



الإنتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان

تقرير

استعراض دولة فلسطين في تنفيذ

الفصلين الثاني (التدابير الوقائية) والخامس (استرداد الموجودات) من اتفاقية

الأمم المتحدة لمكافحة الفساد UNCAC

2018



يتقدم ائتلاف أمان بالشكر الجزيل

للأستاذة صمود البرغوثي، منسقة الرصد في ائتلاف امان لقيامها بإعداد هذه الدراسة، وللدكتور عزمي الشعبي - مستشار مجلس إدارة ائتلاف أمان لشؤون مكافحة الفساد وفريق أمان الذي عمل على مراجعة الدراسة وتحديثه.

© جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2018. **تقرير** ظل حول استعراض دولة فلسطين في تنفيذ الفصلين الثاني (التدابير الوقائية) والخامس (استرداد الموجودات) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. رام الله- فلسطين.

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

مقدمة

انضمت دولة فلسطين الى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب إيداع صك انضمامها لدى الأمين العام للأمم المتحدة في ٢ نيسان/أبريل للعام ٢٠١٤، ودخلت حيز التنفيذ في شهر أيار من العام نفسه، ويترتب التوقيع على الاتفاقية مجموعة من الالتزامات تتمثل بموائمة التشريعات والسياسات والإجراءات الخاصة بالدولة مع احكام وبنود الاتفاقية، ورغم قيام فلسطين بالتوقيع على الاتفاقية ودخولها حيز التنفيذ بعد شهر من التوقيع عليها، ولم يجر تبني الاتفاقية كقانون وطني ولم يتم نشرها في الجريدة الرسمية الفلسطينية لتصبح أحكامها ملزمة للمكلفين بها كما هو متبع دستوريا وأصوليا وفقا للإطار القانوني الساري.

ويتضمن الإطار القانوني الوطني لمكافحة الفساد أحكاما في عدد من القوانين أهمها: قانون مكافحة الفساد، قانون الإجراءات الجزائية وقانون مكافحة غسل الأموال والارهاب، إضافة الى قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ الساري في الضفة الغربية وقانون العقوبات رقم (٦٩) لسنة ١٩٥٣ و رقم (٧٤) لسنة ١٩٣٦ المُطبّقين في قطاع غزة. و تنقسم المحاكم الى محاكم نظامية و دينية وعسكرية^١. وقد أنشأت فلسطين محاكم ونيابات متخصصة وأبرزها نيابة مكافحة الفساد ومحاكمة جرائم الفساد إضافة الى هيئة مكافحة الفساد.^٢

وفقا لاتفاق الدول الواقعة على الاتفاقية تلتزم دولة فلسطين بالخضوع لعملية استعراض من قبل خبراء دولتين عضويتين على مرحلتين للتأكد من مدى تطبيق أحكام الاتفاقية ويشار هنا إلى أن دولة فلسطين أنجزت المرحلة الأولى من استعراض تنفيذ الاتفاقية في العام 2015، حيث تم استعراض دولة فلسطين للفصلين الثالث والرابع من الاتفاقية بالدورة الأولى للاستعراض من قبل دولتي عُمان ميكرونيزيا، وأنهت عملية الاستعراض بنجاح، وقامت بنشر التقرير كاملاً بالإضافة للخلاصة الوافية على الموقع الخاص بالأمم المتحدة، وكذلك على الموقع الإلكتروني لهيئة مكافحة الفساد.

مع بداية العام 2018 بدأ التحضير لعملية الاستعراض ضمن الدورة الثانية في الفصلين الثاني والخامس المتعلقين بالتدابير الوقائية واسترداد الموجودات بإشراف مكتب الامم المتحدة المعني بالجريمة والمخدرات، حيث سيتم استعراض التزام فلسطين باحكام الاتفاقية من قبل دولتي بوركينا فاسو وماليزيا، وقد تم تشكيل لجنة خبراء حكومية مكونة من 18 موظف حكومي مختص بمسائل مكافحة الفساد من عدد من الوزارات والمؤسسات الحكومية وتم نشرها عبر الموقع الخاص للأمم المتحدة^٣، وقامت اللجنة بتعبئة التقييم عبر البرنامج الخاص المعتمد من مكتب الامم المتحدة وتم إرساله الى الدولتين اللتين ستراجعان دولة فلسطين وسيتم عقد اجتماع بين اللجنة وممثلو الدول لاستلام الملاحظات على التقرير منتصف العام الجاري، وقد تم عقد ورشة صممت لبناء قدرات فريق الخبراء الحكومي لدولة فلسطين لمكافحة الفساد في الشهر الأول من العام 2018، في مركز حكم القانون ومكافحة الفساد في الدوحة، وكان الغرض منها تعزيز استمرار جهود الحكومة الفلسطينية في تنفيذ احكام ومواد اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد وفقا للمعايير الدولية^٤.

^١ تقرير استعراض فلسطين في تنفيذ اتفاقية الامم المتحدة في الفصلين الثالث والرابع، 2015.

^٢ المصدر السابق.

^٣ http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/IRG-Experts/English/SecondCycle/Palestine_E.pdf

^٤ <http://www.maannews.net/Content.aspx?ID=9382094>

يهدف هذا التقرير الى فحص مدى تنفيذ دولة فلسطين والتزامها بما جاء في الفصلين الثاني والخامس من الاتفاقية بما يشمل الجانب التشريعي والعملي لتحقيق ذلك، ولتحقيق الهدف المرجو سوف يتم تقسيم التقرير إلى فصلين رئيسيين تبعاً للفصول المراد استعراضها ومدى انسجام الواقع القانوني والعملي الفلسطيني لهما وهما الفصل الأول التدابير الوقائية، والفصل الثاني استرداد الموجودات، ولتحقيق هذا الهدف اعتمدت الباحثة في إعداد هذا التقرير على المنهج الوصفي التحليلي وتقديم الملاحظات على كل قسم والثغرات التي تعترض التنفيذ في الواقع الفلسطيني. كما استخدمت الباحثة أدوات في سبيل إعداد التقرير منها إرشادات الإجابة على قائمة التقييم الذاتي المرجعية الشاملة الصادرة عن مكتب الامم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، الأطر القانونية الفلسطينية ذات العلاقة بالفصلين، المعلومات المنشورة من مصادرها الفلسطينية الرسمية و ما تم نشره عبر المواقع الالكترونية للجهات ذات العلاقة، التقارير المتخصصة الصادرة عن ائتلاف أمان ذات الصلة⁵، والتقارير السنوية للمؤسسات العامة ذات الصلة، فضلا عن إجراء بعض المقابلات مع ذوي الاختصاص.

⁵ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان: المؤسسة الأهلية الفلسطينية المتخصصة بتعزيز قضايا النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد، والحاصلة على عضوية منظمة الشفافية الدولية TI.

الفصل الثاني

التدابير الوقائية

➤ سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية

ينبغي تنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة بشكل منسق بين المؤسسات ذات الصلة، وينبغي أن تشجع على مشاركة المجتمع، وأن تحظى بالدعم الصريح والكامل من التنفيذيين، وتعكس مبادئ سيادة القانون، وحسن إدارة الشؤون العامة والأملاك العامة، والنزاهة والشفافية والمساءلة (المادة 5 من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد).

انسجاماً مع المادة المذكورة شهد العام 2017 تبني وإقرار الحكومة الفلسطينية ل"أجندة السياسات الوطنية، المواطن أولاً: 2017 - 2022" بتاريخ 2017/2/21 كوثيقة رسمية لتعزيز المساءلة والشفافية في إدارة المال والشان العام في المؤسسات العامة، اشتملت على الإطار العام للسياسات الوطنية ولم تحدد السياسات التفصيلية والإجراءات العملية، وتلاها مصادقة الحكومة على عدد من خطط العمل القطاعية كالأستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام والخدمة المدنية. كما تم إرفاق نموذج تقييم خاص لتنفيذ الأجندة من خلال نظام التقارير الربعية والسنوية لفحص نتائج التنفيذ العملي لما جاء فيها، ما يعتبر مدخلاً لمساءلة الحكومة عن تنفيذ سياساتها، وتطوير دور الأجهزة الرقابية فيها، لا سيما ديوان الرقابة المالية والإدارية. وقامت الحكومة بالتشاور مع عدد من مؤسسات المجتمع المدني، وبدوره، ساهم المجتمع المدني في إبداء ملاحظات مهمة في أكثر من مجال وموضع في الوثيقة.

السياسة التاسعة من أجندة السياسات الوطنية مؤكدة على تعزيز النزاهة، سيما على أهمية دور مدونة السلوك كأداة لتحقيق قيم النزاهة والأخلاقيات المهنية في العمل العام والوظيفة العمومية، وحثت أجندة السياسات الوطنية على مأسسة التزام المؤسسات الحكومية بالمدونة وأحكامها والتدريب حول أحكامها، وبذل الجهود للترويج لها.

تبنيت وثيقة أجندة السياسات الوطنية مبدأ تعزيز شفافية عمل الحكومة، بما يشمل الحق في الوصول إلى المعلومات، وأكدت مبدأ الانفتاح على الجمهور⁶، هنا نذكر أن الحكومة انضمت الى مبادرة الحكومة المنفتحة من خلال مصادقة مجلس الوزراء الفلسطيني خلال العام 2015 على تشكيل فريق وطني للانضمام لمبادرة شراكة الحكومة المنفتحة⁷، ومع كل ذلك، لم يتم تنفيذ التعهدات ولا الإيفاء بالتأكدات في إصدار قانون الحق في الحصول على المعلومات حتى تاريخ إعداد هذا التقرير، كذلك الحال بالنسبة لقانون الأرشيف الوطني، فإنه ما زال في مكتب الرئيس للمصادقة عليه بعد إجراء تعديلات كبيرة على مسودته الصادرة في العام 2010، إضافة الى قيام مجلس الوزراء بحجب القرارات الصادرة عنه عن موقعه الإلكتروني الرسمي منذ نيسان من العام 2017.

⁶ أجندة السياسات الوطنية، ص 31.

⁷ مبادرة أطلقتها الولايات المتحدة الأمريكية مع البرازيل عام 2011 لتعزيز الديمقراطية التشاركية من خلال تحسين أداء المؤسسات الحكومية وتعزيز النزاهة والشفافية في إدارة المال العام.

تم تشكيل لجنة حكومية للتواصل والشراكة مع المجتمع المدني بتاريخ 2016/7/28 بقرار من مجلس الوزراء، إلا أن هذه اللجنة لم تجتمع سوى مرتين منذ تأسيسها، بدعوة بعض منظمات المجتمع المدني وبشكل إنتقائي ولا يعكس نهجا تشاركيا حقيقيا بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني كما لم يلتزم وزير المالية والتخطيط بإشراك مؤسسات المجتمع المدني لنقاش مشروع موازنة عام 2018.

إن أجندة السياسات الوطنية اعتبرت خطوة يمكن البناء عليها في سبيل تعزيز الشفافية والمساءلة و حفظ المال العام ومنع إهداره ومكافحة الفساد سيما السياستين التاسعة والعاشره على الرغم من الملاحظات على تنفيذهما.

هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية قامت بتاريخ 2015/8/3 بإطلاق الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للأعوام 2015 – 2018، حيث تضمنت أربعة محاور: منع وقوع الفساد والوقاية منه، وإنفاذ القانون والملاحقة القضائية، ورفع مستوى الوعي والتنقيف والتدريب والمشاركة المجتمعية، وتنسيق الجهود لمكافحة الفساد، التعاون الدولي. وفي سبيل تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد قامت هيئة مكافحة الفساد بمجموعة من النشاطات بالتعاون مع عدد من المؤسسات الحكومية والأهلية وبشكل خاص في مجال التعريف بقانون مكافحة الفساد وقرارت الذمة المالية من المكلفين بتقديمها خلال العام 2017.

يلاحظ على هذا الجانب:

أنه بالرغم من وجود أجندة السياسات الوطنية 2017 – 2022، والاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2015 – 2018، إلا أنه لم يتم حتى الآن إعداد خطة وطنية حكومية عابرة للقطاعات وشاملة وموضوعية وتشاركية لمكافحة الفساد، يشارك في إعدادها وتنفيذها والرقابة عليها المؤسسات الرسمية، وممثلين عن المؤسسات الأهلية والقطاع الخاص، تشمل إعداد خطة تنفيذية سنوية توضح فيها النشاطات والتدخلات المحددة للتنفيذ، ودور كل شريك فيها، وفقا لجداول زمنية مع نظام واضح لإعداد التقارير، بهدف متابعة وتقييم نتائج تنفيذ الخطة وفقا للآليات المتبعة في إعداد وتنفيذ الخطط الوطنية، ويصادق عليها مجلس الوزراء تبعا للأصول المتبعة في إقرار الخطط الوطنية، وهذا الغياب للخطة الشاملة، يجعل من مكافحة الفساد جهوداً مبعثرة، ومبادرات منفردة، غير كاملة.

➤ هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية

تكفل كل دولة طرف وجود هيئة تتولى منع ومكافحة الفساد، وتعزيز التعاون الدولي والمساعدة التقنية في منع ومكافحة الفساد إضافة إلى تنفيذ والإشراف على تنفيذ سياسات مكافحة الفساد وزيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها (المادة (6) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد)

أنشئت هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية بموجب أحكام المادة 3 من قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005، كهيئة مستقلة إدارياً ومالياً، ومُنحت من الاختصاصات والصلاحيات ما يمكنها من الاضطلاع بوظائفها في مكافحة الفساد بمنأى عن أي تأثير لا مسوغ له، وهناك عدّة أجهزة تكمل دور الهيئة في تحقيق أهدافها كالنيابة العامة المنتدبة لدى هيئة مكافحة الفساد ومحكمة جرائم الفساد، ويُعين رئيس الهيئة بقرار من رئيس السلطة الوطنية، بناء على تنسيب من مجلس الوزراء⁸، ولرئيسها وموظفيها حصانة عن كلّ ما يقومون به من أعمال فيما يتعلق بتنفيذ مهامهم الوظيفية، ومن أبرز مهام وصلاحيات هيئة مكافحة الفساد المنصوص عليها في القانون: التحقيق في الشكاوى التي تُقدّم عن الفساد، والتحقّق من شبهات الفساد التي تُقترّف من الأشخاص الخاضعين لأحكام هذا القانون، حفظ جميع إقرارات الذمة المالية وطلب أية بيانات أو إيضاحات تتعلق بها، وفحص الذمة المالية للخاضعين لأحكام هذا القانون، وتوعية المجتمع بكافة مستوياته الرسمية وغير الرسمية وتبصيره بمخاطر جرائم الفساد وآثارها على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وكيفية الوقاية منها ومكافحته⁹.

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

1. إطلاق الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2015-2018

أعلنت هيئة مكافحة الفساد بتاريخ 2015/4/8 عن إطلاق الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للأعوام 2015-2018 وهي الإستراتيجية الثانية التي تطلقها الهيئة منذ العام 2012، وتضمنت الإستراتيجية أربعة محاور وهي: منع وقوع الفساد والوقاية منه، إنفاذ القانون والملاحقة القضائية، رفع مستوى الوعي والتنقيف والتدريب والمشاركة المجتمعية والتعاون الدولي.

2. تلقي الشكاوى والبلاغات وقضايا الفساد عام 2017

⁸ فيما يخص تعيين رئيس الهيئة أصدر الرئيس محمود عباس قراراً بقانون رقم 4 لسنة 2017 بتاريخ 2017/02/15 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، واستهدف حصراً تعديل الفقرة الأولى من المادة السادسة من القانون المذكور التي حددت مدة رئاسة هيئة مكافحة الفساد بسبع سنوات غير قابلة للتجديد، وذلك بإضافة فقرة رابعة جديدة على ذات النص جاءت بالآتي: " على الرغم مما ورد في الفقرة الأولى من هذه المادة، يجوز بقرار من رئيس الدولة التمديد لرئيس الهيئة لمدة إضافية أقصاها سنتين". وإلغاء كل ما يتعارض مع أحكام هذا القرار بقانون، والعمل به من تاريخ صدوره، ونشره في الجريدة الرسمية.

وفي اليوم التالي، أي بتاريخ 2017/02/16، أصدر الرئيس قراراً رئاسياً نص في مادته الأولى على "التمديد للسيد رفيق النتشة رئيساً لهيئة مكافحة الفساد لمدة سنة". فيما نصت المادة الثانية منه على أن يُعمل بقرار التمديد للسيد رفيق النتشة اعتباراً من تاريخ 2017/03/09 وينشر القرار في الجريدة الرسمية، وصدر قراراً مشابه بالتمديد لرئيس الهيئة لمدة سنة أخرى بتاريخ 2018/3/5. ما أكد انقضاء الغاية التي يجب أن تتوفر دوماً في التشريع، والتي تتمثل في المصلحة العامة وليس لصالح شخص بعينه⁸.

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

تلقت الهيئة خلال العام 2017 ما مجموعه 466 شكوى وبلاغ كانت 41% من تلك الشكاوى لا تقع ضمن اختصاصات الهيئة التي نص عليها قانون مكافحة الفساد، فيما كان 11% من الشكاوى لإساءة استخدام السلطة تليها الاستثمار الوظيفي والتزوير بنسبة 8% و 6% على التوالي، وبلغت عدد المشتكى عليهم من الفئات العليا 72، وعن عدد الملفات المحالة للنيابة العامة المنتدبة لدى هيئة مكافحة الفساد فقد بلغت 39 ملف وتم احالة 21 ملف الى محكمة جرائم الفساد فصلت المحكمة في 17 ملف منها 12 ادانة و 5 براءة¹⁰.

أشار استطلاع الرأي العام الذي أجراه المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية خلال شهر ديسمبر من العام 2017 إلى أن 77% من المستطلعة آراؤهم يعتقدون بوجود فساد في مؤسسات السلطة الفلسطينية. وفي استطلاع رأي المواطنين حول واقع الفساد ومكافحته للعام 2017 الذي يجريه ائتلاف أمان اعتبر 55% من المستطلعة آراؤهم أن الفساد ازداد خلال العام 2017، مقابل 16% اعتقدوا أنه قل، وأن 59% من المستطلعة آرائهم يرون أن المؤسسات الحكومية والهيئات المحلية هي الأكثر تعرضاً لانتشار الفساد خلال العام نفسه¹¹.

3. في مجال مكافحة الكسب غير المشروع

تطبيقاً لأحكام المادة (2) من قانون مكافحة الفساد المعدل رقم 1 لسنة 2005 بشأن المكلفين الخاضعين لتعبئة إقرار الذمة المالية فقد تم خلال العام 2017 تجديد تكليف المكلفين الذين مضى على تعيبتهم لإقراراتهم أكثر من ثلاث سنوات وتم استيفاء إقرارات جديدة ليلعب العدد المستلم لتلك الاقرارات من قبل الهيئة خلال العام 2017 ما مجموعه 1437 ليصبح العدد الاجمالي للاقرارات المستلمة من قبل الهيئة حتى نهاية 2017 37.242 اقرار¹².

لا تنص التشريعات الفلسطينية على وجوب تقديم إقرارات الذمة المالية بشكل دوري لكل من الرئيس ورئيس الوزراء والوزراء وأعضاء المجلس التشريعي والقضاة والنيابة العامة، حيث يتم تقديم الإقرار من قبل هذه الجهات لمرة واحدة عند إشغالها المنصب، أما بقية المناصب الأخرى التي ينظم قانون مكافحة الفساد إقراراتها فهي مطالبة وفقاً للمادة 13 من القانون بتقديم الإقرارات خلال شهرين من تولى المنصب وبعد شهر من تركه وبشكل دوري كل 3 سنوات. ولا يوجد نموذج موحد لمتطلبات الإفصاح عن الذمة المالية للمكلفين، حيث يطبق نموذجاً معد من قبل هيئة مكافحة الفساد على موظفي الخدمة المدنية والأمنية وأعضاء المجلس التشريعي والوزراء، وهناك نموذجاً معداً من قبل السلطة القضائية للقضاة¹³.

إقرارات الذمة المالية

الفقرة 5- من المادة 52 نظمت موضوع اقرارات الذمة المالية تنظر كل دولة طرف في إنشاء نظم فعالة لإقرار الذمة المالية، وفقاً لقانونها الداخلي، بشأن الموظفين العموميين المعنيين، وتنص على عقوبات ملائمة على عدم الامتثال. وتنتظر كل دولة طرف أيضاً في اتخاذ ما قد يلزم من تدابير للسماح لسلطاتها المختصة بتقاسم تلك المعلومات مع

¹⁰ التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد الفلسطينية للعام 2017.

¹¹ استطلاع رأي أمان السنوي حول واقع الفساد ومكافحته للعام 2017.

¹² التقرير السنوي للعام 2017 هيئة مكافحة الفساد، ص 23.

¹³ احمد أبو دية، اثر إقرارات الذمة المالية في التجربة الفلسطينية في الوقاية من الفساد ومكافحته ومنع الإفلات من العقاب، الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة أمان، 2017، ص ص 16.

السلطات المختصة في الدول الأطراف الأخرى، عندما يكون ذلك ضرورياً للتحقيق في العائدات المتأتية من أفعال مجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية والمطالبة بها واستردادها.

شكل قانون الكسب غير المشروع الفلسطيني لعام 2005 الأساس لتقديم إقرارات الذمة المالية حيث حدد قائمة المطلوب منهم تقديم الإقرارات وبسبب الخلافات التي سادت أثناء نقاش القانون بين المجلس التشريعي حول الجهات المطلوب منها تقديم هذه الإقرارات فقد تم التوسع في قائمة المطلوب إخضاعهم لهذا الإجراء، كما منحت الحكومة صلاحية تحديد أية جهات أخرى ترى أن من الضروري تقديمها للإقرارات، وقد تم لاحقاً تبني هذه القائمة الموسعة من المكلفين بتقديم إقرار الذمة المالية في تعديل قانون الكسب غير المشروع عام 2010 والذي أصبح قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم 1 لسنة 2005 الذي نص على تقديم إقرارات الذمة المالية لأعداد واسعة من الخاضعين لقانون مكافحة الفساد وعلى قيام هيئة مكافحة الفساد بحفظ جميع إقرارات الذمة المالية وطلب أية بيانات أو إيضاحات تتعلق بها.

ووفقاً لقانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم 1 لسنة 2005 فقرة 2 منه فإن إقرار الذمة المالية هو بيان يقدمه المكلف عن ذمته المالية وذمة زوجه وأبنائه القصر يبين فيه الأموال المنقولة وغير المنقولة التي يملكونها، بما في ذلك الأسهم والسندات والحصص والشركات والحسابات في البنوك والنقود والحلي والمعادن والأحجار الثمينة سواء كان داخل فلسطين أو خارجها، وكذلك مالهم وما عليهم من ديون ومصادر دخلهم وقيمة هذا الدخل.¹⁴

وحددت المادة 2 من القانون الفئات الخاضعة لأحكامه والمكلفة بتقديم إقرارات الذمة المالية وهم: رئيس السلطة الوطنية ومستشاروه ورؤساء المؤسسات التابعة للرئاسة ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم، ورئيس وأعضاء المجلس التشريعي، وأعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة وموظفوها ورؤساء هيئات وأجهزة السلطة الوطنية والمحافظون والموظفون العموميون ورؤساء وأعضاء المجالس المحلية والعاملون فيها، ورؤساء وأعضاء مجالس إدارة الشركات المساهمة العامة والعاملون فيها التي تكون السلطة أو أي من مؤسساتها مساهمة فيها، ومأمورو التحصيل ومدبوهوم والأمناء على الودائع والمصارف، والمحكمون والخبراء والحراس القضائيين ووكلاء الدائنين والمصفين ورؤساء وأعضاء مجالس إدارة الهيئات والمؤسسات العامة والجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية والأحزاب والنقابات والعاملين فيها، والأشخاص من المكلفين بخدمة عامة وأي شخص غير فلسطيني يشغل منصباً في أي من مؤسسات السلطة الوطنية أو أي شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح أي جهاز عمومي أو منشأة أو منظمة أهلية تابعة لبلد أجنبي أو مؤسسة دولية عمومية وأي شخص آخر أو جهة يقرر مجلس الوزراء إخضاعه لأحكام القانون.

كما أكد القانوني الأساسي الفلسطيني في المادة 54 فقرة 2 على قيام كل عضو من أعضاء المجلس التشريعي بتقديم إقرار بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وأولاده القصر مفصلاً فيه كل ما يملكون من ثروة عقاراً ومنقولاً

¹⁴ تقرير إقرارات الذمة المالية التجربة الفلسطينية. 2017. منشورات أمان.

في داخل فلسطين وخارجها وما عليهم من ديون، وتحفظ هذه الإقرارات مغلقة وسريّة لدى محكمة العدل العليا ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن من المحكمة.

