

# السياسات والتشريعات ال فلسطينية في مكافحة الفساد

دراسة تحليلية



# السياسات والتشريعات الفلستينية في مكافحة الفساد

إعداد:

أ. علي أبودياك أ. ناصر الرئيس

إشراف:

د. عزمي الشعبي

تحرير:

أ. بلال البرغوثي

السياسات والتشريعات الفلسطينية في مكافحة الفساد

الطبعة الأولى 2008

© حقوق الطبع محفوظة

الإنتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان

ISBN: 978 - 9950 - 356 - 01 - 6

2

الإنتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان

ص.ب. 69647، القدس 95908

رام الله

هاتف: 2989506 (02) فاكس: 2974948 (02)

غزة

هاتف: 2884767 (08) فاكس: 2884766 (08)

البريد الإلكتروني: [aman@aman-palestine.org](mailto:aman@aman-palestine.org)

الصفحة الإلكترونية: [www.aman-palestine.org](http://www.aman-palestine.org)

صدر هذا الكتاب بدعم مالي من صندوق الأمم المتحدة للديمقراطية من خلال برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/ برنامج مساعدة الشعب الفلسطيني. ما ورد في هذا الكتاب يتحمل مسؤوليته الإنتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان وهو لا يعبر بالضرورة عن وجهة نظر الأمم المتحدة أو صندوق الأمم المتحدة للديمقراطية أو مجلسه الاستشاري أو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/ برنامج مساعدة الشعب الفلسطيني

أضواء للتصميم، 2980552

## المحتويات

|    |  |
|----|--|
| ٥  | ملخص تنفيذي  |
| ٩  | مقدمة  |
| ١٣ | الفصل الأول: إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد                                    |
| ١٥ | المبحث الأول: مضمون الإتفاقية الدولية لمكافحة الفساد                                 |
| ١٦ | الفرع الأول: أهداف الاتفاقية ونطاق تطبيقها   |
| ١٨ | الفرع الثاني: سياسات مكافحة الفساد وفقا للاتفاقية                                    |
| ٢٠ | الفرع الثالث: أفعال الفساد المجرمة بمقتضى الاتفاقية                                  |
| ٢٥ | الفرع الرابع: إجراءات و ضمانات تعزيز مكافحة وملاحقة الدول<br>لجرائم الفساد           |
| ٣١ | المبحث الثاني: مدى إلزامية الاتفاقية للسلطة الوطنية الفلسطينية                       |
| ٣٥ | الفصل الثاني: مدى موثمة السياسات الفلسطينية لإتفاقية الأمم المتحدة<br>لمكافحة الفساد |
| ٤١ | المبحث الأول: ملامح السياسات العامة للحكومات الفلسطينية المتعاقبة                    |
| ٤٩ | المبحث الثاني: الإطار العام لسياسات مكافحة الفساد                                    |
| ٤٩ | الفرع الأول: تعزيز المشاركة والانتخابات التشريعية                                    |
| ٥١ | الفرع الثاني: تعزيز أنماط الرقابة والشفافية والمساءلة                                |
| ٦٢ | الفرع الثالث: ضبط المشتريات العامة وإدارة المال العام                                |
| ٦٥ | الفرع الرابع: الإدارة العامة والخدمة المدنية   |
| ٦٨ | المبحث الثالث: هيئات مكافحة الفساد الوقائية  |
| ٦٩ | الفرع الأول: هيئة مكافحة الكسب غير المشروع   |

- ٧٨ الفرع الثاني: ديوان الرقابة المالية والإدارية
- ٨٥ المبحث الرابع: إقرار الذمة المالية
- ٩١ المبحث الخامس: تدابير مكافحة غسل الأموال
- ٩٣ الفرع الأول: سياسة الحكومة في مكافحة غسل العائدات الإجرامية
- ١٠٢ الفرع الثاني: سياسة الحكومة في الرقابة على النشاط المالي  
للجمعيات والهيئات الأهلية
- ١٠٤ المبحث السادس: التعاون الدولي والإقليمي
- ١٠٦ الفرع الأول: أهمية التعاون الدولي في مكافحة الفساد
- ١٠٨ الفرع الثاني: نفاذ اتفاقية الرياض للتعاون القضائي
- ١١٣ الفصل الثالث: مدى مواءمة التشريعات الفلسطينية لاتفاقية الأمم المتحدة  
لمكافحة الفساد
- ١١٣ المبحث الأول: ماهية التشريعات التي تحكم الأراضي الفلسطينية
- ١١٥ المبحث الثاني: مدى مواءمة التشريعات السارية في فلسطين لأحكام  
الاتفاقية
- ١١٥ الفرع الأول: مدى مواءمة التشريعات الفلسطينية لأحكام الاتفاقية في  
مجال تجريم الفساد
- ١٤٠ الفرع الثاني: مدى مواءمة التشريعات الفلسطينية للسياسات التي  
أقرتها الاتفاقية
- ١٤٨ الخاتمة والتوصيات
- ١٥٧ الملاحق
- ١٥٩ الملحق أ: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
- ٢٠٨ الملحق ب: قانون الكسب غير المشروع
- ٢١٧ الملحق ج: قانون مكافحة غسيل الأموال

## ملخص تنفيذي

يعرف الفساد بمعناه الأوسع بأنه إساءة استخدام السلطة لأهداف غير مشروعة. ويمثل الفساد تحدياً خطيراً في وجه التنمية، فهو يضعف القدرة المؤسساتية للدولة لأنه يؤدي إلى إستنزاف مصادرها، وتغييب قيم الديمقراطية والمساواة والعدالة فيها.

إن وجود الفساد بأشكاله وأنماطه المختلفة، قد بات حقيقة لا يمكن إنكارها أو تجاهلها، مما يحتم على كل حريص ومهتم من الأفراد والمؤسسات بسيادة القانون وبناء دولة القانون والعدالة في فلسطين، أن لا يؤول جهداً في مكافحة هذه الظاهرة ومحاربتها، لكون استئصالها والحد من انتشارها وشيوعها أمراً ليس مستحيلاً أو صعباً إذا ما تضافرت الجهود الرسمية والأهلية في هذا الاتجاه.

ولاشك بأن حجم الاهتمام الذي يبديه المجتمع الفلسطيني بهذه الظاهرة، يعبر عن وعي وإدراك المجتمع ومؤسساته لمدى خطورة هذه الظاهرة، ودورها في شيوع ما عتري المجتمع الفلسطيني من ظواهر اجتماعية سلبية وغير ذلك من مظاهر الاعتداء والابتزاز والتهديد والخطف والقتل وفرض الإتاوات وغيرها من التجاوزات والانتهاكات التي مست سيادة القانون والقضاء وتعدت في مخاطرها الاعتداء على الممتلكات العامة لتصيب المواطن في جوهر وصلب حقوقه وحياته.

وضمن الحراك المجتمعي الفلسطيني الرامي لمحاربة ظاهرة الفساد بكافة جوانبه والذي كان الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان- معنيا ومبادرا رئيسياً في التأصيل له من خلال مقترح الخطة الوطنية لمكافحة الفساد وإطلاق الحملة الوطنية لمحاربتها، فقد سعت هذه الدراسة لتمثل إطاراً نظرياً يؤسس للخطوات العملية الواجبة الإلتباع رسمياً وأهلياً للقضاء على تلك الظاهرة.

ولكون إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وضعت الأسس الرئيسية التي أجمعت عليها دول العالم المتحضر كمتطلبات ضرورية في محاربة هذه الظاهرة، ولعدم إضاعة الوقت والجهد في البحث عن أنجع السبل وأقصرها في تحقيق هذه الغاية، فقد غدا من الممكن اختزال الوقت والجهد بإستثمار وتبني ما خلص إليه المجتمع الدولي من وسائل وتدابير وإجراءات وسياسات لمكافحة الفساد ومحاربتها.

ومن هذا المنطلق فإن على الفلسطينيين إذا ما اتجهت إرادتهم فعلا لمكافحة هذه الظاهرة أن يتبنوا ما أقرته الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد من سياسات وتدابير وليس هذا فحسب بل عليهم أن يوائموا تشريعاتهم العقابية على وجه الخصوص والتشريعات الأخرى على وجه العموم مع مبادئ وأحكام الاتفاقية الدولية لضمان امتلاكهم للأداة التشريعية المناسبة والقادرة على الحد من هذه الظاهرة ومكافحتها.

وعليه فإن هذه الدراسة سعت بالأساس إلى البحث عن مدى موائمة الوضع الفلسطيني من حيث السياسات العامة والتشريعات بمستوياتها المختلفة مع متطلبات الاتفاقية الدولية، وذلك بهدف تحديد مكامن الإتفاق مع هذه الاتفاقية، وبالتالي تعزيزها والتأكيد على ضرورة الإلتزام التام بها، ومكامن الإختلاف والنقص والتعارض مع الاتفاقية بهدف تصويبها وموائمتها مع الاتفاقية، آخذين بعين الإعتبار البيئّة والواقع الثقافي المحلي.

ولأجل تحقيق هذا الهدف فقد إتمتدت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي، بحيث تم تحليل نصوص الاتفاقية وما تطلبته من تدابير وقائية لمكافحة ظاهرة الفساد سواء على صعيد السياسات العامة أو على صعيد التشريعات، ومن ثم حلت هذه الدراسة السياسات والتشريعات الفلسطينية ذات العلاقة بمحاربة الفساد لدراسة مدى إنسجامها وموائمتها مع متطلبات الاتفاقية.

جاءت هذه الدراسة في ثلاثة فصول،

بين الفصل الأول منها المحاور الرئيسية في الاتفاقية، محددا أهدافها ونطاق تطبيقها، وأفعال الفساد المجرمة بمقتضاها، وإجراءات وضمائم تعزيز مكافحة وملاحقة الدول لجرائم الفساد، والتدابير الوقائية المطلوبة لمحاربة الفساد وفقا لهذه الاتفاقية، سواء ما تعلق منها بالسياسات العامة أو ما تعلق بالتشريعات، ومن ثم عرض هذا الفصل إلى مدى إلزامية هذه الاتفاقية للسلطة الوطنية الفلسطينية مؤكدا على إمكانية أن تكون السلطة بإرادة منها طرفا ملتزما بها.

وخصص الفصل الثاني للحديث عن السياسات الفلسطينية العامة ومدى موائمتها مع الاتفاقية، فتطرق إلى ملامح السياسات العامة للحكومات الفلسطينية المتعاقبة، ومن ثم عالج الإطار العام لسياسات مكافحة الفساد والمتمثلة بتعزيز المشاركة والانتخابات التشريعية، وضبط المشتريات العامة وإدارة المال العام، وإصلاح الإدارة العامة والخدمة المدنية، كما تطرق هذا الفصل إلى هيئات مكافحة الفساد الوقائية ودور كل من هيئة مكافحة الكسب غير المشروع وديوان الرقابة المالية والإدارية في هذا المجال، وقد بين هذا الفصل الأحكام المتعلقة بإقرار

---

الذمة المالية، كما عالج أيضا تدابير مكافحة غسل الأموال موضحا سياسة الحكومة في مكافحة غسل العائدات الإجرامية والرقابة على النشاط المالي للجمعيات والهيئات الأهلية، ولأهمية التعاون الدولي والإقليمي في مكافحة الفساد فقد أكد هذا الفصل على أن قضية مكافحة الفساد لم تعد من القضايا الداخلية للدولة فحسب بل أصبحت قضية إقليمية دولية، وللعلاقة الوثيقة ما بين مبادئ الحكم الرشيد ومحاربة الفساد فقد عرج هذا الفصل لمحاوّر الإصلاح في برنامج الحكم الرشيد مبينا أركانه ومعاييرهم.

وعالج الفصل الثالث مدى مواءمة التشريعات الفلسطينية لإتفاقية الأمم المتحدة، فتطرق لماهية التشريعات التي تحكم الأراضي الفلسطينية عارضا أهم المآخذ والعيوب التي تعترضها، ثم عرض لمدى مواءمة التشريعات الفلسطينية لأحكام الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد في مجال تجريم الفساد بدءاً من تجريم الرشوة مروراً بتجريم اختلاس الأموال وتجريم غسل الأموال وتجريم الإثراء أو الكسب غير المشروع، انتهاءً بمدى تبني التشريعات السارية في فلسطين لإجراءات و ضمانات تعزيز مكافحة وملاحقة جرائم الفساد، وخصوصا فيما يتعلق بعدم استخدام الحصانة كحائل أو معوق بوجه المساءلة والمحاسبة والملاحقة على جرائم الفساد وإطالة مدد التقادم في تلك الجرائم وتقييد العفو الخاص فيما يتعلق بالمتورطين بجرائم الفساد وحرمانهم من تولي المناصب العامة والمصادرة للأموال المتحصل عليها من جرائم الفساد أو المستخدمة في ارتكاب جرائم الفساد وحماية الشهود والخبراء والضحايا والمبلغين عن تلك الجرائم. كما عالج هذا الفصل مدى مواءمة التشريعات السارية في فلسطين للسياسات التي أقرتها الاتفاقية ووضع تشريعات وأنظمة خاصة بالوظيفة العمومية.



أثير موضوع الفساد لأول مرة في فلسطين كقضية عامة، سنة ١٩٩٧م، أي بعد انقضاء أربع سنوات تقريبا على قيام السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث أظهر تقرير لجنة الرقابة الصادر في شهر أيار من عام ١٩٩٧ وكذلك تقرير المجلس التشريعي، وجود فساد مالي وإداري مارسه عدد من المتنفذين في أجهزة السلطة.

ورغم أهمية وخطورة هذا الحدث، لم يجد هذا الموضوع ما يستحقه فعلا من اهتمام وجهد ومتابعة موضوعية من قبل القوى السياسية والمجتمع الفلسطيني، إذ اقتصر تناوله وطرحه على بعض نواب المجلس التشريعي والنخب الفكرية والسياسية والأكاديمية، وبعض منظمات المجتمع المدني، ما أفقد تقرير المجلس التشريعي قيمته وجرده من أثره وتأثيره، بل كان لسلبية التعاطي وعدم المحاسبة للفساديين الذين وردت أسمائهم في هذا التقرير أثره المباشر على استثناء الفساد وتفاقم حدته، بحيث تخطى حدود إهدار المال العام لغيره من مجالات وضروب الفساد، التي شاعت صورته ومظاهره على صعيد مناحي ومجالات الوظيفة العمومية في مرافقها العليا، حيث شاعت المحاباة واستغلال النفوذ الوظيفي من قبل بعض المتنفذين، وبات تجاوز القانون في تعيينات الوظائف العمومية أو سياسة القفز السريع واختزال المراحل في الترقيات إحدى سمات الوظيفة العمومية، كما شاع تدخل بعض العاملين في الأجهزة الأمنية في حل وتسوية المنازعات مقابل عمولة، وأضحى إبرام الصفقات والمناقصات أحيانا دون التقيد بالقانون والشروط الموضوعية المقررة لحماية المال العام، كما استمرت ظاهرة الشركات الاحتكارية، ومشاركة بعض الشخصيات أو المتنفذين في المجالات التجارية وغير ذلك من المظاهر التي بات يعيها جيدا كافة أفراد المجتمع الفلسطيني.

وبعيدا عن الدخول في متاهة حصر وتحديد مظاهر الفساد وأنماطه على صعيد المجتمع الفلسطيني، يمكننا القول بأن «الفساد أسباب عدة يكاد أن يكون أهمها باعتقادنا:

١. إبتعاد بعض المتنفذين عن مراعاة واحترام مبدأ سيادة القانون وتكافؤ الفرص في تقلد الوظائف العمومية.

٢. التعيين الوظيفي في المناصب الإدارية القيادية على أساس سياسي اعتمد المحسوبية والكوثا السياسية (محاصصة) بين الفصائل والأحزاب، بحيث بات يتقلد الوظائف العليا أصحاب المراتب التنظيمية الرفيعة بغض النظر عن مقدراتهم ومؤهلاتهم العلمية والإدارية.

٣. غياب مبدأ فصل السلطات وسيطرة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية والسلطة القضائية.
  ٤. غياب التأثير القوي والفاعل للقوى السياسية في مواجهة قضايا الفساد والتجاوزات التي شابت قطاع الوظيفة العمومية والمال العام، بل كان لنظام المحاصصة الذي استخدمته الفصائل أثره الواضح في سكوت هذه القوى عن مواجهة بعض مظاهر الفساد، وليس هذا فحسب بل أضحت هذه القوى في الكثير من المواقف شريك ومساهم في إستشراء الفساد، سواء من خلال حصولها على مكاسب وامتيازات وظيفية وماليه لكادرها أو من خلال المنح والاستقطاعات المالية التي تحصل عليها قادتها من الخزينة العامة لأغراض شخصية أو حزبية.
  ٥. غياب الشفافية المالية في بعض مجالات معاملات الشأن العام، حيث لم يجرى التعامل مع جميع الأموال العامة الموردة للسلطة الوطنية الفلسطينية بإعتبارها أموال خاضعة للتدقيق والرقابة من قبل المجلس التشريعي.
  ٦. تدخل مراكز النفوذ في العديد من القرارات الصادرة.
  ٧. عدم المساءلة القانونية لمنتهكي أحكام القانون ومرتكبي جرائم الفساد، إذ ساهم غياب الملاحقة والمساءلة القانونية الفعلية والجادة لعشرات بل لمئات الجرائم المرتبطة بالفساد، في إضفاء وتكريس الحماية والحصانة القانونية لمرتكبي هذه الجرائم، مما شجعهم على الاستمرار والتمادي في هذه الجرائم، لكون سكوت السلطة المتكرر عن مساءلة مقترفي هذه الجرائم، قد شجع الأفراد على تكرار مثل هذه الأعمال بل والمغالاة فيها لمعرفة مقترفي هذه الجرائم المسبقة بغياب المساءلة والملاحقة الجادة على هذه الجرائم.
- وليس هذا فحسب بل من المسائل الهامة التي ضربت مصداقية السلطة الوطنية الفلسطينية في هذا الجانب، عدم نجاح النيابة الفلسطينية العامة في أحالة بعض المتهمين الأساسيين بقضايا الفساد للقضاء الفلسطيني.
- والى جانب الأسباب السالفة هناك أيضا أسباب أخرى ترجع لظروف وخصوصية الواقع الفلسطيني، فالكيان الفلسطيني نتيجة للاحتلال الإسرائيلي الذي لم يزل جاثما وسيطرا على الأراضي الفلسطينية بقواته وإدارته العسكرية، كيانا ليس له ممارسة جميع المهام والصلاحيات بإستثناء المجالات التي حددتها ورسمت نطاقها اتفاقيات أوسلو بين منظمة التحرير الفلسطينية

وإسرائيل حيث بقيت سلطة محصورة ومقيدة بممارسة صلاحيات ومهام لا تتعدى بعض الحقوق السيادية في مجال الإدارة أو الأمن.

وعلى الرغم من محدودية السلطات الممنوحة للسلطة الوطنية الفلسطينية بمقتضى اتفاقيات أوسلو، فقد تم تجريد هذه السلطة عمليا من أغلب هذه الصلاحيات بعد تنفيذ قوات الاحتلال الإسرائيلي لهجومها العسكري الذي أطلق عليه «عملية الدرع أو الجدار الواقى»<sup>١</sup>.

ولعل ما يعيننا التأكيد على دور وعلاقة الاحتلال المباشرة وغير المباشرة في دعم قيام البيئة والمناخ المناسب لانتشار واستشراء الفساد في الأراضي الفلسطينية، فمن جانب أجبر تدمير قوات الاحتلال الإسرائيلي لمقار مراكز الإصلاح والتأهيل «السجون» أجهزة الأمن الفلسطيني على إخلاء سبيل جميع المقدرات من المحكومين والمعتقلين، بغض النظر عن التهم الموجهة إليهم أو الجرائم المعاقبين عليها، وليس هذا فحسب بل توقفت الأجهزة الأمنية الفلسطينية والمكلفين بإنفاذ القانون عن ممارسة دورهم في الملاحقة والكشف عن الجرائم لفترة طويلة، مما حال دون ملاحقة العشرات من الأشخاص، كما أصبحت هذه الأجهزة بالنظر لوقف التنسيق الأمني والجنائي بين الجانبين، عاجزة عن مساءلة وملاحقة المتهمين والمدانين في القضايا الجنائية الخطرة، لعدم قدرتها على الوصول إليهم أو اعتقالهم.

11

كما أن وقف التنسيق الأمني الجنائي بين الفلسطينيين والإسرائيليين، قد ساهم في هروب مئات المتهمين والمدانين بارتكاب الجرائم، لعدم معرفة الجهات الفلسطينية بحركة الأشخاص لانعدام السيطرة الفلسطينية على المعابر الخارجية للأراضي الفلسطينية، وأيضا على حركة الأشخاص من الأراضي الفلسطينية إلى دولة الاحتلال أو بالعكس.

والى جانب ما تقدم اوجد هذا الوضع المتمثل بغياب مؤسسات العدالة الجنائية وانعدام القدرة على الملاحقة والمساءلة الفرصة والبيئة المناسبة لشيوع الجرائم بأنواعها، بحيث باتت الأراضي الفلسطينية منذ اقتحام القوات الإسرائيلية تعيش في حالة من الفوضى والانفلات الأمني الذي قاد إلى شيوع جرائم القتل والفساد والابتزاز والاعتداء على الممتلكات العامة والخاصة.

١ شنت قوات الاحتلال الإسرائيلي هجومها العسكري المعروف بعملية الدرع الوقائي يوم ٢٩/٣/٢٠٠٢م، للمزيد حول هذه العملية وتداعياتها على صعيد السلطة الوطنية الفلسطينية والأراضي الفلسطينية عموما انظر: تقرير الأمين العام للأمم المتحدة المعد بناء على قرار الجمعية العامة د إ ط - ١٠/١٠، المتخذ في ٧ أيار/ مايو ٢٠٠٢، والمعنون «الأعمال الإسرائيلية غير القانونية في القدس الشرقية المحتلة وبقية الأرض الفلسطينية المحتلة»، وثيقة رقم ES-10/186/A فقرة ٢٣ وما بعدها.

ومن جانب آخر يمتلك الاحتلال الإسرائيلي بالنظر لسيطرته وتحكمه التام في الأراضي الفلسطينية لقدرة واضحة في التأثير والتحكم بالأوضاع الفلسطينية سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية.

لقد ترافقت المنح والهبات التي كانت تتدفق على الفلسطينيين في أعقاب إقامتهم للسلطة الوطنية الفلسطينية على الأراضي المحتلة، لدعم مسار العملية السلمية بين الجانبين، ولمساعدة الفلسطينيين على إقامة وبناء مؤسسات دولتهم، مع مؤسسات وقوانين غير مكتملة. فعلى الرغم من دور هذه الأموال الهام في بناء وتأسيس البنية التحتية والمؤسساتية للسلطة الوطنية، إلا أنها قد وفرت بطريقة غير مباشرة زيادة في فرص الفساد في الأراضي الفلسطينية، كما ترافق ذلك مع عدم اهتمام الجهات المانحة بأولويات استغلال وتشغيل هذه الأموال أو مراقبة مسارات إنفاقها.

ولكي لا نسهب في استعراض الواقع الفلسطيني، يمكننا القول بأن وجود الفساد بأشكاله وأنماطه المختلفة، قد بات يهدد مصداقية وفعالية السلطة ومؤسساتها، مما يحتم على كل حريص ومهتم من الأفراد والمؤسسات بسيادة القانون وبناء دولة القانون والعدالة في فلسطين، أن لا يؤول جهدا في مكافحة هذه الظاهرة ومحاربتها، لكون استئصالها والحد من استئصالها وشيوعها أمرا ليس مستحيلا أو صعبا اذا ما تضافرت الجهود الرسمية والأهلية في هذا الاتجاه. خاصة أن الجسم الرئيسي من القطاع العام والعاملين فيه لم ينخرطوا في ممارسه الرشوة ولم يتعايشوا أو يشرعوا أو يبرروا هذه الحالة.

### اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

لم يكن الاهتمام الدولي بظاهرة الفساد بأنماطه وأشكاله المختلفة، اهتماماً ثانوياً أملت ظروفه واعتبارات عابرة، وإنما جاء هذا الاهتمام بحقيقته وأبعاده تنويجاً منطقياً ومحصلة طبيعية لجهود الأمم المتحدة الحديثة في مجال تنظيم الحقوق والحريات ومكافحة الفقر ودعم التنمية وتحقيق الشعوب لحقها بتقرير مصيرها الاقتصادي والوصول للممارسة الميدانية الحرة لحقها المشروع في السيادة الدائمة والاستغلال الأمثل والرشيد لمواردها وثرواتها.

فالأمم المتحدة، ومنذ بدايات نشاطها، منحت حقوق الفرد وحرياته السياسية والمدنية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية اهتماماً يكاد أن يكون مميزاً، حيث أفردت لهذا الجانب مئات الإعلانات والاتفاقيات الدولية التي تناولت وعالجت مضمونها الحقوق الاقتصادية والحق في التنمية وتحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة بين الأفراد والسيادة الدائمة على الموارد والثروات والعمل وغيرها.

ولم يقف الاهتمام الدولي كما هو ثابت عند موضوع البحث في تفاصيل الحقوق وتقنين مكوناتها وتقرعاتها، وإنما تجاوز دور المجتمع الدولي مرحلة التقنين النظري المجرد إلى مرحلة البحث في سبل تمكين المجتمعات الدولية من العمل على التطبيق الفاعل والبناء لهذه المنظومة عبر حصر وتشخيص المعوقات والتحديات التي قد حالت بين الشعوب والأفراد وإمكانية التمتع الفعلي بهذه الحقوق، لمواجهة العمل على مكافحتها ومن ثم إزالتها كعقبات وموانع تعترض التنمية وتحول دون إقامة الدول لنظم سياسية واقتصادية مبنية على تحقيق العدالة الاجتماعية والتوزيع العادل للدخل والثروة مما يكفل ويعزز حق الجميع في التمتع بالموارد والثروات وحقوقهم في المساواة في التمتع الفعلي بمنظومة الحقوق والحريات الفردية والجماعية وفي الممارسة العملية لحقوقهم في التعليم والخدمات الصحية والغذاء والإسكان والعمل وتقلد الوظائف العامة.

وبالنظر لكون الفساد بأشكاله وأنماطه المختلفة قد بات يشكل أحد أهم المعوقات والتحديات التي تحول بين الشعوب وحقوقها في التنمية والتطور، فقد حظي موضوع مكافحته والعمل على

استئصاله والحد من انتشاره، باهتمام الأمم المتحدة والمجتمع الدولي، الذي سعى في سبيل مواجهته هذه الظاهرة وتدارك مخاطرها وأثارها المدمرة على الدول والأفراد، إلى بلورة ووضع إستراتيجية دولية شاملة ومستدامة لمكافحة والحد من استشرائه.

ومن هذا المنطلق أدت جهود الأمم المتحدة الحثيثة في التصدي لظاهرة الفساد، إلى اعتماد الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ ٣/١٠/٢٠٠٣م لقرارها رقم (٤/٥٨)، الذي صادقت بمقتضاه على مشروع الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، كما تم بمقتضى القرار السالف أيضاً تسمية يوم ٩ كانون الأول/ ديسمبر، يوماً دولياً لمكافحة الفساد، كما طالب وحث القرار المجتمع الدولي ومنظمات التكامل الاقتصادية الإقليمية على اعتماد الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، التي عرضت للتوقيع في ١٠/١٢/٢٠٠٣م، في مدينة ميريدا بالمكسيك، ودخلت حيز التنفيذ بتاريخ ١٤/١٢/٢٠٠٥م، لتصبح بذلك أول اتفاقية دولية عامة معنية ومختصة بحصر وتقنين مجموع التدابير والإجراءات الواجب على المجتمع الدولي والدول إتخاذها والالتزام بها لضمان مكافحة الفساد والقضاء عليه<sup>٢</sup>.

وبالنظر لأهمية هذه الوثيقة خاصة وأنها تجسد الرؤية والإستراتيجية الدولية لماهية التدابير والإجراءات الواجب إتخاذها لمكافحة الفساد، فضلا عن ماهية أفعال الفساد الواجب على أعضاء المجتمع الدولي تجريمها والملاحقة والمساءلة عليها، نرى من الأهمية بمكان التوقف أمام جوهر مضمون هذه الوثيقة، وتحديدًا أمام مجموع السياسات والتدابير والالتزامات التي اقتضت هذه الاتفاقية من الدول تنفيذها، وذلك قبيل الدخول في استعراض وتوضيح مدى موثمة السياسات والتشريعات الفلسطينية لمضمون وأحكام هذه الاتفاقية.

٢ هناك العديد من الاتفاقيات الإقليمية لمكافحة الفساد مثل :

اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد، التي اعتمدها منظمة الدول الأمريكية في ٢٩ آذار/مارس ١٩٩٦، واتفاقية مكافحة الفساد بين موظفي الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، التي اعتمدها مجلس الاتحاد الأوروبي في ٢٦ أيار/مايو ١٩٩٧، واتفاقية مكافحة رشو الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية، التي اعتمدها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في ٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٧، واتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد، التي اعتمدها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في ٢٧ كانون الثاني/يناير ١٩٩٩، واتفاقية القانون المدني بشأن الفساد، التي اعتمدها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في ٤ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩، واتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومحاربه، التي اعتمدها رؤساء دول وحكومات الاتحاد الإفريقي في ١٢ تموز/يوليه ٢٠٠٣م.

## المبحث الأول

### مضمون الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد

تتألف اتفاقية مكافحة الفساد من ديباجة مقتضبة و٧١ مادة قانونية مقسمة على ثمانية فصول<sup>٢</sup> تضمنت مجموع التدابير والإجراءات الواجب على الدول الأطراف إعمالها وتطبيقها من أجل تطوير وتمكين منظومتها القانونية والإدارية والقضائية في مجال مكافحة الفساد والحيلولة دون وقوعه وقيامه.

ولكي لا تلج هذه الدراسة في تفاصيل هذه الاتفاقية ارتأينا الاكتفاء بتسليط الضوء على أهم الالتزامات التي فرضتها هذه الاتفاقية على الدول الأطراف فيها، وليس هذا فحسب بل حاولنا قدر الإمكان التركيز على الالتزامات التي قد تتناسب مع الواقع والوضع الفلسطيني كسلطة قائمة في ظل الاحتلال، ولهذا تجنبنا الاهتمام أو التركيز على الالتزامات المرتبطة بالسيادة أي تلك التي لا يمكن تنفيذها أو تجسيدها سوى من قبل الدول التي تمتلك وتتمتع بكافة أركان ومقومات الدولة القانونية، كالاتزامات المتعلقة بالولاية الجنائية والالتزام المتعلق بتسليم المجرمين والالتزام المتعلق بالتعاون في مجال الملاحقة وغيرها.

ولهذا ارتأينا أن نحصر ونركز جهدنا في هذا البحث على التركيز على الالتزامات الممكن تجسيدها وتطبيقها من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية في ظل الصلاحيات المحددة لمكوناتها التشريعية والتنفيذية والقضائية.

## الفرع الأول

## أهداف الاتفاقية ونطاق تطبيقها

عكست ديباجة الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، أسباب ومبررات وضع المجتمع الدولي لهذه الاتفاقية، التي جاءت كما يتضح من عبارات الديباجة لمواجهة خطورة ما يطرحه الفساد من مشاكل ومخاطر على استقرار المجتمعات وأمنها، وللمحد من دوره السلبي في هدم وتقويض المؤسسات الديمقراطية وتعريض التنمية المستدامة وسيادة القانون للخطر، فضلاً عن خطورة الصلات القائمة بين الفساد وسائر أشكال الجريمة وخصوصاً الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية بما فيها غسل الأموال.

كما أوضحت الديباجة بأن الفساد لم يعد شأنًا محلياً، وإنما بات يمس كل المجتمعات والاقتصاديات، مما يجعل التعاون الدولي على منعه ومكافحته أمراً ضرورياً، بل يقتضي ضرورة ووجوب وضع وتسخير المجتمع الدولي لكافة الإمكانيات التقنية والمعلوماتية والإدارية لمنع وكشف وردع جرائم الفساد والكسب غير المشروع، ودعم استرداد الدول للموجودات المتحصل عليها بشتى صور الفساد.

ومن أهم ما تضمنته الديباجة تأكيدها بأن منع الفساد والقضاء عليه لم يعد مسؤولية أحادية أو فردية، وإنما تقع على كاهل جميع الدول، وليس هذا فحسب بل أكدت الديباجة على أن جهد مكافحة الفساد والقضاء عليه لا يمكن له أن يتحقق دون تضافر كافة الجهود بما في ذلك المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي.

وعلى صعيد أحكام الفصل الأول من الاتفاقية، تناولت مواد وبنود هذا الفصل أهداف الاتفاقية ونطاق تطبيقها، حيث حددت المادة الأولى الغرض والهدف من إبرام هذه الاتفاقية في:

- (أ) ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجع.
- (ب) ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد، بما في ذلك في مجال استرداد الموجودات.
- (ج) تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون العمومية والممتلكات العمومية.

كما حددت المادة الثالثة من الاتفاقية مجالات تطبيق هذه الاتفاقية بقولها:



١. تنطبق هذه الاتفاقية، وفقا لأحكامها، على منع الفساد والتجري عنه وملاحقة مرتكبيه، وعلى تجميد وحجز وإرجاع العائدات المتأتية من الأفعال المجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية.
٢. لأغراض تنفيذ هذه الاتفاقية، ليس ضروريا أن تكون الجرائم المبيّنة فيها قد أُلحقت ضررا أو أذى بأمالك الدولة، باستثناء ما تنص عليه خلافا لذلك.

ولعل الهام في هذه المادة تأكيدها على البعد الوقائي لانطباق وسريان هذه الاتفاقية، التي ترمي كما هو ثابت من عنوانها وجل نصوصها إلى تعزيز البعد الوقائي لمكافحة الفساد، أي العمل على الحيلولة دون وقوع هذه الجرائم من حيث الأصل والمبدأ، ولهذا نالت الإجراءات الوقائية سواء على صعيد السياسات أو التدابير أو الضمانات على مكانة خاصة ومميزة بمتن الاتفاقية، لقناعة واضعي هذا الاتفاق بأن مكافحة الفساد يجب أن تحظى بالمكانة الأولى والأساسية لما في إتباعها وتجسيدها من أثر وتأثير مباشر على تقليص حجم الفساد وربما قد يعزز ويساهم في القضاء على بعض أشكاله.

## الفرع الثاني

## سياسات مكافحة الفساد واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

بينت الإتفاقية في مجملها السياسات المثالية التي يجب أن تتبناها الحكومة للوصول إلى أفضل حالة تقربها من الوضع المثالي للحكومة الصالحة الرشيدة.

وتضمنت الاتفاقية في الفصل الثاني منها تدابير وسياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية، حيث تعرضت لتشكيل هيئة مكافحة الفساد الوقائية، ومدونات قواعد سلوك للموظفين العموميين، والمشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية، وإبلاغ الناس، والتدابير المتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة، كما تناولت القطاع الخاص، ومشاركة المجتمع، وتدابير منع غسل الأموال.

وتناولت في الفصل الثالث التجريم وإنفاذ القانون وتعرضت لتجريم رشوة الموظفين العموميين الوطنيين والأجانب، واختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها من قبل موظف عمومي، والمتاجرة بالنفوذ، وإساءة استغلال الوظائف، والإثراء غير المشروع، كما تناولت اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص، وتعرضت لغسل العائدات الإجرامية، وتعرضت للملاحقة والمقاضاة والجزاءات، والتجميد والحجز والمصادرة، والتعامل مع السرية المصرفية، والتعاون بين السلطات الوطنية وبين السلطات الوطنية والقطاع الخاص، وتأسيس السجل الجنائي.

كما تضمنت الاتفاقية في الفصل الرابع منها التعاون الدولي، حيث تعرضت لتسليم المجرمين، والمساعدة القانونية المتبادلة، ونقل الإجراءات الجنائية، والتعاون في مجال إنفاذ القانون، والتحقيقات المشتركة، وأساليب التحري الخاصة.

وتناول الفصل الخامس استرداد الموجودات، حيث تعرض للعائدات المتأتية من الجريمة، وتدابير الاسترداد المباشر للممتلكات، وآليات استرداد الممتلكات من خلال التعاون الدولي في مجال المصادرة، والاتفاقات والترتيبات الثنائية والمتعددة الأطراف، كما تناول تشكيل وحدة المعلومات الاستخباراتية المالية.

كما تناول الفصل السادس المساعدة التقنية وتبادل المعلومات، وتطرق للتدريب والمساعدة التقنية، وجمع المعلومات المتعلقة بالفساد وتبادلها وتحليلها، كما تناول تنفيذ الاتفاقية من خلال التنمية الاقتصادية والمساعدة التقنية.

ويلاحظ أن إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد قد توسعت في جرائم الفساد، حيث خصصت الباب الثالث منها لتجريم الفساد، خلافا لإتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية التي اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ ١٥/١١/٢٠٠٠ ودخلت حيز النفاذ بتاريخ ٢٩/٩/٢٠٠٣، والتي تناولت في المادة (٨) منها جريمة الرشوة فقط تحت عنوان تجريم الفساد، وقد نصت على جريمة غسل الأموال ولكنها ليس تحت عنوان تجريم الفساد وإنما تحت عنوان تجريم غسل عائدات الجرائم.

## الفرع الثالث

## أفعال الفساد المجرمة بمقتضى الاتفاقية

من المسلم به عدم كفاية وجدوى السياسات والممارسات السالفة، إذا ما افتقدت هذه السياسات للحماية الجزائية، فتبني الدول لمجموع الإجراءات والتدابير التي تضمنتها الاتفاقية، عملاً لا قيمة أو أثر له إن لم يتم تضمين تشريعات الدولة الجزائية، لمجموعة من القواعد والنصوص القانونية الخاصة بتجريم الأفعال التي قد ينطبق عليها وصف الفساد.

وعلى هذا الأساس إن مكافحة الفساد ومحاربتة، تقتضي تجريم العديد من الأفعال المنطوية تحت إطار ومدلول هذه الظاهرة، لضمان الملاحقة والمساءلة الجزائية لمن يرتكب أيًا من أفعال الفساد كالرشوة وغصب المال العام وتحقيق المنافع والمحاباة وإنكار العدالة وإساءة استخدام المناصب والكسب غير المشروع وغيرها من صور ومظاهر الفساد.

ويمكننا في هذا الصدد حصر وتحديد الأفعال التي جرمتها الاتفاقية بالمحاور والنقاط التالية:

20

١. تجريم وعد الموظف العمومي بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية.
٢. التماس موظف عمومي أو قبوله، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية.
٣. تجريم القيام، عمداً، بوعد موظف عمومي أجنبي أو موظف مؤسسة دولية عمومية بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية، من أجل الحصول على منفعة تجارية أو أي مزية غير مستحقة أخرى أو الاحتفاظ بها فيما يتعلق بتصريف الأعمال التجارية الدولية.
٤. تجريم قيام موظف عمومي أجنبي أو موظف في مؤسسة دولية عمومية عمداً، بشكل مباشر

- أو غير مباشر، بالتماس أو قبول مزية غير مستحقة، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يتمتع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية.
٥. تجريم قيام موظف عمومي عمداً، لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان آخر، باختلاس أو تبيد أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه، أو تسريبها بشكل آخر.
٦. تجريم وعد موظف عمومي أو أي شخص آخر بأي مزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، لتحريض ذلك الموظف العمومي أو الشخص على استغلال نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة لصالح المحرّض الأصلي على ذلك الفعل أو لصالح أي شخص آخر؛
٧. تجريم قيام موظف عمومي أو أي شخص آخر، بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتماس أو قبول أي مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص آخر، لكي يستغل ذلك الموظف العمومي أو الشخص نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة.
٨. تجريم تعمد موظف عمومي إساءة استغلال وظائفه أو موقعه، أي قيامه أو عدم قيامه بفعل ما، لدى الاضطلاع بوظائفه، بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان آخر، مما يشكل انتهاكا للقوانين.
٩. تجريم الإثراء غير مشروع، أي زيادة موجوداته زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياساً إلى دخله المشروع.
١٠. تجريم الرشوة في القطاع الخاص من خلال تجريم وعد أي شخص يدير كيانا تابعا للقطاع الخاص، أو يعمل لديه بأي صفة، بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الشخص نفسه أو لصالح شخص آخر، لكي يقوم ذلك الشخص بفعل ما أو يتمتع عن القيام بفعل ما، مما يشكل إخلالا بواجباته.
١١. التماس أي شخص يدير كيانا تابعا للقطاع الخاص، أو يعمل لديه بأي صفة، أو قبوله، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة، سواء لصالح الشخص نفسه أو لصالح شخص آخر، لكي يقوم ذلك الشخص بفعل ما، مما يشكل إخلالا بواجباته.

١٢. تجريم الاختلاس على صعيد القطاع الخاص، من خلال تجريم قيام أي شخص يدير كيانا تابعا للقطاع الخاص، أو يعمل فيه بأي صفة، أثناء مزاوله نشاط اقتصادي أو مالي أو تجاري، باختلاس أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه.

١٣. تجريم تبييض وغسل العائدات الإجرامية، من خلال تجريم:

أ. إبدال الممتلكات أو إحالتها، مع العلم بأنها عائدات إجرامية، بغرض إخفاء أو تمويه مصدر تلك الممتلكات غير المشروع أو مساعدة أي شخص ضالع في ارتكاب الجرم الأصلي على الإفلات من العواقب القانونية لفعلة.

ب. إخفاء أو تمويه الطبيعة الحقيقية للممتلكات أو مصدرها أو مكانها أو كيفية التصرف فيها أو حركتها أو ملكيتها أو الحقوق المتعلقة بها، مع العلم بأن تلك الممتلكات هي عائدات إجرامية.

ج. اكتساب الممتلكات أو حيازتها أو استخدامها مع العلم، وقت استلامها، بأنها عائدات إجرامية.

د. المشاركة في ارتكاب أي فعل مجرم وفقا لهذه المادة، أو التعاون أو التآمر على ارتكابه، والشروع في ارتكابه والمساعدة والتشجيع على ذلك وتسهيله وإسداء المشورة بشأنه.

١٤. تجريم إخفاء الممتلكات أو مواصلة الاحتفاظ بها عندما يكون الشخص المعني على علم بأن تلك الممتلكات متأتية من أي من أفعال الفساد المجرمة.

١٥. تجريم استخدام الإكراه البدني والمعنوي أو الإغراء بمزايا للتحريض على الإدلاء بشهادة زور أو للتدخل في الإدلاء بالشهادة أو تقديم الأدلة في إجراءات تتعلق بارتكاب أفعال مجرمة وفقا لهذه الاتفاقية.

١٦. تجريم استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب للتدخل في ممارسة أي موظف قضائي أو معني بإنفاذ القانون مهامه الرسمية فيما يتعلق بارتكاب أفعال مجرمة وفقا لهذه الاتفاقية.

١٧. تجريم الشروع بارتكاب أي من الأفعال السالفة، كما مدت الاتفاقية نطاق المساءلة الجنائية عن جرائم الفساد لتشمل إلى جانب منفذها كل من المتواطئ أو المساعد أو المحرض على ارتكاب هذه الجرائم.

ولعل ما تجدر ملاحظته من استعراض وتدقيق نصوص أحكام الفصل الثالث من الاتفاقية:

#### أ. تبني معيار المثال لا الحصر في تقنين جرائم الفساد:

حيث يتبين مدى تركيز الاتفاقية على تقنين وتحديد جرائم الفساد، رغم تجنبها تعريف الفساد، وليس هذا فحسب بل يتضح بأن الاتفاقية قد أوردت هذه الجرائم على سبيل المثال لا الحصر بحيث تركت الباب أمام الدول لتقرير أو إضافة ما تراه مناسبا من جرائم في تشريعاتها العقابية. ولعل هذا ما يتضح من مضمون المادة ٦٥ من الاتفاقية.

#### ب. تجاوز المفهوم التقليدي لتعريف الموظف العام:

إن اصطلاح الموظف العام لغايات هذه الاتفاقية وبالتالي لغايات مكافحة الفساد ومحاربه، لم يعد قاصر على المفهوم التقليدي لعبارة الموظف العمومي التي درجت عليها التشريعات المحلية، أي الشخص العامل أو المستخدم في الدولة أو في إدارتها العامة، وإنما توسعت الاتفاقية في تعريف الموظف لغاية الملاحقة والمساءلة الجنائية عن بعض جرائم الفساد، وتحديد جريمة الرشوة، لتشمل هذه العبارة إلى جانب جموع العاملين والمستخدمين في قطاع الوظيفة العمومية في الدولة بغض النظر عن جنسياتهم، موظفي المؤسسات الدولية المتواجدة على أراضي الدولة، ولهذا بات للدول استنادا لهذا التعريف الحق في ملاحقة ومساءلة هؤلاء الأشخاص عن جريمة الرشوة إذا ما اقترفوها أو شاركوا باقترافها على صعيد الأراضي الدولية.

#### ج. مد نطاق جرائم الفساد لخارج نطاق القطاع العام:

توسعت الاتفاقية أيضا في مد نطاق جرائم الفساد لخارج إطار الوظيفة العمومية، بحيث باتت بعض أشكال الفساد التي جرمتها الاتفاقية، تثير المسؤولية الجنائية كجرائم فساد إذا ما تم اقترافها في نطاق القطاع الخاص، ومثال ذلك جريمة الرشوة، وجريمة اقتراف من يدير كيانا تابعا للقطاع الخاص، أو يعمل فيه بأي صفة، لجريمة اختلاس أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه.

#### د. الاعتراف بالمسؤولية الجزائية للأشخاص المعنوية:

في سبيل عدم حصانة الأشخاص المعنوية وحصر نطاق مسؤوليتها في إطار المسؤولية المدنية،

٤ انظر المادة ١٦ من الاتفاقية.

٥ عالجت هذا الوضع على صعيد الاتفاقية كل من المادة ٢١ والمادة ٢٢.

دعت الاتفاقية إلى مد نطاق المسؤولية الجنائية لتشمل إلى جانب الأشخاص الطبيعية أيضا الأشخاص الاعتبارية، بحيث يمكن مساءلة هذه الأشخاص جزائيا عن جرائم الفساد المشمولة بالاتفاقية وإخضاعها للعقاب حال ارتكابها لمثل هذه الجرائم<sup>٦</sup>.

ومن هذا المنطلق إذا ما كانت الشخصية الاعتبارية<sup>٧</sup> (الشركة، المؤسسة، الجمعية، الهيئة وغيرها) هي من يقف وراء بعض الجرائم كعرضها الرشوة على الغير أو وعد الغير بمزايا أو ضلوعها في أعمال تبييض وغسل الأموال أو شرائها واستغلالها لعوائد جرائم الفساد أو غيرها من الجرائم التي نصت عليها الاتفاقية، وجب مساءلتها جزائيا عن هذه الجرائم، وهذا الطبع ما يقتضي ضرورة تبني التشريعات المحلية لعقوبات جزائية رادعة وفاعلة بمواجهة الأشخاص الاعتبارية تراعي وتأخذ بعين الاعتبار طبيعة وخصائص هذه الأشخاص.

٦ أكدت على هذا الأمر المادة ٢٦ من الاتفاقية.

٧ تعرف الشخصية المعنوية بأنها: ذاك الشخص القانوني الذي ينشأ ويتكون من اجتماع جماعة من الأشخاص أو بتخصيص مجموعة من الأموال لتحقيق أغراض معينة على وجه التحديد، وذلك في ظل تتمتع هذا الشخص بكيان قانوني مستقل عن كيان الأشخاص المجتمعين على تكوينه أو عن شخصية من قام بتخصيص الأموال لتكوينه.



## الفرع الرابع

### إجراءات و ضمانات تعزيز مكافحة وملاحقة الدول لجرائم الفساد

إلى جانب إلزام الاتفاقية الدول الأطراف بتبني سياسات واضحة لتعزيز الدور الوقائي في مكافحة الفساد، وإلى جانب إلزامها أيضا بتجريم أفعال معينة لضمان فاعلية منظومتها الجزائية بمواجهة جرائم الفساد، اهتمت الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد كما يتضح من مضمون الفصل الثالث بتكريس جملة من التدابير والضمانات الإجرائية الرامية إلى تعزيز وتفعيل سياسات وتدابير الدول في مكافحة هذه الجريمة.

ولعل أهم هذه الإجراءات والضمانات:

#### أ. عدم استخدام الحصانة كحائل أو معوق بوجه المساءلة والملاحقة على جرائم الفساد<sup>٨</sup>:

علق المشرع الجزائي إجراءات تحريك النيابة العمومية لبعض الدعاوى الجنائية على الحصول على إذن مسبق من قبل الجهات المختصة، بحيث لا تمتلك النيابة العامة في مثل هذه الأوضاع سلطة التدخل أو القيام بدورها في تحريك هذه الدعاوى قبل الحصول على الإذن والرخصة اللازمة لتحريك الدعوى ومتابعتها من قبل الجهات التي ألزم القانون النيابة بضرورة الحصول على إذنها.

ولهذا لا تمتلك النيابة العامة من حيث المبدأ سلطة تحريك الدعاوى في بعض جرائم الوظيفة العمومية قبل الحصول على إذن السلطات المختصة إذا ما كان المتهم فيها موظفا عموميا يندرج منصبه أو يقع فعله الجرمي، ضمن المناصب أو الأفعال التي علق القانون تحريك الدعاوى العمومية بشأنها على إذن.

وبالطبع قد تحول هذه الأدونات بالنظر لما تقرره من حصانه لبعض الفئات، وأيضا بالنظر للوقت الذي قد يستغرقه الإجراء الإداري المتبع في مخاطبة الجهات المختصة للحصول على موافقتها، بين هؤلاء الأشخاص وإمكانية التحرك الجاد والعاجل والفعلي لمساءلتهم وملاحقتهم عن جرائم الفساد، مما يقتضي ضرورة ووجوب اهتمام الدول بمراعاة معيار التناسب ما بين

٨ طالبت بهذا الإجراء المادة ٢٩ فقرة ٢ من الاتفاقية.

الامتيازات والحصانات التي قد تمنح لموظفيها بوجه المساءلة والملاحقة وتحريك الدعوى الجزائية، وبين نجاعة وسرعة الإجراءات المطلوبة على صعيد مكافحة الفساد في نطاق الوظيفة العمومية.

### ب- إطالة مدد التقادم بالنسبة لمهل رفع الدعاوى أو استكمال الإجراءات الجزائية في قضايا الفساد:

يعرف التقادم بكونه زوال الأثر القانوني لفعل أو إجراء معين إذا ما انقضت المدد الزمنية المحددة بالقانون لاتخاذ الجهات المختصة لإجراءات معينة، ولهذا إذا ما انقضت فترة زمنية معينة على ارتكاب الجريمة أو على آخر إجراء اتخذ بشأنها، ولم تقم الجهات المختصة بتحريك الدعوى أو باستكمال هذه الإجراءات، سقط حق الدولة وحق المتضرر الشخصي في إقامة هذه الدعوى وبالتالي ملاحقة ومساءلة مرتكبها جزائياً ومدنياً.

وتحدد مدد التقادم على صعيد كافة التشريعات العقابية تبعاً لنوع الجريمة وتبعاً لجسامتها، ولهذا تقرر التشريعات العقابية في العادة مدد تقادم طويلة نسبياً للجنايات، إذ تتراوح ما بين العشر والخمسة عشر سنة في العادة، في حين تتراوح هذه المدة بالنسبة للجناح ما بين السنة والخمس سنوات، وتبلغ على سنة صعيد المخالفات.

وبالطبع أن تبني التشريعات العقابية والإجرائية لمدد أطول بالنسبة لتقادم رفع الدعاوى أو لسقوطها بالنسبة لجرائم الفساد سيؤدي إلى تقليل فرص إفلات مرتكبي هذه الجرائم من المساءلة فضلاً عن كون إدراك مرتكب هذه الجريمة بطول الفترة المقررة لملاحقته وبالتالي إمكانية محاكمته ومساءلته، ستخلق نوعاً من الردع قد يحول دون ارتكاب البعض لمثل هذه الجرائم.

### ج- مراعاة خطورة جرائم الفساد حال الأخذ بمبدأ العفو الخاص:

تجيز الكثير من التشريعات العقابية لرأس السلطة التنفيذية بحق ومشروعية العفو عن المحكوم عليهم، أي إعفاء المحكوم عليه من تنفيذ العقوبة كلها أو بعضها أو استبدالها بعقوبة أخف منها قانوناً، وذلك وفق شروط وإجراءات تحددها وتنظمها في العادة التشريعات العقابية.

ولهذا تلجأ الكثير من التشريعات العقابية إلى تبني سياسة العفو عن العقوبة أو عن جزء من العقوبة للمحكوم عليه حسن السلوك، ولهذا سعت الاتفاقية في سبيل ضمان مراعاة الدول

٩ طالب بهذا الإجراء المادة ٢٩ فقرة ٢ من الاتفاقية.

١٠ نصت على ذلك المادة ٣٠ فقرة ٥ من الاتفاقية.

لخطورة جرائم الفساد إلى التنبيه بواجب وضرورة مراعاة جسامة هذه الجرائم ومخاطرها حال تطبيق هذه الدول لسياسة العفو، وبالتالي لها أن تضع ما تراه من تدابير أو قيود أو استثناءات تتناسب مع خطورة هذه الجرائم ومع سياستها في مكافحة الفساد.

ولعل ما يمكن قوله في هذا الصدد عمومية نص الاتفاقية في هذا الشأن، بل وخروجه عن السياق والفلسفة الجزائية التي نادى الاتفاقية بواجب ومسؤولية تبنيتها بمواجهة جرائم الفساد، ولهذا كان من المفروض في الاتفاقية أن تنص صراحة على تحصين جرائم الفساد بوجه العفو.

**د- تبني تدابير احترازية تجيز تنحية الموظف المتهم بجرائم الفساد أو وقفه عن العمل أو نقله<sup>١١</sup>:**

وذلك كإجراء احترازي، لكون بقاء الموظف المتهم بالفساد على رأس عمله، قد يساعده على إخفاء الأدلة الجرمية أو تدارك الفعل الجرمي مهل الاتهام كأن يعيد الأموال المختلسة، أو أن يعيد ترتيب الملفات على وجه يعزز البراءة أو قد يدفعه البقاء في المنصب إلى استغلال منصبه في التأثير على الغير لحمله على الشهادة لمصلحته أو قد يستغل نفوذه ومنصبه في التأثير على الجهات المختصة بالتحقيق وغير ذلك من الأمور التي قد تحول دون المساءلة والملاحقة الفعلية.

ولهذا من الأفضل بل والأجدى في الجرائم المتعلقة بالفساد اتخاذ بعض التدابير الاحترازية كوقف الموظف المتهم بقضايا الفساد أو نقله أو تحييته طوال فترة التحقيق ولغاية انتهاء المحاكمة.

**هـ- حرمان المدان في جرائم الفساد مؤقتاً من تولي بعض المناصب<sup>١٢</sup>:**

في سبيل تعزيز مكافحة الفساد، حثت الاتفاقية الدول على وجوب الاهتمام بتبني العقوبات التبعية في جرائم الفساد، بحيث يعاقب المدان بجريمة الفساد إلى جانب العقوبة الأصلية السالبة للحرية بعقوبات تبعية تتمثل في حرمانه المؤقت من تولي المناصب الحكومية والمرافق العامة والشركات المملوكة بشكل كلي وجزئي للدولة.

**و- المصادرة للأموال المتحصل عليها من جرائم الفساد أو المستخدمة في ارتكاب جرائم الفساد:**

تعني المصادرة نزع ملكية الشيء جبراً على مالكه وإضافته إلى ملك الدولة دون مقابل، وهي

١١ نصت على ذلك الفقرة السادسة من المادة ثلاثين من الاتفاقية.

١٢ نصت على ذلك المادة ٣٠ فقرة ٧ من الاتفاقية.

عقوبة مالية، والأصل في عقوبة المصادرة من حيث المبدأ امتلاكها لصفة العقوبة الجوازية أي الاختيارية في الجنايات والجنح، غير أنه قد تصبح عقوبة وجوبية، أي يجب على القاضي النطق بها تبعا للعقوبة الأصلية في بعض الجرائم.

وبالنظر لخطورة جرائم الفساد تطلبت الاتفاقية قيام الدول باتخاذ الإجراءات التشريعية الكفيلة بضمان مصادرة:

- العائدات الإجرامية المتأتية من أفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية، أو ممتلكات تعادل قيمتها قيمة تلك العائدات؛
- الممتلكات أو المعدات أو الأدوات الأخرى التي استُخدمت أو كانت معدّة للاستخدام في ارتكاب أفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية.

كما ألزمت الاتفاقية الدول بواجب اتخاذ ما قد يلزم من تدابير لاقتفاء أثر هذه الأموال أو تجميدها أو حجزها، لغرض مصادرتها، كما على الدول في سبيل ضمان المصادرة الفعلية للأموال المتحصل عليها من عائدات جرائم الفساد، أن تصدر أيضا هذه العائدات حتى وإن حُوّلت إلى ممتلكات أخرى أو بدلت بها، جزئيا أو كليا، إذ يجب في هذه الحالة أيضا إخضاع تلك الممتلكات، بدلا من العائدات، للمصادرة.

وفي حال إدماع هذه العائدات الإجرامية بممتلكات اكتسبت من مصادر مشروعة، وجب على الدول في سبيل مكافحة الفساد إخضاع تلك الممتلكات للمصادرة في حدود القيمة المقدّرة للعائدات الجرمية، وبحسب الاتفاقية أيضا يجب أن تمتد المصادرة أيضا لتشمل الإيرادات أو المنافع المتأتية من هذه العائدات الإجرامية، أو من الممتلكات التي حُوّلت تلك العائدات إليها أو بُدّلت بها، أو من الممتلكات التي اختلطت بها تلك العائدات.

ولعل في اهتمام وتركيز الاتفاقية على مصادرة الأموال المتحصلة من جرائم الفساد ما يبرره، بل يعتبر هذا الاهتمام باعتقادنا في محله وموضعه، لكون شعور مرتكب جرائم الفساد بعدم حصانة الممتلكات والعوائد الإجرامية المتحصلة من هذه الجريمة، سيعزز من قناعته بعدم جدوى ارتكاب هذه الجريمة، وبالتالي قد يحمله هذا الشعور عن التراجع والعودة عن نواياه ومخططاته الإجرامية أو سعيه للإثراء باستغلال موقعه ومنصبه الوظيفي.

كما تجدر الإشارة إلى أن الأموال المصادرة نتيجة لجرائم الفساد، يجب أن يتم التصرف بها وفق الاتفاقية على النحو التالي:

- إعادة ما تصادره الدولة من ممتلكات إلى مالكيه الشرعيين السابقين.

- في حالة اختلاس أموال عمومية أو غسل أموال عمومية مختلصة، يجب إعادة الممتلكات المصادرة إلى الدولة الطرف المطالبة بهذه الأموال، إذا ما أثبتت بشكل معقول ملكيتها السابقة لتلك الممتلكات المصادرة.
- استخدامه في تعويض ضحايا الجريمة.
- يمكن للدولة التي نفذت إجراء المصادرة لمصلحة دولة أخرى أن تستقطع تكاليف التحقيق وغيرها من المصاريف التي تكبدتها في سبيل ذلك.

### ز- حماية الشهود والخبراء والضحايا:

طلبت الاتفاقية الدول الأطراف باتخاذ ما يلزم من تدابير وفقا لنظامها القانوني الداخلي، وضمن حدود إمكانياتها، لتوفير حماية فعّالة للشهود والخبراء وكذلك أقاربهم وسائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم عند الاقتضاء، من أي انتقام أو تهريب محتمل، قد يتعرضوا له حال إدلائهم بشهادة تتعلق بأفعال الفساد المجرّمة.

ومن التدابير التي تطلبها الاتفاقية في هذا الشأن:

- وضع إجراءات لتوفير الحماية الجسدية لأولئك الأشخاص، كالقيام مثلا، بالقدر اللازم والممكن عمليا، بتغيير أماكن إقامتهم والسماح، عند الاقتضاء، بعدم إفشاء المعلومات المتعلقة بهويتهم وأماكن تواجدهم أو بفرض قيود على إفشائها.
- توفير قواعد خاصة بالأدلة تتيح للشهود والخبراء أن يدلوا بأقوالهم على نحو يكفل سلامة أولئك الأشخاص، كإسماح مثلا بالإدلاء بالشهادة باستخدام تكنولوجيا الاتصالات، مثل وصلات الفيديو أو غيرها من الوسائل الملائمة.

### ح- حماية المبلغين عن جرائم الفساد:

في سبيل تشجيع الفرد على الإبلاغ عن جرائم الفساد، دعت الاتفاقية الدول الأطراف إلى وجوب وضع التدابير المناسبة لتوفير الحماية لهؤلاء المبلغين بوجه أي معاملة أو مساءلة لأي شخص يقوم، بحسن نية ولأسباب وجيهة، بإبلاغ السلطات المختصة بأي وقائع تتعلق بأفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية.

كما على الدول في سبيل تشجيع الأشخاص الذين شاركوا في ارتكاب جرائم الفساد، لحملهم طواعية على تقديم معلومات قد تساعد في حرمان الجناة من عائدات الجريمة واسترداد تلك

العائدات أن تقرر:

- إمكانية تخفيف عقوبة المتهم الذي يقدم عوناً كبيراً في عمليات التحقيق أو الملاحقة بشأن فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية.
- منح الحصانة من الملاحقة القضائية، لأي شخص يقدم عوناً كبيراً في عمليات التحقيق أو الملاحقة بشأن فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية.
- وضع تدابير لحماية أولئك الأشخاص على النحو المقرر للشهود والخبراء.

## المبحث الثاني

### مدى إلزامية الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد للسلطة الوطنية الفلسطينية

تقضي القاعدة العامة على صعيد أحكام وقواعد القانون الدولي<sup>١٣</sup> بأن كل معاهدة أو اتفاق دولي نافذ لا يكون ملزماً إلا لأطرافه، وتقضي هذه القواعد أيضاً بأن كل معاهدة دولية لا يمكن لها أن تخلق أو تنشئ التزامات أو حقوق تجاه غير الأطراف فيها دون رضی وموافقة هذه الأطراف<sup>١٤</sup>.

وبالنظر لكون اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تدرج ضمن مدلول الإتفاقيات الدولية، فإن أحكامها بلا شك تكتسب القيمة القانونية الملزمة في مواجهة كافة الدول الأطراف فيها ومن ثم لا خلاف في هذا الصدد حول ضرورة ووجوب احترام الدول المشاركة في هذه الإتفاقيات لسريان وتطبيق أحكامها والالتزام بها في كافة الأحوال والمواقف التي تتطلب وتستوجب منها ذلك.

31

وبالنظر لكون السلطة الوطنية الفلسطينية لم تمتلك بعد مقومات الدولة مما يحول بينها وبين التمتع بالحقوق المقررة للدول بمقتضى القانون الدولي، بما في ذلك الحق في المشاركة أو الانضمام للاتفاقيات الدولية، وخصوصاً تلك التي حصرت صراحة حق الانضمام إليها بالدول، قد يثير وضع الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد العديد من الإشكاليات القانونية بالنسبة لقيمتها القانونية الملزمة على صعيد السلطة الوطنية الفلسطينية. وبعبارة أخرى يمكننا التعبير عن هذه الإشكاليات بالتساؤلات التالية:

هل يتوقف تحمل الالتزامات الناشئة عن أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على الدول الأطراف في هذه الاتفاقية فقط استناداً لمعيار ومبدأ المشاركة؟.. أم قد يجوز لغير الأطراف فيها أن تلتزم بما تضمنته هذه الاتفاقية من التزامات؟..

بعيدا عن الإسهاب والإطالة في استعراض قواعد وأحكام القانون الدولي المتعلقة بهذه الجوانب، يمكننا القول بأنه لا يوجد على صعيد القانون الدولي ما يمنع أو يحول دون احترام وتطبيق

١٣ نظمت الجوانب القانونية الخاصة بالاتفاقيات الدولية معاهدة فينا لقانون المعاهدات المبرمة عام ١٩٦٩ .  
١٤ تناولت هذه الأمور المادة ٢٦ والمادة ٣٤ من اتفاقية فينا ، حيث جاء في نص الأولى «كل معاهدة نافذة لا تكون ملزمة إلا لأطرافها وعليهم تنفيذها بحسن نية . . وجاء مضمون الثانية « لا تنشئ المعاهدة التزامات أو حقوق للدول الغير بدون موافقتها» .

أي شخص من أشخاص القانون الدولي بإرادته المنفردة أو بالتزامه من جانب واحد لأحكام ومبادئ أي اتفاق دولي، دون أن يكون طرفاً فيه، ولهذا تستطيع السلطة الوطنية الفلسطينية إذا ما كانت لديها الرغبة الجادة في احترام وتطبيق أحكام هذه الاتفاقية ومن ثم تبني مضمونها والتعاطي معه، أن تصدر إعلاناً بإرادتها المنفردة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية يعبر عن رغبة السلطة الصريحة في الالتزام بأحكام هذه الاتفاقية ومن ثم تطبيق وتجسيد بنودها على صعيد الأراضي الفلسطينية، كما يمكن للمجلس التشريعي الفلسطيني إذا ما ارتأى بأن المصلحة الفلسطينية تقتضي إعمال وتطبيق هذه الاتفاقية أن يقرر التعاطي مع أحكام هذه الاتفاقية عبر إدماج وتضمين نصوصها في التشريعات الفلسطينية السارية بغض النظر عن معيار العضوية في هذه الاتفاقية.

ولعل ما يمكن قوله أهمية ووجوب الالتزام الفلسطيني بتطبيق وتجسيد أحكام هذه الاتفاقية، وإدماج نصوصها في التشريعات وذلك لعدة اعتبارات أهمها:

- أعلن رئيس الحكومة الفلسطينية أحمد قريع بتاريخ ٩ ديسمبر ٢٠٠٤ بمقتضى رسالة خاصة رفعها للأمين العام للأمم المتحدة، عن التزام الحكومة الفلسطينية الصريح بالاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، كما أعلن عن احترام وتطبيق الحكومة الفلسطينية لهذه الاتفاقية والالتزام بتبني وإدماج الحكومة الفلسطينية لأحكام هذه الاتفاقية في التشريعات الفلسطينية.
- أن موضوع الاتفاقية يعالج أمراً في غاية الأهمية بالنسبة للفلسطينيين ولغيرهم، ولهذا من مصلحة الفلسطينيين إذا ما رغبوا في مكافحة ومحاربة الفساد القائم والمتفاقم على صعيد الأراضي الفلسطينية، أن يتبنوا ويلتزموا بالمبادئ والتدابير التي أقرتها الاتفاقية، لدور واثق هذه التدابير والالتزامات الإيجابية في الحد من استئثار الفساد ومكافحته على صعيد الأراضي الفلسطينية.
- ستصبح فلسطين دولة، ولهذا سيكون مطلوباً منها مستقبلاً الالتزام بتطبيق أحكام الاتفاقيات الدولية التي قد تنضم إليها، لكون التصديق على أي معاهدة دولية، سيلزم الدولة المصادقة بإدماج المعاهدة في منظومتها القانونية، ولهذا من المصلحة الفلسطينية أن يتم من هذه اللحظة تحقيق المواءمة التشريعية بين ما تضمنته أحكام المعاهدة وبين التشريعات المحلية.
- يسعى المشرع دوماً إلى تلبية احتياجات ومتطلبات أفراد مجتمعه من التشريعات والقوانين الهادفة إلى مسايرة تطور حراك المجتمع السياسي والاقتصادي والاجتماعي وما قد يفرضه



هذا الحراك من علاقات اجتماعية وسياسية واقتصادية وفكرية. وعلى هذا الأساس كلما دعت الحاجة المجتمعية إلى وضع قانون ناظم لأمر أو موضوع معين وجب على المشرع أن يتدخل لتنظيم هذا الوضع سواء من خلال سن تشريع جديد أو من خلال تعديل وتطوير بنية التشريع القديم لكي يتناسب مع الواقع وبالتالي يلبي الحاجة التي اقتضت وتطلبت هذا التعديل. ومما لاشك فيه وجود حاجة فلسطينية ملحة لتشريعات تتبنى إجراءات مكافحة الفساد والملاحقة والمساءلة لمرتكبي جرائمه.

- أن إدماج مبادئ الاتفاقيات الدولية في التشريعات الفلسطينية الحالية، سيؤدي إلى توفير الجهد والمال والوقت على الفلسطينيين مستقبلا، لكون مراعاة المتطلبات الدولية في التشريعات الجاري سنها حاليا، ستعفي الفلسطينيين من عبء إعادة تعديل وصياغة هذه التشريعات مستقبلا.

ولعل أهم الانعكاسات الايجابية لموائمة التشريعات الفلسطينية الحالية مع المواثيق والاتفاقيات الدولية، استقرار وثبات المعاملات والمراكز القانونية للأشخاص الطبيعية والاعتبارية، لكون القيام بأي تعديل أو تغيير في البنية التشريعية على صعيد أي مجتمع كان، سيؤدي إلى تعديل وتغيير في المراكز القانونية والحقوق والالتزامات المقررة للأشخاص، ما قد ينعكس سلبا على الحراك الاجتماعي والاقتصادي، جراء الوقت والجهد الذي قد يقتضيه التعديل لموائمة الأشخاص وتنظيمهم وضبطهم وتصرفاتهم ومعاملاتهم وفق النظام الجديد.

واخيرا لعل ما يمكننا قوله في هذا الصدد، ضرورة إصدار رئيس منظمة التحرير الفلسطينية ورئيس السلطة الوطنية الفلسطينية لإعلان منفرد أسوة بما أصدره رئيس الحكومة الفلسطينية لمنح إعلان الحكومة الفلسطينية القيمة القانونية والدستورية، لكون الرئيس الفلسطيني بوصفه رئيس منظمة التحرير ورئيس السلطة الوطنية الفلسطينية هو المالك لحق وصلاحيه إصدار مثل هذه الاعلانات، بوصفه المرجعية الوظيفية والسياسية العليا للسلطة التنفيذية، ولهذا يجب ان يصدر إعلاننا صريحا عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية يؤكد على إعلان الحكومة الفلسطينية لكي يضمني عليه القيمة القانونية الملزمة، وليس هذا فحسب بل يعتبر هذا الإعلان ذا قيمة قانونية هامة لدوره في منح المجتمع المحلي الفلسطيني والأفراد السند والحجبة القانونية الدستورية، التي ستدعم موقفهم في التدخل القانوني لإجبار وإلزام السلطات الفلسطينية المختلفة على احترام وتطبيق أحكام هذه الاتفاقية سواء على صعيد إدماج وتضمين مبادئها في التشريعات المحلية أو على صعيد مساءلة الجهات الإدارية الفلسطينية عن مختلف الالتزامات الإدارية والإجرائية التي تطلبتها الاتفاقية.

## الفصل الثاني

### مدى مواثمة السياسات الفلسطينية لإتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

من أهم ما تضمنته الاتفاقية من أحكام، مجموع السياسات والتدابير الوقائية الواجب على الدول مراعاتها والأخذ بها لمنع وقع الفساد، ولعل أهم هذه التدابير:

١. تقييم الدول الأطراف بشكل دوري لمنظومتها التشريعية وتدابيرها الإدارية الخاصة بمكافحة الفساد لضمان فاعلية هذه التشريعات والتدابير وقدرتها الدائمة على منع الفساد ومكافحته.

٢. تشكيل الدول لهيئة أو هيئات لمكافحة الفساد، ولكي تمارس هذه الهيئات عملها بشكل فاعل ومؤثر، يجب أن تمنح هذه الهيئات قدرا من الاستقلال كي تتمكن من ممارسة عملها بمهنية وبمعزل عن تأثير وتبعية السلطات الأخرى، كما يجب أن يخصص لهذه الهيئات ما يقتضيه نشاطها من موارد مالية وإدارية وبشرية.

٣. وضع الدول لتشريعات وأنظمة خاصة بالوظيفة العمومية، لضمان وضوح طرق تقلد هذه الأفراد لهذه الوظائف وحالات استبقائهم وترقيتهم وإحالتهم على التقاعد، على أن تراعى في هذه التشريعات مبادئ الكفاءة والشفافية الجدارة والإنصاف في تقلد الوظيفة العمومية وأن تتضمن معايير تتعلق بالترشيح للمناصب العمومية وتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية وفي تمويل الأحزاب السياسية، ومنع تضارب المصالح.

٤. وضع الدول الأطراف لمدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين، لضمان الأداء الصحيح والمشرّف والسليم للوظائف العمومية، على أن تراعى في هذه المدونات، المعايير والمبادئ التي أقرتها المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين، الواردة في قرار الجمعية العامة ٥٩/٥١ المؤرخ ١٢ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٦.

٥. تضمين التشريعات المحلية لتدابير ونظم تيسر وتسهل قيام الموظفين العموميين بإبلاغ

- السلطات المعنية عن أفعال الفساد، التي قد تظهر خلال أداء وظائفهم، كما يجب أن تتضمن هذه التشريعات نصوصاً تلزم الموظفين العموميين بالإفصاح للجهات المعنية عن أعمالهم وأنشطتهم الخارجية لتدارك تضارب المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين.
٦. تبني الدول لتدابير تأديبية أو تدايير أخرى ضد الموظفين العموميين الذين يخالفون المدونات أو التشريعات الناظمة للتوظيف العمومية.
٧. تنظيم الدول وتقنينها لنظام المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية على وجه يكفل الشفافية والتنافس، كما يجب أن تراعي هذه الأنظمة مبدأ توزيع المعلومات المتعلقة بإجراءات عقود الاشتراء، والمعلومات المتعلقة بالدعوات إلى المشاركة في المناقصات، والمعلومات ذات الصلة أو الوثيقة الصلة بإرساء العقود، لضمان منح المجال أمام مقدمي العروض المحتملين وقتاً كافياً لإعداد عروضهم وتقديمها.
٨. كما ألزمت الاتفاقية في هذا الجانب الدول بواجب مراعاة اشتغال هذه المعلومات نشر شروط المشاركة، ومعايير اختيار وإرساء العقود وقواعد المناقصة، وتحديد معايير موضوعية ومسبقاً لآليات اتخاذ القرارات المتعلقة بالمشتريات العمومية، كما يجب لضمان صحة تطبيق القواعد أو الإجراءات المتعلقة بالمشتريات العمومية إقامة نظام فعال للمراجعة الداخلية، للتأكد من صحة وسلامة الإجراءات فضلاً عن إتاحة حق الطعن والاعتراض للمتضرر في حال عدم إتباع أو تجاوز ومخالفة القواعد أو الإجراءات الموضوعية.
٩. وضع الدول لتدابير مناسبة لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية. وتشمل هذه التدابير تحديد إجراءات اعتماد الميزانية الوطنية والإبلاغ عن الإيرادات والنفقات في حينها، ووضع نظاماً لمراجعة الحسابات وما يتصل بذلك من رقابة، كما يجب على الأطراف أن يضعوا ما يلزم من تدابير مدنية وإدارية، للمحافظة على سلامة دفاتر المحاسبة أو السجلات أو البيانات المالية أو المستندات الأخرى ذات الصلة بالنفقات والإيرادات العمومية ولمنع تزوير تلك المستندات.
١٠. اعتماد الدول لتدابير تعزيز الشفافية في إدارتها العمومية، بما في ذلك ما يتعلق بكيفية تنظيمها واشغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، واعتماد إجراءات أو لوائح تمكن الأفراد من الحصول، عند الاقتضاء، على معلومات عن كيفية تنظيم إدارتها العمومية واشغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها. كذلك يجب على الدول تبسيط الإجراءات الإدارية، من أجل تيسير وصول الأفراد إلى السلطات المختصة التي تتخذ القرارات.

