



تقييم الالتزام بالتدابير الوقائية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

فلسطين ٢٠١٠

تقييم الالتزام بالتدابير الوقائية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

إعداد

د. ياسر العموري

أ. محمود علاونة

إشراف: د. عزمي الشعيبي

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان

رام الله - فلسطين

أيلول ٢٠١٠



تم إعداد هذه الدراسة من قبل الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان، بالتعاون مع منظمة الشفافية الدولية.

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان

© حقوق الطبع محفوظة للإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.

ISBN: 978-9950-356-05-4

قامت الشفافية الدولية بنشر هذا التقرير بدعم من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. قام الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، بكل جهد ممكن للتحقق من دقة المعلومات الواردة في هذا التقرير حتى أيلول ٢٠١٠، ومع ذلك، لا يمكن للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان، والشفافية الدولية، أن يتحملا مسؤولية العواقب المترتبة على استخدامه لأغراض أو سياقات أخرى.

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان

ص.ب. ٦٩٦٤٧، القدس ٩٥٩٠٨

رام الله

هاتف: ٢٩٨٩٥٠٦ (٢) +٩٧٠ أو ٢٩٧٤٩٤٩ (٢) +٩٧٠

فاكس: ٢٩٧٤٩٤٨ (٢) +٩٧٠

البريد الإلكتروني: aman@aman-palestine.org

الصفحة الإلكترونية: www.aman-palestine.org

أضواء للتصميم. هاتف: 2980552 02

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان

تقييم الالتزام بالتدابير الوقائية

في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تعزيز الشفافية والنزاهة في الإقليم العربي

قائمة المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
٥	تمهيد
٦	الباحثون الرئيسيون والمشاركون
٧	شكر وتقدير
٨	المقدمة العامة
١٠	ملخص تنفيذي
١٨	تقديم
٢١	أولاً: سياسات مكافحة الفساد وممارساتها الفعالة
٢٤	ثانياً: هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية
٢١	ثالثاً: توظيف الموظفين العموميين، واستخدامهم، وترقيتهم، وإحالتهم على التقاعد
٣٧	رابعاً: الترشيح للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها
٤٢	خامساً: تمويل الترشيح لانتخاب شاغلي المناصب العمومية وتمويل الأحزاب السياسية
٤٧	سادساً: تضارب المصالح
٥١	سابعاً: مدونات لقواعد سلوك الموظفين العموميين
٥٥	ثامناً: الإبلاغ عن حالات الفساد
٥٨	تاسعاً: المشتريات العمومية
٦٢	عاشراً: إدارة الأموال العمومية
٦٧	الحادي عشر: الشفافية في الإدارة العمومية
٧١	الثاني عشر: الخدمات القضائية وخدمات النيابة العامة
٧٦	الثالث عشر: الوقاية من الفساد في القطاع الخاص
٨٠	الرابع عشر: مشاركة المجتمع
٨٤	الخامس عشر: مكافحة غسل الأموال
٩٠	قائمة المصادر والمراجع

تمهيد

الإشراف العام والتحرير:

د. عزمي الشعيبي

خبير في مجال الحكم الصالح ومكافحة الفساد، يشغل حالياً منصب مفوض ائتلاف أمان لمكافحة الفساد، عضو مجلس إدارة "برلمانيون عرب ضد الفساد"، نائب مفوض عام الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان. عضو مجلس تشريعي سابق، ووزير الشباب والرياضة في الحكومة الفلسطينية الأولى.

الباحثون الرئيسيون:

د. ياسر عموري

أستاذ القانون الدولي العام في جامعة بيرزيت، دكتوراه من جامعة غرناطة - أسبانيا، رئيس دائرة القانون في جامعة بيرزيت، ومدير برنامج ماجستير القانون في جامعة بيرزيت سابقاً، باحث في القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، له العديد من الدراسات والمشاركات الأكاديمية في مجال التخصص.

أ. محمود علاونة

محامي وباحث قانوني، ماجستير في القانون - جامعة بيرزيت، مدرب ومحاضر في الدبلوم المهني المتخصص في الصياغة التشريعية معهد الحقوق، عضو شبكة الباحثين البرلمانيين العرب، ساهم وشارك في صياغة العديد من التشريعات، وعضو في المجموعة الوطنية العليا للخطة التشريعية للحكومة.

أسماء المشاركين في حلقات النقاش دون تمييز

مستشار قانوني - ديوان الرقابة المالية والإدارية	جفال خليل جفال
عضو المجلس التشريعي، عضو المكتب السياسي للجبهة الديمقراطية لتحرير فلسطين	قيس عبد الكريم
مستشار الرئيس التنفيذي لشركة فلسطين للتنمية والاستثمار "باديكو القابضة"	عدنان أبو الحمص
ماجستير في العلوم السياسية، باحث في الشؤون البرلمانية	جهاد حرب
رئيس مجلس إدارة المحاكم في مجلس القضاء الأعلى	عزت الراميني
مساعدة قانونية - وزارة العدل الفلسطينية	ريم أبو الرب
مستشار قانوني - الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان	بلال البرغوثي

شكر وتقدير

يتقدم الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة -أمان، وفريق العمل في هذا التقرير، بالشكر والتقدير إلى كل من ساهم في إخراج هذا التقرير إلى حيز الوجود، على ما أبدوه من تعاون وتوفير للمعلومات اللازمة التي ساعدت على إنجاز هذا العمل. كما يتقدم بالشكر الجزيل إلى كل الأفراد والمؤسسات الذين أثروا هذا العمل؛ بما قدموه من اقتراحات وتوصيات في سبيل تحسينه وتطويره، والخروج به بأبهى صورة، ويخص بالشكر المؤسسات التي تعاونت في إجراء مقابلات، من خلال ممثليها، وهي: وحدة المتابعة المالية - سلطة النقد، دائرة العطاءات المركزية - وزارة الأشغال العامة والإسكان، لجنة الانتخابات المركزية.

كما يخصص بالشكر مجموعات العمل التي ناقشت التقرير، والتي شملت كلاً من ممثلي الفئات التالية: السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، السلطة القضائية، المؤسسات غير الحكومية، مؤسسات المجتمع المدني، الأحزاب السياسية، بالإضافة إلى شخصيات أكاديمية ومنتقنين مستقلين.

المقدمة العامة

إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تعد إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد¹ المعاهدة الأحدث في سلسلة المعاهدات الدولية التي تهدف الى مكافحة الفساد، وهي تمثل نقطة تحول في مسار مكافحة الفساد وتعد الأكثر شمولية وعالمية حتى الآن. كما أنها الإتفاقية الوحيدة التي تطبق في بلدان الشرق الأوسط في ظل عدم إقرار الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد. وقد دخلت إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد حيز التنفيذ عام ٢٠٠٥، وتتناول القضايا الرئيسية والتدابير اللازمة لمنع الفساد وتجريمه وتعزيز التعاون الدولي والمساعدة التقنية وتسهيل إسترداد الموجودات. هذه الإتفاقية تعد الأكثر شمولية وطموحاً بالمقارنة مع أي إتفاقية أخرى لمكافحة الفساد، كما أن عدد الدول الموقعة عليها والملتزمة بها هو الأكبر والأكثر تنوعاً. هذا الأمر يجعل من هذه الإتفاقية الملزمة، معياراً عالمياً يساعد على تحليل ومن ثم مقارنة خطط الدول الأعضاء لمكافحة الفساد مع بعضها البعض.

أما الحالة الفلسطينية فلها خصوصية تختلف عن باقي الدول العربية، وعلى الرغم من أن فلسطين تتمتع بصفة مراقب في الأمم المتحدة إلا أنها لا تزال تخضع للاحتلال، حيث تدار الاراضي الفلسطينية (والتي احتلت من قبل إسرائيل في عام ١٩٦٧) من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية، ويشكل هذا الاحتلال عائقاً كبيراً أمام بناء مؤسسات فلسطينية فعالة في بناء نظام نزاهة وطني والتطبيق الكامل لاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد.

ومع ذلك، وعلى الرغم من فشل جميع اتفاقيات السلام الموقعة بين الطرفين منذ عام ١٩٩٣، فقد قامت السلطة الوطنية الفلسطينية في كانون أول ٢٠٠٥، عن طريق رئيس وزرائها انذاك، السيد أحمد قريع، بتوجيه رسالة الى أمين عام الأمم المتحدة في حينه، السيد كوفي عنان، تتعهد بالتزامها الأخلاقي بتبني الاتفاقية والعمل على تطبيقها طوعاً في مناطق السلطة، مع التأكيد على المصادقة عليها حال الاعتراف بدولة فلسطين المستقلة.

مدى التطابق مع إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

نتيجة التصديق على هذه الإتفاقية والإلتزام بها، أصبحت الحكومات مجبرة على تعديل قوانينها المرعية الإجراء بما يتوافق مع مواد الإتفاقية الدولية واجراءاتها. ويمثل الإلتزام مع بنود الإتفاقية للعديد من الدول عبء ثقيل عليها.

وتعد دراسات التطابق المستقلة التي اعدتها منظمات المجتمع المدني المتعلقة بقضايا الفساد، أداة مهمة لتحديد نطاق العمل المطلوب ومداه. تساهم هذه الدراسات في تحليل إطار مكافحة الفساد في دولة معينة ومطابقتها مع أحكام إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. توفر هذه التقارير رؤية مستقلة ومهمة وتأخذ بالإعتبار خصوصيات كل دولة حول تقدم حكوماتها في تطبيق الإتفاقية.

تركز دراسة الإلتزام الحالية التي أعدتها أمان على مواد الفصل الثاني من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (المواد من ٥ الى ١٤ ضمناً)، حول التدابير الوقائية التي يجب اعتمادها بهدف مكافحة الفساد. وتمثل دراسة التطابق مع الفصل الثاني الخطوة الأولى نحو تحليل شامل لتطبيق إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في فلسطين.

منهجية دراسة التطابق

تعتمد المنهجية على مراجعة وتقييم مدى تطبيق كل مادة من مواد الفصل الثاني من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على المستويين القانوني والتطبيقي حتى تاريخ اعداد هذه الدراسة.

¹ www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50024_A.pdf

وهي ركزت أيضاً ليس فقط على تقسيم المواد على نحو غير تسلسلي بل أيضاً وفق المواضيع المطروحة في الإتفاقية. إن تحليل الواقع القانوني اعتمد على مراجعة سلسلة من القوانين وأحكام قانونية أخرى، ثمّ تحديد مدى تطابقها مع إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وأخيراً تحديد مكان الضعف في الموضوعات التي تناولتها الدراسة. أما بالنسبة الى تحليل مدى تنفيذ بنود الإتفاقية، فارتكز العمل على العديد من الوسائل التي تضمنت اجراء مقابلات مع ذوي الخبرة والاختصاص ومراجعة دراسة نظام النزاهة الوطني وتقارير استمارة التقييم الذاتي الخاصة بالحكومات بالإضافة الى مؤشر الديمقراطية العربيّ. تمت مراجعة هذه التقارير بهدف تحديد ما اذا كانت الأحكام القانونية تتفّذ وما هي العوامل التي قد تعيق تطبيقها.

ارتكزت الخلاصات التي توصلت اليها الدراسة حول مدى التطابق بين الإتفاقية والتدابير الوقائية الفلسطينية لمواجهة الفساد، من قوانين ومؤسسات، الخ على تحليل المعطيات التي تم جمعها باستخدام الوسائل المذكورة أعلاه وبعد إجراء الأبحاث المطلوبة. إن تحليل الهوة ما بين الواقع الفعلي والواقع المنشود في فلسطين شكل الأساس الذي عليه تم اعداد التوصيات الهادفة الى معالجة الخلل. في هذا الإطار لا بد من التذكير بأن التوصيات ساهم باعدادها أيضاً العديد من الخبراء واصحاب القرار في مجال مكافحة الفساد.

مشروع قياس جهود مكافحة الفساد وبناء الطلب على أنظمة النزاهة الوطنية في مصر والعالم العربي MABDA:

تمثل مراجعة تطبيق إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المرحلة الأخيرة من مشروع "قياس جهود مكافحة الفساد وبناء الطلب على أنظمة النزاهة الوطنية في مصر والعالم العربي" (MABDA) الذي دام ثلاثة أعوام، حيث كانت فلسطين من الدول المؤسسة للمشروع في تشرين الاول/أكتوبر ٢٠٠٧. هذا ويقوم مشروع MABDA بالترويج للمساءلة والمحاسبة والشفافية عبر مقارنة مزدوجة تعتمد البحث والمدافعة.

في المرحلة الأولى من المشروع، تمّ إجراء بحث معمّق لدراسة نظام النزاهة الوطني، حيث شملت هذه الدراسة بوجه عام تقييماً لمؤسسات عامة وخاصة وقطاعات حيوية في المجتمع وبوجه خاص أنشطة هذه المؤسسات والى أي مدى تتوافر فيها النزاهة والشفافية والمساءلة والمحاسبة. إنّ من شأن نظام نزاهة وطني فاعل أن يساهم في مكافحة الفساد بطريقة فاعلة، لذا فإنّ تفعيل نظام النزاهة في أي بلد معين يمثل الخطوة الأولى في سياق ترويج الحكم الصالح في المجتمع. وفيما خصّ دراسة التطابق مع إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فإنّ مراجعة دراسة نظام النزاهة الوطني قد ارتكز على الجانب القانوني والجوانب العملية المتممة له. خلصت هذه الدراسة الى نتائج أساسية جرى بلورتها لاحقاً على شكل توصيات مؤسسية-قطاعية وهذه التوصيات شكلت فيما بعد مادة مدافعة لتحقيق الإصلاح على المستويين المحلي والاقليمي.

تضمنت الدراسة «مدى تطابق إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مع القوانين الفلسطينية ٢٠١٠ ابرز النتائج التي توصلت اليها دراسة نظام النزاهة الوطني الخاصة بفلسطين، غير انها ركزت أيضاً بشكل أساسي على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بوصفها إحدى الأدوات الدولية لمكافحة الفساد. لذا تساهم هذه الدراسة التي أعدتها أمان في نقل مكافحة الفساد من الحيز المحلي الذي بنيت عليه دراسة نظام النزاهة الوطني الى إطار عالمي أوسع بهدف تحديد وتفايدي وقوع الفساد، ومعاقبة المفسدين على أعمالهم عند حدوث الفساد.

ملخص تنفيذي

يسعى هذا التقرير إلى تقييم مدى الالتزام بالتدابير الوقائية لمكافحة الفساد وفقاً لما جاء في الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، من خلال التركيز على الأطر القانونية والعملية، وذلك للوقوف على مكان القصور والخلل التي تعترى التشريعات الفلسطينية في هذا المجال، ونواحي عدم الانسجام مع الاتفاقية، وتحديد الجوانب التي تسجم فيها التشريعات الفلسطينية مع الاتفاقية لتقويتها، وتعزيزها، ورفضها بالوسائل الإضافية. وقد تم تقسيم هذا التقرير إلى خمسة عشر موضوعاً بحسب ورودها في المواد 5-14 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتم في كل موضوع تحليل الإطارين القانوني والعملي لكل بند من بنود تلك المواد، وذلك لمعرفة مدى انسجام القوانين الفلسطينية من النواحي القانونية والواقعية مع اتفاقية الأمم المتحدة، كما تم الخروج بعدد من التوصيات عند مقارنة كل موضوع في هذا التقرير، وذلك على النحو الآتي:

- في ما يتعلق بسياسات مكافحة الفساد وممارساتها الفعالة، فقد تعددت خطط الإصلاح وسياساتها التي تم إطلاقها، وتعددت بالتالي أهدافها، ولكن ما يؤخذ على هذه المبادرات في غالبها، أنها كانت تأتي نتيجة رد فعل معين على حالة فساد، أو نتيجة ضغط معين، وبالتالي لم تكن سوى طموحات من قبل أصحابها، ولم ترق إلى مستوى الممارسة الفعلية الشاملة والمنسقة والعملية التي تتطلبها عملية مكافحة الفساد، كما أنه لم يتم وضع وسائل وآليات واضحة لتنفيذها على أرض الواقع.

- من حيث إنشاء هيئات متخصصة لمكافحة الفساد، لم يتم ذلك في الوضع الفلسطيني، ما أدى إلى عدم انسجام مع ما أقرته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بضرورة وجود هيئات وقائية متخصصة لمكافحة الفساد، ولكن هناك عدداً من المؤسسات التي تم إنشاؤها تتمتع ببعض الصلاحيات في مكافحة بعض أوجه الفساد وأنواعه، وتمارس هذه الصلاحيات على أرض الواقع، على الرغم من عدم وجود الأدوات الكافية لقيامها بعملها؛ سواء أكان ذلك على صعيد الأدوات القانونية أم العملية. كما أن هناك بعض المؤسسات التي على الرغم من وجود نصوص قانونية صريحة على إنشائها، فإنه لم يتم إنشاؤها على أرض الواقع حتى أوائل العام 2010 مثل هيئة الكسب غير المشروع التي تم النص على انشاءها في قانون هيئة الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005، والذي تم تعديله ليصبح قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005 بموجب القرار بقانون رقم 7 لسنة 2010 الصادر عن رئيس السلطة الفلسطينية «محمود عباس».

- أما ما يتعلق بتوظيف الموظفين العموميين واستخدامهم واستبقائهم وإحالتهم على التقاعد، فمن خلال الواقع القانوني، نجد أن القوانين قد حددت آليات التعيين والترقية والنقل والندب والإعارة وغيرها من التفاصيل، إلا أن الإشكالية تمثلت، على أرض الواقع والممارسة، في وجود العديد من التجاوزات في مجال التعيينات والترقيات، وعدم استنادها إلى الأسس المهنية، هذا إلى جانب استنادها - في كثير من الأحيان - إلى الاعتبارات السياسية والأمنية.^٢

^١ لا بد من الإشارة إلى أن منظومة القوانين التي أشرنا إليها في هذا التقرير هي تقريراً ذاتها المطبقة على أرض الواقع في غزة، نظراً لأنه لم يحدث أي تغيير بسبب عدم انعقاد جلسات المجلس التشريعي منذ العام 2007، نتيجة حالة الانقسام والخلافات السياسية بين الأحزاب السياسية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة.

^٢ اينما وردت عبارة "هيئة الكسب غير المشروع" فنقصد بها هيئة مكافحة الفساد، وهذا بحسب التعديل الأخير الذي صدر أثناء هذه الدراسة ومراجعتها بشكلها النهائي، حيث غير القرار بقانون مسمى الهيئة، ليصبح "هيئة مكافحة الفساد" بدلا من هيئة الكسب غير المشروع، بموجب القرار بقانون رقم 7 لسنة 2010، الذي عدل على بعض مواد القانون رقم 1 لسنة 2005.

^٣ المقصود بمصطلح السلامة الأمنية، أن يقوم الشخص الذي سيتم توظيفه بالحصول على كتاب من الأجهزة الأمنية يثبت سلامته من النواحي الأمنية، وقد يتم استغلال هذا الأمر سياسياً؛ من خلال استبعاد أي شخص بسبب انتمائه السياسي، وهنا يصبح التوظيف حسب الانتماء السياسي.

- وفي موضوع الترشيح للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها، فقد نظمت قوانين الانتخابات السارية في فلسطين موضوع الأهلية، وموضوع الدعاية الانتخابية، ولكنها لم تتطرق إلى المتطلبات الخاصة بإقرار الذمة المالية من قبل المرشحين، بل تم النص على موضوع إقرار الذمة المالية لأعضاء المجلس التشريعي، ورئيس الوزراء، ورئيس السلطة في قوانين أخرى، بإضافة إلى القانون الأساسي، نظم قانون الكسب غير المشروع هذا الأمر. ومن الناحية العملية، يتم تطبيق ما يتعلق بالأهلية الخاصة بالمرشحين ولا يتم تجاوزها، كما أن تنظيم الحملات الانتخابية يخضع إلى قواعد وإجراءات واضحة ومحددة في القانون، لكن ذلك لم يمنع من أن تكون هناك بعض المخالفات في الانتخابات الرئاسية والتشريعية، ولكنها لم ترق إلى مستوى المخالفات الجوهرية حتى تتم المساءلة عليها. ونشير أيضاً إلى أن القوانين الفلسطينية نصت في ثنائها على الشروط والمعايير الخاصة لشغل الوظائف المهمة في المؤسسات والدوائر الحكومية.

- وبخصوص تمويل الترشيح لانتخاب شاغلي المناصب العمومية وتمويل الأحزاب السياسية، فإن هذا الأمر لم يتم تنظيمه في قانون خاص للأحزاب، وذلك نظراً لخصوصية الوضع الفلسطيني الناجم عن استمرار الاحتلال الإسرائيلي، والاعتبارات السياسية التي تعيق سن قانون خاص للأحزاب السياسية، إلى جانب أن الفصائل الفلسطينية هي في غالبها فصائل مقاومة، ما يحول دون إصدار هذا القانون. وقد نظمت هذه القوانين موضوع التمويل وأحكام الصرف والعقوبات المترتبة على مخالفة أحكام الصرف، إلا أن لجنة الانتخابات لا تملك على أرض الواقع الأدوات الرقابية والفنية الكافية للرقابة على هذا الأمر، وبخاصة ما يتعلق بمصادر التمويل، وما يجري عملياً هو أن المرشحين يقومون بتقديم بيانات مفصلة عن أوجه الصرف، وليس أوجه التمويل، وحتى لو تم تقديم تقرير حول أوجه التمويل، فإن لجنة الانتخابات المركزية، التي تعتبر مستقلة، لا تمتلك من الأدوات ما يساعدها على التحقق من هذا الأمر.

- عند الإشارة إلى تضارب المصالح، فقد كان القانون الأساسي هو نقطة البداية، وتبعه في ذلك بعض القوانين الفلسطينية الأخرى وهنا نورد بعضها على سبيل الذكر فقط وليس الحصر، منها قانون الكسب غير المشروع رقم ١ لسنة ٢٠٠٥، قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم لسنة ١٩٩٨، قانون السلطة القضائية رقم ١ لسنة ٢٠٠٢، قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٤، وغيرها من القوانين، حيث ورد ذكر هذا الموضوع بشكل مبعثر وغير منظم في القوانين الفلسطينية وعلى الرغم من أن قانون الكسب غير المشروع تطرق إلى هذا الموضوع، ولكن كان هناك خلل في بعض المواد من حيث المعالجة، وعلى الرغم من أن القوانين الفلسطينية، من الناحية العملية، نصت على هذا الأمر، فإنه فعلياً لا توجد إجراءات واضحة ومحددة للقيام بتسجيل أو التحقق من ضرورة عدم وجود تضارب المصالح، أو حتى آلية للكشف عنه. وتجدر الإشارة كذلك إلى غياب الجهة المسؤولة عن التحقق من هذا الأمر وضرورة تنظيمه، كما لم تتم الإشارة في القوانين إلى وجود آلية لتسجيل الهدايا والإكراميات والمزايا التي من الممكن أن يحصل عليها الموظف أثناء عمله، أو حتى وجود آلية للتحقق منها.

- بالنسبة إلى قواعد سلوك الموظفين، فإنه لم يتم اعتماد قواعد سلوك شاملة للموظفين بشكل رسمي وتعميمها عليهم من قبل الحكومة، وما تم تعميمه على الموظفين فقط هو تعميم صادر من ديوان الموظفين لا يرقى إلى قواعد السلوك بمعناها الحر، ولا يعدو كونه تحديداً مبسطاً لواجبات الموظف، حيث أنه يخلو من أي وسيلة للإنفاذ أو الالتزام

أو تحديد جهة مسؤولة عن المتابعة، هذا مع العلم أن هذه الجهة هي ديوان الموظفين العام، باعتبار أن التعميم صادر عنه. إلى جانب ذلك، هناك قواعد سلوك تم تعميمها على الوزراء من قبل الأمانة العامة لمجلس الوزراء، كما أن هناك قواعد تم تعميمها على القضاة من قبل مجلس القضاء الأعلى. وتخلو المدونات التي أشرنا إليها من النص على وجود جهة مسؤولة عن إنفاذ المدونة، وتحديد حالات الخرق لها، أو تنفيذ عقاب في حال المخالفة. كما أن معظم هذه المدونات -إن لم يكن جميعها- لم تحدد آليات أو جهات منفذة فاعلة، ومن خلال نصوص المدونات التي أشرنا إليها، نجد أنها لا تضع آليات للمتابعة أو الإشراف أو المساءلة على مخالفتها، ما يضعفها. بقي أن نشير إلى أن مؤسسة أمان قامت بإعداد قواعد سلوك خاصة بالموظفين العموميين، تم التوقيع عليها من النقابات التمثيلية للموظفين العموميين، ولكن لم تجر متابعة تنفيذها من قبل ديوان الخدمة المدنية.

- وعند التطرق إلى الإبلاغ عن حالات الفساد، نجد أن بعض القوانين الفلسطينية قد عالجت الموضوع في مواد مبعثرة، ومن هذه القوانين، قانون الكسب غير المشروع، وقانون ديوان الرقابة المالية والإدارية، وقرار بقانون مكافحة غسل الأموال. لكن ما يؤخذ على هذه القوانين أنها لم تضع آليات واضحة ومحددة للإبلاغ، كما أنه لم يتم تحديد جهة واحدة مختصة بتلقي البلاغات بشكل عام، وبخاصة في ظل عدم وجود «هيئة مستقلة مختصة بمكافحة الفساد» في الوضع الفلسطيني.

- وبخصوص المشتريات العمومية وآلية تنظيمها، فقد نظمت القوانين الفلسطينية هذا الموضوع، من حيث تنظيمها لقواعد طرح العطاءات الحكومية؛ سواء من حيث الإعلان في الصحف وتوزيع المعلومات على الجمهور، أو في تحديد الشروط المسبقة للدخول في العطاءات أو في آلية اتخاذ القرارات. لكن هناك بعض الإشكاليات مردها إلى القانون، والبعض الآخر يعود إلى التطبيق العملي. فمن ضمن هذه الإشكاليات عدم وجود آلية للتظلم في ثنايا القانون، هذا إلى جانب عدم وجود نصوص تلزم الإبلاغ في حال وجود حالة فساد. أما من الناحية العملية، فيتم الإعلان في الصحف المحلية عن العطاءات، ولكن تبرز الإشكالية في وضع المواصفات التي تتطلب وجود بعض النواحي الفنية التي قد لا تتوفر في بعض الأحيان، إضافة إلى أن القانون نص على تشكيل لجان فنية في الوزارات، ولكن ما يجري على أرض الواقع هو أن دائرة العطاءات المركزية تشارك في تشكيل هذه اللجان، وهذا يعود إلى النقص في عدد الكوادر البشرية المؤهلة.

- لدى الحديث عن إدارة الأموال العمومية، نجد أن القوانين الفلسطينية قد عالجت آلية إدارة المال العام من خلال نصوص تضمنت العديد من الأحكام التي تتحدث عن إدارة المال العام، كما تم استحداث منصب المحاسب العام الذي يكون مسؤولاً عن الإشراف على تنفيذ الموازنة العامة وإدارة البرنامج المحاسبي الموحد، كما تم إصدار النظام المالي للمؤسسات والوزارات الحكومية، الذي يشكل دليلاً ينظم الأسس والقواعد المحاسبية. ولكن على الرغم من وجود النصوص القانونية الناظمة، فإن الممارسة العملية أثبتت وجود استثناءات، وبخاصة إذا علمنا أنه لم يتم الالتزام بشكل كامل في أصول إعداد الموازنة العامة، كما أن معظم الحكومات لم تلتزم بتقديم تقارير نصفية أو ربعية بانتظام عن نتائج أعمالها، هذا إلى جانب أن الحساب الختامي للسلطة الفلسطينية لم يقدم بشكل منتظم من قبل الحكومات الفلسطينية المتعاقبة.

