علماً بواسطة تقرير بما آلت إليه القضية وذلك في أجل أقصاه ستة أشهر من تاريخ إحالة الملف. وإذا ما أسفر التحقيق عن أمور من شأنها أن تشكل جنحة أو جناية، فإن رئيس الدائرة يحيل الملف إلى وزير العدل.

يقوم القضاء الجزائي بدور هام في مكافحة الفساد إلا أنه يبقى محدوداً، إذ يقتصر دوره على التصدي للأفعال التي تكتسي وصفاً جزائياً والتي تشمل نظرياً عديد الأصناف من الأفعال، لكنها لا تطبق في الواقع إلا في عدد محدود من الحالات، حيث قضايا الرشوة والارتشاء ليست كثيرة في تونس رغم وجود انطباع عام بأن الظاهرة انتشرت بشكل مهول.

٢. وقع تجريم الاختلاس من قبل الموظفين العموميين أو أشباههم بالفصل (٩٥ / ٩٦ / ٩٧ / ٩٧ مكرر / ٩٧ ثالثاً / ٩٨) من المجلة الجزائية.

٣. نص الفصل (٨٧) من المجلة الجزائية على تجريم استغلال النفوذ مع ضرورة وجود مقابل.

٤. القانون عدد (١٧) لسنة (١٩٨٧) المؤرخ في (١٠ أبريل ١٩٨٧) المتعلق بالتصريح على الشرف بمكاسب أعضاء الحكومة وبعض الأصناف من الأعوان العموميين.

المشروع التونسي بتجريم العديد من الأفعال التي تشكل إساءة استخدام للوظائف خاصة الفصول (٩٥) إلى (٩٧ مكرر) من المجلة التجارية، كما يعد ارتكاب الجريمة من طرف موظف عمومي ظرف تشديد. حسب الفصل (١١٤) من المجلة التجارية.

أما فيما يتعلق بالقطاع الخاص، كإساءة استخدام أصول الشركات والتهرب الجبائي، فقد تم تضمينهم بالفصول (٢٥٨ / ٢٦٣ / ٢٩٧ / ٣٠٠) من المجلة التجارية والفصل (٢٢٣) من قانون الشركات التجارية. ومن أهم القوانين الصادرة في هذا الخصوص، القانون عدد (٤٦) المؤرخ في (١ أغسطس ٢٠١٨) المتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح ومكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح. كما تناول المشروع الجرائم المرتكبة من قبل الموظفين العموميين أو أشباههم حال مباشرة أو بمناسبة وظائفهم، وتجريم الإرشاء والارتشاء بالفصول (٨٣ / ٨٤ / ٨٥ / ٨٧ مكرر / ٨٨ / ٨٩ / ٩٠ / ٩١ / ٩٢ / ٩٣) من المجلة الجزائية، والاختلاس من قبل الموظفين العموميين أو أشباههم بالفصول (٩٥ / ٩٦ / ٩٧ مكرر)، وأخيراً الاختلاسات التي يرتكبها المؤتمنون العموميون: وقع تجريم الاختلاسات التي يرتكبها المؤتمنون العموميون بالفصول (٩٩ / ١٠٠) من المجلة الجزائية.

كما تم إحداث لجنة وطنية لاسترجاع الأموال الموجودة بالخارج والمكتسبة بصورة غير شرعية مرسوم عدد (١٥) لسنة (٢٠١١) مؤرخ في (٢٦ مارس ٢٠١١)، ويتعلق بإحداث لجنة وطنية للتصرف في الأموال والممتلكات المعنية بالمصادرة أو الاسترجاع لفائدة الدولة مرسوم عدد (٦٨) لسنة (٢٠١١) مؤرخ في (١٤ يوليو ٢٠١١).

ثالثاً: الهيئات المختصة في التحقيق في جرائم الفساد

من أهمها دائرة المحاسبات التي أحدثت بموجب القانون عدد (٨) لسنة (١٩٦٨). وهي تتخذ شكل هيئة عليا للرقابة تسهر على حسن التصرف في الأموال العمومية وتساهم بذلك في احترام قواعد المساءلة والشفافية ومبادئ الحكم الرشيد. ويتمثل دور الدائرة حسب القانون المحدث لها في وظيفة رقابية وردعية. وتتمثل الوظيفة الرقابية والردعية في الرقابة القضائية، حيث تقوم دائرة المحاسبات بضبط الحسابات المعروضة عليها وجوباً وتصفيها مع منح الضمانات العادية للمتقاضين أمام مختلف أصناف المحاكم، وتقضي الدائرة بإثبات براءة ذمة المحاسبين أو بأن لديهم زائداً على الحساب، أو بأنهم مطالبون بما تخلد بذمتهم، أو تلزمهم بدفع ما تخلد بذمتهم إلى الخزينة في الأجل التي يضبطها القانون ما لم يقع إعفائهم بأمر. وتقبل القرارات التي تصدر في هذه المسائل الطعن بالاستئناف والتعقيب.

كما تنظر دائرة المحاسبات في الحسابات والتصرف الخاصين بالدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية الإدارية وغير الإدارية والمنشآت العمومية وكل الهيئات مهما كانت تسميتها والتي تساهم الدولة والجماعات المحلية في رأسمالها بصفة مباشرة أو غير مباشرة وهي تتمتع في هذا الإطار بسلطة رقابية وتقييمية على أموال المتصرفين في الأموال العمومية. كما أن من مهامها، تجميع التصاريح على الشرف. كما تطرقت المجلة الجزائية بصفة عامة إلى تجريم المشاركة في غسل عائدات الفساد بالفصل (٣٢) والمحاولة في المادة (٥٩)، وتجريم الإثراء غير المشروع للموظفين العموميين. وقد قام



نتائج وتوصيات

والتي لا يعالجها القانون التونسي بشكل واضح وفعال. ونظراً لطول الإجراءات المعتمدة في التعامل مع ملفات الفساد والحملات التوعوية التي تشكو من ضعف الإقبال والتفاعل معها، أثبتت الآليات الموضوعية لمكافحة الفساد محدوديتها وعدم جدواها في بعض الأحيان. لذلك ينبغي أن يلعب المجتمع المدني دوراً مركزياً، وبعد تعزيز حماية الشهود والمُبلِّغين يفترض أن يصبح دور المجتمع المدني أكثر أهمية وفاعلية. يمكن أن يتحقق ذلك خاصة عبر توسيع مفهومي المصلحة والصفة في القيام أمام المحاكم المدنية في إطار الفصل ١٩ من مجلة المرافعات المدنية والتجارية حتى يتسنى لمنظمات المجتمع المدني القيام أمام القضاء المدني بدعاوى البطلان أو غيرها بالأخص إذا كان البطلان مؤسساً على عدم مشروعية سبب العقد أو موضوعه لوجود فساد.

إضافةً لما سبق، اتسمت السلطة التشريعية برقابتها المحدودة أو الغائبة خاصة أنها كانت تقوم في بعض الأحيان بغرلة أولية تجرّبها السلطة التنفيذية، فتقارير دائرة المحاسبات مثلاً كانت تعرض على رئيس الجمهورية ثم على البرلمان في مرحلة لاحقة، مما يعطي انطباعاً جماعياً بأن السلطة التشريعية هي مجرد غرفة تسجيل لا غير. ومن جهةٍ أخرى، نلاحظ أن التشريعات القائمة حالياً لا تكفي لضمان استقلالية هيئات الرقابة. من ذلك أنها لا تضع مدة زمنية معينة لعضوية بعض الهيئات أو لرئاستها على غرار الهيئة العليا للرقابة المالية والإدارية ودائرة المحاسبات، في حين أن مبادئ الاستقلالية تقتضي تعيينهم لمدة معينة غير قابلة للتجديد دون إمكانية عزلهم قبل انتهاء تلك المدة.

أظهرت التجارب أن الفساد هو ظاهرة كونية وعائق كبير أمام التنمية ولو أنها حاضرة في عديد المشاريع سواء كانت الكبرى أو حتى الصغرى. كما نستخلص من جهةٍ أخرى، أن الإشكال يكمن في محدودية الآليات الأمنية والرقابية والقضائية لمكافحة الفساد خاصة أن أشكال الفساد تتطور فيما تظل إمكانات القضاء في جميع البلدان قاصرة عن الإحاطة بجميع أوجه الظاهرة الإجرامية.

و بالنسبة لتونس، فإن المنظومة الحالية تحوم حولها شبهة عدم تغطيتها لكافة مجالات الفساد بنفس الدرجة مثل الانتداب عن طريق المحاباة والاحتكار في المواد المدعمة... كما أثبتت بعض الآليات أنها ذات فاعلية محدودة وذلك لوجود عدة نقائص تتعلق أساساً بالجانب الرديعي لعل أهمها عدم التعامل الجدي مع القرارات الصادرة في حق مرتكبي جرائم الفساد من طرف الأجهزة المكلفة بتنفيذها. فالفساد في القطاع الخاص لا يحظى بالكثير من الاهتمام في حين أن هذا القطاع يحتل اليوم مكانةً كبيرةً في الاقتصاد حيث يتم إبرام كبرى الصفقات والمعاملات فيه والتي لا تخلو من الفساد أو من شبهة الفساد. بل إن القاعدة السائدة اليوم هي أن درجة الفساد في القطاع العام تعكس في الغالب نفس درجة الفساد في القطاع الخاص.

ومن جهةٍ أخرى، فإن الفساد يعالج اليوم على أنه يقتصر على الرشوة في حين أن أشكال الفساد الأخرى لا تقل خطورة عنها لمساسها بأخلاقيات التعامل وبجوهر العدالة وبجديّة المنافسة ونزاهتها بين كافة الأشخاص. فالمحسوبة والوساطات شكل من أشكال الفساد المتفشية بكثرة في الاقتصاد





فعالية أجهزة الرقابة العامة في مكافحة الفساد في فلسطين

عزيز كايد

مقدمة

تُعتبر مكافحة الفساد في العصر الحديث، إحدى المهام الأساسية للدول والحكومات وأجهزتها المختلفة، ومؤسسات المجتمع المدني فيها، وذلك بسبب انتشار الفساد بشكلٍ واسعٍ في معظم دول العالم، وبصورةٍ تعيق التنمية والتطور فيها، وقد تضرب الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، وربما السياسي أيضاً في بعض الدول. لذلك فإن الرقابة، بأشكالها المتعددة وآلياتها المختلفة، تعتبر أداة مسبقة لمكافحة الفساد قبل وقوعه، وأداةً لاحقةً لمحاسبة الفاسدين على أعمال الفساد التي يمارسونها. من هنا تتكامل آليات الرقابة والمساءلة، من خلال التشريعات والمؤسسات، فالتشريعات تنص على آليات تساعد في الحد من انتشار الفساد، وتتضمن عقوبات تردع الفاسدين، والمؤسسات يمارس بعضها دور الرقابة والتدقيق والتفتيش، ويضع التوصيات اللازمة، ويتولى بعضها الآخر مهمة المساءلة القانونية والمحاسبة القضائية.

يحاول هذا المقال استعراض مفهوم الرقابة وأهميتها، أنواع أجهزة الرقابة واختصاصاتها، فعالية أجهزة الرقابة ميدانياً والتحديات التي تواجه عملها، والخروج بتوصيات في سبيل تدعيم أجهزة الرقابة والتغلب على التحديات التي تواجهها.

أولاً: مفهوم الرقابة وأهميتها

تعتبر الرقابة من المتطلبات الرئيسية لتوفير الحكم الرشيد، وهي مهمة تتكامل مع كافة المتطلبات الأخرى، كالنزاهة والشفافية والمساءلة. بشكل عام ترتبط الرقابة بالتدقيق والتفتيش والمتابعة، وقد تتطور إلى التحقيق والمساءلة ثم المحاسبة، وهي تتصل بالمجالات السياسية والقانونية والإدارية. عموماً تُعرّف الرقابة بأنها عملية التأكد من أن كل شيء يسير وفقاً للقانون، وذلك بهدف منع حدوث الفساد، ومحاسبة مرتكبيه.

يتلخص مفهوم الرقابة في فحص مدى مطابقة أعمال الحكومة والإدارة العامة، وتصرفاتها وقراراتها، لأحكام القانون، حيث أن هذه الرقابة تعد ضماناً أساسياً للحفاظ على الدستور والنظام السياسي، وحماية المال العام، وحقوق الأفراد وحررياتهم، أي بمعنى خضوع جميع السلطات في الدولة لمتابعة فعّالة تستهدف ضمان احترام كل من تلك السلطات للقانون، وعدم تجاوز الحدود التي رسمتها قواعده لكل منها.

ورغم أن مفهوم الرقابة يمكن أن يُنظر إليه من زوايا مختلفة، إلا أن قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (١٥) لسنة (٢٠٠٤) أوضح مفهوم الرقابة وأهدافها في المادة رقم (٣) منه، والتي نصت على ما يلي: «يُقصد بالرقابة الإجراءات والأعمال الرقابية التي تستهدف:

١. ضمان سلامة النشاط المالي، وحسن استخدام المال العام في الأغراض التي خُصص من أجلها.

٢. التفتيش الإداري لضمان كفاءة الأداء وحسن استخدام السلطة، والكشف عن الانحراف أينما وُجد.

٣. مدى انسجام ومطابقة النشاط المالي والإداري للقوانين والأنظمة واللوائح والقرارات النافذة.

٤. ضمان الشفافية والنزاهة والوضوح في الأداء العام، وتعزيز المصداقية والثقة بالسياسات المالية والإدارية والاقتصادية للسلطة الوطنية الفلسطينية».

ثانياً: أنواع أجهزة الرقابة والمساءلة واختصاصات كل منها

من المعروف أن البرلمان، أو السلطة التشريعية، هو أهم جهة رقابية في الدولة، كونه يتمتع بشريعة سياسية وشعبية ناتجة عن انتخاب الشعب له، ولأنه أيضاً يتمتع بصلاحيات دستورية واسعة تمكنه من القيام بدور رقابي حقيقي. وإلى جانب البرلمان لجأت الدول إلى إنشاء أجسام رقابية مُتخصصة تقوم بمهام الرقابة والمحاسبة، وهي تتمثل في فلسطين بما يلي:

● المجلس التشريعي

منح القانون الأساسي الفلسطيني المعدّل لعام (٢٠٠٣) صلاحيات حقيقية للمجلس التشريعي؛ لتمكينه من القيام بدور رقابي فعلي على الحكومة، وذلك من خلال آليات رقابية تضمن النزاهة والشفافية في عمل الحكومة، وتقلل من فرص الفساد المالي والسياسي والإداري. في مقدمة الاختصاصات الرقابية للمجلس التشريعي، وهي

على الهيكل التنظيمي للديوان، وقبول استقالة رئيسه، وإقرار السياسات والأنظمة اللازمة لعمله.

• ديوان الرقابة المالية والإدارية

منح قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (١٥) لسنة (٢٠٠٤) العديد من الصلاحيات الواسعة للديوان لتمكينه من القيام بدوره الرقابي بشكل فعال، حتى أن القرار بقانون رقم (١٨) لسنة (٢٠١٧)، وهو القانون المعدل للقانون الأصلي، أعطى الديوان مكانة أعلى في الجهاز الرقابي في فلسطين، ومنحه صلاحيات أوسع تجعل منه جهازاً رقابياً فعالاً إذا ما تم استخدام هذه الاختصاصات والآليات بشكلٍ جدي. فهي تشمل حسب المادة (٢٣) اقتراح اللوائح والأنظمة والسياسات، ووضع الخطط والبرامج، ومراقبة نفقات السلطة الوطنية وإيراداتها، والقروض والسلفيات، والمخازن والمستودعات، والبحث في أسباب القصور في العمل والإنتاج، والكشف عن عيوب النظم المالية والإدارية والفنية، والكشف عن المخالفات المالية والإدارية والقانونية التي تقع من الموظفين، وبحث الشكاوى، والتدقيق في تحقيقات الضرائب والرسوم والعوائد، ومعاملات بيع الأراضي والعقارات الحكومية، وما يتعلق بقرارات الصرف، ومراجعة القرارات المتعلقة بشؤون الموظفين، ومراجعة المنح والهبات والتبرعات المقدمة للجهات الحكومية^١.

ولتعميق فعالية الديوان، لم يترك القانون أية

رقابة مُسبقة، مُناقشة البيان الوزاري وتشكيلة الحكومة، ومنح الثقة لها بالأغلبية المطلقة مادة (٦٦)، وكذلك مناقشة الموازنة العامة والتصويت عليها ضمن آلية محددة مادة (٦١).

كما منح القانون الأساسي للمجلس التشريعي رقابة لاحقة، وهي رقابة على الأداء الحكومي، ومن هذه الصلاحيات: حق سحب الثقة من الحكومة أو أحد وزرائها، لدرجة أنه لا يجوز لرئيس الوزراء، أو لأي من الوزراء ممارسة مهام منصبه إلا بعد الحصول على الثقة به من المجلس التشريعي المواد (٧٧ - ٧٩). وكذلك توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء ومن في حكمهم مادة (٥٦)، وتشكيل لجان تقصي الحقائق في أي أمر عام، أو في إحدى الإدارات العامة مادة (٥٨). وكذلك مناقشة الحساب الختامي للسلطة الوطنية والتصويت عليه مادة (٦٢)، وإقرار الخطة العامة للتنمية مادة (٥٩)، والموافقة على القروض، حيث لا يجوز الارتباط بأي مشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزينة العامة لفترة مقبلة، إلا بموافقة المجلس التشريعي مادة (٩٢).

لكن يُلاحظ أن التعديلات الأخيرة على بعض القوانين، والتي صدرت بقرار بقانون، سحبت من المجلس التشريعي بعض الصلاحيات التي قد تحد من قدرته على القيام برقابة حقيقية، ومنها صلاحية المصادقة على تعيين رئيس هيئة مكافحة الفساد، التي كان القانون الأصلي بشأن مكافحة الفساد يمنحها للمجلس، ثم أُلغيت من القرار بقانون، واقتصر التعيين على قرار الرئيس بعد تنسيب مجلس الوزراء. وكذلك تحديد الحقوق المالية لرئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية، والمصادقة

١. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، دور مؤسسات الرقابة الرسمية في بناء نظام نزيه في فلسطين، ٢٠٢١، رام الله - فلسطين.

٢. للمزيد من التفصيل حول هذه الصلاحيات انظر المواد (٢٤ / ٢٥ / ٢٩ / ٣٠) من قانون الديوان.



التقارير والبلاغات والشكاوى بخصوص جرائم الفساد، ومتابعتها ودراستها، والقيام بأعمال التحري وجمع الاستدلالات بشأنها، والكشف عن المخالفات والتجاوزات، وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك، ومباشرة التحقيق والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية. ولها أيضاً الحق في ملاحقة كل من يخالف أحكام القانون، وحجز أمواله المنقولة وغير المنقولة، ومنعه من السفر، وكف يده عن العمل، ووقف راتبه وعلاواته وكافة استحقاقاته المالية عند اللزوم. كما تستطيع الهيئة استدعاء الشهود والمعنيين، وطلب أي ملفات أو بيانات أو أوراق أو مستندات، والتنسيق مع الجهات المختصة لتعقب وضبط وحجز واسترداد الأموال والعائدات المتحصلة من جرائم الفساد. وحسب هذه المادة أيضاً، للهيئة حق تحريك الدعاوى من خلال النيابة العامة، ولها أن تطلب من المحكمة ومن خلال نيابة جرائم الفساد، كإجراء مستعجل، وقف العمل بأي عقد أو اتفاق أو امتياز إذا تبين لها أنه تم الحصول عليه نتيجة فعل يشكل فساداً.

ومن حيث الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة، فإنها تشمل كل الجهات الحكومية وشبه الحكومية، الأمر الذي يشير إلى صلاحيات واسعة للهيئة تجاه كل السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، والجهات الأمنية والمحلية والمؤسسات العامة والجمعيات والنقابات والأحزاب، وغير ذلك.

• المحاسب العام

يُعتبر المحاسب العام أحد الأجهزة الرقابية التي تتولى الرقابة المالية، وهو عبارة عن دائرة في وزارة المالية. كما أنه أحد نقاط الارتكاز لنظام النزاهة الوطني في أي بلد، باعتباره المسؤول عن تدقيق

جهة حكومية أو شبه حكومية إلا وشملها ضمن الجهات الخاضعة لرقابة الديوان^٣، يُضاف إلى ذلك أن المرسوم الرئاسي رقم (٥) لسنة (٢٠١٧)، أخضع لرقابة الديوان كلاً من دوائر ومؤسسات وهيئات منظمة التحرير الفلسطينية، والسفارات والممثليات والبعثات الدبلوماسية، ومع أن هذه الصلاحية تزيد من دور الديوان، إلا أن المرسوم قيّد هذه الرقابة، حيث نص على أن تتم بناء على تكليف من رئيس الدولة.

• هيئة مكافحة الفساد

تتمتع الهيئة باختصاصات واسعة نصّ عليها قانون مكافحة الفساد رقم (١) لسنة (٢٠٠٥) وتعديلاته. فقد تضمنت المادة (٨) من القانون اختصاصات الهيئة بدءاً من حفظ جميع إقرارات الذمة المالية وفحصها، والتحقيق في الشكاوى، وشبهات الفساد، ومروراً بتوعية المجتمع بمخاطر الفساد، وذلك من خلال جمع المعلومات المتعلقة بكافة أشكال الفساد، وإيجاد قاعدة بيانات وأنظمة معلومات، وتبادلها مع الجهات المعنية في الداخل والخارج، والتنسيق مع كافة مؤسسات السلطة الوطنية لتعزيز التدابير اللازمة للوقاية من جرائم الفساد، والتنسيق مع وسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني والمؤسسات التعليمية، وانتهاءً بإعداد النشرات الدورية، ومراجعة التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد، والتنسيق مع الهيئات العربية والإقليمية والدولية المختصة بمكافحة الفساد.

وحسب المادة (٩) من القانون، يحق للهيئة تلقي

٣. للمزيد من التفصيل حول تلك الجهات، انظر المادة (٩) من قانون ديوان الرقابة المعدل لسنة (٢٠١٧).

بالتدقيق على عملها خلال (٢٠٢٠)، قامت بالرد على تقاريره، وأبدت الالتزام بتنفيذ توصياته^٦.

أما هيئة مكافحة الفساد، فقد ذكرت في تقريرها السنوي لعام (٢٠٢٠)، أنها تلقت خلال العام ما مجموعه (1,191) شكوى وبلاغاً، وقد تم إنجاز (٥٢٪) منها ومن شكوى وبلاغات مُدوّرة من سنواتٍ سابقة. كما أن الهيئة أنجزت خلال عام (٢٠٢٠) ما مجموعه (١٩٦) تقريراً مُتعلقاً بنتائج أعمال الفحص الميداني والتحليل المالي للشكاوى والبلاغات، علماً أن الهيئة قامت خلال عام (٢٠٢٠) بعمل (٩٢) زيارة ميدانية للفحص والتفتيش. وعلى صعيد التحقيق، بلغ إجمالي القضايا التحقيقية المقيدة على سجل جرائم نيابة الفساد منذ إنشائها عام (٢٠١٠) وحتى نهاية عام (٢٠٢٠)، ما مجموعه (٦٠١) ملف تحقيقي. كما بلغ إجمالي قضايا جرائم الفساد المقيدة على سجل قضايا محكمة جرائم الفساد في هذه الفترة، ما مجموعه (٢٤٩) قضية^٧.

أما المحاسب العام، وإضافة إلى تبعيته لوزير المالية، واعتباره منصباً عادياً في الوزارة، وعدم تمتعه باستقلال إداري، فإن الواقع يُشير إلى تأخر صدور الحسابات الختامية للسلطة الوطنية، وعدم انتظام صدورهما في المواعيد المحددة قانوناً. كما أن ديوان الرقابة المالية والإدارية لا يملك أدوات قانونية لإلزام وزارة المالية بإعداد الحساب الختامي،

دخل الحكومة ونفقاتها، حيث يدخل ضمن صلاحياته: ضمان امتثال السلطة التنفيذية لإرادة السلطة التشريعية كما تم تجسيدها من خلال التخصيصات البرلمانية، وتشجيع استخدام المال العام على النحو الأمثل، ومنع الفساد من خلال تطوير إجراءات مالية وتدقيقية مصممة بشكلٍ فعّال من أجل تقليل الفساد، وزيادة احتمال اكتشافه^٨. ويُناط بالمحاسب العام عدة مهام، منها: تدريب المراقبين الماليين لتطبيق إجراءات الرقابة المالية الحديثة، ورفع كفاءة مستوى تخطيط الموازنة العامة وإعدادها وتنفيذها^٩.

ثالثاً: فعالية أجهزة الرقابة ميدانياً

من الواضح أن المجلس التشريعي الفلسطيني، المُعطلّ أولاً ثم المُنحلّ ثانياً بقرار المحكمة الدستورية، أصبح بحكم الغائب تماماً، وبالتالي فإن دوره الرقابي معدوم بصورةٍ كاملة.

أما ديوان الرقابة المالية والإدارية، فيبدو من تقريره السنوي لعام (٢٠٢٠)، أن دوره الرقابي يتزايد بصورة تدريجية، فخلال عام (٢٠٢٠) أصدر الديوان (١١٥) تقريراً موزعاً على قطاعات مختلفة، وتلقى (١٧٤) شكوى وبلاغاً، أنجز منها (٩٧) شكوى، وكذلك أنجز (١١٧) شكوى مُدوّرة من سنواتٍ سابقة. كما أحال الديوان خلال عام (٢٠٢٠) إلى هيئة مكافحة الفساد (٦) ملفات تتضمن شُبهات فساد. ويرى الديوان أن (٧٢٪) من الجهات التي قام

٦. ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي لعام ٢٠٢٠، ص ١١.

٧. <https://www.saacb.ps/BruRpts/annualReportAr2020.pdf>.

٨. هيئة مكافحة الفساد، التقرير السنوي ٢٠٢٠، ص ٢١ - ٣٠.

٩. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الطبعة الخامسة، ٢٠١٩، رام الله - فلسطين، ص ١١٩.

١٠. المصدر السابق، ص ١٢٠.



بانتشار الفساد، وعدم الجدية في محاربتة ومحاسبة مرتكبيه.

٤. عدم استكمال إقرار بعض التشريعات اللازمة لمكافحة الفساد، ومنها قانون حق الحصول على المعلومات.

٥. تباطؤ القضاء الفلسطيني في إصدار الأحكام المتعلقة بقضايا الفساد.

٦. عدم ارتقاء البيئة القانونية (قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجزائية) والمواد المنصوص عليها، لحجم الجرائم المرتكبة.

٧. عدم جدية بعض الشركاء في مؤسسات القطاع العام في تطبيق الاتفاقيات والخطط المشتركة.

٨. عدم وجود بيئة إعلامية مساندة للجهود الوطنية لمكافحة الفساد.

والمجلس التشريعي غائب تماماً، والمحاسب العام يُرسل تقاريره لمكتب الرئيس ومجلس الوزراء فقط، فبالتالي يبقى تطبيق مبدأ المساءلة منقوصاً.

رابعاً: التحديات التي تواجه أجهزة الرقابة والمساءلة

لا شك أن الاحتلال الإسرائيلي وإجراءاته التعسفية، واستمرار الانقسام السياسي بين الضفة الغربية وقطاع غزة وجمود النظام السياسي الفلسطيني بسبب تعطيل إجراء انتخابات المجلس التشريعي وتغول السلطة التنفيذية على الحقوق والحريات العامة وغير ذلك من المؤثرات المحيطة التي ساهمت في تراجع ثقة المواطن الفلسطيني بعملية مكافحة الفساد، وتزايد شكوكه حول وجود هذه العملية أصلاً. وبشكل عام، يُمكن تسجيل العديد من التحديات التي تقف أمام جهود مكافحة الفساد، وتضعف من عملية الرقابة منها ما يلي:

١. غياب المجلس التشريعي وتعطيل دوره الرقابي.

٢. ضعف التنسيق الدولي في مجال تسليم المجرمين واسترداد المتحصلات الجرمية.

٣. تدني وعي المجتمع بمفهوم الفساد ومخاطره، ووجود انطباع عام لدى المواطن الفلسطيني

٨. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان، الحسابات الختامية للموازنات العامة الفلسطينية / ورقة استقصائية، تموز ٢٠١٧، ص ١٤ – ١٥.

https://www.aman-palestine.org/cached_uploads/download/migrated-files/itemfiles/b39fba3dd11b-692d4e27a4a17dcc0e14.pdf

٩. هيئة مكافحة الفساد، الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٥ – ٢٠١٨، ص ١٨.

<https://www.pacc.ps/library/viewbook/121>.



التوصيات

على ضوء التحديات التي تواجه أجهزة الرقابة العامة في فلسطين، وفي محاولة للتغلب على تلك التحديات، نوصي بما يلي:

١. إجراء انتخابات للمجلس التشريعي وإعادة تفعيله، لبث الروح في النظام السياسي الفلسطيني.
٢. الالتزام بتنفيذ توصيات أجهزة الرقابة، وذلك حتى لا تبقى حبراً على ورق.
٣. إعادة النظر في القرارات بقانون التي صدرت مؤخراً، وأضعفت من دور أجهزة الرقابة، خاصة ما يتعلق بآليات تعيين رؤساء هذه الأجهزة، والتي أصبحت بيد السلطة التنفيذية بعيداً عن المجلس التشريعي.
٤. دعم أجهزة الرقابة دعماً لوجستياً، من حيث تزويدها بالموارد البشرية والمتطلبات المالية والفنية، حتى تتمكن من توسيع قدراتها الرقابية على عدد أكبر من الجهات الخاضعة لرقابتها، وفي مختلف المجالات، وتغطية العديد من المناطق.
٥. ضرورة قيام الجهات القضائية المختصة بمكافحة الفساد، من نيابة ومحكمة، بإنجاز عدد أكبر من الملفات التي تُحال إليها من أجهزة الرقابة، لتحقيق إنجازات أكثر على صعيد مكافحة الفساد.
٦. ضرورة قيام أجهزة الرقابة بنشر ما يُمكن نشره من تقارير وقرارات تتعلق بمكافحة الفساد، وذلك لإيجاد تواصل مع المواطنين، وخلق الثقة لديهم بدور هذه الأجهزة، وفعالية جهودها في مكافحة الفساد.



فعالية أجهزة الرقابة العامة في مكافحة الفساد في تونس

سيف الدين العبيدي

مقدمة

إن الحديث عن مكافحة الفساد في تونس يُحيلنا إلى حُقتين مُتناقضتين، زمن ما قبل الثورة وزمن ما بعدها، حيث اتسمت الفترة الأولى بتشتت منظومتها القانونية وعدم فاعليتها والمتكونة من المجلة الجزائية الصادرة بمقتضى الأمر العلي المؤرخ في (٩ يوليو ١٩١٣) ومجلة الإجراءات الجزائية الصادرة بالقانون عدد (٢٣) لسنة (١٩٦٨) والقانون عدد (١٧) لسنة (١٩٨٧) المتعلق بالتصريح على الشرف بمكاسب أعضاء الحكومة وبعض الأصناف من الأعوان العموميين دون أن ننسى مصادقة تونس سنة (٢٠٠٨) على الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد المعتمدة سنة (٢٠١٣) والتي بمقتضاها يتوجب على الدول الموقعة إحداث مؤسسات أو هيئات تتولى مكافحة الفساد وهو ما هيا لتونس ما بعد الثورة استحداث لجنة وطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد عبر المرسوم (٧) لسنة (٢٠١١) المؤرخ في (١٨ فبراير ٢٠١١) ناهيك عن دسترة مسألة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد في دستور الجمهورية الثانية الذي تمت المصادقة عليه سنة (٢٠١٤) عبر إنشاء هيئة مستقلة تمت تسميتها الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

كما صدر كل من القانون الأساسي عدد (٢٢) لسنة (٢٠١٦) المؤرخ في (٢٤ مارس ٢٠١٦) المتعلق بالحق في النفاذ للمعلومة، والقانون الأساسي عدد (١٠) لسنة (٢٠١٧) المؤرخ في (٧ مارس ٢٠١٧) المتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المُبلغين، وهما نصان يكتسيان أهميةً قُصوى في اتجاه إرساء دعم الشفافية في العلاقات العامة.



أولاً: مفهوم الرقابة والمساءلة وأهميتها

الإيجابية. ومن أجل إقامة مثل هذه المؤسسات، يرجع الأمر إلى عامة الشعب لطلب المساءلة من قاداتهم السياسيين وموظفي الخدمة المدنية وممثلي القطاع الخاص. ويجب أن يتسم هذا الطلب بالاستدامة خلال الأوقات العصيبة للانتقال السياسي أو الركود الاقتصادي، وعندما تكون إغراءات الانخراط في السلوك المخالف للقانون والفساد في أعلى مستوياتها^١.

ثانياً: أنواع أجهزة الرقابة والمساءلة واختصاصات كل منها

تقوم الهيئات الرقابية والمراجعة المختلفة بالنظر إلى السلطة التنفيذية بمهامها الرقابية الداخلية فهي حسب السيد ميخائيل بالرايح المراقب العام للمصالح العمومية، تعمل الرقابة العامة في التصرف العمومي وفق ثلاثة مسارات:

● رقابة قبلية

وهي التي تسبق أعمال التصرف كأن تنفذ رقابة قبل إنجاز مناظرة في القطاع العام، وتعمل في هذا المسار ثلاثة هيكل تابعة لرئاسة الحكومة هي الهيئة العامة لمراقبة المصاريف العمومية وتعمل على مستوى الوزارات والجماعات المحلية وتؤشّر على النفقات قبل إنجاز العمل. وهيئة مراقبي الدولة وتختص بالمنشآت العمومية والهيئة العليا للطلب العمومي وتختص بالصفقات العمومية.

١. انظر الرابط:

<https://www.idi.no/elibary/well-governed-sais/sais-fighting-corruption-703/final-guidance-in-arabic/file>.

لا شك أن الخوض في موضوع مكافحة الفساد يستوجب أساساً بحثاً مفاهيمياً في مسألة الرقابة والمساءلة، حيث تعني الرقابة خضوع جميع أنشطة هيكل الدولة للمساءلة ويشمل ذلك سياساتها وخطتها وسلوك أفرادها وإجراءات التعيين بالوظائف وعملية إدارة الموازنة الخاصة بها. وأن تطبق الرقابة على جميع الأجهزة بما في ذلك الإدارات والهيئات والمؤسسات وكل الأفراد بلا استثناء مهما كانت رتبهم وصلاحياتهم. وأن تتم عمليات الرقابة داخل المؤسسات وخارجها من جانب مؤسسات تتمتع بالاستقلالية الكاملة بموجب الدستور والقانون والمعايير الدولية المعمول بها في مجال النزاهة والشفافية والمساءلة.

هذا ويذكر المعيار الدولي للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمساءلة أربعة عناصر للحد من الفساد هي:

- أولاً: إطار عمل جيد للمعايير واللوائح.
- ثانياً: قواعد السلوك المهني.
- ثالثاً: إدارة جيدة للموارد البشرية.
- رابعاً: نظام جيد للضوابط الداخلية.

