الجامعة العربية الأمريكية
كلية الدراسات العليا
قسم العلوم القانونية
برنامج الدكتوراه في القانون الدولي العام

"التنظيم القانوني لمكافحة الفساد في المنظمات غير الحكومية: دراسة مقارنة بين التشريع الفلسطيني واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003"

بدر سعيد بدر زماعرة
202226050

أسماء لجنة الإشراف:
الأستاذ الدكتور عصام الأطرش
الأستاذ الدكتور ديب عكاوي
الدكتور أسامة دراج

تم تقديم هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات درجة الدكتوراه في برنامج القانون الدولي العام

فلسطين، تشرين ثاني/ 2025

© الجامعة العربية الأمريكية، جميع حقوق الطبع محفوظة

الجامعة العربيّة الأمريكيّة

كليّة الدراسات العليا

قسم العلوم القانونية

برنامج الدكتوراه في القانون الدولي العام

صفحة إجازة الأطروحة

"التنظيم القانوني لمكافحة الفساد في المنظمات غير الحكومية: دراسة مقارنة بين التشريع الفلسطيني واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003"

بدر سعيد بدر زماعرة

202226050

نوقشت هذه الأطروحة وأجيزت بتاريخ 2025/11/5 من لجنة الأطروحة التالية أسماؤهم وتواقيعهم:

الاسم		التوقيع
1. الأستاذ الدكتور عصام الأطرش	المشرف الرئيس	.....
2. الأستاذ الدكتور ديب عكاوي	عضو لجنة الأطروحة	.....
3. الدكتور أسامة دراج	عضو لجنة الأطروحة	.....

فلسطين، تشرين ثاني/ 2025

الإقرار

أُقرّ بأن هذه الأطروحة هي نسخة أصلية لإنتاجي البحثي، ولم تُقدَّم من قبلي لنيل أي درجة علمية لدى أي مؤسسة تعليمية أخرى، وقد تمت الإشارة إلى جميع المصادر والمراجع ذات العلاقة التي تم استخدامها.

اسم الطالب: بدر سعيد بدر زماعرة

الرقم الجامعي: 202226050

التوقيع: بدر زماعرة

تاريخ تسليم النسخة النهائية من الأطروحة: 2025/11/15م

الإهداء

إلى من غرسوا في قلبي الحلم، وآمنوا بقدراتي وعطائي، فكانوا الدافع الأسمى لمواصلة الطريق وتحقيق هذا الإنجاز:

إلى أمي التي كانت الدعاء الهادئ خلف كل خطوة.

إلى أبي... منه تعلّمت أن للعلم هيبة، وللصبر قيمة.

إليكما، أهدي هذه الأطروحة وقد بلغتما لحظة لطالما انتظرتماها،

فمتعكما الله برؤيتها واقعًا، كما حلمتما بها في دعائكما كل مساء.

وإلى شريكة دربي... إلى سحر... رفيقة الدرب... لكِ الامتنان ما حييت.

وإلى أبنائي نور عيني علي، وأحمد، وآرام، أنتم النور الذي يضيء طريقي، وغدي الأجمل...

وإلى إخوتي الأعزاء حسن، وشادي، وأحمد، ومحمد، كنتم دومًا عوني وسندي.

وإلى أختي ولاء، لكِ من القلب كل المحبة والامتنان.

وإلى صديقي الغالي سفيان مشعشع، رفيق الطريق، علّمني ألّا ألتفت إلى الخلف، وأن أواصل السير بثبات... مهما اشتدّ التعب.

وإلى الصديق شادي عثمان، وإلى الصديقة إيناس أبو شربي، كنتما دومًا الحضور الداعم.

إلى الصديقة الإعلامية سمر ثوابتة؛ تقديرًا لروحك النبيلة، وجهودك الصادقة والمخلصة.

وإلى الصديق العزيز الدكتور عمر صالح الأخرس... الرفيق والصديق، لك الامتنان على حضورك الصادق دومًا.

وإلى الصديقة سارة عنبر، تقديرًا لجهودك الطيبة، ودعمك المتواصل.

إلى الصديقين الدكتور بهاء عبد الدايم، عميد كلية القانون في جامعة غزة، والدكتور وليد مزهر، رئيس قسم القانون وتكنولوجيا المعلومات في جامعة الأقصى، على دعمهما الأكاديميّ والمهنيّ.

وإلى الصديقة فاتن الخطيب على حضورها ودعمها، وتقديرًا لمواقفها النبيلة ومساندتها.

وإلى سوسن أبو شاويش، لكِ مني كل الشكر والامتنان، فقد كنتِ العون الصادق.

وإلى الصديقة المحامية فاطمة عاشور، رئيسة مجلس إدارة منتدى شارك الشبابي، على دعمها الدائم، وحضورها الكريم، وإلى زملائي وأصدقائي في جمعية منتدى شارك الشبابي، لكم مني كل الحب والامتنان، فقد كنتم جزءًا من هذه الرحلة بكل تفاصيلها.

إلى شُهَداءِ فِلَسطين، في كلِّ بُقعةٍ من هذا الوطنِ الجريحِ، إلى مَن ارتقَوْا دِفاعًا عن كرامتِنا وحقِّنا في الحياة، من غزةَ العِزّةِ إلى كلِّ مدينةٍ وَقريةٍ وَمُخيّمٍ احتضَنتْ دِماءَهُمُ الطّاهرةَ:

أُهدي هذا العَملَ وَفاءً لأَرْواحِكم، وإيمانًا بأنَّ تضْحياتِكم هي نِبراسُ دربِ الحُرّيّةِ، وأنَّ فِلَسطينَ ستظلُّ تحمِلُ وصيَّتَكُم جيلًا بعدَ جيلٍ.

إليكم جميعًا...

أهدي امتناني الكبير، فقد كنتم القوة الهادئة التي تشدّ أزري في كل لحظة، وبفضلكم كان لهذا الحلم أن يكتمل.

بدر سعيد بدر زماعرة

الشكر والتقدير

أتقدّم بخالص الشكر وعظيم الامتنان لأساتذتي الأفاضل في الجامعة العربية الأمريكية، الذين كان لهم الأثر الأعمق في إغناء هذه الأطروحة علميًّا ومنهجيًّا، وفي مرافقتي خلال رحلتي الأكاديمية بكل حكمة وصبر.

وكل الشكر والامتنان لجميع الأساتذة الكرام الذين أثرَوْا مسيرتي العلمية في مراحل التحضير الأكاديمي، فقد كانت لكلٍّ منهم بصمتُه الواضحة في تشكيل أدواتي البحثية، وتوسيع مداركي القانونية والحقوقية، وإيماني العميق بأنّ للمعرفة رسالةً، وللتعليم أثرًا لا يُمحى.

وإلى مشرفي الرئيس، الأستاذ الدكتور عصام الأطرش، الذي لم يبخل عليّ بعلمه وتوجيهه، وكان دعمًا متواصلًا، وبوصلةً لا تغيب، كلّ الشكر والتقدير لجهوده الثمينة.

كما أخص بالشكر عضويْ لجنة الأطروحة

وإلى البروفيسور ديب عكاوي، أقدّم شكري العميق وامتناني الصادق، فلقراءته الدقيقة، وبصيرته النافذة، وحكمته الهادئة، أثر بالغ في تعميق رؤيتي البحثية، وفي مراجعة أطروحتي لتكونَ أكثر اتساقًا وعمقًا.

والدكتور أسامة دراج، لإسهاماته الثرية وملاحظاته القيّمة التي أثرت العمل، وشكّلت إضافة نوعيةً لمسار هذه الأطروحة، وأثرت محتواها منهجيًّا وفكريًّا.

كما أتقدّم بخالص الشكر والتقدير إلى الأستاذ الدكتور محمد خليل الموسى، مقرر لجنة التقييم، على جهوده القيّمة وملاحظاته العلمية البنّاءة التي أثرت مضمون الأطروحة وأسهمت في تطويرها بعمقٍ أكاديميّ رفيع.

ولا يفوتني أن أعبّر عن تقديري الكبير للأستاذ الدكتور أحمد الأشقر، رئيس قسم الدراسات القانونية، الذي كان حاضرًا دومًا بتشجيعه ودعمه وحِرصه على أن تُنجَزَ هذه الأطروحة وفق أعلى المعايير الأكاديمية.

وكل الشكر والامتنان للدكتورة نوار القطب، عميدة كلية الدراسات العليا، على دعمها المتواصل، وحرصها على تيسير السبل أمام الباحثين، وإلى فريق كلية الدراسات العليا الأستاذة شهد فلاحين، والأستاذة شهد بدارنة، والأستاذة نور عورتاني على تعاونهما المثمر وجهودهم المخلصة.

وإلى زملائي الأعزاء في برنامج الدكتوراه: لؤي، غيد، سائد، ماجد، ميس، على ما تقاسمتُه معهم من معرفةٍ ودعمٍ ورفقةٍ صادقةٍ أثرت مسيرتي البحثية والإنسانية.

وفي الختام، أتوجه بصدق الامتنان وعمق العرفان إلى كل من ساندني وآمن بي في هذه الرحلة العلمية. لقد كان عطاؤكم رافدًا للقوة، وكلماتكم ضوءًا في محطات البحث والسعي. لكم جميعًا أساتذةً، زملاءَ، وأصدقاء خالص الشكر والتقدير، فأنتم شركاء هذا المنجز، وذكراكم ستبقى راسخة في كل سطر من هذه الأطروحة التي ما كانت لترى النور لولا دعمكم وإيمانكم.

بدر سعيد بدر زماعرة

"التنظيم القانوني لمكافحة الفساد في المنظمات غير الحكومية: دراسة مقارنة بين التشريع الفلسطيني واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003"

بدر سعيد بدر زماعرة

أسماء لجنة الإشراف:

الدكتور عصام الأطرش
الأستاذ الدكتور ديب عكاوي
الدكتور أسامة دراج

ملخص

تسعى هذه الأطروحة إلى دراسة وتحليل الإطار التشريعي الفلسطيني لمكافحة الفساد في المنظمات غير الحكومية، وذلك في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، باعتبارها المرجعية الدولية الأسمى لترسيخ مبادئ الشفافية والمساءلة والنزاهة. يُؤسّس الباب الأول للإطار النظريّ والمعياري للأطروحة، متناولًا ماهيةَ جرائم الفساد في المنظمات غير الحكومية من حيث مفهومُها وأركانُها وتطورها التشريعيُّ في القوانين الفلسطينية والدولية، مع تحليل أشكالها التقليدية والحديثة والعوامل البنيوية الممكّنة لها، مثل ضعف الرقابة الداخلية وغياب الشفافية في التمويل وإدارة الموارد. أما الباب الثاني، فيقارن بين أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 وقانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، من حيث نطاق التجريم والعقوبات وآليات التنفيذ، مُحلِّلًا ومُستعرضًا إدماج الاتفاقية في النظام القانونيّ الوطنيّ، ومدى اتساق النصوص الإجرائية مع المعايير الدولية، ولاسيّما ما يتصل بحماية الشهود والمبلّغين، والتحفظ على الأموال واسترداد الموجودات ، والتعاون القضائيّ، وصولًا إلى تشخيص الفجوات التشريعية والمؤسسية التي تُضعف فاعليةَ تطبيق الاتفاقية في السياق الفلسطينيّ.

وتوصّلت الأطروحة إلى أنّ دولة فلسطين، رغم انضمامها للاتفاقية عام 2014 وخضوعها للاستعراض الدوري، ما تزال تعاني من فجوات جوهرية تتجلى في قصور التجريم الخاص بالمنظمات

غير الحكومية، وضعف أدوات التحقيق والتعاون الدولي، وتعدد الجهات الرقابية وتداخل صلاحياتها، وتفعيل نظام حماية المبلّغين لعام 2019، كما بيّنت النتائج أنّ جوهر الإشكالية لا يكمن في نقص النصوص وحدها، وإنما في غياب الإرادة السياسية القادرة على تفعيل التزامات الاتفاقية بصورة حقيقية وفعّالة.

وفي ضوء ذلك، اقترحت الأطروحة رؤيةً إصلاحية متكاملة، شملت توصياتٍ تشريعيةً أساسية كتعديل قانون الإجراءات الجزائية عبر تبنّي آليات التحقيق الماليّ الموازي، وإقرار حماية قانونية للمبلّغين، إلى جانب إصلاحات مؤسسية أبرزها إنشاء آلية وطنية للتنسيق الرقابي ووحدة متخصصة للتعاون الدولي .

وتتمثل أهمية الأطروحة في كونِها من أولى الدراسات التي تناولت بصورة معمّقة العلاقة بين اتفاقية مكافحة الفساد والتشريع الفلسطيني في قطاع المنظمات غير الحكومية، بما يقدّم إطاراً عملياً مرجعياً للباحثين وصنّاع القرار في مجال تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد.

كلمات مفتاحية: المنظمات غير الحكومية، الفساد، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، قانون مكافحة الفساد، حماية المبلّغين.

فهرس المحتويات

الرقم المحتوى الصفحة

الإقرار .....أ

الإهداء .....ب

الشكر والتقدير .....د

ملخص .....و

تقديم تمهيدي.....م

مشكلة الدراسة.....ص

أسئلة الدراسة.....ق

أهمية الدراسة.....ر

أهداف الدراسة.....ش

الدراسات السابقة .....ت

التعقيب على الدراسات السابقة.....ظ

منهجية الدراسة.....أأ

الباب الأول: الإطار العام لمكافحة جرائم الفساد في المنظمات غير الحكومية.....1

الفصل الأول: ماهية جرائم الفساد في المنظمات غير الحكومية.....4

المبحث الأول: مفهوم جرائم الفساد في المنظمات غير الحكومية.....5

المطلب الأول: تعريف جرائم الفساد في المنظمات غير الحكومية.....5

الفرع الأول: تعريف جرائم الفساد.....6

الفرع الثاني: تعريف المنظمات غير الحكومية.....12

الفرع الثالث: تطور وضع المنظمات غير الحكومية في القانون الدولي.....21

الفرع الرابع: تمويل المنظمات غير الحكومية في فلسطين 26
المطلب الثاني: أركان جرائم الفساد في المنظمات غير الحكومية 33
الفرع الأول: الركن الشرعي 34
الفرع الثالث: الركن المعنوي 46
المطلب الأول: أشكال جرائم الفساد التقليدية 51
الفرع الأول: جريمة الرشوة 52
الفرع الثاني: جريمة الاختلاس 65
الفرع الثالث: جريمة استثمار الوظيفة 76
الفرع الرابع: جريمة إساءة الائتمان 83
الفرع الخامس: جريمة التزوير والتزييف 92
الفرع السادس: التهاون بالقيام بواجبات الوظيفة العامة 99
المطلب الثاني: أشكال جرائم الفساد الحديثة 104
الفرع الأول: جريمة الكسب غير المشروع 104
الفرع الثاني: جريمة عدم الإعلان أو الإفصاح عن الممتلكات وتضارب المصالح 117
الفرع الثالث: جريمة غسل الأموال الناتجة عن جرائم فساد 121
الفرع الرابع: جريمة إعاقة سير العدالة في قضايا الفساد 128
الفرع الخامس: جريمة الواسطة والمحسوبية والمحاباة 131
الفرع السابع: جريمة إساءة استعمال السلطة 144
خلاصة الفصل الأول 155
الفصل الثاني: آليّات مكافحة الفساد في المنظمات غير الحكومية 157
المبحث الأول: الآليات الدولية لمكافحة الفساد في المنظمات غير الحكومية 159
المطلب الأول: الإطار القانوني الدولي لمكافحة الفساد في عمل المنظمات غير الحكومية ... 160
الفرع الأول: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 161

الفرع الثاني: المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة..... 180
الفرع الثالث: مواثيق ومعايير التمويل الدولية في الرقابة على المنظمات غير الحكومية..... 193
المطلب الثاني: الآليات المؤسسية الدولية لمكافحة الفساد في المنظمات غير الحكومية..... 199
الفرع الأول: دور مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة..... 200
الفرع الثاني: الآليات الدولية للمراقبة والمساءلة..... 206
الفرع الثالث: دور المانحين والمنظمات الدولية في فرض المعايير الرقابية على تمويل المنظمات غير الحكومية..... 213
المبحث الثاني: الآليات الوطنية الفلسطينية لمكافحة الفساد في المنظمات غير الحكومية 217
المطلب الأول: الإطار التشريعي الفلسطيني لمكافحة الفساد في عمل المنظمات غير الحكومية 218
الفرع الأول: الإطار التنظيمي الوطني لمكافحة الفساد في دولة فلسطين 219
الفرع الثاني: قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 وقانون مكافحة الفساد 2005 وتعديلاته..... 227
المطلب الثاني: الآليات القانونية والمؤسسية الفلسطينية لمكافحة الفساد 231
الفرع الأول: نظام العدالة الجنائية في ملاحقة جرائم الفساد (هيئة مكافحة الفساد، النيابة، ومحكمة جرائم الفساد)..... 232
الفرع الثاني: ديوان الرقابة المالية والإدارية كآلية مؤسسية وطنية لتعزيز الشفافية والمساءلة .. 243
خُلاصة الفصل الثاني 250
الباب الثاني: الأحكام الموضوعية لجرائم الفساد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 253
الفصل الأول: أحكام جرائم الفساد في اتفاقية الأمم المتحدة والقانون الفلسطيني..... 255
المبحث الأول: إنفاذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في فلسطين وتطبيقها على المنظمات غير الحكومية..... 257
المطلب الأول: مكانة الاتفاقيات الدولية في النظام القانوني الفلسطيني..... 258
الفرع الأول: الاتفاقيات الدولية ومرجعية مبدأ سموّ التشريعات..... 258

الفرع الثاني: إدماج المعاهدات الدولية في التشريعات الداخلية..... 284
المطلب الثاني: نفاذ اتفاقية مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني 297
الفرع الأول: الإطار الدستوري والقانوني لإدماج اتفاقية مكافحة الفساد 298
الفرع الثاني: انعكاسات وتحديات نفاذ الاتفاقية على المنظومة القانونية الفلسطينية..... 311
خلاصة 318
المبحث الثاني: التوصيف الجنائي لجرائم الفساد في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 320
المطلب الأول: التصنيف الموضوعي لجرائم الفساد في اتفاقية الأمم المتحدة..... 321
الفرع الأول: الجرائم النموذجية كما نظّمتها الاتفاقية..... 321
الفرع الثاني: الأسس القانونية والمعايير الجوهرية للتجريم في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 333
المطلب الثاني: حدود مواءمة القانون الفلسطيني لمكافحة الفساد مع المعايير الدولية الواردة في الاتفاقية..... 342
الفرع الأول: مقارنة معيارية بين جرائم الفساد في القانون الفلسطيني ونظيراتها في الاتفاقية .. 342
خلاصة الفصل الأول 361
الفصل الثاني: الأحكام الإجرائية لجرائم الفساد في الاتفاقية الدولية والتشريع الفلسطيني 364
المبحث الأول: آليات التعاون القضائي الدولي كأداة استراتيجية لمكافحة الفساد العابر للحدود 366
المطلب الأول: التعاون القضائي الدولي في مكافحة الفساد..... 367
الفرع الأول: تسليم المجرمين ونقل الأشخاص المحكوم عليهم..... 367
الفرع الثاني: المساعدة القانونية المتبادلة وآليات التحقيقات المشتركة..... 386
المطلب الثاني: التعاون الأمني وأساليب التحري الخاصة..... 400
الفرع الأول: التعاون في مجال إنفاذ القانون 400
الفرع الثاني: أساليب التحري الخاصة بجرائم الفساد..... 410
المبحث الثاني: فاعلية الإجراءات الوطنية الفلسطينية في مكافحة الفساد..... 430

المطلب الأول: بنية إنفاذ القانون الوطني وتحديات المحاكمة في قضايا الفساد 431
الفرع الأول: دور النيابة العامة في التحقيق والمتابعة والملاحقة..... 432
الفرع الثاني: القضاء الفلسطيني وإشكاليات تطبيق الإجراءات الخاصة بالفساد..... 460
الفرع الثالث: الأطر المدنية لمكافحة الفساد وانضمام دولة فلسطين لمنظمة الشفافية الدولية ودور ائتلاف "أمان" كفاعل رقابيّ وطني..... 468
المطلب الثاني: أدوات المعالجة الإجرائية الخاصة في النظام الفلسطيني 472
الفرع الأول: التقادم في جرائم الفساد..... 473
الفرع الثاني: التجميد والحجز والمصادرة كأدوات إجرائية لاسترداد الأموال غير المشروعة في قانون مكافحة الفساد الفلسطيني..... 478
الفرع الثالث: الإعفاء من العقوبة في التشريع الفلسطيني وتطبيقاته في جرائم الفساد 487
الفرع الرابع: وقف تنفيذ العقوبة في التشريع الفلسطيني وتطبيقاته في جرائم الفساد 490
خلاصة الفصل الثاني..... 494
الخاتمة 497
النتائج 499
التوصيات..... 504
المراجع 511
Abstract..... 522

تقديم تمهيدي

يُعد الفساد ظاهرة قديمة قدم البشرية، وقد تطورت وتغيرت أشكال وأساليب ممارسة هذه الظاهرة بسبب التطور الذي طال مختلف نواحي الحياة، حتى أصبحت ثقافة يمارسها الأفراد والجماعات بشكل يومي تحت شعار أو مبدأ «الغاية تبرر الوسيلة» (غنيم وباكير، 2022، ص11) كما أصبح الفساد إحدى أكثر المشكلات خطورة على المستويين الوطني والدولي.

وقد تفاقمت خطورة هذه الظاهرة نتيجة الإفرازات السياسية والتغيرات الاقتصادية والاجتماعية، فضلاً عن التطور العلمي والتقني الذي أحدثته العولمة وتطبيقات التكنولوجيا المعاصرة؛ لذا أصبح الفساد إحدى الجرائم العالمية العابرة للحدود، «الجرائم ذات الطبيعة الدولية»، التي يتجاوز أثرها إقليم دولة معينة ليمثل خطراً واعتداءً على القيم الإنسانية والاجتماعية والمبادئ الاقتصادية بشكل عام، ويشكل عقبة رئيسةً أمامَ برامج الإصلاح والتنمية والتقدم العلمي. (خصاونة والمازني، 2023، ص17–18) وإيماناً من الدول والمنظمات الدولية بخطورة الفساد وآثاره المدمرة على إمكانات الدول والمجتمعات والشعوب، وطاقاتها البشرية والمادية وتطورها، فقد سعت الأمم المتحدة إلى وضع اتفاقية دولية لمكافحة جرائم الفساد؛ لتنسيق الجهود الدولية فيما يتعلق بمكافحة جرائم الفساد، ووضع وتعزيز النظم الوطنية الكفيلة بمكافحته، بُغية أن تكون انطلاقةً لجميع الدول وأفراد المجتمع الدولي للسعي الحثيث نحو اتخاذ جميع الوسائل والسبل التي تؤدي إلى محاصرة الفساد ومكافحته. (عوين، 2012، ص15) تُعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الصك القانوني المنفرد بالإلزامية على الصعيد الدولي لمكافحة الفساد (Babu, 2015, pp. 3–4)، والتي جاءت بعد اهتمام هيئة الأمم المتحدة بهذه الظاهرة منذ منتصف السبعينيات من القرن العشرين لمعالجة مسألة الممارسات الفاسدة والمدفوعات غير القانونية في معاملات الأعمال التجارية، من خلال مؤتمرات منع الجريمة التي تُعقد كل خمس

سنوات لمناقشة ظاهرة الفساد بشكل متزايد، وخصوصًا فيما يتعلق بالأشكال الجديدة للنشاط الإجرامي والتخطيط لمنع الجريمة في سياق التنمية.

وفي إطار هذه المحافل الدولية، اقترحت الدول المشاركة في أن يتم تناول مسألة الفساد بصورة أكثر فاعلية، وبشكل مستقل، وبضرورة مُلحة لاعتمادِ صك قانوني دولي يتعلق بمكافحة الفساد، ومن أجل تحقيق هذه الغاية اتخذت الجمعية العامة جملة من القرارات، من أهمها قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (58/4) المؤرخ في 21 نوفمبر 2003م، الذي اعتمدت بموجبه الجمعية العامة للأمم المتحدة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث نظمت الأحكام الواردة فيها كلَّ المراحل المختلفة لمجابهة ظاهرة الفساد. (خصاونة والمازني، 2023، ص22–23)

ورغم أنّ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لا تستطيع أن تفرِضَ تجريماً مباشراً يُطبَّق بشكل تلقائي على الدول الأطراف، فإن الدعوة التي تضمنتها لتجريم مختلِفِ أفعال وصورِ الفساد، تحمل في طيّاتها درجةً من الإلزام لتلك الدول، يعترف النظام القانوني في هذه الدول بأن الاتفاقيات التي يتم المصادقة عليها تصبح جزءًا من المنظومة القانونية، وتُعامل معاملة التشريعات الداخلية؛ فبسبب ذلك عادةً ما تلتزم هذه الدول بتكييف تشريعاتها المحلية لتتوافق مع أحكام الاتفاقية. (أبو سويلم، 2010، ص51)

حيث تنص المادة (17) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على إلزام كل دولة طرف القيام بالإجراءات والتدابير اللازمة على المستوى التشريعي لتجريم تصرف الموظف بشكل متعمد لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر.

ووفقا للمادة (19) من الاتفاقية ذاتها، يتعين على كل دولة صادقت عليها اتخاذ التدابير التشريعية وغيرها من التدابير اللازمة لتجريم تعمد الموظف إساءة استغلال وظائفه أو منصبه.

وإن تصديق الدول الأطراف على الاتفاقية يعني التزامها القانونيّ بتطبيق أحكامها، إذ بمجرد التصديق عليها تدمج في النظام القانوني للدولة، وبالتالي يتعين على الدول الأطراف إجراء مواءمة تشريعية بين أحكام الاتفاقية والتشريعات المحلية؛ لضمان عدم حدوث أي تعارض بينهما قد يؤدي إلى إشكاليات قانونية أو قضائية.

وضمن هذا الإطار، وعلى الرغم من خصوصية الحالة الفلسطينية التي تختلف عن بقية دول العالم؛ فهي ما زالت تحت الاحتلال الإسرائيلي وتتمتع بصفة مراقب في الأمم المتحدة، بادرت السلطة الوطنية الفلسطينية عام 2005 بإرسال رسالة إلى الأمين العام للأمم المتحدة تتعهد بالتزامها الأخلاقي بتبني اتفاقية الأمم لمتحدة لمكافحة الفساد، والعمل على تطبيقها طوعاً في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية. (أبو زر، 2013، ص3)

وتأكيداً لموقفها انضمت دولة فلسطين إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) في عام 2014، في خطوة تعكس التزامها بتعزيز مبادئ الشفافية والنزاهة في مؤسساتها المختلفة، بما في ذلك القطاع العام والخاص والمنظمات غير الحكومية؛ ويعد هذا الانضمام جزءًا من الجهود الفلسطينية الرامية إلى مكافحة الفساد بكل أشكاله، لاسيّما في ظل التحديات السياسية والاقتصادية التي تواجهها الدولة. (أبو فارة، 2020، ص51)

ومن خلال الانضمام إلى هذه الاتفاقية، التزمت دولة فلسطين بتطبيق معايير دولية لمكافحة الفساد، من بينها تعزيز التدابير الوقائية، وتجريم الأفعال المرتبطة بالفساد، وتفعيل آليات التعاون الدولي في استرداد الأموال المنهوبة، ومحاكمة المتورطين في جرائم الفساد.

كما وفر الانضمام فرصة لمواءمة القوانين الفلسطينية مع الأحكام الدولية؛ مما يدعم بناء منظومة قانونية أكثر صلابة وفعالية في التصدي لهذه الظاهرة.

ومع ذلك، فإن تطبيق الاتفاقية يواجه جملة من التحديات تتمثل بالبنية القانونية والإدارية، فضلاً عن الظروف السياسية التي قد تُعيق تنفيذ الإصلاحات المطلوبة لضمان بيئة خالية من الفساد داخل مختلِف القطاعات، بما فيها المنظمات غير الحكومية التي تعتمد على التمويل والمساعدات المحلية والدولية. (خصاونة والمازني، 2023، ص. 38–39)

وعلى مدى السنوات القليلة الماضية بذلت الحكومات الفلسطينية المتعاقبة جهوداً عدة في إطار مكافحة الفساد، منها: إصدار قانون مكافحة الفساد الذي عدّل قانون الكسب غير المشروع لسنة 2005، وتأسيس هيئة مكافحة الفساد في العام 2010، كما وضعت عددًا من الخطط والاستراتيجيات لمكافحة الفساد، كان آخرها الاستراتيجية الوطنية عبر القطاعية لتعزيز الحوكمة ومكافحة الفساد 2025–2030، كما صادق مجلس الوزراء الفلسطيني في جلسته رقم (82) بتاريخ 2025/10/21 على الخطة التنفيذية للاستراتيجية الوطنية عبر القطاعية لتعزيز الحوكمة ومكافحة الفساد، والتي أعدتها هيئة مكافحة الفساد لأول مرة بالشراكة مع مختلف الأطراف ذات العلاقة، وتتضمن الخطة اعتماد نظام متابعة وتقييم عبر فريق وطني لضمان ملاحقة فاعلة لمرتكبي جرائم الفساد، ولمنع الإفلات من العقاب، وتعزيز المسؤولية الاجتماعية في مكافحة الفساد والإبلاغ عنه، وتعزيز أداء هيئة مكافحة الفساد والمؤسسات الوطنية في الوقاية والحد من الفساد. (هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، 2025. مجلس الوزراء الفلسطيني، 2025)

وفي السياق ذاته، ناقش المجلس بالقراءة الأولى نظام تنظيم قبول الهدايا الرمزية والبروتوكولية، بما يتضمنه من تنظيم ضبط الإجراءات الخاصة بالتعامل مع الهدايا وكيفية التصرف بها بما يحقق الشفافية ومنع الاستغلال وتضارب المصالح. (مجلس الوزراء الفلسطيني، 2025)

إلى ذلك أدخلت السلطة الوطنية الفلسطينية العديد من الإصلاحات على نظام الخدمة المدنية، حيث أقر مجلس الوزراء نظام التشكيلات الوظيفية المحوسب في العام 2016؛ ما عزز من شفافية إشغال

الوظائف العامة. (هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، 2024، ص. 3–4؛ ديوان الموظفين العام، 2016؛ هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، 2023، ص. 5–6)

وصدر قرار بقانون المشتريات العامة الذي موضع التطبيق في العام 2016، وأدخلت تعديلات متكررة على قانون مكافحة غسل الأموال لسنة 2007، حيث عدل القانون في العام 2015 و2016. (الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة–أمان، 2018، ص. 22–23)

وفي إطار اضطلاع هيئة مكافحة الفساد بدورها في ملاحقة الجرائم المرتبطة بإساءة استخدام السلطة والمال العام، أعلن رئيس الهيئة د. رائد رضوان في مقابلة بثّتها شبكة وطن الإعلامية بتاريخ 11 تشرين الثاني/نوفمبر 2025، أن النيابة العامة تباشر التحقيق في شبهات فساد تتعلق بملفي هيئة المعابر والحدود ووزارة المواصلات، وأنها اتخذت جميع الإجراءات القانونية اللازمة لتسريع إلقاء القبض على رئيس هيئة المعابر السابق، بما في ذلك مخاطبة منظمة الشرطة الجنائية الدولية (الإنتربول).

كما أوضح أن وزير المواصلات المستقيل يخضع للتحقيق داخل فلسطين بعد رفع الحصانة عنه، وأن الهيئة تتابع بالتنسيق مع النيابة العامة مجريات التحقيق في القضايا المحالة.

وبيّن رضوان أن الهيئة أحالت منذ مطلع العام الجاري أربعةً وثلاثين ملفًا تحقيقيًا إلى النائب العام، شملت جرائم إساءة استخدام السلطة، والتزوير، والتهاون بالواجبات الوظيفية، والكسب غير المشروع، والاختلاس، موضحًا أن قطاعي الحكم المحلي والقطاع العام يُعدّان الأكثر تسجيلًا لحالات الفساد وفق القضايا المحالة. كما أشار إلى أن الهيئة بدأت بالتعاون مع وزارة المواصلات لتعزيز التدابير الوقائية والرقابية داخلها، مؤكدًا أن مسودة قانون حق الحصول على المعلومات ستُعرض على مجلس الوزراء قبل نهاية العام تمهيدًا للمصادقة عليها من الرئيس. (وطن للأنباء، 2025)

وتؤكد المادة (38) من اتفاقية مكافحة الفساد للأمم المتحدة على أهمية التنسيق بين الهيئات الوطنية المختلفة لتبادل المعلومات والموارد، مما يسهم في مواجهة الفساد بشكل منسق وفعال على جميع المستويات، كما تتعلق المادة (42) من الاتفاقية بتحديد نطاق اختصاص القضاء في محاكمة القضايا المتعلقة بالفساد، وتنظيم إجراءات المحاكمة لضمان عدم إفلات الأفراد المتورطين في الفساد من العقاب بسبب الاختلافات في الأنظمة القضائية بين الدول. (الأمم المتحدة، 2003، المواد 38 و42)

مشكلة الدراسة

تُظهر البيانات الإحصائية الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني وهيئة مكافحة الفساد تذبذبًا واضحًا في مؤشرات مكافحة الفساد بين الأعوام 2017–2024، حيث تراوح عدد الشكاوى الواردة للهيئة بين (674 و1186) شكوى، وبلغت الملفات المنجزة ذروتها عام 2020 (912 ملفًا) قبل أن تنخفض إلى (504) ملفات عام 2024. كما تراوح عدد القضايا التحقيقية بين (21 و39) قضية سنويًّا أمام محكمة جرائم الفساد، و(28 إلى 136) قضية لدى النيابة المختصة. (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2024)

تعكس هذه المؤشرات استمرار ظاهرة الفساد في فلسطين رغم الجهود الوطنية والدولية، ومنها انضمام دولة فلسطين لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003. ومع ذلك، ما تزال التشريعات الوطنية تعاني من فجوات قانونية تحدُّ من تحقيق الامتثال الكامل لمتطلبات الاتفاقية.

