

# جرائم الفساد والجرائم الاقتصادية

المفصول والمنظور فيها حتى العام 2010

## فهرس المحتويات

|    |   |
|----|---|
| 2  | ..... مقدمة   |
| 3  | ..... الجزء الأول/ الإطار النظري                                |
| 3  | ..... تعريف جريمة الفساد والجرائم الاقتصادية                    |
| 4  | ..... القوانين والتشريعات السارية في فلسطين                     |
| 6  | ..... جرائم الفساد والجرائم الاقتصادية وجه الشبه والاختلاف.     |
|    | ..... الجزء الثاني/ آليات متابعة النيابة والمحاكم لقضايا الفساد |
| 7  | ..... والجرائم الاقتصادية                                       |
| 11 | ..... تحليل واستخلاصات  |
| 12 | ..... التوصيات  |
| 13 | ..... المراجع والملاحق  |

كانون أول  
2011

يأتي هذا التقرير كمحاولة لتقديم قراءة تحليلية للآليات الرسمية في فلسطين للمحاسبة على الجرائم الاقتصادية، وذلك خلال المرحلة التي تلت قيام السلطة الفلسطينية وحتى تاريخ إنشاء هيئة مكافحة الفساد في العام 2010.

إن تقديم تحليل نقدي لهذه الإجراءات من الأهمية بمكان من أجل استخلاص العبر والدروس، فبدون تحديد الثغرات والمعوقات والانجازات التي تخللتها، لا يمكن تجاوز تلك المعوقات وتوفير الاحتياجات أو حتى البناء على تلك الانجازات بهدف رفع مستوى الكفاءة والفاعلية في عملية مكافحة هذا النوع من الجرائم، لقد كان إنشاء هيئة مكافحة الفساد في العام 2010 خطوة على الطريق الصحيح، حيث لا يمكن الحديث عن بناء مؤسسات الدولة الفلسطينية المستقلة دون بناء قدرة عالية وفعالة في مكافحة الفساد، تلك الأفة التي تتناقض مع أي عملية بناء.

وقد هدف هذا التقرير الى مراجعة المنظومة التشريعية والآليات التي أتبع في التعاطي مع الجرائم الاقتصادية، وذلك منذ لحظة اكتشافها والإجراءات التي أتبع في التحقيق لدى النيابة ومراحل النظر فيها لدى المحاكم، وذلك في محاولة للتمييز ما بين جرائم الفساد والجرائم الاقتصادية من خلال تتبع الإشكاليات التي اعترضت النيابة العامة والمحاكم سواء في الجانب التشريعي والقانوني، أو على المستوى المؤسسي خلال متابعتها لقضايا الفساد والجرائم الاقتصادية، وبمنهجية موضوعية سيتم تتبع العملية منذ إعداد النيابة للملفات (التبليغ، التحقيق، تحويل الملفات للمحاكم، المتابعة أمام المحاكم) إضافة إلى تقديم تحليل إحصائي للقضايا التي تم النظر فيها خلال تلك الفترة. ثم تتبع الكيفية التي تتعامل فيها المحاكم مع تلك القضايا والنتائج التي تم الوصول إليها وذلك منذ تاريخ نشوء السلطة الفلسطينية وحتى إنشاء هيئة مكافحة الفساد في العام 2010، من حيث طبيعة القضايا، صفة الشخوص المتهمين، النتائج التي تم الوصول إليها، وعلى ضوء هذه المراجعة سيتم تحديد أبرز التوصيات بشأن تعديل اللوائح والإجراءات والسياسات وتحديد الاحتياجات.

وسيتكون التقرير من جزئين، حيث سيتطرق الجزء الأول للمقاربة النظرية والمنهجية التي ستحاول تعريف الجرائم الاقتصادية وتداخلها مع جرائم الفساد، إضافة إلى استعراض التشريعات السارية في الأرض الفلسطينية والمتعلقة بالفساد والجرائم الاقتصادية، وصولاً لمحاولة التمييز ما بين جرائم الفساد والجرائم الاقتصادية واستعراض لأهم أوجه الشبه والاختلاف، أما الجزء الثاني فسيستعرض الآليات التي تعاملت وفتقها النيابة والقضاء مع جرائم الفساد والجرائم الاقتصادية، من خلال الاستناد إلى عدد من المقابلات التي أجريت مع الجهات المختصة وذات العلاقة بالموضوع.

سيحاول التقرير العمل على تعريف للفساد ومن ثم الجرائم الاقتصادية بما يمهّد الطريق نحو التمييز ما بين جرائم الفساد والجرائم الاقتصادية.

#### • تعريف الفساد

تتعدد تعريفات الفساد باختلاف المرجعيات ووجهات النظر الفكرية والفلسفية، فهو السلوك غير السوي للموظف العمومي من أجل إحراز مكاسب شخصية تضر بالمال والمصلحة العامة، ويمكن القول أن الفساد على المستوى المفاهيمي هو: عمل مخالف للقانون وغير منسجم مع القيم الأخلاقية السائدة في المجتمع، بحيث يكون سوء سلوك يعكس على الآخرين سلبا وتكون المكاسب الذاتية التي يجنيها هذا الشخص على حساب المجتمع المحيط به (أمان، 2011: 6)، فيما نرى حاجة لتعريف إجرائي للفساد، حيث ذهبت منظمة الشفافية العالمية في تعريفها للفساد بأنه "استغلال السلطة من أجل المنفعة الخاصة" أما البنك الدولي فيعرّف الفساد بأنه "إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص".

لذا ولأغراض هذا التقرير سيتم الاعتماد على تعريف مؤسسة أمان للفساد بكونه: "كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة" (أمان، 2010: 30).

#### • الجرائم الاقتصادية

تتعدد تعريفات الجريمة الاقتصادية لكونها ترتبط بالتحويلات السريعة عالمياً على مستوى العمليات الاقتصادية، غير أننا سنحاول اعتماد تعريف على قدر من الشمولية والدقة قدر الإمكان، حيث وضعت الحلقة العربية الأولى للدفاع الاجتماعي التي عقدت في القاهرة عام 1966 تعريفاً للجريمة الاقتصادية جاء فيه: "كل فعل أو امتناع يقع مخالفاً للتشريع الاقتصادي إذا نص على تحريمه قانون العقوبات العام أو القوانين الخاصة بخطط التنمية الاقتصادية والصادرة من السلطة المختصة لمصلحة الشعب. ولا يجوز أن يكون محل جزاء غير ما نص القانون على خطره والمجازاة عنه" (السراج، 1987: 14)، وهو

ما يجعل الجرائم الاقتصادية مرتبطة بالإضرار بالاقتصاد والسياسات والخطط العامة للدول والمجتمعات.

غير أن السراج يضيف قائلاً: "وفي العديد من التشريعات العربية فإن الجريمة الاقتصادية هي كل عمل من شأنه إلحاق الضرر بالأموال العامة وعمليات الإنتاج وتوزيع وتداول واستهلاك السلع والخدمات والاقتصاد القومي والسياسة الاقتصادية المتعلقة بالتمويل والتخطيط والتدريب والتصنيع ودعم الصناعة والائتمان والتأمين والنقل والتجارة والشركات والجمعيات التعاونية والضرائب وحماية الثروة الحيوانية والمالية والمعدنية" (السراج، 1987: 14).

#### • السلطة الوطنية وجرائم الفساد والجرائم الاقتصادية والتشريعات ذات العلاقة

أنشأت السلطة الفلسطينية في ظل مرحلة انتقالية تدفقت خلالها أموال كبيرة من المانحين، دون توفر وسائل رقابة كافية أو بسبب حداثة وضعف وهشاشة مؤسسات السلطة، ووجود منظومة تشريعية متقدمة يشوبها كثير من الثغرات، وعدم استقرار بنية القضاء والنيابة، إضافة إلى عدم وجود هيئة مختصة في متابعة قضايا الفساد، ناهيك عن ضعف الإرادة السياسية لدى القيادة لمكافحة الفساد، كما ويضاف لذلك تأزم الأوضاع السياسية وتكريس الاحتلال لوجوده على الأرض الفلسطينية، بالتالي لم يتم التعامل مع الجرائم الاقتصادية إلا من باب كون بعضها أفعالاً مجرمة حسب القوانين السارية القديمة التي لم تستطع مواكبة العصر والاحتياجات.