لكي ينجح أي مجتمع في الحد من الفساد واستدامة ثقافة النزاهة، يجب أن يكون هناك آليات تعمل بمثابة الكابح عن التفكير أو القيام بسلوك قد يمثل ارتداداً للطرق الفاسدة السابقة عند ممارسة الأعمال التجارية في القطاعين العام والخاص مثل عمليات المتابعة والإشراف التي تساعد على تعزيز النزاهة والكفاءة المهنية تعزيزاً إيجابياً مع محاسبة أولئك الذين يخالفون الأعراف الاجتماعية

أما عن أجهزة الرقابة والمساءلة في تونس، فهي على النحو الآتي:

● الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

تم إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (IN-LUCC) بموجب مرسوم القانون الإطاري (٢٠١١-١٢٠) المؤرخ في (١٤ نوفمبر ٢٠١١) والمتعلق بمكافحة الفساد، ولها مهمة عامة كمسير في مجال مكافحة الفساد.

تقترح الهيئة سياسات لمكافحة الفساد، وتصدر مبادئ توجيهية عامة، وتبدي رأيها في مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بمكافحة الفساد، وتجمع البيانات المتعلقة بالفساد، وتسهل الاتصال بين الجهات الفاعلة، وتنشر ثقافة مكافحة الفساد. لا تحل الهيئة محل أي هيكل رقابي آخر قائم لأنها تتلقى الطلبات والمعلومات المتعلقة بقضايا الفساد، وتحقق فيها ويجب عليها إحالتها إلى العدالة.

● محكمة المحاسبات

تُعتبر محكمة المحاسبات من مكونات السلطة القضائية عملاً بالفصل (١١٧) من دستور (٢٠١٤). تختص بالنظر في حسابات وتصرف الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والمنشآت العمومية وجميع الهيئات مهما كانت تسميتها والتي تُساهم الدولة أو البلديات أو الولايات في رأس مالها. كما تقوم بتقدير نتائج الإعانة الاقتصادية أو المالية التي تمنحها الهياكل المذكورة أنفاً للجمعيات والتعاونيات والمؤسسات والهيئات الخاصة مهما كانت تسميتها. فضلاً عن ذلك تُباشر الدائرة مراقبة على أموال الأحزاب السياسية كما يُمكنها

● رقابة لاحقة

وتعمل في هذا المسار ثلاث هيئات نشاطها أفقي وتراقب كل الأنشطة وهي هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية التابعة لرئاسة الحكومة وهيئة الرقابة العامة للمالية وتتبع وزارة المالية وهيئة الرقابة العامة لأموال الدولة والشؤون العقارية التابعة لوزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية. وتنضوي التفقيديات الوزارية وإدارات التدقيق الداخلي في المنشآت العمومية في هذا المسار.

● رقابة أفقية

وتقوم بها محكمة المحاسبات وهي سلطة مستقلة تختص أساساً بالمصادقة على حسابات الدولة والتدقيق فيها ولها دور زجري. وإذا كانت كل الهيئات الرقابية المشار إليها سابقاً هي هياكل إدارية محدثة بمقتضى أوامر وتعمل لدى السلطة التنفيذية. فإن محكمة المحاسبات هي سلطة قضائية وهي مؤسسة دستورية. وتوصف أيضاً بأنها رقابة خارجية إذا اعتبرنا الرقابة التابعة للسلطة التنفيذية رقابة داخلية.

أما الجهاز الذي ينسق بين الهيئات المتدخلة في المشهد الرقابي ويتابع تقارير الرقابة التي تصدر عنها وخاصةً الهياكل العاملة في الرقابة اللاحقة فهو الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية التابعة لرئاسة الجمهورية.

وعلاوة على ذلك يقوم مجلس نواب الشعب بالرقابة من خلال إحداث لجنة برلمانية للغرض وكذلك هيئة الوطنية لمكافحة الفساد وهي هيئة دستورية مستقلة.



ثالثاً: التحديات والإشكاليات التي تواجه أجهزة الرقابة والمساءلة

حسب السيد شرف الدين البيعقوبي عضو الهيئة المديرة لجمعية المراقبين العموميين يجب اتخاذ إجراءات بهدف إصلاح منظومة الرقابة العامة. وتتمثل هذه الإجراءات في:

١. توحيد هياكل الرقابة العامة باعتبار أن هناك إهداراً للموارد المالية والبشرية وإشكاليات على مستوى برمجة المهام الرقابية.

٢. تركيز المهمة الرقابية على المخاطر وليس كما هي اليوم حسب تداول زمني كل ٥ سنوات، وهذا يعني مراقبة الهياكل التي فيها أكثر مخاطر مثل سوء التصرف أو حصول خسائر مالية. وبالتالي تأخذ تلك المهام الأولوية الوطنية بناءً على معطيات موضوعية.

٣. العودة إلى نظام الترقية الآلية ضمناً لاستقلالية المراقب.

٤. الزيادة في عدد المراقبين؛ فحسب المعايير الدولية يوجد مراقب لكل (1,000) موظف في حين تُعدّ تونس حوالي (٣٥٠) مراقباً لذلك هناك حاجة إلى ما بين (٦٠٠) إلى (٧٠٠) مراقب آخرين.

٥. وضع برنامج داخلي للتكوين وبناء قدرات المراقبين تتكفل به الوزارات المشرفة على تلك الهياكل.

٦. توفير الموارد المادية والتجهيزات الإعلامية والإمكانات اللوجستية لتسهيل مهمة المراقب.

٧. نشر كل التقارير الرقابية ضمناً للشفافية

إنجاز مهمات لمراقبة حسابات هيئات أو منظمات دولية.

● مجلس نواب الشعب

تنحسر الوظيفة التشريعية باستمرار مقابل تنامي الوظيفة الرقابية للبرلمان ضمن الأنظمة الديمقراطية الحديثة، لكونها تسمح ببسط رقابة على عمل السلطة التنفيذية برأسها وتقييم سياساتها العامة بما يسمح بتحقيق أثر مباشر وحقيقي على عموم المواطنين عبر:

■ الأسئلة المكتوبة والشفاهية: حق فردي في الإعلام والنفوذ إلى المعلومة.

■ الرقابة على المالية العمومية: الترخيص في موارد الدولة وتكاليفها ومتابعة تنفيذها.

■ لجان التحقيق: لجان برلمانية مؤقتة لإجراء تحقيق فعلي وجدي ومعرفة الحقيقة.

■ جلسات الحوار مع أعضاء الحكومة حول التوجهات العامة والسياسات القطاعية مرة كل شهر وكلما دعت الحاجة.

■ متابعة تنفيذ القوانين المصادق عليها عبر إصدار الحكومة للأوامر المتعلقة الترتيبية.

■ الرقابة على السياسات العامة والقطاعية من قبل اللجان القارة والخاصة والتعاون مع محكمة المحاسبات هياكل الرقابة وعرض التقارير الخصوصية على الجلسة العامة.

■ سحب الثقة من الحكومة / لائحة اللوم.

■ لائحة إعفاء رئيس الجمهورية من أجل الخرق الجسيم للدستور.



وتطبيقاً للفصل السادس من القانون الأساسي للنفاز إلى المعلومة.

٨. العمل في كنف الاستقلالية بعيداً عن الضغوطات حتى لا تتكرر الاعتداءات التي يتعرض إليها مراقبو الدولة أثناء أداءهم لمهامهم خلال مهام رقابية.

خلاصة

نهايةً إن الملاحظ لترسانة التشريعات والقوانين والهيئات والهيكل والمؤسسات التي تعمل على مكافحة الفساد في تونس يستخلص إرادة مجتمعية متمسكة بمسائل الشفافية والرقابة فرضت على السياسي فرضاً بحكم حركة الحقوق والتاريخ والمجتمع، لكن قوى الرفض والمنظومات القديمة والجديدة تُهمَل عن قصد وعن غير قصد هذه المسائل فتجدها مُلقاة عرض الحائط في أول محك لأن الإيمان بجداها بقي مجرد شعارات لاستعطاف الوعي الجمعي ولعل أكبر دليل على ذلك ما حدث في تونس بعد (٢٥ يوليو ٢٠٢١) تعطيل لكل المؤسسات العاملة على الرقابة والمساءلة عبر تجميد للبرلمان وغلق هيئة مكافحة الفساد وهيئة مراقبة دستورية القوانين وحل الحكومة.



تقارير



معايير النزاهة والشفافية والمساءلة في تولي
الوظائف العامة في فلسطين | **رائدة قنديل**



معايير النزاهة والشفافية والمساءلة في تولي
الوظائف العامة في تونس | **أحمد العشي**



شفافية ونزاهة نُظم المشتريات العمومية في
فلسطين | **د. عبد الرحيم طه**



شفافية ونزاهة نُظم المشتريات العمومية في
تونس | **وليد الماجري**



معايير النزاهة والشفافية والمساءلة في تولي الوظائف العامة في فلسطين

رائدة قنديل

مقدمة

تُلقي على عاتق الإدارة العامة في الدولة الحديثة مسؤوليات كبيرة، من بينها توفير الخدمات الأساسية ووسائل الرفاهية للمواطنين ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن تقوم الإدارة العامة بهذه المسؤوليات دون وجود جهاز وظيفي فعّال مبني على أسس إدارية وقانونية سليمة. ذلك أن غياب أنظمة إدارية وقانونية منظمّة للجهاز الوظيفي يخلق أوضاعاً وظيفية تتسم بالفوضى، الأمر الذي يؤثر على قدرة السلطة العامة في تحقيق أهدافها وتنفيذ خططها^١.

ويعتبر الالتزام بمبادئ الشفافية والمساءلة في التعيينات لإشغال الوظائف العامة من أهم مقومات الحكم الصالح في الدولة، ولأهمية تطبيق مبادئ النزاهة والشفافية في عمليات التوظيف العام أولت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد اهتماماً خاصاً في ذلك، حيث نصت في المادة السابعة من الفصل الثاني على ضرورة «اعتماد وترسيخ نظم لتوظيف الموظفين العموميين واستخدامهم واستبقائهم وترقيتهم وإحالتهم على التقاعد تقوم على مبادئ الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والإنصاف والأهلية»^٢.

تعالج هذه الورقة معايير النزاهة والشفافية والمساءلة في تولي الوظائف العامة في فلسطين من عدة جوانب تتمثل في:

أولاً: الإطار القانوني الفلسطيني للتعين في الوظائف العامة

تُشكّل المادة (٤/٢٦) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدّل لسنة (٢٠٠٣) حجر الأساس الذي تركز عليه نزاهة وشفافية تقلد المناصب والوظائف العامة، حيث نصّت على أن «لكافة الفلسطينيين الحق في تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص». وعمل القانون الأساسي أيضاً على تنظيم شؤون الخدمة المدنية ودور ديوان الموظفين العام في هذا المجال وخاصة المواد (٨٦/٨٧) حيث نصت المادة (٨٦) منه على أن «يكون تعيين الموظفين العموميين وسائر العاملين المدنيين في الدولة وشروط استخدامهم وفقاً للقانون». كما نصت المادة (٨٧) من ذات القانون الأساسي على أن «ينظم القانون كل ما يتعلق بشؤون الخدمة المدنية، وعلى ديوان الموظفين بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة العمل على الارتقاء بالإدارة العامة وتطويرها، وأن يؤخذ رأيه في مشروعات القوانين واللوائح الخاصة بالإدارة العامة والعاملين بها».

١. بسّام بُشناق. الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن: سلسلة تقارير قانونية ٣١، رام الله: ٢٠٠٢.

٢. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReview-Group20-24/June2016/V1603601a.pdf>.



ويُعتبر قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (٤) لسنة (١٩٩٨) الإطار القانوني الناظم للوظيفة العامة، وفي عام (٢٠٠٥) جرت تعديلات على قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة (١٩٩٨) بموجب قانون الخدمة المدنية المعدل رقم (٤) لسنة (٢٠٠٥)، وأصدر مجلس الوزراء في العام ذاته اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، وكذلك بعض القرارات التنفيذية ذات العلاقة بالخدمة المدنية، الأمر الذي ساهم في خلق بيئة جديدة لعمل نظام الخدمة المدنية حيث دخل القانون حيز التنفيذ اعتباراً من تاريخ (١ يوليو ٢٠٠٥) بعد إعداد وإقرار اللوائح التنفيذية المطلوبة من قبل مجلس الوزراء.^٣

وتوضّح من خلال قانون الخدمة المدنية أن من شروط التعيين وجود وظيفة شاغرة على الهيكل التنظيمي للدائرة الحكومية حيث تُعد وحدة شؤون الموظفين بالدائرة الحكومية المعنية كشوف بالوظائف الشاغرة على الهيكل التنظيمي المراد شغلها ومُبررات شغلها على ضوء احتياجات العمل وتُعطى الأولوية في شغل الوظائف للموظفين الزائدين عن حاجة الدوائر الحكومية الأخرى، ولا يجوز تعيين أي موظف إلا في وظيفة شاغرة على جدول تشكيلات الوظائف. ولها مخصصات مرصودة في الموازنة العامة، وبناءً عليه تعلن الدائرة الحكومية عن الوظائف الشاغرة التي يكون التعيين بها بقرار من رئيس الدائرة الحكومية ويتم تحديد الوظائف التي تحتاج إلى إعلان ومسابقة بالتنسيق مع ديوان الموظفين العام، وفي حالة الحاجة إلى وظائف لعدد من الدوائر الحكومية يجوز للديوان أن يعلن بإعلان مُوحد عن هذه الوظائف بالتنسيق مع الدوائر الحكومية المعنية وذلك في صحيفتين يوميتين واسعتي الانتشار، وتُجرى امتحانات إلكترونية ومقابلات عملية لاختيار الأفضل بين المتقدمين لشغل الوظائف الشاغرة.

ثالثاً: مبادئ النزاهة في التعيينات الوظيفية

إن احترام الشروط والمعايير بما فيها الكفاءة والنزاهة الواجب توفرها في شاغلي الوظائف ومدى الالتزام بها وآليات التحقق منها، واتخاذ إجراءات لمنع تضارب المصالح أثناء التعيين، إلى جانب وجود إجراءات للتحقق من الالتزام بالقواعد العامة في مُدونات السلوك يُعتبر من أهم بنود تحقيق مبادئ النزاهة في التعيينات الوظيفية.^٤

٥. أمان، الجزء الأول: مصدر سابق.

تقوم مبادئ الشفافية في تعيينات الوظائف العامة على تحقيق مجموعة من المبادئ أهمها: مدى انسجام المراحل التي تمر بها عملية التعيين مع التشريعات الناظمة لها، وجود تخطيط إداري ومالي مُسبق لعملية التعيين تستند وتتلاءم وهيكلية المؤسسات العامة واحتياجاتها، دور وصلاحيات الجهات الرسمية ولجانها في الإشراف ومتابعة عملية التعيين، وضع الشروط والمعايير بما فيها الكفاءة والنزاهة الواجب توفرها في شاغلي الوظائف ومدى الالتزام بها وآليات التحقق منها، مُراجعة الإجراءات التي تتعلق بالترشيح والمنافسة والاختيار.^٤

ثانياً: مبادئ الشفافية في التعيينات الوظيفية

٣. ديوان الموظفين العام، انظر الرابط: <https://tinyurl.com/279ejtfe>

٤. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان. النزاهة والشفافية في إجراءات تعيين المناصب العليا في السلطة الوطنية الفلسطينية، الجزء الأول (تعيينات موظفي الفئة العليا). أمان: ١١٠٢

المعايير والإجراءات (٩٩,٣%)^٧.

رابعاً: المساءلة والرقابة على قرارات التعيين الوظيفي

تنقسم المساءلة والرقابة على قرارات التعيين الوظيفي إلى مستويين:

١. المستوى الرسمي

وتختص فيه مؤسسات الدولة ذات العلاقة مثل المجلس التشريعي وديوان الرقابة المالية والإدارية وديوان الموظفين العام ومجلس الوزراء وهيئة مكافحة الفساد وهيئة المستقلة لحقوق الإنسان كجهات اختصاص وأخيراً القضاء الذي يبت في النزاعات الإدارية. فقد أتاح قانون الخدمة المدنية للموظف التظلم للمؤسسة فيما يتعلق بقرارات التعيين، وإذا لم تستجب المؤسسة فقد منحه حق اللجوء للقضاء، وهذا اللجوء يُشكّل رقابة قضائية على القرارات الإدارية^٨.

٢. المستوى غير الرسمي

وتختص فيه مؤسسات المجتمع المدني ذات الطابع الحقوقي والمختصة بتعزيز النزاهة والمساءلة في مؤسسات الدولة، وفي هذا المجال سجلت مؤسسات

٧. في جلسة استماع عقدتها «أمان» مع رئيس ديوان الموظفين العام بخصوص تعيينات الفئات العليا. <https://www.aman-palestine.org/activities/6862.html>.

٨. انظر في ذلك المادة (١٠٥) من قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة (١٩٩٨).

تنسجم النصوص والإجراءات المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية مع هذه المبادئ وقد عمل ديوان الموظفين العام على تنفيذها عن طريق تشكيل لجنة الاختيار للتعيينات في الوظائف، ويتم تشكيل هذه اللجنة من مُمثلين عن الديوان والدائرة الحكومية المختصة على النموذج المخصص لذلك يُحدد فيه مهام ومكان وزمان ومدة عمل اللجنة، ويجب أن لا تقل درجة رئيس وأعضاء اللجنة عن درجة الوظيفة الشاغرة المعلن عنها والمُراد شغلها، ويحق للجنة الاختيار الاستعانة بمُختصين في المجال المهني للوظيفة المُراد شغلها، وتتخذ اللجنة قراراتها بالأغلبية وإذا تساوت الآراء يُؤخذ برأي الجانب الذي منه الرئيس وتُقدم النتائج إلى رئيس ديوان الموظفين العام على النموذج المخصص لذلك وتُبلغ الدائرة الحكومية بذلك. وتكون مهمة هذه اللجنة: دراسة وتدقيق كافة الطلبات والمستندات المقدمة ومدى مطابقتها لشروط الإعلان، إجراء الامتحانات بالتنسيق مع ديوان الموظفين العام والوزارة الحكومية المختصة، الإعلان عن المقبولين للاشتراك في مسابقة التعيين في صحيفتين يوميتين واسعتي الانتشار ليومين مُتتاليين قبل أسبوعين من تاريخ المسابقة^٩.

وقد أشار رئيس ديوان الموظفين العام موسى أبو زيد في مشاركة له في جلسة استماع إلى التطور الحاصل في الوظائف العمومية المتاحة أمام جميع المواطنين، مُوضحاً أن نسبة الخلل الحاصل بتبوء المناصب العادية العمومية ضئيلاً جداً مُقارنةً بالتحسن الموجود، إذ بلغت نسبة المنجز وفق

٩. ديوان الموظفين العام. دليل الموظف، مصدر سابق.



المناصب، واستخدامها في أحيان أخرى للمُراضاة وضمان الولاءات الشخصية^٩.

كما ويتضح من خلال العديد من الدراسات والتقارير الفلسطينية أن الواقع العملي لتعيينات وترقيات المناصب العليا يتخللها الكثير من الاعتبارات الحزبية والسياسية والاجتماعية والشخصية ما أثر على مبدأ تكافؤ الفرص وعلى الالتزام بقيم النزاهة والحياد واحترام مبادئ الشفافية في إشغال تلك الوظائف. ووثق تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية السنوي المنشور في العام (٢٠١٧) وجود مُخالفات لأحكام قانون السلك الدبلوماسي ولائحته التنفيذية، وعدم الالتزام بقرار الرئيس وقرارات مجلس الوزراء بشأن التعاقد مع الخبراء والتعاقد مع موظفين خلافاً للقانون، وتمديد العمل للسُفراء في السلك الدبلوماسي بعد بلوغ سن الستين دون الالتزام بالعمل في وزارة الخارجية على سبيل المثال^{١٠}.

ساهم تعطل المجلس التشريعي نتيجة الانقسام السياسي واستمرار العمل بقانون الطوارئ على تراجع الرقابة والمساءلة في التعيينات في المناصب العليا. وبحسب تقرير مؤسسة أمان السنوي فإنه لوحظ إساءة استخدام السلطة في بعض التعيينات أو إنهاء خدمات بعض الأشخاص دون أسباب مهنية كما جاء في مؤتمر المؤسسة السنوي فإن هناك تعيينات في الوظيفة العامة تمت استرضاء لأشخاص معينين ومُقربين من مُتفذين

المجتمع المدني دوراً فاعلاً في مساءلة ورقابة قرارات التعيين الصادرة عن الحكومة خاصة المتعلقة بتعيينات المناصب العليا كالانتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان.

خامساً: إشكاليات التعيين في الوظائف العامة

على الرغم من الإصلاحات التي طالت التعيين في الوظائف العامة، إلا أنه لا زالت هناك العديد من الإشكاليات التي برزت منذ نشوب الانقسام السياسي بين حركتي حماس وفتح منذ العام (٢٠٠٧) وحتى تاريخه وما تلاه من تجاذبات حزبية أثرت على التعيينات وصبغت بالصبغة السياسية بشكل عام، والتعيينات في المناصب العليا بشكل خاص.

إن قرارات التعيين للمناصب العليا تصدر وفقاً للقانون بعدة أشكال فبعضها يتم بقرار من الرئيس دون تنسيب من جهة الاختصاص، وبعضها يتم بقرار من الرئيس بتنسيب من مجلس الوزراء أو جهة الاختصاص، والبعض منها يتم دون اشتراط صدور قرار من الرئيس. كما تخلو معظم التشريعات النازمة لتعيين شاغلي المناصب العليا من تحديد آليات التنسيب والاختيار الواضحة، وتترك معظمها مساحة واسعة من السلطة التقديرية لصانع القرار في العملية، كما أن تعدد المرجعيات القانونية للمؤسسات غير الوزارية وتشتت تبعيتها بين مجلس الوزراء صاحب الاختصاص وبين الرئاسة وبين منظمة التحرير الفلسطينية أقت بظلالها على الإجراءات الخاصة بتعيين رؤسائها، ومكّن من تجاوز النصوص والإجراءات القانونية في هذه التعيينات، هذه الثغرات والإشكاليات فتحت المجال واسعاً لبروز مظاهر المحسوبية والاستقطابات بين مراكز النفوذ في إشغال هذه

٩. أمان. التعيينات العليا في فلسطين: رؤساء المؤسسات غير الوزارية ورئاسة السلطة القضائية والنائب العام والسفراء والمحافظين. ٢٠١٦.

١٠. ديوان الرقابة المالية والإدارية التقرير السنوي. ٢٠١٧.



التوصيات

إن تصويب الإشكاليات في التعيينات في الوظائف العامة يتطلب مجموعة من الإجراءات على النحو التالي:

1. إنهاء الانقسام السياسي وعقد الانتخابات لإعادة الروح البرلمانية إلى الدولة وتحقيق الفصل المتوازن بين السلطات وتمكين المجلس التشريعي من مهامه الرقابية بشكلٍ عام وعلى التعيينات وخاصة العليا منها بشكلٍ خاص.
2. إنهاء العمل بقانون الطوارئ والعودة إلى القوانين ذات الاختصاص.
3. معالجة المتطلبات القانونية الخاصة بإجراءات تعيين المناصب العليا من حيث آليات التنسيب وشروط إشغال الوظيفة والإعلان عنها وإخضاعها للتنافس.
4. توحيد مرجعيات المؤسسات العامة في السلطة الفلسطينية وآليات تعيين رؤسائها.
5. تشكيل جسم رقابي مُحايد لمراجعة التعيينات في المناصب العليا في الوظيفة العامة قبل إصدارها.

كالتعيينات التي جرت في السنوات الأخيرة في وزارتي الصحة والخارجية والنيابة العامة^{١١}.

النتائج

يتضح من خلال ما تقدم أن نظام التعيينات في الوظائف العامة الفلسطيني خضع لإصلاحات كبيرة منذ تأسيس السلطة الفلسطينية، ومع ذلك ما زالت التعيينات في الوظيفة العامة وخاصة المناصب العليا فيما تواجه العديد من الإشكاليات تؤثر على نزاهتها وشفافيتها، وقد ساهمت مجموعة من العوامل في ترسيخ هذه الإشكاليات أهمها:

1. عدم استكمال أو معالجة المتطلبات القانونية الخاصة بإجراءات تعيين المناصب العليا من حيث آليات التنسيب وشروط إشغال الوظيفة والإعلان عنها وإخضاعها للتنافس.
2. تعدد المرجعيات للمؤسسات العامة في السلطة الوطنية الفلسطينية الناتج عن اتفاقيات أوسلو التي تُفرق بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الفلسطينية.
3. تسييس الوظيفة العامة وبالتالي تسييس التعيين فيها وقد برزت هذه الظاهرة بشكلٍ جلي بعد الانقسام السياسي الفلسطيني.
4. تعطل المجلس التشريعي الذي يُمثل جهة رقابية على التعيينات نتيجة الانقسام السياسي وعدم عقد الانتخابات. واستمرار العمل بقانون الطوارئ وتعطيل العمل ببعض القوانين الأمر الذي ساهم في ضعف الرقابة على التعيينات بشكلٍ عام.

١١. صحيفة الحدث. أمان: تعيينات في الوظيفة العمومية تمت استرضاء لمتنفذين أو مقربين منهم. ١ سبتمبر ٢٠٢١. <https://www.alhadath.ps/article/144795>



معايير النزاهة والشفافية والمساءلة في تولي الوظائف العامة في تونس

أحمد العشي

مقدمة

تُعتبر معايير النزاهة والشفافية والمساءلة في الوظيفة العمومية من أهم المسائل التي وقعت المطالبة بتطبيقها ومُراقبتها وتطويرها في تونس، خاصة منذ سنة (٢٠١١). فقد تعددت المطالب والدعوات لإصلاح المؤسسات العمومية، بصفةٍ عامة وإعمال معايير النزاهة والشفافية والمساواة في التعيينات بالوظائف العامة، بصفةٍ خاصة. وبالحديث عن التعيينات بالوظائف العامة في تونس، وجب التذكير بالإطار القانوني للوظيفة العمومية في تونس وطرق الالتحاق بها.

أولاً: الإطار القانوني للتعيينات في الوظائف العامة في تونس

تنظم الوظيفة العمومية في تونس بقانون، وهو القانون عدد (١١٢) المؤرخ في (١٢ ديسمبر ١٩٨٣) والمتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية^١. ويُعتبر هذا القانون النظام الأساسي العام الذي ينطبق على كل أصناف الأعوان. ولكن تجدر الإشارة إلى أن كل صنف من الأعوان يقع تنظيمه، إضافة إلى النظام الأساسي العام، بنظام أساسي خاص^٢. ولا ينطبق النظام الأساسي العام لسنة (١٩٨٣) «على رجال القضاء والعسكريين وأعوان قوات الأمن الداخلي وأعوان المؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية الذين يخضعون إلى نصوصٍ متميزة»^٣.

١. القانون عدد (١١٢) المؤرخ في (١٢ ديسمبر ١٩٨٣) والمتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد (٨٢)، ١٣-١٦ ديسمبر ١٩٨٣، الصفحة ٤٣٢٨. (مُتوفر على موقع المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية). وقع تنقيح هذا القانون في عدة مناسبات سنوات (١٩٩٠ / ١٩٩١ / ١٩٩٢ / ١٩٩٧ / ٢٠٠٦ / ٢٠٠٧ / ٢٠١١).

٢. الفقرة الأولى (١) من الفصل الثاني (٢) من القانون عدد (١١٢) المؤرخ في (١٢ ديسمبر ١٩٨٣) والمتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

٣. الفقرة الثانية (٢) من الفصل الأول (١) النظام الأساسي العام لسنة (١٩٨٣).



أدى من الشفافية والنزاهة في التعامل مع المترشحين للالتحاق بالوظائف العامة من خلال تحقيق شرط المساواة بينهم والذي يتحقق من خلال ما نص عليه الفصل العاشر (١٠) من النظام الأساسي العام لسنة (١٩٨٣). حيث ينص هذا الفصل على أنه «لا يمكن بأي حال أن يتضمن الملف الشخصي ما يشير إلى الأفكار السياسية أو الفلسفية أو الدينية للمعني بالأمر»، أي المترشح للالتحاق بالوظيفة العامة. وبالتالي فإنه لا يمكن التمييز بين المترشحين على أساس الأفكار الدينية أو السياسية. كما ينص الفصل الحادي عشر (١١) من النظام الأساسي العام لسنة (١٩٨٣) على أنه لا يمكن التمييز بين المترشحين على أساس الجنس، وهو ما يدعم معيار الشفافية والمساواة في التعيينات في الوظائف العامة.

وعملاً بأحكام النظام الأساسي العام لسنة (١٩٨٣)، يمكن الالتحاق بالوظائف العامة عن طريق المناظرات الخارجية بالاختبارات أو التسمية المباشرة أو الترقية أو الترقية بالاختيار. وهو ما يطرح بعض الإشكاليات خاصة حول ضمان شفافية ونزاهة المناظرات وإمكانيات اللجوء للقضاء للطعن في نتائجها.

٤. الفقرة الثانية (٢) من الفصل العاشر (١٠) من القانون عدد (١١٢) المؤرخ في (١٢ ديسمبر ١٩٨٣) والمتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

٥. خليل الفندري، قانون الوظيفة العمومية، درس السنة الثانية من الإجازة التطبيقية في القانون العام، كلية الحقوق بصفاقس. متوفر على موقع كلية الحقوق بصفاقس.

ثانياً: مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة في التعيينات في الوظائف العامة في تونس

إن الالتزام بمعايير الشفافية والنزاهة والمساءلة في التعيينات في الوظائف العامة سيُمكن من تحقيق جُملةٍ من النتائج، أبرزها ضمان أكبر قدر من النجاح في عمل الإدارة العمومية، تحقيق المساواة بين مختلف المترشحين أو المؤهلين للالتحاق بالوظائف العامة وتدعيم ثقة المواطن في الإدارة العمومية.

ويمكن التأكد من مدى إعمال معايير النزاهة والشفافية والمساءلة في التعيينات في الوظائف العامة من خلال تحليل ومراقبة مسارات الانتداب والتعيين والتدرج. ويكون ذلك من خلال تقييم طرق الالتحاق بالوظائف العامة والشروط الواجب توفرها في المترشحين والإجراءات المتبعة من قبل الإدارة عند انتداب الأعوان. كما يمكن التأكد من مدى إعمال معايير الشفافية والنزاهة وخاصةً المساواة من خلال توفر أو عدم توفر إمكانيات اللجوء إلى القضاء للطعن في نتائج مُناظرات الالتحاق بالوظائف العامة أو لمراقبة مسارات الالتحاق والتدرج والترقية في الوظائف العامة. وبالرجوع إلى النظام الأساسي العام لسنة (١٩٨٣) وبعض الأنظمة الأساسية الخاصة، يُمكن استخلاص بعض النتائج في علاقة بمسألة الشفافية والنزاهة والمساءلة في التعيينات في الوظائف العامة.

• معايير الشفافية والنزاهة في التعيينات في الوظائف العامة في تونس

يضمن النظام الأساسي العام لسنة (١٩٨٣) حداً

كما تجدر الإشارة إلى إمكانية الطعن في نتائج مناظرات الالتحاق بالوظائف العامة من قبل مكونات المجتمع المدني^٦. كما تمكن سبل التقاضي أمام المحكمة الإدارية في تونس، من ممارسة رقابة قضائية على قرارات التعيين الوظيفي أو العزل مثلاً باعتبارها مواداً تدخل في اختصاص المحكمة الإدارية^٧.

ثالثاً: إشكاليات التعيين في الوظائف العامة في تونس

إن أبرز الإشكاليات المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة يمكن تقسيمها إلى: إشكاليات مُتعلقة بالإطار القانوني (أ) وإشكاليات مُتعلقة بواقع التعيينات في الوظائف العامة (ب).

أ. الإشكاليات المتعلقة بالإطار القانوني

إن أبرز إشكال في علاقة الإطار القانوني للتعينات في الوظائف العامة في تونس يتمثل في تشتت وتعدد النصوص التي تتدخل في هذا المجال. فإضافة إلى وجود نظام أساسي عام، تُوجد أنظمة أساسية خاصة بكل صنف من الأعوان. ورغم وجود بعض الخصائص أو الاختلافات بين مختلف أصناف الأعوان، خاصة أعوان الأمن والقضاة، إلا أن تمييز صنف من الأعوان على حساب صنفٍ آخر سيؤدي

● الرقابة على قرارات التعيين

يمكن التأكد من مدى إعمال معايير المساءلة في التعيينات بالوظائف العامة من خلال التأكد من وجود إجراءات تمكن المترشحين للالتحاق بالوظائف العامة أو التدرج فيها أو المراقبين من المجتمع المدني من الطعن في التعيينات على المستوى الإداري، من جهة، وعلى المستوى القضائي، من جهةٍ أخرى.

■ الرقابة على المستوى الإداري

على المستوى الإداري الداخلي، لا ينص النظام الأساسي العام على أية إمكانية للتظلم أو الطعن في نتائج المناظرات أو التعيينات أو الترقيات. فعلى سبيل المثال لا يُحوّل النظام الأساسي العام لسنة (١٩٨٣) التظلم أو الطعن في قائمة الموظفين المرسمين بقائمة الكفاءة لتقع ترقيتهم. إضافة إلى ذلك فإنه من بين أساليب ترقية الموظفين نذكر: ترقية الموظفين بالاختيار من ضمن قائمة الكفاءة، وهو ما ينسف مبدأ الشفافية والنزاهة في التعيينات نظراً لإمكانية تدخل الجوانب الذاتية في ترقية الموظفين. ولكن تجدر الإشارة إلى أن الحق النقابي مكفول للموظفين وهو ما سيُمكّن النقابات من ممارسة رقابة جدية على مُختلف مسارات ومراحل الالتحاق أو التدرج أو الترقية في الوظائف العامة.

■ الرقابة القضائية على التعيينات في

الوظائف العامة

ينص الفصل الرابع (٤) من النظام الأساسي العام على أنه لنقابات الأعوان العموميين الحق في التقاضي، وهو ما يُعزز إمكانية ممارسة رقابة جدية وفعالة على الإدارة خاصة في علاقته بمسألة التعيينات في الوظائف العامة.

٦. مثال: منظمة «أنا يقظ» قامت سنة (٢٠١٦) بالطعن في نتائج مناظرة انتداب مُلحقين قضائيين لدى المعهد الأعلى للقضاء أمام المحكمة الإدارية.

٧. قانون عدد (٤٠) لسنة (١٩٧٢) المؤرخ في (١ يونيو ١٩٧٢) يتعلق بالمحكمة الإدارية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد (٢٣) لسنة (١٩٧٢)، نُقح في (١٩٧٢/١٩٨٣ / ١٩٩١/١٩٩٣ / ١٩٩٤/١٩٩٦ / ٢٠٠١/٢٠٠٢ / ٢٠٠٣ / ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩ / ٢٠١١).



ب. و اقع التعيينات في الوظائف العامة في تونس
 رغم تكريس بعض معايير النزاهة والشفافية والمساءلة في التعيينات في الوظائف العامة في تونس على المستوى القانوني، كانت الوظائف العامة، منذ الاستقلال وإلى حدود سنة (٢٠١١)، تُمثّل مخرجاً للحد من البطالة وامتصاص الضغط الشعبي. كما مثلت الوظيفة العمومية أداة في يد الحُكّام لتركيز حُكْمهم وذلك عبر التحكم في كل مفاصل الدولة. وقد تفاقمت أزمة التعيينات في الوظيفة العمومية بعد (٢٠١١)، فقد أصبح الالتحاق بالوظائف العامة في كثير من الأحيان يُمثّل مكافأة على الانتماء الحزبي أو وسيلة لتركيز النفوذ أو عبارة عن وظائف يتوارثها أفراد العائلة الواحدة.