- أما من حيث الشفافية في الإدارة العمومية، فإنها غير واضحة بشكل كافٍ، نظراً

لعدم وجود قواعد مكتوبة وممارسة واضحة في هذا الأمر، كما أن مستوى الممارسة أيضاً يختلف من مؤسسة إلى أخرى، وحسب طبيعة الملفات وطبيعة تصنيفها. وتحدد الأنظمة الداخلية الخاصة بالسلطتين التنفيذية والتشريعية، وكذلك قانون السلطة القضائية، آلية اتخاذ القرارات، ولكن ما يعيب هذه الأنظمة أنها في بعض الأحيان لا تلزم السلطة التنفيذية بنشر تقارير دورية عن عملها. أما بخصوص المراجعة لقرارات الإدارة، فإنها تخضع لقواعد المراجعة والمساءلة الدستورية والإدارية. فوفقاً للقانون، يجب أن تكون هذه القرارات مسببة ومعللة ومستندة إلى سلطة ممنوحة بموجب القانون، وبإمكان الأفراد أو الجهات المتضررة من قرار إداري، الطعن فيه أمام محكمة العدل العليا. ولعل أهم ما نشير إليه هنا، هو أنه لغاية الآن لا توجد آلية واضحة لتصنيف الملفات على أنها ملفات عامة في ظل غياب الإطار الحامي، وهو قانون حق الحصول على المعلومات.

- فيما يتعلق بالخدمات القضائية وخدمات النيابة العامة، نجد أن قانون السلطة القضائية قد عالج هذا الأمر بشكل جيد، وبخاصة في مجال التعيينات والترقيات، وذلك على الرغم من بعض القصور في معالجتها في القانون. كما أن القانون عالج تسبب الأحكام، وقواعد سلوك القضاة، وعلنية الجلسات، لكنه على الصعيد العملي كان هناك بعض الإشكاليات، من بينها موضوع تنازع الصلاحيات ما بين وزارة العدل ومجلس القضاء الأعلى، هذا إلى جانب التدخلات السياسية في عمل القضاء، وعدم احترام قرارات المحاكم في كثير من الأحيان. كما أن التعيينات والترقيات في بعض الأحيان كانت تتم وفقاً للأهواء السياسية، وليس بناء على قاعدة الكفاءة والأقدمية، وهذا ما أثبتته التقارير الصادرة عن بعض المؤسسات الحقوقية. وعلى الصعيد القانوني، كان هناك عدد من الإشكاليات في قانون السلطة القضائية يجب معالجتها، حتى لا تؤدي إلى إضعاف عمل السلطة القضائية.

- في موضوع الوقاية من الفساد في القطاع الخاص، نرى أن قوانين الشركات إلى جانب بعض القوانين الخاصة، هي التي تحكم عمل القطاع الخاص، حيث تقوم هيئة سوق رأس المال بعملية الرقابة والتنظيم لعمل الشركات. وهنا لا بد من التأكيد على قواعد الحوكمة وما تلعبه من دور كبير في الوقاية من الفساد؛ سواء من حيث إدارة الشركات، أو الشفافية، أو الإفصاح، وبخاصة في ظل ما تم اعتماده من مدونة لقواعد الحوكمة من قبل هيئة سوق رأس المال. ولكن، عملياً، يمكن اعتبار تضارب المصالح وغياب المنافسة العادلة أبرز أوجه الفساد في القطاع الخاص. فعلى الرغم من وجود أنظمة وتعليمات خاصة بالإفصاح، فإن هناك ضعفاً في الرقابة على تطبيقها، هذا إلى جانب عدم قيام مؤسسات القطاع الخاص في كثير من الأحيان بنشر معلوماتها إلى الجمهور.

- بخصوص المشاركة المجتمعية، نجد أن قانون الجمعيات الخيرية هو الذي ينظم عمل مؤسسات العمل الأهلي، فهناك بعض المؤسسات نشطت في موضوع مكافحة الفساد، وأطلقت بعض المواقف والنشاطات الداعية إلى مكافحة الفساد، ولكن غياب الهيئة المتخصصة في مكافحة الفساد، وغياب قانون يكتل حق الحصول على المعلومات، كل هذا قلل من مستوى مشاركة المجتمع. ومن الناحية العملية، وعلى الرغم من غياب الهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد، فإن بعض المؤسسات أخذت على عاتقها محاربة الفساد، وتوعية الجمهور بقضايا الفساد ومفاهيمه، ومن أبرز تلك المؤسسات مؤسسة أمان.

- فيما يتعلق بمكافحة غسل الأموال، نظمت القوانين الفلسطينية هذا الموضوع، حيث ورد النص على إنشاء اللجنة الوطنية لمكافحة جريمة غسل الأموال ووحدة المتابعة المالية. كما تضمن النص ضرورة معرفة العميل في التعاملات البنكية، وموضوع مسك الدفاتر، والاحتفاظ بالسجلات، هذا إلى جانب التشديد على الإبلاغ في حال وجود شبهة غسل أموال. وتم، عملياً، إنشاء اللجنة الوطنية العليا لمكافحة غسل الأموال ووحدة المتابعة المالية، وهي تقوم بعملها في مقرها في سلطة النقد الفلسطينية، كما عملت الوحدة على إرسال تعميمات للبنوك فيما يتعلق بالتعرف على العميل، والتبليغ، حيث أعدت نماذج خاصة بذلك. أما فيما يتعلق بوضع تدابير لاكتشاف حركة الأموال، فتمثل الإشكالية في فلسطين أنها لا تسيطر على الحدود والمعابر بسبب الاحتلال الإسرائيلي، وبالتالي ليس من السهل التقيد بهذا الأمر.

يتبين من خلال هذا التقرير أن هناك عدداً من التشريعات الفلسطينية التي تتواءم بشكل أو بآخر مع ما جاءت به اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وبخاصة ما يتعلق بالتدابير الوقائية، بينما البعض الآخر كانت تعتريه حالة من عدم الانسجام، وهناك بعض الجوانب القانونية والعملية التي تصلح للبناء عليها لتطوير آليات الرقابة والتدابير الوقائية في مكافحة الفساد، بما توفره من أرضية جيدة، هذا إلى جانب أن هناك تقدماً واضحاً في أجنحة السلطة الوطنية الفلسطينية في موضوع مكافحة الفساد، إلا أن هذا التقدم بطيء، وينقصه المزيد من العمل لاستكمال المنظومة التشريعية، واستكمال إنشاء بعض المؤسسات المساعدة في مكافحة الفساد، وتعزيز البعض الآخر القائم فعلياً، ولكن نتائج هذا التقرير لا تعني أنه ليس هناك جهود تبذل من أجل مكافحة الفساد.

وقد خلص التقرير، على ضوء النتائج السابقة، إلى بعض التوصيات كمتطلبات لمواءمة الواقع القانوني والعمل مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، نوردتها على النحو الآتي:

- التأكيد على ضرورة تبني اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من قبل المستويات السياسية الفلسطينية من الناحية القانونية والعملية، هذا إلى جانب العمل من أجل بناء نظام نزاهة وطني فعال على كل المستويات في الحكومة والقطاعين الخاص والأهلي.

- ضرورة تعديل بعض التشريعات الفلسطينية ومواءمتها مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وبخاصة تلك التي يمكن القول إنها تتعارض مع الاتفاقية، أو تشكل حالة من عدم الانسجام معها.

- ضرورة حصر التشريعات الفلسطينية السارية ذات العلاقة بالتدابير الوقائية التي تفرضها وتتطلبها الاتفاقية، لتقييم مدى فاعليتها وقدرتها على النهوض بما تفرضه الاتفاقية من أحكام في مكافحة الفساد والوقاية منه.

- ضرورة وضع الآليات والتدابير الوقائية لمكافحة الفساد من الناحية العملية، وليس النظرية فحسب، وإبقائها كنصوص جامدة بلا روح، للحيلولة دون سوء تنفيذ القانون بما لا ينسجم مع ما تتطلبه الاتفاقية. ففي بعض الأحيان، قد نكون أمام نص جيد، ويلبي ما تتطلبه الاتفاقية، ولكن الإشكالية تكمن في التنفيذ، حيث تحدث الخروقات نظراً لضعف الإجراءات العملية التي يتم وضعها.

- ضرورة العمل على بناء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، التي يكون من صلاحيتها التوعية بالفساد، ومكافحته على الأصعدة كافة، وذلك من خلال إدخال التعديلات

اللازمة على قانون الكسب غير المشروع، بما يفرضي إلى منح هيئة الكسب غير المشروع بعض الصلاحيات الإضافية والأدوات الرقابية والقانونية التي تؤهلها لأن تكون هي الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

- ضرورة أن تشمل البرامج الحكومية آليات واضحة ونهجاً واضحاً في مكافحة الفساد، بحيث يتم تضمين هذه البنود في البيان الوزاري، وتكون ملزمة للحكومة، ويشارك فيها المجتمع المدني، على أن يتم تبني سياسات وطنية موحدة ومكثمة من قبل الحكومات الفلسطينية والمستويات السياسية المختلفة لمكافحة الفساد بأشكاله كافة.
- تعزيز وتفعيل الاستقلالية لبعض الأجسام القائمة؛ على سبيل المثال ديوان الرقابة المالية والإدارية، المحاسب العام، هيئة الكسب غير المشروع، اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال، لتكون حرة في القيام بعملها بما يضمن عدم خضوعها لأي نوع من الضغوطات، هذا إلى جانب تشكيل بعض المؤسسات التي تم النص في القوانين على استحداثها، وإلى الآن لم تشكل على أرض الواقع.
- ضرورة استكمال المنظومة التشريعية لبعض القوانين، من خلال إصدار اللوائح والأنظمة الخاصة بها، لضمان تنفيذها بالشكل الجيد، فهناك العديد من التشريعات الفلسطينية التي صدرت، وإلى الآن لم يتم إصدار اللوائح والأنظمة الخاصة بتنفيذها.
- ضرورة تبني نهج واضح في موضوع الخدمة المدنية، وإنهاء تدخل الأجهزة الأمنية في عملية التعيين، وضمان حيادية ديوان الموظفين والدوائر الحكومية في هذا المجال.
- أن يتم وضع الأنظمة اللازمة لضمان الإفصاح عن مصادر التمويل الخاصة بالمرشحين والأحزاب السياسية، وبخاصة في ظل عدم إمكانية سن قانون للأحزاب في الوقت الحالي بسبب خصوصية الواقع الفلسطيني الراهن.
- ضرورة إيجاد جسم أو هيئة أو حتى تفعيل المؤسسات القائمة، لتعزيز وتفعيل موضوع تضارب المصالح، بحيث يكون هذا الجسم مسؤولاً عن تسجيل حالات تضارب المصالح، وتسجيل الهدايا وتوثيقها وتوثيق الإكراميات وأية مزايا أخرى.
- ضرورة تبني قواعد لسلوك الموظفين العموميين بشكل رسمي لتعميمها عليهم من قبل الحكومة، هذا إلى جانب تبني هذه القواعد بالنسبة لكبار موظفي السلطة.
- ضرورة أن تكون هناك إجراءات واضحة ومحددة ومعتمدة من قبل الحكومة في حالات الإبلاغ عن الفساد، مع ضمان حماية المبلغين، وبخاصة في حالة حسن النية.
- ضرورة توحيد القوانين التي تحكم المشتريات العمومية، وتشكيل هيئة أو جسم مستقل يكون مسؤولاً عن هذه المشتريات.
- ضرورة الالتزام بالأصول القانونية المتبعة في إعداد الموازنة العامة، وضرورة تقديم الحسابات الختامية في موعدها لمعرفة المركز المالي للسلطة.
- ضرورة سن قانون يتعلق بحق الحصول على المعلومات لتعزيز مفاهيم الشفافية.
- ضرورة تحديد الصلاحيات وتوزيعها بشكل واضح بين مجلس القضاء الأعلى، ووزارة العدل، حتى لا يكون هناك تداخل في الصلاحيات، وذلك من خلال إدخال بعض التعديلات على قانون السلطة القضائية.

- تفعيل دور هيئة الكسب غير المشروع^٤ وممارسة صلاحيتها القانونية فيما يتعلق بموضوع إقرار الذمة المالية المفروض على من يتولى بعض المناصب المهمة. فعلى الرغم مما يحققه هذا الموضوع من مصلحة مشتركة للمواطن ولن يقوم به، فإنه لم يلقَ الاهتمام الكبير حتى الآن.
- تفعيل أدوات مكافحة الفساد في القطاع الخاص، وذلك من خلال تبني قواعد الحوكمة لدى الشركات في القطاع الخاص.
- تفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني ودور المواطنين، ونشر الوعي بينهم حول الدور الذي يمكن أن يلعبوه في مكافحة الفساد.
- تفعيل آليات وإجراءات مكافحة غسل الأموال.

^٤ أصبحت هيئة مكافحة الفساد بعد التعديل الأخير على القانون بموجب المادة ٦/٤ من القرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٠ والذي صدر في لحظة كتابة هذه الدراسة.

تقديم

لم يحظَ مفهوم الفساد، بما يحمله من معانٍ وأنماط وأشكالٍ مختلفة، بإجماعٍ على تعريفه من قبل المجتمع الدولي، فليس هناك تعريفٍ محدد لمفهوم الفساد، والسبب في ذلك أن محاولة تعريفه من قبل الباحثين تتأثر بالحقل العلمي للباحث، وبالمنظور الذي ينطلق منه في تفسير الفساد. لذلك، لا يتوفر تعريف شامل يطاق أبعاد الفساد كافة، ويحظى بموافقة الباحثين كافة، فالفساد ضروب وأنماط وأشكال مختلفة، ويرتبط وجوده بدرجات متفاوتة في مختلف قطاعات النشاط المجتمعي، الخاصة منها أو العامة، السياسية منها أو الإدارية. وللأغراض العملية لهذا التقرير، يمكن تعريفه بـ «أنه سوء استخدام المنصب العام لمصالح خاصة».

وبالنظر إلى كون الفساد، بأشكاله وأنماطه المختلفة، قد بات يشكل أحد أهم المعوقات والتحديات التي تحول بين الشعوب وحققها في التنمية والتطور، فقد حظي موضوع مكافحته والعمل على استئصاله والحد من انتشاره، باهتمام الأمم المتحدة والمجتمع الدولي، الذي سعى في سبيل مواجهة هذه الظاهرة وتدارك مخاطرها وأثارها المدمرة على الدول والأفراد، إلى بلورة إستراتيجية دولية شاملة ومستدامة لمكافحة الفساد والحد من انتشاره.

من خلال الجهود الحثيثة التي قامت بها الأمم المتحدة في التصدي لظاهرة الفساد، اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ ٣/١٠/٢٠٠٢ قرارها رقم (٤/٥٨) الذي صادقت بمقتضاه على مشروع الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، كما تم بمقتضى القرار السابق، تسمية التاسع من آذار يوماً عالمياً لمكافحة الفساد، وبذلك تكون هذه أول اتفاقية عامة معنية ومختصة بحصر وتقنين مجموع التدابير والإجراءات الواجب على المجتمع الدولي اتخاذها والالتزام بها لضمان مكافحة الفساد والقضاء عليه.

تتألف الاتفاقية بشكل عام من ديباجة و٧١ مادة قانونية مقسمة إلى ثمانية فصول، تضمنت مجموع التدابير والإجراءات الواجب على الدول الأطراف إعمالها وتطبيقها من أجل تطوير وتمكين منظومتها القانونية والإدارية والقضائية في مجال مكافحة الفساد والحيلولة دون وقوعه.

ولخصوصية الوضع الفلسطيني الذي يفترق إلى مقومات الدولة التي يتطلبها القانون الدولي، الأمر الذي قد يخلق إشكالية بالنسبة للقيمة القانونية للاتفاقية في الأراضي الفلسطينية، كان تعاطي السلطة مع الاتفاقية استناداً إلى أنه ليس هناك ما يمنع من أن تقوم بالإعلان عن انطباق الاتفاقية على أراضيها بإرادتها المنفردة، أو بالالتزام بها من جانب واحد. ولهذا، كانت السلطة تستطيع أن تعلن من خلال رئيسها التزامها بالاتفاقية، كما أنه يمكن تمرير نصوص الاتفاقية من خلال إدماج ما جاء فيها في نصوص القانون الداخلي، وهذا ما حصل بالفعل، حيث أن رئيس الحكومة الفلسطينية في العام ٢٠٠٤، أعلن بمقتضى رسالة رفعها للأمين العام للأمم المتحدة عن التزام الحكومة الفلسطينية الصريح بالاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، كما أعلن عن احترام وتطبيق الحكومة الفلسطينية لهذه الاتفاقية، والالتزام بتبني وإدماج الحكومة الفلسطينية لأحكامها في التشريعات الفلسطينية.

في هذا التقرير سيتم التركيز على الفصل الثاني من الاتفاقية، وتحديد المواد من ٥-١٤، التي تناولت التدابير الوقائية التي ينبغي على الدول اتخاذها لمنع الفساد والحد منه واستئصاله في مؤسساتها، ومن ضمن هذه التدابير ما يتعلق بإنشاء هيئات متخصصة لمكافحة الفساد، واتباع إجراءات واضحة ومحددة في التعيين في الوظيفة العمومية، والترشيح للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها، وتمويل الحملات الانتخابية، وإدارة الأموال العمومية، ... الخ. كما سيركز التقرير على تحليل كل من الجانب القانوني والعملية لكل بند من البنود الواردة في التدابير الوقائية في الاتفاقية، ومن ثم الخروج بأهم التوصيات.

ويهدف التقرير إلى إلقاء الضوء على التدابير الوقائية التي يجب على الدول اتخاذها، لمحاولة الكشف عن الفساد قبل وقوعه، ومحاربه من خلال الوسائل التي قد تساعد الدول في الوصول إلى بر الأمان. وبالتالي، يسعى التقرير إلى تقييم مدى الالتزام بالبنود الواردة في الاتفاقية، وتحديدًا فيما يتعلق بالتدابير الوقائية، وذلك من خلال تحديد مكامن الخلل في التشريعات، من خلال تحليل الإطار القانوني، هذا إلى جانب الكشف عن الخلل في التنفيذ الفعلي على أرض الواقع، للوصول إلى حلول لتجاوز القصور في الجانبين القانوني والتطبيقي.

أما بالنسبة للمنهجية المتبعة في استعراض النصوص المتعلقة بالاتفاقية، فإن التقرير سيركز على التدابير الوقائية التي أقرتها الاتفاقية في الفصل الثاني، بحيث يتم تحليل الإطار القانوني والعملي على أرض الواقع، والوقوف على مكامن الخلل والنجاحات والإخفاقات في تنفيذ البنود الواردة في الاتفاقية، والخروج ببعض التوصيات في كل بند من البنود، عن طريق على الأسلوب الوصفي التحليلي. وقد تطلب هذا الأسلوب المنهجي تصميم مصفوفة شملت بعض الأسئلة التقييمية للإطار القانوني والعملي وتحليله، ومن ثم الاستفادة من هذه المعلومات من خلال تفكيكها وإعادة تركيبها بما ينسجم مع أهداف التقرير. كما تم الاعتماد بشكل أولي على القوانين ذات العلاقة، ومن ثم على التقارير الصادرة عن المؤسسات الرقابية في فلسطين، وتقارير المؤسسات العاملة في موضوع التقرير، بالإضافة إلى إجراء بعض المقابلات مع ذوي الاختصاص.

ويأتي هذا التقرير ضمن مشروع (MABDA) الذي يهدف إلى تعزيز الشفافية وترسيخ النزاهة في المنطقة العربية، وتحليل النظم الخاصة بالتصدي للفساد، وتعزيز دور الإعلام والمواطنين والحكومات والقطاع الخاص والأطراف المعنية الأخرى في ذلك، وتحديد الطرق التي تمكّن من التعاطي مع مسألة مكافحة الفساد بنجاحة أكبر.

أولاً: سياسات مكافحة الفساد وممارساتها الفعالة

نظمت المادة ٥ من الاتفاقية سياسات مكافحة الفساد وممارساتها، حيث أشارت إلى أنه ينبغي أن تكون السياسات والممارسات مستندة إلى أدلة، بناءً على تحليل للخطر الناجم عن الفساد؛ بشكل منسق بين المؤسسات ذات الصلة، وينبغي أن تشجع على مشاركة المجتمع، وأن تحظى بالدعم الصريح والكامل من التنفيذيين، وتعكس مبادئ سيادة القانون، وحسن إدارة الشؤون العامة والأملاك العامة، والنزاهة والشفافية والمساءلة، وينبغي أن تتوفر معلومات كافية عن الفساد.

أ. الإطار القانوني

تعددت خطط الإصلاح وسياسات الإصلاح على المستوى المحلي التي هدفت لطرق باب مكافحة الفساد بناءً على التقرير الذي أصدرته هيئة الرقابة العامة في العام ١٩٩٦، وتمت إحالة التقرير إلى لجنة خاصة في المجلس التشريعي، وبناءً على تقرير هذه اللجنة، قدمت الحكومة استقالتها في منتصف العام ١٩٩٨.^٥

ومن ثم جاء إعلان المجلس التشريعي لتطوير وإصلاح مؤسسات السلطة الوطنية بتاريخ ٢٠٠٢/٥/١٦، حيث أصدر إعلاناً يتضمن رؤيته لعملية الإصلاح والتطوير لمؤسسات السلطة. بعد ذلك جاءت خطة المائة يوم الإصلاحية للحكومة الفلسطينية، نتيجة لخطاب الرئيس الراحل ياسر عرفات أمام المجلس التشريعي، الذي أعلن ونبه إلى وجود أخطاء بحاجة إلى إصلاح، بالإضافة إلى الإعلان الذي صدر عن المجلس التشريعي في تلك الفترة. وتضمنت هذه الخطة عدداً من الاقتراحات والبرامج الإصلاحية التي سيتم العمل عليها.^٦

وظهرت بعض المبادرات المحلية الأخرى مثل وثيقة مؤسسات المجتمع المدني حول الإصلاح، كما صدرت وثيقة عن القطاع الخاص الفلسطيني بخصوص الإصلاح عبر فيها عن رؤيته لعملية الإصلاح في النظام السياسي والاقتصادي الفلسطيني، ومن ثم جاءت خطة التنمية والإصلاح للأعوام ٢٠٠٨ - ٢٠١٠، حيث تم إطلاق هذه الخطة في عهد حكومة تسيير الأعمال، وكان لها علاقة بشكل مباشر بالإصلاح التنظيمي والمالي.^٧

تعاقت الحكومات الفلسطينية في إقرارها للبرامج والخطط التي أشارت إلى أهمية الوقاية والحد من الفساد، وكان لها محاولات إصلاحية عديدة، ولكنها غير منسقة وغير شاملة وغير متواصلة.

ومن ضمن المبادرات التي كانت تتسم باتخاذ خطوات بالتنسيق مع الحكومة، ما قامت به مؤسسة أمان، بالتعاون مع مؤسسات أخرى من المجتمع المدني، بإعداد مسودة إطار عام لخطة وطنية شاملة لمكافحة الفساد، تم عرضها على الحكومة.^٨ وتم الانتهاء من وضع الخطة التفصيلية والإستراتيجية الوطنية لتنفيذها من قبل الفريق تمهيداً لاعتمادها بالشكل النهائي من قبل الحكومة، كما كلف الفريق الوطني أيضاً بتطبيق استمارة التقييم الذاتي لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، إلا أنه لم يتم متابعتها وتنفيذها من قبل الحكومة.

^٥ مؤسسة أمان. نظام النزاهة الوطني، فلسطين، رام الله، ٢٠٠٩، ص: ١٧.

^٦ المرجع السابق، ص: ٢٩. انظر أيضاً: أمان. النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد. ط١، رام الله، ٢٠٠٧، ص: ١٢٨.

^٧ أمان. السياسات والتشريعات الفلسطينية في مكافحة الفساد (دراسة تحليلية)، رام الله، ط١، ٢٠٠٨، ص: ٢٩.

^٨ أقر مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٨/٨/١٨ تشكيل فريق وطني لإعداد خطة وطنية لتعزيز وتطوير الشفافية والنزاهة في العمل العام، حيث يضم الفريق في عضويته عدداً من ممثلي الوزارات والهيئات وبعض مؤسسات القطاع الخاص، إضافة إلى مؤسسة أمان، كممثل عن مؤسسات المجتمع المدني.

وما يؤخذ على المبادرات المتعلقة بالإصلاح في غالبيتها، وهنا لا نستطيع التعميم، أنها لم تكن سوى طموحات تمت بلورتها بين الحين والآخر، وكانت في الغالب نتيجة ضرورة ما، أو حدث ما؛ بمعنى أنها جاءت كردة فعل وليس كإستراتيجية. كما يؤخذ عليها أنها لم تجر متابعتها، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، لم يتم وضع وسائل تنفيذية لها، ولم تكن هناك إرادة جدية في إنفاذها. صحيح أن هذه المبادرات في جانب معين منها قد تتفق مع ما نصت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وبخاصة المادة ١/٥، من حيث إمكانية إشراك المجتمع، وضرورة وضع سياسات واضحة وممنهجة لمكافحة الفساد، إلا أنه لم يتم وضع آليات تنفيذية لهذه المبادرات.

ب. الإطار العملي (التنفيذ)

تم إقرار القانون الأساسي الفلسطيني في العام ٢٠٠٢، ومن ثم تعديله في العام ٢٠٠٣، وجاءت بعد ذلك خطة المائة يوم، وتم إقرار وتنفيذ عدد من الأنشطة والفعاليات المتضمنة في خطة الإصلاح والتنمية، وعملت وزارة المالية على تنفيذ ما تضمنته هذه الخطة من ترشيد للنفقات في بعض أوجه الصرف وضبط للإيرادات، كما عملت على بناء نظام مالي وأعادت تأهيله بشكل كامل كجزء من خطة الإصلاح والتنمية.^٩

أما بخصوص الخطة الوطنية لمكافحة الفساد،^{١٠} التي أعدها الفريق الوطني لمكافحة الفساد، فلم تنفذ حتى تاريخ كتابة هذا التقرير بشكل رسمي، ويعود ذلك إلى عدم إعطاء الخطة أولوية إلى اللحظة في برنامج الحكومة، وإنما جرى تطبيق بعض الأنشطة الخاصة بمكافحة الفساد على عدد من المجالات.

بقراءة بسيطة ومتأنية لهذا البند نجد بأن هناك محاولات عديدة للإصلاح، ولكن في غالبيتها يمكننا القول أنها كانت فقط لمداعبة العواطف والتخفيف من ضغط حالة ما أو حدث قد حصل في حينه، ولم توضع لها الأدوات التنفيذية اللازمة لإنفاذها، بمعنى آخر لم ترق إلى مستوى المحاولات الجدية.

التوصيات:

١. الطلب من الحكومة إقرار الخطة الوطنية لمكافحة الفساد، وتبني إستراتيجية شاملة ورفدها بإجراءات وآليات لتنفيذها على أرض الواقع.
٢. مشاركة المجتمع المدني في صنع هذه السياسات وإشراكه في تنفيذها.
٣. ضرورة أن يكون هناك إرادة حقيقية فعلية لدى الحكومة في مكافحة الفساد، من خلال وضع آليات وأدوات تنفيذية، والعمل على مواءمة التشريعات الفلسطينية مع ما جاء في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

^٩ ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي للعام ٢٠٠٨، ص: ١٨٢.

^{١٠} انظر ص ١٣ من التقرير.

ثانياً: هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية

أشارت المادة ٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى أن على كل دولة أن تكفل وجود هيئات تتولى منع الفساد، وتتمتع بالقدرة والاستقلالية وصلاحيات نسبية في التحري، وتنفيذ سياسات مكافحة الفساد، وزيادة المعارف بها وتعميمها. كما أمنت المادة ٢/١٣ من الاتفاقية، إلى ضرورة قيام الدول بالتعريف بهذه الهيئات للجمهور.

أ. الإطار القانوني

بحسب أحكام القانون الأساسي، وبعض القوانين النافذة في الأراضي الفلسطينية، فقد تم إنشاء بعض الهيئات أو المؤسسات التي تعنى بمكافحة بعض أوجه الفساد التي خولها القانون بعض الاختصاصات الرقابية. لكن هذه الهيئات لا تدرج في إطار الهيئات الوطنية لمكافحة الفساد المشار إليها في المادة ٢/٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. ومن ضمن هذه المؤسسات والأجسام: ديوان الرقابة المالية والإدارية،^{١١} هيئة الكسب غير المشروع،^{١٢} اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال،^{١٣} لجان الرقابة الداخلية ودوائر التدقيق والتفتيش الداخلي، المحاسب العام.

