دراسة حول
تقييم الالتزام بالتدابير الوقائية
في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

اعداد

عنان جبعيتي

إشراف

د. عزمي الشّعيبي

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان

رام الله - فلسطين

2015

فهرس المحتويات

مقدمة 5

الفصل الأول :
سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية 6

الفصل الثاني :
هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية 9
هيئة مكافحة الفساد 9
ديوان الرقابة المالية والإدارية 10
المحاسب العام 14

الفصل الثالث :
توظيف الموظفين العموميين، واستخدامهم، وترقيتهم، وإحالتهم على التقاعد 15
آليات التعيين 15
آليات الترقية 16
الحوافز 17
العقوبات التأديبية 17
التقاعد 17

الفصل الرابع :
الترشيح للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها 21
الحملات الانتخابية 22
تمويل الترشيح 24
تمويل المرشحين 24
العقوبات 24

الفصل الخامس :
تضارب المصالح 26

الفصل السادس :
مدونات لقواعد سلوك الموظفين العموميين 28

الفصل السابع :
الإبلاغ عن حالات الفساد 30

الفصل الثامن :
المشتريات العمومية 32

الفصل التاسع :
إدارة الأموال العمومية 35

الفصل العاشر :
الشفافية في الإدارة العمومية 38
السلطة التنفيذية "مجلس الوزراء والرئاسة" 38
السلطة التشريعية 39
السلطة القضائية 40

الفصل الحادي عشر :
الخدمات القضائية وخدمات النيابة العامة 41
النيابة العامة 46
القضاء الشرعي 47
القضاء العسكري 49

الفصل الثاني عشر :
الوقاية من الفساد في القطاع الخاص 51

الفصل الثالث عشر :
مشاركة المجتمع 56

الفصل الرابع عشر:
مكافحة غسل الأموال 57

تأتي هذه الدراسة تحديثاً لدراستين أصدرتهما مؤسسة أمان بهدف تقييم مدى التزام السياسات والتشريعات الفلسطينية مع أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. الأولى صدرت في العام 2007 وتم فيها تقييم السياسات والتشريعات الفلسطينية عموماً مع متطلبات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحةالفساد. والثانية صدرت في العام 2010 واستهدفت تقييم الالتزام بالتدابير الوقائية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وعليه فان هذه الدراسة اقتصرت على تحديث التطورات الحاصلة في الإطارين السياساتي والتشريعي في فلسطين ما بعد العام 2010 حتى تاريخ اصدار هذه الدراسة في العام 2015 من حيث مدى موائمتها مع أحكام الفصل الثاني من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد.

مقدمة

بالنظر لكون الفساد بأشكاله وأنماطه المختلفة قد بات يشكل أحد أهم المعيقات والتحديات التي تحول بين الشعوب وحقها 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 وآثارها المدمرة على الدول والأفراد، إلى بلورة ووضع إستراتيجية دولية شاملة ومستدامة لمكافحته والحد من استشرائه.

ومن هذا المنطلق أدت جهود الأمم المتحدة الحثيثة في التصدي لظاهرة الفساد، إلى اعتماد الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 3/10/2003م لقرارها رقم (58/4)، الذي صادقت بمقتضاه على مشروع الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، كما طالب وحث القرار المجتمع الدولي ومنظمات التكامل الاقتصادية الإقليمية على اعتماد الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، التي عرضت للتوقيع في 10/12/2003م، في مدينة ميريدا بالمكسيك، ودخلت حيز النفاذ بتاريخ 14/12/2005م، 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.

بعد أن انضمت فلسطين رسمياً الى اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد في الثاني من أيار من العام 2014، أصبح من الضروري واستجابة للالتزامات الدولية المنصوص عليها في القانون الدولي فيما يتعلق بالاتفاقيات الدولية تقييم مدى الالتزام بالتدابير الوقائية لمكافحة الفساد وفقاً لما جاء في الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، من خلال التركيز على الأطر القانونية والعملية، وذلك للوقوف على مكامن القصور والخلل التي تعتري التشريعات والسياسات والاجراءات الفلسطينية في هذا المجال، ونواحي عدم الإنسجام مع الإتفاقية، وتحديد الجوانب التي تنسجم فيها التشريعات والسياسات الفلسطينية مع الإتفاقية لتقويتها، وتعزيزها، ورفدها بالوسائل الإضافية. خصوصاً وأن فلسطين ستكون ملزمة في العام 2016 بتقديم تقريرها الأول حول مدى استجابتها للمتطلبات المنصوص عليها في الاتفاقية.

تم تقسيم هذا التقرير إلى أربعة عشر موضوعاً بحسب ورودها في المواد 5 14- من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتم في كل موضوع تشخيص الواقع القانوني والعملي لكل بند من بنود تلك المواد، وذلك لمعرفة مدى انسجام القوانين الفلسطينية من النواحي القانونية والواقعية مع اتفاقية الأمم المتحدة، ولتحقيق هذا الهدف فسيعتمد هذا التقرير على المنهج الوصفي، كما تم الاعتماد بشكل أولي على القوانين ذات العلاقة، وعلى ما تم نشره في المواقع الالكترونية للجهات ذات العلاقة وعلى التقارير الصادرة عن الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، والتقارير السنوية للمؤسسات العاملة في موضوع التقرير، بالإضافة إلى إجراء بعض المقابلات مع ذوي الاختصاص.

الفصل الأول

سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية

نظمت المادة 5 من الاتفاقية سياسات مكافحة الفساد وممارساتها، حيث أشارت إلى أنه ينبغي أن تكون السياسات والممارسات مستندة إلى أدلة، بناءً على تحليل للخطر الناجم عن الفساد؛ بشكل منسق بين المؤسسات ذات الصلة، وينبغي أن تشجع على مشاركة المجتمع، وأن تحظى بالدعم الصريح والكامل من التنفيذيين، وتعكس مبادئ سيادة القانون، وحسن إدارة الشؤون العامة والأملاك العامة، والنزاهة والشفافية والمساءلة، وينبغي أن تتوفر معلومات كافية عن الفساد.

تعددت خطط الإصلاح وسياسات الإصلاح على المستوى المحلي التي هدفت لطرق باب مكافحة الفساد وذلك بدءً من التقرير الذي أصدرته هيئة الرقابة العامة في العام 1996، مروراً بإعلان المجلس التشريعي لتطوير وإصلاح مؤسسات السلطة الوطنية بتاريخ 16/5/2002.

ومن ثم خطة المائة يوم الإصلاحية للحكومة الفلسطينية، نتيجة لخطاب الرئيس الراحل ياسر عرفات أمام المجلس التشريعي، الذي أعلن ونبه إلى وجود أخطاء بحاجة إلى إصلاح، والإعلان الذي صدر عن المجلس التشريعي في تلك الفترة. بالاضافة الى بعض المبادرات المحلية الأخرى مثل وثيقة مؤسسات المجتمع المدني حول الإصلاح، والوثيقة التي صدرت عن القطاع الخاص الفلسطيني بخصوص الإصلاح والتي عبّر فيها عن رؤيته لعملية الإصلاح في النظام السياسي والإقتصادي الفلسطيني.

ومن ضمن المبادرات التي كانت تتسم باتخاذ خطوات بالتنسيق مع الحكومة، ما قامت به مؤسسة أمان، بالتعاون مع مؤسسات أخرى من المجتمع المدني، بإعداد مسودة إطار عام لخطة وطنية شاملة لمكافحة الفساد، تم عرضها على الحكومة.[1] وتم الانتهاء من وضع الخطة التفصيلية والإستراتيجية الوطنية لتنفيذها من قبل الفريق تمهيداً لاعتمادها بالشكل النهائي من قبل الحكومة، كما كلف الفريق الوطني أيضاً بتطبيق استمارة التقييم الذاتي لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، إلا أنه لم يتم متابعتها وتنفيذها من قبل الحكومة. أما بخصوص الخطة الوطنية لمكافحة الفساد، التي أعدها الفريق الوطني لمكافحة الفساد، فلم تنفذ حتى بشكل رسمي، وإنما جرى تطبيق بعض الأنشطة الخاصة بمكافحة الفساد على عدد من المجالات.

وقد اصدرت الحكومة الفلسطينية خطة التنمية الوطنية للأعوام 2014 - 2016 وحددت معالم العمل الوطني بخصوص تعزيز النزاهة والشفافية وتطوير التشريعات والأنظمة والاجراءات التي من شأنها أن تعزز المساءلة وتحد من الفساد.

---

1 - أقر مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بتاريخ 18/8/2008 تشكيل فريق وطني لإعداد خطة وطنية لتعزيز وتطوير الشفافية والنزاهة في العمل العام، حيث ضم الفريق في عضويته عدداً من ممثلي الوزارات والهيئات وبعض مؤسسات القطاع الخاص، إضافة إلى مؤسسة أمان، كممثل عن مؤسسات المجتمع المدني.

ومع انشاء هيئة مكافحة الفساد في العام 2010 والتي أصبح يقع على عاتقها تنسيق الجهد الوطني لإعداد الإستراتيجية الوطنية والسياسة العامة لمكافحة الفساد بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها وذلك بكافة الطرق. حيث تم اصدار الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للاعوام 2014-2011 حيث تضمنت ستة محاور تتمثل في: منع وقوع الفساد والوقاية منه، وانفاذ القانون والملاحقة القضائية، ورفع مستوى الوعي والتثقيف والتدريب والمشاركة المجتمعية، وتنسيق الجهود لمكافحة الفساد، التعاون الدولي، وتعزيز قدرات هيئة مكافحة الفساد.

وفي سبيل تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد2011 - 2014 فقد قامت هيئة مكافحة الفساد بمجموعة من النشاطات التوعوية الواردة في خطتها التنفيذية بالتعاون مع عدد من المؤسسات الحكومية والأهلية وبشكل خاص في مجال التعريف بقانون مكافحة الفساد ووسائل الوقاية منه، ومن أبرز هذه الانشطة:

• تابعت الهيئة تنفيذ جمع اقرارات الذمة المالية لعدد من المكلفين الجدد أو المتخلفين حيث بادرت بالطلب من العاملين في القطاع الأهلي بتعبئة وتقديم نماذج الاقرار بالذمة المالية.

• قامت الهيئة وبالتعاون مع المؤسسات الرسمية الفلسطينية بملاحقة الفاسدين الفارين واسترجاع بعض الأموال المنهوبة.

• نفذت وزارة التخطيط بعض التدخلات في مجال تعزيز الشفافية.

• ساهمت مؤسسة أمان بعدد من التدخلات في مجالات تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد مثل مساءلة وتعزيز مفاهيم النزاهة والشفافية في عدد من المؤسسات الرسمية مثل قطاع الأمن والهيئات المحلية، اضافة الى العديد من النشاطات لرفع وعي المواطن بأهمية مكافحة الفساد والابلاغ عنه. [2]

وقد أظهرت نتائج تقرير مقياس النزاهة للعام 2014[3] بأنه لا تزال الإشكالية قائمة فيما يتعلق بالتغلب على تحدي بلورة خطة وطنية تشاركية لتعزيز منظومة النزاهة ومكافحة الفساد تشارك في وضعها القطاعات المختلفة ويتم تنفيذها وفقا لجدول زمني محدد ومسؤوليات للأطراف الشريكة محددة، بحيث تتولى كل مؤسسة تنفيذ ما يتعلق بها من الخطة الوطنية حسب الخطة الزمنية المرسومة، في حين تتولى لجنة وطنية متابعة الاشراف على تنفيذها وتقييم دوري لمراحلها، بدل أن تبقى الجهود مبعثرة وغير منظمة وغير منسقة.

وبتاريخ 8/4/2015 تم اطلاق الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للأعوام 2105- 2017، حيث تضمنت أربعة محاور تتمثل في الآتي: منع وقوع الفساد والوقاية منه، وانفاذ القانون والملاحقة القضائية، ورفع مستوى الوعي والتثقيف والتدريب والمشاركة المجتمعية، وتنسيق الجهود لمكافحة الفساد، التعاون الدولي. ولا شك ان الحدث الأبرز والأهم في هذا الجانب هو الانضمام الرسمي لدولة فلسطين في الثاني من ايار من 2014 لإتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث أصبحت دولة فلسطين بموجب هذا التوقيع ملزمة دوليا بموائمة سياساتها وتشريعاتها مع متطلبات هذه الاتفاقية. اضافة الى عضويتها في الاتفاقية العربية لمكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

ومما تجدر الاشارة اليه هنا وفيما يتعلق بالتقييم الذاتي لاجراءات وتدابير وتشريعات مكافحة الفساد بما ينسجم واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فإن السلطة الوطنية ومنذ ان تعهدت بالالتزام بهذه الاتفاقية في العام 2005 فانها لم تقم بإجراء اي تقييم ذو مغزى في هذا الخصوص، وقد استمر ذلك

---

2 - للاطلاع على الصفحة الالكترونية لأمان يرجى زيارة الرابط التالي: http://www.aman-palestine.org/

3 - قياس النزاهة الوطني 2014 ، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان 2015، ،ص 38-37.

حتى العام 2012 حيث شكل الرئيس الفلسطيني، بمرسوم رئاسي لجنة لإعداد التقييم الذاتي لتنفيذ اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد "SELF ASSISMENT" ، وجاء هذا المرسوم منسجما مع ما تنص عليه الفقرة الثانية من المادة 5 من ذات الاتفاقية على: أن تسعى الدول لإجراء تقييم لقوانينها والتدابير التي تتخذها واعداد تقرير بذلك يبين مدى كفايتها في منع الفساد ومحاربته، وأن تتعاون مع الجهات ذات الصلة والمشاركة في البرامج والمشاريع الدولية الرامية لمنع الفساد.

وقد قامت هذه اللجنة بإعداد تقرير حول الواقع الموجود وتم رفعه لجهات الاختصاص، ولم يتم نشر هذا التقرير للعامة حتى منتصف العام 2015 .

الفصل الثاني

هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية

أشارت المادة (6) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد إلى أن "على كل دولة أن تكفل وجود هيئات تتولى منع الفساد، وتتمتع بالمقدرة والإستقلالية وصلاحيات مسببة في التحري، وتنفيذ سياسات مكافحة الفساد، وزيادة المعارف بها وتعميمها". كما ألحت المادة 2/13 من الاتفاقية، إلى ضرورة قيام الدول بالتعريف بهذه الهيئات للجمهور.
بموجب أحكام القانون الأساسي، وبعض القوانين النافذة في فلسطين، تم إنشاء بعض الهيئات أو المؤسسات التي تعنى بمكافحة بعض أوجه الفساد التي خولها القانون بعض الاختصاصات الرقابية، كديوان الرقابة المالية والإدارية،[4] اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال[5]، لجان الرقابة الداخلية ودوائر التدقيق والتفتيش الداخلي، المحاسب العام، وهيئة مكافحة الفساد.

هيئة مكافحة الفساد:
شهد العام 2010 تطوراً كبيراً في هذا المجال حيث صدر قرار بقانون معدل لقانون الكسب غير المشروع وهو القرار بقانون رقم 7 لسنة 2010 والذي عدل على مسمى القانون "قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005" ليصبح قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005. كما عدل هذا القانون على مسمى هيئة الكسب غير المشروع لتصبح هيئة مكافحة الفساد ونص على منحها الشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، وبأن تخصص لها موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية، ولها بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها، وحق إبرام العقود، والتقاضي ويمثلها أمام المحاكم النيابة العامة المنتدبة لدى الهيئة[6]. حيث أصبحت تتم متابعة قضايا الفساد ولأول مرة من قبل نيابة مكافحة الفساد المنتدبة لدى الهيئة[7] والتي تباشر اختصاصاتها وفقاً لأحكام القانون. مما يضمن فعالية في التحقيق والإجراءات والتعامل مع هذه القضايا بمهنية عالية.

كذلك تم في العام 2011 تأسيس محكمة فساد، وفي العام 2012 تم تفريغ هيئة دائمة من قضاة المحكمة، حيث أصبح هناك قضاة متفرغين للعمل في محكمة جرائم الفساد. وفي العام 2014 صدر القرار بقانون رقم (13) لسنة 2014م بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 ينص على أنه "بقرار من مجلس القضاء الأعلى بناءً على طلب من رئيس الهيئة تشكل هيئة محكمة مختصة بالنظر في قضايا جرائم الفساد أينما وقعت، وتنعقد برئاسة قاضٍ بدرجة رئيس محكمة بداية أو قاضٍ مترأساً لها بقرار من مجلس القضاء الأعلى أو منتدباً لرئاستها من بين قضاة محكمة الإستئناف، وعضوية قاضيين لا تقل درجتيهما عن درجة قاضي محكمة بداية".

---

4 - مادة 96 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003، ومادة 2 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004.
5 - مادة 19 من قانون مكافحة غسل الأموال رقم 9 لسنة 2007.
6 - المادة 3 من قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لسنة 2005
7 - كانت تتم المتابعة من خلال وحدة نيابة مكافحة الفساد في النيابة العامة.

إن قانون مكافحة الفساد مكن الهيئة ونيابة مكافحة الفساد من مباشرة التحقيق في الشكاوى التي تقدم عن جرائم الفساد، والتحقق من شبهات الفساد التي تقترف من الأشخاص الخاضعين لأحكام القانون، وتقوم الهيئة بحفظ جميع إقرارات الذمة المالية وطلب أية بيانات أو إيضاحات تتعلق بها، وفحص الذمة المالية للخاضعين لأحكام هذا القانون... [8] ويأتي عمل الهيئة منسجمًا واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛ فتوفير الإستقلالية لعمل الهيئة يعزز قيامها بالدور المناط بها بفعالية، وتكون هذه الإستقلالية بتحصين رئيسها من العزل إلا في الأحوال التي حددها القانون حصراً، بالإضافة لمنحها القوة والقدرة والفاعلية على مكافحة الفساد من خلال الصلاحيات الواسعة [9] التي منحت لها في هذا الاطار، بما فيها امكانية الاتصال مع بعض الدول العربية لاسترداد الممتلكات من الأراضي والأموال والأسهم من بعض الأشخاص الذين تصرفوا بها بشكل مخالف للقانون بالتعاون مع الأطراف الفلسطينية ذات الاختصاص .[10]

ديوان الرقابة المالية والإدارية

جاء النص على إنشاء هذا الديوان في المادة 96 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003، وتنفيذاً لهذه المادة، صدر قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004، والتي نصت المادة (23) منه على أنه "يهدف الديوان إلى ضمان سلامة العمل والإستقرار المالي والإداري في السلطة الوطنية بسلطاتها الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية وكشف أوجه الإنحراف المالي والإداري كافة بما فيها حالات إستغلال 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".

منح القانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية نوعاً من الإستقلال، [11] وبخاصة ما جاء في المادة 2 منه، التي نصت على منحه نوعاً من الإستقلال الإداري، وأن يكون له موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية. [12]

وبالتالي، فإن هذا النص ينسجم بشكل نسبي مع نص المادة 2/6 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، من حيث ضرورة تمتع الديوان بالإستقلال الإداري والمالي.

وعلى صعيد الكوادر البشرية، فقد خولت المادة 4 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004 رئيس الديوان، تعيين عدد كافٍ من الموظفين لقيام الديوان بمهامه،[13] كما منحت المادة 3/23 من القانون ذاته الديوان صلاحية وضع البرامج والدورات الخاصة لتأهيل موظفيه وتدريبهم. [14]

أما ما يتعلق بالصلاحيات النسبية، فقد منح القانون الديوان، بالإضافة إلى الصلاحيات العامة المتعلقة بالرقابة المالية

---

8 - المادة 8 من قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لسنة 2005

9 - المادة 9 من قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لسنة 2005

10 - التقرير السنوي واقع النزاهة ومكافحة الفساد للعام 2011، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، رام الله، 2012، ص 35.

11 - انظر المادة 23 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004 للاطّلاع على اختصاصات الديوان، مع العلم أن هناك اختصاصات أخرى وردت في مواد القانون.

12 - مادة 2 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004.

13 - مادة 4 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004.

14 - مادة 23/3 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004.

والإدارية على جميع المؤسسات الخاضعة لها، بعض الصلاحيات الكاملة في بعض الأمور، نذكر منها:
- صلاحية طلب التدقيق للحسابات والوثائق، وطلب المعلومات التي يراها ضرورية له.[15]
- صلاحية الاطّلاع على التقارير والمستندات والمعلومات كافة. [16]
- حق الاطلاع والتحفظ وسلطة الاستدعاء. [17]
- منح أعضاء الديوان صفة الضبطية القضائية أثناء عملهم. [18]

وعلى الرغم من التطورات في عمل الديوان والتي من أهمها زيادة الإهتمام ببرامج بناء قدرات العاملين، واعتماد الديوان منهجية محدثة في التدقيق المالي وأدلة اجراءات، والعمل على اعداد تقارير رقابية وفقا لمعايير الانتوساي، وتبني مدونة سلوك خاصة بالموظفين العاملين في ديوان الرقابة المالية والإدارية في العام 2013، الا أن الديوان ما زال يواجه العديد من الإشكاليات والتحديات، ويمكن تلخيصها بالمساس باستقلالية الديوان من خلال عزل رئيس الديوان بطريقة مخالفة للقانون و استمرار شلل أعمال المجلس التشريعي، الأمر الذي حرم الديوان من سلطة رقابية سياسية مهمة وبالاضافة الى عدم نشر التقارير المنجزة من قبل الديوان سواء التقرير السنوي أو التقارير الربعية أو الخاصة . [19]

اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال:

صدر قرار بقانون مكافحة غسل الأموال الفلسطيني رقم 9 لسنة[20]2007 لينص على إنشاء اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال في المادة 19 منه، كما نصت المادة 20 من القانون ذاته على الإختصاصات التي تتمتع بها اللجنة، والتي من ضمنها: [21]

- وضع السياسات العامة لمكافحة جريمة غسل الأموال.
- وضع السياسات التي توجه عمل الوحدة (وحدة المتابعة المالية) وتضمن استقلالية عملها.
- التنسيق مع السلطة المختصة لضمان تفعيل السياسات والإجراءات اللازمة لتدفق المعلومات بسهوله بين الوحدة والسلطات المختصة.
- التعاون مع السلطة المشرفة للتأكد من تطبيق الجهات التي تخضع رقابتها لأحكام هذا القانون.
- مواكبة التطورات الدولية والإقليمية لمكافحة غسل الأموال.
- تمثيل السلطة الوطنية في المحافل الدولية المتعلقة بمكافحة جريمة غسل الأموال.
- التنسيق مع السلطات المختصة لإعداد التقارير الدورية التي تصدر بشأنها تعليمات من اللجنة"[22].