إلى الاعتراف بنوع من التفاضلية بين أصناف الأعوان وهو ما سيؤدي بالضرورة إلى تداعيات ونتائج على مستوى الامتيازات مثلاً.

كما تعد من أبرز الإشكاليات، مسألة الترقيات وعدم وجود إجراءات قانونية واضحة وشروط دقيقة، خاصةً عندما يتعلق الأمر بالترقية بالاختيار مثلاً. فرغم وجود بعض الشروط الشكلية كالأقدمية، لا يمكن ضمان عدم تدخل الجوانب الذاتية أو العلاقات بين الأعوان داخل الإدارة في تمتع أو عدم تمتع أحد الأعوان بالترقية.



التوصيات

رغم توفر إطار قانوني يضمن حداً أدنى من الشفافية والنزاهة والمساءلة في التعيينات في الوظائف العامة، فإن واقع الوظيفة العمومية في تونس، بصفة عامة، ومسألة التعيينات، بصفة خاصة، يشكو من عدة نقائص. لذلك وجب:

١. تشديد شروط وإجراءات الالتحاق بالوظائف العامة لقطع الطريق أمام التدخلات السياسية في التعيينات بالوظائف العامة.
٢. إعادة النظر في تركيبة اللجان المشرفة على المناظرات أو الترقيات.
٣. تدعيم إجراءات الرقابة الإدارية والقضائية على التعيينات في الوظائف العامة كتمكين القضاء من الرقابة على مناظرات الالتحاق بالوظائف العامة بصفة آلية دون انتظار طعن أحد الأطراف في نتائجها.
٤. إقرار استراتيجية وطنية لإصلاح نظام المناظرات وطرق الالتحاق بالوظيفة العمومية.



شفافية ونزاهة نُظم المشتريات العمومية في فلسطين

د. عبد الرحيم طه

مقدمة

تُشكّل المشتريات العمومية جزءاً مهماً من أوجه الإنفاق في موازنة الدولة، وهي إحدى القضايا الرئيسية المرتبطة بإدارة المال العام، حيث تسعى الدولة في سبيل تسيير مرافقها العمومية إلى الحصول على ما تحتاجه من لوازم وأشغال وخدمات بأفضل المواصفات وأقل الأسعار، الأمر الذي يتطلب تضمين قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونُظم المساءلة في إجراءات الشراء وذلك للحفاظ على المال العام من جهة، والحد من وقوع أشكال متعددة من الفساد المالي والإداري التي قد تتخلل تلك الإجراءات. وقد حرصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام (٢٠٠٣) على تضمين المادة (٩) منها مجموعة من النظم والمعايير الموضوعية لإنشاء نُظم مشتريات تقوم على الشفافية والتنافس تساهم في منع حالات الفساد، وتتمثل أبرز تلك المعايير في: توزيع المعلومات المتعلقة بإجراءات وعقود الشراء توزيعاً عاماً بما يُتيح لمقدمي العروض وقتاً كافياً لإعداد عروضهم وتقديمها، والقيام مُسبقاً بإقرار ونشر شروط المشاركة بما في ذلك معايير الاختيار وإرساء العقود، وإقامة نظام فعال للمراجعة والتظلم والطعن في حال عدم اتباع تلك القواعد والإجراءات، ووضع تدابير تضمن قيام المسؤولين عن عمليات الشراء بالإفصاح عن أي مصالح لهم في المشتريات تلافياً لوقوع حالات تضارب مصالح.

أولاً: الإطار القانوني الناظم لعمليات الشراء العام

يُشكّل القرار بقانون بشأن الشراء العام رقم (٨) لسنة (٢٠١٤) وتعديلاته، ونظام الشراء العام رقم (٥) لسنة (٢٠١٤) وتعديلاته المرجعية القانونية لعمليات الشراء التي تقوم بها المؤسسات الحكومية. حيث عالج القرار بقانون إجراءات شراء اللوازم والأشغال والخدمات الاستشارية وغير الاستشارية، مُوضِحاً في الوقت ذاته أساليب الشراء التي يمكن للإدارة اتباعها، والضوابط التي تحكم الإدارة في حال اتباع أي أسلوب من تلك الأساليب، وتمثل تلك الأساليب في كل من الشراء المباشر والتنفيذ المباشر واستدراج العروض وطرح العطاءات.

ثانياً: أهمية تضمين قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونُظُم المساءلة في إجراءات الشراء العام

يلعب تطبيق الإجراءات المتعلقة بالنزاهة والشفافية والمساءلة في إجراءات الشراء العام دوراً هاماً في الحفاظ على المال العام ومُكافحة الفساد بأشكاله المتعددة. حيث تحوز النزاهة في إجراءات الشراء على تعزيز ثقة المانحين والمتعاقدين والجمهور بالإدارة وتحسين بيئة التعاقد من الفساد. كما تحقق شفافية إجراءات الشراء الرضا المستنير لأطراف العقد وتلافي أسباب بطلانه، وتحقيق المساواة وتكافؤ الفرص بين المتعاقدين، والحد من نشر الشائعات وهدر المال العام. علاوة على ما سبق فإن وجود رقابة ومساءلة على الجهات التي تقوم بعمليات الشراء يحول دون وقوع المخالفات المالية والإدارية، ويُساهم في تحسين أداء الإدارة العامة، ويكفل مُعاقبة كل من يرتكب مُخالفات أو جرائم

خلال عمليات الشراء^١.

ثالثاً: قيم النزاهة في إجراءات الشراء العام

تضمن القرار بقانون العديد من قيم النزاهة الواجبة التطبيق في إجراءات الشراء العام تتمثل في:

● التزام الإدارة المتعاقدة بالأساليب والقيود التشريعية في عمليات الشراء

نظراً لأن المقابل المادي في عمليات الشراء مالياً عاماً، فلم يترك المشرع الإدارة لوحدها في اختيار أسلوب الشراء المناسب، بل حدد لها أساليب معينة، وألزمها باتباع إجراءات مُحددة، وقيدها بأسقف مالية معينة لدى اختيارها أي من تلك الأساليب وذلك بهدف اختيار المتعاقد الكفؤ من النواحي المالية والإدارية، وضمان حصول الإدارة على أجود اللوازم وبأفضل الأسعار، وضمان حياد الإدارة وتطبيقها لقواعد المساواة وتكافؤ الفرص، وعدم مُحاباتها لأي مُتعاقد على حساب الآخرين^٢.

● الحاجة الفعلية للتعاقد

يتوجب على الإدارة قبل البدء بإجراءات الشراء تحديد احتياجاتها الفعلية والضرورية لسير

١. عبد الرحيم طه، القواعد الناظمة للنزاهة والشفافية والمساءلة في إبرام عقد التوريد، رسالة دكتوراه، الجامعة الأردنية، عمان، ٢٠١٦، ص ٣٢ - ٣٦.

٢. انظر المواد (٢٨ - ٤٣) من القرار بقانون بشأن الشراء العام رقم (٨) لسنة (٢٠١٤).

- العمل، لأنه بغير ذلك قد تقع الإدارة في شراء كميات أقل من الحاجة الفعلية، وما ينجم عن ذلك من تدني لمستوى الخدمة، أو شراء كميات زائدة عن حاجتها وما يترتب على ذلك من هدر للمال العام. ولذلك أوجب القرار بقانون في المادة (١/١٦) منه على الإدارة التخطيط لعملية الشراء وأن تأخذ بعين الاعتبار احتياجاتها وأولوياتها من اللوازم والأشغال والخدمات لدى تنفيذ عمليات الشراء.
- تجنب تضارب المصالح
 - أوجب القرار بقانون في المادة (٦٣) منه على الموظفين العاملين في مجال الشراء تجنب تضارب المصالح عند قيامهم بواجباتهم وفي سلوكهم الخاص، كما حظر عليهم استغلال أي معلومات وصلت إليهم بحكم مناصبهم لتحقيق مكاسب مادية أو معنوية، إضافة إلى حظر إفشاء أي معلومات وصلت إليهم نتيجة قيامهم بعملهم من شأنها التأثير على نزاهة عمليات الشراء.
 - الإفصاح عن الذمة المالية
 - يُشكّل الإفصاح عن الذمة المالية أحد الأدوات الوقائية لمكافحة الفساد، وعلى الرغم من أن القرار بقانون بشأن الشراء العام لم يُوردا نصاً صريحاً بشأن تقديم إقرارات الذمة المالية للموظفين العاملين في مجال الشراء، إلا أنهم مُلزومون بذلك بموجب قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (١) لسنة (٢٠٠٥).
- الامتناع عن قبول الهدايا
 - تُعتبر الهدايا التي قد تعرض على العاملين في مجال الشراء أحد الأسباب التي تؤثر على نزاهة وحيادية القائمين على إجراءات الشراء، وعلى الرغم من أن القرار بقانون بشأن الشراء العام لم يُورد نصاً صريحاً بشأن الهدايا، إلا أنه وفقاً لأحكام نظام الهدايا رقم (١) لسنة (٢٠١٩)، يحظر على الموظفين العموميين قبول أي هدية تُقدّم لهم بحكم وظيفتهم أو عملهم من أي جهة كانت خلافاً لأحكام النظام.
 - الإبلاغ عن جرائم الفساد
 - أوجب القرار بقانون في المادة (٦٥) منه على موظفي الجهات المشتريّة والمتعاقدين معها إبلاغ المسؤول المختص أو ديوان الرقابة المالية والإدارية عن أية مخالفة تُرتكب بالمخالفة لأحكام القرار بقانون، مع إلزام الجهة المشتريّة بتوفير الحماية اللازمة للمبلغ وعدم إيقاع أية إجراءات عقابية بحقه.
- رابعاً: مبادئ الشفافية في إجراءات الشراء العام
 - العلانية في التعاقد
 - تُعتبر العلانية في التعاقد أحد المبادئ التي تضع المنافسة الحرة موضع التطبيق العملي، من هنا فقد فرض القرار بقانون على الإدارة العديد من الالتزامات الهادفة إلى تحقيق العلانية في التعاقد، من ذلك: علنية ووضوح وثائق العطاءات، والإعلان عن عمليات الشراء

ذلك: واجب المجلس الأعلى لسياسات الشراء في تمكين الجمهور من الوصول إلى قاعدة بيانات الشراء، وتوفير وثائق المناقصة لكل من يستجيب للشروط المحددة لها، وإتاحة الحق لكافة المناقصين لطلب التوضيحات وتلقي الردود عليها^٥.

• التسبب الوجوبي لكافة القرارات المتعلقة بعملية الشراء

يُعد تسبب القرارات الإدارية من الركائز الأساسية التي تقوم عليها سياسة الوضوح والشفافية، إذ لا شفافية بدون إفصاح الجهة المشتري وفي صلب القرار الصادر عنها عن الأسباب القانونية والواقعية التي استندت إليها في إصدار قراراتها. وتعد الإدارة العامة غير مُلزَمة بتسبب قراراتها ما لم يُلزمها المشرع بذلك وفقاً لما استقر عليه القضاء الإداري الفلسطيني والمقارن. وبالرجوع إلى القرار بقانون يتضح أنه ألزم الإدارة المشتري بتسبب بعض القرارات التي تتخذ أثناء عملية الشراء، من ذلك: وجوب تسبب القرارات المتعلقة بعمليات الشراء المباشر، ووجوب تسبب القرارات المتعلقة بعدم ترسية العطاء على أحد المناقصين المتقدمين للتعاقد، ووجوب تسبب القرارات المتعلقة برفض كافة العطاءات وإلغاء المناقصة^٦.

في الصحف المحلية، وإتاحة الحق للمُنَاقِصين في طلب التوضيحات، وتزويد المناقصين بالإجابة على التوضيحات والأسئلة المقدمة من قبلهم، وعلنية جلسات فتح مظاريف العطاءات المقدمة، ووجوب الإعلان عن رفض العطاءات وإلغاء عمليات الشراء، والإعلان عن توقيع عقود الشراء^٣.

• الالتزام بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص

لعل من بين أهداف القرار بقانون بشأن الشراء العام إتاحة الفرص المتكافئة وبدون تمييز وتوفير مُعاملة عادلة ومُساوية لجميع المناقصين، وقد جسد القرار بقانون مبدأ المساواة في العديد من المحطات، من ذلك: إتاحة الفرصة لكل من تنطبق عليه شروط التعاقد التقدم للتعاقد، وعدم منح امتيازات أو إعفاءات أو وضع قيود على بعض المتعاقدين دون الآخرين، وعدم السماح لأي مناقص الاتصال مع الإدارة للتأثير على عملها وإبلاغ كافة المناقصين بقرار الإحالة المبدئي والنهائي^٤.

• إتاحة حق الحصول على المعلومات

حتى تكون عملية الشراء مُعلنة لا يختلجها أي مظهر من مظاهر الشك والريبة، فقد أرسى القرار بقانون مجموعة من القواعد التي تساهم في نشر المعلومات المتعلقة بعملية الشراء، من

٥. انظر المواد (٨ / ٣٠ / ٣٤ / ٣٥) من القرار بقانون بشأن الشراء العام.

٦. انظر المواد (٢٨ / ٣٩ / ٤١) من القرار بقانون بشأن الشراء العام.

٣. انظر المواد (٣٠ / ٣٣ / ٣٥ / ٣٧ / ٣٩ / ٤١) من القرار بقانون بشأن الشراء العام.

٤. انظر المواد (٥ / ٣٤ / ٣٥ / ٣٨ / ٤١) من القرار بقانون بشأن الشراء العام.

- خامساً: نظم المساءلة في إجراءات الشراء العام
- التصديق على عمليات التعاقد من المرجعيات القانونية المختصة

يقتصر دور لجان المشتريات المُشكلة بموجب القانون على رفع التوصيات المتعلقة بعملية الشراء إلى المسؤول المختص وفي المؤسسة وذلك لكي يمارس دوره الرقابي على صحة القرارات المتعلقة بعملية الشراء وذلك من خلال المصادقة عليها أو إلغائها أو تعديلها^٧.

على صعيد آخر أخضع القرار بقانون عمليات الشراء التي تقوم بها الهيئات المحلية لموافقة وزارة الحكم المحلي وذلك حتى يتسنى للوزارة ممارسة دورها الرقابي على عمليات الشراء التي تُنفذها الهيئات المحلية^٨.

- إتاحة حق الاعتراض على قرارات الإحالة المبدئية

أوجب القرار بقانون في المادة (٤١) منه على الجهة المشتريّة إبلاغ جميع المناقصين خطياً بقرار الإحالة المبدئية وذلك حتى يتسنى لهم الاعتراض على القرار، وإذا لم يطعن أي مُناقص في القرار خلال خمسة أيام عمل من تاريخ التبليغ، تُصبح الإحالة نهائية بعد المصادقة عليها من قبل المسؤول المختص.

- إخضاع كافة القرارات المتعلقة بعملية الشراء للرقابة القضائية

اعتبر القرار بقانون في المادة (٥٨) منه أن كافة القرارات الصادرة عن المجلس الأعلى لسياسات الشراء والجهات المشتريّة ووحدة مُراجعة النزاعات خاضعة للطعن بالطرق القضائية وفقاً لأحكام القانون.

- إخضاع عمليات الشراء لرقابة الجهات الرسمية المختصة

أوجب القرار بقانون في المواد (٦١ / ٦٢) منه على الجهات المشتريّة الاحتفاظ بالسجلات والوثائق المتعلقة بأنشطة الشراء لمدة لا تقل عن خمس سنوات لغايات التدقيق والمراجعة عليها من الجهات الرقابية المختصة، كذلك يملك ديوان الرقابة المالية والإدارية بموجب القانون الناظم له صلاحية الرقابة والتدقيق على كافة الإجراءات والقرارات التي تتخذها الجهات المشتريّة.

- إتاحة الحق في تقديم الشكاوى

منح القرار بقانون في المادة (٥٦) منه المناقص الحق في تقديم الشكاوى الخطية إذا لحق به أي ضرر أو خسارة نتيجة عدم وفاء الجهات المشتريّة بالتزاماتها التعاقدية، مُوضحاً في الوقت ذاته الإجراءات المتعلقة بتقديم تلك الشكاوى وآلية استئناف الأحكام الصادرة بشأنها. كما أوجب القرار بقانون في المادة (٥٧) منه على المجلس الأعلى لسياسات الشراء تشكيل وحدة مُراجعة النزاعات مُشكلة

٧. انظر المواد (٥ / ٤١) من القرار بقانون بشأن الشراء العام.

٨. انظر المادة (٢/١٦) من القرار بقانون بشأن الشراء العام.



تحميل خزينة الدولة أعباءً ماليةً إضافيةً نتيجة فوائد التأخير التي يتوجب سدادها للمتعاقدين جراء التأخر عن تسديد مُستحققاتهم المالية في المواعيد التعاقدية.

وجود إشكالية في التخطيط لعمليات الشراء تتمثل أحياناً في نقص المخططات وغموض المواصفات التي تتضمنها وثائق العطاء، الأمر الذي ينجم عن ذلك إدخال العديد من الأوامر التغييرية أثناء التنفيذ، وما يستتبع ذلك من زيادة الكلفة التعاقدية من ناحية، وتأخر تسليم الأشغال محل التعاقد وما ينجم عن ذلك من آثار مُتمثلة في إعاقة سير المرافق العامة بانتظام واضطراد من ناحيةٍ أخرى، إضافة إلى ارتفاع الكلفة التعاقدية وإرهاق الخزينة العامة من خلال تحميلها أعباء مالية إضافية.

على الرغم من أن القرار بقانون قد حصر حالات الشراء المستثناة من تطبيق القانون بشكلٍ واضح، إلا أن بعض المؤسسات والهيئات العامة تسعى لاستثناء نفسها من تطبيق القانون وبشكلٍ مُخالف للقانون، وذلك من خلال اعتمادها لأنظمة شراء خاصة بها، أو سعي البعض منها لمحاولة الحصول على قرار من الرئيس باستثناءها من تطبيق القانون والموافقة على اعتماد الشراء المباشر لاحتياجاتها.

التوسع في عمليات الشراء المباشر من خلال قرارات مجلس الوزراء التي يتم إصدارها بهذا الخصوص والتكلفة المالية العالية لتلك العمليات، وذلك على الرغم من أن القرار بقانون قد حصر عمليات الشراء المباشر في أضيق الحدود وضمن شروطاً مُشددة.

على الرغم من التقدم الملحوظ في استكمال البنية

من لجان مُتنوعة وخبراء مُختصين في كافة المجالات وذلك للنظر في النزاعات والشكاوى والتظلمات التي يتم رفعها بهذا الخصوص.

• منح الجهات المشتريّة صلاحية توقيع الجزاءات المالية وغير المالية عند إخلال المتعاقد بتنفيذ التزاماته التعاقدية

في سبيل ضمان التزام المتعاقد بتنفيذ التزاماته التعاقدية، منح المشرع الجهة المشتريّة صلاحية توقيع العديد من الجزاءات المالية على المتعاقد والتي تتمثل في توقيع غرامة التأخير ومُصادرة كُل من كفالة دخول العطاء وكفالة حسن التنفيذ وكفالة الصيانة. كما تملك الجهة المشتريّة صلاحية توقيع جزاءات غير مالية على المتعاقد مُتمثلةً في فسخ العقد في حال لجوء المتعاقد إلى الغش والتلاعب في مُعاملته مع الجهة المشتريّة، أو إذا ثبت أنه شرع في رشوة أحد مُوظفي الجهات المشتريّة، أو أفلس أو أعسر إيساراً لا يُمكنه من تنفيذ العطاء أو في حالة إخفاقه في الوفاء بأي من التزاماته التعاقدية.

سادساً: الإشكاليات التي تواجه عمليات الشراء العام

نتيجةً للضائقة المالية التي تمر بها السلطة الوطنية الفلسطينية نتيجة قيام سلطات الاحتلال الإسرائيلي بحجز المستحقات المالية للسلطة والتي يتم تحصيلها عبر نظام المقاصة، فقد أدى ذلك إلى عدم تمكن السلطة الوطنية من الإيفاء بالتزاماتها المالية في المواعيد التعاقدية، الأمر الذي ترتب عليه تأخر إنجاز وتنفيذ عقود المشتريات في الأجل الزمنية المحددة لها، وما لذلك من آثار سلبية على سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، إضافة إلى



التوصيات

1. التخطيط الجيد لعمليات الشراء وذلك من خلال رصد المخصصات المالية الكافية وإعداد المخططات والمواصفات الصحية في وثائق العطاءات تلافياً للأثار السلبية الناجمة عن عدم الالتزام بذلك.
2. ضرورة التزام كافة المؤسسات العامة بالقرار بقانون بشأن الشراء العام والأنظمة التنفيذية الصادرة له، وعدم اعتماد أنظمة شراء خاصة تفتقر في معظمها لقواعد الحوكمة في عمليات الشراء.
3. الحد من عمليات الشراء المباشر والالتزام بالحالات الحصرية الواردة لها في القانون، وذلك لما يُشكّله الشراء المباشر من فُرصةٍ مواتيةٍ لمخالفة أحكام القرار بقانون، والإخلال بقواعد المنافسة وتكافؤ الفرص بين الأشخاص المتعاقدين مع الإدارة.
4. أهمية قيام المجلس الأعلى لسياسات الشراء بدوره الرقابي على عمليات الشراء المباشر وفحص المبررات التي تستند إليها الجهات المشتريّة وذلك للوقوف على مدى صحة وقانونية تلك المبررات ووقف حالات الشراء المباشر في حال عدم صحة تلك المبررات.
5. ضرورة النص في القرار بقانون على التسبب الوجوبي لكافة القرارات المتعلقة بعمليات الشراء بشكلٍ واضحٍ ودقيقٍ، لا أن يقتصر الأمر على تسبب بعض القرارات دون غيرها.

الإدارية والمؤسسية للمجلس الأعلى لسياسات الشراء العام، إلا أن الأمر يتطلب تفعيل البوابة الإلكترونية الموحدة لعملية الشراء، وتفعيل وحدة مُراجعة النزاعات المنصوص عليها في القرار بقانون، وتوفير الموازنات والكوادر المؤهلة للمجلس وذلك حتى يمارس الدور الرقابي والإشرافي المناط به على عمليات الشراء العام.



شفافية ونزاهة نُظم المشتريات العمومية في تونس

وليد الماجري

مقدمة

يُمثل الشراء العمومي نشاطاً رئيسياً لكل مؤسسات الدولة. فهي الأداة المستعملة في تسيير المرافق والهيكل العمومية وكذلك تطويرها وتوسيع مجال تدخلها بإنجاز المشاريع العمومية، التي تمر ضرورة عبر اقتناء مُعدات أو إنجاز خدمات أو أشغال أو دراسات. هي كذلك أداة تعكس السياسات العامة للدولة، بل مرآة لها ووسيلة رئيسية في تحقيقها.

فما مدى شفافية منظومة الشراءات العمومية في تونس ونزاهتها؟ وهل يمكن القول أن الإخلالات التي يتم تسجيلها في بعض المعاملات تعكس فشل المنظومة برمتها أم أن الأمر لا يعدو أن يكون سوى خسائر عرضية لمنظومة تكافح من أجل إحصاء الباب أمام غول الرشوة والفساد وتضارب المصالح.

عام (٢٠١٦)، كشف تقرير للهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية (هيئة عامة تخضع لإشراف رئيس الجمهورية في تونس) أن الأخطاء الأكثر شيوعاً في الإدارة التونسية هي أخطاء التصرف في الصفقات العمومية تليها تلك الخاصة بالتصرف في السيارات والعربات الإدارية فالتصرف في الموارد البشرية. كما أشار نفس التقرير إلى أن مبالغ الشراء العمومي في تونس قُدّرت خلال سنة (٢٠١٦) مثلاً بـ (٦,٨١) مليار دولار منها حوالي (٥,٣٨) مليار دولار في شكل صفقات عمومية^١ بما في ذلك (١,٢٩) مليار دولار أبرمتها الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية والبقية أبرمتها المنشآت العمومية^٢.

بمثل هذه الأرقام يطرح السؤال حول الفساد في مجال الشراءات العمومية ومدى تأثيره السلبي على المالية العمومية. وهل أن المشكلة الأساسية مُرتبطة بالنصوص القانونية أم بطريقة تطبيقها. وبناءً عليه سنحاول من خلال هذا المقال الإجابة عن الإشكالية التالية: إلى أي مدى تحترم نظم المشتريات العمومية في تونس مبدأي الشفافية والنزاهة؟.

أولاً: الإطار القانوني لعمليات الشراء العام

في فترة ما بعد (١٤ يناير ٢٠١١) كان هنالك إجماع على وجود عديد المشاكل المتعلقة بالإطار القانوني المنظم للصفقات العمومية وعلى تفشي الفساد في هذا المجال. في هذا الإطار أكد عبد الرحمن الأدغم الوزير لدى رئيس الحكومة المكلف بالحوكمة ومقاومة الفساد سنة (٢٠١٢) أن الفساد استفحل بالأساس في قطاع

١. موقع الصفقات العمومية.

<http://www.marchespublics.gov.tn/onmp/actualites/liste-actualites.php?lang=ar>.

٢. تقرير نشاط الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية لسنتي ٢٠١٦ و٢٠١٧، ص ١٩١، انظر الرابط التالي للاطلاع على التقرير:

<http://www.hccaf.tn/wp-content/uploads/2018/04/Rapport-2016-et-2017.pdf>.



(٢٠٢٠) المؤرخ في (٢١ مايو ٢٠٢٠) يتعلق بضبط أحكام استثنائية تتعلق بإنجاز الصفقات العمومية.

٢. الأمر الحكومي عدد (٤١٦) لسنة (٢٠١٨) المؤرخ في (١١ مايو ٢٠١٨) والمتعلق بتعديل وإتمام الأمر عدد (١٠٣٩) لسنة (٢٠١٤) المؤرخ في (١٣ مارس ٢٠١٤) والمتعلق بتنظيم الصفقات العمومية.

٣. أمر حكومي عدد (٤٧٥) لسنة (٢٠٢١) المؤرخ في (٢٥ يونيو ٢٠٢١) يتعلق بإتمام الأمر الحكومي عدد (٩٦٧) لسنة (٢٠١٧) المؤرخ في (٣١ يوليو ٢٠١٧) والمتعلق بتنظيم إنجاز البنايات المدنية.

٤. قرار رئيس الحكومة المؤرخ في (٣١ أغسطس ٢٠١٨) المتعلق بالمصادقة على دليل الإجراءات الخاص بإبرام الصفقات العمومية عبر منظومة الشراء العمومي على الخط (عن بُعد).

ثانياً: أساليب الشراء العام

حدد الفصل الثالث من الأمر المنظم للصفقات العمومية مفهوم الصفقة العمومية كما يلي:

الصفقات العمومية هي «عقودٌ كتابيةٌ تُبرم من قبل المشتريين العموميين بمقابل قصد إنجاز طلبات عمومية. تُعتبر طلبات عمومية إنجاز أشغال أو التزود بمواد أو إسداء خدمات أو إعداد دراسات. يُعتبر مشترياً عمومياً على معنى هذا الفصل الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية والمنشآت العمومية».

تخضع للمبادئ العامة المنظمة للصفقات العمومية ولرقابة الهياكل المختصة كل شخصية معنوية تطبق القانون العام أو القانون الخاص تتولى إبرام

الصفقات العمومية التي تصل مستوى معاملاتها إلى (٢٠٪) من الناتج الداخلي الخام. ونتيجة لذلك وانطلاقاً من وعي كافة المتدخلين في الشراء العمومي من مشتريين عموميين ومتعاملين اقتصاديين وهياكل مكلفة بالحوكمة والرقابة بضرورة إصلاح منظومة الصفقات العمومية حتى تقوم بدورها في التنمية وفي تحقيق النجاعة وتكريس مقومات التصرف السليم، قامت الهيئة العليا للطلب العمومي^٣ بالتعاون مع منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وبالتنسيق مع الأطراف المتداخلة في الشراء العمومي بعملية تقييم شاملة لمختلف الجوانب المحددة في نجاعة المنظومة.

هذا التقييم كان قد انتهى إلى الإقرار بوجود نقاط ضعف في منظومة الصفقات خاصة في محور النزاهة والشفافية في الصفقات العمومية، وكان ذلك من أسباب مراجعة المنظومة الترتيبية للصفقات العمومية وصدور الأمر عدد (١٠٣٩) لسنة (٢٠١٤) المؤرخ في (١٣ مارس ٢٠١٤). ويعتبر هذا النص الترتيبي الإطار المرجعي المنظم للصفقات العمومية في تونس.

وتتمثل أبرز النصوص القانونية المنظمة لهذا المجال في:

١. مرسوم من رئيس الحكومة عدد (٢٠) لسنة

٣. أحدثت برئاسة الحكومة هيئة عليا تُسمى الهيئة العليا للطلب العمومي. تتركب من الهياكل التالية: اللجنة العليا لمراقبة وتدقيق الصفقات العمومية، هيئة متابعة ومراجعة الصفقات العمومية. وتسهر الهيئة العليا للطلب العمومي على حسن تنظيم وسير العمل بالهياكل الراجعة إليها بالنظر كما تُشرف على سلك مُراقبي ومُراجعي الطلب العمومي.

ثالثاً: مبادئ الشفافية في عمليات الشراء العام
 وقع تكريس مبدأ الشفافية في عمليات الشراء العام في الأمر المنظم للصفقات عبر شرط علنية فتح العروض (العطاءات) وحضور المشاركين وكذلك وجوبية نشر مخططات إبرام الصفقات ونتائج المنافسة وضرورة إعلام المشاركين بأسباب إقصاء عروضهم.

وقد وقع تعزيز هذا المبدأ في سنة (٢٠١٨) عبر استصدار الأمر الحكومي عدد (٤١٦) لسنة (٢٠١٨) والمتعلق بتنقيح وإتمام الأمر عدد (١٠٣٩) لسنة (٢٠١٤) والمتعلق بتنظيم الصفقات العمومية. هذا الأمر أسس لإجبارية مرور كل الشراءات العمومية عبر منظومة «تونس» أي منظومة الشراءات العمومية عن بُعد (الإلكترونية)، وهي تتمثل في معالجة رقمية لكل مراحل الصفقات العمومية.

وتُمكن هذه المنظومة من إرساء نظام إلكتروني لإبرام الصفقات والشراءات العمومية عبر شبك مُوحد (إدارة واحدة تجمع كل الخدمات الإدارية اللازمة). كما تُمكن هذه المنظومة من إتباع مجموعة من الإجراءات اللامادية خلال جميع مراحل إبرام الصفقات العمومية بدايةً من الإعلان عن طلبات العروض (العطاءات) وفتحها وفرزها وصولاً إلى نشر نتائجها على الخط والإمضاء الإلكتروني لعقود الصفقات بين الطرفين المتعاقدين.

في هذا الإطار تجدر الإشارة إلى أن الأمر عدد (١٠٣٩) المؤرخ في (١٣ مارس ٢٠١٤) المنظم للصفقات العمومية قد أقرّ هذه المنظومة من خلال أحكام القسم الخامس الذي ينص على أن «تؤمن منظومة الشراء العمومي على الخط سرية وسلامة المعاملات

صفقات لفائدة ذوات عمومية أو بواسطة أموال عمومية لتلبية حاجيات ذات مصلحة عامة.»
 وقد تولى نفس الأمر تعريف مختلف أصناف الطلبات العمومية كما يلي:

• صفقة عمومية للتزود بمواد

صفقة تُبرم مع مُزود أو مجموعة من المزودين يكون موضوعها اقتناء مواد أو معدات أو تجهيزات متنوعة وكذلك الخدمات المتصلة بها.

• صفقة عمومية للدراسات

صفقة يكون موضوعها إسداء خدماتٍ فكرية. وتشمل بالخصوص البحوث والتكوين (التدريب) وتسيير الأعمال وخدمات الهندسة وقيادة العمليات والاستشارات والمساعدة الفنية والمعلوماتية وتفويض تسيير المشاريع.

• صفقة عمومية للتزود بخدمات

صفقة تُبرم مع مُسدي خدمات يكون موضوعها تقديم خدمات كصفقات الخدمات العادية أو كشراء مُعداتٍ أو تجهيزاتٍ مع وجود خيار الشراء أو دون ذلك.

• صفقة عمومية للأشغال

صفقة يكون موضوعها تنفيذ أو تصور وتنفيذ منشأ أو أشغال بناء وهندسة مدنية تستجيب لحاجيات يُحددها المشتري العمومي الذي يتولى تسييرها. وعندما تتعلق الصفقة في نفس الوقت بخدمات وأشغال فإنها تعتبر صفقة أشغال إذا كان موضوعها الأساسي إنجاز أشغال.



تفاهم وتواطؤ المشاركين في الصفقات.

- تحمّل المشتري العمومي لجميع المصاريف اللازمة لإجراء عمليات المراقبة والتثبت من مدى مطابقتها نوعية الطلبات للمقتضيات التعاقدية (المهمات، النقل، الإقامة...).

خامساً: الرقابة على عمليات الشراء العام

تخضع الرقابة على الشراءات العمومية لرقابة سابقة ولرقابة أثناء التنفيذ ولرقابة لاحقة للتنفيذ.

● الرقابة السابقة

أما بخصوص الرقابة السابقة فيُقصد بها «الرقابة على الصفقات العمومية وهي الرقابة الإدارية التي تُمارسها لجان مراقبة الصفقات. تتمثل هذه الرقابة في إخضاع مجموعة من الأعمال الإدارية ذات علاقة بالصفقات العمومية إلى رقابة وتدقيق وموافقة مسبقة تحت إشراف هيكل رقابي مُكلف بالنظر في شرعية إجراءات المنافسة وإبرام الصفقات وشروط تنفيذها وصحة إجراءاتها».

وتتمثل أبرز هياكل مراقبة الصفقات العمومية في تونس في:

- الهيئة العليا للطلب العمومي.
- اللجان الوزارية لمراقبة الصفقات العمومية بكل وزارة.
- اللجان الجهوية لمراقبة الصفقات العمومية.
- اللجان البلدية لمراقبة الصفقات العمومية.
- اللجنة الداخلية لمراقبة الصفقات العمومية صلب كل منشأة عمومية.

على شبكة معلوماتية مفتوحة دون تمييز بين المتعاملين. وتخضع المنظومة للأحكام التشريعية والترتيبية المنظمة لسلامة المبادلات الإلكترونية».

رابعاً: مبادئ النزاهة في عمليات الشراء العام

يُعتبر اعتماد مبدأ النزاهة في الصفقات العمومية من أهم ما يميز المنظومة القانونية الجديدة للصفقات العمومية، وتتمثل إجراءات هذا المبدأ فيما يلي:

- إبلاغ لجنة إقصاء المتعاملين الاقتصاديين عن كل الممارسات المخلة بالنزاهة (مثل تدليس وثائق المنافسة وغيرها).
- استبعاد كل موظف عمومي من الصفقات في حال ثبت إفشاؤه لمعلومات أو مُعطيات من شأنها التأثير على نزاهة إسناد الصفقات.
- إلغاء قرارات إسناد الصفقات إذا ثبت تورط مُشارك في عمليات فساد أو تحايل أو إكراه قصد الحصول على الصفقة.
- المطالبة بتقديم تصريح على الشرف بعدم قبول هدايا أو عطايا بهدف عدم التأثير على إجراءات الصفقة.
- عدم السماح للموظفين العموميين الذين لم تمض عن انقطاعهم عن العمل 5 سنوات على الأقل بالمشاركة في الصفقات العمومية المعلنة من طرف نفس المؤسسة.
- تفادي تضارب المصالح والإبلاغ عن كل حالات

4. الهيئة العامة للطلب العمومي، الدليل العام للصفقات العمومية، يونيو ٢٠١٦، ص ٦٩، للاطلاع على الدليل انظر الرابط التالي:

<https://shortest.link/VJQ>

مُقارنةً بالمنشود ويعود ذلك لعدة أسباب من بينها تأخر المشتري العمومي في السنوات الأخيرة عن دفع الأقساط الخاصة بالمشاريع التي هي في طور الإنجاز ما أدى إلى التأخر الكبير في الانتهاء من هذه المشروعات وارتفاع تكلفتها وهو ما يُمثّل عبئاً إضافياً على المالية العمومية.