١. ديوان الرقابة المالية والإدارية

جاء النص على إنشاء هذا الديوان في المادة ٩٦ من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة ٢٠٠٢. وتنفيذاً لهذه المادة، صدر قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٤، الذي منح هذا الديوان نوعاً من الاستقلال،^{١٤} وبخاصة ما جاء في المادة ٢ منه، التي نصت على منحه نوعاً من الاستقلال الإداري، وأن يكون له موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية.^{١٥}

وبالتالي، فإن هذا النص ينسجم بشكل نسبي مع نص المادة ٢/٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، من حيث ضرورة تمتع الديوان بالاستقلال الإداري والمالي.

وعلى صعيد الكوادر البشرية، فقد خولت المادة ٤ من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٤ رئيس الديوان، تعيين عدد كافٍ من الموظفين لقيام الديوان بمهامه،^{١٦} كما منحت المادة ٣/٢٣ من القانون ذاته الديوان صلاحية وضع البرامج والدورات الخاصة لتأهيل موظفيه وتدريبهم.^{١٧} 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:

- صلاحية طلب التدقيق للحسابات والوثائق، وطلب المعلومات التي يراها ضرورية له.^{١٨}

^{١١} مادة ٩٦ من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة ٢٠٠٢، ومادة ٢ من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٤.

^{١٢} مادة ٣ من قانون الكسب غير المشروع رقم ١ لسنة ٢٠٠٥، والتي تم تعديلها بموجب المادة ٤/٦ من القرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٠ ليصبح قانون مكافحة الفساد رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ ولتصبح هيئة مكافحة الفساد بدلا من هيئة الكسب غير المشروع بموجب هذا التعديل الجديد كما اشرنا سابقا.

^{١٣} مادة ١٩ من قانون مكافحة غسل الأموال رقم ٩ لسنة ٢٠٠٧.

^{١٤} انظر المادة ٢٣ من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٤ للاطلاع على اختصاصات الديوان، مع العلم أن هناك اختصاصات أخرى وردت في ثنايا القانون.

^{١٥} مادة ٢ من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٤.

^{١٦} مادة ٤ من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٤.

^{١٧} مادة ٣/٢٣ من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٤.

^{١٨} مادة ٢٤ من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٤.

- صلاحية الاطلاع على التقارير والمستندات والمعلومات كافة.^{١٩}
- حق الاطلاع والتحفظ وسلطة الاستدعاء.^{٢٠}
- منح أعضاء الديوان صفة الضبطية القضائية أثناء عملهم.^{٢١}

٢. هيئة الكسب غير المشروع.^{٢٢}

نظم القانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ تشكيل هيئة الكسب غير المشروع واختصاصاتها ومهامها، حيث نصت المادة ٢ منه على إنشاء هيئة للكسب تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، وأن تكون لها موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية. كما تمتثل اختصاصات الهيئة، بحسب ما نصت عليه المادة ٨ من القانون، في الآتي:

- حفظ جميع إقرارات الذمة المالية، وطلب أية بيانات أو إيضاحات تتعلق بها.
- فحص الذمة المالية للخاضعين لأحكام هذا القانون.
- التحقيق في الشكاوى التي تقدم عن كسب غير مشروع.^{٢٣}

يلاحظ من خلال النصوص السابقة أن هذه الهيئة^{٢٤} تتمتع بالاستقلال المالي والإداري الذي تتطلبه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وما يؤكد هذه الاستقلالية أن المادة ٧ من القانون منحت رئيس الهيئة والموظفين الاستقلالية التامة في عملهم، من خلال الحصانة التي أسبغها عليهم في أدائهم لمهامهم.

وما يؤكد حصانة رئيس الهيئة واستقلاليتها أنه لا يمكن عزله إلا بموافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي، كما أنه يكون مسؤولاً أمام المجلس التشريعي فقط.^{٢٥} وبالنظر إلى اختصاصات الهيئة، فإنه يمكن القول إنها لا تعتبر بالمعنى الحريفي هيئة وطنية لمكافحة الفساد ونشر الوعي به والوقاية منه، وبخاصة إذا ما قارنا اختصاصاتها بما هو وارد في الفقرة ب من المادة ٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي نصت على أن يكون من اختصاصات الهيئة زيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها، ولكن قد يصلح قانون هيئة الكسب غير المشروع للبناء عليه، وتعديله، وإضافة بعض الصلاحيات للهيئة، بحيث تصبح هيئة وطنية لمكافحة الفساد.

^{١٩} مادة ٢٥ من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٤.

^{٢٠} مادة ٢٩ من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٤.

^{٢١} مادة ٤٧ من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٤.

^{٢٢} لا بد من الإشارة الى انه في اللحظة التي تم فيها تدقيق ومراجعة هذه الدراسة صدر قرار بقانون معدل لقانون الكسب غير المشروع وهو القرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٠ والذي عدل على مسمى القانون "قانون الكسب غير المشروع رقم ١ لسنة ٢٠٠٥" ليصبح قانون مكافحة الفساد رقم ١ لسنة ٢٠٠٥، كما عدل هذا القانون على مسمى الهيئة لتصبح هيئة مكافحة الفساد بدلا من هيئة الكسب غير المشروع، وعدل هذا القانون على فئة الاشخاص الخاضعين للهيئة وعلى اختصاصاتها وصلاحياتها، لتوائم عمل هيئة مكافحة الفساد. وللمزيد انظر القرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٠، وكنا قد اشرنا الى انه تم تعيين رئيس هيئة الكسب غير المشروع التي اصبحت فيما بعد هيئة مكافحة الفساد بموجب القرار رقم ١ لسنة ٢٠١٠ الصادر عن رئيس السلطة، بقي ان نشير الى ان هذه الهيئة "هيئة مكافحة الفساد" قد باشرت عملها وهي حاليا في طور الانشاء وفي المراحل الاولى لعملها.

^{٢٣} مادة ٨ من قانون الكسب غير المشروع رقم ١ لسنة ٢٠٠٥.

^{٢٤} خلال إعداد هذا التقرير، تم تعيين رئيس هيئة الكسب غير المشروع بمرسوم من رئيس السلطة الفلسطينية، ولكن لم تشكل هذه الهيئة حتى لحظة كتابة التقرير.

^{٢٥} مادة ٦ من قانون الكسب غير المشروع رقم ١ لسنة ٢٠٠٥.

٣ اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال

صدر قرار بقانون مكافحة غسل الأموال الفلسطيني رقم ٩ لسنة ٢٠٠٧ لينص على إنشاء اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال في المادة ١٩ منه، كما نصت المادة ٢٠ من القانون ذاته على الاختصاصات التي تتمتع بها اللجنة، والتي من ضمنها:^{٢٦}

- وضع السياسات العامة لمكافحة جريمة غسل الأموال.
- وضع السياسات التي توجه عمل الوحدة (وحدة المتابعة المالية) وتضمن استقلالية عملها.
- التنسيق مع السلطة المختصة لضمان تفعيل السياسات والإجراءات اللازمة لتدفق المعلومات بسهولة بين الوحدة والسلطات المختصة.
- التعاون مع السلطة المشرفة للتأكد من تطبيق الجهات التي تخضع رقابتها لأحكام هذا القانون.
- مواكبة التطورات الدولية والإقليمية لمكافحة غسل الأموال.
- تمثيل السلطة الوطنية في المحافل الدولية المتعلقة بمكافحة جريمة غسل الأموال.
- التنسيق مع السلطات المختصة لإعداد التقارير الدورية التي تصدر بشأنها تعليمات من اللجنة^{٢٧}.

كما نص القانون على إنشاء وحدة مستقلة لمكافحة غسل الأموال تسمى وحدة المتابعة المالية، ويكون مقرها في سلطة النقد، وتمارس هذه الوحدة عدداً من الاختصاصات بموجب المادة ٢٣ من القانون، نذكر منها:

- استلام وطلب المعلومات المتعلقة بالعمليات التي يشتبه بأنها تتضمن عمليات غسل أموال من الجهات الخاضعة لأحكام هذا القانون.
- تحليل المعلومات المشار إليها في الفقرة (١) من هذه المادة.
- تعميم المعلومات ونتائج تحليل المعلومات المتعلقة بمتحصلات الجرائم المشتبه بأنها تتضمن عمليات غسل أموال وفقاً لأحكام هذا القانون.

ويشار إلى أن الرئيس «محمود عباس» أصدر قراراً رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٨ يقضي بإنشاء اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال، تتكون من تسع شخصيات تمثل معظم الوزارات، بالإضافة إلى رئيس سلطة النقد، وعدد من الخبراء الماليين والقانونيين والاقتصاديين.

٤. لجان الرقابة الداخلية ودوائر التدقيق والتفتيش المالي

يعتبر الأساس القانوني لهذه اللجان قرار مجلس الوزراء بشأن النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة رقم ٤٣ لسنة ٢٠٠٥، كما أن هناك قراراً آخر صدر عن مجلس الوزراء رقم ١٣٠ لسنة ٢٠٠٦ ينص على استحداث وحدات للرقابة الداخلية في الوزارات.

ونصت المادة ١٤٥ على تعيين مراقبين ماليين داخليين في كل دائرة حكومية، وتتولى وزارة المالية وضع التعليمات التنظيمية والتطبيقية لوحدات الرقابة الداخلية.

ويتولى المراقبون الداخليون القيام بالمهام الآتية:

^{٢٦} مادة ٢٠ من قانون مكافحة غسل الأموال رقم ٩ لسنة ٢٠٠٧.

^{٢٧} هناك عدد من الاختصاصات الأخرى لهذه اللجنة وأوردنا هذه الاختصاصات على سبيل الذكر لا الحصر، للمزيد انظر المادة ٢٠ من قانون مكافحة غسل الأموال رقم ٩ لسنة ٢٠٠٧.

- رقابة مقبوضات الدوائر وإيراداتها، للتأكد من قيمها الصحيحة، وجبايتها في المواعيد المحددة، وإيداعها في حسابات الجباية الفرعية.
- التأكد من صحة تقارير الإيرادات الشهرية قبل رفعها إلى الجهات المختصة في الوزارة.
- الرقابة على نفقات الدوائر؛ سواء الممولة من الموازنة العامة أو من المنح.
- التأكد من صحة تقارير الإنفاق الشهرية قبل رفعها إلى الجهات المختصة في الوزارة.
- رقابة المطابقات (التسويات) البنكية لحسابات الإيرادات والنفقات والمنح.
- التنسيق مع الدوائر المالية في مراكز المسؤولية لمتابعة ملاحظات ديوان الرقابة المالية والإدارية والإجابة عن استفساراته.^{٢٨}

كما نصت المادة ١٥١ من النظام ذاته على إنشاء دائرة مختصة بالتدقيق الداخلي تتبع الوزير وفقاً لنظام التدقيق المالي الداخلي الذي تضعه الوزارة، لضمان الاستخدام الاقتصادي للملائم للموارد العامة، ولضمان التزام كل الدوائر ووحداتها بالإنفاق وفق التشريعات المالية المرعية، وتقدم هذه الدائرة تقريراً للوزير باكتشافها وتوصياتها.

كما عالج النظام تعيين لجان للتفتيش، حيث يعين الوزير خلال شهر كانون الثاني من كل سنة لجاناً للتفتيش والجرد، تقوم بالأعمال التي يحددها، والتي تشمل عمليات الفحص والجرد للصناديق والمستودعات والطوابع الرسمية والأوراق ذات القيمة المالية، وترفع اللجان تقاريرها إلى وزير المالية ونسخة منها إلى الوزير المختص، في موعد أقصاه عشرة أيام من تاريخ تكليفها، ليتم تحليلها وتقييمها ومعالجة أي انحراف فيها.^{٢٩}

٥. المحاسب العام

عملت السلطة الوطنية، وتحديداً وزارة المالية، على استحداث منصب المحاسب العام بموجب القرار بقانون المعدل رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨ المعدل لقانون تنظيم الموازنة العامة رقم ٧ لسنة ١٩٩٨. ويناط بالمحاسب العام وفقاً لنص المادة ٢ من القرار بقانون بعض الصلاحيات، حيث يكون المحاسب العام الجهة المسؤولة في وزارة المالية عمّا يلي:

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

^{٢٨} مادة ١٤٦ من النظام المالي للوزارات والمؤسسات الحكومية رقم ٤٢ لسنة ٢٠٠٥. تم ذكر هذه الصلاحيات على سبيل المثال لا الحصر. للمزيد، انظر: المادة ١٤٦.

^{٢٩} مادة ١٤٧ من النظام المالي رقم ٤٢ لسنة ٢٠٠٥.

ب. الإطار العملي

فيما يتعلق بديوان الرقابة المالية والإدارية، فإن عمله يتركز على متابعة الأداء المالي والإداري وكشف أوجه الانحراف المالي والإداري، بما يشمل حالات استغلال الوظيفة العامة. ومن خلال متابعة التقارير الصادرة عن هذا الديوان، تبين أنه يقوم بمتابعة عمله من خلال طلب التقارير الإدارية والمالية من المؤسسات الخاضعة لرقابته، هذا إلى جانب مشاركته في الرقابة على العطاءات الحكومية، ومتابعة تظلمات وشكاوى الجمهور، إضافة إلى مهامه في الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والقانونية الواقعة من الموظفين أثناء ممارستهم عملهم. ويعاني الديوان من قلة عدد الكوادر البشرية التي تحد من فاعليته وعدم قدرته على القيام بعمله ومهامه الرقابية المنوطة به، هذا إلى جانب أن جزءاً كبيراً من موظفي الديوان بحاجة إلى تأهيل وتدريب في ظل غياب مصادر التمويل.^{٢٠}

صحيح أن لديوان الرقابة المالية والإدارية صلاحيات كبيرة بموجب القانون، إلا أنه عملياً لم يمارسها بالكامل، نظراً لنشح الموارد من جهة، وضعف الاستقلال الإداري والمالي من جهة أخرى. كما لم يمنح الديوان الأدوات والآليات اللازمة لمكافحة الفساد، فقرارات الديوان هي عبارة عن توصيات وليست قرارات ملزمة.^{٢١}

وبخصوص هيئة الكسب غير المشروع، فلم يتم حتى لحظة إعداد هذا التقرير، إنشاء هذه الهيئة عملياً إنفاذاً لنص القانون الذي نظم أحكام إنشائها وصلاحياتها واختصاصاتها، وبالتالي لا يمكننا الحديث عن تقييم عملها في مكافحة الفساد، باستثناء تعيين رئيس لها أثناء إعداد هذا التقرير، كما تم إجراء التعديل على القانون الخاص بها ليصبح قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ المعدل بموجب القرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٠.

أما اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال، فقد تم تشكيلها وإنشاؤها عملياً من تسعة أعضاء ممثلين عن المؤسسات والوزارات وخبراء مستقلين، وتقوم بعقد أربعة اجتماعات سنوية في مقر وحدة المتابعة في سلطة النقد،^{٢٢} كما تم إنشاء وحدة المتابعة المالية، ويتم تمويلها من قبل سلطة النقد مرحلياً لمدة ثلاث سنوات، على أن يتم بعد ذلك وضع موازنة خاصة بها في الموازنة العامة للسلطة الوطنية،^{٢٣} وتمارس كل من اللجنة والوحدة مهامهما.

وحول عمل لجان الرقابة الداخلية ولجان التدقيق الداخلي، فقد تم إنشاؤها في معظم الوزارات في السلطة الفلسطينية، كما تم إنشاء بعضها كإدارات عامة في بعض الوزارات، وترفع تقاريرها للوزير ضمن الاختصاصات المخولة لها. ويختلف أداء هذه اللجان من وزارة إلى أخرى من حيث الكفاءة والمقدرة على القيام بعملها، حيث أشار تقرير الديوان إلى أنه لا توجد وحدة للرقابة الداخلية في بعض الوزارات، أو إلى عدم تناسب حجم هذه الدائرة مع حجم وطبيعة عمل المؤسسات،^{٢٤} كما أشار التقرير إلى عدم قيام وحدات الرقابة والتدقيق الداخلي في معظم الوزارات الخاضعة للرقابة بدورها بشكل فعال، حيث لم تغط في معظمها نشاطات الوزارة كافة.^{٢٥} وبالنسبة للمحاسب العام في وزارة المالية، فقد تم استحداث هذا المنصب، وتم فعلياً تعيين

^{٢٠} ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير ربع السنوي للعام ٢٠٠٩، رام الله، ٢٠٠٩، ص: ٥١.

^{٢١} المرجع السابق، ص: ٥١.

^{٢٢} مقابلة شخصية مع الأستاذ رياض عويضة مدير وحدة المتابعة المالية، مقر سلطة النقد، بتاريخ ٢٠١٠/١/١٤.

^{٢٣} المادتان ٢٢ و٢٤ من قانون مكافحة غسل الأموال رقم ٩ لسنة ٢٠٠٧.

^{٢٤} انظر تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية لسنة ٢٠٠٨، ص: ٩.

^{٢٥} المرجع السابق، ص: ١١.

محاسب في وزارة المالية، ويقوم بمهامه عملياً، وهو المسؤول عن البرامج المحاسبية، وعن إعداد الميزانية من اللحظة الأولى، ولكنه عملياً ما زال يتبع وزير المالية على الرغم من تشكيل هيئة تدقيق خارجية.

بشكل عام يمكن القول انه في لحظة كتابة هذا التقرير تم تعديل قانون الكسب غير المشروع كما اشرنا، وتم إنشاء هيئة مكافحة الفساد، إلا أنها لا زالت في طور الإنشاء. والتي تم تعيين رئيس لها، وعلى الرغم من ذلك تم إنشاء بعض المؤسسات والهيئات التي لها علاقة في مكافحة بعض اوجه الفساد، الا ان هذه المؤسسات كانت تعاني من نقص في الكوادر المؤهلة من جهة ومن نقص في الكوادر انفسها، هذا الى جانب انها لم تمارس كامل صلاحياتها التي خولها اياها القانون، هذا الى جانب ان البعض منها لم تباشر اعمالها بشكل كامل نظراً لتأخر اجراءات تاسيسها وتفعيلها على الرغم من نص القانون على تاسيسها.

التوصيات:

- تطوير قانون هيئة الكسب غير المشروع كهيئة متخصصة في مكافحة الفساد، وذلك من خلال إضافة بعض الصلاحيات والأدوات القانونية.
- ضرورة تشكيل هيئة الكسب غير المشروع فعلياً وفقاً لما تم النص عليه في أحكام قانون الكسب غير المشروع، لتقوم بدورها على أرض الواقع.
- تعزيز الاستقلال الإداري والمالي لديوان الرقابة المالية والإدارية، من خلال نظام مالي وإداري خاص يعكس الخصوصية والاستقلال المطلوب الذي تم منحه للديوان بموجب القانون.
- تأهيل الديوان ورفعته بالكوادر البشرية المدربة والمؤهلة لممارسة أعمالها ودورها الرقابي على المؤسسات الخاضعة لرقابته.
- إعطاء الديوان سلطة الإحالة على النيابة العامة.
- منح اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال نوعاً من الاستقلال الإداري والمالي، ورفعها بالكوادر البشرية المدربة، والأدوات اللازمة لقيامها بعملها.
- تفعيل دوائر الرقابة والتدقيق الداخلي في الوزارات، ورفعها بالكوادر البشرية المدربة للقيام بعملها، وتشكيل هذه الدوائر في الوزارات والمؤسسات كافة.
- تعزيز استقلالية المحاسب العام عن جميع المراكز المالية، بما فيها وزير المالية.

ثالثاً: توظيف الموظفين العموميين،
واستخدامهم، وترقيتهم، وإحالتهم
على التقاعد

ثالثاً: توظيف الموظفين العموميين، واستخدامهم، وترقيتهم، وإحالتهم على التقاعد

نظمت المادة ١/٧ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هذا الموضوع، حيث أشارت إلى أن تقوم كل دولة بتنظيم القطاع العام من حيث الاستخدام والترقية والإحالة على التقاعد، ووضع قواعد واضحة للترقية، وفقاً لأسس النزاهة والشفافية والخبرة، ووضع جداول أجور مناسبة، وبرامج تعليمية وتدريبية كافية، هذا إلى جانب ضرورة وضع إجراءات لاختيار الموظفين العموميين وتدريبهم.

أ. الإطار القانوني

أشارت المادة ١/٧ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى أن الدول الأطراف عليها اعتماد وترسيخ نظم لإدارة الموارد البشرية في القطاع العام، تتسم بالكفاءة والشفافية، وتقوم على معايير موضوعية.

إن الإطار الناظم للخدمة المدنية والوظيفة العامة لدى السلطة الفلسطينية يتم بموجب قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨، والقانون المعدل لقانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٥، بالإضافة إلى اللوائح والأنظمة الصادرة بموجبه، ومن ضمنها اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم ٤٥ لسنة ٢٠٠٥، وقرار مجلس الوزراء واللائحة التنفيذية المعدلة رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨، هذا بالإضافة إلى العديد من اللوائح التنفيذية التي تتحدث عن العلاوات والترقيات والتعيينات وغيرها من أمور تتعلق بالوظيفة العمومية.

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

- آليات التعيين

نظم قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته والأنظمة الصادرة بموجبه، آليات التعيين وإجراءاته بالنسبة لموظفي القطاع الحكومي، فقد نصت المادة ١٤ على أنه لا يعين على إحدى وظائف الخدمة المدنية إلا من توافرت فيه شروط شغل الوظيفة، ولا يجوز الجمع بين وظيفتين^{٣٦}. وما يهمننا في هذا التقرير هو تبيان الآلية التي يتم بها التعيين والتقدم لشغل وظيفة ما، ولذلك فإننا نشير إلى إجراءاتها كما وردت في القانون:

١. تعلن الدوائر الحكومية عن الوظائف الخالية بها التي يكون التعيين فيها بقرار من الجهة المختصة خلال أسبوعين من خلوها في صحيفتين يوميتين على الأقل، ويتضمن الإعلان البيانات المتعلقة بالوظيفة، وشروط شغلها، ويشعر الديوان بذلك.
٢. 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.
٣. تقوم لجان الاختيار بالإعلان عن أسماء المقبولين للتقدم لمسابقات التعيين في صحيفتين يوميتين ليومين متتاليين على الأقل، بحيث يتضمن الإعلان موعد المسابقة ومكانها.

^{٣٦} مادة ١٤ من قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨، ولا نريد هنا الخوض في شروط تعيين كل فئة على حدة، فتعيين رؤساء الديوان الموظفين يخضع لآلية خاصة، وتعيين رؤساء الدوائر الحكومية المستقلة يخضع لشروط خاصة، وتعيين موظفي الفئة الأولى والفئات الأخرى يخضع لشروط خاصة.

ثالثاً: توظيف الموظفين العموميين، واستخدامهم، وترقيتهم، وإحالتهم على التقاعد

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

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

٦. يجب الانتهاء من عملية التعيين للشواغر المعلن عنها خلال مدة أقصاها سنة من تاريخ إعلان نتيجة الامتحان.^{٣٧}

كما أشار قانون الخدمة المدنية إلى لجان اختيار الموظفين في المادة ٢٦ منه، بحيث تشكل لجان اختيار الموظفين للتعين على الوظائف الشاغرة في الدوائر الحكومية من ممثلين عن كل من الدائرة المعنية، وديوان الموظفين، على أن توضح اللائحة التنفيذية تفصيلاً بذلك.

وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى المرسوم الرئاسي الصادر عن رئيس السلطة الوطنية رقم ٨ لسنة ٢٠٠٥، الذي تضمن معايير التعيين في الوزارات والهيئات والمؤسسات الحكومية، حيث أشارت المادة ١ منه إلى هذه المعايير، وهي:

١. حسب حاجة كل وزارة أو هيئة أو مؤسسة.
٢. حسب الهيكل التنظيمي والإداري لكل منها.
٣. يجب توفر اعتماد مالي من وزارة المالية لكل وظيفة.
٤. يجب الإعلان المسبق عن الحاجة لكل تعيين لملء أي شاغر.
٥. يتم الاختيار للوظيفة المطلوبة طبقاً لمبدأ المسابقة والشفافية.

- آليات الترقية

عالج قانون الخدمة المدنية موضوع الترقيات للموظفين العموميين في المادة ٤٢ 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،^{٣٨} وعالج العديد من التفاصيل فيما يتعلق بالترقيات لا يتسع المجال لذكرها هنا.^{٣٩} أما بخصوص النقل والندب والإعارة، فقد عالجت المادة ٥٧ وما بعدها من قانون الخدمة المدنية هذا الموضوع.^{٤٠}

- الحوافز والعلاوات التشجيعية

عالجت المادة ٥٦ من قانون الخدمة المدنية موضوع الحوافز بنصها على أن يضع الديوان مع الدائرة المختصة نظاماً للحوافز المادية والمعنوية للموظفين فيها، بما يكفل تحقيق الأهداف

^{٣٧} المواد من ١٩ - ٢٢ من قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته، وتتعلق هذه الإجراءات بآليات التعيين على وظيفة شاغرة.

^{٣٨} مادة ٤٢ من قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته.

^{٣٩} يمكن الرجوع إلى هذه التفاصيل في قانون الخدمة رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته والأنظمة الخاصة به.

^{٤٠} للمزيد حول هذا الموضوع، انظر المادة ٥٧ وما بعدها من قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته.

ثالثاً: توظيف الموظفين العموميين، واستخدامهم، وترقيتهم، وإحالتهم على التقاعد

وتحسين الأداء وترشيد النفقات، على أن يتضمن هذا النظام فئات الحوافز المادية وشروط منحها، ويجوز للدائرة المختصة صرف مكافأة تشجيعية للموظف الذي يقدم أعمالاً أو بحوثاً لرفع كفاءة الأداء وترشيد النفقات.

- العقوبات التأديبية

عالج قانون الخدمة المدنية موضوع العقوبات في مجموعة من المواد، من بينها المادة ٦٨ 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 ٧ لسنة ٢٠٠٥، والقرار بقانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٧ المعدل لقانون التقاعد العام، والقرار بقانون المعدل لقانون التقاعد رقم ١ لسنة ٢٠٠٨ واللوائح والأنظمة الصادرة بموجبها، التي تعالج استحقاقات الموظف بعد التقاعد، وآلية الاشتراك والمساهمات والاقتطاعات.^{٤١}

ولا يحتوي قانون الخدمة المدنية على أية أحكام تتطلب الحياد السياسي للموظف العمومي. وعلى الرغم من أن القانون يتيح تقديم الشكاوى، فإنه لا يقدم أحكاماً خاصة بحماية الموظف في حال تقديمه بلاغاً عن وجود فساد.

وحول موضوع التناوب في العمل، فإن القوانين الفلسطينية المطبقة نصت في معظمها على أن إشغال الوظيفة العامة -وبخاصة في بعض المواقع المؤثرة أو الحساسة التي من الممكن أن تكون إمكانية كبيرة لوجود الفساد فيها نظراً لحجمها أو تأثيرها وأهميتها- يكون لفترات محددة، وفي غالبها لا تزيد على أربع سنوات.^{٤٢}

أما بخصوص التدريب، فقد واصل ديوان الموظفين اعتماد ما بدأه في إستراتيجيته للعام ٢٠٠٤ في إطار خطة الإصلاح في الإدارة العامة التي اعتمدها مجلس الوزراء في العام ٢٠٠٤، من خطط للتدريب ورفع كفاءة الموظفين،^{٤٣} فقد حول قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ ديوان الموظفين العام صلاحية إنشاء مركز تدريب وفروع له في فلسطين، لتدريب الموظفين العاملين في الدوائر الحكومية، كما خوله المشاركة في وضع الخطط المتعلقة بالتدريب والبعثات من أجل الارتقاء بمستوى الأداء الوظيفي.^{٤٤} وبشكل عام، جاء قانون الخدمة المدنية في معظم نصوصه منسجماً مع ما ترضه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وبخاصة المادة ١/٧.

ب. الإطار العملي

من خلال دراسة الواقع العملي لتطبيق قانون الخدمة المدنية، يتبين أن التعيينات يحكمها قانون الخدمة المدنية، ويتم اتباع أحكامه بشكل عام، ولكن يتم تجاوزها في العديد من الحالات بسبب اعتماد الوساطة والمحسوبية أو خدمة لمصالح شخصية وقبائلية،^{٤٥} وهذا ما تعكسه التقارير

^{٤١} مادة ٢٧ من قانون التقاعد رقم ٧ لسنة ٢٠٠٥ وتعديلاته.

