



تقرير حول:

# استعراض دولة فلسطين في تنفيذ الفصلين الثاني (التدابير الوقائية) والخامس (استرداد الموجودات) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد UNCAC

سلسلة تقارير رقم 261



2023

**AMAN**  
Transparency Palestine



تقرير حول:

**استعراض دولة فلسطين في تنفيذ الفصلين الثاني  
(التدابير الوقائية) والخامس (استرداد الموجودات)  
من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد UNCAC**

AMAN  
Transparency Palestine



جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان).  
في حالة الاقتباس، يُرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان).  
2023. استعراض دولة فلسطين في تنفيذ الفصلين الثاني (التدابير الوقائية) والخامس (استرداد  
الموجودات) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. رام الله- فلسطين.

إنّ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) قد بذل جهوداً في التحقق من المعلومات الواردة في  
التقرير، ولا يتحمل أيّ مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف التقرير  
بعد نشره.

## فهرس المحتويات

4	ملخص التقرير
14	مقدمة
15	الفصل الثاني: التدابير الوقائية
15	سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية
16	هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية
19	المؤسسات الرقابية الأخرى
23	القطاع العام
25	شغل المناصب العمومية
27	تمويل العمليات الانتخابية
28	تضارب المصالح
30	مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين
32	الإبلاغ عن حالات الفساد
33	المشتريات العمومية
35	إدارة الأموال العمومية
37	إبلاغ الناس
39	الجهاز القضائي
41	الوقاية من الفساد في القطاع الخاص
43	مشاركة المجتمع المدني
44	تدابير منع غسل الأموال
47	الفصل الخامس: استرداد الموجودات
52	قائمة المصادر والمراجع

## ◀ ملخص التقرير:

قامت دولة فلسطين بالتوقيع على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في الثاني من نيسان/ أبريل 2014، لكن لم يتم تبني الاتفاقية كقانون وطني ولم يتم نشرها في الجريدة الرسمية الفلسطينية، ووفقاً لاتفاق الدول الموقعة على الاتفاقية تلتزم دولة فلسطين بالخضوع لعملية استعراض من قبل خبراء دولتين عضوين على مرحلتين للتأكد من مدى تطبيق أحكام الاتفاقية.

أنجزت دولة فلسطين المرحلة الأولى من استعراض تنفيذ الاتفاقية في العام 2015، إذ تم استعراض دولة فلسطين للفصلين الثالث والرابع من الاتفاقية بالدورة الأولى للاستعراض. كما تم إنجاز المرحلة الثانية من استعراض تنفيذ الاتفاقية في العام 2019، إذ تم نشر الملخص التنفيذي لنتائج الاستعراض في العام 2021 ولم يتم نشر التقرير كاملاً حتى اليوم عبر الصفحة الرسمية لمكتب الأمم المتحدة المعني بالجريمة والمخدرات أو الصفحة الرسمية لهيئة مكافحة الفساد. يهدف هذا التقرير إلى فحص مدى تنفيذ دولة فلسطين التزاماتها في الفصلين الثاني والخامس من الاتفاقية بما يشمل الجانب التشريعي والعملي، وتقديم الملاحظات على الثغرات التي تعترض التنفيذ في الواقع الفلسطيني.

### الفصل الثاني: التدابير الوقائية

#### أولاً: سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية

استمرت السلطة التنفيذية «الرئاسة والحكومة» بإصدار قرارات وخطط الإصلاح في المجالات المختلفة من دون إشراك ممثلي المواطنين أو منظمات المجتمع المدني، وبلا نقاش مجتمعي يساعد على تحديد الأولويات الوطنية لعملية الإصلاح. في ظل غياب لجنة وطنية تشرف على عملية الإصلاح من شخصيات عامة تحظى بثقة واحترام المواطنين الفلسطينيين، وتتمتع بالنزاهة والحيادية والاستقلالية والخبرة.

شهد عام 2021 إطلاق الحكومة الفلسطينية الخطة الوطنية للتنمية (السياسات العامة) للأعوام 2021-2023 التي احتوت على عدة سياسات عامة في العديد من المجالات، وقد جاءت السياسة العاشرة من الخطة تحت عنوان «تعزيز النزاهة والمساءلة والشفافية ومكافحة الفساد»، وقد ركزت هذه السياسة على أولوية تمكين المواطنين من الوصول إلى المعلومات العامة وإطلاعهم عليها من خلال توجه الحكومة إلى تطوير قانون فعال يضمن حق المواطنين في الوصول إلى المعلومات، إضافة إلى مساندة الدور المحوري لديوان الرقابة المالية والإدارية في الكشف عن إساءة استخدام المال العام وإنفاذه على نحو يفتقر للكفاءة، فضلاً عن تعزيز قدرات وحدات الرقابة الداخلية في المؤسسات الحكومية وتقويتها وتعزيز صلاحياتها.

كما شهد عام 2022 إطلاق الحكومة الفلسطينية الاستراتيجية القطاعية للخدمة المدنية للأعوام 2021-2023، ومن بين أهداف الاستراتيجية تطوير منظومة التشريعات لقطاع الخدمة المدنية وتعزيز الرقابة عليها، وذلك من خلال التطوير المستمر للتشريعات والأنظمة على أساس عصري وتحسين الوعي القانوني وتعزيز الالتزام بقوانين وأخلاقيات الوظيفة العامة، وتعزيز الرقابة على تطبيق وإنفاذ قانون الخدمة المدنية.

#### ثانياً: هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية

##### أ- هيئة مكافحة الفساد:

تعتبر الهيئة الجهة الرسمية المكلفة بمكافحة الفساد، وقد تم إنشاء الهيئة بموجب قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لسنة 2005، وتتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، وتكون لها موازنة خاصة بها ضمن الموازنة العامة للدولة، وتتمتع بالأهلية القانونية اللازمة للقيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها. وقد نص القانون على كيفية تعيين رئيس هيئة مكافحة الفساد وطبيعة الحصانة التي يتمتع بها موظفو الهيئة، والصلاحيات المنوطة بالهيئة، والأجهزة المكلفة لعملها ممثلة بكل من نيابة مكافحة الفساد ومحكمة جرائم الفساد. عملت هيئة مكافحة الفساد على إعداد وإطلاق الاستراتيجية الوطنية عبر القطاعية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد 2020-2022، وقد احتوت تلك الاستراتيجية على أربعة محاور تتمثل في (محور الوقائية، ومحور المشاركة المجتمعية، ومحور إنفاذ القانون، ومحور التعاون الدولي).

وعلى الرغم من انسجام ما ورد سابقاً مع متطلبات الاتفاقية الأممية إلا أنه يُلاحظ ما يلي:

- عدم قدرة هيئة مكافحة الفساد على اعتماد الخطة الاستراتيجية من السيد الرئيس أو التزام الحكومة بتنفيذ بنودها باعتبارها خطة عبر قطاعية مسؤولة عن تنفيذها، الأمر الذي أدى إلى ضعف الالتزام بها وتطبيقها على أرض الواقع.

- عدم إدماج خطط مكافحة الفساد المنبثقة عن الاستراتيجية الوطنية عبر القطاعية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد في الخطط القطاعية أو خطط العمل التشغيلية للوزارات والمؤسسات العامة لضمان تلبية الاحتياجات من حيث التمويل والموظفون المكلفون بالتنفيذ.

وعلى الرغم من تمتع الهيئة بالاستقلالية وفقاً لما نص عليه القانون، إلا أنه يُلاحظ:

- أن إلغاء مصادقة المجلس التشريعي على صلاحية تعيين رئيس هيئة مكافحة الفساد وجعل تعيينه من قبل رئيس الدولة بناءً على تنسيب مجلس الوزراء يعتبر أمراً من شأنه المساس باستقلالية الهيئة.

- أن الشروط الواجب توفُّرها في رئيس الهيئة المنصوص عليها في قانون مكافحة الفساد فضفاضة، ما قد يفتح المجال واسعاً لتعيين أشخاص يفتقرون إلى الكفاءة والخبرة المتخصصة في مجال عمل الهيئة، ويساعد كبار المسؤولين النافذين في الإفلات من العقاب.

#### ب- المؤسسات الرقابية الأخرى:

إلى جانب هيئة مكافحة الفساد وبموجب أحكام القانون الأساسي، وبعض القوانين النافذة في فلسطين، تم إنشاء بعض الهيئات أو المؤسسات التي تُعنى بتعزيز النزاهة والوقاية من الفساد، إذ حوِّلتها القانون بعض الاختصاصات الرقابية، كديوان الرقابة المالية والإدارية، ولجان الرقابة الداخلية ودوائر التدقيق والتفتيش الداخلي والإدارة العامة للشكاوى، والمحاسب العام، وإدارات التفتيش القضائي في كل من مجلس القضاء الأعلى والنيابة العامة. وفي حال اكتشاف أي من الجهات السابقة لواقعة فساد في معرض قيامها بأعمال الرقابة التدقيق، فإنها تقوم بإحالة الأمر إلى الجهات المختصة مباشرة بالإجراءات المنوطة بها وفقاً للقانون.

### ثالثاً: القطاع العام

يُعدُّ قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 وتعديلاته الإطار الناظم للخدمة المدنية والوظيفة العامة في دولة فلسطين، وقد حدد قانون الخدمة المدنية آليات التعيين وإجراءاته من خلال الإعلان في الصحف المحلية والمسابقات الكتابية والشفهية، كما حدد القانون آلية الترقيات، والتدرج الوظيفي، وكذلك الندب، والنقل، والإعارة، والعقوبات التأديبية، والرواتب، والحوافز التشجيعية، والإجازات وغيرها.

شهد عام 2022 صدور نظام منح المكافآت لموظفي الخدمة المدنية رقم (21) لسنة 2022، وحدد هذا النظام ضوابط وأسس منح المكافآت الوظيفية، وأوجب على رئيس كل دائرة حكومية تشكيل لجنة من بين موظفي الفئات العليا لدراسة الأعمال المتميزة التي يستحق القائمون بها مكافآت وظيفية، والتنسيب بذلك لرئيس الدائرة الحكومية لاتخاذ القرار المناسب، إضافة إلى تشكيل لجنة تظلمات للنظر في الشكاوى والتظلمات المتعلقة بمنح المكافآت الوظيفية، كما عالج النظام تصنيف المكافآت وفئاتها وغير ذلك من الإجراءات التفصيلية المتعلقة بمنحها.

إلا أنه يُلاحظ على الجانب المتعلق بالتعيينات الوظيفية ما يلي<sup>1</sup>:

- استمرار السلطة السياسية في الضفة الغربية والقائمة في قطاع غزة في تعزيز الإمساك بالسلطات العامة الرئيسية، وإخضاع قراراتها لمصلحة السلطة السياسية، وتعزيز سيطرتها على مراكز القرار في مؤسسات الدولة من خلال شغل المناصب السياسية ومراكز اتخاذ القرار في إدارة الشأن العام من مؤيدي السلطة الحاكمة لضمان السيطرة على القرارات في الشأن المدني والأمني والمالي والقضائي والتشريعي.

1 | الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، التقرير السنوي الخامس عشر حول واقع النزاهة ومكافحة الفساد في فلسطين 2022، ص 17-20.

• استمرار إجراء العديد من حالات شغل الوظائف العليا بما فيها الترقيات والنقل، التي تمت تزكيتها من قبل المقرّبين النافذين وبدعم من جهازيّ المخابرات والأمن الوقائي. شمل ذلك تعيينات في القطاع العام المدني ومؤسسات أمنية، وذلك من دون التقيّد بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص والجدارة بين المواطنين، وبلا توضيح شروط شغل هذه الوظائف في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة.

• استمرار التمديد لبعض الموظفين بعد تجاوزهم السنّ القانونية للتقاعد لضمان بقاء المواليين في المناصب العليا وليس بالضرورة وفقاً للمصلحة العامة وفي معظم الحالات خلافاً للقانون.

• استمرار مزاولة الرئيس سلطة تعيين كبار المسؤولين للوظائف العليا المدنية والأمنية خلافاً لأحكام المادة (69) من القانون الأساسي التي تمنح هذه السلطة لمجلس الوزراء وليس للسيد الرئيس.

• توسّع سلطة الرئيس في تعيين مجالس الإدارة، إذ أظهرت مراجعة القرارات الرئاسية للفترة بين عاميّ 2019-2022 تعيين الرئيس واحداً وثلاثين مجلس إدارة لمؤسسات عامة، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر.

### رابعاً: شغل المناصب العمومية

تؤكد نصوص القانون الأساسي الفلسطيني المعدّل لسنة 2003 حقّ المواطنين بتقلّد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص.

#### لكن يُلاحظ في الجانب العملي:

• عدم الالتزام بما نصّ عليه القانون لتعيين شاغلي المناصب العليا/ والخاصة من تحديد آليات التنسيب والاختيار ما أتاح مساحة واسعة من السلطة التقديرية لصانع القرار في عملية التعيين، وفتح المجال لشغل هذه الوظائف دون اتباع قواعد موضوعية مهنية ترتكز على المساواة وتكافؤ الفرص ما يعتبر مدخلاً مناسباً لانتشار الفساد.

• تأجيل انتخابات المجلس التشريعي إلى أجل غير مسمى -بعد أن تمتّ الدعوة من قبل الرئيس لإجرائها- وذلك بسبب منع سلطات الاحتلال الإسرائيلي إجراء الانتخابات التشريعية في القدس.

• تمّ خلال عام 2022 إجراء انتخابات مجالس الهيئات المحلية في الضفة الغربية، فيما لم تُجرَ انتخابات للهيئات المحلية في قطاع غزة بسبب رفض حركة حماس إجراءها وربط عملية إجراء الانتخابات بمطالب ذات صبغة سياسية بعيدة عن متطلبات العملية الانتخابية. وإضافة إلى ذلك، مارست حركة حماس سلطاتها كسلطة حكم وقامت بإقالة بعض المجالس التي كانت قائمة واعتمدت سياسة التعيين عوضاً عن الانتخابات في إدارة الهيئات المحلية، واستهدفت التعيينات خدمة توجهات حزبية خالصة دون الاستناد إلى المصلحة العامة.

### خامساً: تمويل العمليات الانتخابية

عالج قانون الانتخابات العامة رقم (1) لسنة 2007 موضوع مصادر التمويل للحملات الانتخابية في المادة (68) منه، بنصّه على حظر تلقي أيّ أموال لأغراض الحملة الانتخابية من أيّ مصدر أجنبي أو خارجي غير فلسطيني بشكل مباشر أو غير مباشر. كما ألزمت المادة ذاتها كل قائمة انتخابية أو مرشح اشترك في الانتخابات، بتقديم بيان مفصل بجميع مصادر التمويل والنفقات خلال الحملة الانتخابية، وأجاز القانون للجنة الانتخابات المركزية أن تطلب تدقيق هذه الكشوف من مدقق حسابات قانوني. كما حددت المادة (69) من قانون الانتخابات العامة رقم (1) لسنة 2007 حدود الصرف المسموح بها للدعاية الخاصة بالترشح لمنصب الرئيس أو القوائم الانتخابية، بحيث لا تزيد على مليون دولار. وعلى صعيد انتخابات الهيئات المحلية فقد أوجب قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية على القوائم المترشحة تزويد لجنة الانتخابات المركزية خلال شهر من انتهاء الانتخابات بكشف مالي مفصل يبين تكاليف الحملة الانتخابية، ومصادر التمويل، وأوجه الصرف، وللجنة أن تطلب تدقيق هذه الكشوفات من مدقق حسابات قانوني. إلّا أنّه يُلاحظ من الناحية العملية:

• غياب منظومة مؤسسية متكاملة تُعنى بالرقابة والإشراف على الحملات الانتخابية في ظل محدودية الدور الرقابي الذي تؤديه لجنة الانتخابات المركزية على تمويل الحملات، إذ يقتصر دور اللجنة على تلقي تقارير مالية من المرشحين والقوائم الانتخابية مع إمكانية الطلب أن تكون مدققة من مدقق حسابات قانوني، فضلاً عن أن قانون الانتخابات لم يسند للجنة دوراً في التقصي والتحقيق في المخالفات المرتبطة بالتمويل والإنفاق على الحملات.

• وجود فراغ تشريعي فيما يخص تمويل الأحزاب نظراً لعدم وجود قانون أحزاب، لخصوصية عمل فصائل المقاومة وارتباط مصادر تمويلها بالسرية كونها دولة تحت الاحتلال.

## سادساً: تضارب المصالح

عالجت العديد من القوانين الفلسطينية بشكل متفرق موضوع تضارب المصالح، وقد عرّف قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لسنة 2005 تضارب المصالح على أنه «الوضع أو الموقف الذي تتأثر فيه موضوعية واستقلالية قرار الموظف بمصلحة شخصية مادية أو معنوية تهمه شخصياً أو أحد أقاربه أو أصدقائه المقربين، أو عندما يتأثر أداءه للوظيفة العامة باعتبارها شخصية مباشرة أو غير مباشرة، أو بمعرفته بالمعلومات التي تتعلق بالقرار». وتنفيداً لأحكام قانون مكافحة الفساد، أصدر مجلس الوزراء الفلسطيني بتاريخ 2020/1/27 نظام تضارب المصالح رقم (1) لسنة 2020، الذي حدد الفئات الخاضعة لأحكامه والالتزامات المترتبة عليها بموجب النظام، كما أوجب النظام تشكيل لجنة في كل مؤسسة تتولى الاطلاع ودراسة الإفصاح الوارد في النموذج المقدم من قبل الخاضع. في الواقع العملي فإن امتثال مسؤولي السلطة السياسية لأحكام أنظمة الإفصاح عن تضارب المصالح وقبول الهدايا والإفصاح عن الذمة المالية في فلسطين ما زال محدوداً<sup>2</sup>:

• بالمقارنة ما بين الفئات الخاضعة لقانون مكافحة الفساد وتعديلاته رقم (1) لسنة 2005، استثنى نظام تضارب المصالح العديد من الفئات التي تخضع لأحكام قانون مكافحة الفساد ومنها رئيس الدولة ومستشاروه ورؤساء المؤسسات التابعة للرئاسة ورئيس الوزراء والمحافظون وأعضاء السلك الدبلوماسي من دون توضيح مبررات هذا الاستثناء. الأمر الذي يؤشر على عدم وجود متابعة جديّة على مدى التزام الجهات الحكومية بمسك هذه السجلات وتشكيل هذه اللجان من قبل مجلس الوزراء.

• فيما عدا الدليل الاسترشادي لتطبيق نظام الإفصاح عن تضارب المصالح، لم تصدر هيئة مكافحة الفساد التعليمات اللازمة لتنفيذ النظام.

## سابعاً: مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين

في إطار المواثيق مع ما جاء في الاتفاقية، فقد صدرت في فلسطين العديد من مدونات السلوك وهي على النحو الآتي: مدونة سلوك موظفي القطاع العام، ومدونة السلوك القضائي، ومدونات سلوك العاملين في الأجهزة الأمنية، ومدونة سلوك موظفي ديوان الرقابة المالية والإدارية، ومدونة سلوك موظفي هيئة مكافحة الفساد، ومدونة قواعد حوكمة الشركات، وحديثاً صدرت مدونة سلوك لموظفي الهيئات المحلية. لا يوجد سجل يظهر الإجراءات التأديبية التي تم اتخاذها بحق المخالفين لقواعد المدونات.

## ثامناً: الإبلاغ عن حالات الفساد

• تضمّن قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 العديد من النصوص المتعلقة بحماية المبلغين عن الفساد، إذ نصّت الفقرة الثانية من المادة (18) على أن «تكفل الهيئة للشهود والخبراء والمبلغين عن جرائم الفساد حَسَنِي النية توفير الحماية القانونية والوظيفية والشخصية، وتحدد إجراءات حمايتهم والتدابير الخاصة بذلك بموجب نظام تعده الهيئة ويصدر عن مجلس الوزراء». كما نصّت المادة (19) من القانون ذاته على أنه: «1. على كل موظف عام علم بجريمة فساد أن يبلغ الهيئة بذلك. 2. لا يجوز أن يكون البلاغ الذي تقدم به الموظف حسب الفقرة (1) أعلاه سبباً لاتخاذ

2. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، تقرير حول امتثال مسؤولي السلطة السياسية لأحكام أنظمة الإفصاح عن تضارب المصالح وقبول الهدايا والإفصاح عن الذمة المالية في فلسطين، 2023، ص 5-6.

أي من الإجراءات التأديبية بحقه أو اتخاذ أي إجراءات تخلّ بمكانته الوظيفية». وأخيراً فقد أكدت المادة (22) من القانون على سرية الشكاوى المقدمة بما يمثل شكلاً من أشكال الحماية للمبلغين، إذ نصّت هذه المادة على أن: «تعتبر القرارات المنصوص عليها في هذا القانون والإجراءات المتخذة للتحقيق وفحص الشكاوى المقدمة بشأن الفساد من الأسرار التي لا يجوز إفشاؤها إلا بقرار من المحكمة المختصة». وتنفيذاً لأحكام قانون مكافحة الفساد، أصدر مجلس الوزراء النظام رقم (7) لسنة 2019 بشأن حماية المبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم، وقد أوجب هذه النظام توفير الحماية بأشكالها المختلفة للمبلغين عن حالات الفساد، كما عملت هيئة مكافحة الفساد خلال عام 2021 على إعداد دليل إرشادي للشكاوى والبلاغات عن جرائم الفساد، كذلك أعدت الهيئة نموذجاً لطلب الحماية، وهو منشور على الموقع الإلكتروني للهيئة، وبإمكان طالب الحماية تعبئة هذا النموذج وإرساله إلكترونياً للهيئة.

## تاسعاً: المشتريات العمومية

صدر في العام 2014 القرار بقانون رقم (8) لسنة 2014، الذي يهدف إلى تعزيز مبدأ المنافسة العادلة وتشجيع المشاركة في إجراءات الشراء العام من جانب الموردين والمقاولين، وإتاحة فرص متكافئة دون تمييز وتوفير معاملة عادلة ومتساوية لجميع المنافسين.

وقد نص القرار بقانون على إنشاء «المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام» للإشراف على عمليات الشراء العام والمناقصات والعطاءات الحكومية وسائر المشتريات العامة التي تقوم بها الجهات الرسمية، ورسم وإعداد السياسات الوطنية الخاصة بالشراء العام، وتحسين الأداء، وتقييم فعالية سياسة الشراء العام.

طراً تحسّن في عمل منظومة الشراء العام عام 2021، إذ تمّ نشر الوثائق القياسية الموحّدة للعقود والمناقصات التي أقرّها واعتمدها مجلس الوزراء على موقع البوابة الموحدة للشراء العام (shiraa.gov.ps)، كما تمّ اعتماد الوثائق القياسية الموحّدة للمناقصات ونشرها، والتزام المؤسسات الحكومية والهيئات المحلية بنشر عمليات الشراء على موقع البوابة الموحّدة، الأمر الذي أسهم في تعزيز شفافية المشتريات العامة في الضفة.

وشكل المجلس وحدة مراجعة النزاعات، وبدأت الوحدة عملها وفقاً للصلاحيات المنوطة بها بموجب قانون الشراء منذ عام 2021، ويقوم المجلس بنشر التظلمات التي ترد للوحدة والإجراء المتخذ بشأن كل تظلم وذلك على الموقع الإلكتروني للمجلس، وصادق مجلس الوزراء عام 2022 على الاستراتيجية الوطنية لرفع القدرات والاحتراف في مجال الشراء العام في فلسطين.

رغم التطور الحاصل على منظومة الشراء العام، إلّا أنّه يُلاحظ ما يلي:

• لم تستكمل الحكومة إدماج جميع الجهات «مراكز المسؤولية الحكومية والهيئات المحلية» في البوابة الموحّدة للشراء العام. كما لم يتمّ إنجاز استراتيجية الشراء الإلكتروني التي ستعزز من شفافية ونزاهة عمليات الشراء العام للمؤسسات الحكومية وهيئات الحكم المحلي.

• ما زال المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام يواجه بعض التحديات المستمرة من أعوام سابقة، مثل عدم انتظام إرسال قرارات مجلس الوزراء المتعلقة بالعطاءات، لضمان تجميع البيانات المتعلقة بالشراء العام في النافذة الموحّدة للمجلس الأعلى لسياسات الشراء العام.

• رغم قيام المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام بنشر القائمة السوداء وأسماء الشركات المدرجة فيها للعام 2022 على موقعه، إلّا أنّه من غير الواضح مدى الالتزام بعدم إشراك تلك الشركات في عمليات الشراء بصورة غير مباشرة عن طريق طرف ثالث.

## عاشراً: إدارة الأموال العمومية

تتولى الحكومة إدارة المال العام وتفوض وزارة المالية باعتبارها الأداة الرئيسية الخاصة بالتعامل مع الشأن المالي، وذلك فيما يتعلق بجباية الضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة وإنفاقها والمحاسبة عليها، وإعداد الموازنات، وتقوم الحكومة بتقديمها للمجلس التشريعي للمصادقة عليها، وتصدر الحكومة الأنظمة واللوائح والتعليمات التي تنظم العمل المالي. وأصدرت السلطة الفلسطينية قوانين عدة من أجل تنظيم إدارة الأموال العمومية، وتقدير النفقات والإيرادات وضبط عمليات الصرف بأشكالها كافة، ومن هذه القوانين، قانون الموازنة العامة رقم (7) لسنة 1998، وقانون الموازنة العامة السنوية للسلطة الفلسطينية، والنظام المالي لمؤسسات السلطة الفلسطينية لعام 2018، واعتمدت الحكومة الفلسطينية عام 2021 الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023.

من الناحية العملية، أشار التقرير نصف السنوي الذي أعده الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة إلى العديد من الملاحظات على موازنة عام 2022، ومنها أن وزارة المالية لم تلتزم بشكل كبير بالمعايير الدولية اللازمة لتحقيق شفافية الموازنة العامة، إذ لم تلتزم وزارة المالية إلا بنشر (3) وثائق من أصل (8) وثائق واجبة النشر، علماً أن النشر يتطلب وجود معايير محددة للبيانات المنشورة منها: شمولية البيانات المنشورة وجودتها، والالتزام بمواعيد النشر، وسهولة الوصول إلى البيانات، كذلك لم يتم نشر الحساب الختامي للعام 2020 في موعده، ولم يتم إقرار موازنة عام 2022 من قبل المجلس التشريعي بسبب تعطله، إضافة إلى ذلك تم إصدار قانون الموازنة العامة لعام 2022 في 31 آذار/ مارس 2022، أي بعد مضي ثلاثة أشهر على بداية العام، من دون اطلاع المواطنين عليها ونقاشها مع ممثلي منظمات المجتمع المدني لتحديد أولويات إنفاق الموازنة، وتم نشرها لاحقاً بشكل مختصر دون وجود أي بنود تفصيلية توضح مخصصات مراكز المسؤولية، ما شكل خرقاً للقواعد الدستورية والقانونية الناظمة لقواعد إعداد وإقرار وتنفيذ الموازنة العامة، الأمر الذي أضعف قدرة منظمات المجتمع المدني على تحليل البيانات وتدقيقها، وأعاق آليات المساءلة المتبعة لديها. وقد أكد ديوان الرقابة المالية والإدارية في التقارير الصادرة عنه تحفظه على معظم تقارير الحساب الختامي التي راجعها، ولكن بسبب حل المجلس التشريعي وعدم إجراء انتخابات جديدة فإن عملية المساءلة معطلة في جانبها الدستوري الأساسي والمكلف بها المجلس التشريعي.

## حادي عشر: إبلاغ الناس

يعد توفير قاعدة بيانات ومعلومات شرطاً أساسياً لنجاح أي عملية لمكافحة الفساد، وذلك لما توفره من معلومات مسبقة عن إجراءات الإدارة. وقد أشارت الخطة الوطنية للتنمية 2021-2023 في إطار السياسة العامة رقم (10) التي جاءت تحت عنوان «تعزيز النزاهة والمساءلة والشفافية ومكافحة الفساد»، إلى أن الحكومة سوف تعمل على تطوير قانون فعال يضمن حق المواطنين في الوصول إلى المعلومات<sup>3</sup>، إلا أن هذا القانون لم يصدر حتى تاريخه.

على صعيد آخر، يمكن القول إن هناك تحسناً طفيفاً في نشر تقارير المؤسسات العامة على الرغم من ضعف محتواها، إذ ما زال يغلب عليها طابع الحديث عن الإنجاز دون ربطه بالمهام وفقاً للخطة. واستمرت معظم المؤسسات والأجهزة الأمنية بعدم نشر تقاريرها السنوية على الموقع الإلكتروني الخاص بكل منها، فيما عدا جهاز الشرطة الفلسطينية الذي ينشر إحصائيات حول عمله.

