

جامعة النجاح الوطنية

كلية الدراسات العليا

الواسطة والمحسوبة بين الواقع والتجريم

إعداد

عصام محمد عمران

إشراف

د. بهاء الأحمد

د. محمد شراقة

قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، بكلية

الدراسات العليا، في جامعة الوطنية، نابلس - فلسطين.

2018

الواسطة والمحسوية بين الواقع والتجريم

إعداد

عصام عمران

نوقشت هذه الأطروحة بتاريخ 15 / 2 / 2018م، وأجيزت.

أعضاء لجنة المناقشة

التواقيع

.....
بهاء الأحمد

1. د. بهاء الأحمد / مشرفاً ورئيساً

.....
محمد شراقة

2. د. محمد شراقة / ممتحناً ثانياً

.....
عبد الملك الريماوي

3. د. عبد الملك الريماوي / ممتحناً خارجياً

.....
نائل طه

4. د. نائل طه / ممتحناً داخلياً

الاهداء

اهدي هذا العمل المتواضع الى روح من ترك أثرا لا يطمس أبدا في هذه الحياة...

الى من كان سندنا وعونا ومشجعا لخطواتي في المسيرة التعليمية...

الى روح خالي "سامي الضبع" رحمه الله....

الشكر والتقدير

كن عالماً... فان لم تستطع فكن متعلماً، فان لم تستطع فاحب العلماء، فان لم تستطع فلا تبغضهم...

أتقدم بخالص الشكر والعرفان لكل من اسهم في تقديم يد العون لانجاز هذا العمل المتواضع ومن زرعوا التفاؤل في دربنا والنور الذي يضيء الظلمة التي كانت تقف أحياناً في طريقنا، الى والداي العظماء الذين أفنوا حياتهم كالشمعة التي تحترق لتضيء ما حولها، الى من هي أعلى من القلب الى من تمثل الحياة بأسرها زوجتي العزيزة، الى عائلتي وأصدقائي وزملائي.

اما الشكر الخاص فأتوجه به الى من دعمني وكان عوناً لي في وصولي الى هنا الى الدكتور بهاء الاحمد حفظه الله.

الإقرار

أنا الموقع أدناه، مقدم الرسالة تحمل العنوان:

الواسطة والمحسوبية بين الواقع والتجريم

أقر بأن ما اشتملت عليه هذه الرسالة إنما هو نتاج جهدي الخاص، باستثناء ما تمت الإشارة إليه حيث ان هذه الرسالة كاملة، أو أي جزء منها لم يقدم من قبل لنيل أي درجة أو لقب علمي أو بحث لدى أي مؤسسة تعليمية أو بحثية أخرى.

Declaration

The work provided in this thesis, unless otherwise referenced, is the researcher's own work, and has not been submitted elsewhere for any other degree or qualification.

Student's Name:

اسم الطالب:

Signature:

التوقيع:

Date:

التاريخ:

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
ج	الاهداء
د	الشكر والتقدير
هـ	الإقرار
ز	الملخص
1	المقدمة
17	الفصل الأول: ماهية جريمة الوساطة والمحسوبة
17	المبحث الاول: ماهية جريمة الوساطة والمحسوبة
18	المطلب الأول:تعريف الوساطة والمحسوبة
21	المطلب الثاني:التداعيات المترتبة على جريمة الوساطة والمحسوبة
26	المبحث الثاني: أسباب جريمة المحسوبة والوساطة ومظاهرها
27	المطلب الاول: مظاهر الوساطة والمحسوبة
31	المطلب الثاني: أسباب تفشي الوساطة والمحسوبة في الجهاز الاداري
40	الفصل الثاني: جريمة المحسوبة والوساطة من الناحية القانونية
40	المبحث الاول: جريمة الوساطة والمحسوبة بين العقاب وطرق مكافحتها
41	المطلب الأول: اركان جريمة الوساطة والمحسوبة والمسؤولية الجنائية لاطرافها وعقوبتها.
69	المطلب الثاني: طرق مكافحة جريمة الوساطة والمحسوبة
77	المبحث الثاني: البنى المؤسسية المعنية بمكافحة المحسوبة والوساطة واجراءاتها
78	المطلب الأول: الأجهزة والهيئات المختصة بمكافحة الفساد
92	المطلب الثاني: الرقابة على إجراءات لجان التعيين والمسابقات الوظيفية ودور المجتمع المدني
107	النتائج والتوصيات
107	النتائج
109	التوصيات
110	قائمة المصادر والمراجع
b	Abstract

الواسطة والمحسوبية بين الواقع والتجريم

إعداد

عصام عمران

إشراف

د. بهاء الأحمد

د. محمد شراقة

الملخص

ان قيام أي دولة وبقائها مرهونا بتحقيق العدل والمساواة، وهذا لا يتحقق الا اذا سارت هذه الدولة بخطوات نحو تحقيق العدالة الاجتماعية والانسانية في ظل حماية قانونية وتشريعية. ولما كان الأصل باحقاق الحق ونبذ الباطل وضحده، يتمخض عن كل مجتمع من هو صالح وفاسد، وعليه تكون قواعد العدالة الاجتماعيه في كل دولة هي المعيار للحكم على كل شخص في كنف الدولة.

ومن أخطر الأمثلة على الأفعال التي تشكل ضربة قاصمة لقواعد العدالة هي الأفعال التي تلغي الحق وتحق الباطل هي الوسطة والمحسوبية والرشوة والاستغلال الوظيفي واهدار المال العام وأصاب من أطلق على مثل هكذا أفعال فساداً.

ولكن وللأسف وخاصة في مجتمعاتنا العربية، أصبحت الوسطة والمحسوبية هي ثقافة مجتمع، وضرورة لا غنى عنها لدى البعض من أفراد المجتمع لتسيير حاجاتهم وتحقيق رغباتهم في ضربة صارخة منافية لجميع القيم الاجتماعية والاخلاقية.

وعلى الصعيد العالمي عامة وعلى الصعيد المحلي الفلسطيني خاصة أصبح هناك ضرورة ملحة لمكافحة مثل هكذا أفعال لأنه وبالإضافة لما تشكله من مخالفة للقيم السائدة والتداعيات الاجتماعية والاقتصادية المدمرة ينظر الفلسطينيون الى مثل هكذا أشخاص بأنه خائن ويغرد خارج السرب الوطني الفلسطيني.

ومن خلال هذه الدراسة يتبين لنا ان هناك رصد لعدد من مظاهر الفساد داخل الوظيفة الادارية في فلسطين، ولهذه المظاهر عدة أسباب منها ما يتعلق بالوضع السياسي الفلسطيني من احتلال وانقسام، وأسبابا اخرى تتعلق بثمة ضعف في بعض التشريعات القانونية التي تنظم أحكام الوظيفة العامة مثل القصور في قانون العقوبات الساري رقم 16 لسنة 1960 في ذكره وتنظيمه لجريمة الوساطة والمحسوبية، أو تحديد واقرار عقوبات رادعه كما في قانون مكافحة الفساد الفلسطيني للعام 2005 حيث أنه لم يحدد المسؤولية الجزائية لأطراف جريمة الوساطة والمحسوبية.

وأخيرا وحتى تستطيع أي دولة أو كيان مكافحة هذه الأفعال التي تشكل فسادا يجب وضع تشريعات أو تعديل نصوص قانونية تقرر عقوبات رادعة أو تشدد من عقوبات منصوص عليها لمرتكبي هذه الجرائم، ولهذا الاتجاه تتجذب الدول المتقدمة في مكافحتها لجرائم الفساد كجريمة الوساطة والمحسوبية.

المقدمة

يمكننا القول ان الوساطة والمحسوبية تُعبرُ عن واقع مؤلم، الرضا به يعتبر قناعةً من نوعٍ سلبي كونه أكثر أنواع الفساد شيوعاً بالأوساط الإدارية ويمكن أن تلغي حقاً أو تحقق باطلاً، ولهذا تعتبر فساداً يعاقب عليه القانون، لأنه اعتداءً على حق الآخرين وعلى أسس العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص.

ومع قيام الدولة الفلسطينية بإطارها القانوني والسياسي فقد بات تحقيق العدل والمساواة، هدفاً أساسياً من أهداف قيام الدولة، كما يطمح إلى تحقيقها كل ذوي النفوس السوية، والعقول الناضجة في الدولة لأن الأصل في المجتمعات السليمة القوية، القائمة على أسس ثابتة من العدل والمساواة في ظل حماية قانونية تشريعية، أن يسود فيها مبدأ "تكافؤ الفرص"، وتحقيق العدالة الاجتماعية الإنسانية في ظل سيادة الدولة وحماية القانون.

ولكن لا بد من وجود عددٍ ممن يفضلون القفز فوق الأعراف والقوانين، ليأخذوا ما ليس لهم فهذا يأخذ ما ليس له من مال فلان، فيسمونه سارقاً. وذاك يأخذ ما لا يستحقه من مكانة أو منصب أو منفعة، فيسمونه صاحب وساطة، وما هو في حقيقة الأمر إلا سارق، كالذي سرق المال، إلا أن هذه السرقة، مقنعة بمسمى "الوساطة"، ولذلك أطلقنا عليها مسمى "الوساطة السلبية" أو "الشفاعة السيئة".

وتتعدد صور الفساد فمنها علي سبيل المثال: الرشوة والاختلاس واستثمار الوظيفة وإساءة استعمال السلطة، إلا أن هناك صورة من صور الفساد ورغم خطورتها ونفسيها لم تلق اهتماماً كبيراً بها كجريمة الوساطة والمحسوبية.

فالوساطة هي أحدي صور الفساد الراسخة في ثقافة الكثير من المجتمعات، وتعد من الممارسات اليومية التي اعتاد أفراد المجتمع عليها، ووصل التعامل بها إلى حد أنها أصبحت ضرورة اجتماعية لا غنى عنها لتسيير الأمور وقضاء الحاجات، رغم أنها من الممارسات التي تمس القيم الاجتماعية والأخلاقية.

ولكون الوساطة ممارسة تجافي القانون الاجتماعي، وتعد خروجاً على قواعد السلوك القويم ومن يمارسها جدير بالجزاء، وانسجاماً مع حاجات المجتمع عملت بعض الدول (من خلال تشريعاتها) على تجريم الوساطة وفرض الجزاء اللازم على من يمارسها إلا أن هذا التجريم للوساطة في بعض التشريعات العربية كالتشريع المصري والسعودي والعراقي لم يأت بشكل مباشر بل جرى تجريمها في بعض النصوص كجريمة من الجرائم الملحقة بالرشوة وفرضت لقيامها ظروف محددة، ومن الدول من أفرد تشريعاً خاصاً للوساطة مثل ليبيا التي سنت القانون رقم (6) لسنة (1985) بشأن تجريم الوساطة والمحسوبية.

في ضوء ذلك تعتبر جريمة المحسوبية والوساطة إحدى أكثر صور الفساد انتشاراً في المجتمعات العالمية عامة والعربية خاصة فلقد أظهر أكبر مقياس للفساد على مستوى العالم للعام (2013)، الذي أصدرته منظمة الشفافية الدولية بالتعاون مع مؤسسة أمان (الفرع الوطني للمنظمة)، أن (85%) من الفلسطينيين أفادوا بأهمية وتأثير استخدام العلاقات الشخصية (الوساطة والمحاباة) في الحصول على الخدمات العامة، وأن أكثر المؤسسات عرضة للفساد بحسب آراء المستطلعين في فلسطين هي الأحزاب السياسية، لكن المشاركين في الاستطلاع عبروا بوضوح عن رغبتهم بالانخراط في مكافحة الفساد.

أهداف الدراسة

تحاول الدراسة تحقيق مجموعة من الاهداف هي:

- 1- التعرف على واقع جريمة الوساطة في مؤسسات السلطة الفلسطينية.
- 2- التعرف على الآثار الادارية والقانونية المترتبة على جريمة الوساطة والمحسوبية.
- 3- الكشف عن القصور في القوانين الفلسطينية المتعلقة بجريمة الوساطة والمحسوبية.
- 4- الاطلاع على تجارب بعض الدول في محاربة الفساد بغية الاستفادة منها في الواقع الفلسطيني.

5- التعرف على مظاهر وأشكال جريمة الوساطة والمحسوبية وانعكاساتها على الوظيفة الادارية.

الدراسات السابقة

دراسة (الرقاد والكساسبة، 2016)¹ بعنوان: جريمة قبول الوساطة في التشريع الأردني وإشكالية التطبيق.

هدفت الدراسة في بيان جريمة قبول الوساطة في التشريع الأردني وإشكاليات تطبيقها من خلال تحليل نص المادة (5/ و) من قانون هيئة مكافحة الفساد لسنة 2006 وتعديلاته الذي جرم قبول الوساطة، وتفسير مفرداته واستجلاء بعض جوانب الغموض فيه وإظهار الإشكاليات التي قد تواجه تطبيقه، وبيان خصائص جريمة قبول الوساطة وعلة تجريمها وتمييزها عما يماثلها من جرائم وإبراز أركانها، ومسؤولية فاعليها، والجزاء المقرر لهم قانوناً.

وقد أعتمد الباحثان في دراستهما على المنهج التحليلي في تحليل نص المادة (5 / و) باعتباره المنهج الأكثر ملائمة في الدراسات القانونية، وعلى المنهج المقارن الذي يكمل صورة ما توصل إليه التحليل من خلال مقارنة ما أورده المشرع الأردني بخصوص هذه الجريمة مع بعض التشريعات العربية.

وكانت أهم نتائج الدراسة:

1- يتجسد السلوك الإجرامي في جريمة قبول الوساطة في فعل القبول، ويتطلب هذا السلوك الإجرامي أن يسبقه سلوك يتم قيامه ويتمثل في الإيجاب المتجسد في الطلب الذي يتقدم به الوسيط، وموضوعه تحقيق حاجة ما للمتوسط له، فإذا وقع القبول المسبوق بطلب والذي من شأنه إلغاء حق أو إحقاق باطل، قامت هذه الجريمة سواء تحققت نتيجته أم لم تتحقق، وهذا ما لا يمكن تداركه أو الإحاطة به، في سبيل مكافحة هذه الظاهرة، فلا يعقل أنه بمجرد القبول غير المفضي إلى نتيجة أن تتحقق هذه الجريمة، لا سيما وأنها تمارس بشكل يومي من قبل أفراد المجتمع.

¹ الرقاد والكساسبة، "جريمة قبول الوساطة في التشريع الاردني واشكالية التطبيق " دراسة مقارنة. دراسات علوم الشريعة والقانون. م43. ع1. 2016.

2- يعد نص تجريم قبول الوساطة من النصوص الأصلية واجبة التطبيق في حال تحقق عناصره وشروطه، حتى لو تزامن ذلك مع حمل هذا الفعل وصفاً لجريمة أخرى.

3- نحصر تطبيق نص المادة (5/ و) على أفعال الوساطة والمحسوبة فقط وهذا الحصر يخرج بعض الأفعال من إطار التجريم؛ كأفعال الرجاء والتوصية.

4- إن جريمة قبول الوساطة من الجرائم التي تتطلب تعدد الجناة في ارتكابها ويتمثل هذا التعدد في الوسيط، والمتوسط له، والمتوسط لديه، وبعد هذا التعدد لازماً وضرورياً لقيام هذه الجريمة وركناً أساسياً من أركانها لا تقوم بدونه.

وأهم ما أوصت به الدراسة:

1- ضرورة تدخل المشرع الأردني لتعديل نص المادة (5/ و) لحصر الحق الذي يسعى المشرع لحمايته، وتحديد صفة قابل الوساطة بدقة ووضوح.

2- وتوضيح بعض المصطلحات الغامضة، وانتقاء مصطلحات تتفق مع الثابت القانونية والرجوع عن منهجه في تحديد السلوك الجرمي بفعل القبول وجعله ينصرف لمفهوم الاستجابة الفعلية للوساطة لا مجرد القبول.

تختلف الدراسة الحالية عن دراسة الرقاد والكساسبة من حيث تناولها لجريمة الوساطة والمحسوبة حيث ان دراسة الرقاد والكساسبة اقتصرت على تناول جريمة الوساطة والمحسوبة في التشريع الاردني من خلال تحليل بعض النصوص القانونية. بينما تناولت الدراسة الحالية تلك الجريمة بشكل اوسع ولم تقتصر على الجانب القانوني بل شملت ايضاً انعكاسات جريمة الوساطة والمحسوبة على العمل الاداري. كما ان الدراسة الحالية تطرقت لتجارب الدول في مكافحة تلك الجريمة بغية الاستفادة منها في الواقع الفلسطيني للحد من تفشيها.

دراسة (ابو دية، 2015)¹ بعنوان الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة في فلسطين وأثرها على التنمية السياسية.

تناولت الدراسة انعكاس الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة على التنمية السياسية وحجم الاثر الذي تسقطه عليها. وبينت الدراسة ان انواع الفساد المتفشية في الجهاز الوظيفي للسلطة الوطنية الفلسطينية والتي كان اكثرها انتشارا وخطورة من حيث التأثير هي الوساطة والمحسوبية كونها مرتبطة بثقافة مجتمعية متأصلة وتترك آثاراً وتداعيات على الوظيفة العامة وتهدد البناء المؤسسي.

وانطلقت الدراسة من فرضية رئيسية هي ان الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة تسهم في التخلف السياسي وتشكل عائقاً في وجه التنمية السياسية. وتمت معالجة فرضيات الدراسة وأسئلتها من خلال الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي والمقابلات. وخلصت الدراسة الى جملة من الاستنتاجات والتوصيات كان أبرزها ما يلي:

- 1- ان الوساطة والمحسوبية ظاهرة متأصلة في المجتمع الفلسطيني.
 - 2- ان عدم التعاون مع الجهات الرقابية عطل العديد من القضايا التي اتهم بها كثير من الاشخاص.
 - 3- ان أهم معوقات محاربة الوساطة والمحسوبية والفساد بشكل عام هو منظومة القضاء.
- وكان من أبرز ما اوصت به الدراسة ما يلي:
- 1- نشر ثقافة النزاهة وحفظ المال العام من خلال استراتيجية طويلة المدى.
 - 2- تفعيل هيئة الفساد وديوان الرقابة العام ودوائر الرقابة الداخلية ومؤسسات المجتمع المدني.
 - 3- اصدار قوانين صارمة لمنع ظاهرة الوساطة والمحسوبية.

¹ ابو دية، ماهر، " الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة في فلسطين وأثرها على التنمية السياسية"، رسالة ماجستير، جامعة النجاح، فلسطين، 2015.

4- تعديل قانون الحصانة الممنوح للشخصيات الاعتبارية لتمكين الجهات القضائية التحقيق معهم ومساءلتهم في قضايا فساد ؟

تختلف الدراسة الحالية عن دراسة ابو دية في ان الاخيرة تناولت جريمة الوساطة والمحسوبية وانعكاساتها على التنمية السياسية وعزت انتشار تلك الجريمة الى الثقافة السائدة في المجتمع بينما تناولت الدراسة الحالية موضوع الوساطة والمحسوبية من الناحية والقانونية والإدارية وربطت اسباب تفشي الجريمة الى ضعف العمل المؤسسي وقصور القوانين والتشريعات المتعلقة بها.

دراسة (أمان، 2014)¹ دراسة حول جريمة الوساطة والمحسوبية في القانون الفلسطيني.

تناولت الدراسة ماهية جريمة الوساطة والمحسوبية في القوانين السارية في فلسطين وأركانها وكذلك تناولت عقوبة جريمة الوساطة والمحسوبية وسبل مكافحتها. وطرحت الدراسة تساؤلات حول مدى تطبيق جريمة الوساطة والمحسوبية على ارضع الواقع. وهل يعتبر تنظيم المشرع الفلسطيني لهذه الجريمة كافياً وهل هناك اشكالية جديرة بالبحث في النص الفلسطيني كقواعد الشروع والاشتراك الجرمي في الجريمة.

اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي التي تهدف الى قراءة النصوص محل التطبيق القانونية واستنباط القواعد والأحكام منها بعد تحليلها بشكل دقيق وكامل والبحث في القواعد الاساسية في القوانين ذات العلاقة والمطبقة في فلسطين مع ربطها بغيرها من النصوص في التشريعات المقارنة ذات الصلة بعد الاطلاع على الادبيات السابقة والدوريات ومواقع الانترنت ذات العلاقة بموضوع البحث.

وكان من أبرز ما توصلت اليه الدراسة من نتائج:

1- أن جريمة الوساطة والمحسوبية المعاقب عليها في التشريع الفلسطيني والأردني هي ذات جريمة الاستجابة لرجاء او توصية او وساطة. والمعاقب عليها ايضاً في التشريع المصري المطبق في قطاع غزة.

¹ امان، " جريمة الوساطة والمحسوبية في القانون الفلسطيني "، سلسلة تقارير رقم (85)، نيسان 2014.

2- ان تطبيق العقوبة على جريمة الوسطة والمحسوبية صعب من الناحية العملية بسبب وجود اشكاليات قانونية.

3- ان المشرع الفلسطيني خلط بين جريمة الوسطة والمحسوبية وجريمة الرشوة من خلال اختلاط الفائدة المادية او المعنوية على الموظف المختص الذي ارتكب فعل الوسطة والمحسوبية.

4- يعاقب على الشروع في جريمة الوسطة والمحسوبية باعتبارها جناية وفقاً للقواعد العامة.

5- لا يشترط المشرع الفلسطيني وجود قصد جنائي خاص في جريمة الوسطة والمحسوبية.

اما أهم ما اوصت به الدراسة ما يلي:

1- اوصت الدراسة بتعديل تسمية الوسطة والمحسوبية بالرغم من شيوع المصطلح واستبداله بجريمة الاستجابة لرجاء او توصية او واسطة.

2- اعادة النظر في العقوبة المقررة لجريمة الوسطة والمحسوبية ووضع عقوبة تتناسب مع طبيعة الجريمة.

3- تعزيز الثقافة الاجتماعية الراضية للواسطة والمحسوبية.

تختلف الدراسة الحالية عن دراسة أمان في تناولها للجريمة في الوظيفة الادارية بينما تناولت دراسة امان جريمة الوسطة والمحسوبية في القوانين السارية في فلسطين لا سيما القوانين الاردنية ومقارنتها بالقوانين الفلسطينية.

دراسة (براك، 2014) بعنوان¹ " جريمة الوسطة والمحسوبية وفقاً للقانون الفلسطيني "

هدفت هذه الدراسة لتسليط الضوء حول جريمة الوسطة والمحسوبية وفقاً للقانون الفلسطيني وكان أهم النتائج التي توصل إليها: أن تطبيق العقوبة على جريمة الوسطة والمحسوبية صعب من الناحية العملية وذلك لوجود إشكاليات قانونية تحول دون تطبيق النصوص القانونية الواردة في

¹ احمد براك، مقالة بعنوان جريمة الاتجار بالنفوذ في التشريع العقابي المقارن، تم الاسترجاع من الموقع الالكتروني: www.ahmadbarak.com

قانون مكافحة الفساد رقم(1) لسنة (2005) أبرزها غموض النص القانوني واللبس بين جريمة الوساطة وجريمة الرشوة والعقوبة الشديدة التي فرضها المشرع الفلسطيني على هذا الفعل. وأنه يعاقب على الشروع في جريمة الوساطة والمحسوبية باعتبارها جناية كون الشروع متصور فيها. وأن المشرع الفلسطيني اشترط وجود قصد جنائي خاص في جريمة الوساطة والمحسوبية وذلك خلافاً للتشريعات المقارنة التي اكتفت بالقصد الجنائي العام.

تختلف الدراسة الحالية عن دراسة الدكتور احمد براك في ان الاخيرة تناولت جريمة الوساطة والمحسوبية وفقاً للقانون الفلسطيني بينما تطرقت الدراسة الحالية الى الجريمة في الوظيفة الادارية من منظور قانوني. وتختلف عن دراسة براك من حيث الاداة المستخدمة ومجتمع الدراسة فاعتمدت الدراسة الحالية على جمع البيانات من خلال اداة الدراسة وهي الاستبانة وطبقته على عينة من الموظفين العموميين. وكذلك تحليل النصوص القانونية. بينما دراسة براك اقتصر على تحليل نصوص القانون الفلسطيني فقط.

دراسة(أبو العمرين والنجار 2013)¹: بعنوان "مدى تفشي ظاهرة الرشوة والوساطة والمحسوبية والانحراف الإداري وأسبابها من وجهة نظر الطبقة المتعلمة.

هدفت الدراسة للتعرف على آراء طلبة الجامعة في جرائم الرشوة والوساطة والمحسوبية والفساد الإداري، حيث قام الباحثان بدراسة الأدب التربوي المتعلق بتلك الجرائم، وقاما بالإطلاع على الدراسات السابقة في هذا المجال، وبعد تكون فكرة واضحة لدى الباحثان حول جرائم الرشوة والوساطة والمحسوبية والفساد الإداري، قام الباحثان بإعداد واستخدام أداتي الدراسة وهما عبارة عن الأولى:إستبانة للتعرف على آراء عينة الدراسة في الجرائم المذكورة، والثانية مقابلة شخصية لرجال الأمن والقانون حيث تسنى للباحثين مقابلة أفراد عينة الدراسة وإجراء المقابلة معهم وتكونت عينة الدراسة من (60) طالباً وطالبة من طلبة جامعة القدس المفتوحة، وطلبة جامعة الأقصى و (8) من الموظفين ممن يعملون في أجهزة الأمن ومجال والقانون.

¹ أبو العمرين والنجار "مدى تفشي ظاهرة الرشوة والوساطة والمحسوبية والانحراف الإداري وأسبابها من وجهة نظر الطبقة المتعلمة" رسالة ماجستير. جامعة القدس المفتوحة. قطاع غزة. 2013.

وتوصلت الدراسة إلى:

أن الرشوة الواسطة والمحسوبية والفساد الإداري ظواهر متفشية في المجتمع الفلسطيني بشكل كبير وتسبب أضرار جسيمة على المواطنين ومؤسسات المجتمع كافة كما وأن سبب تفشي هذه الظواهر هو غياب الرقابة والمحاسبة وغياب القانون، وضعف المؤسسة الأمنية الفلسطينية.

كما أوصت الدراسة بوضع نظام للرقابة والمحاسبة، وتفعيل دور القانون والقضاء في محاسبة المرتشين والمفسدين، كما أوصت الدراسة بإعادة هيكلة الأجهزة الأمنية الفلسطينية حسب الكفاءات والقدرات، ووضع خطة أمنية تطبق فوراً للقضاء على الفلتان الأمني والحد من الجريمة في المجتمع الفلسطيني.

دراسة (المصري، 2010)¹ بعنوان: "الفساد في السلطة الفلسطينية وأثر محاربه في تعزيز الانتماء الوطني للفرد الفلسطيني (1994 - 2006).

تناولت هذه الدراسة علاقة وجود الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية بالانتماء الوطني للمواطنين الفلسطينيين، من خلال تبيان مدى تأثير وجود الفساد في السلطة الوطنية على الانتماء الوطني، والبحث في سبل وآليات التخلص منه، من خلال دراسة معمقة لأسباب وجود الفساد في السلطة الوطنية والعوامل التي أسهمت في نشأته وتطوره، والآثار السلبية التي خلفها وجوده وانتشاره على المجتمع والمؤسسات المعنية بإدارة الشأن العام، وخاصة ذلك التأثير للفساد على الانتماء والمشاعر الوطنية للمواطن الفلسطيني، والبحث في الإستراتيجيات والآليات المناسبة لمكافحته، لدرء مخاطره على الأفراد والمجتمع الفلسطيني.

انطلقت الدراسة من فرضية أساسية مفادها أن "محاربة الفساد في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية يسهم من بين عوامل أخرى- في تعزيز الانتماء الوطني للفرد الفلسطيني". كما تفرعت بعض الفرضيات الفرعية عن الفرضية الأساسية للدراسة.

¹ المصري. اشرف " الفساد في السلطة الفلسطينية وأثر محاربه في تعزيز الانتماء الوطني للفرد الفلسطيني (1994 - 2006). رسالة ماجستير. جامعة النجاح. فلسطين. 2010.

اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي، الذي يقوم على وصف الوقائع والظواهر، وتفسيرها بدلالة المعلومات المتوفرة، بالاعتماد على المراجع والمنشورات المتوفرة حول الموضوع، والتقارير الصادرة عن هيئة الرقابة العامة والمجلس التشريعي، والمؤسسات ذات الصلة بالموضوع إضافة للتقارير الصحفية وبعض استطلاعات الرأي التي تناولت موضوع الفساد.

وخرجت الدراسة بجملة من الاستنتاجات والتوصيات كان من أبرزها ما يلي:

1- أن الفساد منتشر في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، بأشكال مختلفة، وقد برزت ظاهرة التعيينات العشوائية في القطاع العام الفلسطيني وتبذير المال العام كأحد أبرز أشكال الفساد شيوعاً في فلسطين.

2- هناك نتائج سلبية ترتبت على وجود الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية على المستويات كافة، السياسية والاقتصادية والاجتماعية، كما ترتب على وجود الفساد انعكاسات سلبية على ظاهرة الانتماء الوطني للمواطنين الفلسطينيين، الذين يدركون وجود الفساد وأشكاله المختلفة في مؤسسات السلطة الوطنية، مما كان له أثر في إضعاف الانتماء الوطني للمواطنين، الذي نجد تعبيراته في بعض المظاهر والسلوكيات كالشعور بالاغتراب والرغبة في الهجرة خارج الوطن، وبعض الممارسات التي تعبر عن ضعف الانتماء لدى مقترفيها.

3- وأوصت الدراسة حول ضرورة وضع خطة وطنية واضحة لعملية الإصلاح، تعكس حالة من التوافق الوطني ورؤية مشتركة لعملية الإصلاح، تتضح فيها الأهداف والوسائل والجدول الزمني للتنفيذ، مع مراجعة مستمرة وتقييم ما يتم انجازه، وإعادة تحديد الأولويات على ضوء ذلك، وتحديد الصعوبات التي تواجه عملية الإصلاح ووضع الحلول المناسبة لها.

4- وأوصت أيضاً إلى ضرورة تفعيل القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد على جميع المستويات، قانون الإفصاح عن الذمم المالية لذوي المناصب العليا، وقانون الكسب غير المشروع، وقانون حرية الوصول إلى المعلومات، وتشديد الأحكام المتعلقة بمكافحة الرشوة والمحسوبية، واستغلال الوظيفة العامة في قانون العقوبات.

دراسة (Sergi klavisky, 2006)¹ بعنوان: "أثر الفساد على العدالة الاجتماعية ومستويات الولاء لدى المواطنين في روسيا".

بيّنت الدراسة أن مطلب العدالة الاجتماعية لم يكن غائباً من موانيق الحركة الشيوعية، بل كان هو الأبرز ضمن الاتجاه العام، ولكن كانت الأولوية تمنح في الغالب للمطالب السياسية والإصلاحات الدستورية.

وأوضحت الدراسة أيضاً أن مفهوم العدالة الاجتماعية في روسيا اقترن على نحو خاطئ بمقولات المذهب الاشتراكي والنزعة الماركسية، التي بدأت تشهد تراجعاً داخل الوعي الروسي في هذه الفترة. أن الفساد ينخر في رأس المال الاجتماعي، إذ تنتشر اللامبالاة والسخرية من السياسة والسياسيين، ويُشر ويُرسخ لقيم الأنانية واحتقار العمل وإتقانه وكفاءته كمصدر أساسي للثروة، وكقيمة ومعيّار للسلوك، فينتشر التوجه إلى الفساد والغش والتدليس والمراوغة، وكل هذا يؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي، إذ تطلّع فئات فاسدة لا تجد موقعا لها في السلطة إلى تفويض السلطة القائمة لتحل محلها في مواقع السلطة والفساد والثروة الفاسدة. كما بيّنت الدراسة أن ذلك قد يدفع الدوائر غير الفاسدة في القوات النظامية إلى الانقلاب وتفويض السلطة القائمة، بحجة القضاء على الفساد السياسي والاقتصادي، وبالتالي تكون النتيجة القضاء على الديمقراطية، وقيام حكم شمولي تتآكل قيمه ومبادئه المعلنة في ظل القهر وغياب المحاسبة والشفافية، فيتحول هو الآخر إلى بؤرة للفساد.

إضافة الدراسة

تأتي هذه الدراسة مكملة لما سبق من الدراسات حيث بعد تيقن الباحث من نقشي ظاهرة الوساطة والمحسوبية داخل الدوائر الحكومية فلا بد لنا من التطرق إلى النظام القانوني الفلسطيني للنظر في كفاءته وفعاليته في القضاء على تلك الظاهرة السيئة من خلال التحليل القانوني والمقارنة مع القوانين الأخرى للدول المجاورة واستطلاعات الرأي من وجهة نظر هيئة مكافحة الفساد وديوان الرقابة المالية والإدارية.

¹ Sergi klavisky (2006): "Which carried the title of the impact of corruption on social justice and the levels of loyalty among citizens in Russia" Russia.

وتختلف الدراسة الحالية عن بعض الدراسات السابقة لا سيما غير المحلية في انها اجريت في بيئة لها خصوصية مختلفة تتمثل في حداثة المؤسسات الفلسطينية بشكلها الحالي بالإضافة الى ضعف النظام القانوني والتشريعي الفلسطيني نظراً لوجود قوانين قديمة تتبع لأكثر من دولة ولا زال بعضها مطبق في فلسطين كالقوانين الاردنية والمصرية وغيرها.

أهمية الدراسة

تعد جريمة الوسطة والمحسوبية من أكثر الجرائم تأثيراً على أفراد المجتمع باعتبارها جريمة تسلب الفرد حقه، وفرصته في تحقيق ذاته، وهي جريمة لا يمكن أن يكون فيها خط دفاع مباشر، وعليه تنقسم أهمية الدراسة الى جزئين رئيسيين:

أولهما: الأهمية النظرية

تكمن أهمية هذه الدراسة النظرية في التطرق الى جريمتي الوسطة والمحسوبية من حيث ماهيتها في اللغة والاصطلاح والتشريع واثار هذه الجرائم السلبية على القطاع الاداري والمجتمعي من النواحي الاخلاقية والتربوية ومن ثم التطرق الى اسباب هذه الجرائم بشكل عام.