^{٤٢} يشار هنا إلى أن القوانين الفلسطينية قد تطرقت إلى المعايير والمتطلبات التي يجب توافرها في من يشغل بعض المناصب المهمة في المؤسسات والدوائر الحكومية.

^{٤٣} ديوان الموظفين العام، التقرير السنوي للعام ٢٠٠٨، ص: ٦٠.

^{٤٤} المصدر السابق، ص: ٥٩.

^{٤٥} مؤسسة أمان. نظام النزاهة الوطني، فلسطين، رام الله، ٢٠٠٩، ص: ٧٨. انظر أيضاً: تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية، مرجع سبق ذكره، ص: ١١.

ثالثاً: توظيف الموظفين العموميين، واستخدامهم، وترقيتهم، وإحالتهم على التقاعد

الصادرة عن بعض المؤسسات الرقابية، كديوان الرقابة المالية والإدارية الذي رصد في تقريره السنوي للعام ٢٠٠٨ أن من ضمن المخالفات الجوهرية التي وقعت أن معظم الترقيات في الفئات العليا، لم تكن مبنية على أسس النزاهة والشفافية وتكافؤ الفرص، كما أن هناك بعض المؤسسات قامت بتعيين بعض الموظفين في ظل عدم وجود شاغر.^{٤٦}

كما تطرقت الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان؛ سواء في الضفة أو في غزة، إلى بعض الخروقات الخطيرة في حق تولي الوظائف العامة كما ورد في القانون الأساسي الفلسطيني المادة ٤/٢٦، حيث جاء في تقريرها^{٤٧} ما يؤكد فصل العديد من الموظفين، وتم وقف رواتب عدد آخر أو رفض تعيين البعض الآخر بناء على توصية من الأجهزة الأمنية، تحت ما يسمى بـ«السلامة الأمنية».

ومن أهم الإشكالات التي يواجهها الديوان،^{٤٨} تضخم عدد الموظفين، واستمرار عملية تسييس التعيينات والترقيات، ما أدى إلى ترهل مجالات إدارة الموارد البشرية، وتمثل ذلك في:

- فشل الديوان في تنظيم عملية التوظيف في القطاع العام والتحكم فيها.

- عدم توفر الموارد البشرية الماهرة والضرورية للديوان.

كما تعتبر المعلومات الخاصة بالتعيين والترقيات سرية في بعض الحالات، على الرغم من أن قانون الخدمة ينص على مراجعة القرارات الإدارية الصادرة من الدائرة بالتعيين أو الترقية.^{٤٩} وبخصوص موضوع الحوافز، فإنه يطبق فعلياً على أرض الواقع بالنسبة للموظفين ممن تنطبق عليهم شروط الحوافز التشجيعية.

وفيما يتعلق بموضوع التناوب في العمل، فقد تمت الإشارة إلى أن مدة إشغال بعض المواقع الحساسة تكون لفترات محدودة، وهذا ما يحصل فعلياً، ولكن قد يتم تجاوز هذا الموضوع في بعض الأحيان.^{٥٠}

فيما يتعلق بالوظيفة العمومية اشرفنا الى ان هناك قوانين نازمة لها، ويتم تطبيق الاجراءات الخاصة بشغل الوظيفة العامة، الا أن هذه القوانين بحاجة للتعديل عليها لسد العديد من الثغرات التي يمكن الوقوف عليها في هذه القوانين، هذا الى جانب بعض الخروقات فيما يتعلق بالوظيفة العامة، وخاصة ما يتعلق بالتعيينات التي تكون مرهونه في المحسوبة والواسطة او في بعض الاحيان لاسباب حزبية، او في عمليات الفصل التي تمت لاسباب سياسية.

^{٤٦} انظر تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية السنوي للعام ٢٠٠٨، مرجع سبق ذكره، ص: ١١-١٤

^{٤٧} انظر تقرير الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨، ص: ١١٠-١٢٠.

^{٤٨} أمان. نظام النزاهة الوطني، فلسطين، رام الله، مرجع سبق ذكره، ص: ٧٨.

^{٤٩} المرجع السابق، ص: ٧٨.

^{٥٠} إن بقاء الشخص في الوظيفة لفترة طويلة على الرغم من خطورتها، قد يتم تجاوزه في بعض الأحيان لاعتبارات سياسية، أو أحياناً بسبب تعطل المجلس التشريعي الذي يشترط في بعض الوظائف موافقته عليها.

ثالثاً: توظيف الموظفين العموميين، واستخدامهم، وترقيتهم، وإحالتهم على التقاعد

التوصيات:

- إصدار تعليمات بشأن حيادية الوظيفة العمومية.
- ضرورة الالتزام بقانون الخدمة المدنية وتعديلاته في التعيينات والترقيات.
- ضرورة التوقف عن التدخل من أي جهة كانت في إجراءات التعيين، وبخاصة ما يعرف بالسلامة الأمنية، والتعيين على خلفية سياسية.
- ضرورة تطوير وتأهيل الكوادر البشرية في الديوان للقيام بمسؤولياتها، ورفده بالكوادر المؤهلة لتطوير العمل.

رابعاً: الترشيح للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها

نظمت المادة ٢/٧ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هذا الموضوع، حيث أشارت إلى أن تقوم كل دولة باتخاذ تدابير تشريعية وإدارية لوضع معايير تتعلق بالترشيح للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها.

أ. الإطار القانوني

إن الإطار الناظم للترشيح للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها على مستوى التشريعات الوطنية، إضافة إلى ما جاء في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة ٢٠٠٢ من نصوص تؤكد على حق الترشح وحق تقلد الوظائف العامة، هو قانون الانتخابات العامة رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥،^{٥١} الذي طبق في الانتخابات الرئاسية والتشريعية للأعوام ٢٠٠٥ و٢٠٠٦، إلى أن جاء قرار بقانون الانتخابات العامة رقم ١ لسنة ٢٠٠٧ الذي ألغى القانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥.

أما بالنسبة لانتخاب مجالس الهيئات المحلية، فإن القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥، والقانون المعدل له رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٥، يمثلان الإطار القانوني الناظم له.

وعليه، فقد عالج كل من قانون الانتخابات العامة، وقانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية موضوع الترشح والشروط الخاصة بالمرشحين، وهذا ما ينسجم مع ما جاءت به نصوص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة ٢/٧، وذلك على النحو الآتي:

- تحديد أهلية الترشح في كل من قانون الانتخابات العامة وقانون انتخاب المجالس المحلية

أ. قانون الانتخابات العامة

نص قانون الانتخابات العامة^{٥٢} على الشروط التي يتوجب توفرها في كل من يرغب في الترشح لمنصب الرئيس، أو لعضو المجلس التشريعي وفق الآتي:

١. الترشح لمنصب الرئيس

- أشارت المادة ٣٦ من القانون إلى الشروط الواجب توفرها في من يرغب في الترشح لمنصب الرئيس، ومن ضمنها:
١. أن يكون فلسطينياً مولوداً لأبوين فلسطينيين.
٢. أن يكون قد أتم الأربعين عاماً من العمر على الأقل في اليوم المحدد لإجراء الاقتراع.
٣. أن يكون مقيماً إقامة دائمة في الأراضي الفلسطينية.
٤. أن يكون مسجلاً في السجل النهائي للناخبين، وتوفرت فيه الشروط الواجب توفرها لممارسة حق الانتخاب.
٥. أن يلتزم بمنظمة التحرير الفلسطينية باعتبارها الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني، وبوثيقة إعلان الاستقلال، وبأحكام القانون الأساسي.

٢. الترشح لعضوية المجلس التشريعي

نصت المادة ٢/٤٨ و٣ من قانون الانتخابات العامة على شروط الترشح لعضوية المجلس

^{٥١} ألغى هذا القانون بموجب القرار بقانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٧ الصادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وتحديداً في المادة ١١٩.

^{٥٢} نقصد بالقانون هنا، القرار بقانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٧ الصادر عن رئيس السلطة الفلسطينية، وعند استخدام عبارة قانون الانتخابات العامة، فإننا نقصد به القرار بقانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٧، الذي ألغى القانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥، وهو الساري حالياً.

التشريعي، وجاء من ضمنها:

١. أن يكون قد أتم الثامنة والعشرين عاماً من العمر أو أكثر في اليوم المحدد لإجراء الاقتراع.
٢. أن لا يكون محكوماً في جناية أو في جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة.

ب. أهلية الترشح في قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية

نصت المادة ١٨ من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥ على الشروط الواجب توافرها في المرشح في انتخابات المجالس المحلية، ومن ضمنها:

١. بلوغ سن الخامسة والعشرين في يوم الاقتراع.
٢. أن لا يكون محكوماً عليه في جنحة مخلة بالشرف أو بجناية.
٣. أن لا يكون موظفاً (أو مستخدماً) في وزارة الحكم المحلي، أو في أي من أجهزة الأمن العام، أو في الهيئة المحلية، أو محامياً لها، إلا إذا قدم استقالته وأرفق ما يفيد قبولها بطلب الترشح.

• الحملات السياسية «الدعاية الانتخابية»

نظم كل من قانون الانتخابات العامة رقم ١ لسنة ٢٠٠٧، وقانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥، موضوع الحملات الانتخابية وشروطها، واشتمل هذا التنظيم على عدة مسائل:

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

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

• المتطلبات الخاصة بإقرار الذمة المالية

نص القانون الأساسي الفلسطيني بشكل صريح على موضوع إقرار الذمة المالية، وتحديدًا في المواد ٢/٥٤ و ٨٠، حيث جاء في المادة ٢/٥٤ أن يقدم أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني إقراراً بالذمة المالية الخاصة بهم، على أن يحفظ هذا الإقرار في محكمة العدل العليا. وأوجبت المادة ٨٠ على رئيس الوزراء والوزراء تقديم إقرار بالذمة المالية الخاصة بهم. وتطرقت هذه النصوص إلى أمرين؛ الأول يتعلق بموضوع إقرار الذمة المالية الذي يقدم لرئيس السلطة الوطنية، والثاني يتعلق بموضوع تجنب تضارب المصالح في تعاملهم أو عند استلامهم مهامهم.

ونظم قانون الكسب غير المشروع (المادة ١١)^{٥٢} موضوع إقرار الذمة الخاص برئيس السلطة الوطنية، الذي يُحفظ لدى محكمة العدل العليا، كما حدد القانون في مادته الثانية الفئات الخاضعة لإقرار الذمة. لكن ما يلاحظ على هذه المادة، وعند مقارنتها مع المادة ١٦ من

^{٥٢} بقيت هذه المادة كما هي بعد التعديل رقم ٧ لسنة ٢٠١٠.

القانون ذاته، أنها تفرض على رئيس السلطة ورئيس الوزراء وأعضاء السلطة القضائية وأعضاء التشريعي تقديم الإقرار إلى محكمة العدل العليا، حيث ورد ذلك في المادة ٢/١٦ التي أشارت إلى أنه يحق لهيئة الكسب غير المشروع الاطلاع على هذه الإقرارات بطلب من المحكمة العليا. ونرى هنا أن المشرع وقع في خلط يتمثل في أن إقرار الذمة يقدم إلى محكمة العدل العليا، بينما طلب الاطلاع عليها يقدم إلى المحكمة العليا؛ أي أن المشرع كان مرة يستخدم المحكمة العليا، ومرة أخرى يستخدم محكمة العدل العليا، مع العلم أن المحكمة العليا، تتكون من شقين، الأول بصفتها محكمة العدل العليا «محكمة إدارية»، والثاني بصفتها محكمة النقض «محكمة قانون»، إلا أن المشرع عاد وطلب في المادة ١٦ أن يتم تقديم الإقرار من غير الفئات التي ذكرناها آنفاً إلى الهيئة نفسها؛ بمعنى أن يقدم إقرار الذمة إلى هيئة الكسب غير المشروع. وما يؤخذ على هذا القانون أيضاً، أنه لم يحدد طريقة حفظ هذه الإقرارات أو كيفية الاطلاع عليها.

ويربط المواد ٢، ٢/١٦ من قانون الكسب غير المشروع مع المادة ٨ من القانون ذاته، يتبين أنها حددت أن هيئة الكسب غير المشروع هي صاحبة الصلاحية في حفظ إقرارات الذمة المالية. وما يؤخذ على هذه المادة أنها جاءت عامة؛ أي أنها تشمل الإقرارات المتعلقة بالرئيس ورئيس الوزراء وأعضاء السلطة التشريعية، مع العلم أن المواد الأخرى أشارت إلى أن هذه الإقرارات تحفظ في محكمة العدل العليا، ولم يكن هناك ذكر أن هذه الإقرارات تقدم إلى هيئة الكسب غير المشروع، ما يعني أن هذه المادة تنطبق فقط على الموظفين العموميين من غير الفئات التي أشرنا إليها مسبقاً. وعليه، فإن الصياغة لم تكن موفقة، إذ كان الأولى تحديد الفئات التي يحفظ إقرار الذمة الخاص بها في هيئة الكسب غير المشروع.

وعودة إلى قانون الانتخابات العامة، يلاحظ أنه لم يشترط إقرار الذمة المالية أثناء فترة الترشيح، ولم يوجد أي نص بذلك. وتجدر الإشارة إلى أنه يتم حالياً الإعداد لمشروع نظام إقرار الذمة المالية، وهو معروض على مجلس الوزراء وعلى جدول أعمال الخطة التشريعية للحكومة، والعمل جارٍ عليه.

ب. الإطار العملي

يمكن اعتبار أهلية الترشيح للمناصب العمومية والقواعد الخاصة بالمرشحين واضحة في قانون الانتخابات العامة وبشكل مفصل، ويتم تطبيقها على أرض الواقع، ولا يوجد أية خروقات في هذا الأمر.^{٥٤}

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

- الانتخابات الرئاسية والتشريعية في العام ١٩٩٦ وفقاً لقانون الانتخابات رقم ١٢ لسنة ١٩٩٥، واستمر المجلس لمدة عشر سنوات.
- الانتخابات الرئاسية للعام ٢٠٠٥، والتشريعية للعام ٢٠٠٦، وفقاً لقانون الانتخابات رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥، مع العلم أن ولاية المجلس التشريعي انتهت في ٢٥/١/٢٠١٠، ولكن وجود الانقسام الفلسطيني الداخلي الحاصل بين الضفة الغربية وقطاع غزة، والصراع السياسي القائم عطل إجراء كل من الانتخابات التشريعية والرئاسية

^{٥٤} مقابلة شخصية مع الأستاذ هشام كحيل المدير التنفيذي للجنة الانتخابات المركزية، مقر لجنة الانتخابات المركزية، رام الله، بتاريخ ١٨/١/٢٠١٠.

والمحلية التي كانت مقررّة في ٢٥/١/٢٠١٠، ما يعني أن هناك إشكالية قائمة في ولاية الرئيس وولاية المجلس التشريعي.

أما انتخابات المجالس المحلية، فقد تمّ تحديد إجراءاتها في ١٧ تموز من العام ٢٠١٠ ولكن تعذر إجرائها وتمّ تأجيلها لاجل غير محدد بقرار من مجلس الوزراء. أما انتخابات الجمعيات والهيئات الأهلية، فقد صدر قرار مجلس الوزراء رقم ١٨١ لسنة ٢٠٠٤ بإجراء الانتخابات في المنظمات غير الحكومية، وذلك بموجب قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم ١ لسنة ٢٠٠٠ ولأئحته التنفيذية رقم ٩ لسنة ٢٠٠٢.

وتحكم الحملات السياسية «الانتخابية» قواعد وإجراءات واضحة ومحددة يتم تنفيذها على أرض الواقع وفقاً لأحكام القانون، دون أي مخالفة للقواعد الواردة في قانون الانتخابات العامة، فقد طبقت لجنة الانتخابات المركزية هذه المعايير الواردة في قوانين الانتخابات السارية في حينه.

وفي الانتخابات الرئاسية والتشريعية للعامين ٢٠٠٥ و٢٠٠٦، حصلت بعض المخالفات التي لم ترق إلى مستوى المخالفات الجوهرية، وجرى التعامل معها وحلها في إطار الدوائر الانتخابية في مراكز المحافظات ولم تصل أي شكوى إلى مقر لجنة الانتخابات المركزية، كاعتراض على قرار الدوائر الانتخابية، باعتبار أن الإدارة التنفيذية في لجنة الانتخابات المركزية تشكل المرحلة الثانية للبت في الشكاوى والاعتراضات في حال كان قرار الدائرة الانتخابية غير صحيح، أو كان هناك اعتراض من قبل أحد المرشحين على قرارها، فيرفع شكواه إلى الإدارة التنفيذية للجنة الانتخابات المركزية، التي تقوم بدورها بإعداد ملف كامل حول الشكوى، ومن ثم رفعه إلى أعضاء اللجنة لدراسته والبت فيه. بعد ذلك يأتي دور محكمة قضايا الانتخابات كمرحلة ثالثة للبت في الشكاوى والاعتراضات، ولكن المحكمة لم تتلق أي شكوى. وهناك بالطبع عقوبات يمكن فرضها، ولكن طبيعة المخالفات التي سجلت لم تستدع فرض عقوبات لعدم جسامتها.^{٥٥}

لا يوجد في لجنة الانتخابات نظام خاص بإقرار الذمة المالية بالنسبة للمرشحين كجزء من الطلب المقدم للترشح.^{٥٦} وبخصوص إقرار الذمة المالية، فإن عدم تشكيل هيئة الكسب غير المشروع^{٥٧} إلى لحظة كتابة هذا التقرير على الرغم من توفر الإطار القانوني اللازم لها، يؤدي إلى إشكالية في إمكانية تنفيذ إقرار الذمة المالية للفئات المشمولة والخاضعة لها بموجب أحكام القانون.

من جانب آخر، هناك إشكالية في أن قانون الكسب غير المشروع لم يحدد آلية لحفظ الإقرارات أو حتى إجراءات الأطلاق. ومن النقاط التي يمكن إبرازها في هذا المجال، عدم تحديد الجهة التي يقدم لها الإقرار بجهة واحدة، أي توحيد الجهة التي يقدم لها الإقرار. فعلى سبيل المثال، يقدم رئيس الوزراء والوزراء الإقرار لرئيس السلطة الفلسطينية، بينما تحفظ إقرارات أعضاء التشريعي في محكمة العدل العليا، وتقدم طلبات الموظفين العموميين من الفئات الأخرى إلى هيئة الكسب غير المشروع، ما يتسبب في إشكالية عدم توحيد جهة واحدة مسؤولة عن استقبال إقرار الذمة، وحفظها، وتنظيم آلية الأطلاق عليها، بحيث تقدم جميع إقرارات الذمة المالية من جميع الجهات إليها، ما يؤدي بالتالي إلى عدم وجود إجراءات موحدة في تقديم إقرارات الذمة المالية، أو حفظها أو الأطلاق عليها، الأمر الذي يعني عدم وجود جهة رقابية على هذه الإقرارات،

^{٥٥} مقابلة شخصية مع الأستاذ هشام كحيل، المدير التنفيذي للجنة الانتخابات المركزية، رام الله، بتاريخ ٢٠١٠/١/١٨.

^{٥٦} المصدر السابق.

^{٥٧} كما اشرنا تم انشاء هذه الهيئة وتعيين رئيس لها في مطلع العام ٢٠١٠ على الرغم من ان القانون الخاص بها صدر في العام ٢٠٠٥، ومن ثم تم التعديل على هذا القانون لتصبح هيئة مكافحة الفساد.

وعدم قدرتها على تحديثها أولاً بأول، كما قد لا يكون هناك أحياناً جدية في طلب إقرار الذمة المالية من الأشخاص الخاضعين لهذا الأمر.

بقراءة بسيطة لهذا البند نجد بان القوانين الفلسطينية قد نظمت موضوع الترشح للمناصب العمومية وشروط الترشح لها والاليات والاجراءات الخاصة بها، كما نظمت موضوع الحملات الدعائية، الا ان تنظيمها لبعض الامور لم يكن موفقا بالشكل الكامل كموضوع اقرار الذمة المالية، حيث ان تنظيمه مشوشا في القانون وفيه خلط في بعض الاحيان، كما انه لم تتحدد الاليات والوسائل التي يتم بها حفظ اقرارات الذمة المالية، وتوحيد الجهة المسؤولة عن ذلك.

التوصيات:

- ضرورة سن قانون ينظم الأحزاب السياسية، وآلية تنظيم الحملات السياسية ومصادر تمويلها، ومصادر تمويل الأحزاب، وذلك على الرغم من المحاذير التي أشرنا إليها والتي تتمثل في كون هذه الأحزاب في معظمها هي فصائل مقاومة.
- أن يتم التشديد في قانون الانتخابات على تنفيذ العقوبات التي تفرض على مخالفة شروط الحملة السياسية.
- ضرورة توحيد الجهة التي يقدم لها إقرار الذمة المالية، وهي هيئة الكسب غير المشروع باعتبارها صاحبة الاختصاص.
- ضرورة توضيح ووضع الإجراءات التي تحدد آلية حفظ إقرارات الذمة وآلية الاطلاع عليها.
- ضرورة التزام الجهات المشمولة في إقرار الذمة بالقيام به في الأوقات المحددة لذلك، إضافة إلى تحديث البيانات والملفات بشكل دوري ومنتظم.

خامساً: تمويل الترشيح لانتخاب
شاغلي المناصب العمومية وتمويل
الأحزاب السياسية

نظمت المادة ٣/٧ من الاتفاقية موضوع تمويل الترشيح للانتخاب شاغلي المناصب العمومية وتمويل الأحزاب السياسية، حيث أشارت إلى أن تنظر كل دولة في التدابير التشريعية والإدارية لتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات للانتخاب شاغلي المناصب العمومية وفي تمويل الأحزاب السياسية.

أ. الإطار القانوني

لا يوجد، حتى لحظة كتابة هذا التقرير، قانون للأحزاب السياسية في فلسطين، نظراً لاعتبارات وطنية وسياسية عديدة؛ يأتي في مقدمتها استمرار الاحتلال الإسرائيلي، وغياب السيادة على أرض الواقع، وأن معظم الأحزاب هي فصائل مقاومة تابعة لمنظمة التحرير الفلسطينية. ولهذا، كان من الصعب إيجاد قانون ينظم الأحزاب السياسية في ظل استمرار الاحتلال الإسرائيلي. وعلى الرغم من أن هناك بعض مشاريع القوانين تتعلق بالأحزاب السياسية قدمت للمجلس التشريعي، فإنها جوبهت بالرفض للأسباب والاعتبارات التي أشرنا إليها، هذا مع العلم أن هناك سناً قانونياً لحق تكوين الأحزاب السياسية في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام ٢٠٠٣.^{٥٨}

- تمويل المرشحين

عالج قانون الانتخابات العامة رقم ١ لسنة ٢٠٠٧ موضوع مصادر التمويل للحملات الانتخابية في المادة ٦٨ 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 ٦٩ من قانون الانتخابات العامة رقم ١ لسنة ٢٠٠٧ حدود الصرف المسموح بها للدعاية الخاصة بالترشح لمنصب الرئيس أو القوائم الانتخابية، بحيث لا تزيد على مليون دولار.^{٥٩}

وبالعودة إلى قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية، يلاحظ أنه أيضاً قد وضع قيداً 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.

- العقوبات المترتبة على مخالفة أحكام الصرف والإفصاح

رتب قانون الانتخابات العامة على مخالفة أحكام الصرف أو عدم الإفصاح، عدداً من العقوبات، وهي بحسب المادة ١١١ من القانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٧ تنص على «يعاقب بالحبس لمدة لا تزيد على ستة أشهر، أو بغرامة لا تقل عن ستة آلاف دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً، أو بالعقوبتين معاً، كل من خالف أحكام المادتين ٦٨، ٦٩ من هذا القانون، وللمحكمة استبعاد اسمه من قائمة المرشحين ومصادرة تلك الأموال».

^{٥٨} مادة ٢٦ من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة ٢٠٠٣.

^{٥٩} مادة ٦٩ من قرار بقانون الانتخابات العامة رقم ١ لسنة ٢٠٠٧.

وبالعودة إلى قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية، يتبين أنه لم ينص على عقوبة معينة في حال عدم تقديم كشف عن مصادر التمويل وأوجه الصرف للجنة الانتخابات المركزية، ولكن يمكن تطبيق ما ورد في المادة ٦٧/٢ التي جاء فيها «يعد مرتكباً لجرم ... ٢. فعل أو ترك أو امتنع أو قصر أو أهمل القيام بأي واجب يقتضيه هذا القانون، ما لم تفرض له عقوبة خاصة». وباعتبار أن الكشف المالي من مقتضيات هذا القانون، فإنه بالإمكان إيقاع العقوبة التي أقرتها المادة ٦٧ على الرغم من عدم النص الصريح على ذلك.

ب. الإطار العملي

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

ومع ذلك، تم رصد مجموعة من التجاوزات الخاصة ببعض الحملات الانتخابية لبعض المرشحين، مثل ظاهرة استخدام السيارات الحكومية، والهواتف الحكومية، والمصادر البشرية العامة في الحملة الانتخابية.^{٦٠}

ومع أن قانون الانتخابات العامة عالج موضوع مصادر التمويل، وفرض على المرشحين تقديم بيان مفصل بمصادر التمويل وأوجه الصرف، من خلال ما جاء في المادة ٦٨، لكن ما يحصل عملياً هو أن المرشحين يقومون بتقديم بيان مفصل للجنة بأوجه الصرف، ولا يتم وضع أوجه مصادر التمويل لحملاتهم الانتخابية، حيث أنه لا يوجد نظام واضح يخول لجنة الانتخابات المركزية الرقابة على مصادر التمويل، وبخاصة في ظل غياب قانون للأحزاب السياسية، هذا من جهة. ومن جهة أخرى، فإن لجنة الانتخابات المركزية ليست لديها القدرة، من الناحية الفنية، للقيام بهذا العبء، لأن ذلك يتطلب عدداً كبيراً من الكوادر البشرية، كما أنها تفتقر إلى التأهيل والتدريب على آليات الرقابة في هذا المجال، وبالتالي هناك صعوبة للقيام بهذا الأمر.^{٦١}

بمراجعة قانون الانتخابات العامة، يتبين أنه لا يوجد أي نص يلزم لجنة الانتخابات المركزية بنشر التقارير المتعلقة بمصادر التمويل، إلا أن اللجنة، ومن باب الشفافية والنزاهة في عملها، عملت على نشر التقارير المالية لأوجه الصرف الخاصة بالمرشحين الفائزين على موقعها الإلكتروني.

أما بالنسبة لفرض العقوبات على مخالفة أحكام الصرف والإفصاح، فقد أقرت قوانين الانتخابات فعلياً خلال الانتخابات الرئاسية والتشريعية في العام ٢٠٠٥ و٢٠٠٦، عقوبات بحق أربعة مرشحين خالفوا أحكام قانون الانتخابات، ولم يقدموا تقرير الإفصاح المتعلق بأوجه الصرف، حيث قامت لجنة الانتخابات المركزية بإحالة ملفاتهم على النائب العام لاتخاذ الإجراءات القانونية، كما سجلت حالة واحدة لمرشح تجاوز حدود الصرف المسموح بها في قانون الانتخابات، وأحالت اللجنة ملفه على النائب العام.^{٦٢}

^{٦٠} مؤسسة أمان. نظام النزاهة الوطني، رام الله - فلسطين، ٢٠٠٩، ص: ٥٦.

^{٦١} مقابلة مع الأستاذ هشام كحيل، المدير التنفيذي للجنة الانتخابات المركزية. رام الله، بتاريخ ١٨/١/٢٠١٠.

^{٦٢} مقابلة مع الأستاذ هشام كحيل، المدير التنفيذي للجنة الانتخابات المركزي، رام الله، بتاريخ ١٨/١/٢٠١٠.

التوصيات:

- ضرورة سن تشريع يتعلق بعمل الأحزاب السياسية، بحيث يحدد الالتزامات الواقعة على الأحزاب السياسية بشكل خاص في تمويل الحملات الانتخابية. وإذا كان صدور قانون للأحزاب السياسية ليس بالأمر السهل للأسباب التي ذكرناها آنفاً، فإن هذا لا يمنع من وجود نظام يحدد أسس تمويل الحملات الانتخابية، والأمر الذي يستند إليه في هذا الخصوص، أن قانون الانتخابات العامة قد منح لجنة الانتخابات المركزية صلاحية وضع الأنظمة دون الرجوع إلى مجلس الوزراء.
- الفرض على المرشحين ضرورة تقديم بيان مفصل عن مصادر تمويل حملاتهم الانتخابية.
- ضرورة تنفيذ العقوبات التي نص عليها قانون الانتخابات العامة في حال مخالفة شروط الإفصاح.
- أن تعمل لجنة الانتخابات المركزية على إصدار نظام ينظم مصادر تمويل الحملات الانتخابية إلى حين صدور قانون ينظم الأحزاب السياسية.