إصرار الحكومة على عدم إصدار قانون الحق في الحصول على المعلومات، وعدم نشرها الاتفاقيات المتعلقة بمنح الامتياز والتي كان آخرها اتفاقية الامتياز الموقعة مع شركة صروح للطاقة لإنتاج الطاقة المتجددة من النفايات الصلبة في زهرة الفنجان، كما لم يتم الإفصاح عن المالك الحقيقي للشركة. وعلى الرغم من تبني الحكومة سياسة الانفتاح، إلا أنها أوقفت منذ عام 2017 نشر قرارات مجلس الوزراء على موقعها الإلكتروني، وتكتفي الحكومة عقب كل اجتماع وزاري بنشر خبر موجز عن القرارات التي تم اتخاذها في الاجتماع.

3 الخطة الوطنية للتنمية 2021-2023، ص 62.

## ثاني عشر: الجهاز القضائي

يتركز الإطار القانوني للسلطة القضائية والنيابة العامة في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام 2003 الذي أرسى مبدأ الاستقلالية بنص دستوري، إذ نصّت المادة (97) منه على أنّ «السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، ويحدد القانون طريقة تشكيلها واختصاصاتها، وتصدر أحكامها وفقاً للقانون»، كما نصّت المادة (100) من القانون الأساسي على أنّ «ينشأ مجلس أعلى للقضاء ويبين القانون طريقة تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه»، كما تطرّق القانون الأساسي إلى بعض المبادئ العامة مثل علنية المحاكمة، وتنفيذ الأحكام القضائية.

تمّ في العام 2011 تأسيس محكمة جرائم الفساد، وفي العام 2012 تمّ تفريغ هيئة دائمة من قضاة المحكمة، إذ أصبح هناك قضاة متفرغون للعمل في محكمة جرائم الفساد. كما تمّ تشكيل المحكمة الدستورية بموجب قرار رئاسي رقم (75) لسنة 2016 الصادر بتاريخ 2016/3/31، إلا أنه يُلاحظ في تشكيل المحكمة الدستورية عدم وجود معايير قانونية محددة للانتقاء من بين الأشخاص المرشحين الذين تتحقق فيهم مؤهلات التعيين، وبالتالي التأثير في استقلالية المحكمة خاصة وأنّ التعيين الأول لرئيس وأعضاء المحكمة يكون بقرار من رئيس الدولة بناءً على تسيب الجمعية العامة للمحكمة، وهذا ما يفتح المجال للسلطة التنفيذية للتدخل. كما يتمّ عزل قضاة المحكمة وفقاً للتعديل الذي أدخل على قانون المحكمة- في الأحوال التي يقررها القانون، وهذا ما يفتح المجال للتأثير في استقلالية قضاة المحكمة الدستورية وبالتالي التأثير في قراراتهم وأحكامهم. إضافة إلى افتقار المحكمة الدستورية للاستقلال المالي، الأمر الذي يفتح المجال للتدخل والضغط من قبل السلطة التنفيذية على المحكمة الدستورية، فضلاً عن عدم وجود مدونة سلوك لقضاة المحكمة.

المستوى السياسي الحاكم يتدخل في قرارات السلطة القضائية خاصة فيما يخص السلطة القضائية المنوط بها الرقابة على قرارات السلطة التنفيذية.

أمّا على صعيد النيابة العامة، فيُعيّن النائب العام وفقاً للمادة (107) من القانون الأساسي بقرار من الرئيس، ونصّت المادة (108) من القانون الأساسي على تشكيل النيابة العامة وشروط تعيين أعضائها واختصاصاتها بموجب قانون، وعليه جاء قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2000 منظمًا لكل ما يتعلق بأمور السلطة القضائية، بما فيها النيابة العامة من حيث التعيين، والترقية، والندب، والإعارة، وبين أنواع المحاكم وغيرها الكثير من الأمور. وجاءت المادتان الأولى والثانية من القانون لتؤكد مرة

أخرى موضوع الاستقلالية. وتنفيذاً لبند استقلالية هذا الجسم المهم، نصّ قانون السلطة القضائية في المادة (3) منه على الاستقلال المالي للسلطة القضائية، كما أشار إلى أنّ مجلس القضاء الأعلى هو من يقوم بإعداد مشروع الموازنة، وإحالته إلى وزير العدل لإجراء المقتضى القانوني وفقاً لأحكام قانون تنظيم الموازنة، ويتولى المجلس الإشراف على تنفيذها. تجدر الإشارة إلى أنّ نتائج استطلاع ائتلاف أمان حول واقع الفساد ومكافحته في فلسطين 2022، أظهرت أنّ 68% من المبحوثين يعتقدون بوجود فساد في السلطة القضائية (80% في الضفة الغربية، و50% في قطاع غزة). الأمر الذي يعكس المزاج الشعبي السلبي حول واقع السلطة القضائية.

## ثالث عشر: الوقاية من الفساد في القطاع الخاص

لا بدّ من الإشارة ابتداءً إلى أنه على الرغم من انضمام دولة فلسطين إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في عام 2014، إلا أنّ مواءمة التشريع الفلسطيني لا سيما قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 مع متطلبات الاتفاقية خاصة فيما يتعلق بتجريم الفساد في القطاع الخاص جاءت منقوصة وغير متوازنة مع المواءمة التي تمّ تحقيقها على صعيد تجريم أفعال الفساد في القطاع العام، إذ لم يتمّ تجريم الرشوة في القطاع الخاص، كما أنّ تجريم اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص من خلال جريمة إساءة الائتمان الواردة في قانون العقوبات لا يتفق مع الاعتبارات والتشدد الذي تشده الاتفاقية في ملاحقة جرائم الفساد.

شهد عام 2021 صدور القرار بقانون رقم (42) لسنة 2021 بشأن الشركات، وعلى الرغم من أنّ قانون مكافحة الفساد لا ينطبق على شركات القطاع الخاص، إلا أنّ القرار بقانون بشأن الشركات قد تضمّن نصوصاً مشابهة لتلك الواردة في قانون مكافحة الفساد، وحظر ممارسة العديد من الأعمال التي تشكل تعدياً على أموال الشركة أو التي يشتبه فيها بوجود تضارب للمصالح، لكنّ القرار بقانون شكل تراجعاً بشأن الإفصاح عن المالكين والمستفيدين الحقيقيين من الشركات واقترص الإفصاح فقط عن المفوضين عن الشركة وأعضاء مجلس الإدارة ومديرها.

على صعيد آخر، أشارت هيئة سوق رأس المال في التقرير السنوي الصادر عنها عام 2021 إلى أن الهيئة عملت خلال العام 2021 على الانتهاء من إعادة بناء وتطوير مدونة حوكمة الشركات الصادرة في العام 2009، خاصة فيما يخص الإفصاح وإدارة المخاطر، ودور مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية، كما أصدرت هيئة سوق رأس المال عام 2021 العديد من التعاميم التي من شأنها رفع كفاءة وتعزيز قدرة الشركات على مواجهة مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب واتباع النهج القائم على المخاطر في الكشف عن المعاملات المشبوهة.

أمّا من الناحية العملية، فيلاحظ خلوّ التشريعات النافذة من تجريم الرشوة والاختلاس في القطاع الخاص، ولا بدّ من التنبّه لأهمية سدّ هذا الفراغ انسجاماً مع ما نصّت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد فيما يخصّ تجريم الرشوة في القطاع الخاص، لما لذلك من أثر في مكافحة الفساد والحد من استشرائه. إلّا أنّه تجب الإشارة إلى وجود عدد من التشريعات التي يمثل النقص في وجودها فراغاً تشريعياً تتعكس إشكاليته على بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في العمل الخاص، مثل قانون تشجيع المنافسة ومنع الاحتكار، وقانون منح الامتيازات العامة، وقانون تسوية الديون.

كذلك ما زال منح الامتياز لشركات القطاع الخاص في فلسطين يتمّ دون إطار قانوني شامل نظراً لعدم وجود قانون عام ينظم أصول وقواعد منح الامتيازات في إدارة وتشغيل المرافق الخدماتية الحيوية التي تمت خصصتها لإدارتها أو تشغيلها، وأدى هذا الغياب لقانون منح الامتيازات ومنع الاحتكارات إلى إضعاف الدور الرقابي للأجسام المنظمة عموماً. فالحكومة لا تعمل بموجب سياسة عامة معتمدة ومنشورة يمكن الاحتكام إليها لخصخصة الخدمات، ما جعل الأجسام الرقابية التنظيمية ضعيفة الفعالية في الرقابة على مزوّدَي هذه الخدمات، وبقيت السلطة التنفيذية تقوم بدور الإشراف والرقابة، وأحياناً التنفيذ. إضافة إلى أن مجالس الإدارة في العديد من الشركات المساهمة العامة التي تدير مرافق عامة ما زالت لا تعتمد نظاماً ملزماً للإفصاح عن تضارب المصالح لأعضائها عند ظهورها.

#### رابع عشر: مشاركة المجتمع المدني

يعد قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 الإطار القانوني الذي يحكم عمل مؤسسات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية، أو ما يسمى «مؤسسات المجتمع المدني» التي يُعتبر وجودها ضرورياً لأيّ مجتمع، وقد بلغ عدد المنظمات الأهلية المحلية المسجلة قرابة 3000 منظمة في الضفة الغربية وقطاع غزة تعمل في مناحي الحياة المتعددة، وما زالت المؤسسات المختصة في المحافظة على المال العام وتعزيز النزاهة وإشاعة الشفافية والرقابة والمساءلة بشأن إدارة الشأن العام ومكافحة وملاحقة الفساد محدودة. ويادر عدد من المنظمات الأهلية إلى تشكيل ائتلافات بالتعاون والتنسيق مع ائتلاف أمان، كان أبرزها الائتلاف الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة، والمنتدى المدني لتعزيز الحكم الرشيد في قطاع الأمن.

جرت عام 2022 في الضفة الغربية محاولات مستمرة لتضييق مجال العمل المجتمعي من خلال مشاريع قوانين يُراد بها سحب دور المؤسسات المدنية في المشاركة بتحديد الأولويات الوطنية والرقابة المجتمعية؛ كمحاولات إصدار لائحة تنظيم قطاع المنظمات غير الهادفة للربح والترتيبات القانونية ونظام ترخيص المؤسسات الإعلامية. كما شهد العام 2022 فرض السلطة القائمة في قطاع غزة إجراءات تضييقية على عمل منظمات المجتمع المدني والتجمعات السلمية من خلال فرض طلب تصريح أو إشعار لوزارة الداخلية (جهاز الشرطة/ قسم مباحث المؤسسات)، يحدد طبيعة النشاط وحيثياته قبل موعد النشاط بعدة أيام.

كما استمرت الحكومة الفلسطينية عام 2022 بإعداد مشاريع القرارات بقوانين وإحاطتها بجدار من السرية، دون مشاورات أو نقاش مجتمعي من قبل الأطراف المختلفة والشركاء من القطاعين الخاص والأهلي. إضافة إلى إصدار لجنة متابعة العمل الحكومي في قطاع غزة وثيقة الإطار الاستراتيجي للأعوام 2022-2024 وخطة التنمية للأعوام 2022-2024 للمحافظات الجنوبية بشكل منفرد دون إشراك منظمات المجتمع المدني.

## خامس عشر: تدابير منع غسل الأموال

صدر عام 2022 القرار بقانون رقم (39) لسنة 2022 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وتتماشى أحكام هذا القرار بقانون في العديد من جوانبه مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ويحتوي القرار بقانون على مجموعة من الأحكام الضرورية لمكافحة غسل الأموال. تم إصدار العديد من الأنظمة والتعليمات التي تهدف إلى مكافحة جريمة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، منها النظام رقم (1) لسنة 2023 بشأن تحديد السلطات المشرفة على المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة والمنظمات غير الهادفة للربح لغايات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، ونظام الإشراف على تجار وصانعي المعادن الثمينة والأحجار الكريمة لمكافحة جريمتي غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (5) لسنة 2021، وتعليمات رقم (4) لسنة 2022م بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الخاصة بالمؤسسات المالية، وتعليمات رقم (3) لسنة 2022م بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الخاصة بالأعمال والمهن غير المالية المحددة، وتعليمات رقم (1) لسنة 2018 بالأشخاص المعرضين سياسياً للمخاطر، وتعليمات رقم (1) لسنة 2016م بالإفصاح عن العملات، أو السندات أو النقود الإلكترونية أو الأحجار الكريمة أو المعادن الثمينة عند مرورها عبر المعابر إلى أراضي الدولة، إضافة إلى تعليمات رقم (3) لسنة 2016م بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الخاصة بنشاط استيراد السيارات المستعملة من خارج دولة فلسطين.

كذلك، أصدرت سلطة النقد الفلسطينية العديد من التعليمات والتعاميم التي تهدف إلى مكافحة عمليات غسل الأموال، ومن بين تلك التعليمات والتعاميم دليل إجراءات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الخاص بالمصارف، وتعليمات رقم (9) لسنة 2022 بشأن إصدار واستقبال الحوالات المالية، وتعليمات رقم (18) لسنة 2021 بشأن وظيفة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

كما اتخذت هيئة سوق رأس المال العديد من الإجراءات التي تهدف إلى مكافحة عمليات غسل الأموال، ومن بين تلك الإجراءات التعميم الموجه إلى الجهات الخاضعة لهيئة سوق رأس المال (بورصة فلسطين، وشركات الأوراق المالية، وشركات التأمين، وشركات التأجير التمويلي) المتعلق بفحص أنظمة الضبط والرقابة الداخلية للتأكد من فعاليتها في مكافحة عمليات غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وكذلك التعليمات المتعلقة بتطبيق مبدأ سياسات الإفصاح، إذ يتعين على كافة العاملين في الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة، وخاصة من يشغلون مناصب عليا كالمدرء العاممين، وأعضاء مجالس الإدارة، أن يفصحوا عن كافة المعاملات المالية الخاصة بهم وبأقاربهم من الدرجة الأولى، وأن تخضع هذه المعاملات كافة للرقابة والتدقيق.

## الفصل الخامس: استرداد الموجودات

يمكن القول إن دولة فلسطين ما زالت تواجه العديد من المعوقات في المجال التشريعي والتنفيذي وخاصة في مجال عقد الاتفاقيات الثنائية والانضمام إلى الاتفاقيات الدولية في مجال التعاون القضائي الدولي سواء على صعيد استرداد الأصول المتأتية عن ارتكاب جرائم أو تنفيذ الأحكام أو تسليم المجرمين. ومع ذلك، قامت دولة فلسطين بالعديد من الجهود في هذا المجال تتمثل في:

### • التحقق من هوية الأشخاص المودعين للأموال والتدقيق في الحسابات المالية

وفقاً لأحكام المادة (1/52) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تتخذ الدول التدابير الرامية لإلزام المؤسسات المالية بالتحقق من هوية الزبائن وأن تتخذ خطوات معقولة لتحديد هوية المالكين المنتفعين للأموال المودعة في الحسابات المالية عالية القيمة. بالإضافة إلى العديد من التعليمات والتعاميم التي أصدرتها سلطة النقد في هذا المجال، كالمادة (10) من القرار بقانون رقم (39) لسنة 2022 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، التي أوجبت على المؤسسات المالية اتخاذ تدابير العناية الواجبة للعملاء سواء كانوا طبيعيين أو اعتباريين.

### • تنظيم الإطار القانوني للأشخاص المعرضين سياسياً للمخاطر

صدرت عن اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال تعليمات رقم (1) لسنة 2018م بشأن الأشخاص المعرضين سياسياً للمخاطر التي تحدد الأشخاص المعرضين سياسياً للمخاطر وهم الأشخاص الذين يشغلون أيّاً من المناصب أو الوظائف التالية سواء كانوا محليين أو أجانب وأفراد عائلاتهم وذوي الصلة بهم وهم: الأشخاص الذين يشغلون مناصب سياسية

عامة أو وظائف عليا، ورؤساء ونواب ومدراء المؤسسات أو الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية غير الحكومية المحلية والأجنبية وأعضاء مجالس الإدارة، والسفراء والقناصل وأعضاء السلك الدبلوماسي، ورؤساء ومدراء المنظمات الدولية ونوابهم وممثلوهم، والمسؤولون التنفيذيون في الشركات المملوكة للدولة.

#### • إنشاء اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال

أنشئت اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بموجب المادة (29) من قرار بقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (39) لسنة 2022 وتعديلاته، وهي الجهة التي أنيطت بها الصلاحيات والاختصاصات بموجب أحكام المواد (30 و31) من القرار بقانون.

#### • إنشاء وحدة المتابعة المالية

أنشئت وحدة المتابعة المالية بموجب قرار بقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (20) لسنة 2015 وتعديلاته، كوحدة مستقلة تهدف إلى مكافحة جريمة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وحماية الاقتصاد الوطني من الآثار السلبية المترتبة على هاتين الجريمتين، ورفع مستوى نظم وإجراءات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في فلسطين، وتفعيل أطر التعاون المحلي مع كافة السلطات المختصة، وتعمل الوحدة على تنفيذ الأهداف المقررة من اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب التي ترسم بدورها السياسات الهادفة لمكافحة هاتين الجريمتين على المستويين المحلي والدولي.

#### • حظر إنشاء المصارف التي لا يوجد لها حضور مادي

من خلال التدقيق في التشريعات السارية في الأراضي الفلسطينية، يتضح أنها تتواءم مع ما ورد في المادة (4/52) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المشار إليها أعلاه، نذكر منها ما ورد في القرار بقانون رقم (39) لسنة 2022 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، إذ حظرت المادة (7) منه إنشاء أو تشغيل مصرف صوري في الدولة. كما حظرت تلك المادة على المؤسسات المالية الدخول أو الاستمرار في علاقات عمل أو عمليات مع مصارف صورية، وكذلك الدخول أو الاستمرار في أعمال مصرفية مراسلة، أو عمليات أو أي علاقات عمل مع مصارف صورية أو السماح لها باستخدام حساباتها. كما أوجبت ذات المادة على المؤسسات المالية التأكد من أن المؤسسات المستجيبة لا تسمح بأن تُستخدم حساباتها من قبل المصارف الصورية. ووفقاً لأحكام المادة (59) من ذات القرار بقانون يُعاقب كل من يخالف أحكام هذه المادة عمداً بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تزيد على سنتين أو بغرامة لا تقل عن (5000) خمسة آلاف دينار أردني ولا تزيد على (50,000) خمسين ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً، أو بكلتا هاتين العقوبتين.

#### • الانضمام إلى الاتفاقيات الدولية والعضوية في المنظمات الدولية وإبرام الاتفاقيات ومذكرات التفاهم الدولية

قامت دولة فلسطين بالعديد من الجهود المتواضعة في هذا المجال، نذكر منها:

- الانضمام إلى الاتفاقيات الدولية: انضمت فلسطين إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام 2014، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية عام 2015، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية عام 2018.

- العضوية في المنظمات الدولية: انضمت دولة فلسطين إلى منظمة الشرطة الجنائية الدولية (الإنتربول) وذلك بتاريخ 2017/9/27، وفتح الانضمام المجال أمام فلسطين لملاحقة بعض الفارين من العدالة، شريطة أن تكون الدولة التي يوجدون فيها عضواً بمنظمة الإنتربول. كما تلتزم دولة فلسطين بمسألة واعتقال ومحاسبة أي فلسطيني فار من العدالة ومتهم بجريمة ارتكبها في دولة أخرى عضو بالإنتربول.

- التوقيع على مذكرات التفاهم: استمرت هيئة مكافحة الفساد في التوقيع على مذكرات تفاهم على الصعيدين الدولي والعربي بهدف تبادل الخبرات وتعزيز الأدوات الوقائية لمكافحة الفساد.

انضمت دولة فلسطين إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب إيداع صك انضمامها لدى الأمين العام للأمم المتحدة في 2 نيسان/ أبريل للعام 2014، ودخلت حيز التنفيذ في شهر أيار من العام نفسه، ويُرْتَب التوقيع على الاتفاقية مجموعة من الالتزامات تتمثل بمواءمة التشريعات والسياسات والإجراءات الخاصة بالدولة مع أحكام وبنود الاتفاقية، ورغم قيام فلسطين بالتوقيع على الاتفاقية ودخولها حيز التنفيذ بعد شهر من التوقيع عليها، إلا أنه لم يجر تبني الاتفاقية كقانون وطني ولم يتم نشرها في الجريدة الرسمية الفلسطينية لتصبح أحكامها مُلزمة للمكلفين بها كما هو متبع دستورياً وأصولياً وفقاً للإطار القانوني الساري.

ويتضمن الإطار القانوني الوطني لمكافحة الفساد أحكاماً في عدد من القوانين أهمها: قانون مكافحة الفساد، وقانون الإجراءات الجزائية، وقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، إضافة إلى قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 الساري في الضفة الغربية وقانوني العقوبات رقم (69) لسنة 1953 ورقم (74) لسنة 1936 المطبقين في قطاع غزة. وتتقسم المحاكم إلى محاكم نظامية ودينية وعسكرية وإدارية. وقد أنشأت فلسطين محاكم ونيابات مختصة أبرزها نيابة مكافحة الفساد ومحكمة جرائم الفساد إضافة إلى هيئة مكافحة الفساد.

وفقاً لاتفاق الدول الموقعة على الاتفاقية تلتزم دولة فلسطين بالخضوع لعملية استعراض من قبل خبراء دولتين عضوين على مرحلتين للتأكد من مدى تطبيق أحكام الاتفاقية، ويُشار هنا إلى أن دولة فلسطين أنجزت المرحلة الأولى من استعراض تنفيذ الاتفاقية في العام 2015، إذ تم استعراض تنفيذ دولة فلسطين للفصلين الثالث والرابع من الاتفاقية بالدورة الأولى للاستعراض من قبل دولتي عُمان وميكرونيزيا، وأنهت عملية الاستعراض بنجاح، وقامت بنشر التقرير كاملاً بالإضافة للخلاصة الوافية على الموقع الخاص بالأمم المتحدة، وكذلك على الموقع الإلكتروني لهيئة مكافحة الفساد. كما تم إنجاز المرحلة الثانية من استعراض تنفيذ الاتفاقية في العام 2019 من قبل دولتي ماليزيا وبوركينا فاسو، وتم نشر الملخص التنفيذي لنتائج الاستعراض في العام 2021 ولم يتم نشر التقرير كاملاً حتى اليوم عبر الصفحة الرسمية لمكتب الأمم المتحدة المعني بالجريمة والمخدرات أو الصفحة الرسمية لهيئة مكافحة الفساد.

يهدف هذا التقرير إلى فحص مدى تنفيذ دولة فلسطين والتزامها بما جاء في الفصلين الثاني والخامس من الاتفاقية بما يشمل الجانب التشريعي والعملي لتحقيق ذلك<sup>6</sup>، ولتحقيق الهدف المرجو سيتم تقسيم التقرير إلى فصلين رئيسيين تبعاً للفصول المراد استعراضها ومدى انسجام الواقع القانوني والعملي الفلسطيني معها، وهما الفصل الأول المتمثل بالتدابير الوقائية، والفصل الثاني الخاص باسترداد الموجودات، ولتحقيق هذا الهدف اعتمد الباحث في إعداد هذا التقرير على المنهج الوصفي التحليلي وتقديم الملاحظات على كل قسم والثغرات التي تعترض التنفيذ في الواقع الفلسطيني. كما استخدم الباحث أدوات في سبيل إعداد التقرير منها إرشادات الإجابة على قائمة التقييم الذاتي المرجعية الشاملة الصادرة عن مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، والأطر القانونية الفلسطينية ذات العلاقة بالفصلين، والمعلومات المنشورة من مصادرها الفلسطينية الرسمية وما تم نشره عبر المواقع الإلكترونية للجهات ذات العلاقة، والتقارير المتخصصة الصادرة عن ائتلاف أمان ذات الصلة، والتقارير السنوية للمؤسسات العامة ذات الصلة.

5 <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/14-18June2021/CAC-COSP-IRG-II-2-1-ADD.23> 5  
CAC\_COSP\_IRG\_II\_2\_1\_ADD.23\_A.pdf

6 أعد ائتلاف أمان في العام 2018 تقريراً لفحص مدى التزام فلسطين بالفصلين الثاني والخامس، للاطلاع برجاء زيارة الرابط  
[https://www.aman-palestine.org/attached\\_downloads/download/migrated-files/itemfiles/a5c50ad5cd6a083980b93a40bfb93b85.pdf](https://www.aman-palestine.org/attached_downloads/download/migrated-files/itemfiles/a5c50ad5cd6a083980b93a40bfb93b85.pdf)

## ◀ الفصل الثاني: التدابير الوقائية

### سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية

نصّت المادة (5) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أنه:

«ينبغي تنفيذ أو ترسيخ سياسات فعّالة 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».

شهد عام 2021 إطلاق الحكومة الفلسطينية الخطة الوطنية للتنمية (السياسات العامة) للأعوام 2021-2023 التي احتوت على عدة سياسات عامة في العديد من المجالات، وقد جاءت السياسة العاشرة من الخطة تحت عنوان «تعزيز النزاهة والمساءلة والشفافية ومكافحة الفساد»، وقد ركزت هذه السياسة على أولوية تمكين المواطنين من الوصول إلى المعلومات العامة وإطلاعهم عليها من خلال توجه الحكومة إلى تطوير قانون فعال يضمن حق المواطنين في الوصول إلى المعلومات، إضافة إلى مساندة الدور المحوري لديوان الرقابة المالية والإدارية في الكشف عن إساءة استخدام المال العام وإنفاذه على نحو يفتقر للكفاءة، فضلاً عن تعزيز قدرات وحدات الرقابة الداخلية في المؤسسات الحكومية وتقويتها وتعزيز صلاحياتها.

كما شهد عام 2022 إطلاق الحكومة الفلسطينية الاستراتيجية القطاعية للخدمة المدنية للأعوام 2021-2023، وقد احتوت تلك الاستراتيجية على العديد من الأهداف التي تتطلع الحكومة إلى تحقيقها، ومن بينها الهدف الاستراتيجي الأول المتعلق بتطوير منظومة التشريعات لقطاع الخدمة المدنية وتعزيز الرقابة عليها، ويتطلب تنفيذ هذا الهدف الاستراتيجي العمل على تحقيق العديد من الأهداف الفرعية المتمثلة في تطوير مستمر للتشريعات والأنظمة على أساس عصري وتحسين الوعي القانوني وتعزيز الالتزام بقوانين وأخلاقيات الوظيفة العامة، وتعزيز الرقابة على تطبيق وإنفاذ قانون الخدمة المدنية، لكنّ الحكومة لم تلتزم بتنفيذ ذلك بسبب الأزمة المالية المترتبة على تغيير المنظومات التشريعية المدنية وقانون التقاعد.

إضافة لما سبق، فقد عملت هيئة مكافحة الفساد على إعداد وإطلاق الاستراتيجية الوطنية عبر القطاعية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد 2020-2022، وقد احتوت تلك الاستراتيجية على أربعة محاور تتمثل في (محور الوقائية، ومحور المشاركة المجتمعية، ومحور إنفاذ القانون، ومحور التعاون الدولي)، وقد تم إعداد هذه الاستراتيجية بعد عقد عدة لقاءات موسعة مع مختلف الجهات الرسمية والأهلية والخاصة، نتج عنها تشكيل فرق عمل في محاور الاستراتيجية الأربعة لتحديد قائمة الأولويات الوطنية في مجال تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، كما تم عقد ورشة عمل إقليمية شارك فيها خبراء دوليون ووطنيون ومختصون إلى جانب ممثلين عن القطاع الأهلي في فلسطين والأردن، إضافة إلى عقد عدة ورش أخرى محلية بهدف أخذ الملاحظات والتوصيات النهائية على مسودة الاستراتيجية قبل إطلاقها بشكل نهائي.

• أظهرت عملية الرصد والمتابعة لواقع تنفيذ الاستراتيجية الوطنية عبر القطاعية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد 2020-2022 عدم قدرة هيئة مكافحة الفساد على اعتمادها من السيد الرئيس أو التزام الحكومة بتنفيذ بنودها باعتبارها خطة عبر قطاعية مسؤولة عن تنفيذها، والحاجة الماسة للالتزام الحكومة بتنفيذها ومواءمة الاستراتيجية والخطط الوطنية لمكافحة الفساد لتأخذ بالاعتبار التحديات المرتبطة بواقع وطبيعة الفساد السياسي الناتج عن البيئة المرتبطة بسيطرة مركز النظام وتفرد في مجالات الحكم في السنوات الثلاث الأخيرة؛ إذ احتكر سلطة التشريع وسلطة إدارة الموارد والشأن العام وأضعف استقلال السلطة القضائية في الرقابة على السلطة السياسية الأمر الذي أدّى إلى إضعاف نزاهة الحكم وعزز مظاهر الفساد السياسي رغم إصدار خطط وأجندات الإصلاح المختلفة التي تم إعدادها وبشكل خاص خلال العامين الماضيين.

• ما زالت الحكومة لا تتعامل مع «استراتيجية تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد» وخطتها باعتبارها خطة عبر قطاعية تكون الحكومة مساءلة عنها وعن إلزام الأطراف الرسمية بتنفيذ التدخلات الضرورية لتحقيق أهدافها كل في مجاله.

