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 مُكافحة الفساد، فقد نصت المادة (٥٢) فقرة (٥) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على ضرورة إنشاء كل دولة أنظمة لإقرارات الذمة المالية للمُوظفين العموميين وفقاً لقانونها الداخلي.

ونظراً لأهمية إقرارات الذمة المالية والإفصاح عن تضارب المصالح كإجراء وقائي من الفساد وتعزيز النزاهة في العمل العام، فقد أكّد قانون مُكافحة الفساد الفلسطيني رقم (١) لسنة (٢٠٠٥) وتعديلاته ونظام الإفصاح عن تضارب المصالح رقم (١) لسنة (٢٠٢٠) على مسؤولية هيئة مُكافحة الفساد في مُتابعة وضع هذه الأدوات مَوضع 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**

يُعرِّف البنك الدولي إقرار الذمة المالية بأنه «الإفصاح المالي من قِبَل الموظفين العموميين عن مصادر الدخل وأنشطتهم التجارية والعقارية بشكل دوري»[١]. ووفقاً لقانون مُكافحة الفساد الفلسطيني رقم (١) لسنة (٢٠٠٥) فإن إقرار الذمة المالية هو «بيانٌ يُقدمه المكلف عن ذمته المالية وذمة زوجه وأبناءه القُصَّر يُبَيّن 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 دُيون 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 للمُكلّف 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 مُهمةً للوقاية من الفساد وعُموماً تسعى أنظمة إقرارات الذمة المالية إلى تحقيق الأهداف التالية:[٤] 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 بمُؤسسات وأجهزة الدولة ومُوظفيها، تعزيز الرقابة على كل من يتولى الوظيفة العامة، حماية المكلّف نفسه إذ أن الإفصاح المالي يُبعد عنه الشُبهات والتشكيك في براءة ذمته ويُحَصِنُّه من شُبهات التَرَبُّح 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 كُلّ عُضوٍ 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.

الخاصة به وبزوجه وأولاده القُصَّر مُفصلاً فيه كُلّ ما يملكون من ثروةٍ عقاراً ومنقولاً في داخل فلسطين وخارجها وما عليهم من ديون، وتُحفَظ هذه الإقرارات مُغلقةً وسريةً لدى محكمة العدل العُليا ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذنٍ من المحكمة. وذات النص أكّدت عليه المادة (٨٠) فقرة (١) من القانون الأساسي بالنسبة لأعضاء مجلس الوزراء على أن تُقَدَّم هذه الإقرارات إلى رئيس السلطة الوطنية الذي يضع الترتيبات اللازمة للحفاظ على سريتها، ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن المحكمة العُليا عند الاقتضاء.

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

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

فقد أناطت المادة (٨) فقرة (١ / ٢) من القانون بهيئة مُكافحة 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 والمكلّفة بتقديم إقرارات الذمة المالية، وبمُوجب المادة (١٦) من قانون مُكافحة الفساد تُقدّم إقرارات الذمة المالية خلال شهرين من خضوع المكلّف 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 مُكافحة الفساد بصفتها الجهة المختصة بمُتابعة تنفيذ إجراءات الذمة المالية بإعداد النموذج الخاص بإقرار الذمة المالية الذي يتضمن البيانات المطلوبة من المكلّف تقديمها، وبدأت الهيئة بتوزيع الإقرارات بتاريخ (١ ديسمبر ٢٠١٢) على المكلّفين في الوظيفة العمومية، حيث بلغ عدد الإقرارات المستلمة حتى نهاية (٢٠١٩) ما مجموعه (55,027) إقراراً[٥]. علماً بأن هذه الإحصائيات لا تشمل المكلّفين بتقديم إقرارات الذمة المالية في قطاع غزة، حيث لا سُلطة لهيئة مُكافحة الفساد في القطاع.

ومن الواضح أن القطاعات المكلّفة بتقديم

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

إقرارات الذمة المالية تتسع بشكلٍ كبيرٍ جداً وفقاً لقانون مُكافحة الفساد وتُشير الإحصائيات إلى أنه في حالة تطبيق النصوص القانونية التي تُحدّد المكلّفين بتقديم إقرارات الذمة المالية في كُلٍ من الضفة الغربية وقطاع غزة أن يزيد العدد عن (٢٦٠ ألف) مُكلّف. وقد حاولت هيئة مُكافحة الفساد تجاوز هذه الإشكالية من خلال القانون المعدّل الذي تقدَّمت به وتم إقراره ونشره في الجريدة الرسمية قبل أن يتم وقف العمل به، حيث تم تعديل المادة (١٦) ليتم حصر المكلّفين بتقديم الإقرارات بشكلٍ أكثر تحديداً[٦].

- **مساهمة إقرارات الذمة المالية في مُكافحة 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 بمُؤسسات الدولة ومُوظفيها، إلا أن هناك جانبٌ آخر لإقرارات الذمة المالية في مُكافحة 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 قُدرته على تبرير مصدر هذه الزيادة أو الثروة يجعله محل اتهامٍ بالإثراء غير المشروع خاصةً إذا كان دخله ومصادر هذا الدخل مُوضحةً ومسجلةً ضمن إقرار الذمة المالية الذي يُصرّح به قبل إشغال وظيفته وبشكلٍ دوريٍ، فعمليات التحقيق والتدقيق والمقارنة التي تُجريها الجهات المختصة بين الدخل المُصرّح به من قِبَل المكلَف 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 المكلّفة بتقديم الإقرارات بمُوجب القانون**

وذلك من حيث شمول القانون لكافة الموظفين مدنيين وعسكريين بغض النظر عن درجاتهم الوظيفية وطبيعة الوظائف التي يشغلونها والذين يُقدّرون 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 المكلّفين يَحدُّ من فعالية تطبيق هذه المنظومة.