سادساً: تضارب المصالح

نظمت المادة ٤/٧ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد موضوع تضارب المصالح، حيث أشارت إلى أن "تسعى كل دولة إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم تعزز الشفافية وتمنع تضارب المصالح، من حيث النص على آليات الإفصاح، وتنظيم تسجيل حالات التضارب، ووضع الجزاءات المناسبة في حال المخالفة لهذا المبدأ".

أ. الإطار القانوني

عالجت القوانين الفلسطينية بشكل متفرق موضوع تضارب المصالح، فقد أشار القانون الأساسي إلى هذا الموضوع من خلال المادة ٨٠، التي تتعلق بتضارب المصالح بالنسبة لرئيس الوزراء والوزراء، إلا أن الإشكالية برزت في عدم وضع أنظمة أو تعليمات توضح ذلك وتساعد في تطبيق هذا الأمر وإنفاذه.

كما جاء قانون الكسب غير المشروع بالحكم نفسه بالنسبة لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وتحديداً في المادة ٢/١١ منه، التي أشارت إلى عدم جواز أن يشتري رئيس السلطة الوطنية أو يستأجر أو يبيع أو يمنح أو يهدي شيئاً من أملاك الدولة، أو أحد الأشخاص المعنوية العامة، أو أن تكون له مصلحة مالية في أي عقد من العقود التي تبرمها الجهات الحكومية أو الإدارية، كما لا يجوز له طوال مدة رئاسته أن يكون عضواً في مجلس إدارة أي شركة، أو أن يمارس التجارة أو أي مهنة من المهن، أو أن يتقاضى راتباً آخر، أو أي مكافآت أو منح من أي شخص آخر، وبأي صفة كانت غير الراتب الواحد المحدد للرئيس ومخصصاته.^{٦٣}

وأقر القانون الأساسي بذلك فيما يتعلق بأعضاء السلطة التشريعية في المادة ١/٥٤ 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 ١٠ لسنة ٢٠٠٤، 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.^{٦٤}

ولم يكن قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته غافلاً عن هذا الأمر، بل وردت الإشارة إلى موضوع تضارب المصالح، وضرورة أخذه بعين الاعتبار في المادة ٦٧ منه، التي حظرت الجمع بين وظيفتين، أو استغلال الموظف وظيفته في منفعة ذاتية أو ربح شخصي، أو قبول هدية أو مكافأة أو منحة أو عمولة لمناسبة قيامه بعمله.

ولكن لم يشر هذا القانون إلى إنشاء دائرة أو مؤسسة تكون مسؤولة عن تسجيل حالات تضارب المصالح، أو تسجيل الهدايا والإكراميات، أو حتى الإبلاغ عنها. وكان من المفترض أن تقوم بهذا الدور دوائر شؤون الموظفين في الوزارات التي تم النص على استحداثها بموجب قانون الخدمة المدنية بالتنسيق مع ديوان الموظفين العام.

ومما تجدر الإشارة إليه في هذا المجال، أن قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٤، أشار إلى تضارب المصالح بالنسبة لرئيس الديوان ونائبه والمدير العام بنصوص صريحة، حيث حظرت هذه النصوص تولي أيٍّ منهم أية وظيفة أخرى.

^{٦٣} مادة ٢/١١ من قانون الكسب غير المشروع رقم ١ لسنة ٢٠٠٥.

^{٦٤} مادة ٤ من قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٤. وللمزيد حول الموضوع، انظر: أمان. تضارب المصالح في السلطة الوطنية الفلسطينية، سلسلة تقارير ١٢، ٢٠٠٧، ص: ٨.

وهناك أيضاً العديد من التشريعات التي عالجت موضوع تضارب المصالح بشكل متناثر، ومن ضمنها: قانون سلطة النقد، قانون تشجيع الاستثمار، قانون المدن والمناطق الصناعية الحرة، قانون العمل، قانون المياه، قانون المصارف، قانون هيئة سوق رأس المال، قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، قانون الجمعيات الخيرية، قانون مهنة تدقيق الحسابات.

وفي مقابل ذلك، هناك بعض القوانين، على الرغم من أهميتها، فإنها لم تتطرق إلى موضوع تضارب المصالح، ومنها: «قانون الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ١٩٩٧، قانون اللوازم العامة رقم ٩ لسنة ١٩٩٨، قانون العطاءات العامة رقم ٦ لسنة ١٩٩٦»^{٦٥}.

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

ب. الإطار العملي

على الرغم من وجود العديد من النصوص القانونية التي أشارت إلى ضرورة تجنب تضارب المصالح، ومن بينها القانون الأساسي الذي هو الإطار الحامي والمؤسس لكل الحقوق، وغيره من القوانين التي أشرنا إليها، فإنه لا توجد -عملياً- آلية واضحة ومحددة يمكن من خلالها تجنب هذا الأمر أو حتى إمكانية كشفه، هذا من جهة، ومن جهة أخرى لا توجد أنظمة خاصة أو تعليمات مفصلة تحدد آليات التحقق من هذا الأمر، هذا فضلاً عن عدم وجود جهة فاعلة تشرف على هذا الأمر وتأخذه على عاتقها، من حيث الرقابة، أو حتى إيقاع العقاب في حال المخالفة.

وعلى الرغم من أن قانون الخدمة المدنية نص في المادة ٦٧ منه على أنه من ضمن التزامات الموظف العام عدم استخدام منصبه من أجل تحقيق مكاسب خاصة، فإنه لم يتم وضع أنظمة أو حتى تنظيم سجلات أو قيود تتعلق بالهدايا، ولا توجد جهة أو دائرة تتعامل مع تسجيل الهدايا، كما أن معالجة هذا الموضوع جاء من خلال مواد متفرقة ومتناثرة في القوانين الفلسطينية.

بناءً على ما تقدم، نجد أن القوانين الفلسطينية تسجّم جزئياً مع ما جاءت به اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ولكن في الوقت ذاته هناك حالة من عدم الانسجام في بعض الجوانب، من ضمنها عدم وجود مكاتب أو هيئات لتسجيل هذا التضارب، أو محاولة الكشف عنه والتحقق من صحته.

لم يغفل القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام ٢٠٠٢ موضوع تضارب المصالح وكذلك فعل المشرع الفلسطيني في عدد من القوانين، على الرغم من أن بعض القوانين المهمة خلت من النص على هذا الموضوع، ولكن ما يؤخذ عليها أنها لم تحدد جهة مسؤولة عن مراقبة ومتابعة هذا الأمر، ولم تضع الآليات التي تساعد في الكشف عنه أو حتى تنظيمه بشكل دقيق، ولم ترد دوائر متخصصة لمتابعة ذلك، الأمر الذي جعل من الاستحيل التحقق من تضارب المصالح في المؤسسات العامة.

^{٦٥} أمان. تضارب المصالح في السلطة الوطنية الفلسطينية، مرجع سبق ذكره، ص: ١٥.

التوصيات:

- على مجلس الوزراء إصدار أنظمة أو تعليمات تنظم موضوع تضارب المصالح، بحيث تضع هذه الأنظمة الإجراءات والآليات التي يمكن بموجبها تنظيم تضارب المصالح، وتسجيل الهدايا والإكراميات والمزايا، هذا إلى جانب إيجاد أنظمة وتعليمات يتم النص فيها على ضرورة الإفصاح في حال وجود تضارب في المصالح.
- تحديد جهة مختصة، أو تفعيل إحدى الجهات القائمة في إطار الخدمة المدنية، بحيث تكون هي الجهة المسؤولة عن الرقابة والإشراف والرصد والإبلاغ والتوجيه في حال وجود تضارب مصالح، بحيث تقوم هذه الجهة بوضع الآليات التي يمكن من خلالها اكتشاف وجود حالة تضارب مصالح أو تسجيل الهدايا.
- ضرورة تعديل بعض القوانين الفلسطينية التي لم تتناول موضوع تضارب المصالح في نصوصها، على الرغم من أهميتها، ومن ذلك قانون الهيئات المحلية، وقانون اللوازم العامة، وقانون العطاءات الحكومية، وقانون ضريبة الدخل.
- ضرورة النص على الجزاءات في حال وجود تضارب في المصالح، ولم يتم الشخص بالإبلاغ عنه.

سابعاً: مدونات لقواعد سلوك الموظفين العموميين

ظمت المادة ٨ في بنودها رقم ١، ٢، و٦، من الاتفاقية مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين، حيث أشارت إلى أن على الدول أن تعمل على تعزيز مبادئ النزاهة والأمانة والشفافية والمسؤولية بين موظفيها، كما يقتضي على الدول أن تحيط المواطنين علماً بالمبادرات ذات الصلة التي اتخذتها المنظمات الدولية الإقليمية والعالمية المتعددة الأطراف، ومنها المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين، كما يجب على الدول أن تتخذ تدابير تأديبية أو تدابير أخرى ضد الموظفين العموميين الذي يخالفون قواعد هذه المدونات.

أ. الإطار القانوني

١. تعميم واجبات الموظف وسلوكه الوظيفي

صدر تعميم واجبات الموظف وسلوكه الوظيفي عن رئيس ديوان الموظفين العام بتاريخ ٢٠٠٥/١٢/٢١ ليحدد فيه الالتزامات والمحظورات التي يجب على الموظف التقيد بها. وخاطب ديوان الموظفين العام في هذا التعميم جميع الوزارات، ونص فيه على تأدية الموظف لواجبه الوظيفي واحترام الجمهور، وحظر الجمع بين وظيفة عامة وأية وظيفة أخرى، ومنع استغلال الموظف وظيفته بالقبول مباشرة أو بالواسطة أية هدية أو مكافأة أو عطية بسبب قيامه بواجبه. كما تطرق التعميم إلى موضوع تنمية المهارات والقدرات، وضرورة تقديم الموظف الاقتراحات التي تؤدي إلى رفع الكفاءة والأداء.^{٦٦}

وبتحقق هذا التعميم، نجد أنه لم يشر إلى أية آليات أو أدوات تنفيذية أو رقابية على تطبيق هذه القواعد، كما لم يشر إلى الجهة التي تكون مسؤولة عن التنفيذ، باعتبار أن ديوان الموظفين العام هو المسؤول عن الخدمة المدنية. كما أن هذا التعميم لم يتطرق إلى أي من التدابير التأديبية التي يمكن إيقاعها في حال المخالفة، وقد يكون عدم النص راجعاً إلى أن قانون الخدمة المدنية قد تطرق إلى ذلك.

٢. مدونة سلوك الوزراء في السلطة الفلسطينية

تم إعداد مدونة سلوك الوزراء في السلطة الفلسطينية من قبل الأمانة العامة لمجلس الوزراء، وتم توزيعها للعمل بمقتضاها على جميع الوزراء، الأمر الذي ينسجم مع ما جاء به اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من حيث وجود مدونات سلوك لكبار الموظفين في السلطة. لكن هذه الوثيقة لم يتم اعتمادها تشريعياً.

٣. مدونة سلوك موظفي القطاع العام

أعدت مدونه سلوك موظفي القطاع العام من قبل مؤسسة أمان، بالتعاون مع مؤسسة مفتاح، وتم التوقيع عليها من قبل نقابة العاملين في الوظيفة العمومية، ونقابة المعلمين، ونقابة العاملين في الخدمات الصحية، وذلك في المؤتمر السنوي لأمان العام ٢٠٠٦. وتقوم هذه المدونة على عدد من الأهداف منها:

- تحديد معايير السلوك والأخلاق المرغوبة والمتوقعة من قبل الموظفين في الدوائر الحكومية.
- الترويج للمعايير المهنية وأخلاقيات السلوك.

كما تطرقت المدونة إلى دور القيادات في الدوائر، الأمر الذي ينسجم مع ما تبنته اتفاقية الأمم

^{٦٦} انظر الموقع الرسمي لديوان الموظفين العام على الرابط التالي: www.gpc.gov.ps.

المتحدة لمكافحة الفساد في المادة رقم ٨، ووضعت المدونة بعض التوجهات لهذه القيادات وفق الآتي:

- تبني مدونات السلوك والترويج لها وتدريب الموظفين عليها في مختلف المستويات الوظيفية.
- تحديد المستويات في المؤسسة ومهام الدوائر والموظفين والوصف الوظيفي لهم وحدود مسؤولياتهم.
- تبني إجراءات توظيف وترقية معلنة تمنع التدخل السياسي في عملية التوظيف والترقية.

كما أشارت هذه المدونة إلى واجبات القيادات الإدارية، ومنها:

- عدم استخدام الممتلكات والموارد العامة في خدمة جهة معينة بناء على اعتبارات سياسية واجتماعية خاصة.
- تدريب الدائرة موظفيها على مضمون حق المواطن في الاطلاع على المعلومات.^{٦٧}

وأشارت المدونة أيضاً إلى العلاقة بين الدوائر الحكومية، وتضارب المصالح، والقواعد العامة لسلوك الموظفين، والحيادية الوظيفية، والحيادية السياسية. ولكن الإشكالية في هذا المجال تمثلت في أنه لم يتم تعميم هذه المدونة أو اعتمادها رسمياً من قبل الحكومة، أو تدريب المكلفين بالإشراف عليها.

٤. مدونة سلوك الهيئات المحلية

تشمل مدونه سلوك الهيئات المحلية على العناصر التالية:

- تعزيز علاقة المواطن مع هيئته المحلية من خلال المشاركة الفعالة في تحديد الأولويات والمشاركة بالنشاطات.
- وضع المعايير والمحددات والقيود التي لا يجوز تجاوزها؛ سواء من أعضاء المجالس أو الموظفين.
- الابتعاد عن تضارب المصالح.
- تشجيع المواطنين؛ سواء من الهيئة المحلية أو المجتمع المحلي، على لفت انتباه أي موظف أو عضو مجلس إلى أي خلل في الأداء ... الخ.^{٦٨}

وبمراجعة هذه المدونات، نجد أنها تتفق في كثير من الأحيان مع ما جاءت به اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، من حيث أنها تتضمن مسؤوليات خاصة بالموظفين، ونصوص تتحدث عن دور القادة في المؤسسات. أما من حيث وجود أطراف فاعلة تكون مسؤولة عن تنفيذ مضمون هذه المدونات ومراقبة الخرق فيها، فإن معظم المدونات - إن لم تكن جميعها - تقتصر إلى ذلك، لأن جميع المدونات لم تضع آليات أو تحدد جهات منفذة فاعلة لهذه المدونات. فمن خلال نصوص المدونات التي أشرنا إليها، نجد أنها لا تضع آليات للمتابعة أو الإشراف أو المساءلة على مخالفتها، الأمر الذي يضعفها. وبناء على ذلك، يمكننا القول إن هذه المدونات تتسجم مع التوجه العام لاتفاقية مكافحة الفساد، ولكنها في الوقت ذاته تخالف بعض البنود الواردة في المادة ٨، وبخاصة البندين ٦ و٢، اللذين يفرضان على الدول أن تحيط المواطنين علماً بالمبادرات

^{٦٧} للمزيد حول المدونة، انظر: مؤسسة أمان، مؤسسة مفتاح. مبادئ مدونه السلوك والمعايير الأخلاقية لموظفي القطاع العام.

^{٦٨} مؤسسة أمان. النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، ط١، رام الله، ٢٠٠٧، ص: ٤٤.

التي تتخذها الدول في هذا المجال، وهذا ما لم يحصل فعلاً. إضافة إلى ذلك، لا توجد مدونات سلوك لكبار المسؤولين في السلطة التنفيذية.^{٦٩}

ب. الإطار العملي

بشكل عام، لم تقم الحكومة بشكل رسمي بتعميم مدونة سلوك شاملة للموظفين العموميين، باستثناء ما أشرنا إليه فيما يتعلق بالتعميم الصادر عن ديوان الموظفين، الذي لا يعدو كونه تحديداً مبسطاً لواجبات الموظف، كما يخلو من أي وسيلة للإنفاذ أو الالتزام أو تحديد جهة مسؤولة عن المتابعة، مع العلم أن الجهة هنا هي ديوان الموظفين العام باعتبار التعميم صادراً عنه.

كما تخلو المدونات التي أشرنا إليها من النص على وجود جهة تكون مسؤولة عن إنفاذها، وتحديد حالات الخرق لها، أو تنفيذ عقاب في حال مخالفتها.

وتطرق التعميم الصادر عن ديوان الموظفين إلى موضوع تنمية المهارات والقدرات. وبخصوص مدونة سلوك موظفي القطاع العام التي تم تبنيها من بعض النقابات، فإن الحكومة لم تبنيها أو تعميمها، وهذا يتسحب على باقي المدونات، كما أن مدونة سلوك الوزراء - كما أشرنا سابقاً - تم إعدادها وتعميمها على الوزراء في الحكومة الفلسطينية، ولكن دون مرورها بأي قناة تشريعية.

تعددت مدونات السلوك التي تم إعدادها سواء تلك التي تتعلق بالموظفين العموميين أو الخاصة بالقطاع الخاص أو الاهلي أو تلك الخاصة بالوزراء، ولكن أي من تلك المدونات لم يتم انفاذها بالشكل الرسمي والذي تتطلبه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، هذا الى جانب ان هذه المدونات لم تحمل في طياتها الوسائل والاليات التنفيذية الفعالة لانفاذها على ارض الواقع.

التوصيات:

- أن يقوم مجلس الوزراء بإصدار قرار بتعميم المدونة على الموظفين العموميين كافة دون استثناء؛ ففي ظل إصدار مدونات سلوك دون إطار حكومي أو تشريعي، تكون هذه المدونات مجرد حبر على ورق وليس لها معنى.
- أن يقوم مجلس الوزراء بتكليف دائرة خاصة؛ سواء أكانت في ديوان الموظفين العام أم في مجلس الوزراء، لمتابعة تطبيق مدونات السلوك وتفعيلها، ومتابعة مدى الالتزام بها.
- أن يتم وضع آليات وإجراءات فعّالة لمتابعة تطبيق هذه المدونات.
- ضرورة أن تنص هذه المدونات على آليات للتدريب والتأهيل المستمر للموظفين.
- إيجاد آليات واضحة لنشر الوعي بهذه المدونات.

^{٦٩} أمان. نظام النزاهة الوطني، مرجع سبق ذكره، ص: ٤١.

ثامناً: الإبلاغ عن حالات الفساد

نظمت المواد ٨/٤ و٢٢، و٢٢ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد موضوع الإبلاغ عن حالات الفساد، حيث أشارت إلى أن على الدول أن تعمل على إرساء تدابير ونظم قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد التي تحدث أثناء ممارستهم أعمالهم، هذا إلى جانب اتخاذها تدابير لحماية المبلغين عن أفعال الفساد.

أ. الإطار القانوني

عالجت القوانين الفلسطينية بشكل متفرق وبمواد مبعثرة موضوع الإبلاغ عن الفساد، ومنها:

١. قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية

فرض هذا القانون على المدققين الماليين ضرورة الإبلاغ عن مخالفات مالية لآليات الصرف، وتحديداً في المادة ٣٥ منه، كما كرر أيضاً الحكم في المادة ٤٤، وفرض على الجهات الخاضعة لرقابة الديوان كافة، ضرورة الإبلاغ عن أية مخالفات مالية وإدارية.

٢. قانون الكسب غير المشروع

منحت المادة ١٩ من قانون الكسب غير المشروع، تماشياً مع ما نصت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، كل موظف عام، علم بكسب غير مشروع، حق تبليغ الهيئة عن ذلك، كما وضعت هذه المادة قيداً يتعلق بعدم التعرض لمن يقوم بالتبليغ عن حالة فساد، وعدم تعريضه لأي من الإجراءات التأديبية، أو اتخاذ أية إجراءات تخل بمكانته الوظيفية.

٣. قرار بقانون مكافحة غسل الأموال

فرضت المادة ١٤ من قانون مكافحة غسل الأموال، على المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية -إذا كان لديها شك بأموال هي متحصلات جريمة، أو أن هناك شبهة غسل أموال- ضرورة أن تسارع إلى تقديم تقارير بذلك إلى وحدة المتابعة المالية في سلطة النقد. كما كفلت القوانين الفلسطينية حق تقديم أي شكوى للمواطنين أو الموظفين العموميين، أو التبليغ عن حالات الفساد، أو المخالفات المالية أو الإدارية، كل حسب الجهة التي خولها القانون اختصاصات محددة بموجب القوانين الناظمة لها.

لكن ما يؤخذ على هذه القوانين، أنه لم يتم تحديد جهة موحدة لتلقي البلاغات عن الفساد، كما أن معظمها لم يتطرق إلى حماية المبلغين إلا بشكل متفرق وليس كنهج وسياسة.

وبمقارنة نصوص القوانين الفلسطينية التي أشرنا إليها مسبقاً، مع نصوص المواد ٤/٨ و٢٢، و٢٢ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، نجد أنها تتفق جزئياً معها، من حيث أنها تناولت موضوع الإبلاغ، إلا أن عدم وجود إجراءات للإبلاغ لا ينسجم وما نصت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

ب. الإطار العملي

تم إنشاء اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال، وإنشاء وحدة المتابعة المالية التي أصدرت بدورها مجموعة من التعميمات للمصارف، كان من بينها ما يتعلق بالإبلاغ عن غسل أموال، أو وجود شبهة بذلك. كما أعدت اللجنة نماذج خاصة بالإبلاغ، وعملت على إعداد أدلة إرشادية في هذا المجال^{٧٠}. وبخصوص ديوان الموظفين العام، فإنه يفرض على المؤسسات الخاضعة له ضرورة الإبلاغ عن أية خروقات مالية أو إدارية. أما هيئة الكسب غير المشروع، فإلى تاريخ إعداد هذا

^{٧٠} مقابلة مع الأستاذ رياض عويضة، مدير وحدة المتابعة المالية، بتاريخ: ٢٠١٠/١/١٤.

التقرير، لم يتم إنشاؤها، مع أن هناك بعض المساعي من قبل مجلس الوزراء لإنشائها. ما يؤخذ على القوانين الفلسطينية أنها لم تحدد جهة واحدة مختصة في مكافحة الفساد، وتلقي البلاغات، مع العلم أن هذا الأمر قد يتغير بعد اقرار القانون المعدل لقانون الكسب غير المشروع الذي أصبح قانون مكافحة الفساد بموجب القرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٠، وأصبح هناك هيئة مختصة بمكافحة الفساد والتي من الممكن العمل عليها ووضع الاجراءات اللازمة لها حول تلقي البلاغات وحماية المبلغين.

التوصيات:

- ضرورة وضع إجراءات واضحة ومحددة حول آليات الإبلاغ عن حالات الفساد، وبخاصة في الوظيفة العمومية، وضرورة وضع آليات واضحة للتحقيق في البلاغات.
- ضرورة توحيد الجهة التي يقدم إليها البلاغات عن وجود حالات فساد، لكي يكون من السهل تتبع هذا الإبلاغ، والتحقيق منه، واتخاذ التدابير الخاصة به.
- ضرورة النص في التشريعات على حماية المبلغين من أي عقوبات قد تقع عليهم، وبخاصة في الحالة التي يكون التبليغ فيها بحسن نية.
- ضرورة قبول البلاغ من مجهول في حال وجود فساد نظراً لغياب الحماية المؤسسية الكافية للمبلغين.

تاسعاً: المشتريات العمومية

نظمت المادة ١/٩ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد موضوع المشتريات العمومية، حيث أشارت إلى أن على الدول أن تقوم بالخطوات اللازمة لإنشاء نظم شراء مناسبة تقوم على الشفافية، والتنافس، وعلى معايير الموضوعية في اتخاذ القرار، وتتسم بفاعليتها في منع الفساد، وأن تراعي هذه الخطوات بعض المعايير الأساسية كإجراءات تتعلق بتوزيع المعلومات المتعلقة بالعقود، والنشر المتعلق بشروط المسابقة على العطاءات، وإيجاد أنظمة فعالة للمراجعة الداخلية.

أ. الإطار القانوني

يتمثل الإطار القانوني الناظم للمشتريات العامة في فلسطين في كل من قانون اللوازم العامة رقم ٩ لسنة ١٩٩٨، وتعليمات رقم ١ لسنة ١٩٩٩ بشراء اللوازم العامة، وقانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم ٦ لسنة ١٩٩٦،^{٧١} وبموجب هذه القوانين، تم إنشاء دائرة العطاءات المركزية التي يكون من اختصاصاتها -بموجب المادة ٢ من القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٦- الإشراف على المقاولين ومتابعتهم وتصنيفهم، وتدقيق وتحليل عطاءات الأشغال والخدمات الفنية الحكومية، وتوحيد الشروط العامة لعقد المناقولة وغيرها من الصلاحيات.

وبموجب هذا القانون أيضاً (المادة ٦)، يتم تشكيل ثلاث لجان، وهي:

- **لجان العطاءات المركزية:** التي تختص في العديد من المجالات من بينها الأبنية الحكومية، والمياه والري والمجاري والسدود، وتم تشكيلها بقرار من مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠٠٢/٨/٢، وتمت إعادة تشكيلها بقرار مجلس الوزراء رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤، ثم أعيد تشكيلها بالقرار رقم ١٢٢/٢٠٠٥.^{٧٢}
- **لجنة عطاءات الدائرة:** وتشكل هذه اللجنة في كل دائرة وزارية، وتختص بطرح العطاءات التي لا تزيد قيمتها على مائة وخمسين ألف دولار.
- **لجنة عطاءات المحافظة:** تتشكل في كل محافظة من المحافظات، وتختص بطرح العطاءات التي لا تزيد قيمتها على خمسة وعشرين ألف دولار.

حددت المادة ٥ من الفصل الثالث في قانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم ٦ لسنة ١٩٩٦، قواعد طرح العطاءات من حيث الإعلان في الصحيفة اليومية، ومبدأ المنافسة في إرساء العروض، والتقييد بأفضل العروض.

وفرضت المادة ٥ من القانون ذاته، بشكل مباشر، ضرورة توزيع المعلومات على الجمهور في الوقت المناسب، وذلك من خلال النشر في الصحيفة اليومية المحلية، ويتم حديثاً نشر بعض العطاءات على الموقع الرسمي للوزارات المختصة. وبخصوص وضع معايير مسبقة حول المشاركة واتخاذ القرار، فإن القانون حدد ذلك ووضع الشروط والقيود للمشاركة وآلية اتخاذ القرار بشكل واضح. وحول وجود نظام فعال للمراجعة والتظلمات، فإن القانون قد خلا من أي ذكر لموضوع التظلم أمام دائرة العطاءات المركزية، ما يحرم المشاركين من أهم حق في هذا الشأن، مع العلم أن القانون الأساسي العام يمنح حق الاعتراض على القرار الإداري.

أما من حيث إنشاء جهة مستقلة لتنظيم الإجراءات الخاصة بالمشتريات، فلم ينص القانون على ذلك، بل تم إنشاء دائرة للعطاءات المركزية في وزارة الأشغال العامة، يكون لها جهازها الخاص،

^{٧١} أمان. العطاءات الحكومية، رام الله، ٢٠٠٨، ص: ٢.

^{٧٢} أمان. السياسات والتشريعات الفلسطينية في مكافحة الفساد، دراسة تحليلية، رام الله، ٢٠٠٨، ص: ٦٢.

وتنشأ فيها المديرية الضرورية اللازمة لأعمالها.^{٧٣} ومن الجدير بالذكر في هذا السياق، أنه يجري العمل حالياً على إعداد مشروع قانون موحد للمشتريات العامة، وهو في مراحله الأخيرة، بحيث نص في إحدى موادها على إنشاء هيئة مستقلة للمشتريات.