---

15 - مادة 24 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004
16 - مادة 25 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004.
17 - مادة 29 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004.
18 - مادة 47 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004.
19 - لمزيد من التفاصيل http://www.aman-palestine.org/ar/reports-and-studies/2375.htm
20 - عدل هذا القانون بموجب قرار بقانون رقم (6) لسنة 2013 والذي ينص على ان تستمر سلطة النقد في تمويل الوحدة بناءً على الموازنات الموافق عليها من اللجنة وذلك لحين اعتماد موازنة خاصة لها ضمن الموازنة العامة.
21 - مادة 20 من قانون مكافحة غسل الأموال رقم 9 لسنة 2007.
22 - هناك عدد من الإختصاصات الأخرى لهذه اللجنة واوردنا هذه الإختصاصات على سبيل الذكر لا الحصر، للمزيد انظر المادة 20 من قانون مكافحة غسل الأموال رقم 9 لسنة 2007.

ويشار إلى أن الرئيس محمود عباس قد أصدر قراراً رقم 174 لسنة 2008 يقضي بإنشاء اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال، تتكون من تسع شخصيات تمثل معظم الوزارات، بالإضافة إلى رئيس سلطة النقد، وعدد من الخبراء الماليين والقانونيين والإقتصاديين .[23]

كما تم إنشاء وحدة المتابعة المالية بموجب قانون مكافحة غسل الأموال رقم (9) لسنة 2007، كوحدة مستقلة ومقرها سلطة النقد الفلسطينية، وتهدف هذه الوحدة الى مكافحة جريمة غسل الأموال وحماية الإقتصاد الوطني من الآثار السلبية المترتبة على هذه الجريمة، ورفع مستوى نظم وإجراءات مكافحة غسل الأموال في فلسطين، وتفعيل أطر التعاون المحلي مع جميع السلطات المختصة، وتعمل الوحدة بإشراف اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال التي ترسم السياسات الهادفة لمكافحة هذه الجريمة وإيجاد نظام مكافحة فعّال. وتمارس هذه الوحدة عدداً من الإختصاصات بموجب المادة 23 من القانون، نذكر منها:

- استلام وطلب المعلومات المتعلقة بالعمليات التي يشتبه بأنها تتضمن عمليات غسل أموال من الجهات الخاضعة لأحكام هذا القانون.
- تحليل المعلومات المتعلقة بالعمليات التي يشتبه بأنها تتضمن عمليات غسل أموال.
- تعميم المعلومات ونتائج تحليل المعلومات المتعلقة بمتحصلات الجرائم المشتبه بأنها تتضمن عمليات غسل أموال وفقاً لأحكام هذا القانون.

وحدات الرقابة الداخلية ودوائر التدقيق والتفتيش المالي

أصدر مجلس الوزراء في العام 2010 نظام مالي للوزارات والمؤسسات العامة ،[24] وصدر عن مجلس الوزراء قرار رقم 130 لسنة 2006 ينص على استحداث وحدات للرقابة الداخلية في الوزارات. ويتولى المراقبون الماليون القيام بالمهام الآتية:

1. الرقابة على نفقات الدوائر سواء الممولة من الموازنة العامة أو من المنح، بغض النظر عن مصدر التمويل.
2. التأكد من صحة تقارير الإنفاق والإيرادات الشهرية قبل رفعها إلى الجهات المختصة في الوزارة.
3. التأكد من صحة رديات الإيرادات قبل رفعها للوزارة.
4. رقابة المطابقات (التسويات) البنكية لحسابات الإيرادات والنفقات والمنح.
5. المشاركة في تقييم المنح والمساعدات العينية لأغراض الإدخال في العهدة.
6. التأكد من دقة وسلامة سجلات العهدة الثابتة.
7. الفحص الفجائي للصناديق والعهدة والموجودات الثابتة في الدوائر.
8. المشاركة في لجان الجرد والإتلاف.
9. التنسيق مع الدوائر المالية في مراكز المسؤولية لمتابعة ملاحظات ديوان الرقابة المالية والإدارية والإجابة على استفساراته.
10. إبداء النصح والمشورة لمراكز المسؤولية إذا طلب منهم ذلك.

كما عالج النظام تعيين لجان للتفتيش، حيث يعين الوزير خلال شهر كانون الثاني من كل سنة لجاناً للتفتيش والجرد، تقوم بالأعمال التي يحددها، والتي تشمل عمليات الفحص والجرد للصناديق والمستودعات والطوابع الرسمية والأوراق ذات القيمة المالية، وترفع اللجان تقاريرها إلى وزير المالية ونسخة منها إلى

---

23 - قرار رقم (19) لسنة 2011م بشأن إعادة تشكيل اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال.

24 - من الجدير ذكره ان هذا النظام لم ينشر في الجريدة الرسمية لغاية الآن ويطبق على اساس تعليمات من وزير المالية

الوزير المختص، في موعد أقصاه عشرة أيام من تاريخ تكليفها، ليتم تحليلها وتقييمها ومعالجة أي انحراف فيها.[25]

وفي العام 2011 صدر قرار مجلس الوزراء رقم (10) لسنة 2011 بنظام التدقيق المالي الداخلي والذي يهدف كما جاء في المادة الثانية منه إلى تحقيق الآتي:

1. تحديد مهام وإجراءات وآليات عمل، للتدقيق المالي الداخلي الساعي إلى إصدار تقارير عن مدى تحقق الإستخدام الأمثل للموارد، وترفع للوزير والوزير المختص.
2. ضمان الإستخدام الملائم والإقتصادي للموارد العامة.
3. تحديد الإطار العام لعمل التدقيق المالي الداخلي.
4. تحديد أهداف التدقيق المالي الداخلي.
5. تحديد صلاحيات التدقيق المالي الداخلي ومصدرها.
6. تحديد أهمية الإستقلالية في عمل دوائر التدقيق المالي الداخلي.
7. تحديد دور ومسؤوليات ونطاق عمل الدائرة.
8. تحديد واجبات المدققين الماليين الداخليين.

كما ألزم هذا النظام الدوائر الحكومية بانشاء دوائر للتدقيق المالي الداخلي والتي تختص كما جاء في المادة (8) منه بالآتي:

- فحص وتقييم كفاءة وفعالية أنظمة الرقابة المالية والإدارية والتشغيلية وإدارة المخاطر والحوكمة في التعامل مع المخاطر الموجودة في الدائرة الحكومية.
- التأكد من التزام الدائرة بالسياسات والمعايير والخطط والإجراءات الموضوعة من قبل الدائرة الحكومية وتحديد الأثر المالي لعدم الإلتزام بذلك.
- تقييم مدى ملاءمة ودقة وسلامة ومصداقية المعلومات المالية، وغيرها من المعلومات والأنظمة والأساليب المستخدمة لتحديد وقياس وتصنيف وإعداد التقارير حول تلك المعلومات.
- تحديد مدى سلامة العمليات والأنظمة الموضوعة لضمان تحقيق الغرض من وجود اجراءات الرقابة.
- تحديد مدى حصول الدائرة الحكومية على الموارد بشكل إقتصادي واستخدامها بشكل كفء وفعّال، والمحاسبة عليها بشكل سليم، وحمايتها والحفاظ عليها من الخسائر بكافة أنواعها.
- تحديد مدى فعالية نشاطات وسياسات الدائرة الحكومية في تحقيق الأهداف التي وضعتها.
- تحديد مدى وجود ونجاح وملائمة الترتيبات الدائرة الحكومية لمنع أو إكتشاف حالات الإحتيال والأخطاء الأخرى.
- تحديد مدى ملاءمة التنظيم الداخلي في الدائرة الحكومية لتمكينها من القيام بنشاطها ومن تقديم الخدمات لجمهور المستفيدين بشكل شفاف ومستدام.
- تحديد مدى سلامة العمليات والأنظمة الموضوعة لضمان تحقيق الغرض من وجود إجراءات الرقابة.

25 - مادة 140 من النظام المالي لسنة 2010.

وتعمل وحدة التنسيق المركزي للتدقيق الداخلي في وزارة المالية مع وحدات التدقيق الداخلي في الوزارات والمؤسسات الحكومية على ايجاد إطار تنظيمي مناسب لوحدات التدقيق الداخلي يتوافق مع نصوص نظام التدقيق الداخلي رقم (11) لسنة 2011 والمعايير المهنية لممارسة التدقيق الداخلي في الدوائر الحكومية الفلسطينية. حيث أن اعتماد اطار تنظيمي موحد سيسهم في مأسسة التدقيق الداخلي في فلسطين وسيرفع من مهنية التدقيق الداخلي في القطاع الحكومي الفلسطيني. وسيدعم موقف الحكومة الفلسطينية أمام الجهات الداخلية والخارجية المطالبة بالإصلاحات وتطوير المؤسسات الحكومية. كما سيساعد في تحسين كفاءة وفعالية استخدام المال العام .[26]

المحاسب العام

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

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

كما نصت المادة 139 من النظام المالي للسلطة الوطنية لسنة 2010 على" يعين المحاسب العام مراقبين ماليين في كل دائرة تناط بهم مسؤولية مراقبة تطبيق أحكام هذا النظام والقوانين والأنظمة ذات العلاقة.

26 - الموقع الالكتروني لوزارة المالية. www.pmof.ps

الفصل الثالث

توظيف الموظفين العموميين، واستخدامهم، وترقيتهم، وإحالتهم على التقاعد

نظمت المادة 1/7 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هذا الموضوع، حيث أشارت إلى أن تقوم كل دولة بتنظيم القطاع العام من حيث الإستخدام والترقية والإحالة على التقاعد، ووضع قواعد واضحة للترقية، وفقاً لأسس النزاهة والشفافية والخبرة، ووضع جداول أجور مناسبة، وبرامج تعليمية وتدريبية كافية، هذا إلى جانب ضرورة وضع إجراءات لاختيار الموظفين العموميين وتدريبهم.

إن الإطار الناظم للخدمة المدنية والوظيفة العامة لدى السلطة الفلسطينية يتم بموجب قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998، والقانون المعدل لقانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 2005، بالإضافة إلى اللوائح والأنظمة الصادرة بموجبه، ومن ضمنها اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 45 لسنة 2005، وقرار مجلس الوزراء واللائحة التنفيذية المعدلة رقم 14 لسنة 2008، هذا بالإضافة إلى العديد من اللوائح التنفيذية التي تتحدث عن العلاوات والترقيات والتعيينات وغيرها من أمور تتعلق بالوظيفة العمومية.

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

آليات التعيين

نظم قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 وتعديلاته والأنظمة الصادرة بموجبه، آليات التعيين وإجراءاته بالنسبة لموظفي القطاع الحكومي، فقد نصت المادة 14 على أنه لا يعين على إحدى وظائف الخدمة المدنية إلا من توافرت فيه شروط شغل الوظيفة، ولا يجوز الجمع بين وظيفتين.[27]

وما يهمنا في هذا التقرير هو تبيان الآلية التي يتم بها التعيين والتقدم لشغر وظيفة ما، ولذلك فإننا نشير إلى إجراءاتها كما وردت في القانون:

1. تعلن الدوائر الحكومية عن الوظائف الخالية بها التي يكون التعيين فيها بقرار من الجهة المختصة خلال أسبوعين من خلوها في صحيفتين يوميتين على الأقل، ويتضمن الإعلان البيانات المتعلقة بالوظيفة، وشروط شغلها، ويُشعر الديوان بذلك.
2. في الوظائف التي يستدعي شغلها إجراء مسابقات كتابية وشفهية، يتم الإعلان عن إجراء المسابقات الكتابية أولاً، ويدعى الناجحون في الإمتحان الكتابي فقط لإجراء المسابقات الشفهية، ويتم الإعلان عن أسماء الناجحين في المسابقات الشفهية حسب الترتيب النهائي لنتائج المسابقات.
3. تقوم لجان الإختيار بالإعلان عن أسماء المقبولين للتقدم لمسابقات التعيين في صحيفتين يوميتين ليومين متتاليين على الأقل، بحيث يتضمن الإعلان موعد المسابقة ومكانها.

---

27 - مادة 14 من قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998، ولا نريد هنا الخوض في شروط تعيين كل فئة على حدة، فتعيين رئيس ديوان الموظفين يخضع لآلية خاصة، وتعيين رؤساء الدوائر الحكومية المستقلة يخضع لشروط خاصة، وتعيين موظفي الفئة الأولى والفئات الأخرى يخضع لشروط خاصة.

4. يكون التعيين في الوظائف بحسب الأسبقية الواردة في الترتيب النهائي لنتائج الإمتحان، وعند التساوي في الترتيب، يعين الأعلى مؤهلاً فالأكثر خبرة، فإن تساوياً تقدم الأكبر سناً، وتسقط حقوق من لم يدركه الدور للتعيين بمضي سنة من تاريخ إعلان نتيجة الإمتحان.
5. يتم الشروع في عملية التعيين خلال مدة شهر من تاريخ إعلان النتائج المذكورة.
6. يجب الإنتهاء من عملية التعيين للشواغر المعلن عنها خلال مدة أقصاها سنة من تاريخ إعلان نتيجة الإمتحان.[28]

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

وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى المرسوم الرئاسي الصادر عن رئيس السلطة الوطنية رقم 8 لسنة 2005، والذي تضمن معايير التعيين في الوزارات والهيئات والمؤسسات الحكومية، حيث أشارت المادة 1 منه إلى هذه المعايير، وهي:
1. حسب حاجة كل وزارة أو هيئة أو مؤسسة.
2. حسب الهيكل التنظيمي والإداري لكل منها.
3. يجب توفر اعتماد مالي من وزارة المالية لكل وظيفة.
4. يجب الإعلان المسبق عن الحاجة لكل تعيين لملء أي شاغر.
5. يتم الإختيار للوظيفة المطلوبة طبقاً لمبدأ المسابقة والشفافية.

آليات الترقية

عالج قانون الخدمة المدنية موضوع الترقيات للموظفين العموميين في المادة 43 وما بعدها، حيث أشار القانون إلى أنه لا تتم الترقية إلا على درجة شاغرة في الموازنة المعتمدة، شريطة قضاء الموظف سنوات الحد الأدنى للبقاء في الدرجة. كما أشار القانون إلى أن الترقية في الدرجة الأولى تشترط الحصول على تقدير جيد جداً، أما باقي الفئات فيشترط للترقية حصول الموظف على تقدير جيد فما فوق لآخر ثلاث سنوات خدمة. وفي الفئتين الثانية والثالثة، يكون قرار الترقية بناءً على قرار رئيس الدائرة المختص. أما باقي الدرجات، فتكون الترقية حسب الأقدمية. كما تطرق القانون إلى الجدول الخاص بسنوات الحد الأدنى للبقاء في الخدمة،[29] وعالج العديد من التفصيلات فيما يتعلق بالترقيات لا يتسع المجال لذكرها هنا.[30] أما بخصوص النقل والندب والإعارة، فقد عالجت المادة 57 وما بعدها من قانون الخدمة المدنية هذا الموضوع.[31]

28 - المواد من 19 – 22 من قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 وتعديلاته، وتتعلق هذه الإجراءات بآليات التعيين على وظيفة شاغرة.
29 - مادة 43 من قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 وتعديلاته.
30 - يمكن الرجوع إلى هذه التفصيلات في قانون الخدمة رقم 4 لسنة 1998 وتعديلاته والأنظمة الخاصة به.
31 - للمزيد حول هذا الموضوع، انظر المادة 57 وما بعدها من قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 وتعديلاته.

الحوافز والعلاوات التشجيعية

عالجت المادة 56 من قانون الخدمة المدنية موضوع الحوافز بنصها على أن يضع الديوان مع الدائرة المختصة نظاماً للحوافز المادية والمعنوية للموظفين فيها، بما يكفل تحقيق الأهداف وتحسين الأداء وترشيد النفقات، على أن يتضمن هذا النظام فئات الحوافز المادية وشروط منحها، ويجوز للدائرة المختصة صرف مكافأة تشجيعية للموظف الذي يقدم أعمالاً أو بحوثاً لرفع كفاءة الأداء وترشيد النفقات.

العقوبات التأديبية

عالج قانون الخدمة المدنية موضوع العقوبات في مجموعة من المواد، من بينها المادة 68 التي أشارت إلى أنه إذا ثبت ارتكاب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية، أو في تطبيقها، فتوقع عليه إحدى العقوبات التأديبية المنصوص عليها في القانون.

التقاعد

هناك قانون آخر يمكن ربطه مع قانون الخدمة المدنية وهو قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005، والقرار بقانون رقم 5 لسنة 2007 المعدل لقانون التقاعد العام، والقرار بقانون المعدل لقانون التقاعد رقم 1 لسنة 2008 واللوائح والأنظمة الصادرة بموجبها، التي تعالج استحقاقات الموظف بعد التقاعد، وآلية الإشتراك والمساهمات والإقتطاعات.[32]

شهد العام 2010 وما تلاه من أعوام تطور كبير في اطار تنظيم قطاع الخدمة المدنية فيما يتعلق بالتعيينات والترقيات وإعداد الهيكليات الإدارية والتسكين عليها ومن أهمها:

• استمرار الحد من مظاهر الخلل والتجاوزات التي كانت سائدة كالواسطة والمحسوبية والإعتبارات السياسية والعائلية كأساس للتعيينات. فبموجب القانون اصبحت الكثير من الجهات الرسمية تلتزم بالإجراءات الخاصة بإشغال الوظائف العامة كالإعلان عن الوظائف في الصحف اليومية وعلى الموقع الإلكتروني لديوان الموظفين العام والموقع الإلكتروني للوزارة المعنية، وإجراء المسابقات الكتابية والمقابلات ومراعاة مبدأ التنافس وتكافؤ الفرص. فيما منح قرار مجلس الوزراء بتاريخ 3/7/2012 الأولوية في التعيين على احداثيات العام 2012 لموظفي العقود .[33]

• ايقاف الحصول على السلامة الأمنية: قرر مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بتاريخ 24/4/2012 الغاء السلامة الأمنية التي تنص على اشتراط حصول موافقة جهازي الأمن الوقائي والمخابرات العامة قبل تولي الوظيفة الحكومية. حيث استخدم شرط الحصول على السلامة الأمنية بشكل تعسفي في تحديد الرأي تجاه الشخص المتقدم لشغل الوظائف أو الحصول على تراخيص العمل كوسيلة للفصل من الوظيفة العامة او عدم التعيين فيها. كما أكد حكم المحكمة العليا "بهيئتها العامةّ المنعقدة في جلستها في 4/9/2012 عدم قانونية السلامة الأمنية، حيث يقضي حكمها بإلغاء قرار وزيرة التربية والتعليم المتعلق بفصل المعلمين لعدم موافقة الجهات الأمنية على تعيينهم، حيث اعتبرت المحكمة أن قرار تعيينهم قد تحصن بمرور فترة التجربة، وأنّ شرط السلامة الأمنية ليس من ضمن مسوغات التعيين في الوظيفة العمومية عملاً بأحكام القوانين ذات الصلة.

---

32 - مادة 27 من قانون التقاعد رقم 7 لسنة 2005 وتعديلاته.

33 - التقرير السنوي واقع النزاهة ومكافحة الفساد لسنة 2012، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة.

• صادق مجلس الوزراء على آليات تعيين الخبراء بموجب قراره الصادر بتاريخ 24/7/2012 [34] والذي أوجب مصادقة مجلس الوزراء على أي تعيين في حال تجاوز قيمة العقد الأربعة آلاف دولار أمريكي، فيما يتوجب موافقة رئيس الوزراء على أي تعيين يكون قيمة العقد ما بين 1501 إلى 4000 دولار، بينما يكون التعيين بموجب قرار من الوزير في حال كان قيمة العقد 1500 دولار أو دونه.

• وعلى صعيد السياسات والخطط، عمل الديوان على اطلاق خطته الإستراتيجية للعام 2013-2015 وباشر العمل ضمن مشروع "تميز" للإرتقاء بكفاءات الديوان وتنمية قدرات الكادر البشري فيه من خلال إعادة دراسة الوضع الداخلي للديوان وفقاً لمعايير القيادة والكفاءة والأفراد والمعرفة والمالية، للنهوض بكفاءات الديوان والإسهام في كسر الحواجز وكشف الخبرات. واستمراراً لذات الجهود فقد انجز الديوان أدلة الاجراءات، مركزة على: الإدارة العامة للتعيينات، التدريب، التخطيط الوظيفي، تكنولوجيا المعلومات، الشؤون المالية والإدارية، الشؤون القانونية. كذلك دليل تخطيط الموارد البشرية والتنبؤ الوظيفي لكافة الدوائر الحكومية والذي من خلاله يتم تحديد حاجة كل من هذه الدوائر للموظفين مما سيهم في عملية الرقابة والمساءلة.

• تم استحداث دائرة تقييم الاداء في الإدارة العامة لشؤون موظفي الخدمة المدنية وتعديل نموذج تقييم الاداء ليشمل كافة الموظفين بما فيهم موظفو الفئة العليا.

• على صعيد تدريب الموظفين العموميين، تم اصدار دليل تدريب الموظف الجديد في العام 2012 والذي يضمن للموظف فرصة التدريب والتطوير، كما تم اصدار دليل الحوافز لتشجيع الموظف على المنافسة والتميز، على ان يكون هذا الدليل أساساً لإعداد نظام الحوافز للموظفين العموميين.

• استحداث مجلس الوزراء للجنة الإدارية الوزارية لمعالجة التعيينات في الفئة العليا، ساهم إلى حد ما في بلورة معايير وآليات مكتوبة بدليل، إلا أن هذه اللجنة لا يدخل ضمن اختصاصاتها آليات تعيين رؤساء المؤسسات العامة، على الرغم من أن قانون الخدمة المدنية تعامل مع هذه الفئة على أنهم من موظفي الفئة العليا.

• اصدار قرار من مجلس الوزراء رقم (10/19/14/م.و/س.ف) لعام 2012 بشأن آلية عمل اللجنة الإدارية الوزارية الدائمة بخصوص ترقيات الفئة العليا.