أما أعضاء مجلس الوزراء فقد ورد بشأنهم ذات النص في المادة 80 فقرة 1 من القانون الأساسي على أن تقدم إقراراتهم إلى رئيس السلطة الوطنية الذي يضع الترتيبات اللازمة للحفاظ على سريتها، ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن المحكمة العليا عند الاقتضاء.

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

ويسرى هذا النص كذلك على أعضاء النيابة العامة وفقاً للمادة 71 من القانون نفسه. وبموجب المادة 16 من قانون مكافحة الفساد تقدم إقرارات الذمة المالية إلى هيئة مكافحة الفساد خلال شهرين من خضوع المكلف للقانون ويجدد دورياً كل ثلاث سنوات أو عند الطلب وخلال شهر من انتهاء خضوعه لأحكام القانون.

وأكدت المادة 22 من القانون على أن الإقرارات من الأسرار التي لا يجوز إفشاءها إلا بقرار من المحكمة المختصة، ونصت المادة 23، 28، 29 على العقوبات الواقعة في حالة امتناع زوج المكلف عن إعطاء البيانات اللازمة والتوقيع عليها، وفي حالة التخلف عن تقديم إقرارات الذمة المالية في المواعيد المقررة، وعلى تقديم بيانات غير صحيحة في إقرارات الذمة المالية، وذلك بغرامة لا تقل عن 100 دينار ولا تزيد عن 1000 دينار. إن النصوص القانونية المتعلقة بتقديم إقرارات الذمة المالية جاءت شاملة فيما يخص المكلفين بتقديم هذه الإقرارات وتم التوسع في الفئات التي يجب عليها تقديم إقرارات الذمة المالية والواردة في قانون هيئة مكافحة الفساد فالنص يشير إلى الموظفين دون تحديد، إضافة إلى العاملين في المجتمع الأهلي.

جدول بأعداد إقرارات الذمة المالية وتوزيعها حسب الفئات المستهدفة منذ بداية 2012 حتى 2017/12/31 وهو ما مجموعه 37.242 اقرار ونسبة التزام اجمالية بلغت 86.3%:

الرقم	القطاع	إقرارات موزعة	إقرارات مستلمة	نسبة الالتزام
1	المؤسسات والوزارات الحكومية (الموظفين المدنيين) وتج	22388	22089	98.6%
2	هيئة مكافحة الفساد	60	60	100%

3	الموظفين العسكريين (الأجهزة الأمنية)	8929	8606	96.3%
4	أعضاء الهيئات المحلية	3723	2463	66%
6	الجمعيات	2475	760	30.7%
7	الشركات المساهمة التي تشارك فيها السلطة	223	176	78.9%
8	النقابات والاتحادات	80	20	25%
9	الصناديق الحكومية	250	207	82.8%
10	المعاهد المصرفية	58	37	63.7%
11	المصفيين	20	3	15%
12	المجموع	45.195	37.242	86.3%

المصدر: هيئة مكافحة الفساد، التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد 2017.

إن الاستعراض السابق للتجربة الفلسطينية بشأن التعامل مع موضوع إقرارات الذمة المالية يشير إلى توفر العديد من المعايير الإقليمية والدولية التي يتم الأخذ بها، كما أن معظم من ينبغي أن يقوم بتقديم هذه الإقرارات يقدمها حيث تصل نسبة الالتزام إلى نحو 91% من حجم النماذج الموزعة. كذلك تقوم هيئة مكافحة الفساد بالدور المحدد لها قانوناً في كل ما يتعلق بإعداد النماذج وتوزيعها على الجهات المكلفة وجمعها وحفظها وفق الأصول والقانون.

إلا أنه وبالرغم مما تقدم يوجد العديد من المعوقات والتحديات التي يظهر من خلالها أن المنظومة غير فعالة في تحقيق الأهداف التي ينبغي أن تحققها خاصة في جانب الوقاية من الفساد ومنع الإفلات من العقاب عبر استخدام إقرارات الذمة المالية في مكافحة الإثراء غير المشروع كقرينة إثبات في قضايا فساد (استخدمت في 6 قضايا فقط حتى منتصف العام 2017) بعد كشف السرية عنها.

فالمنظومة بصورتها الحالية لا تشكل ردة عام، ولا تتيح التدخل بشكل يمكن من منع الفساد، فهناك شواهد كثيرة عن كسب غير مبرر ناتج عن استغلال المنصب العام ومع ذلك لا تساعد المنظومة في المحاسبة ويسمح لهم بالإفلات من العقاب، وفي حالة الكشف عن بعض الحالات يكون المتهم قد فر خارج الوطن كما ظهر في العديد من الحالات المنظورة أمام محكمة جرائم الفساد.

كما أن الإقرارات التي تحفظ في مكتب الرئيس وتلك التي تحفظ لدى رئيس مجلس القضاء الأعلى وبالرغم من أهميتها كونها تتعلق بالفئات العليا الأكثر عرضة للفساد أو استغلال المنصب العام لا يجري لها أي نوع من

التدقيق أو المراجعة أو التجديد وهو ما يجعلها محدودة الفائدة في الوقاية من الفساد ومنع استغلال المنصب العام في التكسب والإثراء غير المشروع.

إن هناك العديد من الأسباب التي تقلل من فعالية منظومة إقرارات الذمة المالية في مكافحة الفساد في الحالة الفلسطينية وقد سبق الإشارة لها تفصيلاً، ولكن يبقى التوسع الكبير في عدد المكلفين بتقديم هذه الإقرارات والذين يصلون إلى مئات الآلاف - نتيجة لعدم حصر المكلفين بالمناصب العليا وبمن يتعاملون بإدارة المال العام- وسيطرة مفهوم السرية في التعامل مع هذه الإقرارات دون تمييز فهي إقرارات مغلقة وغير علنية ولا يسمح لأية جهة بالاطلاع على مضمونها إلا بقرار المحكمة المختصة (المحكمة العليا) من أهم الأسباب التي تحد من فعالية هذه المنظومة. لقد ذهبت هيئة مكافحة الفساد في تفسيرها للمادة 22 من القانون التي تنص على سرية الإقرارات مذهباً متشدداً ولا يعبر عن المطلوب منها، حيث توسعت في تبني السرية حتى على موظفي الهيئة والجهات المختصة بإدارة إقرارات الذمة المالية، وهو ما حال دون قيام الهيئة بمهامها المنصوص عليها في القانون والتي تتعلق بدراسة وتدقيق المعلومات والبيانات المتعلقة بهذه الإقرارات بالرغم من الأهمية الكبيرة لهذا الموضوع.

لم يفرض القانون الفلسطيني عقوبات على عدم الالتزام بتقديم إقرارات الذمة المالية في مواعيدها أو عدم تقديمها مطلقاً أو على عدم صحة البيانات المتضمنة فيها بالنسبة لمناصب الرئيس ورئيس الوزراء والوزراء وأعضاء المجلس التشريعي والقضاة والنيابة العامة وإن كان تقديم الإقرارات شرطاً من شروط التعيين بالنسبة للقضاة والنيابة العامة، وبالمقابل تضمن القانون عقوبات على الفئات الأخرى المكلفة وفقاً للمادة 28 من قانون مكافحة الفساد، وتتمثل العقوبة بغرامة لا تقل عن 100 دينار أردني ولا تزيد عن ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً عن كل شهر تأخير في تقديم الإقرار من تاريخ خضوع المكلف، وبذات العقوبة لمن يقدم في الإقرارات بيانات غير صحيحة. إلا أن هذه العقوبات لم تطبق على المخالفين حتى تاريخه بالرغم من مرور 8 سنوات على نفاذ القانون.¹⁵

نظراً لعدم خضوع إقرارات الذمة المالية للفحص والتدقيق، وبقيتها سرية على الجهات المختصة والجمهور على السواء إلا في حالات استثنائية وبإذن مسبق من المحكمة المختصة فإنه يمكن وصف آلية الإفصاح عن الأصول في فلسطين بأنها غير فاعلة ولا تؤدي دوراً مهماً في مكافحة الفساد.

4. في مجال التوعية

- التوعية والتدريب والمشاركة المجتمعية والاعلام

لعبت الهيئة دوراً مقبولاً في مجال تعريف بعض المؤسسات الفلسطينية الرسمية وغير الرسمية بأهداف الاستراتيجية و قانون مكافحة الفساد، واليات الإبلاغ عن شبهات الفساد، استهدفت الهيئة مشاركة بعض مؤسسات المجتمع المدني

¹⁵ المصدر السابق.

وجمعيات أهلية وطلبة جامعات وكليات ومدارس ومعلمين وإعلاميين، إضافة الى موظفي بعض المؤسسات الحكومية كديوان الموظفين العام ووزارة التربية والتعليم العالي ووزارة الأوقاف ووزارة العمل والصحة والصندوق الفلسطيني لتعويض مصابي حوادث الطرق.¹⁶ من خلال اتفاقيات تفاهم وتعاون مع اطراف لتنفيذ بعض النشاطات الخاصة بالاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد حيث وصل عدد تلك الاتفاقيات خلال العام 2017 الى 19 خطة وصلت لـ 47 مؤسسة 12 مذكرة تعاون مع الجامعات لتدريس مساقات جامعية.

• الترويج والتدريب لمدونات السلوك

بادرت هيئة مكافحة الفساد وديوان الموظفين العام بحملة الترويج لمدونات السلوك والتدريب عليها، حيث قامت هيئة مكافحة الفساد بتضمين موضوع مدونة السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العمومية في كافة الخطط المشتركة التي وقعتها الهيئة مع عدة أطراف، بهدف التوعية بالمدونة وأحكامها.

تجدر الإشارة الى ان نطاق عمل الهيئة هو فقط الضفة الغربية اذ ان عملها في قطاع غزة شبه معدوم، على الرغم من أنه يرد للهيئة ملفات من مشتكين في قطاع غزة، وإن كانت قليلة، لكن الهيئة تواجه صعوبة في استكمال الملفات أو طلب الوثائق أو التدقيق، وذلك بسبب الانقسام الفلسطيني ووجود سلطنتين منفصلتين في الضفة وغزة.

استقلالية وفعالية الهيئة

تنص المادة 3 من قانون مكافحة الفساد المعدل لسنة 2005 على تمتع هيئة مكافحة الفساد بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، وتنص المادة 7 من القانون على تمتع رئيس الهيئة وموظفوها بالحصانة عن كل ما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيذ مهامهم، إلا أن القانون لا يتضمن نصاً على مصادقة المجلس التشريعي على تعيين رئيس الهيئة، تملك الهيئة الاستقلالية الكافية لتعيين كوادرها البشرية، لكنها تعاني من نقص في عدد العاملين لديها، على الرغم من تصريح الهيئة بعدم تبعيتها في قراراتها لأي جهة، لكنها تقرّ بأنها تخضع لرقابة داخلية من قبل رئيس الهيئة، وللرقابة الخارجية كأى جهة حكومية يراقب عليها ديوان الرقابة المالية والإدارية، كما وتقدم الهيئة تقريرها السنوي لهيئة الكتل البرلمانية في ظل غياب المجلس التشريعي.

كما أن هناك بعض الإشارات على تدخلات خارجية في عمل الهيئة¹⁷. في السياق ذاته يشير استطلاع الرأي الذي أجراه الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان في العام 2017 أن نحو 69.2% من المستطلعة آراؤهم يعتقدون أن هيئة مكافحة الفساد لا تتمتع بالاستقلالية في عملها. مقابل 24% من المستطلعين يعتقدون بأن هيئة مكافحة الفساد تمارس دورها باستقلالية، وعن اعتقاد المواطنين الذين لا يعتقدون باستقلالية الهيئة في عملها قالوا ان اكثر الجهات تدخلها في عمل الهيئة هي مكتب الرئيس بنسبة 42%، يليه الأجهزة الأمنية برأي 20% منهم، بينما 14% من المبحوثين يرون رئاسة الوزراء والوزراء هم الأكثر تدخلها في عمل الهيئة، و (10%) لقادة الأحزاب و (9%) للمحافظين ورؤساء البلديات، فيما أشار 7% إلى أعضاء المجلس التشريعي¹⁸.

¹⁶ التقرير السنوي للعام 2017 هيئة مكافحة الفساد، ص29-48.

¹⁷ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، تقرير واقع النزاهة ومكافحة الفساد 2016، رام الله، 2018، ص37

¹⁸ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، استطلاع رأي المواطنين حول واقع الفساد ومكافحته في فلسطين 2017، مصدر سابق.

وتقوم الهيئة بحفظ جميع إقرارات الذمة المالية وطلب أية بيانات أو إيضاحات تتعلق بها، وفحص الذمة المالية للخاضعين لأحكام هذا القانون... ويأتي عمل الهيئة منسجماً واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛ فتوفير الاستقلالية لعمل الهيئة يعزز قيامها بالدور المناط بها بفعالية، وتكون هذه الاستقلالية بتحسين رئيسها من العزل إلا في الاحوال التي حددها القانون حصراً، بالإضافة لمنحها القوة والقدرة والفاعلية على مكافحة الفساد من خلال الصلاحيات الواسعة التي منحت لها في هذا الاطار، بما فيها امكانية الاتصال مع بعض الدول العربية لاسترداد الممتلكات من الاراضي والاموال والاسهم من بعض الاشخاص الذين تصرفوا بها بشكل مخالف للقانون بالتعاون مع الاطراف الفلسطينية ذات الاختصاص¹⁹.

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

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 والاستقرار 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 الادارية والمالية نوعاً من الاستقلال، وبخاصة ما جاء في المادة 2 منه، التي نصت على منحه نوعاً من الاستقلال الإداري، وأن يكون له موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية. وبالتالي، فإن هذا النص ينسجم بشكل نسبي مع نص المادة 2/6 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، من حيث ضرورة تمتع الديوان بالاستقلال الإداري والمالي.

وعلى صعيد الكوادر البشرية، فقد حولت المادة 4 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004 رئيس الديوان، تعيين عدد كافٍ من الموظفين لقيام الديوان بمهامه، 20 كما منحت المادة 3/23 من القانون ذاته الديوان صلاحية وضع البرامج والدورات الخاصة لتأهيل موظفيه وتدريبهم. أما ما يتعلق بالصلاحيات النسبية، فقد منح القانون الديوان، بالإضافة إلى الصلاحيات العامة المتعلقة بالرقابة المالية والإدارية على جميع المؤسسات الخاضعة لها، بعض الصلاحيات الكاملة في بعض الأمور، نذكر منها:

¹⁹ تقرير تقييم الالتزام بالتدابير الوقائية في اتفاقية UNCAC 2015. منشورات ائتلاف امان.

- صلاحية طلب التدقيق للحسابات والوثائق، وطلب المعلومات التي يراها ضرورية له.
- صلاحية الاطلاع على التقارير والمستندات والمعلومات كافة.
- حق الاطلاع والتحفظ وسلطة الاستدعاء.
- منح أعضاء الديوان صفة الضبطية القضائية أثناء عملهم²¹.

وحدات الرقابة الداخلية ودوائر التدقيق والتفتيش المالي

أصدر مجلس الوزراء في العام 2010 نظاماً مالياً للوزارات والمؤسسات العامة²²، 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 الانفاق والايادات الشهرية قبل رفعها الى الجهات المختصة في الوزارة.
3. التأكد من صحة رديات الايرادات قبل رفعها للوزارة.
4. رقابة المطابقات (التسويات) البنكية لحسابات الايرادات 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 والاتلاف.
9. التنسيق مع الدوائر المالية في مراكز المسؤولية لمتابعة ملاحظات ديوان الرقابة المالية والإدارية والاجابة 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 والطابع الرسمية والأوراق ذات القيمة المالية، وترفع اللجان تقاريرها إلى وزير المالية ونسخة منها إلى الوزير المختص، في موعد أقصاه عشرة أيام من تاريخ تكليفها، ليتم تحليلها وتقييمها ومعالجة أي انحراف فيها.²³

خلال العام 2018 تم في مجلس الوزراء نقاش مسودة نهائية من مشروع النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة الذي كان قد أعد في العام 2014 نصت المادة 134 منه على أنه: تنشأ لدى المؤسسة العامة دائرة مختصة تتبع الوزير المختص وتؤدي مهامها وفقاً لنظام التدقيق المالي الداخلي الذي تضعه الوزارة لتطوير الهيكل العام والاطار الكلي لنظام

²¹ المرجع السابق

²⁷ من الجدير ذكره ان هذا النظام لم ينشر في الجريدة الرسمية لغاية الآن ويطبق على اساس تعليمات من وزير المالية .

²³ تقرير تقييم الالتزام بالتدابير الوقائية في اتفاقية UNCAC. 2015. منشورات ائتلاف امان.

الرقابة الداخلية في القطاع العام والذي يضمن خلاله الاستخدام الملائم والاقتصادي للموارد العامة ويضمن التزام كل المؤسسة العامة ووحداتها بالانفاق وفق التشريعات المالية المرعية²⁴.

الإدارة العامة للشكاوى الحكومية

عملت الإدارة العامة للشكاوى في الأمانة العامة لمجلس الوزراء على استكمال وتطوير نظام الشكاوى الموحد في المؤسسات العامة المدنية والعسكرية، تنفيذاً لنظام الشكاوى الحكومي رقم (8) المقر في عام 2016 من قبل مجلس الوزراء. وظهرت بعض التطورات الإيجابية في مضمون التقرير السنوي الرابع للشكاوى لعام 2016، الذي صادق عليه مجلس الوزراء في أيلول 2017²⁵، مثل استكمال معظم الجهات الرسمية المدنية والعسكرية العمل بهذا النظام، واستحداث وحدات شكاوى فيها، وتخصيص كادر مدرب لإدارتها. كما اشتملت معظم المواقع الإلكترونية للجهات الرسمية على موقع للشكاوى يرتبط إلكترونياً بنظام الشكاوى الحكومي الموحد في الأمانة العامة لرئاسة الوزراء.

تضمن تقرير الشكاوى الرابع استعراضاً للتحديات والمعوقات بشكل تفصيلي لكل جهة مدنية أو عسكرية كخطوة لتطوير نظام مساعلة ومحاسبة فاعل²⁶. ولا يزال الإيفاء بالمتطلبات لتفعيل أنظمة الشكاوى بحاجة إلى جهود إضافية، خصوصاً في الأجهزة الأمنية التي تعلق بها جملة من التوصيات في التقرير السنوي الرابع للشكاوى²⁷.

أما فيما يخص تلقي الشكاوى في النيابة العامة والقضاء فقد انيطت هذه المهمة بـ"إدارة التفتيش القضائي" سيما المتعلقة بأعمال أعضاء النيابة العامة وتصرفاتهم وسلوكهم وفحصها، إضافة إلى الرقابة على صحة تطبيق واستيفاء إجراءات التحقيق والإحالة وغيرها من القضايا. وتمت إحالة 24 شكوى للدائرة خلال عام 2017، جرت معالجة 16 شكوى، في حين لم تنزل 8 شكاوى قيد المتابعة، بالإضافة إلى ذلك، تم إنشاء وحدة شكاوى في مكتب النائب العام، وتم إعداد نظام خاص به. دائرة التفتيش القضائي في مجلس القضاء الأعلى تلقت 139 شكوى حتى تاريخ 2017/12/19، فصلت في 122 شكوى، بالإضافة إلى فصل 40 شكوى مدورة من أعوام سابقة²⁸.

المحاسب العام

عملت السلطة الوطنية، وتحديدًا 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.

24 مشروع النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة 2018، غير منشور.

25 تقرير واقع النزاهة ومكافحة الفساد 2017. ائتلاف أمان.

26 المصدر السابق نفسه.

27 المصدر السابق نفسه.

28 المصدر السابق نفسه.

- 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 كذلك في مشروع النظام المالي للمؤسسات والوزارت 2014 على " يعين المحاسب العام مراقبين ماليين في كل دائرة تناط بهم مسؤولية مراقبة تطبيق أحكام هذا النظام والقوانين والأنظمة ذات العلاقة.

➤ القطاع العام

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

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 النذب، والنقل، والإعارة، والسلطات، والعقوبات التأديبية، والرواتب، والحوافز التشجيعية، والإجازات ... وغيرها²⁹.

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

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

²⁹ تقرير تقييم الالتزام بالتدابير الوقائية في اتفاقية UNCAC. 2015. منشورات ائتلاف امان.

4. يكون التعيين في الوظائف بحسب الأسبقية الواردة في الترتيب النهائي لنتائج الامتحان، وعند التساوي في الترتيب، يعين الأعلى مؤهلاً فالأكثر خبرة، فإن تساوى تقدم الأكبر سناً، وتسقط حقوق من لم يدركه الدور للتعين بمضي سنة من تاريخ إعلان نتيجة الامتحان.

5. يتم الشروع في عملية التعيين خلال مدة شهر من تاريخ إعلان النتائج المذكورة.

6. يجب الانتهاء من عملية التعيين للشواغر المعلن عنها خلال مدة أقصاها سنة من تاريخ إعلان نتيجة الامتحان.³⁰ كما أشار قانون الخدمة المدنية إلى لجان اختيار الموظفين في المادة 26 منه، بحيث تشكل لجان اختيار الموظفين للتعين على الوظائف الشاغرة في الدوائر الحكومية من ممثلين عن كل من الدائرة المعنية، وديوان الموظفين، على أن توضح اللانحة التنفيذية تفصيلاً بذلك.

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 بناء على قرار رئيس الدائرة المختص. أما باقي الدرجات، فتكون الترقية حسب الأقدمية. كما تطرق القانون إلى الجدول الخاص بسنوات الحد الأدنى للبقاء في الخدمة،³¹ وعالج العديد من التفاصيل فيما يتعلق بالترقيات لا يتسع المجال لذكرها هنا.³² أما بخصوص النقل والندب والإعارة، فقد عالجت المادة 57 وما بعدها من قانون الخدمة المدنية هذا الموضوع.³³

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 الاشتراك والمساهمات والاقتطاعات.³⁴

³⁰ المواد من 19 - 22 من قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 وتعديلاته، وتتعلق هذه الإجراءات بآليات التعيين على وظيفة شاغرة.

³¹ تقرير تقييم الالتزام بالتدابير الوقائية في اتفاقية UNCAC 2015. منشورات ائتلاف امان.

³² المرجع السابق.

³³ المرجع السابق.

³⁴ مادة 27 من قانون التقاعد رقم 7 لسنة 2005 وتعديلاته.

صدر منتصف العام 2017 القرار بقانون رقم 17 لسنة 2017 بشأن التقاعد المبكر للموظفين المدنيين يجيز لمجلس الوزراء إحالة اي موظف الى التقاعد المبكر بتتسيب من رئيس دائرته الحكومية، وكان قبله بأشهر قد صدر القرار بقانون رقم (9) لسنة 2017م بشأن التقاعد المبكر لقوى الأمن الفلسطينية.

وفي بداية العام 2018 جرى إحالة عدد من الموظفين العموميين الذين تمت إحالتهم الى التقاعد المبكر بصورة جبرية ودون موافقتهم أو تقدمهم بطلب لذلك، وعلى ضوء بعض الإفادات المقدمة من هؤلاء الموظفين إلى ائتلاف أمان والتي تُفيد بأن إحالتهم الى التقاعد تمت بصورة تعسفية بسبب حراكهم النقابي أو لتقديمهم شكاوى أو بلاغات فساد بحق مسؤوليهم أو لأسباب وخلافات شخصية مع المسؤولين عنهم، ولكون تلك الإفادات تتضمن تقييم الأداء لهؤلاء الموظفين والتي كانت أكثر من جيدة خلال الأعوام السابقة ما يتعارض مع فكرة المصلحة العامة من إحالتهم للتقاعد، فإن ائتلاف أمان دعى الى تشكيل لجنة تظلمات مستقلة للنظر في تظلمات الموظفين المُحالين الى التقاعد بصورة جبرية.

وقد أصدرت المحكمة الدستورية العليا المنعقدة في رام الله بتاريخ 2017/01/23، قراراً تفسيرياً بشأن "جواز أو عدم جواز الجمع بين الراتب الشهري الذي يصرف للوزير من الخزينة العامة وبين الراتب التقاعدي المستحق للوزير ومن في حكمه ورئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية من هيئة التقاعد العام عن مدد الخدمة السابقة في الوظيفة العامة" وانتهت المحكمة الى أنه: لا يجوز لرئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية الجمع بين راتبه التقاعدي الذي حصل عليه بصفته موظفاً عاماً وبين راتبه الذي يحصل عليه بصفته موظفاً بدرجة وزير في دائرة حكومية تابعة للدولة، وينسحب ذلك على كافة موظفي الدولة في جميع الأحوال...³⁵.

صدر قرار عن مجلس الوزراء مطلع العام 2018 بشأن وقف التعاقد مع موظفي الخدمة المدنية الذين تتم احالتهم للتقاعد، الا انه استمرت حالات تم رصدها خلال العام الجاري لأشخاص تمت احالتهم للتقاعد والتعاقد معهم كخبراء.

