هيئة مكافحة الفساد في فلسطين

(دراسة مقارنة)

إعداد

د. فادي شديد

أ. سنابل بريك

تم قبول البحث للنشر ضمن أعداد مجلة روح القوانين المحكمة

(2017)

قائمة المحتويات

المحتوى.....الصفحة

المقدمة.....1

المبحث الأول: تأسيس هيئة مكافحة الفساد في فلسطين.....6

المطلب الأول: الإطار التشريعي الخاص بتأسيس هيئة مكافحة الفساد في فلسطين....6

المطلب الثاني: تشكيل هيئة مكافحة الفساد والنظام القانوني لأعضائها.....16

المبحث الثاني: مدى فعالية صلاحيات هيئة مكافحة الفساد في فلسطين.....27

المطلب الأول: تقدير اختصاصات هيئة مكافحة الفساد.....27

المطلب الثاني: صلاحيات هيئة مكافحة الفساد وانعكاساتها على الواقع الفلسطيني...38

الخاتمة.....46

قائمة المصادر والمراجع.....48

ملخص

تنعكس ظاهرة الفساد في فلسطين من خلال شيوع العديد من أشكالها المتمثلة في الواسطة والمحسوبية والمحاباة، إضافةً إلى الرشوة وسوء استخدام الموارد والممتلكات العامة واستعمالها لأغراض شخصية، وفي فلسطين فقد تقرر إنشاء هيئة مكافحة الفساد وهي هيئة مستقلة معنية بمكافحة الفساد، تتمتع بوظيفة استقصائية في قضايا الفساد داخل الدوائر والمؤسسات المختلفة والتي قرر القانون الفلسطيني الخاص بمحاربة الفساد اعتبارها في عداد الخاضعين لأحكامه، وتعتبر هذه الهيئة بحكم أهميتها السلطة الرئيسية القائمة على التحري والتحقيق وملاحقة مرتكبي جرائم الفساد في فلسطين.

المقدمة

يعتبر إنشاء هيئة لمكافحة الفساد في فلسطين خطوة هامة تندرج في سياق الدور الذي تلعبه هيئات الرقابة والمساءلة على الصعيد الرسمي في محاربة الفساد، وذلك بالشراكة مع الهيئات القائمة كديوان الرقابة المالية والإدارية، والهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، كما ويأتي تأسيس هيئة مكافحة الفساد في فترة شهدت تحركاً ملحوظاً في مجال التقنين التشريعي الذي تمركز حول قضية تجريم أفعال الفساد.

وفي إطار تعريف المنظمات الدولية لمفهوم الفساد قامت المنظمة الدولية للشفافية بالتعريف عن ظاهرة الفساد بأنها "إساءة استعمال السلطة التي اؤتمن عليها الشخص لتحقيق مصالح شخصية"، مما يؤثر سلباً على مقدرات الدول ونظامها الإقتصادي والإجتماعي جراء ارتكاب السلوكيات المجرمة في القوانين ذات الصلة بقضايا مكافحة الفساد[1].

وقد شهد المجتمع الفلسطيني مرحلةً انتقاليةً توسطت فترة انشغاله في النضال الوطني للتحرر من الإحتلال ومرحلة إقامة الدولة، إلا أن غياب أسس ومبادئ النزاهة والمساءلة والشفافية في أداء المؤسسات الحكومية والأهلية والقطاع الخاص قد كدر معالم هذا التحول، مما حدا إلى اتخاذ خطوات إصلاحية وطرح مفهوم مكافحة الكسب غير المشروع كحل يستهدف إيجاد آلية مساءلة في القطاع العام، واقتصرت تلك الآلية في حينه على منظومة من التشريعات شكلت الأساس القانوني لمكافحة الفساد.

وعلى الرغم من تأسيس هيئة مكافحة الفساد والذي جاء تلبيةً لمطالب الإصلاح في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، والتي أوجدتها الضغوط الأجنبية واشتراطات الدول المانحة، فإن إنشاء هيئة

[1] (بن مشري، وفرحاتي، 2008، ص12)

وسلطة مختصة بمكافحة الفساد يعتبر بحد ذاته استجابةً مباشرة للتدابير الإلزامية التي أوردتها المادة السادسة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، مما يعكس حرص الجانب الفلسطيني على تجسيد الإطار المؤسسي الذي يمكن من وضع أحكام الاتفاقية الأممية حيز النفاذ، وذلك في الوقت الذي لم تكن فيه فلسطين قد حازت بعد مركزها القانوني الجديد كدولة بصفة عضو مراقب لدى هيئة الأمم المتحدة عام 2012.

أهداف الدراسة

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق أهداف عدة تتمثل في:

1- التطرق إلى الجدل الذي سبق تكوين هيئة لمكافحة الفساد في فلسطين، وصولاً إلى تكريس وجودها باعتبارها إحدى مرتكزات محاربة الفساد.

2- رصد مدى تأثير قانون مكافحة الفساد ساري النفاذ على أداء هيئة مكافحة الفساد في ظل الوضع التشريعي الراهن في دولة فلسطين.

3- عقد مقارنة موضوعية فيما بين القانون الفلسطيني الخاص بمكافحة الفساد ونظيره اليمني، وتحديد أوجه التشابه والاختلاف في ظل الأحكام العامة والإلتزامات الواجب تطبيقها ضمن إطار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003.

محددات الدراسة

تتمثل حدود البحث القانونية في نصوص قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل رقم 1 لعام 2005، وقانون مكافحة الفساد في جمهورية اليمن رقم 39 لعام 2006، وكذلك القانون الدولي المتمثل في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003.

إشكالية الدراسة

سوف تعالج الدراسة إشكاليةً رئيسيةً تتمثل في التالي :

ما مدى فعالية هيئة مكافحة الفساد في فلسطين في مجال مكافحة ما يعرف بجرائم الفساد في فلسطين وفقاً لقانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل رقم 1 لعام 2005؟

خطة الدراسة

من أجل الإجابة على الإشكالية المعتمدة أعلاه تم تقسيم الدراسة إلى مبحثين يتناول الأول منهما موضوع تأسيس هيئة مكافحة الفساد في فلسطين، ويتطرق المطلب الأول إلى السند القانوني الذي اعتمد عليه تأسيس هيئة مكافحة الفساد، فيما ويعالج المطلب الثاني مدى استقلالية الهيئة في القيام بدورها على صعيد التدابير الوقائية والعلاجية لمحاربة ظاهرة الفساد.

وبالإنتقال إلى المبحث الثاني سيتم رصد مدى فعالية الصلاحيات الممنوحة لهيئة مكافحة الفساد في فلسطين من خلال المطلب الأول الذي سيعرض اختصاصات هيئة مكافحة الفساد؛ بغية التركيز على نقاط التشابه والاختلاف مع القانون اليمني الخاص بمكافحة الفساد، وقياس مؤشر التجاوب الذي أبداه القانون الفلسطيني مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، أما المطلب الثاني فسيتم مناقشة الصلاحيات الممنوحة لهيئة مكافحة الفساد وفقاً للقانون وملاحظة انعكاساتها على الواقع الفلسطيني ذي الخصوصية التشريعية والسياسية التي لا تفتأ تلقي بظلالها على خطط واستراتيجيات الفساد على مدى السنوات الأخيرة.

وفي نهاية هذه الدراسة ستتعرض الخاتمة إلى الاستنتاجات والتوصيات المقترحة بشأن تطوير دور هيئة مكافحة الفساد في فلسطين.

تساؤلات الدراسة

1- ما هو أثر التنظيم القانوني الحالي على صورة أداء هيئة مكافحة الفساد في فلسطين لاختصاصاتها، من خلال الصلاحيات الممنوحة لها قانوناً؟

2- ما مدى استجابة قانون مكافحة الفساد الفلسطيني لأحكام اتفاقية مكافحة الفساد عام 2003، وذلك بالمقارنة مع مثيله اليمني الذي سجل تقدماً ملحوظاً في مجال تقنين ظاهرة الفساد ومكافحته؟

3- كيف تساهم الأطر التشريعية الوطنية في مساعدة هيئة مكافحة الفساد ؟

أهمية الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى التعمق في موضوع دور هيئة مكافحة الفساد في فلسطين، حيث تبرز الأهمية النظرية في دراسة المركز القانوني لهيئة مكافحة الفساد وفقاً لما ورد في قانون مكافحة الفساد

رقم 1 لعام 2005 وتعديلاته، إضافةً إلى دراسة تكوين الهيئة وهيكلها التنظيمي، واختصاصاتها في الرقابة والمساءلة والمحاسبة الرسمية.

كما وتتمثل الأهمية العملية في تسليط الدراسة الضوء على نقاط الضعف الكامنة في تكوين الهيئة، وصلاحيات هيئة مكافحة الفساد تمهيداً لمعالجتها، وتقديم البدائل والحلول لأصحاب القرار والمؤسسات الرسمية؛ للتصدي للعقبات التي تعيق تحقيق المزيد من إنجازات هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية على الأرض.

منهج الدراسة

تعتمد الدراسة المنهج الوصفي والمنهج التحليلي من خلال استعراض النصوص القانونية وتحليلها؛ لطرح النموذج الأفضل الذي لا بد أن يرقى إليه النص القانوني الحالي في المنظومة التشريعية الفلسطينية على ضوء الإتفاقيات الدولية ذات العلاقة بمكافحة الفساد.

تتبع الدراسة كذلك المنهج المقارن لدراسة مركز هيئة مكافحة الفساد في فلسطين عن طريق عقد مقارنة تتناول نصوص قانون مكافحة الفساد الفلسطيني مقابل قانون مكافحة الفساد في جمهورية اليمن، ويعود سبب اختيار المنهج المقارن إلى كونه المنهج الأكثر ملائمة في سبيل الاطلاع على التجارب القانونية في مكافحة الفساد لدى الدول الأخرى، وموازنتها بالنظام القانوني الوطني؛ تمهيداً للتوصل إلى نتائج محددة تكون قابلة للتحقيق.

الأدبيات السابقة

لقد تناولت العديد من الدراسات والتقارير موضوع الفساد، وقامت بشرح آليات محاربته من خلال شتى الوسائل تبعاً لأسبابه، ومن أهم تلك الأدبيات السابقة التي اعتمدت عليها هذه الدراسة:

1- دراسة للدكتور محمود أبو الرب وآخرون لعام 2009، حيث تركزت حول آليات إصلاح الفساد الإداري والمالي والاقتصادي في مؤسسات السلطة الفلسطينية (رؤية المواطن الفلسطيني)، كما وعالجت الدراسة المراحل التي مرت بها عملية الإصلاح الفلسطيني في ظل السلطة الفلسطينية، وناقشت الآليات الإدارية والمالية والاقتصادية المطلوب اتخاذها لإجراء الإصلاح ومحاربة الفساد في مؤسسات السلطة الفلسطينية، وذلك من زاوية نظر المواطن الفلسطيني الذي يتحمل مسؤولية مشتركة مع صناع القرار في مجال محاربة الفساد.

2- دراسة للأستاذ علي أبو دياك و الأستاذ ناصر الريس لعام 2008، والتي قامت بعرض السياسات والتشريعات الفلسطينية في مكافحة الفساد، من خلال موضوع مدى موائمة التشريعات الفلسطينية لإتفاقية الأمم المتحدة، وطبيعة التشريعات التي تحكم الأراضي الفلسطينية، وكذلك العيوب التي تعتريها في مجال مكافحة الفساد في فلسطين، مع الأخذ بعين الاعتبار ضرورة العمل على ملائمة التشريعات السارية للسياسات التي أقرتها اتفاقية الأمم المتحدة وخاصة ما تعلق منها بتفعيل هيئات مختصة بمكافحة الفساد.

وقد تركزت تلك الأدبيات في بحث الجانب المعلوماتي الخاص بتوصيف ظاهرة الفساد من زاوية قانونية، وعرض التشريعات الخاصة بالإصلاح دونما التعمق في ماهية المؤسسات المعنية بمكافحة الفساد بشكل مباشر كما هو حال هيئة مكافحة الفساد في فلسطين، ويرى الباحثان ضرورة تناول موضوع هيئة مكافحة الفساد في فلسطين، بحيث يتم تسليط الضوء على أركان الهيئة وجوانبها التنظيمية والقانونية، وكذلك الإختصاصات والصلاحيات الموكلة إليها، بالتواؤم مع التدابير الإلزامية التي نصت عليها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، وبالإستعانة بالمنهج المقارن مع أبرز القوانين الإقليمية والخاصة بشأن مكافحة الفساد (القانون اليمني أنموذجاً).

المبحث الأول: تأسيس هيئة مكافحة الفساد في فلسطين

يأتي إنشاء هيئة متخصصة لمكافحة الفساد في فلسطين ضمن الرؤية التي اعتمدت تلبيةً للمشروع الوطني في خلق بنية مجتمعية تسعى إلى محاربة الفساد، وكذلك في سبيل إرساء أنظمة مساءلة فعالة تطال المستويات الإدارية والمالية الحكومية على أقل تقدير ، ولم يكن غافلاً عن الحالة الفلسطينية ضرورة مواكبة التطورات التي تطلبها التحول السياسي الذي رافق المركز القانوني لدولة فلسطين في الأعوام الأخيرة، مما حتم على الفلسطينيين النهوض بالوضع المؤسساتي العام، ورفع حالة التأهب للحصول على نتائج مرموقة لدى التقييم الرسمي محلياً ودولياً، وبما يليق بذاك الإنجاز القانوني الذي سجله الفلسطينيون داخل أروقة منظمة الأمم المتحدة.

يتضمن المبحث الأول والخاص بتأسيس هيئة مكافحة الفساد مطلبين، وسيبحث المطلب الأول في واقع المنظومة القانونية الخاصة بإنشاء هيئة مكافحة الفساد في فلسطين، إضافةً إلى الأحداث التشريعية التي استهدفت الإصلاح وإقرار القوانين الخاصة بمكافحة الفساد صراحةً، بينما سيقوم المطلب الثاني بالتعرض لموضوع اختصاصات هيئة مكافحة الفساد، وإبراز الصلاحيات الممنوحة لها بموجب قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل رقم 1 لعام 2005.

المطلب الأول: الإطار التشريعي الخاص بتأسيس هيئة مكافحة الفساد في فلسطين

قبل الحديث عن موضوع دور هيئة مكافحة الفساد لا بد من التعرف من خلال الفرع الأول من المطلب الأول على الظروف التي سبقت تشكيل الهيئة، والتي بدورها حثت القيادة الفلسطينية على انتهاج سياسة التغيير والإصلاح، أما في الفرع الثاني فسيتم دراسة الجدل الخاص باستقلالية هيئة مكافحة الفساد، من حيث التجاذبات القانونية والواقعية في القضايا الإدارية والمالية في الهيئة، وأثرها على مجريات أخذ القرار في مواضيع محاربة جرائم الفساد في فلسطين.

الفرع الأول: نشأة هيئة مكافحة الفساد

سيتضمن هذا الفرع قسمان، بحيث يختص القسم الأول بالحديث عن حركة الإصلاح التي ظهرت إبان قيام السلطة الفلسطينية، والتي أدت بدورها إلى السعي نحو إقرار آليات ملاحقة الفاسدين، ومن جانب آخر سيتناول القسم الثاني الحديث عن إقرار القانون الخاص بمحاربة الفساد في فلسطين.

أولاً- التطور التاريخي الذي واكب تشكيل هيئة مكافحة الفساد في فلسطين

في أعقاب الانتخابات الرئاسية والتشريعية عام 1996، بدأ الإهتمام بموضوع مكافحة الفساد في فلسطين، حيث ظهرت الحاجة إلى إحداث حركة إصلاح تستهدف نظام الإدارة السائد آنذاك في البناء الداخلي للمؤسسات الحكومية، ويعود السبب في ذلك إلى ما شاب السلطة الناشئة في الحالة الفلسطينية من مظاهر الخلل التي تُرافق عادة مرحلة التحوّل من الثورة إلى الدولة[2]، ومن مرحلة الشرعية الثورية إلى شرعية القانون الأساسي الذي أخذ مكانةً اعتباريةً كدستور مؤقت في فلسطين، تسري السلطة الوطنية الفلسطينية ومؤسساتها والعاملين فيها بموجبه في الضفة الغربية وقطاع غزة[3].

وعلى إثر نشر تقرير هيئة الرقابة العامة عام 1997، سارع رئيس السلطة الفلسطينية الراحل ياسر عرفات إلى تشكيل لجنة لدراسة التقرير وتقديم التوصيات بشأنه، ومن هنا أخذ مفهوم الإصلاحات

---

[2] (أبو الرب وآخرون، 2009، ص38).

[3] (الإئتلاف من اجل النزاهة والمساءلة/ أمان، المؤتمر الوطني لتعزيز النزاهة والشفافية و المساءلة في المجتمع الفلسطيني- رام الله/ غزة- 2002/10/31 /توصيات وأوراق عمل، ص7).

بالتطور والتوسع ليشمل كافة الإدارات العامة في السلطة الفلسطينية، ولا سيما مع قدوم الحكومات اللاحقة منذ عام 2002، ذلك العام الذي شهد قيام المجلس التشريعي بإصدار إعلان يتضمن الرؤية التي يتطلع إليها المجلس، وتشترط إحداث تغيير وتطوير لمؤسسات السلطة على كافة الأصعدة الدستورية والقانونية، إضافةً إلى الجانبين القضائي والمالي[4].