• يجب أن تدمج خطط مكافحة الفساد المنبثقة عن الاستراتيجية الوطنية عبر القطاعية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد في الخطط القطاعية أو خطط العمل التشغيلية للوزارات والمؤسسات العامة لضمان تلبية الاحتياجات من حيث التمويل والموظفون المكلفون بالتنفيذ.

• استمرت السلطة التنفيذية «الرئاسة والحكومة» بإصدار قرارات وخطط الإصلاح في المجالات المختلفة دون إشراك ممثلي المواطنين أو منظمات المجتمع المدني، ودون نقاش مجتمعي يساعد على تحديد الأولويات الوطنية لعملية الإصلاح، أو المساهمة في رسم السياسات الوطنية، الأمر الذي أظهر عدم وجود إرادة حقيقية للالتزام بتنفيذها.

• غياب لجنة وطنية تشرف على عملية الإصلاح من شخصيات عامة تحظى بثقة واحترام المواطنين الفلسطينيين، وتتمتع بالنزاهة والحياد والاستقلالية والخبرة، وأن تبني خطط الإصلاح على نحو قابل للتطبيق، وتعالج الاختلالات البنوية وفقاً للاحتياج الوطني الفلسطيني. الأمر الذي يتطلب متابعة تنفيذ أجندة الإصلاح المالي والإداري في القطاعين المدني والأمني وبشكل خاص إدارة المال العام وقطاع الأمن والخدمة المدنية وصندوق هيئة التقاعد العام<sup>7</sup>.

## هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية

نصت المادة (6) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أن:

«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 سياسات مكافحة الفساد وزيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها».

تعتبر هيئة مكافحة الفساد الجهة الرسمية المكلفة بمكافحة الفساد، لكنّها ليست الجهة الوحيدة، بل تشاركها في ذلك مؤسسات رقابية أخرى كل وفقاً للصلاحيات المنوطة به، وسيتم تناول هذه الجهات على النحو الآتي:

### أ- هيئة مكافحة الفساد

تمّ إنشاء هيئة مكافحة الفساد بموجب قانون مكافحة الفساد المعدّل رقم (1) لسنة 2005، وتتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، وتكون لها موازنة خاصة بها ضمن الموازنة العامة للدولة، وتتمتع بالأهلية القانونية للقيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها. وقد نص القانون على كيفية تعيين رئيس هيئة مكافحة الفساد وطبيعة الحصانة التي يتمتع بها موظفو الهيئة، والصلاحيات المنوطة بها، والأجهزة المكملة لعمل الهيئة ممثلة بكل من نيابة مكافحة الفساد ومحكمة جرائم الفساد<sup>8</sup>.

يمكن إجمال دور هيئة مكافحة الفساد في سبيل منع الفساد ومكافحته في النقاط التالية:

#### أولاً: إطلاق الاستراتيجية الوطنية عبر القطاعية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد 2020-2022؛

أعلنت هيئة مكافحة الفساد عام 2020 إعداد وإطلاق الاستراتيجية الوطنية عبر القطاعية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد 2020-2022، وقد احتوت تلك الاستراتيجية على أربعة محاور تتمثل في (محور الوقاية، ومحور المشاركة المجتمعية، ومحور إنفاذ القانون، ومحور التعاون الدولي).

#### ثانياً: تلقي الشكاوى والبلاغات في قضايا الفساد لعام 2022<sup>9</sup>

- بلغ عدد الشكاوى والبلاغات الواردة إلى هيئة مكافحة الفساد خلال عام 2022 ما مجموعه 879 شكوى وبلاغاً، قامت الهيئة برد 40 منها لعدم الاختصاص.

- توزعت شبهات جرائم الفساد الواردة إلى هيئة مكافحة الفساد خلال العام 2022 ما بين إساءة استخدام السلطة، والتزوير، والواسطة والمحسوبية والاختلاس والرشوة وعدم الإفصاح عن تضارب المصالح والتهاون في أداء واجبات الوظيفة العمومية والاستثمار الوظيفي والكسب غير المشروع وإساءة الائتمان وغسل الأموال.

7 التقرير السنوي الخامس عشر «واقع النزاهة ومكافحة الفساد في فلسطين 2022»، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، ص 14.

8 انظر/ي المواد (3,7,8) من قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لسنة 2005.

9 التقرير السنوي الخامس عشر، واقع النزاهة ومكافحة الفساد عام 2022، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، ص 39

## ثالثاً: إقرارات الذمة المالية

- جاء قانون مكافحة الفساد الفلسطيني منسجماً مع التوجهات التي دعت إليها الاتفاقية الأممية والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، من حيث إخضاع الموظفين العموميين لتقديم إقرار الذمة المالية، إذ أخضع قانون مكافحة الفساد في المادة (16/1) كبار المسؤولين في الدولة وكافة الموظفين والعاملين في الجهات الخاضعة لأحكام قانون مكافحة الفساد، ممن لديهم صلاحيات مالية أو حق التوقيع، إضافة إلى أعضاء لجان العطاءات والمشتريات والمبيعات والجرد والإتلاف والإيجارات والكوتا، والعاملين في مَنح التراخيص والامتيازات، والفاحصين، والمراقبين، وأمناء المستودعات، والعاملين في الشؤون المالية.
- على ضوء التعديلات التي جاء بها القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 المعدل لقانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005، لم يُعد جميع الموظفين مُكلفين بتقديم إقرار ذمة مالية لدى الهيئة، وإنما أصبح ذلك مُقتصراً على الموظفين المدنيين ممن يحملون درجة مدير فأعلى، ومنتسبي الأجهزة الأمنية ممن يحملون رتبة مُقدم فأعلى، بالإضافة إلى كافة الموظفين والعاملين في الجهات الخاضعة لأحكام قانون مكافحة الفساد ممن لديهم صلاحيات مالية أو حق التوقيع، وأعضاء لجان العطاءات والمشتريات والمبيعات والجرد والإتلاف والإيجارات والكوتا، والعاملين في مَنح التراخيص والامتيازات، والفاحصين، والمراقبين، وأمناء المستودعات، والعاملين في الشؤون المالية.
- قامت هيئة مكافحة الفساد خلال عام 2021 بفحص (38) إقرار ذمة مالية تعود إلى (25) شخصاً مرتبطين بالشكاوى والبلاغات والتحريات التي تعمل عليها الهيئة، إذ تم فحص (12) إقرار ذمة مالية بناء على شكوى، وفحص (20) إقرار ذمة مالية بناء على بلاغ<sup>10</sup>.

### • يلاحظ على الإجراءات المتعلقة بإقرارات الذمة المالية ما يلي :

- يعتمد القانون الأساسي مبدأ سرية إقرارات الذمة المالية لكبار المسؤولين خلافاً لما تسير عليه اليوم الممارسات الفضلى.
- هناك إشكالية فيما يتعلق بإقرارات الذمة المالية المقدمة من الرئيس ورئيس الوزراء والوزراء وأعضاء المجلس التشريعي والقضاة وأعضاء النيابة العامة، إذ إن النصوص القانونية التي تقدم بموجبها لا تشير إلى تقديم إقرارات الذمة المالية بشكل دوري أو عند حدوث تغيير في مصادر الدخل أو بعد إنهاء الوظيفة، كما هو الحال في قانون مكافحة الفساد الذي يخضع له الموظفون العموميون.
- يفتقد نموذج إقرار الذمة المالية إلى تحديد طبيعته من حيث كونه إقراراً يقدم لأول مرة أم إقراراً دورياً أم إقراراً لنهاية الخدمة أم إقراراً تكميلياً يتعلق بتغير حصل على دخل المكلف، كذلك لم يتضمن الإقرار تعريفاً بكل بند من بنود الذمم التي يصرح عنها، بمعنى تفسير المقصود بالأموال المنقولة وغير المنقولة والعقارات والنقود والحسابات البنكية والأسهم والأوراق المالية والديون، فهذه المفاهيم ليست بالضرورة واضحة لجميع المكلفين. كما ويركز الإقرار على الذمم المالية المادية ولم يتطرق إلى الحقوق المعنوية للمكلف التي قد تكون مصدراً مهماً للدخل وذات قيمة مالية كبيرة مثل حقوق المؤلف وبراءات الاختراع وإن ورد في النموذج بند عام بأيّ مصادر أخرى للدخل.
- النموذج الفلسطيني لإقرار الذمة المالية ورقي بمعنى أنه يوزع باليد من قبل الهيئة ويسلم لها باليد بعد تعبئته، وهو ما شكّل عبئاً كبيراً على الهيئة ويتطلب موارد إضافية في الحفظ والتخزين ويجعل مراجعة وتدقيق هذه الإقرارات أمراً في غاية الصعوبة، وهو ما يتطلب العمل على أتمتة هذا النموذج ما من شأنه التسهيل على الهيئة ليس فقط في توزيع وتلقي الإقرارات بسرعة وسهولة، وإنما أيضاً في سهولة مراجعتها وتدقيقها وحفظها وتخزينها.
- رغم التعديل الذي طرأ على قانون مكافحة الفساد في العام 2018 وسُمح بموجبه لهيئة مكافحة الفساد بإجراء فحص لإقرارات الذمة المالية دون حاجة لإذن من المحكمة، إلا أنّ الهيئة لم تقم بتطبيق آلية للفحص العشوائي لإقرارات الذمة المالية على أرض الواقع وذلك لوجود معوقات فنية.

## رابعاً: في مجال التوعية

### أ- إعداد الدراسات والأدلة

انسجماً مع الاستراتيجية الوطنية عبر القطاعية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد 2020-2022 وتحديداً الجانب المتعلق بتفعيل الأدوات والهيكل الرقابية في المؤسسات من خلال أسلوب تحليل مخاطر الفساد في الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة، عملت الهيئة على إعداد العديد من الدراسات المتعلقة بتدابير النزاهة والحوكمة في عدد من المؤسسات مثل وزارة العدل ووزارة الأوقاف وهيئة الإمداد والتجهيز والهيئات المحلية. كما عملت الهيئة على إعداد دليل إرشادي للشكاوى والبلاغات يوضح آلية تعامل الهيئة ومتابعتها للشكاوى والبلاغات من لحظة استلامها وحتى إحالتها للجهات المختصة، كما أسهمت الهيئة في إعداد المنهاج الفلسطيني لتدريب النزاهة والشفافية في المؤسسة الأمنية بالتعاون مع وزارة الداخلية وديوان الرقابة المالية والإدارية. كذلك نظمت الهيئة ورشة عمل متخصصة حول إعداد وثيقة النزاهة الوطنية التي تحد من إمكانية حدوث الفساد في المراحل المختلفة لعملية الشراء بمشاركة ممثلين عن المؤسسات الحكومية والقطاع الخاص والمجتمع المدني<sup>12</sup>.

### ب- التدريب والتوعية

في إطار التوعية بقانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 والأنظمة المساندة له، نفذت الهيئة العديد من اللقاءات التدريبية شارك فيها متدربون من مختلف القطاعات الحكومية والأهلية والخاصة، إضافة إلى إعداد وتنفيذ برنامج تدريب مدربين بالتعاون مع وزارة التربية والتعليم على قضايا تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد. كذلك عملت الهيئة على إنتاج (19) مادة مرئية وومضتين إذاعيتين حول قانون مكافحة الفساد والأنظمة المساندة له، إضافة إلى عقد العديد من اللقاءات التلفزيونية والإذاعية بالتعاون مع وسائل الإعلام في إطار التوعية بتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد<sup>13</sup>.

## خامساً: استقلالية وفعالية الهيئة

• تنص المادة (1/3) من قانون مكافحة الفساد المعدل لسنة 2005 على تمتع هيئة مكافحة الفساد بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري.

- أشار استطلاع الرأي الذي أجراه ائتلاف أمان عام 2022 إلى أنه على الرغم من ارتفاع نسبة الذين يعتقدون باستقلالية الجهات المكلفة بمكافحة الفساد في الضفة الغربية إلى الضعف في العام 2022 مقارنة بنتائج الاستطلاعات في السنوات الخمس الماضية، إلا أن نصف المواطنين المستطلعين غير مقتنعين بفاعلية وكفاية جهود الجهات المكلفة بمكافحة الفساد في الضفة الغربية، وما زالوا يشككون باستقلاليتها، ويعتقدون بوجود تدخل من قبل الأطراف السياسية النافذة، ويرى المواطنون أن الجهة الأولى الأكثر تدخلاً في عمل الجهات المكلفة بمكافحة الفساد كانت وفقاً للآراء المستطلعة كالتالي: (1) رئاسة الوزراء والوزراء، (2) مكتب الرئيس، (3) الأجهزة الأمنية، (4) المحافظون ورؤساء البلديات، (5) قادة الأحزاب<sup>14</sup>.

• تنص المادة (3/3) من قانون مكافحة الفساد على تعيين رئيس هيئة مكافحة الفساد من قبل رئيس الدولة بناءً على تنسيب مجلس الوزراء.

- إن إلغاء مصادقة المجلس التشريعي على صلاحية تعيين رئيس هيئة مكافحة الفساد وجعل تعيينه من قبل رئيس الدولة بناءً على تنسيب مجلس الوزراء يعتبر أمراً من شأنه المساس باستقلالية الهيئة، كما أن الشروط الواجب توفرها في رئيس الهيئة المنصوص عليها في قانون مكافحة الفساد فضفاضة، ما قد يفتح المجال واسعاً لتعيين أشخاص يفتقرون إلى الكفاءة والخبرة المتخصصة في مجال عمل الهيئة ويساعد كبار المسؤولين النافذين في الإفلات من العقاب، الأمر الذي يتطلب مصادقة المجلس التشريعي -حال انعقاده- على تعيين رئيس هيئة مكافحة الفساد بما يعزز استقلاليتها في ممارسة الصلاحيات المنوطة بها، وضرورة النص على شروط ومواصفات وخبرات تفصيلية ينبغي توفرها فيمن يُعين رئيساً للهيئة<sup>15</sup>.

12 التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد 2021، ص 16-22

13 التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد 2021، ص 22-24

14 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، استطلاع رأي المواطنين حول واقع الفساد ومكافحته في فلسطين 2022، ص 12.

15 تقرير مؤتمر أمان السنوي لعام 2021 (التجربة الفلسطينية في نزاهة الحكم ومكافحة الفساد السياسي)، ص 23.

• تنص المادة (7) من قانون مكافحة الفساد على تمتع رئيس الهيئة وموظفيها بالحصانة عن كل ما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيذ مهامهم، كما تمتلك الهيئة الاستقلالية الكافية لتعيين كوادرها البشرية، وتقديم تقاريرها السنوية لكل من رئيس السلطة الوطنية ومجلس الوزراء، كما تخضع الهيئة في عملها لرقابة داخلية من قبل رئيس الهيئة ووحدة الرقابة في الهيئة، وتخضع خارجياً لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية.

## ب- المؤسسات الرقابية الأخرى

إلى جانب هيئة مكافحة الفساد وبموجب أحكام القانون الأساسي، وبعض القوانين النافذة في فلسطين، تم إنشاء بعض الهيئات أو المؤسسات التي تعنى بتعزيز النزاهة والوقاية من الفساد، إذ خولها القانون بعض الاختصاصات الرقابية، كديوان الرقابة المالية والإدارية، ولجان الرقابة الداخلية ودوائر التدقيق والتفتيش الداخلي والإدارة العامة للشكاوى، والمحاسب العام.

### 1- ديوان الرقابة المالية والإدارية

وفقاً لأحكام القانون الأساسي المعدل لعام 2003، ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية والإدارية على أجهزة السلطة كافة، بما في ذلك مراقبة تحصيل الإيرادات العامة والإنفاق منها في حدود الموازنة. وتنفيذاً لذلك صدر قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004، الذي جاء في نص المادة (23) منه أن "يهدف الديوان إلى ضمان سلامة العمل والاستقرار المالي والإداري في السلطة الوطنية بسلطاتها الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية وكشف أوجه الانحراف المالي والإداري كافة بما فيها حالات استغلال الوظيفة العامة والتأكد من أن الأداء العام يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات والتعليمات النافذة وفي حدودها وأنه يمارس بأفضل طريقة وبأقل تكلفة ممكنة". يتمتع الديوان وفقاً للقانون بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري والأهلية القانونية الكاملة لمباشرة كافة الأعمال والنشاطات التي تكفل تحقيق المهام التي أنشئ من أجلها، وتكون له موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للدولة وبالتالي، فإن هذا النص ينسجم بشكل نسبي مع نص المادة (6/2) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، من حيث ضرورة تمتع الديوان بالاستقلال الإداري والمالي.

وعلى صعيد الكوادر البشرية، منح القانون في المادة (16) منه رئيس الديوان صلاحية تعيين المدراء التنفيذيين والمفتشين والمستشارين والخبراء والفنيين والموظفين وفقاً لأحكام هذا القانون وقانون الخدمة المدنية. ويتمتع رئيس الديوان ونائبه والمدير وموظفو الديوان بالحصانة عن كل ما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيذ مهامهم وذلك وفقاً لما جاء في المادة (11) من القانون.

وتشمل الجهات الخاضعة لرقابة الديوان كافة مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية المدنية والعسكرية والهيئات المحلية، إضافة إلى الهيئات والمؤسسات العامة والأهلية والنقابات والجمعيات والاتحادات بجميع أنواعها ومستوياتها ومن في حكمها، والمؤسسات والشركات التي تملكها السلطة الوطنية أو تساهم فيها أو تتلقى مساعدة منها أو من الجهات المانحة للسلطة الوطنية، والمؤسسات والشركات التي رخص لها باستغلال أو إدارة مرفق عام<sup>16</sup>. كذلك تخضع دوائر ومؤسسات وهيئات منظمة التحرير الفلسطينية والسفارات والممثليات والبعثات الدبلوماسية لأحكام قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية، ويتولى الديوان الرقابة عليها بناء على تكليف من رئيس دولة فلسطين/ رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية<sup>17</sup>.

أما ما يتعلق بالصلاحيات الأخرى، فقد منح القانون الديوان، بالإضافة إلى الصلاحيات العامة المتعلقة بالرقابة المالية والإدارية على جميع المؤسسات الخاضعة لها، بعض الصلاحيات الكاملة في بعض الأمور، نذكر منها<sup>18</sup>:  
- التدقيق في الحسابات والوثائق والمستندات واللوازم في أي دائرة خاضعة لرقابته.  
- الاطلاع على كافة التقارير والمعلومات والبيانات الواردة من الموظفين وعلى تقارير التحقيق في المخالفات التي تمس بالأمور المالية والإدارية، وله أن يطلب تزويده بكل ما يريد الاطلاع عليه من معلومات وإيضاحات من جميع الدوائر الحكومية مما له علاقة بأعمالها.

16 المادة (31) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004

17 المادتان (1-2) من المرسوم الرئاسي رقم (5) لسنة 2017 بشأن إخضاع دوائر ومؤسسات وهيئات منظمة التحرير الفلسطينية والسفارات والممثليات والبعثات الدبلوماسية لأحكام قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية

18 المواد 24-30 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004.

- الطلب أو الاطلاع أو التحفظ على أيّ ملفات أو بيانات أو أوراق أو مستندات أو معلومات أو الحصول على صور منها، وذلك من الجهة الموجودة فيها هذه الملفات أو البيانات أو الأوراق أو المستندات أو المعلومات بما في ذلك الجهات التي تعتبر كل ذلك سري التداول وكذلك استدعاء من يرى سماع أقوالهم.
- الطلب من جهة الاختصاص وقف الموظف عن أعمال وظيفته أو إبعاده عنها مؤقتاً إذا تبين أنّ وجوده على رأس عمله يضر بإجراءات التحقيق.
- وقد تمت إحالة عدد من رؤساء ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى التقاعد المبكر بقرار من السيد الرئيس.
- إلغاء المجلس التشريعي وعدم إجراء الانتخابات العامة أضعف من أثر نتائج أعمال الديوان وأضعف من حصانة واستقلال رئيسه.

أشارت نتائج استطلاع الرأي الذي أجراه ائتلاف أمان عام 2022 إلى أنّ هناك توافقاً بين المواطنين في الضفة الغربية وقطاع غزة على تدني مستوى الاستقلالية والفعالية للجهات التي تتابع قضايا الفساد (هيئة مكافحة الفساد، وديوان الرقابة المالية والإدارية في الضفة الغربية، ونيابة مكافحة الفساد وجرائم الأموال، وديوان الرقابة المالية والإدارية في قطاع غزة)، كما أشارت النتائج إلى أنّ هناك تدخلات وتأثيرات تواجه ممارسة تلك الجهات لدورها من قبل أطراف وجهات مختلفة مثل مكتب الرئاسة والأجهزة الأمنية وقادة الفصائل في الضفة الغربية، و(حماس) بشكل خاص في قطاع غزة، الأمر الذي قد يؤدي إلى ضعف ثقة المواطنين في الضفة وغزة بالجهات المسؤولة عن متابعة قضايا الفساد<sup>19</sup>.

## 2- وحدات الرقابة الداخلية ودوائر التدقيق والتفتيش المالي

- أصدر مجلس الوزراء في العام 2010 نظاماً مالياً للوزارات والمؤسسات العامة، وصدر عن مجلس الوزراء قرار رقم (130) لسنة 2006 ينص على استحداث وحدات للرقابة الداخلية في الوزارات. ويتولى المراقبون الماليون القيام بالمهام الآتية:
1. الرقابة على نفقات الدوائر سواء الممولة من الموازنة العامة أو من المنح، بصرف النظر عن مصدر التمويل.
  2. التأكد من صحة تقارير الإنفاق والإيرادات الشهرية قبل رفعها إلى الجهات المختصة في الوزارة.
  3. التأكد من صحة الإيرادات قبل رفعها للوزارة.
  4. رقابة المطابقات (التسويات) البنكية لحسابات الإيرادات والنفقات والمنح.
  5. المشاركة في تقييم المنح والمساعدات العينية لأغراض الإدخال في العهدة.
  6. التأكد من دقة وسلامة سجلات العهدة الثابتة.
  7. الفحص الفجائي للصاديق والعهدة والموجودات الثابتة في الدوائر.
  8. المشاركة في لجان الجرد والائتلاف.
  9. التنسيق مع الدوائر المالية في مراكز المسؤولية لمتابعة ملاحظات ديوان الرقابة المالية والإدارية والإجابة على استفساراته.
  10. إبداء النصح والمشورة لمراكز المسؤولية إذا طلب منهم ذلك.

كما عالج النظام تعيين لجان للتفتيش، إذ يعين الوزير خلال شهر كانون الثاني من كل سنة لجاناً للتفتيش والجرد، تقوم بالأعمال التي يحددها، وتشمل عمليات الفحص والجرد للصاديق والمستودعات والطوابع الرسمية والأوراق ذات القيمة المالية، وترفع اللجان تقاريرها إلى وزير المالية إضافة إلى نسخة إلى الوزير المختص، في موعد أقصاه عشرة أيام من تاريخ تكليفها، ل يتمّ تحليلها وتقييمها ومعالجة أيّ انحراف فيها.

## 3- الإدارة العامة للشكاوى الحكومية

أظهرت الإحصائيات المتعلقة بالشكاوى للعام 2021 التي حصل عليها ائتلاف أمان أنّ إجمالي الشكاوى التي تمّ تلقيها من قبل المؤسسات الحكومية قد انخفض إلى النصف تقريباً مقارنة بالعام 2020، وعاد تقريباً إلى ذات العدد في العام 2019، لكن لا تظهر الإحصائيات شرحاً لأسباب ترحيل الشكاوى أو رفضها أو تحليل الشكاوى والسياسات التي يمكن استنتاجها لإنهاء الإشكاليات الناجمة عن بعض السياسات أو الإجراءات المتبعة في العمل الحكومي<sup>20</sup>.

تضمّن تقرير الشكاوى الرابع استعراضاً للتحديات والمعوقات بشكل تفصيلي لكل جهة مدنية وعسكرية كخطوة لتطوير نظام مساءلة ومحاسبة فاعل، وما يزال الإيفاء بالمطالبات لتفعيل أنظمة الشكاوى بحاجة إلى جهود إضافية، خصوصاً

19 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، استطلاع رأي المواطنين حول واقع الفساد ومكافحته في فلسطين 2022، ص 12.  
20 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، استطلاع رأي المواطنين حول واقع الفساد ومكافحته في فلسطين 2022، ص 34.

في الأجهزة الأمنية التي تعلق بها جملة من التوصيات في التقرير السنوي الثامن للشكاوى. إذ أشار التقرير الصادر عام 2020 إلى العديد من التوصيات التي يتمثل أهمها في ضرورة التزام جميع الدوائر الحكومية باستخدام النظام المركزي المحوسب للشكاوى، وإدخال الشكاوى التي يتم تلقيها على النظام، وتطوير العلاقة مع الشركاء في مؤسسات المجتمع المدني بخصوص الشكاوى المقدمة إليها، وتحديث دليل الخدمات الحكومية المقدمة من كافة الدوائر الحكومية لتعزيز عملية ربط الشكاوى بالخدمات المقدمة لمعرفة مواطن الضعف والقصور لتشكّل مدخلاً في عملية تحسين الخدمات الحكومية المقدمة للمواطنين والارتقاء بالأداء الحكومي<sup>21</sup>.

• يلاحظ أنّ الإحصائيات التي تتضمنها تقارير الشكاوى هي إحصائيات صماء، إذ لا تظهر تلك الإحصائيات شرحاً لأسباب ترحيل الشكاوى أو رفضها أو تحليل الشكاوى والسياسات التي يمكن استنتاجها لإنهاء الإشكاليات الناجمة عن بعض السياسات أو الإجراءات المتبعة في العمل الحكومي.

• في العام 2022، لم يصدر مجلس الوزراء تقرير الشكاوى السنوي للعام 2021 ولم يناقشه، الأمر الذي يظهر تراجع المجلس عن استخدام أحد نظم المساءلة وأدواتها في المؤسسات العامة التي تمكنه من فهم مكامن الخلل في العمل العام لإجراء إصلاحات على مستوى السياسات التي تحسّن من أداء المؤسسات العامة<sup>22</sup>.

#### 4- إدارة التفتيش القضائي في مجلس القضاء الأعلى والنيابة العامة

##### أ- إدارة التفتيش القضائي في مجلس القضاء الأعلى

تختص دائرة التفتيش القضائي في مجلس القضاء الأعلى في متابعة الشكاوى المتعلقة بالقضاء، وتتمثل مهام دائرة التفتيش القضائي وصلحياتها وإجراءات عملها وفق قانون السلطة القضائية وتعديلاته رقم (1) لسنة 2002، ونظام التفتيش القضائي رقم (12) لسنة 2021 في:

- التفتيش على أعمال القضاة في كل عام مرة واحدة على الأقل.
- التفتيش على أعمال القضاة تحت التجربة والقاضي المتدرج مرتين على الأقل في السنة.
- تقييم أداء القضاة.
- التحقيق في الشكاوى والمتابعات التي يكلف بها المفتشون من قبل رئيس الدائرة.
- مراقبة حسن تطبيق مدونة السلوك القضائي من طرف القضاة.

وقد وردت إلى دائرة التفتيش القضائي خلال عام 2021 (49) شكوى محالة من رئيس مجلس القضاء الأعلى، تمّ الفصل في (35) منها، وتراوحت الإجراءات المتخذة بخصوص الشكاوى ما بين الإحالة إلى المجلس التأديبي وتوجيه لفت نظر وتبنيه وإحالة المشتكي عليه إلى النيابة العامة والتوصية بعقد عدة ورش عمل<sup>23</sup>.

##### ب- إدارة التفتيش القضائي في النيابة العامة

تختص إدارة التفتيش القضائي في مكتب النائب العام في تلقي ومتابعة الشكاوى المقدمة على جهاز النيابة العامة، إذ بلغ عدد الشكاوى المنظورة من قبل دائرة التفتيش القضائي خلال عام 2020 ما مجموعه (35) شكوى، تمّ تقديم (29) منها من قبل أفراد، مقابل (5) شكاوى قدّمت من قبل مؤسسات، فيما تمّ تقديم شكوى واحدة من قبل أفراد بشكل جماعي، وقد بلغ عدد الشكاوى المتعلقة بأعضاء النيابة العامة (23) شكوى. كذلك استكملت النيابة العامة خلال عام 2020 العمل على إعداد الدليل الإرشادي للتفتيش القضائي، إضافة إلى العمل على حوسبة الإجراءات المعمول بها في إدارة التفتيش القضائي وتطويرها<sup>24</sup>.

21 التقرير السنوي الثامن للشكاوى في الدوائر الحكومية لعام 2020، ص 88.

22 التقرير السنوي الخامس عشر حول واقع النزاهة ومكافحة الفساد في فلسطين 2022، ص 35-34.

23 التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى لسنة 2021، ص 48. علماً أنّ التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى لعام 2022 لم يصدر بعد.

24 التقرير السنوي الحادي عشر للنيابة العامة لعام 2020، ص 73-72.