• اصدار قرار من مجلس الوزراء رقم رقم (9/19/14/م.و/س.ف) لعام 2012 بشأن اعتماد أسس الترقيات والترفيعات للفئة العليا. فمثلاً حدد هذا القرار شروط الترقية إلى مدير عام بدرجة A4 بشرط الحصول على مؤهل جامعي يتناسب مع الوظيفة المرشح لها الموظف، وان يكون الموظف حاصلاً على تقييم اداء بتقدير جيد جداً على الأقل لمدة سنوات سابقة ومتتالية، كما اشترط في حال التنسيب لدرجة مدير عام لموظف على الدرجة B أو C من خلال إعلان ومسابقة لتلك الوظيفة.

34 - قرار مجلس الوزراء رقم (03/10/14/م.و/س.ف) لعام 2012.

• اصدار مجلس الوزراء لقرار[35] حول النقل الداخلي (التدوير) لموظفي الفئة العليا ضمن الدائرة الحكومية.
• على صعيد تعديل قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 فقد صدر قرار مجلس الوزراء رقم (03/17/13/م.و/ س.ف) لعام 2009 والقاضي بتشكيل لجنة فنية لتعديل هذا القانون، والتي باشرت عملها منذ ذلك الحين، وقد اسفرت جهودها عن وضع مسودة نهائية تم رفعها لمجلس الوزراء لإقرارها، ومن شأن اقرار هذه المسودة وما تتضمنه من تعديلات تعزيز مبادئ الرقابة والشفافية والمساءلة فيما يتعلق بالوظائف العمومية، فمن ضمن التعديلات سيتم وضع قيود فيما يتعلق بالإجازة بدون راتب وبالإعارة، وهناك توجه فيما يخص التعيينات والمقابلات بأن يتم تشكيل لجان تضم خبراء من مؤسسات المجتمع المدني، وكذلك تشكيل لجان تحقيق خاصة في المخالفات الإنضباطية.
• قام ديوان الموظفين العام بتطبيق آلية جديدة للتنافس على الوظيفة العمومية عام 2014 وذلك لضمان تعزيز النزاهة والشفافية واتاحة الفرصة للجميع للتقدم لأي وظيفة يتم الاعلان عنها في المؤسسات والدوائر الحكومية وذلك من خلال تقديم الطلبات الكترونياً وعبر البوابة الإلكترونية لديوان الموظفين العام، بحيث تم عقد الإمتحان للجميع بنفس الوقت والمكان.
• صدر عن مجلس الوزراء العديد من القرارات المتعاقبة في الأعوام 2011-2014 والمتعلقة بوقف التعيين في الوظائف العامة مما اسهم والى حد كبير في وقف التضخم الوظيفي الذي شهدته الأعوام السابقة وادت الى وصول عدد الموظفين الى حد تجاوز 170 ألف موظف مثلت رواتبهم الجزء الأكبر من الموازنة العامة.
• المدرسة الوطنية للإدارة: يعمل الديوان حالياً على إنشاء المدرسة الوطنية للإدارة، والتي ستمثل نقلة نوعية في عمله، وبالتحول من إدراة الموارد البشرية إلى الإستثمار الحقيقي بها. والتي تهدف الى :
1. تطوير وتعزيز الكفايات (الاتجاهات، والمسلكيات، والمهارات والمعارف) الضرورية لتولي المناصب القيادية الرئيسية.
2. ترسيخ ثقافة الوظيفة العمومية في إطارها الصحيح، ووفق الممارسات الإدارية المثلى.
3. تحسين أداء، فاعلية وكفاءة موظفي الخدمة المدنية في مختلف المؤسسات الحكومية.
4. إدماج الموظفين الجدد في قطاع الخدمة المدنية.
5. تطوير بيئة ممكنة للعمل في قطاع الخدمة المدنية، تفضي إلى الثقة والمسؤولية والتعاون والإلتزام.
6. تعزيز التنسيق والتعاون بين المجموعة الأساسية للإدارة (ديوان الموظفين العام "ووزارة التخطيط"، ووزارة المالية، وهيئة الرقابة العامة، ومكتب مجلس الوزراء، والوزارات الأخرى).
7. بناء وتطوير التعاون في مختلف المجالات الإدارية العامة بين المدرسة الوطنية للإدارة والمؤسسات العربية والدولية.
8. توطين التدريب.
9. صدر قرار من مجلس الوزراء بتاريخ 13/5/ 2014 بتشكيل لجنة وزارية لتطوير فكرة المدرسة الوطنية للإدارة بما يتناسب مع المعايير الدولية الحديثة.
• صادق مجلس الوزراء بتاريخ 8/4/2015 على جدول التشكيلات الوظيفية والذي وضع من قبل ديوان الموظفين العام بالتعاون مع وزارة المالية والمؤسسات الحكومية الأخرى لتصبح عملية التعيين أكثر مهنية وعملية مدروسة بشكل أدق ومرتبطة بالهيكل التنظيمي للمؤسسات والأوصاف الوظيفية لضمان أسس النزاهة والشفافية والترشيد الواعي في إنفاق المال العام.
• قام ديوان الموظفين بالتنسيق مع المؤسسات الحكومية انجاز 560 بطاقة وصف وظيفي.

35 - قرار مجلس الوزراء رقم (9/23/17 م.و/ ر. ح) لعام 2014

وبشكل عام، جاء قانون الخدمة المدنية في معظم نصوصه منسجماً مع ما تفرضه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وبخاصة المادة1/7.

وعلى الرغم من التطورات التي حدثت في مجال تعزيز النزاهة والمساءلة والشفافية بقطاع الخدمة المدنية الا أن هناك أموراً تستدعي القيام بها وتتلخص بالآتي:

• ترقيات الفئة الخاصة: حيث ان استمرار الترقيات لمناصب الفئة الخاصة مثل تجاوز واضح لمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص في تقلد الوظائف العامة، وخصوصاً فيما يتعلق بشرط الإعلانات وإجراء المسابقات لبعض الشواغر. كما استمر أحياناً منح ترقيات لأشخاص دون الإلتزام بالشروط والإجراءات خاصة تلك المتعلقة بالخبرة والمؤهل العلمي بحجج ومبررات استثنائية (نضالية وسياسية).

• استمرار غياب إجراءات مكتوبة ومعتمدة وموثقة تتعلق بتعيين وترقية بعض رؤساء الهيئات والمؤسسات العامة غير الوزارية او الفئة الخاصة. فالتعيينات في هذا الاطار يغلب عليها الطابع الشخصي والولاء السياسي في الإختيار.[36]

• لا تزال هناك اشكالية مستمرة فيما يتعلق بعدم اصدار نظام خاص بتعيين شاغلي المناصب العليا(وكلاء الوزارات ومن يعين بدرجة وزير ورؤساء المؤسسات العامة غير الوزارية) يحدد معايير وآلية اختيار هذه الفئة.

• استمرار غياب بطاقة الوصف الوظيفي لوظائف الفئة الخاصة فتح المجال لظاهرة المحسوبية وتسيس الوظيفة العامة، حيث ان قانون الخدمة المدنية لا يحدد الشروط الواجب توفرها في من يشغل هذه المناصب أو حتى آليات خضوعها للمنافسة.

• لا يحتوي قانون الخدمة المدنية على أية أحكام تتطلب الحياد السياسي للموظف العمومي.

• وعلى الرغم من أن القانون يتيح تقديم الشكاوى، فإنه لا يقدم أحكاماً خاصة لحماية الموظف في حال تقديمه بلاغاً عن وجود فساد.

36 - التقرير السنوي لواقع النزاهة ومكافحة الفساد للعام 2012، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، رام الله.

الفصل الرابع

الترشيح للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها

نظمت المادة 2/7 من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هذا الموضوع، حيث أشارت إلى أن تقوم كل دولة باتخاذ تدابير تشريعية وإدارية لوضع معايير تتعلق بالترشيح للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها.
إن الإطار الناظم للترشيح للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها على مستوى التشريعات الوطنية، إضافة إلى ما جاء في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 من نصوص تؤكد على حق الترشح وحق تقلد الوظائف العامة، هو قانون الانتخابات العامة رقم 1 لسنة 2007 .
أما بالنسبة لانتخاب مجالس الهيئات المحلية، فإن القانون رقم 10 لسنة 2005، والقانون المعدل له رقم 12 لسنة 2005، والقرار بقانون رقم (8) لسنة 2012 يمثلون الإطار القانوني الناظم له.
وعليه، فقد عالج كل من قانون الإنتخابات العامة، وقانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية موضوع الترشح والشروط الخاصة بالمرشحين، وهذا ما ينسجم مع ما جاءت به نصوص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة 2/7، وذلك على النحو الآتي:

•تحديد أهلية الترشح في كل من قانون الإنتخابات العامة وقانون انتخاب المجالس المحلية

أ. قانون الإنتخابات العامة: نص قانون الإنتخابات العامة [37] على الشروط التي يتوجب توفرها في كل من يرغب في الترشح لمنصب الرئيس، أو لعضو المجلس التشريعي وفق الآتي:

1. الترشح لمنصب الرئيس:

أشارت المادة 36 من القانون إلى الشروط الواجب توفرها في من يرغب في الترشح لمنصب الرئيس، ومن ضمنها:

1. أن يكون فلسطينياً مولوداً لأبوين فلسطينيين.
2. أن يكون قد أتم الأربعين عاماً من العمر على الأقل في اليوم المحدد لإجراء الاقتراع.
3. أن يكون مقيماً إقامة دائمة في الأراضي الفلسطينية.
4. أن يكون مسجلاً في السجل النهائي للناخبين، وتوفرت فيه الشروط الواجب توفرها لممارسة حق الإنتخاب.
5. أن يلتزم بمنظمة التحرير الفلسطينية باعتبارها الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني، وبوثيقة إعلان الإستقلال، وبأحكام القانون الأساسي.

2. الترشح لعضوية المجلس التشريعي:

نصت المادة 2/48 و3 من قانون الإنتخابات العامة على شروط الترشح لعضوية المجلس التشريعي، وجاء من ضمنها:

1. أن يكون قد أتم الثامنة والعشرين عاماً من العمر أو أكثر في اليوم المحدد لإجراء الإقتراع.

---

37 - نقصد بالقانون هنا، القرار بقانون رقم 1 لسنة 2007 الصادر عن رئيس السلطة الفلسطينية، وعند استخدام عبارة قانون الإنتخابات العامة، فإننا نقصد به القرار بقانون رقم 1 لسنة 2007، الذي ألغى القانون رقم 9 لسنة 2005، وهو الساري حالياً.

2. أن لا يكون محكوماً في جناية أو في جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة.

ب.أهلية الترشح في قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية:

نصت المادة 18 من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم 10 لسنة 2005 على الشروط الواجب توفرها في المرشح في انتخابات المجالس المحلية، ومن ضمنها:

1.بلوغ سن الخامسة والعشرين في يوم الإقتراع.

2. أن لا يكون محكوماً عليه في جنحة مخلة بالشرف أو بجناية.

3. أن لا يكون موظفاً (أو مستخدماً) في وزارة الحكم المحلي، أو في أيٍّ من أجهزة الأمن العام، أو في الهيئة المحلية، أومحامياً لها،الا إذا قدم استقالته وأرفق ما يفيد قبولها بطلب الترشيح.

الحملات الإنتخابية:

نظم كل من قانون الإنتخابات العامة رقم 1 لسنة 2007، وقانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم 10 لسنة 2005، موضوع الحملات الإنتخابية وشروطها، واشتمل هذا التنظيم على عدة مسائل:

- تحديد مدة الدعاية الإنتخابية من البداية وحتى النهاية.
- حيادية وسائل الإعلام الرسمية.
- حيادية السلطة التنفيذية.

كما نظم القانون الدعاية في الوسائل الإعلامية بأن أعطى حقاً متساوياً لكل المرشحين في الدعاية في وسائل الإعلام، كما تطرق إلى بعض القيود التي يجب الإلتزام بها في مرحلة الدعاية؛ مثل عدم القدح، أو الذم، أو التحقير، وعدم إقامة الدعاية في الأماكن العامة مثل المساجد، والكنائس، أو بجانب المستشفيات، أو في الأبنية والإدارات التي تشغلها المؤسسات العامة.

وعلى صعيد الترشح والترشيح للمناصب العمومية، فقد تم إجراء الإنتخابات الرئاسية والتشريعية العامة وانتخابات المجالس المحلية الفلسطينية في المراحل التالية:

- الإنتخابات الرئاسية والتشريعية في العام 1996 وفقاً لقانون الإنتخابات رقم 13 لسنة 1995، واستمرت لمدة عشر سنوات.

- الإنتخابات الرئاسية للعام 2005، والتشريعية للعام 2006، وفقاً لقانون الإنتخابات رقم 9 لسنة 2005، مع العلم أن ولاية المجلس التشريعي انتهت في 25/1/2010، ولكن وجود الإنقسام الفلسطيني الداخلي الحاصل بين الضفة الغربية وقطاع غزة، والصراع السياسي القائم عطل إجراء كل من الإنتخابات التشريعية والرئاسية والمحلية التي كانت مقررة في 25/1/2010.

أما انتخابات المجالس المحلية، فقد جرت في الضفة الغربية في العشرين من تشرين أول /اكتوبر 2012، بموجب قرار مجلس الوزراء الصادر بتاريخ 24/7/2012 .[38] وكان الرئيس الفلسطيني أصدر قانون بقرار لتعديل قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005، يتضمن هذا التعديل امكانية اجراء الإنتخابات الهيئات المحلية على مراحل وفقاً لقرار يصدر عن مجلس الوزراء.[39] كما جرت الإنتخابات التكميلية في الهيئات التي لم تجري فيها في 24/11/2012 بناءً على قرار مجلس الوزراء الصادر بتاريخ 25/9/2012. [40]
حيث توجه الناخبون الفلسطينيون إلى صناديق الإقتراع لاختيار ممثليهم في ٩٣ هيئة محلية في الضفة الغربية، في حين ان ١٨٠ هيئة محلية لم تجرِ فيها انتخابات بسبب عدم ترشح اكثر من قائمة فيها اي انها فازت بالتزكية.
وقد تم اصدار مرسوم يتعلق بالإقتراع المسبق لأجهزة الأمن، [41] ونظام الكوتة النسائية عن مجلس الوزراء. [42]
أما انتخابات الجمعيات والهيئات الأهلية، فقد صدر قرار مجلس الوزراء رقم 181 لسنة 2004 بإجراء الإنتخابات في المنظمات غير الحكومية، وذلك بموجب قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 1 لسنة 2000 ولائحته التنفيذية رقم 9 لسنة 2003.
وتحكم الحملات الإنتخابية قواعد وإجراءات واضحة ومحددة يتم تنفيذها على أرض الواقع وفقاً لأحكام القانون، دون أي مخالفة للقواعد الواردة في قانون الإنتخابات العامة، فقد طبقت لجنة الإنتخابات المركزية هذه المعايير الواردة في قوانين الإنتخابات السارية في حينه.
وفي الإنتخابات الرئاسية والتشريعية للعامين 2005 و2006، حصلت بعض المخالفات التي لم ترقَ إلى مستوى المخالفات الجوهرية، وجرى التعامل معها وحلها في إطار الدوائر الإنتخابية في مراكز المحافظات ولم تصل أي شكوى إلى مقر لجنة الإنتخابات المركزية، كاعتراض على قرار الدوائر الإنتخابية، باعتبار أن الإدارة التنفيذية في لجنة الإنتخابات المركزية تشكل المرحلة الثانية للبت في الشكاوى والإعتراضات في حال كان قرار الدائرة الإنتخابية غير صحيح، أو كان هناك اعتراض من قبل أحد المرشحين على قرارها، فيرفع شكواه إلى الإدارة التنفيذية للجنة الإنتخابات المركزية، التي تقوم بدورها بإعداد ملف كامل حول الشكوى.

ومن ثم رفعه إلى أعضاء اللجنة لدراسته والبت فيه. بعد ذلك يأتي دور محكمة قضايا الإنتخابات كمرحلة ثالثة للبت في الشكاوى والإعتراضات، ولكن المحكمة لم تتلقَّ أي شكوى. وهناك بالطبع عقوبات يمكن فرضها، ولكن طبيعة المخالفات التي سجلت لم تستدعِ فرض عقوبات لعدم جسامتها .[43]

وما يمكن ملاحظاته في هذا الفصل أنه لم يتم اجراء الإنتخابات الرئاسية والتشريعية بشكل دوري كل أربع سنوات مما أضعف الدور الرقابي للمجلس التشريعي.

---

38 - قرار مجلس الوزراء رقم (06/10/14/م.و/س.ف) لعام 2012.
39 - قرار بقانون رقم (8) لسنة 2012 م بشأن تعديل قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005 المعدل بالقانون رقم (12) لسنة 2005. انظر موقع لجنة الانتخابات المركزية
http://www.elections.ps/Portals/30/pdf/2012_Amendment_Local_Council_Elections_Law_2005.pdf
40 - قرار مجلس الوزراء رقم (01/19/14/م.و/س.ف) لعام 2012.
41 - قرار مجلس الوزراء رقم 124 لسنة 2010 بشأن موعد اقتراع افراد الشرطة وقوى الأمن في انتخابات مجالس الهيئات المحلية، الوقائع الفلسطينية، عدد 88، 2010.
42 - قرار مجلس الوزراء رقم 3 لسنة 2011 بنظام اجراءات انتخاب مجالس الهيئات المحلية، الوقائع الفلسطينية، عدد 91، 2011.
43 - تقرير بخصوص تقييم الإلتزام بالتدابير الوقائية في اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد 2010، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة

تمويل الترشيح لانتخاب شاغلي المناصب العمومية وتمويل الأحزاب السياسية

نظمت المادة 3/7 من الإتفاقية موضوع تمويل الترشيح لانتخاب شاغلي المناصب العمومية وتمويل الأحزاب السياسية، حيث أشارت إلى أن تنظر كل دولة في التدابير التشريعية والإدارية لتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية وفي تمويل الأحزاب السياسية.

لا يوجد، حتى لحظة كتابة هذا التقرير، قانون للأحزاب السياسية في فلسطين، نظراً لاعتبارات وطنية وسياسية عديدة؛ يأتي في مقدمتها استمرار الإحتلال الإسرائيلي، وغياب السيادة على أرض الواقع، وأن معظم الأحزاب هي فصائل مقاومة. ولهذا، كان من الصعب إيجاد قانون ينظم الأحزاب السياسية في ظل استمرار الإحتلال الإسرائيلي.

تمويل المرشحين

عالج قانون الإنتخابات العامة رقم 1 لسنة 2007 موضوع مصادر التمويل للحملات الإنتخابية في المادة 68 منه، بنصه على حظر تلقي أية أموال لأغراض الحملة الإنتخابية من أي مصدر أجنبي أو خارجي غير فلسطيني بشكل مباشر أو غير مباشر. كما ألزمت المادة ذاتها كل قائمة انتخابية أو مرشح اشترك في الإنتخابات، بتقديم بيان مفصل بجميع مصادر التمويل والنفقات خلال الحملة الإنتخابية، كما أجاز القانون للجنة الإنتخابات المركزية أن تطلب تدقيق هذه الكشوف من مدقق حسابات قانوني.

كما حددت المادة 69 من قانون الإنتخابات العامة رقم 1 لسنة 2007 حدود الصرف المسموح بها للدعاية الخاصة بالترشح لمنصب الرئيس أو القوائم الإنتخابية، بحيث لا تزيد على مليون دولار.

وبالعودة إلى قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية، يلاحظ أنه أيضاً قد وضع قيداً بضرورة تزويد لجنة الإنتخابات المركزية خلال شهر من انتهاء الإنتخابات كشفاً مالياً مفصلاً يبين تكاليف الحملة الإنتخابية، ومصادر التمويل، وأوجه الصرف، وللجنة أن تطلب تدقيق هذه الكشوفات من مدقق حسابات قانوني.

-العقوبات المترتبة على مخالفة أحكام الصرف والإفصاح

رتب قانون الإنتخابات العامة على مخالفة أحكام الصرف أو عدم الإفصاح، عدداً من العقوبات، وهي بحسب المادة 111 من القانون رقم 1 لسنة 2007 تنص على "يعاقب بالحبس لمدة لا تزيد على ستة أشهر، أو بغرامة لا تقل عن ستة آلاف دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً، أوبالعقوبتين معاً، كل من خالف أحكام المادتين 68، و69 من هذا القانون، وللمحكمة استبعاد اسمه من قائمة المرشحين ومصادرة تلك الأموال".

وبالعودة إلى قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية، يتبين أنه لم ينص على عقوبة معينة في حال عدم تقديم كشف عن مصادر التمويل وأوجه الصرف للجنة الإنتخابات المركزية، ولكن يمكن تطبيق ما ورد في المادة 2/67 التي جاء فيها "يعد مرتكباً لجرم ... 2. فعل أو ترك أو امتنع أو قصر أو أهمل القيام بأي واجب يقتضيه هذا القانون، ما لم تفرض له عقوبة خاصة". وباعتبار أن الكشف المالي من مقتضيات هذا القانون، فإنه بالإمكان إيقاع العقوبة التي أقرتها المادة 67 على الرغم من عدم النص الصريح على ذلك.

وضع قانون الإنتخابات العامة بعض القيود على الحملات الدعائية، أولها يتعلق بعدم بالتمويل من مصادر خارجية وأجنبية، وثانيها عدم تجاوز الإنفاق على الحملات بحسب المبالغ التي حددها القانون. لكن القانون لم يضع آليات تمنح لجنة الإنتخابات المركزية دورها في أداء الرقابة اللازمة التي تضمن تطبيق أحكام القانون في هذا الصدد.

ومع أن قانون الإنتخابات العامة عالج موضوع مصادر التمويل، وفرض على المرشحين تقديم بيان مفصل بمصادر التمويل وأوجه الصرف، من خلال ما جاء في المادة 68، لكن ما يحصل عملياً هو أن المرشحين يقومون بتقديم بيان مفصل للجنة بأوجه الصرف، ولا يتم وضع أوجه مصادر التمويل لحملاتهم الإنتخابية، حيث أنه لا يوجد نظام واضح يخول لجنة الإنتخابات المركزية الرقابة على مصادر التمويل، وبخاصة في ظل غياب قانون للأحزاب السياسية، هذا من جهة.
ومن جانب آخر وبمراجعة قانون الإنتخابات العامة، يتبين أنه لا يوجد أي نص يلزم لجنة الإنتخابات المركزية بنشر التقارير المتعلقة بمصادر التمويل، إلا أن اللجنة، ومن باب الشفافية والنزاهة في عملها، عملت على نشر التقارير المالية لأوجه الصرف الخاصة بالمرشحين الفائزين على موقعها الإلكتروني.