وقد سجل العام 2005 نقلةً نوعيةً عما كان عليه الوضع الإداري والمالي والقضائي والسياسي الفلسطيني من ذي قبل، حيث أصبحت وزارة المالية الفلسطينية هي المرجع الأساسي للمصادر المالية الداخلية والمساعدات الخارجية، إضافةً إلى انتهاج المحاسبة من خلال أجهزة مختصة مثل ديوان الرقابة الإدارية والمالية، ونيابة مكافحة الفساد[5].

وفي شأن الوقاية من الفساد ومحاربته فقد أقرت الحكومة الفلسطينية برنامج الإصلاح الفلسطيني للأعوام 2004 – 2005، حيث تناول البرنامج موضوع الإصلاح في العديد من المجالات الحياتية التي تهم المواطنين في المرافق العمومية، وليتبع تلك الخطوات إصدار قانون هيئة الكسب غير المشروع رقم 1 لعام 2005، كما وتم العمل على إصدار قرار قانون بشأن مكافحة غسل الأموال رقم 9 لعام 2007[6]، والذي نص على تشكيل اللجنة الوطنية العليا لمكافحة غسل الأموال[7]؛ لتقوم فيما بعد بإصدار اللوائح والتعليمات الممهدة لتنفيذ سياسة مكافحة غسل الأموال بالتعاون مع المؤسسات الإشرافية كسلطة النقد، وهيئة سوق رأس المال[8].

وعلى الرغم من وجود مجموعة من القوانين السائدة في الضفة الغربية وقطاع غزة شكلت بمجملها الإطار القانوني لمحاربة الفساد كالقانون الأساسي للسلطة الفلسطينية، وقانون الخدمة المدنية لعام 1998، إلا أن العديد من المطالبات دعت الى إيجاد هيئة خاصة بمكافحة الفساد تبعاً للمآخذ التي سجلت على تلك التشريعات في مجال مكافحة الفساد، ومن أبرز تلك المآخذ ما يلي :

1- تناول القوانين الجنائية كقانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 المطبق في الضفة الغربية، وقانون العقوبات رقم (69) لسنة 1953 الساري المفعول في قطاع غزة، جرائم فساد كالرشوة والإختلاس

---

[4] (أبو دية، 2004، ص3+ ص4).

[5] (المصري، 2010، ص107).

[6] قرار بقانون رقم 9 لعام 2007 بشأن مكافحة غسل الأموال المنشور في جريدة الوقائع الفلسطينية عام 2008، العدد 0.

[7] انظر: المادة 19 من القرار بقانون رقم 9 لعام 2007 بشأن مكافحة غسل الأموال.

[8] (صلاحات، د.ت، ص39).

واستثمار الوظيفة بشكل يتصف بالعمومية، دونما مراعاة لخطورة تلك الجرائم باعتبارها جرائم فساد، مما حال دون معالجتها معالجةً تفصيليةً فيما يتعلق بالفئات الخاضعة للقانون[9]، وماهية العقوبة التي لا بد من رصدها بحق المخالفين، لذا وجب الحث على ضرورة إقرار مشروع قانون العقوبات الفلسطيني الذي خصص الحالات التي يمكن أن تقع فيها جرائم الفساد، إضافة إلى تطرقه لماهية المقصود بالأموال العامة[10]، وتحديده العقوبات الرادعة للجرائم الواقعة عليه[11].

2- خلو تلك التشريعات الخاصة بالأجهزة الرقابية الإدارية والمالية[12] من النص على ما يوجب تمتع موظفيها بالحصانات، والتي تكفل أداءهم لما يعهد إليهم من مهام بحرية تامة[13].

3- عدم اعتماد برامج استقبال شكاوى المواطنين بطريقة تكفل متابعتها والسير فيها وفقاً للمادة 14 من نظام الشكاوى[14]، وحيث تواجه وحدات الشكاوى في مؤسسات السلطة الفلسطينية (في الضفة الغربية وقطاع غزة) مجموعةً من العراقيل ومنها فقر الإمكانيات المادية التي تحول دون تمكين الموظفين المكلفين بمهام المتابعة، وكذلك عدم توفر الرغبة في أخذ تلك الشكاوى على محمل من الجد، في الوقت الذي كانت فيه الإحتجاجات الممثلة بالشكاوى ولا تزال أكثر الأدوات فعاليةً لتحفيز الرقابة الإدارية على أداء الموظف العام[15].

ونتيجة للأسباب آنفة الذكر فقد توثق الإعتقاد بضرورة تأسيس هيئة مستقلة تعنى بممارسة واجبات الرقابة الإدارية والمالية؛ إضافةً إلى ضرورة تمييز موظفي تلك المؤسسة المستقبلية بصلاحيات الضبطية القضائية في ممارسة واجباتهم، ودعماً لهم في سبيل تصويب المخالفات والأوضاع الخاطئة لدى الخاضعين للرقابة.

---

[9] (حرب، 2003، ص62+ ص63).

[10] المادة 226 من مشروع قانون العقوبات الفلسطيني المقترح من قبل وزارة العدل الفلسطينية لعام 2010.

[11] انظر: الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة الواردة في المواد (217- 234) ضمن مشروع قانون العقوبات الفلسطيني لعام 2010.

[12] (بشناق، 2001، ص21).

[13] التشريعات الرقابية وحماية المبلغين عن الفساد في ورشة عمل غدا بصنعاء، 2013، http://www.alwahdawi.net/news_details.php?lng=arabic&sid=10790 ، تاريخ آخر زيارة 2015/8/1.

[14] (الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة/ أمان، 2010، ص22).

[15] (القحطاني، 2014، ص112).

ثانياً- السند القانوني لنشأة هيئة مكافحة الفساد

لقد أصدر الرئيس محمود عباس قراراً بقانون رقم 7 لعام 2010 بهدف تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لعام 2005[16]، وبذلك أصبح القانون المعدل معروفاً بقانون مكافحة الفساد المعدل رقم 1 لعام 2005[17]، والذي يقع على ست وثلاثين مادة، وعلى الرغم من أن المركز القانوني للسلطة الفلسطينية لم يكن يرقى الى مركزها الحالي كدولة عضو في منظمة الأمم المتحدة آنذاك، يلاحظ بأن السلطة الوطنية الفلسطينية لم تألُ جهداً في التعبير عن استعدادها في الوقوف على مبادئ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام 2003، على اعتبار أن اتفاقية مكافحة الفساد لا تعدو على أن تكون حلقة في سلسلة الإتفاقيات الدولية التي تسعى دولة فلسطين إلى الإلتحاق بها، وإدماجها ضمن نظامها القانوني الداخلي، ضمن المحاولات المبذولة في سبيل الإنخراط وكسب دعم المجتمع الدولي وثقة الرأي العام العالمي بالدولة الفلسطينية ومؤسساتها.

ويعد إنشاء هيئة مكافحة الفساد بعد صدور القرار بقانون رقم 7 لعام 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005[18]؛ تطبيقاً لما جاء في المادة 1/6 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي نصت على أن :" تكفل كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات، حسب الاقتضاء، تتولى منع الفساد..."، فإن الإلتزام يقع على الدول بضرورة أن تقوم ووفقاً لنظامها القانوني بإيجاد هيئة أو أكثر تضطلع بمحاربة جرائم الفساد؛ وذلك تنفيذاً للتدابير الوقائية الواردة في اتفاقية مكافحة الفساد[19]، وتختص تلك الهيئات بتبني ووضع السياسات المتعلقة بالتدابير الوقائية لمكافحة الفساد المذكورة في المادة 5 من الإتفاقية، وفي فلسطين فقد نصت المادة 3 من قانون مكافحة الفساد المعدل لعام 2005 على إنشاء هيئة مكافحة الفساد، ومنحها شخصيةً اعتباريةً وكذلك استقلالاً على الصعيدين الإداري والمالي، وبالإمكان القول بوجود رغبة سائدة بين غالبية الدول تتمثل في إنشاء هيئات مكافحة الفساد، وذلك عن طريق إصدار تشريعات مستقلة للتصدي لجرائم الفساد، وقوانين منفصلة تميز الفساد عن باقي القضايا التي تتم معالجتها تشريعياً.

---

[16] قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لعام 2005 المنشور في جريدة الوقائع الفلسطينية عام 2005، العدد 53.

[17] وقد تم إجراء تعديل إضافي بموجب القرار بقانون رقم 13 لعام 2014م بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم 1 لعام 2005.

[18] قانون مكافحة الفساد المعدل رقم 1 لعام 2005 المنشور في جريدة الوقائع الفلسطينية عام 2010، العدد 87.

[19] (الميناوي، د. ت، ص11).

يعتبر التشريع اليمني من التشريعات التي نصت على إنشاء الهيئة قانوناً، ولم يترك ذلك الأمر لقرار يصدر من وزير أو حتى رئيس مجلس الوزراء في الدولة، وحيث أتى القانون رقم 39 لعام 2006 والخاص بمكافحة الفساد في اليمن على إنشاء هيئة مستقلة تسمى (الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد)، وقام بتحديد اختصاصاتها وصلاحياتها والنظام القانوني لها[20]؛ مراعاةً لطبيعة الهيئة، والرغبة في تمكينها من خلال منحها الصلاحيات اللازمة لعملها، والتي بطبيعتها لا يمكن منحها إلا بقانون[21]، ومنها صلاحيات الضبط القضائي والتي تعطي صاحبها سلطات قد تمس وتنتهك الحرية الشخصية للأفراد، وفي وقت لاحق على سن قانون مكافحة الفساد في اليمن تم إصدار قرار من قبل رئيس الجمهورية اليمنية رقم 12 لعام 2007؛ ليقضي بتشكيل الهيئة المذكورة وتسمية أعضائها[22]، وكذلك إصدار اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون رقم 24 لعام 2012، والذي يعنى بإنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية، والقرار رقم 19 لعام 2010 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة الفساد رقم 39 لعام 2006، حيث تناول هذا القرار الحديث عن طبيعة الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد وتكوينها ونظام عملها؛ بهدف تسهيل تنفيذ وتطوير سياسات مكافحة الفساد تبعاً لما ورد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتي تم التصديق عليها في مجلس النواب اليمني من خلال القانون رقم 47 لعام 2005[23].

الفرع الثاني: مدى استقلالية هيئة مكافحة الفساد في فلسطين

يقصد بالإستقلالية في الإدارة المؤسساتية منح الإدارة أو الهيئة مساحة تمكنها من اتخاذ قراراتها دون أن يكون لسلطات الدولة الثلاث أي سطوة على سياسة العمل المنتهجة في تلك المؤسسة، وكلمة الإستقلالية هي كلمة مناقضة للتبعية والإلحاق والضم وما شابهها من مفردات تدل على فقدان الإرادة الحرية أو الاستقلال[24].

وعلى الرغم من كون آليات التنسيق بين المؤسسات الرقابية والسلطة التنفيذية في فلسطين أمر ضروري لضمان حسن سير عمل تلك الهيئات، إلا أنه من غير المقبول لتلك الصلات أن تتحول إلى

---

[20] المادة رقم 5 من قانون رقم 39 لعام 2006 م بشأن مكافحة الفساد في اليمن.

[21] (شعراوي، 2011، ص28).

[22] (الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، 2012أ، ص2).

[23] (الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد في الجمهورية اليمنية، 2012ب، ص3).

[24] (عيساوي، 2008، ص204+ ص205).

مطية للنيل من استقلالية الأخيرة، ولدى التمعن في معالم استقلالية هيئات مكافحة الفساد تظهر الحاجة إلى إيجاد منظومة من القواعد القانونية التي تمكن هيئات الرقابة من ممارسة شؤونها المالية والإدارية بمنأى عن التدخلات غير الموضوعية، وللوقوف على صورة الوضع القانوني لإستقلالية هيئة مكافحة الفساد في فلسطين في الجوانب المالية والإدارية، سيتضمن هذا الفرع أولاً الحديث عن التبعية المالية وموارد الهيئة من جهة، وثانياً سيتم تناول موضوع التبعية الإدارية من جهة أخرى.

أولاً- التبعية المالية

يعد النص على إنشاء الهيئة في القانون أحد أهم الضمانات التي تساهم في مساندة دور الهيئة، وإعانتها على تحقيق أهدافها في الوقاية من الفساد ومكافحته، وعلى الرغم من ذلك يظهر موضوع رفع موازنة هيئة مكافحة الفساد إلى مجلس الوزراء[25] نوعاً من التعارض في النص، ذلك أن تضمين تلك الموازنة في الموازنة العامة لا يحقق الغاية المطلوبة من الهيئة الرقابية على أكمل وجه وإن تم إقرارها بصورة مبدئية من قبل رئيس هيئة مكافحة الفساد، فكيف لهيئة أريد لها أن تتمتع بالإستقلالية المالية يخصص لها في ذات الوقت موازنة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية المندرجة تحت الفئات الخاضعة للرقابة ضمن المادة 2 من قانون مكافحة الفساد النافذ في فلسطين ؟؟؟

إن الأخذ بالحكم السابق ينطوي عليه انطباق وصف المؤسسة العامة الذي تم إيراده في المادة الأولى من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم 7 لعام 1998 على هيئة مكافحة الفساد، والتي نصت على مفهوم المؤسسة العامة في كونها:" أية سلطة أو هيئة أو مؤسسة عامة في فلسطين تتمتع بالشخصية الاعتبارية وتدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية".

ومن الأهمية بمكان تسليط الضوء على خصوصية الوضع الذي يوجب تمييز هيئة مكافحة الفساد من خلاله عن غيرها من المؤسسات الرسمية كالمؤسسات العامة في فلسطين[26]، كسلطة إدارة مرفق البيئة في فلسطين، أو سلطة النقد، أو سلطة المياه، أو سلطة الأراضي، حيث أن المؤسسة العامة وهذه الحالة تمثل إحدى وسائل إدارة المرافق العامة، وتتجه الدولة عادةً إلى اختيارها كأسلوب إدارة المرفق العام في الأحوال التي تقدر فيها أن المصلحة العامة تقتضي منح بعض المرافق العامة قسطاً معيناً من الحرية في الإدارة[27]، وبالتالي لا بد من مراعاة عدم وضع هيئة مكافحة الفساد في تلك الخانة، وقطع

---

[25] المادة 1/3 من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل رقم 1 لعام 2005.

[26] (الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة/أمان، 2007، ص7).

[27] (ادعيس، 2003، ص28).

الطريق أمام حصول تبعية لهيئة مكافحة الفساد الى السلطة التنفيذية؛ ذلك أن الإرتباط بهذه الصورة سيقلص من استقلالية الهيئة في قراراتها المالية والإدارية، ويقيد حريتها في النواحي الإقتصادية والمالية.

ومن الجدير ذكره في ذات السياق بأن غياب السلطة التشريعية عن الصورة الفلسطينية كان له العامل الأبرز في إحالة إقرار موازنة خاصة للهيئة من قبل السلطة التنفيذية، ففي ظل السير الطبيعي لوظائف السلطات الثلاث في الدولة، كان لا بد للسلطة التشريعية أن تقر تلك الموازنة طبقاً للتوصيات التي أوردتها المادة 6 من اتفاقية الأمم المتحدة لعام 2003، والتي نصت في فقرتها الثانية على أن: "تقوم كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها في الفقرة 1 من هذه المادة ما يلزم من الإستقلالية، لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمنأى عن أي تأثير لا مسوّغ له، وينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين، وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للاضطلاع بوظائفهم[28]".

ومن الجدير ذكره أن عدم وجود نظام مشتريات خاص بالهيئة يشكل قصوراً تشريعياً أن يتم تلافيه من خلال إقرار نظام يخص الهيئة دون مؤسسات السلطة التنفيذية، وتطبيق نظام المشتريات الحكومي عوضا عن النظام الحالي[29]؛ بهدف تعزيز مبدأ الاستقلالية[30]، ومنع قيام السلطة التنفيذية بالتفرد في إدارة الشؤون المالية لغيرها من المؤسسات وبالأخص سلطة مجلس الوزراء[31]، فتحديد الموازنات من قبل الحكومة لتغطية أنشطة الهيئة، والتقنين الوزاري لمواردها، لن يكون إلا حاجزاً يحول دون أداء هيئة مكافحة الفساد لواجباتها واختصاصاتها الواردة في القانون.

وعلى صعيد الممارسة العملية فقد أفاد التقرير السنوي الصادر عن هيئة مكافحة الفساد لأعمال الهيئة لعام 2012، بحصول الهيئة على موارد مالية كافية تبعاً لتقديراتها فيما يختص بعملية الإنشاء والنفقات التشغيلية، كما وساهمت المساعدات المقدمة من قبل المانحين الدوليين في إقامة المشاريع متنوعة الأغراض، وكذلك في إقامة الأعمدة التي تكفل وجود مساءلة داخلية في أجهزة الدولة الفلسطينية[32]، ومن ناحية أخرى فقد أورد التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام 2014 توزيعاً مفصلاً لمجموعة التحويلات التي أودعت لدى حساب الهيئة من قبل وزارة المالية، وحيث بلغ مجمل موازنة

---

[28] (مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدّرات والجريمة، 2006، ص17).

[29] (عبير مصلح وآخرون، 2013، ص227).

[30] (التقرير السنوي لعام 2013،2014، ص51).

[31] (أبو دية و حرب، 2006، ص12).

[32] (التقرير السنوي لعام 2012 ، 2013، ص37 + ص38).