١١. اتخاذ الدول الأطراف لتدابير تدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي، بما في ذلك وضع قواعد بشأن سلوك أعضاء الجهاز القضائي.

١٢. وضع واتخاذ الدول للإجراءات التي قد تحول أو تمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد، وذلك من خلال تبني إجراءات تعزيز معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات في القطاع الخاص، وتتضمن عقوبات مدنية أو إدارية أو جنائية فعّالة ومتناسبة وراذعة على عدم الامتثال لهذه التدابير، كما يجب لتحقيق هذه الغاية أيضا وضع الدول لمعايير وإجراءات تستهدف صون نزاهة القطاع الخاص ذات الصلة، من خلال وضع ضوابط لمراجعة الحسابات مما يساعد على منع أفعال الفساد وكشفها على صعيد هذا القطاع، كما يجب أن تشمل هذه التدابير أيضا على وضع الدول لمدونات قواعد السلوك لضمان ممارسة هذا القطاع لأنشطته على وجه صحيح ومشرف وسليم ومنع تضارب المصالح، كما يمكن للدول في سبيل ضمان نزاهة هذا القطاع وللمنع تضارب المصالح فرض قيود، لفترة زمنية معقولة، على ممارسة الموظفين العموميين السابقين لأنشطة مهنية، أو على عمل الموظفين العموميين في القطاع الخاص بعد استقالتهم أو تقاعدهم، خصوصا إذا ما كان لتلك الأنشطة صلة مباشرة بالوظائف التي تولوها أولئك الموظفون العموميون أو أشرفوا عليها أثناء مدة خدمتهم.

37

١٣. تبني الدول لسياسات داعمة لتفعيل وإدماج الفرد ومؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد ومحاربه والمشاركة النشطة لهذه المؤسسات في رفع الوعي المجتمعي بمخاطر الفساد وأسبابه، وفي تفعيل وتعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع إسهام الأفراد فيها.

١٤. اتخاذ الدول للإجراءات والتدابير الضامنة لتعريف الأفراد بهيئات مكافحة الفساد، وأن توفر لهم، حسب الاقتضاء، سبل الاتصال بتلك الهيئات لإبلاغه عن قضايا الفساد، وذلك ضمن إجراءات خاصة تراعي خصوصية هذه البلاغات وتجنب الأفراد بيان هويتهم.

١٥. إنشاء الدول الأطراف لنظام داخلي للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية، بما في ذلك الشخصيات الطبيعية أو الاعتبارية التي تقدم خدمات نظامية أو غير نظامية في مجال إحالة الأموال، لردع وكشف جميع أشكال غسل الأموال.

١٦. أن تعزز الدول الأطراف تعاون السلطات الإدارية والرقابية والمعنية بإنفاذ القانون وسائر السلطات المكرسة لمكافحة غسل الأموال، في مجال تبادل المعلومات على الصعيدين الوطني والدولي ضمن نطاق الشروط التي يفرضها قانونها الداخلي، كما عليها إعمال تلك الغاية، إنشاء وحدة معلومات استخباراتية مالية تعمل كمركز وطني لجمع وتحليل معلومات

المتعلقة بعمليات غسل الأموال المحتملة، ولتعميم تلك المعلومات، كما عليها أن تكفل استخدام المعلومات استخداما سليما ودون إعاقة حركة رأس المال المشروع بأي صورة من الصور ولها في سبيل ذلك أيضا أن تشترط قيام الأفراد والمؤسسات التجارية بالإبلاغ عن إحالة أي مقادير ضخمة من النقود والصكوك القابلة للتداول ذات الصلة عبر الحدود.

١٧. تبني سياسة واضحة في منع إدراج النفقات التي تمثل رشواي وعمولات ومكافآت وغيرها من الأموال المقدمة على سبيل الهبة لشراء الذمم والحصول على التسهيلات غير المشروعة ضمن نطاق الإعفاء الضريبي.

وبتفحص وتدقيق نصوص الفصل الثاني من أحكام الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، يتضح مدى اهتمام الاتفاقية بالبعد الوقائي لمكافحة الفساد، فجميع الإجراءات والتدابير والسياسات التي ألزمت الاتفاقية الدول الأطراف بوجوب تبنيها والعمل على إقرارها، كسياسات رفع الوعي المجتمعي بمجال الفساد وطرق مكافحته أو بتشجيع الموظفين على الإبلاغ عن قضايا الفساد والتجاوزات المتعلقة بالمال العام، أو تلك المتعلقة ببحث الدول على تبني سياسات الرقابة المالية على صعيد إدارة المال العام أو حركة الأموال لمحاربة أعمال تبييض وغسيل الأموال أو على صعيد النشر المسبق للمعلومات المتعلقة بالمنافسات والعطاءات، أو وضع المعايير الواضحة بشأن تقلد الوظائف العمومية ومدونات السلوك الخاصة بالعاملين في القطاع العام.

فجميع هذه السياسات كما هو ثابت، تعتمد على تعزيز نهج الشفافية كنهج وفلسفة عمل وأداء لضمان العلنية والوضوح في تصرفات وقرارات سلطات الدولة في مجالات المال، مما سيحقق البعد الوقائي في مكافحة الفساد، لكون إلزام الدول بالتدفق الحر للمعلومات في قضايا المال العام والمشتريات العمومية ومن ثم حرية وصول الجمهور وإطلاعه وجمعه للمعلومات المتعلقة بهذا الجانب، فضلا عن سهولة الاتصال بين أصحاب المصلحة والجمهور والمسؤولين، ستمنح الرأي العام ولهم مصلحة في مكافحة الفساد والتصدي له القدرة على الحصول على التوضيحات اللازمة حول مختلف الجوانب المتعلقة بكيفية ممارسة أصحاب السلطة لمهامهم ومسؤولياتهم ودواعي ومبررات اتخاذ القرارات أو التصرفات المالية.

وهذا بلا شك ما سيؤدي إلى تعزيز الدور الرقابي للمجتمع مما سيحد ويقلل بلا شك من جرائم الفساد وسوء الإدارة وغيرها من مظاهر الانحراف التي قد تعتري أداء السلطات الثلاث، لكون منح الأفراد والمعنيين لحق الاطلاع الدائم على آلية صنع القرار وغيره من المعلومات المتعلقة بنشاط سلطات الدولة على الصعيد المالي أو الإداري، سيؤدي بلا شك إلى تعزيز دور أفراد المجتمع الرقابي على أداء هذه السلطات ومن ثم الوقوف على مدى التزام السلطات بمراعاة

واحترام أحكام القانون، وتجنب تجاوزها، لكون إدراك الموظف العمومي بوجود هيئات أو جهات تعي جيدا التزاماته الوظيفية ومراقبة أدائه، ستعزز دون شك من حرصه على حسن احترام واجباته وسلامة إجراءاته فضلا عن اهتمامها بعدم استغلال واستثمار سلطاته .

### مفهوم السياسات:

إن الحديث عن سياسات الحكومة في مكافحة الفساد يقودنا ابتداء لتوضيح مفهوم سياسات الحكومة، وعلاقتها بالمفاهيم الأخرى التي تنظم وتضبط عمل الحكومة، وإذا كانت السياسات العامة تعني الإطار الشامل للأعمال والنشاطات التي تقرر الحكومة القيام بها ضمن تسلسل أولويات معين وترتبط بها جميع الإستراتيجيات والخطط والنفقات على نحو يربط أهداف المؤسسة وغاياتها بالخطط التنفيذية، وترجم رؤية الحكومة وغاياتها إلى مجموعة من المخرجات والنتائج الملموسة، فإن هذا المفهوم ليس منعزلا عن المصطلحات الأخرى التي تنظم عمل الحكومة وإدارتها المختلفة، وإنما هو مرتبط برؤية الحكومة ورسالتها وأهدافها واستراتيجياتها وبرامجها.

بتحديد الأهداف العامة للحكومة والأهداف التي تتفرع عنها، تظهر الحاجة لوضع جوهر الإستراتيجية التي تعني طريقة الوصول لتحقيق الأهداف، وتبعا لتحديد جوهر الإستراتيجية أو ما يطلق عليها الإستراتيجية المنشودة التي تمثل الخطوط العريضة التي تربط المسافة بين الواقع والهدف، يأتي دور التنفيذ الذي يبدأ بوضع السياسات العامة للحكومة لتحقيق أهدافها.

ولا بد أن تتضمن سياسات الحكومة مجموعة القضايا والمطالب العامة التي تمثل حاجات المواطن والتي ترتبها الحكومة حسب أولوياتها، حيث لا تقتصر صناعة السياسات على الحكومة والجهات الرسمية، وإنما تعتبر السياسات حصيلة جهود السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والأحزاب والجماعات ومؤسسات المجتمع المدني وكذلك الأفراد.

ومن أجل تنفيذ السياسات العامة للحكومة لا بد من وضع الخطة الإستراتيجية ويطلق عليها أحيانا الإستراتيجية المقصودة، والتي تتطلب اتخاذ القرارات الإستراتيجية بالبرامج التي تحقق الأهداف العامة بما ينسجم مع السياسات، وما يترتب على ذلك من إعداد المشروعات المناسبة تحت كل برنامج على نحو يحقق نوع من الانسجام بين المشروعات المقترحة داخل البرنامج الواحد وبين المشروعات الواردة في البرامج الأخرى، وبين حجم الإنفاق في كل جهة حكومية، حيث يتضمن البرنامج اتجاهات نشاط الحكومة للأعوام المقبلة في المجالات المختلفة السياسية والاقتصادية والتنمية والاجتماعية والبشرية.

كما تتطلب البرامج التنفيذية إعداد خطط فرعية لتنفيذ المشروعات، وإعداد الموازنات المالية للمشروعات وتهيئة الموارد المالية والبشرية بما يتلاءم مع متطلبات التنفيذ.

وبعد هذا التوضيح لمفهوم سياسات الحكومة وموقعها بين مفاهيم الإدارة العامة الأخرى لا بد من الإشارة إلى ملامح سياسات الحكومة الفلسطينية من خلال برامج الحكومات المتعاقبة وخططها التنموية، حيث يمثل البيان الوزاري (البرنامج الوزاري) للحكومة جملة أهداف وجوهر إستراتيجية الحكومة الذي تحصل على ثقة المجلس التشريعي على أساسه، والتي يجب أن تكون منسجمة مع رؤية ورسالة السلطة الوطنية الفلسطينية.

ومن الطبيعي أن رؤية الحكومة ورسالتها هي تعبير عن رؤية ورسالة السلطة الوطنية الفلسطينية، وللوقوف عند رؤية السلطة الوطنية ورسالتها لا بد من العودة للقانون الأساسي، والميثاق الوطني الفلسطيني الصادر في ١٠/٧/١٩٦٨، وتعديله بتاريخ ٢٤/٤/١٩٩٦، ولوثيقة إعلان الاستقلال الصادرة عن المجلس الوطني الفلسطيني في دورته التاسعة عشرة بتاريخ ١٥/١١/١٩٨٨، والتي أشار إليها القانون الأساسي في مقدمته أيضاً، ونظراً لتعدد الوثائق المرجعية ذات العلاقة بتحديد رؤية السلطة الوطنية ورسالتها لا بد من الاتفاق وطنياً على صياغة واضحة موحدة لرؤية السلطة الوطنية ورسالتها.

وتعمل الحكومة على تنفيذ برنامجها الوزاري من خلال صياغة السياسات العامة للحكومة التي تعكس وترجم الأهداف الإستراتيجية والغايات التي تضمنها البرنامج، ثم وضع الخطط التي تتضمن البرامج والمشاريع التي تقرها الحكومة كصيغة تنفيذية لتحقيق أهدافها في المجالات المختلفة التي تضمنها البيان الوزاري، حيث نصت مادة (٦٩) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ على أن من ضمن اختصاصات مجلس الوزراء ١- وضع السياسة العامة في حدود اختصاصه وفي ضوء البرنامج الوزاري المصادق عليه من المجلس التشريعي، ٢- تنفيذ السياسات العامة المقررة من السلطات الفلسطينية المختصة.

ونصت مادة (٧١) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ على أن يختص كل وزير في إطار وزارته على وجه الخصوص ١- اقتراح السياسة العامة لوزارته والإشراف على تنفيذها بعد إقرارها، كما نصت المادة (٧٢) من ذات القانون على أن « على كل وزير أن يقدم إلى مجلس الوزراء تقارير تفصيلية عن نشاطات وزارته وسياساتها وخططها ومنجزاتها مقارنة بالأهداف المحددة للوزارة في إطار الخطة العامة، وكذلك عن مقترحاتها وتوصياتها بشأن سياساتها في المستقبل، وتقدم هذه التقارير بشكل دوري منتظم كل ثلاثة أشهر بحيث يكون مجلس الوزراء على إطلاع واف بسياسات كل وزارة ونشاطاتها.

## المبحث الأول

### ملامح السياسات العامة للحكومات الفلسطينية المتعاقبة

حيث أنه من الصعب فهم وتحديد السياسات العامة للحكومة الفلسطينية دون الوقوف عند ملامح وسمات وتوجهات الحكومات المتعاقبة وذلك لإختلاف الأسس القانونية والدستورية والسياسة التي واكبت تشكيل هذه الحكومات. فإنه لا بد من تحديد ملامح سياسات الحكومات الفلسطينية المتعاقبة وفقا للآتي:

تم تشكيل ثمان حكومات فلسطينية في عهد الرئيس الشهيد ياسر عرفات، وذلك في الفترة الممتدة ما بين ١٩٩٤/٥/٢٠ وحتى تسلم الحكومة الثامنة بتاريخ ٢٠٠٣/١١/١٢، التي انتهت ولايتها بتاريخ ٢٠٠٥/٢/٢٤، وكانت الحكومات الخمس الأولى منها برئاسة الرئيس ياسر عرفات، ثم تم تشكيل الحكومة التاسعة بتاريخ ٢٠٠٥/٢/٢٤ بعد تولي الرئيس محمود عباس رئاسة السلطة الوطنية، وبعد فوز حركة حماس بانتخابات المجلس التشريعي تم تشكيل الحكومة العاشرة برئاسة إسماعيل هنية بتاريخ ٢٠٠٦/٣/٢٩، ثم تم تشكيل حكومة الوحدة الوطنية بتاريخ ٢٠٠٧/٣/١٧ التي تمت إقالتها على أثر انقلاب حماس على السلطة الوطنية في غزة، ليتم تشكيل الحكومة الثانية عشر « حكومة الطوارئ » بتاريخ ٢٠٠٧/٦/١٧.

وبالنظر إلى مفهوم سياسات الحكومة في مكافحة الفساد نجد أن الأمر يتعلق بما تقرره الحكومة من سياسات عامة نابعة من رؤيتها ورسالتها وأهدافها وإستراتيجيتها، حيث أن الهدف الذي تترجمه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والذي يمكن التعبير عنه بالمصلحة التي أرادت الاتفاقية حمايتها من خلال تجريم الفساد ومكافحته تتمثل في تعزيز نزاهة الموظفين العاميين، ومنع الفساد في المؤسسات الحكومية وتمكينها وإصلاحها وحمايتها، وكذلك حماية وإصلاح ومنع فساد القطاع الأهلي والقطاع الخاص، وإذا كانت الحكومة هي الجهة المختصة بوضع السياسات العامة وفقا للأهداف، وما ينضوي تحت هذه السياسات من خطط إستراتيجية تنموية كما سلف القول، فإن سياسات مكافحة الفساد المنبثقة عن هذا الهدف أعلاه إذا ما تبنتها الحكومة يجب أن تتضمنها أجندة السياسات الوطنية للحكومة، ولا بد من التعبير عنها من خلال خطط الحكومة وما تتضمنه هذه الخطط من برامج تطويرية تنفيذيا لسياساتها، ومن أدوات تشريعية لازمة لترجمة سياساتها، والتي تنعكس بالتالي على قرارات الحكومة ومواقفها وسلوكها الذي يعبر عن الاتجاهات التي تبنتها الحكومة.



لقد شهدت الحكومات المتعاقبة إعداد بعض الخطط الإستراتيجية، حيث بدأت فكرة التخطيط الإستراتيجي منذ العام ٢٠٠٠، حيث تم إقرار خطة الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي لسنة ٢٠٠٤، وخطة الاستثمار العام الطارئة لسنة ٢٠٠٣، وبرنامج التدخل ذي التأثير السريع لسنة ٢٠٠٣، وكانت الخطة الأولى الأكثر تنظيماً وتطوراً هي خطة التنمية متوسطة المدى ٢٠٠٥-٢٠٠٧ التي بدأ العمل على إعدادها في العام ٢٠٠٤.

وحددت خطة التنمية متوسطة المدى ٢٠٠٥-٢٠٠٧ هدفين رئيسيين لها أولهما معالجة الفقر بطريقة مستدامة من خلال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وثانيهما تحسين فعالية الحكم لدى السلطة الوطنية الفلسطينية وذلك من خلال بناء القدرات المؤسساتية وتسريع الإصلاح، وعلى ضوء هذين الهدفين الرئيسيين حددت الخطة البرامج الوطنية الأربعة التي تتضمنها الخطة وهذه البرامج هي تأمين الحماية الاجتماعية، والاستثمار في الرأسمال البشري والمادي، وتنمية مؤسسات الحكم، وخلق بيئة مواتية لنمو القطاع الخاص.

وجدير بالذكر أن الإصلاح الفلسطيني لم يكن مطلباً دولياً في الأساس إنما بدأت الجهود الإصلاحية منذ وقت مبكر منذ وجود السلطة الوطنية، حيث كان لتقرير هيئة الرقابة لسنة ١٩٩٦م الذي تم نشره سنة ١٩٩٧م أثر كبير على تسليط الأضواء على ضرورة إصلاح المؤسسات العامة، حيث أحال المجلس التشريعي تقرير هيئة الرقابة إلى لجنة خاصة في المجلس لدراسته تم تشكيلها بتاريخ ٩٧/٥/٢٧ وقدمت للجنة تقريرها وتوصياتها، الأمر الذي دفع الرئيس ياسر عرفات إلى تقديم استقالة الحكومة بتاريخ ١٩٩٨/٦/٢٥، وتشكيل حكومة جديدة بتاريخ ١٩٩٨/٨/٩، وقد استمرت هذه الحكومة مدة أربع سنوات تقريباً حتى تاريخ ٢٠٠٢/٥/٥، وكان من المتوقع أن تشهد فترة هذه الحكومة ملامح إصلاحية مميزة خاصة أن تشكيلها قد ارتبط بتقرير هيئة الرقابة بشأن الفساد وتقرير المجلس التشريعي، وكذلك شهدت هذه الحكومة ولادة تقرير فريق العمل الدولي المستقل الذي أصدره المجلس الأمريكي للعلاقات الخارجية حول تقوية مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية سنة ١٩٩٩م وهو ما عرف بتقرير «روكارد» نسبة إلى رئيس وزراء فرنسا الأسبق «ميشيل روكارد» الذي ترأس هذا الفريق، إلا أن جهود الإصلاح لم تتواصل على النحو المتوقع وذلك يعود إلى الطبيعة السياسية والأمنية لهذه الحقبة التي سيتم تفصيلها في المبحث الأول تحت عنوان ملامح سياسات الحكومات الفلسطينية المتعاقبة، إلا أن توصيات تقرير روكارد تم أخذ عدد منها بالاعتبار فيما بعد ضمن خطط الإصلاح والتنمية خاصة خطة المائة يوم لسنة ٢٠٠٢.

ومنذ سنة ٢٠٠٢ عاد ملف الإصلاح ومكافحة الفساد ليتصدر الحالة الفلسطينية على نحو أكثر

وضوحاً وإلحاحاً، وأصبح الإصلاح الفلسطيني ومكافحة الفساد ليس مطلباً وجهداً فلسطينياً فحسب بل أصبح مطلباً دولياً وجزءاً من الضغط الدولي الذي تمارسه الدول المانحة على السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث عادت السلطة الوطنية لإحياء ملف الإصلاح ومكافحة الفساد وبدأ ذلك بإصدار القانون الأساسي بتاريخ ٢٩/٥/٢٠٠٢، وخطاب الرئيس ياسر عرفات أمام المجلس التشريعي بشأن الإصلاح بتاريخ ١٥/٥/٢٠٠٢، ووثيقة الإصلاح التي قدمها المجلس التشريعي للرئيس ياسر عرفات بتاريخ ١٦/٥/٢٠٠٢، وخطة المائة يوم للإصلاح التي تبنتها الحكومة بتاريخ ٢٣/٦/٢٠٠٢، والتي جاء في مقدمتها أن الحكومة قد تبنتها بناءً على خطاب الرئيس ياسر عرفات أمام المجلس التشريعي بشأن الإصلاح بتاريخ ١٥/٥/٢٠٠٢، وبناءً على قرار الرئيس ياسر عرفات بتشكيل لجنة إصلاح وزارية بتاريخ ١٢/٦/٢٠٠٢، والبيان الذي ألقاه الرئيس عرفات في مستهل الجلسة الأولى للحكومة بتاريخ ١٣/٦/٢٠٠٢.

وتضمنت خطة المائة يوم أن يلتزم العمل السياسي ببرامج وقرارات منظمة التحرير والمبادرة العربية المقررة في مؤتمر القمة العربية في بيروت آذار ٢٠٠٢، وفي الجانب الإصلاحي تضمنت الخطة ضرورة إجراء انتخابات رئاسية وتشريعية ومحلية في غضون (٦-٨) أشهر، والإعداد لإجراء انتخابات في النقابات ومؤسسات المجتمع المدني التي لم تجر فيها انتخابات وفقاً للقانون ترسيخاً لمبادئ الديمقراطية والشفافية والمساءلة، وضرورة ترسيخ نهج الفصل بين السلطات واستقلال القضاء وسيادة القانون، وإعادة هيكلة الوزارات والمؤسسات العامة، وفي المجال الأمني تضمنت الخطة إعادة هيكلة وتفصيل دور وزارة الداخلية وإتباع أجهزة الشرطة والأمن الوقائي والدفاع المدني بوزارة الداخلية، وفي مجال المالية تضمنت مبدأ وحدة الخزينة في إدارة المال العام، وتوريد كافة إيرادات السلطة والمساعدات الخارجية إلى حساب الخزينة الموحد، وتأسيس صندوق فلسطيني للاستثمار تعهد إليه إدارة كافة العمليات التجارية والاستثمارية التي تقوم بها السلطة الوطنية وتخضع أعماله للمساءلة والتدقيق.

وفي مجال القضاء تضمنت الخطة تفعيل جهاز القضاء وتوفير عدد كافٍ من القضاة ومن مباني المحاكم والنيابة العامة وبناء السجون الحديثة، ومتابعة تنفيذ قانون السلطة القضائية الذي دخل حيز النفاذ بتاريخ ١٨/٦/٢٠٠٢، وإنشاء دائرة التفتيش القضائي وتطوير إدارة المحاكم، وإعداد مشروعات القوانين والمراسيم والقرارات التي تحتاج إليها لمرحلة القادمة بعد سريان القانون الأساسي، وإنشاء إدارة قضايا الحكومة لتتولى متابعة قضايا الحكومة التي تكون السلطة الوطنية طرفاً فيها، واشتملت الخطة على خطوات سياساتية أخرى مثل إنهاء دور الأجهزة الأمنية في الأمور المدنية التي تقع ضمن اختصاصات الوزارات، وإعداد القوانين التي تشجع

الاستثمار في فلسطين.

وقد لاقت هذه الخطة صدى إيجابيا على المستوى الدولي، حيث قامت اللجنة الرباعية الدولية المؤلفة من الأمم المتحدة والولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي والاتحاد الروسي بتشكيل اللجنة الدولية حول الإصلاح الفلسطيني TFPR The Task Force on Palestinian Reform بتاريخ ١٠/٧/٢٠٠٢ في لندن، وتم تشكيل سبع لجان إصلاح متفرعة عن هذه اللجنة في المجالات المالية والاقتصادية والتشريعية والقضائية والحكم المحلي وإصلاح الخدمات الوزارية والمدنية، والانتخابات:

Financial accountability. market economy. legislative reform.  
judiciary. local government. ministerial and civil service reform.  
elections.

واحتل الإصلاح كمطلب خارجي أيضا جزءاً من خارطة الطريق المعلنة في نيسان ٢٠٠٢ حيث نصت تحت عنوان المرحلة الأولى « أن على السلطة الفلسطينية أن تقوم بعملية إصلاح سياسية شاملة، تحضيراً للدولة بما في ذلك صياغة الدستور الفلسطيني وانتخابات حرة ونزيهة ومفتوحة على هذه الأسس».

وتحت عنوان الأمن نصت خارطة الطريق على أن « يتم دمج جميع الأجهزة الأمنية الفلسطينية في ثلاثة أجهزة تكون مسؤولة أمام وزير داخلية صاحب صلاحيات». وتناولت خارطة الطريق تحت عنوان المرحلة الثالثة ٢٠٠٤ - ٢٠٠٥ « بذل جهود دولية لتسهيل الإصلاح واستقرار المؤسسات الفلسطينية والاقتصاد الفلسطيني تحضيراً لاتفاق الوضع الدائم».

واتخذت الحكومة خطوات إصلاحية عديدة من شأنها الوقاية والحد من الفساد حيث تم إقرار برنامج الإصلاح الفلسطيني الذي يعتبر الأول من حيث شموليته وذلك للعام ٢٠٠٤-٢٠٠٥ بقرار الحكومة في الجلسة رقم (٤٣) بتاريخ ٢٧/٩/٢٠٠٤، وتناول البرنامج مجالات الإصلاح التالية:

أولاً: المجال المالي

ثانياً: المجال الإقتصادي

ثالثاً: في مجال القضاء وسيادة القانون

رابعاً: في مجال الإدارة العامة والخدمة المدنية

خامساً: في مجال الحكم المحلي

سادساً: في المجال الأمني

سابعاً: الإنتخابات العامة والمحلية

ثامناً: في مجال التعليم

وصدر قرار مجلس الوزراء رقم (١٧٩) لسنة ٢٠٠٥ بتبني أهداف ومؤشرات التنمية الألفية المعتمدة من الأمم المتحدة، للفترة ٢٠٠٥-٢٠١٥، وتهدف التنمية الألفية إلى ١- التخلص من الفقر المدقع، ٢- وتحقيق التعليم الأساسي للجميع، ٣- وتحقيق المساواة وتعزيز دور المرأة، ٤- وتخفيض أعداد الوفيات بين الأطفال، ٥- وتحسين الصحة النفسية، ٦- ومكافحة أمراض نقص المناعة والملاريا وغيرها من الأمراض الخطيرة، ٧- وضمان استدامة بيئة سليمة، ٨- وتحقيق شراكة دولية للتنمية، وقد أخذت الحكومة بهذه الأهداف الثمانية في خطة التنمية متوسطة المدى للأعوام ٢٠٠٥-٢٠٠٧، وخطة ٢٠٠٦-٢٠٠٨.

ولتحديد دور كل حكومة من الحكومات الفلسطينية المتعاقبة في رسم السياسات العامة للحكومات الفلسطينية، نبين الآتي:

من المعروف أنه قد تم فتح باب التوقيع على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ابتداء من تاريخ ٢٠٠٣/١٢/٩ وذلك في عهد الحكومة الفلسطينية الثامنة التي تم تشكيلها بتاريخ ٢٠٠٣/١١/١٢، ودخلت حيز النفاذ بتاريخ ٢٠٠٥/١٢/١٤ في أواخر عهد الحكومة الفلسطينية التاسعة، ويستنتج البحث أن هاتين الحكومتين قد أسستا تقاليد العمل الحكومي الفلسطيني على أسس تشريعية ومنهجية واضحة، وشهدت هذه الفترة تبني الحكومة لخطة تنمية إصلاحية مميزة خاصة خطة التنمية متوسطة المدى.

وفي وقت مبكر على نفاذ الاتفاقية شهدت الحكومات الخمس الأولى برئاسة الرئيس ياسر عرفات بين ١٩٩٤/٥/٢٠ إلى ٢٠٠٣/٣/١٩ محاولات إصلاحية عديدة، وقد تم في حقبة الحكومة الثانية التي امتدت ما بين ١٩٩٦/٦/٢٧ إلى ١٩٩٨/٨/٥ م تسليط الضوء على جرائم الفساد المالي والإداري بصدور تقرير هيئة الرقابة وتقرير المجلس التشريعي الذي كشف النقاب عن جرائم فساد في وزارات ومؤسسات السلطة الوطنية مما استدعى الرئيس ياسر عرفات إلى تقديم استقالة الحكومة بتاريخ ١٩٩٨/٦/٢٥، وتشكيل الحكومة الثالثة بتاريخ ١٩٩٨/٨/٩ التي شهدت ولادة تقرير فريق العمل الدولي المستقل حول تقوية مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية سنة ١٩٩٩ م وهو ما عرف بتقرير «روكارد».

ونظراً لحدثة نشوء السلطة الوطنية وحدثة التجربة الحكومية الفلسطينية وتجربة السلطة فقد كانت الحكومات السبع الأولى حتى ٢٠٠٣/١٠/٣٠ بمثابة تجربة تمهيدية للسلطة في مجال العمل الحكومي والمؤسسي الذي يتطلب إرساء العديد من التقاليد والنظم الإدارية والمالية واللوائح

التظيمية التي يستغرق إعدادها وتكريسها الكثير من الجهد والوقت والتجربة التراكمية. وبالرغم من حداثة التجربة فقد جرت جهود إصلاحية خلال هذه الفترة أهمها خطاب الرئيس ياسر عرفات أمام المجلس التشريعي بشأن الإصلاح بتاريخ ١٥/٥/٢٠٠٢، ووثيقة الإصلاح التي قدمها المجلس التشريعي للرئيس ياسر عرفات بتاريخ ١٦/٥/٢٠٠٢، وخطة المائة يوم للإصلاح التي قدمها الرئيس ياسر عرفات للمجلس التشريعي بتاريخ ٢٦/٦/٢٠٠٢، وكذلك الإصلاحات المالية التي ابتدأت منذ تولي د. سلام فياض وزارة المالية في الحكومة الرابعة. وكذلك جرت إصلاحات على المستوى الإداري بصدر قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨، وفي الشأن القضائي تم إصدار العديد من القوانين التي تنظم المرفق العدلي والقضائي، وفي الشأن القانوني تولى مجلس السلطة الفلسطينية سلطة إصدار القوانين منذ ٧/٥/١٩٩٤ وذلك في عهد الحكومة الأولى التي امتدت ما بين ٢٠/٥/١٩٩٤ إلى ١٦/١٢/١٩٩٦، وكانت التشريعات تصدر بمراسيم عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ولدى انتخاب المجلس التشريعي بتاريخ ٢٠/١/١٩٩٦، تولى المجلس التشريعي سلطة إصدار التشريعات منذ تنصيبه بتاريخ ٧/٣/١٩٩٦، وهذا ما جعل مهمة توحيد القوانين بين جناحي الوطن واستبدالها بقوانين عصرية حديثة هي المهمة الأولى للمجلس التشريعي الأول، وتم اعتماد الوقائع الفلسطينية كجريدة رسمية فلسطينية تعنى بنشر التشريعات وقرارات مجلس الوزراء والقرارات القضائية والقرارات الإدارية وقد صدر أول عدد منها بتاريخ ٢٠/١١/١٩٩٤.

وبتشكيل الحكومة السادسة برئاسة محمود عباس بتاريخ ٢٩/٤/٢٠٠٣ والتي استمرت لمدة حوالي أربعة أشهر، دخل العمل الحكومي مرحلة جديدة حيث أن الحكومة السادسة هي الأولى بعد استحداث منصب رئيس الوزراء في القانون الأساسي المعدل الصادر بتاريخ ١٨/٣/٢٠٠٣، والتي أنهت ولايتها بتقديم استقالته وقبولها بتاريخ ٦/٩/٢٠٠٣، وذلك على أثر تداعيات انعقاد قمة العقبة في ٤/٦/٢٠٠٣ التي زادت التوتر في بين مؤسستي الرئاسة والحكومة. وتضاف أهمية أخرى للحكومة السادسة والحكومات التي تلتها من الوجة الإصلاحية بأنها امتلكت صلاحيات عديدة استحدثتها القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، ومن أهمها مسؤولية حفظ النظام العام والأمن الداخلي، وإنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، على أن ينظم كل منها بقانون.

وتأتي أهمية تشكيل الحكومة السابعة بتاريخ ٥/١٠/٢٠٠٣، بأنها كانت التجربة الأولى في تشكيل حكومة طوارئ، حيث صدر مرسوم رئاسي رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٣ بتاريخ ٥/١٠/٢٠٠٣م والذي يقضي في المادة الأولى منه إعلان حالة الطوارئ وفي المادة الثانية بتشكيل حكومة الطوارئ

برئاسة أحمد قريع، وقد انتهت هذه الحكومة في ذات الشهر بتاريخ ٣٠/١٠/٢٠٠٣.

أما الحكومة الثامنة فتعتبر الحكومة الأخيرة التي تم تشكيلها في عهد الرئيس أبو عمار، حيث صدر مرسوم رئاسي بتاريخ ٣٠/١٠/٢٠٠٣ باختيار وتكليف السيد أحمد قريع بمواصلة تبوأ منصب رئيس الوزراء وتكليفه بتشكيل مجلس وزراء جديد وذلك قبل انقضاء مدة ٣٠ يوماً من إعلان حالة الطوارئ، ومن الممكن القول أن هذه الحكومة كانت الأولى التي بدأت بإرساء تقاليد العمل الحكومي وذلك بإعداد خطط العمل الإستراتيجية والوقتية وهيكله الوزارات والمؤسسات، وإقرار الهيكلية النموذجية للوزارات، وصدر اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء، وصدر العديد من القرارات لتنظيم علاقة مجلس الوزراء مع الرئاسة ومع ديوان الموظفين العام في شؤون الخدمة المدنية، وصدر عدد من القرارات للفصل في الاختصاصات وتنظيم العلاقة بين السلطة التنفيذية والقضائية، وتشكيل اللجنة الفنية لمتابعة تنفيذ برامج الإصلاح في الوزارات.

وكانت الحكومة التاسعة وهي الأخيرة في ظل ولاية المجلس التشريعي الأول وتسمى حكومة التكنوقراط، وهي الأولى بعد استشهاد الرئيس ياسر عرفات وتولي الرئيس محمود عباس رئاسة السلطة الوطنية في انتخابات الرئاسة التي جرت في ٩/١/٢٠٠٥، وأدائه اليمين الدستورية بتاريخ ١٤/١/٢٠٠٥، وقد مثلت هذه الحكومة امتداداً للحكومة الثامنة التي أسست تقاليد عمل حكومي سارت على هديه هذه الحكومة وواصلت عملية البناء والتطوير المؤسسي على نحو أفضل، وسجلت إنجازات عديدة على مستوى التخطيط التنموي الإستراتيجي وهيكله الوزارات والمؤسسات.

وتم تشكيل الحكومة العاشرة برئاسة إسماعيل هنية بتاريخ ٢٩/٣/٢٠٠٦ وهي الحكومة الأولى التي جاءت بعد فوز حركة حماس في انتخابات المجلس التشريعي التي جرت بتاريخ ٢٥/١/٢٠٠٦، وانتهت بصدر مرسوم رئاسي رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ بقبول استقالة رئيس الوزراء بتاريخ ١٥/٢/٢٠٠٧، وتكليفه بتشكيل حكومة وحدة وطنية بتاريخ ٢٢/٢/٢٠٠٦، وركزت هذه الحكومة بقراراتها على الشأن الإداري خاصة قرارات التعيين.

وقد تم تشكيل الحكومة الحادية عشر «حكومة الوحدة الوطنية» بمرسوم رئاسي بتاريخ ١٧/٣/٢٠٠٧، واستمرت هذه الحكومة حوالي ثلاثة أشهر، لم تتمكن خلالها من إضافة أي إنجازات نوعية على صعيد التطوير المؤسسي والإدارة العامة، وانتهت ولايتها بإقالة رئيس الوزراء بتاريخ ١٤/٦/٢٠٠٧.

وتم تشكيل حكومة إنفاذ حالة الطوارئ بالمرسوم الرئاسي بتاريخ ١٤/٦/٢٠٠٧، واستمرت

كذلك لمدة شهر حتى تاريخ ١٤/٧/٢٠٠٧، للتحويل بعد ذلك إلى حكومة تسيير أعمال بسبب تعذر عرض الحكومة للحصول على الثقة كون المجلس التشريعي في حالة عدم انعقاد.

ومن أهم إنجازات الحكومة الثانية عشر على صعيد تطوير وإصلاح العمل المؤسسي والإداري والمالي هو إعداد خطة إصلاح وتنمية متوسطة المدى للأعوام ٢٠٠٨-٢٠١٠ على ضوء سياسات وطنية معتمدة من مجلس الوزراء ومرتبطة مع أهداف السلطة الوطنية الرئيسية والمتوسطة وفي إطار غايات السلطة، من خلال دمج عناصر التخطيط وعناصر تخصيص المصادر في وثيقة واحدة ذات منظور متوسط الأمد وتجمع بين تخصيص الموارد الحكومية، وتخصيص الموارد من قبل الدول المانحة، وتتضمن مؤشرات قياس الأداء، وتقوم على أساس منهجية إطار الإنفاق متوسط الأمد.

وفي مجال مكافحة الفساد المالي تم إصدار قرار بقانون مكافحة غسل الأموال لسنة ٢٠٠٧ الذي يتجاوب مع جزء كبير من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتم تشكيل اللجنة الوطنية العليا لمكافحة غسل الأموال بموجب هذا القرار بقانون الذي يحدد مهامها واختصاصاتها وعلاقتها في إطار مهمتها الأساسية في مكافحة غسل الأموال.

## المبحث الثاني

### الإطار العام لسياسات مكافحة الفساد

#### الفرع الأول

#### تعزيز المشاركة والانتخابات الديمقراطية

تضمنت المواد (٥ و ١٣) من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى مسألة المشاركة المجتمعية وتعزيز سيادة القانون ومبادئ الديمقراطية. وعليه فإن المشاركة وتعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع إسهام الناس فيها لا تتأتى إلا من خلال تعزيز العملية الديمقراطية التي تتجلى بالانتخابات البرلمانية والمحلية وانتخابات مؤسسات المجتمع المدني، والتداول السلمي والدوري للسلطة وتشجيع تعدد الأحزاب السياسية ومشاركتها في الحكم، وتعزيز دور القانون الذي يحكم العملية الانتخابية والرقابة القضائية على الانتخابات والرقابة المالية على تمويل الأحزاب السياسية وتمويل الحملات الانتخابية، وتجريم الأفعال التي من شأنها المساس بنزاهة وشفافية العملية الانتخابية، وضمان استقلال وحيادية الجهة التي تشرف على العملية الانتخابية.

وبموازاة ما تتطلبه الإتفاقية مع ما اتخذته الحكومة من سياسات في هذا المجال تبين أن الانتخابات كانت مبنية على قانون الانتخابات، حيث أن الانتخابات التشريعية والرئاسية الأولى بتاريخ ١٩٩٦/١/٢٠ كانت مبنية على قانون الانتخابات رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥م وتعديلاته الصادر عن رئيس السلطة الوطنية رئيس منظمة التحرير الفلسطينية بموافقة الحكومة الأولى بما له من صلاحيات تشريعية قبل انتخاب المجلس التشريعي الأول، وكذلك الانتخابات الرئاسية الثانية التي جرت بتاريخ ٢٠٠٥/١/٩ والانتخابات التشريعية الثانية التي جرت بتاريخ ٢٠٠٦/١/٢٥، كانت مبنية على قانون الانتخابات الفلسطيني رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥.

وأنة قد تم الإشراف على العملية الانتخابية بواسطة لجنة مستقلة وهي لجنة الانتخابات المركزية، وتحت الرقابة المالية والرقابة القضائية، وقد نص قانون الانتخابات على تجريم



عدد من الأفعال التي يقصد منها التأثير على إرادة الناخبين، وكذلك الرشوة، والافتراء بغير حق.

وكذلك تم إجراء انتخاب الهيئات المحلية على أسس بموجب قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) بتاريخ ٢٠٠٥/٨/١٥ الذي ألغى ما قبله، وقانون رقم (١٢) بتاريخ ٢٠٠٥/٠٨/٢٩ بتعديل بعض أحكام قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥، وقرار مجلس الوزراء رقم (٤٤) لسنة ٢٠٠٥ بتاريخ ٢٠٠٥/٩/٢٠ بإصدار نظام إجراءات انتخاب مجالس الهيئات المحلية، حيث تم إجراء أربع جولات من الانتخابات المحلية في الفترة ما بين تاريخ ٢٠٠٤/١٢/٢٣ و تاريخ ٢٠٠٥/١٢/١٥ في ما مجموعه ٢٦٢ تجمعاً سكانياً في الضفة الغربية وقطاع غزة.

وبخصوص انتخاب الجمعيات والهيئات الأهلية فقد صدر قرار مجلس الوزراء رقم (١٨١) لسنة ٢٠٠٤ بإجراء الانتخابات في المنظمات غير الحكومية حيث نصت المادة (١) على أن « على الوزارات ذات الاختصاص حث المنظمات غير الحكومية على إجراء انتخاباتها وتنظيم عقد اجتماعات هيئاتها العامة، وتقديم موازاناتها المالية المدققة طبقاً للقانون وحسب الوقت الذي يحدده نظامها الداخلي»، وذلك بموجب قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠، ولأئحته التنفيذية رقم (٩) لسنة ٢٠٠٣.

## الفرع الثاني

### تعزيز أنماط الرقابة والشفافية والمساءلة

من البديهي أن الرقابة هي من أهم اختصاصات المجلس التشريعي، إلا أن هناك مؤسسات لدى السلطة التنفيذية تختص بالرقابة على أعمال أجهزة السلطة، هذا بالإضافة إلى أن هناك دور للإعلام ومؤسسات المجتمع المدني الأخرى في الرقابة.

أما المساءلة فهي تنصرف إلى المساءلة الجنائية والمدنية وهذه المهمة هي من اختصاص القضاء، إلا أن هناك مؤسسات تلعب دورا تكامليا في مجال المساءلة، خاصة المساءلة البرلمانية التي يقوم بها المجلس التشريعي والمساءلة الإدارية أو التأديبية بالنسبة لموظفي القطاع العام.

أما فيما يتعلق بالشفافية فهي تنصب على النظم والتدابير الإدارية لتعزيز الشفافية في إطار سياسات مكافحة الفساد، فالشفافية هي نتيجة ومحصلة لوجود نظم تضبط الشأن الإداري والمالي والمشاركة والقطاع الخاص، على أن تتضمن هذه النظم عقوبات رادعة عند الاقتضاء في حال مخالفتها.

فقد نصت اتفاقية الأمم لمكافحة الفساد في المادة (5) منها على ترسيخ النزاهة والشفافية والمساءلة في سياق نصها على سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية وذلك ضمن السياسات الرئيسية في مكافحة الفساد.

#### أولاً: دور المجلس التشريعي في الرقابة:

من المعروف أن المجلس التشريعي بما له من ولاية تشريعية ورقابية هو السلطة المختصة بالتشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وعليه فإن المجلس التشريعي هو الذي يملك سلطة إصدار القوانين والتي يفترض أن تكون منسجمة مع اتفاقية الأمم المتحدة في مكافحة الفساد من حيث تجريم الأفعال ووضع العقوبات المناسبة لها، وتنظيم الشأن الإداري والمالي بما في ذلك تنظيم الخدمة المدنية وإقرار مشروع قانون الموازنة العامة، وإقرار الحساب الختامي لميزانية السلطة الوطنية، والموافقة على القروض حيث تعقد القروض العامة بقانون، كما أن المجلس هو الذي يقر الخطة العامة للتنمية، وكذلك يملك إصدار القوانين الخاصة

بتنظيم عمل هيئات مكافحة الفساد ووضع النصوص التي تضمن استقلالها، كما أن المجلس التشريعي هو الجهة المختصة بوضع نصوص في القانون الأساسي تفسح المجال للتعاون مع الدول والمنظمات الدولية في مجال تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، خاصة فيما يتعلق التحقيقات ومحاكمة وتسليم المجرمين.

والصلاحية الأخرى للمجلس التشريعي في مجال الرقابة تمنحه حق الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، بما في ذلك حق كل عضو في توجيه الأسئلة والاستجواب للحكومة أو لأحد الوزراء، كما أن للمجلس أن يطلب من الوزراء أن يقدموا إليه الإيضاحات الخاصة بالعرائض والشكاوى المقدمة للمجلس من المواطنين، كما أن للمجلس التصويت على الثقة بالوزراء بعد الاستماع والانتهاء من مناقشة البيان الوزاري الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة، وله حجب الثقة عن أعضاء مجلس الوزراء أو عن واحد أو أكثر منهم، حيث لا يجوز لأي من الوزراء ممارسة مهام منصبه إلا بعد الحصول على الثقة به من المجلس، ويجوز لعشرة من أعضاء المجلس التشريعي، بعد استجواب، التقدم بطلب سحب الثقة من الحكومة أو من أحد الوزراء، ويترتب على سحب الثقة انتهاء ولاية من سحبت منه. وللمجلس أن يشكل لجنة خاصة أو يكلف إحدى لجانه من أجل تقصي الحقائق في أي أمر عام أو في إحدى الإدارات العامة.

### ثانياً: دور القضاء في الرقابة والمساءلة:

نصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على المساءلة ضمن أغراض الاتفاقية الواردة في المادة الأولى، كما اعتبرت الاتفاقية المساءلة من ضمن سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية التي نصت عليها في المادة الخامسة. واعتبرت الاتفاقية المساءلة أحد أركان مكافحة الفساد في المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية بموجب نص الفقرة (٢) من المادة (٩) من الاتفاقية. وتناولت المادة (١١) من الاتفاقية التدابير المتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة مشيرة إلى أهمية استقلال القضاء وما له من دور حاسم في مكافحة الفساد.

ومما لا شك فيه أن القضاء هو عنوان إقامة العدل بين الناس وضمان حفظ الحقوق ورعاية المصالح العامة والخاصة، وحيث أن حق التقاضي مكفول بموجب القانون الأساسي فإنه يتم اللجوء إلى القضاء للفصل في المنازعات المدنية بين المتخاصمين وكذلك يتم اللجوء إلى القضاء الجزائي في حالة وقوع الجريمة إعمالاً لمبدأ العقوبة والثواب الذي يلعب دوراً هاماً في إصلاح المجتمع وتصويب مساره.

ويلعب القضاء دوراً هاماً في مكافحة الفساد فهو صاحب سلطة إصدار الأحكام والجزاءات التي

من شأنها تحقيق الردع العام والخاص وإنصاف المجني عليه، وحماية الحق العام والنظام العام، وحيث أن جرائم الفساد هي من الجرائم التي تختص بها المحاكم الجزائية لما لها من طبيعة جنائية فإن النيابة العامة التي تمثل المجتمع في دعوى الحق العام هي المختصة بإقامة الدعوى ومتابعتها بالنيابة عن المجتمع. وكذلك قد يلعب القضاء دوراً في صنع السياسات العامة من خلال دوره في تفسير القوانين لدى تطبيقها ومن خلال ما يستقر عليه اجتهاد المحكمة العليا، ومن خلال تقديم الرأي لدى إعداد القوانين في الشأن القضائي.

### ١. الاختصاص القضائي

نصت المادة (٣) من قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ على أنه « لا يقضى بأية عقوبة لم ينص القانون عليها حين اقرار الجريمة، وتعتبر الجريمة تامة إذا تمت أفعال تنفيذها دون النظر إلى وقت حصول النتيجة».

وقد يواجه القضاء فراغاً قانونياً بالنسبة لاختصاصه في نظر الجريمة والفصل فيها إلا إذا كانت إحدى الأفعال المؤلفة للجريمة قد ارتكبت داخل الإقليم، حيث تعتبر جريمة غسل الأموال من الجرائم غير المتجزئة، فقد نصت المادة (٧) من قانون العقوبات على أن ١- تسري أحكام هذا القانون على كل من يرتكب داخل المملكة جريمة من الجرائم المنصوص عليها فيه ٢- تعد الجريمة مرتكبة في المملكة، إذا تم على أرض هذه المملكة أحد العناصر التي تؤلف الجريمة أو فعل من أفعال جريمة غير متجزئة أو فعل اشتراك أصلي أو فرعي.

وكذلك للقضاء الوطني اختصاصاً شخصياً على المواطنين بموجب المادة (١٠) من قانون العقوبات التي نصت على أن « تسري أحكام هذا القانون: ١- على كل أردني فاعلاً كان أو شريكاً محرصاً أو متدخلاً ارتكب خارج المملكة جنائية أو جنحة يعاقب عليها القانون الأردني. ٢- على الجرائم التي يرتكبها خارج المملكة أي موظف أردني أثناء ممارسته وظيفته أو بمناسبة ممارسته إياها. ٣- على الجرائم التي يرتكبها خارج المملكة موظفو السلك الخارجي، والقناصل الأردنيون ما تمتعوا بالحصانة التي يخولهم إياها القانون الدولي العام. ٤- على كل أجنبي مقيم في المملكة الأردنية الهاشمية، فاعلاً كان أو شريكاً محرصاً أو متدخلاً، ارتكب خارج المملكة الأردنية الهاشمية جنائية أو جنحة يعاقب عليها القانون الأردني، إذا لم يكن استرداده قد طلب أو قبل.

كما نصت المادة (١١) من قانون العقوبات على أن « لا تسري أحكام هذا القانون على الجرائم التي يرتكبها في المملكة موظفو السلك الخارجي والقناصل الأجانب ما تمتعوا بالحصانة التي يخولهم إياها القانون العام».

## ٢. كفاءة ونزاهة القضاء

إن الدولة لا تقوم إلا بسلطاتها الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، فالسلطة التشريعية مهمتها توفير القاعدة القانونية التي لا ترى النور إلا من خلال تطبيقها، والقضاء هو الجهة المختصة بالخصومة الجنائية وإصدار الحكم العادل، ولا يمكن للحكم الذي يصدر عن القضاء أن يحقق دوره في الإصلاح وفي الردع العام والخاص إلا إذا توفر له ضمان التنفيذ. ومن هنا تأتي أهمية التكامل في الأدوار بين السلطات، فالسلطة التشريعية التي تتميز بصلاحياتها بإصدار القانون تفقد الكثير من قيمة وفاعلية هذه الميزة إذا اتصف القضاء بالضعف أو العجز أو عدم الكفاءة أو التأهيل، وكذلك لا أهمية للحكم القضائي إذا لم يقترن بالتنفيذ الذي يحفظ للقضاء هيئته وأهمية أحكامه، وكذلك الحال بالنسبة للاتفاقيات الدولية، فالفائدة المرجوة من اتفاقية مكافحة الفساد لا تتحقق إلا إذا كان هناك ضمان لتطبيقها من خلال تشريع أدوات قانونية وطنية ملتزمة بما ورد في الاتفاقية، ومن خلال قضاء كفؤ نزيه تتحقق له مقومات الحيادية والاستقلال، وتتوفر له المقومات المادية والفنية التي تساعده في تطبيق القانون وبالتالي تحقيق الغاية المقصودة من الاتفاقية.

ونتيجة لسياسة الحكومة التي ترمي لتعزيز وتفعيل دور القضاء النظامي وضمان نزاهة الأحكام القضائية صدر قرار مجلس الوزراء رقم (٠٦/٠٤/٠٩/م.و/أ.ق) بتاريخ ٢٠٠٥/٠٣/١٥ بالتعامل مع القرارات المتعلقة بإنشاء محاكم أمن الدولة، وبناء عليه صدر قرار مجلس الوزراء رقم (٠٨/١٤/٠٩/م.و/أ.ق) بتاريخ ٢٠٠٥/٠٥/١٠ بشأن المصادقة على توصيات لجنة الإصلاح والتطوير الوزارية الدائمة» توصية لرئيس السلطة الوطنية بإلغاء المراسيم الرئاسية بخصوص محاكم أمن الدولة، وتوصية إلى المجلس التشريعي بإلغاء القوانين المتعلقة بمحاكم أمن الدولة، إلا أنه لم يتم استكمال هذا الجهد بإلغاء القرارات السابقة المتعلقة بإنشاء محاكم أمن الدولة، أو إلغاء القوانين المتعلقة بمحاكم أمن الدولة.

وقد صدر قانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٥ معدل لقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لسنة ٢٠٠١ بتاريخ ٢٠٠٥/١/٥، حيث عدل مادة (١٤) التي تنص على أن «تتعقد هيئة المحكمة من ثلاثة قضاة تكون الرئاسة لأقدمهم، وتتعقد من قاض فرد في الأحوال التي يحددها القانون»، بحيث أصبحت محكمة البداية تتعقد بثلاثة قضاة في حالات معينة فقط وهي النظر في:

- أ. جميع الجنايات وجرائم الجرح المتلازمة، وأية جرائم مرتبطة بها ارتباطاً لا يقبل التجزئة.
- ب. الدعاوى المدنية والتجارية التي تزيد قيمتها على مائة ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً.
- ج- القضايا المرفوعة إليها بصفتها الاستئنافية

يجوز للمحكمة المشكلة من قاض فرد أن تنظر في: أ- جميع الجنايات وجرائم الجرح المتلازمة معها، وأية جرائم مرتبطة بها ارتباطاً لا يقبل تجزئة، والتي لا تزيد عقوبتها عن خمس سنوات. ب- الدعاوى المدنية والتجارية بما لا يتعارض مع البند (ب) من الفقرة (١) أعلاه، ويدخل هذا التعديل في سياسات تطوير وإصلاح القضاء، لما له من أثر كبير على تنشيط القضاء، والمرونة في توزيع القضاة، وسرعة البت في القضايا.

### ٣. تعديل وتطوير قانون السلطة القضائية

نظراً لما يعانيه مرفق العدل والقضاء من عدم وضوح الاختصاصات بين وزارة العدل ومجلس القضاء، ومن حاجة لوضع معايير موضوعية للتعيين والترقية في سلك القضاء، وتحديد مهام التفتيش القضائي، وتحديد طبيعة النيابة العامة ومرجعياتها الإدارية، فقد برزت الحاجة لتعديل قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢.

لقد عبر القانون المعدل لقانون السلطة القضائية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٥ عن سياسات السلطة الوطنية في تطوير القضاء والعدل وتذليل العقبات التي تحول دون تنظيم الصلاحيات والفصل المرن بين السلطة التنفيذية والقضائية الوارد في الخطة التطويرية للوزارة، وفي برنامج الإصلاح الفلسطيني للعام (أيلول ٢٠٠٤ - أيلول ٢٠٠٥) القاضي بتعديل قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢، وذلك لحل وتجاوز الإشكاليات الناجمة عن عدم وضوح نصوصه خاصة تحديد العلاقة والصلاحيات بين مجلس القضاء الأعلى ووزارة العدل والنيابة العامة.

وقد بدأ سريان قانون السلطة القضائية المعدل اعتباراً من تاريخ ٢٠٠٥/١١/٩، إلا أنه لم يدم طويلاً حيث صدر قرار المحكمة العليا بصفتها محكمة دستورية باعتبار القانون المعدل لقانون السلطة القضائية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٥ غير دستوري واعتباره كأن لم يكن.

ويلاحظ أن إقرار مشروع القانون المعدل لقانون السلطة القضائية قد انطوى على صعوبات كثيرة عبرت عن شخصنة لمشروع القانون وتضارب في المصالح، حيث أن الأمر كان يتطلب التعامل مع مشروع القانون المعدل المعد من قبل وزارة العدل والمحال من مجلس الوزراء إلى المجلس التشريعي والذي كان قد أقر بالقراءة الأولى من قبل المجلس التشريعي بتاريخ ٢٠٠٥/٣/١٠، بالإضافة إلى المشروع الذي يعتبر توفيقاً بين الأطراف والمعد من قبل اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل التي تم تشكيلها بقرار مجلس الوزراء رقم (٥٨/٠٥/٠٥) بتاريخ ٢٠٠٥/٠١/٣١ وبمرسوم رئاسي بتاريخ ٢٠٠٥/٣/١٤، والذي تمت المصادقة عليه من قبل مجلس الوزراء بتاريخ وإحالته بقرار مجلس الوزراء رقم (٠٩/١٠/٠٤) بتاريخ ٢٠٠٥/٠٩/٠٤.

بتاريخ ٢٠٠٥/٠٤/١٨ إلى المجلس التشريعي لإقراره. وقد تم إقرار مشروع القانون المعدل بالقراءة الثانية بتاريخ ٢٠٠٥/٧/٢١ الذي حاول دمج مشروع القانون المقر بالقراءة الأولى ومشروع القانون المعد من قبل اللجنة التوجيهية، وتم إقراره بالقراءة الثالثة من قبل المجلس التشريعي بتاريخ ٢٠٠٥/١٠/٥، وتم توقيع القانون من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ ٢٠٠٥/١٠/١١، ونشر في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) بتاريخ ٢٠٠٥/١١/٩ ليبدأ العمل به اعتباراً من ذلك التاريخ.

لقد ساهم إصدار القانون وبشكل جذري بوضع حد لإشكالية العلاقة القائمة منذ سنة ٢٠٠٢ بين وزارة العدل من جهة ومجلس القضاء الأعلى والنيابة العامة من جهة أخرى، حيث ينظم القانون العلاقة بشكل واضح بين وزارة العدل ومجلس القضاء بخصوص إدارة المحاكم والتفتيش القضائي كما ينظم تبعية النيابة العامة لوزير العدل، ويحدد معايير تعيين وترقية القضاة وأعضاء النيابة العامة. وتضطلع وزارة العدل بموجب القانون بدورها في إنشاء مقار المحاكم وصيانتها وتأمين حاجتها من تجهيزات ومعدات والإشراف على حوسبة العمل القضائي بالتعاون مع مجلس القضاء الأعلى، والعمل على تحسين الأداء الإداري في المحاكم، والإشراف على تدريب العاملين في المحاكم، و توفير عدد كاف من العاملين لكل محكمة، بما فيهم رؤساء الأقسام وأمناء الصندوق ومأمورو الأجراء وكتاب العدل والكتبة والمحضرون والأذنة، والإشراف على شؤون الموظفين بالمحاكم، بما لا يتعارض مع خضوع الموظفين بكل محكمة لإشراف رئيس المحكمة وتوجيهاته بالنسبة إلى عملهم اليومي.

إلا أن هذا القانون لم يلق رضا مجلس القضاء الأعلى، الذي احتج بدوره على المجلس التشريعي بأنه لم يلتزم بما تم الاتفاق عليه في إطار اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل التي كان مجلس القضاء فيها بالإضافة إلى النيابة العامة ووزارة العدل، وفي إطار هذا الاحتجاج وإشكالية العلاقة ذاتها وتضارب المصالح تم صدور قرار محكمة عليا بصفتها محكمة دستورية عليا رقم (٢٠٠٦/١) بتاريخ ٢٠٠٦/١٢/١٩ يقضي باعتبار القانون المعدل لقانون السلطة القضائية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٥ غير دستوري واعتباره كأن لم يكن، مما أثار جدلاً كبيراً حول مدى شفافية وضع مصير القانون في يد أحد أطراف إشكالية العلاقة، وحول مصلحة القضاء في إلغاء القانون، مما أعاد الإشكالية إلى المربع الأول، وعاد الوضع إلى ما كان عليه بتطبيق القانون الأصلي رقم (١) لسنة ٢٠٠١.

وفي محاولة من مجلس القضاء الأعلى للخروج من المأزق الذي فرضه إلغاء المحكمة العليا بصفتها الدستورية للقانون المعدل رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٥ تقدم المجلس بمشروع قانون معدل

لقانون السلطة القضائية لرئيس السلطة الوطنية لإصداره بموجب الصلاحيات المخولة له بإصدار قرارات بقوانين وذلك قبل جلسة تنصيب المجلس التشريعي الثاني، وقد صدر قرار بقانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٦م بتاريخ ٢٠٠٦/٠٢/٠٥ بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢، إلا أن الرئيس قد أصدر قرارا بإلغائه فيما بعد، حيث صدر قرار رقم (٣٦٤) لسنة ٢٠٠٦ بتاريخ ٢٠٠٦/٥/٤ بشأن إلغاء قرارات بقوانين وكان من بينها القرار بقانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٦ بشأن تعديل قانون السلطة القضائية.

### ثالثا: دور الإعلام بشكل خاص ومؤسسات المجتمع المدني الأخرى بشكل عام

يمكن للإعلام أن يلعب دورا هاما وجوهريا في مكافحة الفساد، لما له من وقع وتأثير في المجتمعات الوطنية والدولية، إذ يلعب الإعلام دورا هاما في تصويب الاتجاهات وتشكيل حالة الوعي عند الإنسان، حيث أن ممارسة الفساد إنما هو تعبير عن تشوهات في الذمم والضامير وفي القيم الدينية والأخلاقية وقيم النزاهة والأمانة والشعور بالمسؤولية.

إن للإعلام دور يمكن أن يلعبه من خلال تسليط الضوء على هذه التشوهات المجتمعية ومن خلال الوصول إلى ضمائر الناس ومخاطبتهم بأهمية المجتمع الصالح بالنسبة لحقوق الفرد وحصته من الخدمات التي تقدمها الحكومة، وكذلك تسليط الضوء على تنوير الناس وتحذيرهم من مخاطر الفساد على المجتمع ومستقبل الأجيال وإعاقته لجهود التقدم والتنمية، والدعوة إلى الأمانة والنزاهة ومحاربة أشكال الفساد، وتحصين الفرد من الوقوع فريسة ممارسات الفساد، والتركيز على تحصين الموظف من خلال برامج إعلامية تساهم في تشكيل ذهنية الموظف ووعيه لخطورة الفساد، وتهيئته للتفاعل مع الحالة وممارسة دور إيجابي في مجابهة أشكال الفساد المالي والإداري الذي من الممكن أن يحيط به في بيئة عمله.

وفي ذات إطار سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية نصت المادة (١٠) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على إبلاغ الناس حيث تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير لتعزيز الشفافية في إدارتها العمومية، بما في ذلك ما يتعلق بكيفية تنظيمها واشتغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، عند الاقتضاء. وقد دمجت الاتفاقية دور الإعلام ودور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد تحت عنوان مشاركة المجتمع وفقا لما ورد في المادة (١٣) منها.

ومن الملاحظ أن الإعلام الفلسطيني لم يحظَ بوجود تدابير قانونية أو ممارسات حكومية لدعم هذا القطاع وتنظيمه، فما زال الإعلام يفتقر إلى وجود السياسات والخطط الإستراتيجية والقاعدة القانونية، فقد تم تقديم مشروع قانون الصحافة والإعلام للمجلس التشريعي وإحالته



إلى اللجنة المختصة لدراسته بتاريخ ٢٥/٤/٢٠٠٥، ويلاحظ أن هذا المشروع قد تقدم به أحد النواب، مما يثير سؤالاً حول تغيب وزارة الإعلام عن تقديم مشروع قانون لتنظيم عمل قطاع الإعلام ووضع سياسات حكومية لتنظيم العمل في هذا الحقل الذي يحتل أهمية كبيرة في شتى دول العالم، وقد تمت إحالة مشروع القانون إلى اللجنة المختصة في المجلس، وما زال هذا المشروع يراوح مكانه.

وقبل انتخاب المجلس التشريعي الأول صدر عن الرئيس ياسر عرفات بموافقة مجلس السلطة الوطنية قانون رقم (٩) لسنة ١٩٩٥ بشأن المطبوعات والنشر بتاريخ ٢٥/٦/١٩٩٥م، وما زال نافذ المفعول، حيث ألغى قانون المطبوعات رقم (٣) لسنة ١٩٢٣م الساري المفعول في قطاع غزة وقانون المطبوعات والنشر رقم (١٦) لسنة ١٩٦٧ الساري المفعول في الضفة الغربية، إلا أن قانون المطبوعات والنشر يركز في مجمله على المطبوعات والمنشورات كمادة صحفية، ولا يركز على الصحافة كمهنة بحاجة إلى تنظيم مهني ونقابي، ومع ذلك فقد نص هذا القانون في مادة (٤) منه على حرية الصحافة مما يتفق مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ومن أهم ما تشمله هذه المادة:

١. حق إطلاع المواطن على الوقائع والأفكار والاتجاهات والمعلومات على المستوى المحلي والعربي والإسلامي والدولي.

٢. حق المواطنين والأحزاب السياسية والمؤسسات الثقافية والاجتماعية والنقابات في التعبير عن الرأي والفكر والإنجازات في مجالات نشاطاتها المختلفة من خلال المطبوعات.

ويلاحظ أن المادة (٦) من القانون أعلاه تتسجم مع الاتفاقية أيضاً حيث نصت على أن «تعمل الجهات الرسمية على تسهيل مهمة الصحفي والباحث في الإطلاع على برامجها ومشاريعها».

وكذلك نصت مادة (٢٧) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ على حقوق وسائل الإعلام وحرياتها على نحو يكفل حق تأسيس الصحف وسائر وسائل الإعلام على أن تخضع مصادر تمويلها لرقابة القانون، ويكفل كذلك حرية وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمكتوبة وحرية الطباعة والنشر والتوزيع والبث، وحرية العاملين فيها، ويحظر الرقابة على وسائل الإعلام، ولا يجوز إنذارها أو وقفها أو مصادرتها أو إلغاؤها أو فرض قيود عليها إلا وفقاً للقانون وبموجب حكم قضائي.

وتم تداول مسودة مشروع قانون نقابة الصحفيين الفلسطينيين التي تم اقتراحها من مؤسسات أهلية تعنى بالإعلام، إلا أنه لم يتم تقديم هذا القانون للمجلس التشريعي وما زال يتراوح مكانه،

ومن المعلوم أنه تم إنشاء نقابة الصحفيين الفلسطينيين عام ١٩٧٩م، وهي عضو فاعل في اتحاد الصحفيين العرب ومنظمة الصحافة العالمية واتحاد الصحفيين الدولي. وما زال قانون نقابة الصحفيين الأردني رقم ١٧ لسنة ١٩٥٣م نافذاً في الضفة الغربية، على الرغم من إلغائه في المملكة الأردنية بصدر قانون نقابة الصحفيين رقم ١ لسنة ١٩٨٣ الذي ألغي بدوره في المملكة بصدر قانون نقابة الصحفيين رقم ١٥ لسنة ١٩٩٨، وقد صدر بعد ذلك أيضاً في المملكة الأردنية قانون الإعلام المرئي والمسموع لسنة ٢٠٠٢.

ويلاحظ أن الإعلام الفلسطيني يفتقر إلى وجود سياسات إعلامية وطنية واضحة ويفتقر إلى الخطة، وفي استطلاع للرأي حول تشكيل مجلس أعلى للإعلام أجرتة الهيئة العامة للاستعلامات الفلسطينية التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية في الفترة ما بين ١٢-١٥/١/٢٠٠٤، بينت نتائج الاستطلاع بتاريخ ٢٥/١/٢٠٠٤ أن ٩٠,٦٠٪ من أفراد العينة يرون أنه لا يوجد لدى المؤسسات الإعلامية الرسمية الفلسطينية رؤية سياسة موحدة، وأكد ٨٠,٩١٪ من أفراد العينة أن الإعلام الفلسطيني يعاني من غياب الخطة الإعلامية.

أما بخصوص مشاركة مؤسسات المجتمع المدني فلا بد أولاً من الإشارة إلى أن دور المجتمع المدني هو إحدى الآليات من فعاليات وعلاقات ومؤسسات ثقافية وثقافة واجتماعية وسياسية لا يتصور دورها إلا في المجتمعات الديمقراطية، التي تمكنها من التكامل في دورها مع الدولة وتمكن المواطنين من مراقبة سلوك وتصرفات الدولة والتدخل عندما تتعارض هذه التصرفات مع مصالح وحقوق وحريات المواطنين.

ولا بد من تحديد مفهوم المجتمع المدني حيث أن المجتمع المدني يعتبر انعكاساً لواقع المجتمع وتفاعلاته، ويختلف أحياناً عن مفهوم المجتمع الأهلي، فإذا كان المجتمع الأهلي يشمل البنية التقليدية من دينية وقبلية وفتوية وجهوية، فإن المجتمع المدني يمثل البنية الديمقراطية والتنمية والفكرية والتنظيمات الحديثة من حزبية ونقابية وحقوقية والتنظيمات النسائية والشبابية والطلائعية، وكلما توحد مفهوم المجتمع الأهلي مع مفهوم المجتمع المدني فإن ذلك يعبر عن نضج المجتمعات ومدى تقدمها ويعبر عن تنامي سماتها الثقافية والاجتماعية والفكرية. وكذلك من الممكن التفرقة بين المجتمع المدني المرتبط بقيم الحرية والديمقراطية والذي يعد وجوده نتاجاً لنضالات الشعوب من أجل الحرية ضد التسلط والأنظمة الدكتاتورية أو الاستعمار الخارجي، وما بين مجتمع مدني مفتعل يرتبط تأسيسه وكيانه بالسلطة السياسية، ويظهر مثل هذا النوع من مؤسسات المجتمع المدني عندما تكون السلطة في حالة من الصراع مع مؤسسات المجتمع المدني المتلاصقة مع الجماهير والتي تعبر عن نبضهم ومصالحهم وإرادتهم.

وشهدت قرارات الحكومة التاسعة تقديم الدعم للمؤسسات غير الحكومية حيث صدر بتاريخ ٢٠٠٥/٦/١٤ قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٥م بتقديم المساعدات الحكومية للمؤسسات غير الحكومية.

وفي الواقع الفلسطيني لا بد من النظر لخصوصية المجتمع الفلسطيني الذي انخرط في مقاومة الاحتلال والسعي من أجل الحرية والاستقلال خلال الحقب التاريخية المتعاقبة التي عاشها الشعب الفلسطيني، ومن الطبيعي أن دولة الاحتلال وأخرها الاحتلال الإسرائيلي ما فتئت تقوم سياستها على قمع الشعب الفلسطيني وحرياته وحقوقه بكافة فئاته وتنظيماته السياسية والنقابية ومؤسساته السياسية والاقتصادية والمدنية، فلم يشهد الشعب الفلسطيني الحياة في ظل دولة فلسطينية مستقلة لغاية الآن. وبوجود السلطة الوطنية يلاحظ تنامي وجود ودور مؤسسات المجتمع المدني واستمرار ارتباطها بقيم الحرية والديمقراطية والنضال السياسي والوطني، وتمارس هذه المؤسسات نشاطاتها في مجالات عدة مرتبطة بمتطلبات تنمية وتطوير المجتمع، وترويج القيم السلوكية الديمقراطية والمساواة، والدفاع عن الحريات العامة وحقوق الطفل والمرأة، ومكافحة الفساد وتعزيز الرقابة على أداء الحكومة بما ينسجم مع تعزيز مبادئ المساءلة والمشاركة والإدارة الرشيدة والشفافية المالية.

ويلاحظ كثرة عدد مؤسسات المجتمع المدني في مناطق السلطة الوطنية خاصة المنظمات الحقوقية ومراكز البحوث والدراسات والنوادي والجمعيات، التي يتجاوز عددها عدد نظيراتها في أي دولة عربية، وذلك يعود إلى الارتباطات الحزبية لكثير من هذه المؤسسات وكذلك ارتباط الكثير منها بالمنظمات غير الحكومية الدولية التي تمول تأسيسها ونشاطاتها، ولما كان من الطبيعي أن تمارس مؤسسات المجتمع المدني الرقابة على أداء السلطة السياسية فإن كثير من هذه المؤسسات عملت في حقل الرقابة على مؤسسات السلطة الوطنية بل وتنافست هذه المؤسسات أحياناً في كشف انتهاكات حقوق المواطن أو ممارسات الفساد الصادرة من أجهزة ومؤسسات ومسؤولي وموظفي السلطة الوطنية، وهناك مؤسسات حصرت نشاطاتها في الكشف عن ممارسات دولة الاحتلال الإسرائيلي ضد المواطنين وتهويد الأرض الفلسطينية، وكذلك انتهاكات الحكومة الإسرائيلية لحقوق المواطنين الفلسطينيين.

وفي مجال الممارسات التي تدخل ضمن باب تدابير مكافحة الفساد التي نصت عليها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد نلاحظ وجود مؤسسات مجتمع مدني متخصصة بمكافحة الفساد، ومؤسسات أخرى تعمل في حقل الرقابة على أداء السلطة الوطنية بأجهزتها المختلفة، ومؤسسات تعني بتنمية وتطوير الأداء المالي والإداري للأجهزة الحكومية وتعزيز الشفافية

المالية والإدارية، وكذلك هناك مؤسسات حقوقية تعني بحقوق المواطنين والرقابة على انتهاكات الحقوق والحريات العامة، ومؤسسات تعني بحقوق الطفل والمرأة، وهناك مؤسسات مهتمة بإصلاح وتطوير الجهاز العدلي والقضائي وتعزيز نزاهة واستقلال القضاء.

أما بخصوص مؤسسات القطاع الخاص، فقد أصبحت الجهات المشرفة والسلطات المختصة تعمل على اعتماد مبادئ الحكم الرشيد أو ما يعرف بالحوكمة بالنسبة لمؤسسات القطاع الخاص، وهناك رزمة من القوانين تنظم شؤون مؤسسات القطاع الخاص في مجالات عملها المختلفة مثل قانون الشركات وقانون المصارف وقانون سلطة النقد وقانون العمل، وقانون التأمين، ولدى إعداد هذا البحث صدر قرار بقانون مكافحة غسل الأموال لسنة ٢٠٠٧ الذي ينظم علاقة الجهة المشرفة والسلطات المختصة بالمؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية، على نحو يحقق مكافحة غسل العائدات الإجرامية التي تعتبر جزءاً لا يتجزأ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

## الفرع الثالث

## ضبط المشتريات العامة وإدارة المال العام

صدر قانون رقم (٩) لسنة ١٩٩٨ م بشأن اللوازم العامة بتاريخ ١١/٢/١٩٩٨م الذي حدد في الفصل الثالث منه قواعد شراء اللوازم، وفي الفصل الرابع تناول إدارة اللوازم من حيث تنفيذ عقود الشراء، واستلام اللوازم وحفظها والإشراف عليها، والتصرف بها وقواعد الإلتاف، وتنظيم مهام وحدة المستودعات المركزية، وتناول الفصل الخامس الرقابة على اللوازم وتنظيم مهام دائرة اللوازم.

وصدر قانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٩ بشأن العطاءات للأشغال الحكومية حيث تناول الفصل الثاني منه إنشاء دائرة العطاءات المركزية وتحديد صلاحياتها، وتناول الفصل الثالث قواعد طرح العطاءات المتعلقة بالأشغال العامة، وتناول الفصل الرابع تشكيل لجان العطاءات وصلاحياتها وقراراتها وحالات استدراج العروض أو التعاقد المباشر، ونظم القانون في فصوله الأخرى فتح مطاريف العطاءات وقواعد البت في العطاءات وتوقيع العقود ومسؤوليات والتزامات المتعاقد، والكفالات والغرامات، وتصنيف المقاولين والمستشارين والمكاتب الهندسية لغايات هذا تنفيذ أحكام هذا القانون.