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

- **غياب المراجعة والتدقيق لما تتضمنه الإقرارات من معلومات وبيانات**

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

- **سرية إقرارات الذمة المالية**

تَبنّي 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 المكلّفين في الوظائف السياسية كالرئيس والوزراء وأعضاء المجلس التشريعي وكذلك القضاة وأعضاء النيابة العامة بتقديم إقرارات الذمة المالية بشكلٍ دوريٍ على اعتبار أن مُدة ولايتهم أربع سنوات.

- **بروز الازدواجية في تقديم إقرارات الذمة المالية**

في حالة كون كل من الزوج والزوجة من المكلّفين 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 عِبئاً إضافياً على الهيئة.

ثانياً: تدابير 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 باعتباراتٍ شخصيةٍ مُباشرةٍ أو غير مُباشرةٍ، أو بمَعرفته 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 يَستغل عُضويته في أي عملٍ من الأعمال الخاصة. كذلك الحال بالنسبة للوُزراء فبمُوجب 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 مصلحةٌ ماليةٌ في أي عقدٍ من العُقود التي تُبرمها الجهات الحكومية أو الإدارية، كما لا يجوز له طوال مُدّة وزارته أن يكون عضواً في مجلس إدارة أي شركة، أو أن يمارس التجارة أو أي مهنةٍ من المهن، أو أن يتقاضى راتباً آخر، أو أي مُكافآتٍ أو مِنحٍ من أي شخصٍ آخر،

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

ووفقاً لقانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم (١٠) لسنة (٢٠٠٤)

لا يجوز لعضو المجلس التشريعي بمُوجب المادة (٤) من القانون، أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة، أو يُؤجّرها أو يبيعها شيئاً من أمواله، أو يُقايضها، أو يُبرم عقداً معها، بوصفه مُلتزماً أو مُورداً أو مُقاولاً، إلا إذا تم التعاقد طِبقاً 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، وسُلطة 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 الكشف عن تضارب المصالح والتبليغ عنه وإزالته ومسؤولية هيئة مُكافحة الفساد في تطبيق النظام.

- **أهمية منع تضارب المصالح في مُكافحة الفساد**

يمس تضارب المصالح بثقة المواطنين بالمؤسسات العامة خاصةً أن مُعظم حالات الفساد تنتج أصلاً عن استغلال الموظف العام لوظيفته في تحقيق مصلحةٍ خاصةٍ، بالرغم من حرص المُشرّع الفلسطيني على تضمين العديد من التشريعات الفلسطينية نُصوصاً تُعالج بعض مظاهر تضارب المصالح في الوظيفة العامة إلا أن الواقع الفلسطيني افتقد لتشريعٍ 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 يَحول دون مجموعة من السلبيات التي تُشكّل مَدخلاً أو بيئةً ملاءمةً للفساد وهي: ضبط وتحديد حالات تضارب المصالح، وتحديد كيفية التعامل معها وضمان القيام بالإفصاح عن أي استثمارات أو أموال أو مُمتلكات 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، ومُساءلة الخاضعين في حالة عدم قيامهم بالإفصاح عن وجود تضارب المصالح[٨].

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

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

التوصيات

- **فيما يتعلق بإقرارات الذمة المالية**

١. وضع لائحة أو نظام أو دليل إجراءات مُوَحّد خاص بتقديم إقرارات الذمة المالية لكل الفئات المكلّفة.

٢. حصر أعداد المكلّفين بتقديم الإقرارات، بحيث تقتصر على المسؤولين الحكوميين والسياسيين المعينين والمنتخبين ومن في حكمهم والمُعرَّضين لمخاطر الفساد حتى يَسهل تفعيل هذا النظام.

٣. التحرر من مبدأ السرية في التعامل مع إقرارات الذمة المالية والتوجه نحو العلنية للمناصب العُليا على الأقل.

٤. ضرورة قيام هيئة مُكافحة 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 سواءً الممتنعين عن تقديم الإقرارات، أو غير الملتزمين بمواعيد تقديمها، أو أولئك الذين يقدمون معلوماتٍ خاطئةٍ ومغلوطةٍ في الإقرارات.

- **فيما يتعلق بالإفصاح عن تضارب المصالح**

١. أهمية التزام كافة المؤسسات الخاضعة والمكلّفة بتشكيل اللجان التي نص عليها نظام الإفصاح عن المصالح، حيث أن عدم تشكيل هذه اللجان يَحول دون تطبيق النظام.

٢. ضرورة النص على عقوبات جزائية وتأديبية على المخالفين.

٣. أهمية القيام بحملات توعية وإجراء تدريب للمُوظفين العموميين على تطبيق نظام الإفصاح عن المصالح لضمان الالتزام بتطبيق أحكامه.