• الرقابة أثناء التنفيذ

حيث تتم من خلال فريق مُتابعة يُشكّل للغرض ويقوم بمُتابعة صحة وسلامة إجراءات وطريقة تنفيذ الصفقة.

• الرقابة اللاحقة

حيث تتم عبر ختم الصفقة بعد التثبيت من وفاء المتعاقد مع المشتري العمومي بكل التزاماته اتجاه المشتري العمومي.

سادساً: الإشكاليات التي تواجه عمليات الشراء العام

نظرياً، يُمكن القول إن منظومة الصفقات العمومية في تونس تحترم مبادئ الشفافية والنزاهة وأنه من الصعب أن ينخرها الفساد، ولكن في الواقع فإن هذه المنظومة اليوم أصبحت تُشكّل عبئاً أمام النمو الاقتصادي لتونس كيف لا وهي تتسم بتعقيد للإجراءات ساهم بشكلٍ مباشرٍ في تنفير المستثمرين من المشاركة في طلبات العروض (العطاءات) خاصةً بالنسبة إلى صغار المستثمرين، وهذا أدى إلى تحكّم مجموعات قليلة من رجال الأعمال في المشروعات العمومية الكبيرة وسيطرتهم الكليّة على الصفقات العمومية، بالإضافة إلى ذلك أثبتت التقارير الصادرة عن الهيئات الرقابية الحكومية وكذلك المستقلة الراجعة بالنظر إلى المجتمع المدني قُصوراً في منظومة الرقابة. فبالرغم من تعدد الهياكل الرقابية إلا أنها لم تنجح في وضع حد لظاهرة الفساد.

من جهةٍ أخرى، تُعتبر نسبة إنجاز المشروعات المسندة في إطار الصفقات العمومية ضعيفةً

توصيات

استناداً إلى لقاءات عديدة جمعنا، خلال إعداد هذا المقال، بعدد من الخبراء وكبار المسؤولين في تونس (حبّذا التحقّق على هويّتهم) تمكنا من تلخيص جُملة تصوراتهم ومقترحاتهم فيما يتعلق بإصلاح منظومة الشراءات العمومية في تونس في النقاط التالية:

1. مُراجعة الإطار القانوني بهدف التقليل من الإجراءات وتبسيطها.
2. التقليل من الرقابة السابقة مع تشديد الرقابة اللاحقة.
3. العمل على ضبط الاحتياجات بشكلٍ دقيق بما يضمن نجاعة منظومة الشراءات العمومية.
4. العمل على تحسين جودة كراسات الشروط بما يتماشى مع واقع السوق.
5. تشجيع صغار المستثمرين على المشاركة في طلبات العروض (العطاءات) لخلق ديناميكية اقتصادية أكبر.



قراءة في التشريعات ذات العلاقة بمُكافحة الفساد

قراءة في نظام حماية المُبْلِغين والشُّهود
في جرائم الفساد في التشريع الفلسطيني
د. أشرف صيام مساعدة البحث أميمة مناصرة

قراءة في نظام حماية المُبْلِغين والشُّهود في
جرائم الفساد في التشريع التونسي
زهور وعمارة



قراءة في نظام حماية المُبلغين والشهود في جرائم الفساد في التشريع الفلسطيني

د. أشرف صيام مساعدة البحث أميمة مناصرة

مقدمة

للتبليغ عن جرائم الفساد أهمية بالغة في مواجهته والقضاء عليه، تكمن في ممارسة الفرد لدور إيجابي في المجتمع، انطلاقاً من مسؤوليته المجتمعية في الوقوف على كل ما يضر الصالح العام، مما يؤدي بالنتيجة إلى محاصرة الفساد، وإجهاض بؤر الجريمة، مساهمةً من المُبَلِّغ في مساندة الأجهزة الرقابية والأمنية والقضائية في تفعيل دورها، صيانةً للمال العام، وإرساءً لسيادة القانون، ووصولاً إلى العدالة المنشودة^١. ولتحقيق الغاية المنشودة من الإبلاغ عن جرائم الفساد يستتبع بالنتيجة وجود غطاء قانوني متين يوفر حماية قانونية للمُبَلِّغ وذويه؛ تحقيقاً للفوائد المرجوة من التبليغ^٢.

أولاً: الإطار القانوني لحماية المُبَلِّغين عن جرائم الفساد

حظي موضوع حماية المُبَلِّغين عن جرائم الفساد باهتمام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث أوجبت المادة (٣٢) من الاتفاقية حماية الشهود والخبراء وأقاربهم وسائر الأشخاص وثيقي الصلة بهم والضحايا، من خلال توفير قواعد خاصة تكفل سلامتهم، مثلاً كالإدلاء بشهادتهم باستخدام تكنولوجيا الاتصالات كاستخدام وصلات الفيديو. كما ألزمت المادة (٣٣) منها الدول الأطراف فيما في إدخال التدابير المناسبة لحماية المُبَلِّغين من أي مُعاملة لا مُسوَّغ لها أو أفعال مُجرمة وفقاً للاتفاقية.

١. للمزيد يُراجع محمد عودة الجبور، الإطار القانوني لحماية المُبَلِّغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد، رسالة ماجستير (جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق)، ٢٠١٥، والمنشور على قاعدة البيانات دار المنظومة.

٢. ٢٩ مارس ٢٠١٤. الفساد والشباب في فلسطين... الواقع والمواجهة. (أمان). تم استرداده من:

<https://www.aman-palestine.org/media-center/2442.html>.

لهم أو ينتقص من حقوقهم بسبب شهاداتهم أو إبلاغهم أو ما قاموا به من أعمال لكشف جرائم الفساد.

أما على الصعيد الفلسطيني، فقد تم إقرار إطار قانوني لحماية المُبْلِغين عن جرائم الفساد من خلال تشريعين هما:

- قانون مكافحة الفساد المعدّل رقم (١) لسنة (٢٠٠٥)
- توفير أماكن لإيواءهم عند الضرورة.
- اتخاذ أي إجراء أو القيام بأي عمل ضروري يضمن سلامتهم.
- يتم البت بطلبات توفير الحماية من الهيئة وفقاً لما تفرضه الظروف المحيطة بطلبي الحماية، على أن يتم رفع الحماية عنهم حال زوال الظروف التي أدت إلى فرضها.
- تُنظّم جميع الأمور المتعلقة بتوفير الحماية المطلوبة للمُبْلِغين، والشهود، والخبراء، وأقاربهم، والأشخاص وثيقي الصلة بهم، بمقتضى نظام يصدر لهذه الغاية من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب من رئيس الهيئة.
- على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر، للهيئة صرف مساعدات مالية للمُبْلِغين والشهود بموجب نظام يصدر لهذه الغاية.
- تسقط الحماية الممنوحة بقرار الهيئة في حال مخالفة شروط منحها.
- تناولت المادة (١٨) من القانون مجموعة من الضوابط لحماية المُبْلِغين عن جرائم الفساد تتمثل في:
 - على كل من يملك معلومات جديّة أو وثائق بشأن جريمة فساد مُرتكبة من أحد الخاضعين لأحكام هذا القرار بقانون، أن يُقدمها إلى الهيئة أو أن يتقدم بشكوى مكتوبة ضد مُرتكبها.
 - تتولى الهيئة توفير الحماية القانونية والوظيفية والشخصية اللازمة للمُبْلِغين، والشهود، والمخبرين، والخبراء، وأقاربهم، والأشخاص وثيقي الصلة بهم، في دعاوى الفساد، من أي اعتداء أو انتقام أو تهريب مُحتمل من خلال الآتي:
 - توفير الحماية لهم في أماكن إقامتهم.
 - عدم الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بهويتهم وأماكن وجودهم.
 - الإدلاء بأقوالهم وشهاداتهم من خلال استخدام تقنيات الاتصال الحديثة وبما يكفل سلامتهم.
 - حمايتهم في أماكن عملهم، وتحصينهم من أي تمييز أو سوء معاملة أو أي إجراء تعسفي، أو قرار إداري يُغيّر من المركز القانوني أو الإداري

جزائياً؛ نتيجةً لإتيانه فعل يكشف عن واقعة فساد. ومع ذلك ينبغي ضبط مفهوم الحماية القانونية الوارد في النظام^٥.

■ للمشمول بالحماية ولورثته أن يطلب أو يطلبوا تعويضاً عن الأضرار المادية و/أو الجسدية التي تعرض لها.

■ لا تستوجب الأضرار المعنوية تعويضاً للمشمول بالحماية بالرغم من النص عليها ضمن مفهوم الحماية الشخصية.

■ إيجاد جهة متخصصة في إقرار نظام الحماية لطالبيها تسمى «وحدة الحماية»، إدارتها تابعة لهيئة مكافحة الفساد، وموازنتها خاصة ضمن موازنة الهيئة.

■ توصي وحدة الحماية بقبول أو رفض طلب الحماية، ويصدر رئيس هيئة مكافحة الفساد قراره بشأن طلب الحماية بناءً على توصية الوحدة، على أن يكون مُسبباً.

■ إمكانية التظلم من قرار رئيس الوحدة تجاه طلب الحماية خلال مدة (١٠) أيام من تاريخ صدوره.

■ انقضاء الحماية بحال مخالفة المشمول بالحماية شروط منحة الحماية.

إن الإطار القانوني الوطني لحماية المُبلِّغين في جرائم الفساد نظمه المشرع بما يضمن الحد المعقول من الحماية للمشمولين بها حال طلبهم لها، إلا أنه

● قرار مجلس الوزراء رقم (٧) لسنة (٢٠١٩) بنظام حماية المُبلِّغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم

■ وضع قرار مجلس الوزراء^٣ نصوص قانون مكافحة الفساد وتعديلاته موضع التنفيذ؛

■ حيث حدد ماهية الحماية، والمشمولين بها، ونطاق تطبيقها، ومدى اتساعها، وآلية ومدة التمتع بها، والجهة المختصة بإقرارها ومتابعتها، ولعل أبرز الملامح القانونية التي أقرها النظام المذكور ما يأتي:

■ يكون مشمولاً بالحماية الفرد غير العامل في القطاع العام، والموظف العامل في القطاع العام.

■ تشمل الحماية كل من المُبلِّغ والمخبر والشاهد والخبر، وفقاً للتعريفات التي وردت في النظام المذكور لكل منهم.

■ اتساع نطاق الحماية ليشمل: الحماية الوظيفية لضمان عدم وقوع أي ضرر لطالب الحماية على المستوى الوظيفي، والحماية الشخصية لضمان عدم تعرض طالب الحماية لأي ضرر معنوي أو جسدي أو مالي، والحماية القانونية لضمان عدم ملاحقة طالب الحماية

٣. قرار مجلس الوزراء رقم (٧) لسنة (٢٠١٩) بنظام حماية المُبلِّغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم، المنشور في العدد (١٦١) من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ ٢٨ نوفمبر ٢٠١٩.

٤. وذلك سندا للنص القانوني الوارد في المادة (٣٤) من قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة (٢٠٠٥) الذي أوعز لمجلس الوزراء بإصدار نظام ينفذ أحكام القانون.

٥. مُقابلة مع الأستاذة ولاء عبد الله، رئيس وحدة حماية المُبلِّغين والشهود، البيرة، الثلاثاء ١٤ سبتمبر ٢٠٢١، الساعة ١:٣٧ مساءً. في هيئة مكافحة الفساد.



مساعدات أو تعويضات مالية لغاية الآن.^٧

ومن الحالات التي تم مقابلتها، والحاصلة على قرارات بالحماية، موظفة في مجلس قروي عوريف، وموظفة في المحكمة الدستورية العليا.

ففي حالة الموظفة في مجلس قروي عوريف، التي شهدت ضد رئيس المجلس القروي أمام موظفي هيئة مكافحة الفساد الحاضرين في المجلس، بشأن شُبهة فساد في المجلس. وعلى أثر سلسلة من الإجراءات التعسفية والمضايقات المكثفة وإساءة المعاملة، تقدمت الموظفة بطلب لحمايتها، وتم قبوله، ونص على توفير حماية وظيفية وشخصية لها. وتروي الموظفة أنه على الرغم من النص على الحماية الوظيفية، إلا أنه تم وقف بعض المستحقات المالية لها دون غيرها، وتغيير عملها من أعمال المحاسبة في المجلس إلى أعمال المخازن، ثم قرر المجلس فصلها من عملها، وصادق وزير الحكم المحلي عليه، بناءً على توصية صادرة عن لجنة التحقيق معها، والتي نسبت لها تُهم أخرى، والتي ترى الموظفة أنها شُكلت على أثر شهادتها وبسببها. وفيما يتعلق بالحماية الشخصية، تروي الموظفة أنها لم تلمس هذه الحماية قط، فيما عدا تدخل وحدة الحماية بالتنسيق مع كافة الجهات المختصة لمكوث الموظفة في بيتها، تجنباً لاحتكاكها بالمجلس ونشوب المشاكل. ولم ينص قرار الحماية على الحماية القانونية، مع أن الموظفة تعرضت للتشهير بها على موقع المجلس كما تقول، وبالنتيجة ترى الموظفة أن الحماية التي تحصلت عليها واقعياً معدومة، وأنه لم

يؤخذ على المشرع عدم تمكين وحدة الحماية أو رئيس الهيئة من إقرار حماية وظيفية أو شخصية أو قانونية لأحد المُبلِغين دون تقدمهم بطلبها في حال شعروا بوجود تخوف أو إكراه لديهم تجاه التقدم بطلب حماية.

ثانياً: الإشكاليات التي تواجه حماية المُبلِغين في الواقع العملي

تواصل عدد من الأشخاص من الذين تقدموا بطلبات الحماية إلى هيئة مكافحة الفساد مع مؤسسة الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»؛ في سبيل السعي لتعزيد حمايتهم؛ حيث لاحظت مؤسسة «أمان» ضعف الحماية الرسمية المقدمة لهم بصفة عامة، وفي ظل أن الجهات غير الرسمية مثل مؤسسة «أمان» وغيرها ليس بمقدورها توفير الحماية لهم، وحسب تقدير «أمان» انعكس ذلك سلباً على عملية الإبلاغ عن جرائم الفساد سواء لدى الجهات الرسمية أو غير الرسمية؛ فعدد منهم أحجم عن الإبلاغ أو الشهادة في قضايا الفساد، وعدد منهم رفض التصريح ببياناته الشخصية والكشف عن هويته.^٨

ووفقاً لإحصائيات هيئة مكافحة الفساد، بعد سريان نظام حماية المُبلِغين رقم (٧) لسنة (٢٠١٩)، قُدِّم لوحدة الحماية في الهيئة حوالي (٤٨) طلب حماية، تمت الموافقة على أقل من نصفها، بالنظر لأن العدد الأغلب منها هو طلبات كيدية تحمل سوء نية مُقدمها، وينتفي فيها الضرر والعلاقة السببية بين الضرر وطلب الحماية. ولم يصرف في أي منها

٧. مُقابلة مع الأستاذة ولاء عبد الله، رئيس وحدة حماية المُبلِغين والشهود، البيرة، الثلاثاء ١٤ سبتمبر ٢٠٢١، الساعة ١:٣٧ مساءً.

٨. مُقابلة مع الأستاذ بلال البرغوثي، المستشار القانوني للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، البيرة، السبت ١١ سبتمبر ٢٠٢١، الساعة ١:٥٠ مساءً.

ومن الإشكاليات التي واجهتها الموظفة وفق روايتها: عدم ضمان السرية التامة؛ حيث وقع الكشف عن هويتها للجهة الموظفة فيها أثناء تبليغها عن شُبهات الفساد، وضعف آلية تنفيذ قرار الحماية وإلزام المؤسسات ذات الصلة به، وعند بداية قرار الحماية لم تكن تتلقى أي ردود على مُراسلاتها ومُخاطباتها، ثم بعد تبدل إدارة الهيئة أصبحت تتلقى بعض الردود، وبالنتيجة لم تشعر الموظفة بأنها تلقت حماية شخصية أو قانونية أو وظيفية أو مُساعدات أو تعويضات مالية كما تقول وفق نظام الحماية^{١١}.

وترى وحدة الحماية في هيئة مكافحة الفساد أن حماية المُبلِغين والشهود تفتقر إلى آلية خاصة لإلزام المسؤولين لتنفيذ قرار الحماية الصادر عنها، كما تواجه الوحدة عقبة حقيقية في مرحلة دراسة طلب الحماية في مسألة إثبات العلاقة السببية بين الضرر لطالب الحماية وطلب الحماية المقدم، إلى جوار تحفظ بعض الأشخاص المُبلِغين في الكشف عن هويتهم وبياناتهم الشخصية، وفي أحيانٍ أخرى خذلان الحاصل على قرار الحماية لوحدة الحماية أو سوء فهمه أو استغلاله أو جهله بمضمون الحماية وحدودها وشروطها واستمرارها كالتغيب عن العمل، والتصريح والنشر غير المناسب حول الحالة محل التبليغ أو الشهادة عبر وسائل الإعلام وغيرها^{١٢}.

يصرف لها أي تعويضات أو مُساعدات مالية^٨.

ومن الإشكاليات التي واجهتها الموظفة وفق روايتها: عدم حياد وحدة الحماية في تنفيذ قرار الحماية، والتهديد بوقف الحماية عدة مرات، وعدم تلقها أجوبة على عدد من المراسلات والمخاطبات بخصوص أمور قد تنتهك قرار الحماية، إلى جوار وجود صعوبات عملية متعلقة بالتواصل مع وحدة الحماية^٩.

أما في حالة الموظفة في المحكمة الدستورية، التي بلغت بتاريخ (٢٩ ديسمبر ٢٠١٩) هيئة مكافحة الفساد عن شُبهات فساد مالية وإدارية في المحكمة الدستورية العليا، فقد تقدمت بطلب لحمايتها، وتم قبوله، ونص على توفير حماية وظيفية وقانونية لها. ومع ذلك تقول أنها لم تحظى بحماية وظيفية، حيث وقع بحقها إثر تبليغها المذكور سيل من الإجراءات التعسفية، منها: نقلها من مكان الوظيفة، وإعفاءها من منصب تكليفها بمدير مكتب الأمين العام، وتشكيل لجنة تحقق، ثم تحقيق، أفضت إلى قرار رئيس المحكمة ب فصلها من عملها. أيضاً، وعلى الرغم من نص قرار الحماية على الحماية القانونية، قدّم رئيس المحكمة والمكلف بمهام مدير مكتبه شكوتان جزائيتان عليها. وخلا قرار الحماية من الحماية الشخصية بالمطلق^{١٠}.

٨. مُقابلة مع الموظفة طالبة الحماية في مجلس قروي عوريف، رام الله، الأحد ١٢ سبتمبر ٢٠٢١، الساعة ١٢:٥٦ مساءً.

٩. مُقابلة مع الموظفة طالبة الحماية في مجلس قروي عوريف، رام الله، الأحد ١٢ سبتمبر ٢٠٢١، الساعة ١٢:٥٦ مساءً.

١٠. مُقابلة مع الموظفة طالبة الحماية في المحكمة الدستورية العليا سابقاً، رام الله، الثلاثاء ١٤ سبتمبر ٢٠٢١، الساعة ٥:٢٥ مساءً.

١١. مُقابلة مع الموظفة طالبة الحماية في المحكمة الدستورية العليا سابقاً، رام الله، الثلاثاء ١٤ سبتمبر ٢٠٢١، الساعة ٥:٢٥ مساءً.

١٢. مُقابلة مع الأستاذة ولاء عبد الله، رئيس وحدة حماية المُبلِغين والشهود، البيرة، الثلاثاء ١٤ سبتمبر ٢٠٢١، الساعة ١:٣٧ مساءً.

النتائج

توصل التقرير إلى جملة من النتائج بناءً على قراءة وتحليل الإطار القانوني والمقابلات، تتمثل في الآتي:

١. تأرجح الإبلاغ عن جرائم الفساد في التشريعات الفلسطينية بين الحق والواجب، حيث جعله القرار بقانون رقم (٣٧) لسنة (٢٠١٨) واجب على الموظف العام وغيره على حد سواء.
٢. لم تُجرّم القوانين الوطنية المعنية بمكافحة الفساد السلوك السليبي الذي يأتيه الشخص تجاه جرائم الفساد بعدم القيام بفعل من شأن اتخاذه المساهمة في الكشف عن شبهة أو جريمة فساد.
٣. بصفة عامة، واءمت التشريعات الفلسطينية التوجه الدولي لمكافحة جرائم الفساد بما يضمن حماية لبعض الفئات المساهمة في مكافحتها والقضاء عليها، ومع ذلك لم تتبنى تكنولوجيا الاتصالات لتوفير حماية إضافية للمشمولين بها.
٤. وفر التشريع الفلسطيني حماية نظرية واسعة النطاق للمشمولين بها، تمثلت بالحماية القانونية، والشخصية، والوظيفية.
٥. اشترطت التشريعات الفلسطينية للحصول على الحماية تقديم طلب خطي ودعمه بكل البيانات والمعلومات التي تدل على جديته واستحقاق الحصول عليه.
٦. يكشف الواقع العملي، بصفة عامة، ضعف الحماية المقدمة لطالبيها بكافة أنواعها (الوظيفية والشخصية والقانونية).
٧. لم تُفَعَّل لغاية الآن المادتان (١٤ / ١٥) من نظام الحماية، بحيث لم تُصرف مُساعدات مالية أو تعويضات للمُبلّغين على الرغم من تأكيد الحالات محل المقابلة على لحاق الضرر بها بكافة أصنافه.
٨. انحسر التعويض وفق نظام الحماية بالتعويض الناتج عن الاعتداء الجسدي أو المادي، دون الاعتداء المعنوي.



التوصيات

وعليه، ونتيجةً لما خلصت إليه التقرير من نتائج، نُوصي بالآتي:

١. إقرار حماية تلقائية لكل من يُساهم في كشف جريمة أو شُبهة فساد دون ربطها بتقديم طلب خطي.
٢. إقرار نظام تعويض للمُبلغين والشهود والخبراء في مكافحة الفساد شامل بحيث يُغطي الأضرار المادية والمعنوية على حدٍ سواء.
٣. إقرار سلطة تقديرية لهيئة مكافحة الفساد ووحدة الحماية والمحكمة المختصة وكل جهة ذات اختصاص بالمبادرة بحماية الأشخاص الذين ساهموا و/أو كانوا سيساهمون في كشف جريمة أو شُبهة فساد في حال رأوا ذلك.
٤. كف يد الإدارة بشكل مباشر وواضح بعدم اتخاذ أي عقوبات أو إجراءات مُقنَّعة ولو بعد انقضاء فترة الحماية.
٥. السير نحو توفير كل أنواع الحماية للأشخاص المشمولين بها واقعياً، بحيث لا بُد من إحاطتهم في قرار الحماية بالحمايات الثلاث مجتمعةً (الوظيفية والشخصية والقانونية)، دون الانتفاء منها.
٦. وضع كافة آليات الحماية الواردة ضمن الإطار التشريعي للحماية موضع التنفيذ، بالسير نحو صرف مُساعدات وتعويضات مالية للمشمولين بها.
٧. إيجاد آليات تواصل فعّالة بين وحدة الحماية والمشمولين بالحماية لضمان حُسن تنفيذها، وضبط آلية فعّالة وناجعة لتنفيذ قرار الحماية.
٨. التوعية والتثقيف بوجود نظام الحماية في التشريع الفلسطيني ومشتملاتها وحدود الحماية ونطاقها وسبل تنفيذها، واستمرارها.



قراءة في نظام حماية المُبلغين والشهود في جرائم الفساد في التشريع التونسي

زهور وعمارة

مقدمة

تعريف كلمة «المُبلِّغ» هو مفهوم ذو أهمية كبيرة لا تقتصر على قضايا الفساد بل تتعلق بأية ممارسة مخالفة للقانون. ولكنه يتبلور خاصة في دوره الفعّال في الكشف عن أعمال الفساد التي غالباً ما يكون اكتشافها مُعقداً ويصعب إثباتها بالوسائل التقليدية. وبالتالي إمكانية الحصول على المعلومات من داخل مؤسسة معينة تتيح تحقيق العدالة بشكل أسرع ووضع حد للإفلات من العقاب. كما يساهم في الكشف المبكر عن حالات الفساد ومنع الانتهاكات قبل حدوثها في منع تسرب الأموال العامة والتي يصعب استردادها لاحقاً. كما يساهم المُبلِّغون في مشاركة المجتمع في جهود مكافحة الفساد من خلال توفير آلية رقابة جديدة على أصحاب المسؤوليات.

ما زالت تواجه هذه الوسيلة مشاكل تعيق استخدامها منها على وجه الخصوص عدم ثقة المُبلِّغين المحتملين في جهاز الدولة وخوفهم من النزعة الانتقامية للفساسدين، أو حتى النزعة التاريخية من خلال منظور التخوين خاصة في البلدان التي عانت ليس فقط من الاستعمار ولكن كذلك من دولة البوليس والاستخبارات.

يتطلب نظام الإبلاغ عن المخالفات كوسيلة لردع الفساد وجود سلطات وحملات توعية للمجتمع وتطوير البيئة التشريعية والمؤسسية مع توفير ضمانات فعّالة وملموسة لحماية المُبلِّغين من أي إجراء تعسفي أو ضرر من شأنه أن يُؤثّر عليهم بعد الإبلاغ.

ومن الضروري التفرقة بين مفهوم حماية المُبلِّغين عن الفساد وحماية الشهود في الإجراءات والنصوص القانونية الأخرى. حيث تتخذ حماية الشهود شكل تدابير محددة تختلف عن التبليغ.

في سنة (٢٠٠٨) اهتمت الدول العربية انطلاقاً من التزامها بتنفيذ أحكام اتفاقية الأمم المتحدة بمسألة الإبلاغ عن حالات الفساد فأُسست الشبكة العربية للنزاهة ومكافحة الفساد (ACINET). وقد تدعم الاهتمام الدولي بحماية المُبلِّغين عن الفساد في السنوات الأخيرة. على غرار إعلان مجموعة العشرين (G-٢٠) في اجتماعها في أستراليا سنة (٢٠١٤). وهي خطة عمل تناول حماية المُبلِّغين عن الفساد كوسيلة مهمة

١. الموقع الرسمي للشبكة:



المُبلِّغين بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (ACIAC)^٦ و (ACINET). يهدف هذا القانون الأساسي عدد (١٠) لسنة (٢٠١٧) المؤرخ في (٧ مارس ٢٠١٧) وفق ما جاء في فصله الأول إلى ضبط صيغ وإجراءات الإبلاغ عن الفساد وآليات حماية المُبلِّغين بما يساهم في تكريس مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة والحوكمة الرشيدة ومنع الفساد ومكافحته في القطاعين العام والخاص.

أولاً: خصائص نظام حماية المُبلِّغين في تونس

١. تكريس منظومة قانونية تحمي المُبلِّغين عن الفساد

قامت تونس بإدخال العديد من المبادرات التشريعية لإدماج مفهوم التصدي للفساد (أ) وعززتها بمبادرات مؤسساتية لحماية المُبلِّغين عن الفساد (ب).

أ. المبادرات التشريعية لإدماج مفهوم التصدي للفساد

• المبادرات التشريعية وفقاً للدستور

أقر الدستور التونسي مجموعة من المبادئ والحقوق والحريات التي من شأنها أن تُعزز الإحساس بالحماية والأمن للمُبلِّغين مثل مبدأ التصدي للفساد وحُسن التصرف في المال العام حسب الفصل (١٠) من الدستور، ومبدأ سيادة الشعب على الثروات الطبيعية

٦. الموقع الرسمي:

<https://baselgovernance.org/b20-collective-action-hub/initiatives-database/anti-corruption-and-integrity-arab-countries-aciac>.

لتعزيز الشفافية والنزاهة في القطاع العام^٢.

كما أدرجت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC)^٣ واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة^٤ في نصوصها أحكاماً خاصة في هذا المجال تتطلب من الدول الأعضاء توفير الحماية للمُبلِّغين والتفريق بين حمايتهم من جهة وحماية الشهود من جهة أخرى.

وضعت تونس المرسوم الإطاري عدد (١٢٠) لسنة (٢٠١١) مؤرخ في (١٤ نوفمبر ٢٠١١) الذي يتعلق بمكافحة الفساد^٥. وينص هذا المرسوم في الفصل (١١) على «أن الدولة تضمن في إطار سياستها لمكافحة الفساد التشجيع على التبليغ عن حالات الفساد بنشر الوعي الاجتماعي بخطره والتقليص من العراقيل القانونية والعملية التي تمنع كشفه وإثباته وإقرار تدابير لحماية الضحايا والشهود والمُبلِّغين».

أعدت تونس كخطة عمل لعام (٢٠١٤) الناتجة عن مشاركتها في شراكة الحكومة المفتوحة (OGP) مشروع قانون يتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية

٢. الموقع الرسمي للاتفاقية:

<http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>.

٣. الموقع الرسمي للاتفاقية:

<https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC>.

٤. الموقع الرسمي للاتفاقية:

<http://hrlibrary.umn.edu/arab/CorrCRIME.html>.

٥. للاطلاع على المرسوم:

<https://marsd.daamdth.org/2018/02/19/مرسوم-إطاري-عدد-120-لسنة-2011-مؤرخ-في-14-نوفمبر-2011>.

كتابياً بهذا الخرق ولا يُلزم بتنفيذ هذه التعليمات إلا إذا أكدّها الرئيس المباشر كتابياً، وعلى مسؤوليته ويتوجب على العون العمومي في كل الحالات رفض تنفيذ التعليمات التي تُشكّل جريمة يُعاقب عليها القانون».

ولكن نلاحظ أن الأمر لا يُقدّم أية حماية للعون العمومي بل ويجعله مُوجباً بالتعاون من رؤسائه وزملائه في حالة التبليغ. كما يمنع الأمر «العون العمومي عن الإدلاء بأي تصريح أو مداخلة وعن نشر أو إفشاء معلومات أو وثائق رسمية عن طريق الصحافة أو غيرها من وسائل الإعلام حول مواضيع تهم وظيفته أو الهيكل العمومي الذي يعمل به بدون الإذن المسبق والصريح من رئيسه المباشر أو رئيس الهيكل الذي ينتهي إليه». كما أن مبدأ «السر المهني» يُثقل كاهل المُبلِّغ العمومي حيث لا نجد أية استثناء لهذا المبدأ في القوانين الخاصة المتعلقة بالوظيفة العمومية. وقد أقر الأمر عدد (٤٠٣٠) لسنة (٢٠١٤) على أنه «يجب على العون العمومي أن يمتنع عن القيام بتصريحات مهما كان نوعها تتعارض مع التكتّم المهني والحفاظ على المصلحة العليا للدولة».

• القانون الأساسي عدد (١٠) لسنة (٢٠١٧) المؤرخ في (٧ مارس ٢٠١٧) المتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المُبلِّغين

يُعرّف هذا القانون المُبلِّغ على أنه «كل شخص طبيعي أو معنوي يقوم عن حسن نية بإبلاغ السلطات المختصة بمعلومات تُمثّل قرائن جديّة أو تبعث على الاعتقاد جدياً بوجود أعمال فساد قصد الكشف عن مرتكبيها وذلك طبقاً للشروط والإجراءات المنصوص عليها بهذا القانون». كما

حسب الفصل (١٣) من الدستور، ومبدأ حياد الإدارة والحوكمة الرشيدة في القطاع العام حسب الفصل (١٥) من الدستور، والحق في الإعلام والحق في النفاذ إلى المعلومة حسب الفصل (٣٢) من الدستور، وتكريس حق التقاضي واستقلالية القضاء حسب الفصل (١٠٢) من الدستور

• قوانين الوظيفة العامة

ينص الفصل (٢٩) من مجلة الإجراءات الجزائية أنه «على سائر السلط والموظفين العموميين أن يخبروا وكيل الجمهورية بما اتصل بعلمهم من الجرائم أثناء مباشرة وظائفهم وأن ينهوا إليه جميع الإرشادات والمحاضر والأوراق المتعلقة بها. ولا يسوغ بحال القيام عليهم بالادعاء الباطل أو بالغرم بناءً على الآراء التي أوجب عليهم هذا الفصل إبداءها ما لم يثبت سوء نيتهم».

قدّم الأمر عدد (٤٠٣٠) لسنة (٢٠١٤) المؤرخ في (٣ أكتوبر ٢٠١٤) المتعلق بالمصادقة على مدونة سلوك وأخلاقيات العون العمومي قراءةً وأحكاماً جديدةً فيما يخص علاقة الموظف العمومي بمحيطه الخاص والعام. حيث عرّف الفساد بكونه «كل عمل يتضمن سوء استخدام السلطة أو النفوذ أو الوظيفة» والارتشاء هو «التماس العون العمومي أو قبوله بشكلٍ مباشرٍ أو غير مباشرٍ لمنافع له أو لغيره مقابل القيام بعمل هو من صلاحياته أو الامتناع عنه». وقد شرع هذا الأمر «الحق في العصيان» لصالح الأعوان العموميين ضد رؤسائهم متى كانوا مخالفين للقانون «الامتثال لتعليمات رئيسه المباشر وتنفيذها. فإذا كانت تلك التعليمات مخالفةً بدهاءً للقانون، فعلى العون إعلام رئيسه

(٢٠١١-١٢٠) المؤرخ (١٤ نوفمبر ٢٠١١)، وحلت محل هيئة التقصي في قضايا الفساد وتلعب الهيئة دوراً عاماً كمُيسّر في مكافحة الفساد. ومن مهامها: الكشف عن مواطن الفساد في القطاعين العام والخاص، وتلقّي الشكاوى والإشعارات حول حالات الفساد والتحقيق فيها وإحالتها على الجهات المعنية بما في ذلك القضاء.

وفي تقريرها السنوي لسنة (٢٠١٨)^٧ المنشور على صفحتها استقبلت (٨,١٥٠) عريضة (٥,١١٥) عريضة ضمن اختصاصها و٣,٠٣٥ ليسوا من اختصاصها وقد أحالت على القضاء ٢٠٥ عريضة) وقد انقسمت نسب المُبلّغين إلى (٥٥٪) ذكور و (١١٪) إناث و(٣٢٪) مُبلّغ مجهول و(٢٪) أشخاص معنوية. والنسبة الأكبر للعرائض كانت من نصيب وزارة الداخلية بنسبة (٦,٣٣٪).

• البوابات الإلكترونية الوزارية الخاصة بالتبليغ عن الفساد

إنشاء بوابة إلكترونية من قبل رئاسة الحكومة للتنديد بأفعال الفساد: تتيح هذه المنصة الإلكترونية (eCitoyen)^٨ التنديد الإلكتروني بأعمال الفساد وتتبع المسؤولين عنها.