وقد تم تشكيل لجنة العطاءات المركزية بقرار مجلس الوزراء الصادر بتاريخ ٢/٨/٢٠٠٣، وتم إعادة تشكيلها بقرار مجلس الوزراء رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤، ثم تم إعادة تشكيل اللجنة بقرار مجلس الوزراء رقم (١٢٢) لسنة ٢٠٠٥.

كما صدر قانون رقم (٧) لسنة ١٩٩٨ م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية الذي تناول إعداد الموازنة وتقديمها واعتمادها وتنفيذها، وحسابات الموازنة والتدقيق، كما تناول إدارة الخزينة وإدارة الدين والأصول.

وصدر قانون الدين العام رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٥م الذي ينظم إدارة الدين العام، ويخول في مادة (١١) منه وزير المالية الاقتراض لصالح الحكومة وفقاً لأحكام هذا القانون، على أن يعرض على مجلس الوزراء كل حالة اقتراض وأخذ موافقته عليها، ويحدد أغراض الاقتراض والحدود العليا للاقتراض بحيث لا يجوز أن يزيد الرصيد القائم للدين العام في أي وقت من الأوقات على ٤٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي، وأوجب في المادة (٣٩) أن تعرض اتفاقيات الدين العام الخارجي

على المجلس التشريعي للموافقة عليها وتنتشر في الجريدة الرسمية، وهو في ذلك ينسجم مع مادة (٩٢) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ التي نصت على أن «تعقد القروض العامة بقانون، ولا يجوز الارتباط بأي مشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزينة العامة لفترة مقبلة إلا بموافقة المجلس التشريعي».

وبتاريخ ٢٢/٦/٢٠٠٥ صدر قرار مجلس الوزراء رقم (٤٣) لسنة ٢٠٠٥ بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة وهو عبارة عن دليل مالي Financial Manual ينظم الأسس والقواعد المالية والمحاسبية والاختصاصات والصلاحيات، ويبين السندات والوثائق والنماذج والسجلات المحاسبية، وقواعد مسك وحفظ السجلات المالية، وإجراءات إعداد الموازنة وتقديم تقرير حول الوضع المالي، ودليل إعداد مشروع قانون الموازنة العامة، وتناول توريد وتحصيل الإيرادات وحفظ الأموال النقدية، وقواعد الإنفاق الصرف، وأنواع النفقات، وقواعد إجراء المطابقات.

وبالإضافة إلى الخطوات الإصلاحية التي ذكر كل منها في موقعه من هذا البحث، هناك خطوات وقرارات عديدة اتخذتها الحكومة على طريق ضبط وتطوير إدارة المال العام نذكر منها:

١. قرار رقم (١٠/١١/٨) بتاريخ ١٣/٦/٢٠٠٦ بشأن آلية التعاقد مع الموردين للوزارات والمؤسسات الحكومية الرسمية.
٢. تطبيق الشق المالي من قانون الخدمة المدنية جزئياً ابتداء من تاريخ ١/٩/٢٠٠٣ حيث تم صرف ٥٠٪ من الاستحقاقات وفقاً لقانون الخدمة المدنية لموظفي وزارتي التربية والصحة، وتم استكمال باقي رواتب موظفي الوزارات الأخرى فيما بعد.
٣. قرار مجلس الوزراء رقم (١٧٠) لسنة ٢٠٠٤ بتاريخ ١٩/٧/٢٠٠٤ بإلحاق دوائر الرقابة المالية والتدقيق المالي في الوزارات والمؤسسات العامة بوزارة المالية.
٤. توحيد إدارة الرواتب من خلال ضم إدارة الرواتب في ديوان الموظفين العام لإدارة الرواتب في وزارة المالية في شهر تموز/٢٠٠٢.
٥. قرار مجلس الوزراء بتاريخ ١٧/٥/٢٠٠٣، بإلحاق ثلاث مؤسسات إلى وزارة المالية، وهي اللجنة العليا للتمويل والاستثمار، والهيئة العامة للتبغ، والهيئة العامة للبتترول.
٦. صرف رواتب عناصر جهازي الأمن الوقائي والمخابرات العامة في قطاع غزة مباشرة من البنوك نيسان ٢٠٠٣، وتلا ذلك صرف جميع رواتب أعضاء الأجهزة الأمنية والعسكرية من خلال البنوك.

٧. قرار مجلس الوزراء في جلسته الأسبوعية المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٣/٦/٢١، بوقف استقطاع مساهمة البطالة، ومساهمة دعم صندوق الطوارئ من رواتب الموظفين، وتم تطبيقه اعتباراً من رواتب شهر حزيران ٢٠٠٣.
٨. قرار مجلس الوزراء رقم (٥٧/٠٦/م.و.أ.ق) بتاريخ ٢٠٠٥/٠١/١٧ بشأن ضبط وحصر التحويلات الخارجية للوزارات والمؤسسات الحكومية من خلال وزارة المالية.
٩. قرار مجلس الوزراء رقم (٥٨/٠٢/م.و.أ.ق) بتاريخ ٢٠٠٥/٠١/٣١ بشأن ضبط وحصر التحويلات الخارجية المقدمة للأجهزة الأمنية من خلال مجلس الوزراء.
١٠. قرار مجلس الوزراء رقم (٤٢/٠٥/م.و.أ.ق) بتاريخ ٢٠٠٥/١٢/١١ بشأن المصادقة على وثيقة التكامل والاندماج حول التخطيط المتوسط المدى وإجراءات إعداد الموازنة للسلطة الوطنية الفلسطينية.

## الفرع الرابع

### الإدارة العامة والخدمة المدنية

بينت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد معايير أنظمة توظيف المستخدمين المدنيين، وغيرهم من الموظفين العموميين في المادة (٧) منها، بحيث تكون أنظمة الخدمة المدنية مبنية على تعزيز مبادئ الكفاءة والشفافية والجدارة والإنصاف والأهلية، وتمنع تضارب المصالح، وتتضمن إجراءات مناسبة لاختيار الموظفين وتوفير برامج تعليمية وتدريبية لهم، وتقديم أجور كافية ومنصفة.

كما دعت الاتفاقية في المادة (٨) الدول الأطراف فيما يتعلق بقواعد سلوك الموظفين العموميين أن تعمل على تعزيز النزاهة والأمانة والمسؤولية بين موظفيها العموميين، وتطبيق مدونات أو معايير سلوكية من أجل الأداء الصحيح والمشرف والسليم للوظائف العمومية، وأن تتابع المبادرات ذات الصلة التي اتخذتها المنظمات الإقليمية والأقليمية والمتعددة الأطراف، ومنها المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين، الواردة في مرفق قرار الجمعية العامة ٥٩/٥١ المؤرخ ١٢ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٦، كما دعت إلى إرساء تدابير ونظم تيسر قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد، عندما يتجهون إلى مثل هذه الأفعال أثناء أداء وظائفهم. ومن المعروف أن تنظيم الوظيفة العامة لدى السلطة الوطنية يتم بموجب قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ وقانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٥ بتعديل قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ م، والأنظمة الصادرة بمقتضاه خاصة اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ المعدل بالقانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٥ م الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٥. وقد تم إنشاء ديوان الموظفين العام بقرار رئيس السلطة الوطنية رقم (١٣١) لسنة ١٩٩٤ الذي نص على أن يتم إنشاء ديوان الموظفين العام في السلطة الوطنية الفلسطينية، ويتبع الرئيس مباشرة، وقد تم تعيين مدير عام للديوان في المادة (٢) من ذات القرار، وتم فعليا إنشاء الديوان وتشغيله بناء على هذا القرار إلى أن صدر قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ م الذي نظم بدوره مهام ومسؤوليات الديوان. وبالنسبة للقضاة وأعضاء النيابة العامة يتم تعيينهم وتنظيم شؤونهم الوظيفية استنادا إلى قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢.



ويتم تنظيم شؤون موظفي الأجهزة الأمنية والعسكرية وفقاً لقانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥، وقانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٤، وقانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٤، وقانون المخبرات العامة رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥.

وفي سياق القرارات ذات الطابع السياسي للحكومة في مجال إصلاح وتطوير الإدارة العامة والخدمة المدنية وبالإضافة إلى الخطوات الإصلاحية التي ذكر كل منها في موقعه من هذه الدراسة فقد صدر العديد من قرارات مجلس الوزراء نذكر منها:

١. المصادقة على الإطار العام لخطة الإصلاح في مجال الإدارة العامة والخدمة المدنية للعامين ٢٠٠٤ - ٢٠٠٦ بقرار مجلس الوزراء رقم (١٧٣) لسنة ٢٠٠٤ بتاريخ ٢٠٠٤/٨/٣.
٢. قرار مجلس الوزراء رقم (١٤٤) لسنة ٢٠٠٤ بشأن الوصف الوظيفي للمناصب العليا في الوزارات.
٣. قرار مجلس الوزراء رقم (٠٢/٠٤/٠٩/م.و.أ.ق) بتاريخ ٢٠٠٥/٠٣/١٥ بشأن تشكيل لجنة فنية لدراسة وتطوير قاعدة بيانات المصادر البشرية.
٤. قرار مجلس الوزراء رقم (٠٦/٠٥/م.و.أ.ق) بتاريخ ٢٠٠٤/١٢/٢٨ بشأن التعامل مع المؤسسات الحكومية غير الوزارية.
٥. قرار مجلس الوزراء رقم (٠٨/٠٣/٠٩/م.و.أ.ق) بتاريخ ٢٠٠٥/٠٣/٩ بشأن تشكيل لجنة للتعامل مع المؤسسات الحكومية غير الوزارية.
٦. قرار مجلس الوزراء رقم (٢٤/١١/٠٩/م.و.أ.ق) بتاريخ ٢٠٠٥/٠٤/٢٦ بشأن المصادقة على توصيات اللجنة الوزارية للتعامل مع المؤسسات الحكومية غير الوزارية، والذي يقضي بإتباع بعض المؤسسات للوزارات، وإعداد قوانين خاصة بمؤسسات أخرى كسلطة البيئة وسلطة الأراضي.
٧. قرار مجلس الوزراء رقم (٠١/٠٤/٠٩/م.و.أ.ق) بتاريخ ٢٠٠٥/٠٣/١٥ بشأن المصادقة على توصيات اللجنة الوزارية للتعامل مع المؤسسات الحكومية غير الوزارية التابعة لرئاسة السلطة الوطنية، والذي يقضي تحديد مرجعية بعض المؤسسات التي كانت تابعة لأمانة الرئاسة.

٨. إقرار الهيكلية والخطط التطويرية لمعظم الوزارات والمؤسسات الحكومية.
٩. قرار مجلس الوزراء رقم (١٢٩) لسنة ٢٠٠٦ باستحداث وحدات الرقابة الداخلية في الوزارات.

وفي إطار تفعيل دور المواطن في الرقابة على أداء المؤسسات العامة صدر قرار مجلس الوزراء رقم (٠٩/٠٣/٠٥/م.و.أ.ق) بتاريخ ٢٠٠٥/٠٣/٩ بشأن استحداث وحدات للشكاوى العامة في الوزارات وتفعيل دائرة الشكاوى في رئاسة مجلس الوزراء، كما صدر قرار مجلس الوزراء رقم (٠٩/١٢/٠٩/م.و.أ.ق) بتاريخ ٢٠٠٥/٠٥/٣ بشأن المصادقة على نظام دائرة الشكاوى في رئاسة مجلس الوزراء ووحدات للشكاوى العامة في الوزارات.

## المبحث الثالث

### هيئات مكافحة الفساد الوقائية

تتطلب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تأسيس هيئات متخصصة تتولى مكافحة الفساد من ضمن التدابير الوقائية لمنع الفساد الواردة في الفصل الثاني من الاتفاقية، وما ينضوي تحتها من سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية، وبالتدقيق في فحوى المادة (٦) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد يمكننا تلخيص ما تتطلبه الاتفاقية في مجال إيجاد هيئة أو هيئات مكافحة الفساد وتحديد مهامها بما يلي:

١. إيجاد هيئة أو هيئات مكافحة الفساد تتولى العمل على منع الفساد من خلال تنفيذ وتنسيق وترسيخ وترويج سياسات وممارسات فعالة لمكافحة الفساد وفقاً لما ورد في المادة (٥) من الاتفاقية كما يلي:

- تعزيز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة.
- إجراء تقييم دوري للصوصك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة، بغية تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته.
- توفير المبادئ الأساسية للنظام القانوني الذي يكفل إمكانية التعاون بين الدول الأطراف فيما بينها ومع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة على تعزيز وتطوير التدابير المشار إليها في هذه المادة ويجوز أن يشمل ذلك التعاون المشاركة في البرامج والمشاريع الدولية الرامية إلى منع الفساد.

٢. منح الهيئة الاستقلال الذي يضمن تمكينها من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمناى عن أي تأثير لا مسوغ له.

٣. توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين، وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للاضطلاع بوظائفهم.

٤. إبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة باسم وعنوان الهيئة أو الهيئات التي يمكن أن تساعد الدول الأطراف الأخرى على وضع وتنفيذ تدابير محددة لمنع الفساد.

## الفرع الأول

### هيئة مكافحة الكسب غير المشروع

إن مكافحة الكسب غير المشروع هي إحدى ضروب مكافحة الفساد، وليست هذه الهيئة هي الهيئة الوحيدة التي يجب أن تكون متخصصة في مكافحة الفساد وإنما من الممكن أن تكون إحدى الهيئات التي نصت عليها اتفاقية الأمم المتحدة حيث نصت المادة الخامسة من الاتفاقية على تأسيس هيئة أو هيئات لمكافحة الفساد، وهذا يعني أنه إذا تعددت الهيئات فيجب أن تكون كل منها متخصصة في إحدى مجالات مكافحة الفساد.

#### أولاً: شبهة الكسب غير المشروع:

تقع جهود مكافحة ومنع الكسب غير المشروع ضمن مفهوم مكافحة ومنع الفساد في القطاع العام، فقد عرفت المادة (١) من قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ الكسب غير المشروع بأنه «كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة أو نتيجة لسلوك مخالف لنص قانوني أو للآداب العامة أو بأية طريقة غير مشروعة وإن لم تشكل جرماً ويعتبر كسباً غير مشروع كل زيادة في الثروة تطرأ بعد تولي الخدمة أو قيام الصفة على الخاضع لهذا القانون أو على زوجه أو على أولاده القصر متى كانت لا تتناسب مع مواردهم وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها، ويدخل في حكم الكسب غير المشروع كل مال حصل عليه أي شخص طبيعي أو اعتباري عن طريق تواطؤ مع أي شخص من الخاضعين لهذا القانون على استغلال وظيفته أو صفته».

ولدى الاشتباه بوجود كسب غير مشروع نصت المادة (١٧) من قانون الكسب غير المشروع على أنه «إذا تبين للهيئة بالنسبة للفئات المنصوص عليها في البنود (١، ٢، ٣، ٤) من المادة (٢) من هذا القانون (رئيس السلطة الوطنية ونوابه ومستشاروه، رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم، أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني، أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة) وجود شبهات قوية على كسب غير مشروع تحيل الهيئة الأمر إلى رئيس السلطة الوطنية بالنسبة لرئيس الوزراء وإلى رئيس مجلس الوزراء بالنسبة للوزراء، وإلى المجلس التشريعي بالنسبة لرئيس السلطة الوطنية ورئيس وأعضاء المجلس التشريعي، وإلى مجلس القضاء الأعلى بالنسبة لأعضاء السلطة القضائية والنيابة لاتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة.

وقد بينت المادة (١٧) من قانون الكسب غير المشروع متى تقوم شبهة الكسب غير المشروع بالنسبة لرئيس السلطة الوطنية حيث نصت على أنه « لا يجوز لرئيس السلطة الوطنية أن يشتري أو يستأجر أو يبيع أو يمنح أو يهدي شيئاً من أملاك الدولة، أو أحد الأشخاص المعنوية العامة، أو أن تكون له مصلحة مالية في أي عقد من العقود التي تبرمها الجهات الحكومية أو الإدارية، كما لا يجوز له طوال مدة رئاسته أن يكون عضواً في مجلس إدارة أي شركة أو أن يمارس التجارة أو أي مهنة من المهن أو أن يتقاضى راتباً آخر أو أي مكافآت أو منح من أي شخص آخر وبأي صفة كانت غير الراتب الواحد المحدد للرئيس ومخصصاته».

وقد حدد القانون الأساسي متى تقوم شبهة الكسب غير المشروع بالنسبة لرئيس الوزراء والوزراء حيث نصت ذات المادة (٨٠) فقرة (٢) من القانون الأساسي على أنه « لا يجوز لرئيس الوزراء أو لأي وزير من الوزراء أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الدولة، أو أحد الأشخاص المعنوية العامة، أو أن تكون له مصلحة مالية في أي عقد من العقود التي تبرمها الجهات الحكومية أو الإدارية، كما لا يجوز له طوال مدة وزارته أن يكون عضواً في مجلس إدارة أي شركة أو أن يمارس التجارة أو أي مهنة من المهن أو أن يتقاضى راتباً آخر أو أي مكافآت أو منح من أي شخص آخر وبأي صفة كانت غير الراتب الواحد المحدد للوزير ومخصصاته».

وبين القانون الأساسي على وجه العموم متى تقوم شبهة الكسب غير المشروع بالنسبة لأعضاء المجلس التشريعي في المادة (٥٤) فقرة (١) التي نصت على « أنه لا يجوز لعضو المجلس التشريعي أن يستغل عضويته في أي عمل من الأعمال الخاصة وعلى أي نحو».

وبينت المادة (٤) من قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٤ أنه « لا يجوز للعضو أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة أو يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو يقايضها أو يبرم عقداً معها بوصفه ملتزماً أو مورداً أو مقاولاً إلا إذا تم التعاقد طبقاً لقواعد عامة تسري على الكافة، وفي جميع الأحوال عليه ألا يستغل صفته في الحصول على مزايا خاصة بغير وجه حق». ونصت مادة (٥) من ذات القانون على أنه « لا يجوز للعضو أن يمثل الحكومة أو أن يتفاوض عنها مقابل أجر، كما نصت مادة (٦) منه على أنه « لا يجوز للعضو أن يكون وكيلاً في قضية تكون السلطة الوطنية خصماً فيها»، فيما حظرت مادة (٧) على العضو تولي أية أعمال وظيفية أو استشارية لدى أية جهة كانت مقابل أجر، وأكدت مادة (٩) أنه فيما عدا منصب الوزير لا يجوز للعضو أن يجمع بين عضويته في المجلس وأية وظيفة في السلطة التنفيذية بما فيها وظيفة مستشار أو ما في حكمها، وحظرت مادة (٨) على العضو أن يكون عضواً في أي مجلس استشاري أو إشرافي أو إداري لأي من المؤسسات التابعة للدولة.

وبين قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢ متى تقوم شبهة المصلحة بالنسبة للقضاة وأعضاء النيابة العامة في الفصل الثالث من الباب الثالث واجبات القضاة الذي يسري أيضا على أعضاء النيابة العامة حيث حدد الفصل الثالث من الباب الخامس واجبات أعضاء النيابة العامة ونص في مادة (٧١) على أن « تسري أحكام الفصل الثالث ( واجبات القضاة ) من الباب الثالث من هذا القانون على أعضاء النيابة العامة»، حيث نصت مادة (٢٨) فقرة (١) على أنه « لا يجوز للقاضي القيام بأي عمل تجاري، كما لا يجوز له القيام بأي عمل لا يتفق واستقلال القضاء وكرامته، ويجوز لمجلس القضاء الأعلى أن يقرر منع القاضي من مباشرة أي عمل يرى أن القيام به يتعارض مع واجبات الوظيفة وحسن أدائها». كما حظرت مادة (٢٩) على القضاة « ١- إفشاء أسرار المداوات أو المعلومات السرية التي يحصلون عليها أثناء تأديتهم لعملهم. ٢- ممارسة العمل السياسي. ٣- الترشيح لانتخابات رئاسة السلطة الوطنية أو المجلس التشريعي أو مجالس الهيئات المحلية أو التنظيمات السياسية إلا بعد استقالاتهم وقبولها، كما بينت مادة (٣٠) أنه « ١- لا يجوز أن يجلس في دائرة واحدة قضاة بينهم قرابة أو مصاهرة حتى الدرجة الثانية. ٢- لا يجوز أن يجلس للقضاء أي من القضاة الذين تربطهم صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الرابعة مع عضو النيابة أو ممثل الخصوم أو أحد طرفي الخصومة. ٣- يحدد القانون أحكام رد القضاة».

وبالنسبة لديوان الرقابة الإدارية والمالية نصت المادة (١٧) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤ على أنه لا يجوز لرئيس الديوان ونائبه والمدير العام أثناء تولي المنصب أن:

١. يتولى أي وظيفة أخرى.
٢. يشتري أو يستأجر مالا من أموال السلطة الوطنية أو إحدى الشخصيات المعنوية العامة ولو بطريقة غير مباشرة أو بطريقة المزاد العلني ولا أن يؤجرها أو يبيعها شيئا من أمواله أو يقايضها عليه.
٣. يشارك في التزامات تعقدها السلطة الوطنية أو المؤسسات أو الهيئات العامة.
٤. يجمع بين الوظيفة في الديوان وعضوية مجلس إدارة أي شركة أو مؤسسة أو هيئة حكومية أو غير حكومية.

وبالنسبة لموظفي الخدمة المدنية حظرت مادة (٦٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته ما يلي: ٢ - الجمع بين وظيفته وبين أي عمل آخر يؤديه بنفسه أو بالواسطة.

وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون الضوابط والأحكام للأعمال التي يجوز للموظف أداؤها في غير أوقات الدوام الرسمية بما لا يضر أو يتعارض أو يتناقض مع الوظيفة أو مقتضياتها. ٣ - استغلال وظيفته وصلاحياته فيها لمنفعة ذاتية أو ربح شخصي أو القبول مباشرة أو بالواسطة لأية هدية أو مكافأة أو منحة أو عمولة بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته. ٤ - أن يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة رسمية أو صورة أو نسخة أو ملخص عنها أو أن ينزعها من الملفات المخصصة لحفظها ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصياً. ٥ - أن يفشي أيّاً من الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته خلافاً للمجالات التي يجيزها القانون حتى ولو ترك الوظيفة. ٦ - الخروج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو الظهور بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة. ٧ - شرب الخمر ولعب القمار في الأندية أو في المجال العامة.

وبخصوص إذن العمل خارج نطاق الوظيفة ولما لذلك من أهمية في احتمال قيام الشبهة فقد نصت مادة (٨٣) اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ المعدل بالقانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٥م الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٥ على أنه « لا يجوز للموظف أن يعمل أو ينشغل بعمل خارج نطاق وظيفته بصفة دائمة أو مؤقتة إلا بموافقة رئيس الدائرة الحكومية المختص ويشعر الديوان به، ويسري ذلك على الموظف خلال فترة إجازته سواء بمرتب أو بدون مرتب، ولا يعتبر شراء الأسهم أو المساهمة في الشركات عمل خارج نطاق الوظيفة ما دام الموظف ليس فعالاً بأية صورة كانت في إدارة الشركة أو الشراكة.

وأضافت مادة (٨٥) من ذات اللائحة شروط الحصول على إذن العمل حيث نصت على أنه « يشترط لمنح الإذن بالعمل خارج نطاق وظيفة الموظف: ١- ألا يؤثر هذا العمل على واجبات وقدرات الموظف في نطاق عمله في مجال الخدمة المدنية أو يمس مركزه كموظف. ٢- ألا يرتبط هذا العمل بصورة مباشرة أو غير مباشرة بتأدية الموظف لمهامه المكلف بها. ٣- ألا يرتبط الموظف مع أي فرد أو شركة أو مؤسسة لها ارتباطات مالية أو تجارية مع الدائرة الحكومية التي يعمل بها الموظف، أو مع أية دائرة حكومية أخرى له صلة معها في نطاق عمله في الخدمة المدنية. ٤- ألا يكون في ممارسته هذا العمل أي ضرر أو تعارض أو تناقض مع الوظيفة أو مقتضياتها أو مع أنظمة الخدمة المدنية أو أي قانون آخر. ٥- أن يكون العمل خارج نطاق الدوام الرسمي أو مكان عمل الموظف، وألا يستعمل ممتلكات أية دائرة حكومية في أداء هذا العمل. ٦- ألا يزيد عدد ساعات العمل خارج نطاق الوظيفة عن ثلاث ساعات في اليوم الواحد، بحيث لا تتعدى تسعة ساعات في الأسبوع.

### ثانياً: استقلالية وحصانة الهيئة:

نصت مادة (٣) من قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥م على أن »

١. تنشأ بمقتضى أحكام هذا القانون هيئة تسمى هيئة مكافحة الكسب غير المشروع، وتتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي وتخصص لها موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للدولة.

٢. يعين رئيس الدولة رئيساً للهيئة بناء على تنسيب مجلس الوزراء ويصادق على تعيينه المجلس التشريعي الفلسطيني بالأغلبية المطلقة.

٣. يعين رئيس الهيئة عدداً كافياً من الموظفين لتمكين الهيئة من القيام بمهامها.

يلاحظ من خلال هذه المادة أعلاه أن الهيئة تتمتع باستقلال مالي وإداري، وتخصص لها موازنة خاصة ضمن موازنة السلطة الوطنية. كما أن رئيس وموظفي الهيئة يتمتعون بالحصانة عن كل ما يقومون به من أعمال بحكم وظيفتهم، حيث نصت المادة (٧) من قانون الكسب غير المشروع على أنه « وفقاً لأحكام القانون يتمتع الرئيس وموظفو الهيئة بالحصانة عن كل ما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيذ مهامهم». وبخصوص تحصين رئاسة الهيئة نصت المادة (٦) من قانون الكسب غير المشروع على أنه « ١. تكون مدة رئاسة الهيئة سبع سنوات غير قابلة للتجديد. ٢. لا يجوز عزل أو تغيير الرئيس إلا بموافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي. ٣. يكون الرئيس مسئولاً أمام المجلس التشريعي».

وهذا النص يعزز استقلال وحصانة رئيس الهيئة، حيث أنه لا يجوز عزل رئيس الهيئة إلا بموافقة المجلس التشريعي الأمر الذي ينأى برئيس الهيئة عن الخضوع لأي تأثيرات من السلطة التنفيذية قد تضعه في موقف محاياة السلطة، في حين أن الفقرة (٣) من المادة أعلاه التي تجعل الرئيس مسئولاً أمام المجلس التشريعي تضعه في موقف مهني أكثر قوة وصلابة، وتعزز من دور الهيئة في الرقابة على أعمال الحكومة مكتملة في ذلك دور المجلس التشريعي.

### ثالثاً: اختصاصات الهيئة

نصت مادة (٨) من قانون الكسب غير المشروع على أن « تختص الهيئة بما يلي:

١. حفظ جميع إقرارات الذمة المالية وطلب أية بيانات أو إيضاحات تتعلق بها.

٢. فحص الذمة المالية للخاضعين لأحكام هذا القانون.

٣. التحقيق في الشكاوى التي تقدم عن كسب غير مشروع.



بالنسبة لاختصاص الهيئة في حفظ جميع إقرارات الذمة المالية، وبالعودة لنصوص القوانين الأخرى يتبين أن هذا الاختصاص ليس مكفولا للهيئة، وقد تم تفصيل ذلك في المبحث الرابع «إقرار الذمة المالية»، حيث أن هناك قوانين نصت على حفظ الإقرارات لدى محكمة العدل العليا، وبذلك فإن هذا الاختصاص للهيئة بحفظ إقرارات الذمة المالية لا يتعدى فئة موظفي الخدمة المدنية دون غيرهم من المستويات الأخرى في السلطة الوطنية.

#### رابعا: صلاحيات الهيئة

نصت مادة (٩) من قانون الكسب غير المشروع على أن «وفقا لأحكام القانون يكون للهيئة في سبيل تنفيذ مهامها واختصاصاتها ما يلي:

١. طلب البيانات والإيضاحات والحصول على الأوراق والمستندات أو صور عنها من الجهات ذات العلاقة، بما فيها تلك التي تعتبر سرية.
٢. على جميع الجهات المختصة القيام بما تكلفها بها الهيئة ولها الاستعانة بمأموري الضبط أو أية جهة أخرى مختصة.

وهناك صلاحيات أخرى لرئيس الهيئة نصت عليها مواد متفرقة في قانون الكسب غير المشروع، إلا أنه يبدو بعض التداخل في الصلاحيات أحيانا بين رئيس الهيئة وبين النائب العام، فالمادة (١٢) من قانون الكسب غير المشروع في نصها على محاكمة رئيس السلطة الوطنية تعطي الصلاحية لرئيس الهيئة أو النائب العام في التقدم بطلب تمهيدي إلى المجلس التشريعي والمحكمة الدستورية لطلب البحث في الأهلية القانونية لرئيس السلطة وفقا للأصول الواردة في القانون الأساسي إذا تبين لأي منهم وجود شبهات بكسب غير مشروع.

ويلاحظ كذلك أن هناك غموضا وتعارض مع القانون الأساسي في النص على محاكمة رئيس السلطة الوطنية في حال الاشتباه بوجود كسب غير مشروع وفقا للمادة (١٢) حيث أن طلب رئيس الهيئة أو النائب العام إلى المجلس التشريعي والمحكمة الدستورية لبحث الأهلية القانونية لرئيس السلطة الوطنية، وفقا للمادة (٣٧) من القانون الأساسي لا يترتب عليه بأي حال رفع الحصانة عنه للتحقيق معه ومحاكمته، فإذا افترضنا أن المحكمة الدستورية قد قررت فقدان الرئيس الأهلية القانونية، فهذا القرار يجعل من منصبه شاغرا، يتم ملؤه وفقا للقانون الأساسي، وبالتالي يصبح أمر محاكمته من الأمور التي تلي فقدانه لمنصب الرئيس، وبالتالي يكون الرئيس قد أدين وفقد منصبه قبل محاكمته وهذا يتعارض مع القانون الأساسي الذي اعتبر في المادة (١٤) منه المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية تكفل له فيها

ضمانات الدفاع عن نفسه. وإذا شغل منصب الرئيس وفقا للمادة (٣٧) من القانون الأساسي فلا يمكن إعادته رئيسا، حيث تجري انتخابات حرة ومباشرة لانتخاب رئيس جديد، وهذا النص في القانون الأساسي يتعارض تماما مع إمكانية التحقيق مع الرئيس وإصدار حكم قضائي بحقه أمام محكمة خاصة ثم يعفى من منصبه، لأن قرار المحكمة الدستورية كما أسلفنا بعدم أهليته يعفيه من منصبه قبل التحقيق معه ومحاكمته أمام محكمة خاصة. وعليه فإن هذه المادة لا يمكن استعمالها لمحاكمة رئيس السلطة الوطنية بتهمة كسب غير مشروع، وإنما قصد منها تقرير حالة فقدان الأهلية القانونية وذلك عندما يفقد الرئيس الأهلية القانونية، ولم يقصد منها أن تصبح أداة لرفع الحصانة عن الرئيس لمحاكمته، لأن قرار فقدان الأهلية القانونية يفقد الرئيس لمنصبه وليس لحصانته ويجعل منه منصبا شاغرا.

وكذلك المادة (١٥) في نصها على محاكمة أعضاء المجلس التشريعي تعطي الصلاحية لرئيس الهيئة أو النائب العام في حالة وجود شبهات لكسب غير مشروع الطلب من المجلس رفع الحصانة حسب الأصول كما ورد في النظام الداخلي للمجلس.

ويلاحظ أن مادة (٩٦) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي قد أعطت صلاحية طلب رفع الحصانة للنائب العام حيث يقدم الطلب إلى رئيس المجلس مرفقا بمذكرة تشتمل على نوع الجرم ومكانه وزمانه والأدلة التي تستلزم اتخاذ إجراءات قانونية.

#### خامساً: تقييم دور الهيئة:

تم تعيين النائب السابق إبراهيم أبو النجا رئيسا للهيئة بقرار رئيس السلطة الفلسطينية محمود عباس بتاريخ ١١-٦-٢٠٠٥، إلا أن هذا التعيين لم يكتمل حيث لم يتم عرض هذا القرار للمصادقة عليه من المجلس التشريعي الفلسطيني وفقا لنص المادة (٣) فقرة (٢) من قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

ولم يتم إنشاء الهيئة فعليا حتى الآن وبقيت الهيئة ومهامها واختصاصاتها في إطار النصوص القانونية التي وردت في قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ الصادر بتاريخ ٨/٢/٢٠٠٥ والمنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٨/٢/٢٠٠٥.

وبالمقارنة نلاحظ أن هيئة الكسب غير المشروع وفقا لتعريفها للكسب غير المشروع في المادة (١) من قانون الكسب غير المشروع قد توافقت إلى حد ما مع تعريف الفساد وذلك في الأوجه التالية:

١. الكسب غير المشروع يشمل المساس بالأموال العامة والجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العمومية، ويشمل إلى حد كبير إساءة استعمال السلطة، وذلك من حيث أن التعريف يشمل كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة، أو نتيجة لسلوك مخالف لنص قانوني أو للآداب العامة أو بأية طريقة غير مشروعة وإن لم تشكل جرماً.

٢. الزيادة غير المبررة في الثروة بعد تولي الخدمة العامة: ويعتبر كسباً غير مشروع كل زيادة في الثروة تطراً بعد تولي الخدمة أو قيام الصفة على الخاضع لهذا القانون أو على زوجه أو على أولاده القصر متى كانت لا تتناسب مع مواردهم وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها.

٣. استغلال الوظيفة وقبول الوساطة والمحسوبية: حيث يشمل التعريف كل مال حصل عليه أي شخص طبيعي أو اعتباري عن طريق تواطؤ مع أي شخص من الخاضعين لهذا القانون على استغلال وظيفته أو صفته.

ويلاحظ أن تعريف «الفساد» الوارد في قانون هيئة مكافحة الفساد النافذ في المملكة الأردنية كان متوافقاً إلى حد كبير مع تعريف الكسب غير المشروع المعرف لدينا في قانون هيئة الكسب غير المشروع أعلاه، إلا أن القانون الأردني قد أفرد نصاً بتجريم جميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية التي تعنى بمكافحة الفساد وانضمت إليها المملكة، حيث نصت المادة رقم (٥) من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ على أن «يعتبر فساداً لغايات هذا القانون ما يلي:

١. الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة الواردة في قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته.

٢. الجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته.

٣. الجرائم الاقتصادية بالمعنى المحدد في قانون الجرائم الاقتصادية رقم (١١) لسنة ١٩٩٣ وتعديلاته.

٤. كل فعل أو امتناع يؤدي إلى المساس بالأموال العامة.

٥. إساءة استعمال السلطة خلافاً لأحكام القانون.

٦. قبول الوساطة والمحسوبية التي تلغي حقاً أو تحق باطلاً.

٧. جميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية التي تعنى بمكافحة الفساد وانضمت إليها المملكة.

وهذا التعريف أعلاه يشير أن القانون الأردني كان أكثر تجاوبا مع الاتفاقية من حيث تجريم الأفعال التي تعتبر من أفعال الفساد.

ويلاحظ أن القانون الأردني كان مثالا في تجريم الوسطة والمحسوبية التي تلغي حقا أو تحقق باطلا، وبذلك كان أكثر تقدما من الاتفاقية في هذا الشأن، حيث أن الاتفاقية لم تنص على تجريم الوسطة والمحسوبية بشكل واضح، وإنما نصت على ضرورة أن يتم التعيين في الوظيفة العامة على أساس الكفاءة والجدارة.

## الفرع الثاني

## ديوان الرقابة المالية والإدارية

## أولاً: إنشاء ديوان الرقابة:

نصت مادة (٩٦) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ على أن « ١- ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية والإدارية على أجهزة السلطة كافة، بما في ذلك مراقبة تحصيل الإيرادات العامة والإنفاق منها في حدود الموازنة. ٢- ويقدم الديوان لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي تقريراً سنوياً أو عند الطلب عن أعماله وملاحظاته. ٣- يعين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وبمصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني. كما نصت مادة (٢) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤ على أن « ينشأ بمقتضى أحكام هذا القانون ديوان عام يسمى «ديوان الرقابة المالية والإدارية» يكون له موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية ويتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة ويتمتع بالأهلية القانونية الكاملة لمباشرة كافة الأعمال والنشاطات التي تكفل تحقيق المهام التي قام من أجلها».

وقد صدر مرسوم رئاسي رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥ بشأن ديوان الرقابة المالية والإدارية يقضي بأن ينشأ ديوان الرقابة المالية والإدارية المتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة ليحل محل هيئة الرقابة العامة المنشأة بالقرار رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٤ والقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٥، على أن تؤول جميع ممتلكات هيئة الرقابة العامة وموظفيها إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية.

## ثانياً: استقلالية وحصانة الديوان ومرجعياته

يتمتع الديوان بالاستقلال التام في أدائه لمهامه وواجباته وفقاً للقانون حيث نصت مادة (١٢) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية على أنه « لا يجوز التدخل في أي عمل من أعمال الديوان وتلتزم جميع الجهات الخاضعة لرقابة الديوان بالتعاون الكامل والتام فيما يطلب الديوان منها».

كما يتمتع رئيس وموظفي الديوان بالحصانة بالنسبة لما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيذ

مهامهم حيث نصت مادة (١١) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية على أنه «وفقاً لأحكام هذا القانون يتمتع رئيس الديوان ونائبه والمدير وموظفو الديوان بالحصانة عن كل ما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيذ مهامهم».

وبخصوص مرجعيات الديوان نصت مادة (٧) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية على أن «يكون الديوان مسئولاً أمام رئيس السلطة الوطنية وأمام المجلس التشريعي، ويتولى المهام والصلاحيات المناطة به وفقاً لأحكام القانون». ويرفع الديوان تقريره إلى رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء وفقاً للمادة (٨) من ذات قانون الديوان التي نصت على أن «يقدم رئيس الديوان لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء تقريراً سنوياً أو عند الطلب عن أعماله وملاحظاته وعليه أن يزود رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء بأية بيانات أو معلومات أو دراسات أو أبحاث يطلبونها منه والقيام بأي عمل آخر يعهد به إليه من أي منهم، وينشر التقرير السنوي في الجريدة الرسمية».

### ثالثاً: إطار الرقابة

مادة (٣) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية على أن «يقصد بالرقابة الإجراءات والأعمال الرقابية التي تستهدف:

١. ضمان سلامة النشاط المالي وحسن استخدام المال العام في الأغراض التي خصص من أجلها.
٢. التفتيش الإداري لضمان كفاءة الأداء، وحسن استخدام السلطة والكشف عن الانحراف أينما وجد.
٣. مدى انسجام ومطابقة النشاط المالي والإداري للقوانين والأنظمة واللوائح والقرارات النافذة.
٤. ضمان الشفافية والنزاهة والوضوح في الأداء العام وتعزيز المصداقية والثقة بالسياسات المالية والإدارية والاقتصادية للسلطة الوطنية الفلسطينية.

### رابعاً: أهداف الديوان واختصاصاته

نصت مادة (٢٣) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية على 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 وله في سبيل تحقيق ذلك القيام بما يلي وفقاً لأحكام القانون»<sup>١٥</sup>.

١٥ وأهم الاختصاصات التي نصت عليها هذه المادة:

- أ. التحقق من قيام أجهزة الرقابة والتفتيش والمتابعة الداخلية في المراكز المالية كافة في السلطة الوطنية بممارسة مهامها بصورة سليمة وفعالة ودراسة القواعد التي تنظم أعمالها للتثبت من كفاءتها ودقتها في تحقيق الأهداف المقررة لها.
  - ب. مراقبة نفقات السلطة الوطنية وإيراداتها والقروض والسلف والمخازن والمستودعات على الوجه المبين في هذا القانون.
  - ج. تنفيذ السياسات الخاصة بالرقابة والتفتيش بما يضمن تعزيز الشفافية والمصادقية والوضوح في أعمال الحكومة والمؤسسات والهيئات العامة ومن في حكمها.
  - د. بحث وتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج بما في ذلك الكشف عن عيوب النظم المالية والإدارية والفنية التي تعرقل سير أعمال الحكومة والأجهزة والمؤسسات العامة واقتراح وسائل تلافيها ومعالجتها.
  - هـ. الكشف عن المخالفات المالية والإدارية والقانونية التي تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها.
  - و. كشف وضبط المخالفات التي تقع من غير الموظفين والتي تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة.
  - ز. بحث الشكاوي التي يقدمها المواطنون عن المخالفات أو الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية ودراسة ما تشهده وسائل الإعلام المختلفة من شكاوي أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال.
- ح. الرقابة على الإيرادات:
- التدقيق في تحقيقات الضرائب والرسوم والعمائد المختلفة للتثبت من أن تقديرها وتحققها قد تما وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.
  - التدقيق في معاملات بيع الأراضي والعقارات الحكومية أو التابعة للسلطة الوطنية وإدارتها وتأجيرها.
  - التدقيق في تحصيلات الإيرادات على اختلاف أنواعها للتثبت من أن التحصيل قد جرى في أوقاته المعينة وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.
- ط. الرقابة على النفقات:
- التدقيق في النفقات للتثبت من صرفها للأغراض التي خصصت من أجلها ومن أن الصرف قد تم وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.
  - التدقيق في المستندات والوثائق المقدمة تأييداً للصرف للتثبت من صحتها ومن مطابقتها قيمتها لما هو مثبت في القيود.
  - التثبت من أن إصدار أوامر الصرف قد تم حسب الأصول ومن قبل الجهات المختصة.
  - التثبت من تنفيذ أحكام قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية وقانون الموازنة السنوي ومن صحة الأوامر المالية والحوالات الصادرة بمقتضى أحكامه.
- ي. الرقابة على حسابات الأمانات والسلف والقروض والتسويات:
- تدقيق جميع هذه الحسابات للتثبت من صحة العمليات المتعلقة بها ومن مطابقتها مع ما هو مثبت في القيود ومن أنها مؤيدة بالمستندات والوثائق اللازمة.
  - الرقابة على استرداد السلف والقروض في الأوقات المعينة لاستردادها مع الفوائد المترتبة عليها للخزينة العامة.
  - العمل على مراقبة ومراجعة القرارات الخاصة بشؤون الموظفين العاملين فيما يتعلق بالتعيينات والمتربات والأجور والترقيات والعلاوات والإجازات وأية بدلات أخرى وما في حكمها، والتثبت من مدى مطابقتها للقوانين والأنظمة المعمول بها من جهة ومطابقتها للموازنة العامة من جهة أخرى.

### خامسا: نطاق انطباق قانون ديوان الرقابة

نصت مادة (٣١) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية على أن « وفقا لأحكام هذا القانون تخضع لرقابة الديوان الجهات التالية:

١. رئاسة السلطة الوطنية والمؤسسات التابعة لها.
٢. رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم.
٣. المجلس التشريعي بما في ذلك هيئاته وإداراته.
٤. السلطة القضائية والنيابة العامة وأعضاؤها وموظفوها.
٥. وزارات وأجهزة السلطة الوطنية.
٦. قوات الأمن والشرطة وكافة الأجهزة الأمنية والعسكرية.
٧. الهيئات والمؤسسات العامة والأهلية والنقابات والجمعيات والاتحادات بجميع أنواعها ومستوياتها ومن في حكمها.
٨. المؤسسات والشركات التي تملكها أو تساهم السلطة الوطنية فيها أو تتلقى مساعدة منها أو من الجهات المانحة للسلطة الوطنية.
٩. المؤسسات والشركات التي رخص لها باستغلال أو إدارة مرفق عام.
١٠. الهيئات المحلية ومن في حكمها.
١١. فيما لم يرد بشأنه نص خاص تسري أحكام هذا القانون على الجهات التي تتضمن القوانين أو الأنظمة أو اللوائح أو القرارات الصادرة بشأنها قواعد خاصة.
١٢. ويطلق على الهيئات والدوائر والوحدات التي تسري عليها أحكام هذا القانون «الجهات الإدارية».

ويلاحظ أن قانون ديوان الرقابة ينسجم في نطاق انطباقه مع قانون الكسب غير المشروع فكلاهما ينطبق على رئيس السلطة الوطنية ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم، والمجلس التشريعي، والسلطة القضائية، والأجهزة الأمنية والعسكرية، والهيئات المحلية

- العمل على مراجعة المنح والهبات والتبرعات المقدمة للجهات الإدارية وآلية صرفها والتأكد من مدى اتفاقها مع القوانين والأنظمة المعمول بها.

ك. دراسة أية قضية أو حالة أو تقرير تحال أو يحال إلى الديوان من رئيس السلطة الوطنية أو المجلس التشريعي ولجانته المختصة أو مجلس الوزراء أو الوزير المختص حسب مقتضى الحال، مما يدخل في نطاق مهام وصلاحيات الديوان، بما في ذلك التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي يرتكبها الموظفون في الجهات الإدارية المختلفة.



والمؤسسات والشركات التي تكون السلطة الوطنية طرفا فيها، وغيرها. إلا أن قانون الكسب غير المشروع في انطباقه على هذه الجهات الإدارية قد تناولها كمسؤولين وموظفين، بينما يتناولها قانون هيئة الرقابة كمؤسسات.

#### سادسا: الإقرار بالذمة المالية

لم يمنح قانون ديوان الرقابة للديوان حق الإطلاع على الإقرار بالذمة المالية الذي نص عليه قانون الكسب غير المشروع، غير أن مادة (٥٥) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية نصت على أن « على رئيس الديوان أن يقدم إقرارا بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وبأولاده القصر مفصلا فيه كل ما يملكون من عقارات ومنقولات وأسهم وسندات وأموال نقدية في الداخل والخارج وما عليهم من ديون إلى المحكمة العليا التي تضع الترتيبات اللازمة للحفاظ على سريتها وتبقى سرية ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن منها عند الاقتضاء».

#### سابعا: تعيين رئيس الديوان

يتم تعيين رئيس الديوان بموجب المادة (٤) فقرة (١) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية التي نصت على أن « يعين رئيس الديوان بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس الوزراء وبعد المصادقة على تعيينه بالأغلبية المطلقة للمجلس التشريعي». وفي حال رفض المصادقة على تعيين رئيس الديوان من قبل المجلس التشريعي يقدم رئيس السلطة الوطنية بديلا عن رئيس الديوان خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ رفض المجلس التشريعي المصادقة على المرشح لمنصب رئيس الديوان وفقا للمادة (٥) من قانون الديوان.

وقبل مباشرة رئيس الديوان لعمله يؤدي اليمين القانونية أمام رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي وذلك بموجب المادة (٥٤) فقرة (١) من قانون الديوان التي نصت على أن يؤدي رئيس الديوان ونائبه قبل مباشرة العمل اليمين القانونية أمام رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي، كما نصت الفقرة (٣) على أن يؤدي موظفو الديوان اليمين القانونية أمام رئيس الديوان.

وقد تم تعيين د. محمود أبو الرب رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية خلفا للوزير / جرار القدوة، بدرجة وزير وتمت المصادقة عليه في جلسة المجلس التشريعي السابق بتاريخ ٢٠٠٦/٢/١٣، إلا أن المجلس التشريعي الجديد قد اتخذ قرارا في جلسته بتاريخ ٢٠٠٦/٣/٦ يقضي بعدم إقرار محضر وقرارات الجلسة السابقة بتاريخ ٢٠٠٦/٢/١٣، الأمر الذي وضع مصير هذا التعيين بين

يأتي المحكمة العليا المنعقدة بصفتها الدستورية والتي تنظر القضية التي تمت إثارتها بتاريخ ٢٠٠٦/٣/٨ حول مدى دستورية قرار المجلس التشريعي الجديد الذي يقضي بعدم إقرار محضر وقرارات الجلسة السابقة بتاريخ ٢٠٠٦/٢/١٣. وقد صدر قرار المحكمة العليا المنعقدة بصفتها الدستورية بتاريخ ٢٠٠٦/١٢/١٩ ويقضي القرار « بقبول الطعن موضوعا والحكم بعدم دستورية القرارات والإجراءات برزومة واحدة التي تم اتخاذها من المجلس التشريعي الحالي في جلسة ٢٠٠٦/٣/٦ والزام المستدعى ضدتهما بتصويب الوضع الذي نتج عن تلك الإجراءات والقرارات لتتفق وأحكام القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي الصادر بمقتضاه». ولم يقيم المستدعى ضدتهما المجلس التشريعي ورئيسه بتصويب الوضع وفقا لحكم المحكمة مما أبقى الباب مفتوحا أمام جدل قانوني بهذا الشأن، حيث أن المحكمة لم تحكم بإلغاء القرارات والإجراءات التي اتخذها المجلس التشريعي الحالي في جلسة ٢٠٠٦/٣/٦، وإنما حكمت بالزام المستدعى ضدتهما بتصويب الوضع الذي نتج عن تلك الإجراءات والقرارات بصفتها قرارات وإجراءات غير دستورية.

ومن الطبيعي أن هذا الحكم بالنسبة لرئيس ديوان الرقابة يؤيد قرار المصادقة على تعيينه الذي اتخذته المجلس التشريعي السابق بتاريخ ٢٠٠٦/٢/١٣، ويجعل من قرار المجلس التشريعي الحالي في جلسة ٢٠٠٦/٣/٦ قرار غير دستوري، إلا أن تصويب قرار المجلس الحالي بحاجة إلى إجراء من المجلس التشريعي ذاته، بحيث يقوم المجلس بإلغاء قراره وإجراءاته السابقة التي حكمت المحكمة بأنها غير دستورية.

هذا بالإضافة أن رئيس الديوان ما زال لم يؤد اليمين القانونية أمام رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي وفقا لما نصت عليه المادة (٥٤) من قانون الديوان التي تتطلب أداء اليمين قبل مباشرة رئيس الديوان لعمله، وهذه الإشكالية قائمة أيضا بالنسبة للموظفين الذين تم تعيينهم بعد قرار تعيين رئيس الديوان حيث يجب أن يؤدي موظفو الديوان اليمين القانونية أمام رئيس الديوان.

### حصانة واستقلال موظفي الديوان

نصت المادة (٦) فقرة (٢) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كما أشرنا في مقدمة هذا المبحث الثالث على أن « تقوم كل دولة طرف وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها في الفقرة (١) من هذه المادة ما يلزم من الاستقلالية، لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمناى عن أي تأثير لا

مسوغ له، وينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين، وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للاضطلاع بوظائفهم». وقد نصت مادة (١١) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية على أنه «وفقاً لأحكام هذا القانون يتمتع رئيس الديوان ونائبه والمدير وموظفو الديوان بالحصانة عن كل ما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيذ مهامهم».

إلا أنه لم يرد نص في القانون يبين إطار هذه الحصانة أو طريقة التعامل مع الحصانة من قبل الجهات التنفيذية والقضاء، مما يجعل هذه الحصانة غير محددة الإطار وتحتاج إلى التوضيح.

كما نصت مادة (١٣) من قانون الديوان أعلاه على أن «يشكل الديوان من رئيس الديوان ونائبه والمدير العام وعدد من المديرين والمستشارين والخبراء والمفتشين والفنيين والموظفين وفقاً للهيكل التنظيمي وجدول تشكيلات الوظائف المعتمد من المجلس التشريعي».

وحول استقلال الديوان لم يرد نص مشابه لما ورد في مادة (٣) من قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ الذي نص على أن «تتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي وتخصص لها موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للدولة»، وإنما تمت الإشارة في المادة (١٣) أعلاه إلى أن جدول تشكيلات الوظائف يعتمد من المجلس التشريعي، مما يميز موظفي الديوان عن الموظف المعرف في المادة الأولى من قانون الخدمة المدنية والذي يقصد به «الشخص المعين بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية أياً كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماتها».

ومن المعروف أن نظام تشكيلات الوظائف المشار إليه في تعريف الموظف العام أعلاه يصدر عن مجلس الوزراء، بينما يعتمد جدول تشكيلات الوظائف الخاص بديوان الرقابة من المجلس التشريعي، وفي الواقع لم يتم عرض أي جدول من هذا القبيل على المجلس التشريعي لاعتماده على الوجه المبين في هذه المادة، وإنما يتم اعتماد الموازنة العامة والتي تتضمن الرواتب والإحداثيات الوظيفية كل عام لجميع مؤسسات السلطة على السواء.

وكان من الممكن توظيف هذا النص لتحقيق استقلال خاص لموظفي ديوان الرقابة لإصدار جدول وظائف الديوان عن المجلس التشريعي بقانون.

## المبحث الرابع

### إقرار الذمة المالية

أشارت الفقرتين الخامسة والسادسة من المادة (٥٢) من الاتفاقية إلى مسألة إقرار الذمة المالية بالنسبة لكبار موظفي الدولة وضرورة أن تنظر كل دولة طرف في إنشاء نظم فعّالة واتخاذ ما قد يلزم من تدابير لإقرار الذمة المالية، وفقا لقانونها الداخلي، وأن تنص على عقوبات ملائمة على عدم الامتثال. وفيما يتعلق بمدى مواثمة النظام الفلسطيني مع هذا المتطلب فيمكننا أن نبين ما يلي:

#### أولاً: إقرار الذمة المالية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

لم يرد نص في القانون الأساسي يوجب على رئيس السلطة الوطنية تقديم إقرار ذمة مالية لأية جهة كانت، وقد تم سد هذا الفراغ في القانون حيث أوجب قانون الكسب غير المشروع على رئيس السلطة الوطنية تقديم الإقرار بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وبأولاده حيث يحفظ الإقرار مغلقاً وسرياً لدى محكمة العدل العليا وذلك بموجب مادة (١١) فقرة (١) من قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥م التي نصت على أن «يقدم رئيس السلطة الوطنية إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وبأولاده مفصلاً فيه كل ما يملكون من عقارات ومنقولات وأسهم وسندات وأموال نقدية داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون، ويحفظ هذا الإقرار مغلقاً وسرياً لدى محكمة العدل العليا، ولا يجوز الاطلاع عليه إلا بإذن المحكمة عند الاقتضاء وفي الحدود التي يسمح بها القانون».

ويلاحظ أن النص أعلاه لم يبين الجهة التي يقدم لها الإقرار وإنما بينت مكان حفظ الإقرار وهو محكمة العدل العليا، وأعطت المادة (١٦) فقرة (٢) من قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥م للهيئة الحق في الاطلاع على إقرارات الذم المالية الخاصة برئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ولهذا الغرض لها أن تطلب من المحكمة العليا الإذن لها بالاطلاع، وعلى المحكمة العليا الإذن بذلك في الحدود التي يسمح بها القانون.

وبالنسبة لعبارة (ونوابه ومستشاروه) الواردة في المادة (١٦) فقرة (٢) (رئيس السلطة الوطنية ونوابه ومستشاروه)، فيلاحظ أن مادة (١١) فقرة (١) من قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥م قد نظمت تقديم الإقرار بالذمة المالية بالنسبة لرئيس السلطة الوطنية

فقط دون نوابه ومستشاريه، في حين أن الفقرة (١) من المادة (١٦) قد استثنت هذه الفئة (نواب ومستشاري رئيس السلطة) من نطاق انطباقها، حيث تنطبق على موظفي الخدمة المدنية الآخرين، مما جعل هذه المادة قاصرة بالنسبة للجهة التي يجب أن يقدم لها (نواب ومستشاري رئيس السلطة) الإقرار والمكان الذي يحفظ به، والجهة المخولة بالإطلاع عليه، مما يستلزم تعديل المادة (١٦) لتجاوز هذا القصور.

### ثانياً: إقرار الذمة المالية لرئيس وأعضاء مجلس الوزراء

أوجب القانون الأساسي على رئيس وأعضاء مجلس الوزراء أن يقدم كل منهم إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وبأولاده القصر إلى رئيس السلطة الوطنية الذي يضع الترتيبات اللازمة للحفاظ على سريتها، حيث نصت المادة (٨٠) فقرة (١) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ على أن « على رئيس الوزراء وكل وزير أن يقدم إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وبأولاده القصر، مفصلاً فيه كل ما يملكون من عقارات ومنقولات وأسهم وسندات وأموال نقدية داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون إلى رئيس السلطة الوطنية الذي يضع الترتيبات اللازمة للحفاظ على سريتها وتبقى سرية ولا يجوز الإطلاع عليها إلا بإذن من المحكمة العليا عند الاقتضاء».

86

ويلاحظ أن الإقرار يتم تقديمه لرئيس السلطة الوطنية وذلك خلافاً لما هو عليه الحال بالنسبة لأعضاء المجلس التشريعي وفقاً للقانون الأساسي، وبالنسبة لرئيس السلطة الوطنية وفقاً لقانون الكسب غير المشروع، حيث يتم حفظ الإقرار لدى محكمة العدل العليا، وكان من الأفضل توحيد الجهة التي يقدم لها ويحفظ لديها الإقرار.

وتقتصر صلاحيات هيئة الكسب غير المشروع على الإطلاع على إقرارات الذم المالية الخاصة برئيس السلطة الوطنية، ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء، ورئيس وأعضاء المجلس التشريعي، وأعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة، حيث جاء في المادة (١٦) فقرة (٢) من قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥م أنه فيما يتعلق برئيس السلطة الوطنية ونوابه ومستشاروه، ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم، ورئيس وأعضاء المجلس التشريعي، وأعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة، للهيئة الحق في الإطلاع على إقرارات الذم المالية الخاصة بهم، ولهذا الغرض لها أن تطلب من المحكمة العليا الإذن لها بالإطلاع على إقرارات الذم المالية لهم وعلى المحكمة العليا الإذن بذلك في الحدود التي يسمح بها القانون.

ومن غير الواضح لماذا اشترط القانون الإذن من المحكمة العليا وليس من محكمة العدل

العليا، علما أن إقرارات الذمة المالية تحفظ لدى محكمة العدل العليا، حيث أن المحكمة العليا تتكون من محكمة العدل العليا ومحكمة النقض حيث نصت مادة (٢٣) قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لسنة ٢٠٠١ م على أنه « تتكون المحكمة العليا من: ١- محكمة النقض. ٢- محكمة العدل العليا».

ومن غير الواضح أيضا إذا كان طلب الإذن بالاطلاع على إقرارات الذمم المالية من المحكمة العليا يتطلب قرارا من هذه المحكمة أم أن رئيس المحكمة العليا هو المفوض بمنح الإذن، خاصة أن المادة (١٦) فقرة (٢) من قانون الكسب غير المشروع نصت على أن «على المحكمة العليا إعطاء الإذن بذلك في الحدود التي يسمح بها القانون، ولم يحدد القانون آلية إعطاء الإذن، وكذلك المادة (٨٠) فقرة (١) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ اشترطت إذن من المحكمة العليا عند الاقتضاء، ولم تحدد آلية الحصول على الإذن.

وبالنسبة لعبارة (ومن في حكمهم) الواردة المادة (١٦) فقرة (٢) (رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم)، فيلاحظ أن القانون الأساسي المادة (٨٠) فقرة (١) قد نظم تقديم الإقرار بالذمة المالية لرئيس الوزراء والوزراء لرئيس السلطة الوطنية، ولم يبين الجهة التي تقدم لها الإقرارات ممن هم في حكم الوزراء، كذلك لم يبين مكان حفظها، ويلاحظ أيضا أن الفقرة (١) من ذات المادة (١٦) أعلاه قد استثنت هذه الفئة (من هم بحكم الوزراء) من نطاق انطباقها، حيث تنطبق على موظفي الخدمة المدنية الآخرين، وهكذا عملت هذه المادة على استثناء فئة (من هم بحكم الوزراء) من نطاق انطباقها على موظفي الخدمة المدنية، في حين لم يشملهم أي نص قانوني آخر، مما أبقى هذه المادة على قصورها بالنسبة للجهة التي يجب أن يقدموا لها الإقرار والمكان الذي يحفظ به.

فيما عرفت المادة (٩) من قانون الخدمة المدنية من هم بدرجة وزير على أنهم موظفين ينتمون إلى الفئة الخاصة من موظفي الخدمة المدنية، حيث نصت الفقرة الأولى من المادة على أنه «فيما عدا الوزراء تقسم الوظائف في الدوائر الحكومية في فلسطين إلى الفئات التالية:- الفئة الخاصة: وتشمل من يعين بدرجة وزير من رؤساء الدوائر الحكومية»، إلا أن وضعهم ضمن فئة رئيس الوزراء والوزراء في (١٦) فقرة (٢) قد أخرجهم من نطاق المادة (١٦) فقرة (١) التي تتعلق بالذمة المالية لموظفي الخدمة المدنية، مما يستلزم تعديل المادة (١٦) لتجاوز هذا القصور.

### ثالثا: إقرار الذمة المالية لأعضاء المجلس التشريعي

يترتب على أعضاء المجلس التشريعي تقديم إقرار بالذمة المالية، ويتم حفظ الإقرار مغلقاً

وسرياً لدى محكمة العدل العليا، حيث نصت مادة (٥٤) فقرة (٢) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ على أن « يقدم كل عضو في المجلس التشريعي إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وبأولاده القصر مفصلاً فيه كل ما يملكون من ثروة، عقاراً ومنقولاً في داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون، ويحفظ هذا الإقرار مغلقاً وسرياً لدى محكمة العدل العليا، ولا يجوز الإطلاع عليه إلا بإذن المحكمة وفي الحدود التي تسمح بها، ويلاحظ هنا أن عبارة بإذن المحكمة معطوفة على محكمة العدل العليا».

وتشمل المادة (١٦) فقرة (٢) من قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ في حكمها أعضاء المجلس التشريعي، حيث أن صلاحية الهيئة تقتصر على الحق في الإطلاع على إقرارات الذمم المالية الخاصة بهم، ولهذا الغرض لها أن تطلب من المحكمة العليا الإذن لها بالإطلاع على إقرارات الذمم المالية لهم وعلى المحكمة العليا الإذن بذلك في الحدود التي يسمح بها القانون.

ويلاحظ أن رئيس المجلس التشريعي مشمول في الحكم الوارد في المواد السابقة دون الحاجة للنص على ذلك بشكل خاص وذلك بحكم كونه عضو مجلس تشريعي بالأساس، وينتخب رئيساً للمجلس من قبل أعضاء المجلس لمدة سنة، ثم يعود إلى عضويته في المجلس إذا لم يتم انتخابه رئيساً، وهو بذلك يختلف عن رئيس مجلس الوزراء الذي يعينه الرئيس وهو بدوره يشكل الحكومة، وتعتبر الحكومة مستقيلة في حال استقالته.

#### رابعاً: إقرار الذمة المالية لأعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة

شملت المادة (١٦) فقرة (٢) من قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ في حكمها أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة، حيث ميز القانون هذه الفئة عن موظفي الخدمة المدنية الآخرين، ونصت على الذمة المالية لأعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة ضمن فئة (رئيس السلطة الوطنية، رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، رئيس وأعضاء المجلس التشريعي، أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة).

وبالتالي فإن صلاحية الهيئة بالنسبة لفئة أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة تقتصر على الحق في الإطلاع على إقرارات الذمم المالية الخاصة بهم، ولهذا الغرض لها أن تطلب من المحكمة العليا الإذن لها بالإطلاع على إقرارات الذمم المالية لهم وعلى المحكمة العليا الإذن بذلك في الحدود التي يسمح بها القانون.

ولم يتم النص في هذه المادة على الجهة التي تقدم لها الإقرارات أو الجهة التي تحفظ لديها هذه

الإقرارات بالنسبة لفترة أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة، إلا أن قانون السلطة القضائية قد حدد ضمن واجبات القضاة الواردة في الفصل الثالث من الباب الثالث الجهة التي تقدم لها الإقرارات والجهة التي تحفظ لديها، حيث نصت مادة (٢٨) فقرة (٢) من قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢ نصت على أنه « ٢- يقدم كل قاض عند تعيينه إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وأولاده القصر، مفصلاً فيه كل ما يملك من عقارات ومنقولات وأسهم وسندات وأموال نقدية داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون إلى رئيس المحكمة العليا الذي يضع الترتيبات اللازمة للحفاظ على سريتها وتبقى سرية ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن من المحكمة العليا عند الاقتضاء»، ويسري ذات الحكم على أعضاء النيابة العامة حيث حدد الفصل الثالث من الباب الخامس واجبات أعضاء النيابة العامة ونص في مادة (٧١) على أن « تسري أحكام الفصل الثالث (واجبات القضاة) من الباب الثالث من هذا القانون على أعضاء النيابة العامة».

#### خامساً: إقرار الذمة المالية لموظفي الخدمة المدنية

نصت مادة (١٦) فقرة (١) من قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥م على أنه « فيما عدا الفئات المنصوص عليها في البنود (١، ٢، ٣، ٤) من المادة (٢) من هذا القانون (رئيس السلطة الوطنية، رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، رئيس وأعضاء المجلس التشريعي، أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة) على كل من يخضع لأحكام هذا القانون أن يقدم إلى الهيئة ما يلي:

١. إقرار عن ذمته المالية وذمة أولاده القصر يبين فيه الأموال المنقولة وغير المنقولة التي يملكونها، بما في ذلك الأسهم والسندات والحصص في الشركات والحسابات في البنوك والنقود والحلي والمعادن والأحجار الثمينة، ومصادر دخلهم وقيمة هذا الدخل، وذلك خلال شهرين من تاريخ خضوعه لأحكام هذا القانون.
  ٢. إقرار ذمة مالية كل ثلاث سنوات أو عند الطلب على أن يتضمن علاوة على البيانات المنصوص عليها في الفقرة أعلاه مصدر أي زيادة في الذمة المالية.
  ٣. إضافة للإقرارات المنصوص عليها سابقاً على كل من يخضع لأحكام هذا القانون أن يقدم إقراراً عن ذمته المالية خلال شهر واحد من تاريخ انتهاء خضوعه لأحكام هذا القانون.
- ويلاحظ أن إقرار الذمة المالية وفقاً لهذه المادة يقدم إلى الهيئة، ولم ينص قانون الكسب غير المشروع على مكان وطريقة حفظ هذه الإقرارات، أو الجهة المخولة بالإطلاع عليها.



إلا أنه بالرجوع إلى المادة (٨) من قانون الكسب غير المشروع نجد أن الهيئة تختص بحفظ جميع إقرارات الذمة المالية وطلب أية بيانات أو إيضاحات تتعلق بها، وفحص الذمة المالية للخاضعين لأحكام هذا القانون، ويلاحظ أن هذا الاختصاص للهيئة بحفظ إقرارات الذمة المالية لا يتعدى فئة موظفي الخدمة المدنية الذي يقدمون إقرارات الذمة المالية للهيئة وفقا للمادة (١٦) فقرة (١) من قانون الكسب غير المشروع.

#### سادسا: إقرار الذمة المالية لرئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية

نصت المادة (٥٥) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤ أن « على رئيس الديوان أن يقدم إقرارا بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وبأولاده القصر مفصلا فيه كل ما يملكون من عقارات ومنقولات وأسهم وسندات وأموال نقدية في الداخل والخارج وما عليهم من ديون إلى المحكمة العليا التي تضع الترتيبات اللازمة للحفاظ على سريتها وتبقى سرية ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن منها عند الاقتضاء.

## المبحث الخامس

### تدابير مكافحة غسل الأموال

تعرضت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لتدابير منع غسل الأموال بشكل مستفيض، حيث خصصت العديد من المواد للتدابير المتعلقة بمكافحة جريمة غسل العائدات الإجرامية، والتجميد والحجز والمصادرة، ومنع وكشف إحالة 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 فيها.

وقد إنسجم التشريع الفلسطيني مع هذه التدابير المطلوبة، ففي مجال تحويل الأموال يلاحظ أن قرار بقانون مكافحة غسل الأموال لسنة ٢٠٠٧ قد تجاوب مع هذه المتطلبات الواردة في الاتفاقية إلى حد كبير، إذ جاءت مواد القانون منسجمة مع نصوص الاتفاقية، حيث أوجب القرار بقانون على المؤسسات المالية التحقق من مصدر التحويلات البرقية، وحفظ المعلومات مدة لا تقل عن عشر سنوات، وتشكيل وحدة المتابعة المالية، وبيّن التزامات السلطات المشرفة على المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية ضمن إطار رقابي فعال، وأوجب على أي شخص يعبر أراضي السلطة الوطنية الإفصاح عما بحوزته من أموال.

وفي مجال التجريم يلاحظ أن القرار بقانون قد استجاب أيضاً لما ورد أعلاه في الاتفاقية، حيث عرف جريمة غسل الأموال وحدد نطاقها بما ينسجم مع الاتفاقية، فيما نص في المادة (٣) منه على الجرائم الأصلية التي يتحصل منها المال غير المشروع الذي يعد محلاً لجريمة غسل الأموال.

وعلى صعيد المسؤولية فقد قرر القرار بقانون فرض عقوبة الغرامة على الأشخاص الاعتبارية التي ترتكب جريمة غسل الأموال، بالإضافة إلى عقوبة المسئول عن الإدارة الفعلية للشخص الاعتباري المخالف، وكذلك مسؤولية الشخص الاعتباري عن الوفاء بالتضامن بما يحكم به من تعويضات وغرامات إذا كانت الجريمة المالية قد وقعت من أحد العاملين باسم الشخص الاعتباري ولصالحه، وكذلك قرر القرار بقانون إعفاء الشريك المبلغ من العقوبة إذا أسفر الإبلاغ عن ضبط باقي الجناة أو الأموال محل الجريمة.

وفي مجال منع وكشف إحالة العائدات المتأتية من الجريمة تناول قرار بقانون مكافحة غسل

الأموال كافة هذه الأمور في مواده، حيث تناولت المادة السادسة التعرف على العملاء، وبذل عناية أكبر في حال تنفيذ العمليات المالية مع العميل الذي ليس له وجود مادي للتعرف على هويته، وقد اشترطت الفقرة (٥) من هذه المادة الحصول على موافقة الإدارة العليا للمؤسسة قبل إقامة علاقة عمل مع العميل المعرض سياسياً للمخاطر وتأمين مزيد من الرقابة المتواصلة في علاقات العمل والتعرف على مصدر الثروة والأموال المتعلقة به، فيما تناولت المادة التاسعة العناية الخاصة بشأن العمليات المعقدة والكبيرة، أما موضوع إقرار الذمة المالية للموظفين العموميين وإطلاع السلطات المختصة على أي علاقة لهم بأي حسابات مصرفية في الخارج.

## الفرع الأول

### سياسة الحكومة في مكافحة غسل العائدات الإجرامية

عرفت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة الثانية فقرة (هـ) «العائدات الإجرامية» بأنها أي ممتلكات متأتية أو متحصل عليها، بشكل مباشر أو غير مباشر، من ارتكاب جرم، وهي بذلك تتسجم مع تعريف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة التي عرفت في المادة الأولى فقرة (هـ) «عائدات الجرائم» بأنها أي ممتلكات تتأتى أو يتحصل عليها بشكل مباشر أو غير مباشر من ارتكاب جرم ما.

وليس من السهل إعمال قانون الإجراءات الجزائية في ملاحقة جرائم غسل الأموال وآثارها وعائداتها الإجرامية، حيث أن مكان الجريمة في هذا النوع من الجرائم ليس من الضروري أن يكون داخل إقليم الدولة، فمن الممكن أن لا تشكل الأفعال التي ترتكب داخل الإقليم من الأفعال الجرمية وفقا للقانون الوطني للإقليم، ولكنها في ذات الوقت ترتكب لإتمام الجريمة، ويلاحظ أن جرائم غسل الأموال وغسل العائدات الإجرامية لا تشكل بحد ذاتها جريمة إذا ما أغفلت القوانين الوطنية النص على تجريم الأفعال التي تتألف منها الجرائم التي توصف بأنها من الجرائم المتتابعة.

وعليه ولكون جرائم غسل العائدات الجرمية تعتبر من الجرائم الحديثة التي لم تنص القوانين على تجريمها وسبل مكافحتها، فإن الحاجة تبدو ملحة لتعديل القوانين الوطنية وإصدار قوانين حديثة بما ينسجم مع الجهد الدولي في هذا المجال وخاصة الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد.

وبنتيجة لقناعة الحكومة بقصور القوانين النافذة عن التصدي للجرائم المالية الحديثة وخاصة جريمة غسل الأموال فقد قرر مجلس الوزراء في جلسته بتاريخ ٢٠٠٧/٧/١٨ تشكيل لجنة خاصة لإعداد مشروع قانون غسل وتهريب الأموال، حيث تشكلت اللجنة من وزارة العدل (مقررا)، وزارة المالية، سلطة النقد، الأمانة العامة لمجلس الوزراء، وتم الانتهاء من إعداد مشروع القانون وإقراره من مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠٠٧/٨/٢٧، وقد صدر القانون عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ ٢٠٠٧/١٠/٥.

## أولاً: قرار التجميد والحجز

يقصد بالتجميد أو الحجز حسب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المادة (٢) فقرة (و) « فرض حظر مؤقت على إحالة الممتلكات أو تبديلها أو التصرف فيها أو نقلها، أو تولي عهدة الممتلكات أو السيطرة عليها مؤقتاً، بناء على أمر صادر عن محكمة أو سلطة مختصة أخرى».

وبالإطلاع على مجمل المواد القانونية التي تتعلق بالحجز التحفظي يتبين أن هناك نقص في القواعد القانونية السابقة على صدور قرار بقانون مكافحة غسل الأموال التي تنظم الحجز التحفظي وتبين جهة الاختصاص بإيقاعه، وكان من الضروري أن يتم وضع نصوص قانونية تضمن وجود إجراءات قضائية سريعة وكفؤة تمكن النيابة بقرار قضائي من إيقاع الحجز التحفظي بالسرعة التي تتطلبها طبيعة جرم غسل الأموال، أو تفويض النيابة العامة إيقاف المعاملة المالية لمدة مؤقتة وقصيرة تمكنها من مراجعة المحكمة عندما تقوم لديها أدلة جديّة على ارتكاب جريمة من الجرائم الواقعة على الأموال أو الشروع فيها أو أن الأموال ستستعمل أو ستساعد في اكتشاف جريمة أخرى، وأن يتم تفويض النيابة بالحجز على الأموال غير المشروعة سواء من حيث مصدرها، أو الغاية من استعمالها.

وبموجب القوانين النافذة فإن للنائب العام أن يطلب من المحكمة الجزائية المختصة إيقاع الحجز التحفظي على أموال المشتبه بضلوعه بجريمة من الجرائم الواقعة على الأموال، حيث أن الحجز التحفظي يقع على الأموال سواء كانت منقولة أو غير منقولة، وذلك على خلاف الضبط بمعنى التحرز والتحفّظ فهو إجراء تحقيقي يقع على الأموال المنقولة دون غيرها وتقوم به النيابة العامة بحكم اختصاصها التحقيقي دون حاجة لقرار قضائي، وقد بين القانون أن الحجز على الأموال هو من اختصاص المحكمة.

وقد نصت مادة (٢٤) من قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥م على أن « للهيئة أن تطلب من المحكمة المختصة حجز أموال المشتبه بثرائه، أو أية أموال يشتبه أنها تعود له في أي يد كانت، حجزاً احتياطياً، ولها أن تطلع على دفاتر المدعى عليه ومستداته وأن تستقي ما يلزمها من معلومات من الدوائر الرسمية وغير الرسمية وأن تستعين لأداء هذه المهمة بمن تراه مناسباً من الخبراء».