2014 المعتمدة ما يعادل قيمته 9,000,000 شيقل، وأفادت البيانات بتحويل ما مقداره 83% من إجمالي قيمة الموازنة المعتمدة للعام 2014[33]، مما يطرح تساؤلاً هاماً حول موضوع التحكم بمقدار المبالغ التي يتم تحويلها من قبل وزارة المالية، وكذلك حول مصير المبالغ المتبقية مما تم اقتصاصه من ميزانية هيئة مكافحة الفساد في فلسطين، وقد تضمن التقرير السنوي لعام 2014 كذلك تحليلاً مالياً موجزاً للنفقات الرأسمالية والإدارية خلال عام 2014 حيث بلغ إجمالي النفقات 1,471,259 دولار[34].

من ناحية أخرى وفي قانون مكافحة الفساد في اليمن الصادر عام 2006، ورد في نص المادة 6 ما يؤكد صراحةً على استقلالية الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد بقولها: "تتمتع الهيئة بالشخصية الإعتبارية ويكون لها استقلال مالي وإداري"[35]، وللهيئة حسب القانون موازنة مستقلة تدرج رقماً واحداً ضمن الموازنة العامة للدولة، كما جاء في نص المادة 18 من قانون مكافحة الفساد في اليمن: "يكون للهيئة موازنة مستقلة تدرج رقماً واحداً ضمن الموازنة العامة للدولة يقترحها رئيس الهيئة ويتبع في إعدادها القواعد والإجراءات المنظمة للموازنة العامة للدولة"، كما وأعطى القانون اليمني رئيس الهيئة صلاحيات وزير المالية ووزير الخدمة المدنية فيما يتعلق باستخدام الإعتمادات المقررة بموازنة الهيئة؛ توقياً لأي تدخل قد يطرأ في الشؤون المالية الخاصة بدوائر الهيئة[36].

ثانياً- التبعية الإدارية

لقد سجل المشرع الفلسطيني تقدماً ملحوظاً من ناحية استقلالية الهيئة حيث قام بمنحها قوة تأثيرية من خلال الإمتناع عن ربطها بجهة رئاسة الوزراء كما قرر المشرع الأردني في المادة 3 من قانون هيئة مكافحة الفساد في المملكة الأردنية[37]، أو بالملك كما فعل المشرع السعودي في المادة 2 من الأمر الملكي لعام 1432 هـ[38]، أو حتى بالأمير كما هو حال هيئة الرقابة الإدارية والشفافية في قطر[39].

---

[33] (التقرير السنوي لعام 2014، 2015، ص56).

[34] (المرجع السابق، ص57+ ص58).

[35] المادة رقم 6/أ من قانون رقم 39 لعام 2006 بشأن مكافحة الفساد في اليمن.

[36] المادة 19 من قانون رقم 39 لعام 2006 بشأن مكافحة الفساد في اليمن.

[37] المادة رقم 3/أ من قانون هيئة مكافحة الفساد لعام 2006 في الأردن.

[38] المادة 1/2 من الأمر الملكي الخاص بتنظيم الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد رقم 165 لعام 1432هـ.

[39] حيث نصت المادة رقم 3 من القرار الأميري رقم (75) لعام 2011 الخاص بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية والشفافية في قطر على الآتي: " تتبع الهيئة الأمير مباشرة، ويكون مقرها مدينة الدوحة".

وبالإنتقال الى الفقرة 3 من المادة 3 من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل لعام 2005، نجد بأنها تنص على قيام رئيس السلطة الوطنية وبناءً على تنسيب مجلس الوزراء بتعيين رئيس هيئة مكافحة الفساد، ويؤخذ على هذا النص منح المشرع صلاحية تعيين رئيس هيئة مكافحة الفساد إلى رئيس السلطة الوطنية، والذي قد يفسره البعض على أنه هيمنة للسلطة التنفيذية على أداء هيئة مكافحة الفساد، قد تؤثر على استقلالية الهيئة لدى ظهور شبهات تفيد بقيام إحدى الجهات الخاضعة لقانون مكافحة الفساد بإحدى جرائم الفساد، وتشابه هذه الحالة وجوب اعتماد قرار الرئيس لرئيس هيئة الرقابة العامة ونائبه[40].

وبالمقارنة مع النصوص التي أوردها القانون اليمني ذات الصلة يلاحظ سعي هذا القانون إلى تشكيل صورة مستجدة للإستقلالية الإدارية للهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، حيث تبنى قانون مكافحة الفساد اليمني في مجال تعيين أعضاء الهيئة طريقة تزكية مجلس النواب أحد عشر شخصاً من قائمة المرشحين من أجل تولي منصب عضو في الهيئة، وذلك من خلال الاقتراع السري[41]، ولم يقتصر الحديث على تبيان الكيفية التي يعين بها أعضاء هيئة مكافحة الفساد، بل وطال الأمر رئيس الهيئة بحيث يكون اختياره قائماً على انتخابات يجريها أعضاء مجلس الهيئة في أول اجتماع لهم، وذلك وفقاً لما أفادت به المادة 9/ج بخصوص انتخاب رئيس الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، حيث نصت على أنه: "ينتخب أعضاء الهيئة في أول اجتماع لهم من بينهم رئيساً لهم ونائباً للرئيس وتوزع المهام بين الأعضاء بقرار من أغلبية أعضاء الهيئة، على أن يعاد انتخاب رئيس الهيئة ونائبه كل سنتين ونصف"[42].

ولكن وبالرغم من حرص القانون اليمني على تهيئة الظروف الملائمة لعمل الهيئة، فإن تلك المبادرات لن تتمتع بالمصداقية أو الإستقلالية طالما كان مجلس الشورى من صنع السلطة التنفيذية في الدولة، فمجلس الشورى الذي يختار ويقدم إلى مجلس النواب قائمة الترشيح جميع أعضائه قد سبق تعيينهم من قبل جهة السلطة التنفيذية بقرارات صادرة عن رئيس الجمهورية، مما يعرض استقلالية الهيئة إلى خطر التدخلات الخارجية على مجلس الشورى[43]، والذي لا بد أن يعتمد طريقة معينة في اختيار المرشحين دون طريقة التعيين من قبل السلطة التنفيذية، ليقال بوجود جدية في خلق هيئة وطنية مستقلة

---

[40] المادة رقم 3 من قانون رقم 17 لعام 1995 بشأن هيئة الرقابة العامة.

[41] المادة 9/د من قانون رقم 39 لعام 2006 بشأن مكافحة الفساد في اليمن.

[42] المادة 11/ج من قانون رقم 39 لعام 2006 بشأن مكافحة الفساد في اليمن.

[43] (محسن، 2010، ص98+ ص99).

تعنى بأمور مكافحة الفساد على الأرض، ولن تكون عملية الترشيح أكثر إقناعاً وتأثيراً من دون الإستعانة بشركاء محايدين محل ثقة الجمهور، لا ثقة السلطة التنفيذية فحسب.

ويشار إلى أن تضمين القوانين بما فيها قانون مكافحة الفساد الفلسطيني وقانون مكافحة الفساد في اليمن النظام القانوني لرئيس الهيئة وأعضائها يعد أحد الوسائل الرئيسية التي تمكن تلك الهيئات من أداء واجباتها في مجال مكافحة الفساد، ودون الخضوع تحت أي ضغط أو تأثير من جانب أي جهة أو شخص معين[44]، عملاً بأحكام الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد الداعية إلى ضرورة توفير الإستقلالية والموارد المادية والبشرية للهيئات الوطنية العاملة في هذا المجال[45].

وتلعب المساءلة القانونية دوراً هاماً في تأمين استقلالية المؤسسات القائمة على محاربة الفساد، وإبراز واقع تلك النواحي المالية والإدارية في الهيئة على الصعيدين الرسمي والمحلي، ويلاحظ في هذا المجال خضوع هيئة مكافحة الفساد في فلسطين لرقابة ديوان الرقابة المالية الإدارية في النواحي المالية والإدارية، وذلك حسب أحكام المادة 23 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لعام 2004، والتي نصت على: " تنفيذ السياسات الخاصة بالرقابة والتفتيش بما يضمن تعزيز الشفافية والمصداقية والوضوح في أعمال الحكومة والمؤسسات والهيئات العامة ومن في حكمها.[46]"، مما يفيد بوجود نظام مساءلة تلزم من خلاله هيئة مكافحة الفساد بالكشف عن نشاطاتها المالية والإدارية لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية.

أما بالنسبة إلى حق الجمهور في المساءلة على هيئة مكافحة الفساد، فلا يوجد نص قانوني يفرض على الهيئة الإعلان عن تقاريرها السنوية التي تقوم بتسليمها إلى رئيس الدولة على الموقع الإلكتروني الرسمي للهيئة، أو بالوسائل المطبوعة، لذا فإن هذه المساءلة لا زالت مفقودةً حتى وقت كتابة هذه السطور.

---

[44] (شعراوي، مرجع سابق، ص31).

[45] حيث نصت الفقرة الثانية من المادة رقم 6 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 على أن :" تقوم كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها في الفقرة ١ من هذه المادة ما يلزم من الاستقلالية، لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمنأى عن أي تأثير لا مسوغ له. وينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين، وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للاضطلاع بوظائفهم.".

[46] المادة 7/23 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004 المنشور في جريدة الوقائع الفلسطينية عام 2005، العدد 53.

المطلب الثاني: تشكيل هيئة مكافحة الفساد والنظام القانوني لأعضائها

لقد نصت المادة 3 من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل لعام 2005 على أحكام متعلقة برئيس هيئة مكافحة الفساد، وأعضاء المجلس الإستشاري للهيئة، وسيتم في هذا المطلب تناول تلك القضايا في الفرع الأول، بينما سيختص الفرع الثاني في بحث الإطار القانوني المطبق على موظفي هيئة مكافحة الفساد.

الفرع الأول: كيفية تعيين رئيس هيئة مكافحة الفساد وأعضائها

لقد نص قانون مكافحة الفساد الفلسطيني على صلاحية رئيس السلطة الفلسطينية في إصدار القرار بتعيين رئيس هيئة مكافحة الفساد، وذلك بناءً على تنسيب مقدم من مجلس الوزراء، ومن الشروط التي تم إيرادها في قانون مكافحة الفساد والواجب انطباقها على من يتولى منصب رئيس الهيئة أن يكون فلسطينيا من أبوين وجدين فلسطينيين وألا يتمتع بأية جنسية أخرى، وأن يكون من ذوي الكفاءة والاختصاص، ومن تلك الشروط كذلك ألا يكون قد صدر بحقه حكم قطعي من محكمة مختصة في جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة أو جريمة من جرائم الأموال[47].

وقد أورد قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل لعام 2005 طريقة اختيار رئيس هيئة مكافحة الفساد وذلك من خلال قيام رئيس السلطة الوطنية وبناء على تنسيب مجلس الوزراء بتعيين رئيس للهيئة[48]، بينما يعين نائبا لرئيس الهيئة بناء على قرار من رئيس السلطة الفلسطينية، وتنسيب رئيس الهيئة ليتولى هذا النائب مهام رئيس الهيئة حال غيابه[49]، وفي اليمن فقد نص قانون مكافحة الفساد في اليمن رقم 39 لعام 2006 على قيام أعضاء الهيئة بانتخاب أحدهم رئيساً للهيئة وذلك في أول اجتماع لهم، كما ويختارون نائباً له بقرار من أغلبية أعضاء الهيئة، على أن يعاد انتخاب رئيس الهيئة ونائبه كل سنتين ونصف[50]، مما قد يشكل مأخذاً على الكيفية الواردة في القانون الفلسطيني في تعيين رئيس الهيئة من قبل السلطة التنفيذية، والتي قد تحد بشكل أو بآخر من استقلالية أداء هيئة مكافحة الفساد.

كما وقد خلا التشريع الفلسطيني من اشتراط القيود على الأنشطة السياسية والأنشطة الأخرى الخاصة برئيس الهيئة، فعلى الرغم من عمومية الشروط الواردة بخصوص تعيين رئيس هيئة مكافحة

---

[47] المادة 4 من قانون مكافحة الفساد المعدل رقم 1 لعام 2005.

[48] المادة3/3 من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل لعام 2005.

[49] المادة 8/3 من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل لعام 2005.

[50] المادة 11/ج من قانون رقم 39 لعام 2006 بشأن مكافحة الفساد في اليمن.

الفساد، كان لا بد من الحرص على أن يتمتع رئيس الهيئة بشروط استثنائية متخصصة ومؤهلات تثبت حرصه، وتفانيه الكامل في مجال مكافحة الفساد؛ وذلك من أجل سد الذرائع التي قد تجعل من أصحاب النفوذ أكفاء وجديرين بتولي مناصب من هذا القبيل، الأمر الذي يذهب بإنجازات الهيئة وآمالها في التقدم أدراج الرياح، من ناحية أخرى فقد حظر القانون اليمني على رئيس الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد الجمع – بأي حال من الأحوال – بين عضوية الهيئة وأية وظيفة عامة أو خاصة[51]؛ حرصا على ضمان استقلالية العاملين في الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، علماً بأن هذا النص على عدم جواز الجمع بين العضوية والأعمال الأخرى يشمل كلاً من الرئيس والأعضاء، وفي ذات الوقت فقد أشارت المادة 17 إلى عدم جواز مباشرة موظفي الهيئة أي عمل أو نشاط من شأنه أن ينتقص من حيادية الهيئة أو استقلاليتها[52]، وهذا الشرط قد خلا منه كذلك القانون الفلسطيني.

وتمتد مدة رئاسة الهيئة وفقا لأحكام المادة 6 من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل إلى فترة 7 سنوات تكون غير قابلة للتجديد، أما في القانون اليمني يعاد انتخاب رئيس الهيئة ونائبه بعد مرور فترة سنتين ونصف السنة[53]، والتي تعد فترة قصيرة المدة مقارنةً بالمدة التي حددها المشرع الفلسطيني، حيث قد لا تكفي لغايات تنفيذ سياسات الهيئة على نحو يبعث على الإستقرار، والنهج على وتيرة ثابتة الخطى دونما التعرض للبلبلة التي تثيرها عملية إعادة انتخاب رئيس الهيئة ونائبه، كما ولم يأت القانون اليمني على عدم جواز تجديد مدة رئاسة الهيئة كما هو الحال في قانون مكافحة الفساد الفلسطيني.

ومن الجدير ذكره أن القرار بقانون رقم 7 لعام 2010 والذي جاء ليعدل قانون مكافحة الفساد لعام 2005، قد ألغى دور المجلس التشريعي في المصادقة على تعيين رئيس الهيئة بشكل غير مبرر، وعلى الرغم من تعطيل الأمر الواقع لدور ذلك المجلس، لا يمكن اعتبار هذا الإستثناء لعمل المجلس التشريعي الوارد في القانون المعدل خطوةً جاءت في محلها[54]، وبما ينسجم مع أحكام المادة 2/6 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، والتي تؤكد على ضرورة منح الهيئة ما يلزمها من الإستقلالية بما يمكنها من الإضطلاع بوظائفها.

---

[51] المادة 17/أ من قانون مكافحة الفساد في اليمن رقم 39 لعام 2006.

[52] المادة 17/ب من قانون مكافحة الفساد في اليمن رقم 39 لعام 2006.

[53] المادة 11/ج من قانون مكافحة الفساد في اليمن رقم 39 لعام 2006.

[54] (أبو شمس، 2011، ص65).

وقد عهد قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل رقم 1 لعام 2005 إلى رئيس هيئة مكافحة الفساد بتشكيل مجلس استشاري لم يحدد التشريع له عدداً معيناً من الأعضاء على سبيل الحصر، بل واكتفى باشتراط تمتعهم بالخبرة والكفاءة، ويتمثل دور هذا المجلس من خلال إبداء المشورة غير الملزمة تجاه رئيس الهيئة[55]، مما يعطي الرئيس الضوء الأخضر للأخذ بتلك التوصيات الصادرة عن المجلس أو تنحيتها جانباً، وعليه فقد جانب المشرع في هذه المرة الصواب وذلك من خلال عدم تنظيمه تلك الجزئية على النحو الذي يحول دون تفرد رئيس الهيئة بإتخاذ القرارات وإصدار التعليمات التي تمس أبرز مهام الهيئة في مكافحة الفساد، ويشار إلى أن صلاحية تعيين نائب رئيس هيئة مكافحة الفساد قد منحت إلى رئيس السلطة الوطنية وذلك بتنسيب رئيس الهيئة[56]، مما يعزز بدوره حصر زمام الأمور في اتخاذ القرارات لدى رئاسة الهيئة.

وفي قانون مكافحة الفساد في اليمن رقم 39 لعام 2006 وتحديداً في المواد 9-19، وكذلك قرار رئيس الجمهورية رقم 19 لعام 2010 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة الفساد في المادة 11، تم تضمين طرق اختيار كل من رئيس وأعضاء الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، حيث ارتأى المشرع اليمني طريقة الترشيح من أجل تعيين أعضاء الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، ووفقاً للفقرات (ج، د، هـ، و) من المادة 9 من قانون مكافحة الفساد رقم 39 لعام 2006 يقدم مجلس الشورى إلى مجلس النواب قائمة مرشحين تتضمن ثلاثين شخصاً ممن تتوفر فيهم الشروط المشار إليها أعلاه، ويزكي مجلس النواب عن طريق الإقتراع السري أحد عشر شخصاً من بين قائمة المرشحين، ومن ثم ترفع هيئة رئاسة مجلس النواب إلى رئيس الجمهورية أسماء الأحد عشر الفائزين بأغلبية الأصوات ليصدر قراراً بتعيينهم، وفي حال خلو مكان أي عضو من أعضاء الهيئة يصدر رئيس الجمهورية قراراً بتعيين المرشح الذي يلي الأحد عشر الفائزين في عدد الأصوات لبقية المدة[57].

