



The Continuing Palestinian Divide Has Affected Corruption in Palestine

Mohammad Hamza kmail^{*1}, Ihab khalayla^{**1}

¹ Faculty of Law, Palestine Ahliya University (Palestine)

*✉ m.kmail@paluniv.edu.ps

**✉ i-khalayla@paluniv.edu.ps

Received:19/10/2022

Accepted:22/03/2023

Published:

Abstract:

The research dealt with the legislative treatment of corruption offenses in Palestinian legislation and their purely penal nature and the role of the political system in prevailing corruption in light of the prevalence of financial and administrative corruption in State institutions and facilities, The research found that the continued political divide in the Palestinian system exacerbated the phenomenon, owing to the lack of oversight role of the oversight bodies, especially in the event of the disruption of the Legislative Council in which corruption appears to be an essential factor adversely affecting all aspects of life, The research therefore recommends that political will should be given the seriousness necessary to end the Palestinian division and take all necessary steps to improve the opportunities for transparency and accountability in all State facilities for the benefit of society and to build a stable legal State. The authenticity of the research lies in addressing the legal challenges that have arisen in Palestinian legislation in confronting the widespread corruption issues amidst significant political division.

Keywords: *Political system; Anti-Corruption; Legislative Council; Political Division; Accountability.*

أثر استمرار الانقسام الفلسطيني على انتشار ظاهرة الفساد في فلسطين

محمد حمزة كميل^{1*}، إيهاب خلايلة^{1**}

¹ كلية الحقوق، جامعة فلسطين الأهلية (فلسطين)

m.kmail@paluniv.edu.ps ✉*

i-khalayla@paluniv.edu.ps ✉**

تاريخ النشر:

تاريخ القبول: 2023/03/22

تاريخ الاستلام: 2022/10/19

ملخص:

تتاول البحث المعالجة التشريعية لجرائم الفساد في التشريع الفلسطيني وطبيعتها القانونية ذات الصفة الجزائية البحتة، كما يبين دور النظام السياسي في تغول ظاهرة الفساد في ظل انتشار الفساد المالي والإداري في مؤسسات الدولة ومرافقها، وتوصل البحث إلى أن استمرار الانقسام السياسي في النظام الفلسطيني يؤدي إلى تفاقم الظاهرة ويعود السبب في ذلك إلى غياب الدور الرقابي للأجهزة الرقابية وخصوصاً في ظل تعطل المجلس التشريعي، حيث يظهر أن الفساد يُشكّل عاملاً أساسياً مؤثراً بالسلب في كافة مناحي الحياة، لذلك يوصي البحث بضرورة أن تكون الإرادة السياسية تتمتع بالجدية اللازمة لإنهاء الانقسام الفلسطيني واتخاذ كل ما يلزم لتحسين فرص الشفافية والمساءلة في كافة مرافق الدولة بما يعود بالنفع على المجتمع وبناء الدولة القانونية المستقرة. تكمن أصالة البحث بتناولها الإشكاليات القانونية التي طرأت على التشريع الفلسطيني في مواجهة قضايا الفساد التي انتشرت في ظل الانقسام السياسي بدرجة كبيرة.

الكلمات المفتاحية: النظام السياسي؛ مكافحة الفساد؛ المجلس التشريعي؛ الانقسام السياسي؛ المساءلة.

1. مقدمة:

تُشكل جرائم الفساد المالي والإداري أكثر أشكال الفساد انتشارًا في العالم أجمع خصوصًا في الدول العربية، إذ تقف عائقًا أمام تطوّر هذه المجتمعات وتقدّمها في مختلف مجالات الحياة، غير أنها وباءٌ ينتشر ويحول دون تحقيق التنمية المجتمعية من الناحية الاجتماعية أو الثقافية أو الفكرية أو القانونية، الأمر الذي استدعى وقوف المجتمع الدولي كوحدة واحدة لمحاربة هذا الوباء والحدّ من ظاهرة الفساد الهدّامة لكافة مناحي الحياة، وفي سياق ذلك أصدرت الأمم المتحدة اتفاقية مكافحة الفساد، وعلى صعيد الدول العربية ولاعتبار الفساد ظاهرة سلبية على القيم الأخلاقية والمجتمعية والقانونية، أصدرت هذه الدول الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد من أجل التعاون فيما بينها، ولأنّ الفساد متعدد الأشكال كان لا بد من اتحاد الإرادات لتفعيل الجهود العربية والدولية لمكافحته، والنص على بعض التشريعات الدولية والعربية لإيجاد المسار القانوني والإطار التشريعي العربي والدولي، خاصة في اتفاقية تسليم المجرمين واسترداد الموجودات والممتلكات، وعدم ترك التشريعات الوطنية لوحدها تقف أمام هذه الجرائم التي تؤثر سلبيًا على المجتمع، وتكون سببًا في وقف التنمية المستدامة والنهوض بها.

في فلسطين وبعد اتفاقية أوسلو باشرت السلطة الفلسطينية عملها رغم التحديات والصعوبات التي واجهتها إلا إنّها بذلت مجهودًا واضحًا لمكافحة الفساد، وذلك بإيجاد الإطار القانوني والتشريعات المنظمة للأفعال المشكّلة لجرائم الفساد، وإنشاء الهيئات، مثل: هيئة مكافحة الفساد والمؤسسات الرقابية، ومحكمة لجرائم الفساد، وما زالت الجهود تُبذل في تفعيل القوانين والأنظمة المكافحة لهذه الظاهرة، والتي كان آخرها المصادقة على نظام حماية الشهود والمُبلّغين، لذلك كان لا بد من إيجاد الحلول القانونية والمؤسسية للحدّ من ظاهرة الفساد بالرغم من وجود بعض التحديات والمعوقات خصوصًا ما يتمثل بالانقسام السياسي بين الضفة الغربية وقطاع غزة والمُعوق الأكثر تأثيرًا سلطات الاحتلال وما تمارسه لمنع فرض السيادة الكاملة على كامل الأرض الفلسطينية بما فيها عاصمتها القدس الشريف.