ورغم أن القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 وسّع نطاق التجريم ليشمل العاملين في المنظمات غير الحكومية، فلا توجد حتى الآن دراسة متخصصة تتناول جرائم الفساد داخل هذه المنظمات، ما

يكشف عن الحاجة إلى بحث علمي يُقيّم مدى مواءمة الإطار القانوني الفلسطيني لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لعام 2003.

وعليه، تكمن مشكلة الدراسة في الإجابة عن السؤال الرئيس: إلى أيّ مدًى تنسجم التشريعات الفلسطينية ذاتُ الصلة بمكافحة الفساد في المنظمات غير الحكومية مع أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003؟

أسئلة الدراسة

تحاول هذه الدراسة الإجابة عن التساؤلات التالية، التي تنبثق من التساؤل الرئيس، وذلك على النحو التالي:

1. ما ماهية جرائم الفساد في المنظمات غير الحكومية وفقًا للتشريع الفلسطيني واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؟
2. ما مدى انسجام التشريعات الفلسطينية مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 من حيث التدابير الوقائية؟
3. ما مدى انسجام التشريعات الفلسطينية مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 من حيث سياسة التجريم؟
4. ما مدى انسجام التشريعات الفلسطينية مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 من حيث سياسة العقاب وإنفاذ القانون؟
5. ما مدى انسجام التشريعات الفلسطينية مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 من حيث التعاون الدولي؟

أهمية الدراسة

تقوم الدراسة، من حيث الأهميةُ، من ناحيتين: علمية وعملية وفقاً لما يلي:

أولًا: الأهمية العلمية

تنبع الأهمية العلمية لهذه الدراسة من الحاجة إلى تسليط الضوء على مدى توافق التشريعات الفلسطينية مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد، كما حددتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC)، خصوصًا في سياق عمل المنظمات غير الحكومية، ومن خلال التحليل القانوني المقارن، تُسهم هذه الدراسة في إثراء المعرفة القانونية حول مدى ملاءمة القوانين الفلسطينية لمتطلبات مكافحة الفساد؛ مما يساعد الباحثين وصناع القرار في فَهم الثغرات القانونية المحتمَلة وسبل معالجتها، كما تُسهم الدراسة في توفير إطار تحليلي يمكن الاستناد إليه في الدراسات المستقبلية التي تتناول الإصلاح القانوني في فلسطين، لا سيما فيما يخص الشفافية والمساءلة في القطاع غير الحكومي، وتُسهم الدراسة في توسيع نطاق المعرفة العلمية حول الفساد في المنظمات غير الحكومية، وهو موضوع لم يحظَ بالبحث الكافي مقارنةً بالفساد في القطاع الحكومي؛ ما يجعلها إضافة قيمة للأدبيات القانونية والإدارية ذات الصلة.

ثانيًا: الأهمية العملية

تكمُن الأهمية العملية لهذه الدراسة في تعزيز الجهود الوطنية لمكافحة الفساد داخل المنظمات غير الحكومية في دولة فلسطين، من خلال تقديم توصيات تستند إلى التحليل القانوني والتطبيقي، إذ يساهم البحث في توضيح مدى مواءمة القوانين الحالية في مواجهة التحديات المرتبطة بالفساد؛ مما يمكّن الجهاتِ المسؤولة من اتخاذ قرارات مبنية على أسس علمية لتعزيز الشفافية والمساءلة، كما تُفيد هذه الدراسة المؤسسات الرقابية، وصناع القرار، والمنظمات الدولية المانحة، في توفير رؤية واضحة حول البيئة القانونية التي تحكم عمل المنظمات غير الحكومية في فلسطين، ويمكن أن تساعد النتائج والتوصيات التي ستصل إليها الدراسة في تطوير سياسات فعالة لضمان الاستخدام الأمثل للموارد، والحد من المخاطر المرتبطة بسوء الإدارة، واستغلال النفوذ داخل هذا القطاع الحيويّ.

أهداف الدراسة

تهدف الدراسة إلى التعرف إلى مدى انسجام التشريعات الوطنية في مكافحة جرائم الفساد في المنظمات غير الحكومية مع اتفاقية مكافحة الفساد للأمم المتحدة، ولتحقيق هدف الدراسة الرئيس وجب تحقيق الأهداف الفرعية التالية:

1. التعرف إلى ماهية جرائم الفساد في المنظمات غير الحكومية وفقًا للتشريع الفلسطيني واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
2. تحديد مدى انسجام التشريعات الفلسطينية مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 من حيث التدابير الوقائية.
3. تبيان مدى انسجام التشريعات الفلسطينية مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 من حيث سياسة التجريم.

4. توضيح مدى انسجام التشريعات الفلسطينية مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 من حيث سياسة العقاب وإنفاذ القانون.

5. مناقشة مدى انسجام التشريعات الفلسطينية مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 من حيث التعاون الدولي.

الدراسات السابقة

تُعتبَر جريمة المتاجرة بالنفوذ من الجرائم المُستحدثة بمقتضى قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، ويأتي تجريمها استجابةً لالتزام أُممي نتيجةً لانضمام دولة فلسطين لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

وتُعدُّ دراسة (حمارشة، 2024)، الأولى فلسطينياً في شرح هذه الجريمة، وقد اعتمدت هذه الدراسة على المنهج الاستقرائيّ التأصيليّ للبحث في التشريعات الوطنية، وفي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، عن التنظيم القانوني لجريمة المتاجرة بالنفوذ.

كما اعتمدت على المنهج التحليليّ والمنهج المقارن، من خلال تحليل ومقارنة نصوص بعض التشريعات الوطنية، على ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛ وذلك لدراسة أوجه الاختلاف والاتفاق فيما ورد في التشريعات الوطنية، التي تعالج جريمة المتاجرة بالنفوذ، على ضوء الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد.

وتَبرُز أهمية الدراسة في كونِها الأولى في دولة فلسطين، التي تتضمن شرح هذه الجريمة من حيث أركانها وعناصر التجريم المُحدَّدة بالنص القانوني الوارد في قانون مكافحة الفساد، كما تتضمن الكشف عن مدى مواءمتها للاتفاقية الأممية.

وقد خلَصَت هذه الدراسة إلى العديد من النتائج، كان من أهمِّها أنَّ المُشرّعَ الفلسطينيّ متوائم مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد فيما يتعلق بتجريم قبول الشخص المُتاجر بنفوذه مزيةً غير مُستحَقةٍ، لصالحه أو لصالح أيّ شخصٍ آخر من إدارةٍ أو سلطةٍ عمومية.

كما خلَصت هذه الدراسة إلى أنَّ المُشرِّع الفلسطيني وسَّع من إطار الملاحقة لمرتكبي هذه الجريمة، بتجريمه لأيّ شخصٍ يُمارس هذا الفعل.

بينت دراسة (فؤاد ويوسف، 2023) أن الفساد يعد من أخطر الظواهر الإجرامية التي تنخر اقتصاد الدولة الجزائرية، وكثيرًا ما يترعرع الفساد في الصفقات العمومية التي توفر مناخًا خصبًا لتغوله، وفي ظل المناداة بإرساء دولة تحكمها العدالة وسلطان القانون وحوكمة صرف المال العام، يستدعي الأمر تدعيمَ أجهزة الدولة المختصة في مكافحة الفساد، بإشراك المواطن وفعاليات المجتمع المدني، وتشجيعهم على الإبلاغ عن جرائم الفساد.

في حين أكدت دراسة المري (2023) أن الفساد يعد من أبرز الآفات التي تعاني منها المجتمعات في العصر الحديث، ولا يقتصر على ثقافة أو دولة معينة، بل هو ظاهرة عالمية تتواجد في كل الأوساط، سواء في القطاعين العام والخاص أو بين مختلف طبقات المجتمع، ورغم انتشاره في العديد من السياقات، فإن تأثيره السلبي يكون أكثرَ وضوحًا في الدول التي تسعى لتحسين التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويأخذ الفساد أشكالًا متعددة، أبرزها الاختلاس، وتبديد المال العام، واستغلال النفوذ، والرشوة التي تنتشر في المؤسسات والهيئات، ويتحمل الموظف العمومي مسؤوليات وواجبات معينة، سواء كانت مرتبطة مباشرة بوظيفته أو غير مرتبطة بها، وتُحدد هذه الواجبات في النصوص القانونية التي تنظم الوظيفة العامة.

وعندما يكون العمل موسميًا أو مؤقتًا أو مخصصًا لمهمة معينة، لا يعتبر الشخص موظفاً عمومياً، فإذا أخلّ الموظف بواجباته، فإنه يتعرّض لعقوبات تأديبية قد تكون مصحوبةً بعقوبات جنائية.

وقد تمثلت مشكلة دراسة (اللبواني، 2021) في مدى كفاية التشريعات المعنية بمكافحة ظاهرة الفساد في سوريا والحدّ من انتشاره فيها، ومدى فاعلية آليات تنفيذها، فضلًا عن مدى ملاءمتها لما ورد في المواثيق الدولية والإقليمية المعنية.

وبالنتيجة، توصلت الباحثة إلى مجموعة نتائج، أهمّها أن سوريا لم تصادق على اتفاقية الأمم المتحدة والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، فضلًا عن اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب، وإن النصوص المعنية بمكافحة الفساد في سوريا مبعثرة في أكثرَ من قانون، كما أنّ المشرّع السوريَّ لم يتوسع في تعريف الموظف العمومي على خلاف المعاهدات الدولية، وشاب نصوصَه قصورٌ في تجريم بعض صور الفساد، حيث لم يحقق استقلالية كافية للأجهزة الرقابية عن السلطة التنفيذية، ولم يوفر حماية فعالة للمبلغين والشهود والخبراء والضحايا، واقتصر التعاون الدوليّ على جرائم غسل الأموال، ومزج بين نظامي التأديب الإداري والقضائيّ؛ مما قلّل فاعلية التأديب، لكنة لم يأت على ذكر إمكانية قيام دولة أجنبية برفع دعوى مدنية أمام المحاكم السورية لتثبيت حقها في ممتلكات اكتُسبت بارتكاب جرائم فساد، ولم يتطرق لإمكانية قيام ضحايا الفساد بالمطالبة بالتعويضات.

وعليه أوصت الباحثة المشرّع السوريّ بضرورة المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، وكذلك اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب، وبسن قانون موحد لمكافحة الفساد، وتوسيع مفهوم الموظف العمومي، وتجريم صور الفساد التي أغفل المشرع السوري تجريمها، وتشديد العقوبات على موظفي الهيئات الرقابية عند تورطهم بارتكاب جرائم فساد، أو التستر عليها، بالإضافة إلى توفير المزيد من الاستقلالية للهيئات الرقابية على السلطة التنفيذية، واستحداث هيئة خاصة لمراقبة نشاطات التسليح في وزارة الدفاع ونشاطات قوى الأمن الداخلي لمراقبة الصفقات السرية الكبرى، وتوفير حماية فعالة للمبلغين والشهود والخبراء والضحايا، وتوسيع مجال التعاون الدولي ليشملَ كلَّ جرائم الفساد، وإحداث سلطة مركزية معنية بتلقي طلبات المساعدة القضائية، كما

أوصت بمنع الإفراج الشرطي عن المتهمين بجرائم فساد، وتبني نظام التأديب الإداري والاستغناء عن نظام التأديب القضائي، وإعطاء ضحايا الفساد حق المطالبة بالتعويضات.

وسعت دراسة (الجلابي، 2019) إلى التعرف إلى مدى مواءمة التشريعات الوطنية في العراق لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي انضمّت إليها العراق، حيث تم تقسيم هذه الدراسة إلى خمسة فصول، تناول الفصل الأول الإطار العام للدراسة، في حين تناول الفصل الثاني ماهية الفساد من خلال التعرف على أنواعه وأهم أسبابه، وفي الفصل الثالث تم الوقوف على المواجهة الموضوعية لجرائم الفساد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث تم تبيان السياسة التجريمية والعقابية لأفعال الفساد في الاتفاقية، ومدى مواءمة التشريعات في العراق لأحكام الاتفاقية مقارنةً بالتشريع الأردني.

أما الفصل الرابع، فقد تم من خلال استعراض المواجهة الإجرائية لجرائم الفساد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، من خلال التعرف على الإجراءات التحقيقية وفقا لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ومقارنتها بالمواجهة الإجرائية في التشريع الوطني.

وقد أسفرت الدراسة عن عدد من النتائج كان من أبرزها أنّ المشرع العراقي قد أجرى مواءمة تشريعية في تشريعاته الجنائية لصور الفساد التي تقع من قبل العمال أو المستخدمين في القطاع العام مع نصوص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، كالرشوة والاختلاس والكسب غير المشروع واستغلال النفوذ واستثمار الوظائف وغسل العائدات الجرمية، ونص على عقوبات واضحة في تلك التشريعات، وبما يتواءم من أحكام الاتفاقية، وأوصت الدراسة بضرورة إجراء مواءمة تشريعية بين التشريعات الداخلية العراقية وأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فيما يتعلق بتجريم أفعال الفساد في القطاع الخاص كالرشوة مثلا.

وهدفت دراسة (السامرائي، 2019) إلى التعرف إلى مفهوم الفساد وأنواعه وعلاجه من منظور الشريعة الإسلامية. تطلب العرض المنهجي للدراسة تقسيمه إلى ثلاثة مباحث، عرض المبحث الأول مفهوم الفساد وصوره في القرآن الكريم والسنة النبوية، وجاء في المبحث الثاني أنواع الفساد وأسبابه، وناقش المبحث الثالث معالجة الفساد والتصدي له في ضوء الشريعة الإسلامية، وجاء فيه الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، عدم اتباع سبيل المفسدين، نزاهة المصلحين، الدعوة إلى الإصلاح بالحكمة، التصدي للفساد من قبل السلطة.

وجاءت نتائج الدراسة مؤكِّدةً على أن للفساد صورا ومدلولاتٍ في القرآن الكريم، وورد في القرآن الكريم نحو ما يقرب من خمسين موضعا لكلمة الفساد ومشتقاتها، ويلاحظ المتتبع أن هناك شبهَ تلازم بين مصطلح الفساد وبين كلمة الأرض، إذ ورد هذا التلازم في نحو أربعين آية.

وأوصت الدراسة بالاستفادة من دور الإعلام في تسليط الضوء على الجهات التي ترعى الفساد، واستخدام الإعلام في حشد الرأي العام؛ لفضح الفساد والمفسدين.

وهدفت دراسة (قارة، 2019) إلى الكشف عن معضلة الفساد والجرائم المرتبطة بها، وانقسمت الدراسة إلى خمسة مباحث، تناول المبحث الأول تعريف الفساد لغة واصطلاحا، وعرض المبحث الثاني أشكال الفساد، وتضمن الفساد الأخلاقي، والفساد الإداري، والفساد المالي، والفساد السياسي، واستعرض المبحث الثالث أسباب الفساد السياسية، والقيمية، والمهنية والهيكلية، بالإضافة إلى الأسباب القانونية والإدارية، الاقتصادية، وأوضح المبحث الرابع خصائص الفساد، وبين المبحث الخامس جرائم الفساد، وتضمّن جريمة الرشوة، وجريمة استغلال النفوذ، وجريمة إساءة استغلال الوظيفة، وجريمة الإعفاء والتخفيض غير القانوني في الضريبة والرسم، والجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية، وجريمة اختلاس الأموال العمومية، وجريمة غسل الأموال، واختتمت الدراسة بالإشارة إلى أن الفساد يعدّ من أهم الأخطار وأشدِّها على الدول في خصوص أنظمتها الاجتماعية والاقتصادية

والإدارية؛ إذ يشكل تقييدًا للنمو والتنمية في شتى المجالات، ويعدّ الفساد شاملا لكل الأفعال غير المشروعة سواء كانت مالية وأخلاقية أو إدارية أو حتى اجتماعية وسياسية.

التعقيب على الدراسات السابقة

تُظهِر الدراسات السابقة تباينًا في تناول قضايا الفساد، حيث ركزت كل دراسة على بُعد معين لهذه الظاهرة، سواء من الناحية القانونية، أو الاقتصادية، أو الاجتماعية.

وفي سياق البحث في جرائم الفساد في المنظمات غير الحكومية، ومدى توافق التشريعات الوطنية مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، نجد أن هذه الدراسات توفر إطارًا غنيًّا يمكن البناء عليه لتحليل الفساد في هذا القطاع الحيوي، الذي غالبًا ما يُنظر إليه باعتباره محصنًا من الفساد، بسبب طبيعته غير الربحية وأهدافه الاجتماعية.

فدراسة (حمارشة، 2024) التي ركزت على جريمة المتاجرة بالنفوذ في التشريعات الفلسطينية تُعدّ نقطة انطلاق مهمة، إذ تسلط الضَّوء على أحدِ أشكال الفساد الذي يمكن أن يظهر في المنظمات غير الحكومية، خصوصًا عندما يكون هناك استغلال للعلاقات والسلطة داخل هذه المنظمات لتحقيق منافع خاصة، أما دراسة (فؤاد ويوسف، 2023) التي ناقشت انتشار الفساد في الصفقات العمومية بالجزائر، فإنها تقدم رؤية مهمة حول كيفية توفير بيئة خصبة للفساد داخل القطاعات المختلفة، ومن هنا يمكن تطبيق بعض توصيات الدراسة، مثل تعزيز دور المجتمع المدني في الرقابة على الفساد، على المنظمات غير الحكومية؛ لضمان الشفافية والمساءلة.

وفي سياق أوسع، ناقشت دراسة (المري، 2023) الفساد باعتباره ظاهرةً عالمية لا تقتصر على قطاع معين، وهو ما ينطبق أيضًا على المنظمات غير الحكومية التي تعمل في بيئات مختلفة، بعضها يعاني من ضعف الرقابة القانونية؛ مما يجعلها عُرضةً لممارسات فساد متنوعة، مثل سوء استغلال

التمويل، وتضارب المصالح، واستغلال النفوذ، وتوضح هذه الدراسة أنّ مكافحة الفساد تحتاج إلى جهود متكاملة تشمل القوانين، والإدارة الفعالة، وتفعيل آليات الرقابة، وهي جوانب يجب أخذها في الاعتبار عند تحليل التشريعات الوطنية الخاصة بالمنظمات غير الحكومية.

من جهة أخرى، تطرقت دراسة (اللبواني، 2021) إلى مدى كفاية التشريعات السورية في مكافحة الفساد، وهو ما يمكن مقارنتُه بدراسة التشريعات الوطنية الخاصة بالمنظمات غير الحكومية، إذ تُبرِز الدراسة مشكلاتٍ قانونيةً مثل تشتّت النصوص، وعدم وضوح تعريف الموظف العمومي، وهي قضايا قد تؤثر أيضًا على مدى تغطية القوانين للفساد داخل المنظمات غير الحكومية، خصوصًا في حالة عدم تصنيف العاملين فيها ضمن الفئات الخاضعة للقوانين الخاصة بمكافحة الفساد.

أما دراسة (الجلابي، 2019) التي ركزت على مدى توافق التشريعات العراقية مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فإنها توفر نموذجًا مقارنًا يمكن الاستفادة منه في تحليل التشريعات الوطنية الخاصة بالمنظمات غير الحكومية.

إذ خلَصت الدراسةُ إلى أنّ التشريعاتِ العراقية غطّت الفساد في القطاع العام، لكنها لم تشمل القطاع الخاص أو المنظمات غير الحكومية بشكل واضح، وهو ما يطرح تساؤلات حول الحاجة إلى إدراج نصوص قانونية خاصة بمكافحة الفساد في المؤسسات غير الربحية.

كما قدمت دراسة (قارة، 2019) تصنيفًا دقيقًا لأشكال الفساد وأسبابه، بما في ذلك الفساد الإداريُّ والمالي والسياسي، وهي أنواع قد تكون موجودة أيضًا في المنظمات غير الحكومية، خصوصًا عندما يتمّ استغلال الموارد المخصصة للمساعدات الإنسانية أو المشاريع التنموية لتحقيق مصالح شخصية. وتُبرِز هذه الدراسة أهمية فَهم الطبيعة المعقدة للفساد؛ لوضع استراتيجيات فعالة لمكافحته داخل هذا النوع من المؤسسات.

بناءً على ما سبق، فإن الدراساتِ السابقة تشكل قاعدة معرفية غنية يمكن البناءُ عليها عند دراسة جرائم الفساد في المنظمات غير الحكومية، ومدى توافق التشريعات الوطنية مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

ومن خلال المقارنة مع الدراسات التي تناولت الفساد في القطاعات الحكومية والخاصة، يظهر أن هناك أوجهَ تشابه في مظاهر الفساد وآليات مكافحته، ولكن في الوقت ذاته، هناك حاجة إلى إطار قانوني خاص يعالج الفساد في المنظمات غير الحكومية نظرًا لطبيعتها الفريدة. وعليه، فإن البحث في مدى تغطية القوانين الوطنية لهذه الظاهرة يعدُّ ضروريًّا لضمان المساءلة وتعزيز الشفافية داخل هذه المؤسسات.

منهجية الدراسة

تعتمد الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي والمنهج المقارن، وذلك على النحو التالي:

1. **المنهج الوصفي التحليلي:** يقوم المنهج الوصفي التحليلي على تحليل جميع التشريعات ذات العلاقة بموضوع الدراسة لغاية الوصول إلى نتائج معينة، وفي هذه الدراسة سيقوم الباحث بتحليل كل التشريعات المتعلقة بموضوع الدراسة، ولعلّ أبرزَها القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 بشأن مكافحة الفساد، المعدل لقانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005، بالإضافة إلى قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960، بالإضافة إلى بعض الأنظمة الصادرة عن مجلس الوزراء، خصوصا قرار مجلس الوزراء رقم (10) لسنة 2019 بنظام الهدايا، ونظام الإفصاح عن تضارب المصالح رقم (1) لسنة 2020.
2. **المنهج المقارن:** يتم التركيز في هذا المنهج على مقارنة التشريعات الوطنية المتعلقة بمكافحة الفساد في فلسطين مع أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003.

تجدر الإشارة إلى أنّ الباحث استعان ببعض الأدوات المساعِدة الحديثة في حدودٍ ضيّقة، دون أن يكون لذلك أيُّ تأثير على جوهر التحليل القانوني أو النتائج العلمية المستخلصة، وبذلك تبقى مسؤولية المضمون والنتائج قائمة على الباحث وحدَه؛ التزامًا بمقتضيات الأمانة العلمية وأصول البحث الأكاديمي.

الباب الأول: الإطار العام لمكافحة جرائم الفساد في المنظمات غير الحكومية

في ظل التحديات المتصاعدة التي تواجه المجتمعات المعاصرة، برزت المنظمات غير الحكومية كأطراف فاعلة في دعم مسارات التنمية المستدامة، وتعزيز حقوق الإنسان، وتقديم الخدمات الاجتماعية والإنسانية، لا سيّما في الدول النامية التي تعيش تحت وطأة الأزمات والحروب والنزاعات الداخلية، وقد أسهم هذا الدورُ المتعاظم في ترسيخ حضورها بوصفها شريكًا موثوقًا للمجتمعات المحلية والمؤسسات الدولية على حدٍّ سواء(Brinkerhoff, 2003, pp. 371–372; Vakil, 1997, pp. 2058–2060) ومع ذلك، فإن تناميَ دور هذه المنظمات لا يعني بالضرورة تحصينها من مظاهر الانحراف أو الخلل، إذ تُشير دراسات متعددة إلى أنّ بعض هذه المنظمات قد تعرّضت لاتهامات تتعلق بسوء الإدارة، أو تضارب المصالح، أو الفساد المالي والإداري؛ ما انعكس سلبًا على مستوى الشفافية والمساءلة فيها. (الشفافية الدولية، 2021، ص. 14–16، 45–48; Edwards & Hulme, 1996, pp. 7–9)

ويتطلب ذلك ضرورةَ إعادة النظر في الأطر القانونية والتنظيمية التي تُنظّم عمل المنظمات غير الحكومية، وتقيّم مدى كفاءتها في الحد من الفساد وتعزيز آليات المساءلة، بما يُسهم في تعزيز فاعلية تلك المنظمات، وضمان استمرارية دورها في تحقيق الأهداف التنموية المرجوة.

وتبرُز هذه الحاجة في ضَوء عدّة عوامل بنيوية ووظيفية، في مقدّمتها غياب منظومة رقابية متكاملة، وضعف أدوات المساءلة الداخلية، فضلًا عن هشاشة البنية الإدارية في بعض المنظمات، واعتمادها المفرط على التمويل الخارجي؛ مما يخلُق بيئةً قد تسهّل تضارب المصالح أو انحرافَ الأولويات المؤسسية.

كما أنّ التباين في القدرات الإدارية والحوكمة بين منظمة وأخرى، والانقسام السياسيّ القائم، وتعدّد المرجعيات الرقابية، كلّها عواملُ تُسهم في إضعاف معايير الشفافية والمساءلة. وقد أفضى ذلك إلى

بروز ممارسات تتراوح بين سوء الإدارة والفساد الماليّ والإداري، كما وثّقتها عدة تقارير ودراسات بحثية؛ (Edwards & Hulme, 1996, pp. 7–9; الشفافية الدولية، 2021، ص. 14–16) الأمر الذي يُعيد التأكيد على الحاجة المُلحّة لتحديث الأطر القانونية والتنظيمية، وتكريس نهج الحوكمة الرشيدة في عمل هذه المنظمات.

ونظرًا لما يشكله الفساد من خطر داهم على مصداقية وكفاءة المنظمات غير الحكومية، فقد أصبح من الضروريّ تنظيمُ عمل هذه الكِيانات عبر أطر قانونية وإدارية فعّالة تهدف إلى مكافحة الفساد والحد من مظاهره، وضمان الشفافية والمساءلة في جميع أنشطتها.

وقد أدركت التشريعات المعاصرة، ومن بينها التشريع الفلسطيني، أهمية التصدي لهذه الظاهرة، فسعت إلى إرساء قواعدَ قانونية واضحة تحدد أفعال الفساد، وتضع الوسائل الوقائية والعلاجية لمواجهتها.

ومن خلال تجرِبة الباحث العملية في قطاع المجتمع المدني الفلسطيني، ومتابعتِه الدقيقة لأداء عدد من المنظمات غير الحكومية العاملة في السياق الفلسطيني، تبيّن أن الدور الإيجابيّ الذي تنهض به هذه المنظمات لا يخلو من تحديات بنيوية عميقة، ترتبط أساسًا بضَعف منظومة رقابة فاعلة على عدد من الجوانب الإدارية والمالية.

ويُعزى هذا القصور إلى جملة من الأسباب البنيوية والتشريعية والتنظيمية، التي ستشكّل موضوعًا لتحليل مفصّل في هذه الدراسة.

وعليه، يتناول هذا الباب بالدراسة والتحليل، الإطارَ العامَّ لمكافحة جرائم الفساد في المنظمات غير الحكومية، وذلك من خلال فصلين سيتم دراسة كلٍّ منهما تباعًا، وفق تسلسل منهجيّ قانونيّ متكامل، يهدِف إلى تحليل الجوانب القانونية والواقعية للظاهرة قيد البحث، وتفصيل عناصرها الموضوعية؛

بُغيةَ الإحاطة بمختلِف أبعادها البنيوية والعملية، واستعراض أبعادها القانونية، بما يُسهم في بناء فَهم تحليليٍّ معمّق يمهّد لبلورة توصيات واقعية وقابلة للتطبيق في سياق هذه الدراسة.

الفصل الأول: ماهية جرائم الفساد في المنظمات غير الحكومية

تعدُّ جرائم الفساد في المنظمات غير الحكومية من القضايا الحساسة التي تمسّ الشفافية والنزاهة التي من المفترض أن تتمتع بها هذه المنظمات. فعلى الرغم من أن هذه المنظماتِ تهدِف إلى الرقابة وتعزيز المساءلة وتحسين الظروف الاجتماعية والاقتصادية والإنسانية في المجتمعات المستهدفة، فإن غيابَ الرقابة الداخلية، أو ضَعفَ آليات الشفافية قد يُفضي إلى استغلال الموارد لأغراض غير مشروعة؛ ما يُشوّه سمعتها، ويؤثر على فاعليتها في تحقيق أهدافها. (Edwards & Hulme, 1996, pp. 7–9; الشفافية الدولية، 2021، ص. 14–16)

من هنا، يتناول هذا الفصل ماهية جرائم الفساد في المنظمات غير الحكومية، من خلال مبحثين يتناول الأول منهما مفهوم جرائم الفساد في هذا القطاع، وتعريفها القانوني على المستويين المحلي والدولي. كما سيتم تحديد الأبعاد القانونية التي تميز هذه الجرائم عن غيرها، وتوضيح كيفية وقوعها في سياق المنظمات غير الحكومية.

أما المبحث الثاني، فسيتناول أشكال جرائم الفساد وأوجهَها في المنظمات غير الحكومية، حيث سيتم استعراض أبرز صور الفساد التي قد تتخذها هذه المنظمات، مثل الاختلاس، والتحايل المالي، وغيرها من الجرائم التي نظمتها التشريعات العقابية المختصة.

المبحث الأول: مفهوم جرائم الفساد في المنظمات غير الحكومية

في ظل ما تشهده المنظمات غير الحكومية من اتساع في أنشطتها وتنامي أثرها في المجتمعات، أصبحت الحاجة ماسّةً لتأطير عملها قانونيًّا، وضمان نزاهتها وشفافيتها، ومن هنا تبرز أهمية دراسة جرائم الفساد التي قد تنشأ داخل هذه المنظمات؛ لما لها من أثر سلبي بالغ على تحقيق أهدافها وخدمة الصالح العام.

ويتناول هذا المبحث تعريف جرائم الفساد، مع تحليل أركانها الأساسية التي تشكّل قوام المسؤولية الجنائية، إضافةً إلى استعراض طبيعة عمل المنظمات غير الحكومية وتكييفها القانوني، كما سيتم التطرق إلى تعريف جرائم الفساد وفقًا للتشريع الفلسطيني، بعدِّه المرجعيةَ الأساسية لضبط أي ممارسات تخرج عن الأطر القانونية والأخلاقية، وعليه سيتمّ تقسيم هذا المبحث لمطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: تعريف جرائم الفساد في المنظمات غير الحكومية

المطلب الثاني: أركان جرائم الفساد في المنظمات غير الحكومية

المطلب الأول: تعريف جرائم الفساد في المنظمات غير الحكومية

تعدّ جرائم الفساد في المنظمات غير الحكومية من القضايا ذات الأهمية الكبيرة التي قد تؤثر على مصداقية هذه المنظمات وكفاءتها في تحقيق أهدافها الإنسانية والتنموية؛ ولذلك كان لا بد من التطرق لتعريف جرائم الفساد وأركانها القانونية في سياق عمل المنظمات غير الحكومية، وعرض الإطار القانوني الذي ينظم عمل هذه المنظمات وتطورها في فلسطين، وهذا ما سيتمّ تناولُه من خلال تقسيم هذا المطلب إلى أربعة فروع: يُتناوَل في الأول تعريف جرائم الفساد وفقاً للتشريعات الفلسطينية، وفي الثاني تعريف المنظمات غير الحكومية، وفي الثالث تطور وضع المنظمات غير

الحكومية في القانون الدوليّ، أما الرابع، فسيتناول التمويلَ الدوليَّ للمنظمات غير الحكومية في فلسطين.

الفرع الأول: تعريف جرائم الفساد

الفساد لغةً واصطلاحًا

أولاً: لغةً

وفقًا للمعجم الوسيط، يعني الفساد الخلل والاضطراب، ويُستخدم هذا المصطلح عندما يصبح الشيء في حالة غير قابلة للانتفاع أو يفقد استقامته، أما في سياقات أوسع مثل الأخلاق، فيشير الفساد إلى الانحراف عن المبادئ الأخلاقية أو خيانة الأمانة. (المعجم الوسيط، 2009، مادة فسد) كما عرفه ابن منظور بأنه "الخراب أو التدهور". ويُقال "فسد الشيء" "إذا خرج عن الصلاح أو أصبح غير صالح". (ابن منظور، 1990، مادة فسد) وقد وردت هذه المفاهيم لتُشير إلى وجود خلل أو فساد يتطلب الإصلاح والتخلص من عيوبه.

ومن هذا المنطلق، يُعدُّ الفساد في كثير من الأحيان رمزًا للشر، بينما الإصلاح يمثل جانبَ الخير. كما يمكن أن يعني الفساد التعدي على الاستقامة، وخيانة الأمانة، والخروج عن المبادئ الأخلاقية، واستخدام وسائل غير قانونية للتحريض على الأخطاء؛ مما يؤدي إلى البعد عن الأصل الصحيح أو النقي.