وإلى جانب رئاسة الهيئة فقد أوجد قانون مكافحة الفساد النافذ في اليمن جهازاً تنفيذياً يتولى المواضيع الفنية والإدارية والمالية[58]، وكذلك أميناً عاماً يصدر بتعيينه قرار من رئيس الهيئة بعد موافقة أغلبية أعضائها، وهو مسؤول أمام الهيئة عن إدارة وتسيير النشاط اليومي للجهاز التنفيذي[59]، بينما اقتصر

---

[55] المادة7/3 من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل رقم 1 لعام 2005.

[56] المادة8/3 من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل رقم 1 لعام 2005.

[57] المادة 9/(ج، د، هـ، و) من قانون مكافحة الفساد في اليمن رقم 39 لعام 2006.

[58] المادة 12/أ من قانون مكافحة الفساد في اليمن رقم 39 لعام 2006.

[59] المادة 12/ب من قانون مكافحة الفساد في اليمن رقم 39 لعام 2006.

النموذج الفلسطيني على إيجاد دوائر داخل هيكلية هيئة مكافحة الفساد تعنى بتلك الإختصاصات الممنوحة لها بموجب القانون.

وفيما يختص بمدة عضوية هيئة مكافحة الفساد، فقد حدد القانون اليمني لمكافحة الفساد لعام 2006 مدة العضوية لتصل حد خمس سنوات غير قابلة للتجديد، في حين تتم تنحية كل من رئيس الهيئة ونائبه بعد مرور سنتين ونصف؛ من أجل إعادة انتخاب من سيحل خلفاً لشاغل تلك المراكز[60]، في حين أن هذا الأمر يفتقد لدى التشريع الفلسطيني والذي سها عن تحديد مدة عضوية الهيئة؛ مما يجعل من تلك العضوية سارية على نحو مفتوح زمنياً.

وتعزيزاً لمبادئ الرقابة والشفافية يلزم رئيس الهيئة بتقديم إقرار عن ممتلكاته وممتلكات الزوج، وكذلك الأولاد القاصرين قبل مباشرته لعمله، على يتم الإحتفاظ بتلك الذمم لدى المحكمة العليا[61]، إلا أن ذلك الإلزام لم يقرن بآلية تضمن متابعة الذمة المالية وتجديدها من قبل رئيس هيئة مكافحة الفساد، ولم يأت في القانون كذلك على ما يشير إلى ضرورة إجراء مناقشة للذمة المالية، وخصوصاً بعد مرور فترات زمنية معينة على تقديم الإقرار المالي الأول لدى استلام المنصب، من جهة أخرى أوجب قانون مكافحة الفساد الفلسطيني على كافة العاملين في هيئة مكافحة الفساد الإفصاح عن ممتلكاتهم، وممتلكات أزواجهم القاصرين قبل تولي مهامهم في الهيئة، على اعتبار أن تلك الإقرارات تمثل إحدى الوسائل الرقابية على أعضاء هيئة مكافحة الفساد أنفسهم، ويتم الاحتفاظ بالإقرارات المالية بالنسبة لهؤلاء العاملين في مقر الهيئة[62]، أما وفي قانون مكافحة الفساد اليمني يلاحظ بأن أعضاء الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد ملزمون بتقديم إقرارات فيما يتعلق بذممهم المالية إلى هيئة رئاسة مجلس النواب[63]، ولم يذكر القانون اليمني حكماً خاصاً بشأن إقرار الذمة المالية لرئيس الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد كما هو الحال في القانون الفلسطيني.

الفرع الثاني: التنظيم القانوني لموظفي هيئة مكافحة الفساد في فلسطين

واصل قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل رقم 1 لعام 2005 فيما تبقى من فقرات المادة الثالثة تنظيم كيفية تعيين الموظفين في هيئة مكافحة الفساد، حيث نصت الفقرة الخامسة من المادة

---

[60] المادة 11/ج قانون مكافحة الفساد في اليمن رقم 39 لعام 2006.

[61] المادة 9/3 من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل رقم 1 لعام 2005.

[62] المادة 9/3 من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم 1 لعام 2005.

[63] المادة 10 من قانون رقم (39) لسنة 2006م بشأن مكافحة الفساد في اليمن.

المذكورة على قيام رئيس الهيئة باختيار عدد من الموظفين والمستشارين؛ من أجل تمكين الهيئة من القيام بمهامها، على أن يتم تحديد درجاتهم ورواتبهم ومكافآتهم وعلاواتهم وجميع حقوقهم الوظيفية والمالية بموجب نظام خاص بذلك، وفي العام 2011 قام مجلس الوزراء بإصدار قرار يحمل الرقم 7 لعام 2011، والخاص بنظام موظفي هيئة مكافحة الفساد، حيث تناولت نصوصه مختلف المواضيع المتعلقة بسير عمل هؤلاء الموظفين، وفي اليمن فقد أحال قانون مكافحة الفساد لعام 2006 الموضوعات الخاصة بموظفي الجهاز التنفيذي للهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد إلى الأحكام الواردة في قانون الخدمة المدنية والقوانين النافذة، وفي هذا الفرع سوف يتم تناول التنظيم القانوني لموظفي الهيئة من حيث التطرق لآليات التعيين وقضايا الرواتب والعلاوات، وانتهاءً بقضايا الإجراءات التأديبية المتخذة بحق المخالفين من الموظفين.

أولاً- تعيين الموظفين:

لقد اشترط نظام موظفي هيئة مكافحة الفساد رقم 7 لعام 2011 لتعيين شخص ما موظفاً لدى الهيئة عدة متطلبات منها: أن يكون فلسطينياً، وأن يكون من ذوي الكفاءة والاختصاص، كما ولا بد أن يشهد له بالنزاهة وحسن السمعة، وألا يدان من محكمة مختصة بأية جريمة مالية أو مخلة بالشرف والأمانة، ويلاحظ بأن الاشتراطات السابقة والتي أتى على ذكرها نظام موظفي هيئة مكافحة الفساد قد سبق إدراجها ضمن قانون مكافحة الفساد في المادة الخامسة من القانون، فيما أضاف النظام المذكور وجوب حصول من يرغب بإشغال الوظيفة على الحد الأدنى من المؤهلات والخبرات الملائمة[64]، علاوةً على ضرورة استكمال إجراءات ومسوغات التعيين كافة، وفق الأنظمة والتعليمات المعمول بها في الهيئة، وأن يجتاز بنجاح الإختبارات التي تقررها الهيئة[65].

ويذكر بأن القانون الفلسطيني وكذلك نظام موظفي الهيئة لم يتطرقا إلى قيود محددة على الموظفين بعيد انتهاء فترة عملهم في الهيئة، والتي أتاحت لهم الإطلاع على العديد من الأسرار الوظيفية، لذا يطرح تساؤل هام في هذا المقام حول ما إذا أراد شخص ما التقدم لشغل وظيفة مدرجة في ملاك هيئة مكافحة الفساد، وسبق أن تمت إدانته بعقوبة جزائية مخلة بالشرف والأمانة، فهل من الإمكان محو الحكم بالإدانة في حال قام ذلك الشخص باسترداد اعتباره بحكم القانون، أو بحكم قضائي؟

---

[64] المادة 5/7 من نظام موظفي هيئة مكافحة الفساد رقم 7 لعام 2011 .

[65] المادة 6/7 من نظام موظفي هيئة مكافحة الفساد رقم 7 لعام 2011.

لا شك بأن الحكم بعقوبة جناية أو جنحة يؤدي من الإنتقاص من شخصية المحكوم عليه ويحول دون استعادة مكانته السابقة في المجتمع، حيث وعلى إثر الحكم الجزائي يتم حرمان الشخص من بعض الحقوق السياسية والمدنية، ويوصم بوصمة تحول دون اندماجه مرةً أخرى في المجتمع، وعلى الرغم من تقنين قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم 3 لعام 2001 لموضوع رد الاعتبار في القانون الجنائي[66]، نجد بأن قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل قد امتنع عن معالجة تلك القضية في أي موضع منه، وكذلك موقف نظام موظفي هيئة مكافحة الفساد رقم 7 لعام 2011، حيث أقصت الفقرة 4 من المادة 7 من رد إليه اعتباره من تولي وظيفة ما في هيئة مكافحة الفساد في فلسطين، وكان النص صريحا بحرمان من تمت إدانته من محكمة مختصة بأي جريمة مالية أو مخلة بالشرف والأمانة من قبول تعيينه موظفا لدى الهيئة[67].

وقد انتهج المشرع في قانون مكافحة الفساد ونظام موظفي هيئة مكافحة الفساد نهجاً مخالفاً لما سبق إقراره من شروط للتعيين للوظيفة العمومية في قانون الخدمة المدنية رقم 4 لعام 1998، وتحديداً ما أفادته الفقرة 4 من نص المادة 24 بضرورة أن يكون المرشح للوظيفة العامة "متمتعاً بحقوقه المدنية غير محكوم عليه من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يرد إليه اعتباره"[68].

أما بالنسبة إلى تنظيم التشريع الفلسطيني لآثار رد الاعتبار، كما هو النص على أن: "يترتب على رد الاعتبار محو الحكم القاضي بالإدانة بالنسبة للمستقبل، وزوال كل ما يترتب عليه من آثار جنائية، ...والحرمان من الحقوق والمزايا"[69]، لم يحدد المشرع الفلسطيني الحقوق التي سيتم استردادها في حال تم رد الاعتبار، والتي حرم منها بسبب الإدانة بعقوبة جنائية أو جنحية، وقد قامت تشريعات عربية بتحديد تلك الحقوق والمزايا صراحةً من خلال قوانين العقوبات لديها، وفلسطينياً فقد كان ذلك الحرمان ضمنياً من خلال اشتراط عدم محكومية من يتقدم لشغل وظيفة عمومية كما جاء النص عليه آنفاً[70]، ومن جانب آخر فقد أورد المشرع الفلسطيني مثالاً على استثناء لإسترداد الحقوق في حالات رد الإعتبار،

---

[66] المواد 436-452 من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم 3 لعام 2001.

[67] المادة 4/7 من نظام موظفي هيئة مكافحة الفساد رقم 7 لعام 2011.

[68] المادة 4/24 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لعام 1998.

[69] المادة 451 من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم 3 لعام 2001.

[70] (خليفة، 2014، ص73).

حيث جاء في نص المادة 16 من قانون السلطة القضائية الفلسطيني[71]: "يشترط فيمن يولى القضاء: 3- ألا يكون قد حكم عليه من محكمة أو مجلس تأديب لعمل مخل بالشرف ولو كان قد رد إليه اعتباره أو شمله عفو عام"[72].

وبذلك يستنتج بنص القانون وجود استثناء ضمني يستدل به خلال التمعن في أحكام قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل، ونظام موظفي هيئة مكافحة الفساد، والتي رأت في تشكيل رئيس وأعضاء هيئة مكافحة الفساد، وتعيين موظفي الهيئة قضايا لا تحتمل التسامح والصفح عمن أدين بجرائم كالرشوة، والاختلاس، وجميع الجرائم المخلة بالشرف والأمانة، لذلك لم يفتح المشرع الفلسطيني المجال أمام المدانين بتلك الجرائم لتبوّءِ المراكز الرسمية والتي تعتبر محاربة الفساد فيها هي أولى أولوياتها، وإن حصل ذاك الشخص على رد الإعتبار بنوعيه القانوني والقضائي، لذا فإن رد الإعتبار وحسن سيرة الشخص وسلوكه النزيه سيمنحه مكانته الطبيعية كسائر أفراد المجتمع، وسيسترد بموجبه الحقوق التي تم حرمانه منها بموجب الحكم الجزائي، إلا حق تولي وظائف محاربة جرائم الثقة العامة ومكافحة الفساد.

ومن ناحية أخرى يلاحظ بأن القانون اليمني الخاص بمكافحة الفساد لم يبد ذلك الحزم الذي تعامل به المشرع الفلسطيني في مجال تعيين موظفي الهيئة، حيث سمح القانون اليمني لأي شخص تم الحكم عليه بحكم بات في قضية من قضايا الفساد أو قضية مخلة بالشرف والأمانة، بأن يتقدم للترشح لعضوية الهيئة ما دام قد رد إليه اعتباره، في الوقت الذي قرر فيه المشرع اليمني سريان القواعد العامة في قانون الخدمة المدنية اليمني على موظفي هيئة مكافحة الفساد [73]، والتي لم تشر إلى رد الاعتبار في موادها، بل اكتفت لغايات التوظيف اشتراط الجنسية اليمنية، وأن يتمتع باللياقة الصحية المطلوبة للوظيفة، وأن يكون مستوفيا للحد الأدنى من المتطلبات والمؤهلات التي تشترطها الوظيفة[74].

وفي اليمن كذلك فقد نصت المادة 12 من قانون مكافحة الفساد رقم 39 لعام 2006 على سريان شروط شاغلي الوظيفة العامة (قانون الخدمة المدنية والنظم النافذة) على موظفي الجهاز التنفيذي[75]، وأفاد قرار رئيس الجمهورية رقم 19 لعام 2010 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة الفساد رقم 39

---

[71] قانون السلطة القضائية الفلسطيني رقم 1 لعام 2002 المنشور في جريدة الوقائع الفلسطينية عام 2002، العدد 40.

[72](خليفة، مرجع سابق، ص78).

[73] المادة 9/ب من قانون مكافحة الفساد في اليمن رقم 39 لعام 2006.

[74] انظر: شروط المرشح للتعيين في الوظائف العامة/ المادة 22 من قانون رقم 19 لعام 1991 بشأن الخدمة المدنية في اليمن.

[75] المادة 12/هـ من قانون مكافحة الفساد في اليمن رقم 39 لعام 2006.

لعام 2006 بضرورة عمل الهيئة على تشكيل طاقمها الوظيفي، من خلال النقل أو الندب من الأجهزة الحكومية طبقا لأحكام قانون الخدمة المدنية والقوانين السارية، وذلك بالقدر الذي يمكنها من ذلك دونما أن يتسبب ذلك بعرقلة العمل الوظيفي في بقية المؤسسات الحكومية[76].

ثانياً- سلم الدرجات والرواتب:

لقد تضمن نظام موظفي هيئة مكافحة الفساد في فلسطين رقم 7 لعام 2011 إيراد سلم درجات الوظائف في الهيئة، حيث احتوى على تقسيمات تضمنت أربع فئات، كما ويشتمل هذا السلم على عشر درجات، ويتحدد موقع كل وظيفة من الوظائف المعتمدة على هيكلية الهيئة ضمن الفئات الواردة في هذا النظام حسب قيمة الوظيفة في الهيئة، فيما تعتمد قيمة الوظيفة بناءً على عدة جوانب منها ما يتعلق بالمستويات الفنية حيث التخصص في مجال الوظيفة، وكذلك الدرجة الأكاديمية المطلوبة لأدائها، إضافةً إلى حجم الصلاحيات المرتبطة بالوظيفة ومستوى الإشراف، كما ويؤخذ بعين الاعتبار درجة تعقيد المشكلات المتعلقة بالوظيفة، وضغوطات العمل لغايات تحقيق الهيئة أهدافها[77].

وفي اليمن فقد أورد قانون الخدمة المدنية المطبق على موظفي الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد أسس تقسيم الوظائف والتي تعتمد كل مجموعة منها على طبيعة الإختصاص وصعوبة وتعقيد الواجبات ومستوى المسؤوليات، ومن المجموعات المذكورة في القانون: مجموعة وظائف الإدارة العليا، ومجموعة الوظائف الإشرافية، ومجموعة الوظائف التنفيذية، ومجموعة الوظائف الحرفية والمساعدة[78]، ويقوم نظام الأجور على مبادئ وأسس كربط الأجر بطبيعة العمل، والأهمية الاقتصادية والاجتماعية للوظيفة، وتهدف تلك المبادئ إلى تحفيز الموظفين وتوفير الشعور بالرضا الوظيفي لدى شاغلي الوظيفة العامة[79].

ثالثاً- الإجراءات التأديبية:

لقد أورد نظام موظفي هيئة مكافحة الفساد في فلسطين رقم 7 لعام 2011 آليةً منظمةً في التعامل مع مرتكبي السلوكيات التي تعتبر مخالفةً للقوانين المعمول بها، كما وتناول النظام موضوع تشكيل لجنة التحقيق، وأحكام التظلم بالنسبة لقرار إنزال العقوبة قبل أن تصبح نهائية، ومن تلك العقوبات التي ساقها النظام: التنبيه الخطي، والإنذار، والحسم من الراتب بما لا يزيد عن 15%، وكذلك الحرمان من العلاوة

---

[76] المادة 52 من قرار رئيس الجمهورية رقم 19 لعام 2010 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة الفساد رقم 39 لعام 2006.

[77] المادة 3 من نظام موظفي هيئة مكافحة الفساد رقم 7 لعام 2011.

[78] المادة 16 من قانون الخدمة المدنية في اليمن رقم 19 لعام 1991.

[79] المادة 19 من قانون الخدمة المدنية في اليمن رقم 19 لعام 1991.

السنوية، وأخيراً الفصل من العمل[80]، وقد أورد قانون الخدمة المدنية في اليمن طائفةً من العقوبات التأديبية التي يتم إيقاعها حسب جسامة المخالفة وبعد إجراء التحقيق، ومنها التنبيه والإنذار، والحرمان من العلاوة السنوية، وتخفيض الراتب والفئة معاً، وتأجيل موعد استحقاق الترفيع، كما وقد حدد المشرع آلية تشكيل المجلس التأديبي وصلاحياته، وتناول كذلك قضايا تتعلق بحالات توقيف الموظف، والإحالة إلى القضاء.