عملت السلطة الوطنية، وتحديداً وزارة المالية، على استحداث منصب المحاسب العام بموجب القرار بقانون المعدل رقم (3) لسنة 2008 المعدل لقانون تنظيم الموازنة العامة رقم (7) لسنة 1998. وتتاط بالمحاسب العام وفقاً لنص المادة (3) من القرار بقانون بعض الصلاحيات، إذ يكون المحاسب العام الجهة المسؤولة في وزارة المالية عمّا يلي:

- التخطيط المالي وتوقع التدفقات النقدية.
- إدارة النقدية وتنظيم الترتيبات المصرفية للسلطة الوطنية.
- إدارة مصادر التمويل المختلفة وتنظيمها ورقابتها وضبطها.
- إدارة الحسابات المصرفية للسلطة الوطنية.
- إدارة الأصول المالية للسلطة الوطنية (المالية والثابتة).
- إدارة الديون العامة.
- إدارة الهبات والقروض.
- تنفيذ الموازنة العامة للسلطة الوطنية.
- المحاسبة وإصدار التقارير.

كما نصت المادة (139) من النظام المالي للسلطة الوطنية لسنة 2010 في مشروع النظام المالي للمؤسسات والوزارات 2014 على أن "يعين المحاسب العام مراقبين ماليين في كل دائرة تتاط بهم مسؤولية مراقبة تطبيق أحكام هذا النظام والقوانين والأنظمة ذات العلاقة".

## القطاع العام:

نصت المادة (17/1) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أن: "تقوم كل دولة بتنظيم القطاع العام من حيث الاستخدام والترقية والإحالة على التقاعد وفقاً لمبادئ الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية، ووضع قواعد واضحة للترقية، وفقاً لأسس النزاهة والشفافية والخبرة، ووضع جداول أجور مناسبة، وبرامج تعليمية وتدريبية كافية، هذا إلى جانب ضرورة وضع إجراءات لاختيار الموظفين العموميين وتدريبهم".

إنّ الإطار الناظم للخدمة المدنية والوظيفة العامة لدى السلطة الفلسطينية يتمّ بموجب قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998، والقانون المعدل لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 2005، بالإضافة إلى اللوائح والأنظمة الصادرة بموجبه، ومن ضمنها اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (45) لسنة 2005، واللائحة التنفيذية المعدلة رقم (14) لسنة 2008، هذا بالإضافة إلى العديد من اللوائح التنفيذية التي نظمت العلاوات والترقيات والتعيينات لبعض الفئات الوظيفية وغيرها من أمور تتعلق بالوظيفة العمومية.

ويحدد قانون الخدمة المدنية آليات التعيين وإجراءاته من خلال الإعلان في الصحف المحلية والمسابقات الكتابية والشفهية، كما يحدد القانون آلية الترقيات، والتدرج الوظيفي، ويحدد كذلك الندب، والنقل، والإعارة، والسلطات، والعقوبات التأديبية، والرواتب، والحوافز التشجيعية، والإجازات... وغيرها.

### أولاً: آليات التعيين

نظم قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 وتعديلاته والأنظمة الصادرة بموجبه، آليات التعيين وإجراءاته بالنسبة لموظفي القطاع الحكومي، فقد نصت المادة (14) على أنه لا يُعَيَّن على إحدى وظائف الخدمة المدنية إلا من توافرت فيه شروط شغل الوظيفة، ولا يجوز الجمع بين وظيفتين. وما يهمننا في هذا التقرير هو تبيان الآلية التي يتمّ بها التعيين والتقدم لشغل وظيفة ما، ولذلك نشير إلى إجراءاتها كما وردت في القانون:

1. تعلن الدوائر الحكومية عن الوظائف الشاغرة فيها التي يكون التعيين فيها بقرار من الجهة المختصة خلال أسبوعين من خلوها في صحيفتين يوميتين على الأقل، ويتضمن الإعلان البيانات المتعلقة بالوظيفة، وشروط شغلها، ويُشعر الديوان بذلك.
2. في الوظائف التي يستدعي شغلها إجراء مسابقات كتابية وشفهية، يتمّ الإعلان عن إجراء المسابقات الكتابية أولاً، ويُدعى الناجحون في الامتحان الكتابي فقط لإجراء المسابقات الشفهية، ويتمّ الإعلان عن أسماء الناجحين في المسابقات الشفهية حسب الترتيب النهائي لنتائج المسابقات.
3. تقوم لجان الاختيار بإعلان أسماء المقبولين للتقدم لمسابقات التعيين في صحيفتين يوميتين ليومين متتاليين على الأقل، بحيث يتضمن الإعلان موعد المسابقة ومكانها.
4. يكون التعيين في الوظائف بحسب الأسبقية الواردة في الترتيب النهائي لنتائج الامتحان، وعند التساوي في الترتيب، يُعَيَّن الأعلى مؤهلاً فالأكثر خبرة، فإن تساوى تقدم الأكبر سناً، وتسقط حقوق من لم يدركه الدور للتعين بمضي سنة من تاريخ إعلان نتيجة الامتحان.
5. يتمّ الشروع في عملية التعيين خلال شهر من تاريخ إعلان النتائج المذكورة.
6. يجب الانتهاء من عملية التعيين للشواغر المعلن عنها خلال مدة أقصاها سنة من تاريخ إعلان نتيجة الامتحان<sup>25</sup>.

كما أشار قانون الخدمة المدنية إلى لجان اختيار الموظفين في المادة (26) منه، بحيث تشكل لجان اختيار الموظفين للتعين على الوظائف الشاغرة في الدوائر الحكومية من ممثلين عن كل من الدائرة المعنية، وديوان الموظفين، على أن توضح اللائحة التنفيذية تفصيلاً بذلك.

25 المواد من (19-22) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 وتعديلاته، وتتعلق هذه الإجراءات بآليات التعيين على وظيفة شاغرة.

## ثانياً: آليات الترقية

عالج قانون الخدمة المدنية موضوع الترقيات للموظفين العموميين في المادة (43) وما بعدها، إذ أشار القانون إلى أن الترقية لا تتم إلا على درجة شاغرة في الموازنة المعتمدة، شريطة قضاء الموظف سنوات الحد الأدنى للبقاء في الدرجة. كما أشار القانون إلى أن الترقية في الدرجة الأولى تشترط الحصول على تقدير جيد جداً، أما باقي الفئات فيُشترط للترقية حصول الموظف على تقدير جيد فما فوق لآخر ثلاث سنوات خدمة. وفي الفئتين الثانية والثالثة، يكون قرار الترقية بناءً على قرار رئيس الدائرة المختص. أما باقي الدرجات، فتكون الترقية حسب الأقدمية. كما تطرق القانون إلى الجدول الخاص بسنوات الحد الأدنى للبقاء في الخدمة<sup>26</sup>، وعالج العديد من التفاصيل فيما يتعلق بالترقيات لا يتسع المجال لذكرها هنا. أما بخصوص النقل والندب والإعارة، فقد عالجت المادة (57) وما بعدها من قانون الخدمة المدنية هذا الموضوع.

## ثالثاً: العقوبات التأديبية

عالج قانون الخدمة المدنية موضوع العقوبات في مجموعة من المواد، من بينها المادة (68) التي أشارت إلى أنه إذا ثبت ارتكاب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية، أو في تطبيقها، فتوقع عليه إحدى العقوبات التأديبية المنصوص عليها في القانون. ولم ترد المخالفات التأديبية في قانون الخدمة المدنية على سبيل الحصر وإنما وردت على سبيل المثال، أما العقوبات التأديبية فقد وردت في القانون على سبيل الحصر لا المثال، ويخضع إيقاع العقوبات التأديبية على الموظفين لمجموعة من المبادئ أهمها شرعية العقوبة التأديبية وتناسبها مع المخالفة التأديبية، وعدم جواز تعدد العقوبات التأديبية على مخالفة تأديبية واحدة. إضافة إلى تحديد القانون لمجموعة من الضمانات التأديبية التي تكفل حقوق الموظف العام من جهة وتضمن عدم تعسف الإدارة في إيقاع العقوبة التأديبية من جهة أخرى.

## رابعاً: المكافآت الوظيفية

شهد عام 2022 صدور نظام منح المكافآت لموظفي الخدمة المدنية رقم (21) لسنة 2022، وحدد هذا النظام ضوابط وأسس منح المكافآت الوظيفية، وأوجب على رئيس كل دائرة حكومية تشكيل لجنة من بين موظفي الفئات العليا لدراسة الأعمال المتميزة التي يستحق القائمون بها مكافآت وظيفية والتنسيب بذلك إلى رئيس الدائرة الحكومية لاتخاذ القرار المناسب، إضافة إلى تشكيل لجنة تظلمات للنظر في الشكاوى والتظلمات المتعلقة بمنح المكافآت الوظيفية، كما عالج النظام تصنيف المكافآت وفئاتها وغير ذلك من الإجراءات التفصيلية المتعلقة بمنحها.

• واصلت السلطة السياسية - في الضفة الغربية - النافذة والمنفردة تعزيز سيطرتها على مراكز القرار في مؤسسات الدولة من خلال شغل المناصب السياسية ومراكز اتخاذ القرار في إدارة الشأن العام من مؤيدي السلطة الحاكمة لضمان السيطرة على القرارات في الشأن المدني والأمني والمالي والقضائي والتشريع. شملت حركة التعيينات العليا مناصب رؤساء جامعات حكومية، ووكلاء وزارات، وقضاة، ومدراء عامين، بحسب ما ورد في الجريدة الرسمية "الوقائع الفلسطينية" خلال العام 2022.

• استمرار إجراء العديد من حالات شغل الوظائف العليا بما فيها الترقيات والنقل، التي تمت تزكيتها من قبل المقربين النافذين وبدعم من جهات المخبرات والأمن الوقائي. شمل ذلك تعيينات في القطاع العام المدني ومؤسسات أمنية، وذلك دون التقيد بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص والجدارة بين المواطنين، ودون توضيح شروط شغل هذه الوظائف في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة.

• تتمثل حركة التعيينات في المناصب العليا في الضفة الغربية وفقاً لما ورد في الجريدة الرسمية خلال عام 2022 بما يلي:

عدد المستهدفين	حركة الوظائف العليا
35	التعيينات في الفئات العليا
17	الترقيات للفئات العليا
14	النقل للفئات العليا
1	تكليف في الفئات العليا
4	التمديد للفئات العليا

26 تقرير تقييم الالتزام بالتدابير الوقائية في اتفاقية 2015. UNCAC. منشورات ائتلاف أمان.

- استمرار التمديد لبعض الموظفين بعد تجاوزهم السن القانونية للتقاعد من السفراء وقادة الأجهزة الأمنية مثل مدير عام الشرطة ووكلاء الوزارات مثل وزارة الحكم المحلي ووزارة الداخلية، ورئيس ديوان الموظفين العام ورئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية لبقاء المواليين في المناصب العليا ليس بالضرورة وفقاً للمصلحة العامة وفي معظم الحالات خلافاً للقانون.
- استمرار مزاولة الرئيس سلطة تعيين كبار المسؤولين للوظائف العليا المدنية والأمنية خلافاً لأحكام المادة (69) من القانون الأساسي التي تمنح هذه السلطة لمجلس الوزراء وليس للسيد الرئيس.
- توسع سلطة الرئيس في تعيين مجالس الإدارة، إذ أظهرت مراجعة القرارات الرئاسية للفترة 2019-2022 تعيين الرئيس واحداً وثلاثين مجلس إدارة لمؤسسات عامة، إذ قام الرئيس بتعيين أو تشكيل مجالس إدارة لخمسة عشرة مؤسسة بشكل مباشر، فيما تم تشكيل مجالس إدارة إحدى عشرة مؤسسة أخرى بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء، وقامت جهات أخرى بتنسيب خمسة مجالس إدارة. تنوعت طبيعة مرجعية المؤسسات التي عين الرئيس مجالس إدارتها بشكل مباشر؛ فبعضها يتبع لمنظمة التحرير الفلسطينية مثل اللجنة الرئاسية العليا لمتابعة شؤون الكنائس في فلسطين والمؤسسة الفلسطينية للأقمار الصناعية "PALSAT"، وبعضها الآخر يتبع لدولة فلسطين مثل مؤسسة خالد الحسن لعلاج أمراض السرطان ووزارة الزراعة والنخاع واللجنة الوطنية لإدراج الإرهابيين والمنظمات الإرهابية، في حين وُجد عدم وضوح في مرجعية بعض المؤسسات مثل اللجنة العليا للقدس التي تم الاستنتاج بأن مرجعيتها تعود إلى منظمة التحرير، ومؤسسة معين سبسيو التي تم الاستنتاج بأن مرجعيتها تعود إلى دولة فلسطين؛ وذلك بناءً على ما جاء في قرار تشكيلها من حيث موازنتها ورئاستها، وأخرى لجمعيات خيرية مثل جمعية المقاصد الخيرية الإسلامية "القدس". ناهيك عن تعيين مجالس جامعات مثل مجلس أمناء جامعة الأزهر في قطاع غزة وجامعة النجاح في الضفة الغربية.

## شغل المناصب العمومية

نصت المادة (7/2) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أن:

"تقوم كل دولة باتخاذ تدابير تشريعية وإدارية لوضع معايير تتعلق بالترشيح للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها".

يؤكد الإطار الناظم للترشيح للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها على مستوى التشريعات الوطنية، إضافة إلى ما جاء في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 من نصوص على حق الترشح وحق تقلد الوظائف العامة على مبدأ المساواة. وقد تطرق القانون الأساسي في الباب الثاني للحقوق والحريات العامة، إذ نصت المادة (26/4) على أن "للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية: تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص".

تشير هذه المادة إلى وجوب تحقيق المساواة وتكافؤ الفرص بين الفلسطينيين كافة في تقلد المناصب والوظائف العامة، في الوقت الذي شددت فيه مقدمة المادة مستخدمة كلمة "على وجه الخصوص" على هذا الحق، وهو ما يجعل من أي مخالفة لهذه المادة انتهاكاً للقانون الأساسي ولبدأً المساواة وتكافؤ الفرص، ويجعل أي قرار إداري يصدر على خلاف هذه المادة قراراً إدارياً منعماً.

ويُفهم من نص المادة الصريح أن شغل هذه المناصب العليا يجب أن يتم استناداً إلى قواعد مساواة وتكافؤ واضحة تطبيقاً لها، إضافة إلى ضرورة وجود قواعد موضوعية ومهنية وشفافة لتقلد المناصب العامة العليا وآليات اعتراض لجنة للتظلمات وعلى أسس الجدارة والاستحقاق، كون الواقع العملي غير منسجم مع الإطار النظري الوارد في القانون الأساسي نظراً لعدم الالتزام في التعيينات العليا بما نص عليه القانون والتعيين باستثناءات أو لأبناء وأقارب بعض المسؤولين.

يلاحظ في الجانب العملي عدم الالتزام بما نص عليه القانون لتعيين شاغلي المناصب العليا والخاصة من تحديد آليات التنسيب والاختيار، وتتبع السلطة التنفيذية في شغل هذه المناصب أسلوب الاختيار الحر والمباشر، الأمر الذي أتاح مساحة واسعة من السلطة التقديرية لصانع القرار في عملية التعيين، وهو ما فتح المجال لشغل هذه الوظائف دون اتباع قواعد موضوعية مهنية تركز على المساواة وتكافؤ الفرص، ما يعتبر مدخلاً مناسباً لانتشار الفساد، وبروز مظاهر المحسوبية والشللية في شغلها، واستخدامها لضمان الولاءات الشخصية.

يلاحظ على الجانب المتعلق بالتعيينات الوظيفية ما يلي<sup>27</sup>:

- استمرار السلطة القائمة في قطاع غزة في تعزيز سيطرتها على المراكز العليا في منظومة الحكم بتبني سياسة إدارية مركزية بواسطة لجنة متابعة العمل الحكومي التي احتكرت سلطة التعيين لكبار المسؤولين لشغل المواقع الإدارية الهامة، إذ مارست سياسة تدوير مواقع المسؤولين في مراكز الحكم والإدارة، كان جهم من مؤيدي الحركة، وعززت الإمساك بالسلطات العامة الرئيسية وأخضعت قراراتها لمصلحة السلطة السياسية. وقد رصد ائتلاف أمان قرارات شغل الوظائف العليا في قطاع غزة خلال عام 2022 وكانت كما يلي:

عدد المستهدفين	حركة الوظائف العليا
2	التعيينات في الفئات العليا
130	الترقيات للفئات العليا
80	النقل للفئات العليا
18	تكليف في الفئات العليا
40	إنهاء الخدمة من الفئات العليا

- إضافة إلى القانون الأساسي، نظم قانون الانتخابات العامة رقم (1) لسنة 2007 موضوع شغل منصب رئيس الدولة والمجلس التشريعي.
- أما بالنسبة لانتخاب مجالس الهيئات المحلية، فيمثل كل من القانون رقم (10) لسنة 2005، والقانون المعدل له رقم (12) لسنة 2005، والقرار بقانون رقم (8) لسنة 2012، الإطار القانوني الناظم لانتخاب المجالس المحلية.

#### على صعيد الترشح والترشيح للمناصب العمومية، فقد لوحظ ما يلي:

- عدم الالتزام بما نص عليه القانون لتعيين شاغلي المناصب العليا والخاصة من تحديد آليات التنسيب والاختيار، ما أتاح مساحة واسعة من السلطة التقديرية لصانع القرار في عملية التعيين، وفتح المجال لشغل هذه الوظائف دون اتباع قواعد موضوعية مهنية تركز إلى المساواة وتكافؤ الفرص ما يعتبر مدخلا لانتشار الفساد، وبروز مظاهر المحسوبية والشللية في شغلها، واستخدامها لضمان الولاءات الشخصية.
- أصدر الرئيس الفلسطيني محمود عباس بتاريخ 2021/1/15 المرسوم رقم (1) لسنة 2021 بشأن الدعوة لإجراء انتخابات رئاسية ومجلس تشريعي ومجلس وطني، وبموجب المرسوم الرئاسي كانت الانتخابات التشريعية ستجرى بتاريخ 2021/5/22، والرئاسية بتاريخ 2021/7/31، على أن تُعتبر نتائج انتخابات المجلس التشريعي المرحلة الأولى في تشكيل المجلس الوطني الفلسطيني وأن يتم استكمال المجلس الوطني بتاريخ 2021/8/31 وفق النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية. وعلى الرغم من استكمال لجنة الانتخابات المركزية كافة الإجراءات اللازمة لتنظيم عملية الانتخابات، إلا أن سلطات الاحتلال الإسرائيلي رفضت إجراء الانتخابات في القدس، الأمر الذي دفع الرئيس محمود عباس إلى إصدار مرسوم آخر بتاريخ 2021/4/30 تم بموجبه تأجيل الانتخابات العامة التشريعية والرئاسية والمجلس الوطني إلى حين توفر شروط إجرائها في الأراضي الفلسطينية كافة، وفي مقدمتها القدس العاصمة وفقا لأحكام القانون.
- أصدر مجلس الوزراء الفلسطيني بتاريخ 2021/9/27 القرار رقم (18/126) لسنة 2021 الذي تمّت بموجبه الدعوة لإجراء انتخابات مجالس الهيئات المحلية "المرحلة الثانية" بتاريخ 2022/9/26، وذلك في (66) هيئة محلية، وهي الهيئات المحلية المصنفة (أ) و(ب) في الضفة وغزة وعددها (55) هيئة محلية، إضافة إلى الهيئات المحلية المصنفة (ج) في غزة وعددها (11)، والهيئات المحلية التي لم يتم فيها الانتخاب بسبب عدم وجود قوائم متنافسة أو لم يتم التوافق على قائمة فيها بالترشيح. وبتاريخ 2022/3/26 أجريت الانتخابات في (50) هيئة محلية بالضفة الغربية بلغت نسبة الاقتراع فيها نحو 54% من أصحاب حق الاقتراع، فيما ترشحت قائمة واحدة مكتملة في (23) هيئة محلية تمّ انتخابها بالترشيح، ولم تجر انتخابات في (29) هيئة محلية بسبب عدم ترشح أي قائمة أو قوائم غير مكتملة فيها. وقد

رفضت حركة حماس إجراء الانتخابات المحلية في قطاع غزة واشترطت لإجرائها تحقيق مطالب ذات طبيعة سياسية، الأمر الذي دفع مجلس الوزراء إلى إصدار قرار بتاريخ 2022/1/17 تم بموجبه تأجيل إجراء الانتخابات المحلية في المحافظات الجنوبية (قطاع غزة) إلى حين توفر الظروف الملائمة<sup>28</sup>.

• إضافة إلى عدم إجراء انتخابات للهيئات المحلية في قطاع غزة منذ عام 2005 وحتى يومنا هذا، مارست حركة حماس سلطاتها كسلطة حكم وقامت بإقالة بعض المجالس التي كانت قائمة واعتمدت سياسة التعيين عوضاً عن الانتخابات في إدارة الهيئات المحلية، واستهدفت التعيينات خدمة توجهات حزبية خالصة دون الاستناد إلى المصلحة العامة، الأمر الذي أدى إلى غياب مبدأ المشاركة الشعبية، ومثل إسقاطاً حقيقياً لمبدأ تكافؤ الفرص، وشكل حالة من تضارب المصالح التي تعتبر مدخلاً مهماً لارتكاب الفساد بأشكاله المختلفة<sup>29</sup>.

## تمويل العمليات الانتخابية

نصت المادة (3/7) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أن:

«تنظر كل دولة في التدابير التشريعية والإدارية لتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية وفي تمويل الأحزاب السياسية».

• عالج قانون الانتخابات العامة رقم (1) لسنة 2007 موضوع مصادر التمويل للحملات الانتخابية في المادة (68) منه، بنصه على حظر تلقي أي أموال لأغراض الحملة الانتخابية من أي مصدر أجنبي أو خارجي غير فلسطيني بشكل مباشر أو غير مباشر. كما ألزمت المادة ذاتها كل قائمة انتخابية أو مرشح اشترك في الانتخابات، بتقديم بيان مفصل بجميع مصادر التمويل والنفقات خلال الحملة الانتخابية، وأجاز القانون للجنة الانتخابات المركزية أن تطلب تدقيق هذه الكشوف من مدقق حسابات قانوني. كما حددت المادة (69) من قانون الانتخابات العامة رقم (1) لسنة 2007 حدود الصرف المسموح بها للدعاية الخاصة بالترشح لمنصب الرئيس أو القوائم الانتخابية، بحيث لا تزيد على مليون دولار<sup>30</sup>.

• بالعودة إلى قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005 وتحديداً المادة (32)، يلاحظ أنه قد وضع قيوداً بضرورة تزويد لجنة الانتخابات المركزية خلال شهر من انتهاء الانتخابات بكشف مالي مفصل يبين تكاليف الحملة الانتخابية، ومصادر التمويل، وأوجه الصرف، وللجنة أن تطلب تدقيق هذه الكشوفات من مدقق حسابات قانوني.

• في السياق ذاته أعد ائتلاف أمان تقريراً متخصصاً حول النزاهة في تمويل والإنفاق على الحملات الانتخابية توصل فيه إلى أن هناك غياباً لمنظومة مؤسسية متكاملة تُعنى بالرقابة والإشراف على الحملات الانتخابية في ظل محدودية الدور الرقابي الذي تؤديه لجنة الانتخابات المركزية فيما يخص تمويل الحملات، إذ يقتصر دور اللجنة على تلقي تقارير مالية من المرشحين والقوائم الانتخابية مع إمكانية الطلب أن تكون مدققة من مدقق حسابات قانوني، فضلاً عن أن قانون الانتخابات لم يسند للجنة دوراً في التقصي والتحقيق في المخالفات المرتبطة بالتمويل والإنفاق على الحملات.

• تتطلب عملية إصلاح منظومة التمويل والإنفاق على الحملة الانتخابية في الجانب التشريعي مراجعة عميقة للنصوص القانونية الحالية في اتجاه إصدار قانون مستقل لتمويل الحملات الانتخابية يتفق مع المعايير الدولية، واعتماد التمويل العام المباشر كمصدر من مصادر التمويل، وبما يتفق مع إمكانيات السلطة الوطنية الفلسطينية، وفي الجانب العملي يتطلب اعتماد ميثاق شرف خاص بتمويل الحملات الانتخابية، وأن تقوم اللجنة بنشر التقارير التي تتلقاها من المرشحين على الموقع الرسمي للجنة وأن تتيح المعلومات للناخبين عن مصادر التبرعات وأوجه إنفاقها.

• فيما يتعلق بالإطار القانوني الناظم لتمويل الأحزاب السياسية في فلسطين، يمكن القول إن هناك غياباً وفراغاً تشريعياً فيما يخص تمويل الأحزاب نظراً لخصوصية عمل الأحزاب وارتباط مصادر تمويلها بالسرية كونها دولة تحت الاحتلال.

28 تقرير ائتلاف أمان حول الرقابة على الانتخابات المحلية المرحلة الثانية 2022، ص 5-7.

29 ورقة مقدمة لمؤتمر أمان السنوي 2022 حول «أثر التعيين لأعضاء ورؤساء مجالس الهيئات المحلية على النزاهة السياسية»، ص 4-5.

30 مادة (69) من قرار بقانون الانتخابات العامة رقم (1) لسنة 2007.

نصت المادة (4/7) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أن:

«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».

• عالجت القوانين الفلسطينية بشكل متفرق موضوع تضارب المصالح، فقد أشار القانون الأساسي إلى هذا الموضوع من خلال المادة (80)، التي تتعلق بالإجراءات الواجبة على بعض كبار المسؤولين لتجنب تضارب المصالح بالنسبة لرئيس الوزراء والوزراء، إلا أنه لم يتم وضع أنظمة أو تعليمات توضح ذلك وتساعد في تطبيق هذا الأمر وإنفاذه. وأقر القانون الأساسي بذلك فيما يتعلق بأعضاء السلطة التشريعية في المادة (1/54) منه، التي جاء فيها أنه «لا يجوز لعضو المجلس التشريعي أن يستغل عضويته في أي عمل من الأعمال الخاصة، وعلى أي نحو». وفي الإطار نفسه، جاء قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم (10) لسنة 2004، لينص على أنه لا يجوز لعضو المجلس التشريعي أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة أو يوجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله، أو يقايضها، أو يبرم عقداً معها، بوصفه ملتزماً أو مورداً أو مقاولاً<sup>31</sup>.

• تنفيذاً لأحكام قانون مكافحة الفساد، أصدر مجلس الوزراء الفلسطيني بتاريخ 2020/1/27 نظام تضارب المصالح رقم (1) لسنة 2020، وقد تضمن هذا النظام ما يلي:

- يخضع لأحكام النظام الوزراء ورؤساء الدوائر الحكومية والخاضعون المشمولون في قانون الخدمة المدنية، ورؤساء الأجهزة الأمنية، والخاضعون المشمولون في قانون خدمة قوى الأمن، ورؤساء وأعضاء مجالس الإدارة والهيئات المحلية، وموظفو الهيئات والنقابات والجمعيات ومن في حكمهم، وموظفو المؤسسات العامة والمؤسسات والشركات التي تساهم فيها الحكومة.

- تهدف أحكام النظام إلى منع تضارب المصالح، وضبط وتحديد حالات تضارب المصالح، وكيفية التعامل معها، وضمان القيام بالإفصاح عن أي استثمارات أو أموال أو ممتلكات أو منافع تؤدي إلى تضارب في المصالح، وتحديد الآلية المتبعة للإفصاح عن تضارب المصالح من حيث البيانات والمعلومات المتضمنة لعملية الإفصاح وفق النموذج، وتحديد آليات إزالة تضارب المصالح، وإخضاع الخاضع للمساءلة في حالة عدم قيامه بالإفصاح.

- يلتزم كل من يخضع للنظام بالامتناع عن مزاوله أي أعمال أو القيام بأي نشاط من شأنه قيام التضارب المباشر أو غير المباشر بين المصالح الشخصية من جهة وبين المسؤوليات الوظيفية أو ما يتصل بأعمال الوظيفة من جهة أخرى، والتتحي فوراً عن المشاركة بأي صورة في إجراء أو قرار من شأنه أن يفضي إلى قيام حالة من حالات تضارب المصالح المباشر بعد ثبوتها بقرار من المسؤول المختص، والتجرد والموضوعية في أداء مهام العمل دون انحياز أو معاملة مميزة لأشخاص طبيعيين أو اعتباريين في تعاملاتهم مع جهة العمل أو بما يسيء لسمعتها، والإفصاح عن كل حالة يتوقع أن تنشأ عنها حالة تضارب مصالح على النموذج المخصص لذلك، والامتناع عن إفشاء أو استخدام أي معلومات تم الحصول عليها في سياق القيام بواجبات المنصب، حتى بعد انتهاء خدمته، وعدم الاشتراك في جمع التبرعات أو المساهمات العينية لأي جهة قبل الحصول على موافقات جهة العمل، ووفق أحكام التشريعات السارية، وعدم قبول الهدايا أو الخدمات من أي شخص متى كان من شأنها أن تضع عليه أي التزام أو أن يكون لها تأثير مباشر أو غير مباشر، على موضوعيته وحياديته في تنفيذ مهامه الوظيفية، أو من شأنها التأثير على قراراته أو قد تفرض عليه التزاماً ما لقاء قبولها، وعدم الترويج لأي منتج أو خدمة بأي شكل من الأشكال، ما لم تكن تشكل جزءاً من مهام عمله.