1.1 إشكالية البحث وأسئلته:

تتمحور إشكالية البحث في التساؤل الرئيس المتمثل في: الآثار المترتبة على انتشار ظاهرة الفساد في ظل استمرار الانقسام السياسي الفلسطيني، وغياب دور المجلس التشريعي في ممارسة صلاحياته التشريعية، وأثر ذلك على تحقيق معايير الشفافية والنزاهة والمسائلة للوصول إلى العدالة الاجتماعية؟
ويتفرع من التساؤل الرئيس الأسئلة الفرعية التالية:

1. ما مدى صلاحية التشريعات الخاصة بمكافحة جرائم الفساد في تحقيق الحكم الرشيد؟
2. ما هو دور الإدارة السياسية والمجلس التشريعي في عملية الرقابة وتعزيز ثقافة مكافحة الفساد؟

3. ما مدى نجاعة القرارات بقانون الصادرة عن الرئيس في الحدّ من ظاهرة الفساد، وحسن سير المرافق العامة للدولة؟

1.2 أهمية البحث:

تتجلى أهمية البحث في محاولة الوقوف على أهم دوافع انتشار ظاهرة الفساد في ظل غياب المؤسسة التشريعية الفلسطينية والمتمثلة في (السلطة التشريعية) على اعتبارها الجهة الرسمية التي تُشرّع القوانين الخاصة للحدّ من تفاقم ظاهرة الفساد في فلسطين، كما تظهر أهمية البحث في إظهار أثر الانقسام الفلسطيني الحاصل بين الأحزاب السياسية على ازدياد واستشراء ظاهرة الفساد سواء في الوظيفة العمومية أم الوظيفة الخاصة، الأمر الذي أثار بالسلب على معايير النزاهة والشفافية والمساءلة في كافة قطاعات الدولة.

1.3 أهداف البحث:

يسعى البحث إلى تحقيق الأهداف الآتية:

1. التعرف على أهم التشريعات النازمة للحدّ من مكافحة ظاهرة الفساد في فلسطين.
2. إظهار دور النظام السياسي حول الآثار السلبية للفساد والعمل على خلق الثقافة الراضية للفساد بكافة أشكاله.
3. الوقوف على أهمية دور المجلس التشريعي الفلسطيني في سن التشريعات وفق الأسس القانونية الدستورية.
4. إظهار أهمية إنهاء الانقسام السياسي الفلسطيني في تعزيز تطبيق المبادئ الدستورية والمتمثلة في مبدأ سيادة القانون واستقلال القضاء.
5. إبراز الصفة الجزائية لجرائم الفساد وخطورتها على التنمية المجتمعية في فلسطين.

4.1 منهج البحث:

اعتمد الباحثان على المنهج الوصفي لإبراز دور كل من التشريعات الجنائية الخاصة بمكافحة ظاهرة الفساد وعلاقتها بالاتفاقيات الدولية والعربية للحدّ من الظاهرة من ناحية، ثم قاما بمحاولة تحليل هذه النصوص وإظهار أهم العقبات التي تُشكّل تحديًا أساسيًا أمام تحقيق نهضة المجتمع في محاربتة للفساد بكافة أشكاله، من ناحية أخرى، وفي المقام الرئيس لا بد من تبيان دور النظام السياسي في إرساء القواعد القانونية والثقافية والفكرية لتحقيق النزاهة والحوكمة ومحاربة ظاهرة الفساد التي يواجهها المجتمع الفلسطيني.

2. المبحث الأول: جرائم الفساد في القانون وصفتها الجزائية في التشريع الفلسطيني

إنّ سياسة التجريم والعقاب في القانون الجنائي مرتبطة بمبدأ الشرعية، والذي يعني شرعية الجرائم والعقوبات، والمتمثل في الركن الشرعي لكل الأفعال التي اعتبرها المُشرِّع جريمة، حيث أورد لكل فعل منها نص قانوني خاص بالوصف القانوني مُبيِّنًا العقوبة المناسبة لكل من هذه الأفعال على حدة، وعليه يتناول المبحث أهم الجرائم التي اعتبرها المُشرِّع فسادًا في قانون مكافحة الفساد الفلسطيني من خلال المطلب الأول، أما المطلب الثاني فيتناول صفتها الجزائية.

2.1 المطلب الأول: جرائم الفساد في التشريع الفلسطيني

يُقصد بالفساد لغةً: هو التلف والعطب والاضطراب والخلل والجذب والقحط، والمفسدة هي الضرر. يقال هذا الأمر مفسدة اي فيه فساد (المعجم الوسيط، 1972، ص 688)، ولذلك فهو مرتبط في أذهان الناس بكل شيء سيء. أما اصطلاحًا: وعلى الرغم من ارتباط الفساد في كل مناحي الحياة إلا أنه لا يوجد تعريف جامع للفساد، حيث تعدد التعريفات وفقًا لأشكال وصور الفساد المختلفة، فإراه البعض بأنه استغلال للقواعد القانونية وعدم الالتزام بها، وإراه البعض الآخر بأنه عمل غير أخلاقي بقصد الحصول على منفعة شخصية، وبعضهم يربطه بالموظفين استغلالًا للمنصب وإهدارًا للمال العام (البرغوثي، 2010).