لقد أحسن المشرع الفلسطيني في قيامه بتخصيص نظام لموظفي هيئة مكافحة الفساد، حيث يعد إقرار النظام المذكور استجابةً لحساسية ذلك العمل الذي لا بد له من أن يستقل عن بقية الأعمال في المؤسسات الحكومية، والتي غالباً ما توصم بحالات الفساد المستشرية فيها، لذا وجب إحاطة الموظفين في الهيئة بأنظمة تكفل تحفيزهم وفي ذات الوقت فرض الواجبات التي تتطلبها طبيعة عملهم والتي تقتضي الحفاظ على سرية البيانات التي تقع في دائرة علمهم، أو يحصلون عليها بموجب عملهم، وبحكم مركزهم الرسمي في الهيئة، وقد أدرك المشرع اليمني تلك الأهمية من خلال النص على كون سريان قانون الخدمة المدنية ونظم الترقية والتقييم والتأديب على موظفي الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، لا يخل بحق الهيئة في اعتماد نظام خاص بالمكافآت والحوافز التي تتطلبها طبيعة العمل في الهيئة[81].

وعقب الإطلاع على الأحكام القانونية الخاصة بموظفي هيئات مكافحة الفساد يلاحظ ووفقاً لما قضت به المواد 30 و32 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بأن المادة 7 من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني قد قررت تمتع رئيس وموظفي الهيئة بالحصانة عن كل ما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيذ الواجبات المناطة بهم في البحث والإستدلال والملاحقة القانونية، وعلى الرغم من ذلك كان من الأحوط على المشرع منح تلك الحصانة لتشمل كافة العاملين في الهيئة، وليس حصرها في فئة الموظفين فحسب، كما ولا بد من التعرض للمواضيع ذات الصلة بالحصانة الوظيفية بصورة أكثر دقة[82]، وعلى ذلك يستدل من نص المادة 2/30 من اتفاقية الأمم المتحدة، والتي أكدت على ضرورة اتخاذ ما يلزم من تدابير لإرساء أو إبقاء توازن متناسب بين أي حصانات وامتيازات قضائية ممنوحة لموظفيها العموميين من أجل أداء وظائفهم، وتأتي هذه اللفتة في الإتفاقية بغية إتاحة إمكانية القيام بعمليات تحقيق وملاحقة ومقاضاة فعالة في جرائم الفساد، ولا سيما بأن تلك الحصانات الممنوحة لأعضاء الهيئة ستحمي الأعضاء

---

[80] المادة 50 من نظام موظفي هيئة مكافحة الفساد رقم 7 لعام 2011.

[81] المادة 64 من قرار رئيس الجمهورية رقم 19 لعام 2010 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة الفساد رقم 39 لعام 2006.

[82] (المركز الفلسطيني لإستقلال المحاماة والقضاء/ مساواة، 2013، ص18).

قضائياً، بحيث يتعذر الإدعاء عليهم أو على أحدهم، أو ملاحقتهم بأي مسؤولية مدنية أو جزائية تتعلق بقيام أي منهم بمهامه، ومنها التحري في الجرائم المنصوص عليها في القانون[83].

وقد كان على المشرع الفلسطيني أن يصرح بحصانة رئيس هيئة مكافحة الفساد وموظفي الهيئة عند التعيين وكذلك لدى انتهاء الخدمة، حيث لا بد من أن تتوفر الحصانة التي تقي الأشخاص المذكورين من أن يتم عزلهم أو نقلهم أو إحالتهم على التقاعد أو فرض عقوبات مسلكية عليهم إلا بقرار من المجلس التشريعي، وكذلك يجب أن يتم توفير ضمانات لموظفي الهيئة تكفل لهم أداء مهامهم[84]، وفي اليمن فقد غاب مفهوم حصانة العاملين في الهيئة عن القوانين الخاصة بمكافحة الفساد مما يعتبر قصوراً يجب تداركه تشريعياً لتحقيق الأمن اللازم لعمل الموظفين.

[83] (غنطوس، 2014، ص34).

[84] انظر: (سمير أبو شمس، مرجع سابق، ص112).

المبحث الثاني: مدى فعالية صلاحيات هيئة مكافحة الفساد في فلسطين

لكي تحقق هيئة مكافحة الفساد أهدافها بكفاءة وفعالية لا بد من منحها اختصاصات رقابية وإشرافية، وسلطات تخولها توجيه وإعداد الخطط من أجل حماية النزاهة من الفساد، وعلى ذلك الأساس فإن هذا المبحث يقسم إلى مطلبين، بحيث يتناول المطلب الأول منهما الحديث عما ورد من اختصاصات في نص المادة 8 من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل، بينما يختص المطلب الثاني بدراسة طبيعة الصلاحيات الممنوحة لهيئة مكافحة الفساد.

المطلب الأول: تقدير اختصاصات هيئة مكافحة الفساد

في هذا المطلب سيتم استعراض أبرز الإختصاصات التي وردت في قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل من خلال فرعين، سيتعرض الأول منهما إلى الاختصاصات التنظيمية لهيئة مكافحة الفساد، أما الفرع الثاني فسيتضمن الإختصاصات القضائية للهيئة.

الفرع الأول: الإختصاصات التنظيمية لهيئة مكافحة الفساد

سيتناول الفرع الأول من هذا المطلب اختصاصات هيئة مكافحة الفساد بشأن إقرار الذمة المالية في المؤسسات المحلية في المجتمع الفلسطيني، وكذلك اختصاصات هيئة مكافحة الفساد في مجال التوعية والإرشاد حول قضايا مكافحة الفساد، إضافة إلى اختصاصات المراجعة للهيئة في فحص مدى تواؤم التشريعات ونصوص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

أولاً- اختصاصات هيئة مكافحة الفساد بشأن إقرار الذمة المالية

تشتمل هذه الاختصاصات الوقائية على حفظ جميع الإقرارات المالية، وطلب أية بيانات أو إيضاحات متعلقة بها[85]، كالبيانات الخاصة بالأموال المنقولة وغير المنقولة المملوكة، وكذلك الأسهم والحصص في الشركات، والحسابات في البنوك، والنقود والحلي والمعادن والأحجار الثمينة، ومصادر دخلهم وقيمة هذا الدخل، إضافة الى ما عليهم من ديون، وفحص الذمة المالية للخاضعين لأحكام هذا القانون[86]، ويشكل الإقرار المالي علاوةً على وقاية المال العام من المساس والإعتداء حمايةً ودفعاً لكافة

---

[85] المادة 1/8 من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل رقم 1 لعام 2005.

[86] يعتبر إفصاح الموظف عن ممتلكاته قبل تولي مهام وظيفته من أهم مبادئ النزاهة، والتي تعرف بأنها "حق كل فرد من المواطنين في الوصول إلى البيانات المتعلقة بالعاملين في أجهزة الدولة على وجه الخصوص في سبيل المساعدة على اكتشاف الفساد" انظر: (السبيعي، 2010، ص9).

الشبهات التي قد تحوم حول المكلف نفسه، فالبيان عن الأملاك المسجلة في نطاق ذمته وذمة زوجه وأبناءه يدرأ عنه الشكوك الموجهة إليه بخصوص نزاهة تصرفاته الوظيفية، فيما ويدرج تحت الإختصاصات الوقائية كذلك إعداد الأطر القانونية اللازمة للإدلاء بالذمة المالية لفئات المسؤولين في الدولة[87]، حيث تعد هذه الخطوة من أهم اختصاصات الهيئة التي تصب في مجال مراقبة تضخم ثروات الموظفين، من أين اكتسبوها وكيفية الربح؛ وذلك بهدف رصد حركة الأموال الخاصة بهم، كما أن تحقيق أكبر قدر من الشفافية مرتبط بآليات المساءلة في المؤسسات المختلفة؛ ففي الوقت الذي يعجز فيه الموظف عن إثبات مصدر الزيادة على مبلغ معين مما يحصل عليه بسبب وظيفته ومركزه، فإنه سيكون محلاً للمحاسبة من منطلق حماية الوظيفة العامة من الإتجار بها، والتكسب الغير مشروع بسببها[88].

وقد تم البدء بتوزيع إقرارات الذمة المالية على المكلفين الخاضعين لقانون مكافحة الفساد الفلسطيني في عام 2012 وبلغ عدد الإقرارات الموزعة على المكلفين الخاضعين 20,068 إقراراً فيما بلغ عدد الإقرارات المستلمة فعليا لغاية نهاية العام 2014 15,217 إقراراً، على أن تستمر عملية تسليم الهيئة ضمن ما يعرف بالمهلة القانونية[89].

في المقابل فقد نص قانون الإقرار بالذمة المالية في اليمن لعام 2006 على العديد من الإجراءات التي من شأنها إلزام كافة العاملين في وحدات الخدمة العامة بتقديم إقرارات الذمة المالية إلى الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد؛ من أجل ممارسة صلاحياتها بتحليل تلك الإقرارات[90]، وإحالة من ثبتت مخالفتهم لأحكام قانون الإقرار بالذمة المالية إلى القضاء[91]، إضافة إلى ما أورده قانون مكافحة الفساد في اليمن من وجوب تقديم أعضاء الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد إقراراتهم بالذمة المالية إلى هيئة رئاسة النواب[92].

ويتضح تبعاً لما سبق ضرورة اقتداء المشرع الفلسطيني بالمشرع اليمني في مجال سن قانون يختص بإقرارات الذمة المالية، وحيث أن المشرع اليمني قد أوكل مهمة تنفيذ قانون الإقرار بالذمة المالية للهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد قبل إنشاء الهيئة؛ فإن ذلك سيؤدي إلى خلق تناغم تشريعي فيما بين قانون

---

[87] (الشهري، 2014، ص70).

[88] (ربايعة، 2014، ص36+ ص37).

[89] (التقرير السنوي 2014، هيئة مكافحة الفساد/ فلسطين، 2015، ص50+ ص51).

[90] انظر: المادة 4 من قانون الإقرار بالذمة المالية رقم 30 لعام 2006 في اليمن.

[91] المادة 7 من قانون الإقرار بالذمة المالية رقم 30 لعام 2006 في اليمن.

[92] المادة 10 من قانون مكافحة الفساد في اليمن رقم 39 لعام 2006.

الإقرار بالذمة المالية مع قانون مكافحة الفساد[93]؛ وبالتالي تحقيق أهداف السياسة التشريعية ومن ضمنها السياسة الجنائية للدولة.

ثانياً- اختصاصات هيئة مكافحة الفساد في مجال التوعية والتثقيف

يبرز للمجتمع دور هام في مجال مكافحة جرائم الفساد، وذلك من خلال ما جاءت به المادة الثامنة من قانون مكافحة الفساد، ويأتي ذلك بالتزامن مع دور هيئة مكافحة الفساد في نشر التوعية على الأصعدة والمستويات الوطنية الرسمية وغير الرسمية[94]، حيث تبرز أهمية الشفافية والمساءلة والمحاسبة، فعندما يشارك المجتمع في الرقابة والإشراف فان السياسة العامة تصبح محكومة بضوابط تقلل من فرص الفساد، وتحول دون استغلال السلطة من قبل جميع السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية.

وقد أفردت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المادة 13 لتدعو الدول الأطراف إلى إشراك المجتمع في نشاطات منع الفساد ومحاربته، وبما يفي بمقتضيات المادتين 5 و6 من الإتفاقية الأممية، وتحديداً المادة 5 والتي أشارت إلى ضرورة أن: "تقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة ومنسقة لمكافحة الفساد، تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة"[95]، ويتوزع هذا الاختصاص إلى عدة أدوار تقوم هيئة مكافحة الفساد بموجبها بالتوعية، وتقديم العون بالشراكة مع مؤسسات الدولة ومؤسسات المجتمع المدني، ومن أبرز هذه المستويات:

1- اختصاص تعزيز المؤسسات التعليمية في أنشطة التوعية ومناهضة الفساد

يأتي هذا الاختصاص تلبيةً للحاجة المتزايدة لتنشئة الأجيال القادمة على مفاهيم محاربة الفساد، ومن ضمن الجهود المبذولة من قبل الهيئة في هذا الجانب قيامها وفي الآونة الأخيرة على دعم إطلاق مسابقات لطلاب المدارس فيما يتعلق بأشكال الفساد، إضافةً إلى تنظيم عدد من ورشات العمل التي تمحورت حول الدور التربوي لمكافحة الفساد، حيث استهدفت تلك الفعاليات مدراء ومديرات التربية والتعليم في مختلف المحافظات الفلسطينية[96].

---

[93] (الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، مرجع سابق أ، ص20).

[94] المادة 5/8 من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل رقم 1 لعام 2005.

[95] المادة 5 من اتفاقية الأمم المتحدة مكافحة الفساد عام 2003.

[96] (التقرير السنوي لعام 2013، ص11+ ص12).

وفيما يتعلق بتنظيم المؤتمرات التي تختص بمكافحة الفساد لا بد من تكثيف نشاطات التوعية بمخاطر وآثار الفساد والتي يؤخذ على ما تم إنجازه منها قصرها على أماكن بعينها، وفترات موسمية دون أخرى في العام، كما ولا بد من التنبه إلى تغطية قطاع التربية والتعليم والعاملين فيه، وكذلك الطلاب في المدارس، والأمر سيان فيما يتعلق بالفعاليات المقامة في رحاب الجامعات والكليات في فلسطين، حيث تفتقر سياسة توعية الشباب في الحرم الجامعي إلى عقد محاضرات على نحو ممنهج، علاوة على وجود افتقار واضح لعملية إدماج مفاهيم مكافحة الفساد في المناهج التعليمية المقررة لتدريس المراحل الأساسية فالثانوية وأخيراً المرحلة الجامعية[97].

وعلى صعيد الأبحاث العلمية في مكافحة الفساد فإن هيئة مكافحة الفساد لم تنظم مسابقات تعنى ببحث ظاهرة الفساد ومكافحته في فلسطين، عدا عن مسابقات رسم الكاريكاتير[98]، كذلك لم تقم بتخصيص أية جوائز لأفضل الأبحاث في موضوع الفساد، في الوقت الذي تنظم فيه مؤسسات المجتمع المدني كالإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة/ أمان مسابقات سنوية لأفضل البحوث المتخصصة في إحدى موضوعات الفساد، والتي تفتح الباب أمام الباحثين بمن فيهم طلبة الجامعات للمشاركة فيها[99].

من ناحية أخرى وفي اليمن فقد نص قرار رئيس الجمهورية لعام 2010 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة الفساد على أهمية تصميم مادة تعليمية للوقاية من الفساد، تواكب مراحل التعليم العام والجامعي[100]، ولتعزيز أهمية التعليم في مجال مكافحة الفساد ترى الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد أن من الواجب تخصيص أيام معينة في التقويم الدراسي السنوي لإجراء محاضرات توعية بشان مكافحة الفساد، وتشجيع وتمويل الدراسات الجامعية المتخصصة في مجال مكافحة الفساد[101].

---

[97] (الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص45).

[98] (التقرير السنوي 2014، 2015، ص19+ ص31).

[99] الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة/ أمان، دليل جائزة أفضل بحث في مواضيع مكافحة الفساد،2015، http://www.aman-palestine.org/data/uploads/files/%D8%AF%D9%84%D9%8A%D9%84%20%D8%AC%D8%A7%D8%A6%D8%B2%D8%A9%20%D8%A7%D9%81%D8%B6%D9%84%20%D8%A8%D8%AD%D8%AB%202015)(1).pdf، آخر زيارة 2015/7/22.

[100] المادة 6/84 من قرار رئيس الجمهورية رقم 19 لعام 2010 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة الفساد رقم 39 لعام 2006

[101] (الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص45).

2- اختصاص التنسيق مع وسائل الإعلام

لابد لهيئة مكافحة الفساد في هذا الإختصاص أن تقوم بالتعاون مع وسائل الإعلام في الكشف عن المعلومات التي تصب في شأن مكافحة الفساد، على أن هذه الشراكة لها عدة جوانب منها ما يختص بمنع ممارسة الفساد، وكذلك ملاحقة المتورطين في تلك الجرائم والكشف عنها لصالح توعية شرائح المجتمع بطبيعة الأفعال المنضوية ضمن إطار التجريم، ومن خلال هذا الطرح تجدر الإشارة الى ضرورة العمل على مواجهة ثقافة السرية الرسمية في المؤسسة العامة من خلال استخدام الآليات القانونية لإلغاء هذه الثقافة السارية، والتجاوب مع حق المواطن في حرية الإطلاع، كما ولا بد من أن يتركز الحديث حول التعريف بأهمية حرية الإطلاع، والآليات الإجرائية للوصول إلى المعلومات، وسبل الحفاظ على الوثائق، وكذلك الحصول عليها[102].

ويرى الباحثان ضرورة توخي الشريك الإعلامي الموضوعية في تناوله الصحفي لحالات الفساد، فلا يحيد عن غايات النشر للمصلحة العامة، إلى غايات النكاية والكيد والإساءة الى السمعة؛ وذلك لما يسببه من آثار سلبية قد تحدثها البلبلة في أوساط المواطنين، وبالتالي قد تترك انطباعاً سيئاً لديهم حول آلية عمل الموظف العمومي، وتجعلهم يفقدون الثقة في مصداقية عمل الدوائر الحكومية في الوطن، وإذا كانت محاسبة المشتبهين بارتكاب الفساد مقيدة بإحدى أبرز المبادئ القانونية الأساسية على الإطلاق وهي قرينة البراءة، وكل متهم بريء حتى تثبت إدانته، فمن باب أولى أن يتوخى الإعلامي المصداقية قبيل نشر أية معلومات ذات صلة تتعلق بمتهمي قضايا الفساد والمنظورة من قبل المحكمة المختصة.