وكذلك نصت المادة (٤١) فقرة (١) من قانون ضريبة الدخل رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٤م على أن « يصدر قرار حجز الأموال من قبل المحكمة المختصة على مكلف تخلف عن دفع الضريبة المستحقة بناء على طلب المدير بعد موافقة الوزير».

كما نصت المادة (٤١) من قانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٠م بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية على أنه « لا يجوز وضع اليد على أموال أية جمعية أو هيئة أو إغلاق أو تفتيش مقرها أو أي من مراكزها وفروعها إلا بعد صدور قرار من جهة قضائية مختصة».

وقد بينت المادة (٢٨٩) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١ أن المحكمة الجزائية هي المختصة بإصدار قرار الحجز بناء على طلب النائب العام، حيث أنه في الحالات التي تقوم فيها من التحقيق أدلة كافية على جدية الاتهام في أي من الجرائم التي تقع على الأموال العامة للنائب العام متى قدر أن الأمر يقتضي اتخاذ تدابير تحفظية على أموال المتهم الفار أن يعرض الأمر على المحكمة الجزائية التي يجوز لها أن تقرّر وضع أمواله وممتلكاته تحت التحفظ ومنعه من التصرف فيها. ويلاحظ أن هذه المادة قد أعطت للنائب العام الحق بطلب الحجز على أموال المتهم الفار في أي من الجرائم التي تقع على الأموال العامة بغض النظر عن تصنيف الجريمة كجناية أو جنحة وعن مقدار العقوبة، ومن الواضح أن هذه المادة جاءت قاصرة بحيث لم تبين صلاحية النائب العام في طلب الحجز إلا في حالة المتهم الفار.

أما بالنسبة للضبط بمعنى التحفظ فإن النيابة العامة والضابطة القضائية التي تتبعها حق التحفظ على الآثار المادية للجريمة لحظة وقوعها وفقاً للمادة (٢٧) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (٢) لسنة ٢٠٠١ التي نصت على أنه « يجب على مأمور الضبط القضائي في حالة التلبس بجناية أو جنحة أن ينتقل فوراً إلى مكان الجريمة، ويعاين الآثار المادية لها ويتحفظ عليها، ويثبت حالة الأماكن والأشخاص وكل ما يفيد في كشف الحقيقة، ويسمع أقوال من كان حاضراً أو من يمكن الحصول منه على إيضاحات في شأن الجريمة ومركبها، ويجب عليه أن يخطر النيابة العامة فوراً بانتقاله، ويجب على عضو النيابة المختص بمجرد إخطاره بجناية متلبس بها الانتقال فوراً إلى مكان الجريمة».

وكذلك فإن للمخبرات العامة طلب الحجز ضمن الإجراءات والتدابير الاحترازية التي تقوم بها كجهة تحقيق حيث نصت المادة (١٤) من قانون المخبرات العامة رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥م على أنه « وفقاً لأحكام القانون تقوم المخبرات بإجراء تحقيق أولي في الوقائع المنسوبة للشخص المقبوض عليه وتمارس الرقابة والبحث والتحري والتفتيش وطلب حجز الأموال والأفراد واستدعائهم واستجوابهم وسماع أقوالهم وطلب البيانات أو المعلومات أو الوثائق من أي شخص أو الاحتفاظ بها واتخاذ ما تراه ضرورياً بشأنها طبقاً للقانون».

وقد اعتبرت الاتفاقية في المادة (٤٦) تنفيذ عمليات التفتيش والحجز والتجميد من ضمن مجالات المساعدة القانونية المتبادلة بين الدول الأطراف، إلا أن المادة (٣١) من الاتفاقية قد

تناولت الحجز والمصادرة على المستوى الداخلي كما تم بيانه في موضوع « المصادرة ومصير المال المحجوز» التالي أدناه.

وبصدور قانون مكافحة غسل الأموال أصبح على وحدة المتابعة المالية في سلطة النقد في حال توافرت أسس معقولة للاشتباه بأن العملية المالية تتضمن جريمة غسل أموال وقف تنفيذ العملية لمدة لا تزيد على ثلاثة أيام عمل، ورفع تقرير عن العملية المشتبه بها إلى النائب العام، وللنائب العام تمديد وقف تنفيذ العملية لمدة أخرى لا تزيد عن سبعة أيام عمل، كما أن للنائب العام بناء على قرار صادر من المحكمة المختصة إلقاء الحجز التحفظي على الأموال والوسائط المرتبطة بجريمة غسل الأموال لمدة لا تزيد عن خمسة عشر يوماً.

### ثانياً: المصادرة ومصير المال المحجوز

بخصوص تدابير الاسترداد المباشر للممتلكات فقد تضمنت المواد (٥٣-٥٤-٥٥-٥٦-٥٧) من الاتفاقية على سماح الدولة الطرف لدولة طرف أخرى برفع دعوى مدنية أمام محاكمها لتثبيت ملكية أو حق في ممتلكات اكتسبت بارتكاب فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية، وآليات استرداد الممتلكات من خلال التعاون الدولي في مجال المصادرة، وذلك بالسماح لسلطاتها المختصة بإنفاذ أمر مصادرة صادر عن محكمة في دولة طرف أخرى، والسماح لسلطاتها القضائية والسلطات المختصة الأخرى بأن تأمر بمصادرة الممتلكات ذات المنشأ الأجنبي، وللسماح بمصادرة تلك الممتلكات دون إدانة جنائية في الحالات التي لا يمكن فيها ملاحقة الجاني بسبب الوفاة أو الفرار أو الغياب. إضافة إلى السماح للسلطات المختصة بتجميد أو حجز الممتلكات، بناء على أمر تجميد أو حجز صادر عن محكمة أو سلطة مختصة في الدولة الطرف الطالبة، واتخاذ تدابير إضافية للسماح لسلطاتها المختصة بأن تحافظ على الممتلكات من أجل مصادرتها، بناء على توقيف أو اتهام جنائي ذي صلة بحيازة تلك الممتلكات.

كما تضمنت تلك المواد إجراءات التعاون الدولي لأغراض المصادرة، والتعاون الخاص بشأن إحالة المعلومات عن العائدات المتأتية من الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية إلى دولة طرف أخرى دون طلب مسبق. وإرجاع الموجودات التي تصادرها دولة طرف والتصرف فيها، عندما تثبت الدولة الطرف الطالبة للدولة الطرف متلقية الطلب ملكيتها السابقة لتلك الممتلكات المصادرة أو عندما تعترف الدولة الطرف متلقية الطلب بالضرر الذي لحق بالدولة الطرف الطالبة كأساس لإرجاع الممتلكات المصادرة.

ومن الملاحظ أن قرار بقانون مكافحة غسل الأموال الفلسطيني لم يتعرض لما ذكر أعلاه

من متطلبات التعاون القضائي الدولي بما في ذلك الاسترداد المباشر للممتلكات، وربما يعود ذلك لعدم إمكانية التعامل بالمثل من قبل الدول الأخرى فيما عدى الدول العربية التي تربطها اتفاقيات قضائية وقعت عليها منظمة التحرير، وتم بيان ذلك في المبحث السادس من هذا الفصل «التعاون الدولي والإقليمي».

إلا أن الاتفاقية قد تناولت في المادة (٣١) الحجز والمصادرة على المستوى الداخلي لكل دولة طرف بحيث يتضمن قانونها الداخلي ما يلزم من تدابير للتمكن من تجميد أو حجز أو مصادرة العائدات الإجرامية المتأتية من أفعال مجرّمة وفقاً للاتفاقية، والإيرادات أو المنافع الأخرى المتأتية من هذه العائدات الإجرامية، والممتلكات أو المعدات أو الأدوات الأخرى التي استخدمت أو كانت معدّة للاستخدام في ارتكاب أفعال مجرّمة وفقاً للاتفاقية، ولتنظيم إدارة السلطات المختصة للممتلكات المجمدة أو المحجوزة أو المصادرة، وإذا خلطت هذه العائدات الإجرامية بممتلكات اكتسبت من مصادر مشروعة، وجب إخضاع تلك الممتلكات للمصادرة في حدود القيمة المقدّرة للعائدات المخلوطة.

ومن المعروف أن للنياحة العامة أن تقرر مصير المضبوطات وكذلك يجوز للمحكمة أن تقرر في حالة المنازعة، حيث نصت مادة (٧٣) من قانون الإجراءات الجزائية على أنه «١- يجوز أن ترد المضبوطات ولو كان ذلك قبل الحكم ما لم تكون لازمة لسير الدعوى، أو محلاً للمصادرة الوجوبية وذلك بناءً على طلب من كانت له حيازتها وقت ضبطها. ٢- إذا كانت المضبوطات هي التي وقعت عليها الجريمة أو تحصلت منها، فيكون ردها إلى من فقد حيازتها بالجريمة، ما لم يكن لمن ضبطت معه الحق في حبسها وفقاً للقانون».

ويلاحظ أن أمر رد المضبوطات هو للنياحة العامة بصفة أساسية، ويجوز للمحكمة وفقاً للمادة (٧٤) من قانون الإجراءات الجزائية أن تأمر بالرد أثناء نظر الدعوى، حيث يجب أن يتم تقرير مصير المضبوطات سواء بقرار حفظ الدعوى أو بقرار الحكم وقد أكدت ذلك المادة (٧٥) من قانون الإجراءات الجزائية، ومن المعروف أن قرار حفظ الدعوى يكون وفقاً للمادة (١٤٩) فقرة (١) قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١ وقرار بقانون رقم (٨) لسنة ٢٠٠٦م بشأن قانون معدل لقانون الإجراءات الجزائية التي نصت على أنه « متى انتهى التحقيق ورأى وكيل النيابة أن الفعل لا يعاقب عليه القانون أو أن الدعوى انقضت بالتقادم أو بالوفاء أو العفو العام أو لسبق محاكمة المتهم عن ذات الجريمة أو لأنه غير مسئول جزائياً لصغر سنه أو بسبب عاهة في عقله يبدي رأيه بمذكرة ويرسلها للنائب العام للتصرف. ونصت المادة (١٥٢) فقرة (٥) من ذات القانون على أنه « إذا وجد النائب العام أو أحد مساعديه أن الفعل لا يعاقب عليه



القانون أو أن الدعوى انقضت بالتقادم أو العفو العام أو سبق محاكمة المتهم عن ذات الجريمة، أو أنه غير مسئول جزائياً لصغر سنه أو لعاهة عقلية، أو لعدم وجود أدلة أو أن الفاعل غير معروف يأمر بحفظها». وعند حصول المنازعة بشأن المضبوطات مراجعة المحكمة المدنية المختصة بموجب نص المادة (٧٦) من ذات القانون. ويمكن التصرف في المال المضبوط بإدارته والمحافظة عليه وبيعه، حيث نصت مادة (٧٢) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١ نصت على أنه «١- توضع المضبوطات في حزر مغلق وتكتب عليها بياناتها وتودع في مخزن النيابة أو المكان الذي تقرر له لذلك. ٢- إذا كان الشيء المضبوط قابلاً للتلف بمرور الزمن أو مما يستلزم حفظه نفقات تفوق قيمته يجوز للنيابة العامة أو المحكمة أن تأمر ببيعه بالمزاد العلني، إذا سمحت بذلك مقتضيات التحقيق، وتودع حصيلة البيع في خزينة المحكمة، ولصاحبه الحق في أن يطالب بالثمن الذي يبيع به خلال سنة من تاريخ انقضاء الدعوى وإلا آل إلى الدولة ودون الحاجة إلى حكم بذلك.

أما مصير المال المحجوز فهو مرتبط بالمحكمة المختصة حيث نصت المادة (٢١) فقرة (٤) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ على أنه « لا مصادرة إلا بحكم قضائي».

كما نصت المادة (٤٤) من قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ « إذا وصل إلى حوزة النيابة أي مال من الأموال فيما يتعلق بأية تهمة جزائية فيجوز للنيابة أثناء وجود الدعوى لديها أو لأية محكمة نظرت في تلك التهمة أن تصدر إما من تلقاء نفسها أو بناء على طلب المدعي بالمال قراراً بتسليم ذلك المال إلى الشخص الذي يلوح لها أنه صاحبه، وإذا لم يكن في الاستطاعة معرفة صاحب المال فيجوز إصدار القرار المناسب بشأنه».

وبموجب المادة (٤٠) من قرار بقانون مكافحة غسل الأموال تختص المحكمة بالحكم بالمصادرة العينية على الأموال في أي يد كانت حتى لو رأت المحكمة أن مالك هذه الأموال قد حصل عليها على أساس مشروع ولم يكن يعلم بمصدرها غير المشروع، أو أنه قد حصل عليها عن طريق دفع سعر عادل أو مقابل توفير الخدمات التي تعادل قيمتها× والتي تعتبر من متحصلات الجريمة بما فيها الأموال المختلطة بهذه المتحصلات أو المشتقة من أو المتبادلة مع هذه المتحصلات أو الأموال التي تعادل قيمتها تلك المتحصلات،× والأموال التي تشكل موضوع الجريمة،× والأموال التي تشكل دخلاً أو منافع أخرى يتحصل عليها من هذه الأموال أو متحصلات الجريمة،× والوسائط (الوسائط هي أية أموال تستخدم أو يقصد استخدامها بأية وجه بصورة كلية أو جزئية لارتكاب أي جريمة أو أكثر من الجرائم الأصلية). ويحق للمحكمة وفقاً للفقرة (٢) من المادة (٤٠) من قرار بقانون مكافحة غسل الأموال مصادرة هذه الأموال المشار إليها

أعلاه والتي تعود ملكيتها بشكل مباشر أو غير مباشر إلى شخص مدان بجريمة غسل الأموال أو بجريمة أصلية، والتي جرى امتلاكها خلال فترة عشر سنوات قبل اتهامه بالجريمة، وذلك إذا قامت لدى المحكمة أدلة معقولة تشير إلى أن هذه الأموال تشكل متحصلات من الجريمة التي أدين بها الشخص وعجز ذلك الشخص عن إثبات أن تلك الأموال حصلت بطريقة قانونية. كما أن للمحكمة وفقاً للفقرة (٣) من المادة (٤٠) من قرار بقانون مكافحة غسل الأموال الحكم بمصادرة الأموال إذا قامت لدى المحكمة أدلة كافية تشير إلى أنها متحصلة من الجريمة إذا كان الشخص المدان بجريمة غسل الأموال فاراً أو متوفى.

ونصت المادة (٤١) من ذات القرار بقانون على أن للمحكمة إلغاء أثر أي سند قانوني يجول دون مصادرة الأموال بموجب المادة (٤٠) أعلاه، ويتم تسديد المبلغ المدفوع فعلياً للطرف المالك ذو النية الحسنة.

### ثالثاً: قرار كشف السرية المصرفية

بالإطلاع على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد نجد أن المواد (٣١-٤٠) من الاتفاقية تضمنت الإشارة إلى ضرورة وجود آليات مناسبة لتذليل العقبات التي قد تنشأ عن تطبيق قوانين السرية المصرفية.

وفيما يتعلق بإنسجام السياسات والتشريعات الفلسطينية مع متطلبات الاتفاقية في هذا الجانب نجد أن المادة (٢٦) من قانون المصارف قد أوجبت الحفاظ على سرية المعلومات والمستندات التي تعود لعملاء المصرف، ولا يجوز كشفها إلا بموافقة العميل الخطية أو بموجب حكم قضائي، وبالرجوع إلى قانون الإجراءات الجزائية فإن النيابة العامة تختص بالتحقيق وإصدار قرار الاتهام وقرار الإحالة أما الحكم فهو للقضاء وليس للنيابة العامة، وعليه تحتاج النيابة العامة إلى حكم قضائي لرفع السرية عن المعلومات المصرفية.

ونظراً للسرعة التي تتطلبها إجراءات رفع السرية عن الحسابات المصرفية عند قيام الشبهة الجنائية حولها، كان لا بد من تعديل تشريعي لإيجاد وسيلة أكثر سرعة وفاعلية من استصدار حكم قضائي، حيث أن الحكم القضائي يتطلب وقت وإجراءات لا تتناسب مع السرعة المطلوبة للكشف عن الجرائم المالية الحديثة وخاصة جرائم غسل الأموال. وفي ذات الوقت فقد صرح قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥م بموجب المادة (٢٤) للهيئة أن تطلع على دفاتر المدعى عليه ومستنداته وأن تستقي ما يلزمها من معلومات من الدوائر الرسمية وغير الرسمية وأن تستعين لأداء هذه المهمة بمن تراه مناسباً من الخبراء». كما نصت المادة (٩) من

قانون الكسب غير المشروع على أنه « وفقاً لأحكام القانون يكون للهيئة في سبيل تنفيذ مهامها واختصاصاتها ما يلي: ١. طلب البيانات والإيضاحات والحصول على الأوراق والمستندات أو صور عنها من الجهات ذات العلاقة، بما فيها تلك التي تعتبر سرية. ٢. على جميع الجهات المختصة القيام بما تكلفها بها الهيئة ولها الاستعانة بمأموري الضبط أو أية جهة أخرى مختصة». وهذا يعني أن هيئة الكسب غير المشروع لها أن تكشف السرية المصرفية بما لها من صلاحية عامة وفقاً لهذه المواد في الإطلاع على المستندات الخاصة بالمشتبه بارتكابه جرم اعتداء على المال العام أو إثراء غير مشروع.

وكذلك للمخابرات العامة وفقاً للمادة (١٤) من قانون المخابرات العامة رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥م طلب البيانات أو المعلومات أو الوثائق من أي شخص أو الاحتفاظ بها واتخاذ ما تراه ضرورياً بشأنها طبقاً للقانون.

وعليه كان من الضروري إيجاد نص تشريعي واضح يحقق شيئاً من التوازن بين ضرورة حماية سرية المعلومات المصرفية لعملاء المصارف من جهة وبين ضرورة تمكين النيابة العامة من معرفة المعلومات المصرفية للمشتبه به عند قيام شبهة جدية على ارتكاب جريمة مالية معينة، ويزيل اللبس بين المادة (٢٦) التي جاءت بنص يوفر الحماية العامة لسرية المعلومات، ومنعت كشف السرية إلا بحكم قضائي، وبيّن نص المادة (٢٤) من قانون الكسب غير المشروع، الذي يمنح الهيئة صلاحية أن تحصل على ما يلزمها من معلومات من الدوائر الرسمية وغير الرسمية، وكذلك نص المادة (١٤) من قانون المخابرات العامة الذي منح جهاز المخابرات حق طلب المعلومات من أي شخص أو الاحتفاظ بها.

وبصدور قرار بقانون مكافحة غسل الأموال لسنة ٢٠٠٧ تم إيجاد إسناد قانونية للكشف عن السرية المصرفية وسرية العمليات المالية، وقد أفرد الفصل الثالث من القرار بقانون للنص على «الشفافية والتزامات المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية»، وقد اشتمل هذا الفصل في المادة (١٤) منه على المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية واجب إبلاغ وحدة المتابعة المالية بالسرعة الممكنة عن الأموال التي تشبه بأنها تمثل متحصلات جريمة، أو كان لديها علم بواقعة أو نشاط قد يشكل مؤشراً على جريمة غسل الأموال وفقاً للتعليمات التي تصدرها الوحدة بهذا الشأن، وأوجبت المادة (١٥) على المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية الامتناع عن تنفيذ العمليات التي يشبه في أنها تتضمن جريمة غسل الأموال حتى تبلغ الوحدة عن الاشتباه بها، وحظرت المادة (١٥) الإفصاح للعملاء أو أي طرف ثالث أنه تم تقديم تقرير للوحدة حول الاشتباه.

وقد حصن القانون في المادة (١٧) والمادة (١٨) المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية ومديريها ومسؤوليها وموظفيها من أي مسؤولية جنائية أو مدنية أو تأديبية أو إدارية بخصوص قيامهم بانتهاك أحكام السرية المصرفية من خلال التبليغ عن المعاملات المشتبته بها وتقديم معلومات أو رفع تقارير بحسن نية وفقا لأحكام هذا القانون.

وتناول الفصل الخامس وحدة المتابعة المالية وهي وحدة مستقلة لمكافحة غسل الأموال، والتي من مهامها طلب المعلومات من الجهات الخاضعة للقانون المتعلقة بالعمليات التي يشتبه بأنها تتضمن عمليات غسل أموال.

كما تناول الفصل الثامن الأحكام الختامية ونص في المادة (٤٦) على أن لا تحول أحكام السرية المصرفية أمام تنفيذ أحكام هذا القانون، ولا يجوز التذرع بأحكام السرية المصرفية بعدم إفشاء أو إبراز أية معلومات تتعلق بمكافحة جريمة غسل الأموال، باستثناء ما ورد في الفقرة (٣) من المادة (١٤) من هذا القانون حول إعفاء المحامين من واجب الإبلاغ عن المعلومات التي يتسلمونها أو يحصلون عليها عن موكلهم.

ويلاحظ أن القرار بقانون بشأن مكافحة غسل الأموال قد منح السلطات المختصة أيضا حق الاحتفاظ بمعلومات كافية ودقيقة والمحافظة عليها وتحديثها بحق الأشخاص الاعتبارية التي أسست في أراضي السلطة الوطنية، وإطلاع وحدة المتابعة المالية والجهات القائمة على تنفيذ القانون على هذه المعلومات على وجه السرعة في حالة الاشتباه والتحقيق، وقد عرف القانون السلطة المختصة بأنها كل جهاز حكومي منوط به مكافحة عمليات غسل الأموال وفق اختصاصاته، وهو بذلك يختلف عن الجهة المشرفة التي عرفت على أنها السلطة التي تعهد إليها القوانين بالرقابة والإشراف على المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية. كما نصت المادة (٢٧) على أن تلتزم السلطة المختصة بإنشاء دوائر أو أقسام بما لا يتعارض مع قوانينها تكون مهمتها التنسيق مع وحدة المتابعة المركزية لتزويدها بالمعلومات المتعلقة بالعمليات التي يشتبه بأنها تتضمن عمليات غسل الأموال وفق آليات تضعها اللجنة، كما نصت المادة (٢٩) أن على السلطة المختصة تزويد أو إطلاع الوحدة على أية معلومات إضافية تتعلق بمهامها بموجب أحكام هذا القانون خلال خمسة أيام من تقديم الطلب إليها من قبل الوحدة.

## الفرع الثاني

### سياسة الحكومة في الرقابة على النشاط المالي للجمعيات والهيئات الأهلية

صدر قرار مجلس الوزراء رقم (١٨١) لسنة ٢٠٠٤ بإجراء الانتخابات في المنظمات غير الحكومية حيث نصت المادة (١) على أن « على الوزارات ذات الاختصاص حث المنظمات غير الحكومية على إجراء انتخاباتها وتنظيم عقد اجتماعات هيئاتها العامة، وتقديم موازنتها المالية المدققة طبقاً للقانون وحسب الوقت الذي يحدده نظامها الداخلي». ونصت المادة الثانية من ذات القرار على أن « على الوزارات المعنية وفقاً للقانون واستئناساً بالنظام الداخلي لهذه المنظمات، إلغاء شرعية أي هيئة إدارية لأي من المنظمات غير الحكومية التي تنتهي دورتها المنتخبة على أساسها دون إجراء انتخابات جديدة بما في ذلك إيقاف صلاحيتها المالية لدى البنوك».

وأثناء فترة الطوارئ صدر مرسوم رئاسي بتاريخ ٢٠٠٧/٦/٢٠ منح وزير الداخلية سلطة مراجعة جميع تراخيص الجمعيات والمؤسسات والهيئات الصادرة عن وزارة الداخلية أو أية جهة حكومية أخرى، ولوزير الداخلية أو من يفوضه إتخاذ جميع الإجراءات التي يراها ملائمة لإزاء الجمعيات والمؤسسات من إغلاق أو تصويب أوضاع أو غير ذلك من الإجراءات، وأضافت المادة الثالثة في المرسوم أنه يجب على جميع الجمعيات والمؤسسات والهيئات القائمة التقدم بطلبات جديدة لإعادة ترخيصها خلال أسبوع من تاريخه وكل من يخالف ذلك يتم إتخاذ الإجراءات القانونية بحقه.

ونتيجة لهذا المرسوم وتوضيحه له وللتخفيف من حدة وقعه على مؤسسات المجتمع المدني قرر مجلس الوزراء بجلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٧/٦/٢٠ تكليف وزير الداخلية بإتخاذ الإجراءات المناسبة بحق الجمعيات والهيئات التي تمارس نشاطات مخلة بالقانون بشكل فوري، وتنفيذ ما هو مطلوب لوقف نشاط هذه الجمعيات والهيئات.

ويلاحظ أنه لا يوجد متابعة جديّة من قبل وزارات الاختصاص للجمعيات والهيئات الأهلية، مما يساعد على تنامي ثقافة عدم الخضوع للرقابة والمحاسبة بالنسبة لهذه الجمعيات والهيئات، حيث عرف القانون الوزارة المختصة بالوزارة التي يندرج النشاط الأساسي للجمعية ضمن اختصاصها، وأوجب على الوزارة المختصة في المادة (٦) مسؤولية متابعة عمل الجمعيات والهيئات وفقاً لأحكام هذا القانون، وللوزارة متابعة نشاط أية جمعية أو هيئة بموجب قرار خطي

مسبب صادر عن الوزير المختص في كل حالة للثبوت من أن أموالها صرفت في سبيل الغرض الذي خصصت من أجله ووفقاً لأحكام هذا القانون ونظام الجمعية أو الهيئة، وعلى الجمعية أو الهيئة تمكين الوزارة من تنفيذ هذا القرار للثبوت من أنها تقوم بأعمالها وفق أحكام هذا القانون ونظامها الأساسي.

كما أوجب القانون في المادة (١٣) أن تقدم الجمعية أو الهيئة للوزارة المختصة في موعد لا يتعدى أربعة أشهر من نهاية السنة المالية تقريرين مقرين من الجمعية العمومية أولهما سنوي يحتوي على وصف كامل لنشاطات الجمعية أو الهيئة خلال العام المنصرم، والآخر مالي مصدق من قبل مدقق حسابات قانوني ويتضمن بشكل تفصيلي كامل إيرادات ومصروفات الجمعية أو الهيئة حسب الأصول المحاسبية المعمول بها، ومن الناحية العملية فإن غالبية الجمعيات والهيئات لا تقدم أي تقارير للوزارة المختصة، ولا تتلقى مطالبة من أي وزارة مختصة لتقديم التقارير التي نص عليها القانون.

## المبحث السادس

## التعاون الدولي والإقليمي

لم تعد قضية مكافحة الفساد من القضايا الداخلية للدولة بل أصبحت قضية إقليمية دولية، ذلك أن جرائم الفساد قد تعدت بالتخطيط لها وتنفيذها وتأثيرها وعواقبها حدود الدولة، فأصبحت جريمة ذات طابع دولي، حيث برزت إلى الوجود الجريمة المنظمة العابرة للحدود والتي تقوم عليها جماعات منظمة يمتد أعضائها عبر الحدود لتتخذ طابعا دوليا منظما، تستخدم أحدث التكنولوجيا لتنفيذ جرائمها، وترتبط عصابات الجريمة المنظمة أو ما يطلق عليها (المافيات) بالجماعات الإرهابية التي تتخذ الإرهاب المنظم مهنة لها.

ولعل الفساد في أجهزة الدولة يشكل بيئة مناسبة لتنفيذ جرائم أشد خطورة خاصة أن الإرهاب والإتجار بالسلاح والمخدرات أصبحت من الجرائم المرتبطة ارتباطا عضويا بالفساد من حيث أن العائدات الجرمية المتحصلة من جميع هذه الجرائم لا بد أن تصبح محلا لجريمة غسل الأموال التي هي من أهم جرائم الفساد، وتعتبر من بين الجرائم المنظمة عبر الوطنية طبقا لتعريف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، وكذلك كثيرا ما تستعمل هذه العائدات الجرمية لرشو الموظفين العموميين، وتشجيع فساد المؤسسات العامة والخاصة والأهلية، وذلك بنية تسهيل تنفيذ الجرائم المنظمة خاصة جرائم الإتجار بالمخدرات والسلاح ونقل الأموال غير المشروعة عبر الحدود أو بواسطة المصارف بغطاء تجارة وهمية وتسهيل الاستثمار بقصد غسل الأموال والسرقة والخطف والابتزاز وجرائم التهريب والتزوير وغيرها من أشكال وصور الجريمة المنظمة، مما جعل من قضية مكافحة الفساد قضية مرتبطة بمكافحة الجريمة المنظمة ومكافحة الإرهاب ومكافحة المخدرات، والتي تتطلب جهدا وتعاوننا دوليا لمواجهتها.

ولعل حاجة المنظمات الإرهابية للأموال لتمويل نشاطاتها الإرهابية تدفعها للضلوع في جرائم عابرة للحدود خاصة جريمة غسل الأموال التي تعتبر من أهم الجرائم ذات الطابع الدولي التي تقوم بها الجماعات الإرهابية بقصد غسل العائدات الإجرامية المتحصلة لديها سواء من الاتجار بالسلاح أو المخدرات والمؤثرات العقلية، مما جعل لمكافحة جريمة غسل الأموال أهمية كبرى كوسيلة لتطويق التمويل المالي للجماعات الإرهابية وإشراك الدول كافة في الحرب على الإرهاب والجماعات الإرهابية من خلال العمل على تجفيف مصادر تمويل الإرهاب، في حين أن

كشف مصادر التمويل يساعد على كشف الشبكات الإرهابية.

وبالنظر إلى طبيعة نشاط جماعات الجريمة المنظمة التي تهدف بذاتها إلى جمع الأموال نجد أن جريمة غسل الأموال تعتبر من أهم الجرائم التي ترتكبها، ذلك أن معظم الأموال التي تتحصل لدى هذه الجماعات هي أموال غير مشروعة وعائدات جرمية ولا يمكن لهذه العصابات استعمالها قانوناً إلا بعد غسلها، وبالتالي تعتبر جريمة غسل العائدات الجرمية بالنسبة لهذه الجماعات من نشاطاتها الرئيسية المستمرة.



## الفرع الأول

## أهمية التعاون الدولي في مكافحة الفساد

نصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في الفصل الرابع منها على التعاون الدولي بين الدول الأطراف في المسائل الجنائية وخاصة في مجالات تسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة ونقل الإجراءات الجنائية بهدف تركيز تلك الملاحقة في الحالات التي يعتبر فيها ذلك النقل في صالح حسن سير العدالة وخصوصا عندما يتعلق الأمر بعدة ولايات قضائية، والتعاون في مجال إنفاذ القانون بما في ذلك إنشاء وتعزيز قنوات الاتصال بين سلطاتها وأجهزتها ودوائرها المعنية، وإبرام اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف بشأن التعاون المباشر بين أجهزتها المعنية بإنفاذ القانون، والتحقيقات المشتركة بما في ذلك إبرام اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف تجيز للسلطات المعنية أن تنشئ هيئات تحقيق مشتركة، وأساليب التحري الخاصة باستخدام الدول التردد الإلكتروني وغيره من أشكال التردد والعمليات السرية استخداما مناسباً داخل إقليمها، وكذلك لقبول المحاكم ما يستمد من تلك الأساليب من أدلة.

106

كما نصت الاتفاقية في الفصل الخامس منها على استرداد الموجودات ومنع وكشف إحالة العائدات المتأتية من الجريمة، وتدابير الاسترداد المباشر للممتلكات وآليات استرداد الممتلكات من خلال التعاون الدولي في مجال المصادرة والتعاون الدولي لأغراض المصادرة والتعاون الخاص وإرجاع الموجودات والتصرف فيها وتشكيل وحدة المعلومات الاستخباراتية المالية والاتفاقات والترتيبات الثنائية والمتعددة الأطراف، فيما نص الفصل السادس على المساعدة التقنية وتبادل المعلومات والتدريب والمساعدة التقنية وجمع المعلومات المتعلقة بالفساد وتبادلها وتحليلها وعلى تدابير أخرى مثل تنفيذ الاتفاقية من خلال التنمية الاقتصادية والمساعدة التقنية.

ومن المعروف أن السلطة الوطنية الفلسطينية لا يمكنها الانضمام إلى الاتفاقيات الدولية بحكم أنها لم تحصل على السيادة الكاملة التي تؤهلها للتوقيع وفقا لاتفاقيات أوسلو وما تبعها من اتفاقيات فلسطينية إسرائيلية، إلا أن السلطة الوطنية يمكنها أن تعدل قوانينها الوطنية بما ينسجم مع الاتفاقيات الدولية في هذا الصدد، وذلك إيماناً منها بخطورة هذه الجرائم المنظمة التي تستهدف زعزعة الأمن والاستقرار وتعميق جهود التنمية وسيادة القانون وتمثل اعتداء على

القيم الإنسانية للشعوب، ومن الممكن للسلطة الوطنية مواصلة الانضمام إلى الاتفاقيات العربية بهذا الصدد حيث أن هناك مشروع إتفاقية عربية لمكافحة الفساد خاصة أن السلطة الوطنية كانت من أوائل الدول التي أودعت وثائق تصديقها على الإتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب وذلك بتاريخ ١٩٩٨/٦/٣م، حيث صدرت الإتفاقية في نطاق الجامعة العربية بتاريخ ١٩٩٨/٤/٢٢م، ودخلت الإتفاقية حيز النفاذ بتاريخ ١٩٩٩/٥/٧م.

## الفرع الثاني

## نفاذ اتفاقية الرياض للتعاون القضائي

إن اتفاقية الرياض للتعاون القضائي ووفقا لما جاء في المادة (٧٢) منها قد حلت محل الاتفاقيات الثلاث المعقودة عام ١٩٥٢ في نطاق جامعة الدول العربية بشأن كل من: الإعلانات والإنابات القضائية، وتنفيذ الأحكام، وتسليم المجرمين. وقد وافق على هذه الاتفاقية مجلس وزراء العدل العرب بموجب قراره رقم (١) المؤرخ ١٩٨٣/٤/٦ في دورة انعقاده العادي الأولى، وقد وقعت الاتفاقية بتاريخ ١٩٨٣/٤/٦ في الرياض من قبل جميع الدول الأعضاء عدا كل من (جمهورية مصر العربية - جمهورية القمر الاتحادية الإسلامية)، ودخلت الاتفاقية حيز النفاذ ابتداء من تاريخ ١٩٨٥/١٠/٣٠ وذلك تطبيقا لنص المادة (٦٧) منها.

حيث وقعت فلسطين « منظمة التحرير الفلسطينية» على هذه الاتفاقية بواسطة مندوب فلسطين الدائم لدى جامعة الدول العربية بتاريخ ١٩٨٣/١١/٢٨، وقد تم تعديل المادة (٦٩) من الاتفاقية، ووافق مجلس وزراء العدل العرب على التعديل وذلك بموجب قراره رقم (٢٥٨) المؤرخ بتاريخ ١٩٩٧/١١/٢٦ في دور انعقاده العادي الثالث عشر، بحيث يصبح نص هذه المادة كما يلي: « لا تخل هذه الاتفاقية بالاتفاقيات الخاصة بين بعض الدول الأعضاء وفي حالة تعارض أحكام هذه الاتفاقية مع أحكام أي اتفاقية خاصة فتطبق الاتفاقية الأكثر تحقيقا لتسليم المتهمين والمحكومين وتحقيق التعاون الأمني والقضائي في المجالات الأخرى».

وقد صادقت فلسطين « السلطة الوطنية الفلسطينية» على التعديل بتاريخ ١٩٩٨/٩/٥ بواسطة وزير العدل الفلسطيني آن ذاك، وبذلك أصبحت الاتفاقية موقعة ومصادق عليها من قبل منظمة التحرير والسلطة الوطنية الفلسطينية.

أما بخصوص نفاذ هذه الإتفاقية، فلا بد من الإشارة إلى أنه لم يرد في القانون الأساسي نص على ضرورة مصادقة المجلس التشريعي على الاتفاقيات القضائية أو اتفاقيات التعاون العربية أو الإقليمية أو الدولية، وإنما حصر القانون الأساسي دور المجلس التشريعي في الموافقة على اتفاقيات القروض التي يترتب عليها إنفاق مبالغ من الخزينة العامة، حيث نصت مادة (٩٢) من القانون الأساسي « تعقد القروض العامة بقانون، ولا يجوز الارتباط بأي مشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزينة العامة لفترة مقبلة إلا بموافقة المجلس التشريعي».

أما بخصوص مصادقة مجلس الوزراء فقد نصت مادة (١) من قرار مجلس الوزراء رقم (٨١) لسنة ٢٠٠٥م بشأن توقيع الاتفاقيات مع الدول والمؤسسات الدولية على أنه «يجب عرض مشاريع الاتفاقيات مع الدول والمؤسسات الدولية على مجلس الوزراء لمناقشتها وفقاً للأسس والقواعد القانونية تمهيداً للمصادقة عليها قبل توقيعها من الجهة المفوضة بذلك»، مما يدل على أن مصادقة مجلس الوزراء هي إجراء سابق على التوقيع على الاتفاقيات وليس إجراء لاحق، ووفقاً لهذا النص فإن الاتفاقية أعلاه لا تتطلب مصادقة مجلس الوزراء الحالي.

وقد نصت مادة (١١٨) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ على أنه « فيما لا يتعارض وأحكام هذا القانون الأساسي المعدل تظل سارية القوانين واللوائح والقرارات المعمول بها في فلسطين قبل العمل بهذا القانون إلى أن تعدل أو تلغى وفقاً للقانون». ومن البديهي أن قرارات منظمة التحرير بشأن التوقيع على الاتفاقيات السابقة هو من ضمن القرارات النافذة في فلسطين وفقاً لنص القانون الأساسي أعلاه إلى أن يتم تعديلها أو إلغائها وفقاً للقانون.

وتطبيقاً لنص مادة (١١٨) من القانون الأساسي أعلاه لا بد من الإشارة لنص المادة (٧٧) من قانون رقم (٧) لسنة ١٩٩٩ بشأن البيئية التي نصت على أنه « وفقاً لأحكام القانون تعتبر المعاهدات والاتفاقيات الدولية أو الإقليمية وأحكام الهيئات الدولية التي تكون فلسطين طرفاً فيها أو أي قوانين أخرى متعلقة بالبيئية سارية المفعول في الأراضي الفلسطينية جزءاً مكماً لهذا القانون ما لم ينص صراحة على خلاف ذلك».

وفيما يتعلق بتسليم المجرمين وفقاً لهذه الاتفاقية فإن المشكلة التي تعترض تطبيق هذه الاتفاقية من هذه الوجهة هي نص القانون الأساسي في المادة (٢٨) على أنه « لا يجوز إبعاد أي فلسطيني عن أرض الوطن أو حرمانه من العودة إليه أو منعه من المغادرة أو تجريد من الجنسية أو تسليمه لأية جهة أجنبية».

وبالعودة إلى المادة (٤٤) فقرة (١١) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد نجد أن هذه الفقرة من الممكن أن تعالج ما ورد في القانون الأساسي بخصوص منع تسليم المواطن لجهة أجنبية، حيث نصت على أن « إذا لم تقم الدولة الطرف التي يوجد الجاني المزعوم في إقليمها بتسليم ذلك الشخص فيما يتعلق بجرم تنطبق عليه هذه المادة لمجرد كونه أحد مواطنيها، وجب عليها القيام، بناء على طلب الدولة الطرف التي تطلب التسليم، بإحالة القضية دون إبطاء لا مسوّغ له إلى سلطاتها المختصة بقصد الملاحقة، وتتخذ تلك السلطات قرارها وتتخذ ذات الإجراءات التي تتخذها في حالة أي جرم آخر يعتبر خطيراً بموجب القانون الداخلي لتلك الدولة الطرف، وتتعاون الدول الأطراف المعنية، خصوصاً في الجوانب الإجرائية والإثباتية،

ضمانا لفعالية تلك الملاحقة».

كما نصت الفقرة (٢١) بند (د) من المادة (٤٦) من الاتفاقية على أنه «يجوز رفض تقديم المساعدة القانونية المتبادلة في الحالات التالية ومنها « إذا كانت تلبية الطلب تتعارض مع النظام القانوني للدولة الطرف متلقية الطلب فيما يتعلق بالمساعدة القانونية المتبادلة».

وأخيرا وفي نهاية هذا الفصل لا بد من التطرق إلى سياسات مكافحة الفساد ومعايير الحكم الرشيد

حيث لا يمكن التحدث عن سياسات مكافحة الفساد دون الإشارة إلى مبادئ الحكم الرشيد Good Governance، الذي يمثل المفهوم المعاكس للحكم الفاسد، ويساعد في تحويل النمو الاقتصادي إلى تنمية إنسانية مستدامة.

يستند الحكم الرشيد إلى المبادئ الواردة في الاتفاقيات والإعلانات والقرارات الصادرة عن الأمم المتحدة التي نشأت وتطورت بنشوء وتطور الوعي الدولي بأهمية الحكم الرشيد وعلاقته بالتنمية البشرية، ومن بين هذه الوثائق الدولية ذات الصلة المباشرة بإدارة الحكم والحكم الرشيد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

ولتحديد أركان الحكم الرشيد لا بد من الوقوف عند مفهوم الحكم الرشيد وفقا للدراسات والتطبيقات الدولية، حيث حددت دراسة للبنك الدولي بخصوص الحكم الرشيد في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا معيارين للحكم الرشيد أولهما حكم القانون والمساواة وحق المشاركة والفرص المتساوية للاستفادة من الخدمات، وثانيهما التمثيل والمشاركة والتنافسية والشفافية والمساءلة، وحددت دراسة أعدتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أربعة معايير للحكم الرشيد هي دولة القانون وإدارة القطاع العام والسيطرة على الفساد وخفض النفقات العسكرية في حين أن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة UNDP حدد تسعة معايير للحكم الرشيد وهي ١- المشاركة ٢- حكم القانون ٣- الشفافية ٤- حُسن الاستجابة ٥- التوافق ٦- المساواة ٧- الفعالية ٨- المحاسبة ٩- الرؤيا الإستراتيجية.

#### أركان الحكم الرشيد:

على ضوء المعايير السابقة وعلى ضوء مفهوم الحكم الرشيد الذي هو مرتبط بالتنمية بكافة أشكالها التي تعنى بتوسيع خيارات الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية من خلال إشراك جميع الناس في صنع القرارات التي تؤثر في حياتهم وتحسين قدراتهم وتوفير

فرص أفضل أمامهم، ولا يمكن فصل مفهوم الحكم الرشيد عن رؤية الحكومة ورسالتها وأهدافها التي تحدد إستراتيجيتها وسياساتها وخططها التنموية، من الممكن تحديد المفاهيم الرئيسية الثلاث التي يستند إليها الحكم الرشيد على النحو التالي:

حكم القانون ويتضمن:

١. الدساتير والقوانين.

٢. القطاع القضائي والنيابة العامة.

٣. الشفافية والمساءلة وقد تم جمع المفهومين لارتباطهما الوثيق حيث لا تقوم المساءلة دون قيام الشفافية، وتعني المساءلة في مفهومها العام مطالبة المسؤولين بتقديم التوضيحات والإجابات لذوي المصلحة فيما يخص استخدام صلاحياتهم والقيام بواجباتهم، وتحمل المسؤولية عن أي تقصير أو مخالفة، في حين تقوم الشفافية على التدفق الحر للمعلومات، أو حرية الوصول إلى المعلومات، ويركز هذا المحور على موضوعين رئيسيين هما:

٤. العمل البرلماني والرقابي ويشمل ذلك الرقابة في مواجهة الفساد.

٥. إدارة القطاع العام التي تشمل الإدارة العامة والإدارة المالية.

٦. المشاركة ويرتبط هذا المبدأ ارتباطاً وثيقاً بمفهوم حقوق الإنسان ومفهوم المجتمع الديمقراطي، ويتم تفعيل مبدأ المشاركة من خلال التركيز على مواضيع أربعة وهي:

- المرأة.
- المواطنة وتشمل حقوق الجنسية والهوية.
- المجتمع المدني والإعلام.
- الانتخابات.

### محاور الإصلاح في برنامج الحكم الرشيد

هناك محاور عديدة للإصلاح تقع تحت مفهوم الحكم الرشيد، وتحدد هذه المحاور وأولوياتها استناداً إلى اتجاهات ومستوى النمو الذي وصلت إليه المنطقة المستهدفة بالتطوير والتنمية، وفي المنطقة العربية تم الاتفاق على تحديد محاور الإصلاح ضمن برنامج الحكم الرشيد لدى إطلاق مبادرة «الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية» في مؤتمر البحر الميت الذي عقد في الأردن بحضور ممثلي الحكومات وممثلي المجتمع المدني في شهر شباط ٢٠٠٥، وذلك بشراكة عربية مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP ومنظمة التعاون الاقتصادي

والتنمية OECD، وقد تمّ اختيار ستّة دول عربية لترأس مجموعات العمل الإقليمية يشاركها في الرئاسة دول صناعية أعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

وفي هذا السياق صدر قرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم (٥٩/٠٢/م.و.أ.ق) بتاريخ ٢٠٠٥/٢/١٥ بالمصادقة على الانضمام إلى المبادرة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية وذلك استناداً إلى قرار مجلس الوزراء رقم (٥٦/١/م.و.أ.ق) بتاريخ ٢٠٠٥/١/١٢ بتشكيل وفد فلسطيني للمشاركة في مؤتمر المبادرة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية، حيث يشمل البرنامج محاور ستة من مجالات للإصلاح وهي على النحو التالي:

- الخدمة المدنية والنزاهة.
- الحكومة الإلكترونية وتبسيط الإجراءات الإدارية.
- إدارة الأموال العامة والرقابة المالية، ويأتي هذا المحور ضمن مفهوم المساءلة والشفافية.
- توفير الخدمات العامة والشراكة بين القطاعين العام والخاص، ويأتي هذا المحور ضمن مفهوم المساءلة والشفافية.
- تطوير القضاء وتنفيذ الأحكام، ويأتي هذا المحور ضمن مفهوم حكم القانون، وضمن مفهوم مبدأ المساءلة.
- دور المجتمع المدني ووسائل الإعلام في الإصلاح الإداري، ويأتي هذا المحور ضمن مفهوم المشاركة.

## الفصل الثالث

### مدى موثمة التشريعات الفلسطينية لإتفاقية الأمم المتحدة

نرى قبيل الدخول في استعراض مدى موثمة التشريعات الفلسطينية لأحكام الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، التوقف أمام ماهية المنظومة التشريعية التي تحكم الأراضي الفلسطينية.

#### المبحث الأول

#### ماهية التشريعات التي تحكم الأراضي الفلسطينية

تعددت وتباينت التشريعات التي تحكم الأراضي الفلسطينية بتعدد وتباين الأنظمة السياسية والإدارية التي حكمت ونظمت الأوضاع على صعيد الأراضي الفلسطينية طوال السنوات الممتدة ما بين زوال الإدارة العثمانية عن الأراضي الفلسطينية ولغاية قيام السلطة الوطنية الفلسطينية على أجزاء من الإقليم الفلسطيني في أعقاب التوقيع على الاتفاقيات المرحلية. وبالرجوع لماهية التشريعات والأنظمة القانونية التي لم تزل سارية وتنظم مختلف المجالات والعلاقات بشقيها العام والخاص على صعيد الأراضي الفلسطينية، نقف على منظومة قانونية مكونة من كم متداخل من التشريعات والأنظمة القانونية النافذة على صعيد هذه الأراضي، ولعل ما يمكن ملاحظته بشأن المنظومة التشريعية السارية على صعيد الأراضي الفلسطينية:

١. قدم التشريعات السارية على صعيد الأراضي الفلسطينية: فلا تزال الأراضي الفلسطينية محكومة بمجموعة قديمة من التشريعات التي وضعت في القرن الماضي، كما هو الحال مع مجلة الأحكام العدلية العثمانية وقانون العقوبات الفلسطيني رقم ٧٤ لسنة ١٩٣٦ الساري على صعيد قطاع غزة والذي وضع إبان الانتداب البريطاني على الأراضي الفلسطينية، وقانون العقوبات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠، الساري على صعيد الضفة الغربية، وغيرها من عشرات التشريعات التي تجاوزت سنواتها نصف قرن من الزمن. ولهذا إن قدم أحكام هذه التشريعات يقتضي ويتطلب ضرورة ومسؤولية العمل على استبدالها بتشريعات معاصر



ومتطور يراعي ويأخذ بعين الاعتبار ما أغفلته هذه التشريعات من احتياجات ومسائل أوجدها وافرزها الحراك والتطور الاجتماعي الفلسطيني.

٢. عجزها عن تغطية الحاجة المجتمعية الفلسطينية: كما سبق وأسلفنا لم يكن بأي حال من الأحوال مضمون المنظومة التشريعية السارية على صعيد الأراضي الفلسطينية مرتبط أو نابع من حاجة الفرد أو المجتمع الفلسطيني، وإنما كانت أغلب هذه التشريعات نابعة من حاجة الأنظمة السياسية المتعاقبة في تثبيت تواجدتها وحماية مصالحها وضمان حكمها المنتظم والهادئ للأراضي الفلسطينية. وعلى هذا الأساس بات من الضروري بمكان وضع تشريعات فلسطينية، نابعة من خصوصية المجتمع الفلسطيني وحاجات أفراد ومصالحهم الأساسية.

٣. تعارض وعدم انسجام أحكام التشريعات السارية على صعيد الأراضي الفلسطينية مع المواثيق الدولية، حيث وضعت أغلب التشريعات السارية على صعيد الأراضي الفلسطينية، قبيل إصدار الأمم المتحدة للإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ولكل من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرهما من عشرات الاتفاقيات الدولية الناظمة لحقوق الإنسان كاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة واتفاقية حقوق الطفل وغيرها من المدونات والمواثيق والإعلانات الدولية الناظمة لحقوق الإنسان وحرياته بمختلف المجالات المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ومن هذا المنطلق يقتضي هذا التطور الدولي في التعاطي مع حقوق الأفراد وحررياتهم، وجوب وضع الفلسطينيين لتشريعات جديدة تراعي وتأخذ بعين الاعتبار ما خطته المجتمعات البشرية من خطوات هامة وبنائه على صعيد تعزيز حقوق الإنسان وحرياته العامة، وذلك من خلال مراعاة وتبني التشريع الفلسطيني لما أقرته وأكدت عليه أحكام الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وكل من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغير ذلك من المبادئ وأحكام خاصة بحقوق الإنسان وحرياته.

٤. عدم تحقيق المساواة بين أفراد المجتمع. فبالنظر لتعدد وتنوع التشريعات السارية، اختلفت حقوق الأفراد والتزاماتهم على صعيد الوطن بحيث بات هناك فرقا واضحا في الحقوق والالتزامات المقررة للفرد بموجب هذه التشريعات، بين كل من الضفة الغربية وقطاع غزة. وعلى هذا الأساس تقتضي قواعد العدالة والإنصاف بل وتمتع الفلسطينيين الفعلي بمبدأ المساواة أمام أحكام القانون تدخل المشرع الفلسطيني الجاد لوقف هذه الازدواجية في الحقوق والالتزامات على صعيد المجتمع الواحد.

## المبحث الثاني

### مدى مواءمة التشريعات السارية في فلسطين لأحكام الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد

ونركز علاجنا وتوضيحنا لهذا المحور من الدراسة على البعد التجريمي وعلى إجراءات وضمانات تعزيز مكافحة وملاحقة الدول لجرائم الفساد. في حين سنكتفي بالتطرق لبعض السياسات الجوهرية للوقوف على موقعها ومكانتها من التشريعات السارية.

#### الفرع الأول

### مدى مواءمة التشريعات الفلسطينية لأحكام الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد في مجال تجريم الفساد

كما سبق وأسلفنا جرمت الاتفاقية الدولية مجموعة من أفعال الفساد أهمها:

#### أولاً: تجريم الرشوة:

حيث نصت الاتفاقية على تجريم وعد الموظف العام برشوة أو مزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية، كما جرمت تجريم التماس موظف عمومي أو قبوله، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية. كما مدت الاتفاقية نطاق الرشوة بمفهومها السالف لتشمل ليس فقط موظفي القطاع العام بل العاملين في القطاع الخاص والموظف العمومي الأجنبي أو موظف المؤسسة الدولية العمومية.

وبالرجوع للتشريعات السارية في فلسطين نقف على علاج هذه الجريمة في أكثر من تشريع،

فقد عالج قانون العقوبات الأردني الساري في الضفة الغربية جريمة الرشوة في كل من المادة ١٧٠ التي جاء بنصها «كل موظف عمومي وكل شخص ندب إلى خدمة عامة سواء بالانتخاب أو بالتعيين وكل امرئ كلف بمهمة رسمية كالمحكم والخبير والسنديك طلب أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعداً أو أية منفعة أخرى ليقوم بعمل حق بحكم وظيفته عوقب بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين، وبغرامة من عشرة دنانير إلى مائتي دينار». ونصت المادة ١٧١ على من القانون أيضاً على «١- كل شخص من الأشخاص السابق ذكرهم طلب أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعداً أو أية منفعة أخرى ليعمل عملاً غير حق أو ليمتنع عن عمل كان يجب أن يقوم به بحكم وظيفته، عوقب بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات وبغرامة من عشرين ديناراً إلى مائتي دينار. ٢- يعاقب بالعقوبة نفسها المحامي إذا ارتكب هذه الأفعال». في حين جاء بنص المادة ١٧٢ من ذات القانون «١- يعاقب الراشي أيضاً بالعقوبات المنصوص عليها في المادتين السابقتين. ٢- يعفى الراشي والمتدخل من العقوبة إذا باحا بالأمر للسلطات المختصة أو اعترفا به قبل إحالة القضية إلى المحكمة». ونصت المادة ١٧٣ على «من عرض على شخص من الأشخاص الوارد ذكرهم في المادة (١٧٠) هدية أو منفعة أخرى أو وعده بها ليعمل عملاً غير حق أو ليمتنع عن عمل كان يجب أن يقوم به عوقب - إذا لم يلاق العرض أو الوعد قبلاً - بالحبس لا أقل من ثلاثة أشهر وبغرامة من عشرة دنانير إلى مائتي دينار».

كما تناول قانون العقوبات البريطاني رقم ٧٤ لسنة ١٩٣٦ هذه الجريمة في المادة ١٠٦ التي جاء بنصها «كل من (أ) كان موظفاً في الخدمة العامة ومعهداً إليه القيام بأي واجب بحكم وظيفته وطلب أو أخذ أو قبل مالاً أو منفعة مهما كان نوعها على سبيل الرشوة لنفسه أو لغيره لقاء فعل أداه أو امتنع عن أدائه أو لقاء فعل سيؤديه أو سيمتنع عن أدائه في المستقبل أثناء ممارسته لمهام وظيفته أو وافق على أخذ أو قبول مال أو منفعة لأية غاية من الغايات الآتية الذكر أو حاول ذلك، أو (ب) أعطى أو منح موظفاً في الخدمة العامة أو أي شخص آخر، أو دبر له أو وعده أو عرض عليه بأن يعطيه أو يمنحه أو يدبر له أو حاول بأن يدبر له مالاً أو منفعة مهما كان نوعها على سبيل الرشوة، لقاء أدائه الفعل السابق ذكره أو الامتناع عن أدائه: يعتبر أنه ارتكب جنحة. ونصت المادة ١٠٧ من ذات القانون على «كل موظف في الخدمة العامة أخذ من شخص آخر مكافأة زيادة على راتبه القانوني أو قبل وعداً بمثل هذه المكافأة لقاء القيام بتلك الصفة، يعتبر أنه ارتكب جنحة».

كما تناول قانون الانتخابات العامة الفلسطيني موضوع الرشوة حيث نصت المادة (١٠٢) من القانون على «١- يعتبر قد ارتكب جرماً كل من قام بأي من الأفعال التالية: أ) أعطى ناخباً

مباشرة أو بصورة غير مباشرة أو اقرضه أو عرض عليه أو تعهد بأن يعطيه نقوداً أو منفعة أو أي مقابل آخر من أجل حمله على الاقتراع على وجه خاص أو الامتناع عن الاقتراع. ب) قبل أو طلب مباشرة أو بصورة غير مباشرة نقوداً أو قرصاً أو منفعة أو أي مقابل آخر سواء لنفسه أو لغيره بقصد أن يقترع على وجه خاص أو يمتنع عن الاقتراع أو ليؤثر في غيره للاقتراع أو الامتناع عن الاقتراع. ٢- يعاقب كل من ارتكب أي من الأفعال المنصوص عليها في الفقرة (١) أعلاه بعد إدانته ومصادرة مواد الرشوة والحكم عليه بإحدى العقوبتين التاليتين أو كليهما معاً: أ) الحبس لمدة لا تزيد عن ثلاث سنوات ب) غرامة لا تزيد عن ثلاثة آلاف دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً. ٣- للمحكمة أن تقضي باستبعاد اسمه من قوائم المرشحين».

وتطرق قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥م لموضوع الرشوة بطريقة غير مباشرة وهذا ما يتضح من خلال تعريف المادة الأولى لجريمة الكسب غير المشروع<sup>١٦</sup>، كما حددت المادة الثانية من القانون الفئة أو الفئات الخاضعة لأحكامه والذين يتصور منهم ارتكاب هذه الجريمة<sup>١٧</sup>.

وعلى صعيد مشروع قانون العقوبات الفلسطيني تناول هذا المشروع جريمة الرشوة بذات المضمون الذي سبق وتناولها به قانون العقوبات الأردني، ولعل الإضافة أو الفارق الذي ميز المشروع عن القانون، هو بلا شك اختلاف مدة العقوبة، حيث حدد المشروع العقوبة المقررة لهذه الجريمة بالسجن المؤقت أي السجن من ثلاث سنوات إلى خمسة عشر سنة، كما نص المشروع بمقتضى المادة ١١٤ على الحكم بمصادرة كافة الأموال المتحصلة من هذه الجريمة.

ويتضح من طبيعة علاج وتناول مختلف التشريعات السارية ومشروع قانون العقوبات الفلسطيني، حصر هذه التشريعات لموضوع الرشوة في نطاق الموظف عام أو شخص ذو الصفة العامة، ولهذا لم تتناول هذه التشريعات مطلقاً موضوع الرشوة التي قد ترتكب من قبل العاملين في القطاع الخاص والموظف العمومي الأجنبي أو موظف المؤسسة الدولية العمومية.

١٦ انظر الصفحة رقم (٦٩) من هذه الدراسة.

١٧ حددت المادة هذه الفئات بالتالي: «يخضع لأحكام هذا القانون: ١. رئيس السلطة الوطنية ونوابه ومستشاروه، ٢. رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم، ٣. أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني، ٤. أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة، ٥. رؤساء الأجهزة ومديرو الدوائر ونوابهم في قوات الأمن والشرطة، ٦. المحافظون ورؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية، ٧. رؤساء وأعضاء مجالس إدارة شركات المساهمة العامة ومديروها التنفيذيون التي تكون السلطة الوطنية أو أي من مؤسساتها مساهماً فيها، ٨. الموظفون الخاضعون لقانون الخدمة المدنية من الفئات الخاصة والأولى والثانية، ٩. مأمورو التحصيل ومندوبوهم والأمناء على الودائع والصرافة ومندوبو المشتريات والمبيعات وأعضاء لجان الشراء والبيع من الفئات الثالثة والرابعة والخامسة المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية ومن في حكمهم من أفراد قوات الأمن والشرطة، ١٠. موظفو ومسؤولو وأعضاء الجهات التي تتلقى موازاناتها أو أي دعم من الموازنة العامة للدولة، ١١. أي شخص آخر يقرر مجلس الوزراء إخضاعه لأحكام هذا القانون».

ولعل من الملاحظات التي تسجل على صياغة قانون الكسب غير المشروع عدم نصه الصريح على عبارة الرشوة، التي كان يجب أن تضاف لهذا التعريف لمنحها ما تستحقه من اهتمام خصوصا وأن الرشوة كما هو ثابت هي من أكثر جرائم الفساد والكسب غير المشروع شيوعا بل وأخطر هذه الجرائم بالنظر لصورها وأشكالها المختلفة، ولهذا كان من المفترض في واضعي التعريف أن يضيفوا هذه الجريمة لعباراته بحيث يصبح التعريف (كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة أو نتيجة لرشوة أو لسلك مخالف لنص قانوني أو ...» ومن جانب آخر يتضح من الفقرة الحادية عشر من المادة الثانية من قانون الكسب غير المشروع، تحديد القانون للفئات الخاضعة لأحكامه على سبيل المثال لا الحصر، إذ ترك لمجلس الوزراء الصلاحية والسلطة في إضافة ما يراه ضروريا أو ما تقتضي المصلحة إضافته من الفئات.

ومن هذا المنطلق أن إضافة عبارة الرشوة لهذا التعريف، قد تؤدي إذا ما تم استكمالها بصدور قرار عن مجلس الوزراء بإضافة فئة العاملين في القطاع الخاص والموظف العمومي الأجنبي أو موظف المؤسسة الدولية العمومية، للفئات التي حددها القانون إلى تجاوز عناء تعديل التشريعات العقابية السارية أو مشروع قانون العقوبات الفلسطيني لضمان انسجام وتوافق أحكامهما مع أحكام الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، في مد نطاق تجريم الرشوة لتشمل الموظف الأجنبي والعاملين في القطاع الخاص إلى جانب الموظف العام.

### ثانيا: تجريم اختلاس الأموال

جرمت الاتفاقية قيام الموظف العمومي عمدا، لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان آخر، باختلاس أو تبديد أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه، أو تسريبها بشكل آخر، كما جرمت الاختلاس على صعيد القطاع الخاص من خلال تجريم قيام أي شخص يدير كيانا تابعا للقطاع الخاص، أو يعمل فيه بأي صفة، أثناء مزاولته نشاط اقتصادي أو مالي أو تجاري، اختلاس أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه.

وعلى صعيد التشريعات السارية في فلسطين، نصت على جريمة إختلاس الأموال العمومية المادة ١٢٩ من قانون العقوبات الأردني بقولها «من أخفى أو اختلس أموال دولة معادية أو أموال أحد رعاياها المعهود بها إلى حارس عوقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين أو بغرامة لا تزيد على مائة دينار أو بكلتا العقوبتين».

كما نصت المادة ١٧٤ من ذات القانون على «١- كل موظف عمومي أدخل في ذمته ما وكل إليه بحكم الوظيفة أمر إدارته أو جبايته أو حفظه من نقود وأشياء أخرى للدولة أو لأحد الناس عوقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من عشرة دنانير إلى مائة دينار، ٢- إذا وقع الفعل المبين في الفقرة السابقة بدس كتابات غير صحيحة في القيود أو الدفاتر أو بتحريف أو حذف أو إتلاف الحسابات والأوراق أو غيرها من الصكوك وعلى صورة عامة بأية حيلة ترمي إلى منع اكتشاف الاختلاس، عوقب بالأشغال المؤقتة أو الاعتقال المؤقت».

وجاء في نص المادة ٢١٦ من قانون العقوبات الانتدابي «كل من كان موظفاً معهوداً إليه استلام أو حفظ أو إدارة أي قسم من الإيرادات أو الأموال العامة، وقدم عن علم منه بياناً أو كشفاً غير صحيح بشأن نقد أو مال استلمه أو أوّتمن عليه، أو رصيد نقد أو مال موجود في حيازته أو عهدته، يعتبر أنه ارتكب جنحة»، كما نصت المادة ٢٤٦ من القانون أيضاً على «كل من كان موظفاً في الخدمة العامة ونظم أو أعطى عن علم منه ويقصد الاحتيال شخصاً آخر سنداً لدفع مبلغ من المال مستحق على أية سلطة عامة يزيد أو يقل عن المبلغ المستحق للشخص الذي أعطي له السند، يعتبر أنه ارتكب جناية ويعاقب بالحبس مدة سبع سنوات».

وجاء في نص المادة ٢٥ من قانون الكسب غير المشروع على أن: «كل من حصل لنفسه أو لغيره أو سهل لهم الحصول على كسب غير مشروع يعاقب بما يلي:

١. السجن المؤقت.

٢. رد قيمة الكسب غير المشروع، وكل ما يثبت في ذمته المالية من أموال كان قد استحصل عليها عن طريق الكسب غير المشروع.

٣. دفع غرامة مالية تساوي قيمة الكسب غير المشروع».

وعلى صعيد مشروع قانون العقوبات الفلسطيني، نصت المادة ١١٥ من المشروع على أن «يقصد في المال العام في تطبيق أحكام هذا القانون ما يكون مملوكاً أو معهوداً به إلى إحدى الجهات التالية:

١. الدولة ووحداتها المحلية.

٢. الهيئات والمؤسسات العامة.

٣. البنوك والشركات والجمعيات والوحدات الاقتصادية الأخرى التي تساهم الدولة بنصيب في رأسمالها.

٤. أي جهة أخرى ينص القانون على اعتبار مالها مال عام».

كما نصت المادة ١١٦ على «كل موظف عام ومن في حكمه اختلس مالا موضوعا تحت يده بسبب وظيفته يعاقب بالسجن مدة لا تزيد عن عشر سنوات...».

وعالجت التشريعات العقابية السارية جرائم الاختلاس خارج نطاق المال العام والوظيفة العمومية ضمن ما يعرف بجريمة إساءة الائتمان والاختلاس، حيث نصت المادة ٤٢٢ من قانون العقوبات الأردني على «كل من سلم إليه على سبيل الأمانة أو الوكالة ولأجل الإبراز والإعادة أو لأجل الاستعمال على صور معينة أو لأجل الحفظ أو لإجراء عمل - بأجر أو دون أجر- ما كان لغيره من أموال ونقود وأشياء وأي سند يتضمن تعهداً أو إبراء وبالجمله كل من وجد في يده شيء من هذا القبيل فكتمه أو بدله أو تصرف به تصرف المالك أو استهلكه أو أقدم على أي فعل يعد تعدياً أو امتنع عن تسليمه لمن يلزم تسليمه إليه، ويعاقب بالحبس من شهرين إلى سنتين وبالغرامة من عشرة دنانير إلى مئة دينا

كما نصت المادة ٤٢٣ على «١. إذا كان مرتكب الأفعال المبينة في المادة السابقة خادماً بأجرة أو تلميذاً في صناعة أو كاتباً أو مستخدماً، وكان الضرر الناشئ عنها موجهاً إلى مخدومه فلا تكون مدة الحبس أقل من سنة واحدة.

٢. ولا تكون العقوبة أقل من ثلاثة أشهر إذا كان مرتكب الأفعال المذكورة أحد الأشخاص المذكورين أدناه:

- أ. مدير مؤسسة خيرية وكل شخص مسئول عن أعمالها.
- ب. وصي القاصر وفاقد الأهلية.ج- منفذ الوصية أو عقد الزواج.
- د. كل محام أو كاتب عدل.
- هـ. كل شخص مستناب عن السلطة لإدارة أموال تخص الدولة أو الأفراد أو لحراستها».

وعالج قانون العقوبات الانتدائي هذه الجريمة بنص المادة ٣١٢ التي جاء بمضمونها «كل من كان أميناً على مال واتفق ذلك المال بقصد الاحتيال أو حوله بقصد الاحتيال لأي غرض غير الغرض الذي فوض باستعماله من أجله بحكم الأمانة، يعتبر أنه ارتكب جنائية ويعاقب بالحبس مدة سبع سنوات. إيفاءً للغاية المقصودة من هذه المادة تتصرف كلمة «الأمين» إلى الأشخاص الآتي ذكرهم أدناه دون سواهم: (أ) المتولين على الأوقاف المنشأة صراحةً بوصية أو بصلة أو بصك تحريري لجهة عامة أو خاصة أو لجهة خيرية. (ب) المتولين الذي يعينون بحكم القانون لأية غاية من هذه الغايات. (ج) الأشخاص الذين تنتقل إليهم واجبات المناظرة على أي وقف من الأوقاف المتقدم ذكرها. (د) منفذي الوصايا والقيمين على التركات».

كذلك نصت المادة ٣١٣ من القانون على «كل من: (أ) كان مديراً لهيئة مسجلة أو شركة، أو موظفاً من موظفيها واستلم أو أحرز بحكم وظيفته أي مال من أموال الهيئة أو الشركة غير مخصص لدفع دين أو استحقاق صحيح عليها واغفل بقصد الاحتيال قيد ذلك المال بحقيقته وتمامه في دفاترها وحساباتها أو لم يتسبب أو يوعز بقيده على هذا الوجه. (ب) كان مديراً أو موظفاً أو عضواً في هيئة مسجلة أو شركة وارتكب أحد الأفعال التالية بقصد الاحتيال، أي: (١) أ تلف أو غير أو شوه أو زور أي سجل أو دفتر أو مستند أو صك ذي قيمة أو حساب عائد للهيئة أو الشركة أو أي قيد في دفاترها أو مستنداتها أو حساباتها أو كان شريكاً في ذلك الفعل، أو (٢) دون قيداً كاذباً في دفاتر الهيئة أو الشركة أو في مستنداتها أو حساباتها أو كان شريكاً في ذلك الفعل، أو (٣) أغفل تدوين قيد جوهري في دفاتر الهيئة أو الشركة أو مستنداتها أو حساباتها أو كان شريكاً في ذلك الفعل: يعتبر أنه ارتكب جنائية ويعاقب بالحبس مدة سبع سنوات.

وتناول مشروع قانون العقوبات الفلسطيني هذه الجريمة بمتن المادة ٣٦٦ هذه الجريمة، التي اقر لها عقوبة الحبس، والتي تتراوح مدتها حسب المشروع من أسبوع إلى ثلاث سنوات.

ورغم تناول التشريعات العقابية السارية في فلسطين، لجريمة الاختلاس الواقعة من قبل الأشخاص على الأموال الخاصة، إلا أن علاج هذه الجريمة وحصرها في نطاق إساءة الأمانة أسوء بما أخذت به أغلب التشريعات العربية، قد ترتب عليه، اختلاف العقوبة المقررة على جريمة إساءة الائتمان عن تلك المقررة لجريمة الاختلاس الواقعة على صعيد المال العام.

ومن هذا المنطلق إن ضمان مواءمة التشريعات الفلسطينية مع أحكام الاتفاقية تقتضي ضرورة ووجوب التعاطي مع هذه الجريمة بذات الطريقة التي تناولت وعالجت بها الاتفاقية جريمة الاختلاس الواقعة على المال الخاص، ومن جانب آخر تقتضي صرامة التدخل في مواجهة الفساد محاربة هذه الظاهرة ليس على صعيد القطاع العمومي وإنما أيضاً على صعيد القطاع الخاص، لكون ضرر الفساد على صعيد هذا القطاع لا يقلل من حيث التأثير والأثر على الفرد وحقوقه عن الضرر الذي ينجم عن فساد القطاع العام.

وليس هذا فحسب بل أن حجم القطاع الخاص ودوره قد بات في ظل العولمة وسيطرة واحتكار الشركات الكبرى المحلية أو الدولية على الحراك الاقتصادي وعلى مختلف الخدمات والمنافع، يقتضي ويتطلب أن يتعاطى المشرع مع جرائم الاختلاس الواقعة على صعيد هذا القطاع بذات الكيفية التي يتعاطى بها مع القطاع العام لكون هدف المشرع من التجريم في النهاية يرمي إلى حماية وصون حقوق الأفراد.



### ثالثاً: تجريم غسل الأموال

تعد جرائم غسل الأموال Money Laundering أخطر أنماط ومظاهر الجرائم الاقتصادية، والجريمة المنظمة، إذ تهدف هذه الجريمة إلى إخفاء وتمويه المصادر غير المشروع للأموال أو العائدات المالية المتحصل عليها بطرق غير مشروعة ومن أفعال إجرامية كجرائم المتاجرة بالمخدرات والإرهاب الدولي وتجارة وتهريب الأسلحة وجرائم التزيف وتجارة الرق وجرائم الفساد الإداري والمالي وغيرها من الجرائم، وإظهارها في شكل أموال أو عائدات متحصلة من مصدر مشروعاً

ومن هذا المنطلق اهتمت الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد بتجريم وملاحقة أعمال غسل الأموال<sup>١٨</sup>، وذلك لمحاربة ومكافحة محاولة إخفاء مرتكبي جرائم الفساد بأنواعها وأنماطها

١٨ سبق وأن تناولت وأشارت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية المعتمدة عام ١٩٨٨ لجريمة غسل الأموال بمقتضى مادتها الثالثة، كذلك تناولت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية التي أقرت بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٢٥ الدورة الخامسة والخمسون المؤرخ في ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠، لهذه الجريمة ولجرائم الفساد بمقتضى المادة السادسة والسابعة والثامنة.

حيث نصت المادة ٦ من هذه الاتفاقية على (١- تعتمد كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية جنائياً عندما ترتكب عمداً: (أ) «١» تحويل الممتلكات أو نقلها، مع العلم بأنها عائدات جرائم، بغرض إخفاء أو تمويه المصدر غير المشروع لتلك الممتلكات أو مساعدة أي شخص ضالع في ارتكاب الجرم الأصلي الذي تأتت منه على الإفلات من العواقب القانونية لفعليته. «٢» إخفاء أو تمويه الطبيعة الحقيقية للممتلكات أو مصدرها أو مكانها أو كيفية التصرف فيها أو حركتها أو ملكيتها أو الحقوق المتعلقة بها، مع العلم بأنها عائدات جرائم.

(ب) ورهنا بالمفاهيم الأساسية لنظامها القانوني:

«١» اكتساب الممتلكات أو حيازتها أو استخدامها مع العلم، وقت تلقيها، بأنها عائدات جرائم.  
«٢» المشاركة في ارتكاب أي من الجرائم المنصوص عليها في هذه المادة، أو التواطؤ أو التآمر على ارتكابها، ومحاولة ارتكابها والمساعدة والتحريض على ذلك وتسهيله وإسداء المشورة بشأنه.

٢- لأغراض تنفيذ أو تطبيق الفقرة ١ من هذه المادة:

(أ) تسعى كل دولة طرف إلى تطبيق الفقرة ١ من هذه المادة على أوسع مجموعة من الجرائم الأصلية:

(ب) تدرج كل دولة طرف في عداد الجرائم الأصلية كل جريمة خطيرة، حسب التعريف الوارد في المادة ٢ من هذه الاتفاقية، والأفعال المجرمة وفقاً للمواد ٥ و ٨ و ٢٢ من هذه الاتفاقية. أما الدول الأطراف التي تحدد تشريعاتها قائمة جرائم أصلية معينة، فتدرج في تلك القائمة، كحد أدنى، مجموعة شاملة من الجرائم المرتبطة بجماعات إجرامية منظمة.

(ج) لأغراض الفقرة الفرعية (ب)، تشمل الجرائم الأصلية الجرائم المرتكبة داخل وخارج الولاية القضائية للدولة الطرف المعنية. غير أن الجرائم المرتكبة خارج الولاية القضائية للدولة الطرف لا تكون جرائم أصلية إلا إذا كان الفعل ذو الصلة فعلاً إجرامياً بمقتضى القانون الداخلي للدولة التي ارتكب فيها ويكون فعلاً إجرامياً بمقتضى القانون الداخلي للدولة الطرف التي تنفذ أو تطبق هذه المادة إذا ارتكب فيها.

(د) تزود كل دولة طرف الأمين العام للأمم المتحدة بنسخ من قوانينها المنفذة لهذه المادة وبنسخ من أي تغييرات

تجرى على تلك القوانين لاحقا، أو بوصف لها.

(هـ) إذا كانت المبادئ الأساسية للقانون الداخلي للدولة الطرف تقتضي ذلك، يجوز النص على أن الجرائم المبينة في الفقرة ١ من هذه المادة لا تنطبق على الأشخاص الذين ارتكبوا الجرم الأصلي.