• إنشاء برامج بالاشتراك مع المجتمع المدني

تعددت البرامج المقترحة لغرض التوعية

يُعرّف الحماية على أنها «جملة الإجراءات الهادفة إلى حماية المُبلّغ عن الفساد سواء كانت طبيعية أو معنوية ضد مختلف أشكال الانتقام أو التمييز التي قد تُسلط عليه بسبب تبليغه عن حالات الفساد، سواء اتخذ الانتقام من المُبلّغ شكل مُضايقاتٍ مُستمرةٍ أو عقوباتٍ مُقنعةً وبصفة عامة كل إجراء تعسفي في حقه بما في ذلك الإجراءات التأديبية كالعزل أو الإغفاء أو رفض الترقية أو رفض طلب النقلة أو النقلة التعسفية أو شكل اعتداء جسدي أو معنوي أو التهديد بهما يسلط ضد المُبلّغ أو ضد كل شخص وثيق الصلة به على معنى الفصل (٢٦) من هذا القانون».

ويضبط الباب الثالث من الفصل (١٩) إلى غاية الفصل (٣٨) من القانون الأساسي عدد (١٠) لسنة (٢٠١٧) المؤرخ في (٧ مارس ٢٠١٧) طرق حماية المُبلّغين. وقد أقر الفصل (١٩) بأن المُبلّغ «ينتفع بناءً على طلبٍ منه أو بمبادرةٍ من الهيئة وبشرط موافقته بالحماية من أي شكلٍ من أشكال الانتقام أو التمييز أو الترهيب أو القمع. كما تتم حمايته من أي ملاحقة جزائية أو مدنية أو إدارية أو أي إجراءٍ آخر يُلحق به ضرراً مادياً أو معنوياً إذا كان كل ذلك بمناسبة الإبلاغ أو تبعاً له تسند الحماية بقرار من الهيئة ويتم تنفيذ قرارات الحماية بالتنسيق مع السلطات العمومية المعنية بتوفيرها وخاصة الأمنية وفق التشريع الجاري به العمل».

ب. المبادرات المؤسسية لحماية المُبلّغين عن الفساد

• الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

تم إنشاء هذه الهيئة بموجب الفصل (١٢) المرسوم

٧. للاطلاع على التقارير السنوية ومنشورات الهيئة:

<https://inlucc.tn/category//منشورات-الهيئة/>.
الإصدارات

٨. الموقع الرسمي:

<https://www.e-people.gov.tn/intro/introCoReqst.do?currMenuId=100161>

- بأهمية المُبلِّغين عن الفساد في تونس ومن بين هذه البرامج نذكر:
- المنتدى الوطني حول التقصي على الفساد وحماية المُبلِّغين الذي نظمته الجمعية التونسية لمكافحة الفساد (ATLUC).
 - البرامج المشتركة بين منظمة أنا يقظ (I-WATCH) المختصة في التقصي على الفساد والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.
 - اتفاقية عمان العربية للتحكيم التجاري المصادق عليها بموجب القانون عدد (١٧) لسنة (١٩٨٨) المؤرخ في (١٩ مايو ١٩٨٨).
 - اتفاقية التعاون القانوني والقضائي بين دول اتحاد المغرب العربي المصادق عليها بموجب القانون عدد (٩٣) لسنة (١٩٩١) المؤرخ في (٢٩ نوفمبر ١٩٩١).
 - الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب المصادق عليها بموجب القانون عدد (١٠) لسنة (١٩٩٩) المؤرخ في (١٥ فبراير ١٩٩٩).
 - اتفاقية منظمة المؤتمر الإسلامي لمكافحة الإرهاب الدولي المصادق عليها بموجب القانون عدد (٨٥) لسنة (٢٠٠١) المؤرخ في (١ أغسطس ٢٠٠١).
 - معاهدة منظمة المؤتمر الإسلامي لمكافحة الإرهاب الدولي المصادق عليها بموجب القانون عدد (٣٦) لسنة (٢٠٠٢) المؤرخ في (١ إبريل ٢٠٠٢).
- ب. الالتزام بالمعايير الدولية غير الملزمة**
- اتجه عمل السلطات العامة والمنظمات غير الحكومية ما بعد الثورة في تونس إلى ترسيخ مبادئ الحوكمة الرشيدة في مكافحة الفساد وتوطيد
٢. الالتزامات الدولية لتونس فيما يخص محاربة الفساد
- وذلك من خلال المعاهدات الدولية المصادق عنها (أ) والالتزام بالمعايير الدولية غير الملزمة (ب).
- أ. المعاهدات الدولية المصادق عنها**
- على المستوى الدولي صادقت تونس على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية المؤرخة في (١٤ ديسمبر ٢٠٠٠) والمصادق عليها بمقتضى القانون عدد (٦٣-٢٠٠٢) المؤرخ في (٢٣ يوليو ٢٠٠٢). كما صادقت على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المؤرخة في (٣١ أكتوبر ٢٠٠٣) المصادق عليها بمقتضى القانون عدد (١٦-٢٠٠٨) المؤرخ في (٢٥ فبراير ٢٠٠٨). تدعو هذه الاتفاقية في مادتها (٨ / ٣٣) الدول الأطراف إلى النظر في اتخاذ تدابير لحماية المُبلِّغين عن الفساد. وقد أخذ القانون الأساسي عدد (١٠) لسنة (٢٠١٧) المؤرخ في (٧ مارس ٢٠١٧) المتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المُبلِّغين هذه التعليمات بعين الاعتبار حيث نجدها صلب الباب الثالث لهذا القانون.

النزاهة وترسيخ الشفافية وذلك من خلال آليات دولية مختلفة. وفيما يخص حماية المبلغين نجد خاصة الالتزامات بالمبادئ والمعايير التي وضعتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)^٩ ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC)^{١٠} ومجلس أوروبا (CE)^{١١} ومنظمة الشفافية الدولية (TI)^{١٢}.

ثانياً: الإشكاليات التي تواجه حماية المبلغين في الواقع العملي

يمكن تبويب هذه الإشكاليات على النحو الآتي:

١. إشكاليات ذات بُعد ثقافي

إن التبليغ كوسيلة يمكن أن يستعملها أي فرد في تونس والتمتع بحماية ليست بعد سلسلة المفهوم عند العديد. أولاً لأن التبليغ له بعد تاريخي ويحمل على التخوين. وتقوم ثقافة المجتمعات العربية على عدم الوشاية بالشخص الذي يقوم بـ«معصية». لذلك فإن للتبليغ عن الفساد عقبة ثقافية وجب التخلص منها لأجل المصلحة العامة للبلاد.

٢. إشكاليات ذات بُعد اجتماعي

عامل الخوف وخسارة موطن الشغل هو هاجس عند الموظفين في القطاع العام والخاص. والنظر إلى التبليغ كحتمية تفرض سياسة التشفي والتأديب الإداري الذي سيكون كعقاب لل«واشي» الذي تجرأ وقام بالتبليغ.

٣. إشكاليات ذات بُعد قانوني

وإن كانت القوانين واضحة بعض الشيء فإن فهم المعايير القانونية والتأكد من حسن نظام الحماية ليس متاحاً للجميع. لذلك يجب تكثيف التحسيس وتبسيط المعلومة القانونية حتى يبسط الإطار القانوني الذي يحيي المبلغين.

٩. الموقع الرسمي: <https://www.oecd.org/fr>

١٠. الموقع الرسمي: <https://www.unodc.org>

١١. الموقع الرسمي: https://www.coe.int/ar_TN/web/tunis/the-coe

١٢. الموقع الرسمي: <https://www.transparency.org/en>



التوصيات

١. تجاوز الثغرات الموجودة في قانون الوظيفة العامة حتى يحصل المُبلِّغ على حماية تامة وبدون مخاطر عليه أو على شغله.
٢. تركيز مواد خاصة تُدرّس في المدرسة الوطنية للإدارة حول آليات حماية المُبلِّغين عن الفساد.
٣. حملات توعوية بالتنسيق مع المجتمع المدني لتجاوز العقبات الثقافية ولقانونية.
٤. إخراج عمل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد من كل التجاذبات السياسية وعدم تعطيل عملها كي لا يتولد رادع نفسي بين المُبلِّغين والهيئة.
٥. خضوع تونس لتقييم سيادي حول محاربة الفساد والمحافظة على المال العام.



قضية تحت الضوء



آليات التعاون الدولي في مُكافحة الفساد
على ضوء التجربة الفلسطينية | **جهاد حرب**



آليات التعاون الدولي في مُكافحة الفساد
على ضوء التجربة التونسية | **عمر الوسلاتي**



آليات التعاون الدولي في مُكافحة الفساد على ضوء التجربة الفلسطينية

جهاد حرب

مقدمة

أكدت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أهمية التعاون الدولي في مكافحة الفساد؛ حيث جعلت أحد أهداف هذه الاتفاقية هو ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع الفساد ومكافحته، كما وضعت في اعتبارها أن منع الفساد والقضاء عليه هو مسؤولية تقع على عاتق جميع الدول.

وتتعدد أشكال التعاون الدولي الخاصة بمكافحة الفساد من المساهمة في رفع الوعي من خلال تبادل الخبرات الوطنية في مكافحة الفساد ومراجعة مدى الالتزام بأحكام الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، كما يُكرّس الفصل السادس من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المساعدة التقنية التي تُغطي أحكام التدريب والموارد المادية والبشرية والبحوث وتبادل المعلومات. أما في عملية التجريم فقد أتاحت الاتفاقية لملاحقة المتهمين بقضايا فساد واسترداد الأموال المنهوبة وفقاً للأصول القانونية المتبعة من خلال التعاون القضائي بين البلدان، حيث فرض الفصل الرابع من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على الدول الأطراف أن تساعد بعضها البعض في مكافحة الفساد بما في ذلك الوقاية والتحقيق وملاحقة الجناة، حيث يأخذ التعاون شكل تسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة ونقل أحكام الأشخاص والإجراءات الجنائية والمساعدة في مجال إنفاذ القانون. ومن أجل تسهيل التعاون الدولي فإنه على الدول الأطراف ألا تنظر في الجرائم المتعلقة بالفساد بكونها سياسية، وتقديم المساعدة فيما يتعلق بالجرائم التي يُتهم فيها الأشخاص الاعتباريين، وعدم اعتبار السرية المصرفية سبباً لرفض طلب الحصول على المساعدة. من أجل ضمان التعاون السريع والفعال يتعين على كل دولة طرف أن تُعيّن سلطة مركزية مسؤولة عن تلقي الطلبات.

أولاً: الإطار القانوني والمؤسس الوطني للتعاون الدولي

جرى في العام (٢٠١٠) تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة (٢٠٠٥) ليصبح قانون مكافحة الفساد بما يشمل تحديد جرائم الفساد وتعريفها وإنشاء هيئة مكافحة الفساد التي أسند إليها مهمة ملاحقة جرائم الفساد ورفع الوعي واتخاذ الخطوات الوقائية لمنع الفساد وقيادة المجهود الوطني في مجال تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، وهما «القانون وإنشاء الهيئة» شرطان أساسيان للهيئة الوطنية للحديث عن التعاون الدولي.



والتعاون مع الجهات والمنظمات والهيئات العربية والإقليمية والدولية ذات الصلة بمكافحة الفساد، والمشاركة في البرامج الرامية إلى الوقاية من هذا النوع من الجرائم».

ثانياً: التوقيع والانضمام إلى الاتفاقات الدولية والعربية

انضمت دولة فلسطين إلى الاتفاقية بموجب إيداع صك انضمامها إلى الاتفاقية لدى الأمين العام للأمم المتحدة في (٢ أبريل ٢٠١٤)١، بعد مُصادقة الرئيس عليها بتاريخ (١ أبريل ٢٠١٤) وأصبحت نافذةً اعتباراً من تاريخ (٢ أيار ٢٠١٤)٢، فيما صادقت فلسطين على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد بتاريخ (٩ مايو ٢٠١٠)٣، وعلى الاتفاقية العربية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والاتفاقية العربية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية بتاريخ (٢١ مايو ٢٠١٣)٤. كما ووقعت فلسطين على اتفاقية الرياض للتعاون القضائي لعام (١٩٨٣).

ثالثاً: الانضمام إلى الشبكات والهيئات الدولية

- مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

بموجب مُصادقة دولة فلسطين للاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد باتت عضواً في مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

وفي سبيل تحقيق ذلك جرى إنشاء نيابة مُتخصصة «نيابة جرائم الفساد» تختص بمباشرة وتحريك الدعوى الجزائية في جرائم الفساد المحددة في قانون مكافحة الفساد، حيث تُباشر النيابة بصفتها سلطة الاتهام والتحقيق اتخاذ كافة إجراءات التحقيق والملاحقة اللازمة والترافع والطعن في الأحكام، لملاحقة كافة جرائم الفساد ضمن اختصاصها النوعي لمحكمة جرائم الفساد، ومُتابعة وتنفيذ كافة الأحكام القضائية الصادرة في قضايا الفساد، وكذلك اتخاذ كافة الإجراءات القانونية لكشف وتبعية المتحصلات الجرمية الناتجة عن جرائم الفساد وحجزها تحفظياً تمهيداً للحكم بمصادرتها ومُتابعتها وتنفيذ كافة أحكام المصادرة والرد والنفقات المحكومة بها، وضمان رد العائدات الإجرامية وتنفيذ الالتزامات المدنية تبعاً للدعوة الجزائية لصالح الخزينة العامة.

كما تم إنشاء محكمة مختصة بالنظر في جرائم الفساد بهدف الإسراع في إجراءات المحاكم في قضايا الفساد وعدم إطالة أمد المحاكمات حيث نصت المادة (٩ مكرر ١) من قانون مكافحة الفساد على أنه «يجب على المحكمة البدء بالنظر في أية دعوى ترد إليها خلال مدة لا تزيد عن عشرة أيام عمل من تاريخ تقديمها، وتعدّد جلساتها لهذا الغرض في أيام مُتتالية ولا يجوز تأجيل المحاكمة لأكثر من ثلاثة أيام عمل، وينسحب ذلك على الاستئناف والنقض ويخصص مجلس القضاء الأعلى هيئة استئناف للنظر في الطعون المقدمة بدعاوى فساد».

ووفقاً لأحكام الفقرة التاسعة من المادة الثامنة لقانون مكافحة الفساد رقم (١) لسنة (٢٠٠٥) وتعديلاته فإن اختصاص الهيئة القيام «التنسيق

1. Depository Notification C.N.374. 2014.TREATIES-XVIII.14, <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2014/CN.374.2014-Eng.pdf>.

٢. تصريح رئيس هيئة مكافحة الفساد بتاريخ ١٣ مايو ٢٠١٤. <https://www.aman-palestine.org/ar/activities/2060.html>.

انضمتا في العام (٢٠٠٨) وهيئة مكافحة الفساد التي انضمت في العام (٢٠١١).

● شبكة سلطات الوقاية من الفساد الدولية

في نهاية عام (٢٠١٩) انضمت هيئة مكافحة الفساد مُمثلةً عن دولة فلسطين إلى عضوية الشبكة الدولية للوقاية من الفساد، والتي تم إنشاؤها من قبل مجلس أوروبا في (أكتوبر 2018)، وذلك ضمن جهودها في إطار تعزيز تدابير الوقاية وتبادل المعلومات وأفضل الممارسات بشكلٍ مُنتظم بين هيئات مكافحة الفساد والوقاية منه، وتعزيز المعايير الدولية الموجودة.

● منظمة الشرطة الجنائية الدولية – الإنتربول

انضمت هيئة مكافحة الفساد إلى وحدة استرداد الأصول الناتجة عن الفساد / الإنتربول عام (٢٠٢٠)، حيث انضمت دولة فلسطين إلى المنظمة في العام (٢٠١٧).

رابعاً: مُذكرات التفاهم مع هيئات عربية ودولية

أشار تقرير هيئة مكافحة الفساد للعام (٢٠٢٠) إلى استمرار مبادراتها في التوقيع على مُذكرات تفاهم على الصعيدين الدولي والعربي بهدف تبادل الخبرات وتعزيز الأدوات الوقائية في عملها، ونتج عن تلك الاتفاقيات العديد من الأنشطة المتبادلة ونقل الخبرات مما سيؤدي إلى تعزيز البيئة الطاردة للفساد والوقاية منه، ومن أمثلة الجهات الشريكة التي وقعت الهيئة معها اتفاقيات تعاون، هيئة النزاهة ومكافحة الفساد الأردنية، الوكالة الفرنسية

عملاً بالمادة (٦٣) من الاتفاقية لكي يضطلع بجملة أمور منها التشجيع على تنفيذ الاتفاقية واستعراض تنفيذها. وقد التزمت دولة فلسطين مُمثلةً بهيئة مكافحة الفساد بتقديم الاستعراض الخاص بفلسطين عام (٢٠١٥) عملاً بألية استعراض تنفيذ الاتفاقية الذي تم إنشاؤه في المؤتمر بدورته الثالثة، المعقودة في الدوحة (من ٩ إلى ١٣ نوفمبر ٢٠٠٩)، حيث أنشئت هذه الآلية أيضاً عملاً بالفقرة (١) من المادة من الاتفاقية، التي تنص على أن تُؤدي الدول الأطراف التزاماتها بمقتضى هذه الاتفاقية على نحو يتفق مع مبدأ المساواة في السيادة والسلامة الإقليمية للدول وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى.

● الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد

انضمت دولة فلسطين إلى الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد التي تم تأسيسها في (٣٠ يوليو ٢٠٠٨)، وتضم في عضويتها (48) وزارةً وهيئةً رسميةً من (١٨) بلداً عربياً، بالإضافة إلى عُضوين مُراقبين و"مجموعةً غير حكومية" تشمل (٢٨) مُنظمةً مُستقلةً من المجتمع المدني والقطاع الخاص والمجال الأكاديمي، وهي آلية إقليمية عربية تجمع جهات حكومية وغير حكومية بهدف التشاور والتعاون ضد الفساد.

تعمل الشبكة العربية بدعم من المشروع الإقليمي لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية" التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي يستضيف وحدة الدعم الإقليمية الخاصة بها. ويُمثل دولة فلسطين ثلاث مؤسسات حكومية هي ديوان الرقابة المالية والإدارية ووزارة العدل اللتان



بالتحقيقات والملاحظات والإجراءات القضائية الخاصة بالجرائم التي يجوز أن يحاسب عليها شخص اعتباري، وفقاً للمادة الخامسة من هذه الاتفاقية، في الدولة الطرف الطالبة».

كما يُشكّل التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد أحد أهم الركائز الأساسية لدعم جهود الحد من ظاهرة الفساد والتصدي لها ومن بين آليات التعاون التي نصت عليها اتفاقية الأمم المتحدة تسليم المجرمين مثلما تنص على ذلك المادة (٤٤) ويحدد الفصل (٥٤) من الاتفاقية آليات استرداد الممتلكات من خلال آلية التعاون الدولي. فقد تمت تسمية (وزارة العدل) على أن تكون السُلطة المركزية لتلقي الطلبات بتاريخ (٦ يونيو ٢٠١٤)، وأودع لدى الأمم المتحدة تحت رقم (-TREA. 2014. C.N.330. TIES-XVIII.14)، حيث تُقدّم كافة طلبات المساعدة القانونية كتابياً، وتُعتمد دولة فلسطين اللغتين العربية والإنجليزية في طلبات المساعدة القانونية، رغم عدم وجود تشريع ينظم التعاون الدولي. وعلى الرغم من غياب قانون ناظم لأحكام المساعدة القانونية المتبادلة، إلا أن طلبات المساعدة تتضمن المعلومات المشار إليها في هذه المادة.

ومن الناحية العملية، تشير إحصائيات النيابة العامة للعام (٢٠١٩) إلى أنه بلغ عدد طلبات المساعدة القانونية الواردة والصادرة من وإلى النيابة العامة خلال العام عبر الطرق الدبلوماسية (٤٧) طلباً منها (٣٥) طلباً صادراً من النيابة العامة الفلسطينية، وعدد الطلبات الواردة إلى النيابة العامة الفلسطينية عن طريق الإنترنت (٢٧٣) طلباً / تنبيه)°. لكن لم يتم تحديد أنواع التهم أو

لمكافحة الفساد، الهيئة العامة لمكافحة الفساد في دولة الكويت، الديوان المركزي لمكافحة الفساد في جمهورية بولندا.

خامساً: التعاون الدولي في مجال الملاحقة القضائية واسترجاع الموجودات

يستند التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد على قاعدة أساسية هي أن تكون الدولة التي تطلب أن تتمتع بالتعاون الدولي والمساعدة القانونية والفنية والمالية قد صادقت على اتفاقية الأمم المتحدة ووضعت النصوص التطبيقية لها على مستوى تشريعها الوطني كما بيّنا سابقاً، حيث انضمت دولة فلسطين للاتفاقية ووضعت نصاً تشريعياً بخصوص التعاون الدولي.

فقد عبّرت دولة فلسطين عن إرادتها الصريحة بالامتثال لأحكام المادة (٥٥) من الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد الحكم في العلاقة مع الدول الأخرى، وذلك بشكل واضح في الاتفاقيات التي وقعها ومن ضمنها الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لعام (٢٠١٠)؛ فالمادة (٢٠) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد في الفقرة (٢) منها على وجه الخصوص نصت على ما يلي: «تقدّم المساعدة القانونية المتبادلة على أتم وجه ممكن بمقتضى قوانين الدولة الطرف مُتلقية الطلب ومُعاهداتها واتفاقياتها وترتيباتها ذات الصلة، فيما يتعلق

٣. للمزيد من التفصيل حول ذلك انظر: هيئة مكافحة الفساد، التقرير السنوي ٢٠٢٠، رام الله، ص ٧٣ - ٨٣.

٤. للمزيد من التفصيل حول ذلك انظر: استعراض من طرف ماليزيا وبوركينا فاسو لتنفيذ دولة فلسطين للمواد من (٥ إلى ١٤) ومن (٥١ إلى ٥٩) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد دورة الاستعراض (٢٠١٦ - ٢٠٢١)، ص ٢٠٨ - ٢١٠.

٥. النيابة العام لدولة فلسطين، التقرير السنوي ٢٠١٩، مارس ٢٠٢٠، ص ٦٣ - ٦٧.

والحصول على المساعدات التقنية والفنية وبرامج التعاون في مجال الوقاية من الفساد مع الأطراف والعربية والدولية.

● ما زال التعاون الدولي في مجال الملاحقة القضائية وتسليم المجرمين الهاربين خارج البلاد واسترجاع الأموال ضعيفاً.

● ما زالت الجهات الفلسطينية العاملة في مجال التعاون الدولي لا تُفصح عن الملاحقة القضائية للهاربين أو تسليم المجرمين وبخاصة عند استلامهم أو استرجاع الأموال.

الجرائم وإذا ما كان هناك طلبات تتعلق بمُتهمين بقضايا فساد. فيما يُشير مقياس نظام النزاهة في فلسطين للعام (٢٠١٨) إلى أن النيابة العامة وُجّهت (٣) طلبات جلب لهاربين من وجهة العادلة مُتهمين في قضايا فساد فيما لم يتم تقديم طلبات للجهات الدولية لاسترجاع أموال أو موجودات لمحكومين هاربين خارج البلاد خلال العام (٢٠١٨).^٦

النتائج

- انضمت دولة فلسطين إلى الاتفاقيات الدولية في العام (٢٠١٤) أي بعد ترفيع مكانة فلسطين إلى دولة مُراقبة في هيئة الأمم المتحدة عام (٢٠١٢) الأمر الذي مكّنها من التوقيع والانضمام للاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد.
- ساهمت دولة فلسطين في إعداد الاتفاقيات العربية المتعلقة بمكافحة الفساد وصادقت عليها.
- ما زالت دولة فلسطين لم تُصدر قانون خاص يتعلق بتسليم المجرمين في قضايا فساد وتنظيم استرجاع الأموال المهربة الناجمة عن جرائم فساد.
- قامت دولة فلسطين بالاستعراض الدوري للالتزامات في مؤتمر الدول الأطراف الذي يعرض مدى الانسجام التشريعي والتطبيق الفعلي للالتزامات الواردة في الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد.
- تُظهر تقارير هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية نشاطاً فاعلاً للهيئة في مجال عقد الاتفاقيات

التوصيات

إن تجاوز التحديات التي تُواجه التعاون الدولي لدولة فلسطين والجهات العاملة في مجال مكافحة الفساد يقتضي العمل على:

١. نشر الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد في الجريدة الرسمية «الوقائع الفلسطينية» لإعمال الالتزامات أمام المحاكم الفلسطينية.
٢. إصدار قانون خاص لمعالجة تسليم المجرمين وفقاً لما نصت عليه أحكام القانون الأساسي الفلسطيني وبما ينسجم مع الالتزامات الدولية لدولة فلسطين المنصوص عليها في الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد.
٣. ضرورة تبني سياسة إعلامية واضحة ومُحددة في مجال الإفصاح عن قضايا الفساد والملاحقين في قضايا الفساد وبخاصة قضايا الفساد والمُتهمين من كبار المسؤولين التي تشغل الرأي العام.

٦. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان، مقياس نظام النزاهة في فلسطين للعام ٢٠١٨، فلسطين، رام الله، ص ١١٦.



آليات التعاون الدولي في مُكافحة الفساد على ضوء التجربة التونسية

عمر الوسلاطي

مقدمة

لم يحظَ موضوع مكافحة الفساد بصفةٍ عامةٍ باهتمامٍ عالٍ إلا مع بداية تسعينات القرن الماضي بسبب تطور المعاملات التجارية بين الدول وبعد أن أدرك الجميع خطورة ظاهرة الفساد على الاقتصاد العالمي وعلى الأنظمة ذاتها وما يترتب عنه من خسارةٍ كبيرةٍ في المال العام وعلى توزيع الثروة بين الفئات والجهات بشكلٍ يُحقق العدالة الاجتماعية وفي غيابها يزداد الاحتقان والأزمات مما يُهدد بشكلٍ جديٍّ السِّلْم الأهلي والأمان القانوني.

وفي هذا السياق لم تتأخر الدولة التونسية كغيرها من دول العالم سواء قبل اندلاع ثورة (١٧ ديسمبر ٢٠١٠) وتُعرف أيضاً بثورة (١٤ يناير ٢٠١١) أو بعدها من رفع شعار مكافحة الفساد كخيار أساسي أو استراتيجي إلا أن ذلك وحسب النتائج المحققة بعد كل هذه السنوات غياب الوعي المجتمعي بخطورة الظاهرة وزيف إرادة السلطات السياسية باختلافها في جدية التعاطي مع ظاهرة الفساد.

ويلاحظ الباحثون في التشريع التونسي أو فقه القضاء بجلاء تأثر المنظومة القانونية الجزائية بهذا التوجه والإرادة السياسية الواضحة لمكافحة ظاهرة الفساد باعتماد مُقاربةٍ ردعيةٍ تقوم على مُصادرة الأموال والأحكام السجنية الطويلة من خلال سنّ العديد من القوانين الجزرية وتعديل البعض الآخر من القوانين الخاصة بالتجارة والأموال العمومية وطرق التصرف فيها ووضع الآليات الكفيلة بمُكافحة الفساد للحد من انتشار هذه الظاهرة.

إن الاهتمام المتزايد بموضوع مكافحة الفساد لم يُعرف اهتماماً في تونس إلا بعد سقوط نظام بن علي وكل المنظومة التي كان يرتكز عليها والتي لم تسمح بأي تناول إعلامي أو صحفي لموضوع الفساد كظاهرة باعتبارها من المحرمات الإعلامية رغم تأكيد النظام المنحل على انخراطه في مكافحة الفساد ودعم الجهود الدولية في تفكيك شبكاته.

وفي نفس الوقت لا بُد من التأكيد على أن مكافحة الفساد لا يُمكن أن تنجح في ظل غياب إطار قانوني ناجع على المستوى الداخلي، وتعاون دولي ملموس يُوقر الآليات اللازمة لمكافحة هذه الظاهرة.

أولاً: ضرورة وجود إطار قانوني وطني ودولي ناجع لمكافحة الفساد

ومُكافحة الفساد والحوكمة الرشيدة لتعوض الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد الحالية.

ما تجدر ملاحظته أن أغلب النصوص التي سنعرضها ونعتبرها تُمثّل القاعدة التشريعية الخلفية في مكافحة الفساد وتفكيك منظومته المركّبة لم يقع إصدارها إلا بعد الثورة وتُعتبر استتباعاً للالتزامات تونس الدولية في هذا الخصوص ويعكس الضغط المتزايد على كل الحكومات المتعاقبة من قبل منظمات المجتمع المدني من أجل سنّ تلك الأطر التي تضمن إلى حدٍ ما مكافحة الظاهرة أو مُحاصرتها.

انتهجت تونس منذ الثورة مساراً تشريعياً مكثفاً لمكافحة الفساد والرشوة باعتباره أكثر المطالب التي رفعت خلال تلك الأحداث وذلك بتصفية تركة الفساد عن الفترة الاستبدادية. فتم استحداث اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد، ورغم أنها هيئة وقتية فقد أنجزت أعمالها وأُنتت تقريرها ولكن للأسف لم يقع العمل على تطبيق مُقتضياته رغم التوصيات التي تضمنتها. لذلك كان من الضروري بعد تلك الفترة من حكم النظام السابق إصدار مرسوم تأسست على إثره لجنة لمصادرة المنقولات والعقارات والحسابات البنكية^٢. إلا أن تجربة إدارة الأملاك المصادرة عرفت بدورها فشلاً ذريعاً وتحولت هي ذاتها إلى الاستغلال والفساد ولم تكن في أيادي أمينة لأن منظومة الفساد لا تزال قائمة بكل أدواتها وأجهزتها

إن ظاهرة الفساد ظاهرة مُتسعبة ومُركّبة، لذلك فإن مُكافحتها تتطلب بالضرورة مجهوداتٍ كبيرةٍ وجبارةٍ تنخرط فيها الدول الأطراف وذلك بالمصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة (٢٠٠٣) وتتدخل بعد ذلك الدول الأطراف تشريعياً على المستوى الوطني لوضع ترسانة من القوانين تستهدف مُكافحة الفساد والتصدي له تجمع بين الوقاية والردع والتربية على النزاهة واتباع مسالك الحوكمة الرشيدة.

إن تجسيم الإرادة الشعبية في القطع مع الفساد برز من خلال توطئة الدستور التونسي^١ التي أشارت بشكلٍ واضحٍ إلى ضرورة القطع مع «الظلم والحييف والفساد». كما نص الفصل (١٠) من الدستور التونسي الجديد على «منع الفساد وكل ما من شأنه المساس بالسيادة الوطنية». أما الفصل (١١) فقد أوجب على رئيس الجمهورية وأعضاء الحكومة وأعضاء الهيئات المستقلة التصريح بالمكاسب كشرط مباشرة للوظيفة. ويعرض الفصل (١٥) إلى أن الإدارة العمومية تعمل وفق قواعد الشفافية والنزاهة والنجاعة والمساءلة كما تم تركيز هيئة دستورية بالفصل (١٣٠) تُسمى هيئة الحوكمة

١. دستور الجمهورية التونسية (٢٠١٤) هو دستور صادق عليه المجلس الوطني التأسيسي التونسي في (26 يناير 2014) والذي تم انتخابه في (23 أكتوبر 2011) بعد سنتين ونصف من العمل المتواصل، وتم ختمه في (٢٧ يناير ٢٠١٤) في جلسة عامة بباردو من قبل: رئيس الجمهورية التونسية: المنصف المرزوقي ورئيس الحكومة التونسية: علي العريض ورئيس المجلس الوطني التأسيسي التونسي: مصطفى بن جعفر.

٢. المرسوم الإطاري عدد (٧) لسنة (٢٠١١) المؤرخ في (١٨ فبراير ٢٠١١) المتعلق بإحداث اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد.

٣. المرسوم عدد (١٣) لسنة (٢٠١٣) المؤرخ في (١٤ مارس ٢٠١١) المتعلق بمصادرة أموال منقولة وعقارية.

وتضارب المصالح ويندرج في إطار سياسة الوقاية من الفساد ومُحاصرة بؤره.

وتكمن أهمية هذا القانون^٦ في شموله عدداً كبيراً من الوظائف والمسؤوليات ومُنظمات المجتمع المدني المجبرة قانوناً بالتصريح بالمكاسب والمصالح عند تقلدها المنصب أو عند مغادرتها ويشمل تقريباً أكثر من (٣٧) شخصية ومنصب.

ومن الثابت أن التصريح بالمكاسب لا يكفي لوحده في إطار وضع استراتيجية مُكافحة الفساد وتجفيف منابعه المترامية داخل منظومة الحكم والإدارة فإن المشرع التونسي سنّ قانون لحماية المُبلّغين وتوفير الحماية لهم^٧. ولأول مرة يتعرض هذا القانون إلى تعريف الفساد بالفصل الثاني منه^٨، كما عرّف نطاق الحماية وحدّد إجراءاتها ويُعتبر من أهم القوانين التي تم سنّها في إطار مسار تركيز منظومة قانونية لمكافحة الفساد والرشوة والتصدي لها.

٦. قانون عدد (١) المتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح والإثراء غير المشروع وتضارب المصالح.

٧. القانون الأساسي عدد (١٠) لسنة (٢٠١٧) المؤرخ في (٧ مارس ٢٠١٧) والمتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المُبلّغين.

٨. الفساد: كل تصرف مُخالف للقانون والتراتب الجاري بها العمل يضر أو من شأنه الإضرار بالمصلحة العامة، وسوء استخدام السلطة أو النفوذ أو الوظيفة للحصول على منفعة شخصية ويشمل جرائم الرشوة بجميع أشكالها في القطاعين العام والخاص والاستيلاء على الأموال العمومية أو سوء التصرف فيها أو تبديدها واستغلال النفوذ وتجاوز السلطة أو سوء استعمالها، وجميع حالات الإثراء غير المشروع وخيانة الأمانة وسوء استخدام أموال الذوات المعنوية وغسل الأموال وتضارب المصالح واستغلال المعلومة الممتازة والنهب الجبائي وتعطيل قرارات السلطة القضائية وكل الأفعال التي تهديد الصحة العامة أو السلامة أو البيئة.

المتخفية في الإدارة العمومية التونسية^٩ وكان من بين نتائجه خسارة كبيرة لتلك الشركات المصادرة من حيث رأسمالها ومواطن الشغل.

إن مُكافحة الفساد تتطلب إحداث هيئة وطنية لمكافحة الفساد وهو ما تطلبه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وبعد مصادقة تونس على اتفاقية الأمم المتحدة التي صادقت عليها تونس في (١٩ مايو ٢٠٠٨) إلا أنه وقبل الثورة لم تكن هناك إرادة سياسية واضحة لتفعيل مُقتضيات الاتفاقية الدولية تنفيذاً لالتزامات الدولة لمعاوضة المجهود الدولي لمكافحة الفساد فصدر المرسوم الإطاري عدد (١٢٠) لسنة (٢٠١١) المؤرخ في (١٤ نوفمبر ٢٠١١) بإحداث الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والتي مكّتها المرسوم المذكور من الاستقلال المالي والإداري وتم إدراجها بدستور (٢٠١٤) كهيئة دستورية.