ثانيهما: الأهمية العملية

أهمية هذه الدراسة العملية من خلال ان جريمة الوسطة والمحسوبية قد سادت في مجتمعنا الفلسطيني بشكل كبير مما ترتب عليها انعكاسات سلبية على العمل الاداري وأوجدت خللاً في أنظمة النمو الاجتماعي بوضع الشخص الغير مناسب في مكان غير مناسب، حيث تبرز المحسوبية والوسطة كمرضٍ وآفةٍ اجتماعية قاتلة لروح الطموح والعمل لدى الطاقة الشبابية، وعليه بات من الضروري التركيز على هذه الجريمة في مؤسسات الدولة خاصة لأنها تبني المجتمع وتحميه وتدافع عنه، حيث تكمن هذه الأهمية في ذكر ظواهر هذه الجريمة في فلسطين والاثار السلبية المترتبة عليها والتطرق الى القوانين الفلسطينية وتوضيح المسؤولية الجنائية والجزائية على مرتكبيها وطرق مكافحة هذه الجريمة.

فرضيات الدراسة

تقوم الدراسة على فرضية رئيسية مفادها كالتالي:

جريمة الوساطة والمحسوبية منتشرة في فلسطين بشكل يؤثر سلباً على الوظيفة الادارية مما يترتب على ذلك تداعيات خطيرة على صعيد البنى المؤسسية والمجتمعية.

ويتفرع من هذه الفرضية التالي:

اما الفرضيات الفرعية هي:

1- هناك انتشار للوساطة والمحسوبية داخل الوظيفة الادارية في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية.

2- ثمة ضعف في بعض التشريعات القانونية في تحديد المسؤولية الجزائية لأطراف جريمة الوساطة والمحسوبية.

3- العقوبة المنصوص عليها في القوانين السارية في فلسطين لا تشكل رادعاً للحد من جريمة الوساطة والمحسوبية.

مشكلة الدراسة

ان الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة والمال العام هي من الجرائم التي يعاقب عليها القانون، وهي من معاول هدم المجتمع ومن ابرز مظاهر الفساد، انها مسببات لمشكلات اعظم واطغر على المجتمع مثل هجرة الادمغة، والبطالة، والإرهاب، والعنف، والمخدرات، فهي تسهم بشكل او باخر في الاخلال في مباديء تقسيم الثروة في المجتمع، وصولاً الى إعطاء من لا يستحق ما لا يستحق، واضف الى ذلك شحذها لمشكلات أخرى اعمق واطغر كالحقد الطبقي وانتشار الجريمة بشكل عام بكافة اشكالها وانواعها، فهذا هو الفساد الذي تنبعت له دول العالم المتقدم، وتاكدت من خطورته واثاره العميقة والتي قد لا تكون قابلة للإصلاح، فالفساد هو سبب رئيس في خراب الدول وفشلها اقتصاديا واجتماعيا وسياسيا، فعندما تصبح الوساطة والمحسوبية هي الوسيلة الصحيحة

للوصول الى الوظيفة او المال العام، فان ذلك يكون على حساب القانون والمبادئ والأخلاق، وإذا أصبح القانون مجرد شكليات لتلافي الحرج ويطبق فقط على شريحة معينة من المجتمع، فعندها تصبح الجريمة هي البديل. ان السكوت عن جرائم الفساد هو مشاركة فيها، لذا فان على الدولة والمجتمع ان يعزز دور الاعلام في فضح هذه الممارسات وجعلها تحت طائلة القانون، وان يكشف عن هذه الجرائم ويسهم في فضحها، وتقديم مرتكبيها للينالوا جزائهم الذي يستحقوه، كما ان على منظمات المجتمع المدني القيام بدورها في الكشف عن اثار الفساد والواسطة والمحسوبية على المجتمع، وعلى المجتمع المدني أيضا ان يدافع عن الموظفين الذين يكشفون التلاعبات ومظاهر الفساد وان يمجدهم ويجعلهم رموزا في حماية المجتمع من الفساد واثاره. فهذه المهمة يجب ان لا تكون مقتصرة فقط على الهيئات الحكومية والمستقلة، بل هي وظيفة لكل متضرر من اثار هذه الجرائم..ومن هنا تبرز إشكالية الدراسة من خلال الإجابة على التساؤل التالي: هل جاء القانون الفلسطيني رادعاً لجرائم الواسطة والمحسوبية وما مدى تطبيق هذا القانون على جريمتي الواسطة والمحسوبية؟

منهج الدراسة

من أجل تحقيق أهداف الدراسة سيقوم الباحث باستخدام المنهج الوصفي التحليلي، الذي يعبر عن موضوع الدراسة كيفيا أو كميا فالتعبير الكيفي يصف الظاهرة ويوضح سماتها أما التعبير الكمي فيعطي وصفاً رقمياً يوضح مقدار هذه الظاهرة أو حجمها وسيتم جمع البيانات الخاصة بالدراسة.

حدود الدراسة

الحدود الزمانية: فترة اجراء هذه الدراسة 2015 – 2016 م.

الحدود المكانية: الضفة الغربية.

الحدود البشرية: الموظفين العموميين.

هيكلية الدراسة

وبناءً على الطرح أعلاه فقد جاءت هذه الدراسة بصياغاتها القانونية لتعرض موضوع الدراسة من أربعة فصول بحيث تناول الفصل الاول الاطار المنهجي والدراسات السابقة أما الفصل الثاني تضمن ماهية جريمة الوسطة والمحسوبة وتناولها في مبحثين ففي المبحث الاول يتطرق الباحث الى ماهية جريمة الوسطة والمحسوبة وناقش الموضوع من خلال مطلبين المطلب الاول تعريف جريمة الوسطة والمحسوبة في اللغة والاصطلاح والتشريع. اما المطلب الثاني يتناول التداعيات المترتبة على جريمة الوسطة والمحسوبة في حين تناول المبحث الثاني جريمة الوسطة المحسوبة من حيث (المظاهر والأسباب) وتطرق لذلك في مطلبين المطلب الاول مظاهر جريمة الوسطة والمحسوبة المطلب الثاني فتناول اسباب جريمة الوسطة والمحسوبة وفي الفصل الثالث فشمّل مبحثين للوقوف على حيثيات جريمة الوسطة والمحسوبة في الاطار الفقهي والقانوني فالمبحث الاول تناول جريمة الوسطة والمحسوبة من الناحية القانونية من خلال ثلاثة مطالب اما المطلب الاول فتطرق الى اركان جريمة الوسطة والمحسوبة ثم المطلب الثاني الذي تناول تمييز جريمة الوسطة والمحسوبة عن الجرائم الاخرى المماثلة اما المطلب الثالث فتطرق للمسؤولية الجنائية لأطراف جريمة الوسطة والمحسوبة اما بخصوص المبحث الثاني فتناول عقوبة جريمة الوسطة والمحسوبة وسبل مكافحتها من خلال مطلبين المطلب الاول: عقوبة جريمة الوسطة والمحسوبة اما المطلب الثاني فتناول سبل مكافحة جريمة الوسطة والمحسوبة والمطلب الثالث اشارة لتجارب بعض الدول في مكافحة الفساد. اما الفصل الرابع والأخير فتناول عرض لنتائج الدراسة وأهم التوصيات التي خلصت اليها الدراسة بالإضافة الى الخاتمة.

مصطلحات الدراسة

الواسطة: هي مساعدة شخص ما للحصول على حق لا يستحقه أو اعفائه من حق يجب عليه دفعه مما يلحق الضرر بالآخرين، ويطلق على هذا النوع من الوساطة المذمومة، ويوجد نوع آخر من الوساطة وهو ما يطلق عليه الوساطة المحمودة وهي تقديم مساعدة لشخص ما للحصول على حق يستحقه أو اعفائه من شرط لا يجب عليه الوفاء به¹.

المحسوبية: هي تنفيذ أعمال لصالح فرد أو جماعة أو جهة ينتمي اليها الشخص مثل حزب أو عائلة أو منطقة أو مؤسسة.. الخ. دون أن يكونوا مستحقين لها².

الموظف العام: الشخص الذي يعهد اليه عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو احد اشخاص القانون العام³.

¹ صخر عبدالله الجندي. الوساطة والمحسوبية من يظلم من، من منتديات زهران، الاردن، ايار 2011 .

² أحمد مختار عبد الحميد عمر. معجم اللغة العربية المعاصر. ط1، عالم الكتب، القاهرة، مصر، 2011، ص4.

³ سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، ط2 . دار الفكر العربي. القاهرة 1966. ص667.

الفصل الأول

ماهية جريمة الوساطة والمحسوبية

يتناول الباحث موضوع الدراسة في هذا الفصل من خلال مبحثين هما المبحث الاول ويتناول فيه ماهية جريمة الوساطة والمحسوبية ويشمل هذا المبحث مطالبين بحيث يتطرق المطلب الاول الى مفاهيم جريمة الوساطة والمحسوبية في اللغة والاصطلاح والتشريع ثم يتناول المطلب الثاني التداعيات المترتبة على جريمة الوساطة والمحسوبية اما المبحث الثاني فيتعرض فيه الباحث الى اسباب ومظاهر جريمة الوساطة والمحسوبية من خلال مطلبين: الاول يتطرق الى مظاهر جريمة الوساطة والمحسوبية والثاني يتناول اسباب جريمة الوساطة والمحسوبية.

المبحث الاول: ماهية جريمة الوساطة والمحسوبية

تعتبر الوساطة والمحسوبية من اخطر انواع الفساد وأكثرها انتشارا في فلسطين¹. لما تخلفه من تداعيات سلبية تؤثر في الجهاز الاداري للدولة وتنعكس على المواطن الفلسطيني بغض النظر عن موقعه الوظيفي او الاجتماعي او السياسي. والوساطة والمحسوبية تخلان بمبادئ دستورية ثابتة وأساسية ومنصوص عليها في القانون الاساسي الفلسطيني لسنة (2003) وتعديلاته وأهمها مبدأ المساواة. فالوساطة والمحسوبية لا تعطي الشخص المستحق لما كان يجب حصوله عليه وإنما تعطيه لشخص آخر مخالفةً بذلك المادة التاسعة من القانون الاساسي الفلسطيني التي تنص على أن " الفلسطينيون أمام القانون والقضاء سواء لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الاعاقة.

وقد استخدم المشرع الفلسطيني مصطلحي الوساطة والمحسوبية في آن واحد لتجريم هذه الآفة المجتمعية كأحد أهم أشكال وصور الفساد وهذا يتطلب دراسة جريمة الوساطة والمحسوبية للإحاطة بها من كل الجوانب من حيث تحديد مفهومها وتداعياتها وكذلك اسبابها ومظاهرها وتمييزها عن ما يماثلها من الجرائم.

¹ جهاز الاحصاء المركزي. واقع الفساد وانتشاره في فلسطين، رام الله، كانون اول 2013 .

المطلب الأول: تعريف الوساطة والمحسوبية

الوساطة لغة

مصدر وسط فهو وسيط، وسيط القوم:تدخل بينهم بالحق والعدل، وساطة شفاعاة. طلب معروفاً بواسطة صديق:توسط يقريبه لقضاء حاجته. توسط لفلان:توسل اليه وترجى منه معونة أو مساعدة، ودعا لمساعدته¹. توسط فلان:أخذ الوسط بين الجيد والردىء. ومن استعراض الابعاد اللغوية لكلمات وسط ووساطة ومشتقاتها تجد انها تقع ما بين الوجاهه، او التدخل لفض النزاعات او تيسير التنقل وفتح الابواب المغلقة².

الوساطة اصطلاحاً

هي التدخل لصالح فرد ما. او جماعة دون الالتزام بأصول العمل والكفاءة اللازمة مثل تعيين شخص في منصب معين لأسباب تتعلق بالقرابة أو الانتماء الحزبي رغم كونه غير كفؤ أو غير مستحق³. أو هي مساعدة شخص ما للحصول على حق لا يستحقه أو اعفائه من حق يجب عليه دفعه مما يلحق الضرر بالآخرين ، ويطلق على هذا النوع من الوساطة المذمومة، ويوجد نوع آخر من الوساطة وهو ما يطلق عليه الوساطة المحموده وهي تقديم مساعدة لشخص ما للحصول على حق يستحقه أو اعفائه من شرط لا يجب عليه الوفاء به⁴.

المحسوبية لغة

المحسوبية لغةً: حسبه أي عده وكتب حساباً وحساباً والمعدود محسوب والحسب ما يعده الانسان من مظاهر مفاخر آبائه وهي مصدر حسب⁵.

¹ أحمد مختار عمر. معجم اللغة العربية المعاصرة، م2، ط1. القاهرة، عالم الكتب (2008) ص 2436-2437.

² استطلاع الوساطة في الاردن، مؤسسة الارشيف العربي، عمان، آذار 2002. ص5.

³ ساهر عبد الكاظم مهدي، الفساد الاداري اسبابه وأثاره وأهم اساليب المعالجة، منتدى ادارة القوى البشرية، تشرين أول 2010.

⁴ صخر عبدالله الجنيدى. الوساطة والمحسوبية من يظلم من، من منتديات زهران، الاردن، ايار 2011 .

⁵ قاموس المعاني، موقع الكتروني <http://www.almaany.com>.

المحسوبية اصطلاحاً

للساطة والمحسوبية تداعيات اجتماعية خطيرة تفتك بالمجتمع وتمزق العلاقات الاجتماعية وتنتشر الحقد والكراهية والغضب بين افراد المجتمع. وانهيار القيم وعدم تكافؤ الفرص وظهور قيم اجتماعية سلبية تنعكس على سلوكيات الافراد مثل النفاق والكذب والغش والتزوير وشراء الذمم والولاءات الشخصية والتعصب وتراجع الاهتمام بالحق العام وقبول التفريط في معايير الاداء الوظيفي¹.

هي تنفيذ أعمال لصالح فرد أو جماعة أو جهة ينتمي اليها الشخص مثل حزب أو عائلة أو منطقة أو مؤسسة.. الخ. دون أن يكونوا مستحقين لها². أو مثل تبادل البضائع والخدمات مقابل دعم سياسي، فالمحسوبية نظام سياسي جوهره علاقة لا تماثلية بيم مجموعات من الفاعلين السياسيين الموصوفين بأنهم رعاة وعملاء واحزاب سياسية.

وقد عرف ريتشارد جراهام المحسوبية بأنها مجموعة من الافعال القائمة على مبدأ خذ هناك واعط هنا. بإسلوب يتيح لكل من العملاء والرعاة جني الخيرات من دعم الآخر³.

الواسطة والمحسوبية في التشريع

لقد عرّف القانون الفلسطيني جريمة الوساطة والمحسوبية في المادة الاولى من قانون مكافحة الفساد المعدل رقم(7) لسنة (2010) بأنها " اتخاذ الموظف قراراً او تدخلاً لصالح شخص او جهة غير مستحقة او تفضيلها على غيرها لاعتبارات غير مهنية كالانتماء الحزبي او العائلي او الديني او الجهوي للحصول على منفعة مادية او معنوية " ⁴.

أما المشرع الأردني فلم يعرف الوساطة شأنه شأن التشريعات المقارنة في حين عرفها قانون العقوبات الليبي رقم 6 لسنة 1985 في نص المادة الأولى بقوله:(يقصد بالواسطة والمحسوبية في تطبيق أحكام هذا القانون كل ما من شأنه التأثير على استحقاق منفعة أو خدمة تقدمها الأشخاص

¹ عزمي الشعيبي. الفساد والمحسوبية والفقر، ورقة سياسات لمحاربة الفقر والفساد. أمان، فلسطين. ص4 .

² أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصر، مرجع سابق. ص4 .

³ جريمة الوساطة والمحسوبية في القانون الفلسطيني. امان سلسلة تقارير رقم (85) نيسان 2014 ص4.

⁴ قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل. رقم (7) لسنة 2010.

الاعتبارية العامة والخاصة ذات النفع العام، يقصد منعها أو تعطيلها، أو الإخلال بحق الأولوية في الحصول عليها¹.

وقد أحسن المشرع الأردني صنعاً بعدم تعريف الوساطة في متن التشريع، حيث يتفق الفقه الجنائي على أن وضع تعريف لجريمة ما في صلب التشريع أمر غير محبب خوفاً من أن يشوب التعريف أي قصور، فالتشريع يقتصر على ذكر عناصر الجريمة ملقياً على عاتق الفقه أمر تعريفها، إلا أن المشرع قد يتدخل أحياناً ويضع تعريفاً معيناً في صلب التشريع، وذلك بغرض حسم نزاع فقهي قائم، أو أن يكون التعريف مغايراً لمعنى مستقر.

وينبغي عدم الخلط بين الوساطة والوساطة مع أن بعض الفقه يخلط بينهما فالوساطة مصطلح قانوني مأخوذة عن اللاتينية (mediation من mediar) بمعنى تَوَسُّط، وتعني الوساطة في العمل: إجراء تسوية النزاعات الجماعية للعمل عن طريق تدخل وسيط يزود بسلطات واسعة فيجمع المعلومات الكاملة حول النزاع ويقترح حلاً في شكل توصية معللة، وفي القانون الدولي هي: إجراء سلمي لتسوية النزاعات الدولية بتدخل طرف ثالث يتقدم باقتراحات في سبيل حل النزاع².

والوساطة القضائية هي من أساليب الحلول البديلة لفض النزاعات المدنية، والهادفة إلى تقليل الطلب على المحاكم، واختصار وقت وجهد ونفقات جميع الأطراف في عملية التقاضي ونجد أنه ولهذه الغاية سن المشرع الأردني قانون الوساطة لتسوية النزاعات المدنية رقم (12) لسنة (2006). أما الوساطة فقهاً فقد عرفها البعض بأنها صورة من صور التدخل أو الرجاء أو الطلب أو الأمر أو التوسل يصدر عن وسيط من الغير لدي الموظف العام للقيام بأمر وظيفي لصاحب المصلحة³.

¹ الرقاد والكساسبة (جريمة قبول الوساطة في التشريع الاردني واشكالية التطبيق) دراسة مقارنة. دراسات الشريعة والقانون. م43. ع1. 2016 .

² كورنو. معجم المصطلحات، دراسات الشريعة والقانون. م43. ع1. 2016. القانونية. ص 1788-1789. ط1 .

³ محمود نصر. الوسيط في الجرائم المضرة بالمصلحة العامة. منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 188.

ويعرف الدكتور الكيلاني الوساطة على أنها: قيام الموظف بعمله نتيجة تدخل شخص متنفذ بهدف إلغاء حق أو تحقيق باطل¹.

المطلب الثاني: التداعيات المترتبة على جريمة الوساطة والمحسوبية

يترتب على جريمة الوساطة والمحسوبية تداعيات مختلفة تنعكس على البنى والهيكل المؤسسة والمجتمعية بشكل عام. وللوقوف على حيثيات تلك التأثيرات والانعكاسات سنتناول في هذا المطلب التداعيات (الادارية والأخلاقية والاجتماعية والتعصبية)

أولاً: التداعيات الادارية

وهي نتائج طبيعي للفساد الاداري في الوظيفة العامة ومن الضروري ان نعي ان الوساطة والمحسوبية هما جزء أصيل من هذا النوع من الفساد. وتتمثل التداعيات الادارية في المخالفات التي يقوم بها الموظف العام أثناء تأديته مهام عمله مثل عدم احترام اوقات الدوام او التراخي والتكاسل او عدم تحمل المسؤولية وافشاء اسرار العمل. اتباع الموظفين اساليب ملتوية كتقديم الرشاوي لانجاز معاملاتهم بسبب عجز او ماطلة او تقصير الجهاز الاداري عن الانجاز. تضخم المؤسسات والأجهزة الحكومية الذي يلزمه تعيين قيادات ادارية غير مؤهلة. عجز سياسات الاجور عن توفير الحد الادني لمستلزمات العيش للموظف. الانحرافات المالية والاختلاس. تراكم الثغرات في القوانين والأنظمة وقصورها. حصول موظفو الفئة العليا على امتيازات شخصية بشكل غير قانوني².

¹ فاروق الكيلاني. جرائم الفساد. مؤسسة الرسالة العالمية. ط1، لبنان، 2000، ص 422.

² ساهر عبد الكاظم مهدي، الفساد الاداري اسبابه وأثاره وأهم اساليب المعالجة، منتدى ادارة القوى البشرية، تشرين أول 2010.

ومن أشكال التداعيات الادارية

1- الانحرافات التنظيمية: وهي عبارة عن المخالفات التي يمارسها الموظف أثناء أداءه مهام عمله

ومنها على سبيل التوضيح:

- عدم احترام مواعيد الحضور والانصراف من وإلى مكان العمل.
- التقصير في أداء الاعمال المكلف بها.
- عدم الالتزام بالأنظمة والتعليمات المتعلقة بالعمل والبحث عن الاعذار والتبريرات لذلك.
- الكسل والتراخي واستغراق وقت اطول مما هو مطلوب لأداء وانجاز الاعمال.
- اللامبالاة والعزوف عن التطوير والإبداع والتعاون وإفشاء الاسرار.

2- الانحرافات السلوكية: وهي المخالفات الادارية التي يرتكبها الموظف والمتعلقة بسلوكه

الشخصي وتصرفاته ومنها:

- عدم المحافظة على كرامة الوظيفة مثل قيام الموظف بارتكاب اعمال مخلة بالحياء.
- سوء استخدام السلطة والنفوذ مثل تجاوز اعتبارات العدالة في تقديم خدمات للأقارب او الاصدقاء او المسؤولين او المعارف.
- تدني مستوى الاداء الوظيفي.
- التمارض وكثرة الغيابات.

3- انحرافات مالية: وهي المخالفات المالية والإدارية المتعلقة بسير العمل المنوط بالموظف كقيامه

باستغلال موقعه ووظيفته للانتفاع من الاعمال المنوط به كاستغلال المراجعين وابتزازهم مالياً. او

تبديد النفقات المالية في غير الاعمال الرسمية او انفاقها في غير مكانها.

4- الانحرافات الجنائية: كالرشوة وسرقة المال العام والتزوير في الوثائق الرسمية والمستندات.

ثانياً: التداعيات الاخلاقية

الاخلاق هي مجموعة من المبادئ تتبع من مصدر ديني او موروث انساني تحت او تنتهي عن تصرفات معينة. وتشكل في مجموعها منظومة من القيم المترابطة التي تعتبر أطر ثقافية حاكمة وناظمة للسلوك الانساني. وتعتبر اخلاقيات الخدمة العامة التي يمارسها الموظف العام من الامور التي يعتمد عليها النظام في الحكم على كفاءة المؤسسات الحكومية وغيرها ومدى فعاليتها ومدى تقدم المجتمع وازدهاره. ويلاحظ ان اغلب دول العالم الثالث تحدث فيها اشكاليات بين ممارسة الموظف للمسؤولية الادارية وبين توافقها مع حدود المسلك الاخلاقي السليم¹. فتظهر المشاكل الادارية للأخلاقية التي تنعكس على العلاقة فيما بين الموظفين بعضهم ببعض او بينهم وبين المراجعين مما يؤثر سلباً على انتاجية الموظف وأداءه ومستوى الخدمة المقدمة للجمهور. وتشمل التداعيات الاخلاقية كثير من اوجه الفساد ك تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة، اعتماد المحسوبية كمعيار للكفاءة والترقيات او التعيين او الحصول على الامتيازات، التعصب للقبيلة او للمنطقة او العرق او الدين او الحزب.. الخ².

ثالثاً: تداعيات اجتماعية

للاوسطة والمحسوبية بشكل خاص وللفساد عموماً تداعيات اجتماعية خطيرة تفتك بالعلاقات الاجتماعية وتؤدي الى انهيارها ونشر الحقد والكراهية بين افراد المجتمع مما يهدد النسيج الاجتماعي والسلم الاهلي وتدني مستوى الاحساس بالمسؤولية والتراجع في تقديم الخدمات الاساسية للمواطنين وتعميق الشعور بغياب العدل والمساواة. ومن مظاهر التداعيات الاجتماعية نذكر منها لا الحصر أهمها وأكثرها خطورة³: وهو غياب العدالة الاجتماعية. والعدالة تشكل قيمة عليا من قيم التراث الانساني الذي اسهمت في بنائه الشعوب والحضارات عبر التاريخ والأجيال. والعدالة في

¹ عوض العنزي ويعقوب العديم، ادراك الموظف للمسلك الوظيفي والاخلاقيات المهنية، جامعة الكويت مجلة جامعة دمشق للاقتصاد والقانونية. م22. ع2. ص4، 2006.

² عبد الدويهي، لا للتعصب العرقي، ط1. الكويت. نيسان 1999، ص6.

³ عزمي الشعيبي، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية. مركز دراسات الوجدة العربية، 2004، ص 19.

جوهرها تمثل اعطاء كل ذي حق حقه بغض النظر عن الخلفيات المذهبية او الدينية او الحزبية او العرقية او السياسية¹.

ففي ظل بيئة الفساد تغيب العدالة الاجتماعية بسبب انحياز السياسات لصالح جهات محددة في المجتمع خصوصاً في مجالات التعليم والتوظيف والدخل وكذلك انحياز التشريعات واغفالها لمصالح اغلبية افراد المجتمع. وعدم تكافؤ الفرص بين الموظفين في الترقيات والدورات والتقلات والمكافئات مما يولد عند الغالبية العظمى منهم نتيجة الظلم اللامبالاة وإهدار المال العام وغياب الانجاز وترهل الجهاز الوظيفي.

رابعاً: العنصرية

العنصرية مفادها التعصب للقبيلة او الجنس او الامة او العرق او اللون². او المستوى السياسي او المالي او التنظيم السياسي او الدين او الطائفة او مذهب معين. وهي سنة سيئة تغلب على اصحابها الانانية وحب الذات والادعاء الكاذب والغرور واحتقار الآخرين وعدم احترام حقوقهم او مشاعرهم. ويظهر نتيجة لوجود العنصرية أمراض اجتماعية مختلفة مثل المحاباة والواسطة والمحسوبية التي تعمل على هدر الطاقات وتعطيل القدرات وإقصاء الكفاءات³.

والعنصرية تفشت بأشكالها المختلفة في المجتمعات عبر التاريخ واستمرت الى يومنا هذا إلا انها تظهر بشكل قوي وواضح في المجتمعات الاستبدادية والتي يسود فيها الجهل والتخلف والتمييز وغياب الحريات.

¹ حسني الطنطاوي. غياب العدالة الاجتماعية في واقعنا المعاصر. الرباط 2014.

² عيد الدويهي. لا للتعصب العرقي. ط1. الكويت. بيسان 1999. ص6.

³ اشواق الطويرقي وآخرون. العنصرية داء يهدد نسيج المجتمع. صحيفة عكاظ 2014/2/16. ع4627.

ومن التداعيات التي تترتب على العنصرية ما يلي¹:

1- شيوع الفرقة والبغضاء: فالعنصرية تعمل على زرع الكراهية بين الشعوب وأفراد المجتمع الواحد. فالطبيعة الانسانية للأفراد تأنف وتبغض وترفض من يسعى للتمييز عنهم. ومن يكره الآخرين حتما ستجدهم يكرهونه. فلكل فعل رد فعل.

2- تعطيل العقول: يتأثر عقل الانسان في البيئة التي ينشأ ويعيش فيها. وتساهم مؤسسات التنشئة الاجتماعية في تحفيز او اضعاف قدراته وفي ظل العنصرية يتربى الفرد على تعطيل عقله خارج حدود تنشئته. فتسلب ارادته وتحول طاقته الى خدمة اعداء أمته من حيث لا يدري.

3- تركيز الثروة والسلطة: يساهم تركيز المال والسلطة لدى الافراد او الجماعات الى زيادة الاحساس بالظلم وعدم العدالة. حيث تحتكر قلة موارد المجتمع ويتبع ذلك ترسيخ لقيم المصلحة الشخصية وسيادة المحسوبية والأناية والسعي للكسب السريع دون اسس موضوعية.

4- غياب الديمقراطية: وهذا يؤدي الى قيم عدم المشاركة والانغلاق على الذات.

5- غياب العدل والحرية: وتمثل غياب العدل والحرية في كل جوانب الحياة من قبل أهل العنصرية في تعاملهم مع الآخرين. اذ ان التمييز في التعامل يدفع الى التساهل مع المجرمين الذين تربطهم بهم صلة. ولا يروا من الآخرين الا سلبياتهم ولا حرية الا حريتهم ولا كرامة الا كرامتهم ولا حق الا حقهم.

6- تزوير الحقائق التاريخية: أهل العنصرية يسعون دائما الى تغيير الحقائق لصالحهم.

7- العنصرية مبددة للطاقات المبدعة فمعيار التوظيف والترقية هو الانتماء الحزبي او العشائري او المناطقي. مما يدفع بالكفاءات الى الهجرة او الرضوخ للقمع والعزوف عن الابداع والإنتاج.

¹ ابو دية، الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة. مرجع سابق، ص 70.

المبحث الثاني: أسباب جريمة المحسوبية والواسطة ومظاهرها

تعتبر الوظيفة عموماً مرآة الحكومات القائمة وتساهم في تحديد مستوى الدول من حيث التقدم والتطور والازدهار. ذلك أن طبيعة الخدمات التي يتلقاها أفراد المجتمع وطرق تلقيها ومدى الالتزام في تنفيذ السياسات العامة تجعل الوظيفة من الركائز الهامة في الدولة بل أكثرها أهمية. حيث تبذل الدول جهوداً حثيثة لتنظيم وإدارة الوظيفة العامة من خلال صياغة القواعد والإجراءات والقوانين النازمة لتلك الوظيفة وتحديد معايير الأشخاص الذين يشغلونها حتى تضمن نجاحها واستمراريتها ومواكبتها للتطورات الهائلة في كافة المجالات وللمحافظة على مستوى راقى من التنافس الحضاري والقيمي الذي تعيشه الشعوب لا سيما في ظل العولمة. مما اوجد تحديات جديدة للدول حيث أصبحت الشعوب وبفعل التكنولوجيا تقارن معيشتها وأسلوب حياتها ببعضها ببعض الامر الذي يدفع الحكومات لعمل كل ما من شأنه تسهيل حياة الناس لذا نصت كل القوانين الدولية والمحلية على ضرورة المساواة والشفافية وتكافؤ الفرص في كافة المجالات لا سيما في مجال الوظيفة والتعيين والترقيات والأجور وغيرها. الا أن بعض الدول وخصوصاً دول العالم الثالث لا تلتزم بما هو مكتوب في دساتيرها وتتعامل مع مجتمعاتها كملكيات خاصة تسيطر عليها الحزب السياسي او الجهوية او المناطقية او العائلية مما جعل البيئة خصبة لظهور الفساد والواسطة والمحسوبية. أما في الحالة الفلسطينية فبالرغم من محاولات تبني الشفافية والنزاهة في ادارة الجهاز الاداري للدولة لا انه برزت مظاهر الفساد وهذا ما أكدته الكثير من الدراسات واستطلاعات الرأي التي أجرتها مؤسسات دولية ومحلية وكان اكثر اشكال الفساد انتشاراً هو تفشي ظاهرة الواسطة والمحسوبية كمعيار في كثير من جوانب الوظيفة العامة حيث كان من أهم مظاهر جريمة الواسطة والمحسوبية يمكن توضيحه من خلال مطلبين كما يلي:

المطلب الاول: مظاهر الوساطة والمحسوبية

نحاول في ما يلي رصد لأهم مظاهر الوساطة والمحسوبية التي برزت في الوظيفة الادارية والتي اشارت الكثير من الدراسات واستطلاعات الرأي وأكدت شيوعها في الجهاز الاداري:

أ- التوظيف والتعيين وفق أسس غير موضوعية

يقصد بالتعيين إسناد وظيفة معينة الى شخص ما بقرار يصدر من السلطة المختصة وفق مبادئ متعارف عليها في معظم القوانين العالمية ومنها مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين كافة المواطنين. من خلال اقرار مجموعة من القواعد التي توضح شروط التعيين والتوظيف ووضع الوسائل التي تكفل تطبيق تلك القواعد على كافة المواطنين الذين يتقدمون لتولي الوظائف¹.

وتشير دراسة ابودية حول ذات الموضوع². الى أنه وعلى الرغم من ورود مسألة التعيين في القانون الفلسطيني وتوضيح الشروط والطرق التي يجب اتباعها الا ان واقع التعيين المتبع في الضفة الغربية في اقله لم يلتزم بما هو منصوص عليه في القانون الا شكلاً. بمعنى ان طرق التعيين لم تقم على أسس مهنية موضوعية بل كانت الوساطة والمحسوبية هي أساس التعيين في الوظيفة العامة وان المبدأ الذي تستند اليه هو درجة القرابة والجهوية والحزبية والولاء السياسي مع تغييب واضح لمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص في التعيين.

وفي دراسة اجرتها مؤسسة أمان في آذار (2010) وصلت نسبة المواطنين الذين يعتقدون بوجود فساد في خدمات التوظيف الى حوالي (29.7%) في الوقت الذي اظهرت نتائج الدراسة أن 45.1% من المستطلعة آرائهم أفادوا ان الفساد من أهم المشاكل التي تواجههم في خدمات التوظيف والتعيين. مما يؤكد ذلك نقشي ظاهرة الوساطة والمحسوبية في قضايا التعيين والتوظيف. بالرغم من ادخال بعض الإصلاحات وآليات واضحة على عملية التوظيف تمثلت بالاعلان عن الوظائف وتشكيل لجان مقابلات وعقد امتحانات شفوية وكتابية، الا ان المواطن الفلسطيني لا زال

¹ باسم الزبيدي " الفساد في فلسطين" مركز البحوث والدراسات الفلسطينية. نابلس (2001)، ص11-10.

² ابو دية (2015) الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة في فلسطين وأثرها على التنمية الساسية. جامعة النجاح. ص41 و42.

يعتقد ان هذه العملية غير سليمة .ولم يأتي هذا الاعتقاد من فراغ فهناك عدة عوامل ساهمت في ذلك اهمها دخول معيار جديد وهو اشتراط موضوع السلامة الامنية للتوظيف. كان هذا الاجراء السبب وراء حرمان عدد من المواطنين من فرصة التوظيف حتى بعد اجتيازهم للمقابلات والامتحانات. الامر الذي دفع المواطن الفلسطيني لاعتبار عملية التوظيف برمتها غير سليمة ويعتريها فساد مبني على التمييز السياسي. اضافة الى ذلك، هناك بعض الحالات التي تحصل على استثناءات من قبل الرئيس او رئيس الوزراء للتوظيف. الأمر الذي يؤدي إلى تشكيك المواطن بمدى نزاهة العملية برمتها¹.