(و) يستدل على عنصر العلم أو القصد أو الغرض، الذي يلزم توافره في أي جرم مبين في الفقرة ١ من هذه المادة، من الملابس الوقائية الموضوعية).

ونصت المادة ٧ من الاتفاقية أيضا على تدابير مكافحة غسل الأموال بقولها (١) - تحرص كل دولة طرف على:

(أ) أن تنشئ نظاما داخليا شاملا للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية وكذلك، حيثما يقتضي الأمر، سائر الهيئات المعرضة بشكل خاص لغسل الأموال، ضمن نطاق اختصاصها، من أجل ردع وكشف جميع أشكال غسل الأموال، ويشدد ذلك النظام على متطلبات تحديد هوية الزبون وحفظ السجلات والإبلاغ عن المعاملات المشبوهة.

(ب) أن تكفل، دون إخلال بأحكام المادتين ١٨ و٢٧ من هذه الاتفاقية، قدرة الأجهزة الإدارية والرقابية وأجهزة إنفاذ القانون وسائر الأجهزة المكرسة لمكافحة غسل الأموال (بما فيها السلطات القضائية، حيثما يقضي القانون الداخلي بذلك) على التعاون وتبادل المعلومات على الصعيدين الوطني والدولي ضمن نطاق الشروط التي يفرضها قانونها الداخلي، وأن تنظر، تحقيقا لتلك الغاية، في إنشاء وحدة استخبارات مالية تعمل كمرکز وطني لجمع وتحليل وتعميم المعلومات عما يحتمل وقوعه من غسل للأموال.

٢- تنظر الدول الأطراف في تنفيذ تدابير مجدية لكشف ورصد حركة النقد والصكوك القابلة للتداول ذات الصلة عبر حدودها، رهنا بوجود ضمانات تكفل حسن استخدام المعلومات ودون إعاقة حركة رأس المال المشروع بأي صورة من الصور. ويجوز أن تشمل تلك التدابير اشتراط قيام الأفراد والمؤسسات التجارية بالإبلاغ عن تحويل الكميات الكبيرة من النقد ومن الصكوك القابلة للتداول ذات الصلة عبر الحدود. ٣- لدى إنشاء نظام رقابي وإشرافي داخلي بمقتضى أحكام هذه المادة، ودون مساس بأي مادة أخرى من هذه الاتفاقية، يُهاب بالدول الأطراف أن تسترشد بالمبادرات ذات الصلة التي تتخذها المنظمات الإقليمية والأقليمية والمتعددة الأطراف لمكافحة غسل الأموال.

٤- تسعى الدول الأطراف إلى تطوير وتعزيز التعاون العالمي والإقليمي ودون الإقليمي والثنائي بين الأجهزة القضائية وأجهزة إنفاذ القانون وأجهزة الرقابة المالية من أجل مكافحة غسل الأموال).

كذلك جرمت المادة ٨ من الاتفاقية الفساد بنصها على (١) - تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية جنائيا عندما ترتكب عمدا:

(أ) وعد موظف عمومي بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص آخر أو هيئة أخرى، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما ضمن نطاق ممارسته مهامه الرسمية.

(ب) التماس موظف عمومي أو قبوله، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص آخر أو هيئة أخرى، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما ضمن نطاق ممارسته مهامه الرسمية.

٢- تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم السلوك المشار إليه في الفقرة ١ من هذه المادة الذي يكون ضالعا فيه موظف عمومي أجنبي أو موظف مدني دولي. وبالمثل، تنظر كل دولة طرف في تجريم أشكال الفساد الأخرى جنائيا.

٣- تعتمد أيضا كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير للتجريم الجنائي للمشاركة كطرف متواطئ في فعل مجرم

المختلفة لعوائدهم المتحصلة من هذه الجرائم، وذلك قصد تضيق الخناق على مرتكبي جرائم الفساد والحيلولة دون تمكينهم من استغلال واستثمار عوائدهم الجرمية.

ومن جانب آخر إن إدراك مرتكبي جرائم الفساد بديمومة الملاحقة والمتابعة لحركة أموالهم وعوائدهم الجرمية ستؤدي حتماً إلى تعزيز البعد الوقائي في مكافحة الفساد، لإدراك وقتاعة من يفكر بارتكاب هذه الجريمة بصعوبة إخفاء واستغلال واستثمار متحصلاته الجرمية، ما قد يدفعه إلى التراجع والعودة عن ارتكاب مثل هذه الجرائم.

وعلى صعيد موقع ومكانة هذه الجريمة من التشريعات الفلسطينية نشير إلى تجريم المنظومة التشريعية الفلسطينية لجريمة غسل الأموال بمقتضى تشريع خاص، صدر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية على شكل قرار بقانون في سنة ٢٠٠٧م.

فقد عرف هذا التشريع جريمة غسل الأموال بموجب نص مادته الأولى بأنها (كل سلوك يقصد به إخفاء أو تغيير هوية الأموال المتحصلة من إحدى الجرائم الأصلية وذلك تمويهاً لمصادرهما الحقيقية لتبدو في ظاهرها متأتية من مصادر مشروعة).

كذلك حددت المادة (٢) من القانون أشكال هذه الجريمة وأنماطها بالقول (أ- يعد مرتكباً لجريمة غسل الأموال كل من أتى أياً من الأفعال التالية:

١. استبدال أو تحويل الأموال من قبل أي شخص، وهو يعلم بأن هذه الأموال تشكل متحصلات جريمة لغرض إخفاء أو تمويه الأصل غير المشروع لهذه الأموال، أو لمساعدة شخص متورط في ارتكاب الجريمة الأصلية على الإفلات من التبعات القانونية المترتبة على أفعاله.
٢. إخفاء أو تمويه الطبيعة الحقيقية أو المصدر أو الموقع أو التصرف أو الحركة أو الملكية أو الحقوق المتعلقة بالأموال من قبل أي شخص يعلم أن هذه الأموال تشكل متحصلات جريمة.

بمقتضى هذه المادة.

٤- لأغراض الفقرة ١ من هذه المادة والمادة ٩ من هذه الاتفاقية، يقصد بتعبير «الموظف العمومي» أي موظف عمومي أو شخص يقدم خدمة عمومية، حسب تعريفها في القانون الداخلي وحسبما تطبق في القانون الجنائي للدولة الطرف التي يقوم الشخص المعني بأداء تلك الوظيفة فيها).

كذلك تم على الصعيد العربي في مجال مكافحة جرائم غسل الأموال إنشاء منظمة إقليمية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، أعلن عن تأسيسها في المنامة بتاريخ ٢٠٠٤-١١-٣٠ باسم «مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا» (MENAFATF - مينافاتف) لغاية مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، حيث ضمت في بداية تكوينها ١٤ دولة عربية هي: البحرين، قطر، الإمارات العربية المتحدة، المملكة العربية السعودية، الكويت، سلطنة عمان، اليمن، الأردن، سوريا، لبنان، مصر، تونس، الجزائر، والمغرب.

٣. تملك الأموال أو حيازتها أو استخدامها من قبل أي شخص وهو يعلم في وقت الاستلام أن هذه الأموال هي متحصلات جريمة.
٤. الاشتراك أو المساعدة أو التحريض أو التأمر أو تقديم المشورة أو النصح أو التسهيل أو التواطؤ أو التستر أو الشروع في ارتكاب أي من الأفعال المنصوص عليها في هذه المادة.
٥. تعد جريمة غسل الأموال المتحصلة من أي من الجرائم الأصلية سواء وقعت هذه الجرائم داخل أراضي السلطة الوطنية أو خارجها، شريطة أن يكون الفعل مجرماً بموجب القانون الساري في البلد الذي وقعت فيه الجريمة، كما وتسري جريمة غسل الأموال على الأشخاص الذين اقترفوا أي من تلك الجرائم.
- وقد أصيبت المادة (٣) من القانون صفة اللامشروعية على كل مال متحصل من الجرائم التالية:
- أ. المشاركة في جماعة إجرامية وجماعة نصب منظمة.
  - ب. الاتجار في البشر وتهريب المهاجرين.
  - ج. الاستغلال الجنسي.
  - د. الاتجار غير المشروع في العقاقير المخدرة والمؤثرات العقلية.
  - هـ. الاتجار غير المشروع في الأسلحة والذخائر.
  - و. الاتجار غير المشروع في البضائع المسروقة وغيرها.
  - ز. الفساد والرشوة والاختلاس.
  - ح. الاحتيال.
  - ط. تزوير العملة والوثائق الرسمية.
  - ي. التزوير وقرصنة المنتجات، والاعتداء على الملكية الفكرية.
  - ك. الجرائم التي تقع مخالفة لأحكام قانون البيئة.
  - ل. القتل أو الإيذاء البليغ.
  - م. الخطف أو الاحتجاز أو أخذ الرهائن.
  - ن. السطو والسرقعة.
  - س. التهريب.
  - ع. الابتزاز.
  - ف. التزوير.
  - ص. القرصنة بشتى أنواعها.
  - ق. التلاعب في أسواق المال.

وألزمت المادة (١٤) من القانون المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية، التي تشتهر أو كانت تستند إلى أسس معقولة للاشتباه في أن الأموال تمثل متحصلات جريمة، أو كان لديها علم بواقعة أو نشاط قد يشكل مؤشراً على جريمة غسل الأموال، أن تقدم تقارير بذلك على وجه السرعة إلى وحدة مكافحة غسل الأموال.

وذات الالتزام يسري بمقتضى القانون أيضا على تجار المعادن الثمينة وتجار الأحجار الكريمة والتجار الذين يتعاملون في الصفقات ذات القيمة العالية، حيث ألزمهم القانون بواجب الإبلاغ عن أية عمليات مشبوهة عند دخولهم في أية عملية نقدية تعادل أو تتجاوز القيمة التي تحددها لجنة مكافحة جرائم غسل الأموال، كذلك ألزم القانون وكلاء وسماسرة العقارات إبلاغ وحدة غسل الأموال عن العمليات المشتبها بها عند إنجاز عمليات لحساب عملائهم لشراء أو بيع العقارات. كذلك يلتزم أي شخص يدخل إلى أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية بالإفصاح عن ما بحوزته من العملة أو السندات القابلة للتداول لحاملها أو النقود الإلكترونية أو الأحجار الكريمة والمعادن الثمينة التي تعادل قيمتها أو تتجاوز القيمة المحددة من اللجنة بموجب تعليمات تصدرها بهذا الشأن.

وبمقتضى القانون أيضا ستنشأ على صعيد فلسطين لجنة وطنية لمكافحة غسل الأموال، تتكون من عضوية كل من:

- ممثل وزارة المالية.
- ممثل وزارة العدل.
- ممثل وزارة الداخلية.
- مدير دائرة مراقبة المصارف.
- ممثل هيئة سوق رأس المال.
- قاضي سابق أو خبير قانوني.

على أن تختص هذه اللجنة في:

- وضع السياسات العامة لمكافحة جريمة غسل الأموال.
- وضع السياسات التي توجه عمل الوحدة وتضمن استقلالية عملها.
- التنسيق مع السلطة المختصة لضمان تفعيل السياسات والإجراءات اللازمة لتدفق المعلومات بسهولة بين الوحدة والسلطات المختصة.
- التعاون مع السلطة المشرفة للتأكد من تطبيق الجهات التي تخضع لرقابتها لأحكام هذا القانون.

- مواكبة التطورات الدولية والإقليمية لمكافحة غسل الأموال.
  - تمثيل السلطة الوطنية في المحافل الدولية المتعلقة بمكافحة جريمة غسل الأموال.
- وحددت المادة (٣٧) من القانون العقوبات المقررة على جرائم غسل الأموال بنصها على، (يعاقب مرتكب جريمة غسل الأموال بالعقوبات التالية:
١. إذا ارتكب جريمة غسل الأموال وتكون ناجمة عن جريمة أصلية تمثل جنائية يعاقب عليها بالسجن لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات ولا تتجاوز خمس عشرة سنة أو بغرامة لا تقل عن عشرة آلاف دينار (الدينار يعادل دولار ونصف تقريباً) ولا تزيد عن مئة ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً أو بكلتا هاتين العقوبتين.
  ٢. إذا ارتكب جريمة غسل الأموال وتكون ناجمة عن جريمة أصلية تمثل جنحة يعاقب بالحبس لمدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تتجاوز ثلاث سنوات أو غرامة لا تقل عن خمسة آلاف دينار أردني ولا تزيد عن خمسين ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً أو بكلتا هاتين العقوبتين.
  ٣. يعاقب كل من شرع بارتكاب جريمة غسل الأموال أو ساعد أو حرض أو سهل أو تشاور حول ارتكاب هذه الجريمة بنصف العقوبة التي يعاقب بها الفاعل الأصلي.
- وقد تناولت المادة (٣٩) من القانون العقوبات المقررة على الأشخاص الاعتبارية، حيث حددت هذه العقوبات كالتالي:
١. يعاقب الشخص الاعتباري في الأحوال التي يرتكب فيها جريمة غسل الأموال ودون الإخلال بمسؤولية الشخص الطبيعي التابع له بغرامة لا تقل عن (١٠,٠٠٠) عشرة آلاف دينار أردني ولا تزيد عن (٢٠٠,٠٠٠) عشرين ألف دينار أردني وما يعادلها من العملات المتداولة.
  ٢. يعاقب المسئول عن الإدارة الفعلية للشخص الاعتباري المخالف بالعقوبة المقررة بموجب أحكام الفقرتين (أ، ب) من المادة (٣٧) من هذا القانون إذا تبين علمه بها أو كانت الجريمة قد وقعت بسبب إخلاله بواجبات وظيفته.
  ٣. يكون الشخص الاعتباري مسئولاً بالتضامن عن الوفاء بما يحكم به من غرامات وتعميقات إذا كانت الجريمة التي وقعت مخالفة لأحكام هذا القانون قد ارتكبت من أحد العاملين باسمه ولصالحه.

كذلك أقر القانون إلى جانب العقوبات السالفة بحق المصادرة العينية للأموال:

- التي تشكل متحصلات الجريمة، بما فيها الأموال المختلطة بهذه المتحصلات أو المشتقة من أو المتبادلة مع هذه المتحصلات، أو الأموال التي تعادل قيمتها تلك المتحصلات.
- التي تشكل موضوع الجريمة.
- الأموال التي تشكل دخلاً أو منافع أخرى يتحصل عليها من هذه الأموال، أو متحصلات الجريمة.
- الوسائط.
- الأموال المشار إليها في البنود (١ - ٤) والتي تم تحويلها إلى أي طرف ترى المحكمة أن مالك هذه الأموال حصل عليها عن طريق دفع سعر عادل أو مقابل توفير الخدمات التي تعادل قيمتها أو على أي أساس مشروع بأنه لم يكن يعلم بمصدرها غير المشروع.

كذلك يحق للمحكمة الحكم بمصادرة الأموال التي تعود ملكيتها بصورة مباشرة أو غير مباشرة إلى شخص مدان بجريمة غسل الأموال أو بجريمة أصلية، والتي جرى استملاكها خلال فترة لا تتجاوز عشر سنوات قبل اتهامه بالجريمة، وذلك إذا قامت أسباب معقولة تشير إلى أن هذه الأموال تشكل متحصلات من الجريمة التي أدين بها الشخص وعجز ذلك الشخص عن إثبات أن تلك الأموال حصّلت بصورة قانونية.

وإذا كان الشخص المدان بجريمة غسل الأموال فارقاً أو متوفياً، للمحكمة الحكم بمصادرة الأموال إذا توصلت إلى أدلة كافية تشير إلى أن الأموال المذكورة تشكل متحصلات جريمة على الوجه المحدد في هذا القانون.

ونص القانون أيضاً على إعفاء من العقوبة المقررة في هذا القانون لكل من بادر من الجناة بإبلاغ وحدة مكافحة غسل الأموال عن جرائم غسل الأموال قبل علمها بها أو أي من السلطات المختصة، فإذا حصل الإبلاغ بعد العلم بالجريمة تعين للإعفاء أن يكون من شأن الإبلاغ ضبط باقي الجناة أو الأموال محل الجريمة.

ولعل ما يمكن قوله بشأن جريمة غسل الأموال تبني التشريع الفلسطيني لكافة المتطلبات والمعايير التي أقرتها الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد فضلاً عن التوجهات الدولية بهذا الشأن.

#### رابعاً: تجريم الإثراء أو الكسب غير المشروع

جرمت الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، الإثراء غير مشروع، أي زيادة الموجودات لدى الأشخاص زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياساً إلى دخله المشروع.

وعلى صعيد التشريعات السارية في فلسطين، افرد المشرع الفلسطيني لهذه الجريمة تشريعاً خاصاً هو قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥م، الذي عرف هذه الجريمة بمقتضى مادته الأولى وفقاً لما عرضناه سابقاً<sup>١٩</sup>. كذلك حدد هذا القانون بمقتضى نص المادة الثانية الخاضعين لأحكامه<sup>٢٠</sup>، ونص على إنشاء هيئة مكافحة الكسب غير المشروع، كشخص اعتباري يتمتع بالاستقلال الإداري والمالي وتخصص لها موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للدولة، كما يعين رئيسها من قبل رئيس الدولة بناء على تنسيب مجلس الوزراء ومصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني على هذا التعيين بالأغلبية المطلقة.

وبحسب المادة (٨) من القانون فقد منحت الهيئة عدد من الاختصاصات التي بينها سابقاً<sup>٢١</sup>. وفي سبيل ضمان الرقابة الدائمة على مصدر ثروات الخاضعين لأحكام هذا القانون، أُلزم عدد من المواد المختلفة، رئيس السلطة الوطنية، ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء، ورئيس وأعضاء المجلس التشريعي، وأعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة) وكل من يخضع لأحكام هذا القانون بوجوب أن يقدم إلى الهيئة:

أ. إقرار عن ذمته المالية وذمة أولاده القصر يبين فيه الأموال المنقولة وغير المنقولة التي يملكونها، بما في ذلك الأسهم والسندات والحصص في الشركات والحسابات في البنوك والنقود والحلي والمعادن والأحجار الثمينة، ومصادر دخلهم وقيمة هذا الدخل، وذلك خلال شهرين من تاريخ خضوعه لأحكام هذا القانون.

ب. إقرار ذمة مالية كل ثلاث سنوات أو عند الطلب على أن يتضمن علاوة على البيانات المنصوص عليها في الفقرة أعلاه مصدر أي زيادة في الذمة المالية.

ج. إقراراً عن ذمته المالية خلال شهر واحد من تاريخ انتهاء خضوعه لأحكام هذا القانون.

كذلك أكد القانون على أن لا يجوز لرئيس السلطة الوطنية أن يشتري أو يستأجر أو يبيع أو يمنح أو يهدي شيئاً من أملاك الدولة، أو أحد الأشخاص المعنوية العامة، أو أن تكون له مصلحة مالية

١٩ انظر صفحة (٦٩) من هذه الدراسة.

٢٠ انظر ملحق (ب) من هذه الدراسة.

٢١ انظر صفحة (٧٣) من هذه الدراسة.



في أي عقد من العقود التي تبرمها الجهات الحكومية أو الإدارية، كما لا يجوز له طوال مدة رئاسته أن يكون عضواً في مجلس إدارة أي شركة أو أن يمارس التجارة أو أي مهنة من المهن أو أن يتقاضى راتباً آخر أو أي مكافآت أو منح من أي شخص آخر وبأي صفة كانت غير الراتب الواحد المحدد للرئيس ومخصصاته.

ونص القانون أيضاً على ضوابط وإجراءات محاكمة رئيس السلطة ورئيس مجلس الوزراء والنواب حيث أوضحت مواد القانون المختلفة هذه الإجراءات بالتالي :

١. إذا تبين لرئيس الهيئة أو النائب العام وجود شبهات لكسب غير مشروع من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية يتقدم بطلب تمهيدي إلى المجلس التشريعي والمحكمة الدستورية طالبا البحث في الأهلية القانونية لرئيس السلطة وفقاً للأصول الواردة في القانون الأساسي.

٢. يوقف رئيس السلطة الوطنية عن ممارسة مهام منصبه بمجرد توجيه الاتهام، ويتولى رئيس المجلس التشريعي مهام رئيس السلطة الوطنية مؤقتاً لحين الفصل في الاتهام، ويتولى النائب العام إجراءات التحقيق، وتكون محاكمة رئيس السلطة الوطنية أمام محكمة خاصة ينظم القانون تشكيلها وإجراءات المحاكمة أمامها، وإذا صدر حكم قطعي بإدانته أعفي من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى وفقاً للقانون.

٣. لرئيس السلطة الوطنية الحق في إحالة رئيس الوزراء إلى التحقيق فيما قد ينسب إليه من جرائم الكسب غير المشروع أثناء تأديته أعمال وظيفته أو بسببها وذلك وفقاً لأحكام القانون.

٤. لرئيس الوزراء الحق في إحالة أي من الوزراء إلى التحقيق استناداً إلى أي من الأسباب التي حددتها أحكام القانون.

٥. لرئيس الهيئة أو النائب العام في حالة وجود شبهات لكسب غير مشروع لدى عضو في المجلس التشريعي الطلب من المجلس رفع الحصانة حسب الأصول كما ورد في النظام الداخلي للمجلس.

٦. إذا تبين للهيئة بالنسبة للفئات المنصوص عليها في البنود (١، ٢، ٣، ٤) من المادة (٢) من هذا القانون وجود شبهات قوية على كسب غير مشروع تحيل الهيئة الأمر إلى رئيس السلطة الوطنية بالنسبة لرئيس الوزراء وإلى رئيس مجلس الوزراء بالنسبة للوزراء، وإلى المجلس التشريعي بالنسبة لرئيس السلطة الوطنية ورئيس وأعضاء المجلس التشريعي،

والى مجلس القضاء الأعلى بالنسبة لأعضاء السلطة القضائية والنيابة لاتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة.

وبشأن التبليغ عن جرائم الكسب غير المشروع أجاز القانون لكل من يملك معلومات جدية أو وثائق بشأن كسب غير مشروع أن يتقدم إلى الهيئة بتلك المعلومات أو تقديم شكوى بشأنها ضد أي من الخاضعين لأحكام هذا القانون، كما ألزم القانون كل موظف عام علم بكسب غير مشروع أن يبلغ الهيئة بذلك، ولعل أهم ما تضمنه القانون في هذا الصدد تأكيده على عدم جواز الاستناد للبلاغات المقدمة من الموظفين كسب أو أسباب لاتخاذ أي من الإجراءات التأديبية بحقه أو اتخاذ أية إجراءات تخل بمكانته الوظيفية.

كما خلى القانون من أي إشارة لضرورة حصول الموظف على إذن من الجهات الإدارية التابع لها حال تقدمه بمثل هذه البلاغات، مما يعتبر من أهم الضمانات التي قد تحرر إرادة الموظف من أي سلطة قد تحول دون التبليغ وليس هذا فحسب بل يعتبر إسقاط الإذن عامل مساعد ومشجع على ممارسة الموظفين بغض النظر عن درجاتهم لدورهم الرقابي على أداء غيرهم من الرؤساء وبالتالي الكشف عن أي تجاوز أو انتهاك أو استغلال للمناصب في الوظيفة العمومية.

وعلى صعيد العقوبات التي اقرها القانون لهذه الجريمة، نصت المادة (٢٥) من القانون على (كل من حصل لنفسه أو لغيره أو سهل لهم الحصول على كسب غير مشروع يعاقب بما يلي:

١. السجن المؤقت.

٢. رد قيمة الكسب غير المشروع، وكل ما يثبت في ذمته المالية من أموال كان قد استحصل عليها عن طريق الكسب غير المشروع.

٣. دفع غرامة مالية تساوي قيمة الكسب غير المشروع.

كما أكد القانون على أن انقضاء الدعوى الجنائية بالوفاء لا يمنع من رد الكسب غير المشروع بحكم من المحكمة المختصة بناء على طلب الهيئة، كذلك أكدت أحكام القانون على إعفاء مرتكب جريمة الكسب غير المشروع أو الشريك فيها من العقوبة إذا ما بادر إلى إبلاغ السلطات العامة عن الجريمة قبل كشفها وعن المال المتحصل منها، عقوبتي السجن والغرامة المقررتين لهذه الجريمة، وإذا ما ساعد مرتكب جريمة الكسب غير المشروع أو الشريك فيها، أثناء التحقيق معه على كشف الجريمة ومرتكبيها تخفض العقوبة إلى الحبس ويعفى من عقوبة الغرامة.

ومن جانب آخر حرمت نصوص القانون كل شخص صدر بحقه حكماً باتاً بارتكاب جريمة الكسب غير المشروع يحرم من تولي أية وظيفة عامة، كما نصت على عدم خضوع قضايا الكسب

غير المشروع للتقادم، كما أجازت للهيئة أن تطلب من المحكمة المختصة حجز أموال المشتبه بثرائه، أو أية أموال يشبه أنها تعود له في أي يد كانت، حجراً احتياطياً، ولها أن تطلع على دفاتر المدعى عليه ومستنداته وأن تستقي ما يلزمها من معلومات من الدوائر الرسمية وغير الرسمية وأن تستعين لأداء هذه المهمة بمن تراه مناسباً من الخبراء.

وعموماً يعتبر قانون الكسب غير المشروع الفلسطيني خطوة هامة على طريق تعزيز النزاهة ومحاربة الفساد والحد من استغلال واستثمار الوظيفة العامة، كما يعتبر التشريع الفلسطيني الوحيد الذي أشار إلى مسؤوليات الرئيس وإمكانية محاسبته ومساءلته.

ولعل ما يمكن قوله بشأن الأفعال التي جرمتها الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، تجريم أغلب هذه الأفعال في القوانين السارية في فلسطين، حيث جرمت التشريعات العقابية السارية كل من الأفعال التالية:

١. إخفاء ممتلكات الغير، المختلسة أو التي حصل عليها بارتكاب جناية أو جنحة، إذ جرم القانون من أقدم وهو عالم بالأمر على إخفاء الأشياء الداخلة في ملكية الغير التي نزع أو اختلست أو حصل عليها بارتكاب جناية أو جنحة.
٢. إخفاء شخص عن وجه العدالة وذلك بتجريم كل من أقدم على إخفاء شخص يعرف أنه اقترف جناية أو ساعده على التواري عن وجه العدالة.
٣. استثمار الوظيفة من خلال تجريم كل من وكل إليه بيع أو شراء أو إدارة أموال منقولة أو غير منقولة لحساب الدولة أو لحساب إدارة عامة، فاقترب غشاً في أحد هذه الأعمال أو خالف الأحكام التي تسري عليها إما لجرم مغنم ذاتي أو مراعاة لفريق أو إضراراً بالفريق الآخر أو إضراراً بالإدارة العامة عوقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة لا تتفص عن قيمة الضرر الناجم.
٤. الحصول على منفعة شخصية من خلال تجريم كل موظف حصل على منفعة شخصية من إحدى معاملات الإدارة التي ينتمي إليها سواء أفعال ذلك مباشرة أو على يد شخص مستعار أو باللجوء إلى صكوك صورية، كما امتد هذا التجريم ليشمل ممثلو الإدارة وضباط الشرطة والدرك وسائر متولي الشرطة العامة إذا أقدموا جهاراً أو باللجوء إلى صكوك صورية مباشرة أو على يد شخص مستعار على الاتجار في المنطقة التي يمارسون فيها السلطة بالحبوب وسائر الحاجات ذات الضرورة الأولية غير ما أنتجته أملاكهم.
٥. عرقلة سير العدالة من خلال تجريم كل من أخفى أو أ تلف قصداً وثيقة أو مستنداً أو أي شيء

آخر مهما كان نوعه أو شوهه لدرجة تجعله غير مقروء أو تجعل معرفة حقيقته غير ممكنة، وهو يعلم أنه ضروري في أية إجراءات قضائية قاصداً بعمله هذا أن يحول دون استعماله في معرض البيئة.

٦. كل من وجه التماساً إلى قاضٍ كتابةً أم مشافهةً محاولاً بذلك أن يؤثر بوجه مشروع في نتيجة إجراءات قضائية.

٧. التزوير في الأوراق الرسمية.

٨. المصدقات الكاذبة من خلال تجريم كل من أقدم حال ممارسته وظيفته عامة أو خدمة عامة أو مهنة طبية أو صحية أو أية جهة أخرى على إعطاء مصدقة كاذبة معدة لكي تقدم إلى السلطات العامة أو من شأنها أن تجر لنفسه أو إلى غيره منفعة غير مشروعة أو تلحق الضرر بمصالح أحد الناس.

٩. إساءة استعمال الوظيفة من موظفي مصلحة البرق والبريد ومصلحة الهاتف من خلال تجريم كل شخص ملحق بمصلحة البرق والبريد يسيء استعمال وظيفته هذه بأن يطلع على رسالة مطروقة أو يتلف أو يختلس إحدى الرسائل أو يفضي بمضمونها إلى غير المرسل إليه.

١٠. شراء المال المسروق أو بيعه من خلال تجريم كل من اشترى مالاً مسروقاً أو باعه أو دلت عليه أو توسط في بيعه وشرائه وهو عالم بأمره، ويعفى من العقوبة، كل شخص ارتكب جريمة إخفاء الأشياء المسروقة أو جريمة تخبئة الأشخاص الذين اشتركوا في السرقة إذا أخبر السلطة عن أولئك الشركاء قبل أية ملاحقة، أو أتاح القبض ولو بعد مباشرة الملاحقات على من يعرف مخبأهم.

١١. الاعتراف بالمسؤولية الجزائية للأشخاص المعنوية، وذلك من خلال الحكم بإقفال المحل الذي ارتكبت فيه جريمة بفعل صاحبه أو برضاه، وإقفال المحل المحكوم به من أجل أفعال جرمية مخلة بالأداب، ووقف الهيئات المعنوية عن العمل كوقف كل نقابة وكل شركة أو جمعية وكل هيئة اعتبارية خاصة إذا اقترب مديروها أو أعضاء إدارتها أو ممثلوها أو عمالها باسمها أو بإحدى وسائلها جنائية أو جنحة يعاقب عليها بسنتي حبس على الأقل، والحكم بحل الهيئات المعنوية إذا:

أ. لم تقيد بموجبات التأسيس القانونية.

ب. إذا كانت الغاية من تأسيسها مخالفة للقوانين أو كانت تستهدف في الواقع مثل هذه الغايات.

- ج. إذا خالفت الأحكام القانونية المنصوص عليها تحت طائلة الحل .  
د. إذا كانت قد وقفت بموجب قرار مبرم لم تمر عليه خمس سنوات.

١٢. كذلك تبنت التشريعات السارية المسؤولية الجزائية للهيئات المعنوية، وذلك من خلال النص الصريح على مسؤولة الهيئات المعنوية جزائياً عن أعمال مديريها وأعضاء إدارتها وممثليها وعمالها عندما يأتون هذه الأعمال باسم الهيئات المذكورة أو بإحدى وسائلها بصفتها شخصاً معنوياً.

١٣. كما حددت القوانين العقوبات التي قد يحكم بها على الأشخاص المعنويين، بعقوبة الغرامة والمصادرة والحل.

وعلى صعيد الأفعال التي جرمتها الاتفاقية وخلت التشريعات الفلسطينية من تجريمها، يمكننا حصر وتحديد هذه الأفعال بالنقاط التالية:

١. لم تعالج التشريعات الفلسطينية تجريم القيام، عمداً، بوعد موظف عمومي أجنبي أو موظف مؤسسة دولية عمومية بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية، من أجل الحصول على منفعة تجارية أو أي مزية غير مستحقة أخرى أو الاحتفاظ بها فيما يتعلق بتصريف الأعمال التجارية الدولية.

٢. لم يتم تجريم قيام موظف عمومي أجنبي أو موظف في مؤسسة دولية عمومية عمداً، بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتماس أو قبول مزية غير مستحقة، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية.

٣. خلّت التشريعات العقابية السارية من تجريم الرشوة في القطاع الخاص من خلال تجريم وعد أي شخص يدير كياناً تابعاً للقطاع الخاص، أو يعمل لديه بأي صفة، بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الشخص نفسه أو لصالح شخص آخر، لكي يقوم ذلك الشخص بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما، مما يشكل إخلالاً بواجباته.

٤. لم تجرم التشريعات السارية التماس أي شخص يدير كياناً تابعاً للقطاع الخاص، أو يعمل لديه بأي صفة، أو قبوله، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة، سواء لصالح

الشخص نفسه أو لصالح شخص آخر، لكي يقوم ذلك الشخص بفعل ما، مما يشكل إخلالا بواجباته.

٥. لم تجرم التشريعات العقابية الاختلاس على صعيد القطاع الخاص، من خلال تجريم قيام أي شخص يدير كيانا تابعا للقطاع الخاص، أو يعمل فيه بأي صفة، أثناء مزاولته نشاطا اقتصاديا أو مالي أو تجاري، باختلاس أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه.

٦. وبالرغم من أن جريمة الاستيلاء على الأموال والممتلكات في القطاع الخاص تتماثل مع جريمة السرقة أو إساءة الأمانة المعاقب عليها في التشريعات العقابية السارية في فلسطين، نرى من الأهمية بمكان تجريم الرشوة في القطاع الخاص أسوة بما جاء في الاتفاقية، لدور وأثر هذا التجريم على مكافحة الفساد والحد من استشرائه، خصوصا وأن القطاع الخاص قد أضحى عمليا متشعبا ومتاخلا مع القطاع العام وليس هذا فحسب بل بات هذا القطاع المنفذ الفعلي للكثير من المشاريع العامة فضلا عن دوره في إدارة وتشغيل المال الخاص.

**خامسا: مدى تبني التشريعات السارية في فلسطيني لإجراءات و ضمانات تعزيز مكافحة وملاحقة جرائم الفساد.**

إلى جانب إلزام الاتفاقية الدول الأطراف بتبني سياسات واضحة لتعزيز الدور الوقائي في مكافحة الفساد، والى جانب إلزامها أيضا بتجريم أفعال معينة لضمان فاعلية منظومتها الجزائية بمواجهة جرائم الفساد، اهتمت الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد كما سبق وأسلفنا بوضع مجموعة من التدابير والضمانات الإجرائية الرامية إلى تعزيز وتفعيل سياسات وتدابير مكافحة الفساد وأهمها:

- أ. عدم استخدام الحصانة كحائل أو معوق بوجه المساءلة والملاحقة على جرائم الفساد.
- ب. إطالة مدد التقادم بالنسبة لمهل رفع الدعاوى أو استكمال الإجراءات الجزائية في قضايا الفساد.
- ج. مراعاة خطورة جرائم الفساد حال الأخذ بمبدأ العفو الخاص.
- د. تبني تدابير احترازية تميز بتحية الموظف المتهم بجرائم الفساد أو وقفه عن العمل أو نقله.
- هـ. حرمان المدان في جرائم الفساد مؤقتا من تولي بعض المناصب.
- و. المصادرة للأموال المتحصل عليها من جرائم الفساد أو المستخدمة في ارتكاب جرائم الفساد.

ز. حماية الشهود والخبراء والضحايا.

ح. حماية المبلغين عن جرائم الفساد.

١. الحصانة: لاشك بأن من أهم العقوبات التي تعترض مكافحة الفساد في فلسطين مسألة الحصانة، لكون تحريك دعوى الحق العام على الموظف، أو أعضاء الحكومة أو أعضاء المجلس التشريعي أو أعضاء السلطة القضائية في ما خص جرائمه الوظيفية، مرتبط بموافقة الإدارة أو السلطة التي يتبع لها الموظف أو ذوي الصفة، مما قد يحول دون ملاحقة ومعاينة من يملكون أياً من الحصانات السياسية والإدارية. ومن هذا المنطلق لا تمتلك النيابة العامة سلطة تحريك الدعوى الجزائية تجاه بعض الفئات إلا في أعقاب الحصول على إذن من الجهات المالكة لهذه الصلاحية<sup>٢٢</sup>، وليس هذا فحسب وإنما قد يستغرق منح هذا الإذن خصوصاً لدى أعضاء المجلس التشريعي فترة طويلة نسبية، ما قد يؤدي عملياً إلى صعوبة مساءلة وملاحقة كبار الموظفين على ما قد يوجه إليهم من تهم، وليس هذا فحسب بل أن طول الفترة التي قد يستغرقها إجراء الحصول على موافقة وإذن الجهات المختصة قد تؤدي إلى إخفاء المدانين لأدلة جرائمهم أو تدارك بعض القضايا الهامة ما سيحول دون مساءلتهم.

٢. التقادم: نصت المادة (٣٢) من القانون الأساسي على (كل اعتداء على أي من الحريات الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للإنسان وغيرها من الحقوق والحريات العامة

٢٢ نصت المادة (٩٦) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على (١. يقدم طلب رفع الحصانة خطياً من قبل النائب العام إلى الرئيس مرفقاً بذاكرة تشتمل على نوع الجرم ومكانه وزمانه والأدلة التي تستلزم اتخاذ إجراءات قانونية. ٢. يحيل الرئيس طلب رفع الحصانة إلى اللجنة القانونية ويعلم المجلس بذلك. ٣. تبحث اللجنة الطلب وتقدم تقريرها إلى المجلس، ويأخذ المجلس قراره برفع الحصانة بأغلبية الثلثين. ٤. للعضو الذي رفعت الحصانة عنه ولم يوقف، الحق في حضور الجلسات واجتماعات اللجان والمشاركة في المناقشة والتصويت.

كذلك جاء في المادة (٥٦) من قانون السلطة القضائية الفلسطيني (١- في غير حالات التلبس بالجريمة لا يجوز القبض على القاضي أو توقيفه إلا بعد الحصول على إذن من مجلس القضاء الأعلى. ٢- وفي حالات التلبس على النائب العام عند القبض على القاضي أو توقيفه أن يرفع الأمر إلى مجلس القضاء الأعلى خلال الأربع وعشرين ساعة التالية للقبض عليه، ولمجلس القضاء الأعلى أن يقرر بعد سماع أقوال القاضي إما الإفراج عنه بكفالة أو بغير وإما استمرار توقيفه للمدة التي يقررها وله تمديد هذه المدة. ٣- يجري توقيف القاضي وتنفيذ العقوبة المقيدة للحرية عليه في مكان مستقل عن الأماكن المخصصة للسجناء الآخرين)

ونصت المادة (٧٥) من القانون الأساسي الفلسطيني على (١- لرئيس السلطة الوطنية الحق في إحالة رئيس الوزراء إلى التحقيق فيما قد ينسب إليه من جرائم أثناء تأديته أعمال وظيفته أو بسببها وذلك وفقاً لأحكام القانون. ٢- لرئيس الوزراء الحق في إحالة أي من الوزراء إلى التحقيق استناداً إلى أي من الأسباب المشار إليها في الفقرة (١) أعلاه وذلك وفقاً لأحكام القانون).

التي يكفلها القانون الأساسي أو القانون، جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم، وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً عادلاً لمن وقع عليه الضرر). وبالتالي كل من اخضع لأي اعتداء على حقوقه وحرياته أو كل من اجبر على التنازل عن أي من هذه الحقوق أو دفع بالإكراه لعدم ممارستها أو اكراه على دفع أي مقابل للتمتع بها أو الحصول على مزاياها ومنافعها يمكن له أن يقاضي ويلاحق من اجبره على ذلك في أي وقت، كما حسم المشرع الفلسطيني بمقتضى قانون الكسب غير المشروع موضوع التقادم بإقراره على عدم خضوع قضايا الكسب غير المشروع للتقادم، ورغم أهمية هذه النصوص إلا أن المشرع الفلسطيني بحاجة لإعادة صياغة موضوع التقادم الخاص بالجرائم التي أقرتها الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد على الوجه والطريقة التي تتناسب مع أحكام الاتفاقية خصوصاً وأن الكثير من الجرائم التي تضمنتها الاتفاقية لم تزل استناداً للتشريعات العقابية السارية تدرج ضمن نطاق الجرح مما يعني قصر المدد المقررة لها في التقادم.

٣. مراعاة خطورة جرائم الفساد حال الأخذ بمبدأ العفو الخاص: لم تتبنى التشريعات الفلسطينية نصوصاً صريحة لتقييد حق السلطة التنفيذية في العفو وإعفاء المحكوم عليه بجرائم الفساد من تنفيذ العقوبة كلها أو بعضها، ولهذا نرى ضرورة إدراج نص واضح وصريح بمشروع قانون العقوبات الفلسطينية يحصن جرائم الفساد بوجه العفو الخاص.

٤. حرمان المدان في جرائم الفساد مؤقتاً من تولي بعض المناصب: تبنت التشريعات الفلسطينية هذا البند، كما نص مشروع قانون العقوبات الفلسطيني على عزل الموظف من وظيفته بحكم القانون فور إدانته بأي من الجرائم المخلة بمقتضيات الوظيفة كجرائم الرشوة والاحتلاس واستغلال الوظيفة والتربح منها، بل ذهبت إلى أبعد من ذلك من خلال النص على الحرمان الدائم وليس المؤقت لمن تثبت إدانته، كما هو الحال مع قانون الكسب غير المشروع.

٥. المصادرة للأموال المتحصل عليها من جرائم الفساد أو المستخدمة في ارتكاب جرائم الفساد: تنص التشريعات السارية في فلسطين على هذا المبدأ، حيث تأخذ هذه التشريعات عموماً بمبدأ:

- مصادرة الأموال المتحصل عليها من أفعال مجرّمة.
- مصادرة الممتلكات أو المعدات أو الأدوات الأخرى التي استُخدمت أو كانت معدة



للاستخدام في ارتكاب أفعال مجرّمة.

ولعل الملاحظ بهذا الشأن خلو التشريعات السارية ومشروع قانون العقوبات الفلسطيني من أي نص يفيد بمصادرة الإيرادات أو المنافع المتأتية من العائدات الإجرامية، أو من الممتلكات التي حوّلت تلك العائدات إليها أو بُدلت بها، أو من الممتلكات التي اختلطت بها تلك العائدات.

٦. حماية الشهود والخبراء والضحايا: طالبت الاتفاقية الدول الأطراف باتخاذ ما يلزم من تدابير وفقا لنظامها القانوني الداخلي، وضمن حدود إمكانياتها، لتوفير حماية فعّالة للشهود والخبراء وكذلك أقاربهم وسائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم عند الاقتضاء، من أي انتقام أو تهريب محتمل، قد يتعرضوا له حال إدلائهم بشهادة تتعلق بأفعال الفساد المجرّمة.

ومن التدابير التي تطلبها الاتفاقية في هذا الشأن:

- وضع إجراءات لتوفير الحماية الجسدية لأولئك الأشخاص، كالقيام مثلا، بالقدر اللازم والممكن عمليا، بتغيير أماكن إقامتهم والسماح، عند الاقتضاء، بعدم إفضاء المعلومات المتعلقة بهويتهم وأماكن تواجدهم أو بفرض قيود على إفضائها.
- توفير قواعد خاصة بالأدلة تتيح للشهود والخبراء أن يدلوا بأقوالهم على نحو يكفل سلامة أولئك الأشخاص، كالسماح مثلا بالإدلاء بالشهادة باستخدام تكنولوجيا الاتصالات، مثل وصلات الفيديو أو غيرها من الوسائل الملائمة.

كذلك ألزمت الاتفاقية الدول الأطراف باتخاذ الإجراءات والتدابير المناسبة لحماية المبلغين عن جرائم الفساد عبر وضع التدابير المناسبة لتوفير الحماية لهؤلاء المبلغين بوجه أي معاملة أو مساءلة لأي شخص يقوم، بحسن نية، بإبلاغ السلطات المختصة بأي وقائع تتعلق بأفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية.

كما على الدول في سبيل تشجيع الأشخاص الذين شاركوا في ارتكاب جرائم الفساد، لحملهم طواعية على تقديم معلومات قد تساعد في حرمان الجناة من عائدات الجريمة واسترداد تلك العائدات أن تقر.

- إمكانية تخفيف عقوبة المتهم الذي يقدم عوناً كبيراً في عمليات التحقيق أو الملاحقة بشأن فعل مجرّم وفقاً لهذه الاتفاقية.
- منح الحصانة من الملاحقة القضائية، لأي شخص يقدم عوناً كبيراً في عمليات

التحقيق أو الملاحقة بشأن فعل مجرم وفقا لهذه الاتفاقية.

- وضع تدابير لحماية أولئك الأشخاص على النحو المقرر للشهود والخبراء.

وبالطبع لم تعالج التشريعات الإجرائية الفلسطينية هذه المواضيع بحيث خلت من أي نص أو إجراء خاص بتوفير الحماية الجسدية أو حظر إفشاء المعلومات المتعلقة بهويتهم وأماكن تواجدهم أو بفرض قيود على إفشائها الفعّالة للشهود والخبراء وكذلك أقاربهم وسائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم من أي انتقام أو تهريب محتمل، قد يتعرضوا له حال إدلائهم بشهادة تتعلق بأفعال الفساد المجرّمة. كذلك لم تتبن التشريعات السارية أي قواعد خاصة بالأدلة تتيح للشهود والخبراء أن يدلوا بأقوالهم على نحو يكفل سلامة أولئك الأشخاص، كالسماح مثلا بالإدلاء بالشهادة باستخدام تكنولوجيا الاتصالات، مثل وصلات الفيديو أو غيرها من الوسائل الملائمة.

## الفرع الثاني

### مدى موائمة التشريعات السارية في فلسطين للسياسات التي أقرتها الاتفاقية

- كما سبق وأسلفنا طالبت الاتفاقية الدولية الدول الأطراف بمراعاة وتبني مجموعة من السياسات لمواجهة ومكافحة ظاهرة الفساد ولعل أهم السياسات التي تضمنتها الاتفاقية:
١. تشكيل الدول لهيئة أو هيئات لمكافحة الفساد.
  ٢. وضع الدول لتشريعات وأنظمة خاصة بالوظيفة العمومية، لضمان وضوح طرق تقلد هذه الأفراد لهذه الوظائف وحالات استبقائهم وترقيتهم وإحالتهم على التقاعد.
  ٣. وضع الدول الأطراف لمدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين، لضمان الأداء الصحيح والمشرّف والسليم للوظائف العمومية.
  ٤. تضمين التشريعات المحلية لتدابير ونظم تيسر وتسهل قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد.
  ٥. تبني الدول لتدابير تأديبية أو تدابير أخرى ضد الموظفين العموميين الذين يخالفون المدونات أو التشريعات النازمة للوظيفة العمومية.
  ٦. تنظيم الدول وتقنينها لنظام المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية على وجه يكفل الشفافية والتنافس.
  ٧. وضع الدول لتدابير مناسبة لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية.
  ٨. اتخاذ الدول الأطراف لتدابير تدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي، بما في ذلك وضع قواعد بشأن سلوك أعضاء الجهاز القضائي.
  ٩. وضع واتخاذ الدول للإجراءات التي قد تحول أو تمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد.
  ١٠. تبني الدول لسياسات داعمة لتفعيل وإدماج الفرد ومؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد ومحاربه والمشاركة النشطة لهذه المؤسسات في رفع الوعي المجتمعي بمخاطر الفساد وأسبابه، وفي تفعيل وتعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع إسهام الأفراد فيها.

١١. تبني سياسة واضحة في منع إدراج النفقات التي تمثل رشاً و عمولات ومكافآت وغيرها من الأموال المقدمة على سبيل الهبة لشراء الذمم والحصول على التسهيلات غير المشروعة ضمن نطاق الإعفاء الضريبي.

ويمكننا بعد الاطلاع على مجموع التشريعات السارية في فلسطين، الوقوف على الملاحظات التالية بشأن مدى مراعاة هذه التشريعات وانسجامها مع السياسات المقررة من قبل الاتفاقية لمكافحة الفساد:

١. تشكيل الدول لهيئة أو هيئات لمكافحة الفساد، لم يتم تشكيل هذه الهيئة على الصعيد الفلسطيني وليس هذا فحسب بل أن الهيئة الوطنية الفلسطينية لمكافحة الكسب غير المشروع التي نص قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ على تشكيلها لم تشكل بعد ما يعني قصوراً فلسطينياً واضحاً في خلق وتأسيس الأجسام المناط بها أصلاً لمكافحة الفساد والكسب غير المشروع.

٢. وضع الدول لتدابير مناسبة لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية، تتبنى السلطة الوطنية الفلسطينية هذه السياسة، التي نظمها وقتنها قانون رقم (٩) لسنة ١٩٩٨م بشأن اللوازم العامة أي الأموال المنقولة اللازمة والمخصصة لتسيير وإدارة الإدارات العامة وصيانة هذه الدوائر والتأمين عليها أو اللازمة لما تتطلبه هذه الدوائر من خدمات لضمان استمرار عملها. وبحسب ما جاء في هذا القانون تخضع لأحكامه جميع الدوائر المدرجة موازنتها ضمن قانون الموازنة العامة السنوي للسلطة الوطنية وأية دائرة أخرى قد قرر مجلس الوزراء تطبيق أحكام هذا القانون عليها، كما أنشأ القانون دائرة في وزارة المالية تسمى دائرة اللوازم العامة، أنيط بها المسؤوليات والصلاحيات التالية:

- أ. رسم السياسة العامة لإدارة اللوازم ووسائل تنفيذ هذه السياسة.
- ب. شراء ما تحتاج إليه الدوائر من اللوازم وفقاً لأحكام هذا القانون.
- ج. حفظ اللوازم المشتركة واللوازم الفائضة لدى أية دائرة وتخزينها في المستودعات المركزية لتوزيعها على الدوائر وفق ما تحتاج إليه منها أو تبديلها لها فيما بينها.
- د. إجراء الدراسات اللازمة لتطوير إدارة اللوازم ...

كما نظم القانون القواعد الإجرائية لعمليات شراء اللوازم بتأكيده على:

- أ. اللوازم التي تزيد قيمتها على (٣٠٠٠) دولار أمريكي (ثلاثة آلاف دولار) أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً تكون بموجب طلب شراء يقدم إلى الجهة المختصة بالشراء مرفقاً بطلب التزام مالي موقع من وكيل الوزارة أو من يفوضه خطياً.

ب. إذا تجاوزت القيمة المقدرة للوازم المراد شراؤها (١٠٠٠٠) دولار أمريكي (عشرة آلاف دولار) أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً يعزز الطلب بإذن شراء ومستند التزام صادر ومصديق عن دائرة الموازنة.

في حين اشترطت المادة السابعة من القانون ضرورة أن تتم عمليات الشراء وفقاً للأسس التالية:

- أ. اعتماد مبدأ المنافسة في جميع عمليات الشراء.
  - ب. يراعى الحصول على أجود اللوازم وبأفضل الأسعار والشروط.
  - ج. عدم تجزئة اللوازم إلى صفقات متعددة في جميع عمليات شراء اللوازم المتشابهة.
- كما حدد القانون أنه تتم عملية شراء اللوازم بطرح عطاء على أنه يجوز شراء اللوازم بإحدى الطريقتين التاليتين:

- أ. استدراج عروض وذلك في أي من الحالات التالية :
- إذا كانت قيمة اللوازم المراد شراؤها لا تزيد على (٥٠٠٠) دولار أمريكي (خمسة آلاف دولار) أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً.
- إذا لم يتقدم للعطاء المطروح عدد كاف أو مناسب من العروض واقتنعت الجهة التي طرحت العطاء أن الضرورة تقضي بشراء اللوازم عن طريق استدراج عروض.
- الشراء المباشر للوازم بالتفاوض مع بائعين أو منتجين أو موردين في أي من الحالات التالية:

- إذا كانت اللوازم مطلوبة لمواجهة حالة عامة طارئة لا تسمح بالقيام بإجراءات طرح عطاء أو استدراج عروض وذلك بناء على طلب من الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء.
- إذا كانت اللوازم المراد شراؤها قطعاً بديلية أو أجزاء مكملية لا تتوافر لدى أكثر من مصدر واحد بناء على تقرير فني من ذوي الاختصاص والخبرة.
- شراء مواد علمية كالأفلام والمخطوطات وما يماثلها.
- إذا طرح عطاء أو تم استدراج عروض ولم يكن بالمستطاع الحصول من خلال أي منهما على عروض مناسبة أو لم تكن الأسعار معقولة أو عند عدم الحصول على كامل الكمية من اللوازم المراد شراؤها.

كما نص القانون على تشكيل لجنة العطاءات المركزية للقيام بالمهام والصلاحيات المنصوص عليها في هذا القانون.

ورغم تنظيم القانون لإجراءات شراء اللوازم العامة وتأكيد على اعتماد مبدأ المنافسة في جميع عمليات الشراء، إلا أنه بتقديرنا خلى من النص القاطع على وجوب نشر كل ما يتعلق بعمليات الشراء سواء على صعيد الإعلان عن العطاءات أو على صعيد نشر نتائج هذه العطاءات، كما أن القانون بمنحه الإدارة سلطة الشراء المباشر قد منع إدراج النفقات التي تمثل رشاوى وعمولات ومكافآت وغيرها من الأموال المقدمة على سبيل الهبة لشراء الذمم والحصول على التسهيلات غير المشروعة ضمن نطاق الإعفاء الضريبي.

وهذا ما تبناه قانون ضريبة الدخل الفلسطيني بنصه بمقتضى مواد مختلفة حيث اسقط كما يتضح من نصوصه النفقات التي تمثل رشاوى وعمولات ومكافآت وغيرها من الأموال المقدمة على سبيل الهبة لشراء الذمم والحصول على التسهيلات غير المشروعة من نطاق الإعفاء الضريبي<sup>٢٢</sup>.

٢٢ نصت المادة السادسة من هذا القانون على أن: (يعفى من الضريبة المفروضة بموجب أحكام هذا القانون كل من الدخل التالية: ١. دخل الهيئات المحلية والمؤسسات العامة من عمل لا يستهدف الربح. ٢. دخل الجمعيات الخيرية والتقارير والاتحادات المهنية والجمعيات التعاونية من عمل لا يستهدف الربح. ٣. دخل الأوقاف ومؤسسات الأيتام. ٤. رواتب التقاعد. ٥. أي مبلغ مقطوع يدفع كمكافأة لدى اعتزال الخدمة أو الوفاة أو كتعويض مقطوع مقابل الإصابة بأذى أو وفاة بما يتوافق والقوانين السارية المفعول. ٦. علاوة السفر والتمثيل المدفوعة لموظفي القطاع العام والمدفوعة لهم في نطاق عملهم الرسمي. ٧. المستردات من الضرائب نتيجة تسوية أوضاع من سنوات سابقة. ٨. دخل الأعمى أو المصاب بعجز أو إعاقة تزيد على ٥٠٪ محددة بقرار لجنة طبية مختصة من عمل يدوي أو وظيفة. ٩. الدخل المعفاة بموجب قانون خاص أو اتفاقية دولية. ١٠. المخصصات المدفوعة لموظفي السلك الخارجي الفلسطيني. ١١. الرواتب والمخصصات التي تدفعها هيئة الأمم المتحدة من ميزانيتها إلى موظفيها ومستخدميها. ١٢. الدخل المتحقق لأي صندوق موافق عليه كصناديق التقاعد والتوفير والضمان والتأمين الصحي، شريطة أن يقتصر الإعفاء على دخل الصندوق من مساهمات كل من المستخدمين (بفتح الدال) والمستخدمين (بكسر الدال). ١٣. القيمة الإيجارية للأبنية التي يشغلها مالكها للسكن أو العمل أو أي من أفراد أسرته أو أي شخص معال شرعاً، واقتنع مأمور التقدير بأن أشغال المأجور دون مقابل، وكذلك البناء الذي يشغله مالكه إذا كان شخصاً معنوياً أو أي من موظفيه ومستخدميه لغاية السكن دون مقابل، وفي الحالة الأخيرة يقتصر الإعفاء على القيمة الإيجارية للمالك. ١٤. دخل الشخص الطبيعي من المزارعين حسب المعايير المحددة لهذا الإعفاء وفق لوائح وتعليمات تصدر لهذه الغاية.

كذلك نصت المادة (٧) من القانون على (يعفى من الضريبة المفروضة بموجب أحكام هذا القانون وفقاً للشروط الموضحة، كل من الدخل التالية: ١. الأرباح الرأسمالية الناتجة عن بيع عقارات، أو أوراق مالية، بشرط أن لا يكون ذلك بصورة دورية ومنظمة، وأن لا يكون من طبيعة عمله التجارة بذلك. ٢. الرواتب، والمخصصات التي تدفع للموظفين الدبلوماسيين غير الفلسطينيين الممثلين للبلدان الأخرى في فلسطين شريطة المعاملة بالمثل. ٣. الإرث، ولا يعفى بعد ذلك الإيراد السنوي للممتلكات الموروثة. ٤. الجمعيات التعاونية في ما يتعلق بمعاملاتها مع أعضائها). ونصت المادة الثامنة من القانون على المادة (للتوصل إلى مقدار الدخل الخاضع لأي شخص تنزل النفقات والمصاريف التي تكبدها ذلك الشخص كلياً وحصراً في سبيل إنتاج الدخل الخاضع للضريبة خلال السنة بما فيها: ١. المصروفات البيعية والتسويقية والنقل والتوزيع. ٢. المصروفات الإدارية والرسوم القانونية والإيجارات. ٣. فوائد القروض المتعلقة بإنتاج الدخل. ٤. ضريبة القيمة المضافة على الرواتب والأجور وكذلك ضريبة القيمة المضافة المدفوعة على الأرباح في المؤسسات المالية. ٥. الرواتب والأجور المدفوعة. ٦. بدلات الخلو والمفتاحية والشهرة المتحققة ومصاريف التأسيس شريطة توزيعها على خمس سنوات بالتساوي. ٧. مكافأة نهاية الخدمة

٣. وضع تشريعات وأنظمة خاصة بالوظيفة العمومية، لضمان وضوح طرق تقلد هؤلاء الأفراد لهذه الوظائف وحالات استبقائهم وترقيتهم وإحالتهم على التقاعد، حيث تبنى قانون الخدمة المدنية الفلسطيني هذه الإجراءات بمقتضى نصوصه وأحكامه المختلفة حيث نصت المادة (١٩) من القانون على أن (تعلن الدوائر الحكومية عن الوظائف الخالية بها التي يكون التعيين

المدفوعة حسب القوانين السارية المفعول. ٨. التعويضات المدفوعة بدل إصابة العمل أو الوفاة ونفقات معالجة المستخدمين (يفتح الدال) وعائلاتهم وأقربائهم وأقربائهم على حياتهم ضد إصابة العمل. ٩. المبالغ التي يدفعها المستخدم (يكسر الدال) في أي صندوق موافق عليه من الوزير كصندوق الادخار والتوفير والضمان والتأمين الصحي. ١٠. نفقات تدريب الموظفين والمستخدمين بنسبة ١٪ من الدخل الإجمالي أو ثلاثون ألف (٣٠,٠٠٠) دولار أمريكي سنوياً أيهما أقل. ١١. يتم استبعاد كافة المصاريف والنفقات التي تخص أي نشاط أو دخل معفي من الضريبة بموجب هذا القانون أو أي قانون آخر أو إتفاق دولي على أساس المعادلة التالية: - رأس المال المستثمر في النشاط المعفي من الضريبة منسوبا إلى المجموع الكلي لرأس المال المستثمر مضروباً بمجموع المصاريف والفوائد المدنية المقبولة. ١٢. فروقات العملة المدنية على أن تكون لغايات إنتاج الدخل.

ونصت المادة (٩) على أن يسمح بعمل التنزيلات التالية المتعلقة بينود المصروفات والخسائر وفقاً للشروط الموضحة: ١. النسبة المقررة بنظام يصدره الوزير بتسيب من المدير من كلفة الأصول المنقولة كالمكانن والآلات والمعدات والأثاث والمفروشات وكذلك الأبنية الصناعية التي تحتوي على آلات شغالة يملكها المكلف لقاء اندثارها أو استهلاكها خلال السنة التي تحقق فيها الدخل. ٢. للبنوك التجارية أن تستقطع نسبة مئوية من القروض المستحقة المتعثرة وغير المحصلة كمخصصات للديون المشكوك فيها وفقاً لتعليمات يصدرها الوزير بالتنسيق مع سلطة النقد شريطة قيام هذه البنوك بالإجراءات القانونية في التنفيذ على أموال المدينين وعدم منحهم أية تسهيلات أخرى لاحقة لتلك القروض المتعثرة. ٣. التبرعات المدفوعة لصناديق الزكاة والجمعيات الخيرية والجمعيات غير الهادفة للربح والمسجلة رسمياً في فلسطين والتبرعات لمؤسسات السلطة الوطنية بموجب دعوة عامة رسمية بحيث لا تزيد عن ٢٠٪ من صافي الدخل. ٤. الخسائر المرحلة المحددة بحسابات ختامية صحيحة عن سنوات مالية سابقة بشرط عدم ترجيلها لأكثر من خمس سنوات. ٥. نفقات الضيافة الموثقة بحيث لا تزيد عن ٣٪ من صافي الربح قبل الضريبة أو خمسة عشر ألف (١٥٠٠٠) دولار أمريكي سنوياً أيهما أقل. ٦. الديون المدعومة إلى المدى الذي يقتنع فيه مأمور التقدير أنها أصبحت معدومة، ويعتبر الدين معدوماً في الحالات التالية: أ. صدور قرار محكمة مختصة. ب. إفلاس المدين أو إعساره وفقاً لأحكام القانون. ج. وفاة المدين دون وجود تركة تكفي للسداد كلياً أو جزئياً. د. اختفاء المدين أو سفره أو انقطاع أخباره بمدة لا تقل عن خمس سنوات دون وجود أية أموال يمكن التنفيذ عليها. هـ. عدم قدرة المدين على تسديد ديونه رغم المطالبة اللازمة واثبات عدم وجود أية أموال منقولة أو غير منقولة لدى المدين يمكن التنفيذ عليها ومرور مدة لا تقل عن ثلاث سنوات على هذا الدين شريطة أن لا يزيد المبلغ الذي يتم تنزيهه بموجب هذه الفقرة على نسبة ٢٪ من الدخل الإجمالي أو ثلاثون ألف (٣٠,٠٠٠) دولار أمريكي في السنة أيهما أقل للأشخاص الطبيعيين والشركات المساهمة الخصوصية ونسبة ٢٪ من الدخل الإجمالي أو مائة وخمسون ألف (١٥٠,٠٠٠) دولار أمريكي في السنة أيهما أقل للشركات المساهمة العامة. و. تقادم الدين وفقاً لأحكام القانون. ٧. الخسارة الناجمة عن استبدال الماكينات والآلات والمعدات أو بعض أجزائها المستخدمة في العمل، ويتم حساب هذه الخسارة على أساس تكلفة الماكينات أو الآلات أو المعدات أو بعض أجزائها مطروحاً منها ما حصل عليه المكلف من ثمن الماكينات والآلات والمعدات والأجزاء المستبدلة وما سبق تنزيهه عن إستهلاكها. ٨. حصة الفروع من نفقات المركز الرئيسي الموجود خارج فلسطين وبنسبة لا تتجاوز ٥٪ من الدخل الخاضع أو ثلاثون ألف (٣٠,٠٠٠) دولار أمريكي أيهما أقل. ٩. يجري تنزيل احتياطي الأخطار السارية واحتياطي إدعاءات تحت التسوية لأعمال التأمين وفق تعليمات تصدر عن الوزير بتسيب من المدير. ١٠. يجري تحديد معدلات الإستهلاك للأصول المستأجرة والتنزيلات وكيفية حساب الإيرادات الخاضعة للضريبة لأطراف العلاقة في عقود الإيجار التمويلية بموجب تعليمات تصدر عن الوزير بتسيب من المدير. ١١. لا يسمح

فيها بقرار من الجهة المختصة خلال أسبوعين من خلوها من صحيفتين يوميتين على الأقل ويتضمن الإعلان البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها ويشعر الديوان بذلك) كذلك نصت المادة (٢٠) على أن (في الوظائف التي يستدعي شغلها إجراء مسابقات كتابية وشفهية يتم الإعلان عن إجراء المسابقات الكتابية أولاً، ويدعى الناجحون في الامتحان الكتابي فقط لإجراء المسابقات الشفهية ويتم الإعلان عن أسماء الناجحين في المسابقات الشفهية حسب الترتيب النهائي لنتائج المسابقات).

وجاء في نص المادة (٢١) (تقوم لجان الاختيار بالإعلان عن أسماء المقبولين للتقدم لمسابقات التعيين في صحيفتين يوميتين ليومين متتاليين على الأقل بحيث يتضمن الإعلان موعد ومكان المسابقة). ونصت المادة (٢٢) على (١ - يكون التعيين في الوظائف بحسب الأسبقية الواردة بالترتيب النهائي لنتائج الامتحان، وعند التساوي في الترتيب يعين الأعلى مؤهلاً فالأكثر خبرة، فإن تساوى تقدم الأكبر سناً، وتسقط حقوق من لم يدركه الدور للتعين بمضي سنة من تاريخ إعلان نتيجة الامتحان. ٢ - يتم الشروع في عملية التعيين خلال مدة شهر من تاريخ إعلان النتائج المذكورة. ٣ - يجب الانتهاء من عملية التعيين للشواغر المعلن عنها خلال مدة أقصاها سنة من تاريخ إعلان نتيجة الامتحان).

وعلى صعيد الترقية عالج القانون الفلسطيني إجراءات وضوابط ترقية الموظف فوضع لها العديد من الأحكام والشروط الموضوعية التي تضمن نزاهة تلك الترقيات في حال الإلتزام بها<sup>٢٤</sup>.

٢٤ ومن أهم هذه الضوابط:

- أ. يشترط للترقية على الدرجات داخل الفئة الأولى حصول الموظف على تقدير جيد جداً طيلة سنوات الخدمة في الدرجة ويتم اعتماد الترقية من قبل مجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس الدائرة الحكومية المختص، على أن تعطى الأولوية بالاختيار لمن حصل على تقدير ممتاز طيلة سنوات الخدمة في هذه الدرجة وعند التساوي في تقييم الأداء يتم الاختيار حسب الأقدمية فيما بينهم.
- ب. يشترط للترقية على الدرجات داخل باقي الفئات حصول الموظف على متوسط تقدير جيد فما فوق لآخر ثلاث سنوات.
- ج. تتم الترقية داخل الفئتين الثانية والثالثة للموظفين المستوفين لشروط الترقية في الدائرة الحكومية المختصة بقرار من رئيس الدائرة المختص. وتعطى الأولوية في الترقيات للأقدمية والأداء مع البدء بالنسبة المخصصة للترقية بالأقدمية.
- د. تتم جميع الترقيات في باقي درجات الفئة الثالثة والفئتين الرابعة والخامسة بالأقدمية من بين المستوفين لشروط الترقية. ويصدر القرار بذلك من رئيس الدائرة المختص بناء على توصية اللجنة المختصة.
- هـ. تتم الترقية من الفئة الثانية إلى الفئة الأولى للموظفين المستوفين لشروط الترقية بتنسيب من رئيس الدائرة وبقرار من مجلس الوزراء. وتعطى الأولوية للترقية بالاختيار لمن حصل على تقدير ممتاز طيلة سنوات الخدمة في هذه الدرجة، وعند التساوي في تقييم الأداء يتم الاختيار حسب الأقدمية فيما بين المستحقين.
- و. يصدر قرار الترقية من الجهة المختصة بالتعيين، وتعتبر الترقية نافذة من تاريخ صدور القرار بها. ٢ - يستحق



وعلى صعيد تبني تدابير خاصة بتأديب الموظف العام. فقد حدد قانون الخدمة المدنية الفلسطيني واجبات الموظف وسلوكه الوظيفي بعدد من الإلتزامات التي تضمن إبتعاد الموظف عن كل ما يجره إلى أي فعل من أفعال الفساد<sup>٢٥</sup>.

#### ٤. اتخاذ الدول الأطراف لتدابير تدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز

- الموظف من تاريخ الترقية أول مربوط الدرجة الجديدة أو علاوة من علاوات هذه الدرجة مضافة إلى راتبه الأصلي أيهما أكبر.
- ز. إذا قُدمت بحق موظف شكوى تستوجب اتخاذ إجراءات تأديبية أو جزائية فلا ينظر في ترقيته إلا بعد صدور القرار النهائي في قضيته، وإذا تقرر عدم اتخاذ إجراءات تأديبية بحقه أو تمت تبرئته من التهمة الموجهة إليه ينظر في ترقيته من تاريخ استحقاقها.
- ح. لا تتم الترقية إلا على أعلى درجة شاغرة في الموازنة المعتمدة شريطة قضاء الموظف سنوات الحد الأدنى للمدة المقررة للبقاء على الدرجة المشار إليها في الجدول رقم ( ١ ) الملحق بهذا القانون.
- ٢٥ بينت المادة ٦٦ من قانون الخدمة المدنية واجبات الموظف بالآتي:
١. تأدية العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته، وأن يلتزم بالعمل في غير أوقات العمل الرسمية بناءً على تكليف من الجهة المختصة إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك
  ٢. أن يحسن معاملة الجمهور وأن ينجز معاملاتهم في الوقت المحدد.
  ٣. احترام مواعيد العمل.
  ٤. المحافظة على الأموال والممتلكات العامة.
  ٥. احترام التسلسل الإداري في اتصالاته الوظيفية وتنفيذ ما يصدر إليه من أوامر وتعليمات في حدود القوانين واللوائح النافذة، ويتحمل كل مسئول مسؤولية الأوامر التي تصدر منه كما يكون مسؤولاً عن حسن سير العمل في حدود اختصاصاته.
  ٦. أن يعمل على تنمية قدراته وكفاءاته العلمية والعملية والاطلاع على القوانين واللوائح والتعليمات المتعلقة بعمله والإحاطة بها وتقديم الاقتراحات التي يراها مفيدة لتحسين طرق العمل في الدائرة ورفع مستوى الأداء فيها.
- كما نصت المادة (٦٧) من القانون على المحظورات التي يجب على الموظف تجنبها وهي:
١. مخالفة أحكام هذا القانون أو القوانين واللوائح الأخرى المعمول بها والمتعلقة بالخدمة المدنية والموظفين.
  ٢. الجمع بين وظيفته وبين أي عمل آخر يؤديه بنفسه أو بالواسطة. وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون الضوابط والأحكام للأعمال التي يجوز للموظف أداؤها في غير أوقات الدوام الرسمية بما لا يضر أو يتعارض أو يتناقض مع الوظيفة أو مقتضياتها.
  ٣. استغلال وظيفته وصلاحياته فيها لمنفعة ذاتية أو ربح شخصي أو القبول مباشرة أو بالواسطة لأية هدية أو مكافأة أو منحة أو عمولة بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته.
  ٤. أن يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة رسمية أو صورة أو نسخة أو ملخص عنها أو أن يتزعمها من الملفات المخصصة لحفظها ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصياً.
  ٥. أن يفشي أيّاً من الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته خلافاً للمجالات التي يجيزها القانون حتى ولو ترك الوظيفة.
  ٦. الخروج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو الظهور بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة.
  ٧. شرب الخمر ولعب القمار في الأندية أو في المحال العامة.

القضائي، بما في ذلك وضع قواعد بشأن سلوك أعضاء الجهاز القضائي. وهو ما تم على الصعيد الفلسطيني من خلال وضع مجلس القضاء الفلسطيني الأعلى لمدونة السلوك الناظمة لعمل القضاة.

هـ. وضع مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين، لضمان الأداء الصحيح والمشرف والسليم للوظائف العمومية. تم بالتعاون مع ائتلاف النزاهة والشفافية أمان وضع مدونة فلسطينية لسلوك وواجبات الموظف العمومي.

وعلى صعيد الإجراءات والعقوبات التأديبية عالجت المادة (٦٨) من القانون هذه الإجراءات والعقوبات المقررة لمخالفة الموظف أحكام القانون بالتالي:

إذا ثبت ارتكاب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية أو في تطبيقها فتوقع عليه إحدى العقوبات التأديبية التالية:

- التنبيه أو لفت النظر.
- الإنذار.
- الخصم من الراتب بما لا يزيد عن راتب خمسة عشر يوماً.
- الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها مدة لا تزيد عن ستة أشهر.
- الحرمان من الترقية حسب أحكام هذا القانون.
- الوقف عن العمل مدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الراتب.
- تخفيض الدرجة. - الإنذار بالفصل. - الإحالة إلى المعاش. - الفصل من الخدمة.

كما اشترطت المادة (٦٩) أن تكون إحالة الموظف للتحقيق على المخالفات التأديبية ممن يملك سلطة توقيع العقوبة على الموظف، كما ألزمت الإدارة بواجب عدم إيقاع أي عقوبة على الموظف إلا بعد إحالته إلى لجنة للتحقيق معه وسماع أقواله، وإثبات ذلك بالتسجيل في محضر خاص، على أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً أي موضحاً للأسباب التي استندت إليها الإدارة في مساءلة وعقاب الموظف.

كما اشترطت المادة (٧١) أن تكون إحالة موظفي الفئة الأولى للتحقيق على المخالفات التأديبية بقرار من مجلس الوزراء بناءً على طلب من رئيس الدائرة الحكومية التابعين لها. وأن يتولى التحقيق معهم لجنة يشكلها مجلس الوزراء من موظفين لا تقل درجاتهم عن درجة الموظف المحال للتحقيق. على أن ترفع هذه اللجنة توصياتها إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب بشأنها وفقاً لأحكام هذا القانون.

## خاتمة وتوصيات

أولاً: وفي مجال المواثمة التشريعية مع الإتفاقية، فإنه يتضح من استعراض مجموع التشريعات الفلسطينية، أي المقررة من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني إلى جانب التشريعات السارية في فلسطين، مجموع الملاحظات التالية:-

١. جرمت التشريعات السارية اغلب الجرائم التي جرمتها الاتفاقية، غير أن الملاحظ بشأن هذا التجريم عدم تناسب العقوبات المقررة لهذه الأفعال مع خطورة جرائم الفساد، بحيث أدرجت التشريعات السارية اغلب هذه الجرائم ضمن نطاق الجرح، مما يقتضي ضرورة تدخل المشرع الفلسطيني لتدارك وتصويب هذا الخلل.

٢. هناك بعض الأفعال التي جرمتها الاتفاقية ولم تجرمها التشريعات المحلية كتجريم الاتفاقية قيام موظف عمومي أجنبي أو موظف في مؤسسة دولية عمومية عمداً، بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتماس أو قبول مزية غير مستحقة، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية. وتجريم الاتفاقية للرشوة والاختلاس في القطاع الخاص من خلال تجريم وعد أي شخص يدير كيانا تابعا للقطاع الخاص، أو يعمل لديه بأي صفة، بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الشخص نفسه أو لصالح شخص آخر، لكي يقوم ذلك الشخص بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما، مما يشكل إخلالاً بواجباته.

ولهذا أن مواثمة التشريعات المحلية لأحكام الاتفاقية تقتضي ضرورة ووجوب تجريم هذه التشريعات لكافة الأفعال التي جرمتها الاتفاقية، ولعل من الأهمية بمكان الإشارة إلى وجود مشروع فلسطيني لقانون العقوبات على جدول أعمال المجلس مما قد يسهل على الفلسطينيين تدارك وتجاوز هذا الخلل عبر إدماج هذه الأفعال في متن هذا المشروع.

٣. إعادة صياغة تعريف الموظف العام على الوجه الذي يضمن مد نطاق هذا التعريف لغايات مكافحة الفساد بحيث يشمل الموظف العمومي الأجنبي أو موظف مؤسسة دولية عمومية.