في ضوء ما سبق كانت تتم معالجة معظم ملفات الفساد بما فيها الجرائم الاقتصادية المتعلقة بالقطاع العام بإحالة القضايا للتحقيق في لجان إدارية في إطار كل وزارة أو من خلال تقارير هيئة الرقابة العامة (ديوان الرقابة المالية والإدارية) التي تقدم تقاريرها لرئيس السلطة الفلسطينية الذي كان يعالج هذا النوع بشكل شخصي مباشر وأحياناً بإحالة بعض القضايا للنائب العام أو محاكم أمن الدولة (الشعبي، 2004: 5)، كما لم تكن تشر تقاريرها للجمهور.

وعلى الرغم مما سبق فقد أقر المجلس التشريعي في العام 1997 تعريفاً للفساد يفيد بكونه: "خروج عن أحكام القانون أو الأنظمة الصادرة بموجبه أو مخالفة السياسات العامة المعتمدة من قبل الموظف العام بهدف جني مكاسب له، أو لآخرين ذوي علاقة، أو استغلال غياب القانون بشكل واع للحصول على هذه المنافع" (أمان، 2010: 30).

#### • القوانين والتشريعات السارية في فلسطين والتي تطرقت للجرائم الاقتصادية وجرائم الفساد

أقيمت السلطة الوطنية على الأرض الفلسطينية وبقيت منظومة القوانين والتشريعات السابقة سارية في الأرض الفلسطينية، على الرغم من تقادم هذه المنظومة حيث تجاوز بعضها نصف قرن، كما هو الحال مع مجلة الأحكام العدلية العثمانية وقانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 والساري في الضفة الغربية، وقانون العقوبات رقم 74 لسنة 1936 الذي وضع خلال فترة الانتداب البريطاني والساري في قطاع غزة.

تتأني التشريعات الفلسطينية ذات العلاقة إلى جانب قدم القوانين من عدم وجود قانون خاص بالجرائم الاقتصادية وكذلك عدم وجود أحكام خاصة بالجرائم الالكترونية والتي تتعدد وتتخذ أشكالاً مختلفة بعد ما شهد العالم من تطور قطاع الاتصالات وانتشار الشبكة العنكبوتية "الانترنت"، حيث بدأ العالم يشهد شكلاً جديداً من المخالفات والجرائم التي ارتبطت بالثورة التكنولوجية في قطاع الاتصالات والانترنت كعمليات التجسس ونشر مواد إباحية وقرصنة المعلومات والنشاطات المرتبطة بالتخريب والإرهاب، فيما يرتبط الكثير من الجرائم الاقتصادية اليوم بالانترنت مثل جرائم الغش في التسويق ونقل الأموال بالوسائل الالكترونية وغسيل الأموال والتهرب الضريبي من خلال التحويلات الالكترونية لسهولة إخفاء عائدات الجريمة ونقلها وإخفاء الأرباح المشبوهة عبر الإيداع ببطاقات الائتمان مباشرة، فيما تتيح التجارة الالكترونية فرصاً للغش في البيع من سندات واسهم مزورة واستثمارات كاذبة، وكذلك الاعتراض واختراق سرية البنوك وسرقة الأرصدة وتحويلها إلى حسابات أخرى ودعم هذه الأموال في تحويل أنشطة إجرامية أخرى ناهيك عن أشكال تقليدية أخرى مثل التزوير في شكل وصلات المنتج الاقتصادي وكذلك حالات الغش والتحايل.

وعليه؛ فإن تلك القوانين لم تكن قادرة على معالجة المستجدات التي طرأت على الواقع، ولا تلبية حاجات المجتمع الفلسطيني،

إضافة إلى عدم انسجامها مع معايير حقوق الإنسان المعاصرة، بل وتعارضها في بعض الأحيان مع المواثيق الدولية، إلى جانب تعارضها ومبدأ المساواة بين المواطنين نظراً لأنهم يخضعون لقوانين مختلفة في الضفة وغزة.

ولتدارك ذلك فقد تم سن جملة من القوانين وإجراء كثير من التعديلات على بعض القوانين السارية سابقاً، وفيما يتعلق في ظاهرة الفساد صدر قانون الكسب غير المشروع 2005 ليتم تعديله وإقراره باسم قانون مكافحة الفساد في العام 2010، وقانون حماية المستهلك 2005، إضافة إلى صدور قرار بقانون مكافحة غسل الأموال لعام 2007.

إضافة إلى ذلك فإن القوانين والتشريعات السارية في فلسطين قد جرمت جملة من الأفعال التي تتعلق بالاقتصاد ومجالات ممارسته المتنوعة دون وصفها بكونها جرائم فساد اقتصادي وذلك في سياق تطرقها للأفعال المجرمة التي تمس بالاقتصاد ومن أمثلة ذلك

#### 1. ما جرمه قانون العقوبات لسنة 1960 كالمواد التالية:

المادة 422 - إساءة الائتمان

المادة 428 - الغش في المعاملات: استعمال المعايير والمكايل غير القانونية أو المغشوشة

المادة 430 - الغش في كمية البضاعة باستعمال معايير غير قانونية.

المادة 431 - الغش في السبب الدافع للصفقة.

المادة 432 - مصادرة المعايير والمكايل وعدة الوزن المغشوشة.

المادة 433 - الغش في نوع البضاعة.

المادة 435 - رفع أو تخفيض البضائع أو الأسهم بالغش.

المادة 436 - رفع أو تخفيض أسعار المواد الغذائية.

المادة 437 - الشروع في الغش في المعاملات.

المادة 438 - الإفلاس الاحتياطي.

المادة 441 - الغش إضراراً بالذاتين.

المادة 152 - عقوبة العمل على زعزعة الثقة في متانة نقد الدولة أو إسنادها بوقائع ملفقة أو مزاعم كاذبة.

المادة 132 - جرائم المتعدين.

#### 2. قانون العقوبات رقم 74 لسنة 1936 والساري في قطاع

غزة، فقد جرم جملة من الأفعال دون وصفها بكونها جرائم فساد أو جرائم اقتصادية وهي:

المادة 169 - بأوراق البيانصيب.

المادة 198 - بيع المواد الفاسدة.

المادة 291 - التهديد بالابتزاز.

المادة 306 - الاحتيايل في بيع الأموال ورهنها.

المواد 311-209/ حيازة الأموال غير المشروعة.

المواد 313-316/ تزوير دفاتر الهيئات حسابات وكذلك تلاعب الموظف العام بها.

المواد 336-347/ التزوير في المستندات.

المواد 48 - 354/ تزوير البنكوت.

المواد 355 - 370/ تزوير المسكوكات

المواد 371 - 373/ الطوابع

3. قانون حماية المستهلك الفلسطيني لسنة 2005 جرم كثيراً من الأفعال منها ما جاء في المادة (27) والتي تنص على " مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد لأية نتيجة جرمية ناشئة عن ارتكاب أية مخالفة لأحكام هذا القانون يعاقب من يرتكب المخالفات التالية بالآتي:

1. كل من عرض أو باع سلع تموينية فاسدة أو تالفة، أو تلاعب بتاريخ صلاحيتها، أو احتفظ بالموازين أو المكايل غير المعتمدة من الآلات غير الصحيحة المعدة لوزن السلع أو كيلها في الأماكن المحددة في المادة (8) من هذا القانون.

2. كل من عرض أو باع منتج مخالف للتعليمات الفنية الإلزامية.

3. كل من عرض أو باع منتج ينطوي على استعماله خطورة ما، دون أن يؤشر أو يرفق به تحذير يبين وجه الخطورة والطريقة المثلى للاستعمال أو الاستخدام، وكيفية العلاج في حال حدوث ضرر ناتج عن الاستخدام.

4. كل من امتنع عن عرض أو بيع السلع التموينية أو أرغم المشتري على شراء كمية معينة منها أو سلعة أخرى معها، أو اشترط شراء خدمة بإسداء خدمة أخرى أو بشراء سلعة.