أما بالنسبة لفرض العقوبات على مخالفة أحكام الصرف والإفصاح، فقد أقرت قوانين الإنتخابات فعلياً خلال الإنتخابات الرئاسية والتشريعية في العام 2005 و2006، عقوبات بحق أربعة مرشحين خالفوا أحكام قانون الإنتخابات، ولم يقدموا تقرير الإفصاح المتعلق بأوجه الصرف، حيث قامت لجنة الإنتخابات المركزية بإحالة ملفاتهم على النائب العام لاتخاذ الإجراءات القانونية، كما سجلت حالة واحدة لمرشح تجاوز حدود الصرف المسموح بها في قانون الإنتخابات، وأحالت اللجنة ملفه على النائب العام.[44]

44 - تقرير بخصوص تقييم الإلتزام بالتدابير الوقائية في اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد 2010، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة.

الفصل الخامس

تضارب المصالح

نظمت المادة 4/7 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد موضوع تضارب المصالح، حيث أشارت إلى أن "تسعى كل دولة إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم تعزز الشفافية وتمنع تضارب المصالح، من حيث النص على آليات الإفصاح، وتنظيم تسجيل حالات التضارب، ووضع الجزاءات المناسبة في حال المخالفة لهذا المبدأ".

عالجت القوانين الفلسطينية بشكل متفرق موضوع تضارب المصالح، فقد أشار القانون الأساسي إلى هذا الموضوع من خلال المادة (80)، التي تتعلق بتضارب المصالح بالنسبة لرئيس الوزراء والوزراء، إلا أنه لم يتم وضع أنظمة أو تعليمات توضح ذلك وتساعد في تطبيق هذا الأمر وإنفاذه.

وأقر القانون الأساسي بذلك فيما يتعلق بأعضاء السلطة التشريعية في المادة 1/54 منه، التي جاء فيها "لا يجوز لعضو المجلس التشريعي أن يستغل عضويته في أي عمل من الأعمال الخاصة، وعلى أي نحو".

وفي الإطار نفسه، جاء قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم 10 لسنة 2004، لينص على أنه لا يجوز لعضو المجلس التشريعي أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة أو يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله، أو يقايضها، أو يبرم عقداً معها، بوصفه ملتزماً أو مورداً أو مقاولاً.[45]

ولم يكن قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1998 وتعديلاته غافلاً عن هذا الأمر، بل وردت الإشارة إلى موضوع تضارب المصالح، وضرورة أخذه بعين الإعتبار في المادة 67 منه، التي حظرت الجمع بين وظيفتين، أو استغلال الموظف وظيفته في منفعة ذاتية أو ربح شخصي، أو قبول هدية أو مكافأة أو منحة أو عمولة لمناسبة قيامه بعمله. ولكن لم يشر هذا القانون إلى إنشاء دائرة أو مؤسسة تكون مسؤولة عن تسجيل حالات تضارب المصالح، أو تسجيل الهدايا والإكراميات، أو حتى الإبلاغ عنها. وكان من المفترض أن تقوم بهذا الدور دوائر شؤون الموظفين في الوزارات التي تم النص على استحداثها بموجب قانون الخدمة المدنية بالتنسيق مع ديوان الموظفين العام.

ومما تجدر الإشارة إليه في هذا المجال، أن قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004، أشار إلى تضارب المصالح بالنسبة لرئيس الديوان ونائبه والمدير العام بنصوص صريحة، حيث حظرت هذه النصوص تولي أيٍّ منهم أية وظيفة أخرى.

كذلك تضمن القرار بقانون رقم 14 لسنة 2014 بشأن المياه عدة نصوص تعالج تضارب المصالح فحظرت المادة 11 من القرار بقانون على موظفي سلطة المياه أن يكونوا طرفاً في أي من العقود التي تبرمها السلطة أو أن يعملوا في المشاريع أو الأعمال التي تنفذها السلطة ويجنوا منها أي ربح أو نفع مادي بصورة مباشرة أو غير مباشرة، وكذلك المواد (22،28) والتي حظرت على رئيس مجلس ادارة مجلس تنظيم قطاع المياه أو أي عضو من أعضائه أو أقاربهم حتى الدرجة الثانية- أو المدير التنفيذي للمجلس أو لأي موظف من موظفيه أن يكونوا طرفاً في أي من العقود، التي يبرمها المجلس أو أن يعملوا في تلك المشاريع

---

45 - مادة 4 من قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم 10 لسنة 2004. وللمزيد حول الموضوع، انظر: أمان. تضارب المصالح في السلطة الوطنية الفلسطينية، سلسة تقارير 12، 2007، ص: 8.

أو الأعمال وأن يجنوا منها أي ربح أو نفع مادي بصورة مباشرة أو غير مباشرة، باستثناء الرواتب والمكافآت التي يتلقونها من وظيفتهم في المجلس أو مقابل قيامهم بأي من المهام المنوطة بهم بمقتضى أحكام القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه.

بالإضافة لما سبق فقد عالجت تشريعات أخرى هذا الموضوع ومن ضمنها: قانون سلطة النقد، قانون تشجيع الإستثمار، قانون المصارف، قانون هيئة سوق رأس المال، قانون الجمعيات الخيرية، قانون الشراء العام، قانون مهنة تدقيق الحسابات.

ويأتي نص هذه المواد منسجماً مع ما دعت اليه اتفاقية الإمم المتحدة لمكافحة الفساد بضرورة تضمين التشريعات نصوصاً تعالج هذه الظاهرة، وهذا ما لم يتم مراعاته في قوانين أخرى على الرغم من أهميتها، فإنها لم تتطرق إلى موضوع تضارب المصالح، ومنها: " قانون الهيئات المحلية رقم 1 لسنة 1997، قانون اللوازم العامة رقم 9 لسنة 1998، قانون العطاءات العامة رقم 6 لسنة 1996.

ولكن ما يؤخذ على هذه القوانين التي عالجت موضوع تضارب المصالح، أنها لم تتبع بأنظمة أو تعليمات أو إجراءات تساهم في تطبيق هذا الموضوع، أو تحديد آلية للرقابة على مدى التزام المؤسسات والأفراد به، كما لا يوجد جسم فعّال يمكنه التحقق من تضارب المصالح، أو حتى تسجيل هذا التضارب في حال وقوعه، أو حتى إيقاع بعض العقوبات في حال كان هناك إخلال به.

الفصل السادس

مدونات لقواعد سلوك الموظفين العموميين

نظمت المادة 8 في بنودها 1، 2، 3 من الإتفاقية مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين حيث اشارت الى أن على الدول أن تعمل على تعزيز مبادىء النزاهة والأمانة والشفافية والمسؤولية بين موظفيها، كما يقتضي على الدول أن تحيط المواطنين علماً بالمبادرات ذات الصلة التي اتخذتها المنظمات الدولية الإقليمية والعالمية المتعددة الأطراف، ومنها المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين، كما يجب على الدول أن تتخذ تدابير تأديبية أو تدابير أخرى ضد الموظفين العموميين، كما يجب على الدول أن تتخذ تدابير تأديبية أو تدابير أخرى ضد الموظفين العموميين الذين يخالفون قواعد هذه المدونات.

يمكن القول أن مدونات السلوك عادة ما تعتمد على مبادئ أساسية تنتهجها المؤسسة وينتهجها الموظفون أثناء تأدية الخدمة، وهي:

1.منظومة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل (النزاهة).

2.وضوح الأنظمة والإجراءات داخل المؤسسة (الشفافية).

3.تقديم البيانات والتقارير الدورية عن نتائج أعمال الموظف ومدى النجاعة في التنفيذ والتأكد بأن الأداء يتفق مع القوانين والتشريعات والصالح العام (المساءلة).

4.الإلتزام بالقوانين المحلية والإتفاقات الدولية.

5.الإلتزام بإبلاغ الجهات المختصة، وبالطرق القانونية، عن أي شخص، بغض النظر عن منصبه، يقوم بنشاط غير قانوني أو غير أخلاقي أو أي سلوك يمكن أن يوصف بالفساد أو سوء المعاملة أو الغش أو الرشوة أو غيرها من الإنتهاكات للقانون أو للقواعد الأخلاقية.

6.التعامل بجدية وأمانة في حالة اكتشاف قضايا الكسب غير المشروع بحيث تقدم البيانات والإيضاحات المتوفرة لدى المؤسسة بمصداقية للجهات المعنية دون أن تعمد إلى التضليل أو الخداع أو المحاباة.

7.الإمتناع عن قبول أية هدية أو مكافأة أو منحة أو عمولة مباشرة أو بالواسطة من جهات أو أشخاص بغرض تقديم تسهيلات أو معلومات لتحقيق مصالح شخصية أو عائلية أو حزبية أو لمكاسب مادية.

8.يحظر على موظفي جميع القطاعات الإستفادة من المعلومات الداخلية لمؤسساتهم التي يعملون فيها بهدف تحقيق منفعة خاصة لهم أو لغيرهم بشكل مخالف للقانون.

9.تبنّي إجراءات توظيف وترقية معلنة في جميع القطاعات تمنع التدخل السياسي في عملية التوظيف والترقية.

10.حق المواطن في الاطلاع على المعلومات، والإلتزام بإتاحة المعلومات المتعلقة بالشؤون المالية والهيكل التنظيمي والأنشطة وقوائم الموظفين والشركاء وتيسير الاطلاع عليها للجمهور، وبذل كافة الجهود لإحاطة الجمهور بالأعمال التي تقوم بها المؤسسة ومصادر مواردها وأوجه صرف تلك الموارد.

11.تبنّي سياسات تضمن الحفاظ على حقوق المواطنين في الحصول على فرص متساوية في تلقي الخدمات واتخاذ الإجراءات التي تضمن حفظ السجلات والمعلومات التي تخص المواطنين بشكل يسهل وصولهم إليها والمحافظة على الخصوصية والسرية وفقاً للقانون.

12.استقبال شكاوى المواطنين والتحقيق فيها بجدية وفقاً لقواعد السلوك الواردة في المدونة.

مدونات السلوك الصادرة في فلسطين:

مدونة سلوك موظفي القطاع العام: قام مجلس الوزراء بإصدار مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة في شهر أكتوبر من العام 2012. ووفقاً للمدونة؛ فإنها تهدف إلى إرساء قيم الخدمة المدنية الأمر الذي سيؤدي إلى تعزيز ثقة المواطن متلقي الخدمة العامة بالمؤسسات الحكومية. وبعد أن تم اقرار مدونة سلوك الوظيفة العامة من قبل مجلس الوزراء بموجب قرار رقم (6) لسنة 2012. باشر ديوان الموظفين العام بالتنسيق مع المؤسسات الحكومية والأهلية والتي شاركت في اعداد المدونة. بتشكيل لجنة وطنية عليا للإشراف على تطبيق المدونة وقد عملت هذه اللجنة على عقد بعض ورش عمل تدريبية للموظفين العامين حول مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة في مقر الديوان وفي بعض المؤسسات الحكومية.

مدونة سلوك للعاملين في الهيئات المحلية: طورت أمان مدونة السلوك العامة التي اعدتها في العام 2006 وعملت على أقلمتها بالتعاون مع 22 هيئة محلية بما يضمن ملائمتها للهيئة ومراعاة خصوصيتها من حيث الهيكلة والخدمات التي تقدمها.

مدونات سلوك للعاملين في الأجهزة الأمنية: تم انجاز مدونة سلوك للعاملين في جهاز المخابرات العامة[46] في العام 2011. وفي العام 2012 تم اصدار مدونة السلوك القضائي للقضاة العسكريين وأعضاء النيابة العسكرية .[47] وتم اعداد مدونة سلوك للعاملين في جهاز الشرطة في العام 2013 وتم البدء في تطبيقها في العام 2014.

واخيراً ومما يجدر ذكره أنه لغاية تاريخ اعداد هذا التقرير لم يتم اقرار مدونة سلوك خاصة بالوزراء.

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

47 قرار رئيس هيئة القضاء العسكري رقم (1) لسنة 2012 بشأن مدونة السلوك القضائي وأعضاء النيابة العسكرية، الصادر بتاريخ 19/6/2012. انظر الوقائع الفلسطينية، عدد 97، ص ص 95-93.

الفصل السابع

الإبلاغ عن حالات الفساد

نظمت المواد 4/8 و32، و33 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد موضوع الإبلاغ عن حالات الفساد، حيث أشارت إلى أن على الدول أن تعمل على إرساء تدابير ونظم قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد التي تحدث أثناء ممارستهم أعمالهم، هذا إلى جانب اتخاذها تدابير لحماية المبلغين عن أفعال الفساد.

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

وعلى الرغم من صور الحماية المنصوص عليها في تلك المواد، الا أن حماية المبلغين عن الفساد في فلسطين في مراحلها المختلفة لا تزال تواجه العديد من التحديات سواء على الصعيد القانوني أو على الصعيد المؤسساتي أو على الصعيد السياساتي[48] ، **ففي مرحلة ما قبل عملية الإبلاغ عن الفساد يمكننا رصد الإشكالات الآتية:**

-الثقافة السلبية للإبلاغ عن الفساد، والمتمثلة بإعتبار بعض المواطنين أن الابلاغ عن الفساد يمثل شكلاً من أشكال الوشاية على الآخرين، والإبلاغ الذي لا يكون الحفاظ على الصالح العام أساساً له كالإبلاغ الكيدي والإبلاغ الإنتقامي وابلاغ الضحية.

-الضعف والقصور في الجانب القانوني، والمتمثل بضعف العقوبة المقررة على الموظف الذي يتخلف عن واجب الإبلاغ عن الفساد، وتعارض تفسير بعض النصوص القانونية مع مسألة الإبلاغ عن الفساد، ووجود قصور تشريعي في التشريعات الناظمة للخدمة العامة فيما يتعلق بالنص الصريح على واجب الموظفين بالإبلاغ عن الفساد ومحاسبتهم في حال عدم قيامهم بذلك، بالإضافة الى عدم إقرار قانون للحق في الحصول على المعلومات حتى يومنا هذا.

-ضعف الحوافز التي تشجع على الإبلاغ عن الفساد، لا سيما المكافآت المالية والحوافز المعنوية للموظفين كجوائز النزاهة وتقييم الاداء.

48 - تقرير ضمانات تعزيز الإبلاغ عن الفساد، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، 2015،

وفي مرحلة أثناء عملية الإبلاغ عن الفساد يمكننا الحديث عن الإشكالات الآتية:

-حصر الجهة المختصة بتلقي البلاغات بهيئة مكافحة الفساد، واغفال دور الجهات الأخرى في تلقي البلاغات كالجهة الرئاسية في المؤسسة التي وقعت فيها أفعال الفساد، وكذلك ديوان الرقابة المالية والإدارية، والنيابة العامة.
-عدم وضوح اجراءات تقديم البلاغ، من حيث النماذج والردود التي يجب أن تقدم للمبلغ والمدد الزمنية وطرق المتابعة مع المبلغ.
-عدم وضوح الجهة المختصة بتعريف من هو المبلغ، وعملية التمييز ما بين المبلغ والشاهد والضحية والخبير.

وفي مرحلة ما بعد عملية الإبلاغ عن الفساد يمكننا رصد الإشكالات الآتية:

-عدم اصدار النظام الخاص بحماية المبلغين عن الفساد.
-عدم وضوح مفهوم حسن النية فيما يتعلق بالإبلاغ الخاطئ.

الفصل الثامن

المشتريات العمومية

نظمت المادة 1/9 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد موضوع المشتريات العمومية، حيث أشارت إلى أن على الدول أن تقوم بالخطوات اللازمة لإنشاء نظم شراء مناسبة تقوم على الشفافية، والتنافس، وعلى معايير الموضوعية في اتخاذ القرار، وتتسم بفاعليتها في منع الفساد، وأن تراعي هذه الخطوات بعض المعايير الأساسية كإجراءات تتعلق بتوزيع المعلومات المتعلقة بالعقود، والنشر المتعلق بشروط المسابقة على العطاءات، وإيجاد أنظمة فعالة للمراجعة الداخلية.

يتمثل الإطار القانوني الناظم للمشتريات العامة في فلسطين في كل من قانون اللوازم العامة رقم 9 لسنة 1998، وتعليمات رقم 1 لسنة 1999 بشراء اللوازم العامة، وقانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم 6 لسنة 1996.[49] وبموجب هذه القوانين، تم إنشاء دائرة العطاءات المركزية التي يكون من اختصاصاتها -بموجب المادة 3 من القانون رقم 6 لسنة -1999 الإشراف على المقاولين ومتابعتهم وتصنيفهم، وتدقيق وتحليل عطاءات الأشغال والخدمات الفنية الحكومية، وتوحيد الشروط العامة لعقد المقاولة وغيرها من الصلاحيات.

وبموجب المادة (6) من هذا القانون، يتم تشكيل ثلاث لجان، وهي:

-لجان العطاءات المركزية: التي تختص في العديد من المجالات من بينها الأبنية الحكومية، والمياه والري والمجاري والسدود، وتم تشكيلها بقرار من مجلس الوزراء بتاريخ 2/8/2002، وتمت إعادة تشكيلها بقرار مجلس الوزراء رقم 57 لسنة 2004، ثم أعيد تشكيلها بالقرار رقم 123/2005.[50]

-لجنة عطاءات الدائرة: وتشكل هذه اللجنة في كل دائرة وزارية، وتختص بطرح العطاءات التي لا تزيد قيمتها على مائة وخمسين ألف دولار.

-لجنة عطاءات المحافظة: تتشكل في كل محافظة من المحافظات، وتختص بطرح العطاءات التي لا تزيد قيمتها على خمسة وعشرين ألف دولار.

حددت المادة 5 من الفصل الثالث في قانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم 6 لسنة 1999، قواعد طرح العطاءات من حيث الإعلان في الصحيفة اليومية، ومبدأ المنافسة في إرساء العروض، والتقيد بأفضل العروض.

وفرضت المادة 5 من القانون ذاته، بشكل مباشر، ضرورة توزيع المعلومات على الجمهور في الوقت المناسب، وذلك من خلال النشر في الصحيفة اليومية المحلية، ويتم حديثاً نشر بعض العطاءات على الموقع الرسمي للوزارات المختصة، وبخصوص وضع معايير مسبقة حول المشاركة واتخاذ القرار، فإن القانون حدد ذلك

---

49 - العطاءات الحكومية، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة ،رام الله، 2008، ص: 3.

السياسات والتشريعات الفلسطينية في مكافحة الفساد، دراسة تحليلية، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، رام الله، ط1، 2008، ص: 62.

ووضع الشروط والقيود للمشاركة وآلية اتخاذ القرار بشكل واضح. وحول وجود نظام فعّال للمراجعة والتظلمات، فإن القانون خلا من أي ذكر لموضوع التظلم أمام دائرة العطاءات المركزية، ما يحرم المشاركين من أهم حق في هذا الشأن، مع العلم أن القانون الأساسي العام يمنح حق الإعتراض على القرار الإداري.
أما من حيث إنشاء جهة مستقلة لتنظيم الإجراءات الخاصة بالمشتريات، فلم ينص القانون على ذلك، بل تم إنشاء دائرة للعطاءات المركزية في وزارة الأشغال العامة، يكون لها جهازها الخاص، وتنشأ فيها المديريات الضرورية اللازمة لأعمالها. [51]
من جانب آخر سمحت المادة 17 من القانون ذاته بالتعاقد من خلال استدراج العقود أو بالتعاقد المباشر في حالات معينة، مع العلم أن اللجوء لهذه العطاءات يكون في إطار ضيق جداً إذا تطلب الأمر.
ولا يوجد في هذا القانون أي نص حول ضرورة الإفصاح عن الذمم المالية للموظفين الذين يعملون في مجال العطاءات والمناقصات والعقود، كما خلا من أي نص واضح حول إمكانية الإعتراض أو التظلم على قرار إحالة العطاء على جهة ما أو حتى على الشروط، أو الإعتراض على قرارات اللجان، ما يتعارض مع المادة 9/د من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تنص على إقامة نظام فعال للطعن.
كما لا يوجد نص واضح يجبر الموظفين على التبليغ عن أي عملية فساد تمت خلال مرحلة العطاء، ولا يوجد في الوقت ذاته نص يحميهم عند التبليغ. [52]
تطبيقاً لقانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم 6 لسنة 1999، تم إنشاء دائرة للعطاءات المركزية في وزارة الأشغال العامة، بالإضافة إلى تشكيل لجان العطاءات المركزية ولجنة للدائرة، لكن الإشكالية تكمن في اللجان الفنية التي نص القانون على تشكيلها، وتحديداً في المادة 14، حيث نص القانون على تشكيل هذه اللجان في دائرة العطاءات المركزية والدوائر الأخرى، وما يحصل عملياً أن دائرة العطاءات المركزية تشارك في تشكيل هذه اللجان مع الوزارة ذات العلاقة، ويعود السبب في ذلك إلى قلة الكوادر البشرية والمؤهلة.
ومن حيث مراحل الإعلان عن العطاءات ووضع الشروط، فإن الوزارات ذات العلاقة تقوم بالتقيد بهذا الأمر من حيث الإعلان في الصحف المحلية، وتمر عملية العطاء بمراحل متداخلة ومتشابكة ومتتابعة، ومن ضمنها مرحلة تحضير كراسة العطاء بمواصفات وشروط معينة، ولكن الإشكالية تكمن في عملية وضع المواصفات ومدى توافر مواصفات فلسطينية معتمدة للمنتج المحلي، وهو ما يقع في الجزء الأكبر منه على عاتق مؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية.
وبالنسبة للمعايير المحددة مسبقاً [53] لاتخاذ القرار فيما يتعلق بدراسة العطاءات، وشروط العطاء الواردة في الكراسة، واللجان الفنية، وكافة المراحل الأخرى، فإنه يتم التقيد بما هو وارد في القانون.
وبخصوص إجراءات التظلم، فإن القانون لم ينص على أي إجراءات، ولكن ما يحدث عملياً أن دائرة العطاءات المركزية تقوم من تلقاء نفسها ومن باب الإجتهاد الشخصي بالرد على أي تظلمات، وإبداء الرأي في أي تظلم، أي أنه لا يوجد نظام تظلم واضح وفق إجراءات واضحة ومحددة في هذا الشأن.
ووفقاً للقانون، تشكل في كل دائرة لجنة لاستلام اللوازم من الموردين، لكن الإشكالية تتمثل في عدم توفر الخبرات الفنية -في كثير من الأحيان- لدى لجان الإستلام، وعدم توفر القدرة -في بعض الأحيان- للتأكد من تطابق المواصفات الموردة مع تلك الواردة في صحيفة العطاء.
ويتولى ديوان الرقابة المالية والإدارية مهمة الرقابة على العطاءات، حيث أنه يتمتع بصفة ممثل مراقب على

51 - مادة 2 من قانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم 6 لسنة 1999.
52 - أمان العطاءات الحكومية، ص 8.
53 - هنا يمكن الاشارة الى انه من ضمن هذه المعايير مثلا الاسعار الانسب، الجودة، افضل العروض، وغيرها من معايير، التنفيذ ضمن مدة محددة، وغيرها من معايير وشروط.

