



كلية الحقوق والإدارة العامة

برنامج ماجستير القانون العام

رسالة ماجستير بعنوان:

"مدى انسجام قانون مكافحة الفساد والتشريعات الفلسطينية ذات العلاقة مع اتفاقية الأمم المتحدة
لمكافحة الفساد"

**The Compatibility of the Anti-Corruption Law and the Relevant
Palestinian Legislation with the United Nations Convention against
Corruption**

إعداد الطالبة:

هدبة راسم خيرى عسكر (1195076)

إشراف:

د. مصطفى عبد الباقي

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام من كلية
الحقوق والإدارة العامة في جامعة بيرزيت

جامعة بيرزيت
كلية الحقوق والإدارة العامة
برنامج ماجستير القانون العام

رسالة ماجستير بعنوان:

"مدى انسجام قانون مكافحة الفساد والتشريعات الفلسطينية ذات العلاقة مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد"

**The Compatibility of the Anti-Corruption Law and the Relevant Palestinian
Legislation with the United Nations Convention against Corruption**

إعداد الطالبة:

هدبة راسم خيري عسكر (1195076)

إشراف:

د. مصطفى عبد الباقي

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام من كلية الحقوق والإدارة العامة في جامعة بيرزيت

أعضاء لجنة النقاش:

التوقيع

.....
.....
.....

1. د. مصطفى عبد الباقي (مشرفاً ورئيساً)
2. د. فايز بكيرات (ممتحناً داخلياً)
3. د. فادي ربايعه (ممتحناً خارجياً)

قائمة المحتويات

8	الملخص
11	مقدمة:
12	إشكالية الدراسة:
12	أسئلة الدراسة:
13	أهمية الدراسة:
14	أهداف الدراسة:
14	نطاق الدراسة:
15	الدراسات السابقة:
16	منهجية الدراسة:
17	خطة الدراسة:
	الفصل الأول: مكافحة جرائم الفساد موضوعياً من خلال التشريعات ذات العلاقة في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003
18	المبحث الأول: مدى مواءمة التشريعات الفلسطينية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مجال التدابير الوقائية
19	المطلب الأول: السبل الوقائية لمكافحة الفساد
22	الفرع الأول: سياسيات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية
27	الفرع الثاني: التدابير الوقائية التي تمنع تضارب المصالح
29	الفرع الثالث: تجريم أفعال الفساد في القطاع الخاص
33	المطلب الثاني: مدى فعالية وحيادية مؤسسات الرقابة والمساءلة في مكافحة الفساد
33	الفرع الأول: أجهزة الرقابة للحد من الفساد
39	الفرع الثاني: المبلغين والشهود عن جرائم الفساد
46	المبحث الثاني: مدى مواءمة التشريعات الفلسطينية في مجال التجريم والعقاب
	المطلب الأول: مدى مواءمة نصوص قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 ذات العلاقة بجرائم الفساد مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003
47	

48	الفرع الأول: رشوة الموظفين العموميين
53	الفرع الثاني: اختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها
56	الفرع الثالث: التزوير والتزييف
59	الفرع الرابع: إساءة استغلال الوظائف
60	الفرع الخامس: إساءة الائتمان
62	الفرع السادس: التهاون في القيام بواجبات الوظيفة
	المطلب الثاني: مدى مواءمة نصوص قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 في مجال التجريم والعقاب
63	الفرع الأول: المتاجرة بالنفوذ
64	الفرع الثاني: الكسب غير المشروع
66	الفرع الثالث: الوساطة والمحسوبية
69	الفرع الرابع: جريمة عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات او ممتلكات أو منافع تؤدي إلى تضارب في المصالح
70	الفرع الخامس: إعاقة سير العدالة
73	الفرع السادس: غسل الأموال
74	الفرع السابع: العقوبات المقررة لجرائم الفساد
76	الفصل الثاني: مكافحة جرائم الفساد إجرائياً من خلال التشريعات ذات العلاقة في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003
82	المبحث الأول: إجراءات مكافحة الفساد في فلسطين
83	المطلب الأول: إجراءات جمع الاستدلالات في جرائم الفساد
84	الفرع الأول: إجراءات جمع الاستدلالات التي تقوم بها هيئة مكافحة الفساد
85	الفرع الثاني: إجراءات جمع الاستدلالات التي يقوم بها مأمورو الضبط القضائي
92	المطلب الثاني: إجراءات التحقيق والمحاكمة في جرائم الفساد
97	الفرع الأول: نيابة مكافحة الفساد
98	الفرع الثاني: محكمة جرائم الفساد
103	المبحث الثاني: سبل التعاون الاجرائي الدولي لمكافحة الفساد
107	المطلب الأول: التعاون القضائي الدولي في ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد
109	

110.....	الفرع الأول: المساعدة القانونية المتبادلة.....
113.....	الفرع الثاني: تسليم المجرمين والمتهمين
117.....	المطلب الثاني: التعاون الدولي في مجال استرداد الأصول المتحصلة عن جرائم الفساد.....
118.....	الفرع الأول: مفهوم الاسترداد الأصول المتحصلة من جرائم الفساد
120.....	الفرع الثاني: الأحكام المتعلقة باسترداد الأصول المتحصلة من جرائم الفساد
135.....	الخاتمة:.....
162.....	قائمة الملاحق:

الشكر والتقدير

أود التعبير عن امتناني وشكري للدكتور مصطفى عبد الباقي مشرف الرسالة لأنه ألهمني للاهتمام بهذا الموضوع، ولدعمه ولملاحظاته، اللذين لا يقدران بثمن،

شكراً جزيلاً لك على الخدمة اللطيفة،

على الاهتمام القيم الذي قدمته لي،

بالنسبة لي، كانت التوجيهات والمعلومات مفيدة ومثمرة.

كما أتقدم بالشكر الموصول لعضوي لجنة النقاش الخارجي والداخلي على تفضلهما بقبول مناقشة هذه

الرسالة.

الإهداء

بكل امتنان واحترام، أهدي هذه الكلمات كعربون شكر وتقدير لوالدي.

استطعت دائماً أن تُلهموني وتوجهوني نحو التفوق والنجاح.

لقد أثريتم حياتي بالخبرات القيمة والمشورة الذهبية، ولن أنسى جهودكم في توجيهي نحو

تحقيق أهدافي.

شكراً لكم على كل ما تقدمونه، وليكن هذا الإهداء تعبيراً عن امتناني العميق.

مع خالص الشكر والتقدير

الملخص

يعد الفساد بأشكاله وصوره المختلفة جريمة ذات طابع دولي وداخلي، انتشر بسرعة فائقة مع التطور العلمي والتكنولوجي، وقد اهتم العالم أجمع بهذه الظاهرة، وظهر عديد من التشريعات الوطنية المتعلقة بمكافحته، فضلاً عن انضمام الدول إلى الاتفاقيات الإقليمية والدولية المتعلقة بالتصدي له. فلسطين كغيرها من الدول انضمت إلى العديد من الاتفاقيات الدولية ومنها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003، الأمر الذي رتب عليها التزامات دولية وأخرى وطنية، لكن لغاية هذه اللحظة لم يتم تبني الاتفاقية كقانون وطني ولم يتم نشرها في الجريدة الرسمية. تكمن أهمية الدراسة في أنها تسلط الضوء على مواءمة قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته مع مضامين اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003، من خلال قراءة تحليلية لمختلف النصوص القانونية التي سنها واعتمدها المشرع، وبالرغم من هذه الأهمية فإن فقه القانون الفلسطيني يكاد يكون منعدماً في شأنه إذ لا وجود لدراسات دقيقة ومعقدة حول هذا الموضوع لذا كان لازماً على الباحثين إعطاءه قدر ما يستحق من الأهمية لإزالة الغموض وتكوين رؤية واضحة.

سوف يقتصر نطاق الدراسة على مناقشة مواءمة المنظومة القانونية الفلسطينية وتحديداً الضفة الغربية المتعلقة بمكافحة الفساد مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ضوء قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، وقانون العقوبات الساري الضفة الغربية رقم (16) لسنة 1960، وقانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001، والقرار بقانون رقم (39) لسنة 2022م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وقراءتها جميعاً في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003.

من خلال اعتماد المنهج الوصفي التحليلي، تم تقسيم الدراسة إلى فصلين، نسلط الضوء في الفصل الأول على مكافحة جرائم الفساد موضوعياً من خلال التشريعات ذات العلاقة في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003. فيما نتناول في الفصل الثاني مكافحة جرائم الفساد اجرائياً من خلال التشريعات ذات العلاقة في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003. وقد توصلنا في خاتمة الدراسة إلى عدد من النتائج، منها بالرغم من وجود القوانين والتشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد إلا أنها وتبعاً للمقاييس الدولية ومتطلبات المرحلة لم تكن كاملة وواضحة لتغطي كافة آليات محاربة الفساد. وتتلخص أهم التوصيات في ضرورة تقنين أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

وجعلها جزءاً من التشريع الفلسطيني، حتى نقي فلسطين بالتزاماتها الدولية باعتبارها طرفاً في الاتفاقية، التي هدفها الرئيسي إصلاحات وتغييرات تهدف إلى الحفاظ على الديمقراطية كنظام الحكم في فلسطين.

Abstract

The introduction Corruption in it's various forms and manifestations is a crime of an international and domestic nature, it spreads very quickly with all the scientific and the technological developments, the whole world has paid attention to this phenomenon, many national legislation have emerged related to combating it, in addition to countries joining regional and international agreements related to combating.

Palestinian situation Palestine, like other countries, has joined many international agreements, including the United Nations convention against corruption of 2003, this led to international and national obligations, however up to this moment agreements has not been adopted as national law and has not been published in the official gazette.

The importance and method of study The importance of the study lies in the fact that it highlights the alignment of the Palestinian law (anti- corruption law no.(1) of 2005 and it's amendments) with the contents of the United Nations convention against corruption of 2003, through an analytical reading of the various legal enacted and approved by the legislator, despite the importance, Palestinian jurisprudence is almost non-existent as there are no accurate and in-depth studies on this subject. therefore, it was necessary for researchers to give it the amount of importance it deserves to remove ambiguity and for a clear vision.

Scope of study the scope of the study will be limited to discussing the alignment of the Palestinian legal system, specifically the West Bank, related to anti- corruption with the United Nations convention against corruption in light of

- ▶ *the anti -corruption law no. (1) of 2005 and it's amendments,*
- ▶ *the penal code applicable in the west back no. (16) of 1960.*
- ▶ *and the criminal procedure law no. (3) of 2001.*
- ▶ *and the resolution law no. (39) of 2022 regarding combating money laundering and financing of terrorism.*

And all of them should be read in light of the United Nations convention against corruption of 2003.

Research methodology and its divisions by following the descriptive analytical method, the study was divided into two chapters, in the first chapter we highlighted combating corruption crimes objectively through relevant legislation in light of the United Nations convention against corruption of 2003.

In the second chapter we discuss combating corruption crimes procedurally through relevant legislation in light of the United Nations convention against corruption of 2003. Search results at the conclusion of the study, we reached a number of results, including that, despite the existence of laws and legislation related to combating corruption, according to international standards and the requirements of the stage, they weren't complete and clear to cover all mechanisms of combating corruption. Recommendations The most important recommendations are the need to codify the provisions of the United Nations Convention against Corruption and make it part of Palestinian legislation, so that Palestine fulfills its international obligations as a party to the agreement, whose main goal is reforms and changes aimed at preserving democracy as a system of government in Palestine.

1. مقدمة:

يعتبر الفساد من الجرائم المعقدة التي يصعب كشفها بسهولة وحصرها بسرعة، ومما يزيد من صعوبة العملية أنها جريمة متعددة الوجوه والأسباب ذات جذور عميقة تأخذ أبعاد واسعة. تختلف درجة احاطتها من مجتمع إلى مجتمع آخر، وتتقدم جرائمها من التجاوزات الفردية المخالفة للقانون إلى الجرائم والتجاوزات المؤسسية في البنية السياسية والإدارية والاقتصادية والقانونية للدولة.¹ فلم يعد الحديث عن الفساد أمراً جديداً أو غريباً، بل أصبح واقع نعيشه في البلاد حيث يكون في صور وسياقات متعددة، ويتم بموجبه انتهاك حقوق الإنسان سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة. فمثلاً إذا كان الفساد موجوداً في القطاع الصحي، فإن الحق في الحصول على الحقوق والخدمات الصحية والطبية قد ينتهك، وإذا كان الفساد موجوداً في مؤسسات قطاع العدالة، فإن الحق في اللجوء إلى المحاكم والحق في محاكمة عادلة والحياد في اصدار الحكم يمكن أيضاً أن ينتهك،² يفهم من ذلك أن الفساد له مخاطر حقيقية تهدد الحريات والحقوق العامة، ويحرم الإنسان من أن يحصل على الحقوق والخدمات الضرورية، فهو يصادر ويلغى وينقل ما يستحقه شخص ما إلى شخص آخر نتيجة لأسباب تتعلق بالمنصب أو لأسباب مادية أو فئوية أو حزبية ويفرغها من حقوقها ويجمعها ويضاعفها نتيجة لسلوك أفراد معينين. فالضحية الأولى والمباشرة فيها هو المجتمع الذي يتأذى ككيان موحد نتيجة اقرار هذا النوع من الجرائم،³ وقد لا تكون فيها الضحية شخصاً طبيعياً معيناً كما في الجرائم الأخرى،⁴ يغذي الفساد ظواهر سلبية أخرى داخل الدولة مثل انعدام المساواة والظلم، فهو من الأسباب المؤدية إلى تخلف الدول وقرها.⁵

وبالرغم من أن فلسطين في هذه الأيام تمر بمرحلة انتقالية، لكن السؤال الذي يظل مطروحاً هو ما إذا كان هذا الانتقال هو باتجاه دولة ديمقراطية والعمل بسيادة القانون ومقومات الحكم الرشيد؟ هذه الدراسة هي محاولة للإجابة على هذا السؤال وذلك من خلال التركيز على بعض جوانب سيادة القانون وآليات المساءلة. هناك عدة مجالات تناولتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي ستكون محل الدراسة لتقييم المواءمة مع التشريعات الوطنية ومنها التدابير الوقائية، التجريم وإنفاذ القانون، التعاون الدولي،

¹ مجيد خضر، "الدور التشريعي في إعاقة مكافحة جرائم الفساد" (2022) مجلة رسالة الحقوق عدد 3، 236، 236.

² المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان،

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Corruption/BestPractices/NationalAssociationFightagainstCorruption.docx> (2023/1/28).

³ ستارتوس باهيس، "الفساد في محاكمنا: كيف يبدو، ومواطن استتاره" (<https://www.aman-palestine.org/reports-and-studies/8554.html>) (2023/9/30).

⁴ زكرياء العماوي، "ضوابط التعويض عن آثار جريمة الفساد: محاولة في التعليق على قرار محكمة النقض عدد 275/1 في الملف الشرعي، (2023) مجلة الوقائع القانونية عدد 22، 131.

⁵ عبد الناصر الجهاني، "الالتزامات المفروضة على الدول لمكافحة الفساد في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003" (2019) مجلة الاجتهاد القضائي عدد 2، 139.

واسترداد الموجودات بموجب ذلك، تسعى التقييمات لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى إجراء تحليل يوضح إلى أي مدى تلتزم أنظمة مكافحة الفساد الوطنية في الدولة، على وجه الخصوص القوانين واللوائح والسياسات والمؤسسات والبرامج بمتطلبات الاتفاقية سواء من ناحية النص أم التطبيق، إذ أن الوقائع والقانون يحتاجان إلى تفسير؛ قد تتمحور أكبر التحديات في أيامنا هذه حول كيفية التحقق من تحقيق أعلى مستويات المصادقية في مكافحة الفساد، فالأمر هنا ليس تحقيق المواءمة التشريعية فحسب، بل لتحقيق أعلى مستويات المصادقية، والتأثير في كل من صناعات القرار.⁶

2. إشكالية الدراسة:

مع انضمام الدول إلى الاتفاقيات الإقليمية والدولية المتعلقة بالتصدي لظاهرة الفساد لانتشارها بشكل ملفت في العالم، فلسطين كغيرها من الدول انضمت إلى العديد من الاتفاقيات الدولية ومنها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003، الأمر الذي رتب عليها التزامات دولية وأخرى وطنية، ومن هذه الالتزامات عليها مواءمة تشريعاتها الوطنية لأحكام الاتفاقية والمواءمة هنا لا تكن فقط بالنصوص إنما أيضاً بالممارسة، فهناك فرق بين مناقشة مواءمة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 والممارسة الفعلية على أرض الواقع، وحتى لا يصير إنفاذ هذه النصوص مرتبطاً بمعايير شخصية مرجعها إلى تقدير القائمين على تطبيقه لحقيقة محتواه. ومن هذا المنطلق فإن الدراسة تطرح إشكالية تجسد في التساؤل التالي عن مدى مواءمة قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته والتشريعات ذات العلاقة مع نصوص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

3. أسئلة الدراسة:

❖ هل هناك انسجام بين السياسات والتدابير الوقائية المتخذة في فلسطين مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتحديدًا حول حق الحصول على المعلومات وحول القطاع الخاص وحول تضارب المصالح؟

❖ هل جوهر الأزمة تتمثل بإشكالية التطبيق، أي ما يعرف بالعلاقة بين النص القانوني والممارسة العملية لبعض نصوص المواد الواردة في قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته؟

⁶ أشكال الإدارة الانتخابية، "دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات" (<http://www.eods.eu/library/IDEA.Electoral->) (Management-DesignAR.pdf) (2023/4/1).

❖ هل تمت ملاءمة قانون مكافحة الفساد وتعديلاته مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد فيما يتعلق بسياسية التجريم لأفعال الفساد وتحديداً الجرائم الواردة في قانون العقوبات الساري في الضفة الغربية رقم 6 لسنة 1967؟

❖ هل جرمت القوانين السارية في فلسطين أغلب أنماط السلوك التي جرمتها الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد؟

❖ هل تمت مواءمة الجوانب الإجرائية لملاحقة جرائم الفساد مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، من هيئة مكافحة الفساد، إلى نيابة مكافحة الفساد، إلى محكمة جرائم الفساد؟

❖ ما هي نقاط القوة والضعف في قانون مكافحة الفساد وتعديلاته وخاصة في ملاحقة الفاسدين؟ على أرض الواقع، هل هيئة مكافحة الفساد تقوم بالدور المطلوب منها؟

❖ هل يوجد تشريع وطني ينظم التعاون القضائي الدولي؟ أم بحاجة إلى تشريع لتنظيمه وتنظيم تسليم المجرمين الفارين؟

❖ هل عالج المشرع الفلسطيني مسألة استرداد الأصول بصورة واضحة؟

4. أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة في أنها تسلط الضوء على مواءمة قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته مع مضامين اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003، من خلال قراءة تحليلية لمختلف النصوص القانونية التي سنها واعتمدها المشرع، مبرز بذلك أوجه التشابه والاختلاف لا سيما تلك المتعلقة بهيئة مكافحة الفساد والتجريم وفيما يتعلق بالتعاون الدولي في المجال القضائي واسترداد الممتلكات بين الدول الأطراف، أي على المستويين الدولي والوطني والربط بينهما لتبيان مدى التمكن أو الإخفاق في تجسيد آليات قانونية كفيلة لمواجهة الفساد. كما ويعد موضوع الدراسة جديراً بالاهتمام لما يرافقه من حساسية النظر إلى موضوعه إلا أنه وبالرغم من هذه الأهمية فإن فقه القانون الفلسطيني يكاد يكون منعماً في شأنه إذ لا وجود لدراسات دقيقة ومعقدة حول هذا الموضوع لذا كان لازماً على الباحثين إعطائه قدر ما يستحق من الأهمية لإزالة الغموض وتكوين رؤية واضحة حول الموضوع لما له من مخاطر تمس المجتمع والدولة على مختلف الأصعدة.

5. أهداف الدراسة:

- ❖ فحص مدى انسجام السياسات والتدابير الوقائية مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، في كل من حق الحصول على معلومات، وفي تدابير الوقائية للحد من تضارب المصالح، وتجريم الفساد في القطاع الخاص.
- ❖ الكشف عن مدى مواءمة قانون مكافحة الفساد الفلسطيني وتعديلاته مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 في حماية المبلغين عن جرائم الفساد، والكشف عن مدى فاعلية وحيادية مؤسسات الرقابة والمساءلة في مكافحة الفساد.
- ❖ تحليل النصوص القانونية المتعلقة بمكافحة جرائم الفساد، ومقارنتها مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003، وتحديدًا نصوص قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1967 وقانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته.
- ❖ التعرف إلى هيئة مكافحة الفساد في فلسطين ودورها وأهدافها والخاضعين لها ومواطن الضعف والقصور في القيام بالدور المطلوب منها.
- ❖ تسليط الضوء على الجوانب الإجرائية لملاحقة جرائم الفساد وتحديدًا أمام نيابة مكافحة الفساد ومحكمة جرائم الفساد في التحقيق مع مرتكبي جرائم الفساد من مختلف المناصب في فلسطين.
- ❖ توضيح آلية تنفيذ فلسطين لبنود الاتفاقية في إجراءات التعاون القضائي الدولي، ومدى استفادتها من التعاون الدولي والمعاهدات والاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد.
- ❖ دراسة المعوقات التي قد تقف حائلًا في استرداد الموجودات.

6. نطاق الدراسة:

يقترن النطاق الموضوعي لهذه الدراسة على مناقشة مدى مواءمة المنظومة القانونية الفلسطينية المتعلقة بمكافحة الفساد مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ضوء قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، وقانون العقوبات الساري الضفة الغربية رقم (16) لسنة 1960، وقانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001، والقرار بقانون رقم (39) لسنة 2022 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وقراءتها جميعاً في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003. وما على صعيد النطاق المكاني، فتقتصر هذه الدراسة على فلسطين وتحديدًا الضفة الغربية، أما النطاق الزمني لهذه الدراسة سيكون منذ انضمام فلسطين 2014/5/2 إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 إلى غاية وقتنا الحالي.

7. الدراسات السابقة:

سيتم في هذه الدراسة الإشارة إلى أبرز ما وقفت عليه من دراسات تتعلق بموضوع المواءمة مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أو في المواضيع الفرعية التي تنطرق لها وتناقشها الدراسة.

1. سعيد أبو فارة، "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ضوء التشريعات القانونية الفلسطينية" (2020) مجلة الجامعة العربية الأمريكية للبحوث عدد 1، 41. تناولت الدراسة الحديث عن علاقة التشريعات القانونية الفلسطينية باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من خلال توضيح التشريعات القانونية الفلسطينية والدولية لمكافحة الفساد والتطور التاريخي لاتفاقية مكافحة الفساد، كما تحدثت الدراسة عن نطاق تطبيق التشريعات القانونية الفلسطينية واتفاقية الأمم المتحدة من خلال حدود التزام التشريعات القانونية الفلسطينية بتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة، ومن ثم تطرقت إلى مواءمة التشريعات القانونية الفلسطينية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عبر الحديث عن السياسات العامة لمكافحة الفساد وقائياً وعن مدى المواءمة في مجال التجريم وإنفاذ القانون، وبالرغم من أهمية الدراسة إلا أنها ركزت على الجانب النظري فلم يتم ربط الجانب النظري مع العملي وإعطاء أمثلة واقعية عن الانسجام أو عدم الانسجام، ما يميز دراستي أنها تناولت الحديث عن مدى انسجام التشريع الفلسطيني لمكافحة الفساد مع مضامين اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003، خلال التركيز على الأطر القانونية والعملية، وذلك للوقوف على مكامن القصور والخلل التي تعترى التشريعات الفلسطينية في هذا المجال، ونواحي عدم الانسجام مع الاتفاقية وتحديد الجوانب التي تنسجم فيها التشريعات الفلسطينية مع الاتفاقية لتقويتها، وتعزيزها، ورفدها بالوسائل الإضافية.

2. هيئة مكافحة الفساد، "النظام القانوني لحماية الشهود والمبلغين في جرائم الفساد ودوره في تعزيز الشفافية والنزاهة (الحكم المحلي نموذجاً)" - <https://www.pacc.ps/Events/conf/Paper-Preventive-Force-Waleed-AR.pdf>. تناولت الدراسة الحديث عن ماهية حماية الشهود والمبلغين من خلال التعريف بنظام حماية الشهود ونطاقه، والتنظيم القانوني لحماية الشهود والمبلغين، ونطاق نظام حماية الشهود من حيث الأشخاص المشمولين بالحماية، كما تناولت النطاق الزمني لتطبيق نظام الحماية من حيث فترة سريان الحماية، وأنواع الحماية: القانونية، الوظيفية، الشخصية. كذلك تناولت الدراسة الإطار الإجرائي لحماية الشهود، وإجراءات تقديم طلب الحماية ونظر طلب الحماية، أضف إلى ذلك التظلم والطعن من قرار رئيس الهيئة بخصوص طلب الحماية. تعتبر هذه الدراسة قريبة في موضوع حماية الشهود والمبلغين في جرائم الفساد، إلا أنها يغلب عليها الطابع النظري فلم يتم ربط الجانب النظري مع العملي وإعطاء أمثلة واقعية عن حالة قرارات الحماية، وهو

ما يجعل الفارق الشاسع بين النص المكتوب وما يجري على الأرض. علاوة على ذلك، هذه الدراسة ستتناول الصعوبات التي يواجهها المبلغون عندما يتم الكشف عن شبهات فساد أو ملاحقة جرائم فساد لأشخاص في مناصب عليا.

3. سيد عابدين، النظام القانوني الدولي لاسترداد الأموال المهربة (ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2018). تناولت الدراسة الحديث عن الأحكام العامة لاسترداد الموجودات المهربة من خلال توضيح مفهوم وأثار استرداد الموجودات المهربة والجهود الدولية لاستردادها، كما تناولت التمييز بين استرداد الموجودات المهربة وما قد يختلط بها من نظم قانونية مماثلة ومصادر التنظيم القانوني لدعوى استرداد الموجودات المهربة، هذه الدراسة قريبة في موضوعها لدراستي باعتبارها تتناول أحد المسائل التفصيلية في منظومة مكافحة الفساد، لكن يغلب على دراسة عابدين انتهاج الأسلوب النمطي في الشرح، ما يميز دراستي أنها تركز على تقييم منظومة مكافحة الفساد في تعاملها مع استرداد الأموال المهربة والصعوبات والعقبات التي تواجهها فلسطين مع مثل هذه القضايا وخطورة ذلك على المبادئ الدستورية وحقوق الأفراد، وهو ما يشكل التحدي الحقيقي.

8. منهجية الدراسة:

اعتمدت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي المقارن، وذلك من خلال وصف وتحليل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، حيث أن تحليل الواقع القانوني اعتمد على مراجعة سلسلة من القوانين وأحكام قانونية أخرى، ومن ثم مقارنتها مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003، وتحديد مكان الضعف في الموضوعات التي تناولتها الدراسة، أما بنسبة إلى تحليل مدى تنفيذ بنود الاتفاقية فارتكز العمل على العديد من الوسائل التي تضمنت عشرات المقابلات من قبل خبراء ومختصين وموظفين عموميين وأكاديميين وضحايا متضررين من جرائم الفساد، وتمثلت المقابلة استراتيجية مهمة في جمع البيانات والوصول إلى نتائج علمية موضوعية دقيقة، للحصول على معلومات للأحداث والمواقف في السياق الطبيعي، وفي ذات الوقت كانت المقابلة محل استحسان البعض ونقد من البعض الآخر، مما أضفى على الرسالة جاذبية وحيوية استثنائية. وارتكز العمل على مراجعة تقارير واقع النزاهة ومكافحة الفساد والتقارير السنوية لهيئة مكافحة الفساد ومراجعة التقارير الوطنية والملخص التنفيذي لمراجعة تنفيذ دولة فلسطين للفصلين الثالث والرابع والفصلين الثاني والخامس من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والأحكام القضائية. كما اعتمدت الدراسة على تحليل الواقع الحالي وتحديد مكان وجود الفساد سواء كان مباشراً أم غير مباشر. ومن ثم التركيز على الثغرات الموجودة على مستوى القوانين، باعتبارها من أبرز أدوات الحد من الفساد من أجل إجراء المواءمة اللازمة ما بين القوانين والممارسات الوطنية من جهة،

واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من جهة أخرى، فيما يتعلق بعناصر محددة من مكونات مكافحة الفساد، شكل تنفيذها مُجتمعة سيادة القانون.

9. خطة الدراسة:

تعالج هذه الدراسة التحقق من انسجام قانون مكافحة الفساد والتشريعات الفلسطينية ذات العلاقة مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 وذلك من خلال فصلين: الفصل الأول مكافحة جرائم الفساد موضوعياً بموجب التشريعات ذات العلاقة في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003، وأشتمل هذا الفصل على بحثين، المبحث الأول تناول الحديث عن مدى مواءمة التشريعات الفلسطينية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مجال التدابير الوقائية بموجب مطلبين، المطلب الأول تحدث عن السبل الوقائية لمكافحة الفساد والمطلب الثاني مدى فعالية وحيادية مؤسسات الرقابة والمساءلة في مكافحة الفساد، أما المبحث الثاني فتناول الحديث عن مدى مواءمة التشريعات الفلسطينية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مجال التجريم والعقاب وتضمن مطلبين المطلب الأول مدى مواءمة نصوص قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 ذات العلاقة بجرائم الفساد مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003، المطلب الثاني مدى مواءمة نصوص قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003.

أما الفصل الثاني فتناول مكافحة جرائم الفساد اجرائياً من خلال التشريعات ذات العلاقة في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 وذلك ضمن بحثين، المبحث الأول تحدث عن إجراءات مكافحة الفساد في فلسطين من خلال مطلبين المطلب الأول إجراءات جمع الاستدلالات في جرائم الفساد، المطلب الثاني إجراءات التحقيق والمحاكمة في جرائم الفساد، تحدث المبحث عن سبل التعاون الاجرائي الدولي لمكافحة الفساد من خلال مطلبين، المطلب الأول التعاون الدولي، المطلب الثاني استرداد الموجودات.

الفصل الأول

مكافحة جرائم الفساد موضوعياً من خلال التشريعات ذات العلاقة في ضوء اتفاقية الأمم

المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003

تضمنت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 مجموعة من التدابير والأحكام التي تسهم في منع ومكافحة الفساد، كما تضمنت مجموعة من الأحكام متعلقة بالتجريم وإنفاذ القانون. فإنضمام الدول إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، يفرض عليها منهجاً يلزمها بتكييف منظومتها القانونية مع المتطلبات والأدوات المنصوص عليها ضمن الاتفاقية، مع ضرورة تقديم تقارير قطرية دورية بشأن هذه المسألة، وهو ما بادرت فلسطين إلى تجسيده عبر دورات الاستعراض التي ما زالت مستمرة، وكشفت عن جوانب إيجابية تقتضي التنويه بها، وجوانب سلبية تقتضي المعالجة والاستدراك.⁷ على ضوء ما أوردته ضمن تقاريرها القطرية الدورية، التي تعلقت أساساً في دورتها الأولى بمراجعة تنفيذ الفصلين الثاني والثالث، الفصل الثاني المتعلق بـ«التدابير الوقائية»، والفصل الثالث المتعلق بـ«التجريم وإنفاذ القانون»، ولن نتطرق إلى جميع ما ورد ضمن التقارير القطرية.

الفساد يمكن ملاحظته بعد وقوعه، ولكنه وقبل كل شيء يتطلب الوقاية.⁸ والفكرة هي أن مكافحة الفعالة للفساد لا تقتصر على العقوبة الجنائية لأعمال الفساد التي حدثت فحسب، بل يجب أن تشمل أيضاً الجوانب الوقائية، وذلك بالنظر إلى حجم الأضرار والمخاطر التي ألحقتها هذه الآفة، لذلك يجب أن تكون مكافحة متعددة الأنظمة ومتعددة الأوجه وأن تتعامل مع أعراض المرض وجذوره، أي على الدول الانخراط ضمن المساعي الدولية لتقويض هذه الظاهرة.⁹ التي فرضت منهجاً يلزم الدول الأطراف بتكييف منظومتها القانونية مع المتطلبات والأدوات المنصوص ضمن الاتفاقية.¹⁰ وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة ومنسقة لمكافحة الفساد والتي تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ

⁷ ماينو جيلالي، "مدى تنفيذ الدول المغاربية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" <https://www.qscience.com/content/journals/10.5339/rolacc.2019.11> (2023/10/19).

⁸ التحديات في مكافحة الفساد: دور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، <https://www.aalco.int/Corruption-Arabic-> (Final%202010.doc) (2023/7/20).

⁹ أعلنت السلطة الوطنية الفلسطينية الفلسطينية في العام 2005 رغبتها الطوعية في الالتزام بأحكام هذه الاتفاقية ومضمونها. وقد وقعت السلطة الفلسطينية رسمياً على اتفاقية هيئة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في شهر نيسان /أبريل 2014.

¹⁰ السياسات والتشريعات الفلسطينية في مكافحة الفساد (دراسة تحليلية) [https://www.aman-](https://www.aman-palestine.org/cached_uploads/download/migrated-files/itemfiles/ed5c8aeba774a9c54f8cd64ebb22d963.pdf) (2021/7/22) [files/itemfiles/ed5c8aeba774a9c54f8cd64ebb22d963.pdf](https://www.aman-palestine.org/cached_uploads/download/migrated-files/itemfiles/ed5c8aeba774a9c54f8cd64ebb22d963.pdf).

سيادة القانون، والإدارة السليمة للشؤون العامة والممتلكات العامة، والنزاهة، والشفافية، والمساءلة،¹¹ مع ضرورة تقديم تقاريرها القطرية الدورية بشأن هذه المسألة.¹² تبعاً لذلك قد بادرت فلسطين إلى تجسيده عبر دورات الاستعراض،¹³ ولكن هل كشفت فلسطين عن جوانب إيجابية تقتضي التتويه وجوانب سلبية تقتضي المعالجة والاستدراك؟ هذا ما سيتم توضيحه في هذا الفصل في مواءمة الجوانب الموضوعية مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، لذلك من المهم أن نحدد مدى مواءمة التشريعات القانونية الفلسطينية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مجال التدابير الوقائية في المبحث الأول، ومدى مواءمة التشريعات الفلسطينية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مجال التجريم والعقاب في المبحث الثاني.

المبحث الأول

مدى مواءمة التشريعات الفلسطينية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مجال التدابير

الوقائية

اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 2003/10/3 قرارها رقم (4/58) الذي صادقت بمقتضاه على مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ودخلت حيز النفاذ بتاريخ 2005/12/14 لتصبح بذلك أول اتفاقية عامة معنية ومختصة بحصر وتقييد مجموعة التدابير والإجراءات الواجب على المجتمع الدولي والدول اتخاذها والالتزام بها لضمان مكافحة الفساد والقضاء عليه. وتتص الاتفاقية على أن تقوم كل دولة موقعة عليها بوضع وتنفيذ وترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد وتعزيز مشاركة المجتمع المدني وتجسيد مبادئ سيادة القانون.¹⁴

¹¹ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50024_A.pdf (2023/7/21).

¹² ثائر العدوان، مكافحة الفساد الدليل إلى اتفاقية الأمم المتحدة الأردن نموذجاً (ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2012) 7. ¹³ في العام 2015 تم الاستعراض الرسمي لمدى التزام فلسطين بالاتفاقية من قبل دولتي عمان وميكرونيزيا وذلك في الفصلين الثالث والرابع منها والمتعلقين بإجراءات التجريم وإنفاذ القانون، والتعاون الدولي وهي المرحلة الأولى من استعراض الاتفاقية وتتبعها المرحلة الثانية باستعراض الفصلين الثاني والخامس، وقد تم الاستعراض بمشاركة هيئة مكافحة الفساد ونيابة مكافحة الفساد وأطراف رسمية فلسطينية أخرى.

¹⁴ جاءت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 ببداية واحدة وسبعين مادة مقسمة على ثمانية فصول، تناولت في فصلها الأول الأحكام العامة للاتفاقية، وفي الفصل الثاني التدابير الوقائية، وفي الفصل الثالث التجريم وإنفاذ القانون، وفي الفصل الرابع التعاون الدولي، وفي الفصل الخامس استرداد الموجودات، وفي الفصل السادس المساعدة التقنية وتبادل المعلومات، وفي الفصل السابع آليات تنفيذ الاتفاقية، أما الفصل الثامن فقد تناولت الأحكام الختامية الأخيرة لهذه الاتفاقية.

فلسطين انضمت إلى العديد من الاتفاقيات الدولية بعد الاعتراف بها "كدولة مراقب غير عضو في الأمم المتحدة" بتاريخ 29 تشرين الثاني للعام 2012، الأمر الذي رتب عليها التزامات دولية وأخرى وطنية،¹⁵ فمثلاً يترتب على الدولة المنضمة إلى الاتفاقيات الدولية، أن تواءم تشريعاتها الوطنية مع نصوص الاتفاقية، من خلال إجراء مراجعة شاملة للتشريعات والقوانين الوطنية ذات العلاقة.¹⁶ بعد أن انضمت فلسطين رسمياً إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتاريخ 2014.5/2¹⁷ أصبح من الضروري العمل بالالتزامات الدولية المنصوص عليها في القانون الدولي،¹⁸ أي بما أن الدولة أصبحت طرفاً في هذه الاتفاقية، فإنها تكون ملزمة في تطبيقها، مما يقضي قيام السلطة بمواءمة سياساتها وممارساتها وتشريعاتها مع المعايير الدولية.¹⁹

أما فيما يتعلق بمكانة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 في فلسطين، قامت وزارة الخارجية بطلب تفسير نص المادة (10) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 بخصوص مكانة وأثر الاتفاقيات الدولية في النظام القانوني الفلسطيني. تبعاً لذلك، أصدرت المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية في جلستها المنعقد بتاريخ 2017/11/19، حكمها في الطعن الدستوري رقم (2017/4)،²⁰ وفيه تعرضت المحكمة لمكانة الاتفاقيات الدولية في النظام القانوني الفلسطيني "سمو الاتفاقيات الدولية على التشريعات الداخلية، بما يتواءم مع الهوية الوطنية والدينية والثقافية للشعب العربي الفلسطيني".²¹ وقد تبع قرار المحكمة

¹⁵ المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، (https://www.pchrgaza.org/ar/?p=4779) (2021/7/10).

¹⁶ نوار بدير وياسر العموري وعاصم خليل، "أثر انضمام فلسطين إلى اتفاقيات حقوق الإنسان: القضاء على التمييز ضد المرأة ومناهضة التعذيب نموذجاً" مقبول للنشر في مجلة القانون والعلوم السياسية، جامعة مؤتة، عدد قادم، I. (ولغاية متابعة تنفيذ فلسطين لالتزاماتها الدولية، وبالتحديد "المواءمة" أصدر الرئيس الفلسطيني محمود عباس قرار بتشكيل لجنة يطلق عليها "اللجنة العليا لمتابعة انضمام دولة فلسطين للمؤسسات والمواثيق الدولية والمعاهدات والبروتوكولات الدولية" بتاريخ 7 نيسان 2014، وتقرع عن اللجنة العليا العديد من اللجان الفرعية، أهمها: لجنة مواءمة التشريعات الفلسطينية مع الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة، تهتم بمراجعة التشريعات المعمول بها في فلسطين ومشاريع القوانين، وتحديد أولويات التشريعات سواء باستحداث تشريعات أو تعديلها بما يتفق وأحكام الاتفاقيات الدولية، وذلك بالشراكة مع مؤسسات المجتمع المدني ذات الاختصاص، على أن تقدم توصياتها لمجلس الوزراء لاتخاذ المقتضى القانوني لمتابعة تنفيذها، وذلك بتعاون مع اللجنة العليا المشكلة بقرار من رئيس دولة فلسطين).

¹⁷ سعيد أبو فارة، المرجع السابق، 48.

¹⁸ فلسطين تنضم رسمياً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، (https://www.aman-palestine.org/activities/840.html) (2023/8/15).

¹⁹ محمد خضر، تقييم التشريعات الخاصة بحقوق المرأة والطفل، مساواة 2022، بحث غير منشور.

²⁰ قضية رقم (12) لسنة 2 قضائية المحكمة الدستورية العليا، (https://www.birzeit.edu/sites/default/files/mhkm_dstwry_4-2017.pdf) (2023/6/20).

²¹ ورقة موقف حول حكم المحكمة الدستورية بخصوص مكانة الاتفاقيات الدولية في النظام القانوني الفلسطيني، وحدة القانون الدستوري،

(https://fada.birzeit.edu/bitstream/20.500.11889/5487/1/%d9%88%d8%b1%d9%82%d8%a9%20%d) (2023/7/20).

الدستورية العليا. بالإضافة إلى ذلك، صدر قرار تفسيري عن المحكمة الدستورية العليا بتاريخ 2018/3/12 يحمل الرقم (2017/5) بينت المحكمة من خلاله القيمة والمكانة القانونية التي تحتلها الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي تلتزم بها دولة فلسطين بالنسبة لسائر التشريعات الأخرى، حيث أقرت هرم تشريعي تأتي وثيقة إعلان الاستقلال في أعلى مرتبة فيه، يأتي بعدها القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 ومن ثم الاتفاقيات والمواثيق الدولية تكتسب قوة أعلى من التشريعات الداخلية بعد أن تحظى هذه الاتفاقيات بالمصادقة والنشر في الجريدة الرسمية. كما أخذت المحكمة الدستورية العليا في قرارها التفسيري بالنظام الثنائي فيما يتعلق بإنفاذ الاتفاقيات الدولية في النظام القانوني الفلسطيني،²² بحيث أكدت المحكمة على وجوب إدماج أحكام المعاهدات والمواثيق الدولية ضمن التشريعات الوطنية من أجل إنفاذها.²³ بعد ما يزيد عن تسع سنوات من الانضمام إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، لا يزال هناك العديد من المسائل التي يجب العمل عليها، بما في ذلك العمل على مواءمة التشريعات مع التطبيق العملي. تبعاً لذلك، سيتم البحث إلى أي مدى التزمت التشريعات القانونية الفلسطينية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مجال التدابير الوقائية، وذلك من خلال معرفة مدى الالتزام بالتدابير الوقائية في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المطلب الأول، والبحث في مدى فاعلية وحداية مؤسسات الرقابة والمساءلة في المطلب الثاني.

المطلب الأول

السبل الوقائية لمكافحة الفساد

تعد التدابير الوقائية من أكثر الأساليب فعالية في التصدي للفساد وتجنب آثاره السلبية، وتمت الإشارة إلى التدابير في المواد التالية من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 (5_14)،²⁴ وهي مجموعة من السياسات العامة الهادفة لمنع الفساد.²⁵ إن سياسيات وتدابير مكافحة الفساد الوقائية، تقوم وفقاً للمبادئ

²² النظام الثنائي يعني الدستور لا يمنح وضعاً خاصاً للمعاهدات أو الحقوق أو الالتزامات التي أنشأتها تلك المعاهدات وبالتالي تبقى دون تأثير في القانون الوطني ما لم يتم إقرارها وفقاً لقواعد العملية التشريعية للدولة الطرف، حتى يكون إمكانية لإنفاذها في القانون الداخلي. على خلاف النظام الأحادي ففي الدولة الأحادية البحتة، لا يلزم ترجمة القانون الدولي إلى قانون وطني. فهو ببساطة مدمج ويدخل حيز التنفيذ تلقائياً في القوانين الوطنية أو المحلية.

²³ محمود أبو صوي، "المعاهدات الدولية بين مرجعيات ومشمولات رقابة دستورية في فلسطين" (file:///C:/Users/Hadba/Downloads/SSRN-id3689533.pdf) (2023/7/26).

²⁴ فيصل الدوسري، "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كرد فعل على الفساد باعتبارها تهديداً عالمياً" (2021) مجلة القانون المغربي، عدد 48، 277، 284.

²⁵ فايزة هوام، "التدابير الوقائية من جرائم الفساد في التشريع الجزائري" (2016) المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية عدد 3، 203، 203.

الأساسية للنظام القانوني لكل دولة، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسيات فعالة منسقة لمكافحة الفساد،²⁶ إذ تجسد مبادئ سيادة القانون، وهو الخطوة الأولى لمعالجة الفساد تتمثل بإجراءات وقائية تحد من انتشاره وتعزز الشفافية والنزاهة والمساءلة باعتبار إن الرقابة خير من العلاج، ويلاحظ تميز اتفاقية الأمم المتحدة بتضمينها التدابير المطلوبة وشموليتها.²⁷ مع العلم أن الدور المنوط بهذه التدابير هو دور علاجي وليس ردعي يهدف إلى حماية الوظيفة العامة من كل أشكال الفساد. وعليه، ينبغي تعزيز الوقاية على جميع المستويات، الوطنية والإقليمية والدولية، وتتطلب الوقاية توعية جميع الجهات ذات المصلحة المعنية وتبادل المعلومات فيما بينهم وتنقيتهم. أي أن تشمل المبادئ الوقائية في القطاع العام كل ما له علاقة في مجال الوظيفة العامة، إلى أي مدى يمكن القول بأن المشرع الفلسطيني قد وفر التدابير والآليات الوقائية الكافية لمكافحة جرائم الفساد؟ وما مدى فاعليتها في مكافحة الفساد؟ هذا ما سيتم الإجابة عليه من خلال الفروع التالية.

الفرع الأول: سياسيات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية

تسعى كل دولة طرف إلى إجراء تقييم دوري للصوصك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة، بغية تقرير مدى كفايتها لمنع ومكافحة الفساد.²⁸ مع بداية العام 2018 بدأت فلسطين التحضير لعملية الاستعراض ضمن الدورة الثانية في الفصلين الثاني والخامس المتعلقين بالتدابير الوقائية واسترداد الموجودات بإشراف مكتب الأمم المتحدة المعني بالجريمة والمخدرات،²⁹ حيث تم استعراض التزام فلسطين بأحكام الاتفاقية من قبل دولتي بوركينا فاسو وماليزيا، وذلك للوقوف على مكانم القصور والخلل التي تعترى

²⁶ دليل استخدام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لتعزيز جهود مناهضته (<https://uncaccoalition.org/files/UNCAC->) (Guide-Anti-corruption-Efforts-Arabic.pdf) (2021/7/7).

²⁷ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (<http://hrlibrary.umn.edu/arabic/UNCAC.pdf>) (2021/7/20). (المادة 5 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. ينبغي تنفيذ أو ترسيخ سياسيات فعالة بشكل منسق بين المؤسسات ذات الصلة، وينبغي أن تشجع على مشاركة المجتمع وأن تحظى بالدعم الصريح والكامل من التنفيذيين، وتعكس مبادئ سيادة القانون، وحسن إدارة الشؤون العامة والأملاك العامة، والنزاهة والشفافية والمساءلة).

²⁸ وجرى العادة ان يقوم الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) بإعداد تقرير سنوي حول واقع النزاهة ومكافحة الفساد كذلك تصدر كذلك تصدر هيئة مكافحة الفساد تقريراً إدارياً عن أعمالها إضافة إلى وصف التطورات التي تم إنجازها من الخطة التي تعدها وعادة تشير هذه التقارير إلى الإصلاحات والجهود والإجراءات العملية في مجال تعزيز النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد فلسطينياً.

²⁹ وقد تم تشكيل لجنة خبراء حكومية، وقد تم تشكيل لجنة خبراء حكومية مكونة من 18 موظف حكومي مختص بمسائل مكافحة الفساد من عدد من الوزارات والمؤسسات الحكومية وتم نشرها عبر الموقع الأمم المتحدة وقامت اللجنة بتعبئة التقييم عبر البرنامج الخاص المعتمد من مكتب الأمم المتحدة وتم إرساله إلى الدولتين اللتين ستراجعان دولة فلسطين.

التشريعات الفلسطينية في هذا المجال، ونواحي عدم الانسجام مع الاتفاقية وتحديد الجوانب التي تنسجم فيها التشريعات الفلسطينية مع الاتفاقية لتقويتها، وتعزيزها، ورفدها بالوسائل الإضافية.³⁰

لتطبيق سياسيات وممارسات مكافحة الفساد³¹ قامت الحكومة الفلسطينية بالتصديق على عدد من خطط العمل القطاعية،³² بالإضافة إلى تبني وإقرار ل "أجندة السياسات الوطنية، كما تبنت وثيقة أجندة السياسات الوطنية مبدأ تعزيز شفافية عمل الحكومة، بما يشمل الحق في الوصول إلى المعلومات" والذي يقصد به في حق الفرد الذي يعيش في مجتمع ما أن يحصل على معلومات كافية من الإدارة أو السلطة التي تحكم هذا المجتمع، وذلك حول الأمور العامة التي تعنيه ويرغب في معرفتها".³³

يعتبر حق الحصول على المعلومات حقاً من الحقوق والحريات الأساسية، وبمقتضى المادة (19) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان،³⁴ والمادة (19) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، يعتبر الحق الشامل في الانتفاع بالمعلومات هو أمر أساسي لسير الحياة الديمقراطية للمجتمعات ولرفاه الأفراد.³⁵ وتشكل حرية تداول المعلومات أو الحق في الانتفاع بها جزءاً لا يتجزأ من الحق الأساسي في حرية التعبير.³⁶ والمادة (10) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في الفقرة الأولى منها على أن "تتخذ

³⁰ عزمي الشيباني وباسم العموري، تقييم الالتزام بالتدابير الوقائية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (https://www.aman-palestine.org/cached_uploads/download/migrated-files/itemfiles/f7b8317ebc0c8a45133cebfd056412a8.pdf) (2021/7/19).

³¹ يقصد بالسياسيات العامة لمكافحة الفساد: هي كل ما تفعله الدولة بحكومتها وأجهزتها ومؤسساتها من تسخير الأعمال والنشاطات والإمكانات والخطط من أجل منع الفساد ومكافحته والقضاء عليه.

³² إذ أن الحكومة انضمت إلى مبادرة الحكومة المنفتحة من خلال مصادقة مجلس الوزراء الفلسطيني خلال العام 2015 على تشكيل فريق وطني للانضمام لمبادرة شراكة الحكومة المنفتحة. شراكة الحكومة المنفتحة هي مبادرة متعددة الأطراف تم الإعلان عنها في 20 سبتمبر 2011 خلال الجلسة الافتتاحية السنوية للجمعية العامة للأمم المتحدة في نيويورك، من قبل ثماني دول، وتهدف هذه المبادرة بالأساس إلى دفع الدول المنخرطة في المبادرة إلى دعم الديمقراطية التشاركية بوضع المواطن في صلب اهتماماتها عبر تعزيز الشفافية والحصول على المعلومة والنزاهة ومحاربة الفساد واستغلال التكنولوجيات الحديثة. وهذا يتفق مع اتفاقية الأمم المتحدة في المادة (5) ينبغي تنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة بشكل منسق بين المؤسسات ذات الصلة، وينبغي أن تشجع على مشاركة المجتمع وأن تحظى بالدعم الصريح والكامل من التنفيذيين، وتعكس مبادئ سيادة القانون، وحسن إدارة الشؤون العامة والأملاك العامة، والنزاهة والشفافية والمساءلة.

³³ بلال برغوثي، "الحق في الطلاع أو حرية الحصول على المعلومات" (<file:///C:/Users/Hadba/Downloads/legal54.pdf>) (2021/9/16).

³⁴ المادة (19) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان: كل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حريته في اعتناق الآراء دون مضايقة، وفي التماس الأنباء والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين، بأية وسيلة ودونما اعتبار للحدود.

³⁵ اليوم الدولي لتعميم الانتفاع بالمعلومات، (<https://www.un.org/ar/events/informationaccessday/background.shtml>) (2023/10/16).

³⁶ المادة (19) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية: لكل إنسان حق في حرية التعبير. ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها.

كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ومع مراعاة ضرورة مكافحة الفساد، ما قد يلزم من تدابير لتعزيز الشفافية في إدارتها العمومية، بما في ذلك ما يتعلق بكيفية تنظيمها واشتغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، عند الاقتضاء". ويجوز أن تشمل هذه التدابير ما يلي: اعتماد إجراءات أو لوائح تمكّن عامة الناس من الحصول، عند الاقتضاء، على معلومات عن كيفية تنظيم إدارتها العمومية واشتغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، وعن القرارات والصكوك القانونية التي تهم عامة الناس، مع إيلاء المراعاة الواجبة لصون حرمتهم وبياناتهم الشخصية.³⁷

انطلاقاً من أن ممارسة المواطن لحقه في الوصول إلى المعلومات تعزز العلاقة المتبادلة بين الدولة والمواطن، تلك العلاقة القائمة على توازن الحقوق والواجبات، حيث إن حق المواطن في الحصول على معلومات من المؤسسات الرسمية، يجعل الإداري يقوم بوظيفته في أجواء شفافة، تكشف عن مواطن الخلل والتجاوز، وتحد منها لمجرد شعور الموظف العام بأن المواطنين على علم بما يقوم به، الأمر الذي يحد من فرص الفساد وسوء استخدام السلطة. بالإضافة إلى ذلك، فإن حق الحصول على المعلومات مرتبط ارتباطاً وثيقاً بالمحاسبة التي تشكل هدفاً مركزياً لأي نظام ديمقراطي، تصبح المساءلة المجتمعية بدونه مهنة صعبة، بل عميقة، ما دامت أنشطة الحكومة وعملية صنع القرار تجري بعيداً عن أعين الجمهور الفاحصة، وتزداد إمكانية حدوث تبيد للموارد.³⁸

ومع ذلك، لم يتم تنفيذ التعهدات ولا الإيفاء بالتأكدات في إصدار قانون الحق في الحصول على المعلومات.³⁹ على الرغم من أهمية إصدار تشريع ينظم هذا الحق والرغم من اعداد مشروع قانون حق الحصول على المعلومات من قبل لجنة وطنية شكلت بموجب قرار من قبل مجلس الوزراء برئاسة هيئة مكافحة الفساد وعضوية مجموعة من الوزارات ذات الصلة بالإضافة إلى ممثلين من المجتمع المدني والأكاديميين والاعلاميين، حيث انتهت أعمالها منذ نهاية العام 2013، ورفعت مسودة قانون المذكور أعلاه لمجلس الوزراء لإقراره وفق الأصول ورفعته لسيادة الرئيس لإصداره، إلا أن المشروع لم يتم إقراره حتى إعداد هذه الدراسة.⁴⁰

³⁷ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003، المرجع السابق.

³⁸ النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد (https://www.aman-palestine.org/cached_uploads/download/migrated-files/itemfiles/a3c017f867420a33612e724d8a4bd640.pdf) (2021/9/15).

³⁹ أجندة السياسات الوطنية 2017_2022 (<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/pal175678.pdf>) (2021/7/22).

⁴⁰ مشروع تقرير استعراض دولة فلسطين استعراض من طرف ماليزيا وبوركينا فاسو لتنفيذ دولة فلسطين دورة الاستعراض 2016_2021، 105.

الدول الأكثر تقدماً لهذه الأسباب وغيرها، فطنت كثير من الدول الأقل تقدماً ومن بينها العربية⁴⁶ إلى أهمية تأسيس مراكز ومؤسسات معلوماتية للتوثيق والاسترجاع لتكون بمثابة الذاكرة وللاستفادة منها في تنفيذ خطط التنمية، وتأتي الأرشفة الالكترونية في مقدمة مهام تلك المراكز والمؤسسات.⁴⁷ لذلك ينصح بضرورة اتخاذ الإجراءات المناسبة لضمان تفعيل دوائر الأرشفة بالمؤسسات الحكومية، وتأهيل الكادر الوظيفي المكلف بإدارة الملفات والمستندات. هذه النظرة الاستراتيجية، التي تُبرز أحدث التطورات، كما تقدم صورة عن فترة شهدت مظاهر تقدم وانتكاس. "إننا نحتاج لتغيير النظام ووعي الجمهور".⁴⁸

قد يظهر أن فكرة أن القوانين والسياسات تكون أعمق تجزراً في الثقافة السياسية الأوسع، إذا كان صانعو القرار والجمهور عامة منخرطين في تشكيلها ويفهمون ما تعنيه ويتخذون إجراءات للوفاء بروحية ما تجسده هذه القوانين والسياسات. وما هذه الملاحظات إلا نقطة انطلاق فهي لا تضمن التنفيذ الناجح لاتفاقية مكافحة الفساد، إنما تحاول توسيع معالم الالتزام والتغيير في العقلية، لتجاوز الحد الأدنى المطلوب في الاستجابة لمبادئ ومعايير الاتفاقية. "اتفاقية مكافحة الفساد ليست غاية في حد ذاتها، بل وسيلة نحو تحقيق هدف الحد من الفساد".⁴⁹

فالدولة التي تريد العمل لصالح المواطنين، بطريقة واقعية - ومع اعتبارات مناسبة - لا تخشى التفسيرات. فقط الدولة المهمة بقرارات متطرفة، لا أساس لها، يوجد فيها شبهات فساد أو تعسفية تخشى التفسيرات. إذ عانت الدول والمجتمعات التي تخشى التفسيرات من انتشار الفساد الذي يثير قلقاً كبيراً نظراً لآثاره المدمرة على جوانب الحياة المختلفة فهو يشكل أحد المعوقات الرئيسية لتحقيق التنمية، والجرائم المنتهكة للديمقراطية، والحكومة الرشيدة وسيادة القانون. وكثير من الأحيان تكون أجهزة الدولة بمثابة الأرض الخصبة لمثل هذه الممارسات، وذلك بسبب ثقافة السرية والحصانة التي تحول دون خضوع مثل هذه الممارسات للتحقيق الدقيق.⁵⁰

⁴⁶ على الصعيد العربي أظهر تقرير اقتصاد للبنك الدولي أن الدول العربية وحدها مسؤولة عن 30% من مجمل تكلفة الفساد في العالم وهذه النسبة تتجاوز (300) مليار دولار، وقد كشفت منظمة الشفافية الدولية التي تعتبر.

⁴⁷ حنان بيزان، "التقدم التكنولوجي.... تحديات مشاريع الحفاظ الرقمي! دراسة استقرائية نظرية"، (2022) مجلة أوراق بحثية عدد 2، 46، 46. (<https://www.asjp.cerist.dz/en/downArticle/799/2/2/210021>).

⁴⁸ جليل مناورين، "الفساد: الضرب الموجه في كوريا" مجلة رسالة اليونسكو (2000) 37 (<file:///C:/Users/Hadba/Downloads/1511-053-012-013.pdf>) (2023/3/19).

⁴⁹ التقييم الذاتي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تخطي الحد الأدنى، (<http://www.undp.org>)

(2023/10/19) ([aciac.org/publications/GN_ar.pdf](http://www.undp.org/publications/GN_ar.pdf))

⁵⁰ بناء النزاهة والحد من الفساد في قطاع الدفاع: خلاصة وافية لأفضل الممارسات، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة،

(https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_topics/Integrity_Building_Compndium_AR_up)

الفرع الثاني: التدابير الوقائية التي تمنع تضارب المصالح

يحدث تضارب المصالح في جميع جوانب الحياة العامة الوظيفية، تكمن الصعوبة الأولى _ وليست الأقل أهمية _ في التعريف بالمفهوم في حد ذاته.⁵¹ فبخلاف الجرائم الجنائية الأخرى، يرتبط الفساد مباشرة بالوظائف والصلاحيات الممنوحة للموظفين العموميين. يفهم من ذلك، في حال تضارب المصالح، لا يوجد بالضرورة تعارض بين مصلحتين أو مسألتين ولا يوجد صراع نفسي فعلي يحدث في روح شخص معين. التناقض أو التضارب هو بين الواجب المفروض على شاغل الوظيفة لأداء واجبه بحيادية وبين حقيقة أن المصلحة الإضافية التي لديه في المنصب قد تؤدي إلى عدم أدائهم على النحو المطلوب. قد يكون هذا الموقف قائماً حتى لو لم يكن لدى المسؤول نية انتهاك الثقة الممنوحة له، وقد ينشأ حتى لو لم يتأثر على الإطلاق بالمصلحة الإضافية التي لديه (أي أن لم يأخذ في الاعتبار اعتبارات خارجية. ولم يغير الطريقة التي يوازن بها بين الاعتبارات المختلفة بسبب نفس الأمر الإضافي). لذلك لا ينبغي الخلط بين تضارب المصالح والاعتبارات الخارجية، ولا ينبغي الخلط بين تضارب المصالح والفساد الفعلي. قد يجد الشخص نفسه في حالة تضارب في المصالح ولا يتصرف بطريقة فاسدة على الرغم من أن الوفاء بمنصب في حالة تضارب مصالح يثير الشك في الفساد وقد يؤدي حتى إلى التعثر الذي يؤدي إلى السلوك الفاسد. تسعى القواعد الخاصة بمنع تضارب المصالح إلى تقليل احتمالية محاولة الموظفين العموميين استغلال السلطة الموكلة إليهم. مع العلم أن مصطلح تضارب المصالح مضلل إلى حد ما.⁵² وبصرف النظر عن التحديات المنهجية التي يطرحها قياس ظاهرة معقدة مثل الفساد، قد تنشأ حالات تضارب في المصالح عندما تقوم المؤسسات الوطنية بقياسه.⁵³ ومع ذلك أثار الانشغال العام والقانوني بالموضوع شكوكاً وتحفظات على أنه تعبير عن سيطرة الإجراءات البيروقراطية. فبرغم من صعوبة تحديد ماهية المصلحة بالضبط، فمن الواضح أن كل شخص لديه مجموعة متنوعة من الاهتمامات، بما في ذلك الاهتمامات العائلية، والأصدقاء، والمصالح المالية الإيديولوجية. فتضارب المصالح بين المسؤولين والموظفين العموميين أمر شائع ومثير للقلق، قد تؤثر الروابط العائلية والشراكة لأصحاب المناصب العليا،

[dated.pdf](#) (2023/7/10). وفيما يلي قائمة ببعض قائمة ببعض المبررات التي تسهل ممارسات الفساد، وهي "السرية" و "المطالب الملحة" و "الاهتمام بالشعب" وعلى الرغم من أن هذه المبررات تبدو نافعة للوهلة الأولى، إلا أن الاستناد المنتظم إلى هذه المبررات يقلل كثيراً من شفافية اتخاذ القرارات وتنفيذها.

⁵¹ الأخلاقيات العامة، تضارب المصالح على الصعيدين المحلي والإقليمي، (<https://rm.coe.int/public-ethics-conflicts->) (of-interest-at-local-and-regional-levels-publi/16809f4761) (2023/9/1).

⁵² المرجع السابق.

⁵³ دليل استقصاءات الفساد مبادئ توجيهية منهجية لقياس الرشوة وأشكال الفساد الأخرى من خلال استقصاءات العينية، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة فيينا، (https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Arabic_CorruptionManual_2018_EBOOK.pdf) (2023/7/20).

وأحياناً تؤثر على القرارات التي يتخذونها.⁵⁴ استكمالاً لذلك، أشار التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية لسنة 2020 إلى عدم وجود أسس واضحة وتخطيط منظم لعملية رقد المحكمة الدستورية بالموظفين، فقد تم تعيين ما يقارب (42) موظف في المحكمة الدستورية، دون فتح المجال أمام الجميع للمنافسة على الحصول على وظائف وتم حصر المقابلات بالمعرفة الشخصية لموظفين المحكمة الدستورية.⁵⁵ كذلك الأمر في قضية تعيين سفراء جدد لدولة فلسطين هناك عدم وضوح في آليات تعيين السفراء من السلك الدبلوماسي وفقاً لمبدأ تكافؤ الفرص وغياب لجنة رسمية للنظر بالتعيينات الدبلوماسية من حيث الكفاءة والجدارة، ما يحيل إلى شكوك في عمل آليات التعيين، التي تشير إلى وجود نهج وممارسة عملية في تضارب المصالح.⁵⁶

فعندما يكون للموظف العام مصلحة أخرى في القضية التي يتعامل معها إلى جانب المصلحة العامة، يكون في حالة تضارب في المصالح. إذاً اتخذ قرارات في هذه الحالة - دون الحصول على إذن مناسب ودون اتخاذ الإجراءات اللازمة لتقليل خطر اعتباره اعتبارات خارجية - فسوف يتصرف بطريقة غير مشروعة وخطيرة، وربما حتى إجرامية. هذا هو السبب في وجود محظورات تهدف إلى منع اتخاذ القرار في حالة تضارب المصالح، أو تنظيم صنع القرار بالموافقة والشروط الخاصة. فيما يتعلق باتخاذ السلطة الفلسطينية لإجراءات وتدابير تعزز الشفافية وتمنع تضارب المصالح، على الرغم من النص في العديد من التشريعات الفلسطينية، على بعض الإجراءات والتدابير التي تمنع تضارب المصالح فقد أشار القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 إلى هذا الموضوع من خلال المادة (80)، والتي تتعلق بتضارب المصالح بالنسبة لرئيس الوزراء والوزراء، إلا أنه لم يتم وضع أنظمة أو تعليمات توضح ذلك وتساعد في تطبيق هذا الأمر وإنفاذه.⁵⁷

⁵⁴ تضارب المصالح في المجال العام، (<https://www.idi.org.il/books/5415>) (2023/8/9).

⁵⁵ التقرير السنوي ديوان الرقابة المالية والإدارية 2020، (<https://www.saacb.ps/BruRpts/annualReportAr2020.pdf>) (2023/8/10).

⁵⁶ تعيين سفراء جدد من قيادات وأقارب "فتح" يثير انتقادات بين الفلسطينيين،

(<https://www.alaraby.co.uk/politics/%D8%AA%D8%B9%D9%8A%D9%8A%D9%86>) (2023/8/8).

⁵⁷ القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، جريدة الوقائع الفلسطينية، العدد 2، 19 / 3 / 2003، 4. المادة (80) منه: 1_ على رئيس الوزراء وكل وزير أن يقدم إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجيه وبأولاده القصر، مفصلاً فيه كل ما يملكون من عقارات ومنقولات وأسهم وسندات وأموال نقدية داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون إلى رئيس السلطة الوطنية الذي يضع الترتيبات اللازمة للحفاظ على سربيتها وتبقى سرية ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن من المحكمة العليا عند الاقتضاء. 2- لا يجوز لرئيس الوزراء أو لأي وزير من الوزراء أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الدولة، أو أحد الأشخاص المعنوية العامة، أو أن تكون له مصلحة مالية في أي عقد من العقود التي تبرمها الجهات الحكومية أو الإدارية، كما لا يجوز له طوال مدة وزارته أن يكون عضواً في مجلس إدارة أي شركة أو أن يمارس التجارة أو أي مهنة من المهن أو أن يتقاضى راتباً آخر أو أي مكافآت أو منح من أي شخص آخر وبأي صفة كانت غير الراتب الواحد المحدد للوزير ومخصصاته.

ولم يكن قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998 وتعديلاته غافلاً عن هذا الأمر، بل وردت الإشارة إلى موضوع تضارب المصالح، وضرورة الأخذ بعين الاعتبار في المادة (67) منه، التي حظرت الجمع بين وظيفتين، أو استغلال الموظف وظيفته في منفعة ذاتية أو ربح شخصي، أو قبول هدية أو مكافأة أو منحة أو عمولة لمناسبة قيامه بعمله. ولكن لم يشر هذا القانون إلى إنشاء دائرة أو مؤسسة تكون مسؤولة عن تسجيل حالات تضارب المصالح أو تسجيل الهدايا والإكراميات أو حتى الإبلاغ عنها.⁵⁸

بالإضافة إلى ذلك، بين تقرير أمان السنوي لعام 2022، عدم شمول نظام الإفصاح عن تضارب المصالح لأعضاء السلطة السياسية: كالرئيس ورئيس الحكومة والمحافظين والسفراء الحلقة الأضعف لتعزيز الشفافية في أعمالهم العامة، وأضعف الرقابة الرسمية والمجتمعية على هذه الشريحة وهي عادة مسؤولة عن اتخاذ القرار، وأدى إلى إضعاف النزاهة السياسية في ظل غياب التدابير والإجراءات الفعالة في تعزيز النزاهة في إدارة الحكم وممارسته.⁵⁹ فما زالت الإجراءات بحاجة إلى تشريع موحد، يتضمن الأحكام اللازمة كافة، للحيلولة دون تضارب المصالح والفئات المخاطبة بأحكامه، وحالات تضارب المصالح، وسائل تجنب تضارب المصالح والعقوبات الجزائية والإدارية المترتبة على تجنب تضارب المصالح. وهذا ما سيتم توضيحه في المحور الثاني من الدراسة في جريمة تضارب المصالح. إلا أنها ما زالت محدودة، من حيث مجال تطبيقها أو الرقابة على ذلك ومساءلة الأشخاص غير الملتزمين. اللافت للنظر عدم التزام كبار المسؤولين في العمل بموجبها عملياً.⁶⁰

الفرع الثالث: تجريم أفعال الفساد في القطاع الخاص

لم يعد القطاع العام وحده المستهدف بجرائم الفساد، وإنما تطال مؤسسات القطاع الخاص أيضاً، في البداية لا بد من وضع تعريف واضح وشامل لمفهوم القطاع الخاص في هذا الفرع، فإذا كان القطاع العام هو ما تعود ملكيته للدولة، وتديره بمعرفتها ووسائلها، فتكون ملكيته للمواطنين كافة مجتمعين، فإن القطاع

⁵⁸ المادة (67) من قانون الخدمة المدنية، 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 أداؤها 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 أي من الأمور التي يطلع 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.

⁵⁹ تقرير واقع النزاهة ومكافحة الفساد (فلسطين) للعام 2022، <https://www.aman-palestine.org/reports-and-studies/20711.html> (2023/6/21).

⁶⁰ تقرير واقع النزاهة ومكافحة الفساد 2022، المرجع السابق، 21.

الخاص هو كل ما يملكه المواطنون متفرقين، ويديرونه بمعرفتهم ووسائلهم، تحت مظلة سلطة الدولة ورقابتها.⁶¹ أي ذلك الجزء من الاقتصاد الوطني الذي يملكه ويديره الأفراد سواء في شكل شركات الأشخاص أو شركات الأموال (كالشركات المساهمة مثلا).⁶²

ففي غمرة الاحداث والتحويلات الكبرى التي يعج بها عالم اليوم والتي لا تزداد معها جوانب الحياة المختلفة إلا تعقيداً، وتنامي المخاطر التي تهدد الإنسان والمجتمع، شهد الاقتصاد العالمي تحولات جذرية حملت في طياتها دلالة مهمة في اقتصاداتها، ولعل أبرز هذه التحويلات ما ارتبط بالسير الحثيث نحو العولمة الاقتصادية، هو ما دفع بالعديد من الدول إلى تبني برامج تصحيح هيكلية لدمج اقتصادها بالاقتصاد العالمي الجديد وتجاوز أزمة القطاع العام المثقل بالبيروقراطية والفساد بالاعتماد على القطاع الخاص والأمر الذي سمح بنشر وتفشي الفساد في القطاع الخاص.⁶³

يتفشى الفساد في القطاع الخاص في الكثير من الدول النامية في كافة أنحاء المعمورة والفساد يوهن ثقة الجمهور في المؤسسات الاقتصادية خاصة، كما يؤدي إلى انتهاك سيادة القانون ويهدد التنمية، وتشمل هذه الممارسات الفاسدة في القطاع الخاص، الرشوة، الوساطة، المحسوبية، وإساءة استخدام المعلومات في عمليات بيع وشراء الأسهم.⁶⁴ لم تجرم فلسطين الرشوة في القطاع الخاص، فمنذ نشوء السلطة الوطنية، عانى القطاع الخاص من هذه الإشكالية، وهي خلو التشريعات النافذة من تجريم الرشوة والاختلاس في القطاع الخاص، والتي يمثل النقص في وجودها فراغاً تشريعياً تتعكس اشكاليته على بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في العمل الخاص.⁶⁵

⁶¹ ورقة حول: تجريم أفعال الفساد في القطاع الخاص الفلسطيني، (<https://www.aman->
[palestine.org/cached_uploads/download/2023/03/27/%D9%88%D9%8A%D8%A8-](https://www.aman-)
(2023/9/2).

(يشير مفهوم القطاع الخاص Private Sector إلى قطاع الاقتصاد الذي يملكه وتتم إدارته والتحكم به من قبل الأفراد والمنظمات التي تهدف إلى تحقيق الأرباح وكسب المال بحيث تكون ملكية الشركات التابعة له بعيدة عن الدولة أو سلطتها وإنما ملكية خالصة للأفراد).

⁶² الأمم المتحدة الاسكوة، (<https://www.unescwa.org/ar/sd->
[glossary/%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B7%D8%A7%D8%B9-](https://www.unescwa.org/ar/sd-)
[\(%D8%A7%D9%84%D8%AE%D8%A7%D8%B5](https://www.unescwa.org/ar/sd-)
(2023/8/31).

⁶³ أشرف الصابري، "جريمة الرشوة في القطاع الخاص" (2016) مجلة القضاء الجنائي عدد 3، 65.

⁶⁴ عبد الله لحسن، "الفساد وأثره في القطاع الخاص" (2003) أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، عدد 2، 580، 601.

⁶⁵ تقرير استعراض دولة فلسطين، آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

([file:///C:/Users/Hadba/Downloads/%D8%B5%D9%88%D8%B1%20%D8%A7%D9%84%D9%81%D9-%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86%D9%8A%20-%D8%A8%D8%AD%D8%AB%20Google_files/1128a5f1%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Hadba/Downloads/%D8%B5%D9%88%D8%B1%20%D8%A7%D9%84%D9%81%D9-%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86%D9%8A%20-%D8%A8%D8%AD%D8%AB%20Google_files/1128a5f1%20(1).pdf)
(2021/9/20).

كما يعد غياب المنافسة العادلة وتضارب المصالح أبرز قضايا الفساد التي يعاني منها القطاع الخاص الفلسطيني، كون القوانين التي تحكم عمل القطاع الخاص في فلسطين هي قوانين قديمة جداً، وتتمثل في قانون الشركات المطبق في الضفة الغربية رقم (12) لسنة 1964، المعدل قرار بقانون رقم (42) لسنة 2021 بشأن الشركات أنها لا توفر المعايير المناسبة للمحاسبة والمراجعة والحماية الكافية والفعالة من الفساد.⁶⁶ فإنه ثغرات عديدة لا تزال موجودة في الشركات المساهمة وحماية حقوق المساهمين، وعدم قيام بعض الشركات العامة والخاصة بنشر كافة معلوماتها للجمهور وفقاً للأصول. بالإضافة إلى ذلك، لا توجد معلومات واضحة ومنشورة حول الفساد أو الرشاوى في القطاع الخاص، وذلك بسبب أن القطاع الخاص لا ينشر أي معلومات حول هذه الأمور، ولا تقوم وسائل الإعلام بالدور الاستقصائي الكافي.⁶⁷

"وعلى الرغم من وجود نظام إفصاح وتعليمات إفصاح، التي تختلف وجهات النظر حول مفهوم حدود الإفصاح عن المعلومات الواجب توافرها في البيانات المالية المنشورة، وينبع هذا الاختلاف أساساً من اختلاف مصالح الأطراف ذات العلاقة، والذي ينجم عن الاختلاف في أهداف هذه الأطراف من استخدام هذه البيانات، وبذلك يصعب الوصول إلى مفهوم عام وموحد للإفصاح يضمن توفير مستوى الإفصاح الذي يضمن لكل طرف من هذه الأطراف احتياجاته ورغبات كاملة في هذا المجال. ويعرف الإفصاح على أنه: إظهار كل المعلومات التي قد تؤثر في موقف متخذ القرار المتعلق بالوحدة المحاسبية، وهذا يعني أن تظهر المعلومات في التقارير والقوائم المحاسبية".⁶⁸

كما أصدرت تعليمات رقم (2) لسنة 2008 بشأن الإفصاح وتعليمات معدلة رقم (1) لسنة 2013، "تتعلق هذه التعليمات برواتب ومكافآت وبدلات أعضاء مجلس الإدارة وكشوفات توضيح المبالغ التي حصل عليها موظفو الإدارة التنفيذية خلال السنة المالية".⁶⁹ مع ذلك كان هناك ضعف بشكل عام في آلية مراقبة الشركات ومجالات نشاطها. وبموجب ذلك، على فلسطين أن تتخذ تدابير لمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد، ولتعزيز معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات في القطاع الخاص، وتقوض عند الاقتضاء عقوبات مدنية أو إدارية أو جنائية تكون فعالة ومتناسبة وراذعة على عدم الامتثال لهذه التدابير،

⁶⁶ تقرير استعراض دولة فلسطين، المرجع السابق، 44.

⁶⁷ عزمي الشعيبي وياسر العموري، المرجع السابق.

⁶⁸ سلمان الديراوي ومحمد تلالوة، "درجة إفصاح الشركات المدرجة في بورصة فلسطين عن عناصر رأس المال الفكري" (<https://dsr.alistiqlal.edu.ps/file/files/443.pdf>) (2021/9/20). ويحقق الإفصاح العديد من المزايا أهمها: 1. يساعد في تحديد الأسعار المناسبة للسهم في السوق المالية. 2. يساعد الجهات المستفيدة من الاستخدام الأمثل للموارد. 3. يعمل على تخفيض عدم تماثل المعلومات التي يمكن أن تستغلها الأطراف الداخلية للمنشأ في تحقيق مكاسب غير عادية، ويوفر معلومات شفافة حول المتعاملين في سوق المال ومعاملاتهم لتحقيق سوق منظم كفاء.

⁶⁹ تعليمات رقم (2) لسنة 2008 بشأن الإفصاح (<http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=15961>) (2021/9/16).

وتعزيز المعايير والإجراءات الخاصة بالنزاهة مثل مدونات قواعد السلوك. فإنه الضروري انجاز مزيد من الاشغال لتحديد أنسب التحفيز والعقوبات بغية تشجيع معايير الشفافية في القطاع الخاص. وعليه نرى فيما يتعلق بتدابير الوقائية بشأن طبيعة مكافحة الفساد في الحالة الفلسطينية، يُفهم أنها لا تسعى إلى تطبيق نظام نزاهة جذري، وإيجاد مؤسسات خالية من الفساد، وإنما هي مخصصة لضبط مكافحة الفساد، وعلى الرغم من ارتفاع عدد التشريعات والإجراءات والتدابير، وإنشاء هيئات لمكافحة الفساد في المؤسسات الحكومية وغير الحكومية، لم يؤد إلى خفض معدلات الفساد في الحالة الفلسطينية.⁷⁰

بمعنى أنه لم يتأثر بالعدد الضخم للقوانين والتشريعات والإجراءات والمدونات التي صدرت. كما أن ضعف مكافحة الفساد في الحالة الفلسطينية يعود، في أساسه، إلى غياب إرادة سياسية، أي غياب القدرة على وجود ممارسة حقيقية لمحاسبة الفاسدين، فلا زال الفساد مستشرياً.⁷¹ بالإضافة إلى غياب المجلس التشريعي الفلسطيني، وإحكام السلطة التنفيذية على المشهد العام، من خلال سياسة التدخل في أعمال المؤسسات الرقابية والمؤسسات غير الحكومية وتوجيهها والتصدي لها أحياناً. والذي يعني استثماراً ضخماً من السلطة التنفيذية لهذا الغياب، وهي التي تصدر قرارات بقانون عديدة من دون العودة إلى المجلس التشريعي، ومن دون وجود رفض حقيقي من المؤسسات غير الحكومية والقطاع الخاص لوقف هذه السبيلة القانونية.⁷²

⁷⁰ وهذا ما يظهر في تقرير "أمان" الذي يفيد بأن الفساد يرتفع وينخفض بشكل طفيف منذ عام 2011، ما يعني أن الهبوط والصعود الطفيف في معدلات مكافحة الفساد. بينما أعلنت السيدة علا عوض، نتائج المسح الخاص لمؤشرات مكافحة الفساد في فلسطين، خلال الاحتفالية الخاصة التي نظمتها هيئة مكافحة الفساد، بتاريخ 2013/12/9، وأشارت السيدة عوض، أن تنفيذ هذا المسح يأتي بالتعاون وبناء على طلب هيئة مكافحة الفساد، وذلك بهدف تشخيص الواقع والحصول على معلومات كافية حول توجهات الافراد والموظفين العموميين تجاه واقع انتشار الفساد، حوالي 79% من الافراد (18 سنة فأكثر) يعتقدون بوجود مشاكل مختلفة في خدمات قطاع التوظيف العام (التكلفة العالية، جودة رديئة، الوقت الطويل، عملية ادارية معقدة، فساد، ومشاكل أخرى)، يليه القطاع الصحي بنسبة 70.8%، فيما كانت نسبة وجود هذه المشاكل في خدمات التعليم العام 49% والإعانة والشؤون الاجتماعية بنسبة 48.4%.