ب- الترقّيات وفق اعتبارات غير قانونية.

تعتبر الترقية حق اساسي من حقوق الموظف وعامل محفز للتفاني في العمل وتطوير الاداء ويقصد بها انتقال الموظف من الفئة المسكن عليها في السلم الوظيفي الى فئة أعلى. والترقية اساساً منصوص عليها في قانون الخدمة المدنية لكل دولة وتختلف معايير الترقية من بلد الى آخر باختلاف قوانينها. ففي بعض الدول تكون الترقية على أساس النقاط التي يحصل عليها الموظف نتيجة تقدمه في الخدمة المدنية وتكون في بلد آخر مرتبطة بالموقع الاداري ذاته او حسب الشاغر وفي بعض الدول يخضع الموظف الذي يرغب في الانتقال الى وظيفة أعلى الى مسابقة وهذا. أما في فلسطين فإن نظام الخدمة المدنية صنف الوظائف والموظفين الى ست فئات (الفئة الخاصة. الفئة العليا. الفئة الاولى. الفئة الثانية. الفئة الثالثة. الفئة الرابعة. الفئة الخامسة) وكل فئة لها وصفاتها وشروطها. والترقية على الدرجات تكون حسب الوصفوات والمعايير المطلوبة لكل درجة. وذلك حسب قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة (1998) والمعدل بالقانون رقم (4) لسنة (2005).

وأوضحت احدى الدراسات التي تناولت موضوع الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة في فلسطين². الى ان واقع الحال يشير الى وجود تمييز ما بين الفئات العليا وباقي الفئات في موضوع

¹ تحليل نتائج المسح الاسري الخاص بمؤشرات الحكم ومكافحة الفساد مؤسسة أمان إحزيران 2010 .

² ابو دية (2015) الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة في فلسطين وأثرها على التنمية الساسية. جامعة النجاح. ص46.

الترقيات وان القانون ليس مطبقاً في جميع الحالات فالكثير من الترقيات تتم لاعتبارات سياسية متجاهلة مبدأ الجدارة والكفاءة والأداء او الاقدمية حسب ما ورد في القانون. وقد برزت الوساطة والمحسوبة في العديد من الترقيات لموظفين دون الرجوع لإجراءات قانون الخدمة المدنية الفلسطيني وان كثير من ممن ترقوا الى مدير عام او وكيل مساعد او وكيل من خلال توصية من جهات اعلى دون مبرر¹.

ت- استخدام الموارد العامة لأغراض شخصية

اشارت نتائج لمسح الاسري الخاص بمؤشرات الحكم ومكافحة الفساد الذي اجرته مؤسسة أمان (2010) أن هناك استخدام شخصي غير مصرح به لموارد المؤسسة بالقطاعين العلم والخاص لا سيما بين الفئات العليا من الموظفين. وهذا يعتبر شكل من اشكال استغلال النفوذ.

ث- غياب سياسة واضحة لتدريب الموظفين²

تفتقر البرامج التدريبية التي يجري تنفيذها في مؤسسات السلطة الفلسطينية إلى خطة واضحة تأخذ بجدية الإحتياجات الحقيقية للموظفين العامين. كما أن البرامج القائمة لا تقدم تدريباً لسائر موظفي الأجهزة والمؤسسات الإدارية القائمة، المركزية منها والمحلية. ومن الملاحظ أيضاً أن التدريب في المؤسسات الرسمية لا يتم بصورة منتظمة، وإذا تم التدريب خارج البلاد ، تدخل إعتبارات الوساطة المحسوبة في إيفاد الموظفين، وينظر إلى التدريب في هذه الحالة على أنه فرصة للسفر والسياحة، وليس لكسب الخبرة والمهارة، وفي بعض الحالات يتم تكرار إرسال نفس الموظف للتدريب، مع أنه لا يشغل الوظيفة ذات العلاقة بالبرنامج التدريبي. أضف إلى ذلك أن برامج التدريب الحالية لا تراعي الإحتياجات للمدى المتوسط أو البعيد.

¹ خميس شلبي، ورقة بعنوان "الوساطة والمحسوبة في اشغال الوظيفة العامة" مقدمة الى مؤتمر امان السنوي، امان، فلسطين ص12.

² الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الانسان "الوظيفة العامة بين القانون والممارسة" سلسلة تقارير قانونية. رقم(31) رام الله تشرين أول (2002). ص51.

ج- سوء توزيع الموظفين¹

من بديهيات علم الإدارة أن يجري توزيع الموظفين على المؤسسات العامة والوزارات طبقاً للأعمال والواجبات المحددة لهم مسبقاً، بعد التأكد من أن الموظف يملك الحد الأدنى من الخبرة والمؤهل اللازمين للقيام بهذه الأعمال. إلا أن توزيع الموظفين في مؤسسات السلطة إفتقر إلى سياسة واضحة تستهدف توظيف العنصر البشري توظيفاً إنتاجياً، وقد جرى توزيع الموظفين خلال السنوات السابقة بشكل عشوائي في كثير من الأحيان. يظهر سوء توزيع العاملين في مؤسسات السلطة الفلسطينية في صور عدة، أهمها:

1- وجود عدد كبير من الموظفين في بعض المؤسسات الرسمية يفوق حاجة المؤسسة. هذا في حين يظهر نقص واضح في عدد الموظفين في مؤسسة أخرى.

2- عدم المساواة في توزيع الموظفين أصحاب الكفاءات والخبرات العلمية والإدارية أو الفنية بين المؤسسات والأقسام الإدارية المختلفة.

3- تكدر الموظفين ذوي الكفاءات والخبرات بأعداد كبيرة في الإدارات الرئيسية للوزارات والمؤسسات وفي المدن الكبرى، بينما تعاني الإدارات أو الأجهزة الفرعية من نقص الكفاءات والخبرات.

4- عدم احترام التسلسل الإداري².

عدم إحترام التسلسل الإداري داخل المؤسسة، وعدم إمتثال الموظف لتعليمات مسؤوله المباشر، معتمداً في ذلك على قرابته أو صلته بمسؤول أعلى. كذلك عدم تجاوب المسؤول الأعلى مع بقية الرؤساء الإداريين لضبط وتأديب بعض الموظفين بسبب صلتهم أو قرابتهم به.

¹ الهيئة الفلسطينية لحقوق الإنسان. سلسلة تقارير قانونية (31) مرجع سابق. ص 56.

² الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان. مرجع سابق. ص 60.

ح- التضخم الوظيفي وغياب الهيكلية الإدارية¹

يقصد بالتضخم الوظيفي زيادة عدد الموظفين في مؤسسات الدولة المختلفة عن حاجتها الفعلية. فقد نتج عن سياسة التعيينات العشوائية وغير المدروسة في مؤسسات السلطة الفلسطينية تضخمًا وظيفيًا، أثر سلبيًا على أداء الجهاز الوظيفي، وخلق ما يسمى بظاهرة البطالة المقنعة، مضيفًا بذلك أعباء مالية كبيرة على ميزانية الدولة.

المطلب الثاني: أسباب تفشي الوساطة والمحسوبية في الجهاز الإداري

ثمة الكثير من الأسباب والعوامل التي أسهمت في مجموعها بتوفير المناخ المناسب لنمو وتفشي أعمال الوساطة والمحسوبية في الجهاز الإداري والتي تم وصفها سابقاً بأنها أكثر وخطر أشكال الفساد في المجتمع الفلسطيني، إذ تتأثر عادة منظومة الفساد بوجود البيئة العامة المناسبة والتي تغذي عناصر الفساد، الذي يستشري وتزداد فرص ممارسته في المراحل الإنتقالية، وفي مراحل التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، والمجتمع الفلسطيني بسبب الظروف السياسية، يمر بمجموعة من التحولات الاقتصادية والاجتماعية والقانونية، مما أسهم في زيادة فرص انتشار الفساد بمختلف أنواعه. نحاول هنا رصد أهم أسباب الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية على النحو التالي:

1- ضعف البناء المؤسسي للسلطة الوطنية الفلسطينية

يشير مفهوم البناء المؤسسي إلى بناء مؤسسة من نقطة البداية للوصول بها إلى مؤسسة فاعلة، والاعتماد على ما لدى المؤسسة من نقاط قوة لتفعيل دورها في الحياة العامة، من خلال تحديد الأهداف وتنفيذ السياسات والبرامج الكفيلة بتحقيق تلك الأهداف².

وعلى الصعيد الفلسطيني فإن حداثة التجربة الفلسطينية في العمل المؤسساتي، وعدم التوازن بين السلطات الثلاث، وتنامي دور السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، وضعف دور

¹ الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان. مرجع سابق. ص53.

² موقع كنانة أون لاين " مفهوم البناء المؤسسي " <http://kenanaonline.com/page/56618>.

السلطة القضائية، أدى إلى ضعف الرقابة والمحاسبة، فغياب التقاليد المؤسسية وغياب القواعد الدستورية الواضحة، وضعف سلطة القانون وأنظمة الرقابة المختلفة. كلها عوامل جعلت من المؤسسات الفلسطينية الناشئة للسلطة الوطنية الفلسطينية ضعيفة التأثير والفعالية، مما عزز وجود الفساد ووفر له مناخاً مواتياً للنشوء والنمو إن العلاقة بين الفساد وضعف مؤسسات السلطة السياسية هي علاقة في اتجاهين تبادليين، فكلما استشرى الفساد، كلما قلت فعالية المؤسسات العامة، وكلما ضعفت المؤسسات العامة كلما زاد الفساد استشرأً والعكس صحيح¹.

وبالإضافة إلى حادثة المؤسسات الفلسطينية التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية، فقد اعتمدت هذه المؤسسات على آلية توظيف لا تقوم على أسس مهنية موضوعية، تستند إلى الكفاءة معياراً للتعيين في الوظيفة العامة، بل كانت الواسطة والمحسوبية إلى جانب الانتماء الحزبي هي أهم معايير التعيين للوظيفة العامة، فكانت عملية التعيينات تتم بالاستناد إلى درجة القرابة العائلية أو الجهوية أو الفصائلية، وبعد اجتياز اختبار السلامة الأمنية².

وعلى صعيد طريقة إدارة المؤسسات الفلسطينية، فقد تمت إدارة هذه المؤسسات بطريقة مركزية وهرمية، تستند إلى الشخصانية والتفرد في عملية صناعة القرار المؤسساتي الداخلي، بحيث كانت عملية اتخاذ القرار عملية عامودية، من قمة الهرم إلى قاعدته، مما أسهم في إخفاق هذه المؤسسات في تقديم نموذج مهني حقيقي مؤهل لأن يقوم بإدارة كفاءة وفعالة للشؤون اليومية للفلسطينيين³.

2- ضعف الدور الرقابي للمجلس التشريعي الفلسطيني

تعد الرقابة البرلمانية على عمل السلطة التنفيذية ضرورة هامة، لأنها تحقق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وترفع مستوى الحكم وتحافظ على المال العام من الإسراف والتبذير، وهي

¹ باسم الزبيدي وآخرون " الفساد في فلسطين " مركز البحوث والدراسات الفلسطينية نابلس (2001) ص 62.

² رولا سرحان " الضعف المؤسساتي والحالة الفلسطينية " مجلة الحوار المتمدن. ع 2188 بتاريخ 2011/2/11. موقع المجلة.

³ رولا سرحان: الضعف المؤسساتي والحالة الفلسطينية. نفس المرجع السابق.

رقابة تمارس باسم الشعب الذي يعتبر مصدر السلطات، فيكون البرلمان مسؤولاً عن متابعة وتقييم أعمال السلطة التنفيذية¹.

وقد أشار التقرير السنوي الخامس للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (1999)، إلى غموض العلاقة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية، وغياب القواعد الدستورية التي تنظم العلاقة فيما بينهما، مما أدى إلى استمرارية الغموض القانوني حول المسؤوليات والصلاحيات المحددة لكل سلطة، الأمر الذي جعل أداء المجلس التشريعي ناقصاً ومرتهناً للسلطة التنفيذية، وبقي يراوح مكانه في مناقشات عقيمة للكثير من القضايا والموضوعات العامة دون الوصول إلى حل حاسم.

ومن الإشكاليات التي اعترت أداء المجلس كما يشير التقرير السنوي الخامس للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، تحجيم وتهميش السلطة التنفيذية لدور المجلس التشريعي، الذي تجسد في استمرارها لتجاهل وتخطي المجلس التشريعي، حيث ظهر ذلك في تراكم مشاريع القوانين دون مصادقة، إضافة إلى تعدي السلطة التنفيذية على الاختصاصات التشريعية للمجلس، من خلال قيامها بإجراء تعديلات وتغييرات على مشاريع القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي، من خلا لمراسيم وقرارات يصدرها رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية².

استمر ضعف الأداء الرقابي للمجلس التشريعي الفلسطيني الأول مستمراً، بعد استحداث منصب رئيس الوزراء، وبعد تشكيل الحكومة الفلسطينية السابعة والثامنة. وأشار التقرير السنوي الحادي عشر للهيئة المستقلة لحقوق المواطن، إلى أن المجلس بقي يعاني من أوجه القصور الذاتية، ولم يتمكن من تجاوزها أو تطوير أدائه، فبقي يعاني من غياب الخطة المنظمة لأعماله، إضافة إلى عدم تطبيق الهيكليّة الإدارية الخاصة به، كما لم يطبق المجلس بنود العقوبات في حال مخالفة الأعضاء للنظام الداخلي للمجلس، وأشار التقرير إلى استمرار ضعف المجلس التشريعي في الأداء الرقابي على السلطة التنفيذية وأجهزتها المختلفة، الأمر الذي أدى إلى تراجع دور المجلس وهيبته

¹ محمد حسين، أدوات الرقابة البرلمانية في النظم السياسية. كتاب الكتروني، الموقع الإلكتروني <http://www.eaddla.org/parlaman-9.doc>.

² الهيئة المستقلة لحقوق المواطن. التقرير السنوي الخامس، 1999. ص 57.

أمام المواطنين كما أن أعضاء من المجلس التشريعي ساهموا في عملية الفساد الإداري، من خلال ممارستهم لنشاطات في مجال الوساطات والمحسوبيات¹.

3- ضعف الجهاز القضائي وغياب سيادة القانون

استقلال القضاء هو صيانة للسلطة القضائية والقضاة فيها، وقد ارتبط هذا المفهوم بتحقيق العدالة والمساواة أمام القانون وتطبيق سيادة القانون، وبرهنت التجارب على قدرة القضاء المستقل على اتخاذ قرارات جريئة تحقق العدالة للمواطنين، وتضبط أداء السلطات. الأخرى في الدولة عند تعديها على حقوق الأفراد والجماعات².

على الصعيد الفلسطيني فالقضاء المستقل يشكل صمام الأمان الذي يفرض هيبة وسلطة القانون، من خلال ممارسة الرقابة القضائية على كل أعمال السلطة الوطنية الفلسطينية، من خلال الرقابة على إصدار وسن التشريعات والقوانين من المجلس التشريعي الفلسطيني، ومدى ملائمتها للنظام الأساسي الفلسطيني، ومراقبة السلطة التنفيذية ومدى تقيّد أجهزتها المختلفة بأحكام القانون ومبادئه، بالإضافة إلى تولي القضاء مسؤولية الفصل في منازعات الأفراد في المجتمع الفلسطيني، مما يحقق العدالة والاستقرار الاجتماعي، والقضاء لا يستطيع ممارسه هذا الدور إلا إذا تمتع باستقلالية عن نفوذ السلطين التشريعية والتنفيذية.

وقد تطوّر استقلال القضاء في فلسطين خلال السنوات التي تلت الانتخابات التشريعية والرئاسية الأولى بشكل كبير، حيث انتقل القضاء الفلسطيني من جهاز يعاني من تدخل سلطات الاحتلال الإسرائيلي، إلى سلطة قضائية مستقلة ضمنت لها القوانين سارية المفعول الكثير من الضمانات المنشودة لاستقلالها.

لكن العمل على ترسيخ استقلال القضاء في فلسطين ما زال في بدايته، فالقضاء الفلسطيني ما زال يعمل على ترسيخ المبادئ القضائية الحامية لحقوق الإنسان الفلسطيني، وقواعد السلوك القضائية،

¹ الهيئة المستقلة لحقوق المواطن. التقرير الحادي عشر. ص 81 .

² معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، مبادرة استقلال القضاء والكرامة الإنسانية، موقع معهد الحقوق على شبكة الإنترنت،

http://lawcenter.birzeit.edu/iol/ar/index.php?action_id=271

ولا يزال كذلك في طور مؤسسة عمل مجلس القضاء الأعلى بلجانه ودوائره المختلفة.وبلا شك،
حقق القضاء الفلسطيني بعض المكاسب في سعيه لاستقلال السلطة القضائية¹.

لكن ضعف الجهاز القضائي الفلسطيني، وغياب سيادة القانون، شجع عناصر الفساد للتهرب من
المحاسبة، يُضاف إلى ذلك عدم التزام أجهزة السلطة التنفيذية بتنفيذ أحكام القضاء، أو التدخل في
أحكامه، الأمر الذي ولد شعورًا بعدم جدوى اللجوء إلى القضاء. كما أدى ضعف القضاء في
فلسطين إلى تأخير وعدم حسم قضايا الفساد جزائياً، وأفقد القضاء الفلسطيني دوره في تحجيم
ممارسات الفساد، ومراقبة مظاهره، بدلا من أن يشكل قوة رادعة وضرورية لتعزيز فعالية العملية
القانونية في مكافحة الفساد².

4- ضعف الشفافية

الشفافية ظاهرة تشير إلى نشر المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة، وهي تتيح لمن لهم مصلحة
في شأن ما، أن يجمعوا معلومات حول هذا الشأن، قد يكون لها دور حاسم في الكشف عن
المساوئ، وفي حماية مصالحهم، وتمتلك الأنظمة ذات الشفافية إجراءات واضحة لكيفية صنع
القرار على الصعيد العام، كما تمتلك قنوات اتصال مفتوحة بين أصحاب المصلحة والمسؤولين،
وتضع سلسلة واسعة من المعلومات في متناول الجمهور³.

الشفافية مقوم أساسي من مقومات الحكم الصالح الذي يشكل شرطاً مسبقاً من شروط تحقيق
التنمية، وهي ترتبط بمفهوم المساءلة، ففي غياب الشفافية لا يمكن وجود المساءلة الحقيقة والفعالة،

¹ معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، مبادرة استقلال القضاء والكرامة الإنسانية، المرجع السابق.

² عزمي الشعيبي، المبادرة التشريعية في محاربة الفساد، في : الفساد في فلسطين، باسم الزبيدي وآخرون، مرجع سابق،
ص111.

³ برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، الشفافية والمساءلة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، متاح في
<http://www.pogar.org/arabic/governance/transparency.aspx>.

وما لم يكن هناك مساءلة فلن يكون للشفافية أية قيمة، ويسهم وجود هاتين الحالتين معاً في قيام إدارة فعّالة على صعيد المؤسسات العامة والخاصة¹.

على الصعيد الفلسطيني أدى غياب الشفافية وعدم السماح بالوصول إلى المعلومات والسجلات العامة، بشكل خاص المالي منها، كالمعلومات عن الموازنة من حيث الإيرادات والنفقات خاصة تلك المتعلقة بالأمن، والمعلومات التي تتعلق بالشركات التي يديرها مجموعة من الأشخاص نيابة عن السلطة، أدى إلى تفشي ظاهرة الفساد في مؤسسات السلطة. حيث عانت السلطة الوطنية الفلسطينية من نواقص على صعيد الإدارة المالية، مثل انخراط السلطة الفلسطينية في نشاطات تجارية تقتصر كثيراً للشفافية، وإدارة موجودات السلطة ونشاطاتها التجارية بطريقة غير علنية، وتعدد القنوات التي تؤول إليها الموارد، حيث لم يكن هناك حساب موحد للخزانة تؤول إليه كل الواردات، وغموض السياسة المالية بشكل عام للسلطة الوطنية الفلسطينية، والتأخر المستمر في تقديم الموازنة للمجلس التشريعي الفلسطيني².

هذا فضلاً عن وضع يد جهات وأشخاص معينين في السلطة على تجارة بعض السلع واسعة التداول، وعلى منافذ وارداتها، وعلى السوق والأسعار لتحتكرها، دون الخضوع للرقابة أو التصريح بطبيعة الدخول والإيرادات المتحققة.

وبالرغم من محاولات الإصلاح المهمة التي جرت على صعيد إدارة المال العام، والتي أسهمت في خلق نوع من الشفافية لأداء وزارة المالية، إلا أن بعض المحللين أشار إلى استمرار بعض الثغرات في هذا الأداء، خاصة فيما يتعلق بالموازنة العامة، التي لم تأخذ في الاعتبار الأولويات التنموية والإنتاجية، وركزت على البنود الاستهلاكية والأمنية، كما يؤخذ عليها أنها لم تستطع الربط

¹ تركي عبدالله عبد الرحمن "ماذا نعني بالشفافية" موقع فضائية العربية 2008/3/22. <http://www.alarabiya.net/views/2008/03/22/47275.html>.

² دنيا الوطن "الإصلاح المالي في السلطة الوطنية الفلسطينية" 2004/3/1. الموقع الإلكتروني: <http://www.alwatanvoice.com/arabic/content-3684.html>

بين الشفافية وآليات منع استخدام السلطة كوسيلة للثراء، بمعنى أنها لم تربط بين الشفافية والمساءلة والمحاسبة¹.

5- المركزية الشديدة في إدارة الشأن العام

عانت مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية من المركزية الشديدة في بداية تأسيسها وترافق ذلك ترهل الجهاز الإداري الفلسطيني وضعف فاعليته، إضافة للتدخل في اقتصاد السوق، حيث اعتمد النظام السياسي للسلطة الفلسطينية المركزية الشديدة كأسلوب في إدارة الأمور العامة، وتدخل في السوق بشكل مباشر كشريك أو محتكر وتركزت الصلاحيات في يد رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، الذي سيطر على مختلف تطورات الحقل السياسي وعملية اتخاذ القرارات، أدى ذلك إلى إضعاف المؤسسات السياسية، إذ كان يجري التعويل على شبكة العلاقات الشخصية المباشرة بدلا من شبكة العلاقات المؤسساتية والقوانين واللوائح².

وفي ظل هذا الأسلوب المركزي في إدارة الشؤون العامة الفلسطينية يصعب القول بوجود فصل حقيقي بين السلطات، إذ استأثرت السلطة التنفيذية ورئيسها بصلاحيات السلطتين التشريعية والقضائية، وعادت الأمور إلى النهج المركزي الشخصاني في إدارة الشأن العام.

6- ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني

ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني في مجال الرقابة على الأداء الحكومي، وقد أتضح أن هيئة الرقابة العامة غير قادرة على العمل بحيادية وبشكل مستقل عن تأثير السلطة التنفيذية، حيث امتنعت عن إصدار تقريرها السنوي منذ العام 1997 م، هذا فضلا عن عدم تكريس مؤسسات

¹ محسن ابو رمضان موقع شبكة الانترنت للاعلام العربي 2009/8/10. الموقع الالكتروني:

<http://www.amin.org/Print.php?t=opinion&id=7353>

² رولا سرحان "الضعف المؤسساتي والحالة الفلسطينية" مرجع سابق.

المجتمع المدني نشاطها واهتمامها بموضوع الفساد، باستثناء الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، والتي تركز عملها على الرقابة في مجال حقوق الإنسان، وإصدار تقارير دورية في هذا المجال¹.

إن معظم مؤسسات المجتمع المدني وجدت على الأغلب بقرار، إما من قبل (م.ت.ف) أو السلطة الوطنية لاحقاً، مما أدى إلى تغليب السياسي على المدني في معظم هذه المؤسسات، أو بقرار ودعم خارجي، لم يتم بناؤها وفق حاجة وأجندة ذاتية من قبل أفراد المجتمع الفلسطيني، مما كبّلها وانتقص من استقلاليتها، وجعلها ممثلة للحكومة، ولوجهات نظر الجهات المانحة أكثر منه للاحتياجات العامة².

7- غياب دور حقيقي للإعلام

ضعف دور الإعلام المحلي، بسبب الضغط الرسمي من جهة، وغياب الخبرة لدى الصحفيين المتخصصين في مجال التحقيقات، وصعوبة حصولهم على المعلومات، من جهة ثانية، وتعرض بعض وسائل الإعلام للإغلاق بسبب إثارتها لموضوع الفساد من جهة ثالثة، كما أن هامش الحرية الممنوح لوسائل الإعلام ضيقاً، حيث يمكن توجيه انتقادات لسياسة مسئول أو وزير معين، أو طرح آراء تتعلق بقضايا اجتماعية، لكن من غير المسموح التعرض لسياسة "مسؤول"، ورؤيته لما يجب أن تكون عليه الأمور، ومع انتشار الإنترنت في فلسطين، وانتشار الفضائيات، تناولت بعض مواقع الإنترنت والفضائيات الإخبارية موضوع الفساد، لكن هذا التناول ظل محفوفاً بالحذر، خوفاً من اعتقال من يقومون بالكتابة حول هذا الموضوع، أو من يتحدثون عنه عبر الفضائيات، أو خوفاً من إغلاق مكاتب الفضائيات التي تتناول هذا الموضوع. لذا بقي دور الإعلام والإعلاميين الفلسطينيين متواضعاً في محاربة الفساد والكشف عنه³.

¹ عزمي الشعيبي، المبادرة التشريعية في محاربة الفساد، في: الفساد في فلسطين، باسم الزبيدي وآخرون، مرجع سابق، ص112.

² حنان رفيدي قمر، إشكالية الديمقراطية في فلسطين، موقع المجموعة الفلسطينية لمراقبة حقوق الإنسان، 2015/12/4.

³ عبد الرحمن أبو عرفه، الفساد في المجتمع الفلسطيني، ملف إلكتروني، <http://www.aman-palestine.org/documents/corruption/abuarafehdoc.doc>

8- عوامل أخرى (اقتصادية واجتماعية)

من الصعب تهميش دور العوامل الاجتماعية أثناء الحديث عن أسباب ظاهرة الفساد في فلسطين، فالتركيبية الاجتماعية للمجتمع الفلسطيني، والبنية العائلية والتزامات الفرد تجاه عائلته تعتبر عوامل هامة في بروز الفساد وتغذيته. 3 إذ يشعر الفرد بضرورة أن يقدم خدماته إلى عائلته وأسرته ومقربيه، وبالتالي حرمان الآخرين من هذه الخدمات، أو على أقل تقدير تفضيل المقربين من الأقارب والموالين في تقديم الخدمات، فما زالت الروابط الإرثية العائلية والجهوية هي العامل الأقوى والمسيطر في العلاقات الاجتماعية في المجتمع الفلسطيني، مما أتاح فرصة لممارسة العديد من أشكال الفساد في ظل بيئة اجتماعية ساهمت في دفعه. ولا بد كذلك من مراعاة العامل الاقتصادي والفقر في المجتمع الفلسطيني، الذي مهد الطريق كذلك لبروز الفساد، تجسد ذلك من خلال قبول الكثير من الأشخاص لدفع رشاوى مقابل تعيينهم أو تعيين أبنائهم في مؤسسات السلطة الوطنية المدنية والأمنية، نتيجة حاجتهم الملحة للرواتب التي سيحصلون عليها. خاصة وأن السلطة الوطنية الفلسطينية امتلكت معظم المساحة التي يمكن أن يجد فيها الإنسان الفلسطيني عمل، الأمر الذي أدى إلى التنافس بين الأفراد للحصول على فرص العمل المتوفرة، مما أسهم في محاولات العديد من الأفراد للتقرب أكثر من السلطة، مما أتاح الفرصة لينتشر الفساد والواسطة والمحسوبية¹.

¹ إياد البرغوثي، الجانب السياسي - الاجتماعي في فلسطين، في: الفساد في فلسطين، ص23.

الفصل الثاني

جريمة المحسوبية والواسطة من الناحية القانونية

تمهيد

يتناول الباحث في الفصل الثالث جريمة الواسطة والمحسوبية من الناحية القانونية ويتكون هذا الفصل من مبحثين بحيث يتناول المبحث الاول جريمة الواسطة والمحسوبية من الناحية القانونية في ثلاثة مطالب بحيث يتناول المطلب الاول اركان جريمة الواسطة والمحسوبية بينما يتناول المطلب الثاني تمييز جريمة الواسطة والمحسوبية عما يماثلها من الجرائم فيما يتناول المطلب الثالث المسؤولية الجنائية لأطراف جريمة الواسطة والمحسوبية. أما المبحث الثاني فيتطرق الى جريمة الواسطة والمحسوبية من حيث العقوبة وسبل مواجهتها في مطلبين الاول يتناول عقوبة جريمة الواسطة والمحسوبية فيما يتناول المطلب الثاني سبل مكافحة جريمة الواسطة والمحسوبية.

المبحث الاول: جريمة الواسطة والمحسوبية بين العقاب وطرق مكافحتها

تعتبر الواسطة و المحسوبية شكل من اشكال الفساد الاداري وأكثرها انتشاراً كونها فعل جرمي غير مرئي وغير ملموس وليس من السهل إثباته بأدلة. حيث أنها تشكل نوع من أنواع استغلال الوظائف وخيانة للأمانة الوظيفية التي أؤتمن عليها أصحاب المناصب العليا فهي بذا تكسير للعدالة وانتهاكاً واضحاً للحق والعدل، ومن يقوم بكسر مبادئ الأمانة الوظيفية من خلال منصبه بالتأكد لا يستحق أن يتولاه.

والواسطة بكل تأكيد فيها انتهاك ومخالفة للقانون وفيها اعتداء على حقوق الناس كونها سلب حق من الحقوق المستحقة للغير بالتالي الحصول على ما ليس له به حق، كما فيها اعتداء على المال العام الذي يقع على الجميع واجب حمايته من أي اعتداء، وهي تطبيق لمبدأ تبادل المصالح والمنافع بين طالب الواسطة والشخص المتدخل أو المحرض الموظف على ارتكابها.

هناك نوعان من الواسطة واسطة محمودة وواسطة مذمومة:¹

الواسطة المحمودة أن تساعد شخصاً ما للحصول على حق يستحقه ولا يستطيع وحده الحصول على حقه و لا يلحق الضرر بالآخرين، أما الواسطة المذمومة فهي التي تؤدي لحصول شخص ما على حق لا يستحقه أو إعفائه من حق عليه مما يلحق الضرر بالآخرين والواسطة المذمومة هي التي جاء النص على تجريمها بالقانون.

لذلك كان لا بد من ضرورة النص على تجريم الواسطة فجاء قانون هيئة مكافحة الفساد رقم 62 لسنة 2006 ولأول مرة بالنص صراحة على تجريم الواسطة واعتبارها أحد جرائم الفساد وسوف نتناول في هذا المبحث تحليل لأركان تلك الجريمة وتمييز جريمة الواسطة والمحسوبية عن غيرها من الجرائم ثم التطرق للمسؤولية الجنائية لأطراف الجريمة.

المطلب الأول: أركان جريمة الواسطة والمحسوبية والمسؤولية الجنائية لأطرافها وعقوبتها².

أولاً: ركن الشرعية

لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني حيث أن مصدر الصفة غير المشروعة للفعل هو نص القانون ونلاحظ أن المشرع جاء في قانون هيئة مكافحة الفساد رقم 62 لسنة 2006 ولأول مرة بالنص صراحة على تجريم الواسطة واعتبارها أحد جرائم الفساد بالنص عليها كأحد جرائم الفساد الواردة في المادة الخامسة والفقرة (و) من المادة نصت على تجريم الواسطة (قبول الواسطة التي تلغي حقاً أو تحقق باطلاً).

¹ امان " جريمة الواسطة والمحسوبية في القانون الفلسطيني " مرجع سابق. ص8.

² امان " جريمة الواسطة والمحسوبية في القانون الفلسطيني " مرجع سابق . ص9 - 10.

ثانياً: الركن الخاص

وهو ذات الركن الذي يفترض القانون توافره ومباشرة الجاني (الفاعل) نشاطه. وبدونه لا يمكن وصف هذه النشاط بأنه جريمة. والجدير بالذكر ان هذا الركن لا يتوفر ي جميع الجرائم بل فقط في جرائم محددة حسب النص.

والركن الخاص في جريمة الوسطة والمحسوبية في القانون الفلسطيني هو كون جريمة الوسطة تقع من قبل الموظف العام وفي الوظيفة العمومية حسب ما نصت عليه المادة الاولى من قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (7) لسنة (2010) حيث عرفت جريمة الوسطة والمحسوبية أنها "اتخاذ الموظف قراراً او تدخلاً لصالح شخص او جهة غير مستحقة او تفضيلها على غيرها لاعتبارات غير مهنية كالانتماء الحزبي او العائلي او الديني او الجهوي للحصول على منفعة مادية او معنوية".

مما يدل على ان هذه الجريمة لا ترتكب الا من قبل موظف ، وقد عرفت المادة (169) من قانون العقوبات لسنة (1960) الموظف العام انه (كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي وكل ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة).

يتضح من خلال التعريف ان ثمة قصوراً من ناحية الخاضعين للتجريم ذلك ان المشرع اعتمد على القانون الاداري في في تعريفه والتي تضيق من نطاق الموظفين الخاضعين للقانون باعتبارهم موظفين فهو يعفي الكثير منهم من نطاق التجريم لان القانون لا ينطبق عليهم. لكن قانون مكافحة الفساد المعدل لسنة (2010) وفي المادة (2) منه عالج هذا الخلل حيث وسع نطاق الاشخاص الخاضعين للقانون.