العطاءات، ويحضر الديوان فعلياً هذه العطاءات. كما أن وزارة المالية تقوم بالرقابة المالية الداخلية، حيث لا يتم صرف أي معاملة إلا بعد تدقيق الأوراق والمستندات المتعلقة بها كافة. إلا أن هناك بعض الإشكاليات لا بد من التنبه لها في هذا المقام، وهي:

- نقص في الكوادر البشرية والمؤهلة لوضع الشروط الفنية والتقييم والإشراف والمتابعة.
- تعاني اللجان الفنية من نقص واضح في الخبرات والإعداد، وبخاصة في المواضيع ذات التقنية العالية.
-عدم وجود أنظمة رقابة فاعلة على العطاءات، وعدم وضوح دور وحدات الرقابة الداخلية وعدم فاعليتها.

وبالنظر إلى الإشكالات الكثيرة التي اعترت القانونين المذكورين سابقاً فقد صدر قرار بقانون رقم (15) لسنة 2011 بشأن الشراء العام [54] واستناداً لهذا القرار بقانون صدر قرار مجلس الوزراء رقم (03/19/14/م.و/س.ف) لعام 2012 بتسمية اعضاء المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام، ولم تستكمل الترتيبات اللازمة لدخول هذا القرار بقانون حيز التنفيذ كإصدار اللائحة التنفيذية، وفي العام 2014 صدر القرار بقانون رقم (8) لسنة 2014 وألغى القرار بقانون المشار اليه سابقاً ومن أبرز ما جاء به هذا القرار بقانون الجديد انه ألغى هيئة الشراء العام التي نص عليها القرار بقانون الصادر في العام 2011.

ويهدف القرار بقانون رقم (8) لسنة 2014 بشأن الشراء العام هذا إلى تحقيق الآتي:

- شراء اللوازم والأشغال والخدمات بأفضل الأسعار بما يساهم في ترشيد النفقات مع الحفاظ على ضمان الجودة.
- تشجيع الصناعات المحلية والتنمية الإقتصادية في فلسطين.
- بناء القدرات وتحقيق التنمية المستدامة.
- تعزيز مبدأ المنافسة العادلة وتشجيع المشاركة في إجراءات الشراء العام من جانب الموردين والمقاولين والمستشارين المؤهلين.
- إتاحة فرص متكافئة دون تمييز وتوفير معاملة عادلة ومتساوية للجميع.
- ضمان تحقيق الشفافية والنزاهة في إجراءات وسير عمليات الشراء العام.

وذكرت المادة (8) من هذا القرار بقانون اختصاصات المجلس الأعلى للسياسات الشراء العام عديدة منها: رسم وإعداد السياسات الوطنية الخاصة بالشراء العام، إعداد الأنظمة وإصدار التعليمات اللازمة لتنفيذ هذا القرار بقانون.

كذلك العمل على تطوير الإجراءات التي تهدف إلى تحسين نظام الشراء العام والتعاون مع المؤسسات والمحافل المحلية والدولية فيما يتعلق بالشراء العام وتمثيل الدولة.

ويغطي هذا القانون كل عمليات الشراء التي تقوم بها كافة وزارات وبلديات ومؤسسات الدولة التي تستخدم المال العام في عمليات الشراء العام من أشغال ولوازم وخدمات والتي تجري عن طريق المناقصات والعطاءات.

وبعد مرور ثمانية أشهر تقريباً على صدور القرار بقانون رقم (8) لسنة 2014 بشأن الشراء العام، صدر قرار بقانون رقم (21) لسنة 2014 بتعديل القرار بقانون رقم (8) لسنة 2014 والقاضي بإعادة تطبيق قانوني العطاءات العامة واللوازم العامة لحين اصدار نظام الشراء العام واستكمال كافة الترتيبات المؤسساتية التي نص عليها القرار بقانون رقم (8) لسنة 2014 لمدة سنة من تاريخ اصدار هذا التعديل وبناء عليه صدر قرار من مجلس الوزراء رقم (17//9/30/م.و/ر.ح) لسنة 2014 بتشكيل لجنة لمتابعة استكمال كافة الترتيبات المؤسساتية التي نص عليها القرار بقانون رقم (8) لسنة 2014 .

54 - المنشور في العدد 92 من الوقائع الفلسطينية .

الفصل التاسع

إدارة الأموال العمومية

نظمت المادة 2/9 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد موضوع إدارة الأموال العمومية، حيث أشارت إلى أن على الدول أن تتخذ تدابير تعزز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية. وتشمل هذه التدابير إجراءات اعتماد الميزانية، والإبلاغ عن الإيرادات والنفقات في حينها، ونظام يتضمن معايير محاسبة ومراجعة الحسابات، ونظام لتدبر المخاطر.

شكلت وزارة المالية الأداة الرئيسة الخاصة بالتعامل مع الشأن المالي، وذلك فيما يتعلق بجباية الضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة وإنفاقها والمحاسبة عليها، وإعداد الموازنات وتقديمها للمجلس التشريعي للمصادقة عليها، وإصدار اللوائح والتعليمات التي تنظم العمل المالي.

وأصدرت السلطة الفلسطينية قوانين عدة من أجل تنظيم الأموال العمومية وإدارتها، لما لهذا الأمر من أهمية كبيرة في عملية تقدير النفقات والإيرادات وضبط عمليات الصرف بأشكالها كافة، ومن هذه القوانين: القانون الأساسي الفلسطيني الذي تناول إعداد الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية، قانون الموازنة العامة رقم 7 لسنة 1998، قانون الموازنة العامة السنوية للسلطة الفلسطينية، النظام المالي لمؤسسات السلطة الفلسطينية سنة 2010، النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني المتعلق بآلية إقرار الموازنة العامة.

ووفقاً لقانون الموازنة العامة رقم 7 لسنة 1998، يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بداية السنة المالية.[55]

كما عملت السلطة الوطنية، وتحديداً وزارة المالية، على استحداث منصب المحاسب العام بموجب القرار بقانون المعدل رقم 3 لسنة 2008 المعدل لقانون تنظيم الموازنة العامة رقم 7 لسنة 1998.

ويناط بالمحاسب العام الإشراف على البرنامج المحاسبي الموحد الذي تتم من خلاله كافة العمليات المرتبطة بتنفيذ الموازنة، من إدخال الموازنة لغاية إصدار البيانات الختامية، ويشمل ذلك الأوامر المالية والتنبؤات النقدية وتنفيذ المناقلات والصرف والقبض والقيود المحاسبية والإلتزامات، كما يشمل إجراءات رقابية داخل النظام وحوله وإصدار كافة التقارير والبيانات المالية المطلوبة، وكذلك تسجيل الموجودات.

---

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

أ.يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بداية السنة المالية.

ب.يحيل المجلس التشريعي المشروع إلى لجنة الموازنة والشؤون المالية لدراسته وإبداء الرأي فيه تفصيلياً، وترفع توصياتها بشأنه إلى المجلس.

ت. يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة على ضوء تقرير اللجنة وتوصياتها، فيقر المشروع بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة أو يعيده إلى مجلس الوزراء في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمها إليه مصحوباً بملاحظات المجلس التشريعي لإجراء التعديلات المطلوبة وإعادته إلى المجلس التشريعي خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ الإحالة لإقرارها.

ث. يتم التصويت على الموازنة باباً باباً.

ج. بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون، لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الموازنة إلا بموافقة المجلس التشريعي.

وهو يهدف إلى تحسين إدارة ورقابة وشفافية إدارة المال العام. وهو ما يعتبر انسجاماً مع ما جاءت به اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتحديداً في المادة 9/2، وما يؤكد هذا الإنسجام ويعززه عملية التحديث التي حصلت للنظام المالي والمحاسبي ليتماشى مع المعايير المحاسبية الدولية للوصول للإدارة المثلى لحسابات الخزينة العامة، من خلال تطبيق خطة شهرية للتدفقات النقدية، إضافة إلى تطبيق مفهوم حساب الخزينة الموحد والحسابات الصفرية التابعة له، وذلك للوقوف على الوضع المالي الآني والمستقبلي للخزينة، بهدف تدبير السيولة اللازمة في الوقت المناسب، وهو ما تتطلبه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الأمر الذي يؤدي إلى تعزيز كفاءة إدارة الدين العام. كما تم الإنتقال من مفهوم الرقابة التقليدية إلى مفهوم الرقابة الشاملة المعتمدة على الحاجة الفعلية لإنفاق المخصصات، ومدى ارتباطها بالنتائج المستهدفة.

أما النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة لسنة 2010 ،[56] فهو عبارة عن دليل مالي ينظم الأسس والقواعد المالية والمحاسبية والإختصاصات والصلاحيات، ويبين السندات والوثائق والنماذج والسجلات المحاسبية وقواعد مسك وحفظ السجلات المالية، [57] الذي يجب على الوزارات التقيد به، وهذا ما ينسجم مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتحديداً المادة 9/2.

كما تطرق إلى إجراءات إعداد الموازنة العامة، وتسجيل الإيرادات والنفقات، وتناول توريد وتحصيل الإيرادات وحفظ الأموال النقدية، وقواعد الإنفاق والصرف، وأنواع النفقات وقواعد إجراء المطابقات، والسلف، وادارة الموجودات النقدية، واقفال سنة المالية، وادارة الدين الحكومي.

وتطرق أيضاً إلى تعيين مراقبين ماليين في كل الدوائر التي تطبق النظام المالي والى المهام المنوطة بهم .[58] وتخول المادة 11 من قانون الدين العام رقم 24 لسنة 2005، الذي ينظم إدارة الدين العام، وزير المالية بالإقتراض لصالح الحكومة، على أن يعرض هذا الأمر على مجلس الوزراء. ويحدد هذا القانون أيضاً حدود الإقتراض العليا، وأشار في مادته 39 إلى ضرورة عرض اتفاقيات الدين العام الخارجي على المجلس التشريعي للموافقة عليها، وتنشر في الجريدة الرسمية. وهذا أيضاً ما أكدته المادة 92 من القانون الأساسي. [59]

هناك أيضاً عدد من القرارات التي لها علاقة بإدارة المال العام، منها قرار بشأن آلية التعاقد مع الموردين للوزارات والمؤسسات الحكومية، وقرار إلحاق دوائر الرقابة المالية والتدقيق المالي في الوزارات والمؤسسات العامة بوزارة المالية، وقرار توحيد إدارة الرواتب.

وفي إطار الحديث عن إدارة الأموال العمومية، يبرز دور صندوق الإستثمار الفلسطيني الذي يمثل جزءاً مهماً من آليات إدارة الأموال العمومية في السلطة الفلسطينية، حيث باشر الصندوق أعماله الفعلية العام 2003، بعد أن تم تحويل وتجميع عدد من الأصول التجارية والإستثمارية التي كانت تديرها السلطة الوطنية الفلسطينية إلى الصندوق، ليصبح مسؤولاً عنها مسؤولية كاملة، ويتولى إدارتها بطريقة تساهم في التنمية الإقتصادية وتحافظ على هذه الأموال كاحتياط وطني وإستراتيجي، وبما يضمن تحقيق عائد مناسب لخزينة السلطة الوطنية الفلسطينية.

---

56 - ان هذا النظام لم ينشر في الجريدة الرسمية ويطبق كتعليمات صادرة عن وزير المالية.

57 - أشارت المادة 11 من النظام المالي إلى آليات وطرق حفظ السجلات.

58 - كما تم التوضيح سابقاً هذا النظام لم ينشر في الجريدة الرسمية ويطبق كتعليمات صادرة عن وزير المالية.

59 - السياسات والتشريعات الفلسطينية في مكافحة الفساد، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة ، مرجع سبق ذكره، ص: 62.

ويعمل الصندوق اليوم كشركة مساهمة عامة محدودة، مملوكة من الشعب الفلسطيني، وهي مستقلة من الناحيتين المالية والإدارية، ولها مجلس إدارة، وهيئة عامة مستقلان. ويدير الصندوق عدداً من المحافظ الإستثمارية والشركات المتخصصة التابعة له، التي تستثمر بدورها في مجموعة من المشاريع المهمة.

وعلى الرغم من التطورات التي حصلت في الاعوام 2011-2013 فيما يتعلق بشفافية الموازنة العامة وموازنة المواطن والتي شهدت تعاون كبير من وزارة المالية في كل ما يتعلق بنشر المعلومات الخاصة بالموازنة العامة وحضور وزير المالية لجلسات المساءلة التي عقدتها امان في تلك السنوات حول الموازنة العامة، الا أن العام 2014 شهد تراجع في شفافية الموازنة العامة بسبب استمرار غياب الرقابة الرسمية والدستورية على الموازنة واستمرار تعطل أعمال المجلس التشريعي، واستمرت عملية اقرار ومصادقة الموازنات العامة للسنوات التي تلت الانقسام في العام 2007 تتم من قبل الرئيس بديلاً عن المجلس وحتى دون انتظار ملاحظات مثلي الكتل البرلمانية عليها.
ومن جانب آخر لم تقم وزارة المالية بتقديم الحساب الختامي للسنوات الأربع من العام 2011-2015 أو نشره الأمر الذي أضعف من قدرة وفعالية ديوان الرقابة المالية والإدارية في المساءلة.

الفصل العاشر

الشفافية في الإدارة العمومية

نظمت المادتان 10 و1/13 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد موضوع الشفافية في الإدارة العمومية، حيث أشارت إلى أن على الدول أن تتخذ تدابير تعزز الشفافية والمساءلة وحصول عامة الجمهور على معلومات عن التنظيم، وعمليات صنع القرار، وقرارات الإدارة العمومية، والإجراءات الإدارية البسيطة لوصول الجمهور إلى سلطات صنع القرار، ونشر المعلومات ذات الصلة. وعلى الدول أن تتخذ تدابير ضمن إمكاناتها لتشجيع مؤسسات المجتمع المدني على المشاركة في منع الفساد، وذلك من خلال زيادة الوعي لدى الجمهور حول مفهوم الفساد وأشكاله المختلفة.
يعد توفير قاعدة بيانات ومعلومات شرطاً أساسياً لنجاح أي عملية لمكافحة الفساد، وذلك لما توفره من معلومات مسبقة عن بعض تصرفات الإدارة. ويقدم الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، المنظم بموجب قانون الإحصاءات العامة، قاعدة معلومات متطورة حول قضايا السكان والاقتصاد والإعلام والثقافة والعمل والبطالة والتنمية وقضايا اجتماعية مختلفة. وهذه المعلومات تعرف بالمجتمع والواقع الفلسطيني، وتساهم في التشخيص المعرفي، وتكشف التطور وعناصر القوة والضعف والإختلالات والنواقص، كما تساهم في دعم العمل من أجل التغيير والتطوير.

إن انتشار المواقع الإلكترونية المتخصصة، وشبكات الحاسوب التي تربط ما بين المؤسسات الرسمية الحكومية، والمحطات التلفزيونية والإذاعية والصحف والمجلات وغيرها من وسائل الإعلام وشبكات الإتصال، يوفر قاعدة واسعة جداً من المعلومات، ما يدعم الحوار والتفاعل داخل المجتمع الفلسطيني، ويضع إمكانية مادية للتدخل والمشاركة الأوسع في عملية البناء وفي صنع القرار.
عند الحديث عن الإدارة العمومية، ينبغي التوسع فيه ليطال كل الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية، لكننا في ما يلي سنتطرق بشكل مقتضب إلى موضوع الشفافية في الإدارة العمومية، وكيف عالجت بعض الإدارات هذا الموضوع.

السلطة التنفيذية "مجلس الوزراء والرئاسة"

يعتبر القانون الأساسي العام هو الأساس الذي ينظم عمل السلطة التنفيذية بشقيها: الرئيس، ومجلس الوزراء. إلا أنه عملياً لا يوجد قانون ينظم عمل مجلس الوزراء، ويستعاض عن ذلك بالنظام الداخلي لمجلس الوزراء الذي ينظم عمله، وآليات اتخاذ القرار فيه، وتعميم هذه القرارات، وعقد الإجتماعات .. وغيرها. كذلك لا يوجد قانون أو نظام يحدد آليات العمل في مؤسسة الرئاسة، باستثناء ما هو موجود من مواد في القانون الأساسي، هذا إلى جانب عدم الوضوح في القوانين التي تلزم السلطة التنفيذية برفع تقارير دورية لأي جهة كانت، مع العلم أن هناك قوانين ألزمت معظم الوزارات برفع تقارير دورية إلى بعض الجهات. وبشكل عام، يقوم مجلس الوزراء بنشر كافة القرارات التي يقوم باتخاذها على الموقع الإلكتروني الخاص به.

وفيما يتعلق بمراجعة القرارات الإدارية الصادرة عن الدوائر الحكومية، فإنها تعد إحدى قواعد المساءلة الدستورية المعتمدة في القانون الأساسي. فوفقاً للقانون، يجب أن تكون هذه القرارات مسببة ومعللة ومستندة إلى سلطة ممنوحة بموجب القانون، وبإمكان الأفراد أو الجهات المتضررة من قرار إداري الطعن فيه أمام محكمة العدل العليا، وهنا تلعب الجريدة الرسمية للسلطة الفلسطينية (الوقائع الفلسطينية)، الدور الأهم في عملية نشر بعض القرارات الإدارية بالاضافة الى أنه يتم نشر كافة القرارات المتعلقة بالسلطة التنفيذية على المواقع الإلكترونية الخاصة بها.

السلطة التشريعية

يعتبر النظام الداخلي للمجلس التشريعي وقانون حقوق وواجبات أعضاء المجلس التشريعي، الإطار الناظم لعمل المجلس، بالإضافة إلى ما ورد من مواد في القانون الأساسي. وينظم النظام الداخلي للمجلس، الإجتماعات، ومهام المجلس، وأعمال اللجان ومهامها، موضوع التصويت، .. وغيرها. كما ينص النظام على نشر القوانين في الجريدة الرسمية، وجواز نشر محاضر الجلسات السرية بالتصويت بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي، وجواز أن يتقدم أي مواطن بأية عرائض أو شكاوى أمام المجلس (المادة 100 وما بعدها)، وقيد العرائض والشكاوي في جدول عام بأرقام متسلسلة حسب تاريخ ورودها مع بيان اسم ومحل إقامة وعمل مقدمها، وملخص عن موضوعها، وللرئيس أن يأمر بحفظ العرائض والشكاوي التي لا تتوافر فيها الشروط المطلوبة، وإعلام مقدمها بذلك، وللمجلس طلب الإستيضاحات من الوزراء حول العرائض، ولا يعتبر المجلس التشريعي مساءلاً أمام أي سلطة أخرى، ولا يوجد أي قانون يلزم المجلس التشريعي برفع تقارير إلى جهة أو سلطة أخرى.

وخلال عمل المجلس التشريعي لم يتقيد بإصدار تقارير دورية عن عمله للجمهور، وليس لديه صحيفة أو مجلة تصدر بشكل دائم، أو محطة إذاعية أو تلفزيونية، لكن جلسات المجلس تكون علنية ومفتوحة للجمهور، في حين أن جلسات اللجان تكون سرية. مع ذلك، فقد جرت العادة على أن يقوم مكتب رئاسة المجلس بتقديم تقرير عن إنجازات المجلس في دورته المنصرمة، كما يقوم المجلس بنشر القرارات والقوانين ومشاريع القوانين على الموقع الإلكتروني الخاص به.

ومع حالة الإنقسام الفلسطيني ما بعد العام 2007 شل المجلس التشريعي ولم يعد الحديث عن سلطة تشريعية ممثلة للشعب بدورها التشريعي والرقابي قائماً على ارض الواقع.

السلطة القضائية

ينظم قانون السلطة القضائية عمل السلطة القضائية، حيث ينص على أن جلسات المحاكم علنية، وعلى القضاة تبرير قراراتهم وتسببيها. وتختص محكمة العدل العليا بمراجعة القرارات الصادرة عن الإدارة، حيث نص القانون الأساسي على حظر تحصين القرارات الإدارية ضد الطعن بها. وترفع السلطة القضائية تقاريرها السنوية للرئيس، وهي متاحة للإطلاع عليها من قبل الجمهور على الصفحة الإلكترونية الخاصة بمجلس القضاء، ويحق لكل مواطن الحصول على نسخة من ملفه، كما أن بعض القوانين -مثل قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية- أتاحت للمواطنين كافة حق الحصول على نسخة من القرار. كما أن السلطة القضائية، تقوم برفع تقاريرها السنوية للرئيس، وتكون هذه التقارير متاحة للجميع، كما تقوم بنشر قرارات المحكمة العليا على الموقع الإلكتروني الخاص بها، وليس هناك ما يمنع من الطعن بقرارات المحاكم وفقاً للطرق القانونية، وأمام المحكمة الدستورية في حال المخالفة الدستورية.

التوجه نحو الحكومة الإلكترونية

رغم وجود مبادرات ذات علاقة بأتمتة العمليات والإجراءات في بعض المجالات وإنشاء بعض الهيئات التي تساعد في نشر بعض المعلومات التي تهم المواطنين، لا زالت عملية التوجه نحو الحكومة الإلكترونية تتم ببطء وبشكل مجزأ.

كما يجدر ذكره أنه لم يتم حتى تاريخ إعداد هذا التقرير اصدار قانون حق الحصول على المعلومات.

الفصل الحادي عشر

الخدمات القضائية وخدمات النيابة العامة

نظمت المادة 11 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد موضوع الخدمات القضائية وخدمات النيابة العامة، حيث أشارت إلى أن على الدول أن تتخذ تدابير تحول دون توفير الفرص للفساد بين أعضاء السلطة القضائية، بما في ذلك كل العاملين في المحاكم، وإيجاد تدابير تكفل استقلالية القضاء، وإجراءات تتسم بالشفافية خاصة بالتعيينات في السلطة القضائية، ووجود ميثاق وطني لسلوك القضاة، والتدريب الكافي لمسؤولي الضبط القضائي، وإجراءات المحاكم المناسبة، وفتح أبواب المحاكم أمام الجمهور، وإلزام القضاة بإبداء الأسباب في الأحكام التي يصدرونها، ورواتب مجزية.