وقد ذُكر الفساد في القرآن الكريم في عدة مواضع يرادُ به معانٍ عديدة، حيث قال تعالى في سورة الروم: {ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُم بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ} (سورة الروم، الآية: 41)، حيث أراد الله سبحانه وتعالى بالفساد "القحط والجدب"، في

حين ورد ذكر الفساد في سورة القصص باعتباره "الطغيان"، فقال تعالى: {لِلَّذِينَ لَا يُرِيدُونَ عُلُوًّا فِي الْأَرْضِ وَلَا فَسَادًا} (سورة القصص، الآية: 83)

ثانياً: اصطلاحًا

تعددت التعريفات المرتبطة بمفهوم الفساد؛ مما يعكس طبيعته المركبة والمتداخلة بين الجوانب القانونية والاجتماعية والسياسية، فقد تم تعريف الفساد بأنه: "خروج عن القوانين والأنظمة، واستغلال لغيابها أو ضعفها؛ بهدف تحقيق مصالح سياسية أو اقتصادية أو مالية أو تجارية أو اجتماعية، سواء لصالح الفرد نفسه أو لصالح جماعة يرتبط معها بمصالح شخصية". (دغمش، 2017، ص. 25)

ووفقاً للتعريف السابق، يجد الباحث أن الفساد جريمة تنشأ عن ظاهرة اجتماعية تتمثل في إساءة استغلال السلطة والصلاحيات الوظيفية لتحقيق مكاسب ذاتية؛ ما يُبرز أن الفساد مرتبط بالانحراف السلوكي الفردي في بيئة تسمح أو تغض النظر عن مثل هذه التصرفات.

يرى الفقيه محمد دغمش أن الفساد يمثل جريمة ناشئة عن ظاهرة اجتماعية، تتمثل في الاستغلال السيئ من قبل الموظف لأجهزة السلطة والإدارة والصلاحيات الوظيفية الممنوحة له؛ بهدف تحقيق مكاسب ذاتية بطرق غير مشروعة ومخالفة للقوانين. (دغمش، 2012، ص. 45)

يعرف البنك الدولي الفساد بأنه "سوء استغلال السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة" (الجوهري، 2017، ص. 25) لكنّ هذا التعريف يواجه انتقاداً؛ كونَه يحصر ظاهرة الفساد ضمن نطاق القطاع الحكومي والعام فقط، متجاهلاً مظاهر الفساد في القطاعات الأخرى.

وعرفه الدكتور محمد أبو دية بأنه: "إساءة استغلال السلطة من قبل شخص لديه نفوذ في اتخاذ قرار في إدارة شأن عام؛ لتحقيق مصلحة خاصة" (أبو دية، 2004، ص. 3)

ويرى الفقيه محمود حافظ أنّ "الفساد هو كل انحراف في أداء الوظيفة العامة لتحقيق منافع خاصة، بما يخالف القوانين والأنظمة المعمول بها." (حافظ، 1992، ص. 24)، ويركز هذا التعريف على أن جوهر الفساد هو استغلال الوظيفة العامة لتحقيق مصالح شخصية بطريقة غير مشروعة. ويتضح أن هذا التعريف يعطي أهمية خاصةً لدور الوظيفة العامة كوسيلة لتحقيق مكاسب غير مشروعة. (سلمان، 2007، ص. 23) ويلاحَظ أن هذا التعريف يُضيف جانبًا مهمًّا وهو الربط بين الفساد وبين انتهاك القواعد الأخلاقية وليس فقط القانونية.

وفي السياق ذاتِه، عرفه الدكتور شريف سليمان "بأنه قيام الموظف العام، بطرق غير مشروعة، بارتكاب أفعال تؤدي إلى إهدار المال العام أو الممتلكات العامة، بما يخالف الواجبات الوظيفية، وبدافع تحقيق مكاسب خاصة سواء كانت مادية أو معنوية". (سليمان، 2018، ص. 62)

ويذهب الباحث مازن محمد إلى أبعدَ من ذلك، حيث يرى الفساد "بأنه سلوك غير أخلاقي وغير قانوني، يقوم به الفرد بقصد تحقيق منافع شخصية، ويرجع هذا السلوك إلى انعدام الاستقامة الذاتية لدى الشخص الفاسد؛ مما يجعله يشكل انتهاكًا لقيم الفرد والمجتمع معًا". (محمد، 2006، ص. 16)

ويتضح للباحث من خلال استعراض هذه التعريفات أن الفساد ظاهرة معقدة تتداخل فيها عوامل قانونية، وإدارية، وأخلاقية، واجتماعية، ولا يكفي تعريفه فقط بارتكاب مخالفة قانونية، بل يجب فهمه على أنه اختلالٌ شامل في النظام القيمي والسلوكي يؤدي إلى الإضرار بالمصلحة العامة لحساب المصلحة الخاصة.

وبعد استعراض التعريفات المختلفة للفساد، وتحليل مضامينها، يمكن تعريفُ الفساد بأنه كلُّ سلوك يَنطوي على إخلال متعمَّد بالواجبات القانونية أو الأخلاقية، يستهدف تحقيق منفعة شخصية أو

فئوية، من خلال استغلال الموقع الوظيفي أو النفوذ أو غياب الرقابة؛ مما يؤدي إلى الإضرار بالمصلحة العامة، وزعزعة ثقة المجتمع بالمؤسسات".

ثالثا: الفساد في القوانين والمواثيق الدولية

بالنظر إلى المواثيق الدولية، يتبين أن نصوص الاتفاقيات الدولية، ومنها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، لم تتضمن تعريفاً صريحاً ومباشراً لمفهوم الفساد، إلا أنّ ديباجة الاتفاقية أوضحت بجلاء أن الفساد يُعدُّ "ظاهرة عابرة للحدود تمس مختلف المجتمعات والاقتصادات"؛ مما يستدعي تعزيز التعاون الدولي للوقاية منه ومكافحته بشكل فعال. (الأمم المتحدة، 2003، ديباجة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد)

كما نصّت الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد في ديباجتها على عَدِّ الفساد "ظاهرةً إجرامية متعددة الأشكال، تترك آثارًا سلبية عميقة على القيم الأخلاقية، والحياة السياسية، والنظم الاقتصادية والاجتماعية". (جامعة الدول العربية، 2010، ديباجة الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد)

أما اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع ومكافحة الفساد، فقد عرّفت الفساد في المادة الأولى منها بأنه: "الأعمال والممارسات، بما في ذلك الجرائم المرتبطة بها، كما تم بيانها في نصوص هذه الاتفاقية" (الاتحاد الأفريقي، 2006، اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع ومكافحة الفساد)

وفي هذا الإطار، تُعدُّ اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد لعام 1996، التي أُقرت ضمن منظمة الدول الأمريكية (Organization of American States [OAS], 1996)، من أوائل الاتفاقيات الإقليمية التي تعاملت مع الفساد بوصفه تهديدًا مباشرًا للتنمية والديمقراطية واستقرار الحكم في الدول الأطراف.

ورغم أن الاتفاقية لم تُقدِّم تعريفًا قانونيًّا موحدًا لمفهوم الفساد، فإنها أشارت ضمنًا إلى أن الفساد يشمل "سوء استخدام المنصب لأغراض خاصة، بما في ذلك الرشوة، والاختلاس، والإثراء غير المشروع". (OAS, 1996, المادة 6)

ويُلاحظ أن الاتفاقية اعتمدت منهج التعداد السلوكي للصور النمطية للفساد دون صياغة تعريف نظري شامل؛ وهو ما يعكس التوجّه العملي لدى التشريعات الدولية في التعامل مع ظاهرة متعددة الأوجه تختلف حدودها باختلاف النظم القانونية.

رابعا: مفهوم الفساد في التشريعات الفلسطينية

أشارَ تقرير المجلس التشريعي الفلسطيني لعام 1997، في معالجته لملف الفساد، إلى أن الفساد يعدُّ خروجا عن أحكام القانون أو الأنظمة الصادرة بمقتضاه، أو مخالفة للسياسات العامة المعتمدة من قبل الموظف العام؛ بهدف تحقيق مكاسب شخصية له أو لآخرين ذوي صلة به، أو استغلالا لغياب القانون عن وعي للحصول على هذه المنافع. (المجلس التشريعي الفلسطيني، 1997، ص. 5)

وبالانتقال لقرار بقانون (37) لعام 2018 لقانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل للقانون رقم (1) لسنة 2005م، فقد تجنّب وضع تعريف محدد للفساد، واكتفى بتحديد الأفعال التي تُعدّ فساداً لغرض تطبيق أحكامه، وذلك كما ورد في المادة (2)، والتي بيّنت أن الفساد يشمل الأفعال التالية: (دولة فلسطين، 2018، ص. 2–3)

1. الرشوة كما نصت عليها القوانين العقابية السارية.
2. الاختلاس المنصوص عليه في القوانين العقابية السارية.
3. التزوير والتزييف المنصوص عليهما في القوانين العقابية السارية.

4. استثمار الوظيفة العامة لتحقيق مصالح خاصة.

5. إساءة الائتمان حسب ما ورد في التشريعات السارية، وهو قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتحديداً المادة (422) منه.

6. التهاون في أداء واجبات الوظيفة.

7. غسل الأموال الناتجة عن جرائم الفساد كما نص عليه قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الساري.

8. الكسب غير المشروع.

9. المتاجرة بالنفوذ.

10. إساءة استعمال السلطة.

11. الواسطة والمحسوبية والمحاباة بما يؤدي إلى إلغاء حق أو إحقاق باطل.

12. عدم الإفصاح أو الإعلان عن الاستثمارات أو الممتلكات أو المصالح التي تؤدي إلى تضارب في المصالح، في الحالات التي توجب فيها القوانين ذلك؛ مما قد يحقق منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة للممتنع عن الإفصاح.

13. إعاقة سير العدالة.

وبالنظر إلى التشريعات العقابية السارية في دولة فلسطين، نجدها أيضاً لم تتناول تعريفًا لجريمة الفساد، بالرغم من أن قانون العقوبات الأردني رقم (16) لعام 1960 لم يعرف صراحة الفساد، وإنما حدد مجموعة من الجرائم التي تشكل جرائم فساد. (المملكة الأردنية الهاشمية، 1960، ص. 142–143)

وما يُمكن استخلاصه في هذا السياق أنه لا يوجد تعريف رسميٌّ للفساد في القانون الفلسطيني، بل يوجد تعداد للأفعال التي تعدُّ فساداً، وإن التقارير التشريعية حاولت تقديم تعريفٍ إجرائي للفساد

لخدمة أغراض المتابعة والمساءلة، ولعلّ السببَ يكمُن في أن المشرِّعَ لا يُعرف ولا يستوجب عليه أن يُعرف إلا في نطاق محدد، ويرجع ذلك إلى عدة أسباب، لعلّ أهمّها أن المخالفاتِ التي يرتكبها الموظف العام لا يمكنُ حصرها، وأيضاً أن المشرِّعَ لا يرغب في أن يكون محلَّ انتقادٍ من حيث كمالُ التعريفِ وشموليتُه من عدمهما.

الفرع الثاني: تعريف المنظمات غير الحكومية

أولاً: تعريف المنظمات غير الحكومية لغةً

إنّ المنظّماتِ غيرَ الحكوميّة مصطلح مركّب من "المنظّمات" و"غير الحكوميّة". فبالاستناد إلى معجم اللغة العربيّة المعاصرة، تُعرّف المنظّمة على أنّها: "هيئة مؤلّفة تختصُّ بأعمال معينة تستعين على إنجازها بالمختصّين وتشتمل على مبادئ أساسيّة يلتزم بها أعضاؤها، منظمات الشّباب والمرأة والطفل، والصّحة، والجماهيريّة، وغير الحكومية والدولية". (مجمع اللغة العربية، 2008، ص. 1956)

أما صفة "غير الحكومية" فتُشير إلى النفي، أي إلى نقيض الطابع الحكومي، فالمنظمات غير الحكومية لا تنشأ بموجِب اتفاق بين الحكومات، وإنما تقوم على اتفاق بين أفراد عاديين أو مجموعات مستقلة عن الدولة. ووفقًا لما أورده المعجم العربي المعاصر، تُعرَّف هذه المنظمات بأنها كِيانات يُنشئُها الأفراد خارج النطاق الحكومي، وتتميّز بدورها الرقابي على أعمال الهيئات الدولية مثل لجنة حقوق الإنسان، حيث تُعدُّ بمثابة "العين الساهرة" على حماية حقوق الإنسان ضمن حدود اختصاصها ومجال تفويضها. (مختار وآخرون، 2008، ص. 894)

ثانياً: تعريف المنظمات غير الحكومية في القانون الدولي

عرف تقرير التنمية البشرية لعام 1993م المنظمات غير الحكومية بأنها منظمات تطوعية تعمل بالتعاون مع أطراف أخرى، وغالباً ما تكون أعمالها موجهة لصالح الآخرين. تركز أنشطتها على قضايا وأفراد خارج نطاق موظفيها وأعضائها، وهي ترتبط بالمنظمات الأهلية والشعبية من حيث تقديم المشورة أو الدعم المالي، وتعمل كمنظمات وسطية تقدم خدمات متنوعة. (الشنمبري، 2008، ص. 22)

يعرف البنك الدولي المنظمات غير الحكومية بأنها تشمل العديد من الجماعات والمؤسسات التي تتمتع بالاستقلالية التامة أو الجزئية عن الحكومة، ولها أهداف إنسانية أو تعاونية في المقام الأول، بدلاً من الأهداف التجارية. (World Bank, 2000, p. 14)

كما يمكن أن تكون هذه المنظمات وكالات خاصة في الدول التي تدعم التنمية الدولية، أو جماعات دينية منظمة إقليمياً أو قومياً، أو حتى جماعات تنشأ على مستوى القرى. (السمك، 2002، ص. 48)

وفقًا لإحدى وثائق الأمم المتحدة الصادرة في عام 1998م، تُعرّف المنظمات غير الحكومية "على أنها كيانات غير ربحية يتألف أعضاؤها من مواطنين أو جماعات من مواطني دولة أو أكثر، وتحدد أنشطتها بناءً على الإرادة الجماعية لأعضائها، استجابة لاحتياجات أفراد أو جماعات تتعاون معهم المنظمة غير الحكومية". (السمك، 2002، ص. 48)

ثالثاً: تعريف المنظمات غير الحكومية في الفقه

تُعدّ المنظمات غير الحكومية (Non-Governmental Organizations) جزءاً حيوياً في المجتمع المدني، وتؤدي أدواراً متزايدة في مجالات التنمية، حقوق الإنسان، تقديم الخدمات الإنسانية،

وغيرها. وقد تباينت تعريفات الفقهاء والباحثين لها بحسب زاوية تناولهم للموضوع. (Edwards & Hulme, 1996, pp. 5–7; Vakil, 1997, pp. 2058–2059)

يعرف الدكتور محمود جمال الدين زكي المنظمات غير الحكومية بأنها: "هيئات أو مؤسسات ينشئها الأفراد أو الجماعات لتحقيق أهداف اجتماعية أو إنسانية أو ثقافية أو بيئية، دون تدخل مباشر من الحكومة، وبدون هدف ربحي". (زكي، 2005، ص. 23)

ويعرفها الفقيه أحمد أبو الوفا بأنها "مؤسسات تطوعية، تؤسس بمبادرة أفراد أو جماعات لتحقيق غايات إنسانية أو اجتماعية، وتعمل بصورة مستقلة عن السلطات الحكومية، ولا تسعى إلى تحقيق الربح". (أبو الوفا، 2007، ص. 205)

أما الباحث مايكل إدواردز (Michael Edwards) فقد عرف المنظمات غير الحكومية بأنها: "كيانات مستقلة عن الحكومة، يتم إنشاؤها بمبادرة خاصة لتلبية حاجات عامة أو خاصة، دون سعي لتحقيق أرباح لأعضائها". (Edwards, 2002, p. 15)

المؤسسات التي ينظمها المجتمع المدني هي تنظيمات تطوعية تقوم على الإرادة الحرة. بمعنى آخر، هي المنظمات غير الحكومية من جهة، وغير الموروثة من جهة أخرى، يتم الانتماء إليها بناءً على الإرادة الحرة والمصلحة المشتركة أو المصالح المتبادلة وفقًا للقواعد التي تنظمها كل رابطة. تشمل هذه المؤسسات الجمعيات الخيرية بمختلف أنواعها، والنقابات، والاتحادات التعاونية، والاتحادات الطلابية، ونوادي هيئات التدريس بوصفِها ذات طابع نقابي، والنوادي بشكل عام باعتبارها تقوم على روابط مصلحية، بالإضافة إلى منظمات حقوق الإنسان.

أما الأحزاب، فهي جزء من المجتمع المدني طالما كانت خارج السلطة، لكن إذا دخلت إلى السلطة من خلال التداول الديمقراطي، فإنها تصبح جزءًا من الدولة، وتخرج من دائرة المجتمع المدنيّ. (الخشت، 2002، ص. 159)

وعرفها السيد بأنها "نسيج غير حكومي" و "غير ربحي"، وقد تتراوح في حجمها بين الكبيرة والصغيرة، وقد تكون دنيوية أو دينية، يمكن أن تعمل هذه المنظمات لصالح أعضائها فقط أو لصالح أي شخص يحتاج إلى مساعدة. بعضها يركز على قضايا محلية، بينما يعمل البعض الآخر على مستويات وطنية أو إقليمية أو دولية. (السيد، 2003، ص. 232)

ومن وجهة نظر الباحث، فإن أكثر التعريفات واقعية وجوهرية هي تلك التي تشير إلى أن المنظمات غير الحكومية تختلف من حيث مهامها وتطبيقاتها العملية عن القطاعين العام والخاص. وعلى الرغم من تميزها عن هذين القطاعين، فإنها تتضمن بعض الخصائص المشتركة، مثل ارتباطها بقوى السوق من خلال الأنشطة المدرة للدخل لتحقيق أهدافها وليس اقتسام الربح بين أعضائِها، إلى جانب اهتمامها وتخصصها بقضايا اجتماعية وإنسانية، وبالاستناد إلى التعريفات السابقة للمنظمات غير الحكومية، يمكن القول إنها تسعى لتحقيق العديد من الأهداف، بالإضافة إلى أن ظهورها وتطورها مرّ بعدة مراحل.

رابعاً: أهداف المنظمات غير الحكومية

تسعى المنظمات غير الحكومية إلى تحقيق مجموعة من الأهداف التي تعكس دورها التنموي والمجتمعي والإنساني والقانوني على النحو التالي:

1. دعم مشاريع وخطط التنمية الشاملة والمستدامة، بحيث تصبح المنظمات غير الحكومية شريكاً للدولة في تنفيذها، ومراقبا على أداء هذه المشاريع، ورصد الانتهاكات والخروقات التي قد تعترضها. (عدلي، 2008، ص. 9–10)

2. السعي لبناء مواطنة متساوية وكاملة دون تمييز، سواء كان ذلك بسبب الدين أو اللغة أو العرق أو المذهب أو الجنس أو المنحدر الاجتماعي أو أي سبب آخر.

3. العمل على بناء قدرات الأفراد وتنمية مهاراتهم، من خلال تدريبهم ومساعدتهم على المساهمة في مجتمعاتهم ومؤسساتهم المهنية والنقابية؛ للدفاع عن مصالح منتسبيها ومصالح المجتمع.

4. تشجيع الجهود التطوعية والمبادرات الفردية والجماعية، بما يعزز التضامن والتكافل والتعاون والمساندة بين جميع الفعاليات الاجتماعية، ويظهر هذا الدور بوضوح خلال العدوان الجاري على قطاع غزة بعد السابع من أكتوبر 2023، حيث تبرز جهودها في تقديم الدعم الإنساني والإغاثي للفئات الأكثر تضررًا.

خامساً: التنظيم القانوني للمنظمات غير الحكومية في فلسطين

تخضع المنظمات غير الحكومية في فلسطين لأحكام قانون رقم (1) لسنة 2000م بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، والذي يُعد الإطار التشريعي الأساسي لتنظيم عمل هذه المنظمات، وقد تم تعديله لاحقًا بموجب قرار بقانون رقم (6) لسنة 2011م، وقرار بقانون رقم (7) لسنة 2021، الذي أثار جدلاً واسعًا حول تعديلات تمسُّ الاستقلالية الإدارية والمالية للمنظمات، وتم تجميده لاحقًا بقرار من مجلس الوزراء إثر ضغوطات من المنظمات غير الحكومية. (دولة فلسطين، 2000، ص. 2–5؛ دولة فلسطين، 2011، ص. 1؛ دولة فلسطين، 2021؛ مجلس الوزراء الفلسطيني، 2021)

هدفت التعديلات وفقا لتصريحات وزارة الداخلية الفلسطينية إلى تطوير البيئة القانونية المنظمة للعمل الأهلي بما يتماشى مع المتغيرات المحلية والدولية، غيرَ أنّ بعض النصوص أثارت تساؤلات حول مدى انسجامها مع مبادئ حرية التنظيم واستقلالية العمل الأهلي المنصوص عليها في القانون الأساسي الفلسطيني والمعايير الدولية.

يُعرّف القانون الجمعية أو الهيئة الأهلية بأنها "شخصية معنوية مستقلة تنشأ بموجب اتفاق بين عدد لا يقل عن سبعة أشخاص لتحقيق أهداف مشروعة تهم الصالح العام دون استهداف جني الربح

المالي بهدف اقتسامه بين الأعضاء أو لتحقيق منفعة شخصية". (دولة فلسطين، 2000، المادة 1)

تتولى وزارة الداخلية الفلسطينية، من خلال الإدارة العامة للمنظمات غير الحكومية، مسؤولية تسجيل ومتابعة عمل الجمعيات والهيئات الأهلية، وتنص المادة (4) من القانون على ضرورة تقديم طلب خطي مستوفٍ للشروط إلى الدائرة المختصة، مرفقًا بثلاث نسخٍ من النظام الأساسي، موقعةٍ من أعضاء اللجنة التأسيسية.

وبعد استكمال الإجراءات، تُمنح الجمعية أو الهيئة، الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة فور تسجيلها، ولا يجوز لها ممارسة نشاطاتها قبل التسجيل الرسمي.

كما تتمتع المنظمات غير الحكومية بمجموعة من الحقوق والواجبات المتمثلة في الآتي:

1. الحقوق:

- التمتع بالشخصية الاعتبارية: تكتسب الجمعيات والهيئات الأهلية الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة فور تسجيلها؛ مما يتيح لها التعاقد والتملك والتقاضي باسمها.
- الحق في التملك: يجوز للجمعيات والهيئات الأهلية تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة لتحقيق أهدافها، أما الجمعيات الأجنبية، فيُشترط حصولها على إذن من مجلس الوزراء لامتلاك الأموال غير المنقولة.
- الإعفاءات الضريبية: تعفى الجمعيات والهيئات من الضرائب والرسوم الجمركية على الأموال اللازمة لتنفيذ أهدافها، شريطة عدم التصرف بها خلال مدة تقل عن خمس سنوات لأغراض تخالف أهدافها، وهذا ما أكدته المواد (10،16) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000. (عبد الله، 2013، ص. 95)

2. الواجبات:

- الشفافية المالية والإدارية: يتوجب على الجمعيات والهيئات تقديم تقريرين سنويين إلى الوزارة المختصة: تقرير مالي مصدق من مدقق حسابات قانوني، وتقرير إداري يوضح نشاطات الجمعية خلال العام المنصرم.
- الاحتفاظ بالسجلات: يجب على الجمعيات والهيئات الاحتفاظ في مقرها الرئيس بالسجلات المالية والإدارية الرسمية، بما في ذلك المراسلات، والنظام الأساسي، وأسماء أعضاء مجلس الإدارة.
- الامتثال للرقابة: تخضع الجمعيات والهيئات لرقابة الوزارة المختصة، التي لها الحق في التحقق من أن أموال الجمعية تُصرف وفقًا لأهدافها المعلنة. (دولة فلسطين، 2000)

ومن وجهة نظر وزارة الداخلية الفلسطينية فقد شهد الإطار القانوني للمنظمات غير الحكومية في فلسطين تعديلاتٍ تهدِف إلى تعزيز الشفافية والمساءلة، من أبرزها:

- **قرار بقانون رقم (7) لسنة 2021م بشأن تعديل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية:**

صدر قرار بقانون رقم (7) لسنة 2021م؛ بهدف تعزيز معايير الشفافية والمساءلة في عمل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية في فلسطين، حيث أوجب هذا التعديل على الجمعيات تقديم تقارير مالية وإدارية دورية، مع تحديد آليات واضحة للتدقيق والمراجعة المالية والإدارية لأنشطتها (مركز مدى، 2021، ص. 12)، غيرَ أن هذا القرار بقانون قوبل بموجة واسعة من الاعتراضات من قبل المنظمات غير الحكومية، التي رأت فيه مسًّا خطيرًا بتاريخ العمل الأهلي الفلسطيني واستقلاليته، وتقييدًا لحرية تكوين الجمعيات وممارستها لأنشطتها بعيدًا عن التدخلات الحكومية المباشرة. (الحق، 2021، ص. 8)

وقد دفعت هذه الاعتراضات إلى قيام مجلس الوزراء الفلسطيني، بتجميد العمل بالقرار بقانون لاحقًا؛ استجابةً للضغوط المجتمعية والرسمية، مع الإبقاء على الحاجة لمراجعة شاملة للنصوص بما يضمن التوازن بين متطلبات الرقابة وحماية الحريات العامة.

سادسا: واقع المنظمات غير الحكومية في ظل الانقسام الداخلي والاحتلال

منذ عام 2007، فرض الانقسام السياسي الفلسطيني بين الضفة الغربية وقطاع غزة واقعًا فريدًا ومعقدًا على عمل المنظمات غير الحكومية؛ فقد أدى الانقسام إلى نشوء نظامين إداريين وقانونيين متوازيين، إذ استمرت المنظمات غير الحكومية في الضفة الغربية بالعمل بموجب قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 وتعديلاته، في حين خضعت تلك المنظمات في غزة لإجراءات تنظيمية جديدة فرضتها حكومة الأمر الواقع. (أبو سعدة، 2020، ص. 48)

وقد أفرز هذا الواقع تحديات كبيرة، كان أبرزها ازدواجية المرجعيات القانونية، وغياب مِظلة وطنية موحدة تنظم العمل الأهليّ؛ ما انعكس سلبًا على حيادية واستقلالية هذه المنظمات، وأدى إلى تصاعد الضغوط السياسية عليها، حيث بات تصنيف العديد منها يتم وفق انتمائها السياسي أو الجغرافي؛ الأمر الذي أوجد حالةً من الاستقطاب الحادِّ داخل المجتمع المدني، وهو ما يستدعي ضرورة مراجعة وتقييم الأطر القانونية والتنظيمية الحاكمة لعمل المنظمات غير الحكومية، ومدى كفاءتها في تعزيز مبادئ النزاهة والشفافية، والوقاية من الفساد، وضمان خضوع تلك المنظمات للمساءلة، بما يُعزز فاعليتها واستدامة دورها في تحقيق الأهداف التنموية، بمَعزِل عن التجاذبات السياسية والانقسامات الجغرافية. (البطمة، 2019، ص. 25)

وإضافة إلى ذلك، شهدت بعض الجمعيات عمليات إغلاق قسرية أو فرض قيود على أنشطتها، سواء من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية في الضفة أو من قبل سلطات الأمر الواقع في غزة، تحت ذرائع قانونية أو سياسية مختلفة؛ هذا الوضع أدى إلى تراجع دور المنظمات في مجالات الدفاع

عن حقوق الإنسان وتعزيز الديمقراطية، واقتصار أنشطتها في كثير من الأحيان على العمل الإغاثي أو التنموي محدود الأثر. (Brown, 2018, p. 52)

ورغم هذه التحديات، استطاعت بعض المنظمات تطوير آليات للتكيف، من خلال تحسين نظم الحوكمة الداخلية، وتوسيع نطاق الشراكات مع المجتمع المحلي والدولي، بما يمكنها من مواصلة تقديم خدماتها ضمن بيئة سياسية وأمنية واقتصادية بالغة التعقيد.

ومن الجدير بالذكر، أن المنظماتِ غيرَ الحكوميةِ الفلسطينية تواجه واقعًا شديد التعقيد تحت الاحتلال الإسرائيلي، يتمثل في الرصد الدائم، والملاحقة الإدارية، والإغلاق القسري، وتجريم النشاط المدني والأهلي، إذ لا تكتفي سلطات الاحتلال بمراقبة نشاط هذه المنظمات، بل تمارس بحقها سياسات ممنهجة تهدف إلى تقييد عملها وتقويض دورها، خصوصًا تلك العاملةَ في مجال حقوق الإنسان، أو التوثيق، أو مناصرة الضحايا. (Amnesty International, 2022; Human Rights Watch, 2021; الأمم المتحدة [OCHA], 2023)

وقد بلغت الانتهاكات ذروتها في عام 2021، حين أصدرت السلطات الإسرائيلية قرارًا عسكريًّا يقضي بتصنيف ستِّ مؤسسات مجتمع مدني فلسطينية بارزة كـ "منظمات إرهابية"، من بينها مؤسسة الحق، والحركة العالمية للدفاع عن الأطفال، واتحاد لجان العمل الزراعي، دون تقديم أي أدلة قانونية واضحة. (Human Rights Watch, 2021, pp. 2–3)

تعكس هذه الإجراءات نهجًا احتلاليًّا استيطانيًا ممنهجًا يستهدف إضعاف القضاء المدني الفلسطيني، وتجريم أدواته الدفاعية، وهي ممارسات تتنافى مع التزامات الاحتلال بموجب القانون الدولي الإنساني، لاسيما اتفاقية جنيف الرابعة التي تحظر على قوة الاحتلال تعطيل البنى المدنية أو مهاجمة مؤسسات الرعاية المدنية القائمة في الأرض المحتلة.

الفرع الثالث: تطور وضع المنظمات غير الحكومية في القانون الدولي

أولًا: نشأة وتطور المنظمات الدولية غير الحكومية

لا يمكن فَهم الحضور المتزايد للمنظمات الدولية غير الحكومية في المشهد الدولي المعاصر دون التوقف عند مسار نشأتها وتطورها التاريخي، إذ إن هذه الكِيانات لم تكن وليدةَ القرن العشرين، بل امتدت جذورها إلى أنماط التعاون المجتمعي، والعمل الخيري الذي عرفته الحضارات القديمة، سواء في صيغة الوقف الإسلامي أو الجمعيات الحرفية في المدن الأوروبية أو شبكات الرعاية الدينية في مجتمعات ما قبل الدولة الحديثة. (محبك، 2010، ص. 34)

لقد شكّلت الحروب الكبرى، والكوارث الإنسانية، وتحولات النظام الاقتصادي العالمي حوافز مباشرةً لنشوء مؤسسات غير حكومية ذات طابع دولي، تعمل خارج الهياكل الرسمية للدول، لكنها تُسهم في تنظيم المساعدة، وتوجيه الرأي العام، والتدخل في أزمات تتجاوز الحدود السيادية. (Edwards, 2002, pp. 15–17; Vakil, 1997, pp. 2057–2058)

وقد تبلورت هذه الحاجة مع اتساع الهوة بين قدرات الدول ومطالب المجتمعات، لا سيما في القرن التاسعَ عشَر، حيث بدأت أفكار الليبرالية السياسية والمجتمع المدني تفتح المجال أمام الفاعلين غير الرسميين للقيام بأدوار مكمّلة أو حتى بديلة عن الدولة في بعض السياقات. (زايد، 2006، ص. 21)

إن ما يميز المرحلة الأولى من نشوء هذه المنظمات، والتي امتدت بين عامي 1823 و1945، هو طغيان الطابع الديني والطبي والخيري على نشاطها، وارتباطها الوثيق بقضايا كبرى مثل مكافحة العبودية، نشر التعليم، وتقديم المساعدات الطبية. ومن الأمثلة البارزة على ذلك: "جمعية الإنجليز والأجانب لمناهضة الرق" (1823)، و"الاتحاد العالمي للعلوم الرياضية" (1826)، و"معهد باستور" في باريس (1887). (زايد، 2006، ص. 34)

غير أن نقطة التحول الحقيقية جاءت مع نهاية الحرب العالمية الثانية وتأسيس منظمة الأمم المتحدة عام 1945، إذ أصبح للمنظمات غير الحكومية مركز استشاري معترف به بموجب المادة (71) من ميثاق الأمم المتحدة؛ ما أتاح لها المشاركة الفعلية في صياغة السياسات والقرارات الدولية. (Willetts, 2002, pp. 17–19)

وفي هذا الإطار، أصبحت هذه المنظمات تمثل قناة مؤسسية للمجتمع المدني الدولي، خصوصًا في مجالات حقوق الإنسان، والتنمية المستدامة، والإغاثة الإنسانية، متجاوزةً بذلك أدوارها التقليدية. (Anheier, 2014, pp. 33–35)

منذ ذلك الحين، شهد عدد المنظمات الدولية غير الحكومية نموًّا متسارعًا، سواء من حيث الكم أو التأثير، لا سيما مع بروز قضايا عابرة للحدود كأزمة المناخ، واللجوء، والصحة العالمية. كما أسهمت التطورات التكنولوجية، وتحديدًا الاتصالات الرقمية، في تمكين هذه المنظمات من التنسيق، وجمع التمويل، والتأثير في السياسات العامة بشكل غير مسبوق.