- أوجب النظام تشكيل لجنة من المسؤول المختص في كل جهة تخضع لأحكام هذا النظام، تتولى الاطلاع ودراسة الإفصاح الوارد في النموذج المقدم من قبل الخاضع، وتتكون اللجنة من ثلاثة موظفين من موظفي الفئة العليا أو الأولى أو ما يوازيهم، وتصدر توصياتها بأغلبية الأعضاء، وترفع اللجنة توصياتها إلى المسؤول المختص خلال (14) يوماً من تاريخ إحالة النموذج إليها وذلك إما بالتتحي فوراً في حال وجود حالة تضارب مصالح مباشر، أو بإزالة حالة التضارب خلال (7) أيام من تاريخ صدور قرار المسؤول المختص، وعدم اتخاذ الخاضع لأي قرار أو إجراء يتعلق بالمهمة محل حالة تضارب المصالح خلال هذه الفترة، في حال وجود حالة تضارب مصالح غير مباشر، أو إبقاء الحال على ما هو عليه، في حالة عدم وجود تضارب مصالح.

31 المادة (4) من قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم (10) لسنة 2004.

• لم يكن قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998 وتعديلاته غافلاً عن هذا الأمر، بل وردت الإشارة إلى موضوع تضارب المصالح، وضرورة أخذه بالاعتبار 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 يُشر هذا القانون إلى إنشاء دائرة أو مؤسسة تكون مسؤولة عن تسجيل حالات تضارب المصالح، أو تسجيل الهدايا والإكراميات، أو حتى الإبلاغ عنها. وكان من المفترض أن تقوم بهذا الدور دوائر شؤون الموظفين في الوزارات التي تم النص على استحداثها بموجب قانون الخدمة المدنية بالتنسيق مع ديوان الموظفين العام<sup>32</sup>.

• أما قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004، فقد أشار إلى تضارب المصالح بالنسبة لرئيس الديوان ونائبه والمدير العام بنصوص صريحة، إذ حظرت هذه النصوص تولي أيٍّ منهم أيٍّ وظيفة أخرى.

• كذلك تضمن القرار بقانون رقم (14) لسنة 2014 بشأن المياه عدة نصوص تعالج تضارب المصالح، إذ حظرت المادة (11) من القرار بقانون على موظفي سلطة المياه أن يكونوا طرفاً في أيٍّ من العقود التي تبرمها السلطة أو أن يعملوا في المشاريع أو الأعمال التي تنفذها السلطة ويجنوا منها أي ربح أو نفع مادي بصورة مباشرة أو غير مباشرة، وكذلك المواد (22) و(28) التي حظرت على رئيس مجلس إدارة مجلس تنظيم قطاع المياه أو أي عضو من أعضائه أو أقاربهم حتى الدرجة الثانية، أو المدير التنفيذي للمجلس أو أي موظف من موظفيه أن يكونوا طرفاً في أيٍّ من العقود، التي يبرمها المجلس أو أن يعملوا في تلك المشاريع أو الأعمال وأن يجنوا منها أي ربح أو نفع مادي بصورة مباشرة أو غير مباشرة، باستثناء الرواتب والمكافآت التي يتلقونها من وظيفتهم في المجلس أو مقابل قيامهم بأيٍّ من المهام المنوطة بهم بمقتضى أحكام القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه.

• بالإضافة إلى ما سبق فقد عالجت تشريعات أخرى هذا الموضوع ومن ضمنها قانون سلطة النقد، وقانون تشجيع الاستثمار، وقانون المصارف، وقانون هيئة سوق رأس المال، وقانون الجمعيات الخيرية، وقانون الشراء العام، وقانون مهنة تدقيق الحسابات، في المقابل غفل قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997 عن التطرق لموضوع حالات تضارب المصالح.

• عرّف قانون مكافحة الفساد المعدّل رقم (1) لسنة 2005 تضارب المصالح على أنه «الوضع أو الموقف الذي تتأثر فيه موضوعية واستقلالية قرار الموظف بمصلحة شخصية مادية أو معنوية تهمه شخصياً أو أحد أقاربه أو أصدقائه المقربين، أو عندما يتأثر أداءه للوظيفة العامة باعتبارها شخصية مباشرة أو غير مباشرة، أو بمعرفته بالمعلومات التي تتعلق بالقرار».

• خلص تقرير أعدّه ائتلاف أمان حول امتثال مسؤولي السلطة السياسية - في الواقع العملي - لأحكام أنظمة الإفصاح عن تضارب المصالح وقبول الهدايا والإفصاح عن الذمة المالية في فلسطين إلى ما يلي<sup>33</sup>:

- بالمقارنة ما بين الفئات الخاضعة لقانون مكافحة الفساد وتعديلاته رقم (1) لسنة 2005، استثنى نظام تضارب المصالح العديد من الفئات التي تخضع لأحكام قانون مكافحة الفساد ومن هذه الفئات: رئيس الدولة ومستشاروه، ورؤساء المؤسسات التابعة للرئاسة، ورئيس الوزراء، والمحافظون، وأعضاء السلك الدبلوماسي، ومن غير الواضح ما هي مبررات استثناء تلك الفئات من تطبيق أحكام هذا النظام، الذي يتصور تماماً وقوعهم في حالات تضارب مصالح تستوجب إخضاعهم لنظام الإفصاح، إذ إن هذه الاستثناءات تبيح لهذه الشريحة توظيف ذلك لحمايتها من المساءلة والإفلات من العقاب كونها غير ملزمة وفقاً للقانون، الأمر الذي يمكن اعتباره عند حصوله فساداً سياسياً كون النظام يشرع لهم ذلك وهم عادة من كبار مسؤولي السلطة السياسيين.

- وجود خلل كبير في نموذج الإفصاح عن تضارب المصالح الذي وضعته هيئة مكافحة الفساد، فالنموذج يخلط خلطاً خطيراً بين الغاية من النموذج المتمثلة في الإفصاح عن احتمالية وجود حالة من حالات تضارب المصالح بصورة سابقة كوسيلة وقائية لعدم الوقوع في أحد أشكال الفساد، وما بين إقرار الموظف اللاحق بوقوعه في إحدى الحالات التي تعتبر تضارب مصالح والتي يجب التعامل معها في هذه الحالة على أنها جريمة فساد وفقاً لشكل الواقعة الجرمية.

32 تقييم الالتزام بالتدابير الوقائية. ائتلاف أمان. 2015.

33 تقرير حول امتثال مسؤولي السلطة السياسية لأحكام أنظمة الإفصاح عن تضارب المصالح وقبول الهدايا والإفصاح عن الذمة المالية في فلسطين، 2023، ص 5-6.

- لا توجد إحصائيات دقيقة بخصوص تشكيل اللجان الخاصة التي نصّ عليها نظام الإفصاح عن تضارب المصالح فعلياً، ومن هي الجهات التي قامت بتشكيل هذه اللجان، ومن هي الجهات التي لم تقم بالتشكيل، الأمر الذي يؤشر إلى عدم وجود متابعة جدية على مدى التزام الجهات الحكومية بمسك هذه السجلات وتشكيل هذه اللجان من قبل مجلس الوزراء.

- يقوم ديوان الرقابة المالية والإدارية بالتدقيق على حالات تضارب المصالح بناءً على شكوى أو أثناء قيامه بعمليات التدقيق التي يجريها الديوان حتى تاريخه دون الاستناد إلى أحكام نظام الإفصاح عن تضارب المصالح، وإنما يتم الاستناد إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وقرارات مجلس الوزراء ذات العلاقة ما يؤدي إلى ضعف تطبيق النظام والالتزام بأحكامه.

- فيما عدا الدليل الاسترشادي لتطبيق نظام الإفصاح عن تضارب المصالح، لم تصدر هيئة مكافحة الفساد التعليمات اللازمة لتنفيذ النظام.

• لا توجد أحكام قانونية تنظّم انتقال كبار الموظفين من القطاع العام إلى القطاع الخاص سواء بالنسبة للوزراء أو أعضاء المجلس التشريعي أو كبار الموظفين العموميين أو مأموري الضرائب والجمارك، أو من حيث اشتراط تحديد فترة للانتقال أو وجود جهة أو هيئة تتولى الإشراف والمتابعة في هذا المجال<sup>34</sup>.

## مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين

جاء في نصّ المادة (6+3/8) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أن: «على الدول أن تحيط المواطنين علماً بالمبادرات ذات الصلة التي اتخذتها المنظمات الدولية الإقليمية والعالمية المتعددة الأطراف، ومنها المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين، كما يجب على الدول أن تتخذ تدابير تأديبية أو تدابير أخرى ضد الموظفين العموميين الذين يخالفون قواعد هذه المدونات».

في إطار الموامة مع ما جاء في الاتفاقية، صدر في فلسطين العديد من مدونات السلوك وهي على النحو الآتي:

### أولاً: مدونة سلوك موظفي القطاع العام:

• قام مجلس الوزراء بإصدار مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة<sup>35</sup> في تشرين أول/ أكتوبر من العام 2012. ووفقاً للمدونة؛ فهي تهدف إلى إرساء قيم الخدمة المدنية الأمر الذي سيؤدي إلى تعزيز ثقة المواطن متلقي الخدمة العامة بالمؤسسات الحكومية. وبعد أن تم إقرار مدونة سلوك الوظيفة العامة من قبل مجلس الوزراء بموجب القرار رقم (6) لسنة 2012، باشر ديوان الموظفين العام بالتنسيق مع المؤسسات الحكومية والأهلية التي شاركت في إعداد المدونة، بتشكيل لجنة وطنية عليا للإشراف على تطبيق المدونة وقد عملت هذه اللجنة على عقد ورش تدريبية للموظفين العاملين حول مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة في مقرّ الديوان وفي بعض المؤسسات الحكومية.

• بتاريخ 2020/12/21 أصدر مجلس الوزراء القرار رقم (4) لسنة 2020 بالمصادقة على مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة. وقد وضعت هذه المدونة على الموظف العام العديد من الالتزامات المتعلقة بجهود مكافحة الفساد، من بينها<sup>36</sup>: - إبلاغ الموظف السلطات المختصة عن أيّ فعل فساد علم به أثناء أداء وظيفته والتعاون مع الجهات المختصة بالتحقيق الإداري والمالي والجزائي.

- الحظر على الموظف القيام بأيّ سلوك من شأنه أن يؤدي إلى تضارب مصالح مباشر أو غير مباشر بما لا يتعارض مع أحكام نظام الإفصاح عن تضارب المصالح.

- الحظر على الموظف قبول أو طلب هدية تقدم له بحكم وظيفته سواء بشكل مباشر أو غير مباشر.

- وجوب قيام الموظف بإعلام رئيسه المباشر في حال عُرضت عليه رشوة وذلك لاتخاذ الإجراء اللازم وفقاً للتشريعات النافذة.

34 تقرير الظل حول تنفيذ فلسطين للهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة . 2018 . منشورات ائتلاف أمان .

35 قرار مجلس الوزراء رقم (04 / 14/23 / م.و.س.ف) لعام 2012 الصادر بتاريخ 2012/10/23.

36 انظري المواد (10-14) من مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة رقم (4) لسنة 2020 .

- تضمين المدونة في الخطة الوطنية للتنمية 2021-2023: إذ احتوت هذه الخطة على العديد من السياسات العامة التي ستعمل الحكومة على تنفيذها ومن بينها السياسة العامة رقم (11) المتعلقة بتعزيز كفاءة المؤسسات العامة.
- أخذ مجلس الوزراء نهجاً حكومياً للتضييق على الحق في الرأي والتعبير كحق أساسي من حقوق الإنسان مكفول بموجب المواثيق والإعلانات الدولية والدساتير والتشريعات الوطنية؛ إذ أصدر مجلس الوزراء بتاريخ 2021/7/5 القرار رقم (3) لسنة 2021 الذي تمّ بموجبه إلغاء المادة (22) من قرار مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 2020، وكانت هذه المادة -قبل إلغائها- تنصّ على أنّ: «1. للموظف الحق في التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو غير ذلك من وسائل التعبير أو الفن مع مراعاة أحكام التشريعات النافذة. 2. يجب على الموظف عند إبداء رأي أو تعليق أو مشاركة في مواقع التواصل الاجتماعي أن يوضح أنه يمثل رأيه الشخصي فقط، ولا يعكس رأي الجهة الحكومية التي يعمل بها».
- تضمين المدونة في الاستراتيجية القطاعية للخدمة المدنية 2021-2023: حرص ديوان الموظفين العام على تضمين تفعيل مدونة السلوك الوظيفي ضمن الخطة الاستراتيجية القطاعية للخدمة المدنية للأعوام 2021-2023.

### ثانياً: مدونة السلوك القضائي:

أصدر مجلس القضاء الأعلى الانتقالي بتاريخ 2020/3/4 مدونة السلوك القضائي لعام 2020 التي حلت محلّ مدونة السلوك القضائي لعام 2006، وقد أوجبت هذه المدونة على القاضي العديد من الالتزامات المتعلقة بالاستقلال القضائي وضمائم التقاضي والسلوك القضائي والكفاءة والمقدرة. وقد تمّ تعديل هذه المدونة بموجب قرار مجلس القضاء الأعلى الانتقالي رقم (2) لسنة 2022 وقد جاء هذا التعديل لكي يحدد الزيّ الواجب على القضاة ارتداؤه خلال انعقاد جلسات المحاكم، كما حظر هذا التعديل على القاضي التدوين أو تقاسم أيّ معلومات شخصية أو صور، وشطب أيّ محتويات في حساباته على وسائل التواصل الاجتماعي تمسّ هيئته ووقاره أو التأثير على استقلاله وحياده أو فقدانه ثقة المواطنين وبصورة تضمن عدم استرجاعها. كذلك حظر هذا التعديل على القاضي الإدلاء بالتصريحات والمعلومات والآراء عبر مختلف وسائل الإعلام المرئية أو المسموعة أو المكتوبة أو المواقع الإلكترونية إلّا بعد الحصول على موافقة رئيس مجلس القضاء الأعلى المسبقة.

### ثالثاً: مدونة سلوك العاملين في الهيئات المحلية:

صادق مجلس الوزراء بتاريخ 2023/8/7 على مدونة سلوك موحّدة للهيئات المحلية شارك في إعدادها ممثلو هيئات محلية وهيئة مكافحة الفساد.

### رابعاً: مدونات سلوك العاملين في الأجهزة الأمنية:

تمّ إصدار مدونة الأخلاقيات وقواعد السلوك العامة لمنتسبي قوى الأمن الفلسطينية بتاريخ 2018/2/26، وهي مدونة موحّدة لجميع منتسبي الأجهزة الأمنية وهي منشورة على الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية، وقد عملت وزارة الداخلية والأجهزة الأمنية على عقد دورات تدريبية حول هذه المدونة لمنتسبيها.

### خامساً: مدونة سلوك موظفي ديوان الرقابة المالية والإدارية

أقرّ الديوان مدونة خاصة للعاملين في الديوان تحت اسم «مدونة السلوك المهني لديوان الرقابة المالية والإدارية» وتمّ تعميمها على موظفي الديوان، ويجري توقيع الموظفين بشكل سنوي على نموذج خاص «شهادة الالتزام السنوي». وتشكل هذه المدونة إحدى المرجعيات التي يعتمدها الديوان في ترقية موظفيه وتقييم أدائهم، إضافة إلى مساءلة موظفي الديوان لدى إخلالهم بالأحكام الواردة في المدونة، وفي ذات الوقت إطلاق جائزة الموظف المثالي في الديوان.

### سادساً: مدونة سلوك موظفي هيئة مكافحة الفساد

أصدر رئيس هيئة مكافحة الفساد بتاريخ 2022/7/27 مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة لموظفي هيئة مكافحة الفساد، وقد حددت هذه المدونة قواعد السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة التي يجب على موظفي الهيئة الالتزام بها أثناء قيامهم بواجباتهم الوظيفية، وأكدت المدونة أنّ إخلال الموظف بالالتزامات المفروضة عليه بموجب المدونة يستوجب المساءلة والملاحقة.

أعدت اللجنة الوطنية للحوكمة وهيئة سوق رأس المال مدونة قواعد حوكمة الشركات عام 2009، كما أصدرت سلطة النقد دليل القواعد والممارسات الفضلى لحوكمة المصارف في فلسطين، ولكن لا يوجد -عملياً- إلزام بقواعد الحوكمة لشركات القطاع الخاص ولا يوجد نشر لنتائج قياس مدى التزام الشركات بتطبيق تلك القواعد. إذ بدأت هيئة سوق رأس المال بتطبيق مؤشر الحوكمة على الشركات الخاصة المسجلة ولم تنشر النتائج كون موضوع النشر يرجع لكل شركة بحسب الهيئة.

## الإبلاغ عن حالات الفساد

جاء في نص المادة (4/8) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أن:

«على الدول أن تعمل على إرساء تدابير ونظم تلزم قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد التي تحدث أثناء ممارستهم أعمالهم، هذا إلى جانب اتخاذها تدابير لحماية المبلغين عن أفعال الفساد.»

• تضمّن قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 العديد من النصوص المتعلقة بحماية المبلغين عن الفساد، إذ نصّت الفقرة الثانية من المادة (18) على أن: «تكفل الهيئة للشهود والخبراء والمبلغين عن جرائم الفساد حسني النية توفير الحماية القانونية والوظيفية والشخصية وتحدد إجراءات حمايتهم والتدابير الخاصة بذلك بموجب نظام تُعده الهيئة ويصدر عن مجلس الوزراء». كما جاء في نصّ المادة (19) من ذات القانون أن: «1. على كل موظف عام علم بجريمة فساد أن يبلغ الهيئة بذلك. 2. لا يجوز أن يكون البلاغ الذي تقدم به الموظف حسب الفقرة (1) أعلاه سبباً لاتخاذ أي من الإجراءات التأديبية بحقه أو اتخاذ أي إجراءات تخل بمكانته الوظيفية». وأخيراً فقد أكدت المادة (22) من القانون على سرية الشكاوى المقدمة بما يمثل شكلاً من أشكال الحماية للمبلغين، إذ نصّت هذه المادة على أن: «تعتبر الإقرارات المنصوص عليها في هذا القانون والإجراءات المتخذة للتحقيق وفحص الشكاوى المقدمة بشأن الفساد من الأسرار التي لا يجوز إفشاؤها إلا بقرار من المحكمة المختصة.»

بلغ عدد الشكاوى والبلاغات الواردة إلى هيئة مكافحة الفساد خلال العام 2022 ما مجموعه 879 شكوى وبلاغاً، قامت الهيئة برد 40 منها لعدم الاختصاص، فيما بلغ عدد الشكاوى والبلاغات المدوّرة من عام 2021 ما مجموعه 689، أي أنّ مجموع ما عُرض على الهيئة وطواقمها المختصة بلغ 1568 شكوى وبلاغاً في العام 2022<sup>37</sup>.

• تنفيذاً لأحكام قانون مكافحة الفساد، أصدر مجلس الوزراء النظام رقم (7) لسنة 2019 بشأن حماية المبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم، وتتمثل أحكام هذا النظام فيما يلي:

- تهدف أحكام النظام إلى تشجيع الأشخاص على القيام بالإبلاغ عن جرائم الفساد، والكشف عن جرائم الفساد، وتوفير الحماية القانونية والوظيفية والشخصية لطالب الحماية.
- يتمتع بالحماية بموجب النظام كل من طالب الحماية وأقاربه حتى الدرجة الرابعة، إضافة إلى الأشخاص وثيقي الصلة بطالب الحماية.
- تنشأ في الهيئة وحدة تسمى «وحدة الحماية» تتبع الرئيس ويرأسها مدير، ولها موازنة خاصة ضمن موازنة الهيئة، وتتولى العديد من المهام أهمها: استلام طلبات توفير الحماية المحالة من الرئيس لدراستها، وتقييم المخاطر والتهديدات ذات الصلة، وتحديد آليات وإجراءات الحماية التي سيتمّ توفيرها لطالب الحماية الذي تمّ قبول طلبه وفق تقييم المخاطر لكل حالة، وتلقي الطلبات من الأشخاص الراغبين في عدم الكشف عن هوياتهم من المبلغين والمخبرين، ودراستها، وإعادة تقييم قرارات منح الحماية دورياً للأشخاص الذين صدر قرار بمنحها لهم، وإخفاء بيانات طلبات توفير الحماية التي قد تؤدي إلى الكشف عن هوية طالب الحماية، واستبدالها برموز خاصة، ورفع توصية للرئيس بقبول أو رفض طلب الحماية أو طلبات عدم الكشف عن الهويات لبيت فيها، وإبلاغ الرئيس فور وقوع أي اعتداء على أي من الأشخاص المشمولين بالحماية أو تعرض أي منهم لتهديد، وإحالة الأمر لنيابة جرائم الفساد المختصة لاتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان أمنهم وسلامتهم.

37 التقرير السنوي الخامس عشر حول واقع النزاهة ومكافحة الفساد في فلسطين 2022، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، ص 39.

- يقدم طلب توفير الحماية إلى رئيس الهيئة وفقاً للنموذج المعتمد، ويحيله إلى مدير الوحدة، وتقوم وحدة الحماية بدراسة طلب الحماية بصفة الاستعجال خلال (7) أيام من تاريخ تقديم الطلب، وتوصي إلى الرئيس بقبول طلب الحماية أو رفضه مع بيان الأسباب، ثم يصدر الرئيس قراره بشأن طلب توفير الحماية بناءً على التوصية خلال مدة لا تتجاوز (48) ساعة، على أن يكون قراره مسبباً.

- تتمثل أنواع الحماية الواردة في النظام في الحماية الوظيفية وذلك تجاه كل قرار إداري يغير من المركز القانوني أو الإداري أو ينتقص من الحقوق، إضافة إلى أي إجراء يؤدي إلى إساءة المعاملة أو المكانة أو السمعة أو التمييز. فضلاً عن الحماية الشخصية، إذ توفر الهيئة الحماية الشخصية للأشخاص المشمولين بقرار الحماية بالتعاون مع الشرطة والجهات المختصة بقوى الأمن من خلال حماية أماكن الإقامة أو توفير أماكن للإيواء عند الضرورة واتخاذ الإجراءات الكفيلة لسلامة التنقل، لا سيما عند حضور جلسات المحاكمة والتحقيق، وحماية المسكن والممتلكات وأماكن العمل، وتغيير محل الإقامة أو مقر العمل أو كليهما بشكل مؤقت أو دائم، وتوفير البدائل المناسبة حسب الأحوال والظروف المحيطة، وتغيير أرقام الهواتف أو مراقبتها بناءً على طلب صاحبها وفقاً للتشريعات النافذة، وتوفير رقم هاتف للطوارئ يعمل على مدار الساعة لتلقي طلبات الإغاثة، واستخدام تقنيات الاتصال الحديثة بما يكفل السلامة للإدلاء بالأقوال والشهادات، وإخفاء كافة المعلومات المتعلقة بالهوية والبيانات الشخصية، واستبدال ذلك برموز أو كنية غير دالة. وأخيراً الحماية القانونية من الملاحقة الجزائية نتيجة الإبلاغ أو الشهادة على جريمة فساد.

بالإشارة إلى مجموع طلبات الحماية المقدمة للهيئة منذ العام 2015 ولغاية العام 2019، فقد بلغ عددها (35) طلب حماية وذلك ما قبل إقرار نظام حماية المبلغين والشهود، فيما ورد للهيئة بعد إقرار النظام 23 طلب حماية في العام 2020 وحده، ومع العودة إلى آخر إحصائيات في العام 2021 -عدم صدور تقرير عام 2022- فقد بلغ عدد الطلبات الواردة للهيئة ما مجموعه (42) طلباً، ما لا يدع مجالاً للشك بأن وجود نظام حماية للمبلغين والشهود أسهم في توفير شعور بالأمن لدى المبلغين والشهود في قضايا الفساد، وعزز مبدأ تشجيع الإبلاغ عنه. وتوزعت هذه الطلبات حسب جنس مقدم الطلب بواقع (30) ذكراً و(12) أنثى<sup>38</sup>.

• عملت هيئة مكافحة الفساد خلال عام 2021 على إعداد دليل إرشادي للشكاوى والبلاغات عن جرائم الفساد، كما أعدت الهيئة نموذجاً لطلب الحماية، وهو منشور على موقعها الإلكتروني، وبإمكان طالب الحماية تعبئة هذا النموذج وإرساله إلكترونياً للهيئة.

## المشتريات العمومية

جاء في نص المادة (1/9) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أن:

«على الدول أن تقوم بالخطوات اللازمة لإنشاء نظم شراء مناسبة تقوم على الشفافية، والتنافس، وعلى معايير الموضوعية في اتخاذ القرار، وتتسم بفعاليتها في منع الفساد، وأن تراعي هذه الخطوات بعض المعايير الأساسية كإجراءات تتعلق بتوزيع المعلومات المتعلقة بالعقود، والنشر المتعلق بشروط المسابقة على العطاءات، وإيجاد أنظمة فعالة للمراجعة الداخلية».

• صدر في العام 2014 القرار بقانون رقم (8) لسنة 2014، الذي يهدف إلى شراء اللوازم والأشغال والخدمات بأفضل الأسعار بما يسهم في ترشيد النفقات مع الحفاظ على ضمان الجودة، وتعزيز مبدأ المنافسة العادلة وتشجيع المشاركة في إجراءات الشراء العام من جانب الموردّين والمقاولين، وإتاحة فرص متكافئة دون تمييز وتوفير معاملة عادلة ومتساوية لجميع المناقصين.

• حدد القرار بقانون رقم (8) لسنة 2014 بشأن الشراء العام الإطار القانوني لكافة عمليات الشراء العام، وأنشأت المادة (8) من القرار بقانون «المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام» للإشراف على عمليات الشراء العام والمناقصات والعطاءات الحكومية وسائر المشتريات العامة التي تقوم بها الجهات الرسمية، ورسم وإعداد السياسات الوطنية الخاصة بالشراء العام، وتحسين الأداء، وتقييم فعالية سياسة الشراء العام.

- وفقاً للقرار بقانون فإن المجلس الأعلى لسياسات الشراء يعتبر جسماً سياسياً تنظيمياً، وهو يتمتع بمركز مالي مستقل في الموازنة العامة، ويتبع لمجلس الوزراء. وتستند فعالية تطبيق قانون الشراء العام إلى مدى قدرة المجلس على القيام بدوره، فهو حجر الزاوية في القانون<sup>39</sup>.
- طرأ تحسّن على عمل منظومة الشراء العام عام 2021، إذ تمّ نشر الوثائق القياسية الموحّدة للعقود والمناقصات التي أقرّها واعتمدها مجلس الوزراء على موقع البوابة الموحّدة للشراء العام (shiraa.gov.ps)، كما تمّ اعتماد الوثائق القياسية الموحّدة للمناقصات ونشرها، والتزام المؤسسات الحكومية والهيئات المحلية بنشر عمليات الشراء على موقع البوابة الموحّدة، الأمر الذي أسهم في تعزيز شفافية المشتريات العامة في الضفة.
- عمل المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام على إعداد «دليل إجراءات الشراء العام» الذي يوضح كافة الإجراءات التي يتمّ اتباعها بشكل مبسط منذ بدء عملية الشراء وحتى الانتهاء منها، وتمّ نشر هذا الدليل على الموقع الإلكتروني للمجلس. كذلك عمل المجلس على إعداد «دليل وحدة مراجعة النزاعات» الذي يوضح مختلف الجوانب المتعلقة بالوحدة من حيث تشكيلها وإجراءات عملها، وتمّ نشر الدليل على الموقع الإلكتروني للمجلس.
- أنجز المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام تشكيل وحدة مراجعة النزاعات، وبدأت الوحدة عملها وفقاً للصلاحيات المنوطة بها بموجب قانون الشراء منذ عام 2021، ويقوم المجلس بنشر التظلمات التي ترد للوحدة والإجراء المتخذ بشأن كل تظلم وذلك على الموقع الإلكتروني للمجلس.
- بالاطّلاع على الموقع الإلكتروني للمجلس، هناك تحسن ملحوظ في الجوانب المتعلقة بشفافية عمليات الشراء العام، إذ ينشر المجلس على موقعه الإلكتروني خطط الشراء لبعض الجهات المشتريّة التي يتمّ تزويدها بها، كما يتمّ نشر العطاءات واستدراجات العروض التي تطرحها الجهات المشتريّة وقرارات الإحالة المتعلقة بها، وينشر المجلس اتفاقيات الإطار التي توقعها الجهات المشتريّة مع مزوّدي الخدمات لتزويدها باحتياجاتها خلال فترة زمنية معينة.
- صادق مجلس الوزراء عام 2022 على الاستراتيجية الوطنية لرفع القدرات والاحتراف في مجال الشراء العام في فلسطين.
- رغم التطور الحاصل على منظومة الشراء العام، إلّا أنّه يلاحظ ما يلي<sup>40</sup>:
  - لم تستكمل الحكومة إدماج جميع الجهات «مراكز المسؤولية الحكومية والهيئات المحلية» في البوابة الموحّدة للشراء العام. كما لم يتمّ إنجاز استراتيجية الشراء الإلكتروني التي ستعزز من شفافية ونزاهة عمليات الشراء العام للمؤسسات الحكومية وهيئات الحكم المحلي.
  - ما زال المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام يواجه بعض التحديات المستمرة من أعوام سابقة، مثل عدم انتظام إرسال قرارات مجلس الوزراء المتعلقة بالعطاءات، لضمان تجميع البيانات المتعلقة بالشراء العام في النافذة الموحّدة للمجلس الأعلى لسياسات الشراء العام.
  - رغم قيام المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام بنشر القائمة السوداء وأسماء الشركات المدرجة فيها للعام 2022 على موقعه، إلّا أنّه من غير الواضح مدى الالتزام بعدم إشراك تلك الشركات في عمليات الشراء بصورة غير مباشرة عن طريق طرف ثالث.