⁷¹ إيهاب محارمة، الفساد ومكافحته فلسطينياً، <https://www.alaraby.co.uk/%D8%A7%D9%84%D9%81%D8%B3%D8%A7%D8%AF-%D9%88%D9%85%D9%83%D8%A7%D9%81%D8%AD%D8%AA%D9%87-%D9%81%D9%84%D8%B3%D8%B7%D9%8A%D9%86%D9%8A%D9%8B%D8%A7?fbclid=IwAg> (2021/7/31).

⁷² ريتشاد هولوي، "الكتاب المرجع للمنظمات غير الحكومية في مكافحة الفساد"، كيف توظف المنظمات غير الحكومية جهود المراقبة والمدافعة في خدمة مكافحة الفساد، https://www.aman-palestine.org/cached_uploads/download/migrated- (files/itemfiles/19b84c3334ccd16d8aaee1e9963cbacd.pdf) (2023/7/20).

المطلب الثاني

مدى فعالية وحيادية مؤسسات الرقابة والمساءلة في مكافحة الفساد

تعمل الدول جاهدة على استنهاض أجهزتها وإمكاناتها لوضع السياسات والمتطلبات اللازمة للقضاء على الفساد أو الحد منه. وذلك من خلال الأجهزة العليا للرقابة إذ تلعب في الدول دوراً مركزياً في مكافحة الغش والفساد باعتبارها أجهزة دستورية أولاً كما أنها أجهزة متخصصة ثانياً مهمتها المحافظة على المال العام وضمان حسن استخدامه والارتقاء بالأداء الحكومي بما يخدم عملية التنمية الشاملة تحقيقاً للمصلحة العامة، وليس ذلك فحسب بل ومن خلال الجهات المختصة في الكشف عن الفساد.⁷³

فقيام الجهة الخاضعة القائمة بأعمال الرقابة بتوفير المعلومات والبيانات المتعلقة بنشاطها ووضعها تحت تصرف طالبيها من مختصين،⁷⁴ يعمل على خلق التزام بالنزاهة الشخصية وليس فقط لكادره، كما ينبغي أن يكون مؤسسة يتجه لها المخبرين لتقديم المعلومات حول المخالفات المحتملة والمشبوهة في مكان العمل. وتمتلك العديد من الأجهزة الرقابية نظام جمع شكاوى حيث تعد خطوط الهاتف الساخنة وتكنولوجيا الإنترنت أمثلة حول استخدام آليات المراقبة الأكثر شيوعاً. ومع أن فاعلية أي نظام مراقبة لا تعتمد فقط على توفر مثل هذا الحل للمواطنين ولكن أيضاً على كيفية ضمان النظام سرية المخبرين وإيمان المواطنين أن المعلومات الخاصة التي قدمها أشخاص إلى السلطات الحكومية تستخدمها السلطات بشكل صحيح ومناسب.⁷⁵ وهذا ما سيتم توضيحه في أجهزة الرقابة للحد من الفساد في الفرع الأول، وفي المبلغين والشهود عن جرائم الفساد في الفرع الثاني.

الفرع الأول: أجهزة الرقابة للحد من الفساد

تحدث الكثير من الكتاب والمفكرين حول أجهزة الرقابة وتحديد طبيعتها، وعلى الرغم من اتفاق آرائهم حول أهميتها كدعامة أساسية، إلا أن تلك الآراء لم تتفق حول تعريف صريح للرقابة أو تحديد دقيق لطبيعتها، من جهة هناك من يرى أنه من السهل تحديد طبيعة العملية الرقابية في حين يصعب التوصل إلى تعريف علمي دقيق لها، وذلك لأن العملية الرقابية تتضمن الكثير من الأنشطة ويختلف مضمونها من نظام إداري إلى آخر. ومن جهة أخرى قد احتجوا بأنه "ليس من السهل وضع تعريف محدد لأن ذلك

⁷³ سعيد يوسف كلاب، "دورة التقنيات الحديثة في مجال الكشف عن الغش والفساد" (https://www.aman-palestine.org/cached_uploads/download/migrated-files/itemfiles/1bb7acf8b3b2d857be298a2d223bd513.doc) (2023/8/25).

⁷⁴ ملكية هنان، "الإطار المفاهيمي للشفافية والمساءلة كآليات للحد من الفساد الإداري" (2017) المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية عدد 4، 207، 208.

⁷⁵ المرجع السابق، 208.

يعني أن هناك اتفاقاً بين النظم الإدارية حول مضمون الرقابة، وهو أمر غير متحقق تبعاً لاختلاف المجتمعات والنظريات السياسية التي تنهض على أساسها وظيفة الدولة والنظام السياسي وبناء الحكومة.⁷⁶ ومع كل ما ذكر، اتجه البعض بتعريف جهاز الرقابة بأنه كل هيئة مستقلة تقوم بالرقابة على أموال الدولة ومتابعة الأجهزة التنفيذية لمسؤولياتها في مجال الأعمال والخدمات بهدف الكشف عن الأخطاء ونقص أسبابها،⁷⁷ فهي تستخدم للتحقق والتأكد من التزام الإدارة بتشريعات في أدائها لعملها، لتحقيق الأهداف المرسومة، والوقوف على نواحي القصور الخطأ، وعمل على علاجها ومنع تكرارها، كما تهدف إلى المحافظة على الموارد والأصول وممتلكات المنشأة، والتحقق من التزام الإدارة في التشريعات المعمول بها في تحصيل الإيرادات العامة وصرف النفقات العامة.⁷⁸ وعليه، يحل الجهاز الرقابي ظواهر الفساد من حيث حدوثها، وأسبابها، ومجالاتها، وآلياتها خلال كل تدقيق، ومن خلال عمليات التحقيق،⁷⁹ إذ تلعب الرقابة دوراً رئيسياً في الحد من عمليات الفساد، وذلك من خلال شقيها، سواء كانت رقابة داخلية أو رقابة خارجية.⁸⁰

فالرقابة الداخلية مثلاً هي الرقابة اللصيقة والقريبة وهي أسرع في تلقي الأحداث والشكاوى ومواجهة الانحراف وهي التي تتأثر بمجلس إدارة المؤسسة والإدارة وغيرهم من الموظفين، والمصممة لتوفير ضمان معقول فيما يتعلق بتحقيق أهداف في الفئات التالية: كفاءة العمليات، وموثوقية الإبلاغ المالي وغير المالي والامتثال للقوانين والتعليمات المعمول بها. بالإضافة إلى ذلك، الرقابة الداخلية هي العملية المعنية بضمان مصداقية إعداد التقارير وفاعلية العمليات وكفائتها والالتزام بالقوانين والتعليمات النافذة لغرض حماية موجودات المؤسسة من السرقة والاستخدام غير المرخص به أو اكتسابها أو التلخص منها.⁸¹ قد يلاحظ في الواقع العملي أن هناك عدم فاعلية للرقابة الداخلية، إذ يشير تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية السنوي لسنة 2019، أن هناك قصور في متابعة المطورين لتنفيذ التزاماتهم المنصوص عليها في عقود

⁷⁶ كمال المفتي، "الرقابة الإدارية ودور الوحدات الرقابية في الأجهزة والمصالح الحكومية بالمملكة" (1984) معهد الإدارة العامة، 152، 152.

⁷⁷ محمد خميس، "أجهزة الرقابة: الاختصاص والتبعية" (1976) اتحاد جمعيات التنمية الإدارية، عدد 3، 11، 11.

⁷⁸ نهاية شاهين، "دور الإجراءات القانونية في مكافحة الفساد الإداري في الأردن" (رسالة ماجستير، جامعة عمان الأهلية: الأردن، 2019) 70.

⁷⁹ دليل التدقيق في مكافحة الفساد، (<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/GUID-5270->) (Arabic.pdf) (2023/8/25).

⁸⁰ عبد الله غالم، "تفعيل دور الرقابة الداخلية والخارجية كآلية وقائية للحد من الفساد في الصفقات العمومية" (2017) أوراق المؤتمر العلمي الوطني: قانون الصفقات العمومية بين تجديد آليات الرقابة وتجسيد الرقابة في صرف المال العام، 446، 446.

⁸¹ وحيد حلمي، "مستقبل أجهزة الرقابة" (1990) المؤتمر السنوي السابع والعشرون: محاور تغيير في المجتمع المصري، 236، 237.

الامتياز المبرمة معهم لإنشاء المدن الصناعية"،⁸² وهذا دليل على عدم تفعيل الرقابة الداخلية في الكشف عن وجود شبهات فساد في بعض الجهات. أما في وحدة الرقابة الداخلية في المحكمة الدستورية لا يوجد أي تقارير صادرة عن وحدة الرقابة الداخلية تثبت قيامها بالمهام الموكلة لها حسب بطاقة الوصف الوظيفي المعتمد، بل تم تكليف موظفة بمهام مدير دائرة الرقابة الإدارية في وحدة الرقابة الداخلية بتاريخ 2018/9/18، خلافاً لإفادة ديوان الموظفين العام بعدم تناسب المؤهل العلمي لها مع طبيعة عمل الدائرة.⁸³ كما أشار التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية لسنة 2023 على ضرورة وجود وحدة رقابة داخلية أو موظف يقوم بأعمال الرقابة على أعمال البلدية ورفع تقارير دورية إلى المجلس البلدي.⁸⁴ فعدم تفعيل الرقابة الداخلية يؤثر على مصداقية إعداد التقارير وفاعلية العمليات وكفائتها والالتزام بالقوانين والتعليمات النافذة لغرض حماية موجودات المؤسسة والذي بدوره يزيد من الفساد.

أما الرقابة الخارجية: فهي رقابة التي تتم داخل السلطة التنفيذية نفسها فهي رقابة ذاتية تمارسها وحدات القائمة بالتنفيذ،⁸⁵ وتعتبر أحد الوسائل التي يتم من خلالها الاشتباه بوجود جرائم فساد. تقوم الدول عادة بإنشاء مثل هذه الأجسام من أجل القيام بدورين، الأول، وقائي، يتعلق بالتوصيات التي يتم اعتمادها من أجل سد الثغرات التي يمكن استغلالها من أجل ارتكاب جرائم فساد، والثاني، رقابي، يتم من خلاله فحص العمليات والأفعال الإدارية والحكم بشأنها من حيث توافقها أو عدم توافقها مع القوانين والقواعد الإجرائية والقواعد المعيارية المعتمدة في العمل الإداري العام.⁸⁶ تبعاً لذلك، نصت المادة (23) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية على أنه يهدف الديوان إلى ضمان سلامة العمل والاستقرار المالي والإداري في السلطة الوطنية بسطاتها الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية وكشف أوجه الانحراف المالي والإداري كافة بما فيها حالات استغلال الوظيفة العامة والتأكد من الأداء العام يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة.⁸⁷ ويلاحظ، من تعريف الرقابة قد أبرزت الدور الذي تؤديه العملية الرقابية في تحقيق الأهداف وهي لا تسعى إلى اكتشاف الأخطاء والانحرافات والصعوبات التي قد تعترض سبيل تنفيذ الأعمال فحسب، وإنما تسعى

⁸² التقرير السنوي عن أعمال ديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2019، المرجع السابق.

⁸³ هذا ما أكد عليه تقرير ديوان الرقابة المالية، لمراجعة التقرير، انظر <https://www.saacb.ps/BruRptsTestSAACB/IndexRPTArabic> (2021/11/19).

⁸⁴ التقرير السنوي عن أعمال ديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2023، <https://www.saacb.ps/BruRpts/reRPT2022SAACB.pdf> (2023/11/6).

⁸⁵ رشيد بوكساني، "أجهزة الرقابة المالية على الأنشطة الحكومية: حالة الجزائر" (2008) المؤتمر العربي الأول، 23، 24.

⁸⁶ المرجع السابق، 18.

⁸⁷ قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004، جريدة الوقائع، العدد 53، 2023/2/28، 75.

أيضاً لإيجاد الحلول الملائمة لها قد تعيد العمل إلى مساره الصحيح الذي يمكن معه تحقيق الأهداف.⁸⁸ ولكن في الواقع، الرقابة الخارجية قد يساء استخدامها بحيث تعتبر أحد أدوات التغطية على جرائم فساد لأنها تخضع وتتأثر بالاعتبارات السياسية. ومن الأمثلة على ذلك، استخدام تقارير الرقابة لمصطلحات عامة تكون غايتها التغطية على جرائم الفساد، كأن يتم التدقيق والخروج بنتيجة أن ما وقع هو مخالفات إدارية ومالية لكنها لا ترقى إلى جرائم فساد (مثال، حالة التعميم الصادر عن رئيس هيئة مكافحة الفساد بخصوص التحقيق الذي أجرته الهيئة ووصولها إلى نتيجة أنه لا يوجد جرائم). الأمر الذي كان يوجب إحالة البلاغ إلى سلطة التحقيق ومن ثم المحكمة المختصة لتقرر بدورها عما إذا توافرت بحق المبلغ ضدهم جريمة فساد أو لا، لا أن تقرر الهيئة بذاتها أن المخالفات إدارية لا ترقى إلى مرتبة جرائم الفساد، وهو ما أشرنا له سابقاً عند مناقشة المخاطر التي يواجهها المبلغون عن الفساد.⁸⁹

بالإضافة إلى ذلك، هناك العديد من التحديات التي قد يواجهها ديوان الرقابة المالية والإدارية في الكشف عن شبهات فساد: أولاً. صعوبات التعاون بين السلطات يؤدي إلى عدم فاعلية هذا النوع من المؤسسات في القيام في عملها، أي الافتقار إلى توزيع واضح للسلطات وتحديد واضح لمن يقود المسؤوليات والقرارات. ثانياً. الخوف من تقديم معلومات لا ينبغي الكشف عنها، هو خوف حقيقي. أبعد من ذلك، يعتمد استقلال الهيئات في كثير من الأحيان على عدم تمرير المعلومات إلى المستوى السياسي أو إلى كيانات أخرى خاضعة للإشراف. ثالثاً. الافتقار الأساسي إلى التعاون الناتج عن اختلاف لغة الخطاب مثل الاقتصاديون في مقابل المحامين، أو اعتبارات المنافسة الاقتصادية في السوق في مقابل المصالح العامة الأخرى، وفي بعض الأحيان يكون السبب ببساطة هو الافتقار إلى التواضع، وعدم الرغبة في تنسيق الاجتماعات، وانعدام الثقة، وألعاب الأنا والاحترام بين السلطات، والإخفاء و"البخل التنظيمي" في توفير المعلومات والبيانات.⁹⁰

فالرقابة لا تقتصر على مراقبة النفقات بل تمتد إلى أبعد من ذلك، وهي تتطوي على نهج منظم يجب اتباعه، وذلك من أجل تحديد الأهداف على جميع المستويات التنظيمية والمخاطر الكامنة في مجالات تشغيلية محددة وإجراء تقييم حول ما إذا كانت المكونات المختلفة تم دمجها في الإجراءات اليومية أم لا،

⁸⁸ الحكومة الرشيدة للموجودات العامة، (<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/Guid-5260-1.pdf>) (2023/8/25).

⁸⁹ محمد خضر وهديه عسكر، المرجع السابق، 18.

⁹⁰ استعراض الحكومة العامة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، الرقابة الداخلية وإدارة المخاطر من أجل النزاهة العامة في منطقة الشرق الأوسط، (<https://www.oecd.org/gov/ethics/corruption-risks-internal-control-mena-AR.pdf>) (2023/8/25).

وذلك لتقليل المخاطر إلى مستوى مقبول، ويشمل هذا النوع من الرقابة على توزيع واضح للمهام والمسؤوليات عبر سلسلة إدارية وتطوير فصل الواجبات والاستقلال الوظيفي وجعل الإدارة العليا في موضع المساءلة عن بيئة الرقابة الشاملة.⁹¹

بالإضافة إلى ذلك، تعتبر البرلمانات أحد الأطراف الرسمية المسؤولة عن الالتزامات التي تفرضها الاتفاقية من حيث التنفيذ في الجوانب التي تتعلق بمواءمة التشريعات المحلية مع أحكام الاتفاقية، في فلسطين المجلس التشريعي هو ما يوفر آلية مهمة للرقابة، إذ تنص المادة 47 من القانون الأساسي بان المجلس التشريعي هو السلطة التشريعية المنتخبة ويتولى مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي. ولكن بسبب حالة عدم الاستقرار السياسي والقانوني التي سادت في الشارع الفلسطيني، لا سيما الأحداث المؤسفة التي وقعت في قطاع غزة عام 2007 والتي أسفرت عن وجود حكومتين متنازعتين، فمازال المجلس التشريعي غير قادر على القيام بدوره الرقابي والتشريعي بسبب استمرار حالة الانقسام الفلسطيني بين الضفة والقطاع. وتلا ذلك قرار المحكمة الدستورية بحل المجلس التشريعي، بتاريخ 2018/12/2 ورد إلى قلم المحكمة الدستورية العليا كتاب من معالي وزير العدل بطلب تفسير المادتين (47،47 مكرر) والمادة (55) من القانون الأساسي وتعديلاته، وذلك بناء على طلب رئيس مجلس القضاء الأعلى رئيس المحكمة الدستورية العليا، بتاريخ 2018./11/27⁹²

وحيث تلخص الوقائع _ حسبما يبين القرار_ في أن السيد رئيس مجلس القضاء الأعلى طلب من السيد وزير العدل اللجوء إلى المحكمة الدستورية لطلب تفسير المادتين (47،47 مكرر) والمادة (55) من القانون الأساسي المعدل، استناداً إلى هذين النصين أثراً خلافاً حول صلاحية المحكمة الدستورية بحل المجلس التشريعي، واعتبار قرار الحل من المخالفات الدستورية والقانونية. حيث تمثلت وقائع القرار في أن المجلس التشريعي في حالة التعطل والغياب، وعدم الانعقاد منذ انتهاء دورته الأولى بتاريخ 2007/7/5 حتى انتهاء مدته قانونياً ودستورياً بتاريخ 2010/1/25، وبالتالي بقاءه في حالة عدم انعقاد، وغيابه وتعطله عن عمله، واستمرار هذا الوضع دون إجراء الانتخابات العامة يؤدي إلى انتهاك أحكام القانون الأساسي وقانون الانتخابات العامة، يثير القرار الصادر عن المحكمة جدلاً واسعاً، ويرجع ذلك بالأساس إلى أن صلاحية المحكمة بحل المجلس التشريعي، يعتبر تخطي المحكمة من صلاحياتها واختصاصها، ويعتبر تعدي على صلاحيات السلطة التشريعية، وأن القانون الأساسي حدد صلاحيات المحكمة على سبيل

⁹¹ محمد خضر وهديّة عسكر، المرجع السابق، 10.

⁹² مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، (www.alzaytouna.net)، (2020/4/10)

الحصر،⁹³ فقد لجأت السلطة الوطنية في رام الله إلى استخدام المحكمة الدستورية لحل المجلس التشريعي، وجعلت المحكمة الدستورية تتصدى للفصل في أمر ليس من اختصاصها التي حددتها المادة (103) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 على أنه من صلاحيات المحكمة الدستورية أن تتولى النظر في الرقابة على دستورية القوانين، ونصت المادة (24) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006 على "تختص المحكمة دون غيرها بما يلي: 1. الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة. 2. تفسير نصوص القانون الأساسي والقوانين...".⁹⁴ وبالتالي تشكل المحكمة الدستورية تهديداً جدياً للنظام السياسي برمته، باعتدائها المتكررة على القانون الأساسي وسموه، وعلى الحقوق والحريات، وعدم امتثالها لشروط الموضوعية الحاكمة للقرارات التفسيرية،⁹⁵ وأنه بالرجوع إلى قانون المحكمة الدستورية رقم (3) لسنة 2006، والقرار بقانون رقم (19) لسنة 2017 بشأن تعديل المحكمة الدستورية العليا، لم يتم النص بشكل صريح أو ضمني على صلاحية المحكمة الدستورية بحل المجلس التشريعي.⁹⁶

تبعاً لذلك أشار الباحث في قضايا الفساد جهاد حرب إن عدم عقد المجلس التشريعي يؤخر مواءمة التشريعات الفلسطينية مع اتفاقية الأمم المتحدة، رغم أن أحد متطلبات الأمم المتحدة أن يكون المجلس التشريعي فعالاً، وغيابه يضع مسألة إصدار تشريعات وفق المادة (43) من القانون الأساسي في موقف ضعيف أيضاً.⁹⁷ كما أشار المفوض العام لـ "أمان" عزمي الشعيبي غياب دور المجلس التشريعي أدى إلى تفرّد الرئيس بالسلطات الثلاث (التشريعية، القضائية، والتنفيذية)، ممّا وفّر بيئة ساعدت على ظهور بعض قضايا الفساد". ويقول أحمد الخالدي، خبير القانون الدستوري وأحد المشاركين في وضع القانون الأساسي مع بداية نشوء السلطة الفلسطينية، إن الحالة القانونية الفلسطينية تمرّ بفوضى تشريعية لا مثيل لها في كل النظم. وعليه نستنتج، إن استمرار شلل المجلس التشريعي يعرقل ممارسة المهام التشريعية

⁹³ ورقة موقف قرار المحكمة الدستورية حل المجلس التشريعي سياسي لا قانوني، (<https://pchrgaza.org/ar/?p=16919>)، (2020/4/6).

⁹⁴ قانون المحكمة الدستورية رقم (3) لسنة 2006 (الوقائع الفلسطينية، العدد 62، 2006/3/25)، 93.

⁹⁵ مؤسسة المجتمع المدني الفلسطيني وهيئة حقوق الإنسان بشأن القرار المحكمة الدستورية بحل المجلس التشريعي والدعوة إلى انتخابات (<http://www.alhaq.org/Arabic/index.php?>)، (2020/4/10)

⁹⁶ قرار بقانون رقم (19) لسنة 2017م بشأن تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006 (الوقائع الفلسطينية، العدد 137، 2017/10/15، 10_4. حدد اختصاصات المحكمة الدستورية بموجب القرار بقانون: أ. تفسير نصوص القانون الأساسي. ب. تفسير التشريعات إذا أثارت خلافاً في التطبيق، وكان لها من الأهمية ما يقتضي تفسيرها. ج. الفصل في تنازع الاختصاص بين السلطات.

⁹⁷ أحمد ملح، غياب التشريعي والانقسام والسلطة المطلقة فاقم الفساد في فلسطين، (<https://www.aman->) ([palestine.org/media-center/2789.html](https://www.aman-center/2789.html)) (2023/10/18).

إن الطريقة التي تنتظر بها الجهات الرسمية وغير الرسمية إلى المبلغين: "بما أن العديد من الجهات تؤكد على ولاء الموظفين فيها، فإن الإدارة والموظفين يرون في الكشف عن الفساد على أنه "خيانة" لمصالح تلك الجهة. وبناء عليه، يقبض على الموظف الذي أفصح عن الفساد بصفته خائناً ومبلغاً فهو يضع المصالح الأخرى في المقام الأول حتى لو كانت تسيء إلى مصلحة النظام، كما هو يتصور من إدارة الجهة وموظفيها، فهو يكسر سلسلة القيادة، ويسم جو التعاون في المؤسسة ويحولها إلى جو ارتياب. لذلك تجد هذه الجهات أن الطريقة الصحيحة لمعاملة الموظف الذي أفصح عن أفعال الفساد بإتخاذ إجراءات عقابية ضده.¹⁰² لسوء الحظ، في فلسطين حجم الفساد في مختلف السلطات الحكومية كبير استناداً لتقرير أمان. ولكن ليس من السائد أن يقوم الموظفون بالوقف ولأسباب تتعلق بالمثالية كشف الفساد في مكان عملهم. استناداً لذلك، السماح للموظف بالإبلاغ عن أعمال الفساد في مكان عمله دون خوف من تعرض وظيفته للأذى نتيجة لذلك، هذا ما تسعى الدول الديمقراطية لتحقيقه. إذ تُمنح الحماية للموظف الذي أبلغ بحسن نية ووفقاً للإجراءات المناسبة عن أعمال فساد في مكان العمل.¹⁰³

على الرغم من أن المسائل الأكثر إلحاحاً وأهمية في سياق مكافحة جرائم الفساد، توفير الحماية القانونية للمتعاونين مع العدالة من شهود وخبراء ومبلغين، على اعتبار أنهم يؤدون مهاماً جسيمة محفوفة بالكثير من المخاطر، وهو ما أدركه المجتمع الدولي وترجمته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كأحد أهم البنود الواجب تحقيقها ضمن أي آلية لمكافحة الفساد، أي ضمن المادة (32) منها بعنوان حماية الشهود والخبراء والضحايا والتي نصت على "أن تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة وفقاً لنظامها القانوني الداخلي، وضمن حدود إمكانياتها لتوفير حماية فعالة للشهود والخبراء الذين يدلون بشهادة تتعلق بأفعال مجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية وكذلك لأقاربهم وسائر الأشخاص وتقي الصلة بهم عند الاقتضاء، من أي انتقام أو تهريب محتمل" كما نصت المادة (33) بعنوان حماية المبلغين على "أن تتخذ كل دولة طرف في أن تدخل بصلب نظامها القانوني الداخلي تدابير مناسبة لتوفير الحماية من أي معاملة لا مسوغ لها لأي شخص يبلغ بحسن نية ولأسباب وجيهة_ السلطات المختصة بأي وقائع تتعلق بأفعال مجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية".¹⁰⁴

¹⁰² آليات حماية المبلغين عن المخالفات (<https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/cbd92f04-d642-ec11->

[813b-00155d0824dc/2_cbd92f04-d642-ec11-813b-00155d0824dc_11_18307.pdf](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/cbd92f04-d642-ec11-813b-00155d0824dc_11_18307.pdf) (2023/8/12).

¹⁰³ بلغ عن الفساد ولا تتردد، (<https://www.nazaha.gov.kw/AR/pages/reportcorruption.aspx>) (2023/8/15).

¹⁰⁴ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المرجع السابق.

إن قدرة الشاهد على الإدلاء بشهادته من دون خوف من ترهيب أو انتقام يعد عاملاً أساسياً في نجاح المنظومة القضائية في إعلاء كلمة القانون وتحقيق العدالة المنشودة¹⁰⁵.

تطبيقاً لأحكام المادتين (32 و33) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. أقرت الحكومة الفلسطينية في العام 2019 نظام حماية المبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم، وهذا ينسجم مع ما نصت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بأن تتخذ كل دولة طرف تدابير لمعالجة الآثار المترتبة على الفساد، حيث تلزم المادة (35) الدول الأطراف باتخاذ تدابير لضمان تمتع الأشخاص الذين لحقهم ضرر نتيجة عمل من أعمال الفساد بالحق في رفع دعوى قضائية على المسؤولين عن ذلك الضرر من أجل الحصول على تعويض.¹⁰⁶

تبعاً لما ذكر، تناولت المادة (18) من قانون مكافحة الفساد وتعديلاته على توفير الحماية القانونية والوظيفية والشخصية للشهود والخبراء والمبلغين.¹⁰⁷ ولكن السؤال الذي يثور في هذا الصدد هل الحماية تجبر الضرر أو الإساءة أو الاعتداء الذي أصاب فعلى سبيل المثال لو أن موظف عام قام بتبليغ الجهات المختصة عن واقعة فساد في الوزارة أو المؤسسة التي يعمل بها وقام المسؤول باتخاذ عقوبة إدارية بحقه.¹⁰⁸ هل تستطيع الهيئة إلغاء هذه العقوبة؟ الجواب: لا، لأن إلغاء القرار الإداري محصور بمن

¹⁰⁵ طارق زعلول، "الحماية الإجرائية للمجني عليهم والشهود والمبلغين: دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة" (2019) مجلة العلوم القانونية والاقتصادية عدد 1، 149، 149.

¹⁰⁶ قرار مجلس الوزراء رقم (7) لسنة 2019 بنظام حماية المبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة، جريدة الوقائع، العدد 161، 2019/11/28، 35.

¹⁰⁷ المادة (18) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني وتعديلاته: 1. على كل من يملك معلومات جديّة أو وثائق بشأن جريمة فساد مرتكبة من أحد الخاضعين لأحكام هذا القرار بقانون، أن يقدمها إلى الهيئة أو أن يتقدم بشكوى مكتوبة ضد مرتكبها. 2. تتولى الهيئة توفير الحماية القانونية والوظيفية والشخصية اللازمة للمبلغين، والشهود، والمخبرين، والخبراء، وأقاربهم، والأشخاص وثيقي الصلة بهم، في دعاوى الفساد، من أي اعتداء أو انتقام أو ترهيب محتمل من خلال الآتي: أ. توفير الحماية لهم في أماكن إقامتهم. ب. عدم الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بهويتهم وأماكن وجودهم. ج. الإدلاء بأقوالهم وشهاداتهم من خلال استخدام تقنيات الاتصال الحديثة وبما يكفل سلامتهم. د. حمايتهم في أماكن عملهم، وتحصينهم من أي تمييز أو سوء معاملة أو أي إجراء تعسفي، أو قرار إداري يغير من المركز القانوني أو الإداري لهم أو ينتقص من حقوقهم بسبب شهاداتهم أو إبلاغهم أو ما قاموا به من أعمال لكشف جرائم الفساد. هـ. توفير أماكن لإيوائهم عند الضرورة. و. اتخاذ أي إجراء أو القيام بأي عمل ضروري يضمن سلامتهم.

1. يتم البت بطلبات توفير الحماية من الهيئة وفقاً لما تقرضه الظروف المحيطة بطالبي الحماية، على أن يتم رفع الحماية عنهم حال زوال الظروف التي أدت إلى فرضها.

2. تنظم جميع الأمور المتعلقة بتوفير الحماية المطلوبة للمبلغين، والشهود، والخبراء، وأقاربهم، والأشخاص وثيقي الصلة بهم، بمقتضى نظام يصدر لهذه الغاية من مجلس الوزراء بناء على تنسيب من رئيس الهيئة.

3. على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر، للهيئة صرف مساعدات مالية للمبلغين والشهود بموجب نظام يصدر لهذه الغاية.

4. تسقط الحماية الممنوحة بقرار الهيئة في حال مخالفة شروط منحها.

¹⁰⁸ حسين الحديثات، "مكافحة الفساد وحماية المبلغين والشهود" (<https://www.ammonnews.net/article/325312>) (2021/9/21).

أصدره أو القضاء، وبالتالي هناك قصور تشريعي بعدم وجود آلية للإلغاء لمثل هذه القرارات بحيث يمكن للهيئة إلغاء هكذا قرارات، لذا أوصي بإضافة طريقة جديدة للحماية من خلال إلغاء القرارات الإدارية التعسفية الصادرة بحق المحمي من قبل الهيئة، وهذا ما تقتضيه فلسفة حماية المبلغ والشاهد، لأن أغلب هؤلاء يتمتعون بصفة الموظف العام. والدليل على ما ذكر، ما أشار إليه تقرير مواءمة التشريعات الفلسطينية مع الاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان، قضية موظفة المحكمة الدستورية (قضية رأي عام). وعرفت بقضية موظفتا المحكمة الدستورية، وهي تضم موظفتين، إلا أن سيتم اقتصار الوقائع والاحداث على إحداهن وهي الموظفة م. ف. إذ بتاريخ 2019/12/29 تقدمت الموظفة م. ف. ببلاغ إلى هيئة مكافحة الفساد، ادعت فيه وجود مخالفات مالية وإدارية في أعمال المحكمة الدستورية قد ترقى إلى شبهاة فساد. وأرفقت بالبلاغ المذكور طلب حماية وفقاً لقانون هيئة مكافحة الفساد ونظام حماية المبلغين والشهود. في ذات التاريخ الذي تقدمت فيه الموظفة م. ف. بالبلاغ المذكور إلى هيئة مكافحة الفساد وهو (2019/12/29)، أصدر رئيس المحكمة الدستورية، قراراً أنهى بموجبه تكليف الموظفة م. ف. في إدارة مكتب الأمين العام للمحكمة الدستورية وأمر في اليوم التالي بنقلها إلى العمل بوظيفة مدخل بيانات في قلم المحكمة. وبتاريخ 2020/06/29، صدر عن رئيس المحكمة الدستورية قراراً بوقف الموظفة عن العمل لحين انتهاء أعمال لجنة التحقيق التي شكلها بتاريخ 2020./06/07¹⁰⁹ وبتاريخ 2020/11/30، أعلنت المحكمة الدستورية على صفحتها الرسمية على فيسبوك إدانة الموظفة م. ف. وفصلها من وظيفتها وتحويلها إلى النيابة العامة بسبب ما أسمته ارتكابها لمخالفات إدارية ومسلكية. وذلك على الرغم من حصولها على قرار حماية صادر عن رئيس هيئة مكافحة الفساد بتوفير الحماية الوظيفية والقانونية لها وفقاً لقرار مجلس الوزراء رقم (07) لسنة 2019 بنظام حماية المبلغين والشهود والمخبرين.¹¹⁰

وهذا النوع من الفساد يؤثر مباشرة في مجموعة من الناس بأكملها. ومثلما ذكرت لجنة مناهضة التعذيب في تقريرها: "يتطلب الربط بين أطر مكافحة الفساد وحقوق الإنسان في الممارسة العملية فهماً للكيفية التي تسهل بها حلقة الفساد انتهاكات حقوق الإنسان وتديمها وتجعلها ممارسة مؤسسية". بناء على مذكر، يشير الواقع من إقرار نظام حماية المبلغين، ما زال أغلب المواطنين يعزفون عن الإبلاغ عن الفساد، وتعود

¹⁰⁹ عمار جاموس وهدية عسكر، الحق في محاكمة عادلة، "مشروع مواءمة التشريعات الفلسطينية مع الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان"، معهد الحقوق جامعة بيرزيت، تقرير غير منشور.

¹¹⁰ المرجع السابق، 423.

الأسباب إلى "الخوف من الانتقام" وإلى عدم وجود حماية كافية للمواطنين المبلغين والشهود وعدم وجود وعي كاف بمعنى الفساد وأشكاله، وعد القناعة بجدوى التبليغ لأنه لن تتخذ الإجراءات بحق الفاسدين.¹¹¹

يفهم مما ذكر أعلاه، أن تطبيق العملي لبعض المواد هو حبر على ورق. نرى أن هذا التفسير لا ينسجم مع روح وفلسفة القانون التي تتشد حماية المبلغين عن الفساد عموماً، بدليل ما ورد في نص المادة (18) من قانون مكافحة الفساد وتعديلاته التي نصت على أن "تتولى الهيئة توفير الحماية القانونية والوظيفية والشخصية اللازمة للمبلغين، والشهود، والمخبرين، والخبراء، وأقاربهم، والأشخاص وثيقي الصلة بهم، في دعاوى الفساد، من أي اعتداء أو انتقام أو ترهيب محتمل". دون أن تنص على اشتراط أن يكون البلاغ للهيئة حصراً، الذي يتعارض مع المبادئ الدولية المعتمدة من منظمة الشفافية الدولية بشأن حماية المبلغين التي وسعت كثيراً من جهات الإبلاغ فنص المبدأ (16) من منظمة الشفافية الدولية بشأن حماية المبلغين على أنه "الإبلاغ للمنظمين والسلطات إن كان تقديم البلاغ في محل العمل يبدو غير عملي أو غير ممكن، يمكن أن يقدم الافراد بلاغاتهم إلى وكالات تنظيمية أو رقابية أو إلى أفراد خارج منظماتهم هذه القنوات قد تشمل السلطات التنظيمية أو السلطات القانونية أو المسؤولين المنتخبين أو الوكالات المتخصصة في تلقي مثل هذه البلاغات كما نصت في المبدأ (17) من منظمة الشفافية الدولية بشأن حماية المبلغين على إمكانية أن يكون الإبلاغ لأطراف خارجية في حالات الخطر العام أو الشخصي الشديد أو المميت أو حالة التجاهل المستمر لتجاوزات قد تؤثر على المصلحة وقد أكدت هذه المبادئ على أن يتم تشجيع الموظفين على استخدام قنوات الإبلاغ الداخلية هذه كخطوة أولى، وإن كانت ممكنة وعملية للمساعدة في توضيح أنظمة الإبلاغ الداخلية.¹¹²

أما بالرجوع إلى نظام حماية المبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم، نجد أن المقصود بالحماية القانونية¹¹³ والوظيفية¹¹⁴ والشخصية¹¹⁵ جاءت عامة ولم

¹¹¹ استطلاع الرأي العام حول: واقع الفساد ومكافحته فلسطين 2020، (<https://www.aman-palestine.org/reports-and-studies/18974.html>) (2023/7/11).

¹¹² المبادئ الدولية لقانون حماية المبلغين (https://images.transparencycdn.org/images/2014_WhistleblowerPrinciples_AR.pdf) (2021/9/23).

¹¹³ المادة (11) من قرار مجلس الوزراء رقم (7) لسنة 2019 "توفر الهيئة الحماية القانونية لطالب الحماية من الملاحقة الجزائية نتيجة إبلاغه أو شهادته عن جريمة فساد".

¹¹⁴ المادة (9) من قرار مجلس الوزراء رقم (7) لسنة 2019 "توفر الهيئة الحماية الوظيفية للأشخاص المشمولين بقرار الحماية في أي من الحالات الآتية: 1. صدور قرار إداري يغير من المركز القانوني أو الإداري أو ينتقص من الحقوق. 2. اتخاذ أي إجراء يؤدي إلى إساءة المعاملة أو المكانة أو السمعة أو التمييز".

¹¹⁵ المادة (10) من قرار مجلس الوزراء رقم (7) لسنة 2019 "توفر الهيئة الحماية الشخصية للأشخاص المشمولين بقرار الحماية بالتعاون مع الشرطة والجهات المختصة بقوى الأمن، وتكون الحماية على النحو الآتي: 1. حماية أماكن الإقامة أو توفير أماكن

تحدد مثلاً ما المقصود بالحماية الوظيفية العملية هل تقتصر على عدم الفصل من الوظيفية على أرض الواقع أم يجب أن تكون بتوفير الحماية القانونية ضد أي قرار اداري يغير من المركز القانوني.¹¹⁶ لبيان طبيعة الحماية ووضعها دون توضيح آليات تطبيقها بحق الموظف في نص المادة (9) من قرار مجلس الوزراء رقم (7) لسنة 2019 بنظام حماية المبلغين والشهود. لذا كان يجب على المشرع تضمين النص حماية المبلغ أو الشاهد من أي نقل لهم أو إيقاع أي جزاءات تأديبية أو إحالة إلى التقاعد أو إنهاء مدة تمتع الموظف بالحماية من قبل الهيئة.¹¹⁷ وهنا لا بد من التطرق إلى الإشكالية التشريعية المتمثلة في أن بعض القضايا المتعلقة بالحماية الشخصية لا يمكن معالجتها بتشريع من درجة نظام، وإنما يتوجب معالجتها بتشريع من درجة قانون بسبب تعارضها مع بعض المبادئ القانونية المنصوص عليها في قوانين أخرى، مثل إخفاء هوية الشاهد أو المبلغ أو الخبير في المحكمة والذي يتعارض مع ضمانات الدفاع التي نص عليها قانون الإجراءات الجزائية والتي تمنح المتهم الحق في معرفة الخصم أو الشاهد ومناقشته في شهادته وتقديم أية دواعٍ بشأنه (كالمخاصمة). أو يجب في سبيل ضمان مواءمة التشريعات لأحكام الاتفاقية أن يتم دمج الإجراءات والتدابير الخاصة بحماية الشهود والخبراء والمبلغين عن جرائم الفساد، ضمن متن القوانين الإجرائية الفلسطينية، لضمان انسجام هذه التشريعات مع الاتفاقية من جانب، ولتشجيع الافراد والشهود على التبليغ عن هذه الجرائم وتحريكها.

وعلى الرغم من أن المبادئ الدولية واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003، وضحت أن الحد الأدنى لوجوب حماية المبلغين "الاعتقاد المنصف بالتجاوز" بحيث يجب أن تمنح الحماية لتقديم البلاغات عن المعلومات إثر اعتقاد حقيقي بأن المعلومات صحيحة في الوقت الذي كشفت فيه وتمتد الحماية لتشمل من يبلغون عن المعلومات غير دقيقة بخطأ غير مقصود، ويجب أن تفعل حتى يتم تقييم دقة المعلومات. وقد عرفت هذه المبادئ الاعتقاد المنصف بأنه: "أي حين يمكن لشخص ما الشك بشكل منصف في ارتكاب تجاوز على ضوء أدلة متاحة". أما في الواقع الفلسطيني فلم يوضح القانون مفهوم حسن النية مما يجعل هنالك خشية من الاجتهادات المتباينة للمكلفين بإنفاذ القانون ويريك بالتالي المبلغ الذي لا يملك

للإيواء عند الضرورة. 2. اتخاذ الإجراءات الكفيلة لسلامة التنقل، لا سيما عند حضور جلسات المحاكمة والتحقيق. 3. حماية المسكن والممتلكات وأماكن العمل.

¹¹⁶ الحماية المطلوبة للمبلغين (-) [https://www.aman-palestine.org/cached_uploads/download/migrated-\(-\)files/itemfiles/263533102a9ad561753030da529612ac.pdf](https://www.aman-palestine.org/cached_uploads/download/migrated-(-)files/itemfiles/263533102a9ad561753030da529612ac.pdf) (2021/9/22).

¹¹⁷ هيئة مكافحة الفساد "المؤتمر الدولي الثاني سياسات النزاهة والشفافية والمساءلة بين النظرية والتطبيق" (2021/9/20) <https://www.pacc.ps/Events/conf/Paper-Preventive-Force-Waleed-AR.pdf>.

البيانات الكافية في تقديم بلاغه. وهناك ضرورة تجريم عدم الإبلاغ عن الفساد وتحديد عقوبة له، وهي واحدة من ضمانات الإبلاغ عن الفساد التي يخلو منها القانون الحالي.¹¹⁸

ومن الإشكاليات أيضاً تؤكد الحالات المعتمدة من قبل هيئة مكافحة الفساد أن الإبلاغ عن الفساد وفقاً لوجهة نظر الهيئة يجب أن ينحصر بهيئة مكافحة الفساد، بدليل أن الهيئة تربط بين الحماية الواجب تقديمها إلى المبلغين بأن يكون المبلغ قد تقدم إلى الهيئة ببلاغه وأن يكون الإجراء الانتقائي الذي حصل معه جاء بعد تاريخ تقديم البلاغ إلى الهيئة، فإذا كان البلاغ قدم لجهة أخرى غير الهيئة، كرئيس الدائرة الحكومية، ووحدة الشكاوى في المؤسسة المشتكى عليها أو وحدة الشكاوى في مجلس الوزراء أو لديوان الرقابة المالية أو حتى تم نشر البلاغ على المواقع الإعلامية سواء منها المقروء أو المسموعة أو المرئية بما فيها مواقع التواصل الاجتماعي كالفيس بوك، فإن الهيئة غير ملزمة بتقديم الحماية القانونية له.¹¹⁹

يواجه المبلغون مأزقاً عقلياً صعباً، إن المضايقات، والفصل، والعزلة الاجتماعية - تؤدي إلى خسائر نفسية فادحة، وفي بعض الأحيان تؤثر سلباً على الصحة البدنية. ينتهي الأمر بالعديد من المبلغين عن المخالفات في مواقف تتطلب مساعدة مهنية. الاتهام بالافتراء؛ أي الكذب، وتسريب الوثائق؛ أي الخيانة، والذم والتحقير، كانت من أكثر الأضرار المعنوية التي لحقت بالموظفة م. ف بسبب إعمالها لواجبها القانوني بمكافحة الفساد ودفاعها عن حق مجتمعها في العيش في بيئة خالية من الفساد، ومن شأن هذه الاتهامات أن تقضي على المستقبل المهني لأي شخص يتهم بها. السلوك من خلال ما بدر منها بحق المحكمة الدستورية وقضاتها وزملائها، وهذا ما يثبت من خلال المستندات والمنشورات المرفقة. لقد اعتبرت الموظفة م. ف ما تضمنه التقرير القانوني المذكور أعلاه، مساساً غير مبرر بشخصها، ومحاولة للتغطية على ما تضمنه البلاغ الذي قدمته إلى هيئة مكافحة الفساد، الأمر الذي تقول إنه قد ألحق بها أضراراً معنوياً كبيرة، خاصة أن شكوى رئيس مجلس القضاء الأعلى التي يتحدث عنها رئيس المحكمة الدستورية في تقرير القانوني، لم تثبت أمام القضاء.¹²⁰

¹¹⁸ عمار جاموس وهدبة عسكر، الحق في محاكمة عادلة، "مشروع موامة التشريعات الفلسطينية مع الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان"، معهد الحقوق جامعة بيرزيت، تقرير غير منشور.

¹¹⁹ عمار جاموس وهدبة عسكر، المرجع السابق، 426.

¹²⁰ المرجع السابق، 426.

المبحث الثاني

مدى مواءمة التشريعات الفلسطينية في مجال التجريم والعقاب

استكمالاً لما تم الإشارة إليه في المبحث الأول عن مدى مواءمة التدابير الوقائية في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والحديث عن الجوانب إيجابية تقتضي التتويه وجوانب سلبية تقتضي المعالجة. ننطلق هنا للحديث عن الحماية الجنائية والتي تتحقق من خلال تجريم أفعال الاعتداء على المال العام وتقرير عقوبات لمرتكبيها فالجزء الذي تتضمنه القاعدة القانونية الجنائية في حد ذاته يحقق الحماية، كما أن توقعه حال وقوع الجريمة يحقق الحماية بإلزام الجاني بدفع قيمة المال الذي استولى عليه أو أتلفه، إلى جانب ردع من يفكر في ارتكاب جريمة مماثلة.¹²¹

سيتم في هذا المبحث التحقق من مدى مواءمة التشريعات الفلسطينية لاتفاقية الأمم المتحدة في مجال التجريم والعقاب في مطلبين وعليه، سيتم البحث في مدى مواءمة نصوص قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 ذات العلاقة بجرائم الفساد مع اتفاقية الأمم المتحدة في المطلب الأول والبحث في مدى مواءمة نصوص قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المطلب الثاني. وهذا تأكيد على الفكرة التي طرحتها سابقاً وهي أن المكافحة الفعالة للفساد لا تقتصر على الجوانب الوقائية فحسب، بل يجب أن تشمل أيضاً العقوبة الجنائية. هذا يدفعنا للتساؤل هل استطاع المشرع الفلسطيني المواءمة بين صور جرائم الفساد الواردة في قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته والتشريعات ذات العلاقة والصور الواردة في الاتفاقية؟

فعلياً إن تقييم تحليل الفجوات ما بين اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتشريعات الفلسطينية ليس بالأمر اليسير،¹²² فهو من جهة يحتاج إلى تبصر دقيق بنصوص الاتفاقية المشار إليها ومقارنتها مع ما يقابلها من التشريعات الفلسطينية، ومن جهة أخرى يحتاج فهم ما وراء النصوص وما بين السطور على

¹²¹ عادل السن، "آليات المتابعة المالية للحد من الفساد الوظيفي" (2010) بحوث ندوات وملتقيات: التأدب في الوظيفة العامة_ الإجراءات القانونية والإدارية للانضباط وتأدب الموظفين، 245، 249.

¹²² الوضع القانوني في فلسطين، معهد الحقوق جامعة بيرزيت، <http://lawcenter.birzeit.edu/lawcenter/ar/homepage/2013-08-31-07-08-03> (2021/7/20). "يعتبر

الوضع القانوني في فلسطين، بالمقارنة مع دول العالم، من الأوضاع المعقدة والنادرة في آن واحد. ويعود ذلك إلى تعدد الجهات التي حكمت فلسطين عبر التاريخ، والذي أدى بدوره إلى تنوع الأنظمة القانونية التي سادت فيها. وقد أثر كل ذلك على البناء السياسي والقانوني في فلسطين. وليس في فلسطين نظام قانوني موحد حيث يختلف نطاق تطبيق بعض القوانين ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة إذ أن القوانين الصادرة عن السلطة الفلسطينية تطبق على الضفة الغربية وقطاع غزة عكس القوانين التي أقرت قبل العام 1967 والأوامر العسكرية اللاحقة لها قبل قدوم السلطة الفلسطينية والتي كانت تفصل الضفة الغربية عن قطاع غزة".

حد سواء نصوص الاتفاقية أو التشريعات الفلسطينية.¹²³ وفي سبيل ذلك، عمدت الباحثة إلى الدخول مباشر إلى موضوع بعيداً عن كل جدل فقهي، كما ذكرت الباحثة نصوص الاتفاقية وحللتها وما يقابلها في التشريع الفلسطيني من نصوص إن وجدت وحللتها كي تتمكن من التحقق من موافقة التشريع المحلي مع هذه الاتفاقية. وذلك بالاستعانة بالاستعراض الرسمي من قبل الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لفحص مدى التزام فلسطين بالاتفاقية في الفصل الثالث والفصل الرابع.¹²⁴

المطلب الأول

مدى موافقة نصوص قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 ذات العلاقة بجرائم الفساد مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003

تضمنت التشريعات العقابية العديد من جرائم الفساد، وتحديداً قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 المطبق في الضفة الغربية. إذ ترى الباحثة أن هذا القانون على قدر من الأهمية لتوضيحه جرائم فساد كالرشوة والاختلاس واستثمار الوظيفة وإساءة الائتمان والتهاون في القيام بواجبات الوظيفة، قبل ما يتم النص عليها في قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته.¹²⁵

وذلك للإحاطة بجرائم الفساد بمختلف صورها فإن المشرع الفلسطيني، لم يكتف النص بتجريم جرائم الفساد في قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 الساري في الضفة الغربية، بل استحدث جرائم أخرى تماشياً مع أحكام الاتفاقية، على ضوء ذلك ارتأيت الباحثة دراسة هذه الفئة من الجرائم بهدف التفرقة بين ما كان منصوص عليه في قانون العقوبات المذكور أعلاه وما جاءت به اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فيمكننا أن نلقي نظرة على كل نوع على حدا حتى نقف على الاختلاف الكامن أو شبه بين التجريم الكلاسيكي في قانون العقوبات واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. فالسؤال المطروح هل فعلاً قانون العقوبات أصبح عاجزاً عن إحتواء هذه الظاهرة أم بحاجة إلى تعديل هذا سيتم توضيحه في هذا المطلب للبحث في مدى موافقة التشريعات العقابية مع الاتفاقية فيما يلي.

¹²³ ثائر العدوان، المرجع السابق، 7.

¹²⁴ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003، (https://legal.un.org/avl/pdf/ha/uncc/uncc_ph_a.pdf) المرجع السابق.

¹²⁵ قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005، المرجع السابق.

الفرع الأول: رشوة الموظفين العموميين

الرشوة هي اتجار الموظف أو من في حكمه بأعمال وظيفته عبر الطلب أو القبول لمزية غير مستحقة مقابل القيام بعمل أو الامتناع عن عمل من أعمال وظيفته".¹²⁶ وهو نفس التعريف الذي أورده محكمة النقض الفلسطينية.¹²⁷ بموجب هذا التعريف يتطلب لقيام جريمة الرشوة توافر ثلاثة أركان وهي: 1. الشرط المفترض: وهذا الركن يتكون من عنصرين أولهما: أن يقع الفعل من موظف عام أو من في حكمه. وثانيهما: أن يكون مختص بالعمل محل الارتشاء.¹²⁸ 2. الركن المادي: يتحقق الركن المادي في الرشوة بأخذ الموظف أو قبوله أو طلبه فائدة أو عطية أو وعد بها أو امتناعه عن عمل من أعمال وظيفته أو يزعم أو يعتقد خطأ اختصاصه به.¹²⁹ 3. الركن المعنوي: الرشوة جريمة عمدية فلا بد لقيامها من توافر القصد الجنائي، ويتوفر هذا القصد متى انصرفت إرادة الموظف إلى أخذ العطية أو الفائدة أو طلبها أو قبول الوعد بها عالمياً بالغرض الذي تبذل من أجله أي أنها ثمن العمل أو الامتناع المطلوب منه.¹³⁰

قد يعتبر التعبير القانوني الدقيق لهذه الجريمة معقد.¹³¹ فعلى سبيل المثال، تعرف المادة (15) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الرشوة بأنها "الوعد أو العرض أو المنح لموظف، لميزة لا مسوغ لها،

¹²⁶ أحمد خفاجي، "الرشوة في القانون المصري: دراسة قانونية للمواد من 103 إلى 111 من قانون العقوبات المصري المعدل بالقانون رقم 69 الصادر في 19 فبراير سنة 1953" (1957) مجلة مصر المعاصرة عدد 288 (48)، 5، 5.

¹²⁷ محكمة النقض الفلسطينية، جزء، رقم (271) لسنة 12، جلسة 2013/3/4.

¹²⁸ سامي غنيم، "جريمة استغلال النفوذ في القانون الفلسطيني والجزائري دراسة مقارنة" (2016) مجلة جامعة الأزهر عدد 2 (18)، 251. والمادة (170) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته عرفت الرشوة: كل موظف عمومي وكل شخص نذب إلى خدمة عامة سواء بالانتخاب أو بالتعيين وكل امرئ كلف بمهمة رسمية كالمحكم والخبير والسنديك طلب أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعداً أو أية منفعة أخرى ليقوم بعمل حق بحكم وظيفته.

¹²⁹ سامي غنيم، "جريمة الرشوة في التشريع الفلسطيني دراسة تحليلية" (2017) مجلة جامعة الأزهر - غزة عدد (2)، 107، 109.

¹³⁰ محمد الريكاني، جريمة استغلال النفوذ ووسائل مكافحتها على الصعيدين الدولي والوطني - دراسة مقارنة (ط1)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، (2013) 19.

¹³¹ قرار محكمة التمييز الأردنية (جزء) رقم 2010/1440 (هيئة خماسية) تاريخ 2010/10/21 منشورات مركز عدالة. المواد (170) - (172) من قانون العقوبات وما استقر عليه قضاء هذه المحكمة بهذا الخصوص أن عناصر جريمة الرشوة تقوم على العناصر التالية: أ. أن يكون المرتشي موظفاً عاماً أو ما في حكمه. ب. أن يطلب هذا الموظف أو يقبل لنفسه أو لغيره الهدية أو الوعد بها أو أي منفعة ليعمل عملاً غير حق أو ليمتنع عن العمل الذي يجب عليه أن يقوم به وهو ما يعرف بالركن المادي. ج. أن يكون العمل الذي سيقوم به أو يمتنع عن القيام به من أعمال وظيفته أو الإخلال بها وقد جرى الفقه والقضاء على أنه ليس من الضروري لتوافر أركان جريمة الرشوة أن تكون الأعمال التي يطلب من الموظف العمومي أو ما في حكمه أدائها داخلية في حدود وظيفته مباشرة بل يكفي أن يكون له علاقة بها وأنه لا يشترط دخول جزء من العمل في نطاق السلطة المخولة للموظف وإنما يكفي قيام العلاقة ما بين النشاط المعتاد للموظف والعمل إذا كان من شأن هذه العلاقة أن يجعل له تأثيراً عليه. د. توفر القصد الجرمي وهو قيام العلم والإرادة عند ارتكابه للجريمة التي جرم بها. وحيث أن المتهم المميز عادل يعمل رئيساً لمجلس إدارة شركة مصفاة البترول الأردنية ومتفرغاً لأعمال استقطاب الشرك الاستراتيجي فيها والمتهم المميز أحمد يعمل مديراً تنفيذياً في تلك الشركة والمتهم المميز محمد يعمل مستشاراً اقتصادياً في رئاسة الوزراء ومكلف بمتابعة تنفيذ مضمون قرار مجلس الوزراء رقم (5954) تاريخ 2009/9/1 فهم موظفون بالمعنى الوارد في قانون العقوبات وقانون الجرائم الاقتصادية وقاموا بقبول الوعود التي قطعها لهم المتهم المميز خالد المتمثلة بمنحهم مزايا مالية ووظيفية لهم أو لأولادهم

لموظف عمومي، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، من أجل القيام بفعل رسمي أو الامتناع عن تصرف معين بما يتصل بممارسة الواجبات الرسمية". ويفهم من ذلك، أن فلسطين نفذت المادة (15)¹³² من الاتفاقية المذكورة، من خلال تجريم القوانين السارية في فلسطين، من خلال قانون العقوبات الساري في الضفة الغربية، وعد الموظف العمومي بميزة غير مستحقة أو عرضها عليه مقابل قيام الموظف بأداء عمل أو الامتناع عنه، سواء تم قبول هذه الميزة أو لم يتم قبولها، وذلك عبر المادة (172)،¹³³ معطوفة على المواد (170)¹³⁴ و (171)¹³⁵ من قانون العقوبات الساري في الضفة الغربية،¹³⁶ في حال قبول الرشوة، والمادة (173) منه في حال عدم قبول الرشوة.¹³⁷ يفهم مما ذكر أعلاه، جريمة الرشوة تطرح مشكلات فريدة من نوعها فهي من الجرائم المعقدة، إن الطبيعة السرية للجريمة الرشوة تعني أنه لا يتم الكشف سوى عن القدر الضئيل منه.¹³⁸ كما إن تلك القضايا التي

وقبلوا بتلك الوعود ليعملوا عملاً غير حق وللمتعتوا عن عمل كان عليهم القيام به بحكم وظيفتهم من أهمها التمسك بالتاريخ الوارد بقرار مجلس الوزراء رقم (5954) وعدم العمل بالقرار اللاحق مبرز (ن/6) المعدل للأول الذي لم يحدد سقفاً لقبول العروض وذلك من أجل إرساء العطاء على شركة انفرامينا وحدها دون غيرها التي يمثلها المتهم المميز خالد، ويفهم مما ذكر أن الراشي يعاقب بذات عقوبة المرتشي. وعليه، فإن أفعال المتهمين المميزين عادل وأحمد ومحمد تشكل سائر أركان وعناصر الرشوة بحدود المادة (17) من قانون العقوبات، وأن فعل المتهم المميز خالد تشكل سائر أركان وعناصر الراشي المنصوص عليها في المادتين (17) و(172) من القانون ذاته¹³² المادة (15) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: الفقرة (أ) "وعد موظف عمومي بميزة غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية.

¹³³ المادة (172) عقوبة الراشي والاعفاء منها: 1. يعاقب الراشي أيضاً بالعقوبات المنصوص عليها في المادتين السابقتين. ب. يعفى الراشي والمتدخل من العقوبة إذا باحا بالأمر للسلطات المختصة أو اعترافاً به قبل إحالة القضية إلى المحكمة¹³⁴ المادة (170) قبول الرشوة: كل موظف عمومي وكل شخص نذب إلى خدمة عامة سواء بالانتخاب أو بالتعيين وكل امرئ كلف بمهمة رسمية كالمحكم والخبير والسنديك طلب أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعداً أو أية منفعة أخرى ليقوم بعمل حق بحكم وظيفته عوقب بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين، وبغرامة من عشرة دنانير إلى مائتي دينار.

¹³⁵ المادة (171) طلب الرشوة: 1. كل شخص من الأشخاص السابق ذكرهم طلب أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعداً أو أية منفعة أخرى ليعمل عملاً غير حق أو ليمتنع عن عمل كان يجب أن يقوم به بحكم وظيفته، عوقب بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات وبغرامة من عشرين ديناراً إلى مائتي دينار. 2. يعاقب بالعقوبة نفسها المحامي إذا ارتكب هذه الأفعال.¹³⁶ محكمة جرائم الفساد، جزء، 2012/13، بتاريخ 2012/6/7. (الحكم في الدعوى رقم (2012/3) الصادر عن محكمة جرائم الفساد، تقرر المحكمة إدانة المتهم (م.ج) عن تهم طلب وقبول الرشوة خلافاً لأحكام المواد 170 و171 من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وحبس المتهم (م.ج) مدة سنتين محسوبة منها مدة التوقيف التي أمضاها موقوفاً على ذمة هذه الدعوى وتغريمه مبلغ مائتي دينار أردني).

¹³⁷ (173) من عرض على شخص من الأشخاص الوارد ذكرهم في المادة (170) هدية أو منفعة أخرى أو وعده بها ليعمل عملاً غير حق أو ليمتنع عن عمل كان يجب أن يقوم به عوقب - إذا لم يلاق العرض أو الوعد قبولاً - بالحبس لا أقل من ثلاثة أشهر وبغرامة من عشرة دنانير إلى مائتي دينار.

¹³⁸ قرار محكمة التمييز الاردنية بصفتها الجزائية رقم 2002/420 (هيئة خماسية) تاريخ 2002/6/11 منشورات مركز عدالة. تشكل واقعة فتح باب مبنى المحكمة خارج وقت الدوام الرسمي بالاتفاق مع المتهم المميز محمود الذي وعدها بمبلغ من المال ليتمكن المتهم المحضر جلال من دخوله وأخذ ملف القضية مدار البحث يشكل جرمًا يقبل وعد بمنفعة للممينة لتعمل عملاً غير محق خلافاً لأحكام المادة (171) من قانون العقوبات يشكل عمل المميز محمود جرم عرض رشوة على المتهم المحضر جلال ووعد الممينة فاطمه بمبلغ

تم الكشف عنها تتشارك على نحو شبه مؤكد بالخصائص التي أفضت إلى الكشف عنها. وإن برأي الباحثة الاعتماد فقط على قضايا الفساد التي جرى اكتشافها كوسيلة للتحليل إنما تعتبر بالتالي أسلوباً محدوداً يكون من شأنه تقديم صورة مشوهة عن كم ونوع الفساد الموجود في الواقع. ومع العلم أنه أشار تقرير أمان بلغ معدل الارتشاء في فلسطين 17% حسب المواطنين الذين قايسوا مقابل الحصول على خدمات حكومية كالتعليم أو الصحة مقابل دفعها بعدة أشكال، وذلك جاء خلال المؤتمر الصحفي الذي عقده الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، وأعلن فيه نتائج مقياس الفساد العالمي للمنطقة العربية، منها فلسطين. كما أشار التقرير السنوي "أمان" لسنة 2022 أن 24% من المواطنين سبق ودفعوا الرشوة.¹³⁹ هذه الأرقام حالياً قد لا تشير إلى فساد عميق في فلسطين. ومع ذلك، عندما تنظر إلى نوع الجرائم ومستوى المدانين بمرور الوقت، فإن الصورة غير مشجعة على الإطلاق.

تبعاً لذلك، أن الرشوة جريمة واحدة سواءً طلبها أو قبولها، وعاقب على عرض الرشوة أيضاً من جانب الراشي وإن لم يجد قبولاً لدى المرششي، تحقيقاً لأغراض تتعلق بالسياسة الجنائية، وتطلب المشرع أن يقابل عرض الرشوة بعدم قبول من جانب المرششي، كما انه عاقب المرششي ولو لم يجد طلبه قبولاً لدى الراشي صاحب الحاجة، وذلك في المواد 170-173 المتعلقة بالجرائم التي تقع على الإدارة العامة الواردة ضمن الفصل الأول الباب الثالث من قانون العقوبات.

بموجب ذلك، يمكن القول بأن قانون العقوبات الساري في الضفة الغربية يعتبر الرشوة من جرائم الخطر (الجرائم الشكلية) وليس الضرر (الجرائم ذات النتيجة) فهي على خلاف النوع الثاني لا تتطلب لتحقيقها قيام الموظف الذي قبل أو عرض الرشوة أن يقوم بعمل مخالف للقانون، ويكفي عملية القبول أو العرض لتحقيق الجريمة ركنها المادي.

الحكم في الدعوى رقم (2012/11) الصادر عن محكمة جرائم الفساد. إن ما قام به المتهم الأول من استغلال منصبه الوظيفي وقيامه بتعقب معاملات المواطنين وتقاضيه أتعاب لقاء ذلك وتعطيله للمعاملات التي لم يكن يكلف بتعقيبها مستغلاً حاجة المواطنين لإتمام معاملاتهم بأسرع وقت ممكن كل ذلك يشكل

من المال ليعملاً عملاً غير حق وهو الدخول لمبنى المحكمة خارج أوقات الدوام الرسمي وأخذ ملف القضية المذكورة وتسليمه له خلافاً لأحكام المادة (173) من قانون العقوبات، لأن فتح المميّزة فاطمه مبنى المحكمة خارج وقت الدوام ودخول المتهم المحضر جلال وعبثهما بالموجودات إن هو الا تنفيذاً (لعمل غير محق)، وعنصرأ من عناصر قبول الرشوة والوعد بها.

¹³⁹ استطلاع الرأي العام حول: واقع الفساد ومكافحته في فلسطين، أمان، (https://www.aman.org/palestine.org/cached_uploads/download/2022/12/10/%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D8%B7%D9%84-%D8%A7%D8%B9-%D8%A3%D9%85%D8%A7%D9%86-%D9%86%D9%87%D8%A7%D8%A6%D9%8A-1670678440.pdf) (2023/8/6).

كافة أركان وعناصر جريمة الكسب غير المشروع حيث أن الكسب غير المشروع هو كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام قانون مكافحة الفساد (المتهم الأول منهم) لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة أو نتيجة لسلك مخالف لنص قانوني أو للآداب العامة أو بأي طريقة غير مشروعة وإن لم تشكل جرماً وكل زيادة في الثروة تطراً بعد تولي الخدمة وإن طلب الرشوة وقبولها خلافاً للمادتين 170 و171 من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 واستثمار الوظيفة للحصول على منفعة شخصية خلافاً للمادتين 175 و176 من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 تعتبر من عناصر جريمة الكسب غير المشروع. وعليه ولجميع ما تقدم فإن المحكمة تقرر إعلان براءة المتهمين الثاني والثالث من التهم المسندة إليهما وحيث أن النائب العام منح الإذن بمحاكمة المتهم الأول، فإن المحكمة وبكل قناعة واطمئنان تقرر وعملاً بأحكام المادة (274) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001 إدانة المتهم الأول (ي) بتهمة الكسب غير المشروع خلافاً للمادة (1) بدلالة المادة (25) المعدلة بموجب المادة (14) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 المعدل. وتقرر المحكمة وضع المدان (ي) بالأشغال الشاقة المؤقتة مدة ثلاث سنوات وتغريمه مبلغ عشرة آلاف دينار أردني وعملاً بأحكام المادة (297) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001 إلزام المدان بدفع مبلغ 500 دينار أردني رسوم ونفقات المحاكمة.¹⁴⁰

قانون مكافحة الفساد اعتبر الرشوة من جرائم الفساد إلا أنه تحديدها وعقوبتها موجود في قانون العقوبات، كما أن المشرع يعتبر جرائم الرشوة من الجرح التي لا تزيد عقوبتها عن السجن لثلاث سنوات بحد أقصى في حين تعتبر جرائم الكسب غير المشروع من الجنايات وهذا مخالف للمنطق السليم حيث تصبح جريمة الكسب غير المشروع (عقوبتها جنايات) متحصلة عن جريمة الرشوة عقوبتها جنحية. إذ يلاحظ بشأن التجريم الذي قامت به التشريعات السارية لجريمة الرشوة عدم تناسب العقوبات المقررة لهذه الأفعال مع خطورة جرائم الفساد، بحيث أدرجت بعض التشريعات السارية أغلب هذه الجرائم ضمن نطاق الجرح؛ ما يقتضي ضرورة تدخل المشرع الفلسطيني لتدارك هذا الخلل من خلال إجراء تعديل على قوانين العقوبات النافذة، ووضع عقوبات أكثر صرامة على جرائم الرشوة، من عقوبة جنحية إلى عقوبة جنائية، كجزء من مكافحة رأس المال الأسود وغسيل الأموال. مثال قررت محكمة جنايات القاهرة، التي انعقدت بتاريخ 2019/10/15، ادانة القاضي صابر غلاب رئيس محكمة جنايات الزقايق السابق، بالسجن 10

¹⁴⁰ تقرير استعراض دولة فلسطين، آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المرجع السابق.

سنوات بعد تجريمه بتقاضي الرشوة، وطلب وأخذ عطية لنفسه لأداء عمل من أعمال وظيفته مقابل القضاء بعقوبات مخففة،¹⁴¹ وهكذا يفهم من جعل عقوبة جنحيه إلى عقوبة جنائية.

الرشوة في القطاع الخاص: لم تجرم فلسطين الوعد بالرشوة في القطاع الخاص أو عرضها أو منحها، ولم تجرم طلبها أو قبولها، وبرأينا أن مكافحة جريمة الرشوة في القطاع الخاص لا تقل أهمية عن محاربتها في القطاع العام لما لها من تأثير سلبي على القطاع الأكبر في الوطن وتهديداً للاقتصاد الوطني، الأمر الذي يستدعي من صائغي التشريعات ضرورة تجريم هذا الفعل سواء في قانون العقوبات أو في قانون مكافحة الفساد.¹⁴²

الفساد في القطاع الخاص له ذات الأهمية والتأثير لجرائم الفساد في القطاع العام، بسبب تأثيرها على الاقتصاد الوطني وانعكاس ذلك على حجم الاستثمارات، مؤكداً أن التعديلات المقترحة من قبل الهيئة من شأنها إيجاد اجسام مختصة لمحاربة هذه الجرائم بدءاً من هيئة مكافحة الفساد التي تتولى بموجب القانون المساءلة والملاحقة كجهاز ضبط قضائي خاص، وصولاً لاعتبار محكمة جرائم الفساد محكمة متخصصة للنظر في هذه الجرائم التي تتطلب إجراءات خاصة وسريعة للفصل فيها.¹⁴³

بالإضافة إلى ما ذكر أعلاه، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أشارت إلى الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية، المفهوم الأساسي وراء التزام الدول المختلفة بمكافحة الفساد بشكل عام، ورشوة الموظفين العموميين الأجانب بشكل خاص، هو أن الفساد والرشوة يبدو أنهما يعبران الحدود، ويقوضان الحكومة الرشيدة والتنمية الاقتصادية، ويشوهان شروط المنافسة في الدولة. لذلك من الضروري اتباع نهج شامل ومتعدد الأوجه من أجل منع هذه الظواهر ومكافحتها بشكل فعال في التعاون الدولي.¹⁴⁴

¹⁴¹ محمد القماش، («النقض» تؤيد سجن «قاضي الزقازيق» 10 سنوات لاتهامه بالرشوة (تفاصيل كاملة) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003، المرجع السابق. (المادة 21، تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمداً أثناء مزاوله أنشطة اقتصادية أو مالية أو تجارية: (أ) وعد أي شخص يدير كياناً تابعاً للقطاع الخاص، أو يعمل لديه بأي صفة، بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الشخص نفسه أو لصالح شخص آخر، لكي يقوم ذلك الشخص بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما، مما يشكل إخلالاً بواجبه).

¹⁴² اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003، المرجع السابق. (المادة 21، تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمداً أثناء مزاوله أنشطة اقتصادية أو مالية أو تجارية: (أ) وعد أي شخص يدير كياناً تابعاً للقطاع الخاص، أو يعمل لديه بأي صفة، بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الشخص نفسه أو لصالح شخص آخر، لكي يقوم ذلك الشخص بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما، مما يشكل إخلالاً بواجبه).

¹⁴³ هيئة مكافحة الفساد، (2022/8/12) (<https://www.pacc.ps/blog/post/110921>).

¹⁴⁴ محاربة الرشوة والفساد، (2023/10/13) (https://www.gov.il/ar/departments/general/corruption_fight).

في فلسطين لم تجرم قوانين العقوبات السارية رشو وارتشاء الموظف الأجنبي،¹⁴⁵ وموظفي المؤسسات الدولية العمومية، حيث اشترطت في شخص مرتكب الرشوة أن يكون موظفاً عمومياً وفقاً للتشريع الوطني. ولكن فعلياً لا يشمل تعريف الوظف العمومي الوارد في المادة (169)¹⁴⁶ من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960¹⁴⁷ الموظف الأجنبي ولا موظف المؤسسة الدولية، بموجب ذلك نحن بحاجة لإجراء تعديل تشريعي يشمل هذين الصنفين من الموظفين حتى يصار إلى تطبيق الأحكام التي تم الإشارة إليها. يعتبر حظر رشوة موظف أجنبي عاملاً مهماً في هذا الكفاح، وله أيضاً آثار مباشرة على مكافحة الفساد داخل حدود دولة فلسطين. هذه الجريمة تكمل الإطار التشريعي الداخلي وتساوم في تعزيز الحفاظ على النزاهة في داخل فلسطين.¹⁴⁸

الفرع الثاني: اختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها

تعتبر جريمة اختلاس من الجرائم التقليدية التي لا يخلو تشريع عقابي من النص عليها، حيث تمثل إهداراً لأموال وممتلكات الدولة وتشكل ضرباً من ضروب خيانة الموظف للأمانة التي أودعت إليه من حيث توليه الوظيفة وضرورة الحفاظ على الأموال والممتلكات التي يضع يده عليها بحكم هذه الوظيفة.¹⁴⁹ إن اختلاس الممتلكات أو تبديدها¹⁵⁰ أو إهدارها هي جرائم مترادفة من الناحية العامة تتمثل في اختلاس موظف حكومي ممتلكات مؤتمن عليها أو إساءة استعمالها، فالموظف العمومي مستأمن على ما بين يديه من المال العام فلا يصرفه إلا فيما هو مخصص له ولا يتصرف فيه بما يحقق له منفعة شخصية.

¹⁴⁵ المادة (16) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الفقرة (1) تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم القيام، عمداً، بوعد موظف عمومي أجنبي أو موظف مؤسسة دولية عمومية بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية، من أجل الحصول على منفعة تجارية أو أي مزية غير مستحقة أخرى أو الاحتفاظ بها فيما يتعلق بتصريف الأعمال التجارية الدولية. الفقرة (2) تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم قيام موظف عمومي أجنبي أو موظف في مؤسسة دولية عمومية عمداً، بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتماس أو قبول غير مستحقة، سواء لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل لدى أداء واجباته الرسمية.

¹⁴⁶ المادة (169) يعد موظفاً بالمعنى المقصود في هذا الباب كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي، وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها، وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة.

¹⁴⁷ قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، جريدة الوقائع، العدد 1487، 1960/5/1، 374.

¹⁴⁸ محمد شلالدة، خلال مشاركته في المؤتمر الدولي "نزاهة وحوكمة من أجل التنمية المستدامة" د. الشلالدة: إنضمام فلسطين للإتفاقية الأممية لمكافحة الفساد يمنح القضاء وأجهزة إنفاذ القانون أداة مهمة في سبيل إستعادة أموال الشعب المنهوبة وضبط مرتكبي الجرائم، (https://www.moj.pna.ps/ar_page.aspx?id=0igM93a2825754657a0igM93)، المرجع السابق.

¹⁴⁹ الحكم في الدعوى رقم (2011/13) الصادر عن محكمة جرائم الفساد، الحكم في الدعوى رقم (2012/19) الصادر عن محكمة جرائم الفساد.

¹⁵⁰ 1. الاختلاس: هو تحويل الأمين حياة المال المؤتمن عليه من حياة وقتية على سبيل الأمانة إلى حياة نهائية.

2. التبديد: هو استهلاك المال أو التصرف فيه تصرف المالك كبيع أو رهنه أو هبته أو إهدائه ويمكن أن يعني التبديد الإسراف أو التبذير.

العناصر اللازم توفرها في هذه الجريمة، الركن القانوني وهي قيام موظفين عموميين باختلاس أشياء ذات قيمة عهد بها إليهم بحكم موقعه أو تبديدها أو تسريبها بشكل آخر ويجب أن تشمل الجريمة الحالات التي تكون فيها هذه الأفعال لصالح الموظفين العموميين أو لصالح شخص آخر أو كيان آخر.¹⁵¹

وعليه، أكدت محكمة النقض الفلسطينية على ركن المحل في جريمة الاختلاس، حيث جاء في حكم "يشترط لقيام جريمة الاختلاس خلافاً للمادة (174/2) من قانون العقوبات أن يكون المختلس من الموظفين العموميين الموكل إليهم بحكم الوظيفة أمر إرادة أو جباية أو حفظ النقود أو الأشياء التي وقع عليها الاختلاس، وإن قيام المتهم غير المختص وظيفياً بذلك والذي يعمل نائب رئيس الديوان بالوزارة بأخذ ورقة شيك مرسومة بترويسة الوزارة وتزوير توقيع رئيس الديوان وشم تظهير الشيك لصالح زوجته إنما يشكل جنابة التزوير في محرر رسمي خلافاً للمادة (262/1) من قانون العقوبات وجنحة إساءة الائتمان خلافاً للمادة (423) من قانون العقوبات.¹⁵² وقضت محكمة التمييز الأردنية، أن استعادة المختلس شخصياً من الاختلاس لا تعد ضرورة لقيام جريمة الاختلاس، فقيام محاسب بصرف مبالغ مادية غير مستحقة لأحد زملائه من خزينة الدائرة التي يعمل فيها، والتي عهدت إليه بحكم وظيفته، لا يؤثر على تحقق الركن المادي للجريمة، لأنه يكون قد تصرف في هذه الحالة تصرف المالك وإن كان ذلك لمصلحة غيره.¹⁵³

جرمت المادة (174)¹⁵⁴ من قانون العقوبات الساري في الضفة فعل اختلاس الموظف العمومي لما أوكل إليه بحكم وظيفته، دون أن تغطي صراحة الاختلاس لصالح شخص أو كيان آخر، ولا فعلي التسريب والتبديد، غير انه تنطبق على هذه الأفعال أحكام المادة (422)¹⁵⁵ من قانون العقوبات والتي تجرم إساءة

¹⁵¹ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003، المادة (17) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم قيام موظف عمومي عمداً لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان آخر، باختلاس أو تبديد أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه، أو تسريبها بشكل آخر.

¹⁵² حكم محكمة النقض الفلسطينية، نقض جزاء 2010/50، تاريخ 2010/5/12.

¹⁵³ حكم محكمة التمييز الأردنية، تمييز جزاء 1963/5، مجلة نقابة المحامين، 708.

¹⁵⁴ المادة (174) كل موظف عمومي أدخل في ذمته ما وكل إليه بحكم الوظيفة أمر إدارته أو جبايته أو حفظه من نقود وأشياء أخرى للدولة أو لأحد الناس عوقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من عشرة دنانير إلى مائة دينار. إذا وقع الفعل المبين في الفقرة السابقة بدس كتابات غير صحيحة في القيود أو الدفاتر أو بتحريف أو حذف أو إتلاف الحسابات والأوراق أو غيرها من الصكوك وعلى صورة عامة بأية حيلة ترمي إلى منع اكتشاف الاختلاس، عوقب بالأشغال المؤقتة أو الاعتقال المؤقت.

¹⁵⁵ المادة (422) إساءة الائتمان: كل من سلم إليه على سبيل الأمانة أو الوكالة ولأجل الإبراز والإعادة أو لأجل الاستعمال على صور معينة أو لأجل الحفظ أو لإجراء عمل - بأجر أو دون أجر - ما كان لغيره من أموال ونقود وأشياء وأي سند يتضمن تعهداً أو إبراء وبالجملة كل من وجد في يده شيء من هذا القبيل فكتمه أو بدله أو تصرف به تصرف المالك أو استهلكه أو أقدم على أي فعل يعد تعدياً أو امتنع عن تسليمه لمن يلزم تسليمه إليه، ويعاقب بالحبس من شهرين إلى سنتين وبالغرامة من عشرة دنانير إلى مئة دينار.

الأمانة بشكل شامل بحيث تنطبق على الموظفين العموميين في حالة عدم انطباق أحكام المادة (174).¹⁵⁶ وعليه، نرى أن هناك عدم انسجام مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، إذ اشترطت الاتفاقية أن يكون الركن المادي لجريمة الاختلاس فيه تبديد، ولكن قانون العقوبات الساري في الضفة الغربية رقم (16) لسنة 1960 لم يتناول التبديد، وقد يعود ذلك إلى قدم قانون العقوبات، وتكون عملية سير القوانين بطيئة ولا تصل إلى النتيجة المحمودة، من خلال التقسيط فيما بينهم، وتجدر الإشارة إلى أن كانت إحدى الملاحظات التي تم توجيهها إلى دولة فلسطين، بمعرض استعراض تنفيذها لأحكام الفصلين الثالث والرابع من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أن جريمة الاختلاس لم تغطي لصالح شخص أو كيان آخر ولا فعلي التسريب والتبديد.¹⁵⁷ ومن جانب آخر يمكن أن تكون جريمة التبديد جريمة مستقلة لمكافحة الفساد لا بد من إدراجها في قانون مكافحة الفساد وتعديلاته.

اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص، لم يقتصر الإطار التشريعي لتجريم الفساد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، على اختلاس الممتلكات والأموال العامة،¹⁵⁸ بل اشتمل أيضاً على اختلاس الممتلكات والأموال في القطاع الخاص بالنظر للدور الهام الذي تقوم به كيانات هذا القطاع ومؤسساته في دفع عجلة نظام الاقتصاد ومتطلبات التنمية.¹⁵⁹

إن المادة (21) وكذلك المادة (22) بشأن اختلاس الممتلكات، تشملان السلوك الذي يقتصر تماماً على القطاع الخاص، حيث لا وجود لاتصال بالقطاع العمومي، ولكن بخلاف جرائم الرشوة والارتشاء تحت المادة (22) من الاتفاقية، النظر في تجريم تعمد شخص يدير كياناً تابعاً للقطاع الخاص، أو يعمل فيه بأي صفة اختلاس أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد

¹⁵⁶ محمد شلالدة، المرجع السابق.

¹⁵⁷ "جرائم الفساد" تحكم بالأشغال الشاقة على موظف ادين بالاختلاس، <https://www.aman-palestine.org/media-center/2187.html> (2023/9/22). حكمت محكمة جرائم الفساد على المتهم (أ، د) بالحبس والأشغال الشاقة، والغرامة مانتي دينار، وإلزام المتهم برد مبلغ (160) دينار، وذلك عن تهمة استثمار الوظيفة خلافاً للمادة 1/176 من قانون العقوبات لسنة 60، والاختلاس خلافاً للمادة 2/174 من ذات القانون، حيث يعمل المتهم رئيساً لقسم الحاسوب في ضريبة الأبنية والأملاك في محافظة طوباس. وقررت هيئة المحكمة برئاسة القاضي إياد تيم وعضوية القاضيين بلال أبو هنطش وأنطون أبو جابر حبس المتهم مدة ستة أشهر عن تهمة استثمار الوظيفة، والأشغال الشاقة مدة ثلاث سنوات عن تهمة الاختلاس، وعملاً بأحكام المادة 1/177 من قانون العقوبات وطالما أن الضرر الحاصل والنفع الذي توخاه المتهم زهيد، قررت المحكمة تخفيض العقوبة لتصبح وضعه بالأشغال الشاقة المؤقتة مدة سنة ونصف.

¹⁵⁸ المرجع السابق. (المادة (22) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم تعمد شخص، يدير كياناً تابعاً للقطاع الخاص، أو يعمل فيه بأي صفة، أثناء مزاولته نشاطاً اقتصادياً أو مالي أو تجاري، اختلاس أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه)
¹⁵⁹ عدي الدوري، "مواءمة تجريم الاختلاس في القطاع الخاص مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" (2017) مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية عدد 22، 564، 566.

بها إليه بحكم موقعه. وتم تجريم الاختلاس في القطاع الخاص في قانون العقوبات الساري ضمن ما يسمى بإساءة الائتمان،¹⁶⁰ وتبدو العلة من تدخل المشرع الجزائي للعقاب على هذه الجريمة في أن الجزاء المدني لا يكفي لردع العبث بالائتمان الخاص الذي انتشر واخذ يهدد العلاقات الخاصة وينتج عنه إعاقة التعامل مع بين الأفراد الذي يجب أن تسوده الثقة والاطمئنان.¹⁶¹

ومن أمثلة عليه الحكم الصادر في الدعوى الجزائية 2012/93: وحيث أن التهمة المسندة للمتهم المطعون ضده كما هي واردة في لائحة الاتهام جنحة إساءة الائتمان خلافاً لأحكام المادة (422) من قانون العقوبات فإن إحالة الدعوى إلى محكمة الصلح المختصة بموجب لائحة اتهام لمحاكمته، عن التهمة المسندة إليه يتفق وصحيح القانون وإن ما ذهبت إليه محكمة البداية بصفتها الاستثنائية يخالف الأصول والقانون وإن هذين السببين يردان على القرار المطعون فيه بما يستوجب رده.¹⁶²

الفرع الثالث: التزوير والتزيف

تزوير المستندات ليس شيئاً تراه فقط في أفلام التجسس، ولكنه بالتأكيد شيء يحدث في مجموعة متنوعة من القضايا وأنواع متنوعة من التزوير، فالمقصود بالتزوير بموجب المادة (260) من قانون العقوبات الساري في الضفة الغربية رقم (16) لسنة 1960، بأنه "تحريف مفتعل للحقيقة في الوقائع والبيانات التي يراد إثباتها بصك أو مخطوط يحتج بهما نجم أو يمكن أن ينجم عنه ضرر مادي أو معنوي أو اجتماعي".¹⁶³

المشرع اعتمد على الصورة المباشرة للتزوير في تعريفه للإستدلال على عناصر وأركان الجريمة من خلال الإستدلال اللغوي والقانوني،¹⁶⁴ وقد يكون المشرع أيضاً قد وقع في خطأ مادي عند صياغته النص، فكان عليه استخدام يحتج به بدلاً من يحتج بهما لأنه يتحدث عن الصك أو المخطوط وليس الصك والمخطوط. ويتضح أيضاً أن المشرع كان موقفاً في إختياره لفظ "تحريف مفتعل للحقيقة" لأنه

¹⁶⁰ سامي غنيم، جرائم الفساد، المرجع السابق. تشمل عمليات غسل الأموال كل عمل أو إجراء يهدف إلى إخفاء أو تحويل أو تغيير طبيعة أو ملكية الأموال المحصلة من أنشطة أو أعمال غير قانونية، وذلك بهدف التغطية على المصدر الأصلي غير القانوني لهذه الأموال لكي تظهر على أنها أموال نظيفة ومن أصول سليمة، وفي فلسطين فإن جرائم غسل الأموال التي ترتكب غالباً ما تكون ناتجة عن الاعمال التالية: الاتجار في السلاح، الاتجار في المخدرات، الاتجار بالمسروقات والبضائع المهربة (سيارات مسروقة، أدوات كهربائية، أجهزة إلكترونية... الخ)، الرشاوي والاختلاس والسرقة، وتمويل المنظمات السياسية".

¹⁶¹ قانون العقوبات الساري في الضفة الغربية، المرجع السابق.

¹⁶² يوسف عبد الصمد، "الأثار القانونية على انضمام دولة فلسطين إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" (رسالة ماجستير: جامعة القدس: فلسطين، 2017) 28.

¹⁶³ قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، المرجع السابق، المادة (175) من قانون العقوبات الأردني المطبق في الضفة الغربية عرفت استثمار الوظيفة وحددت العقوبة فاقترااف غشاً في أحد هذه الأموال أو خالف الأحكام التي تسري عليها لجر مغنم ذاتي أو مراعاة لفريق أو إضرار بالفريق الاخر أو إضراراً بالإرادة العامة عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة تعادل قيمة الضرر الناجم.

¹⁶⁴ فريد الزغبي، الموسوعة الجزائية مج 12، ج 1، (بيروت: دار صادر، ط3، 1995)، 329.

بذلك يكون قد حدد السلوك الإجرامي في تغيير الحقيقة في المحررات التي يشملها القانون بحمايته وليس في كل المحررات. ويستنتج من هذا التعريف أن التزوير يقوم على عدة عناصر قانونية تتمثل في: 1. الركن المادي والمتمثل في تغيير الحقيقة. 2. محل الجريمة محرر أو صك يشمل القانون بحمايته، سواء أكان محله محرر رسمي أو عرفي. 3. القصد الجنائي في فعل التزوير. 4. الدافع إلى التزوير وهو وقوع الضرر المادي أو المعنوي أو الاجتماعي أو إحتمالية وقوعه. ربطت محكمة التمييز الأردنية القصد الخاص بنية إستعمال المحرر المزور فيما استعمل من أجله: "أما الفقه والقضاء فقد إستقر على أن الإستعمال المقصود في المادة 261 هو استخدام المحرر فيما أعد له، وذلك بظهاره إليه، وذلك للحصول على ربح أو إثبات حق سواء أكان ذلك بتقديمه للقضاء أو بطريقة أخرى. "كما وجاء في قرار محكمة التمييز رقم 67/81 "استقر الفقه والقضاء الجنائي على أنه لا يكفي للعقاب على التزوير ان يكون قد ارتكب عن علم واراده وهو القصد العام بل يجب ان يرتكب بسوء نية وهو ما يسمى القصد الجرمي".¹⁶⁵

وباستقراء أحكام الفصل الخاص بالتزوير الورد في المواد (260_ 272) من قانون العقوبات الساري في الضفة الغربية رقم (16) لسنة 1960، نجد أن محل هذه الجريمة هو المستند المكتوب الرسمي أو العرفي، ولكن نتيجة للتطور المعلوماتي والتقني ظهر نوع جديد من المستندات وهي المستندات الإلكترونية التي توجد في نظام معلومات ورقمي وليست على ورق، لا ينظمها قانون العقوبات، فظهرت الحاجة إلى تنظيم قانوني جديد يجرم التزوير في هذا النوع من المستندات. قضت محكمة التمييز الأردنية بأنه "يتضح من نصوص المواد 260، 262، 265، من قانون العقوبات أن إتلاف السند كلياً أو جزئياً المعاقب عليه هو الذي يغير حقيقة الوقائع والبيانات المراد إثباتها بصك أو مخطوط، أما إذا كان الإتلاف في الصك أو المخطوط لا يؤثر على الوقائع والبيانات فلا يعد تزويراً ولا يعاقب عليه بمقتضى المواد السابقة".¹⁶⁶

يفهم مما ذكر أنه لم يقتصر قانون العقوبات على ملاحقة مرتكبي جرائم التزوير الواقعة على المستندات الرسمية بالموظفين العموميين وحدهم، بل أجاز أيضاً ملاحقة سائر الأشخاص، في حال أقدموا على تزوير المستندات الرسمية.¹⁶⁷ الأمر الذي يعني اختصاص هيئة مكافحة الفساد بملاحقة أي موظف يرتكب فعل تزوير، سواء ارتبط هذا الفعل باختصاصه الوظيفي أو لم يرتبط، بمعنى التوسع في اختصاص الهيئة بملاحقة جريمة التزوير من قبل الخاضعين لأحكام قانون مكافحة الفساد.¹⁶⁸

¹⁶⁵ مقام، (2023/10/22) (<https://maqam.najah.edu/judgments/5694>)

¹⁶⁶ تمييز جنائي أردني، 82/134، مجلة نقابة المحامين، ص 1591، سنة 1982.

¹⁶⁷ قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960، المرجع السابق.

¹⁶⁸ جرائم الفساد في التشريع الفلسطيني، هيئة مكافحة الفساد، نسخة تجريبية 2022.

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 لم تنص على اعتبار جرائم التزوير والتزيف من جرائم الفساد، خالف المشرع الفلسطيني عندما أورد الجرائم المتعلقة بالتزوير والتزيف من قبيل جرائم الفساد.¹⁶⁹ الجرائم المتعلقة بالتزيف خاصة للعملة والطابع تعتبر من قبيل الجرائم الاقتصادية، والمشرع الفلسطيني لم يضع تعريف محدد للجرائم الاقتصادية، بل عالج تلك الجرائم التي لها صلة بالنشاط الاقتصادي على أنها جرائم عادية، دون تكيفها على أنها جرائم اقتصادية ولم يفرد تشريعاً خاصاً لها، وبسبب عدم وجود قانون خاص لتجريم الأفعال التي تعتبر جرائم اقتصادية، قام قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، بتجريم بعض هذه الأفعال، اعتبارها جرائم اقتصادية، كونها تمس المال العام وتهدد اقتصاد الدولة مثل جريمة التزوير والتزيف، فلم يعتبر المشرع الفلسطيني الجرائم الاقتصادية جرائم فساد، لأنه ذلك قد يسبب في وضع النيابة في مأزق، من حيث تعارض الاختصاصات بين النيابة العامة ونيابة مكافحة الفساد، من ناحية الاختصاص النوعي للجريمة. حيث أن لا شك أن إخضاعها لصلاحيات النيابة المتخصصة لمكافحة الفساد سيخلق إرباكاً وتنازلاً في الاختصاص لدى الجهتين.¹⁷⁰

فضلاً عن العبء الإضافي الملقى على هيئة ونيابة مكافحة الفساد، والتوسع في الاختصاص، يؤدي إلى ازدواجية في الاختصاص القضائي بملاحقة الموظفين العموميين في جرائم التزوير. بالإضافة إلى أن المفاهيم والخطوط العريضة للفساد والتي ترتبط باستغلال السلطات الممنوحة من الوظيفة العامة أو موقع الخاضعين للقانون ونفوذهم لا يتفق، وطبيعة جرائم التزوير والتزيف بصورة عامة والتي لا تتطلب صفة خاصة للقيام بها، ومن جهة أخرى لو افترضنا قيام أحد الخاضعين لقانون مكافحة الفساد بهذه الجريمة على فرض أن تكون تزيف النقود أو تزويجها فإن ارتكابها لا يعدو قيام أي فرد من أحاد الناس بها. وعليه أتفق مع الدكتور سامي غنيم بأن لا يجوز ربط جرائم التزوير والتزيف بالصفة التي يحملها وإلا لاعتبرنا أن الفساد مرتبط بالأشخاص بغض النظر عن طبيعة الجرم وبالتالي فإن جريمة السرقة متى قام بها أحد الخاضعين لأحكام القانون تعتبر من جرائم الفساد.¹⁷¹

على رغم مما تقدم، فإن جرائم التزوير ما يمكن أن يرتبط بطبيعة الصفة والسلطة المعطاة لمرتكبيها وهي تحديداً التزوير في المحررات الرسمية متى كان القائم بها هو المكلف بتنظيمها، وهي الجرائم التي جاء النص عليها في المادتين (262) و(263) من قانون العقوبات المطبق في الضفة الغربية تحت عنوان التزوير الجنائي، وبالتالي يمكن لنا أن نفهم مراد المشرع من اعتبار التزوير ضمن جرائم الفساد في تزوير

169 سامي غنيم، جرائم الفساد، المرجع السابق، [https://books.google.co.il/books?id=vrEKEAAAQBAJ&pg=PT401&lpg=PT401&dq=%D8%AC%D8%B\)1%D8%A7%D8%A6%D9%85+%D8%A7%D9%84%D9%81%D8%B3%D8%A7%D8%AF+%D8%A7%D9%84%](https://books.google.co.il/books?id=vrEKEAAAQBAJ&pg=PT401&lpg=PT401&dq=%D8%AC%D8%B)1%D8%A7%D8%A6%D9%85+%D8%A7%D9%84%D9%81%D8%B3%D8%A7%D8%AF+%D8%A7%D9%84%) (2021/8/20).

170 سامي غنيم، جرائم الفساد، المرجع السابق.

171 سامي غنيم، جرائم الفساد، المرجع السابق.

المحركات الرسمية.¹⁷² على أن هذا الرأي على الرغم من صحته يتطلب الا يتداخل التزوير من قبل الموظف العام مع السلوك الاجرامي لأي جريمة أخرى، فالتزوير قد يكون هو المقابل الذي يقوم به الموظف في جريمة الرشوة، ففي هذه الأحوال فإن التزوير لا يعتبر جريمة قائمة بذاتها إنما سلوكاً إجرامياً لجريمة أخرى ولا يصح أن يتم توجيه تهمة التزوير لذات الموظف إلى جانب الرشوة.

الفرع الرابع: إساءة استغلال الوظائف

تعتبر هذه الجريمة أحد الجرائم المخلة بالثقة العامة، وقد جرم قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960 الساري في الضفة الغربية أفعال استثمار الوظيفة من أجل الحرص على نزاهة الوظيفة العامة وتأكيد ثقة المواطنين في إدارة الأموال وحسن الاستعمال بها. وعليه، فهي "كل من وكل إليه بيع أو شراء أو إدارة أموال منقولة أو غير منقولة لحساب الدولة أو لحساب إدارة عامة".¹⁷³ ويتطلب لقيام جريمة استثمار الوظيفة توافر ثلاث أركان: 1. الشرط المفترض: وهي صفة الجاني، فلا بد من أن يكون الموظف العام وكيلاً عن الدولة لإرادة أو شراء أو بيع أموال منقولة أو غير منقولة مملوكة للدولة.¹⁷⁴ 2. الركن المادي: وهو فعل الغش الذي يقع على مال يحوزه الجاني بسبب وكالته عن الدولة. 3. الركن المعنوي: الذي يتخذ صورة القصد الجرمي، ويتكون من القصد العام الذي يتحقق بعلم الجاني بعناصر الجريمة وإرادته تحقيق هذه العناصر، والقصد الخاص المتمثل في نية الجاني بالحصول على منفعة من ذلك الغش في إرادته أو بيع أو شراء المال.¹⁷⁵

وهذا ما ينسجم مع المادة (19) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: "تتظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجرم تعمد موظف عمومي إساءة استغلال وظائفه أو

¹⁷² المادة (262) من قانون العقوبات الساري في الضفة (يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة خمس سنوات على الأقل الموظف الذي يرتكب تزويراً مادياً في أثناء قيامه بالوظيفة إما بإساءة استعمال إمضاء أو ختم أو بصمة أصبع أو إجمالاً بتوقيعه إمضاء مزوراً، وإما بصنع صك أو مخطوط وإما بما يرتكبه من حذف أو إضافة تغيير في مضمون صك أو مخطوط. لا تنقص العقوبة عن سبع سنوات إذا كان السند المزور من السندات التي يعمل بها إلى أن يدعى تزويرها. تطبق أحكام هذه المادة في حال إتلاف السند إتلافاً كلياً أو جزئياً. المادة (263) من ذات القانون (أحداث تشويش في موضوع أو ظروف سند يعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في المادة السابقة: الموظف الذي ينظم سنداً من اختصاصه فيحدث تشويشاً في موضوعه أو ظروفه إما بإساءته استعمال إمضاء على بياض أو تمن عليه، أو بتوقيه عقوداً أو أقوالاً غير التي صدرت عن المتعاقدين أو التي أمروها. أو بإثباته وقائع كاذبة على أنها صحيحة أو وقائع غير معترف بها على أنها معترف بها أو بتحريفه أية واقعة أخرى بإغفاله أمراً أو إيراداً على وجه غير صحيح.

¹⁷³ قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، المرجع السابق، المادة (175) من قانون العقوبات الأردني المطبق في الضفة الغربية عرفت استثمار الوظيفة وحددت العقوبة فاقترافاً غشاً في أحد هذه الأموال أو خالف الأحكام التي تسري عليها لجر مغنم ذاتي أو مراعاة لفريق أو إضرار بالفريق الاخر أو إضراراً بالإرادة العامة عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة تعادل قيمة الضرر الناجم.

¹⁷⁴ راشد الوعلان، "تجريم استثمار الوظيفة دراسة مقارنة في القانون الأردني والكويتي" (رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط: الأردن،

2012) 59.

¹⁷⁵ سامي جبارين، استغلال النفوذ الوظيفي، (<http://library.mas.ps/records/1/16756.aspx>) (2021/7/29).

موقعه، أي قيامه أو عدم قيامه بفعل ما، لدى الاضطلاع بوظائفه، بغرض الحصول على مزية غير مستحقة، لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر، مما يشكل انتهاكا للقوانين".¹⁷⁶

ويشجع هذا الحكم على تجريم سلوك الموظفين العموميين الذين يسيئون استغلال وظائفهم، أي يقومون أو يمتنعون عن القيام بفعل، من أجل الحصول على مزية غير مستحقة مما يشكل انتهاكا للقوانين. والنموذج القانوني لجريمة إساءة استغلال الوظائف يتسم بالاتساع، بقدر ما يفتقر إلى عناصر محددة مثلما الحال في جرائم الرشوة والاختلاس والاتجار بالنفوذ، وهو يواجه في الواقع الفروض الأخرى لانتفاع الموظف على نحو غير مشروع من أعمال وظيفته بالمخالفة لأحكام القانون سواء أكان الانتفاع لنفسه أو لغيره، ولكن ما يميز جريمة استغلال الوظائف في كونها من جرائم الخطر والضرر وأن الركن المعنوي لهذه الجريمة يتطلب قصداً عاماً إضافة إلى القصد الخاص وفقاً لمقتضى المادتين (175) و(176) من قانون العقوبات.¹⁷⁷

الفرع الخامس: إساءة الائتمان

عالج المشرع الفلسطيني خيانة الأمانة تحت مسمى إساءة الائتمان في المادة (422) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 الساري في الضفة الغربية، هناك تشابه بين الاختلاس وجريمة إساءة الائتمان إلا أن الأمر لا يخلو من تمايز واختلاف، فكرة الحيابة مختلفة في الجريمتين، ففي حين يجب أن تكون الحيابة حقيقية في خيانة الأمانة بناء على أحد العقود المحددة قانوناً فإن جريمة الاختلاس تقوم حتى لو يكن للموظف الحيابة الناقصة بل يكفي بمجرد اليد العارضة.¹⁷⁸

"جريمة خيانة الأمانة" - الموجود في قانون العقوبات- هي جريمة غامضة في الواقع، لأن العنصر الرئيسي في جريمة خيانة الأمانة هو "فعل خرق للقانون"، وهي الاستيلاء على الحيابة الكاملة للمال محل الجريمة بأحد الأفعال التي بينها القانون، جريمة خيانة الأمانة من الجرائم القديمة إلا أنها لم تكن معروفة

¹⁷⁶ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003، المرجع السابق.

¹⁷⁷ المادة (175) عقوبة استثمار الوظيفة: من وكل إليه بيع أو شراء أو إدارة أموال منقولة أو غير منقولة لحساب الدولة أو لحساب إدارة عامة، فاقترف غشاً في أحد هذه الأعمال أو خالف الأحكام التي تسري عليها إما لجر مغنم ذاتي أو مراعاة لفريق أو إضراراً بالفريق الآخر أو إضراراً بالإدارة العامة عوقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة لا تتقصر عن قيمة الضرر الناجم.

المادة (176) عقوبة الحصول على منفعة شخصية والاتجار غير المشروع: يعاقب من ستة أشهر إلى سنتين وبغرامة أقلها عشرة دنانير: 1- كل موظف حصل على منفعة شخصية من إحدى معاملات الإدارة التي ينتمي إليها سواء أفعّل تلك مباشرة أو على يد شخص مستعار أو باللجوء إلى صكوك سورية. 2- ممثلو الإدارة وضباط الشرطة والدرك وسائر متولي الشرطة العامة إذا أقدموا جهاراً أو باللجوء إلى صكوك سورية مباشرة أو على يد شخص مستعار على الاتجار في المنطقة التي يمارسون فيها السلطة بالحبوب وسائر الحاجات ذات الضرورة الأولية غير ما أنتجته أملاكهم.

¹⁷⁸ سامي غنيم، جرائم الفساد، المرجع السابق 241.

كجريمة مستقلة كما هو الشأن في القوانين الحديثة إلا أن القوانين الحديثة هي التي عرفت التمييز بين جريمة خيانة الأمانة والجرائم المالية الأخرى.¹⁷⁹

حتى ينعقد اختصاص هيئة مكافحة الفساد في ملاحقة المشتكى عليه على جريمة إساءة الائتمان باعتبارها جريمة فساد، لا بد أن يكون الجاني من أحد الخاضعين لأحكام قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، والمذكورين صراحة في المادة الثانية منه. جاء النص على جريمة إساءة الائتمان في المادة (422) من قانون العقوبات الساري في الضفة الغربية الباب الحادي عشر تحت عنوان الجرائم الواقعة على الأموال إساءة الائتمان.¹⁸⁰

جاء في تقرير استعراض دولة فلسطين لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في دورة الاستعراض 2010_2015 ملاحظات بأن دولة فلسطين جرمت اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص بموجب المادتين (422) و (423) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 الساري في الضفة الغربية، إلا أن معالجة هذه الجريمة وحصرها في نطاق إساءة الائتمان عن تلك المقررة لجريمة الاختلاس في القطاع العام يترتب عليه اختلاف العقوبة المقررة على جريمة إساءة الائتمان عن تلك المقررة لجريمة الاختلاس في القطاع العام. فإن ضمان مواءمة التشريعات الفلسطينية مع أحكام الاتفاقية بصورة كاملة، تقتضي ضرورة وجوب التعاطي مع هذه الجريمة بذات الطريقة التي تناولت وعالجت بها الاتفاقية جريمة الاختلاس في القطاع العام ومن جانب آخر تقتضي صرامة التدخل في مواجهة الفساد، محاربة هذه الظاهرة ليس على صعيد القطاع العمومي وإنما أيضاً على صعيد القطاع الخاص.¹⁸¹

المشرع الفلسطيني قد يكون وقع في خطأ عندما أورد جريمة إساءة الائتمان ضمن المادة الأولى من قانون مكافحة الفساد والمتضمن جريمة إساءة الائتمان. إذ كان هناك خطأ كون جريمة إساءة الائتمان وردت في القسم الخاص من قانون العقوبات الذي يجعل مساواة بين الأفراد في ارتكاب الجرم. ولكن بالعودة إلى قانون مكافحة الفساد نجد المادة الثانية تحدد الخاضعين لأحكام القانون ومنهم الموظفون، وإذا سلمنا أن

¹⁷⁹ هند إبراهيم، "دراسة هامة عن خيانة الأمانة في القانون الفلسطيني"

[https://www.mohamah.net/law/%d8%af%d8%b1%d8%a7%d8%b3%d8%a9-%d9%87%d8%a7%d9%85%d8%a9-%d8%b9%d9%86-%d8%ae%d9%8a%d8%a7%d9%86%d8%a9-\(2023/11/12\).](https://www.mohamah.net/law/%d8%af%d8%b1%d8%a7%d8%b3%d8%a9-%d9%87%d8%a7%d9%85%d8%a9-%d8%b9%d9%86-%d8%ae%d9%8a%d8%a7%d9%86%d8%a9-(2023/11/12).)

¹⁸⁰ بأنها "على كل من سلم إليه على سبيل الأمانة أو الوكالة ولأجل الإبراز والإعادة أو لأجل الاستعمال على صور معينة أو لأجل الحفظ أو لإجراء عمل - بأجر أو دون أجر - ما كان لغيره من أموال ونقود وأشياء وأي سند يتضمن تعهداً أو إبراء وبالجمله كل من وجد في يده شيء من هذا القبيل فكنمه أو بدله أو تصرف به تصرف المالك أو استهلكه أو أقدم على أي فعل يعد تعدياً أو امتنع عن تسليمه لمن يلزم تسليمه إليه، ويعاقب بالحبس من شهرين إلى سنتين وبالغرامة من عشرة دنانير إلى مئة دينار".

¹⁸¹ تجريم أفعال الفساد في القطاع الخاص، المرجع السابق، 10.

الفارق بين الاختلاس وإساءة الائتمان بالنسبة للفاعل هي صفة الموظف، فإن إخضاع هؤلاء الموظفين لأحكام إساءة الائتمان دون الاختلاس يعتبر مخالفة.¹⁸² وهذه الأسباب تؤدي إلى القول لا سند من القانون لاعتبار إساءة الائتمان جريمة فساد، كما أن تطبيق أحكام إساءة الائتمان على الموظفين عن أحكام أعمال اقترفوها بسبب وظيفتهم يعتبر خطأ في تطبيق القانون ويستوجب تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته. وقد كان المشرع الفلسطيني في غنى عن هذا الأمر إذ لم ينص عليها في قانون مكافحة الفساد.

الفرع السادس: التهاون في القيام بواجبات الوظيفة

في حال تهاون الموظف في تأدية واجباته الوظيفية دون سبب مشروع، سواء كان التهاون بفعل إيجابي أو سلبي. عقوبة التهاون في القيام بواجبات الوظيفة: كل موظف تهاون بلا سبب مشروع في القيام بواجبات وظيفته وتنفيذ أوامر أمره المستند فيها إلى الأحكام القانونية يعاقب بالغرامة من عشرة دنانير إلى خمسين ديناراً أو بالحبس من أسبوع واحد إلى ثلاثة أشهر. إذا لحق ضرر بمصالح الدولة من جراء هذا الإهمال عوقب ذلك الموظف بالحبس من شهر واحد إلى سنة وضمن قيمة هذا الضرر. يستفاد من عبارة التهاون في القيام بواجبات الوظيفة بانها عبارة واسعة وفضفاضة المعنى بحيث تشمل كل صور الخطأ مهما كان بسيطاً أو معقداً وأن هذا الجرم هو من جرائم الخطأ التي يكون الركن المادي فيها يتكون من الفعل الذي هو الخطأ أو الإهمال أو قلة الاحتراز وأن يكون الفاعل موظفاً عاماً والنتيجة الجرمية والتي هي الضرر الذي يسبب المصلحة العامة من جراء إهمال الفاعل وعلاقة السببية بينهما فيما إذا لحق ضرر بمصالح الدولة جراء الإهمال، الركن المعنوي قائم على الخطأ حيث يتولد العلم لدى الفاعل بعناصر الركن المادي للجرم ولكن لا تتوافر لديه اراد تحقيق النتيجة.¹⁸³ كان في ثغرة في عقوبة الجريمة الجنحية، حيث أن هذا يتعارض مع ضرورة التشديد في العقوبات على جرائم الفساد وفقاً لمتطلبات الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، وبالتالي يجب على المشرع أن يقوم بتعديل العقوبة من أجل أن يكون هناك انسجام، وكون أيضاً محكمة جرائم الفساد هي محكمة تعادل محكمة البداية فإن نظر المحكمة في هذه الجريمة يكون هناك خلل في تطبيق القانون.¹⁸⁴

¹⁸² سامي غنيم، "جرائم الفساد في التشريع الجنائي الفلسطيني والجزائري دراسة مقارنة" (رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر: الجزائر، 2017)، 82.

¹⁸³ المجلس القضائي الأردني، (2023/9/11) (<https://www.jc.jo/en/study/item/-56>).

¹⁸⁴ المرجع السابق.

المطلب الثاني

مدى موافقة نصوص قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته مع اتفاقية الأمم

المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 في مجال التجريم والعقاب

إن الأحكام الموضوعية المتعلقة بمكافحة الفساد لم يكتف فيها المشرع الفلسطيني بتلك الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات، بل استحدث جرائم أخرى تماشياً مع أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، في عام ٢٠٠٥ صدر قانون الكسب غير المشروع عن المجلس التشريعي وهو النسخة الأولى من قانون مكافحة الفساد، وفي عام 2010 أصدر الرئيس محمود عباس قراراً بقانون رقم (7) لعام 2010 بهدف تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لعام 2005 وبموجبه تم إنشاء هيئة مكافحة الفساد،¹⁸⁵ وبذلك أصبح القانون المعدل معروفاً بقانون مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لعام 2005، والذي يقع على ست وثلاثين مادة، أنشئ قانون مكافحة الفساد من أجل تحسين فرص ملاحقة المتهمين في جرائم الفساد، هذا يعني أن هناك افتراض بأن إنشاء هيئة متخصصة لملاحقة جرائم الفساد سيزيد من نجاعة هذه الملاحقة. وتفسير العديد من المشاهد التي نراها جميعاً ولا نجد ما نقوله بشأنها سوى استمرار الأمل بأن هناك خلاص سيأتي ويأتي معه الحل، وهذا للأسف قد يكون غير صحيح، لأنه لا سبيل إلى الخلاص سوى المعرفة والإدراك والسعي بخلاف ذلك، وحتى لا يكون هناك شك بأن يوجد فئة تستفيد من القواعد وتعيد صياغتها بحيث تساعدها في تثبيت ذات النهج أو الخلل، والانطلاق نحو فرض مزيد من السيطرة على قدرات وآليات عمل المؤسسات العامة.¹⁸⁶

تضمنت التشريعات العقابية العديد من جرائم الفساد وتحديد قوتها كقانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 المطبق في الضفة الغربية، ونرى أن هذا القانون على قدر من الأهمية لتوضيحه جرائم فساد كالرشوة والاختلاس واستثمار الوظيفة وإساءة الائتمان والتهاون في القيام بواجبات الوظيفة، ولكنه تداركه بعض النقص كما أنه حدد الجرائم التي تعتبر تقليدية مقارنة بتلك الجرائم الواردة في قانون مكافحة الفساد.¹⁸⁷ كما نعلم أن الاتجاه الحديث للفكر القانوني هو عولمة القواعد القانونية. تبعاً لذلك، جرم قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، جريمة المتاجرة بالنفوذ وجريمة الكسب غير المشروع وجريمة الوساطة والمحسوبية وتضارب المصالح وإعاقة سير العدالة وغسل الأموال، إضافة إلى ذلك وسع من

¹⁸⁵ قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لعام 2005 المنشور في جريدة الوقائع الفلسطينية عام 2005، العدد 53.

¹⁸⁶ محمد خضر وهديّة عسكر، ملاحقة جرائم الفساد - الجرائم التي يرتكبها الأشخاص في المناصب العليا، المرجع السابق، 3.

¹⁸⁷ نهاية شاهين، المرجع السابق، 37.

الخاضعين لأحكام هذا القانون¹⁸⁸ وعليه في هذا المطلب سيتم التحقق من مواعمة قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: المتاجرة بالنفوذ

تعد جريمة استغلال النفوذ صورة من صور الفساد والجريمة الأكثر خطراً من بين الجرائم التي تنال من قيم العدالة وسبل تنمية وتطور المجتمعات المعاصرة،¹⁸⁹ وسبباً مباشراً في ضياع فرص التقدم والرفاهية الاجتماعية وإحباط خطط التنمية،¹⁹⁰ كما أن جريمة استغلال النفوذ على خلاف الكثير من الجرائم الأخرى ظلت غامضة الإطار ومجهولة الأركان يشوبها الكثير من اللبس والغموض بل وكثيراً ما يتم إلحاقها بجرائم مشابهة لها على اعتبار أنها في حكم هذه جرائم أو جرائم ملحقة بها،¹⁹¹ مثل (جريمة الرشوة، وإساءة استعمال السلطة، والكسب غير المشروع، واستثمار الوظيفة). معظم التشريعات العقابية التي تجرم استغلال النفوذ، لم تحدد صفة خاصة في الجاني،¹⁹² بل نصت عبارة "كل من طلب"، ولكن أن التشريعات الحديثة والنافذة الآن، معظمها تطبق أحكام جريمة استغلال النفوذ، على جميع الأفراد، وممن يستغلون نفوذهم لدى السلطات العامة للحصول على منفعة غير مستحقة له أو لغيره، أما إذا كان الجاني موظفاً عاماً تشدد العقوبة في حقه وتكون ظرفاً مشدداً في الجريمة، فتبين من النصوص العقابية المختصة بهذه

¹⁸⁸ يعدل نص المادة (2) من القانون الأصلي، ليصبح على النحو التالي:

يخضع لأحكام هذا القرار بقانون:

1. رئيس الدولة، ومستشاروه، ورؤساء المؤسسات التابعة للرئاسة.
2. رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، ومن في حكمهم.
3. رئيس وأعضاء المجلس التشريعي.
4. أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة.
5. رؤساء المؤسسات والهيئات والأجهزة المدنية والعسكرية، وأعضاء مجالس إدارتها، إن وجدت.....

¹⁸⁹ عرف القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018، المتاجرة بالنفوذ: قيام الموظف أو أي شخص آخر، بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتماس أو قبول أي مزية غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص آخر، لكي يستغل ذلك الموظف أو الشخص نفوذه الفعلي أو المفترض، بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية على مزية غير مستحقة. تعريف استغلال النفوذ اصطلاحاً: هو استخدام النفوذ أياً كان مصدره لدى جهة عامة للحصول على منفعة مادية أو معنوية أو أية غاية معينة لمصلحة الفاعل أو غيره، ويطلق عليها كذلك التزحيم من الوظيفة أي قيام الموظف أو شخص آخر باستغلال نفوذه الفعلي أو المفترض للحصول من الإدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة على مزية غير مستحقة وذلك مقابل أي مزية غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص آخر.

¹⁹⁰ خالد سلطان، جرائم الرشوة في عقود التجارة الدولية (دراسة مقارنة) (ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009) 26.

¹⁹¹ هناك بعض التشريعات استعملت عبارة (الإتجار بالنفوذ) مثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، لسنة 2003، واتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد لسنة 1998_الأوربي_ في المادة (12). وهناك بعض التشريعات استعملت عبارة صرف النفوذ، كما فعل المشرع اللبناني في المادة (357) من قانون العقوبات.

¹⁹² غانية مبروكة، "جريمة استغلال النفوذ في الصفقات العمومية" (2017) أوراق المؤتمر العلمي الوطني: قانون الصفقات العمومية بين تجديد آليات الرقابة وتجسيد الرشادة في صرف المال العام عدد 1، 114، 115.

الجريمة، أن صاحب النفوذ أما أن يكون من آحاد الناس من غير الموظف العمومي، أو يكون موظفاً عاماً.¹⁹³ ومن التشريعات التي تشدد العقوبة إذا كان موظف عام مثل الجزائر ومصر، بينما التشريع الفلسطيني لم يشترط صفة موظف العام من أجل تشديد العقوبة، واستناداً إلى ذلك، اتفق مع التشريع الفلسطيني الذي لم يشترط صفة الموظف من أجل تشديد العقوبة.

يقوم الركن المادي في جريمة استغلال النفوذ على فعل أخذ أو قبول أو طلب وعد أو عطية، بناء على نفوذ حقيقي أو مزعوم، وهدفه الإيهاً بإمكان الحصول على إحدى المزايا المنصوص عليها قانوناً.¹⁹⁴ كما أن جريمة استغلال النفوذ هي جريمة عمدية يتخذ ركنها المعنوي صورة القصد الجنائي، ويكتفي الرأي الغالب في الفقه على كفاية القصد الجنائي العام لقيام هذه الجريمة.¹⁹⁵

الحياة العملية تبين أن اقتضاء المقابل لا يقتصر على الأعمال الوظيفية الشخصية، وإنما أيضاً قد يحصل بعض الأشخاص على مكافأة أو مقابلاً متجرين أو مستغلين بما يتمتعون به من نفوذ لممارسة الضغوط على من يباشرون عليه مثل هذا النفوذ لحمله على تلبية رغبة من أخذوا منه المقابل.¹⁹⁶ وعليه، فعلة التجريم في استغلال النفوذ هي الإساءة إلى الثقة في الوظيفة العامة، ويضاف إلى ذلك أن هذه العلة قد تكون متحققة سواء كان هذا النفوذ مستمداً من ذات الوظيفة العامة أم من غيرها وسواء كان حقيقياً أم مزعوماً. فإذا كان الفاعل موظفاً عاماً وأستغل نفوذه المستمدة من مركزه الوظيفي، فإنه يكون بذلك استغل الوظيفة العامة والنفوذ الذي تم منحه إياه في عرقلة النشاط الإداري. تعتبر جريمة استغلال النفوذ من الجرائم الحديثة نسبياً في النظام الجزائري الفلسطيني، فلم ينص على تجريمها قانون العقوبات الساري في الضفة الغربية، إلا أن هذا الفعل تم تجريمه في قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته.¹⁹⁷ دون توضيح الفرق بينها وبين استثمار الوظيفة وفق تعريفها في قوانين العقوبات السارية، وجريمة إساءة

¹⁹³ مداح علي، "جريمة إساءة استغلال الوظيفة" (2019) المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية عدد 2 (4)، 11، 15.

¹⁹⁴ حمدي السيد عويس، المرجع السابق، 79.

¹⁹⁵ ماهر صالح، "المواجهة الدستورية لاستغلال النفوذ الوظيفي" (2018) مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية عدد (14)، 1، 7. حسن الجدعان، "جريمة صرف النفوذ في التشريع الجزائري السوري (دراسة تحليلية)" (2018) مجلة جامعة البعث عدد 26 (40)، 11، 33.

¹⁹⁶ نصر عفان، المرجع السابق، 20.

¹⁹⁷ المادة (18) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمداً: أ. وعد موظف عمومي أو أي شخص آخر بأي مزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، لتحريض ذلك الموظف العمومي أو الشخص على استغلال نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة لصالح المحرض الأصلي على ذلك الفعل أو لصالح أي شخص آخر. ب. قيام موظف عمومي أو أي شخص آخر، بشكل مباشر أو غير مباشر بالتماس أو قبول أي مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص آخر، لكي يستغل ذلك الموظف العمومي أو الشخص نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة.

استعمال السلطة خلافاً للقانون، حيث أن التعريف المقدم لكل واحدة منهم مشابه للأخر، ومن جانب آخر فإن هذه الجرائم تتشابه بتعريفها أيضاً مع جريمة الرشوة،¹⁹⁸ وبالتالي وحيث أنه من المعروف في صياغة التشريعات الجزائية أن النص التجريمي يجب أن يكون واضحاً وضوحاً لا يقبل التفسير والتأويل والخلط فإن الصياغة المستخدمة معيبة ولا يمكن الاتفاق معها.

الفرع الثاني: الكسب غير المشروع

يعرف بأنه "كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القرار بقانون، لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة، ويعتبر كسباً غير مشروع كل زيادة في الثروة تطرأ بعد تولي الخدمة أو قيام الصفة على الخاضع لأحكام هذا القرار بقانون، أو على زوجه أو على أولاده القصر، متى كانت لا تتناسب مع واردتهم، وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها".¹⁹⁹ ومن أركان جريمة الكسب غير المشروع: 1. الشرط المفترض: هو أمر سابق على توافر الأركان، وأهمها صفة الجاني، وهو أن يكون الجاني، شخصاً طبيعياً أو معنوياً توطأ مع الأشخاص الواردة أسماءهم في هذا القانون على استغلال وظيفتهم أو مركزهم أو صفتهم.²⁰⁰ 2. الركن المادي: يقوم الركن المادي في جريمة الكسب غير المشروع بتوافر ثلاثة عناصر، أولها نشاط يتمثل في استغلال للوظيفة أو للصفة، والثاني هو تحقق النتيجة بالحصول على المال،²⁰¹ والعنصر الثالث يتمثل في توفر العلاقة السببية ما بين النشاط والنتيجة.²⁰² 3. الركن المعنوي: جريمة الكسب غير المشروع من الجرائم المقصودة، ولهذا يجب أن يتوافر فيها القصد الجنائي، والقصد الجنائي بوجه عام يعني توجيه الجاني إرادته نحو الفعل الموصل إلى النتيجة التي يعاقب عليها القانون، والقصد الجنائي الواجب توافر لجريمة الكسب غير مشروع هو القصد الجنائي العام، ولا يشترط توفر القصد الجنائي الخاص.²⁰³

على الرغم من ذلك إلا أن كان هناك ثغرات موجودة في تعريف الكسب غير المشروع من أهمها، جاء النص من التعريف عبارة "مخالف لنص القانون" أو "للأداب العامة"، دون تحديد المقصود "بالنص القانون"

¹⁹⁸ جريمة استغلال النفوذ من الجرائم التي يشوبها الكثير من الغموض واللبس، ليس لدى العامة من أفراد المجتمع فقط وإنما حتى من دارسي القانون من المختصين والمهتمين من الطلبة والمحامين والقضاة والموظفين.

¹⁹⁹ القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005، المرجع السابق.

²⁰⁰ القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005، المرجع السابق.

²⁰¹ نبيه صالح، جريمة غسل الأموال في ضوء الإجراء المنظم والمخاطر المترتبة عليه، (منشأة المعارف، مصر، 2006) 33.

²⁰² رشا عمارنة، المرجع السابق، 50. " المادة (20) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: تنظر كل دولة طرف، وهنا بدستورها والمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم تعمد موظف عمومي إثراء غير مشروع، أي زيادة موجوداته زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياساً إلى دخله إلى المشروع".

²⁰³ المرجع السابق، 60.

ولا طبيعة هذا القانون هل هو قانون مكافحة الفساد أم قانون آخر كونه لم يحدد أي قانون، هنا كلمة قانون قد تحمل أكثر من نوع قانون قد يكون عام أو خاص، جزائي أو مدني، إن الغموض الذي يكتنف النص يتناقض والوضوح المطلوب في التعريف يفتح مجالاً لتفسيرات الموسعة. بموجب ذلك نرى أن على المشرع أن يوضح المقصود بالنص القانوني ومن الأفضل لو المشرع ذكر مصطلح النص التشريعي الذي يشمل كافة التشريعات بما فيها التشريعات الثانوية. بالإضافة إلى ذلك ذكرت كلمة الآداب العامة، المشرع هنا أيضاً استخدم مصطلحات فضفاضة وغير واضحة، ما هو المقصود بالآداب العامة هنا؟

أما فيما يتعلق بإقرارات الذمة المالية، يوجد العديد من المعوقات والتحديات التي يظهر من خلالها أن المنظومة غير فعالة في تحقيق الأهداف التي ينبغي تحقيقها خاصة في جانب الوقاية من الفساد ومنع الإفلات من العقاب عبر استخدام إقرارات الذمة المالية في مكافحة الكسب غير المشروع في قانون مكافحة الفساد، التي لا تتسجم من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. ومن الثغرات الموجودة فيها مثلاً أنها تعتمد على أمانة الأشخاص، أي أنه لا يتم التحقق إذ كانت إقرارات الذمة المالية مشروع مجرم. فهي تحفظ في مكتب الرئيس وتلك التي تحفظ لدى رئيس مجلس القضاء الأعلى وبالرغم من أهميتها كونها تتعلق بالفئات العليا الأكثر عرضة للفساد أو استغلال المنصب العام لا يجري لها أي نوع من التدقيق أو المراجعة أو التجديد وهو ما يجعلها محدودة الفائدة في الوقاية من الفساد ومنع استغلال المنصب العام في التكسب والإثراء غير المشروع. وعليه نرى أن على المشرع إصدار أنظمة وتعليمات تنظم آلية فحص إقرارات الذمة المالية، من أجل يتم التحقق من هؤلاء الأشخاص، لأنه قد تكون إقرارات الذمة المالية حصيلة جرائم.²⁰⁴

بالإضافة إلى التوسع في عدد المكلفين بتقديم هذه الإقرارات وذلك نتيجة لعدم حصر المكلفين بالمناصب العليا وبمن يتعاملون بإدارة المال العام _ وسيطرة مفهوم السرية في التعامل مع هذه الإقرارات دون تمييز فهي إقرارات مغلقة وغير علنية التي تحد من فعالية هذه المنظومة. وعليه من الأفضل أن يتم تضييق دائرة الأشخاص الخاضعين للقانون بحيث لا يشمل الفئات الدنيا.

ومن الأسباب التي تقلل من فعالية منظومة إقرارات الذمة المالية في مكافحة الفساد في الحالة الفلسطينية أيضاً، هل المحكمة المختصة في فصل في إقرارات الذمة المالية هي محكمة العليا أم محكمة

²⁰⁴ الفقرة 5 من المادة (52) من الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد لسنة 2003 نظمت موضوع إقرارات الذمة المالية تنظر كل دولة طرف في إنشاء نظم فعالة لإقرار الذمة المالية، وفقاً لقانونها الداخلي بشأن الموظفين العموميين المعنيين، وتتص على عقوبات ملائمة على عدم الامتثال.

العدل العليا،²⁰⁵ وذلك أدى إلى لبس، وذلك بفعل أن ذكرت عبارة في القانون الأساسي تحال الإقرارات الخاصة بالوزراء إلى الرئيس الذي يضع الترتيبات الخاصة بحفظها، بينما تحفظ إقرارات أعضاء المجلس التشريعي والقضاة والنيابة العامة لدى المحكمة العليا.²⁰⁶ وأما إقرار الرئيس يحفظ مغلقاً وسرياً لدى محكمة العدل العليا، ولا يجوز الاطلاع عليه إلا بإذن المحكمة عند الاقتضاء وفي الحدود التي يسمح بها القانون.²⁰⁷ وعليه هنا نرى وجود تعارض بين نص المادة في قانون مكافحة الفساد مع القانون الأساسي الذي يجعل من اختصاص حفظ إقرارات الذمة المالية لدى المحكمة العليا وليس العدل العليا. نحن بحاجة إلى إدخال تعديلات على نظام إقرارات الذمة المالية الخاصة بفئات أعضاء السلطة التشريعية ورئيس أعضاء مجلس الوزراء ورئيس الدولة، في توحيد جهة حفظ الإقرار، وعلنية إقرارات هذه الفئات ونشرها، وإزالة السرية عنها لتمكين العامة من الاطلاع عليها بما يزيد ثقة الشعب بحكومته ونوابه.

ومن الثغرات أيضاً أنه عند تعبئة إقرار الذمة المالية على الجهة التي تستلم الإقرارات سواء هيئة مكافحة الفساد أو محكمة العدل العليا أو المحكمة العليا أن تتحقق من الإقرارات كونها تسلّم في ظرف مختوم. فالمنظومة بصورتها الحالية لا تشكل ردع عام، ولا تتيح التدخل بشكل يمكن من منع الفساد، فهناك شواهد كثيرة عن كسب غير مبرر ناتج عن استغلال المنصب العام ومع ذلك لا تساعد المنظومة في المحاسبة ويسمح لهم بالإفلات من العقاب، وفي حالة الكشف عن بعض الحالات يكون المتهم قد فر خارج الوطن كما ظهر في العديد من الحالات المنظورة أمام محكمة جرائم الفساد. بموجب ذلك يفضل هنا إنشاء نظام محوسب لحفظ وفحص إقرارات الذمة المالية.

²⁰⁵ أحمد أبو دية، أثر إقرارات الذمة المالية في التجربة الفلسطينية، (https://www.aman-palestine.org/cached_uploads/download/migrated-files/itemfiles/95e9d3548dcb9c42128fc484b6800e73.pdf) (2021/8/20).

²⁰⁶ نصت المادة (80) من القانون الأساسي المعدل 2003 على رئيس الوزراء وكل وزير أن يقدم إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وبأولاده القصر، مفصلاً فيه كل ما يملكون من عقارات ومنقولات وأسهم وسندات وأموال نقدية داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون إلى رئيس السلطة الوطنية الذي يضع الترتيبات اللازمة للحفاظ على سريتها وتبقى سرية ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن من المحكمة العليا عند الاقتضاء.

²⁰⁷ أما المادة (11) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته على أن يقدم رئيس الدولة إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وبأولاده مفصلاً فيه كل ما يملكون من عقارات ومنقولات وأسهم وسندات وأموال نقدية داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون، ويحفظ هذا الإقرار مغلقاً وسرياً لدى محكمة العدل العليا، ولا يجوز الاطلاع عليه إلا بإذن المحكمة عند الاقتضاء وفي الحدود التي يسمح بها القانون.

كما نصت المادة رقم 2/28 من قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002 على أن يقدم كل قاض عند تعيينه إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وبأولاده القصر، مفصلاً فيه كل ما يملكون من عقارات ومنقولات وأسهم وسندات وأموال نقدية داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون إلى رئيس المحكمة العليا الذي يضع الترتيبات اللازمة للحفاظ على سريتها وتبقى سرية ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن من المحكمة العليا عند الاقتضاء.

على المشرع أن يكون دقيقاً ومحددًا فيما يقوم بمعالجته وأن يسلك مسلكاً واحداً في صياغة القوانين لتكون أقرب للوضوح والتحديد وهو ما يساعد على الفهم. وعلى المشرع أيضاً أن يركز على الناحية الشكلية، وكان ذلك غير موجود في قانون مكافحة الفساد،²⁰⁸ حيث سلك مسلكاً قلماً سلكه في نصوص القوانين حين جاء بسرد مواد القانون تبعاً دون تقسيمه إلى أبواب أو فصول وهذا ما يجعله مسلكاً منتقداً، الذي بدوره أدى إلى تشتت وتفرق أحكام كان لا بد من أن تكون مترابطة وللمثال على ذلك فإن القانون يتحدث عن إقرارات الذمة المالية وكيفية تنظيمها في المواد (11) و(16) ثم يعود بعد ذلك في المادة (23) ليعالج حال رفض زوج المكلف التقدم بالإقرار بعد أن تناول بعض المسائل الإجرائية في المواد من (17) إلى (22)، وكان من الأجدر أن تكون المادة في الجزء المخصص لإقرارات الذمة المالية لا أن يكون منفصلاً عنه.

الفرع الثالث: الوساطة والمحسوبة

هو قيام الموظف بعمل من أعمال وظيفته أو امتناعه عن القيام بعمل من أعمال وظيفته أو إخلاله بواجباته نتيجة لرجاء أو توصية أو لاعتبارات غير مهنية، كالانتماء الحزبي أو العائلي أو الديني أو الجهوي.²⁰⁹ ومن معيقاتها، أنها تحمل ألفاظاً قانونية غامضة، كاستعمال لفظ (الوساطة، تلغي حقاً، تحقق باطلاً) فهذه الألفاظ كمكونات لنصوص تجريم تجعل تحديد مدلولها الدقيق والوصول إلى قصد المشرع بشأنها مسألة صعبة، وتتعرض هذه الصعوبة عند تطبيق النصوص على الواقع. كما أنها من الجرائم التي لا يسهل اثباتها، كون الفعل المؤسس لها يتم في أجواء يعتريها التكتم، ضماناً للوصول إلى الحاجة التي يسعى أطراف الوساطة والمحسوبة إلى تحقيقها، بحيث لا يكون من اليسير إثباتها لحدوثها في الخفاء.

يتسم نص تجريم فعل الوساطة والمحسوبة باتساع مدلوله، فمؤدى هذا الاتساع أن يصبح تطبيق النص شاملاً لكل حالة قبول للوساطة أو الاستجابة للمحسوبة التي فيها اعتداء على الحق أو إحقاق للباطل، ودلالة هذا الاتساع ما نص عليه المشرع حينما أورد في المادة الأولى من القانون "... التي تلغي حقاً وتحقق باطلاً" فيمكن تصور القيام بفعل يشكل به اعتداء على حق نتيجة لقبول الوساطة أو استجابة للمحسوبة، فهذا الفعل يشكل نموذجاً إجرامياً لجريمة محددة، بالإضافة لكون قبول الوساطة أو استجابة للمحسوبة في حد ذاته يشكل جريمة. ومثال ذلك "أن يقبل موظف تسجيل الأراضي استجابة منه للوساطة، بنقل ملكية عقار بطريقة غير مشروعة، فنقل الملكية دون إرادة المالك ودون الأسباب الموجبة فيه اعتداء على حق المالك وقبول الوساطة والمحسوبة في حد ذاته يشكل جريمة أخرى من جرائم الفساد، وبهذا

²⁰⁸ سامي غنيم، المرجع السابق.

²⁰⁹ القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018، المرجع السابق.

يمكن أن يطلق على هذا الفعل الواحد وصفين، الأول جريمة جزائية من الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات وهي جريمة التزوير. والثاني أن الفعل جاء استجابة للوساطة والمحسوبية فهو يشكل جريمة من جرائم الفساد، وعليه يتضح أن هذه الجريمة من الجرائم المنصوص عليها بنص والتي تطبق حال توافر شروطها بغض النظر عن الفعل نفسه حمل وصفاً لجريمة أخرى منصوص عليها في قانون آخر.²¹⁰ وعليه، هناك عدم انسجام مع اتفاقية الأمم المتحدة وبحاجة إلى تعديل مضمونه.

الفرع الرابع: جريمة عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات او ممتلكات أو منافع تؤدي إلى تضارب في المصالح

قد يجد أي إنسان يقوم بمهمة ما، نفسه في حالة تضارب في المصالح في ظرف أو آخر - مما يتطلب وعياً وبقظة من كل شخص يقوم بمهمة ما، ولا سيما الشخص الذي يشغل منصباً عاماً ينشأ تضارب المصالح عندما يكون لدى الشخص الذي يقوم بالمهمة مصلحة أخرى إلى جانب أداء المهمة بأفضل طريقة. إذا اتخذ قرارات في هذه الحالة - دون الحصول على إذن مناسب ودون اتخاذ الإجراءات اللازمة لتقليل خطر اعتباره اعتبارات خارجية - فسوف يتصرف بطريقة غير شرعية وخطيرة، وربما حتى إجرامية. هذا هو السبب في وجود محظورات تهدف إلى منع اتخاذ القرار في حالة تضارب المصالح، أو تنظيم صنع القرار بالموافقة والشروط الخاصة. إن هدف المشرع الفلسطيني من قانون مكافحة الفساد وتعديلاته هو العقاب على مختلف الأفعال التي تعتبر مساساً بالمال العام، تماشياً في ذلك مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003.²¹¹

تعتبر جريمة تضارب المصالح واحدة من الجرائم التي يعاقب عليها قانون مكافحة الفساد، والتي تعتبر أيضاً من الجرائم الحديثة نسبياً في النظام الجزائي الفلسطيني،²¹² فلم ينص على تجريمها قانون العقوبات الساري في الضفة الغربية، إلا أن هذا الفعل تم تجريمه في قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005

²¹⁰ علي أبو مارية، "جريمة الوساطة والمحسوبية والمحابة وفق القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018" (2020) مجلة القانون والأعمال عدد 58، 55، 61.

²¹¹ يعاقب كل من أدين بجريمة (عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع قد تؤدي إلى تضارب في المصالح إذا كانت القوانين والأنظمة تستوجب ذلك، ويكون من شأنها تحقيق منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة للممتنع عن إعلانها) بالحبس من سنة حتى ثلاث سنوات، وبغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار أردني، ولا تزيد على خمسة آلاف دينار أردني، ورد الأموال المتحصلة من الجريمة.

²¹² محادي مسعود، "جريمة تعارض المصالح" (رسالة ماجستير، جامعة زيان عاشور _ الجلفة: الجزائر، 2020) 13.

وتعديلاته. التي يضحى فيها الموظف العمومي غالباً بالمصلحة العامة حفاظاً على المصلحة الخاصة.²¹³ وعليه، فما هو المقصود بتضارب المصالح وما هي أركان هذه الجريمة؟

عرفت المادة الأولى من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته تضارب المصالح بأنه "الوضع أو الموقف الذي تتأثر فيه موضوعية واستقلالية قرار الموظف بمصلحة شخصية مادية أو معنوية تهمة شخصياً أو أحد أقاربه أو أصدقائه المقربين، أو عندما يتأثر أداءه للوظيفة العامة باعتبارات شخصية مباشرة أو غير مباشرة، أو بمعرفته بالمعلومات التي تتعلق بالقرار.²¹⁴ كما تعرف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تضارب المصالح على الوجه الآتي: "لا يجوز للموظفين العموميين استغلال سلطاتهم الرسمية لخدمة مصالحهم الخاصة أو مصالح أسرهم الشخصية أو المالية على نحو غير سليم، ولا يجوز لهم الدخول في أي صفقة أو الحصول على أي منصب أو وظيفة أو أن تكون لهم أي مصلحة مالية أو تجارية، أو أي مصلحة مماثلة أخرى تتعارض ومقتضيات وظيفتهم ومهامهم وواجباتهم أو أدائها".²¹⁵

حيث تعد هذه الجريمة من الجرائم التي يخالف فيها الموظف العمومي ما ورد في أحكام المادة (9) من الاتفاقية والمتمثلة في قواعد الشفافية والنزاهة والمنافسة الشريفة في مجال الصفقات العمومية.²¹⁶ ومن أركان الجريمة، أولاً. الركن المفترض: يشترط المشرع الفلسطيني أن يكون للشخص المتهم بارتكاب جريمة عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع تؤدي إلى تضارب في المصالح صفة موظف عمومي، وهو من الشروط الجوهرية التي تقوم عليها هذه الجريمة باعتبارها من الجرائم ذات الصفة. ثانياً. الركن المادي: نص المشرع الفلسطيني في المادة الأولى على تعارض المصالح والمقصود بتعارض المصالح، نجد أنها لا تجرم تضارب المصالح في حد ذاته. وإنما السلوك المجرم هو عدم التصريح بذلك للسلطة الرئاسية، لأن الهدف الذي كان يتوخاه المشرع هو ضمان أعمال الرقابة الرئاسية

²¹³ عنان جمال الدين، "مكافحة الفساد في إطار الصفقات العمومية جريمة تعارض المصالح عموماً" (2018) مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية عدد9، 1003، 1003.

²¹⁴ القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005.

²¹⁵ دليل استرشادي خاص بنظام الإفصاح عن تضارب المصالح رقم (1) لسنة 2020، file:///C:/Users/Hadba/Downloads/%D8%B5%D9%88%D8%B1%20%D8%A7%D9%84%D9%81%D9%82%D9%87%20%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86%D9%8A%20-%20%D8%A8%D8%AD%D8%AB%20Google_files/book-10354-cat-8-d-29-07-20.pdf (2021/9/25).

²¹⁶ حسان طهرواي، "مكافحة الفساد في التشريع الجزائري المغربي على ضوء اتفاقية الأمم المتحدة 2003: دراسة تحليلية" (2018) مجلة آفاق للبحوث والدراسات عدد خاص، 155، 161. وتم تعريفه من قبل المجلس الأوربي بأنه "وضعية يكون فيها للوعن العمومي مصلحة شخصية من شأنها أن تؤثر بطبيعتها أو يظهر تأثيرها في التنفيذ المحايد والموضوعي لمهامه الرسمية". إلى جانب تعريف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية التي تعتبر تضارباً للمصالح "أي تضارب بين المهمة العمومية والمصالح الخاصة لوعن عمومي، والتي يحصل فيها منافع شخصية من شأنها أن تؤثر دون وجه حق، على الطريقة التي ينفذ بها التزاماته ومسؤولياته المهنية".

على المصالح والواجبات التي يتعين على الموظف العمومي القيام بها. وأن يكون هناك تضارب المصلحة الخاصة للموظف مع المصلحة العامة، وأن يكون من شأن تعارض المصالح الموظف التأثير على ممارسته لمهامه.²¹⁷ ثالثاً. الركن المعنوي: جريمة تضارب المصالح من الجرائم العمدية التي يشترط فيها توفر القصد العام بعنصره العلم والإدارة، ويقضي العلم أن يكون الجاني عالماً بأنه موجود في وضعية تعارض المصالح.²¹⁸

تعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هي أداة وقائية أساسية تتطوي على عدة أحكام محددة تتعلق بتضارب المصالح. إذ تؤكد على أهمية الشفافية والتوحيد القياسي. وترشد عدة أحكام فيها الموقعين حول كيفية إنشاء المعايير لتوجيه سلوك المسؤولين في القطاع العام، ووضع الأسس القانونية لضمان ممارسات قانونية في المشتريات وإدارة المالية العامة. المادة (7) الفقرة (4) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد "تسعى كل دولة إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم من شأنها تعزيز الشفافية وتمنع تضارب المصالح، من حيث النص على آليات الإفصاح، وتنظيم تسجيل حالات التضارب، ووضع الجزاءات المناسبة في حال المخالفة لهذا المبدأ".²¹⁹ وتتضمن أيضاً الخطوط العريضة للمبادئ التوجيهية الخاصة بالتعامل مع القطاع الخاص، ينتج عن تضارب المصالح عندما لا يمكن منعه، مجموعة من الجرائم الجنائية بما في ذلك إساءة استعمال السلطة، استغلال النفوذ، وعرقلة سير العدالة، واختلاس إجرامي، والاستيلاء على الأصول العامة لتحقيق مكاسب شخصية.²²⁰

وعليه، تبقى جريمة تضارب من أصعب السلوكيات على الضبط والتطويق، بعلّة انعدام معايير واضحة تحدها ما يجعل صورها تتعدد بتعدد وتوسع وتشابك المعاملات بين المرافق العمومية وهيئات القطاع الخاص.²²¹ فعلى الرغم من أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تناولته إلا أنه ما زال من الصعب تحديد نظم تضارب المصالح، غالباً ما يتم اختزال هذه المسألة ذات الطابع السياسي. إذ يعتبر تضارب المصالح من الموضوعات التي تؤثر سلباً على المجتمع حيث تؤثر على مسيرة التقدم والتنمية فيه، ذلك أنه وعندما يتم تغليب المصلحة الخاصة على العامة أو الحصول على منافع مادية أو معنوية من قبل موظفي الدولة، سيؤدي إلى فقدان ثقة المواطنين بمؤسسات الدولة وبالتالي هروب رؤوس الأموال من

²¹⁷ عنان جمال الدين، المرجع السابق، 1011.

²¹⁸ المرجع السابق، 1014.

²¹⁹ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المرجع السابق.

²²⁰ معالجات تضارب المصالح في القطاع العام

(https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/7/pdf/200724-BI-GGG2-ara.pdf)

(2021/9/23).

²²¹ محمد طيفوري، "تضارب المصالح في التشريع المغربي والمقارن" (2017) مجلة الشؤون القانونية والقضائية عدد 2، 163، 164.

الدولة واضعاف مسيرة الاستثمار والتنمية فيها فضلاً عن احجام المواطنين عن تأدية الالتزامات المترتبة عليهم تجاه الدولة.²²²

ومن الإشكاليات الموجودة في التعريف هو الخلط في تعريف مفهوم "تضارب المصالح" حيث أن التعريف المستخدم غير دقيق من حيث أن حالة تضارب المصالح هي مرحلة تسبق تأثر الموظف بوجود مصلحة خاصة له، حيث أن تأثر الموظف بالمصلحة الخاصة يصبح جريمة فساد تامة قد تكون واسطة أو استغلال نفوذ أو استثمار وظيفة، وكان من المفترض لتقديم تعريف دقيق لحالة تضارب المصالح استخدام عبارة "احتمالية التأثر" وليس "التأثر" أو عبارة "قد تتأثر" عوضاً عن عبارة "تتأثر".²²³ ونظراً لما تقدم الأفضل أن يتم التدخل لتعديل جذري، كون غير قابل لتطبيق، وحتى لا يكون هناك توسع في التفسير الذي يمكن أن يخلق مشكلة جديدة. نحن بحاجة إلى وجود نص قانوني يجرم عدم الافصاح عن تضارب المصالح وفي حال التطبيق الفعلي سيساهم بشكل كبير في إعادة ثقة المواطن في المؤسسات وتلقي الخدمات بشكل عادل، وإعادة ثقة أصحاب رؤوس الأموال في الاستثمار في الدولة مما يساهم في إعادة دوران عجلة التنمية.

الفرع الخامس: إعاقة سير العدالة

تعتبر جرائم الاعتداء على سير العدالة من أشد الجرائم خطراً على الجهاز القضائي، ووقوعها عادة ما يحدث أذى كبيراً وضرراً بالغاً، فهي ليست جريمة من فرد ضد فرد، ولكنه في الواقع ضد العدالة على يد فرد أو مجموعة من الأفراد. وبالرجوع إلى حكم المادة (25) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد نجد أنها تقضي بضرورة إقرار تدابير تشريعية لتجريم إعاقة سير العدالة، إذ نصت المادة على تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمداً: أ. استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب أو الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها للتحريض على الإدلاء بشهادة زور أو للتدخل في الإدلاء بالشهادة أو تقديم الأدلة في إجراءات تتعلق بارتكاب أفعال مجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية.²²⁴ وتشكل عرقلة سير العدالة بالتأثير على الشهود أو الموظفين المنوط بهم تنفيذ القانون إحدى أهم العقوبات التي تحد من مكافحة الفساد، ويزداد الأمر خطورة حين يقوم مرتكبو جرائم

²²² أسامة السعدي، عدم الافصاح عن تضارب المصالح جريمة فساد يعاقب عليها القانون هيئة مكافحة الفساد تبدأ بإعداد الخطط والمواد التدريبية والأدلة اللازمة للبدء في تطبيق نظام الافصاح عن تضارب المصالح (<https://www.pacc.ps/blog/post/50855>) (2021/9/23).

²²³ بلال برغوثي، المرجع السابق.

²²⁴ هشام إبراهيم، "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: دراسة مقارنة" (رسالة ماجستير، جامعة أم درمان الإسلامية: السودان، 2010).

الفساد من ذوي السطوة والمال بممارسة أشكال التأثير المختلفة على الشهود أو الموظفين سواء أكان ذلك بالتهديد أو الترهيب أو غيرها من الوسائل، وهذا ما جرمته الاتفاقية في مادتها الخامسة والعشرين تحت عنوان عرقلة سير العدالة.

وقد جرم قانون العقوبات الساري التحريض على شهادة الزور بإعطاء النقود أو تقديم الهدية أو عبر استخدام التهديد في حال بلغ الجاني مقصده من شهادة الزور في مواده (80) و(214)،²²⁵ ولم يجرم القانون هذه الأفعال في حالة عدم بلوغ الجاني لمقصده، ولم يجرم القانون صراحة التحريض عبر استخدام القوة البدنية أو الوعد أو عرض مزية غير مستحقة، كما لم يجرم التحريض على تقديم الأدلة في إجراءات تتعلق بارتكاب أفعال مجرمة وفقاً للاتفاقية. إن المادة (215) من قانون العقوبات المعمول به في الضفة الغربية بشأن حالة الرجوع عن شهادة الزور أعفت الجاني (مقدم شهادة الزور) من العقوبة إذا ما رجع عن شهادته قبل صدور حكم قضائي في الدعوة موضوع شهادة الزور، حيثُ هدف المُشرع من ذلك تشجيع الجاني على عدم الاستمرار في جريمته مما يُسهل عمل السلطة القضائية بشأن مواجهتها لجرائم الفساد في فلسطين.²²⁶

الفرع السادس: غسل الأموال

تعد هذه الجريمة واحدة من أهمّ التحديات التي تواجه المجتمع الدولي خلال القرن الواحد والعشرين، وجوهرها قطع الصلة بين الأموال الفذرة الناتجة عن أنشطة إجرامية متنوعة، وأصلها ومصدرها غير

²²⁵ المادة (80) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960. 1. يعد محرضاً من حمل غيره على ارتكاب جريمة بإعطائه نقوداً أو بتقديم هدية له أو بالتأثير عليه بالتهديد أو بالحيلة والديسيسة أو بصرف النقود أو بإساءة الاستعمال في حكم الوظيفة. 2. يعد متدخلاً في جنابة أو جنحة: أ- من ساعد على وقوع جريمة بإرشاداته الخادمة لوقوعها. ب- من أعطى الفاعل سلاحاً أو أدوات أو أي شيء آخر مما يساعد على إيقاع الجريمة. ج- من كان موجوداً في المكان الذي ارتكب فيه الجرم بقصد إرهاب المقاومين أو تقوية تصميم الفاعل الأصلي أو ضمان ارتكاب الجرم المقصود. د- من ساعد الفاعل على الأفعال التي هيأت الجريمة أو سهلتها أو أتت ارتكابها. هـ- من كان متقياً مع الفاعل أو المتدخلين قبل ارتكاب الجريمة وساهم في إخفاء معالمها أو تخبئة أو تصريف الأشياء الحاصلة بارتكابها جميعها أو بعضها أو إخفاء شخص أو أكثر من الذين اشتركوا فيها عن وجه العدالة. و- من كان عالماً بسيرة الأشرار الجنائية الذين دأبهم قطع الطرق وارتكاب أعمال العنف ضد أمن الدولة أو السلامة العامة، أو ضد الأشخاص أو الممتلكات وقدم لهم طعاماً أو مأوى أو مختبئاً أو مكاناً للاجتماع.

المادة (214) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، شهادة الزور 1. من شهد زوراً أمام سلطة قضائية أو مأمور له أو هيئة لها صلاحية استماع الشهود محلّفين أو أنكر الحقيقة أو كتم بعض أو كل ما يعرفه من وقائع القضية التي يسأل عنها، سواء أكان الشخص الذي أدى الشهادة شاهداً مقبول الشهادة أم لم يكن، أو كانت شهادته قد قبلت في تلك الإجراءات أم لم تقبل يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنوات. 2. وإذا وقع منه هذا الفعل في أثناء تحقيق جنابة أو محاكمتها، حكم عليه بالأشغال الشاقة المؤقتة وإذا نجم عن الشهادة الكاذبة حكم بالإعدام أو بعقوبة مؤبدة فلا تنقص عقوبة الأشغال الشاقة عن عشر سنوات. 3. وإن وقعت الشهادة من دون أن يحلف الشاهد اليمين، خفض نصف العقوبة.

²²⁶ موضوع الاستئناف: القرار الصادر عن محكمة بداية نابلس في الدعوى الجزائية رقم (2012/51) والقاضي بإعلان براءة المتهمين (المستأنف ضدهم) من التهم المسندة إليهم

المشروع، وإضفاء الصفة الشرعية والقانونية على هذه الأموال.²²⁷ كما تعتبر جريمة غسل الأموال من الجرائم الاقتصادية الخطرة والمستحدثة في النظام القانوني الفلسطيني، هناك غموض في أوصاف الجريمة.²²⁸ إذ تباين موقف المشرع الفلسطيني عن التوجيهات الدولية بشأن ما يعرف بالاكتساب، فقد أغفل المشرع النص على تجريم هذا الفعل.²²⁹ مع العلم أن جرمت ظاهرة غسل الأموال في فلسطين بموجب قرار بقانون رقم (39) لسنة 2022م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. يلاحظ على المشرع الفلسطيني أنه قد اعتبر كافة جرائم غسل الأموال بغض النظر عن الجريمة الأصلية المتحصل عنها مال غير المشروع من جرائم الفساد وأخضعها إلى هذا القانون. وهو ما يشكل عبء كبير على هيئة مكافحة الفساد من جهة وما يناقض السياسية الجنائية للمشرع الفلسطيني في مواجهة هذه الجرائم من جهة ثانية، وذلك لأن طبيعة جريمة غسل الأموال من حيث المتابعة والملاحظة تختلف عن جرائم الفساد وهو ما أدى بالمشرع إلى أفراد كل منهما بقانون خاص وإلا كان الأولى معالجة أحكام غسل الأموال ضمن قانون مكافحة الفساد، إذ لم يكن المشرع يميز بين غسل الأموال والفساد ويعتبر الأول جزءاً من الثاني.²³⁰ لذلك من الأفضل لو اتبع المشرع الفلسطيني إطلاق الجريمة الأصلية لكل المتحصلات من جنابة أو جنحة وقصر اعتبار غسل الأموال من جرائم الفساد على غسل عائدات الجرائم المنصوص عليها في قانون مكافحة الفساد.

كما وسع المشرع الفلسطيني من نطاق القانون لينطبق على الجرائم التي تقع خارج فلسطين بشرط أن تكون هذه الجرائم معاقباً عليها في القانون الأجنبي ولم يشترط ازدواجية التجريم في كلا القانونين الفلسطيني والأجنبي، وهذا توجه خطير ومننقد أن يغفل عنه المشرع الفلسطيني، حيث لم تنص عليه أي من الاتفاقيات الدولية أو التشريعات المقارنة أو غيرها من التشريعات التي اشترطت دائماً ازدواجية التجريم، حيث يجب تعديل هذه المادة واشترط ازدواجية التجريم في كلا القانونين الفلسطيني والأجنبي لما لغياب هذا النص من نتائج خطيرة قد تخل بالأمن وبالمصالح وحقوق المواطنين الفلسطينيين.²³¹ على الرغم من تعميم وحدة المتابعة المالية تقرير اتجاهات وآليات وحالات مكافحة غسل الأموال والجرائم الأصلية، بما يشمل جهات انفاذ القانون والنيابة العامة والسلطات الرقابية والإشرافية المختصة بمكافحة جريمة غسل الأموال، إلا أن

²²⁷ ماينو جيلالي، المرجع السابق.

²²⁸ جريمة غسل الأموال وطرق مكافحتها في فلسطين، مساواة، (2023/5/8) (<https://musawa.ps/uploads/7655e7c13dd00212df4c53ed53425f05.pdf>)

²²⁹ المرجع السابق، 9.

²³⁰ سامي غنيم، المرجع السابق، 304.

²³¹ أبرار عاصي، "المعوقات التشريعية والتنظيمية في مكافحة جريمة غسل الأموال" (رسالة ماجستير، جامعة بيرزيت: فلسطين، 2019)، 34.

اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لم تنشر أية تقارير أو معطيات أو إحصائيات ذات دلالة حول حجم تفشي هذه الجريمة والأموال المتحصلة منها.²³²

إضافة لما ذكر أعلاه، ظاهرة غسل الاموال هي جريمة منظمة لها أكثر من طرف ولها عدة طرق واساليب التنافية وتمويهية يصعب كشفها بسهولة وحصرها بسرعة، ومما يزيد من صعوبة العملية في فلسطين ما يلي: صعوبة سيطرة السلطة الفلسطينية على الحدود بشكل كامل بسبب تدخل الاحتلال وهذا يضعف دورها في المراقبة والمتابعة على الحدود، دور الاحتلال بشكل كبير في دعم عمليات غسل الاموال في فلسطين.²³³

الفرع السابع: العقوبات المقررة لجرائم الفساد

لم يكن هناك مسكلاً واحداً في العقاب على تجريم أفعال الفساد سواء التي اختلفت أو اتفقت في اعتبارها من جرائم الفساد، حيث كانت موزعة في أبواب متفرقة ضمن منظومة القوانين الفلسطينية. حتى لا يكون هناك اعتبارية لا يجب أن تكون النصوص سيقاً مسلطاً يمكن للسلطة إساءة استعماله في حالات معينة بما يؤدي إلى الانتقائية في تطبيق العدالة الجنائية. وذلك كون المشرع لم يحصر جرائم الفساد في قانون واحد مثلاً هناك عقوبات واردة في قانون العقوبات، وهناك عقوبات واردة في قانون مكافحة الفساد وتعديلاته، بالإضافة إلى العقوبات الواردة في القرار بقانون الذي يتعلق بغسل الأموال. كما أن جرائم الفساد اعتبرت من اختصاص محكمة جرائم الفساد التي تعادل محكمة بداية، الأمر الذي أدى إلى خلل في حال كانت الجريمة جنحة أو جناية أي ماذا لو كانت جريمة الفساد جنحة وغير متلازمة مع جنائية هل من العدل أن تكون أمام محكمة تعادل محكمة البداية. وحتى لا يكون هناك خلل على المشرع أن يجعل جميع جرائم الفساد من الجنائيات بما فيها الجرائم الموجودة في قانون العقوبات.

اعتبرت المادة الأولى من قانون مكافحة الفساد أن الجرائم الناتجة عن غسل الأموال من ضمن جرائم الفساد، وبالعودة إلى المادة (25) التي حددت العقوبات في قانون مكافحة الفساد وتركت الجرائم التي جاء النص على عقوبة لها في قانونها الأصلي، فإن العقوبات الواردة في قانون غسل الأموال رقم (39) لسنة 2022 هي التي تطبق. جرم قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 الشروع في ارتكاب جميع الجنائيات، لكن لم يعاقب على الشروع في الجنح، إلا في الأحوال التي ينص عليها القانون، وهذا يحول، في الضفة

²³² الجرائم الاقتصادية المرتبطة بجرائم الفساد، (<https://www.aman.gov.jo/monitor.org/public/files/server/1665644490.pdf>) (2023/6/21).

²³³ إسلام عبد الجواد ومعتمد العمري، "جريمة غسل الأموال في فلسطين: أدوات مكافحتها ومعيقاتها" (https://staff.najah.edu/media/conference/2017/05/03/Money_laundering_-_Islam_Abdeljawad.pdf) (2023/7/20).