يتركز الإطار القانوني للخدمات القضائية وخدمات النيابة العامة في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام 2003، الذي أرسى دعائم النظام القضائي الفلسطيني، بما كفله من استقلال بنص دستوري، حيث جاء فيه، وتحديداً في المادة 97: "السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، ويحدد القانون طريقة تشكيلها واختصاصاتها، وتصدر أحكامها وفقاً للقانون، وتعلن الأحكام وتنفذ باسم الشعب العربي الفلسطيني"، وأكدته أيضاً المادتان 98 و99 من القانون الأساسي. كما جاءت المادة 100 لتؤكد على إنشاء مجلس للقضاء الأعلى: "ينشأ مجلس أعلى للقضاء ويبين القانون طريقة تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين التي تنظم أي شأن من شؤون السلطة القضائية، بما في ذلك النيابة العامة". كما تطرق القانون الأساسي إلى بعض المبادئ العامة مثل علنية المحاكمة، وتنفيذ الأحكام القضائية.

وفيما يتعلق بالنيابة العامة، فقد تطرق القانون الأساسي (المادة 107) إلى تعيين النائب العام، والتي تنص على أن النائب العام يتم تعيينه بقرار من رئيس السلطة. كما أشارت المادة 108 من القانون ذاته إلى أن تشكيل النيابة العامة وشروط تعيين أعضائها واختصاصاتها يكون بموجب قانون، وتنفيذاً لهذه المادة، صدر قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002، الذي نظم كل ما يتعلق بأمور السلطة القضائية، بما فيها النيابة العامة من حيث التعيين، والترقية، والندب، والإعارة، وبيّن أنواع المحاكم وغيرها الكثير من الأمور. وجاءت المادتان الأولى والثانية من القانون لتؤكد مرة أخرى على موضوع الإستقلالية. وتنفيذاً لبند استقلالية هذا الجسم المهم، نص قانون السلطة القضائية (المادة 3) على استقلالها المالي، كما أشار إلى أن مجلس القضاء الأعلى هو من يقوم بإعداد مشروع الموازنة، وإحالته على وزير العدل لإجراء المقتضى القانوني وفقاً لأحكام قانون تنظيم الموازنة، ويتولى المجلس الإشراف على تنفيذها.[60]

وحول تسبيب الأحكام، فقد عالج قانون السلطة القضائية هذا الأمر من خلال المادة 5 التي نصت على: " تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب العربي الفلسطيني، ويجب أن تشتمل الأحكام على الأسباب التي بنيت عليها".

60 - مادة 3 من قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002.

وبخصوص شروط التعيين والترقية، فقد عالج قانون السلطة القضائية في فصله الثالث هذا الأمر ولم يغفله، إلا أن معالجته كان فيها نوع من القصور، نظراً إلى أنه لم يحدد إجراءات التعيين وآلياته. وفيما يتعلق بالترقية، فقد تناول القانون بعض المبادئ، ولكنها تحتاج لتفصيل أكثر. ولتدارك هذا الوضع، أصدر مجلس القضاء الأعلى بعض القرارات بشأن إجراءات التعيين؛ كالإعلان في الجريدة، والقيام بالمسابقة، وإجراء المقابلات، كما أصدر بعض القرارات بشأن تحديد الأقدميات للقضاة، من بينها القرار رقم 5 لسنة 2006 الذي جاء لسد النقص الوارد في قانون السلطة القضائية، حيث لم ترد فيه نصوص واضحة ودقيقة حول الترقيات والآليات المتبعة فيها أو حول تقييم الأداء، كما أن شروط التعيين وإجراءاته تمت معالجتها بشكل مقتضب في هذا القانون، إذ لم يكن هناك تفصيلات كثيرة حول الإجراءات المتبعة.

ووفقاً للمادة 32 من قانون السلطة القضائية، تحدد رواتب القضاة ومخصصاتهم بجميع درجاتهم وفقاً للجدولين الملحقين بقانون السلطة القضائية.[61]

وفيما يتعلق بسلوك القضاة، فقد شكل مجلس القضاء الأعلى دائرة للتفتيش القضائي تتمثل اختصاصاتها بإجراء التفتيش الدوري والمفاجئ على أعمال القضاة في كل المحاكم النظامية على اختلاف درجاتها، باستثناء قضاة المحكمة العليا، وكذلك التفتيش على أعمال كل الدوائر الموجودة في المحاكم النظامية. وتابعت دائرة التفتيش القضائي الرقابة على مدى الالتزام بأحكام مدونة السلوك التي سبق صدورها من مجلس القضاء الأعلى القرار رقم 3 لسنة 2006، بخصوص مدوّنة السلوك القضائي، حيث تشمل مدونة السلوك القضائي أحكامًا لتعزيز الإستقلال القضائي، ولتجنب "تضارب المصالح"، وضمانات التقاضي والسلوك القضائي والكفاءة والمقدرة. وتقوم دائرة التفتيش القضائي بمتابعة مدى التزام القضاة بأحكام المدونة.

كما شكل مجلساً لتأديب القضاة في حال قيامهم بمخالفات تمس المهنة، كما أصدر مجلس القضاء الأعلى مدونة سلوك خاصة بالقضاة والعمل القضائي وفقاً لقرار مجلس القضاء الأعلى رقم 3 لسنة 2006 بشأن مدونة السلوك القضائي، حيث صدرت هذه المدونة عن رئيس مجلس القضاء الأعلى، وشملت على عدد من المحاور من بينها "الإستقلال القضائي، وضمانات التقاضي، والسلوك القضائي".

واستكمالاً للمنظومة القضائية، رافق قانون السلطة القضائية عدد من القوانين التي تستكمل عمل القضاء، من ضمنها قانون تشكيل المحاكم النظامية، وقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم 2 لسنة 2001، وقانون الإجراءات الجزائية رقم 3 لسنة 2001، وتبين هذه القوانين الأصول والإجراءات التي يجب اتّباعها أمام المحاكم في الدعاوى المدنية والجزائية.

كما حدد قانون السلطة القضائية آليات تعيين أعضاء النيابة العامة وتشكيلها، فقد أصدر النائب العام القرار رقم 4 لسنة 2006 الذي يحدد فيه شروط وإجراءات تعيين أعضاء النيابة العامة من خلال تشكيل لجنة اختيار تتشكل من رئيس دائرة التفتيش، وأحد مساعدي النائب العام، ورئيس المكتب الفني، وذلك في محاولة للتحسين وسد الثغرات الموجودة في القانون المتعلقة بشروط واجراءات التعيين، مع العلم بأن الوضع الطبيعي لهذه الأمور أن تصدر هذه الأنظمة من خلال مجلس الوزراء حتى تكون لها إلزامية أكبر، هذا إلى جانب إجراء التعديل اللازم على قانون السلطة القضائية لسد بعض الثغرات الموجودة فيه.

61 - مجلس القضاء الأعلى، التقرير السنوي الثالث، 2007، ص: 21.

ولتعزيز الشفافية في السلطة القضائية، فقد نص القانون على علنية الجلسات، ويحق لكل خصم الحصول على نسخة من ملفه. كما منح قانون أصول المحاكمات المدنية الحق لأي مواطن في الحصول على نسخة من الحكم النهائي، حيث أصدر مجلس القضاء تعليمات بالسماح للصحافيين بحضور المحاكمات وتصويرها ضمن ضوابط معينة، ومن أهم التطورات في هذا المجال استحداث دائرة الإعلام والعلاقات العامة في العام 2008. [62]

ومن أهم التطورات الحاصلة على القضاء في فلسطين:

1.أصدر رئيس مجلس القضاء الاعلى، رئيس المحكمة العليا، في العام 2014 توجيهاته لمحكمتي الإستئناف والنقض باعتبار قضايا مكافحة الفساد من القضايا ذات الاولوية للنظر بها بالسرعة الممكنة، على اعتبار أن تأخير البت في القضايا يمس بالنتيجة بمصلحة المجتمع في ملاحقة الفساد ومصلحة المتهمين ومصلحة القضاء الفلسطيني في آن واحد.

2.استحداث قسم الشكاوى في مجلس القضاء الأعلى خلال العام 2012 في الأمانة العامة لمجلس القضاء، واعتماد نظام خاص بالشكاوى.

3.اصدار أدلة الإجراءات الموحدة للمحاكم كما يلي :

- دليل الإجراءات الموحد لدوائر الكاتب العدل 2012 والذي يحتوي على قائمة الإجراءات الواجب اتباعها اثناء تنظيم المعاملات والسندات العدلية. دليل الإجراءات الموحد لدوائر التنفيذ ويتضمن كافة الإجراءات القانونية والإدارية الموحدة في دوائر التنفيذ.
- دليل الإجراءات الموحد لدوائر التبليغات ويتضمن آليات العمل الداخلي في دوائر التبليغات.
- دليل الإجراءات الموحد لأقلام المحاكم والذي يحتوي تفصيلاً لكافة الإجراءات المتبعة لدى أقلام المحاكم.

4.اتخذ مجلس القضاء عدد من القرارات بخصوص التحسينات في نظام المناوبات والذي تم ايجاده من أجل الحفاظ على دوام سير العمل في اروقة المحاكم وكافة دوائر القضاء، وذلك على خلفية الاضرابات التي طالت معظم الوزارات والمرافق الحكومية في العام 2012، فكان نظام المناوبات من اجل ضمان وجود الموظفين في اماكن عملهم لتقديم الخدمات لجمهور المواطنين وعدم تعريض مصالحهم لأي تأخير أو تأجيل. [63] وفي هذا الجانب ايضا أصدر مجلس القضاء الأعلى في العام 2015 قراراً يقضي بعمل قضاة الصلح في المحاكم النظامية أيام العطل والأعياد الرسمية. ويتضمن القرار تحديد قاض مناوب وذلك مداورة بين قضاة الصلح للبت بطلبات التوقيف والتمديد أو انتهاء التحقيق التي تقدمها النيابة العامة، وتحديد موظف مناوب لتسجيل الطلبات وكتابة الضبط. وأوضح القرار الآلية المتبعة لتنظيم العمل بين كل محكمة والنيابة العامة التابعة لها، حيث تقوم المحكمة بتزويد النيابة بأسماء القضاة المناوبين دورياً ومواعيد انعقاد الجلسات.

62 - مجلس القضاء الأعلى، التقرير السنوي الرابع، رام الله- فلسطين، أيار 2009، ص: 41.
63 - الموقع الالكتروني لمجلس القضاء الأعلى http://www.courts.gov.ps

5.التزم جميع قضاة المحاكم النظامية وأعضاء النيابة العامة في العام 2012 بتقديم إقرار الذمة المالية باعتبار ذلك أحد متطلبات إشغال الوظيفة. فعلى كل مرشح تعبئة النموذج المعد لهذه الغاية قبل البدء بأعمال وظيفته. وقد جرى تحديث إقرارات الذمة المالية لكافة قضاة المحاكم النظامية. وحفظت هذه الإقرارات لدى رئيس مجلس القضاء الأعلى.

6.اصدر رئيس ادارة المحاكم تعميما لرؤساء وقضاة المحاكم النظامية بتاريخ 20/5/2014 بخصوص دفع قيمة المخالفات في كافة المحاكم الفلسطينية بغض النظر عن مكان تحرير المخالفة وتسديد المخالفات الكترونياً من خلال برنامج ميزان.

7.إطلاق الخدمات الإلكترونية لمراجعي المحاكم في اواخر العام 2014 في إطار سعي السلطة القضائية لتطوير الخدمات المقدمة للجمهور، وتوفير أعباء الوقت والمال والجهد على المواطنين، تم إطلاق الخدمات الإلكترونية لمراجعي المحاكم من خلال موقع مجلس القضاء الأعلى حيث تشمل هذه الخدمات ما يلي:

•**خدمات المتقاضين** ومخالفات السير: حيث يمكن لمراجعي محاكم الصلح والبداية بما فيهم أصحاب مخالفات السير أن يتابعوا قضاياهم ومحاضرها ومرفقاتها ومواعيد جلساتهم، من خلال حساباتهم الخاصة على موقع مجلس القضاء الأعلى، كما أصبح بالإمكان دفع مخالفات السير في أية محكمة من محاكم الوطن ولا حاجة لسفر المواطنين إلى المدن التي حدثت فيها المخالفات.

•**خدمات مراجعي دائرة التنفيذ:** وخصوصاً مستحقي دفعات (النفقة، الأوراق التجارية، والمبالغ المالية المقرة بموجب أحكام قضائية، ..إلخ)، حيث أصبح بإمكان مراجعي دائرة التنفيذ متابعة قضاياهم من خلال الدخول إلى حساباتهم الخاصة على موقع مجلس القضاء الأعلى، والذي يتيح لهم فرصة تقديم الطلبات إلكترونياً دون الحاجة للحضور إلى المحكمة، إذ يُظهر الحساب كافة تفاصيل القضايا بما في ذلك الدفعات المستحقة، وتوفر الشيكات لاستلامها.

•**خدمات المحامين:** إضافةً إلى الخدمات التي تم توفيرها سابقاً للمحامين وقدرتهم على متابعة ملفاتهم ومواعيد جلساتهم عبر موقع مجلس القضاء الأعلى، طوّر المجلس أربعة خدمات إضافية للمحامين وهي:

- تمكين المحامين من تقديم طلبات استرداد الأمانات وتحديد مواعيد المراجعة إلكترونياً من مكاتبهم في أي وقت.

- تم تطوير برنامج ميزان 2 على نحو يمكن القاضي من معرفة مكان وجود المحامي أمام أية هيئة قضائية أو محكمة بمجرد الضغط على اسم المحامي الموكل في القضية التي هو بصدد نظرها.

- في إطار التعاون المشترك مع المحامين، تم تطوير ميزان 2 على نحو لا يمكن معه شطب أية قضية قبل الساعة 12:00 ظهراً من قبل الهيئة الحاكمة.

- تم تطوير برنامج ميزان 2 في سياق الجهود القضائية الرامية لحل مشكلة تراكم التبليغات على نحو توجه فيه رسالة إلكترونية للمحامي عبر البرنامج يشار فيها إلى عدد التبليغات التي تخصه، وبخصوص أية قضايا وبأن عليه مراجعة دائرة التبليغات خلال 3 أيام، وفي حال عدم قيامه بذلك يتم وقف خدمات برنامج الميزان عنه إلى حين استلامه للتبليغات علماً بأنه سيتم استئخار تنفيذ هذا التطبيق لأواخر شهر كانون الثاني.

وفيما يخص القضاء نورد الملاحظات الآتية:

• واجه مجلس القضاء والسلطة القضائية بعض الإشكاليات كغيرها من المؤسسات العامة بعد حالة الإنقسام التي حصلت بين شقي الوطن، وما تبعه من تأسيس لمجلس عدل أعلى في غزة مقابل مجلس القضاء الأعلى في الضفة، وما أفرزه هذا الأمر من إشكاليات، وبخاصة وجود مرجعيتين واستنكاف بعض القضاة في غزة عن العمل.

• تدخل السلطة التنفيذية في عمل السلطة القضائية في بعض الأحيان ومن ابرز الامثلة في هذا الجانب تعيين رئيس مجلس القضاء الأعلى من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في العام 2014 دون تنسيب من مجلس القضاء الأعلى وفقاً لما نص عليه القانون.

• لا توجد آليات واضحة ومفصلة تضمن مساءلة مجلس القضاء الأعلى داخلياً وخارجياً، ولا يخضع قضاة المحكمة العليا للتفتيش القضائي، وإنما تتم متابعة عملهم من قبل رئيس المحكمة العليا، دون وجود لوائح مكتوبة توضّح آلية الرقابة والإشراف على عمل قضاة المحكمة العليا.

• نص قانون السلطة القضائية على أن تعيين شاغلي الوظائف القضائية وترقية القضاة يكون بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى، ولم يضع القانون أو الأنظمة الصادرة بموجبه أية ضوابط محددة أو فترة زمنية معينة لإصدار قرار التعيين، الأمر الذي يعطي السلطة التنفيذية القدرة على التدخل في أحد شؤون السلطة القضائية من خلال إقرار التعيينات أو رفضها "ووضع فيتو" أو تعطيلها دون ابداء الأسباب.

• لا تعتبر توصيات دائرة التفتيش القضائي ملزِمة لمجلس القضاء الأعلى الذي قد يأخذ بها، أو قد يقرر تجاهلها .[64]

• لا يوجد ما يلزم المجلس بنشر كافة القرارات التي يصدرها أو ملخص لقراراته التي يتخذها في الجلسات، وإنما يتم في العادة نشر بعض القرارات، خاصة المتعلقة بترقية القضاة أو نقلهم أو إعادة تشكيل المحاكم، على موقع المجلس الإلكتروني.

64 - التقرير السنوي "واقع النزاهة ومكافحة الفساد فلسطين2014 "، موسسة أمان، ص44

النيابة العامة

تعتبر النيابة العامة أحد أركان نظام العدالة، وهي تمثل المجتمع وتنوب عنه في تحريك دعوى الحق العام، كما أنها تمثل الدولة في القضايا التي ترفع منها وعليها، وتشرف على مأموري الضبط القضائي ومراكز الإصلاح والتأهيل. حددت المادة 60 من قانون السلطة القضائية تشكيل مؤسسة النيابة العامة من النائب العام، ومساعد نائب عام أو أكثر، ورؤساء النيابة، ووكلاء نيابة، ومعاوني نيابة. لكن لم يحدد القانون الأوصاف الوظيفية والمهام لكل مستوى من مستويات النيابة، وإنما حدد مهام النيابة العامة والنائب العام بشكل عام.

رغم التطورات الملحوظة على صعيد المساءلة في النيابة، فقد تم إحالة 3 أعضاء نيابة للتحقيق وتوقيفهم عن العمل، إضافة إلى إحالة 5 أعضاء إلى مجلس تأديبي. كما تم اتخاذ قرار من مجلس القضاء الأعلى، بناءً على طلب النائب العام، بتوسيع نطاق التفتيش القضائي ليشمل النيابة العامة، لكن لم يتم لغاية اعداد هذا التقرير تعديل لائحة التفتيش القضائي.

كما تم انشاء نيابة مكافحة الجرائم الاقتصادية بقرار من النائب العام رقم 28/2006 وتضمن هذا القرار والقرار اللاحق له والذي يحمل الرقم 1/2012 اختصاصات هذه النيابة حيث تناولت ثلاثة اختصاصات اساسية هي:

1- مكافحة جرائم غسيل الاموال.

2- مكافحة التهرب الضريبي والجمركي.

3- مكافحة الجرائم الاقتصادية المتعلقة بحماية المستهلك ، مخالفة التسعيرة ، الغش، الاضرار بصحة المواطن بالإضافة الى متابعة القضايا ذات الطابع التجاري كالإعتداء على علامة تجارية والتقليد.

كما لوحظ هناك تطور على صعيد تحسين مستوى العمل الإداري الداخلي والتوثيق، حيث تم إدخال برنامج ميزان المستخدم في السلطة القضائية للعمل به في النيابة وجاري العمل على إدخال برنامج ميزان 2 الأكثر تقدماً من ميزان. كما أطلقت النيابة العامة بتاريخ 22/3/2015 خدمة جديدة من خلال موقعها الإلكتروني بعنوان "خدمات الجمهور" والتي تتيح للمواطن الإستعلام عن القضية التي تخصه دون الحاجة للتوجه لمكاتب النيابات.

كما تم اعتماد مدونة سلوك لأعضاء النيابة العامة (أعدت بالشراكة مع مؤسسة أمان في سنة 2012)، واعتمدها النائب العام ووزعت على أعضاء النيابة، وتدخل ضمن التدريب الأساسي لأعضاء النيابة كما أنها تأخذ في الإعتبار لدى التفتيش الداخلي على أعضاء النيابة. أما بالنسبة للموظفين الإداريين، فيخضعون لمدونة السلوك المعتمدة من مجلس الوزراء لموظفي الخدمة المدنية والصادرة في 2012، وإضافة إلى مدونة السلوك، هناك كتيب التعليمات القضائية للنائب العام لسنة 2009 والذي يتضمن فصلاً حول الأعمال المحظورة على أعضاء النيابة. لكن لا يوجد في النيابة سجل خاص لتدوين الهدايا التي قد يتلقاها أعضاء النيابة أثناء تأدية عملهم.

وبالرغم من التطورات السابقة الا اننا نورد الملاحظات الآتية:

1. ما زالت مسألة تبعية النيابة العامة ومرجعيتها القانونية (هي جزء من السلطة القضائية أم تتبع السلطة التنفيذية) غير محسومة، في ظل وجود نصوص قانونية متناقضة، بعضها يشير إلى تبعية النيابة إلى السلطة القضائية، ومواد أخرى تشير إلى دور لوزارة العدل في الإشراف على النياب

2. لا توجد شروط مهنية ولا مواصفات ضرورية ولا منافسة لشغل وظيفة النائب العام رغم أهميتها، فما زالت قضية تحديد شروط معلنة لشغل وظيفة النائب العام وفتحها للمنافسة وتحديد مدة ولايته غير واضحة وغير معمول بها حتى الآن.
3. لم تباشر دائرة التفتيش القضائي عملها بالتفتيش على أعضاء النيابة العامة بانتظار تعديل لائحة التفتيش القضائي.