5. كل من امتنع عن وضع قوائم أسعار السلع أو الخدمات في أماكن ظاهرة أو خالف التسعيرة المعلنة.

6. كل من صرف سلع تموينية أدخلت للبلد بطرق غير شرعية.

7. كل معن لم يستعمل اللغة العربية في الإعلان عن السلعة أو الخدمة.

#### 4. قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005

صدر عن المجلس التشريعي في العام 2005 قانون الكسب غير المشروع رقم 1، ووفقاً لقرار بقانون رقم 7 في العام 2010 الصادر عن الرئيس والذي يقضي بتعديل القانون وبعض بنوده، أصبح اسمه قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005، حيث تضمن المواد غير المعدلة من قانون الكسب غير المشروع والتعديلات التي أجريت وفقاً لقرار الرئيس بقانون في العام 2010، ومع أن القانون لم يقدم تعريفاً للفساد إلا إنه عدّد الأفعال التي تعد فساداً، حيث جاء في المادة (1) يعتبر فساداً لغايات تطبيق هذا القانون ما يلي:

- الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة والجرائم المخلة بالثقة العامة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية.
- الجرائم الناتجة عن غسل الأموال المنصوص عليها في قانون غسل الأموال.
- وكل فعل يؤدي إلى المساس بالأموال العامة.
- إساءة استعمال السلطة خلافاً للقانون، وقبول الوساطة والمحسوبية التي تلغي حقا وتحق باطلاً، إضافة إلى جميع الأفعال الواردة في الاتفاقات العربية والدولية لمكافحة الفساد التي صادقت عليها أو انضمت إليها السلطة الوطنية.

وبحسب القانون تعتبر الأفعال التي جرمتها الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد أفعال فساد وهي كالتالي: الرشوة للموظف العمومي المحلي، الأجنبي وموظفي المؤسسات الدولية وكذلك موظفي القطاع الخاص، الاختلاس وتبديد الممتلكات وتسريبها في القطاع العام والخاص، المتاجرة بالنفوذ، إساءة استغلال الوظائف، الإثراء غير المشروع، إخفاء العائدات الإجرامية، غسل العائدات الإجرامية، إعاقة سير العدالة، المشاركة والشروع).

وهو نفس الأمر بالنسبة للاتفاقية العربية لمكافحة الفساد التي رأت أن الفساد " ظاهرة إجرامية متعددة الأشكال ذات آثار سلبية على القيم الأخلاقية والحياة السياسية والنواحي الاقتصادية والاجتماعية " ذاهبة إلى تجريم عدد من الأفعال



## الجزء الثاني: آليات متابعة النيابة والمحاكم لقضايا الفساد والجرائم الاقتصادية

حيث كان يتم استدعاء المتهمين للتحقيق معهم أو القيام بعمل تحريات سرية من أجل القبض عليهم متلبسين ليتم إيقافهم من أجل استكمال التحقيق معهم، وحينما يكتمل الملف من حيث استكمال ( أقوال المشتكين والمبلغين أو أقوال الشهود ومن ثم المتهمين، إلى جانب حصر ما تم جمعه من أدلة سواء كانت وثائق أو تسجيلات أو صور أو مواد عينية) يتم صياغة لائحة الاتهام وتقديمه للمحكمة المختصة والتي تكون إما الصلح أو البداية حسب طبيعة الجريمة والعقوبة المقررة لها وذلك قبل إنشاء محكمة جرائم الفساد.

ونظرا لكون هذه الجرائم عادة ما ترتكب من قبل أشخاص ذوي خبرة أو على علاقة مع أشخاص ذوي نفوذ وتتم بصورة سرية بحيث تكون غالبية الأدلة والوثائق بحوزتهم، إضافة للنقص الكبير في الإمكانيات (في التحري وجمع الأدلة والخبراء والكادر) والعقبات الناتجة عن قدم وتضارب وعدم شمولية وتفصيل المنظومة التشريعية، فقد كان كثير من هذه القضايا تستغرق وقتا طويلا أو تسقط بالتقادم أو تحفظ لعدم كفاية الأدلة أو يطول الملف بسبب تدخل من ذوي النفوذ وفي بعض الحالات كان يتم متابعة النيابة لمشتبهين من خلال إعداد كمان للمشتبهين بعد توفر أدلة قوية، وذلك للقبض عليهم متلبسين، ومن ثم استيفاء إجراءات التحقيق وفي معظم الأحيان كان يتم إطلاق سراح المتهم بكفالة لحين فصل المحاكم في القضية. والتي عادة ما تستغرق عدة سنوات.

أما القوانين المستند إليها فتتمثل بقانون العقوبات الأردني لسنة 1960 في الجانب الموضوعي وقانون الإجراءات الجزائية الأردني في الجانب الإجرائي في الفترة ما قبل صدور قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001.

وتجدر الإشارة إلى أنه وبحسب قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني فإن فترة تقادم الدعاوى فيما يتعلق بالمخالفات فيبلغ سنة أما الجرح هو 3 سنوات وللجنايات فهو 10 سنوات، وبالنسبة لتقادم العقوبة فهو باستثناء الإعدام والمؤبد فيبلغ ضعف المدة المحكوم بها على أن لا تقل عن 10 سنوات ولا تزيد

سيقوم هذا الجزء من التقرير بمحاولة وصف للكيفية والآليات التي اتبعتها النيابة والمحاكم الفلسطينية بمتابعة ملفات جرائم الفساد والجرائم الاقتصادية خلال الفترة ما بين 1994 وحتى العام 2010، في ظل كل التداخل والثغرات والنقص التشريعي الذي سبق ذكره فيما يتعلق بالفساد والجرائم الاقتصادية.

### 1. النيابة

تابعت النيابة العامة باعتبارها الجهة ذات الاختصاص في تلقي البلاغات ومتابعة التحقيقات وتحريك الدعاوى في ما يتعلق بجرائم الفساد أو الجرائم الاقتصادية حتى العام 2006 جميع قضايا الفساد بما فيها جرائم الفساد، وتم إنشاء نيابة مختصة في مكافحة الجرائم الاقتصادية في العام 2006، وفي العام 2010 تم تشكيل هيئة مكافحة الفساد.

وقد كان فهم النيابة العامة لمفهوم جرائم الفساد أو الجرائم الاقتصادية آنذاك قائما على اعتبار الفساد أو الجرائم الاقتصادية كل الأفعال التي جرمتها قوانين العقوبات السارية ضمن نصوص محددة دون أن تكون موصوفة تحديداً بالفساد أو الجرائم الاقتصادية.

أما عن آليات العمل على متابعة هذه الجرائم، فقد كانت النيابة العامة تقوم بالمتابعة بمجرد العلم أو تلقي الشكوى أو البلاغ عن جريمة الفساد أو الجرائم الاقتصادية، فهي إما من خلال مواطنين أو موظفين، أو من خلال هيئة الرقابة (ديوان الرقابة حاليا) أو الأجهزة الأمنية الفلسطينية (المباحث الجنائية، الأمن الوقائي، المخابرات العامة، الاستخبارات العسكرية).

وكانت عمليات متابعة أي اشتباه في جريمة فساد أو جريمة اقتصادية تبدأ من خلال قيام الأجهزة الأمنية بجمع تحريات ومعلومات حول شبهات بوجود جريمة فساد أو جريمة اقتصادية، ومن ثم تقوم برفع هذه المعلومات من خلال "ملف استدالات" للنيابة التي تنظر فيه، وفي حال شكل هذا الملف قناعة لدى النيابة العامة بوجود دلائل جرمية، تباشر في عملية التحقيق وجمع الأدلة وإعداد كمان للإيقاع بالمشبهين، وذلك بالتعاون مع كادر تلك الأجهزة الأمنية، وبالتحديد البحث الجنائي.

2. 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 جرمية.
3. تملك الأموال أو حيازتها أو استخدامها من قبل أي شخص وهو يعلم في وقت الاستلام أن هذه الأموال هي متحصلات جرمية.
4. الاشتراك أو المساعدة أو التحريض أو التآمر أو تقديم المشورة أو النصح أو التسهيل أو التواطؤ أو التستر أو الشروع في ارتكاب أي من الأفعال المنصوص عليها في هذه المادة.