من جانب آخر سمحت المادة ١٧ من القانون ذاته بالتعاقد من خلال استدراج العقود أو بالتعاقد المباشر في حالات معينة، مع العلم أن اللجوء لهذه العطاءات يكون في إطار ضيق جداً إذا تطلب الأمر.^{٧٤}

ولا يوجد في هذا القانون أي نص حول ضرورة الإفصاح عن الذمم المالية للموظفين الذين يعملون في مجال العطاءات والمناقصات والعقود، كما خلا من أي نص واضح حول إمكانية الاعتراض أو التظلم على قرار إحالة العطاء على جهة ما أو حتى على الشروط، أو الاعتراض على قرارات اللجان، ما يتعارض مع المادة ٩/د من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تنص على إقامة نظام فعال للظلم.

كما يوجد نص واضح يجبر الموظفين على التبليغ عن أي عملية فساد تمت خلال مرحلة العطاء، ولا يوجد في الوقت ذاته نص يحميهم عند التبليغ.^{٧٥}

ب. الإطار العملي

تطبيقاً لقانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم ٦ لسنة ١٩٩٦، تم إنشاء دائرة للعطاءات المركزية في وزارة الأشغال العامة، بالإضافة إلى تشكيل لجان العطاءات المركزية ولجنة للدائرة، لكن الإشكالية تكمن في اللجان الفنية التي نص القانون على تشكيلها، وتحديدًا في المادة ١٤، حيث نص القانون على تشكيل هذه اللجان في دائرة العطاءات المركزية والدوائر الأخرى، وما يحصل عملياً أن دائرة العطاءات المركزية تشارك في تشكيل هذه اللجان مع الوزارة ذات العلاقة، ويعود السبب في ذلك إلى قلة الكوادر البشرية والمؤهلة.^{٧٦}

ومن حيث مراحل الإعلان عن العطاءات ووضع الشروط، فإن الوزارات ذات العلاقة تقوم بالتقيد بهذا الأمر من حيث الإعلان في الصحف المحلية،^{٧٧} وتتم عملية العطاء بمراحل متداخلة ومتشابكة ومتتابعة، ومن ضمنها مرحلة تحضير كراسة العطاء بمواصفات وشروط معينة، ولكن الإشكالية تكمن في عملية وضع المواصفات ومدى توافر مواصفات فلسطينية معتمدة للمنتج المحلي، وهو ما يقع في الجزء الأكبر منه على عاتق مؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية.

وبالنسبة للمعايير المحددة مسبقاً^{٧٨} لاتخاذ القرار فيما يتعلق بدراسة العطاءات، وشروط العطاء الواردة في الكراسة، واللجان الفنية، وكافة المراحل الأخرى، فإنه يتم التقيد بما هو وارد في القانون.^{٧٩}

^{٧٣} مادة ٢ من قانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم ٦ لسنة ١٩٩٦.

^{٧٤} مقابلة مع المهندس بسام جابر، قائم بأعمال مدير دائرة العطاءات المركزية، وزارة الأشغال العامة بتاريخ ٢٠١٠/١/١٢.

^{٧٥} أمان العطاءات الحكومية، ص ٨.

^{٧٦} مقابلة مع المهندس بسام جابر، قائم بأعمال مدير دائرة العطاءات المركزية، وزارة الأشغال العامة بتاريخ: ٢٠١٠/١/١٢.

^{٧٧} المصدر السابق.

^{٧٨} هنا يمكن الإشارة إلى أنه من ضمن هذه المعايير مثلا الاسعار الانسب، الجودة، افضل العروض، وغيرها من معايير، التنفيذ ضمن مدة محددة، وغيرها من معايير وشروط.

^{٧٩} مقابلة مع المهندس بسام جابر، قائم بأعمال مدير دائرة العطاءات المركزية، وزارة الأشغال العامة بتاريخ: ٢٠١٠/١/١٢.

وبخصوص إجراءات التظلم، فإن القانون لم ينص على أي إجراءات، ولكن ما يحدث عملياً أن دائرة العطاءات المركزية تقوم من تلقاء نفسها ومن باب الاجتهاد الشخصي بالرد على أي تظلمات، وإبداء الرأي في أي تظلم، أي أنه لا يوجد نظام تظلم واضح وفق إجراءات واضحة ومحددة في هذا الشأن.^{٨٠}

ووفقاً للقانون، تشكل في كل دائرة لجنة لاستلام اللوازم من الموردين، لكن الإشكالية تتمثل في عدم توفر الخبرات الفنية - في كثير من الأحيان - لدى لجان الاستلام، وعدم توفر القدرة - في بعض الأحيان - للتأكد من تطابق المواصفات الموردة مع تلك الواردة في صحيفة العطاء.

ويتولى ديوان الرقابة المالية والإدارية مهمة الرقابة على العطاءات، حيث أنه يتمتع بصفة ممثل مراقب على العطاءات، ويحضر الديوان فعلياً هذه العطاءات.^{٨١} كما أن وزارة المالية تقوم بالرقابة المالية الداخلية، حيث لا يتم صرف أي معاملة إلا بعد تدقيق الأوراق والمستندات المتعلقة بها كافة. إلا أن هناك بعض الإشكاليات لا بد من التنبيه لها في هذا المقام، وهي:

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

إن الإطار الناظم للمشتريات في الوضع الفلسطيني موجود ويطبق على أرض الواقع، إلا أن هذا الإطار بحاجة للعمل عليه، لكي يكون فعالاً ومتماشياً مع الممارسات الفضلى، ومن ضمن ما يؤخذ على هذا الإطار أنه لم يحدد آلية للتظلم في حالة رسو العطاء على جهة ما دون الأخرى، كما أنه خلى من أي آلية للإبلاغ عن الفساد على الرغم من خطورة هذا القانون ومن يعمل في هذا المجال، هذا إلى جانب ضرورة توحيد هذا القانون وهذا ما يحصل فعلاً حيث إن مشروع قانون المشتريات في المراحل الأخيرة لإعداده.

التوصيات:

- توحيد القوانين الناظمة للعطاءات والأشغال في قانون واحد يتعلق بالمشتريات العامة للحكومة. وفي هذا المجال، هناك مشروع قانون في مرحلته النهائية سيأخذ بعين الاعتبار بعض التعديلات والمسائل التي أثيرت حول قصور القوانين الأخرى.
- ضرورة استحداث جسم أو هيئة مركزية تتمتع بالاستقلال، تكون مسؤولة عن العطاءات الحكومية.
- ضرورة تجنب تضارب المصالح في عمل أعضاء اللجان، بحيث لا يكون لأحدهم منفعة مباشرة مع من يتقدم للعطاءات.
- العمل على تدريب الكادر الوظيفي المشرف على العطاءات.
- العمل على وضع آلية واضحة للتعامل مع شكاوى الموردين واعتراضهم.

^{٨٠} المصدر السابق.

^{٨١} المصدر السابق.

عاشراً: إدارة الأموال العمومية

نظمت المادة ٢/٩ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد موضوع إدارة الأموال العمومية، حيث أشارت إلى أن على الدول أن تتخذ تدابير تعزز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية. وتشمل هذه التدابير إجراءات اعتماد الميزانية، والإبلاغ عن الإيرادات والنفقات في حينها، ونظام يتضمن معايير محاسبية ومراجعة الحسابات، ونظام لتدبير المخاطر.

أ. الإطار القانوني

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 الأموال العمومية وإدارتها، لما لهذا الأمر من أهمية كبيرة في عملية تقدير النفقات والإيرادات وضبط عمليات الصرف بأشكالها كافة، ومن هذه القوانين: القانون الأساسي الفلسطيني الذي تناول إعداد الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية، قانون الموازنة العامة رقم ٧ لسنة ١٩٩٨، قانون الموازنة العامة السنوية للسلطة الفلسطينية، النظام المالي لمؤسسات السلطة الفلسطينية الذي يحمل الرقم ٤٢ لسنة ٢٠٠٥، النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني المتعلق بآلية إقرار الموازنة العامة.

ووفقاً لقانون الموازنة العامة رقم ٧ لسنة ١٩٩٨، يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بداية السنة المالية.^{٨٢}

كما عملت السلطة الوطنية، وتحديداً وزارة المالية، على استحداث منصب المحاسب العام بموجب القرار بقانون المعدل رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨ المعدل لقانون تنظيم الموازنة العامة رقم ٧ لسنة ١٩٩٨. ويناط بالمحاسب العام الإشراف على البرنامج المحاسبي الموحد الذي تتم من خلاله كافة العمليات المرتبطة بتنفيذ الموازنة، من إدخال الموازنة لغاية إصدار البيانات الختامية، ويشمل ذلك الأوامر المالية والتنبؤات النقدية وتنفيذ المناقشات والصرف والقبض والقيود المحاسبية والالتزامات، كما يشمل إجراءات رقابية داخل النظام وحوله وإصدار كافة التقارير والبيانات المالية المطلوبة، وكذلك تسجيل الموجودات، وهو يهدف إلى تحسين إدارة ورقابة وشفافية إدارة المال العام. وهو ما يعتبر انسجاماً مع ما جاءت به اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة

^{٨٢} تقوم دائرة الموازنة العامة، وفقاً للقانون رقم ٧ لسنة ١٩٩٧، 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 ٢ لسنة ٢٠٠٨ 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 ٢ من قانون رقم ٧ لسنة ١٩٩٧ بشأن تنظيم الموازنة العامة والأمر المالية على النحو الآتي:

- أ. يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بداية السنة المالية.
- ب. يجيل المجلس التشريعي المشروع إلى لجنة الموازنة والشؤون المالية لدراسته وإبداء الرأي فيه تفصيلاً، وترفع توصياتها بشأنه إلى المجلس.
- ج. 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.
- د. يتم التصويت على الموازنة باباً باباً.
- هـ. بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون، لا يجوز إجراء المناقشة بين أبواب الموازنة إلا بموافقة المجلس التشريعي.

الفساد، وتحديدًا في المادة ٢/٩، وما يؤكد هذا الانسجام ويعزز عملية التحديث التي حصلت للنظام المالي والمحاسبي ليطمأن مع المعايير المحاسبية الدولية للوصول للإدارة المثلى لحسابات الخزينة العامة، من خلال تطبيق خطة شهرية للتدفقات النقدية، إضافة إلى تطبيق مفهوم حساب الخزينة الموحد والحسابات الصفرية التابعة له، وذلك للوقوف على الوضع المالي الآني والمستقبلي للخزينة، بهدف تديير السيولة اللازمة في الوقت المناسب، وهو ما تتطلبه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الأمر الذي يؤدي إلى تعزيز كفاءة إدارة الدين العام. كما تم الانتقال من مفهوم الرقابة التقليدية إلى مفهوم الرقابة الشاملة المعتمدة على الحاجة الفعلية لإنفاق المخصصات، ومدى ارتباطها بالنتائج المستهدفة.

أما النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة رقم ٤٢ لسنة ٢٠٠٥، فهو عبارة عن دليل مالي ينظم الأسس والقواعد المالية والمحاسبية والاختصاصات والصلاحيات، ويبين السندات والوثائق والنماذج والسجلات المحاسبية وقواعد مسك وحفظ السجلات المالية،^{٨٣} الذي يجب على الوزارات التقيد به، وهذا ما ينسجم مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتحديدًا المادة ٢/٩. كما تطرق إلى إجراءات إعداد الموازنة العامة، وتسجيل الإيرادات والنفقات، وتوريد وتحصيل الإيرادات وحفظ الأموال النقدية، وقواعد الإنفاق والصرف، وأنواع النفقات وقواعد إجراء المطابقات. وتطرق أيضاً إلى إنشاء وحدات تدقيق مالي داخلي، ووحدات رقابة داخلية ومراقبين داخليين في الوزارات. وأشارت المادة ١٢ إلى آلية طلب استخراج المستندات، وتطرق المادة ١٤ إلى منع إتلاف السندات إلا بعد أخذ الموافقات اللازمة.

وتخول المادة ١١ من قانون الدين العام رقم ٢٤ لسنة ٢٠٠٥، الذي ينظم إدارة الدين العام، وزير المالية بالاقتراض لصالح الحكومة، على أن يعرض هذا الأمر على مجلس الوزراء. ويحدد هذا القانون أيضاً حدود الاقتراض العليا، وأشار في مادته ٢٩ إلى ضرورة عرض اتفاقيات الدين العام الخارجي على المجلس التشريعي للموافقة عليها، وتشر في الجريدة الرسمية، وهذا أيضاً ما أكدته المادة ٩٢ من القانون الأساسي.^{٨٤}

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

وفي إطار الحديث عن إدارة الأموال العمومية، يبرز دور صندوق الاستثمار الفلسطيني الذي يمثل جزءاً مهماً من آليات إدارة الأموال العمومية في السلطة الفلسطينية، حيث باشر الصندوق أعماله الفعلية العام ٢٠٠٣، بعد أن تم تحويل وتجميع عدد من الأصول التجارية والاستثمارية التي كانت تديرها السلطة الوطنية الفلسطينية إلى الصندوق، ليصبح مسؤولاً عنها مسؤولية كاملة، ويتولى إدارتها بطريقة تساهم في التنمية الاقتصادية وتحافظ على هذه الأموال كاحتياط وطني وإستراتيجي، وبما يضمن تحقيق عائد مناسب لخزينة السلطة الوطنية الفلسطينية. ويعمل الصندوق اليوم كشركة مساهمة عامة محدودة، مملوكة من الشعب الفلسطيني، وهي مستقلة من الناحيتين المالية والإدارية، ولها مجلس إدارة، وهيئة عامة مستقلة. ويدير الصندوق عددٌ من المحافظ الاستثمارية والشركات المتخصصة التابعة له، التي تستثمر بدورها في مجموعة من المشاريع المهمة. ويدير الصندوق بطريقة مهنية عالية، تقوم على أسس متينة من الشفافية والمحاسبة والحوكمة، وهو بذلك يقدم نموذجاً إدارياً واستثمارياً مميزاً رائداً يُحتذى به. ويشرف على إدارة الصندوق مجلس إدارة مكون من ٧ أعضاء من ذوي الخبرة والكفاءة في

^{٨٣} أشارت المادة ١١ من النظام المالي إلى آليات وطرق حفظ السجلات.

^{٨٤} أمان. السياسات والتشريعات الفلسطينية في مكافحة الفساد، مرجع سبق ذكره، ص: ٦٢.

مجال الاستثمار. وللصندوق أيضاً هيئة عامة تتألف من ٢٠ عضواً من الشخصيات الفلسطينية ذات الخبرة الطويلة في مجال العمل الخاص والعام، وتضم مجموعة من ممثلي المؤسسات العامة والخاصة وقادة المجتمع المدني.^{٨٥}

ب. الإطار العملي

بشكل عام، هناك عدد من الإشكاليات التي تواجه آلية تنفيذ إدارة الأموال العامة على أرض الواقع، يمكن إجمالها فيما يلي:^{٨٦}

- ضعف الشفافية في إدارة الإيرادات والنفقات نتيجة عدم الالتزام بتقديم مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية في موعده المحدد وعدم الالتزام بأصول إعداد الموازنة بالمشاركة، فالحكومات منذ العام ٢٠٠٦ (الحكومة العاشرة) حتى الآن لم تقدم رسمياً أي موازنة مقررة في المجلس التشريعي بسبب تعطل اجتماعاته، ويكتفى بالمصادقة عليها من قبل رئيس السلطة الفلسطينية. أما في قطاع غزة حيث تدير الأمور حكومة "حماس"، فلا يتم العمل بموجب موازنة بالمعنى القانوني.
- عدم تقديم تقارير مالية دورية للمجلس الغائب، حيث أن الحكومات لم تلتزم بتقديم تقارير دورية ربعية ونصف سنوية.
- لم يقدم الحساب الختامي بشكل منتظم من قبل الحكومات الفلسطينية المتعاقبة.
- عدم التقيد في بعض الأحيان ببعض المتطلبات التي يفرضها قانون إعداد الموازنة العامة من حيث الشكل.
- غياب المعلومات المؤكدة عن الأداء المالي للسلطة.
- تراجع دور المجلس التشريعي في مجال الرقابة المالية.

وما تجدر الإشارة إليه، أنه قد تمت، في إطار خطة الإصلاح والتنمية التي اعتمدها الحكومة الحالية، إعادة بناء النظام المالي في وزارة المالية، وبدأ العمل به مطلع العام ٢٠٠٨، وهو يعتبر من أحدث الأنظمة المالية المتوافقة مع المعايير الدولية في المحاسبة. ومن بين أهم ميزات أنه قادر على إعداد التقارير المالية؛ سواء الفصلية أو السنوية، حول الوضع المالي للسلطة، الأمر الذي يتيح المجال أمام وزارة المالية للوفاء بالتزاماتها المنصوص عليها بإعداد الحسابات الختامية والموحدة.^{٨٧}

وبشكل عام فإن النظام المالي للسلطة في تحسن مستمر وواضح خاصة بعد استحداث منصب المحاسب العام، وتطبيق الحساب الموحد، وتطبيق الأنظمة المحاسبية وفقاً للمعايير الدولية والنظام المحاسبي الموحد، ولكن ما يؤخذ على إدارة الأموال، عدم تقديم وعرض الموازنة العامة على المجلس التشريعي نظراً لعدم انعقاده لأسباب سياسية، عدم الالتزام بالتقارير الدورية في بعض الأحيان، عدم قيام الحكومات الفلسطينية بتقديم البيان الختامي، على الرغم من حصول بعض التقدم في هذا الأمر حيث تم تسليم الحساب الختامي للسلطة في العام ٢٠٠٩ عن العام ٢٠٠٨.

^{٨٥} انظر الرابط الإلكتروني: www.pif.ps/index.php?lang=ar&page=124402202511 (تم الدخول للموقع بتاريخ: ١٧/٥/٢٠١٠).

^{٨٦} أمان. الأداء المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية: الإيرادات والنفقات خلال العام ٢٠٠٦ والنصف الأول من العام ٢٠٠٧، رام الله، آب ٢٠٠٧، ص: ١١ - ١٥.

^{٨٧} ديوان الرقابة المالية والإدارية. التقرير السنوي للعام ٢٠٠٨، مرجع سبق ذكره، ص: ١٨٢.

التوصيات:

- ضرورة تقديم مشروع الموازنة العامة للسلطة في مواعيدها المحددة بالقانون.
- ضرورة تقديم الحساب الختامي للسلطة الفلسطينية بشكل دوري ومنتظم.
- ضرورة تقديم التقارير الربعية ونصف السنوية والسنوية ونشرها.
- تقديم المعلومات والتقارير الموثقة عن الأداء المالي للسلطة في مواعيدها المحددة.
- إجراء انتخابات المجلس التشريعي.
- استقلال المحاسب العام.

الحادي عشر: الشفافية في

الإدارة العمومية

نظمت المادتان ١٠ و١٣/١ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد موضوع الشفافية في الإدارة العمومية، حيث أشارت إلى أن على الدول أن تتخذ تدابير تعزز الشفافية والمساءلة وحصول عامة الجمهور على معلومات عن التنظيم، وعمليات صنع القرار، وقرارات الإدارة العمومية، والإجراءات الإدارية البسيطة لوصول الجمهور إلى سلطات صنع القرار، ونشر المعلومات ذات الصلة. وعلى الدول أن تتخذ تدابير ضمن إمكاناتها لتشجيع مؤسسات المجتمع المدني على المشاركة في منع الفساد، وذلك من خلال زيادة الوعي لدى الجمهور حول مفهوم الفساد وأشكاله المختلفة.

أ. الإطار القانوني

يعد توفير قاعدة بيانات ومعلومات شرطاً أساسياً لنجاح أي عملية لمكافحة الفساد، وذلك لما توفره من معلومات مسبقة عن بعض تصرفات الإدارة. ويقدم الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، المنظم بموجب قانون الإحصاءات العامة، قاعدة معلومات متطورة حول قضايا السكان والاقتصاد والإعلام والثقافة والعمل والبطالة والتنمية وقضايا اجتماعية مختلفة. وهذه المعلومات تعرف بالمجتمع والواقع الفلسطيني، وتساهم في التشخيص المعرفي، وتكشف التطور وعناصر القوة والضعف والاختلالات والنواقص، كما تساهم في دعم العمل من أجل التغيير والتطوير.

إن انتشار المواقع الإلكترونية المتخصصة، وشبكات الحاسوب التي تربط ما بين المؤسسات الرسمية الحكومية، والمحطات التلفزيونية والإذاعية والصحف والمجلات وغيرها من وسائل الإعلام وشبكات الاتصال، يوفر قاعدة واسعة جداً من المعلومات، ما يدعم الحوار والتفاعل داخل المجتمع الفلسطيني، ويضع إمكانية مادية للتدخل والمشاركة الأوسع في عملية البناء وفي صنع القرار. فعلى سبيل المثال، يمكن الوصول والتعرف على الموازنة السنوية عبر الصفحة الإلكترونية الخاصة بوزارة المالية، ويمكن معرفة القوانين ومشاريع القوانين من خلال صفحة المجلس التشريعي، وهذا الأمر ينطبق أيضاً على المؤسسات كافة.

عند الحديث عن الإدارة العمومية، ينبغي التوسع فيه ليطال كل الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية، لكننا في ما سيلي سنتطرق بشكل مقتضب إلى موضوع الشفافية في الإدارة العمومية، وكيف عالجت بعض الإدارات هذا الموضوع.

١. السلطة التنفيذية "الرئاسة ومجلس الوزراء"

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

وفيما يتعلق بمراجعة القرارات الإدارية الصادرة عن الدوائر الحكومية، فإنها تعد إحدى قواعد المساءلة الدستورية المعتمدة في القانون الأساسي. فوفقاً للقانون، يجب أن تكون هذه القرارات مسببة ومعللة ومستندة إلى سلطة ممنوحة بموجب القانون، وبإمكان الأفراد أو الجهات

المتضررة من قرار إداري الطعن فيه أمام محكمة العدل العليا، وهنا تلعب الجريدة الرسمية للسلطة الفلسطينية (الوقائع الفلسطينية)، الدور الأهم في عملية نشر بعض القرارات الإدارية.

٢. السلطة التشريعية

يعتبر النظام الداخلي للمجلس التشريعي وقانون حقوق وواجبات أعضاء المجلس التشريعي، الإطار الناظم لعمل المجلس، بالإضافة إلى ما ورد من مواد في القانون الأساسي. وينظم النظام الداخلي للمجلس، الاجتماعات، ومهام المجلس، وأعمال اللجان ومهامها، موضوع التصويت،... وغيرها. كما ينص النظام على نشر القوانين في الجريدة الرسمية، وجواز نشر محاضر الجلسات السرية بالتصويت بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي، وجواز أن يتقدم أي مواطن بأية عرائض أو شكاوى أمام المجلس (المادة ١٠٠ وما بعدها)، وقيد العرائض والشكاوي في جدول عام بأرقام متسلسلة حسب تاريخ ورودها مع بيان اسم ومحل إقامة وعمل مقدمها، وملخص عن موضوعها، وللرئيس أن يأمر بحفظ العرائض والشكاوي التي لا تتوافر فيها الشروط المطلوبة، وإعلام مقدمها بذلك، وللمجلس طلب الاستيضاحات من الوزراء حول العرائض، ولا يعتبر المجلس التشريعي مساءلاً أمام أي سلطة أخرى، ولا يوجد أي قانون يلزم المجلس التشريعي برفع تقارير إلى جهة أو سلطة أخرى.

٣. السلطة القضائية

ينظم قانون السلطة القضائية عمل السلطة القضائية، حيث ينص على أن جلسات المحاكم علنية، وعلى القضاة تبرير قراراتهم وتسببها. وتختص محكمة العدل العليا بمراجعة القرارات الصادرة عن الإدارة، حيث نص القانون الأساسي على حظر تحصين القرارات الإدارية ضد الطعن بها. وترفع السلطة القضائية تقاريرها السنوية للرئيس، وهي متاحة للاطلاع عليها من قبل الجمهور على الصفحة الالكترونية الخاصة بمجلس القضاء، ويحق لكل مواطن الحصول على نسخة من ملفه، كما أن بعض القوانين -مثل قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية- أتاحت للمواطنين كافة حق الحصول على نسخة من القرار. لكن التساؤل الذي يثار في هذا المجال هو: هل بالإمكان إنفاذ الحق بالمعرفة والاطلاع دون إطار حامي؟

وعند الإجابة عن هذا التساؤل، نلاحظ أن التنظيم القانوني الفلسطيني يعاني من قصور تشريعي في تنظيم هذا الشأن، يتمثل في غياب تشريع ينظم الحق في الحصول على المعلومات من مصادرها المختلفة دون قيد أو شرط إلا ما سمحت به القوانين والاتفاقيات الدولية.^{٨٨} وعلى الرغم من غياب هذا التشريع، فإن القوانين الفلسطينية قد تطرقت إلى هذا الموضوع في مواد مبعثرة، وردت في قانون المطبوعات والنشر، وقانون الإحصاءات العامة، وقانون البيئة... وغيرها.

ب. الإطار العملي

على الرغم من التقدم الذي تم إحرازه في أجندة السلطة على صعيد مكافحة الفساد، وإنشاء بعض الهيئات التي تساعد في نشر بعض المعلومات التي تهم المواطنين، فإنه لم يتم حتى تاريخ إعداد هذا التقرير، تحديد مفهوم وطبيعة الملفات التي تصنف كمعلومات عامة، كما أنه لم يتم عملياً وضع تشريعات تنظم آلية الحصول على هذه المعلومات، على الرغم من أن هناك مشروع

^{٨٨} هنا المقصود القيود التي سمحت بها القوانين الداخلية والاتفاقيات الدولية كإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية واتفاقيات حقوق الإنسان الإقليمية، ومن ضمن هذه القيود الحق في الخصوصية، المعلومات الأمنية، الأمن الاقتصادي، الأمن والنظام العام والصحة العامة.

قانون قد تم إعداده في العام ٢٠٠٥ حول حرية الوصول إلى المعلومات، لكن لم يتم إقراره حتى الآن. وفيما يتعلق بالسلطة التشريعية، فإن المجلس التشريعي لا يتقيد بإصدار تقارير دورية عن عمله للجمهور، وليست لديه صحيفة أو مجلة تصدر بشكل دائم، أو محطة إذاعية أو تلفزيونية، لكن جلسات المجلس تكون علنية ومفتوحة للجمهور، في حين أن جلسات اللجان تكون سرية. مع ذلك، فقد جرت العادة على أن يقوم مكتب رئاسة المجلس بتقديم تقرير عن إنجازات المجلس في دورته المنصرمة، كما يقوم المجلس بنشر القرارات والقوانين ومشاريع القوانين على الموقع الإلكتروني الخاص به.

وعملياً، يتم نشر كافة القرارات المتعلقة بالسلطة التنفيذية على المواقع الإلكترونية الخاصة بها، أو في الجريدة الرسمية المتمثلة بـ”الوقائع الفلسطينية“، كما أن عملية المراجعة في القرارات الإدارية مطبقة فعلياً على أرض الواقع، ولكن الملاحظ أن المواطنين يحجمون عن اللجوء للطعن بهذه القرارات، بسبب قلة الوعي العام.

أما السلطة القضائية، فتقوم برفع تقاريرها السنوية للرئيس، وتكون هذه التقارير متاحة للجميع، كما تقوم بنشر قرارات المحكمة العليا على الموقع الإلكتروني الخاص بها، وليس هناك ما يمنع من الطعن بقرارات المحاكم وفقاً للطرق القانونية، وأمام المحكمة الدستورية في حال المخالفة الدستورية.

عند الحديث عن الشفافية في الإدارة العمومية فإن حجر الزاوية في هذا الأمر هو حرية الحصول على المعلومات، وهو ما لم تقم المنظمة الفلسطينية في معالجته ضمن قوانينها باستثناء ما هو وارد في بعض القوانين الداخلية وبشكل عشوائي، كما أنه لا يوجد هناك تصنيف محدد وواضح لمفهوم الملفات العامة، وما يمكن الاطلاع عليه وما لا يمكن الاطلاع عليه.

التوصيات:

- ضرورة الإسراع في سن واعتماد قانون لحرية الحصول على المعلومات، لما لهذا القانون من أهمية في رسم ووضع آليات وإجراءات الوصول إلى المعلومات، وتحديد طبيعة الملفات التي تعتبر من قبيل الملفات العامة أو الخاصة.
- ضرورة وضع معايير واضحة ومحددة للمعلومات أو الملفات التي تعتبر سرية، حتى لا يتحول الاستثناء إلى قاعدة، وتصيح جميع الملفات سرية لا يمكن الاطلاع عليها.
- ضرورة إيجاد آليات وإجراءات تتيح للجمهور إمكانية الحصول على المعلومات التي يرغب فيها، والتي تتعلق بالإدارة العمومية.
- ضرورة نشر قرارات المجلس التشريعي للجمهور للاطلاع عليها.
- تطوير عمل المؤسسات الحكومية باتجاه حكومة إلكترونية.