٤. لم تعالج التشريعات الإجرائية السارية طرق وإجراءات حماية الشهود والخبراء وكذلك أقاربهم وسائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم عند الاقتضاء، من أي انتقام أو تهريب

محتمل، قد يتعرضوا له حال إدلائهم بشهادة تتعلق بأفعال الفساد المجرّمة، سواء تمثلت هذه الحماية بتوفير الحماية الجسدية لأولئك الأشخاص، أو بتغيير أماكن إقامتهم والسماح، عند الاقتضاء، أو اتخاذ الإجراءات الخاصة بعدم إفشاء المعلومات المتعلقة بهويتهم وأماكن تواجدهم أو بفرض قيود على إفشائها. أو بتوفير قواعد خاصة بالأدلة تتيح للشهود والخبراء أن يدلوا بأقوالهم على نحو يكفل سلامة أولئك الأشخاص، كالسماح مثلا بالإدلاء بالشهادة باستخدام تكنولوجيا الاتصالات، مثل وصلات الفيديو أو غيرها من الوسائل الملائمة.

كذلك خلت التشريعات السارية من أي نص بشأن حماية المبلغين عن جرائم الفساد وتوفير الحماية لهؤلاء المبلغين بوجه أي معاملة أو مساءلة لأي شخص يقوم بحسن نية ولأسباب وجيهة، بإبلاغ السلطات المختصة بأي وقائع تتعلق بأفعال الفساد.

ولهذا يجب في سبيل ضمان موثمة التشريعات لأحكام الاتفاقية أن يتم إدماج الإجراءات والتدابير الخاصة بحماية الشهود والخبراء والمبلغين عن جرائم الفساد ضمن متن القوانين الإجرائية الفلسطينية لضمان انسجام هذه التشريعات مع الاتفاقية من جانب، ولتشجيع الأفراد والشهود على التبليغ عن هذه الجرائم وتحريكها.

كذلك يجب أن يتم تضمين التشريعات العقابية السارية وتحديد مشروع قانون العقوبات الفلسطيني لمجموعة من النصوص الخاصة بتحفيز وتشجيع مرتكبي جرائم الفساد أو الشركاء فيها على كشف هذه الجرائم وذلك من خلال النص على:

- إمكانية تخفيف عقوبة المتهم الذي يقدم عوناً كبيراً في عمليات التحقيق أو الملاحقة بشأن جرائم الفساد.
- منح الحصانة من الملاحقة القضائية، لأي شخص يقدم عوناً كبيراً في عمليات التحقيق أو الملاحقة بشأن جرائم الفساد.

٥. مراعاة خطورة جرائم الفساد حال الأخذ بمبدأ العفو الخاص وذلك من خلال إدراج نص صريح بمتن مشروع قانون العقوبات الفلسطينية يحصن جرائم الفساد بوجه العفو الخاص. وذلك من خلال النص على حظر العفو الخاص عن مرتكبي هذه الجرائم، أو إعفاء المحكوم عليه بجرائم الفساد من تنفيذ العقوبة كلها أو بعضها.

٦. لتدارك الأثر السلبي للحصانة المقررة لبعض الوظائف على مجريات تحريك الدعوى والتحقيق فيها، نرى ضرورة أن يتم النص على إجراءات سريعة وفاعلة لرفع الحصانة من قبل الجهات المالكة لهذه الصلاحية، كي يتسنى للنياحة العامة ممارسة دورها في تحريك

- الدعاوى الجزائية في قضايا الفساد بمواجهة الأشخاص المالكين للحصانة بسرعة وفاعلية.
٧. رفع مدة التقادم أو تحصين جرائم الفساد بوجه التقادم المسقط لتحريك الدعوى أو تنفيذ العقوبة، ولهذا نرى ضرورة أن يتبنى المشرع الفلسطيني ويعمم ذات التوجه الذي ذهب إليه في قانون الكسب غير المشروع والمتعلق بإقراره عدم خضوع قضايا الكسب غير المشروع للتقادم، ليشمل هذا التعميم جميع الجرائم التي أقرتها الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد.
٨. تعديل التشريعات العقابية على الوجه الذي يضمن وجوب أن تمتد المصادرة للأموال المتحصل عليها من جرائم الفساد أو المستخدمة في ارتكاب جرائم الفساد، لتشمل مصادرة الإيرادات أو المنافع المتأتية من العائدات الإجرامية، أو من الممتلكات التي حوّلت تلك العائدات إليها أو بُدّلت بها، أو من الممتلكات التي اختلطت بها تلك العائدات.
٩. إرساء مسؤولية الهيئات الإعتبارية عن الأفعال المجرمة وفقاً للاتفاقية، وأن تكون الجزاءات فعالة ومتناسبة وراذعة.
١٠. إقرار وإصدار قانون ينظم إقرارات الذمة المالية بما يضمن إزالة التعارض الذي وقعت به بعض التشريعات الوطنية بخصوص الجهة التي تقدم لها الإقرارات، ومكان حفظها، والجهة صاحبة الاختصاص بالإذن بالإطلاع عليها عند الاقتضاء.
١١. تبني مبدأ الشفافية والمساءلة كنهج وفلسفة تشريعية على صعيد كافة التشريعات الفلسطينية التي لها علاقة بالمال العام، والوظيفة العمومية من النص الصريح على وجوب العلنية والوضوح والتصرف بطريقة مكشوفة لسلطات الدولة، وذلك من خلال تبني هذه التشريعات على اختلافها لإجراءات وتدابير واضحة تكفل صراحة، التدفق الحر للمعلومات ومن ثم حرية وصول الجمهور وإطلاعه وجمعه للمعلومات المتعلقة بهذه الجوانب، مما قد يتيح للرأي العام ولهم مصلحة في ممارسة حقهم المشروع في المساءلة والحصول على التوضيحات اللازمة حول مختلف الجوانب المتعلقة بكيفية ممارسة أصحاب السلطة لمهامهم ومسؤولياتهم، على صعيد المناقصات والعطاءات والشراء. ولهذا يجب على المشرع الفلسطيني أن يعيد صياغة قانون اللوازم العامة على الوجه المتفق مع أسس الشفافية للتقليل من فرص الفساد وللسماح للجمهور بممارسة دوره الرقابي على أداء الحكومة في هذا الصدد.

١٢. إعداد تشريع يستهدف تشكيل لجنة مهنية رسمية على مستوى عال، تتولى وضع معايير وشروط إشغال وظائف الفئة الخاصة والرقابة على تنفيذها. وإعداد نظام تفصيلي حول تضارب المصالح في الوظيفة العمومية وإصداره وتأهيل كبار الموظفين.
١٣. تجريم المشاركة بأي صفة كطرف متواطئ أو مساعد أو محرض في الأفعال المجرمة وفقا للإتفاقية. والعناية بمعالجة عواقب الفساد كالنظر في إلغاء أو فسخ عقد او سحب إمتياز أو غيرها من الإجراءات.

### ثانيا: وفيما يتعلق في مجال موائمة السياسات مع الإتفاقية، فإنه لا بد من التوصيات التالية:

١. في مجال تدابير وسياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية، التي تضمنتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في الفصل الثاني منها، فإننا نوصي بالآتي:
- أ. إجراء جرد تشريعي للتشريعات ذات العلاقة بمكافحة الفساد بما فيها القوانين واللوائح والتعليمات ذات الطابع التشريعي والتنظيمي، لتقييم مدى كفاءتها في مكافحة الفساد، وإدخال التشريعات والتعديلات التشريعية اللازمة ضمن الخطة التشريعية للحكومة في إطار خطة الإصلاح والتنمية متوسطة المدى، وضمن الخطط الوقائية التي تقرها الحكومة بموجب هذه الخطة.
- ب. إعطاء الأولوية ضمن أجندة سياسات الحكومة لإنشاء هيئة الكسب غير المشروع التي تنشأ بموجب قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥، والتعامل بقدر عال من الجدية لإيجاد هذه الهيئة خلال فترة زمنية محددة.
- ج. توفير جميع متطلبات استكمال بناء ديوان الرقابة المالية والإدارية وفقا لأحكام القانون الخاص بالديوان مع إلزامه بتقديم تقريره السنوي.
- د. تفعيل وحدات الرقابة الداخلية في المؤسسات العامة ووحدات الرقابة والتفتيش في وزارة المالية. وإنشاء ديوان الشكاوى في كل مؤسسة عامة وزارية وغير وزارية وفقا لنظام موحد.
- هـ. حث السلطة الوطنية على تشكيل لجنة وطنية مستقلة لمكافحة الفساد، ومنحها صلاحيات في صياغة سياسات وخطط مكافحة الفساد، والاستفادة من التجارب الدولية المقارنة في هذا المجال، وإدخال تعديلات تشريعية تمكن اللجنة من الرقابة على أداء الهيئات

المختصة بمكافحة الفساد والرقابة المالية والإدارية.

و. تفعيل وتأهيل مرفق القضاء والنيابة العامة، حتى يتمكن من القيام بواجباته، والاضطلاع بمسؤولياته وفقاً للقانون، وبهذا الصدد يجب العمل على إعداد وإقرار خطة وطنية لتأهيل وتطوير المرافق العدلية والقضائية، وإقرار نظام قانوني متكامل يضمن نزاهة وحيادية واستقلال القضاء والنيابة العامة، ويعزز دور الحكومة ويمكنها على أساس موقعها من المسؤولية والمساءلة من تقديم الدعم الفني والمالي والإداري لتعزيز مفهوم النزاهة والحيادية والاستقلال، وكذلك لا بد من تعزيز دور الوسائل البديلة لحل المنازعات لتخفيف العبء الملقى على المحاكم.

ز. ترويج مفاهيم النزاهة والشفافية والمساءلة، وتنمية ثقافة مضادة للفساد تتسم بالحسم وعدم التساهل مع مظاهر الفساد، خاصة الواسطة والمحسوبية والمحاباة، وإدخال هذه الثقافة والمبادئ الأخلاقية والمفاهيم والقيم المضادة للفساد في السياسة التعليمية وبرامج التوعية والتثقيف والتربية الوطنية، والدورات التدريبية لموظفي القطاع العام، وتشجيع الموظفين والكافة على إبلاغ السلطات المسؤولة عن حالات الاشتباه بجرائم الفساد، وتوفير الحماية القانونية للمبلغ، وتخفيف العقوبة عن الشريك المبلغ.

ح. تعزيز الشفافية في الإدارة العامة بما يمكن المواطن من الحصول على معلومات عن كيفية تنظيم الإدارات وعمليات اتخاذ القرار فيها، وتبسيط الإجراءات الإدارية، والإطلاع على التقارير التي تبين مكامن القوة والضعف في العمل الحكومي، وتبين الإنجازات التي تم تحقيقها، والإخفاقات والعقبات التي تعترض حسن سير الإدارة العامة.

ط. تعزيز دور الإعلام في مكافحة الفساد من خلال اعتماد سياسات إعلامية وطنية مبنية على رؤية وطنية ديمقراطية، واعتماد خطة إعلامية إستراتيجية وخطط وقتية، وإيجاد الإطار القانوني لتنظيم مهنة الإعلام وتنظيم النقابات الإعلامية بإصدار قانون نقابة الصحفيين الفلسطينيين، بما يكفل حقوق وحرريات الصحفيين وتنظيم حقهم في الوصول إلى المعلومات ونشرها وتوزيعها، وتنظيم تمويل المؤسسات الإعلامية، ورفع كفاءة الإعلاميين من خلال التدريب والتأهيل.

ي. تعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني في الرقابة على أداء الحكومة وتشجيع دور هذه المؤسسات في مكافحة الفساد مما يتطلب صياغة خطة وطنية تشارك في صياغتها هذه المؤسسات تكون جزءاً من خطة التنمية والإصلاح على أساس أجندة السياسات الوطنية، تراعي أولويات احتياجات المجتمع الفلسطيني، على أن تحول هذه الخطة دون

فرض أولويات الجهة الخارجية الممولة لهذه المؤسسات على حساب الأولويات الوطنية وخطة التنمية الوطنية.

ك. التوصية للجنة الوطنية العليا لمكافحة غسل الأموال التي تشكل بموجب قرار بقانون غسل الأموال لسنة ٢٠٠٧ أن تضع سياسات وطنية لمكافحة غسل الأموال على نحو يحقق التوازن بين واجب السلطة الوطنية في حماية حريات وحقوق المواطن بما في ذلك حقه في سرية المعلومات الشخصية والمالية الخاصة بمعاملاته التجارية، وبين واجب السلطة الوطنية في مكافحة جرائم غسل الأموال.

ل. تشجيع الانضمام لاتفاقيات التعاون العربية، وإبرام اتفاقيات ثنائية في مجال تحقيق المساعدة القانونية والتعاون القضائي لملاحقة مرتكبي جرائم الفساد، والجرائم المنظمة عبر الوطنية، والجرائم المالية والاقتصادية، حيث أنه بالنظر إلى الحالة الفلسطينية فإنه من الصعب ملاحقة حالات الفساد في ظل استباحة الحدود وعدم السيطرة عليها من السلطة الوطنية الفلسطينية، ولا بد من الاستفادة من الاتفاقيات الثنائية الموقعة بين الجانب الإسرائيلي والدول العربية المجاورة بهذا الشأن، خاصة أن إسرائيل كدولة احتلال قد تتعاون مع مرتكبي جرائم الفساد في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، وذلك بهدف إضعاف سيطرة السلطة وإضعاف دور مؤسساتها الوطنية.

م. مطالبة الأمم المتحدة بمنح السلطة الوطنية الفلسطينية كشخص من أشخاص القانون الدولي الحق بالمطالبة بتسليم المجرمين المتورطين بجرائم فساد واسترداد كافة الأموال والممتلكات المتحصلة عليها من جرائم الفساد أو المستخدمة في ارتكاب جرائم الفساد والإيرادات أو المنافع المتأتية منها.

٢. إصدار إعلان عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية يعبر عن رغبة السلطة الصريحة بالالتزام بأحكام هذه الاتفاقية ومن ثم تطبيق وتجسيد بنودها على صعيد الأراضي الفلسطينية، أو أن يقرر المجلس التشريعي الفلسطيني إذا ما ارتأى بأن المصلحة الفلسطينية تقتضي إعمال وتطبيق هذه الاتفاقية التعاطي مع أحكام هذه الاتفاقية عبر إدماج وتضمين نصوصها في التشريعات الفلسطينية السارية بغض النظر عن معيار العضوية في هذه الاتفاقية.

٣. إعداد وإقرار سياسة وطنية لمكافحة الفساد يتم بناؤها على أساس وطني، تجاوبا مع الحالة الفلسطينية التي يتداخل فيها الشأن الإداري مع الوطني، حيث أن مكافحة الفساد



ليست حكرا على الحكومة، فمن المعروف أن سوء استخدام المصادر والموارد يعكس أثره على حجم الثقة الشعبية بالسلطة الوطنية، ويقلل نسبة التضامن العربي والدولي مع الشعب الفلسطيني، ويعطي الذرائع للاحتلال لمواصلة وصايته على الشعب الفلسطيني وسيطرته على الأرض الفلسطينية.

٤. ترجمة السياسة الوطنية التي تتبناها إلى خطط وطنية لمكافحة الفساد، تشارك بصياغتها الأحزاب ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص والنقابات بقيادة الحكومة التي تعبر عن إرادتها السياسية وسياستها الوطنية في مكافحة الفساد بشكل جدي شمولي دائم وفعال، وعلى نحو يضمن اعتبار هذه الخطط والسياسات جزء من الالتزام الوطني الأخلاقي والقانوني لأي حكومة وأي حزب يصل إلى السلطة.

٥. إن التشريعات وخطط الإصلاح والتنمية الفلسطينية في مجملها تتصدى للفساد، ولكن في الواقع العملي فإن أبرز مكامن الخلل هو في الحلقة الأخيرة من مكافحة الفساد التي تتجلى في المحاسبة، حيث يجدر التركيز على إحالة ملفات الفساد للمحاسبة أمام القضاء، وخاصة عندما يتعلق الأمر بالمناصب والوظائف العليا، فكلما قامت السلطة بمحاسبة المستويات العليا الضالعة بالفساد كلما اكتسبت الثقة الشعبية وأعطت العبرة للكافة.

٦. تعزيز سياسة الحكومة في الرقابة على النشاط المالي للجمعيات والهيئات الأهلية.

٧. تبني سياسة واضحة بشأن إخضاع المؤسسات الحكومية التي تتمتع باستقلال مالي وإداري والتي تتلقى موازنتها من الموازنة العامة للسلطة الوطنية لقواعد الرقابة والمساءلة وقواعد إدارة المال العام والموارد البشرية.

٨. تبني سياسة أمنية وطنية تقوم على إخضاع المؤسسة الأمنية لمعايير الحكم الرشيد، وتعزيز مرجعية الأجهزة الأمنية للحكومة على أساس المسؤولية عن عملها، وإخضاعها لقواعد الرقابة والمساءلة والمحاسبة.

٩. مأسسة عملية استلام وتوزيع المساعدات العينية التي تصل لفلسطين من خلال جهة رسمية مساءلة، ووفقا لأنظمة ومعايير واضحة ومحددة.

١٠. إعداد واعتماد سياسة وطنية بشأن التأمينات الاجتماعية لحماية الفئات المهمشة والفقيرة. وتبني نظام تأمين صحي وطني شامل يقوم على أساس التكافل بين فئات المجتمع ويكون دور الحكومة الرئيسي فيه دور رقابي ومنظم.

١١. تطبيق مدونات ومعايير سلوكية للوظائف العمومية، وإتخاذ تدابير تأديبية ضد الموظفين العموميين الذين يخالفون تلك المدونات.
  ١٢. زيادة الرواتب والأجور على أساس جدول غلاء المعيشة، بما يضمن حياة كريمة ولائمة تساهم في تحسين الموظفين العاميين.
  ١٣. تعزيز دور وحدات الرقابة في الوزارات والمؤسسات، ووحدات شكاوى المواطن بما يتيح المجال للإبلاغ عن وقائع الفساد، ويعزز من الرقابة الداخلية.
  ١٤. تعزيز وتمكين عملية تقييم أداء الموظفين العموميين على أسس دقيقة، وإجراء تعديلات تشريعية تمكن من الترقية على أساس تقييم الكفاءة دون الاعتماد فقط على الأقدمية وسنوات الخدمة.
  ١٥. تعزيز وتمكين وحدات التخطيط والتطوير في الوزارات ورفضها بالكادر المؤهل، وزيادة قدرتها على القيام بمهام التخطيط الاستراتيجي من خلال تدريب وتأهيل كادر هذه الوحدات وتوعيتهم بأهمية التخطيط الاستراتيجي المرتبط بسياسات الحكومة.
  ١٦. توسيع نطاق استخدام تكنولوجيا المعلومات والوسائل التكنولوجية في العمل، والتركيز على أتمتة قواعد البيانات وأنظمة عمل ونشاطات وخدمات الوزارات، للوصول إلى الحكومة الالكترونية.
- وفي الختام لا بد من القول أن استمرار الاحتلال يعتبر عاملا أساسيا في تشجيع مظاهر الفساد، حيث أن استمرار الاحتلال يعني استمرار الصراع، ومن الطبيعي أن تشجيع الفساد يعد أحد أساليب الاحتلال الرامية إلى إضعاف الطرف الفلسطيني الخصم، وهناك كثير من مظاهر الفساد نشأت بفعل الاحتلال، الذي يحاول توفير بيئة تشجع الفلتان الأمني والإفلات من المحاسبة والعقاب، ولعل تدمير مقرات السلطة الوطنية واستباحتها من قبل جيش الاحتلال يعد من العوامل الرئيسية التي ساهمت بإضعاف سيطرة السلطة الوطنية، وإضعاف فعالية القضاء الفلسطيني، وإضعاف قدرة السلطة الوطنية على جلب وإحضار مرتكبي الجرائم أمام القضاء وعلى تنفيذ الأحكام القضائية.
- إن الإرادة السياسية المتعلقة بمكافحة الفساد تبقى مرتبطة بالقضايا الوطنية، لأن الأدوات التي تطرحها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي نطمح لتحقيقها وإنجازها، تكتسب أهميتها وفعاليتها في إطار دولة، وتقع على المجتمع الدولي ومنظمة الأمم المتحدة التي

أبرمت هذه الاتفاقية مسئولية كبيرة في مساعدة الشعب الفلسطيني لتخليصه من الاحتلال، وتعزيز وتمكين ودعم السلطة الوطنية الفلسطينية الناجزة، حتى بناء الدولة الفلسطينية بكافة مؤسساتها ومرافقها، حتى تتأهل لتكون دولة فاعلة في إطار الجمعية العامة للأمم المتحدة، وقادرة على الوفاء بكافة الالتزامات الدولية التي تترتب على الدول الأعضاء.

ومن الطبيعي أنه كلما تم دعم وتمكين السلطة الوطنية كلما تطورت قدراتها في مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية وجرائم الفساد، وإذا انهارت السلطة الوطنية انهارت كل الأدوات التي تطرحها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية ولن يتبقى مجال للحديث عن مؤسسات أو قانون أو اتفاقيات.

## الملاحق

الملحق أ: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

الملحق ب: قانون الكسب غير المشروع

الملحق ج: قانون مكافحة غسل الأموال

## اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

### الدياجية

إن الدول الأطراف في هذه الاتفاقية،

إذ تقلقها خطورة ما يطرحه الفساد من مشاكل ومخاطر على استقرار المجتمعات وأمنها، مما يقوّض مؤسسات الديمقراطية وقيمها والقيم الأخلاقية والعدالة، ويعرّض التنمية المستدامة وسيادة القانون للخطر،

وإذ تقلقها أيضا الصلات القائمة بين الفساد وسائر أشكال الجريمة، وخصوصا الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية، بما فيها غسل الأموال،

وإذ تقلقها كذلك حالات الفساد التي تتعلق بمقادير هائلة من الموجودات، يمكن أن تمثل نسبة كبيرة من موارد الدول، والتي تهدّد الاستقرار السياسي والتنمية المستدامة لتلك الدول،

واقترعا منها بأن الفساد لم يعد شأنًا محليًا بل هو ظاهرة عبر وطنية تمس كل المجتمعات والاقتصادات، مما يجعل التعاون الدولي على منعه ومكافحته أمرا ضروريا،

واقترعا منها أيضا بأن اتباع نهج شامل ومتعدد الجوانب هو أمر لازم لمنع الفساد ومكافحته بصورة فعالة،

واقترعا منها كذلك بأن توافر المساعدة التقنية يمكن أن يؤدي دورا هاما، بما في ذلك عن طريق تدعيم الطاقات وبناء المؤسسات، في تعزيز قدرة الدول على منع الفساد ومكافحته بصورة فعالة،

واقترعا منها بأن اكتساب الثروة الشخصية بصورة غير مشروعة يمكن أن يلحق ضررا بالغا بالمؤسسات الديمقراطية والاقتصادات الوطنية وسيادة القانون،

وإذ عقدت العزم على أن تمنع وتكشف وتردع، على نحو أنجع، الإحالات الدولية للموجودات المكتسبة بصورة غير مشروعة، وأن تعزز التعاون الدولي في مجال استرداد الموجودات،

وإذ تسلّم بالمبادئ الأساسية لمراعاة الأصول القانونية في الإجراءات الجنائية وفي الإجراءات المدنية أو الإدارية للفصل في حقوق الملكية،

وإذ تضع في اعتبارها أن منع الفساد والقضاء عليه هو مسؤولية تقع على عاتق جميع الدول، وأنه يجب عليها أن تتعاون معاً بدعم ومشاركة أفراد وجماعات خارج نطاق القطاع العام، كالمجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، إذا كان يراد لجهودها في هذا المجال أن تكون فعالة،

وإذ تضع في اعتبارها أيضاً مبادئ الإدارة السليمة للشؤون والممتلكات العمومية، والإنصاف والمسؤولية والتساوي أمام القانون وضرورة صون النزاهة وتعزيز ثقافة تبتذ الفساد،

وإذ تنني على ما تقوم به لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة من أعمال في ميدان منع الفساد ومكافحته،

وإذ تستذكر الأعمال التي اضطلعت بها المنظمات الدولية والإقليمية الأخرى في هذا الميدان، بما في ذلك أنشطة مجلس أوروبا والاتحاد الأوروبي والاتحاد الأفريقي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومنظمة الدول الأمريكية ومجلس التعاون الجمركي (المعروف أيضاً باسم المنظمة العالمية للجمارك) وجامعة الدول العربية،

وإذ تحيط علماً مع التقدير بالصكوك المتعددة الأطراف لمنع الفساد ومكافحته، بما فيها اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد، التي اعتمدها منظمة الدول الأمريكية في ٢٩ آذار/مارس ١٩٩٦، واتفاقية مكافحة الفساد بين موظفي الجماعات الأوروبية أو موظفي الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، التي اعتمدها مجلس الاتحاد الأوروبي في ٢٦ أيار/مايو ١٩٩٧، واتفاقية مكافحة رشو الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية، التي اعتمدها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في ٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٧، واتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد، التي اعتمدها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في ٢٧ كانون الثاني/يناير ١٩٩٩، واتفاقية القانون المدني بشأن الفساد، التي اعتمدها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في ٤ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩، واتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومحاربه، التي اعتمدها رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي في ١٢ تموز/يوليه ٢٠٠٣،

وإذ ترحب بدخول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية حيز النفاذ في ٢٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣،

اتفقت على ما يلي:

## الفصل الأول

### أحكام عامة

#### المادة ١

#### بيان الأغراض

أغراض هذه الاتفاقية هي:

- (أ) ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجع؛  
 (ب) ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد، بما في ذلك في مجال استرداد الموجودات؛  
 (ج) تعزيز النزاهة والمساءلة والادارة السليمة للشؤون العمومية والممتلكات العمومية.

#### المادة ٢

#### المصطلحات المستخدمة

لأغراض هذه الاتفاقية:

- (أ) يقصد بتعبير «موظف عمومي»: '١' أي شخص يشغل منصبا تشريعا أو تنفيذيا أو اداريا أو قضائيا لدى دولة طرف، سواء أكان معيناً أم منتخبا، دائما أم مؤقتا، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن أقدمية ذلك الشخص؛ '٢' أي شخص آخر يؤدي وظيفة عمومية، بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية، أو يقدم خدمة عمومية، حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي للدولة الطرف وحسب ما هو مطبق في المجال القانوني ذي الصلة لدى تلك الدولة الطرف؛ '٣' أي شخص آخر معرّف بأنه «موظف عمومي» في القانون الداخلي للدولة الطرف. بيد أنه لأغراض بعض التدابير المعينة الواردة في الفصل الثاني من هذه الاتفاقية، يجوز أن يُقصد بتعبير «موظف عمومي» أي شخص يؤدي وظيفة عمومية أو يقدم خدمة عمومية حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي للدولة الطرف وحسب ما هو مطبق في المجال المعني من قانون تلك الدولة الطرف؛
- (ب) يُقصد بتعبير «موظف عمومي أجنبي» أي شخص يشغل منصبا تشريعا أو تنفيذيا أو اداريا أو قضائيا لدى بلد أجنبي، سواء أكان معيناً أم منتخبا؛ وأي شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي، بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية؛
- (ج) يقصد بتعبير «موظف مؤسسة دولية عمومية» مستخدم مدني دولي أو أي شخص تآذن له مؤسسة من هذا القبيل بأن يتصرف نيابة عنها؛

- (د) يقصد بتعبير «الممتلكات» الموجودات بكل أنواعها، سواء أكانت مادية أم غير مادية، منقولة أم غير منقولة، ملموسة أم غير ملموسة، والمستندات أو الصكوك القانونية التي تثبت ملكية تلك الموجودات أو وجود حق فيها؛
- (هـ) يقصد بتعبير «العائدات الإجرامية» أي ممتلكات متأتية أو متحصل عليها، بشكل مباشر أو غير مباشر، من ارتكاب جرم؛
- (و) يقصد بتعبير «التجميد» أو «الحجز» فرض حظر مؤقت على إحالة الممتلكات أو تبديلها أو التصرف فيها أو نقلها، أو تولي عهدة الممتلكات أو السيطرة عليها مؤقتا، بناء على أمر صادر عن محكمة أو سلطة مختصة أخرى؛
- (ز) يقصد بتعبير «المصادرة»، التي تشمل التجريد حيثما انطبق، الحرمان الدائم من الممتلكات بأمر صادر عن محكمة أو سلطة مختصة أخرى؛
- (ح) يقصد بتعبير «الجرم الأصلي» أي جرم تأتت منه عائدات يمكن أن تصبح موضوع جرم حسب التعريف الوارد في المادة ٢٣ من هذه الاتفاقية؛
- (ط) يقصد بتعبير «التسليم المراقب» السماح لشحنات غير مشروعة أو مشبوهة بالخروج من إقليم دولة أو أكثر أو المرور عبره أو دخوله بعلم من سلطاتها المعنية وتحت مراقبتها، بغية التحري عن جرم ما وكشف هوية الأشخاص الضالعين في ارتكابه.

### المادة ٣

#### نطاق الانطباق

١. تنطبق هذه الاتفاقية، وفقا لأحكامها، على منع الفساد والتحري عنه وملاحقة مرتكبيه، وعلى تجميد وحجز وارجاع العائدات المتأتية من الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية.
٢. لأغراض تنفيذ هذه الاتفاقية، ليس ضروريا أن تكون الجرائم المبيّنة فيها قد ألحقت ضررا أو أذى بأمالك الدولة، باستثناء ما تنص عليه خلافا لذلك.

### المادة ٤

#### صون السيادة

١. تؤدي الدول الأطراف التزاماتها بمقتضى هذه الاتفاقية على نحو يتسق مع مبدأي تساوي الدول في السيادة وسلامة أراضيها، ومع مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى.
٢. ليس في هذه الاتفاقية ما يبيح للدولة الطرف أن تقوم في إقليم دولة أخرى بممارسة الولاية القضائية وأداء الوظائف التي يناط أداؤها حصرا بسلطات تلك الدولة الأخرى بمقتضى قانونها الداخلي.



## الفصل الثاني

### التدابير الوقائية

#### المادة ٥

#### سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية

١. تقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة.
٢. تسعى كل دولة طرف إلى إرساء وترويج ممارسات فعالة تستهدف منع الفساد.
٣. تسعى كل دولة طرف إلى إجراء تقييم دوري للصوصك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة، بغية تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته.
٤. تتعاون الدول الأطراف فيما بينها ومع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة، حسب الاقتضاء ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، على تعزيز وتطوير التدابير المشار إليها في هذه المادة. ويجوز أن يشمل ذلك التعاون المشاركة في البرامج والمشاريع الدولية الرامية إلى منع الفساد.

#### المادة ٦

#### هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية

١. تكفل كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات، حسب الاقتضاء، تتولى منع الفساد، بوسائل مثل:
  - (أ) تنفيذ السياسات المشار إليها في المادة ٥ من هذه الاتفاقية، والإشراف على تنفيذ تلك السياسات وتنسيقه، عند الاقتضاء؛
  - (ب) زيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها.
٢. تقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها في الفقرة ١ من هذه المادة ما يلزم من الاستقلالية، لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمناى عن أي تأثير لا مسوغ له. وينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين، وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للاضطلاع بوظائفهم.
٣. تقوم كل دولة طرف بإبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة باسم وعنوان السلطة أو السلطات التي يمكن أن تساعد الدول الأطراف الأخرى على وضع وتنفيذ تدابير محددة لمنع الفساد.

## المادة ٧

### القطاع العام

١. تسعى كل دولة طرف، حيثما اقتضى الأمر ووفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم لتوظيف المستخدمين المدنيين، وغيرهم من الموظفين العموميين غير المنتخبين عند الاقتضاء، واستخدامهم واستبقائهم وترقيتهم وحالتهم على التقاعد تتسم بأنها: (أ) تقوم على مبادئ الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية، مثل الجدارة والانصاف والأهلية؛
- (ب) تشمل على اجراءات مناسبة لاختيار وتدريب أفراد لتولي المناصب العمومية التي تعتبر عرضة للفساد بصفة خاصة وضمان تتابهم على المناصب عند الاقتضاء؛
- (ج) تشجع على تقديم أجور كافية ووضع جداول أجور منصفة، مع مراعاة مستوى النمو الاقتصادي للدولة الطرف المعنية؛
- (د) تشجع على وضع برامج تعليمية وتدريبية لتمكين أولئك الموظفين من الوفاء بمتطلبات الأداء الصحيح والمشرف والسليم للوظائف العمومية، وتوفير لهم التدريب المتخصص والمناسب من أجل إذكاء وعيهم بمخاطر الفساد الملازمة لأداء وظائفهم. ويجوز أن تشير هذه البرامج إلى مدونات أو معايير سلوكية في المجالات التي تنطبق عليها.
٢. تنظر كل دولة طرف أيضا في اعتماد تدابير تشريعية وإدارية مناسبة، بما يتوافق مع أهداف هذه الاتفاقية ووفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لوضع معايير تتعلق بالترشيح للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها.
٣. تنظر كل دولة طرف أيضا في اتخاذ التدابير التشريعية والإدارية المناسبة، بما يتسق مع أهداف هذه الاتفاقية ووفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية وفي تمويل الأحزاب السياسية، حيثما انطبق الحال.
٤. تسعى كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم تعزز الشفافية وتمنع تضارب المصالح.

## المادة ٨

### مدونات قواعد سلوك للموظفين العموميين

- ١- من أجل مكافحة الفساد، تعمل كل دولة طرف، ضمن جملة أمور، على تعزيز النزاهة والأمانة والمسؤولية بين موظفيها العموميين، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني.
- ٢- على وجه الخصوص، تسعى كل دولة طرف إلى أن تطبق، ضمن نطاق نظمها المؤسسية والقانونية،

- مدونات أو معايير سلوكية من أجل الأداء الصحيح والمشرّف والسليم للوظائف العمومية.
- ٣- لأغراض تنفيذ أحكام هذه المادة، على كل دولة طرف، حيثما اقتضى الأمر ووفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، أن تحيط علما بالمبادرات ذات الصلة التي اتخذتها المنظمات الإقليمية والأقاليمية والمتعددة الأطراف، ومنها المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين، الواردة في مرفق قرار الجمعية العامة ٥٩/٥١ المؤرخ ١٢ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٦.
- ٤- تنظر كل دولة طرف أيضا، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، في إرساء تدابير ونظم تيسر قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد، عندما يتنبهون إلى مثل هذه الأفعال أثناء أداء وظائفهم.
- ٥- تسعى كل دولة طرف، عند الاقتضاء ووفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، إلى وضع تدابير ونظم تلزم الموظفين العموميين بأن يفصحوا للسلطات المعنية عن أشياء منها ما لهم من أنشطة خارجية وعمل وظيفي واستثمارات وموجودات وهبات أو منافع كبيرة قد تفضي إلى تضارب في المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين.
- ٦- تنظر كل دولة طرف في أن تتخذ، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، تدابير تأديبية أو تدابير أخرى ضد الموظفين العموميين الذين يخالفون المدونات أو المعايير الموضوعية وفقا لهذه المادة.

## المادة ٩

### المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية

- ١- تقوم كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بالخطوات اللازمة لإنشاء نظم اشتراء مناسبة تقوم على الشفافية والتنافس وعلى معايير الموضوعية في اتخاذ القرارات، وتتسم، ضمن جملة أمور، بفاعليتها في منع الفساد. وتتناول هذه النظم، التي يجوز أن تراعى في تطبيقها قيم حديثة مناسبة، أمورا، منها:
- (أ) توزيع المعلومات المتعلقة بإجراءات وعقود الاشتراء، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالدعوات إلى المشاركة في المناقصات، والمعلومات ذات الصلة أو الوثيقة الصلة بإرساء العقود، توزيعا عاما، مما يتيح لمقدمي العروض المحتملين وقتا كافيا لإعداد عروضهم وتقديمها؛
- (ب) القيام مسبقا بإقرار ونشر شروط المشاركة، بما في ذلك معايير الاختيار وإرساء العقود وقواعد المناقصة؛
- (ج) استخدام معايير موضوعية ومقررة مسبقا لاتخاذ القرارات المتعلقة بالمشتريات العمومية، تيسيرا للتحقق لاحقا من صحة تطبيق القواعد أو الإجراءات؛

- (د) إقامة نظام فعّال للمراجعة الداخلية، بما في ذلك نظام فعّال للطعن، ضمانا لوجود سبل قانونية للتظلم والانتصاف في حال عدم اتباع القواعد أو الإجراءات الموضوعية عملا بهذه الفقرة؛
- (هـ) اتخاذ تدابير، عند الاقتضاء، لتنظيم الأمور المتعلقة بالعاملين المسؤولين عن المشتريات، مثل الاعلان عن أي مصلحة في مشتريات عمومية معينة، وإجراءات الفرز، والاحتياجات التدريبية.
- ٢- تتخذ كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، تدابير مناسبة لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية. وتشمل هذه التدابير ما يلي:
- (أ) اجراءات لاعتماد الميزانية الوطنية؛
- (ب) الابلاغ عن الايرادات والنفقات في حينها؛
- (ج) نظاما يتضمن معايير للمحاسبة ومراجعة الحسابات وما يتصل بذلك من رقابة؛
- (د) نظما فعالة وكفؤة لتدبير المخاطر وللمراقبة الداخلية؛
- (هـ) اتخاذ تدابير تصحيحية، عند الاقتضاء، في حال عدم الامتثال للاشتراطات المقررة في هذه الفقرة.
- ٣- تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير مدنية وإدارية، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، للمحافظة على سلامة دفاتر المحاسبة أو السجلات أو البيانات المالية أو المستندات الأخرى ذات الصلة بالنفقات والايادات العمومية ولمنع تزوير تلك المستندات.

## المادة ١٠

### إبلاغ الناس

- تتخذ كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ومع مراعاة ضرورة مكافحة الفساد، ما قد يلزم من تدابير لتعزيز الشفافية في إدارتها العمومية، بما في ذلك ما يتعلق بكيفية تنظيمها واشغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، عند الاقتضاء. ويجوز أن تشمل هذه التدابير ما يلي:
- (أ) اعتماد إجراءات أو لوائح تمكّن عامة الناس من الحصول، عند الاقتضاء، على معلومات عن كيفية تنظيم إدارتها العمومية واشغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، وعن القرارات والصكوك القانونية التي تهم عامة الناس، مع ايلاء المراعاة الواجبة لصون حرمتهم وبياناتهم الشخصية؛
- (ب) تبسيط الإجراءات الإدارية، عند الاقتضاء، من أجل تيسير وصول الناس إلى السلطات المختصة التي تتخذ القرارات؛

(ج) نشر معلومات يمكن أن تضم تقارير دورية عن مخاطر الفساد في إدارتها العمومية.

## المادة ١١

### التدابير المتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة

- ١- نظرا لأهمية استقلالية القضاء وما له من دور حاسم في مكافحة الفساد، تتخذ كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني ودون مساس باستقلالية القضاء، تدابير لتدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي. ويجوز أن تشمل تلك التدابير قواعد بشأن سلوك أعضاء الجهاز القضائي.
- ٢- يجوز استحداث وتطبيق تدابير ذات مفعول مماثل للتدابير المتخذة عملا بالفقرة ١ من هذه المادة داخل جهاز النيابة العامة في الدول الأطراف التي لا يشكل فيها ذلك الجهاز جزءا من الجهاز القضائي، ولكن يتمتع باستقلالية مماثلة لاستقلاليته.

## المادة ١٢

### القطاع الخاص

- ١- تتخذ كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، تدابير لمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد، ولتعزيز معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات في القطاع الخاص، وتقرض عند الاقتضاء عقوبات مدنية أو إدارية أو جنائية تكون فعّالة ومتناسبة وراذعة على عدم الامتثال لهذه التدابير.
- ٢- يجوز أن تتضمن التدابير الرامية إلى تحقيق هذه الغايات ما يلي:
  - (أ) تعزيز التعاون بين أجهزة انفاذ القانون وكيانات القطاع الخاص ذات الصلة؛
  - (ب) العمل على وضع معايير واجراءات تستهدف صون نزاهة كيانات القطاع الخاص ذات الصلة، بما في ذلك وضع مدونات قواعد سلوك من أجل قيام المنشآت التجارية وجميع المهن ذات الصلة بممارسة أنشطتها على وجه صحيح ومشرف وسليم ومنع تضارب المصالح، ومن أجل ترويج استخدام الممارسات التجارية الحسنة بين المنشآت التجارية وفي العلاقات التعاقدية بين تلك المنشآت والدولة؛
  - (ج) تعزيز الشفافية بين كيانات القطاع الخاص، بما في ذلك اتخاذ تدابير عند الاقتضاء بشأن هوية الشخصيات الاعتبارية والطبيعية الضالعة في انشاء وادارة الشركات؛
  - (د) منع اساءة استخدام الاجراءات التي تنظم نشاط كيانات القطاع الخاص، بما في ذلك الاجراءات المتعلقة بالاعانات والرخص التي تمنحها السلطات العمومية للأنشطة التجارية؛

- (هـ) منع تضارب المصالح بفرض قيود، حسب الاقتضاء ولفترة زمنية معقولة، على ممارسة الموظفين العموميين السابقين أنشطة مهنية، أو على عمل الموظفين العموميين في القطاع الخاص بعد استقالتهم أو تقاعدهم، عندما تكون لتلك الأنشطة أو ذلك العمل صلة مباشرة بالوظائف التي تولاها أولئك الموظفون العموميون أو أشرفوا عليها أثناء مدة خدمتهم؛
- (و) ضمان أن تكون لدى منشآت القطاع الخاص، مع أخذ بنيتها وحجمها بعين الاعتبار، ضوابط كافية لمراجعة الحسابات داخليا تساعد على منع أفعال الفساد وكشفها وضمن أن تكون حسابات منشآت القطاع الخاص هذه وبياناتها المالية اللازمة خاضعة لاجراءات مراجعة حسابات وتصديق ملائمة.
- ٣- بغية منع الفساد، تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير، وفقا لقوانينها الداخلية ولوائحها المتعلقة بمسك الدفاتر والسجلات، والكشف عن البيانات المالية، ومعايير المحاسبة ومراجعة الحسابات، لمنع القيام بالأفعال التالية بغرض ارتكاب أي من الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية:
- (أ) إنشاء حسابات خارج الدفاتر؛
- (ب) اجراء معاملات دون تدوينها في الدفاتر أو دون تبيينها بصورة وافية؛
- (ج) تسجيل نفقات وهمية؛
- (د) قيد التزامات مالية دون تبيين غرضها على الوجه الصحيح؛
- (هـ) استخدام مستندات زائفة؛
- (و) الاتلاف المتعمد لمستندات المحاسبة قبل الموعد الذي يفرضه القانون.
- ٤- على كل دولة ألا تسمح باقتطاع النفقات التي تمثل رشاوى من الوعاء الضريبي، لأن الرشاوى هي من أركان الأفعال المجرمة وفقا للمادتين ١٥ و١٦ من هذه الاتفاقية، وكذلك، عند الاقتضاء، سائر النفقات المتكبدة في تعزيز السلوك الفاسد.

## المادة ١٣

### مشاركة المجتمع

- ١- تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، ضمن حدود امكاناتها ووفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربتة، ولإذكاء وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثله من خطر. وينبغي تدعيم هذه المشاركة بتدابير مثل:

(أ) تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع اسهام الناس فيها؛

(ب) ضمان تيسر حصول الناس فعليا على المعلومات؛

(ج) القيام بأنشطة اعلامية تسهم في عدم التسامح مع الفساد، وكذلك برامج توعية عامة تشمل المناهج المدرسية والجامعية؛

(د) احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها. ويجوز إخضاع تلك الحرية لقيود معينة، شريطة أن تقتصر هذه القيود على ما ينص عليه القانون وما هو ضروري؛

'١' لمراعاة حقوق الآخرين أو سمعتهم؛

'٢' لحماية الأمن الوطني أو النظام العام أو لصون صحة الناس أو أخلاقهم.

٢- على كل دولة طرف أن تتخذ التدابير المناسبة لضمان تعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد ذات الصلة المشار إليها في هذه الاتفاقية، وأن توفر لهم، حسب الاقتضاء، سبل الاتصال بتلك الهيئات لكي يبلغوها، بما في ذلك دون بيان هويتهم، عن أي حوادث قد يرى أنها تشكل فعلا مجرماً وفقاً لهذه الاتفاقية.

## المادة ١٤

### تدابير منع غسل الأموال

١- على كل دولة طرف:

(أ) أن تنشئ نظاماً داخلياً شاملاً للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية، بما في ذلك الشخصيات الطبيعية أو الاعتبارية التي تقدم خدمات نظامية أو غير نظامية في مجال إحالة الأموال أو كل ما له قيمة، وعند الاقتضاء على الهيئات الأخرى المعرضة بوجه خاص لغسل الأموال، ضمن نطاق اختصاصها، من أجل ردع وكشف جميع أشكال غسل الأموال، ويتعين أن يشدد ذلك النظام على المتطلبات الخاصة بتحديد هوية الزبائن والمالكين المنتفعين، عند الاقتضاء، وحفظ السجلات والإبلاغ عن المعاملات المشبوهة؛

(ب) أن تكفل، دون مساس بأحكام المادة ٤٦ من هذه الاتفاقية، قدرة السلطات الإدارية والرقابية والمعنية بإنفاذ القانون وسائر السلطات المكرسة لمكافحة غسل الأموال، (بما فيها السلطات القضائية، حيثما يقضي القانون الداخلي بذلك)، على التعاون وتبادل المعلومات على الصعيدين الوطني والدولي ضمن نطاق الشروط التي يفرضها قانونها الداخلي، وأن تنظر، لتلك الغاية، في إنشاء وحدة معلومات استخباراتية مالية تعمل كمركز وطني لجمع وتحليل المعلومات المتعلقة بعمليات غسل الأموال المحتملة، ولتعميم تلك المعلومات؛

٢- تنظر الدول الأطراف في تنفيذ تدابير قابلة للتطبيق لكشف ورصد حركة النقود والصكوك القابلة للتداول ذات الصلة عبر حدودها، رهنا بضمانات تكفل استخدام المعلومات استخداماً سليماً ودون إعاقة حركة رأس المال المشروع بأي صورة من الصور. ويجوز أن تشمل تلك التدابير اشتراط قيام الأفراد والمؤسسات التجارية بالإبلاغ عن إحالة أي مقادير ضخمة من النقود والصكوك القابلة للتداول ذات الصلة عبر الحدود.

٣- تنظر الدول الأطراف في تنفيذ تدابير مناسبة وقابلة للتطبيق للزام المؤسسات المالية، ومنها الجهات المعنية بتحويل الأموال بما يلي:

(أ) تضمين استمارات الاحالة الالكترونية للأموال والرسائل ذات الصلة معلومات دقيقة ومفيدة عن المصدر؛

(ب) الاحتفاظ بتلك المعلومات طوال سلسلة عمليات الدفع؛

(ج) فرض فحص دقيق على حالات الأموال التي لا تحتوي على معلومات كاملة عن المصدر.

٤- لدى إنشاء نظام رقابي وإشرافي داخلي بمقتضى أحكام هذه المادة، ودون مساس بأي مادة أخرى من هذه الاتفاقية، يجدر بالدول الأطراف أن تسترشد بالمبادرات ذات الصلة التي اتخذتها المؤسسات الإقليمية والأقليمية والمتعددة الأطراف ضد غسل الأموال.

٥- تسعى الدول الأطراف إلى تنمية وتعزيز التعاون العالمي والإقليمي ودون الإقليمي والشائي بين السلطات القضائية وأجهزة إنفاذ القانون وأجهزة الرقابة المالية من أجل مكافحة غسل الأموال.

## الفصل الثالث

### التجريم وإنفاذ القانون

#### المادة ١٥

#### رشو الموظفين العموميين الوطنيين

تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمداً:

(أ) وعد موظف عمومي بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية؛

(ب) التماس موظف عمومي أو قبوله، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو



يتمتع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية.

## المادة ١٦

### رشو الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية

١- تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم القيام، عمداً، بوعد موظف عمومي أجنبي أو موظف مؤسسة دولية عمومية بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يتمتع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية، من أجل الحصول على منفعة تجارية أو أي مزية غير مستحقة أخرى أو الاحتفاظ بها فيما يتعلق بتصريف الأعمال التجارية الدولية.

٢- تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم قيام موظف عمومي أجنبي أو موظف في مؤسسة دولية عمومية عمداً، بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتماس أو قبول مزية غير مستحقة، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يتمتع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية.

## المادة ١٧

### اختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها بشكل آخر من قبل

#### موظف عمومي

تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم قيام موظف عمومي عمداً، لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان آخر، باختلاس أو تبديد أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه، أو تسريبها بشكل آخر.

## المادة ١٨

### المتاجرة بالنفوذ

تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمداً:

(أ) وعد موظف عمومي أو أي شخص آخر بأي مزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، لتحريض ذلك الموظف العمومي أو الشخص على استغلال نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة لصالح المحرّض الأصلي على ذلك الفعل أو لصالح أي شخص

آخر؛

(ب) قيام موظف عمومي أو أي شخص آخر، بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتماس أو قبول أي مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص آخر، لكي يستغل ذلك الموظف العمومي أو الشخص نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة.

## المادة ١٩

### إساءة استغلال الوظائف

تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجرّم تعمد موظف عمومي إساءة استغلال وظائفه أو موقعه، أي قيامه أو عدم قيامه بفعل ما، لدى الاضطلاع بوظائفه، بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان آخر، مما يشكل انتهاكا للقوانين.

## المادة ٢٠

### الإثراء غير المشروع

تنظر كل دولة طرف، رهنا بدستورها والمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم تعمد موظف عمومي إثراء غير مشروع، أي زيادة موجوداته زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياسا إلى دخله المشروع.

## المادة ٢١

### الرشوة في القطاع الخاص

تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمدا أثناء مزاوله أنشطة اقتصادية أو مالية أو تجارية:

(أ) وعد أي شخص يدير كيانا تابعا للقطاع الخاص، أو يعمل لديه بأي صفة، بمزие غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الشخص نفسه أو لصالح شخص آخر، لكي يقوم ذلك الشخص بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما، مما يشكل إخلالا بواجباته؛

(ب) التماس أي شخص يدير كيانا تابعا للقطاع الخاص، أو يعمل لديه بأي صفة، أو قبوله، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة، سواء لصالح الشخص نفسه أو لصالح شخص آخر، لكي يقوم ذلك الشخص بفعل ما، مما يشكل إخلالا بواجباته.

## المادة ٢٢

## اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص

تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم تعمد شخص يدير كيانا تابعا للقطاع الخاص، أو يعمل فيه بأي صفة، أثناء مزاولته نشاطا اقتصاديا أو مالي أو تجاري، اختلاس أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه.

## المادة ٢٣

## غسل العائدات الاجرامية

١- تعتمد كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمدا:

(أ) ١' إبدال الممتلكات أو إحالتها، مع العلم بأنها عائدات إجرامية، بغرض إخفاء أو تمويه مصدر تلك الممتلكات غير المشروع أو مساعدة أي شخص ضالع في ارتكاب الجرم الأصلي على الإفلات من العواقب القانونية لفعلة؛

٢' إخفاء أو تمويه الطبيعة الحقيقية للممتلكات أو مصدرها أو مكانها أو كيفية التصرف فيها أو حركتها أو ملكيتها أو الحقوق المتعلقة بها، مع العلم بأن تلك الممتلكات هي عائدات إجرامية؛

(ب) ورهنا بالمفاهيم الأساسية لنظامها القانوني:

١' اكتساب الممتلكات أو حيازتها أو استخدامها مع العلم، وقت استلامها، بأنها عائدات إجرامية؛

٢' المشاركة في ارتكاب أي فعل مجرم وفقا لهذه المادة، أو التعاون أو التآمر على ارتكابه، والشروع في ارتكابه والمساعدة والتشجيع على ذلك وتسهيله وإسداء المشورة بشأنه.

٢- لأغراض تنفيذ أو تطبيق الفقرة ١ من هذه المادة:

(أ) تسعى كل دولة طرف إلى تطبيق الفقرة ١ من هذه المادة على أوسع مجموعة من الجرائم الأصلية؛

(ب) تدرج كل دولة طرف في عداد الجرائم الأصلية، كحد أدنى، مجموعة شاملة من الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية؛

- (ج) لأغراض الفقرة الفرعية (ب) أعلاه، تشمل الجرائم الأصلية الجرائم المرتكبة داخل الولاية القضائية للدولة الطرف المعنية وخارجها. غير أن الجرائم المرتكبة خارج الولاية القضائية للدولة الطرف لا تمثل جرائم أصلية إلا إذا كان السلوك ذو الصلة يعتبر فعلا إجراميا بمقتضى القانون الداخلي للدولة التي ارتكب فيها وكان من شأنه أن يعتبر فعلا إجراميا بمقتضى القانون الداخلي للدولة الطرف التي تُنفذ أو تُطبّق هذه المادة لو كان قد ارتكب هناك؛
- (د) تزوّد كل دولة طرف الأمين العام للأمم المتحدة بنسخ من قوانينها المُنفذة لهذه المادة وبنسخ من أي تغييرات تُدخل على تلك القوانين لاحقا أو بوصف لها؛
- (هـ) يجوز النص على أن الجرائم المبيّنة في الفقرة ١ من هذه المادة لا تسري على الأشخاص الذين ارتكبوا الجرم الأصلي، إذا كانت المبادئ الأساسية للقانون الداخلي للدولة الطرف تقتضي ذلك.

## المادة ٢٤

### الإخفاء

دون مساس بأحكام المادة ٢٣ من هذه الاتفاقية، تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم القيام عمدا، عقب ارتكاب أي من الأفعال المجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية دون المشاركة في تلك الجرائم، باخفاء ممتلكات أو مواصلة الاحتفاظ بها عندما يكون الشخص المعني على علم بأن تلك الممتلكات متأتية من أي من الأفعال المجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية.

## المادة ٢٥

### إعاقة سير العدالة

تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمدا:

- (أ) استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب أو الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها للتحريض على الإدلاء بشهادة زور أو للتدخل في الإدلاء بالشهادة أو تقديم الأدلة في إجراءات تتعلق بارتكاب أفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية؛
- (ب) استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب للتدخل في ممارسة أي موظف قضائي أو معني بإنفاذ القانون مهامه الرسمية فيما يتعلق بارتكاب أفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية. وليس في هذه الفقرة الفرعية ما يمس بحق الدول الأطراف في أن تكون لديها تشريعات تحمي فئات أخرى من الموظفين العموميين.

## المادة ٢٦

## مسؤولية الشخصيات الاعتبارية

- ١- تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير، تتسق مع مبادئها القانونية، لتقرير مسؤولية الشخصيات الاعتبارية عن المشاركة في الأفعال المجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية.
- ٢- رهنا بالمبادئ القانونية للدولة الطرف، يجوز أن تكون مسؤولية الشخصيات الاعتبارية جنائية أو مدنية أو إدارية.
- ٣- لا تمس تلك المسؤولية بالمسؤولية الجنائية للشخصيات الطبيعية التي ارتكبت الجرائم.
- ٤- تكفل كل دولة طرف، على وجه الخصوص، إخضاع الشخصيات الاعتبارية التي تلقى عليها المسؤولية وفقا لهذه المادة لعقوبات جنائية أو غير جنائية فعّالة ومتناسبة وراذعة، بما فيها العقوبات النقدية.

## المادة ٢٧

### المشاركة والشروع

- ١- تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجرّم، وفقا لقانونها الداخلي، المشاركة بأي صفة، كطرف متواطئ أو مساعد أو محرض مثلا، في فعل مجرّم وفقا لهذه الاتفاقية.
- ٢- يجوز لكل دولة طرف أن تعتمد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجرّم، وفقا لقانونها الداخلي، أي شروع في ارتكاب فعل مجرّم وفقا لهذه الاتفاقية.
- ٣- تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجرّم، وفقا لقانونها الداخلي، الإعداد لارتكاب فعل مجرّم وفقا لهذه الاتفاقية.

## المادة ٢٨

### العلم والنية والغرض كأركان للفعل الإجرامي

يمكن الاستدلال من الملاحظات الوقائية الموضوعية على توافر عنصر العلم أو النية أو الغرض بصفته ركنا لفعل مجرّم وفقا لهذه الاتفاقية.

## المادة ٢٩

### التقادم

تحدد كل دولة طرف في اطار قانونها الداخلي، عند الاقتضاء، فترة تقادم طويلة تبدأ فيها الاجراءات القضائية بشأن أي فعل مجرّم وفقا لهذه الاتفاقية، وتحدد فترة تقادم أطول أو تعلق العمل بالتقادم في حال إفلات الجاني المزعوم من يد العدالة.

## المادة ٣٠

### الملاحقة والمقاضاة والجزاءات

- ١- تجعل كل دولة طرف ارتكاب فعل مجرم وفقا لهذه الاتفاقية خاضعا لعقوبات تُراعى فيها جسامته ذلك الجرم.
- ٢- تتخذ كل دولة طرف، وفقا لنظامها القانوني ومبادئها الدستورية، ما قد يلزم من تدابير لإرساء أو إبقاء توازن مناسب بين أي حصانات أو امتيازات قضائية ممنوحة لموظفيها العموميين من أجل أداء وظائفهم وإمكانية القيام، عند الضرورة، بعمليات تحقيق وملاحقة ومقاضاة فعالة في الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية.
- ٣- تسعى كل دولة طرف إلى ضمان ممارسة أي صلاحيات قانونية تقديرية يتيحها قانونها الداخلي فيما يتعلق بملاحقة الأشخاص لارتكابهم أفعالاً مجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية، من أجل تحقيق الفعالية القصوى لتدابير إنفاذ القانون التي تُتخذ بشأن تلك الجرائم، ومع إيلاء الاعتبار الواجب لضرورة الردع عن ارتكابها.
- ٤- في حالة الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية، تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، وفقاً لقانونها الداخلي ومع إيلاء الاعتبار الواجب لحقوق الدفاع، لضمان أن تراعى الشروط المفروضة بخصوص قرارات الإفراج إلى حين المحاكمة أو الاستئناف ضرورة حضور المدعى عليه في الإجراءات الجنائية اللاحقة.
- ٥- تأخذ كل دولة طرف بعين الاعتبار جسامته الجرائم المعنية لدى النظر في إمكانية الإفراج المبكر أو المشروط عن الأشخاص المدانين بارتكاب تلك الجرائم.
- ٦- تتظر كل دولة طرف، بما يتوافق مع المبادئ الأساسية لنظامها القانوني، في إرساء إجراءات تجيز للسلطة المختصة، عند الاقتضاء، تحية الموظف العمومي المتهم بارتكاب فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية أو وقفه عن العمل أو نقله، مع مراعاة مبدأ افتراض البراءة.
- ٧- تتظر كل دولة طرف، حينما تسوّغ جسامته الجرم ذلك، وبما يتوافق مع المبادئ الأساسية لنظامها القانوني، في اتخاذ إجراءات لإسقاط الأهلية، بأمر قضائي أو بأي وسيلة مناسبة أخرى، ولفترة زمنية يحددها قانونها الداخلي، عن الأشخاص المدانين بارتكاب أفعال مجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية، للقيام بما يلي:
  - (أ) تولي منصب عمومي؛
  - (ب) تولي منصب في منشأة مملوكة كلياً أو جزئياً للدولة.

- ٨- لا تمس الفقرة ١ من هذه المادة بممارسة السلطات المختصة صلاحياتها التأديبية تجاه المستخدمين المدنيين.
- ٩- ليس في هذه الاتفاقية ما يمس بالمبدأ القاضي بأن يكون توصيف الأفعال المجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية وتوصيف الدفوع القانونية المنطبقة أو المبادئ القانونية الأخرى التي تحكم مشروعية السلوك محفوظا حصرا للقانون الداخلي للدولة الطرف، وبوجوب الملاحقة والمعاقبة على تلك الجرائم وفقا لذلك القانون.
- ١٠- تسعى الدول الأطراف إلى تشجيع إعادة إدماج الأشخاص المدانين بارتكاب أفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية في مجتمعاتهم.

### المادة ٣١

#### التجميد والحجز والمصادرة

- ١- تتخذ كل دولة طرف، إلى أقصى مدى ممكن ضمن نطاق نظامها القانوني الداخلي، ما قد يلزم من تدابير للتمكين من مصادرة:
- (أ) العائدات الإجرامية المتأتية من أفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية، أو ممتلكات تعادل قيمتها قيمة تلك العائدات؛
- (ب) الممتلكات أو المعدات أو الأدوات الأخرى التي استُخدمت أو كانت معدّة للاستخدام في ارتكاب أفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية.
- ٢- تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير للتمكين من كشف أي من الأشياء المشار إليها في الفقرة ١ من هذه المادة أو اقتفاء أثره أو تجميده أو حجزه، لغرض مصادرته في نهاية المطاف.
- ٣- تتخذ كل دولة طرف، وفقا لقانونها الداخلي، ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتنظيم ادارة السلطات المختصة للممتلكات المجمدة أو المحجوزة أو المصادرة، المشمولة في الفقرتين ١ و٢ من هذه المادة.
- ٤- إذا حُوّلت هذه العائدات الإجرامية إلى ممتلكات أخرى أو بدلت بها، جزئيا أو كليا، وجب إخضاع تلك الممتلكات، بدلا من العائدات، للتدابير المشار إليها في هذه المادة.
- ٥- إذا حُطّلت هذه العائدات الإجرامية بممتلكات اكتسبت من مصادر مشروعة، وجب إخضاع تلك الممتلكات للمصادرة في حدود القيمة المقدّرة للعائدات المخلوطة، مع عدم المساس بأيّ صلاحيات تتعلق بتجميدها أو حجزها.
- ٦- تُخضع أيضا للتدابير المشار إليها في هذه المادة، على نفس النحو وبنفس القدر الساريين على العائدات الإجرامية، الإيرادات أو المنافع الأخرى المتأتية من هذه العائدات الاجرامية، أو من الممتلكات التي حُوّلت تلك العائدات إليها أو بدّلت بها، أو من الممتلكات التي اختلطت بها تلك العائدات.

- ٧- لأغراض هذه المادة والمادة ٥٥ من هذه الاتفاقية، تخوّل كل دولة طرف محاكمها أو سلطاتها المختصة الأخرى أن تأمر بإتاحة السجلات المصرفية أو المالية أو التجارية أو بحجزها. ولا يجوز للدولة الطرف أن ترفض الامتثال لأحكام هذه الفقرة بحجة السرية المصرفية.
- ٨- يجوز للدول الأطراف أن تنظر في إمكانية إلزام الجاني بأن يبيّن المصدر المشروع لهذه العائدات الاجرامية المزعومة أو للممتلكات الأخرى الخاضعة للمصادرة، ما دام ذلك الإلزام يتوافق مع المبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ومع طبيعة الإجراءات القضائية والإجراءات الأخرى.
- ٩- لا يجوز تأويل أحكام هذه المادة بما يمس بحقوق أطراف ثالثة حسنة النية.
- ١٠- ليس في هذه المادة ما يمس بالمبدأ القاضي بأن يكون تحديد وتنفيذ التدابير التي تشير إليها متوافقين مع أحكام القانون الداخلي للدولة الطرف وخاضعين لتلك الأحكام.

## المادة ٣٢

### حماية الشهود والخبراء والضحايا

- ١- تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة وفقا لنظامها القانوني الداخلي، وضمن حدود إمكانياتها، لتوفير حماية فعّالة للشهود والخبراء الذين يُدّلون بشهادة تتعلق بأفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية وكذلك لأقاربهم وسائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم عند الاقتضاء، من أي انتقام أو تهريب محتمل.
- ٢- يجوز أن تشمل التدابير المتوخّاة في الفقرة ١ من هذه المادة، ودون مساس بحقوق المدعى عليه، بما في ذلك حقه في محاكمة حسب الأصول:
- (أ) إرساء إجراءات لتوفير الحماية الجسدية لأولئك الأشخاص، كالقيام مثلا، بالقدر اللازم والممكن عمليا، بتغيير أماكن إقامتهم والسماح، عند الاقتضاء، بعدم إفشاء المعلومات المتعلقة بهويتهم وأماكن تواجدهم أو بفرض قيود على إفشائها؛
- (ب) توفير قواعد خاصة بالأدلة تتيح للشهود والخبراء أن يدلّوا بأقوالهم على نحو يكفل سلامة أولئك الأشخاص، كالسماح مثلا بالإدلاء بالشهادة باستخدام تكنولوجيا الاتصالات، مثل وصلات الفيديو أو غيرها من الوسائل الملائمة.
- ٣- تنظر الدول الأطراف في إبرام اتفاقات أو ترتيبات مع دول أخرى بشأن تغيير أماكن إقامة الأشخاص المشار اليهم في الفقرة ١ من هذه المادة.
- ٤- تسري أحكام هذه المادة أيضا على الضحايا اذا كانوا شهودا.
- ٥- تتيح كل دولة طرف، رهنا بقانونها الداخلي، إمكانية عرض آراء وشواغل الضحايا وأخذها بعين الاعتبار في المراحل المناسبة من الإجراءات الجنائية المتخذة ضد الجناة، على نحو لا يمس بحقوق الدفاع.



## المادة ٣٣

## حماية المبلغين

تنظر كل دولة طرف في أن تدخل في صلب نظامها القانوني الداخلي تدابير مناسبة لتوفير الحماية من أي معاملة لا مسوَّغ لها لأي شخص يقوم، بحسن نية ولأسباب وجيهة، بإبلاغ السلطات المختصة بأي وقائع تتعلق بأفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية.

## المادة ٣٤

## عواقب أفعال الفساد

مع إيلاء الاعتبار الواجب لما اكتسبته الأطراف الثالثة من حقوق بحسن نية، تتخذ كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، تدابير تتناول عواقب الفساد. وفي هذا السياق، يجوز للدول الأطراف أن تعتبر الفساد عاملا ذا أهمية في اتخاذ اجراءات قانونية لإلغاء أو فسخ عقد أو سحب امتياز أو غير ذلك من الصكوك المماثلة أو اتخاذ أي اجراء انتصافي آخر.

## المادة ٣٥

## التعويض عن الضرر

تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير، وفقا لمبادئ قانونها الداخلي، لضمان حق الكيانات أو الأشخاص الذين أصابهم ضرر نتيجة لفعل فساد في رفع دعوى قضائية ضد المسؤولين عن إحداث ذلك الضرر، بغية الحصول على تعويض.

## المادة ٣٦

## السلطات المتخصصة

تتخذ كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، ما قد يلزم من تدابير لضمان وجود هيئة أو هيئات متخصصة أو أشخاص متخصصين في مكافحة الفساد من خلال إنفاذ القانون. وتمنح تلك الهيئة أو الهيئات أو هؤلاء الأشخاص ما يلزم من الاستقلالية، وفقا للمبادئ الأساسية للنظام القانوني للدولة الطرف، لكي يستطيعوا أداء وظائفهم بفعالية ودون أي تأثير لا مسوَّغ له. وينبغي تزويد هؤلاء الأشخاص أو موظفي تلك الهيئة أو الهيئات بما يلزم من التدريب والموارد المالية لأداء مهامهم.

## المادة ٣٧

## التعاون مع سلطات انفاذ القانون

١- تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة لتشجيع الأشخاص الذين يشاركون أو شاركوا في ارتكاب فعل مجرّم وفقا لهذه الاتفاقية على تقديم معلومات مفيدة إلى السلطات المختصة لأغراض التحقيق

- والاثبات، وعلى توفير مساعدة فعلية محددة للسلطات المختصة يمكن أن تسهم في حرمان الجناة من عائدات الجريمة واسترداد تلك العائدات.
- ٢- تنظر كل دولة طرف في أن تتيح، في الحالات المناسبة، إمكانية تخفيف عقوبة المتهم الذي يقدم عوناً كبيراً في عمليات التحقيق أو الملاحقة بشأن فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية.
- ٣- تنظر كل دولة طرف في إمكانية منح الحصانة من الملاحقة القضائية، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لأي شخص يقدم عوناً كبيراً في عمليات التحقيق أو الملاحقة بشأن فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية.
- ٤- تجري حماية أولئك الأشخاص على النحو المنصوص عليه في المادة ٢٢ من هذه الاتفاقية، مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال.
- ٥- عندما يكون الشخص المشار إليه في الفقرة ١ من هذه المادة، الموجود في دولة طرف، قادراً على تقديم عون كبير إلى السلطات المختصة لدولة طرف أخرى، يجوز للدولتين الطرفين المعنيين أن تنظرا في إبرام اتفاقات أو ترتيبات، وفقاً لقانونهما الداخلي، بشأن إمكان قيام الدولة الطرف الأخرى بتوفير المعاملة المبينة في الفقرتين ٢ و ٣ من هذه المادة.

### المادة ٣٨

#### التعاون بين السلطات الوطنية

- تتخذ كل دولة طرف، وفقاً لقانونها الداخلي، ما قد يلزم من تدابير لتشجيع التعاون بين سلطاتها العمومية، وكذلك موظفيها العموميين، من جانب، وسلطاتها المسؤولة عن التحقيق في الأفعال الإجرامية وملاحقة مرتكبيها، من جانب آخر. ويجوز أن يشمل ذلك التعاون:
- (أ) المبادرة بإبلاغ السلطات الأخيرة، حيثما تكون هناك أسباب وجيهة للاعتقاد بأنه جرى ارتكاب أي من الأفعال المجرمة وفقاً للمواد ١٥ و ٢١ و ٢٣ من هذه الاتفاقية؛ أو
- (ب) تقديم جميع المعلومات الضرورية إلى السلطات الأخيرة، بناءً على طلبها.

### المادة ٣٩

#### التعاون بين السلطات الوطنية والقطاع الخاص

- ١- تتخذ كل دولة طرف، وفقاً لقانونها الداخلي، ما قد يلزم من تدابير لتشجيع التعاون بين السلطات الوطنية المعنية بالتحقيق والملاحقة وكيانات القطاع الخاص، وخصوصاً المؤسسات المالية، فيما يتصل بالأمر المتعلقة بارتكاب أفعال مجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية.
- ٢- تنظر كل دولة طرف، في تشجيع رعاياها وغيرهم من الأشخاص الذين يوجد مكان إقامتهم المعتاد في إقليمها على إبلاغ السلطات الوطنية المعنية بالتحقيق والملاحقة عن ارتكاب فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية.

## المادة ٤٠

## السرية المصرفية

تكفل كل دولة طرف، في حال القيام بتحقيقات جنائية داخلية في أفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية، وجود آليات مناسبة في نظامها القانوني الداخلي لتذليل العقبات التي قد تنشأ عن تطبيق قوانين السرية المصرفية.

## المادة ٤١

## السجل الجنائي

يجوز لكل دولة طرف أن تعتمد ما قد يلزم من تدابير تشريعية أو تدابير أخرى لكي يؤخذ بعين الاعتبار، حسبما تراه مناسباً من شروط وأغراض، أي حكم إدانة سبق أن صدر بحق الجنائي المزعوم في دولة أخرى، بغية استخدام تلك المعلومات في إجراءات جنائية ذات صلة بفعل مجرّم وفقاً لهذه الاتفاقية.

## المادة ٤٢

## الولاية القضائية

١- تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير لكي تخضع لولايتها القضائية ما جرمته من أفعال وفقاً لهذه الاتفاقية في الحالتين التاليتين:

(أ) عندما يُرتكب الجرم في إقليم تلك الدولة الطرف؛ أو

(ب) عندما يرتكب الجرم على متن سفينة ترفع علم تلك الدولة الطرف أو طائرة مسجّلة بمقتضى قوانين تلك الدولة الطرف وقت ارتكاب الجرم.

٢- رهنا بأحكام المادة ٤ من هذه الاتفاقية، يجوز للدولة الطرف أن تخضع أيضاً أي جرم من هذا القبيل لولايتها القضائية في الحالات التالية:

(أ) عندما يُرتكب الجرم ضد أحد مواطني تلك الدولة الطرف؛ أو

(ب) عندما يُرتكب الجرم أحد مواطني تلك الدولة الطرف أو شخص عديم الجنسية يوجد مكان إقامته المعتاد في إقليمها؛ أو

(ج) عندما يكون الجرم واحداً من الأفعال المجرّمة وفقاً للفقرة ١ (ب) <sup>٢</sup> من المادة ٢٣ من هذه الاتفاقية ويُرتكب خارج إقليمها بهدف ارتكاب فعل مجرّم وفقاً للفقرة ١ (أ) <sup>١</sup> أو <sup>٢</sup> أو (ب) <sup>١</sup> من المادة ٢٣ من هذه الاتفاقية داخل إقليمها؛ أو

(د) عندما يُرتكب الجرم ضد الدولة الطرف.

٣- لأغراض المادة ٤٤ من هذه الاتفاقية، تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير لاختصاص الأفعال

- المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية لولايتها القضائية عندما يكون الجاني المزعوم موجودا في إقليمها ولا تقوم بتسليمه لمجرد كونه أحد مواطنيها.
- ٤- يجوز لكل دولة طرف أيضا أن تعتمد ما قد يلزم من تدابير لاختصاص الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية لولايتها القضائية عندما يكون الجاني المزعوم موجودا في إقليمها ولا تقوم بتسليمه.
- ٥- إذا أُبلغت الدولة الطرف التي تمارس ولايتها القضائية بمقتضى الفقرة ١ أو ٢ من هذه المادة، أو علمت بطريقة أخرى، أن أي دول أطراف أخرى تجري تحقيقا أو ملاحقة أو تتخذ إجراء قضائيا بشأن السلوك ذاته، وجب على السلطات المعنية في تلك الدول الأطراف أن تتشاور فيما بينها، حسب الاقتضاء، بهدف تنسيق ما تتخذه من إجراءات.
- ٦- دون مساس بقواعد القانون الدولي العام، لا تحول هذه الاتفاقية دون ممارسة أي ولاية جنائية تؤكد الدولة الطرف سريانها وفقا لقانونها الداخلي.

## الفصل الرابع

### التعاون الدولي

#### المادة ٤٣

#### التعاون الدولي

- ١- تتعاون الدول الأطراف في المسائل الجنائية، وفقا للمواد ٤٤ إلى ٥٠ من هذه الاتفاقية. وتنتظر الدول الأطراف، حيثما كان ذلك مناسبا ومتسقا مع نظامها القانوني الداخلي، في مساعدة بعضها البعض، في التحقيقات والإجراءات الخاصة بالمسائل المدنية والإدارية ذات الصلة بالفساد.
- ٢- في مسائل التعاون الدولي، كلما اشترط توافر ازدواجية التجريم وجب اعتبار ذلك الشرط مستوفى بصرف النظر عما إذا كانت قوانين الدولة الطرف متلقية الطلب تدرج الجرم المعني ضمن نفس فئة الجرائم التي تدرجه فيها الدولة الطرف الطالبة أو تستخدم في تسميته نفس المصطلح الذي تستخدمه الدولة الطرف الطالبة، اذا كان السلوك الذي يقوم عليه الجرم الذي تُلتمس بشأنه المساعدة يعتبر فعلا إجراميا في قوانين كلتا الدولتين الطرفين.