أما في السياق العربي والفلسطيني تحديدًا، فقد شكلت المنظمات غير الحكومية ركيزة بديلة ومكملة للسلطة، لا سيما خلال فترات غيابها أو ضعف حضورها، إثر الأزمة الدستورية والانقسام المؤسسي الذي تلا الانتخابات التشريعية لعام 2006. وقد تميز بعض هذه المنظمات بفاعلية مجتمعية عالية وقدرة على تقديم الخدمات وتنظيم المجتمع المحلي؛ ما جعلها لاعبًا أساسيًا في دعم الصمود وبناء أدوات المقاومة المدنية والتنموية. (هلال، 2010، ص. 45؛ شبلي، 2014، ص. 88؛ Hanafi & Tabar، 2005، p. 112)

وإذا كان النظام الدولي التقليدي قد احتكر لعقود مشهد العلاقات الدولية، فإن المنظمات الدولية غير الحكومية اليوم أصبحت جزءًا لا يتجزّأ من هذا النظام، ليس فقط كأدوات ضغط أو مساعدات، بل كمؤسسات تُسهم في إنتاج المعرفة، ورسم السياسات، وإعادة تعريف مفاهيم السيادة والمشاركة

والعدالة الاجتماعية؛ (السعيدي، 2014، ص. 35) وهذا ما يؤكد أن دور هذه المنظمات لم يعد محصورًا في تقديم الإغاثة أو رفع الشعارات، بل تعدّى ذلك إلى تغيير المعايير الدولية نفسها، والتأثير في بنية النظام العالمي.

ثانيًا: المراحل التاريخية لتطور المنظمات الدولية غير الحكومية

تمت الإشارة في مَعرِض الحديث عن نشأة المنظمات الدولية غير الحكومية إلى الإطار العام الذي شكّل البنية الأولية لهذه الكيانات، إلا أنّ تتبّع مسارها التطوري يكشف عن تحولات جوهرية ارتبطت بمراحل مفصلية في التاريخ الدولي؛ فقد بدأت بوادر التنظيم غير الحكومي الدولي في الظهور كرد فعل على التحديات الإنسانية والاجتماعية الكبرى التي شهدتها البشرية، وتحديدًا مع صعود النظام الدولي الحديث بعد معاهدة "ويستفاليا" عام 1648، التي أرست مفهوم الدولة القومية ذات السيادة، وأنهت سيطرة النظام الإقطاعي على العلاقات السياسية.

ومنذ ذلك التاريخ، أصبحت العلاقات الدولية تخضع لقواعد محددة، تميزت بالتفاعل المنظم بين الكيانات السيادية، وهو ما مهّد لاحقًا لظهور الفواعل من غير الدول، وعلى رأسها المنظمات غير الحكومية. (عرفة، 1999، ص. 59)

وفي القرن التاسع عشر، ومع تصاعد الحركات الإصلاحية والحقوقية، بدأت المؤتمرات الدولية غير الحكومية تبرز كآلية للتنسيق بين الأفراد والمجموعات المهتمة بقضايا تتخطى حدود الدول، مثل مكافحة الرق، الصحة العامة، السلام الدولي. (Davies, 2014, pp. 22–24; Charnovitz, 1997, pp. 186–189; Reinalda, 2011, pp. 5–7)

فقد شهدت تلك المرحلة انعقاد عدد من المؤتمرات الدولية الهامة، مثل مؤتمر جنيف للعلوم الطبيعية عام 1815، ومؤتمرات لندن لمكافحة الرق (1840 و1843)، بالإضافة إلى مؤتمرات السلم والصحة في باريس وبروكسل، ويُعدّ مؤتمر الصليب الأحمر لعامي 1863 و1864 من أبرز

المحطات التي أسهمت في بلورة القواعد الأولى للقانون الدولي الإنساني، ومنحت المنظمات غير الحكومية دورًا ملموسًا في صياغة قواعد ملزِمة لحماية المدنيين والجرحى في النزاعات المسلحة. (العمري، 2012، ص. 68)

وقد تزامن هذا الحَراك المؤتمريُّ مع نشوء أولى المنظمات غير الحكومية ذات الطابع المؤسسي، مثل "جمعية مناهضة الرق" عام 1823، و"الاتحاد العالمي للشبان المسيحيين" عام 1844، و"اللجنة الدولية للصليب الأحمر" عام 1863، و"معهد القانون الدولي" عام 1873، وكلها كيانات سعت إلى ترسيخ قيم العدالة وحقوق الإنسان، والتعاون الدولي خارج الإطار الحكومي المباشر. (Charnovitz, 1997, pp. 190–192; Davies, 2014, pp. 25–27; Reinalda, 2011, pp. 8–9)

أما المرحلة الممتدة من بداية القرن العشرين حتى نهاية الحرب العالمية الثانية، فقد شهدت نضوجًا تدريجيًّا في شكل هذه المنظمات ووظيفتها.

فتداعيات الحروب العالمية، وما خلفته من مآسٍ إنسانية ونزاعات مدمرة، دفعت المجتمع الدولي للبحث عن صيغ جديدة للتعاون تتجاوز الحدود الضيّقة للدولة القومية.

وقد برز في هذه المرحلة دور منظمات كـ "عصبة دعم السلام" (1915)، و"الوكالة الدولية لأسرى الحرب" (1914) التي أُنشئت من قبل اللجنة الدولية للصليب الأحمر، فضلًا عن منظمات رعت شؤون المهاجرين واللاجئين وضحايا الصراعات. (Charnovitz, 1997, pp. 193–195; Davies, 2014, pp. 28–30; Reinalda, 2011, pp. 10–11; International Committee of the Red Cross [ICRC], 2014, pp. 4–6)

هذا الزخم في العمل المدني العابر للحدود لم يكن مجرد نشاط ميداني إغاثي، بل كان في جوهره إعادة صياغة لمكانة الفاعلين من غير الدول في النظام الدولي الناشئ.

فالمنظمات الدولية غير الحكومية بدأت تكتسب شرعية متزايدة، ليس فقط من خلال قدرتها على التدخل في مواقع الأزمات، بل أيضًا بفعل قدرتها على التأثير في صياغة السياسات والمعايير القانونية والأخلاقية الدولية. (Charnovitz, 1997, pp. 198–200; Davies, 2014, pp. 45–47; Reinalda, 2011, pp. 15–17; Willetts, 2011, pp. 22–24)

مع نهاية الحرب العالمية الثانية، دخلت المنظمات غير الحكومية طورًا جديدًا مع إنشاء منظمة الأمم المتحدة عام 1945، التي منحت لهذه الكيانات مركزًا استشاريًّا رسميًّا بموجب المادة (71) من ميثاقها؛ مما أتاح لها الانخراط في المشهد الأممي، والمشاركة في نقاشات السياسات العامة والتقارير الدولية. (Willetts, 2002, pp. 17–19)

وفي هذا الإطار، تأسست منظمات مثل "أوكسفام" (1942)، و"اتحاد الشبيبة العالمي" (1945)، و"اتحاد المحامين الديمقراطيين" (1946)، وغيرها من المؤسسات التي امتدت مجالات عملها لتشمل الإغاثة، التعليم، الدفاع عن حقوق الإنسان، ودعم قضايا التنمية المستدامة. (Davies, 2014, pp. 58–60; Reinalda, 2011, pp. 18–20; Willetts, 2011, pp. 31–33)

ما يميز هذه المرحلة هو الانتقال من العمل التطوعي المحلي إلى العمل الدولي المنظم، والمبني على استراتيجيات مؤسسية، وتمويل متعدد الأطراف، وشبكات تواصل عابرة للقارات.

لقد أصبحت المنظمات الدولية غير الحكومية شريكًا موضوعيًّا في إنتاج الشرعية الدولية ومتابعة تنفيذها، لا سيما في ظل قصور بعض الحكومات عن تلبية الالتزامات الأخلاقية أو التنموية.

وهكذا، فإن تطور المنظمات الدولية غير الحكومية لم يكن طارئًا أو منفصلًا عن تحولات النظام الدولي، بل كان دائمًا في تفاعل جدلي معه، يتأثر به ويؤثر فيه.

وقد أثبتت التجربة التاريخية أن هذه المنظمات ليست مجردَ مُلحق إنساني للنظام الدولي، بل هي أحد مكوناته الحيوية، تمارس أدوارًا رقابية، وشراكات إنمائية، وتُمثل صوتًا مجتمعيًّا عالميًّا يتجاوز حدود الدول.

الفرع الرابع: تمويل المنظمات غير الحكومية في فلسطين

يُعدّ تمويل المنظمات غير الحكومية في فلسطين أحد أبرز التحديات التي تؤثر بشكل مباشر على استقلاليتها وفاعليتها، وتتلقى هذه المنظمات تمويلاتٍ من مصادر تمويل متنوعة، تتوزع بين دعم دولي يأتي من جهات مانحة خارجية، وآخر محلي يعتمد على مبادرات داخلية وتبرعات مجتمعية. وسيُتناول في هذا الفرع موضوع التمويل من خلال قسمين رئيسَين: أولاً: التمويل الدولي، ثانياً: التمويل المحلي. (Hilal, 2010, pp. 41–43; Hanafi & Tabar, 2005, pp. 12–15; Abdulhadi, 2015, pp. 56–59)

أولاً: التمويل الدولي للمنظمات غير الحكومية في فلسطين

يُعد التمويل الدولي من الركائز الأساسية التي تعتمد عليها المنظمات غير الحكومية في فلسطين لضمان استمرارية برامجها وخدماتها في المجالات التنموية والحقوقية، وذلك في ظل واقع سياسي واقتصادي هَشّ يتفاقم بفعل ممارسات الاحتلال الإسرائيلي والانقسام الداخلي. (هلال، 2010، ص. 45–47; Hanafi & Tabar, 2005, pp. 27–30; Abdulhadi, 2015, pp. 60–62; Nakhleh, 2016, pp. 18–20)

وقد أدت هذه الظروف إلى تراجع قدرة الاقتصاد الوطني، وتآكل بنيته التحتية؛ مما أضعف الاعتماد على الموارد المحلية، وكرّس اعتماد المجتمع المدني الفلسطيني بشكل شبه كامل على الدعم والمساعدات الخارجية. (بكو وبرونر، 2020، ص. 112)

رغم توفر معلومات دقيقة نسبياً حول المساعدات الخارجية التي تتلقاها الحكومة الفلسطينية، سواءٌ أكانت دعماً مباشراً للموازنة العامة، أم تمويلاً لمشاريع تنموية من قبل الدول والجهات المانحة، فإن المشهد يختلف تمامًا عندما يتعلق الأمر بتمويل المنظمات غير الحكومية، فحتى اللحظة، لا توجد قاعدة بيانات مركزية أو منصة رسمية موثوقة توثق بشكل شامل حجم التمويل الخارجي المخصص لتلك المنظمات في دولة كفلسطين.

ونتيجةً لهذا الغياب في الشفافية المؤسسية، يتم اللجوء إلى التقديرات غير الرسمية لتحديد حجم هذا التمويل، حيث تُشير معظم التقديرات إلى أن المبالغ السنوية التي تتدفق إلى المنظمات غير الحكومية الفلسطينية تتراوح ما بين (300 و500) مليون دولار أمريكي. (شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية، 2023)

وتتوزع هذه الموارد على طيف واسع من البرامج، تشمل قضايا حقوق الإنسان، والرعاية الصحية، والتعليم، والإغاثة الإنسانية، والتنمية الاجتماعية والريفية، وتمكين المرأة، والحكم الرشيد، وغيرها من المجالات، وتأتي هذه الأموال غالباً من جهات مانحة دولية بارزة، في مقدمتها الاتحاد الأوروبي، والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID)، ودول إسكندنافيا، إضافةً إلى عدد من وكالات الأمم المتحدة، مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) وصندوق الأمم المتحدة للسكان (UNFPA)، فضلاً عن مؤسسات دولية إنسانية ومؤسسات خيرية خاصة، تؤدي دوراً محورياً في تمويل المجتمع المدني الفلسطيني. (Abdel Hilal, 2010; Hanafi & Tabar, 2005; Samad, 2019; UNDP, 2022; UNFPA, 2023)

إن التباين الواضح في تقديرات حجم التمويل الدولي السنوي المقدّم للمنظمات غير الحكومية العاملة في فلسطين، والذي يتراوح بين (300 و 500) مليون دولار أمريكي، يمكن تفسيره بجملة من العوامل المتداخلة ذات طبيعة بنيوية وفنية.

فعلى الصعيد الإجرائي، تتبنى الجهات المانحة الدولية آليات مختلفة لتوثيق تدفقاتها المالية وإعلانها؛ مما يجعل من الصعب الحصول على صورة دقيقة وشاملة. كما يبرز غياب قاعدة بيانات وطنية مركزية وموحدة تقوم بتسجيل كل الموارد المالية المتجهة إلى هذه المنظمات كعائق إضافيٍّ أمامَ التقييم الدقيق.

إلى جانب ذلك، يتأثر حجم التمويل بشكل كبير بتنوع مصادره، سواء كانت اتفاقيات ثنائية بين دولتين، أو شراكات متعددة الأطراف، أو مساهمات من جهات حكومية أو مؤسسات خيرية. كما أن نماذج تحويل الأموال تختلف، فقد تكون مباشرة إلى المنظمات أو تمر عبر مؤسسات وسيطة تتولى التنفيذ.

علاوةً على ذلك، تؤدي التقلبات الحادة في الأوضاع السياسية والأمنية في المنطقة، بما في ذلك التصعيدات الميدانية وتغير أولويات السياسات الدولية، دوراً محورياً في تحديد حجم التعهدات المالية الفعلية ومعدلات صرفها السنوية، إذ إن هذه الظروف يمكن أن تؤدي إلى زيادة أو تقليص في الدعم المالي المقدّم كما يحدث في السياق الفلسطيني بين الفينة والأخرى.

أظهرت تحليلات ودراسات متخصصة أنّ عددًا من المشاريع الطارئة والإغاثية، لا سيما تلك الموجهة إلى قطاع غزة أو المناطق الفلسطينية المهمشة، تُنفذ غالبًا من خلال آليات تمويل خارج الأطر الرسمية المعتمدة. ونتيجة لذلك، لا تُدرَج هذه المشاريعُ ضمن سجلات السلطة الوطنية الفلسطينية، أو في تقارير الجهات الرقابية المحلية؛ مما يُسهم في تعميق الفجوة بين حجم التمويل الفعليّ، وبين ما يتم توثيقه رسميًّا، ويؤدي إلى غياب صورة دقيقة وشاملة عن تدفقات الدعم الخارجي للمنظمات غير الحكومية. (هلال، 2010; عبد الهادي، 2015; أمان، 2022; World Bank, 2020)

رغم أن التقديرات تُظهر حجمًا كبيرًا لتدفقات التمويل الدولي نحو المنظمات غير الحكومية الفلسطينية، فإن هذه التدفقاتِ لم تكن بمعزِلٍ عن إشكاليات هيكلية عميقة، تؤثر بشكل مباشر على استقلالية هذه المنظمات ومصداقية أدائها. (هلال، 2010; عبد الهادي، 2015; Hanafi & Tabar, 2005; Nakhleh, 2016)

ففي ظلِّ غياب إطار تشريعي وطني شامل ينظّم عملية التلقي والإنفاق والمساءلة، وفي ظل ضعف الرقابة الداخلية في عدد من المؤسسات، تصبح المنظومة عُرضةً لممارسات غير نزيهة، أو لا تخضع لمعايير الحوكمة الرشيدة.

وقد بيّنت تقاريرُ رقابيةٌ صادرة عن جهات مثل "الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة–أمان" أن عددًا من المنظمات يعاني من ثغرات في مبادئ الشفافية والمساءلة، حيث تفتقر بعض الهياكل الإدارية للأدوات المهنية والرقابية اللازمة لضمان إدارة نزيهة وعادلة للتمويل. وتظهر هذه الثغرات بشكل خاص في مجالات مثل المشتريات، توقيع العقود الاستشارية، وآليات تنفيذ المشاريع، والتي غالبًا ما تتم دون تقييمات موضوعية أو مراجعات مستقلة. (أمان، 2022; Hanafi & Hilal, 2010; Tabar, 2005)

هذا الواقع يُثير تساؤلاتٍ جوهرية حول مدى قدرة هذه المنظمات على الالتزام بأهدافها التنموية والحقوقية، دون التأثر بالضغوط أو المصالح المرتبطة بمصادر التمويل. (أمان، 2022، ص. 12–13)

إلى جانب التحديات الرقابية الداخلية، تواجه المنظمات غير الحكومية الفلسطينية عراقيل خارجية متشابكة، أبرزها القيود التي تَفرِضها الجهات المانحة نفسها.

فغالبًا ما تُلزم هذه الجهاتُ المنظماتِ بشروط تنفيذ دقيقة ومعقّدة، تشمل إجراءات صرف مشددة، ومتطلبات رقابة متعددة الطبقات ترافق كل مرحلة من مراحل تنفيذ المشروع.

ولا تقتصر هذه الشروط على البعد المالي أو الإداري فحسب، بل تتعداه إلى اشتراطات سياسية قد تؤثر بشكل مباشر في طبيعة المشاريع، وجغرافية التنفيذ، وحتى الفئات المستهدفة؛ ما يُضعف من استقلالية القرار المؤسسي، ويؤدي إلى نشوء ما يُعرف بـ "التمويل المشروط". هذا النوع من التمويل يُقيّد حرية عمل المنظمات، ويدفعها إلى إعادة صياغة أولوياتها وفق أجندات خارجية قد لا تتواءم مع الاحتياجات الحقيقية للمجتمع الفلسطيني. (هلال، 2010; عبد الهادي، 2015; Hanafi & Tabar, 2005; Nakhleh, 2016)

وتزداد التحديات تعقيدًا مع تدخل الاحتلال الإسرائيلي، الذي لم يكتفِ بفرض قيود ميدانية على حرية الحركة والعمل، بل وصل إلى إغلاق مؤسسات مجتمع مدني فلسطيني مرخصة قانونيًّا، وتقدم خدمات كبيرة للمجتمع الفلسطيني في مجالات مختلفة، مبرّرًا ذلك بمزاعمَ أمنية لم تقدّم بشأنها أدلة واضحة، تلا تلك القراراتِ اقتحاماتٌ ليلية لمقارّ المؤسسات، ومصادرة للأجهزة والمحتويات، وفرض قيود على تنقل الموظفين، بما في ذلك حظْرُ السفر، وهو ما عدّته منظمات دولية مثل العفو الدولية، وهيومن رايتس ووتش انتهاكًا خطيرًا لأحكام القانون الدولي الإنساني، ومحاولةً لتجريم العمل الحقوقيّ والمجتمعيّ الفلسطينيّ. (Amnesty International, 2022; Human Rights Watch, 2022)

ثانياً: التمويل الداخلي للمنظمات غير الحكومية في فلسطين

تشكل المنظمات غير الحكومية في دولة فلسطين أحدَ الأعمدة الحيوية في بنية المجتمع المدني، وتقوم بدور محوري في تقديم الخدمات الاجتماعية والحقوقية والتنموية، لا سيما في ظل ضِعف الإمكانيات الحكومية، والانقسام السياسي المستمر. وعلى الرغم من اعتماد هذه المنظمات إلى حد كبير على التمويل الدولي، فإن التمويل المحليَّ يمثل رافدًا مهمًّا وإنْ محدودًا في دعم أنشطتها واستدامتها. (هلال، 2010؛ عبد الهادي، 2015؛ Hanafi & Tabar، 2005)

تشمل مصادر التمويل المحليّ ما يلي:

1. تبرعات الأفراد: تعتمد نسبة من المنظمات غير الحكومية، خاصةً ذاتَ الطابعِ الديني أو الخيري، على تبرعات الأفراد كمصدرٍ تمويليٍّ أساسيّ، سواءٌ من داخل فلسطين أو من الشتات. وتشمل هذه التبرعات الصدقات، وزكاة الأموال، والتبرعات الموسمية، التي تشهد عادةً ارتفاعًا ملحوظًا خلالَ شهر رمضانَ ومواسمِ الأعياد.

وقد تزايدت هذه التبرعات بشكل ملحوظ في ظل العدوان المتواصل، وحرب الإبادة على قطاع غزة، في تعبير واضح عن الشعور الشعبيّ بالمسؤولية تجاه المتضررين، والثقة المتنامية ببعض الجمعيات التي أثبتت نزاهتها وفاعليتها في توصيل المساعدات. ويُشكل هذا النمطُ من التمويل المحلي والديني أحدَ أشكال التضامن المجتمعيّ، كما يعكس دور المجتمع المدني الفلسطيني في ملء الفراغ الناتج عن ضَعف الاستجابة الرسمية والمؤسساتية. (هلال، 2010؛ عبد الهادي، 2015؛ أمان، 2022؛ UN OCHA، 2023)

2. اشتراكات الأعضاء: بعض المنظمات، خصوصًا النقابيةَ والمهنية، تموّل أنشطتَها من اشتراكات أعضائها ورسوم العضوية.

3. القطاع الخاص: يقدّم بعض رجال الأعمال والمؤسسات التجارية دعمًا ماليًّا أو عينيًّا لبعض المشاريع المجتمعية، سواءٌ بدافع المسؤولية الاجتماعية أو لأسباب سياسية أو اجتماعية.

4. الأنشطة الذاتية: تلجأ بعض المنظمات إلى إنشاء مشاريع مُدرَّة للدخل، مثل المراكز التدريبية، والخدمات الاستشارية، أو تأجير ممتلكات، أو قرى الشباب والمطابخ الخيرية؛ لتوليد مصادر تمويل ذاتية.

ثالثا: ضعف الضوابط المحاسبية في المنظمات غير الحكومية

تعاني العديد من المنظمات غير الحكومية العاملة في دولة فلسطين من اختلالات واضحة في آليات تلقي التبرعات، إذ يتم استقبال الدعم المالي من الأفراد أو الجهات المانحة دون اتباع قواعد منظمة أو إجراءات رقابية مُلزمة.

وغالبًا ما يتم هذا التلقي من خلال أفراد داخل المنظمة، وليس عبر قنواتها الرسمية؛ مما يُعرِّض الأموال لخطر سوء الإدارة أو الاستغلال الشخصيَ، ويُعدُّ إخلالًا بمبدأ فصل الذمة المالية بين الفرد والمنظمة (أمان، 2022)

وتُشير التقارير الصادرة عن هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية إلى أنّ بعضَ الجمعيات لا تلتزم بأبسط المبادئ المحاسبية، كتوثيق المصروفات وفق نظام ماليّ معتمد، أو تطبيق قواعد الحد الأدنى من المعايير المحاسبية التي تضمن الشفافية والمساءلة، بل إن غياب أنظمة مالية داخلية واضحة، وتجاهل تدقيق الحسابات من قبل مدققين خارجيين مستقلين، يُعد بيئة خصبة لظهور شبهات الفساد وسوء استخدام المال العام. (هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، 2020، ص. 12–13)

وفي ظل هذا الواقع، تتجلى الحاجة إلى تفعيل أحكام قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، لاسيما ما ورد في المادة (24) التي تُلزم الجمعية بمسك حسابات مالية دقيقة، وخضوعها للتدقيق والمساءلة من الجهات المختصة.

كما تنص المادة (27) من القانون ذاته على ضرورة تقديم تقارير مالية سنوية مدققة ومعتمدة تُرفع إلى الجهات الرسمية، وهو أمرٌ تغفله الكثير من الجمعيات، خصوصًا تلك التي تتلقى التمويل بشكلٍ مباشر من أفراد أو شبكات غير رسمية.

وتوصي بعض الدراسات المتخصصة بضرورة إصدار لوائحَ تنفيذيةٍ تُلزم الجمعياتِ باتباع الحد الأدنى من المعايير الدولية للمساءلة والشفافية، كدليل المحاسبة الموحد الصادر عن الاتحاد

الأوروبي في تمويل المنظمات الأهلية، والالتزام بمبادئ (INTRAC) الخاصة بالمجتمع المدنيّ. (Brinkerhoff، 2012).

ويرى الباحث أنه، وبالرغم من رصد بعض المخالفات أو التجاوزات المالية والإدارية في عمل عدد من المنظمات غير الحكومية، التي قد ترقى في بعض الحالات إلى مستوى الشبهات التي تستوجب المراجعة والمساءلة، فإن واقع العمل الأهلي في دولة فلسطين لا يمكن اختزاله بهذه الصورة فقط، إذ تُظهر الممارسةُ العملية أنّ العديد من المنظمات قد التزمت بالمعايير الدولية المحاسبية والإدارية منذ سنوات طويلة، وعكست نموذجًا يُحتذى به في النزاهة والشفافية، وعملت على تعزيز هذه المبادئ لدى المؤسسات القاعدية، وهو ما تؤكده تقارير التقييم الصادرة عن جهات رقابية وشريكة، حيث أشار تقرير وزارة الداخلية الفلسطينية (2022) إلى وجود "عدد من الجمعيات والمؤسسات التي أظهرت انضباطًا إداريًّا وماليًّا عاليًا، واستحقت إشادةَ المانحين وجهات الاختصاص، كما أنّ عددًا من هذه المنظمات حصل على جوائزَ إقليمية ودولية لقاءَ التزامِها بحوكمة مؤسسية فعالة". (هيئة مكافحة الفساد، 2021، ص. 17)

المطلب الثاني: أركان جرائم الفساد في المنظمات غير الحكومية

تم الإشارة سابقا إلى أن جرائم الفساد في المنظمات غير الحكومية تمثل تهديدًا خطيرا، ونظرًا لخطورة هذه الجرائم، حرَصت التشريعات الوطنية والدولية على وضع إطار قانونيٍّ خاصٍّ بها، يقوم على تبيان الأركان المكونة لها، ويُقصد بأركان الجريمة الشروطُ اللازمة التي يجب توافرها لقيام المسؤولية الجنائية بحق مرتكب الجريمة، وتتميز جرائم الفساد بتداخل عناصرها وتعقد صورها؛ مما يتطلب بحثًا دقيقًا لأركانها.

لذلك، سيتم تناول هذا الموضوع من خلال تقسيمه إلى ثلاثة أفرع: الأول يتناول الركن الشرعي لجرائم الفساد، والثاني يتناول الركن المادي، والثالث يتناول الركن المعنوي.

الفرع الأول: الركن الشرعي

يتناول هذا الفرع بالدراسة والتحليل الركنَ الشرعيّ بوصفِه أحدَ الأركان الجوهرية التي لا تقوم الجريمة دون توافره، ويُقصد به وجود نص قانوني صريح يُجرّم الفعل محلَّ الاتهام، وهو ما يُجسّد مبدأ الشرعية الجنائية القائل: "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، والذي يُعد من المبادئ الدستورية الراسخة في الأنظمة القانونية المقارنة، ومنها النظام الفلسطيني.

ويستمد هذا المبدأ سندَه من المادة (15) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003، التي نصت على أن "العقوبة شخصية، ولا عقوبة ولا جريمة إلا بنص قانوني، ولا توقع عقوبة إلا بحكم قضائي، ولا تُقام دعوى جزائية إلا وفقًا للقانون". (القانون الأساسي الفلسطيني، 2003)

وفي هذا السياق، يؤكد الباحث أنّ الركن الشرعي في جرائم الفساد لا يتحقق إلا بتوافر النصوص التشريعية التي تُجرّم الأفعال المنسوبة إلى الفاعل، وتحدد العقوبة المقررة لها، وهو ما تمثل في المنظومة التشريعية الفلسطينية الخاصة بمكافحة الفساد، وعلى رأسها قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، إضافة إلى قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 المعمول به في الضفة الغربية، وقانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936 في قطاع غزة.

كما أُدرجت نصوص تجريمية في قوانينَ أخرى، كقانون الخدمة المدنية، وقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، وغيرها، بما يؤكد أن المشرِّع الفلسطينيَّ سعى إلى تغطية الجوانب المختلفة لسلوكيات الفساد عبر نصوص قانونية متعددة.

ويرى الباحث، من الناحية العملية، أن أي ملاحقة جزائية في جرائم الفساد يجب أن تستند إلى نص صريح، يحدد الفعل المجرّم والعقوبةَ المقررة له؛ وذلك ضمانًا لشرعية الإجراءات، وتفاديًا لأي تجاوز في تفسير النصوص أو إساءة لاستخدام سلطة الاتهام. وعليه، يُعد الركن الشرعي حجر الأساس الذي تقوم عليه الدعوى الجزائية في قضايا الفساد.

أولاً: مقتضى الركن الشرعي

يقوم هذا المبدأ على قاعدة أساسية في الشرعية الجنائية، مفادها أنه لا عقوبة على أي فعلٍ لم يجرّمه القانون صراحة، وهو ما أخذت به التشريعات المحلية وفق التدرج الهرميّ للتشريعات. وقد نص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل في مادته الخامسةَ عشْرة على هذا المبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني". (القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، 2003، المادة 15)

وفي إطار جرائم الفساد داخل المنظمات غير الحكومية، يُقصد بالركن الشرعي أن يستند التجريم إلى نص نافذ يحدد السلوك المجرَّم، بحيث لا يُعدّ الفعل جريمة فساد ما لم يَرِدْ بشأنه نص قانوني صريح واجب التطبيق.

يُعدّ الركن الشرعي أو ما يُطلق عليه الركن القانوني أحدَ المرتكزات الأساسية التي لا تقوم الجريمة بدون توافره، وهو الركن الذي يُضفي الصّبغة غير المشروعة على الفعل محل التجريم.

ويتمثل الركن الشرعي في وجوب أن يكون الفعل المؤسس للجريمة منصوصًا عليه في قانون نافذ يُجرّمه صراحةً، ويُحدد العقوبة المقررة له، سواءً في قانون العقوبات أو القوانين الخاصة كقانون مكافحة الفساد، أو في الأنظمة الداخلية واللوائح ذات الطبيعة القانونية الملزمة. (محمد، 2006، ص. 42; القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، 2003، المادة 15)

ثانيا: مبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"

هذا المبدأ يشكل ضمانة دستورية للفرد والمجتمع، إذ لا يجوز إسناد صفة الجريمة لسلوك معين ما لم يجرّمه القانون بنص صريح ومحدد، وينصرف ذلك إلى جرائم الفساد كافةً، التي لا يمكن ملاحقة مرتكبيها جزائيًا إلا إذا توافرت نصوص قانونية واضحة تجرّم الأفعال المرتكبة، وتُحدّد العقوبات المترتبة عليها.

ففي السياق الفلسطيني، تُعدّ جرائم مثل الرشوة، الاختلاس، إساءة استعمال السلطة، التزوير، الكسب غير المشروع... إلخ، أفعالاً مُجرّمة بموجب قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، بالإضافة إلى قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000.

ثالثا: أمثلة تشريعية على الركن الشرعي

1. جريمة الرشوة: لا تقوم هذه الجريمة إلا إذا نصّ القانون على تجريم طلب أو قبول الموظف العمومي لمنفعة ما مقابل أداء عمل من أعمال وظيفته. وقد ورد ذلك صراحةً في المادة (170) من قانون العقوبات؛ مما يُحقق عنصر الركن الشرعي للفعل.

2. جريمة الاختلاس: الاختلاس لا يُعد جريمة إلا إذا ارتكبه موظف عمومي على مالٍ وُضع تحت يده بحكم وظيفته، كما جاء في المادة (174) من قانون العقوبات، ويُعزّز ذلك ما نص عليه قانون مكافحة الفساد في المادة (1/2/أ).

3. جريمة إساءة استعمال السلطة: يُشترط لتجريم هذا الفعل أن يكون الموظف قد استغل سلطته لتحقيق مصلحة غير مشروعة، كما ورد في المادة (182) من قانون العقوبات الأردني المعمول به في فلسطين.

رابعا: قرارات قضائية فلسطينية

أقرت المحكمة العليا الفلسطينية بصفتها الجزائية هذا المفهوم في العديد من قراراتها، منها: "إن الفعل لا يمكن أن يُعد جريمة إلا إذا كان منصوصًا عليه في قانون نافذ، وأن مساءلة الجاني جزائيًا دون وجود هذا النص يُخالف مبدأ الشرعية الجنائية". (قرار المحكمة العليا الفلسطينية بصفتها الجزائية، رقم 2010/6، جلسة 2010/3/8)

وفي قرار آخر لها مفاده: "إن إساءة استعمال السلطة لا تُعد جريمة قائمة الأركان إلا إذا توافرت النصوص القانونية التي تُجرّم هذا السلوك وتحدد شروطه". (قرار المحكمة العليا بصفتها الجزائية، رقم 2013/24، جلسة 2013/4/3)

خامسا: أهمية الركن الشرعي في حماية الحقوق وضمان العدالة

إن التمسك بالركن الشرعي في التجريم والعقاب يُشكّل أحد ضمانات الدولة القانونية، ويُسهم في:

- حماية الأفراد من التعسف في استعمال السلطة العقابية.
- تحقيق الأمن القانوني.
- تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات.
- حماية سمعة المنظمات غير الحكومية من التوسع في التأويل دون سند قانوني.

سادسا: الإطار القانوني الناظم لمكافحة الفساد في فلسطين

في سياق تحليل ظاهرة الفساد ضمن المنظمات غير الحكومية في البيئة الفلسطينية، تبرز أهمية التأسيس على إطار قانوني ناظم يُحدد المرتكزات التشريعية التي تنظم سلوك الأفراد والمؤسسات وتحدّ من مظاهر الانحراف والخلل الإداري والمالي.