الثاني عشر: الخدمات القضائية وخدمات النيابة العامة

نظمت المادة ١١ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد موضوع الخدمات القضائية وخدمات النيابة العامة، حيث أشارت إلى أن على الدول أن تتخذ تدابير تحول دون توفير الفرص للفساد بين أعضاء السلطة القضائية، بما في ذلك كل العاملين في المحاكم، وإيجاد تدابير تكفل استقلالية القضاء، وإجراءات تتسم بالشفافية خاصة بالتعيينات في السلطة القضائية، ووجود ميثاق وطني لسلوك القضاة، والتدريب الكافي لمسؤولي الضبط القضائي، وإجراءات المحاكم المناسبة، وفتح أبواب المحاكم أمام الجمهور، وإلزام القضاة بإبداء الأسباب في الأحكام التي يصدرونها، ورواتب مجزية.

أ. الإطار القانوني

يتركز الإطار القانوني للخدمات القضائية وخدمات النيابة العامة في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام ٢٠٠٢، الذي أرسى دعائم النظام القضائي الفلسطيني، بما كفله من استقلال بنص دستوري، حيث جاء فيه، وتحديدًا في المادة ٩٧: "السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، ويحدد القانون طريقة تشكيلها واختصاصاتها، وتصدر أحكامها وفقاً للقانون، وتعلن الأحكام وتنفذ باسم الشعب العربي الفلسطيني"، وأكدته أيضاً المادتان ٩٨ و٩٩ من القانون الأساسي. كما جاءت المادة ١٠٠ لتؤكد على إنشاء مجلس للقضاء الأعلى: «ينشأ مجلس أعلى للقضاء ويبين القانون طريقة تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين التي تنظم أي شأن من شؤون السلطة القضائية، بما في ذلك النيابة العامة». كما تطرق القانون الأساسي إلى بعض المبادئ العامة مثل علنية المحاكمة، وتنفيذ الأحكام القضائية.

وفيما يتعلق بالنيابة العامة، فقد تطرق القانون الأساسي (المادة ١٠٧) إلى تعيين النائب العام، لكن مسألة تعيينه تخضع لنقاش مستفيض، لأن نص المادة يتحدث عن أن النائب العام يتم تعيينه بقرار من رئيس السلطة، ووفق هذا المعنى يعتبر النائب العام تابعاً للرئيس. إلا أن المشرع لم يقصد هذا الأمر والمتعلق بالتبعية، ما أدى إلى وجود خلل عملي في فهم نص القانون. كما أشارت المادة ١٠٨ من القانون ذاته إلى أن تشكيل النيابة العامة وشروط تعيين أعضائها واختصاصاتها يكون بموجب قانون، وتنفيذاً لهذه المادة، صدر قانون السلطة القضائية رقم ١ لسنة ٢٠٠٢، الذي نظم كل ما يتعلق بأمور السلطة القضائية، بما فيها النيابة العامة من حيث التعيين، والترقية، والندب، والإعارة، وبيّن أنواع المحاكم وغيرها الكثير من الأمور. وجاءت المادتان الأولى والثانية من القانون لتؤكد مرة أخرى على موضوع الاستقلالية. وتنفيذاً لبند استقلالية هذا الجسم المهم، نص قانون السلطة القضائية (المادة ٢) على استقلالها المالي، كما أشار إلى أن مجلس القضاء الأعلى هو من يقوم بإعداد مشروع الموازنة، وإحالتها على وزير العدل لإجراء المقتضى القانوني وفقاً لأحكام قانون تنظيم الموازنة، ويتولى المجلس الإشراف على تنفيذها.^{٨٩}

وحول تسبب الأحكام، فقد عالج قانون السلطة القضائية هذا الأمر من خلال المادة ٥ التي نصت على: «تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب العربي الفلسطيني، ويجب أن تشمل الأحكام على الأسباب التي بنيت عليها».

وبخصوص شروط التعيين والترقية، فقد عالج قانون السلطة القضائية في فصله الثالث هذا الأمر ولم يغفله، إلا أن معالجته كان فيها نوع من القصور، نظراً إلى أنه لم يحدد إجراءات التعيين وآلياته. وفيما يتعلق بالترقية، فقد تناول القانون بعض المبادئ، ولكنها تحتاج لتفصيل أكثر. ولتدارك هذا الوضع، أصدر مجلس القضاء الأعلى بعض القرارات بشأن إجراءات التعيين:

^{٨٩} مادة ٣ من قانون السلطة القضائية رقم ١ لسنة ٢٠٠٢.

كالإعلان في الجريدة، والقيام بالمسابقة، وإجراء المقابلات، كما أصدر بعض القرارات بشأن تحديد الأقدميات للقضاة، من بينها القرار رقم ٥ لسنة ٢٠٠٦ الذي جاء لسد النقص الوارد في قانون السلطة القضائية، حيث لم ترد فيه نصوص واضحة ودقيقة حول الترقيات والآليات المتبعة فيها أو حول تقييم الأداء، كما أن شروط التعيين وإجراءاته تمت معالجتها بشكل مقتضب في هذا القانون، إذ لم يكن هناك تفاصيل كثيرة حول الإجراءات المتبعة.

ووفقاً للمادة ٣٢ من قانون السلطة القضائية، تحدد رواتب القضاة ومخصصاتهم بجميع درجاتهم وفقاً للجدولين الملحقين بقانون السلطة القضائية، وهي رواتب مجزية بالنظر إلى الوضع الاقتصادي الفلسطيني بعامة، وبالمقارنة مع مستوى الرواتب في الدول العربية المجاورة.^{٩٠}

وفيما يتعلق بسلوك القضاة، فقد شكل مجلس القضاء الأعلى دائرة للتفتيش القضائي، كما شكل مجلساً لتأديب القضاة في حال قيامهم بمخالفات تمس المهنة، كما أصدر مجلس القضاء الأعلى مدونة سلوك خاصة بالقضاة والعمل القضائي وفقاً لقرار مجلس القضاء الأعلى رقم ٣ لسنة ٢٠٠٦ بشأن مدونة السلوك القضائي، حيث صدرت هذه المدونة عن رئيس مجلس القضاء الأعلى، وشملت على عدد من المحاور من بينها «الاستقلال القضائي، وضمانات التقاضي، والسلوك القضائي».

واستكمالاً للمنظومة القضائية، رافق قانون السلطة القضائية عدد من القوانين التي تستكمل عمل القضاء، من ضمنها قانون تشكيل المحاكم النظامية، وقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم ٢ لسنة ٢٠٠١، وقانون الإجراءات الجزائية رقم ٣ لسنة ٢٠٠١، وتبين هذه القوانين الأصول والإجراءات التي يجب اتباعها أمام المحاكم في دعاوى المدنية والجزائية.

كما حدد قانون السلطة القضائية آليات تعيين أعضاء النيابة العامة وتشكيلها، فقد أصدر النائب العام القرار رقم ٤ لسنة ٢٠٠٦ الذي يحدد فيه شروط وإجراءات تعيين أعضاء النيابة العامة من خلال تشكيل لجنة اختيار تتشكل من رئيس دائرة التفتيش، وأحد مساعدي النائب العام، ورئيس المكتب الفني، وذلك في محاولة للتحسين وسد الثغرات الموجودة في القانون المتعلقة بشروط وإجراءات التعيين، مع العلم بأن الوضع الطبيعي لهذه الأمور يفترض أن تصدر هذه الأنظمة من خلال مجلس الوزراء حتى تكون لها إلزامية أكبر، هذا إلى جانب إجراء التعديل اللازم على قانون السلطة القضائية لسد بعض الثغرات الموجودة فيه.

ولتعزيز الشفافية في السلطة القضائية، فقد نص القانون على علنية الجلسات، ويحق لكل خصم الحصول على نسخة من ملفه. كما منح قانون أصول المحاكمات المدنية الحق لأي مواطن في الحصول على نسخة من الحكم النهائي، حيث أصدر مجلس القضاء تعليمات بالسماح للصحافيين بحضور المحاكمات وتصويرها ضمن ضوابط معينة، ومن أهم التطورات في هذا المجال استحداث دائرة الإعلام والعلاقات العامة في العام ٢٠٠٨،^{٩١}

ب. الإطار العملي

واجه مجلس القضاء والسلطة القضائية بعض الإشكاليات كغيرها من المؤسسات بعد حالة الانقسام التي حصلت بين شقي الوطن، وما تبعه من تأسيس لمجلس عدل أعلى في غزة مقابل مجلس القضاء الأعلى في الضفة، وما أفرزه هذا الأمر من إشكاليات، وبخاصة وجود مرجعيتين واستتكاف بعض القضاة في غزة عن العمل. وعلى أثر ذلك، قامت حكومة «حماس» بتعيين قضاة في المحاكم، وترفيح آخرين، لسد الفراغ الناتج عن عدم انتظام القضاة في أعمالهم.^{٩٢}

^{٩٠} مجلس القضاء الأعلى. التقرير السنوي الثالث، ٢٠٠٧، ص: ٢١.

^{٩١} مجلس القضاء الأعلى. التقرير السنوي الرابع، رام الله- فلسطين، أيار ٢٠٠٩، ص: ٤١.

^{٩٢} مؤسسة أمان. نظام النزاهة الوطني، مرجع سبق ذكره، ص: ٧٠.

وقد تمت الإشارة سابقاً إلى أن القانون الأساسي أولاً وقانون السلطة القضائية لاحقاً قد كفلا الاستقلال التام للسلطة القضائية، لكن تطبيق قانون السلطة القضائية كان بطيئاً بسبب ضعف الإرادة السياسية في تحقيق استقلال القضاء، والخلافات المستمرة بين مجلس القضاء والمؤسسات الأخرى كوزارة العدل. وتركزت هذه الخلافات حول توزيع المهام والصلاحيات، إضافة إلى بعض المشاكل المتعلقة بالمسؤولية عن إدارة المحاكم، والموازنة، وتدريب القضاة. ومع أن أغلب الخلافات قد حسمت لصالح مجلس القضاء الأعلى، فإنها حسمت واقعياً وليس قانونياً، ما يعني أن المشكلة لا تزال قائمة.^{٩٣}

ووفقاً لبعض التقارير الصادرة عن الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، فإن السلطة التنفيذية في كثير من الأحيان لا تحترم قرارات المحاكم، وبخاصة تلك التي تتعلق بالاعتقال السياسي، أو الفصل من الخدمة المدنية لاعتبارات سياسية،^{٩٤} أو في الحال التي تكون هذه الأحكام متعارضة مع رغبات السلطة التنفيذية وتوجهاتها أو متناقضة مع اعتباراتها السياسية أو الاجتماعية.^{٩٥} كما أن هناك العديد من الضغوطات التي تمارس على السلطة القضائية والقضاة من قبل بعض مراكز النفوذ في السلطة التنفيذية، للتأثير عليهم عند البت في بعض القضايا.^{٩٦}

وفيما يتعلق بشفافية القضاة واستقلالهم، فإن القانون يمنع عزلهم إلا وفقاً لأحكامه. ولم يتم فعلياً عزل أي قاض كسابقة في الوضع الفلسطيني.

وحول أسس التعيين والترقية، فإن السلطة القضائية غالباً ما تلتزم بإجراءات التعيين، في حين أنه قد جرى العديد من الترقيات، وبخاصة قبل العام ٢٠٠٦، دون الأخذ بعين الاعتبار قاعدتي الأقدمية والكفاءة، كما أن التعيينات والترقيات كانت في كثير من الأحيان تتأثر بالانتماء السياسي والحزبي، إلا أنه حالياً يجري العمل بنشر الإعلان في الصحف، ويتم إجراء اختبارات تحريرية وشفوية للمتقدمين لشغل الوظائف.

وقد أشار قانون السلطة القضائية أيضاً إلى موضوع تضارب المصالح، وضرورة قيام القضاة بإقرار ذمهم المالية كل ثلاث سنوات، وقد تم تنفيذ ذلك عملياً، ما ساعد في الحد من حالات الفساد. إلا أنه لا يوجد نص على إجراءات لمراقبة القضاة بعد توليهم مناصبهم.

وعمل مجلس القضاء على تفعيل الزيارات الميدانية لدائرة التفتيش القضائي لتفعيل المساءلة والمحاسبة، حيث اعتمد المجلس أسلوب التفتيش الدوري والمفاجئ. وعلى الرغم التقدم في عمل هذه الدائرة، فإن هناك عدداً من المعوقات، منها ما يتعلق بنقص عدد الكادر، وصعوبة التنقل نظراً لعدم توفر وسائل النقل الكافية.^{٩٧}

هناك أيضاً بعض المعوقات القانونية في قانون السلطة القضائية التي تحول دون فعاليته، ومنها:

- النصوص القانونية المتعلقة باجتماعات المجلس وألية اتخاذ القرار، وبخاصة المتعلقة بتحقيق النصاب.
- النصوص القانونية المتعلقة بالتعيين للوظيفة القضائية والمساندة، التي تشتت على المجلس أتباع الإجراءات المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية، وهو ما يستغرق وقتاً طويلاً للتعيين.

^{٩٣} المرجع السابق، ص: ٧٢.

^{٩٤} المرجع السابق، ص: ٧٠.

^{٩٥} أمان. إشكاليات الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، حالة السلطة القضائية، شباط ٢٠٠٧، ص: ٥.

^{٩٦} المرجع السابق، ص: ٥-٦. انظر أيضاً: أمان. نظام النزاهة الوطني، مرجع سبق ذكره، ص: ٧١.

^{٩٧} مجلس القضاء الأعلى. التقرير السنوي الرابع، مرجع سبق ذكره، ص: ٢٣.

- النصوص القانونية المتعلقة بالترقية، حيث أنها تعيق إجراء الترقيات اللازمة بالنسبة للكفاءات.^{٩٨}

ان اشد ما يؤخذ على اعمال السلطة القضائية هو تدخل السلطة التنفيذية في عملها في بعض الاحيان وخاصة في بعض القرارات التي قد تصدر عنها مما يعني ان مسالة الحيادية هي مسالة نسبية، هذا الى جانب بعض التدخلات والضعفوطات التي تمارس على السلطة القضائية، من اصحاب النفوذ، وليس ادل على ذلك من استطلاعات الراي التي اجرتها بعض المؤسسات الفلسطينية في الاونه الاخيرة، حيث اثبتت نتائج استطلاع هذا العام ان القضاة يتعرضون للضغوط والتدخلات من مختلف الجهات للتأثير على أحكامهم، وبصورة أسوأ مما كان عليه الأمر في استطلاع مجلس القضاء للعام ٢٠٠٩. وتظهر الضغوط بطرق مباشرة وغير مباشرة من قبل العديد من الجهات، فقد أظهرت الدراسة أن نسبة القضاة الذين يعتقدون أنهم يتعرضون للضغوط من قبل أعضاء مجلس القضاء الأعلى بدرجة كبيرة ومتوسطة وقليلة بلغت في استطلاع هذا العام ٤١٪ مقابل ٢١٪ في استطلاع العام الماضي، وكانت نسبة القضاة الذين يعتقدون أنهم يتجاوزون مع الضغوط ٨٦٪. وبلغت نسبة القضاة الذين يعتقدون أنهم يتعرضون للضغوط من أعضاء المجلس التشريعي ٢٠٪ في استطلاع هذا العام مقابل ١٠٪ في استطلاع العام الماضي.^{٩٩}

التوصيات:

- ضرورة تفعيل مبدأ الفصل بين السلطات، وإنهاء تدخل السلطة التنفيذية في عمل السلطة القضائية، وتحديداً من حيث ممارستها بعض الضغوطات على القضاة عند البت في بعض القضايا.
- ضرورة تحديد صلاحيات مجلس القضاء الأعلى ووزارة العدل ومهامهما، وتوزيعها بحسب الاختصاص.
- ضرورة اتباع آليات وإجراءات صحيحة في التعيين والترقيات بعيداً عن الاعتبارات الشخصية.
- تفعيل إقرار الذمة المالية، ووضع آلية لمعرفة التضارب في المصالح في حال حدوثها.
- تفعيل حق الحصول على المعلومات القضائية للمواطنين.
- التزام الجهات التنفيذية بتنفيذ مضمون القرارات الصادرة عن السلطة القضائية.
- تحديد تبعية النائب العام وتبعية أعضاء النيابة، وتحديد طبيعة النيابة العامة، وحسم تبعيتها لمجلس القضاء الأعلى أم لوزارة العدل، حيث أن قانون السلطة القضائية أعطى وزير العدل نوعاً من الإشراف الإداري، ولكن حدود هذا الإشراف غير واضحة بالشكل الكافي.
- احترام معايير الكفاءة والخبرة في أي تعيينات.
- ضرورة إجراء التعديلات اللازمة على قانون السلطة القضائية والقوانين ذات العلاقة بالشأن القضائي، لسد بعض الثغرات وحل الإشكاليات، ورفع كفاءة عمل القضاء.

^{٩٨} مجلس القضاء الأعلى، التقرير السنوي الثالث، ٢٠٠٧، ص: ١١٠.

^{٩٩} هذا الاستطلاع نفذته شركة الفا في نيسان من العام ٢٠١٠ وقارنت به مع الوضع في العام ٢٠٠٩ مقارنة باستطلاع نفذته شركة اوراد، انظر الرابط التالي: www.alquds.com/node/277995 نشير الى ان هذا الاستطلاع اجري على عينة من ٧٠ قاضيا.

الثالث عشر: الوقاية من الفساد في القطاع الخاص

نظمت المادة ١٢ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد موضوع الوقاية من الفساد في القطاع الخاص، حيث أشارت إلى أن على الدول أن تتخذ تدابيرها وفق معايير مناسبة للمحاسبة والمراجعة، وتوقيع جزاءات مدنية، وإدارية، وجنائية فعالة، وتناسبية، وراعية 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.

الإطار القانوني

لا بد من الإشارة إلى أن القوانين التي تحكم عمل القطاع الخاص في الأراضي الفلسطينية هي قوانين الشركات السارية، وتتمثل في قانون الشركات المطبق في الضفة الغربية رقم ١٢ وتعديلاته لسنة ١٩٦٤، والقوانين السارية في غزة رقم ١٨ لسنة ١٩٢٩ و١٩ لسنة ١٩٣٠. وبالنظر إلى طبيعة هذه القوانين وقدمها، يلاحظ أنها لا توفر الحماية الكافية والفعالة من الفساد. كذلك يجب ألا تغفل دور القوانين الأخرى ذات العلاقة بعمل القطاع الخاص؛ كقانون هيئة سوق رأس المال، وقانون سلطة النقد، وقانون المصارف، وقانون الأوراق المالية، وقانون تدقيق مهنة مزاوله الحسابات وغيرها من القوانين. وقد فرضت قوانين الشركات السارية في فلسطين على الشركات تعيين مدققي حسابات قانونيين، وعدم الإفشاء بأي معلومات تصل إليهم، وأن لا يتم تعيين مدقق حسابات إذا كان شريكاً لأحد أعضاء مجلس الإدارة خوفاً من تضارب المصالح. وقد جاء قانون مزاوله مهنة تدقيق الحسابات تويجاً لذلك، بحيث وضع الشروط والقيود على ممارسة هذه المهنة، ما ساهم في إسبغ نوع من الحماية والوقاية من الفساد في القطاع الخاص.

وتتولى هيئة سوق رأس المال مهمة التنظيم والرقابة على سوق رأس المال وتطويره، وعلى الشركات الخاضعة لأحكامها، كما عملت على وضع تعليمات بشأن قواعد السلوك الخاصة بالسوق المالي، والإفصاح، والإدراج. ووفقاً لقانون الشركات وتعليمات سلطة النقد الفلسطينية وهيئة سوق رأس المال، يجب على الشركات والبنوك أن تفصح عن ميزانياتها وأنشطتها بحيث تمكن الجمهور من الاطلاع عليها.

وفي هذا السياق تجدر الإشارة إلى ما تلعبه قواعد حوكمة الشركات في الحد من الفساد، حيث تعتبر حوكمة الشركات من الطرق المهمة لمشاركة القطاع الخاص في مكافحة الفساد. وقد احتوت القوانين الفلسطينية النازمة لبيئة الأعمال كقوانين الشركات، والتأمين، وسلطة النقد، وهيئة سوق رأس المال، ومزاوله مهنة مدققي الحسابات، والأوراق المالية، والمصارف وغيرها من القوانين، عدداً من المبادئ والقواعد التي تدخل ضمن مبادئ الحوكمة، والتي يعرفها البعض بأنها الحكم الرشيد الذي يتم تطبيقه عبر حزمة من القوانين والقواعد التي تؤدي إلى الشفافية وإعمال القانون.^{١١٠}

وفي إطار سعي هيئة سوق رأس المال وبعض مؤسسات القطاع الخاص إلى مواكبة هذه التطورات، فقد تم تشكيل اللجنة الوطنية لحوكمة الشركات من عدد من الشخصيات في القطاع الخاص والأكاديميين والقانونيين، التي بدورها شكلت فريقاً فنياً للعمل على مدونة قواعد حوكمة الشركات، وتم اعتماد هذه المدونة في العام ٢٠٠٩، ونشرها في عدد من الصفحات الإلكترونية للمؤسسات، وهي تنطبق على الشركات المدرجة وغير المدرجة وشركات الرهن العقاري، وشركات التأجير التمويلي والأوراق المالية. وسنركز فيما يلي على بعض المبادئ التي احتوتها

^{١١٠} أمان. النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، مرجع سبق ذكره، ص: ١٦٠.

مدونة حوكمة الشركات من أجل تعزيز مفاهيم الشفافية والمساءلة، والتي تضمنت قواعد تعالج الجوانب الأساسية لحوكمة الشركات، ومنها:

- **إدارة الشركة:** حددت المدونة مجموعة من القواعد والإجراءات التي يتم بموجبها إدارة الشركة، وتحديدًا من خلال تنظيم العلاقات بين مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية، حيث حددت المدونة آلية تشكيل مجلس الإدارة، وطريقة انتخاب أعضاء المجلس، وشروط العضوية، والمسؤوليات، وضرورة تقييم أداء المجلس ذاتياً مرة واحدة على الأقل في السنة. كما تطرقت إلى منع تضارب المصالح.
- **التدقيق:** أوجبت المدونة على مجلس الإدارة تشكيل لجنة التدقيق، التي تعتبر بمثابة الوحدة الفرعية لمجلس الإدارة المخولة فحص مسودات القوائم المالية، وتقييم المخاطر التي تواجه الشركة. كذلك تطرقت المدونة إلى إدارة التدقيق الداخلي من حيث آلية عمل هذه الإدارة، وأهدافها، ونظم وإجراءات التدقيق الداخلي، وآلية رفع التقارير، وتقييم أداء إدارة التدقيق الداخلي ... الخ.
- **الإفصاح والشفافية:** ركزت المدونة بشكل أساسي على مبادئ الإفصاح والشفافية، حيث تنص على ضمان حقوق المساهمين المتكافئة، وضمان حق أصحاب المصالح في الحصول على المعلومات، وضرورة تنفيذ جميع التعيينات والعهود في العلن. كما أنها شددت على أهمية الإفصاح من حيث الالتزام بمتطلبات الإفصاح الواردة في الأنظمة والقوانين، وحددت الجهات المطلوب الإفصاح إليها، والجهات المطلوب الإفصاح منها، بالإضافة إلى المواضيع المطلوب الإفصاح عنها ... الخ.
- **أصحاب المصالح الآخرين في الشركة:** إضافة إلى مساهمي الشركة، هناك جهات أخرى لها مصالح مشتركة مع الشركة، كموظفي الشركة، وزبائنها، ودائنيها، وأي شخص آخر تكون له مع الشركة ثمة علاقة. وأشارت المدونة إلى احترام حقوق أصحاب المصالح الأخرى ومعاملتهم بالتساوي، وتمكينهم من الإبلاغ عن المخالفات المحتملة، وضمان حقهم في الحصول على المعلومات.^{١١}

ب. الإطار العملي

يعتبر القطاع الخاص من أكثر القطاعات عرضة للفساد من حيث الرشاوى والعمولات، ولكن يصعب الحديث عن ذلك كظاهرة. ومنذ نشوء السلطة الوطنية، عانى القطاع الخاص من هذه الإشكالية على الرغم من حصول تطور بطيء في هذا المجال. ويُعد غياب المنافسة العادلة وتضارب المصالح أبرز قضايا الفساد التي يعاني منها القطاع الخاص الفلسطيني. وعلى الرغم من وجود نظام إفصاح وتعليمات إفصاح، فإن هناك ضعفاً، بشكل عام، في آلية مراقبة الشركات ومجالات نشاطها.

وعلى الرغم من أن هناك رقابة قانونية على الشركات، فإن ثغرات عديدة لا تزال موجودة في الشركات المساهمة، وحماية حقوق المساهمين، والشفافية، إلى جانب تنازع المصالح بين جهات الرسمية المختلفة على الرقابة المالية والإدارية، وعدم قيام بعض الشركات العامة والخاصة بنشر كافة معلوماتها للجُمهور وفقاً للأصول.

بالإضافة إلى ذلك، لا توجد معلومات واضحة ومنشورة حول الفساد أو الرشاوى في القطاع الخاص، وذلك بسبب أن القطاع الخاص لا ينشر أي معلومات حول هذه الأمور، ولا تقوم وسائل الإعلام بالدور الاستقصائي الكافي.

^{١١} هيئة سوق رأس المال. اللجنة الوطنية لحوكمة الشركات، مدونة قواعد حوكمة الشركات الفلسطينية، ٢٠٠٩.

وفعالياً، لم يتم تفعيل مدونة السلوك الخاصة بالقطاع الخاص، على الرغم من دورها في نشر بعض مبادئ النزاهة والشفافية في العمل. إلا أن وجود مدونة لحوكمة الشركات، واحتواءها على كثير من المبادئ المتعلقة بالنزاهة والشفافية، يساعد في ترسيخ بعض الممارسات على أرض الواقع. وقد تم عملياً إقرار هذه المدونة من قبل هيئة سوق رأس المال، واللجنة الوطنية للحوكمة، وتعمل هيئة سوق رأس المال على تنفيذها بشكل تدريجي.

كذلك فرضت بعض القوانين -كقانون مزاوله مهنة تدقيق الحسابات- بعض العقوبات التأديبية أو المسؤولية الجزائية في بعض الأحيان في حال مخالفة القوانين التي تنظم أعمال المدققين، كما حظرت عليهم القيام ببعض الأعمال التي من شأنها أن تؤدي إلى حالة من الفساد؛ كإفشاء بعض المعلومات عن الشركات التي عملوا فيها لغير أصحاب العلاقة، أو الشهادة والتوقيع على صحة بيانات أو ميزانيات ختامية لا تعكس الوضع الصحيح للشركة.

ومن الجدير بالذكر أن قوانين الشركات السارية في فلسطين قد أقرت مسؤولية الشركة ومسؤولية رئيس وأعضاء مجلس الإدارة في حال وجود مخالفات، كما أنها فرضت نوعاً من الرقابة الحكومية على عمل هذه الشركات؛ سواء من قبل مراقب الشركات الذي مُنح بعض الصلاحيات التي من ضمنها شطب تسجيل الشركة في حال وقوع مخالفات كتوقفها عن العمل مدة سنة، وفي هذه الحالة يجوز شطب تسجيلها بعد إخطارها وموافقة وزير الاقتصاد، أو من قبل وزير الاقتصاد الذي منحه القانون الحق في التحقيق في بعض أعمال الشركة.

كما فرضت قوانين الشركات بعض العقوبات الجنائية في حال حدوث بعض المخالفات من قبل أعضاء الشركة في مرحلة التأسيس، أو أثناء ممارسة أعمالها، من بينها على سبيل المثال استخدام الشركة لأغراض احتيالية.