ثالثاً: الركن المادي

فاعل الجريمة: هو من ابرز إلى حيز الوجود العناصر التي تؤلف الجريمة أو ساهم مباشرة في تنفيذها حسب نص المادة (75) من قانون العقوبات لسنة (1960) وهي طبقاً لذلك وفي جرائم الوساطة تشكل جميع الأفعال المادية الصادرة عن الفاعل والمتمثلة (بالقبول) للوساطة سواء بشكل علني أو ضمني وترجمة هذا القبول من خلال جميع مظاهر النشاط الإجرامي المادية للفاعل التي يمارسها بالقيام بعمل ما أو الامتناع عن القيام بعمل ما لتحقيق نتيجة معينة والذي يجب أن يرتب أثراً مادياً ملموساً يخرج إلى حيز الوجود بتنفيذ ما قبل به كنتيجة لاستجابته للوساطة مثال (توظيف شخص) (إصدار رخصة)... الخ مخالفاً بذلك لأحكام القانون وهو ما وصفه المشرع بقوله: (التي تلغي حقاً أو تحقق باطلاً) وهذه هي علة التجريم في جريمة الوساطة. وغالباً ما يكون الفعل أو النشاط الجرمي الذي يقوم به الموظف يقع من ضمن واجباته الوظيفية وبالتالي تحقيق الفعل الإجرامي فيه مخالفة للقانون وبرأيي أن نطلق عليها مصطلح " الخيانة الوظيفية " حيث أن قبول الوساطة خيانة واضحة للأمانة الوظيفية التي أؤتمن عليها الموظف العام. يرى الباحث ان ثمة اختلافات في التشريعات الجنائية فيما يتعلق بالطبيعة القانونية لجريمة الوساطة والمحسوبية مرده الى وجود مذهبين (مذهب ثنائية الجريمة ومذهب وحدة الجريمة).

المذهب الاول: ثنائية الجريمة

يرى هذا المذهب ان الوساطة والمحسوبية كفعل يتضمن جريمتين قائمتين (الاولى الاتجار بالنفوذ السلبي وتنسب الى المتاجر بنفوذه، والثانية تسمى جريمة الاتجار بالنفوذ الايجابي وتنسب الى صاحب الحاجة. والجريمتان تتميز احدهما عن الاخرى حيث ان لكل منهما اركانها الخاصة بها. وقد تطرق التشريع الفرنسي الى ازدواجية او ثنائية الجريمة¹.

¹ امان " جريمة الوساطة والمحسوبية في القانون الفلسطيني " مرجع سابق. ص10.

المذهب الثاني: وحدة الجريمة

يرى اصحاب هذا المذهب ان فعل الوسطة والمحسوبية يتضمن جريمة واحدة تقع من صاحب النفوذ (الموظف) وصاحب الحاجة مقدم العطاء كشريك له بالتحريض والمساعدة على فعل الجريمة. ويستعير اجرامه من الفاعل الاصلي (الموظف) ومن امثلة التشريعات التي تأخذ بهذا المذهب التشريع المصري والفلسطيني وكذلك الايطالي. وينقسم الركن المادي في جرائم الوسطة والمحسوبية الى فعلين كونها تتعد فيها الافعال والأشخاص بالرغم من وحدة الجريمة وهما:

الفعل الاول: قيام الغير بطلب الوسطة والمحسوبية والمباشرة بذلك (الطلب، الرجاء، التوصية، الوسطة.... الخ).

الفعل الثاني: استجابة الموظف لمضمون الوسطة والمحسوبية أي ان يتخذ الموظف قراراً لمصلحة الشخص او الجهة التي تطلب الاستفادة من هذا التدخل وذلك بقيام الموظف بأداء عمل من اعمال وظيفته او الامتناع عن هذا العمل والذي يعتبر سلوكاً جرمياً من قبل الموظف.

وفي هذا السياق يتضمن الركن المادي في جريمة الوسطة والمحسوبية جانبين غاية في الاهمية وهما الشروع في الجريمة والاشتراك في الجريمة. وفيما يلي توضيح لهذين الجانبين¹:

الشروع في جريمة الوسطة والمحسوبية

جريمة الوسطة والمحسوبية حسب العقوبة المقررة لها في قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل تعتبر جنائية وليست جنحة. مما يعني ان الشروع في الجريمة مفترض ولا يحتاج الى نص قانوني خاص² كما ورد في قانون العقوبات حيث نصت المادة (71) " لا يعاقب على الشروع في الجنحة الا في الحالات التي ينص عليها القانون صراحة " وهذا يعني انه يجب البحث في الشروع في جريمة الوسطة والمحسوبية بحسب القواعد العامة. ويعرف الشروع في الجريمة حسب قانون العقوبات الاردني في المادة (68) بأنه " البدء في تنفيذ فعل من الافعال الظاهرة المؤدية الى

¹ امان " جريمة الوسطة والمحسوبية في القانون الفلسطيني " مرجع سابق. ص12.

² المادة (71) من قانون العقوبات الاردني رقم (16) لسنة (1960) .

ارتكاب جنائية او جنحة، فاذا لم يتمكن الفاعل من اتمام الافعال اللازمة لحصول تلك الجنائية او الجنحة لحيلولة اسباب لا دخل لإرادته بها¹ عملياً يرى المشرع في الجريمة سواء في حالة تنفيذ الفعل او الامتناع عنه فانه اذا باشر الموظف في فعل ما او حالت ظروف معينة دون اتمامه اعتبرت الواقعة شروعاً. وعليه اذا شرع الموظف بالقيام بالعمل المطلوب منه استجابة الى رجاء او توصية او وساطة ولم يتمكن من الوصول للنتيجة المرجوة من فعله اعتبر عمله شروعاً يستوجب العقوبة.

الاشتراك في جريمة الوساطة والمحسوبية

الاشتراك الجرمي هو مساهمة اكثر من شخص في ارتكاب الجريمة، وجريمة الوساطة والمحسوبية لا تقوم إلا بوجود اكثر من شخص في الجريمة.

ففي جريمة المحسوبية يكون فيها شخصين اساسيين هما الفاعل الاصلي (الموظف) والآخر هو الشخص المتوسط او المستفيد. حيث يعتبر الاخير محرصاً للفاعل الرئيس او شريكاً بالجريمة بطريقة المساعدة او الاتفاق. وينشأ الاتفاق باستجابة الموظف الى الرجاء او الطلب او التوصية.

اما في جريمة الوساطة فتتطلب وجود ثلاثة اطراف في الجريمة. الموظف الذي يتخذ القرار يعتبر فاعلاً أصلياً وهو صاحب دور اساسي في الجريمة. اما الوسيط يعتبر محرصاً او شريكاً بطريق المساعدة او الاتفاق وهو صاحب دور ثانوي في الجريمة. اما صاحب المصلحة او المتوسط له او المستفيد فيعتبر محرصاً بشرط ان يصدر منه عمل ايجابي وهو الرجاء او الوساطة او التوصية ولا يكفي مجرد عمله جهوداً تبذل لمصلحته ما لم يثبت اتفاقه مع الموظف او من يتوسط لمصلحته².

¹ المادة (68) من قانون العقوبات الاردني الساري لسنة (1960) .

² سرور. احمد فتحي، ص183.

عناصر الركن المادي في جريمة الوسطة والمحسوبية

1- السلوك الاجرامي في جريمة الوسطة والمحسوبية

يعد السلوك أهم مكونات الجريمة فهو الإفصاح الصريح لمخالفة الجاني أحكام القانون، فالسلوك يكاد أن يكون مرادفاً للجريمة¹ فهو: النشاط والمظهر المادي الخارجي الذي يصدر عن الجاني ليحقق النتيجة الإجرامية والذي فرض له القانون عقوبة².

وهذا السلوك ذو مدلول واسع له مظهران احدهما ايجابي والآخر سلبي³: فالإيجابي يتمثل بالنشاط الذي يفترض حركه عضوية إرادية تصدر عن جسم الجاني وتحدث تغييراً في العالم الخارجي⁴، أما السلبي فيتمثل بالامتناع عن القيام بأمر يوجب القانون على الشخص أن يقوم به تحت طائلة المساءلة الجزائية⁵.

وعليه يتبين لنا أن السلوك في جريمة قبول الوسطة في التشريع الأردني كما ورد في نص الماد (5/و) يتحدد بفعل القبول وهو ما يمثل صورة هذه الجريمة، وللوقوف على تحديد المقصود بالقبول لابد لنا من الاسترشاد ببعض التعريفات لمصطلح القبول، للوصول إلى مدلوله ومقاوماته.

فالقبول في مفهوم فقه القانون المدني هو: "التعبير عن الإرادة البات الصادر عن الطرف العاقد الذي وجه إليه الإيجاب، وهو الكلام الثاني الذي يؤدي غالباً ارتباطه وتوافقه مع كلام الأول (الإيجاب) إلى انعقاد العقد"⁶.

أما القبول كصورة من صور جريمة الرشوة فيقصد به: "التعبير عن إرادة متجهة إلى تلقي المقابل في المستقبل نظير القيام بالعمل الوظيفي، ويفترض القبول أن يسبقه عرض أو إيجاب من صاحب

¹ عبد المع " النظرية العامة لقانون العقوبات " ص 460.

² المجالي "شرح قانون العقوبات" القسم الخاص. ص 212.

³ حسني. مرجع سابق. ص 286.

⁴ عبد المنعم. المرجع السابق. ص 461.

⁵ الحباري " الركن المادي للجريمة " ص 149.

⁶ الجبوري " الوجيز في شرح القانون المدني " ص 94.

الحاجة، والقبول الذي يصادف العرض ينعقد الاتفاق الذي تتمثل فيه ماديات الرشوة في هذه الصورة، والقبول في جوهره إرادة ينبغي أن تكون جادة وصريحة وفي

مظهرة تعبير وإفصاح بوسيلة ما عن وجود هذه الإرادة¹.

أن مدلول القبول الذي يتطلبه قيام الركن المادي في جريمة قبول الوساطة ينصرف إلى كل سلوك يصدر عن المتوسط لديه معبراً فيه عن اتجاه إرادته ورضائها بتلقي الطلب الذي صدر من الوسيط والذي يتضمن قضاء حاجة للمتوسط له.

أما صورة السلوك الإجرامي في جريمة الاستجابة للرجاء أو التوصية أو الوساطة الواردة في التشريع المصري والعراقي والسعودي فيتمثل بصورة الاستجابة، ويقصد بالاستجابة هنا:

تجاوب الموظف مع رغبة صاحب الحاجة، وقيامه بالعمل أو الامتناع أو الإخلال بواجبات الوظيفة نتيجة هذا الرجاء أو التوصية أو الوساطة².

والرجاء: هو الطلب المقترن بالاستعطاف والتوسل الذي يصدر مباشرة من صاحب الحاجة، أما التوصية فهي: صورة من صور الوساطة يقوم بها في الغالب شخص له نفوذ على الموظف طالباً منة القيام بعمل معين لمصلحة صاحب الحاجة، والوساطة هي: رجاء أو طلب أو أمر يتقدم به شخص لدى الموظف العام لتحقيق حاجة لشخص آخر صاحب حاجة. وبمقارنة صورة السلوك الإجرامي في جريمة قبول الوساطة والذي يتجسد بصورة القبول، مع نظيره، في جريمة الاستجابة للرجاء أو التوصية أو الوساطة، والذي يتجسد بصورة الاستجابة يتضح بأن هذا الأخير أفضل حالاً، ولا تثور معه إشكاليات في التطبيق وذلك من جانبين³:

1 - إن فعل الاستجابة يتطلب أن يتحقق الأثر المترتب عليه وهو قيام الموظف بعمل أو الامتناع عنه، أو الإخلال بواجبات الوظيفة، وبدون تحقق هذا الأثر لا تقوم هذه الجريمة.

¹ العمروسي "جرائم الاموال العامة" ص 226.

² عبد الستار "شرح قانون العقوبات" مرجع سابق. ص 81.

³ عبد الستار. المرجع السابق. ص 81.

أما بالنسبة لفعل القبول في جريمة قبول الوساطة، فسواء تحقق أثره المتمثل بإلغاء حق، أو تحقيق باطل أم لم يتحقق فالأمر سيان، فبمجرد قبول الوساطة تتحقق الجريمة.

2- لكي يتحقق الركن المادي في جريمة قبول الوساطة فإن السلوك الإجرامي يتطلب، أن يسبق فعل الاستجابة رجاء أو توصية أو وساطة، ويترتب على كل فعل آثار مختلفة عن غيره، فالرجاء يصدر مباشرة من صاحب الحاجة وهذا بالتالي يؤثر في تحديد فاعلي الجريمة، فقد تقوم الجريمة بتوافر طرفين فقط هما صاحب الحاجة (الراجي) والموظف، كما أن التوصية تتطلب أن تصدر من شخص له نفوذ على الموظف العام) وبغير هذه الصفة لا تقوم الجريمة¹.

بينما في جريمة قبول الوساطة فالفعل الذي يسبق القبول، هو الوساطة فقط والذي يمثل الإيجاب على ما أوضحنا، والوساطة هنا تتشابه مع الوساطة في جريمة الاستجابة للرجاء أو التوصية أو الوساطة، وبالتالي فإن نص المادة (5/ و) قد استثنى صورتَي الرجاء والتوصية.

رابعاً: العلاقة السببية

وفي جريمة الوساطة العلاقة السببية لا بد وان تكون قائمة بين الركن المادي للجريمة والنتيجة المتحققة بحيث لولا نشاط الفاعل الإجرامي لما تحققت النتيجة (إلغاء حق أو إحقاق باطل) حيث تتحقق النتيجة الجرمية كنتيجة لقيام الفاعل بالنشاط الإجرامي².

فكل فعل يرتكب سواء كان ايجابيا ام سلبي اذا لم يحدث نتيجة او لم يكن السبب في حدوث هذه النتيجة فانه لا يشكل جريمة وعليه فالعلاقة السببية في جريمة الوساطة والمحسوبية هي أن سبب اتخاذ الموظف للقرار او قيامه بالعمل او امتناعه عن العمل او الاخلال بواجبات وظيفته سببه هو فعل الرجاء او الوساطة او التوصية (فعل الوساطة والمحسوبية) الذي اتاه الغير وانه لولا هذا الفعل ما حصلت النتيجة وهي قيام الموظف بالعمل او الامتناع عنه او الاخلال بواجبات وظيفته ولا شك ان رابطة السببية المطبق في هذه الحالة هي السببية الملائمة.

¹ حسني " شرح قانون العقوبات اللبناني القسم الخاص. مرجع سابق. ص 282-283 .

² فتحي سرور " الوسيط في قانون العقوبات (القسم الخاص) نقابة المحامين. ط4. ص182. 1991.

خامساً: الركن المعنوي

كون جريمة الوساطة جريمة قصديه فهو يتمثل بالقصد الجنائي أي بتوافر العلم والإرادة، علم الموظف أنه باستجابته وقبوله لطلب الوساطة يقوم بعمل مخالف للقانون ويشكل أحد جرائم الفساد يترتب عليه نتيجة إحقاق باطل أو إلغاء حق وباتجاه إرادة الجاني إلى قيامه بعمل مخالف للقانون بقبوله لطلب الوساطة.

ويتعين لقيام جريمة الوساطة والمحسوبية تحقق القصد الجنائي وهو ارادة الجاني للقيام بالعمل او الامتناع عنه او الاخلال بواجبات وظيفته¹. مستجيباً لأعمال الوساطة والمحسوبية مع علمه بذلك. وعليه فالقصد الجنائي في جريمة الوساطة والمحسوبية يستلزم توافر العلم والارادة به لدى الجاني.

والعلم المطلوب أي ان الموظف يعلم بأن طلب الغير يدخل ضمن افعال الوساطة والمحسوبية، وإذا اعتقد الموظف بطريق الخطأ أن الطلب او الامر او الرجاء من سلطة من قام به وان عليه واجب تنفيذه ينتفي القصد الجنائي لانتفاء العلم بالعناصر المكونة للجريمة². مع انه لا يقبل من الموظف قوله أن الوساطة جاءت من رئيسه. فاستجاب معتقداً أنه أمر صادر من رئيسه ويتوجب عليه تنفيذه وطاعته. اذ يجب عليه أن يتحرى ما اذا كان الامر الصادر من رئيسه ضمن صلاحياته ام لا. كما يجب على الموظف ان يعلم بأن العمل الذي يقوم به ليس الا اخلاً بواجبات وظيفته وهذا معناه ان الجريمة لا تقوم اذا اعتقد الموظف انه يقوم بعمل مشروع وقانوني.

أما الارادة المطلوب توافرها في جريمة الوساطة والمحسوبية فهي اتجاه ارادة الموظف في الاستجابة للرجاء او التوصية (افعال الوساطة والمحسوبية) وكذلك اتجاه ارادته نحو تحقيق النتيجة المرجوة من هذه التوصية او الرجاء او الوساطة.

فإذا قام الموظف بعمل او امتنع عنه أو اخلّ بواجبات وظيفته لكن ليس بإرادة تحقيق الغرض من الرجاء او التوصية او الوساطة وإنما لسبب آخر خلافاً فإن القصد الجنائي ينتفي. فلو لم تتجه

¹ فتحي سرور " الوسيط في قانون العقوبات (القسم الخاص) نقابة المحامين. ط4. ص184. 1991.

² فتحي سرور " الوسيط في قانون العقوبات (القسم الخاص) نقابة المحامين. ط4. ص185. 1991.

ارادة الجاني لتحقيق مضمون الوساطة والمحسوبية ومع ذلك تحققت لسبب لا علاقة له به فلا يمكن الحديث عن قيام الركن المعنوي لجريمة الوساطة والمحسوبية.

أما العلم الذي لا بد من توافره بالنسبة للمتوسط أو الوسيط باعتباره مساهم في الجريمة فهو علمه بأنه يطلب من موظف مختص القيام بعمل أو الامتناع عنه أو الإخلال بواجبات وظيفته وعلمه بصفة الرجاء والتوصية أو الوساطة. وإذا كان المتوسط يعتقد أن هناك رابطة قانونية صحيحة تربط بينه وبين الموظف وأن طلبه يستند إلى هذه الرابطة أو كان يستند إلى نصوص لائحية تخوله الإشراف أو التوجه للموظف فإن القصد الجنائي ينتفي. أما الإرادة فيجب أن أن تتوجه إلى فعل الوساطة والمحسوبية وأن تتجه أيضاً إلى تحقيق العمل أو الامتناع عنه أو الإخلال بواجبات الوظيفة عن طريق الموظف الذي وجه له مضمون الوساطة والمحسوبية.

سادساً: النتيجة الجرمية

وتتحقق النتيجة بكل تغيير يحدث في العالم الخارجي كأثر للنشاط الإجرامي ومجرد القبول والمباشرة بأداء الفعل المادي المكون للجريمة بالبداية بتنفيذ النشاط الإجرامي بالقيام بأعمال مادية تشكل خرقاً للقانون تكون النتيجة الجرمية محققة سواء تحققت المنفعة لطالب الوساطة أم لم تتحقق لأي سبب كان خارج عن الإرادة أو غير متوقع.

ويتفق الفقه الجنائي في تعريفه للنتيجة الإجرامية على أنها الأثر المترتب على السلوك الذي يشكل عدواناً على حق أو مصلحة يقرر لها القانون الحماية الجنائية¹.

وللنتيجة الجرمية مدلولان: مدلول مادي والذي يتمثل بالتغيير الفعلي الذي يحدثه السلوك في العالم الخارجي كأثر لهذا السلوك، ومدلول قانوني باعتبارها فكرة قانونية والتي تمثل الاعتداء على حق أو مصلحة قدّر المشرع لها حماية جنائية².

¹ فوزية عبد الستار "شرح قانون العقوبات. القسم الخاص" ص 248.

² محمود نجيب حسني "شرح قانون العقوبات اللبناني. القسم العام" ص 278 - 282.

وتأسيساً على ما تقدم فإن النتيجة الإجرامية لفعل قبول الوساطة هو إلغاء حق، أو إحقاق باطل، وتمثل من حيث المدلول المادي أن ينتج عن فعل قبول الوساطة اعتداء على الحق سواء بصورة إلغائه، أو إقراره بصورة باطلة، أما من حيث المدلول القانوني فهو العدوان الذي توقعه الوساطة على الحق بمفهومه الواسع الذي يوفر له القانون الحماية الجزائية وفق مقتضى نص المادة (5/و) من قانون العقوبات الاردني رقم 16 لسنة 1960¹.

وبالتدقيق بالنتيجة التي يتطلبها المشرع الأردني كأثر لفعل قبول الوساطة للقول بتوافر هذه الجريمة فتبدو أنها تتشكل في صورتين الأولى إلغاء حق والثانية إحقاق باطل، وهاتان صورتان تشكلان غموضاً قد يترتب عليه صعوبة في التطبيق.

وفي التشريع المقارن فإن النتيجة الإجرامية المتحصلة عن جريمة الاستجابة للرجاء أو التوصية أو الوساطة بحسب ما جاء في نص المادة (105) مكررة من قانون العقوبات المصري رقم (58) لسنة (1937) وتعديلاته، ونص المادة، (330) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة (1969) ونص المادة (4) من نظام مكافحة الرشوة السعودي رقم (36/م) لسنة (1412 هـ) فإنها تتمثل بقيام الموظف العام بعمل من أعمال الوظيفة، أو الامتناع عنه، أو إخلاله بواجبات الوظيفة العامة وذلك كنتيجة لاستجابته لرجاء أو توصية أو وساطة ما.

أما المشرع الليبي فيتطلب أن تكون النتيجة الإجرامية الناجمة عن أفعال الوساطة والمحسوبية متمثلة في وقوع اعتداء على حق الأولوية بالحصول على المنافع والخدمات المقدمة من الأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة ذات النفع العام، وهذا ما يستدل عليه من ظاهر نص المادة (1) من قانون تجريم الوساطة والمحسوبية الليبي رقم (6) لسنة (1985) وبالنتيجة فإن التشريعات المقارنة كانت أكثر دقة ووضوح في تحديد النتيجة المترتبة على أفعال الوساطة من المشرع الأردني².

¹ الرقاد والكساسبة "جريمة قبول الوساطة في التشريع الاردني" مرجع سابق ص 106 .

² الرقاد والكساسبة "جريمة قبول الوساطة في التشريع الاردني" مرجع سابق ص 107 .

المسؤولية الجنائية لأطراف جريمة الوسطة والمحسوبة

سيتناول الباحث في هذا المطلب أطراف جريمة الوسطة والمحسوبة والمسؤولية الجنائية لأطراف الجريمة.

أولاً: أطراف جريمة الوسطة والمحسوبة

من خلال تعريف جريمة الوسطة والمحسوبة يتضح بأنها تتألف من ثلاثة الأطراف التالية كما يلي:

1- **الوسيط:** وهو الشخص الذي يتقدم بالطلب الذي يمثل قضاء حاجة ما لشخص آخر وقد يكون هذا الطرف من أطراف جريمة قبول الوسطة أكثر من شخص، ولكن العبرة ليست بعدد الأشخاص المتوسطين، بل بتوافر هذا الطرف.

2- **المتوسط له:** هو الشخص صاحب الحاجة، والذي يسعى له الوسيط من أجل تحقيق حاجته.

3- **المتوسط لديه:** وهو الشخص الذي يقدم إليه الطلب موضوع حاجة المتوسط له من قبل الوسيط، والذي يتمتع بصلاحيّة قبول هذا الطلب من عدمه، وهو ما نستطيع تسميته كذلك بـقابل الوسطة.

أما في جريمة المحسوبة يكون فيها شخصين أساسيين هما الفاعل الاصلي (الموظف) والآخر هو الشخص المتوسط أو المستفيد. حيث يعتبر الأخير محرضاً للفاعل الرئيس أو شريكاً بالجريمة بطريقة المساعدة أو الاتفاق. وينشأ الاتفاق باستجابة الموظف الى الرجاء أو الطلب أو التوصية.

ثانياً: المسؤولية الجنائية لأطراف جريمة الوسطة والمحسوبة

نظم المشرع الأردني أحكام الاشتراك الجرمي في نصوص المواد من (75 الى 84) من قانون العقوبات الأردني، ويفهم من ظاهر هذه النصوص أن الجريمة قد ترتكب من قبل شخص واحد، فيكون الفاعل فيها منفرداً، كما يمكن أن يرتكبها مع غيره فيكون شريكاً.

ويطلق مفهوم الاشتراك الجرمي في حالة تعدد الجناة الذين يسهمون في تحقيق جريمة واحدة، ويقصد بذلك قيام عدد من الأشخاص بالتعاون فيما بينهم على ارتكاب جريمة واحدة سواء تم ذلك بأن قام احدهم بدور رئيسي وأعتبر فاعلاً أصلياً للجريمة، أو فاعلاً مع غيره أو قام بدور ثانوي وأعتبر متدخلًا أو شريكاً¹.

ويقوم الاشتراك الجرمي على ركنين أساسيين هما تعدد الجناة، ووحدة الجريمة وبالتدقيق في خطة المشرع الأردني نجد أنه يقسم الاشتراك الجرمي إلى ثلاثة نماذج: نموذج الاشتراك الأصلي (المساهمة الأصلية) والتي تضم فئة المساهمين الذين يلعبون دوراً رئيسياً في ارتكاب الجريمة وهم فاعل الجريمة والشريك، ونموذج الاشتراك التبعية (المساهمة التبعية)، والتي تضم فئة من المساهمين الذين لا يكون لهم دور رئيسي في الجريمة، وتقتصر أدوارهم على أفعال ثانوية في تنفيذ الجريمة، وتسمى هذه الفئة بالمتدخلين في الجريمة، ونموذج المساهمة في تنفيذ الجريمة عن طريق التحريض على ارتكابها وتسمى هذه الفئة بالمحرضين.

أن وبتطبيق الأحكام العامة في الاشتراك الجرمي على الأدوار التي يلعبها أطراف جريمة الوساطة والمحسوبة، نجد أن المتوسط لديه الذي يقوم بالسلوك الإجرامي في هذه الجريمة والمتمثل بفعل القبول يعد فاعلاً أصلياً في جريمة قبول الوساطة، فهو من قام بالفعل الذي يكون الركن المادي لجريمة قبول الوساطة ، ويبدو أن المسؤولية الجزائية لهذا الطرف من أطراف جريمة قبول الوساطة واضحة لا لبس فيها.

إلا أن الأمر الذي يتعين التدقيق فيه هو تحديد دور الوسيط والمتوسط له، فهل يعدا فاعلين أصليين للجريمة أم شركاء فيها، أم من طائفة المتدخلين أو المحرضين عليها، أم اعتبار الأفعال التي قد يقومون بها تخرج عن نطاق التجريم².

وبالاحتكام للقواعد العامة فإن الباحثان يستبعدان الوسيط والمتوسط له من طائفة المتدخلين والمحرضين، حيث أن المشرع الأردني قد حصر أفعال التدخل في نص المادة (2/80) من قانون

¹ السعيد "شرح قانون العقوبات" الجرائم المضرة بالمصلحة العامة ص28.

² الرقاد والكسابنة "جريمة قبول الوساطة في التشريع الاردني " مرجع سابق ص 108.

العقوبات ، وإن الفعل الذي قد يأتيه الوسيط أو المتوسط له لا يعد من ضمن الأفعال التي يطلبها المشرع الأردني لتوافر حالة التدخل بالجريمة.

أما التحريض فلا بد أن يرتكب كذلك بإحدى الطرق التي حددها المشرع الأردني على سبيل الحصر في نص المادة (1/80) وهي أن يقوم المحرض بإعطاء المحرض علي ارتكاب الجريمة نقوداً أو هديه، أو أن يؤثر عليه بالتهديد أو بالحيلة والخديعة أو باستغلاله لنفوذه أو بإساءة الاستعمال في حكم الوظيفة، وهذه الطرق في التحريض من غير المتصور أن يقدم عليها كلاً من المتوسط أو المتوسط له، كون ان فعل قبول الوساطة يخرج عن مفهوم التريح والمتاجرة بالوظيفة، وكما أن طريقة استغلال النفوذ والسلطة يخرج عن مفهوم الوساطة ويدخل نطاق التوصية، التي لم يتطرق لها المشرع الأردني على خلاف نهج التشريعات المقارنة¹.

أنواع جرائم الوساطة والمحسوبية

ثمة العديد من الجرائم التي تتشابه مع جريمة الوساطة والمحسوبية في بعض جوانبها وتختلف عنها في جوانب أخرى من هذه الجرائم جريمة الرشوة وجريمة استغلال النفوذ جريمة استثمار الوظيفة وكذلك جريمة إساءة استعمال السلطة مما استوجب على الباحث التمييز بين هذه الأنواع من الجرائم كما يلي:

أولاً: جريمة الوساطة والمحسوبية وجريمة استغلال النفوذ

تعتبر جريمة استغلال النفوذ بمثابة إتيان في سلطة حقيقية أو مزعومة للجاني على المختص بالعمل الوظيفي وليس بالضرورة ان يكون الجاني موظفاً. بينما في جريمة الوساطة والمحسوبية يشترط في الجاني ان يكون موظفاً. إضافة الى وجود وعد وعطية لا غنى عنها في جريمة استغلال النفوذ وهذا غير موجود في جريمة الوساطة والمحسوبية بحسب القوانين والتشريعات المقارنة وإن كانت جريمة استغلال النفوذ تستوعب جريمة الوساطة والمحسوبية مما يغني عنها في التطبيق العملي.

¹ الرقادة والكساسبية، المرجع السابق، ص 109.

وتتشابه الجريمتين في ان كلاهما يتضمنان إساءة الى الثقة العامة في الوظيفة العامة وينتهكان مبادئ دستورية كالمساواة وتكافؤ الفرص¹.

القانون الفلسطيني لم ينص على هذه الجريمة سواء في قانون العقوبات الاردني لسنة 1960 او في قانون مكافحة الفساد وانما وردت في مشروع قانون العقوبات الفلسطيني لسنة 2011 في المواد (283) و(286). ومنصوص عليها ايضاً بموجب الامر الصادر عن الحاكم العسكري المصري رقم (555) لسنة 1957 وطبقت في قطاع غزة.

ثانياً: جريمة الوسطة والمحسوبية وجريمة الرشوة

تعتبر جريمة الوسطة والمحسوبية من الجرائم الملحقه بجريمة الرشوة². وقد قننها المشرع المصري بهذه الطريقة أي (الوسطة والمحسوبية) لكن اطلق على جريمة الوسطة والمحسوبية جريمة (الاستجابة لتوصية او رجاء او وساطة) وهي ذات الجريمة المطبقة في قطاع غزة³. وهي ايضاً مقترحة في مشروع قانون العقوبات الفلسطيني لسنة 2011 في المادة (285).

وتختلف الرشوة عن الوسطة والمحسوبية في ان الرشوة هي اتجار بالوظيفة او استغلالها وهذا غير موجود في جريمة الوسطة والمحسوبية

ثالثاً: جريمة الوسطة والمحسوبية وجريمة اساءة استعمال السلطة

تعتبر جريمة إساءة استعمال السلطة من الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة وقد ورد النص عليها في المواد (184/183/182) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة (1960). كما وجاء النص عليها

¹ د. احمد براك، مقالة بعنوان جريمة الاتجار بالنفوذ في التشريع العقابي المقارن، الموقع الالكتروني: www.ahmadbarak.com ص 1.

² الرشوة هي فرض مقابل غير مشروع للحصول على منفعة معينة وهي ممارسة غير مقبولة ناتجة عن تعسف في استعمال السلطة واستغلال الموظف لسلطته التقديرية وخيانتة للامانة سعياً وراء الاثراء غير المشروع .

³ طبقت بموجب الامر الصادر عن الحاكم العسكري المصري رقم (555) لسنة 1957 (المادة 105).

كجريمة من جرائم الفساد في نص المادة (5/أ) من قانون هيئة مكافحة الفساد، وبهذا تتشابه الجريمتان بأن كليهما من جرائم الفساد إلا انهما تختلفان من عدة وجوه يمكن اجمالها بما يلي¹:

أ - إن نطاق المصالح المحمية بتجريم قبول الواسطة أوسع من نطاق المصالح المحمية بتجريم أفعال إساءة استعمال السلطة والإخلال بواجبات الوظيفة، فسعى المشرع من وراء تجريمه فعل قبول الواسطة إلى حماية للحقوق بمفهومها الواسع. أما جريمة إساءة استعمال السلطة والإخلال بواجبات الوظيفة، فيسعى المشرع من وراء تجريمها إلى تحقيق الحماية للإدارة العامة وواجبات الوظيفة، وحياد ونزاهة الموظف واحترامه لأحكام القانون، والحيولة دون تعسفه في استخدام السلطة الممنوحة له، مما يؤدي إلى الإضرار بمصالح الدولة.

ب- تعد جريمة إساءة استعمال السلطة والإخلال بواجبات الوظيفة من الجرائم التي تتطلب لقيامها عنصراً مفترضاً، حيث لا يتصور ارتكابها إلا ممن يحمل صفة الموظف العام ويستثنى من ذلك الصورة الواردة في نص المادة (2/182) من قانون العقوبات الاردني رقم (16) لسنة (1960). أما جريمة قبول الواسطة فلا صفة مفترضة لمرتكبها.

ج - تتسم جريمتا قبول الواسطة وإساءة استعمال السلطة والإخلال بواجبات الوظيفة بأنهما تخرجان عن مفهوم المتاجرة بأعمال الوظيفة، فلا منفعة شخصية لمرتكبها.

رابعاً: جريمة الواسطة والمحسوبية وجريمة استثمار الوظيفة

تعتبر جريمة استثمار الوظيفة ضمن الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة حسب ما ورد في نص المادتين (175/ 176) من قانون العقوبات الاردني كما وجاء النص عليها كجريمة من جرائم الفساد في نص المادة (5/أ) من قانون هيئة مكافحة الفساد وتتميز جريمة استثمار الوظيفة عن قبول الواسطة بما يلي²:

¹ الرقاد والكسابية " جريمة قبول الواسطة في التشريع الاردني " مرجع سابق. ص 104.

² الرقاد والكسابية " جريمة قبول الواسطة في التشريع الاردني " مرجع سابق، ص 104.

أ - إن نطاق المصالح المحمية بتجريم قبول الوساطة أوسع من نطاق المصالح المحمية بتجريم أفعال استثمار الوظيفة، فيسعى المشرع من وراء تجريمه فعل قبول الوساطة إلى حماية للحقوق بمفهومها الواسع. أما جريمة استثمار الوظيفة فحالتها كحال جريمة الرشوة حيث يسعى المشرع من وراء تجريمها إلى تحقيق الحماية للإدارة العامة وواجبات الوظيفة وتحقيق العدل والمساواة لأفراد المجتمع في تلقي خدماتها.