وفي القانون اليمني وعلاوة على ما جاء في المادة 25 من قانون مكافحة الفساد من تعزيز مشاركة منظمات المجتمع المدني بما فيها المؤسسات الإعلامية، فقد نصت المادة 84 من قرار رئيس الجمهورية رقم 19 لعام 2010 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة الفساد على ضرورة الترويج لمكافحة الفساد عن طريق الإعلام[103]، وكذلك نشر ثقافة الواجب الوطني والقانوني في التبليغ عن جرائم الفساد، بل وقد جاء القرار على إلزام الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد على تزويد وسائل الإعلام المختلفة بالمادة الإعلامية التي تكفل إطلاع الرأي العام على إنجازات الهيئة في ملاحقة المخالفين[104]، وتفتقد المنظومة

---

[102] (عبير مصلح وآخرون، مرجع سابق، ص95).

[103] المادة 3/84 من قرار رئيس الجمهورية رقم 19 لعام 2010 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة الفساد رقم 39 لعام 2006.

[104] المادة 86 من قرار رئيس الجمهورية رقم 19 لعام 2010 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة الفساد رقم 39 لعام 2006.

القانونية في مجال مكافحة الفساد في فلسطين ذلك النوع من التعليمات التي تحتم على هيئة مكافحة الفساد تقديم البيانات لوسائل الإعلام المحلية.

3- التوجيه الديني وأثره في مكافحة الفساد

تعد التوعية الدينية من أهم السياسات الفاعلة في سياق ترسيخ ثقافة رفض مظاهر الفساد؛ لما للوازع الديني من أهمية وفائدة كبرى تتمثل في إيقاظ الضمير الديني لدى المواطنين، والذي يشكل بدوره وقايةً من الوقوع في الجريمة، ولا يخفى على أحد ما للوازع الديني من أهمية في تسهيل الإثبات والإبلاغ عن جريمة الفساد التي تتسم بالسرية؛ وذلك بسبب التعتيم المشترك من قبل الجناة، والذي تغطيه الإرادة الجماعية للمجتمع نحو كتمانها أو استحسانها، ولذلك ينبغي مناهضة ثقافة الكتمان على جرائم الفساد من خلال تذكير من عاين أو شاهد تلك المخالفات بالواجب الديني الملقى على عاتقه بضرورة التبليغ تنفيذاً لحكم الله عز وجل[105].

ثالثاً- اختصاصات مراجعة التشريعات الفلسطينية في مكافحة الفساد

تهدف هذه الإختصاصات إلى رسم الإستراتيجيات واقتراح السياسات التشريعية اللازمة لمنع الفساد ومكافحته[106]، وإجراء مراجعة دورية لخطط التوعية ذات الصلة لمعرفة مدى كفايتها[107]، وفي خضم تلك الإختصاصات تكون الهيئة ضليعة في مجال تحقيق الأهداف الواردة في الإستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد، والأدوار الواردة في المنظومة الوطنية للنزاهة في فلسطين[108]، ومتابعة تنفيذها مع الجهات المعنية، ورصد نتائجها وتقويمها ومراجعتها.

وعلى سبيل تطوير السياسات التشريعية في فلسطين، فقد أصدر الرئيس محمود عباس المرسوم رقم 5 لعام 2012 بشأن تشكيل اللجنة الوزارية لإعداد التقييم الذاتي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛ بهدف تحقيق المواءمة بين التشريعات الفلسطينية في مكافحة الفساد، وبين التشريعات الدولية وفي مقدمتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، وقد تمركزت اختصاصات تلك اللجنة حول عملية جمع النصوص القانونية، والمعلومات المتعلقة بمواضيع مكافحة الفساد من مختلف الجهات

---

[105] (الفرفور، 2003، ص248+249).

[106] المادة 6/8 من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل رقم 1 لعام 2005.

[107] المادة 8/8 من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل رقم 1 لعام 2005.

[108] (النظام الوطني للنزاهة 2013، 2014، ص6).

المعنية في السلطة الوطنية، وتقييمها بغية الاستفادة منها، وقد انتهت عملية التقييم لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة أواسط عام 2013، تمهيداً للإنتقال إلى مستويات التقييم الرسمي على الصعيد الدولي.

وبمراجعة الإطار القانوني لمكافحة الفساد في فلسطين، وعلى الرغم من إقرار مدونة سلوك الوظيفة العامة من قبل مجلس الوزراء بموجب قرار رقم 6 لعام 2012، يلاحظ بأنه لم يتم إقرارها بصورتها النهائية بعد، لذا لا بد من حث الخطى نحو إقرار هذه المدونة والتي تعد نتاج جهود عدة أطراف وطنية ودولية، ولكي تشكل بدورها سابقة يحتذى بها في طريق إعداد مدونة سلوك خاصة بموظفي مكافحة الفساد في الهيئة[109].

وقد ورد في قانون مكافحة الفساد في اليمن ما يختص بشأن التدابير التشريعية التي تتعلق بدراسة وتقييم التشريعات العقابية في قضايا جرائم الفساد، من الناحيتين الإجرائية والموضوعية[110]، كما وأوضحت استراتيجية مكافحة الفساد في اليمن ضرورة العمل على إقرار القوانين التي يفتقدها نظام النزاهة ومكافحة الفساد كقانون حماية المبلغين، وتعديل القوانين التي تعيق جهود مكافحة الفساد[111].

الفرع الثاني: الإختصاصات القضائية لهيئة مكافحة الفساد

ويتضمن هذا الفرع اختصاصات إنفاذ القانون والتحقيق والملاحقة القضائية، إضافةً إلى اختصاصات هيئة مكافحة الفساد بشأن التعاون الدولي في مكافحة الفساد والوقاية منه.

أولاً- اختصاصات هيئة مكافحة الفساد في الملاحقة القضائية

تشمل تحديد إجراءات واضحة لتمييز قضايا الفساد والتحقيق في الشكاوى التي تقدم بخصوص تلك الجرائم[112]، والتحقق من الشبهات التي تقترف من الأشخاص الخاضعين لقانون مكافحة الفساد، وجدير بالذكر أن الإختصاص المتمثل في التحقيق والذي أسند للنيابة العامة وفقاً لأحكام قانون الإجراءات الجزائية بقولها: "تختص النيابة العامة دون غيرها بالتحقيق في الجرائم والتصرف فيها"[113]، قد طرأ عليه ما يفيد وبحسب قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل بإنشاء نيابة عامة منتدبة للعمل مع هيئة مكافحة الفساد، بحيث تم منح هذه النيابة سلطة التحقيق في كافة جرائم الفساد في فلسطين، لذلك فإن صلاحية

---

[109] انظر: مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة، الإئتلاف من اجل النزاهة والمساءلة، د.ت.

[110] المادة 20/ أ من قانون مكافحة الفساد في اليمن رقم 39 لعام 2006.

[111] انظر: الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص32+ ص33.

[112] المادة 3/8 من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل رقم 1 لعام 2005.

[113] المادة 55 قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم 3 لعام 2001.

التحقيق في جرائم الفساد أصبحت من اختصاص أعضائها المنتدبين حصراً للعمل في هيئة مكافحة الفساد[114].

ومما يرتبه هذا الاختصاص النوعي في قضية التحقيق الابتدائي وجوب قيام نيابة هيئة مكافحة الفساد بالانتقال بين الدوائر المختلفة في المحافظات الفلسطينية؛ بغية اتخاذ إجراءات التحقيق في جريمة من جرائم الفساد المرتكبة، كسماع الشهود، واستجواب المتهمين، والإستعانة بالخبراء، فيما ويؤخذ على ذلك النص من حصر الإختصاص إمكانية ظهور عوائق مادية تتمثل في تعذر التواجد في مسرح الجريمة، وهذا بدوره قد يجعل من الإختصاص النوعي للنيابة المنتدبة لمكافحة الفساد حملاً ثقيلاً على كاهلها[115]، في الوقت الذي لم يأخذ فيه المشرع الفلسطيني ببدائل تتيح إقامة التعاون فيما بين النيابة العامة والنيابة العامة لمكافحة الفساد.

وتبعاً لما سبق تبيانه ينبغي على المشرع الفلسطيني الإحاطة بموضع القصور ذاك، وفتح المجال أمام تفويض صلاحيات التحقيق عن طريق إنابات مقدمة من النيابة المختصة بالتحقيق في جرائم الفساد إلى أعضاء النيابة العامة صاحبة الإختصاص العام في التحقيق في دوائر ومحافظات الوطن، وإلا فسيبقى هذا الإختصاص النوعي في التحقيق للنيابة المنتدبة لمكافحة الفساد يراوح مكانه، ولن يخرج في حقيقته عن طور التحقق لا التحقيق[116].

ويلاحظ بأن المشرع الفلسطيني لم يقصر صلاحية البحث والتحري في قضايا الفساد على جهة محددة من مأموري الضبط القضائي، وبالتالي فإن صلاحية مأموري الضبط القضائي بالبحث والتقصي وجمع الاستدلالات عن جرائم الفساد ثابتة بموجب الصلاحيات العامة لهؤلاء، والمنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية[117].

ويتبين عقب تحليل الإختصاصات المحلية لهيئة مكافحة الفساد في فلسطين، بأن تلك الإختصاصات قد غلب عليها طابع التوسع، فيما وتنطوي بعض البنود على التكرار كما هو حال البندين 5 و7، ومن المآخذ الواردة على البند 7 حصره إعداد النشرات الدورية التي تبين مخاطر الفساد على المؤسسات الحكومية دون مؤسسات القطاعين الخاص والأهلي مما يتناقض مع انطباق وسريان قانون

---

[114] المادة 9 مكرر 2 /4 من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل رقم 1 لعام 2005.

[115] (فرحان والنقيب، 2015، ص33+ ص34).

[116] (المرجع السابق، ص4).

[117] (فرحان والنقيب، مرجع سابق، ص17).

مكافحة الفساد، والذي جاءت على ذكره اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من خلال نصها على أن: "لأغراض تنفيذ هذه الاتفاقية، ليس ضروريا أن تكون الجرائم المبينة فيه قد ألحقت ضررا أو أذى بأملاك الدولة، باستثناء ما تنص عليه خلاف ذلك"[118].

وفي اليمن فقد نصت المادة 126 من قرار رئيس الجمهورية لعام 2010 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة الفساد على اختصاص الهيئة في مباشرة إجراءات التحقيق في حال أسفرت عملية التحري عن وجود جريمة من جرائم الفساد[119]، مما يستدعي توظيف تقنيات فاعلة للتحري، واستخدام مختلف العمليات التي تعتمد على تطبيقات نظم المعلومات، وتمكن أجهزة التحري من تشخيص واقتفاء أثر الفساد، وتحقيق أكبر قدر ممكن من التنسيق بين الأجهزة العاملة في مجال التحري[120].

ثانياً- اختصاصات هيئة مكافحة الفساد الخارجية في مجال التعاون الدولي

لقد أكدت المادة 9/8 على التنسيق والتعاون مع الجهات والمنظمات والهيئات العربية والإقليمية والدولية ذات الصلة بمكافحة الفساد، ويرى الباحثان أن أهمية التعاون تكمن في كون مرتكبي جرائم الفساد وخاصةً ممن يشغلون مراكز عليا، يتمتعون بالعلاقات الواسعة دولياً والتي تمكنهم من تهريب الأموال وفتح أرصدة خارجية داخل الأقاليم الأجنبية، مما يساعدهم على الهروب من العدالة، وذلك من خلال قيامهم بربط تشريعاتهم الداخلية وتكبيلها لئلا يخضعوا لمساءلتها، وعملوا في الوقت ذاته على إخراج أنفسهم من دائرة الشبهة عن طريق نقل أموالهم إلى الخارج.

وقد أولت المادة 43 من الإتفاقية أعلاه أهميةً خاصةً لتعاون الدول الأطراف في المسائل الجنائية، ووفقاً للمواد 44 إلى 50 من الإتفاقية، من خلال توجيهاتها بشأن ضرورة العمل على خلق منظومة قانونية داخلية لدى كل من الدول الأطراف لغايات تقديم المساعدة المتبادلة في التحقيقات والإجراءات الخاصة في المسائل المدنية والإدارية ذات الصلة بالفساد[121]، وتعود الحاجة إلى ذلك التعاون كون سهولة السفر من بلد الى آخر توفر للمجرمين طريقة للهروب من القبض والتحقيق، لذلك فإنه ومن دون

---

[118] المادة 2/3 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام 2003.

[119] المادة 126 من قرار رئيس الجمهورية رقم 19 لعام 2010 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة الفساد رقم 39 لعام 2006.

[120] (الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص40).

[121] المادة 43 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام 2003.

تعاون دولي متجاوب لا يمكن بلوغ أهداف التحقيق من خلال تقنيات التحري الخاصة، والملاحقة القضائية والعقاب واسترداد المكاسب غير المشروعة[122].

ويعتبر تطوير مجالات التنسيق والتعاون والشراكة من خلال اجتماعات مؤتمر الدول الأطراف، ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، والشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، الطريق الأمثل لمكافحة الفساد من خلال تعزيز التنسيق مع الآلية الأممية للتتبع، والإشراف على تعبئة استبيان التقييم الذاتي[123].

وإذا كانت الغاية هي إنشاء علاقات تعاون دولي لتعزيز جهود المكافحة، فإن هذا التعاون لا يتحقق إلا من خلال التنسيق في مجالات تسليم المجرمين، والمساعدة القانونية المتبادلة، والتي تتطلب من دولة فلسطين ممثلةً بالسلطة التنفيذية فيها الإنضمام الى الإتفاقيات الدولية لغرض التعاون[124]، وتفعيل تطبيق الاتفاقيات التي انضمت إليها في السابق كالإتفاقية العربية لمكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب عام 2010، والإتفاقية العربية لمكافحة الفساد التي اشتملت على 35 مادة، منها ما نص على مفهوم الفساد وأنواع الجرائم والأفعال التي تنطوي تحت مفهوم الفساد.

ويشار إلى أن التعاون القضائي الإقليمي والدولي لا يزال يواجه بعض العراقيل، منها ما يتمثل في الحالات التي تقدمت فيها النيابة المنتدبة لدى هيئة مكافحة الفساد بأكثر من مذكرة لإسترداد مجرمين ولم يتم تنفيذ أي منها بدواع عدة، كالإحتجاج بمساس تلك الطلبات أمن الدولة وسيادتها، الأمر الذي يجعل من عدم الإلتزام بالمساعدة القضائية الدولية الواردة في اتفاقية الرياض عام 1983 حاجزاً يحول دون تأمين حضور المتهمين لغايات السير في التحقيق أو إحالتهم للمحاكمة، ويذكر بأن وحدة التعاون الدولي في وزارة العدل الفلسطينية تعمل على الملفات الخاصة بشؤون حضور المتهمين، وذلك بالشراكة مع الفريق الوطني للتعاون القضائي الدولي وفقاً لأحكام اتفاقية الرياض للتعاون القضائي، حيث حددت المادة 1 من الإتفاقية المذكورة المراحل التي تمر من خلالها طلبات المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المجرمين، بحيث تسري تلك العملية بشكل مباشر بين وزارات العدل بين الدول الأطراف، وعقب دراسة

---

[122](مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، مرجع سابق، ص143).

[123](أبو درار، 2010، ص22).

[124] المادة 10 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2005.

الملفات يتم إرسال مذكرة الاسترداد القضائية إلى وزارة العدل في الدولة الطرف في الإتفاقية عبر الطرق الرسمية من خلال وزارة الخارجية الفلسطينية[125].

يأتي إيراد اختصاصات هيئة مكافحة الفساد في فلسطين توافقا لما ورد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، وتحديداً في المواد (43، 60، 61، 62)، وتمهيداً للتغلب على الصعوبات التي تواجه تنفيذ الإختصاصات المذكورة، تعكف هيئة مكافحة الفساد على وضع وتطبيق سياسات لمكافحة الفساد والوقاية منه، والتي بدورها تخضع لإستراتيجيات معدة على ضوء المراجعات الشاملة لما سبقها، وتهدف إلى التنسيق بين المهام والأدوار المطلوبة من كل طرف شريك، على اعتبار أن الاستراتيجيات تبين أطراف تنفيذ الإستراتيجية الأساسيين وهم على سبيل المثال القضاء، والمجلس التشريعي، والسلطة التنفيذية (رئاسة وحكومة)، والنيابة العامة، ومؤسسات المجتمع المدني، والقطاع الخاص[126].

ويشار إلى أن تنفيذ السياسات الرامية إلى مكافحة الفساد والوقاية منه من خلال إعداد الإستراتيجيات المختلفة تصب في مجرى التماهي وبنود اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد[127]، والتي أكدت على تنفيذ السياسات المشار إليها في المادة 5 من الاتفاقية، والإشراف على تنفيذ تلك السياسات وتنسيقها[128].

ويفيد قانون مكافحة الفساد في اليمن لعام 2006 بالعمل على تطبيق الأحكام الواردة في الإتفاقيات الدولية التي صادقت عليها اليمن بشأن التعاون الدولي بما يحقق الإستفادة من تجارب العالم الخارجي في هذا المجال[129]، ويشمل هذا التعاون إجراء تحريات حول الأشخاص المشتبه في ضلوعهم بجرائم الفساد، وكذلك تبادل الخبراء، إضافةً إلى توفير المساعدات التقنية، وعقد ندوات علمية للوقاية ومكافحة جرائم الفساد[130].