شهد العام 2017 تطورات على صعيد تنظيم قطاع الخدمة المدنية فيما يتعلق بالتعيينات والترقيات وإعداد الهيكليات الادارية والتسكين عليها ومن أهمها:

- إقرار ديوان الموظفين العام "الخطة الاستراتيجية الوطنية للخدمة المدنية 2017 – 2022" حيث ركزت الخطة على وقف ظاهرة تداخل الصلاحيات، وعدم وضوح المسؤوليات، وتحسين العلاقة مع الجمهور وأشارت إلى "ضعف قنوات الاتصال بين الحكومة والمواطن"³⁶، إن ضبط مختلف الأوضاع الوظيفية، من تعيين وترقية ونقل وانتداب وإعارة، من خلال جدول تشكيلات وظائف معد، وتبعاً لمعايير وأسس إدارية سليمة؛ يساهم في تنظيم الهياكل التنظيمية من خلال الحد من البطالة المقنعة، ويعالج وضع فائض

35 ورقة حول قرار المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم (01) لسنة (02) قضائية، "تفسير" أعدها ائتلاف أمان بتاريخ 2017/2/21

³⁶ الخطة الاستراتيجية الوطنية للخدمة المدنية 2017 – 2022، ص: 25.

الموظفين، ويؤدي إلى ترشيد فاتورة الرواتب، كما يحد من هدر المال العام واغلاق باب الاستثناءات في التوظيف³⁷.

- صادق الرئيس على اعتماد جدول التشكيلات الوظيفية بقرار بقانون للعام 2018 الذي أنجزه ديوان الموظفين في شهر نيسان من العام الجاري، وطالت عملية التخطيط الوظيفي 77 دائرة حكومية مدرجة على جدول التشكيلات لهذا العام، وهذا من شأنه تنظيم العمليات الادارية الخاصة بالموارد البشرية في الدوائر الحكومية من الاختيار والتعيين والترقية المستحقة، والوظائف الاشرافية وانتهاء الخدمة.
- استمر ديوان الموظفين العام خلال العام 2017 بالعمل على تنظيم شغل الشواغر الوظيفية العامة وتقلد الوظائف في 83 مرفقاً حكومياً (دائرة حكومية وزارية وغير وزارية)، بمجموع موظفين بلغ 90862 حتى نهاية عام 2016³⁸. وبانت أغلبية الوظائف تتم وفق جدول التشكيلات الوظيفية المقر من قبل مجلس الوزراء. واستمر العمل على استكمال "بطاقات الوصف الوظيفي"، حيث بلغ عدد المنجز منها في عام 2017 نحو 400 بطاقة، بالإضافة إلى 5400 بطاقة وصف لمسميات إشرافية صادق عليها مجلس الوزراء، كما حصلت تطورات على عملية التخطيط المسبقة لإدراج احتياجات الدوائر الحكومية على جدول التشكيلات قبل شغل الوظائف والإعلان عن الشاغر، مصحوباً ببطاقة الوصف الوظيفي الخاصة به³⁹. وهذا التحسن مقتصر على الوظائف العادية دون الوظائف الفئات العليا.
- حدد ديوان الموظفين العام 30 وظيفة حساسة في الخدمة المدنية تستدعي التدوير الوظيفي عليها باستمرار، ويعمل الديوان في الوقت الحالي على تحديد المعايير الفنية والمدد الزمنية اللازمة لإجراء ذلك التدوير، الأمر الذي إذا ما تم الالتزام بتطبيقه، فسيشكل مساهمة للحيلولة دون استغلال المنصب العام لتحقيق أهداف ومصالح خاصة. وأطلق ديوان الموظفين العام نظام الامتحانات الإلكترونية لشغل الوظيفة العمومية، بهدف إخضاع عملية التوظيف في الوظائف العليا لنفس الإجراءات، كما تم البدء بعمل "المدرسة الوطنية للإدارة".
- أصدر الرئيس الفلسطيني بتاريخ 2017/4/18 قراراً رئاسياً رقم (39) لسنة 2017 بتشكيل "الفريق الوطني للتطوير الإداري"، بما يتوافق وأجندة السياسات الوطنية (2017-2022). وتشكل الفريق من رئيس الوزراء (رئيساً) وعضوية كل من: وزير المالية والتخطيط، ووزير العدل، ووزير الحكم المحلي، ووزير التربية والتعليم العالي، ووزير الصحة، ورئيس ديوان الموظفين العام. وقد تم الاجتماع الأول للفريق الوطني بتاريخ 2017/8/10، ولم تنشر حتى نهاية عام 2017 أية قرارات ذات علاقة.
- إصدار قرار مجلس الوزراء رقم 151 لعام 2017 بشأن احتساب سنوات الخدمة لموظفي الدولة، وحصرياً فقط في الخبرة الفعلية في نفس مجال العمل يعتبر تطوراً إيجابياً في مجال حماية المال العام، وكان ائتلاف امان قد طالب بتطبيق هذا القرار على جميع الفئات دون تمييز ودون أي استثناء لأي جهة، بالإضافة

³⁷ تقرير واقع النزاهة ومكافحة الفساد 2017. ائتلاف امان.

³⁸ تقرير واقع النزاهة ومكافحة الفساد 2017. ائتلاف امان.

³⁹ تقرير واقع النزاهة ومكافحة الفساد 2017. ائتلاف امان.

إلى السرعة في إصدار اللائحة التنفيذية استناداً إلى المادة 107 من قانون الخدمة المدنية، والمادتين 69 و70 من القانون الأساسي المعدل للعام 2003، بحيث توضع المعايير الواضحة والمحددة لعملية احتساب مدد الخدمة وسنوات الأقدمية للموظفين العمامين.

على الرغم من التطورات التي حدثت خلال العام 2017 في مجال تعزيز النزاهة والمساءلة والشفافية في الوظيفة العامة إلا أن هناك ملاحظات تتلخص بالآتي:

- استمرت معظم التعيينات في الوظائف العليا دون شفافية أو منافسة عادلة، مع تجاهل احترام مبدأ تكافؤ الفرص، حيث لم تنشر إعلانات التوظيف في الصحف، ولم تعقد مسابقات للتعيين، ولم تنجز بطاقة الوصف الوظيفي، وتمت التعيينات دون رقابة من جهة رسمية. كما استمر الضعف في النزاهة والشفافية في التعيينات العادية لدى بعض الوزارات، واستمرار عدم إشراف ديوان الموظفين العام على حركة التعيينات في الوظائف العليا، الأمر الذي عزز حالة المحسوبية من جهة، وحالة الصراعات بين مراكز النفوذ من جهة أخرى للوصول إلى الوظائف العليا، لما لها من امتيازات مالية، خصوصاً الوصول إلى رتبة وزير لمن يرأس مؤسسة عامة غير وزارية أو لواء في الأجهزة الأمنية.
- شهد العام 2017 تعيين رئيس لمجلس القضاء الأعلى لمحكمة العدل العليا ونائب له دون التزام دقيق بأحكام قانون السلطة القضائية. كما تم تعيين 8 وكلاء وزارات ومؤسسات عامة غير وزارية بدرجات متفاوتة في كل من وزارات الاقتصاد الوطني والمالية والتخطيط والسياحة والآثار والعمل والتربية والتعليم وديوان الرقابة المالية والإدارية وصندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية وهيئة الجدار والاستيطان، بالإضافة إلى 21 وكيلاً مساعداً في مؤسسات مختلفة دون مسابقة أو إعلان، وبالاستناد إلى ترشيح من مسؤول الوزارة أو المؤسسة الرسمية، وتم منح درجة الوزير 4 مرات خلال العام 2017 لكل من: رئيس سلطة الأراضي والمشرف العام على الإعلام الرسمي، ومستشار لرئيس الدولة لشؤون العلاقات الخارجية والدولية، ومستشار لرئيس الوزراء لشؤون الصناديق العربية والإسلامية، دون مرجع قانوني أو معايير تحدد كيفية منح هذه الرتب، وهي التزامات وامتيازات مالية للراتب والمعاش التقاعدي، شهد ديوان الرئاسة عدداً من التعيينات والترقيات، حيث تمت ترقية 7 من موظفي الديوان إلى مدرء عامين، وثامن إلى وكيل مساعد، وتاسع إلى وكيل، دون آليات واضحة أو أي إعلان أو منافسة، أما في السلك الدبلوماسي، فقد صدرت 6 قرارات تعيين بدرجة سفير دون أي منافسة.
- استمرار غياب سياسة ومعايير تحديد الدرجات الوظيفية ورواتب ومكافآت رؤساء المؤسسات العامة غير الوزارية ما أدى إلى تعمق فجوة الرواتب، حيث وصلت رواتب ومكافآت بعض رؤساء هذه المؤسسات إلى أعلى مما يتقاضاه رئيس السلطة الفلسطينية.

- استمرت ظاهرة الموظفين المفروزين للعمل لدى الفصائل الفلسطينية أو شخصيات وطنية أو منظمات وجمعيات غير حكومية، مع تلقي رواتبهم من وزارة المالية.
- ضمن سياق ضعف النزاهة والشفافية في الوظيفة العامة، حظي بعض موظفي العقود بامتيازات ورواتب عالية وبشكل مخالف لقانون التعاقد، مع عدم تناسبها ومعدل الرواتب في دولة فلسطين.
- استمرار شرط السلامة الأمنية في بعض التعيينات في الوظيفة العامة ما يعتبر شكلا من اشكال الفساد السياسي.
- جهود ديوان الموظفين العام باعتماد بطاقات الوصف الوظيفي ما زالت تصطدم برفض مراكز النفوذ (مكتب الرئيس والحكومة والأجهزة الأمنية وبعض المقربين والمحسوبين على مراكز اتخاذ القرار) الأمر الذي أدى الى عدم النجاح في اعتماد نظام خاص يحدد الشروط والإجراءات لشغل هذه التعيينات، وتحديد جهة تراقب هذه التعيينات.
- ديوان الرقابة المالية والإدارية كشف في تقريره السنوي المنشور في العام 2017 عن وجود مخالفات لأحكام قانون السلك الدبلوماسي ولائحته التنفيذية، وعدم الالتزام بقرار سيادة الرئيس وقرارات مجلس الوزراء بشأن التعاقد مع الخبراء والتعاقد مع موظفين خلافاً للقانون، وتمديد العمل بالسلك الدبلوماسي للسفراء بعد بلوغ سن الستين دون الالتزام بالعمل في الوزارة.
- تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية السنوي أكد أيضا على وجود مخالفات للقانون في بعض تعيينات العادية وزارة الصحة ووزارة التربية والتعليم العالي بالإضافة إلى تأكيد التقرير على وجود ضعف في شفافية ونزاهة بعض التعيينات والعقود في كل من سلطة الطاقة وبعض الهيئات المحلية وبعض المؤسسات الأهلية
- بالرغم من أن رواتب موظفي العقود تخضع لقرار مجلس الوزراء رقم (335) لسنة 2005 بنظام توظيف الخبراء وشغل الوظائف للقيام بأعمال بصفة مؤقتة أو عارضة أو موسمية، فإن رواتب بعض العقود بلغت 3000 دولار، أي ما يعادل راتب وزير، ورواتب تتجاوز قيمتها راتب رئيس الوزراء وقيمه 4000 دولار، وهذا لا ينسجم مع واقع دولة فلسطين وإمكانياتها المالية المتواضعة.
- وردت معلومات إلى ائتلاف أمان في العام 2017، تؤكد تعيين بعض المسؤولين في المؤسسات العامة على عقد مؤقت لشغل ذات الوظيفة الدائمة التي كانوا يشغلونها، بخلاف قرار مجلس الوزراء رقم (16/27/06م.و.ر.ح) الذي صدر في عام 2014 والخاص بوقف التعاقد مع موظفي الخدمة المدنية المتقاعدين وقرار مجلس الوزراء بذات الخصوص الصادر بداية العام 2018.

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

(المادة 2/7 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد).

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 الترشيح وحق تقلد الوظائف العامة على مبدأ المساواة، وقد تطرّق القانون الأساسي في الباب الثاني منه للحقوق والحريات العامة، اذ نصت المادة (26) منه في الفقرة الرابعة على: " للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية: تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص".

تشير هذه المادة بشكل واضح لا لبس فيه، إلى وجوب تحقيق المساواة وتكافؤ الفرص بين الفلسطينيين كافة في تقلد المناصب والوظائف العامة، في الوقت الذي شددت فيه مقدمة المادة مستخدمة كلمة "على وجه الخصوص" على هذا الحق، وهو ما يجعل من أي مخالفة لهذه المادة انتهاك للقانون الأساس ولمبدأي المساواة وتكافؤ الفرص، ويفهم من نص المادة الصريح أن إشغال هذه المناصب العليا يجب أن يتم استناداً على قواعد مساواة وتكافؤ واضحة تطبيقاً لها، إضافة الى ضرورة وجود قواعد موضوعية وهنية وشفافة لتقلد المناصب العامة العليا واليات اعتراض ولجنة للتظلمات وعلى أسس الجدارة والاستحقاق، كون الواقع العملي غير منسجم مع الإطار النظري الوارد في القانون الأساسي نظراً لعدم الالتزام في التعيينات العليا بما نص عليه القانون والتعيين باستثناءات او لابناء واقارب بعض المسؤولين. يلاحظ في الجانب العملي عدم الالتزام بما نص عليه القانون لتعيين شاغلي المناصب العليا/والخاصة من تحديد آليات التنسيب والاختيار ما اتاح مساحة واسعة من السلطة التقديرية لصانع القرار في عملية التعيين، وهو ما فتح المجال لإشغال هذه الوظائف دون اتباع قواعد موضوعية مهنية تركز على المساواة وتكافؤ الفرص ما يعتبر مدخلا مناسباً لانتشار الفساد، ولبروز مظاهر المحسوبية والشللية في إشغالها، واستخدامها لضمان الولاءات الشخصية.

إضافة للقانون الاساسي نظم هو الانتخابات العامة رقم 1 لسنة 2007 موضوع شغل منصب رئيس الدولة والمجلس التشريعي.

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 تمثل الإطار القانوني الناظم لانتخاب المجالس المحلية.

على صعيد الترشح والترشيح للمناصب العمومية، فقد لوحظ مايلي:

- عدم الالتزام بما نص عليه القانون لتعيين شاغلي المناصب العليا/والخاصة من تحديد آليات التنسيب والاختيار ما اتاح مساحة واسعة من السلطة التقديرية لصانع القرار في عملية التعيين، وهو ما فتح المجال لإشغال هذه

الوظائف دون اتباع قواعد موضوعية مهنية تركز على المساواة وتكافؤ الفرص ما يعتبر مدخلا مناسباً لانتشار الفساد، ولبروز مظاهر المحسوبية والشللية في إشغالها، واستخدامها لضمان الولاءات الشخصية.

• لم تجر الانتخابات الرئاسية منذ العام 2005، والتشريعية منذ العام 2006، مع العلم أن ولاية المجلس التشريعي انتهت في 2010/1/25، ولكن وجود الانقسام الفلسطيني الداخلي بين الضفة الغربية وقطاع غزة، والصراع السياسي القائم عطل إجراء الانتخابات التشريعية والرئاسية.

• جرت الانتخابات المحلية في الضفة الغربية، وتمت لمعظم الهيئات المحلية، وعطلت حركة حماس إجراءها في قطاع غزة وقد تم إجراؤها في 13 أيار 2017 في الضفة الغربية في 391 هيئة محلية، ترشحت في 145 منها أكثر من قائمة انتخابية، بينما ترشحت قائمة واحدة فقط (وفازت بالتركية) في 181 هيئة، ولم تتقدم أية قائمة للترشح في 56 هيئة محلية، وكان عدد المرشحين أقل من عدد المقاعد في 6 هيئات محلية⁴⁰. وتمت الانتخابات المحلية التكميلية في الضفة الغربية في 29 تموز 2017 شملت 70 هيئة محلية (38 هيئة لم تتقدم فيها ولا قائمة، و4 هيئات استقالت مجالسها المحلية بعد إجراء الانتخابات في 2017/5/13، وهيئة واحدة لم يشارك ناخبوها في الانتخابات). وكانت مؤسسات المجتمع المدني، ومنها ائتلاف أمان، قد مارست ضغطاً مستمراً ونفذت فعاليات لدفع الحكومة لإجراء الانتخابات المحلية وعدم تأجيلها، وتمت محاولات من قبل منظمات المجتمع المدني لإقناع حركة حماس بإجراء الانتخابات المحلية والمشاركة فيها في غزة وبالسماح بإجرائها في قطاع غزة أيضاً ومشاركة الناس فيها، إلا أن تلك الجهود لم تفلح في اقناع حركة حماس على إجرائها في قطاع غزة.

⁴⁰ لجنة الانتخابات المركزية - فلسطين، تقرير الانتخابات المحلية 2017، فلسطين، أيلول 2017. ص: 33.

تنظر كل دولة في التدابير التشريعية والإدارية لتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية وفي تمويل الأحزاب السياسية. (المادة 3/7 من الاتفاقية)

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

كما حددت المادة 69 من قانون الانتخابات العامة رقم 1 لسنة 2007 حدود الصرف المسموح بها للدعاية الخاصة بالترشح لمنصب الرئيس أو القوائم الانتخابية، بحيث لا تزيد على مليون دولار.⁴¹

وبالعودة إلى قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم 10 لسنة 2005 وتحديداً المادة 32، يلاحظ أنه قد وضع قيوداً بضرورة تزويد لجنة الانتخابات المركزية خلال شهر من انتهاء الانتخابات كشفاً مالياً مفصلاً يبين تكاليف الحملة الانتخابية، ومصادر التمويل، وأوجه الصرف، ولجنة أن تطلب تدقيق هذه الكشوفات من مدقق حسابات قانوني.

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

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

فيما يتعلق بالإطار القانوني الناظم لتمويل الأحزاب السياسية في فلسطين فإنه يمكن القول أن هناك غياب و فراغ تشريعي فيما يخص تمويل الأحزاب نظراً لخصوصية عمل الأحزاب وارتباط مصادر تمويلها بالسرية كونها دولة تحت الاحتلال.

⁴¹ مادة 69 من قرار بقانون الانتخابات العامة رقم 1 لسنة 2007.

تضارب المصالح

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

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.⁴²

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 الاعتبار في المادة 67 منه، التي حظرت الجمع بين وظيفتين، أو استغلال الموظف وظيفته في منفعة ذاتية أو ربح شخصي، أو قبول هدية أو مكافأة أو منحة أو عمولة لمناسبة قيامه بعمله. ولكن لم يشر هذا القانون إلى إنشاء دائرة أو مؤسسة تكون مسؤولة عن تسجيل حالات تضارب المصالح، أو تسجيل الهدايا والإكراميات، أو حتى الإبلاغ عنها. 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.⁴³

أما قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004، فقد 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 إدارة 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 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.⁴⁴

⁴² مادة 4 من قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم 10 لسنة 2004.

⁴³ تقييم الالتزام بالتدابير الوقائية. ائتلاف امان. 2015.

⁴⁴ المصدر السابق.

بالإضافة لما سبق فقد عاجلت تشريعات أخرى هذا الموضوع ومن ضمنها: قانون سلطة النقد، قانون تشجيع الاستثمار، قانون المصارف، قانون هيئة سوق رأس المال، قانون الجمعيات الخيرية، قانون الشراء العام، قانون مهنة تدقيق الحسابات، في المقابل غفل قانون الهيئات المحلية رقم 1 لسنة 1997 عن التطرق لموضوع حالات تضارب المصالح. كما لا يوجد أحكاماً قانونية تنظم انتقال كبار الموظفين من القطاع العام إلى القطاع الخاص سواء بالنسبة للوزراء أو أعضاء المجلس التشريعي أو كبار الموظفين العموميين أو مأموري الضرائب والجمارك، أو من حيث تحديد فترة للانتقال أو وجود جهة أو هيئة تتولى الإشراف والمتابعة في هذا المجال⁴⁵.

في هذا الجانب يرى ائتلاف أمان أن التفرغ في الوظيفة وبعض المناصب العامة⁴⁶ أحد الضمانات الأساسية لحسن أداء الموظف العام والمسؤولين العاملين وعدم تأثر المصلحة العامة بأية مصالح خاصة بالموظف. وبالتالي فإن عدم التفرغ في الوظيفة والمناصب العامة غالباً ما يمثل مدخلاً من مداخل تضارب المصالح، ومن هنا وبالرغم من أن النصوص القانونية بدرجاتها المختلفة وعلى رأسها القانون الأساسي تضمنت بعض الأحكام حول ضرورة تفرغ بعض شاغلي المناصب العامة لضبط هذه المسألة ومنع حدوث حالات تضارب مصالح تنشأ عنها شبهات فساد، إلا أن هناك عدداً من الإشكالات الناجمة عن غياب النص القانوني أو عدم وضوحه بهذا الخصوص، ومن الأمثلة على ذلك أن بعض التشريعات المتعلقة ببعض الأجهزة والجهات الرقابية لم تتضمن نصاً صريحاً بموضوع التفرغ، كما هو الحال في قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2010 والذي خلى من النص على تفرغ رئيس هيئة مكافحة الفساد على الرغم من أن المبادئ العامة والاصول المتعارف عليها في منع حالات تضارب المصالح تقتضي بالضرورة عدم تولي رئيس الهيئة أية مهام أو وظائف لدى أية جهة تخضع لرقابة الهيئة، ومن الإشكالات التي يمكن أن تثار في هذا المجال أيضاً، هو عضوية بعض الموظفين أو المسؤولين العاملين كممثلين عن الدولة في مجالس إدارة بعض المؤسسات العامة غير الوزارية أو الشركات الحكومية أو الشركات التي تساهم فيها الحكومة، خصوصاً فيما يتعلق بتقاضي هؤلاء الموظفين لمكافآت تصل في بعض المواقع إلى مبالغ كبيرة على الرغم من أن العمل التمثيلي مع تلك المؤسسات يتم أثناء اوقات الدوام، ما يؤدي

⁴⁵ تقرير sdgs 2018.

⁴⁶ يمكن تحديد المناصب العامة بالاتي:

- أ- رئيس السلطة الوطنية ومستشاروه ورؤساء المؤسسات التابعة للرئاسة.
- ب- رئيس وأعضاء مجلس الوزراء.
- ت- رئيس وأعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني.
- ث- رؤساء مؤسسات الدولة والمؤسسات العامة غير الوزارية.
- ج- أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة.
- ح- رؤساء هيئات وأجهزة الامن في السلطة الوطنية.
- خ- المحافظون ورؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية.
- د- السفراء والقناصل وكبار الدبلوماسيين.
- ذ- موظفي الفئة الخاصة ممن يعين بدرجة وزير.

الى ازدواجية في الحقوق المالية الوظيفية لهؤلاء الموظفين وينجم عنه صراع بين الموظفين للحصول على تلك المواقع التمثيلية للتمتع بالامتيازات الممنوحة⁴⁷.

DRAFT

⁴⁷ ورقة بعنوان عدم التفرغ في الوظيفة والمناصب العامة مدخل من مداخل تضارب المصالح (مراجعة للواقع في السلطة). ائتلاف أمان.

➤ مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين

على الدول أن تحيط المواطنين علما 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. (المادة 8 في بنودها 1، 2، 3 من الاتفاقية)

مدونات السلوك الصادرة في فلسطين:

• **مدونة سلوك موظفي القطاع العام:** قام مجلس الوزراء بإصدار مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة⁴⁸ في شهر أكتوبر من العام 2012. ووفقا 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 ورش عمل تدريبية للموظفين العامين حول مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة في مقر الديوان وفي بعض المؤسسات الحكومية.

جاءت **أجندة السياسات الوطنية 2017-2022:** بما تضمنته من سياسات لتؤكد على تعزيز النزاهة، سيما على أهمية دور مدونة السلوك كأداة لتحقيق قيم النزاهة والأخلاقيات المهنية في العمل العام والوظيفة العمومية، وحثت أجندة السياسات الوطنية على مأسسة التزام المؤسسات الحكومية بالمدونة وأحكامها⁴⁹، والتدريب حول أحكامها، وبذل الجهود للترويج .