ب - تعد جريمة استثمار الوظيفة من الجرائم ذات الصفة وهي تتطلب لقيامها عنصراً مفترضاً يتمثل في اشتراط صفة معينة للفاعل، حيث لا يتصور قيامها إلا ممن يحمل صفة الموظف العام أو من كلف بتقديم خدمة عامة، أما جريمة قبول الوساطة فلا صفة مفترضة لمرتكبها.

ج - تعتبر جريمة استثمار الوظيفة من الجرائم التي يشترط لقيامها الحصول على منفعة شخصية سواء مادية أو معنوية، وهذا يدخل ضمن الأفعال التي تعد من باب الاتجار بمعاملات الإدارة العامة، بينما لا يشترط لقيام جريمة قبول الوساطة الحصول على منفعة.

د - تعد جريمة قبول الوساطة من الجرائم التي تتطلب تعددا للجناة ، وهذا التعدد هو تعدد ضروري ولازم لقيامها ، فهو يدخل كركن للجريمة، فإذا انتفى هذا التعدد لا يمكننا القول بتوافر الجريمة، بينما لا يشترط هذا التعدد في جريمة استثمار الوظيفة، فقد تقوم هذه الجريمة بفعل الموظف أو المكلف بخدمة عامة منفرداً.

هـ - تختلف الجريمتان عن بعضهما البعض من حيث العقوبة المقررة لكل منهما.

عقوبة جريمة المحسوبية والوساطة

يعتبر فعل الوساطة والمحسوبية جريمة يعاقب عليها القانون اضافة الى انها شكل من اشكال الفساد الاداري الذي يخل بمبادئ دستورية ثابته وأساسية في الدساتير المختلفة. فتنبهت السلطة الوطنية الفلسطينية التي انضمت الى العديد من المؤسسات الدولية والإقليمية الساعية الى الحد من انتشار الفساد لمدى خطورة آثار هذه الجريمة فأوردتها المشرع الفلسطيني بشكل واضح وصريح في القرار بقانون الخاص بمكافحة الفساد رقم (7) لسنة (2010). حيث ورد في المادة (4) منه { يعتبر من

ضمن تعريف الفساد في البند الخامس " قبول الوسطة والمحسوبية التي تلغي حقاً وتحق باطلاً " ومن ثم حدد العقوبة العقوبة على ذلك بالسجن لمدة تمتد ثلاثة سنوات الى خمسة عشرة سنة. وغرامة مالية تصل الى قيمة الاموال محل الجريمة او احدى هاتين العقوبتين ورد الاموال المتحصلة من الجريمة¹.

الا أن القانون الاساسي الفلسطيني وتعديلاته يعتبر الاطار القانوني الاساسي في محاربة الفساد والتي تشمل الوسطة والمحسوبية التي تخل بمبدأ المساواة المنصوص عليها في المادة التاسعة من القانون حيث نصت على أن " الفلسطينيون أمام القانون والقضاء سواء لا تمييز بينهم على اساس العرق او الجنس او اللون او الدين او الرأي السياسي او الاعاقة²."

ونصت المادة (4/26) على " تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص³ " حيث أن الوسطة والمحسوبية تحرم المستحق ما يجب ان يحصل عليه. وتحرمه من فرصة تقلد المناصب والوظائف العامة.

وعلى الرغم من وجود بعض الاشكاليات القانونية التي وقع فيها المشرع الفلسطيني في القانون الاساسي من خلال خلط او ادماج بعض انواع الفساد مثل الخلط بين جريمة الوسطة والمحسوبية وجريمة الرشوة وذلك بإشتراط الفائدة المادية او المعنوية على الموظف الذي ارتكب فعل الوسطة والمحسوبية. وبالتالي صعوبة تطبيق العقوبة على من هو في حكم هذا الموظف⁴.

فعمل على اصدار قرار بقانون أفرد فيه ذكر صريح لجريمة الوسطة والمحسوبية بأنها " اتخاذ الموظف قراراً أو تدخلاً لصالح شخص وجهة غير مستحقة أو تفضيلها على غيرها لإعتبارات غير مهنية كالإنتماء الحزبي أو العائلي أو الديني أو الجهوي للحصول على منفعة مادية أو معنوية⁵"

¹ قرار بقانون رقم (7) لسنة (2010) مادة رقم (14).

² القانون الاساسي المعدل لسنة 2003 . الباب الثاني . المادة (9) ص4.

³ القانون الاساسي المعدل لسنة 2003 المادة (4/26) ص7 مرجع سابق.

⁴ الوسطة والمحسوبية جرائم لا عقاب لها، موقع الاقتصادي. اذار 2014.

⁵ قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة (2005)م.

وبإمعان النظر في قانون مكافحة الفساد الفلسطيني نجد أنه لا ينص على عقوبة خاصة بجريمة الوساطة والمحسوبية ولم يأت قانون العقوبات الساري في فلسطين على ذكر هذه الجريمة بتاتاً. وإن يمكن أن تندرج تحت وصف اساءة استخدام السلطة المنصوص عليها في المادة (182) من قانون العقوبات الاردني لسنة (1960). وبالتالي لم يكن هناك نص عقوبة لها إنما يعاقب على هذه الجريمة وفق المادة (1/25) من قانون مكافحة الفساد لسنة (2010) والتي جعلت عقوبة جريمة الوساطة والمحسوبية هي الحبس من ثلاثة سنوات الى خمسة عشرة سنة وغرامة مالية تصل الى قيمة الاموال محل الجريمة اضافة الى رد الاموال المتحصلة من الجريمة. وبذلك فإن العقوبة الاصلية في هذه الجريمة وبالنظر الى طبيعة الجريمة نجد أن المشرع صنفها ضمن الجنايات وليس ضمن الجنح وفقاً للقواعد العامة الواردة في القسم العام لقانون العقوبات حسب نص المادة (20) من قانون العقوبات الاردني لسنة (1960) المعمول به في الضفة الغربية. وتنص هذه المادة على أنه { اذا لم يرد في هذا القانون نص خاص كان الحد الأدنى للحكم بالأشغال الشاقة المؤقتة والاعتقال المؤقت ثلاث سنوات والحد الاعلى خمس عشرة سنة }.

كذلك فإن المشرع عاقب أيضاً بالغرامة المالية تصل قيمة الاموال محل الجريمة. غير أنه بالنظر الى طبيعة الجريمة (جريمة الوساطة والمحسوبية) لا يمكن عن اموال محلاً للجريمة إذ يتصور وجود مال في الجريمة لأنه لا مقابل يحصل عليه الموظف في هذه الجريمة وعليه تغدو هذه العقوبة غير ممكنة التطبيق في جريمة الوساطة والمحسوبية¹.

وأضاف المشرع عبارة او احدى هاتين العقوبتين أي إما الغرامة أو السجن وهذا معناه أنه لم يجعل الغرامة عقوبة بالإضافة للسجن كما هو الحال في التشريع المصري والفلسطيني المطبق في قطاع غزة قبل اقرار قانون مكافحة الفساد النافذ الذي عاقب على جريمة الاستجابة لرجاء أو توصية أو وساطة بالسجن وبغرامة مالية لا تقل عن مائتي جنيه ولا تزيد عن خمسمائة جنيه ويلاحظ هنا أن المشرع اعتمد مبدأ الغرامة النسبية التي تقوم على فكرة التعويض المختلط بالجزاء². وأضفى عليها

¹ أمان. جريمة الوساطة والمحسوبية. سلسلة تقارير رقم 85 نيسان 2014. الضفة الغربية.

² سرور. أحمد فتحي. مرجع سابق. ص 186.

الصبغة العقابية وعليه فإن العقوبة الاصلية في جريمة الوسطة والمحسوبية هي فقط بالسجن المؤقت من ثلاث سنوات الى خمسة عشرة سنة.

أما عقوبة جريمة قبول الوسطة والمحسوبية في القانون الاردني فقد قرر المشرع الأردني عقوبة جنائية لمرتكب جريمة قبول الوسطة ، ولم يقرر لها تدبيراً احترازياً خاصاً بها، وبهذا الشأن تطبق الأحكام العامة النازمة للتدابير الاحترازية وفقاً لخطة المشرع الأردني في قانون العقوبات العام إن أمكن تطبيقها. وتتمثل عقوبة جريمة قبول الوسطة بنص المادة (22) من قانون هيئة مكافحة الفساد والتي تنص على عقوبة مرتكب هذه الجريمة بقولها: (دون الإخلال بأي عقوبة أشد ورد النص عليها في أي تشريع آخر يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن أربعة أشهر أو بغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تزيد عن خمسة آلاف دينار أو بكلا هاتين العقوبتين كل من ارتكب أيّاً من الأفعال والتصرفات المنصوص عليها في المادة (5) من هذا القانون إذا استجاب إلى هذه الأفعال والتصرفات، وفي حال التكرار يضاف للعقوبة نصفها)¹.

أما المصادرة الوجوبية فقد نصت المادة المتعلقة بالعقوبة على المصادرة كعقوبة لازمة على جريمة الوسطة والمحسوبية. ويقصد بالمصادرة نقل ملكية ما أو أكثر الى الدول ويكون المال مصدره الجريمة موضع العقاب².

وهذه هي العقوبة التكميلية التي وضعها المشرع لجريمة الوسطة والمحسوبية وليس الغرامة وهي عقوبة تكميلية وجوبية اي يجب الحكم بها من قبل المحكمة وإغفال ذلك يعتبر خطأ في تطبيق القانون يستوجب نقض هذا الحكم ولكن يشترط لصحة الحكم بالمصادرة أن ترد على مال تم ضبطه بمعرفة السلطات العامة وفي ذلك قضت محكمة النقض المصرية " بأن المصادرة عقوبة لا يقضى بها بحسب القاعدة العامة الا اذا كان الشيء موضوع المصادرة سبق ضبطه على ذمة

¹ الرقاد والكسابية، "جريمة قبول الوسطة في التشريع الاردني واشكالية التطبيق " دراسة مقارنة. دراسات علوم الشريعة والقانون .م.43، ع.1. 2016.

² نقض مصري 1966/5/17. مجموعة احكام النقض س17. رقم 155. ص639. 1979/2/12. س30. رقم 51. ص285.

الفصل في الدعوى. فإذا كان الثابت من الحكم أن السلاح لم يضبط فإن القضاء بمصادرته يكون قد وقع على خلاف حكم القانون¹.

فالمصادرة تنصب على ما دفعه صاحب المصلحة أو الوسيط للموظف الجاني بارتكابه جريمة الوساطة والمحسوبية من فائدة مادية وحاضرة. سواء كانت نقوداً أو مجوهرات أو غير ذلك من الأشياء المادية وسواء كانت الفائدة محل المصادرة تم تسليمها للموظف الجاني تسليماً فعلياً أو رمزياً. ومن الجدير بالذكر بأن تنفيذ المصادرة وفقاً للقواعد العامة من حيث أنه لا يجوز الحكم بها إلا على شخص تثبت إدانته وقضي عليه بعقوبة أصلية².

العقوبات التبعية: تلحق العقوبات التبعية بالعقوبة الأصلية لجريمة الوساطة والمحسوبية العقوبات التبعية هي تلك التي تترتب على الحكم بعقوبة جنائية دون حاجة إلى أن ينص عليها الحكم أو إذا كانت ماسة بالشرف والاعتبار وهذه العقوبة التبعية هي القرار بقوة القانون كجزاء تبعية وهو ما نصت عليه المادة (28) كل شخص صدر بحقه حكماً باتاً بارتكاب جريمة الفساد يحرم من تولي أية وظيفة عامة. وهذا النص يطبق في الجنايات والجنح³.

ويلاحظ في قانون مكافحة الفساد الاردني رقم(62) لسنة (2006) نجد انه لم يشدد على هذه الجريمة كما ورد في التشريع الفلسطيني او المصري بل يأخذ منحاً مغايراً فعاقب كل من أدين بهذه الجريمة في المادة (22) من قانون مكافحة الفساد الاردني بالسجن مدة لا تقل عن اربعة شهور او بغرامة مالية لا تقل عن خمسمائة دينار اردني ولا تزيد عن خمسة آلاف دينار او بكلتا العقوبتين. وهذا معناه ان المشرع الاردني اعتبر جريمة الوساطة والمحسوبية جنحة حسب القواعد العامة في قانون العقوبات الاردني. وبالنظر الى حجم الجريمة المرتكبة ومقدار العقوبة نجد ان المشرع الاردني قد اختار افضل عقوبة تتناسب وحجم وطبيعة الجريمة بشكل افضل مما نص عليه المشرع الفلسطيني نظراً لكون هذه الجريمة ليست بتلك الجسامة التي صنفها على اساس تجريم النص في

¹ نقض مصري 2 اكتوبر 1961 مجموعة احكام النقض س12 رقم 147ص766. 4 يونيو سنة 1973 س24 رقم146 ص706.

² نقض مصري 3/20/ 1956 مجموعة احكام النقض س7 رقم 22 ص422 .

³ أمان " جريمة الوساطة والمحسوبية في القانون الفلسطيني " مرجع سابق، ص 17 .

التشريع الفلسطيني واعتبرها جناية مما يجعلها قابلة للتطبيق. فمن المعلوم ان شدة العقوبة وعدم تناسبها وبخاصة في واقع العمل يجعل القضاة يحجموا عن تطبيقها بالحكم بالبراءة او البحث عن الاسباب المخففة للحد من شدتها¹.

أما عقوبة الغير في جريمة الوساطة والمحسوبية وهو الشخص المحرض او المتدخل في الجريمة فإن قانون مكافحة الفساد قد أغفل النص على عقوبة له. لكن هذا لا يعني اعفاءه من العقوبة بل يرجع بشأن عقوبته الى القواعد العامة فيعاقب وفق نصوص المواد (2/81) فيعاقب بنفس عقوبة الفاعل بعد ان يخفض من العقوبة من السدس الى الثلث شريطة وقوع الجريمة او على اقل تقدير ان تحد الى حد الشروع بها وذلك بالنسبة للمحرض. اما اذا كان متدخلاً فيعاقب وفقاً للقواعد العامة طبقاً لاحكام المادة (2/18) وذلك اذا توافرت احد حالات التدخل وفقاً لاحكام المادة (2/80). وجرى قضاء محكمة النقض على ان القصد الجنائي يكون ثابتاً من تصرفات المتهم بالتوسط بنفوذه لدى السلطات العامة لتنفيذ المزية المطلوبة².

وإذا ساعد الموظف الجاني في اتمام فعل الوساطة او المحسوبية موظف آخر في اتمام جريمة واتى فعل من افعال الجريمة فانه يعد شريكاً اصلياً او فاعلاً من الغير ويعاقب بنفسه عقوبة الفاعل الاصلي وفقاً لأحكام المادة (76) من قانون العقوبات الاردني رقم (16) لسنة (1960) الساري في الضفة الغربية³.

واجبات الموظف العام

إن واجبات الموظف العام على عكس حقوقه لا تقف عند حصر وهي متناثرة في قواعد قانونية شتى مدونة وغير مدونة.⁴ الوظيفة العامة تكليف للموظف قبل أن تكون حقاً له، فالهدف الأساس في الوظيفة العامة إيجاد هيئة من العاملين تتولى تسيير المرفق وتحقيق أهدافه العامة في خدمة

¹ أمان، " جريمة الوساطة والمحسوبية في القانون الفلسطيني "، مرجع سابق، ص 18.

² أمان " المرجع السابق، ص 18.

³ قانون العقوبات الاردني الساري في الضفة الغربية. رقم (16) لسنة (1960) المادة (76).

⁴ د. محمد أبو عمارة، المرجع السابق، ص 243.

الجمهور، وبذلك الوظيفة العامة تعد خدمة وطنية مقدسة تتناط بالقائمين على أدائها.¹ مادة (67) يحظر على الموظف ما يلي:

1 - مخالفة أحكام هذا القانون أو القوانين واللوائح الأخرى المعمول بها والمتعلقة بالخدمة المدنية والموظفين.

2 - الجمع بين وظيفته وبين أي عمل آخر يؤديه بنفسه أو بالواسطة. وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون الضوابط والأحكام للأعمال التي يجوز للموظف أدائها في غير أوقات الدوام الرسمية بما لا يضر أو يتعارض أو يتناقض مع الوظيفة أو مقتضياتها.

3 - استغلال وظيفته وصلاحياته فيها لمنفعة ذاتية أو ربح شخصي أو القبول مباشرة أو بالواسطة لأية هدية أو مكافأة أو منحة أو عمولة بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته.

4 - أن يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة رسمية أو صورة أو نسخة أو ملخص عنها أو أن ينزعها من الملفات المخصصة لحفظها ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصياً.

5 - أن يفشي أيّاً من الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته خلافاً للمجالات التي يجيزها القانون حتى ولو ترك الوظيفة.

6 - الخروج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو الظهور بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة.

7 - شرب الخمر ولعب القمار في الأندية أو في المحال العامة.

تأديب الموظف العام

الحقيقة إن حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد والتنفيذ الأمثل لنشاط الإدارة العامة يستلزم بالضرورة نظاماً للثواب والعقاب. وعقاب الموظفين على مخالفتهم الوظيفية يكون عادة بموجب

¹ د. اعداد القيسي، المرجع السابق، ص 238.

نظام تأديبي متكامل يحدد أنواع المخالفات التي يمكن أن يرتكبها الموظف العام لدى ممارسته لأعمال الوظيفة العامة.¹

إن العقوبة التأديبية على الموظف لا يمكن أن توقع عليه تعسفا ومن دون ضمانات لحمايته من التعسف الإداري ولتمكينه من الدفاع عن نفسه في مواجهة سلطات التأديب.²

وبخصوص العقوبة يجب أن تصدر هذه العقوبة من السلطة الإدارية المختصة والمسؤولة عن إصدار العقوبة وبشرط أن تكون هذه العقوبة منصوص عليها.³

أولاً: المخالفة التأديبية

المخالفة التأديبية تكون في حال قيام الموظف بأي فعل مخالف لأحكام قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية ولم يقم بتنفيذ التزامات وواجباته الوظيفية أو إمتنع عن أداء أي فعل يتطلبه القانون وجب مجازاته بإحدى العقوبات المنصوص عليها في القانون وتكون العقوبة وفق حجم المخالفة التي ارتكبها.⁴

ثانياً: أنواع العقوبات التأديبية

إذا ثبت ارتكاب الموظف مخالفته للقوانين والأنظمة واللوائح والتعليمات والقرارات الخاصة بتنظيم شؤون عمل الموظفين فتوقع عليه إحدى العقوبات التأديبية التالية حسب ما نص عليه قانون الخدمة المدنية الفلسطيني في المادة (68):⁵

¹ د. محمد أبو عمار، المرجع السابق، ص 246.

² د. اعداد القيسي، المرجع السابق، ص 251.

³ د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، ص 459. نقلا عن القيسي.

⁴ دليل الموظف العام، المرجع السابق، ص 55.

⁵ ولموظفي الفئات العليا عقوبات تأديبية خاصة بهم لا توقع على موظفي الفئة العليا إلا إحدى العقوبات التأديبية التالية:-
1 - اللوم. 2 - الإحالة إلى المعاش. 3 - الفصل من الخدمة. حسب نص المادة (70). ومن هم الفئات العليا ؟ حسب نص المادة (1/9) وتشمل الوظائف التخطيطية والإشرافية العليا وتكون مسؤوليات موظفي الفئة الإشراف على تنفيذ أهداف الدوائر الحكومية في المجالات التخصصية المختلفة ووضع الخطط والبرامج واتخاذ القرارات والإجراءات لتنفيذها. ومنهم الوكلاء والوكلاء المساعدون ورؤساء الدوائر والمديرين العامين من موظفي هذه الفئة أو ما يعادلها.

1 - التنبيه أو لفت النظر.

2 - الإنذار.

3 - الخصم من الراتب بما لا يزيد عن راتب خمسة عشر يوماً.

4 - الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها مدة لا تزيد عن ستة أشهر.

5 - الحرمان من الترقية حسب أحكام هذا القانون.

6 - الوقف عن العمل مدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الراتب.

7 - تخفيض الدرجة.

8 - الإنذار بالفصل.

9 - الإحالة إلى المعاش.

10- الفصل من الخدمة.

ثالثاً: ضوابط وأحكام توقيع العقوبات التأديبية¹

لا يجوز توقيع العقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه وسماع أقواله وإثبات ذلك في محضر خاص ويستثنى من ذلك عقوبة التنبيه أو لفت النظر.² العقوبات التي تزيد الإنذار والخصم من الراتب مدة تزيد عن خمسة أيام تتطلب تشكيل لجنة للتحقيق معه عن طريق الديوان بمشاركة وزارته ووزارة محايطة للحصول على قدر أكبر من الحيادية على أن تقدم اللجنة توصياتها للديوان لاتخاذ القرار المناسب.³

¹ ننوه إلا أن إجراءات تأديب موظفي الفئة العليا تختلف عن ما ذكرناه في الأعلى انظر حسب نص المادة (71) من القانون المذكور.

² مادة (2/69) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

³ دليل الموظف العام، المرجع السابق، ص 56.

ويكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً.¹

لا يجوز توقيع أكثر من عقوبة على نفس المخالفة.²

يجب أن يوقع الموظف الذي تم التحقيق معه والمحقق على أوراق التحقيق.³

يشترط في التحقيق أن تكون درجة المحقق لا تقل عن درجة الذي تم التحقيق معه.⁴

ثالثاً: محو العقوبة التأديبية

المقصد من ذلك حتى لا تكون تلك العقوبة بمثابة نقطة سوداء في ملف الموظف الوظيفي تلاحقه طوال حياته، نص قانون الخدمة المدنية على محو العقوبات التأديبية التي توقع على الموظفين بعد مرور مدة من الزمن بعد التأكد من أداء الموظف والتزاماته من خلال تقارير كفاءة الأداء السنوية.⁵

ويتم محوها على النحو الآتي بحسب نص المادة رقم (75)

1 - تمحى العقوبات التأديبية التي توقع على الموظف بانقضاء المدد الآتية:

أ - ستة أشهر في حالة التنبيه أو اللوم أو الإنذار أو الخصم من الراتب مدة لا تتجاوز خمسة أيام.

ب - سنة في حالة الخصم من الأجر مدة تزيد على خمسة أيام أو تأجيل العلاوة أو الحرمان منها.

ج - سنتان بالنسبة إلى العقوبات الأخرى فيما عدا عقوبتي الفصل والإحالة إلى المعاش بحكم أو قرار تأديبي.

¹ مادة (2/69) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

² مادة (3/69) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

³ دليل الموظف العام، المرجع السابق، ص 56.

⁴ المرجع السابق.

⁵ ارجع مادة (32) وما بعدها من القانون المذكور.

وبالنسبة لغير شاغلي الوظائف العليا يتم المحو في الحالات المذكورة في الفقرة (1) بقرار من اللجنة المختصة وفقاً لأحكام اللائحة التنفيذية لهذا القانون إذا تبين لها أن سلوك الموظف وعمله منذ توقيع العقوبة مرضياً وذلك من واقع تقارير كفاية أدائه السنوية وملف خدمته وما يبيده رؤساؤه عنه.¹

رابعاً: تبعات وآثار محو العقوبة التأديبية

يترتب على محو العقوبة التأديبية اعتبارها كأن لم تكن بالنسبة للمستقبل، ولا يؤثر ذلك على الحقوق والتعويضات التي ترتبت نتيجة لها، وترفع أوراق العقوبة وكل إشارة لها، وما يتعلق بها من ملف خدمة الموظف.²

خامساً: تقادم المخالفات التأديبية

لا يجوز إحالة الموظف إلى التحقيق وفقاً لأحكام هذا القانون بسبب مخالفة تأديبية مضى على اكتشافها أكثر من ستة أشهر.³

ونشير إلا أنه لا يعفى الموظف من العقوبة التأديبية استناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر خطي بذلك صادر إليه من رئيسه المذكور بالرغم من تنبيهه للمخالفة خطياً وبهذا يخرج الأمر الشفوي أو حتى التنبيه الشفوي.⁴

الاعفاء من عقوبة جريمة الوساطة والمحسوبية

وفي هذا السياق نصت المادة (2/22) على أنه " يعفى من العقوبة المقررة في هذا القانون كل من بادر من الجناة بإبلاغ الهيئة عن جريمة فساد قبل علمها بها أو أي من السلطات المختصة. فإذا حصل الإبلاغ بعدم العلم بالجريمة تعين للإعفاء أن يكون من شأن الإبلاغ ضبط باقي الجناة

¹ مادة (2/75) من القانون المذكور.

² مادة (76) من القانون المذكور.

³ مادة (73) من القانون المذكور.

⁴ مادة (74) من القانون المذكور.

والأموال محل الجريمة ". وقد أبانت محكمة النقض حكمة الاعفاء من العقاب بقولها " ان العذر المعفى من عقوبة الرشوة المقررة في المادة (107) مكررا من قانون العقوبات مقصور على حالة وقوع جريمة المرتشي بقبول المعروضة عليه دون حالة امتناع الموظف عن قبول الرشوة وذلك ان الراشي او الوسيط في الحالة الاولى خدمة للمصلحة العامة بالكشف عن جريمة الرشوة بعد وقوعها والتعريف عن الموظف الذي ارتكبها وتسهيل اثبات الجريمة عليه. وهذه العلة التي ادت الى الاعفاء من عقاب الراشي او الوسيط منتفية في حالة عدم قبول الموظف الرشوة¹."

ومن المقرر أن موانع العقاب بوجه عاملا تمس الصفة الاجرامية للفعل ولا تنفي ركناً للجريمة او شرطاً للمسئولية عنها. بل هي على نقيض ذلك تفترض جريمة متوافرة الاركان ومسئولية نشأت عنها. وعلى ذلك فالرأي متفق على ان لكل ما لموانع العقاب من أثر متى توافرت شروطها في النص التشريعي المنطبق على الواقعة المؤثمة هو عدم توقيع العقاب لاعتبارات نفعية مستمدة من سياسة العقاب. مبناها تقدير المشرع ان المنفعة الاجتماعية الي يجلبها عدم العقاب تربو على المنفعة التي يحققها العقاب فيقرر بناء على ذلك استبعاد العقوبة جلباً للمنفعة الاله اجتماعياً. وفي هذا النص نجد المشرع قد شمل بالإعفاء الجاني وغيره سواء المحرض او الوسيط او المتدخل او المستفيد ولم يميز بينهم في الاعفاء من العقوبة. وهو نفس الاتجاه في قانون مكافحة الفساد الاردني النافذ كما ورد في المادة (27/أ) حيث اعفى كل من الفاعل والشريك والمتدخل والمحرض من العقوبة. لكن يجب التمييز بين حالتين للاستفادة من الاعفاء من العقاب: ففي الحالة الاولى وهي حالة الابلاغ عن جريمة الوساطة والمحسوبية قبل علم هيئة مكافحة الفساد او السلطات المختصة بها ففي هذه الحالة يعفى الشخص أياً كانت صفته في الجريمة من العقوبة كاملةً حسب ما جاء في نص المادة (2/25) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني ويعفى من الملاحقة القانونية حسب المادة (27/ب) من قانون مكافحة الفساد الاردني².

¹ نقض مصري 1961/4/18 مجموعة احكام النقض س12 رقم 88 ص16. 1968/12/478 س19 رقم224 ص1099.

² أمان " جريمة الوساطة والمحسوبية في القانون الفلسطيني " مرجع سابق. ص19.

أما الحالة الثانية وهي حالة الإبلاغ عن جريمة الوساطة والمحسوبية بعد علم السلطات المختصة بها فيتعين للإعفاء من العقوبة في هذه الحالة أن يكون من شأن الإبلاغ أو ان يؤدي الإبلاغ الى ضبط باقي الجناة والأموال محل الجريمة ان وجدت في جريمة الوساطة والمحسوبية حسب نص المادة (2/25). أما المشرع الاردني فلم يعف من العقاب بشكل كامل في هذه الحالة انما أعفى من تلتية وأبقى ثلثه وذلك إن أدى الإبلاغ الى استرداد الاموال المتحصلة من الفساد. يجب الاشارة هنا الى ان أثر الاعفاء يقتصر على العقوبات السالبة للحرية والغرامة النسبية فحسب ولا يشمل عقوبة المصادرة التي يجب القضاء بها في جميع الاحوال¹.

المطلب الثاني: طرق مكافحة جريمة الوساطة والمحسوبية

تعاني السلطة الوطنية الفلسطينية ومنذ توليها مقاليد الحكم في العام 1994 من صعوبات في الاداء ومن معوقات مختلفة تقف في وجه ارساء قواعد الحكم الصالح، فهي من جهة تعاني من سياسات الاحتلال الاسرائيلي واعتداءاته المستمرة على الارض والشعب وتدمير البنى التحتية خاصة المؤسسات العامة نتيجة الحروب المتكررة على قطاع غزة وقبل ذلك انتفاضة الأقصى ومن جهة اخرى تعاني من صعوبات تتعلق بطبيعة البنية السياسية التي تحيط بعمل السلطة، وظروف نشأتها التاريخية وخبراتها المتواضعة في الحكم، ووجود اشكالات تتعلق بالانتقال من الثورة والمنافي الى الدولة والوطن. ولا يغيب عن البال ان اية حكومة انتقالية معرضة بشكل أكبر للفساد، فحالة عدم الاستقرار التي ترافق قيام اي دولة حديثة اضافة الى ضعف أو فراغ تشريعي وغياب الرؤية الواضحة بسبب الضغوطات الخارجية، وضعف سيادة حكم القانون ووجود تدخلات اجنبية سلبية مثل تدفق أموال مساعدات كبيرة لهذه الدولة قبل استكمال بناء مؤسساتها، كل هذه عوامل تسهم وأسهمت بشكل كبير في انتشار الفساد في أوصال السلطة الوطنية الفلسطينية. وقد ساهم الانقسام السياسي وما تركه من تعطيل للمجلس التشريعي إلى تعطل عملية المصادقة على التشريعات والرقابة على القطاع العام والاداء الحكومي، بالاضافة الى صعوبات الرقابة على اداء

¹ أمان. مرجع سابق، ص19.

الحكومة المقالة في قطاع غزة بسبب ما رافق الانقسام والحصار من تقييد للحريات الاساسية وحق التجمع.

وعليه فان مكافحة جريمة الوساطة والمحسوبية لا تكون بمنأى عن مكافحة الفساد برمته وبكل اشكالة وان كانت لهذه الجريمة خصوصية كبيرة. وإن أية محاولة لمحاربة الفساد في فلسطين ينبغي عليها أن تركز على أسباب ظاهرة الفساد وعلى القضاء على آثارها الهدامة ، فنقطة البداية هنا تشمل في البداية تشخيص أسباب الفساد والتعرف عليها قبل العمل على التقليل من تلك الفرص والمجالات والتعاملات التي تؤدي إلى وجوده وتضفي عليه الشرعية، ثم لاحقاً تعزيز فرص اكتشافه عند حدوثه، والعمل على تحديد العقوبات المناسبة بحق مقترفيه، الأمر الذي يأتي في سياق محاربته ومحاصرته، هذا كله يأتي بعد التحديد الدقيق للسلوكيات التي تدخل في إطار الفساد، من خلال رصد وتحديد أشكاله وأنماط تجلياته المختلفة، والإلمام بجميع جوانب الفساد وأبعاده.

وحتى تكون محاربة الفساد ناجحة وتعطي نتائج ملحوظة، ينبغي أن تكون شاملة لكافة جوانب الحياة العامة التي يمكن أن تتغلغل منها وفيها عملية الفساد، من خلال تبني عدة طرق وإستراتيجيات تقوم على الشمولية والتكامل والتداخل، كذلك ينبغي لها أن تكون عملية دائمة ومستمرة، ومع ذلك فإن التفكير بالقضاء على الفساد كلياً مسألة ما زالت تحتاج الى الكثير من الجهد والوقت رغم المحاولات التي تقوم بها أجهزة السلطة الفلسطينية في الاصلاح والتطوير على كافة الاصعدة. ان الدراسة الحالية ستلقي الضوء على بعض المداخل الأساسية التي تعتبر مهمة وضرورية لمكافحة الفساد دون ترتيب لأهميتها، وهي مداخل مترابطة ويكمل بعضها البعض نوضحها كما يلي¹:

1 - المدخل السياسي في محاربة الفساد لابد من توفر الإرادة السياسية عند القيادة السياسية، لأن محاربة الفساد تحتاج إلي قرار سياسي، وبالتالي فإن الدور الأكبر في هذا المجال هو من

¹ انظر: المصري، أشرف "محمد زهير" فخري، الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية واثر محاربته في تعزيز الانتماء الوطني للفرد الفلسطيني (1994-2006)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2010، ص122.

اختصاص قيادة السلطة الوطنية الفلسطينية، لذلك ينبغي أن يكون واضحاً أنه فيما لو لم تتخذ قيادة السلطة قراراً واضحاً وجدياً بمحاربة الفساد في مؤسساتها أولاً، وفي بقية المؤسسات المجتمعية ثانياً، فإن كل الحديث عن محاربة الفساد تبقى مجرد تمنيات.

عملية الإصلاح السياسي تعتبر حجر الزاوية في محاربة الفساد، إصلاح يجعل مفهوم المواطنة بمعناها السياسي والقانوني هو محور الرابطة المعنوية بين السلطة الفلسطينية والمواطنين، يستند إلى مبادئ وأسس احترام حقوق الإنسان، والقبول بالتعددية السياسية والفكرية، ويمكن مختلف القوى والتكوينات الاجتماعية من التعبير عن مصالحها وتوصيل مطالبها من خلال قنوات مؤسسية شرعية، مع توفير ضمانات تمثيلها في الهياكل العليا للسلطة بصورة عادلة ومتوازنة، وتوفير ضمانات ومتطلبات تحقيق المشاركة والرقابة السياسية.

هذا يتطلب إدخال تغييرات جوهرية على طبيعة النظام السياسي الفلسطيني، مثل تقوية الحياة الديمقراطية وتوسيع هامش المشاركة السياسية لأقصى حد ممكن، من خلال تفعيل القوانين والقوى السياسية المختلفة، بما فيها المعارضة الحزبية والبرلمانية، وتوسيع آفاق العمل السياسي ليتجاوز القضية السياسية المباشرة إلى ما هو أبعد، من خلال الاهتمام بالقضايا الاجتماعية التي تهم المواطنين وإدراك أن ذلك الاهتمام إنما يصب في النهاية في صالح القضية الوطنية وليس ضدها¹.