### جرائم الفساد والجرائم الاقتصادية

سيحاول التقرير التمييز ما بين جرائم الفساد والجرائم الاقتصادية ما قد يزيل الغموض والتداخل الظاهر ما بينهما.

تطرقت المنظومة التشريعية في الأرض الفلسطينية لعدد من الأفعال وجرمتها دون وصفها بكونها جرائم فساد أو جرائم اقتصادية وإن تم التعااطي معها بكونها جرائم فساد حيناً وجرائم اقتصادية حيناً آخر.

لا شك أن جرائم الفساد والجرائم الاقتصادية تشتركان في كونهما:

- أفعالا تضر بالمال العام والاقتصاد الوطني بكافة أشكاله.
  - ترتكب لإحراز مكاسب خاصة بصورة غير شرعية.
- الأمر الذي يجعل التصديق بين جرائم الفساد والجرائم الاقتصادية صعبا في كثير من الأحيان، خاصة بوجود كل التداخل والتقاطع ما بين تلك الجرائم، ناهيك عن التداخل والتضارب الحاصل على صعيد المنظومة القانونية والتشريعية.
- إلا أن التقرير واعتمادا على تعريفه لكل من جرائم الفساد والجرائم الاقتصادية سابقا، سيذهب لاعتبار أن ما يميز جرائم الفساد هو كونها ترتكب من قبل الموظفين العموميين لإحراز مكاسب خاصة، أو أن يكون هؤلاء الموظفين طرفا في تلك الجرائم، بمعنى كونها مرتبطة بالقطاع العام.

فيما نذهب ولأسباب عملية إلى أن الجرائم الاقتصادية هي تلك الجرائم التي تلحق الضرر بالاقتصاد الوطني في الحالات التي لا يكون مرتكبي تلك الجرائم موظفين عموميين أو لا يكون القطاع العام طرفا فيها.

بكونها أفعال فساد وهي كالتالي:

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

5. قانون مكافحة غسل الأموال لسنة 2007 وقد جرم القانون جملة من الأفعال التي يتم من خلالها التحصل على أموال غير مشروعة، معرفا عملية غسل الأموال بكونها: "كل سلوك يقصد به إخفاء أو تغيير هوية الأموال المتحصلة من إحدى الجرائم الأصلية وذلك تمويها لمصادرها الحقيقية لتبدو في ظاهرها متأنية من مصادر مشروعة"، فيما حصرته المادة (2) الأفعال المؤدية للجريمة حيث جاء فيها:

يعد مرتكباً لجريمة غسل الأموال كل من أتى أياً من الأفعال التالية:

1. 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.

## 2. القضاء والمحاكم

شكل قانون العقوبات الأردني لسنة 1960 المرجعية الأهم للقضاة حين النظر والبت في جرائم متعلقة بالفساد أو الجرائم الاقتصادية.

فيما تم النظر والفصل في كثير من القضايا المتعلقة بالفساد والجرائم الاقتصادية وأكثرها كان حول الاختلاس، الاستثمار الوظيفي، الغش، عرض وبيع المواد الغذائية الفاسدة، التهريب الضريبي، أما المتهمين فكانوا من شرائح اجتماعية مختلفة، وعلى صعيد القطاع العمومي فكان المتهمين في الغالبية من الموظفين العموميين من "ذوي المراتب الدنيا".

هذا وكانت محاكم الصلح تستغرق للبت في تلك القضايا في العادة من سنة إلى سنتين، حيث كانت المحكمة خلالها تخلى سبيل المتهمين لحين الفصل في القضايا التي كانت نتائجها تتراوح ما بين الإدانة بالحبس الجنحوي والتغريم أو البراءة.

وقد كانت المحاكم تطلب الاستعانة بخبراء ومتخصصين في الموصفات والمقاييس لتقديم تقارير فنية للقاضي، أما حول عدد مرات التأجيل فقد كان الأمر خاضعا لطبيعة البيانات وعدد الشهود والخبراء إضافة إلى معضلة الاختناق القضائي.

كما كان التدخل في عمل المحاكم من العقوبات التي شهدتها تلك الفترة، إلى جانب غياب آليات حماية للقضاة خلال نظرهم في القضايا، حيث كان كثير منهم يتعرضون لضغوط أو تهديد من قبل أطراف عديدة.

وقد شكل نقص الكادر الكفاء ومحدودية الإمكانيات المادية والاختناق القضائي عقبة أمام عمل المحاكم، وكذلك الأمر بالنسبة لتقديم كثير من القوانين وتداخل الجديد وتضاربه معها.

بحسب سجلات مجلس القضاء الأعلى يوجد اليوم 164 قاضي يعملون في الضفة الغربية موزعين كالتالي: 73 قاضي صلح، 43 قاضي بداية 19 استئناف، 19 عليا، 2 رؤساء استئناف، 8 رؤساء بداية، فيما يوجد 38 في غزة.

كان قضاة محاكم الصلح خلال التسعينات ينظرون في ما معدله 200 ملف شهريا، أما مؤخرا فالمعدل حول 700 ملف شهري، بحيث تنظر محاكم الصلح في 35000 ألف ملف و 10500 ملف في محاكم البداية، وهو ما يشكل عبأ كبيرا على كادر المحاكم ويقام مشكلة الاختناق القضائي.

## التحليل الوصفي للجرائم الاقتصادية

بعد الطلب من مكتب النائب العام وتحديد مكتب نيابة مكافحة الجرائم الاقتصادية تم تزويدنا ببيانات حول الملفات التي تم متابعتها فيما يتعلق بجرائم الفساد والجرائم الاقتصادية، حيث انحصرت البيانات الموثقة فيما بين العام 2004 وحتى العام 2010 وذلك بسبب عدم وجود جهة مختصة تتابع أرشفة ما يتعلق بجرائم الفساد والجرائم الاقتصادية لدى النيابة العامة قبل ذلك التاريخ، كما وتعلقت تلك البيانات بملفات تم متابعتها في الضفة فيما غابت غزة بسبب حالة الانقسام. عليه: فقد تم التعامل مع 580 ملفا تتعلق بقضايا فساد وجرائم اقتصادية من قبل نيابة مكافحة الجرائم الاقتصادية في الفترة ما بين العام 2004 وحتى العام 2010.

وقد وردت هذه الملفات للنيابة من خلال: مواطنين، موظفين، الوزارات، الأمن الوقائي، مكتب الرئيس، النائب العام، الجمارك، مكاتب النيابة في المحافظات، هيئة مكافحة الفساد، الشرطة، سلطة الأراضي، مجلس رئاسة الوزراء).

فيما كانت أنواع ملفات الجرائم المتعلقة بالفساد والجرائم الاقتصادية موزعة على الأفعال المجرمة التالية:

الرشوة، الاختلاس، استثمار الوظيفة، استغلال السلطة، إساءة ائتمان، غسل أموال، تزوير ( تزوير أوراق رسمية، تزوير أختام، شيكات، دمغات، أختام، طوابع)، تهريب بضائع، تهريب ضريبي، تهريب جمركي، مزاولة مهنة أو البيع دون ترخيص، بيع مواد غذائية ودوائية فاسدة ومنتهية الصلاحية، استعمال مصدقات كاذبة استعمال علامة تجارية، تزيفها أو تقليدها، الاعتداء على وكالات تجارية، الغش، الاعتداء على حقوق الطبع، إدخال منتجات غير مرخصة، تهريب أموال، التهاون في أداء مهام الوظيفة، انتحال صفة الغير، خداع المتعاقد.

أما ما آلت له هذه الملفات فقد تمت إحالة 510 ملفات للجهات المختصة (محكم الصلح، البداية، هيئة مكافحة الفساد، النيابة العامة)، فيما تم حفظ 49 ملفا، واستمرار التحقيق في 20 ملفا. عليه؛ فإن عدد الملفات التي تم حفظها من قبل النيابة خلال ست سنوات شمل 49 ملفا من أصل 580 ملف وهو رقم ليس بسيط فيما يتعلق بالفساد في تلك الفترة.