ويقوم هذا الإطار، في الحالة الفلسطينية، على ثلاثة محاور رئيسة: التشريعات الوطنية، الأنظمة التنفيذية، والاتفاقيات الدولية ذات الصلة.

1. القوانين الوطنية

يشكّل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته النواة الأساسية للمنظومة التشريعية الفلسطينية في هذا المجال، حيث حدّد في مادته الأولى الجرائم التي تُعد من قبيل الفساد، كالرشوة، الاختلاس، التزوير، إساءة استعمال السلطة، الكسب غير المشروع، تضارب المصالح. (قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005، المادة 1)

ويُكمل هذا القانون في مضمونه عدد من التشريعات العقابية الأخرى، أبرزها:

قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته، الساري في الضفة الغربية، الذي يتضمن أحكامًا تفصيلية بشأن جرائم الوظيفة العامة، مثل الرشوة (المواد 170–177)، والاختلاس، وإساءة الائتمان (المادة 422). (قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960)

قانون العقوبات الفلسطيني رقم (74) لسنة 1936، المطبق في قطاع غزة، والذي لا يزال يُطبق في ظل غياب نصوص موحّدة، رغم قدم أحكامه وصياغته.

قرار بقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (20) لسنة 2015، الذي يشكل أداة تشريعية مساندة من خلال تجريم التعاملات المالية الناتجة عن أفعال فساد، وربطها بمنظومة الجرائم المنظمة. (دولة فلسطين، قرار بقانون رقم 20 لسنة 2015 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب)

2. الأنظمة التنفيذية واللوائح التنظيمية

عزز المشرّع الفلسطيني الإطار القانوني بمجموعة من الأنظمة المكملة التي تُعنى بتفصيل الضوابط الإجرائية والتدابير الوقائية، من أبرزها:

نظام حماية المبلغين والشهود رقم (7) لسنة 2019، الذي يُكرّس مبدأ الحماية القانونية لكل من يُفصح عن أفعال فساد. (نظام حماية المبلغين والشهود رقم 7 لسنة 2019)

نظام الهدايا رقم (10) لسنة 2019، الذي ينظم تلقي أو تقديم الهدايا للعاملين في القطاع العام، ويمنع تحويلها إلى وسيلة للرشوة المقنّعة أو تضارب المصالح. (نظام الهدايا رقم 10 لسنة 2019) نظام الإفصاح عن تضارب المصالح رقم (1) لسنة 2020، الذي يُلزم الأشخاص العاملين في مواقع صنع القرار بالإفصاح عن أي مصالح مالية أو شخصية قد تؤثر على موضوعيتهم أو قراراتهم الإدارية. (نظام الإفصاح عن تضارب المصالح رقم 1 لسنة 2020)

3. الاتفاقيات الدولية والإقليمية

تأثرت المنظومة الفلسطينية في مكافحة الفساد بمجموعة من الصكوك الدولية، كان أبرزها:

- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، التي انضمت إليها دولة فلسطين في عام 2014، وهي أول وثيقة دولية شاملة تُعنى بمنع الفساد وتجريمه واسترداد الأموال وتعزيز التعاون الدولي. (UNODC, 2004)
- الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لعام 2010، التي تمّت المصادقة عليها بموجب مرسوم رئاسي فلسطيني، وتهدف إلى دعم الجهود الوطنية من خلال التعاون القضائي والأمني على مستوى الدول العربية، ويشكل مرسوم المصادقة على الانضمام إلى الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، أساسا دستوريا لاعتماد بنود هذه الاتفاقية ضمن النظام القانوني الفلسطيني. (جامعة الدول العربية، 2010)

يرى الباحث، ومن خلال استقراء وتحليل النصوص الناظمة لهذه المنظومة التشريعية، أن البيئة القانونية الفلسطينية تُظهر توجهًا نحو إرساء إطار قانوني لمكافحة الفساد في عمل المنظمات غير الحكومية، وقد شهدت تطورًا ملحوظًا في استيعاب مفهوم الفساد بأبعاده المختلفة، من خلال نصوص قانونية متخصصة، ولوائح تنظيمية متقدمة، والتزام باتفاقيات دولية مرجعية، إلا أن تعدد المرجعيات

القانونية، والتباين القائم بين الضفة الغربية وقطاع غزة، يفرض تحديًا حقيقيًّا أمام فاعلية التطبيق وتكامل أدوات المساءلة.

ومن هنا، يُستدعى التفكير في تطوير إطار تشريعي موحّد، متكامل، قادر على مواكبة التحولات المؤسساتية، وتعزيز ثقة المواطن في منظومة النزاهة الوطنية.

الفرع الثاني: الركن المادي لجرائم الفساد

إنّ الركنَ الماديَّ لأيّ جريمة يتمحور في جوهره حول السلوك الإجرامي الخارجي الذي يجرّمه القانون بشكل صريح، وهو ما يُعبَّر عنه في بعض الأدبيات القانونية بـ "ماديات الجريمة"، أي ما يتحقق من أفعال قابلة للرصد والمعاينة.

وبالتالي، فإنّ ما يبقى في إطار النوايا أو الأفكار أو الرغبات الذهنية لا يُعدّ ركنًا ماديًّا للجريمة، ما لم يخرج إلى حيز الوجود الفعلي، ويتجسد في سلوك ملموس وملحوظ. (الشاوي، 2015، ص. 173)

تعد جرائم الفساد جزءاً من الجرائم التي تخضع للأحكام العامة نفسِها التي تنطبق على الجرائم الأخرى، غيرَ أنّ ما يميزُها هو طبيعة المصلحة المحمية فيها، التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمصلحة الدولة أو المال العام أو ثقة الجمهور في الإدارة.

ومن هنا، تظهر الخصوصية في الأحكام المقررة لهذه الجرائم، سواء كان الأمر يتعلق بالجريمة التامة أو في حالة الشروع. (غنيم، 2017، ص. 120)

وعليه وبصدد هذه الدراسة، فإن حديثنا عن الركن الماديّ في جرائم الفساد يتطلب منا عرض توافر عنصرين تتمثل بهما الجريمة، وهما عنصرا السلوك والفائدة.

1- السلوك (النشاط الإجرامي):

يعرف السلوك الإجرامي بأنه: "القيام بفعل ما أو الامتناع عن القيام بفعل يحرمه القانون". (الجمعات، 2010، ص. 33)

ويعدّ السلوك الإجرامي في الجريمة الجزائية الأساس للركن المادي، فلا يمكن تصور وجود نتيجة جرمية إلا بوجود سلوك ماديّ تسبب بها، فهو سبب النتيجة إذا أثبت ذلك، ويخضع السلوك أيضًا لتحديد الطبيعة غير المشروعة للركن القانوني أو الصفة المشروعة، بالإضافة إلى حقيقة أن السلوك الإجرامي هو معيار للتمييز بين الجرائم المباشرة الجرائم المستمرة، والجرائم الصغيرة والجرائم المعتادة، وينقسم السلوك إلى نوعين: السلوك الإيجابي، والسلوك السلبي.

أما السلوك الإيجابيّ، فيُطلق عليه اسم الفعل الإيجابي، وهو يتمثل في حركة عضوية إرادية يقوم بها الجاني بأحد أعضاء جسده لإحداث أثر مادي ملموس يُجرّمه القانون، ويُعد هذا السلوك تعبيرًا عن تدخل فعلي في العالم الخارجي، كضغط الشخص على زناد البندقية عند ارتكابه جريمة القتل، أو استخدام يده لأخذ مال الغير في جريمة السرقة. (حومد، 1990، ص. 210)

فيما يعد السلوك السلبيُّ "تخليًا طوعيا عن أداء أي حركة عضوية أو جسدية عضلية يتطلبها القانون يتم إجراؤها في وقت محدد، أو في ظل ظروف محددة، وكان الممتنع قادرًا على أداء النشاط المطلوب منه، وهو ملزَمٌ قانونًا به، ويترتب على ذلك الامتناع تبعات قانونية، كالامتناع عن تقديم شهادة الميلاد أو الوفاة إلى السلطة المختصة" (بهنام، 1968، ص. 265)، أو امتناع الطبيب العام عن إنقاذ مريض في حالة حرجة.

يتجه رأي الباحث إلى أنّ التشريعاتِ الفلسطينيةَ قد أولت اهتمامًا ملحوظًا بمكافحة الفساد، حيث سنّ المشرع الفلسطيني مجموعةً من القوانين التي تُعنى بتجريم الأفعال المرتبطة بالفساد، مثل الرشوة، والاختلاس، والتزوير، وغسل الأموال، ومن أبرز هذه التشريعات قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته، وقانون العقوبات الأردني الساري رقم (16) لسنة 1960م. وقد شكّلت هذه القوانين معًا إطارًا قانونيًّا متكاملاً لملاحقة جرائم الفساد، وتوقيع العقوبات المناسبة على مرتكبيها، سواءٌ كانوا من الموظفين العموميين أو من غيرهم.

وبالانتقال إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 (UNCAC)، وهي الصك الدولي الأشمل في مجال مكافحة الفساد، يتضح أنها نهجٌ خاصٌّ في معالجة الجرائم ذات الصلة بالفساد. فلم تسْعَ الاتفاقية إلى تقديم تعريف جامع ومجرّد لمصطلح "الفساد"، بل اتبعت نهجًا موضوعيًّا وظيفيًّا يقوم على تعداد الأفعال والسلوكيات التي تُشكل، في مجملِها، جرائمَ الفساد التي يجب على الدول الأطراف تجريمُها أو اتخاذُ التدابير اللازمة بشأنها.

وقد راعت الاتفاقية في ذلك التباينَ التشريعيَّ القائم بين النظم القانونية المختلفة؛ مما دفعها إلى التمييز بين الجرائم "الملزمة" والجرائم "الخاضعة للتقدير".

ويمكن تصنيف هذه الجرائم ضمنَ محاورَ متعددة، على النحو الآتي:

1. الرشوة في القطاع العام (المادة 15): تُعد الرشوة من أبرز صور الفساد وأكثرها انتشارًا، وقد عالجتها الاتفاقية من منظورين: الرشوة النشطة (تقديم أو عرض أو منح أي فائدة لموظف عمومي بهدف التأثير على عمله الرسمي)، والرشوة السلبية (قبول الموظف لتلك الفائدة).

وتهدف هذه المادة إلى حماية الوظيفة العامة من التأثيرات غير المشروعة، وتُعد من المواد الملزمة للدول الأطراف.

2. الرشوة في القطاع العام الأجنبي والمنظمات الدولية (المادة 16): في خطوة تُجسّد البُعد العابر للحدود لجرائم الفساد، نصّت الاتفاقية على تجريم رشوة الموظفين العموميين الأجانب أو موظفي المنظمات الدولية العمومية. ويُعدّ هذا التجريم مهمًّا خصوصًا في سياق العقود الدولية والمساعدات الإنمائية.

3. الإثراء غير المشروع (المادة 20): تناولت الاتفاقية "الإثراءَ غيرَ المشروع" بوصفِه نموًّا غير مفسَّر في ثروة الموظف العموميّ مقارنةً بدخله المشروع، وأوصت الدول بأن تجرِّمَه، إلا أنّ هذه المادةَ وُصفت بأنها اختيارية، استنادًا إلى تحفظ بعض الدول على افتراض عِبء الإثبات المعكوس، وما قد يشكله من مخالفة للضمانات الدستورية.

4. إساءة استعمال الوظيفة (المادة 19): ويُقصد بها استخدام الموظف لمنصبه من أجل تحقيق مصلحة خاصة أو غير قانونية، وتمثل هذه الجريمة صورة دقيقة لما يُعرف بـ "الفساد الإداري"، وتؤثر على ثقة الجمهور في أداء المؤسسات العامة.

5. اختلاس الممتلكات (المادتان 17، 22): ميّزت الاتفاقية بين اختلاس الممتلكات العامة والخاصة، حيث جرمت المادة (17) استيلاء الموظف على المال العام أو الممتلكات العامة الموكلة إليه. فيما شملت المادة (22) الاختلاس في القطاع الخاص؛ مما يُظهر إدراك الاتفاقية للفساد في السوق والمؤسسات الاقتصادية.

6. الاتجار بالنفوذ (المادة 18): تُعدّ هذه الجريمة من الجرائم المركّبة التي يصعُب إثباتها أحيانًا، وتتمثل في استخدام شخص ما، بمن فيهم الموظفون العموميون، لنفوذه الحقيقيّ أو المفترض للتأثير على قرار سلطة عامة مقابل منفعة، وهي من الجرائم التي تكشف عن شبكات الفساد غير المرئية.

7. عرقلة سير العدالة (المادة 25): إذ تُجرّم الاتفاقية أي سلوك يهدف إلى تضليل العدالة، مثل تهديد الشهود، التأثير على القضاة، تقديم معلومات كاذبة، أو إخفاء أدلة؛ مما يُقوّض من أُسس المحاكمة العادلة.

8. إخفاء العائدات وتحويلها (المادتان 23، 24): وذلك من خلال إخفاء أو تحويل الأموال المتحصّلة من الجرائم الأصلية (الفساد)، أو منع الوصول إليها أو التحقق من مصدرها، وهي جرائم ترتبط ارتباطًا وثيقًا بغسل الأموال.

بالنظر في مدى مواءمة التشريع الفلسطيني مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، يُلاحظ الباحث أن دولة فلسطين، ومنذ انضمامها الرسميّ للاتفاقية في العام 2014، قد خطت خطوات معتبرة نحو تعديل وتطوير منظومتها القانونية بما يتسق مع الالتزامات الدولية الناشئة عن هذه الاتفاقية.

فقد تضمّن قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته العديد من الأحكام التي تعكس التزام المشرّع الفلسطيني بجوهر الاتفاقية ومقاصدها، لا سيّما ما ورد في المواد من المادة (15) إلى (19) بشأن الرشوة، واختلاس الأموال العامة، واستغلال النفوذ، والإثراء غير المشروع، وإساءة استعمال الوظيفة.

وقد اتضح ذلك من خلال:

- التوسّع في تعريف "الموظف العام" في المادة (2) من قانون مكافحة الفساد ليشملَ طيفاً واسعاً من الوظائف العامة؛ ما يعكس انسجامًا مع المفهوم الوارد في المادة (2) من الاتفاقية.
- النص الصريح على جريمة "استثمار الوظيفة" (المادة 2/1/د) التي تتوافق من حيث السلوك الإجرامي والغاية مع ما نصّت عليه المادة (19) من الاتفاقية.

- إنشاء هيئة مستقلة لمكافحة الفساد بوصفها الجهةَ المختصةَ بتلقي الشكاوى والتحقيق، وهو ما يستجيب لمتطلبات المادة (6) من الاتفاقية بشأن استقلالية الهيئات الوطنية.
- اعتماد إجراءات وقائية من خلال إقرار الذمة المالية، وتعزيز مبادئ الشفافية في القطاع العام. (المادتان 20، 21 من الاتفاقية)

ورغم ذلك، يرى الباحث أنّ هذا الانسجام لا يزال ناقصًا في بعض الجوانب، مثل ضَعف ضمانات حماية الشهود والمبلغين (المادة 33 من الاتفاقية) كما يلحظ الباحث أن من أبرز التحديات التي تُعيق التطبيق الفعّال لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في السياق الفلسطيني ضعفَ التعاون القضائي الدولي واسترداد الموجودات، وهي إحدى الركائز الجوهرية في الاتفاقية الدولية.

فعلى الرغم من تضمين التشريعات الفلسطينية بعضَ الآليات ذاتِ الصلة، فإن تفعيلَها العملي يواجه صعوباتٍ بنيويةً تعود في جوهرها إلى الطبيعة المعقّدة للواقع السياسي والقانوني لدولة فلسطين بوصفها دولةً تحت الاحتلال؛ ما يُقلّل من إمكانية الانخراط الكامل في شبكات التعاون القضائي، ويحُدُّ من فاعلية إجراءات الملاحقة عبر الحدود واستعادة الأموال المنهوبة.

بالإضافة إلى قصور في مأسسة النزاهة داخل المؤسسات العامة والمنظمات غير الحكومية، وغياب مدونات سلوك محدثة وملزمة على نحو ما دعت إليه المادة (8) من الاتفاقية.

ويستنتج الباحث من خلال ما سبق أنّ التشريع الفلسطيني يعبّر عن توجهٍ جادٍّ وفعّالٍ نحوَ المواءمة مع المعايير الدولية المنصوص عليها في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، غيرَ أنّ التحديَ الأكبر يكمُن في ضمان التطبيق العمليّ والمستدام، وتعزيز البيئة المؤسسية الداعمة للوقاية والمساءلة ضمنَ واقع سياسيّ معقّد، يتسم بانعدام السيطرة الكاملة على الموارد السيادية والقضائية، وهو ما يتطلب مقارباتٍ إبداعية ومبادراتٍ تشاركيةً مع الشركاء المحليين والدوليين لسدِّ هذا الفراغ القانونيّ والسيادي في ظلِّ استمرار الاحتلال.

الفرع الثالث: الركن المعنوي

لا يمكن أن يكون السلوك المادي جريمةً بحدِّ ذاته؛ فهو لا يعدو أن يكونَ إلا عنصرا من عناصر المسؤولية الجزائية المقترنة بالركن المعنوي، والذي بموجِبِه يجب أن نميزَ ما بين الخطأ العمديّ الذي يتطلب علمًا يرافق إرادة واعية اتجهت لإحداث النتيجة، والخطأ غيرُ العمدي الذي يكون فيه الفاعلُ عالمًا بالسلوك أو الفعل المادي، غيرَ أنّ إرادتَه لم تتجه إلى إحداث النتيجة، وكان يجدُر به العلمُ بها، ولكنه لم يتخذ الاحتياطات اللازمة لها. (مزهر، 2022، ص. 151)

القصد الجنائيُّ هو العنصر الذهني في الجريمة الذي يعبر عن إرادة الفاعل وتوجهه للقيام بفعل محظور قانونيًّا. بمعنًى آخر، هو نية الشخص في ارتكاب الجريمة مع العلم بأن الفعل الذي سيقوم به يعدّ جريمةً، ويترتب عليه نتائجُ قانونية؛ لذلك، لا يتطلب القصد الجنائيّ أن يكون الفاعل هو من يتسببُ في النتيجة، بل يَكفي أن تكون لديه نيةُ القيام بالفعل المحظور. (مزهر، 2022، ص. 151)

ويُعرف القصد الجنائيُّ بأنه إرادة الفاعل الموجهة لإتيان نشاطٍ جرميّ، سواءٌ أكان هذا النشاط سلبياً أم إيجابياً طالما أنه وجه لارتكاب جرم. (العاني، 2010، ص. 188–189)

يتضح أنّ السلوك المادي بمفرده لا يُشكل جريمة مكتملة، بل يُعدّ مجرد عنصر من عناصر المسؤولية الجزائية، ولا يكتمل أثره القانوني إلا بالاقتران مع الركن المعنوي (القصد الجنائي أو الخطأ غير العمدي).

ولا يتحقق التجريم إلا إذا رافق الفعل الماديّ نية جنائية واضحة أو تقصير مرفوض قانونًا. وهو ما قضت به محكمة النقض المصرية في الطعن، (الطعن رقم 2746 لسنة 60 جلسة 20/12/1992) الذي نص على: "القصد الجنائي عنصر أساسي في الجريمة، فلا قيام لها بدونه. فإذا انتفى القصد

الجنائي أو الخطأ غير العمدي، فإن الفعل لا يشكل جريمة، ولو كان فيه مخالفة للنظام أو تصرف مادي محظور".

أما القصد الجنائي، فهو يُمثل الجانب النفسي للجريمة، إذ يُعبر عن إرادة الفاعل المصممة على ارتكاب الفعل الجرمي مع إدراكه لطبيعته غير المشروعة.

ولا يُشترط أن يتسببَ الفاعل مباشرة في النتيجة، بل يكفي أن تكون لديه نية اقتراف السلوك الممنوع بحدّ ذاته.

ومن ثَمّ، يُفهم من التحليل الآتي:

- الفعل وحده (السلوك المادي) لا يؤدي إلى مساءلة جزائية.
- ضرورة توافر عنصر نفسي (ركن معنوي) سواء بصورة القصد أو الخطأ غير العمدي.
- جوهر التجريم يرتكز على تطابق بين الإرادة والعلم بالفعل الجُرمي ونتائجه.

هذه الرؤية تؤكد على أنّ القانون الجنائي لا يعاقب على الأفعال المادية وحدَها، بل يعاقب على الأفعال المقرونة بنيّة أو تقصير معتبرين قانونًا.

ويمكننا القول إن القصد الجنائي يُعدّ من عناصر الجريمة، مثل قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960، حيث يحدد القصد الجنائي بوصفِه عنصرًا أساسيًّا في إثبات الجرائم. ويتم التمييز بين الجرائم التي تتطلب القصد الجنائي، والجرائم التي يمكن أن تحدث نتيجةً لإهمال أو تقصير.

وفقًا للقانون الأردني رقم (16) لسنة 1960 الساري في دولة فلسطين، يمكن أن تكون الجرائم المتعلقة بالفساد، مثل الرشوة أو التزوير، جرائمَ عمدية تتطلب إثباتَ نية الفاعل.

وفيما يخص جرائم الفساد، فهي من الجرائم العمدية التي يقتضي ارتكابها توافرَ القصد الجنائي العام، بعنصريه: العلم، والإرادة؛ فالإرادة وحدها لا يمكن أن تُسهم في خلق القصد ما لم تكن مستندةً إلى العلم الذي، في أساسه، هو أيضاً مستند للإرادة، وسيتبين كلٌّ منهما على حدة:

1. العلم:

كي يتحققَ القصد الجنائي، يجب أن يكون الجاني مدركًا لجميع ما يُحيطه من ظروف مادية من شأنها إيقاعه بالجريمة، وتكون داخلةً في التعريف القانونيّ لها. ومن أجل ذلك فإنه يتطلب لقيام الجريمة أن يكون المرتشي قد علم بالعمل الذي يجب عليه القيام به أو الامتناع عنه أيضاً؛ فكل منهما يجب أن يكون داخل اختصاصه، وأن يعلم بأن العرض المقدم إليه هو مقدم لقاءَ العمل المراد القيام به، كما ينبغي أن يتحقق علم المرتشي بعناصر الركن المادي في لحظة سابقة على الإرادة، لأنّ العلم هو الذي يحدد اتجاه الإرادة وحدودها. (أبو سويلم، 2010، ص. 112–113; دغمش، 2017، ص. 85–86)

لذا فإن الأساس في هذا الصدد، هو أن يُدركَ ويُقدرَ المرتشي النتيجةَ المترتبة على فعلته، كما لا يُفترض به أن يُحيطَ علماً بكل الأمور والوقائع التي تُحيط به، بل يكفي أن يتحقق العلم بالأمور الأساسية والعامة.

العلم هو أحد الأركان الأساسية في تحديد المسؤولية الجنائية، ويُشير إلى معرفة الجاني بطبيعة الجريمة التي ارتكبها وبالعواقب المترتبة عليها، وفي جرائم الفساد، يكون العلم مرتبطًا بمعرفة الجاني بأن الأفعال التي يقوم بها تشكل مخالفة قانونية، مثل الرشوة أو التزوير أو سوء استخدام السلطة؛ إذ لا يُعتَبر الشخص مسؤولًا عن الجريمة إذا لم يكن على علم بأنه يضر بالمصلحة العامة أو يخرق القانون. (سرور، 2010، ص. 276)

ويرى الباحث أن الجانيَ في جرائم الفساد يجب أن يكونَ على دراية بكل تفاصيل الفعل الذي يقوم به، وأن تكون لديه معرفةٌ واضحةٌ عن النتائج التي قد تترتب عليه.

وفي جريمة الرشوة على سبيل المثال، يجب أن يعلمَ الجاني أن قبولَ المبالغ المالية مقابلَ تقديم خدمة غير مشروعة يُعدّ انتهاكًا صارخًا للقانون، ويختلف هذا عن حالات الإهمال أو الجهل بالقانون، إذ لا يُعدّ الجهل بالقانون عذرًا في محكمة القانون.

2. الإرادة:

الإرادة هي العنصر الثاني الذي يحدد المسؤولية الجنائية في الجرائم بشكل عام، وفي جرائم الفساد بشكل خاص، وتعني الإرادة هنا النية الجازمة والقرار المتعمَّد من الجاني للقيام بالفعل الذي يعدُّ جريمة فساد.

ففي جرائمَ مثل الرشوة، أو التزوير، أو إساءة استخدام السلطة، يُشترط أن يكون الجاني قد اتخذ قرارًا واضحًا ومتعمدًا بالقيام بالفعل، دون أن يكونَ هناك ضغطٌ خارجي أو ظروفٌ قسرية تُجبره على ارتكابه.

تتجلى الإرادة في جرائم الفساد في النية المسبقة لدى الجاني لتحقيق منفعة شخصية على حساب المصلحة العامة، ففي جريمة الرشوة، على سبيل المثال، يكون لدى الجاني إرادةٌ واضحة لأخذ المال أو المنافع مقابلَ أداء عمل غير قانونيّ، أو خدمة غير مشروعة.

كذلك في جريمة التزوير، تكون الإرادة متوافرةً عندما يقوم الجاني بتزوير مستندات أو توقيعات بهدف التلاعب بالوثائق لتحقيق مكاسبَ شخصيةٍ غيرِ مشروعة. (سامي، 2012، ص. 156)

يرى الباحث أنّ كلًّا من العلم والإرادة هو الأساس القانوني لوجود المسؤولية الجنائية في جرائم الفساد؛ فالعلم يضمن أن الجانيَ كان على درايةٍ بما يفعله من أفعال غير قانونية، والإرادة تضمن أنه اتخذ القرار بفعل تلك الأفعال بقصد تحقيق منفعة شخصية أو مصلحة غير مشروعة.

هذه العناصر مجتمعةً تشكلُ الركيزة التي يعتمد عليها القضاء الفلسطيني في محاكمة الجرائم المرتبطة بالفساد وفقًا لقانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته.

المبحث الثاني: أشكال جرائم الفساد في المنظمات غير الحكومية

تواجه المنظمات غير الحكومية، رغم دورها التنموي والإنساني، تحدياتٍ متزايدةً تتعلق بظاهرة الفساد التي قد تنفذ إلى بنيتها المالية أو الإدارية؛ ما يُضعف من فعاليتها ويُفقدها ثقةَ الجمهور والداعمين. وتتنوع أشكال الفساد في هذه المنظمات ما بين صور تقليدية وأخرى حديثة؛ وهو ما يتطلب تسليط الضَّوء على هذه الأشكال وفقًا للإطار القانوني الناظم لها.

وعليه، يتناول هذا المبحث تبيان أشكال جرائم الفساد في المنظمات غير الحكومية من خلال مطلبين رئيسَين: يتناول المطلب الأول صور جرائم الفساد التقليدية كما وردت في قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960، أما المطلب الثاني فيسلط الضوء على صور الفساد الحديثة، وفق ما ورد في القرار بقانون لمكافحة الفساد الفلسطيني لسنة 2018، بما يعكس تطور صور الفساد وآليات مواجهته في البيئة القانونية المعاصرة، وستُدرسُ على النحو التالي:

المطلب الأول: أشكال جرائم الفساد التقليدية

تُعدّ جرائم الفساد التقليدية، كما وردت في قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960، من أبرز الأفعال التي تُجسّد إخلالًا بثقة الوظيفة العامة، واستغلالًا للمنصب لتحقيق منافع شخصية على حساب المصلحة العامة.

وقد ركّز المشرّع في ذلك القانون على مجموعة من الجرائم التي تعكس هذا النمط، مثل الرشوة، والاختلاس، وإساءة استعمال السلطة، وهي جرائم ارتبطت تقليديًّا بسلوك الموظّف العام في إطار مباشر.

يرى الباحث أنه من المناسب اعتماد تقسيمٍ منهجيٍّ يُميز بين الجرائم التقليدية للفساد، كما وردت في قانون العقوبات الأردني، وبين الجرائم الحديثة التي جاء بها قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، بما يُسهم في إضفاء طابع تصنيفيّ وتفسيري أكثرَ دقة، ويوفّر

إطارًا مرجعيًّا واضحًا للباحثين والمهتمين، ويعكس تطور مفهومِ الفساد في التشريعات المعاصرة من الأفعال الفردية المحدودة إلى أنماطٍ أكثرَ تعقيدًا تشمل تضارب المصالح، والإثراء غير المشروع، وغسل الأموال، وغيرَها من الجرائم التي أفرزتها تطورات الحوكمة والتمويل في العمل العام والقطاع الأهلي.

وتشكل هذه الجرائم بمجملها صورًا نمطية للفساد الإداريّ والماليّ، التي تُقوّض مبادئ العدالة وتُضعف من منظومة النزاهة في مؤسسات الدولة، وفي هذا المطلب، سيتمّ دراسة الجرائم التي تمثل أنماطًا واضحة للفساد داخل المنظمات غير الحكومية، وذلك من خلال تناولها وفق التقسيم التالي إلى ستة أفرع رئيسة، يُخصص كل فرع منها لدراسة إحدى الجرائم ذات الصلة، سواء من حيث أركانها القانونية، أو تطبيقاتها العملية، أو مدى انسجامها مع القوانين الوطنية والمعايير الدولية ذات الصلة.

الفرع الأول: جريمة الرشوة

تُعد جريمة الرشوة من الجرائم التي تُقوّض أُسس النزاهة الوظيفية؛ ذلك أنها تمسُّ بشكل مباشر أمن الوظيفة واستقامتَها، وتُلقي بظلالها السلبية على كفاءة المؤسسات وسلامتها؛ لما تُسببه من خلل إداري وفساد ماليّ.

وتبعاً لذلك، فإنّ أثرها يمتد ليُهدد تماسك المجتمع واستقراره، وقد جاءت الشريعة الإسلامية بتحريم الرشوة بصورها كافة، لما تنطوي عليه من ظلم وانحراف عن مقاصد العدالة، بعدِّها شكلاً من أشكال الكسب غير المشروع الذي يُلحق ضرراً بالغاً بالمصلحة العامة. (أبو سويلم، 2010، ص. 97–99؛ دغمش، 2017، ص. 88–89؛ سورة البقرة، الآية 188)

أولاً: تعريف جريمة الرشوة

1. جريمة الرشوة لغةً

تعرف **الرشوة في اللغة** بأنها: "بمعنى الجُعل، والرشاء الحبل الذي يوصل به إلى الماء كما يوصل بالرشوة إلى ما يطلب من أشياء". (مليكة، 2010، ص. 18)

كما تعرف بأنها: ما يقدّمه الفرد إلى شخص يتولى سلطة أو ولاية، بهدف الحصول على ما ليس له حق فيه. وقد تقع أيضًا في حالات يُجبر فيها الراشي على دفع مالٍ غير مستحق، إما للوصول إلى حق مشروع أو لدفع ظلمٍ واقع عليه، ومع ذلك فإنها تبقى في حكم الرشوة لما تنطوي عليه من فساد في التعامل والإجراءات. (الرازي، 1319هـ، ج5، ص. 101)

وعرفتها بعض الكتب الفقهية بأنّ الرِّشوة "بكسر الراء"، هي ما يُقدّمه الشخص للحاكم أو لغيره بقصد التأثير عليه ليقضي له مصلحة أو يُنجز له أمرًا على غير وجه حق، كما أورد ذلك الفيومي. وهي وسيلة يُتوصل بها إلى قضاء الحاجة بالمصانعة، وقد أُخذت لفظًا من "الرِّشاء"، أي الحبل الذي يُستخدم لاستخراج الماء، في إشارة إلى كونها أداة غير مشروعة لبلوغ الغاية. (مجموعة من المؤلفين، 1402–1404هـ، ج2، ص. 219)

وتجدر الإشارة إلى أن الشريعة الإسلامية سبقت غيرها في تحريم الرشوة، إذ ورد في القرآن الكريم قول الله عز وجل: {وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُم بَيْنَكُم بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنتُمْ تَعْلَمُونَ}. (سورة البقرة، الآية: 188)

2. جريمة الرشوة في التشريعات الفلسطينية

بالنظر إلى قانون العقوبات الأردني رقم (16) لعام 1960، الساري في الضفة الغربية، فإن المشرّع لم يضع تعريفا للرشوة على الرغم من تحديده للموظف المرتشي، وتناوله لأحكام الرشوة وصورها في المواد (170، 171 ، 172، 173)، وتركيزه على تحديد الفئات والأشخاص الذين يمكن أن تقع عليهم الجريمة أو

تصدر عنهم، إذ نصّ المشرّع على الأشخاص الوارد ذكرهم في المادة (170)، الذين يمكنهم قبول هدية أو منفعة أخرى أو الوعد بها، لقاء عمل بغير حق، أو الذين يمتنعون عن عمل كان يجب أن يقوموا به، سواء أكان العمل مشروعًا أم غير مشروع، فإن تحقق ذلك، فإنّ الفعل يرتّب جريمة يُعاقب عليها المشرّع بعقوبة الحبس من سنة إلى ثلاث سنوات.