2 - المدخل الإداري

تتطلب محاربة الفساد إجراء إصلاحات إدارية شاملة، والعمل على إشاعة اللامركزية في كافة أجهزة السلطة، حيث دلت التجارب التاريخية على أن الأنظمة المركزية تكون مرتعاً للفساد أكثر من غيرها، لذا يتوجب التركيز على مأسسة العمل، والتخصص فيه بما يسهم في إيجاد سياسة توظيف قانونية خالية من المحسوبية والواسطة، تراعي وضع الشخص المناسب في المكان المناسب، وتعتمد معايير الكفاءة والمهنية والتخصص، واحترام القوانين والمساواة بين الأفراد، والحد من

¹ إياد البرغوثي، الجانب الاجتماعي - السياسي في فلسطين، في الفساد في فلسطين، باسم الزبيدي وآخرون، مرجع سابق، ص 35.

التوظيف الذي لا داعي له، والحد من مشكلة البطالة بخلق فرص عمل جديدة وحقيقية، وليس بزيادة البطالة المقنعة كما هو حاصل، إن اعتماد اللامركزية والتقليل من البيروقراطية ونفوذ الجهاز البيروقراطي يعني كبح جماح الفساد في أهم معقل له في السلطة، والمتمثل في رأس الهرم البيروقراطي¹.

كما أن أي قصور في عمل الجهاز الإداري الفلسطيني يلحق الضرر بالسياسات المطروحة وما تمثله من أهداف وتوجهات، وثمة أربع مشكلات رئيسية يعاني منها الجهاز الإداري الفلسطيني أولها التضخم سواء من حيث عدد وحداته أو نسبة العاملين فيه إلى إجمالي قوة العمل أو نصيبها في الميزانية العامة للسلطة، وثانيهما غلبة التعقيد البيروقراطي عليها، وثالثها تفشي الفساد وسوء الإدارة فيها، واقتارها إلى الشفافية، ورابعها ضعف الفعالية وتدني مستوى الأداء².

وفي هذا الإطار فإنه من المهم إعادة هيكلة الجهاز الإداري على النحو الذي يجعله أقل ترهلاً وتضخماً وأكثر فعالية، يتضمن ذلك التقليل من عدد المؤسسات الإدارية بحيث يتم دمج المؤسسات التي تقوم بوظائف متشابهة، فضلاً عن تحقيق مزيد من التنسيق فيما بينها، وتأتي قبل كل ذلك مسألة تطوير خطط وبرامج إعادة تأهيل وتدريب العاملين في هذا الجهاز حتى تصبح أكثر قدرة وكفاءة. إن تحقيق الشفافية في ممارسة ونشاطات الجهاز الإداري، وتطوير نظم وسياسات الحوافز يعتبران من العناصر الأساسية لإصلاح هذا الجهاز، يتطلب ذلك إحداث إصلاحات عميقة وجوهرية في مختلف البنى والهياكل، ففيما يتعلق بالرئاسة ينبغي جعلها أكثر رشاقة وذلك من خلال نقل المهام الإدارية والعملياتية واليومية منها إلى المكاتب والفروع الحكومية الأخرى، لا سيما الوزارات، إضافة إلى تقليل عدد ونطاق المؤسسات المنوطة بالرئاسة، بما يسهم في تعزيز فاعلية

¹ المصري، أشرف "محمد زهير" فخري، الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية واثار محاربته في تعزيز الانتماء الوطني للفرد الفلسطيني (1994-2006)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2010،

ص123

² يزيد صايغ و خليل الشقاقي، تقرير فريق العمل، تقوية مؤسسات السلطة الفلسطينية، مجلس العلاقات الخارجية، نيويورك، 1999 ص 90-93 .

مؤسسة الرئاسة، والتقليل من سطوتها وقدرتها على التحكم بالموارد والأموال للحيلولة دون ظهور المناخات المواتية للفساد والمشجعة له¹.

أن مدخل الإصلاح الإداري يعتبر واحد من المداخل المهمة جدًا في مكافحة الفساد، لذا ينبغي إجراء إصلاحات جذرية في النظام الإداري الفلسطيني، تحاسب المسؤول، وتعاقب المقصر، وتكشف التلاعب، وتحفز المطيع والملتزم، لضمان سلامة الأداء، والبعد عن الأمراض الإدارية كما يتوجب إعادة النظر في نظام الرواتب والأجور، واعتماد نظام موحد للخدمة يعتمد على وصف الوظائف وطبيعة الخدمة ومراعاة بعض الأمور المتعلقة بالدرجة العلمية، وطبيعة العمل ومدى خطورته، والبعد الجغرافي وعدد أفراد عائلة الموظف، وغيرها من العوامل المتعلقة بالمهنة، لضمان عدالة تحديد الرواتب، ووضع الموظف المناسب للعمل المناسب، مع استحقاق الراتب المناسب².

3 - المدخل القضائي والقانوني³

لابد من التركيز على الجهاز القضائي الفلسطيني، الذي يفترض العمل على ضمان الحد الأقصى من الاستقلالية له، وتحريره من كافة المؤثرات التي تعيق عمله، لينتفع بالنجاعة والحيادية والنزاهة، وأن يمتلك القدرة الذاتية على العمل الناجح، كالبنية التحتية سواء فيما يتعلق بالبنية الإدارية للمحاكم، أو بتأهيل القضاة الأكفاء وزيادة أعدادهم، وإيجاد الرقابة المستمرة على الجهاز، وأن يبقى مؤتمراً فقط بما يحدده المجلس الأعلى للقضاء، القضاء المستقل والقوي المتحرر من كل المؤثرات التي يمكن أن تضعف عمله، أساسي في عملية مكافحة الفساد، فهو صاحب السلطة الرسمية للحكم على مشروعية إجراءات السلطتين التنفيذية والتشريعية، ولا يمكنه القيام بدوره على الوجه المطلوب دون توفر ثلاث شروط أساسية له هي: الاستقلالية، وسلطة تنفيذ الأحكام، والتنظيم

¹ باسم الزبيدي، الفساد والنظام السياسي في فلسطين، في الفساد في فلسطين، مرجع سابق، ص 72.

² أسرار فخري عبد اللطيف، أثر الأخلاقيات الوظيفية في التقليل من فرص الفساد الإداري، ملف إلكتروني، www.nazaha.iq/search_web/edare/5.

³ المصري، أشرف "محمد زهير" فخري، الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية واثار محاربته في تعزيز الانتماء الوطني للفرد الفلسطيني (1994-2006)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2010،

الفعال¹. ولكي يتم تفعيل القضاء في فلسطين، ليقوم بالدور المنوط به في مكافحة الفساد، لابد من تدليل مختلف العقبات التي تواجهه، فالإصلاحات التي قامت بها السلطة الفلسطينية على الصعيد القضائي، ليست كافية، ولإزالة القضاء الفلسطيني يعاني من بعض العقبات التي تحد من دوره، خاصة استمرار الخلاف حول المهام والصلاحيات بين كل من وزارة العدل من جهة، وبين مجلس القضاء الأعلى من جهة أخرى، بخصوص الإشراف الإداري على المحاكم، إضافة للخل في بنية الجهاز القضائي الفلسطيني والبيئة اللازمة لعمله، وسوء توزيع القضاة على المحاكم، الذي أدى إلى تراكم القضايا وبطء النظر فيها، كما يعاني القضاء الفلسطيني من غياب المعايير الواضحة والمكتوبة للتعيينات والترقيات في الجهاز القضائي التي تعتمد الكفاءة والخبرة، وتتمتع بالشفافية والنزاهة، الأمر الذي أسهم في وجود ترقيات تلقائية داخل الجهاز القضائي الفلسطيني، دون الاستناد إلى المعايير الواضحة في هذا الإطار، كما عانى القضاء الفلسطيني من تدخل السلطة التنفيذية وأجهزتها المختلفة في اختصاصاته، سواء من خلال تشجيعها للقضاء الموازي ممثلاً بالدوائر القانونية التابعة للمحافظات، والدوائر القانونية التابعة للأجهزة الأمنية، والأخذ بحلولة وأحكامه في فض المنازعات بين الأفراد، بالإضافة للضغوطات التي تمارسها أجهزة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية والقضاة للتأثير عليهم عند البت في القضايا المرفوعة أمامهم، لإغلاق ملفاتها، أو للبت في صالح طرف معين، هذا فضلاً عن امتناع السلطة التنفيذية عن تنفيذ بعض الأحكام والقرارات القضائية².

لذا لابد من تدليل كافة لعقبات التي تواجه عمل القضاء الفلسطيني، ليصبح قضاء فاعلاً مستقلاً يمتلك القدرة الذاتية والدور المناسب في مكافحة الفساد في فلسطين.

من جهة أخرى يشكل المدخل القانوني عنصراً أساسياً في عملية مكافحة الفساد، فالقانون هو المرجعية لمختلف العمليات والنشاطات الخاصة بالسلطة الوطنية الفلسطينية، لذا يتوجب إيجاد إطار قانوني واضح وآليات ناجحة لتطبيق القانون، لإيضاح المرجعيات القانونية والتنظيمية لمختلف صنوف السلوك السياسي والإداري، بهدف تحقيق وتعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة

¹ البنك الدولي، الدولة في عالم متغير، تقرير عن التنمية في العالم، 1997. ص 109.

² عائشة مصطفى أحمد، عملية الإصلاح في الجهاز القضائي الفلسطيني، ص 16.

والمحاسبة والمراجعة القانونية. كما ينبغي احترام مبدأ سيادة القانون، بمعنى تطبيق القانون على الجميع دون تمييز أو استثناء لسبب أو لآخر، بمعنى آخر المساواة أمام القانون، فهذا الأمر كنا نفتقده في فلسطين، حيث توجد فئات وجماعات تعتبر نفسها فوق القانون وتتصرف على هذا الأساس، مما يشكل إخلالاً بسيادة القانون من ناحية، ويلحق الضرر بهيبته من ناحية أخرى، وفي كثير من الحالات بدت أجهزة السلطة الفلسطينية رخوة وغير حاسمة في تطبيق القانون، وفي حالات أخرى يُلاحظ أن تلك الأجهزة ذاتها تنتهك القانون، وتمتنع عن تنفيذ الأحكام الصادرة في إطاره، وعليه فإن تحقيق مبدأ سيادة القانون والتزام السلطة الفلسطينية وأجهزتها بتقديم القدوة في مجال احترام القانون يعتبران من العناصر الأساسية لعملية الإصلاح القانوني¹.

كما ينبغي إعادة النظر في مجمل القوانين المعمول بها، ومراجعتها وتصفيتها لتصبح أكثر فعالية وتجاوباً مع المصلحة العامة، والتخلص من حالة النقص التي تعترتها، وإزالة أوجه التناقض أو التعارض بين بعض القوانين من جهة، والنظام الأساسي من جهة أخرى، والكشف عن مواطن الخلل في القوانين والأنظمة الإدارية والإجراءات التي تقضي إلى انتشار الفساد وتطوير عملية صنع القوانين والتشريعات، والارتقاء بالسياسة التشريعية بما يكفل صون القوانين من الثغرات التي تفتح باب التحايل عليها والعبث فيها، وتشديد العقوبات الواقعة على ممارسي الفساد ومقترفيه، وإصدار قانون الإفصاح للمسؤولين في المراتب العليا في السلطة الوطنية الفلسطينية. لذا لا بد من تقوية النية القانونية في فلسطين ووضع أطر قانونية واضحة المعالم، ووضع لوائح تنفيذية للقوانين، وتشديد العقوبات في القانون الجنائي على مرتكبي الفساد لتكون رادعة للفساد، ويجب عدم الاكتفاء فقط بإصدار قوانين صارمة تقضي بعقوبات شديدة على مرتكبي الفساد، إذ لا بد أن يكون القضاء نزيهاً متمتعاً بالاستقلال والقوة الكفيلة لمواجهة أي ضغوطات من الأفراد والجهات الممارسة للفساد لتجاوز سيادة القانون والتهرب من العقاب².

¹ المصري. محمد زهير، "الفساد في السلطة الوطنية وأثر محاربته على الانتماء الوطني للفرد الفلسطيني (1996 - 2006)، نابلس، 2010، ص 127.

² فائق بوليفة، الفساد والآليات القانونية لمحاربته، في: الفساد في فلسطين، باسم الزبيدي وآخرون، مرجع سابق، ص 36.

4 - المدخل التشريعي¹

لابد من تعزيز دور المجلس التشريعي الفلسطيني ليكون منبر هام في محاربة الفساد، وكي يتمكن المجلس التشريعي الفلسطيني من القيام بدوره بفعالية، ينبغي عليه أن يتبنى أجندة تشريعية بعيدة المدى، وأن يمتلك الصلاحيات الفعلية لمراجعة الميزانية العامة، وأن يكون مخولاً للقيام بالمراقبة الفعالة على السلطة التنفيذية، والمصادقة على الميزانيات التشغيلية للسلطة القضائية وهيئات الرقابة المستقلة، وتعديل الأنظمة المتنوعة والمتعارضة أحياناً المعمول بها في المناطق الخاضعة لإدارة السلطة الفلسطينية، كما ينبغي على السلطة التنفيذية أن تمكن المجلس التشريعي من القيام بدوره الرقابي خاصة في الاستجابة للمساءلة بكافة أشكالها، لأن استجابة السلطة الفلسطينية في الفترة الماضية { 1996 - 2006 } لم تكن بالمستوى المطلوب، الأمر الذي يتطلب تصويب العلاقة ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على أسس واضحة تحدد صلاحية كل سلطة².

هذا فضلاً عن تبني المجلس التشريعي لنظم ولوائح داخلية وآليات عمل متطورة وعصرية، لتجنيبه من البقاء فريسة للجمود والركود أو للحزبية والمصالح الضيقة، الأمر الذي من شأنه أن يُحصّن المجلس من الفساد، وأن يعزز بالتالي من قدرته ولباقته على مكافحة الفساد والحد منه³.

5 - المدخل الاجتماعي

ينبغي إزالة كل أشكال التوتر الاجتماعي التي تؤثر في الإبقاء على محاولات مكافحة الفساد ضعيفة ومعزولة شعبياً، يتمثل ذلك في وضع إستراتيجيات اجتماعية تحرص على ترسيخ قيم حب الوطن والانتماء إليه، والحرص على إيجاد القيم الأخلاقية السليمة من خلال برامج التعليم والتربية الوطنية، بحيث تسود هذه القيم عبر الثقافة المجتمعية العامة، التي تجعل من الفساد عمل مشين،

¹ المصري، أشرف "محمد زهير" فخري، الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية واثار محاربته في تعزيز الانتماء الوطني للفرد الفلسطيني (1994-2006)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2010، ص128.

² عزيز كايد، إشكالية العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في السلطة الفلسطينية، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، رام الله . 2000. ص 112.

³ باسم الزبيدي، الفساد والنظام السياسي في فلسطين، في الفساد في فلسطين، مرجع سابق، ص 73 .

ومن الفاسدين منبوزين ومعزولين، ومبادرة الأفراد في المجتمع ليأخذوا دورهم في محاربة الفساد وتقليصه¹.

ان دور المجتمع يتجسد في الكشف عن الفساد ومحاولات الحد منه بتفعيل القيم الصالحة التي تحارب الفساد، ومحاربة القيم التي تهددنه، وبالتشهير بسمعة الفساد والمفسدين لدى الرأي العام، باعتباره معادياً لكل القيم والأفكار وللقوانين المختلفة، ولحقوق الإنسان، هذا النشاط يمكن القيام به عبر ندوات تناقش مسائل الفساد ومظاهره وسبل محاربته، و إصدار نشرات ومجلات تعرّف بنشاط وعمل الجمعيات المساهمة في الحرب ضد الفساد، وتشجيع الكتاب والأدباء والفنانين لنشر ثقافة تعمّق الأخلاق النبيلة، ليسهم ذلك في خلق صحة اجتماعية ثقافية بهذا الصدد²، توضح مخاطر الفساد على المصير السياسي والأخلاقي والقيمي للفلسطينيين، وتعمم الوعي بتكاليف الفساد العالية في كافة مناحي الحياة، والعمل على إبقاء مسألة الفساد ضمن المواضيع التي يرفضها المجتمع بصورة عامة³.

المبحث الثاني: البنى المؤسسية المعنية بمكافحة المحسوبية والواسطة وإجراءاتها

ان وسائل مكافحة المحسوبية والواسطة ومعالجتها يتمثل في مجموعة من التدابير والتي منها ما هو وقائي، ومنها ما هو علاجي، وتتمثل هذه الوسائل في تعزيز الوازع الديني، والأخلاقي في نفس الموظف والاداري تقوية الأمر الذي يحصنها ضد الفساد والمحسوبية، أضف إلى ذلك الاهتمام بضوابط الاختيار للوظيفة العامة باستعمال مَنْ وُجِدَتْ فيه الشروط الواجب توافرها فيمن يتولى الوظيفة العامة في الإدارة، بالإضافة الى تفعيل دور الرقابة للتأكد من أن الأعمال الإدارية تسير في اتجاه الأهداف المخطط لها، وضرورة وضع العقوبات الصارمة وتنفيذها بحق مَنْ يخالف النظم واللوائح التي تحفظ الصالح العام من الضياع. وفي هذا المبحث سوف نتناول الأجهزة والهيئات

¹ المصري. اشرف محمد زهير "الفساد في السلطة الفلسطينية" مرجع سابق، ص129.

² المصري، أشرف "محمد زهير" فخري، الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية واثر محاربته في تعزيز الانتماء الوطني للفرد الفلسطيني (1994-2006)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2010، ص128.

³ إياد البرغوثي، الجانب الاجتماعي - السياسي في فلسطين، في الفساد في فلسطين، باسم الزبيدي وآخرون، مرجع سابق ص32 .

المختصة بمكافحة المحسوبية والواسطة، وإجراءات هذه المؤسسات وطرق عملها، وينقسم هذا المبحث الى مطلبين، الأول يتناول الأجهزة والهيئات المختصة بمكافحة الفساد، اما المطلب الثاني فيناقش الرقابة على إجراءات التعيين ودور المجتمع المدني.

المطلب الأول: الأجهزة والهيئات المختصة بمكافحة الفساد

ان ظاهرة الفساد بأشكالها المختلفة والتي تتضمن جرائم المحسوبية والواسطة تعتبر ظاهرة منتشرة في جميع الدول ولكن بدرجات متفاوتة من حيث مدى خطورته على النظم الإدارية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية القائمة، وأيماناً من الدول والمنظمات الدولية بخطورة الفساد وأثاره المدمرة على إمكانيات الدول والمجتمعات والشعوب فقد سعت هذه الدول الى تعزيز النظم الوطنية من خلال مؤسسات دولية، وإقليمية، ومحلية، بغرض تنسيق الجهود الدولية لمكافحة الفساد للسعى الحثيث نحو محاصرته ومكافحته.

وفي هذا المطلب سوف نناقش الأجهزة والهيئات المختصة بمكافحة الفساد والتي تشمل على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وديوان الرقابة المالية والإدارية، وهيئة مكافحة الفساد.

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تعد إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد نقطة التحول في مسار مكافحة الفساد، والاتفاقية الأكثر شمولية على مستوى الدول، حيث شعرت التجمعات الإقليمية والقارية بخطورة الفساد واشكاله، وقد حققت تقدماً ملحوظاً في مجال التقنين، فعلى سبيل المثال تبنت منظمة الدول الأمريكية اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد عام 1996، وبعد ذلك القارة الأوروبية حيث اتفاقية مكافحة الفساد بين موظفي الجماعات الأوروبية التي اعتمدها مجلس الاتحاد الأوروبي في 26 مايو 1997 واتفاقية مكافحة رشو الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية، التي اعتمدها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في 21 نوفمبر 1997، واتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد، التي اعتمدها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في 27 يناير 1999، واتفاقية القانون المدني بشأن الفساد، التي اعتمدها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في 4 نوفمبر 1999، واتفاقية

الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومحاربه، التي اعتمدها رؤساء دول وحكومات الاتحاد الإفريقي في 12 يوليو 2003¹.

ومن ثم اعتمدت اتفاقية مكافحة الفساد من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في 31 أكتوبر 2003 من قبل قرار 4/58. تم فتح باب التوقيع عليها في ميريدا بيوكاتان بالمكسيك في الفترة من 9 إلى 11 ديسمبر 2003 وبعد ذلك في مقر الأمم المتحدة في مدينة نيويورك. تم التوقيع عليها من قبل 140 دولة². اعتباراً من 1 يناير 2017 فإن هناك 183 هيئة دولية، تشمل 178 دولة عضو في الأمم المتحدة وجزر كوك وفلسطين والاتحاد الأوروبي. اعتباراً من 1 يناير 2017 فإن 15 دولة عضو في الأمم المتحدة لم تصدق على الاتفاقية³.

وتغطي الاتفاقية خمسة مجالات رئيسية هي: التدابير الوقائية والتجريم وإنفاذ القانون والتعاون الدولي واسترداد الموجودات والمساعدة التقنية وتبادل المعلومات. ويشمل الأحكام الإلزامية وغير الإلزامية على حد سواء. والاتفاقية لا تنص على تعريف للفساد. وفقاً للمادة 2 من ميثاق الأمم المتحدة والمادة 4 من اتفاقية مكافحة الفساد تنص على حماية السيادة الوطنية للدول الأطراف.

وفي الفصل الثاني من الاتفاقية المواد (5-14) يتضمن سياسات وقائية مثل إنشاء هيئات لمكافحة الفساد وتعزيز الشفافية في تمويل الحملات الانتخابية والأحزاب السياسية. ويجب على موظفي القطاع العام أن يكونوا ملزمين بمدونات السلوك ومتطلبات الإفصاح المالية وغيرها والتدابير التأديبية المناسبة⁴.

أما الفصل الثالث من الاتفاقية في المواد (15-44) فيدعو الدول الأطراف إلى إنشاء أو الحفاظ على سلسلة من جرائم جنائية محددة بما في ذلك ليس فقط جرائم عريقة مثل الرشوة والاختلاس

¹ محمود ابكر دقق: دراسة تحليلية للاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة 2010، تم الاسترجاع من موقع <http://sudaneseonline.com/board/7/msg> بتاريخ 2018/7/1 الساعة 9:30م.

² <http://gopacnetwork.org/ar/programs>

³ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الدول الموقعة على الاتفاقية، موقع الأمم المتحدة تم الاسترجاع بتاريخ 2018/7/1، <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>.

⁴ الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المواد 51-59.

ولكن كما يجري لا يجرم من قبل في العديد من الدول مثل المتاجرة بالنفوذ وغيرها من انتهاكات المهام الرسمية. وتشمل الجرائم إلزامية أخرى عرقلة سير العدالة والإخفاء وتحويل أو نقل العائدات الإجرامية (غسل الأموال)¹.

بموجب الفصل الرابع من اتفاقية مكافحة الفساد، المواد (43-49) فيجب على الدول الأطراف أن تساعد بعضها بعضا في مكافحة الفساد بما في ذلك الوقاية والتحقيق وملاحقة الجناة. التعاون يأخذ شكل تسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة ونقل أحكام الأشخاص والإجراءات الجنائية والتعاون في مجال إنفاذ القانون².

يؤسس الفصل الخامس من الاتفاقية في المواد (51-59) استرداد الموجودات باعتباره "المبدأ الأساسي" للاتفاقية. الأحكام المتعلقة باسترداد الموجودات تكمن الإطار في القانون المدني والجنائي على حد سواء لتعقب وتجميد ومصادرة وإعادة الأموال التي تم الحصول عليها من خلال الأنشطة الفاسدة. إن الدولة الطالبة في معظم الحالات تتلقى الأموال المستردة طالما أنه يمكن إثبات الملكية. في بعض الحالات يتم إرجاع الأموال مباشرة للضحايا الفردية³.

يكرس الفصل السادس من اتفاقية مكافحة الفساد في المواد (60-62) إلى المساعدة التقنية وهذا يعني الدعم المقدم للبلدان النامية والتي تمر بمرحلة انتقالية في تنفيذ اتفاقية مكافحة الفساد. تغطي أحكام التدريب والموارد المادية والبشرية والبحوث وتبادل المعلومات. يدعو مكتب الأمانة أيضا للتعاون من خلال المنظمات الدولية والإقليمية (وكثير منها قد أنشأت بالفعل برامج مكافحة الفساد) الجهود البحثية ومساهمة الموارد المالية بشكل مباشر إلى البلدان النامية والبلدان ذات الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية وإلى المكتب⁴.

¹ الفصل الثالث من الاتفاقية في المواد (15-44).

² الفصل الرابع من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المواد 43-49.

³ الفصل الخامس من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المواد 51-59.

⁴ الفصل السادس من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المواد 60-62.

<http://www.jiacc.gov.jo/documents/196824f0-41e9-40b0-99d8-9245a904d9e0.pdf>

الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

وتركت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أثرًا إيجابيًا على بقية التجمعات الإقليمية؛ وتحديدًا في العالم العربي، الذي لم يشأ متخذي القرار فيه أن يبقوا بعيدًا عما يجري حولهم، في الوقت الذي لم تقر فيه الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، ورغم ان اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد قد وقعت في 2005، إلا ان العالم العربي لم يبلور الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد الا في 2010، وصولاً الى دخولها حيز التنفيذ في عام 2013، تتكون الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة 2010، وقد وافق عليها مجلسا وزراء الداخلية والعدل العرب في اجتماعهما في 2010، ودخلت حيز التنفيذ في 2013. وتتكون الاتفاقية من خمس وثلاثين مادة شاملة، بعكس النهج الذي اتبعته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 من حيث تقسيم الاتفاقية إلى فصول تتناول مختلف المواضيع، فإن الاتفاقية العربية أوردت المواد الخمس والثلاثين جملة واحدة دون تقسيمها إلى فصول تحمل رؤوس تلك المواضيع، بيد أن ترتيب المواد من حيث تناول الموضوعات جاء على نسق الاتفاقية الأم وأعني بذلك اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003، مع ملاحظة أن الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد أوردت خمس وثلاثين مادة، وهي أقل من نصف مواد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي تتكون من إحدى وسبعين مادة، مُقسمة إلى ثمانية فصول، تسبقها ديباجة شاملة.¹

وقد جاء في المادة الرابعة تناولاً لبعض الأفعال على سبيل الحصر باعتبارها أفعالاً مجرمة وفقاً للاتفاقية على أن تقوم كل دولة وفقاً لنظامها القانوني الداخلي بتجريم تلك الأفعال عندما ترتكب قصداً أو عمداً، إلا أن ذلك لا يعني بأي حال أن الدول الأطراف في الاتفاقية مقيدة بهذه الأفعال حصراً، بل يمكن أن تجرم المزيد من الأفعال إذا رأت الدولة العضو ضرورة لذلك التجريم، إلا أنه لا يجوز الأخذ ببعض الأفعال الواردة في الاتفاقية وترك البعض الآخر؛ لأنها تشكل الحد الأدنى من الأفعال التي يجب أن تجرم والتي تم التوافق عليها بين الدول الأعضاء في الاتفاقية، وهذه الأفعال هي:

¹ محمود ابرر دقق: دراسة تحليلية للاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة 2010، تم الاسترجاع من موقع <http://sudaneseonline.com/board/7/msg> بتاريخ 2018/7/1 الساعة 9:30م.

- 1- الرشوة في الوظائف العمومية.
- 2- الرشوة في شركات القطاع العام والشركات المساهمة والجمعيات والمؤسسات المعتبرة قانوناً ذات نفع عام.
- 3- الرشوة في القطاع الخاص.
- 4- رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية فيما يتعلق بتصريف الأعمال التجارية الدولية داخل الدولة الطرف.
- 5- المتاجرة بالنفوذ.
- 6- إساءة استغلال الوظائف العمومية.
- 7- الإثراء غير المشروع.
- 8- غسل العائدات الإجرامية.
- 9- إخفاء العائدات الإجرامية المتحصلة من الأفعال الواردة في هذه المادة.
- 10- إعاقة سير العدالة.
- 11- اختلاس الممتلكات العامة والاستيلاء عليها بغير حق.
- 12- اختلاس ممتلكات الشركات المساهمة والجمعيات الخاصة ذات النفع العام والقطاع الخاص.
- 13- المشاركة أو الشروع في الجرائم الواردة في هذه المادة.

وتنص الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد على مواد قانونية تتعلق بنقل الإجراءات الجنائية وتسليم المجرمين ونقل المحكوم عليهم إذ تعالج المواد: 22، 23، 24، من الاتفاقية العربية كيفية نقل المسائل الإجرائية، والأشخاص المحكوم عليهم والمجرمين من دولة طرف في اتفاقية إلى دولة طرف أخرى، متى ما كان ذلك في صالح العدالة، ويشترط عند تسليم المجرمين أن تكون الجرائم

الخاضعة للتسليم مدرجة في عداد الجرائم المنصوص عليها في هذه الاتفاقية، ولا يجوز للدولة الطرف التي يسمح قانونها بذلك أن تعتبر أياً من الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية جرماً سياسياً إذا ما اتخذت هذه الاتفاقية أساساً للتسليم¹.

كما تطالب الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد بأن تقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بإيجاد هيئة أو هيئات تتوالى منع ومكافحة الفساد، وفي هذا الصدد نجد الفقرتين (10-11) من المادة العاشرة من الاتفاقية العربية تتصان على أن تكفل كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات، حسب الاقتضاء، تتولى منع ومكافحة الفساد بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها في الفقرة (10) من هذه المادة ما يلزم من استقلالية؛ لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمناى عن أي تأثير لا مسوغ له. وينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين، وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للاضطلاع بوظائفهم. فضلاً عن ذلك نجد أن هناك آلية تنشأ عن طريق مؤتمر الدول الأعضاء للقيام بمهام تحددها الدول الأطراف، وتعمل على مستوى الدول الأطراف وذلك وفق ما نصت عليه المادة (33) فقرة 7 من الاتفاقية العربية والتي جاء فيها: "ينشئ مؤتمر الدول الأطراف، إذا ما رأى ضرورة لذلك أي آلية أو هيئة مناسبة للمساعدة على تنفيذ الاتفاقية تنفيذاً فعالاً". وفي تقديرنا أن تعاوناً فعالاً يجب أن ينشأ بين الأجهزة الوطنية وهذا الجهاز المشار إليه، من أجل التنسيق والتطبيق الأمثل للاتفاقية العربية².

ديوان الرقابة المالية والإدارية

صدر القرار الرئاسي رقم 22 لسنة 1994 بإنشاء هيئة الرقابة العامة تلاه صدور مرسوم رئاسي بقوة القانون يحمل رقم 17 لسنة 1995 الخاص بقانون هيئة الرقابة العامة حيث تم البدء بالعمل بموجبه وجرى تأسيس هيئة الرقابة العامة في كل من غزة ورام الله وقامت الهيئة بمباشرة أعمالها بالتوازي مع بناء وتطوير الكادر الوظيفي فيها ومارست مهامها واختصاصاتها على كافة

¹ الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، المواد المواد: 22، 23، 24.

² الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، المواد المواد: 10-11-33.

المؤسسات العامة في فلسطين واستمرت بالعمل حتى صدر قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة (2004) المستند إلى القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003. وإعمالاً لأحكام المادة (96) من القانون الأساسي وفور إقرار قانون الديوان عام 2005 تأسس ديوان الرقابة المالية والإدارية واعتبر بذلك قانونياً الجهاز الأعلى للرقابة في فلسطين حيث أصبح مؤسسة دستورية ينظم عمله القانون الخاص به، وله موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة لدولة فلسطين ويتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة والأهلية القانونية الكاملة لممارسة المهام والاختصاصات الواردة في قانونه الخاص والوارد بالقوانين والأنظمة ذات العلاقة.¹

يهدف الديوان الى ضمان سلامة العمل والاستقرار المالي والإداري في دولة فلسطين بسلطاتها الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية وكشف أوجه كافة أشكال الانحراف المالي والإداري بما فيها حالات استغلال الوظيفة العامة ويهدف أيضاً الى التأكد من أن الأداء العام في فلسطين يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات والتعليمات النافذة وفي حدودها وأنه يمارس باقتصاد وكفاءة وفاعلية.

ويعمل الديوان وفق خطة إستراتيجية أهدافها ديوان رقابة مستقل حسب متطلبات (الانتوساي) المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة²، نظام مؤسسي متميز، تقديم خدمة رقابية ذات كفاءة وفاعلية في الوقت المناسب وتحسين علاقة الديوان وأثره لدى الأطراف ذات العلاقة.

يحرص الديوان على تطوير علاقته مع الجهات الإدارية والأطراف ذات العلاقة لتمتاز بالمهنية والشفافية والوضوح بما يخدم جودة المنتج الرقابي الذي يسهم في رفع وتحسين الأداء والحفاظ على المال العام في فلسطين ويسعى الديوان للتحسين المستمر وملتزم بالتطور نحو الأفضل وبما يتوافق مع معايير منظمة الانتوساي (المنظمة العالمية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة) ومعايير

¹ ديوان الرقابة المالية والإدارية <http://www.saacb.ps/Saacbhistory.aspx>

² انظر: محمد يونس صائغ، مصطفى سالم النجيفي، & حمدون مشهل قاسم. (2016). *المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية ودورها في الحد من الفساد الإداري*. مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، 5(17/part1)، 379-414. ، وانظر: سني، إسماعيل. "المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة ودورها في تحسين الرقابة المالية العليا-دراسة تطبيقية على مجلس المحاسبة الجزائري".

التدقيق الدولية بهدف الوصول الى منتج رقابي ذات جودة عالية ، وتعزيزاً لحضور فلسطين في الساحة العربية والدولية يمتلك الديوان شبكة علاقات خارجية مهنية وواسعة مع مختلف المؤسسات والمنظمات والأجهزة النظرية بهدف تطوير قدراته المهنية ومخرجات أعماله. يصدر عن الديوان إضافة إلى التقرير الخاص بالجهة الإدارية محل التدقيق تقارير ريعيه وتقرير سنوي بمجمل الأعمال التي يقوم بتنفيذها ويتم تزويد السيد رئيس دولة فلسطين والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء بالتقرير السنوي وفق النتائج بما ينسجم مع القانون¹.