تضمين المدونة في الخطة الاستراتيجية الوطنية للخدمة المدنية: حرص ديوان الموظفين العام على تضمين تفعيل مدونة السلوك الوظيفي ضمن الخطة الاستراتيجية الوطنية للخدمة المدنية للاعوام 2017-2022، ففي اطار الهدف الاستراتيجي المتعلق بتطوير منظومة التشريعات والانظمة وتعزيز الرقابة عليها لقطاع الخدمة المدنية، يتم ترجمة هذا الهدف الاستراتيجي من خلال عدة اهداف فرعية من بينها العمل على تحسين الوعي القانوني وتعزيز الالتزام بقوانين واخلاقيات الوظيفة العامة وذلك من خلال ادراج المواد القانونية واللوائح والمدونات في برامج التدريب في المؤسسات التعليمية والمدرسة الوطنية للإدارة، اضافة الى استكمال التدريب على مدونة السلوك واخلاقيات الوظيفة العامة. كما ان من بين مخرجات ونتائج هذا الهدف الاستراتيجي المرجو تحقيقها " موظفو الخدمة المدنية يمتلكون المعرفة الكافية بالبيئة القانونية والسلوكية للخدمة المدنية، وموظفو الخدمة المدنية ملتزمون بمنظومة القيم وقواعد السلوك واخلاقيات الوظيفة العامة"، كذلك جاءت الاستراتيجية مؤكدة على استكمال جهود ديوان الموظفين العام في مأسسة التزام المؤسسات

⁴⁸ قرار مجلس الوزراء رقم (04/23/14 م.و.س.ف) لعام 2012 الصادر بتاريخ 2012/10/23.

⁴⁹ وثيقة أجندة السياسات الوطنية: المواطن أولاً (2017 - 2022) ص 32.

الحكومية بمدونة السلوك الوظيفي ومكافحة الفساد، من خلال استمرار المشروع التدريبي لموظفي قطاع الخدمة المدنية بالشراكة مع هيئة مكافحة الفساد والتي سنشكل القاعدة الأساسية التي تركز عليها الموارد البشرية في احتكامها للمعايير الاخلاقية في عملها

• **مدونة سلوك العاملين في الهيئات المحلية:** لم تقم وزارة الحكم المحلي باعداد مدونة ملزمة لجميع الهيئات المحلية حتى تاريخ اعداد هذا التقرير.

• **مدونات سلوك العاملين في الأجهزة الأمنية:** أعدت بعض الأجهزة الأمنية وطورت واعتمدت مدونات سلوك خاصة بها مثل جهاز المخابرات والأمن الوقائي والدفاع المدني والشرطة وجهاز الاستخبارات العسكرية، مثلاً اعتمد جهاز المخابرات العامة في عام 2015 مدونة السلوك الوظيفي وأخلاقيات العمل للعاملين في الجهاز ، وفي العام 2012 تم اصدار مدونة السلوك القضائي للقضاة العسكريين وأعضاء النيابة العسكرية⁵⁰. وتم اعداد مدونة سلوك للعاملين في جهاز الشرطة في العام 2013 والبدء في تطبيقها في العام 2014، وجهاز الاستخبارات 2017 كما تم انجاز مدونة سلوك للأمن الوقائي، والضابطة الجمركية والدفاع المدني 2014، والأمن الوطني يتبعون قواعد سلوك رجل الأمن التي أعدت بالإشتراك بين مختلف الدول العربية الأعضاء في جامعة الدول العربية على خلفية مؤتمر عقد في 2011 وتبناها جهاز الأمن الوطني الفلسطيني كمدونة سلوك لمنتسبيه.

• **ديوان الرقابة المالية والإدارية:** اقر الديوان مدونة خاصة للعاملين في الديوان تحت اسم "مدونة السلوك المهني لديوان الرقابة المالية والإدارية" وتم تعميم المدونة على موظفي الديوان ، ويجري توقيع موظفي الديوان بشكل سنوي على نموذج خاص " شهادة الالتزام السنوي" ، وبموجب هذا النموذج يؤكد الموظف على انه قرأ مدونة السلوك المهني لديوان الرقابة المالية والإدارية وانه فهم احكامها فهما وافيا، كما يؤكد على امتثاله للأحكام الواردة في المدونة ومواصلة العمل بها، وعدم ابتغائه لاية مصالح تتضارب في الواقع أو الظاهر مع مصالح الديوان. وتشكل هذه المدونة احدى المرجعيات التي يعتمد عليها الديوان في ترقية موظفي الديوان وتقييم ادائهم، اضافة الى مساهلة موظفي الديوان لدى اخلاصهم بالاحكام الواردة في المدونة، وفي ذات الوقت اطلاق جائزة الموظف المثالي في الديوان.

• **القطاع الخاص:** يوجد مدونة قواعد حوكمة الشركات التي أنجزتها اللجنة الوطنية للحوكمة وهيئة سوق رأس المال في العام 2009، كذلك اصدر سلطة النقد دليل القواعد والممارسات الفضلى لحوكمة المصارف في فلسطين، ولن عمليا لا يوجد الزام لقواعد الحوكمة لشركات القطاع الخاص ولا يوجد نشر لنتائج قياس مدى

⁵⁰ قرار رئيس هيئة القضاء العسكري رقم (1) لسنة 2012 بشأن مدونة السلوك القضائي وأعضاء النيابة العسكرية، الصادر بتاريخ 2012/6/19. انظر الوقائع الفلسطينية، عدد 97، ص ص 93-95.

التزام الشركات بتطبيق تلك القواعد اذ بحسب هيئة سوق رأس المال بدأت بتطبيق مؤشر الحوكمة على الشركات الخاصة المسجلة ولم تنتشر النتائج كونه يرجع موضوع النشر لكل شركة.

عمليا: قام ديوان الموظفين العام بدور محوري في أعمال مدونة السلوك واخلاقيات الوظيفة العامة من خلال تكليف الديوان برئاسة اللجنة الوطنية لمدونة السلوك الوظيفي وذلك عبر الادارة العامة للشؤون القانونية في الديوان. وقد عمل الديوان - عبر اللجنة الوطنية لمدونة السلوك - على أعمال مدونة السلوك الوظيفي واخلاقيات الوظيفة العامة عبر عدة البات حسب الاتي:

- **اطلاق المدونة توقيع مذكرات تفاهم:** عمل الديوان على توقيع مذكرة تفاهم مع هيئة مكافحة الفساد تحت رعاية رئيس الوزراء بتاريخ 2014/10/28 من اجل تنفيذ البرامج والانشطة التي تم اعدادها من قبل اللجنة الوطنية لمدونة السلوك، اضافة الى قيام الديوان وبالتعاون مع هيئة مكافحة الفساد بترتيب حفل برعاية رئيس الوزراء وبحضور المستوى السياسي لاطلاق مدونة السلوك والبرنامج التدريبي الوطني الخاص بالتدريب على المدونة⁵¹.
- **انجاز دليل تدريب مدربين على مدونة السلوك واخلاقيات الوظيفة العامة:** جاء إعداد هذا الدليل في سياق الخطة الاستراتيجية التي وضعها ديوان الموظفين العام من أجل رفع مستوى الخدمة التي تلتزم كافة الدوائر الحكومية بتقديمها في قطاع الخدمة المدنية، حيث قامت اللجنة الوطنية لمدونة السلوك بانجاز الدليل من خلال مجموعة من الخبراء في مجال التدريب ممن تم اعدادهم في الديوان كمدربين وذلك في اطار التعاون المشترك ما بين الديوان ومؤسسة UNDP ومركز التعليم المستمر في جامعة بيرزيت . ويهدف الدليل الى توضيح احكام مدونة السلوك واخلاقيات الوظيفة العامة واعداد الخطة التدريبية التي تعنى بتنمية المهارات والمعارف والخبرات على مدونة السلوك، كما يستهدف الدليل الموظفين العاملين في قطاع الخدمة المدنية وموظفي العقود، وقد عمل الديوان بالشراكة مع هيئة مكافحة الفساد على طباعة (1000) نسخة من الدليل لتوزيعها على المدربين اللذين ينفذون الدورات التدريبية الخاصة بالمدونة⁵².
- **اعداد مدربين للتدريب على المدونة:** عمل الديوان بالتعاون مع هيئة مكافحة الفساد على اعداد مدربين من بين موظفي الخدمة المدنية تم اختيارهم وفق معايير معينة، وقد بلغ عددهم في المرحلة الأولى (28) مدربا، وذلك بهدف تولي هؤلاء المدربين تدريب باقي الموظفين العموميين على مدونة السلوك ابتداء من موظفي الفئة العليا وانتهاء بتدريب كافة موظفي قطاع الخدمة المدنية⁵³.
- **التدريب على المدونة:** نفذ الديوان وبالشراكة مع هيئة مكافحة الفساد ومؤسسة امان العديد من الدورات التدريبية لموظفي الخدمة المدنية ابتداء من موظفي الفئة العليا ومن مختلف الدرجات الوظيفية، حيث بلغ مجموع الموظفين اللذين تم تدريبهم على مدونة السلوك ما يقارب (50) خمسون الف موظف (الضفة الغربية)

⁵¹ تقرير دور المؤسسات الرقابية في متابعة تفعيل وإنفاذ مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة في القطاع المدني. 2017. ائتلاف أمان.

⁵² المصدر السابق

⁵³ المصدر السابق

وذلك من اصل (90862) كعدد كلي للموظفين المدنيين⁵⁴، ضافة لذلك فقد عمل الديوان على تقديم تدريب حول مدونة السلوك الوظيفي وذلك للمشاركين في برنامج تدريب اعداد القادة الذي نفذه الديوان من خلال المدرسة الوطنية للادارة⁵⁵.

- **طباعة المدونة وتوزيعها:** عمل الديوان بالشراكة مع هيئة مكافحة الفساد على طباعة (100000) مائة الف نسخة من مدونة السلوك وذلك بهدف توزيعها على الموظفين خلال الدورات التدريبية التي تعقد للتدريب على مدونات السلوك واخلاقيات الوظيفة العامة⁵⁶.

- **ادماج نصوص المدونة ضمن مؤشرات نماذج تقييم الاداء الوظيفي:** من الاليات الواجبة الاتباع لتفعيل الالتزام بأحكام المدونة اعتبار الاحكام الواردة في المدونة من ضمن المؤشرات التي يجري تقييم اداء الموظف على اساسها، حيث عمل ديوان الموظفين العام على ادماج بعض الاحكام الواردة في المدونة- بشكل ضمنى- ضمن عناصر تقييم الاداء في النماذج المختلفة لتقييم الاداء الوظيفي المعمول بها حاليا لدى الديوان، وجاءت الاشارة - بشكل صريح- الى الالتزام باخلاقيات الوظيفة العامة ضمن نموذج تقييم اداء عضو هيئة التدريس في مؤسسات التعليم العالي الحكومية. الا ان هناك توجهها حاليا لدى الديوان للنص على الالتزام بمدونات السلوك الوظيفي وبشكل صريح ضمن مختلف نماذج تقييم الاداء المختلفة التي يعكف الديوان على تطويرها في الوقت الحالي.

- **تسبب القرارات التأديبية اعتمادا على النصوص الواردة في المدونة:** في اطار تفعيل الاحكام الواردة في المدونة، فإن لجان التحقيق التأديبي التي يشكلها الديوان أو يشارك في عضويتها تستند الى الاحكام الواردة للمدونة في اطار التسبب الوجوبي للقرارات الادارية التي تصدرها، وتقوم بايقاع العقوبات التأديبية على الموظفين عند مخالفتهم للقواعد والاحكام الواردة في المدونة.

ويهدف فحص مدى أخذ مدونة السلوك بالجدية الكافية من موظفي القطاع العام، فقد نفذ ائتلاف أمان استطلاعاً خاصاً لرأي الموظفين العموميين في العام 2017 حول مدونة السلوك في الوظيفة العمومية⁵⁷، وأظهرت نتائج الاستطلاع أن 69% من الموظفين يعلمون بوجود مدونة سلوك في القطاع العام مقابل 31% لا يعلمون بها، وبحسب الفئة الوظيفية التي ينتمي لها الموظف فان الفئة العليا أو الخاصة هي الأكثر معرفة بها⁵⁸ وظهر أيضاً أن أقل من نصف الموظفين حصلوا على توعية حول المدونة، ثلثاهم حصلوا على تلك التوعية عبر ديوان الموظفين العام. وأفاد 46% بأنهم شاركوا في ورشة توعية حول المدونة، كما صرح 51% من الموظفين بأنه تم اتخاذ

54 المصدر السابق

55 المصدر السابق

56 المصدر السابق

57 ائتلاف أمان، استطلاع الرأي الخاص حول مدى وعي موظفي القطاع العام بمدونة السلوك الخاصة بالوظيفة العمومية، 2017.

58 المصدر السابق.

إجراءات اعتماد مدونة السلوك في مؤسساتهم. وطبقاً لذات الاستطلاع حول مدونة السلوك في الوظيفة العمومية، فبالرغم من أن 69% من الموظفين أفادوا بأنهم يعلمون بوجود مدونة السلوك، وأقل من نصف الموظفين حصلوا على توعية حولها، إلا أن النتائج أظهرت تبايناً في معرفة الموظفين واطلاعهم على مدونة السلوك؛ فكلما تم التعمق في قضايا المدونة، تراجعت معرفة الموظفين بأحكامها، حيث صرح 28% من الموظفين فقط بأنهم يعرفون بشكل كبير كيفية الإبلاغ عن ممارسات الفساد، مقابل 51% يعرفون ذلك إلى حد ما، مقارنة مع 21% من الموظفين صرحوا بأنهم لا يملكون أي معرفة بذلك.

يلاحظ في الجانب العملي

- لغاية تاريخ اعداد هذا التقرير لم يتم اقرار مدونة سلوك خاصة بالوزراء مطالبة مجلس الوزراء بوضع وإصدار مدونة السلوك لأعضاء مجلس الوزراء، ووضع إجراءات تنظيمية تضبط قبول الهدايا والضيافة للوزراء وأعضاء المجلس التشريعي، كما لم يتم وضع وإصدار مدونة السلوك لأعضاء المجلس التشريعي.
- لم يتخذ مجلس الوزراء أي إجراءات كما لم يصدر أية تعليمات من شأنها تفعيل التزام المؤسسات العامة بمدونة السلوك، كذلك لم يتم مجلس الوزراء بتخصيص وحدة أو موظف لمتابعة تطبيق مدونة السلوك، إضافة لذلك لم يصدر مجلس الوزراء أي قرارات أو تعليمات تلزم الدوائر الحكومية بنشر مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة على صفحاتها الالكترونية أو اي وسيلة اعلان تتبعها المؤسسات الحكومية⁵⁹.

الإبلاغ عن حالات الفساد

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. (المادة 4/8 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة 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". واخيرا 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".

⁵⁹تقرير دور المؤسسات الرقابية في متابعة تفعيل وإنفاذ مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة في القطاع المدني. 2017. ائتلاف أمان.

يلاحظ أن النص على المبلغ وحمايته يتعلق بالعاملين في القطاع العام فقط. ولا يوجد قانون مشرّع لحماية المبلغين. ومما تجدر الإشارة إليه إلى ان حماية المبلغين عن الجريمة وخصوصا جرائم الفساد يعتبر من المبادئ التسع الرئيسية التي يقوم عليها الحق في الاطلاع أو حرية الوصول والحصول على المعلومات وهو أحد أبرز حقوق الانسان الحديثة ويمثل الوجه الآخر لمفهوم الشفافية ويعتبر ركنا أساسيا من أركان الإنفتاح والمكاشفة وأصلا من أصول المشاركة والديموقراطية الحديثة.

هيئة مكافحة الفساد تصر على أنها هي الجهة المسؤولة عن تلقي الشكاوى والبلاغات وحدها وتقوم بالتحقيق فيها، كما وتوفر هيئة مكافحة الفساد عبر صفحتها الالكترونية العناوين اللازمة للإبلاغ عن جرائم الفساد وينشر إعلانات في الصحف ووسائل الإعلام المختلفة لحث الجمهور على التبليغ عن جرائم الفساد. وتنتشر الهيئة في تقاريرها السنوية عدد الشكاوى والبلاغات التي تصلها حول جرائم الفساد والإجراءات والتدابير المتخذة بشأنها من تحقيق وإحالة إلى محكمة جرائم الفساد.

وعلى الرغم من صور الحماية المنصوص عليها في المواد المذكورة اعلاه، 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 السياساتي⁶⁰، يمكننا الحديث عن الإشكالات الآتية:

- **عدم اصدار النظام الخاص بحماية المبلغين عن الفساد المنصوص عليه في قانون مكافحة الفساد لحماية المبلغين عن الفساد، وحمايتهم من الادعاء المضاد والإجراءات الانتقامية والكيدية:** اذ من شأن النظام ان يحمي كل شاهد او مبلغ عن جريمة فساد من الانتقام او الملاحقة او التهديد او الاعتداء او فقدان الوظيفة. علما بأن هنالك مسودة نظام اعدتها مؤسسة امان في هذا الخصوص وضمنتها جميع الاحكام التي يمكن ان تحمي المبلغين وتشجعهم على الابلاغ عن الفساد.
- **حصر الجهة المختصة بتلقي البلاغات بهيئة مكافحة الفساد،** واغفال دور الجهات الاخرى في تلقي البلاغات كالجهة المسؤولة في المؤسسة التي وقعت فيها أفعال الفساد، وكذلك ديوان الرقابة المالية والادارية، والنيابة العامة، الادارة العامة للشكاوى الحكومية.
- **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.
- **عدم وضوح مفهوم حسن النية فيما يتعلق بالابلاغ الخاطئ او البلاغ الكيدي.**
- **عدم موائمة القوانين مع واجب الابلاغ عن الفساد،** وضرورة إضافة نصوص قانونية واضحة وصريحة إلى جميع تشريعات الخدمة العامة تفرض على جميع الموظفين العموميين ومن في حكمهم واجب الابلاغ عن الفساد تحت طائلة المساءلة والعقوبات التأديبية.

⁶⁰ تقرير ضمانات تعزيز الابلاغ عن الفساد، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، 2015

- نقص الوعي العام بأهمية الإبلاغ عن الفساد ودور المجتمع المهم في مكافحة هذه الآفة وتغيير ثقافته السلبية حول هذه الموضوع⁶¹

➤ المشتريات العمومية

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. (المادة 1/9 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد)

في العام 2014 صدر القرار بقانون رقم (8) لسنة 2014 هذا القرار وهدف إلى تحقيق الآتي:

- شراء اللوازم والأشغال والخدمات بأفضل الأسعار بما يساهم في ترشيد النفقات مع الحفاظ على ضمان الجودة
- تعزيز مبدأ المنافسة العادلة وتشجيع المشاركة في إجراءات الشراء العام من جانب الموردين والمقاولين.
- إتاحة فرص متكافئة دون تمييز وتوفير معاملة عادلة ومنتساوية لجميع

حدد القرار بقانون رقم 8 لسنة 2014 بشأن الشراء العام الإطار القانوني لكافة عمليات الشراء العام، وأنشأت المادة 8 من القرار بقانون "المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام" للإشراف على عمليات الشراء العام والمناقصات والعطاءات الحكومية وسائر المشتريات العامة التي تقوم بها الجهات الرسمية، ورسم وإعداد السياسات الوطنية الخاصة بالشراء العام، وتحسين الأداء، وتقييم فعالية سياسة الشراء العام، غير أن المجلس غير مفعّل، ودوره الرقابي ضعيف. وفي ظل هذا الواقع استمرت القرارات بالاستثناءات في مجال المشتريات والعطاءات العامة ما ترك الفرص متاحة لتجاوز قواعد ومعايير الشراء العام الفضلى.

وفقاً للقرار بقانون فإن المجلس الأعلى لسياسات الشراء يعتبر جسماً سياساتياً تنظيمياً، وهو يتمتع بمركز مالي مستقل في الموازنة العامة، ويتبع لمجلس الوزراء. وإن فعالية تطبيق قانون الشراء العام يستند لمدى قدرة المجلس على القيام بدوره، فهو حجر الزاوية في القانون⁶².

من جهة أخرى فقد تم العمل على تصميم البوابة الالكترونية للمشتريات العامة⁶³. وبدأت بعض المؤسسات والوزارات بتزويد المعلومات الخاصة بعقود المشتريات والعطاءات للبوابة، كما أن العمل جارٍ على إعداد الوثائق القياسية في مجال اللوازم والعطاءات والخدمات الاستشارية حيث تم وضع المسودات في هذا المجال وهي في مرحلة النقاش والإقرار تمهيداً لنشرها وذلك بمساهمة من البنك الدولي واتحاد المقاولين⁶⁴. والسماح للمواطنين بالاطلاع على نتائج قرارات العطاءات واللوازم العامة، وتم الالتزام بمنع الشركات المدانة بانتهاكات لوائح لجنة العطاءات واللوازم العامة من المشاركة في العطاءات (اللائحة السوداء)، وتم نشر العطاءات على المواقع الإلكترونية، خصوصاً موقعي وزارتي المالية والتخطيط، والأشغال العامة والإسكان في عام 2017.

⁶¹ورقة حول اشكالات الإبلاغ عن الفساد في فلسطين. 2014. ائتلاف أمان.

⁶² قرار مجلس الوزراء رقم (17/137/2) بتاريخ 2017/1/13، الوقائع الفلسطينية، العدد 133.

⁶³ رابط البوابة: <http://www.shiraa.gov.ps/shera>

⁶⁴ مقابلة شخصية مع المهندس فايق الديك رئيس المجلس الأعلى لسياسات الشراء/ رام الله، الاثنين 2018/2/27

وبالرغم من الخطوات سابقة الذكر في مجال وضع القرار بقانون الشراء العام موضع التطبيق إلا أن الكثير من العقبات لا زالت تقف حائلاً دون التطبيق الكامل للقانون سيما تفعيل المجلس الأعلى للشراء وهي:

- عدد الموظفين الذي يشكلون الجسم التنفيذي للمجلس لا زال قليلاً، ولا زال هناك حاجة إلى العديد من الكوادر المؤهلة للعمل في المجلس.
- كما أن الالتزام بتزويد المعلومات المتعلقة بالمشتريات للوزم والعطاءات والخدمات الاستشارية عبر البوابة الالكترونية لا زال محدوداً إذ أن العديد من جهات الشراء الهامة لا زالت تحجم عن تزويد المعلومات عبر البوابة بالرغم من النصوص القانونية الملزمة، حيث تجرى العملية ببطء في هذا المجال.
- إن وحدة مراجعة المنازعات التي نص عليها القانون والتي تعتبر من القضايا الرئيسية في عمل المجلس لا زالت غير مفعلة حتى تاريخه، وكذلك الحال بمنظومة الشكاوى التي ينص عليها القانون ولائحته التنفيذية غير مفعلة. وفي هذا المجال أشار رئيس المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام إلى المرحلة القادمة ستشهد العمل على هذه الجوانب ضمن استعداد بعض الممولين في البنك الدولي لتقديم الدعم للمجلس في هذا المجال⁶⁵.
- سعت بعض المؤسسات والهيئات العامة وبوسائل متعددة لاستثناء نفسها من تطبيق القانون، وذلك عبر السعي لاعتماد أنظمة خاصة بها للشراء أو محاولة الحصول على قرار من الرئيس لإقصاء نفسها بشكل مقصود من تطبيق القانون والموافقة على اعتماد الشراء المباشر لاحتياجاتها بحجة طبيعتها التخصصية أن عمليات الشراء المباشر لا زالت تجري على نطاق واسع من قبل العديد من الوزارات والمؤسسات العامة، ومن خلال قرارات صادرة من مجلس الوزراء، وبمبالغ مالية كبيرة تصل إلى ملايين الشواكل. فهناك 13 قرار صادر من مجلس الوزراء منذ صدور القانون ولغاية شباط 2018، سمحت بالشراء المباشر في جميع المجالات، مع العلم أن المشتريات المرصودة لا تقع ضمن الشروط والمحددات التي نصت عليها المادتين 28 و 106 من اللائحة التنفيذية، وأغلبها سلع متوفرة، وخاضعة للتنافس ولا تندرج ضمن حالات طوارئ التي يشير اليها القانون.
- أن الحكومة تتحمل المسؤولية في مدى متابعتها لتنفيذ السياسة الجديدة الإصلاحية في الشراء العام، وإعداد جميع المؤسسات من أجل تطبيق الإجراءات الجديدة المترتبة على إنفاذ القانون الجديد، الذي أقر بتاريخ 2016/6/28، والجدير ذكره أن البناء المؤسسي والوظيفي للمجلس الأعلى لسياسات الشراء لا زال بحاجة إلى استكمال وإلى الموازنات اللازمة للقيام بمهامه، خاصة الى اعتماد النماذج الموحدة للعقود والوثائق القياسية الموحدة للعطاءات، وتفعيل وإدارة البوابة الالكترونية الموحدة للشراء العام، والتي يتوجب نشر العطاءات على صفحتها، بيد أن القائم يفيد أن العطاءات ما زالت تنشر على صفحة اللوازم العامة، ووحدة مراجعة النزاعات؛

⁶⁵ تقرير حول مدى التزام الوزارات والمؤسسات العامة بالقيود التي يفرضها بند الاستثناءات في عمليات الشراء العام وفقاً للقرار بقانون بشأن الشراء العام رقم (8) لسنة 2014. 2018. اتلاف أمان.

وإن عدم تفعيل المجلس مسّ بالدور الإشرافي والرقابي له على عمليات الشراء العام بصفته الجهة المركزية في هذا المجال.

إدارة الأموال العمومية

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 محاسبية ومراجعة الحسابات، ونظام لتدبير المخاطر. (المادة 2/9 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد).

