State of Palestine
Anti-Corruption Commission
(PACC)
Jerusalem - Ramallah

بسم الله الرحمن الرحيم

دولة فلسطين
هيئة مكافحة الفساد
القدس – رام الله

الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد ودور منظمات المجتمع المدني

أ. فواز أبو زر/ مجلس الوزراء

ورقة عمل مقدمة في الورشة التدريبية بعنوان "دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد "

عقدت الورشة في رام الله / فلسطين

بتاريخ ٢٠١٣/٨/٢٧

مقدمة

يعتبر حق الأفراد في تشكيل الجمعيات والانتماء إليه أحد الحقوق المدنية المهمة التي كفلتها المواثيق
الدولية، وبينت الضمانات التي يتوجب على كافة الدول توفيرها وتضمينها في تشريعاتها الداخلية،
بهدف ضمان حرية الأفراد في ممارسة هذا الحق دون معيقات أو قيود وقد جاء قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم 1 لسنة 2000 متضمنا الآلية التي تمكن المواطنين من ممارسة هذا الحق.

يعتبر قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم ١ لسنة ٢٠٠٠ أول تشريع فلسطيني ينظم إنشاء وتسجيل ومتابعة عمل المنظمات الأهلية، فقد نص في المادة (١) على أن للفلسطينيين الحق في ممارسة النشاط الاجتماعي والثقافي والمهني والعلمي بحرية بما في ذلك الحق في تشكيل وتسيير الجمعيات والهيئات الأهلية، وقد جاء ذلك تطبيقاً لنص المادة ٢٦ من القانون الأساسي الفلسطيني الذي ينص على: للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفرادا وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية: ... تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون.

وقد منح قانون الجمعيات الخيرية العديد من الحقوق التي تعزز من دور ونشاط الهيئات الأهلية الفلسطينية، فقد نص على انه يعود للهيئة الأهلية وحدها أن تختار الأنشطة التي ترغب في ممارستها لتحقيق أهداف مشروعة تهم الصالح العام، وان علاقة الهيئات بالوزارات المختصة تقوم على أساس من التنسيق والتعاون والتكامل لما فيه الصالح العام، وان للهيئات الحق في الاشتراك أو الانتساب إلى أية منظمة أو اتحاد عربي أو إقليمي على أن يتم إعلام الجهة ذات الاختصاص بذلك، وحق الهيئات في تلقي المساعدات غير المشروطة وجمع التبرعات لخدمة عملها، وحقها في فتح فروع لها في مختلف أنحاء الوطن.

لقد ظهرت العديد من الصعوبات والإشكاليات المتعلقة بممارسة المواطنين لحقهم في تشكيل الجمعيات
بعد إقرار القانون المذكور، والبدء بتطبيقه .ففي أعقاب سريان مفعول القانون، بدأت وزارة الداخلية

بتطبيقه على الجمعيات القائمة وعلى الجمعيات المراد إنشائها، هذا إضافة إلى الإشكاليات النابعة من طبيعة الرقابة التي مارستها الجهات الحكومية المختلفة على عملية تسجيل الجمعيات، وعلى ممارستها لنشاطها، وعلى المسائل المالية المتعلقة بها.

- **المعايير الدولية المتعلقة بحرية تشكيل الجمعيات**

كفلت المواثيق الدولية للأفراد حّقهم في تشكيل الجمعيا ت والإنضمام إليها، وألزمت الدول المختلفة
بوضع الحماية ا لتشريعية لهذا الحق في قوانينها الداخلية .فقد نصت المادة 20 من الإعلان العالمي
لحقوق الإنسان، الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة 1948 ، على أنه " لكل شخص حق في
حرية الاشتراك في الاجتماعات والجمعيات السلمية، ولا يجوز إرغام أحد على الانتماء إلى جمعية
ما ."كما نصت المادة 22 من العهد الدولي الخا ص بالحقوق المدنية والسياسية الصادر عن الجمعية
العامة للأمم المتحدة سنة 1966 على أن:

١. لكل فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والإنضمام"
إليها من أجل حماية مصالحه."
٢. لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل
تدابير ضرورية، في مجتمع ديموقراطي، لصون الأمن القومي، أو السلامة العامة، أو النظام العام، أو
حماية الصحة العامة، أو الآداب العامة، أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم،

لقد شددت المواثيق الدولية على أهمية هذا الحق وضرورة عدم إخضاعه لأ ي قيود، إلا في الحالات
التي يحددها القانون الوطني، على أن تكون غاية تلك القيود ضمان حقوق الآخرين، وتحقيق متطلبات

الأمن والنظام العام والصحة العامة.