كان لهذه التشريعات الأثر المهم على ترتيب تونس ضمن الدول الأكثر نزاهة باحتلالها المرتبة (٧٣) من جُملة (١٨٠) دولة بجمع (٤٣) نقطة من إجمالي (١٠٠).^{١٠} وكما سبق أن بينّا إن مُكافحة الفساد تتطلب مجموعةً مُتكاملةً من القوانين والهيئات ونظام قضائي ورقابي ناجع لتفكيك المنظومة التي غالباً ما تستغل الفجوات وعدم التنسيق بين الهياكل الحكومية لذلك تم سنّ قانون يتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح والإثراء غير المشروع

٤. انظر الرابط:

<https://nawaat.org/2017/07/19/سوء-التصرف-في-https://nawaat.org/> الأملاك-المصادرة-إهدار.

٥. انظر الرابط:

[https://inluc.tn/wp-content/uploads/2021/01/ص-20-التقرير-السنوي-2018-](https://inluc.tn/wp-content/uploads/2021/01/https://inluc.tn/wp-content/uploads/2021/01/ص-20-التقرير-السنوي-2018-)



الفساد والتصدي للجرائم المتصلة به وهناك في تونس العديد من الهياكل القضائية من ذلك محكمة المحاسبات كما يضبط اختصاصها الفصل (١١٧) من الدستور وتختص في مراقبة حُسن التصرف في المال العام وتنفيذ ميزانية الدولة وتُقيم طرق التصرف فيه وترفع تقارير سنوية لمجلس نواب الشعب ورئيس الحكومة ورئيس الجمهورية أما القضاء الإداري فيختص بالنظر في تجاوز الإدارة لسلطتها وترفع المحكمة الإدارية أيضاً تقارير سنوية لنفس الجهات.

ثانياً: التعاون الدولي لمكافحة الفساد

تُعتبر ظاهرة الفساد ظاهرةً مُتسعبةً ومُركبةً وعابرةً للحدود لذلك فإن المجهود الدولي لمكافحة وتجفيف منابعها يمر بالضرورة عبر مُصادقة الدول على الاتفاقيات المتعلقة بها وأبرزها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المؤرخة في (٣١ ديسمبر ٢٠٠٣)^{١٠} التي صادقت عليها تونس وصدر أمر نشرها عدد (٢٠٣٣) لسنة (٢٠٠٨) المؤرخ في (١٩ مايو ٢٠٠٨) بشيءٍ من التأخير، كما انضمت تونس للاتفاقية العربية لمكافحة الفساد الصادرة بتاريخ (٢١ ديسمبر ٢٠١٠) بمقتضى الأمر الرئاسي

تقتضي مكافحة الفساد وجود مؤسسات ومصالح يعهد لها بوضع الآليات الخاصة لمكافحة ظاهرة الفساد وتفكيكها وتعتمد بعض الأنظمة اللجان الوقتية أو اللجان الخاصة. في تونس يوجد لجنة المصادرة التي يرأسها قاضي ومهمتها مُصادرة جميع الأموال المنقولة والعقارية الراجعة للرئيس السابق وعائلته وغيرهم ممن ثبت حصولهم على أموال عامة أو حقوق دون وجه حق وإضافةً لذلك تم تركيز لجنة خاصة بالتحاليل المالية التي تم إحداثها بمقتضى قانون^{١١} وضبط أمر حكومي لطرق سيرها وتتلقى اللجنة التصاريح حول العمليات المالية والمعاملات المسترابة وتتولى تحليلها وتُوجد عديد من اللجان الخاصة التي عهد لها التصرف في الأموال المصادرة لتصفية تركة الماضي.

وضع النظام القانوني التونسي العديد من الهيئات المستقلة وخولها صلاحية مكافحة الفساد والرشوة وقد سبق أن تعرضنا لأولى اللجان الوقتية وهي اللجنة الوطنية المستقلة لتقصي الحقائق ومهمتها الأساسية وضع تقرير يتضمن الانتهاكات على المال العام من (٧ نوفمبر ١٩٨٧) إلى (١٤ يناير ٢٠١١). أما الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد فهي هيئة عمومية مُستقلة إدارياً ومالياً مكلفة بالكشف عن مواطن الفساد والعديد من الصلاحيات الأخرى وتعمل الهيئة على التعاون مع نظيراتها بالدول الأجنبية في إطار التعاون الدولي وتبرم في الغرض اتفاقيات ثنائية وهذه الهيئة ستتحول إلى هيئة دستورية كما يقتضي الفصل (١٢٥) من الدستور التونسي.

تلعب الهياكل القضائية دوراً مهماً في مكافحة

١٠. دخلت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UN-CAC) حيز النفاذ في (١٤ ديسمبر ٢٠٠٥)، وهي تُعد الاتفاقية الأكثر شمولاً وقوةً في مكافحة الفساد على نطاق عالمي. وحتى (يناير ٢٠١٣)، صادقت عليها (١٦٥) دولة. تُلزم الاتفاقية الدول الأطراف فيها بتنفيذ مجموعة واسعة ومُفصلة من تدابير مكافحة الفساد التي تُؤثر على قوانين ومؤسسات وممارسات، وأيضاً التعاون الدولي في تلك الدول. مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية مكافحة الفساد للأمم المتحدة هو صكّ تنفيذ هذه الاتفاقية.

٩. القانون عدد (٢٦) لسنة (٢٠١٥) المؤرخ في (٧ أغسطس ٢٠١٥) المتعلق بمكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال.

يُشكّل التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد أحد أهم الركائز الأساسية لدعم كل الجهود لمحاصرة الظاهرة والتصدي لها ومن بين آليات التعاون التي نصّت عليها اتفاقية الأمم المتحدة تسليم المجرمين مثلما تنص على ذلك المادة (٤٤) ويُحدد الفصل (٥٤) من الاتفاقية آليات استرداد الممتلكات من خلال آلية التعاون الدولي وقد مثّل بالنسبة لتونس عقبةً أساسيةً بحُكم أن الأجهزة القضائية بطيئة، فإن أغلب الأنظمة القانونية الدولية خاصة في الدول الأوروبية تفرض توفر شروط المحاكمة العادلة وصدور أحكام قضائية حضورية وهي غالباً ما لا تعترف بالأحكام الغيابية. ونظراً لأهمية توفير الموارد المالية للدول فقد نصت المادة (١٣) على آليات التصرف في عائدات الفساد المالي والممتلكات المصادرة وخولت الاتفاقية التبرع بها أو بجزء منها إلى الهيئات الدولية الحكومية في مجال مكافحة الجريمة أو أقسام هذه العائدات.

يجوز للدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة أن تبرم اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف بشأن نقل الأشخاص المحكومين بعقوبة سالبة للحرية لارتكابهم أفعالاً تُجرّمها بنود الاتفاقية لقضاء العقوبة بالدولة الطرف المطلوب التسليم إليها.

يُمكن للدول في إطار الجهود الدولي لمكافحة الفساد سواءً استناداً لاتفاقية الأمم المتحدة أو اتفاقيات التعاون القضائي أن تحصل على المساعدة القانونية أو الفنية من الدول الأطراف خاصة في مجال التحقيقات وجمع الأدلة وسماع الشهود وإجراء الملاحقات طبقاً لما تقتضيه أصول الإجراءات القضائية بهدف للحصول على أدلة وتسهيل عملية مُثول الأشخاص للقضاء ويجوز القيام بتحقيقات

عدد (١٣٤) لسنة (٢٠١٦)^{١١} وإلى اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومُكافحته بتاريخ (١ يوليو ٢٠٠٣)^{١٢} التي صادقت عليها تونس بمقتضى القانون الأساسي عدد (٦٢) لسنة (٢٠١٩) وصادقت عليها إلى حد الآن أكثر من (٤٠) دولة إفريقية من مجموع (٥٥).

يقوم التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد على قاعدة أساسية هي بالأساس أن تكون الدولة التي تطلب أن تتمتع بالتعاون الدولي والمساعدة القانونية والفنية والمالية قد صادقت على اتفاقية الأمم المتحدة ووضعت النصوص التطبيقية لها على مستوى تشريعها الوطني وقد بينّا في مثال تونس بعد الثورة الإطار التشريعي العام الذي وضعته تونس لمكافحة ظاهرة الفساد ومنح القروض المالية والمساعدات الفنية مُقتَرنً بشرط التزام الدول طالبة المساعدة بمُكافحة الفساد^{١٣}.

١١. تُعد الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد الإضافة الأحدث إلى مجموعة الصكوك الإقليمية المعنية بمُكافحة الفساد، وقَعّت عليها (٢١) دولة عربية في (٢١ ديسمبر ٢٠١٠)، وصادقت عليها في الوقت الحاضر أكثر من (١٢) دولة. تهدف هذه الاتفاقية إلى تعزيز التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومُكافحته وكشفه بكل أشكاله، وسائر الجرائم المتصلة به ومُلاحقة مُرتكبيها، وتعزيز التعاون العربي على الوقاية من الفساد ومُكافحته وكشفه، واسترداد الموجودات، وتعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة وسيادة القانون، وتشجيع الأفراد ومؤسسات المجتمع المدني على المشاركة الفعّالة في منع ومُكافحة الفساد.

١٢. تبنت الدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي الاتفاقية في الدورة العادية الثانية للمؤتمر الذي انعقد في موزمبيق (يوليو ٢٠٠٣)، ودخلت حيز التنفيذ في (أغسطس ٢٠٠٦) بعد (٣٠) يوماً من إيداع وثائق تصديق (١٥) دولة على الاتفاقية في ذلك الوقت.

١٣. د. رابح الخرايفي. المرجع السابق.



مُشتركةً بالاتفاق حسب الحالة وتكفل الدول الأطراف المعنية مُراعاة الاحترام التام لسيادة الدولة الطرف التي سيجرى التحقيق داخل تُرابها الوطني، وقد تولت تونس إدراج أساليب التحري الخاصة لمكافحة الفساد وتبييض الأموال ورغم المجهودات المبذولة من قِبَل الدولة التونسية يبقى التعاون الدولي في هذا المجال ضعيفاً لعدة أسباب ورجوعاً على ترتيب تونس فإنها تحتل المرتبة (٥٩) من بين (١٧٨) دولة ونزلت إلى المرتبة (٧٥) من أصل (١٧٦) دولة والمرتبة (٧٣) عالمياً في مُؤشر مُدركات الفساد لعام (٢٠١٨) والمرتبة (٧٤) عالمياً لسنة (٢٠١٨)^{١٤}.



التوصيات

رغم كل الجهود المبذولة سواء تعلق بالمصادقة على الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة ومواءمة التشريعات الوطنية وإدراج جملة من الآليات القانونية المتعلقة بدعم المجهود الوطني في مكافحة ظاهرة الفساد إلا أن المحصلة في التجربة التونسية تُبيّن ضعف كل تلك الآليات لضعف التعاون الدولي وعدم التعاون من قبل أجهزة الدولة التي أصبحت وبشكلٍ مُنظّم تُحقق مداخيل من البقاء على منظومة الفساد، إلا أن المواجهة الجدية للفساد تتطلب:

١. التربية على ثقافة النزاهة وإدراجها في المناهج التعليمية.
٢. التخلي التدريجي عن أساليب إدارة مصالح الدولة القائمة على البيروقراطية وضمان نزاهة الأجهزة الرقابية وتمكينها من الحماية اللازمة لتحقيق نتائج ملموسة على المدى القريب والبعيد.
٣. بخصوص التعاون الدولي والإقليمي يجب أن تكون هناك إرادة قوية من الدول الأطراف في دعم الدول التي أظهرت قَدراً كبيراً من الالتزام بمقتضيات أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وعدم إعاقة استرداد الأموال المتأتية من الفساد لأسبابٍ شكليةٍ من الصعب إصلاحها على المدى القريب.



تجارب وشهادات أثرت في جهود تعزيز النزاهة ومُكافحة الفساد



دور مُؤسسات المجتمع المدني الفلسطينية
في مُكافحة الفساد | **أمل فقيه**



دور مُؤسسات المجتمع المدني التونسية
في مُكافحة الفساد | **غفران الحسايني**





دور مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني في مكافحة الفساد

أمل فقيه

مقدمة

للفساد تكلفةً سياسيةً اجتماعيةً اقتصاديةً حقوقيةً باهظةً، ليس أقلها عرقلة وإيقاف مسار التنمية بمفهومها الواسع والمستدام، بل إن الفساد يُقوّض الديمقراطية ويهدمها، ويهدد سيادة القانون، ويُخلخلُ أركان دولة القانون إن لم نقل يُطيح بها، ويحول دون جذب الاستثمارات الخارجية إلى البلاد، وتُصبح البيئة الاستثمارية بيئةً طاردةً وليست جاذبةً، مما يحرم المجتمع من فرص العمل التي ستوفرها الاستثمارات، بل قد تُوصم الدولة من خلال المنظمات الدولية العامة والخاصة والمؤسسات الدولية غير الحكومية بأنها دولةٌ فاشلةٌ أو دولةٌ «رخوة»، هذا إذا ما أخذنا بعين الاعتبار امتناع المنظمات الدولية والحكومات في دول العالم عن تقديم المساعدات والقروض لحكومة الدولة بسبب انتشار الفساد وتفشيهِ وعدم الثقة في نظامها السياسي.

إن انتشار الفساد من عدمه مرده إلى منظومة القيم السائدة في تلك المجتمعات من جهة، ومن جهةٍ ثانيةٍ إلى طبيعة النظام السياسي بسُلطاته الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية، ومدى الفصل بين تلك السلطات، كما أن منظومة القوانين والتشريعات السائدة، ووجود قضاء نزيه وفعال ومُستقل دورٌ مهمٌ في عدم انتشار الفساد على نطاق واسع. الفاصل في ذلك سيادة القانون، والمحاكمات التي تتوفر فيها ضمانات العدالة، وقيام السلطة التشريعية بوظيفتها الرقابية وبالمساءلة والمحاسبة، ويُضاف لذلك قيام السلطة التنفيذية بواجباتها، وعدم (تغولها) على السلطات الأخرى، هذا إلى جانب مدى فاعلية ونشاط واستقلالية مؤسسات المجتمع المدني ومدى قيامها بالدور المنوط بها.



المادة (٨) البند (٥) على توعية المجتمع بكافة مستوياته الرسمية وغير الرسمية وتبصيره بمخاطر جرائم الفساد وآثارها على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وكيفية الوقاية منها ومُكافحته، وذلك من خلال:

التنسيق مع وسائل الإعلام لممارسة دور فاعلٍ في نشر ثقافة النزاهة ومُكافحة الفساد في المجتمع، والعمل على تعزيز إسهام ومُشاركة مُنظمات المجتمع المدني والمؤسسات التعليمية في الأنشطة المناهضة للفساد وإيجاد توعية عامة بمخاطرها وآثارها وتعزيز ثقافة عدم التسامح مع الفساد والمفسدين.

ثانياً: أدوار وآليات مؤسسات المجتمع المدني في مُكافحة الفساد

فلسطينياً نجحت مؤسسات المجتمع المدني، في أن تلعب دوراً أساسياً كمُكوّن فاعل، إلى جانب المؤسسات الرسمية في تعزيز قيم النزاهة والشفافية ومُكافحة الفساد، بل إن مؤسسات المجتمع المدني لعبت دوراً أكبر وأكثر مما هو مُنطوق بها، وذلك بسبب تغييب المجلس التشريعي منذ العام (٢٠٠٧) الذي حَمَلها عبئاً إضافياً، ووجدت تلك المؤسسات نفسها أمام تحدٍ كبير يتمثل في القيام بالدور المناط أصلاً بالمؤسسة التشريعية، وذلك على صعيد الرقابة والمساءلة المجتمعية على آليات صرف المال العام، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية ومُكافحة الفساد.

على صعيد مُكافحة الفساد والرقابة على أداء الحكومة بما فيها إدارة المال العام، بذل المجتمع المدني الفلسطيني وما زال دوراً بالغ الأهمية في

أولاً: البيئة القانونية لعمل مؤسسات المجتمع المدني في مُكافحة الفساد

عندما نتحدث عن دور مؤسسات المجتمع المدني في مُكافحة الفساد إنما نتحدث عن دور تُحدده تلك المؤسسات من خلال أهدافها وأنشطتها وبرامجها وحُطتها الاستراتيجية والتنفيذية، وقد أورد القانون الأساسي الفلسطيني في باب الحقوق والحريات الباب الثاني المادة (٢٦) أن «من حق الفلسطينيين تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون»، ولكن النص لم يُعطي المؤسسات الأهلية أي دور رقابي أو ما شابه. وعلى الرغم من أن قانون الجمعيات الخيرية رقم (١) لعام (٢٠٠٠) هو الذي يُنظّم عمل المؤسسات الأهلية بدءاً من التأسيس مروراً بالعمل وانتهاءً بالحل والاندماج، فإن أي من مواد القانون البالغة (٤٥) مادة لم تتطرق لا من قريب أو من بعيد لدور مؤسسات المجتمع المدني فيما يخص مُكافحة الفساد سوى الحديث عن إقامة الأنشطة والأهداف والغايات. إذاً هي أهداف المؤسسة وغاياتها التي تُحوّلها العمل في هذا المجال، ويُمكن أن تكون أنشطتها المستمرة والدائمة، هي التي تُعطيها الصفة الرقابية والعمل في مُكافحة الفساد كونها تختص بهذا الموضوع، وهو ما يجعل دور مؤسسات المجتمع المدني في مُكافحة الفساد ذاتي وفقاً للرؤية الخاصة بكل مؤسسة أو اختصاصها.

ومع ذلك أكد قانون مُكافحة الفساد المعدّل رقم (١) لسنة (٢٠٠٥)، على دور وسائل الإعلام ومؤسسات المجتمع المدني في مُكافحة الفساد، حيث تنص

١. قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (١) لعام (٢٠٠٠)، المادتين (١٢/١٥).

يعكس فلسفة الإصلاح والتنمية بكل مستوياته وتفرعاته في ضوء الحديث المطول عن الإصلاح بمعانيه وسياقاته الداخلية والخارجية^٢. في سياقٍ مُشابه، وتحديدًا خلال السنوات القليلة الماضية، أخذ الاهتمام المدني بمُكافحة الفساد يتعاظم، إذ ضمنت العديد من المؤسسات الفاعلة مُكافحة الفساد وتعزيز النزاهة والشفافية كهدف استراتيجي ضمن حُطتها، مع ذلك لم يتم تأسيس أي مؤسسة مجتمع مدني بعد ائتلاف «أمان» الذي يُعنى بمُكافحة الفساد، باستثناء الأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة «نزاهة» وهي مؤسسة مُتخصصة في مجال تعزيز قِيَم النزاهة والحفاظ على المال العام بالتركيز على الجانب الوقائي في مُكافحة الفساد.

كما لعبت مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني دوراً مهماً في تسريع انضمام دولة فلسطين إلى الاتفاقيات الدولية عبر الضغط بهذا الاتجاه، كما جاء انضمام فلسطين إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتاريخ (١ أبريل ٢٠١٤) لتتوجاً لنضالات مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني، التي كانت تطالب باستمرار السلطة الوطنية الفلسطينية بضرورة الانضمام إلى الاتفاقيات والمعاهدات الدولية ومن ضمنها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وهو ما يتطابق مع القانون الأساسي الفلسطيني الذي نص في الباب الثاني منه المادة (١٠) البند (٢) على أن: «تعمل السلطة الوطنية الفلسطينية دون إبطاء على الانضمام إلى الإعلانات والمواثيق الإقليمية والدولية التي تحمي حقوق الإنسان».

٢. أيمن طلال يوسف، الإصلاح السياسي في فلسطين ١٩٩٤ - ٢٠٠٦: قراءة نقدية في الدعوات النظرية والمبادرات العملية، مجلة دراسات في العلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد ٣٦، العدد ١، ٢٠٠٩، ص ١٩٥ - ٢١١.

التوعية والتنقيف والتربية الفكرية على قِيَم النزاهة والشفافية ومُكافحة الفساد، وقاد جهود المساءلة المجتمعية عبر كل القطاعات، ونظّم مئات حملات الضغط والمناصرة باتجاه تصويب السياسات العامة وجعل المواطنين مُشاركين على نحوٍ أكبر في رسمها، وباتجاه إقرار تشريعات ناظمة ذات صلة ببيئة النزاهة وعلى رأسها قانون الحق في الحصول على المعلومات أو مُواجهة تشريعات تم فرضها باستغلال غياب المجلس التشريعي ومَسّت الحقوق والحريات والقُدرة على الإبلاغ عن جرائم الفساد. لقد مارس المجتمع المدني ضغوطاً كبيرةً في الكثير من المواقف منها الضمان الاجتماعي وضبابية إدارة المال العام، وقرار بقانون الجرائم الإلكترونية المنتهك للحقوق والحريات العامة، ووقائع انتهاكات التجمعات السلمية بما فيها التي خرجت ضد الفساد في إدارة المال العام وغيرها.

أما على الصعيد الإقليمي والدولي فإن المجتمع المدني الفلسطيني يعمل بجدية من خلال عضويته وتحالفاته في الشبكات والائتلافات الدولية الحكومية وغير الحكومية من خلال الشراكة معها، والتي تهدف إلى مُكافحة الفساد وإلى تعزيز قِيَم النزاهة والشفافية وتكافؤ الفرص، وإلى تعزيز الحوكمة في المؤسسات الرسمية، وإدارة المال العام بأنجع الطرق والأساليب. وعلى مستوى المجتمع المدني واستكمالاً للجهود الوطنية، نشأ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان في عام (٢٠٠٠) كمبادرةٍ لعددٍ من مؤسسات المجتمع المدني العاملة في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان والحكم الصالح والرشيد كحركة مُجتمع مدني تسعى لمكافحة الفساد وتعزيز منظومة النزاهة والشفافية والمساءلة في المجتمع الفلسطيني، بحيث



وبالرغم من عدم وجود نصوص دستورية أو أحكام تشريعية في قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، بهذا الصدد، إلا أن مؤسسات المجتمع المدني يُمكن أن تُساهم في وضع مقترحات قوانين أو أن تساهم في التعديلات والنقاشات حول بعض القوانين السارية ذات العلاقة بمكافحة الفساد، كما يُمكن لها أن تعقد الأنشطة والفعاليات حول ذلك، كما يُمكن للجامعات أن تلعب دوراً هاماً في تدريب المُشرع، أو الكوادر القانونية في هيئة مكافحة الفساد على آليات الصياغة التشريعية أو الإدارة. كما ويُمكن لهذه المؤسسات أن تُقدّم إسهاماتٍ هامةٍ في توطيد مبدأ الإدارة الرشيدة سواءً لقطاع الأمن أو للمؤسسة الحكومية المدنيّة؛ حيث يُمكن لهذه المؤسسات أيضاً أن تُراقب أداء الحكومة وتنفيذ السياسات ومدى التزامها واحترامها للقانون الأساسي وللقوانين الأخرى. كما تستطيع أن تُوفّر الخبرات والمعارف ووجهات النظر. وفضلاً عن ذلك، تُمثلها لمصالح المجتمع المحلي والفتات المهمّشة. وفي هذا السياق، يُمكن أن تُساهم مؤسسات المجتمع المدني بفاعلية في إعداد السياسات العامة، والتي تُمثّل شرطاً لا غنى عنه لتُحقّق مزيداً من نزاهة الحكم. كما يُمكن أن تعمل مؤسسات المجتمع المدني على لفت نظر الجهات المعنية إلى تلك الجوانب من عملية الإصلاح^٣. هذه المجالات المتقاطعة والتي تشمل التدخلات على مستوى السياسات أو التثقيف وبناء القدرات أو الضغط

الأمر الذي عزّزَ من حضور مؤسسات المجتمع المدني في منظومة النزاهة الوطنية، بشكلٍ أكبر وأكثر من السابق.

بالنظر في الآليات، تسعى مؤسسات المجتمع المدني إلى رفع الوعي المجتمعي بمخاطر الفساد وآثاره السلبية في مُختلف النواحي والقطاعات. وتوعية المواطنين/ات وتحفيزهم من أجل التقدم بالشكاوى ضد الفساد والتبليغ عن المنتهكين، وتعزيز فعاليتهم ومُشاركتهم في الشؤون العامة والتي تجعل منهم مواطنين مُشاركين ومُهمّتين في مكافحة ومُناهضة الفساد بكل أشكاله باعتباره آفةً اجتماعيةً تُهدّد النسيج المجتمعي باستخدام أدواتٍ مُتعددةٍ منها إصدار نشرات توعويةٍ حول أسباب الفساد ونتائجه والتركيز على إدراج ذلك في مناهج التربية المدنيّة لطلبة المدارس، وعقد ندواتٍ تلفزيونيةٍ وعروضٍ مسرحيةٍ للتنبيه على خطورة الظاهرة وسُبل الحد منها والقيام بإعداد الدراسات والأبحاث وتجميع المعلومات المتعلقة بظاهرة الفساد وإعادة نشرها، والدفاع عن مبدأ تكافؤ الفرص باعتباره حقاً دستورياً وقانونياً. تسعى أيضاً مؤسسات المجتمع المدني إلى تفعيل دور الإعلاميين ومُؤسّساتهم في تسليط الضوء على النتائج المدمرة للفساد الذي يُهدد بُنية المجتمع وفتاتٍ عريضةٍ منه. وتفعيل الرقابة المجتمعية على المؤسسة المدنية والأمنية، والتأكد من فعالية نُظم المساءلة الخاصة بها. وتعزيز قيمّ النزاهة ونُظم المساءلة ومبادئ الشفافية في عمل المؤسسة الرسمية الفلسطينية وإجراءاتها، ورفع وعيهم بأهمية تعزيز النزاهة ومُكافحة الفساد، ودعم جهود المؤسسات الرسمية في مُكافحة الفساد بكلّ أشكاله ومُسمياته.

٣. ورقة مفاهيمية لمؤتمر «الإدارة الرشيدة لقطاع الأمن في المنطقة العربية: أي دور يضطلع به المجتمع المدني؟» الذي نظّمته كلّ من مؤسسة المستقبل (Foundation for the Future - FFF) بالشراكة مع معهد الحقوق في جامعة بيرزيت ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة. في الفترة الواقعة بين (٢٢ - ٢٣ يونيو ٢٠٠٩) في عمان - الأردن.

والمناصرة والمساءلة بالإضافة إلى التدخلات على مستوى التشريعات تُشكّل بمجموعها إطاراً عاماً للأدوار المدنية التي يُمكن لعبها للدفع باتجاه مُجتمع خالٍ من الفساد.

وعلى الرغم من أنه تكامل إيجابي من حيث الأصل أو هكذا على الأقل يجب أن يُنظر إليه، إلا أن من شأن ذلك أن يؤدي إلى تنافس في الدول القمعية، بل إلى صراع بين مؤسسات المجتمع المدني والسلطة بمدى القدرة على التأثير بالحيز العام، حيث تُستخدم السلطة أدواتها السياسية والإدارية والأمنية بما أنها تحتكر استخدام القوة والعنف بالمجتمع كما تستخدم منظمات المجتمع المدني أدواتها المبنية على وسائل الإعلام والحشد والضغط والتأثير والرسالة والعريضة والمفاوضات والبيان وغيرها، وهي رؤية تنافسية بالتأكيد لا تصب في مصلحة المواطنين وحقهم في التنمية المستدامة والشاملة. على الرغم من ذلك، تبدأ مؤسسات المجتمع المدني بتحقيق تعديل في توازنات القوى عندما تُهيمن رؤيتها الثقافية على الرأي العام وعندما تُصبح روايتها ورؤيتها هي الأكثر مصداقية والتي تلتف حولها الجماهير بقطاعاتها الاجتماعية المختلفة، من هنا فإن التراكم الثقافي الذي تُحدثه هذه المنظمات له دورٌ رئيسيٌ بإقناع القطاعات الجماهيرية من أجل تحقيق عملية التغيير الاجتماعي سواءً توسيع مساحة الديمقراطية والحرية أو بهدف الدفاع عن حقوق الفئات الاجتماعية المهمشة والضعيفة.

والمناصرة والمساءلة بالإضافة إلى التدخلات على مستوى التشريعات تُشكّل بمجموعها إطاراً عاماً للأدوار المدنية التي يُمكن لعبها للدفع باتجاه مُجتمع خالٍ من الفساد.

وعلى الرغم من أنه تكامل إيجابي من حيث الأصل أو هكذا على الأقل يجب أن يُنظر إليه، إلا أن من شأن ذلك أن يؤدي إلى تنافس في الدول القمعية، بل إلى صراع بين مؤسسات المجتمع المدني والسلطة بمدى القدرة على التأثير بالحيز العام، حيث تُستخدم السلطة أدواتها السياسية والإدارية والأمنية بما أنها تحتكر استخدام القوة والعنف بالمجتمع كما تستخدم منظمات المجتمع المدني أدواتها المبنية على وسائل الإعلام والحشد والضغط والتأثير والرسالة والعريضة والمفاوضات والبيان وغيرها، وهي رؤية تنافسية بالتأكيد لا تصب في مصلحة المواطنين وحقهم في التنمية المستدامة والشاملة. على الرغم من ذلك، تبدأ مؤسسات المجتمع المدني بتحقيق تعديل في توازنات القوى عندما تُهيمن رؤيتها الثقافية على الرأي العام وعندما تُصبح روايتها ورؤيتها هي الأكثر مصداقية والتي تلتف حولها الجماهير بقطاعاتها الاجتماعية المختلفة، من هنا فإن التراكم الثقافي الذي تُحدثه هذه المنظمات له دورٌ رئيسيٌ بإقناع القطاعات الجماهيرية من أجل تحقيق عملية التغيير الاجتماعي سواءً توسيع مساحة الديمقراطية والحرية أو بهدف الدفاع عن حقوق الفئات الاجتماعية المهمشة والضعيفة.

يتميز نشاط المجتمع المدني بالقدرة على المبادرة

٥. مُحسن أبو رمضان، «دور المؤسسات الأهلية في التنمية»، مقال منشور: الحوار المتمدن، ٢٠١٣.

٦. علاقة الدولة بالمجتمع المدني في الوطن العربي، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية،

<http://www.undp-pogar.org>

٧. الدكتور، حمدي الخوجا، أولويات قطاع المجتمع المدني المقترحة لتنفيذ الاستراتيجية الوطنية عبر القطاعية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، ٢٠٢٠ - ٢٠٢٣، ورشة عمل، رام الله الهلال الأحمر، (١٤ سبتمبر ٢٠٢١).

٤. د. عبد الرحمن التميمي، منظمات المجتمع المدني ودورها في مكافحة الفساد/ شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية، ورقة عمل مقدمة في الورشة التدريبية بعنوان «دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد» ورشة العمل، رام الله (٢٧ أغسطس ٢٠١٣).



الأبحاث، أدلة سياسات، مطويات، مطبوعات^٨، وإعداد التقارير الاستقصائية والحلقات الإذاعية والتلفزيونية والأفلام الوثائقية والإنفوجرافيك والمعارض الفنية والدراما الإذاعية وغيرها المرتبطة بمكافحة الفساد، وعقد المؤتمرات، والبيانات وأوراق المواقف، وتقديم الاستشارة والمساعدة القانونية واستقبال الشكاوى، وتقديم المشورة في رسم السياسات لمكافحة الفساد، وفي تصميم البرامج وتنفيذ الخطط لمكافحة الفساد، وتنظيم الماراثونات والوقفات الميدانية، وعقد جلسات المساءلة والاستماع للمؤسسات الرسمية بشقيها المدني والأمني، وتنظيم الحملات على المستوى الوطني لتصحيح السياسات الرسمية والضغط والمناصرة، وبرامج الرصد والمتابعة والتقييم للأداء الحكومي والرسمي، والدفع باتجاه إصلاح القضاء والتشريعات وتعزيز الشفافية في القطاع والشأن والمال العام، وتبادل الخبرات والاطلاع على تجارب الدول العربية والإقليمية والدولية في مجال مكافحة الفساد، وتوقيع مذكرات التفاهم والتعاون بين هيئة مكافحة الفساد من جهة، وبعض مؤسسات المجتمع المدني من جهة أخرى.

الرقابي الدستوري الأصيل، أما السلطة القضائية فتُشكّل المؤسسات المدنية أداة رقابية عليها تبحث في مدى استقلاليتها وفعاليتها مُتابعها للفساد المنظور أمام هيئاتها بما ينسجم مع احترام الحُرّيات العامة والحقوق والقانون الأساسي والتشريعات ومبادئ العدالة والنزاهة. كما لا يجب أن تظهر هذه المبادئ على أنها سلوك تجميلي فقط، بل يجب أن تُشكّل مبادئ جديّة مقرونة بممارسات مُعزّزة لها، وذلك عبر التدريب والنشر والإعلام، باعتبار أن هذه الثقافة شرط من شروط إحداث التحول في مُحاربة الفساد وقَضْح أشكاله والتوعية بمخاطره الأمر الذي يُساهم في تغيير الأنماط الاجتماعية السائدة.

ثالثاً: أدوات مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد

تمتلك مؤسسات المجتمع المدني مجموعةً واسعةً من الأدوات التي يُمكن استخدامها لتفعيل الدور المدني في مكافحة الفساد، منها وضع السياسات الوطنية القطاعية وغير القطاعية والأدلة التي تعمل على تعزيز نُظم النزاهة والشفافية ومُكافحة الفساد وبناء القدرات: كالدورات التدريبية وأنشطة رفع الوعي مثل ورش العمل، المحاضرات العامة، الندوات، أيام المشاورات، اللقاءات المجتمعية، الجلسات الحوارية والتفكيرية، الطاولات المستديرة، وتقارير الرصد وتوثيق الانتهاكات وإنتاج الدراسات الأكاديمية (الأدبيات) حول موضوعات تتعلق بمكافحة الفساد. والحُكم الرشيد مثل:

٨. المحامي بلال البرغوثي، مُحرراً، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، (رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، الطبعة الرابعة ٢٠١٦)، ص ١٤٠.



التوصيات

١. ضرورة مُواءمة كافة القوانين الوطنية ذات الصلة باتفاقية مكافحة الفساد، ونشر الاتفاقية والتعديلات اللازمة في جريدة الوقائع الرسمية، مع ضرورة إجراء التعديلات اللازمة على قانون مكافحة الفساد رقم (١) لسنة (٢٠٠٥) وتعديلاته.
٢. إدخال تعديلات على قانون رقم (١) لسنة (٢٠٠٠) بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الذي يُنظّم العلاقة بين المنظمات الأهلية والسلطة الوطنية ليُفسح المجال أمام هذه المؤسسات للعمل على الصعيد الوطني والدولي في بيئة قانونية مُلائمة وفي ذات الوقت تكون هذه العلاقة قائمة على النِدْيَة والتكافؤ والاحترام المتبادل وأن تكون العلاقة مبنية على أسس تكاملية وليس تنافسية.
٣. إجراء الانتخابات العامة تمهيداً لإعادة إحياء المجلس التشريعي باعتباره المؤسسة الرسمية في المساءلة والرقابة على عمل الحكومة والهيئات العامة، وتفعيل دور الأجهزة الرقابية في السلطة الفلسطينية.
٤. إشراك المجتمع المدني والمؤسسات العاملة في مجال تعزيز الشفافية والتزاهة والمساءلة وسيادة القانون وحماية حقوق الإنسان من قبل الحكومة، وهيئة مكافحة الفساد، سواءً في إعداد الخُطط والبرامج أو في تنسيق الجهود في الميدان.
٥. الانفتاح على مؤسسات المجتمع المدني وإشراكها في عملية إعداد وإقرار المناهج الدراسية عُموماً والتي تتضمن مواد مُتعلقة بَمَنظومة مكافحة الفساد خُصوصاً، وعدم الاكتفاء بدورها التعقيبي واطلاعها بعد إقرار المناهج.
٦. إنشاء شبكة أو تحالف بين مؤسسات المجتمع المدني المعنية بتعزيز قيّم النزاهة والشفافية ومُكافحة الفساد، وذلك من أجل تعزيز حضورها المجتمعي على صعيد مكافحة الفساد.
٧. ضرورة مُراجعة مؤسسات المجتمع المدني لخطتها الاستراتيجية، بحيث يكون هناك هدفاً من أهدافها الاستراتيجية، أو على الأقل هدفاً فرعياً من أحد أهدافها، يتمحور حول دورها في مكافحة الفساد.
٨. تمكين الإعلام من حرية الوصول للمعلومة، وإجراء التحقيقات الاستقصائية بحرية في إطار تعزيز المساءلة الإعلامية لتعميق مفاهيم مكافحة الفساد. وإصدار قانون الحق في الحصول على المعلومات.