الغربية، دون معاقبة الشروع بارتكاب الجرائم المنصوص عليها في الاتفاقية، باستثناء قضايا الاختلاس وإساءة استعمال السلطة وغسل الأموال. ولا تعاقب التشريعات الفلسطينية على الأعمال التحضيرية لارتكاب الجريمة.²³⁴

المشاركة والشروع في جرائم الفساد: مع العلم أن جرم قانون العقوبات الساري في الضفة الغربية رقم (16) لسنة 1967 الشروع في ارتكاب جميع الجنايات.²³⁵ لكن لم يعاقب على الشروع في الجرح إلا في الأحوال التي ينص عليها القانون، وهذا يحول في الضفة الغربية دون معاقبة الشروع بارتكاب الجرائم المنصوص عليها بالاتفاقية باستثناء الاختلاس الجنائي وإساءة استعمال السلطة وغسل الأموال. وفي ذات الوقت هناك خلو في قانون مكافحة الفساد وتعديلاته من أي إشارة إلى الشروع في جرائم الفساد. بالإضافة إلى ذلك، لا تعاقب التشريعات الفلسطينية على الأعمال التحضيرية لارتكاب جريمة وهذا لا ينسجم مع المادة (27) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تناولت في الحديث عن المشاركة والشروع من خلال، 1. تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجرم، وفقاً لقانونها الداخلي، المشاركة بأي صفة، كطرف متواطئ أو مساعد أو محرض مثلاً، في فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية. 2. يجوز لكل دولة طرف أن تعتمد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجرم، وفقاً لقانونها الداخلي، أي شروع في ارتكاب فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية. 3. تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من

²³⁴ استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003،
file:///C:/Users/Hadba/Downloads/%D8%B5%D9%88%D8%B1%20%D8%A7%D9%84%D9%81%D9%82%D9%87%20%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86%D9%8A%20-%20%D8%A8%D8%AD%D8%AB%20Google_files/book-244-cat-7-d-22-11-15.pdf. (2021/8/7)

²³⁵ سامي غنيم، المرجع السابق، 148. الشروع حيث يقوم الجاني بارتكاب الجريمة على مراحل فمن العزم والتصميم وتحضير ما يلزم وهي بذاتها مراحل غير معاقب عليها، إلى البدء بالتنفيذ، غير أن هذا التنفيذ قد يتم إيقافه دون إكمال السلوك الجرمي.

المادة (68) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1967: الشروع: هو البدء في تنفيذ فعل من الأفعال الظاهرة المؤدية إلى ارتكاب جنائية أو جنحة، فإذا لم يتمكن الفاعل من إتمام الأفعال اللازمة لحصول تلك الجنائية أو الجنحة لحيلولة أسباب لا دخل لإرادته فيها عوقب على الوجه الآتي إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك: 1. الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة من سبع سنوات إلى عشرين سنة إذا كانت عقوبة الجنائية التي شرع فيها تستلزم الإعدام، وخمس سنوات من ذات العقوبة على الأقل إذا كانت العقوبة الأشغال الشاقة المؤبدة أو الاعتقال المؤبد. 2. أن يحط من أية عقوبة أخرى مؤقتة من النصف إلى الثلثين. المادة (70) من ذات القانون: لعقوبات عند إتمام الأفعال اللازمة للجريمة وعدم ارتكابها إذا كانت الأفعال اللازمة لإتمام الجريمة قد تمت ولكن لحيلولة أسباب مانعة لا دخل لإرادة فاعلها فيها لم تتم الجريمة المقصودة، عوقب على الوجه التالي. 1. الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة من عشر سنوات إلى عشرين سنة إذا كانت عقوبة الجنائية التي شرع فيها تستلزم الإعدام، وسبع سنوات إلى عشرين سنة من ذات العقوبة إذا كانت العقوبة الأشغال الشاقة المؤبدة أو الاعتقال المؤبد. 2. أن ينزل من أية عقوبة أخرى من الثلث إلى النصف. 3. تخفض العقوبات المذكورة في هذه المادة حتى الثلثين إذا عدل الفاعل بمحض إرادته دون إتمام الجريمة التي اعتمدها.

تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجرم، وفقاً لقانونها الداخلي، الإعداد لارتكاب فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية. يفهم من ذلك، أن المشرع الفلسطيني فلا نجد لديه حكماً مشابهاً في قانون مكافحة الفساد، فلم يأت على ذكر الشروع في جرائم الفساد.²³⁶

الاعفاء والتخفيف من العقوبة: جرائم الفساد تعفي من العقوبة المقررة في المواد السابقة كل من ارتكب جريمة أو اشتراك فيها إن قام قبل الكشف عنها بتبليغ السلطات العامة عن ارتكابه لهذه الجريمة أو اشتراكه فيها وأفصح عن الأموال المتحصلة منها وهو ما نص عليه المشرع في المادة (25) الفقرة (3) من قانون مكافحة الفساد حيث جاء فيها "إذا بادر مرتكب جريمة الفساد أو الشريك فيها إلى إبلاغ السلطات العامة عن الجريمة قبل كشفها وعن المال المتحصل منها ورده، أعفي من العقوبة المقررة لهذه الجريمة على أن يقوم برد الأموال المتحصلة" على أن هذا الاعفاء لا يمنع عن المبلغ وصف التجريم لكنه يمنع إنزال العقوبة فهو بمثابة العفو.

وتحفيظاً لمرتكب الفعل أو الشريك فيه قرر المشرع أيضاً وبعد الكشف عن الجريمة تخفيض عقوبة الحبس إلى النصف والاعفاء من الغرامة للفاعل أو الشريك الذي يتعاون مع السلطات العامة أثناء التحقيق ويعينها في الكشف عن الجريمة وعن مرتكبي الفعل المجرم أو الشركاء فيه وهو ما ورد في الشطر الثاني من النص السابق حيث جاء فيه "وإذا أعان مرتكب جريمة الفساد أو الشريك فيه أثناء التحقيق معه على كشف الجريمة ومرتكبيها تخفض العقوبة إلى النصف ويعفى من عقوبة الغرامة" وبالرغم من التوجه المحمود للمشرع الفلسطيني إلا أنه لم يراعي حسن الصياغة التشريعية لهذا الشق وذلك عندما أورد عبارة "تخفيض العقوبة إلى النصف" دون أن يبين أن مقصود بأن عقوبة الحبس هي التي تخفض إلى النصف، إذ قد يفهم من هذه الصياغة بأن الغرامة ليست جزء من العقوبة وذلك حينما أكمل النص بعبارة "ويعفى من عقوبة الغرامة" فكان يجب عليه النص على تخفيض عقوبة الحبس إلى النصف والاعفاء من عقوبة الغرامة. وكان من الأجدر على المشرع في حال التخفيف، وكما اشترط للإعفاء من العقوبة. أن يشترط رد الأموال المتحصلة التي استولى عليها الفاعل أو الشريك المتعاون وإن كان أي منهما قد استولى على شيء منها أو على الأقل الإدلاء بمعلومات عن مكان وجود هذه الأموال. مثال، قرار 3122 / 1966 محكمة النقض - الدوائر الجزائية - سورية قاعدة 892 - الموسوعة القانونية الجزائرية ان الشارع قصد من وضعه المادة (344) من قانون العقوبات التي نصت على اعفاء الراشدين والوسطاء من العقوبة هو تشجيعهم على مساعدة الدولة في اثبات الرشوة فيما لو اخبروا عن الجريمة أو اعترفوا بها... أما اذا ارتكب الراشي أو الوسيط جريمة الشروع في الرشوة فلا يكون الاخبار أو الاعتراف الصادر منهما أو من احدهما سبباً في

²³⁶ سامي غنيم، المرجع السابق، 160.

الإعفاء من العقوبة لان حكمة الإعفاء وهي تسهيل كشف المرتشي والقبض عليه تصبح الرشوة منعقدة في هذه الحالة.²³⁷ بالإضافة إلى ذلك، قرار محكمة التمييز الاردنية (جزء) رقم 1510/2009. إذا اعترف المميز المتهم عبد السلام بأنه قدم الرشوة أمام الشرطة وأنه لم يبق على هذا الاعتراف فقد تراجع عنه أمام المدعي العام وأنكره كما تراجع عنه أمام المحكمة وأنه لغاية تطبيق المادة 2/172 عقوبات وإعفائه من العقوبة فلا بد أن يبقى على اعترافه أمام المدعي العام وأمام المحكمة لأن سبب الإعفاء هو أن يسهل الاعتراف مهمة السلطات المعنية وأن يسهل مهمة المحكمة. ولهذا فإنه لا بد أن يبقى مستمراً باعترافه حتى انتهاء إجراءات المحاكمة حتى تستطيع المحكمة إعفائه من العقوبة (لطفاً انظر قرار تمييز رقم 2007/1169 تاريخ 2007/9/9). وحيث أن المميز قد رجع عن اعترافه الذي أدلى به أمام الضابطة العدلية فإنه لا يستفيد من الإعفاء من العقوبة المنصوص عليها في المادة 2/172 عقوبات²³⁸.

التعويض عن الأضرار: يلاحظ بأن قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته لم يتضمن أي نص صريح أو تدبير يضمن الحق للكيانات أو الأشخاص الذين أصابهم ضرر نتيجة فعل من أفعال الفساد أن يتقدموا برفع دعوى قضائية ضد المسؤولين عن إحداث ذلك الضرر بغية الحصول على تعويض جراء الأضرار التي لحقت بهم وفقاً لنص المادة (35) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 بشأن حق الأشخاص المتضررين من أفعال الفساد المجرمة في رفع دعوى للحصول على تعويض من تلك الأضرار.²³⁹ إلا أنه وبالرجوع إلى القواعد العامة لا سيما مجلة الأحكام العدلية التي تعتبر بمثابة القانون المدني الساري في فلسطين في المادة (19) منها فإن الأصل لا ضرر وضرار ونصت المادة رقم (20) أن الضرر يزال ويقصد بذلك أنه وعند وقوع ضرر ما يجب إزالته وتعويض المضرور عن الضرر الذي لحق به نتيجة وقوعه، ونصت المادة رقم (25) على أن الضرر لا يزال بمثله.²⁴⁰ هذا وقد حافظ قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته على الحصانة الممنوحة لبعض الفئات المنصوص عليها في القانون، ومن هنا يخشى أن يعيق النص الهيئة عن ممارسة مهامها في الكثير من الأحيان نظراً لصعوبة رفع الحصانة عن مثل هؤلاء الأشخاص والتشديد في إجراءات ملاحقتهم رغم كونهم أكثر الفئات عرضة للفساد.²⁴¹

²³⁷ قرار 3122 / 1966 محكمة النقض - الدوائر الجزائرية - سورية قاعدة 892 - الموسوعة القانونية الجزائرية.

²³⁸ قرار محكمة التمييز الاردنية (جزء) رقم 1510/2009.

²³⁹ محمد السراء، "الاتفاقية العربية واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: تحليل نقدي مقارنة" (2016) المجلة العربية للدراسات الأمنية، عدد 64، 57، 75.

²⁴⁰ مجلة الأحكام العدلية، (<https://maqam.najah.edu/legislation/158>) (2023/9/4).

²⁴¹ جميل سجدية، بناء قدرات المحاميات الفلسطينيات في القضاء الإداري ومكافحة الفساد، (<http://library.mas.ps/records/index/1/20511>) (2023/9/15).

تقادم جرائم الفساد: مبدأ التقادم من بين المبادئ التي اعتمدها التشريعات في أنظمتها القانونية، وهو يعني زوال الأثر القانوني للجريمة بمرور مدة زمنية محدد. بموجب ذلك نصت المادة (29) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، على تحدد كل دولة طرف في إطار قانونها الداخلي، عند الاقتضاء، فترة تقادم طويلة تبدأ فيها الإجراءات القضائية بشأن أي فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية، وتحدد فترة تقادم أطول أو تعلق العمل بالتقادم في حال إفلات الجاني المزعوم من يد العدالة. ومن جانب نصت المادة (15) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001، منع وقف التقادم لا يوقف سريان المدة التي تسقط بها الدعوى الجزائية لأي سبب كان. ومن جانب أخر نصت المادة (21) من القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته على أنه "لا تسقط بالتقادم الدعاوى والعقوبات المتعلقة بجرائم الفساد، وكذلك دعاوى الاسترداد والتعويض المتعلقة بها". ينظر هنا أن توجه المشرع الفلسطيني بموجب قانون مكافحة الفساد وتعديلاته توجه جدي في ملاحقة جرائم الفساد، ولكن في الوقت ذاته قد يؤدي إلى نتائج سلبية غير قابلة للتحقق، نص قد يساء استخدامه، ليصير إنفاذ هذا النص مرتبطاً بمعايير شخصية مرجعها إلى تقدير القائمين على تطبيقه لحقيقة محتواه، وواقعياً قد هناك صعوبة في تطبيق النص على جميع الأفعال وجميع الأشخاص. مع العلم أن فحوى النص العقابي المجرم لها ودلالاته ونطاق تطبيقه وحقيقة ما يرمي إليه، فتحديده على نحو واضح ودقيق هو في الواقع قيد على المشرع ولكن ما يحصل قد يكون خلاف ذلك. أضف إلى ذلك، جرائم الفساد الواردة في قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وجرائم الفساد الواردة في قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته تختلف درجة خطورتها من جريمة إلى أخرى، ولكن في التقادم تعامل المشرع مع كل جرائم الفساد بنفس الدرجة دون توضيح استناداً لخطورتها أو خطورة مرتكبيها، ورغم أهمية ملاحقة جميع هذه الجرائم إلا أنه يمكن الاتفاق على أن بعضها لا يشكل خطورة كبيرة تستدعي عدم السقوط بالتقادم.²⁴²

العفو الخاص على مكافحة الفساد في فلسطين: عنيت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بهذه المسألة، فأرشدت الدول الأطراف باتخاذ تدابير تراعي فيها خطورة جرائم الفساد حال استعمال رئيس الدولة لصلاحياته في العفو الخاص.²⁴³ ومؤدى هذه النصوص من الاتفاقية، دعوة الدول الأطراف إلى إيجاد

²⁴² محمد خضر وعلا عمر، تقادم جرائم الفساد في فلسطين، (<http://176.119.250.240/lawcenter/ar/2015-06-18->) (07-08-24) (2024/2/5).

²⁴³ المادة (3/30) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003، "تسعى كل دولة طرف إلى ضمان ممارسة أي صلاحية قانونية تقديرية يتيحها القانون الداخلي فيما يتعلق بملاحقة الأشخاص لارتكابهم أفعال مجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية، من أجل تحقيق الفعالية القصوى لتدابير إنفاذ القانون التي تتخذ بشأن تلك الجرائم، ومع إيلاء الاعتبار الواجب لضرورة الردع عن ارتكابها". ونصت تلك المادة في الفقرة (5) منها على أنه: "تأخذ كل دولة طرف بعين الاعتبار جسامه الجرائم المعنية لدى النظر في إمكانية الإفراج المبكر أو المشروط عن الأشخاص المدانين بارتكاب تلك الجرائم".

مقاربة توازن بين إجراء العفو الخاص وما هو في حكمه من إجراءات من جهة، ومكافحة من جهة أخرى. وقد عبر البعض عن أن هذه المقاربة يجب أن تتمثل في حظر القانون الداخلي استعمال رئيس الدولة لصلاحيته التقديرية بالعفو الخاص عن مرتكبي جرائم الفساد أو إعفاء المحكوم عليهم بجرائم الفساد من تنفيذ العقوبة كلها أو بعضها. وعليه نرى بضرورة دراسة نظام العفو الخاص ومراجعته، من أجل التخلي كلياً عن هذا النظام. فيما يتعلق بمراعاة خطورة جرائم الفساد حال الأخذ بمبدأ العفو الخاص، فعلى الرغم من أن بعض التشريعات الفلسطينية تبنت هذا البند، إلا أنه لا بد من إدراج نص صريح بمتن قانون العقوبات، يستثني جرائم الفساد من العفو الخاص، وذلك لعدم وجود نص في قانون مكافحة الفساد يمنع العفو الخاص عن العقوبة. لذلك نحن بحاجة إلى النص على حظر العفو الخاص عن مرتكبي هذه الجرائم، أو إعفاء المحكوم عليه بجرائم الفساد من تنفيذ العقوبة كلها أو بعضها، سواء في قانون العقوبات أو قانون مكافحة الفساد وتعديلاته. على إثر ما تقدم، كان هناك بعض المواد والنواقص التي تستدعي التريث والنقاش حولها وبحيث تأخذ بعين الاعتبار الموائمة مع متطلبات الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد لاعتبارات عدم الوضوح في الصياغة التشريعية لبعض نصوص القانون.²⁴⁴

²⁴⁴ المرجع السابق.

الفصل الثاني

مكافحة جرائم الفساد إجرائياً من خلال التشريعات ذات العلاقة في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003

النظام القانوني لأي بلد يتكون من شقين، الشق الأول يمثل القواعد القانونية والشق الثاني فهو تطبيق القاعدة القانونية، لا أهمية للقواعد الموضوعية من دون قواعد إجرائية فهي التي تنقلها من حالة السكون إلى الحركة، وتضعها موضع التطبيق، وهذا ما سيتم توضيحه بعد ما تناولنا في الفصل الأول مكافحة الفساد من ناحية موضوعية، ننتقل هنا إلى مكافحة جرائم الفساد من ناحية إجرائية.²⁴⁵

حاولت السلطة الفلسطينية تعزيز إطارها القانوني والمؤسسي، التي تضمن فيه عدم التلاعب بالمال العام، وتضع عقوبات لمرتكبي جرائم الفساد وفق إجراءات قانونية. وكما هو معلوم تعتبر جرائم الفساد من الجرائم المعقدة والمركبة والمستترة وذات خصوصية تميزها عن غيرها من الجرائم، وذات صور وأوجه مختلفة لذلك نحتاج إلى وسائل متنوعة لكشفها، فعملية البحث والتحري تمثل إجراءات التمهيدية التي تسبق تحريك الدعوى الجزائية بهدف جمع معلومات بشأن جريمة ارتكبت. تبعاً لذلك، تمر الخطوات الإجرائية بالعديد من المراحل تبدأ من لحظة تلقي التقارير والبلاغات والشكاوى إلى الضابطة القضائية وهيئة مكافحة الفساد ومن ثم إلى النيابة ومن ثم إلى المحكمة المختصة. وحتى لا تبقى السياسة الجنائية حبراً على ورق لا يمكن أن تبلغ غايتها في مكافحة الفساد إذا لم تلازمها أحكام إجرائية تساهم في تفعيلها،²⁴⁶ للحد من أن لا يفلت أحد من أي مرتكب لجرائم الفساد من العقاب. ويتوجب توقيع العقوبة على جميع أجزاء الجريمة التي تكون قد حدثت، مما استلزم معه التقليل وإزالة جميع الثغرات التي قد تخلق في الولاية القضائية، وهذا حتى لا يتمكن الهاربين من أجهزة العدالة أن يجدوا لأنفسهم أماكن آمنة ومستقرة بعيدة كل البعد عن أعين العدالة الجنائية. كما أن من خلال التطبيق العملي لمبدأ تكامل معايير الاختصاص الجنائي يمكننا أن نقف وعن كثب في الثغرات الموجودة في مساءلة مرتكبي جرائم الفساد الناجمة إما بسبب التشريع الوطني أو نظراً لخصوصية وطبيعة جرائم الفساد في فلسطين. بالإضافة إلى معرفتنا لحالات تنازع الولايات القضائية القائم بين الدول في إطار التشارك والتعاون الدولي.²⁴⁷

²⁴⁵ عدنان زنكنة، "الفساد الإداري في العراق: الأسباب والمعالجة" (2014) مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية عدد 11، 443، 474.

²⁴⁶ فايزة ميموني، "السياسة الجنائية للمشرع الجزائري في مواجهة ظاهرة الفساد" (2009) مجلة الاجتهاد القضائي عدد 5، 224.

²⁴⁷ عبد العزيز خنفوسي، "أعمال معايير الولاية القضائية في جرائم الفساد" (2022) مجلة الحقوق والحريات عدد 1، 1943، 1964.

كما تعتبر جرائم الفساد من الجرائم العابرة للحدود الأمر الذي سهل إلى حد كبير هروب المحكوم عليهم، عن طريق المنافذ غير المشروعة أو باستخدام وثائق سفر مزورة أو بسلوك غير ذلك من سبل، سعت الدول إلى علاجها بعقد الاتفاقيات الدولية والاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف بالتعاون في مجال تسليم المتهمين والمحكوم عليهم، واستعادة عائدات الجرائم. وعليه، فإن البحث في جرائم الفساد إجرائياً من خلال التشريعات ذات العلاقة في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 يقتضي تبيان إجراءات مكافحة الفساد في فلسطين في المبحث الأول. ومواءمة التشريعات القانونية الفلسطينية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مجال التعاون الدولي واسترداد الموجودات في المبحث الثاني.

المبحث الأول

إجراءات مكافحة الفساد في فلسطين

الوظائف الرئيسية للقاعدة الجنائية ولا سيما التجريم والعقاب هو حمل المخاطبين بها على الالتزام بقواعد سلوكية معينة من أجل حماية مصالح وقيم لها أهميتها في الحفاظ على قواعد العيش السليم داخل مجتمع معين. والقاعدة الجنائية بهذا المعنى هي وسيلة الدولة الأساسية لمكافحة الجريمة والتصدي لها وتحديداً جرائم الفساد، ومن أجل تفعيلها سيتم اتباع خطوات لمكافحتها والحد منها.²⁴⁸ وكما معلوم جرائم الفساد من الجرائم المنتشرة بكثرة وفي كل المجالات، ومن أهم أسباب انتشارها طابعها السري، ومعرفة الموظف بكيفية التلاعب بالوظيفة واستغلال الثغرات الموجودة للتكسب منها، لذلك وجب على الضابطة القضائية من أجل نجاح وسلامة الإجراءات القيام بالإجراءات الصحيحة والوقت الصحيح، مع استغلال كل من شأنه أن يوصلهم إلى وجود أو اثبات. وعليه يعد التحقيق الابتدائي المرحلة الأولى من مراحل الدعوى الجزائية، وتتمثل أهميته في أن المتهم في هذه المرحلة لا يتم إحالته إلى المحاكمة إلا بعد عرضه على سلطة التحقيق للتأكد من ثبوت أدلة الاتهام من عدمه.²⁴⁹ ويجب أن تمتع هذه الجهات بسلطات فعالة، واستقلالية يراد بها متابعة جرائم الفساد ومعاقبة مرتكبيها، وهذا على ضوء أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 والتشريعات الفلسطينية. وفي ظل الإطار التشريعي الذي وضع من أجل تجريم كل أشكال الفساد ومعاقبة مرتكبيه، لا بد من وجود نظام إجرائي ذو فاعلية وتكامل قادر على ملاحقة كل المتهمين بالفساد، والعمل على تقديمهم إلى الجهات القضائية المختصة بغية محاكمتهم.²⁵⁰

²⁴⁸ رجب حسن، ثقافة الجريمة تفسير جرائم الفساد في إقليم كردستان والتصدي لها، (2023/11/6) (<https://www.iasj.net/iasj/download/b06e0315f39ced07>).

²⁴⁹ حنان قودة، "التصدي في مرحلتي التحقيق والمحاكمة" (2019) مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية عدد 1، 892، 894.

²⁵⁰ عبد العزيز خنفوسي، "السلطات الفعالة والاستقلالية الممنوحة للهيئات المتخصصة من أجل ملاحقة جرائم الفساد (دراسة على ضوء أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتشريعات عربية)" (2021) مجلة الدراسات الحقوقية عدد 2، 434، 442.

يتمحور هذا المبحث في دراسة مواءمة الإجراءات التي قررها المشرع الفلسطيني لمكافحة الفساد مع الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد حتى لا يفلت الجناة من العدالة من خلال مطلبين إجراءات جمع الاستدلالات في جرائم الفساد في المطالب الأول وإجراءات التحقيق والمحاكمة في جرائم الفساد في المطالب الثاني.

المطلب الأول

إجراءات جمع الاستدلالات في جرائم الفساد

تمتاز الإجراءات الجزائية بمجموعة من المراحل بداية من المراحل التي تكون قبل وقوع الجريمة ثم مرحلة التحريات الأولية مما تسمى بمرحلة جمع الاستدلالات أو الحقائق، وتنتهي بتحريك الدعوى والمباشرة فيها وتكون مرحلة جمع الاستدلالات من المراحل المهمة التي تمر بها الدعوى الجزائية، حيث تلعب دوراً هاماً في مساعدة الجهات المختصة في معرفة الحقائق.²⁵¹

كما تعد مرحلة جمع الاستدلالات هي المرحلة الأولية الممهدة للخصومة، والتي يتم فيها وضع التصور الأول للجريمة، فهي المرحلة الأكثر دقة وخطورة خاصة فيما تسفر عنه من نتائج، وعلى الرغم من أهميتها إلا أنها لا تتمتع بالضمانات الضرورية مقارنة بمرحلتى التحقيق والمحاكمة وخاصة فيما يتعلق بجرائم الفساد.²⁵² يتطلب تحقيق نجاح عملية مكافحة الفساد في فلسطين تفعيل مبدأ سيادة القانون، من ناحية نظرية وجود هيئة فعالة لمكافحة الفساد يمثل قوة هائلة في مكافحة الفساد، إذ تلعب هيئات مكافحة الفساد دوراً محورياً في انفاذ القانون، وخاصة عندما تكون مستقلة عن الحكومة ومخولة بالتحقيق، مما يكون لديها القدرة على محاسبة حتى أقوى أشخاص المجتمع من نفوذ وسلطة. ونشر من خلال موقع أمان أنه أدت مراجعة الوضع في فلسطين في مجال منع الفساد ومعالجته إلى استنتاج أنه من الضروري إنشاء هيئة تعهد إليها بمتابعة منهجية وجذرية للحد من الفساد من خلال تتبع أسباب الفساد ومحاولة تسجيله بطريقة تجعل من الصعب على الفساد في المستقبل أن يتحقق.²⁵³ ولكن هل هذا صحيح وهل هذا ما يحصل في

²⁵¹ سارة قادري، "أساليب التحري الخاصة في قانون الإجراءات الجزائية" (رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح: الجزائر، 2014)، 3.

²⁵² حق المتهم في الاستعانة بمحام في مرحلة جمع الاستدلالات، ([https://egyyls.com/%D8%AD%D9%82-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AA%D9%87%D9%85-%D9%81%D9%8A-](https://egyyls.com/%D8%AD%D9%82-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AA%D9%87%D9%85-%D9%81%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AA%D9%87%D9%85-%D9%81%D9%8A-)) (2023/12/23).

²⁵³ تعدد وتباين أشكال الفساد الإداري، وبحسب ما جاء في تقرير الندوة الإقليمية التي عقدتها دائرة التعاون الفني للتنمية ومركز التنمية الاجتماعية والشؤون الإنسانية بالأمم المتحدة، فإن للفساد ثلاثة أشكال رئيسية يتضمن كل منها ثلاث ممارسات فرعية وهي: وفقاً للرأي العام: 1. فساد أبيض. 2. فساد أسود. 3. فساد رمادي. يعرف الفساد الأبيض: بأنه أخطر انماط الفساد وأكثرها صعوبة في المعالجة، اتفاق كبير من قبل الجمهور والموظفين العاملين في الجهاز الإداري على تقبل واستحسان العمل أو التصرف المعني، بما يعني تسرطن الفساد داخل دعائم المجتمع وركانه. أما الفساد الأسود: يشير إلى اتفاق الجمهور والموظفين العاملين في الجهاز الإداري على إدانة

الواقع وجود هيئة سيحد من الفساد؟ هذا ما سنحاول الإجابة عليه خلال فرعين إجراءات جمع الاستدلالات التي تقوم به هيئة مكافحة الفساد وإجراءات جمع الاستدلالات التي تقوم بها الشرطة.

الفرع الأول: إجراءات جمع الاستدلالات التي تقوم بها هيئة مكافحة الفساد

حاولت السلطة الفلسطينية تعزيز إطارها القانوني والمؤسسي، التي تضمن فيه عدم التلاعب بالمال العام، وتضع عقوبات لمرتكبي جرائم الفساد وفق إجراءات قانونية. وعليه، أنشئت هيئة مختصة في مكافحة الفساد في العام ٢٠١٠ وتم تبرير وجودها بكونها ستعمل على الإطاحة بنظام الفساد.²⁵⁴ رغم أن انشاء الهيئة بموجب قرار بقانون اثار نقاشاً واسعاً بين القانونيين حول دستورية مثل هذا القرار بقانون ومدى انسجامه مع الضوابط الدستورية لنصوص التجريم والعقاب، ففي العام ٢٠٠٥ كان الوضع مختلفاً عندما صدر قانون الكسب غير المشروع وهو النسخة الاولى من قانون مكافحة الفساد صادر عن المجلس التشريعي، الفرق هنا أن الأول صدر عن المجلس التشريعي بعد وفاة الرئيس السابق بما يوحي أن عهداً جديداً على وشك الانطلاق.²⁵⁵ من أجل المعقول، يجب أن تتم مناقشة هيئة مكافحة الفساد بطريقة شاملة وسليمة وجادة ومنطقية. وعليه، تعتبر الهيئة إحدى المؤسسات التي نصت على انشاءها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بموجب المادة الخامسة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.²⁵⁶

تبعاً لذلك، توجهت الجهود بإصدار قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، والذي وضع الأسس لتأسيس هيئة خاصة لمكافحة الفساد²⁵⁷ فتم تأسيس هيئة مكافحة الفساد بموجب القرار بقانون رقم (7) لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، وتمت الإشارة بأنها تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي.²⁵⁸ وفي هذا المقام نبين بأن الهيئة باستقلالها الموصوف تكون فعالة وذات مصداقية، ما يوجب أن تكون الهيئة مستقلة تماماً وبشكل واضح

واستهجان السلوك الموصم بالفساد. الفساد الرمادي: فهو عدم إمكانية احتسابه من النوعين السابقين، ويعود ذلك إلى غياب الاتفاق على سوء العمل والتصرف.

²⁵⁴ التقرير السنوي 2021، هيئة مكافحة الفساد، (<file:///C:/Users/Hadba/OneDrive/New%20folder/book-30414->) (cat-6-d-22-08-22.pdf) (2023/7/25).

²⁵⁵ محمد الخضر وهدية عسكر، ملاحقة جرائم الفساد - الجرائم التي يرتكبها الأشخاص في المناصب العليا، معهد الحقوق - ٢٠٢١. ²⁵⁶ المادة (6) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. "تكفل كل دولة طرف وجود هيئة تتولى منع ومكافحة الفساد وتعزيز التعاون الدولي والمساعدة التقنية في منع ومكافحة الفساد إضافة إلى تنفيذ والإشراف على تنفيذ سياسيات مكافحة الفساد وزيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها".

²⁵⁷ إطلالة على الفساد ومكافحة الفساد في فلسطين (https://www.transparency.org/files/content/activity/2012_U4ExpertAnswer314_AR.pdf) (2021/7/19).

²⁵⁸ عماد الحديدي، "دور الحكومة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري في وزارة التربية والتعليم" (2020) المجلة العربية لضمان جودة التعليم الجامعي، عدد 43، 47، 50.

عن أي تأثيرات سياسية، وهذا يتطلب أن يكون التعيين على أساس المؤهلات، وأن تكون قرارات التنفيذ بعيدة عن التدخلات السياسية، ولا تعني الاستقلالية غياب المساءلة، فكلما كانت الهيئة أكثر قوة وأفضل تجهيزاً واستعداداً كلما باتت أكثر أهمية أمام المواطنين.²⁵⁹

تبعاً لما ذكر، نصت المادة (3) من قرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته أشارت بأنه "تتكون الموارد المالية للهيئة²⁶⁰ من المبالغ السنوية التي تخصص لها في الموازنة العامة، وفقاً للموازنة المعتمدة لها من قبل مجلس الوزراء بناءً على تنسيب رئيس الهيئة وكذلك من المساعدات والتبرعات غير المشروطة التي تقدم للهيئة"، ويكون لها موازنة خاصة بها ضمن الموازنة العامة". يفهم من ذلك أن موازنة الهيئة جزءاً من الموازنة العامة للسلطة، يخضعها بالضرورة لكل من القانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، والقانون رقم (9) لسنة 1998 بشأن اللوازم العامة، وما تشترك به هذه المواد تعريف للمؤسسة العامة، والتي تعرف بأنها أية سلطة أو هيئة أو مؤسسة عامة في فلسطين تتمتع بالشخصية الاعتبارية وتدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية، والذي أخضع جميع المؤسسات العامة لأحكامه. وبناءً على ذلك، فإن النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة الصادرة عن مجلس الوزراء بقراره رقم (43) لسنة 2005 هو الواجب التطبيق في الهيئة باعتبار أنها مؤسسة عامة.²⁶¹

وعليه، فإن الاستقلال المالي للهيئة يصبح مبنوراً وخاضع لما تقرره السلطة التنفيذية بالخصوص. حتى لو تمثل ذلك بمنح الهيئة صلاحية الصرف المباشر كون ذلك يكون بقرار من وزير المالية أصولاً. واتفق هنا مع رأي أستاذ جميل سجديّة هذا خروج على متطلبات أجهزة وهيئات الرقابة ومكافحة الفساد، فهذه الأجهزة يجب أن تكون مستقلة مالياً تماماً عن السلطة التنفيذية موضع الرقابة أصلاً من قبل هذه الهيئة،

²⁵⁹ جميل سجديّة، قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لسنة 2005 "ما بين الانسجام مع الاتفاقيات الدولية والتقيّد بالأصول الدستورية للتجريم والعقاب"، الدليل التدريبي (1) بناء قدرات المحاميات الفلسطينيات في القضاء الإداري ومكافحة الفساد.

²⁶⁰ المادة (3) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته. "تتكون الموارد المالية للهيئة من المبالغ السنوية التي تخصص لها في الموازنة العامة، وفقاً للموازنة المعتمدة لها من قبل مجلس الوزراء بناءً على تنسيب رئيس الهيئة، وكذلك من المساعدات والتبرعات غير المشروطة التي تقدم للهيئة". حيث نصت المادة (3) فقرة (1) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته "تنشأ بمقتضى أحكام هذا القانون هيئة تسمى "هيئة مكافحة الفساد" تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، ويكون لها موازنة خاصة بها ضمن الموازنة العامة، وتتمتع بالأهلية القانونية اللازمة للقيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها، وحق إبرام العقود والتقاضى، ويمثلها أمام المحاكم النائب العام أو من ينيبه، وتمارس الصلاحيات المنصوص عليها في هذا القرار بقانون وفي أية أنظمة أو تعليمات تصدر بمقتضاه".

²⁶¹ جميل سجديّة، المرجع السابق.

فجعل السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء ووزارة المالية خصماً وممولاً في نفس الوقت سيشير الكثير من علامات الاستفهام حول استقلالية هذه الهيئة وحيادها في ممارسة أعمالها.²⁶²

بموجب ذلك، نرى بأن استقلالية الهيئة نصياً لم يفدها في شيء، فهي فعلياً توجد في وضعية تبعية للسلطة التنفيذية- تخضع لأوامرها وتعليماتها- ومحاسبتها تتبع لقواعد المحاسبة العمومية وميزانيتها تسجل ضمن مشمولات الميزانية العامة.²⁶³ وفي رأي الباحث الواقع يثبت أن هيئة مكافحة الفساد فيها جزء من السلطة التنفيذية، والدليل على ذلك عندما تم البلاغ عن شبهات فساد في المحكمة الدستورية بسبب أنه تعلق التبليغ بشخص يشغل منصباً عالياً ويتربع على هرم المؤسسة الإدارية التي يعمل الموظف المبلغ فيها، ما حدث أنه وحده المبلغ نفسه يجد نفسه في مواجهة اتهامات عديدة²⁶⁴ في ظاهرها لا تتعلق بالتبليغ ولكن في حقيقتها هي السبب الرئيسي له وهذا ما يدعم تأثير هيئة مكافحة الفساد في التدخلات التي تحصل في الواقع.²⁶⁵

ويلاحظ أيضاً، أن النص المذكور في المادة (3) من قرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، منح هيئة مكافحة الفساد صلاحية تلقي تمويل مالي خارجي "الأمر الذي قد يمس باستقلالية الهيئة وطبيعة دورها وقد يوحي بأنها باتت أقرب إلى مؤسسة أهلية.²⁶⁶ مع العلم أن الاستقلالية أحد أهم أركان وعناصر نجاح عمل هيئات مكافحة الفساد، لأنها توفر الطمأنينة الحقيقية لقيامها بواجباتها وإنجاز مهامها الموكلة إليها، فالاستقلالية صمام الأمان الذي يحول دون تسييس القضايا والابتعاد عن الانتقائية في الملاحقة،²⁶⁷ فالقرار الحر لا يمكن أن يصدر إلا عن

²⁶² جميل سجدي، المرجع السابق، 121.

²⁶³ شهيدة قادة، "التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد ومفارقاتها: إطار قانوني ومؤسسي طموح يفتقد لأليات إنفاذه" (2019) مجلة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد عدد 1، 1، 5.

²⁶⁴ بتاريخ 2021/6/1 تقدم المشتكي يحيى زكريا فحموي بشكوى ضد المتهمة مروة فرح ودعاء المصري وموضوعها الذم بواسطة النشر عبر وسائل تكنولوجيا المعلومات خلافاً لأحكام المادة (45) من القرار بقانون رقم (10) لسنة 2018 بشأن الجرائم الإلكترونية، بدلالة المادتين (188) و (358) عقوبات رقم (16) لسنة 1960، والتحقير باستخدام الشبكة الإلكترونية أو بإحدى وسائل تكنولوجيا المعلومات خلافاً لأحكام المادة (360) عقوبات رقم (16) لسنة 1960.

²⁶⁵ مؤسسة الحق، الحق تطالب بتشكيل لجنة تحقيق مستقلة في قضية موظفي المحكمة الدستورية (https://www.alhaq.org/ar/advocacy/17617.html). (2021/10/29).

²⁶⁶ عصام عابدين، "ملاحظات مؤسسة الحق على مشروع القرار بقانون المعدل لقانون مكافحة الفساد" (https://www.alhaq.org/ar/advocacy/2284.html).

²⁶⁷ رمزي نزهة، "استقلالية هيئة مكافحة الفساد مبررات ودواعي" (https://www.ammonnews.net/article/241646) (2021/9/19).

سلطة مستقلة. إلا أن السماح لهيئة مكافحة الفساد بتقبل التبرعات والمساعدات غير المشروطة،²⁶⁸ يوجد فيه حساسية في عمل الهيئة وضمان استقلاليتها المطلقة التي نصت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة (6) منها "تمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمناى عن أي تأثير لا مسوغ له".²⁶⁹ وهنا نجد أن استقلالية الهيئة رغم التكريس القانوني لها لم تكتمل،²⁷⁰ فإن تمويل خارجي للهيئة عن طريق الإعانات تعتبر عوامل من شأنها التقليل من حرية الهيئة في التصرف في ذمتها المالية، ومن ثم التقليل من الاستقلال المالي. وبالتالي، هناك عدم انسجام مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي لم تتطرق إلى المساعدات غير المشروطة. لذلك يستوجب ألا تتقبل أي مساعدات أو تبرعات حتى لو كانت غير مشروطة. كما لا يزال هناك نوع من عدم الانسجام التي تعيق عمل هيئة مكافحة الفساد، ومن ضمنها عدم إصدار قانون خاص ينظم العلاقة ما بين الهيئة وباقي السلطات، وخاصة السلطة التنفيذية والأجهزة الأمنية، ولذلك يضعف تأثير الهيئة كلما امتك المشتكى عليه نفوذاً أكبر، وفي بعض الأحيان لا تتعاون الهيئات والمؤسسات المشتكى إليها. فلا يكفي التأكيد على استقلالية الهيئة بالخطابات الانشائية إنما لا بد من توفير الاستقلالية للهيئة كمؤسسة، من خلال توفير الاستقلال المالي والاداري، وأن تكون هذه الاستقلالية تامة وحقيقية، لا تحتل التأثير عليها من الغير.²⁷¹

قيام الهيئة المعنية بمكافحة الفساد بعملها وممارسة دورها بصدق وفاعلية وأمانة، يقتضيها تطبيق نصوص تجريم والعقاب المحدد لجرائم الفساد، فجرائم الفساد في الوقت الحاضر أصبحت ترتكب من موقع السلطة أو بالقرب منها من خلال تسخير أجهزة الدولة لخدمة الأغراض الإجرامية بحرف الوظائف الأصلية للدولة عن الغرض الأساسي لها، أي بتسخير المصلحة العامة لتحقيق مصلحة خاصة.²⁷² مع ذلك أكد رئيس هيئة مكافحة الفساد الأستاذ رفيق المنتشة على ضرورة وجود منهج واضح عند الجميع في مكافحة الفساد، ودعا إلى إعادة النظر في المنظومة القانونية الفلسطينية وتطويرها بحيث يتم مراجعة القوانين وتعديلها مما

²⁶⁸ بلال برغوثي، "موقف وملاحظات ائتلاف أمان على قرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005.

²⁶⁹ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003، المرجع السابق.

²⁷⁰ فاطمة عثمانى ونبيل بورماني، "استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته: بين الرؤية الدستورية والواقع" (2017) مجلة التراث عدد 26، 63، 65.

²⁷¹ التقرير السنوي 2018، (هيئة مكافحة الفساد) (<https://www.pacc.ps/library/viewbook/10275>) (2021/7/16).

²⁷² حيدر عبد عطية، "أصول الملاحقة والتحقيق في الجرائم" (2023) المجلة الدولية للعلوم الإنسانية والاجتماعية عدد 49، 77، 83.

يحتاج إلى تعديل واقتراح قوانين جديدة إن لزم الأمر، كما وأكد على أن الهيئة هي هيئة الجميع وليست هيئة حزب أو فصيل معين.²⁷³

وهذا يعني، فيما يتعلق بالنقطة المذكورة أعلاه، أن المشاركة في العملية والانخراط فيها إلى درجة تَبَيُّها قد تم بوسائل وأساليب تتيح التباحث في اللجنة والتوافق فيها، يجب أن تكون هيئة مكافحة الفساد مستقلة تماماً وبشكل واضح عن أي تأثيرات سياسية، وهذا يتطلب أن يكون التعيين على أساس المؤهلات وأن تكون قرارات التنفيذ بعيدة عن التدخلات السياسية. الواقع، إن هناك نقاشاً مجتمعياً كبيراً حول دور وفعالية هيئة مكافحة الفساد في القيام بدورها والقيام بملاحقة الجرائم التي يرتكبها الأشخاص، وما إذا كان هذا النظام قادراً على هذه الملاحقة كما هو معلن أو كما هو مأمول، أخذاً بالاعتبار النهج العام للسلطة الفلسطينية في خلق أكبر قدر من المؤسسات العامة، والادعاء بضرورتها سياسياً وأهميتها في معالجة قضايا مجتمعية حساسة.²⁷⁴

تشير مؤخراً نتائج استطلاع إلى انخفاض تقييم المواطنين لفعالية هيئة مكافحة الفساد على حيث أشارت نتائج الاستطلاع للعام 2020 إلى انخفاض هذا التقييم بثلاث نقاط، مقارنة بنتائج الاستطلاع الذي تم إجراؤه في العام 2019 (49% مقارنة 46%) في المقابل ارتفع تقييم عدم فاعلية الهيئة بأربع نقاط (48% مقابل 44%) كما أن 85% من المواطنين في الضفة الغربية يرون أن دورها في مكافحة الفساد يقع بين متوسط وضعيف. رغم صعوبة قياس تأثير مشاركة المواطنين على مكافحة الفساد، فإن هناك شواهد على أن آليات المساءلة الاجتماعية، مثل المسوح أو بطاقات استطلاع آراء المواطنين يمكن استخدامها للتصدي للفساد في تقديم خدمات وتكون الإجراءات التدخلية ذات تأثير فعال عندما تخدم المصالح الخاصة للمواطنين وتحقق مستويات عالية من مشاركة الجمهور، وقدرتهم على مساءلة المؤسسات.²⁷⁵ الانخراط المتساوي لكل من مسؤولي الدولة وأفراد المجتمع وتدرج أن تعزيز سيادة القانون

²⁷³ معهد الحقوق بجامعة بيرزيت ينظم ورشة عمل بعنوان جرم الفساد بين القانون والتطبيق، <http://lawcenter.birzeit.edu/lawcenter/ar/2012-11-20-11-27-26/1106-2015-04-22-07-40-39> (2023/6/18).

²⁷⁴ المرجع السابق، 3.

²⁷⁵ تعزيز فاعلية الحكومات وشفافيتها: مكافحة الفساد، <https://documents1.worldbank.org/curated/en/598081601367485180/pdf/Executive-Summary.pdf> (2023/10/12).

عبارة عن عملية تغيير يجب أن تشمل على تغيير الافتراضات وطرق التفكير والسلوك لدى جميع الأفراد - سواء المسؤولين أو المواطنين على حد سواء.²⁷⁶

أعلنت هيئة مكافحة الفساد عام 2020 على إعداد وإطلاق استراتيجية الوطنية عبر القطاعية، وقد احتوت الاستراتيجية على عدد من المواضيع منها (موضوع الوقاية وموضوع إنفاذ القانون وموضوع التعاون الدولي).²⁷⁷ لهيئة مكافحة الفساد دور وقائي ودور استدلالي، الدور الوقائي مثلاً منح قانون مكافحة الفساد الهيئة العديد من صلاحيات تمكنها من القيام بمهامها في مكافحة الفساد وهي وضع الإجراءات الوقائية، وتنسيق الجهود الوطنية في مكافحة الفساد والتوعية وصلاحيات التحقيق في شبهات الفساد.²⁷⁸ والعمل على إيجاد قاعدة بيانات وأنظمة معلومات وتبادلها مع الجهات والهيئات المعنية في قضايا الفساد في الداخل والخارج وفقاً للتشريعات النافذة.²⁷⁹ ورسم السياسة العامة لمكافحة الفساد بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها. ومراجعة وتقييم ودراسة التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد واقتراح التعديلات عليها وفقاً للإجراءات المرعية. والتنسيق والتعاون مع الجهات والمنظمات والهيئات العربية والإقليمية والدولية ذات الصلة بمكافحة الفساد والمشاركة في البرامج الرامية إلى الوقاية من هذا النوع من الجرائم.²⁸⁰

أما الدور الاستدلالي للهيئة، في التشريع الفلسطيني تتولى هيئة مكافحة الفساد سلطة الاستدلال في جرائم الفساد بحيث نصت المادة (8) فقرة (3) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته على أنه: "تختص الهيئة بما يلي: التحري والاستدلال في الشكاوى التي تقدم عن جرائم الفساد. كما نصت الفقرة (4) من ذات المادة تختص الهيئة في التحري والاستدلال في شبهات الفساد التي تقترب من الأشخاص

²⁷⁶ ليان مكاي، نحو ثقافة سيادة القانون، <https://www.usip.org/sites/default/files/%D9%86%D8%AD%D9%88%20%D9%88%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B3%D9%88> (2023/11/10).

²⁷⁷ تقرير حول: استعراض دولة فلسطين في تنفيذ الفصلين الثاني (التدابير الوقائية) والخامس (استرداد الموجودات) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، https://www.aman-palestine.org/cached_uploads/download/2023/09/06/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B3%D9%88 (2023/11/4).

²⁷⁸ هيئة مكافحة الفساد، <https://www.pacc.ps/FAQs/quastions/1> (2021/7/30).

²⁷⁹ أدلة الحوكمة الرشيدة (سياسيات وهيئات مكافحة الفساد) https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/7/pdf/200724-BI-GGG3-ara.pdf (2021/8/12).

²⁸⁰ المادة (6) مكرر من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته <https://www.pacc.ps/Case/LawArticles> (2021/7/30). "بالإضافة إلى مجموعة من الاختصاصات تتعلق بالوقاية من الفساد تشمل: حفظ إقرارات الذمة المالية وفحصها. والتنسيق مع كافة مؤسسات السلطة الوطنية لتعزيز وتطوير التدابير اللازمة للوقاية من جرائم الفساد وتحديث آليات ووسائل مكافحتها. وجمع المعلومات المتعلقة بكافة صور وأشكال الفساد".

الخاضعين لأحكام هذا القرار بقانون. فيما نصت المادة (7) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته على أنه "يتمتع موظفو الهيئة المختصين بجمع الاستدلالات والتحريات وأخذ الإفادات بصفة مأموري الضابطة القضائية فيما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيذ مهامهم، على أن يتم تحديدهم بموجب قرار من رئيس الهيئة".²⁸¹

يقصد بهذه المرحلة الإجراءات التي تباشرها الضابطة القضائية والتي بواسطتها يتم جمع التحريات من مصادرها، للبحث والتتقيب بقصد الحصول على المعلومات اللازمة لكشف الجريمة المرتكبة وضبطها ونسبتها إلى فاعلها، ويعبر عنها بالحدود الشكلية لها، وهي تلك الحدود التي يجب مراعاتها عند إجراء التحريات حتى تحقق أثارها إزاء تفاعلها مع الحدود الموضوعية.²⁸² وهو ما يبين أن الضابطة القضائية إذ تم إخطارها بجريمة من الجرائم، فأنها تقوم بالإجراءات الأولية وهي مرتبطة بالبحث والتحري والذي يعد كمرحلة تمهيدية في صيرورة الدعوى. هنا يثور تساؤل عن مدى اختصاص مأموري الضبط القضائي ذوي الاختصاص العام بالتحري والاستدلال في شبهات الفساد وجرائم الفساد التي تقترب من الأشخاص الخاضعين لأحكام قانون مكافحة الفساد المذكور أعلاه مع وجود هيئة مكافحة الفساد؟ وهل تم سحب هذه الصلاحية من مأموري الضبط القضائي العام وحصرها في مأموري الضبط ذوي الاختصاص الخاص؟

وللإجابة على هذا التساؤل لا بد من الرجوع إلى التشريعات الخاصة بالشأن سالفه البيان والتي لا نجد فيها نصاً يقصر أعمال التحري والاستدلال عن شبهات وجرائم الفساد على موظفي هيئة مكافحة الفساد دون غيرهم، وبالتالي فإن صلاحية مأموري الضبط القضائي بالبحث والتقصي وجمع الاستدلال عن جرائم الفساد ثابتة بموجب اختصاصهم العام وفق أحكام قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001، يبقى من واجب الضابطة القضائية العامة جمع الاستدلالات والتحريات حول جرائم الفساد في حدود ما منحه إياه القانون.²⁸³ ولكن ما يحصل في الواقع هو تعدد جهات الضبط القضائي، الشرطة والأمن الوقائي والمخابرات، وإذا أضيف لهم موظفوا هيئة مكافحة الفساد الذين يحملون صفة الضبطية القضائية، قد يؤدي إلى عدم وجود آلية واضحة سواء لتوزيع العمل أو للاختصاص، وذلك بسبب تعدد العلاقات وتعقيدها بين هذه الجهات وبين الأشخاص الذين يشغلون مناصب عليا، فإن أي جهة من هذه الجهات ستجد لها يدا

²⁸¹ قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته.

²⁸² عبد الكريم بلعربي، "صور التجريم المستحدثه للكشف عن جرائم الفساد بين تحقيق العدالة وضمن الحقوق والحريات" (2019) دفاتر السياسة والقانون عدد 1، 109، 110.

²⁸³ جميل سجدية، مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني، 2019، دراسة غير منشورة.

في مثل هذه القضايا إذا أرادت ذلك. استكمالاً لذلك، ننطلق إلى الفرع الثاني إجراءات جمع الاستدلالات التي تقوم به الشرطة.

الفرع الثاني: إجراءات جمع الاستدلالات التي يقوم بها مأمورو الضبط القضائي

تعد مرحلة جمع الاستدلالات من مراحل المتابعة الجزائية تهدف إلى البحث والتحري عن الجريمة وملاحقة مرتكبيها، سواء كان ضمن الحالات العادية أو الاستثنائية، فيختلف تدخل أعضاء الضبطية حسب اختصاصهم، فمنها ما هو منوط القيام به لجميع الأعضاء، ومنها ما هو مقتصر على ضباط الشرطة القضائية وأعاونهم دون بقية الأعضاء الآخرين.²⁸⁴ فهي مرحلة تحضير الأدلة القانونية وإعدادها لإثبات الجريمة أو نفيها. أما بالنسبة إلى طبيعة إجراءات مرحلة التحري فالدعوى الجزائية تتكون من مراحل متعددة وتشكل مرحلة التحري المرحلة الأولية فيها، فجهود أعضاء الضبط القضائي تسعى لتحقيق نتيجة قانونية بالتعاون مع المجني عليهم والشهود وغيرهم فمجرد وقوع الجريمة يترتب عليها نشوء رابطة بين الدولة والمتهم يكون بمقتضاها للدولة الحق في عقاب الجاني ووسيلتها في ذلك هو إقامة الدعوى الجزائية قبل المتهم. نشأت الشرطة الموجودة حالياً وبشكلها ونظامها الحالي وبلونها الفلسطيني في مكان تواجد السلطة الفلسطينية بالأراضي الفلسطينية بتاريخ 1994/7/1 بقرار من الرئيس الراحل الشهيد ياسر عرفات والتي كان يرأسها في تلك الأثناء اللواء/ غازي الجبالي وذلك بعد اتفاق أوسلو - اتفاق إعلان المبادئ 1993 وبعدها اتفاق (غزة أريحا عام 1994) وجاءت الاتفاقية الانتقالية بواشنطن والتي حلت محل اتفاقية القاهرة والتي اشتملت في المادة (12) وتحت فصل ترتيبات الأمن والنظام العام اشتملت على نص تشكيل قوة شرطية فلسطينية قوية ومن ذلك الوقت وأجهزة الضبط القضائي مختصة في التحري وجمع الاستدلال.²⁸⁵

فيما يتعلق بإجراءات التحري والاستدلال والأجهزة المخولة بها في جرائم الفساد، كان هناك غموض حول تمتع مأموري الضبط القضائي ذوي الاختصاص العام بصلاحيات البحث والاستقصاء وجمع استدلالات خاصة مع منح قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، صفة الضبط القضائي الخاص لبعض موظفي هيئة مكافحة الفساد إذ نصت المادة (7) فقرة (1) على "يتمتع موظفو الهيئة المختصون بجمع الاستدلال والتحريات، وأخذ الإفادات، بصفة مأموري الضابطة القضائية فيما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيذ مهامهم، على أن يتم تحديدهم بموجب قرار من رئيس الهيئة" حيث أناط بها صلاحيات

²⁸⁴ سمير خليفي، "الإجراءات المستحدثة للتحري عن جرائم الفساد: بين تساير لتطور الجريمة وتعزيز صلاحيات الضبطية القضائية، (

file:///C:/Users/Hadba/Downloads/2417-004-001-002.pdf (2023/10/29).

²⁸⁵ الشرطة الفلسطينية، (https://www.palpolice.ps/about) (2023/9/22).

التحري والاستدلال عن جرائم الفساد، كما أناط بها صلاحية تلقي الشكاوى والبلاغات عن شبهات الفساد.²⁸⁶ هناك معوقات للقيام بإجراء من الإجراءات التي تتضمنها الدعوى الجزائية، التي تتولاها الجهات المختصة والتي بموجبها تنتقل فيها الدعوى الجزائية من حالة السكون التي كانت عليها عند نشأتها إلى حالة الحركة وذلك بدخولها في مرحلة جمع الأدلة والتحقيق الابتدائي، إلا أن الدعوى الجزائية المتعلقة ببعض الجرائم ومنها جرائم الفساد تقف أمام تحريكها وإصدار القرارات بشأنها وحسمها كثير من المعوقات. خولت المادة (19) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001، مهمة البحث والاستقصاء عن الجرائم ومرتكبيها، وجمع الاستدلالات التي تلزم للتحقيق في الدعوى لمأموري الضبط القضائي. ومن هذه الفئات: 1. مدير الشرطة ونوابه ومساعديه. 2. ضباط وضباط صف الشرطة، 3. رؤساء المراكب البحرية والجوية. 4. الموظفون الذين خولوا صلاحيات الضبط القضائي بموجب القانون وذلك كما ورد في المادة (21) من ذات القانون.²⁸⁷

وعليه نرى، تنقسم فئات الضبط القضائي إلى قسمين، أعضاء الضبط القضائي ذوي الاختصاص العام، وأعضاء الضبط القضائي ذوي الاختصاص الخاص، حيث يعتبر ضباط وضباط صف الشرطة الفلسطينية من مدرء ونوابهم وكذلك رؤساء المراكب البحرية والجوية من مأموري الضبط العام، فهم يختصون بأعمال البحث والتحري وجمع الاستدلالات عن الجريمة ومرتكبيها بشكل عام، من أجل تقديمها لجهة التحقيق الابتدائي المختصة وهي النيابة العامة.²⁸⁸ أما مأمور الضبط القضائي ذوو الاختصاص الخاص، يقومون بوظيفة الضبط القضائي في جرائم معينة تتعلق بالوظائف التي يقومون بها عادة، وليس لهم مباشرتها خارج اختصاصاتهم، ويعتبر موظفو هيئة مكافحة الفساد المناط بهم مهام تلقي الشكاوى والبلاغات المتعلقة بجرائم الفساد بشكل عام، والقيام بأعمال التحري وجمع الاستدلالات بخصوصها، مأمور ضبط قضائي ذوو اختصاص خاص فيما يتعلق بجرائم الفساد التي حددتها المادة (1) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته.²⁸⁹

²⁸⁶ مصطفى فرحان، الإء النقيب، صول التحقيق في جرائم الفساد، <https://www.pacc.ps/uploads/books/247/d0be01d6.pdf> (2021/9/17). إلا أنه لم يفرد القانون الفلسطيني إجراءات خاصة بالتحقيق الابتدائي، أو بالبحث والتحري عن جرائم الفساد وإنما أبقى على الإجراءات ذاتها المرسومة للبحث والتحري والتحقيق الابتدائي للجرائم الأخرى كافة، إلا أن الطبيعة الخاصة لجرائم الفساد قد تستلزم من مأمور الضبط القضائي في مرحلة البحث والتحري، أو من وكيل النيابة المختص في مرحلة التحقيق الابتدائي، التركيز على بعض الإجراءات القانونية الخاصة بإثبات الجريمة والكشف عنها دون غيرها.

²⁸⁷ قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001، جريدة الوقائع، العدد 38، 2001/9/5، 94.

²⁸⁸ رشا عمارنة، "جريمة الكسب غير مشروع في النظام الجزائي الفلسطيني ومدى انسجامها مع الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد: دراسة تحليلية مقارنة" (رسالة ماجستير، جامعة بيرزيت: فلسطين، 2019) 64.

²⁸⁹ رشا عمارنة، المرجع السابق، 64.

تكمّن المشكلة فيما يتعلق بتداخل صلاحيات بين الضابطة القضائية العامة والخاصة في عدم وجود قوانين وأنظمة تحدد بوضوح صلاحياتها، وعدم تطبيق ما هو موجود منها. وفي ظل هذا الوضع ترك المجال للجهة ذاتها كي تحدد صلاحياتها ضمن مفهوم مسؤوليتها، كل منها على حدة، وتعاني هذه الأجهزة من ضعف في التنسيق والتعاون فيما بينهما، فضلاً عن ذلك هناك تنافس بينهما وصل إلى الشاحنات، وفي ظل هذا الوضع أدى إلى تدخل في أعمال بعضها البعض. تميزت العلاقة بين الجهات الفلسطينية بالتوتر وسيطرة سلطة على أخرى وتحكمها في مجر الأمور.²⁹⁰

إن منح صفة الضبط القضائي الخاص لموظفين هيئة مكافحة الفساد لم يلغي صلاحية مأمور الضبط القضائي ذوي الاختصاص العام في البحث والاستقصاء وجمع المعلومات عن جرائم الفساد، إذ لم تقتصر هذه الصلاحية بهم دون غيرهم. حيث كانت هذه الحقيقة غامضة على مأموري الضبط القضائي ذوي الاختصاص العام (ضباط الشرطة)، يوجهون من يتقدم لهم بشكوى تتعلق بجرائم لأن يقدموا شكاوهم لدى الهيئة كونها صاحبة الاختصاص، الأمر الذي استلزم توقيع مذكرة تعاون ما بين الهيئة والشرطة لتفعيل دورها في البحث والتحري والاستدلال عن جرائم الفساد، وتعزيز التعاون بينهما كجهتي ضبط قضائي عام وخاص، ووضع الآليات والإجراءات اللازمة لترسيخ هذا التعاون بما يعزز من جهود مكافحة الفساد.²⁹¹ وعليه، الجهات المخولة في البحث والتحري والاستدلال عن جرائم الفساد في فلسطين ممن يتمتعون بصفة الضبط القضائي والشرطة الفلسطينية.²⁹²

عمليات التحقيق في جرائم الفساد تتطلب توظيف أساليب فعالة لضمان جمع المعلومات والأدلة بشكل شامل ودقيق، تشير المادة (18) من قرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته تضاف مادة جديدة إلى القانون الأصلي بعد المادة (22) تحمل الرقم (22 مكرر) على النحو التالي: وفقاً للتشريعات السارية، ومن أجل تسهيل جمع الأدلة المتعلقة بالجرائم المنصوص عليها في هذا القرار بقانون، يمكن اللجوء إلى التسليم المراقب أو اتباع تحر خاص، كالترصد الإلكتروني والاختراق على النحو المناسب، بإذن من النيابة المختصة وفقاً للقانون، وتكون الأدلة المتوصل إليها بهذه الأساليب حجيتها التي يخضع الأخذ بها لتقدير المحكمة.²⁹³

²⁹⁰ عزيز كايد، "تقرير حول تداخل الصلاحيات في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية"

(2023/12/3) (https://www.ichr.ps/cached_uploads/download/ichr-files/files/000000383.pdf)

²⁹¹ المرجع السابق، 68.

²⁹² مصطفى عبد الباقي، شرح قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2003 دراسة مقارنة

(2021/7/22) (<https://fada.birzeit.edu/bitstream/20.500.11889/5464/1/%288-5%29.pdf>)

²⁹³ قرار بقانون رقم (37) لسنة 2018م بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته، المرجع السابق.

نصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 على استخدام هذه الآليات وتركزت تقدير كيفية ذلك للدول،²⁹⁴ وهو الأمر الذي جعل المشرع الفلسطيني ينص عليه في المادة (18) من قرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، ذاكراً إياها على سبيل المثال، وهذا واضح من خلال صياغة المادة كالترصّد الإلكتروني والاختراق كما أنه لم يعطي لهذه الأساليب أي مفهوم وهو نفس الموقف الذي سار عليه المشرع الفلسطيني في معظم النصوص في قانون مكافحة الفساد، وبذلك فهو يترك مهمة المفهوم للبحث والاجتهاد.²⁹⁵ من بين الأساليب الجديدة التي استحدثها المشرع الفلسطيني في ميدان التحقيق في جرائم الفساد (الاختراق) ويسمى أسلوب الاختراق بالتسرب، والذي يتمثل في قيام ضابط أو عون الشرطة القضائية، تحت مسؤولية ضابط الشرطة المكلف بتنسيق العملية، بمراقبة الأشخاص المشتبه بهم في ارتكابهم جريمة أو جنحة بإيهامهم أنه فاعل معهم أو شريك لهم، في محاولة لابتكار طرق فعالة لمكافحة أنواع معينة من الجرائم، وهي التي تتسم بالخطورة والتعقيد كجرائم الفساد.²⁹⁶ وتتمثل هذه الصلاحيات في: اعتراض المراسلات وتسجيل الأصوات والنقاط صور، إضافة إلى الإذن بإجراء عملية التسرب لأجل مراقبة الأشخاص بإيهامهم من قبل الشخص المتسرب بأنه فاعل معهم أو شريك لهم.²⁹⁷ أسلوب اعتراض المراسلات، يتم هذا الإجراء باستعمال تقنيات اتصال حديثة، ودون علم ورضا الطرق المحقق، ولهذا انتقد هذا الإجراء من جانب اعتدائه على مبدأ حرمة الحياة الخاصة للأشخاص وهي من أهم الضمانات الأساسية لحقوق الإنسان. عناصر الضابطة القضائية تواجه إشكاليات عديدة في الكشف عن خبايا بعض الجرائم على غرار جرائم الفساد.²⁹⁸

أثار مشروعية هذا الأسلوب جدلاً كبيراً في الفقه والقانون بالنظر إلى التناقضات الحادة التي برزت منذ القدم بين حق الأفراد في الحياة الخاصة وحق الدولة في حماية أمنها وأمن المجتمع، إذ هناك من اعتبر هذا الأسلوب مساساً بالقاعدة الدستورية المبنية على حرية الحياة الخاصة.²⁹⁹ وفي هذا الصدد يمكن طرح

²⁹⁴ المادة (50) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003، "من أجل مكافحة الفساد مكافحة فعالة، تقوم كل دولة طرف، بقدر ما تسمح به المبادئ الأساسية لنظامها الداخلي، وضمن حدود إمكانياتها ووفقاً للشروط المنصوص عليها في قانونها الداخلي، باتخاذ ما قد يلزم من تدابير لتمكين سلطاتها المختصة من استخدام أسلوب التسليم المراقب على النحو المناسب وكذلك، حيثما تراه مناسباً، اتباع أساليب تحر خاصة كالترصّد الإلكتروني وغيره من أشكال الترصّد والعمليات السرية، استخداماً مناسباً داخل إقليمها، وكذلك لقبول المحاكم ما يستمد من تلك الأساليب من أدلة".

²⁹⁵ نصر الشريف العربي، "أساليب التحري في جرائم الفساد" (2017) دراسات في الوظيفة العامة عدد 4، 139، 148.

²⁹⁶ هدى زوزو، "التسرب كأسلوب من أساليب التحري في قانون الإجراءات الجزائية الجزائري" (2014) دفاتر السياسة والقانون عدد 11، 115، 111.

²⁹⁷ المرجع السابق، 117.

²⁹⁸ المرجع السابق، 30.

²⁹⁹ محمد قسيمة، "بعض جرائم الفساد ودور أساليب التحري والتحقق في مكافحتها من منظور التشريع الجزائري"،

(2023/9/22) (<file:///C:/Users/Hadba/Downloads/%D8%A8%D8%B9%D8%B6->)

السؤال التالي: ما مدى تنوع أساليب البحث والتحقيق بخصوص جرائم الفساد؟ يجب أن يتم الاخذ في عين الاعتبار، ألا يتبع القائم بالتحري سلوكاً من شأنه التعرض لحرية الأفراد، أو لحرمة مساكنهم فالمساس بهذه الحريات أمر مرفوض إلا في الأحوال التي يجيزها القانون، ولتحقيق هذه الغاية على القائم بالتحري الالتزام بعدة مبادئ دستورية وقانونية حتى لا يطال تحرياته البطلان لعدم مشروعية الوسيلة، ولكي تكون الوسيلة مشروعة يجب أن تكون مطابقة للقانون سواء في نصوصه أو مبادئه أو روحه.³⁰⁰

نبين بأنه ولما كانت سلطة الشارع التقديرية في التدخل بالتجريم والعقاب تتسم بالاتساع، فإن سلطته في صياغة هذه النصوص ليست كذلك. كونه قد ينال من حقوق الأفراد وحررياتهم، وبالتالي فإن من شأن عدم وجود ضوابط على سلطة الشارع أو عدم فاعليتها أن يهدد على هذه الحقوق، وأن يجعل مركز الفرد ضعيفاً، ومن جهة أخرى فإن من شأن وجود هذه الضوابط أن تؤدي إلى تدعيم الثقة بين الحكام والمحكومين، يتسم بأنه دور خلاق مبدع، بشكل يتجاوز الإطار الضيق لنصوص القانون الأساسي، لتستلهم حكمة هذه النصوص، علها ترسي قضاء رفيع المستوى يعالج به القصور التشريعي ويضع سياجاً يحمي الحقوق والحريات.³⁰¹

ويجب أن تتصف نصوص التجريم بالوضوح وأن تبعد عن الغموض والالتباس. فلا يكفي أن ينص الشارع على تجريم فعل معين؛ وإنما يجب أن يكون هذا الفعل واضح العناصر على نحو يكفل التحديد الدقيق لماهيته، أما النص على تجريم سلوك يشوب تحديده الإبهام والغموض فإنه يكون غير صالح للتجريم لمنافاته مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات. ويفهم هنا مشروعية الوسيلة، أن لا يتبع القائم بالتحري سلوكاً من شأنه التعرض لحرية الأفراد، أو لحرمة مساكنهم فالمساس بهذه الحرمات، أو الحريات أمر مرفوض إلا في الأحوال التي يجيزها القانون، ولتحقيق هذه الغاية على القائم بالتحري الالتزام بعدة مبادئ دستورية وقانونية حتى يطال تحرياته البطلان لعدم مشروعية الوسيلة، وهذا بتطبيق القانون سواء نصه أو مبادئه أو روحه، والاستعانة بالمخبرين السريين لجمع المعلومات.³⁰²

تطبيقاً لذلك استقرت أحكام محكمة التمييز الأردنية على اعتبار التخفي وانتحال الشخصيات والاستعانة بالمرشدين السريين من قبيل وسائل التحقيق الأولي التي يجوز لموظفي الضابطة العدلية اللجوء إليها عند التحري عن الجريمة على الرغم من أن المشرع لم يورد ذكر هذه الوسائل عندما نص على إجراءات

³⁰⁰ محمد سعدون، "إجراءات ما قبل المحاكمة في جرائم الفساد الإداري والمالي في القانون العراقي" (2023/8/27) (<https://www.iasj.net/iasj/download/f25474c85bb21331>).

³⁰¹ جميل سجدية، جرائم الفساد، غير منشور.

³⁰² محمد سعدون، المرجع السابق، 169.

التحقيق الأولي.³⁰³ اختصاص التحقيق في هذه الجرائم هو للهيئة ولكن اصدار الحكم إلى محكمة جرائم الفساد، أي أن دور هيئة مكافحة الفساد ينتهي بإحالة الملف إلى محكمة مختصة بالنظر في جرائم الفساد، وبذلك فإن هيئة مكافحة الفساد، تترك آثار سلبية في التأخير في البت في جرائم الفساد بسبب مرور القضايا من هذا النوع من خلال أكثر من جهة لطول المدة بين إحالة القضية من قبل الهيئة وموعد البت فيها وبالتالي إمكانية حدوث محاولات هروب المتهمين خارج البلد أو الضغط على أعضاء الهيئة والتأثير على نزاهتهم من أجل تغيير المسار الصحيح للتحقيق، خاصة أن هيئة مكافحة الفساد في بعض الأحيان تكون مشكلة على وفق فكرة المحاصصة الحزبية أو على أسس أخرى من هذا القبيل.³⁰⁴

المطلب الثاني

إجراءات التحقيق والمحاكمة في جرائم الفساد

فاعلية التحقيق والملاحقة القضائية في الجرائم المتعلقة بالفساد يكون من فاعلية أجهزة انفاذ القانون،³⁰⁵ على العناصر المكلفين بإنفاذ القانون، أن يقوموا قدر الإمكان، أثناء قيامهم بواجبهم، بالدور المطلوب منهم، ففي الدول الديمقراطية تكون النيابة أحد اركان العدالة، فهي تختص بإقامة الدعوى الجزائية ومباشرتها وفقاً للقانون ولا يجوز للنيابة وقف الدعوى أو التنازل عنها أو تركها أو تعطيل سيرها أو التصالح عليها إلا في الحالات الواردة في القانون، وتمثل النيابة الدولة في القضايا التي ترفع منها وعليه تقوم بمباشرة التحقيق الابتدائي وهو اختصاص منحصر بالنيابة تقوم بمقتضاه بالتحقيق في الجرائم والتصرف بها بالحفظ أو الإحالة للقضاء ومتابعتها حتى يصدر بها حكماً نهائياً.³⁰⁶

تعتبر النيابة الجهة المسؤولة عن الملاحقة القضائية للمجرمين، ويوجد بعض الإجراءات الجنائية إلى تقديم لائحة اتهام ومحاكمة. تقرر النيابة (النيابة العامة أو الشرطة) ما إذا كانت هناك أدلة كافية لإثبات الجريمة، إلى جانب وجود مصلحة عامة في النيابة، وهي التي ستقدم لائحة الاتهام. بناء على الإجراءات الخاصة بالدعوى الجزائية فإنه عند انتهاء النيابة من التحقيق الابتدائي، تقوم بالتصرف في الدعوى الجزائية للجريمة وهذا التصرف تحكمه الأدلة المتوفرة لدى النيابة، ومن ثم يتم إحالتها إلى المحكمة المختصة

³⁰³ تمييز جزء رقم 94/123، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، السنة الثانية والأربعون، 1994، العددان (9_10) 2356.

³⁰⁴ مجيد خضر، الدور التشريعي في إعاقة مكافحة الفساد، المرجع السابق، 252.

³⁰⁵ يوسف برقان، التعاون الدولي في مجال العدالة الجنائية في مواجهة جرائم الفساد، <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/191627> (2023/12/11).

³⁰⁶ سعيد زيد وسجي يوسف، تقرير حول عمل محكمة جرائم الفساد وإجراءات التقاضي، <https://www.pacc.ps/uploads/books/8/book-221-cat-8-d-31-12-14.pdf> (2023/11/11).

بنظرها،³⁰⁷ هذا ما سيتم توضيحه في نيابة مكافحة الفساد في الفرع الأول ومحكمة جرائم الفساد في الفرع الثاني.

الفرع الأول: نيابة مكافحة الفساد

مكافحة الفساد تتطلب توجيه جهود متعددة، ودور النيابة العامة يكون حاسماً في هذا السياق. النيابة المختصة بالجرائم المالية والفساد لديها مسؤولية كبيرة في التحقيق والمتابعة القانونية للحالات ذات الصلة. يولى أعضاء النيابة العامة الاهتمام الواجب للملاحقات القضائية المتصلة بالجرائم التي يرتكبها موظفون عموميون، ولاسيما ما يتعلق منها بالفساد، وإساءة استعمال السلطة، والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان.³⁰⁸ والوظيفة التي تؤديها النيابة هنا تتطوي على مسؤولية اجتماعية كبيرة تتمثل في حماية النظام الاجتماعي والقانوني الذي اضطرب بسبب ارتكاب الواقعة الإجرامية سواء من شخص عادي أو شخص في منصب عالي، وهي تباشر واجبها في موضوعية وحيدة وتهتم فيه بحماية حقوق الإنسان أيضاً كان مركزه القانوني في الدعوى الجزائية، وهي تهدف إلى تحقيق الدفاع الاجتماعي بحماية القانون والشرعية.³⁰⁹

يعتبر عضو النيابة لاعباً أساسياً في أي خطة تحقيق، بحيث يجب أن يعمل عضو النيابة مع الشرطة أو أي جهاز مختص منذ بداية التحقيق، عند انتهاء من إجراءات التحقيق في جرائم الفساد، يقتضي التصرف به وفق ما إستحصله من أدلة تفيد وقوع الجريمة من عدمها، إذ تملك النيابة سلطة تقديرية في ترجيح الإدانة أو البراءة، وتبني قراراته على الشك والاحتمال بخلاف الأحكام القضائية التي تبنى على الجرم واليقين، بيد أن تلك القرارات تختلف بحسب ما سبقها من إجراءات والمرحلة التي صدرت في حسمها، فهناك مرحلة التحري وجمع الأدلة وتلحقها مرحلة التحقيق الابتدائي وهذا الاختلاف في مراحل التحقيق أدى بطبيعة الحال أدى إلى اختلاف الطبيعة القانونية للقرارات المهنية لكل مرحلة من تلك المراحل.³¹⁰

أشار التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد بأن تعد نيابة هيئة مكافحة الفساد هيئة قضائية منتدبة للعمل في هيئة مكافحة الفساد وفقاً للإجراءات المتبعة في قانون السلطة القضائية وقانون مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لسنة 2005 وتمارس سلطتها في الفحص والتحقيق بصفتها ممثلة للنائب العام في مباشرة وإقامة

³⁰⁷ طارق شقور، "سلطة النيابة العامة في التصرف بالدعوى الجزائية في جرائم الفساد: دراسة وصفية تحليلية" (رسالة ماجستير، فلسطين: جامعة النجاح الوطنية، 2021) 1.

³⁰⁸ مبادئ توجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة، (<https://www.ohchr.org/ar/instruments-mechanisms/instruments/guidelines-role-prosecutors>) (2023/12/3).

³⁰⁹ أمجد الكردي، "المشاكل العملية التي تواجه النيابة العامة في التحقيق الأولي جمع الاستدلالات دراسة تحليلية" (رسالة ماجستير، جامعة عمان العربية: الأردن، 2007).

³¹⁰ حسنين حلو، "تصرف الادعاء المالي والإداري بالتحقيق في جرائم الفساد في العراق والقانون المقارن" (2020) مجلة رسالة الحقوق 3، 147، 147.

الدعوى الجزائية. انط القانون بالنيابة العامة المتخصصة في جرائم الفساد سلطة التحقيق وتوجيه الاتهام وتمثيل الحق العام، إذ تم انشاء نيابة عامة متخصصة للنظر في قضايا جرائم الفساد تحت مسمى "نيابة مكافحة الفساد" ومباشرتها والذي كرسته المادة (21) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005³¹¹

المادة (3) فقرة (1) من قانون مكافحة الفساد قد نصت "ويمثلها أمام المحاكم النائب العام أو من ينيبه" يفهم من هذا النص أنه يجوز للهيئة بهذه الصفة أن "تُنبئ عنها" في الإجراءات القضائية المتعلقة بها أو لأية غايات أخرى النائب العام أو من يمثله؟ وبالتالي كيف يستقيم القول بأن النائب العام، وهو المفوض من قبل المجتمع بدعوى الحق العام، يُناب من قبل الهيئة بتحريك ومباشرة دعوى الحق العام.³¹² وعليه نرى هناك اعتداء على الصلاحيات المنصوص عليها في القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 والتشريعات ذات العلاقة. أما فيما يتعلق بالمادة (8) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، حيث جاء النص بالآتي "للهيئة أثناء إجراء تحقيقاتها أن تطلب كإجراء مستعجل من المحكمة بواسطة نيابة جرائم الفساد وقف العمل بأي عقد أو اتفاق أو منفعة أو امتياز إذا تبين لها من ظاهر البينة أنه تم الحصول عليه نتيجة فعل يشكل فساداً وذلك لحين البت في الدعوى بحكم مبرم."³¹³ وعليه، نرى هناك عدم انسجام مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كونه يتعدى على صلاحيات النيابة العامة باعتبارها الجهة المخولة قانوناً. إذ حصر المشرع الفلسطيني اختصاص إقامة الدعوى الجزائية ومباشرتها بالنيابة العامة وفق أحكام المادة (1) من ذات القانون حيث نصت "تختص النيابة العامة دون غيرها بإقامة الدعوى الجزائية ومباشرتها ولا تقام من غيرها إلا في الأحوال المبينة في القانون. ولا يجوز وقف الدعوى أو التنازل عنها أو تركها أو تعطيل سيرها أو التصالح عليها إلا في الحالات الواردة في القانون". كما تختص النيابة العامة دون غيرها بالتحقيق في الجرائم والتصرف فيها بموجب أحكام المادة (55) من قانون الإجراءات الجزائية التي تنص على أن "1. تختص النيابة العامة دون غيرها بالتحقيق في الجرائم والتصرف فيها. 2. للنائب العام أو وكيل النيابة العامة المختص تفويض أحد أعضاء الضبط القضائي المختص بالقيام بأي من أعمال التحقيق في دعوى محددة، وذلك عدا استجواب المتهم في مواد الجنايات. 3. لا

³¹¹ القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد، المرجع السابق.

³¹² عصام عابدين، المرجع السابق.

³¹³ المادة (10/9) من قانون مكافحة الفساد وتعديلاته، " للهيئة أثناء إجراء التحري أن تطلب كإجراء مستعجل من المحكمة بواسطة نيابة جرائم الفساد وقف العمل بأي عقد أو اتفاق أو منفعة أو امتياز إذا تبين لها من ظاهر البينة أنه تم الحصول عليه نتيجة فعل يشكل فساداً، وذلك لحين البت في الدعوى بحكم مبرم، وللمحكمة إبطال أو فسخ كل عقد أو اتفاق أو منفعة أو امتياز تم الحصول عليه نتيجة فعل يشكل فساداً مع مراعاة حقوق الغير حسن النية.