وتجدُر الإشارة هنا إلى أن المشرّع قد اشترط في جريمة الرشوة اشتراطًا جوهريًّا، وهو أن يكون مرتكب الجريمة موظفًا عامًّا، أو ضمن طائفة معينة من الموظفين العموميين، إذ تُعد من الجرائم ذات الصفة الخاصة. (دولة فلسطين، 1960، المادة 170)

وهنا يُطرح تساؤل مهم: هل تقع جريمة الرشوة من الموظف في المنظمات غير الحكومية؟

إن الإجابة عن هذا السؤال هنا تتمثل بأن جريمة الرشوة الواقعة من موظف يعمل في منظمة غير حكومية في دولة فلسطين تعدُّ جريمة فساد وفقاً لأحكام القرار بقانون رقم (1) لسنة 2005 بشأن مكافحة الفساد، المعدل بموجب القرار بقانون رقم (7) لسنة 2010، وكذلك القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018، الذي وسّع من نطاق الأشخاص الذين يمكن أن تسريَ عليهم أحكام مكافحة الفساد. وفقاً للمادة (4) من القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 فإن تعريف "الموظف العام" لا يقتصر على من يعمل في المؤسسات الحكومية فقط، بل يشمل أيضاً "كل شخص يشغل وظيفة في الدولة أو في المؤسسات التابعة لها أو المرتبطة بها، أو في الهيئات والمؤسسات العامة أو الجمعيات أو المنظمات الأهلية التي تحصل على تمويل عام أو خارجي أو تقدم خدمات عامة".

وهنا لا بد من الإشارة لتعريف الموظف العام كاختصاص أصيل في جريمة الرشوة، وبالنظر إلى قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، يتّضح أن المشرّع الفلسطيني قد انتهج نهجًا توسعيًّا في تعريف "الموظف العام"، حيث أورد ضمن نص المادة (2) شمولًا واسعًا لعدد من الفئات والوظائف، لم تكن مشمولة بالمعنى التقليدي الوارد في قوانين العقوبات الكلاسيكية؛ وذلك اتساقًا

مع متطلبات الاتفاقيات الدولية ذات الصلة، وسعيًا لتوسيع نطاق المساءلة. (دولة فلسطين، 2005؛ دولة فلسطين، 2018)

ورغم أن موادّ التجريم الخاصةَ بجريمة الرشوة، والمحال إليها بموجب المادة (2) ذاتها، تتضمن تحديدًا إضافيًّا لما يُسمى "الركن المفترض"، أي الصفة الوظيفية للجاني، إلا أن الربط التشريعي بين تعريف "الموظف العام" والأفعال المجرّمة في القانون يقود إلى نتيجة مفادها أن كلَّ الأفعال الواردة في قانون مكافحة الفساد، بما فيها الرشوة، والاختلاس، والإثراء غير المشروع، تنطبق على كل من شملهم التعريف الموسّع.

وبذلك، فإن توسعة التعريف الوظيفي في القانون لا تقتصر على الغرض التعريفي أو الإداري، بل تؤسس لقاعدة موضوعية في تطبيق النصوص العقابية؛ ما يعكس توجهًا تشريعيًا نحو توسيع رقعة الخضوع لأحكام القانون، بما يشمل موظفي القطاع العام، والمكلفين بخدمة عامة، والعاملين في المؤسسات غير الحكومية التي تُدير أو تنفق مالًا عامًّا أو مالًا أجنبيًّا مخصصًا لمصلحة عامة.

وبالرجوع إلى نص المادة (169) من قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960، يتضح أنّ المشرّع قد وضع تعريفًا واسعًا لمفهوم الموظف العام، إذ عَدّ في حكم الموظف، لغايات تطبيق أحكام هذا الباب، كلَّ موظف عموميّ في السِّلكين الإداريِّ أو القضائي، وكلَّ ضابط أو فرد من أفراد السلطات المدنية أو العسكرية، وكذلك كل عامل أو مستخدم في الدولة أو في أي إدارة عامة. ويُفهم من هذا التعريف أنّ المشرّع توسّع في مدلول الموظف العام ليشملَ كلَّ من يتولى عملاً يتعلق بالمرافق العامة، أو يُسهم في أداء خدمة عامة باسم الدولة أو إحدى إداراتها. (قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960، المادة 169)

وبالرجوع إلى تعريف "الموظف العام" في التشريع الفلسطيني، وتحديدًا في المادة الأولى من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م، يتبيّن أن المشرّع قد تبنّى مفهومًا إداريًا تقليديًا، يُركّز على

ارتباط الموظف بهيكل الدولة وموازناتها. كما جاء في المادة "الشخص المعيّن بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية، أياً كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسمّاها". (قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998، المادة 1)

ويُفهم من هذا التعريف أن المعيار الأساسي لاعتبار الفرد موظفًا عامًّا في هذا السياق هو الارتباط العضوي بالجهاز الإداري الحكومي، من حيث التعيين، والموازنة، والإدراج ضمن نظام تشكيلات الدولة.

غيرَ أنّ هذا التعريف، وإن كان كافيًا لأغراض التنظيم الإداري والتوصيف الوظيفي، فإنه يَضيق عن تلبية متطلبات المساءلة الجنائية في جرائم الفساد؛ وهو ما يفسر توجه قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 إلى توسيع مفهوم الموظف العام ليشملَ فئاتٍ أوسع من الأشخاص الذين يمارسون مهامَّ ذاتَ طابع عام، أو يُديرون موارد عامة، حتى وإن لم يكونوا معيّنين رسميًّا في ملاك الدولة.

وعليه، فإن التعريف الإداريَّ الوارد في قانون الخدمة المدنية يُشكّل أساسًا أوليًّا، لكنه لا يَفي بالمتطلبات القانونية لمكافحة الفساد في بعدها الجنائيّ الحديث؛ ما دفع المشرِّع إلى استحداث تعريف أكثرَ شمولًا في قانون مكافحة الفساد؛ انسجامًا مع التزامات دولة فلسطين بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

وقد عرف جانب من الفقه الفلسطيني الموظف العام بأنه: "كل شخص طبيعي يعهد إليه بعمل دائم لخدمة مرفق عام من قبل سلطة مختصة يديره أحد أشخاص القانون العام بطريق مباشر". (الجمالي، 2017، ص. 15)

ووفقا لما تقدم، يوصي الباحث بإعادة النظر أو حذف هذه التعريفات؛ لما تحمله من تضييق لا ينسجم مع المفهوم الموسّع للموظف العام، خصوصاً في سياق جرائم الرشوة، إذ إن حصر هذا المفهوم قد يؤدي إلى إفلات بعض الفاعلين من المساءلة، في حين أن جوهر مكافحة الفساد يقتضي شمول جميع من يمارس وظيفة عامة، بصرف النظر عن طبيعة التعيين أو الجهة المشغِّلة.

وبالتالي، إذا كان موظف المنظمة غيرِ الحكومية يتقاضى أموالاً من تمويل عامّ أو خارجيّ، أو إذا كانت المنظمة تقوم بتنفيذ برامجَ ممولةٍ من الدولة أو من جهات مانحة، فإن الموظف يُعامل بمثابة "موظف عام" لأغراض تطبيق قانون مكافحة الفساد، ويخضع لأحكامه بما فيها جريمة الرشوة.

3. التعريف الفقهي لجريمة الرشوة

عرفت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (2003) الرشوة في المادة (15) بأنها من أبرز صور الفساد وأكثرها انتشارًا، وقد عالجتها الاتفاقية من منظورين: الرشوة النشطة (تقديم أو عرض أو منح أي فائدة لموظف عمومي بهدف التأثير على عمله الرسمي)، والرشوة السلبية (قبول الموظف لتلك الفائدة)

وتهدف هذه المادة إلى حماية الوظيفة العامة من التأثيرات غير المشروعة، وتُعدّ من المواد الملزِمة للدول الأطراف.

استعرضت المادة (16) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد جريمة رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية العمومية، في تأكيد على الطابع العابر للحدود لجرائم الفساد. إذ أوجبت على الدول الأطراف تجريم منح أو عرض أي فائدة غير مستحقة لهؤلاء الموظفين؛ بهدف الحصول على مصلحة غير مشروعة في معاملة تجارية دولية أو أثناء أداء مهامهم الرسمية. ويظهر هذا النص كخطوة جوهرية لتعزيز نزاهة المعاملات الدولية والحد من إساءة استخدام المساعدات والتمويلات التنموية. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 16)

وقد تعددت التعريفات الفقهية لجريمة الرشوة، فذهب الفقيه محمد نجم إلى أنها "اتجار موظف عام في أعمال وظيفته عن طريق الاتفاق مع صاحب الحاجة على قبول منفعة أو هدية ليقوم بعمل أو يمتنع عن القيام بعمل". (نجم، 2014، ص. 23)

أما الدكتور عمر الحسيني، فعرف جريمة الرشوة بأنها "الجريمة التي تتحقق عندما يطلب الموظف العام، لنفسه أو لغيره، مالاً أو منفعة أو عطية، أو يقبلها أو يأخذها، مقابل قيامه بعمل من صميم واجباته الوظيفية، أو الامتناع عنه، أو الإخلال بواجب من واجبات وظيفته، بحيث لا يؤدي وظيفته إلا مقابل ما يحصل عليه من منافع". (الحسيني، 2009، ص. 25)

فيما وصفها (توكر كوهين) بأنها "حصول الموظف العام على مقابل مادي أو منفعة مقابل أداء عمل معين أو الامتناع عن أدائه، وذلك بناءً على سلطته أو حكم وظيفته". (Cohen, 2016, p. 41)

من وجهة نظر الباحث، لم يقدّم الفقه تعريفًا جزائيًّا جامعًا لجريمة الرشوة، بالنظر إلى تعدد صورها وتطور أشكالها، غيرَ أنّ الفقهاء يتفقون على أنّها تقوم على حصول الموظف العام على منفعة أو مكافأة مقابل أداء عمل أو الامتناع عنه، بما يشكّل اتجارًا بالوظيفة العامة وتحويلها إلى وسيلة لتحقيق مصلحة شخصية.

ويُعدّ الموظف العام العنصر الرئيس في هذه الجريمة؛ لِما يتمتع به من صلاحيات تُتيح له التأثير في سير المعاملات، غيرَ أن الجريمة تشمل أيضًا الطرف الآخر الذي يسعى لتحقيق مصلحة غير مشروعة. وتتحقق الرشوة عندما يطلب الموظف لنفسه أو لغيره، أو يقبل أو يأخذ مالًا أو منفعة، مقابل الإخلال بواجبات وظيفته، أو أداء ما يجب عليه أداؤه أصلاً، فيتحول بذلك العمل العام إلى علاقة تبادل خاص مع أصحاب المصالح.

كما أنّ بعض الاتجاهات الفقهية أغفلت توسيع نطاق التجريم ليشملَ فئات غير الموظفين العموميين ممن يمارسون نفوذًا فعليًّا داخل المؤسسات العامة أو الخاصة أو المنظمات غير الحكومية.

ويعرف الباحث جريمة الرشوة بأنها:

كل فعل يتمثل في تقديم أو قبول مال أو هدية أو منفعة، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، بقصد التأثير على قرارات شخص ذي صفة وظيفية أو سلطة عامة أو خاصة، على نحو يُخلُّ بمبدأ النزاهة ويُناقض أحكام القوانين والأنظمة النافذة.

ثانياً: أركان جريمة الرشوة

يمكن عَدُّ الموظف في المنظمات غير الحكومية في حكم الموظف العام عند ارتكاب هذه الجريمة. وتشمل جريمة الرشوة الركن المادي، الذي يتمثل في السلوك الذي يصدر من الموظف، بالإضافة إلى الركن المعنوي المتمثل في القصد الجنائي. وفيما يأتي بيان أركان هذه الجريمة بشيء من التفصيل:

1. الركن المادي

الركن المادي للجريمة هو السلوك الخارجي الملموس الذي عدّه القانون فعلا مجرما؛ لذا يطلق عليه أحيانًا "ماديات الجريمة". ولا يدخل فيه ما يدور في النفوس من أفكار أو رغبات ما لم تتحول إلى أفعال واقعية وخرجت إلى حيز التنفيذ. (الشاوي، 2012، ص. 173–174)

يتحقق السلوك المادي لجريمة الرشوة عندما يقوم الموظف في المنظمة غير الحكومية بأي نشاط، سواء كان إيجابيًّا أو سلبيًّا يؤدي إلى استغلال الوظيفة الخاصة لتحقيق مصالح شخصية، ويتطلب الأمر أن يكون سلوك الموظف مخالفًا لواجباته الوظيفية.

فعندما يلتزم الموظف بالسلوكيات التي تقتضيها وظيفته، فإن ذلك لا يُعد جريمة رشوة، سواء من خلال القيام بالعمل أو الامتناع عنه. ومن هنا، فإن دراسة الركن المادي في جريمة الرشوة تتطلب تحليل عنصرين أساسيين، هما: السلوك والفائدة.

أ- السلوك (النشاط الإجرامي)

يمثل السلوك الإجرامي جوهر الركن المادي للجريمة الجزائية، إذ يتمثل في فعل إيجابي أو امتناع مخالف للقانون، يترتب عليه نتيجة جرمية (الجماعات، 2010، ص. 33)، فالسلوك هو الرابط المباشر بين الإرادة والنتيجة، ويخضع لتقدير مشروعيته في ضوء الركن القانوني، وينقسم إلى سلوك إيجابي يتمثل في الفعل المادي الملموس، كاستعمال القوة أو الحركة لتحقيق نتيجة محظورة (حومد، 1990، ص201)، وسلوك سلبي يقوم على الامتناع الطوعي عن أداء واجب قانوني رغم القدرة على تنفيذه، كامتناع الطبيب عن إسعاف مريض. (بهنام، 1968، ص. 265)

وفي إطار جريمة الرشوة، حدّد قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960 صورها بشكل واضح، وجعل من الطلب أحد أبرز مظاهر السلوك الإجرامي، إذ يُعبّر عن الإرادة المنفردة للموظف العام الساعية للحصول على مقابل غير مشروع نظير أداء عمل أو الامتناع عنه. ولا يشترط أن يكون الطلب صريحًا أو مكتوبًا، بل يكفي أن تُفهم منه نية الحصول على المنفعة، ما دام قد صدر عن الموظف بما يدلّ على اتجاه إرادته. (بوسقيعة، 2010، ص. 7)

وتبنّى القضاء المقارن هذا الاتجاه، مؤكدًا أن مجرد الطلب يشكل الركن المادي للجريمة دون حاجة لقبول الراشي؛ لأن جوهر الجريمة يقوم على اتجار الموظف بوظيفته. (قانون العقوبات، 1960، المادة 107)

فيما قضت محكمة التمييز الأردنية بأن "الطلب يعتبر إفصاحًا عن إرادة الموظف المنفردة، وتتحقق الجريمة بمجرد صدوره، ولو لم يستجب الطرف الآخر" (محكمة التمييز الأردنية، 1985،

ص1282)، وهو المبدأ نفسه الذي أقرّته محكمة النقض الفلسطينية في القضية رقم (2016/307) بتاريخ 2016/10/18. (حكم محكمة النقض الفلسطينية، 2016)

كما أكّد الفقه أن الجريمة تقوم وإن كان الطلب لمصلحة الغير؛ لأن المشرّع لا يعتدّ بالبواعث بل بالفعل ذاتِه. (بيضون، د.ت، ص. 39؛ الوليد، 2010، ص. 361)

وعليه، يتضح أن السلوك الإجرامي في جريمة الرشوة يتمثل في النشاط المادي للموظف العام بطلب المنفعة أو قبولها، بصفته الفاعل الأصلي، دون حاجة لقيام أي فعل من جانب الراشي، انسجامًا مع الطبيعة الخاصة لهذه الجريمة باعتبارها من جرائم الاتجار بالوظيفة العامة.

ب- الأخذ

الأخذ في جريمة الرشوة يُعد مفهومًا مرادفًا للاستلام الفوري أو السريع للعطية أو الفائدة أو الهدية، وهو السلوك الذي غالبًا ما يقع من الموظف المرتشي، ويعدّ من أبرز الصور التي تظهر في حالات الارتشاء. ويمكن أن يكون التسليم رمزيًّا، مثلما يحدث عندما يسلم الراشي للمرتشي مفاتيح سيارة مقابل الرشوة، أو يمنحه مفتاحًا أو بطاقة دخول تسمح له بالدخول إلى مكان معين يحقق له فائدة.

ولا يُشترط أن يتسلم المرتشي العطية بشكل مباشر، بل يمكنه استلامها عن طريق وسيط أو في مكان يحدده، سواء كان ذلك في بيته أو عن طريق البريد، وقد يترك الراشي العطية في مكان معين ويذهب المرتشي لاستلامها، ومن ثَمَّ، فالمقصود بالأخذ هو استحواذ الموظف المرتشي على الرشوة، أي دخولها في حوزته بأي طريقة طالما كان ذلك مصحوبًا بقصده في الحصول عليها. (أبو سويلم، 2010، ص. 118–119؛ دغمش، 2017، ص. 91)

ويقصد بالأخذ الدفع المعجل أو التناول الفوري للفائدة أو العطية، وتعدّ هذه الصورة هي أكثر صور الرشوة انتشاراً، ولا يشترط القانون أن يحصل الموظف على الرشوة مباشرةً من قبل الرائش،

إنما يمكن أن يتسلم الفائدة من قبل طرف ثالث حسن النية، وقد يكون التسليم رمزياً من خلال البريد أو غيره.

وإذا كان مقابل الرشوة بشكل منفعة، فإن الأخذ يعد متحققاً حين يحصل المرتشي على المنفعة، والمثال واضح على ذلك في حين استعمال المرتشي لسيارة الراشي لفترة معينة، التي سبق وأن سلمها له هذا الأخير على سبيل العارية. (الكرد، 2008، ص. 23)

ت- القبول

يقصد به رغبة الموظف المرتشي في تلقي العطية في المستقبل مقابل قيامه بالفعل المتفق عليه في الحاضر.

ولتحقق الجريمة، يجب أن يكون القبول ناتجًا عن إرادة صادقة وجادة من الموظف، وإذا كان الموظف يظهر القبول ولكنه يعتزم إبلاغ السلطات بهدف ضبط الراشي، فلا تعدّ الجريمة قد تمت من جانبه، ومع ذلك، فإن الجريمة تقوم بالنسبة للراشي إذا تم إثبات الواقعة وفقًا للأدلة المتوفرة. (الدريني، 2019، ص. 212)

وعرفه سامي جبارين بأنه "تصرف يصادر من الموظف العام يعبر فيه بصراحة ووضوح عن موافقته على العرض المقدم له بتقديم المال أو المنفعة أو الوعد بأي منهما". (جبارين، 2016، ص. 29)

يُستنتَج مما سبق أنّ القبول في الرشوة ينطوي على المستقبل، بمعنى أنه بمثابة دفع مؤجل للرشوة لكنّ هناك قبولًا جادًّا ومبدئيًّا للرشوة، فهنا نكون أمام فرضية عرض للرشوة لا تتم إلى بموجب قبول للرشوة من قبل المرتشي.

ويمكن أن تقوم الجريمة بالنسبة للموظف المرتشي أيضاً متى كان جاداً في قبوله، حتى لـو كـان الراشي غيرَ جاد في عرضه المقابل، أو كان ينوي إبلاغ السلطات في حالة قبول المرتشي لكـي يتمَّ ضبطه متلبسا.

وفي أحدث قضـية رأي عام تتعلق في هذا الشـأن، أعلنت الحكومة الفلسـطينية، رسـميًّا وقف وزير النقل والمواصـلات، طارق زعرب، عن عمله، عَقِبَ تحقيقات تُجريها النيابة العامة بشـأن شـبهات تلقي رشـوة (مجلس الوزراء الفلسـطيني، 2025)، إذ قامت برفع الحصـانة عنه وفق الإجراءات القانونية، في إطار مِلفِّ فسـاد مالي قيد المراجعة، دون أن يُحسـم بعد ما إذا كان قد أعاد المبالغ المالية. (النيابة العامة الفلسطينية، 2025)

وصدر كتاب رسمي عن رئيس الوزراء الفلسطيني د. محمد مصطفى، يقضي بوقف الوزير زعرب عن العمل، وتكليف وزير الأشـغال العامة والإسـكان بتسـيير أعمال وزارة النقل والمواصـلات إلى حين صدور قرار جديد بهذا الشأن. (رئاسة مجلس الوزراء الفلسطيني، 2025)

ثانياً: الركن المعنوي

لقيام الجريمة لا يكفي السلوك المادي فقط، إذ لا بد من توافر الركن المعنوي الذي يعبر عن الجانب النفسي للجاني، ويبين إرادته الواعية في ارتكاب الفعل المجرم. ويميز الفقه بين الخطأ العمدي القائم على العلم بالفعل وإرادة النتيجة، والخطأ غير العمدي الذي تنعدم فيه نية إحداث النتيجة الضارة رغم إمكان توقعها. (مزهر، 2022، ص. 151)

تُعد جريمة الرشوة من الجرائم العمدية التي لا تقوم إلا بتوافر القصد الجنائي العام بعنصريه: العلم والإرادة؛ فلا تكفي الإرادة وحدها دون علم مسبق بالفعل وظروفه، كما لا يكفي العلم ما لم يقترن بإرادة حرة متجهة إلى تحقيق النتيجة غير المشروعة.

1. العلم

يتحقق عندما يكون الموظف المرتشي مدركًا أن العمل المطلوب منه، سواء أكان إيجابيًّا أو امتناعًا، يدخل ضمن نطاق اختصاصه، وأن ما يُعرض عليه من مال أو منفعة هو مقابل لهذا العمل، ويكفي أن يُحيط بالوقائع الجوهرية المكوِّنة للجريمة دون لزوم الإلمام بجميع التفاصيل الدقيقة. (مزهر، 2022، ص. 151؛ غريب، 1999، ص. 474؛ بوسقيعة، د.ت، ص. 7)

2. الإرادة

تتمثل في توجه إرادة الموظف نحو ارتكاب الفعل المجرّم طوعًا، بقصد الحصول على المنفعة غير المشروعة، وقبوله بالنتائج المترتبة على سلوكه (غريب، 1999، ص. 474)

ومن ثمّ، فإن جريمة الرشوة لا تتطلب قصدًا خاصًّا أو نية إضافية، بل يكفي القصد العام المتمثل في علم الجاني بحقيقة فعله واتجاه إرادته إلى إتيانه، وقد أكّدت محكمة جرائم الفساد الفلسطينية هذا المبدأ في حكمها الصادر بتاريخ 2024/11/28 في مدينة رام الله، إذ أدانت المتهمين بجريمة دفع الرشوة استنادًا إلى المادة (1/1) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، بدلالة المادتين (171) و(172) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960. وعدت المحكمة الاعتراف المبكر ظرفا مخففا يستوجب الإعفاء من العقوبة، مكتفيةً برد المبالغ المستحقة لوزارة المالية، ويعد هذا الحكم مثالًا تطبيقيًا على كفاية القصد العام لقيام المسؤولية الجزائية في جريمة الرشوة. (محكمة جرائم الفساد الفلسطينية، 2024)

وتُبرز القضية كذلك دور هيئة مكافحة الفساد والنيابة العامة في جمع الاستدلالات والتحقيقات التي مكّنت المحكمة من إثبات قيام الموظفين بتزوير مستندات رسمية واستعمالها ضمن سياق وظيفي؛ ما شكّل جريمة فساد مكتملةَ الأركان.

ويلاحظ الباحث أن جريمة الرشوة تعد أكثر شيوعًا في القطاع العام؛ بسبب الصلاحيات المباشرة في تقديم الخدمة العامة، بينما تقل احتمالات وقوع جريمة الرشوة في المنظمات غير الحكومية نظرًا لغياب العلاقة التبادلية المباشرة بين المنفعة والخدمة؛ بسبب وجود أنظمة رقابة داخلية وإجراءات تمويل معقدة تحُد من فرص الاتجار بالوظيفة، لكنّ ذلك لا يعني انعدامها كليًا.

ففي بعض الظروف، تنشأ بيئات محفزة لوقوع بعض صور الرشوة في مجالات تقديم الخدمات والمساعدات أو تنفيذ المشاريع المجتمعية، حيث يمكن أن يُقدمَ أحد موظفي المنظمة على قبول مبلغ مالي مقابل تسهيل حصول أشخاص محددين على مشاريع صغيرة أو آبار مياه أو تمديدات صحية، وهو ما يُشكّل سلوكًا مجرَّمًا يتعارض مع مبادئ النزاهة والشفافية التي تقوم عليها المنظمات غير الحكومية. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 15؛ دولة فلسطين، 2005)

كما واءم المشرِّع الفلسطيني أحكامه مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ولا سيما في تجريم الرشوة في القطاعين العام والخاص (المادتان 15 و21)، وهو ما نصّت عليه المادة (3) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005. وقد عزز قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960 هذا الاتجاه في مواده (170–177)، التي تناولت أركان الجريمة المادية والمعنوية والوظيفي؛ مما يعكس انسجام التشريع الوطني مع المنظومة القانونية الدولية في مكافحة الفساد.

الفرع الثاني: جريمة الاختلاس

أولاً: تعريف جريمة الاختلاس

1- الاختلاس لغةً

"هو الأخذ في نهرة، وخلس الشيء أو اختلسه وتخلسه، إذا استلبه وتخالس الشيء القوم تسالبوه" (الوسيط، 2004، ص249)

فالاختلاس والخلسة في اللغة هو "أخذ الشيء مخادعة أو عن غفلة أو هو أخذ الشيء جهراً والهروب به وحكمه الشرعي أنه ليس خائنًا ولا منتهبًا ولا مختلسًا قطعاً لأنه يأخذ المال على وجه الهروب به، ويمكن أن يتم انتزاعه به كالاستغاثة من الناس وبالسلطان". (فتحي، 1991، ص. 76–77)

الاختلاس في التشريع

نص قانون العقوبات الأردني رقم (16) لعام 1960 في المادة (174) على أنّ جريمة اختلاس المال العام تتمثل بالآتي:

- "كل موظف عمومي أدخل في ذمته ما وكل إليه بحكم الوظيفة أمر إدارته أو جبايته أو حفظه من نقود وأشياء أخرى للدولة أو لأحد الناس عوقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من عشرة دنانير إلى مائة دينار.
- إذا وقع الفعل المبين في الفقرة السابقة بدس كتابات غير صحيحة في القيود أو الدفاتر أو بتحريف أو حذف أو إتلاف الحسابات والأوراق أو غيرها من الصكوك وعلى صورة عامة بأية حيلة ترمي إلى منع اكتشاف الاختلاس، عوقب بالأشغال المؤقتة أو الاعتقال المؤقت". (قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960، المادة 174)

2- تعريف جريمة الاختلاس فقهاً

بالنظر إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (2003) نجدها تُجرّم في المادة (17) استيلاء الموظف على المال العام أو الممتلكات العامة الموكلة إليه، بنصها على: "تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم قيام موظف عمومي عمدا، لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان آخر، باختلاس أو تبديد أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه، أو تسريبها بشكل آخر".

أما المادة (22) فقد شـملت الاختلاس في القطاع الخاص؛ مما يُظهر إدراك الاتفاقية للفسـاد في السـوق والمؤسـسـات حيث نصـت على: "تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشـريعية وتدابير أخرى لتجريم تعمد شـخص يدير كيانا تابعا للقطاع الخاص، أو يعمل فيه بأي صـفة، أثناء مزاولة نشـاط اقتصـادي أو مالي أو تجاري، اختلاس أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية خصـوصـية أو أي أشـياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه". (الأمم المتحدة، 2003، المواد 17 و22)

فيما عرفه المبسوط السرخي بأنه: "أخذ الشيء بحضرة صاحبه مع الهرب به سراً كان أم جهراً". (السرخسي، المبسوط، ج. 9، ص. 41)

كما عرف سليمان بارش جريمة الاختلاس بأنها "استيلاء بدون وجه حق من قبل الموظف على أموال خاصة أو عامة، كانت تحت عهدته بمقتضى وظيفته". (دار، 1995، ص. 50)

ووفقاً للاصطلاح القانوني، فقد عرفه الفقيه منصور رحماني بأنه "كل سلوك يأتي به الموظف ويقوم بتحويل مال يحوزه بحكم ويضع يده عليه بحكم الوظيفة ويحوله من حيازة مؤقتة إلى حيازة دائمة". (رحماني، 2012، ص. 85)

فيما عدَّها الدكتور عبد الله سليمان أنها "مجموعة من الأفعال المادية أو التصرفات التي تعكس نية الجاني، والتي تظهر من خلال محاولته الاستيلاء الكامل على المال الذي في حوزته، وذلك من خلال تحويل حيازته من حيازة مؤقتة وناقصة إلى حيازة كاملة ودائمة". (سليمان، 2006، ص. 93)

وفي هذا السـياق، يرى الباحث أنّ جريمة الاختلاس تتمثل في قيام الجاني بالاسـتيلاء على مال يعود للمجني عليه، ثم نقله إلى حيازته دون موافقة أو رضـا صـاحب المال. ويُفترض في الجاني أن يكون موظفًا عاما.

وبالاستناد إلى نص المادة (111) من مشروع قانون العقوبات الفلسطيني نجده توسع جداً في تعريف الموظف، إذ إن المشرع لم يشرع جريمة الاختلاس للموظف العام فقط، بل امتدَّ ليشمل فئاتٍ أخرى:

أ- الدولة ووحدات المجالس البلدية والقروية والمحلية.

ب- الهيئات والمؤسسات العامة.

ت- البنوك والشركات والجمعيات والوحدات الاقتصادية الأخرى التي تُسهم الدولة بنصيب في رأس مالها.

ث- – أية جهة ينص القانون على اعتبار مالها من الأموال العامة.

من وجهة نظر الباحث، يتضح أن المشرّع لم يحصر الصفة الجرمية في جريمة الاختلاس على الموظفين العموميين فحسب، بل وسّع نطاقها لتشملَ فئات أخرى من العاملين خارج نطاق الجهاز الإداري للدولة.

فقد نص بوضوح على شمول العاملين في البنوك، ومؤسسات الإقراض المتخصصة، والشركات المساهمة العامة، بوصفهم من الفئات المشمولة بالحماية القانونية المقررة للأموال التي يتعاملون بها.

وهذا التوجه يعكس توسعًا في مفهوم الحماية ليطالَ أموالاً مملوكة للقطاع الخاص؛ مما يُخرجها من الحصر التقليدي لمفهوم المال العام بالمعنى الضيق، وعليه يكون الموظف العامل في المنظمات غير الحكومية عُرضةً للوقوع في جريمة الاختلاس.

ثانياً: أركان جريمة الاختلاس

1- الركن المادي

يتكون الركن المادي في جريمة الاختلاس من عنصرين رئيسَين: أولاً، فعل الاختلاس ذاته، ثانيًا، محل الاختلاس، الذي يتمثل عادةً في المال العام.

ويتحقق هذا الركن من خلال قيام الموظف العام الجاني بإخفاء المال أو التصرف فيه تصرف المالك، سواء كان ذلك بالاستهلاك، الإتلاف، الاستبدال، أو الامتناع عن تسليمه للجهة المختصة. وتشترك جميع هذه الأفعال في عنصر جوهري هو الاستيلاء على المال بقصد التملك والانفراد به دون وجه حق.

وفي هذا السياق، قضت محكمة النقض المصرية بأن جريمة الاختلاس تتحقق بمجرد أن تتجه إرادة الموظف إلى الاستئثار بالمال والظهور بمظهر المالك، حتى وإن لم يخرج المال فعليًّا من حيازته"، وهو ما يُشير إلى أن الحيازةَ في هذه الحالة قد تكون ناقصةً، لكنها كافيةٌ قانونًا لقيام الجريمة. (محكمة النقض المصرية، الطعن رقم 1436 لسنة 26 قضائية، جلسة 29 يناير 1957، مجموعة أحكام النقض، س. 8، ص. 134)

وفي السياق ذاتِه، قضت محكمة استئناف رام الله في حكمها الصادر بتاريخ 2016/10/13 في القضية رقم (2016/262) بأنّ الركن المادي لجريمة الاختلاس يتحقق بحصول الموظف على الأموال المودعة لديه بحكم وظيفته واختلاسها والتصرف بها لحاجاته الشخصية.

أما فيما يتعلق بالركن المعنوي، فقد أكدت المحكمة أنّ القصـــد الجنائي يتوافر بتوجه إرادة المتهم لاختلاس المال العام مع علمه بأنه لا يملك حقًا فيه، ومع ذلك عمد إلى التصـــرف به دون وجه حق.

وانتهت المحكمة إلى أن قناعة محكمة الموضوع مستندة إلى أسس قانونية وأدلة ثابتة في أوراق الدعوى، ولا موجب للتدخل فيها؛ مما يجعل سبب الطعن غيرَ قائم، ويتعيّن ردُّه (محكمة استئناف رام الله، القضية رقم 2016/262، حكم صادر بتاريخ 13 تشرين الأول/أكتوبر 2016)

فعل الاختلاس

يتمثل فعل الاختلاس في قيام الجاني بإزالة يد الجهة المالكة عن المال العام، وتحويل حيازته الناقصة إلى حيازة كاملة، أي تصرفه فيه تصرف المالك، ولا يُعد مجردُ تغيير النية كافيًا لقيام هذا الفعل، بل يجب أن يصدُرَ عن المتهم سلوكٌ مادي ظاهر يعبّر بوضوح عن إرادته في الاستئثار بالمال وعدِّه مملوكًا له.

فالاختلاس ليس مجرد نية داخلية، بل هو تصرف مزدوج يجمع بين فعل خارجي يعكس الاستيلاء الفعلي على المال، وداخلي يتمثل في نية التملك، وتُقيم المحكمة هذا الفعل من خلال تحققها من أن الجاني قد تصرف في المال وكأنه مالك له؛ مما يدل على توافر سوء النية الملازم للجريمة. (لبادة، 2006، ص. 91)

ويتمثل السلوك (فعل الاختلاس) بأنه القيام بأفعال تنصب على المال نفسه لنقل ملكيته كتبديد المال أو بيعه أو اقتراضه أو نقله للبيت للاستغلال أو إنكار تسلمه من الأساس أو إيداع ملكيته أو القيام بإيداعه باسمه ولحسابه.