دور مؤسسات المجتمع المدني التونسية في مكافحة الفساد

غفران الحسايني

مقدمة

ارتبط مفهوم المجتمع المدني في الفكر السياسي المعاصر بالجماعات الأهلية التي تُسلط أشكالاً مختلفة من الضغط على السلطة لتنفيذ سياساتٍ إصلاحيةٍ أو تنمويةٍ أو اجتماعيةٍ وشمل مفهوم العمل المدني مجموع المنظمات والمؤسسات والهيكل والجمعيات الخارجة عن الأدوات السياسية والإدارية والأمنية لسلطة الدولة، حيث تدافع هذه المنظمات عن مصالح وآراء الأفراد والجماعات، وتشمل حسب أستاذ القانون التونسي عيَّاض بن عاشور «النقابات والأحزاب والجمعيات والمجموعات الترابية والشركات والمقاولات واتحادات أرباب العمل»^١. وهي منظمات تنشط للتأثير في الشأن العام إما بطريقة مباشرة في علاقة المواطنين من خلال التوعية والحشد والتطوع أو أنها تتخذ أشكالاً أخرى، مثل التفاوض وعقد الشراكات والضغط والتأثير عبر إصدار البيانات والتقارير والقيام بأدوار الرقابة لمكافحة الفساد والدفاع عن الحقوق العامة والخاصة وغيرها.

١. سلاف سالمي، دور المجتمع المدني في المغرب العربي في عهد التعددية السياسية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، سنة جامعية، ٢٠٠٩/٢٠١٠، ص ٢٣.



أولاً: المجتمع المدني ومكافحة الفساد في تونس

مع ازدياد أهمية دور المجتمع المدني في تونس خلال مرحلة الانتقال الديمقراطي أصبح ملف التصدي للفساد من أهم التحديات التي تواجه دوره في القيام بالسلطة الرقابية والضغط والتفاوض وحتى القيام بالوساطة بين الفرقاء السياسيين خلال الأزمات. فالتقرير الصادر عن مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي دق ناقوس الخطر منذ سنة (٢٠١٧) مُحدراً من انهيار المسار الديمقراطي نتيجة تحوّل الفساد إلى قُوّة مُزعزعة للاستقرار في تونس على مُختلف المستويات الاقتصادية والأمنية والسياسية، وقد باءت الآليات الحكومية الرامية لمكافحة الفساد إلى الفشل لاقتصارها على سنّ التشريعات واتباعها سياسة الإصلاح من الأعلى إلى الأسفل فلم تكن نتائجها جيّدة.

وعلى الرغم من الأهمية التي تُبديها الجهات الرسمية من حكومة وهيئات دستورية في توجهاتها الاستراتيجية على الأقل لبناء شراكة فاعلة مع المجتمع المدني وفق رؤية وطنية وتشاركية مهمتها الأساسية «التقليص من تأثير الفساد على حياة التونسيين. والشروع في تغيير السلوكيات

والتصرفات بشكلٍ يخلق مناخاً مواطنياً جماعياً مُناهضاً للفساد ويُرسِي بُنيةً اجتماعيةً وذهنيةً مُستبطنَةً لعلوية القانون». إلا أن دور المجتمع الأهلي، لم يكن ناجعاً وتشاركياً مع السلطة بالقدر الذي يُمكن من حماية المسار الديمقراطي من السقوط بفعل امتداد شبكات الفساد إلى المؤسسات والأجهزة الرقابية وحتى القضائية.

فتقرير منظمة الشفافية الدولية الصادر سنة (٢٠١٦) بعنوان «الناس والفساد دراسة مسحية للشرق الأوسط وشمال إفريقيا» خلّص إلى أن كثيراً من التونسيين بوسعهم القيام بشيءٍ ما ضد الفساد، واعتبر (٧١) في المائة من المستطلعين أن الأشخاص العاديين من المواطنين يُمكنهم إحداث الفرق في الحرب على الفساد غير أن دور المنظمات والجمعيات غير الحكومية في التوجيه والتأطير والتوعية وتقديم الدعم للأشخاص ووضع آليات للرقابة بقيت مُحتشمةً قياساً على وجود (24,081) جمعية مدنية في تونس حسب السجل الوطني للجمعيات^٤، ولو توجهت هذه المنظمات الأهلية بنسبة هامة للتأثير في مكافحة الفساد واستخدام وسائلها في الحشد والضغط والتوعية والرسائل والعرائض والمفاوضات والبيانات والتقارير وعقد

٤. وثيقة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في تونس حول الاستراتيجية الوطنية للحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد ٢٠١٦ - ٢٠٢٠، ص ١٨.

٥. انظر التقرير في الرابط التالي:

<https://www.transparency.org/ar/publications/people-and-corruption-mena-survey.#2016>

٦. الموقع الرسمي لمركز الإعلام والتكوين والدراسات حول الجمعيات في تونس - إفادة،

<http://www.ifeda.org.tn>.

٢. تحصّلت أربع مُنظّمات من المجتمع المدني في تونس على جائزة نوبل للسلام سنة (٢٠١٥) وهي الاتحاد العام التونسي للشغل ومُنظمة الأعراف والهيئة الوطنية للمُحامين والرابطة التونسية للدفاع عن حقوق الإنسان، لرعايتها حواراً سياسياً وطنياً بين أحزاب الحكم والمعارضة للخروج من أزمة سياسية، مما أدى إلى وفاقٍ شاملٍ بينهما جنب البلاد الدخول في المجهول.

٣. تقرير سارة بريكس ومروان معشّر، عدوى الفساد في تونس المرحلة الانتقالية في خطر، مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي، أكتوبر ٢٠١٧، ص ٧ - ٨.

في هذا المجال^٨.

ويصعب الإحاطة بكلّ الأدوار التي يقوم بها المجتمع المدني في تونس لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد نظراً لوجود عدد كبير من الجمعيات والمنظمات التي لا يُمكن إحصاء أنشطتها وفعاليتها في هذا الموضوع وتتبع دورها بشكلٍ كافي في هذا المقال، ولكننا في المقابل يُمكن أن نسلط الضوء على تجربتين هامتين لمنظمات مدنيّة جعلت أهدافها الأساسية القيام بتعزيز الشفافية ومكافحة الفساد والقيام بالرقابة والتدقيق وهما منظمة «أنا يقظ (I WATCH)» و«مرصد رقابة».

● منظمة «أنا يقظ»

تأسست المنظمة بعد الثورة التونسية بشهرين في (٢١ مارس ٢٠١١). بهدف تحقيق الشفافية في التظاهرات السياسية والانتخابات ومُحاربة الفساد، وقد عُرِفَت المنظمة لدى المهتمين وعموم المواطنين بإصدارها عدداً من التقارير ضد الفساد وتنظيمها الورشات التدريبية لتدعيم أدوار الرقابة وتعزيز النزاهة في مختلف المجالات، وأطلقت المنظمة مركز يقظ لدعم وإرشاد ضحايا الفساد بدعمٍ من منظمة الشفافية الدولية، ويعمل على مُساعدة المُبلّغين وضحايا الفساد في صياغة شكاوهم ومُتابعة قضاياهم إلى جانب التحري في المعطيات المقدمة لتقصي الحقيقة. كما يُساهم المركز في تحسين الإطار القانوني لمكافحة الفساد في تونس وتشريك مُختلف الأطراف في إيجاد الحلول المناسبة لترسيخ قيم النزاهة والشفافية في القطاع

الشركات مع وسائل الإعلام ومع الهيئات الرقابية للدولة لكانت النتائج أكبر مما هي عليه اليوم في حماية التجربة الديمقراطية عبر التصدي للفساد الذي وصل إلى كلّ القطاعات وتحوّل إلى شبكات نافذة ومؤثرة على المستوى الاقتصادي والسياسي والاجتماعي وحتى على مستوى الذهنيات لدى عامة الناس.

ثانياً: منظمات المجتمع المدني في تونس ورفع مستوى الوعي بتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد

رغم التقدم الطفيف الذي تحرزته تونس في مؤشر مدركات الفساد حسب تقرير منظمة الشفافية الدولية لسنة (٢٠٢٠) وتصنيفها في المرتبة (٦٩) عالمياً في هذا المجال^٩، فإنه من ثورة (١٤ يناير ٢٠١١) كان الاتجاه إلى تدعيم دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد في القطاعين العام والخاص وتعزيز النزاهة والشفافية، فسنتت الدولة التشريعات لتطوير جهود الوقاية من الفساد وتيسير كشفه وضمان تتبع مُرتكبيه وردعمهم لتقليص آثاره والعمل على استرجاع عائداته، ويُمثّل المرسوم الإطاري عدد (١٢٠) لسنة (٢٠١١) المؤرخ في (١٤ نوفمبر ٢٠١١) مرجعاً تشريعياً هاماً يُنصّ في فصله العاشر على وجوب تشريك أفراد المجتمع في مكافحة الفساد بنشر الوعي والتحسيس بمخاطره وضرورة مكافحته ونشر المعلومات المتعلقة به وآليات مكافحته بتطوير وظيفة الإصغاء إلى المواطن وحقه في التعبير عن مواطن الفساد وتطوير دور الإعلام

٨. المرسوم الإطاري عدد (١٢٠) لسنة (٢٠١١) المؤرخ في (١٤ نوفمبر ٢٠١١).

٩. انظر التقرير في موقع الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد عبر الرابط التالي: <https://inlucc.tn>



تُصادق عليها، وقد انتقدت مُنظمة «أنا يقظ» في هذا التقرير تحوّل مُحاربة الفساد في تونس إلى سلاح سياسي لتصفية الخصوم والقيام بحملات انتخابية أو لإخفاء تصرفات مشبوهة، مع وجود بُطء كبير في تنزيل مُقتضيات الاتفاقية الإفريقية في الواقع التونسي واعتمادها كقانون، ليوصل المجتمع المدني الضغط لتحقيق تطلعات المجتمع من عدالةٍ وشفافية^{١١}.

• مُنظمة «مرصد رقابة»

مرصد رقابة هي جمعية غير ربحية تونسية مُستقلة، تأسست حديثاً في (أكتوبر ٢٠١٩) بمبادرةٍ من مجموعةٍ من المواطنين المختصين في مجالات الرقابة والتدقيق ومُحاربة الفساد لتكريس مبدأ مكافحة الفساد في المجتمع عبر ترسيخ ثقافة الرقابة الوطنية على مؤسسات الدولة وتعزيز مبادئ الشفافية والحوكمة المستدامة والديمقراطية في إدارة الشأن العام. ومن أهم أهداف المرصد هو تشجيع كل مواطن على القيام بواجب الرقابة على مُختلف أجهزة الدولة والتبليغ عن مظاهر الفساد وسوء التصرف. ويعمل المرصد على تمكين المواطنين من خلال مجموعة من الآليات الضرورية لذلك، على غرار النفاذ إلى المعلومة والتبليغ الآمن والاطلاع على المعلومات المفتوحة المتعلقة بجميع مؤسسات ومُنشآت الدولة^{١٢}.

يعمل مرصد الرقابة عبر عدة وسائل، فيرفع القضايا

العام والخاص وذلك عبر حملات ضغط وأنشطة توعوية مُوجهة لصنّاع القرار والمواطنين كافة^٩.

ومن بين الوسائل المعتمدة تقبّل البلاغات عن الفساد وتنظيم تظاهرات وحملات توعوية لتشجيع المواطنين على التبليغ عن الفساد إلى جانب التعريف بمظاهره والإطار القانوني للوقاية منه. ويتعاون مركز «أنا يقظ» مع مُختلف الجهات الرسمية ومُكونات المجتمع المدني بلفت الانتباه وتسليط الضوء على قضايا ومظاهر الفساد التي تشغل الرأي العام إلى جانب دعم الإطار التشريعي والأكاديمي لمكافحة الفساد محلياً وإقليمياً عبر دراساتٍ وتحقيقاتٍ استقصائية. ويُعتبر توجه «أنا يقظ» منذ شهر (يوليو ٢٠١٦) للقيام بالتحقيقات الصحفية الاستقصائية حول ملفات الفساد في تونس نقلةً مهمّةً في عمل المنظمة لكشف شبكاته الممتدة في كلّ القطاعات^{١٠}.

وتتابع مُنظمة «أنا يقظ» مدى التزام الدولة التونسية بتعهداتها الدولية وتفعيل الاتفاقيات التي تُوّقع عليها في مجال مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية، حيث أصدرت المنظمة تقريراً خاصاً بمدى تطبيق مُقتضيات الاتفاقية الإفريقية لمنع الفساد ومُكافحته، والتي تُعتبر اتفاقيةً رائدةً على المستوى الدولي وقعت المصادقة عليها في سنة (٢٠٠٢) ودخلت حيّز التنفيذ في سنة (٢٠٠٣) قبل اتفاقية الأمم المتحدة ببضعة أشهر، وتُعتبر تونس من بين الدول التي وقّعت على الاتفاقية ولكنها لم

١١. انظر التقرير الخاص بمدى تطبيق مُقتضيات الاتفاقية الإفريقية لمنع الفساد ومُكافحته:

<https://www.iwatch.tn/ar/article/673>.

١٢. الموقع الرسمي لمنظمة «مرصد رقابة»:

<https://www.raqabah.org>.

٩. الموقع الرسمي لمنظمة «أنا يقظ»:

<https://www.iwatch.tn/ar/article/6>.

١٠. الموقع الرسمي لمنظمة «أنا يقظ»:

<https://www.iwatch.tn/ar/article/403>.

(١٥٧) جمعية مدنية حامت حولها شُبهاتٌ مُتعلّقةٌ بتمويلها وتورّط بعضها في علاقاتٍ مشبوهةٍ، بالإضافة إلى تحوّل التمويل الأجنبي للجمعيات إلى غطاءٍ للأحزاب السياسية وجهاتٍ مشبوهةٍ للانتفاع بالأموال وتبييضها نتيجة سوء التصرف^{١٤}.

وتُعتبر الاستراتيجية الوطنية للحكومة الرشيدة ومُكافحة الفساد (٢٠١٦ - ٢٠٢٠) التي أصدرتها الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد مرجعاً أساسياً في تعزيز الدور المدني، وتُعد الوثيقة نتاج عملٍ تشاركيٍّ وجماعيٍّ أعدته لجنة وطنية من مُمثلين عن الحكومة والهيئات المستقلة ومُنظمات المجتمع المدني والهيئات الإعلامية لخلق تشاركيةٍ في الحرب على الفساد بين الجهات الرسمية ومُنظمات المجتمع المدني والإعلام لتحديد الأهداف وتوضيح دور مُختلف الفاعلين في هذا المجال لخلق وسائل هامة لتنفيذ السياسة العمومية للحكومة الرشيدة ومُكافحة الفساد أساسها تشجيع المشاركة المجتمعية الفاعلة ودور المواطن الأساسي في مساعي الدولة لإرساء الحكومة الرشيدة التي تمر عبر تدعيم المساءلة والمسؤولية ومنع الإفلات من العقاب وتطوير أدوات العمل بتعزيز قدرات الأطراف الفاعلة في هذا المجال^{١٥}.

إلا أن نجاح دور المجتمع المدني في القيام بهذا الدور ومُراقبة أجهزة الدولة وتوجيه الإرادة السياسية

١٤. أنوار منصري، واقع المجتمع المدني في تونس، مركز الكواكب للتحوّلات الديمقراطية، ط ١، تونس ٢٠١٦، ص ٣٩ - ٤٩.

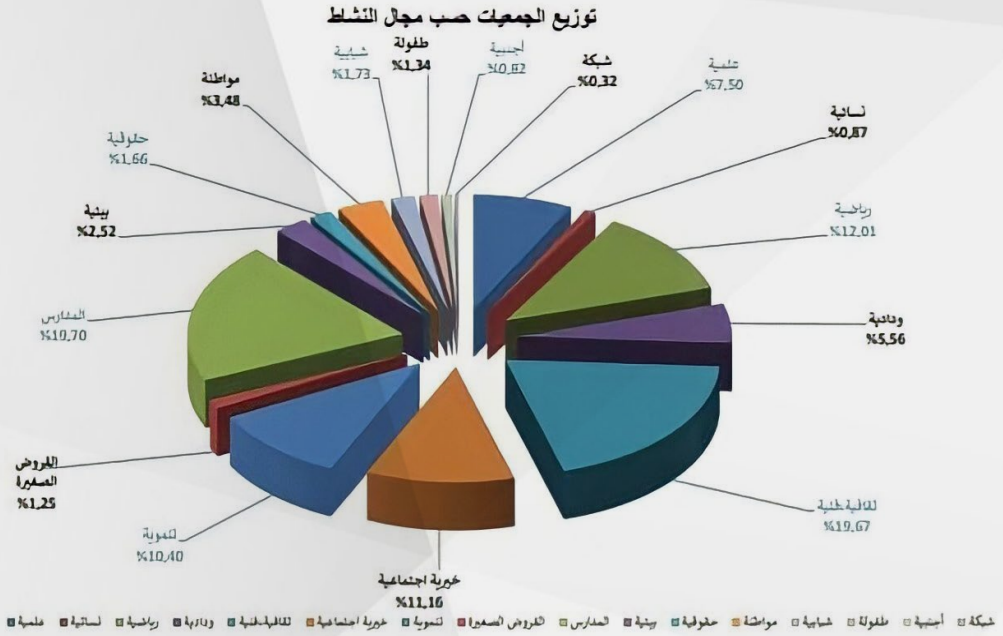
١٥. وثيقة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في تونس حول الاستراتيجية الوطنية للحكومة الرشيدة ومُكافحة الفساد ٢٠١٦ - ٢٠٢٠، ص ١٩ - ٢٦.

في المحاكم ويقوم بالحملات الميدانية والتظاهرات التوعوية ويُنظّم ندواتٍ علميةٍ ويُصدّر بلاغاتٍ إعلاميةٍ وتقارير تكشف سوء التصرف والفساد في مُختلف القطاعات، ويُركّز المرصد جهوده على التوعية المواطنين، فينشر عبر موقعه الرسمي أدلةً للمواطن في الإجراءات القانونية للتبليغ عن الفساد والتشهير بالمرتبطين بهذه الشبكات ويعرض مراجع لترشيد التصرف العمومي والتصريح بالمكاسب والحكومة الرشيدة على مُستوى محلي ومركزي ويفتح نافذةً للمواطن تُعزز الرقابة المجتمعية على كلّ مظاهر الفساد عبر توفير النفاذ إلى المعلومة ومطالب الطعن لدى الهيئات وتقديم مطالب التظلم من قبل المواطنين.

ثالثاً: وعي المجتمع المدني في تونس بالحرب على الفساد أكبر التحديات

إنّ أكبر التحديات التي واجهت المجتمع المدني في مُكافحة الفساد خلال العقد الأخير هو تركيزه المفرط على مسألة العدالة الانتقالية وإنجاح المسار الديمقراطي فلم تكن مُكافحة الفساد ضمن سُلّم الأولويات التي تكون بحجم التهديد الذي يُمثّله الفساد على مسار الديمقراطية، وهو ما سهّل في العقد الأخير تشكّل نظام الكليبتوقراطية الذي يُعرف (بحُكم اللُصوص) نظراً للنفوذ الذي أصبح يتمتع به الفاسدون في أجهزة الدولة ومؤسساتها بالإضافة إلى انتشار الفساد الصغير على نطاقٍ واسع^{١٣}، فأصبح المجتمع المدني نفسه عُرضةً للفساد. فإلى حدود شهر (مايو ٢٠١٥) تمّ تلبّع

١٣. تقرير سارة بريكس ومروان معشر، عدوى الفساد في تونس المرحلة الانتقالية في خطر، مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي، أكتوبر ٢٠١٧، ص ٧.



مُنظمات تعزيز النزاهة ومُكافحة الفساد، فمن بين (24,081) جمعية في تونس إلى حدود شهر (أغسطس ٢٠٢١) نجد (١٨) جمعية فقط تُعرّف نشاطها ضمن مكافحة الفساد، أما في موضوع النزاهة فلا يتجاوز العدد (١٢) جمعية على كامل تراب الجمهورية مُقابل ارتفاع أنشطة المجتمع المدني في مجالاتٍ رياضيةٍ وثقافيةٍ وترفيهيةٍ وتنموية^{١٦}.

والسلطة القضائية والرأي العام إلى مُواجهة الفساد بقي محدوداً ونسبياً للمُلاحظين. فهو يَمُرُّ أولاً عبر تعزيز قِيَم النزاهة والشفافية داخل الجمعيات والمنظمات المدنية، ثم ينتقل ثانياً إلى نشر الوعي المجتمعي لتعزيز مُشاركة النُشطاء المدنيين في هذه المهمة، فمن خلال البحث في السجل الوطني للجمعيات حول مجال النشاط الذي تتخذه كُلُّ جمعية أهلية في تونس، نجد نقصاً كبيراً في عدد

١٦. السجل الوطني للجمعيات في تونس:

http://www.ifeda.org.tn/ar/index.php?id_page=5&lang=ar.



التوصيات

إن أهم ما يُمكن أن نخلُص إليه من توصيات، أن مُكافحة المجتمع المدني للفساد تمر ضرورةً عبر تعزيز قِيَم النزاهة وحُسن التصرف والشفافية داخل المنظمات والجمعيات، والعمل على تعزيز وعي النُشطاء والفاعلين بأهمية العمل المدني في مُواجهة الفساد وتشبيك العلاقات مع المنظمات الفاعلة والاستفادة من خبراتها ووسائلها للدخول في شراكة مدنية واسعة مع أجهزة الدولة وهيئاتها بالإضافة إلى الدور الهام الذي يجب أن تُؤليه المنظمات الدُولية المانحة لدعم هذا الاتجاه، حتى يكون للمُجتمع المدني تأثير وفاعلية واسعة تُضاهي على الأقل قُدرة الفساد على الانتشار بمُختلف أشكاله ووسائله.



أدوات مُكافحة الفساد



دور إقرارات الذمة المالية وتدابير منع تضارب
المصالح في الحد من الفساد على ضوء
التجربة الفلسطينية | **د. أحمد مصبح**



دور إقرارات الذمة المالية وتدابير منع
تضارب المصالح في الحد من الفساد على
ضوء التجربة التونسية | **د. زياد العياري**



دور إقرارات الذمة المالية وتدابير منع تضارب المصالح في الحد من الفساد على ضوء التجربة الفلسطينية

د. أحمد مصلح

مقدمة

يُعد تطبيق إقرار الذمة المالية والإفصاح عن تضارب المصالح للمسؤولين عن إدارة الشأن العام في إطار الوظيفة العمومية من الأدوات المهمة في مكافحة الفساد، فقد نصت المادة (٥٢) فقرة (٥) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على ضرورة إنشاء كل دولة أنظمة لإقرارات الذمة المالية للموظفين العموميين وفقاً لقانونها الداخلي.

ونظراً لأهمية إقرارات الذمة المالية والإفصاح عن تضارب المصالح كإجراء وقائي من الفساد وتعزيز النزاهة في العمل العام، فقد أكد قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (١) لسنة (٢٠٠٥) وتعديلاته ونظام الإفصاح عن تضارب المصالح رقم (١) لسنة (٢٠٢٠) على مسؤولية هيئة مكافحة الفساد في متابعة وضع هذه الأدوات موضع التطبيق. وفيما يلي نستعرض دور إقرارات الذمة المالية والإفصاح عن تضارب المصالح في الحد من الفساد في فلسطين.



أولاً: إقرارات الذمة المالية

● مفهوم إقرارات الذمة المالية

يُعرّف البنك الدولي إقرار الذمة المالية بأنه «الإفصاح المالي من قِبَل الموظفين العموميين عن مصادر الدخل وأنشطتهم التجارية والعقارية بشكل دوري»^١. ووفقاً لقانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (١) لسنة (٢٠٠٥) فإن إقرار الذمة المالية هو «بيانٌ يُقدمه المكلّف عن ذمته المالية وذمة زوجه وأبناءه القُصّر يُبيّن فيه الأموال المنقولة وغير المنقولة التي يملكونها، بما في ذلك الأسهم والسندات والحُصص والشركات والحسابات في البنوك والنقود والحُلي والمعادن والأحجار الثمينة سواءً كان داخل فلسطين أو خارجها، وكذلك ما لهم وما عليهم من ديون ومصادر دخلهم وقيمة هذا الدخل»^٢. كما ويعتمد مصطلح الذمة المالية نظراً لشموليته، جميع الجوانب الإيجابية والسلبية (المكاسب) والديون وهو ما يُعطي صورةً أدق للحالة المادية للمُكَلَّف به وبشكلٍ قابلٍ للتحليل والفحص والمقارنة خلال فترات زمنية مختلفة^٣.

● أهمية الإقرارات أو الإفصاح عن الذمة المالية

تُعتبر إقرارات الذمة المالية عُنصراً مُهماً في

منظومة النزاهة الوطنية وأداةً مُهمّةً للوقاية من الفساد وعموماً تسعى أنظمة إقرارات الذمة المالية إلى تحقيق الأهداف التالية: منع حماية المال العام ومنع التعدي عليه، منع استخدام الوظيفة العمومية لتحقيق مكاسب خاصة سواءً كانت مكاسب مالية أو منافع أخرى، كشف تضارب المصالح في الوظيفة العامة والحد منه، المساعدة في الكشف والتحقق ومُلاحقة جرائم الكسب غير المشروع من جانب الموظفين العموميين ومنعهم من الإفلات من العقاب، تعزيز الثقة بمؤسسات وأجهزة الدولة وموظفيها، تعزيز الرقابة على كل من يتولى الوظيفة العامة، حماية المكلّف نفسه إذ أن الإفصاح المالي يُبعد عنه الشُّبهات والتشكيك في براءة ذمته ويُحصنُه من شُّبهات التزُّيغ واستغلال الوظيفة العمومية، وأخيراً فتح المجال أمام المجتمع المدني بكل مُكوناته لممارسة دوره الرقابي على إدارة المال العام. ومن ثم فإن إقرارات الذمة المالية تُعد عُنصراً ضرورياً في إطار الوقاية من الفساد ودعم جهود مُكافحته وبالتحديد مُكافحة جرائم الاعتداء على المال العام ومنها تلك المتعلقة باستثمار الوظيفة العمومية للإثراء أو الكسب غير المشروع.

● الإطار القانوني لإقرارات الذمة المالية

أكّد القانوني الأساسي الفلسطيني في المادة (٥٤) فقرة (٢) على قيام كُلِّ عَضْوٍ من أعضاء المجلس التشريعي بتقديم إقرارٍ بالذمة المالية

١. البنك الدولي:

<https://www.worldbank.org/en/home>.

٢. قانون مكافحة الفساد المعدّل رقم (١) لسنة (٢٠٠٥).

٣. واقع النزاهة ومُكافحة الفساد في العالم العربي، مُنظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، بيروت، ٢٠١٠.

٤. هيئة مُكافحة الفساد، إقرارات الذمة المالية،

<http://www.pacc.pna.ps/ar/index.php?p=pacc4>.

هيئة مكافحة الفساد حفظ جميع إقرارات الذمة المالية وطلب أية بيانات وإيضاحات تتعلق بها وفحص الذمة المالية للخاضعين لأحكام القانون. وحددت المادة (٢) بالتفصيل من القانون الفئات الخاضعة لأحكامه والمكلفة بتقديم إقرارات الذمة المالية، وبموجب المادة (١٦) من قانون مكافحة الفساد تُقدّم إقرارات الذمة المالية خلال شهرين من خضوع المكلف للقانون ويُجدد دورياً كل ثلاث سنوات أو عند الطلب وخلال شهر من انتهاء خضوعه لأحكام القانون. ونصت المادة (٢٣ / ٢٨ / ٢٩) على العقوبات الواقعة في حالة المخالفات.

● تطبيق إقرارات الذمة المالية في التجربة الفلسطينية

قامت هيئة مكافحة الفساد بصفتها الجهة المختصة بمتابعة تنفيذ إجراءات الذمة المالية بإعداد النموذج الخاص بإقرار الذمة المالية الذي يتضمن البيانات المطلوبة من المكلف تقديمها، وبدأت الهيئة بتوزيع الإقرارات بتاريخ (١ ديسمبر ٢٠١٢) على المكلفين في الوظيفة العمومية، حيث بلغ عدد الإقرارات المستلمة حتى نهاية (٢٠١٩) ما مجموعه (55,027) إقراراً. علماً بأن هذه الإحصائيات لا تشمل المكلفين بتقديم إقرارات الذمة المالية في قطاع غزة، حيث لا سلطة لهيئة مكافحة الفساد في القطاع.

ومن الواضح أن القطاعات المكلفة بتقديم

الخاصة به وبزوجه وأولاده القُصّر مُفصلاً فيه كل ما يملكون من ثروة عقاراً ومنقولاً في داخل فلسطين وخارجها وما عليهم من ديون، وتُحفظ هذه الإقرارات مُغلقةً وسريّةً لدى محكمة العدل العليا ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن من المحكمة. وذات النص أكدت عليه المادة (٨٠) (١) من القانون الأساسي بالنسبة لأعضاء مجلس الوزراء على أن تُقدّم هذه الإقرارات إلى رئيس السلطة الوطنية الذي يضع الترتيبات اللازمة للحفاظ على سريتها، ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن المحكمة العليا عند الاقتضاء.

ونصت المادة (٢٨) (٢) من قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة (٢٠٠٢) على وجوب أن يُقدّم كل قاضٍ عند تعيينه إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وأولاده القُصّر إلى رئيس المحكمة العليا الذي يضع الترتيبات اللازمة للحفاظ على سريتها ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن من المحكمة العليا عند الاقتضاء. ويسري هذا النص كذلك على أعضاء النيابة العامة وفقاً للمادة (٧١) من القانون نفسه.

ويُعدّ القرار بقانون رقم (٧) لسنة (٢٠١١) بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة (٢٠٠٥) أوسع تشريع فلسطيني يتناول بالتفصيل كل ما يتعلق بإقرارات الذمة المالية والمكلفين بها والجهة المكلفة بالإشراف عليها وحفظها وكيفية التعامل معها، وذلك بخصوص الموظفين العموميين.

فقد أُنطقت المادة (٨) (١) (٢) من القانون

٥. هيئة مكافحة الفساد، التقرير السنوي ٢٠٢٠، رام الله،

الدخل مُوضحةً ومسجلةً ضمن إقرار الذمة المالية الذي يُصَرِّح به قبل إشغال وظيفته وبشكلٍ دوري، فعمليات التحقيق والتدقيق والمقارنة التي تُجرىها الجهات المختصة بين الدخل المُصَرِّح به من قِبَل المُكَلَّف بتقديم إقرار الذمة المالية ودخله وثروته أثناء أو بعد إشغال الوظيفة العامة هي أبرز أدوات الكشف عن الكسب أو الإثراء غير المشروع.

● التحديات والإشكاليات التي تواجه تجربة تقديم إقرارات الذمة المالية

■ اتساع الفئات المُكَلَّفة بتقديم الإقرارات بموجب القانون

وذلك من حيث شمول القانون لكافة الموظفين مدنيين وعسكريين بغض النظر عن درجاتهم الوظيفية وطبيعة الوظائف التي يشغلونها والذين يُقدِّرون بنحو (١٦٥ ألف) مُوظف في الضفة الغربية وقطاع غزة رغم أن الكثير منهم لا علاقة له بإدارة المال العام أو اتخاذ القرارات المهمة. وكذلك شموله للعاملين في الهيئات المحلية ورؤسائها وأعضائها والتي يبلغ عددها (٣٦٥) مجلساً دون الأخذ بالاعتبار حجم هذه الهيئات، والمؤسسات العامة والجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية والأحزاب والنقابات والعاملين فيها وهم بالآلاف، إضافةً إلى من يُقرر مجلس الوزراء إخضاعهم لتقديم إقرارات الذمة المالية. ذلك أن هذا التوسع في المُكَلَّفين يحدُّ من فعالية تطبيق هذه المنظومة.

إقرارات الذمة المالية تتسع بشكلٍ كبيرٍ جداً وفقاً لقانون مكافحة الفساد وتُشير الإحصائيات إلى أنه في حالة تطبيق النصوص القانونية التي تُحدِّد المُكَلَّفين بتقديم إقرارات الذمة المالية في كُلِّ من الضفة الغربية وقطاع غزة أن يزيد العدد عن (٢٦٠ ألف) مُكَلَّف. وقد حاولت هيئة مكافحة الفساد تجاوز هذه الإشكالية من خلال القانون المعدل الذي تقدِّمت به وتم إقراره ونشره في الجريدة الرسمية قبل أن يتم وقف العمل به، حيث تم تعديل المادة (١٦) ليطمئئنت حصر المُكَلَّفين بتقديم الإقرارات بشكلٍ أكثر تحديداً.

● مساهمة إقرارات الذمة المالية في مكافحة الفساد

بالرغم من أن تقديم إقرارات الذمة المالية يُعد من الوسائل الوقائية من الفساد فهي تسعى لتعزيز النزاهة في إدارة المال العام وتعزيز ثقة المواطنين بمؤسسات الدولة وموظفيها، إلا أن هناك جانباً آخر لإقرارات الذمة المالية في مكافحة الفساد يتمثل في كونها أحد أدوات الإثبات على بعض جرائم الفساد وعلى وجه التحديد جرائم الكسب أو الإثراء غير المشروع، فالأموال التي يكسبها الموظف العام وزيادة الثروة الخاصة به أو بمن يقعون ضمن ولايته بشكلٍ لافتٍ دون قُدْرته على تبرير مصدر هذه الزيادة أو الثروة يجعله محل اتهام بالإثراء غير المشروع خاصةً إذا كان دخله ومصادر هذا

٦. قرار بقانون رقم (١٨) لسنة (٢٠١٦) بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (١) لسنة (٢٠٠٥) وتعديلاته، الوقائع الفلسطينية، العدد ١٢٥، ٢٩ سبتمبر ٢٠١٦.

ثانياً: ندابير منع تضارب المصالح

● مفهوم تعارض أو تضارب المصالح

يُمكن تعريف تعارض المصالح وفقاً لنظام الإفصاح عن تضارب المصالح رقم (١) لسنة (٢٠٢٠) بأنه «الوضع أو الموقف الذي تتأثر فيه موضوعية واستقلالية قرار الخاضع بمصلحة شخصية مادية أو معنوية تهمه شخصياً أو أحد أقاربه أو أصدقائه المقربين، أو عندما يتأثر أداؤه للوظيفة العامة باعتباريات شخصية مباشرة أو غير مباشرة، أو بمعرفته بالمعلومات التي تتعلق بالقرار».