يعتبر ديوان الرقابة المالية والإدارية الجهاز الأعلى للرقابة، وهو مؤسسة رقابية دستورية أنشئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم (17) لعام 2005 والصادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وذلك تنفيذاً لأحكام المادة (56) من القانون الأساسي الفلسطيني وينظم أعماله القانون الخاص به رقم (15) لسنة 2004.

ويمكن حصر أهداف الديوان ووفقاً للمواد (3) و (23) من القانون المذكور، فإن أهداف ديوان الرقابة المالية والإدارية تتحدد بضمان سلامة النشاط المالي وحسن استخدام المال العام، والتفتيش الإداري لضمان كفاءة الأداء وحسن استخدام السلطة، كما يبرز دور هيئة الرقابة المالية والإدارية في الكشف عن المخالفات المالية والإدارية والقانونية التي تقع من الموظف العام التي تكون مخالفة لواجبات الوظيفة والخدمة العامة والتي من شأنها المساس بسلامة أداء الإدارة، لا سيما مخالفة شروط التعيين والتوظيف بدخول الوساطة والمحسوبية بدلاً من التعيين وفقاً لأسس واضحة وعلمية وعلى أساس الكفاءة.

حيث تشير التقارير السنوية لديوان الرقابة تزايداً ملحوظاً في عدد الشكاوى الواردة اليه، ودوره بالنظر بها ومعالجتها، ففي العام 2009 بلغ عدد الشكاوى 196 شكوى وتظلماً، أنجز منها 181، أما في العام 2010 فبلغت عدد الشكاوى 498 شكوى، ساهم الديوان بإنجاز 178 منها، وأحال

¹ المصري، أشرف "محمد زهير" فخري، الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية واثراً محاربه في تعزيز الانتماء الوطني للفرد الفلسطيني (1994-2006)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2010،

الديوان خلال 2010 19 ملفا الى هيئة مكافحة الفساد بصفتها صاحبة الاختصاص في النظر والفصل في قضايا الفساد¹.

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الانسان

تطبيقاً على الحالة الفلسطينية نجد أن أداء المجلس التشريعي الأول في أعوامه العشرة (1996-2006) لم يكن مقنعاً للكثير من المراقبين، إذ يظهر من محاضر جلساته في تلك الفترة، وكانت العديد من الأسئلة التي تم توجيهها من أعضاء في المجلس التشريعي، لم تلق أي احترام من أعضاء الحكومة الموجهة إليهم، فكثير منهم لم يكلف نفسه عناء التوجه إلى جلسات المجلس التشريعي للإجابة عنها. أما أن هناك أثيراً من القضايا المهمة التي سئل عنها، ولم تكن إجابات المسؤولين في الحكومة حولها مقنعة للأعضاء، أصدرت هيئة الرقابة العامة تقريرها السنوي الأول عام 1996 وقدمته إلى المجلس التشريعي، وظهر من خلال التقرير وجود تجاوزات مالية وقانونية وإدارية من الكثير من أعضاء السلطة التنفيذية ومؤسساتها في ضوء ذلك، قام المجلس التشريعي في نهاية أيار 1997 بتشكيل لجنة خاصة من أعضائه لدراسة ما جاء في التقرير، وإعداد تقرير مفصل تضمن النتائج التي توصلت إليها اللجنة وتوصياتها حول هذا الموضوع. حققت اللجنة في آل المخالفات التي تضمنها تقرير هيئة الرقابة العامة، واستدعت جميع الوزراء والمسؤولين الذين ورد أسمائهم في التقرير للتحقيق معهم. إنتهى عمل اللجنة بتاريخ 27 تموز 1997، وجاءت نتائج التحقيق لتؤكد تورط العديد من المسؤولين في مخالفات قانونية ومالية وإدارية²

بالإضافة الى تفعيل دور مؤسسة الوسيط وهي سلطة مستقلة مكلفة برفع الظلم عن المواطنين الذي يحدث بفعل أوضاع تتنافى مع متطلبات سيادة القانون وتضر بمصالح المتعاملين مع الأجهزة الإدارية والمرافق العامة. وتتميز هذه المؤسسة بكونها مستقلة عن السلطة التنفيذية³ بمعنى أنها

¹ ديوان الرقابة المالية والإدارية، تقارير الرقابة والتدقيق الصادرة عن ديوان الرقابة، تم الاسترجاع من موقع <http://www.saacb.ps/rports.aspx> بتاريخ 2018/7/2 الساعة 7:40 مساءً.

² باسل منصور، التدابير التشريعية والإدارية لمكافحة الفساد في القطاعين الأهلي والخاص وفق قواعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المؤرخة في 2003/10/31، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الانسانية) المجلد 26(9) 2012، ص 2040-2008.

³ منظمة الشفافية الدولية، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد. بدون سنة نشر. ص 89.

خارج إطار الجهاز الإداري المكلفة بمراقبته تتمحور مهمة الوسيط حول التوسط بين الأفراد أو الجماعات من جهة والسلطات الإدارية والأجهزة الحكومية من جهة ثانية، فدورها مكمل لدور القضاء، وهي تقوم على حماية الحريات الأساسية للمواطنين، والدفاع عن المستفيدين من المرافق العامة في مواجهة الجهة الإدارية، فهي تفحص شكاوي المواطنين الذين يعدون أنفسهم ضحايا لقرار إداري معين يتنافى مع مبادئ سيادة القانون والإنصاف، وهي تراقب سير الإدارة وعدم فاعليتها حيثما وجد ذلك، وتقدم الاقتراحات اللازمة بشأن ذلك¹.

وكتطبيق لمفهوم الوسيط في مكافحة الفساد، أنشئت الهيئة الوطنية الفلسطينية العليا لحقوق الإنسان بموجب القرار الرئاسي رقم (59) الصادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في تونس بتاريخ 30 أيلول/سبتمبر 1993،² حيث نصت المادة (1) منه على أنه "تشكل الهيئة الوطنية الفلسطينية العليا لحقوق الإنسان" ووفقا لهذا القرار، فإن المهام الموكلة لها تتحدد بمتابعة ضمان حقوق الإنسان وتوفير المتطلبات والمعايير اللازمة لتحقيق ذلك في القوانين والتشريعات والأنظمة الفلسطينية كافة، وفي عمل مختلف الأجهزة والدوائر والمؤسسات في فلسطين ومنظمة التحرير الفلسطينية.

وباستقراء نصوص القانون الأساسي الفلسطيني لا سيما المادة (31) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003، حيث نصت على أنه "تتشأ بقانون هيئة مستقلة لحقوق الإنسان ويحدد القانون تشكيلها ومهامها واختصاصاتها، وتقدم تقاريرها لكا من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي".

لذي تنص المادة (3) منه على أن مهمة الهيئة هي "متابعة وضمان توافر متطلبات صيانة حقوق الإنسان في مختلف القوانين والتشريعات والأنظمة الفلسطينية وفي عمل مختلف الدوائر والأجهزة والمؤسسات في دولة فلسطين ومنظمة التحرير الفلسطينية، إذا لاحظنا أن المادة (31) من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003 تنص على التالي: "تتشأ بقانون هيئة مستقلة لحقوق الإنسان

¹ المرجع السابق، ص 91.

² نشر هذا القرار في الصفحة رقم (33) من العدد رقم (2) من الجريدة الرسمية الفلسطينية (الوقائع) بتاريخ 8-1-1995.

ويحدد القانون تشكيلها ومهامها واختصاصها وتقدم تقاريرها لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي الفلسطيني". إذ من الضرورة أن تستند الهيئة أعلاه في عملها إلى قانون ينظمه ويحدده، وان يعالج القانون أيضا آلية إدارة هذه الهيئة وآلية اختيار مجلس المفوضين الخاص بها، ومصادر تمويلها وغير ذلك من الأمور¹.

وانطلاقا من الواقع العملي للدور الرقابي الذي تمارسه الهيئة على أعمال ونشاطات المؤسسات والأجهزة والدوائر الحكومية العامة المدنية منها والأمنية في سبيل تحقيق أهدافها، والمتمثلة في صيانة حقوق الانسان الفلسطيني وحمايته من تعسف الإدارات الحكومية وسوء استخدامها للسلطات الممنوحة لها، فانه يمكن حصر نطاق الاختصاص الرقابي لها في المجالات التالية:

أ-النظر والفصل في الشكاوى المقدمة للهيئة من قبل المواطنين الفردية منها والجماعية وانتهاكات حقوق الانسان من قبل مؤسسات وأجهزة السلطة الوطنية الفلسطينية وأية إدارات أو هيئات عامة حكومية أو شبه حكومية.

ب-الرقابة على الأعمال والقرارات الصادرة عن المؤسسات والإدارات والهيئات العامة وشبه العامة كافة والتحقق من مدى تطابقها واحترامها لمبادئ ومعايير حقوق الانسان.

ج-الرقابة على القوانين والأنظمة الصادرة عن السلطة الفلسطينية ومراجعة وتدقيق مشاريع القوانين، وتقديم المقترحات والأنظمة قبل إقرارها من الجهات ذات الاختصاص، وإبداء الرأي القانوني بشأنها لضمان توافقها مع القانون الأساسي.

د-تقديم الاستشارات والمساعدة القانونية لأصحاب الشكاوى والتظلمات المقدمة الى الهيئة، وإقامة الدعاوى لدى القضاء.

¹ باسل منصور، التدابير التشريعية والإدارية لمكافحة الفساد في القطاعين الأهلي والخاص وفق قواعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المؤرخة في ٣١/١٠/٢٠٠٣، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الانسانية) المجلد 26 (9) 2012، ص 2040-2008.

هـ-نشر الوعي والثقافة القانونية في الأوساط المجتمعية والمؤسساتية من خلال تنظيم دورات التدريب والتأهيل وندوات التثقيف للمواطنين والعاملين في المؤسسات على اختلاف طبياتها وأنواعها.

ويؤخذ التقرير السنوي التي تصدره الهيئة المستقلة بجدية كبيرة، ويحسب له حساب من قبل المؤسسات والإدارات العامة، كونه يقدم الى رئيس السلطة الفلسطينية والى المجلس التشريعي الفلسطيني عملاً بأحكام المادة (31) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003، ويعلن عنه للرأي العام ووسائل الاعلام وذلك في مؤتمر صحفي يعقد لهذا الغرض، ويشمل التقرير الصادر عن الهيئة عرضاً شاملاً ومفصلاً عن حالة ووضع حقوق الانسان الفلسطيني خلال كل عام ، ويبين تقييم الهيئة أداء المؤسسات والهيئات العامة كافة السلبية والإيجابية ومدى تعاونها وتجاوبها مع مخاطبات الهيئة فيما يتعلق بتصويب أوضاعها المخالفة لحقوق الانسان الفلسطيني المقررة وفقاً للقانون الأساسي والقوانين المعمول بها ويشمل كذلك التوصيات والاقتراحات التي من شأنها المساهمة في تطوير عمل وأداء المؤسسات العامة كافة في السلطة الفلسطينية بما يضمن حماية حقوق الانسان الفلسطيني وحرياته الأساسية وصيانتها¹.

هيئة مكافحة الفساد

ان توقيع فلسطين على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، واتفاقية العربية لمكافحة الفساد سرع في اتخاذ فلسطين التدابير القانونية والتشريعية اللازمة للايفاء بمسئوليات هذه الاتفاقيات، ومن ضمن البنود الواردة في هذه الاتفاقيات السالفة الذكر، برزت المطالبة بإنشاء هيئة او هيئات مستقلة مختصة بمكافحة الفساد،² وبموجبه انشئت هيئة مكافحة الفساد بموجب القرار بقانون رقم 7 لسنة 2010³ بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005⁴، حيث نصت المادة (6)

¹ باسل منصور، التدابير التشريعية والإدارية لمكافحة الفساد في القطاعين الأهلي والخاص وفق قواعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المؤرخة في 2003/10/31، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الانسانية) المجلد 26 (9) 2012.

² هيئة مكافحة الفساد، التقرير السنوي، 2013، ص 4-6، http://www.undp-aci.org/publications/PACCs_Annual_Report_2013.pdf

³ قرار بقانون رقم (7) لسنة 2010م بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005م.

⁴ قانون مكافحة الفساد (المعدل) رقم (1) لسنة 2005.

بتعديل المادة (3) تنشأ بمقتضى أحكام هذا القانون هيئة تسمى "هيئة مكافحة الفساد" تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي وتخصص لها موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية، ولها بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها وحق إبرام العقود والتقاضى ويمثلها أمام المحاكم النيابة العامة المنتدبة لدى الهيئة.¹

كما أن القانون حدد بوضوح من هم الأشخاص أو الجهات التي يخضعون له، وكان في قمة الجراءة حين حدد أن أول من يخضع لهذا القانون هو رئيس السلطة الوطنية ومستشاروه ورؤساء المؤسسات التابعة للرئاسة، ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم، ثم أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة وموظفوها، والمحافظون ورؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية والعاملون فيها، والموظفون المعينون بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية أو العسكرية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية أيًا كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماها.

وتختص الهيئة ب:

- 1- حفظ جميع إقرارات الذمة المالية وطلب أية بيانات أو إيضاحات تتعلق بها.
- 2- فحص الذمة المالية للخاضعين لأحكام هذا القانون.
- 3- التحقيق في الشكاوى التي تقدم عن جرائم الفساد.
- 4- التحقق من شبهات الفساد التي تنسب إلى الأشخاص الخاضعين لأحكام هذا القانون.
- 5- توعية المجتمع بكافة مستوياته الرسمية وغير الرسمية وتبصيره بمخاطر جرائم الفساد وآثارها على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وكيفية الوقاية منها ومكافحته، وذلك من خلال:

¹ قرار بقانون رقم (7) لسنة 2010م بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005م، المادة رقم(6).

أ- جمع المعلومات المتعلقة بكافة صور وأشكال الفساد والعمل على إيجاد قاعدة بيانات وأنظمة معلومات وتبادلها مع الجهات والهيئات المعنية بمكافحة قضايا الفساد في الداخل والخارج وفقا للتشريعات النافذة.

ب - التنسيق مع كافة مؤسسات السلطة الوطنية لتعزيز وتطوير التدابير اللازمة للوقاية من جرائم الفساد وتحديث آليات ووسائل مكافحتها.

ج- التنسيق مع وسائل الإعلام لممارسة دور فاعل في نشر ثقافة النزاهة والمساءلة والشفافية ومكافحة الفساد في المجتمع.

د- العمل على تعزيز إسهام ومشاركة منظمات المجتمع المدني والمؤسسات التعليمية في الأنشطة المناهضة للفساد وإيجاد توعية عامة بمخاطرها وأثارها وتعزيز ثقافة عدم التسامح مع الفساد والفاستدين.

6- رسم السياسة العامة لمكافحة الفساد بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها.

7- إعداد نشرات دورية تبين مخاطر الفساد والواسطة والمحسوبية على مؤسسات السلطة الوطنية وإداراتها العامة.

8- مراجعة وتقييم ودراسة التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد واقتراح التعديلات عليها وفقا للإجراءات المرعية.

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

10- إعداد التقرير السنوي للهيئة¹.

¹ هيئة مكافحة الفساد، التقرير السنوي، 2013، ص4-6، http://www.undp-aci.org/publications/PACCS_Annual_Report_2013.pdf

المطلب الثاني: الرقابة على إجراءات لجان التعيين والمسابقات الوظيفية ودور المجتمع المدني

وفي هذا المطلب، نناقش مفهوم الرقابة، وإجراءات التعيين والمسابقات الوظيفية، بالإضافة الى الاطلاع على دور المجتمع المدني في محافحة الوساطة والمسحوبية وكافة اشكال الفساد.

ان الرقابة تعني التأكد مما إذا كان كل شيء يحدث طبقاً للخطة الموضوعة والتعليمات الصادرة والمبادئ المحددة وأن غرضها هو الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء بقصد معالجتها ومنع تكرار حدوثها وهي تنطبق على كل شيء¹.

فهي عملية يتم من خلالها التأكد من سلامة الوضع داخل المنظمة وحسب ما هو مخطط لها وأنها تدعم تحقيق الأهداف حيث تشمل على التأكد من أن المخرجات تتوافق مع الخطط أو الأهداف المرسومة وفي حال عدم توافقها يتم معالجة الخلل حيث ان المعلومات هي عامل أساسي في دعم عملية اتخاذ القرار ونقل الحقائق التي تتعلق بالأداء ومستوياته والعمل على تحسينه².

وتساعد الرقابة الإدارية في عملية التنمية حيث ترتبط عملية التنمية ارتباطاً وثيقاً بالرقابة المالية والإدارية باعتبار أن التنمية هي عملية الإستخدام الأمثل للموارد المتاحة ضمن تخطيط سليم من ناحية، كما أن نجاح عملية التنمية يرتبط بشكل رئيسي بالقضاء على مظاهر الفساد وتحقيق الإصلاح المالي والإداري وحسن استخدام الموارد المتاحة وتطوير السياسات الإدارية وكفاءة الأفراد وهي أهداف تسعى الرقابة إلى تحقيقها³.

ومن الأدوات التي تستخدم في الرقابة الإدارية⁴:

التقارير الرقابية: أن يتم كتابة التقارير عن اتخاذ الإجراء التصحيحي في المنشأة ويرسل عادة إلى الشخص المسؤول في التنظيم عن اتخاذ الإجراء التصحيحي وأيضاً تزود المدير الأعلى

¹ عباس، علي، (2012)، الرقابة الادارية في منظمات الاعمال، إثراء، الأردن.

² الغزو، فانتن، (2010)، القيادة والإشراف الإداري، دار اسامة، الأردن. ص176.

³ عاطف، عبد الرحيم، (2009)، الرقابة على الاعمال الإدارية، دار الراية، عمان، ص36.

⁴ تويم، بن آل إبراهيم، (2000)، الرقابة الإدارية، الزهراء، السعودية. ص67.

بالمعلومات ثم رئيس الموظفين ومدير المنظمة يكفيه قوائم ملخصة تظهر مستوى الأداء الفعلي في المنظمة.

الملاحظة: تعتبر الملاحظة وسيلة رقابية للحصول على معلومات رقابية ملائمة لجميع المجالات الرئيسية وعلى جميع المستويات من مدارء ورؤساء موظفين ومشرفين.

المراجعة والتدقيق: يقصد بالتدقيق أداة رقابية مهمة وموضوعية لتقييم البيانات المدونة في السجلات المالية للمنظمة¹.

وأيضاً من الأدوات: التفتيش الإداري، الإشراف الإداري، المتابعة، المراجعة، السجلات والإحصاءات، الرقابة بالإستثناء، الرقابة بالأهداف، الشكاوي والتظلمات، التقارير الإدارية، الموازنات التقديرية والعمومية والقوائم المالية.

دور منظمات المجتمع المدني:

ان منظمات المجتمع المدني دائماً ما تكون على تماس مباشر مع كل مكونات الدولة وعلى كافة المستويات، وهي تملك قاعدة من المعلومات عن الممارسات في معظم أنشطة الحياة اليومية، بما في ذلك الممارسات الفاسدة ومكمن الفساد، وفي أحيان كثيرة تكون على دراية بتفاصيل كثيرة عن الفساد، لذلك نرى أنه من الممكن الاستفادة من هذه البيانات عند القيام بأي عمل من أعمال مكافحة الفساد ومنعه، وفي هذا المقام نجد المادة الحادية عشرة من الاتفاقية تتناول المشاركة الفعالة للمجتمع المدني في منع الفساد ومكافحته، وفي ذلك اعتراف من المشرع العربي على الأدوار المهمة التي يمكن أن تضطلع بها شبكات ومنظمات المجتمع المدني؛ بما في ذلك تعزيز الحماية المجتمعية من آثار الفساد، والتعريف به، وتقديم الدعم إلى ضحاياه ومساعدتهم من أجل اللجوء إلى القضاء والحصول على التعويض اللازم. وفي تقديري أن لهذه المادة أهمية كبيرة، وذلك

¹ عاطف، عبد الرحيم، (2009)، الرقابة على الاعمال الإدارية، دار الزاوية، عمان، ص 55-56.

لما لمؤسسات المجتمع المدني من دور حيوي كشركاء حقيقيين بشكل عام، وكقوى للرقابة الشعبية بشكل خاص، ويعتبرون من الركائز الأساسية والمهمة المرجوة من مكافحة للفساد ومنعه¹.

وقد نصت المادة الحادية عشرة من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد والتي وقعت عليها فلسطين، على أن: "تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة لتشجيع مؤسسات المجتمع المدني على المشاركة الفعالة في منع الفساد ومكافحته وينبغي تدعيم هذه المشاركة بتدابير مثل:

- 1- توعية المجتمع بمكافحة الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثله من خطر على مصالحه.
- 2- القيام بأنشطة إعلامية تسهم في عدم التسامح مع الفساد وكذلك برامج توعية تشمل المناهج المدرسية والجامعية.
- 3- تعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد ذات الصلة المشار إليها في هذه الاتفاقية وأن توفر لهم سبل الاتصال بتلك الهيئات ليتمكنوا من إبلاغها عن أي حوادث قد يُرى أنها تشكل فعلاً مجرمًا وفقًا لهذه الاتفاقية"².

الدور الإعلامي في مكافحة جريمة الوساطة والمحسوبية

نود الإشارة الى أن وسائل الاعلام تشكل أداة فعالة في عملية المحاسبة والمساءلة من خلال ما تقدمه من دعم لأجهزة الرقابة العامة وذلك عن طريق قيامها بفضح وكشف حالات الفساد لا سيما منها جريمة الوساطة والمحسوبية، ولكن تتميز المؤسسة الإعلامية الواعية وذات المصادقية الحقيقية بأن تقوم بجمع كافة المعلومات والانتهاكات المتعلقة بالفساد ككل والتي من شأنها أن تهدد مستقبل التنمية الوطنية بطريقة صحيحة وبمصادقية مبتعدة عن كل الأهواء والتحيزات والتعصب.

فضعف دور الإعلام المحلي، بسبب الضغط الرسمي من جهة، وغياب الخبرة لدى الصحفيين المتخصصين في مجال التحقيقات، وصعوبة حصولهم على المعلومات، من جهة ثانية، وتعرض

¹ الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، المواد: 10-11-33.

² العموري، ياسر. علاونة، محمود. (2010). تقييم الالتزام بالتدابير الوقائية في اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد. الانتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، رام الله، فلسطين. ص9.

بعض وسائل الإعلام للإغلاق بسبب إثارته لموضوع الفساد من جهة ثالثة، كما أن هامش الحرية الممنوح لوسائل الإعلام ضيقاً، حيث يمكن توجيه انتقادات لسياسة مسئول أو وزير معين، أو طرح آراء تتعلق بقضايا اجتماعية، لكن من غير المسموح التعرض لسياسة "مسؤول"، ورؤيته لما يجب أن تكون عليه الأمور، ومع انتشار الإنترنت في فلسطين، وانتشار الفضائيات، تناولت بعض مواقع الإنترنت والفضائيات الإخبارية موضوع الفساد، لكن هذا التناول ظل محفوفاً بالحذر، خوفاً من اعتقال من يقومون بالكتابة حول هذا الموضوع، أو من يتحدثون عنه عبر الفضائيات، أو خوفاً من إغلاق مكاتب الفضائيات التي تتناول هذا الموضوع. لذا بقي دور الإعلام والإعلاميين الفلسطينيين متواضعاً في محاربة الفساد والكشف عنه¹.

حيث تم التأكيد على حرية الإعلام وحمايتها إذ إن الصحفيين يلعبون دوراً مهماً في آشف الفساد ونقص الشفافية وانتهاك القانون بوجه عام وقد يكون من المناسب في هذا الاتجاه تعزيز مسؤولية الصحفيين (دون المساس بحريتهم) بشأن ضرورة تغطية وإعداد تقارير حول القضايا الاجتماعية والسياسية الأساسية في المجتمع، كما أن وظيفة وسائل الإعلام هي إتاحة المناخ المناسب والملائم لاستنباط الحقائق من تحليلها للمعلومات، كما نرى أنها من أهم وظيفة من وظائف وسائل الإعلام التي يمكن الاعتماد عليها في التعبير عن آرائهم. لذا نرى أن الإعلام يقوم على كل من الاخبار والتوجيه ونرى أن هذان العنصران يؤديان الى إرساء ثقافة كل من الشفافية والمساءلة².

وبالتالي فإن الشفافية والمساءلة تبرز لتجعل الفعل السياسي محكوما بالعديد من الضوابط التي من شأنها التقليل من فرص الفساد، وبالتالي تحول دون استقلال السلطة وذلك من خلال عدم استبعاد أية رقابة على كل من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية. لهذا فإن ممارسة المواطن لحقه في الوصول الى المعلومات انما يتمثل في أمرين وهما:³

¹ عبد الرحمن أبو عرفه، الفساد في المجتمع الفلسطيني، ملف إلكتروني، <http://www.aman-palestine.org/documents/corruption/abuarafehdoc.doc>

² جون، سوليفان. (2005) ادوات سياسة مكافحة الفساد". مركز المشروعات الدولية الخاصة، ص23.

³ المنظمة العربية لمكافحة الفساد - المسائلة والمحاسبة وتشريعاتها وآلياتها في الأقطار العربية-ص550.

1- حق بين كل مواطن وإدارة هو ما يسمى "بحق التلقي" ويتمثل في أن يطلع المواطن أو الصحفي على المعلومات الرسمية وبالتالي فإن المصلحة القومية لا تتحقق إلا إذا كان المواطن على علم بالقضايا الهامة.

2- حق بين كل من المواطن والاعلام ويطلق عليه "حق التلقي" وهو عبارة عن تلقي المواطن للمعلومة الإعلامية بشكل موضوعي ونرى أن الاعلام في هذه الحالة يتأثر بالسوق عرضاً وطلباً، كما يتأثر بشبكة المصالح السياسية والتجارية لوسيلة الاعلام وكذلك الثقافة السياسية للمحرر وضمن هذه المعادلة يمكن النشر أو عدم النشر بغض النظر عن الدور الأخلاقي الذي يفترض على الاعلام القيام به.

ونستنتج مما سبق فإن حق المواطن في الحصول على المعلومات انما يرتبط ارتباطاً عميقاً ووثيقاً بالمحاسبة التي تشكل هدفاً مركزياً لأي نظام ديمقراطي، ومن هنا يمكننا القول إن عملية حدوث تبديد للموارد انما تكمن في اغلاق الباب أمام أية مراجعة أو محاسبة أو مسائلة لاحقة من خلال مؤسسات الدولة مثل السلطة التشريعية والسلطة القضائية أو هيئة الرقابة العامة أو الهيئة الفلسطينية لحقوق المواطن والتي من شأنها أن تكبح جماح الوسطة والمحسوبية بشكل خاص وجرائم الفساد بشكل عام. وهناك العديد من الحالات تقوم وسائل الاعلام بتقديم المعلومات على نحو غير رسمي أو عن طريق التسريبات وهذا بدوره يؤدي الى منع تحويل المعلومات الى ملفات قضائية أمام المحكمة المختصة. ولكل ما تقدم فإن الكشف عن المعلومات العامة انما يعد أمراً أساسياً حيث يتلخص فوائده بما يلي¹:

- 1- يعد الكشف عن المعلومات العامة شرطاً من شروط الدولة الصالحة.
- 2- يعزز درجة الشفافية وذلك بإشراك المواطنين من خلال توفير قناة فضائية من أجل توصيل المعلومات الى المواطنين ومن ثم للصحافة ووسائل الاعلام، وذلك من أجل ألا يكون هناك ضغط حكومي على المجلس التشريعي وخاصة إذا كان الفساد من أحد موظفي الحكومة، وهذا بدوره

¹ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) - النزاهة والشفافية في مواجهة الفساد - مرجع سابق - ص 91.

يساعد على خلق نوع من الضغط الشعبي على الحكومة وبالتالي وحينئذ لا يكون هناك أي سكوت من المجلس التشريعي عن مثل هكذا قضايا.

3- ان اطلاع المواطن على هذه المعلومات من شأنه أن يسمح له بفحص أعمال المؤسسة العامة بدقة متناهية، وذلك كالوزارات والإدارات والأجهزة والمؤسسات سواء أكانت تنفيذية أو تشريعية أو قضائية أو..... الخ.

4- ان وصول أي مواطن الى مثل هذه المعلومات العامة انما يعد شرطاً رئيسياً لتوافر الديمقراطية، وبالتالي منح المواطن الحق في الحصول على مثل هذه المعلومات العامة بدقة وكذلك بالوقت المناسب وبدون أية قيود.

5- من شأن الكشف عن المعلومات العامة أن يكون للمواطن دور نشيط في ممارسة الحكم حيث يتمثل هذا الدور في الاهتمام الإعلامي والمعرفة ومن ثم اعداد العضوية الفاعلة في مؤسسات المجتمع المدني وهذا بدوره ينعكس بشكل إيجابي عن ثقة في النفس والمساهمة في مناقشة الشأن العام، وبالتالي فان هذا النشاط يحدث تغييرا في السياسة أو كشافا عن فساد أو تلاعبا بمال عام.

وهناك مجهودات مشكورة على المستوى العربي عامة والفلسطيني خاصة تبذل من أجل خلق رأي عام من أجل مقاومة ومكافحة الوساطة والمحسوبية والفساد بشكل عام وذلك من خلال خلق رأي عام يؤثر على الفساد والفاستدين، لذا نرى أنه حتى تؤدي وسائل الاعلام وظيفتها الرئيسية في خلق رأي عام واعي من أجل مكافحة الفساد يجب أن تسلط هذه الوسائل جهدها واهتمامها على دور الرقابة الإدارية وذلك من أجل ضبط أعمال الفساد ومن ثم التصدي لها.¹

ولكل ما تقدم أعلاه نرى أن الوظيفة الجوهرية للإعلام انما تبلغ في مدى أهميتها الى حد اعتبارها التزاماً مفروضاً على الاعلام، وبالتالي فان الوسائل والأجهزة الإعلامية انما تتضاعف الحاجة الماسة اليها من أجل مكافحة جرائم الفساد، ولهذا نرى أن هناك تقرير "لمراسلون بلا حدود" لسنة

¹ بتينا ببيتز - دور وسائل الاعلام-تغطية أو كشف الفساد - منظمة الشفافية الدولية-التقرير العالمي للفساد- بتاريخ 2003/7/1.

2004م، يرى أن الاعلام في منطقة الشرق الأوسط هو الأقل تمتعا بالحرية في العالم حيث يقل عدد وسائل الاعلام المستقلة نظرا لممارسة الرقابة الصارمة عليها.

للواسطة والمحسوبية بشكل خاص وللفساد عموماً تداعيات اجتماعية خطيرة تفتك بالعلاقات الاجتماعية وتؤدي الى انهيارها ونشر الحقد والكراهية بين افراد المجتمع مما يهدد النسيج الاجتماعي والسلم الاهلي وتدني مستوى الاحساس بالمسؤولية والتراجع في تقديم الخدمات الاساسية للمواطنين وتعميق الشعور بغياب العدل والمساواة.¹ ومن مظاهر التداعيات الاجتماعية نذكر منها لا الحصر أهمها وأكثرها خطورة وهو غياب العدالة الاجتماعية. والعدالة تشكل قيمة عليا من قيم التراث الانساني الذي اسهمت في بنائه الشعوب والحضارات عبر التاريخ والأجيال. والعدالة في جوهرها تمثل اعطاء كل ذي حق حقه بغض النظر عن الخلفيات المذهبية او الدينية او الحزبية او العرقية او السياسية.² ففي ظل بيئة الفساد تغيب العدالة الاجتماعية بسبب انحياز السياسات لصالح جهات محددة في المجتمع خصوصاً في مجالات التعليم والتوظيف والدخل وكذلك انحياز التشريعات واغفالها لمصالح اغلبية افراد المجتمع. وعدم تكافؤ الفرص بين الموظفين في الترقيات والدورات والتنقلات والمكافئات مما يولد عند الغالبية العظمى منهم نتيجة الظلم اللامبالاة وإهدار المال العام وغياب الانجاز وترهل الجهاز الوظيفي.

كما وينبغي إزالة كل أشكال التوتر الاجتماعي التي تؤثر في الإبقاء على محاولات مكافحة الفساد ضعيفة ومعزولة شعبياً، يتمثل ذلك في وضع استراتيجيات اجتماعية تحرص على ترسيخ قيم حب الوطن والانتماء إليه، والحرص على إيجاد القيم الأخلاقية السليمة من خلال برامج التعليم والتربية الوطنية، بحيث تسود هذه القيم عبر الثقافة المجتمعية العامة، التي تجعل من الفساد عمل مشين، ومن الفاسدين منبوذين ومعزولين، ومبادرة الأفراد في المجتمع ليأخذوا دورهم في محاربة الفساد وتقليل دور المجتمع يتجسد في الكشف عن الفساد ومحاولات الحد منه بتفعيل القيم الصالح التي تحارب الفساد، ومحاربة القيم التي تهانده، وبالتشهير بسمعة الفساد والمفسدين لدى الرأي العام، باعتباره معادياً لكل القيم والأفكار وللقوانين المختلفة، ولحقوق الإنسان، هذا النشاط يمكن لقيام به

¹ عزمي الشيباني، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية. مرجع سابق، ص 19(1).

² حسني الطنطاوي. غياب العدالة الاجتماعية في واقعنا المعاصر. الرباط 2014.