يجوز أن يكون التفويض عاماً. 4. يتمتع المفوض في حدود تفويضه بجميع السلطات المخولة لوكيل النيابة".³¹⁴

النيابة العامة في فلسطين أثارت خلافاً وجدلاً واسعاً بين فقهاء القانون حول تبعية النيابة العامة وعلاقتها بكل من السلطة التنفيذية والسلطة القضائية وتحديد طبيعتها القانونية وتختلف التجارب الدولية من دولة لأخرى، فهناك دول جعلت النيابة العامة جزءاً من السلطة التنفيذية وأخرى للسلطة القضائية. قبل الانقسام كان قرار رئيس الوزراء أحمد قريع رقم (5/6/م.ق.أ.ق) لسنة 2003 هو المحدد الأساسي الذي ينظم علاقة النيابة العامة بوزارة العدل، والذي ينص في المادة رقم (2) منه على أن النيابة تعتبر جزءاً لا يتجزأ من جسم وزارة العدل، ولا يجوز اعتبارها جسماً منفصلاً، الأمر الذي أدى إلى تساؤلات كبيرة تتعلق بشخصية النيابة حول كونها جزءاً من السلطة القضائية أو تبعية السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة العدل.³¹⁵ يشير البعض بأنه لم يتضمن القانون نصاً واضحاً وصريحاً يحدد جهة تبعية النيابة العامة أو المركز القانوني لأعضائها، ما أدى ظهور اتجاهين: الاتجاه الأول: يرى بأن النيابة العامة تتبع السلطة القضائية، وتم دعم هذا الاتجاه وردت النيابة العامة في القانون الأساسي في الباب السادس تحت عنوان (السلطة القضائية) ونظم قانون السلطة القضائية جوانب مختلفة من النيابة. الاتجاه الثاني: يرى أن النيابة تتبع وزارة العدل وذلك استناداً إلى قرارات مجلس الوزراء التي اتبعت النيابة بشكل صريح إلى وزارة العدل، لذلك نجد أن النيابة العامة جزء من الهيكل التنظيمي للوزارة وللوزير دور إشرافي لضمان سير المرفق.³¹⁶ يفهم من ذلك القوانين الفلسطينية لم يكن لها رؤية واضحة لذا نجد تبعية النيابة العامة غير محسومة وهذا يؤثر على طبيعة عملها من حيث المرجعية والاستقلالية وآليات المساءلة.³¹⁷

تضمنت التعليمات الصادرة عن النائب العام توجيهات عامة لعضو النيابة تسهم في تعزيز حيادية النيابة، ومنها يجب على عضو النيابة أن يميز نفسه بالحياد تجاه الخصوم وأن يجرد نفسه من أي تأثير يقع عليه بمناسبة الحادث الذي يقوم بالتحقيق فيه، وأن يباشر التحقيق على أساس انه خالي الذهن من أي رأي مسبق. ولكن ما يحصل في الواقع أن النائب العام عرضة للخضوع للمؤثرات والضغط من جانب من له

³¹⁴ قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001، المرجع السابق.

³¹⁵ فاعلية واستقلالية وحيادية النيابة العامة في متابعة جرائم الفساد في قطاع غزة، (https://www.aman-palestine.org/cached_uploads/download/migrated-files/itemfiles/2540d30885a751142c8ca45f5e8007e1.pdf) (2023/11/12).

³¹⁶ تعزيز فاعلية ومناعة نظام النزاهة في عمل النيابة العامة، (https://www.aman-palestine.org/cached_uploads/download/migrated-files/itemfiles/7fa524585d002ea12636651c22d35fa7.pdf) (2023/11/5).

³¹⁷ تعزيز فاعلية ومناعة نظام النزاهة في عمل النيابة العامة، المرجع السابق، 18.

القرار في تحديد مستقبله الوظيفي، بالإضافة قد يشكل آراءه ومواقفه تبعاً للظروف حتى في ظل غياب ضغط خارجي ما قد يؤدي إلى اتخاذ قرارات عامة مبنية على مصلحته الخاصة.³¹⁸

كما أشرنا أعلاه، النيابة المختصة بالتحقيق في جرائم الفساد هي نيابة متخصصة بموجب أحكام المادة (1) من قانون مكافحة الفساد التي عرفت بعد تعديلها، نيابة جرائم الفساد بأنها "النيابة العامة المتخصصة بالنظر في جرائم الفساد"، بحيث أصبحت الجهة الواجب الإحالة لها من قبل رئيس الهيئة النائب العام، حيث تنص المادة (21) من قانون مكافحة الفساد وتعديلاته على أنه "إذا تبين من خلال التحريات وجمع الاستدلالات حول البلاغات والشكاوى المقدمة وجود شبهات قوية على وقوع جريمة فساد، يقرر رئيس الهيئة بعد إجراء الفحص اللازم، إحالة الملف إلى النائب العام لاتخاذ الإجراءات اللازمة وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون، والقوانين الأخرى ذات العلاقة".³¹⁹

إن ما أورده المادة (21) من ذات القانون يقتصر على ملفات البحث والتحري التي تقوم بها الهيئة دون غيرها من الجهات الأخرى من مأمور الضبط القضائي، كما نرى، إذ أن شرط الإحالة المذكور هو قيد على مأموري الضبط القضائي بالهيئة، وليس قيداً على النيابة العامة لمباشرة التحقيق، فالنيابة العامة تستطيع مباشرة التحقيق الابتدائي إذ تم تقديم الشكوى أمامها، أو تمت إحالة ملفات البحث والتحري من غير مأموري الضبط القضائي في هيئة مكافحة الفساد، حيث أن قيد الإحالة من قبل رئيس الهيئة مستلزم وفقاً لأحكام القانون بالملفات المحالة إلى النيابة من الهيئة وليس من غيرها. ويعتبر هذا القيد على منع مأموري الضبط القضائي في هيئة مكافحة الفساد من إحالة الملفات أو محاضر البحث والتحري، إلا بواسطة رئيس الهيئة، استثناء من قاعدة صلاحية مأمور الضبط القضائي بإحالة الملفات والمحاضر مباشرة إلى النيابة العامة، إذ لا يوجد أي قيد مشابه على مأموري الضبط القضائي العام أو الخاص من غير موظفي هيئة مكافحة الفساد على الاتصال مباشرة بالنيابة العامة وإحالة المحاضر والملفات المتعلقة بالجريمة من اختصاصهم دون الرجوع إلى مسؤولهم المباشر أو قائد جهازهم، إلا أن العمل قد جرى لدى مأمور الضبط القضائي من الشرطة والأجهزة الأمنية، أن يتم عرض هذه المحاضر على مدير الدائرة قبل إحالتها إلى النيابة العامة، إلا أن ذلك يعتبر إجراء تنظيمي وليس قيداً قانونياً.³²⁰

وبالتالي يمكن أن يكون هناك تعدد أجهزة التحقيق الخاصة بمكافحة الفساد المبعثرة بين جهازي المخابرات العامة والأمن الوقائي من جهة والنيابة العامة من جهة أخرى، وطول أمد البت في

³¹⁸ تعزيز فاعلية ومناعة نظام النزاهة في عمل النيابة العامة، المرجع السابق، 9.

³¹⁹ قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، المرجع السابق.

³²⁰ رشا عمارنة، المرجع السابق، 108.

القضايا نتيجة تراكم بعض القضايا وتعقيدها لكثرة الشهود وقلة عدد القضاة المختصين، وتدخل المسؤولين التنفيذيين.³²¹ وعليه نوصي بتحديد الإجراءات التحقيقية التي يجوز للهيئة القيام بها.

بلغ إجمالي القضايا التحقيقية المقيدة على سجل نيابة جرائم الفساد منذ انشائها منذ عام 2010 ولغاية 2021 ما مجموعه 683 ملف تحقيقي، وتم التعامل معها بسرية، يشير أستاذ جميل سجدية التحقيق وجمع المعلومات الذي يتم بشكل سري أداة قوية بيد موظفي انفاذ القانون، ويتم اللجوء إلى هذا النوع من التحقيق في حال وجود قناعة لدى عضو النيابة، مبنية على أساس منطقي، بأن موظفاً عاماً أو مجموعة من الموظفين العاميين قد ارتكبوا جريمة من جرائم الفساد أو أن شخصاً مجهولاً يرتكب جريمة فساد، من شأن وجود تحقيق سري أن يؤدي جمع المعلومات عن هذه الجريمة ومرتكبيها. ويكتسب البدء بتحقيق سري أو غير علني أهمية خاصة لدى التحقيق في جرائم فساد ذات حساسية عالية. إذ انها تكون في الغالب محاطة بشيء من الضبابية والسرية حول وقائع الجريمة لذا يصعب إثباتها في الكثير من الأحيان بالوسائل التقليدية للإثبات الجزائي لا سيما عند ارتكابها من الأشخاص في المناصب العليا. إذ يحتاط هؤلاء بما لديهم من خبرة في العمل بعدم ترك معالم أي دليل خلفهم يثبت تورطهم بارتكاب هذه الجرائم، كما إن شركاء مرتكب جريمة الفساد قد يسعون من جانبهم إلى إخفاء معالم الجريمة خشية من فقدان المنافع المادية والمعنوية التي حصلوا عليها من جراء هذه الجريمة.³²²

قد تسيء النيابة في الغالب صلاحياتها في تحريك الدعاوى، وفقاً لما تم تناوله سابقاً، بأن تقوم بتحريك الدعاوى التي يرفعها الشخص في المنصب العام ضد الضحايا، وبالمقابل لا تقوم بتحريك أي من الإجراءات المتعلقة بالتحقيق في جرائم الفساد، ولا تلك المتعلقة بالادعاءات أو الشكاوى المقدمة ضد الشخص الذي يشغل منصباً عاماً بسبب قيامه هو أو من يدافع عنه بارتكاب أفعال تشكل جرائم خطيرة بما في ذلك التشهير والإساءة والابتزاز والتهديد وإساءة استعمال السلطة وإعاقة سير العدالة والامتناع عن الالتزام بالأوامر الصادرة عن جهات الاختصاص هناك بعض القضايا التي تتداخل فيها السياسة بالقانون، ورغم أن هذه الدراسة لا تسعى إلى نقاش الغايات غير المعلنة من إيجاد منظومة مكافحة الفساد،³²³ فمثلاً، في

³²¹ النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، المرجع السابق، 232.

³²² نسرين الحسيني، "المرحلتان السابقتان للمحاكمة في جرائم الفساد الإداري والمالي دراسة في قانون هيا النزاهة والكسب غير المشروع رقم (30) لسنة 2011 المعدل (2021) مجلة رسالة الحقوق العدد الثاني، 247، 248.

³²³ محمد خضر وهدة عسكر، المرجع السابق، 28. أدانت محكمة جرائم الفساد، محمد رشيد الملعب بخالد سلام بتهمة الاختلاس الجنائي وغسل الأموال، إلا أنه نفى ارتكابه أي مخالفات أو فساد، وهدد بفضح ملفات تتعلق بالرئيس، ووفقاً لرشيد فإن أسباب القضية سياسية وأنه "يوجد في السلطة اتجاه لطرده الآراء السياسية المستقلة وطرده كل من يحاول أن يسجل التاريخ بطريقة دقيقة وذلك بتحريك مثل هذه الدعاوى ضده". وفي هذه القضية قررت محكمة جرائم الفساد محاكمته غيابياً كمتهم فار من وجه العدالة، نظراً لعدم حضوره أو تسليم نفسه أو تقديم معذرة مشروعة.

قضية دحلان صدرت قرارات سياسية تم بموجبها تجريده من المناصب العامة التي كان يشغلها، ولاحقاً لذلك جرى تحريك إجراءات ملاحقة في هيئة مكافحة الفساد، ولاحقاً في النيابة و ثم الإحالة إلى المحكمة رغم وجود حصانة تشريعية، وهذه الحصانة، سواء لدحلان أو غيره من النواب الذين كانوا على خلاف مع النظام، هي التي قادت في النهاية إلى استعمال المحكمة الدستورية من أجل حل المجلس التشريعي بقرار قضائي³²⁴ في سابقة تخرج عن ما هو متعارف عليه من قواعد وأسس ومبادئ تحكم الفصل بين السلطات واستقلال القضاء³²⁵ التحقيق في جرائم الفساد يتطلب إجراءات دقيقة وفعالة لضمان التحقيق الشافي وتقديم العدالة.

الفرع الثاني: محكمة جرائم الفساد

في بعض الأحيان، تُنشأ محاكمات خاصة تتخذ من محاكمة جرائم الفساد أحد أولوياتها، هذه المحاكمات تكون مخصصة للتعامل مع القضايا المرتبطة بالفساد والجرائم المالية. توفر هذه المحاكمات بيئة قانونية خاصة تعزز فعالية المحاكمة وتسرع في إجراءات العدالة. قد تأخذ هذه المحاكمات أشكالاً مختلفة وتتميز بخصائص محددة. تم في العام 2011 تأسيس محكمة جرائم الفساد،³²⁶ وفي عام 2012 تم تفرغ هيئة دائمة لجرائم الفساد تشكل بقرار من مجلس القضاء الأعلى وبموجب ذلك شكلت محكمة جرائم الفساد الفلسطينية المختصة بالنظر في قضايا جرائم الفساد أينما وقعت وهي تتعقد برئاسة قاض بدرجة رئيس محكمة بداية وعضوية قاضيين لا تقل درجتهم عن قضاة محكمة بداية، ووفقاً لنص المادة (9 مكرر/1) من قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته تبدأ هيئة هذه المحكمة المتخصصة بالنظر في أية قضية ترد إليها خلال مدة لا تزيد عن عشرة أيام من تاريخ تقديمها وتتعقد جلساتها لهذا الغرض في أيام متتالية ولا يجوز تأجيل المحاكمة لأكثر من ثلاثة أيام إلا عند الضرورة ولأسباب تذكر في قرار التأجيل وينسحب ذلك على كافة درجات التقاضي.³²⁷ يفهم مما ذكر يتوافر في تشكيل محكمة جرائم الفساد العدد المتطلب من القضاة والعدد المتطلب قانوناً لصحة تشكيل محكمة جرائم الفساد وفقاً لأحكام قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته هو ثلاثة قضاة لا تقل درجتهم عن قضاة

³²⁴ المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، ورقة موقف قرار المحكمة الدستورية حل المجلس التشريعي سياسي لا قانوني، (https://pchrgaza.org/ar/?p=16919)، (2022/12/4).

³²⁶ جميل سجدي، قائمة المسائل المتصلة بالتقرير الأولي لدولة فلسطين، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، غير منشور.

³²⁷ قضت محكمة صلح رام الله بالحبس مدة سنتين والغرامة بمبلغ 100 ألف دينار أردني على حربي صرصور لإدانته بتهمة استثمار الوظيفة والحصول على منفعة شخصية والاتجار غير المشروع، وإعاققة تنفيذ أحكام القوانين أو القرارات القضائية أو جباية الرسوم والضرائب وفق ما ورد في نص الحكم. وبراأت المحكمة صرصور من تهم إساءة الائتمان والاختلاس لعدم كفاية الأدلة، واحتسبت مدة التوقيف التي قضاها في السجن من تاريخ 4 / 1 / 2006 حتى 6 / 8 / 2006 من مدة العقوبة.³²⁷ ووفق قرار الحكم الذي صدر حضورياً بحضور ممثل النيابة العامة والمتهم ووكيله وتلي علنا" باسم الشعب العربي الفلسطيني" فإن القرار قابل للاستئناف.

محكمة بداية ولا يجوز أن يكون تشكيل محكمة جرائم الفساد يقل عدد القضاة فيه عن ثلاث قضاة محكمة بداية، وإلا كان الحكم أو الإجراء الذي بوشر باطلاً بطلاناً مطلقاً لتعلق ذلك بالنظام العام.³²⁸

أخذ المشرع الفلسطيني بلزوم إجراء التحقيق الابتدائي في جميع الجرائم الجنائية، بينما لم يستلزم إجراء التحقيق الابتدائي في الجرائم الجنحية والمخالفات، مع العلم أن جرائم الفساد تنقسم بحسب طبيعتها إلى جرائم جنائية وأخرى جنحوية،³²⁹ فإنه يستتبع ذلك أن يستلزم التحقيق الابتدائي في جرائم الفساد الجنائية، بينما لا يشترط إجراء التحقيق الابتدائي في جرائم الفساد الجنحوية، إلا أن ذلك بحاجة إلى إعادة النظر فيه كون جرائم الفساد سواء أكانت جنحاً أو جنائيات، تقع ضمن اختصاص محكمة جرائم الفساد التي تعتبر محكمة بداية متخصصة بنوع محدد من أنواع الجرائم. هذا النص ينطوي على مخالفة لأصول التجريم والعقاب ويشكل خرقاً لمبدأ المساواة فجرم الفساد المتمثل بقبول الواسطة والمحسوبية التي تلغي حقاً وتحقق باطلاً يعاقب مرتكبه حال إدانته بعقوبة جنائية. أما جرم الفساد المتمثل بقبول الرشوة يعاقب مرتكبه حال إدانته بعقوبة جنحوية. فالمعيار الذي يقيس به الشارع قدر العقوبة ونوعها المصاحب للفعل، فهذا الإثم يشكل قاعدة عليا للتقدير يجب أن يتم أخذها بعين الاعتبار حال تقدير العقوبة. إضافة إلى إشكالية النصوص القانونية التي تحول دون وقف المتهمين في بعض القضايا،³³⁰ والتباطؤ في تنفيذ الإجراءات أحياناً وخاصة إذا كانت متعارضة مع بعض الجهات المنتفذة، وفرار العديد من المتهمين إلى المناطق الواقعة تحت السيطرة الإسرائيلية، أو إلى خارج البلاد من خلال المعابر الواقعة تحت السيطرة الإسرائيلية، وعدم القدرة على جلبهم للمحاكمة أمام المحاكم الفلسطينية.³³¹ لكن أدبيات الفساد لا تتحدث عن ذلك إلا إماماً.³³²

قضت محكمة النقض الفلسطينية بذلك بقولها: لا يقدم أحد إلى المحاكمة الجزائية إلا إذا صدر بحقه قرار اتهام من النائب العام أو من يقوم مقامه...، ومما يجدر ذكره أن مخالفة هذا النص تستوجب البطلان وتطبيقاً لذلك قضت محكمة التمييز الأردنية بأنه لا يجوز أن يقدم شخص للمحاكمة في قضية جنائية إلا إذا كان النائب العام أو من يقوم مقامه قد أصدر قراراً باتهامه في تلك الجريمة طبقاً لأحكام المادة 1/206 من قانون أصول المحاكمات الجزائية، فإذا قدم المتهم عن جنائية أو جنائيات محددة في قرار الاتهام فلا

328 مأمون سلامة، الإجراءات الجنائية في التشريع المصري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 40.

³²⁹ المرجع السابق، 232.

³³⁰ عدم اخضاع الشركات الخاصة التي تدير مرفقاً عاماً (كشركات الكهرباء والاتصالات) لقانون مكافحة الفساد، على الرغم من أن ادارتها لمرفق عام وتقديمها خدمات عامة يمنحها نفوذ يجب في حال استغلاله اعتبار الفعل جرم فساد من القائمين والعاملين في تلك الشركات.

³³¹ النزاهة والشفافية والمساءلة، المرجع السابق، 232.

³³² أسعد أبو خليل، "الفساد رأسمالي" (2019) مجلة الملتقى، عدد 47، 123، 123.

يجوز أن تجري محاكمته عن جرائم أخرى لم يشتمل عليها قرار الاتهام ويعتبر ما ورد في نص المادة المشار إليها واجب المراعاة تحت طائلة البطلان.³³³ وكما ذكرنا في سابقاً يشترط حياد النيابة وأن لا تتأثر في أي توجه أو حزب فإن أحد أسباب فشل الأجهزة في ممارسة مهامها، هو ارتباطها بالسلطة التنفيذية وعدم استقلالها بشكل تام على الجهات الخاضعة لرقابتها وهو ما يؤثر في حيادية الحكم.

بالإضافة إلى ما ذكر أعلاه، نصت (9 مكرر/1) (5) على أن يكون القرار الصادر عن المحكمة المختصة بالنظر في جرائم الفساد قابلاً للاستئناف خلال عشرة أيام من تاريخ صدره وتتنظر فيه محكمة الاستئناف "تدقيقاً" وتفصل فيه خلال عشرة أيام من تاريخ تقديمه. المادة هنا لم تذكر أن تنظر فيه المحكمة علانية، على الرغم من أن القاعدة العامة تتمثل في عقد إجراءات الاستئناف علانية وأمام الملأ، وأن تحضرها أطراف النزاع، وهذه ضمانات إضافية للعدالة في صالح المتهم،³³⁴ تجري المحاكمة بصورة علنية،³³⁵ ما لم تقرر المحكمة إجراءها سرية لاعتبارات المحافظة على النظام العام أو الأخلاق، فلا سلطان لأحد عليها وليس من حق المتقاضين أمامها مناقشتها في ذلك.³³⁶ وتبدأ المحاكمة بمثول المتهم أمام هيئة المحكمة بحضور وكيل النيابة والكااتب،³³⁷ وبغير قيود ولا أغلال، إنما تجري عليه الملاحظة اللازمة، ولا يجوز إبعاد المتهم عن الجلسة أثناء نظر الدعوى إلا إذا وقع منه تشويش يستدعي ذلك،³³⁸ وتساءل المحكمة المتهم عن اسمه وشهرته وعمله ومحل ميلاده وعمره ومحل إقامته، وحالته الاجتماعية. فلم تفِ المادة في

³³³ جميل سجدي، إضاءات على إجراءات المحاكمة أمام محكمة جرائم الفساد، غير منشور.

³³⁴ وقد أكدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في الأمم المتحدة في التعليق العام (32) على المادة (14) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المتعلقة بضمانات المحاكمة العادلة.

قضت الهيئة العامة لمحكمة التمييز الأردنية على أنه "اعتبر إجراءات التقاضي ذات صلة بالنظام العام ومن هنا اعتبر مبدأ علنية المحاكمة من أقوى الضمانات لحسن سير العدالة لأن المتهم يجد فيها خير ضامن لحرية في الدفاع، ولأنها أقوى رقيب على الأعمال القضائية، وعليه فإن عدم استدعاء المتهم صالح عوض قطيش لجلسة المحاكم وعدم اتخاذ محكمة أمن الدولة قرار حول اتباع النقض من عدمه، يشكل مخالفة جوهرية لإجراءات التقاضي يترتب عليها البطلان"، محكمة التمييز الأردنية، جزء، رقم 2008/3، بتاريخ 2008/2/25.

³³⁶ نقض جنائي مصري 11 يونيو 1931م، س 1، رقم 11، ص 334، منشورات محكمة النقض المصرية، وينظر في ذلك أيضاً نقض جنائي مصري 13 ديسمبر 1994م، س 62، رقم 4332، ص 1141، منشورات محكمة النقض المصرية والذي جاء فيه "الأصل طبقاً للمادة 30 من القانون رقم 57 لسنة 1959 أن الإجراءات قد روعت أثناء نظر الدعوى وأن على صاحب الشأن أن يثبت أنها اهلقت أو خولفت، وكان من المقرر أن مجرد خلو محضر الجلسة والحكم من ذكر العلانية لا يصح أن يكون وجهاً لنقض الحكم ما لم يثبت الطاعن أن الجلسة كانت سرية من غير مقتض لما كان ذلك، وكانت الطاعنة لم تقدم ثمة دليل على مخالفة هذا الإجراء فإن ما تثيره الطاعنة في هذا الوجه من قالة البطلان لا يكون سديداً".

³³⁷ حكم محكمة النقض الفلسطينية المنعقدة في رام الله في الدعوى الجزائرية رقم 13 لسنة 2003 بتاريخ 2004/04/05م.

³³⁸ ينظر في ذلك حكم محكمة النقض الفلسطينية المنعقدة في رام الله في الدعوى الجزائرية رقم 36 لسنة 2009 بتاريخ 2009/05/19م، والذي جاء فيه: "تجد أن حضور المتهم أمام المحكمة أو استحضاره من مكان توقيفه إذا كان موقوفاً أو محكوماً في موعد جلسة المحاكمة الاستئنافية يعد من الأمور الضرورية إذ لا يغني حضور وكيله عن حضوره بنفسه...".

إجراء تقييم وافٍ للأدلة وسير إجراءات العدالة.³³⁹ يفهم من ذلك هناك ضرورة في تبني مبدأ الانفتاح والمكاشفة في ملاحقة قضايا الفساد التي تثير الرأي العام، بحيث يتم الكشف عن المعلومات العامة ذات العلاقة بقضايا الفساد المهمة دون المساس بسرية التفاصيل المتعلقة بالتحقيقات ودون المساس بقريته براءة المتهم حتى تثبت ادانته. خصوصاً وأن هذه المسألة متبعة في الممارسات الدولية الفضلى.³⁴⁰ أحد أهم المبادئ التي تحكم المحاكمات الجزائية، ألا وهو مبدأ علانية المحاكمة، إذ حرصت الإعلانات العالمية والإقليمية لحقوق الإنسان على النص عليها، وبالمثل فعلت دساتير معظم الدول. وهي تعد إحدى القواسم المشتركة بين التشريعات الإجرائية الحديثة، باعتبار أن حق الجمهور في حضور جلسات المحاكمة.³⁴¹ من أجل تمكين الجمهور بغير تمييز من الدخول إلى القاعة التي تجري فيها المحاكمة والاستماع إلى ما يدور فيها من إجراءات المحاكمة من سؤال المتهم عن التهمة المنسوبة إليه وسماع قرار الاتهام والشهود والخبراء ومرافعة النيابة والمدعي المدني. وعلى ذلك نصت المادة (105) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 على أن جلسات المحاكم علنية، إلا إذا قررت المحكمة أن تكون سرية مراعاة للنظام العام أو الآداب وفي جميع الأحوال يتم النطق بالحكم في جلسة علنية ولا شك أن في ذلك تمكين للجمهور من مراقبة إجراءات المحاكمة مما يبعث على عدالة وجدية إجراءاتها. وهذا ما قضت به محكمة النقض المصرية أن "تقرير سرية الجلسة من حق المحكمة وخاضع لتقديرها فمتى رأت المحافظة على الحياء ومراعاة الأدب بمقتضى ذلك فلا سلطان لأحد عليها وليس من حق المتقاضين أمامها مناقشتها في ذلك.³⁴² وقد بينت محكمة النقض الفلسطينية ذلك بقولها "لا يشترط القانون فيمن يحاكم أمام محاكم الصلح في المخالفات أو الجرح أن يمثله محام أثناء إجراءات المحاكمة ويشترط ذلك في الجنايات التي تنظرها محاكم البداية، وإن عدم إيفام المتهم من قبل محكمة الصلح أن من حقه توكيل محام لا يجرح القرار المطعون فيه"³⁴³. وجزير بالذكر هنا بأن مخالفة هذا النص أمام محكمة جرائم الفساد كونها محكمة بداية يرتب

³³⁹ عصام عابدين، المرجع السابق.

³⁴⁰ بلال برغوثي، المرجع السابق.

³⁴¹ عبد الحكم عبد الرحمن، "بين علنية إجراءات المحاكمة القضائية وسرية إجراءات التحكيم الاقتصادي" (2017) المجلة القانونية عدد 2، 19، 19.

³⁴² حسين عبد الكريم، "دور الادعاء العام في مراحل الدعوى الجزائية في ضوء قانون (49) لسنة 2017" (2023/12/8) (<https://www.iasj.net/iasj/download/dfd0c9e6be8b178c>).

³⁴³ حكم محكمة النقض الفلسطينية المنعقدة في رام الله في الدعوى الجزائية رقم 125 لسنة 2009 بتاريخ 2010/04/25م. وعليه، بلغ إجمالي القضايا المحالة إلى محكمة جرائم الفساد منذ انشائها وحتى نهاية عام 2021 ما مجموعه (283) قضية، فصلت المحكمة في (208) قضية، في حين تقرر النظر ب (75) قضية لعام 2021. بلغ إجمالي المتهمين المحكوم عليهم بحكم قضائي منذ انشاء محكمة جرائم الفساد في عام 2010 وحتى نهاية عام 2021 ما مجموعه 366 متهم، موزعين حسب نتيجة الحكم وجنس المتهم على النحو الآتي:

البطلان بحيث تكون كافة إجراءات المحاكمة باطلة لأن الأمر يتعلق بحق الدفاع وهو حق مقدس. عدم نضج النظام القانوني وأيضاً تخوف الجهات صاحبة الاختصاص من اتخاذ قرارات قد ينشأ عنها عواقب تتعلق بوظيفته بسبب معرفته اليقينية أن مصدر شرعيته لا يستند إلى كفاءته أو رضا الجمهور عن أدائه، وإنما يستند حصراً لإرادة ورغبة من عينه في المنصب، خاصة أنه يعلم أن تعيينه، في الغالب، يخالف القانون.³⁴⁴

المبحث الثاني

سبل التعاون الاجرائي الدولي لمكافحة الفساد

لا شك في أن الجرائم تتطلب تضافر الجهود لمكافحتها وتحديداً جرائم الفساد، سواء على الصعيد الوطني أو الإقليمي أو الدولي، وذلك بالنظر إلى تعدد الدول التي تمسها هذه الجرائم في آن واحد.³⁴⁵ أضف إلى ذلك، أن الثورة التكنولوجية المعلوماتية قد أحدثت الكثير من التغيرات الأساسية في العالم،³⁴⁶ فلا يكاد أي قطاع من قطاعات المجتمع يخلو من تغيير، فتكنولوجيا المعلومات عمت تقريباً كل جانب من جوانب الأنشطة البشرية.³⁴⁷ مما أدى لظهور أشكال جديدة من الجرائم لم تكن مألوفة من قبل، أو لم يكن قد تقادم خطرهما بعد، فهناك الإجرام المنظم أو الإجرام العابر للحدود والأوطان وهناك الجرائم الاقتصادية والجرائم الإلكترونية وجرائم الفساد.³⁴⁸

233 متهم محكوم عليهم بالإدانة 216 ذكر و15 أنثى و2 شخصية معنوية. 92 متهم محكوم عليهم بالبراءة، منهم 79 ذكر و12 انثى و1 شخصية معنوية. 38 متهم تمت إحالتهم لجهة أخرى لعدم اختصاص محكمة جرائم الفساد بمحاكمتهم، منهم 36 ذكر و2 انثى. 3 متهمين ذكور انقضت الدعوى الجزائية عنهم لعدة الوفاة. ومن ثم تبدأ مرحلة جديدة عند إحالة الدعوى من الجهات التحقيقية على المحكمة المختصة فتجري المحكمة إجراءات تبليغ المتهم وذوي العلاقة والشهود وتبليغ الادعاء العام بالحضور يوم المحاكمة وتعقد المحكمة للنظر في القضية جلساتها بصورة علنية ويجوز عقد جلساتها كلها أو بعضها بصورة سرية.³⁴⁴ محمد خضر وهدبة عسكر، المرجع السابق، 28.

³⁴⁵ إمام خليل، "التعاون القضائي الدولي لمواجهة الجريمة المنظمة: دراسة مقارنة بين الاتفاقية الدولية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والقانون الإماراتي" (2015) رؤى استراتيجية عدد9، 8، 9.

³⁴⁶ أيمن عبد اللطيف، "إشكالية إثبات الجرائم الإلكترونية؛ وعقوبة اختراق المواقع الإلكترونية وماهي آليات إثبات الجرائم المعلوماتية طبقاً للقانون"

<https://www.linkedin.com/pulse/%D8%A5%D8%B4%D9%83%D8%A7%D9%84%D9%8A%D8%A9->
(haysha-1f/?originalSubdomain=ae) (2023/7/4).

³⁴⁷ محمود شرقي وصلاح الدين جبار، "تأثير تطور تكنولوجيا المعلوماتية على تنامي الجريمة"

(2023/7/28) <https://www.asjp.cerist.dz/en/downArticle/354/8/1/62499>

³⁴⁸ ياكور الطاهر، "التعاون الدولي في مكافحة جرائم الفساد: مقارنة قانونية أمنية" (2021) مجلة الحقوق والحريات عدد 2، 447،

.448

الأمر الذي سهل إلى حد كبير هروب المحكوم عليهم، عن طريق المنافذ غير المشروعة أو باستخدام وثائق سفر مزورة أو بسلوك غير ذلك من سبل،³⁴⁹ وكذلك تهريب الأموال إلى الخارج وهو ما أدى إلى اتساع دائرة هروب الأشخاص أو تهريب الأموال في جرائم الفساد، وقد نتج عن هذا الاتساع أن تحولت هذه الظاهرة من هاجس وطني إلى قضية عالمية، سعت الدول إلى علاجها بعقد الاتفاقيات الدولية والاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف للتعاون في مجال تسليم المتهمين والمحكوم عليهم، واستعادة عائدات الجرائم.³⁵⁰

استناداً لذلك، كانت الأمم المتحدة في طليعة المبادرين للتصدي لظاهرة ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد، حيث اتخذت كثيراً من القرارات والإعلانات التي استهدفت منع ومكافحة الممارسات الفاسدة والجريمة المنظمة العابرة للحدود،³⁵¹ وتوجت جهودها تلك بما أصبحت تسمى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تتميز باحتوائها على فصول ومواد عديدة، ومن أهمها الفصلين الرابع والخامس، يعالج الأول قضايا التعاون الدولي،³⁵² والثاني استرداد الموجودات.³⁵³

وعليه، فإن مكافحة الفساد قد تصبح مستحيلة في حالة عدم وجود تعاون فعال وجدي بين الدول الأطراف في مكافحة الفساد على المستويين الوطني والدولي،³⁵⁴ حيث تلتزم الدول الأطراف بالتعاون فيما بينهما من أجل تبادل المساعدة التقنية والخبرات والمعلومات المتعلقة بالفساد، وخاصة التعاون في التحقيقات والإجراءات المتعلقة بالمسائل المدنية والإدارية ذات الصلة بالفساد والتزامات الدول الأطراف في مجالات منع وكشف إحالة العائدات المتأتية من الجريمة، وتدابير الاسترداد المباشر للممتلكات، وآليات استرداد

³⁴⁹ عبد الحق مرسل، "التعاون الدولي في مكافحة الفساد في الصفقات العمومية" (2015) مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية عدد 9، 164، 164.

³⁵⁰ أبرار عاصي، المرجع السابق، 87.

³⁵¹ بختة لعطب، "مكافحة الفساد الاقتصادي الناتج عن الجريمة المنظمة في القانون الجزائري" (2019) مجلة دراسات في العلوم الإنسانية والاجتماعية عدد 19، 58، 61.

الجريمة المنظمة العابرة للحدود، عرفها المؤتمر الخامس لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين لعام 1975 بأنها: "الجريمة التي تتضمن نشاطاً إجرامياً معقداً وعلى نطاق واسع تنفذه مجموعة من الأشخاص على درجة التنظيم بهدف تحقيق ثراء للمشاركين فيها على حساب المجتمع وأفراده. وهي غالباً ما تتم عن طريق الإهمال التام للقانون، وتتضمن جرائم ضد الأشخاص وتكون مرتبطة في معظم الأحيان بالفساد الساسي".

³⁵² فصل التعاون الدولي اشتمل على ثمان مواد من (43_50) تحدث فيها بالتفصيل إجراءات وشروط التعاون بين الدول الأطراف، وتسليم المجرمين ونقل الأشخاص المحكوم عليهم، والمساعدة القانونية المتبادلة، ونقل الإجراءات الجنائية، والتعاون في مجال إنفاذ القانون، والتحقيقات المشتركة.

³⁵³ أما فصل استرداد الموجودات فقد اشتمل على 9 مواد من (51_59) أوضحت بالتفصيل ضوابط والتزامات الدول الأطراف في مجالات منع وكشف إحالة العائدات المتأتية من الجريمة، وتدابير الاسترداد المباشر للممتلكات، وآليات استرداد الممتلكات من خلال التعاون الدولي في مجال المصادرة والتعاون الدولي لأغراض المصادرة والتعاون الخاص وإرجاع الموجودات والتصرف فيها.

³⁵⁴ سيد عابدين، النظام القانوني الدولي لاسترداد الأموال المهربة (ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2018) 1.

الممتلكات من خلال التعاون الدولي في مجال المصادرة.³⁵⁵ ولمعرفة مدى موافقة التدابير الفلسطينية مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إجرائياً، سنتناول التعاون القضائي الدولي في ملاحقة جرائم الفساد في المطلب الأول كما سنتناول التعاون الدولي في مجال استرداد الأصول المتحصلة عن جرائم الفساد في المطلب الثاني.

المطلب الأول

التعاون القضائي الدولي في ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد

يمثل التعاون القضائي الدولي أحد أشكال التعاون الدولي في مكافحة الجريمة، وطالما أن سيادة الدول لا تتجاوز حدودها فإنه يتمتع عليها القيام بأي عمل قضائي على الأراضي الخاضعة لسيادة دولة أخرى، لذا يتوجب عليها إذا اقتضت الحاجة أن تطلب العون من الدولة التي يجب إجراء العمل القضائي فوق أراضيها، وعلى هذه الدولة أن تلبية رغبة الدولة طالبة تحقيقاً للعدالة والمنطق.³⁵⁶ وذلك بسبب استوعب المجرمون فكرة انهزام الحواجز التقليدية بين الدول القومية بسهولة، أسرع بكثير من الحكومات التي روجت لهذه الحواجز واعتمدها، والأشخاص الذين يزاولون أنشطة خارجة عن القانون لا يلتزمون مطلقاً بتلك الحواجز. المكلفين بمهام إنفاذ القانون يجدون أنفسهم في وضع يثير السخرية ويدعو للأسف معاً، لأن أيديهم قد تكون مغולה بقيود القوانين نفسها التي يطلب منهم الامتثال لها.³⁵⁷

وعليه، حاول الباحثون القانونيون وصانعو السياسات في جميع أنحاء العالم على دراسة تجارب الشعوب الأخرى للاطلاع على أفكار بشأن الآليات المحتملة لمعالجة التحديات الخاصة والوصول إلى فهم أفضل لطبيعة الإصلاحات التي يرجح أن تتجح في بلدانهم.³⁵⁸ كما يعتبر التعاون القضائي الدولي أحد أهم

³⁵⁵ خالد حسون، "موقف القانون الدولي من استرداد الموجودات في إطار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003" (2021) مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية عدد 37، 582، 583. لقد أدركت منظمة الأمم المتحدة ومنذ سنة 2000، خطورة ما يطرحه الفساد ومشاكل ومخاطر على استقرار المجتمعات، لذلك عملت على إيجاد اتفاقية دولية لمكافحة الفساد التي ظهرت سنة 2003، والتي ارتكزت على جملة من الأسس القانونية، وفي مقدمتها التركيز على مبدأ التعاون الدولي في تسليم المجرمين وجمع الأدلة فضلاً عن استرداد الأصول المنهوبة.

³⁵⁶ أشرف القوافزة، "التعاون القضائي الدولي في التشريع الأردني والاتفاقيات الدولية: دراسة مقارنة" (2016) المجلة المصرية للدراسات القانونية والاقتصادية، عدد 8، 384، 387.

³⁵⁷ دليل المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المجرمين، (<https://www.unodc.org/documents/congress/background->)

(information/International_Cooperation_CM/Mutual_Legal_Assistance_Ebook_A.pdf) (2023/12/12).

³⁵⁸ مكافحة الفساد: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مركز العمليات الانتقالية الدستورية، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (<https://constitutionnet.org/vl/item/mkafht-alfsad-atr->) (2022/12/12) ([dstwryt-lmntqt-alshrq-alawst-wshmal-afryqya](https://www.unodc.org/documents/congress/background-)).

صور التعاون الدولي في مكافحة الجريمة، إذ يجعل هذا التعاون المتهم أو المدان محاطاً بسياج يحول دون إفلاته من الملاحقة أو المساءلة الجزائية عن الجريمة التي ارتكبها.³⁵⁹

يعتبر مفهوم التعاون القضائي الدولي من المفاهيم التي يصعب وضع تعريف جامع مانع له، وذلك لعدد من الأسباب منها اتساع النطاق والصور والأشكال التي يمكن أن يتخذها هذا التعاون ولعدم إمكانية حصره في نطاق محدد، وكذلك ظهور الوسائل الجديدة والمتجددة التي تجعل من هذا التعاون ظاهرة متغيرة ومنظورة بشكل مستمر. ومع ما ذكر أعلاه، يمكن تعريفه بأنه "تعاون السلطات القضائية في الدول المختلفة لمكافحة الجريمة، وهذا التعاون يهدف إلى التقريب من الإجراءات الجزائية فيما بين الدول، من حيث إجراءات التحقيق والمحاكمة حتى صدور الحكم على المجرم وعدم إفلاته من العقاب، وأن يتم التنسيق بين السلطات القضائية في الدول للاتفاق على معايير محددة في هذا الشأن".³⁶⁰ وكما عرفه البعض الآخر بأنه "كل إجراء قضائي تقوم به الدول من شأنه تسهيل مهمة المحاكمة لدولة أخرى بصدد جريمة من الجرائم".³⁶¹ وللتعاون القضائي الدولي في المسائل الجزائية العديد من التقسيمات، فلا يمكن حصرها في إطار معين، فقد يكون تعاوناً ثنائياً، أو متعدد الأطراف وقد يكون تعاوناً إقليمياً أو دولياً، أو تعاون في مجال جريمة معينة أو كافة الجرائم. وهذا الاختلاف ينبع من اختلاف سياسات الدول وإجراءاتها في التعاون، ويحكم هذا الاختلاف القوانين والمعاهدات الملزمة لتلك لدول والتي تختلف من دولة لأخرى. وتتعد وسائل التعاون الدولي لطبيعة الإجراء التي ترنوا إليه الدول طالبة التعاون والمساعدة وهذا ما سيتم توضيحه في الفرع الأول المساعدة القانونية المتبادلة وفي الفرع الثاني تسليم المجرمين.

الفرع الأول: المساعدة القانونية المتبادلة

المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية هي عملية تلتزم من خلالها البلدان المساعدة وتقديمها إلى بلدان أخرى في تسليم الوثائق القضائية وجمع الأدلة لاستخدامها في القضايا الجنائية.³⁶² ولمكافحة جرائم الفساد التي تعد من الجرائم العابرة للحدود الوطنية من الأفضل على الدول تقديم المساعدة القانونية المتبادلة إلى بعضها البعض، ولذا حثت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الدول الأطراف فيها إلى تقديم أكبر قدر ممكن من المساعدة القانونية المتبادلة فيما بينها في التحقيقات والملاحقات والإجراءات

³⁵⁹ محمد خصيب، "التعاون الدولي في المسائل الجزائية: الحالة الفلسطينية في ظل أسلو (نموذجاً)" (رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بيرزيت: فلسطين، 2021) 23.

³⁶⁰ سمر الخضري، "أحكام تسليم المجرمين في فلسطين" (رسالة ماجستير، جامعة الأزهر: فلسطين، 2010) 19.

³⁶¹ سمر الخضري، المرجع السابق، 19.

³⁶² مجموعة أدوات الأمم المتحدة بشأن المخدرات الاضطرابية،

<https://syntheticdrugs.unodc.org/syntheticdrugs/ar/advancedinvestigativetechniques/legal->

[basis/mutual-legal-assistance.html](https://syntheticdrugs.unodc.org/syntheticdrugs/ar/advancedinvestigativetechniques/legal-basis/mutual-legal-assistance.html) (2023/6/20).

القضائية المتعلقة بجرائم الفساد.³⁶³ تبعاً لما ذكر أعلاه، تناولت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد موضوع المساعدة القانونية المتبادلة³⁶⁴ في إطار التعاون القضائي الدولي ضمن المادة (46) من الاتفاقية التي تشمل كافة الإجراءات التي يتصور أن تتخذ في إطار ملاحقة جرائم الفساد والبحث عن مرتكبيها، وذلك بغض النظر عن المصطلحات المستخدمة في المادة (46) من الاتفاقية سواء تعلق الأمر بإجراءات التقصي والاستدلال، أو إجراءات التحقيق على نقيض الإنابة القضائية التي تقتصر فقط على إجراءات التحقيق،³⁶⁵ عندما يحتاج القضاء في جرائم الفساد لبيانات أو معلومات ضرورية في القضية في بلد أجنبي لا تمتد إليها سلطتها، من هنا تظهر الحاجة لهذا النوع من التعاون القضائي وهو الإنابات القضائية.³⁶⁶ التي تهدف إلى تسهيل الإجراءات الجنائية بين الدول ما يكفل التحقيقات اللازمة لتقديم المتهمين للمحاكمة، وللتغلب على عقبة السيادة الإقليمية التي تمنع الدول الأجنبية من ممارسة الأعمال القضائية داخل إقليم الدول الأخرى، كسماع الشهود أو إجراء التفتيش وغيرها من الإجراءات،³⁶⁷ بما يضمن التوفيق بين اعتبارات تحقيق العدالة واعتبارات الدولة على إقليمها.³⁶⁸

نستنتج مما سبق، أن الأداة التقليدية للمساعدة القانونية المتبادلة عبارة عن خطابات الإنابة القضائية - وهي طلب رسمي من السلطة القضائية لدولة ما إلى سلطة قضائية لدولة أخرى، حيث يُطلب من السلطة القضائية المطلوبة تنفيذ إجراء محدد أو أكثر، وعادة ما يتم جمع الأدلة واستجواب الشهود نيابة عن الجهة القضائية الطالبة. ويتم إرسال هذه الطلبات بشكل تقليدي من خلال القنوات الدبلوماسية. وبعد أن يعد المدعي العام الطلب، يتم تصديقه من قبل المحكمة الوطنية المختصة في الدولة الطالبة ثم تسليمه من قبل وزارة خارجية تلك الدولة إلى سفارة الدولة المطلوبة. عالج قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني في

³⁶³ إيهاب عبد شلاش، "المساعدة القانونية المتبادلة بين الدول وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003" (2020) مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، عدد 4، 318، 318.

³⁶⁴ المساعدة القانونية المتبادلة هي كل إجراء من شأنه تسهيل ممارسة الاختصاص في دولة أخرى بصدد جريمة من الجرائم. ويقصد به أيضاً التعاون فيما يتعلق بالمواد الجنائية بين دولة وغيرها من الدول التي وقعت اتفاقيات دولية في هذا الشأن.

³⁶⁵ اتفاقية فيينا لعام 1988 (<http://hrlibrary.umn.edu/arabic/viennaLawTreatyCONV.html>) (2021/8/20). والمواد (7_11) من اتفاقية فيينا لعام 1988،³⁶⁵ والمعاهدة النموذجية بشأن تبادل المساعدة في المسائل الجنائية وغير من العديد من الاتفاقيات الدولية والإقليمية والثنائية.

³⁶⁶ زكريا الخياطي، "دور آلية الإنابة القضائية في التعاون الدولي" (2020) مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية عدد خاص، 344، 346. "الإنابة القضائية الدولية ناتجة عن الواجبات والالتزامات التي يفرضها القانون الدولي العام على الأمم المتحدة وبموجبها يعهد للسلطات القضائية المختصة في الدول الطالبة، مع مراعاة احترام حقوق وحريات الإنسان المعترف بها عالمياً، مقابل ذلك تتعهد الدول الطالبة للمساعدة بالمعاملة بالمثل، واحترام النتائج القانونية التي توصلت إليها الدولة المطلوب منها المساعدة القانونية.

³⁶⁷ تحليف اليمين، إجراء معاينة، ضبط أدوات أو عائدات إجرامية، أو ضبط أدوات أو عائدات إجرامية، الاستحصال على مستندات أو وثائق ذات صلة بالفعل الجرمي موضوع طلب المساعدة.

³⁶⁸ أبرار عاصي، المرجع السابق.

المواد (57 و 229) منه³⁶⁹ موضوع الإنابات القضائية على المستوى الوطني إلا أنه لم يتطرق للإنابات القضائية الدولية.³⁷⁰ ومع ذلك، فالمساعدة القانونية المتبادلة لها دور كبير في مكافحة الجرائم بوجه عام، وجرائم الفساد ومنها غسل الأموال على وجه الخصوص، حيث أنه يمثل أسلوباً هاماً من أساليب التعاون القضائي الدولي، يتم عن طريق التغلب على العقبات التي تحول دون تطبيق قانون الإجراءات الجزائية لدولة ما داخل إقليم دولة أخرى، والمتجسد في المفهوم المطلق لسيادة الدولة الذي يأبى أن يطبق داخل إقليم الدولة القانون الجنائي لدولة أخرى، خاصة في شقه الإجرائي ونكون بذلك أمام مفهوم متطور للسيادة. ويتحقق بذلك التوفيق بين اعتبارات تحقيق العدالة واعتبارات سيادة الدولة على إقليمها.³⁷¹

تعد المعاهدات الثنائية والاتفاقيات الإقليمية والدولية المصدر الأساسي للمساعدة القانونية المتبادلة، والتي تستمد منها شروطها وإجراءاتها وقوتها الإلزامية وفي القوانين الداخلية للدول.³⁷² تبعاً لذلك، هناك امكانية للتفاوض على المعاهدات الثنائية (بين بلدين) فيما يتعلق بالتزامات وتوقعات كلا الطرفين. ومع ذلك قد يكون التفاوض والصياغة والاتفاق على المعاهدات الثنائية مكلفاً ويستغرق وقتاً وموارد، ولا يمكن إبرام معاهدة ثنائية مع كل دولة في العالم.³⁷³

إلى جانب من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فإن فلسطين تعتبر اتفاقية الرياض للتعاون القضائي الأساس القانوني المكتوب في للتعاون بين الدول العربية في مسائل المساعدة القانونية المتبادلة، بالإضافة إلى اتفاقية أوسلو مع دول الاحتلال، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الإتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية.³⁷⁴ ولكن تنفيذ طلبات المساعدة القانونية وفقاً للمعاهدات القضائية مرهق ويستغرق وقتاً طويلاً. وعليه، فإن فلسطين بحاجة إلى سن قانون ينظم التعاون القضائي الدولي وإلا تبقى فلسطين تعاني من خلل فيما يتعلق بالمساعدة القانونية المتبادلة.

صور المساعدة القانونية المتبادلة، عند استقراء نص المادة (46) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد نجد أن المساعدة القانونية تتنوع بحسب الإجراءات التي يتم اتخاذها، أو أدلة الجريمة أو العائدات المتحصلة منها أو المتهمين بشأنها. ويتجلى هذا التنوع في الصور الآتية: 1. المساعدة التي تقوم بها دولة طرف

³⁶⁹ قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001، جريدة الوقائع، العدد 38، 2001/9/5، 94.

³⁷⁰ المرجع السابق.

³⁷¹ قانون الإجراءات الجزائية، المرجع السابق.

³⁷² زينة الجبوري، "طرق تنفيذ الإنابة القضائية الدولية" (2017) مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية عدد 22، 36، 37.

³⁷³ المساعدة القانونية المتبادلة، (<https://sherloc.unodc.org/cld/ar/education/tertiary/organized-crime/module->

[11/key-issues/mutual-legal-assistance.html](https://sherloc.unodc.org/cld/ar/education/tertiary/organized-crime/module-11/key-issues/mutual-legal-assistance.html)) (2023/5/12).

³⁷⁴ دليل إجراءات التعاون القضائي الدولي، دولة فلسطين 2023، وتم اعداد فريق من النيابة العامة وحدة المتابعة المالية وإنتربول فلسطين ووزارة الخارجية والمغتربين ووزارة العدل وعبادة بيرزيت القانونية.

طواعية لصالح دولة أخرى وتسمى المساعدة الطوعية. 2. والصورة الثانية من المساعدة على خلاف الأولى تتطلب أن يكون هناك طلب مقدم من الدولة، ولا تتم المساعدة بصورة تلقائية، وهذا هو الغالب في مجال التعاون القضائي لمكافحة جرائم الفساد وملاحقة مرتكبيها.³⁷⁵ نصت المادة (67) من قرار بقانون رقم (39) لسنة 2022م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب على صور من المساعدة القانونية المتبادلة ولكنه متعلق فقط بجريمة غسل الأموال أو من الجرائم الأصلية أو تمويل الإرهاب. بناءً على طلب من دولة أجنبية، يتم تنفيذ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة فيما يتعلق بجريمة غسل الأموال أو أي من الجرائم الأصلية أو تمويل الإرهاب، وفقاً للأحكام المنصوص عليها في هذا الفصل. 2. وفقاً للقوانين السارية في الدولة، وبناءً على الاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف التي تكون الدولة طرفاً فيها، يجوز للسلطات القضائية في الدولة أن تنفذ الأحكام النهائية الصادرة عن السلطات القضائية المختصة الأجنبية التي تطالب بمصادرة وسائط ومتحصلات جريمة غسل الأموال أو تمويل الإرهاب، ويتم توزيع الأموال المصادرة عملاً بأحكام هذا القرار بقانون والاتفاقيات الثنائية التي وقعت عليها الدولة في هذا المجال.³⁷⁶ يفهم مما ذكر أعلاه، على المستوى الداخلي ليس لدى فلسطين قانون عام بشأن المساعدة القانونية المتبادلة.

الفرع الثاني: تسليم المجرمين والمتهمين

يعد تسليم المجرمين والمتهمين من أهم مجالات وسبل التعاون الدولي على الصعيد الجنائي، حيث يعتبر من الوسائل الأكثر فعالية لتحقيق العدالة، وردع الجناة الذين لا تقف الحدود عائقاً أمام ارتكابهم لعملياتهم الإجرامية، كما أن نظام تسليم المجرمين والمتهمين يعتبر من أهم الوسائل نحو تفكيك عصابات جرائم الفساد التي تتخذ صور الجريمة المنظمة، كما أن نجاح أو فشل هذه الأداة في تحقيق دورها يعتمد بالأساس على مستوى العلاقات بين الأسرة الدولية.³⁷⁷

علاوة على ما ذكر، يعرف تسليم المجرمين بأنه إجراء للتعاون الدولي في المجال الجنائي تقوم بمقتضاه دولة تسمى الدولة المطلوب إليها بتسليم شخص يوجد على إقليمها يكون محلاً المساءلة أو محكوم عليه جنائياً،³⁷⁸ إلى دولة أخرى وهي الدولة الطالبة أو جهة قضائية دولية وذلك بهدف محاكمته عن جريمة مطلوب بشأنها أو لأجل تنفيذ الحكم الجنائي الصادر عليه ضده.³⁷⁹ تناولت المادة (44) من اتفاقية الأمم

³⁷⁵ المرجع السابق،

³⁷⁶ قرار بقانون رقم (39) لسنة 2022م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، المرجع السابق.

³⁷⁷ ملاك أبو سهمين، "موامة التشريع الليبي مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من الناحية الإجرائية" (رسالة ماجستير، جامعة طرابلس: ليبيا، 2015) 71.

³⁷⁸ علوش فريد، "التعاون الدولي عن طريق نظامي تسليم المجرمين والتسليم المراقب" مجلة الفكر عدد4، 166، 168.

³⁷⁹ يوسف عبد الصمد، المرجع السابق، 85.

المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003، تسليم المجرمين "تنطبق هذه المادة على الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية عندما يكون الشخص موضوع طلب التسليم موجوداً في إقليم الدولة الطرف متلقية الطلب،³⁸⁰ شريطة أن يكون الجرم الذي يلتمس بشأنه التسليم جرمًا خاضعاً للعقاب بمقتضى القانون الداخلي لكل من الدول الطرف الطالبة والدولة الطرف متلقية الطلب".³⁸¹ ويتناول هذا الاجراء فئتين فئة المتهمين بارتكاب جريمة يجوز التسليم فيها بغرض محاكمتهم، وفئة المحكوم عليهم بغرض تنفيذ الحكم المحكوم به عليه.³⁸² إن الأساس القانوني للالتزام بالتسليم في أي دولة الأصل فيه إما يكون سبب ما ارتبطت به من اتفاقيات دولية مع الدولة التي تطالبها بالتسليم، وإما أن يكون تشريعها الداخلي إذا نص على أحكام ينظم فيها التسليم، بالنسبة للقانون الذي ينظم موضوع تسليم المجرمين الفارين في فلسطين فهو قانون تسليم المجرمين الفارين لسنة 1927 الانتدابي، إذ اشترط القانون أن يكون الجرم الذي يلتمس بشأنه التسليم ضمن الجرائم المحددة في الجدول الأول من ذات القانون الساري في فلسطين والذي حددها على سبيل الحصر، ومن الجرائم ذات الصلة بالاتفاقية "شهادة الزور أو حلف اليمين الكاذبة أو حمل الغير على تأدية شهادة الزور أو حلف اليمين الكاذبة بأية صورة كانت، السرقة والاختلاس وسوء استعمال الأمانة والرشوة، وأية جريمة أخرى قد تضاف من وقت إلى آخر إلى جدول هذا القانون. استناداً إلى ذلك نرى، أن "قانون تسليم المجرمين الفارين لسنة 1927 الانتدابي"،³⁸³ عدا عن كونه قديماً جداً لا يتناسب مع تطورات عصرنا

³⁸⁰ وهناك حالتان لتسليم المجرمين: الحالة الأولى أن يكون الشخص المطلوب تسليمه منداً في ارتكاب جريمة وصدر الحكم بالإدانة ونفذ جزء من العقوبة أو لم ينفذ أي جزء من العقوبة بحقه. والحالة الثانية أن يكون الشخص المطلوب متهماً في ارتكاب جريمة تختص بنظرها الدولة الطالبة للتسليم ومتواجد خارج إقليم الدولة، فيقدم طلب التسليم لدولة المتواجد في إقليمها لمحاكمته
³⁸¹ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المرجع السابق.

³⁸² شمامة بوترة، "آليات التعاون الدولي على ضوء أحكام الفصل الرابع من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: دراسة تحليلية" (2021) المجلة الدولية لأبحاث في العلوم التربوية والإنسانية والأدب واللغات عدد4، 312، 322.

³⁸³ الجريمة الموجبة للتسليم) كل جريمة تستوجب العقاب بمقتضى قوانين شرق الأردن فيما لو أنها ارتكبت في بلاد شرق الأردن وكانت داخلة في عداد الجرائم المدرجة في الجدول المرفق إلى هذا القانون وذلك بصرف النظر عن الاسم الذي يطلق على تلك الجريمة بمقتضى القانون المعمول به في شرق الأردن. - 1 القتل عمداً والقتل قصداً أو محاولة ايقاعهما والقتل خطأ. 2- اسقاط الجنين أو محاولة اجراء ذلك بأية واسطة كانت. 3- المواقعة كرها أو بدون رضا أو محاولة اجراء ذلك. 4- مواقعة انثى دون الخامسة عشرة من العمر بصورة غير مشروعة أو محاولة ذلك. 5- المداعبة بالأيدي. 6- حجز الاشخاص لأجل الحصول على فدية أو توقيفهم خلافاً للأصول. 7- سرقة الاطفال بما في ذلك هجرهم وتعريضهم للخطر أو حجزهم بصورة غير مشروعة. 8- الخطف. 9- قيادة الفتيات لغايات غير شريفة. 10- الجرح أو ايقاع ضرر جسماني بليغ أو الضرب المفضي الى ضرر جسماني بصورة غير مشروعة. 11- التهديد بكتاب أو بغير ذلك لأجل الحصول على نقود أو أي شي آخر. 12- شهادة الزور أو حلف اليمين الكاذبة أو حمل الغير على تأدية شهادة الزور أو حلف اليمين الكاذبة بأية صورة كانت. 13- الحريق الجنائي 14- دخول المساكن جبراً أو بالاختفاء أو خفية. 15- السلب في الطريق العام والسرقة باستعمال الجبر والشدة أو بعد كسر الابواب أو بعد نهب البيوت أو الدخول اليها بالتسلق. 16- السرقة والاختلاس وسوء استعمال الامانة والاحتيايل أو شراء أية أموال أو استلامها مع العلم بأنه قد حصل عليها بطريقة من الطرق المذكورة أعلاه. 17- تزيف النقود أو تغييرها أو التداول بالنقود المزيفة أو المغيرة أو محاولة اجراء ذلك. ب- صنع آلة أو أداة أو ماكينة معدة لغصد تزيف النقود أو حيازة ذلك دون الحصول على اذن مشروع ومع العلم بأنها ستستعمل لتلك الغاية. 18- التزوير أو استعمال ما هو مزور مع

الحالي والجرائم المستحدثة كل هذا الزمن فهو لا يشمل أغلبية جرائم الفساد من بين الجرائم الملحقة بالقانون.³⁸⁴ المادة (7/44) على دول الأطراف التي لا تجعل التسليم مشروطاً بوجود معاهدة أن تعتبر الجرائم التي تطبق عليها هذه المادة جرائم خاضعة للتسليم فيما بينهما. فلسطين لم تتناول كل الجرائم الواردة في الاتفاقية إنما تناولت جرائم الاختلاس أو إساءة الأمانة، التحريض على الإدلاء بشهادة كاذبة أو رشوة ولذلك من الأفضل أن يتم إدراج كل الجرائم الواردة في الاتفاقية، بشكل واضح باعتبارها جرائم تستوجب تسليم المجرمين.³⁸⁵

بالإضافة إلى ذلك النظام الفلسطيني غير مستقر في الأخذ بمعيار واضح بشأن الطبيعة القانونية لنظام التسليم،³⁸⁶ وخاصة أن اتفاقية الرياض العربية للتعاون القضائي لم تحدد الجهة المختصة في طلبات التسليم، وتركت الأمر للقوانين الداخلية للدول المنضمة إليها، وبالرجوع إلى قانون تسليم المجرمين الفارين لسنة 1927 الساري في الضفة الغربية لم يحدد الجهة المختصة في طلبات التسليم الذي لا ينسجم مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.³⁸⁷

هذا يؤدي إلى وجود ثغرات قانونية قد يستفيد منها مرتكبوا جرائم الفساد وتجعلهم بمنأى عن الملاحقة القانونية. فإذا ارتكب الأشخاص جرائم الفساد وتمكنوا من الفرار هاربين إلى دولة أخرى لا تربطها بالدولة

العلم به. 19- جرائم الافلاس. 20- الرشوة. 21- كل عمل غير مشروع يعرض للخطر سلامة أي شخص مسافر بالسكة الحديدية أو حال وجوده في السكة الحديدية. 22- ارتكاب الجرائم المتعلقة بتجارة العقاقير الخطرة أو محاولة ذلك. 23- الحاق الضرر بأموال الناس بصورة غير مشروعة. 24- السلب في البحر ومحاولة ارتكاب السلب في البحر أو العصيان أو التآمر على العصيان على ظهر احدى السفن ضد سلطة ريان السفينة أو اغراق احدى السفن أو اتلافها في البحر بصورة غير مشروعة أو محاولة اجراء ذلك أو القيام بالتعديات على الاشخاص على ظهر احدى السفن في عرض البحار بقصد ايقاع ضرر جسماني بليغ. 25- الاتجار بالرقيق. 26- أية جريمة أخرى قد تضاف من وقت الى آخر الى جدول هذا القانون كما نص على ذلك قانون تسليم المجرمين. 27- الاشتراك في أية جريمة من الجرائم المذكورة في هذا الجدول.

³⁸⁴ فلم يتم الإشارة إلى جريمة غسل الأموال الناتجة عن جرائم فساد المنصوص عليها في قانون مكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب الساري. وجريمة الكسب غير المشروع. وجريمة المتاجرة بالنفوذ. وجريمة إساءة استعمال السلطة. وجريمة قبول الوساطة والمحسوبية والمحاباة التي تلغي حقاً أو تحق باطلاً. وجريمة عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع تؤدي إلى تضارب في المصالح إذا كانت القوانين والأنظمة تستوجب ذلك، ويكون من شأنها تحقيق منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة للممتنع عن إعلانها. وجريمة إعاقة سير العدالة.

³⁸⁵ قانون تسليم المجرمين الفارين لسنة 1927 الانتدابي، المرجع السابق.

³⁸⁶ المواطنين الفلسطينيين لا يخضعون للتسليم (المادة 28 من القانون الأساسي)، إلا أن لفلسطين الولاية القضائية على مواطنيها في الضفة الغربية بموجب مبدأ الصلاحية الشخصية الإيجابية (المادة 10 من قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960) وعلاوة على ذلك مبدأ الشرعية (الملاحقة القضائية الإلزامية) يعني أن الشخص سيلاحق قضائياً حتى في حالة عدم وجود طلب من إحدى الدول الأجنبية.

³⁸⁷ بالرجوع إلى قانون تسليم المجرمين رقم (44) لسنة 1926 وتحديداً المادة 9 نجد أنها جعلت المندوب السامي هو السلطة المختصة في التسليم إذ نصت على أنه "يقدم طلب تسليم المجرم الفار من أية بلاد أجنبية والموجودة في فلسطين أو الذي يشتبه بوجوده فيها إلى المندوب السامي بواسطة الشخص الذي يعترف به المندوب السامي بأنه المعتمد لتلك الدولة". إلا أن هذا القانون لم يعد ساري في الضفة الغربية.

المعتدى عليها اتفاقية لتسليم المجرمين، أو كانوا يحملون جنسية الدولة التي لجأوا إليها، فإنه يتعذر بغير تعاون دولي وثيق معاقبة هؤلاء المجرمين على سوء صنيعهم.³⁸⁸ لأن الفعل قد لا يشكل جريمة في قانون الدولة الأخيرة، وأنه من المحتمل أن يكون قانونها الداخلي يوجب عليها أن تمتنع عن تسليم مواطنيها إلى دولة أخرى لمحاكمتهم أو تنفيذ العقوبة فيهم. وتأسيساً على هذه الأسباب المتقدمة فإن التعاون الدولي في مجال مكافحة جرائم الفساد قد أضى ضرورة لا مفر منها وأسلوب لا محيص عنه أمام دول المعمورة حتى تصبح قادرة على التصدي لهذا النوع من الجرائم وإنزال حكم القانون العادل فيهم. على المستوى الداخلي، ليس لدى فلسطين قانون عام بشأن تسليم المجرمين، وبموجب ذلك لا بد من وجود تشريع وطني ينظم تسليم المجرمين. إذ اشترط المشرع الفلسطيني في القرار بقانون الخاص بمكافحة الفساد وجود اتفاقية مقترن مع مبدأ المعاملة بالمثل، كما أن القوانين المقارنة تنص على تبادل المعلومات بشرط ألا يمس ذلك سيادة الدولة ولم ينص المشرع الفلسطيني على ذلك صراحة.³⁸⁹

بموجب ذلك، نحتاج لنصوص قانونية التي تشجع هذا التعاون وتدعو الدولة بمؤسساتها وأجهزتها لترسيخ هذا التعاون، فوجود النصوص التشريعية الداخلية يعد المحرك الأول والأساس في عملية تفعيل منظومة التعاون الدولي. لذلك يكون لازماً عليها إجراء التعديلات اللازمة في القوانين والأنظمة والتشريعات لإقرار هذا النوع من التعاون الدولي. ركزت الاتفاقية على التعاون الدولي حول الإجراءات الجزائية لجميع دول الأطراف في سعيها للقضاء على جرائم الفساد، فدعت الدول الأطراف إلى التعاون في تسليم المجرمين حينما يكون الشخص موضوع طلب التسليم موجوداً في إقليم الدولة الطرف متلقية الطلب ولكنها جعلت التسليم مقروناً بسماع التشريعات الداخلية لذلك، وبالرجوع إلى التشريعات الفلسطينية نلاحظ أن المادة (28) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 ينص على أنه "لا يجوز إبعاد أي فلسطيني عن أرض الوطن أو حرمانه من العودة إليه أو منعه من المغادرة أو تجريده الجنسية أو تسليمه لأي جهة أجنبية".³⁹⁰ وبهذا النص الدستوري يحظر على السلطات الرسمية الفلسطينية تسليم أي فلسطيني لأي دولة أجنبية أخرى، ومع ذلك فالنص ذاته لا يمنع تسليم المجرمين الأجانب الفارين والموجودين على الأرض الفلسطينية إلى دولهم في حال طلبت دولهم ذلك، وفي حال وجود اتفاقيات ثنائية أو جماعية كاتفاقية الرياض التي وقعت عليها فلسطين.³⁹¹

³⁸⁸ نجاتي سند، "التعاون الدولي في مكافحة الإرهاب" (1999) ندوة مكافحة الإرهاب، 298، 224.

³⁸⁹ المرجع السابق.

³⁹⁰ القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، جريدة الوقائع الفلسطينية، العدد 2، 19 / 3 / 2003، 4.

³⁹¹ المرجع السابق. سلم الأردن السلطة الفلسطينية مسؤولاً فلسطينياً فر بعد اختلاسه ملايين الدولارات أثناء شغله منصب المدير المالي لهيئة البترول قبل ثلاث سنوات، في حين لا يزال ستة مسؤولين ملاحقين خارج البلاد. الجهود الفلسطينية من أجل مكافحة ظلت مشتتة لغاية الآن.

كما وسع المشرع من نطاق القانون لينطبق على الجرائم التي تقع خارج فلسطين بشرط أن تكون هذه الجرائم معاقباً عليها في القانون الأجنبي ولم يشترط ازدواجية التجريم في كلا القانونين الفلسطيني والأجنبي،³⁹² وهذا توجه منتقد أن يغفل عنه المشرع الفلسطيني، حيث لم تنص عليه أي من الاتفاقيات الدولية أو التشريعات المقارنة أو غيرها من التشريعات التي اشترطت دائماً ازدواجية التجريم، حيث يجب تعديل هذه المادة واشترط ازدواجية التجريم في كلا القانونين الفلسطيني والأجنبي لما لغياب النص من نتائج خطيرة تخل بالأمن وبمصالح وحقوق المواطنين الفلسطينيين. ينبغي أن تنتظر الدول في توسيع نطاق الأسس القانونية التي يمكنها الاعتماد عليها بشأن التعاون على إنفاذ القوانين والتعاون القضائي في المسائل الجنائية، بسبل عدة منها النظر في إبرام اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف يكون من شأنها أن تقي بأغراض التعاون الدولي أو تفعيله عملياً أو تعززه.³⁹³

المطلب الثاني

التعاون الدولي في مجال استرداد الأصول المتحصلة عن جرائم الفساد

كثيراً ما يسعى الموظف العام الذي تحصل على عائدات جراء ارتكابه لجريمة من جرائم الفساد إلى طمس معالم جريمته ومحو آثارها عن طريق تهريب الأموال للخارج، ووضعها في البنوك لا سيما تلك التي تحتفظ بأسرار عملائها، أو استثمارها في عقارات بأسماء مستعارة، وهو ما يؤثر سلباً على الاقتصاد الوطني، إذ أكدت البحوث والدراسات المعدة في إطار منظمة الأمم المتحدة من أن العديد من المتورطين في قضايا الفساد يلجؤون إلى تحويل مكتسباتهم من جرائم الفساد، إلى خارج حدود دولتهم أو يعملون على إخفائها أو تداولها في سوق الأعمال من خلال سلسلة من أنشطة غسل الأموال التي تخفي هوية هذه المتحصلات وتحولها أو إيداعها في أرصدة بنكية محصنة، حيث أن أغلب حالات الفساد يتم فيها تحويل موارد الدولة إلى أملاك خاصة يتم تهريبها إلى الخارج على شكل مبالغ طائلة، عن طريق إيداعها في المراكز المصرفية في الدول.³⁹⁴

³⁹² تنفيذ الأحكام المتعلقة بالتعاون الدولي من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية،

([Microsoft Word – Resolution 7_4 Arabic \(unodc.org\)](https://www.unodc.org/resolutions/7_4_Arabic.html)) (2021/8/19).

³⁹³ تنفيذ الأحكام المتعلقة بالتعاون الدولي من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، المرجع السابق.

³⁹⁴ ربحي لخضر، "التعاون الدولي لاسترداد العائدات المتحصلة من جرائم الفساد" (2019) مجلة الدراسات الحقوقية عدد 12، 428، 428.

وعليه، فقد استحدث المجتمع الدولي إطاراً جديداً ضمن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الذي يوفره الفصل الخامس من الاتفاقية وهو إعادة الأصول المنهوبة.³⁹⁵ حيث يعتبر التعاون الدولي أمراً أساسياً لنجاح استرداد الأصول المنهوبة التي تم تحويلها إلى ولاية قضائية أجنبية أو إخفاؤها فيها. وهو ضروري من أجل تجميع الأدلة، وتنفيذ تدابير مؤقتة، والمصادرة النهائية لحصيلة الفساد والأدوات المستخدمة في الحصول عليها. كما أن مسألة استرداد الأصول لا تتعلق بدولة واحدة فقط، فإنه لمن الصعوبة على الدولة مجابهة ظاهرة الفساد لوحدها واسترداد ثروتها المنهوبة جراء الفعل الجرمي المرتكب، لذا نجد أن إرادة المجتمع الدولي اتجهت إلى تكريس قواعد القانون الدولي للتصدي لظاهرة نقل الأموال والموجودات. إذ أن مكافحة أي جريمة عابرة للحدود لا يتم إلا من خلال تعاون دولي حقيقي وفعال بين الدول، عن طريق آليات تضمن من جهة عدم إفلات الجناة من العقاب وحرمان مرتكبي هذه الجرائم من العائدات المتحصل عليها من خلال هذا النشاط الإجرامي،³⁹⁶ ومن جهة أخرى رد الممتلكات من الدولة التي حولت إليها أو استثمرت فيها إلى الدولة التي نهبت منها هو المحك الحقيقي لقياس مدى إمكانية الحديث عن وجود تعاون قضائي دولي من الناحية العملية تحقيقاً للعدالة. لذلك من المهم أن نحدد مفهوم الاسترداد الأصول المتحصلة من جرائم الفساد في الفرع الأول. وماهي الأحكام المتعلقة باسترداد الأصول المتحصلة من جرائم الفساد في الفرع الثاني.

الفرع الأول: مفهوم الاسترداد الأصول المتحصلة من جرائم الفساد

فقد تعددت المصطلحات المستخدمة لمفهوم استرداد الأموال المتحصلة من جرائم الفساد، فمثلاً استخدمت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مصطلح (استرداد الموجودات) ومصطلح (الاسترداد المباشر للممتلكات)، وفي الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد استخدم مصطلح (استرداد الممتلكات)، فيما اشارت بعض الشروحات والكتابات إلى مصطلح (استعادة الأموال المنهوبة) و (استعادة الأصول). ولكن جميع هذه المصطلحات قد تنتهي إلى نتيجة واحدة وهي: العملية التي تتضمن اتخاذ كافة الإجراءات القانونية والقضائية والدبلوماسية التي تهدف إلى استعادة جميع الأموال التي تم الحصول عليها بفعل من أفعال

³⁹⁵ دليل استرداد الأصول المنهوبة، (-) https://www.aman-palestine.org/cached_uploads/download/migrated- (files/itemfiles/4ce1d400ae13743f503abba1f719f829.pdf) (2021/8/20).

³⁹⁶ والي عبد اللطيف ولجلط فواز، "التعاون الدولي في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" (2023/8/8) (<https://www.iasj.net/iasj/download/bb30f47b5a043059>).

الفساد المنصوص عليها في الاتفاقيات الدولية والتشريعات الوطنية وإرجاعها إلى أصحابها الشرعيين أو دولها التي نهبت منها أياً كانت الصورة التي تتخذها هذه الأموال وما هو في حكمها.³⁹⁷

ويفهم مما تقدم، بأن الاسترداد يشمل كل الأموال والأصول المنهوبة أياً كان نوعها والتي يستولي عليها الأشخاص الطبيعيون أو المعنويون من أموال الدولة في القطاعين العام والخاص والتي تنتج عن فعل من الأفعال المجرمة في اتفاقية الأمم المتحدة سواء كانت عقارات أو منقولات أو نقود أو أسهم شركات أو حقوق عينية أو مستندات أو وثائق تستخدم لإثبات ملكية هذه الأصول وأيضاً أي فوائد أو أرباح أو عوائد ناتجة عن هذه الأموال.³⁹⁸

استكمالاً لما ذكر أعلاه، تختلف مصادرة الأصول دون الاستناد إلى حكم إدانة في الإجراء عن المصادرة الجنائية ويمثل الفارق الرئيس بين نوعي المصادرة. فمثلاً المصادرة الجنائية تتطلب محاكمة جنائية وحكماً بالإدانة، وهو ما يلقي العبء على النيابة العامة أو ما يماثلها في الأنظمة القانونية الأخرى من جهات تحقيق أن تثبت بأن الممتلكات محل الدعوى الجنائية هي عائدات الجريمة أو أدواتها. في حين أن مصادرة الأصول لا تتطلب ذلك. ويستخدم هذا المصطلح بالتبادل مع المصادرة العينية والمصادرة الموضوعية والمصادرة المدنية، جميعها تتشابه لهذا النوع من المصادرة كونها إجراء ضد العائدات وليس ضد أشخاص، كما تعد إجراء مستقل عن الإجراءات الجنائية الأخرى لعدم اشتراط اثبات صلة العائدات بالجريمة.³⁹⁹ وهنا يجب التفريق بين إدارة الأصول واسترداد الأصول، فأن إدارة الأصول تكون في اتخاذ تدابير للتعامل مع الأصول الموجودة أصلاً، أما الاسترداد فهو طريقة لرد الأصول الجرمية إلى البلد الأم.⁴⁰⁰

³⁹⁷ آلية استرداد الموجودات والعائدات المتحصلة من جرائم الفساد ([https://rasheedti.org/wp-content/uploads/2021/07/%D8%A2%D9%84%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D8%B1%D8%AF%D8%A7%D8%AF-\(2021/8/22\)](https://rasheedti.org/wp-content/uploads/2021/07/%D8%A2%D9%84%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D8%B1%D8%AF%D8%A7%D8%AF-(2021/8/22)))

³⁹⁸ حياة حسين، "آليات التعاون الدولي لاسترداد العائدات من جرائم الفساد على ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" (2017) مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية عدد 11، 56، 65. "ويعتبر استرداد الأموال المنهوبة من القضايا التي هي من الابتكارات البالغة الأهمية، وتكمن خطورة تهريب الأموال المتأتية من جرائم الفساد في العواقب المدمرة لدولة المنشأ، حيث تقوض المعونة الخارجية، وتسفيد احتياطات العملة، وتقلص الوعاء الضريبي، وتزيد من مستويات الفقر، وتعيق التنمية والإصلاح. حيث أن هناك العديد من المتورطين بقضايا الفساد يلجؤون إلى تحويل مكتسباتهم من جرائم الفساد إلى خارج حدود دولتهم، حيث أن أغلب حالات الفساد يتم فيها تحويل موارد الدولة إلى أملاك خاصة يتم تهريبها إلى الخارج على شكل مبالغ طائلة، عن طريق إيداعها في المراكز المصرفية الدولية ويقدر صندوق النقد الدولي مجموع الأموال التي تغسل سنوياً بين 3_5% من الناتج المحلي الإجمالي العالمي وهو مبلغ يتراوح 600 مليار دولار و1,8 تريليون دولار، علماً أن نسبة كبيرة من تلك الأموال تتعلق بأعمال الفساد".

³⁹⁹ أيمن الدياسطي، "أهم الإجراءات غير تقليدية في عملية الاسترداد على المستوى الدولي والوطني" (2020) مجلة البحوث القانونية والاقتصادية عدد 51، 300، 301.

⁴⁰⁰ أحمد الأطرش، "إدارة الأصول المحتجزة والمصادرة" ([file:///C:/Users/Hadba/Downloads/book-40433-cat-7-d-\(02-10-23%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Hadba/Downloads/book-40433-cat-7-d-(02-10-23%20(2).pdf)) (2023/12/12).

الفرع الثاني: الأحكام المتعلقة باسترداد الأصول المتحصلة من جرائم الفساد

مبدأ استرداد الأصول من أهم القواعد التي تبنتها الاتفاقية على الصعيد الاجرائي، وبما يتماشى مع أهمية استرداد تلك الأموال والعائدات وحرمان الجناة منها، وما يسهم به في مكافحة الفساد ومنعه، فقد تم التأكيد على هذا المبدأ في أكثر من موضع في الاتفاقية بدءاً من الديباجة، إلى الفصل المخصص للأحكام العامة وحتى الفصل الخامس الذي كرسته الاتفاقية بالكامل لتنظيم استرداد الأموال والعائدات.⁴⁰¹ ورغم أن استرداد الأصول وإعادتها إلى بلدانها الأصلية، هو النتيجة الطبيعية لإعمال المبادئ القانونية التي تحكم حيازة الأموال ذات المصدر غير المشروع،⁴⁰² إلا أنه تم إضعاف مبدأ إعادة الأموال المتحصلة من جرائم الفساد إلى بلدانها الأصلية، عندما تم تعديل نص المادة (1) من مشروع الاتفاقية، وذلك بحذف عبارة (وإعادتها إلى بلدانها الأصلية) وتم الاكتفاء بالنص على أنه من أغراض الاتفاقية وذلك ترويحاً وتيسيراً للتعاون الدولي، والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد، بما في ذلك في مجال الموجودات.⁴⁰³ إذ أضحت استرداد الأصول هو مبدأ أساسي من هذه الاتفاقية، على الدول الأطراف أن تمتد بعضها البعض بأكبر قدر من العون والمساعدة في هذا المجال.⁴⁰⁴ وعليه، يثار التساؤل حول مدى انسجام التشريعات الفلسطينية مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 في استرداد الموجودات من خلال موضوعين، الموضوع الأول يتعلق بقواعد التقصي عن الأموال المتحصلة من جرائم الفساد، الموضوع الثاني يتعلق بالاسترداد المباشر للممتلكات وإجراءات استرداد الأصول المتحصلة عن جرائم الفساد.