وقضت محكمة الاستئناف الفلسطينية بأن فعل الاختلاس بتمثل بالحصول على الأموال المودَعة لديه بحكم وظيفته واختلاسها والتصرف بها لحاجته الشخصية. (حكم محكمة الاستئناف الفلسطينية، 2016)

وتطبيقاً لذلك، قضت محكمة النقض المصرية بأن جريمة الاختلاس تتم بمجرد إخراج المستخدم العمومي أو الموظف العام للمهمات الحكومية من المخزن أو المكان الذي تُحتفظ به بنية الاستيلاء عليها. (محكمة النقض المصرية، 1985، ص. 743)

أ- محل الاختلاس

يتمثل محل الاختلاس بالمال العام الذي تمتلكه الدولة ويعدُّ الموظف العامُّ حريصاً عليه، ويعرف المال العام بأنه: "الحق الذي يرد على الشيء". (السنهوري، 1965، ص. 82)

ومن خلال التعريف القانوني لجريمة الاختلاس، يمكن الاستنتاج بوضوح أن محل هذه الجريمة هو المال العام، أي المال العائد لجهة عامة أو خاضع لإدارتها أو رقابتها، غيرَ أن هذا يُثير تساؤلًا مشروعًا في السياق الفلسطيني:

هل يمكن أن يُعدّ مال المنظمات غير الحكومية محلاً لجريمة الاختلاس؟

من وجهة نظر الباحث، يمكن الإجابة بالإيجاب؛ إذ تُعد المنظمات غير الحكومية، رغم طبيعتها غير الحكومية، جهاتٍ تتعامل في كثير من الأحيان بأموال عامة المصدر أو ذات نفع عام في توجيهها واستخدامها؛ فهي منظمات مستقلة تهدف إلى تحقيق أغراض اجتماعية أو إنسانية أو تنموية، وغالبًا ما تعتمد في تمويلها على المنح الدولية، والتبرعات الفردية، والمساعدات الرسمية، أو الإيرادات الناتجة عن أنشطتها غير الربحية، وتُخصص هذه الموارد المالية لخدمة أهداف محددة ذات نفع عام، وليس لمنفعة الأفراد القائمين عليها.

وعليه، فإن أي تصرف غير مشروع في أموال المنظمة بما يخالف الغرض المخصص لها، يشكل اعتداءً على المال العام بمعناه الواسع، ويُمكن من الناحية القانونية أن يُكيّف كجريمة اختلاس، لا سيما إذا توافرت صفة الموظف العام أو المكلف بخدمة عامة وفقًا لنطاق تطبيق القانون الجزائي.

وتزداد أهمية هذا الطرح في الحالة الفلســـطينية، حيث تقوم كثير من المنظمات غير الحكومية بدور بديل عن مؤسسات الدولة في تقديم الخدمات؛ مما يُعزّز من الطابع العام لأموالها وضرورة إخضاعها لذات الحماية القانونية.

وبالتالي، فإن قيام أي شــخص يعمل في منظمة غير حكومية (مثل موظف أو مســؤول أو حتى شخص آخر له علاقة مباشرة بالمنظمة) بالاستيلاء على هذه الأموال بغير وجه حق أو استخدمها لأغراض شخصية أو لأغراض غير مشروعة، فإن هذا يعدّ اختلاسًا، ويُعد هذا العمل جريمة إذا تحقق في الشخص قصدُ الاستيلاء على المال بطرق غير قانونية.

بناءً على ذلك، فإن الاختلاس في هذا السياق قد ينطوي على:

- تحويل الأموال التي تم جمعها أو تخصيصها لأغراض معينة إلى استخدام شخصي أو غير مشروع.
- استغلال صلاحيات الموظف في المنظمة لتسهيل الحصول على أموال المنظمة بطرق غير قانونية.
- التلاعب في الحســـابات المالية، أو تزوير مســـتندات بهدف الحصـــول على أموال المنظمة بطرق غير مشروعة.

وبما أن المنظماتِ غيرَ الحكومية تقوم بتنفيذ مشاريع تمس المجتمع وتُعنى بالمصلحة العامة، فإن مثل هذه الجرائم تتسـبب في ضـرر ليس للمنظمة فقط، بل للأشـخاص المسـتفيدين من خدماتها أيضًا، كما تؤثر سلبًا على سمعة المنظمات غير الحكومية بشكل عام.

فمن الناحية القانونية يتبين أنه إذا كان الاختلاس يتعلق بالمال المملوك لمنظمة غير حكومية، فإنه يتعرض للعقوبات المقررة وفقًا للقوانين المحلية والدولية التي تحكم مكافحة الفساد والجرائم المالية، بما في ذلك قانون العقوبات الأردني أو التشريعات الفلسطينية، وتحديداً نص المادة (1) من القرار

بقانون رقم (37) لسنة 2018 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد أو أي قوانين ذات صلة في الدولة المعنية.

2- الركن المعنوي

تُعد جريمة الاختلاس من الجرائم العمدية التي لا يمكن أن تحدث بطريق الخطأ؛ لأنها تقوم على قصد خاص موجه للاستيلاء على المال.

فهي جريمة عمدية تتطلب توافر القصد الجنائي، حيث يتمثل هذا القصد في نية الموظف المختص إضافةَ المال إلى مِلكه بقصد إضاعته على صاحبه الأصلي. وعليه، فلا يمكن أن تقع جريمة الاختلاس نتيجة للإهمال أو الخطأ غير المقصود، إذ يشترط أن تكون نية التملك هي المحرك الأساسي للفعل. (سالم، 2015، ص. 183–185)

القصـــد العام: القصـــد العام هنا قائم ومبنيّ على العلم والإرادة، فيعلم المتهم هنا علمَ اليقين بأن المال العام موجود في حيازته الناقصـة، وأن تلك الحيازة كانت بسـبب الوظيفة، وأنه غير مملوك له، وأن القانون لا يسمح له أن يسلك إزاءَه على النحو الذي سلكه.

على أن يشترط أيضاً أن تتجه إرادة الموظف العام الجاني، وتنصب على هذا الفعل فيعلم علم اليقين أنه يقوم بعملية اختلاس بإرادته الحرة السليمة الخالية من الإكراه أو من العيوب المتجهة للاختلاس.

القصد الخاص: يتجسّد في نية الجاني امتلاكَ المال الذي وُضع تحت يده بحكم وظيفته، وهي النية ذاتُها التي تميّز المختلس عن خائن الأمانة أو السارق، ويتطلب ذلك إثبات اتجاه إرادة المتهم إلى نفي ملكية الجهة المالكة للمال كالمنظمة غير الحكومية، وإضافة المال إلى ملكه الخاص، متصرفًا

فيه تصرف المالك، حتى وإن كانت لديه نيةٌ لاحقة في إعادته أو تعويض الجهة المتضررة. (حسني، 1986، ص. 10)

وفي هذا السياق، يتطلب إثبات جريمة الاختلاس في أموال المنظمات غير الحكومية تحقق العلمين العام والخاص؛ فالعلم العام يكون المال فيه مملوكًا للمنظمة أو تحت إدارتها وأن حيازته له كانت بحكم وظيفته، والقصد الخاص المتمثل في نيته إضافة المال إلى ذمته الخاصة والتصرف فيه بصفته مالكًا.

فإذا ثبت القصدان، تقوم الجريمة بغضّ النظر عن طبيعة الجهة المالكة، سواءٌ كانت حكومية أو منظمة غير حكومية تتعامل بأموال ذات صفة عامة.

وقد أكدت محكمة النقض الفلسطينية هذا المفهوم في حكمها الصادر في القضية الجزائية رقم (2021/192)، جلسة 12 كانون الأول/ ديسمبر 2021، إذ قررت أن قيام الموظف بالتصرف في المال العام، مع علمه بعدم أحقيته فيه وتوافر النية الجرمية، يكفي لتوافر القصد الجنائي في جريمة الاختلاس دون الحاجة إلى تحقق النتيجة الفعلية للاختلاس. (محكمة النقض الفلسطينية، 2021)

كما أصدرت محكمة جرائم الفساد في رام الله عددًا من الأحكام التي أكدت المبدأ نفسَه، منها:

- حكمها الصادر بتاريخ 2025/4/28، بإدانة متهم بجريمة الاختلاس سندًا للمادة (2/1) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، بدلالة المادة (2/174) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، والحكم بحبسه سنةً واحدة مع وقف التنفيذ بعد إعادة مبلغ (64,544) شيكل إلى الخزينة العامة.

- حكمها الصادر بتاريخ 2024/10/13، بإدانة متهم آخر بجريمة الاختلاس وفق النصوص القانونية ذاتها، والحكم عليه بالحبس ثلاث سنوات خُفّضت إلى سنة واحدة مع وقف التنفيذ بعد رد مبلغ (160,000) شيكل؛ نظرًا لاعترافه وردّه المبلغ.
- حكمها الصادر بتاريخ 2025/5/25، بإدانة متهمة بجريمة اختلاس أموال عامة، والحكم بحبسها سنة واحدة مع وقف التنفيذ، ومصادرة المبلغ المختلس لصالح الخزينة العامة.

وتُظهر دراسة هذه الأحكام اتجاهين قضائيّين رئيسين:

أولًا: أن محكمة جرائم الفساد تميل في بعض الحالات إلى وقف تنفيذ العقوبة عند توافر ظروف مخففة كإعادة الأموال أو الاعتراف المبكر، دون المساس بالتكييف القانوني للفعل.

ثانيًا: أن جريمة الاختلاس تعدُّ من أبرز صور الفساد المالي التي تناولها قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005، بما ينسجم مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 التي جرّمت إساءة استعمال المنصب لتحقيق مكاسب شخصية.

وقد نصّ القانون الفلسطيني صراحةً على تجريم اختلاس الأموال العامة استنادًا إلى المفهوم ذاته الوارد في قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960، الذي عرّف الاختلاس بأنه استيلاء الموظف العمومي على مال عُهد إليه بحكم الوظيفة مع توافر القصد الجنائي.

بينما قدّمت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (2003) في مادتها (17) مفهومًا أوسع، يشمل كل تصرف غير مشروع في المال العام، سواء أكان اختلاسًا أم تبديدًا أم تحويلًا عمديًا.

ويَستخلص الباحث أنّ الإطار التشريعي الفلسطيني تأثر بالنموذج الأردني التقليدي، لكنه تطوّر مع قانون مكافحة الفساد لعام 2005 نحو تبنّي المفهوم الدولي الموسّع للاختلاس، ليشملَ صورًا متعددة من الاستيلاء غير المشروع على المال العام، كما وسّع تعريف الموظف العام ليضم العاملين في المنظمات غير الحكومية المموّلة من جهات عامة.

ويرى الباحث أنّ هذه المواءمة التشريعية تشكل خطوة متقدمة في تعزيز حماية المال العام وترسيخ مبادئ النزاهة والمساءلة، غيرَ أن التحدي يظلّ في ضمان التطبيق الفعلي السليم للنصوص وتفعيل الرقابة المؤسسية، في ظل الواقع السياسي والإداري المعقّد الذي تمر به دولة فلسطين.

الفرع الثالث: جريمة استثمار الوظيفة

جريمة استثمار الوظيفة كغيرها من الجرائم التي تمثل إخلالاً بتوازن المؤسسات غير الحكومية من قبل مرتكبيها؛ ولذلك وجب الحديث عن هذه الجريمة وتوضيح المقصود بها وأركانها.

أولاً: تعريف جريمة استثمار الوظيفة

1- جريمة إساءة استثمار الوظيفة لغةً

الاستثمار لغةً: من "الثَّمَر"، ويُقصد به طلب النماء والزيادة، ويقال: استثمر المال، أي سعى في تنميته وزيادته.

الوظيفة لغةً: "من (وَظَف)، أي قسّم الشيء، ويُقال: وظّف الرجل العمل، أي التزم به على وجه دائم ومنتظم" (ابن منظور، 1990، ج. 9، ص. 761)

وبذلك فإن "استثمار الوظيفة" لغةً يُفهم على أنه استغلال المنصب أو العمل الوظيفي لتحقيق منفعة أو مصلحة خاصة، من خلال ما توفره الوظيفة من صلاحيات أو نفوذ أو معلومات.

هذا المعنى اللغوي يتقاطع مع المعنى الاصطلاحي والقانوني، حيث يُقصد بجريمة استثمار الوظيفة "قيام الموظف العام باستغلال مركزه الوظيفي لتحقيق منافع شخصية غير مشروعة". (أحمد، 1400هـ، ص. 55)

2- جريمة إساءة استثمار الوظيفة في التشريع

تُعد جريمة استثمار الوظيفة من الجرائم الواردة في قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، وهي إحدى صور الفساد الإداري التي يرتكبها الموظف العام باستغلال منصبه لتحقيق منافع خاصة له أو لغيره.

نصت المادة (25) من القانون على أن "كل موظف عام يستغل وظيفته للحصول على منفعة أو فائدة له أو لغيره بصورة غير مشروعة، يُعاقب بالحبس مدةً لا تقلّ عن ثلاث سنوات، ولا تزيد على خمس عشرة سنة، أو بغرامة مالية أو بكلتا العقوبتين، ويُحكم عليه برد ما أخذه أو ما يعادل قيمته". (دولة فلسطين، 2005، المادة 25)

ويؤكد القانون الفلسطيني على أن استثمار الوظيفة لا يشترط فيه تحقّق الرشوة أو الاختلاس، بل يكفي أن يكون هناك استغلالٌ للمنصب لتحقيق مصلحة غير مشروعة، سواء مادية أو معنوية.

كما تُعدُّ هذه الجريمة من جرائم الفساد بموجب المادة (2) من القانون، وتخضع لاختصاص هيئة مكافحة الفساد.

3- جريمة إساءة استثمار الوظيفة فقهاً

عرف الدكتور النوايسة إساءة استخدام الوظيفة بأنها "توظيفها لتحقيق مصلحة خاصة، أو استخدام السلطات المخولة قانوناً بشكل يخرج عن حدود القانون، لتحقيق غايات غير مشروعة". (النوايسة، 2006، ص. 134)

أما الفقيه نظام المجالي، فخلص إلى أنها "أي سلوك يستحق العقاب، سواء ورد نص قانوني صريح يُجرّمه ويحدد له العقوبة، أو لم يرد عليه نص، طالما أن هذا السلوك يشكل إخلالاً بالنظام العام أو تهديداً لمصالح المجتمع الأساسية". (توفيق، 2012، ص. 60)

وعدّ حجازي إساءة استعمال السلطة "صورة من صور الانحراف بالسلطة، تقع حين يستخدم الموظف العام سلطاته بشكل يخالف مقتضيات المصلحة العامة". (حجازي، 2011، ص. 89) ورأى مدني تاج الدين أنها "خروج الموظف العام عن الإطار القانوني الذي يُحدد صلاحياته الوظيفية، وذلك من خلال تصرفه بما يخالف القوانين والأنظمة المعمول بها، عندما يُقدِّم مصلحته الشخصية على المصلحة العامة، فالسلطة التي منحها القانون للموظف العام إنما خُولت له لتمكينه من أداء واجباته وتحقيق الخير العام، لا لاستغلالها لأغراض شخصية أو للإضرار بحقوق الأفراد أو المصلحة العامة، أو استخدامها كوسيلة عدوانية تنال من الحماية القانونية المكفولة للأشخاص والمجتمع". (عبد الرحمن، 2005، ص. 475)

وفقًا لما سبق من تعريفات، تُعد جريمة إساءة استثمار الوظيفة من أخطر صور الفساد الإداري التي تُهدد نزاهة المنظومة المؤسسية، وتُقوّض ثقة الأفراد في المنظمات والهيئات، سواء كانت حكومية أو غير حكومية.

وتكمن خطورتها في أنها تصدر عن أشخاص في مواقع وظيفية يفترض بهم حماية المصلحة العامة، إلا أنهم يُسيئون استثمار صلاحياتهم الوظيفية لتحقيق مصالح شخصية أو منافع غير مشروعة، وقد دفعت هذه المخاطر العديد من التشريعات الدولية والوطنية، بما فيها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، إلى التأكيد على ضرورة تجريم هذا السلوك ووضع معايير دقيقة لتحديد أركانه ومساءلة مرتكبيه.

ويرى الباحث أن إساءة استثمار الوظيفة لا تقتصر على مخالفة قانونية صريحة، بل تشمل أيضًا كل انحراف عن واجبات الوظيفة بقصد تحقيق منافع ذاتية، سواء عبر الأفعال الإيجابية أو بالامتناع عن أداء واجبات جوهرية، وقد أشار مدني تاج الدين إلى أن هذا الانحرافَ يمثل خرقًا لمبدأ الحياد الوظيفي، ويُعد خروجًا عن غاية الوظيفة العامة.

ومن وجهة نظر الباحث، فإن معالجة هذه الجريمة لا تتم فقط من خلال نصوص قانونية، بل تتطلب منظومة متكاملة تشمل رقابة داخلية فعالة، وترسيخ قيم الشفافية والمساءلة، وتمكين نظم الإبلاغ الآمن عن المخالفات، خصوصًا في بيئات العمل غير الحكومية.

وبناءً عليه، يمكن تعريف جريمة إساءة استثمار الوظيفة في المنظمات غير الحكومية بأنها: قيام الموظف أو المسؤول داخل المنظمة باستغلال موقعه الوظيفي أو النفوذ الممنوح له لتحقيق مصلحة شخصية أو منفعة خاصة، سواء من خلال اتخاذ قرارات مخالفة لواجباته الوظيفية أو بالامتناع عن أداء مهام تفرضها عليه وظيفته؛ مما يؤدي إلى الإضرار بمصالح المنظمة أو المستفيدين من خدماتها.

ثانياً: أركان جريمة إساءة استثمار السلطة

1- الركن المادي لجريمة إساءة استثمار السلطة

الركن المادي للجريمة هو المظهر الخارجي لها، ويعني الفعل الملموس الذي يُرتكب ويشكل اعتداءً على المصالح المحمية قانونياً أو يعرضها للخطر، فلا يمكن أن تُعدَّ جريمة دون وجود ركن مادي؛ إذ إن كل جريمة تستدعي وجود عناصر مادية تجسد الإرادة الإجرامية للفاعل. (عبد الرازق، 2010، ص. 68)

وعليه، فإن الركن المادي في جريمة إساءة استثمار السلطة يتمثل في السلوك الإجرامي، فعلًا كان أم امتناعًا، الذي يتحقق من خلاله الاعتداء على المصلحة محل الحماية القانونية، وبه يكتمل الركن المادي للجريمة، فلا جريمة بغير هذا الركن؛ ذلك أنّ غيابه يعني انتفاءَ المظهر الخارجي للاعتداء، فلا تُصاب حقوق الأفراد أو الجماعة بأي ضرر فعلي. (نجيب، 1984، ص. 267)

ويتخذ هذا الركن صورًا متعددة، منها:

1. القيام بفعل إيجابي: كأن يستخدم الموظف سلطته لإصدار قرار أو تنفيذ إجراء يُخالف القوانين أو اللوائح، بقصد تحقيق منفعة خاصة أو الإضرار بالغير، مثل منح امتيازات دون وجه حق أو تسهيل الاستيلاء على المال العام.

2. الامتناع عن أداء واجب وظيفي: وذلك عندما يمتنع الموظف عن اتخاذ إجراء كان يجب عليه القيام به بحكم منصبه، كأن يمتنع عن تطبيق قانون معين أو تعطيل معاملة لتحقيق مصلحة غير مشروعة.

3. الارتباط بالوظيفة: يشترط أن يكون الفعل المكوّن للركن المادي مرتبطًا بالسلطة أو النفوذ الوظيفي، أي أن الجاني لم يكن ليتمكن من هذا الفعل لولا ما يتمتع به من سلطة وظيفية.

4. تحقيق منفعة خاصة أو إلحاق ضرر: ويشترط أن يُؤدي هذا السلوك إلى تحقيق فائدة شخصية أو إلحاق ضرر بمصلحة عامة أو خاصة، وإن لم يتحقق الضرر فعليًّا، يكفي مجرد التهديد به.

وفي التشريع الفلسطيني، يندرج هذا الفعل ضمن الجرائم المنصوص عليها في قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، لاسيما في المواد المتعلقة بـ "جرائم الوظيفة العامة" والتي تشترط لقيام الجريمة استغلال الوظيفة في تحقيق مصلحة أو إلحاق ضرر بالآخرين.

2- الركن المعنوي

الركن المعنوي هو الشرط اللازم لانعقاد المسؤولية الجزائية، بالإضافة إلى الركن المادي، والركن الخاص المفترض الذي تتطلبه بعض الجرائم، فالركن المعنوي يقوم على عناصر نفسية تعبر عن إرادة الجاني واقترانها بنشاطه المادي؛ "فالجريمة ليست بنياناً مادياً خالصاً قوامه الفعل ولكن هناك القوام النفسي". (حسني، 1978، ص. 378)

أما الركن المعنوي في جريمة إساءة استثمار السلطة، فيتمثل في العلم والإرادة معًا، بعدِّها من الجرائم العمدية المقصودة.

فالعلم يتحقق عندما يكون الجاني على دراية تامة بأنّ السلوك المادي الصادر عنه سواء تمثل في طلبه أو قبوله لمنفعة أو خدمة مقابل إساءة استعمال سلطته هو فعل محظور قانونًا، ويُعدّ اتجارًا بالوظيفة العامة.

أما الإرادة، فتتمثل في توجه الإرادة الحرة الواعية نحو ارتكاب الفعل المجرّم، مع القبول بنتائجه غير المشروعة، بحيث لا تقوم الجريمة إلا باجتماع هذين العنصرين في آنٍ واحد. (حسني، 1984، ص. 270)

وعليه، يمكن القول إن موظف المنظمة غير الحكومية قد يُسيء استثمار سلطته من خلال استغلال منصبه لتحقيق مكاسب شخصية على حساب مصالح الآخرين داخل المنظمة أو المستفيدين من خدماتها. يظهر هذا الاستغلال في شكل محاباة أو تعسف في اتخاذ القرارات، أو استخدام موارد المنظمة بشكل غير مبرر لتحقيق منافع خاصة.

ويعتمد التجريم القانوني لهذه الأفعال على كيفية تعريف "الموظف العام" في التشريع المحلي، بالإضافة إلى إمكانية تصنيف هذه الأفعال ضمن قوانين مكافحة الفساد أو الاحتيال.

ومن التطبيقات القضائية في هذا السياق، ما قضت به محكمة جرائم الفساد الفلسطينية بتاريخ 2020/1/21، في حكمٍ صدر بحق موظف عام أُدين بتهمة استثمار الوظيفة العامة والاختلاس، وذلك استنادًا لأحكام قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته.

وقد بيّنت المحكمة في حيثياتها أن المتهم، وبصفته موظفًا عامًا، قد استغل موقعه الوظيفي لتحقيق مصلحة شخصية متمثلة في الاستيلاء على مبالغ مالية من الأموال العامة التي أُنيطت به إدارتها،

متجاوزًا بذلك حدود الاختصاص وواجبات النزاهة الوظيفية، وقد جاء منطوق الحكم على النحو الآتي:

"إدانة المتهم بجريمتي استثمار الوظيفة العامة والاختلاس، ومعاقبته بالحبس مدة سنة واحدة، مع وقف تنفيذ العقوبة لمدة ثلاث سنوات، وإلزامه بإعادة الأموال المتحصلة، ودفع نفقات المحاكمة البالغة 500 دينار أردني".

ويرى الباحث أن هذا الحكم يشكل تطبيقًا مباشرًا لمبدأ عدم جواز استثمار أو استغلال الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب شخصية، ويؤكد على توجه القضاء الفلسطيني نحو ترسيخ مبدأ المساءلة في الجرائم الوظيفية، لا سيما في إطار المنظومة التشريعية الوطنية لمكافحة الفساد.

ويُلاحظ أن المحكمة قد استعاضت عن العقوبة الفعلية بوقف التنفيذ، مراعيةً ظروف الجريمة، مع التشديد في الوقت ذاته على إعادة الأموال العامة المستولى عليها للخزينة العامة، وهو ما يعكس التوازن بين العقوبة الزاجرة والبعد الإصلاحي في السياسة الجزائية.

ومن الجدير بالذكر، تعدّ فلسطين طرفًا موقعًا على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 منذ انضمامها رسميًّا عام 2014، وقد ألزمت نفسها بتعديل تشريعاتها بما يتماشى مع متطلبات الاتفاقية، ومن بينها المادة (19) المتعلقة بـ "إساءة استعمال الوظيفة"، أو ما يُعرف محليًا بـ "استثمار الوظيفة العامة".

أدرج قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005 جريمة "استثمار الوظيفة" بشكل صريح، حيث نصت المادة (1/2/د) على أن من صور الفساد:

"استثمار الوظيفة أو إساءة استعمالها أو استغلال النفوذ، تحقيقًا لمصلحة شخصية أو لمصلحة جهة غير مشروعة".

ويرى الباحث، من خلال التحليل المقارن واستقراء النصوص ذات الصلة، أنّ التعاطي التشريعي الفلسطيني مع جريمة إساءة استعمال السلطة يُشكّل حالة من المواءمة شبه التامة مع ما ورد في المادة (19) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، ولا سيما على مستوى الركن السلوكي للجريمة، والمتمثل في إساءة استخدام الصلاحيات الوظيفية، وكذلك على مستوى الركن الغائي، الذي يتمثل في تحقيق مصلحة شخصية أو منفعة غير مستحقة للغير.

وقد تركت الاتفاقية للدول الأطراف هامشًا في التكييف وفقًا لقواعدها الدستورية، لكنها وضعت معيارين أساسيين هما: الإخلال بالقانون، إلى جانب تحقيق منفعة خاصة.

ومن حيث البناء التشريعي، يلاحظ أنّ قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005 قد أدرج إساءة استعمال السلطة ضمن الأفعال التي تندرج تحت مفهوم الفساد الإداري، وهو ما يعد خطوة متقدمة باتجاه الوفاء بالالتزامات الدولية ذات الصلة.

وبناء عليه، يمكن القول إن المشرّع الفلسطيني قد اقترب بدرجة كبيرة من متطلبات التجريم الموضوعي المنصوص عليها في الاتفاقية؛ الأمر الذي يُعبّر عن انسجام تشريعي ملحوظ، ويؤسس لبنية قانونية أكثر فاعلية في مواجهة هذا النمط من الانحرافات الوظيفية.

الفرع الرابع: جريمة إساءة الائتمان

تعد جريمة إساءة الائتمان من الجرائم الاقتصادية التي تهدد استقرار العلاقات المالية والتجارية في المجتمع، وهي تتمثل في استغلال الشخص الموثوق به، مثل الموظف أو الوكيل أو المقترض، لمركزه أو صلاحياته من أجل التلاعب أو الاستيلاء على أموال أو ممتلكات تم منحها له بناء على الثقة.

تعد هذه الجريمة من الجرائم التي تؤثر بشكل مباشر على الاقتصاد والأفراد، حيث تضر بالمصالح المالية، وتسبب أضراراً بالغة للأطراف المتضررة، قد تتراوح عقوبات هذه الجريمة بين الغرامات والسجن حسب خطورة الجريمة وظروفها. (أبو سويلم، 2010، ص. 142–144؛ دغمش، 2017، ص. 93–95)

أولاً: تعريف جريمة إساءة الائتمان

1- جريمة إساءة الائتمان لغةً

الإساءة: مشتقة من الفعل "أساء"، وتعني لغةً: فعل ما هو قبيح أو سيئ، إلحاق الضرر أو الأذى.

ائتمان: مصدر الفعل "ائتمن"، ويعني لغةً: الثقة، الأمانة، الاعتماد على شخص في حفظ شيء أو القيام بعمل.

بالتالي، إساءة الائتمان لغةً تعني: فعل ما يسيء إلى الثقة والأمانة التي وُضعت في شخص ما فيما يتعلق بحفظ شيء أو التصرف فيه. (ابن منظور، 2008، ص. 53)

2- جريمة إساءة الائتمان في التشريع

يتبين للباحث بعد استقراء قانون العقوبات رقم (16) لعام 1960 وتحديدا نص المادة (422)، أن جريمة "إساءة الائتمان هي استيلاء الشخص على المال أو الشيء أو السند الذي حازه بموجب عقد من عقود الأمانة، وذلك من خلال خيانة الثقة التي أودعها فيه، حيث يظهر المتهم بمظهر المالك بدلاً من كونه مجرد حائز له". وبعد التعريف بهذه الجريمة، وفهم معناها الاصطلاحي الفقهي، يصبح من الضروري التطرق إلى أنواع العقود المذكورة في نص المادة (422) من قانون العقوبات، والتي تشكل أساس فهم جريمة إساءة الائتمان بشكل كامل. (قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960، المادة 422)

3- جريمة إساءة الائتمان في الفقه

عرفها الجبور بأنها "استيلاء شخص على مال منقول كان قد وصل إلى حوزته بموجب عقد من عقود الائتمان الخاصة أو بأحد الأشكال المنصوص عليها في القانون، وذلك من خلال خيانة الثقة التي أودعها فيه بموجب ذلك العقد أو الشكل. ويتحول بذلك الشخص من حائز للمال لحساب مالكه إلى مدعٍ بملكيته". (الجبور، 2010، ص. 123)

أما العاني فرأى أنها "استيلاء الأمين عمدًا على الحيازة الكاملة للمال الذي سلم إليه بموجب سند من سندات الأمانة التي حددها القانون". (العاني، 1995، ص. 238)

وعرفها القهوجي بأنها "خيانة الثقة الممنوحة لشخص من خلال استيلائه على الحيازة الكاملة لمال الغير المنقول، الذي سلم إليه على سبيل الحيازة الناقصة بموجب عقد من عقود الأمانة". (القهوجي، 2010، ص. 827)

بعد الاطلاع على التعريفات السابقة، يتضح للباحث أنّ هذه الجريمة تتعلق بمال الغير تم تسليمه للجاني بموجب عقد من عقود الأمانة أو أي صورة أخرى منصوص عليها في القانون، أي أن الجاني قد اؤتمن على هذا المال، لكنه تصرف فيه تصرف المالك، على الرغم من أنه لا يملك المال بل هو مجرد حائز له بناء على ثقة المالِك أو من له الحق في التصرف به.

وبالنظر إلى موظفي المنظمات غير الحكومية، ووفقًا للتعريفات القانونية السابقة، فيمكن أن ترتكب جريمة إساءة استثمار السلطة من قبل موظفي هذه المنظمات، متى استغلّ أحدهم موقعه الوظيفيَّ لتحقيق منفعة شخصية، أو لتسهيل معاملة مخالفةٍ للقانون، لكونِه يمارس سلطة فعلية ذات أثر عامٍ رغم الطبيعة غير الحكومية للمنظمة.

ومن بين النصوص القانونية التي تُظهر تشديد المشرّع على فئات بعينها في جرائم إساءة الائتمان، ما ورد في المادة (423) من قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960، والتي جاءت مكملة

لأحكام المادة (422)، وأفردت عقوبات أشد إذا ارتكبت الجريمة من قبل أشخاص يشغلون مواقع وظيفية ترتبط بالثقة والولاية على الأموال، لا سيّما في السياق المؤسسي.

وقد جاء نص المادة على النحو الآتي:

"ولا تكون العقوبة أقل من ثلاثة أشهر إذا كان مرتكب الأفعال المذكورة أحد الأشخاص المذكورين أدناه:

أ- مدير مؤسسة خيرية وكل شخص مسؤول عن أعمالها..." (قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960، المادة 423)

ويُخلص إلى أن المشرّع قد خصّ مدير المؤسسة الخيرية إلى جانب فئات أخرى مثل الوصي، والمحامي، والمستناب عن الدولة بوصفهم في موقع ائتماني حساس، ومن ثَمّ، فإن أيّ إخلال منهم بالواجبات المرتبطة بإدارة المال أو حفظه يُعد خيانة للأمانة تستوجب تشديد العقوبة.

ويرى الباحث أن ذكر مدير المؤسسة الخيرية أو المنظمة غير الحكومية صراحةً في هذا السياق، يعطي دلالة قانونية بالغة الأهمية، حيث يُفترض فيه أن يكون الضامن لحسن سير إدارة الأموال المخصصة للمنفعة العامة، لا سيما أن هذه المنظمات في كثير من الأحيان تُدير أموالًا تتعلق بحقوق الفئات المهمشة والضعيفة في المجتمع، وهو ما يُضفي على السلوك الإجراميّ، إن وُجد، طابعًا أكثر جسامة.

ويرى الباحث أن الركن المفترض في جريمة إساءة الائتمان يأخذ طابعًا خاصًا عند الحديث عن موظفي الجمعيات الخيرية، أو المنظمات غير الحكومية موضوع الدراسة؛ لأن المشرّع لا يكتفي بمجرد وجود علاقة عمل، بل يُرتّب مسؤولية جزائية أشدَّ بالنظر إلى الطبيعة الائتمانية للموقع الوظيفي في هذا النوع من المؤسسات.