هذا وكانت الفترة ما بين تلقي النيابة للملفات وما بين إحالتها للجهة المختصة تتراوح ما بين عدة أيام إلى بضعة شهور، و تم تجاوز العام في بعض الحالات.

## القضايا المنظور والمفصول فيها أمام المحاكم

اعتمادا على أرشيف "مجلس القضاء الأعلى" فقد بلغ عدد القضايا التي أحيلت للمحاكم في الضفة الغربية 7787 قضية تم تصنيفها بكونها جرائم اقتصادية ودون تمييز جرائم الفساد، منها 7616 قضية لمحاكم الصلح و 171 قضية لمحاكم البداية، وذلك في الفترة الممتدة ما بين العام 1994 وحتى العام 2010.

ويلاحظ أن أعلى منطقة حولت لمحاكم صلح فيها قضايا هي رام الله بواقع 1605 قضية تليها نابلس بواقع 1378 ثم بيت لحم 988 قضية، فيما كانت طوباس الأقل بواقع 29 قضية، أما أعلى عدد قضايا قدمت لمحاكم البداية فكانت في نابلس بواقع 42 قضية تليها جنين 35 قضية ثم رام الله 27 قضية، فيما كانت قلقيلية أقل منطقة بواقع 10 قضايا.

حيث فصلت محاكم الصلح في الضفة الغربية في 5735 قضية وما يزال 1881 قضية منظورا فيها، فيما فصلت محاكم البداية في 51 قضية وما زال 120 قضية منظورة فيها، ويلاحظ أن محكمة صلح نابلس فصلت في 1101 قضية، أما أقل محكمة صلح فصلت في تلك القضايا فهي سلفيت التي فصلت في 16 قضية، وعلى صعيد محاكم البداية فكانت أعلى محكمة فصلت في القضايا هي نابلس بواقع 16 قضية أما محكمة بداية جنين ففصلت في قضية واحدة.

هذا فان أعلى منطقة من حيث القضايا التي ما يزال منظورا فيها فهي في رام الله ثم بيت لحم ومن ثم نابلس على صعيد قضايا الصلح فيما أعلى قضايا منظور فيها فتركز في نابلس وجنين ورام الله.

أما نوع القضايا فقد بلغت 57 نوعا حسب تصنيف محاكم الصلح و 27 نوعا في محاكم البداية، ولأغراض هذا التقرير فقد ارتأينا أن نعيد تصنيف الأفعال التي تعتبر فسادا وتلك التي تعتبر جرائم اقتصادية استنادا للأسس التي ميز فيها التقرير ما بين النوعين، وهو الأمر الذي لم يكن موجودا كما ذكر سابقاً.

## جرائم الفساد المدورة والمنظور في محاكم الصلح منذ العام 1994 وحتى العام 2010

| الجرم   | مدورة | مفصولة |
|---|-------|--------|
| 1 جرائم متعلقة بالمسكوكات والمصوغات الذهبية والفضية | 6     | 79     |
| 2 التزوير   | 30    | 79     |
| 3 الرشوة  | 16    | 15     |
| 4 الاختلاس واستثمار الوظيفة                         | 10    | 11     |
| 5 إساءة استعمال السلطة                              | 1     | 3      |

## جرائم الفساد المدورة والمفصولة في محاكم البداية منذ العام 1994 وحتى العام 2010

| الجرم                       | مدورة | مفصولة |
|-----------------------------|-------|--------|
| 1 التزوير                   | 40    | 38     |
| 2 الاختلاس واستثمار الوظيفة | 9     | 13     |
| 3 الرشوة                    | 22    | 5      |
| 4 إساءة استعمال السلطة      | 5     | 2      |

## الجرائم الاقتصادية التي تم الفصل فيها أو المنظور فيها في محاكم الصلح منذ العام 1994 وحتى العام 2010

| الجرم                                   | مدورة | مفصولة |
|---|-------|--------|
| 1 النصب والاحتيال                       | 825   | 2900   |
| 2 إساءة ائتمان                          | 528   | 2002   |
| 3 الغش                                  | 147   | 386    |
| 4 حيازة وتسويق وتصنيع مواد غذائية فاسدة | 13    | 34     |

## الجرائم الاقتصادية التي فصلت فيها محاكم البداية وتلك التي ما تزال تنظر فيها:

| الجرم             | مدورة | مفصولة |
|-------------------|-------|--------|
| 1 النصب والاحتيال | 36    | 9      |

الناتجة عن غسل الأموال جرائم فساد فيما بقيت جريمة غسل الأموال كجريمة اقتصادية كما يفهم من نص القانون، هذا وتختص هيئة مكافحة الفساد في متابعة جرائم غسل الأموال المتعلقة بموظفي القطاع العام، في حين تختص نيابة مكافحة الجرائم الاقتصادية في جرائم غسل الأموال التي تقترب من قبل من هم خارج القطاع العمومي، دون أن يحدد نص قانوني هذا الاختصاص، وهو ما يشير على أن تلك الجهات تحاول تجاوز الثغرات والتضارب أو عدم وجود نص قانوني من خلال إيجاد صيغ تفاهم قد تكون شفوية.

كما لوحظ وجود تداخل في عمل محاكم الصلح والبداية من خلال النظر في نفس القضايا وهو الأمر الذي يرجع كما أسلفنا لتداخل القوانين ما يرتبط بتداخل جهات الاختصاص.

## استخلاصات

من خلال المراجعة النظرية وما تم تحليله من مقابلات وتحليل إحصائي للقضايا المنظور والمفصول فيها والبيانات الأخرى حول جرائم الفساد والجرائم الاقتصادية لدى نيابة مكافحة الجرائم الاقتصادية وأرشيف مجلس القضاء الأعلى يتضح:

1. عدم وجود تعريف واضح للفساد أو الجرائم الاقتصادية، إضافة إلى الخلط بينهما لدى النيابة أو المحاكم في الفترة الممتدة ما بين 1994 وحتى العام 2010، بحيث لم يتم تمييز جرائم الفساد عن باقي أشكال الجرائم الاقتصادية خلال تلك الفترة التي سبقت صدور قانون مكافحة الفساد وتأسيس هيئة مكافحة الفساد في العام 2010.
2. لم يعمل صدور قانون مكافحة الفساد على معالجة كثير من الإشكاليات المذكورة أعلاه، حيث لم يقدم تعريفا لجرائم الفساد يميزها عن سائر الجرائم الاقتصادية، فيما توسع في حصر أفعال الفساد ما خلق تداخلا كذلك، كما وأبقى على كثير من العقوبات جنحوية لكثير من جرائم الفساد الخطيرة.
3. إن الاعتماد على قانون العقوبات لسنة 1960 في تحديد الأفعال التي تعد فسادا وتجريمها والعقوبة التي تلازمها، يشكل أحد الإشكاليات في متابعة قضايا الفساد، من حيث عدم تحديد مفهوم واضح ومانع للفساد يميزه عن باقي الجرائم الاقتصادية، وكذلك إشكالية استمرار تعامله مع تلك الجرائم كجنح ما يعني عدم وجود رادع حقيقي على الرغم من خطورة جرائم الفساد والجرائم الاقتصادية في كثير من الأحيان.
4. لوحظ أن عدد الجرائم المفصول فيها والمتعلقة بإلخلال بواجبات الوظيفة العامة لا يذكر قياسا بعدد القضايا التي

كانت أكثر جريمة فصلت فيها محاكم الصلح هي النصب والاحتيال بواقع 2900 قضية، ثم إساءة الائتمان بواقع 2002 قضية، تليها الغش بواقع 386، فيما كانت تهمة التزوير هي الأعلى في محاكم البداية بواقع 38 قضية، تليها الاختلاس واستثمار الوظيفة 13 قضية ثم النصب والاحتيال بواقع 9 قضايا.

ونظرا لعدم امكانية الحصول على تفاصيل أكثر حول تلك القضايا من حيث المدة الزمنية ونتيجة المحاكمات فقد تم اختيار عينة عشوائية بواسطة برنامج الميزان 2 المستخدم في قاعدة بيانات مجلس القضاء الأعلى.