على الرغم من وجود اطر قانونية نازمة لعمل القطاع الخاص، الا ان هذه الاطر في كثير منها بحاجة الى تعديل، كما ان موضوع الفساد في القطاع الخاص هذا على فرض وجوده، ليس هناك اي دراسات واضحة عنه وعن طبيعته وعلى ماذا يتركز، حيث نفتقد الى الدراسات والتقارير الاستقصائية في هذا المجال، كما ان نظم الافصاح المستخدمة غير فعالة في الرقابة على القطاع الخاص بالشكل الكافي.

التوصيات:

- ضرورة نشر ثقافة مكافحة الفساد في القطاع الخاص، من خلال حملات توعية وتثقيف حول صور الفساد، وأشكاله، وتوضيح المسؤولية المجتمعية عنها.
- إعداد التقارير الدورية والدراسات والإحصائيات حول حالات الفساد في القطاع الخاص.
- تفعيل مدونة قواعد حوكمة الشركات وتطبيقها على المؤسسات الخاضعة لها، مع وضع نصوص إلزامية وفرض عقوبات في حال المخالفات.

الرابع عشر: مشاركة المجتمع

نظمت المادة ١٢ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد موضوع مشاركة المجتمع، حيث أشارت إلى أن على الدول أن تتخذ تدابير لرفع وعي الجماهير بشأن وجود الفساد، والأسباب المؤدية إليه، ومدى شدته، والتهديد الذي يمثله، وكذا بوجود هيئة، هيئات لمكافحة الفساد، والمشاركة الفعالة من قبل منظمات المجتمع المدني في رصد ومراجعة السياسات والاتفاقيات الوطنية والدولية لمكافحة الفساد، وحصول الجماهير على الوثائق ذات الصلة بمكافحة الفساد، كالسياسات، وعمليات الاستعراض، وعمليات التقييم.

أ. الإطار القانوني

إن الإطار القانوني الذي يحكم عمل مؤسسات المجتمع المدني هو قانون الجمعيات رقم ١ لسنة ٢٠٠٠. والمنظمات غير الحكومية، أو ما يسمى "مؤسسات المجتمع المدني" ضرورية لأي مجتمع، ولكن التساؤل الذي يثار في سياق هذا التقرير هو: ما دور هذه المؤسسات في نشر الوعي بالفساد وأشكاله المختلفة أو في مكافحته على الأصعدة كافة؟

وللإجابة عن هذا التساؤل، يمكننا القول إن لكل مؤسسة من مؤسسات المجتمع المدني أجندة وتوجهات وبرامج خاصة بها، فبعضها ينشط في مجالات ليست لها علاقة بمكافحة الفساد، وبعضها الآخر متخصص في مكافحة الفساد، ونشر الوعي لدى الجمهور وتعريفه بأنواع الفساد وأشكاله المختلفة وطرق الوقاية منه. وقد كان الدور الأبرز في هذا المجال مؤسسة أمان على الصعيد الفلسطيني، باعتبارها مؤسسة متخصصة في مكافحة الفساد، ونشر الوعي به، وبأشكاله المختلفة لدى الجمهور.

ولعل المبادرات التي تطلق، وإقامة المؤتمرات من قبل منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية، تمثل مؤشراً إيجابياً على جهود مكافحة الفساد، وتعكس رغبة صادقة من المؤسسات والهيئات العامة ومنظمات المجتمع المدني لتبادل المعرفة والتجربة في مجال مكافحة الفساد.

على صعيد آخر، تركّز النقابات والاتحادات الشعبية اهتمامها على القوانين والسياسات التي تهم منتسبيها، وتكاد تكون انعكاساً كبيراً لخلفياتها الفكرية والتنظيمية والحزبية، وتلعب الاتحادات والنقابات دوراً أساسياً في تعزيز المشاركة في الحكم، وترسيخ القيم والمفاهيم الاجتماعية.

كذلك فإن التوعية وإدخال مفاهيم مكافحة الفساد في النظام التعليمي على المستويين الجامعي والمدرسي يرسخ هذه المفاهيم، ويساهم في تنشئة أجيال تتبنى هذه القيم وتعتمد عليها، وليس على ثقافة الخوف من المحذور.

أما من حيث حصول المواطنين على المعلومات، فلم يتم إصدار تشريع يتعلق بهذا الشأن، كما أن غياب الهيئات الوطنية لمكافحة الفساد يقلل من فرص حصول المواطنين على المعلومات والملفات التي يحتاجونها، أو حتى مشاركتهم الفاعلة في هذا المجال.

ب. الإطار العملي

إن عدم وجود هيئات وطنية لمكافحة الفساد، يقلل من فرص مشاركة مؤسسات المجتمع المدني والمواطنين في مكافحة الفساد. كما أن وجود بعض المؤسسات الفاعلة في هذا المجال-كمؤسسة أمان- التي أخذت على عاتقها نشر مثل هذه الثقافة، وتوعية الجمهور ومحاولة إشراكه من خلال اللقاءات القانونية وورش العمل أو حتى الحملات الوطنية التي تنظمها لمكافحة الفساد، يساعد في تفعيل المشاركة المجتمعية في التوعية الوقائية من الفساد.

وفي الواقع الفلسطيني، تبرز بعض مؤسسات المجتمع المدني التي تحاول بشكل أو بآخر المساهمة في مكافحة الفساد، حيث نشط بعضها في تنفيذ نشاطات مكافحة الفساد وتعزيز مفاهيم الحكم الصالح، وأطلق العديد منها مواقف تؤكد ضرورة محاسبة الفاسدين، وتعزيز آليات الشفافية لدى المؤسسات العامة والأهلية، كما نفذ بعضها أنشطة في مجال مراقبة الانتخابات الرئاسية والتشريعية والبلدية، وأصدر بعضها تقارير مفصلة حول تصرفات المرشحين والانتهاكات التي حصلت فيها.

ويمكن القول إن مؤسسة أمان كان لها قصب السبق في هذا المجال، حيث بادرت منذ نشأتها إلى التصدي للفساد ومكافحته، وعملت على تنفيذ العديد من البرامج وورش العمل والحملات لتوعية الجمهور حول قضايا الفساد، كما أصدرت العديد من التقارير التي اعتبرها البعض دخولاً في المحذور، وسعت إلى إدخال بعض المفاهيم إلى العمل الحكومي والأهلي من خلال إعدادها مدونات سلوك الموظفين العموميين.

وبشكل عام، يمكن إبراز مساهمات مؤسسة أمان في مكافحة الفساد في المجالات التالية:

- الضغط والتأثير وحشد الأنصار لتعزيز مكافحة الفساد، ونشر مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة.
- إعداد العديد من الدراسات والأبحاث ذات العلاقة بموضوع الفساد، إضافة إلى التقرير السنوي عن حالة الفساد في فلسطين.
- الاحتفال سنوياً باليوم العالمي لمكافحة الفساد، ومنح جوائز النزاهة والشفافية.
- تنظيم حملات التوعية، وإصدار النشرات التثقيفية حول مكافحة الفساد، وإجراء التدريبات على آليات تنفيذها.

ولكن التساؤل الذي يطرح نفسه في هذا السياق هو: هل يتم تنسيق الجهود ما بين مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الحكومية في هذا المجال؟ إن مؤسسات المجتمع المدني أطلقت العديد من المبادرات والوثائق والمواقف في مجال مكافحة الفساد، ومن ضمنها ما قامت به مؤسسة أمان، بالتنسيق مع الحكومة، وبالتعاون مع مؤسسات أهلية أخرى، من إعداد مسودة إطار عام لخطة وطنية شاملة لمكافحة الفساد، تم عرضها على الحكومة سنة ٢٠٠٨، حيث أقر مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بتاريخ ١٨/٨/٢٠٠٨ تشكيل فريق وطني لإعداد خطة وطنية لتعزيز وتطوير الشفافية والنزاهة في العمل العام، ضم في عضويته عدداً من الوزارات والهيئات وبعض مؤسسات القطاع الخاص والمنظمات الأهلية، إضافة إلى مؤسسة أمان، كمثل عن مؤسسات المجتمع المدني، وقد تم الانتهاء من وضع الخطة التفصيلية والإستراتيجية الوطنية لتنفيذها من قبل الفريق تمهيداً لاعتمادها من قبل الحكومة بشكلها النهائي، كما كلف الفريق الوطني أيضاً تطبيق استمارة التقييم الذاتي لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلا أنه لم تتم متابعتها وتنفيذها من قبل الحكومة.^{١٢}

يمكن القول بشكل عام ان هناك بعض مؤسسات المجتمع المدني لها صلة مباشرة واختصاص اصيل في موضوع مكافحة الفساد والتوعية به، والبعض الاخر منها مرتبط ببرامج تخصصه، وهناك البعض الاخر يحاول اطلاق بعض المواقف او محاولات لمكافحة الفساد، ولكن ما يمكن ذكره هنا هو غياب الجهد الجدي المتناسق في التصدي لهذه الظاهرة، ومحاربتها، هذا الى جانب ضعف الوسائل التنفيذية التي قد تملكها هذه المؤسسات، باستثناء تشكيل الفريق الوطني

^{١٢} هناك عدد من المبادرات والوثائق التي أطلقتها مؤسسات المجتمع المدني، للمزيد حول هذا الموضوع انظر ما ورد سابقاً في هذا التقرير، وانظر أيضاً: أمان. السياسات والتشريعات الفلسطينية في مكافحة الفساد، دراسة تحليلية، مرجع سبق ذكره، ص: ٢٩.

لاعداد خطة وطنية لتعزيز وتطوير الشفافية والنزاهة في العمل، والتي لم يكتب لعملها النور على ارض الواقع.

التوصيات:

- تعزيز قيم النزاهة والشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد لدى مؤسسات المجتمع المدني، وتفعيل إنفاذ مدونات سلوك للمؤسسات الأهلية التي تلعب الدور الأكبر في المشاركة المجتمعية.
- تفعيل دور المواطنين في المشاركة في الوقاية من الفساد، من خلال تنظيم برامج وحملات لإشراك المواطنين وتفعيل مشاركتهم في هذا المجال، وتعزيز الوعي لديهم بمفاهيم مكافحة الفساد.
- القيام بالحملات الوطنية التي تستهدف التعريف بمكافحة الفساد.
- توحيد جهود المنظمات الأهلية وبرامجها في مكافحة الفساد.
- أن تكون المبادرة من الحكومة في إشراك المواطنين ومؤسسات المجتمع المدني في الوقاية من الفساد، لجسر الهوة وبناء أواصر الثقة ما بين الحكومة والمواطنين والمجتمع المدني، وذلك من خلال منح هذه المؤسسات العضوية في الهيئات الحكومية التي تعمل في مجال مكافحة الفساد.
- تفعيل إنفاذ مدونات سلوك للمؤسسات الأهلية التي تلعب الدور الأكبر في المشاركة المجتمعية.
- توضيح دور مؤسسات المجتمع المدني تفعيله في المشاركة في الوقاية من الفساد، من خلال حملات التوعية والتثقيف المستمرة.
- تعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني ومشاركتها في المساءلة للوزارة والحكومة من خلال عقد جلسات استماع.
- ممارسة الضغط على مؤسسات السلطة للتقيد بمفاهيم النزاهة والشفافية.

الخامس عشر: مكافحة غسل الأموال

نظمت المادة ١٤ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد موضوع مكافحة غسل الأموال، حيث أشارت إلى أن على الدول أن تتخذ تدابير لاستخدام أفضل الممارسات الدولية، بما في ذلك تحديد العميل والمالك المفيد، ومسك الدفاتر، والإبلاغ عن الممارسات المشتبه فيها؛ ومنح السلطات ذات الصلة القدرة على التعاون وتبادل المعلومات على الصعيدين الوطني والدولي، وإنشاء وحدة استخبارات مالية، ووضع تدابير لاكتشاف حركة الأموال والأدوات المالية المتداولة عبر الحدود ورصدها، وتقديم معلومات ذات مغزى عن المصدر في عمليات تحويل الأموال إلكترونياً، وخضوع تحويلات الأموال التي لا تحتوي على معلومات كاملة عن المصدر إلى مراقبة دقيقة، وتعزيز التعاون العالمي والإقليمي والثنائي بين السلطات القضائية، وأجهزة تنفيذ القوانين، والأجهزة التنظيمية المالية، وذلك لمكافحة غسل الأموال.

أ. الإطار القانوني

إن الإطار القانوني الناظم لمكافحة غسل الأموال في الواقع الفلسطيني هو قرار بقانون مكافحة غسل الأموال رقم ٩ لسنة ٢٠٠٧ الذي نص على إنشاء اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال، ووحدة المتابعة المالية ومقرها سلطة النقد. وقد منح هذا القانون اللجنة مجموعة من الاختصاصات، من ضمنها وضع السياسات العامة لمكافحة الفساد، ووضع السياسة التي توجه عمل الوحدة ... الخ. وتطرق القانون في موادته الأولى إلى تعريف جريمة غسل الأموال وحدد نطاقها بما ينسجم مع الاتفاقية.

وفيما يتعلق بتحديد العميل والمالك المفيد (المستفيد الحقيقي)، نص قانون مكافحة غسل الأموال على أن يقوم المصرف بالتعرف على عملائه (الطبيعيين أو الاعتباريين)، والمستفيد الحقيقي، والتحقق من هوياتهم من خلال الوثائق أو البيانات أو المستندات.^{١٢}

وبخصوص مسك الدفاتر، فإن قوانين الشركات وقانون المصارف رقم ٢ لسنة ٢٠٠٢ (المادة ٤٠)، قد فرض على البنوك العاملة في فلسطين أن تحتفظ دائماً بدفاتر وسجلات تبين حساباتها وعملياتها ومركزها المالي، كما عليها أن تعد في نهاية كل سنة مالية وفقاً للأصول والمعايير المحاسبية بياناتها المالية وحساباتها الختامية التي تعبر بدقة عن نتائج عملياتها خلال تلك السنة.

وفرض قانون مكافحة غسل الأموال على المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية الاحتفاظ بجميع السجلات والمستندات لمدة لا تقل عن عشر سنوات من تاريخ الشروع أو انتهاء المعاملة المالية، أو انتهاء علاقة العمل، وذلك بإيضاح العمليات المالية والصفقات التجارية والتقديرات؛ سواء أكانت محلية أم خارجية، وكذلك الاحتفاظ بملفات الحسابات والمراسلات التجارية وصور وثائق الهويات الشخصية.^{١٣}

كما شدد هذا القانون على مسألة الإبلاغ، فنص في المادة ١٤ «على المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية، في الحالة التي تشبه أو كانت تستند إلى أسس معقولة للاشتباه في أن الأموال تمثل متحصلات جريمة، أو كان لديها علم بواقعة أو نشاط قد يشكل مؤشراً على جريمة غسل الأموال، أن تقدم تقارير بذلك على وجه السرعة إلى الوحدة، وفقاً للتعليمات التي تصدرها الوحدة بهذا الشأن».

وبخصوص تبادل المعلومات، فقد نصت المادة ٤٥ من القانون ذاته على أن «لوحدة المتابعة

^{١٢} مادة ٦ من قانون مكافحة غسل الأموال رقم ٩ لسنة ٢٠٠٧.

^{١٣} المادة ١٠ من قانون مكافحة غسل الأموال رقم ٩ لسنة ٢٠٠٧.

المالية تبادل المعلومات مع الوحدات النظرية بناءً على الاتفاقيات التي توقعها منظمة التحرير الفلسطينية بهذا الخصوص، وبما لا يتعارض مع القوانين السارية في أراضي السلطة الوطنية».

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

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

وفي مجال تحويل الأموال والحصول على معلومات ذات مغزى من المصدر في عمليات التحويل الإلكترونية، يلاحظ أن القانون قد تجاوب مع المتطلبات الواردة في الاتفاقية إلى حد كبير، إذ جاءت مواد القانون منسجمة مع نصوص الاتفاقية، حيث أوجب القانون على المؤسسات المالية التحقق من مصدر التحويلات البرقية، وحفظ المعلومات مدة لا تقل عن عشر سنوات، كما أكد القانون على أن تقوم المؤسسات المالية التي تتضمن نشاطاتها إجراء التحويلات، بما في ذلك التحويلات البرقية والإلكترونية والهاتفية، الحصول على، والتحقق من الاسم الكامل، ورقم الحساب، والعنوان ... الخ.

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

ومن الملاحظ أن القانون لم يتعرض لمسألة التعاون القضائي الدولي في جريمة مكافحة غسل الأموال، نظراً لخصوصية الوضع الفلسطيني واستمرار حالة الاحتلال، ما يضعف السيادة الفلسطينية. وقد خلا القانون من النص على تسليم المتورطين بجرائم غسل أموال وآليات التسليم، ولكنه نص على إمكانية قيام وحدة المتابعة المالية بطلب معلومات من الوحدات النظرية التي وقعت معها منظمة التحرير اتفاقيات ثنائية.

ويمكن القول إن كثيراً من مواد القانون جاءت منسجمة وأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بل إن القانون ذهب أبعد من ذلك بتبنيه الأحكام كافة التي خیرت فيها الدول الأخذ بها من عدمه.^{١٥}

ب. الإطار العملي

لقد تم فعلياً إنشاء اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال بالاستناد إلى قرار الرئيس رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٨، وتضم تسع شخصيات تمثل معظم الوزارات، بالإضافة إلى رئيس سلطة النقد، وعدد من الخبراء الماليين والقانونيين والاقتصاديين. وتجتمع اللجنة أربع مرات في السنة في وحدة المتابعة المالية في مقر سلطة النقد.^{١٦} كذلك تم إنشاء وحدة المتابعة المالية في مقر سلطة

^{١٥} بلال البرغوثي. مراجعة نقدية للقرار بقانون ٩ لسنة ٢٠٠٧ بشأن غسل الأموال، ٢٠٠٩، ص: ٢.

^{١٦} مقابلة شخصية مع الأستاذ رياض عويضة مدير وحدة المتابعة المالية، مقر سلطة النقد بتاريخ ٢٠١٠/١/١٤.

النقد، وهي تمارس أعمالها حالياً، وهي وحدة مستقلة في عملها وفي إدارتها، ويحظر على أي كان التدخل في عملها.^{١٧}

كما أصدرت اللجنة عدداً من التعليمات الخاصة بمكافحة الفساد للبنوك وهيئة سوق رأس المال، شركات التأمين، والرهن العقاري، والسوق المالية. وقد أشارت المادة ٦ من قرار بقانون مكافحة غسل الأموال رقم ٩ لسنة ٢٠٠٧ إلى موضوع التعرف على العميل، ويتم التقييد به وتطبيقه، كما أن اللجنة فصلته بشكل جيد في تعليماتها الموجهة للبنوك.^{١٨}

وفي مجال تحويل الأموال، يلاحظ أن القانون قد تجاوب مع المتطلبات الواردة في الاتفاقية إلى حد كبير، إذ جاءت مواد القانون منسجمة مع نصوص الاتفاقية، حيث أوجب القانون على المؤسسات المالية التحقق من مصدر التحويلات البرقية، وحفظ المعلومات مدة لا تقل عن عشر سنوات، وتشكيل وحدة للمتابعة المالية في سلطة النقد، بالإضافة إلى قيام أي شخص يدخل فلسطين بالإفصاح عن أمواله.

وتلتزم جميع المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية بالاحتفاظ بجميع السجلات والمستندات لمدة لا تقل عن عشر سنوات من تاريخ الشروع أو انتهاء المعاملة المالية، أو انتهاء علاقة العمل، وذلك بإيضاح العمليات المالية، والصفقات التجارية والنقدية؛ سواء أكانت محلية أم خارجية، وكذلك الاحتفاظ بملفات الحسابات والمراسلات التجارية وصور وثائق الهويات الشخصية، وذلك تطبيقاً لما نصت عليه المادة ١٠ من قانون مكافحة غسل الأموال رقم ٩ لسنة ٢٠٠٧.

أما من حيث الإبلاغ، فإن الأساس القانوني له هو المادة ١٤ من قانون مكافحة غسل الأموال، وهناك نماذج معدة لموضوع الإبلاغ ومعتمدة من قبل اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال، بالإضافة إلى أن التعليمات الصادرة عن اللجنة قد أوضحت آلية الإبلاغ.

وفيما يتعلق بتبادل المعلومات، يتم التقييد بما هو وارد في المادة ٤٥ من القانون، من حيث تبادل المعلومات مع الوحدات النظرية، بناء على الاتفاقيات التي توقعها منظمة التحرير الفلسطينية.

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

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

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

^{١٧} المصدر السابق.

^{١٨} المصدر السابق.

تهريب أموال فاسدة من الخارج عبر البنوك لأفراد أو مؤسسات أو شركات تشأ لهذا الغرض.^{١٠٩} وللمحد من هذا النوع من الجرائم، فقد اتخذت العديد من المؤسسات، مثل سلطة النقد، والبنوك المحلية، وهيئة سوق رأس المال، إجراءات احترازية لمحاربة الظاهرة، والتصدي للعمليات المشبوهة والإبلاغ عنها، حيث قامت سلطة النقد استناداً إلى قانون سلطة النقد رقم ٢ لسنة ١٩٩٧ باتخاذ مجموعة من الإجراءات والقرارات بغية استقرار الجهاز المصرفي وحماية الاقتصاد الفلسطيني من سوء الاستخدام والاستغلال، وذلك من خلال:

١. إنشاء وحدة المتابعة المالية، والقيام بتنفيذ خطة مكافحة غسل الأموال، من خلال جمع المعلومات المتعلقة بالعمليات المشبوهة، وتحليلها، وتسليمها إلى الجهات القضائية.
٢. 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.
 - ب. تزويد وحدة المتابعة المالية بالمعلومات اللازمة في الوقت المحدد حول العمليات المشبوهة.
 - ج. تحديث بيانات العملاء، ما يوفر معلومات كافية عنهم، وعن وطبيعة أعمالهم والقصد من فتح الحساب.^{١١٠}

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

- «تطبيق مبدأ اعرف عميلك»: فمن خلال هذا المبدأ يحظر على شركات الوساطة المالية قبول الدفع أو الصرف النقدي (الكاش)، وإنما تتم المعاملات المالية كافة من خلال الحسابات البنكية، وذلك حتى يتسنى للبنوك معرفة حقيقة المتعاملين معها، وهذا أيضاً ما قامت به سلطة النقد وفقاً لقانون سلطة النقد رقم ٢ لسنة ١٩٩٧.
- تطبيق مبدأ سياسات الإفصاح، حيث يتعين على كافة العاملين في الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة، وبخاصة من يشغلون مناصب عليا كالمديرين العامين، وأعضاء مجالس الإدارة، أن يفصحوا عن كافة المعاملات المالية الخاصة بهم وبأقاربهم من الدرجة الأولى، وأن تخضع هذه المعاملات كافة للرقابة والتدقيق.^{١١١}

^{١٠٩} مؤسسة أمان. تقرير حول التجربة الفلسطينية في مكافحة غسل الأموال، ٢٠٠٨، ص: ١٣.

^{١١٠} مؤسسة أمان. تقرير الفساد السنوي للعام ٢٠٠٨، رام الله، ٢٠٠٨، ص: ١٤.

^{١١١} مؤسسة أمان. تقرير الفساد السنوي للعام ٢٠٠٨، مرجع سبق ذكره، ٢٠٠٨، ص: ١٤.

التوصيات:

- ضرورة إعطاء اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال ووحدة المتابعة المالية نوعاً من الاستقلال الإداري والمالي بشكل أكبر.
- إعداد الأنظمة الخاصة بقانون مكافحة غسل الأموال حتى يتم تنفيذه بالشكل الصحيح.
- تكثيف النشاطات التوعوية حول جريمة غسل الأموال.
- تدريب وتأهيل وتوفير الكوادر البشرية المؤهلة على مكافحة غسل الأموال.
- تفعيل دور الجهات المكلفة برفع التقارير المالية عند الشك بوجود شبهة.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً. الأعمال القانونية

- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
- قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨.
- قانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم ٦ لسنة ١٩٩٩.
- قانون السلطة القضائية رقم ١ لسنة ٢٠٠٢.
- القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة ٢٠٠٣.
- قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٤.
- قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٤.
- قرار مجلس الوزراء رقم ١٤٤ لسنة ٢٠٠٤.
- قانون الكسب غير المشروع رقم ١ لسنة ٢٠٠٥.
- قانون التقاعد العام رقم ٧ لسنة ٢٠٠٥.
- النظام المالي للوزارات والمؤسسات الحكومية رقم ٤٣ لسنة ٢٠٠٥.
- القرار بقانون ٥ لسنة ٢٠٠٧ المعدل لقانون التقاعد العام رقم ٧ لسنة ٢٠٠٥.
- قرار مجلس الوزراء رقم (٠٢/٠٤/٠٩/م.و/أ.ق) بتاريخ ١٥/٣/٢٠٠٥.
- قانون مكافحة غسل الأموال رقم ٩ لسنة ٢٠٠٧.
- قرار بقانون الانتخابات العامة رقم ١ لسنة ٢٠٠٧.
- قانون مكافحة غسل الأموال رقم ٩ لسنة ٢٠٠٧.

ثانياً. الكتب

- مؤسسة أمان، مؤسسة مفتاح. مبادئ مدونة السلوك والمعايير الأخلاقية لموظفي القطاع العام.
- مؤسسة أمان. نظام النزاهة الوطني، فلسطين، رام الله، ٢٠٠٩.
- مؤسسة أمان. السياسات والتشريعات الفلسطينية في مكافحة الفساد، دراسة تحليلية. رام الله، ط١، ٢٠٠٨.
- مؤسسة أمان. العطاءات الحكومية، رام الله، ٢٠٠٨.
- مؤسسة أمان. النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، ط١، رام الله، ٢٠٠٧.
- مؤسسة أمان. الأداء المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية/الإيرادات والنفقات خلال العام ٢٠٠٦ والنصف الأول من العام ٢٠٠٧، رام الله، آب ٢٠٠٧.
- مؤسسة أمان. إشكاليات الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، حالة السلطة القضائية، شباط ٢٠٠٧.
- مؤسسة أمان. تضارب المصالح في السلطة الوطنية الفلسطينية، سلسلة تقارير، ١٢، ٢٠٠٧.
- البرغوثي، بلال. مراجعة نقدية للقرار بقانون ٩ لسنة ٢٠٠٧ بشأن غسل الأموال، ٢٠٠٩.

ثالثاً. التقارير

- مجلس القضاء الأعلى. التقرير السنوي الرابع، رام الله- فلسطين، أيار ٢٠٠٩.
- مجلس القضاء الأعلى. التقرير السنوي الثالث، ٢٠٠٧.
- مؤسسة أمان. تقرير حول التجربة الفلسطينية في مكافحة غسل الأموال، ٢٠٠٨.
- مؤسسة أمان. تقرير الفساد السنوي للعام ٢٠٠٨، رام الله، ٢٠٠٨.
- ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير ربع السنوي للعام ٢٠٠٩، رام الله، ٢٠٠٩.
- ديوان الرقابة المالية والإدارية. التقرير السنوي للعام ٢٠٠٨، رام الله، ٢٠٠٨.
- ديوان الموظفين العام. التقرير السنوي للعام ٢٠٠٨، رام الله، ٢٠٠٨.

- هيئة سوق رأس المال الفلسطينية، اللجنة الوطنية لحوكمة الشركات. مدونة قواعد حوكمة الشركات الفلسطينية، ٢٠٠٩.
- الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، ديوان المظالم. التقرير السنوي الرابع عشر، ٢٠٠٨.

رابعاً. المقابلات الشخصية

- مقابلة شخصية مع المهندس بسام جابر، قائم بأعمال مدير دائرة العطاءات المركزية، وزارة الأشغال العامة بتاريخ: ٢٠١٠/١/١٣.
- مقابلة شخصية مع الأستاذ رياض عويضة مدير وحدة المتابعة المالية، مقر سلطة النقد الفلسطينية، بتاريخ: ٢٠١٠/١/١٤.
- مقابلة شخصية مع الأستاذ هشام كحيل المدير التنفيذي للجنة الانتخابات المركزية، مقر لجنة الانتخابات المركزية، رام الله، بتاريخ: ٢٠١٠/١/١٨.

خامساً. المواقع الإلكترونية

- الموقع الرسمي لديوان الموظفين العام: www.gpc.gov.ps
 - الموقع الرسمي لديوان الرقابة المالية والإدارية: www.saacb.ps
 - الموقع الرسمي لصندوق الاستثمار الفلسطيني:
- www.pif.ps/index.php?lang=ar&page=124402202521