أولاً. قواعد التقصي عن الأموال المتحصلة من جرائم الفساد: تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير وفقاً لقانونها الداخلي لإلزام المؤسسات المالية الواقعة ضمن ولاياتها القضائية بأن تتحقق من هوية الزبائن

⁴⁰¹ مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد "الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني باسترداد الموجودات" (https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup2/2012-) (August-30-31/V1254545a.pdf) (2021/7/30).

⁴⁰² نبيل العزازي، "الآليات القانونية لاسترداد الأموال المهربة للخارج في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" (2012) مجلة البحوث القانونية والاقتصادية عدد 36، 111، 113.

⁴⁰³ ملاك أبو سهمين، المرجع السابق، 43.

⁴⁰⁴ لا تقتصر جهود مكافحة الفساد على المستوى الدولي على الأمم المتحدة وحدها، بل تتعداها إلى جهات وتحالفات دولية وإقليمية ودول مانحة، كالبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، والاتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ومجموعة الثمان، ووكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة الأمريكية ومنظمة الدول الأمريكية وغيرها. " إذ ترجمت جهود التنظيم الدولي لقضية استرداد الأموال المنهوبة، بظهور اتفاقيات ومبادرات عدة عالجت موضوع مكافحة الفساد بشكل عام وموضوع استرداد الأصول بشكل خاص، حيث أطلق البنك الدولي والأمم المتحدة لعام 2008، مبادرة استرداد الأموال المنهوبة التي تعد من المبادرات الريادية في هذه الجهود، حيث ترمي إلى وقف نهب الموجودات العامة، وتسعى إلى التسهيل على حكومات الدول النامية استعادة الأموال المنهوبة التي هربها رؤسأؤهم الفاسدون إلى الخارج، من خلال تقديم المساعدة والمشورة وبناء القدرات واستثمارها، والمميز في هذه المبادرة أنها تسقط أي حصانات سياسية أو دبلوماسية على مهرب الأموال، بشرط أن تتقدم حكومته بطلب التحفظ على هذه الأموال الموجودة في أي بلد من البلدان الأعضاء حتى يتم التحقق من حجمها وكيفية تتبع أثرها.

وبأن تتخذ خطوات معقولة لتحديد هوية المالكين المنتفعين للأموال المودعة في حسابات عالية القيمة،
وبأن تجري فحصاً دقيقاً للحسابات التي يطلب فتحها أو يحتفظ بها من قبل، أو نيابة على أفراد مكلفين
أو سبق أن كلفوا بأداء وظائف عمومية، ويصمم ذلك الفحص الدقيق بصورة معقولة تتيح كشف المعاملات
المشبوكة بغرض إبلاغ السلطات المختصة عنها، ولا ينبغي أن يؤول على أنه يثنى المؤسسات المالية
عن التعامل مع أي زبون شرعي أو يحظر عليها ذلك.⁴⁰⁵ فيما يتعلق بفلسطين فإن المؤسسات المالية
والأعمال والمهنة غير المالية تخضع لمتطلبات العناية الواجبة.⁴⁰⁶

في الواقع الفلسطيني لم يتضمن قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته تعريف الأشخاص
المعرضين للفساد سياسياً بشكل صريح، بينما تناولت المادة (2) الجهات الخاضعة لأحكام القانون والتي
تتمثل بالآتي: 1. رئيس الدولة ومستشاروه، ورؤساء المؤسسات التابعة للرئاسة. 2. رئيس وأعضاء مجلس
الوزراء، ومن في حكمهم. 3. رئيس وأعضاء المجلس التشريعي. 4. أعضاء السلطة القضائية والنيابة
العامة. 4. رؤساء المؤسسات والهيئات والأجهزة المدنية والعسكرية، وأعضاء مجالس إدارتها، إن وجدت.
5. المحافظون، ورؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية، والعاملون فيها...⁴⁰⁷ وهنا كان الأجدر من
المشرع أن يوضح الأشخاص المعرضين سياسياً للمخاطر في قانون مكافحة الفساد وتعديلاته. كان على
المشرع أن يضمن قانون مكافحة الفساد بالأشخاص المعرضين سياسياً للمخاطر.⁴⁰⁸

بينما تضمن قرار بقانون رقم (39) لسنة 2022م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في المادة
(1) تعريف الشخص السياسي ممثل المخاطر، والذي ينص على ما يلي: "الشخص السياسي ممثل
المخاطر: الشخص الطبيعي الذي يمثل أي من الفئات الآتية: 1. الشخص السياسي ممثل المخاطر
الأجنبي: الشخص الطبيعي الذي يشغل أو شغل منصباً عاماً بارزاً في الدول الأجنبية، بما في ذلك
المناصب الآتية: أ- رؤساء الدول أو الحكومات. ب- كبار السياسيين. ج- كبار المسؤولين الحكوميين

⁴⁰⁵ نبيل العزازي، المرجع السابق، 162.

⁴⁰⁶ المادة (3) من قرار بقانون رقم (39) لسنة 2022م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، (يقصد بالأعمال والمهنة غير
المالية المحددة أي من الأعمال الآتية: 1. وكلاء العقارات وسماصة العقارات عند إبرامهم صفقات لحساب عملائهم تتعلق ببيع وشراء
العقارات. 2. تجار المعادن الثمينة والأحجار الكريمة. 3. المحامون والمحاسبون ومدققو الحسابات عندما يقومون بإعداد العمليات
وتنفيذها والمشاركة فيها لمصلحة عملائهم، وذلك فيما يتعلق بالأنشطة الآتية: أ- شراء العقارات وبيعها. ب- إدارة أموال وأصول أخرى
للعلماء وأوراقهم المالية والأصول الأخرى التي يمتلكها العميل. ج- إدارة الحسابات المصرفية أو حسابات التوفير أو حسابات الأوراق
المالية. د- تنظيم المساهمات في تأسيس الشركات أو تشغيلها أو إدارتها. هـ- إنشاء أو تشغيل أو إدارة الأشخاص الاعتباريين أو
الترتيبات القانونية، وشراء الكيانات التجارية وبيعها. 4. جهات تقديم الخدمات للشركات والصناديق الاستثمارية. 5. أي مهنة أو عمل
آخر تحدده اللجنة.

⁴⁰⁷ قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، المرجع السابق.

⁴⁰⁸ المرجع السابق.

أو القضائيين أو العسكريين. د- كبار مسؤولي الشركات المملوكة للدولة. ه- كبار مسؤولي الأحزاب السياسية. و- الأشخاص الآخرين الذين تحددهم اللجنة. 2. الشخص السياسي ممثل المخاطر المحلي: الشخص الطبيعي الذي يشغل أو شغل منصباً عاماً بارزاً في الدولة، بما في ذلك المناصب المشار إليها في الفقرة (1) أعلاه. 3. مسؤول المنظمات الدولية: الشخص الطبيعي الذي يشغل أو شغل منصباً بارزاً من قبل منظمة دولية، بما في ذلك: أ- أعضاء الإدارة العليا (المدراء ونوابهم). ب- أعضاء مجلس الإدارة. ج- المناصب المعادلة للمناصب. مع العلم هذا محدد بجريمة غسل الأموال ولا يشمل جرائم الفساد.⁴⁰⁹ ووفق معيار بازل⁴¹⁰ لعام 2001 فيما يخص الأشخاص المعرضين للمخاطر سياسياً يجب على البنوك مراجعة المعلومات المتوفرة لديها بشكل عام، لكي تثبت ما إذا كان العميل معرض سياسياً للمخاطر، كما يجب على البنوك أن تتحقق من مصدر الأموال قبل قبول أي شخص معرض سياسياً للمخاطر، كما يجب أن يكون قرار فتح حساب لشخص معرض سياسياً للمخاطر متروكاً ليتم اتخاذه على مستوى الإدارة العليا،⁴¹¹ إلا أنها لم تتضمن قائمة بأسماء الأشخاص المعرضين سياسياً للمخاطر. وتتنظر معظم المؤسسات المالية إلى الأشخاص المعرضين للمخاطر على أنهم يملكون حسابات عالية المخاطر بموجب قانون السرية المصرفية، وتتخذ البنوك إجراءات العناية الواجبة المشددة والمراقبة المكثفة حيال هذه الحسابات. وقد يكون من الصعب أحياناً تحديد ما إذا كان العميل مقرباً من شخصية سياسية أم لا، اللهم إلا إذا كانت تلك العلاقات معروفة علناً أو بشكل موسع، مما قد يوفر حدوداً معقولة للتوقعات عما إذا كان هؤلاء الأشخاص المقربين معرضين للمخاطر. إلا أن البنوك التي تعلم يقيناً بوجود هذه العلاقات الوثيقة يجب أن تعتبر العميل شخصاً معرضاً للمخاطر حتى لو لم تكن تلك العلاقات غير معروفة علناً أو بشكل موسع. أما فيما يتعلق بالجانب العملي لا يوجد قائمة بأسماء الأشخاص المعرضين للمخاطر سياسياً معمة على البنوك بشكل دوري لرصد حركة الأموال.⁴¹²

⁴⁰⁹ قرار بقانون رقم (39) لسنة 2022م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، المرجع السابق.

⁴¹⁰ معيار بازل: تمثل المبادئ الأساسية للرقابة المصرفية الفعالة (المبادئ الأساسية)، الحدود الدنيا الفعلية لتنظيم عمل المصارف والأنظمة المصرفية (اللجنة)، هذه المبادئ أول مرة في عام 1997 وتستخدمها الدول كمؤشر لتقييم جودة أنظمتها الرقابية، وتحديد الاجتياحات المستقبلية للارتقاء بممارسات الرقابة السليمة.

⁴¹¹ نازك حامد الهاشمي، تمويل الأشخاص المعرضين للمخاطر سياسياً (<https://www.sudaress.com/sudanile/55919>) (2021/9/20).

⁴¹² المرجع السابق.

حفظ السجلات المصرفية، تتخذ كل دولة طرف، دون الإخلال بالمادة (14) من هذه الاتفاقية المتعلقة بتدابير منع غسل الأموال،⁴¹³ ما قد يلزم من تدابير، وفقاً لقانونها الداخلي، لإلزام المؤسسات المالية الواقعة ضمن ولايتها القضائية بأن تتحقق من هوية الزبائن، وبأن تتخذ خطوات معقولة لتحديد هوية المالكين المنتفعين للأموال المودعة في حسابات عالية القيمة. حيث تضمن احتفاظ مؤسساتها المالية لفترة زمنية مناسبة، بسجلات وافية للحسابات والمعاملات التي تتعلق بالأشخاص على أن تتضمن كحد أدنى معلومات عن هوية الزبون كما تتضمن قدر الإمكان معلومات عن هوية المالك المنتفع. كما تحفظ سجلات الأشخاص المعرضين سياسياً مثل سجلات باقي العملاء في الأماكن المخصصة لها بالمصارف، حيث أن كافة المصارف ملزمة بموجب المادة (10) من القرار بقانون رقم (39) لسنة 2022 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. يجب على المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة أن تتخذ تدابير العناية التالية للعملاء الدائمين أو العارضين، سواء كانوا طبيعيين أو اعتباريين أو ترتيبات قانونية: أ- عدم الاحتفاظ بحسابات مجهولة أو بحسابات تحت أسماء وهمية. ب- التعرف على عملائها والتحقق من هوياتهم من خلال وثائق أو بيانات أو سجلات موثوقة ومستقلة. ج- التحقق من أن الشخص الذي يدعي التصرف نيابةً عن العميل مخولٌ عنه، وتحديد هويته والتحقق منها. د- التعرف على المستفيد الحقيقي واتخاذ تدابير معقولة للتحقق من هويته باستخدام المستندات أو المعلومات أو البيانات التي تم الحصول عليها من مصدر موثوق ومستقل بما يقنع المؤسسة المالية بأنها تعرف المستفيد الحقيقي. هـ- فهم الغرض من علاقة العمل وطبيعتها وجمع معلومات عنها حسب الاقتضاء. ... مع العلم أن هذا النص يطبق فقط على جريمة غسل الأموال. نحن بحاجة إلى تشريع ينظم ويوضح حفظ السجلات المصرفية وأن يبين الأمور التي لا يجوز التعامل معها مثل مصارف مسجلة ليس لها وجود مادي لكافة جرائم الفساد.⁴¹⁴

بالإضافة إلى ذلك، التعاون الخاص نصت المادة (56) من الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد على أن تسعى كل دولة طرف، دون الإخلال بقانونها الداخلي، إلى اتخاذ تدابير تجيز لها أن تحيل، دون مساس بتحقيقاتها أو ملاحقاتها أو إجراءاتها القضائية، معلومات عن العائدات المتأتية من الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية إلى دولة طرف أخرى دون طلب مسبق، وعندما ترى أن إفشاء تلك المعلومات قد يساعد

⁴¹³ نصت المادة (14) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على الدول تتخذ تدابير لاستخدام أفضل الممارسات الدولية، بما في ذلك تحديد العميل والمالك المفيد، ومسك الدفاتر، والإبلاغ عن الممارسات المشتبه فيه، ومنح السلطات ذات الصلة القدرة على التعاون وتبادل المعلومات..".

⁴¹⁴ قرار بقانون رقم (39) لسنة 2022م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، المرجع السابق.

الدولة الطرف المتلقية على استهلال أو إجراء تحقيقات أو ملاحقات أو إجراءات قضائية أو قد يؤدي إلى تقديم تلك الدولة الطرف بمقتضى هذا الفصل من الاتفاقية.⁴¹⁵

على الرغم من غياب تشريع خاص ناظم لموضوع استرداد الأصول، فإن دولة فلسطين أعربت عن التزامها من جانب واحد، فيما يتعلق بتطبيق أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتنفيذ أحكامها، وبخاصة المادة (48) منها، المتعلقة بضرورة تعاون الدول الأطراف على إجراء التحريات بشأن هوية الأشخاص المشتبه بصلوهم في جرائم الفساد، وفيما يخص أماكن وجودهم وأنشطتهم، وحركة العائدات والممتلكات المتأتية من ارتكاب تلك الجرائم، وتبادل المعلومات عن الوسائل والأساليب التي تستخدم لارتكاب جرائم الفساد أو إخفائها، بما في ذلك التي ترتكب باستخدام التكنولوجيا الحديثة والكشف المبكر عنها، وإنشاء قاعدة بيانات عن التشريعات الوطنية، وتقنيات التحقيق، وأنجح الممارسات والتجارب ذات الصلة في مجال الوقاية ومكافحة جرائم الفساد. إلا أن صعوبة التعاون الدولي في مجال استرداد الأصول، تكمن في عدم الاعتراف بدولة فلسطين كاملة العضوية، الأمر الذي يتحتم معه صعوبة انضمام دولة فلسطين للاتفاقيات الدولية والثنائية في مجال استرداد الأصول لتلزم الدول بهذا التعاون.⁴¹⁶

ثانياً. الاسترداد المباشر للممتلكات وإجراءات استرداد الأصول المتحصلة عن جرائم الفساد:⁴¹⁷ تتعلق المادة (53) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتدابير الاسترداد المباشر للعائدات عن طريق إقامة الدعوى المدنية، ويتعد هذا الحكم المبتكر عن المفهوم القائل بأنه لا ينبغي استرداد عائدات الفساد إلا عن طريق المصادرة، وهو يلزم الدول الأطراف بالاعتراف في نظمها القانونية بحق الدول المتضررة في السعي إلى الاسترداد المباشر من خلال رفع دعوى مدنية خاصة لاسترداد الممتلكات أو التعويض عنها أو عن الأضرار، ويمكن لهذه الدعاوى المدنية أن تكون قائمة على العائدات أو على الضرر المدني، وينبغي عدم الخلط بينهما وبين مصادرة العائدات دون الاستناد إلى حكم إدانة، فهذه الأخيرة هي تدبير تتخذه الدولة التي توجد فيها العائدات.⁴¹⁸

⁴¹⁵ استعراض دولة فلسطين في تنفيذ الفصلين الثاني والخامس، المرجع السابق، 56.

⁴¹⁶ استعراض دولة فلسطين في تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة، المرجع السابق.

⁴¹⁷ الاسترداد المباشر للممتلكات المادة (53) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" أن تتخذ ما قد يلزم من تدابير للسماح لدولة طرف أخرى برفع دعوى مدنية أمام محاكمها لتثبيت حق في ممتلكات اكتسبت بارتكاب فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية أو لتثبيت ملكية تلك الممتلكات".

⁴¹⁸ والواقع أن الاتفاقية تشير صراحة إلى المسؤولية المدنية في الفقرة (2) من المادة 26 والمادتين 34 و35 وعلاوة إلى ذلك يمكن اتخاذ تدبيري التجديد والحجز بموجب القانون المدني. "إذ يمكن النظر في الإجراءات المدنية لعدد من الأسباب، منها العجز عن الحصول على مصادر جنائية أو مصادر غير مستندة إلى حكم إدانة أو النجاح في الحصول على مساعدات قانونية متبادلة لإنفاذ أوامر المصادرة، يضاف إلى ذلك وجود مزايا إجرائية في ذلك، وقد تتخذ الإجراءات المدنية غياب المدعى عليهم الذين تم اعلانهم، ويتم النظر في القضية، على الأقل في الولايات القضائية التي تطبق القانون العام، بناء على معيار أقل للإثبات".

يعتبر رفع دعوى مدنية للاسترداد أمام الجهات القضائية الوطنية أحد الطرق المباشرة التي يمكن أن تسترد بها دولة ما عائدات الفساد الموجودة في دولة أخرى بأن ترفع دعوى مدنية بصفتها مدعية أمام محاكم الدولة الأخرى، وقد يكون لمثل هذه الدعاوى مزاياها عندما لا تكون الملاحقة الجنائية ممكنة أو عندما يكون معيار الإثبات أدنى في القضايا المدنية. وعلاوة على ذلك، لن تكون الدولة المدعية معتمدة على التماس المساعدة القانونية المتبادلة، إذ يمكنها أن تتصرف حتى في غياب التعاون القانوني، ولكن يفترض مسبقاً في مثل هذه الدعاوى، كشرط رسمي أولي، أن تتمتع الدولة المدعية بحق المثل أمام محاكم الدولة الأخرى، ويكون بناء على ذلك، كما تقتضي المادة (53) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003، بأن تسمح الدول الأطراف للدول الأطراف الأخرى برفع دعوى مدنية أمام محاكمها لتثبيت الحق في ممتلكات اكتسبت، بشكل مباشر أو غير مباشر، من خلال جرائم الفساد، أو لتثبيت ملكية تلك الممتلكات، وكثيراً ما يعامل القانون الإجرائي المحلي الدول الأخرى كأى من الشخصيات الاعتبارية الأجنبية ويمنحها تلقائياً حق المثل أمام محاكمها، ولا تصبح المادة (53) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مهمة بما كان إلا عندما لا تكون هذه هي الحال، وبالتالي لا بد من أن تراجع الدول الأطراف تشريعاتها المحلية، وأن تكفل منح الدول الأطراف الأخرى وممثليها القانونيين حق المثل أمام محاكمها. ولا تعفي المادة (53) الدول الأطراف من القواعد العامة المتعلقة بحق المثل والمقبولية، كضرورة توكيل محامي محلي أو تعيين حدود زمنية، ومع ذلك فإن عليها أن تكفل ألا يحدث خلط بين المسائل الجوهرية المتعلقة بالأسس الموضوعية للقضية.⁴¹⁹

لا يوجد ما يمنع أية دولة أجنبية من المطالبة المباشرة أمام القضاء الفلسطيني في أية دعوى مقامة أو أمام النيابة العامة في مرحلة التحقيق الابتدائي للمطالبة بممتلكات باعتبارها مالكة شرعية لها،⁴²⁰ وذلك من خلال الادعاء بالحق المدني وفقاً لأحكام المادة (194) من قانون الاجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001 بصفتها متضررة من الجريمة. كما يجوز لها اقامة دعوى مدنية أمام المحاكم الفلسطينية للمطالبة بأية ممتلكات بصفتها المالكة الشرعية لها بصفتها شخصية اعتبارية إذ يجيز القانون الفلسطيني لجميع الاشخاص سواء كانوا اشخاصاً طبيعيين أو اعتباريين مواطنين أو أجنبان اللجوء الى القضاء الفلسطيني

⁴¹⁹ مثل: الأدلة على ضرر أو وجود علاقة سببية وثيقة بين الضرر والسلوك المزعوم، وسائل قبول القضية يصبح معه الحصول على حق المثل أمام المحكمة عملياً شاقاً أكثر مما ينبغي. وعند اتخاذ قرار برفع قضية مدنية أمام محكمة محلية أو أجنبية، يتعين على المعنيين استكشاف مضمون الدعاوى وما فيها من طلبات وتعويضات قانونية محتملة، وتحديد كيفية الشروع في القضية، وتجميع الأدلة وتأمين العائدات.

⁴²⁰ قانون المخالفات المدنية رقم (36) لسنة 1944، الوقائع الفلسطينية، العدد 1380، 1944/12/28، 149. (المادة 3 من قانون المخالفات المدنية رقم 36 لسنة 1944).

وفقاً لأحكام المادة (16) و(52) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001.⁴²¹ ولكن التشريع الفلسطيني لم ينظم شروط تنفيذ أوامر المصادرة والتجميد والحجز الأجنبي، كما أنها لم تتخذ تدابير إضافية للمحافظة على الممتلكات من أجل مصادرتها.⁴²²

إذ تسمح التشريعات الفلسطينية للدول الأخرى برفع دعاوى مدنية أمام محاكمها، فالمحاكم الفلسطينية تقبل الدعاوى التي ترفع على أي فلسطيني سواء كان الذي رفع الدعوى شخص فلسطيني أو أجنبي وسواء كانت الدعوى بالمطالبة بحق معين أو المطالبة بالتعويض وذلك وفقاً للمواد (27)⁴²³ و(28)⁴²⁴ و(29)⁴²⁵ من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001.⁴²⁶ فالمحاكم في فلسطين تختص بنظر الدعاوى المدنية والتجارية التي تقام على الفلسطيني ولو لم يكن له موطن أو محل إقامة في فلسطين، وكذلك التي تقام على الأجنبي الذي له موطن أو محل إقامة في فلسطين، وذلك كله فيما عدا الدعاوى العقارية المتعلقة بعقار واقع في الخارج. على الرغم من ذلك لم يكن هناك نص في القانون الوطني يسمح بصفة صريحة لدولة طرف برفع دعوى مدنية أمام القضاء الفلسطيني، كما أن قانون أصول المحاكمات المدنية غفل عن الدعاوى العقارية فنحن بحاجة إلى تشريع ينظم رفع دعاوى مدنية أمام القضاء الفلسطيني من قبل دولة طرف، بالإضافة إلى مسألة الدعاوى العقارية المتعلقة بعقار واقع في الخارج.⁴²⁷

كما لم تتضمن التشريعات ذات العلاقة بمكافحة الفساد أو أية قوانين أخرى أي نص صريح أو تدبير يضمن الحق للكيانات أو الأشخاص الذين أصابهم ضرر نتيجة فعل من أفعال الفساد أن يتقدموا برفع

⁴²¹ المادة 53، الفقرة الفرعية (ج) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد "على كل دولة طرف، وفقاً لقانونها الداخلي: (ج) أن تتخذ ما قد يلزم من تدابير تأذن لمحاكمها أو لسلطاتها المختصة، عندما يتعين عليها اتخاذ قرار بشأن المصادرة، بأن تعترف بمطالبة دولة طرف أخرى بممتلكات اكتسبت بارتكاب فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية، باعتبارها مالكة شرعية لها".

⁴²² قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001، المرجع السابق.

⁴²³ المادة (27) من قانون أصول المحاكمات المدنية (تختص المحاكم في فلسطين بنظر الدعاوى المدنية والتجارية التي تقام على الفلسطيني ولو لم يكن له موطن أو محل إقامة في فلسطين، وكذلك التي تقام على الأجنبي الذي له موطن أو محل إقامة في فلسطين، وذلك كله فيما عدا الدعاوى العقارية المتعلقة بعقار واقع في الخارج).

⁴²⁴ المادة (28) من قانون أصول المحاكمات المدنية (تختص المحاكم بنظر الدعاوى المدنية والتجارية التي ترفع على الأجنبي الذي ليس له موطن أو محل إقامة في فلسطين في الأحوال التالية: 1- إذا كان له موطن مختار في فلسطين. 2- إذا كانت الدعوى متعلقة بمال موجود في فلسطين أو بالتزام نشأ أو نفذ أو كان واجباً تنفيذه فيها أو بإفلاس أشهر فيها. 3- إذا تعدد المدعى عليهم وكان لأحدهم موطن أو محل إقامة في فلسطين).

⁴²⁵ المادة (29) من قانون أصول المحاكمات المدنية (1- تختص المحاكم بالفصل في الدعاوى المدنية والتجارية ولو لم تكن داخلية في اختصاصها إذا قبل الخصوم ولايتها صراحة أو ضمناً، طبقاً لقواعد الاختصاص المنصوص عليها في هذا القانون. 2- إذا اختصت المحاكم بدعوى ما فإنها تختص أيضاً بالمسائل والطلبات العارضة والأصلية المرتبطة بها. 3- تختص المحاكم بالإجراءات الوقتية والتحفظية التي ستنفذ في فلسطين رغم عدم اختصاصها بالدعوى الأصل).

⁴²⁶ قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001، جريدة الوقائع الفلسطينية، العدد 38، 2001/9/5، 5.

⁴²⁷ المرجع السابق.

دعوى قضائية ضد المسؤولين عن احداث ذلك الضرر بغية الحصول على تعويض جراء الأضرار التي لحقت بهم.⁴²⁸ وهذا لا ينسجم مع المادة (53) الفقرة (ب) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد "أن تتخذ ما قد يلزم من تدابير تأذن لمحاكمها بأن تأمر من ارتكب أفعالاً مجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية بدفع تعويض لدولة طرف أخرى تضررت من تلك الجرائم". وعليه نحن بحاجة إلى تشريع يوضح آلية التعويض لدولة طرف تضررت من تلك الجرائم.⁴²⁹

استكمالاً لما ذكر أعلاه، هناك نوع آخر من المصادرة يسمى بالمصادرة المستعجلة، والتي تأخذ من قبل الدولة المطلوب منها استرداد الأموال والعائدات المتحصلة من جرائم الفساد، وتكون في الحالات التي لا يمكن فيها ملاحقة المتهم بجرائم الفساد بسبب الوفاة أو الفرار أو الغياب أو في حالات أخرى مناسبة، والإجراء في هذه الحالة لا يتطلب إدانة جنائية بل تتم بناء على طلب الدولة المطالبة. وتجنباً لتبديد الأموال المهربة، يقع على عاتق الدولة المطلوب منها الاسترداد، المحافظة على هذه الأموال، وإن امتنعت بها الالتزام القانوني، فيحق للدولة الطالبة للأموال اللجوء إلى التفاوض مع تلك الدولة.⁴³⁰ الأصل لا مصادرة وفقاً لنص المادة (21) من القانون الاساسي الفلسطيني⁴³¹ الا بحكم قضائي وهذا الحكم من النظام العام ولكن لا يوجد ما يمنع أن تكون المصادرة دون الاستناد الى حكم ادانة في فلسطين كإجراء قضائي في المحاكم المدنية وذلك حال التخلي عن الاجراءات الجنائية أو فشلها أو في اجراءات موازية للإجراءات الجنائية ذات الصلة، يجوز الحكم بالالتزامات المدنية ومن ضمنها المصادرة أو الرد أو لبعض الضرر دون حكم ادانة أو في حال انقضاء الدعوى الجزائية بالوفاة أو غيرها من أسباب الانقضاء المنصوص عليها وفقاً لأحكام المادة (9) من قانون الاجراءات الجزائية وذلك ان انقضاء الدعوى الجزائية لا يحول دون مصادرة الممتلكات اذا كانت مضبوطة قبل الحكم بالانقضاء وفقاً لأحكام المادة (10) من قانون الاجراءات الجزائية.⁴³²

⁴²⁸ مشروع تقرير استعراض دولة فلسطين، المرجع السابق.

⁴²⁹ المرجع السابق.

⁴³⁰ المصادر الخاصة عبارة عن إجراء يتم من خلاله نزع أموال أو أشياء معينة بذاتها من أملاك المحكوم عليه تقع على الأشياء التي لها علاقة بالجريمة كالأشياء المتحصلة من الجريمة أو استعملت فيها أو أشياء خارجية عن التعامل بحكم القانون. " ونقصد بمصادرة الدولة للأموال استيلائها عليها، بما أن الأموال التي تكون محلاً للمصادرة في هذه الحالات هي فقط الأموال المتحصل عليها من جرائم الفساد فلا يتم مصادرة كل أملاك الجاني أي لا تكون بصدد مصادرة عامة، بل مصادر خاصة".

⁴³¹ 1- يقوم النظام الاقتصادي في فلسطين على أساس مبادئ الاقتصاد الحر، ويجوز للسلطة التنفيذية إنشاء شركات عامة تنظم بقانون. 2- حرية النشاط الاقتصادي مكفولة، وينظم القانون قواعد الإشراف عليها وحدودها. 3- الملكية الخاصة مصونة، ولا تنتزع الملكية ولا يتم الاستيلاء على العقارات أو المنقولات إلا للمنفعة العامة وفقاً للقانون في مقابل تعويض عادل أو بموجب حكم قضائي. 4- لا مصادرة إلا بحكم قضائي.

⁴³² قانون الإجراءات الجزائية، المرجع السابق.

إن تجريم أشكال الفساد وفرض إجراءات خاصة على البنوك بشأن التبليغ غير كافيين للقضاء على الفساد، طالما أن المجرم يمكنه تهريب أمواله للخارج وبأساليب متنوعة،⁴³³ فتخسر الدولة عائدات تملكها في الأصل ما يكبد اقتصادها خسائر كبيرة ويعرقل التنمية فيها وعليه كان لا بد من تكريس مبدأ التعاون الدولي لاسترداد العائدات المتحصلة من جرائم الفساد.⁴³⁴

التحفظ على الأموال المتحصلة من جرائم الفساد ومصادرتها، بما أن العائدات التي تحصل عليها الجاني من خلال ارتكابه لجريمة الفساد تعد كسباً غير مشروع فمن الطبيعي أن تطالب الدولة التي هربت منها هذه الأموال التحفظ عليها كإجراء مبدئي حتى لا يتم التصرف فيها أو تبديدها وتضيع على الدولة فرصة استعادتها.⁴³⁵ إذ نصت المادة (31) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في فقرتها الثانية على ضرورة التعاون الدولي في مجال التحفظ أو الحجز على العائدات الإجرامية من خلال اتخاذ كل دولة طرف ما قد يلزم من التدابير للتمكن من كشف أي من الأشياء المشار إليها في الفقرة الأولى من نفس المادة، كما تضمنت المادة (54) من الاتفاقية الإجراءات المهيأة للمصادرة أو السابقة لها.⁴³⁶

أورد المشرع في قانون مكافحة الفساد، وضمن المادة (9) منه، العديد من الصلاحيات الممنوحة للهيئة ومن ضمنها التنسيق مع الجهات المختصة لتعقب وضبط وحجز واسترداد الأموال والعائدات المتحصلة من جرائم الفساد، على أن يصدر قرار المصادرة بشأنها من المحكمة المختصة بنظر الدعوى.⁴³⁷ كما نصت المادة (9 مكرر 1) من قانون مكافحة الفساد وتعديلاته، بقرار من مجلس القضاء الأعلى بناءً

⁴³³ أحمد فضل الله، "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: دراسة مقارنة" (رسالة ماجستير، جامعة أم درمان الإسلامية: السودان، 2010) 315.

⁴³⁴ المادة 54 الفقرة 1 (أ) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003، 1- على كل دولة طرف، من أجل تقديم المساعدة القانونية المتبادلة عملاً بالمادة 55 من هذه الاتفاقية فيما يتعلق بمتلكات اكتسبت بارتكاب فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية أو ارتبطت به أن تقوم، وفقاً لقانونها الداخلي، بما يلي: (أ) اتخاذ ما قد يلزم من تدابير للسماح لسلطاتها المختصة بإنفاذ أمر مصادرة صادر عن محكمة في دولة طرف.

⁴³⁵ نصت المادة (31) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في فقرتها الثانية على ضرورة التعاون الدولي في مجال التحفظ أو الحجز على العائدات الإجرامية من خلال اتخاذ كل دولة طرف ما قد يلزم من التدابير للتمكن من كشف أي من الأشياء المشار إليها في الفقرة الأولى من نفس المادة، أو اقتفاء أثره أو تجميده أو حجزه بغرض مصادرتها، كما تضمنت المادة (54) من الاتفاقية الإجراءات المهيأة للمصادرة أو السابقة لها.

⁴³⁶ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المرجع السابق.

⁴³⁷ المادة (9) من قانون مكافحة الفساد لسنة 2005 وتعديلاته "التنسيق مع الجهات المختصة لتعقب وضبط وحجز واسترداد الأموال والعائدات المتحصلة من جرائم الفساد على أن يصدر قرار المصادرة بشأنها من المحكمة المختصة بنظر الدعوى.

على طلب رئيس الهيئة تشكل هيئة محكمة متخصصة بالنظر في دعاوى الفساد أينما وقعت، وتتعدد من ثلاثة قضاة لا تقل درجتهم عن قضاة محكمة بداية وتكون الرئاسة لأقدمهم.⁴³⁸

وبتحليل نص المادة نجد عبارة أن محكمة جرائم الفساد تنظر في قضايا الفساد أينما وجدت، وعند تفسير النص، فإن كلمة أينما وجدت تتضمن بين ثنائياها ملاحقة الأصول المالية الموجودة داخل الأراضي الفلسطينية وخارجها، التي يصدر بموجبها قرار قضائي نهائي من محكمة جرائم الفساد يقضي بالإدانة، ويتم تبليغ صورة منه لهيئة نيابة مكافحة الفساد، التي تتولى بدورها، إعداد الطلب، وتزويد وزارة العدل الفلسطينية بصورة منه، من أجل الاتصال بالقنوات الخارجية صاحبة الاختصاص واسترداد الأموال والمجرمين الهاربين للخارج، الذين صدر بحقهم حكم قضائي نهائي من أجل تسليمهم وتسليم الأموال المهربة. وبالطبع، فإن عدم انضمام السلطة الوطنية الفلسطينية للاتفاقيات الدولية، يعرقل مسألة استرداد الأصول المهربة، إضافة إلى عدم وجود اتفاقيات ثنائية مع بعض الدول، التي تجعل مهمة تنفيذ القرار القضائي لاسترداد الأصول شبه مستحيلة، ونجد تطبيقاً لما ذكر بأنه، وبالرجوع إلى القرارات الصادرة عن محكمة جرائم الفساد.⁴³⁹ والاسترداد على نوعين: استرداد داخلي، واسترداد خارجي.

أولاً. استرداد الأصول على النطاق الداخلي، هي عملية استرداد أو استحصال أموال الفساد من الفاسدين الذين حصلوا عليها بطرف الفساد المذكورة في الفصل الأول من الدراسة، والتي تحكمها القوانين الداخلية

⁴³⁸ رشا عمارنة، "النظام القانوني لمكافحة الفساد في فلسطين" ورقة عمل مقدمة في الورشة التدريبية بعنوان "تعزيز مشاركة الهيئات المحلية في مكافحة الفساد" (<http://www.pacc.pna.ps/ar/cp/plugins/spaw/uploads/files/netham.pdf>) (2021/8/22).

⁴³⁹ محكمة جرائم الفساد الفلسطينية، 2012/13، بتاريخ 2012/6/7. "تجد أن المحكمة قد قضت في إحدى القضايا التي كان موضوع التهم المنسوبة بها متعلقة بجرائم مختلفة منها، الاختلاس الجنائي، والكسب غير المشروع، وغسل الأموال، والتدخل في الاختلاس الجنائي، والمساس بالأموال العامة من خلال إساءة الائتمان والاحتيال، وبعد إدانة المتهمين وثبوت التهم المنسوبة إليهم، تبين أن المتهمين قد اختلسوا مبالغ طائلة، وقاموا بتهرب جزء كبير منها إلى الخارج، وجزء منها بقي داخل الأراضي الفلسطينية، وعلى هذا الأساس فقد قضت محكمة جرائم الفساد بمصادرة الأموال الواقعة تحت سيطرة السلطة الوطنية الفلسطينية، والمتمثلة بمصادرة العديد من السيارات المملوكة للمتهمين، ومصادرة أسهم المساهمين بها في إحدى الشركات، ومصادرة قطع أرض مملوكة أيضاً لهم، ومصادرة المبالغ المودعة بالبنوك داخل الأراضي الفلسطينية، وإلى جانب ذلك قضت المحكمة بحبس المتهمين بعقوبة تتراوح مدتها ما بين 15 عاماً للمتهم الأول، و5 أعوام لكل من المتهمين الثاني والثالث، وبغرامة مقدارها 15 مليون دولار أمريكي للمتهم الأول و8 ملايين دولار أمريكي للمتهم الثاني، و5 ملايين دولار أمريكي للمتهم الثالث، وتحدد قيمة الغرامة بحسب قيمة المبلغ المختلس من المتهمين، وبالطبع فقد صدر حكم بصورة غيابية بسبب هروب المتهمين إلى الخارج.

ومن خلال النظر في قرار المحكمة، نجد أن المحكمة قد أصدرت حكماً بمصادرة الأموال المهربة إلى الخارج، وهنا يأتي دور هيئة مكافحة الفساد باعتبارها الجهة التنفيذية التي تقع على عاتقها مسؤولية تنفيذ قرارات المحكمة، من خلال خلق تعاون مشترك مع المبادرات الدولية في مجال استرداد الأموال. إلا أنه من الملاحظ أن هناك العديد من المعوقات تقف أمام تنفيذ قرارات المحكمة، وبخاصة فيما يتعلق بتنفيذ قرارها في الخارج، بسبب عدم التوقيع على الاتفاقيات الدولية والثنائية، التي تحتاج من السلطة الفلسطينية بذل جهود كبيرة في هذا الجانب

ويفصل فيها القضاء الوطني بموجب الأدلة المتحصلة والمتوفرة، أي داخل الأراضي الفلسطينية، فقد أعطى المشرع هيئة مكافحة الفساد مجموعة من الصلاحيات: 1. إصدار قرار بحجز الأموال المنقولة وغير المنقولة. 2. المنع من السفر. 3. كف يد المتهم عن العمل من قبل الجهات المعنية. 4. وقف راتبه وعلاوته وسائر مستحقاته المالية. ولتمكين هيئة مكافحة الفساد من تنفيذ الصلاحيات الممنوحة لها بموجب القانون، من خلال اتباع الأصول أو الإجراءات القانونية، لا بد من صدور قرار من محكمة جرائم الفساد بإدانة الشخص إدانة قطعية للتهمة المنسوبة إليه، حيث يأتي هنا دور الهيئة باعتبارها الجهة التنفيذية التي تشرف هي والنيابة على تنفيذ القرارات الصادرة من المحكمة والمتعلقة بالجرائم الفساد، إضافة إلى التنسيق مع جهات الاختصاص لضبط الأموال واستردادها.⁴⁴⁰ أما عن آلية متابعة الأموال الناتجة عن جرائم الفساد، فتبدأ منذ القيام بإجراءات التحري وجمع المعلومات، والحصول على كافة المعلومات والوثائق المتعلقة بوجود أموال غير مشروعة وتجميعها، فتتم إحالة الملف بأوراقه كافة إلى النيابة المتخصصة (نيابة مكافحة الفساد)، ويتم بعدها التنسيق مع وحدة المتابعة والتفتيش للقيام بالتحليل المالي وتتبع مصادر الأموال وأثرها، فتعد عملية تتبع الأصول وضبطها من العمليات المعقدة، ولا تبدأ قبل رفع السرية المصرفية، ومن ثم إلقاء الحجزات التحفظية على أموال مرتكب الجرم المنقولة وغير المنقولة.⁴⁴¹

ثانياً. فيما يتعلق باسترداد الأصول على النطاق الخارجي، بمجرد صدور حكم قضائي قطعي من المحاكم الفلسطينية بإدانة الشخص الموجه له التهمة، وصدور حكم في الوقت ذاته يقضي باسترداد الأصول المنهوبة، تبدأ عملية الاسترداد للأموال المهربة خارج الأراضي الفلسطينية، وبعد صدور الحكم القضائي يأتي دور هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، وذلك من خلال تقديمها طلبات المساعدة القانونية المتبادلة مع الجهات المختصة للتمكن من استرداد الأصول، حيث تبدأ بالتنسيق مع الجهات الفلسطينية الأخرى،⁴⁴² فتبدأ بمخاطبة وحدة التعاون الدولي في وزارة العدل، لتقوم بدورها بمخاطبة وزارة الخارجية صاحبة الصلاحية في التنسيق الدولي.⁴⁴³

إن ملاحقة الهاربين الفاسدين في المنظومة الفلسطينية يتم التعامل معه على أنه ملف تديره هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية على الرغم من أن هناك أطراف متعددة تتداخل مهامها في هذا الجانب كوزارة الخارجية

⁴⁴⁰ راجي لخضر، المرجع السابق، 428.

⁴⁴¹ الإطار الناظم لاسترداد الأصول بين التشريع والتطبيق دولياً ومحلياً، (<https://www.pacc.ps/uploads/books/7/book->) (247-cat-7-d-23-03-15.pdf) (2021/8/20).

⁴⁴² تحديد الأدوار والصلاحيات: وزارة الخارجية كقناة دبلوماسية لنقل طلبات الاسترداد. 2. وزارة العدل كسلطة مركزية لتلقي طلبات الاسترداد. 3. النيابة العامة لدراسة طلبات الاسترداد واتخاذ المقتضى القانوني المناسب فيما يخص البحث والتحري عن الممتلكات وتتبعها وحجزها.

⁴⁴³ الإطار الناظم لاسترداد الأصول بين التشريع والتطبيق دولياً ومحلياً، المرجع السابق.

والعدل والنيابة العامة. والهيئة ما زالت تتبنى سياسية عمل وتساويات⁴⁴⁴ مع بعض المتهمين بقضايا فساد متواجدين خارج دولة فلسطين، على الرغم من عدم وجود نص يتعلق بالتصالح مع المتهم أو المحكوم في قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، كما أن لم تتناول اتفاقية مكافحة الفساد وغيرها من الصكوك القانونية الدولية ذات العلاقة التسويات صراحة، بيد أن الفصل الخامس من الاتفاقية أرسى استرداد الموجودات وإعادتها إلى أصحابها الشرعيين السابقين وإلى المتضررين كمبدأ أساسي، وهو يقدم إلى البلدان مجموعة شاملة من السبل القانونية من أجل التعاون الناجح في تعقب عائدات الفساد وحجزها ومصادرتها واستردادها. بالإضافة إلى ذلك، نص قرار 2/6 المعنون ب "تيسير التعاون في مجال استرداد الموجودات وإعادة عائدات الجريمة"،⁴⁴⁵ على مجموعة من الخيارات التي يمكن استخدامها للتصدي للتحديات الخاصة بالتساويات التي تعترض استرداد الموجودات ومنها: 1. ينبغي أن تضع البلدان إطاراً قانونياً واضحاً ينظم شروط التسويات وإجراءاتها. 2. ينبغي أن تسعى البلدان التي تستعين بالتساويات، كلما أمكن، إلى إرسال المعلومات على نحو استباقي إلى البلدان المتضررة الأخرى بشأن الوقائع الأساسية للقضية. 3. ينبغي أن تنظر البلدان في السماح للمحاكم أو السلطات المختصة الأخرى بالاعتراف بمطالبات البلدان المتضررة الأخرى عند اتخاذ قرار بشأن عمليات الصادرة في سياق التسويات، بما يتسق مع الفقرة (ج) من المادة (53) من الاتفاقية.⁴⁴⁶ مما يعني أن الملاحقة القانونية للمهاربين واسترداد الموجودات ضعيفة وتعتمد على الملاحقة الشخصية واستعادة جزء من الأموال المنهوبة والاكتفاء بذلك وإغلاق الملف، يمكن القول إن هذه السياسية لا تشكل رادع للفاسدين الآخرين.

وعليه، نرى على الرغم من أن القواعد العامة في التشريع الفلسطيني تسمح للدول الأجنبية من رفع دعوى مدنية لتثبيت حق في الممتلكات اكتسبت بارتكاب فعل مجرم أو طلب تعويض عن ضرر ناجم عن فعل

⁴⁴⁴ بينت الدراسة المعنونة 'Left Out of the Bargain' أن الولايات القضائية المختلفة تدير إجراءات التسوية بطرائق مختلفة. فالولايات القضائية التي تعتمد القانون الأنجلوسكسوني تميل إلى تفضيل العملية التفاوضية، حيث يتوصل الجانبان (أي الادعاء والمدعى عليه) إلى اتفاق مقبول من الطرفين. وعندئذ عادة ما يُعرض الاتفاق على أحد القضاة لتأكيده. والآلية الأكثر استخداماً في تلك الحالات هي الإقرار بالذنب. وفي البلدان التي تعتمد القانون المدني، على الرغم من احتمال إجراء مفاوضات، عادة ما تتخذ العملية شكل اقتراح يقدمه المدعي العام إلى المدعى عليه لقبول المسؤولية والموافقة على دفع مبلغ محدد من المال أو الوفاء بشروط معينة، ومن ثم تقادي إجراءات مطولة.

⁴⁴⁵ التسويات والآليات البديلة الأخرى في قضايا الرشوة عبر الوطنية وآثارها على استرداد الموجودات المسروقة وعادتها <https://undocs.org/pdf?symbol=ar/CAC/COSP/WG.2/2016/2> (2021/9/20).

⁴⁴⁶ المادة (53) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الفقرة (ج) "أن تتخذ ما قد يلزم من تدابير تأذن لمحاكمها أو لسلطاتها المختصة، عندما يتعين عليها اتخاذ قرار بشأن المصادرة، بأن تعترف بمطالبات دولة طرف أخرى بممتلكات اكتسبت بارتكاب فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية، باعتبارها مالكة شرعية لها".

مجرم.⁴⁴⁷ ومع ذلك لم تستخدم في السابق هذه التدابير في حالة دولة أجنبية كمدع ولا ينص التشريع الفلسطيني على سبل تتيح لدولة طرف أخرى المطالبة، عند إقرار المصادرة، بملكات ناجمة عن الجرائم المقررة في الاتفاقية. وعليه، نحن بحاجة إلى تدبير يسمح للمحاكم الوطنية أو السلطات المعنية بالاعتراف للدولة الطرف الأخرى كمالك شرعي عند المصادرة. نحن بحاجة إلى تشريع يجيز للسلطات المختصة صلاحية إصدار أوامر حفظ بدون طلب مسبق للمساعدة القانونية المتبادلة، استناداً فقط إلى أمر توقيف أو اتهام جنائي صادرة عن سلطات أجنبية تتعلق بملكات اكتسبت (أو يشتبه أنه تم اكتسابها) من خلال جرائم ارتكبت في الخارج.

إذاً إن هناك إشكاليات متعددة ما زالت تواجه الجانب الفلسطيني في المجال التشريعي والتطبيقي تتمثل في عقد الاتفاقيات الثنائية والانضمام إلى الاتفاقيات الدولية في مجال التعاون القضائي الدولي سواء على صعيد استرداد الأصول أو على صعيد تنفيذ الأحكام وهي تعتمد في هذا الصدد على الأحكام ذات الصلة من القرار بقانون رقم (39) لسنة 2022 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب إذ كان هناك نقص في التنسيق والتعاون بين الوكالات والوزارات في الولايات القضائية المختلفة والتفاوت في توفير المساعدة القانونية المتبادلة بين الدولة الطالبة والمطالبة، افتقار بعض الدول التي يتم تقديم طلب الاسترداد إليها للإرادة السياسية اللازمة لاتخاذ الإجراءات أو التعاون بطريقة فعالة.⁴⁴⁸ ولم يتم اعتماد أية تدابير من شأنها إعادة الموجودات طبقاً لمقتضيات المادة (57) من الاتفاقية. إذ لم تبرم فلسطين أية اتفاقات تتعلق بالتصرف في الموجودات ولم يسبق لها حتى تاريخ الاجتماع المشترك أن تلقت طلبات تتعلق باسترداد الموجودات.⁴⁴⁹

⁴⁴⁷ مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، [file:///C:/Users/Hadba/Downloads/V2007568%20\(1\)%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Hadba/Downloads/V2007568%20(1)%20(1).pdf) المرجع السابق، 12.

⁴⁴⁸ مشروع تقرير استعراض دولة فلسطين استعراض من طرف ماليزيا وبوركينا فاسو لتنفيذ دولة فلسطين للمواد من 5 إلى 14 ومن 51 إلى 59 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المرجع السابق.

⁴⁴⁹ حيث نصت المادة (45) من القانون المذكور بشأن تبادل المعلومات على التالي: 1. للوحدة تبادل المعلومات مع الوحدات النظرية بناءً على الاتفاقيات التي توقعها شريطة المعاملة بالمثل أو بناءً على مذكرات التفاهم التي تبرمها الوحدة لهذا الغرض وبما لا يتعارض مع القوانين السارية في دولة فلسطين، على أن ينحصر تبادل المعلومات في إطار مكافحة جريمة غسل الأموال أو تمويل الإرهاب. 2. للجهات القضائية الفلسطينية التعاون مع الجهات القضائية غير الفلسطينية فيما يتعلق بطلبات المساعدة القانونية المتبادلة والإنايات القضائية والمحكوم عليهم وتسليم المجرمين وطلبات التجميد أو الحجز التحفظي على الأموال أو المتحصلات الجرمية محل ارتكاب جريمة غسل الأموال أو تمويل الإرهاب، وذلك وفقاً للقوانين المعمول بها في فلسطين والاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف التي تكون فلسطين طرفاً فيها. 3. وفقاً للتشريعات المعمول بها في فلسطين والاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف التي تكون فلسطين طرفاً فيها للجهات القضائية الفلسطينية تنفيذ الأحكام الصادرة عن الجهات القضائية غير الفلسطينية المختصة والقاضية بمصادرة المتحصلات الجرمية لجريمة غسل الأموال أو تمويل الإرهاب بعد تصديقها، على أن يتم توزيع الأموال المصادرة وفق أحكام هذا القرار بقانون والاتفاقيات التي تعقدها بهذا الشأن دولة فلسطين.

وانعدام تطبيق الولاية القضائية على كامل الإقليم الفلسطيني من جهة، وعلى استثناء بعض الأشخاص من الخضوع لهذه الولاية من جهة أخرى، بسبب الاحتلال الاسرائيلي والتقييد القانوني الوارد في البروتوكول الخاص القضايا القانونية) حيثُ أن هذا التقييد منح الإسرائيلييين حصانة من المساءلة القضائية أمام المحاكم الفلسطينية وقد شملت هذه الحصانة أيضاً الفلسطينيين حملة الهوية المقدسية⁴⁵⁰.

لم تعتمد فلسطين قانوناً بشأن المساعدة القانونية المتبادلة، وهي تعتمد في هذا الصدد على الأحكام ذات الصلة من القرار بقانون رقم (39) لسنة 2022 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. ويتم تلقي طلبات المساعدة القانونية في فلسطين عبر قناة وزارة الخارجية لإحالتها إلى السلطة المركزية المتمثلة في وزارة العدل، والتي تحيلها بدورها إلى النيابة أو القضاء لمعالجتها. ولم تعتمد فلسطين تدابير تسمح بالتبادل التلقائي للمعلومات دون طلب مسبق مع دول أطراف أخرى. كما أن القانون الفلسطيني لم ينص صراحة على أن تؤول الأموال موضوع المصادرة إلى الخزينة العامة للدولة خاصة فيما يتعلق بطلبات المصادرة الواردة من جهات أجنبية، أو طلبات المصادرة الفلسطينية المقدمة لجهات أجنبية. كما يؤخذ على المشرع الفلسطيني عدم تحديده للمدة التي يمتد إليها الحجز التحفظي والمحكمة المختصة مما يثير النزاع بشأنه مستقبلاً. وعليه نحن بحاجة إلى تنظيم قانوني ينظم استرداد الموجودات.

في فلسطين الإرادة السياسية بشأن فتح ملفات الفساد وتتبع واسترداد الأموال المنهوبة في الداخل والخارج غير واضحة.⁴⁵¹ وخاصة في ظل الظروف السياسية والأمنية القائمة، فمؤسسات الدولة غير قادرة على حماية نفسها في مواجهة المتنفذين من داخلها وخارجها أضف إلى ذلك، المراحل الانتقالية التي تمر بها

كما تضمنت المواد 36 و37 من قانون التنفيذ رقم 23 لسنة 2005، أحكاماً تتعلق بتنفيذ الأحكام الأجنبية من الممكن اللجوء إليها لتنفيذ الأحكام الأجنبية باسترداد الموجودات عبر الطرق المدنية.

المادة 36: 1. الأحكام والقرارات والأوامر الصادرة في بلد أجنبي يجوز الأمر بتنفيذها في فلسطين بنفس الشروط المقررة في ذلك البلد لتنفيذ الأحكام. 2. القرارات والأوامر الفلسطينية فيه، على ألا تتناقض مع القوانين الفلسطينية أو تلحق ضرراً بالمصلحة الوطنية العليا. 3. يطلب الأمر بتنفيذ الأحكام والقرارات والأوامر الصادرة في بلد أجنبي بدعوى تقدم أمام محكمة البداية التي يراد التنفيذ في دائرتها، على أن تكون تلك الأحكام والقرارات والأوامر مصدقة من الجهات المختصة حسب الأصول. المادة 37: لا يجوز الأمر بالتنفيذ إلا بعد التحقق مما يأتي:

1. أن محاكم دولة فلسطين غير مختصة وحدها بالفصل في المنازعة التي صدر فيها الحكم أو القرار أو الأمر، وأن المحاكم الأجنبية التي أصدرته مختصة بها طبقاً لقواعد الاختصاص القضائي الدولي المقررة في قانونها. 2. أن الحكم أو القرار أو الأمر حاز قوة الأمر المقضي به طبقاً لقانون المحكمة التي أصدرته. 3. أن الحكم أو القرار أو الأمر لا يتعارض مع حكم أو قرار أو أمر سبق صدوره من محكمة فلسطينية، وأنه لا يتضمن ما يخالف النظام العام أو الآداب العامة في فلسطين.

⁴⁵⁰ مشروع تقرير استعراض دولة فلسطين استعراض من طرف ماليزيا وبوركينا فاسو لتنفيذ دولة فلسطين، المرجع السابق.

⁴⁵¹ لم يعرف قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 الساري في الضفة الغربية وقانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001 تعريف الحجز أو المصادرة.

الدولة وعمل السلطات الثلاث "السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية" والمؤسسات البنوية تعاني من خلل بنيوي، ولا تعمل وفق شرعية واضحة. كما أن أجهزة الدولة لم تخضع إلى إعادة فحص لتتقنتها من الفاسدين، ولا إلى عملية تطوير كوادرها بحيث يمكنها التصدي لمسائل صعبة ومعقدة، كعملية استرداد الأموال المنهوبة. مع العلم أن استرداد الأموال المنهوبة في جميع الدول هي عملية معقدة، إذ أن هناك عدة عقبات قانونية وفنية وإدارية وتحتاج لنظام إجرائي خاص له فاعلية في تتبع الفاعلين والأموال ومواجهة القدرة على إخفاء مصدرها. أضف أن قانون مكافحة الفساد رغم أهميته، إلا أنه يفترق لوجود بنود منظمة لموضوع إدارة الأصول المحتجزة والمصادرة.⁴⁵²

المسألة التي يجب التركيز عليها هي مسألة توثيق جرائم الفساد، وجمع البيانات والإفادات، والأدلة كافة من الداخل والخارج، وتوثيق التغيير في حالات الأفراد بشكل لا يتناسب مع مصادر دخلهم، والقيام بما يلزم من تحريات، وجمع استدلال، من أجل بناء ملفات متكاملة في هذا الشأن، وبما يمنع طمس الأدلة. وبالنسبة للتقدم في مسار القضايا، فإن الأمر يعتمد على معطيات كل حالة على حدة والظروف المحيطة بكل واقعة. عندما يتوفر لوازم الشروع في عملية استرداد الأموال المنهوبة من خلال البلاد بشأن واقعة ما، فإن يجب ملاحظته أن الخطة تكنفي بالجمع بين القانون الداخلي وإنفاذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لن تقدم الكثير في مجال استرداد الأموال المنهوبة، وقد يكو التقييد بالتعاون الدولي والاستناد على المساعدات القانونية لن يؤدي إلى نجاح ملحوظ كما تشهد تجارب الدول.⁴⁵³

نستنتج مما ذكر أعلاه، في هذه المرحلة التي تمر فيها فلسطين، عملية استرداد الأموال هي عملية صعبة، والتعامل مع الأصول المحتجزة والمصادرة عادة ما يكون أمراً صعباً، فإنها تحتاج بناء قدرات خاصة تستطيع البحث والوصول إلى وسائل غير تقليدية، وفق معطيات الواقع، وهو أمر قد لا يمكن الوصول إليه عن طريق استيعاب القوانين الوطنية ولا مجرد الإحاطة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وسبل انفاذها، كما أن يجب إدراك متطلبات وعقبات التعاون الدولي وإتقان إمكانيات النفاذ إلى الأنظمة القانونية للدول التي توجد بها أصول منهوبة.⁴⁵⁴

⁴⁵² أحمد مصلح، المرجع السابق، 14.

⁴⁵³ حياة حسين، المرجع السابق.

⁴⁵⁴ الهادي أبو حمرة، "استرداد الأموال المنهوبة: محاولة للنظر في طرق بديلة أو موازية" (2021) مجلة البحوث القانونية، عدد 12،

1، (7_1).

الخاتمة:

مع العلم أن جريمة الفساد جريمة عالمية وعابرة للحدود لم تسلم دولة من تأثيراتها الخطيرة، مما يجعل السياسات الجنائية الموضوعة لمكافحة عاجزة عن تحقيق أهدافها إذا ما اكتفت بالجهود الوطنية فقط مما حتم على الدول أن تتعاون فيما بينهما من خلال الاتفاقيات والترتيبات الدولية في إطار المعاملة بالمثل، وذلك لدرأ الخطر المتزايد لهذا النوع من الإجرام. ولكن تماشياً مع الاتفاقيات الدولية لفلسطين كان لازماً على المشرع بعد تبنيه لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والوقاية منه، تجسيد هذه الاتفاقية في المنظومة التشريعية الداخلية لتتلاءم وهذه الالتزامات،⁴⁵⁵ خاصة في ظل قصور قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته ومختلف القوانين ذات الصلة على التصدي بالفعالية اللازمة لجرائم الفساد المتنامية بشكل كبير في السنوات الأخيرة. إذ كان هناك بعض المواد والنواقص التي تستدعي التريث والنقاش حولها وبحيث تأخذ بعين الاعتبار الموائمة مع متطلبات الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد لاعتبارات عدم الوضوح في الصياغة التشريعية لبعض نصوص القانون. من خلال هذه الدراسة لمدى انسجام قانون مكافحة الفساد والتشريعات ذات العلاقة مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد نلخص إلى النتائج:

النتائج:

1. الفساد له مخاطر حقيقية تهدد الحريات والحقوق العامة، ويحرم الإنسان من أن يحصل على الحقوق والخدمات الضرورية.
2. فلسطين لم تتمتع بالجاهزية الكافية للقيام بمهامها، ولم تمتلك التجربة اللازمة لتمكينها من التمتع بالمستوى المطلوب من المصداقية، ولم تتوفر في تلك الاثناء منهجية عامة لمحاسبة كبار الموظفين.
3. حق الحصول على المعلومات من الحقوق المهمشة في فلسطين، لغاية اللحظة لم يتم تنفيذ التعهدات ولا الإيفاء بالتأكدات في إصدار قانون الحق في الحصول على المعلومات.
4. رغم كل ما يقال عن الجهود المبذولة لمكافحة الفساد، إلا أنها تتسم بطابعها السطحي «الفني» الغالب، فبينما تركز الاهتمام الأكبر على مواءمة التشريعات مع الاتفاقية من ناحية نظرية، إلا أن مثل هذه التدابير يترتب عليها نتائج عكسية لأنها تساهم بإعادة انتاج الفساد بأشكال جديدة أكثر حصرية.
5. اتساع فجوة في حماية المبلغين عن شبكات الفساد في القطاعين العام والخاص، فما زال جزء كبير منه خارج نطاق تطبيق القواعد القانونية لهذه الحماية.

⁴⁵⁵ عبد الصديق شيخ، "دور ومهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته" (2020) مجلة أفاق للعلوم عدد 1 33، 33.

6. هناك بعض المواد والنواقص في قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1967 الساري في الضفة الغربية التي تستدعي التريث والنقاش حولها وبحيث تأخذ بعين الاعتبار الموازنة مع متطلبات الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد لاعتبارات عدم الوضوح في الصياغة التشريعية لبعض نصوص القانون ولقدمه.
7. مع العلم أن فلسطين جرت اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص بموجب المادتين (422) و (423) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 الساري في الضفة الغربية، إلا أن معالجة هذه الجريمة وحصرها في نطاق إساءة الائتمان عن تلك المقررة لجريمة الاختلاس في القطاع العام يترتب عليه اختلاف العقوبة المقررة على جريمة إساءة الائتمان عن تلك المقررة لجريمة الاختلاس في القطاع العام.
8. لا يزال هناك نوع من عدم الانسجام التي تعيق عمل هيئة مكافحة الفساد، ومن ضمنها عدم إصدار قانون خاص ينظم العلاقة ما بين الهيئة وباقي السلطات، وخاصة السلطة التنفيذية والأجهزة الأمنية.
9. ليس لدى فلسطين قانون عام بشأن تسليم المجرمين المطلوبين أو قانون بشأن المساعدة القانونية المتبادلة، غير أنه يوجد قانون قديم لا يتناول كافة الجرائم الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
10. عملية استرداد الموجودات هي عملية صعبة، فهناك بعض العوائق التي تعترض إجراء استرداد الموجودات بعضها يرجع إلى مسائل تتعلق بالاختصاص وبعضها يتعلق بصعوبة معرفة مالكيها الأصلي إضافة إلى عدم تفعيل آليات التعاون القضائي في بعض الأحيان.

التوصيات:

1. قد يكون هناك أساس منطقي أفضل لمقاضاة انتهاكات حقوق الإنسان على نطاق واسع وهو أن يتم نقل إلى المواطنين فكرة عدم قبول الانتهاكات ودعم بعض القيم الديمقراطية.
2. فلسطين بحاجة إلى توفير وسيلة عملية لكافة المعنيين في تأسيس، أو إصلاح أو تدعيم إدارات انتخابية مستقلة وحيادية ومهنية على المدى البعيد، لمعالجة التحديات من وجهة نظر عملية.
3. نحن بحاجة إلى اعتماد تشريع يمكن عامة الناس من الحصول على المعلومات الموجودة لدى السلطات، إلا إذا كان كشف المعلومات يمسّ بمصلحة أخرى للدولة وأمنها.
4. ضرورة نشر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في الجريدة الرسمية لتصبح معلنة ويشكل الإعلان بذلك مصدراً للالتزام بأحكامها، ونشر المعلومات حول قضايا الفساد التي يتم كشفها ومحاسبة مرتكبيها.

5. تفعيل تطبيق حماية فعالة للمبلغين عن جرائم فساد، وضمان عدم فقدانهم لوظائفهم، التطبيق العملي للحماية القانونية والوظيفية والشخصية، حتى لا يكون حبراً على ورق، وذلك من خلال محاسبة من ينتهك ويمتنع عن تطبيق النص.
6. ضرورة تدخل المشرع الفلسطيني لتدارك هذا الخلل من خلال إجراء تعديل على قوانين العقوبات النافذة، ووضع عقوبات أكثر صرامة على جرائم، بما يتناسب مع حجم الجريمة المرتكبة.
7. ضمان مواءمة التشريعات الفلسطينية مع أحكام الاتفاقية بصورة كاملة، تقتضي ضرورة وجوب التعاطي مع جريمة الاختلاس بذات الطريقة التي تناولت وعالجت بها الاتفاقية جريمة الاختلاس في القطاع العام ومن جانب آخر تقتضي صرامة التدخل في مواجهة الفساد، محاربة هذه الظاهرة ليس على صعيد القطاع العمومي وإنما أيضاً على صعيد القطاع الخاص.
8. يسعى اقتراحنا إلى تعديل هيئة مكافحة الفساد بطريقة شاملة وجوهرية، للقيام بعملها بطريقة مفصلة وليست غامضة، وخاصة فيما يتعلق في التعيين وموازنة الهيئة.
9. لا بد من وجود تشريع وطني ينظم تسليم المجرمين، فوجود النصوص التشريعية الداخلية يعد المحرك الأول والأساس في عملية تفعيل منظومة التعاون الدولي. لذلك يكون لازماً عليها إجراء التعديلات اللازمة في القوانين والأنظمة والتشريعات لإقرار هذا النوع من التعاون الدولي.
10. في استرداد الأصول، نحتاج إلى بناء قدرات خاصة تستطيع البحث والوصول إلى وسائل غير تقليدية، وفق معطيات الواقع، وهو أمر قد لا يمكن الوصول إليه عن طريق استيعاب القوانين الوطنية ولا مجرد الإحاطة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وسبل انفاذها، كما أن يجب إدراك متطلبات وعقبات التعاون الدولي وإتقان إمكانيات النفاذ إلى الأنظمة القانونية للدول التي توجد بها أصول منهوبة.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً. المصادر:

- القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، جريدة الوقائع الفلسطينية، العدد 2، 19 / 3 / 2003، 4.
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003.
- القرار بقانون رقم (18) لسنة 2016 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، جريدة الوقائع، عدد 125، 2016/9/29، 13.
- قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001، جريدة الوقائع، العدد 38، 2001/9/5، 94.
- قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، جريدة الوقائع، العدد 1487، 1960/5/1، 374.
- قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001، جريدة الوقائع الفلسطينية، العدد 38، 2001/9/5، 5.
- قانون المخالفات المدنية رقم (36) لسنة 1944، الوقائع الفلسطينية، العدد 1380، 1944/12/28، 149.
- قانون التنفيذ رقم (23) لسنة 2005، الوقائع الفلسطينية، العدد 63، 2006/4/27، 46.
- قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، الوقائع الفلسطينية، العدد 25، 1998/9/24، 5.
- قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004، جريدة الوقائع، العدد 53، 2023/2/28، 75.
- قانون المحكمة الدستورية رقم (3) لسنة 2006 (الوقائع الفلسطينية، العدد 62، 2006/3/25)، 93.
- قرار بقانون رقم (19) لسنة 2017م بشأن تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006 (الوقائع الفلسطينية، العدد 137، 2017 / 10 / 15)، 10_4.
- قرار مجلس الوزراء رقم (7) لسنة 2019 بنظام حماية المبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة، جريدة الوقائع، العدد 161، 2019/11/28، 35.
- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والأخلاقية.

ثانياً. الأحكام القضائية:

- محكمة التمييز الأردنية، جزاء، رقم 2008/03، تاريخ 2008/02/25.
- محكمة النقض الفلسطينية، جزاء، رقم 13 لسنة 2003 بتاريخ 2004/04/05.
- محكمة النقض الفلسطينية، جزاء، رقم 271 لسنة 12، جلسة 2013/3/4.
- محكمة النقض الفلسطينية، جزاء، رقم 2010/50، تاريخ 2010/5/12.
- محكمة النقض الفلسطينية، جزاء، رقم 2003/13، تاريخ 2004/4/5.
- محكمة النقض الفلسطينية، جزاء، رقم 2009/36، 2009/5/19.
- محكمة النقض الفلسطينية، جزاء، رقم 2009/125 / 2010/4/25.
- محكمة جرائم الفساد، جزاء، 2012/13، بتاريخ 2012/6/7.
- محكمة جرائم الفساد، رقم 2013/3.
- محكمة جرائم الفساد الفلسطينية، 2012/13، بتاريخ 2012/6/7.
- محكمة جرائم الفساد، 2011/13.
- محكمة جرائم الفساد 2012/19.
- محكمة التمييز الأردنية، تمييز جزاء 1963/5، مجلة نقابة المحامين، 708.
- محكمة التمييز الاردنية (جزاء) رقم 2010/1440 (هيئة خماسية) تاريخ 2010/10/21.
- محكمة التمييز الاردنية بصفتها الجزائية رقم 2002/420 (هيئة خماسية) تاريخ 2002/6/11.
- قرار 3122 / 1966 محكمة النقض - الدوائر الجزائية - سورية قاعدة 892 - الموسوعة القانونية الجزائية.
- قرار محكمة التمييز الاردنية (جزاء) رقم 1510/2009.
- تمييز جزاء رقم 94/123، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، السنة الثانية والأربعون.

ثالثاً. المراجع:

- تائر العدوان، مكافحة الفساد الدليل إلى اتفاقية الأمم المتحدة الأردن نموذجاً (ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2012).
- نبيه صالح، جريمة غسل الأموال في ضوء الإجرام المنظم والمخاطر المترتبة عليه، (منشأة المعارف، مصر، 2006).
- سيد عابدين، النظام القانوني الدولي لاسترداد الأموال المهربة (ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2018).

- سلطان، خالد، جرائم الرشوة في عقود التجارة الدولية (دراسة مقارنة) (ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009).
 - سجدية، جميل، قائمة المسائل المتصلة بالتقرير الأولي لدولة فلسطين، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، غير منشور.
 - محمد الريكاني، جريمة استغلال النفوذ ووسائل مكافحتها على الصعيدين الدولي والوطني_ دراسة مقارنة (ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013).
 - الخضر، محمد، وهدة عسكر، ملاحقة جرائم الفساد - الجرائم التي يرتكبها الأشخاص في المناصب العليا، معهد الحقوق - ٢٠٢١.
 - جاموس، عمار، وهدة عسكر، الحق في محاكمة عادلة، "مشروع مواءمة التشريعات الفلسطينية مع الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان"، معهد الحقوق جامعة بيرزيت، تقرير غير منشور.
 - الخضر، محمد، تقييم التشريعات الخاصة بحقوق المرأة والطفل، مساواة 2022، بحث غير منشور.
 - الزغبى، فريد، الموسوعة الجزائرية مج 12، ج 1، (بيروت: دار صادر، ط3، 1995)، 329.
 - دليل إجراءات التعاون القضائي الدولي، دولة فلسطين 2023، وتم اعداد فريق من النيابة العامة وحدة المتابعة المالية وإنتربول فلسطين ووزارة الخارجية والمغتربين ووزارة العدل وعيادة بيرزيت القانونية.
- رابعاً. الرسائل الجامعية:**
- ملاك أبو سهمين، "مواءمة التشريع الليبي مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من الناحية الإجرائية" (رسالة ماجستير، جامعة طرابلس: ليبيا، 2015).
 - الخضري، سمر، "أحكام تسليم المجرمين في فلسطين" (رسالة ماجستير، جامعة الأزهر: فلسطين، 2010).
 - الكردي، أمجد، "المشاكل العملية التي تواجه النيابة العامة في التحقيق الأولي جمع الاستدلالات دراسة تحليله" (رسالة ماجستير، جامعة عمان العربية: الأردن، 2007).
 - إبراهيم، هشام، "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: دراسة مقارنة" (رسالة ماجستير، جامعة أم درمان الإسلامية: السودان، 2010).
 - خصيب، محمد، "التعاون الدولي في المسائل الجزائية: الحالة الفلسطينية في ظل أسلو (نموذجاً)" (رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بيرزيت: فلسطين، 2021).
 - شاهين، نهاية، "دور الإجراءات القانونية في مكافحة الفساد الإداري في الأردن" (رسالة ماجستير، جامعة عمان الأهلية: الأردن، 2019).

- شقور، طارق، "سلطة النيابة العامة في التصرف بالدعوى الجزائية في جرائم الفساد: دراسة وصفية تحليلية" (رسالة ماجستير، فلسطين: جامعة النجاح الوطنية، 2021).
- عبد الصمد، يوسف، "الأثار القانونية على انضمام دولة فلسطين إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" (رسالة ماجستير: جامعة القدس: فلسطين، 2017).
- عمارنة، رشا، "جريمة الكسب غير مشروع في النظام الجزائي الفلسطيني ومدى انسجامها مع الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد: دراسة تحليلية مقارنة" (رسالة ماجستير، جامعة بيرزيت: فلسطين، 2019).
- عاصي، أبرار، "المعوقات التشريعية والتنظيمية في مكافحة جريمة غسل الأموال" (رسالة ماجستير، جامعة بيرزيت: فلسطين، 2019).
- غنيم، سامي "جرائم الفساد في التشريع الجنائي الفلسطيني والجزائري دراسة مقارنة" (رسالة دكتوراة، جامعة الجزائر: الجزائر، 2017).
- فضل الله، أحمد، "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: دراسة مقارنة" (رسالة ماجستير، جامعة أم درمان الإسلامية: السودان، 2010).
- قادري، سارة، "أساليب التحري الخاصة في قانون الإجراءات الجزائية" (رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح: الجزائر، 2014).
- مسعود، محادي، "جريمة تعارض المصالح" (رسالة ماجستير، جامعة زيان عاشور _ الجلفة: الجزائر، 2020).

خامساً. المجالات العلمية:

- أبو مارية، علي، "جريمة الوساطة والمحسوبية والمحابة وفق القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018" (2020) مجلة القانون والأعمال عدد 58 55.
- أبو فارة، سعيد، "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ضوء التشريعات القانونية الفلسطينية" (2020) عدد (6) 1، 41.
- أبو خليل، أسعد، "الفساد رأسمالي" (2019) مجلة الملتقى، عدد 47، 123.
- أبو حمرة، الهادي "استرداد الأموال المنهوبة: محاولة للنظر في طرق بديلة أو موازية" (2021) مجلة البحوث القانونية، عدد 12، 1.
- الجبوري، زينة، "طرق تنفيذ الإنابة القضائية الدولية" (2017) مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية عدد 22، 36.

- الحديدي، عماد، "دور الحكومة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري في وزارة التربية والتعليم" (2020) المجلة العربية لضمان جودة التعليم الجامعي، عدد 43، 47.
- الحسيني، نسرين، "المرحلتان السابقتان للمحاكمة في جرائم الفساد الإداري والمالي دراسة في قانون هيا النزاهة والكسب غير المشروع رقم (30) لسنة 2011 المعدل (2021) مجلة رسالة الحقوق العدد الثاني، 247.
- الخياطي، زكريا، "دور آلية الإنابة القضائية في التعاون الدولي" (2020) مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية عدد خاص، 344.
- الطاهر، ياكز، "التعاون الدولي في مكافحة جرائم الفساد: مقارنة قانونية أمنية" (2021) مجلة الحقوق والحريات عدد 2، 447.
- الصابري، أشرف، "جريمة الرشوة في القطاع الخاص" (2016) مجلة القضاء الجنائي عدد 3، 65.
- الدوري، عدي، "موامة تجريم الاختلاس في القطاع الخاص مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" (2017) مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية عدد 22، 564.
- الدوسري، فيصل، "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كرد فعل على الفساد باعتبارها تهديداً عالمياً" (2021) مجلة القانون المغربي، عدد 48، 277.
- السن، عادل، "آليات المتابعة المالية للحد من الفساد الوظيفي" (2010) بحوث ندوات وملتقيات: التأدب في الوظيفة العامة_ الإجراءات القانونية والإدارية للانضباط وتأدب الموظفين، 245.
- السراء، محمد، "الاتفاقية العربية واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: تحليل نقدي مقارنة" (2016) المجلة العربية للدراسات الأمنية، عدد 64، 57.
- الشريف العربي، نصر، "أساليب التحري في جرائم الفساد" (2017) دراسات في الوظيفة العامة عدد 4، 139، 148.
- العمري، عزت، "الاعتراف بحجية الحكم الجنائي الأجنبي على ضوء القانون الإماراتي وأحكام الاتفاقيات الدولية" (2017) المجلة العربية للعلوم ونشر الأبحاث عدد 2، 101.
- العماوي، زكرياء، "ضوابط التعويض عن آثار جريمة الفساد: محاولة في التعليق على قرار محكمة النقض عدد 275/1 في الملف الشرعي، (2023) مجلة الوقائع القانونية عدد 22.
- العزاوي، نبيل، "الآليات القانونية لاسترداد الأموال المهربة للخارج في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" (2012) مجلة البحوث القانونية والاقتصادية عدد 36، 111، 113.
- القوافزة، أشرف، "التعاون القضائي الدولي في التشريع الأردني والاتفاقيات الدولية: دراسة مقارنة" (2016) المجلة المصرية للدراسات القانونية والاقتصادية، عدد 8، 384، 387.

- الدياسطي، أيمن، "أهم الإجراءات غير تقليدية في عملية الاسترداد على المستوى الدولي والوطني" (2020) مجلة البحوث القانونية والاقتصادية عدد 51، 300، 301.
- المفتي، كمال، "الرقابة الإدارية ودور الوحدات الرقابية في الأجهزة والمصالح الحكومية بالمملكة" (1984) معهد الإدارة العامة، 152.
- الجدعان، حسن، "جريمة صرف النفوذ في التشريع الجزائري السوري (دراسة تحليلية)" (2018) مجلة جامعة البعث عدد 26 (40)، 11.
- بلعرايبي، عبد الكريم، "صور التجريم المستحدثة للكشف عن جرائم الفساد بين تحقيق العدالة وضمن الحقوق والحريات" (2019) دفاتر السياسة والقانون عدد 1، 109.
- برغوثي، بلال، "موقف وملاحظات ائتلاف أمان على قرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005.
- بيزان، حنان، "التقادم التكنولوجي..... تحديات مشاريع الحفظ الرقمي! دراسة استقرائية نظرية"، (2022) مجلة أوراق بحثية عدد 2، 46، 46.
- بوكساني، رشيد، "أجهزة الرقابة المالية على الأنشطة الحكومية: حالة الجزائر" (2008) المؤتمر العربي الأول، 23.
- بوترة، شمامة، "آليات التعاون الدولي على ضوء أحكام الفصل الرابع من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: دراسة تحليلية" (2021) المجلة الدولية لأبحاث في العلوم التربوية والإنسانية والآداب واللغات عدد 4، 312.
- بختة لعطب، "مكافحة الفساد الاقتصادي الناتج عن الجريمة المنظمة في القانون الجزائري" (2019) مجلة دراسات في العلوم الإنسانية والاجتماعية عدد 19، 58، 61.
- حسون، خالد، "موقف القانون الدولي من استرداد الموجودات في إطار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003" (2021) مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية عدد 37، 582.
- حلو، حسنين، "تصرف الادعاء المالي والإداري بالتحقيق في جرائم الفساد في العراق والقانون المقارن" (2020) مجلة رسالة الحقوق 3، 147.
- جمال الدين، عنان، "مكافحة الفساد في إطار الصفقات العمومية جريمة تعارض المصالح عموماً" (2018) مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية عدد 9، 1003.
- حسين، حياة، "آليات التعاون الدولي لاسترداد العائدات من جرائم الفساد على ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" (2017) مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية عدد 11، 56.