39 قرار مجلس الوزراء رقم (17/137/2) بتاريخ 2017/1/13، الوقائع الفلسطينية، العدد 133.  
40 التقرير السنوي الخامس عشر «واقع النزاهة ومكافحة الفساد في فلسطين 2022»، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، ص 26.

جاء في نصّ المادة (2/9) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أن:

«على الدول أن تتخذ تدابير تعزز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية. وتشمل هذه التدابير إجراءات اعتماد الميزانية، والإبلاغ عن الإيرادات والنفقات في حينها، ونظاماً يتضمن معايير محاسبة ومراجعة الحسابات، ونظماً فعالة لتدبير المخاطر والمراقبة الداخلية».

تشكل وزارة المالية الأداة الرئيسية الخاصة المفوضة من قبل الحكومة بالتعامل مع الشأن المالي، وذلك فيما يتعلق بجباية الضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة وإنفاقها والمحاسبة عليها، وإعداد الموازنات تمهيداً للمصادقة عليها من المجلس التشريعي، وإصدار التعليمات التي تنظم العمل المالي. وأصدرت السلطة الفلسطينية تشريعات عديدة من أجل تنظيم إدارة الأموال العمومية، وتقدير النفقات والإيرادات وضبط عمليات الصرف بأشكالها كافة، ومن هذه القوانين: القانون الأساسي الفلسطيني الذي تناول إعداد الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية، وقانون الموازنة العامة رقم (7) لسنة 1998، وقانون الموازنة العامة السنوية للسلطة الفلسطينية، والنظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني المتعلق بألية إقرار الموازنة العامة، والنظام المالي للمؤسسات الفلسطينية لعام 2018<sup>41</sup>. كما عملت السلطة الوطنية، وتحديداً وزارة المالية، على استحداث منصب المحاسب العام بموجب القرار بقانون المعدل رقم (3) لسنة 2008 المعدل لقانون تنظيم الموازنة العامة رقم (7) لسنة 1998.

أما النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة رقم (43) لسنة 2005 فهو دليل مالي ينظم الأسس والقواعد المالية والمحاسبية والاختصاصات والصلاحيات، ويبين السندات والوثائق والنماذج والسجلات المحاسبية وقواعد مسك وحفظ السجلات المالية التي يجب على الوزارات التقيد بها، وتسجيل الإيرادات والنفقات، وتداول توريد وتحصيل الإيرادات وحفظ الأموال النقدية، وقواعد الإنفاق والصرف، وأنواع النفقات وقواعد إجراء المطابقات، والسلف، وإدارة الموجودات النقدية، وإفصال السنة المالية، وإدارة الدين الحكومي.

تخوّل المادة (11) من قانون الدين العام رقم (24) لسنة 2005 -الذي ينظم إدارة الدين العام- وزير المالية صلاحية الاقتراض لصالح الحكومة، على أن تُعرض على مجلس الوزراء كل حالة اقتراض وتؤخذ موافقته عليها، كما أشارت المادة (39) من القانون إلى وجوب عرض اتفاقيات الدين العام الخارجي على المجلس التشريعي للموافقة عليها ونشرها في الجريدة الرسمية، وهو ما أكدته المادة (92) من القانون الأساسي المعدل لعام 2003 بنصها على أن «تُعقد القروض العامة بقانون، ولا يجوز الارتباط بأي مشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزينة العامة لفترة مقبلة إلا بموافقة المجلس التشريعي».

اعتمدت الحكومة الفلسطينية عام 2021 الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023، وتتمثل رسالة الاستراتيجية في إدارة المال العام بكفاءة وفعالية ضمن إطار مالي واقتصادي متاح بما يتوافق مع المعايير الدولية المنظمة لإدارة المال العام، وأشارت رسالة الاستراتيجية إلى تطبيق نظام إنفاق يعمل بكفاءة وفعالية وشفافية، يتيح إمكانية المساءلة والرقابة العامة. وقد تمثل الهدف الاستراتيجي الثاني للخطة في الالتزام بأنظمة محاسبية شفافة وملتزمة بالمعايير الدولية الجيدة ومتصلة بنظام رقابة وتدقيق داخلي وخارجي فعّال وذلك من خلال عدة نتائج ومخرجات تتمثل في:

- زيادة الشفافية والمصادقية المتعلقة بعملية إعداد وتوثيق الموازنة العامة.
- تعزيز الشفافية التي تسمح للمواطن والأطراف المعنية بالمشاركة في عملية إعداد الموازنة العامة من خلال إصدار ونشر بلاغات الموازنة العامة في موعدها.
- الانتهاء بشكل تام من تراكم الحسابات الختامية غير المنجزة.

41 تقوم دائرة الموازنة العامة، وفقاً للقانون رقم (7) لسنة 1998، بإعداد مشروع الموازنة السنوية للوزارات والمؤسسات العامة وموازنات المؤسسات في السلطة الوطنية، بما في ذلك موازنة التمويل، ويقوم المحاسب العام بالمسؤولية عن تنفيذ الموازنة وفقاً للقرار بقانون رقم (3) لسنة 2008 المعدل لقانون تنظيم الموازنة العامة. انظر/ي: صلاحيات المحاسب العام كما وردت سابقاً في هذا التقرير. ويتمّ أتباع الإجراءات التالية في تقديم الموازنة العامة وفقاً لنص المادة (3) من قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والأمور المالية على النحو الآتي:

- أ. يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بداية السنة المالية.
- ب. يحيل المجلس التشريعي المشروع إلى لجنة الموازنة والشؤون المالية لدراسته وإبداء الرأي فيه تفصيلياً، وترفع توصياتها بشأنه إلى المجلس.
- ت. يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة على ضوء تقرير اللجنة وتوصياتها، فيُقر المشروع بالتعديلات أو يبيده إلى مجلس الوزراء في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمه إليه مصحوباً بملاحظات المجلس التشريعي لإجراء التعديلات المطلوبة وإعادةه إلى المجلس التشريعي خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ الإحالة لإقرارها.
- ث. يتمّ التصويت على الموازنة بابا بابا.
- ج. بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون، لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الموازنة إلا بموافقة المجلس التشريعي.

- الوصول إلى منظومة شراء نزيهة وقوية مرتكزة على أساس تشريعي شامل وبنية مؤسسية قادرة على رسم ومتابعة وتقييم سياسات الشراء لتحقيق منافسة عادلة وشفافة.
- تحسين بيئة الرقابة المالية من خلال التركيز على الرقابة المانعة للمخاطر المالية سواء كانت عن طريق الرقابة الداخلية لوزارة المالية، أو الرقابة الخارجية المتمثلة في برامج الرقابة التي يشرف عليها ديوان الرقابة المالية والإدارية.

- أشار التقرير نصف السنوي الذي أعده الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة إلى العديد من الملاحظات على موازنة عام 2022، منها أن وزارة المالية لم تلتزم بشكل كبير بالمعايير الدولية اللازمة لتحقيق شفافية الموازنة العامة، إذ لم تلتزم وزارة المالية إلا بنشر (3) وثائق من أصل (8) وثائق واجبة النشر، علماً أن النشر يتطلب وجود معايير محددة للبيانات المنشورة منها شمولية البيانات المنشورة وجودتها، والالتزام بمواعيد النشر، وسهولة الوصول إلى البيانات، وتفصيلاً لذلك<sup>42</sup>:
- تمّ نشر بيان ما قبل الموازنة على موقع وزارة المالية.
- تمّ نشر قانون الموازنة العامة المقررة والمعتمدة على موقع وزارة المالية بشكل مختصر جداً، ومن دون توضيح الموازنات التفصيلية لمراكز المسؤولية.
- تمّ نشر التقارير الشهرية على موقع وزارة المالية، إلا أنه لم يتم الالتزام بالمواعيد المحددة لنشرها.
- لم يتم نشر ملخص مقترح الموازنة، ولم يتم عرضه ونقاشه مع ممثلي المجتمع المدني.
- لم يتم نشر موازنة المواطن على موقع وزارة المالية.
- لم يتم نشر التقرير نصف السنوي للعام 2022 وذلك وفقاً للمتطلبات التفصيلية لنشره.
- لم يتم نشر الحساب الختامي للعام 2020، وما تمّ نشره هو تقرير نهاية السنة للعام 2020، وهو تقرير مختصر يحتوي على أرقام صماء لا تعكس الأداء وما تمّ تحقيقه من أهداف وما تمّ تنفيذه من برامج.
- لم يتمّ نشر التقرير المدقق للحساب الختامي للعام 2020، مع العلم بأنه يجب أن يصدر وينشر في فترة لا تزيد على (18) شهراً من نهاية العام المالي، أي خلال (6) أشهر من إصدار الحساب الختامي.

يمكن إدراج الملاحظات التالية على موازنة عام 2022<sup>43</sup> :

- عدم إقرار مشروع الموازنة العامة من قبل المجلس التشريعي بسبب تعطله ويقوم الرئيس شكلياً بالمصادقة على الموازنة عوضاً عن المجلس.
- تمّ إصدار قانون الموازنة العامة لعام 2022 في 31 آذار/ مارس 2022، أي بعد مضي ثلاثة أشهر على بداية العام، من دون اطلاع المواطنين عليها ونقاشها مع ممثلي منظمات المجتمع المدني لتحديد أولويات إنفاق الموازنة بل بإقصاء ممثلي المواطنين دافعي الضرائب، وتمّ نشرها لاحقاً بشكل مختصر دون وجود أي بنود تفصيلية توضح مخصصات مراكز المسؤولية، ما شكل خرقاً للقواعد الدستورية والقانونية الناظمة لقواعد إعداد وإقرار وتنفيذ الموازنة العامة، الأمر الذي أضعف قدرة منظمات المجتمع المدني على تحليل البيانات وتدقيقها وأعاق آليات المساءلة المتبعة لديها.
- أكد ديوان الرقابة المالية والإدارية في التقارير الصادرة عنه تحفظه على معظم تقارير الحساب الختامي.

42 الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة، التقرير نصف السنوي للموازنة العامة 2022، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، ص 6.  
43 التقرير السنوي الخامس عشر واقع النزاهة ومكافحة الفساد في فلسطين 2022، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، ص 23.

جاء في نصّ المادة (1/13) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أن:

«على الدول أن تتخذ تدابير تعزز الشفافية والمساءلة وحصول عامة الجمهور على معلومات عن التنظيم، وعمليات صنع القرار، وقرارات الإدارة العمومية، والإجراءات الإدارية البسيطة لوصول الجمهور إلى سلطات صنع القرار، ونشر المعلومات ذات الصلة. وعلى الدول أن تتخذ تدابير ضمن إمكاناتها لتشجيع مؤسسات المجتمع المدني على المشاركة في منع الفساد، وذلك من خلال زيادة الوعي لدى الجمهور حول مفهوم الفساد وأشكاله المختلفة».

يعد توفير قاعدة بيانات ومعلومات شرطاً أساسياً لنجاح أيّ عملية لمكافحة الفساد، وذلك لما توفره من معلومات مسبقة حول إجراءات الإدارة. وقد أشارت الخطة الوطنية للتنمية 2021-2023 في إطار السياسة العامة رقم (10) التي جاءت تحت عنوان «تعزيز النزاهة والمساءلة والشفافية ومكافحة الفساد» إلى أنّ الشفافية تعني الوضوح التام حول عملية اتخاذ القرارات والإجراءات الحكومية وطريقة رسم الخطط والسياسات، وتيسير قدرة المواطنين على الوصول إلى المعلومات والامتناع عن حرمانهم من الاطلاع عليها، إلا في حالات تتعلق بالأمن القومي. وعليه فإنّ الحكومة سوف تعمل على تطوير قانون فعال يضمن حق المواطنين في الوصول إلى المعلومات<sup>44</sup>، إلا أنّ هذا القانون لم يصدر حتى تاريخه.

على صعيد آخر، يمكن القول إنّ هناك تحسناً طفيفاً في نشر تقارير المؤسسات العامة بالرغم من ضعف محتواها، إذ ما زال يغلب عليها طابع الإنجاز، وقد أوضح التقرير السنوي الخامس عشر حول واقع النزاهة ومكافحة الفساد في فلسطين 2022 الصادر عن ائتلاف أمان أنّه تمّ خلال عام 2022 على صعيد نشر التقارير ما يلي<sup>45</sup>:

- قامت الأمانة العامة لمجلس الوزراء بنشر تقريرها الذي يعرض متابعة أعمال مجلس الوزراء للحكومة الثامنة عشرة في العام 2021، كما تنشر الحكومة الثامنة عشرة في الضفة الغربية خبراً إعلامياً دائماً عقب إنتهاء اجتماعها الأسبوعي على الموقع الإلكتروني لمجلس الوزراء يغلب عليه الخطاب السياسي التقليدي ويكون مختصراً جداً عن القرارات التي اتخذتها.

- نشر ديوان الرقابة المالية والإدارية التقرير السنوي للعام 2021 على الموقع الإلكتروني للديوان<sup>46</sup> الذي يحمل مجمل أعماله الرقابية على الجهات والمؤسسات العامة والوزارات، وأصدر الديوان تقريراً مرافقاً يتعلق بمدى التزام هذه الجهات بالتوصيات التي يقدمها الديوان في تقاريره الرقابية للعام الثاني على التوالي.

- نشرت هيئة مكافحة الفساد التقرير السنوي للعام 2021 عن أعمالها وأدائها، الذي يحتوي على تفاصيل متعددة تتعلق بالشكاوى والبلاغات التي تتلقاها الهيئة<sup>47</sup>.

- تنشر لجنة متابعة العمل الحكومي في قطاع غزة عناوين القرارات بشكل دائم ودوري بعد الانتهاء من الاجتماعات على موقع المكتب الإعلامي الحكومي.

- لم تُقم اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بنشر التقرير السنوي المتعلق بجريمة غسل الأموال أو معطيات أو إحصائيات ذات دلالة حول حجم تفشي هذه الجريمة والأموال المتحصلة منها. كما لم تنشر أيّ متابعات لتقرير التقييم الوطني لمخاطر جريمتي غسل الأموال وتمويل الإرهاب المقدم لرئيس الوزراء حتى تاريخه، رغم أنّها مكلفة بالنشر قانوناً، وفقاً للأحكام الواردة في القرار بقانون رقم (20) لسنة 2015 والقرار بقانون رقم (13) لسنة 2016 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب<sup>48</sup>.

- استمرت معظم المؤسسات والأجهزة الأمنية بعدم نشر تقاريرها السنوية على الموقع الإلكتروني الخاص بكل منها، فيما عدا جهاز الشرطة الفلسطينية الذي ينشر إحصائيات حول عمله، ولم تنشر معظم المؤسسات والأجهزة الأمنية خططها السنوية على الموقع الإلكتروني.

44 الخطة الوطنية للتنمية 2021-2023 ، ص 62.

45 التقرير السنوي الخامس عشر حول واقع النزاهة ومكافحة الفساد في فلسطين 2022، ائتلاف أمان، ص 26-27.

46 انظر/ي الموقع الإلكتروني لديوان الرقابة المالية والإدارية <https://saacb.ps/BruRpts/SAACB-Reports-2021.pdf>.

47 انظر/ي الموقع الإلكتروني لهيئة مكافحة الفساد الفلسطينية <https://www.pacc.ps/library/FlipperIndex>.

48 للاطلاع على منشورات وحدة المتابعة المالية التابعة للجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، تاريخ الدخول إلى الموقع 2023/2/22، <https://www.ffu.ps/index.php>.

• رغم تقديم بعض المؤسسات العامة غير الوزارية تقاريرها السنوية للرئيس ورئيس مجلس الوزراء، إلا أنها لا تنشر هذه التقارير على الموقع الإلكتروني للمؤسسة مثل مؤسسة إدارة أموال اليتامى، والمجلس الأعلى للإبداع والتميز وهيئة التقاعد العام.

يُلاحظ على هذا الجانب ما يلي:

- عدم إصدار قانون الحق في الحصول على المعلومات.
- أوضحت نتائج استطلاع الرأي الذي أجراه ائتلاف أمان عام 2022 حول الفساد ومكافحته في فلسطين أنّ 67% من المبحوثين لا يعتقدون أنّ بإمكان المواطن الوصول إلى السجلات العامة بسهولة ويسر، فيما أشار 24% إلى أنّ ذلك يتم بسهولة<sup>49</sup>.
- عدم نشر الحكومة الاتفاقيات المتعلقة بمنح الامتياز التي كان آخرها اتفاقية الامتياز الموقعة مع شركة صروح للطاقة لإنتاج الطاقة المتجددة من النفايات الصلبة في زهرة الفنجان، كما لم يتم الإفصاح عن المالك الحقيقي للشركة مع وجود أشخاص نافذين في السلطة السياسية، الأمر الذي يشير إلى وجود شبهة تضارب مصالح ويثير الشكوك حول مبرر منح امتيازات غير مستحقة<sup>50</sup>.
- رفض الحكومة التوقيع على «تعهد الشفافية» المُعدّ من ائتلاف المؤسسات الأهلية الدولية، الذي ينصّ على التزام الحكومة بالشفافية ومشاركة المجتمع المدني بعملية استعراض دولة فلسطين للاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، وجاء رد الحكومة بالرفض، مستنداً إلى «توصية» من هيئة مكافحة الفساد بعدم التوقيع على «تعهد الشفافية». بررت الحكومة عدم أهمية هذا التوقيع بكونه طوعياً وليس متطلباً إجبارياً في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وأنّ الاستعراض هو عمل الدول ولا دور لمنظمات المجتمع المدني فيه<sup>51</sup>.
- رغم تبني الحكومة سياسة الانفتاح، إلا أنّها أوقفت منذ عام 2017 نشر قرارات مجلس الوزراء على موقعها الإلكتروني، وتكتفي الحكومة عقب كل اجتماع وزاري بنشر خبر موجز عن القرارات التي تمّ اتخاذها في الاجتماع.

49 استطلاع الرأي العام حول: واقع الفساد ومكافحته في فلسطين لعام 2022، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، ص 27.  
50 التقرير السنوي الخامس عشر حول واقع النزاهة ومكافحة الفساد في فلسطين 2022، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، ص 31.  
51 رسالة من ائتلاف أمان بخصوص حقّ السلطة على التوقيع على «وثيقة تعهد الشفافية» والردّ الجوابي من مجلس الوزراء على طلب ائتلاف أمان.

## الجهاز القضائي

جاء في نص المادة (11) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أن:

«على الدول أن تتخذ تدابير تحول دون توفير الفرص للفساد بين أعضاء السلطة القضائية، بما في ذلك كل العاملين في المحاكم، وإيجاد تدابير تكفل استقلالية القضاء، وإجراءات تتسم بالشفافية خاصة بالتعيينات في السلطة القضائية، ووجود ميثاق وطني لسلوك القضاة، والتدريب الكافي لمسؤولي الضبط القضائي، وإجراءات المحاكم المناسبة، وفتح أبواب المحاكم أمام الجمهور، وإلزام القضاة بإبداء الأسباب في الأحكام التي يصدرونها، ورواتب مجزية».

يتركز الإطار القانوني للسلطة القضائية والنيابة العامة في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام 2003 الذي أرسى مبدأ الاستقلالية بنص دستوري، إذ نصت المادة (97) منه على أن «السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، ويحدد القانون طريقة تشكيلها واختصاصاتها، وتصدر أحكامها وفقاً للقانون»، كما نصت المادة (100) من القانون الأساسي على أن «ينشأ مجلس أعلى للقضاء وبين القانون طريقة تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه»، كما تطرق القانون الأساسي إلى بعض المبادئ العامة مثل علنية المحاكمة، وتنفيذ الأحكام القضائية.

### • محكمة جرائم الفساد:

تمّ في العام 2011 تأسيس محكمة جرائم الفساد، وفي العام 2012 تمّ تفريغ هيئة دائمة من قضاة المحكمة، وأصبح هناك قضاة متفرغون للعمل في محكمة جرائم الفساد. وفي العام 2014 صدر القرار بقانون رقم (13) لسنة 2014م بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 ينصّ على أنه «بقرار من مجلس القضاء الأعلى تشكل هيئة محكمة مختصة بالنظر في قضايا جرائم الفساد أينما وقعت، وتتعدّد برئاسة قاض بدرجة رئيس محكمة بداية أو قاض متراًساً لها بقرار من مجلس القضاء الأعلى أو منتدباً لرئاستها من بين قضاة محكمة الاستئناف، وعضوية قاضيين لا تقل درجتهما عن درجة قاضي محكمة بداية».

منح قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لسنة 2005، وتحديداً المادة (8/9) منه، هيئة مكافحة الفساد حقّ تحريك الدعاوى الخاصة بالجرائم المحددة بهذا القرار بقانون من خلال نيابة جرائم الفساد ومباشرتها وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون والتشريعات الأخرى ذات العلاقة، ولا تقام هذه الدعاوى من غيرها إلا في الأحوال المبينة في القانون، ولا يجوز وقف الدعوى بعد تحريكها أو التنازل عنها أو تركها أو التصالح عليها إلا في الحالات المحددة في القانون». وقد أثار هذا النص نوعاً من الغموض في تفسيره، إذ إنّ ظاهر النص يفيد أنّ حق تحريك الدعاوى الخاصة بجرائم الفساد يتمّ من خلال هيئة مكافحة الفساد ابتداءً وعبر نيابة مكافحة الفساد، وهذا يعني أنّ النيابة العامة لا تملك من تلقاء نفسها حق تحريك الدعاوى الخاصة بجرائم الفساد دون طلب من هيئة مكافحة الفساد. وقد حسمت المحكمة الدستورية هذا الأمر من خلال طلب تفسيري مقدم إليها من قبل وزير العدل لتفسير نص المادة (8/9) المشار إليها أعلاه، وقررت المحكمة أنّ «صلاحيات رئيس هيئة مكافحة الفساد تتعلق بملفات التحريات وجمع الاستدلالات في البلاغات والشكاوى المتابعة من الهيئة ولا تمتد إلى الملفات والتحقيقات الموجودة لدى النيابة العامة والمحاكم والضابطة القضائية ذات الاختصاص العام من غير موظفي هيئة مكافحة الفساد، حيث يمكن إحالة الملفات إلى النائب العام لإجراء المقتضى القانوني، والإحالة إلى المحكمة المختصة بالنظر في جرائم الفساد دون أن تمر على هيئة مكافحة الفساد»<sup>52</sup>. وعليه فيمكن تحريك الدعوى الخاصة بقضايا الفساد إما من قبل النيابة العامة مباشرة أو من خلال هيئة مكافحة الفساد عبر النيابة العامة<sup>53</sup>.

### • المحكمة الدستورية:

تمّ تشكيل المحكمة الدستورية بموجب القرار الرئاسي رقم (75) لسنة 2016 الصادر بتاريخ 2016/3/31، وفور الإعلان عن تشكيل المحكمة الدستورية، وجهت المؤسسات الحقوقية الفلسطينية رسالة إلى الرئيس طالبت به «ضرورة أن يأتي تشكيل المحكمة الدستورية العليا خطوة لاحقة تتوج إعادة الحياة الدستورية المتمثلة بإجراء الانتخابات العامة

52 قرار المحكمة الدستورية الفلسطينية في طلب التفسير رقم (2019/2) المنشور في العدد (176) من الوقائع الفلسطينية، ص 144.  
53 تقرير حول تفعيل حق مؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة بمكافحة الفساد في تحريك الدعاوى المتعلقة بقضايا الفساد، ائتلاف أمان، 2022، ص 8.

(الرئاسية والتشريعية) وإعادة توحيد القضاء الفلسطيني». كما طالبت بـ «أن لا يأتي تشكيل المحكمة مبنياً على محاصصة سياسية يسعى من خلالها أي حزب أو جهة سياسية للسيطرة على هذه المحكمة. فالمحكمة الدستورية العليا، هي حارس القانون الأساسي، وحامية الحقوق والحريات العامة، فحياديتها ونزاهتها واستقلاليتها شأن ينبغي عدم المساس به»<sup>54</sup>.

ويلاحظ على الجانب المتعلق بالمحكمة الدستورية ما يلي<sup>55</sup>:

- لا توجد معايير قانونية محددة للانتقاء من بين الأشخاص المرشحين الذين تتحقق فيهم مؤهلات التعيين، وبالتالي التأثير في استقلالية المحكمة خاصة وأن التعيين الأول لرئيس وأعضاء المحكمة يكون بقرار من رئيس السلطة ولاحقاً بقرار من رئيس الدولة بناءً على تسيب الجمعية العامة للمحكمة، وهذا ما يفتح المجال للسلطة التنفيذية للتدخل.
- يتم عزل قضاة المحكمة -وفقاً للتعديل الذي أدخل على قانون المحكمة- في الأحوال التي يقرها القانون، وهذا ما يفتح المجال للتأثير في استقلالية قضاة المحكمة الدستورية وبالتالي التأثير في قراراتهم وأحكامهم.
- افتقار المحكمة الدستورية للاستقلال المالي، الأمر الذي يفتح المجال للتدخل والضغط من قبل السلطة التنفيذية على المحكمة الدستورية.
- لا توجد مدونة سلوك لقضاة المحكمة الدستورية، وإن كان النظام الداخلي للمحكمة يتضمن بعض المعايير التي يجب اتباعها في السلوك القضائي.

#### • النيابة العامة

يعين النائب العام وفقاً للمادة (107) من القانون الأساسي بقرار من الرئيس، وأوجب المادة (108) من القانون الأساسي تشكيل النيابة العامة وشروط تعيين أعضائها واختصاصاتها بموجب قانون، وعليه جاء قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2000 منظمًا لكل ما يتعلق بأمور السلطة القضائية، بما فيها النيابة العامة من حيث التعيين، والترقية، والندب، والإعارة، وبين أنواع المحاكم وغيرها الكثير من الأمور. وجاءت المادتان الأولى والثانية من القانون

لتؤكد مرة أخرى على موضوع الاستقلالية. وتنفيذاً لبند استقلالية هذا الجسم المهم، نصّ قانون السلطة القضائية في المادة (3) منه على الاستقلال المالي للسلطة القضائية، كما أشار إلى أن مجلس القضاء الأعلى هو من يقوم بإعداد مشروع الموازنة، وإحالته إلى وزير العدل لإجراء المقتضى القانوني وفقاً لأحكام قانون تنظيم الموازنة، ويتولى المجلس الإشراف على تنفيذها<sup>56</sup>. كما تم اعتماد سياسة إنشاء نيابات مختصة مثل نيابة مكافحة الجرائم الاقتصادية بقرار من النائب العام رقم (2006/28)، وتضمن هذا القرار والقرار اللاحق له الذي يحمل

على الرغم من أن تعيين النائب العام يتم بتسيب من مجلس الوزراء، إلا أن تعيينه يتم عملياً من قبل السيد الرئيس ويتم التعامل معه باعتباره تابعاً للسلطة التنفيذية، ما يضعف من استقلالية قراراته كونه يمثل السلطة التنفيذية لا المواطنين.