عبر ندوات تناقش مسائل الفساد ومظاهره وسبل محاربتة، وإصدار نشرات ومجلات تعرّف بنشاط وعمل الجمعيات المساهمة في الحرب ضد الفساد، وتشجيع الكتاب والأدباء والفنانين لنشر ثقافة تعمّق الأخلاق النبيلة، ليسهم ذلك في خلق صحة اجتماعية ث قافية بهذا لصدد، توضح مخاطر الفساد على المصير السياسي والأخلاقي والقيمي للفلسطينيين، وتعمم الوعي بتكاليف الفساد العالية في كافة مناحي الحياة، والعمل على إبقاء مسألة الفساد ضمن المواضيع التي يرفضها المجتمع بصورة عامة¹

وبالإضافة لهذه المداخل الهامة التي تشكل الأرضية الأساسية التي يمكن أن تستند إليها أي خطة وطنية لمحاربة الفساد، هناك أيضا دور لوسائل الإعلام، حيث يعد الإعلام الحر واحداً من أدوات كشف الفساد وتقليصه، وكلما كانت وسائل الإعلام لبلد ما حرة، سواء كان هذا البلد ديمقراطياً أم لا، فإنّ الفساد يكون أقل، لأن فرص اكتشافه تكون أكبر. فقد أكدت دراسة ألمانية في هذا السياق الانطباع الشائع بأن الفساد أقل انتشاراً في الدول الديمقراطية عنه في الدول غير الديمقراطية، إذ إن حرص أعضاء السلطة التنفيذية على إعادة انتخابهم من جانب الجمهور يحد من حريتهم في استغلال مناصبهم لصالحهم الشخصي،² فوسائل الإعلام الحرة الناقدة تمثل وسيلة جيدة لمكافحة الفساد، لذا تعتبر صيانة حرية الإعلام في مراقبة الحكومة والكشف عن مواطن الفساد، وعدم اللجوء إلى أي وسيلة تؤدي إلى لجم الإعلام وإسكاته، هو أحد أدوات محاربة الفساد وتقليصه.

أما منظمات المجتمع المدني فيأتي دورها مكملاً للدور الذي تقوم به الحكومة بأجهزتها المختلفة، فالمجتمع المدني يشكل الجهة الرقابية ذات المصلحة الدائمة في خلق مجتمع يتمتع بالنزاهة والشفافية، وهو ضروري لأن يساعد في خلق حالة من التوازن أمام إمكانية سيطرة الدولة، فيحد من إمكانية توجيهها نحو الهيمنة والتفرد. يتطلب ذلك أن تتمتع منظمات المجتمع المدني بثقافة نقدية، وبدور نشط يميل نحو المساءلة أكبر من الميل نحو الرضى والسكون والخوف، الذي يشكل وضعاً

¹ إياد البرغوثي، الجانب الاجتماعي - السياسي في فلسطين، في الفساد في فلسطين، باسم الزبيدي وآخرون، مرجع سابق، ص 32.

² المركز العربي للدراسات الاستراتيجية والحضارية على <http://www.asharqalarabi.org.uk/barq/b-waha-n-f.htm> / الإنترنت.

نموذجياً لاستمرار ظاهرة الفساد ونموها، ومن أكثر مؤسسات المجتمع المدني نشاطاً في مجال الرقابة المستمرة - كما هو مُفترض نظرياً- هي مؤسسات حقوق الإنسان. لذلك يعتبر تطوير عمل المجتمع المدني بمنظّماته المختلفة، واكتسابه لمزيد من الشفافية وتطبيع علاقاته بالسلطة على أسس الاحترام المتبادل والاختصاص كل في مجاله وضمن صلاحياته، الضمان الأساسي للوصول بالفساد إلى حده الأدنى، ولاستمرار عملية المراقبة الحقيقية والفعّالة للإبقاء على ذلك الوضع، كما يتطلب ذلك تتمتع منظمات المجتمع المدني بالشفافية، خاصة فيما يتعلق بطرق تمويلها¹.

ومن المهم كذلك في هذا السياق تطوير هياكل وعمليات صنع القرار في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، للتغلب على السلبات وأوجه القصور التي تعاني منها السياسات العامة في فلسطين، خاصة فيما يتعلق بالتقطع وعدم الاستمرارية من ناحية، وضعف التنسيق والترابط بين مكونات السياسة الواحدة من ناحية ثانية، وتدني معايير وإجراءات تقييم عملية تنفيذ السياسات العامة من ناحية ثالثة²، فحالة الاضطراب التي تعاني منها السياسات العامة في السلطة الفلسطينية تعكس في جانب منها تعدد المصالح المتنافسة والمتضاربة، وغياب الآليات المؤسسية لتمثيل المصالح بطريقة شرعية وسليمة في إطار الأهداف الوطنية لذا نرى ضرورة تطوير هياكل وعمليات صنع هذه السياسات، والتركيز في البداية على السياسات الأكثر ارتباطاً بتطوير قدرات أجهزة السلطة ورفع كفاءتها، مثل سياسات التعليم والتدريب والبرامج الاجتماعية والاقتصادية³.

وخلاصة القول: ان محاربة الفساد في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية تسهم في تعزيز الانتماء الوطني للمواطنين الفلسطينيين، فهناك علاقة كما تبين معنا، بين ضعف الانتماء الوطني، الذي تبرز تجلياته من خلال بعض الممارسات والسلوكيات التي لا تستقيم مع صدق الانتماء ولا تعبر عنه، كتجاوز القوانين أو التحايل عليها، أو الانخراط في أعمال تتدرج تحت إطار ال فوضى والانفلات، وغير ذلك من الممارسات التي تعتبر نقیضاً لمقتضيات الانتماء الوطني وقد قامت

¹ جميل عودة، دور منظمات المجتمع المدني في محاربة الفساد، موقع شبكة النبا الإخبارية على شبكة الانترنت، 2009/11/1 / <http://www.annabaa.org/nbanews/2009/10/009.htm>.

² إياد البرغوثي، الجانب الاجتماعي - السياسي في فلسطين، في الفساد في فلسطين، باسم الزبيدي وآخرون، مرجع سابق، ص 36.

³ يزيد الصايغ و خليل الشافقي، تقوية مؤسسات السلطة الفلسطينية، مرجع سابق، ص 87 .

السلطة الوطنية الفلسطينية بالعديد من الإجراءات الإصلاحية منذ منتصف العام 2002 ، على مختلف الأصعدة، المالية والسياسية والإدارية والقضائية، استجابة لضغوطات داخلية وخارجية، وحقت انجازات ملموسة تمت الإشارة إليها، كما وتمت الإشارة إلى التحديات التي واجهت عملية الإصلاح في فلسطين، ما بين تحديات خارجية وأخرى داخلية إن الجهود الإصلاحية التي بذلتها السلطة الفلسطينية بالرغم من أنها جهود واضحة وملموسة، إلا أنها لا زالت غير كافية، ولا زالت عملية الإصلاح في فلسطين في بداياتها، ولا بد في هذا السياق من الاستمرار في تلك الجهود، واتخاذ ما هو لازم وضروري من إجراءات، واعتماد وسن التشريعات التي تساند وتدعم عملية الإصلاح، من أجل توفير إطار وبيئة قانونية داعمة لتلك العملية، وتناول موضوع الإصلاح بجدية أكثر، في إطار خطة وطنية تأخذ في الاعتبار مصالح وطموحات المواطنين الفلسطينيين الذين تستهدفهم عملية الإصلاح بشكل أساسي. ولذلك تمت الإشارة في هذا الفصل إلى مداخل هامة في محاربة الفساد، لابد من مراعاتها، والعمل على استكمال عملية الإصلاح، لتبقى عملية تتصف بالاستمرارية والشمول والتطور.

ولا بد للإشارة هنا الى المبادرة المشكورة التي قدمتها مؤسسة أمان بناء على المبادرة التي قدمتها مؤسسة أمان لتحقيق الشراكة مع مؤسسات أهلية فلسطينية من اجل مكافحة الفساد والواسطة في المجتمع الفلسطيني (امسك واسطة) فإن المعهد الفلسطيني للاتصال والتنمية كمؤسسة متخصصة في العمل ضمن قطاع الإعلام واستهداف الصحفيين والكتاب والطلبة المتخصصين في مجال الصحافة فإنه يهدف إلى تحقيق فكرة المبادرة العامة وتعميمها ضمن القطاع الذي يعمل فيه وهو قطاع الإعلام كونه ركيزة أساسية يعتمد عليها لتوسيع دائرة التأثير في المجتمع الفلسطيني من اجل مكافحة ظاهرة الواسطة والمحسوبية. وبناء عليه فإن المعهد الفلسطيني يرى أن المبادرة ستتركز بشكل أساسي تجاه الصحفيين الفلسطينيين واستخدام الوسائل الإعلامية المتاحة من اجل تحقيق أكبر انتشار ممكن وتأثير أوسع لتعريف المواطن الفلسطيني بمخاطر الفساد لاسيما الواسطة.

لجان التعيين والمسابقات الوظيفية

أنشأ ديوان الموظفين ضمن هيكلية واضحة ومهام محددة عبر تشكل العديد من الإدارات مثل إدارة شؤون الموظفين والسياسات والتخطيط والرقابة والتعيينات والتنمية الإدارية. حيث ورد في رسالة وأهداف الديوان أنه يعمل على تطوير وتنظيم الوظيفة العامة والإشراف عليها وتطبيق القوانين والأنظمة المتعلقة بالخدمة المدنية¹. وهذا يعني أن ديوان الموظفين هو البوابة العريضة للمراقبة على موضوع التعيينات والترقيات التي تكون دوماً مدخلاً للوساطة والمحسوبية. لهذا ما يهمننا هنا هي إدارة التعيينات².

تتلخص صلاحية إدارة التعيينات بالإشراف على تعيين الموظفين العموميين سواء الفئات العليا، والفئات العادية وفقاً للقانون الأساسي، مادة (86) يكون تعيين الموظفين العموميين، وسائر العاملين في الدولة وشروط استخدامهم وفقاً للقانون

المسؤوليات الرئيسية

- الإلتزام بإجراءات قانون الخدمة المدنية في التعيين والاختيار والتوظيف والترقية .
- الإشراف على مهام التعيين (التوظيف) في مستوى الفئة الثانية وما دون ذلك والعمل مع مؤسسات الخدمة المدنية والدوائر الحكومية لضمان أن التوظيف يتم دون تحيز أو محاباة وأنه قائم على أساس الجدارة والاستحقاق.
- إدارة تعيين موظفي الفئة الأولى والفئة الخاصة، والعمل على أن يكون تعيين الموظفين في هاتان الفئتان مبني على أساس الجدارة والاستحقاق، وتقديم التوصيات اللازمة بهذا الخصوص إلى مجلس الوزراء .

¹ أبو دية، ماهر موسى عايش، الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة في فلسطين وأثرها على التنمية السياسية (الضفة الغربية)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2015، ص32.

² 18/1/2018 الزيارة تاريخ / <http://www.gpc.pna.ps> الموظفين لديوان الرسمي الموقع.

- الإشراف على الوزارات والمؤسسات العامة في التقيد التام بالقوانين والمواد لإعداد مشروع نظام جدول تشكيلات الوظائف العامة في الخدمة المدنية .
- التنسيق مع الدوائر الحكومية في إعداد الإعلان والإمتحانات التنافسية للمتقدمين للشواغر وفق مبادئ النزاهة والحيادية والمهنية لإغراض إختيار موظفي الخدمة المدنية . دائرة التعيينات العادية (الفئة الثانية فما دون)

المهام:

- إستلام مسوغات التعيين من الوزارات المعنية بعد الإعلان عن نتائج المقابلات حسب الأصول.
- إرسال المرشح للتعين للفحص الطبي حسب النماذج المخصصة وحسب ما نصت عليه اللوائح التنفيذية.
- إخطار المرشح للتعين بواسطة الدائرة الحكومية المعنية بالموافقة على التعيين ومباشرة العمل .
- التأكد من إستيفاء المرشح للتعين لكافة الأوراق والنماذج اللازمة لإستكمال إجراءات تعيينه.
- إخطار الموظف بواسطة دائرته الحكومية بتعيينه وإرسال نسخة من ذلك لوزارة المالية على النموذج المخصص حسب النظام .
- وضع المعايير والشروط اللازمة لشغل الوظائف المدرجة ضمن وظائف الفئات العادية.

دائرة الموازنة والتشكيلات والشواغر

المهام:

- إعداد مشروع جدول تشكيلات الوظائف وتصنيفها وفق قانون الخدمة المدنية .
- التنسيق مع وزارة المالية في المصادقة على الإعتماد المالي للشواغر المستحدثة .
- الإشراف على الدوائر الحكومية في تحديد إحتياجاتها الوظيفية وفق جدول التشكيلات .

متابعة مسألة ملئ الشواغر بالتنسيق مع الدوائر الحكومية.

دائرة الإعلانات والإمتحانات

المهام:

- التنسيق مع الدوائر الحكومية في قضايا إعلانات الشواغر وشروط التوظيف .
- عمل قوائم دورية للمتقدمين المؤهلين وفق قوائم التصفية والتصنيف لإغراض الاختيار .
- التنسيق مع الدوائر الحكومية لعمل إعلانات مشتركة عامة لتسهيل إعلان الوظائف العامة .
- الإشراف على الإمتحانات السنوية لوظائف متشابهة وخاصة في قطاعي التعليم والصحة والوزارات الأخرى .

اليات مسابقات التوظيف:

- تضمن قانون الخدمة الفلسطيني لشغل الوظيفة العامة (باستثناء الفئة الأولى من الوظائف) طريقة المسابقة، موضحاً الإجراءات التي يجب أن تتبعها الجهات المختصة في التعيين، والتي تشمل:
- الإعلان عن الوظائف الشاغرة في صحيفتين يوميتين على الأقل متضمنة البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها. ويتم تشكيل لجنة مختصة للاختيار ومتابعة عملية التعيين.
 - يتم فرز طلبات المتقدمين لشغل الوظائف الشاغرة المعلن عنها من قبل لجنة مختصة، وتعلن اللجنة عن أسماء المقبولين للتقدم لمسابقات التعيين في صحيفتين يوميتين، وليومين متتالين على الأقل، بحيث يتضمن الإعلان موعد ومكان المسابقة.
 - يتم إجراء إختبار كتابي، يليه إختبار شفهي لمن إجتاز الاختبار الكتابي بنجاح، ومن ثم يتم إعلان أسماء الناجحين في الإختبار الشفهي حسب الترتيب النهائي لنتائج المسابقة.

- التعيين في الوظائف يكون حسب الأسبقية الواردة في الترتيب النهائي لنتائج الإمتحان. وفي حالة التساوي في الترتيب، يعين الأعلى مؤهلاً والأكثر خبرة؛ فإن تساويًا يقدم الأكبر سناً، وعند مضي سنة على نتيجة الإمتحان تسقط حقوق من لم يدركه الدور.

- يتم البدء في عملية التعيين خلال شهر من تاريخ إعلان النتائج.

- يجب الإنتهاء من عملية التعيين خلال مدة لا تتجاوز السنة من تاريخ إعلان نتيجة الإمتحان¹.

وعلى الرغم من ورود مسألة التعيين في القانون الفلسطيني، وتوضيح الشروط والطرق التي يجب أن تتبع، إلا أن واقع التعيين الذي أتبع في الضفة الغربية في أغلبه لم يلتزم بما هو منصوص في القانون إلا شكلاً، بمعنى أن طرق التعيين لم تقم على أسس مهنية موضوعية، بل كانت الوساطة والمحسوبية هي أساس التعيين في الوظيفة العامة، والمبدأ والمعيار الذي تستند إليه هو درجة القرابة والجهوية والانتماء الحزبي والولاء السياسي والشخصي، وليس الكفاءة والجدارة والخبرة، مع تغييب واضح لمبدأ المساواة في التعيين. والمسابقة والمقابلات ما هي إلا واجهة قانونية لإختيار الموظفين دون محاسبة أو مراقبة . ويمكن تلخيص مظاهر الخلل في التعيين بما يلي² :

- معظم التعيينات لم تخضع لمبدأ تكافؤ الفرص، ولم يتم الإعلان عنها.
- أغلب التعيينات تمت لإعتبارات سياسية وحزبية وعائلية، وليس لإعتبارات المؤهل العلمي والكفاءة.
- لعبت المحسوبية دوراً بارزاً في التعيين.
- تمت كثير من التعيينات دون وجود وظائف شاغرة.

¹ باسم بشناق، الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة ، مرجع سابق، ص ص 39، 41.

² انظر: أبو دية، ماهر موسى عايش، الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة في فلسطين وأثرها على التنمية السياسية (الضفة الغربية)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2015، ص 43

• عين العديد من الأشخاص غير المؤهلين في مراكز وظيفية عليا، وأسندت لهم مهام لا يملكون القدرة على تنفيذها، وأصبحوا مسئولين عن موظفين يفوقونهم كفاءة وخبرة¹

وفي بداية انشاء السلطة تمت معظم التعيينات دون تخطيط مسبق لمعرفة القوة البشرية اللازمة؛ الأمر الذي أدى إلى تضخم الكادر البشري العامل في القطاع العام حتى وصل إلى حوالي 25% من حجم العمالة الفلسطينية؛ رافقه ضعف في الإنتاجية بما لا يتناسب مع هذا العدد من الموظفين، مما شكل عبئاً مالياً وإدارياً لميزانية السلطة الوطنية الفلسطينية، خاصة أن كثير من الموظفين الذين تم تعيينهم بالوساطة والمحسوبية لا يعملون في إطار الوظائف التي عينوا على أساسها². مما يؤثر سلباً على مسار التنمية بكافة أشكالها³. وعلى الرغم من عدم توفر بيانات رسمية حول عدد الأشخاص الذين تم تعيينهم بالوساطة والمحسوبية، إلا أن الشارع الفلسطيني بدأ يستشعر مدى خطورة هذه الظاهرة، وبدأ يعيش حالة عدم رضا تجاه بعض الأشخاص المتنفذين في السلطة الوطنية الفلسطينية، يعبر عنها بانتقاد أي سلوك للسلطة وبأي اتجاه⁴.

¹ باسم بشناق، الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة، الهيئة المستقلة الفلسطينية لحقوق المواطن، رام الله تشرين أول 2002، ص11.

² خميس شلبي، ورقة بعنوان "الواسطة والمحسوبية في اشغال الوظيفة العامة" مقدمة الى مؤتمر امان السنوي، امان، فلسطين، ص9.

³ حاحه عبد العالي، " الآليات القانونية لمكافحة الفساد الاداري في الجزائر"، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013، ص363.

⁴ خميس شلبي، الواسطة والمحسوبية في اشغال الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص9.

النتائج والتوصيات

النتائج

نتائج الفرضية الاولى والتي تنص على أنه هناك انتشار للواسطة والمحسوبية داخل الوظيفة الادارية في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية.

من خلال الرجوع الى الدراسات السابقة نجد هناك رصد لمظاهر الواسطة والمحسوبية داخل الجهاز الاداري للسلطة الوطنية الفلسطينية ومن هذه المظاهر: التوظيف والتعيين وفق أسس غير موضوعية، الترقيات وفق اعتبارات غير قانونية، استخدام الموارد العامة لأغراض شخصية، غياب سياسة واضحة لتدريب الموظفين، سوء توزيع الموظفين، عدم احترام التسلسل الاداري والتضخم الوظيفي وغياب الهيكلية الإدارية.

وتكمن اسباب ظهور مثل هذه الظواهر هو: ضعف البناء المؤسسي للسلطة الوطنية الفلسطينية، ضعف الدور الرقابي للمجلس التشريعي الفلسطيني، ضعف الجهاز القضائي وغياب سيادة القانون، ضعف الشفافية، المركزية الشديدة في إدارة الشأن العام، ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني، غياب دور حقيقي للاعلام وعوامل أخرى (اقتصادية واجتماعية)

نتائج الفرضية الثانية والتي تنص أن هناك ثمة ضعف في بعض التشريعات القانونية في تحديد المسؤولية الجزائية لأطراف جريمة الواسطة والمحسوبية.

في الرجوع الى قانون مكافحة الفساد الفلسطيني نجد أنه لا ينص على عقوبة خاصة بجريمة الواسطة والمحسوبية ولم يأت قانون العقوبات الساري في فلسطين على ذكر هذه الجريمة بتاتاً. وان يمكن أن تتدرج تحت وصف اساءة استخدام السلطة المنصوص عليها في المادة(182) من قانون العقوبات الاردني لسنة(1960). وبالتالي لم يكن هناك نص عقوبة لها إنما يعاقب على هذه الجريمة وفق المادة (1/25) من قانون مكافحة الفساد لسنة (2010) والتي جعلت عقوبة جريمة الواسطة والمحسوبية هي الحبس من ثلاثة سنوات الى خمسة عشرة سنة وغرامة مالية تصل الى قيمة الاموال محل الجريمة اضافة الى رد الاموال المتحصلة من الجريمة.

ومن خلال ما سبق نجد ان التشريعات الفلسطينية اصبحت ضعيفة في مكافحة الفساد الاداري ويعتبر ما سبق ثغرة قانونية يمكن ان يستغلها الجاني في رد تهمة الوساطة والمحسوبية عنه مما يجعل الباب مفتوحا امام من يريد استغلال موارد النظام الاداري والحكومي.

نتائج الفرضية الثالثة والتي تنص على ان العقوبة المنصوص عليها في القوانين السارية في فلسطين لا تشكل رادعاً للحد من جريمة الوساطة والمحسوبية

وتنص هذه المادة رقم 20 من قانون العقوبات الاردني رقم 1960 المطبق في فلسطين على أنه {إذا لم يرد في هذا القانون نص خاص كان الحد الأدنى للحكم بالأشغال الشاقة المؤقتة والاعتقال المؤقت ثلاث سنوات والحد الاعلى خمس عشرة سنة}، وعاقب المشرع أيضاً بالغرامة المالية تصل قيمة الاموال محل الجريمة. غير أنه بالنظر الى طبيعة الجريمة (جريمة الوساطة والمحسوبية) لا يمكن عن اموال محلاً للجريمة إذ يتصور وجود مال في الجريمة لأنه لا مقابل يحصل عليه الموظف في هذه الجريمة وعليه تغدو هذه العقوبة غير ممكنة التطبيق في جريمة الوساطة والمحسوبية.

وبرأي الباحث يرى ان هذه العقوبة تفتح المجال لمن يريد ممارسة الوساطة والمحسوبية بحرية وبشكل قانوني وهذا يؤدي الى تدمير النظام الاداري وضياح الكثير من الحقوق.

التوصيات

- 1- العمل على تفعيل المجلس التشريعي بأقصى سرعة لاسترجاع الدور الرقابي وتطويره لكي يخدم اهداف مكافحة الوساطة والمحسوبية.
- 2- اصدار قرار بقانون حتى تفعيل المجلس التشريعي يصلح فيه بعض الثغرات القانونية في فلسطين بشأن جرائم استغلال النفوذ الاداري.
- 3- الاستفادة من تجارب وقوانين الدول المجاورة والمتقدمة التي ضيققت فجوة الفساد الاداري.
- 4- تفعيل مؤسسات الخدمة المدنية وزيادة الوعي الوطني والقومي لديهم مما يضيق على الفساد الاداري ومن اهم صوره الوساطة والمحسوبية.
- 5- ان يكون هناك عقوبات رادعة تصل بحد ادنى السجن المؤبد لكل من مارس الوساطة والمحسوبية وتحديد جوانب هذه الجريمة وخاصة ركن الاشتراك الجرمي فيها.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المراجع

المراجع القانونية

- قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل رقم (7) لسنة (2010).
- قانون العقوبات الاردني رقم (16) لسنة (1960)
- القانون الاداري. جامعة القدس المفتوحة فلسطين (1997).
- القانون الاساسي المعدل لسنة 2003. الباب الثاني. المادة (9).
- القانون الاساسي المعدل لسنة 2003 المادة (4/26)
- قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لسنة 2008.
- الامر الصادر في قطاع غزة عن الحاكم العسكري رقم (555) لسنة 1957 (المادة 105).
- عمر، احمد مختار. معجم اللغة العربية المعاصر. م2. ط1. القاهرة. عالم الكتب. 2008.
- كورنو. معجم المصطلحات القانونية. ط1. 1987.
- الطماوي، سليمان " مبادئ القانون الإداري " ط2. دار الفكر العربي. القاهرة، 1966.
- حسني. محمود نجيب " شرح قانون العقوبات القسم الخاص. دار النهضة العربية. القاهرة 1993.
- عبد الستار. فوزية " شرح قانون العقوبات القسم الخاص. دار النهضة العربية. القاهرة. 2012.

• الجندي. صخر عبدالله. "الواسطة والمحسوبية من يظلم من " من منتديات زهران، الاردن، ايار 2011.

• سرور. فتحي " الوسيط في قانون العقوبات (القسم الخاص) نقابة المحامين ط4. القاهرة. 1991.

• الطنطاوي. حسني. غياب العدالة الاجتماعية في واقعنا المعاصر. بدون طبعة. صحيفة عكاظ الرباط 2014.

• السعيد "شرح قانون العقوبات" الجرائم المضرة بالمصلحة العامة.

• نقض مصري 1966/5/17. مجموعة احكام النقض س 17. رقم 155. ص 639. 1979/2/12. س 30. رقم 51. ص 285.

• نقض مصري 2 اكتوبر 1961 مجموعة احكام النقض س 12 رقم 147 ص 766. 4 يونيو سنة 1973 س 24 رقم 146 ص 706.

• نقض مصري 3/20/ 1956 مجموعة احكام النقض س 7 رقم 22 ص 422.

• نقض مصري 1961/4/18 مجموعة احكام النقض س 12 رقم 88 ص 16. 1968/12/478 س 19 رقم 224 ص 1099.

الرسائل الجامعية

• الرقاد. مشعل والكساسبة. فهد " جريمة قبول الوساطة في التشريع الاردني واشكالية التطبيق " دراسة مقارنة. دراسات الشريعة والقانون. م 43. ع 1. عمان. 2016.

• ابو دية. ماهر " الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة في فلسطين وأثرها على التنمية السياسية" رسالة ماجستير. جامعة النجاح. فلسطين. 2015

• أبو العمرين والنجار "مدى تفشي ظاهرة الرشوة والواسطة والمحسوبية والانحراف الإداري وأسبابها من وجهة نظر الطبقة المتعلمة" رسالة ماجستير. جامعة القدس المفتوحة. قطاع غزة. 2013.

• المصري. اشرف " الفساد في السلطة الفلسطينية وأثر محاربته في تعزيز الانتماء الوطني للفرد الفلسطيني (1994 – 2006). رسالة ماجستير. جامعة النجاح. فلسطين. 2010.

• شلبي. خميس. الواسطة والمحسوبية في اشغال الوظيفة العامة.

• حسين. محمد " ادوات الرقابة البرلمانية في النظم السياسية " كتاب الكتروني، الموقع الالكتروني <http://www.eaddla.org/parlaman-9.doc>.

• بوسعيد. باديس " مأسسة مكافحة الفساد في الجزائر 1999 – 2012 " مذكرة لنيل الدكتوراة. جامعة مولو معمري. 2015 الجزائر.

• Sergi, klavisky, (2006): "**Which carried the title of the impact of corruption on social justice and the levels of loyalty among citizens in Russia**" Russia.

التقارير والأبحاث والمجلات والمنتديات

• مؤسسة الارشيف العربي " استطلاع الواسطة في الأردن " عمان، آذار 2002.

• قاموس المعاني، موقع الكتروني <http://www.almaany.com>.

• الشعبي. عزمي " الفساد والمحسوبية والفقر " ورقة سياسات لمحاربة الفقر والفساد. أمان، فلسطين.

• امان " جريمة الواسطة والمحسوبية في القانون الفلسطيني " سلسلة تقارير رقم (85) نيسان 2014.

- عوض العنزي ويعقوب العديم، *ادراك الموظف للمسلك الوظيفي والاخلاقيات المهنية*، جامعة الكويت مجلة جامعة دمشق للاقتصاد والقانونية. م22. ع2. 2006.
- عبد الدويهي، لا للتعصب العرقي، ط1. الكويت. نيسان 1999، ص6.
- جهاز الاحصاء المركزي. *واقع الفساد وانتشاره في فلسطين*، رام الله، كانون اول 2013.
- ساهر. عبد الكاظم مهدي " الفساد الاداري اسبابه وأثاره وأهم اساليب المعالجة " منتدى ادارة القوى البشرية، تشرين أول 2010.
- اشواق الطويرقي وآخرون. *العنصرية داء يهدد نسيج المجتمع*. صحيفة عكاظ 2014/2/16. ع4627.
- باسم بشناق " الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن (الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة) سلسلة تقارير قانونية رقم (31) رام الله تشرين اول 2002.
- مؤسسة أمان " تحليل نتائج المسح الاسري الخاص بمؤشرات الحكم ومكافحة الفساد " حزيران 2010.
- الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الانسان "الوظيفة العامة بين القانون والممارسة" سلسلة تقارير قانونية. رقم(31) رام الله تشرين أول (2002).
- أمان " جريمة الوساطة والمحسوبية في القانون الفلسطيني دراسة تأصيلية. سلسلة تقارير رقم (85) فلسطين. 2014.
- احمد براك "جريمة الوساطة والمحسوبية وفقا للقانون الفلسطيني " دراسة تحليلية. رام الله. فلسطين. 2014.
- موقع كنانة اون لاين " مفهوم البناء المؤسسي "

<http://kenanaonline.com/page/56618>

• باسم الزبيدي وآخرون " الفساد في فلسطين " مركز البحوث والدراسات الفلسطينية. نابلس (2001).

• رولا سرحان " الضعف المؤسساتي والحالة الفلسطينية " مجلة الحوار المتمدن. ع 2188 بتاريخ 2011/2/11.

• معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، مبادرة استقلال القضاء والكرامة الإنسانية، موقع معهد الحقوق على شبكة الإنترنت، http://lawcenter.birzeit.edu/iol/ar/index.php?action_id=271

• برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، الشفافية والمساءلة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، متاح في <http://www.pogar.org/arabic/governance/transparency.aspx>.

• تركي عبدالله عبد الرحمن "ماذا نعني بالشفافية " موقع فضائية العربية 2008/3/22. <http://www.alarabiya.net/views/2008/03/22/47275.html>

• دنيا الوطن "الاصلاح المالي في السلطة الوطنية الفلسطينية " 2004/3/1. الموقع الالكتروني: <http://www.alwatanvoice.com/arabic/content-3684.html>.

• محسن ابو رمضان موقع شبكة الانترنت للاعلام العربي 2009/8/10. الموقع الالكتروني: <http://www.amin.org/Print.php?t=opinion&id=7353>

• حنان رفيدي قمر، إشكالية الديمقراطية في فلسطين، موقع المجموعة الفلسطينية لمراقبة حقوق الإنسان، 2015/12/4.

• عبد الرحمن أبو عرفه، الفساد في المجتمع الفلسطيني، ملف إلكتروني:

<http://www.aman-palestine.org/documents/corruption/abuarafehdoc.do>

• إياد البرغوثي، الجانب السياسي - الاجتماعي في فلسطين، في: الفساد في فلسطين.

- احمد براك، مقالة بعنوان جريمة الاتجار بالنفوذ في التشريع العقابي المقارن، الموقع الالكتروني: www.ahmadbarak.com
- الوساطة والمحسوبية جرائم لا عقاب لها، موقع الاقتصادي. اذار 2014.
- إياد البرغوثي، الجانب الاجتماعي - السياسي في فلسطين، في الفساد في فلسطين.
- يزيد صايغ و خليل الشقافي، تقرير فريق العمل، تقوية مؤسسات السلطة الفلسطينية، مجلس العلاقات الخارجية، نيويورك، 1999.
- أسّار فخري عبد اللطيف، أثر الأخلاقيات الوظيفية في التقليل من فرص الفساد الإداري، ملف إلكتروني، www.nazaha.iq/search_web/edare/5
- البنك الدولي، الدولة في عالم متغير، تقرير عن التنمية في العالم، 1997.
- عائشة مصطفى احمد، عملية الإصلاح في الجهاز القضائي الفلسطيني.
- عزيز كايد، إشكالية العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في السلطة الفلسطينية، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، رام الله. 2000.
- محسن صالح، قضايا النموذج السياسي الماليزي وإدارة الاختلاف، مركز الجزيرة للدراسات 21 يونيو 2012.
- مؤتمر الدول الاطراف في اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، خلاصة وافية عن ماليزيا، بنما نوفمبر 2013.
- محمد صلاح الدين، سنغافورة الاقل فسادا في آسيا، مقال منشور على الانترنت <http://www.akhbarak.net/articales/1707267>
- جمال عبد الحميد عبد الغني، التجربة السنغافورية في مكافحة الفساد، مقال منشور في جريدة الثورة الالكترونية: <http://www.althawranews.net.portal/news-60360.htm20/10/2013>

An-Najah National University
Faculty of Graduate Studies

**Courtesy and Patronage Crime in the Administrative
Vocation Law and Practical Favoritism and Nepotism
Between Reality and Criminalization**

By

Isam Imran

Supervisor

Dr. Baha' Al-Ahmed

Co-Supervised

Mohammed Shoraqa

**This Thesis is Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
The Degree of Master of Public Law, Faculty of Graduate Studies,
An-Najah National University, Nablus – Palestine.**

2018

**Courtesy and Patronage Crime in the Administrative Vocation Law
and Practical Favoritism And Nepotism Between Reality And
Criminalization**

By

Isam Imran

Supervised

Dr. Baha' Al-Ahmad

Co-Supervised

Mohammed Shoraqa

Abstract

Establishment and continuity of any state are its equality and justice which can be achieved only by attaining social and human justice under the legal and legislative protection.

Supporting the right and rejecting vanity in each society resulting the emergence of righteous and corrupted is the base for the rules of social justice in each country which is the criterion for judgment in the country.

The most dangerous examples about wrong deeds which consist a strike for justice rules are the wrong deeds which cancel justice and establish vanity such as courtesy, patronage, vocational exploitation and wasting public treasury. Whom who named theses actions corruption is right.

Courtesy and patronage in our Arabic societies have become society culture and necessity which some can't avoid in order to facilitate their

needs and achieve their desires despite the fact that these wrong actions are enormous strike denied by all moral and social norms.

Fighting these actions is an international necessity in general and local necessity in the Palestinian environment in particular since they form a violation for all dominating norms and devastating social and economical reasons that the Palestinian people characterize the doers as traitors and outside the Palestinian national line.

The study clarifies some aspects of corruptions inside the administrative vocation in Palestine which emerge for several reasons, some of these attributed to the Palestinian political situation such as the occupation and the splitting out situations. Other reasons for corruption due to the weakness in legal legislations organizing the administrative vocation such as malfunction of the penalty law (16/1960) in its statements of courtesy and patronage crimes, or its definition a deterrent penalties as in the Palestinian anti- corruption law 2005 when the penalty law (16/1960) didn't define the penalty responsibility for all parties of the crime.

Finally, in order for any country which aims to fight corruption, it is necessary to establish legislations or modifying legal statements for deterrent penalties. So, the developed countries are attracted to this side in fighting crimes, particularly, courtesy and patronage crimes.