حيث تكونت هذه العينة من 95 قضية توزعت على 92 قضية في محاكم الصلح و3 قضايا محاكم بداية، وذلك في محاكم نابلس، رام الله والخليل، فيما كانت أنواع التهم المنسوبة هي 16 تهمة تتمحور حول جرائم إساءة الائتمان، الاختلاس، الرشوة، النصب والاحتيال، التزوير، حيث لوحظ أن قضايا إساءة الائتمان بلغت ما مجموعه 71 قضية من مجمل العينة، فيما جاءت نتيجة الأحكام كالتالي:

أشارت العينة المكونة من 95 قضية بأن نتيجة الفصل في 45 قضية - أي أكثر من نصف العينة- كانت بالحكم ببراءة المتهم، عليه فإن ارتفاع نسبة البراءة بقدر ما يعكس الحرص على إنصاف المتهمين، إلا أنه من جهة أخرى قد يكون مؤشرا لوجود خلل في العملية منذ اللحظة الأولى للتحريات والتحقيق وصياغة الاتهام والإحالة والنظر في المحاكم، ناهيك عن كون الإدانات لم تتجاوز تسع قضايا انتهت بالحبس لشهر أو شهرين وغرامة مالية بسيطة.

إلى ذلك لوحظ ارتفاع نسبة سقوط دعاوى التقادم في العينة (17قضية) أو إسقاط الحق العام تبعا لإسقاط الحق الشخصي (19قضية) وهو ما يشير إلى وجود بطل في متابعة القضايا والفصل فيها قبل تقادمها، ما يعني إهدار جهود النيابة والقضاء في الوقت الذي يشعر فيه جناة كثيرون بأنهم نجوا بفعلتهم.

أما عن الفترة الزمنية التي استغرقتها المحاكم للفصل في القضايا، فقد أشارت العينة إلى أنها في الغالب تتراوح ما بين السنة والسنتين، وقد كانت القضايا التي احتوت عليها العينة قد وردت للمحاكم ما بين العام 2004 وحتى العام 2010، من بينها 10 قضايا وردت للمحاكم في سنة 1997 تم إسقاطها في العام 2010 بسبب التقادم وإسقاط الدعوى.

هذا وقد تبين بعد الإطلاع على البيانات عدم وجود تصنيف واضح للقضايا المتعلقة بالفساد أو الجرائم الاقتصادية سواء لدى النيابة أو المحاكم، فعلى سبيل المثال اعتبر قانون مكافحة الفساد الأفعال



## المراجع

1. السراج، عبود، 1987. *قانون العقوبات الاقتصادي*، جامعة دمشق.
2. الشعيبي، عزمي، 2004. *دراسة حالة فلسطين "ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية"*، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت.
3. عبير مصلح وآخرون، 2010. *النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد*، الائتلاف من أجل النزاهة والشفافية-أمان، رام الله.
4. الرئيس، ناصر؛ أبو دياك، علي، 2008. *السياسات والتشريعات الفلسطينية في مكافحة الفساد*، الائتلاف من أجل النزاهة والشفافية-أمان، رام الله.
5. عابدين، عصام، 2010. *ملاحظات قانونية على قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2010*، رام الله.
6. جامعة الدول العربية، 2010. *الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد*، الأمانة العامة، القاهرة.

## الملاحق

الجدول رقم (1) يوضح طبيعة القضايا من حيث العدد والنتيجة والمكان الجغرافي التي نظرت فيها محاكم الصلح:

| مفصلة | مصادقة | مصادقة | مستأنفة | مدورة | الحكمة       |
|-------|--------|--------|---------|-------|--------------|
| 1002  | 20     | 24     | 26      | 70    | صلح جنين     |
| 169   | 0      | 0      | 4       | 28    | صلح طوباس    |
| 335   | 2      | 0      | 10      | 111   | صلح طولكرم   |
| 1101  | 0      | 22     | 25      | 277   | صلح نابلس    |
| 258   | 3      | 7      | 2       | 89    | صلح قلقيلية  |
| 16    | 0      | 4      | 3       | 26    | صلح سلفيت    |
| 917   | 5      | 0      | 5       | 688   | صلح رام الله |
| 653   | 2      | 25     | 14      | 335   | صلح بيت لحم  |
| 198   | 0      | 13     | 1       | 23    | صلح حلحول    |
| 511   | 5      | 22     | 5       | 190   | صلح الخليل   |
| 575   | 2      | 6      | 7       | 44    | صلح دورا     |
| 5735  | 39     | 123    | 102     | 1881  | المجموع      |

- تم الفصل فيها خلال السنوات ما بين 1994 وحتى العام 2010، ما يشير إلى صحة الاستنتاجات التي تذهب لعدم وجود إرادة حقيقية في حينه لملاحقة الفساد في تلك الفترة، خاصة فيما يتعلق بالقطاع العمومي والأشخاص من ذوي المراتب العليا في الوظائف العامة أو ذوي النفوذ.
- 5. على الرغم من الجهود التي بذلت والعمل الذي قامت به النيابة والمحاكم من خلال متابعة كم كبير من القضايا المتعلقة بالفساد والجرائم الاقتصادية، فإن ذلك لم ينعكس على مستوى تراجع تلك الجرائم، بل لوحظ استمرار ارتكاب تلك الجرائم. بسبب عدم الردع وصعوبة الإثبات والملاحقة.
- 6. كانت أكثر جريمة فصلت فيها محاكم الصلح هي النصب والاحتيال بواقع 2900 قضية ثم إساءة الائتمان بواقع 2002 قضية تليها الغش بواقع 386، فيما كانت تهمة التزوير هي الأعلى في محاكم البداية بواقع 38 قضية تليها الاختلاس واستثمار الوظيفة 13 قضية ثم النصب والاحتيال بواقع 9 قضايا.

## التوصيات

1. أهمية توافر الإرادة لدى القيادة السياسية من أجل مكافحة الفساد، ما يستدعي تضافر كافة الجهود من أجل استمرار هذا التوجه.
  2. تضمين تعريف واضح للفساد في قانون مكافحة الفساد، نظراً لوجود تداخل كبير بين جرائم الفساد والجرائم الاقتصادية بحسب القانون الذي جرم أفعالاً عديدة استناداً لعدة قوانين واتفاقيات مختلفة، ما قد يسبب تداخلاً وتنازلاً في الصلاحيات والتهم والعقوبات، بحيث يقوم تعريف الفساد المقترح على اعتبار أن جرائم الفساد هي التي ترتكب من موظفي القطاع العام أو يكونون طرفاً فيها أو تلك التي ترتبط بالقطاع العام.
  3. الحاجة الماسة لقانون عقوبات فلسطيني جديد يحدد ويصنف الجرائم الاقتصادية ويقدم تصنيفاً لها وعقوباتها، وإذا تعذر ذلك في المدى المنظور فلا ضير من إصدار قانون خاص بالجرائم الاقتصادية يفصل كل ما يتعلق بهذه الجرائم على اعتبارها الجرائم التي تضر بالاقتصاد الوطني بعيداً عن القطاع العام.
  4. أن يتم تحديد العقوبات في قانون مكافحة الفساد بما يتناسب مع الجرم، وكذلك إطالة فترات تقادم سقوط الدعاوى الجنائية أو العقوبات، فمع وجود قانون مكافحة الفساد إلا أنه نص في المادة 22 على ما يلي:
- فيما لم يرد فيه نص في قانون العقوبات أو أي قانون آخر نافذ، يعاقب كل من أدين بإحدى الجرائم المحددة بهذا القانون بعقوبة من ثلاث سنوات إلى خمسة عشرة سنة، وغرامة مالية تصل إلى قيمة الأموال محل الجريمة أو إحدى هاتين العقوبتين ورد الأموال المتحصلة من الجريمة. وهو ما يعني بقاء جرائم كثيرة كجرح الأمر الذي يجعل العقوبات غير رادعة لكثير من جرائم الفساد والجرائم الاقتصادية.
  - لذا نؤكد مرة أخرى على أهمية صدور قانون عقوبات فلسطيني جديد يراعي ما سبق، وإلا فيمكن العمل على تعديل عقوبات الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة الواردة في قانون العقوبات لسنة 1960 وهي المواد: 170، 174، 178، 182، 183، والتي تحدد عقوبة جرائم الرشوة والاختلاس واستثمار الوظيفة وإساءة استعمال السلطة والإخلال بواجبات الوظيفة العامة والتعدي على الحرية بحيث تكفي تلك الجرائم كجنايات عوض كونها جنحاً، والأمر كذلك بالنسبة للمواد: 430، 431، 432، 433، 435، 436، 437، 438، 441، 152، 422، 132، 428، والمتعلقة بجرائم المتعهدين والإضرار بمكانة الدولة المالية والغش وإساءة الائتمان والاختلاس.
  - هذا ونرى ضرورة تعديل المواد والتي ذكرها التقرير في قانون العقوبات لسنة 1936 والساري في قطاع غزة بنفس الصورة وتكيف العقوبات من جنح لجنايات.
  - 5. تعديل قانون مكافحة الفساد فيما يتعلق بالجرائم المخلة بالثقة العامة، لينص القانون على اعتبار الجرائم المخلة بالثقة العامة جرائم فساد في حال ارتبطت بالموظف العمومي أو بالقطاع العام.
  - 6. ومع ضرورة وجود قانون عقوبات جديد أو قانون جرائم اقتصادية وجرائم الانترنت، فإن الممكن والمتاح في المدى المنظور هو العمل على إضافة بعض المواد لقوانين العقوبات السارية لمعالجة جرائم الانترنت خاصة المرتبطة بالجرائم الاقتصادية والفساد.
  - 7. الحاجة لقانون حرية الوصول للمعلومات بحيث يعمل على ضمان حق الجميع في معرفة حقائق ملفات الفساد وعمل النيابة والنضال.
  - 8. العمل على تلبية الاحتياجات التي تلزم النيابة أو المحاكم وأهمها: توفير احتياجات النيابة العامة (مباني، أجهزة متطورة، مختبرات)، وتوفير احتياجاتها البشرية (من حيث عدد الكادر المتخصص والكفاء والمدرّب).
  - 10. إنشاء مؤسسة رسمية خاصة بالدواء والغذاء تتولى متابعة كل القضايا ذات العلاقة بهذين الصنفين وخصوصاً قضايا الغش فيهما.