- **اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ودور المجتمع المدني**

شهدت المفاوضات المتعلقة بوضع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد خلافات حول جوانب متعددة منها الجانب المتعلق بمشاركة المجتمع المدني في جهود مكافحة الفساد، وبالرغم من هذه الخلافات إلا أن الوفود غير الحكومية شاركت إلى جانب الوفود الحكومية في وضع الاتفاقية.

وتضمنت المادة الخامسة من الاتفاقية مطالبة للدول الأعضاء بتنفيذ سياسات فعالة ومنسقة لمحاربة الفساد وان تمكن هذه السياسات مشاركة المجتمع المدني في هذا المجال، كما تعاملت المادة ١٣ من الاتفاقية بشكل مفصل مع دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد.

واقر مؤتمر الدول الأطراف الثالث لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتاريخ ٢٠٠٩/١١/١٣ آلية استعراض التزام الدول الأعضاء بالاتفاقية، وذلك من خلال تقديم تقارير من قبل كل دولة تستعرض فيها مدى الالتزام بتنفيذها، وقد شهد المؤتمر خلافات بشأن هذه الآلية طالت جوانب متعددة كان من ضمنها دور المجتمع المدني في عملية التقييم، حيث ترك لكل دولة تحديد طريقة مشاركة المجتمع المدني فيها في عملية التقييم.

وبالرغم من عدم حسم دور المجتمع المدني في آلية تقييم مدى التزام الدول بالاتفاقية نتيجة لمخاوف حكومات بعض الدول الأطراف من هذا الدور ومنها معظم الدول العربية، إلا أن الاتفاقية فرضت التزاما قانونيا على حكومات الدول الأطراف بمشاركة المجتمع المدني في جهود مكافحة الفساد.

وضمن هذا الإطار وعلى الرغم من خصوصية الحالة الفلسطينية التي تختلف عن بقية دول العالم فهي لا زالت تحت الاحتلال الإسرائيلي وتتمتع بصفة مراقب في الأمم المتحدة بادرت السلطة الوطنية الفلسطينية وفي عام ٢٠٠٥ بإرسال رسالة إلى الأمين العام للأمم المتحدة تتعهد بالتزامها الأخلاقي بتبني اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والعمل على تطبيقها طوعاً في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية.

كما لم تمانع السلطة الوطنية الفلسطينية من مشاركة المجتمع المدني في جميع الجهود المتعلقة بمكافحة الفساد، بما فيها مشاركته في تقييم مدى الالتزام باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وشارك المجتمع المدني الفلسطيني بجهود متنوعة تتعلق بمكافحة الفساد ونشر الوعي المجتمعي بأهمية، فمؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني التي تشكل احد ركائز نظام النزاهة الوطني لعبت دوراً هاماً في الرقابة المجتمعية على الأداء الحكومي وفي مقدمة ذلك ضمان إدارة سليمة للمال العام ورفع الوعي العام بمفاهيم ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة وقيم النزاهة.

وقد توسع نشاط المنظمات الاهلية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية وزاد عددها بشكل كبير، كما اتخذت استراتيجيات عمل جديدة قوامها التعبئة والتأثير والضغط من اجل سن القوانين المساهمة في اقتراح السياسات العامة، وتطوير الوعي المجتمعي في مجالات مختلفة كالديمقراطية وقضايا الحكم الصالح، اضافة الى استمرارها في تقديم الخدمات الطارئة والتنموية والتطوير المؤسسي وتنمية الموارد البشرية، وتشكل رقيباً على كثير من الممارسات الحكومية ولها تأثير واضح في تحويل الكثير من القضايا الى مركز النقاش واهتمام الرأي العام.

تعتبر مؤسسات المجتمع المدني احدى اهم المؤشرات على وجود النظام الديمقراطي حيث ان حرية عملها والقوانين التي تنظمها تشكل ركيزة حيوية للمجتمع الفعال، وفي هذا المجال تتمتع مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني بقدر عالٍ من الحرية والاستقلالية في إدارة شؤونها اليومية وتحديد مشاريعها وبرامجها،

أشارت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ديباجتها إلى أن منع الفساد والقضاء عليه هو مسؤولية تقع على عاتق جميع الدول التي يجب أن تتعاون معا وبدعم ومشاركة أفراد الجماعات خارج نطاق القطاع العام، كالمجتمع الأهلي والمحلي حتى تكون جهودها فعالة في هذا المجال.