شكلت وزارة المالية الأداة الرئيسية 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 إدارة الأموال العمومية، 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 الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني المتعلق بآلية إقرار الموازنة العامة، النظام المالي لمؤسسات السلطة الفلسطينية لعام 2018⁶⁶.

كما عملت السلطة الوطنية، وتحديداً وزارة المالية، على استحداث منصب المحاسب العام بموجب القرار بقانون المعدل رقم 3 لسنة 2008 المعدل لقانون تنظيم الموازنة العامة رقم 7 لسنة 1998. أما النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة دليل مالي ينظم الأسس والقواعد المالية والمحاسبية والاختصاصات والصلاحيات، ويبين السندات والوثائق والنماذج والسجلات المحاسبية وقواعد مسك وحفظ السجلات المالية،⁶⁷ الذي يجب على الوزارات التقيد به، وتسجيل الإيرادات والنفقات، وتناول توريد وتحصيل الإيرادات وحفظ الأموال النقدية، وقواعد

⁶⁶ 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 اتباع 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 تفصيلاً، 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 المناقشة بين أبواب الموازنة إلا بموافقة المجلس التشريعي.

⁶⁷ تقرير تقييم الالتزام بالتدابير الوقائية في UNCAC. 2015. ائتلاف أمان

الإنفاق والصرف، وأنواع النفقات وقواعد إجراء المطابقات، والسلف، وإدارة الموجودات النقدية، واقفال سنة المالية، وإدارة الدين الحكومي. وتطرق لمهام المراقبين الماليين في كل الدوائر⁶⁸.

وتخول المادة 11 من قانون الدين العام رقم 24 لسنة 2005، الذي ينظم إدارة الدين العام، وأشار في مادته 39 إلى ضرورة عرض اتفاقيات الدين العام الخارجي على المجلس التشريعي للموافقة عليها، وتنتشر في الجريدة الرسمية، وهذا أيضاً ما أكدته المادة 92 من القانون الأساسي.⁶⁹

اعتمدت الحكومة الفلسطينية خطتها "الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017 - 2022" رسمياً في منتصف عام 2017، باعتماد معايير الإنفاق والمحاسبة المالية العامة. إلا أنه لم يتم نشرها، ولم يطلع عليها الجمهور. وانطلقت "استراتيجية إدارة المال العام" من قاعدة "الحاجة الملحة إلى الإصلاحات" في جملة من المجالات، استمرت الضغوط لتحسين إدارة المال العام من قبل الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة الفلسطينية وتقارير الاتحاد الأوروبي وصندوق النقد الدولي، ومطالبتها بإجراء الإصلاح في جوانب مختلفة وتبني توصياتها، مثل:

- الالتزام بالإنفاق بناء على ما تحدده وتفصله الاستراتيجيات القطاعية.
- اتباع نظام رشيد في ضبط عمليات الإنفاق.
- تفعيل وتحديث أنظمة الرقابة الداخلية لإدارة المال العام.
- الالتزام بأنظمة محاسبية شفافة وشاملة.
- تعزيز شفافية الموازنة العامة وإصدار الحسابات الختامية 2012 - 2016.
- الإسراع في تفعيل دور مجلس الشراء العام والالتزام بأحكامه في مجالي عطاءات الأشغال العامة والمشتريات.
- إصدار التقارير المالية الدورية الدقيقة ونشرها بانتظام، وفي الوقت المحدد.
- محدودية الموارد البشرية والمالية لتنفيذ الإصلاحات وتنفيذ هذه الاستراتيجية واللجوء إلى التدرج في التنفيذ حسب أولوية الإصلاحات.
- تحقيق الشفافية في تخطيط الموازنة وضمان وصول المواطنين إلى المعلومات ذات العلاقة، وتعاون الحكومة مع المجتمع المدني.

تم خلال العام 2017 اعتماد البوابة الموحدة للمساعدات الاجتماعية (النقدية وغير النقدية).

يمكن إدراج الملاحظات التالية على الموازنة العامة 2018⁷⁰:

1. عدم اقرار مشروع الموازنة العامة من قبل المجلس التشريعي بسبب تعطله ويقوم الرئيس شكليا بالصادقة على الموازنة بدلاً عن المجلس.
2. لم يتم نشر الموازنة كاملة، وإنما تم الاكتفاء بذكر النفقات والإيرادات دون تفصيل مخصصات كل وزارة، وتوزيع مراكز المسؤولية ضمن القطاع الواحد، مع دمج عدة مراكز مسؤولية ضمن مركز مسؤولية واحد.
3. عدم نشر موازنة المواطن باللغة العربية.

⁶⁹ المصدر السابق

⁷⁰ الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة، ورقة موقف حول مشروع الموازنة العامة 2017، كانون الثاني 2017.

4. لم يتضمن قانون الموازنة العامة للعام 2017 جدولاً يوضح الديون والقروض (قصيرة الأجل أو طويلة الأجل) المترتبة على السلطة الفلسطينية، والخطط المقترحة لتحصيلها أو تسديدها، كما لم يتم توضيح مساهمات السلطة الفلسطينية واستثماراتها في الهيئات والشركات المحلية وغير المحلية، علماً أن هذه المعلومات يجب تقديمها بالاستناد إلى المادة (21) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.

5. غياب الحساب الختامي (تقرير الحساب الختامي) لموازنات 2014، 2015، وبالطبع لن يصدر الحساب الختامي لموازنة 2016 قبل إصداره للسنوات السابقة، ما يجعل عملية المساءلة الفعلية على ما تم إنفاقه فعلياً غير ممكنة، ولن يتم التحقق من مدى الالتزام بقوانين الموازنات المقررة دون إصدار الحساب الختامي المدقق من ديوان الرقابة المالية والإدارية.

أما مشروع الموازنة العامة 2018 فقد أعد الفريق الاهلي لدعم شفافية الموازنة العامة الذي يمثل ائتلاف أمان السكرتاريا له ورقة موقف خلصت الى مايلي:

- لم تتح وزارة المالية الفرصة لاطلاع مؤسسات المجتمع المدني وبشكل خاص الفريق الاهلي لدعم شفافية الموازنة العامة، والذي يضم في صفوفه معظم المؤسسات الأهلية المتخصصة قطاعياً ذات العلاقة بالموازنة العامة. وبالرغم من الالتزامات التي قطعتها الحكومة على نفسها في أجندة السياسات الوطنية 2017-2022، بتعزيز الشفافية، وبحكومة أكثر انفتاحاً على المواطن، وتمكين المواطنين من الحصول على المعلومات، إلا أن ما يحدث لا يعكس ولا يظهر أن هناك أية بوادر لتطبيق هذه الالتزامات المعلن عنها، وخصوصاً في ظل غياب المجلس التشريعي، بل وعلى العكس من ذلك، تدعي الحكومة انها تشارك وتطلع المجتمع المدني وتستشيريه في عملية التخطيط وهو ما لا يحدث فعلياً وان حدث في بعض الحالات فيكون التشارك شكلياً وانتقائياً لبعض المؤسسات الأهلية.
- عدم التزام وزارة "المالية والتخطيط" بمبادئ الشفافية في إعداد الموازنة العامة وبالأحكام القانونية الواردة في القانون الاساسي الفلسطيني، وقانون الموازنة العامة رقم (7) للعام 1998 في إعداد مشروع موازنة 2018. حيث لم يتم التقيد بالموعد القانوني لتقديم مشروع قانون الموازنة العامة وفقاً لأحكام القانون الاساسي الفلسطيني، وقانون الموازنة العامة، الأمر الذي أدى إلى عدم إقرارها في الموعد المحدد، ما يلحق الضرر بخطط الوزارات والمؤسسات الرسمية.

في هذا الجانب يلاحظ مايلي:

- استمرار غياب سياسة ومعايير تحديد الدرجات الوظيفية ورواتب ومكافآت رؤساء المؤسسات العامة غير الوزارية ما أدى إلى تعمق فجوة الرواتب، حيث وصلت رواتب ومكافآت بعض رؤساء هذه المؤسسات إلى أعلى مما يتقاضاه رئيس السلطة الفلسطينية.
- استمرار سياسة الحكومة في عدم نشر التقارير المالية المتعلقة بحسابات نصف السنة ونهاية السنة والتقارير المدقق يعيق مساءلتها على مدى الالتزام بأحكام قانون موازنة 2017 من قبل المجلس التشريعي وديوان الرقابة

المالية والإدارية ويحد من حق مؤسسات المجتمع المدني في تحديد مدى الالتزام بقواعد النزاهة والشفافية في إدارة المال العام.

- شكل انعدام دور المجلس التشريعي أكبر تحدّ في مجال أداء الحكومة وفي مجال نزاهة إدارة المال العام مع استمرار تخصيص نفس الموازنات لنفقات المجلس التشريعي المعطل.
- عدم اعتماد الأنظمة المالية والإدارية للمؤسسات (العامة) الحكومية غير الوزارية، سواء في تقديم خدماتها أو تسيير أعمالها، مع احترام القواعد العامة للنظام المالي للسلطة الفلسطينية في الوقت نفسه.
- الامتيازات الممنوحة لموظفي المراتب العليا في العديد من المؤسسات الفلسطينية العامة، لا تتلاءم مع المقدرات الاقتصادية الضعيفة لبلد كفلسطين، ومنح تلك الامتيازات يأتي على حساب حقوق عشرات الآلاف من الموظفين من ذوي الرواتب المنخفضة والمتوسطة.

➤ إبلاغ الناس

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 (المادة 1/13 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد).

يعد توفير قاعدة بيانات ومعلومات شرطاً أساسياً لنجاح أي عملية لمكافحة الفساد، وذلك لما توفره من معلومات مسبقة لاجراءات الإدارة.

إن انتشار المواقع الإلكترونية للمؤسسات الرسمية الحكومية، وانتشار وسائل التواصل الاجتماعي بقوة في المجتمع الفلسطيني واستخدامها كوسيلة لمساءلة الحكومة عن أعمالها وقراراتها إضافة الى المحطات التلفزيونية والإذاعية والصحف والمجلات وغيرها من وسائل الإعلام، يوفر ذلك قاعدة من المعلومات، ويضع إمكانية مادية للمشاركة الأوسع في صنع القرار.

أشارت وثيقة أجندة السياسات الوطنية والتي صدرت في العام 2017 إلى "تعزيز شفافية الحكومة، بما يشمل الحق في الوصول إلى المعلومات، وأكدت الأجندة الانفتاح على الجمهور، ولكن لغاية اليوم لم يتم اصدار قانون حق الحصول على المعلومات ولا قانون الارشيف الوطني بحيث يرى ائتلاف امان ضرورة إقرار قانون الأرشيف الوطني، الذي يُعنى

بإدارة وتنظيم عمليات الأرشفة في مؤسسات الدولة بصفته الضمانة لحق الوصول الى المعلومات؛ اضافة لضرورة تصنيف المعلومات وتعريف السجلات العامة عن غيرها، من أجل إتاحتها للمواطن وتعزيز مبادئ الشفافية ومكافحة الفساد، فالمطلوب الآن إقراره القانونين بالتوازي، من أجل اكتمال منظومة الحفظ والإتاحة للمعلومات العامة لحماية هذا الحق من الانتهاك والتقييد.

قام ائتلاف أمان بفحص بيئة الشفافية في المواقع الإلكترونية الحكومية للتعرف على مدى التزام المواقع بمعايير الشفافية في اجراءات تقديم الخدمات للمواطنين، وسرعة وسهولة العثور على المعلومات المنشورة، وجدوى ما تقدمه من خدمات للمواطنين (توفر نظام الشكاوى والتقارير الدورية والخطط الاستراتيجية، النظام المالي والإداري، وخطط العمل). تم اختيار عينة من 94 موقعاً إلكترونياً رسمياً جرى رصدها وتصفحها، منها 31 موقعاً لهيئات ومؤسسات وسلطات عامة، و17 موقعاً وزارياً، بالإضافة إلى موقعي الرئيس الفلسطيني ورئاسة مجلس الوزراء. واطهرت النتائج الإيجابية التالية: أن معظم الوزارات لها مواقع إلكترونية يسهل الوصول إليها، وهي متاحة باللغة العربية. غالبية المواقع الإلكترونية توفر أرقام اتصال بها، وموقعها الجغرافي، ومعظم المواقع الإلكترونية توفر خدمة تقديم الشكاوى من قبل الجمهور⁷¹. ولكن ما تزال العديد من المواقع لا تتضمن كامل الاجراءات للخدمات التي تقدمها للمواطنين. كما أن أدلة الخدمات غير متوفرة إجمالاً، وينشر موقع مجلس الوزراء خدمات كل وزارة أو مؤسسة عامة غير وزارية. ولا تتوفر معايير متطلبات تقديم الخدمة وتوفير نماذجها، ولا يتم نشر وتوضيح رسوم تقديم الخدمة، ولا توضيح المدة الزمنية اللازمة لإنجاز المعاملات والخدمات، باستثناء عدد محدود من المواقع.

البعض الآخر من المواقع تبين غياب التحديث المستمر على العديد منها، وظهر أن من الصعب على المواطنين العثور على المعلومات بسهولة، وذلك في نصف المواقع الإلكترونية الحكومية تقريباً. كما وجد أن العديد من الوزارات والمؤسسات لا تقوم بنشر الخطط السنوية ولا توفر التقارير الربعية والسنوية والتقييمية، ولا تنشر استراتيجيتها، ومنها وزارات: الصحة، والأوقاف والشؤون الدينية، والنقل والمواصلات، والإعلام. ولوحظ أن معظم أرقام هواتف الوزارات المنشورة على مواقعها الإلكترونية لا تستجيب لطلبات المواطنين. وقد حجبت الحكومة الفلسطينية قراراتها الصادرة عن النشر عبر صفحة مجلس الوزراء الإلكترونية الرسمية منذ نيسان 2017 بذريعة "صيانة الموقع"، رغم المطالبات من قبل مؤسسات مجتمعية بمعاودة نشر القرارات عبر الموقع، وتم استئناف نشر القرارات في أيلول 2017، ولكن اقتصر النشر على قرارات الأعياد والعطل الرسمية. كذلك هناك عدم نشر لتقارير سنوية لمؤسسات عامة أو تأخر في إصدارها ما يحول دون إطلاع الجمهور على مضمونها وتوصياتها، رغم مطالبة مؤسسات المجتمع المدني بنشر التقارير الرسمية العامة في وقتها المناسب.

يلاحظ على هذا الجانب مايلي:

- عدم إصدار قانون الحق في الحصول على المعلومات.
- رغم مطالبات مؤسسات المجتمع المدني المتكررة بضرورة نشر التقارير الدورية للمؤسسات العامة التزاماً بالقانون، استمر الخلل في حجب المعلومات وعدم إتاحتها للجمهور للاطلاع عليها، سواء قرارات الحكومة أو استراتيجياتها أو

⁷¹ نتائج تتبع المواقع الإلكترونية الرسمية أنجزه ائتلاف أمان لفحص شفافية عينة من المواقع الإلكترونية الحكومية 2017.

تقارير الجهات الرسمية. وبينت نتائج استطلاع الرأي الذي أجراه ائتلاف أمان عام 2017 حول الفساد ومكافحته في فلسطين أن 72% من المبحوثين لا يعتقدون أن بإمكان المواطن الوصول إلى السجلات العامة بسهولة ويسر، في مقابل 15% يعتقدون بإمكانية ذلك. كما أفاد مقياس نظام النزاهة في فلسطين 2017، بأن مؤشر الوصول إلى معلومات السجلات العام قد حصل على علامة متدنية جداً (150 / 1000)، نظراً لاستمرار حجب المعلومات ومنع الوصول إليها بيسر وسهولة، أو التعاون للحصول عليها.

- رفض الحكومة التوقيع على "تعهد الشفافية" المعد من ائتلاف المؤسسات الأهلية الدولية، الذي ينص على التزام الحكومة بالشفافية ومشاركة المجتمع المدني بعملية استعراض دولة فلسطين للاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، وجاء رد الحكومة بالرفض، مستنداً إلى "توصية" من هيئة مكافحة الفساد بعدم التوقيع على "تعهد الشفافية". بررت الحكومة عدم أهمية هذا التوقيع لكونه طوعياً وليس متطلباً إجبارياً في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وأن الاستعراض هو عمل الدول وليس لمنظمات المجتمع المدني دور فيه⁷².
- رغم تبني الحكومة سياسة الانفتاح اوقفت في عام 2017 نشر قرارات مجلس الوزراء على موقعها الإلكتروني واكتفت بنشر قرارات الاجازات والعطل والاعياد.
- إصرار الحكومة على عدم نشر معلومات حول الاتفاقات الموقعة بشأن المياه والكهرباء مع إسرائيل كما أن إبرام إتفاقيات مالية مع الشركات المحلية بشأن إمتيازات أو تسديد ديون بدون إعلانها يشيع أجواء عدم الثقة

⁷² رسالة من ائتلاف أمان بخصوص حث السلطة على التوقيع على "وثيقة تعهد الشفافية" والرد الجوابي من مجلس الوزراء على طلب ائتلاف أمان.

➤ الجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة

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. (المادة 11 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد)

يتركز الإطار القانوني للخدمات القضائية وخدمات النيابة العامة في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام 2003، الذي أرسى مبدأ استقلاله 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، 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"، كما تطرق القانون الأساسي إلى بعض المبادئ العامة مثل علنية المحاكمة، وتنفيذ الأحكام القضائية.

محكمة جرائم الفساد

تم في العام 2011 تأسيس محكمة جرائم الفساد، 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 تشكل هيئة محكمة مختصة بالنظر في قضايا جرائم الفساد أينما وقعت، وتتعد برئاسة قاض بدرجة رئيس محكمة بداية أو قاض مترأساً لها بقرار من مجلس القضاء الأعلى أو منتدباً لرئاستها من بين قضاة محكمة الاستئناف، وعضوية قاضيين لا تقل درجتيهما عن درجة قاضي محكمة بداية".

إن قانون مكافحة الفساد مكن نيابة مكافحة الفساد من مباشرة التحقيق في الشكاوى التي تقدم عن جرائم الفساد، والتحقق من شبهات الفساد التي تقترف من الأشخاص الخاضعين لأحكام القانون،

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، وبين أنواع المحاكم وغيرها الكثير من الأمور. وجاءت المادتان الأولى والثانية من القانون لتؤكد مرة أخرى على موضوع الاستقلالية. وتنفيذاً لبند استقلالية هذا الجسم المهم، 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.⁷³

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

- 1- مكافحة جرائم غسل الأموال.
- 2- مكافحة التهريب الضريبي والجمركي.
- 3- مكافحة الجرائم الاقتصادية المتعلقة بحماية المستهلك، مخالفة التسعيرة، الغش، الإضرار بصحة المواطن بالإضافة إلى متابعة القضايا ذات الطابع التجاري كالاغتداء على علامة تجارية والتقليد.

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 الاعتبار لدى التنقيش 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.

وتتولى "إدارة التنقيش القضائي" بمهمة تلقي الشكاوى المتعلقة بأعمال أعضاء النيابة العامة وتصرفاتهم وسلوكهم وفحصها، إضافة إلى الرقابة على صحة تطبيق واستيفاء إجراءات التحقيق والإحالة وغيرها من القضايا.

في الواقع العملي لوحظ وجود تأثيرات واضحة من المنتفذين في السلطة التنفيذية على السلطة القضائية، وخصوصاً ما يتعلق بقرارات محكمة العدل العليا والنيابة العامة؛ الأمر الذي أضعف من ثقة المواطنين بالقضاء وحياديته. المعلومات المتداولة من الجهات الحقوقية المتخصصة مثل الهيئة الأهلية لاستقلال القضاء وسيادة القانون (إستقلال)، أشارت إلى أن أكثر من 90% من القضايا التي ترفع إلى محكمة العدل العليا ضد الدولة من قبل مواطنين يتم الحكم فيها لصالح الدولة، ما يؤثر بشكل خطير إلى إنيياز محكمة العدل العليا لصالح السلطة التنفيذية، الأمر الذي يمكن معه القول بوجود تدخل مباشر من قبل بعض مسؤولي السلطة التنفيذية بقرارات محكمة العدل العليا.

وفي هذا السياق، أظهرت نتائج استطلاع ائتلاف أمان حول واقع الفساد ومكافحته في فلسطين 2017، أن 73.2% من المبحوثين يعتقدون بوجود فساد في السلطة القضائية (80% في الضفة الغربية، و62% في قطاع غزة). الأمر الذي يعكس المزاج الشعبي السلبي حول واقع السلطة القضائية. كما دعمت نتائج مقياس نظام النزاهة في فلسطين لعام 2017 هذه النتيجة أيضاً بحصول القضاء على علامة متدنية أيضاً.

⁷³ مادة 3 من قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002.

واتباع اسلوب تعميمات تحظر على القضاة إبداء تصريحات إعلامية إلا بإذن من رئيس مجلس القضاء الأعلى أو من ينيوه تحت طائلة المسؤولية، وأكدت مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني أن مجلس القضاء الأعلى كان وما زال يشكل العنوان الأبرز لتدخلات السلطة التنفيذية في القضاء وبأشكال مختلفة؛ من قبيل أن مجلس القضاء الأعلى الحالي، كما المجلسين اللذين سبقاه، شكلتهما السلطة التنفيذية خلافاً للقانون.

أكدت مؤسسات المجتمع المدني أن قانون محكمة الجنايات الكبرى ينتهك أحكام القانون الأساسي المعدل والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وقانون السلطة القضائية وقانون تشكيل المحاكم النظامية وقانون الإجراءات الجزائية، ويمس بشكل خطير بضمانات المحاكمة العادلة وبصلاحيات السلطة القضائية واستقلالها وحسن سير العدالة.

المحكمة الدستورية: صدر قرار رقم (57) لسنة 2016م بشأن تشكيل المحكمة الدستورية العليا بتاريخ 31/03/2016 وفور الإعلان عن تشكيل المحكمة الدستورية العليا، وجهت المؤسسات الحقوقية الفلسطينية رسالة للرئيس طالبته بـ"ضرورة أن يأتي تشكيل المحكمة الدستورية العليا خطوة لاحقة نتج إعادة الحياة الدستورية المتمثلة بإجراء الانتخابات العامة (الرئاسية والتشريعية) وإعادة توحيد القضاء الفلسطيني".

كما طالبته بـ"أن لا يأتي تشكيل المحكمة مبنياً على محاصصة سياسية يسعى من خلالها أي حزب أو جهة سياسية للسيطرة على هذه المحكمة. فالمحكمة الدستورية العليا، هي حارس القانون الأساسي، وحامية الحقوق والحريات العامة، فحياديتها ونزاهتها واستقلاليتها شأن ينبغي عدم المساس به".

ودعت المؤسسات الحقوقية السيد الرئيس إلى "ضرورة أن يراعي تشكيل المحكمة الدستورية العليا تمثيل النساء كمعيار غير تمييزي، وتحقيقاً لالتزامات دولة فلسطين اتجاه الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، التي انضمت لها دون تحفظات، وفي سبيل تحقيق المساواة، ولما فيه من خطوات في سبيل تحقيق العدالة بين المواطنين والمواطنات الفلسطينيات كافة. كما عبرت تلك المؤسسات عن تفاجئها من حالة التكتّم والسرعة التي تمت فيها هذه التشكيلة، دون الأخذ بعين الاعتبار مطالب المؤسسات التي سبق أن قدمتها في مذكرات رفعتها للرئيس محمود عباس في العام 2014⁷⁴.

إن استقلال القضاء أصبح في السنوات الأخيرة محل شك ذلك بعد الصراع على إشغال منصب رئيس مجلس القضاء الأعلى والذي تم في مرحلة سابقة من الرئيس مباشرة ودون تنسيق من مجلس القضاء الأعلى والذي تم إبطاله من قبل المحكمة العليا، ثم برز الخلاف مجدداً على تعيين رئيس جديد داخل مجلس القضاء وبروز مساومات لتقاسم المناصب، وهو ما مكن السلطة التنفيذية من وضع قيود على شاغلي هذه المناصب حيث طلب من المرشح لمنصب رئيس مجلس القضاء الأعلى بالتوقيع على كتاب استقالة مسبق وغير مؤرخ كشرط لإشغال المنصب، وهو ما جرى مع أكثر من مرشح، وشكل ذلك تدخلاً سافراً في استقلالية السلطة القضائية خاصة فيما يتعلق برقابتها الإدارية على قرارات الحكومة وأضعف من ثقة الجمهور بالقضاء، حيث أشار استطلاع للرأي العام أجراه الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان أن 71% من المستطلعة آرائهم يعتقدون بوجود فساد في السلطة القضائية.