القضاء الشرعي

تعتبر الوظيفة الرئيسية للقضاء الشرعي جزءً لا يتجزء من الوظيفة القضائية بشكل عام. فالقضاء الشرعي هوقضاء مختص بفض المنازعات وتنظيم الأحوال الشخصية وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية وخصوصاً ما يتعلق منها بالزواج والطلاق والولاية والوصاية والإرث والتركة وغيرها من الأحوال الشخصية. ومن هنا فإن الكثير من الشروط والمتطلبات الناظمة لعمل القضاء النظامي من حيث ضمان استقلاله ونزاهته وحياديته وكفاءته الأصل أن تنطبق تماماً على القضاء الشرعي.
تعددت اشكال التشريعات الناظمة للقضاء الشرعي في فلسطين فبعضها جاء على هيئة قوانين وبعضها الآخر جاء على هيئة مراسيم رئاسية وبعضها الآخر جاء على هيئة قرارات صادرة عن مجلس الوزراء حيث نص القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 في المادة (101) على "إن المسائل الشرعية والأحوال الشخصية تتولاها المحاكم الشرعية والدينية وفقاً للقانون" ونصت المادة (6) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م [65] "أن المحاكم الشرعية والدينية ينظمها القانون". وفي بداية عمل السلطة تم تنظيم القضاء الشرعي بشكل عام بموجب القوانين الموروثة وذلك تطبيقاً للقرار الرئاسي رقم (1) لسنة 1994م [66] بشأن استمرار العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ 5/6/1967م.
ومن أهم التشريعات الناظمة للقضاء الشرعي في فلسطين والنافذة سواء في الضفة الغربية او في قطاع غزة:

أولاً: القوانين:

- قانون الأحوال الشخصية رقم (61) لسنة 1976 الأردني وتعديلاته الساري في الضفة الغربية.
- قانون تشكيل المحاكم الشرعية رقم (19) لسنة 1972 الأردني وتعديلاته الساري في الضفة الغربية.
- قانون أصول المحاكمات الشرعية رقم (31) لسنة 1959 الأردني وتعديلاته الساري في الضفة الغربية.
- أمر رقم (303) لسنة 1954 بشأن قانون حقوق العائلة: وهو قانون الأحوال الشخصية الساري في قطاع غزة الصادر عن الحاكم الإداري المصري.
- قانون أصول المحاكمات الشرعية رقم (12) لسنة 1965 الساري في قطاع غزة.
- قانون إدارة وتنمية أموال اليتامى رقم (14) لسنة 2005 ساري في الضفة وغزة.
- قانون صندوق النفقة رقم (6) لسنة 2005 ساري في الضفة وغزة.
- قانون الأيتام رقم (69) لسنة 1953م الاردني وتعديلاته: ويتعلق هذا القانون بتحرير التركة وضبطها وهو ساري بما لايتعارض احكامه في الضفة الغربية.

---

65 - الوقائع الفلسطينية، العدد الأربعون، 18/5/2002م.
66 الوقائع الفلسطينية، العدد الأول، 20/11/1994م.

• قانون المحامين الشرعيين رقم (12) لسنة 1952م الاردني.
• قانون صلاحية المحاكم النظامية والدينية الصادر في آذار لعام 1925 ساري بما لايتعارض في الضفة الغربية وغزة.
• قانون تسجيل الزواج والطلاق 23 أيلول لعام 1919.
• قانون رقم (13) لعام 1962 بشأن الوصية الواجبة.

ثانياً: المراسيم الرئاسية

• مرسوم رئاسي بشأن المجلس الأعلى للقضاء الشرعي رقم (16) لسنة 2003م : [67]والذي تم بموجبه تشكيل المجلس الأعلى للقضاء الشرعي والمحكمة العليا الشرعية.

ثالثاً: القرارات بقوانين

• قرار بقانون رقم (3) لسنة 2012 بشأن القضاء الشرعي بموجبه يحل المجلس الأعلى للقضاء الشرعي المشكل وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون مَحلَ مجلس القضاء الشرعي المنصوص عليه في المادة (14) من قانون تشكيل المحاكم الشرعية رقم (19) لسنة 1972 وتعديلاته.

ان هنالك عدد من التحديات التي تواجه القضاء الشرعي، ابرزها الآتي :68

1.لا توجد سياسة للحكومة الفلسطينية تجاه مستقبل القضاء الشرعي وذلك بسبب عدم وجود رؤية وطنية واضحة ومعتمدة رسمياً وفق الأصول حول قطاع العدالة ومكوناته.

2. عدم وجود تعليمات واضحة تمنع الوقوع في حالات تضارب المصالح ووجود بعض هذه الحالات فعلاً في هذا القضاء، وكذلك غياب مدونات للسلوك في القضاء الشرعي.

3. هنالك ضعف فيما يتعلق بعدم نشر التقارير الدورية. وكذلك فيما يتعلق بعدم إتاحة الفرصة للمواطنين للإطلاع على المعلومات، وفيما يتعلق بعدم وجود ونشر أدلة اجرائية تسهل على المراجعين التعامل مع القضاء الشرعي.

4. عدم تقديم التقارير الدورية لمجلس الوزراء ولجهات الاختصاص، بالإضافة الى عدم وضع نظام محدد لتنظيم عمل التفتيش القضائي الشرعي، وكذلك حداثة انشاء وحدة للشكاوى وعدم وضع نظام خاص بالشكاوى واعداد نماذج واضحة لعمل تلك الوحدة. واخيراً عدم تفعيل وحدة الرقابة الداخلية على الرغم من وجودها على الهيكل التنظيمي.

---

67 - الوقائع الفلسطينية، العدد السابع والأربعون، 30/10/2003م.

68 - تقرير بعنوان القضاء الشرعي في فلسطين "آفاق وتحديات" عام 2013، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة.

القضاء العسكري

يختص القضاء العسكري بمحاكمة العسكريين الذين يرتكبون جرائم خلافاً لأحكام القانون. يتبع للقضاء العسكري النيابة العسكرية. يرأس القضاء العسكري هيئة تسمى هيئة القضاء العسكري. تطبق النيابة العامة العسكرية والمحاكم العسكرية قانون أصول المحاكمات الثوري لسنة 1979 فيما يخص إجراءات التقاضي. وفي أعقاب الانقسام أصدر الرئيس الفلسطيني القرار بقانون رقم 28 لسنة 2007 بشأن اختصاص القضاء العسكري في حالة الطوارئ، والذي وسع من صلاحيات القضاء العسكري في حالة الطوارئ لتشمل أي شخص (مدني أم عسكري) يرتكب جرائم واقعة على أجهزة الأمن ومنتسبيها والجرائم الواقعة على مسؤلي وموظفي السلطة والجرائم الواقعة على السلامة العامة والأمن العام الداخلي.

أهم التطورات في القضاء العسكري: 69

• اقرار مدونة سلوك للقضاء وأعضاء النيابة العسكريين: أصدر رئيس هيئة القضاء العسكري مدونة السلوك القضائي للقضاة وأعضاء النيابة العسكرية .[70] تتضمن المدونة أحكاماً عامة ملزمة للقضاة وأعضاء النيابة العامة العسكرية، يترتب على مخالفة أحكامها المساءلة التأديبية. تتسم المدونة بالعمومية، وتحتاج إلى تطوير أكثر وإضافة بعض الأحكام، لكنها تشكل بداية جيدة.

• تم اقامة العديد من الدورات التدريبية للقضاة وأعضاء النيابة العامة العسكرية مواضيع قانونية متخصصة قام بتقديمها قضاة مدنيون من خلال معهد التدريب القضائي التابع لوزارة العدل ومجلس القضاء الأعلى.

• فتح المحاكم العسكرية للعموم: أصبحت المحاكم العسكرية مفتوحة مثل المحاكم المدنية لحضور العامة، لكن هناك نقص في عدد الأماكن الملائمة لعقد محاكم مفتوحة يحضرها عدد كبير من المواطنين.

• وضع سجلات وربطها بالسجل العدلي: تم مأسسة بعض آليات حفظ السجلات في القضاء العسكري بحيث أصبح هناك سجل وارد للقضايا، وسجل للنيابة العامة العسكرية، وسجل للقضايا المفصولة.

• تأسيس مكتب فني وتفتيش قضائي داخل القضاء العسكري: تم تأسيس مكتب فني ودائرة تفتيش قضائي كما هو جار في القضاء النظامي، وذلك ضمن إجراءات تطوير القضاء العسكري.

• اعتماد نظام المساعدة القانونية وإلغاء هيئة الدفاع: قررت هيئة القضاء العسكري إلغاء هيئة الدفاع التي كان يعمل بها سابقاً والتي كانت تتكون من حقوقيين عسكريين يعهد إليهم المرافعة عن المتهمين الذين لا يستطيعون توكيل محامين مدنيين. واستعاضت هيئة القضاء العسكري عن ذلك باعتماد العمل بالمساعدة القانونية بحيث تتم مخاطبة نقابة المحامين لتكليف محامين نظاميين للدفاع عن المتهمين الذين لا تسمح لهم ظروفهم الإقتصادية تعيين محام عنهم.

---

69 - التقرير السنوي واقع النزاهة ومكافحة الفساد 2013، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة.

70 - منشورة في العدد 97 من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 7/10/2012، صفحة 93

وفيما يخص القضاء العسكري نورد الملاحظات الآتية:

- ضعف تعاون بعض الأجهزة الأمنية مع القضاء العسكري.

- المنظومة التشريعية التي يستند إليها القضاء العسكري قديمة وبعض أحكامها تتعارض بشكل صريح مع المعايير الدولية لحقوق الانسان، وبالتالي هي بحاجة إلى مراجعة شاملة، وهو ما يجري عليه العمل حالياً.

-غياب المجلس التشريعي وأثره على سيادة القانون وحماية الحقوق والحريات العامة وعدم المس باستقلالية القضاء وولايته .

الفصل الثاني عشر

الوقاية من الفساد في القطاع الخاص

نظمت المادة 12 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد موضوع الوقاية من الفساد في القطاع الخاص، حيث أشارت إلى أن على الدول أن تتخذ تدابيرها وفق معايير مناسبة للمحاسبة والمراجعة، وتوقيع جزاءات مدنية، وإدارية، وجنائية فعّالة، وتناسبية، ورادعة على عدم الإلتزام بهذه المعايير، وتعزيز المعايير والإجراءات الخاصة بالنزاهة، مثل مدونات قواعد السلوك، وتعزيز معايير الشفافية بين الأجهزة الخاصة(مثل هوية الشخصيات الإعتبارية، والطبيعية)، والوقاية من سوء استخدام الإجراءات المنظمة للشركات الخاصة، وحظر خصم النفقات التي تعد رشاوى من الضرائب.

لا بد من الإشارة إلى أن القوانين التي تحكم عمل القطاع الخاص في فلسطين هي قوانين الشركات السارية، وتتمثل في قانون الشركات المطبق في الضفة الغربية رقم 12 لسنة 1964، المعدل بالقرار بقانون رقم (3) لسنة 2006 والقرار بقانون رقم(6) لسنة 2008 بشأن تعديل قانون الشركات والقوانين السارية في غزة رقم 18 لسنة 1929 و19 لسنة 1930.

وبالنظر إلى طبيعة هذه القوانين وقدمها، يلاحظ أنها لا توفر الحماية الكافية والفعّالة من الفساد. كذلك يجب ألا نغفل دور القوانين الأخرى ذات العلاقة بعمل القطاع الخاص؛ كقانون هيئة سوق رأس المال، وقانون سلطة النقد، وقانون المصارف، وقانون الأوراق المالية، والقرار بقانون رقم (6) لسنة 2014 بشأن التأجير التمويلي، وقانون تدقيق مهنة مزاولة الحسابات وغيرها من القوانين. وقد فرضت قوانين الشركات السارية في فلسطين على الشركات تعيين مدققي حسابات قانونيين، وعدم الإفشاء بأي معلومات تصل إليهم، وأن لا يتم تعيين مدقق حسابات إذا كان شريكاً لأحد أعضاء مجلس الإدارة خوفاً من تضارب المصالح. وقد جاء قانون مزاولة مهنة تدقيق الحسابات تتويجاً لذلك، بحيث وضع الشروط والقيود على ممارسة هذه المهنة، ما ساهم في إسباغ نوع من الحماية والوقاية من الفساد في القطاع الخاص.

وتتولى هيئة سوق رأس المال مهمة التنظيم والرقابة على سوق رأس المال وتطويره، وعلى الشركات الخاضعة لأحكامها، كما عملت على وضع تعليمات بشأن قواعد السلوك الخاصة بالسوق المالي، والإفصاح، والإدراج. ووفقاً لقانون الشركات وتعليمات سلطة النقد الفلسطينية وهيئة سوق رأس المال، يجب على الشركات والبنوك أن تفصح عن ميزانياتها وأنشطتها بحيث تمكن الجمهور من الاطّلاع عليها.
وفي هذا السياق تجدر الإشارة إلى ما تلعبه قواعد حوكمة الشركات في الحد من الفساد، حيث تعتبر حوكمة الشركات من الطرق المهمة لمشاركة القطاع الخاص في مكافحة الفساد. وقد احتوت القوانين الفلسطينية الناظمة لبيئة الأعمال كقوانين الشركات، والتأمين، وسلطة النقد، وهيئة سوق رأس المال، ومزاولة مهنة مدققي الحسابات، والأوراق المالية، والمصارف وغيرها من القوانين، عدداً من المبادئ والقواعد التي تدخل ضمن مبادئ الحوكمة، والتي يعرّفها البعض بأنها الحكم الرشيد الذي يتم تطبيقه عبر حزمة من القوانين والقواعد التي تؤدي إلى الشفافية وإعمال القانون.

وعلى الرغم من أن هناك ضعف في التشريعات التي تكافح الفساد وخاصة في القطاع الخاص، فتقديم الرشاوى والتعاطي بها في القطاع الخاص غير مجرم إلا في حال أن احد الشركاء من القطاع العام، بل إن ولاية هيئة مكافحة الفساد لا يمتد للقطاع الخاص، وبالتالي غياب الرقابة والإفلات من العقاب، والإسهام في ايجاد بيئة خصبة لانتشار الفساد. الا أنه فيما يتعلق بعمل الشركات وهي احد قطاعات العمل الخاص، فنشير في هذا الصدد الى التطور الحاصل والذي تقوم به هيئة سوق رأس المال بعملية الرقابة والتنظيم لعمل الشركات، حيث أن قوانين الشركات هي التي تحكم عمل القطاع الخاص بالإضافة الى بعض القوانين الخاصة، فأطلقت الهيئة استراتيجيتها للأعوام 2012-2014 متضمنة الأهداف التي تسعى لتحقيقها ومنه : [71]

1.استكمال إصدار ومراجعة التشريعات الثانوية في قطاع الاوراق المالية والتأمين والرهن العقاري والتأجير التمويلي في فلسطين وتطويرها بما يحقق مبادئ الشفافية والعدالة والنزاهة وفقاً لأفضل الممارسات الدولية.

2.تأكيد امتثال الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة للقوانين والأنظمة والتعليمات ذات العلاقة بقطاعات رأس سوق المال.

3.توفير بيانات ومعلومات عن سوق قطاعات رأس المال من خلال تطوير قواعد بيانات ومراجعة نوعية الإفصاحات وتطويرها.

4.استكمال البنية التحتية اللازمة لتعزيز حوكمة الشركات من خلال تطوير أدوات قياس مدى التزام الشركات وزيادة الوعي والثقافة الخاصة بالحوكمة.

5.تنفيذ برامج توعوية تستهدف فئات محددة وأخرى عامة والمساهمة في بناء الإستراتيجية الوطنية للتثقيف المالي.

وفيما يتعلق بالتوعية والتثقيف ونشر المعلومات فقد أطلقت هيئة سوق رأس المال مؤخراً موقع الحوكمة الإلكتروني، وذلك بعد تطويره وبناءه ليشكل قناة اتصال ومصدر رئيسي للمعلومات ذات العلاقة بحوكمة الشركات في فلسطين.[72] وتجدر الاشارة الى انه تم وضع مدونة حوكمة الشركات من قبل اللجنة الوطنية للحوكمة في نهاية العام 2009، واستناداً الى المدونة تعتبر هيئة سوق رأس المال الجهة المسؤولة عن تنفيذ هذه القواعد ويسري نطاق تطبيقها على الشركات المساهمة العامة اضافة الى الشركات التي تنضوي تحت رقابة واشراف هيئة سوق رأس المال، وبذلك تعتبر فلسطين من اوائل الدول في المنطقة التي اصدرت مدونة قواعد لحوكمة الشركات.

وفي اطار تعزيز الرقابة على مدى الإلتزام بتطبيق أحكام المدونة وضمان تعزيز الممارسات الفضلى في الشركات طورت الهيئة وبالتعاون مع مؤسسة التمويل الدولية (IFC) وبدعم من أمان، نموذج قياس حوكمة الشركاتSCORECAD، التي جرى تطبيقها على عدة شركات كمرحلة تجريبية خلال عام 2014.

71 - بموجب قرار من مجلس ادارة هيئة سوق راس المال تم تمديد الاستراتيجية للاعوام 2012-2014 لتغطي العام 2015.

72 - انظر موقع الحوكمة http://www.hawkama.ps/SitePages/Hawkama.aspx

وقد بدأت بعض الشركات المساهمة العامة في تطبيق مدونة حوكمة الشركات في فلسطين حيث التزم البعض منها في تضمين التقارير السنوية قيمة مكافآت ونفقات أعضاء مجلس الادارة، وبدأت بعض الشركات بالإلتزام في الإفصاح لدى هيئة سوق رأس المال والبورصة عن بعض المعلومات المؤثرة أو قد تؤثر على نشاطات الشركات المساهمة العامة أو حقوق المساهمين، ونشرها على الموقع الإلكتروني للهيئة والسوق المالي "البورصة". وتطبيقاً لسياسة نشر المعلومات وإتاحتها للجمهور تلتزم الهيئة بنشر تقريرها السنوي وبشكل دوري على موقعها الإلكتروني متضمناً المعلومات المتعلقة بالوضع القانوني، إدارة الهيئة، الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة، التنظيم الإداري والهيكل التنظيمي للهيئة، التدريب وبناء القدرات، أهم إنجازات وأنشطة الهيئة، وكذلك واقع القطاعات التابعة لإشراف الهيئة. [73]

وفي هذا الجانب فقد تحققت مجموعة من الإنجازات ذات العلاقة بتنظيم القطاع الخاص، فقامت سلطة النقد بـــ :74

1.اعداد دليل القواعد والممارسات الفضلى لحوكمة المصارف في فلسطين في العام 2009، والذي يشمل مجموعة من المبادىء الهامة والهادفة للاسهام في تحسين وتطوير آداء المصارف كما تعمل على تعزيز وعي أعضاء مجالس الإدارة باعتبارهم الجهة ذات المسؤولية الأهم عن إدارة المصارف وتنظيم العلاقة بينهم وبين الادارة التنفيذية للمصرف والمساهمين والأطراف ذات العلاقة .

2.اصدار تعليمات الإفصاح واخلاقيات العمل ومعالجة الشكاوى في العام 2010.

3.اقرار مدونة ضوابط ومعايير سلوك واخلاقيات العمل الخاصة بموظفي سلطة النقد في العام 2014.

4.انشاء مكتب أخلاقيات العمل في سلطة النقد وهو مكتب يعنى بمعالجة قضايا أخلاقيات العمل ويتمتع بالإستقلالية في سلطة النقد يتبع ادارياً مباشرة للمحافظ، ويكون مسؤولاً عن التأكد من تنفيذ السياسات المعتمدة لمعالجة القضايا ذات العلاقة بأخلاقيات العمل، وذلك لتوجيه موظفي سلطة النقد بما يتلاءم ومعايير الممارسات الأخلاقية المتوقعة في حال وجود أي تصرف قد يضر بسمعة سلطة النقد ويتسبب بنتائج سلبية على موظفي سلطة النقد المعنيين.

أما هيئة سوق رأس المال فقامت بالآتي:

1.أصدرت الهيئة تعليمات ترخيص أمين الاصدار الصادرة استنادا لاحكام المادة (75) من قانون الاوراق المالية رقم (12) لسنة 2004، وقد تطرقت هذه التعليمات في المادة الرابعة منها لموضوع تعارض المصالح، بالنص على ما يلي:

- يحظر أن تكون لامين الاصدار مصلحة تجارية او مالية في الاصدار بما في ذلك الإكتتاب في سندات القرض، او التصرف بسندات القرض المرهونة لصالحه الا وفقاً لاحكام المادة (7) من اعمال امين الاصدار او وفقاً لاحكام الإتفاقية المبرمة بينه وبين الشركة المصدرة
- يحظر ان يكون كفيلاً (متعهداً) بسداد المستحقات على سندات القرض.
- يحظر على امين الاصدار استلام دفعات تسديد القيمة الاسمية وقيمة الإسناد المستردة والفوائد من الشركة المصدرة لدفعها لمالكي السندات.

---

73 - انظر التقرير السنوي لهيئة سوق رأس المال للعام 2011
http://www.pcma.ps/Rsearches/Reports_Docs/PCMAAnnulReport2011ArabiEnglish.pdf

74 - الموقع الإلكتروني لسلطة النقد http://www.pma.ps

• يحظر الجمع بين مهام اعمال امين الاصدار ومهام الحافظ الامين ومهام مدير الاصدار لفئة الاصدار الواحدة .

2.اصدار تعليمات رقم (2) لسنة 2008 بشأن الإفصاح وتعليمات معدلة رقم (1) لسنة 2013. وتتعلق هذه التعليمات برواتب ومكافآت وبدلات أعضاء مجلس الادارة وكشوفات توضح المبالغ التي حصل عليها موظفو الإدارة التنفيذية خلال السنة المالية، بالإضافة للتقارير السنوية وغير ذلك .[75]

3.اعداد دليل ارشادي لتطبيق نموذج قياس حوكمة الشركات Scorecard ومساعدة الشركات في اتباع متطلباته في العام 2013.

4.تبني مدونة سلوك لأعضاء مجلس ادارة هيئة سوق رأس المال وموظفيها في العام 2013.

5.اصدار قرار بخصوص شفافية تداول الأوراق المالية في العام 2013، الذي بموجبه يحظر على أي مطلع من تداول أسهم الشركة خلال الأيام العشرة التي تسبق اجتماع مجلس الإدارة الذي يتم فيه مناقشة معلومات جوهرية، والتي لها تأثير مباشر على سعر الورقة المالية، وكذلك حدد فئات المطلعين لغايات عمليات الإفصاح والمنع من التداول. وقد جاء اصدار هذا القرار تطبيقاً لمبادئ الإفصاح والشفافية في التعاملات المالية وحفاظاً على مصالح المستثمرين.

6.اطلاق موقع الحوكمة الإلكتروني في العام 2013 .

7.اصدارتعليمات رقم (1) لسنة 2014 بشأن قواعد السلوك المهنية الخاصة لشركات التأمين معدلة لتعليمات قواعد السلوك المهنية الخاصة لشركات التأمين رقم (4) لسنة 2007.

8.اصدار تعميم يلزم شركات التأمين بالإلتزام بتقديم تقرير الخبير الإكتواري المعين من الشركة مع البيانات المالية الختامية المقدمة للهيئة، والزام الشركات بعدم توزيع اية ارباح على المساهمين الا اذا تبين بتقرير الخبير وجود فائض من الأموال اثناء الفحص اللازم للمركز المالي للشركة وبعد اخذ موافقة الهيئة.