---

[125] (انظر: وكيل وزارة العدل: استكمال إجراءات تسليم متهم بالرشوة واختلاس المال العام،2014، http://www.alwatanvoice.com/arabic/news/2014/12/23/637752.html#ixzz3N1Ya8lAv، تاريخ آخر زيارة 28-12-2014).

[126] (الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2015- 2018، ص14)

[127] (مغرم وآخرون، د.ت، ص56).

[128] المادة 1/6/أ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام 2003.

[129] المادة 28 من قانون مكافحة الفساد رقم 39 لعام 2006.

[130] المادة 160 من قرار رئيس الجمهورية رقم 19 لعام 2010 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة الفساد رقم 39 لعام 2006.

المطلب الثاني: صلاحيات هيئة مكافحة الفساد وانعكاساتها على الواقع الفلسطيني

انطوى قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل على العديد من المهام والصلاحيات المسندة إلى هيئة مكافحة الفساد ونيابة مكافحة الفساد على وجه التحديد، وقد قسم هذا المطلب إلى الصلاحيات التي أوردها القانون في مجال التحقيق الإبتدائي، حيث سيتناول الفرع الأول من المطلب الثاني مجموعة الصلاحيات الممنوحة للنيابة العامة المنتدبة لمكافحة الفساد في مجال التحقيق الإبتدائي، فيما سيتحدث الفرع الثاني عن مدى ملائمة تلك الصلاحيات لطبيعة المهام المناطة بالنيابة المنتدبة على صعيد الملاحقة القضائية، واسترداد الأموال والموجودات المتحصلة من جرائم الفساد.

الفرع الأول: صلاحيات نيابة مكافحة الفساد في ممارسة أنشطة التحقيق الابتدائي

تخول هذه الصلاحيات الهيئة تلقي التقارير والبلاغات والشكاوى بخصوص جرائم الفساد، ومباشرة إجراءات جمع الأدلة وتمحيصها وتقييمها، ومع الأخذ بعين الإعتبار النصوص الواردة في قانون الإجراءات الجزائية والقوانين الأخرى ذات الصلة، والتي تعطي أعضاء النيابة العامة صفة الضبط القضائي، فقد منح قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل أعضاء الهيئة صفة الضبط القضائي في ممارسة أعمال التحقيق في جرائم الفساد حصراً ولغايات جمع الأدلة كالمعاينة، والإستجواب، والتفتيش، وسماع الشهود، وندب الخبراء، وكذلك منح صفة الضبطية القضائية للإجراءات الإحتياطية كالقبض والتوقيف، والتحفظ على المتهم؛ من أجل منعه من الفرار، أو التأثير على الأدلة ومراحل التحقيق.

وقد جاء نص المادة 9 من قانون مكافحة الفساد على ذكر العديد من الصلاحيات الخاصة بملاحقة مرتكبي جرائم الفساد، وحجز أموالهم المنقولة وغير المنقولة، ومنعه من السفر، ومباشرة التحريات والتحقيقات اللازمة لمتابعة أي من قضايا الفساد[131].

إن أعمال البحث والتحري لا تقتصر في قضايا الفساد على جهة محددة من مأموري الضبط القضائي، ذلك أن "جرم الفساد كباقي الجرائم الجزائية"، ومن الواجب على كافة جهات إنفاذ القانون ممارسة صلاحيات البحث عن الأدلة والمجرمين[132]، ويعتبر ما جاء به قانون مكافحة الفساد المعدل وسيلةً من وسائل تخصيص مهمة الضبط القضائي، والمسندة في الأصل إلى أعضاء الضبط القضائي

---

[131] انظر الفقرات 2 و6 من المادة 9 من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل رقم 1 لعام 2005.

[132] (فرحان والنقيب، مرجع سابق، ص16).

العام[133]، ويؤخذ على المشرع الفلسطيني عدم تحديده صلاحية الضبط القضائي للعاملين في الهيئة بصورة أكثر دقة أسوةً بالمشرع اليمني الذي نظم هذه الصلاحية في المواد 65 –67 من قرار رئيس الجمهورية لعام 2010 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة الفساد، والتي أعطت رئيس الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد الصلاحية في منح صفة الضبطية القضائية لمن تلزمهم هذه الصفة بحكم عملهم[134]، وحددت المادة 67 الأعمال التي يحصل بموجبها القائمون بها على صفة الضبطية القضائية، ومن تلك الأعمال: فحص البلاغات والشكاوى، وجمع القرائن والأدلة المادية والتحفظ عليها، وسماع أقوال من لديه معلومات حول الوقائع التي يجري التحري فيها.

وفي مجال صلاحيات التحقيق الإبتدائي فقد نص قانون الاجراءات الجزائية على أنه: "تختص النيابة العامة دون غيرها بالتحقيق في الجرائم والتصرف فيها"[135]، واستثناءً على تلك الصلاحيات العامة فقد منح قانون مكافحة الفساد المعدل 9 مكرر 2 من القانون النيابة المنتدبة سلطة تخولها التحقيق في جرائم الفساد في فلسطين قصراً على أعضاء النيابة العامة المنتدبين للعمل مع هيئة مكافحة الفساد[136]، إلا أن القانون لم يتح إمكانية تفويض تلك السلطة لأعضاء النيابة العامة من أجل التحقيق في جرائم الفساد، مما قد يرتب ثقلاً في المسؤولية الملقاة على هيئة مكافحة الفساد، وفي ظل منح القانون تلك الصلاحيات العامة لهيئة مكافحة الفساد يطرح تساؤل مفاده كالتالي:

هل هناك استغلال فعلي من قبل هيئة مكافحة الفساد لصلاحياتها الموسعة والواردة بحكم القانون في مجال التحقيق الابتدائي؟

لقد ورد في التقارير السنوية الصادرة عن هيئة مكافحة الفساد قيام موظفي الهيئة باستقبال مئات البلاغات والشكاوى والتقارير عن شبهات الفساد من جهات مختلفة[137]، وتضمنت تلك التقارير كذلك مباشرة الهيئة لأعمال التحري والإستدلال في عدد من تلك الشكاوى حول إساءة استخدام السلطة واستثمار الوظيفة، وجرائم الإختلاس، والتزوير، والواسطة والمحاباة، وعلى الرغم من التأخر في البت بقضايا جرائم الفساد فإن هيئة مكافحة الفساد تفيد بوجود تزايد في عدد القضايا حتى نهاية عام 2014، والتي يجري

---

[133] المواد 19+ 21 من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم 3 لعام 2001.

[134] المادة 65 من قرار رئيس الجمهورية رقم 19 لعام 2010 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة الفساد رقم 39 لعام 2006.

[135] المادة 55 من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم 3 لعام 2001.

[136] انظر سابقاً صفحة 34 وما بعدها من هذه الدراسة.

[137] (التقرير السنوي 2014، 2015، ص38).

التحقيق فيها، وغيرها مما تمت إحالته إلى محكمة جرائم الفساد[138]، وتبرز الحاجة إلى وجود صلاحيات وأدوات تمكن هيئة مكافحة الفساد من أداء مهامها نظراً لحساسية مراكز المتورطين في تلك الجرائم، حيث تم خلال عام 2014 إحالة اثنين من أعضاء النيابة العامة إلى محكمة جرائم الفساد بتهم ارتكاب جرائم فساد[139]، وفي تلك الحالات لا بد من أن تقوم الهيئة بمعالجة تلك القضايا، وإن كان المتهم فيها أحد كبار موظفي الدولة من ذوي السلطات والنفوذ الواسع.

وتتمثل المنظومة القضائية المختصة بمكافحة الفساد من خلال الإدعاء والترافع، ومرحلة التقاضي ومتابعة الجلسات، وأخيراً إصدار الأحكام القضائية، وفي خلال الأعوام 2010 حتى 2014 سجلت لدى نيابة مكافحة الفساد 249 قضية تحقيقية تتعلق بجرائم فساد، وأنجزت منها 176 قضية، فيما أحيلت 93 منها إلى محكمة جرائم الفساد، وتم حفظ حوالي 57 ملفاً، وتمت إحالة 22 ملفاً لعدم الإختصاص إلى الجهات المختصة، وتم الإبقاء على 73 ملفاً قيد التحقيق[140]، ويشار إلى أن نيابة مكافحة الفساد قد قامت بمتابعة الملفات المحالة البالغة 49 ملفاً، و56 ملفاً من الملفات المدورة من السنوات الماضية[141].

وقد تم إيراد العديد من صلاحيات رئيس هيئة مكافحة الفساد في نص المادة 6 مكرر من القانون، ومنها تمثيل الهيئة لدى الغير، وتشكيل اللجان اللازمة لعمل الهيئة، وإعداد الهيكل الوظيفي والتنظيمي لها، والتوقيع على الإتفاقيات والعقود التي تبرمها، وطلب انتداب أو إعارة أي من الموظفين للعمل لديها، وكذلك إقرار التقرير السنوي، وعلى الرغم من إدراج تلك الصلاحيات إلا أن القانون الفلسطيني وفيما يتعلق بالصلاحية الأخيرة لا يلزم الهيئة نشر تقارير تختص بمجريات التحقيق، ويعد هذا التعتيم المفروض على متابعة التحقيقات أحد الثغرات التي تعيق معرفة مدى قدرات الأجهزة العاملة في مجال التحري، والتي لا بد من إبرازها ولفت نظر أصحاب القرار بشأن ضرورة تطوير الجوانب التقنية للكوادر العاملة ضمن إطار التحقيق والتحري على وجه التحديد، إضافةً إلى رفع مستوى وسائل البحث الجنائي، ومواكبة أي تطور تكنولوجي في أساليب التحقيق الجنائي والمالي[142]، كما ويعتبر عدم توفر نظام أرشفة الكترونية

---

[138](الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2015– 2018، مرجع سابق، ص19).

[139] (تقرير واقع النزاهة ومكافحة الفساد/ فلسطين، 2015، مرجع سابق، ص28).

[140] (التقرير السنوي 2014، مرجع سابق، ص44).

[141] (المرجع سابق، ص43).

[142] (الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، مرجع سابق أ، ص40+ ص41).

حديث ومتطور في هيئة مكافحة الفساد أحد العراقيل التي تقف حجر عثرة أمام إمكانية الحصول على البيانات والمعلومات اللازمة لمتابعة قضايا الفساد بشكل سريع ومنظم[143].

وعلى الرغم من الإنجازات التي توصلت إليها النيابة المنتدبة في إنجاز الملفات حول قضايا الفساد، إلا أن منظومة الإبلاغ عن ذلك النوع من الجرائم في فلسطين لا زالت بحاجة إلى تطوير لآليات الإخبار عن شبهات الفساد، وما يتطلبه ذلك من تشجيع للمواطنين والموظفين الحكوميين من أجل القيام بالتبليغ عن المخالفات.

وفي اليمن فقد تبنى التشريع آليات تستهدف تشجيع المواطنين ليقوموا "بنقل العلم بوقوع حادث أو جريمة إلى السلطات المختصة"[144]، حيث تناول قرار رئيس الجمهورية لعام 2010 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة الفساد تعريفاً لماهية البلاغ، وكيفية تلقيه من المبلغين وعملية توثيقه، بل ومنحت الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد صلاحية مباشرة التحري والتحقيق من تلقاء نفسها في جرائم الفساد المنشورة في وسائل الإعلام المختلفة[145]، إضافةً إلى إعداد مشروع قانون حماية المبلغين والشهود والخبراء في قضايا الفساد، وفي ذات السياق فقد نص قانون مكافحة الفساد في اليمن رقم 39 لعام 2006 على تطبيق القواعد المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية بشأن إجراءات الضبط والتحقيق والمحاكمة في جرائم الفساد[146]، كما وخصصت المادة 37 النظر في قضايا جرائم الفساد لنيابات ومحاكم الأموال العامة في اليمن.

الفرع الثاني: صلاحيات نيابة مكافحة الفساد في استرداد عائدات جرائم الفساد

تشتمل هذه الصلاحيات على تعقب وضبط وحجز ومصادرة الأموال المتحصلة من جرائم الفساد، حيث وردت تلك الصلاحيات في الفقرة 2 و5 من المادة 9 من القانون الفلسطيني الخاص بمكافحة الفساد؛ من أجل تسهيل قيام النيابة المنتدبة لمكافحة الفساد بمهامها، وتمكينها من اتخاذ القرارات بشأن الإجراءات القانونية اللازمة وتنفيذها، ومن تلك الإجراءات: الحجز، والتجميد، وتحريك ومباشرة ورفع الدعوى الجزائية لغايات طلب إسترداد الأموال المستولى عليها بطرق غير قانونية من أي جهة كانت، ويقصد بتعبير الحجز أو التجميد فرض حظر مؤقت على إحالة الممتلكات أو تبديلها، أو التصرف فيها

---

[143] (المركز الوطني للتنمية المستدامة، 2015، ص19).

[144] (القحطاني، 2014، ص123).

[145] المادة 116 من قرار رئيس الجمهورية رقم 19 لعام 2010 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة الفساد رقم 39 لعام 2006.

[146] المادة 36 من قانون مكافحة الفساد في اليمن رقم 39 لعام 2006.

أو نقلها، بناءً على أمر صادر من محكمة أو سلطة مختصة أخرى، ويقصد بتعبير المصادرة التجريد حيثما كان قابلاً لتطبيقه، والحرمان الدائم من الممتلكات والذي يصدر من المحكمة المختصة بنظر الدعوى[147].

ومما يتم أخذه بعين الإعتبار في تلك الإجراءات القانونية نوع المال في حال كان منقولاً أم عقاراً، وطبيعته فيما إذا كان مالاً عاماً أو مخصصاً للمنفعة العامة أو مختلطاً، ومكان وجود المال في الداخل أو الخارج، كما ويقع على عاتق النيابة إعداد طلبات لإسترداد الأموال المهربة مستوفيةً الصيغة المطلوبة، والدالة على وجود صلة وعلاقة سببية تربط الأموال والحسابات البنكية بجرائم الفساد، كما ولا بد من التفريق بين إجراءات إسترداد الأموال في الداخل والخارج من حيث طرق تقديم الطلبات وطلبات الحجز والتجميد وطلب المصادرة وفقاً للإجراءات المعمول بها في كل دولة على حدة[148].

وعلى الصعيد الوطني فقد أعطى القانون الفلسطيني الصلاحية لهيئة مكافحة الفساد بإصدار قرارات حجز الأموال المنقولة وغير المنقولة، والمنع من السفر، وطلب كف يد الموظف عن العمل، ولرئيس هيئة مكافحة الفساد كذلك أن يوقف الموظف عن العمل[149]، باعتباره محض إجراء احترازي، يتم إيقاعه لمدة محددة أو لحين الإنتهاء من التحقيق والبت في أمر المتهم، ولا يعتبر التوقيف عن العمل في هذه الحالة عقوبة تأديبية[150]، وللهيئة أن توقف راتبه وعلاواته، أو تعدل أياً من القرارات أو إلغائها، وهي القرارات الصادرة في صدد ما تم ذكره في المادة التاسعة، ضمن السلطة التقديرية الممنوحة لهيئة مكافحة الفساد.

وانطلاقاً من كون تجريم السلوك الذي تستمد منه الأرباح غير المشروعة ليس بكاف لمعاقبة أو ردع الجناة، وبالنظر إلى ضخامة إيرادات أفعال الفساد، فقد فتنبهت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى هذه الحقيقة؛ وذلك من أجل الحيلولة دون استفادة المجرمين من تلك العائدات التي تم تحصيلها جراء اقتراف الجرائم، كما وسعت الإتفاقية لتحقيق تكامل يغطي الصعيدين المحلي والدولي للتعرف على عائدات جرائم الفساد وأدواتها، والقيام بتجميدها فمصادرتها ومن ثم استردادها.

---

[147] (الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة، مرجع سابق، ص115).

[148] (مرمش وآخرون، 2015، ص 21- ص23).

[149] المادة 2/9 من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل رقم 1 لعام 2005.

[150] المادة 56 من نظام موظفي هيئة مكافحة الفساد الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم 7 لعام 2011.

وينبغي محلياً إحاطة موضوع استرداد الأموال بمزيد من القوانين التي تشكل الإطار الشرعي لعملية التعقب والمصادرة والإسترداد، وتوضيح الخطوات المتبعة للقيام بعملية الإسترداد على أكمل وجه، وذلك بالتزامن مع وجود الأطر الدولية القانونية المنظمة لمواضيع مكافحة الفساد، ومكافحة الإتجار غير المشروع بالمخدرات، إلا أنه وعلى الرغم من وجود النص على اختصاص هيئة مكافحة الفساد في التنسيق لتعقب وضبط العائدات المتحصلة من جرائم الفساد[151]، إلا أن أوامر المصادرة للعائدات الإجرامية يجب أن تنظم بنص صريح في قانون مكافحة الفساد الفلسطيني، حيث أن خطورة موضوع الأموال المتحصلة تستلزم من المشرع إضفاء الصبغة الوجوبية على قضية المصادرة، كما ويتوجب التطرق لموضوع اختلاط المتحصلات المالية بممتلكات اكتسبت من مصادر مشروعة، وتضمين القانون النصوص الخاصة بمنع الإحتجاج بالسرية المصرفية أمام إجابة طلبات هيئة مكافحة الفساد، على غرار النصوص الواردة في المادة 17 من قانون غسيل الأموال في فلسطين رقم 9 لعام 2007، لذا كان لزاماً على المشرع الفلسطيني معالجة النقص الواضح في قضية استرداد الأموال وإصدار قانون خاص بها، والتأسي بالتجارب الإقليمية والدولية في هذا الصدد.