● الإطار القانوني الناظم لتجنب تضارب المصالح

وردت العديد من النصوص في التشريعات الفلسطينية التي تُشير إلى منع تضارب المصالح لمن يتولون إدارة الشأن العام، فوفقاً لأحكام المادة (٤١) من القانون الأساسي، لا يجوز لعضو المجلس التشريعي أن يستغل عضويته في أي عملٍ من الأعمال الخاصة. كذلك الحال بالنسبة للوزراء فبموجب المادة (٦٧) من القانون الأساسي، لا يجوز لأي وزيرٍ من الوزراء أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الدولة، أو أحد الشخصيات المعنوية العامة، أو أن تكون له مصلحة مالية في أي عقدٍ من العقود التي تُبرمها الجهات الحكومية أو الإدارية، كما لا يجوز له طوال مدة وزارته أن يكون عضواً في مجلس إدارة أي شركة، أو أن يمارس التجارة أو أي مهنة من المهن، أو أن يتقاضى راتباً آخر، أو أي مكافآتٍ أو منجٍ من أي شخصٍ آخر،

■ غياب المراجعة والتدقيق لما تتضمنه الإقرارات من معلومات وبيانات

لا تخضع الإقرارات للمراجعة والتدقيق سواءً فيما يتعلق بالإقرارات الخاضعة للهيئة أو تلك الخاضعة للمحكمة العليا أو للرئيس، فدور هيئة مكافحة الفساد يقتصر على توزيع الإقرارات وجمعها والاحتفاظ بها.

■ سرية إقرارات الذمة المالية

تَبَيَّ السرية في التعامل مع إقرارات الذمة المالية والإجراءات والتحقيقات وفحص الشكاوى بشأن الكسب غير المشروع ولا يجوز إفشاؤها إلا بقرار من المحكمة المختصة.

■ دورية تقديم الإقرارات

لم يرد أية نصوص قانونية تُلزم المكلفين في الوظائف السياسية كالرئيس والوزراء وأعضاء المجلس التشريعي وكذلك القضاة وأعضاء النيابة العامة بتقديم إقرارات الذمة المالية بشكلٍ دوريٍ على اعتبار أن مدة ولايتهم أربع سنوات.

■ بروز الازدواجية في تقديم إقرارات الذمة المالية

في حالة كون كل من الزوج والزوجة من المكلفين بتقديم هذه الإقرارات، يضطر كلاهما إلى تعبئة النموذج له ولزوجه ولأولاده القُصَّر وفقاً للقانون، وفي ذلك تكرار وتقديم للإقرار مرتين مرة باسم الزوج ومرة باسم الزوجة، وهو ما من شأنه أن يُشكّل عيباً إضافياً على الهيئة.

الكشف عن تضارب المصالح والتبليغ عنه وإزالته ومسؤولية هيئة مكافحة الفساد في تطبيق النظام.

● أهمية منع تضارب المصالح في مكافحة الفساد

يمس تضارب المصالح بثقة المواطنين بالمؤسسات العامة خاصة أن معظم حالات الفساد تنتج أصلاً عن استغلال الموظف العام لوظيفته في تحقيق مصلحة خاصة، بالرغم من حرص المشرع الفلسطيني على تضمين العديد من التشريعات الفلسطينية نصوصاً تعالج بعض مظاهر تضارب المصالح في الوظيفة العامة إلا أن الواقع الفلسطيني افتقد لتشريع شاملٍ وجامعٍ لمعالجة هذه الظاهرة حتى صدر قرار مجلس الوزراء بنظام الإفصاح عن تضارب المصالح رقم (١) لسنة (٢٠٢٠)، ومن شأن تطبيق هذا النظام أن يحول دون مجموعة من السلبيات التي تُشكل مدخلاً أو بيئةً ملائمةً للفساد وهي: ضبط وتحديد حالات تضارب المصالح، وتحديد كيفية التعامل معها وضمان القيام بالإفصاح عن أي استثمارات أو أموال أو ممتلكات أو منافع تُؤدي إلى تضارب في المصالح، وتحديد الآلية المتبعة للإفصاح عن تضارب المصالح من حيث البيانات والمعلومات المتضمنة لعملية الإفصاح، وتحديد آليات إزالة تضارب المصالح، ومساءلة الخاضعين في حالة عدم قيامهم بالإفصاح عن وجود تضارب المصالح.^٨

وبأي صفة كانت، غير الراتب الواحد المحدد للوزير ومخصّصاته، وذات النص جاء فيما يخص الرئيس في المادة (١١) فقرة (٢) من قانون مكافحة الفساد رقم (١) لسنة (٢٠٠٥).

ووفقاً لقانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم (١٠) لسنة (٢٠٠٤) لا يجوز لعضو المجلس التشريعي بموجب المادة (٤) من القانون، أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة، أو يُوجّرها أو يبيعها شيئاً من أمواله، أو يُقايضها، أو يُبرم عقداً معها، بوصفه مُلتزماً أو مُورداً أو مُقاولاً، إلا إذا تم التعاقد طبقاً لقواعد عامّة تسري على الجميع. وكذلك وردت نصوصٌ مُشابهةٌ تتعلق بمنع تضارب المصالح لمن يتولون مناصب حساسة كما هو الحال في القوانين المتعلقة بالسلطة القضائية، وتلك المتعلقة بالقضايا الاقتصادية والمالية، وتلك المتعلقة بالشأن الوظيفي ومنها: قوانين هيئة سوق رأس المال، والجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، وسلطة النقد، والمصارف، وتشجيع الاستثمار، والمدن الصناعية والمناطق الحرة والعمل، والخدمة في قوى الأمن، والتقاعد العام... الخ.^٧

وأخيراً فقد صدر عن مجلس الوزراء نظام الإفصاح عن تضارب المصالح رقم (١) لسنة (٢٠٢٠)، والذي حدّد مفهوم تضارب المصالح وأنواعه ونطاقه والخاضعين للنظام والواجبات والمحظورات التي تقع عليهم آلية وإجراءات

٨. هيئة مكافحة الفساد، دليل استرشادي خاص بنظام الإفصاح عن تضارب المصالح رقم (١) لسنة (٢٠٢٠)، رام الله، ٢٠٢٠، ص ٥.

٧. عبد الرحيم طه، تضارب المصالح في السلطة الفلسطينية، الانتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، رام الله، ٢٠٠٧.



التوصيات

• فيما يتعلق بإقرارات الذمة المالية

١. وضع لائحة أو نظام أو دليل إجراءات مُوَحَّد خاص بتقديم إقرارات الذمة المالية لكل الفئات المكلفة.
٢. حصر أعداد المكلفين بتقديم الإقرارات، بحيث تقتصر على المسؤولين الحكوميين والسياسيين المعيّنين والمنتخبين ومن في حكمهم والمُعَرَّضين لمخاطر الفساد حتى يسهل تفعيل هذا النظام.
٣. التحرر من مبدأ السرية في التعامل مع إقرارات الذمة المالية والتوجه نحو العلنية للمناصب العليا على الأقل.
٤. ضرورة قيام هيئة مكافحة الفساد بصلاحياتها المتعلقة بفحص وتدقيق المعلومات والبيانات التي تتضمنها إقرارات الذمة المالية.
٥. ضبط نماذج إقرارات الذمة المالية وأتمتها، بحيث يصبح التعامل مع الإقرارات وتعبئتها إلكترونياً.
٦. تفعيل العقوبات على المخالفين سواء الممتنعين عن تقديم الإقرارات، أو غير الملتزمين بمواعيد تقديمها، أو أولئك الذين يقدمون معلومات خاطئة ومغلوبة في الإقرارات.

• فيما يتعلق بالإفصاح عن تضارب المصالح

١. أهمية التزام كافة المؤسسات الخاضعة والمكلفة بتشكيل اللجان التي نص عليها نظام الإفصاح عن المصالح، حيث أن عدم تشكيل هذه اللجان يحول دون تطبيق النظام.
٢. ضرورة النص على عقوبات جزائية وتأديبية على المخالفين.
٣. أهمية القيام بحملات توعية وإجراء تدريب للموظفين العموميين على تطبيق نظام الإفصاح عن المصالح لضمان الالتزام بتطبيق أحكامه.



دور إقرارات الذمة المالية وتدابير منع تضارب المصالح في الحد من الفساد على ضوء التجربة التونسية

د. زياد العياري

مقدمة

جرّمت تونس بعض جرائم الفساد منذ اعتماد المجلة الجزائية التونسية في (٩ يوليو ١٩١٣). وقد أضافت القوانين المعدّلة للمجلة الجزائية (١٩٨٩ و ١٩٩٨) عدة أحكام لمعاقبة جرائم الفساد (المادة ٨٣ وما يليها) كما تم تعزيز الإطار القانوني التونسي لمكافحة الفساد مع المصادقة في (٢٣ سبتمبر ٢٠٠٨) على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة لسنة (٢٠٠٣) والمصادقة في (١٩ نوفمبر ٢٠١٩) على اتفاقية الاتحاد الأفريقي بشأن منع الفساد ومُكافحته لسنة (٢٠١٣).

كان لا بُد من انتظار الثورة التونسية في (١٤ يناير ٢٠١١) والتحول الديمقراطي الذي أعقبها مُكافحة الفساد ضمن الاهتمامات الرئيسية للدولة التونسية. يُشير التقرير الذي أعدته اللجنة الوطنية للتحقيق في الفساد والاختلاس في (نوفمبر ٢٠١١) إلى أن الفساد قد أثر بالفعل على جميع القطاعات الرئيسية للدولة والمجتمع؛ لقد أصبح «نظاماً حقيقياً [...] يتخطى الظاهرة أو الأفعال المنعزلة»^١.

وهكذا، بالإضافة إلى إدراج مُكافحة الفساد في الدستور التونسي لسنة (٢٠١٤) الفصل (١٣٠) الذي نص على إنشاء هيئة الحوكمة الرشيدة ومُكافحة الفساد، تم اعتماد عدد مُعين من القوانين والمراسيم لتعزيز مُحاربة الفساد أمر عدد (١٠٣٩) لسنة (٢٠١٤) يتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، قانون عدد (٤٦) لسنة (٢٠١٨) المتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح ومُكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح، إلخ. وأهمها المرسوم الإطاري عدد (١٢٠) المؤرخ (١٤ نوفمبر ٢٠١١) والمتعلق بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

أولاً: إقرارات الذمة المالية

• مفهوم إقرارات الذمة المالية وأهمية الإفصاح عنها

تتم مُراقبة المالية العمومية والحسابية العمومية في تونس من خلال عدة هيئات وبعده طرق: رقابة إدارية داخلية أو خارجية / رقابة مُسبقة ولاحقة / رقابة قضائية من خلال محكمة المحاسبات. ما من شك أن رقابة المالية العمومية تلعب دوراً أساسياً في تجنب الفساد لكن لا تكفي لوحدها للثبوت من العمليات المالية للأشخاص خاصةً الذين يتولون مناصب سياسيةً أو إداريةً بالدولة. لهذا السبب في إطار الاستراتيجية العامة لمكافحة الفساد تم سنّ قوانين لمراقبة الذمة المالية للأشخاص من أهمها إقرار الذمة المالية أو كما يُعرّفها القانون التونسي بالتصريح بالمكاسب.

١. تقرير لجنة تقصي الحقائق عن الفساد والرشوة، نوفمبر 2011، الصفحة الأولى. مُتاح على الرابط:

https://www.iwatch.tn/ar/uploads/rapport_arabe.pdf.

• عناصر إقرار الذمة المالية والأشخاص المكلفين بتقديمها والجهات التي تُقدّم إليها يستهدف إجراء إقرار الذمة المالية عادةً كبار المسؤولين في الدولة الذين يُمكنهم استغلال وظائفهم العامة لتحقيق مكاسب غير مشروعة. ويفرض القانون التونسي على (٣٧) فئة من المديرين والموظفين العموميين وكذلك بعض الخواص مثل رؤساء الأحزاب وأصحاب المؤسسات الإعلامية والصحفيين واجب التصريح عن مكاسبهم في وقت تولي مهامهم، حيث ينص الفصل (٥) من القانون رقم (٤٦) المؤرخ في (١ أغسطس ٢٠١٨) على أنه «يتعين على الأشخاص الآتي ذكرهم التصريح بمكاسبهم ومصالحهم في أجل أقصاه ستون يوماً من تاريخ الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات أو من تاريخ التعيين أو من تاريخ تسلمهم لمهامهم بحسب الحال:

١. رئيس الجمهورية ومدير ديوانه ومستشاريه.
٢. رئيس الحكومة وأعضائها ورؤساء دوائيمهم ومستشاريهم.
٣. رئيس مجلس نواب الشعب وأعضائه ورئيس ديوانه ومستشاريه.
٤. رؤساء الهيئات الدستورية المستقلة وأعضائها.
٥. رئيس المجلس الأعلى للقضاء وأعضائه.
٦. رؤساء الجماعات المحلية.
٧. أعضاء مجالس الجماعات المحلية.
٨. رئيس المحكمة الدستورية وأعضائها.
٩. القضاة.
١٠. كل من يتمتع برتبة وامتيازات وزير أو كاتب دولة.

لم يُعرّف القانون التونسي التصريح بالمكاسب. لكن عموماً يُقصد به «الإفصاح المالي من قِبَل الموظفين العموميين حول مصادر الدخل وأنشطتهم التجارية والعقارية وكذلك الهدايا التي يتلقونها. ويهدف التصريح بالمكاسب إلى دعم الشفافية وترسيخ مبادئ النزاهة والحياد والمساءلة ومكافحة الإثراء غير المشروع وحماية المال العام»^٢.

• الإطار القانوني لإقرارات الذمة المالية

عبر اعتماد القانون رقم (٤٦) المؤرخ في (١ أغسطس ٢٠١٨) المتعلق بالتصريح بالمكاسب ومكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح ربط القانون التونسي بين إلزامية إقرارات الذمة المالية ومكافحة الإثراء غير المشروع.

بالنسبة إلى إجراء إقرار الذمة المالية، حدّد القانون التونسي الأشخاص المعنيين بهذا الإجراء وسبّل القيام به (نقطة 3). فيما يخص الإثراء غير المشروع تم تعريفه في القانون الأنف الذكر «كلّ زيادة هامة في مكاسب الشخص الخاضع لأحكام هذا القانون تحصّل عليها لفائده أو لفائدة من تربطه به صلة، أو زيادة ملحوظة في حجم إنفاقه تكونان غير متناسبتان مع موارده ولا يستطيع إثبات مشروعية مصدرهما».

٢. الفصل (١) من القانون عدد (٤٦) لسنة (٢٠١٨) المتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح ومكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح.

١١. الأعوان العموميون الذين يشغلون وظائف
عُليا طبقاً لأحكام الفصل (٧٨) من الدستور.
١٢. الأعوان العموميون الذين يشغلون وظائف
مدنية عُليا طبقاً لأحكام الفصل (٩٢) من
الدستور.
١٣. محافظ البنك المركزي التونسي ونائبه وأعضاء
مجلس إدارته وكتابه العام.
١٤. المديرون العامون للبنوك والمؤسسات المالية
التي تُساهم الدولة في رأس مالها ورؤساء
وأعضاء مجالس إدارتها.
١٥. مديرو الأجهزة الإدارية للهيئات الدستورية
المستقلة.
١٦. رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات التعديلية.
١٧. رؤساء جامعات التعليم العالي وعمداء الكليات
ومديرو مؤسسات التعليم العالي والبحث
ورؤساء المخبر ووحدات البحث في المؤسسات
المذكورة.
١٨. المكلف العام بنزاعات الدولة والمستشارون
المقررون لنزاعات الدولة.
١٩. حافظ الملكية العقارية والمديرون الجهويون
للملكية العقارية.
٢٠. المعتمدون الأول والمعتمدون والعمد.
٢١. الكتاب العامون للبلديات والولايات والمديرون
التنفيذيون للجهات والأقاليم.
٢٢. كل عون عمومي يتولى مهمة رقابية بهيئات
الرقابة وهيكل التفقد الإداري والفني أو
القطاعي التابعة للوزارات.
٢٣. المديرون العامون المساعدون والمديرون
المركزيون بالمؤسسات والمنشآت العمومية
- والخطط المعادلة من حيث شروط التكليف
والامتيازات.
٢٤. أعضاء لجان تقييم وإسناد ومراقبة عقود
الصفقات العمومية وعقود اللزمات وعقود
الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص
وأعضاء لجان إسناد التراخيص لإدارية
وتراخيص ممارسة النشاط مهما كان نوعها
وقطاعها.
٢٥. أعوان قوات الأمن الداخلي الذين لهم صفة
الضابطة العدلية.
٢٦. رؤساء الهياكل الرياضية.
٢٧. أعوان المراقبة الجبائية والاستخلاص وقباض
البلديات ورؤساء مكاتب البريد.
٢٨. أعوان الديوانة المباشرون الذين لا تقل رتبتهم
عن متفقد مساعد أو ملازم للديوانة أو الذين
يشغلون خطة رئيس مكتب أو رئيس فرقة أو
خطة قابض.
٢٩. كتبة المحاكم.
٣٠. الأعوان المحلفون والمكلفون بمهام التفقد
والرقابة أو الذين أهلمهم القانون لممارسة
صلاحيات الضابطة العدلية.
٣١. كل عون للدولة أو جماعة محلية أو مؤسسة
عمومية إدارية يقوم بمهام أمر صرف أو أمر
صرف مساعد أو محاسب عمومي أو وكيل
مقايض أو دفعات.
٣٢. أعضاء اللجان الجهوية لتصفية الأحباس
الخاصة والمشاركة ومجالس التصرف في
الأراضي الاشتراكية.
٣٣. مُسيرى الأحزاب السياسية والجمعيات.



خاصةً بالأشخاص الخاضعين لواجب التصريح بالمكاسب والمصالح. وتقوم بحفظ التصاريح لمدة عشر سنوات بعد مُغادرة الأشخاص للوظائف والمسؤوليات الموجبة للتصريح.

ثانياً: تضارب المصالح

• مفهوم تضارب المصالح وأهمية تجنب تضارب المصالح للحد من الفساد

يُعرّف القانون عدد (٤٦) لسنة (٢٠١٨) المؤرخ في (١ أغسطس ٢٠١٨) والمتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح، هذا الأخير بكونه «الوضعية التي يكون فيها للشخص مصلحة شخصية مباشرة أو غير مباشرة تؤثر على أدائه الموضوعي والتزيه والمحايد لواجباته المهنية»^٣.

• الإطار القانوني الناظم لتجنب تضارب المصالح

حدّد القانون عدد (٤٦) لسنة (٢٠١٨) المؤرخ في (١ أغسطس ٢٠١٨) الإطار القانوني لتجنب تضارب المصالح، حيث يتوجب على رئيس الجمهورية ومُدير ديوانه ومُستشاريه ورئيس الحكومة وأعضائها ورؤساء دوائريهم ومُستشاريهم ورؤساء الهيئات الدستورية المستقلة وأعضائها ورؤساء الجماعات المحلية ورئيس المحكمة الدستورية وأعضائها في صورة امتلاكهم لأسهم أو حُصص شركات أو في صورة إدارتهم لشركات خاصة يمتلكون رأسمالها كلياً أو جزئياً، تكليف الغير بالتصرف فيها في أجل

٣٤. وكلاء المؤسسات الخاصة المتعاقدة مع الدولة للتصرف في مرفق عمومي بمقابل من الدولة.

٣٥. أصحاب المؤسسات الإعلامية والصحفيون وكل من يمارس نشاطاً إعلامياً أو صحفياً.

٣٦. رؤساء وأعضاء مكاتب النقابات المهنية المركزية أو الجهوية أو القطاعية.

٣٧. الأمناء العامون للنقابات المهنية والمنظمات الوطنية».

ورغم أن الفقرة الأولى من المادة (٧) من اتفاقية الاتحاد الإفريقي بشأن منع الفساد ومُكافحته لسنة (٢٠١٣) تُلزم الدول الأطراف بالطلب من جميع الموظفين العموميين التصريح عن مُمتلكاتهم عند توليهم واجباتهم، وكذلك عند نهاية ولايتهم أو تكليفهم، تبدو قائمة الأشخاص المعنيين بالتصريح بالمكاسب واسعة جداً. ومما لا شك فيه أن تعميم هذا الإجراء يُنقص من نجاعة الرقابة لأنه يشمل آلاف الأشخاص.

بالنسبة للإجراءات المتعلقة بالتصريح بالمكاسب، يتضمّن التصريح وجوباً جزئياً؛ الجزء الأول يتعلق بالتصريح بمكاسب الأشخاص المشار إليهم بالفصل (٥) من القانون داخل وخارج الجمهورية التونسية، وأزواجهم وأبنائهم القُصّر، والجزء الثاني يتعلق بالتصريح بالمصالح (الفصل 6).

يُقَدّم حسب الفصل (٨) التصريح مباشرةً إلى هيئة الحوكمة الرشيدة ومُكافحة الفساد بطريقة إلكترونية وفق الصيغ التي تُضبطها الهيئة وعند الاقتضاء يُقَدّم التصريح في أربعة نماذج ويسترجع القائم بالتصريح نظيراً منها مصحوباً بوصيل، تُوجّه الهيئة نظيراً من التصريح إلى محكمة المحاسبات. وتتولى الهيئة مسك قاعدة بيانات إلكترونية

٣. الفصل (٤) من القانون عدد (٤٦) لسنة (٢٠١٨) المؤرخ في (١ أغسطس ٢٠١٨) والمتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح.

لهدايا، وتتعلق الإشكاليات الحقيقية بالإجراءات العملية وبالتطبيق لتفعيل التدابير التشريعية التي تم التعرض إليها في هذا المجال. عدم إرساء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والحكومة الرشيدة المنصوص عليهما في الدستور كذلك وجود قضاء متخصص في جرائم الفساد التي تُعدُّ جرائم مُركَّبة. في هذا الصدد أحدث بالقطب القضائي الاقتصادي والمالي بواسطة القانون الأساسي عدد (٧٧) المؤرخ في (٦ ديسمبر ٢٠١٦) لدى محكمة الاستئناف بتونس. يختص القطب حسب الفصل الأول من القانون المذكور «بالبحث والتتبع والتحقيق والحُكم في الجرائم الاقتصادية والمالية المتشعبة على معنى هذا القانون وفي الجرائم المرتبطة بها وذلك بالطورين الابتدائي والاستئنائي». ويتركب القطب القضائي الاقتصادي والمالي من قسمٍ فني وقسمٍ قضائي. ويتكون القطب القضائي الاقتصادي والمالي من مُمثلين للنياحة العمومية وقُضاة تحقيقي وقُضاة بدوائر الاتهام وقُضاة بالدوائر الجناحية والجناحية في الطورين الابتدائي والاستئنائي (فصل ٥). أما القسم الفني فيضمُّ مُساعدين فنيين مُختصين (فصل 7). وقد بدأ القسم القضائي العمل خلافاً للقسم الفني.

التوصيات

١. التمييز بين مُختلف أصناف الأشخاص المشمولين بتقديم إقرارات الذمة المالية.
٢. توسيع مسألة إقرار الذمة وتجنب تضارب المصالح للقطاع الخاص.
٣. إصدار الأمر التطبيقي للنظام القانوني لهدايا.

أقصاه شهران من تاريخ تعيينهم أو انتخابهم بحسب الحال وإلى غاية زوال المُوجب.

كذلك، يتعين على رئيس الجمهورية ومُدير ديوانه ومُستشاريه ورئيس الحكومة وأعضائها ورؤساء دوائريهم ومُستشاريهم بعد انتهاء مهامهم لأي سببٍ كان ولمدة (٥) سنوات من ذلك التاريخ، توجيه إعلامٍ للهيئة قبل مُساهماتهم في استثمارات في مجالات كانت تحت إشرافهم المباشر أو تقديمهم استشاراتٍ لشركاتٍ تعمل في مجالاتٍ كانت تحت إشرافهم المباشر.

بالإضافة إلى ذلك يُمنع على الأشخاص الخاضعين لأحكام هذا القانون الذين تولوا بمقتضى مهامهم إجراء مهمة رقابية على الهياكل والمؤسسات والمنشآت العمومية العمل لدى تلك الهياكل والمؤسسات والمنشآت طيلة الخمس سنوات اللاحقة لتاريخ انتهاء تلك المهمة الرقابية.

حسب الفصل (٢٦) من نفس القانون تتولى الهيئة في إطار مُمارسة مهامها الرقابية المتعلقة بالتوقي من تضارب المصالح، توجيه تنبيه، بكل وسيلة تترك أثراً كتابياً، لكل من ثبت لديها وجوده في وضعية تضارب مصالح ودعوته للتقيد بأحكام هذا القانون في أجلٍ لا يتجاوز الشهر. ولها أن تدعو الهيكل العمومي الراجع له إلى اتخاذ التدابير الملائمة لوضع حدٍ لوضعية تضارب المصالح بالنسبة للشخص المعني.

- التحديات والإشكاليات التي تُواجه تجربة تقديم إقرارات الذمة المالية وتجنب تضارب المصالح

هنالك بعض التحديات التشريعية لتجربة تقديم إقرارات الذمة وتجنب تضارب المصالح من بينها مثلاً، عدم صدور الأمر التطبيقي للنظام القانوني



خلاصة عامة

في إطار تحقيق أغراض اتفاقية الأمم المتحد لمكافحة الفساد والمتمثلة في ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع الفساد ومُكافحته بصورةٍ أنجع، ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومُكافحة الفساد، وتعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون العمومية والممتلكات العمومية. فقد استعرضت مُختلف المحاور الواردة في المجلة كلاً من التجربة الفلسطينية والتجربة التونسية في مجال مُكافحة الفساد وذلك على هَدْي ما ورد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث تَمَثَلت خلاصة التجريبتين فيما يلي:

أولاً: تجريم أشكال الفساد

على ضوء تجريم اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد للعديد من أشكال الفساد ومن بينها الرشوة والاختلاس والمتاجرة بالنفوذ واستغلال النفوذ الوظيفي وغسيل الأموال، وحثّ الاتفاقية الدُول الأطراف فيما على اتخاذ ما يلزم من تدابير تشريعية لتجريم أشكال الفساد المختلفة، فقد استجاب المُشرع الفلسطيني لذلك من خلال ما ورد في قانون مُكافحة الفساد لسنة (٢٠١٠) والتي أوضحت المادة (١) منه الأفعال التي تُمَثَلُ جريمة فسادٍ والتي وصل تعدادها إلى (١٣) شكلاً من أشكال الفساد. والأمر ذاته يُقال بالنسبة للمُشرع التونسي، حيث جَرَمَت المجلة الجزائية مُعظم أشكال الفساد التي ورد النص عليها في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

ثانياً: أجهزة الرقابة العامة

على ضوء ما ورد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من واجب الدُول الأعضاء في إنشاء هيئةٍ أو عدة هيئاتٍ تتولى منع الفساد، فقد استجابت دولة فلسطين لذلك من خلال إنشاء العديد من المؤسسات التي يقع في صميم عملها تعزيز النزاهة ومُكافحة الفساد، ويأتي في مقدمة تلك المؤسسات المجلس التشريعي – وإن كان فاقداً لدوره في المرحلة الحالية بسبب حَلِه – إضافةً إلى إنشاء هيئة مُكافحة الفساد وديوان الرقابة المالية والإدارية ومنصب المحاسب العام، ناهيك عن الإدارات العامة للرقابة والتدقيق في مُختلف الوزارات والمؤسسات الحكومية. والأمر ذاته يقال بالنسبة لدولة تونس، حيث يضطلع مجلس نواب الشعب بدورٍ هامٍ في مجال مُكافحة الفساد، إضافة إلى إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ومحكمة المحاسبات التي تقوم وفقاً للقوانين الناظمة لها بدورٍ فاعلٍ في مجال مكافحة الفساد.

ثالثاً: النزاهة والشفافية والمساءلة في تولي الوظائف العامة

انطلاقاً من حثّ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الدول الأعضاء على اعتماد وترسيخ نُظُم لتوظيف الموظفين العموميين تقوم على مبادئ الكفاءة والشفافية والجدارة والاستحقاق، فقد أكدّ المُشرِّع الفلسطيني في القانون الأساسي لعام (٢٠٠٣) على حق الفلسطينيين في تقلدِ الوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص، كما أرسى قانون الخدمة المدنية وتعديلاته مجموعةً من الضوابط التي تكفّلُ إشغال الوظائف العامة على أساس الجدارة والعدالة والاستحقاق. والأمر ذاته يقال بالنسبة للمُشرِّع التونسي، حيث أكد النظام الأساسي لعام (١٩٨٣) على مجموعةٍ من الضوابط الكفيلة بإشغال الوظائف العمومية على أساسٍ من الشفافية والمساواة والجدارة والاستحقاق، ووضع إطاراً رقابياً على التعيينات في الوظائف العامة وفي مُقدمتها رقابة القضاء الإداري على قرارات التعيين في الوظائف العامة.

رابعاً: شفافية ونزاهة نُظُم المشتريات العمومية

انطلاقاً من واجب الدول الأعضاء في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في إقرار نُظُم ومعايير لإنشاء نُظُم مشتريات تقوم على الشفافية والتنافس وتُساهم في منع حالات الفساد، فقد أصدر المُشرِّع الفلسطيني القرار بقانون بشأن الشراء العام ونظام الشراء العام عام (٢٠١٤)، وقد تضمّنت هذه التشريعات وبشكلٍ مُوسّع العديد من قيّم النزاهة ومبادئ الشفافية ونُظُم المساءلة الواجبة الاتباع في مُختلف مراحل عمليات الشراء وذلك بُغْيَةً تحسبهن عمليات الشراء من الأشكال المختلفة للفساد. أما في تونس ونظراً للعديد من الإشكاليات الواردة في مجال إبرام الصفقات العمومية، فقد أصدر المُشرِّع التونسي العديد من التشريعات والمراسيم المتعلقة بالصفقات العمومية، من ذلك دليل الإجراءات الخاص بالصفقات العمومية لعام (٢٠١٨)، ومرسوم عام (٢٠٢٠) بضبط أحكام استثنائية تتعلق بإنجاز الصفقات العمومية.

خامساً: حماية المُبْلِغين والشُّهود في قضايا الفساد

انطلاقاً من حَتِّ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الدُول الأعضاء فيها على وضع قواعد ونُظم تكفل حماية المُبْلِغين والشُّهود والخُبراء في قضايا الفساد، فقد استجابت فلسطين لذلك من خلال إفراد قانون مُكافحة الفساد لسنة (٢٠١٠) مجموعةً من القواعد الخاصة بحماية المُبْلِغين والشُّهود والخُبراء في قضايا الفساد، كما أصدر مجلس الوزراء الفلسطيني نظاماً خاصاً لحماية المُبْلِغين والشُّهود والخُبراء في قضايا الفساد. والأمر ذاته يُقال بالنسبة لتونس، فبالإضافة إلى العديد من الأحكام المتفرقة الواردة في عدة تشريعات والتي تُشجّع الإبلاغ عن الفساد، فقد صدر قانون أساس عام (٢٠١٧) يتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المُبْلِغين.

سادساً: التعاون الدولي في مجال مُكافحة الفساد

في إطار حَتِّ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الدُول الأعضاء فيها على التعاون فيما بينها ومُساعدة بعضها البعض في التحقيقات والإجراءات الخاصة بالمسائل المدنية والإدارية ذات الصلة بالفساد، فقد مَنَح المُشرِّع الفلسطيني في قانون مُكافحة الفساد هيئة مُكافحة الفساد صلاحية التنسيق والتعاون مع مُختلف الجهات الإقليمية والدولية ذات الصلة بمُكافحة الفساد، كما انضمت فلسطين للعديد من الاتفاقيات الدولية والإقليمية المتعلقة بمُكافحة الفساد، إضافة إلى انضمامها للعديد من الشبكات والهيئات الدولية العاملة في مجال مُكافحة الفساد، وتوقيعها للعديد من مُذكرات التفاهم مع العديد من الجهات الدُولية والإقليمية بهذا الخصوص. والأمر ذاته يُقال بالنسبة لتونس، فنظراً لاعتبار جريمة الفساد جريمةً عابرةً للحدود وتحتاج إلى تعاونٍ دُوليٍّ لمحاصرتها وتجفيف مَنابعها، فقد انضمت تونس للعديد من الاتفاقيات الدولية والإقليمية المتعلقة بمُكافحة الفساد، وانضمت كذلك إلى العديد من الهيئات الدولية والإقليمية العاملة في مجال مُكافحة الفساد.

سابعاً: دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد

في إطار حثّ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الدول الأعضاء فيها على اتخاذ تدابير مناسبة لتشجيع منظمات المجتمع المدني على المشاركة في أنشطة منع الفساد ومُحاربتِه، فقد أكد قانون مكافحة الفساد الفلسطيني على دور مؤسسات المجتمع المدني في مجال مكافحة الفساد، كما أنشأت على أرض الواقع العديد من مؤسسات المجتمع المدني العاملة في مجال مكافحة الفساد ويأتي في مقدمتها الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، والأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة، إضافةً إلى مؤسسات مُجتمع مدني أخرى ساهمت بدورٍ فعّال في مجال التوعية بتعزيز النزاهة ومُكافحة الفساد. أما في تونس، فقد نشأت كذلك العديد من مؤسسات المجتمع المدني العاملة في مجال مكافحة الفساد، ومن أهمها منظمة «أنا يقظ» ومنظمة «مرصد رقابة»، واللتان مارستا دوراً فاعلاً في مجال تعزيز النزاهة والشفافية ومُكافحة الفساد.

ثامناً: دور إقرارات الذمة المالية وتدابير منع تضارب المصالح في الحد من الفساد

انطلاقاً من حثّ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الدول الأعضاء على وضع أنظمة لإقرارات الذمة المالية للموظفين العموميين، فقد استجابت فلسطين لذلك من خلال إقرار القانون الأساسي الفلسطيني أحكاماً خاصة بإقرارات الذمة المالية المتعلقة بكبار الموظفين، كما أفرد قانون مكافحة الفساد أحكاماً تفصيلية تُعالج مُختلف الجوانب المتعلقة بإقرارات الذمة المالية، كما أصدر مجلس الوزراء الفلسطيني عام (٢٠٢٠) نظاماً خاصاً للإفصاح عن تضارب المصالح. أما في تونس، فقد صَدَرَ قانون عام (٢٠١٨) يتعلق بالتصريح بالمكاسب ومُكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح، وقد وُضِعَ هذا القانون العديد من القواعد المتعلقة بتقديم إقرارات الذمة المالية وجملتها من التدابير للحد من تضارب المصالح.



ترحب مجلة نزاهة بنشر مساهمات الكتاب والباحثين في موضوعات النزاهة ومكافحة الفساد على أن يتراوح حجم المقالات 1500-2000 كلمة والتقارير 2500-3000 كلمة والدراسات 3500-5000 كلمة بنوع خط Arabic Simplified حجم 12 مع مراعاة أن تلتزم الكتابات بقواعد البحث العلمي من حيث المنهجية والأصالة والرصانة العلمية، وأن لا تكون مقدمة لأية جهة أخرى للنشر أو للحصول على جوائز أو سبق نشرها.