ومن ثم فان دور ومشاركة مؤسسات المجتمع المدني ينبغي أن يتضمن في كافة التدابير التي تشير لها اتفاقية مكافحة الفساد.

كما تم الإشارة إلى دور مؤسسات المجتمع المدني على وجه التخصص في عدد من مواد الاتفاقية خاصة المادة ١٣ والمادتين (٥ ، ١٠).

وقد بدأ الاهتمام الوطني في موضوع مكافحة الفساد في فلسطين يبرز منذ العام ١٩٩٦ إثر انتخاب أول مجلس تشريعي فلسطيني، وبعد العام ٢٠٠٢، زاد الاهتمام الرسمي بقضايا الإصلاح ومكافحة الفساد حيث أصبح الإصلاح مطلباً فلسطينياً ودولياً في آن واحد، وتم إقرار القانون الأساسي الفلسطيني الذي عزز من منظومة الفصل بين السلطات، وتم إنشاء منصب رئيس الوزراء وإخضاعه للمساءلة أمام المجلس التشريعي في عام ٢٠٠٣.

كما قامت السلطة الوطنية الفلسطينية بتبني اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتاريخ ٢٠٠٤/١٢/٩ والزمت نفسها بها طوعا باعتبارها عضوا مراقبا في الأمم المتحدة.

- **إعداد واعتماد الإستراتيجية والخطة الوطنية لمكافحة الفساد.**

عبر مجلس الوزراء الفلسطيني بتاريخ ٢٠٠٩/١٢/٥ عن التزامه **لإنشاء هيئة رسمية لمكافحة الفساد** ، وبعد ثلاثة شهور على هذا الالتزام والتعاون مع رئيس الوزراء، صادق الرئيس محمود عباس بتاريخ ٢٠١٠/٣/٨، بناء على تنسيب من الحكومة الفلسطينية، على تعيين السيد رفيق النتشة رئيسا لهيئة مكافحة الكسب غير المشروع. و توجت الجهود بإصدار قانون مكافحة الفساد المعدل لقانون الكسب غير المشروع عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في عام ٢٠١٠، .

وقام مجلس الوزراء بإصدار قرار بتاريخ ٢٠٠٨ /٨/١٨ يقضي بتشكيل فريق وطني لإعداد خطة وطنية لتعزيز وتطوير الشفافية والنزاهة في العمل العام ضم في عضويته بالإضافة إلى جميع الأطراف الرسمية ذات العلاقة، وائتلاف أمان كممثل عن مؤسسات المجتمع المدني. ودعمت هذه الحوارات خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية ٢٠٠٨-٢٠١٠ في قطاع الحكم تحديدا حيث تضمنت العديد من البرامج التي هدفت إلى إدماج وتعزيز مفاهيم ومبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة في عمل مؤسسات السلطة الوطنية.

وقامت هيئة مكافحة الفساد بقيادة الجهد الوطني وتنسيقه استناداً إلى قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ بإعداد الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٢ – ٢٠١٤، بمشاركة مختلف المؤسسات والقطاعات المختلفة بما فيها مؤسسات المجتمع المدني، و تم مناقشة الإستراتيجية في مؤتمر حضره ممثلين من مختلف المؤسسات والهيئات والقطاعات

حيث تم بلورة التوصيات الناتجة عن مناقشة الإستراتيجية والتعديلات المقترحة من قبل فريق مهني وتضمينها في الإستراتيجية بصيغتها النهائية.

- **إستراتيجية الشراكة مع المنظمات الأهلية لتعزيز المساءلة والشفافية**

نشطت بعض مؤسسات المجتمع المدني التي تهدف إلى نشر الديمقراطية والدفاع عن حقوق الإنسان وتعزيز الحكم الصالح إلى تنفيذ نشاطات لمكافحة الفساد، كما أطلقت العديد من الحملات الداعية الى ضرورة محاسبة الفاسدين وتعزيز مبادئ وقيم النزاهة والشفافية في المؤسسات العامة

وبالرغم من أهمية هذه التدخلات إلا أن المؤسسات السابقة لم تنشأ كمؤسسات مختصة في مكافحة الفساد، ولا يشكل ذلك الهدف الرئيسي لها، كما لا يشكل مكافحة الفساد الأساس في استراتجياتها، وإنما قد تتبنى مكافحة الفساد كهدف من بين أهدافها الأساسية أو الفرعية، ويمكن وصف أنشطتها في هذا المجال بأنشطة موسمية ولا تقوم على إستراتيجية شمولية لعمل المؤسسة في مكافحة الفساد.