⁷⁴ بيان صادر عن 145 مؤسسة حقوقية حول المحكمة الدستورية <http://www.qudspress.com/index.php?page=show&id=25028>

➤ الوقاية من الفساد في القطاع الخاص

على الدول أن تتخذ تدابيرها وفق معايير مناسبة للمحاسبة والمراجعة، وتوقيع جزاءات مدنية، وإدارية، وجنائية فعالة، وتناسبية، ورداعة على عدم الالتزام بهذه المعايير، وتعزيز المعايير والإجراءات الخاصة بالنزاهة، مثل مدونات قواعد السلوك، وتعزيز معايير الشفافية بين الأجهزة الخاصة (مثل هوية الشخصيات الاعتبارية، والطبيعية)، والوقاية من سوء استخدام الإجراءات المنظمة للشركات الخاصة، وحظر خصم النفقات التي تعد رشاوى من الضرائب. (المادة 12 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد)

لا بد من الإشارة إلى أن القوانين التي تحكم عمل القطاع الخاص في فلسطين هي قوانين قديمة جداً، وتتمثل في قانون الشركات المطبق في الضفة الغربية رقم 12 لسنة 1964، المعدل بالقرار بقانون رقم (3) لسنة 2006 و القرار بقانون رقم (6) لسنة 2008 بشأن تعديل قانون الشركات والقوانين السارية في غزة رقم 18 لسنة 1929 و 19 لسنة 1930.

وبالرغم من أن قوانين الشركات لا توفر المعايير المناسبة للمحاسبة والمراجعة و الحماية الكافية والفعالة من الفساد، لا تغفل 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 مزولة الحسابات وغيرها من القوانين. وقد فرضت على الشركات تعيين مدققي حسابات قانونيين، وأن لا يتم تعيين مدقق حسابات إذا كان شريكاً لأحد أعضاء مجلس الإدارة خوفاً من تضارب المصالح.

وتتولى هيئة سوق رأس المال مهمة التنظيم والرقابة على سوق رأس المال، 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 الاطلاع عليها.

أعدت الهيئة الوطنية لحوكمة الشركات المساهمة العامة مدونة الحوكمة والتي اشتملت على العديد من مبادئ الشفافية والنزاهة، وقد احتوت القوانين الفلسطينية النازمة لبيئة الأعمال عدداً من المبادئ والقواعد التي تدخل ضمن مبادئ الحوكمة.

هيئة سوق رأس المال الفلسطينية كشفت في تقريرها السنوي الصادر عام 2017 عن تقدم وتطور في حوكمة شركات القطاع الخاص، ليس فقط على صعيد الإفصاح الدوري والأولي للشركات، وإنما أيضاً في تضمن التقرير أيضاً إنجازات نظام الرقابة الإلكتروني وعمليات الرقابة والتفتيش الميداني على قطاع التأمين، ودمج مساق حوكمة الشركات في مساق جامعي⁷⁵. ولا تزال بطاقات التقييم لتطبيق معايير حوكمة الشركات في مرحلة تجريبية.

⁷⁵هيئة سوق رأس المال الفلسطينية، التقرير السنوي لعام 2016 الصادر عام 2017.

أما سلطة النقد الفلسطينية فقد قامت باعداد دليل القواعد والممارسات الفضلى لحوكمة المصارف في فلسطين في العام 2009، والذي يشمل مجموعة من المبادئ الهامة.

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 لأمين الاصدار مصلحة تجارية او مالية في الاصدار بما في ذلك الاكتتاب في سندات القرض، او التصرف بسندات القرض المرهونة لصالحه الا وفقا لاحكام المادة (7) من اعمال امين الاصدار او وفقا لاحكام الاتفاقية المبرمة بينه وبين الشركة المصدرة.
 - يحظر ان يكون كفيلا (متعهدا) بسداد المستحقات على سندات القرض.
 - يحظر على امين الاصدار استلام دفعات تسديد القيمة الاسمية وقيمة الاسناد المستردة والفوائد من الشركة المصدرة لدفعها لمالكي السندات.
2. يحظر الجمع بين مهام امين الاصدار ومهام الحافظ الامين ومهام مدير الاصدار لفئة الاصدار الواحدة.
3. 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 الادارة التنفيذية خلال السنة المالية، بالاضافة للتقارير السنوية وغير ذلك 76.
4. اعداد دليل ارشادي لتطبيق نموذج قياس حوكمة الشركات Scorecard ومساعدة الشركات في اتباع متطلباته في العام 2013.
5. اصدار قرار بخصوص شفافية تداول الاوراق 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. اصدار تعليمات 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 بالالتزام بتقديم تقرير الخبير الاكتواري المعين من الشركة مع البيانات المالية الختامية المقدمة للهيئة ، والزام الشركات بعدم توزيع اية ارباح على المساهمين الا اذا

انظر الوقائع الفلسطينية الأعداد (78 و 102). 76

تبين بتقرير الخبير وجود فائض من الأموال اثناء الفحص اللازم للمركز المالي للشركة وبعد اخذ موافقة الهيئة.

9. تم عرض النتائج الاجمالية للمرحلة التجريبية لتطبيق نموذج قياس حوكمة الشركات في شهر نيسان 2015، ويهدف هذا النموذج الى قياس مدى التزام الشركات المساهمة العامة بقواعد حوكمة الشركات على اساس كمي وموضوعي وبطريقة علمية ممنهجة 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 وتحديدًا مجلس الادارة والادارة العليا في الشركة، لقياس مدى التقدم الحاصل في حوكمة الشركات وتعزيز افضل الممارسات بهذا الخصوص، كما يمكن الاعتماد على نتائج هذه الاداة من قبل المستثمرين والمحليلين الماليين في تقييم وضع الشركة الحالي وبناءً عليه اتخاذ القرار الاستثماري 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 اساس موضوعية وعلمية دقيقة، حيث يأتي ذلك انسجاماً واستراتيجية الهيئة في تعزيز الادوات اللازمة لضمان الالتزام بقواعد الحوكمة وابرار اهمية المنافع التي تعود على الشركات ذاتها كنتيجة لتطوير وتعزيز ادوات الرقابة الداخلية والشفافية والافصاح مع المساهمين والشركاء والاطراف ذات العلاقة وبالتالي تعزيز حوكمة الشركات في فلسطين.

وفيما يخص مكافحة الفساد في القطاع الخاص فنورد الملاحظات الآتية⁷⁷:

1. خلو التشريعات النافذة من تجريم الرشوة والاختلاس في القطاع الخاص، ولا بد من التنبه لأهمية 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 الإشارة 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 الامتيازات العامة، قانون تسوية الديون، قانون الشركات المعدل.
2. ما زال منح الامتياز لشركات القطاع الخاص في فلسطين يتم دون إطار قانوني شامل نظراً لعدم وجود قانون عام ينظم أصول وقواعد منح الامتيازات في إدارة وتشغيل المرافق الخدماتية الحيوية التي تمت خصصتها لإدارتها أو تشغيلها، وأدى هذا الغياب لمثل قانون منح الامتيازات والاحتكارات إلى إضعاف الدور الرقابي للأجسام المنظمة عموماً. فالحكومة لا تعمل بموجب سياسة عامة معتمدة ومنشورة يمكن الاحتكام إليها لخصخصة الخدمات، ما جعل الأجسام الرقابية التنظيمية ضعيفة الفعالية في الرقابة على مزودي هذه الخدمات، وبقيت السلطة التنفيذية تقوم بدور الإشراف والرقابة، وأحياناً التنفيذ، كما هو حاصل مع قطاع الاتصالات، وهي مهمة يجب إدراجها على جدول الأعمال الحكومي والمجتمعي.

التقرير السنوي واقع النزاهة ومكافحة الفساد 2013، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، رام الله 77.

3. عدم وجود نظام أو لائحة لتنظيم إجراءات انتقال الوزراء والنواب ومأموري الضرائب والجمارك للعمل في القطاع الخاص.

4. ما زالت مجالس الإدارة في العديد من الشركات المساهمة العامة التي تدير مرافق عامة لا تعتمد نظاما ملزما للافصاح عن تضارب المصالح لأعضاء إدارتها عند ظهورها.

DRAFT

مشاركة المجتمع المدني

على الدول أن تتخذ تدابير لرفع وعي الجماهير بشأن وجود الفساد، والأسباب المؤدية إليه، ومدى شدته، والتهديد الذي يمثله، وكذلك بوجود هيئة/ هيئات لمكافحة الفساد، والمشاركة الفعالة من قبل منظمات المجتمع المدني في رصد ومراجعة السياسات والاتفاقيات الوطنية والدولية لمكافحة الفساد، وحصول الجماهير على الوثائق ذات الصلة بمكافحة الفساد، كالسياسات، وعمليات الاستعراض، وعمليات التقييم. (المادة 13 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد)

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 اليوم قرابة 3000 منظمة في الضفة الغربية وقطاع غزة تعمل في مناحي الحياة المتعددة، وما زالت المؤسسات المتخصصة في المحافظة على المال العام وتعزيز النزاهة وإشاعة الشفافية والرقابة والمساءلة بشأن إدارة الشأن العام ومكافحة وملاحقة الفساد محدودة. وبادرت عدد من المنظمات الأهلية بتشكيل ائتلافات بالتعاون والتنسيق مع ائتلاف أمان، والتي كان أبرزها الائتلاف الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة، و 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. عمليا تم تشكيل لجنة حكومية للتواصل والشراكة مع المجتمع المدني بتاريخ 2016/7/28 وفقاً لقرار مجلس الوزراء، إلا أن هذه اللجنة لم تجتمع سوى مرتين منذ تأسيسها، وتم دعوة بعض منظمات المجتمع المدني وبشكل إنتقائي ولا يعكس نهجا تشاركيا حقيقيا بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني، فضلا عن ان المجتمع المدني و رغم موقف الحكومة غير المنفتح والابجابي تجاهه الا انه يشارك ويسائل في التشريعات والسياسات ويراقب شعيبا على اعمال الحكومة. ونتيجة لإصرار الحكومة على تقييد الحريات الإعلامية، أعلنت مؤسسات المجتمع المدني الأعضاء في اللجنة المشتركة مع الحكومة عن فشل هذه اللجنة المشتركة بعد ما كشفه التطبيق العملي لهذا القرار بقانون من اعتقالات وتوقيف واستدعاءات واعتداءات بحق صحفيين ومواطنين، ما يعيق القيام بأعمال المحاسبة والمساءلة.

➤ تدابير منع غسل الأموال

نصت المادة 14 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 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 لمراقبة دقيقة، وتعزيز التعاون العالمي والإقليمي والثنائي بين السلطات القضائية، وأجهزة تنفيذ القوانين، والأجهزة التنظيمية المالية، وذلك لمكافحة غسل الأموال.

صدر أول قانون فلسطيني لمكافحة غسل الأموال في عام 2007 وهو القانون رقم 9، كما صدر قانون معدل لمكافحة غسل الأموال وهو القانون رقم 20 لسنة 2015 بشأن مكافحة غسل الأموال ومنع الإرهاب،⁷⁸ وصدر كذلك القانون رقم 13 لسنة 2016 بشأن تعديل قانون مكافحة غسل الأموال ومنع الإرهاب ومجموعة من التعليمات الخاصة بالقانون الصادرة عن اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال ومنع الإرهاب، القانون يحتوي الأحكام الضرورية لمكافحة غسل الأموال وتم إنشاء لجنة وطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وصدرت التعليمات الخاصة بالأشخاص المعرضين سياسياً للمخاطر وتم إنشاء وحدة المتابعة المالية،

وينص القانون في المادة 5 منه على وجوب اطلاع الوحدة المختصة والجهات القائمة على تنفيذ القانون عن المعلومات في حالة الاشتباه والتحقيق وعلى وجه السرعة.

يتضمن قانون مكافحة غسل الأموال ومنع الإرهاب جدولاً مرفقاً (جدول رقم 2) يحدد الأعمال والمهن غير المالية للذين ينطبق عليهم أحكام القانون ويشمل ذلك: وكلاء وسماسرة العقارات وتجار المعادن الثمينة والأحجار الكريمة والتجار اللذين يتعاملون بالصفقات الكبيرة وتجار الآثار والمحامون والمحاسبون وموردو الخدمات المتعلقة بالانتماء والشركات التي تقدم خدمات لأطراف أخرى على أسس تجارية، كما منح القانون صلاحية إضافة أية أنشطة أخرى يقوم بها أشخاص طبيعيين أو اعتباريون تبرز فيها مخاطر غسل الأموال. وأكد القانون على حق اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال في تحديد مدى التزام هذه الجهات بإجراءات مكافحة غسل الأموال بصورة كلية أو جزئية.

تؤكد المادة رقم 5/6 من القانون على ضرورة توفير الأنظمة الملائمة لإدارة المخاطر لتحديد ما إذا كان العميل أو المستفيد الحقيقي شخصاً معرضاً سياسياً للمخاطر، حيث تنص المادة على فرض المزيد من الرقابة المتواصلة على علاقة العميل والحصول على مصادقة الإدارة العليا في المؤسسة قبل إقامة العلاقة إلا أن ذلك لا يشمل الأشخاص العاملين في الخارج والأجانب وعائلاتهم وشركائهم.

⁷⁸ قانون مكافحة غسل الأموال ومنع الإرهاب رقم 20 لسنة 2015، الوقائع الفلسطينية، العدد 10 ممتاز، 2015/12/30.

كما يحدد قانون مكافحة غسل الأموال ومنع الإرهاب في المادة 1 منه المستفيد الحقيقي وهو الشخص الطبيعي الذي يملك أو يسيطر بصورة نهائية على عميل أو حساب الشخص الذي قام نيابة عنه بإجراء التعامل أو الشخص الذي يمارس السيطرة النهائية الفعالة على شخص اعتباري أو إدارته.

تحدد المواد 1/6 و 3/6 و 5/6 و 7/6 من قانون مكافحة غسل الأموال ومنع الإرهاب الشروط والإجراءات لتحديد المالكين المستفيدين عند إقامة علاقة مع عميل في الحالات التي تعتبر عالية المخاطر.

تحدد المادة 23 من القانون السلطات المختصة التي لها إمكانية الوصول إلى المعلومات الخاصة بالملكية المفيدة وتمثل بوحدة المتابعة المالية فقط وهي غير متاحة لجميع هيئات إنفاذ القانون والجهات الضريبية، وهي صاحبة الصلاحية في إحالة نتائج تحليل المعلومات المتعلقة بمتحصلات الجرائم المثبتة إلى السلطات المختصة وكذلك في رفع تقارير عنها إلى النائب العام لاتخاذ الإجراءات الاحترازية اللازمة بشأنها وفقاً للمادة 31 من القانون.

تنص المادة 4/5 من التعليمات رقم 2 لسنة 2016 بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الخاصة بالمصارف والتعليمات رقم 4 لسنة 2016 الخاصة بالجهات الخاضعة لرقابة وإشراف هيئة سوق رأس المال على ماهية المعلومات المتعلقة بالملكية المفيدة والتي تشمل اسم العميل وجنسيته ورقم هويته والعنوان الشخصي أو التجاري له وطبيعة عمله ودخله ومصادر ثروته.

لا يتيح القانون للجمهور الاطلاع على المعلومات المتعلقة بالملكية المفيدة ولا يتم نشر هذه المعلومات أو أية أجزاء منها.

توجب التعليمات رقم 2 ورقم 4 الصادرة بموجب قانون مكافحة غسل الأموال ومنع الإرهاب تحديث المعلومات المتعلقة بالملكية المفيدة للكيانات القانونية على أساس سنوي، كما توجب تحديث المعلومات بشكل فوري في حالة الشك في صحة المعلومات التي يتم الحصول عليها.

كما تم بموجب احكام الماد 23 من القانون إنشاء وحدة المتابعة المالية بموجب قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الارهاب رقم (20) لسنة 2015، كوحدة مستقلة ومقرها سلطة النقد الفلسطينية، وتهدف هذه الوحدة الى مكافحة جريمة غسل الأموال وحماية الاقتصاد الوطني من الاثار 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 فعال. وتمارس هذه الوحدة عدداً من الاختصاصات بموجب المادة 23 من القانون، نذكر منها:

- استلام وطلب المعلومات من الجهات الخاضعة لأحكام هذا القرار بقانون
- تحليل المعلومات المشار إليها في الفقرة (1) من هذه المادة.
- يكون لمدير وموظفي الوحدة صفة الضبطية القضائية عند ممارستهم لمهام وظائفهم وفق أحكام هذا القرار بقانون.

تم إنشاء وحدة المتابعة المالية، والقيام بتنفيذ خطة مكافحة غسل الأموال، من خلال جمع المعلومات المتعلقة بالعمليات المشبوهة، وتحليلها، وتسليمها إلى الجهات القضائية واعداد دليل اجراءات مكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب خاص بالمصارف لسنة 2017

تم إصدار تعاميم للجهاز المصرفي الفلسطيني توضح دور المصارف في مكافحة، 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 وتجنبيه المخاطر وسوء الاستخدام.

1. وأصدرت هذه اللجنة مجموعة من التعليمات :

- تعليمات الإفصاح عن المبالغ النقدية عند ادخالها عبر المعابر الى اراضي السلطة الوطنية رقم (2009/4).

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

- اصدرت اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب تعليمات رقم 2 لسنة 2016 الخاصة بالمصارف.

اتخذت هيئة سوق راس المال اجراءات لتلافي حدوث غسل الاموال ك"تطبيق مبدأ اعرف عميلك"؛ من 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 وأقاربهم من الدرجة الأولى، وأن تخضع هذه المعاملات كافة للرقابة والتدقيق.⁷⁹

DRAFT

⁷⁹ التقرير السنوي واقع النزاهة ومكافحة الفساد 2008، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة ، 2008، ص 14.

الفصل الخامس استرداد الموجودات

نظمت المواد 51 - 59 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد موضوع استرداد الموجودات وحثت الدول الأطراف أن تمد بعضها البعض بأكثر قدر من العون والمساعدة في هذا المجال، على أن تتخذ كل دولة طرف، دون إخلال بالمادة 14 من هذه الاتفاقية (المتعلقة بتدابير منع غسل الأموال)، ما قد يلزم من تدابير، وفقاً لقانونها الداخلي، لإلزام المؤسسات المالية الواقعة ضمن ولايتها القضائية بأن تتحقق من هوية الزبائن، وبأن تتخذ خطوات معقولة لتحديد هوية المالكين المنفيعين للأموال المودعة في حسابات عالية القيمة، وبأن تجري فحصاً دقيقاً للحسابات التي يطلب فتحها أو يحتفظ بها من قبل، أو نيابة عن، أفراد مكلفين أو سبق أن كلفوا بأداء وظائف عمومية هامة، كما تضمنت المواد حث الدول على إصدار إرشادات بشأن أنواع الشخصيات الطبيعية أو الاعتبارية التي يُتوقع من المؤسسات المالية القائمة ضمن ولايتها القضائية أن تطبق الفحص الدقيق على حساباتها، وأنواع الحسابات والمعاملات التي يُتوقع أن توليها عناية خاصة.

إن هناك إشكاليات متعددة ما زالت تواجه الجانب الفلسطيني في المجال التشريعي والتطبيقي تتمثل في عقد الاتفاقيات الثنائية والانضمام إلى الاتفاقيات الدولية في مجال التعاون القضائي الدولي سواء على صعيد استرداد الأصول المسروقة أو على صعيد تنفيذ الأحكام أو على صعيد تسليم المجرمين.

قامت دولة فلسطين بجهود جيدة نوعاً ما منها:

• الأشخاص المعرضين سياسياً للمخاطر

صدر عن اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال تعليمات رقم (1) لسنة 2014م بشأن الأشخاص المعرضين سياسياً للمخاطر التي تحدد الأشخاص المعرضين سياسياً للمخاطر وهم الأشخاص الذين يشغلون أي من المناصب أو الوظائف التالية سواء أكانوا محليين أو أجانب وأفراد عائلاتهم وذوي الصلة بهم: 1. الأشخاص الذين يشغلون مناصب سياسية عامة أو وظائف عليا: أ. رئيس الدولة ومستشاريه ورؤساء المؤسسات التابعة للرئاسة. ب. رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم. ج. وكلاء الوزارات ومن في حكمهم د. المدراء والمدراء العامون في الوظائف الحكومية والوظائف العامة ومن في حكمهم. هـ. مدراء ورؤساء الهيئات والمؤسسات العامة ومن في حكمهم. و. رئيس وأعضاء المجلس التشريعي. ز. رئيس وأعضاء المجلس القضائي. ح. قضاة المحاكم على اختلاف درجاتها. ط. أعضاء النيابة العامة. ي. مدراء وقادة الأجهزة الأمنية والمسؤولين فيها ومدراء إدارتها وأقسامها في الإدارات العامة والمحافظات. ك. مدراء وقادة الأمن العام الفلسطيني والمسؤولين فيه، ومدراء إدارات وأقسام الأمن العام في الإدارات العامة والمحافظات. ل. القادة والمراتب العليا في الأحزاب السياسية والفصائل الفلسطينية وذوو المراكز المهمة في هذه الأحزاب والفصائل. 2. رؤساء ونواب ومدراء المؤسسات أو الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية غير الحكومية المحلية والأجنبية وأعضاء مجالس الإدارة. 3. السفراء والقناصل وأعضاء السلك الدبلوماسي. 4. رؤساء ومدراء المنظمات الدولية ونوابهم وممثليهم. 5. المسؤولون التنفيذيون في الشركات المملوكة للدولة.

ولم يتضمن قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته تعريف الأشخاص المعرضين للفساد سياسياً بشكل صريح، بينما تناولت المادة (2) منه الجهات الخاضعة لأحكام القانون والتي تتمثل بالآتي:

1. رئيس السلطة الوطنية ومستشاروه ورؤساء المؤسسات التابعة للرئاسة.
2. رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم.
3. رئيس وأعضاء المجلس التشريعي.
4. أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة وموظفوها.
5. رؤساء هيئات وأجهزة السلطة الوطنية.
6. المحافظون ورؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية والعاملون فيها.
7. الموظفون.
8. رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الشركات المساهمة العامة والعاملون فيها التي تكون السلطة الوطنية أو أي من مؤسساتها مساهما فيها.
9. مأمورو التحصيل ومندوبيهم والأمناء على الودائع والمصارف.
10. المحكمون والخبراء والحراس القضائيين ووكلاء الدائنين والمصفين.
11. رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الهيئات والمؤسسات العامة والجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة وبالاستقلال المالي والإداري.
12. الأحزاب والنقابات ومن في حكمهم والعاملين في أي منها حتى ولو لم تكن تتلقى دعماً من الموازنة العامة.
13. الأشخاص المكلفين بخدمة عامة بالنسبة للعمل الذي يتم تكليفهم به.
14. أي شخص غير فلسطيني يشغل منصباً في أي من مؤسسات السلطة الوطنية، التشريعية، التنفيذية والقضائية، وأي شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح أي جهاز عمومي أو منشأة عمومية أو منظمة أهلية تابعة لبلد أجنبي أو مؤسسة دولية عمومية.
15. أي شخص آخر أو جهة أخرى يقرر مجلس الوزراء إخضاعهم لأحكام هذا القانون.

بينما تضمن القرار بقانون رقم (20) لسنة 2015م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، تعريف الشخص المعرض سياسياً للمخاطر والذي ينص على ما يلي:

" الشخص المعرض سياسياً للمخاطر: الشخص وأفراد عائلته وذوي الصلة به وشريكه الذي يشغل أو شغل سواء في فلسطين أو خارجها مناصب سياسية عامة أو وظائف عليا، يشمل قادة الأحزاب السياسية أو القضاة أو أعضاء المجلس التشريعي أو أعضاء النيابة العامة أو مسؤولي الشركات

المملوكة للدولة أو رؤساء المؤسسات أو الهيئات أو الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية أو السلطات التابعة لدولة فلسطين أو التابعة لأي دولة أخرى ورؤساء وممثلي المنظمات الدولية"

ولدى الاستفسار من رئيس وحدة المتابعة المالية السيد وائل لافي حول الجانب العملي في هذا الخصوص ومدى وجود قائمة بأسماء الأشخاص المعرضين للمخاطر سياسياً معمة أفاد بأنه لا يوجد قائمة بالأسماء تعمم على البنوك بشكل دوري لرصد حركة الأموال، بينما حددت المادة (3) من تعليمات رقم (1) لسنة 2014م بشأن الأشخاص المعرضين سياسياً للمخاطر والصادرة عن اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، حددت فئات الأشخاص المعرضين سياسياً كما أشرت سابقاً. مع الإشارة الى أن تلك التعليمات تسري على كافة المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية وفروعها العاملة في الخارج بالقدر الذي تسمح به القوانين والأنظمة المعمول بها في الدول التي تعمل بها الفروع.