- حلمي، وحيد، "مستقبل أجهزة الرقابة" (1990) المؤتمر السنوي السابع والعشرون: محاور تغيير في المجتمع المصري، 236.
- خضر، مجيد، "الدور التشريعي في إعاقة مكافحة جرائم الفساد" (2022) مجلة رسالة الحقوق عدد 3، 236.
- خفاجي، أحمد، "الرشوة في القانون المصري: دراسة قانونية للمواد من 103 إلى 111 من قانون العقوبات المصري المعدل بالقانون رقم 69 الصادر في 19 فبراير سنة 1953" (1957) مجلة مصر المعاصرة عدد 288 (48)، 5.
- خليل، إمام، "التعاون القضائي الدولي لمواجهة الجريمة المنظمة: دراسة مقارنة بين الاتفاقية الدولية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والقانون الإماراتي" (2015) رؤى استراتيجية عدد 9، 8.
- خوادجية، سميحة، "مكافحة الفساد: السويد نموذجاً: دراسة مقارنة مع الجزائر" (2020) المجلة الدولية أبحاث في العلوم التربوية والإنسانية والآداب واللغات، عدد 5، 453.
- خميس، محمد، "أجهزة الرقابة: الاختصاص والتبعية" (1976) اتحاد جمعيات التنمية الإدارية، عدد 3، 11.
- خنفوسي، عبد العزيز، "أعمال معايير الولاية القضائية في جرائم الفساد" (2022) مجلة الحقوق والحريات عدد 1، 1943.
- خنفوسي، عبد العزيز، "السلطات الفعالة والاستقلالية الممنوحة للهيئات المتخصصة من أجل ملاحقة جرائم الفساد (دراسة على ضوء أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتشريعات عربية)" (2021) مجلة الدراسات الحقوقية عدد 2، 434.
- سند، نجاتي، "التعاون الدولي في مكافحة الإرهاب" (1999) ندوة مكافحة الإرهاب، 298.
- شبل، بدر الدين، "دراسة في مدى مواءمة القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" (2016) مجلة الحقوق والحريات عدد 2، 321.
- شيخ، عبد الصديق، "دور ومهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته" (2020) مجلة آفاق للعلوم عدد 1، 33.
- طهرواي، حسان، "مكافحة الفساد في التشريع الجزائري المغربي على ضوء اتفاقية الأمم المتحدة 2003: دراسة تحليلية" (2018) مجلة آفاق للبحوث والدراسات عدد خاص، 155.
- طيفوري، محمد، "تضارب المصالح في التشريع المغربي والمقارن" (2017) مجلة الشؤون القانونية والقضائية عدد 2، 163، 164.

- زعلول، طارق، "الحماية الإجرائية للمجني عليهم والشهود والمبلغين: دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة" (2019) مجلة العلوم القانونية والاقتصادية عدد 1، 149.
- زنكنة، عدنان، "الفساد الإداري في العراق: الأسباب والمعالجة" (2014) مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية عدد 11.
- صالح، ماهر، "المواجهة الدستورية لاستغلال النفوذ الوظيفي" (2018) مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية عدد (14)، 1.
- قودة، حنان، "التصدي في مرحلتي التحقيق والمحاكمة" (2019) مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية عدد 1، 892.
- قادة، شهيدة، "التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد ومفارقاتها: إطار قانوني ومؤسسي طموح يفقد لأليات إنفاذه" (2019) مجلة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد عدد 1، 1.
- عثمان، مداحي، "الجهود الدولية لمكافحة الفساد: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد نموذجاً" (2019) مجلة أبعاد اقتصادية عدد 9، 1.
- عبد عطية، حيدر، "أصول الملاحقة والتحقيق في الجرائم" (2023) المجلة الدولية للعلوم الإنسانية والاجتماعية عدد 49، 77.
- عبد الرحمن، عبد الحكم، "بين علنية إجراءات المحاكمة القضائية وسرية إجراءات التحكيم الاقتصادي" (2017) المجلة القانونية عدد 2، 19.
- عثمان، فاطمة، ونبيل بورماني، "استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته: بين الرؤية الدستورية والواقع" (2017) مجلة التراث عدد 26، 63.
- عبد شلاش، إيهاب، "المساعدة القانونية المتبادلة بين الدول وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003" (2020) مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، عدد 4، 318.
- غالم، عبد الله، "تفعيل دور الرقابة الداخلية والخارجية كآلية وقائية للحد من الفساد في الصفقات العمومية" (2017) أوراق المؤتمر العلمي الوطني: قانون الصفقات العمومية بين تجديد آليات الرقابة وتجسيد الرشادة في صرف المال العام، 446.
- غنيم، سامي، "جريمة استغلال النفوذ في القانون الفلسطيني والجزائري دراسة مقارنة" (2016) مجلة جامعة الأزهر عدد 2 (18)، 251.
- غنيم، سامي، "جريمة الرشوة في التشريع الفلسطيني دراسة تحليلية" (2017) مجلة جامعة الأزهر - غزة عدد (2)، 107.

- فريد، علوش، "التعاون الدولي عن طريق نظامي تسليم المجرمين والتسليم المراقب" مجلة الفكر عدد4، 166، 168.
- لخضر، رابحي، "التعاون الدولي لاسترداد العائدات المتحصلة من جرائم الفساد" (2019) مجلة الدراسات الحقوقية عدد 12، 428.
- لحسن، عبد الله، "الفساد وأثره في القطاع الخاص" (2003) أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، عدد 2، 580.
- مرسلي، عبد الحق، "التعاون الدولي في مكافحة الفساد في الصفقات العمومية" (2015) مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية عدد 9، 164، 164.
- مبروكة، غانية، "جريمة استغلال النفوذ في الصفقات العمومية" (2017) أوراق المؤتمر العلمي الوطني: قانون الصفقات العمومية بين تجديد آليات الرقابة وتجسيد الرشادة في صرف المال العام عدد 1، 114.
- مداح، علي، "جريمة إساءة استغلال الوظيفة" (2019) المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية عدد 2 (4)، 11.
- ماهر، صالح، "المواجهة الدستورية لاستغلال النفوذ الوظيفي" (2018) مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية عدد (14)، 1.
- ميموني، فايزة، "السياسة الجنائية للمشرع الجزائري في مواجهة ظاهرة الفساد" (2009) مجلة الاجتهاد القضائي عدد 5، 224.
- هوم، فايزة، "التدابير الوقائية من جرائم الفساد في التشريع الجزائري" المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية عدد 3، 203.
- هاشمي، بوجعدار، "الفساد، صورته مخاطره وآليات مكافحته" (2018) مجلة العلوم الإنسانية، عدد 49، 11، 7.
- هنان، مليكة، "الإطار المفاهيمي للشفافية والمساءلة كأليات للحد من الفساد الإداري" (2017) المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية عدد 4، 207.

سادساً. المواقع الإلكترونية:

- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد،
https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50024_A.pdf.
- أدلة الحوكمة الرشيدة (سياسيات وهيئات مكافحة الفساد)
https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/7/pdf/200724-BI-GGG3-ara.pdf.
- أحمد أبو دية، أثر إقرارات الذمة المالية في التجربة الفلسطينية، (https://www.aman-palestine.org/cached_uploads/download/migrated-files/itemfiles/95e9d3548dcb9c42128fc484b6800e73.pdf)
- أحمد ملحم، غياب التشريع والانسحاب والسلطة المطلقة فاقم الفساد في فلسطين،
<https://www.aman-palestine.org/media-center/2789.html>.
- أحمد الأطرش، "إدارة الأصول المحتجزة والمصادرة"
[file:///C:/Users/Hadba/Downloads/book-40433-cat-7-d-02-10-23%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Hadba/Downloads/book-40433-cat-7-d-02-10-23%20(2).pdf).
- استعراض الحكومة العامة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، الرقابة الداخلية وإدارة المخاطر من أجل النزاهة العامة في منطقة الشرق الأوسط،
<https://www.oecd.org/gov/ethics/corruption-risks-internal-control-mena-AR.pdf>.
- أجنحة السياسات الوطنية 2017 _ 2022
<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/pal175678.pdf>.
- استرداد الموجودات مشكلة نطاق وبعد، (<http://www.transparency.org.kw.au-ti.org/upload/books/323.pdf>)
- أدلة الحوكمة الرشيدة (سياسيات وهيئات مكافحة الفساد)
https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/7/pdf/200724-BI-GGG3-ara.pdf.
- أشكال الإدارة الانتخابية، "دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات"
<http://www.eods.eu/library/IDEA.Electoral-Management-DesignAR.pdf>

- التحديات في مكافحة الفساد: دور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد،
(<https://www.aalco.int/Corruption-Arabic-Final%202010.doc>)
- التقرير السنوي ديوان الرقابة المالية والإدارية 2020،
(<https://www.saacb.ps/BruRpts/annualReportAr2020.pdf>)
- الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003،
(https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Legislative_eGuide/UNCAC_Legislative_Guide_A.pdf)
- الوضع القانوني في فلسطين، معهد الحقوق جامعة بيرزيت
(<http://lawcenter.birzeit.edu/lawcenter/ar/homepage/2013-08-31-07-08->)
- 03
- التقرير السنوي 2018، (هيئة مكافحة الفساد)
(<https://www.pacc.ps/library/viewbook/10275>)
- التقرير السنوي عن أعمال ديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2023،
(<https://www.saacb.ps/BruRpts/reRPT2022SAACB.pdf>)
- التقرير السنوي 2021، هيئة مكافحة الفساد،
(<file:///C:/Users/Hadba/OneDrive/New%20folder/book-30414-cat-6-d->)
(<https://www.pacc.ps/library/viewbook/10275>)
- التسويات والآليات البديلة الأخرى في قضايا الرشوة عبر الوطنية وآثارها على استرداد الموجودات المسروقة وعادتها
(<https://undocs.org/pdf?symbol=ar/CAC/COSP/WG.2/2016/2>)
- التقييم الذاتي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تخطي الحد الأدنى،
(http://www.undp-aciac.org/publications/GN_ar.pdf)
- المبادئ الدولية لقانون حماية المبلغين
(https://images.transparencycdn.org/images/2014_WhistleblowerPrinciples_AR.pdf)
- الحماية المطلوبة للمبلغين ([https://www.aman-](https://www.aman-palestine.org/cached_uploads/download/migrated-files/itemfiles/263533102a9ad561753030da529612ac.pdf)
[palestine.org/cached_uploads/download/migrated-](https://www.aman-palestine.org/cached_uploads/download/migrated-files/itemfiles/263533102a9ad561753030da529612ac.pdf)
[files/itemfiles/263533102a9ad561753030da529612ac.pdf](https://www.aman-palestine.org/cached_uploads/download/migrated-files/itemfiles/263533102a9ad561753030da529612ac.pdf))

- <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/Guid-5260-1.pdf>
- المركز الفلسطيني لحقوق الانسان، (<https://www.pchrgaza.org/ar/?p=4779>)
- المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان، <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Corruption/BestPractices/NationalAssociationFightagainstCorruption.docx>
- محمد القماش، («النقض» تؤيد سجن «قاضي الزقازيق» 10 سنوات لاتهامه بالرشوة (تفاصيل كاملة) <https://www.almasryalyoum.com/news/details/1473378>)
- مجلة الأحكام العدلية، (<https://maqam.najah.edu/legislation/158>)
- النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد (https://www.aman-palestine.org/cached_uploads/download/migrated-files/itemfiles/a3c017f867420a33612e724d8a4bd640.pdf)
- الإجماع نحو إقرار قانون الأرشيف الفلسطيني، أمان، (<https://www.aman-palestine.org/activities/6867.html>)
- اليوم الدولي لتعميم الانتفاع بالمعلومات، (<https://www.un.org/ar/events/informationaccessday/background.shtml>)
- الجرائم الاقتصادية المرتبطة بجرائم الفساد، (<https://www.aman-monitor.org/public/files/server/1665644490.pdf>)
- الجالية الكوردية في الدنمارك، (https://www.facebook.com/kurd.danmark/posts/1006426016113927/?p=0&eav=AfbK4gAvw0lKYucYCvr51G7V3-z2Sxc-RIUQGuQ7xk5yluP6DXOVQj5lwg6FhXD2Z6g&_rdr)
- المجلس القضائي الأردني، (<https://www.jc.jo/en/study/item/-56>)
- الأخلاقيات العامة، تضارب المصالح على الصعيدين المحلي والإقليمي، (<https://rm.coe.int/public-ethics-conflicts-of-interest-at-local-and-regional-levels-publi/16809f4761>)
- الأمم المتحدة الاسكوة، (<https://www.unescwa.org/ar/sd-glossary/%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B7%D8%A7%D8%B9-%D8%A7%D9%84%D8%AE%D8%A7%D8%B5>)

- إطلالة على الفساد ومكافحة الفساد في فلسطين
https://www.transparency.org/files/content/activity/2012_U4ExpertAnswer
[\(314_AR.pdf\)](#)
- آلية استرداد الموجودات والعائدات المتحصلة من جرائم الفساد (<https://rasheedti.org/wp-content/uploads/2021/07/%D8%A2%D9%84%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D8%B1%D8%AF%D8%A7%D8%AF->
- إيهاب محارمة، الفساد ومكافحته فلسطينياً،
<https://www.alaraby.co.uk/%D8%A7%D9%84%D9%81%D8%B3%D8-%D9%81%D9%84%D8%B3%D8%B7%D9%8A%D9%86%D9%8A%D9%8>
[\(B%D8%A7?fbclid=IwAg](#)
- إسلام عبد الجواد ومعتصم العمري، "جريمة غسل الأموال في فلسطين: أدوات مكافحتها ومعيقاتها"
https://staff.najah.edu/media/conference/2017/05/03/Money_loundering_
[\(-Islam_Abdeljawad.pdf](#)
- بلال برغوثي، "الحق في الطلاع أو حرية الحصول على المعلومات"
[.file:///C:/Users/Hadba/Downloads/legal54.pdf](file:///C:/Users/Hadba/Downloads/legal54.pdf)
- بناء النزاهة والحد من الفساد في قطاع الدفاع: خلاصة وافية لأفضل الممارسات، مركز جنيف
 للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة،
https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_topics/Integrity_Buiding_Compndium_AR_updated.pdf
- بلغ عــــن الفساد ولا تتــــردد،
[.https://www.nazaha.gov.kw/AR/pages/reportcorruption.aspx](https://www.nazaha.gov.kw/AR/pages/reportcorruption.aspx)
- تعليمات رقم (2) لسنة 2008 بشأن الإفصاح
[.\(http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=15961\)](http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=15961)
- تقرير استعراض دولة فلسطين، آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد)
[file:///C:/Users/Hadba/Downloads/%D8%B5%D9%88%D8%B1%20%D8%A7%D9%84%D9%81%D9%82%D9%87%20%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86%D9%8A%20-%20%D8%A8%D8%AD%D8%AB%20Google_files/1128a5f1%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Hadba/Downloads/%D8%B5%D9%88%D8%B1%20%D8%A7%D9%84%D9%81%D9%82%D9%87%20%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86%D9%8A%20-%20%D8%A8%D8%AD%D8%AB%20Google_files/1128a5f1%20(1).pdf)

palestine.org/cached_uploads/download/2023/09/06/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B3%D9%88%

- جليل مناورين، "الفساد: الضرب الموجع في كوريا" مجلة رسالة اليونسكو (2000)
(<file:///C:/Users/Hadba/Downloads/1511-053-012-013.pdf>)
- جريمة غسل الأموال وطرق مكافحتها في فلسطين، مساواة،
(<https://musawa.ps/uploads/7655e7c13dd00212df4c53ed53425f05.pdf>)
- جميل سجدية، بناء قدرات المحاميات الفلسطينيات في القضاء الإداري ومكافحة الفساد،
(<http://library.mas.ps/records/index/1/20511>)
- حسين الحديثات، "مكافحة الفساد وحماية المبلغين والشهود"
(<https://www.ammonnews.net/article/325312>)
- حسين عبد الكريم، "دور الادعاء العام في مراحل الدعوى الجزائية في ضوء قانون (49) لسنة 2017"
(<https://www.iasj.net/iasj/download/dfd0c9e6be8b178c>)
- حق المتهم في الاستعانة بمحام في مرحلة جمع الاستدلالات،
(<https://egyils.com/%D8%AD%D9%82-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AA%D9%87%D9%85-%D9%81%D9%8A->)
- رشا عمارنة، "النظام القانوني لمكافحة الفساد في فلسطين" ورقة عمل مقدمة في الورشة التدريبية بعنوان "تعزيز مشاركة الهيئات المحلية في مكافحة الفساد"
(<http://www.pacc.pna.ps/ar/cp/plugins/spaw/uploads/files/netham.pdf>)
- رمزي نزهة، "استقلالية هيئة مكافحة الفساد مبررات ودواعي"
(<https://www.ammonnews.net/article/241646>)
- ريتشاد هولواي، "الكتاب المرجع للمنظمات غير الحكومية في مكافحة الفساد"، كيف توظف المنظمات غير الحكومية جهود المراقبة والمدافعة في خدمة مكافحة الفساد،
(https://www.aman-palestine.org/cached_uploads/download/migrated-files/itemfiles/19b84c3334ccd16d8aaee1e9963cbacd.pdf)
- سامي غنيم، جرائم الفساد
(<https://books.google.co.il/books?id=vrEKEAAQBAJ&pg=PT401&lpg=PT401&dq=%D8%AC%D8%B1%D8%A7%D8%A6%D9%85+%D8%A7%D9%84%D9%81%D8%B3%D8%A7%D8%AF+%D8%A7%D9%84%>)

- سامي جبارين، استغلال النفوذ الوظيفي،
(<http://library.mas.ps/records/1/16756.aspx>).
- ستارتوس باهيس، "الفساد في محاكمنا: كيف يبدو، ومواطن استتاره" (<https://www.aman-palestine.org/reports-and-studies/8554.html>).
- سرى صيام، "دور أجهزة القضاء والتنفيذ في مكافحة الفساد" (https://www.aman-palestine.org/cached_uploads/download/migrated-files/itemfiles/8f845e24e07c2321ae853a7adf3a1f40.pdf).
- سير الإجراءات القانونية،
(https://www.gov.il/ar/Departments/Guides/conduct_of_criminal_proceedin
([gs?chapterIndex=2](https://www.gov.il/ar/Departments/Guides/conduct_of_criminal_proceedin))).
- سمير خليفي، "الإجراءات المستحدثة للتحري عن جرائم الفساد: بين تساير لتطور الجريمة وتعزيز
صلاحيات الضبطية القضائية، (<file:///C:/Users/Hadba/Downloads/2417-004-001-002.pdf>).
- سلمان الديراوي ومحمد تلالوة، "درجة إفصاح الشركات المدرجة في بورصة فلسطين عن عناصر
رأس المال الفكري" (<https://dsr.alistiqlal.edu.ps/file/files/443.pdf>).
- سعيد يوسف كلاب، "دورة التقنيات الحديثة في مجال الكشف عن الغش والفساد"
(https://www.aman-palestine.org/cached_uploads/download/migrated-files/itemfiles/1bb7acf8b3b2d857be298a2d223bd513.doc).
- سعيد زيد وسجي يوسف، تقرير حول عمل محكمة جرائم الفساد وإجراءات التقاضي،
(<https://www.pacc.ps/uploads/books/8/book-221-cat-8-d-31-12-14.pdf>).
- طارق دعنا، الفساد البنيوي في السلطة الفلسطينية،
(<https://www.masarat.ps/article/1350/%D8%A7%D9%84%D9%81%D8%B3%D8%A7%D8%AF-%>
- دليل استخدام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لتعزيز جهود مناهضته
(<https://uncaccoalition.org/files/UNCAC-Guide-Anti-corruption-Efforts-Arabic.pdf>).
- دليل المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المجرمين،
(<https://www.unodc.org/documents/congress/background->

[D9%85%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B7%D9%86%D8%A7%D8%AA](https://www.ichr.ps/cached_uploads/download/ichr-)

.)

▪ عزيز كايد، "تقرير حول تداخل الصلاحيات في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية"

https://www.ichr.ps/cached_uploads/download/ichr-

[files/files/000000383.pdf](https://www.ichr.ps/files/files/000000383.pdf)

▪ فاتف "الأشخاص السياسيون ممثلو المخاطر في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب"

http://www.menafatf.org/sites/default/files/Newsletter/PEPs_in_relation_to

[_AML_CFT.pdf](http://www.menafatf.org/sites/default/files/Newsletter/PEPs_in_relation_to)

▪ فاعلية واستقلالية وحيادية النيابة العامة في متابعة جرائم الفساد في قطاع غزة،

https://www.aman-palestine.org/cached_uploads/download/migrated-

[files/itemfiles/2540d30885a751142c8ca45f5e8007e1.pdf](https://www.aman-palestine.org/cached_uploads/download/migrated-)

▪ قرار مجلس الوزراء رقم (10) لسنة 2019م بنظام الهدايا،

<http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=17255>

▪ قضية رقم (12) لسنة 2 قضائية المحكمة الدستورية العليا،

https://www.birzeit.edu/sites/default/files/mhkm_dstwry_4-2017.pdf

▪ كلمة الرئيس محمود عباس المتفزة عبر تلفزيون فلسطين لمناسبة الذكرى الـ 56 لانطلاقة الثورة

الفلسطينية 31 كانون الأول 2020، وفا وكالة الانباء والمعلومات الفلسطينية،

https://info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=uM9236a27730275408auM9236

▪ ليان مكاي، نحو ثقافة سيادة القانون،

<https://www.usip.org/sites/default/files/%D9%86%D8%AD%D9%88%20%D9%85%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B7%D9%86%D8%A7%D8%AA>

.)

▪ مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد "الفريق العامل الحكومي الدولي

المفتوح العضوية المعني باسترداد الموجودات"

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/work/>

[nggroup2/2012-August-30-31/V1254545a.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/work/)

▪ مصطفى عبد الباقي، شرح قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2003 دراسة مقارنة

<https://fada.birzeit.edu/bitstream/20.500.11889/5464/1/%288->

[5%29.pdf](https://fada.birzeit.edu/bitstream/20.500.11889/5464/1/%288-)

- مبادئ توجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة، (<https://www.ohchr.org/ar/instruments>) - ([mechanisms/instruments/guidelines-role-prosecutors](https://www.pacc.ps/uploads/books/247/d0be01d6.pdf)).
- مصطفى فرحان، الاء النقيب، صول التحقيق في جرائم الفساد، (<https://www.pacc.ps/uploads/books/247/d0be01d6.pdf>).
- محمد شلالدة، خلال مشاركته في المؤتمر الدولي "تزاها وحوكمة من أجل التنمية المستدامة" انضمام فلسطين للاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد يمنح القضاء وأجهزة إنفاذ القانون أداة مهمة في سبيل استعادة أموال الشعب المنهوبة وضبط مرتكبي الجرائم، (http://www.moj.pna.ps/ar_page.aspx?id=OSB7JWa2825754657aOSB7J) ([W](#)).
- محمد قسيمة، "بعض جرائم الفساد ودور أساليب التحري والتحقيق في مكافحتها من منظور التشريع الجزائري"، (<file:///C:/Users/Hadba/Downloads/%D8%A8%D8%B9%D8%B6>) ([A](#)).
- محمد سعدون، "إجراءات ما قبل المحاكمة في جرائم الفساد الإداري والمالي في القانون العراقي" (<https://www.iasj.net/iasj/download/f25474c85bb21331>).
- محمد خضر وعلا عمر، تقادم جرائم الفساد في فلسطين، (<http://176.119.250.240/lawcenter/ar/2015-06-18-07-08-24>).
- محمود علاونة، "منع الفساد في القطاع الأمني الأرتقاء بمدى انسجام التشريعات الأمنية الفلسطينية مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" (https://www.marsad.ly/wp-content/uploads/sites/2/2016/07/Preventing-Corruption_ar.pdf).
- محمود أبو صوي، "المعاهدات الدولية بين مرجعيات ومشمولات رقابة دستورية في فلسطين" (<file:///C:/Users/Hadba/Downloads/SSRN-id3689533.pdf>).
- محمود شرقي وصلاح الدين جبار، "تأثير تطور تكنولوجيا المعلوماتية على تنامي الجريمة" (<https://www.asjp.cerist.dz/en/downArticle/354/8/1/62499>).
- معتز قفيشة، "تقرير حول الجنسية الفلسطينية" ([file:///C:/Users/Hadba/Downloads/legal22%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Hadba/Downloads/legal22%20(1).pdf)).
- مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، (www.alzaytouna.net).
- مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ([file:///C:/Users/Hadba/Downloads/V2007568%20\(1\)%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Hadba/Downloads/V2007568%20(1)%20(1).pdf)).

- مؤسسة الحق، الحق تطالب بتشكيل لجنة تحقيق مستقلة في قضية موظفتي المحكمة الدستورية
(<https://www.alhaq.org/ar/advocacy/17617.html>).
- معالجة تضارب المصالح في القطاع العام
(https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/7/pdf/200724-BI-GGG2-ara.pdf).
- مجموعة أدوات الأمم المتحدة بشأن المخدرات الاصطناعية،
(<https://syntheticdrugs.unodc.org/syntheticdrugs/ar/advancedinvestigativetechniques/legal-basis/mutual-legal-assistance.html>).
- مكافحة الفساد: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مركز العمليات الانتقالية الدستورية، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
(<https://constitutionnet.org/vl/item/mkafht-alfsad-atr-dstwryt-lmntqt-alshrq-alawst-wshmal-afryqya>).
- ما هي تكنولوجيا المعلومات وما هي فوائدها وأهميتها،
(<https://www.menatech.net/%D9%85%D8%A7-%D9%87%D9%8A-%D8%AA%D9%83%D9%86%D9%88%D9%84%D9%88%D8%AC%D9%8>)
(A-
- مذكرة إرشادية: التقييم الذاتي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
(https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/UNCAC%20Self%20Assessment_ar.pdf).
- مؤسسة المجتمع المدني الفلسطيني وهيئة حقوق الإنسان بشأن القرار المحكمة الدستورية بحل المجلس التشريعي والدعوة إلى انتخابات (<http://www.alhaq.org/Arabic/index.php?>).
- معهد الحقوق بجامعة بيرزيت ينظم ورشة عمل بعنوان جرم الفساد بين القانون والتطبيق،
(<http://lawcenter.birzeit.edu/lawcenter/ar/2012-11-20-11-27-26/1106-2015-04-22-07-40-39>).
- مؤسسة المجتمع المدني الفلسطيني وهيئة حقوق الإنسان بشأن القرار المحكمة الدستورية بحل المجلس التشريعي والدعوة إلى انتخابات (<http://www.alhaq.org/Arabic/index.php?>).
- ماينو جيلالي، "مدى تنفيذ الدول المغاربية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد"
(<https://www.qscience.com/content/journals/10.5339/rolacc.2019.11>).

- محاربة الرشوة والفساد،
(https://www.gov.il/ar/departments/general/corruption_fight)
- كلما كانت الأداة أكثر فاعلية في مكافحة الفساد، ازدادت مقاومة الحكومات لها،
(<https://eupolcopps.eu/single-news/7/ar>)
- نور الدين الوناني، "حجية الأحكام الجنائية الأجنبية بين مبدأ السيادة الوطنية وضرورة التعاون الدولي")
(<https://revuealmanara.com/%D8%AD%D8%AC%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%AD%D9%83%D8%A7%D9%85-%D8%>)
- نازك حامد الهاشمي، تمويل الأشخاص المعرضين للمخاطر سياسياً
(<https://www.sudaress.com/sudanile/55919>)
- هيئة مكافحة الفساد، (<https://www.pacc.ps/FAQs/quastions/1>)
- هيئة مكافحة الفساد "المؤتمر الدولي الثاني سياسات النزاهة والشفافية والمساءلة بين النظرية والتطبيق" (<https://www.pacc.ps/Events/conf/Paper-Preventive-Force->
([Waleed-AR.pdf](https://www.pacc.ps/Events/conf/Paper-Preventive-Force-Waleed-AR.pdf)).
- هذا ما أكد عليه تقرير ديوان الرقابة المالية، لمراجعة التقرير، انظر
(<https://www.saacb.ps/BruRptsTestSAACB/IndexRPTArabic>)
- هند إبراهيم، "دراسة هامة عن خيانة الأمانة في القانون الفلسطيني"
(<https://www.mohamah.net/law/%d8%af%d8%b1%d8%a7%d8%b3%d8%a9-%d9%87%d8%a7%d9%85%d8%a9-%d8%b9%d9%86-%d8%ae%d9%8a%d8%a7%d9%86%d8%a9>)
- واقع مكافحة غسل الأموال وتنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة جريمة غسل الأموال، أمان
(https://www.aman-palestine.org/cached_uploads/download/2021/07/05/%D8%BA%D8%B3%D9%84-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D9%85%D9%88%D8%A7%D9%84-1625474367.pdf)
- والي عبد اللطيف ولجلط فواز، "التعاون الدولي في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد"
(<https://www.iasj.net/iasj/download/bb30f47b5a043059>)

- ورقة موقف حول حكم المحكمة الدستورية بخصوص مكانة الاتفاقيات الدولية في النظام القانوني الفلسطيني، وحدة القانون الدستوري، <https://fada.birzeit.edu/bitstream/20.500.11889/5487/1/%d9%88%d8%b1%d9%82%d8%a9%20%d9>.
- ورقة حول: تجريم أفعال الفساد في القطاع الخاص الفلسطيني، (https://www.aman-palestine.org/cached_uploads/download/2023/03/27/%D9%88%D9%8A%D8%A8).
- ورقة موقف قرار المحكمة الدستورية حل المجلس التشريعي سياسي لا قانوني، (<https://pchrgaza.org/ar/?p=16919>).
- يوسف برقان، التعاون الدولي في مجال العدالة الجنائية في مواجهة جرائم الفساد، (<https://www.asjp.cerist.dz/en/article/191627>).
- Shaazka Bayerle, Blacklisting Corrupt Candidates: Korea, (https://www.nonviolent-conflict.org/wp-content/uploads/1917/08/Curtailing-Corruption-Chapter-3-Arabic_translation-a11.pdf).

سابعاً. المقابلات:

- مقابلة مع بلال البرغوثي، مستشار قانوني لمؤسسة أمان، 2021/8/15
- مقابلة مع جمال الشريف، يعمل في هيئة مكافحة الفساد، 2021/8/22.
- مقابلة مع جميل سجدية، رئيس نيابة حقوق الإنسان، بتاريخ 2021/8/20.
- مقابلة مع سامي غنيم، أستاذ قانون جنائي جامعة الأزهر، بتاريخ 2021/7/30.
- مقابلة مع عرين بدون، محامية مزاولة، بتاريخ، 2021/8/8.
- مقابلة مع محمد الحنيني، أستاذ الإدارة العامة جامعة بيرزيت، 2021/7/31.
- مقابلة مع ناصر الرئيس، مستشار وزير العدل، بتاريخ 2021/7/14.
- مقابلة مع إباد شرباتي، يعمل في هيئة مكافحة الفساد، بتاريخ 2021/8/20.
- مقابلة مع عبير مصلح، المديرية التنفيذية في الأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة، 2021/8/19.
- مقابلة مع أيمن الزرو، مدير برنامج ماجستير حكومة وحكم محلي، 2023/4/3.

- مقابلة مع مروة فرح، موظفة سابقة في المحكمة الدستورية ومبلغة عن شبهات فساد، 2022/11/2.
- مقابلة هاتفية مع سناء طوطح، محاضرة في كلية الحقوق_ جامعة القدس، بتاريخ 2022/1/5.
- مقابلة مع جهاد حرب، باحث في قضايا الحكم والسياسة أمان، 2023/7/27.
- مقابلة مع صمود برغوثي، منسقة الرصد والتوثيق في أمان، 2023/7/27.
- مقابلة مع فادي ربايعه، محاضر في كلية الحقوق_ جامعة القدس، 2023/7/28.
- مقابلة مع احمد الأطرش، باحث قانوني في هيئة مكافحة الفساد 2023/8/6.
- مقابلة مع أسامة السعدي، مدير دائرة الشكاوى والبلاغات في هيئة مكافحة الفساد، 2023/8/6.
- مقابلة مع رشا عمارنة، مدير عام الشؤون القانونية في هيئة مكافحة الفساد، 2023/8/6.
- مقابلة مع مازن اللحام، مدير الدائرة القانونية، مستشار هيئة مكافحة الفساد، 2023/8/27.
- مقابلة مع سيرين عوادة، رئيس وحدة التعاون الدولي في هيئة مكافحة الفساد، 2023/8/27.
- مقابلة مع سعيد شحادة، مدير عام التعاون الدولي في هيئة مكافحة الفساد، 2023/8/27.

المرفق

اتفاقية الأمم المتحدة
لمكافحة الفساد

الديباجة

إن الدول الأطراف في هذه الاتفاقية،

إذ تقلقها خطورة ما يطرحه الفساد من مشاكل ومخاطر على استقرار المجتمعات وأمنها،
مما يقوّض مؤسسات الديمقراطية وقيمها والقيم الأخلاقية والعدالة، ويعرّض التنمية المستدامة
وسيادة القانون للخطر،

وإذ تقلقها أيضا الصلات القائمة بين الفساد وسائر أشكال الجريمة، وخصوصا الجريمة المنظمة
والجريمة الاقتصادية، بما فيها غسل الأموال،

وإذ تقلقها كذلك حالات الفساد التي تتعلق بمقادير هائلة من الموجودات، يمكن أن تمثل
نسبة كبيرة من موارد الدول، والتي تهدد الاستقرار السياسي والتنمية المستدامة لتلك الدول،

واقتناعا منها بأن الفساد لم يعد شأنًا محليًا بل هو ظاهرة عبر وطنية تمس كل المجتمعات
والاقتصادات، مما يجعل التعاون الدولي على منعه ومكافحته أمرا ضروريا،

واقتناعا منها أيضا بأن اتباع نهج شامل ومتعدد الجوانب هو لازم لمنع الفساد ومكافحته
بصورة فعالة،

واقتناعا منها كذلك بأن توافر المساعدة التقنية يمكن أن يؤدي دورا هاما، بما في ذلك عن
طريق تدعيم الطاقات وبناء المؤسسات، في تعزيز قدرة الدول على منع الفساد ومكافحته
بصورة فعالة،

واقتناعا منها بأن اكتساب الثروة الشخصية بصورة غير مشروعة يمكن أن يلحق ضررا بالغا
بالمؤسسات الديمقراطية والاقتصادات الوطنية وسيادة القانون،

وإذ عقدت العزم على أن تمنع وتكشف وتردع، على نحو أنجع، الإحالات الدولية للموجودات المكتسبة بصورة غير مشروعة، وأن تعزز التعاون الدولي في مجال استرداد الموجودات،

وإذ تسلّم بالمبادئ الأساسية لمراعاة الأصول القانونية في الإجراءات الجنائية وفي الإجراءات المدنية أو الإدارية للفصل في حقوق الملكية،

وإذ تضع في اعتبارها أن منع الفساد والقضاء عليه هو مسؤولية تقع على جميع الدول، وأنه يجب عليها أن تتعاون معا بدعم ومشاركة أفراد وجماعات خارج نطاق القطاع العام، كالمجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، إذا كان يراد لجهودها في هذا المجال أن تكون فعالة،

وإذ تضع في اعتبارها أيضا مبادئ الإدارة السليمة للشؤون والممتلكات العمومية، والإنصاف والمسؤولية والتساوي أمام القانون وضرورة صون النزاهة وتعزيز ثقافة تنبذ الفساد،

وإذ تثني على ما تقوم به لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة من أعمال في ميدان منع الفساد ومكافحته،

وإذ تستذكر الأعمال التي اضطلعت بها المنظمات الدولية والإقليمية الأخرى في هذا الميدان، بما في ذلك أنشطة مجلس أوروبا والاتحاد الأوروبي والاتحاد الإفريقي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومنظمة الدول الأمريكية ومجلس التعاون الجمركي (المعروف أيضا باسم المنظمة العالمية للجمارك) وجامعة الدول العربية،

وإذ تحيط علما مع التقدير بالصكوك المتعددة الأطراف لمنع الفساد ومكافحته، بما فيها اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد، التي اعتمدها منظمة الدول الأمريكية في ٢٩ آذار/ مارس ١٩٩٦،^(١) واتفاقية مكافحة الفساد بين موظفي الجماعات الأوروبية أو موظفي الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، التي اعتمدها مجلس الاتحاد الأوروبي في ٢٦ أيار/ مايو ١٩٩٧،^(٢) واتفاقية مكافحة رشو الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية، التي اعتمدها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في ٢١ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٩٧،^(٣) واتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد، التي اعتمدها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في ٢٧ كانون

^(١) انظر الوثيقة E/1996/99.

^(٢) Official Journal of the European Communities ، C 195 ، ٢٥ حزيران/يونيه ١٩٩٧ .

^(٣) انظر الوثيقة المعنونة: Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries (الفساد ومبادرات تعزيز النزاهة في البلدان النامية) (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.98.III.B.18).

الثاني/يناير ١٩٩٩،^(٤) واتفاقية القانون المدني بشأن الفساد، التي اعتمدها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في ٤ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩،^(٥) واتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومحاربه، التي اعتمدها رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي في ١٢ تموز/يوليه ٢٠٠٣،
وإذ ترحب بدخول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية حيز التنفيذ في
٢٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣،^(٦)

اتفقت على ما يلي :

الفصل الأول أحكام عامة

المادة ١ - بيان الأغراض

- أغراض هذه الاتفاقية هي :
- (أ) ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجح ؛
- (ب) ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد، بما في ذلك في مجال استرداد الموجودات ؛
- (ج) تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون العمومية والممتلكات العمومية .

المادة ٢ - المصطلحات المستخدمة

لأغراض هذه الاتفاقية :

- (أ) يقصد بتعبير "موظف عمومي" : '١' أي شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا لدى دولة طرف، سواء أكان معيناً أم منتخبا، دائما أم مؤقتا، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن أقدمية ذلك الشخص ؛ '٢' أي شخص آخر يؤدي وظيفة عمومية، بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية، أو يقدم خدمة عمومية، حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي للدولة الطرف وحسب ما هو مطبق في المجال القانوني ذي الصلة لدى تلك الدولة الطرف ؛ '٣' أي شخص آخر معرف بأنه "موظف عمومي" في القانون الداخلي للدولة الطرف . بيد أنه لأغراض بعض التدابير المعينة الواردة في

^(٤) مجلس أوروبا، سلسلة المعاهدات الأوروبية، الرقم ١٧٣ .

^(٥) المرجع نفسه، الرقم ١٧٤ .

^(٦) قرار الجمعية العامة ٢٥/٥٥، المرفق الأول.

الفصل الثاني من هذه الاتفاقية، يجوز أن يُقصد بتعبير "موظف عمومي" أي شخص يؤدي وظيفة عمومية أو يقدم خدمة عمومية حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي للدولة الطرف وحسب ما هو مطبّق في المجال المعني من قانون تلك الدولة الطرف؛

(ب) يقصد بتعبير "موظف عمومي أجنبي" أي شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا لدى بلد أجنبي، سواء أكان معينا أم متخبا؛ وأي شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي، بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية؛

(ج) يقصد بتعبير "موظف مؤسسة دولية عمومية" مستخدم مدني دولي أو أي شخص تآذن له مؤسسة من هذا القبيل بأن يتصرف نيابة عنها؛

(د) يقصد بتعبير "الممتلكات" الموجودات بكل أنواعها، سواء أكانت مادية أم غير مادية، منقولة أم غير منقولة، ملموسة أم غير ملموسة، والمستندات أو الصكوك القانونية التي تثبت ملكية تلك الموجودات أو وجود حق فيها؛

(هـ) يقصد بتعبير "العائدات الإجرامية" أي ممتلكات متأتية أو متحصل عليها، بشكل مباشر أو غير مباشر، من ارتكاب جرم؛

(و) يقصد بتعبير "التجميد" أو "الحجز" فرض حظر مؤقت على إحالة الممتلكات أو تبديلها أو التصرف فيها أو نقلها، أو تولي عهدة الممتلكات أو السيطرة عليها مؤقتا، بناء على أمر صادر عن محكمة أو سلطة مختصة أخرى؛

(ز) يقصد بتعبير "المصادرة"، التي تشمل التجريد حيثما انطبق، الحرمان الدائم من الممتلكات بأمر صادر عن محكمة أو سلطة مختصة أخرى؛

(ح) يقصد بتعبير "الجرم الأصلي" أي جرم تأتت منه عائدات يمكن أن تصبح موضوع جرم حسب التعريف الوارد في المادة ٢٣ من هذه الاتفاقية؛

(ط) يقصد بتعبير "التسليم المراقب" السماح لشحنات غير مشروعة أو مشبوهة بالخروج من إقليم دولة أو أكثر أو المرور عبره أو دخوله بعلم من سلطاتها المعنية وتحت مراقبتها، بغية التحري عن جرم ما وكشف هوية الأشخاص الضالعين في ارتكابه.

المادة ٣- نطاق الانطباق

١- تنطبق هذه الاتفاقية، وفقا لأحكامها، على منع الفساد والتحري عنه وملاحقة مرتكبيه، وعلى تجميد وحجز وإرجاع العائدات المتأتية من الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية.

٢- لأغراض تنفيذ هذه الاتفاقية، ليس ضرورياً أن تكون الجرائم المبينة فيها قد ألحقت ضرراً أو أذى بأموال الدولة، باستثناء ما تنص عليه خلاف ذلك.

المادة ٤- صون السيادة

- ١- تؤدي الدول الأطراف التزاماتها بمقتضى هذه الاتفاقية على نحو يتسق مع مبدأى تساوي الدول في السيادة وسلامة أراضيها، ومع مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى.
- ٢- ليس في هذه الاتفاقية ما يبيح للدولة الطرف أن تقوم في إقليم دولة أخرى بممارسة الولاية القضائية وأداء الوظائف التي يناط أداؤها حصراً بسلطات تلك الدولة الأخرى بمقتضى قانونها الداخلي.

الفصل الثاني التدابير الوقائية

المادة ٥- سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية

- ١- تقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة.
- ٢- تسعى كل دولة طرف إلى إرساء وترويج ممارسات فعالة تستهدف منع الفساد.
- ٣- تسعى كل دولة طرف إلى إجراء تقييم دوري للصكوك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة، بغية تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته.
- ٤- تتعاون الدول الأطراف فيما بينها ومع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة، حسب الاقتضاء ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، على تعزيز وتطوير التدابير المشار إليها في هذه المادة. ويجوز أن يشمل ذلك التعاون المشاركة في البرامج والمشاريع الدولية الرامية إلى منع الفساد.

المادة ٦ - هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية

- ١- تكفل كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات، حسب الاقتضاء، تتولى منع الفساد، بوسائل مثل:
(أ) تنفيذ السياسات المشار إليها في المادة ٥ من هذه الاتفاقية، والإشراف على تنفيذ تلك السياسات وتنسيقه، عند الاقتضاء؛
(ب) زيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها.
- ٢- تقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها في الفقرة ١ من هذه المادة ما يلزم من الاستقلالية، 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.
- ٣- تقوم كل دولة طرف بإبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة باسم وعنوان السلطة أو السلطات التي يمكن أن تساعد الدول الأطراف الأخرى على وضع وتنفيذ تدابير محددة لمنع الفساد.

المادة ٧ - القطاع العام

- ١- تسعى كل دولة طرف، حيثما اقتضى الأمر وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم لتوظيف المستخدمين المدنيين، وغيرهم من الموظفين العموميين غير المنتخبين عند الاقتضاء، واستخدامهم واستبقائهم وترقيتهم وإحالتهم على التقاعد تتسم بأنها:
(أ) تقوم على مبادئ الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية، مثل الجدارة والإنصاف والأهلية؛
(ب) تشمل على إجراءات مناسبة لاختيار وتدريب أفراد لتولي المناصب العمومية التي تعتبر عرضة للفساد بصفة خاصة وضمان تناوبهم على المناصب عند الاقتضاء؛
(ج) تشجع على تقديم أجور كافية ووضع جداول أجور منصفة، مع مراعاة مستوى النمو الاقتصادي للدولة الطرف المعنية؛
(د) تشجع على وضع برامج تعليمية وتدريبية لتمكين أولئك الموظفين من الوفاء بمتطلبات الأداء الصحيح والمشرق والسليم للوظائف العمومية، وتوفير لهم التدريب المتخصص والمناسب من أجل إذكاء وعيهم بمخاطر الفساد الملازمة لأداء وظائفهم. ويجوز أن تشير هذه البرامج إلى مدونات أو معايير سلوكية في المجالات التي تنطبق عليها.

٢- تنظر كل دولة طرف أيضا في اعتماد تدابير تشريعية وإدارية مناسبة، بما يتوافق مع أهداف هذه الاتفاقية ووفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لوضع معايير تتعلق بالترشيح للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها.

٣- تنظر كل دولة طرف أيضا في اتخاذ التدابير التشريعية والإدارية المناسبة، بما يتسق مع أهداف هذه الاتفاقية ووفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية وفي تمويل الأحزاب السياسية، حيثما انطبق الحال.

٤- تسعى كل دولة طرف، ووفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم تعزز الشفافية وتمنع تضارب المصالح.

المادة ٨- مدونات قواعد سلوك للموظفين العموميين

١- من أجل مكافحة الفساد، تعمل كل دولة طرف، ضمن جملة أمور، على تعزيز النزاهة والأمانة والمسؤولية بين موظفيها العموميين، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني.

٢- على وجه الخصوص، تسعى كل دولة طرف إلى أن تطبق، ضمن نطاق نظمها المؤسسية والقانونية، مدونات أو معايير سلوكية من أجل الأداء الصحيح والمشرق والسليم للوظائف العمومية.

٣- لأغراض تنفيذ أحكام هذه المادة، على كل دولة طرف، حيثما اقتضى الأمر ووفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، أن تحيط علما بالمبادرات ذات الصلة التي اتخذتها المنظمات الإقليمية والأقليمية والمتعددة الأطراف، ومنها المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين، الواردة في مرفق قرار الجمعية العامة ٥١/٥٩ المؤرخ ١٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦.

٤- تنظر كل دولة طرف أيضا، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، في إرساء تدابير ونظم تيسر قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد، عندما يتنبهون إلى مثل هذه الأفعال أثناء أداء وظائفهم.

٥- تسعى كل دولة طرف، عند الاقتضاء ووفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، إلى وضع تدابير ونظم تلزم الموظفين العموميين بأن يفصحوا للسلطات المعنية عن أشياء منها ما

لهم من أنشطة خارجية وعمل وظيفي واستثمارات وموجودات وهبات أو منافع كبيرة قد تفضي إلى تضارب في المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين .

٦- تنظر كل دولة طرف في أن تتخذ، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، تدابير تأديبية أو تدابير أخرى ضد الموظفين العموميين الذين يخالفون المدونات أو المعايير الموضوعية وفقا لهذه المادة .

المادة ٩- المشتريات العمومية

وإدارة الأموال العمومية

١- تقوم كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بالخطوات اللازمة لإنشاء نظم اشتراء مناسبة تقوم على الشفافية والتنافس وعلى معايير الموضوعية في اتخاذ القرارات، وتتسم، ضمن جملة أمور، بفاعليتها في منع الفساد . وتتناول هذه النظم، التي يجوز أن تراعى في تطبيقها قيم حديثة مناسبة، أموراً، منها:

(أ) توزيع المعلومات المتعلقة بإجراءات وعقود الاشتراء، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالدعوات إلى المشاركة في المناقصات، والمعلومات ذات الصلة أو الوثيقة الصلة بإرساء العقود، توزيعاً عاماً، مما يتيح لمقدمي العروض المحتملين وقتاً كافياً لإعداد عروضهم وتقديمها؛

(ب) القيام مسبقاً بإقرار ونشر شروط المشاركة، بما في ذلك معايير الاختيار وإرساء العقود وقواعد المناقصة؛

(ج) استخدام معايير موضوعية ومقررة مسبقاً لاتخاذ القرارات المتعلقة بالمشتريات العمومية، تيسيراً للتحقق لاحقاً من صحة تطبيق القواعد أو الإجراءات؛

(د) إقامة نظام فعال للمراجعة الداخلية، بما في ذلك نظام فعال للظعن، ضماناً لوجود سبل قانونية للتظلم والانتصاف في حال عدم اتباع القواعد أو الإجراءات الموضوعية عملاً بهذه الفقرة؛

(هـ) اتخاذ تدابير، عند الاقتضاء، لتنظيم الأمور المتعلقة بالعاملين المسؤولين عن المشتريات، مثل الإعلان عن أي مصلحة في مشتريات عمومية معينة، وإجراءات الفرز، والاحتياجات التدريبية .

٢- تتخذ كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، تدابير مناسبة لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية . وتشمل هذه التدابير ما يلي :

(أ) إجراءات لاعتماد الميزانية الوطنية؛

- (ب) الإبلاغ عن الإيرادات والنفقات في حينها؛
(ج) نظاما يتضمن معايير للمحاسبة ومراجعة الحسابات وما يتصل بذلك من رقابة؛
(د) نظما فعالة وكفؤة لتدبير المخاطر وللمراقبة الداخلية؛
(هـ) اتخاذ تدابير تصحيحية، عند الاقتضاء، في حال عدم الامتثال للاشتراطات المقررة في هذه الفقرة.

٣- تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير مدنية وإدارية، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، للمحافظة على سلامة دفاتر المحاسبة أو السجلات أو البيانات المالية أو المستندات الأخرى ذات الصلة بالنفقات والإيرادات العمومية ولمنع تزوير تلك المستندات.

المادة ١٠ - إبلاغ الناس

تتخذ كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ومع مراعاة ضرورة مكافحة الفساد، ما قد يلزم من تدابير لتعزيز الشفافية في إدارتها العمومية، بما في ذلك ما يتعلق بكيفية تنظيمها واشغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، عند الاقتضاء. ويجوز أن تشمل هذه التدابير ما يلي:

(أ) اعتماد إجراءات أو لوائح تمكّن عامة الناس من الحصول، عند الاقتضاء، على معلومات عن كيفية تنظيم إدارتها العمومية واشغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، وعن القرارات والصكوك القانونية التي تهتم عامة الناس، مع إيلاء المراعاة الواجبة لصون حرمتهم وبياناتهم الشخصية؛

(ب) تبسيط الإجراءات الإدارية، عند الاقتضاء، من أجل تيسير وصول الناس إلى السلطات المختصة التي تتخذ القرارات؛

(ج) نشر معلومات يمكن أن تضم تقارير دورية عن مخاطر الفساد في إدارتها العمومية.

المادة ١١ - التدابير المتعلقة بالجهاز القضائي

وأجهزة النيابة العامة

١- نظرا لأهمية استقلالية القضاء وما له من دور حاسم في مكافحة الفساد، تتخذ كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني ودون مساس باستقلالية القضاء، تدابير لتدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي. ويجوز أن تشمل تلك التدابير قواعد بشأن سلوك أعضاء الجهاز القضائي.

٢- يجوز استحداث وتطبيق تدابير ذات مفعول مماثل للتدابير المتخذة عملاً بالفقرة ١ من هذه المادة داخل جهاز النيابة العامة في الدول الأطراف التي لا يشكل فيها ذلك الجهاز جزءاً من الجهاز القضائي، ولكن يتمتع باستقلالية ماثلة لاستقلاليتها.

المادة ١٢ - القطاع الخاص

١- تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، تدابير لمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد، ولتعزيز معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات في القطاع الخاص، وتفرض عند الاقتضاء عقوبات مدنية أو إدارية أو جنائية تكون فعّالة ومتناسبة وراذعة على عدم الامتثال لهذه التدابير.

٢- يجوز أن تتضمن التدابير الرامية إلى تحقيق هذه الغايات ما يلي:

- (أ) تعزيز التعاون بين أجهزة إنفاذ القانون وكيانات القطاع الخاص ذات الصلة؛
- (ب) العمل على وضع معايير وإجراءات تستهدف صون نزاهة كيانات القطاع الخاص ذات الصلة، بما في ذلك وضع مدونات قواعد سلوك من أجل قيام المنشآت التجارية وجميع المهن ذات الصلة بممارسة أنشطتها على وجه صحيح ومشرف وسليم ومنع تضارب المصالح، ومن أجل ترويج استخدام الممارسات التجارية الحسنة بين المنشآت التجارية وفي العلاقات التعاقدية بين تلك المنشآت والدولة؛
- (ج) تعزيز الشفافية بين كيانات القطاع الخاص، بما في ذلك اتخاذ تدابير عند الاقتضاء بشأن هوية الشخصيات الاعتبارية والطبيعية الضالعة في إنشاء وإدارة الشركات؛
- (د) منع إساءة استخدام الإجراءات التي تنظم نشاط كيانات القطاع الخاص، بما في ذلك الإجراءات المتعلقة بالإعانات والرخص التي تمنحها السلطات العمومية للأنشطة التجارية؛
- (هـ) منع تضارب المصالح بفرض قيود، حسب الاقتضاء ولفترة زمنية معقولة، على ممارسة الموظفين العموميين السابقين أنشطة مهنية، أو على عمل الموظفين العموميين في القطاع الخاص بعد استقالتهم أو تقاعدتهم، عندما تكون لتلك الأنشطة أو ذلك العمل صلة مباشرة بالوظائف التي تولوها أولئك الموظفون العموميون أو أشرفوا عليها أثناء مدة خدمتهم؛
- (و) ضمان أن تكون لدى منشآت القطاع الخاص، مع أخذ بنيتها وحجمها بعين الاعتبار، ضوابط كافية لمراجعة الحسابات داخلياً تساعد على منع أفعال الفساد وكشفها وضمان أن تكون حسابات منشآت القطاع الخاص هذه وبياناتها المالية اللازمة خاضعة لإجراءات مراجعة حسابات وتصديق ملائمة.

٣- بغية منع الفساد، تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير، وفقا لقوانينها الداخلية ولوائحها المتعلقة بمسك الدفاتر والسجلات، والكشف عن البيانات المالية، ومعايير المحاسبة ومراجعة الحسابات، لمنع القيام بالأفعال التالية بغرض ارتكاب أي من الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية:

- (أ) إنشاء حسابات خارج الدفاتر؛
- (ب) إجراء معاملات دون تدوينها في الدفاتر أو دون تبينها بصورة وافية؛
- (ج) تسجيل نفقات وهمية؛
- (د) قيد التزامات مالية دون تبين غرضها على الوجه الصحيح؛
- (هـ) استخدام مستندات زائفة؛
- (و) الإلتلاف المتعمد لمستندات المحاسبة قبل الموعد الذي يفرضه القانون.

٤- على كل دولة ألا تسمح باقتطاع النفقات التي تمثل رشاًوى من الوعاء الضريبي، لأن الرشاًوى هي من أركان الأفعال المجرمة وفقا للمادتين ١٥ و ١٦ من هذه الاتفاقية، وكذلك، عند الاقتضاء، سائر النفقات المتكبدة في تعزيز السلوك الفاسد.

المادة ١٣ - مشاركة المجتمع

١- تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، ضمن حدود إمكاناتها ووفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربه، ولإذكاء وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثله من خطر. وينبغي تدعيم هذه المشاركة بتدابير مثل:

- (أ) تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع إسهام الناس فيها؛
- (ب) ضمان تيسر حصول الناس فعليا على المعلومات؛
- (ج) القيام بأنشطة إعلامية تسهم في عدم التسامح مع الفساد، وكذلك برامج توعية عامة تشمل المناهج المدرسية والجامعية؛
- (د) احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها. ويجوز إخضاع تلك الحرية لقيود معينة، شريطة أن تقتصر هذه القيود على ما ينص عليه القانون وما هو ضروري:

'١' لمراعاة حقوق الآخرين أو سمعتهم؛

١٢١ حماية الأمن الوطني أو النظام العام أو لصون صحة الناس أو أخلاقهم .

٢- على كل دولة طرف أن تتخذ التدابير المناسبة لضمان تعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد ذات الصلة المشار إليها في هذه الاتفاقية، وأن توفر لهم، حسب الاقتضاء، سبل الاتصال بتلك الهيئات لكي يبلغوها، بما في ذلك دون بيان هويتهم، عن أي حوادث قد يرى أنها تشكل فعلاً مجرمًا وفقا لهذه الاتفاقية .

المادة ١٤ - تدابير منع غسل الأموال

١- على كل دولة طرف:

(أ) أن تنشئ نظاما داخليا شاملا للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية، بما في ذلك الشخصيات الطبيعية أو الاعتبارية التي تقدم خدمات نظامية أو غير نظامية في مجال إحالة الأموال أو كل ما له قيمة، وعند الاقتضاء على الهيئات الأخرى المعرضة بوجه خاص لغسل الأموال، ضمن نطاق اختصاصها، من أجل ردع وكشف جميع أشكال غسل الأموال، ويتعين أن يشدد ذلك النظام على المتطلبات الخاصة بتحديد هوية الزبائن والمالكين المتفعين، عند الاقتضاء، وحفظ السجلات والإبلاغ عن المعاملات المشبوهة؛

(ب) أن تكفل، دون مساس بأحكام المادة ٤٦ من هذه الاتفاقية، قدرة السلطات الإدارية والرقابية والمعنية بإنفاذ القانون وسائر السلطات المكرسة لمكافحة غسل الأموال (بما فيها السلطات القضائية، حيثما يقضي القانون الداخلي بذلك)، على التعاون وتبادل المعلومات على الصعيدين الوطني والدولي ضمن نطاق الشروط التي يفرضها قانونها الداخلي، وأن تنظر، لتلك الغاية، في إنشاء وحدة معلومات استخباراتية مالية تعمل كمركز وطني لجمع وتحليل المعلومات المتعلقة بعمليات غسل الأموال المحتملة، ولتعميم تلك المعلومات؛

٢- تنظر الدول الأطراف في تنفيذ تدابير قابلة للتطبيق لكشف ورصد حركة النقود والصكوك القابلة للتداول ذات الصلة عبر حدودها، رهنا بضمانات تكفل استخدام المعلومات استخدامها سليما ودون إعاقة حركة رأس المال المشروع بأي صورة من الصور. ويجوز أن تشمل تلك التدابير اشتراط قيام الأفراد والمؤسسات التجارية بالإبلاغ عن إحالة أي مقادير ضخمة من النقود والصكوك القابلة للتداول ذات الصلة عبر الحدود.

٣- تنظر الدول الأطراف في تنفيذ تدابير مناسبة وقابلة للتطبيق لإلزام المؤسسات المالية، ومنها الجهات المعنية بتحويل الأموال بما يلي:

(أ) تضمين استثمارات الإحالة الإلكترونية للأموال والرسائل ذات الصلة معلومات دقيقة ومفيدة عن المصدر؛

- (ب) الاحتفاظ بتلك المعلومات طوال سلسلة عمليات الدفع؛
- (ج) فرض فحص دقيق على إحالات الأموال التي لا تحتوي على معلومات كاملة عن المصدر.
- ٤- لدى إنشاء نظام رقابي وإشرافي داخلي بمقتضى أحكام هذه المادة، ودون مساس بأي مادة أخرى من هذه الاتفاقية، يجدر بالدول الأطراف أن تسترشد بالمبادرات ذات الصلة التي اتخذتها المؤسسات الإقليمية والأقاليمية والمتعددة الأطراف ضد غسل الأموال.
- ٥- تسعى الدول الأطراف إلى تنمية وتعزيز التعاون العالمي والإقليمي ودون الإقليمي والثنائي بين السلطات القضائية وأجهزة إنفاذ القانون وأجهزة الرقابة المالية من أجل مكافحة غسل الأموال.

الفصل الثالث التجريم وإنفاذ القانون

المادة ١٥ - رشو الموظفين العموميين الوطنيين

تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمداً:

- (أ) وعد موظف عمومي بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية؛
- (ب) التماس موظف عمومي أو قبوله، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية.

المادة ١٦ - رشو الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية

- ١- تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم القيام، عمداً، بوعده موظف عمومي أجنبي أو موظف مؤسسة دولية عمومية بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية، من أجل الحصول على منفعة تجارية أو أي مزية غير مستحقة أخرى أو الاحتفاظ بها فيما يتعلق بتصريف الأعمال التجارية الدولية.

٢- تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم قيام موظف عمومي أجنبي أو موظف في مؤسسة دولية عمومية عمداً، بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتماس أو قبول ميزة غير مستحقة، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية.

المادة ١٧ - اختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها بشكل آخر من قبل موظف عمومي

تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم قيام موظف عمومي عمداً، لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان آخر، باختلاس أو تبديد أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه، أو تسريبها بشكل آخر.

المادة ١٨ - المتاجرة بالنفوذ

تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمداً:

(أ) وعد موظف عمومي أو أي شخص آخر بأي ميزة غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، لتحريض ذلك الموظف العمومي أو الشخص على استغلال نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على ميزة غير مستحقة لصالح المحرض الأصلي على ذلك الفعل أو لصالح أي شخص آخر؛

(ب) قيام موظف عمومي أو أي شخص آخر، بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتماس أو قبول أي ميزة غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص آخر، لكي يستغل ذلك الموظف العمومي أو الشخص نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على ميزة غير مستحقة.

المادة ١٩ - إساءة استغلال الوظائف

تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجرم تعمد موظف عمومي إساءة استغلال وظائفه أو موقعه، أي قيامه أو عدم قيامه بفعل ما، لدى

الاضطلاع بوظائفه، بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان آخر، مما يشكل انتهاكا للقوانين.

المادة ٢٠ - الإثراء غير المشروع

تنظر كل دولة طرف، رهنا بدستورها والمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم تعمد موظف عمومي إثراء غير مشروع، أي زيادة موجوداته زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياسا إلى دخله المشروع.

المادة ٢١ - الرشوة في القطاع الخاص

تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمدا أثناء مزاوله أنشطة اقتصادية أو مالية أو تجارية:

(أ) وعد أي شخص يدير كيانا تابعا للقطاع الخاص، أو يعمل لديه بأي صفة، بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الشخص نفسه أو لصالح شخص آخر، لكي يقوم ذلك الشخص بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما، مما يشكل إخلالا بواجباته؛

(ب) التماس أي شخص يدير كيانا تابعا للقطاع الخاص، أو يعمل لديه بأي صفة، أو قبوله، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة، سواء لصالح الشخص نفسه أو لصالح شخص آخر، لكي يقوم ذلك الشخص بفعل ما، مما يشكل إخلالا بواجباته.

المادة ٢٢ - اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص

تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم تعمد شخص يدير كيانا تابعا للقطاع الخاص، أو يعمل فيه بأي صفة، أثناء مزاوله نشاط اقتصادي أو مالي أو تجاري، اختلاس أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه.

المادة ٢٣ - غسل العائدات الإجرامية

١ - تعتمد كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمدا:

- (أ) ١' إبدال الممتلكات أو إحالتها، مع العلم بأنها عائدات إجرامية، بغرض إخفاء أو تمويه مصدر تلك الممتلكات غير المشروع أو مساعدة أي شخص ضالع في ارتكاب الجرم الأصلي على الإفلات من العواقب القانونية لفعلة؛
- ٢' إخفاء أو تمويه الطبيعة الحقيقية للممتلكات أو مصدرها أو مكانها أو كيفية التصرف فيها أو حركتها أو ملكيتها أو الحقوق المتعلقة بها، مع العلم بأن تلك الممتلكات هي عائدات إجرامية؛

(ب) ورهنا بالمفاهيم الأساسية لنظامها القانوني:

- ١' اكتساب الممتلكات أو حيازتها أو استخدامها مع العلم، وقت استلامها، بأنها عائدات إجرامية؛
- ٢' المشاركة في ارتكاب أي فعل مجرم وفقا لهذه المادة، أو التعاون أو التآمر على ارتكابه، والشروع في ارتكابه والمساعدة والتشجيع على ذلك وتسهيله وإسداء المشورة بشأنه.

٢- لأغراض تنفيذ أو تطبيق الفقرة ١ من هذه المادة:

- (أ) تسعى كل دولة طرف إلى تطبيق الفقرة ١ من هذه المادة على أوسع مجموعة من الجرائم الأصلية؛
- (ب) تدرج كل دولة طرف في عداد الجرائم الأصلية، كحد أدنى، مجموعة شاملة من الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية؛
- (ج) لأغراض الفقرة الفرعية (ب) أعلاه، تشمل الجرائم الأصلية الجرائم المرتكبة داخل الولاية القضائية للدولة الطرف المعنية وخارجها. غير أن الجرائم المرتكبة خارج الولاية القضائية للدولة الطرف لا تمثل جرائم أصلية إلا إذا كان السلوك ذو الصلة يعتبر فعلا إجراميا بمقتضى القانون الداخلي للدولة التي ارتكب فيها وكان من شأنه أن يعتبر فعلا إجراميا بمقتضى القانون الداخلي للدولة الطرف التي تُنفذ أو تُطبق هذه المادة لو كان قد ارتكب هناك؛
- (د) تزود كل دولة طرف الأمين العام للأمم المتحدة بنسخ من قوانينها المنفذة لهذه المادة وينسخ من أي تغييرات تُدخل على تلك القوانين لاحقا أو بوصف لها؛
- (هـ) يجوز النص على أن الجرائم المبينة في الفقرة ١ من هذه المادة لا تسري على الأشخاص الذين ارتكبوا الجرم الأصلي، إذا كانت المبادئ الأساسية للقانون الداخلي للدولة الطرف تقتضي ذلك.

المادة ٢٤ - الإخفاء

دون مساس بأحكام المادة ٢٣ من هذه الاتفاقية، تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم القيام عمدا، عقب ارتكاب أي من الأفعال المجرمة وفقا

لهذه الاتفاقية دون المشاركة في تلك الجرائم، بإخفاء ممتلكات أو مواصلة الاحتفاظ بها عندما يكون الشخص المعني على علم بأن تلك الممتلكات متأتية من أي من الأفعال المجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية.

المادة ٢٥ - إعاقه سير العدالة

تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمدا:

(أ) استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب أو الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها للتحريض على الإدلاء بشهادة زور أو للتدخل في الإدلاء بالشهادة أو تقديم الأدلة في إجراءات تتعلق بارتكاب أفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية؛

(ب) استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب للتدخل في ممارسة أي موظف قضائي أو معني بإنفاذ القانون مهامه الرسمية فيما يتعلق بارتكاب أفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية. وليس في هذه الفقرة الفرعية ما يمس بحق الدول الأطراف في أن تكون لديها تشريعات تحمي فئات أخرى من الموظفين العموميين.

المادة ٢٦ - مسؤولية الشخصيات الاعتبارية

١- تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير، تتسق مع مبادئها القانونية، لتقرير مسؤولية الشخصيات الاعتبارية عن المشاركة في الأفعال المجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية.

٢- رهنا بالمبادئ القانونية للدولة الطرف، يجوز أن تكون مسؤولية الشخصيات الاعتبارية جنائية أو مدنية أو إدارية.

٣- لا تمس تلك المسؤولية بالمسؤولية الجنائية للشخصيات الطبيعية التي ارتكبت الجرائم.

٤- تكفل كل دولة طرف، على وجه الخصوص، إخضاع الشخصيات الاعتبارية التي تلقى عليها المسؤولية وفقا لهذه المادة لعقوبات جنائية أو غير جنائية فعّالة ومتناسبة وراذعة، بما فيها العقوبات النقدية.

المادة ٢٧ - المشاركة والشروع

- ١- تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجرّم، وفقاً لقانونها الداخلي، المشاركة بأي صفة، كطرف متواطئ أو مساعد أو محرض مثلاً، في فعل مجرّم وفقاً لهذه الاتفاقية.
- ٢- يجوز لكل دولة طرف أن تعتمد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجرّم، وفقاً لقانونها الداخلي، أي شروع في ارتكاب فعل مجرّم وفقاً لهذه الاتفاقية.
- ٣- تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجرّم، وفقاً لقانونها الداخلي، الإعداد لارتكاب فعل مجرّم وفقاً لهذه الاتفاقية.

المادة ٢٨ - العلم والنية والغرض كأركان للفعل الإجرامي

يمكن الاستدلال من الملابسات الوقائية الموضوعية على توافر عنصر العلم أو النية أو الغرض بصفته ركناً لفعل مجرّم وفقاً لهذه الاتفاقية.

المادة ٢٩ - التقادم

تحدد كل دولة طرف في إطار قانونها الداخلي، عند الاقتضاء، فترة تقادم طويلة تبدأ فيها الإجراءات القضائية بشأن أي فعل مجرّم وفقاً لهذه الاتفاقية، وتحدد فترة تقادم أطول أو تعلق العمل بالتقادم في حال إفلات الجاني المزعوم من يد العدالة.

المادة ٣٠ - الملاحقة والمقاضاة والجزاءات

- ١- تجل كل دولة طرف ارتكاب فعل مجرّم وفقاً لهذه الاتفاقية خاضعاً لعقوبات تُراعى فيها جسامته ذلك الجرم.
- ٢- تتخذ كل دولة طرف، وفقاً لنظامها القانوني ومبادئها الدستورية، ما قد يلزم من تدابير لإرساء أو إبقاء توازن مناسب بين أي حصانات أو امتيازات قضائية ممنوحة لموظفيها

العموميين من أجل أداء وظائفهم وإمكانية القيام، عند الضرورة، بعمليات تحقيق وملاحقة ومقاضاة فعالة في الأفعال المجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية.

٣- تسعى كل دولة طرف إلى ضمان ممارسة أي صلاحيات قانونية تقديرية يتيحها قانونها الداخلي فيما يتعلق بملاحقة الأشخاص لارتكابهم أفعالا مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية، من أجل تحقيق الفعالية القصوى لتدابير إنفاذ القانون التي تتخذ بشأن تلك الجرائم، ومع إيلاء الاعتبار الواجب لضرورة الردع عن ارتكابها.

٤- في حالة الأفعال المجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية، تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، وفقا لقانونها الداخلي ومع إيلاء الاعتبار الواجب لحقوق الدفاع، لضمان أن تراعي الشروط المفروضة بخصوص قرارات الإفراج إلى حين المحاكمة أو الاستئناف ضرورة حضور المدعى عليه في الإجراءات الجنائية اللاحقة.

٥- تأخذ كل دولة طرف بعين الاعتبار جسامة الجرائم المعنية لدى النظر في إمكانية الإفراج المبكر أو المشروط عن الأشخاص المدانين بارتكاب تلك الجرائم.

٦- تنظر كل دولة طرف، بما يتوافق مع المبادئ الأساسية لنظامها القانوني، في إرساء إجراءات تمييز للسلطة المختصة، عند الاقتضاء، تنحية الموظف العمومي المتهم بارتكاب فعل مجرّم وفقا لهذه الاتفاقية أو وقفه عن العمل أو نقله، مع مراعاة مبدأ افتراض البراءة.

٧- تنظر كل دولة طرف، حينما تسوّغ جسامة الجرم ذلك، وبما يتوافق مع المبادئ الأساسية لنظامها القانوني، في اتخاذ إجراءات لإسقاط الأهلية، بأمر قضائي أو بأي وسيلة مناسبة أخرى، ولفترة زمنية يحددها قانونها الداخلي، عن الأشخاص المدانين بارتكاب أفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية، للقيام بما يلي:

(أ) تولي منصب عمومي؛

(ب) تولي منصب في منشأة مملوكة كليا أو جزئيا للدولة.

٨- لا تمس الفقرة ١ من هذه المادة بممارسة السلطات المختصة صلاحياتها التأديبية تجاه المستخدمين المدنيين.

٩- ليس في هذه الاتفاقية ما يمس بالمبدأ القاضي بأن يكون توصيف الأفعال المجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية وتوصيف الدفوع القانونية المنطبقة أو المبادئ القانونية الأخرى التي تحكم مشروعية السلوك محفوظا حصرا للقانون الداخلي للدولة الطرف، وبوجوب الملاحقة والمعاقبة على تلك الجرائم وفقا لذلك القانون.

١٠- تسعى الدول الأطراف إلى تشجيع إعادة إدماج الأشخاص المدانين بارتكاب أفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية في مجتمعاتهم .

المادة ٣١- التجميد والحجز والمصادرة

- ١- تتخذ كل دولة طرف، إلى أقصى مدى ممكن ضمن نطاق نظامها القانوني الداخلي، ما قد يلزم من تدابير للتمكين من مصادرة:
(أ) العائدات الإجرامية المتأتية من أفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية، أو ممتلكات تعادل قيمتها قيمة تلك العائدات؛
(ب) الممتلكات أو المعدات أو الأدوات الأخرى التي استُخدمت أو كانت معدة للاستخدام في ارتكاب أفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية .
- ٢- تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير للتمكين من كشف أي من الأشياء المشار إليها في الفقرة ١ من هذه المادة أو اقتفاء أثره أو تجميده أو حجزه، لغرض مصادرته في نهاية المطاف .
- ٣- تتخذ كل دولة طرف، وفقا لقانونها الداخلي، ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتنظيم إدارة السلطات المختصة للممتلكات المجمدة أو المحجوزة أو المصادرة، المشمولة في الفقرتين ١ و ٢ من هذه المادة .
- ٤- إذا حُوّلت هذه العائدات الإجرامية إلى ممتلكات أخرى أو بدلت بها، جزئيا أو كليا، وجب إخضاع تلك الممتلكات، بدلا من العائدات، للتدابير المشار إليها في هذه المادة .
- ٥- إذا خلُطت هذه العائدات الإجرامية بممتلكات اكتسبت من مصادر مشروعة، وجب إخضاع تلك الممتلكات للمصادرة في حدود القيمة المقدّرة للعائدات المخلوطة، مع عدم المساس بأي صلاحيات تتعلق بتجميدها أو حجزها .
- ٦- تُخضع أيضا للتدابير المشار إليها في هذه المادة، على نفس النحو وبنفس القدر الساريين على العائدات الإجرامية، الإيرادات أو المنافع الأخرى المتأتية من هذه العائدات الإجرامية، أو من الممتلكات التي حُوّلت تلك العائدات إليها أو بُدّلت بها، أو من الممتلكات التي اختلطت بها تلك العائدات .

٧- لأغراض هذه المادة والمادة ٥٥ من هذه الاتفاقية، تخوّل كل دولة طرف محاكمها أو سلطاتها المختصة الأخرى أن تأمر بإتاحة السجلات المصرفية أو المالية أو التجارية أو بحجزها. ولا يجوز للدولة الطرف أن ترفض الامتثال لأحكام هذه الفقرة بحجة السرية المصرفية.

٨- يجوز للدول الأطراف أن تنظر في إمكانية إلزام الجاني بأن يبيّن المصدر المشروع لهذه العائدات الإجرامية المزعومة أو للممتلكات الأخرى الخاضعة للمصادرة، ما دام ذلك الإلزام يتوافق مع المبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ومع طبيعة الإجراءات القضائية والإجراءات الأخرى.

٩- لا يجوز تأويل أحكام هذه المادة بما يمس بحقوق أطراف ثالثة حسنة النية.

١٠- ليس في هذه المادة ما يمس بالمبدأ القاضي بأن يكون تحديد وتنفيذ التدابير التي تشير إليها متوافقين مع أحكام القانون الداخلي للدولة الطرف وخاضعين لتلك الأحكام.

المادة ٣٢- حماية الشهود والخبراء والضحايا

١- تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة وفقا لنظامها القانوني الداخلي، وضمن حدود إمكاناتها، لتوفير حماية فعّالة للشهود والخبراء الذين يدلون بشهادة تتعلق بأفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية وكذلك لأقاربهم وسائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم عند الاقتضاء، من أي انتقام أو تهريب محتمل.

٢- يجوز أن تشمل التدابير المتوخّاة في الفقرة ١ من هذه المادة، ودون مساس بحقوق المدعى عليه، بما في ذلك حقه في محاكمة حسب الأصول:

(أ) إرساء إجراءات لتوفير الحماية الجسدية لأولئك الأشخاص، كالقيام مثلا، بالقدر اللازم والممكن عمليا، بتغيير أماكن إقامتهم والسماح، عند الاقتضاء، بعدم إفشاء المعلومات المتعلقة بهويتهم وأماكن تواجدهم أو بفرض قيود على إفشائها؛

(ب) توفير قواعد خاصة بالأدلة تتيح للشهود والخبراء أن يدلوا بأقوالهم على نحو يكفل سلامة أولئك الأشخاص، كالسماح مثلا بالإدلاء بالشهادة باستخدام تكنولوجيا الاتصالات، مثل وصلات الفيديو أو غيرها من الوسائل الملائمة.

٣- تنظر الدول الأطراف في إبرام اتفاقات أو ترتيبات مع دول أخرى بشأن تغيير أماكن إقامة الأشخاص المشار إليهم في الفقرة ١ من هذه المادة.

- ٤- تسري أحكام هذه المادة أيضا على الضحايا إذا كانوا شهودا .
- ٥- تتيح كل دولة طرف، رهنا بقانونها الداخلي، إمكانية عرض آراء وشواغل الضحايا وأخذها بعين الاعتبار في المراحل المناسبة من الإجراءات الجنائية المتخذة ضد الجناة، على نحو لا يمس بحقوق الدفاع .

المادة ٣٣- حماية المبلغين

تنظر كل دولة طرف في أن تُدخل في صلب نظامها القانوني الداخلي تدابير مناسبة لتوفير الحماية من أي معاملة لا مسوّغ لها لأي شخص يقوم، بحسن نية ولأسباب وجيهة، بإبلاغ السلطات المختصة بأي وقائع تتعلق بأفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية .

المادة ٣٤- عواقب أفعال الفساد

مع إيلاء الاعتبار الواجب لما اكتسبته الأطراف الثالثة من حقوق بحسن نية، تتخذ كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، تدابير تتناول عواقب الفساد . وفي هذا السياق، يجوز للدول الأطراف أن تعتبر الفساد عاملا ذا أهمية في اتخاذ إجراءات قانونية للإلغاء أو فسخ عقد أو سحب امتياز أو غير ذلك من الصكوك المماثلة أو اتخاذ أي إجراء انتصافي آخر .

المادة ٣٥- التعويض عن الضرر

تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير، وفقا لمبادئ قانونها الداخلي، لضمان حق الكيانات أو الأشخاص الذين أصابهم ضرر نتيجة لفعل فساد في رفع دعوى قضائية ضد المسؤولين عن إحداث ذلك الضرر، بغية الحصول على تعويض .

المادة ٣٦- السلطات المتخصصة

تتخذ كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، ما قد يلزم من تدابير لضمان وجود هيئة أو هيئات متخصصة أو أشخاص متخصصين في مكافحة الفساد من خلال إنفاذ القانون . وتمتحن تلك الهيئة أو الهيئات أو هؤلاء الأشخاص ما يلزم من الاستقلالية، وفقا

للمبادئ الأساسية للنظام القانوني للدولة الطرف، لكي يستطيعوا أداء وظائفهم بفعالية ودون أي تأثير لا مسوغ له. وينبغي تزويد هؤلاء الأشخاص أو موظفي تلك الهيئة أو الهيئات بما يلزم من التدريب والموارد المالية لأداء مهامهم.

المادة ٣٧- التعاون مع سلطات إنفاذ القانون

- ١- تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة لتشجيع الأشخاص الذين يشاركون أو شاركوا في ارتكاب فعل مجرمٍ وفقا لهذه الاتفاقية على تقديم معلومات مفيدة إلى السلطات المختصة لأغراض التحقيق والإثبات، وعلى توفير مساعدة فعلية محددة للسلطات المختصة يمكن أن تسهم في حرمان الجناة من عائدات الجريمة واسترداد تلك العائدات.
- ٢- تنظر كل دولة طرف في أن تتيح، في الحالات المناسبة، إمكانية تخفيف عقوبة المتهم الذي يقدم عوناً كبيراً في عمليات التحقيق أو الملاحقة بشأن فعل مجرمٍ وفقاً لهذه الاتفاقية.
- ٣- تنظر كل دولة طرف في إمكانية منح الحصانة من الملاحقة القضائية، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لأي شخص يقدم عوناً كبيراً في عمليات التحقيق أو الملاحقة بشأن فعل مجرمٍ وفقاً لهذه الاتفاقية.
- ٤- تجري حماية أولئك الأشخاص على النحو المنصوص عليه في المادة ٣٢ من هذه الاتفاقية، مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال.
- ٥- عندما يكون الشخص المشار إليه في الفقرة ١ من هذه المادة، الموجود في دولة طرف، قادراً على تقديم عون كبير إلى السلطات المختصة لدولة طرف أخرى، يجوز للدولتين الطرفين المعنيتين أن تنظرا في إبرام اتفاقات أو ترتيبات، وفقاً لقانونهما الداخلي، بشأن إمكان قيام الدولة الطرف الأخرى بتوفير المعاملة المبيّنة في الفقرتين ٢ و٣ من هذه المادة.