9.عرض النتائج الإجمالية للمرحلة التجريبية لتطبيق نموذج قياس حوكمة الشركات في شهر نيسان2015، ويهدف هذا النموذج الى قياس مدى التزام الشركات المساهمة العامة بقواعد حوكمة الشركات على اساس كمي وموضوعي وبطريقة علمية منهجة تتسم بالشفافية والوضوح وفقاً لأحدث الممارسات الدولية في هذا المجال. وقد مثل هذا النموذج اضافة نوعية لتعزيز حوكمة الشركات في فلسطين باعتباره اداة هامة تمكن العديد من الأطراف ومن أهمها الشركات المساهمة العامة وتحديداً مجلس الإدارة والإدارة العليا في الشركة، لقياس مدى التقدم الحاصل في حوكمة الشركات وتعزيز افضل الممارسات بهذا الخصوص، كما يمكن الإعتماد على نتائج هذه الاداة من قبل المستثمرين والمحللين الماليين في تقييم وضع الشركة الحالي وبناءً عليه اتخاذ القرار الإستثماري المناسب، كما تمكن نتائج هذا النموذج الهيئة من قياس مدى التقدم الحاصل في تطبيق وإنفاذ قواعد الحوكمة الواردة في مدونة قواعد حوكمة الشركات ورسم السياسات والخطط المستقبلية ذات العلاقة بحوكمة الشركات على اسس موضوعية وعلمية دقيقة، حيث يأتي ذلك انسجاماً واستراتيجية الهيئة في تعزيز الأدوات اللازمة لضمان الإلتزام بقواعد الحوكمة وابراز اهمية المنافع التي تعود على الشركات ذاتها كنتيجة لتطوير وتعزيز ادوات الرقابة الداخلية والشفافية والإفصاح مع المساهمين والشركاء والأطراف ذات العلاقة وبالتالي تعزيز حوكمة الشركات في فلسطين.

75 - انظر الوقائع الفلسطينية الأعداد (78 و 102).

وفيما يخص مكافحة الفساد في القطاع الخاص فنورد الملاحظات الآتية :76

1.خلو التشريعات النافذة من تجريم الرشوة والإختلاس في القطاع الخاص، ولا بد من التنبه لاهمية سد هذا الفراغ انسجاماً مع ما نصت عليه اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد من تجريمها للرشوة في القطاع الخاص، لما في ذلك من أثر في مكافحة الفساد والحد من استشرائه. إلا أنه يجب الاشارة إلى وجود عدد من التشريعات والتي يمثل النقص في وجودها فراغاً تشريعياً تنعكس اشكاليته على بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في العمل الخاص، مثل: قانون تشجيع المنافسة ومنع الاحتكار، قانون منح الإمتيازات العامة، قانون تسوية الديون، قانون الشركات المعدل.

2.بعض الشركات المساهمة العامة زادت من الإفصاح عن المعلومات للمواطنين مثل نشر أسماء المساهمين الكبار وحجم مساهمتهم في الشركة وما يملك أزواجهم أو أولادهم في نفس الشركة. كذلك نشرت بعض الشركات مكافآت أعضاء مجلس الإدارة، لكن بعضها نشر قيمة المكافآت بشكل إجمالي وليس تفصيلي. كما أن بعض الشركات بدأت تنشر معلومات عن ما تقوم به من نشاطات المسؤولية الإجتماعية.

3.ما زالت هناك كثير من الشركات لا تنشر نظامها الداخلي على الموقع الإلكتروني، ولا تنشر اتفاقيات الإمتياز التي حصلت عليها من السلطة الفلسطينية.

4.بعض الشركات ما زالت تجمع بين منصب مدير عام الشركة ورئاسة أو عضوية مجلس ادارتها.

5.بعض الشركات المدرج منها في سوق الأوراق المالية، لا يوجد لديها موقع الكتروني، أو يوجد لديها موقع لكنه غير فاعل أو غير محدث من فترات طويلة.

6.لا زالت مجالس الإدارة في العديد من الشركات المساهمة العامة التي تدير مرافق عامة لا تعتمد نظاماً ملزماً للإفصاح عن تضارب المصالح لأعضاء ادارتها عند ظهورها.

76 - التقرير السنوي واقع النزاهة ومكافحة الفساد 2013، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، رام الله.

الفصل الثالث عشر

مشاركة المجتمع

نظمت المادة 13 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد موضوع مشاركة المجتمع، حيث أشارت إلى أن على الدول أن تتخذ تدابير لرفع وعي الجماهير بشأن وجود الفساد، والأسباب المؤدية إليه، ومدى شدته، والتهديد الذي يمثله، وكذا بوجود هيئة/ هيئات لمكافحة الفساد، والمشاركة الفعالة من قبل منظمات المجتمع المدني في رصد ومراجعة السياسات والاتفاقيات الوطنية والدولية لمكافحة الفساد، وحصول الجماهير على الوثائق ذات الصلة بمكافحة الفساد، كالسياسات، وعمليات الإستعراض، وعمليات التقييم.
إن الإطار القانوني الذي يحكم عمل مؤسسات المجتمع المدني هو قانون الجمعيات رقم 1 لسنة 2000، والمنظمات غير الحكومية، أو ما يسمى "مؤسسات المجتمع المدني" ضرورية لأي مجتمع، وقد بلغ عدد المنظمات الأهلية المحلية المسجلة حتى عام 2014 لدى وزارة الداخلية 2778 منظمة في الضفة الغربية وقطاع غزة تعمل في مناحي الحياة المتعددة، وما زالت المؤسسات المتخصصة في ملاحقة الفساد محدودة النشاطات في مجال تعزيز النزاهة والشفافية.
ويمكن القول ان عدد المؤسسات الأهلية التي تتضمن برامجها نشاطات تتعلق بمجال تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد ما زالت محدودة، وبادر عدد من المنظمات الأهلية بتشكيل ائتلافات، وتنسيق الجهد، والتي كان أبرزها الائتلاف الأهلي لشفافية الموازنة العامة، ومأسسة المنتدى المدني لتعزيز الحكم الرشيد في قطاع الأمن. كما ساهم مركز تطوير المنظمات الأهلية NDC ومؤسسة أمان في بناء قدرات عدد من منظمات العمل الأهلي في الجوانب الادارية والمالية لمساعدتها في تحسين بيئة الحوكمة الداخلية، وتعزيز آليات المساءلة الداخلية.

الفصل الرابع عشر

مكافحة غسل الأموال

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

يمثل قرار بقانون مكافحة غسل الأموال رقم 9 لسنة 2007 والقرار بقانون المعدل رقم (6) لسنة 2013 الإطار القانوني الناظم لمكافحة غسل الأموال في الواقع الفلسطيني، والذي نص على إنشاء اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال، ووحدة المتابعة المالية ومقرها سلطة النقد. وقد منح هذا القانون اللجنة مجموعة من الإختصاصات، من ضمنها وضع السياسات العامة لمكافحة الفساد، ووضع السياسة التي توجه عمل الوحدة ... الخ. وتطرق القانون في مواده الأولى إلى تعريف جريمة غسيل الأموال وحدد نطاقها بما ينسجم مع الاتفاقية. وفيما يتعلق بتحديد العميل والمالك المفيد (المستفيد الحقيقي)، نص قانون مكافحة غسل الأموال على أن يقوم المصرف بالتعرف على عملائه (الطبيعيين أو الاعتباريين)، والمستفيد الحقيقي، والتحقق من هوياتهم من خلال الوثائق أو البيانات أو المستندات.[77] وبخصوص مسك الدفاتر، فإن قوانين الشركات وقانون المصارف رقم 2 لسنة 2002 (المادة 40)، قد فرض على البنوك العاملة في فلسطين أن تحتفظ دائماً بدفاتر وسجلات تبين حساباتها وعملياتها ومركزها المالي، كما عليها أن تعد في نهاية كل سنة مالية وفقاً للأصول والمعايير المحاسبية بياناتها المالية وحساباتها الختامية التي تعبر بدقة عن نتائج عملياتها خلال تلك السنة.

كما شدد هذا القانون على مسألة الإبلاغ، فنص في المادة 14 "على المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية، في الحالة التي تشتبه 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".

وبخصوص تبادل المعلومات، فقد نصت المادة 45 من القانون ذاته على أن "لوحدة المتابعة المالية تبادل المعلومات مع الوحدات النظيرة بناءً على الإتفاقيات التي توقعها منظمة التحرير الفلسطينية بهذا الخصوص، وبما لا يتعارض مع القوانين السارية في أراضي السلطة الوطنية".

وحول إنشاء وحدة استخبارات مالية، فإن القانون نص على إنشاء وحدة للمتابعة المالية، وليس وحدة استخبارات مالية، إذ أن هدف وحدة المتابعة المالية تلقي التقارير المالية من الجهات المختصة بوجود شبهة ومتابعتها.

---

77 - مادة 6 من قانون مكافحة غسل الأموال رقم 9 لسنة 2007.

وحول وضع تدابير لاكتشاف حركة الأموال والأدوات المالية المتداولة عبر الحدود ورصدها، فقد فرض القانون على المؤسسات المالية بالنسبة للعلاقات القائمة عبر الحدود مع المصارف المراسلة، جملة من الأمور من ضمنها التعرف على، والتحقق من، المؤسسات المتلقية التي تقيم معها علاقة مصرفية، وجمع المعلومات عن النشاطات التي تقوم بها المؤسسة المتلقية، وغيرها من التزامات فرضها القانون. ومن الجدير بالذكر في هذا السياق، أن السلطة الفلسطينية ليس لديها سيطرة على الحدود في ظل استمرار الإحتلال الإسرائيلي، الذي لا يزال يسيطر على الحدود والمعابر في الأراضي الفلسطينية كافة.

وعلى صعيد المسؤولية، فقد فرض القانون عقوبة الغرامة على الأشخاص الإعتبارية التي ترتكب جريمة غسل الأموال، بالإضافة إلى عقوبة المسؤول، كما فرض على المؤسسات المالية عند الإشتباه في عملية مالية الإمتناع عن إتمامها.

و نص على إمكانية قيام وحدة المتابعة المالية بطلب معلومات من الوحدات النظيرة التي وقعت معها منظمة التحرير اتفاقيات ثنائية.

ويمكن القول إن كثيراً من مواد القانون جاءت منسجمة وأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بل إن القانون ذهب أبعد من ذلك بتبنيه الأحكام كافة التي خيرت فيها الدول الأخذ بها من عدمه. [78]

وفي الجانب العملي فلقد تم فعلياً إنشاء اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال بالإستناد إلى قرار الرئيس رقم 174 لسنة 2008، وتضم تسع شخصيات تمثل معظم الوزارات، بالإضافة إلى رئيس سلطة النقد، وعدد من الخبراء الماليين والقانونيين والإقتصاديين. وتجتمع اللجنة أربع مرات في السنة في وحدة المتابعة المالية في مقر سلطة النقد. كذلك تم إنشاء وحدة المتابعة المالية في مقر سلطة النقد، وهي تمارس أعمالها حالياً، وهي وحدة مستقلة في عملها وفي إدارتها، ويحظر على أي كان التدخل في عملها.

كما أصدرت اللجنة عدداً من التعليمات الخاصة بمكافحة الفساد للبنوك وهيئة سوق رأس المال، شركات التامين، والرهن العقاري، والسوق المالية. وقد أشارت المادة 6 من قرار بقانون مكافحة غسل الأموال رقم 9 لسنة 2007 إلى موضوع التعرف على العميل، ويتم التقيد به وتطبيقه، كما أن اللجنة فصلته بشكل جيد في تعليماتها الموجهة للبنوك.

وحول إنشاء وحدة استخبارات مالية، فقد تم عملياً إنشاء وحدة للمتابعة المالية، ويتمثل اختصاصها في تلقي التقارير وتحليلها وتعميمها، وهي لا تختص بأعمال الرقابة اليومية، وتمارس حالياً عملها في مقر سلطة النقد.

وبخصوص وضع تدابير لاكتشاف حركة الأموال، تبرز إشكالية تتمثل في أن السلطة الفلسطينية لا تسيطر على الحدود والمعابر بسبب استمرار الإحتلال الإسرائيلي، وبالتالي ليس من السهل التقيد بهذا الأمر.

وعلى الرغم من الصعوبات البالغة في تحديد حجم مشكلة غسل الأموال ومدى أضرارها نتيجة حداثة التجربة في مناطق السلطة الفلسطينية، فإنه يمكن الإستناد إلى عدد من المعطيات لتقدير ذلك، ولو بشكل أولي. ويمكن القول إن الجرائم المتصلة بظاهرة غسل الأموال في مناطق السلطة الفلسطينية تتأثر بوجود هذه الظاهرة في إسرائيل، وتكاد تنحصر في الاتجار مع تجار إسرائيليين (ومستوطنين أيضاً في المستوطنات المقامة على أراضي الفلسطينيين في الضفة) بالبضائع الفاسدة، والسلاح، وتهريب سلع للسوق الفلسطينية، كالأجهزة الإلكترونية. كما يتم أحياناً تهريب أموال فاسدة من الخارج عبر البنوك

78 - مراجعة نقدية للقرار بقانون 9 لسنة 2007 بشأن غسل الأموال، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، 2009، ص3.

لأفراد أو مؤسسات أو شركات تنشأ لهذا الغرض.[79]
وللحد من هذا النوع من الجرائم، فقد اتخذت العديد من المؤسسات، مثل سلطة النقد، والبنوك المحلية، وهيئة سوق رأس المال، إجراءات احترازية لمحاربة الظاهرة، والتصدي للعمليات المشبوهة والإبلاغ عنها، حيث قامت سلطة النقد استناداً إلى قانون سلطة النقد رقم 2 لسنة 1997 باتخاذ مجموعة من الإجراءات والقرارات بغية استقرار الجهاز المصرفي وحماية الإقتصاد الفلسطيني من سوء الإستخدام والإستغلال، وذلك من خلال:

1.إنشاء وحدة المتابعة المالية، والقيام بتنفيذ خطة مكافحة غسل الأموال، من خلال جمع المعلومات المتعلقة بالعمليات المشبوهة، وتحليلها، وتسليمها إلى الجهات القضائية.
2.إصدار تعاميم للجهاز المصرفي الفلسطيني توضح دور المصارف في المكافحة، وتلزمها بالإبلاغ عن العمليات المشبوهة، وبموجب هذه التعاميم التزمت المصارف بما يلي:
أ.تعيين مراقبي امتثال وفق توصيات بازل، لإنجاز مهمات المتابعة، والتحقق من التزام المصارف بالقوانين والأنظمة والتعليمات الصادرة عن سلطة النقد، من خلال متابعة العمليات المصرفية والمالية حفاظاً على سمعة الجهاز المصرفي وتجنيبه المخاطر وسوء الإستخدام.
ب.تزويد وحدة المتابعة المالية بالمعلومات اللازمة في الوقت المحدد حول العمليات المشبوهة.
ت.تحديث بيانات العملاء، ما يوفر معلومات كافية عنهم، وعن وطبيعة أعمالهم والقصد من فتح الحساب.[80]
3.وأصدرت هذه اللجنة مجموعة من التعليمات :
• تعليمات مكافحة غسل الأموال الخاصة بالبنوك العاملة في فلسطين رقم (1/2009) .
• تعليمات مكافحة غسل الأموال الخاصة بالصرافين رقم (2/2009).
• تعليمات مكافحة غسل الأموال الخاصة بالجهات الخاضعة لرقابة واشراف هيئة رأس سوق المال رقم (3/2009).
• تعليمات الإفصاح عن المبالغ النقدية عند ادخالها عبر المعابر الى اراضي السلطة الوطنية رقم (4/2009).
• تعليمات رقم(1) لسنة 2014م بشأن الأشخاص المعرضين سياسياً للمخاطر. والتي بموجبها حددت الأشخاص المعرضين سياسياً للمخاطر بأنهم الأشخاص الذين يشغلون أي من المناصب أو الوظائف التالية سواء أكانوا محليين أو أجانب وأفراد عائلاتهم وذوي الصلة بهم: الأشخاص الذين يشغلون مناصب سياسية عامة أو وظائف علي، رئيس الدولة ومستشاريه ورؤساء المؤسسات التابعة للرئاسة، رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم، وكلاء الوزارات ومن في حكمهم، المدراء والمدراء العامون في الوظائف الحكومية والوظائف العامة ومن في حكمهم، مدراء ورؤساء الهيئات والمؤسسات العامة ومن في حكمهم، رئيس وأعضاء المجلس التشريعي، رئيس وأعضاء المجلس القضائي، قضاة المحاكم على اختلاف درجاتها، أعضاء النيابة العامة، مدراء وقادة الأجهزة الأمنية والمسؤولين فيها ومدراء إداراتها وأقسامها في الإدارات العامة والمحافظات، مدراء وقادة الأمن العام الفلسطيني والمسؤولين فيه، ومدراء إدارات وأقسام الأمن العام في الإدارات العامة والمحافظات، القادة والمراتب العليا في الأحزاب السياسية والفصائل الفلسطينية وذوو المراكز المهمة في هذه الأحزاب والفصائل، رؤساء ونواب ومدراء المؤسسات

79 - تقرير حول التجربة الفلسطينية في مكافحة غسل الأموال، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، 2008، ص: 13.
80 - تقرير الفساد السنوي للعام 2008، رام الله، 2008، ص: 14.

أو الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية غير الحكومية المحلية والأجنبية وأعضاء مجالس الإدارة، السفراء والقناصل وأعضاء السلك الدبلوماسي، رؤساء ومدراء المنظمات الدولية ونوابهم وممثليهم، المسؤولون التنفيذيون في الشركات المملوكة للدولة .

• قامت سلطة النقد في العام 2014 باصدار الدليل الإرشادي للصرافين لمكافحة غسل الاموال ويتضمن هذا الدليل شرحاً لمفهوم غسل الأموال وأطرافه ومراحله وآثاره السلبية على الصراف والإقتصاد بشكل عام. كما يتضمن بعض الممارسات التي قد تعرض الصراف لمخاطر الوقوع في جرائم غسل الأموال ومؤشرات الاشتباه التي قد توحي بوجود عمليات غسل الأموال وسبل الوقاية منها.

أما عن دور هيئة سوق رأس المال في مكافحة غسل الأموال، فيمكن القول إن الهيئة هي الجهة الرقابية على قطاع سوق رأس المال والمؤسسات العاملة فيه، وتلتزم الهيئة بإنشاء وتهيئة الوسائل الكفيلة بالتحقق من التزام المؤسسات المالية الخاضعة لرقابتها بالأنظمة والقواعد المقرة قانوناً، ويشمل ذلك وضع ضوابط الرقابة على تلك الجهات، وتحديد الإجراءات التي يتعين على هذه المؤسسات القيام بها للالتزام بهذه الضوابط، ولتلافي حدوث عمليات غسل الأموال عمدت الهيئة، وتماشياً مع قانون مكافحة غسل الأموال، إلى اتخاذ مجموعة من الإجراءات منها:

-تطبيق مبدأ اعرف عميلك"؛ فمن خلال هذا المبدأ يحظر على شركات الوساطة المالية قبول الدفع أو الصرف النقدي (الكاش)، وإنما تتم المعاملات المالية كافة من خلال الحسابات البنكية، وذلك حتى يتسنى للبنوك معرفة حقيقة المتعاملين معها، وهذا أيضاً ما قامت به سلطة النقد وفقاً لقانون سلطة النقد رقم 2 لسنة 1997.

-تطبيق مبدأ سياسات الإفصاح، حيث يتعين على كافة العاملين في الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة، وبخاصة من يشغلون مناصب عليا كالمديرين العامين، وأعضاء مجالس الإدارة، أن يفصحوا عن كافة المعاملات المالية الخاصة بهم وبأقاربهم من الدرجة الأولى، وأن تخضع هذه المعاملات كافة للرقابة والتدقيق.

-اصدار تعميم عن هيئة سوق رأس المال بتاريخ 20/9/2012 حول "مكافحة غسيل الأموال" رقم (3/2009) والذي يؤكد على ضرورة العمل والإلتزام بتعليمات مكافحة غسيل الأموال الخاصة بالجهات الخاضعة لرقابة هيئة سوق راس المال، وذلك للحفاظ على سلامة قطاع التأمين من خطر غسل الاموال.

قائمة المراجع:

• مراجعة نقدية للقرار بقانون 9 لسنة 2007 بشأن غسل الأموال، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، 2008.
• تقرير حول التجربة الفلسطينية في مكافحة غسل الأموال، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، 2008 .
• نظام النزاهة الوطني، فلسطين، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، رام الله، 2009.
• السياسات والتشريعات الفلسطينية في مكافحة الفساد، دراسة تحليلية، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، رام الله، ط1، 2008.
• العطاءات الحكومية، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، رام الله، 2008.
• التقرير السنوي واقع النزاهة ومكافحة الفساد للعام 2008، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، رام الله.
• تقرير بخصوص تقييم الالتزام بالتدابير الوقائية في اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد 2010، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة.
• التقرير السنوي واقع النزاهة ومكافحة الفساد للعام 2011، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، رام الله، 2012.
• التقرير السنوي واقع النزاهة ومكافحة الفساد للعام 2012، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، رام الله، 2013.
• التقرير السنوي واقع النزاهة ومكافحة الفساد للعام 2013، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة.
• التقرير السنوي واقع النزاهة ومكافحة الفساد للعام 2014، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، رام الله، 2015.
• مقياس النزاهة الوطني 2014، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة ، رام الله، 2015.
• العطاءات الحكومية، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، 2008.
• نزاهة العقود الإدارية على ضوء قانوني العطاءات للاشغال الحكومية واللوازم العامة، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، 2009.
• القضاء الشرعي في فلسطين "آفاق وتحديات"، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة ، رام الله، 2013.
• ضمانات تعزيز الإبلاغ عن الفساد في فلسطين، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة ، رام الله، 2015

المواقع الإلكترونية:

• مجلس القضاء الأعلى http://www.courts.gov.ps
• هيئة مكافحة الفساد http://www.pacc.pna.ps
• النيابة العامة http://www.pgp.ps
• ديوان الموظفين العام: http://www.gpc.gov.ps
• ديوان الرقابة المالية والإدارية: http://www.saacb.ps
• وزارة المالية www.pmof.ps
• سلطة النقد http://www.pma.ps
• هيئة سوق رأس المال http://www.pcma.ps
• الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان " http://www.aman-palestine.org