الجدول رقم (2) يوضح طبيعة القضايا من حيث المكان الجغرافي والنتيجة التي نظرت فيها محكمة البداية:

| المحكمة        | مدورة | مستأنفة | مصدقة | معاد فتحها بعد الاستئناف | مفصولة |
|----------------|-------|---------|-------|--------------------------|--------|
| بداية جنين     | 34    | 0       | 0     | 0                        | 1      |
| بداية طولكرم   | 7     | 4       | 0     | 0                        | 7      |
| بداية نابلس    | 26    | 3       | 4     | 0                        | 16     |
| بداية قلقيلية  | 6     | 0       | 0     | 0                        | 4      |
| بداية رام الله | 22    | 1       | 0     | 0                        | 5      |
| بداية بيت لحم  | 12    | 1       | 0     | 0                        | 12     |
| بداية الخليل   | 13    | 0       | 0     | 0                        | 6      |
| المجموع        | 120   | 9       | 4     | 0                        | 51     |

جدول رقم (4) القضايا التي فصلت فيها محاكم البداية وتلك التي ما تزال تنظر فيها:

| الجرم                     | مدورة | مفصولة |
|---------------------------|-------|--------|
| التزوير                   | 40    | 38     |
| الاختلاس واستثمار الوظيفة | 9     | 13     |
| النصب والاحتيال           | 36    | 9      |
| الرشوة                    | 22    | 5      |
| إساءة استعمال السلطة      | 5     | 2      |

ملحق رقم (5) يوضح أنواع الجرائم التي فصلت فيها محاكم الصلح وتلك التي ما تزال تنظر فيها:

| الجرم  | مدورة | مفصولة |
|--|-------|--------|
| حيازة أدوية وعقاقير فاسدة                                      | 2     | 1      |
| حيازة واستعمال مواد غذائية فاسدة                               | 4     | 24     |
| إساءة ائتمان   | 446   | 1485   |
| إساءة الائتمان خلافاً لأحكام المادة 422 من ق.ع. رقم 16 لسنة 60 | 62    | 430    |
| إساءة الائتمان خلافاً لأحكام المادة 423 من ق.ع. رقم 16 لسنة 60 | 19    | 69     |
| الاختلاس واستثمار الوظيفة خلافاً للمادة 1/174 ع                | 2     | 1      |
| الغش خلافاً لأحكام المادة 386 و387 و388                        | 31    | 87     |
| الغش في البضاعة  | 34    | 37     |
| الغش في البيع خلافاً للمادة 433                                | 48    | 163    |
| النصب والاحتيال خلافاً للمادة 417                              | 824   | 2889   |
| حيازة أوراق نقدية مزورة والتداول بها خلافاً للمادة 1/240       | 14    | 33     |
| استثمار الوظيفة خلافاً للمادة 1/176                            | 6     | 8      |

جدول رقم (3) يوضح أبرز وأكثر أنواع الجرائم انتشاراً التي فصلت فيها محاكم الصلح وتلك التي ما تزال تنظر فيها:

| الجرم   | مدورة | مفصولة |
|---|-------|--------|
| النصب والاحتيال                                   | 825   | 2900   |
| إساءة ائتمان                                      | 528   | 2002   |
| الغش  | 147   | 386    |
| جرائم متعلقة بالمسكوكات والمصوغات الذهبية والفضية | 6     | 79     |
| التزوير   | 30    | 79     |
| حيازة وتسويق وتصنيع مواد غذائية فاسدة             | 13    | 34     |
| الرشوة  | 16    | 15     |
| الاختلاس واستثمار الوظيفة                         | 10    | 11     |
| إساءة استعمال السلطة                              | 1     | 3      |



| مفصلة | مدورة | الجرم  |    |
|-------|-------|--|----|
| 1     | 4     | استيراد سلع زراعية دون ترخيص   | 13 |
|       | 1     | التدخل في الرشوة   | 14 |
| 16    | 1     | التلاعب في الأسعار   | 15 |
| 14    | 15    | الرشوة   | 16 |
| 5     | 2     | الغش خلافا لاحكام المادة 386 فقرة أ و ب و ج                              | 17 |
| 13    | 7     | الغش في المعاملة خلافا المادة 431  | 18 |
| 3     |       | الغش وتقليد العلامة التجارية   | 19 |
|       | 3     | تداول أغذية فاسدة وعرض وبيع سلع تموينية فاسدة والتلاعب في تاريخ صلاحيتها | 20 |
| 4     | 8     | ترويج بنكوت مزورة  | 21 |
| 7     | 3     | تزوير بنكوت  | 22 |
| 1     | 3     | حيازة وترويج بنكوت مزورة   | 23 |
| 3     | 2     | حيازة ورقة بنكوت مزورة خلافا للمادة 240/3                                | 24 |
| 11    | 1     | إساءة الائتمان بالاشتراك خلافا للمادة 422 و 76                           | 25 |
| 7     |       | إساءة الائتمان والاحتيال   | 26 |
| 4     |       | الغش في الأطعمة التي يستهلكها خلافا للمادة 387 و 386                     | 27 |
| 1     |       | إساءة استعمال السلطة وفق المادة 182                                      | 28 |
| 1     |       | التداول بعملة ورقية مزورة خلافا مادة 1/240 و 3                           | 29 |
| 47    | 22    | الغش   | 30 |
| 2     | 1     | استيراد طعام مغشوش بدلالة المادة 79 من قانون الصحة لسنة 1966             | 31 |
| 1     |       | طلب وعرض رشوة الافتراء   | 32 |
|       | 1     | عرض وبيع سلع تموينية أدخلت للبلاد بطريقة غير شرعية                       | 33 |
| 1     |       | الترويج لعقاقير وأدوية فاسدة   | 34 |
| 1     |       | التهرب من دفع الضريبة والمتاجرة بمواد غذائية فاسدة                       | 35 |
|       | 1     | تصنيع سلع تموينية فاسدة  | 36 |