كذلك لم تضع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام 2003 تعريفًا لمعنى الفساد، حيث اقتصرت الاتفاقية على ضرورة مواجهة ظاهرة الفساد من خلال وضع سياسات التجريم لكل من الأفعال التي تُعدّ فسادًا وفقًا للتشريعات الوطنية لكل دولة على حدة⁽¹⁾.

إنّ الناظر في التشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية والإقليمية المُجرمة للفساد بكافة أشكاله يراها تنتهج مسار المواجهة، والوقوف أمام مسؤولياتها من أجل تجريم كافة الأفعال التي تُعدّ فسادًا، وخلق السياسات المواجهة لانتشار ظاهرة الفساد والحدّ منها، ولاعتبارها جريمة عابرة للحدود ووباءً ينتشر والتزامًا بما ورد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أوجد المُشرِّع الفلسطيني سياسة تجريم خاصة لمكافحة الفساد وتوعية المجتمع بالمخاطر والآثار السلبية الناتجة عن نقشي هذه الظاهرة، وعليه يتناول المطلب أهم ما جاء به المُشرِّع الفلسطيني لتجريم جرائم الفساد والمتمثلة في قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005، وقانون الكسب غير المشروع المُعدّل بقانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005. حيث يقصد بالمعالجة التشريعية لقوانين الفساد وضع سياسات لمكافحة

(1): أنظر نص المادة 2 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام 2003، حيث لم تأتِ على ذكر تعريف الفساد في ذات المادة بالرغم من تعريفها لبعض المصطلحات لغايات الاتفاقية.

الفساد وتنفيذها لتجسد مبادئ سيادة القانون في النزاهة والشفافية والمساءلة⁽¹⁾، ويعني ذلك التنظيم القانوني للأفعال التي تُعدُّ فسادًا وإيجاد النصوص القانونية.

2.1.1 قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005

وافق المجلس التشريعي على قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005 بتاريخ 2005/1/6، الذي صدر بهدف مكافحة الفساد المالي والإداري، وتعزيز صمود المؤسسات الوطنية في إطار إقامة الدولة الفلسطينية، وعند دراسة النص القانوني يظهر اهتمام المُشرِّع الفلسطيني بحماية المال العام وتجريم أي تعدي عليه باستخدام وسائل غير مشروعة.

يُحدِّد قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لعام 2005 مفهوم الكسب غير المشروع على أنه يشمل أي مبالغ مالية حصل عليها الخاضعون لأحكام هذا القانون، سواء لأنفسهم أم للآخرين نتيجة استغلال وظائفهم أو مواقعهم أو بسبب السلوك غير الأخلاقي، وذلك حتى لو لم تُشكَّل هذه الممارسات جريمة جنائية، ويشمل الكسب غير المشروع أيضًا أي زيادة في الثروة التي يتم تحقيقها بعد تولي الخدمة أو قيام الصفة على الخاضع لهذا القانون أو زوجه أو أولاده القُصَّر إذا كانت تفوق قدراتهم المالية ولم يكن لديهم أي مصدر شرعي يبرر هذه الزيادة، ويشمل تعريف الكسب غير المشروع أيضًا أي مبالغ مالية حصل عليها أي شخص طبيعي أو معنوي من خلال التواطؤ مع أحد الخاضعين لقانون الكسب غير المشروع للاستفادة من وظيفته أو صفته⁽²⁾.

يتضح من خلال القانون بأن المُشرِّع الفلسطيني ضيَّق من نطاق التجريم، حيث أهتم المُشرِّع في المال العام واستغلال الصفة أو الوظيفة نتيجة لسلوك مجرم أو سلوك مخالف للأداب العامة أو بأي وسيلة غير مشروعة، وفيما يلي تفصيلها.

لم يتوسَّع المُشرِّع في قانون الكسب غير المشروع من نطاق تجريمه للأفعال المُشكَّلة لجرائم الكسب غير المشروع، وإذا أراد الباحثان تبرير ذلك فإنَّ المُشرِّع تعامل وفقًا للقانون على اعتبار أن النص جاء مُجرمًا للكسب غير المشروع، أي تُركِّز جِلَّ اهتمام المُشرِّع بتجريم أفعال الكسب غير المشروع وليس تجريم الأفعال التي تُعدُّ فسادًا، وعليه فإن القانون رقم 1 للعام 2005 يُجرِّم صراحةً الحصول على الأموال بأي طريقة غير قانونية، بغض النظر عن طبيعة الشخص إذا تواطؤ مع أي شخص آخر استغل وظيفته أو صفته، وبالإضافة لذلك يُجرِّم القانون وينص صريح كل استغلال للوظيفة أو الصفة للانتفاع بالمال مهما كانت الوسيلة المُستخدمة بشرط أن تكون هذه

(1): أنظر نص المادة 1/5 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام 2003.

(2): أنظر نص المادة 1 من قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005.

الوسيلة غير قانونية، ولم يتوقف القانون عند حظر طرق ووسائل الحصول على الأموال، بل يعاقب على أي زيادة في الثروة إذ لم يكن بمقدور صاحبها إثبات مصدرها الطبيعي والقانوني⁽¹⁾.