الرقم (2012/1) اختصاصات هذه النيابة التي تتمثل في مكافحة جرائم غسل الأموال وجرائم التهرب الضريبي والجمركي والجرائم الاقتصادية المتعلقة بحماية المستهلك. كما تم اعتماد مدونة سلوك لأعضاء النيابة العامة (أعدت بالشراكة مع ائتلاف أمان عام 2012)، واعتمدها النائب العام ووزعت على أعضاء النيابة، وتدخل ضمن التدريب الأساسي لأعضاء النيابة كما أنها تؤخذ في الاعتبار لدى التفتيش الداخلي على أعضاء النيابة. أما بالنسبة للموظفين الإداريين، فيخضعون لمدونة السلوك المعتمدة من مجلس الوزراء لموظفي الخدمة المدنية الصادرة في 2012، وإضافة إلى مدونة السلوك، هناك كتيب التعليمات القضائية للنائب العام لسنة 2009 الذي يتضمن فصلاً حول الأعمال المحظورة على أعضاء النيابة. لكن لا يوجد في النيابة سجل خاص لتدوين الهدايا التي قد يتلقاها أعضاء النيابة أثناء تادية عملهم. وتتولى «إدارة التفتيش القضائي» مهمة تلقي الشكاوى المتعلقة بأعمال أعضاء النيابة العامة وتصرفاتهم وسلوكهم وفحصها، إضافة إلى الرقابة على صحة تطبيق واستيفاء إجراءات التحقيق والإحالة وغيرها من القضايا. تجدر الإشارة إلى أن نتائج استطلاع ائتلاف أمان حول واقع الفساد ومكافحته في فلسطين 2022، أظهرت أن 68% من المبحوثين يعتقدون بوجود فساد في السلطة القضائية (80% في الضفة الغربية، و50% في قطاع غزة)، الأمر الذي يعكس المزاج الشعبي السلبي حول واقع السلطة القضائية بشكل عام والنيابة العامة بشكل خاص.

54 بيان صادر عن 145 مؤسسة حقوقية حول المحكمة الدستورية

<http://www.qudspress.com/index.php?page=show&id=25028>

55 تقرير حول النزاهة والاستقلالية في أعمال المحكمة الدستورية العليا وقراراتها، الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2022، ص 35.

56 مادة (3) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002.

## الوقاية من الفساد في القطاع الخاص

جاء في نص المادة (12) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أن:

«على الدول أن تتخذ تدابيرها وفق معايير مناسبة للمحاسبة والمراجعة، وتوقيع جزاءات مدنية، وإدارية، وجنائية فعّالة، وتناسبية، وراذعة على عدم الالتزام بهذه المعايير، وتعزيز المعايير والإجراءات الخاصة بالنزاهة، مثل مدونات قواعد السلوك، وتعزيز معايير الشفافية بين الأجهزة الخاصة (مثل هوية الشخصيات الاعتبارية، والطبيعية)، والوقاية من سوء استخدام الإجراءات المنظمة للشركات الخاصة، وحظر خصم النفقات التي تُعد رشاً أو من الضرائب».

• لا بدّ من الإشارة ابتداءً إلى أنه على الرغم من انضمام دولة فلسطين إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في عام 2014، إلّا أنّ مواءمة التشريع الفلسطيني لا سيما قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 مع متطلبات الاتفاقية خاصة فيما يتعلق بتجريم الفساد في القطاع الخاص جاءت منقوصة وغير متوازنة مع المواءمة التي تمّ تحقيقها على صعيد تجريم أفعال الفساد في القطاع العام، إذ لم يتم تجريم الرشوة في القطاع الخاص، كما أنّ تجريم اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص من خلال جريمة إساءة الائتمان الواردة في قانون العقوبات لا يتفق مع الاعتبارات والتشدد الذي تنسده الاتفاقية في ملاحقة جرائم الفساد.<sup>57</sup>

• يخضع القطاع الخاص في عمله لمجموعة من القوانين كقانون هيئة سوق رأس المال وقانون سلطة النقد وقانون المصارف وقانون الأوراق المالية والقرار بقانون بشأن التأجير التمويلي، وقانون مزاوله مهنة تدقيق الحسابات، وقانون الشركات، وغيرها. وقد فرضت تلك القوانين على الشركات تعيين مدققي حسابات قانونيين، وأن لا يتم تعيين مدقق حسابات إذا كان شريكاً لأحد أعضاء مجلس الإدارة تلافياً لتضارب المصالح.

• شهد عام 2021 صدور القرار بقانون بشأن الشركات رقم (42) لسنة 2021، وعلى الرغم من أنّ قانون مكافحة الفساد لا ينطبق على شركات القطاع الخاص، إلّا أنّ القرار بقانون بشأن الشركات قد تضمّن نصوصاً مشابهة لتلك الواردة في قانون مكافحة الفساد، وحظر ممارسة العديد من الأعمال التي تشكل تعدياً على أموال الشركة أو تكون فيها شبهات تضارب مصالح، لكنّه لا يشترط الإفصاح عن المالكين الحقيقيين عند تسجيل الشركة، ومن الأمثلة على ذلك:

- حظر القرار بقانون على الشريك في الشركة استغلال الشخصية القانونية كواجهة للاحتيال أو الإساءة، واستغلال الشخصية القانونية كأداة للتهرب من التزام قائم أو مسؤولية قانونية، والتصرف بأموال الشركة وموجوداتها أو استعمالها وكأنّها أملاكه الخاصة، واستعمال أموال وموجودات الشركة على نحو يضر بدائيتها، واستخدام أموال الشركة وموجوداتها من أجل منفعة الشخصية أو منفعة أطراف أخرى على الرغم من معرفته الفعلية أو لزوم معرفته بعدم مقدرة الشركة على الوفاء بالتزاماتها<sup>58</sup>.

- أوجب القرار بقانون على المدراء في الشركة تجنب الحالات التي قد تؤدي إلى تضارب في المصالح ما بين مصالح الشركة ومصالحه المباشرة أو غير المباشرة، والإفصاح للشركاء والأعضاء والمساهمين، وفقاً لنوع الشركة، عن إمكانية نشوء أيّ تضارب في المصالح ما بين مسؤولياته وواجباته كمدير للشركة وبين مصالحه الشخصية وذلك في حال حيازته لأيّ أموال منقولة أو غير منقولة، أو دخوله في عقد ما، أو وجود إمكانية لاستغلاله لمعلومات أو فرص قد تثير تضارباً بين مصلحة الشركة ومصالحته الشخصية<sup>59</sup>.

- لا يجوز أن يترشح لعضوية مجلس إدارة الشركة المساهمة العامة أيّ شخص حُكِمَ عليه بموجب حكم نهائي قطعي من محكمة مختصة بأيّ عقوبة جنائية أو جنحة في جريمة مخلة بالشرف كالرشوة والاختلاس والسرقة والتزوير وإساءة الأمانة والشهادة الكاذبة، أو إذا كان فاقداً للأهلية أو معلناً إفلاسه ما لم يُرد له اعتباره<sup>60</sup>.

- يجب على مجلس إدارة الشركة بناءً على طلب مساهمين يملكون خمسة في المئة على الأقل من رأس مال الشركة، أن يفصح للهيئة العامة أثناء اجتماعها عن أيّ معلومات أو ظروف من شأنها أن تؤثر على تقييم أيّ مسألة من المسائل المدرجة على جدول الأعمال أو من شأنها التأثير على تقييم الوضع المالي للشركة، وإذا كانت الإجابة على طلب المساهمين تتطلب معلومات غير متوفرة أمام الهيئة العامة، يتوجب في هذه الحالة تزويد المساهمين بتلك المعلومات خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ اجتماع الهيئة العامة<sup>61</sup>.

57 ورقة حول «تجريم أفعال الفساد في القطاع الخاص الفلسطيني»، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2023، ص 4.

58 انظر/ي المادة (19) من القرار بقانون بشأن الشركات رقم (42) لسنة 2021.

59 انظر/ي المادة (20) من القرار بقانون بشأن الشركات رقم (42) لسنة 2021.

60 انظر/ي المادة (5/23) من القرار بقانون بشأن الشركات رقم (42) لسنة 2021.

61 انظر/ي المادة (1/196) من القرار بقانون بشأن الشركات رقم (42) لسنة 2021.

- يجب على مجلس الإدارة إيداع البيانات المالية للشركة وحساب أرباحها وخسائرها وخلاصة وافية عن التقرير السنوي لمجلس الإدارة، بالإضافة إلى تقرير مدققي حسابات الشركة المصادق عليها من قبل الهيئة العامة، لدى سجل الشركات، ونشرها على الموقع الإلكتروني الخاص بسجل الشركات، إضافة إلى أي طرق أخرى منصوص عليها في التشريعات الناظمة للأوراق المالية خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من انتهاء السنة المالية للشركة<sup>62</sup>.

- لا يجوز مدقق الحسابات أن يكون قد اشترك في تأسيس الشركة المساهمة العامة التي يدقق حساباتها أو أن يكون عضواً في مجلس إدارتها أو العمل بصفة دائمة في أي عمل فني أو إداري أو استشاري فيها، ولا يجوز أن يكون شريكاً لأي عضو من أعضاء مجلس إدارتها أو أن يكون موظفاً لديه، وذلك تحت طائلة بطلان أي إجراء أو تصرف يقع بصورة مخالفة<sup>63</sup>.

• أشارت هيئة سوق رأس المال في التقرير السنوي الصادر عنها عام 2021 إلى أنها عملت خلال العام 2021 على الانتهاء من إعادة بناء وتطوير مدونة حوكمة الشركات الصادرة في العام 2009، إذ تم في هذا الإطار تنفيذ مراجعة معمقة للمدونة الصادرة في العام 2009 لتشمل التطورات الحاصلة على مبادئ ومتطلبات حوكمة الشركات على المستوى الدولي، إضافة إلى التطورات في الأطر التشريعية المحلية ومبادئ الحوكمة ومستجداتها، وتحديدًا فيما يخص الإفصاح وإدارة المخاطر، ودور مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية. من جهة أخرى، يجري العمل على دمج متطلبات قانون الشركات الجديد رقم (42) لسنة 2021 وانعكاساته على المدونة المحدثة. كما أشارت الهيئة في ذات التقرير إلى أنه تم دمج مساق حوكمة الشركات في الجامعات الفلسطينية، إذ بلغ عدد الجامعات التي أدرجت المساق في خطتها التدريسية حتى نهاية العام 2021، خمس جامعات فلسطينية، ويجري العمل أيضاً، على إدراج المساق في جامعتين أخريين<sup>64</sup>.

• أصدرت هيئة سوق رأس المال عام 2021 العديد من التعميمات التي من شأنها رفع كفاءة وتعزيز قدرة الشركات على مواجهة مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب واتباع النهج القائم على المخاطر في الكشف عن المعاملات المشبوهة، ومن بين تلك التعميمات: تعميم إرسال تقرير سنوي عن كافة الأنشطة المتعلقة بمكافحة غسل الأموال، وتعميم المدقق الخارجي، وتعميم المدقق الداخلي، وتعميم القرارات الصادرة عن مجلس الأمن الدولي وعددها (7)، وتعميم الدول عالية المخاطر والمحظور التعامل معها ونشرها على موقع الهيئة، وتعميم أداة التقييم الذاتي، وتعميم رفع كفاءة شركات التأمين، وتعميم تقرير أنماط واتجاهات غسل الأموال، وتعميم التسجيل على برنامج GOAML وجولات تفتيش مختصة وإعداد سجلات مخاطر<sup>65</sup>.

على صعيد آخر، قامت هيئة سوق رأس المال بالأعمال الآتية:

- أصدرت الهيئة تعليمات ترخيص أمين الإصدار الصادرة استناداً لأحكام المادة (75) من قانون الأوراق المالية رقم (12) لسنة 2004. وقد تطرقت هذه التعليمات في المادة الرابعة منها إلى موضوع تعارض المصالح، بالنص على ما يلي:
- يُحظر أن تكون لأمين الإصدار مصلحة تجارية أو مالية في الإصدار بما في ذلك الاكتتاب في سندات القرض، أو التصرف بسندات القرض المرهونة لصالحه إلا وفقاً لأحكام المادة (7) من أعمال أمين الإصدار أو وفقاً لأحكام الاتفاقية المبرمة بينه وبين الشركة المصدرة.
- يُحظر أن يكون كفيلاً (متعهداً) بسداد المستحقات على سندات القرض.
- يُحظر على أمين الإصدار استلام دفعات تسديد القيمة الاسمية وقيمة الإسناد المستردة والفوائد من الشركة المصدرة لدفعها إلى مالكي السندات.
- يُحظر الجمع بين مهام أمين الإصدار ومهام الحافظ الأمين ومهام مدير الإصدار لفئة الإصدار الواحدة.

- إصدار تعليمات رقم (2) لسنة 2008 بشأن الإفصاح وتعليمات معدلة رقم (1) لسنة 2013. وتتعلق هذه التعليمات بروتاب ومكافآت وبدلات أعضاء مجلس الإدارة وكشوفات توضح المبالغ التي حصل عليها موظفو الإدارة التنفيذية خلال السنة المالية.
- إعداد دليل إرشادي لتطبيق نموذج قياس حوكمة الشركات ومساعدة الشركات في اتباع متطلباته في العام 2013.
- إصدار قرار بخصوص شفافية تداول الأوراق المالية في العام 2013.
- إطلاق موقع الحوكمة الإلكتروني في العام 2013.

62 انظر/ي المادة (217) من القرار بقانون بشأن الشركات رقم (42) لسنة 2021.

63 انظر/ي المادة (223) من القرار بقانون بشأن الشركات رقم (42) لسنة 2021.

64 التقرير السنوي لهيئة سوق رأس المال لعام 2021، ص 31.

65 التقرير السنوي لهيئة سوق رأس المال لعام 2021، ص 34.

- إصدار تعليمات رقم (1) لسنة 2014 بشأن قواعد السلوك المهنية الخاصة بشركات التأمين معدلة لتعليمات قواعد السلوك المهنية الخاصة لشركات التأمين رقم (4) لسنة 2007.
- إصدار تعميم يلزم شركات التأمين بالالتزام بتقديم تقرير الخبير الاكتواري المعين من الشركة مع البيانات المالية الختامية المقدمة للهيئة، وإلزام الشركات بعدم توزيع أي أرباح على المساهمين إلا إذا تبين بتقرير الخبير وجود فائض من الأموال أثناء الفحص اللازم للمركز المالي للشركة وبعد أخذ موافقة الهيئة.

#### وفيما يخص مكافحة الفساد في القطاع الخاص فيمكن إيراد الملاحظات الآتية:

1. خلو التشريعات النافذة من تجريم الرشوة والاختلاس في القطاع الخاص، ولا بد من التنبه إلى أهمية سد هذا الفراغ انسجاماً مع ما نصت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من تجريمها للرشوة في القطاع الخاص، لما في ذلك من أثر في مكافحة الفساد والحد من استشرائه. وتجب الإشارة إلى وجود عدد من التشريعات التي يمثل النقص في وجودها فراغاً تشريعياً تنعكس إشكاليته على بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في العمل الخاص، مثل قانون تشجيع المنافسة ومنع الاحتكار، وقانون منح الامتيازات العامة، وقانون تسوية الديون.
2. ما زال منح الامتياز لشركات القطاع الخاص في فلسطين يتم دون إطار قانوني شامل نظراً لعدم وجود قانون عام ينظم أصول وقواعد منح الامتيازات في إدارة وتشغيل المرافق الخدمائية الحيوية التي تمت خصصتها لإدارتها أو تشغيلها، وأدى غياب قانون منح الامتيازات والاحتكارات إلى إضعاف الدور الرقابي للأجسام المنظمة عموماً. فالحكومة لا تعمل بموجب سياسة عامة معتمدة ومنشورة يمكن الاحتكام إليها لخصخصة الخدمات، ما جعل الأجسام الرقابية التنظيمية ضعيفة الفعالية في الرقابة على مزودي هذه الخدمات، وبقيت السلطة التنفيذية تقوم بدور الإشراف والرقابة، وأحياناً التنفيذ، كما هو حاصل مع قطاع الاتصالات، وهي مهمة يجب إدراجها على جدول الأعمال الحكومي والمجتمعي.
3. عدم وجود نظام أو لائحة لتنظيم إجراءات انتقال الوزراء والنواب ومأموري الضرائب والجمارك للعمل في القطاع الخاص.
4. ما زالت مجالس الإدارة في العديد من الشركات المساهمة العامة التي تدير مرافق عامة لا تعتمد نظاماً ملزماً للإفصاح عن تضارب المصالح لأعضاء إدارتها عند ظهورها.

### مشاركة المجتمع المدني

جاء في نص المادة (13) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أن:

«على الدول أن تتخذ تدابير لرفع وعي الجماهير بشأن وجود الفساد، والأسباب المؤدية إليه، ومدى شدته، والتهديد الذي يمثله، وكذلك بوجود هيئة/ هيئات لمكافحة الفساد، والمشاركة الفعالة من قبل منظمات المجتمع المدني في رصد ومراجعة السياسات والاتفاقيات الوطنية والدولية لمكافحة الفساد، وحصول الجماهير على الوثائق ذات الصلة بمكافحة الفساد، كالسياسات، وعمليات الاستعراض، وعمليات التقييم».

- يُعد قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 الإطار القانوني الذي يحكم عمل مؤسسات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية، أو ما يسمى «مؤسسات المجتمع المدني» التي يعتبر وجودها ضرورياً لأي مجتمع، وقد بلغ عدد المنظمات الأهلية المحلية المسجلة قرابة 3000 منظمة في الضفة الغربية وقطاع غزة، تعمل في مناحي الحياة المتعددة، وما زالت المؤسسات المختصة في المحافظة على المال العام وتعزيز النزاهة وإشاعة الشفافية والرقابة والمساءلة بشأن إدارة الشأن العام ومكافحة وملاحقة الفساد محدودة. ويبارد عدد من المنظمات الأهلية إلى تشكيل ائتلافات بالتعاون والتنسيق مع ائتلاف أمان، كان أبرزها الائتلاف الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة، والمنتدى المدني لتعزيز الحكم الرشيد في قطاع الأمن. كما أسهم مركز تطوير المنظمات الأهلية NDC وائتلاف أمان في بناء قدرات عدد من منظمات العمل الأهلي في الجوانب الإدارية والمالية لمساعدتها في تحسين بيئة الحوكمة الداخلية، وتعزيز آليات المساءلة الداخلية.

- وفقاً لقرار مجلس الوزراء، تمت دعوة بعض منظمات المجتمع المدني وأحياناً بشكل انتقائي لا يعكس نهجاً تشاركياً حقيقياً بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني، فضلاً عن أن المجتمع المدني ورغم موقف الحكومة غير المنفتح والإيجابي تجاهه، إلا أنه يشارك ويسائل على التشريعات والسياسات ويراقب شعبياً على أعمال الحكومة. ونتيجة

إصرار الحكومة على تقييد الحريات الإعلامية، أعلنت مؤسسات المجتمع المدني الأعضاء في اللجنة المشتركة مع الحكومة فشل هذه اللجنة بعدما كشفه التطبيق العملي لهذا القرار بقانون من اعتقالات وتوقيف واستدعاءات واعتداءات بحق صحفيين ومواطنين، ما يعوق القيام بأعمال المحاسبة والمساءلة.

• جرت عام 2022 في الضفة الغربية محاولات مستمرة لتضييق مجال العمل المجتمعي بمشاريع قوانين يُراد بها سحب دور المؤسسات المدنية في المشاركة بتحديد الأولويات الوطنية والرقابة المجتمعية؛ كمحاولات إصدار لائحة تنظيم قطاع المنظمات غير الهادفة للربح والترتيبات القانونية ونظام ترخيص المؤسسات الإعلامية. كما شهد العام 2022 فرض السلطة القائمة في قطاع غزة إجراءات تضييقية على عمل منظمات المجتمع المدني والتجمع السلمي من خلال فرض طلب تصريح أو إشعار لوزارة الداخلية (جهاز الشرطة/ قسم مباحث المؤسسات)، يحدد طبيعة النشاط وحيثياته قبل موعد النشاط بعدة أيام، إذ قامت أجهزة الأمن بإيقاف ومنع بعض النشاطات المقامة في أماكن مغلقة مثل احتفالية اليوم العالمي لحقوق الإنسان، ومنع عقد ورشة عمل في مقر مؤسسة فلسطينيات، ومنع نشاط رياضي للفتيات دون سن 12 عاماً بحجة عدم ملاءمته للقيم الاجتماعية والإسلامية، واستدعاء أحد أفراد المؤسسة إلى قسم المباحث لاستجوابه حول معلومات تفصيلية عن النشاط. وتشكل الإجراءات السابقة مخالفة للقوانين الفلسطينية الخاصة بالحق في تشكيل الجمعيات الخيرية والتجمع السلمي، وإضعافاً لنزاهة الحكم من خلال اتخاذ سياسات وقرارات وإجراءات تخدم اعتقادات وتوجهات الحزب المسك بالسلطة القائمة في قطاع غزة لتدجين حركات المجتمع الفلسطيني<sup>66</sup>.

• استمرت الحكومة الفلسطينية عام 2022 بإعداد مشاريع القرارات بقوانين وإحاطتها بجدار من السرية، من دون مشاورات أو نقاش مجتمعي من قبل الأطراف المختلفة والشركاء من القطاعين الخاص والأهلي؛ كمنظمات المجتمع المدني ومراكز البحث المختصة والاتحادات والنقابات الشريكة، وإصدار تشريعات عادت الحكومة وتراجعت عنها مثل قرار بقانون نقابة الأطباء، والقرار بقانون المعدل لقانون الإجراءات الجزائية، والقرار بقانون المعدل لقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية. كما استمرت السلطة القائمة في قطاع غزة في العام 2022 بمناقشة عدد من مشاريع القوانين واللوائح، مثل مشروع قانون الأراضي الجديد ونظام مشاريع توليد الطاقة الكهربائية من مصادر الطاقة المتجددة ولائحة تنظيم نشاط شركات الطاقة المتجددة، من دون مشاورات أو نقاش مجتمعي من قبل الأطراف المختلفة والشركاء من القطاعين الخاص والأهلي، كمنظمات المجتمع المدني ومراكز البحث المختصة والاتحادات والنقابات الشريكة. إضافة إلى إصدار لجنة متابعة العمل الحكومي وثيقة الإطار الاستراتيجي للأعوام 2022-2024 وخطة التنمية للأعوام 2022-2024 للمحافظات الجنوبية بشكل منفرد من دون إشراك منظمات المجتمع المدني<sup>67</sup>.

## تدابير منع غسل الأموال

جاء في نص المادة (14) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أن: «على الدول أن تتخذ تدابير لاستخدام أفضل الممارسات الدولية، بما في ذلك تحديد العميل والمالك المفيد «الحقيقي»، ومسك الدفاتر، والإبلاغ عن الممارسات المشتبه فيها؛ ومنح السلطات ذات الصلة القدرة على التعاون وتبادل المعلومات على الصعيدين الوطني والدولي، وإنشاء وحدة استخبارات مالية، ووضع تدابير لاكتشاف حركة الأموال والأدوات المالية المتداولة عبر الحدود ورصدها، وتقديم معلومات ذات مغزى عن المصدر في عمليات تحويل الأموال إلكترونياً، وخضوع تحويلات الأموال التي لا تحتوي على معلومات كاملة عن المصدر لمراقبة دقيقة، وتعزيز التعاون العالمي والإقليمي والثنائي بين السلطات القضائية، وأجهزة تنفيذ القوانين، والأجهزة التنظيمية المالية، وذلك لمكافحة غسل الأموال».

• صدر أول قانون فلسطيني لمكافحة غسل الأموال في عام 2007 وهو القرار بقانون رقم (9) لسنة 2007 بشأن مكافحة غسل الأموال، كما صدر قانون معدل لمكافحة غسل الأموال وهو القرار بقانون رقم (20) لسنة 2015 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وصدر كذلك القانون رقم (13) لسنة 2016 بشأن تعديل قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

66 التقرير السنوي الخامس عشر حول واقع النزاهة ومكافحة الفساد في فلسطين 2022، ائتلاف أمان، ص 14.  
67 التقرير السنوي الخامس عشر حول واقع النزاهة ومكافحة الفساد في فلسطين 2022، ائتلاف أمان، ص 24-25.

- صدر عام 2022 القرار بقانون رقم (39) لسنة 2022 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وألغى هذا القرار بقانون كافة التشريعات الصادرة قبله، وتتماشى أحكامه في العديد من جوانبه مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ويحتوي القرار بقانون على مجموعة من الأحكام الضرورية لمكافحة غسل الأموال يتمثل أبرزها في الآتي:
  - تنشأ بموجب أحكام القرار بقانون اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال، ومنح القرار بقانون للجنة العديد من الاختصاصات التي تتمحور حول وضع السياسات والاستراتيجيات لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب ومتابعة تنفيذ تلك السياسات بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة.
  - تم إنشاء وحدة المتابعة المالية ومقرها سلطة النقد، وتهدف هذه الوحدة إلى مكافحة جريمة غسل الأموال وحماية الاقتصاد الوطني من الآثار السلبية المترتبة عليها، ورفع مستوى نظم وإجراءات مكافحة غسل الأموال في فلسطين، وتفعيل أطر التعاون المحلي مع جميع السلطات المختصة، وتعمل الوحدة بإشراف اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال التي ترسم السياسات الهادفة لمكافحة هذه الجريمة وإيجاد نظام مكافحة فعال.
  - أوجب القرار بقانون على المؤسسات المالية اتخاذ العديد من الإجراءات التي تهدف إلى منع عمليات غسل الأموال التي قد تتم من خلال المصارف.
  - اعتبر القرار بقانون جريمة غسل الأموال جنائية يعاقب مرتكبها بالسجن مدة لا تقل عن ثلاث سنوات ولا تزيد على سبع سنوات، وإذا كان مرتكب جريمة غسل الأموال شخصاً اعتبارياً يعاقب بغرامة لا تقل عن عشرة آلاف دينار ولا تزيد على مائتي ألف دينار.
  - أوجب القرار بقانون على الدولة التعاون مع الدول الأجنبية، لتقديم المساعدة القانونية المتبادلة في مجال مكافحة جريمة غسل الأموال والجرائم الأصلية المرتبطة بها ومكافحة تمويل الإرهاب، على أن تقدم على وجه السرعة أكبر قدر ممكن من التعاون إلى نظيرتها الأجنبية، أو أن تطلب ذلك منها، فيما يتعلق بالتحقيقات والإجراءات الجنائية وحالات الادعاء والإجراءات ذات الصلة، وتشمل المساعدة القانونية المتبادلة أحكام المصادرة والحجز التحفظي وتحديد الأموال والمتحصلات أو الوسائط لغايات الحجز أو التجميد أو المصادرة، بما في ذلك الأموال التي تساوي قيمتها قيمة المتحصلات.
- على صعيد آخر، تم إصدار العديد من الأنظمة والتعليمات التي تهدف إلى مكافحة جريمة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، نذكر منها:
  - النظام رقم (1) لسنة 2023 بشأن تحديد السلطات المشرفة على المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة والمنظمات غير الهادفة للربح لغايات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.
  - نظام الإشراف على تجار وصانعي المعادن الثمينة والأحجار الكريمة لمكافحة جريمتي غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (5) لسنة 2021.
  - تعليمات رقم (4) لسنة 2022م بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الخاصة بالمؤسسات المالية.
  - تعليمات رقم (3) لسنة 2022م بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الخاصة بالأعمال والمهن غير المالية المحددة.
  - تعليمات رقم (1) لسنة 2018م بالأشخاص المعرضين سياسياً للمخاطر.
  - تعليمات رقم (1) لسنة 2016م بالإفصاح عن العملات أو السندات أو النقود الإلكترونية أو الأحجار الكريمة أو المعادن الثمينة عند مرورها عبر المعابر إلى أراضي الدولة.
  - تعليمات رقم (3) لسنة 2016م بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الخاصة بنشاط استيراد السيارات المستعملة من خارج دولة فلسطين.
- كذلك، أصدرت سلطة النقد الفلسطينية العديد من التعليمات والتعاميم التي تهدف إلى مكافحة عمليات غسل الأموال، ومن بين تلك التعليمات والتعاميم:
  - دليل إجراءات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الخاص بالمصارف.
  - تعليمات رقم (9) لسنة 2022 بشأن إصدار واستقبال الحوالات المالية.
  - تعليمات رقم (18) لسنة 2021 بشأن وظيفة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.
  - تعليمات رقم (253) لسنة 2019 بشأن التدقيق الداخلي على بيئة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.
  - تعليمات رقم (11) لسنة 2019 بشأن تعديل تعليمات وظيفة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.
  - تعميم رقم (158) لسنة 2017 بشأن التأكيد على تحديث بيانات أشخاص الطبيعيين والاعتباريين.
  - تعليمات رقم (10) لسنة 2017 بشأن «دليل القواعد والممارسات الفضلى لحوكمة المصارف»<sup>68</sup>.