وتحفظ سجلات الأشخاص المعرضين سياسياً مثل سجلات باقي العملاء في الأماكن المخصصة لها بالمصارف، حيث أن كافة المصارف ملزمة بموجب المادة (10) من القرار بقانون رقم (20/2015) وتعديلاته والمادة (10) من التعليمات رقم (2) لسنة 2016 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الخاصة بالمصارف، بالاحتفاظ بجميع السجلات والمستندات لمدة لا تقل عن (10) سنوات من تاريخ انتهاء المعاملة المالية أو انتهاء علاقة العمل أو بعد تاريخ العملية العارضة، وفي حال إغلاق الحساب لوجود قضايا تحقيق تتعلق بجرائم غسل الأموال أو تمويل الإرهاب، فإنه يتوجب الاحتفاظ بالمعلومات والمستندات لحين الانتهاء من القضية التحقيقية على أن تكون آلية حفظ السجلات وفقاً لما هو مقبول لدى المحاكم الفلسطينية و/ أو القوانين المعمول بها في فلسطين.⁸⁰

• اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال

صدر القرار رقم 9 لسنة 2007م بشأن مكافحة غسل الاموال، كذلك صدر قرار بقانون رقم (20) لسنة 2015 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لينص على إنشاء اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال في المادة 19 منه وتضم في عضويتها: أ. محافظ سلطة النقد أو نائب محافظ سلطة النقد في حال غيابه رئيساً ب. ممثل وزارة المالية والتخطيط عضواً ج. ممثل وزارة العدل عضواً د. ممثل وزارة الداخلية عضواً هـ. ممثل وزارة الاقتصاد الوطني عضواً و. مدير دائرة مراقبة المصارف عضواً ز. مدير عام هيئة سوق رأس المال عضواً ح. خبير قانوني عضواً ط. خبير اقتصادي ومالي عضواً ي. عضوين يتم تسميتهما من قبل رئيس اللجنة 2. يشترط في ممثلي الدوائر الحكومية المنصوص عليها في الفقرة (1) من هذه المادة، أن يكونوا من موظفي الفئة العليا. 3. يكلف رئيس اللجنة بتعيين أميناً لسر اللجنة من الوحدة⁸¹،

⁸⁰ لاحظ المواد (10) في كل من القانون (2015/20) وتعديلاته، والتعليمات رقم (2016/2) الخاصة بالمصارف.

⁸¹ المادة 19 من قرار بقانون رقم 20 لسنة 2015.

- كما نصت المادة 20 من القانون ذاته على الاختصاصات التي تتمتع بها اللجنة، والتي من ضمنها:
- وضع السياسات العامة لمكافحة جريمة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وحظر تمويل أسلحة الدمار الشامل.
 - وضع السياسات التي توجه عمل الوحدة وتضمن استقلالية عملها.
 - التنسيق مع السلطة المختصة لضمان تفعيل السياسات والإجراءات اللازمة لتدفق المعلومات بسهولة بين الوحدة والسلطات المختصة.
 - التعاون مع السلطة المشرفة للتأكد من تطبيق الجهات التي تخضع لرقابتها لأحكام هذا القرار بقانون.
 - مواكبة التطورات الدولية والإقليمية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.
 - تمثيل دولة فلسطين في المحافل الدولية المتعلقة بمكافحة جريمة غسل الأموال أو تمويل الإرهاب.
 - التنسيق مع السلطات المختصة لإعداد التقارير الدورية التي تصدر بشأنها تعليمات من اللجنة.
 - رفع التقارير السنوية المتعلقة بمكافحة جريمة غسل الأموال أو تمويل الإرهاب أو الجرائم الأصلية لرئيس دولة فلسطين.
 - منح الامتيازات الإدارية والمالية لموظفي الوحدة بناءً على تنسيب مدير الوحدة، وفقاً للأنظمة المعمول بها في الوحدة.
 - الاطلاع على معلومات محددة لدى الوحدة لأغراض التأكد من سلامة عملها⁸²

وقد صدر فيما بعد القرار بقانون رقم 13 لسنة 2016 لتعديل عدد من المواد 2، 3، 35 في القرار بقانون رقم 20 لسنة 2015 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وصدرت تعليمات اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم 4 لسنة 2016 بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الخاصة بالجهات الخاضعة لرقابة وإشراف هيئة سوق رأس المال.

كما تم إنشاء وحدة المتابعة المالية بموجب قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (20) لسنة 2015، كوحدة مستقلة ومقرها سلطة النقد الفلسطينية، وتهدف هذه الوحدة الى مكافحة جريمة غسل الأموال وحماية الاقتصاد 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 فعال. وتمارس هذه الوحدة عدداً من الاختصاصات بموجب المادة 23 من القانون، نذكر منها:

- استلام وطلب المعلومات من الجهات الخاضعة لأحكام هذا القرار بقانون والمتعلقة بالعمليات التي يشتبه بأنها تتضمن عمليات غسل الأموال أو تمويل الإرهاب أو أي من الجرائم الأصلية المنصوص عليها في المادة (3) من هذا القرار بقانون.
- تحليل المعلومات المشار إليها في الفقرة (1) من هذه المادة.

⁸² المادة 20 من قرار بقانون رقم 20 لسنة 2015.

- استلام التقارير اليومية الورقية والإلكترونية من المؤسسات المالية عن العمليات المالية الداخلية أو الخارجية وفق التعليمات التي تصدرها اللجنة بهذا الخصوص.
- يكون لمدير وموظفي الوحدة صفة الضبطية القضائية عند ممارستهم لمهام وظائفهم وفق أحكام هذا القرار بقانون.

في العام 2016 صدر قرار عن مجلس الوزراء رقم (17/128/12 م.و.ر.ح) لتشكيل الفريق الوطني لتقييم مخاطر جرمي غسيل الأموال وتمويل الإرهاب يضم في عضويته 15 عضوا برئاسة وحدة المتابعة المالية ويرفع الفريق تقاريره لكل من رئيس الوزراء ورئيس اللجنة الوطنية لمكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب، ونصت المادة 2 فقرة 6 من القرار على اعداد موازنة خاصة بالفريق الوطني بالتوافق مع وزارة المالية والتخطيط وتدرج على الموازنة العامة للعام 2017 بعد اعتمادها من مجلس الوزراء⁸³.

• المتابعة المالية للحسابات

ونصت المادة 6 من القرار بقانون رقم (20) لسنة 2015م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب على الإجراءات التي يجب على المؤسسات المالية القيام بها فيما يخص المتابعة المالية للحسابات: 1. عدم التعامل مع الأشخاص مجهولي الهوية أو ذوي الأسماء الوهمية أو الصورية والتعرف على عملائها (الطبيعيين أو الاعتباريين) والمستفيد الحقيقي، والتحقق من هوياتهم من خلال الوثائق أو البيانات أو المستندات، وذلك في الحالات الآتية: أ. نشوء علاقة العمل. ب. تنفيذ أية عملية من وقت إلى آخر، وذلك حين يبدي العميل رغبته في تنفيذ: 1) عملية تصل قيمتها أو تتجاوز القيمة التي تحددها اللجنة بموجب تعليمات تصدر بهذا الشأن، سواء أجريت كعملية واحدة أو عدة عمليات يبدو أنها متصلة مع بعضها بعضاً، وإذا كان مبلغ العملية غير معروف في وقت إجرائها، يتم التعرف على هوية العميل حالما تتم معرفة المبلغ أو الوصول إلى الحد المطلوب. 2) تحويل الأموال محلياً أو دولياً. ج. الشك في صحة أو كفاية البيانات المتعلقة بتحديد هوية العميل التي تم الحصول عليها مسبقاً. د. الاشتباه في غسل الأموال أو تمويل الإرهاب. 2. جمع المعلومات المتعلقة بالغرض المتوقع والطبيعة المقصودة لعلاقة العمل. 3. بذل العناية الواجبة والمتواصلة فيما يتعلق بعلاقة العمل ودراسة العمليات التي يجري تنفيذها بشكل دقيق والغرض منها للتأكد من أنها تتوافق مع المعلومات التي توجد بحوزتها حول عملائها ونشاطاتهم التجارية وملف المخاطرة الخاص بهم، وعند الحاجة مصادر أموالهم وفقاً للقانون. 4. اتخاذ تدابير محددة وكافية للتعامل مع خطر غسل الأموال بصورة محددة، في حالة إنشاء علاقات عمل أو تنفيذ العمليات مع العميل الذي ليس له وجود مادي لأغراض التعرف على هويته. 5. توفير الأنظمة الملائمة لإدارة المخاطر لتحديد ما إذا كان العميل أو المستفيد الحقيقي شخصاً معرضاً سياسياً للمخاطر، فإن كان الأمر كذلك، يجب: أ. الحصول على المصادقة من الإدارة العليا في المؤسسة قبل إقامة علاقة عمل مع العميل. ب. اتخاذ جميع الإجراءات المعقولة للتعرف على مصدر الثروة والأموال. ج. تأمين المزيد من الرقابة المتواصلة على علاقة العمل. 6. بالنسبة للعلاقات القائمة عبر الحدود مع المصارف المراسلة، تقوم

⁸³ جلسة الحكومة 2018/187.

المؤسسات المالية بما يلي: أ. التعرف على والتحقق من المؤسسات المتلقية التي تقيم معها علاقات مصرفية. ب. جمع المعلومات حول طبيعة النشاطات التي تنفذها المؤسسة المتلقية. ج. تقييم سمعة المؤسسة المتلقية وطبيعة الإشراف الذي تخضع له، بالاستناد إلى المعلومات المنشورة. د. الحصول على المصادقة من الإدارة العليا قبل إقامة العلاقة المصرفية مع المؤسسة المتلقية. هـ. تقييم الضوابط التي تنفذها المؤسسة المتلقية فيما يتعلق بمكافحة غسل الأموال. و. في حالة الدفع من حساب المصدر، التأكد من أن المؤسسة المتلقية قد تحققت من هوية العميل وتنفذ الآليات المتعلقة بالرقابة الدائمة على عملاتها إلى جانب قدرتها على تقديم المعلومات التعريفية ذات العلاقة عند طلبها. 7. إذا لم تستطع المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية الوفاء بالتزامها ببذل العناية الواجبة المتواصلة المبينة في الفقرات (1 - 5) من هذه المادة، فليس لها أن تقيم علاقة عمل أو تستمر فيها، وعليها عند الضرورة رفع تقرير إلى الوحدة بموجب هذا القرار بقانون. 8. تبني النهج القائم على المخاطر وتحديد وفهم مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب ووضع السياسات والاستراتيجيات بناءً على تلك المخاطر، ويجب على المؤسسات المالية رفع نتائج الإجراءات المتخذة وفق أحكام هذه الفقرة إلى السلطة المشرفة عند الطلب.

يوجد مجموعة من الأحكام القانونية في قانون الشركات وقانون غسل الأموال وقانون سلطة النقد وقانون هيئة سوق رأس المال التي تنص على قواعد تنظم شفافية البيانات في الشركات وتفرض الاحتفاظ بسجلات دقيقة ومتاحة للتفتيش. وتتولى عدة جهات عملية الرقابة والتدقيق على الشركات وفقا للقطاع المالي الذي تتولاه كل جهة (سلطة النقد تتولى الرقابة على المؤسسات المالية/ المصارف ومحللات الصرافة، وهيئة سوق رأس المال تتولى الرقابة على القطاعات المالية غير المصرفية، ومراقب الشركات في وزارة الاقتصاد الوطني كإطار عام للرقابة على الشركات). وتبرز كذلك مدونة حوكمة الشركات التي تلتزم معظم الشركات المساهمة العامة بأحكامها.⁸⁴

ويحدد قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم 7 لسنة 2010⁸⁵ في المادة 9 بند 5 ضمن صلاحيات هيئة مكافحة الفساد التنسيق مع الجهات المختصة لتعقب وضبط وحجز واسترداد الأموال والعائدات المتحصلة عن جرائم الفساد. كما تضمنت الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2015-2018 بندا خاصا بالتعاون الدولي يتضمن عقد الاتفاقيات الثنائية والمتعددة في مجالات تسليم المجرمين والتعاون في مجال إنفاذ القانون وتبادل المعلومات واسترداد الموجودات.⁸⁶

ينص قانون مكافحة غسل الأموال ومنع الإرهاب في المادة 40 منه على مصادرة الأموال التي تشكل متحصلات الجريمة والأموال التي تشكل موضوع الجريمة والأموال التي تشكل دخلا أو منافع أخرى يتحصل عليها من هذه الأموال، حيث يحق للمحكمة مصادرة هذه الأموال التي تعود ملكيتها بشكل مباشر أو غير مباشر إلى شخص مدان بجريمة غسل أموال جرى امتلاكها خلال فترة لا تتجاوز 10 سنوات قبل اتهامه بالجريمة التي أدين بها وعجز عن إثبات أن تلك الأموال حصلت بصورة قانونية وللمحكمة مصادرة الأموال المذكورة إذا كان المتهم متوفيا وإذا توصلت إلى أدلة كافية تشير إلى أنها متحصلات جريمة.

84 الشركات العامة، وزارة الاقتصاد الوطني <http://www.pex.ps/PSEWebsite/aboutPSE.aspx-?tabIndex=0>
85 القرار بقانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005، الوقائع الفلسطينية، العدد 87، 2010/6/26.
86 الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، مصدر سابق.

في الجانب العملي لا يتم تكليف اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب من أي جهة كانت لمتابعة حسابات معينة، حيث تقع اختصاصات اللجنة الوطنية ضمن بنود المادة (20) من القرار بقانون رقم (2015/20) وتعديلاته، بينما تعتبر وحدة المتابعة المالية هي الجهة المركزية الوطنية لمكافحة جريمة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، ويوضح الفصل الرابع من القرار بقانون (2015/20) وتعديلاته مهام واختصاصات الوحدة المذكورة انفا.

كما أكدت المادة 45 من قانون مكافحة غسل الأموال أن بإمكان الجهات القضائية الفلسطينية تنفيذ الأحكام الصادرة عن الجهات القضائية غير الفلسطينية المختصة والقاضية بمصادرة المتحصلات الجرمية لجريمة غسل الأموال أو تمويل الإرهاب وفقا للاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف التي تكون فلسطين طرفا فيها. ومنحت المادة 9 بند 5 من قانون مكافحة الفساد هيئة مكافحة الفساد صلاحية التنسيق مع الجهات المختصة لتعقب وضبط وحجز واسترداد الأموال والعائدات المتحصلة عن جرائم الفساد على أن يصدر قرار المصادرة بشأنها من المحكمة المختصة بنظر الدعوى. وتناولت المادة 9 بند 2 استرداد الأصول المسروقة في النطاق الداخلي حيث منحت هيئة مكافحة الفساد صلاحيات إصدار قرار الحجز للأموال المنقولة وغير المنقولة ومنع السفر وكف يد المتهم عن العمل ووقف راتبه وعلاواته ومستحققاته. وهو ما يعني وجود العديد من القواعد القانونية التي رسمها المشرع الفلسطيني لاسترداد الأموال المتحصلة عن جرائم الفساد سواء داخلية أو خارجية على أن يصدر بذلك حكما بالإدانة على المتهم من محكمة جرائم الفساد، وفي هذه الحالات يقع عبء الإثبات على الادعاء وليس على المتهم.

خلال الفترة (2012-2016) تم ادانة 4 قضايا (10 أشخاص طبيعيين وشخص اعتباري) بتهمة غسل أموال ناتجة عن جرائم فساد.

تم إنشاء وحدة التعاون الدولي في وزارة العدل كوحدة متخصصة لاسترداد الموجودات، حيث كلفت بكل القضايا المتعلقة بالمساعدة القانونية المتبادلة والتعاون القضائي الدولي بما فيه متابعة طلبات تسليم المجرمين واسترداد الأصول المسروقة وتنفيذ الأحكام القضائية، وتتمثل الإجراءات بقيام هيئة مكافحة الفساد بإحالة الملف إلى نيابة مكافحة الفساد للقيام بإجراءات التحقيق، وتقوم النيابة بإعداد مذكرة الاسترداد أو طلب الحجز التحفظي على أموال المتهم، وتحال المذكرة إلى وحدة التعاون الدولي التي تقوم بمهمة التنسيق على المستوى الدولي من خلال وزارة الشؤون الخارجية والمغربيين.⁸⁷

استطاعت السلطات المختصة استعادة مبلغ 70 مليون دولار خلال السنوات القليلة الماضية، من أصل عشرات الملايين المنهوبة، ووصل حجم المبالغ التي صدر أحكام قضائية باستردادها في العام 2016 نحو 23 مليون دولار، وبلغ عدد الطلبات المقدمة للجهات الدولية لاستعادة الأصول المسروقة تنفيذا لأحكام القضاء الفلسطيني في العام 2017 طلبين إضافة إلى 28 طلب لملاحقة متهمين بقضايا فساد.⁸⁸

⁸⁷ نرمين مرمش، مازن لحام وعصمت صوالحة، الإطار الناظم لاسترداد الأصول على المستوى المحلي والدولي، معهد الحقوق: جامعة بيرزيت، 2015. ص 60-63.

⁸⁸ هيئة مكافحة الفساد، رسالة حول انجازات الهيئة موجهة لمؤسسة أمن بتاريخ 2017/12/10.

• منع إنشاء مصارف ليس لها حضور مادي

نصت المادة 52 الفقرة الرابعة من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد على: بهدف منه وكشف عمليات إحالة العائدات المتأتية من أفعال مجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية تتفد كل دولة طرف تدابير مناسبة وفعالة لكي تمنع بمساعدة أجهزتها الرقابية والإشرافية إنشاء مصارف ليس لها حضور مادي ولا تنتسب الى مجموعة مالية خاضعة للرقابة وفضلاً عن ذلك يكوز للدول الأطراف أن تنظر في الزام مؤسساتها المالية برفض الدخول أو الاستمرار في علاقة مصرف مراسل مع تلك المؤسسات ويتجنب إقامة أي علاقات مع مؤسسات مالية اجنبية تسمح لمصارف ليس لها حضور مادي ولا تنتسب الى مجموعة مالية خاضعة للرقابة باستخدام حساباتها.

في التشريع الفلسطيني نص القرار بقانون رقم (20) لسنة 2015م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الفصل الثاني منه على الشفافية والتزامات المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية حيث جاءت المادة الرابعة من الفصل المذكور لتنص على أنه: 1. لا يجوز للمؤسسات المالية الدخول أو الاستمرار في علاقات عمل مع المصارف المسجلة وليس لها وجود مادي ولا تتبع مجموعة مالية منظمة، وخاضعة للإشراف الفعال من قبل الجهات الرقابية المختصة. 2. لا يجوز للمؤسسات المالية الدخول أو الاستمرار في علاقات عمل مع مؤسسات مالية متلقية في دولة أجنبية إذا سمحت باستخدام حساباتها من قبل مصارف مسجلة في أراضي ليس لها وجود مادي فيها ولا تتبع مجموعة مالية منظمة، وخاضعة للإشراف الفعال والناجع من قبل الجهات الرقابية المختصة. كذلك المادة 5 نصت على أنه يجب على السلطات المختصة الالتزام بالآتي: 1. الاحتفاظ بمعلومات كافية ودقيقة والمحافظة عليها وتحديثها فيما يتعلق بحق الانتفاع، وهيكلية السيطرة الخاصة بالأشخاص الاعتباريين التي أسست في دولة فلسطين. 2. اطلاع الوحدة والجهات القائمة على تنفيذ القانون على المعلومات المشار إليها في الفقرة (1) من هذه المادة على وجه السرعة في حالات الاشتباه والتحقيق

في الواقع الفلسطيني

منع قرار بقانون رقم (9) لسنة 2010م بشأن المصارف ممارسة العمل المصرفي (إنشاء مصارف صورية) دون ترخيص وذلك من خلال:

المادة (4):

1. يحظر على أي شخص في فلسطين أن يستخدم كلمة "بنك" أو "مصرف" أو مرادفاتهما أو أي تعبير آخر يماثلهما بأية لغة في وثائقه، ومطبوعاته، وعنوانه التجاري، واسمه، ودعايته ما لم يكن حاصلًا على ترخيص صادر عن سلطة النقد، إلا إذا كان هذا الاستخدام بموجب أي تشريع نافذ أو باتفاق دولي تكون السلطة الوطنية الفلسطينية طرفاً فيه.
2. يسمح لمكتب التمثيل الخاص بالمصرف الوافد استخدام كلمة "بنك" أو "مصرف" إذا كانت تشكل جزءاً من اسم المصرف الوافد، على أن يتم استخدام مصطلح "مكتب تمثيل" في متن التسمية.

المادة (6):

1. يحظر على أي شخص أن يباشر أي من الأعمال المصرفية في فلسطين دون الحصول على ترخيص خطي مسبق صادر عن سلطة النقد.
2. يحظر تسجيل أي شركة يكون من غاياتها ممارسة العمل المصرفي في فلسطين لدى مراقب الشركات إلا بعد حصولها على الموافقة المبدئية الخطية المسبقة من سلطة النقد.
3. يجب على أي شخص يرغب بممارسة العمل المصرفي في فلسطين التقدم بطلب للحصول على الترخيص اللازم من سلطة النقد

كما نصت المادة 4 من القرار بقانون رقم 20 لسنة 2015 وتعديلاته على قطع العلاقات مع البنوك السورية:

1. لا يجوز للمؤسسات المالية الدخول أو الاستمرار في علاقات عمل مع المصارف المسجلة وليس لها وجود مادي ولا تتبع مجموعة مالية منظمة، وخاضعة للإشراف الفعال من قبل الجهات الرقابية المختصة.
 2. لا يجوز للمؤسسات المالية الدخول أو الاستمرار في علاقات عمل مع مؤسسات مالية متلقية في دولة أجنبية إذا سمحت باستخدام حساباتها من قبل مصارف مسجلة في أراضي ليس لها وجود مادي فيها ولا تتبع مجموعة مالية منظمة، وخاضعة للإشراف الفعال والناجع من قبل الجهات الرقابية المختصة.
- ونصت المادة (3) حظر التعامل - من تعليمات رقم (2) لسنة 2016م:
- يحظر على المصرف القيام بالآتي:

1. التعامل مع الأشخاص مجهولي الهوية أو الأشخاص الذين يحملون أسماء سورية أو وهمية، أو الأشخاص الذين يحظر التعامل معهم طبقاً للتشريعات السارية، أو بناءً على تعليمات من سلطة النقد.
2. فتح الحسابات المرقمة.
3. التعامل مع المصارف الوهمية.

ونصت المادة (44) من القرار بقانون رقم (20) لسنة 2015م وتعديلاته على فرض عقوبات على المخالفين

1. كل من يخالف أحكام هذا القرار بقانون أو أية أنظمة أو تعليمات صادرة بموجبه، والذي لا يلتزم عن عمد أو بدافع من الإهمال بالامتثال لهذه الالتزامات، يتعين على السلطة المشرفة حال اكتشافها لهذه المخالفة من قبل المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية اتخاذ الإجراءات وفرض أي من العقوبات الآتية:
- أ. التنبيه بالامتثال لتعليمات محددة.

ب. رفع تقارير دورية من قبل المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية حول التدابير التي تتخذها أو تشير هذه التقارير إلى الامتثال للتعليمات المحددة.

ج. الإنذارات الخطية.

د. فرض غرامة لا تقل قيمتها عن (1000) ألف دينار أردني ولا تزيد على (50000) خمسين ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة.

هـ. حرمان الأفراد من التوظيف في المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية.

و. استبدال أو تقييد الصلاحيات الممنوحة للمديرين أو الرؤساء أو المالكين المسيطرين، بما في ذلك تعيين مدير خاص.

ز. فرض تعليق أو تقييد أو سحب الترخيص ومنع الاستمرار في العمل أو المهنة.

2. لأغراض إطلاع الجمهور، يجوز نشر المعلومات حول الإجراءات المتخذة بموجب الفقرة (1) من هذه المادة.

الفقرات (1،3) المادة (54) المخالفات والعقوبات – من القرار بقانون رقم (9) لسنة 2010م بشأن المصارف:

1. كل من يخالف الأحكام الواردة في المواد 4، 6، 9، 10، (1/11)، (2/11)، 12، 14، 15، 16، 17، 18، 19، 20، 22، 24، (1/25)، 26، 28، 29، 30، 31، 32، 33، 34، 35، 36، 37، 38، 45، 46، 47، 48، 49، 50، 51) من هذا القانون، تفرض عليه غرامة مالية لا تقل عن (5.000) خمسة آلاف دولار أمريكي ولا تزيد على (250.000) مائتين وخمسين ألف دولار أمريكي أو ما يعادلها من العملات المتداولة في فلسطين، وما يتبع ذلك من مسؤولية مدنية أو جزائية وفقاً لأحكام أي تشريع آخر.

3. مع مراعاة الأحكام السابقة بموجب هذه المادة، يعاقب كل من يخالف أحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات والقرارات الصادرة بموجبه بغرامة مالية لا تقل عن (5.00) خمسة آلاف دولار أمريكي ولا تزيد على (250.00) مائتين وخمسين ألف دولار أمريكي أو ما يعادلها من العملات المتداولة في فلسطين.