ولم يكتفِ المشرّع بفعل الحصول على المال لاعتباره كسبًا غير مشروع بل اعتبر أن كل من سهّل لغيره أيضًا الحصول على المال يُعدُّ كسبًا غير مشروع يُعاقب فاعله بالسجن المؤقت، ودفع غرامة مالية تساوي قيمة المال المُحصّل عليه بوسيلة غير مشروعة⁽²⁾، وبالرغم من قصر المشرّع الأفعال التي تُعدُّ كسبًا غير مشروع في هذا القانون على الحصول على المال واستغلال الوظيفة أو الصفة بأيّة وسيلة غير مشروعة إلا أنه ترك الباب مفتوحًا أمام أي فعل يُعدُّ من قبيل الكسب غير المشروع في القوانين الأخرى، ويتضح ذلك من خلال نص المشرّع على جواز توقيع أي عقوبة أخرى تكون أشد من العقوبات المقرّرة في هذا القانون، ويُفهم ذلك حال ارتكاب أي فعل من الأفعال التي تستهدف الحصول على الأموال بطريقة غير مشروعة⁽³⁾.

وبالنظر إلى قانون العقوبات النافذ رقم 16 لسنة 1960 يتضح قد فرض عقوبات أشد من العقوبات الواردة في قانون الكسب غير المشروع، فقد جرم بعض أفعال التعدي على المال بطريقة غير مشروعة وغير مُحقة، ويظهر ذلك في قانون العقوبات وتجريمه جريمة الرشوة وجريمة الاختلاس واستثمار الوظيفة⁽⁴⁾.

2.1.2 قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005

في سياق اهتمام المشرّع الفلسطيني بمكافحة جرائم الفساد وانسجامًا مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تم تعديل قانون الكسب غير المشروع واستبداله بقانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005.

نصّ المشرّع الفلسطيني على أفعال الفساد في نص المادة 1 من قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005، والتي أورد فيها تعريفات خاصة لبعض المعاني ومنها مصطلح الفساد، وجاء فيها "يُعتبر فسادًا لغايات تطبيق هذا القانون ما يلي:

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

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

3. كل فعل يؤدي إلى المساس بالأموال العامة.

4. إساءة استعمال السلطة خلافًا للقانون.

(1): أنظر نص المادة 1 من قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005.

(2): أنظر نص المادة 25 من قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005.

(3): أنظر نص المادة 32 من قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005.

(4): أنظر نص المادة 171، ونص المادة 172 من قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960.

5. قبول الوساطة والمحسوبة التي تلغي حقا وتحق باطلا.
6. الكسب غير المشروع.
7. جميع الأفعال المجرمة الواردة في الاتفاقيات العربية والدولية لمكافحة الفساد التي صادقت عليها أو انضمت إليها السلطة الوطنية⁽¹⁾.

فإنه ووفقاً لنص المادة سابقة الذكر، يتضح أن المشرع الفلسطيني توسع في تجريمه للأفعال التي تُشكّل فساداً، ولم يقتصر في تجريمه على ارتكاب السلوك المُجرم المتمثل في المساس بالأموال العامة بل امتد ليشمل استغلال الوظيفة وتجريم الوساطة والمحسوبة باعتبارها أحد الأفعال المُشكّلة لجرم الفساد (كوهين، 2016)، ومن ناحية أخرى توسع المشرع عندما جرم جميع الأفعال المجرمة في الاتفاقيات العربية والدولية، وهذا ما سنبينه لاحقاً في معرض دراستنا.

يتبين من الموضوع الذي تم مناقشته أن المشرع قد أدخل تحولاً جوهرياً في قانون مكافحة الفساد وتعديله لقانون الكسب غير المشروع، إذ قدّم عدداً من الأفعال التي لم تكن مُجرّمة في النص القانوني السابق، كما أنه قلّل من الاعتماد على قانون العقوبات فيما يتعلق بالأفعال التي تُشكّل فساداً والتي ينص عليها القانون، بل أنشأ قانوناً خاصاً بهذا الصدد في محاولة منه للحدّ من جرائم الفساد وتعزيز الوعي في المجتمع لرفض هذه الظاهرة وتحقيق العدالة والتنمية المجتمعية.

2.2 المطلب الثاني: الصفة الجزائية لجرائم الفساد في القانون الفلسطيني

اهتمّ المشرع الفلسطيني بمكافحة الفساد وملاحقته، ويتضح ذلك من خلال ما أورده المشرع من نصوص قانونية خاصة مجرمة لأفعال الفساد وفقاً لخطورتها على المجتمع وما ينتج عنها من آثار سلبية تحول دون تطور المجتمع وازدهاره.

إنّ الطبيعة القانونية التي تتمثل بها جرائم الفساد ذات طبيعة جنائية بحتة؛ نظراً لخطورة جرائم الفساد وجسامتها من ناحية، ومن ناحية أخرى فرض المشرع في قانون مكافحة الفساد عقوبات قاسية على مرتكب الفساد، لوصفها جريمة من جرائم الخطر التي تُحقّق ضرراً جسيماً تستهدف الإطاحة بالمصلحة العامة والاعتداء عليها، لذا فهي جرائم ذات صفة جنائية خاضعة لمبدأ الشرعية ومتمثلة بقانون خاص لتجريم كافة الأفعال التي تُشكّل فساداً وفقاً لقانون مكافحة الفساد (الدمهوري، 2017).

(1): أنظر نص المادة 1 تعاريف من قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005.

ويُقصد بالصفة الجنائية بأنه مجموعة من القواعد الموضوعية التي يضعها المُشرع وفقاً لسياسة التجريم، يبين فيها الأفعال التي اعتبرها جريمة ويقابلها عقوبة معينة لكل فعل على حدة، لملاحقة كل من يرتكب السلوك المعاقب عليه وتنفيذ الجزاء الجنائي بحقه (السراج، 2007، ص 93).