• اتخذت هيئة سوق رأس المال العديد من الإجراءات التي تهدف إلى مكافحة عمليات غسل الأموال، ومن بين تلك الإجراءات التعميم الموجه إلى الجهات الخاضعة لهيئة سوق رأس المال (بورصة فلسطين، وشركات الأوراق المالية، وشركات التأمين، وشركات التأجير التمويلي) المتعلق بفحص أنظمة الضبط والرقابة الداخلية للتأكد من فعاليتها في مكافحة عمليات غسل الأموال وتمويل الإرهاب، مع ضرورة مراجعتها دورياً لاستكمال أي نقص بها أو تحديثها وتطويرها لزيادة كفاءتها وفعاليتها. إضافة إلى التعليمات الموجهة للجهات الخاضعة لهيئة سوق رأس المال بحظر التعامل مع العملات الافتراضية BITCOIN، لما تحمله تلك العملات من مخاطر مرتفعة كونها غير مضمونة من قبل أي جهة، إضافة إلى أن كافة الأطراف والجهات التي تقدم وتتعامل بها غير خاضعة أو مرخصة من قبل أي جهة رقابية. وكذلك التعليمات المتعلقة بتطبيق مبدأ سياسات الإفصاح، إذ يتعين على كافة العاملين في الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة، وبخاصة من يشغلون مناصب عليا كالمدرء العامين، وأعضاء مجالس الإدارة، أن يفصحوا عن كافة المعاملات المالية الخاصة بهم وبأقاربهم من الدرجة الأولى، وأن تخضع هذه المعاملات كافة للرقابة والتدقيق<sup>69</sup>.

• كذلك اتخذ مجلس الوزراء عام 2022 بعض القرارات المتعلقة بمكافحة جريمة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، منها القرار الصادر في جلسة مجلس الوزراء رقم (147) بتاريخ 2022/2/16 المتعلق بالصادقة على توصيات لجنة مواءمة التشريعات لمتابعة الانضمام إلى المعاهدات والمواثيق الدولية بشأن مواءمة مشروع قرار بقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، والقرار الصادر في جلسة مجلس الوزراء رقم (167) بتاريخ 2022/7/18 المتعلق بتكليف الدوائر الحكومية ذات الاختصاص بالإسراع في اتخاذ الإجراءات المتعلقة بعملية «تقييم منظومة غسل الأموال والجرائم المالية لدولة فلسطين» من مجموعة العمل المالي للشرق الأوسط وشمال إفريقيا<sup>70</sup>.

69. الموقع الإلكتروني لهيئة سوق رأس المال [www.pcma.ps](http://www.pcma.ps).  
70. قرارات مجلس الوزراء المنشورة على الموقع الإلكتروني للمجلس [www.palestinecabinet.gov.ps](http://www.palestinecabinet.gov.ps).

## ◀ الفصل الخامس: استرداد الموجودات

نظمت المواد (51-59) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد العديد من المواضيع المتعلقة بمنع وكشف وإحالة العائدات المتأتية من الجريمة، وتدابير الاسترداد المباشر للممتلكات وآليات استرداد الممتلكات من خلال التعاون الدولي في مجال المصادرة، والتعاون الدولي لأغراض المصادرة، وإرجاع الموجودات والتصرف بها، وإنشاء وحدة المعلومات الاستخباراتية المالية.

على الرغم من أن ظاهرة تهريب الموجودات بما فيها الأموال المتحصلة من نشاطات غير شرعية تعتبر قليلة في فلسطين، إلا أنه يمكن القول إن دولة فلسطين ما زالت تواجه العديد من المعوقات في المجال التشريعي والتنفيذي وخاصة في مجال عقد الاتفاقيات الثنائية والانضمام إلى الاتفاقيات الدولية في مجال التعاون القضائي الدولي، سواء على صعيد استرداد الأصول المتأتية من ارتكاب جرائم أو على صعيد تنفيذ الأحكام أو تسليم المجرمين. ومع ذلك، قامت دولة فلسطين بالعديد من الجهود في هذا المجال تتمثل في الآتي:

### • التحقق من هوية الأشخاص المودعين للأموال والتدقيق في الحسابات المالية

وفقاً لأحكام المادة (1/52) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تتخذ الدول التدابير الرامية لإلزام المؤسسات المالية بالتحقق من هوية الزبائن وأن تتخذ خطوات معقولة لتحديد هوية المالكين المنتفعين للأموال المودعة في الحسابات المالية عالية القيمة.

بالإضافة إلى العديد من التعليمات والتعاميم التي أصدرتها سلطة النقد في هذا المجال -التي أشرنا إليها سابقاً- فقد أوجبت المادة (10) من القرار بقانون رقم (39) لسنة 2022 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب على المؤسسات المالية اتخاذ تدابير العناية الواجبة للعملاء سواء كانوا طبيعيين أو اعتباريين، وتتمثل تلك التدابير في:

- عدم الاحتفاظ بحسابات مجهولة أو حسابات تحت أسماء وهمية.
- التعرف على عملائها والتحقق من هوياتهم من خلال وثائق أو بيانات أو سجلات موثوقة ومستقلة.
- التحقق من أن الشخص الذي يدعي التصرف نيابة عن العميل مخولٌ عنه، وتحديد هويته والتحقق منها.
- 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.
- فهم الغرض من علاقة العمل وطبيعتها وجمع معلومات عنها حسب الاقتضاء.
- فهم طبيعة عمل العميل عندما يكون من الأشخاص الاعتباريين أو الترتيبات القانونية، وهيكلية الملكية والسيطرة عليه.
- بذل العناية الواجبة المتواصلة على أي علاقة عمل، بما في ذلك دراسة العمليات التي يجري تنفيذها بشكل دقيق والغرض منها للتأكد من أنها تتوافق مع المعلومات الموجودة بحوزتها حول عملائها ونشاطاتهم التجارية وملف المخاطرة الخاص بهم، وبما يتضمن إذا اقتضى الأمر مصدر الأموال، والتأكد من أن المستندات أو البيانات أو المعلومات التي يتم جمعها وفقاً لهذه المادة محدثة باستمرار وملائمة، من خلال استعراض السجلات الموجودة، لا سيما لفئات العملاء ذوي المخاطر المرتفعة.

كما حددت المادة (11) من ذات القرار بقانون الحالات التي يجب على المؤسسات المالية اتخاذ التدابير السابقة بشأنها، وتتمثل تلك الحالات في الآتي:

- عند إنشاء علاقة عمل.
- عند تنفيذ أي عملية عارضة.
- عند تنفيذ عملية تصل قيمتها أو تتجاوز القيمة التي تحددها اللجنة بموجب تعليمات تصدر بهذا الشأن، سواء أجريت كعملية واحدة أو عدة عمليات يبدو أنها متصلة مع بعضها بعضاً.
- تحويل أموال محلياً أو دولياً تصل قيمتها أو تتجاوز القيمة التي تحددها اللجنة بموجب تعليمات تصدر بهذا الشأن.
- عند الشك في صحة أو دقة أو كفاية البيانات المتعلقة بتحديد هوية العميل التي تم الحصول عليها مسبقاً.
- عند الاشتباه في غسل الأموال أو تمويل الإرهاب بغض النظر عن أي إعفاءات أو حدود معينة مشار إليها في هذا القرار بقانون أو التعليمات أو الأنظمة الصادرة بموجبه.
- التحقق من هوية العميل والمستفيد الحقيقي قبل أو أثناء إقامة علاقة العمل أو تنفيذ العمليات للعملاء العارضين، ولها استكمال عملية التحقق من العميل والمستفيد الحقيقي بعد إقامة علاقة العمل بشرط أن يتم إرجاء عملية

التحقق بناءً على إدارة مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب بفاعلية، وأن يحدث ذلك في أسرع وقت ممكن، وأن يكون ذلك ضرورياً لعدم إعاقة سير العمل.  
- اعتماد إجراءات إدارة المخاطر في الظروف التي يمكن فيها للعميل الاستفادة من علاقة العمل قبل عملية التحقق.

### • تنظيم الإطار القانوني للأشخاص المعرضين سياسياً للمخاطر

صدرت عن اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال تعليمات رقم (1) لسنة 2018م بشأن الأشخاص المعرضين سياسياً للمخاطر، التي تحدد الأشخاص المعرضين سياسياً للمخاطر وهم الأشخاص الذين يشغلون أيّاً من المناصب أو الوظائف التالية سواء كانوا محلّيين أو أجانب وأفراد عائلاتهم وذوي الصلة بهم:

1. الأشخاص الذين يشغلون مناصب سياسية عامة أو وظائف عليا: أ. رئيس الدولة ومستشاروه ورؤساء المؤسسات التابعة للرئاسة. ب. رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم. ج. وكلاء الوزارات ومن في حكمهم. د. المدراء والمدراء العامون في الوظائف الحكومية والوظائف العامة ومن في حكمهم. هـ. مدراء ورؤساء الهيئات والمؤسسات العامة ومن في حكمهم. و. رئيس وأعضاء المجلس التشريعي. ز. رئيس وأعضاء المجلس القضائي. ح. قضاة المحاكم على اختلاف درجاتها. ط. أعضاء النيابة العامة. ي. مدراء وقادة الأجهزة الأمنية والمسؤولون فيها ومدراء إدارتها وأقسامها في الإدارات العامة والمحافظات. ك. مدراء وقادة الأمن العام الفلسطيني والأحزاب السياسية والفصائل الفلسطينية وذوو المراكز المهمة في هذه الأحزاب والفصائل.
2. رؤساء ونواب ومدراء المؤسسات أو الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية غير الحكومية المحلية والأجنبية وأعضاء مجالس الإدارة.
3. السفراء والقناصل وأعضاء السلك الدبلوماسي.
4. رؤساء ومدراء المنظمات الدولية ونوابهم وممثلوهم.
5. المسؤولون التنفيذيون في الشركات المملوكة للدولة.

ولم يتضمن قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته تعريف الأشخاص المعرضين للفساد سياسياً بشكل صريح، بينما تناولت المادة (2) منه الجهات الخاضعة لتقديم إقرار الذمة المالية، وهي أعداد واسعة من العاملين في إدارة الشأن العام الحكومي وغير الحكومي.

أما القرار بقانون رقم (39) لسنة 2022 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، فقد عرّف في المادة (1) منه الشخص السياسي ممثل المخاطر بأنه الشخص الطبيعي الذي يمثل أيّاً 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.
  - ت. كبار المسؤولين الحكوميين أو القضائيين أو العسكريين.
  - ث. كبار مسؤولي الشركات المملوكة للدولة.
  - ج. كبار مسؤولي الأحزاب السياسية.
  - ح. الأشخاص الآخرون الذين تحددهم اللجنة.

2- الشخص السياسي ممثل المخاطر المحلي: الشخص الطبيعي الذي يشغل أو شغل منصباً 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.
- ت. المناصب المعادلة للمناصب المنصوص عليها في البندين (أ، ب) أعلاه.

## • إنشاء اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال

أُنشئت اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بموجب المادة (29) من القرار بقانون رقم (39) لسنة 2022 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتعديلاته، وأنيطت بها الصلاحيات والاختصاصات التالية بموجب أحكام المواد (30، 31):

- وضع السياسات والاستراتيجيات لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وحظر تمويل أسلحة الدمار الشامل ومتابعة تنفيذ تلك السياسات والاستراتيجيات، ولها أن تتسق في ذلك مع أيّ جهات أخرى غير ممثلة في اللجنة متى دعت الحاجة إلى ذلك.
- التنسيق مع السلطات المختصة والسلطات المشرفة، لتطوير وتنفيذ السياسات والأنشطة والإجراءات لغايات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتمويل انتشار أسلحة الدمار الشامل، وتفعيل السياسات اللازمة للتعاون بين تلك السلطات والوحدة لتسهيل تدفق المعلومات فيما بينها بما يضمن حماية البيانات والخصوصية.
- تحديد الدول مرتفعة المخاطر بناءً على دعوة من مجموعة العمل المالي وإخطار المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة بها عبر السلطة المشرفة من أجل تطبيق تدابير عناية واجبة معززة تتناسب مع درجة المخاطر.
- اتخاذ تدابير مضادة فعالة ومتناسبة مع درجة المخاطر بناءً على دعوة من مجموعة العمل المالي أو بمبادرة من اللجنة، وإخطار كافة الجهات ذات العلاقة بتطبيق تلك التدابير.
- تنسيق الإجراءات لتحديد وتقييم مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتمويل انتشار أسلحة الدمار الشامل، والحصول على كافة المعلومات من السلطات المشرفة والسلطات المختصة للقيام بذلك التقييم وتحديثه.

وفي إطار التعاون الدولي لمكافحة جريمة غسل الأموال، وقّعت اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال العديد من مذكرات التفاهم مع عدة دول، ويوضح الجدول التالي تلك المذكرات<sup>71</sup>:

الرقم	اسم وحدة الاستعلامات المالية	الدولة
1.	وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب	المملكة الأردنية الهاشمية
2.	هيئة الرقابة المالية الاتحادية	روسيا الاتحادية
3.	وحدة معالجة المعلومات المالية	المملكة المغربية
4.	اللجنة التونسية للتحليل المالية	الجمهورية التونسية
5.	وحدة المعلومات المالية	جمهورية السودان
6.	مركز تقارير المعلومات المالية والتحليل	جمهورية إندونيسيا
7.	وحدة المعلومات المالية	دولة قطر
8.	قسم مكافحة غسل الأموال	تايوان

## • إنشاء وحدة المتابعة المالية

أُنشئت وحدة المتابعة المالية بموجب القرار بقانون رقم (20) لسنة 2015 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتعديلاته، كوحدة مستقلة، وتهدف الوحدة إلى مكافحة جريمة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وحماية الاقتصاد الوطني من الآثار السلبية المترتبة على هاتين الجريمتين، ورفع مستوى نظم وإجراءات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في فلسطين، وتفعيل أطر التعاون المحلي مع كافة السلطات المختصة، وتعمل الوحدة على تنفيذ الأهداف المقررة من اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب التي ترسم بدورها السياسات الهادفة لمكافحة هاتين الجريمتين على المستويين المحلي والدولي. وتمارس الوحدة العديد من الاختصاصات التي تتمثل في:

- استلام وطلب المعلومات المتعلقة بالعمليات التي يُشتبه بأنها تتضمن عمليات غسل أموال أو تمويل إرهاب من الجهات الخاضعة لأحكام هذا القانون.
- جمع وتحليل المعلومات حول العمليات المالية المشبوهة من مختلف المصادر الرسمية وغير الرسمية.

71. الموقع الإلكتروني لوحدة المتابعة المالية في سلطة النقد www.ffu.ps.

- تعميم المعلومات ونتائج تحليل المعلومات المتعلقة بمتحصلات الجرائم المشتبه بأنها تتضمن عمليات غسل أموال وتمويل إرهاب وفقاً لأحكام هذا القانون.
- استخدام صلاحياتها المتعلقة بوقف تنفيذ العمليات المشتبه بتضمينها جرائم غسل أموال وتمويل إرهاب وفق المدد المحددة.

### • حظر إنشاء المصارف التي لا يوجد لها حضور مادي

نصت المادة (4/52) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أنه «بهدف منع وكشف عمليات إحالة العائدات المتأتية من أفعال مجرّمة وفقاً 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. وفضلاً عن ذلك، يجوز للدول الأطراف أن تنظر في إلزام مؤسساتها المالية برفض الدخول أو الاستمرار في علاقة مصرف مراسل مع تلك المؤسسات، ويتجنب إقامة أيّ علاقات مع مؤسسات مالية أجنبية تسمح لمصارف ليس لها حضور مادي، ولا تنتسب إلى مجموعة مالية خاضعة للرقابة باستخدام حساباتها».

من خلال التدقيق في التشريعات السارية في الأراضي الفلسطينية، يتضح أنها تتواءم مع ما ورد في المادة (4/52) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المشار إليها أعلاه، نذكر منها:

- بالرجوع إلى القرار بقانون رقم (39) لسنة 2022م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، يتضح أنّ المادة (7) منه قد حظرت إنشاء أو تشغيل مصرف صوري في الدولة. كما حظرت تلك المادة على المؤسسات المالية الدخول أو الاستمرار في علاقات عمل أو عمليات مع مصارف صورية، وكذلك الدخول أو الاستمرار في أعمال مصرفية مراسلة، أو عمليات أو أيّ علاقات عمل مع مصارف صورية أو السماح لها باستخدام حساباتها. كما أوجبت ذات المادة على المؤسسات المالية التأكد من أنّ المؤسسات المستجيبة لا تسمح بأن تستخدم حساباتها من قبل المصارف الصورية. ووفقاً لأحكام المادة (59) من ذات القرار بقانون، يُعاقب كل من يخالف أحكام هذه المادة عمداً بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تزيد على سنتين، أو بغرامة لا تقل عن (5000) خمسة آلاف دينار أردني ولا تزيد على (50000) خمسين ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً، أو بكلتا هاتين العقوبتين.

- بالرجوع إلى القرار بقانون رقم (9) لسنة 2010 بشأن المصارف، فقد حظرت المادة (4) منه على أيّ شخص في فلسطين أن يستخدم كلمة «بنك» أو «مصرف» أو مرادفاتهما أو أيّ تعبير آخر يماثلهما بأيّ لغة في وثائقه، ومطبوعاته، وعنوانه التجاري، واسمه، ودعايته ما لم يكن حاصلًا على ترخيص صادر عن سلطة النقد، إلّا إذا كان هذا الاستخدام بموجب أيّ تشريع نافذ أو باتفاق دولي تكون السلطة الوطنية الفلسطينية طرفاً فيه، على أن يُسمح لمكتب التمثيل الخاص بالمصرف الوافد استخدام كلمة «بنك» أو «مصرف» إذا كانت تشكل جزءاً من اسم المصرف الوافد، ويتم استخدام مصطلح «مكتب تمثيل» في متن التسمية. وأوجبت المادة (5) من ذات القرار بقانون على سلطة النقد الاحتفاظ بسجل مركزي لتسجيل المصارف بأنواعها ومكاتب التمثيل ومؤسسات الإقراض المختصة المرخصة والصرافين، تدوّن فيه جميع المعلومات المتعلقة بها، وأوجب القرار بقانون على سلطة النقد أن تنشر في بداية كل عام في الجريدة الرسمية على نفقة طالب الترخيص بالإضافة إلى ثلاث صحف تصدر بشكل يومي قائمة بجميع المصارف التي رُخص لها بممارسة الأعمال المصرفية في فلسطين وجميع مؤسسات الإقراض المختصة المرخصة وجميع الصرافين المرخصين، كما تنشر أيّ موافقات لمنح تراخيص جديدة مباشرة في الجريدة الرسمية، إضافة إلى نشر أيّ تغييرات قد تحصل على القائمة بشكل دوري. كذلك حظرت المادة (6) من القرار بقانون على أيّ شخص أن يباشر أيّاً من الأعمال المصرفية في فلسطين من دون الحصول على ترخيص خطي مسبق صادر عن سلطة النقد، كما يحظر تسجيل أيّ شركة يكون من غاياتها ممارسة العمل المصرفي في فلسطين لدى مراقب الشركات إلّا بعد حصولها على الموافقة المبدئية الخطية المسبقة من سلطة النقد.

وعاقبت المادة (54) من القرار بقانون كل من يخالف المواد السابقة بغرامة مالية لا تقل عن (5000) خمسة آلاف دولار أمريكي ولا تزيد على (250000) مائتين وخمسين ألف دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة في فلسطين، وما يتبع ذلك من مسؤولية مدنية أو جزائية وفقاً لأحكام أيّ تشريع آخر.

## • الانضمام إلى الاتفاقيات الدولية والعضوية في المنظمات الدولية وإبرام الاتفاقيات ومذكرات التفاهم الدولية

نصّت المادة (59) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أن «تنظر الدول الأطراف في إبرام اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف لتعزيز فاعلية التعاون الدولي المضطلع به عملاً بهذا الفصل من الاتفاقية» وتعد هذه المادة طوعية وغير إلزامية.

قامت دولة فلسطين بالعديد من الجهود المتواضعة في هذا المجال، نذكر منها:  
- الانضمام إلى الاتفاقيات الدولية: إذ انضمت فلسطين إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام 2014، وإلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية عام 2015، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية عام 2018.

- العضوية في المنظمات الدولية: انضمت دولة فلسطين إلى منظمة الشرطة الجنائية الدولية (الإنتربول) وذلك بتاريخ 2017/09/27، حيث قبلت منظمة الشرطة الجنائية الدولية «الإنتربول»، دولة فلسطين عضواً فيها، بعد تصويت 74 دولة مع القرار، وتكمن أهمية ذلك الإجراء في الدرجة الأولى بمحاولة فلسطين التشديد على وضعيتها القانونية كدولة، وأن الانضمام سيفتح المجال أما فلسطين لملاحقة بعض الفارين من العدالة، شريطة أن تكون الدولة التي يوجدون بها عضواً بمنظمة الإنتربول. أما على صعيد إسرائيل، فبالإمكان لاحقاً ومن خلال الضغط السياسي الطلب من الإنتربول تسليم بعض الإسرائيليين المتهمين بارتكاب جرائم بحق الفلسطينيين، في حال أصدرت محكمة فلسطينية حكماً بذلك وطالبت الإنتربول. وفي الجانب الآخر، فإن قرار الانضمام إلى المنظمة يعني أيضاً أن فلسطين مطالبة بمساءلة واعتقال ومحاسبة أو تسليم أي فلسطيني متهم بجريمة ارتكبها في دولة أخرى عضو بالإنتربول وفار من العدالة.

### - التوقيع على مذكرات التفاهم

استمرت هيئة مكافحة الفساد في توقيع مذكرات تفاهم على الصعيدين الدولي والعربي بهدف تبادل الخبرات وتعزيز الأدوات الوقائية، ونتج عن تلك الاتفاقيات العديد من الأنشطة المتبادلة ونقل الخبرات للمساعدة في تعزيز البيئة الطاردة للفساد والوقاية منه، وفيما يلي بيان للجهات التي تم التوقيع معها عام 2021<sup>72</sup> :

الدولة	المؤسسة
جمهورية الصين الشعبية	لجنة الرقابة الوطنية
جمهورية تنزانيا الاتحادية	مكتب الوقاية من الفساد ومكافحته
جمهورية إيطاليا	الهيئة الوطنية الإيطالية لمكافحة الفساد
جمهورية نيجيريا الاتحادية	الهيئة المستقلة لممارسات الفساد
الجمهورية اليمنية	الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد

72 التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام 2021، ص 63.

## ◀ قائمة المصادر والمراجع:

### أولاً: التشريعات

1. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 .
2. القانون الأساسي المعدل لعام 2003 .
3. قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 .
4. قانون تنظيم الموازنة العامة رقم (7) لسنة 1998 .
5. قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 .
6. قانون السلطة القضائية المعدل رقم (1) لسنة 2002 .
7. قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 .
8. قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم (10) لسنة 2004 .
9. قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لسنة 2005 .
10. قانون الدين العام رقم (24) لسنة 2005 .
11. قانون انتخابات الهيئات المحلية المعدل رقم (10) لسنة 2005 .
12. قرار بقانون بشأن الانتخابات العامة رقم (1) لسنة 2007 .
13. قرار بقانون بشأن الشراء العام رقم (8) لسنة 2014 .
14. قرار بقانون بشأن الشركات رقم (42) لسنة 2021 .
15. قرار بقانون بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (39) لسنة 2022 .
16. قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 .
17. قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936 .
18. النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة رقم (43) لسنة 2005 .
19. نظام التفتيش القضائي رقم (12) لسنة 2021 .
20. اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (45) لسنة 2005 .
21. نظام منح المكافآت لموظفي الخدمة المدنية رقم (21) لسنة 2022 .
22. نظام الشراء العام رقم (5) لسنة 2014 .
23. نظام حماية المبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم رقم (7) لسنة 2019 .
24. نظام تضارب المصالح رقم (1) لسنة 2020 .

### ثانياً: مدونات السلوك

1. مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة رقم (4) لسنة 2020 .
2. مدونة السلوك القضائي لعام 2020 .
3. مدونات سلوك العاملين في الأجهزة الأمنية لعام 2018 .
4. مدونة سلوك الشرطة لعام 2012 .
5. مدونة سلوك جهاز المخابرات لعام 2010 .
6. مدونة سلوك جهاز الدفاع المدني لعام 2015 .
7. مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة لموظفي هيئة مكافحة الفساد لعام 2021 .
8. مدونة قواعد حوكمة الشركات لعام 2009 .

### ثالثاً: التقارير

1. التقرير السنوي الخامس عشر (واقع النزاهة ومكافحة الفساد في فلسطين 2022)، ائتلاف أمان. 2022 .
2. التقرير السنوي الرابع عشر (التجربة الفلسطينية في نزاهة الحكم ومكافحة الفساد السياسي)، ائتلاف أمان، 2021 .
3. تقرير حول الرقابة على الانتخابات المحلية المرحلة الثانية، ائتلاف أمان، 2022 .

4. التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام 2021.
5. تقرير حول امتثال مسؤولي السلطة السياسية لأحكام أنظمة الإفصاح عن تضارب المصالح وقبول الهدايا والإفصاح عن الذمة المالية في فلسطين، ائتلاف أمان، 2023.
6. التقرير السنوي الثامن للشكاوى في الدوائر الحكومية لعام 2020.
7. التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى لسنة 2021.
8. التقرير السنوي الحادي عشر للنيابة العامة لعام 2020.
9. تقرير حول المؤسسة الأمنية الفلسطينية والنزاهة السياسية، ائتلاف أمان، 2022.
10. تقرير حول تفعيل حق مؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة بمكافحة الفساد في تحريك الدعاوى المتعلقة بقضايا الفساد، ائتلاف أمان، 2022.
11. التقرير السنوي لهيئة سوق رأس المال لعام 2021.
12. تقرير حول النزاهة والحيادية والاستقلالية في أعمال المحكمة الدستورية العليا وقراراتها، ائتلاف أمان، 2022.
13. تقرير الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة لعام 2022، ائتلاف أمان.
14. ورقة بعنوان عدم التفرغ في الوظيفة والمناصب العامة مدخل من مداخل تضارب المصالح، ائتلاف أمان، 2018.
15. تقرير الظل حول تنفيذ فلسطين للهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة، ائتلاف أمان، 2018.
16. ورقة حول «تجريم أفعال الفساد في القطاع الخاص الفلسطيني»، ائتلاف أمان، 2023.
17. ورقة حول أثر التعيين لأعضاء ورؤساء مجالس الهيئات المحلية على النزاهة السياسية، ائتلاف أمان، 2022.

#### رابعاً: استطلاعات الرأي

1. استطلاع رأي المواطنين حول واقع الفساد ومكافحته في فلسطين ، ائتلاف أمان، 2022.

#### خامساً: الخطط الوطنية

1. الخطة الوطنية للتنمية (السياسات العامة) للأعوام 2021-2023.
2. الاستراتيجية القطاعية للخدمة المدنية للأعوام 2021-2023.
3. الاستراتيجية الوطنية عبر القطاعية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد 2020-2022.

#### سادساً: المواقع الإلكترونية

1. الموقع الإلكتروني لهيئة مكافحة الفساد [www.pacc.ps](http://www.pacc.ps).
2. الموقع الإلكتروني لديوان الرقابة المالية والإدارية <https://saacb.ps>.
3. الموقع الإلكتروني لسلطة النقد الفلسطينية [www.pma.ps](http://www.pma.ps).
4. الموقع الإلكتروني لهيئة سوق رأس المال [www.pcma.ps](http://www.pcma.ps).
5. الموقع الإلكتروني لوحدة المتابعة المالية في سلطة النقد [www.ffu.ps](http://www.ffu.ps).
6. الموقع الإلكتروني لمجلس الوزراء [www.palestinecabinet.gov.ps](http://www.palestinecabinet.gov.ps).

AMAN  
Transparency Palestine



## الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

المؤسسة الفلسطينية المعتمدة من قبل منظمة الشفافية الدولية منذ العام 2006، تأسس في العام 2000 من مجموعة من المؤسسات الأهلية الفاعلة في مجال الديمقراطية والحكم الصالح وحقوق الإنسان، سعياً لتحقيق رؤيته نحو «مجتمع فلسطيني خالٍ من الفساد».

يسعى الائتلاف حالياً إلى خلق وقيادة حراك مجتمعي عبر قطاعي مناهض للفساد، والإسهام في إنتاج ونقل وتوطين المعرفة بالفساد ومكافحته على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي. يحرص ائتلاف أمان على القيام بدوره الرقابي Watchdog على النظام الوطني للنزاهة بالتركيز على المشاركة المجتمعية وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام في الرقابة والمساءلة وخلق بيئة محصنة ومساهمة في الكشف عن جرائم الفساد والحد من انتشاره.

رام الله: عمارة الريماوي - الطابق الأول - شارع الإرسال ص.ب: رام الله 339 القدس 69647

هاتف: 022989506 - 022974949 فاكس: 022974948

غزة: شارع حبوش، متفرع من شارع الشهداء - عمارة دريم / الطابق الثالث

هاتف: 082884767 تليفاكس: 082884766

الموقع الإلكتروني: [www.aman-palestine.org](http://www.aman-palestine.org)

     /AmanCoalition

برنامج أمان الرئيسي بتمويل مشكور من حكومات النرويج ولوكسمبورغ والسويد وهولندا/UNDP