المادة ٣٨- التعاون بين السلطات الوطنية

تتخذ كل دولة طرف، وفقاً لقانونها الداخلي، ما قد يلزم من تدابير لتشجيع التعاون بين سلطاتها العمومية، وكذلك موظفيها العموميين، من جانب، وسلطاتها المسؤولة عن التحقيق في الأفعال الإجرامية وملاحقة مرتكبيها، من جانب آخر. ويجوز أن يشمل ذلك التعاون:

(أ) المبادرة بإبلاغ السلطات الأخيرة، حيثما تكون هناك أسباب وجيهة للاعتقاد بأنه جرى ارتكاب أي من الأفعال المجرّمة وفقا للمواد ١٥ و ٢١ و ٢٣ من هذه الاتفاقية ؛ أو
(ب) تقديم جميع المعلومات الضرورية إلى السلطات الأخيرة، بناء على طلبها.

المادة ٣٩- التعاون بين السلطات الوطنية والقطاع الخاص

١- تتخذ كل دولة طرف، وفقا لقانونها الداخلي، ما قد يلزم من تدابير لتشجيع التعاون بين السلطات الوطنية المعنية بالتحقيق والملاحقة وكيانات القطاع الخاص، وخصوصا المؤسسات المالية، فيما يتصل بالأمر المتعلقة بارتكاب أفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية.
٢- تنظر كل دولة طرف، في تشجيع رعاياها وغيرهم من الأشخاص الذين يوجد مكان إقامتهم المعتاد في إقليمها على إبلاغ السلطات الوطنية المعنية بالتحقيق والملاحقة عن ارتكاب فعل مجرّم وفقا لهذه الاتفاقية.

المادة ٤٠- السرية المصرفية

تكفل كل دولة طرف، في حال القيام بتحقيقات جنائية داخلية في أفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية، وجود آليات مناسبة في نظامها القانوني الداخلي لتذليل العقبات التي قد تنشأ عن تطبيق قوانين السرية المصرفية.

المادة ٤١- السجل الجنائي

يجوز لكل دولة طرف أن تعتمد ما قد يلزم من تدابير تشريعية أو تدابير أخرى لكي يؤخذ بعين الاعتبار، حسبما تراه مناسبا من شروط وأغراض، أي حكم إدانة سبق أن صدر بحق الجنائي المزعوم في دولة أخرى، بغية استخدام تلك المعلومات في إجراءات جنائية ذات صلة بفعل مجرّم وفقا لهذه الاتفاقية.

المادة ٤٢- الولاية القضائية

١- تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير لكي تخضع لولايتها القضائية ما جرمته من أفعال وفقا لهذه الاتفاقية في الحالتين التاليتين:

(أ) عندما يُرتكب الجرم في إقليم تلك الدولة الطرف؛ أو
(ب) عندما يرتكب الجرم على متن سفينة ترفع علم تلك الدولة الطرف أو طائرة مسجلة بمقتضى قوانين تلك الدولة الطرف وقت ارتكاب الجرم.

٢- رهنا بأحكام المادة ٤ من هذه الاتفاقية، يجوز للدولة الطرف أن تُخضع أيضا أي جرم من هذا القبيل لولايتها القضائية في الحالات التالية:

(أ) عندما يُرتكب الجرم ضد أحد مواطني تلك الدولة الطرف؛ أو
(ب) عندما يرتكب الجرم أحد مواطني تلك الدولة الطرف أو شخص عديم الجنسية يوجد مكان إقامته المعتاد في إقليمها؛ أو
(ج) عندما يكون الجرم واحدا من الأفعال المجرّمة وفقا للفقرة ١ (ب) '٢' من المادة ٢٣ من هذه الاتفاقية ويُرتكب خارج إقليمها بهدف ارتكاب فعل مجرم وفقا للفقرة ١ (أ) '١' أو '٢' أو (ب) '١' من المادة ٢٣ من هذه الاتفاقية داخل إقليمها؛ أو
(د) عندما يُرتكب الجرم ضد الدولة الطرف.

٣- لأغراض المادة ٤٤ من هذه الاتفاقية، تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير لإخضاع الأفعال المجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية لولايتها القضائية عندما يكون الجاني المزعوم موجودا في إقليمها ولا تقوم بتسليمه لمجرد كونه أحد مواطنيها.

٤- يجوز لكل دولة طرف أيضا أن تعتمد ما قد يلزم من تدابير لإخضاع الأفعال المجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية لولايتها القضائية عندما يكون الجاني المزعوم موجودا في إقليمها ولا تقوم بتسليمه.

٥- إذا أبلغت الدولة الطرف التي تمارس ولايتها القضائية بمقتضى الفقرة ١ أو ٢ من هذه المادة، أو علمت بطريقة أخرى، أن أي دول أطراف أخرى تجري تحقيقا أو ملاحقة أو تتخذ إجراء قضائيا بشأن السلوك ذاته، وجب على السلطات المعنية في تلك الدول الأطراف أن تتشاور فيما بينها، حسب الاقتضاء، بهدف تنسيق ما تتخذه من إجراءات.

٦- دون مساس بقواعد القانون الدولي العام، لا تحول هذه الاتفاقية دون ممارسة أي ولاية جنائية تؤكد الدولة الطرف سريانها وفقا لقانونها الداخلي.

الفصل الرابع التعاون الدولي

المادة ٤٣ - التعاون الدولي

- ١ - تتعاون الدول الأطراف في المسائل الجنائية، وفقا للمواد ٤٤ إلى ٥٠ من هذه الاتفاقية. وتنظر الدول الأطراف، حيثما كان ذلك مناسبا ومتسقا مع نظامها القانوني الداخلي، في مساعدة بعضها البعض، في التحقيقات والإجراءات الخاصة بالمسائل المدنية والإدارية ذات الصلة بالفساد.
- ٢ - في مسائل التعاون الدولي، كلما اشترط توافر ازدواجية التجريم وجب اعتبار ذلك الشرط مستوفى بصرف النظر عما إذا كانت قوانين الدولة الطرف متلقية الطلب تدرج الجرم المعني ضمن نفس فئة الجرائم التي تدرجه فيها الدولة الطرف الطالبة أو تستخدم في تسميته نفس المصطلح الذي تستخدمه الدولة الطرف الطالبة، إذا كان السلوك الذي يقوم عليه الجرم الذي تُلتبس بشأنه المساعدة يعتبر فعلا إجراميا في قوانين كلتا الدولتين الطرفين.

المادة ٤٤ - تسليم المجرمين

- ١ - تنطبق هذه المادة على الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية عندما يكون الشخص موضوع طلب التسليم موجودا في إقليم الدولة الطرف متلقية الطلب، شريطة أن يكون الجرم الذي يُلتبس بشأنه التسليم جرما خاضعا للعقاب بمقتضى القانون الداخلي لكل من الدولة الطرف الطالبة والدولة الطرف متلقية الطلب.
- ٢ - على الرغم من أحكام الفقرة ١ من هذه المادة، يجوز للدولة الطرف التي يسمح قانونها بذلك أن توافق على طلب تسليم شخص ما بسبب أي من الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية والتي لا يعاقب عليها بموجب قانونها الداخلي.
- ٣ - إذا شمل طلب التسليم عدة جرائم منفصلة يكون جرم واحد منها على الأقل خاضعا للتسليم بمقتضى هذه المادة ويكون بعضها غير خاضع للتسليم بسبب مدة الحبس المفروضة عليها ولكن لها صلة بأفعال مجرمة وفقا لهذه الاتفاقية، جاز للدولة الطرف متلقية الطلب أن تطبق هذه المادة أيضا فيما يخص تلك الجرائم.
- ٤ - يعتبر كل من الجرائم التي تنطبق عليها هذه المادة مدرجا في عداد الجرائم الخاضعة للتسليم في أي معاهدة لتسليم المجرمين قائمة بين الدول الأطراف. وتتعهد الدول الأطراف

بإدراج تلك الجرائم في عداد الجرائم الخاضعة للتسليم في كل معاهدة تسليم تبرم فيما بينها . ولا يجوز للدولة الطرف التي يسمح قانونها بذلك أن تعتبر أياً من الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية جرماً سياسياً إذا ما اتخذت هذه الاتفاقية أساساً للتسليم .

٥- إذا تلقت دولة طرف، تجعل تسليم المجرمين مشروطاً بوجود معاهدة، طلب تسليم من دولة طرف أخرى لا ترتبط معها بمعاهدة تسليم، جاز لها أن تعتبر هذه الاتفاقية الأساس القانوني للتسليم فيما يخص أي جرم تنطبق عليه هذه المادة .

٦- على الدولة الطرف التي تجعل التسليم مشروطاً بوجود معاهدة :

(أ) أن تبلغ الأمين العام للأمم المتحدة، وقت إيداعها صك التصديق على هذه الاتفاقية أو قبولها أو إقرارها أو الانضمام إليها، بما إذا كانت ستعتبر هذه الاتفاقية الأساس القانوني للتعاون بشأن التسليم مع سائر الدول الأطراف في هذه الاتفاقية؛

(ب) وأن تسعى، حيثما اقتضى الأمر، إلى إبرام معاهدات تسليم مع سائر الدول الأطراف في هذه الاتفاقية بغية تنفيذ هذه المادة، إذا كانت لا تعتبر هذه الاتفاقية الأساس القانوني للتعاون بشأن التسليم .

٧- على الدول الأطراف التي لا تجعل التسليم مشروطاً بوجود معاهدة أن تعتبر الجرائم التي تنطبق عليها هذه المادة جرائم خاضعة للتسليم فيما بينها .

٨- يخضع التسليم للشروط التي ينص عليها القانون الداخلي للدولة الطرف متلقية الطلب أو معاهدات التسليم السارية، بما في ذلك الشروط المتعلقة بالعقوبة الدنيا المشتركة للتسليم والأسباب التي يجوز للدولة الطرف متلقية الطلب أن تستند إليها في رفض التسليم .

٩- تسعى الدول الأطراف، رهناً بقوانينها الداخلية، إلى التعجيل بإجراءات التسليم وتبسيط ما يتصل بها من متطلبات إثباتية فيما يخص أي جرم تنطبق عليه هذه المادة .

١٠- يجوز للدولة الطرف متلقية الطلب، رهناً بأحكام قانونها الداخلي ومعاهداتها المتعلقة بالتسليم، وبناء على طلب من الدولة الطرف الطالبة، أن تحتجز الشخص المطلوب تسليمه والموجود في إقليمها، أو أن تتخذ تدابير مناسبة أخرى لضمان حضوره لإجراءات التسليم، متى اقتنعت بأن الظروف تستدعي ذلك وبأنها ظروف ملحة .

١١- إذا لم تقم الدولة الطرف التي يوجد الجاني المزعوم في إقليمها بتسليم ذلك الشخص فيما يتعلق بجرم تنطبق عليه هذه المادة لمجرد كونه أحد مواطنيها، وجب عليها القيام، بناء على طلب الدولة الطرف التي تطلب التسليم، بإحالة القضية دون إبطاء لا مسوغ له إلى

سلطاتها المختصة بقصد الملاحقة. وتتخذ تلك السلطات قرارها وتتخذ ذات الإجراءات التي تتخذها في حالة أي جرم آخر يعتبر خطيرا بموجب القانون الداخلي لتلك الدولة الطرف. وتتعاون الدول الأطراف المعنية، خصوصا في الجوانب الإجرائية والإثباتية، ضمانا لفعالية تلك الملاحقة.

١٢- عندما لا يجيز القانون الداخلي للدولة الطرف تسليم أحد مواطنيها أو التخلي عنه إلا بشرط أن يعاد ذلك الشخص إلى تلك الدولة الطرف لقضاء العقوبة المفروضة عليه بعد المحاكمة أو الإجراءات التي طُلب تسليم ذلك الشخص من أجلها، وتتفق تلك الدولة الطرف والدولة الطرف التي طلبت تسليم الشخص على هذا الخيار وعلى ما قد تريانه مناسبا من شروط أخرى، يعتبر ذلك التسليم المشروط كافيا للوفاء بالالتزام المبين في الفقرة ١١ من هذه المادة.

١٣- إذا رُفض طلب تسليم مقدم لغرض تنفيذ حكم قضائي بحجة أن الشخص المطلوب تسليمه هو من مواطني الدولة الطرف متلقية الطلب، وجب على الدولة الطرف متلقية الطلب، إذا كان قانونها الداخلي يسمح بذلك ووفقا لمقتضيات ذلك القانون، أن تنظر، بناء على طلب من الدولة الطرف الطالبة، في إنفاذ العقوبة المفروضة بمقتضى القانون الداخلي للدولة الطرف الطالبة أو ما تبقى منها.

١٤- تُكفل لأي شخص تُتخذ بشأنه إجراءات فيما يتعلق بأي من الجرائم التي تنطبق عليها هذه المادة معاملة منصفة في كل مراحل الإجراءات، بما في ذلك التمتع بجميع الحقوق والضمانات التي ينص عليها القانون الداخلي للدولة الطرف التي يوجد ذلك الشخص في إقليمها.

١٥- لا يجوز تفسير أي حكم في هذه الاتفاقية على أنه يفرض التزاما بالتسليم إذا كان لدى الدولة الطرف متلقية الطلب أسباب وجيهة لاعتقاد أن الطلب قدّم لغرض ملاحقة أو معاقبة شخص بسبب جنسه أو عرقه أو ديانته أو جنسيته أو أصله الإثني أو آرائه السياسية، أو أن الامتثال للطلب سيلحق ضررا بوضعية ذلك الشخص لأي سبب من هذه الأسباب.

١٦- لا يجوز للدول الأطراف أن ترفض طلب تسليم لمجرد أن الجرم يعتبر جرما يتعلق أيضا بأمور مالية.

١٧- قبل رفض التسليم، تشاور الدولة الطرف متلقية الطلب، حيثما اقتضى الأمر، مع الدولة الطرف الطالبة لكي تتيح لها فرصة وافية لعرض آرائها وتقديم معلومات داعمة لادعائها.

١٨- تسعى الدول الأطراف إلى إبرام اتفاقات أو ترتيبات ثنائية ومتعددة الأطراف لتنفيذ التسليم أو لتعزيز فاعليته .

المادة ٤٥- نقل الأشخاص المحكوم عليهم

يجوز للدول الأطراف أن تنظر في إبرام اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف بشأن نقل الأشخاص الذين يحكم عليهم بعقوبة الحبس أو بأشكال أخرى من الحرمان من الحرية، لارتكابهم أفعالاً مجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية، إلى إقليمها لكي يكمل أولئك الأشخاص مدة عقوبتهم هناك .

المادة ٤٦- المساعدة القانونية المتبادلة

١- تقدّم الدول الأطراف بعضها إلى بعض أكبر قدر ممكن من المساعدة القانونية المتبادلة في التحقيقات والملاحقات والإجراءات القضائية المتصلة بالجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية .

٢- تقدّم المساعدة القانونية المتبادلة على أتم وجه ممكن بمقتضى قوانين الدولة الطرف متلقية الطلب ومعاهداتها واتفاقاتها وترتيباتها ذات الصلة، فيما يتعلق بالتحقيقات والملاحقات والإجراءات القضائية الخاصة بالجرائم التي يجوز أن تحاسب عليها شخصية اعتبارية، وفقاً للمادة ٢٦ من هذه الاتفاقية، في الدولة الطرف الطالبة .

٣- يجوز طلب المساعدة القانونية المتبادلة التي تقدّم وفقاً لهذه المادة لأي من الأغراض التالية :

- (أ) الحصول على أدلة أو أقوال أشخاص؛
- (ب) تبليغ المستندات القضائية؛
- (ج) تنفيذ عمليات التفتيش والحجز والتجميد؛
- (د) فحص الأشياء والمواقع؛
- (هـ) تقديم المعلومات والمواد والأدلة وتقييمات الخبراء؛
- (و) تقديم أصول المستندات والسجلات ذات الصلة، بما فيها السجلات الحكومية أو المصرفية أو المالية أو سجلات الشركات أو المنشآت التجارية، أو نسخ مصدّقة منها؛
- (ز) تحديد العائدات الإجرامية أو الممتلكات أو الأدوات أو الأشياء الأخرى أو اقتفاء أثرها لأغراض إثباتية؛
- (ح) تيسير ممثل الأشخاص طواعية في الدولة الطرف الطالبة؛

(ط) أي نوع آخر من المساعدة لا يتعارض مع القانون الداخلي للدولة الطرف متلقية الطلب؛

(ي) استبانة عائدات الجريمة وفقا لأحكام الفصل الخامس من هذه الاتفاقية وتجميدها واقتفاء أثرها؛

(ك) استرداد الموجودات، وفقا لأحكام الفصل الخامس من هذه الاتفاقية.

٤- يجوز للسلطات المعنية لدى الدولة الطرف، دون مساس بالقانون الداخلي، ودون أن تتلقى طلبا مسبقا، أن ترسل معلومات ذات صلة بمسائل جنائية إلى سلطة مختصة في دولة طرف أخرى، حيثما تعتقد أن هذه المعلومات يمكن أن تساعد تلك السلطة على القيام بالتحريات والإجراءات الجنائية أو إتمامها بنجاح، أو قد تُفضي إلى تقديم الدولة الطرف الأخرى طلبا بمقتضى هذه الاتفاقية.

٥- تُرسل المعلومات بمقتضى الفقرة ٤ من هذه المادة دون مساس بما يجري من تحريات وإجراءات جنائية في الدولة التي تتبع لها السلطات المعنية التي تقدم تلك المعلومات. وعلى السلطات المختصة التي تتلقى المعلومات أن تمتثل لأي طلب بإبقاء تلك المعلومات طي الكتمان، وإن مؤقتا، أو بفرض قيود على استخدامها. بيد أن هذا لا يمنع الدولة الطرف المتلقية من أن تفشي في سياق إجراءاتها معلومات تبرئ شخصا متهمها. وفي تلك الحالة، تقوم الدولة الطرف المتلقية بإشعار الدولة الطرف المرسله قبل إفشاء تلك المعلومات، وتتشاور مع الدولة الطرف المرسله، إذا ما طلب إليها ذلك. وإذا تعذر، في حالة استثنائية، توجيه إشعار مسبق، وجب على الدولة الطرف المتلقية إبلاغ الدولة الطرف المرسله بذلك الإفشاء دون إبطاء.

٦- لا يجوز أن تمس أحكام هذه المادة بالالتزامات الناشئة عن أي معاهدة أخرى، ثنائية أو متعددة الأطراف، تحكم أو ستحكم، كلياً أو جزئياً، المساعدة القانونية المتبادلة.

٧- تُطبق الفقرات ٩ إلى ٢٩ من هذه المادة على الطلبات المقدمة بمقتضى هذه المادة إذا كانت الدول الأطراف المعنية غير مرتبطة بمعاهدة لتبادل المساعدة القانونية. أما إذا كانت تلك الدول الأطراف مرتبطة بمعاهدة من هذا القبيل، وجب تطبيق الأحكام المقابلة في تلك المعاهدة، ما لم تتفق الدول الأطراف على تطبيق الفقرات ٩ إلى ٢٩ من هذه المادة بدلا منها. وتُشجّع الدول الأطراف بشدة على تطبيق هذه الفقرات إذا كانت تسهّل التعاون.

٨- لا يجوز للدول الأطراف أن ترفض تقديم المساعدة القانونية المتبادلة بمقتضى هذه المادة بحجة السرية المصرفية.

٩- (أ) على الدولة الطرف متلقية الطلب، في استجابتها لطلب مساعدة مقدّم بمقتضى هذه المادة دون توافر ازدواجية التجريم، أن تأخذ بعين الاعتبار أغراض هذه الاتفاقية حسبما يُبينت في المادة ١؛

(ب) يجوز للدول الأطراف أن ترفض تقديم المساعدة عملاً بهذه المادة بحجة انتفاء ازدواجية التجريم. بيد أنه يتعين على الدولة الطرف متلقية الطلب، بما يتوافق مع المفاهيم الأساسية لنظامها القانوني، أن تقدم المساعدة التي لا تنطوي على إجراء قسري. ويجوز رفض تقديم تلك المساعدة حينما تتعلق الطلبات بأمر تافه، أو أمور يكون ما يُلتَمَس من التعاون أو المساعدة بشأنها متاحاً بمقتضى أحكام أخرى من هذه الاتفاقية؛

(ج) يجوز لكل دولة طرف أن تنظر في اعتماد ما قد تراه ضرورياً من التدابير لكي تتمكن من تقديم مساعدة أوسع عملاً بهذه المادة في حال انتفاء ازدواجية التجريم.

١٠- يجوز نقل أي شخص محتجز أو يقضي عقوبته في إقليم دولة طرف ويُطلب وجوده في دولة طرف أخرى لأغراض التعرف أو الإدلاء بشهادة أو تقديم مساعدة أخرى في الحصول على أدلة من أجل تحقيقات أو ملاحقات أو إجراءات قضائية تتعلق بجرائم مشمولة بهذه الاتفاقية، إذا استوفي الشرطان التاليان:

(أ) موافقة ذلك الشخص بحرية وعن علم؛

(ب) اتفاق السلطات المعنية في الدولتين الطرفين، رهناً بما قد تراه هاتان الدولتان الطرفان مناسباً من شروط.

١١- لأغراض الفقرة ١٠ من هذه المادة:

(أ) تكون الدولة الطرف التي يُنقل إليها الشخص مخولة بإبقاءه قيد الاحتجاز وملزمة بذلك، ما لم تطلب الدولة الطرف التي نُقل منها الشخص غير ذلك أو تأذن بغير ذلك؛

(ب) على الدولة الطرف التي يُنقل إليها الشخص أن تنفذ، دون إبطاء، التزامها بإرجاعه إلى عهدة الدولة الطرف التي نقل منها وفقاً لما يُتفق عليه مسبقاً، أو على أي نحو آخر، بين السلطات المعنية في الدولتين الطرفين؛

(ج) لا يجوز للدولة الطرف التي ينقل إليها الشخص أن تشترط على الدولة الطرف التي نقل منها بدء إجراءات تسليم لأجل إرجاع ذلك الشخص؛

(د) تُحتسب المدة التي يقضيها الشخص المنقول قيد الاحتجاز في الدولة التي نقل إليها ضمن مدة العقوبة المفروضة عليه في الدولة الطرف التي نقل منها.

١٢- لا يجوز أن يلاحق الشخص الذي يُنقل وفقاً للفقرتين ١٠ و ١١ من هذه المادة، أياً كانت جنسيته، أو يُحتجز أو يُعاقب أو تُفرض أي قيود أخرى على حريته الشخصية في إقليم الدولة التي ينقل إليها، بسبب فعل أو إغفال أو حكم إدانة سابق لمغادرته إقليم الدولة التي نقل منها، ما لم توافق على ذلك الدولة الطرف التي نقل منها.

١٣- تُسمّى كل دولة طرف سلطة مركزية تسند إليها مسؤولية وصلاحيّة تلقي طلبات المساعدة القانونية المتبادلة وتنفيذ تلك الطلبات أو إحالتها إلى السلطات المعنية لتنفيذها. وحيثما كان للدولة الطرف منطقة خاصة أو إقليم خاص ذو نظام مستقل للمساعدة القانونية المتبادلة، جاز لها أن تسمي سلطة مركزية منفردة تتولى المهام ذاتها في تلك المنطقة أو ذلك الإقليم. وتكفل السلطات المركزية تنفيذ الطلبات المتلقاة أو إحالتها بسرعة وعلى نحو مناسب. وحيثما تقوم السلطة المركزية بإحالة الطلب إلى سلطة معنية لتنفيذه، عليها أن تُشجّع تلك السلطة المعنية على تنفيذ الطلب بسرعة وبطريقة سليمة. ويتعين إبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة باسم السلطة المركزية المسماة لهذا الغرض وقت قيام الدولة الطرف بإيداع صك تصديقها على هذه الاتفاقية أو قبولها أو إقرارها أو الانضمام إليها. وتوجه طلبات المساعدة القانونية المتبادلة وأي مراسلات تتعلق بها إلى السلطات المركزية التي تسميها الدول الأطراف. ولا يمس هذا الشرط حق أي دولة طرف في أن تشترط توجيه مثل هذه الطلبات والمراسلات إليها عبر القنوات الدبلوماسية، أما في الحالات العاجلة، وحيثما تتفق الدولتان الطرفان المعنيتان، فعن طريق المنظمة الدولية للشرطة الجنائية، إن أمكن ذلك.

١٤- تُقدم الطلبات كتابية أو، حيثما أمكن، بأي وسيلة كفيلة بأن تنتج سجلا مكتوبا، بلغة مقبولة لدى الدولة الطرف متلقية الطلب، وفي ظروف تتيح لتلك الدولة الطرف أن تتحقق من صحته. ويتعين إبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة باللغة أو اللغات المقبولة لدى الدولة الطرف وقت قيام كل دولة طرف بإيداع صك تصديقها على هذه الاتفاقية أو قبولها أو إقرارها أو الانضمام إليها. أما في الحالات العاجلة، وحيثما تتفق الدولتان الطرفان على ذلك، فيجوز أن تقدّم الطلبات شفويا، على أن تؤكد كتابة على الفور.

١٥- يتضمن طلب المساعدة القانونية المتبادلة:

- (أ) هوية السلطة مقدمة الطلب؛
- (ب) موضوع وطبيعة التحقيق أو الملاحقة أو الإجراء القضائي الذي يتعلق به الطلب، واسم ووظائف السلطة التي تتولى التحقيق أو الملاحقة أو الإجراء القضائي؛
- (ج) ملخصا للوقائع ذات الصلة بالموضوع، باستثناء ما يتعلق بالطلبات المقدمة لغرض تبليغ مستندات قضائية؛
- (د) وصفا للمساعدة المتتمسة وتفاصيل أي إجراءات معينة تود الدولة الطرف الطالبه اتباعها؛

(هـ) هوية أي شخص معني ومكانه وجنسيته، حيثما أمكن ذلك؛
(و) الغرض الذي تُلتمس من أجله الأدلة أو المعلومات أو التدابير.

١٦- يجوز للدولة الطرف متلقية الطلب أن تطلب معلومات إضافية عندما يتبين أنها ضرورية لتنفيذ الطلب وفقا لقانونها الداخلي أو يمكن أن تسهل ذلك التنفيذ.

١٧- ينفذ الطلب وفقا للقانون الداخلي للدولة الطرف متلقية الطلب، وكذلك وفقا للإجراءات المحددة في الطلب، حيثما أمكن، ما لم يتعارض مع القانون الداخلي للدولة الطرف متلقية الطلب.

١٨- عندما يكون شخص ما موجودا في إقليم دولة طرف ويُراد سماع أقواله، كشاهد أو خبير، أمام السلطات القضائية لدولة طرف أخرى، ويكون ذلك ممكنا ومتسقا مع المبادئ الأساسية للقانون الداخلي، يجوز للدولة الطرف الأولى أن تسمح، بناء على طلب الدولة الأخرى، بعقد جلسة الاستماع عن طريق الائتثار بواسطة الفيديو، إذا لم يكن ممكنا أو مستصوبا مثول الشخص المعني شخصا في إقليم الدولة الطرف الطالبة. ويجوز للدولتين الطرفين أن تتفقا على أن تتولى إدارة جلسة الاستماع سلطة قضائية تابعة للدولة الطرف الطالبة وأن تحضرها سلطة قضائية تابعة للدولة الطرف متلقية الطلب.

١٩- لا يجوز للدولة الطرف الطالبة أن تنقل المعلومات أو الأدلة التي تزودها بها الدولة الطرف متلقية الطلب، أو أن تستخدمها في تحقيقات أو ملاحقات أو إجراءات قضائية غير تلك المذكورة في الطلب، دون موافقة مسبقة من الدولة الطرف متلقية الطلب. وليس في هذه الفقرة ما يمنع الدولة الطرف الطالبة من أن تفشي في إجراءاتها معلومات أو أدلة مبرئة لشخص متهم. وفي هذه الحالة، على الدولة الطرف الطالبة أن تشعر الدولة الطرف متلقية الطلب قبل حدوث الإفشاء وأن تتشاور مع الدولة الطرف متلقية الطلب إذا ما طُلب منها ذلك. وإذا تعذر، في حالة استثنائية، توجيه إشعار مسبق، وجب على الدولة الطرف الطالبة أن تبلغ الدولة الطرف متلقية الطلب بذلك الإفشاء دون إبطاء.

٢٠- يجوز للدولة الطرف الطالبة أن تشترط على الدولة الطرف متلقية الطلب أن تحافظ على سرية الطلب ومضمونه، باستثناء القدر اللازم لتنفيذه. وإذا تعذر على الدولة الطرف متلقية الطلب أن تمثل لشروط السرية، وجب عليها إبلاغ الدولة الطرف الطالبة بذلك على وجه السرعة.

٢١- يجوز رفض تقديم المساعدة القانونية المتبادلة في الحالات التالية:

(أ) إذا لم يُقدّم الطلب وفقا لأحكام هذه المادة؛

(ب) إذا رأت الدولة الطرف متلقية الطلب أن تنفيذ الطلب قد يمس بسيادتها أو أمنها أو نظامها العام أو مصالحها الأساسية الأخرى؛

(ج) إذا كان القانون الداخلي للدولة الطرف متلقية الطلب يحظر على سلطاتها تنفيذ الإجراء المطلوب بشأن أي جرم مماثل، لو كان ذلك الجرم خاضعا لتحقيق أو ملاحقة أو إجراءات قضائية في إطار ولايتها القضائية؛

(د) إذا كانت تلبية الطلب تتعارض مع النظام القانوني للدولة الطرف متلقية الطلب فيما يتعلق بالمساعدة القانونية المتبادلة.

٢٢- لا يجوز للدول الأطراف أن ترفض طلب مساعدة قانونية متبادلة لمجرد أن الجرم يعتبر أيضا متصلا بأمور مالية.

٢٣- يتعين إبداء أسباب أي رفض للمساعدة القانونية المتبادلة.

٢٤- تقوم الدولة الطرف متلقية الطلب بتنفيذ طلب المساعدة القانونية المتبادلة في أقرب وقت ممكن، وتراعي إلى أقصى مدى ممكن ما تقترحه الدولة الطرف طالبة من آجال، يُفضل أن تورد أسبابها في الطلب ذاته. ويجوز للدولة الطرف طالبة أن تقدم استفسارات معقولة للحصول على معلومات عن حالة التدابير التي اتخذتها الدولة الطرف متلقية الطلب لتلبية ذلك الطلب والتقدم الجاري في ذلك. وعلى الدولة الطرف متلقية الطلب أن ترد على ما تلقاه من الدولة الطرف طالبة من استفسارات معقولة عن وضعية الطلب والتقدم المحرز في معالجته. وتقوم الدولة الطرف طالبة بإبلاغ الدولة الطرف متلقية الطلب، على وجه السرعة، عندما تنتهي حاجتها إلى المساعدة الملتزمة.

٢٥- يجوز للدولة الطرف متلقية الطلب أن ترجئ المساعدة القانونية المتبادلة بسبب تعارضها مع تحقيقات أو ملاحقات أو إجراءات قضائية جارية.

٢٦- قبل رفض أي طلب بمقتضى الفقرة ٢١ من هذه المادة، أو إرجاء تنفيذه بمقتضى الفقرة ٢٥ من هذه المادة، تتشاور الدولة الطرف متلقية الطلب مع الدولة الطرف طالبة للنظر في إمكانية تقديم المساعدة رهنا بما تراه ضروريا من شروط وأحكام. فإذا قبلت الدولة الطرف طالبة تلك المساعدة مرهونة بتلك الشروط، وجب عليها الامتثال لتلك الشروط.

٢٧- دون مساس بتطبيق الفقرة ١٢ من هذه المادة، لا يجوز ملاحقة أو احتجاز أو معاقبة أي شاهد أو خبير أو شخص آخر يوافق، بناء على طلب الدولة الطرف طالبة، على الإدلاء بشهادة في إجراءات قضائية، أو على المساعدة في تحريات أو ملاحقات أو إجراءات قضائية في إقليم الدولة الطرف طالبة، أو إخضاعه لأي إجراء آخر يقيد حريته الشخصية في ذلك الإقليم،

بسبب أي فعل أو إغفال أو حكم إدانة سابق لمغادرته إقليم الدولة الطرف متلقية الطلب . وينتهي ضمان عدم التعرّض هذا متى بقي الشاهد أو الخبير أو الشخص الآخر بمحض اختياره في إقليم الدولة الطرف الطالبة، بعد أن تكون قد أتيحت له فرصة المغادرة خلال مدة خمسة عشر يوما متصلة، أو أي مدة تتفق عليها الدولتان الطرفان، اعتبارا من التاريخ الذي أُبلغ فيه رسميا بأن وجوده لم يعد لازما للسلطات القضائية، أو متى عاد إلى ذلك الإقليم بمحض اختياره بعد أن يكون قد غادره.

٢٨- تتحمّل الدولة الطرف متلقية الطلب التكاليف العادية لتنفيذ الطلب، ما لم تتفق الدولتان الطرفان المعنيتان على غير ذلك . وإذا كانت تلبية الطلب تستلزم أو تستلزم نفقات ضخمة أو غير عادية، وجب على الدولتين الطرفين المعنيتين أن تتشاورا لتحديد الشروط والأحكام التي سينفذ الطلب بمقتضاها، وكذلك كيفية تحمّل تلك التكاليف .

٢٩- (أ) توفر الدولة الطرف متلقية الطلب للدولة الطرف الطالبة نسخا مما يوجد في حوزتها من سجلات أو مستندات أو معلومات حكومية يسمح قانونها الداخلي بإتاحتها لعامة الناس؛

(ب) يجوز للدولة الطرف متلقية الطلب، حسب تقديرها، أن تقدم إلى الدولة الطرف الطالبة، كليا أو جزئيا أو رهنا بما تراه مناسبا من شروط، نسخا من أي سجلات أو مستندات أو معلومات حكومية موجودة في حوزتها ولا يسمح قانونها الداخلي بإتاحتها لعامة الناس .

٣٠- تنظر الدول الأطراف، حسب الاقتضاء، في إمكانية عقد اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف تخدم أغراض هذه المادة أو تضعها موضع النفاذ العملي أو تعزز أحكامها .

المادة ٤٧ - نقل الإجراءات الجنائية

تنظر الدول الأطراف في إمكانية نقل إجراءات الملاحقة المتعلقة بفعل مجرم وفقا لهذه الاتفاقية إلى بعضها البعض، بهدف تركيز تلك الملاحقة، في الحالات التي يعتبر فيها ذلك النقل في صالح حسن سير العدالة، وخصوصا عندما يتعلق الأمر بعدة ولايات قضائية .

المادة ٤٨ - التعاون في مجال إنفاذ القانون

١- تتعاون الدول الأطراف فيما بينها تعاوننا وثيقا، بما يتوافق مع نظمها القانونية والإدارية الداخلية، كي تعزز فاعلية تدابير إنفاذ القانون من أجل مكافحة الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية . وتتخذ الدول الأطراف، على وجه الخصوص، تدابير فعالة لأجل:

(أ) تعزيز قنوات الاتصال بين سلطاتها وأجهزتها ودوائرها المعنية، وإنشاء تلك القنوات عند الضرورة، من أجل تيسير تبادل المعلومات بطريقة آمنة وسريعة عن كل جوانب الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، بما فيها صلاتها بالأنشطة الإجرامية الأخرى، إذا رأت الدول الأطراف المعنية ذلك مناسباً؛

(ب) التعاون مع الدول الأطراف الأخرى، فيما يتعلق بالجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، على إجراء تحريات بشأن:

١١ هوية الأشخاص المشتبه في ضلوعهم في تلك الجرائم وأماكن تواجدهم وأنشطتهم، أو أماكن الأشخاص المعنيين الآخرين؛

١٢ حركة العائدات الإجرامية أو الممتلكات المتأتية من ارتكاب تلك الجرائم؛

١٣ حركة الممتلكات أو المعدات أو الأدوات الأخرى المستخدمة أو المراد استخدامها في ارتكاب تلك الجرائم؛

(ج) القيام، عند الاقتضاء، بتوفير الأصناف أو الكميات اللازمة من المواد لأغراض التحليل أو التحقيق؛

(د) تبادل المعلومات، عند الاقتضاء، مع الدول الأطراف الأخرى بشأن وسائل وطرائق معينة تُستخدم في ارتكاب الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، بما في ذلك استخدام هويات زائفة أو وثائق مزورة أو محوِّرة أو زائفة أو غيرها من وسائل إخفاء الأنشطة؛

(هـ) تسهيل التنسيق الفعال بين سلطاتها وأجهزتها ودوائرها المعنية، وتشجيع تبادل العاملين وغيرهم من الخبراء، بما في ذلك تعيين ضباط اتصال، رهنا بوجود اتفاقات أو ترتيبات ثنائية بين الدول الأطراف المعنية؛

(و) تبادل المعلومات وتنسيق ما يُتخذ من تدابير إدارية وتدابير أخرى، حسب الاقتضاء، لغرض الكشف المبكر عن الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية.

٢- بغية وضع هذه الاتفاقية موضع النفاذ، تنظر الدول الأطراف في إبرام اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف بشأن التعاون المباشر بين أجهزتها المعنية بإنفاذ القانون، وفي تعديل تلك الاتفاقات أو الترتيبات في حال وجودها. وإذا لم تكن هناك بين الدول الأطراف المعنية اتفاقات أو ترتيبات من هذا القبيل، جاز للدول الأطراف أن تعتبر هذه الاتفاقية بمثابة الأساس للتعاون المتبادل في مجال إنفاذ القانون بشأن الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية. وتستفيد الدول الأطراف، كلما اقتضت الضرورة، استفادة تامة من الاتفاقات أو الترتيبات، بما فيها المنظمات الدولية أو الإقليمية، لتعزيز التعاون بين أجهزتها المعنية بإنفاذ القانون.

٣- تسعى الدول الأطراف إلى التعاون، ضمن حدود إمكانياتها، على التصدي للجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، التي ترتكب باستخدام التكنولوجيا الحديثة.

المادة ٤٩ - التحقيقات المشتركة

تنظر الدول الأطراف في إبرام اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف تميز للسلطات المعنية أن تنشئ هيئات تحقيق مشتركة، فيما يتعلق بالأمور التي هي موضع تحقيقات أو ملاحقات أو إجراءات قضائية في دولة واحدة أو أكثر. وفي حال عدم وجود اتفاقات أو ترتيبات من هذا القبيل، يجوز القيام بتحقيقات مشتركة بالاتفاق حسب الحالة. وتكفل الدول الأطراف المعنية مراعاة الاحترام التام لسيادة الدولة الطرف التي سيجري ذلك التحقيق داخل إقليمها.

المادة ٥٠ - أساليب التحري الخاصة

١- من أجل مكافحة الفساد مكافحة فعّالة، تقوم كل دولة طرف، بقدر ما تسمح به المبادئ الأساسية لنظامها القانوني الداخلي، وضمن حدود إمكانياتها ووفقا للشروط المنصوص عليها في قانونها الداخلي، باتخاذ ما قد يلزم من تدابير لتمكين سلطاتها المختصة من استخدام أسلوب التسلم المراقب على النحو المناسب وكذلك، حيثما تراه مناسباً، اتباع أساليب تحر خاصة كالترصد الإلكتروني وغيره من أشكال الترصد والعمليات السرية، استخداماً مناسباً داخل إقليمها، وكذلك لقبول المحاكم ما يستمد من تلك الأساليب من أدلة.

٢- لغرض التحري عن الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، تُشجّع الدول الأطراف على أن تبرم، عند الضرورة، اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف مناسبة لاستخدام أساليب التحري الخاصة تلك في سياق التعاون على الصعيد الدولي. وتبرم تلك الاتفاقات أو الترتيبات وتنفذ بالامتنال التام لمبدأ تساوي الدول في السيادة، ويُراعى في تنفيذها التقيد الصارم بأحكام تلك الاتفاقات أو الترتيبات.

٣- في حال عدم وجود اتفاق أو ترتيب على النحو المبين في الفقرة ٢ من هذه المادة، تُتخذ القرارات المتعلقة باستخدام أساليب التحري الخاصة هذه على الصعيد الدولي تبعاً للحالة، ويجوز أن تُراعى فيها، عند الضرورة، الترتيبات المالية والتفاهمات المتعلقة بممارسة الولاية القضائية من قبل الدول الأطراف المعنية.

٤- يجوز، بموافقة الدول الأطراف المعنية، أن تشمل القرارات المتعلقة باستخدام أسلوب التسليم المراقب على الصعيد الدولي طرائق مثل اعتراض سبيل البضائع أو الأموال والسماح لها بمواصلة السير سالمة أو إزالتها أو إبدالها كلياً أو جزئياً.

الفصل الخامس استرداد الموجودات

المادة ٥١ - حكم عام

استرداد الموجودات بمقتضى هذا الفصل هو مبدأ أساسي في هذه الاتفاقية، وعلى الدول الأطراف أن تمدّ بعضها البعض بأكبر قدر من العون والمساعدة في هذا المجال .

المادة ٥٢ - منع وكشف إحالة العائدات المتأتية من الجريمة

١- تتخذ كل دولة طرف، دون إخلال بالمادة ١٤ من هذه الاتفاقية، ما قد يلزم من تدابير، وفقا لقانونها الداخلي، لإلزام المؤسسات المالية الواقعة ضمن ولايتها القضائية بأن تتحقق من هوية الزبائن وبأن تتخذ خطوات معقولة لتحديد هوية المالكين المتنفعين للأموال المودعة في حسابات عالية القيمة، وبأن تجري فحصا دقيقا للحسابات التي يطلب فتحها أو يحتفظ بها من قبل، أو نيابة عن، أفراد مكلفين أو سبق أن كلفوا بأداء وظائف عمومية هامة أو أفراد أسرهم أو أشخاص وثيقي الصلة بهم . ويصمّم ذلك الفحص الدقيق بصورة معقولة تتيح كشف المعاملات المشبوهة بغرض إبلاغ السلطات المختصة عنها، ولا ينبغي أن يؤول على أنه يثني المؤسسات المالية عن التعامل مع أي زبون شرعي أو يحظر عليها ذلك .

٢- تيسيرا لتنفيذ التدابير المنصوص عليها في الفقرة ١ من هذه المادة، تقوم كل دولة طرف، وفقا لقانونها الداخلي ومستلهممة المبادرات ذات الصلة التي اتخذتها المنظمات الإقليمية والأقاليمية والمتعددة الأطراف لمكافحة غسل الأموال، بما يلي :

(أ) إصدار إرشادات بشأن أنواع الشخصيات الطبيعية أو الاعتبارية التي يتوقع من المؤسسات المالية القائمة ضمن ولايتها القضائية أن تطبّق الفحص الدقيق على حساباتها، وأنواع الحسابات والمعاملات التي يتوقع أن توليها عناية خاصة، وتدابير فتح الحسابات والاحتفاظ بها ومسك دفاترها التي يتوقع أن تتخذها بشأن تلك الحسابات؛

(ب) إبلاغ المؤسسات المالية القائمة ضمن ولايتها القضائية، عند الاقتضاء وبناء على طلب دولة طرف أخرى أو بناء على مبادرة منها هي، بهوية شخصيات طبيعية أو اعتبارية معينة يتوقع من تلك المؤسسات أن تطبّق الفحص الدقيق على حساباتها، إضافة إلى تلك التي يمكن للمؤسسات المالية أن تحدد هويتها بشكل آخر .

٣- في سياق الفقرة الفرعية ٢ (أ) من هذه المادة، تنفذ كل دولة طرف تدابير تضمن احتفاظ مؤسساتها المالية، لفترة زمنية مناسبة، بسجلات وافية للحسابات والمعاملات التي تتعلق بالأشخاص المذكورين في الفقرة ١ من هذه المادة، على أن تتضمن، كحد أدنى، معلومات عن هوية الزبون، كما تتضمن، قدر الإمكان، معلومات عن هوية المالك المنتفع.

٤- بهدف منع وكشف عمليات إحالة العائدات المتأتية من أفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية، تنفذ كل دولة طرف تدابير مناسبة وفعالة لكي تمنع، بمساعدة أجهزتها الرقابية والإشرافية، إنشاء مصارف ليس لها حضور مادي ولا تنتسب إلى مجموعة مالية خاضعة للرقابة. فضلا عن ذلك، يجوز للدول الأطراف أن تنظر في إلزام مؤسساتها المالية برفض الدخول أو الاستمرار في علاقة مصرف مراسل مع تلك المؤسسات، وتجنب إقامة أي علاقات مع مؤسسات مالية أجنبية تسمح لمصارف ليس لها حضور مادي، ولا تنتسب إلى مجموعة مالية خاضعة للرقابة، باستخدام حساباتها.

٥- تنظر كل دولة طرف في إنشاء نظم فعّالة لإقرار الذمة المالية، وفقا لقانونها الداخلي، بشأن الموظفين العموميين المعنيين، وتنص على عقوبات ملائمة على عدم الامتثال. وتنظر كل دولة طرف أيضا في اتخاذ ما قد يلزم من تدابير للسماح لسلطاتها المختصة بتقاسم تلك المعلومات مع السلطات المختصة في الدول الأطراف الأخرى، عندما يكون ذلك ضروريا للتحقيق في العائدات المتأتية من أفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية والمطالبة بها واستردادها.

٦- تنظر كل دولة طرف في اتخاذ ما قد يلزم من تدابير، وفقا لقانونها الداخلي، للإلزام الموظفين العموميين المعنيين الذين لهم مصلحة في حساب مالي في بلد أجنبي أو سلطة توقيع أو سلطة أخرى على ذلك الحساب بأن يبلغوا السلطات المعنية عن تلك العلاقة وأن يحتفظوا بسجلات ملائمة فيما يتعلق بتلك الحسابات. ويتعين أن تنص تلك التدابير أيضا على جزاءات مناسبة على عدم الامتثال.

المادة ٥٣- تدابير الاسترداد المباشر للممتلكات

على كل دولة طرف، وفقا لقانونها الداخلي :

(أ) أن تتخذ ما قد يلزم من تدابير للسماح لدولة طرف أخرى برفع دعوى مدنية أمام محاكمها لتثبيت حق في ممتلكات اكتسبت بارتكاب فعل مجرّم وفقا لهذه الاتفاقية أو لتثبيت ملكية تلك الممتلكات؛

(ب) أن تتخذ ما قد يلزم من تدابير تأذن لمحاكمها بأن تأمر من ارتكب أفعالا مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية بدفع تعويض لدولة طرف أخرى تضررت من تلك الجرائم؛

(ج) أن تتخذ ما قد يلزم من تدابير تأذن لمحاكمها أو لسلطاتها المختصة، عندما يتعين عليها اتخاذ قرار بشأن المصادرة، بأن تعترف بمطالبة دولة طرف أخرى بملكات اكتسبت بارتكاب فعل مجرم وفقا لهذه الاتفاقية، باعتبارها مالكة شرعية لها.

المادة ٥٤ - آليات استرداد الممتلكات من خلال التعاون الدولي في مجال المصادرة

١- على كل دولة طرف، من أجل تقديم المساعدة القانونية المتبادلة عملا بالمادة ٥٥ من هذه الاتفاقية فيما يتعلق بملكات اكتسبت بارتكاب فعل مجرم وفقا لهذه الاتفاقية أو ارتبطت به أن تقوم، وفقا لقانونها الداخلي، بما يلي:

(أ) اتخاذ ما قد يلزم من تدابير للسماح لسلطاتها المختصة بإنفاذ أمر مصادرة صادر عن محكمة في دولة طرف أخرى؛

(ب) اتخاذ ما قد يلزم من تدابير للسماح لسلطاتها المختصة، عندما تكون لديها ولاية قضائية، بأن تأمر بمصادرة تلك الممتلكات ذات المنشأ الأجنبي من خلال قرار قضائي بشأن جرم غسل أموال أو أي جرم آخر يندرج ضمن ولايتها القضائية أو من خلال إجراءات أخرى يأذن بها قانونها الداخلي؛

(ج) النظر في اتخاذ ما قد يلزم من تدابير للسماح بمصادرة تلك الممتلكات دون إدانة جنائية في الحالات التي لا يمكن فيها ملاحقة الجاني بسبب الوفاة أو الفرار أو الغياب أو في حالات أخرى مناسبة.

٢- على كل دولة طرف، لكي تتمكن من تقديم المساعدة القانونية المتبادلة بناء على طلب مقدم عملا بالفقرة ٢ من المادة ٥٥ من هذه الاتفاقية، أن تقوم، وفقا لقانونها الداخلي، بما يلي:

(أ) اتخاذ ما قد يلزم من تدابير للسماح لسلطاتها المختصة بتجميد أو حجز الممتلكات، بناء على أمر تجميد أو حجز صادر عن محكمة أو سلطة مختصة في الدولة الطرف الطالبة يوفر أساسا معقولا لاعتقاد الدولة الطرف متلقية الطلب بأن هناك أسبابا كافية لاتخاذ تدابير من هذا القبيل وبأن تلك الممتلكات ستخضع في نهاية المطاف لأمر مصادرة لأغراض الفقرة ١ (أ) من هذه المادة؛

(ب) اتخاذ ما قد يلزم من تدابير للسماح لسلطاتها المختصة بتجميد أو حجز الممتلكات، بناء على طلب يوفر أساسا معقولا لاعتقاد الدولة الطرف متلقية الطلب بأن هناك أسبابا كافية لاتخاذ تدابير من هذا القبيل وبأن تلك الممتلكات ستخضع في نهاية المطاف لأمر مصادرة لأغراض الفقرة ١ (أ) من هذه المادة؛

(ج) النظر في اتخاذ تدابير إضافية للسماح لسلطاتها المختصة بأن تحافظ على الممتلكات من أجل مصادرتها، مثلا بناء على توقيف أو اتهام جنائي ذي صلة باحتياز تلك الممتلكات .

المادة ٥٥ - التعاون الدولي لأغراض المصادرة

١ - على الدولة الطرف التي تتلقى طلبا من دولة طرف أخرى لها ولاية قضائية على فعل مجرم وفقا لهذه الاتفاقية من أجل مصادرة ما يوجد في إقليمها من عائدات إجرامية أو ممتلكات أو معدات أو أدوات أخرى مشار إليها في الفقرة ١ من المادة ٣١ من هذه الاتفاقية، أن تقوم، إلى أقصى مدى ممكن في إطار نظامها القانوني الداخلي، بما يلي:

(أ) أن تحيل الطلب إلى سلطاتها المختصة لتستصدر منها أمر مصادرة، وأن تضع ذلك الأمر موضع النفاذ في حال صدوره؛

(ب) أو أن تحيل إلى سلطاتها المختصة أمر المصادرة الصادر عن محكمة في إقليم الدولة الطرف الطالبة وفقا للفقرة ١ من المادة ٣١ والفقرة ١ (أ) من المادة ٥٤ من هذه الاتفاقية، بهدف إنفاذه بالقدر المطلوب، طالما كان متعلقا بعائدات إجرامية أو ممتلكات أو معدات أو أدوات أخرى مشار إليها في الفقرة ١ من المادة ٣١ موجودة في إقليم الدولة الطرف متلقية الطلب؛

٢ - إثر تلقي طلب من دولة طرف أخرى لها ولاية قضائية على فعل مجرم وفقا لهذه الاتفاقية، تتخذ الدولة الطرف متلقية الطلب تدابير لكشف العائدات الإجرامية أو الممتلكات أو المعدات أو الأدوات الأخرى المشار إليها في الفقرة ١ من المادة ٣١ من هذه الاتفاقية واقتفاء أثرها وتجميدها أو حجزها، بغرض مصادرتها في نهاية المطاف بأمر صادر إما عن الدولة الطرف الطالبة وإما عن الدولة الطرف متلقية الطلب عملا بطلب مقدم بمقتضى الفقرة ١ من هذه المادة.

٣ - تنطبق أحكام المادة ٤٦ من هذه الاتفاقية على هذه المادة، مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال . وبالإضافة إلى المعلومات المحددة في الفقرة ١٥ من المادة ٤٦، يتعين أن تتضمن الطلبات المقدمة عملا بهذه المادة:

(أ) في حالة طلب ذي صلة بالفقرة ١ (أ) من هذه المادة، وصفا للممتلكات المراد مصادرتها بما في ذلك مكان الممتلكات وقيمتها المقدرة، حيثما تكون ذات صلة، وبيانا بالوقائع التي استندت إليها الدولة الطرف الطالبة يكفي لتمكين الدولة الطرف متلقية الطلب من استصدار الأمر في إطار قانونها الداخلي؛

(ب) في حالة طلب ذي صلة بالفقرة ١ (ب) من هذه المادة، نسخة مقبولة قانونا من أمر المصادرة الذي يستند إليه الطلب والصادر عن الدولة الطرف الطالبة، وبيانا بالوقائع ومعلومات عن المدى المطلوب لتنفيذ الأمر، وبيانا يحدد التدابير التي اتخذتها الدولة الطرف الطالبة لتوجيه

إشعار مناسب للأطراف الثالثة الحسنة النية ولضمان مراعاة الأصول القانونية، وبيانا بأن أمر المصادرة نهائي؛

(ج) في حالة طلب ذي صلة بالفقرة ٢ من هذه المادة، بيانا بالوقائع التي استندت إليها الدولة الطرف الطالبة ووصفا للإجراءات المطلوبة، ونسخة مقبولة قانونا من الأمر الذي استند إليه الطلب، حيثما كان متاحا.

٤- تقوم الدولة الطرف متلقية الطلب باتخاذ القرارات أو الإجراءات المنصوص عليها في الفقرتين ١ و ٢ من هذه المادة وفقا لأحكام قانونها الداخلي وقواعدها الإجرائية أو أي اتفاق أو ترتيب ثنائي أو متعدد الأطراف قد تكون ملتزمة به تجاه الدولة الطرف الطالبة ورهنا بتلك الأحكام والقواعد أو ذلك الاتفاق أو الترتيب.

٥- تقوم كل دولة طرف بتزويد الأمين العام للأمم المتحدة بنسخ من قوانينها ولوائحها التي تضع هذه المادة موضع النفاذ، وبنسخ من أي تغييرات تدخل لاحقا على تلك القوانين واللوائح، أو بوصف لها.

٦- إذا اختارت الدولة الطرف أن تجعل اتخاذ التدابير المشار إليها في الفقرتين ١ و ٢ من هذه المادة مشروطا بوجود معاهدة بهذا الشأن، على تلك الدولة الطرف أن تعتبر هذه الاتفاقية بمثابة الأساس التعاهدي اللازم والكافي.

٧- يجوز أيضا رفض التعاون بمقتضى هذه المادة أو إلغاء التدابير المؤقتة إذا لم تتلق الدولة الطرف متلقية الطلب أدلة كافية أو في حينها أو إذا كانت الممتلكات ذات قيمة لا يعتد بها.

٨- قبل وقف أي تدبير مؤقت اتخذ عملا بهذه المادة، على الدولة الطرف متلقية الطلب أن تتيح للدولة الطرف الطالبة، حيثما أمكن ذلك، فرصة لعرض ما لديها من أسباب تستدعي مواصلة ذلك التدبير.

٩- لا يجوز تأويل أحكام هذه المادة بما يمس بحقوق أطراف ثالثة حسنة النية.

المادة ٥٦ - التعاون الخاص

تسعى كل دولة طرف، دون إخلال بقانونها الداخلي، إلى اتخاذ تدابير تميز لها أن تحيل، دون مساس بتحقيقاتها أو ملاحقاتها أو إجراءاتها القضائية، معلومات عن العائدات المتأتية من الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية إلى دولة طرف أخرى دون طلب مسبق، عندما ترى أن

إفشاء تلك المعلومات قد يساعد الدولة الطرف المتلقية على استهلال أو إجراء تحقيقات أو ملاحقات أو إجراءات قضائية أو قد يؤدي إلى تقديم تلك الدولة الطرف طلبا بمقتضى هذا الفصل من الاتفاقية .

المادة ٥٧ - إرجاع الموجودات والتصرف فيها

١- ما تصادره دولة طرف من ممتلكات عملا بالمادة ٣١ أو المادة ٥٥ من هذه الاتفاقية يتصرف فيه بطرائق منها إرجاع تلك الدولة الطرف تلك الممتلكات، عملا بالفقرة ٣ من هذه المادة، إلى مالكيها الشرعيين السابقين، وفقا لأحكام هذه الاتفاقية وقانونها الداخلي .

٢- تعتمد كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتمكين سلطاتها المختصة، عندما تتخذ إجراء ما بناء على طلب دولة طرف أخرى، من إرجاع الممتلكات المصادرة، وفقا لأحكام هذه الاتفاقية، ومع مراعاة حقوق الأطراف الثالثة الحسنة النية .

٣- وفقا للمادتين ٤٦ و ٥٥ من هذه الاتفاقية والفقرتين ١ و ٢ من هذه المادة، على الدولة الطرف متلقية الطلب :

(أ) في حالة اختلاس أموال عمومية أو غسل أموال عمومية مختلصة على النحو المشار إليه في المادتين ١٧ و ٢٣ من هذه الاتفاقية، عندما تنفذ المصادرة وفقا للمادة ٥٥ واستنادا إلى حكم نهائي صادر في الدولة الطرف الطالبة، وهو اشتراط يمكن للدولة الطرف متلقية الطلب أن تستبعده، أن ترجع الممتلكات المصادرة إلى الدولة الطرف الطالبة؛

(ب) في حالة عائدات أي جرم آخر مشمول بهذه الاتفاقية، عندما تكون المصادرة قد نفذت وفقا للمادة ٥٥ من هذه الاتفاقية، واستنادا إلى حكم نهائي صادر في الدولة الطرف الطالبة، وهو اشتراط يمكن للدولة الطرف متلقية الطلب أن تستبعده، أن ترجع الممتلكات المصادرة إلى الدولة الطرف الطالبة، عندما تثبت الدولة الطرف الطالبة للدولة الطرف متلقية الطلب بشكل معقول ملكيتها السابقة لتلك الممتلكات المصادرة أو عندما تعترف الدولة الطرف متلقية الطلب بالضرر الذي لحق بالدولة الطرف الطالبة كأساس لإرجاع الممتلكات المصادرة؛

(ج) في جميع الحالات الأخرى، أن تنظر على وجه الأولوية في إرجاع الممتلكات المصادرة إلى الدولة الطرف الطالبة، أو إرجاع تلك الممتلكات إلى أصحابها الشرعيين السابقين، أو تعويض ضحايا الجريمة .

٤- يجوز للدولة الطرف متلقية الطلب، عند الاقتضاء، ما لم تقرر الدول الأطراف خلاف ذلك، أن تقتطع نفقات معقولة تكبدتها في عمليات التحقيق أو الملاحقة أو

الإجراءات القضائية المفضية إلى إرجاع الممتلكات المصادرة أو أن تتصرف فيها بمقتضى هذه المادة .

٥- يجوز للدول الأطراف أيضا، عند الاقتضاء، أن تنظر بوجه خاص في إبرام اتفاقات أو ترتيبات متفق عليها، تبعا للحالة، من أجل التصرف نهائيا في الممتلكات المصادرة .

المادة ٥٨ - وحدة المعلومات الاستخباراتية المالية

على الدول الأطراف أن تتعاون معا على منع ومكافحة إحالة عائدات الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية وعلى تعزيز سبل ووسائل استرداد تلك العائدات، وأن تنظر، لتلك الغاية، في إنشاء وحدة معلومات استخباراتية مالية تكون مسؤولة عن تلقي التقارير المتعلقة بالمعاملات المالية المشبوهة وتحليلها وتعميمها على السلطات المختصة .

المادة ٥٩ - الاتفاقات والترتيبات الثنائية والمتعددة الأطراف

تنظر الدول الأطراف في إبرام اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف لتعزيز فاعلية التعاون الدولي المضطلع به عملا بهذا الفصل من الاتفاقية .

الفصل السادس المساعدة التقنية وتبادل المعلومات

المادة ٦٠ - التدريب والمساعدة التقنية

١- تقوم كل دولة طرف، بالقدر اللازم، باستحداث أو تطوير أو تحسين برامج تدريب خاصة لموظفيها المسؤولين عن منع الفساد ومكافحته . ويمكن أن تتناول تلك البرامج التدريبية، ضمن جملة أمور، المجالات التالية :

(أ) وضع تدابير فعّالة لمنع الفساد وكشفه والتحقيق فيه أو المعاقبة عليه ومكافحته، بما في ذلك استعمال أساليب جمع الأدلة والتحقيق؛

(ب) بناء القدرات في مجال صوغ وتخطيط سياسة استراتيجية لمكافحة الفساد؛

(ج) تدريب السلطات المختصة على إعداد طلبات بشأن المساعدة القانونية المتبادلة تفي بمتطلبات الاتفاقية؛

- (د) تقييم وتدعيم المؤسسات وإدارة الخدمات العمومية وإدارة الأموال العمومية، بما في ذلك المشتريات العمومية، والقطاع الخاص؛
- (هـ) منع ومكافحة إحالة عائدات الأفعال المجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية وإرجاع تلك العائدات؛
- (و) كشف وتجميد إحالة عائدات الأفعال المجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية؛
- (ز) مراقبة حركة عائدات الأفعال المجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية والأساليب المستخدمة في إحالة تلك العائدات أو إخفائها أو تمويهها؛
- (ح) استحداث آليات وأساليب قانونية وإدارية ملائمة وفعّالة لتيسير إرجاع عائدات الأفعال المجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية؛
- (ط) الطرائق المتبعة في حماية الضحايا والشهود الذين يتعاونون مع السلطات القضائية؛
- (ي) التدريب على تطبيق اللوائح الوطنية والدولية وعلى اللغات.

٢- تنظر الدول الأطراف في أن تقدم إلى بعضها البعض، حسب قدراتها، أكبر قدر ممكن من المساعدة التقنية، وخصوصا لصالح البلدان النامية، في خططها وبرامجها الرامية إلى مكافحة الفساد، بما في ذلك الدعم المادي والتدريب في المجالات المشار إليها في الفقرة ١ من هذه المادة، والتدريب والمساعدة، وتبادل الخبرات والمعارف المتخصصة ذات الصلة التي ستيسّر التعاون الدولي بين الدول الأطراف في مجالي تسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة.

٣- تعزز الدول الأطراف، بالقدر اللازم، جهودها الرامية إلى تحقيق أقصى زيادة ممكنة في الأنشطة العملية والتدريبية المضطلع بها في المنظمات الدولية والإقليمية وفي إطار الاتفاقات أو الترتيبات الثنائية والمتعددة الأطراف ذات الصلة.

٤- تنظر الدول الأطراف في مساعدة بعضها البعض، عند الطلب، على إجراء تقييمات ودراسات وبحوث بشأن أنواع الفساد وأسبابه وآثاره وتكاليفه في بلدانها، لكي تضع، بمشاركة السلطات المختصة والمجتمع، استراتيجيات وخطط عمل لمكافحة الفساد.

٥- تيسيرا لاسترداد عائدات الأفعال المجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية، يجوز للدول الأطراف أن تتعاون على تزويد بعضها البعض بأسماء الخبراء الذين يمكن أن يساعدوا على تحقيق ذلك الهدف.

٦- تنظر الدول الأطراف في استخدام المؤتمرات والحلقات الدراسية الإقليمية ودون الإقليمية والدولية لتعزيز التعاون والمساعدة التقنية ولحفز مناقشة المشاكل التي تمثل شاغلا مشتركا، بما في ذلك المشاكل والاحتياجات الخاصة للبلدان النامية والبلدان ذات الاقتصادات الانتقالية.

٧- تنظر الدول الأطراف في إنشاء آليات طوعية بهدف المساهمة ماليا في الجهود التي تبذلها البلدان النامية والبلدان ذات الاقتصادات الانتقالية لتطبيق هذه الاتفاقية من خلال برامج ومشاريع المساعدة التقنية.

٨- تنظر كل دولة طرف في تقديم تبرعات إلى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بغرض القيام، من خلال المكتب، بتعزيز البرامج والمشاريع المضطلع بها في البلدان النامية بهدف تنفيذ هذه الاتفاقية.

المادة ٦١- جمع المعلومات المتعلقة بالفساد وتبادلها وتحليلها

١- تنظر كل دولة طرف في القيام، بالتشاور مع الخبراء، بتحليل اتجاهات الفساد السائدة داخل إقليمها، وكذلك الظروف التي ترتكب فيها جرائم الفساد.

٢- تنظر الدول الأطراف في تطوير الإحصاءات والخبرة التحليلية بشأن الفساد والمعلومات وتقاسم تلك الإحصاءات والخبرة التحليلية والمعلومات فيما بينها ومن خلال المنظمات الدولية والإقليمية، بغية إيجاد تعاريف ومعايير ومنهجيات مشتركة قدر الإمكان وكذلك معلومات عن الممارسات الفضلى لمنع الفساد ومكافحته.

٣- تنظر كل دولة طرف في رصد سياساتها وتدابيرها الفعلية لمكافحة الفساد وفي إجراء تقييمات لفعالية تلك السياسات والتدابير وكفاءتها.

المادة ٦٢- تدابير أخرى: تنفيذ الاتفاقية من خلال التنمية الاقتصادية والمساعدة التقنية

١- تتخذ الدول الأطراف تدابير تساعد على التنفيذ الأمثل لهذه الاتفاقية قدر الإمكان، من خلال التعاون الدولي، آخذة في اعتبارها ما للفساد من آثار سلبية في المجتمع عموما وفي التنمية المستدامة خصوصا.

- ٢- تبذل الدول الأطراف، قدر الإمكان وبالتنسيق فيما بينها وكذلك مع المنظمات الدولية والإقليمية، جهوداً ملموسة من أجل:
- (أ) تعزيز تعاونها مع البلدان النامية على مختلف الأصعدة، بغية تدعيم قدرة تلك البلدان على منع الفساد ومكافحته؛
- (ب) زيادة المساعدة المالية والمادية المقدمة لدعم ما تبذله البلدان النامية من جهود لمنع ومكافحة الفساد بصورة فعالة، ولإعانتها على تنفيذ هذه الاتفاقية بنجاح؛
- (ج) تقديم المساعدة التقنية إلى البلدان النامية والبلدان ذات الاقتصادات الانتقالية، لمساعدتها على تلبية ما تحتاج إليه من أجل تنفيذ هذه الاتفاقية. وتحقيقاً لتلك الغاية، تسعى الدول الأطراف إلى تقديم تبرعات كافية ومنتظمة إلى حساب مخصص تحديداً لذلك الغرض في آلية تمويل تابعة للأمم المتحدة. ويجوز للدول الأطراف أيضاً أن تنظر على وجه الخصوص، وفقاً لقانونها الداخلي ولأحكام هذه الاتفاقية، في التبرع لذلك الحساب بنسبة مئوية من الأموال، أو من القيمة المعادلة للعائدات الإجرامية أو الممتلكات التي تصادها وفقاً لأحكام هذه الاتفاقية؛
- (د) تشجيع سائر الدول والمؤسسات المالية، حسب الاقتضاء، على الانضمام إليها في الجهود المبذولة وفقاً لهذه المادة وإقناعها بذلك، وخصوصاً بتوفير المزيد من برامج التدريب والمعدات الحديثة للبلدان النامية لمساعدتها على تحقيق أهداف هذه الاتفاقية.
- ٣- تتخذ هذه التدابير، قدر الإمكان، دون مساس بالالتزامات القائمة بشأن المساعدة الأجنبية أو بغير ذلك من ترتيبات التعاون المالي على الصعيد الثنائي أو الإقليمي أو الدولي.
- ٤- يجوز للدول الأطراف أن تبرم اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف بشأن المساعدة المادية واللوجستية، آخذة بعين الاعتبار الترتيبات المالية اللازمة لضمان فعالية وسائل التعاون الدولي التي تنص عليها هذه الاتفاقية، ولمنع الفساد وكشفه ومكافحته.

الفصل السابع

آليات التنفيذ

المادة ٦٣ - مؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية

- ١- يُنشأ بمقتضى هذا الصك مؤتمر للدول الأطراف في الاتفاقية من أجل تحسين قدرة الدول الأطراف وتعاونها على تحقيق الأهداف المبيّنة في هذه الاتفاقية ومن أجل تشجيع تنفيذها واستعراضه.

٢- يتولى الأمين العام للأمم المتحدة عقد مؤتمر الدول الأطراف في موعد أقصاه سنة واحدة بعد بدء نفاذ هذه الاتفاقية. وبعد ذلك، تُعقد اجتماعات منتظمة لمؤتمر الدول الأطراف وفقا للنظام الداخلي الذي يعتمده المؤتمر.

٣- يعتمد مؤتمر الدول الأطراف نظاما داخليا وقواعد تحكم سير الأنشطة المبينة في هذه المادة، وتشمل قواعد بشأن قبول المراقبين ومشاركتهم وتسديد النفقات المتكبدة في الاضطلاع بتلك الأنشطة.

٤- يتفق مؤتمر الدول الأطراف على أنشطة وإجراءات وطرائق عمل لتحقيق الأهداف المبينة في الفقرة ١ من هذه المادة، بما في ذلك:

(أ) تيسير الأنشطة التي تقوم بها الدول الأطراف بمقتضى المادتين ٦٠ و٦٢ والفصول الثاني إلى الخامس من هذه الاتفاقية، بوسائل منها التشجيع على جمع التبرعات؛

(ب) تيسير تبادل المعلومات بين الدول الأطراف عن أنماط واتجاهات الفساد وعن الممارسات الناجحة في منعه ومكافحته وفي إرجاع العائدات الإجرامية، بوسائل منها نشر المعلومات ذات الصلة حسبما هو مذكور في هذه المادة؛

(ج) التعاون مع المنظمات والآليات الدولية والإقليمية والمنظمات غير الحكومية ذات الصلة؛

(د) استخدام المعلومات ذات الصلة التي تعدها الآليات الدولية والإقليمية الأخرى من أجل مكافحة الفساد ومنعه استخداما مناسباً بغية تجنب ازدواج العمل دون ضرورة؛

(هـ) استعراض تنفيذ هذه الاتفاقية من جانب الدول الأطراف فيها؛

(و) تقديم توصيات لتحسين هذه الاتفاقية وتحسين تنفيذها؛

(ز) الإحاطة علما باحتياجات الدول الأطراف من المساعدة التقنية فيما يتعلق بتنفيذ هذه الاتفاقية والإيضاء بما قد يراه ضروريا من إجراءات في هذا الشأن.

٥- لأغراض الفقرة ٤ من هذه المادة، يكتسب مؤتمر الدول الأطراف المعرفة اللازمة بالتدابير التي تتخذها الدول الأطراف لتنفيذ هذه الاتفاقية، والصعوبات التي تواجهها في ذلك، من خلال المعلومات التي تقدمها تلك الدول ومن خلال ما قد ينشئه مؤتمر الدول الأطراف من آليات استعراض تكميلية.

٦- تقوم كل دولة طرف بتزويد مؤتمر الدول الأطراف بمعلومات عن برامجها وخططها وممارساتها وكذلك عن تدابيرها التشريعية والإدارية الرامية إلى تنفيذ هذه الاتفاقية، حسبما يقضي به مؤتمر الأطراف. وينظر مؤتمر الدول الأطراف في أنجع السبل لتلقي المعلومات واتخاذ الإجراءات المبنيّة عليها، بما في ذلك المعلومات المتلقاة من الدول الأطراف ومن المنظمات الدولية. ويجوز للمؤتمر أيضا أن ينظر في المساهمات المتلقاة من المنظمات غير الحكومية ذات الصلة، المعتمدة حسب الأصول وفقا للإجراءات التي يقرها المؤتمر.

٧- عملا بالفقرات ٤ إلى ٦ من هذه المادة، ينشئ مؤتمر الدول الأطراف، إذا ما رأى ضرورة لذلك، أي آلية أو هيئة مناسبة للمساعدة على تنفيذ الاتفاقية تنفيذا فعالا.

المادة ٦٤ - الأمانة

١- يتولى الأمين العام للأمم المتحدة توفير خدمات الأمانة المناسبة لمؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية.

٢- تقوم الأمانة بما يلي:

(أ) مساعدة مؤتمر الدول الأطراف على الاضطلاع بالأنشطة المبينة في المادة ٦٣ من هذه الاتفاقية، واتخاذ الترتيبات لعقد دورات مؤتمر الدول الأطراف وتوفير الخدمات اللازمة لها؛

(ب) مساعدة الدول الأطراف، عند الطلب، على تقديم المعلومات إلى مؤتمر الدول الأطراف حسبما تنوخواه الفقرتان ٥ و ٦ من المادة ٦٣ من هذه الاتفاقية؛

(ج) ضمان التنسيق الضروري مع أمانات المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة.

الفصل الثامن أحكام ختامية

المادة ٦٥ - تنفيذ الاتفاقية

١- تتخذ كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، ما يلزم من تدابير، بما فيها التدابير التشريعية والإدارية، لضمان تنفيذ التزاماتها بمقتضى هذه الاتفاقية.

٢- يجوز لكل دولة طرف أن تعتمد تدابير أكثر صرامة أو شدة من التدابير المنصوص عليها في هذه الاتفاقية من أجل منع الفساد ومكافحته.

المادة ٦٦ - تسوية النزاعات

١- تسعى الدول الأطراف إلى تسوية النزاعات المتعلقة بتفسير أو تطبيق هذه الاتفاقية عن طريق التفاوض.

٢- يعرض أي نزاع ينشأ بين دولتين أو أكثر من الدول الأطراف بشأن تفسير هذه الاتفاقية أو تطبيقها، وتتعدى تسويته عن طريق التفاوض في غضون فترة زمنية معقولة، على التحكيم بناء على طلب إحدى تلك الدول الأطراف. وإذا لم تتمكن تلك الدول الأطراف، بعد ستة أشهر من تاريخ طلب التحكيم، من الاتفاق على تنظيم التحكيم، جاز لأي من تلك الدول الأطراف أن تحيل النزاع إلى محكمة العدل الدولية بطلب يقدم وفقا للنظام الأساسي للمحكمة.

٣- يجوز لكل دولة طرف أن تعلن، وقت التوقيع على هذه الاتفاقية أو التصديق عليها أو قبولها أو إقرارها أو الانضمام إليها، أنها لا تعتبر نفسها ملزمة بالفقرة ٢ من هذه المادة. ولا تكون الدول الأطراف الأخرى ملزمة بالفقرة ٢ من هذه المادة تجاه أي دولة طرف أبدت تحفظا من هذا القبيل.

٤- يجوز لأي دولة طرف أبدت تحفظا وفقا للفقرة ٣ من هذه المادة أن تسحب ذلك التحفظ في أي وقت بإشعار يوجه إلى الأمين العام للأمم المتحدة.

المادة ٦٧ - التوقيع والتصديق والقبول

والإقرار والانضمام

١- يُفتح باب التوقيع على هذه الاتفاقية أمام جميع الدول من ٩ إلى ١١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ في ميريدا، المكسيك، ثم في مقر الأمم المتحدة بنيويورك حتى ٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥.

٢- يُفتح باب التوقيع على هذه الاتفاقية أيضا أمام منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية، شريطة أن تكون دولة واحدة على الأقل من الدول الأعضاء في أي منظمة من هذا القبيل قد وقعت على هذه الاتفاقية وفقا للفقرة ١ من هذه المادة.

٣- تخضع هذه الاتفاقية للتصديق أو القبول أو الإقرار. وتودع صكوك التصديق أو القبول أو الإقرار لدى الأمين العام للأمم المتحدة. ويجوز لأي منظمة إقليمية للتكامل الاقتصادي

أن تودع صك تصديقها أو قبولها أو إقرارها إذا كانت قد فعلت ذلك دولة واحدة على الأقل من الدول الأعضاء فيها. وتعلن تلك المنظمة في صك تصديقها أو قبولها أو إقرارها عن نطاق اختصاصها فيما يتعلق بالمسائل التي تحكمها هذه الاتفاقية. وتقوم تلك المنظمة أيضا بإبلاغ الوديع بأي تغيير ذي صلة في نطاق اختصاصها.

٤- يُفتح باب الانضمام إلى هذه الاتفاقية أمام أي دولة أو أي منظمة إقليمية للتكامل الاقتصادي تكون دولة واحدة على الأقل من الدول الأعضاء فيها طرفا في هذه الاتفاقية. وتودع صكوك الانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة. وتعلن المنظمة الإقليمية للتكامل الاقتصادي، وقت انضمامها، عن نطاق اختصاصها فيما يتعلق بالمسائل التي تحكمها هذه الاتفاقية. وتقوم تلك المنظمة أيضا بإبلاغ الوديع بأي تغيير ذي صلة في نطاق اختصاصها.

المادة ٦٨ - بدء النفاذ

١- يبدأ نفاذ هذه الاتفاقية في اليوم التسعين بعد تاريخ إيداع الصك الثلاثين من صكوك التصديق أو القبول أو الإقرار أو الانضمام. ولأغراض هذه الفقرة، لا يعتبر أي صك تودعه منظمة إقليمية للتكامل الاقتصادي صكا إضافيا إلى الصكوك التي أودعتها الدول الأعضاء في تلك المنظمة.

٢- بالنسبة لكل دولة أو منظمة إقليمية للتكامل الاقتصادي تصدق على هذه الاتفاقية أو تقبلها أو تقرها أو تنضم إليها، بعد إيداع الصك الثلاثين المتعلق بذلك الإجراء، يبدأ نفاذ هذه الاتفاقية في اليوم الثلاثين من تاريخ إيداع تلك الدولة أو المنظمة الصك ذا الصلة أو في تاريخ بدء نفاذ هذه الاتفاقية عملا بالفقرة ١ من هذه المادة، أيهما كان اللاحق.

المادة ٦٩ - التعديل

١- بعد انقضاء خمس سنوات على بدء نفاذ هذه الاتفاقية، يجوز للدولة الطرف أن تقترح تعديلا لها وتحيله إلى الأمين العام للأمم المتحدة، الذي يقوم عندئذ بإبلاغ الدول الأطراف ومؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية بالتعديل المقترح، بغرض النظر في الاقتراح واتخاذ قرار بشأنه. ويبذل مؤتمر الدول الأطراف قصارى جهده للتوصل إلى توافق في الآراء بشأن كل تعديل. وإذا ما استنفدت كل الجهود الرامية إلى تحقيق توافق الآراء دون أن يتسنى التوصل إلى اتفاق، يلزم لاعتماد التعديل، كملجأ أخير، توافر أغلبية ثلثي أصوات الدول الأطراف الحاضرة والمصوتة في اجتماع مؤتمر الدول الأطراف.

٢- تمارس منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية، في الأمور التي تندرج ضمن نطاق اختصاصها، حقها في التصويت في إطار هذه المادة بعدد من الأصوات مساو لعدد دولها الأعضاء التي هي أطراف في الاتفاقية. ولا يجوز لتلك المنظمات أن تمارس حقها في التصويت إذا مارست الدول الأعضاء فيها ذلك الحق، والعكس بالعكس.

٣- يكون التعديل الذي يعتمد وفقا للفقرة ١ من هذه المادة خاضعا للتصديق أو القبول أو الإقرار من جانب الدول الأطراف.

٤- يبدأ نفاذ التعديل الذي يعتمد وفقا للفقرة ١ من هذه المادة، بالنسبة لأي دولة طرف، بعد تسعين يوما من تاريخ إيداع تلك الدولة الطرف صك تصديقها على ذلك التعديل أو قبوله أو إقراره لدى الأمين العام للأمم المتحدة.

٥- عندما يبدأ نفاذ التعديل، يصبح ملزما للدول الأطراف التي أبدت قبولها الالتزام به. وتظل الدول الأطراف الأخرى ملزمة بأحكام هذه الاتفاقية وبأي تعديلات سابقة تكون قد صدقت عليها أو قبلتها أو أقرتها.

المادة ٧٠- الانسحاب

١- يجوز لأي دولة طرف أن تنسحب من هذه الاتفاقية بتوجيه إشعار كتابي إلى الأمين العام للأمم المتحدة. ويصبح هذا الانسحاب نافذا بعد سنة واحدة من تاريخ استلام الأمين العام ذلك الإشعار.

٢- لا تعود منظمة التكامل الاقتصادي الإقليمية طرفا في هذه الاتفاقية عندما تنسحب من الاتفاقية جميع الدول الأعضاء في تلك المنظمة.

المادة ٧١- الوديع واللغات

١- يُسمى الأمين العام للأمم المتحدة وديعا لهذه الاتفاقية.

٢- يودع أصل هذه الاتفاقية، التي تتساوى نصوصها الإسبانية والإنكليزية والروسية والصينية والعربية والفرنسية في الحجية، لدى الأمين العام للأمم المتحدة.

وإثباتا لما تقدم، قام المفوضون الموقعون أدناه، المخولون ذلك حسب الأصول من جانب حكوماتهم، بالتوقيع على هذه الاتفاقية.