ولا بد من الإشارة هنا إلى اتفاقية الأمم المتحدة والتي وصفت جرائم الفساد وأعطتها الصفة الجنائية، من خلال إلزامها للدول الأعضاء على إيجاد التشريعات المُجرّمة لكافة أشكال الفساد، ووضع العقوبات المناسبة لها مع ما يتفق والتشريعات الوطنية الداخلية، ويتضح ذلك في هيكل الاتفاقية في الأحكام العامة التي أكدت على سياسة التجريم لكافة الدول المُوقّعة على الاتفاقية لمكافحة الظاهرة لخطورتها على المجتمعات كافة.

2.2.1 اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تُعَدُّ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من ضمن الاتفاقيات الأممية الإلزامية للدول الأعضاء لمنظمة الأمم المتحدة، والتي تسعى لمكافحة ظاهرة الفساد لكُبر حجمها على المستوى الدولي، فما تواتت لحظة في إجبارها للدول الأعضاء وفقاً للاتفاقية في رسم سياسة التجريم التي تُجرّم الفساد بما يتوافق والتشريعات الوطنية، إضافةً إلى ضرورة إيجاد التدابير الوقائية للحدّ من الظاهرة ومنع انتشارها، حيث جاء في الفصل الثاني نصّ المادة 1/5 من الاتفاقية تحت عنوان التدابير الوقائية على أنه "تقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعّالة مُنسّقة لمكافحة الفساد، تُعزّز مشاركة المجتمع وتُجسّد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة".

ففي عام 2017 واتفاقاً مع اتفاقية الأمم المتحدة أقرّت الحكومة الفلسطينية أجندة السياسات الوطنية تعزيزاً منها للشفافية والمساءلة في إدارة المصلحة العامة ومنع المساس بالمال العام (الائتلاف من أجل النزاهة والشفافية والمساءلة -أمان، 2018)، كما أوجدت مُدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة لموظفي هيئة مكافحة الفساد الهادفة إلى تعزيز الالتزام بمعايير النزاهة والشفافية، من خلال الواجبات المُلقاة على عاتق الموظفين في أداء الخدمة وفقاً لقيم وأخلاقيات الوظيفة القائمة على الموضوعية والأمانة وفي حدود الصلاحيات المُحوّلة قانوناً⁽¹⁾، وهذا انسجاماً مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد حين ألزمت الدول الأعضاء بإرساء المبادئ والقيم الأخلاقية والوظيفية لموظفي هيئات الفساد من أجل الأداء المُشرف والسليم⁽²⁾.

2.2.2 الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

أقرّت فلسطين على هذه الاتفاقية العربية في العام 2010 وصادقت عليها في العام 2013، في إطار التعاون العربي لمكافحة الفساد، فلم تُوفّق هذه الاتفاقية في التوسّع في مجال مكافحة الفساد، ولم تُقدّم ما وُجدت من أجله،

(1): أنظر نص المادة 6 من مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة لموظفي هيئة مكافحة الفساد.

(2): أنظر نص المادة 8 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام 2003.

إذ تغدو اتفاقية ملتزمة بما ورد في الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد دون تقديم ما هو جديد في مجال مكافحة الفساد (براك، 2019).

وباستعراض أهم ما جاء في نصوص الاتفاقية يتضح بأن المادة الثانية تهدف إلى تعزيز التدابير الوقائية لمكافحة الفساد وتعزيز مبدأ الشفافية والنزاهة والمساءلة تطبيقاً لمبدأ سيادة القانون، إضافةً إلى تشجيع الأفراد ومؤسسات المجتمع المدني الإحساس بالمسؤولية في مكافحة الفساد والحدّ من انتشاره، وبالنظر إلى المادة الرابعة من ذات الاتفاقية المتعلقة بسياسة التجريم لأفعال الفساد، والتي حثّت كل دولة طرف، ووفقاً لنظامها القانوني على تجريم مجموعة من الأفعال المرتكبة عمدًا من باب التعاون بين هذه الدول لمحاربة الفساد والحدّ من ارتكابه (أبراش، 2009).

3. المبحث الثاني: دور النظام السياسي في انتشار ظاهرة الفساد في فلسطين

تلعب النظم السياسية دورًا حاسمًا في مكافحة ظاهرة الفساد، فعندما تكون هناك نظم سياسية فعّالة وذات شفافية فإنها تُخفّض الكثير من مخاطر الفساد، ويُمكن أن يؤدي النظام إلى انتشار الفساد في حال عدم توفر الآليات الكفيلة بمكافحته وتقليل انتشاره، ففي بعض الأحيان يتعرّض النظام السياسي للفساد بشكل مباشر أو غير مباشر، لذلك لا بد من الوقوف عند أهم العوامل المؤثرة في انتشار الفساد لدى النظام السياسي، وكذلك الآثار المترتبة على انقسام النظام السياسي في استشراف الفساد.

3.1 المطب الأول: عوامل انتشار الفساد في النظام السياسي

إنّ غياب سيادة القانون وعدم سيطرة النظام السياسي على مرافق الدولة لتقديم خدماتها للأفراد يؤدي إلى انتشار الفساد المالي والإداري الأمر الذي يُقلّل من كفاءة الإدارات الحكومية تجاه حسن سير المرافق العامة، ومن أبرز العوامل التي يُمكن أن تؤدي إلى ازدياد ظاهرة الفساد في النظام السياسي هي كالاتي:

3.1.1 الاحتلال الإسرائيلي

ما يقوم به الاحتلال من ممارسات تُشكّل عائقًا ومانعًا أمام فرض النظام وتطبيق القانون لحفظ الاستقرار والأمن الداخلي للشعب الفلسطيني، خصوصًا من ناحية الممارسات التي تمارس على النظام السياسي لمنع فرض سيادته على إقليم الدولة (أبراش، 2009، ص 17)، ولهذا السبب الذي نفرضه لن نطيل البحث احترامًا للأراء الأخرى التي لا تراه سببا اصيلا ومعوقا في مجال مكافحة الفساد.