#### المادة ٤٤

#### تسليم المجرمين

١. تنطبق هذه المادة على الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية عندما يكون الشخص موضوع طلب التسليم موجودا في إقليم الدولة الطرف متلقية الطلب، شريطة أن يكون الجرم الذي يُلمس بشأنه التسليم جرما خاضعا للعقاب بمقتضى القانون الداخلي لكل من الدولة الطرف الطالبة والدولة

- الطرف متلقية الطلب.
٢. على الرغم من أحكام الفقرة ١ من هذه المادة، يجوز للدولة الطرف التي يسمح قانونها بذلك أن توافق على طلب تسليم شخص ما بسبب أي من الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية والتي لا يعاقب عليها بموجب قانونها الداخلي.
٣. إذا شمل طلب التسليم عدة جرائم منفصلة يكون جرم واحد منها على الأقل خاضعا للتسليم بمقتضى هذه المادة ويكون بعضها غير خاضع للتسليم بسبب مدة الحبس المفروضة عليها ولكن لها صلة بأفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية، جاز للدولة الطرف متلقية الطلب أن تطبق هذه المادة أيضا فيما يخص تلك الجرائم.
٤. يعتبر كل من الجرائم التي تنطبق عليها هذه المادة مدرجا في عداد الجرائم الخاضعة للتسليم في أي معاهدة لتسليم المجرمين قائمة بين الدول الأطراف. وتتعهد الدول الأطراف بإدراج تلك الجرائم في عداد الجرائم الخاضعة للتسليم في كل معاهدة تسليم تبرم فيما بينها. ولا يجوز للدولة الطرف التي يسمح قانونها بذلك أن تعتبر أيا من الأفعال المجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية جرما سياسيا إذا ما اتخذت هذه الاتفاقية أساسا للتسليم.
٥. إذا تلقت دولة طرف، تجعل تسليم المجرمين مشروطا بوجود معاهدة، طلب تسليم من دولة طرف أخرى لا ترتبط معها بمعاهدة تسليم، جاز لها أن تعتبر هذه الاتفاقية الأساس القانوني للتسليم فيما يخص أي جرم تنطبق عليه هذه المادة.
٦. على الدولة الطرف التي تجعل التسليم مشروطا بوجود معاهدة:
- (أ) أن تبلي الأمين العام للأمم المتحدة، وقت إيداعها صك التصديق على هذه الاتفاقية أو قبولها أو إقرارها أو الانضمام إليها، بما إذا كانت ستعتبر هذه الاتفاقية الأساس القانوني للتعاون بشأن التسليم مع سائر الدول الأطراف في هذه الاتفاقية؛
- (ب) وأن تسعى، حيثما اقتضى الأمر، إلى إبرام معاهدات تسليم مع سائر الدول الأطراف في هذه الاتفاقية بغية تنفيذ هذه المادة، إذا كانت لا تعتبر هذه الاتفاقية الأساس القانوني للتعاون بشأن التسليم.
٧. على الدول الأطراف التي لا تجعل التسليم مشروطا بوجود معاهدة أن تعتبر الجرائم التي تنطبق عليها هذه المادة جرائم خاضعة للتسليم فيما بينها.
٨. يخضع التسليم للشروط التي ينص عليها القانون الداخلي للدولة الطرف متلقية الطلب أو معاهدات التسليم السارية، بما في ذلك الشروط المتعلقة بالعقوبة الدنيا المشترطة للتسليم والأسباب التي يجوز للدولة الطرف متلقية الطلب أن تستند إليها في رفض التسليم.
٩. تسعى الدول الأطراف، رهنا بقوانينها الداخلية، إلى التعجيل بإجراءات التسليم وتبسيط ما يتصل

- بها من متطلبات إثباتية فيما يخص أي جرم تنطبق عليه هذه المادة.
١٠. يجوز للدولة الطرف متلقية الطلب، رهنا بأحكام قانونها الداخلي ومعاهداتها المتعلقة بالتسليم، وبناء على طلب من الدولة الطرف الطالبة، أن تحتجز الشخص المطلوب تسليمه والموجود في إقليمها، أو أن تتخذ تدابير مناسبة أخرى لضمان حضوره لإجراءات التسليم، متى اقتضت بأن الظروف تستدعي ذلك وبأنها ظروف ملحة.
١١. إذا لم تتم الدولة الطرف التي يوجد الجاني المزعوم في إقليمها بتسليم ذلك الشخص فيما يتعلق بجرم تنطبق عليه هذه المادة لمجرد كونه أحد مواطنيها، وجب عليها القيام، بناء على طلب الدولة الطرف التي تطلب التسليم، بإحالة القضية دون إبطاء لا مسوغ له إلى سلطاتها المختصة بقصد الملاحقة. وتتخذ تلك السلطات قرارها وتتخذ ذات الإجراءات التي تتخذها في حالة أي جرم آخر يعتبر خطيرا بموجب القانون الداخلي لتلك الدولة الطرف. وتتعاون الدول الأطراف المعنية، خصوصا في الجوانب الإجرائية والإثباتية، ضمانا لفعالية تلك الملاحقة.
١٢. عندما لا يجيز القانون الداخلي للدولة الطرف تسليم أحد مواطنيها أو التخلي عنه إلا بشرط أن يعاد ذلك الشخص إلى تلك الدولة الطرف لقضاء العقوبة المفروضة عليه بعد المحاكمة أو الإجراءات التي طلب تسليم ذلك الشخص من أجلها، وتتفق تلك الدولة الطرف والدولة الطرف التي طلبت تسليم الشخص على هذا الخيار وعلى ما قد تريانه مناسبا من شروط أخرى، يعتبر ذلك التسليم المشروط كافيا للوفاء بالالتزام المبين في الفقرة ١١ من هذه المادة.
١٣. إذا رُفض طلب تسليم مقدم لغرض تنفيذ حكم قضائي بحجة أن الشخص المطلوب تسليمه هو من مواطني الدولة الطرف متلقية الطلب، وجب على الدولة الطرف متلقية الطلب، إذا كان قانونها الداخلي يسمح بذلك ووفقا لمقتضيات ذلك القانون، أن تنظر، بناء على طلب من الدولة الطرف الطالبة، في إنفاذ العقوبة المفروضة بمقتضى القانون الداخلي للدولة الطرف الطالبة أو ما تبقى منها.
١٤. تكفل لأي شخص تُتخذ بشأنه إجراءات فيما يتعلق بأي من الجرائم التي تنطبق عليها هذه المادة معاملة منصفة في كل مراحل الإجراءات، بما في ذلك التمتع بجميع الحقوق والضمانات التي ينص عليها القانون الداخلي للدولة الطرف التي يوجد ذلك الشخص في إقليمها.
١٥. لا يجوز تفسير أي حكم في هذه الاتفاقية على أنه يفرض التزاما بالتسليم إذا كان لدى الدولة الطرف متلقية الطلب أسباب وجيهة لاعتقاد أن الطلب قدّم لغرض ملاحقة أو معاقبة شخص بسبب جنسه أو عرقه أو ديانتته أو جنسيته أو أصله الإثني أو آرائه السياسية، أو أن الامتثال للطلب سيلحق ضررا بوضعية ذلك الشخص لأي سبب من هذه الأسباب.
١٦. لا يجوز للدول الأطراف أن ترفض طلب تسليم لمجرد أن الجرم يعتبر جرما يتعلق أيضا بأمور مالية.

١٧. قبل رفض التسليم، تتشاور الدولة الطرف متلقية الطلب، حيثما اقتضى الأمر، مع الدولة الطرف المطالبة لكي تتيح لها فرصة وافية لعرض آرائها وتقديم معلومات داعمة لادعائها.
١٨. تسعى الدول الأطراف إلى إبرام اتفاقات أو ترتيبات ثنائية ومتعددة الأطراف لتنفيذ التسليم أو لتعزيز فاعليته.

## المادة ٤٥

### نقل الأشخاص المحكوم عليهم

يجوز للدول الأطراف أن تنظر في إبرام اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف بشأن نقل الأشخاص الذين يحكم عليهم بعقوبة الحبس أو بأشكال أخرى من الحرمان من الحرية، لارتكابهم أفعالاً مجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية، إلى إقليمها لكي يكمل أولئك الأشخاص مدة عقوبتهم هناك.

## المادة ٤٦

### المساعدة القانونية المتبادلة

١. تقدّم الدول الأطراف بعضها إلى بعض أكبر قدر ممكن من المساعدة القانونية المتبادلة في التحقيقات والملاحقات والاجراءات القضائية المتصلة بالجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية.
٢. تقدّم المساعدة القانونية المتبادلة على أتم وجه ممكن بمقتضى قوانين الدولة الطرف متلقية الطلب ومعاهداتها واتفاقاتها وترتيباتها ذات الصلة، فيما يتعلق بالتحقيقات والملاحقات والاجراءات القضائية الخاصة بالجرائم التي يجوز أن تحاسب عليها شخصية اعتبارية، وفقاً للمادة ٢٦ من هذه الاتفاقية، في الدولة الطرف الطالبة.
٣. يجوز طلب المساعدة القانونية المتبادلة التي تقدّم وفقاً لهذه المادة لأي من الأغراض التالية:
  - (أ) الحصول على أدلة أو أقوال أشخاص؛
  - (ب) تبليغ المستندات القضائية؛
  - (ج) تنفيذ عمليات التفتيش والحجز والتجميد؛
  - (د) فحص الأشياء والمواقع؛
  - (هـ) تقديم المعلومات والمواد والأدلة وتقييمات الخبراء؛
  - (و) تقديم أصول المستندات والسجلات ذات الصلة، بما فيها السجلات الحكومية أو المصرفية أو المالية أو سجلات الشركات أو المنشآت التجارية، أو نسخ مصدّقة منها؛
  - (ز) تحديد العائدات الإجرامية أو الممتلكات أو الأدوات أو الأشياء الأخرى أو اقتفاء أثرها لأغراض إثباتية؛

- (ح) تيسير مثول الأشخاص طواعية في الدولة الطرف الطالبة؛
- (ط) أي نوع آخر من المساعدة لا يتعارض مع القانون الداخلي للدولة الطرف متلقية الطلب؛
- (ي) استبانة عائدات الجريمة وفقا لأحكام الفصل الخامس من هذه الاتفاقية وتجميدها واقتفاء أثرها؛
- (ك) استرداد الموجودات، وفقا لأحكام الفصل الخامس من هذه الاتفاقية.
٤. يجوز للسلطات المعنية لدى الدولة الطرف، دون مساس بالقانون الداخلي، ودون أن تتلقى طلبا مسبقا، أن ترسل معلومات ذات صلة بمسائل جنائية إلى سلطة مختصة في دولة طرف أخرى، حيثما تعتقد أن هذه المعلومات يمكن أن تساعد تلك السلطة على القيام بالتحريات والإجراءات الجنائية أو إتمامها بنجاح، أو قد تُفضي إلى تقديم الدولة الطرف الأخرى طلبا بمقتضى هذه الاتفاقية.
٥. تُرسل المعلومات بمقتضى الفقرة ٤ من هذه المادة دون مساس بما يجري من تحريات وإجراءات جنائية في الدولة التي تتبع لها السلطات المعنية التي تقدم تلك المعلومات. وعلى السلطات المختصة التي تتلقى المعلومات أن تمتثل لأي طلب بإبقاء تلك المعلومات طي الكتمان، وإن مؤقتا، أو بفرض قيود على استخدامها. بيد أن هذا لا يمنع الدولة الطرف المتلقية من أن تفتش في سياق إجراءاتها معلومات تبرئ شخصا متهما. وفي تلك الحالة، تقوم الدولة الطرف المتلقية بإشعار الدولة الطرف المرسلة قبل إفضاء تلك المعلومات، وتتشاور مع الدولة الطرف المرسلة، إذا ما طلب إليها ذلك. وإذا تعذر، في حالة استثنائية، توجيه إشعار مسبق، وجب على الدولة الطرف المتلقية إبلاغ الدولة الطرف المرسلة بذلك الإفضاء دون إبطاء.
٦. لا يجوز أن تمس أحكام هذه المادة بالالتزامات الناشئة عن أي معاهدة أخرى، ثنائية أو متعددة الأطراف، تحكم أو ستحكم، كليا أو جزئيا، المساعدة القانونية المتبادلة.
٧. تُطبق الفقرات ٩ إلى ٢٩ من هذه المادة على الطلبات المقدمة بمقتضى هذه المادة إذا كانت الدول الأطراف المعنية غير مرتبطة بمعاهدة لتبادل المساعدة القانونية. أما إذا كانت تلك الدول الأطراف مرتبطة بمعاهدة من هذا القبيل، وجب تطبيق الأحكام المقابلة في تلك المعاهدة، ما لم تتفق الدول الأطراف على تطبيق الفقرات ٩ إلى ٢٩ من هذه المادة بدلا منها. وتُشجّع الدول الأطراف بشدة على تطبيق هذه الفقرات إذا كانت تسهّل التعاون.
٨. لا يجوز للدول الأطراف أن ترفض تقديم المساعدة القانونية المتبادلة بمقتضى هذه المادة بحجة السرية المصرفية.
٩. (أ) على الدولة الطرف متلقية الطلب، في استجابتها لطلب مساعدة مقدّم بمقتضى هذه المادة دون توافر ازدواجية التجريم، أن تأخذ بعين الاعتبار أغراض هذه الاتفاقية حسبما بُيّنت في المادة ١؛



(ب) يجوز للدول الأطراف أن ترفض تقديم المساعدة عملاً بهذه المادة بحجة انتفاء ازدواجية التجريم. بيد أنه يتعين على الدولة الطرف متلقية الطلب، بما يتوافق مع المفاهيم الأساسية لنظامها القانوني، أن تقدم المساعدة التي لا تنطوي على إجراء قسري. ويجوز رفض تقديم تلك المساعدة حينما تتعلق الطلبات بأمر تافه، أو أمور يكون ما يُلتَمَس من التعاون أو المساعدة بشأنها متاحاً بمقتضى أحكام أخرى من هذه الاتفاقية؛

(ج) يجوز لكل دولة طرف أن تنظر في اعتماد ما قد تراه ضرورياً من التدابير لكي تتمكن من تقديم مساعدة أوسع عملاً بهذه المادة في حال انتفاء ازدواجية التجريم.

١٠. يجوز نقل أي شخص محتجز أو يقضي عقوبته في إقليم دولة طرف ويُطلب وجوده في دولة طرف أخرى لأغراض التعرف أو الإدلاء بشهادة أو تقديم مساعدة أخرى في الحصول على أدلة من أجل تحقيقات أو ملاحظات أو إجراءات قضائية تتعلق بجرائم مشمولة بهذه الاتفاقية، إذا استوفي الشرطان التاليان:

(أ) موافقة ذلك الشخص بحرية وعن علم؛

(ب) اتفاق السلطات المعنية في الدولتين الطرفين، رهناً بما قد تراه هاتان الدولتان الطرفان مناسباً من شروط.

١١. لأغراض الفقرة ١٠ من هذه المادة:

(أ) تكون الدولة الطرف التي يُنقل إليها الشخص مخولة ببقاء قيد الاحتجاز وملزمة بذلك، ما لم تطلب الدولة الطرف التي نُقل منها الشخص غير ذلك أو تأذن بغير ذلك؛

(ب) على الدولة الطرف التي يُنقل إليها الشخص أن تنفذ، دون إبطاء، التزامها بإرجاعه إلى عهدة الدولة الطرف التي نقل منها وفقاً لما يُتفق عليه مسبقاً، أو على أي نحو آخر، بين السلطات المعنية في الدولتين الطرفين؛

(ج) لا يجوز للدولة الطرف التي ينقل إليها الشخص أن تشترط على الدولة الطرف التي نقل منها بدء إجراءات تسليم لأجل إرجاع ذلك الشخص؛

(د) تُحتسب المدة التي يقضيها الشخص المنقول قيد الاحتجاز في الدولة التي نقل إليها ضمن مدة العقوبة المفروضة عليه في الدولة الطرف التي نقل منها.

١٢. لا يجوز أن يُلاحق الشخص الذي يُنقل وفقاً للفقرتين ١٠ و ١١ من هذه المادة، أياً كانت جنسيته، أو يُحتجز أو يُعاقب أو تُفرض أي قيود أخرى على حريته الشخصية في إقليم الدولة التي ينقل إليها، بسبب فعل أو إغفال أو حكم إدانة سابق لمغادرته إقليم الدولة التي نقل منها، ما لم توافق على ذلك الدولة الطرف التي نقل منها.

١٣. تُسمّى كل دولة طرف سلطة مركزية تسند إليها مسؤولية وصلاحيّة تلقي طلبات المساعدة

القانونية المتبادلة وتنفيذ تلك الطلبات أو إحالتها إلى السلطات المعنية لتنفيذها. وحيثما كان للدولة الطرف منطقة خاصة أو إقليم خاص ذو نظام مستقل للمساعدة القانونية المتبادلة، جاز لها أن تسمي سلطة مركزية منفردة تتولى المهام ذاتها في تلك المنطقة أو ذلك الإقليم. وتكفل السلطات المركزية تنفيذ الطلبات المتلقاة أو إحالتها بسرعة وعلى نحو مناسب. وحيثما تقوم السلطة المركزية بإحالة الطلب إلى سلطة معينة لتنفيذه، عليها أن تُشجّع تلك السلطة المعنية على تنفيذ الطلب بسرعة وبطريقة سليمة. ويتعين إبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة باسم السلطة المركزية المسماة لهذا الغرض وقت قيام الدولة الطرف بإيداع صك تصديقها على هذه الاتفاقية أو قبولها أو إقرارها أو الانضمام إليها. وتوجه طلبات المساعدة القانونية المتبادلة وأي مراسلات تتعلق بها إلى السلطات المركزية التي تسميها الدول الأطراف. ولا يمس هذا الشرط حق أي دولة طرف في أن تشترط توجيه مثل هذه الطلبات والمراسلات إليها عبر القنوات الدبلوماسية، أما في الحالات العاجلة، وحيثما تتفق الدولتان الطرفان المعنيتان، فعن طريق المنظمة الدولية للشرطة الجنائية، إن أمكن ذلك.

١٤. تُقدم الطلبات كتابة أو، حيثما أمكن، بأي وسيلة كفيلة بأن تنتج سجلا مكتوبا، بلغة مقبولة لدى الدولة الطرف متلقية الطلب، وفي ظروف تتيح لتلك الدولة الطرف أن تتحقق من صحته. ويتعين إبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة باللغة أو اللغات المقبولة لدى الدولة الطرف وقت قيام كل دولة طرف بإيداع صك تصديقها على هذه الاتفاقية أو قبولها أو إقرارها أو الانضمام إليها. أما في الحالات العاجلة، وحيثما تتفق الدولتان الطرفان على ذلك، فيجوز أن تقدّم الطلبات شفويا، على أن تؤكد كتابة على الفور.

١٥. يتضمن طلب المساعدة القانونية المتبادلة:

- (أ) هوية السلطة مقدمة الطلب؛
  - (ب) موضوع وطبيعة التحقيق أو الملاحقة أو الإجراء القضائي الذي يتعلق به الطلب، واسم ووظائف السلطة التي تتولى التحقيق أو الملاحقة أو الإجراء القضائي؛
  - (ج) ملخصا للوقائع ذات الصلة بالموضوع، باستثناء ما يتعلق بالطلبات المقدمة لغرض تبليغ مستندات قضائية؛
  - (د) وصفا للمساعدة الملتزمة وتفاصيل أي إجراءات معينة تود الدولة الطرف الطالبة اتباعها؛
  - (هـ) هوية أي شخص معني ومكانه وجنسيته، حيثما أمكن ذلك؛
  - (و) الغرض الذي تُلتمس من أجله الأدلة أو المعلومات أو التدابير.
١٦. يجوز للدولة الطرف متلقية الطلب أن تطلب معلومات إضافية عندما يتبين أنها ضرورية لتنفيذ الطلب وفقا لقانونها الداخلي أو يمكن أن تسهّل ذلك التنفيذ.

١٧. ينفذ الطلب وفقا للقانون الداخلي للدولة الطرف متلقية الطلب، وكذلك وفقا للإجراءات المحددة في الطلب، حيثما أمكن، ما لم يتعارض مع القانون الداخلي للدولة الطرف متلقية الطلب.

١٨. عندما يكون شخص ما موجودا في إقليم دولة طرف ويُراد سماع أقواله، كشاهد أو خبير، أمام السلطات القضائية لدولة طرف أخرى، ويكون ذلك ممكنا ومتسقا مع المبادئ الأساسية للقانون الداخلي، يجوز للدولة الطرف الأولى أن تسمح، بناء على طلب الدولة الأخرى، بعقد جلسة الاستماع عن طريق الائتثار بواسطة الفيديو، إذا لم يكن ممكنا أو مستصوبا مثل الشخص المعني شخصا في إقليم الدولة الطرف الطالبة. ويجوز للدولتين الطرفين أن تتفقا على أن تتولى إدارة جلسة الاستماع سلطة قضائية تابعة للدولة الطرف الطالبة وأن تحضرها سلطة قضائية تابعة للدولة الطرف متلقية الطلب.

١٩. لا يجوز للدولة الطرف الطالبة أن تنقل المعلومات أو الأدلة التي تزودها بها الدولة الطرف متلقية الطلب، أو أن تستخدمها في تحقيقات أو ملاحقات أو إجراءات قضائية غير تلك المذكورة في الطلب، دون موافقة مسبقة من الدولة الطرف متلقية الطلب. وليس في هذه الفقرة ما يمنع الدولة الطرف الطالبة من أن تفشي في إجراءاتها معلومات أو أدلة مبرئة لشخص متهم. وفي هذه الحالة، على الدولة الطرف الطالبة أن تشعر الدولة الطرف متلقية الطلب قبل حدوث الإفشاء وأن تتشاور مع الدولة الطرف متلقية الطلب إذا ما طُلب منها ذلك. وإذا تعذر، في حالة استثنائية، توجيه إشعار مسبق، وجب على الدولة الطرف الطالبة أن تبليغ الدولة الطرف متلقية الطلب بذلك الإفشاء دون إبطاء.

٢٠. يجوز للدولة الطرف الطالبة أن تشترط على الدولة الطرف متلقية الطلب أن تحافظ على سرية الطلب ومضمونه، باستثناء القدر اللازم لتنفيذه. وإذا تعذر على الدولة الطرف متلقية الطلب أن تمتثل لشرط السرية، وجب عليها إبلاغ الدولة الطرف الطالبة بذلك على وجه السرعة.

٢١. يجوز رفض تقديم المساعدة القانونية المتبادلة في الحالات التالية:

- (أ) إذا لم يُقدّم الطلب وفقا لأحكام هذه المادة؛
- (ب) إذا رأت الدولة الطرف متلقية الطلب أن تنفيذ الطلب قد يمس بسيادتها أو أمنها أو نظامها العام أو مصالحها الأساسية الأخرى؛
- (ج) إذا كان القانون الداخلي للدولة الطرف متلقية الطلب يحظر على سلطاتها تنفيذ الإجراء المطلوب بشأن أي جرم مماثل، لو كان ذلك الجرم خاضعا لتحقيق أو ملاحقة أو إجراءات قضائية في إطار ولايتها القضائية؛
- (د) إذا كانت تلبية الطلب تتعارض مع النظام القانوني للدولة الطرف متلقية الطلب فيما يتعلق بالمساعدة القانونية المتبادلة.

٢٢. لا يجوز للدول الأطراف أن ترفض طلب مساعدة قانونية متبادلة لمجرد أن الجرم يعتبر أيضا

متصلا بأمور مالية.

٢٣. يتعين إبداء أسباب أي رفض للمساعدة القانونية المتبادلة.

٢٤. تقوم الدولة الطرف متلقية الطلب بتنفيذ طلب المساعدة القانونية المتبادلة في أقرب وقت ممكن، وتراعي إلى أقصى مدى ممكن ما تقترحه الدولة الطرف الطالبة من أجل، يُفضل أن تورد أسبابها في الطلب ذاته. ويجوز للدولة الطرف الطالبة أن تقدم استفسارات معقولة للحصول على معلومات عن حالة التدابير التي اتخذتها الدولة الطرف متلقية الطلب لتلبية ذلك الطلب والتقدم الجاري في ذلك. وعلى الدولة الطرف متلقية الطلب أن ترد على ما تتلقاه من الدولة الطرف الطالبة من استفسارات معقولة عن وضعية الطلب والتقدم المحرز في معالجته. وتقوم الدولة الطرف الطالبة بإبلاغ الدولة الطرف متلقية الطلب، على وجه السرعة، عندما تنتهي حاجتها إلى المساعدة الملمتسة.

٢٥. يجوز للدولة الطرف متلقية الطلب أن ترفض المساعدة القانونية المتبادلة بسبب تعارضها مع تحقيقات أو ملاحظات أو إجراءات قضائية جارية.

٢٦. قبل رفض أي طلب بمقتضى الفقرة ٢١ من هذه المادة، أو إرجاء تنفيذه بمقتضى الفقرة ٢٥ من هذه المادة، تتشاور الدولة الطرف متلقية الطلب مع الدولة الطرف الطالبة للنظر في امكانية تقديم المساعدة رهنا بما تراه ضروريا من شروط وأحكام. فإذا قبلت الدولة الطرف الطالبة تلك المساعدة مرهونة بتلك الشروط، وجب عليها الامتثال لتلك الشروط.

٢٧. دون مساس بتطبيق الفقرة ١٢ من هذه المادة، لا يجوز ملاحقة أو احتجاز أو معاقبة أي شاهد أو خبير أو شخص آخر يوافق، بناء على طلب الدولة الطرف الطالبة، على الإدلاء بشهادة في إجراءات قضائية، أو على المساعدة في تحريات أو ملاحظات أو إجراءات قضائية في إقليم الدولة الطرف الطالبة، أو إخضاعه لأي إجراء آخر يقيد حريته الشخصية في ذلك الإقليم، بسبب أي فعل أو إغفال أو حكم إدانة سابق لمغادرته إقليم الدولة الطرف متلقية الطلب. وينتهي ضمان عدم التعرض هذا متى بقي الشاهد أو الخبير أو الشخص الآخر بمحض اختياره في إقليم الدولة الطرف الطالبة، بعد أن تكون قد أتيحت له فرصة المغادرة خلال مدة خمسة عشر يوما متصلة، أو أي مدة تتفق عليها الدولتان الطرفان، اعتبارا من التاريخ الذي أبلغ فيه رسميا بأن وجوده لم يعد لازما للسلطات القضائية، أو متى عاد إلى ذلك الإقليم بمحض اختياره بعد أن يكون قد غادره.

٢٨. تتحمل الدولة الطرف متلقية الطلب التكاليف العادية لتنفيذ الطلب، ما لم تتفق الدولتان الطرفان المعنيتان على غير ذلك. وإذا كانت تلبية الطلب تستلزم أو تستلزم نفقات ضخمة أو غير عادية، وجب على الدولتين الطرفين المعنيتين أن تتشاورا لتحديد الشروط والأحكام التي سيُنفذ الطلب بمقتضاها، وكذلك كيفية تحمل تلك التكاليف.

٢٩. (أ) توفر الدولة الطرف متلقية الطلب للدولة الطرف الطالبة نسخا مما يوجد في حوزتها من

سجلات أو مستندات أو معلومات حكومية يسمح قانونها الداخلي بإتاحتها لعامة الناس؛  
 (ب) يجوز للدولة الطرف متلقية الطلب، حسب تقديرها، أن تقدم إلى الدولة الطرف الطالبة، كلياً أو جزئياً أو رهناً بما تراه مناسباً من شروط، نسخاً من أي سجلات أو مستندات أو معلومات حكومية موجودة في حوزتها ولا يسمح قانونها الداخلي بإتاحتها لعامة الناس.  
 ٣٠. تنظر الدول الأطراف، حسب الاقتضاء، في إمكانية عقد اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف تخدم أغراض هذه المادة أو تضعها موضع النفاذ العملي أو تعزز أحكامها.

## المادة ٤٧

### نقل الإجراءات الجنائية

تنظر الدول الأطراف في إمكانية نقل إجراءات الملاحقة المتعلقة بفعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية إلى بعضها البعض، بهدف تركيز تلك الملاحقة، في الحالات التي يعتبر فيها ذلك النقل في صالح حسن سير العدالة، وخصوصاً عندما يتعلق الأمر بعدة ولايات قضائية.

## المادة ٤٨

### التعاون في مجال إنفاذ القانون

١. تتعاون الدول الأطراف فيما بينها تعاوناً وثيقاً، بما يتوافق مع نظمها القانونية والإدارية الداخلية، كي تعزز فاعلية تدابير إنفاذ القانون من أجل مكافحة الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية. وتتخذ الدول الأطراف، على وجه الخصوص، تدابير فعالة لأجل:

(أ) تعزيز قنوات الاتصال بين سلطاتها وأجهزتها ودوائرها المعنية، وإنشاء تلك القنوات عند الضرورة، من أجل تيسير تبادل المعلومات بطريقة آمنة وسريعة عن كل جوانب الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، بما فيها صلاتها بالأنشطة الإجرامية الأخرى، إذا رأت الدول الأطراف المعنية ذلك مناسباً؛

(ب) التعاون مع الدول الأطراف الأخرى، فيما يتعلق بالجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، على إجراء تحريات بشأن:

١' هوية الأشخاص المشتبه في ضلوعهم في تلك الجرائم وأماكن تواجدهم وأنشطتهم، أو أماكن الأشخاص المعنيين الآخرين؛

٢' حركة العائدات الإجرامية أو الممتلكات المتأتية من ارتكاب تلك الجرائم؛

٣' حركة الممتلكات أو المعدات أو الأدوات الأخرى المستخدمة أو المراد استخدامها في ارتكاب تلك الجرائم؛

(ج) القيام، عند الاقتضاء، بتوفير الأصناف أو الكميات اللازمة من المواد لأغراض التحليل أو

التحقيق؛

- (د) تبادل المعلومات، عند الاقتضاء، مع الدول الأطراف الأخرى بشأن وسائل وطرائق معينة تُستخدم في ارتكاب الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، بما في ذلك استخدام هويات زائفة أو وثائق مزورة أو محرّرة أو زائفة أو غيرها من وسائل إخفاء الأنشطة؛
- (هـ) تسهيل التنسيق الفعال بين سلطاتها وأجهزتها ودوائرها المعنية، وتشجيع تبادل العاملين وغيرهم من الخبراء، بما في ذلك تعيين ضباط اتصال، رهنا بوجود اتفاقات أو ترتيبات ثنائية بين الدول الأطراف المعنية؛
- (و) تبادل المعلومات وتنسيق ما يُتخذ من تدابير إدارية وتدابير أخرى، حسب الاقتضاء، لغرض الكشف المبكر عن الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية.
٢. بغية وضع هذه الاتفاقية موضع النفاذ، تنظر الدول الأطراف في إبرام اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف بشأن التعاون المباشر بين أجهزتها المعنية بإنفاذ القانون، وفي تعديل تلك الاتفاقات أو الترتيبات في حال وجودها. وإذا لم تكن هناك بين الدول الأطراف المعنية اتفاقات أو ترتيبات من هذا القبيل، جاز للدول الأطراف أن تعتبر هذه الاتفاقية بمثابة الأساس للتعاون المتبادل في مجال إنفاذ القانون بشأن الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية. وتستفيد الدول الأطراف، كلما اقتضت الضرورة، استفادة تامة من الاتفاقات أو الترتيبات، بما فيها المنظمات الدولية أو الإقليمية، لتعزيز التعاون بين أجهزتها المعنية بإنفاذ القانون.
٣. تسعى الدول الأطراف إلى التعاون، ضمن حدود إمكانياتها، على التصدي للجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، التي تُرتكب باستخدام التكنولوجيا الحديثة.

## المادة ٤٩

### التحقيقات المشتركة

تنظر الدول الأطراف في إبرام اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف تجيز للسلطات المعنية أن تنشئ هيئات تحقيق مشتركة، فيما يتعلق بالأمور التي هي موضع تحقيقات أو ملاحقات أو إجراءات قضائية في دولة واحدة أو أكثر. وفي حال عدم وجود اتفاقات أو ترتيبات من هذا القبيل، يجوز القيام بتحقيقات مشتركة بالاتفاق حسب الحالة. وتكفل الدول الأطراف المعنية مراعاة الاحترام التام لسيادة الدولة الطرف التي سيجري ذلك التحقيق داخل إقليمها.

## المادة ٥٠

### أساليب التحري الخاصة

١. من أجل مكافحة الفساد مكافحة فعالة، تقوم كل دولة طرف، بقدر ما تسمح به المبادئ الأساسية

لنظامها القانوني الداخلي، وضمن حدود إمكانياتها ووفقاً للشروط المنصوص عليها في قانونها الداخلي، باتخاذ ما قد يلزم من تدابير لتمكين سلطاتها المختصة من استخدام أسلوب التسليم المراقب على النحو المناسب وكذلك، حيثما تراه مناسباً، إتباع أساليب تحر خاصة كالترصد الإلكتروني وغيره من أشكال الترصد والعمليات السرية، استخداماً مناسباً داخل إقليمها، وكذلك لقبول المحاكم ما يستمد من تلك الأساليب من أدلة.

٢. لغرض التحري عن الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، تُشجّع الدول الأطراف على أن تبرم، عند الضرورة، اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف مناسبة لاستخدام أساليب التحري الخاصة تلك في سياق التعاون على الصعيد الدولي. وتُبرم تلك الاتفاقات أو الترتيبات وتُنفذ بالامتثال التام لمبدأ تساوي الدول في السيادة، ويُراعى في تنفيذها التقيد الصارم بأحكام تلك الاتفاقات أو الترتيبات.

٣. في حال عدم وجود اتفاق أو ترتيب على النحو المبين في الفقرة ٢ من هذه المادة، تتخذ القرارات المتعلقة باستخدام أساليب التحري الخاصة هذه على الصعيد الدولي تبعاً للحالة، ويجوز أن تُراعى فيها، عند الضرورة، الترتيبات المالية والتفاهات المتعلقة بممارسة الولاية القضائية من قبل الدول الأطراف المعنية.

٤. يجوز، بموافقة الدول الأطراف المعنية، أن تشمل القرارات المتعلقة باستخدام أسلوب التسليم المراقب على الصعيد الدولي طرائق مثل اعتراض سبيل البضائع أو الأموال والسماح لها بمواصلة السير سالمة أو إزالتها أو إبدالها كلياً أو جزئياً.

## الفصل الخامس

### استرداد الموجودات

#### المادة ٥١

#### حكم عام

استرداد الموجودات بمقتضى هذا الفصل هو مبدأ أساسي في هذه الاتفاقية، وعلى الدول الأطراف أن تمدّ بعضها البعض بأبزر قدر من العون والمساعدة في هذا المجال.

#### المادة ٥٢

### منع وكشف إحالة العائدات المتأتية من الجريمة

١. تتخذ كل دولة طرف، دون إخلال بالمادة ١٤ من هذه الاتفاقية، ما قد يلزم من تدابير، وفقاً لقانونها الداخلي، لإلزام المؤسسات المالية الواقعة ضمن ولايتها القضائية بأن تتحقق من هوية

الزبائن وبأن تتخذ خطوات معقولة لتحديد هوية المالكين المنتفعين للأموال المودعة في حسابات عالية القيمة، وبأن تجري فحصا دقيقا للحسابات التي يطلب فتحها أو يحتفظ بها من قبل، أو نيابة عن، أفراد مكلفين أو سبق أن كلفوا بأداء وظائف عمومية هامة أو أفراد أسرهم أو أشخاص وثيقي الصلة بهم. ويصمّم ذلك الفحص الدقيق بصورة معقولة تتيح كشف المعاملات المشبوهة بغرض إبلاغ السلطات المختصة عنها، ولا ينبغي أن يؤول على أنه يشي المؤسسات المالية عن التعامل مع أي زبون شرعي أو يحظر عليها ذلك.

٢- تيسيرا لتنفيذ التدابير المنصوص عليها في الفقرة ١ من هذه المادة، تقوم كل دولة طرف، وفقا لقانونها الداخلي ومستلهممة المبادرات ذات الصلة التي اتخذتها المنظمات الإقليمية والأقليمية والمتعددة الأطراف لمكافحة غسل الأموال، بما يلي:

(أ) إصدار إرشادات بشأن أنواع الشخصيات الطبيعية أو الاعتبارية التي يُتوقع من المؤسسات المالية القائمة ضمن ولايتها القضائية أن تطبّق الفحص الدقيق على حساباتها، وأنواع الحسابات والمعاملات التي يُتوقع أن توليها عناية خاصة، وتدابير فتح الحسابات والاحتفاظ بها ومسك دفاترها التي يُتوقع أن تتخذها بشأن تلك الحسابات؛

(ب) إبلاغ المؤسسات المالية القائمة ضمن ولايتها القضائية، عند الاقتضاء وبناء على طلب دولة طرف أخرى أو بناء على مبادرة منها هي، بهوية شخصيات طبيعية أو اعتبارية معينة يُتوقع من تلك المؤسسات أن تطبّق الفحص الدقيق علي حساباتها، إضافة إلى تلك التي يمكن للمؤسسات المالية أن تحدد هويتها بشكل آخر.

٣. في سياق الفقرة الفرعية ٢ (أ) من هذه المادة، تفتدّ كل دولة طرف تدابير تضمن احتفاظ مؤسساتها المالية، لفترة زمنية مناسبة، بسجلات وافية للحسابات والمعاملات التي تتعلق بالأشخاص المذكورين في الفقرة ١ من هذه المادة، على أن تتضمن، كحد أدنى، معلومات عن هوية الزبون، كما تتضمن، قدر الامكان، معلومات عن هوية المالك المنتفع.

٤. بهدف منع وكشف عمليات إحالة العائدات المتأتية من أفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية، تفتدّ كل دولة طرف تدابير مناسبة وفعالة لكي تمنع، بمساعدة أجهزتها الرقابية والإشرافية، إنشاء مصارف ليس لها حضور مادي ولا تنتسب إلى مجموعة مالية خاضعة للرقابة. فضلا عن ذلك، يجوز للدول الأطراف أن تنظر في إلزام مؤسساتها المالية برفض الدخول أو الاستمرار في علاقة مصرف مراسل مع تلك المؤسسات، وتجنب إقامة أي علاقات مع مؤسسات مالية أجنبية تسمح لمصارف ليس لها حضور مادي، ولا تنتسب إلى مجموعة مالية خاضعة للرقابة، باستخدام حساباتها.

٥. تنظر كل دولة طرف في إنشاء نظم فعّالة لإقرار الذمة المالية، وفقا لقانونها الداخلي، بشأن الموظفين العموميين المعنيين، وتنص على عقوبات ملائمة على عدم الامتثال. وتنظر كل دولة



طرف أيضا في اتخاذ ما قد يلزم من تدابير للسماح لسلطاتها المختصة بتقاسم تلك المعلومات مع السلطات المختصة في الدول الأطراف الأخرى، عندما يكون ذلك ضروريا للتحقيق في العائدات المتأتية من أفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية والمطالبة بها واستردادها.

٦. تنظر كل دولة طرف في اتخاذ ما قد يلزم من تدابير، وفقا لقانونها الداخلي، لإلزام الموظفين العموميين المعنيين الذين لهم مصلحة في حساب مالي في بلد أجنبي أو سلطة توقيع أو سلطة أخرى على ذلك الحساب بأن يبلغوا السلطات المعنية عن تلك العلاقة وأن يحتفظوا بسجلات ملائمة فيما يتعلق بتلك الحسابات. ويتعين أن تنص تلك التدابير أيضا على جزاءات مناسبة على عدم الامتثال.

## المادة ٥٣

### تدابير الاسترداد المباشر للممتلكات

على كل دولة طرف، وفقا لقانونها الداخلي:

- (أ) أن تتخذ ما قد يلزم من تدابير للسماح لدولة طرف أخرى برفع دعوى مدنية أمام محاكمها لتثبيت حق في ممتلكات اكتسبت بارتكاب فعل مجرّم وفقا لهذه الاتفاقية أو لتثبيت ملكية تلك الممتلكات؛
- (ب) أن تتخذ ما قد يلزم من تدابير تأذن لمحاكمها بأن تأمر من ارتكب أفعالا مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية بدفع تعويض لدولة طرف أخرى تضررت من تلك الجرائم؛
- (ج) أن تتخذ ما قد يلزم من تدابير تأذن لمحاكمها أو لسلطاتها المختصة، عندما يتعين عليها اتخاذ قرار بشأن المصادرة، بأن تعترف بمطالبة دولة طرف أخرى بممتلكات اكتسبت بارتكاب فعل مجرّم وفقا لهذه الاتفاقية، باعتبارها مالكة شرعية لها.

## المادة ٥٤

### آليات استرداد الممتلكات من خلال التعاون الدولي في مجال

### المصادرة

١. على كل دولة طرف، من أجل تقديم المساعدة القانونية المتبادلة عملا بالمادة ٥٥ من هذه الاتفاقية فيما يتعلق بممتلكات اكتسبت بارتكاب فعل مجرّم وفقا لهذه الاتفاقية أو ارتبطت به أن تقوم، وفقا لقانونها الداخلي، بما يلي:
- (أ) اتخاذ ما قد يلزم من تدابير للسماح لسلطاتها المختصة بإنفاذ أمر مصادرة صادر عن محكمة في دولة طرف أخرى؛
- (ب) اتخاذ ما قد يلزم من تدابير للسماح لسلطاتها المختصة، عندما تكون لديها ولاية قضائية،

بأن تأمر بمصادرة تلك الممتلكات ذات المنشأ الأجنبي من خلال قرار قضائي بشأن جرم غسل أموال أو أي جرم آخر يندرج ضمن ولايتها القضائية أو من خلال اجراءات أخرى يأذن بها قانونها الداخلي؛

(ج) النظر في اتخاذ ما قد يلزم من تدابير للسماح بمصادرة تلك الممتلكات دون إدانة جنائية في الحالات التي لا يمكن فيها ملاحقة الجاني بسبب الوفاة أو الفرار أو الغياب أو في حالات أخرى مناسبة.

٢. على كل دولة طرف، لكي تتمكن من تقديم المساعدة القانونية المتبادلة بناء على طلب مقدم عملاً بالفقرة ٢ من المادة ٥٥ من هذه الاتفاقية، أن تقوم، وفقاً لقانونها الداخلي، بما يلي:

(أ) اتخاذ ما قد يلزم من تدابير للسماح لسلطاتها المختصة بتجميد أو حجز الممتلكات، بناء على أمر تجميد أو حجز صادر عن محكمة أو سلطة مختصة في الدولة الطرف الطالبة يوفر أساساً معقولاً لاعتقاد الدولة الطرف متلقية الطلب بأن هناك أسباباً كافية لاتخاذ تدابير من هذا القبيل وبأن تلك الممتلكات ستخضع في نهاية المطاف لأمر مصادرة لأغراض الفقرة ١ (أ) من هذه المادة؛

(ب) اتخاذ ما قد يلزم من تدابير للسماح لسلطاتها المختصة بتجميد أو حجز الممتلكات، بناء على طلب يوفر أساساً معقولاً لاعتقاد الدولة الطرف متلقية الطلب بأن هناك أسباباً كافية لاتخاذ تدابير من هذا القبيل وبأن تلك الممتلكات ستخضع في نهاية المطاف لأمر مصادرة لأغراض الفقرة ١ (أ) من هذه المادة؛

(ج) النظر في اتخاذ تدابير إضافية للسماح لسلطاتها المختصة بأن تحافظ على الممتلكات من أجل مصادرتها، مثلاً بناء على توقيف أو اتهام جنائي ذي صلة باحتياز تلك الممتلكات.

## المادة ٥٥

### التعاون الدولي لأغراض المصادرة

١. على الدولة الطرف التي تتلقى طلباً من دولة طرف أخرى لها ولاية قضائية على فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية من أجل مصادرة ما يوجد في إقليمها من عائدات إجرامية أو ممتلكات أو معدات أو أدوات أخرى مشار إليها في الفقرة ١ من المادة ٣١ من هذه الاتفاقية، أن تقوم، إلى أقصى مدى ممكن في إطار نظامها القانوني الداخلي، بما يلي:

(أ) أن تحيل الطلب إلى سلطاتها المختصة لتستصدر منها أمر مصادرة، وأن تضع ذلك الأمر موضع النفاذ في حال صدوره؛

(ب) أو أن تحيل إلى سلطاتها المختصة أمر المصادرة الصادر عن محكمة في إقليم الدولة الطرف الطالبة وفقاً للفقرة ١ من المادة ٣١ والفقرة ١ (أ) من المادة ٥٤ من هذه الاتفاقية، بهدف

- إنفاذه بالقدر المطلوب، طالما كان متعلقا بعائدات إجرامية أو ممتلكات أو معدات أو أدوات أخرى مشار إليها في الفقرة ١ من المادة ٣١ موجودة في إقليم الدولة الطرف متلقية الطلب؛
٢. إثر تلقي طلب من دولة طرف أخرى لها ولاية قضائية على فعل مجرم وفقا لهذه الاتفاقية، تتخذ الدولة الطرف متلقية الطلب تدابير لكشف العائدات الاجرامية أو الممتلكات أو المعدات أو الأدوات الأخرى المشار إليها في الفقرة ١ من المادة ٣١ من هذه الاتفاقية واقتفاء أثرها وتجميدها أو حجزها، بغرض مصادرتها في نهاية المطاف بأمر صادر إما عن الدولة الطرف الطالبة وإما عن الدولة الطرف متلقية الطلب عملا بطلب مقدم بمقتضى الفقرة ١ من هذه المادة.
٣. تنطبق أحكام المادة ٤٦ من هذه الاتفاقية على هذه المادة، مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال. وبالإضافة إلى المعلومات المحددة في الفقرة ١٥ من المادة ٤٦، يتعين أن تتضمن الطلبات المقدمة عملا بهذه المادة:
- (أ) في حالة طلب ذي صلة بالفقرة ١ (أ) من هذه المادة، وصفا للممتلكات المراد مصادرتها بما في ذلك مكان الممتلكات وقيمتها المقدرة، حيثما تكون ذات صلة، وبيانا بالوقائع التي استندت إليها الدولة الطرف الطالبة يكفي لتمكين الدولة الطرف متلقية الطلب من استصدار الأمر في إطار قانونها الداخلي؛
- (ب) في حالة طلب ذي صلة بالفقرة ١ (ب) من هذه المادة، نسخة مقبولة قانونا من أمر المصادرة الذي يستند إليه الطلب والصادر عن الدولة الطرف الطالبة، وبيانا بالوقائع ومعلومات عن المدى المطلوب لتنفيذ الأمر، وبيانا يحدد التدابير التي اتخذتها الدولة الطرف الطالبة لتوجيه إشعار مناسب للأطراف الثالثة الحسنة النية ولضمان مراعاة الأصول القانونية، وبيانا بأن أمر المصادرة نهائي؛
- (ج) في حالة طلب ذي صلة بالفقرة ٢ من هذه المادة، بيانا بالوقائع التي استندت إليها الدولة الطرف الطالبة ووصفا للإجراءات المطلوبة، ونسخة مقبولة قانونا من الأمر الذي استند إليه الطلب، حيثما كان متاحا.
٤. تقوم الدولة الطرف متلقية الطلب باتخاذ القرارات أو الإجراءات المنصوص عليها في الفقرتين ١ و ٢ من هذه المادة وفقا لأحكام قانونها الداخلي وقواعدها الإجرائية أو أي اتفاق أو ترتيب ثنائي أو متعدد الأطراف قد تكون ملتزمة به تجاه الدولة الطرف الطالبة ورهنا بتلك الأحكام والقواعد أو ذلك الاتفاق أو الترتيب.
٥. تقوم كل دولة طرف بتزويد الأمين العام للأمم المتحدة بنسخ من قوانينها ولوائحها التي تضع هذه المادة موضع النفاذ، وبنسخ من أي تغييرات تدخل لاحقا على تلك القوانين واللوائح، أو بوصف لها.
٦. إذا اختارت الدولة الطرف أن تجعل اتخاذ التدابير المشار إليها في الفقرتين ١ و ٢ من هذه المادة

- مشروطا بوجود معاهدة بهذا الشأن، على تلك الدولة الطرف أن تعتبر هذه الاتفاقية بمثابة الأساس التعاهدي اللازم والكافي.
٧. يجوز أيضا رفض التعاون بمقتضى هذه المادة أو إلغاء التدابير المؤقتة إذا لم تتلق الدولة الطرف متلقيية الطلب أدلة كافية أو في حينها أو إذا كانت الممتلكات ذات قيمة لا يعتد بها.
٨. قبل وقف أي تدبير مؤقت اتخذ عملا بهذه المادة، على الدولة الطرف متلقيية الطلب أن تتيح للدولة الطرف الطالبة، حيثما أمكن ذلك، فرصة لعرض ما لديها من أسباب تستدعي مواصلة ذلك التدبير.
٩. لا يجوز تأويل أحكام هذه المادة بما يمس بحقوق أطراف ثالثة حسنة النية.

## المادة ٥٦

### التعاون الخاص

تسعى كل دولة طرف، دون اخلال بقانونها الداخلي، إلى اتخاذ تدابير تجيز لها أن تحيل، دون مساس بتحقيقاتها أو ملاحقاتها أو إجراءاتها القضائية، معلومات عن العائدات المتأتية من الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية إلى دولة طرف أخرى دون طلب مسبق، عندما ترى أن إفشاء تلك المعلومات قد يساعد الدولة الطرف المتلقيية على استهلال أو إجراء تحقيقات أو ملاحقات أو إجراءات قضائية أو قد يؤدي إلى تقديم تلك الدولة الطرف طلبا بمقتضى هذا الفصل من الاتفاقية.

## المادة ٥٧

### إرجاع الموجودات والتصرف فيها

١. ما تصادره دولة طرف من ممتلكات عملا بالمادة ٢١ أو المادة ٥٥ من هذه الاتفاقية يتصرف فيه بطرائق منها إرجاع تلك الدولة الطرف تلك الممتلكات، عملا بالفقرة ٣ من هذه المادة، إلى مالكيها الشرعيين السابقين، وفقا لأحكام هذه الاتفاقية وقانونها الداخلي.
٢. تعتمد كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتمكين سلطاتها المختصة، عندما تتخذ إجراء ما بناء على طلب دولة طرف أخرى، من إرجاع الممتلكات المصادرة، وفقا لأحكام هذه الاتفاقية، ومع مراعاة حقوق الأطراف الثالثة الحسنة النية.
٣. وفقا للمادتين ٤٦ و٥٥ من هذه الاتفاقية والفقرتين ١ و٢ من هذه المادة، على الدولة الطرف متلقيية الطلب:

(أ) في حالة اختلاس أموال عمومية أو غسل أموال عمومية مختلصة على النحو المشار إليه في المادتين ١٧ و٢٣ من هذه الاتفاقية، عندما تنفذ المصادرة وفقا للمادة ٥٥ واستنادا إلى حكم

نهائي صادر في الدولة الطرف الطالبة، وهو اشتراط يمكن للدولة الطرف متلقية الطلب أن تستبعده، أن تُرجع الممتلكات المصادرة إلى الدولة الطرف الطالبة؛

(ب) في حالة عائدات أي جرم آخر مشمول بهذه الاتفاقية، عندما تكون المصادرة قد نفذت وفقا للمادة ٥٥ من هذه الاتفاقية، واستنادا إلى حكم نهائي صادر في الدولة الطرف الطالبة، وهو اشتراط يمكن للدولة الطرف متلقية الطلب أن تستبعده، أن ترجع الممتلكات المصادرة إلى الدولة الطرف الطالبة، عندما تثبت الدولة الطرف الطالبة للدولة الطرف متلقية الطلب بشكل معقول ملكيتها السابقة لتلك الممتلكات المصادرة أو عندما تعترف الدولة الطرف متلقية الطلب بالضرر الذي لحق بالدولة الطرف الطالبة كأساس لإرجاع الممتلكات المصادرة؛

(ج) في جميع الحالات الأخرى، أن تنظر على وجه الأولوية في إرجاع الممتلكات المصادرة إلى الدولة الطرف الطالبة، أو إرجاع تلك الممتلكات إلى أصحابها الشرعيين السابقين، أو تعويض ضحايا الجريمة.

٤. يجوز للدولة الطرف متلقية الطلب، عند الاقتضاء، ما لم تقرر الدول الأطراف خلاف ذلك، أن تقتطع نفقات معقولة تكبدتها في عمليات التحقيق أو الملاحقة أو الإجراءات القضائية المفضية إلى إرجاع الممتلكات المصادرة أو أن تتصرف فيها بمقتضى هذه المادة.

٥. يجوز للدول الأطراف أيضا، عند الاقتضاء، أن تنظر بوجه خاص في إبرام اتفاقات أو ترتيبات متفق عليها، تبعا للحالة، من أجل التصرف نهائيا في الممتلكات المصادرة.

## المادة ٥٨

### وحدة المعلومات الاستخباراتية المالية

على الدول الأطراف أن تتعاون معا على منع ومكافحة إحالة عائدات الأفعال المجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية وعلى تعزيز سبل ووسائل استرداد تلك العائدات، وأن تنظر، لتلك الغاية، في إنشاء وحدة معلومات استخباراتية مالية تكون مسؤولة عن تلقي التقارير المتعلقة بالمعاملات المالية المشبوهة وتحليلها وتعميمها على السلطات المختصة.

## المادة ٥٩

### الاتفاقات والترتيبات الثنائية والمتعددة الأطراف

تنظر الدول الأطراف في إبرام اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف لتعزيز فاعلية التعاون الدولي المضطلع به عملا بهذا الفصل من الاتفاقية.

## الفصل السادس

### المساعدة التقنية وتبادل المعلومات

#### المادة ٦٠

#### التدريب والمساعدة التقنية

١. تقوم كل دولة طرف، بالقدر اللازم، باستحداث أو تطوير أو تحسين برامج تدريب خاصة لموظفيها المسؤولين عن منع الفساد ومكافحته. ويمكن أن تتناول تلك البرامج التدريبية، ضمن جملة أمور، المجالات التالية:

(أ) وضع تدابير فعّالة لمنع الفساد وكشفه والتحقيق فيه أو المعاقبة عليه ومكافحته، بما في ذلك استعمال أساليب جمع الأدلة والتحقيق؛

(ب) بناء القدرات في مجال صوغ وتخطيط سياسة استراتيجية لمكافحة الفساد؛

(ج) تدريب السلطات المختصة على إعداد طلبات بشأن المساعدة القانونية المتبادلة تفي بمتطلبات الاتفاقية؛

(د) تقييم وتدعيم المؤسسات وإدارة الخدمات العمومية وإدارة الأموال العمومية، بما في ذلك المشتريات العمومية، والقطاع الخاص؛

(هـ) منع ومكافحة إحالة عائدات الأفعال المجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية وارجاع تلك العائدات؛

(و) كشف وتجميد احالة عائدات الأفعال المجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية؛

(ز) مراقبة حركة عائدات الأفعال المجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية والأساليب المستخدمة في إحالة تلك العائدات أو إخفائها أو تمويهها؛

(ح) استحداث آليات وأساليب قانونية وإدارية ملائمة وفعّالة لتيسير إرجاع عائدات الأفعال المجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية؛

(ط) الطرائق المتبعة في حماية الضحايا والشهود الذين يتعاونون مع السلطات القضائية؛

(ي) التدريب على تطبيق اللوائح الوطنية والدولية وعلى اللغات.

٢. تنظر الدول الأطراف في أن تقدم إلى بعضها البعض، حسب قدراتها، أكبر قدر ممكن من المساعدة التقنية، وخصوصا لصالح البلدان النامية، في خططها وبرامجها الرامية إلى مكافحة الفساد، بما في ذلك الدعم المادي والتدريب في المجالات المشار إليها في الفقرة ١ من هذه المادة، والتدريب والمساعدة، وتبادل الخبرات والمعارف المتخصصة ذات الصلة التي ستيسّر التعاون الدولي بين

- الدول الأطراف في مجالي تسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة.
٣. تعزز الدول الأطراف، بالقدر اللازم، جهودها الرامية إلى تحقيق أقصى زيادة ممكنة في الأنشطة العملية والتدريبية المضطلع بها في المنظمات الدولية والإقليمية وفي إطار الاتفاقات أو الترتيبات الثنائية والمتعددة الأطراف ذات الصلة.
٤. تنظر الدول الأطراف في مساعدة بعضها البعض، عند الطلب، على إجراء تقييمات ودراسات وبحوث بشأن أنواع الفساد وأسبابه وآثاره وتكاليفه في بلدانها، لكي تضع، بمشاركة السلطات المختصة والمجتمع، استراتيجيات وخطط عمل لمكافحة الفساد.
٥. تيسيرا لاسترداد عائدات الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية، يجوز للدول الأطراف أن تتعاون على تزويد بعضها البعض بأسماء الخبراء الذين يمكن أن يساعدوا على تحقيق ذلك الهدف.
٦. تنظر الدول الأطراف في استخدام المؤتمرات والحلقات الدراسية الإقليمية ودون الإقليمية والدولية لتعزيز التعاون والمساعدة التقنية ولحفض مناقشة المشاكل التي تمثل شاغلا مشتركا، بما في ذلك المشاكل والاحتياجات الخاصة للبلدان النامية والبلدان ذات الاقتصادات الانتقالية.
٧. تنظر الدول الأطراف في إنشاء آليات طوعية بهدف المساهمة ماليا في الجهود التي تبذلها البلدان النامية والبلدان ذات الاقتصادات الانتقالية لتطبيق هذه الاتفاقية من خلال برامج ومشاريع المساعدة التقنية.
٨. تنظر كل دولة طرف في تقديم تبرعات إلى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بغرض القيام، من خلال المكتب، بتعزيز البرامج والمشاريع المضطلع بها في البلدان النامية بهدف تنفيذ هذه الاتفاقية.

## المادة ٦١

### جمع المعلومات المتعلقة بالفساد وتبادلها وتحليلها

١. تنظر كل دولة طرف في القيام، بالتشاور مع الخبراء، بتحليل اتجاهات الفساد السائدة داخل إقليمها، وكذلك الظروف التي تُرتكب فيها جرائم الفساد.
٢. تنظر الدول الأطراف في تطوير الاحصاءات والخبرة التحليلية بشأن الفساد والمعلومات وتقاسم تلك الاحصاءات والخبرة التحليلية والمعلومات فيما بينها ومن خلال المنظمات الدولية والإقليمية، بغية إيجاد تعاريف ومعايير ومنهجيات مشتركة قدر الإمكان وكذلك معلومات عن الممارسات الفضلى لمنع الفساد ومكافحته.
٣. تنظر كل دولة طرف في رصد سياساتها وتدابيرها الفعلية لمكافحة الفساد وفي إجراء تقييمات لفعالية تلك السياسات والتدابير وكفاءتها.

## المادة ٦٢

## تدابير أخرى: تنفيذ الاتفاقية من خلال التنمية الاقتصادية والمساعدة التقنية

١. تتخذ الدول الأطراف تدابير تساعد على التنفيذ الأمثل لهذه الاتفاقية قدر الإمكان، من خلال التعاون الدولي، أخذة في اعتبارها ما للفساد من آثار سلبية في المجتمع عموماً وفي التنمية المستدامة خصوصاً.
٢. تبذل الدول الأطراف، قدر الإمكان وبالتنسيق فيما بينها وكذلك مع المنظمات الدولية والإقليمية، جهوداً ملموسة من أجل:
  - (أ) تعزيز تعاونها مع البلدان النامية على مختلف الأصعدة، بغية تدعيم قدرة تلك البلدان على منع الفساد ومكافحته؛
  - (ب) زيادة المساعدة المالية والمادية المقدمة لدعم ما تبذله البلدان النامية من جهود لمنع ومكافحة الفساد بصورة فعالة، وإلغائها على تنفيذ هذه الاتفاقية بنجاح؛
  - (ج) تقديم المساعدة التقنية إلى البلدان النامية والبلدان ذات الاقتصادات الانتقالية، لمساعدتها على تلبية ما تحتاج إليه من أجل تنفيذ هذه الاتفاقية. وتحقيقاً لتلك الغاية، تسعى الدول الأطراف إلى تقديم تبرعات كافية ومنتظمة إلى حساب مخصص تحديداً لذلك الغرض في آلية تمويل تابعة للأمم المتحدة. ويجوز للدول الأطراف أيضاً أن تنظر على وجه الخصوص، وفقاً لقانونها الداخلي ولأحكام هذه الاتفاقية، في التبرع لذلك الحساب بنسبة مئوية من الأموال، أو من القيمة المعادلة للعائدات الإجرامية أو الممتلكات التي تصادرها وفقاً لأحكام هذه الاتفاقية؛
  - (د) تشجيع سائر الدول والمؤسسات المالية، حسب الاقتضاء، على الانضمام إليها في الجهود المبذولة وفقاً لهذه المادة وإقناعها بذلك، وخصوصاً بتوفير المزيد من برامج التدريب والمعدات الحديثة للبلدان النامية لمساعدتها على تحقيق أهداف هذه الاتفاقية.
٣. تتخذ هذه التدابير، قدر الإمكان، دون مساس بالالتزامات القائمة بشأن المساعدة الأجنبية أو بغير ذلك من ترتيبات التعاون المالي على الصعيد الثنائي أو الإقليمي أو الدولي.
٤. يجوز للدول الأطراف أن تبرم اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف بشأن المساعدة المادية واللوجستية، أخذة بعين الاعتبار الترتيبات المالية اللازمة لضمان فعالية وسائل التعاون الدولي التي تنص عليها هذه الاتفاقية، وللمنع الفساد وكشفه ومكافحته.



## الفصل السابع

### آليات التنفيذ

#### المادة ٦٣

#### مؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية

١. يُنشأ بمقتضى هذا الصك مؤتمر للدول الأطراف في الاتفاقية من أجل تحسين قدرة الدول الأطراف وتعاونها على تحقيق الأهداف المبينة في هذه الاتفاقية ومن أجل تشجيع تنفيذها واستعراضه.
٢. يتولى الأمين العام للأمم المتحدة عقد مؤتمر الدول الأطراف في موعد أقصاه سنة واحدة بعد بدء نفاذ هذه الاتفاقية. وبعد ذلك، تُعقد اجتماعات منتظمة لمؤتمر الدول الأطراف وفقا للنظام الداخلي الذي يعتمده المؤتمر.
٣. يعتمد مؤتمر الدول الأطراف نظاما داخليا وقواعد تحكم سير الأنشطة المبينة في هذه المادة، وتشمل قواعد بشأن قبول المراقبين ومشاركتهم وتسديد النفقات المتكبدة في الاضطلاع بتلك الأنشطة.
٤. يتفق مؤتمر الدول الأطراف على أنشطة وإجراءات وطرائق عمل لتحقيق الأهداف المبينة في الفقرة ١ من هذه المادة، بما في ذلك:
  - (أ) تيسير الأنشطة التي تقوم بها الدول الأطراف بمقتضى المادتين ٦٠ و٦٢ والفصول الثاني إلى الخامس من هذه الاتفاقية، بوسائل منها التشجيع على جمع التبرعات؛
  - (ب) تيسير تبادل المعلومات بين الدول الأطراف عن أنماط واتجاهات الفساد وعن الممارسات الناجحة في منعه ومكافحته وفي إرجاع العائدات الاجرامية، بوسائل منها نشر المعلومات ذات الصلة حسبما هو مذكور في هذه المادة؛
  - (ج) التعاون مع المنظمات والآليات الدولية والإقليمية والمنظمات غير الحكومية ذات الصلة؛
  - (د) استخدام المعلومات ذات الصلة التي تعدها الآليات الدولية والإقليمية الأخرى من أجل مكافحة الفساد ومنعه استخداما مناسبيا بغية تجنب ازدواج العمل دون ضرورة؛
  - (هـ) استعراض تنفيذ هذه الاتفاقية من جانب الدول الأطراف فيها؛
  - (و) تقديم توصيات لتحسين هذه الاتفاقية وتحسين تنفيذها؛
  - (ز) الإحاطة علما باحتياجات الدول الأطراف من المساعدة التقنية فيما يتعلق بتنفيذ هذه الاتفاقية والايضاء بما قد يراه ضروريا من إجراءات في هذا الشأن.
٥. لأغراض الفقرة ٤ من هذه المادة، يكتسب مؤتمر الدول الأطراف المعرفة اللازمة بالتدابير التي تتخذها الدول الأطراف لتنفيذ هذه الاتفاقية، والصعوبات التي تواجهها في ذلك، من خلال

- المعلومات التي تقدمها تلك الدول ومن خلال ما قد ينشئه مؤتمر الدول الأطراف من آليات استعراض تكميلية.
٦. تقوم كل دولة طرف بتزويد مؤتمر الدول الأطراف بمعلومات عن برامجها وخططها وممارساتها وكذلك عن تداييرها التشريعية والإدارية الرامية إلى تنفيذ هذه الاتفاقية، حسبما يقضي به مؤتمر الأطراف. وينظر مؤتمر الدول الأطراف في أنجع السبل لتلقي المعلومات واتخاذ الإجراءات المبينة عليها، بما في ذلك المعلومات المتلقاة من الدول الأطراف ومن المنظمات الدولية. ويجوز للمؤتمر أيضاً أن ينظر في المساهمات المتلقاة من المنظمات غير الحكومية ذات الصلة، المعتمدة حسب الأصول وفقاً للإجراءات التي يقرها المؤتمر.
٧. عملاً بالفقرات ٤ إلى ٦ من هذه المادة، ينشئ مؤتمر الدول الأطراف، إذا ما رأى ضرورة لذلك، أي آلية أو هيئة مناسبة للمساعدة على تنفيذ الاتفاقية تنفيذاً فعالاً.

## المادة ٦٤

### الأمانة

١. يتولى الأمين العام للأمم المتحدة توفير خدمات الأمانة المناسبة لمؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية.
٢. تقوم الأمانة بما يلي:
- (أ) مساعدة مؤتمر الدول الأطراف على الاضطلاع بالأنشطة المبينة في المادة ٦٣ من هذه الاتفاقية، واتخاذ الترتيبات لعقد دورات مؤتمر الدول الأطراف وتوفير الخدمات اللازمة لها؛
- (ب) مساعدة الدول الأطراف، عند الطلب، على تقديم المعلومات إلى مؤتمر الدول الأطراف حسبما تتوخاه الفقرتان ٥ و٦ من المادة ٦٣ من هذه الاتفاقية؛
- (ج) ضمان التنسيق الضروري مع أمانات المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة.

## الفصل الثامن

### أحكام ختامية

#### المادة ٦٥

#### تنفيذ الاتفاقية

١. تتخذ كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، ما يلزم من تدابير، بما فيها التدابير التشريعية والادارية، لضمان تنفيذ التزاماتها بمقتضى هذه الاتفاقية.
٢. يجوز لكل دولة طرف أن تعتمد تدابير أكثر صرامة أو شدة من التدابير المنصوص عليها في هذه الاتفاقية من أجل منع الفساد ومكافحته.

#### المادة ٦٦

#### تسوية النزاعات

١. تسعى الدول الأطراف إلى تسوية النزاعات المتعلقة بتفسير أو تطبيق هذه الاتفاقية عن طريق التفاوض.
٢. يعرض أي نزاع ينشأ بين دولتين أو أكثر من الدول الأطراف بشأن تفسير هذه الاتفاقية أو تطبيقها، وتتعدّر تسويته عن طريق التفاوض في غضون فترة زمنية معقولة، على التحكيم بناء على طلب إحدى تلك الدول الأطراف. وإذا لم تتمكن تلك الدول الأطراف، بعد ستة أشهر من تاريخ طلب التحكيم، من الاتفاق على تنظيم التحكيم، جاز لأي من تلك الدول الأطراف أن تحيل النزاع إلى محكمة العدل الدولية بطلب يقدم وفقا للنظام الأساسي للمحكمة.
٣. يجوز لكل دولة طرف أن تعلن، وقت التوقيع على هذه الاتفاقية أو التصديق عليها أو قبولها أو إقرارها أو الانضمام إليها، أنها لا تعتبر نفسها ملزمة بالفقرة ٢ من هذه المادة. ولا تكون الدول الأطراف الأخرى ملزمة بالفقرة ٢ من هذه المادة تجاه أي دولة طرف أبدت تحفظا من هذا القبيل.
٤. يجوز لأي دولة طرف أبدت تحفظا وفقا للفقرة ٣ من هذه المادة أن تسحب ذلك التحفظ في أي وقت بإشعار يوجّه إلى الأمين العام للأمم المتحدة.

#### المادة ٦٧

#### التوقيع والتصديق والقبول والإقرار والانضمام

١. يُفتح باب التوقيع على هذه الاتفاقية أمام جميع الدول من ٩ إلى ١١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ في ميريدا، المكسيك، ثم في مقر الأمم المتحدة بنيويورك حتى ٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥.

٢. يُفتح باب التوقيع على هذه الاتفاقية أيضا أمام منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية، شريطة أن تكون دولة واحدة على الأقل من الدول الأعضاء في أي منظمة من هذا القبيل قد وقّعت على هذه الاتفاقية وفقا للفقرة ١ من هذه المادة.
٣. تخضع هذه الاتفاقية للتصديق أو القبول أو الإقرار. وتودع صكوك التصديق أو القبول أو الإقرار لدى الأمين العام للأمم المتحدة. ويجوز لأي منظمة إقليمية للتكامل الاقتصادي أن تودع صك تصديقها أو قبولها أو إقرارها إذا كانت قد فعلت ذلك دولة واحدة على الأقل من الدول الأعضاء فيها. وتعلن تلك المنظمة في صك تصديقها أو قبولها أو إقرارها عن نطاق اختصاصها فيما يتعلق بالمسائل التي تحكمها هذه الاتفاقية. وتقوم تلك المنظمة أيضا بإبلاغ الوديع بأي تغيير ذي صلة في نطاق اختصاصها.
٤. يُفتح باب الانضمام إلى هذه الاتفاقية أمام أي دولة أو أي منظمة إقليمية للتكامل الاقتصادي تكون دولة واحدة على الأقل من الدول الأعضاء فيها طرفا في هذه الاتفاقية. وتودع صكوك الانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة. وتعلن المنظمة الإقليمية للتكامل الاقتصادي، وقت انضمامها، عن نطاق اختصاصها فيما يتعلق بالمسائل التي تحكمها هذه الاتفاقية. وتقوم تلك المنظمة أيضا بإبلاغ الوديع بأي تغيير ذي صلة في نطاق اختصاصها.

## المادة ٦٨

### بدء النفاذ

١. يبدأ نفاذ هذه الاتفاقية في اليوم التسعين من تاريخ إيداع الصك الثلاثين من صكوك التصديق أو القبول أو الإقرار أو الانضمام. ولأغراض هذه الفقرة، لا يعتبر أي صك تودعه منظمة إقليمية للتكامل الاقتصادي صكا إضافيا إلى الصكوك التي أودعتها الدول الأعضاء في تلك المنظمة.
٢. بالنسبة لكل دولة أو منظمة إقليمية للتكامل الاقتصادي تصدق على هذه الاتفاقية أو تقبلها أو تقرها أو تنضم إليها، بعد إيداع الصك الثلاثين المتعلق بذلك الإجراء، يبدأ نفاذ هذه الاتفاقية في اليوم الثلاثين من تاريخ إيداع تلك الدولة أو المنظمة الصك ذا الصلة أو في تاريخ بدء نفاذ هذه الاتفاقية عملا بالفقرة ١ من هذه المادة، أيهما كان اللاحق.

## المادة ٦٩

### التعديل

١. بعد انقضاء خمس سنوات على بدء نفاذ هذه الاتفاقية، يجوز للدولة الطرف أن تقترح تعديلا لها وتحيله إلى الأمين العام للأمم المتحدة، الذي يقوم عندئذ بإبلاغ الدول الأطراف ومؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية بالتعديل المقترح، بغرض النظر في الاقتراح واتخاذ قرار بشأنه. ويبذل مؤتمر الدول الأطراف قصارى جهده للتوصل إلى توافق في الآراء بشأن كل تعديل. وإذا

- ما استنفدت كل الجهود الرامية إلى تحقيق توافق الآراء دون أن يتسنى التوصل إلى اتفاق، يلزم لاعتماد التعديل، كملجأً أخير، توافر أغلبية ثلثي أصوات الدول الأطراف الحاضرة والمصوتة في اجتماع مؤتمر الدول الأطراف.
٢. تمارس منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية، في الأمور التي تندرج ضمن نطاق اختصاصها، حقها في التصويت في إطار هذه المادة بعدد من الأصوات مساو لعدد دولها الأعضاء التي هي أطراف في الاتفاقية. ولا يجوز لتلك المنظمات أن تمارس حقها في التصويت إذا مارست الدول الأعضاء فيها ذلك الحق، والعكس بالعكس.
٣. يكون التعديل الذي يعتمد وفقاً للفقرة ١ من هذه المادة خاضعاً للتصديق أو القبول أو الإقرار من جانب الدول الأطراف.
٤. يبدأ نفاذ التعديل الذي يعتمد وفقاً للفقرة ١ من هذه المادة، بالنسبة لأي دولة طرف، بعد تسعين يوماً من تاريخ إيداع تلك الدولة الطرف صك تصديقها على ذلك التعديل أو قبوله أو إقراره لدى الأمين العام للأمم المتحدة.
٥. عندما يبدأ نفاذ التعديل، يصبح ملزماً للدول الأطراف التي أبدت قبولها الالتزام به. وتظل الدول الأطراف الأخرى ملزمة بأحكام هذه الاتفاقية وبأي تعديلات سابقة تكون قد صدقت عليها أو قبلتها أو أقرتها.

## المادة ٧٠

### الانسحاب

١. يجوز لأي دولة طرف أن تنسحب من هذه الاتفاقية بتوجيه إشعار كتابي إلى الأمين العام للأمم المتحدة. ويصبح هذا الانسحاب نافذاً بعد سنة واحدة من تاريخ استلام الأمين العام ذلك الإشعار.
٢. لا تعود منظمة التكامل الاقتصادي الإقليمية طرفاً في هذه الاتفاقية عندما تنسحب من الاتفاقية جميع الدول الأعضاء في تلك المنظمة.

## المادة ٧١

### الوديعة واللغات

١. يُسمَّى الأمين العام للأمم المتحدة وديعاً لهذه الاتفاقية.
٢. يودع أصل هذه الاتفاقية، التي تتساوى نصوصها الإسبانية والإنكليزية والروسية والصينية والعربية والفرنسية في الحجية، لدى الأمين العام للأمم المتحدة.
- وإثباتاً لما تقدّم، قام المفوضون الموقعون أدناه، المخوّلون ذلك حسب الأصول من جانب حكوماتهم، بالتوقيع على هذه الاتفاقية.

## قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ م

رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية  
بعد الاطلاع على القانون الأساسي المعدل،  
وبناء على ما أقره المجلس التشريعي بجلسته المنعقدة بتاريخ ٦/١/٢٠٠٥ م،  
- أصدرنا القانون التالي:

### مادة (١)

#### تعريف

يكون للكلمات والعبارات التالية الواردة في هذا القانون المعاني المخصصة لها أدناه ما لم تدل القرينة على خلاف ذلك:

الهيئة: هيئة مكافحة الكسب غير المشروع.

الرئيس: رئيس هيئة مكافحة الكسب غير المشروع.

الكسب غير المشروع: كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة أو نتيجة لسلوك مخالف لنص قانوني أو للآداب العامة أو بأية طريقة غير مشروعة وإن لم تشكل جرماً ويعتبر كسباً غير مشروع كل زيادة في الثروة تطرأ بعد تولي الخدمة أو قيام الصفة على الخاضع لهذا القانون أو على زوجه أو على أولاده القصر متى كانت لا تتناسب مع مواردهم وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها. ويدخل في حكم الكسب غير المشروع كل مال حصل عليه أي شخص طبيعي أو اعتباري عن طريق تواطؤ مع أي شخص من الخاضعين لهذا القانون على استغلال وظيفته أو صفته.