وعلى الصعيد العملي، فقد أورد التقرير السنوي لعام 2014 لهيئة مكافحة الفساد في فلسطين تفاصيل مجريات تسليم أحد المتهمين بجريمة اختلاس بملايين الشواقل، بحيث قامت نيابة مكافحة الفساد الفلسطينية بإرسال إنابة قضائية إلى المملكة الأردنية تفيد بضرورة القبض على المتهم الفار من وجه العدالة حسب الأصول، ووفقاً لأحكام اتفاقية الرياض العربية للتعاون القضائي، وبالنتيجة فقد تعاونت السلطات القضائية الأردنية مع نظيرتها الفلسطينية واستجابت لمذكرة الإسترداد، وتم تسليم المتهم لدولة فلسطين في أواخر العام 2014 وتوقيفه حسب الأصول، بعد استيفاء كافة إجراءات الطعن على قرار التسليم والمقدمة من قبل المتهم[152].

وبما أن عملية الإسترداد تشكل مجموعة التدابير القضائية وغير القضائية لإستعادة الأموال التي نهبت من ثروات الدول ومواردها والمتأتية من الفساد، فإن تلك الثروات قد يتم تهريبها إلى دول أجنبية

---

[151] المادة 5/9 من قانون مكافحة الفساد المعدل رقم 1 لعام 2005، والتي نصت على: " التنسيق مع الجهات المختصة لتعقب وضبط وحجز واسترداد الأموال والعائدات المتحصلة من جرائم الفساد على أن يصدر قرار المصادرة بشأنها من المحكمة المختصة بنظر الدعوى.".

[152] (التقرير السنوي 2014، 2015، ص47+ ص48).

وقد تبقى داخل الدول نفسها[153]، لذلك تم تخصيص المادة 31 والمواد 51- 59 من اتفاقية مكافحة الفساد[154].

وقد اعتبر خبراء قانونيين العديد من النصوص القانونية الواردة في قانون مكافحة الفساد في اليمن التزاماً واضحاً بما ورد في اتفاقية الأمم المتحدة، وخاصة ما تعلق منها بشأن التعاون الدولي في المادة 28، حيث أشارت المادة المذكورة إلى تطبيق الأحكام الواردة في الإتفاقيات والمواثيق الدولية ذات العلاقة في موضوع مكافحة الفساد، دون أن ينفي ذلك ضرورة النهوض بالإجراءات الإدارية محلياً لتشكيل وحدة متخصصة في قطاع التعاون الدولي؛ من أجل تولي تنفيذ ذلك التعاون على أرض الواقع[155].

ومن الصلاحيات ذات العلاقة والواردة في القانون اليمني: صلاحية الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد في التنسيق مع الجهات المختصة بتعقب وضبط وحجز وإسترداد ومصادرة الأموال والعائدات المتحصلة من الجرائم[156]، وللهيئة الحق في مخاطبة واستدعاء المعنيين من الموظفين العموميين أو موظفي القطاع الخاص أو أي شخص له علاقة للإستفسار والتحري حول إحدى الوقائع التي يشتبه في تشكيلها أحد أركان أو عناصر جرائم الفساد المنصوص عليها في القانون[157].

---

[153] انظر: ورقة عمل مقدمة في حلقة النقاش الثانية حول مخرجات الحوار الوطني بشأن استرداد الأموال والأراضي المنهوبة، طلعت العريفي، (د.ن)، ص4- ص6.

[154] (منصور، 2012، ص2034).

[155] (مغرم وآخرون، مرجع سابق، ص259).

[156] المادة 32 من قانون مكافحة الفساد في اليمن رقم 39 لعام 2006.

[157] المادة 35 من قانون مكافحة الفساد في اليمن رقم 39 لعام 2006.

الخاتمة:

أولاً: الإستنتاجات

1. إن قيام هيئة مخصصة لمكافحة فساد ذات اختصاصات بوضع الإستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد، واعتماد الآليات والخطط، لن يكون يوما ما بديلاً عن توافر الإرادة الجماعية فيما بين شركاء تلك الإستراتيجيات، في سبيل تبني سياسة عدم الرضوخ لذوي النفوذ لدى تلويحهم بأدوات القوة التي يملكونها.
2. لقد جاءت الدعوات المنادية بتطبيق الاستقلال المالي والإداري – كقضية أساسية في مجال مكافحة الفساد– بهدف قطع الطريق أمام تدخلات السلطة التنفيذية في صلب عمل هيئة مكافحة الفساد، فالهيئة لم تشكل لتكون إقطاعيةً تخص إحدى سلطات الدولة.
3. لا ينبغي أن ينظر إلى الثغرات التي تعتري قانون مكافحة الفساد الفلسطيني على أنها المسبب الرئيسي والوحيد للعراقيل التي تقف في وجه قيام هيئة مكافحة الفساد بمهامها، فهي وعلى الرغم من أهميتها لا تكاد تنفصل عن الوضع السياسي الراهن، إضافةً إلى واقع غياب المراجعة للقوانين السائدة، وكذلك الأنظمة والتعليمات في الوزارات والدوائر الحكومية الفلسطينية، بالصورة التي تضمن فيها تحقق النزاهة والشفافية.

ثانياً: التوصيات

1. لكي تؤتي الإختصاصات الواردة في قانون مكافحة الفساد الفلسطيني ثمارها، لا بد من أن تبادر الجهات التشريعية في سن قانون للذمة المالية على غرار قانون الذمة المالية رقم 30 لعام 2006 في الجمهورية اليمنية؛ وذلك من أجل مساندة هيئة مكافحة الفساد في الوقوف على استقبال ومتابعة وفحص إقرارات الذمة المالية للفئات المشمولة ضمن قانون مكافحة الفساد، وكذلك تشكيل لجنة أو أكثر لتحليل إقرارات الذمة المالية، والتوثق من البيانات المتعلقة بها وما قد يطرأ عليها في المستقبل، وبطبيعة الحال إصدار قرارات الإحالة بحق من تثبت مخالفتهم لأحكام هذا القانون إلى القضاء.
2. من أهم التوصيات التي يمكن طرحها في هذا المقام العمل على إقرار قانون الحصول على المعلومات، وإعداد وإقرار تشريع خاص بحماية المبلغين والشهود؛ والذي بدوره سيعمل على حل إشكالية ضمان أمن المبلغين و الشهود في جرائم الفساد.
3. على الرغم من اعتبار سن القانون الفلسطيني الخاص بمكافحة الفساد وتعديله خطوةً هامةً في طريق وضع حد لظاهرة الفساد، إلا أن القانون ذاته وعقب مقارنته بنصوص القانون اليمني يظهر حاجةً ماسةً إلى التعديل والمراجعة في ملف هيكلية هيئة مكافحة الفساد، مما يتطلب العمل على استحداث إدارات ووحدات أكثر تخصصاً بمهام هيئة مكافحة الفساد أسوةً بديوان الرقابة المالية والإدارية؛ بهدف التغلب على إشكالية وجود صلاحيات فضفاضة في قانون مكافحة الفساد المعدل رقم 1 لعام 2005.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا: المصادر

1. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام 2003.
2. القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2005.
3. قانون العقوبات الأردني رقم 16 لعام 1960 وجميع تعديلاته وصولاً إلى التعديل الأخير المتمثل في القرار بقانون رقم 20 لعام 2014.
4. قانون رقم 19 لعام 1991 بشأن الخدمة المدنية في اليمن.
5. قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لعام 1998.
6. قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم 3 لعام 2001.
7. قانون السلطة القضائية الفلسطيني رقم 1 لعام 2002.
8. قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004.
9. قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لعام 2005.
10. قانون هيئة مكافحة الفساد لعام 2006 في الأردن.
11. قانون رقم 39 لعام 2006 بشأن مكافحة الفساد في اليمن.
12. قرار بقانون رقم 7 لعام 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم لعام 2005.
13. الأمر الملكي الخاص بتنظيم الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في المملكة العربية السعودية رقم 165 لعام 1432هـ.
14. نظام موظفي هيئة مكافحة الفساد رقم 7 لعام 2011.
15. مشروع قانون العقوبات الفلسطيني المقترح من قبل وزارة العدل الفلسطينية لعام 2010.

ثانيا: المراجع

الكتب والدراسات

1. أبو الرب وآخرون، 2009، آليات إصلاح الفساد الإداري والمالي والاقتصادي في مؤسسات السلطة الفلسطينية (رؤية المواطن الفلسطيني)، مجلة جامعة القدس المفتوحة للأبحاث والدراسات، العدد 10.

2. أبو درار، عبد السلام، 2010، محاضرة حول الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة ورهان مكافحة الفساد، الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة.
3. أبو شمس، سمير، (2011). "استغلال النفوذ الوظيفي في ظل التشريعات الفلسطينية وأثره على التنمية السياسية". رسالة ماجستير غير منشورة. كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين.
4. الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2015-2018، هيئة مكافحة الفساد، رام الله، فلسطين.
5. البرغوثي، بلال، 2007، الإدارة العامة لمؤسسات الدولة غير الوزارية في فلسطين، الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة/أمان، رام الله، 2007.
6. توام، رشاد، 2015، البحث العلمي في القانون/ دليل تعليمي، وحدة البحث العلمي والنشر – كلية الحقوق والإدارة العامة في جامعة بيرزيت، رام الله، فلسطين.
7. خالد شعراوي، الإطار التشريعي لمكافحة الفساد/ دراسة مقارنة لتشريعات بعض الدول، مركز العقد الاجتماعي، 2011، القاهرة ، مصر.
8. خليفة، سعيد، (2014). "رد الإعتبار في قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني"دراسة مقارنة" ". رسالة ماجستير غير منشورة. كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين.
9. ربايعة، عبد اللطيف، 2014. "جريمة الكسب غير المشروع في النظام الجزائي الفلسطيني (دراسة تأصيلية مقارنة)". (رسالة ماجستير غير منشورة). كلية العدالة الجنائية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، السعودية
10. السبيعي، فارس، (2010)، "دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية" أطروحة دكتوراة غير منشورة، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، السعودية.
11. الشهري، نورا، (2014)، "تطبيق إقرار الذمة المالية ودوره في مكافحة الفساد وحماية النزاهة في المملكة العربية السعودية"، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، السعودية.
12. صلاحات، رافع، 2013، مكافحة غسل الأموال، الإئتلاف من اجل النزاهة والمساءلة، رام الله، فلسطين.
13. عيساوي، عز الدين، 2008، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة: مآل مبدأ الفصل بين السلطات، مجلة الإجتهاد القضائي، العدد4، 204-220

14. غنطوس، ماري، 2014، مشروع قانون حماية كاشفي الفساد والوقاية من الفساد، لبنان.
15. فرحان والنقيب، 2015، أصول التحقيق في جرائم الفساد، هيئة مكافحة الفساد/ فلسطين، وجامعة بيرزيت– معهد الحقوق، رام الله، فلسطين.
16. القحطاني، احمد، 2012. "اختصاص هيئة مكافحة الفساد في تحري ومتابعة مخالفات أجهزة الضبط الجنائي بالمملكة العربية السعودية وأثره على العدالة الجنائية". (رسالة ماجستير غير منشورة). كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، السعودية.
17. القحطاني، عبد العزيز، (2014)، "أخلاقيات الوظيفة العامة ودورها في الحد من الفساد الإداري ومكافحته". أطروحة دكتوراة غير منشورة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، السعودية.
18. محسن، يحيى،2010، خارطة الفساد في اليمن (أطرافه النافذة)، المرصد اليمني لحقوق الإنسان، صنعاء، اليمن.
19. مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة، د.ت الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة/ أمان، رام الله، فلسطين.
20. المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء/ مساواة، 2013، مسودة مشروع قانون معدل لقانون مكافحة الفساد رقم1 لعام 2005، رام الله، فلسطين.
21. مرمش وآخرون، 2015، الإطار الناظم لإسترداد الأصول على المستوى المحلي والدولي، هيئة مكافحة الفساد ومعهد الحقوق في جامعة بيرزيت، رام الله، فلسطين.
22. المصري، اشرف. (2010)، "الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية وأثر محاربته في تعزيز الإنتماء الوطني للفرد الفلسطيني (1994–2006)" . رسالة ماجستير غير منشورة. كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين.
23. مصلح وآخرون، 2013، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة/ أمان، رام الله، فلسطين.
24. مغرم وآخرون، د.ت تحليل التزامات اليمن حيال اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد.
25. مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدِّرات والجريمة، 2006، الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، د.ن.

26. منصور، باسل، 2012، التدابير التشريعية والإدارية لمكافحة الفساد في القطاعين الأهلي والخاص وفق قواعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والمؤرخة في 2003/10/31، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)، 26، 9، 2008-2040.
27. النظام الوطني للنزاهة- فلسطين 2013، 2014، الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة/ أمان، رام الله، فلسطين.
28. الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة المغرب 2013، مسودة مشروع قانون الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، د.ن.
29. الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد،2012أ،الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، 2010-2014/ اليمن، د.ن.

أبحاث منشورة في مجلات علمية

مشري، وفرحاتي، عبد الحليم وعمر، 2008، الفساد الإداري-مدخل مفاهيمي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 5.

التقارير

1. أبو دية و حرب، 2006، تقرير حول "الفصل المتوازن بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني"/السلطة التنفيذية: مجلس الوزراء، مؤسسة مواطن- المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، رام الله، فلسطين.
2. أبو دية، أحمد، 2014، تقرير حول عملية الإصلاح في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، رام الله، فلسطين.
3. ادعيس، معن، 2003، تقرير حول المؤسسات العامة والسلطة التنفيذية الفلسطينية/ الإشكاليات والحلول، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، فلسطين.
4. بشناق، باسم، 2001، تقرير حول الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية (هيئة الرقابة العامة)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان، رام الله، فلسطين.
5. التقرير السنوي 2011 لهيئة مكافحة الفساد، 2012، هيئة مكافحة الفساد، رام الله، فلسطين.
6. التقرير السنوي 2012 لهيئة مكافحة الفساد، 2013، هيئة مكافحة الفساد، رام الله، فلسطين.
7. التقرير السنوي 2014، 2015، هيئة مكافحة الفساد، رام الله، فلسطين.
8. التقرير السنوي لعام 2013، 2014، هيئة مكافحة الفساد، رام الله، فلسطين.

9. تقرير الفساد ومكافحته: فلسطين 2012 التقرير السنوي الخامس، 2013، الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة/ أمان، رام الله، فلسطين.
10. تقرير أمان حول وضع فلسطين في نتائج استطلاع الرأي العالمي حول الفساد 2013، 2014، الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة/أمان، رام الله، فلسطين.
11. تقرير واقع النزاهة ومكافحة الفساد/ فلسطين 2014، 2015، الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة/ أمان، رام الله، فلسطين.
12. حرب، جهاد، 2003، تقرير حول أجهزة الرقابة وأنظمة المساءلة في القطاع العام الفلسطيني، المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية/ مفتاح، والإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة/ أمان، رام الله، فلسطين.
13. المركز الوطني للتنمية المستدامة، 2015، تقرير تقييم تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، نابلس، (د،ن).

أوراق عمل

1. الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة/ أمان، المؤتمر الوطني لتعزيز النزاهة والشفافية و المساءلة في المجتمع الفلسطيني- رام الله / غزة 2002/10/31 (توصيات وأوراق عمل).
2. العريفي، طلعت، ورقة عمل مقدمة في حلقة النقاش الثانية حول مخرجات الحوار الوطني بشأن استرداد الأموال والأراضي المنهوبة، 2013، صنعاء.
3. الفرفور، محمد، 2003، تطبيقات الإدارة الإسلامية في مكافحة الفساد، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد في الرياض لعام 2003.
4. الميناوي، ايهاب، ورقة عمل غر منشورة حول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
5. الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد في الجمهورية اليمنية، 2012ب، ورقة عمل مقدمة إلى مؤتمر "دور سلطات العدالة الوطنية في تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد"، عمان، الأردن.

ثالثا: المواقع الكترونية

1. الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة/ أمان، دليل جائزة أفضل بحث في مواضيع مكافحة الفساد، 2015، http://www.aman-palestine.org/data/uploads/files/%D8%AF%D9%84%D9%8A%D9%84%2

0%D8%AC%D8%A7%D8%A6%D8%B2%D8%A9%20%D8%A7%D9%81%D8%B6%D9%84%20%D8%A8%D8%AD%D8%AB%202015)(1).pdf
تاريخ آخر زيارة 2015/7/22.
2. التشريعات الرقابية وحماية المبلغين عن الفساد في ورشة عمل غدا بصنعاء، 2013 http://www.alwahdawi.net/news_details.php?lng=arabic&sid=10790
تاريخ آخر زيارة 2015/8/1.
3. المقتفي: منظومة القضاء والتشريع في فلسطين /http://muqtafi.birzeit.edu
4. الموقع الالكتروني الرسمي لهيئة مكافحة الفساد http://www.pacc.pna.ps/ar/index.php?p=home
5. الموقع الالكتروني لمؤسسة الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة/ أمان /http://www.aman-palestine.org
6. الميزان: البوابة القانونية القطرية http://www.almeezan.qa/LawsBySubject.aspx?entry=8287&language=ar
7. وكيل وزارة العدل: استكمال إجراءات تسليم متهم بالرشوة واختلاس المال العام، 2014، http://www.alwatanvoice.com/arabic/news/2014/12/23/637752.html#ixzz3N1Ya8lAv، تاريخ آخر زيارة 28-12-2014.