ويرى الباحثان هنا عدم إمكانية تطبيق القانون وفرض النظام في واقع يُمارس فيه الاحتلال كل أشكال التمييز العنصري حتى وصل به إلى التمييز بين أفراد الشعب الواحد سواء كانوا أفرادًا أم قيادات، ناهيك عن ممارساته وإصراره على عدم فرض النظام السياسي الفلسطيني لسيادته وسيطرته على الأراضي المحتلة.

3.1.2 الانقسام الفلسطيني الداخلي

يُشكّل الانقسام الفلسطيني الداخلي أحد أهم معيقات لَمّ الشمل الفلسطيني والعقبة التي تقف أمام بناء نظام سياسي يُوحّد بين كافة أطراف الشعب الفلسطيني لبناء دولته المستقلة بعاصمتها القدس.

يتضمن فرض سيادة القانون⁽¹⁾ بناء جسر من الترابط والتوافق بين أطراف الشعب الواحد لتنظيم الحياة السياسية وبناء نظام الحكم الرشيد القائم على التعددية والاحترام المتبادل، الأمر الذي يؤدي إلى بناء نظام سياسي يحترم القانون ويفرض سيادته على الجميع دون استثناء، وبناءً على ذلك يفرض هذا النظام السياسي سيادة القانون ومحاربة الجرائم خصوصاً جرائم الفساد التي تهدم المجتمع بكل مكوناته (البرغوثي، 2010).

لا بد لمكافحة جرائم الفساد في المجتمع الفلسطيني، والعمل على تحقيق المصالحة الفلسطينية الداخلية وإيجاد استراتيجية وطنية شاملة على قاعدة مجتمعية تراعي عاداته وتقاليدته وثقافته الاجتماعية، لإقامة مجتمع رافض لثقافة الفساد قائم على الاحترام المتبادل للعمل سويًا لتحقيق تنمية المجتمع الحالية والمستقبلية (أبراش، 2009).

3.1.3 تعطل المجلس التشريعي

من أعمدة الشفافية والمساءلة والرقابة العمل التشريعي الذي يُعدّ أحد السلطات المُكوّنة للنظام السياسي والقانوني، وغيابها يؤثر سلبياً على باقي السلطات من خلال ما تمثله ضرراً بعرض الحائط للنزاهة والمساءلة، كما يؤدي البرلمان دوراً محورياً في محاربة الفساد والمفسدين عن طريق إصدار التشريعات المُجرّمة لمثل هذه الأفعال ورقابته على أعمال السلطة التنفيذية عن تنفيذ القانون وفرض النظام وفقاً للصلاحيات المُخوّلة قانوناً (البرغوثي، 2010). إنّ النقص التشريعي يُعدّ سبباً في خلق الفساد والمفسدين، ويُعدّ سبباً قانونياً لتفشي الفساد، إذ يعمل على خلق الفوضى وعدم قدرة السلطة التنفيذية في الوقوف أمام الكثير من الأفعال التي يُقيّم الاعتداء على المصلحة العامة وما يتمثل بارتكاب الأفعال التي تستهدف المال العام، لذلك فإنّ غياب السلطة التشريعية يغيب الصياغة القانونية التي تقترض وضوح القواعد القانونية لئسّهل تطبيقها وتحقيق الحكمة من وجودها، الأمر الذي يُعدّ سبباً في تفسيره وفقاً للمصلحة الشخصية بعيداً عن المصلحة العامة والحكمة التي وجد النص من أجلها (الدمهوري، 2017).

(1): يقصد بسيادة القانون اعتبار القانون مرجعية للجميع، وضمان سيادته، وتطبيقه على الجميع دون استثناء.

3.2 المطب الثاني: الآثار المترتبة على انقسام النظام السياسي في انتشار الفساد

المجتمع القوي هو ذلك المجتمع القائم على اقتصاد قوي قادر على الصمود أمام ما يواجهه من مشكلات وتحديات، ويحافظ على الأعمدة القائمة عليها اقتصاده، مع الأخذ بعين الاعتبار المتغيرات المحلية والدولية، الحالية والمستقبلية.

إنّ أهم الآثار الاقتصادية التي يهدمها الفساد هو تفويض فرص الاستثمار والخسائر المادية التي تؤدي إلى هدر موارد الدولة (مصباح، 2019)، سواء كان الاستثمار داخلي أم خارجي، إذ يعكف المستثمرون عن تدعيم اقتصاد الدولة وبث الحياة للمجتمع من أجل تحقيق التنمية في ظل انتشار الفساد، كما يؤدي إلى ارتفاع في التكاليف وأسعار الخدمات، علاوة على تعطيل وصول التكنولوجيا وانتقالها للمجتمع، كما أن الفساد يعمل على إفراغ جيوب المستثمرين لتعبئتها من قبل السياسيين الفاسدين وأصحاب القرار (كوهين، 2016).