أقامت هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية العديد من الشراكات مع مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني ومؤسسات مجتمع مدني على المستوى الإقليمي والدولي لتعزيز الشفافية والمساءلة في المجتمع الفلسطيني تحقيقا لما تضمنته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة ٥ من دعوة إلى وضع وتنفيذ وترسيخ سياسات فعالة ومنسقة لمكافحة الفساد تعزز مشاركة المجتمع المدني وتجسد مبادئ القانون وإدارة الشؤون والممتلكات العامة، كما تأتي إستراتيجية الهيئة في إطار ما نصت عليه الاتفاقية في المادة ٢/٨ من دعوة للدول الأطراف لاتخاذ تدابير مناسبة لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العامة،

- **تعزيز الإبلاغ عن الفساد**

حضت اتفاقية الأمم المتحدة وتحديداً في المادة ١٣ فقرة ٢ الأطراف على اتخاذ التدابير المناسبة لضمان تعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد وان توفر لهم حسب الاقتضاء سبل الاتصال بتلك الهيئات لكي يبلغوها، دون بيان هويتهم، عن اي حوادث قد يرى انها تشكل فعلا جرماً وفقاً لهذه الاتفاقية، وكذلك ما جاء في الاتفاقية مادة ٤/٨ من دعوة للدول الأطراف لإرساء تدابير ونظم

تيسر قيام المواطنين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد عندما يلاحظونها أثناء أدائهم وظائفهم.

الاستخلاصات والتوصيات

١. الاسخلاصات

- أن الفساد منظومة متكاملة ومواجهته لا يمكن أن يكون إلا في إطار إستراتيجية شمولية، للوصول إلى منظومة شاملة في مكافحة الفساد تتمثل في نظام نزاهة وطني فعال ومحصن ضد الفساد.
- إن الدور الرقابي لمؤسسات المجتمع المدني من خلال تقاريره الدورية حول واقع الفساد في الأراضي الفلسطينية والتقارير المتخصصة التي يقدمها ، يشكل مصدرا مهما للمعلومات التي يحتاجها المسؤولين في القطاع العام لمعرفة الثغرات في عمل المؤسسات التي تشكل منفذا لبعض مظاهر الفساد، و وسيلة فعالة لمساعدة المسؤولين في معالجة هذه الثغرات.
- يعتبر المجتمع المدني مكملا لجهود السلطة الوطنية في عملية الإصلاح وتعزيز دورها في بناء مؤسساتها على أسس سليمة.
- اقتناع مؤسسات المجتمع المدني بان الفساد وأسبابه ليس محصورا في المؤسسات الرسمية أو القطاع العام وإنما يمكن أن يكون في كافة القطاعات بما فيها القطاع الأهلي نفسه.
- على المجتمع المدني تجنب التركيز على القضايا الفردية أو السعي للتشهير، والتعامل بمهنية وحيادية مع الموضوع من خلال التركيز على الأبعاد التوعوية والوقائية وتحديد الثغرات في السياسات والإجراءات التي قد تؤدي إلى بيئة ملائمة لبروز مظاهر الفساد.

التوصيات:

- أهمية الاستمرار بتعزيز الشراكة بين المجتمع المدني مع القطاع العام والأهلي والخاص في مكافحة الفساد لما يشكله ذلك من ضرورة، فالفساد منظومة متكاملة ويجب أن تكون مكافحته في إطار إستراتيجية شمولية.
- ضرورة تعزيز مشاركة مؤسسات المجتمع المدني في إعداد الإستراتيجية والخطة الوطنية لمكافحة الفساد، وحث الجهات الرسمية ذات العلاقة على ذلك حتى لا يكون تمثيل المجتمع المدني في هذا المجال شكليا.
- أهمية الاستفادة من توافر الإرادة السياسية لدى القيادة الفلسطينية لمكافحة الفساد من قبل مؤسسات المجتمع المدني للانخراط في الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد وإزالة أية مخاوف لدى السلطة من دور المجتمع المدني.