| مفصلة | مدورة | الجرم  |    |
|-------|-------|--|----|
| 1     | 2     | حيازة سلع تموينية فاسدة  | 37 |
| 2     |       | تسويق مواد فاسدة خلافا لأحكام المادة 1/ 275 من قانون حماية المستهلك                          | 38 |
| 4     |       | إنتاج سلع غير مطابقة للمواصفات   | 39 |
| 3     | 1     | الغش خلافا المادة 388 من قانون الجمارك   | 40 |
| 2     | 2     | تداول أغذية فاسدة خلافا المادة 18 و 19 و 20 بدلالة المادة 81 من قانون الصحة رقم 20 لسنة 2004 | 41 |
| 1     |       | صناعة طعام مغشوش   | 42 |
| 3     |       | ترويج وحيازة عملة مزورة يعاقب عليها بالمادة 240 لسنة 60 بالاشتراك                            | 43 |
| 19    |       | حيازة نقود مزورة   | 44 |
| 2     | 1     | إساءة استعمال السلطة والإخلال بواجبات الوظيفة 1/ 182   | 45 |
| 3     | 1     | الاحتيال بالاشتراك 417 و 76  | 46 |
| 13    | 1     | البيع الغش مادة 386 و 435  | 47 |
| 1     |       | التدخل بحجة الاحتيال 417 و 80  | 48 |
| 3     |       | الغش إضرارا بالداثنين خلافا للمادة 441   | 49 |
| 1     |       | الغش في العمل  | 50 |
| 5     |       | الغش في كمية البضاعة 428   | 51 |
| 1     |       | عرض نقود مزورة 240/3   | 52 |
| 1     | 1     | الاستثمار الوظيفي والغش في إدارة أموال لحساب الدولة خلافا للمادة 174 و 175                   | 53 |
| 10    | 2     | تقليد وتداول مسكوكات الذهبية أو الفضية   | 54 |
| 58    | 4     | حيازة مشغولات ذهبية غير مدموغة   | 55 |
| 1     |       | صناعة سبيكة غير ذهبية أو فضية  | 56 |
| 10    |       | حيازة وعرض مصوغات ذهبية  | 57 |

ملحق رقم (6) القضايا التي فصلت فيها محاكم البداية وتلك التي ما تزال تنظر فيها

| العدد | التهمة  |
|-------|---|
| 71    | إساءة الائتمان                                      |
| 1     | الاختلاس والتزوير في مستندات رسمية                  |
| 1     | الإخلال بواجبات الوظيفة والتزوير بأوراق رسمية       |
| 1     | التدخل بالاحتيال وإساءة الائتمان                    |
| 1     | إساءة الائتمان والإضرار بمال الغير والنصب والاحتيال |
| 9     | إساءة الائتمان والنصب والاحتيال                     |
| 1     | الرشوة والنصب والاحتيال                             |
| 1     | إساءة الائتمان وحجز أوراق ثبوتية                    |
| 1     | إتلاف مال الغير وإساءة الائتمان                     |
| 2     | إساءة الائتمان والسرقة                              |
| 1     | الإيذاء وإساءة الائتمان                             |
| 1     | إساءة الائتمان والاختلاس                            |
| 1     | الرشوة  |
| 1     | إساءة الائتمان واختلاق الجرائم                      |
| 1     | إساءة الائتمان والتهديد                             |
| 1     | إساءة الائتمان والتزوير                             |

## جدول رقم (8) نتائج الأحكام في قضايا العينة

| العدد | الحكم   |
|-------|---|
| 4     | أحالة إلى المحكمة المختصة   |
| 9     | إدانة (حبس جنحوي" من يوم وحتى ثلاث سنوات وغرامة مالية كما يحددها قانون العقوبات بما يصل إلى 200 دينار أردني إلا إذا نص القانون على غير ذلك) |
| 46    | براءة المتهم  |
| 19    | انقضاء دعوى الحق العام تبعا لإسقاط الحق الشخصي  |
| 17    | سقوط الدعوى بالتقادم  |

| العدد | المجرم   | مدورة | مفصلة |
|-------|--|-------|-------|
| 1     | تداول أغذية فاسدة خلافا للمادة 18 و19 و20 بدلالة مادة 81 من قانون الصحة 2004               | 1     |       |
| 2     | تداول أغذية فاسدة وعرض وبيع سلع تموينية فاسدة والتلاعب في تاريخ صلاحيتها                   | 1     |       |
| 3     | تزوير وصنع ورق بنكنوت وقوالب مزورة خلافا للمادة 242  | 1     | 1     |
| 4     | إساءة استعمال الوظيفة خلافا للمادة 356   | 3     | 2     |
| 5     | عرض وبيع سلع تموينية أدخلت للبلاد بطريقة غير شرعية   | 1     |       |
| 6     | غسل الأموال خلافا للمادة 37 من قانون مكافحة غسل الأموال لسنة 2007                          | 1     |       |
| 7     | حيازة وتداول عملة مزورة خلافا للمادة 1/ 240  | 1     | 1     |
| 8     | حيازة وتداول عملة ورقية مزورة خلافا للمادة 1/ 240 و 3                                      | 1     | 1     |
| 9     | إدخال أوراق مالية مزورة خلافا للمادة 2/ 240  |       | 1     |
| 10    | استثمار الوظيفة خلافا للمادة 1/ 176  |       | 1     |
| 11    | الإهمال الوظيفي والرشوة خلافا للمادتين 171/ 183  | 12    |       |
| 12    | الغش في الأطعمة التي يستهلكها خلافا للمادة 387 و386  |       | 1     |
| 13    | عرض الرشوة خلافا للمادة 172  | 7     |       |
| 14    | تداول وحيازة أوراق بنكنوت مزورة  | 2     | 1     |
| 15    | ترويج وحيازة عملة مزورة يعاقب عليها بالمادة 240 لسنة 06 بالاشتراك بدلالة المادة 76 لسنة 60 | 7     | 1     |
| 16    | إساءة استعمال السلطة والإخلال بواجبات الوظيفة 1/ 182                                       | 2     |       |
| 17    | إساءة الائتمان   | 2     |       |
| 18    | الاحتيال بالاشتراك 417 و 76  | 2     |       |
| 19    | التداول بعملة ورقية مزورة خلافا للمادة 1/ 240 و 3 لسنة 60                                  | 11    | 15    |
| 20    | النصب والاحتيال خلافا للمادة 417 لسنة 60   | 34    | 9     |
| 21    | ترويج بنكنوت مزورة   | 3     | 9     |
| 22    | تزوير بنكنوت   | 9     | 5     |
| 23    | حيازة وترويج بنكنوت مزورة  | 3     | 2     |
| 24    | تصنيع سلع تموينية فاسدة  | 2     |       |
| 25    | الرشوة   | 3     | 2     |
| 26    | حيازة أوراق نقدية مزورة والتداول بها خلافا للمادة 1/ 240                                   | 1     |       |
| 27    | حيازة وترويج عملة مزورة خلافا للمادة 3/ 1/ 240   | 1     | 1     |
| 28    | الاختلاس واستثمار الوظيفة خلافا للمادة 1/ 174  | 9     | 12    |

ملحق رقم (7) العينة

اعداد الباحث زياد حميدان

إشراف : د. عزمي الشعبيبي / مفوض أمان لمكافحة الفساد



بتمويل من الاتحاد الاوروبي



### الاتتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

رام الله: عمارة الريماوي - الطابق الاول

شارع الارسال - رام الله، هاتف: 972+ 2 2989506 ، 972+ 2 2974949

فاكس: 972+ 2 2974948، ص.ب: 69647 القدس: 95908

غزة:، عمارة الحشام، شارع الحلبي - متفرع من شارع ديفول

هاتف: 972+ 8 2884767 ، فاكس: 972+ 8 2884766

البريد الالكتروني: info@aman-palestine.org

الصفحة الالكترونية: www.aman-palestine.org

طبعت في إطار مشروع ( تعزيز فعاليه واستقلالية السلطة القضائية ) وما ورد فيها لايعبر بالضرورة عن وجهة

نظر الاتحاد الاوروبي

©حقوق الطبع والنشر محفوظة للاتتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان 2011