لهذا فإنّ وجود التشريعات المنظمة للاستثمار وحمايتها الجزائية للمستثمرين يُفوّت الفرصة أمام أركان الفساد في التأثير على عملية التنمية المجتمعية للوصول إلى اقتصاد قوي يركز على تشجيع الاستثمار وفرض التشريعات العادلة الحامية للمستثمر من التصادم مع المفسدين، وبالتالي عزوفه عن الاستثمار وضياع فرصة تحقيق نوع من التنمية على الصعيد الاقتصادي.

ولا بد من الإشارة هنا إلى أن أخطر الآثار المترتبة على الفساد هو استهلاك موارد الدولة وضياعها في جيوب أشخاص معينين، ولهذا يجب محاربة الفساد بكافة أشكاله لما له من مخاطر على تحقيق التنمية، ومخاطر في ضعف مؤسسات الدولة وعدم القدرة على تقديم الخدمات العامة للصالح العام.

يُقاس نجاح أي دولة في العالم اليوم بمدى ما تملكه من مقدرات اقتصادية، وعلى طريق محاربة الفساد يتطلب رفع المستوى المعيشي لموظفي القطاع العام الذين يملكون ما لا يملكه غيرهم من وضع اليد أو إصدار القرارات، بل يتطلب حفظ كرامتهم واحترامهم ومكافئتهم، لزيادة قدرتهم على المعاملة وفقاً لمدونات السلوك والأخلاقيات التي تأمر بالقيم الفضلى (البرغوثي، 2010).

ومن أهم الآثار المترتبة على استمرار الانقسام في النظام السياسي الفلسطيني ما يلي:

- التشريعات الضعيفة المتمثلة بالقرارات بقانون الصادرة عن رئيس السلطة التنفيذية، وهذا نتاج غياب المجلس التشريعي ودوره في صياغة وإصدار التشريعات القانونية وفرض رقابته على أعمال السلطات الأخرى (الجيار، 2007).

- غياب الرقابة والمراقبة على أعمال النظام السياسي، فإن ذلك يمكن أن يؤدي إلى ظهور فرص لارتكاب الفساد بشكل أكبر وتفشيته في المؤسسات الحكومية وتأثيره على الأداء الإداري والمالي (الأطرش وآخرون، 2020، ص 239).

- ازدياد التدخلات السياسية حيث يتمثل ذلك في التعيينات على حساب الكفاءة والمهارة مما يتيح للفسادين العمل داخل الحكومة وإنشاء شبكات للمصالح الفاسدة، كما يمكن للانقسام السياسي أن يعرض العمل القضائي للتأثيرات السياسية ويمنح المجال للفسادين للتلاعب بالقضاء والعدالة (عبد النضير، 2021).

إن محاربة الفساد يحتاج إلى حاكم قوي يلتزم بالقواعد القانونية واحترامها، كذلك يحترم خصومه عند التنافس للوصول للسلطة، وعليه فإنّ الضعف والوهن أمام المفسدين والوقوف إلى جانبهم، يُعزّز فرص تفشي الفساد ويُغيّب المساءلة القانونية، بل ويضعف القواعد التشريعية التي وُجدت من أجل محاربة الأفعال والسلوكيات المجرمة بغض النظر عن مرتكبيها.

4. الخاتمة

يمكن القول إنّ الانقسام السياسي يُشكّل عائقاً أمام جهود مكافحة الفساد وتحسين الأداء الحكومي، وبالتالي فإنّ الحاجة ملحة لتحقيق التوافق والتعاون بين مختلف الأطراف السياسية وخصوصاً في فلسطين من أجل تحسين الأوضاع السياسية والإدارية والمالية، وبالمقابل على المجتمع المدني أن يكون له دور في مكافحة الفساد من خلال الوقوف جنباً إلى جنب مع النظام السياسي لتحقيق الإصلاحات اللازمة وتعزيز ثقافة النزاهة والشفافية في المجتمع.

النتائج:

- ظاهرة الفساد ظاهرة متفشية على الصعيد الدولي ولا تقتصر على الدول النامية وخصوصاً الدول العربية.
- استمرار الانقسام السياسي وعدم سيادة القانون ولأسباب أخرى داخلية يشكل تحدياً صارخاً في وجه محاربة الفساد.
- سياسة الإغراق التشريعي من خلال اصدار القرارات بقانون أحد معوقات تطبيق القانون وفرض احترامه بين أبناء المجتمع.
- النقص التشريعي وتعطل البرلمان وغياب دوره الرقابي يُعدّ سبباً قانونياً في تفشي ظاهرة الفساد وتعطل عجلة التنمية.

التوصيات:

- على القيادة السياسية العمل فوراً على إنهاء الانقسام الداخلي والدعوة إلى انتخابات رئاسية وتشريعية مباشرة، واتخاذ كل ما يلزم لتحسين فرص الشفافية والمساءلة في كافة مرافق الدولة بما يعود بالنفع على المجتمع وبناء الدولة القانونية المستقرة
- تفعيل المجلس التشريعي وعدم تعطيله مهما كانت الأسباب والظروف.
- على المُشرِّع العمل على تعديل قانون مكافحة الفساد واستبدال العقوبات بعقوبات قاسية وفرض غرامات شخصية على مرتكبي الفساد تضاهي ما تم الحصول عليه.
- على المُشرِّع العمل على تعديل الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد بخصوص احترام وتفعيل قواعد التعاون الدولي لملاحقة مرتكبي الفساد ومحاكمتهم.