### مادة (٢)

#### الخاضعون لأحكام القانون

يخضع لأحكام هذا القانون:

١. رئيس السلطة الوطنية ونوابه ومستشاروه.
٢. رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم.
٣. أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني.
٤. أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة.
٥. رؤساء الأجهزة ومديرو الدوائر ونوابهم في قوات الأمن والشرطة.
٦. المحافظون ورؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية.

٧. رؤساء وأعضاء مجالس إدارة شركات المساهمة العامة ومديروها التنفيذيون التي تكون السلطة الوطنية أو أي من مؤسساتها مساهما فيها.
٨. الموظفون الخاضعون لقانون الخدمة المدنية من الفئات الخاصة والأولى والثانية.
٩. مأمورو التحصيل ومندوبيهم والأمناء على الودائع والصيارف ومندوبو المشتريات والمبيعات وأعضاء لجان الشراء والبيع من الفئات الثالثة والرابعة والخامسة المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية ومن في حكمهم من أفراد قوات الأمن والشرطة.
١٠. موظفو ومسؤولو وأعضاء الجهات التي تتلقى موازنتها أو أي دعم من الموازنة العامة للدولة.
١١. أي شخص آخر يقرر مجلس الوزراء إخضاعه لأحكام هذا القانون.

### مادة (٣)

#### إنشاء هيئة مكافحة الكسب غير المشروع

١. تنشأ بمقتضى أحكام هذا القانون هيئة تسمى هيئة مكافحة الكسب غير المشروع، وتتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي وتخصص لها موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للدولة.
٢. يعين رئيس الدولة، رئيساً للهيئة بناء على تنسيب مجلس الوزراء ويصادق على تعيينه المجلس التشريعي الفلسطيني بالأغلبية المطلقة.
٣. يعين رئيس الهيئة عددا كافيا من الموظفين لتمكين الهيئة من القيام بمهامها.

### مادة (٤)

#### شروط تعيين رئيس الهيئة

- يشترط فيمن يعين رئيساً للهيئة ما يلي:
١. أن يكون فلسطينياً من أبوين وجدين فلسطينيين ولا يتمتع بأية جنسية أخرى.
  ٢. أن يكون من ذوي الكفاءة والاختصاص.
  ٣. من المشهود له بالنزاهة وحسن السمعة.
  ٤. ألا يقل عمره عن أربعين سنة.
  ٥. ألا يكون قد صدر بحقه حكم قطعي من محكمة مختصة في جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة أو جريمة من جرائم الأموال.

### مادة (٥)

#### شرط تعيين موظفي الهيئة

- يشترط فيمن يعين موظفاً في الهيئة:
١. أن يكون فلسطينياً.
  ٢. أن يكون من ذوي الكفاءة والاختصاص.

٣. من المشهود له بالنزاهة وحسن السمعة.
٤. ألا يكون قد أدين من محكمة مختصة في أية جريمة مالية أو مخلة بالشرف أو الأمانة.

## مادة (٦)

### رئاسة الهيئة

١. تكون مدة رئاسة الهيئة سبع سنوات غير قابلة للتجديد.
٢. لا يجوز عزل أو تغيير الرئيس إلا بموافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي.
٣. يكون الرئيس مسؤولاً أمام المجلس التشريعي.

## مادة (٧)

### الحصانة

وفقاً لأحكام القانون يتمتع الرئيس وموظفو الهيئة بالحصانة عن كل ما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيذ مهامهم.

## مادة (٨)

### اختصاصات الهيئة

تختص الهيئة بما يلي:

١. حفظ جميع إقرارات الذمة المالية وطلب أية بيانات أو إيضاحات تتعلق بها.
٢. فحص الذمة المالية للخاضعين لأحكام هذا القانون.
٣. التحقيق في الشكاوى التي تقدم عن كسب غير مشروع.

## مادة (٩)

### صلاحيات الهيئة

وفقاً لأحكام القانون يكون للهيئة في سبيل تنفيذ مهامها واختصاصاتها ما يلي:

١. طلب البيانات والإيضاحات والحصول على الأوراق والمستندات أو صور عنها من الجهات ذات العلاقة، بما فيها تلك التي تعتبر سرية.
٢. على جميع الجهات المختصة القيام بما تكلفها بها الهيئة ولها الاستعانة بمأموري الضبط أو أية جهة أخرى مختصة.

## مادة (١٠)

### تقديم بيان بأسماء المكلفين

على جميع الجهات المختصة أن تقدم إلى الهيئة في بداية كل سنة مالية بيان بأسماء المكلفين التابعين



لها الخاضعين لأحكام هذا القانون.

### مادة (١١)

#### إقرار الذمة المالية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

١. يقدم رئيس السلطة الوطنية إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وبأولاده مفصلاً فيه كل ما يملكون من عقارات وامتقولات واسهم وسندات وأموال نقدية داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون، ويحفظ هذا الإقرار مغلقاً وسرياً لدى محكمة العدل العليا، ولا يجوز الاطلاع عليه إلا بإذن المحكمة عند الاقتضاء وفي الحدود التي يسمح بها القانون.
٢. لا يجوز لرئيس السلطة الوطنية أن يشتري أو يستأجر أو يبيع أو يمنح أو يهدي شيئاً من أملاك الدولة، أو أحد الأشخاص المعنوية العامة، أو أن تكون له مصلحة مالية في أي عقد من العقود التي تبرمها الجهات الحكومية أو الإدارية، كما لا يجوز له طوال مدة رئاسته أن يكون عضواً في مجلس إدارة أي شركة أو أن يمارس التجارة أو أي مهنة من المهن أو أن يتقاضى راتباً آخر أو أي مكافآت أو منح من أي شخص آخر وبأي صفة كانت غير الراتب الواحد المحدد للرئيس ومخصصاته.

### مادة (١٢)

#### محاكمة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

١. إذا تبين لرئيس الهيئة أو النائب العام وجود شبهات لكسب غير مشروع من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية يتقدم بطلب تمهيدي إلى المجلس التشريعي والمحكمة الدستورية طالباً البحث في الأهلية القانونية لرئيس السلطة وفقاً للأصول الواردة في القانون الأساسي.
٢. يوقف رئيس السلطة الوطنية عن ممارسة مهام منصبه بمجرد توجيه الاتهام، ويتولى رئيس المجلس التشريعي مهام رئيس السلطة الوطنية مؤقتاً لحين الفصل في الاتهام، ويتولى النائب العام إجراءات التحقيق، وتكون محاكمة رئيس السلطة الوطنية أمام محكمة خاصة ينظم القانون تشكيلها وإجراءات المحاكمة أمامها، وإذا صدر حكم قطعي بإدانته أعفي من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى وفقاً للقانون.

### مادة (١٣)

#### إحالة رئيس الوزراء والوزراء إلى التحقيق

١. لرئيس السلطة الوطنية الحق في إحالة رئيس الوزراء إلى التحقيق فيما قد ينسب إليه من جرائم الكسب غير المشروع أثناء تأديته أعمال وظيفته أو بسببها وذلك وفقاً لأحكام القانون.
٢. لرئيس الوزراء الحق في إحالة أي من الوزراء إلى التحقيق استناداً إلى أي من الأسباب المشار إليها في الفقرة (١) أعلاه وذلك وفقاً لأحكام القانون.

### مادة (١٤)

#### التحقيق مع الوزراء

١. يوقف من يتهم من الوزراء عن مهام منصبه فور صدور قرار الاتهام، ولا يحول انتهاء خدمته دون الاستمرار في التحقيق والمتابعة.
٢. يتولى النائب العام أو من يمثله من أعضاء النيابة العامة إجراءات التحقيق وتتم المحاكمة أمام المحكمة المختصة، وتتبع الأحكام والقواعد المقررة في قانون العقوبات والإجراءات الجزائية.
٣. تسري الأحكام السابقة على نواب الوزراء ووكلاء الوزارات ومن في حكمهم.

## مادة (١٥)

### محاكمة أعضاء المجلس التشريعي

١. لرئيس الهيئة أو النائب العام في حالة وجود شبهات لكسب غير مشروع لدى عضو في المجلس التشريعي الطلب من المجلس رفع الحصانة حسب الأصول كما ورد في النظام الداخلي للمجلس.
٢. يوقف عضو المجلس التشريعي عن ممارسة مهامه مجرد رفع الحصانة عنه ويتولى النائب العام إجراءات التحقيق والاتهام وتتم المحاكمة أمام المحكمة المختصة وتتبع الأحكام والقواعد المقررة في قانون العقوبات والإجراءات الجزائية، وإذا حكم بإدانته بحكم نهائي يفقد عضويته في المجلس التشريعي مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى المقررة وفقا للقانون.

## مادة (١٦)

### إقرارات الذمة المالية

١. فيما عدا الفئات المنصوص عليها في البنود (١، ٢، ٣، ٤) من المادة (٢) من هذا القانون (رئيس السلطة الوطنية، رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، رئيس وأعضاء المجلس التشريعي، أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة) على كل من يخضع لأحكام هذا القانون أن يقدم إلى الهيئة ما يلي:
  - أ. إقرار عن ذمته المالية وذمة أولاده القصر يبين فيه الأموال المنقولة وغير المنقولة التي يملكونها، بما في ذلك الأسهم والسندات والحصص في الشركات والحسابات في البنوك والنقود والحلي والمعادن والأحجار الثمينة، ومصادر دخلهم وقيمة هذا الدخل، وذلك خلال شهرين من تاريخ خضوعه لأحكام هذا القانون.
  - ب. إقرار ذمة مالية كل ثلاث سنوات أو عند الطلب على أن يتضمن علاوة على البيانات المنصوص عليها في الفقرة أعلاه مصدر أي زيادة في الذمة المالية.
  - ج. إضافة للإقرارات المنصوص عليها سابقا على كل من يخضع لأحكام هذا القانون أن يقدم إقرارا عن ذمته المالية خلال شهر واحد من تاريخ انتهاء خضوعه لأحكام هذا القانون.
٢. فيما يتعلق بالفئات المنصوص عليها في البنود (١، ٢، ٣، ٤) من المادة (٢) من هذا القانون (رئيس السلطة الوطنية، رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، رئيس وأعضاء المجلس التشريعي، أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة)، للهيئة الحق في الاطلاع على إقرارات الذمم المالية الخاصة بهم ولهذا الغرض لها أن تطلب من المحكمة العليا الإذن لها بالاطلاع على إقرارات الذمم المالية لهم وعلى

المحكمة العليا الإذن بذلك في الحدود التي يسمح بها القانون.

### مادة (١٧)

#### الاشتباه بوجود كسب غير مشروع

إذا تبين للهيئة بالنسبة للفئات المنصوص عليها في البنود (١، ٢، ٣، ٤) من المادة (٢) من هذا القانون وجود شبهات قوية على كسب غير مشروع تحيل الهيئة الأمر إلى رئيس السلطة الوطنية بالنسبة لرئيس الوزراء وإلى رئيس مجلس الوزراء بالنسبة للوزراء، وإلى المجلس التشريعي بالنسبة لرئيس السلطة الوطنية ورئيس وأعضاء المجلس التشريعي، وإلى مجلس القضاء الأعلى بالنسبة لأعضاء السلطة القضائية والنيابة لاتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة.

### مادة (١٨)

#### تقديم المعلومات والوثائق والشكاوى

لكل من يملك معلومات جدية أو وثائق بشأن كسب غير مشروع أن يتقدم إلى الهيئة بتلك المعلومات أو تقديم شكوى بشأنها ضد أي من الخاضعين لأحكام هذا القانون.

### مادة (١٩)

#### التبليغ عن الكسب غير المشروع

١. على كل موظف عام علم بكسب غير مشروع أن يبلغ الهيئة بذلك.
٢. لا يجوز أن يكون البلاغ الذي تقدم به الموظف حسب الفقرة (١) أعلاه سببا لاتخاذ أي من الإجراءات التأديبية بحقه أو اتخاذ أية إجراءات تخل بمكانته الوظيفية.

### مادة (٢٠)

#### طلب بيان مصدر الثراء

إذا تبين للهيئة جدية الشكوى تطلب من الشخص المطعون في ثرائه بيان مصدر هذا الثراء.

### مادة (٢١)

#### إحالة الأوراق إلى النائب العام أو المحكمة المختصة

- إذا تبين من خلال الإقرارات أو من خلال الشكاوى المقدمة وجود شبهات قوية على كسب غير مشروع يقرر رئيس الهيئة بعد إجراء الفحص اللازم إحالة الأوراق إلى النائب العام للقيام بما يلي:
١. تحريك الدعوى بشأنها لاتخاذ المقتضى القانوني.
  ٢. تقديمها لمحكمة البداية المختصة مباشرة إذا كانت شبهة الكسب غير المشروع غير معلومة المصدر

أو كان هذا الجرم قد مر عليه الزمن أو سقط بإحدى طرق سقوط دعوى الحق العام.

### مادة (٢٢)

#### سرية الإقرارات والإجراءات

تعتبر الإقرارات المنصوص عليها في هذا القانون والإجراءات المتخذة للتحقيق وفحص الشكاوى المقدمة بشأن الكسب غير المشروع من الأسرار التي لا يجوز إفشاؤها إلا بقرار من المحكمة المختصة.

### مادة (٢٣)

#### امتناع زوج المكلف عن تقديم الإقرار

إذا امتنع زوج المكلف بتقديم الإقرارات المنصوص عليها في هذا القانون عن إعطاء البيانات اللازمة والتوقيع عليها وجب على المكلف أن يخطر الهيئة بهذا الامتناع، وعلى الهيئة تكليف الزوج الممتنع تقديم إقرار عن ذمته المالية خلال شهرين من تاريخ إخطاره.

### مادة (٢٤)

#### طلب الحجز والاطلاع والاستعانة بالخبراء

للهيئة أن تطلب من المحكمة المختصة حجز أموال المشتبه بترائه، أو أية أموال يشتهب أنها تعود له في أي يد كانت، حجزاً احتياطياً، ولها أن تطلع على دفاتر المدعى عليه ومستنداته وأن تستقي ما يلزمها من معلومات من الدوائر الرسمية وغير الرسمية وأن تستعين لأداء هذه المهمة بمن تراه مناسباً من الخبراء.

### مادة (٢٥)

#### عقوبة الكسب غير المشروع

كل من حصل لنفسه أو لغيره أو سهل لهم الحصول على كسب غير مشروع يعاقب بما يلي:

١. السجن المؤقت.
٢. رد قيمة الكسب غير المشروع، وكل ما يثبت في ذمته المالية من أموال كان قد استحصل عليها عن طريق الكسب غير المشروع.
٣. دفع غرامة مالية تساوي قيمة الكسب غير المشروع.

### مادة (٢٦)

#### رد الكسب غير المشروع

١. انقضاء الدعوى الجنائية بالوفاة لا يمنع من رد الكسب غير المشروع بحكم من المحكمة المختصة بناء على طلب الهيئة.
٢. يجوز للمحكمة المختصة أن تأمر بإدخال كل من استفاد فائدة جدية من غير من ذكروا في المادة

(١٣) من هذا القانون ليكون الحكم بالرد في مواجهته وناظراً في أمواله بقدر ما استفاد.

### مادة (٢٧)

#### الإبلاغ عن الجريمة والتعاون أثناء التحقيق

١. إذا بادر مرتكب جريمة الكسب غير المشروع أو الشريك فيها إلى إبلاغ السلطات العامة عن الجريمة قبل كشفها وعن المال المتحصل منها أعفي من عقوبتي السجن والغرامة المقررتين لهذه الجريمة.
٢. إذا أغان مرتكب جريمة الكسب غير المشروع أو الشريك فيها أثناء التحقيق معه على كشف الجريمة ومركبها تخفض العقوبة إلى الحبس ويعفى من عقوبة الغرامة.

### مادة (٢٨)

#### عقوبة التخلف عن تقديم الإقرار

كل من تخلف من المكلفين عن تقديم إقرارات الذمة المالية في المواعيد المقررة يعاقب بغرامة لا تقل عن مائة دينار أردني ولا تزيد على ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً عن كل شهر تأخير من تاريخ خضوعه لأحكام هذا القانون أو تاريخ تكليفه بذلك من قبل الهيئة.

### مادة (٢٩)

#### عقوبة تقديم بيانات غير صحيحة

١. كل من ذكر عمداً بيانات غير صحيحة في الإقرارات المنصوص عليها في هذا القانون يعاقب بغرامة لا تقل عن مائة دينار أردني ولا تزيد على ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً.
٢. يعفى من العقوبة من بادر من تلقاء نفسه بتصحيح البيانات الواردة في الإقرار قبل كشف الخطأ.

### مادة (٣٠)

#### عقوبة التبليغ الكاذب بنية الإساءة

كل من بلغ كذباً بنية الإساءة عن كسب غير مشروع يعاقب بالحبس لمدة لا تقل عن ستة أشهر وبغرامة لا تقل عن مائة دينار أردني ولا تزيد على ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً أو بإحدى هاتين العقوبتين.

### مادة (٣١)

#### الحرمان من تولي الوظائف العامة

كل شخص صدر بحقه حكماً باتاً بارتكاب جريمة الكسب غير المشروع يجرم من تولي أية وظيفة عامة.

### مادة (٣٢)

#### إيقاع عقوبات أخرى

لا تمنع العقوبات المقررة في هذا القانون من توقيع أي عقوبة أخرى أشد تكون مقررة في أي قانون آخر.

### مادة (٣٣)

#### عدم خضوع قضايا الكسب غير المشروع للتقادم

لا تخضع للتقادم قضايا الكسب غير المشروع وكل ما يتعلق بها من إجراءات.

### مادة (٣٤)

#### إصدار أنظمة تنفيذية

تعد الهيئة الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون، وتصدر عن مجلس الوزراء.

### مادة (٣٥)

#### إلغاء بالتعارض

يلغى كل حكم يخالف أحكام هذا القانون.

### مادة (٣٦)

#### التنفيذ والنفاذ

على جميع الجهات المختصة كل فيما يخصه تنفيذ أحكام هذا القانون ويعمل به بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

صدر بمدينة رام الله بتاريخ: ٨ / يناير / ٢٠٠٥ ميلادية.

الموافق: ٢٧ / ذو القعدة / ١٤٢٥ هجرية.

روحي فتوح

رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

## قرار بقانون رقم ( ) لسنة ٢٠٠٧ م بشأن مكافحة غسل الأموال

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية،

رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية،

بعد الاطلاع على القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ م وتعديلاته ولا سيما المادة (٤٣) منه،

وعلى تنسيب مجلس الوزراء بتاريخ ٢٧/٠٨/٢٠٠٧ م،

وبناءً على الصلاحيات المخولة لنا،

وتحقيقاً للمصلحة العامة،

أصدرنا القرار بالقانون التالي:

### الفصل الأول

#### تعريف

##### مادة (١)

لغايات تطبيق أحكام هذا القانون يكون للكلمات والعبارات الواردة في هذا القانون المعاني المخصصة لها أدناه ما لم تدل القرينة على خلاف ذلك.

السلطة الوطنية: السلطة الوطنية الفلسطينية.

سلطة النقد: سلطة النقد الفلسطينية.

المحافظ: محافظ سلطة النقد.

اللجنة: اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال المنشأة بموجب أحكام هذا القانون.

الوحدة: وحدة المتابعة المالية المنشأة بموجب أحكام هذا القانون.

الأموال: الأصول من كل نوع، سواء كانت مادية أم معنوية، منقولة أم غير منقولة، والوثائق أو المستندات القانونية أياً كان شكلها، بما فيها الإلكترونية أو الرقمية الدالة على حق ملكية هذه الأصول أو حصة فيها، أو العملات المتداولة والعملات الأجنبية والائتمانات المصرفية والشيكات السياحية والشيكات المصرفية والحوالات النقدية والأسهم والأوراق المالية والسندات والحوالات المالية والاعتمادات المستندية وأية فائدة وحصص في الأرباح أو أي دخل آخر أو قيمة مستحقة من أو ناتجة عن هذه الأصول.

الجرائم الأصلية: الجرائم المنصوص عليها في المادة (٣) من هذا القانون.

**غسل الأموال:** كل سلوك يقصد به إخفاء أو تغيير هوية الأموال المتحصلة من إحدى الجرائم الأصلية وذلك تمويهاً لمصادرها الحقيقية لتبدو في ظاهرها متأتية من مصادر مشروعة.

**المتحصلات:** الأموال الناتجة بطريق مباشر أو غير مباشر جزئياً أو كلياً من الجرائم الأصلية.

**المؤسسة المالية:** أي شخص طبيعي أو اعتباري تسري بشأنه القوانين السارية في أراضي السلطة الوطنية وترتبط مهنته أو أعماله بأي من الأنشطة الموضحة في الجدول رقم (١) الملحق بهذا القانون سواء مارسها لمصلحته أو لمصلحة عملائه.

**الأعمال والمهنة غير المالية المحددة:** يقصد بها الأعمال الواردة في الجدول رقم (٢) الملحق بهذا القانون. **العملية المالية:** كل تصرف في الأموال ويشمل أي شراء أو بيع أو قرض أو رهن أو تحويل أو نقل أو تسليم أو أي تصرف آخر في الأموال، يقوم به شخص طبيعي أو اعتباري بما فيه من إيداع أو سحب أو تحويل من حساب إلى حساب أو استبدال للعملة أو قرض أو تمديد الائتمان أو شراء أو بيع للأسهم والسندات وشهادات الإيداع أو إيجار الخزائن.

**المستفيد الحقيقي:** الشخص الطبيعي الذي يملك أو يسيطر بصورة نهائية على عميل أو حساب الشخص الذي قام نيابة عنه بإجراء التعامل، أو الشخص الذي يمارس السيطرة النهائية الفعالة على شخص اعتباري أو إدارته.

**الوسائط:** أية أموال أو أية أداة تستخدم أو يقصد استخدامها بأي وجه بصورة كلية أو جزئية لارتكاب أي جريمة أو أكثر من الجرائم الأصلية.

**الحجز التحفظي:** الحظر المؤقت على نقل الأموال أو متحصلات الجريمة أو تحويلها أو تبديلها أو التصرف فيها أو تحريكها أو وضع اليد عليها أو حجزها بصورة مؤقتة استناداً إلى أمر صادر من المحكمة المختصة أو الجهة المختصة.

**المصادرة:** التجريد والحرمان الدائم من الأموال أو متحصلات الجريمة أو الوسائط المستخدمة في الجريمة بناء على حكم قضائي صادر عن المحكمة المختصة.

**الشخص المعرض سياسياً للمخاطر:** أي شخص يتولى مناصب سياسية عامة أو وظائف عليا في السلطة الوطنية أو في أية دولة أخرى أو رؤساء المؤسسات أو الهيئات أو الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية أو السلطات التابعة للسلطة أو تابعة لأية دولة أخرى أو سبق أن تولى هذه المهام أحد أفراد أسرة هذا الشخص.

**مستحق الدفع من حساب المصدر:** الحسابات النظرية التي يستخدمها طرف ثالث بصورة مباشرة لإجراء الأعمال بالنيابة عنه.

**خدمة تحويل الأموال أو القيمة:** تنفيذ الأعمال المتعلقة بقبول النقد أو الشيكات أو أية أدوات نقدية أخرى أو أية وسائل مستخدمة في تخزين القيمة، وتسديد المبلغ المقابل نقداً أو بأي شكل آخر إلى المستفيد، من خلال المخاطبات أو الرسائل أو التحويل أو من خلال نظام مقاصة ترتبط به خدمة تحويل الأموال أو القيمة.

**التسليم المراقب:** الأسلوب الذي يمكن من خلاله التحقق من جرائم التهريب وإثباتها بجميع وسائل الإثبات، ولا يشترط أن يكون الأساس في ذلك حجز بضائع ضمن النطاق الجمركي أو خارجه، ولا يمنع من تحقق جرائم



التهريب بشأن البضائع التي قدمت بها بيانات جمركيه أن يكون قد جرى الكشف عليها وتخليصها دون أية ملاحظة أو تحفظ من الدائرة يشير إلى جريمة التهريب.

العملية السرية: طريقة التحقيق التي يشترك فيها موظف الضبط القضائي المكلف بتنفيذ القانون والذي يحمل هوية سرية أو مستعارة أو يضطلع بدور مؤقت أو مخبر يعمل بتوجيه من مأمور الضبط القضائي، وفي جميع الحالات يشكل أداة للحصول على الأدلة أو المعلومات الأخرى المتعلقة بالجريمة.

الجماعة الجنائية المنظمة: أية مجموعة منظمة من ثلاثة أشخاص أو أكثر، تقوم لفترة من الزمن ويعمل أفرادها باتفاق بهدف ارتكاب أي جريمة أو أكثر، من أجل الحصول على منافع مالية أو مادية أياً كان نوعها، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

التحويل البرقي: أية عملية يجري تنفيذها بالنيابة عن الشخص (سواء كان طبيعياً أو اعتبارياً) من خلال مؤسسة مالية عن طريق وسيلة إلكترونية بهدف توفير مبلغ من المال لصالح شخص مستفيد في مؤسسة مالية أخرى. السلطة المختصة: كل جهاز حكومي منوط به مكافحة عمليات غسل الأموال وفق اختصاصاته. السلطة المشرفة: هي السلطة التي تعهد إليها القوانين بالرقابة والإشراف على المؤسسات المالية والأعمال والمهين غير المالية.

## الفصل الثاني

### جريمة غسل الأموال

#### مادة (٢)

#### تعريف جريمة غسل الأموال

١. يعد مرتكباً لجريمة غسل الأموال كل من أتى أياً من الأفعال التالية:
  - (أ) استبدال أو تحويل الأموال من قبل أي شخص، وهو يعلم بأن هذه الأموال تشكل متحصلات جريمة لغرض إخفاء أو تمويه الأصل غير المشروع لهذه الأموال، أو لمساعدة شخص متورط في ارتكاب الجريمة الأصلية على الإفلات من التبعات القانونية المترتبة على أفعاله.
  - (ب) إخفاء أو تمويه الطبيعة الحقيقية أو المصدر أو الموقع أو التصرف أو الحركة أو الملكية أو الحقوق المتعلقة بالأموال من قبل أي شخص يعلم أن هذه الأموال تشكل متحصلات جريمة.
  - (ت) تملك الأموال أو حيازتها أو استخدامها من قبل أي شخص وهو يعلم في وقت الاستلام أن هذه الأموال هي متحصلات جريمة.
  - (ث) الاشتراك أو المساعدة أو التحريض أو التآمر أو تقديم المشورة أو النصح أو التسهيل أو التواطؤ أو التستر أو الشرع في ارتكاب أي من الأفعال المنصوص عليها في هذه المادة.
٢. يستخلص العلم أو النية أو الهدف باعتبارهم عناصر أساسية لازمة للجريمة من الظروف الواقعية

والموضوعية، من أجل إثبات المصدر المستتر للمتحصلات، والذي لا يشترط الحصول على إدانة الجريمة الأصلية.

٣. تعد جريمة غسل الأموال المتحصلة من أي من الجرائم الأصلية سواء وقعت هذه الجرائم داخل أراضي السلطة الوطنية أو خارجها، شريطة أن يكون الفعل مجرماً بموجب القانون الساري في البلد الذي وقعت فيه الجريمة، كما وتسري جريمة غسل الأموال على الأشخاص الذين اقترفوا أيّاً من تلك الجرائم.

### مادة (٣)

#### الجرائم الأصلية

يعد مالاً غير مشروع ومحملاً لجريمة غسل الأموال كل مال متحصل من أي من الجرائم المبينة أدناه:

١. المشاركة في جماعة إجرامية وجماعة نصب منظمة.
٢. الاتجار في البشر وتهريب المهاجرين.
٣. الاستغلال الجنسي للأطفال والنساء.
٤. الاتجار غير المشروع في العقاقير المخدرة والمؤثرات العقلية.
٥. الاتجار غير المشروع في الأسلحة والذخائر.
٦. الاتجار غير المشروع في البضائع المسروقة وغيرها.
٧. الرشوة والاختلاس.
٨. الاحتيال.
٩. تزوير العملة والوثائق الرسمية.
١٠. التزوير، والاعتداء على الملكية الفكرية.
١١. الجرائم التي تقع مخالفة لأحكام قانون البيئية.
١٢. القتل أو الإيذاء البليغ.
١٣. الخطف أو الاحتجاز أو أخذ الرهائن.
١٤. السطو والسرقعة.
١٥. التهريب.
١٦. الابتزاز أو التهديد أو التهويل.
١٧. التزوير.
١٨. القرصنة بشتى أنواعها.
١٩. التلاعب في أسواق المال.
٢٠. الكسب غير المشروع.

## الفصل الثالث

### الشفافية والتزامات المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية

#### مادة (٤)

#### الشفافية

١. لا يجوز تأسيس أي مصرف في أراضي السلطة الوطنية إذا لم يكن له وجود مادي في هذه الأراضي وإذا لم يكن تابعاً لمجموعة مالية منظمة خاضعة للإشراف الفعال من قبل الجهات الرقابية المختصة.
٢. لا يجوز للمؤسسات المالية الدخول أو الاستمرار في علاقات عمل مع المصارف المسجلة وليس لها وجود مادي ولا تتبع مجموعة مالية منظمة وخاضعة للإشراف الفعال من قبل الجهات الرقابية المختصة.
٣. لا يجوز للمؤسسات المالية الدخول أو الاستمرار في علاقات عمل مع مؤسسات مالية متلقية في دولة أجنبية إذا سمحت باستخدام حساباتها من قبل مصارف مسجلة في أراضٍ ليس لها وجود مادي فيها ولا تتبع مجموعة مالية منظمة وخاضعة للإشراف الفعال والناجم من قبل الجهات الرقابية المختصة.

#### مادة (٥)

#### على السلطات المختصة الالتزام بالآتي:

١. الاحتفاظ بمعلومات كافية ودقيقة والمحافظة عليها وتحديثها فيما يتعلق بحق الانتفاع وهيكلية السيطرة الخاصة بالأشخاص الاعتباريين التي أسست في أراضي السلطة الوطنية.
٢. إطلاع الوحدة والجهات القائمة على تنفيذ القانون على المعلومات المشار إليها في الفقرة (١) من هذه المادة على وجه السرعة في حالات الاشتباه والتحقيق.

#### مادة (٦)

#### التعرف على العملاء

على المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية القيام بما يلي:

١. التعرف على عملائها (الطبيين أو الاعتباريين) والمستفيد الحقيقي والتحقق من هوياتهم من خلال الوثائق أو البيانات أو المستندات وذلك في الحالات التالية:
  - أ) نشوء علاقة العمل.

ب) تنفيذ أية عملية من وقت إلى آخر، وذلك حين يبدي العميل رغبته في تنفيذ:

- عملية تصل قيمتها أو تتجاوز القيمة التي تحددها اللجنة بموجب تعليمات تصدر بهذا

الشأن سواء أجزيت كعملية واحدة أو عدة عمليات يبدو أنها متصلة مع بعضها البعض، وإذا كان مبلغ العملية غير معروف في وقت إجرائها، يتم التعرف على هوية العميل حالما تتم معرفة المبلغ أو الوصول إلى الحد المطلوب.

- تحويل الأموال محلياً أو دولياً.

ت) الشك في صحة أو كفاية البيانات المتعلقة بتحديد هوية العميل التي تم الحصول عليها مسبقاً.  
ث) الاشتباه في غسل الأموال.

٢. جمع المعلومات المتعلقة بالغرض المتوقع والطبيعة المقصودة لعلاقة العمل.

٣. بذل العناية الواجبة والمتواصلة فيما يتعلق بعلاقة العمل ودراسة العمليات التي يجري تنفيذها بشكل دقيق للتأكد من أنها تتوافق مع المعلومات التي توجد بحوزتها حول عملائها ونشاطاتهم التجارية وملف المخاطرة الخاص بهم، وعند الحاجة مصادر أموالهم وفقاً للقانون.

٤. اتخاذ تدابير محددة وكافية للتعامل مع خطر غسل الأموال بصورة محددة، في حالة إنشاء علاقات عمل أو تنفيذ العمليات مع العميل الذي ليس له وجود مادي لأغراض التعرف على هويته.

٥. توفير الأنظمة الملائمة لإدارة المخاطر لتحديد ما إذا كان العميل أو المستفيد الحقيقي شخص معرض سياسياً للمخاطر، فإن كان الأمر كذلك، يجب:

أ) الحصول على المصادقة من الإدارة العليا في المؤسسة قبل إقامة علاقة عمل مع العميل.

ب) اتخاذ جميع الإجراءات المعقولة للتعرف على مصدر الثروة والأموال.

ت) تأمين المزيد من الرقابة المتواصلة على علاقة العمل.

٦. بالنسبة للعلاقات القائمة عبر الحدود مع المصارف المراسلة، تقوم المؤسسات المالية بما يلي:

أ) التعرف على والتحقق من المؤسسات المتلقية التي تقيم معها علاقات مصرفية.

ب) جمع المعلومات حول طبيعة النشاطات التي تنفذها المؤسسة المتلقية.

ت) تقييم سمعة المؤسسة المتلقية وطبيعة الإشراف الذي تخضع له، بالاستناد إلى المعلومات المنشورة.

ث) الحصول على المصادقة من الإدارة العليا قبل إقامة العلاقة المصرفية مع المؤسسة المتلقية.

ج) تقييم الضوابط التي تنفذها المؤسسة المتلقية فيما يتعلق بمكافحة غسل الأموال.

ح) في حالة الدفع من حساب المصدر، التأكد من أن المؤسسة المتلقية قد تحققت من هوية العميل وتنفذ الآليات المتعلقة بالرقابة الدائمة على عملائها إلى جانب قدرتها على تقديم المعلومات التعريفية ذات العلاقة عند طلبها.

٧. إذا لم تستطع المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية الوفاء بالتزامها ببذل العناية الواجبة المتواصلة المبينة في الفقرات (١ - ٥) من هذه المادة، فليس لها أن تقيم علاقة عمل أو تستمر فيها،

وعليها عند الضرورة رفع تقرير إلى الوحدة بموجب هذا القانون.

## مادة (٧)

- على النحو المبين في التعريف على العملاء المنصوص عليه في المادة (٦) من هذا القانون:
١. على تجار المعادن الثمينة وتجار الأحجار الكريمة والتجار الآخرين الذين يتعاملون في الصفقات ذات القيمة العالية التعرف على عملائهم، وذلك عند استلام دفعة نقدية تحدد قيمتها بتعليمات تصدرها اللجنة.
  ٢. على وكلاء وسماسرة العقارات التعرف على هوية الأطراف عندما يجرون عمليات تتعلق بشراء أو بيع العقارات.

## مادة (٨)

### التحويلات البرقية

١. على المؤسسات المالية التي تتضمن نشاطاتها إجراء التحويلات بما في ذلك التحويلات البرقية والإلكترونية والهاتفية الحصول على، والتحقق مما يلي:
  - أ) الاسم الكامل.
  - ب) رقم الحساب.
  - ت) العنوان.
  - ث) رقم الهوية الوطنية أو أية وثيقة معتمدة قانوناً أو تاريخ ومكان الولادة في حال تعذر الحصول على العنوان.
  - ج) عند الضرورة يتوجب الحصول على اسم المؤسسة المالية الخاصة بمنشأ هذه التحويلات.
  - ح) يجب أن تحتوي الرسالة أو نموذج الدفعة المرفقة مع التحويل على المعلومات المشار إليها في البنود (أ-ج) من هذه المادة وإذا لم يوجد رقم حساب، يجب أن يرفق رقم إشارة محدد مع التحويل.
٢. تصدر سلطة النقد التعليمات المتعلقة بالحوالات المالية.

## مادة (٩)

### العناية الخاصة

١. على المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة أن تولي اهتماماً خاصاً بالآتي:
  - أ) جميع العمليات المعقدة والكبيرة على نحو غير عادي وجميع أنماط العمليات غير العادية، والتي ليس لها هدف اقتصادي أو قانوني واضح وظاهر.
  - ب) جميع العمليات المالية المنفذة مع أشخاص طبيعيين أو اعتباريين في دول لا تطبق المعايير الدولية المتعلقة بمكافحة عمليات غسل الأموال أو لا تطبقها على الوجه المطلوب.
٢. على المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية إعداد تقرير خطي يتضمن المعلومات المحددة المتعلقة بالعمليات على الوجه المشار إليه في البندين (أ) و (ب) من الفقرة (١) من هذه المادة وهوية كافة الأطراف المعنية. ويتعين الاحتفاظ بهذا التقرير كما هو محدد في المادة (١٠) من هذا القانون، كما يجب تقديمه عند طلبه من قبل الوحدة والسلطة المشرفة والسلطات المختصة الأخرى.

## مادة (١٠)

### حفظ السجلات

على المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية الاحتفاظ بجميع السجلات والمستندات لمدة لا تقل عن عشر سنوات من تاريخ الشروع أو انتهاء المعاملة المالية أو انتهاء علاقة العمل، وذلك بإيضاح العمليات المالية والصفقات التجارية والنقدية سواء كانت محلية أو خارجية، وكذلك الاحتفاظ بملفات الحسابات والمراسلات التجارية وصور وثائق الهويات الشخصية.

## مادة (١١)

### التدابير الداخلية

١. على المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية إعداد وتنفيذ برامج لمنع غسل الأموال، وتتضمن هذه البرامج ما يلي:
  - أ) السياسات والإجراءات والضوابط الداخلية، بما فيها الإجراءات الإدارية الملائمة للامتثال لها وإجراءات الإشراف المناسبة لضمان تنفيذ أعلى المعايير عند توظيف الموظفين.
  - ب) التدريب المتواصل للمسؤولين والموظفين لمساعدتهم على التعرف على العمليات والأفعال التي قد ترتبط بغسل الأموال، وتثقيفهم حول الإجراءات التي يتوجب عليهم إتباعها في مثل هذه الحالات.
  - ت) الترتيبات الداخلية لمراجعة الحسابات من أجل التحقق من الالتزام بالإجراءات المتخذة لإنفاذ هذا القانون والامتثال لها ونجاحاتها.
٢. على المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية أن تعين موظفاً على المستوى الإداري لمراقبة الامتثال للإجراءات المذكورة وكي يتولى المسؤولية عن تنفيذ أحكام هذا القانون داخل المؤسسة.
٣. للسلطة المشرفة أن تقرر بموجب تعليمات اللجنة نوع ومدى الإجراءات الواجب اتخاذها من قبل المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية لتطبيق أحكام هذه المادة.

## مادة (١٢)

١. تسري أحكام المواد (١١، ١٠، ٩، ٨، ٧، ٦) من هذا القانون على الشركات التابعة وفروع المؤسسات المالية العاملة خارج أراضي السلطة الوطنية بما لا يتعارض مع التشريعات السارية في تلك الدول.
٢. على المؤسسات المالية التي لها فروع أو شركات تابعة في دول تحظر تشريعاتها تطبيق أحكام هذا القانون أن تعلم السلطة المشرفة بذلك.

## مادة (١٣)

### التزامات السلطات المشرفة

١. تتولى السلطة المشرفة والسلطة المختصة الإشراف على امتثال المؤسسات المالية والأعمال والمهنة

غير المالية للأحكام المنصوص عليها في المواد (١٢، ١١، ١٠، ٩، ٨، ٧، ٦، ٥، ٤) والفصل السادس من هذا القانون واللوائح والتعليمات الصادرة بهذا الخصوص.

٢. بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون، تتولى السلطة المشرفة القيام بما يلي:

(أ) وضع الإجراءات الضرورية اللازمة لامتلاك أو إدارة أو المشاركة بصورة مباشرة أو غير مباشرة في إدارة أو تنظيم أو تشغيل مؤسسة مالية أو الأعمال والمهن غير المالية .

(ب) تنظيم المؤسسات المالية والإشراف عليها لضمان امتثالها للواجبات المحددة في المواد (١٢، ١١، ١٠، ٩، ٨، ٧، ٦، ٥، ٤) والفصل السادس من هذا القانون، بما في ذلك إجراء المعاينة الميدانية.

(ت) إصدار التعليمات لمساعدة المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية في الامتثال للالتزامات المحددة في المواد (١٢، ١١، ١٠، ٩، ٨، ٧، ٦، ٥، ٤) والفصل السادس من هذا القانون.

(ث) التعاون مع السلطات المختصة الأخرى وتبادل المعلومات معها، وتقديم المساعدة في التحقيقات وإقامة الدعاوى القضائية والإجراءات المتعلقة بجريمة غسل الأموال والجرائم الأصلية.

(ج) رفع مستوى التعاون الداخلي بموجب المعايير أو الأهداف التي تضعها اللجنة بشأن الإبلاغ عن المعاملات المشبوهة، وفق المعايير الوطنية والدولية القائمة بالإضافة إلى تلك التي يجري إنفاذها في المستقبل.

(ح) التأكد من أن المؤسسات المالية وفروعها في الخارج وشركاتها التابعة تنفذ الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون إلى الحد الذي تجيزه تشريعات تلك الدول.

(خ) إبلاغ الوحدة وعلى وجه السرعة عن أية معلومات حول العمليات أو الوقائع المشتبه بها على أنها تتضمن جريمة غسل أموال.

(د) الاحتفاظ ببيانات إحصائية بشأن التدابير المتخذة والعقوبات المفروضة في سياق تنفيذ أحكام هذه المادة.

## مادة (١٤)

### الإبلاغ

١. على المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية، وبما لا يتعارض مع الفقرات (٣، ٤، ٥) من هذه المادة التي تشتهبه أو كانت تستند إلى أسس معقولة للاشتباه في أن الأموال تمثل متحصلات جريمة، أو كان لديها علم بواقعة أو نشاط قد يشكل مؤشراً على جريمة غسل الأموال، أن تقدم تقارير بذلك على وجه السرعة إلى الوحدة، وفقاً للتعليمات التي تصدرها الوحدة بهذا الشأن.

٢. تسري الفقرة (١) من هذه المادة على محاولات إبرام المعاملات.

٣. يعفى المحامون من واجب الإبلاغ عن المعلومات التي يتسلمونها من أو يحصلون عليها عن موكلهم خلال تحديد الوضع القانوني لموكلهم أو تأدية مهمتهم في الدفاع عن أو تمثيل هؤلاء الموكلين في أو بشأن إجراءات التقاضي، بما في ذلك الاستشارات حول الشروع في هذه الإجراءات أو تحاشيها، سواء

- تم استلام هذه المعلومات أو الحصول عليها قبل أو أثناء أو بعد تلك الإجراءات.
٤. على تجار المعادن الثمينة وتجار الأحجار الكريمة والتجار الذين يتعاملون في الصفقات ذات القيمة العالية إبلاغ الوحدة عن أية عمليات مشبوهة بموجب الفقرة (١) من هذه المادة وذلك عند دخولهم في أية عملية نقدية تعادل أو تتجاوز القيمة التي تحددها اللجنة بموجب تعليمات تصدرها بهذا الشأن.
٥. على وكلاء وسماسرة العقارات إبلاغ الوحدة عن العمليات المشتبه بها بما يتفق مع الفقرة (١) من هذه المادة عند إنجاز عمليات لحساب عملائهم لشراء أو بيع العقارات.

### مادة (١٥)

على المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية الامتناع عن تنفيذ العمليات التي يشتبها في أنها تتضمن جريمة غسل الأموال حتى تبلغ الوحدة عن الاشتباه بها.

### مادة (١٦)

#### الإفصاح عن المعلومات

١. يحظر على المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية، أو مديرها أو مسؤولها أو موظفيها الإفصاح لعملائهم أو أي طرف ثالث بأنه جرى تقديم معلومات للوحدة أو بأنه تم رفع تقرير يتعلق بالاشتباه في جريمة غسل أموال أو أنه يجري أو تم أو سيتم رفعه للوحدة أو بأنه تم إجراء تحقيق حول غسل الأموال أو سيتم إجراؤه.
٢. مع مراعاة ما ورد في الفقرة (١) من هذه المادة يجوز الإفصاح أو إجراء الاتصالات المتعلقة بالاشتباه في جريمة غسل الأموال بين المديرين والمسؤولين والموظفين في المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية والمستشارين القانونيين والسلطات المختصة المعنية.

### مادة (١٧)

#### الإعفاء من المسؤولية

لا يجوز اتخاذ أية إجراءات جنائية أو مدنية أو تأديبية أو إدارية بخصوص انتهاك السرية المصرفية أو المهنية أو التعاقدية ضد المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية أو مديرها أو مسؤولها أو موظفيها الذين رفعوا وبحسن نية تقارير أو قدموا معلومات بما يتفق مع أحكام هذا القانون.

### مادة (١٨)

لا يجوز رفع قضية جزائية بشأن جريمة غسل أموال ضد المؤسسات المالية أو الأعمال والمهنة غير المالية أو مديرها أو مسؤولها أو موظفيها فيما يتعلق بتنفيذ معاملة مشبوهة تم الإبلاغ وبحسن نية عن الشبهات المثارة حولها بما يتفق مع المواد (١٤) و (١٥) من هذا القانون.



## الفصل الرابع اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال

### مادة (١٩)

#### إنشاء اللجنة

١. تنشأ بموجب أحكام هذا القانون لجنة تسمى (اللجنة الوطنية لمكافحة جريمة غسل الأموال) بقرار من رئيس السلطة الوطنية وتضم في عضويتها:
  - أ) محافظ سلطة النقد أو نائب محافظ سلطة النقد في حال غيابه - رئيساً
  - ب) ممثل وزارة المالية - عضواً
  - ت) ممثل وزارة العدل - عضواً
  - ث) ممثل وزارة الداخلية - عضواً
  - ج) ممثل عن وزارة الاقتصاد الوطني - عضواً
  - ح) مدير دائرة مراقبة المصارف - عضواً
  - خ) ممثل هيئة سوق رأس المال - عضواً
  - د) خبير قانوني - عضواً
  - ذ) خبير اقتصادي ومالي - عضواً

### مادة (٢٠)

#### اختصاصات اللجنة

تختص اللجنة بما يلي:

١. وضع السياسات العامة لمكافحة جريمة غسل الأموال.
٢. وضع السياسات التي توجه عمل الوحدة وتضمن استقلالية عملها.
٣. التنسيق مع السلطة المختصة لضمان تفعيل السياسات والإجراءات اللازمة لتدفق المعلومات بسهولة بين الوحدة والسلطات المختصة.
٤. التعاون مع السلطة المشرفة للتأكد من تطبيق الجهات التي تخضع لرقابتها لأحكام هذا القانون.
٥. مواكبة التطورات الدولية والإقليمية لمكافحة غسل الأموال.
٦. تمثيل السلطة الوطنية في المحافل الدولية المتعلقة بمكافحة جريمة غسل الأموال.
٧. التنسيق مع السلطات المختصة لإعداد التقارير الدورية التي تصدر بشأنها تعليمات من اللجنة.
٨. رفع التقارير الدورية والمشورة المتعلقة بمكافحة جريمة غسل الأموال لرئيس السلطة الوطنية ومجلس الوزراء كل ثلاثة أشهر.

٩. الموافقة على الموازنة المقدمة من مدير الوحدة ومراقبة تنفيذها.
١٠. الاطلاع على معلومات محددة لدى الوحدة لأغراض التأكد من سلامة عملها.
١١. الاستعانة بمن تراه مناسباً من ذوي الخبرة والاختصاص.
١٢. تعيين اللجنة مدير الوحدة بتسيب من رئيس اللجنة لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وتعين اللجنة موظفي الوحدة من ذوي الخبرة والاختصاص.
١٣. إعداد اللوائح اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون ورفعها لمجلس الوزراء لإصدارها.
١٤. إصدار التعليمات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون.

## مادة (٢١)

### اجتماعات اللجنة

١. مدة العضوية في اللجنة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة.
٢. تجتمع اللجنة أربعة اجتماعات سنوية على الأقل وتعد محضراً لاجتماعاتها ويكون اجتماعها صحيحاً بحضور الأغلبية المطلقة (النصف+١) لعدد أعضائها، وتصدر اللجنة نظامها الداخلي الذي يوضح الآلية اللازمة لعملها وكيفية انعقاد اجتماعاتها وآلية التصويت واتخاذ القرارات.
٣. لمدير الوحدة حضور اجتماعات اللجنة بناءً على دعوة من رئيس اللجنة دون أن يكون له حق التصويت.

## مادة (٢٢)

### صلاحيات رئيس اللجنة

يتولى رئيس اللجنة المهام التالية:

١. دعوة اللجنة للانعقاد.
٢. تمثيل اللجنة في المحافل الدولية والتوقيع عنها.
٣. تسيب تعيين مدير الوحدة إلى اللجنة.

## الفصل الخامس

### وحدة المتابعة المالية

## مادة (٢٣)

تشأ بموجب أحكام هذا القانون وحدة مستقلة لمكافحة جريمة غسل الأموال تسمى (وحدة المتابعة المالية) تشكل مركز معلومات وطني ومقرها سلطة النقد وتتولى الاختصاصات التالية:

١. استلام وطلب المعلومات المتعلقة بالعمليات التي يشتبه بأنها تتضمن عمليات غسل أموال من الجهات الخاضعة لأحكام هذا القانون.
٢. تحليل المعلومات المشار إليها في الفقرة (١) من هذه المادة.
٣. تعميم المعلومات ونتائج تحليل المعلومات المتعلقة بمتحصلات الجرائم المشتبه بأنها تتضمن عمليات غسل أموال وفقاً لأحكام هذا القانون.

### مادة (٢٤)

١. تمارس الوحدة أعمالها بصورة مستقلة ولا يجوز للجنة أو أية جهة أخرى التدخل في أعمالها أو محاولة التأثير على قراراتها.
٢. تمول الوحدة من قبل سلطة النقد بناء على الموازنات الموافق عليها من اللجنة لفترة مرحلية لا تتجاوز ثلاث سنوات على أن تخصص للوحدة موازنة سنوية تدرج في الموازنة العامة.

### مادة (٢٥)

#### التقارير

يعد مدير الوحدة التقارير التالية :

١. تقارير دورية تحددها اللوائح والنظم الصادرة بموجب أحكام هذا القانون، وكذلك تقريراً سنوياً يقدم للجنة عن نشاطات الوحدة والأنشطة المتعلقة بعمليات غسل الأموال، ويتم نشر التقرير السنوي بالصيغة التي تعتمدها اللجنة.
٢. يصدر مدير الوحدة تقريراً إحصائياً عن اتجاهات وآليات وأساليب وحالات مكافحة غسل الأموال.

### مادة (٢٦)

#### إفشاء المعلومات

١. يحظر على أعضاء اللجنة ومدير وموظفي الوحدة إفشاء أو الإفصاح عن أية معلومات آلت إليهم بحكم عملهم في اللجنة أو الوحدة حتى بعد انتهاء عملهم.
٢. تسري أحكام الفقرة (١) من هذه المادة على الأشخاص الذين تمكنوا من الحصول على أية معلومات سواء بطريق مباشر أو غير مباشر بحكم اتصالهم مع اللجنة أو الوحدة.

### مادة (٢٧)

تلتزم السلطة المختصة بإنشاء دوائر أو أقسام بما لا يتعارض مع قوانينها المتبعة تكون مهمتها التنسيق مع الوحدة لتزويدها بالمعلومات المتعلقة بالعمليات التي يشتبه بأنها تتضمن عمليات غسل الأموال وفق آليات تضعها اللجنة.

### مادة (٢٨)

#### استخدام المعلومات

يحظر استخدام أية معلومات يتم الحصول عليها بموجب أحكام هذا القانون إلا تنفيذًا لأحكامه.

### مادة (٢٩)

#### طلب المعلومات

بناء على طلب الوحدة، على السلطة المختصة أو الجهات الملزمة بالإبلاغ وفقًا للمادة (١٤) من هذا القانون تزويد أو إطلاع الوحدة على أية معلومات إضافية تتعلق بمهامها بموجب أحكام هذا القانون خلال خمسة أيام من تاريخ تقديم الطلب.

### مادة (٣٠)

تلتزم الوحدة بإبلاغ السلطة المشرفة عن أية مؤسسة مالية أو إحدى الأعمال والمهن غير المالية التي لا تلتزم بأحكام هذا القانون.

### مادة (٣١)

#### صلاحيات الوحدة

على الوحدة في حال توفرت أسس معقولة للاشتباه بأن العملية تتضمن جريمة غسل الأموال القيام بما يلي:

١. وقف تنفيذ العملية المالية لمدة لا تزيد على ثلاثة أيام عمل فقط.
٢. رفع التقارير عن العمليات التي يشتبه بأنها تتضمن جريمة غسل أموال إلى النائب العام خلال المدة المشار إليها في الفقرة (١) في هذه المادة الذي يقرر اتخاذ الإجراءات الاحترازية اللازمة.
٣. يعتبر تقرير الوحدة المشار إليه في الفقرة (٢) من هذه المادة رسميًا وحجة في الإثبات بما ورد فيه.

### مادة (٣٢)

#### صلاحيات النائب العام

لنائب العام صلاحية تمديد وقف تنفيذ العملية لمدة أخرى لا تزيد عن سبعة أيام عمل.

### مادة (٣٣)

لنائب العام وبناء على قرار صادر من المحكمة المختصة صلاحية:

١. مراقبة الحسابات المصرفية والحسابات المماثلة الأخرى.

٢. الوصول إلى أنظمة وشبكات الحاسوب وأجهزة الحاسوب الرئيسية.
٣. الإخضاع للمراقبة أو تعقب الاتصالات.
٤. التسجيل المسموع والمرئي أو تصوير الأفعال والسلوك أو المحادثات.
٥. اعتراض وحجز المراسلات.
٦. إلقاء الحجز التحفظي على الأموال والوسائط المرتبطة بجريمة غسل الأموال لمدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً.

### مادة (٣٤)

#### الإعفاء من المسؤولية

يعفى من المسؤولية الجزائية أو المدنية أو المسؤولية الإدارية كل من يكلف رسمياً في أعمال التحقيق وجمع الأدلة المتعلقة بجريمة غسل الأموال أو تعقب متحصلاتها.

### الفصل السادس

#### الإفصاح عن الأموال

### مادة (٣٥)

يلتزم أي شخص يدخل إلى أراضي السلطة الوطنية بالإفصاح عن ما بحوزته من العملة أو السندات القابلة للتداول لحاملها أو النقود الإلكترونية أو الأحجار الكريمة والمعادن الثمينة التي تعادل قيمتها أو تتجاوز القيمة المحددة من اللجنة بموجب تعليمات تصدرها بهذا الشأن.

### مادة (٣٦)

تتولى دائرة الجمارك من خلال الأمن الجمركي بضبط أو حجز جزء من أو كامل المبلغ الذي لم يعلن عنه من العملة أو السندات القابلة للتداول لحاملها إذا تبين لها أنها تتضمن جريمة غسل أموال أو عند الإعلان أو الإفصاح الكاذب بشأنها، وعليها تمكين الوحدة من أية معلومات تطلبها.

### الفصل السابع

#### العقوبات

### مادة (٣٧)

دون الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو أي قانون آخر، يعاقب مرتكب جريمة غسل

الأموال بالعقوبات التالية:

١. إذا ارتكب جريمة غسل الأموال وتكون ناجمة عن جريمة أصلية تمثل جنائية يعاقب عليها بالسجن لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات ولا تتجاوز خمس عشرة سنة أو بغرامة لا تقل عن عشرة آلاف دينار ولا تزيد على مئة ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً أو بكلتا هاتين العقوبتين.
٢. إذا ارتكب جريمة غسل الأموال وتكون ناجمة عن جريمة أصلية تمثل جنحة يعاقب بالحبس لمدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تتجاوز ثلاث سنوات أو غرامة لا تقل عن خمسة آلاف دينار أردني ولا تزيد على خمسين ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً أو بكلتا هاتين العقوبتين.
٣. يعاقب كل من شرع بارتكاب جريمة غسل الأموال أو ساعد أو حرض أو سهل أو تشاور حول ارتكاب هذه الجريمة بنصف العقوبة التي يعاقب بها الفاعل الأصلي.

### مادة (٣٨)

يعفى من العقوبة المقررة في هذا القانون كل من بادر من الجناة بإبلاغ الوحدة عن جريمة غسل الأموال قبل علمها بها أو أي من السلطات المختصة، فإذا حصل الإبلاغ بعد العلم بالجريمة تعين للإعفاء، أن يكون من شأن الإبلاغ ضبط باقي الجناة أو الأموال محل الجريمة.

### مادة (٣٩)

١. يعاقب الشخص الاعتباري في الأحوال التي يرتكب فيها جريمة غسل الأموال ودون الإخلال بمسؤولية الشخص الطبيعي التابع له بغرامة لا تقل عن (١٠,٠٠٠) عشرة آلاف دينار أردني ولا تزيد على (٢٠٠,٠٠٠) مائتي ألف دينار أردني وما يعادلها من العملات المتداولة.
٢. يعاقب المسؤول عن الإدارة الفعلية للشخص الاعتباري المخالف بالعقوبة المقررة بموجب أحكام الفقرتين (١، ٢) من المادة (٣٧) من هذا القانون إذا تبين علمه بها أو كانت الجريمة قد وقعت بسبب إخلاله بواجبات وظيفته.
٣. يكون الشخص الاعتباري مسؤولاً بالتضامن عن الوفاء بما يحكم به من غرامات وتعويزات إذا كانت الجريمة التي وقعت مخالفة لأحكام هذا القانون قد ارتكبت من أحد العاملين باسمه ولصالحه.

### مادة (٤٠)

١. إضافة لما ورد في أحكام المادتين (٣٩، ٣٧) من هذا القانون يحكم بالمصادرة العينية على ما يلي:
  - أ) الأموال التي تشكل متحصلات الجريمة، بما فيها الأموال المختلطة بهذه المتحصلات أو المشتقة من أو المتبادلة مع هذه المتحصلات، أو الأموال التي تعادل قيمتها تلك المتحصلات.
  - ب) الأموال التي تشكل موضوع الجريمة.
  - ت) الأموال التي تشكل دخلاً أو منافع أخرى يتحصل عليها من هذه الأموال، أو متحصلات الجريمة.

(ث) الوسائط.

(ج) الأموال المشار إليها في البنود (أ - ث) من هذه المادة والتي تم تحويلها إلى أي طرف ترى المحكمة أن مالك هذه الأموال حصل عليها عن طريق دفع سعر عادل أو مقابل توفير الخدمات التي تعادل قيمتها أو على أي أساس مشروع بأنه لم يكن يعلم بمصدرها غير المشروع.

٢. يحق للمحكمة الحكم بمصادرة الأموال المشار إليها في الفقرة (١) من هذه المادة والتي تعود ملكيتها بصورة مباشرة أو غير مباشرة إلى شخص مدان بجريمة غسل الأموال أو بجريمة أصلية، والتي جرى استملاكها خلال فترة لا تتجاوز عشر سنوات قبل اتهامه بالجريمة، وذلك إذا قامت أسباب معقولة تشير إلى أن هذه الأموال تشكل متحصلات من الجريمة التي أدين بها الشخص وعجز ذلك الشخص عن إثبات أن تلك الأموال حصّلت بصورة قانونية.

٣. إذا كان الشخص المدان بجريمة غسل الأموال فارقاً أو متوفياً، للمحكمة الحكم بمصادرة الأموال إذا توصلت إلى أدلة كافية تشير إلى أن الأموال المذكورة تشكل متحصلات جريمة على الوجه المحدد في هذا القانون.

٤. يجب على المحكمة أن تحدد في حكمها التفاصيل اللازمة للأموال المراد مصادرتها وتعيين موقعها.

### مادة (٤١)

للمحكمة إلغاء أثر أي سند قانوني يحول دون مصادرة الأموال بموجب أحكام المادة (٤٠) من هذا القانون ويتم تسديد المبلغ المدفوع فعلياً للطرف المالك ذو النية الحسنة.

### مادة (٤٢)

ما لم ينص هذا القانون على خلاف ذلك، تصبح الأموال المصادرة من حق السلطة الوطنية وتسري بشأنها القوانين السارية.

### مادة (٤٣)

١. يعاقب كل من يخالف أحكام المواد (٢٩، ١٦، ١٥، ١٤، ١١، ١٠، ٩، ٨، ٧، ٦، ٥، ٤، ٣، ٥) من هذا القانون بالحبس مدة لا تقل عن سنه ولا تزيد على ثلاث سنوات أو بغرامة لا تقل عن (٥,٠٠٠) خمسة آلاف ديناراً أردنياً ولا تزيد على (١٠٠,٠٠٠) مائة ألف ديناراً أردنياً أو ما يعادلها بالعملة المتداولة أو بكتلتا هاتين العقوبتين.

٢. للمحكمة منع الأشخاص الذين تثبت إدانتهم بالمخالفة لأحكام المواد المنصوص عليها في الفقرة (١) من هذه المادة بالحرمان المؤقت أو الدائم من ممارسة عمله.

### مادة (٤٤)

١. كل من يخالف أحكام مواد الفصل الثالث والفصل السادس من هذا القانون، والذي لا يلتزم عن

عمد أو بدافع من الإهمال الجسيم بالامتثال لهذه الالتزامات يعد مرتكباً لمخالفة إدارية، وللسلطة المشرفة حال اكتشافها لهذه المخالفة من قبل المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية اتخاذ الإجراءات وفرض واحد أو أكثر من العقوبات التالية:

(أ) التنبية بالامتثال لتعليمات محددة.

(ب) رفع تقارير دورية من قبل المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية حول التدابير التي تنفذها أو تشير هذه التقارير إلى الامتثال للتعليمات المحددة.

(ت) الإنذارات الخطية.

(ث) فرض غرامة لا تقل قيمتها عن (١٠٠٠) ألف دينار أردني ولا تزيد على (٥٠,٠٠٠) خمسين ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة.

(ج) حرمان الأفراد من التوظيف في المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية.

(ح) استبدال أو تقييد الصلاحيات الممنوحة للمديرين أو الرؤساء أو المالكين المسيطرين، بما في ذلك تعيين مدير خاص.

(خ) فرض تعليق أو تقييد أو سحب الترخيص ومنع الاستمرار في العمل أو المهنة.

٢. لأغراض إطلاع الجمهور، يجوز نشر المعلومات حول الإجراءات المتخذة بموجب الفقرة (١) من هذه المادة.

## الفصل الثامن

### الأحكام الختامية

#### مادة (٤٥)

للوحة تبادل المعلومات مع الوحدات النظيرة بناءً على الاتفاقيات التي توقعها منظمة التحرير الفلسطينية بهذا الخصوص وبما لا يتعارض مع القوانين السارية في أراضي السلطة الوطنية.

#### مادة (٤٦)

تنفيذاً لأحكام هذا القانون لا تحول أحكام السرية المصرفية أمام تنفيذ أحكام هذا القانون ولا يجوز التذرع بأحكامها بعدم إفشاء أو إبراز أية معلومات تتعلق بمكافحة جريمة غسل الأموال باستثناء ما ورد في الفقرة (٣) من المادة (١٤) من هذا القانون.

#### مادة (٤٧)

يصدر مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون بتسيب من اللجنة الوطنية خلال سنة من تاريخ صدور هذا القانون.



### مادة (٤٨)

يلغى كل ما يتعارض مع أحكام هذا القانون.

### مادة (٤٩)

يعرض هذا القرار بقانون على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها لإقراره.

### مادة (٥٠)

على الجهات المختصة كافة، كل فيما يخصه، تنفيذ أحكام هذا القرار بقانون، ويعمل به من تاريخ صدوره، وينشر في الجريدة الرسمية.

صدر في مدينة رام الله بتاريخ: ٢٥ / ١٠ / ٢٠٠٧ ميلادية

الموافق: ١٤ / شوال / ١٤٢٨ هجرية

محمود عباس

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية

رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

## الملحق رقم (١)

كل من يتخذ عملاً له واحداً أو أكثر من النشاطات أو العمليات المبينة أدناه لمصلحة عميل أو بالنيابة عنه:

١. قبول الودائع والأموال الأخرى المستحقة الأداء من الجمهور.
  ٢. الإقراض.
  ٣. التأجير التمويلي.
  ٤. تحويل الأموال أو القيمة.
  ٥. إصدار وإدارة وسائط السداد.
  ٦. الضمانات والالتزامات المالية.
  ٧. التعامل بما يلي:
    - أ) أدوات الدين قصيرة الأجل.
    - ب) العملة الأجنبية.
    - ت) تبادل العملات، وأسعار الفائدة والأدوات المالية المرتبطة بمؤشرات أسواق الأسهم. ث) الأوراق المالية القابلة للتحويل.
    - ج) هيئة تنظيم بورصة التعامل بالعقود الآجلة.
  ٨. المشاركة في إصدارات الأوراق المالية وتقديم الخدمات المالية المتعلقة بهذه الإصدارات.
  ٩. إدارة المحافظ الفردية والجماعية.
  ١٠. إيداع النقد أو الأوراق المالية السائلة وإدارتها بالنيابة عن أشخاص آخرين.
  ١١. غير ذلك من استثمار الأموال أو النقود وإدارتها وتنظيمها بالنيابة عن أشخاص آخرين.
  ١٢. التأمين والاكتمال في التأمين على الحياة وغيره من الاستثمارات في قطاع التأمين.
  ١٣. تبديل النقود والعملات.
  ١٤. أية نشاطات أو عمليات أخرى تحددها اللجنة.
- ويجوز للجنة أن تقرر في حال قيام شخص طبيعي أو شخص اعتبارية بممارسة أي من النشاطات أو العمليات المذكورة أعلاه بصورة عرضية أو محدودة جداً وبالاستناد إلى معايير كمية وقطعية تقضي بأن خطر غسل الأموال ضئيل بعد سريان أحكام هذا القانون بصورة كلية أو جزئية على ذلك الشخص الطبيعي والاعتباري.

## الملاحق رقم (٢) الأعمال والمهن غير المالية :

١. وكلاء العقارات وسماسرة العقارات.
٢. تجار المعادن الثمينة وتجار الأحجار الكريمة.
٣. التجار الآخرون الذين يتعاملون في الصفقات ذات القيمة العالية، بمن فيهم تجار الآثار.
٤. المحامون والمحاسبون عندما يقومون بإعداد المعاملات وتنفيذها والمشاركة فيها لحساب عملائهم وذلك فيما يتعلق بالنشاطات التالية:
  - أ) شراء العقارات وبيعها.
  - ب) إدارة أموال العملاء وأوراقهم المالية والأصول الأخرى.
  - ت) إدارة الحسابات المصرفية أو المدخرات أو الأوراق المالية.
  - ث) تنظيم المساهمات في تأسيس الشركات أو تشغيلها أو إدارتها.
  - ج) إنشاء أو تشغيل أو إدارة الأشخاص الاعتباريين أو الترتيبات القانونية وشراء هيئات الأعمال.
٥. موردو الخدمات المتعلقة بالائتمان والشركات، والتي لا يغطيها هذا القانون والذين يقدمون الخدمات التالية لأطراف أخرى على أساس تجاري:
  - أ) العمل كوكيل تأسيس للأشخاص الاعتباريين.
  - ب) العمل، أو الترتيب لشخص آخر للعمل، كمدير أو سكرتير شركة، أو شريك في شركة أشخاص، أو في وظيفة مماثلة ذات صلة بشخصيات اعتبارية أخرى.
  - ت) توفير مقر مسجل، أو عنوان تجاري أو محل أو مراسلات أو عنوان إداري للشركة أو شركة الأشخاص أو أي شخصية اعتبارية أخرى أو ترتيب آخر.
  - ث) العمل، أو الترتيب لشخص آخر للعمل، كأمين على أمانة صريحة.
  - ج) العمل، أو الترتيب لشخص آخر للعمل، كمساهم مرشح عن شخص آخر.

## مصادر ومراجع ذات علاقة

### أولاً: قوانين ذات علاقة

١. القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣
٢. قانون الانتخابات رقم ٩ لعام ٢٠٠٥ والتعديلات اللاحقة
٣. قرار بقانون بشأن قانون الانتخابات الرئاسية والتشريعية لسنة ٢٠٠٧
٤. قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠، ولائحته التنفيذية رقم (٩) لسنة ٢٠٠٣.
٥. قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ والتعديلات اللاحقة
٦. القانون المعدل لقانون السلطة القضائية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٥
٧. قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لسنة ٢٠٠١ وتعديلاته اللاحقة
٨. قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته اللاحقة
٩. قانون التقاعد العام رقم (٧) لسنة ٢٠٠٥
١٠. قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠
١١. قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١ وتعديلاته اللاحقة
١٢. مشروع قانون الصحافة والإعلام المحال إلى اللجنة المختصة في المجلس التشريعي بتاريخ ٢٥/٤/٢٠٠٥.
١٣. قانون رقم (٩) لسنة ١٩٩٥ بشأن المطبوعات والنشر
١٤. قرار بقانون مكافحة غسل الأموال لسنة ٢٠٠٧
١٥. قانون رقم (٩) لسنة ١٩٩٨ م بشأن اللوازم العامة
١٦. قانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٩ بشأن العطاءات للأشغال الحكومية
١٧. قانون رقم (٧) لسنة ١٩٩٨ م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية
١٨. قانون الدين العام رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٥
١٩. قانون ضريبة الدخل رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٤
٢٠. قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥
٢١. قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٤

٢٢. قانون المخابرات العامة رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥.
٢٣. قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥
٢٤. قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤
٢٥. قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٤
٢٦. قانون المصارف رقم (٢) لسنة ٢٠٠٢

### ثانياً: اتفاقيات ذات علاقة

١. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٥
٢. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لسنة ٢٠٠٣
٣. الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب ١٩٩٩م
٤. اتفاقية الرياض للتعاون القضائي ١٩٨٣م

### ثالثاً: مراسيم رئاسية ذات علاقة

١. مرسوم رئاسي رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٢ بتاريخ ٢٧/١٠/٢٠٠٢ بتشكيل لجنة الانتخابات المركزية وتعيين د. حنا ناصر رئيساً للجنة ود. علي الجرباوي أميناً عاماً للجنة.
٢. مرسوم رئاسي رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥ بشأن إنشاء ديوان الرقابة المالية والإدارية ليحل محل هيئة الرقابة العامة المنشأة بالقرار رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٤ والقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٥.

### رابعاً: قرارات ذات علاقة

١. قرار مجلس الوزراء رقم (١٢٣) لسنة ٢٠٠٥ بإعادة تشكيل لجنة العطاءات المركزية.
٢. قرار مجلس الوزراء رقم (٤٣) لسنة ٢٠٠٥ بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة
٣. قرار رقم (١٠/١١/٨) بتاريخ ١٣/٦/٢٠٠٦ بشأن آلية التعاقد مع الموردين للوزارات والمؤسسات الحكومية الرسمية.
٤. قرار مجلس الوزراء رقم (٥٧/٥٧/٠٦م.و.أ.ق) بتاريخ ١٧/٠١/٢٠٠٥ بشأن ضبط وحصر التحويلات الخارجية للوزارات والمؤسسات الحكومية من خلال وزارة المالية.
٥. قرار مجلس الوزراء رقم (٥٨/٥٨/٠٢م.و.أ.ق) بتاريخ ٢١/٠١/٢٠٠٥ بشأن ضبط وحصر التحويلات الخارجية المقدمة للأجهزة الأمنية من خلال مجلس الوزراء.
٦. قرار مجلس الوزراء رقم (٢٣٥) لسنة ٢٠٠٥ بنظام توظيف الخبراء وشغل الوظائف للقيام بأعمال

- بصفة مؤقتة أو عارضة أو موسمية.
٧. اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ المعدل بالقانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٥.
٨. قرار مجلس الوزراء رقم (١٧٠) لسنة ٢٠٠٤ بتاريخ ١٩/٧/٢٠٠٤ بإلحاق دوائر الرقابة المالية والتدقيق المالي في الوزارات والمؤسسات العامة بوزارة المالية.
٩. قرار مجلس الوزراء في الجلسة رقم (٤٣) بتاريخ ٢٧/٩/٢٠٠٤ بإقرار برنامج الإصلاح الفلسطيني ٢٠٠٤-٢٠٠٥.
١٠. قرار مجلس الوزراء رقم (٥٩/٠٢/م.و/أ.ق) بتاريخ ١٥/٢/٢٠٠٥ بالمصادقة على الانضمام إلى المبادرة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية.
١١. قرار مجلس الوزراء رقم (٣) لسنة ٢٠٠٣ بضم الهيئة العامة للتبغ، والهيئة العامة للبترو، واللجنة العليا للتمويل والاستثمار إلى وزارة المالية.
١٢. قرار مجلس الوزراء رقم (٦٠) لسنة ٢٠٠٥ بتنظيم عمل دائرة الشكاوى في رئاسة مجلس الوزراء ووحدات الشكاوى في الوزارات.
١٣. قرار مجلس الوزراء رقم (١٣٨) لسنة ٢٠٠٤ بتاريخ ٣/٥/٢٠٠٤ بمعالجة التعيينات والترقيات في الدوائر الحكومية.
١٤. قرار مجلس الوزراء رقم (١٤٤) لسنة ٢٠٠٤ بتاريخ ١٠/٥/٢٠٠٤ بشأن الوصف الوظيفي للمناصب العليا في الوزارات.
١٥. قرار مجلس الوزراء رقم بتاريخ ٢٤/١٢/٢٠٠٤ بشأن التأكيد على مبدأ الفصل بين السلطات.
١٦. قرار مجلس الوزراء رقم (٨١) لسنة ٢٠٠٥ م بشأن توقيع الاتفاقيات مع الدول والمؤسسات الدولية.

### خامساً: مراجع ذات علاقة

١. سوزان روز أكرمان، ترجمة فؤاد سورجي، الفساد والحكم، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، طبعة أولى ٢٠٠٣ م
٢. منظمة الشفافية الدولية، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، مجموعة أبحاث وأوراق، تحرير وإصدار المركز اللبناني للدراسات، بيروت.
٣. عبد المنعم سليمان، ظاهرة الفساد، دراسة في مدى مواءمة التشريعات العربية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، نشر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP).

## هذا الكتاب

يقدم هذا الكتاب عرضاً لمدى نجاعة السياسات والتشريعات الفلسطينية في مكافحة ظاهرة الفساد وآثارها السلبية على المجتمع الفلسطيني وفقاً لأحكام إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بهدف تمكين البيئة الفلسطينية وتطوير نظام النزاهة الوطني الفلسطيني بما يقلل من فرص الفساد ويجعل من إتاحة الشفافية والمساءلة في العمل العام مجالاً محفزاً للمحاسبة في إطار سيادة القانون والمحافظة على المال العام وتعزيز ثقة المواطنين بالمسؤولين وتشجيعهم على المشاركة في الشأن العام.



غزة

عمارة الحشام - شارع الحلبي متفرع من شارع شارل ديغول  
هاتف: ٠٨ ٢٨٨ ٤٧٦٧ فاكس: ٠٨ ٢٨٨ ٤٧٦٦

رام الله

عمارة الريماوي، الطابق الأول، شارع الارسال، ص.ب ٦٩٦٤٧، القدس ٩٥٩٠٨  
هاتف: +٩٧٢ ٢ ٢٩٨٩٥٠٦، فاكس: +٩٧٢ ٢ ٢٩٧٤٩٤٩

البريد الإلكتروني: [aman@aman-palestine.org](mailto:aman@aman-palestine.org)

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