نصت المادة 58 على الدول الأطراف أن تتعاون معاً على منع ومكافحة إحالة عائدات الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية وعلى تعزيز سبل ووسائل استرداد تلك العائدات، وأن تنتظر، لتلك الغاية، في إنشاء وحدة معلومات استخباراتية مالية تكون مسؤولة عن تلقي التقارير المتعلقة بالمعاملات المالية المشبوهة وتحليلها وتعميمها على السلطات المختصة.

• التعاون الخاص

نصت المادة 56 من الاتفاقية على أنها تسعى كل دولة طرف، دون اخلال بقانونها الداخلي، إلى اتخاذ تدابير تحيز لها أن تحيل، دون مساس بتحقيقاتها أو ملاحقاتها أو إجراءاتها القضائية، معلومات عن العائدات المتأتية من الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية إلى دولة طرف أخرى دون طلب مسبق، عندما ترى أن إفشاء تلك المعلومات قد يساعد الدولة الطرف المتلقية على استهلال أو إجراء تحقيقات أو ملاحقات أو إجراءات قضائية أو قد يؤدي إلى تقديم تلك الدولة الطرف طلبا بمقتضى هذا الفصل من الاتفاقية.

• الاتفاقات والترتيبات الثنائية والمتعددة الأطراف

نصت المادة 59 من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد على ان تتظر الدول الأطراف في إبرام اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف لتعزيز فاعلية التعاون الدولي المضطلع به عملا بهذا الفصل من الاتفاقية. وهي مادة غير الزامية للدول وانما طوعية.

في الواقع الفلسطيني جرى انضمام فلسطين الى منظمة الشرطة الجنائية الدولية (الانتربول) وذلك بتاريخ 27/09/2017 حيث قبلت منظمة الشرطة الجنائية الدولية "الانتربول"، دولة فلسطين عضوا فيها، بعد تصويت 74 دولة مع القرار، وتكم اهمية ذلك الاجراء بالدرجة الاولى بمحاولة فلسطين التشديد على وضعيتها القانونية كدولة، وان الانضمام سيفتح المجال لفلسطين بملاحقة بعض الفارين من العدالة، شريطة ان تكون الدولة الموجودين فيها عضوا بمنظمة الانتربول. اما على صعيد اسرائيل فانه بالامكان لاحقا ومن خلال الضغط السياسي الطلب من الانتربول تسليم بعض الاسرائيليين المتهمين بارتكاب جرائم بحق الفلسطينيين، في حال اصدرت محكمة فلسطينية حكما بذلك وطالبت الانتربول.

في الجانب الاخر فان قرار الانضمام الى المنظمة يعني ايضا أن أي فلسطيني متهم بجريمة ارتكبها في دولة اخرى عضو بالانتربول وفار من العدالة، فان فلسطين مطالبة بمساءلته واعتقاله ومحاسبته او تسليمه للدولة الاخرى.

تستطيع دولة فلسطين بانضمامها الى الانتربول ملاحقة الفارين من وجه العدالة (الذين يبلغ عددهم قرابة 80 شخص متهم بقضايا فساد بحسب تصريحات الرئيس محمود عباس في اجتماع المجلس الوطني بتاريخ 2018/4/30) سيما المتهمين بجرائم فساد وونهب اموال عامة واسترداد تلك الاموال ولكن الاشكالية تكمن في عدم توقيع فلسطين لاتفاقيات ثنائية مع الدول نتيج لفلسطين امكانية استرداد أية اموال منهوبة او متحصلة من افعال فساد سوى حالا قليلة جدا شهدتها السنوات الماضية حيث استطاعت هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية استعادة مبلغ 70 مليون دولار، ووصل حجم المبالغ التي صدر أحكام قضائية باستردادها في العام 2016 نحو 23 مليون دولار، وبلغ عدد الطلبات المقدمة للجهات الدولية

لاستعادة الأصول المسروقة تنفيذاً لأحكام القضاء الفلسطيني في العام 2017 طلبين إضافة إلى 28 طلب لملاحقة متهمين بقضايا فساد⁸⁹.

وبحسب المصادر الرسمية الفلسطينية فإن قضايا الفارين من وجه العدالة كما يلي:

- عدد القضايا التي حكم بها غيابياً لفاين من وجه العدالة وخارج البلاد 14 ملفاً⁹⁰.
- عدد الطلبات المقدمة من النيابة العامة للجهات الدولية لجلب الهاربين من وجه العدالة المتعلقة بالمتهمين بقضايا فساد 28 طلباً.
- عدد المتهمين خارج البلاد وعليهم قضايا فساد خلال عام 2017 هو 3 متهمين.
- عدد الأحكام الصادرة عن القضاء الفلسطيني في قضايا فساد لهاربين خارج البلاد خلال عام 2017 هو حكم واحد في قضية استثمار وظيفي⁹¹.
- عدد طلبات استرجاع الأموال والموجودات تنفيذاً للأحكام القضائية هو 2.

ان ملاحقة الهاربين الفاسدين في المنظومة الفلسطينية يتم التعامل معه على انه ملف تديره هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية على الرغم من ان هناك اطراف متعددة تتداخل مهامها في هذا الجانب كوزارة الخارجية والعدل والنيابة العامة، والهيئة مازالت تتبنى سياسة عمل تسويات مع بعض المتهمين بقضايا فساد متواجدين خارج دولة فلسطين ما يعني أن الملاحقة القانونية للهاربين ضعيفة وتعتمد على الملاحقة الشخصية واستعادة جزء من الاموال المنهوبة والاكتفاء بذلك واغلاق الملف، يمكن القول ان هه السياسة لا تشكل رادع للفاسدين الاخرين.

89 هيئة مكافحة الفساد، رسالة حول انجازات الهيئة موجهة لمؤسسة أمان بتاريخ 2017/12/10.

90 رسالة جوابية من القاضي أسعد الشنار من مجلس القضاء الأعلى.

91 المصدر السابق نفسه.

الاستخلاصات

الفصل الثاني: التدابير الوقائية

- لم تلتزم دولة فلسطين بتبني اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد كقانون وطني ولم يتم نشرها في الجريدة الرسمية الفلسطينية لتصبح أحكامها ملزمة للمكلفين بها كما هو متبع دستورياً وأصولياً وفقاً للإطار القانوني الساري، برغم الانضمام والتوقيع عليها رسمياً منذ العام 2014.
- لم تلتزم دولة فلسطين بإعداد وتبني خطة وطنية حكومية عبر قطاعية وتشاركية لمكافحة الفساد، يشارك في إعدادها وتنفيذها والرقابة عليها المؤسسات الرسمية، وممثلين عن المؤسسات الأهلية والقطاع الخاص، تشمل إعداد خطة تنفيذية سنوية توضح فيها النشاطات والتدخلات المحددة للتنفيذ، ودور كل شريك فيها، وفقاً لجدول زمنية مع نظام واضح لإعداد التقارير.
- التزم المكلفين بتقديم إقرارات الذمة المالية بدرجة عالية وقامت هيئة مكافحة الفساد بالدور المحدد لها قانوناً في كل ما يتعلق بإعداد النماذج وتوزيعها على الجهات المكلفة وجمعها وحفظها وفق الأصول والقانون، ولكن بسبب عدم خضوع إقرارات الذمة المالية للفحص والتدقيق، وبقائها سرية على الجهات المختصة والجمهور على السواء إلا في حالات استثنائية وبإذن مسبق من المحكمة المختصة، أصبحت منظومة إقرارات الذمة غير فعالة في تحقيق الأهداف التي ينبغي أن تحققها خاصة الوقاية من الفساد ومنع الإفلات من العقاب خاصة في مكافحة الإثراء غير المشروع كقرينة إثبات في قضايا فساد (فقط استخدمت في 6 قضايا حتى منتصف العام 2017).
- تقوم هيئة مكافحة الفساد بممارسة الدور المنوط بها تبعاً لقانون مكافحة الفساد الفلسطيني ويأتي عمل الهيئة منسجماً واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ولكن هناك فجوة بين عدد الشكاوى والبلاغات الواردة إلى الهيئة وبين المحال منها للنيابة المنتدبة لمكافحة الفساد وبين الأحكام الصادرة عن محكمة جرائم الفساد، ما يجعل المواطن الفلسطيني -تبعاً لاستطلاعات رأي حديثة- يرى أن جهود مكافحة الفساد غير كافية فلسطينياً، فضلاً عن الآراء التي تشير إلى وجود تدخلات خارجية في عمل الهيئة ما يؤثر على استقلاليتها.
- إلى جانب هيئة مكافحة الفساد وبموجب أحكام القانون الأساسي، وبعض القوانين النافذة في فلسطين، تم إنشاء بعض الهيئات أو المؤسسات التي تعنى بالمساءلة والرقابة حيث حولها القانون بعض الاختصاصات الرقابية، كديوان الرقابة المالية والإدارية، لجان الرقابة الداخلية ودوائر التدقيق والتفتيش الداخلي والإدارة العامة للشكاوى، وتقوم هذه الجهات بإعداد تقارير دورية برغم أن بعضها يتأخر في نشر التقرير لاطلاع الجمهور.
- لم تلتزم دولة فلسطين بقواعد الاتفاقية فيما يخص التعيينات في الوظائف العليا والتي تتم دون شفافية أو منافسة عادلة، و تتجاهل مبدأ تكافؤ الفرص، حيث لم تنشر إعلانات التوظيف في الصحف، ولم تعقد مسابقات للتعيين، ولم تتجز بطاقة الوصف الوظيفي، وتمت التعيينات دون رقابة من جهة رسمية. وتغيب دور الإشراف

من قبل ديوان الموظفين العام على حركة التعيينات في الوظائف العليا، الأمر الذي عزز حالة المحسوبية من جهة، وحالة الصراعات بين مراكز النفوذ من جهة أخرى للوصول إلى وظائف العليا، حيث شهد العام 2018 قرابة 40 تعيين لفئات عليا و 72 ترقية لفئة عليا.

- غياب منظومة مؤسساتية متكاملة تعنى بالرقابة والاشراف على الحملات الانتخابية في ظل محدودية الدور الرقابي الذي تؤديه لجنة الانتخابات المركزية على تمويل الحملات، حيث يقتصر دور اللجنة على تلقي تقارير مالية من المرشحين والقوائم الانتخابية مع امكانية الطلب أن تكون مدققة من مدقق حسابات قانوني، فضلا عن أن قانون الانتخابات لم يسند للجنة دورا في النقصي والتحقيق في المخالفات المرتبطة بالتمويل والانفاق على الحملات.
- غياب نظام خاص بتجنب تضارب المصالح في الوظيفة العامة برغم أن بعض النصوص القانونية بدرجاتها المختلفة وعلى رأسها القانون الأساسي تضمنت بعض الأحكام المتفرقة حول ضرورة تفرغ بعض شاغلي المناصب العامة لضبط هذه المسألة ومنع حدوث حالات تضارب مصالح قد تنشأ عنها شبهات فساد.
- قام ديوان الموظفين العام بدور محوري في أعمال مدونة السلوك واخلاقيات الوظيفة العامة وقد عمل الديوان - عبر اللجنة الوطنية لمدونة السلوك- على أعمال مدونة السلوك الوظيفي واخلاقيات الوظيفة العامة عبر عدة ليات ولكن لغاية تاريخ اعداد هذا التقرير لم يتم اقرار مدونة سلوك خاصة بالوزراء او إجراءات تنظيمية تضبط قبول الهدايا والضيافة للوزراء وأعضاء المجلس التشريعي، كما لم يتم وضع وإصدار مدونة السلوك لأعضاء المجلس التشريعي.
- لم تتخذ دولة فلسطين إجراءات ولم يصدر أية تعليمات من شأنها تفعيل التزام المؤسسات العامة بمدونة السلوك، كذلك لم يقيم مجلس الوزراء بتخصيص وحدة أو موظف لمتابعة تطبيق مدونة السلوك، اضافة لذلك لم يصدر مجلس الوزراء اي قرارات أو تعليمات تلزم الدوائر الحكومية بنشر مدونة السلوك واخلاقيات الوظيفة العامة على صفحاتها الالكترونية أو اي وسيلة اعلان تتبعها المؤسسات الحكومية.
- عدم إصدار النظام الخاص بحماية المبلغين عن الفساد المنصوص عليه في قانون مكافحة الفساد لحماية المبلغين عن الفساد، وحمايتهم من الادعاء المضاد والإجراءات الانتقامية والكيدية.
- برغم وجود قرار بقانون بشأن الشراء العام لضمان نزاهة وشفافية المشتريات والعطاءات العامة الا ان بعض المؤسسات والهيئات العامة سعت وبوسائل متعددة لاستثناء نفسها من تطبيق القرار، ونجح البعض منها في ذلك، وهذا يعود الى ضعف متابعة الحكومة ورقابتها على تنفيذ السياسة الجديدة الإصلاحية في الشراء العام، وإلزام وإعداد جميع المؤسسات من أجل تطبيق الإجراءات الجديدة المترتبة على إنفاذ القانون، بسبب عدم تفعيل الكامل للمجلس الأعلى لسياسات الشراء الذي ما زال بحاجة إلى استكمال الأنظمة والإجراءات اللازمة للقيام بمهامه، كاعتماد النماذج الموحدة للعقود والوثائق القياسية الموحدة للعطاءات، وتفعيل وإدارة البوابة الالكترونية الموحدة للشراء العام.

- برغم انضمام دولة فلسطين لمبادرة الحكومة المنفتحة الا انها لم تقم بتنفيذ متطلبات الانضمام وأهمها الشفافية في إدارة المال العام حيث استمرت سياسة الحكومة في عدم نشر التقارير المالية المتعلقة بحسابات نصف السنة ونهاية السنة والتقرير المدقق والحساب الختامي، مما يعيق مساءلتها على مدى الالتزام بأحكام قانون موازنة 2017 من قبل المجلس التشريعي وديوان الرقابة المالية والإدارية والمجتمع المدني.
- عدم إصدار قانون الحق في الحصول على المعلومات، ما يعيق الوصول الى المعلومات العامة فمثلا حجبت الحكومة قراراتها عن الموقع الرسمي منذ قرابة العام ونصف.
- تراجع في السنوات الأخيرة استقلال القضاء سيما بعد الصراع على إشغال منصب رئيس مجلس القضاء الأعلى والذي تم في مرحلة سابقة من الرئيس مباشرة ودون تنسيب من مجلس القضاء الأعلى والذي تم إبطاله من قبل المحكمة العليا، ثم برز الخلاف مجددا على تعيين رئيس جديد داخل مجلس القضاء وبروز مساومات لتقاسم المناصب، وهو ما مكن السلطة التنفيذية من وضع قيود على شاغلي هذه المناصب وشكل ذلك تدخلا سافرا في استقلالية السلطة القضائية خاصة فيما يتعلق برقابتها الإدارية على قرارات الحكومة وأضعف من ثقة الجمهور بالقضاء.
- خلو التشريعات النافذة في دولة فلسطين من تجريم الرشوة والاختلاس في القطاع الخاص، ولا بد من التنبه لأهمية سد هذا الفراغ انسجاما مع ما نصت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من تجريمها للرشوة في القطاع الخاص، لما في ذلك من أثر في مكافحة الفساد والحد من استشرائه. كما يجب الإشارة إلى وجود عدد من التشريعات والتي يمثل النقص في وجودها فراغا تشريعيا تتعكس اشكاليته على بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في العمل الخاص، مثل: قانون تشجيع المنافسة ومنع الاحتكار، قانون منح الامتيازات العامة.
- يعتبر إشراك المجتمع المدني في دولة فلسطين شكليا حيث تم تشكيل لجنة حكومية للتواصل والشراكة مع المجتمع المدني في العام 2016 إلا أن هذه اللجنة لم تجتمع سوى مرتين منذ تأسيسها، وتم دعوة بعض منظمات المجتمع المدني وبشكل إنتقائي مما لا يعكس نهجا تشاركيا حقيقيا بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني.
- تم بموجب احكام الماد 23 من القرار بقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الارهاب رقم (20) لسنة 2015، إنشاء وحدة المتابعة المالية كوحدة مستقلة ومقرها سلطة النقد الفلسطينية، وتمارس هذه الوحدة عدداً من الاختصاصات بموجب المادة 23 من القانون، منها: استلام وطلب المعلومات من الجهات الخاضعة لأحكام هذا القرار بقانون، تحليل المعلومات المشار إليها في الفقرة (1) من هذه المادة، يكون لمدير وموظفي الوحدة صفة الضبطية القضائية عند ممارستهم لمهام وظائفهم وفق أحكام هذا القرار بقانون.

الفصل الخامس: استرداد الموجودات

- هناك إشكاليات متعددة ما زالت تواجه دولة فلسطين في المجال التشريعي والتطبيقي تتمثل في عدم عقد اتفاقيات ثنائية أو الانضمام إلى الاتفاقيات الدولية في مجال التعاون القضائي الدولي سواء على صعيد استرداد الأصول المسروقة أو على صعيد تنفيذ الأحكام أو على صعيد تسليم المجرمين.
- في العام 2016 صدر قرار عن مجلس الوزراء لتشكيل الفريق الوطني لتقييم مخاطر جرمي غسل الأموال وتمويل الإرهاب وقد صدر خلال العام 2018 التقرير الوطني لتقييم مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب ولم يتم نشره حتى تاريخ إعداد هذا التقرير .
- في الجانب العملي لا يتم تكليف اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب من أي جهة كانت لمتابعة حسابات معينة، حيث تقع اختصاصات اللجنة الوطنية ضمن بنود المادة (20) من القرار بقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (20) لسنة 2015 وتعديلاته، بينما تعتبر وحدة المتابعة المالية هي الجهة المركزية الوطنية لمكافحة جريمة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، ويوضح الفصل الرابع من القرار بقانون (2015/20) وتعديلاته مهام واختصاصات الوحدة المذكورة انفا .
- تم إنشاء وحدة التعاون الدولي في وزارة العدل كوحدة متخصصة لاسترداد الموجودات، حيث كلفت بكل القضايا المتعلقة بالمساعدة القانونية المتبادلة والتعاون القضائي الدولي بما فيه متابعة طلبات تسليم المجرمين واسترداد الأصول المسروقة وتنفيذ الأحكام القضائية، وتتمثل الإجراءات بقيام هيئة مكافحة الفساد بإحالة الملف إلى نيابة مكافحة الفساد للقيام بإجراءات التحقيق، وتقوم النيابة بإعداد مذكرة الاسترداد أو طلب الحجز التحفظي على أموال المتهم، وتحال المذكرة إلى وحدة التعاون الدولي التي تقوم بمهمة التنسيق على المستوى الدولي من خلال وزارة الشؤون الخارجية والمغتربين.
- تم استعادة مبلغ 70 مليون دولار من الاموال المنهوبة المتحصلة من افعال فساد خلال السنوات القليلة الماضية، من أصل عشرات الملايين المنهوبة من أفعال فساد، وتودع الاموال المتحصلة في حساب خاص يسمى الامانات في الخزينة العامة، ووصل حجم المبالغ التي صدر أحكام قضائية باستردادها في العام 2016 نحو 23 مليون دولار، وبلغ عدد الطلبات المقدمة للجهات الدولية لاستعادة الأصول المسروقة تنفيذاً لأحكام القضاء الفلسطيني في العام 2017 طلبين إضافة إلى 28 طلب لملاحقة متهمين بقضايا فساد.
- انضمت دولة فلسطين الى منظمة الشرطة الجنائية الدولية (الانتربول) بتاريخ 27/09/2017 حيث قبلت منظمة الشرطة الجنائية الدولية "الانتربول"، دولة فلسطين كعضوا فيها، هذا الانضمام سيفتح المجال لدولة فلسطين بملاحقة بعض الفارين من العدالة، شريطة ان تكون الدولة الموجودين فيها عضوا بمنظمة الانتربول.

المصادر والمراجع

- أثر إقرارات الذمة المالية في التجربة الفلسطينية في الوقاية من الفساد ومكافحته ومنع الإفلات من العقاب، 2017، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، ص 16.
- أجندة السياسات الوطنية 2017-2022: المواطن أولاً، 2017. مكتب رئيس الوزراء.
- الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2015-2018. هيئة مكافحة الفساد.
- استطلاع رأي المواطنين السنوي حول واقع الفساد ومكافحته للعام 2017. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان.
- الإطار الناظم لاسترداد الأصول على المستوى المحلي والدولي، نزمين مرمش، مازن لحام وعصمت صوالحة، 2015، معهد الحقوق: جامعة بيرزيت. ص 60-63.
- تقرير واقع النزاهة ومكافحة الفساد 2017،. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان. ص 37
- بيان صادر عن 145 مؤسسة حقوقية حول المحكمة الدستورية <http://www.gudspress.com/index.php?page=show&id=25028>
- تقرير واقع النزاهة ومكافحة الفساد، 2017. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان.
- تقرير استعراض فلسطين في تنفيذ اتفاقية الامم المتحدة في الفصلين الثالث والرابع، 2015.
- تقرير الانتخابات المحلية لجنة الانتخابات المركزية - فلسطين، 2017، فلسطين، أيلول 2017. ص: 33.
- التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد للعام 2017.
- التقرير السنوي واقع النزاهة ومكافحة الفساد 2008، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، ص 14.
- التقرير السنوي واقع النزاهة ومكافحة الفساد 2013، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، رام الله.
- تقرير الظل حول تنفيذ فلسطين للهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة. 2018. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة.
- تقرير تقييم الالتزام بالتدابير الوقائية في اتفاقية UNCAC. 2015. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة.

- تقرير حول مدى التزام الوزارات والمؤسسات العامة بالقيود التي يفرضها بند الاستثناءات في عمليات الشراء العام وفقا للقرار بقانون بشأن الشراء العام رقم (8). 2018. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة.
- تقرير دور المؤسسات الرقابية في متابعة تفعيل وإنفاذ مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة في القطاع المدني. 2017. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة.
- الخطة الاستراتيجية الوطنية للخدمة المدنية 2017 – 2022، ص:25.
- البوابة الالكترونية للشراء العام: <http://www.shiraa.gov.ps/shera>
- قانون مكافحة غسل الأموال ومنع الإرهاب رقم 20 لسنة 2015، الوقائع الفلسطينية، العدد 10 ممتاز، 2015/12/30.
- القرار بقانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005، الوقائع الفلسطينية، العدد 87، 2010/6/26.
- قرار مجلس الوزراء رقم (04/14/23 م.و/س.ف) لعام 2012 الصادر بتاريخ 2012/10/23.
- قرار مجلس الوزراء رقم (17/137/2) بتاريخ 2017/1/13، الوقائع الفلسطينية، العدد 133.
- تقرير ضمانات تعزيز الإبلاغ عن الفساد، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، 2015.
- مشروع النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة 2018، غير منشور.
- هيئة سوق رأس المال الفلسطينية، التقرير السنوي لعام 2016 الصادر عام 2017.
- عدم التفرغ في الوظيفة والمناصب العامة مدخل من مداخل تضارب المصالح (مراجعة للواقع في السلطة)، 2018. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة.
- اشكالات الإبلاغ عن الفساد في فلسطين. 2014. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة.
- قرار المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم (01)، "تفسير" 2017، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة.
- جريدة الوقائع الفلسطينية الأعداد (78 و 102).
- <http://www.maannnews.net/Content.aspx?ID=938209>¹
- http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/IRG-Experts/English/SecondCycle/Palestine_E.pdf



الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) - المؤسسة الفلسطينية المعتمدة من قبل منظمة الشفافية الدولية منذ العام 2006. تأسس في العام 2000 من مجموعة من المؤسسات الأهلية الفاعلة في مجال الديمقراطية والحكم الصالح وحقوق الإنسان، سعياً لتحقيق رؤيته نحو "مجتمع فلسطيني خالٍ من الفساد". يسعى الائتلاف حالياً إلى خلق وقيادة حراك مجتمعي عبر قطاعي مناهض للفساد، والإسهام في إنتاج ونقل وتوطين المعرفة بالفساد ومكافحته على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي.

يحرص ائتلاف أمان على القيام بدوره الرقابي Watchdog على النظام الوطني للنزاهة بالتركيز على المشاركة المجتمعية وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام في الرقابة والمساءلة وخلق بيئة محصنة ومساهمة في الكشف عن جرائم الفساد والحد من انتشاره.

رام الله : عمارة الريماوي - الطابق الأول - شارع الإرسال

ص.ب : رام الله 339 القدس 69647

هاتف: 2989506 - 02-2974949

فاكس: 02-2974948

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

تلفاكس: 08-2884767 - 08-288476680

بريد إلكتروني: info@aman-palestine.org

الموقع الإلكتروني: www.aman-palestine.org

فيسبوك: <https://www.facebook.com/AmanCoalition>

تويتر: <https://twitter.com/AMANCoalition>