المراجع:

- الائتلاف من أجل النزاهة والشفافية والمساءلة -أمان. (2018). *تقرير استعراض دولة فلسطين تنفيذ الفصلين الثاني والخامس من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد*. رام الله، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان.
- أبراش، إبراهيم. (2009). *جذور الانقسام الفلسطيني ومخاطره على المشروع الوطني*. مجلة الدراسات الفلسطينية، 20(78)، 5-19.
- الأطرش، عصام؛ ربايعه، سائد؛ وعبيد، شاهر. (2020). *قواعد الحوكمة وأثرها في مكافحة ظاهرة الفساد في مؤسسات القطاع العام في الضفة الغربية*. مجلة جامعة فلسطين للأبحاث والدراسات، 10(1)، 213-247.
- براك، أحمد. (2019). *مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن*. الأردن، دار الشروق للنشر والتوزيع.
- البرغوثي، بلال. (2010). *تقييم الإطار التشريعي الناظم للهيئات المحلية في فلسطين من أجل تعزيز استجابته لمتطلبات النزاهة والشفافية والمساءلة*. رام الله، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان.
- الجيار، عطية. (2007). *تجارب بعض الدول العربية في مكافحة الفساد*. مجلة رماح للبحوث والدراسات، العدد 3، 134-189.
- الدمنهوري، سمر. (2017). *جرائم الفساد وسبل مكافحتها وأثرها على الإيرادات الضريبية كمصدر جبائي للدولة*. (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين.
- السراج. عبود. (2007). *شرح قانون العقوبات القسم العام*. دمشق، منشورات جامعة دمشق.

عبد النظير، أيمن. (2021). دور السلطات التشريعية في مكافحة الفساد الإداري. مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، 63(1)، 787-849.

كوهين، تامر. (2016). مكافحة الفساد في المنظومة العقابية المطبقة في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية. (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة النجاح الوطني، فلسطين.

مصباح، عبد السلام. (2019). دور الانقسام السياسي في نقشي ظاهرة الفساد في ليبيا. مجلة جامعة سرت العلمية، 9(1)، 105-124.

المعجم الوسيط. (1972). المعجم الوسيط. (ط 2)، تركيا، المكتبة الإسلامية.

القوانين:

- القانون الأساسي الفلسطيني المعدل عام 2003.
- قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960.
- قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005.
- قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005.
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003.
- الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لعام 2012.
- مدونة السلوك لمكافحة الفساد لعام 2015.

المراجع بنظام الرومنة:

- ala'etlaf mn ajl alnzhah walshfayh walmsa'lh -aman. (2018). *tqyr ast'erad dwlh flstyn tnfyd alfslyn althany walkhams mn atfaqyh alamm almthdh lmkafeh alfsad*. ram allh, ala'etlaf mn ajl alnzhah walmsa'lh- aman.
- abrash, ebrahym. (2009). *jdwr alanqam alflstyny wmkhath 'ela almshrw'e alwtny. mjlh aldrasat alflstynyh*, 20(78), 5-19.
- alatrsh, 'esam; rbay'eh, sa'ed; w'ebyd, shahr. (2020). *qwa'ed alhwkmh wathrha fy mkafhh zahrh alfsad fy m'essat alqta'e al'eam fy aldfh alghrbyh. mjlh jam'eh flstyn llabhath waldrasat*, 10(1), 213-247.
- brak, ahmd. (2019). *mkafhh alfsad fy altshry'e alflstyny walmqarn*. alardn, dar alshrwq llnshr waltwzy'e.
- albrghwthy, blal. (2010). *tqym aletar altshry'ey alnzm llhy'eat almhlyh fy flstyn mn ajl t'ezyz astjabth lmtlbat alnzhah walshfayh walmsa'lh*. ram allh, ala'etlaf mn ajl alnzhah walmsa'lh-aman.
- aljyar, 'etyh. (2007). *tjarb b'ed aldwl al'erbyh fy mkafhh alfsad. mjlh rmah llbhwth waldrasat*, al'edd 3, 134-189.
- aldmnhwry, smr. (2017). *jra'em alfsad wsbl mkafhtha wathrha 'ela aleyradat aldrybyh kmsdr jba'ey lldwllh*. (rsalh majstyr ghyr mnshwrh), jam'eh alnjah alwtnyh, flstyn.
- alsraj. 'ebwd. (2007). *shrh qanwn al'eqwbah alqsm al'eam*. dmshq, mnshwrath jam'eh dmshq.

- 'ebd alnzyr, aymn. (2021). dwr alsלטat altshry'eyh fy mkafhh alfsad aledary. *mjlh al'elwm alqanwnyh walaqtsadyh*, 63(1), 787-849.
- kwhyn, tamr. (2016). *mkafhh alfsad fy almnzwmh al'eqabyh almutbqh fy arady alsłth alwtnyh alflstynyh*. (rsalh majstyr ghyr mnshwrh), jam'eh alnjah alwtny, flstyn.
- msbah, 'ebd alsłam. (2019). dwr alanqsam alsyasy fy tfshy zahrh alfsad fy lybya. *mjlh jam'eh srt al'elmyh*, 9(1), 105-124
- alm'ejm alwsyt. (1972). *alm'ejm alwsyt*. (t 2), trkya, almktbh alesłamyh.

القوانين بنظام الرومنة:

- alqanwn alasasy alflstyny alm'edl 'eam 2003.
- qanwn al'eqwbat rqm 16 lsnh 1960.
- qanwn alksb ghyr almshrw'e rqm 1 lsnh 2005.
- qanwn mkafhh alfsad rqm 1 lsnh 2005.
- atfaqyh alamm almthdh lmkafhh alfsad l'eam 2003.
- alatfaqyh al'erbyh lmkafhh alfsad l'eam 2012.
- mdwnh alsłwk lmkafhh alfsad l'eam 2015.