ثانياً: أركان جريمة إساءة الائتمان

من المؤكد أنه لا بد من توافر الأركان الأساسية لجريمة إساءة الائتمان لكي تتحقق هذه الجريمة، وهذه الأركان تشمل (الشرعي، المادي، المعنوي)، بالإضافة إلى الركن الخاص وهو ركن المحل. وقد أكدت محكمة التمييز الأردنية في حكمها أنه، وفقاً للمادة (422) من قانون العقوبات، يشترط توافر هذه الأركان، وأن يكون المال قد سُلم إلى الأمين في إحدى الحالات المحددة في المادة المذكورة، ويقصد بالتسليم هنا نقل الحيازة، حيث يجب أن يتمَّ التسليم للمشتكى عليه أو لشخص يمثله. (قرار محكمة التمييز الأردنية، رقم 1987/1711، 1987)

1- الركن المادي

نصت المادة (422) على أن كل من سلم إليه مال أو نقود أو أشياء أو سند يتضمن تعهداً أو إبراءً أو أيَّ شيء آخر لأغراض الأمانة أو الوكالة أو لأغراض أخرى مثل الحفظ أو الاستعمال أو إجراء عمل بأجر أو بدون أجر، ثم قام بكتم هذا المال أو تبديله أو التصرف فيه كما لو كان مالكاً له، أو استهلكه، أو قام بأي فعل يعد تعدياً على حق الغير، أو امتنع عن تسليمه لمن يحق له استلامه، يعاقب بالحبس من شهرين إلى سنتين، وبالغرامة من عشرة دنانيرَ إلى مئة دينار.

وبالتمعن في نص المادة السابقة، يمكن استنتاج أن الركن المادي لجريمة إساءة الائتمان يتضمن:

1. كتمان المال.
2. تبديل المال.
3. التصرف في المال كما لو كان المالك.
4. استهلاك المال.
5. القيام بأي فعل يعد تعدياً.

6. الامتناع عن تسليم المال لمن يحق له استلامه.

بناءً على ما سبق، يمكن استنتاج أنّ الركن المادي لجريمة إساءة الائتمان يتحقق عندما يقوم الجاني بأحد الأفعال المذكورة سابقًا، بنية تغيير حيازته للمال من حيازة ناقصة إلى حيازة كاملة.

2- الركن المعنوي

لا تتحقق جريمة إساءة الائتمان إلا بصورتها العمدية، فهي لا تقوم نتيجة للخطأ أو الإهمال، وإنما يشترط لقيامها توافر القصد الجرمي، المتمثل في العنصر المعنوي للجريمة، ويتطلب ذلك توفّر عنصري العلم والإرادة، أي أن تتجه إرادة الجاني نحو ارتكاب الفعل المكوّن للجريمة عن وعي وإدراك تامَّين، مع وجود نية واضحة لتحقيق النتيجة غير المشروعة. (أبو سويلم، 2010، ص. 145–146؛ دغمش، 2017، ص. 96–97)

ويُفهم من ذلك أن القصد الجنائي يتأسس على عنصرين رئيسَين:

أولًا: عنصر العلم، ويتجلى في علم الجاني بأنه بصدد نقل ملكية المال المُسلّم إليه على سبيل الأمانة من حيازة ناقصة إلى حيازة كاملة، والتصرف فيه كما لو كان مالكًا له.

ويجب أن يقترن هذا العلم بفعل مادي من الجاني يمثل إحدى صور التعدي المنصوص عليها قانونًا، مثل الكتمان أو التبديل أو الاستهلاك أو أي شكل آخر من أشكال التعدي على المال المودع لديه.

وهذا ما أقرّته محكمة التمييز الأردنية، إذ أوضحت أن من الأركان الجوهرية لجريمة إساءة الائتمان كما يُفهم من نص المادة (422) من قانون العقوبات أن يقوم الأمين بارتكاب فعل مادي يُظهر من خلاله المال وكأنه مملوك له، ويتصرف فيه كما لو كان مالكه الشرعي.

وبعبارةٍ أخرى، يتحقق الركن المادي للجريمة عندما يُحوّل الأمين حيازته للمال من حيازة ناقصة بصفته أمينًا، إلى حيازة كاملة بصفته مالكًا. (قرار محكمة التمييز الأردنية، 1986)

ثانيا: عنصر الإرادة، وتتحقق حين تصدر من الجاني بإرادة حرة غير مقيّدة بأي إكراه أو ضغط خارجي، بحيث يُقدم على السلوك الإجرامي كالتصرف في المال كأنه مالكه، أو كتمانه، أو الامتناع عن تسليمه لمن له الحق عن وعي وإدراك بطبيعة فعله.

أما إذا وقع الإتلاف أو الاستهلاك للمال نتيجة الإهمال أو قلة الحيطة، أو استُعمل المال بشكل يخالف الاتفاق دون أن تتجه إرادة الجاني إلى هلاكه أو التصرف فيه على نحو يعبّر عن نية التملك، فإن الركنَ المعنوي لا يتحقق لغياب القصد الجنائي؛ نظراً لعدم توافر عنصر الإرادة الواعية. (الجبور، 2010، ص. 140)

ثالثاً: ركن المحل

يُعد ركن المحل أحد الأركان الموضوعية الجوهرية في جريمة إساءة الائتمان، ويتمثل في المال أو الشيء الذي تم تسليمه إلى الجاني على سبيل الأمانة، ويُقصد بالمال، في هذا السياق، كل حق مالي يمكن تقديره بقيمة مادية، متى كان محلّه حقًّا عينيًّا كملكية منقول أو عقار، أو حقًّا شخصيًا كالديون أو المستحقات، شريطة أن يكون منقولًا، وماديًّا، ومملوكًا للغير.

وبذلك، فإنّ كل مال لا يستوفي هذه الصفاتِ لا يمكن أن يُشكّل محلًّا لجريمة إساءة الائتمان بالمعنى القانوني. (الطراونة، 2011، ص. 334)

أما فيما يتعلّق بتسلّم موظف في منظمة غير حكومية أموالًا تابعة لها، ثم تصرف فيها على نحوٍ يُخالف مقتضيات الثقة والأمانة، فإن الأمر يتعلق بجريمة إساءة الائتمان، فالعبرة في هذه الحالة لا تكون بالسلطة الوظيفية، وإنما بطبيعة العلاقة القانونية بين الموظف والمال المسلم إليه، والتي تقوم على الأمانة أو الوكالة أو التفويض.

ويُشترط هنا أن يكونَ المال منقولًا ومملوكًا للغير، وسُلّم إلى الجاني تسليمًا مشروعًا على سبيل الأمانة، ثم قام بالتصرف فيه بنية تملكه أو استخدامه في غير ما خُصص له، وهو ما يُعد صورة من صور إساءة الائتمان. (الجبور، 2010، ص. 140)

وبناءً عليه، تُعد الجريمة قائمة إذا ثبت أن الموظف تصرف في مال المنظمة الذي كان بحوزته بموجب الثقة المؤسسية، خارج نطاق المصلحة العامة للجهة المالكة للمال.

شروط المال محل جريمة إساءة الائتمان

لا يقصد بالمال في هذه الجريمة أي مالٍ مطلق، بل يجب أن يكونَ مالاً منقولاً مادياً (كالنقود، الأثاث، الأجهزة، السيارات...)؛ لأن الأموال غير المنقولة كالعقارات لا تدخل عادة ضمن نطاق جريمة إساءة الائتمان إلا في حالات استثنائية وفقاً لتفسير قضائي موسّع، وهو ما لا يُشير إليه نص المادة (422) من قانون العقوبات الأردني، التي تركز على المنقولات.

كما يُشترط أن يكون المال مملوكاً للغير، وهذا القيد في غاية الأهمية، إذ لا يمكن تصور الجريمة في حال كان المال مملوكاً للجاني أو مشتركاً معه بملكية كاملة.

أما إذا كانت الحيازة له بناءً على عقد أمانة، فإن تصرفه فيه كما لو كان مالكاً يشكّل إخلالاً جوهرياً بعقد الأمانة، ويحقق الركن المادي للجريمة.

كما أن تسليم المال على سبيل الأمانة يعد شرطًا جوهريًّا لتحقق ركن المحل في جريمة إساءة الائتمان، إذ لا تقوم الجريمة إلا إذا تمّ تسليم المال إلى الجاني بناءً على أحد عقود الأمانة التي حددها القانون، مثل الإيجار أو الوكالة أو الوديعة أو العارية أو عقد العمل، ويمثل هذا التسليم علاقة ثقة قانونية يمنحها صاحب المال للجاني، وهي الثقة التي يُساء استخدامُها لاحقًا عند التصرف في المال على نحو يخالف الغرض المخصص له. (قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960)

ويرى الباحث أن موظفي المنظمات غير الحكومية، وإن لم يكونوا موظفين عموميين بالمعنى الضيق، فإنهم يُعدون في موقع مسؤولية قانونية عندما تسلم إليهم أموال أو ممتلكات تخص المنظمة، سواء لتنفيذ مشاريع أو تقديم مساعدات أو تسيير أعمال مالية وإدارية.

فإذا قام أحدهم باستخدام هذه الأموال لأغراض شخصية أو تصرف بها تصرف المالك، تتحقق أركان جريمة إساءة الأمانة متى ثبت أن التسليم كان على سبيل الأمانة وأن نية الجاني اتجهت إلى تحويل حيازته الناقصة إلى حيازة كاملة، أي امتلاك المال والتصرف فيه بغير وجه حق.

وقد أكدت محكمة النقض الفلسطينية على هذا المفهوم في حكمها الصادر بتاريخ 8 كانون الأول/ ديسمبر 2021 في القضية رقم (2021/404)، إذ قضت بنقض حكم الإدانة الصادر بحق الطاعن عن تهمة إساءة الأمانة وفق المادة (422) من قانون العقوبات، وعدت الوقائعَ لا تُشكل جريمة جزائية، بل نزاعًا حقوقيًّا يخضع لأحكام القانون المدني أو قانون الجمعيات، ما لم يثبت القصد الجنائي الصريح بالاستيلاء أو الإنكار. (محكمة النقض الفلسطينية، 2021)

وبينت المحكمة أن المال موضوع النزاع يخص جمعية خاصة ولا يعد مالًا عامًا، وأن المتهم لا تتوافر فيه صفة الموظف العام أو المكلف بخدمة عامة، وهي شرط أساسي لانطباق قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005، كما لم يثبت توافر نية الإضرار أو تحقيق منفعة غير مشروعة، وهما عنصران جوهريان في قيام جريمة الفساد. (دولة فلسطين، 2005)

ويفهم من هذا الحكم أن الفساد المالي بالمعنى الجزائي لا يتحقق إلا بتوافر الأركان القانونية الموضوعية والشكلية، وأن سوء الإدارة أو ضعف الشفافية في المنظمات غير الحكومية لا يرقى إلى الجريمة ما لم يقترن بقصد جنائيّ، واضح وبمال ذي طابع عام.

أما دوليا، فلا تتضمن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 نصًّا صريحًا على جريمة إساءة الائتمان بمسماها، غيرَ أن جوهرَها يتقاطع مع ما ورد في المواد (17، 19، 22) من الاتفاقية

المتعلقة بالاختلاس، وإساءة استعمال الوظيفة، واختلاس الممتلكات في القطاع الخاص. (الأمم المتحدة، 2003)

إذ تبنت الاتفاقية منهجًا وظيفيًّا لا شكليًا، يركّز على مضمون الفعل الإجرامي المتمثل في إساءة استعمال الثقة أو التفويض لتحقيق مصلحة غير مشروعة، بغضّ النظر عن التسمية القانونية في كل دولة، كما منحت المادة (65) الدول الأطراف مرونةً تشريعية لتكييف النصوص الدولية مع أنظمتها القانونية، وأجازت اعتماد تدابيرَ أشدَّ صرامةً لمنع الفساد ومكافحته. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 65)

الفرع الخامس: جريمة التزوير والتزييف

تُعد جريمة التزوير من الجرائم التي تمس الثقة العامة، حيث تقوم على تغيير الحقيقة في محرر بطريقة غير مشروعة؛ بهدف إحداث أثر قانوني يُلحق ضرراً بالغير، أو يحقق مصلحة غير مستحقة. وتكمُن خطورتها في استخدامها وسيلةً لارتكاب جرائم أخرى مثل النصب أو الاحتيال.

ولذلك، فقد أفرد لها القانون أحكاماً خاصة وعقوبات مشددة بحسب نوع المحرر ودرجة خطورته.

أولاً: تعريف جريمة التزوير

1- التزوير لغةً

"كلمة "زَوَّرَ" تتكون من الزاي والواو والراء، وتدل في أصلها على الميل والعدول عن الشيء. ومن هذا المعنى جاء استعمال "الزور" للدلالة على الكذب، لأنه يعد حاجزًا أو عائقًا عن طريق الحق". (ابن فارس، 1979، ج. 3، ص. 36)

إصلاح الشيء هو بمعنى تحسينه أو تهيئته، ومن ذلك قولك: "زورت في نفسي كلامًا"، أي هيأت أو أعددت الكلام.

– كذلك، يمكن أن يشير إلى فعل الكذب أو الباطل.

– ويُستخدم أيضًا للدلالة على التشبيه أو التحسين.

– ومن معانيه الأخرى: التذويق والتحسين، كما في قولك "زورت الشيء أو حسنته وقومته".

– وأخيرًا، يشير إلى تهيئة الكلام وتقديمه بشكل منظم. (الرازي، د.ت، مختار الصحاح، ص. 117)

2- التزوير في التشريع

يفهم من نص المادة (272) من قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته أن المشرّع ميّز بين نوعين من المحررات التي قد تكون محلاً لجريمة التزوير: المحررات العرفية والشيكات، وكلاهما يُعدّ من الأوراق الخاصة التي لا تصدر عن جهة رسمية ولكنها تحمل قيمة قانونية ومالية معتبرة.

فالمحرر العرفي هو كل مستند يُحرر بين الأفراد أو الكيانات الخاصة دون تدخل موظف رسمي مختص، ويُنشئ التزامات أو حقوقًا متبادلة بين أطرافه، مثل العقود، الإيصالات، والفواتير، (قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960، المادة 1/272) أما (الشيك)، وإن كان أداة وفاء مصرفية، فإنه يُعد في جوهره محررًا عرفيًا ما دام لم يكتسب صفة الرسمية، ولهذا أفرد له المشرّع الفقرة الأولى من المادة ذاتها ليعاقب كل من محا تسطيره أو أضاف إليه أو غيّر فيه، أو تداول (شيك) مسطرًا مع علمه بالتغيير، بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات، وبغرامة لا تقل عن خمسين دينارًا. (قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960، المادة 272)

وعليه، فإن جريمة تزوير (الشيك) تشكل صورة خاصة من صور تزوير المحررات العرفية، تتوافر عناصرها متى ثبت أن التغيير أو المحو أو الإضافة تمت بقصد الإضرار بالغير أو تحقيق مصلحة غير مشروعة. وينطبق الحكم ذاته إذا استُعمل (الشيك) أو المحرر المخربش أو المثقوب أو المحذوف بطريقة غير مقروءة ترتب عليها ضرر فعلي، عملاً بالفقرة (2) من المادة نفسها.

وبناء على ذلك، فإن موظف المنظمة غير الحكومية الذي يصطنع فواتير مزوّرة، أو يغيّر في الشيكات الصادرة عن المنظمة، أو يوقّع باسم الغير لصرف مبالغ غير مستحقة، يقع فعله ضمن نطاق جريمة تزوير المحررات العرفية، ويُعاقب بالعقوبات ذاتها المنصوص عليها في المادة (272) ويُعد التزوير هنا واقعًا على محررات مالية عرفية، سواء كانت (شيكات) أو فواتير أو عقودا، طالما تمّ استخدامها بقصد الإضرار بالجهة المالكة أو تحقيق منفعة شخصية غير مشروعة.

وهذا ما أكدت عليه محكمة النقض الفلسطينية في حكمها الصادر بتاريخ 1 تموز/ يوليو 2024 في القضية رقم (2023/52)، حيث قضت بأن التزوير في المستندات المالية، بما في ذلك الشيكات أو الفواتير، يُعدّ جريمة قائمة بذاتها متى توافر القصد الجنائي، وأدى الفعل إلى الإضرار بالمصلحة المالية للغير. (محكمة النقض الفلسطينية، 2023)

ثالثاً: جريمة التزوير فقهاً

عرف الدكتور أحمد سرور جريمة التزوير في المحررات العرفية بأنها: "تغيير الحقيقة في محرر عرفي بإحدى الطرق التي نص عليها القانون، بقصد استعماله على نحو يوقع ضرراً بالغير". (سرور، 2002، ص. 545)

ويعرفه العلامة محمود نجيب حسني بأن التزوير في الأوراق الخاصة "هو كل تغيير للحقيقة فيها تغييراً من شأنه إحداث ضرر، متى وقع بطريقة من الطرق التي عينها القانون، وكان بقصد استعمال الورقة فيما زورت من أجله". (حسني، 1988، ص. 838)

أما الفقيه عوض محمد عوض، فذهب إلى أن التزوير في المحررات العرفية هو "كل تغيير للحقيقة في محرر من صنع الأفراد، يهدف إلى استعماله كحجة لإثبات حق أو نفي التزام، وكان من شأن هذا التغيير إحداث ضرر بالغير، مع توافر القصد الجنائي". (عوض، 1998، ص. 410)

وانطلاقا مما سبق، يمكن تعريف جريمة تزوير المحررات العرفية بأنها تغيير الحقيقة في محرر عرفي بإحدى الوسائل التي يحددها القانون، وكان من شأن هذا التغيير إحداث ضرر بمصلحة محمية قانوناً، وذلك مع توافر القصد الجنائي لدى مرتكب الفعل.

ثانياً: أركان جريمة التزوير

1- الركن المادي

يتمثل الركن المادي في جريمة التزوير في الفعل المادي المتمثل في تغيير الحقيقة في محرر، ويتحقق هذا التغيير بإحدى الوسائل التي يحددها القانون، كاصطناع محرر مزور، أو تضمين بيانات كاذبة في محرر صحيح، أو تعديل محرر أصلي، أو تزوير التوقيع أو الختم.

يجب أن يكون هذا التغيير محسوساً وقابلاً للإدراك، ويؤدي إلى اختلاف المضمون الحقيقي للمحرر عما كان عليه، هذا الفعل المادي هو الأساس الذي تقوم عليه جريمة التزوير.

وهو ما جاءت به محكمة النقض الفلسطينية في حكمها الصادر بالقضية (985) لسنة 2024 المنعقدة بتاريخ 2025/2/13. (حكم محكمة النقض الفلسطينية، 2024)

وهنا يركز الركن المادي على عدة عناصر أساسية لتحقيق الجريمة، وهي: (الحيدري، ص38-39)

1. التعديل في المحتوى

- يشمل التلاعب في المحرر العرفي بتغيير أو إضافة أو حذف أي من المعلومات أو البيانات الموجودة فيه.
- قد يتضمن التعديل في النصوص المكتوبة أو في الأرقام، مثل تغيير مبلغ مالي في عقد أو إضافة توقيع مزور.

2. إحداث تغيير غير قانوني في شكل الوثيقة

- هذا يشمل إعادة كتابة الوثيقة، تعديل التواريخ أو الأختام، أو استخدام التوقيعات المزورة.
- مثلًا، قد يتم تزوير توقيع شخص آخر أو تعديل توقيع شخص آخر.

3. استعمال وسائل مزورة

- استخدام أدوات أو تقنيات لخلق تأثيرات مزورة في المحرر، مثل استخدام أوراق مزورة أو طباعة غير صحيحة أو الحروف المزورة.

4. استخدام المحرر المزور

- بعد التزوير، يقوم الجاني باستخدام المحرر المزور في تعاملاته مع الآخرين، مثل تقديمه كوثيقة قانونية معترف بها للحصول على منفعة غير مشروعة أو الإضرار بحقوق شخص آخر.

5. التصرف في المحرر العرفي كما لو كان صحيحًا

- الجاني قد يعرض المحرر المزور بعدِّه مستندًا حقيقيًّا وصحيحًا أمام الغير؛ مما قد يؤدي إلى تضليل الشخص الذي يراه أو يعتمد عليه.

وعليه، يتضح أن الركن المادي في جريمة التزوير للمحررات العرفية يتضمن مجموعة من الأفعال الفعلية التي تخلق محركًا قانونيًّا يؤدي إلى التزوير واستخدام مستندات مزورة، وتعدّ هذه الأفعال جزءًا أساسيًا في توجيه الاتهام في هذه الجريمة، ويجب أن تُثبت لتقديم الجاني للمحاكمة.

2- الركن المعنوي

تعدُّ جريمة تزوير المحررات من الجرائم العمدية التي لا تقوم إلا بتوافر القصد الجنائي بعنصريه: العلم والإرادة؛ فالمشرّع لا يعتد بالإهمال أو الخطأ غير المقصود في قيام التزوير، إذ لا يتصور أن يكون التزوير غيرَ عمدي. (هليل، 1993، ص. 204)

ويتحقق العلم عندما يكون الجاني على دراية تامة بحقيقة البيانات غير الصحيحة التي يدوّنها، وبأن فعله موجَه إلى محرر معتمد قانونًا، بحيث يترتب على تغييره أثر قانوني، أما الإرادة، فتتجسد في اتجاه قصد الفاعل إلى ارتكاب الفعل المجرم عن وعيٍ كامل وبغرض تحقيق غاية محددة. (الشاذلي، 2005، ص. 474)

وقد أكد الفقه الجنائيّ على أن القصد العام المتمثل في العلم بالفعل وإرادة إتيانه لا يكفي وحده، بل يجب أن يقترن بقصد خاص يتمثل في نية استعمال المحرر المزور لتحقيق غرض غير مشروع أو الإضرار بالغير. (سرور، 2002، ص. 550)

فلا تقوم الجريمة في حال غياب هذا القصد، كما لو قام موظف بتدوين بيانات أملاها عليه الغير دون علمه بعدم صحتها؛ لأن الجهل بالحقيقة يَنفي الركن المعنوي للتزوير.

وعليه، إذا قام موظف في منظمة غير حكومية بتعديل فواتير أو تقارير مالية (الركن المادي) بما يغيّر الحقائق المالية للمنظمة، وكانت هذه المستندات محررةً عرفية ذات أثر قانوني (ركن المحل)، وكان على علمٍ بتغيير الحقيقة ونيته استخدامها للحصول على منفعة شخصية أو للإضرار بالمنظمة، فإن هذا يشكّل الركن المعنوي الكامل للجريمة.

ويُضاف إلى ذلك القصد الخاص المتمثل في نية تحقيق منفعة أو إلحاق ضرر فعلي، وهو ما يميّز التزوير عن مجرد الخطأ الإداري.

وقد كرّست محكمة جرائم الفساد الفلسطينية هذا الفهم في حكمها الصادر بتاريخ 26 كانون الأول/ ديسمبر 2021، حين أدانت عددًا من العاملين في جمعية لرعاية الأيتام بتهمة التزوير في أوراق خاصة، استنادًا إلى المواد (271) بدلالة (260،262،263) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، وحكمت على كل منهم بالحبس سنة واحدة. وفي المقابل، أعلنت براءتهم من تهمة إساءة الائتمان لعدم كفاية الأدلة. (محكمة جرائم الفساد الفلسطينية، 2021)

وفي نقض جزائي لاحق، أكدت محكمة النقض الفلسطينية في الطعنين رقم (2022/12) و(2022/13) الصادرين بتاريخ 1 تموز/ يوليو 2024، أن غياب القصد الجرمي الخاص ينفي قيام جريمة التزوير، إذ رأت المحكمة أن توقيع المتهمين على كشوفات كفالات صورية بأسماء أولياء أمور أيتام، بقصد تسهيل استقدام منح خارجية دون نية إضرار، لا يرقى إلى التزوير الجزائي، بل يمثل مخالفة إدارية أو تصرفًا إداريًّا خاطئًا. (محكمة النقض الفلسطينية، 2024)

ويرى الباحث أن هذا الاتجاه القضائي يعكس تمييزًا دقيقًا بين المخالفات الإدارية والجرائم الجزائية، خصوصًا في سياق عمل المنظمات غير الحكومية التي قد تلجأ إلى ممارسات مالية غير نمطية لتغطية نفقات مجتمعية أو وطنية لا تشملها اتفاقيات التمويل. وقد بيّنت المراجعات القضائية وهيئة مكافحة الفساد أن كثيرًا من هذه الأفعال لا تتوافر فيها نية الفساد أو القصد الجرمي، بل تعود إلى ضعف أنظمة الرقابة الداخلية أو غياب الحوكمة المالية.

وفي ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، تطرقت المادة (23) إلى جريمة التزوير بوصفها من الأفعال المرتبطة بالفساد المالي والإداري، حيث ألزمت الدول الأطراف باتخاذ التدابير التشريعية لتجريم التلاعب بالسجلات والوثائق المالية أو الحسابات؛ بهدف تحقيق مكاسب غير مشروعة (الأمم المتحدة، 2003، المادة 23) وقد واءم التشريع الفلسطيني هذه المادة من خلال تجريم التزوير في قانون العقوبات وقانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005، لا سيما عند اقتران الفعل بتحقيق منفعة شخصية أو إخفاء أفعال فاسدة. (دولة فلسطين، 2005)

ويرى الباحث أن هذه المواءمة تمثل اتساقًا تشريعيًّا مع الالتزامات الدولية، غيرَ أنّ فاعليتها العملية تبقى رهينة تطوير آليات الرقابة المؤسسية، وضمان التفرقة بين التزوير بوصفه أداةً للفساد وبين المخالفات الإدارية ذات الطابع الإجرائي في بيئة العمل الأهلي الفلسطيني.

وفي أحدث قضية تتعلق بجريمة تزوير مستندات رسمية، أدانت محكمة جرائم الفساد المنعقدة في مدينة رام الله، متهما بجريمة الفساد المتمثلة في جريمة التزوير سنداً لأحكام المادة (3/1) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته بدلالة المواد (260،262،265) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته، والحكم بوضعه بالأشغال الشاقة مدة (10) سنوات، والحكم بإبطال مفعول السندات المزورة ومصادرتها. إذ ثبت للمحكمة قيام المدان أثناء عمله كموظف إداري في إحدى المؤسسات العامة بتزوير مستندات رسمية واستخدامها بوجه غير مشروع خلافاً للقانون. (محكمة جرائم الفساد، 2025)

الفرع السادس: التهاون بالقيام بواجبات الوظيفة العامة

يعد التهاون في أداء واجبات الوظيفة العامة من السلوكيات الإدارية التي تقوّض ثقة الجمهور بالمؤسسات، وتُضعف من كفاءة المرافق العامة. ويشكل هذا النمط من الإخلال بالمسؤولية، وإن لم يكن دائمًا مصحوبًا بقصد جنائي صريح، بيئة خصبة لانتشار مظاهر الفساد الوظيفي، ويُمهّد الطريق لسلوكيات أكثر جسامة تمسّ النزاهة العامة. (أبو زيد، 2019، ص. 112)

وقد أشارت هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية في تقريرها السنوي إلى أن "التقصير الوظيفي والتهاون في المسؤولية يشكّل أحد مداخل الفساد الإداري في المؤسسات العامة". (هيئة مكافحة الفساد، 2021، ص. 23)

أولاً: تعريف جريمة التهاون في القيام بواجبات الوظيفة العامة

لغةً: التهاون هو "التقاعس أو التباطؤ في أداء الواجبات المقررة في سياق الوظيفة العامة، فإن التهاون بالقيام بواجبات الوظيفة العامة يُشير إلى إهمال الموظف العام أو تقاعسه عن أداء مهامه

الوظيفية أو تأديتها بطريقة غير كفؤة أو غير فعالة؛ مما يضر بالمصلحة العامة أو يؤدي إلى تقويض النظام العام". (مجمع اللغة العربية، 2009، ص. 1016)

فقهاً: يُعد التهاون في أداء الواجبات الوظيفية "جريمة إذا كان هناك تقاعس متعمد أو إهمال مفرط من جانب الموظف في أداء أعماله التي كلف بها؛ مما يؤثر سلباً على الصالح العام أو يؤدي إلى إلحاق الأضرار بالمؤسسات العامة أو الأفراد". (أبو سويلم، 2010، ص. 153–154؛ دغمش، 2017، ص. 99–100)

ثانياً: جريمة التهاون في التشريع الفلسطيني

تُعد جريمة التهاون في القيام بواجبات الوظيفة العامة من الجرائم التي يعاقب عليها القانون في فلسطين، حيث نص القانون الأساسي الفلسطيني وبعض القوانين ذات العلاقة على ضرورة التزام الموظف العام بأداء واجباته الوظيفية على أكمل وجه، ومن بين هذه القوانين، يمكن الإشارة إلى قانون مكافحة الفساد الفلسطيني، الذي ينظم السلوكيات المتعلقة بإهمال واجبات الوظيفة العامة (مصطفى، 2010، ص. 67)

- نص المادة (22) من قانون مكافحة الفساد (1) لسنة 2005: "يجب على كل من يتولى وظيفة عامة أن يؤدي واجباته ومسؤولياته الوظيفية بأمانة وإخلاص، ويُسأل عن كل تقصير أو إهمال في أداء تلك الواجبات، وتُرتب عليه المسؤولية الجزائية أو المدنية أو التأديبية، حسب مقتضى الحال".
- المادة (13) من قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960 (الساري في دولة فلسطين): تشدد على ضرورة قيام الموظفين العموميين بواجباتهم القانونية، مشيرة إلى أن إهمال الموظف في أداء مهامه يؤدي إلى عقوبات في حال تسبب هذا الإهمال في إلحاق ضرر بالمصلحة العامة أو إذا تعمد الموظف ذلك.

- المادة (67) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998: "يجب على الموظف الالتزام بأحكام هذا القانون واللوائح الصادرة بمقتضاه، وأن يؤدي واجبات وظيفته بدقة وأمانة وأن يخصص وقت العمل لأداء مهامه، ويحظر عليه مخالفة واجبات الوظيفة أو الإخلال بواجباته الوظيفية أو التقاعس عن أدائها".
- كما تنص المادة (68) على المخالفات التأديبية، ومنها: "كل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها في هذا القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يُحال إلى التحقيق وقد يُعاقب تأديبيًا".

ثالثاً: جريمة التهاون في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (2003)

تؤكد في عدد من موادها على ضرورة التزام الموظفين العموميين بتأدية واجباتهم الوظيفية بنزاهة وأمانة، وتستدعي اتخاذ تدابير لمكافحة أي شكل من أشكال التهاون أو الفساد المتعلق بأداء الواجبات العامة.

- المادة (7): تلزم الدول الأطراف باتخاذ التدابير اللازمة لضمان نزاهة الموظفين العموميين، وتقديم التدريبات الضرورية لتجنب أي تهاون أو فساد في أداء المهام الوظيفية. هذا يشمل التحقق من أن الموظف العمومي يلتزم بالقوانين والأنظمة، ويؤدي مهامه بالشكل المطلوب.
- المادة (8): تحث الاتفاقية على إنشاء آليات فعالة لمراقبة الأداء الوظيفي للموظفين العموميين واتخاذ التدابير القانونية في حال تبين أن الموظف تقاعس عن القيام بمهامه بشكل يتعارض مع القوانين.

رابعاً: أركان جريمة التهاون

تُعد جريمة التهاون في أداء الواجبات الوظيفية من الجرائم الخطيرة التي تؤثر على سير العمل في المؤسسات العامة، وقد تم تحديد أركانها بناءً على التشريعات الفلسطينية والاتفاقيات الدولية المتعلقة

بالفساد ومكافحة الجرائم الإدارية، وقد تطرق الفقه القانوني إلى تفصيل الأركان المادية والمعنوية لهذه الجريمة كما يلي:

1. الركن المادي

الركن المادي لجريمة التهاون في الوظيفة العامة يتمثل في عدم قيام الموظف العام بأداء واجباته الوظيفية كما هو مفروض عليه بموجب القوانين والأنظمة المعمول بها.

وقد يظهر هذا الركن بشكل تقاعس أو إهمال في أداء المهام الموكلة إلى الموظف، سواء كان ذلك نتيجة لسوء الإدارة أو لأسباب تعسفية أو لمجرد الإهمال. (أبو سويلم، 2010، ص. 155–156؛ دغمش، 2017، ص. 101)

ويشمل الركن المادي فعل التهاون بشكل مادي أو تقاعس عن أداء الأعمال المقررة. فإما أن يكون الموظف قد امتنع عن أداء الواجبات أو أنه أدى مهامه بطريقة غير كفؤة أو غير فعالة، مما يؤدي إلى تقويض مصالح الأفراد أو المجتمع. (قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005، المادة 22)

2. الركن المعنوي

الركن المعنوي في جريمة التهاون يرتبط بنية الموظف العام وإرادته، ويُشترط أن يكون الموظف قد ارتكب التهاون وهو مدرك تماماً لواجباته الوظيفية، وأن يكون قد تقاعس عن أداء تلك الواجبات مع العلم بالنتائج التي قد تترتب على تقاعسه هذا. وفي بعض الحالات، قد يكون الركن المعنوي أكثر تعقيداً، ويتطلب إثبات وجود نية جنائية لدى الموظف إذا كان التهاون ناتجاً عن إهمال متعمد. (مزهر، 2022، ص. 164)

ويفرّق الفقه بين الإهمال المتعمد والإهمال غير المتعمد؛ فقد يتهاون الموظف في أداء واجبه من دون قصد مباشر لإحداث الضرر، ومع ذلك يكون على علم بأن تقاعسه سيُفضي إلى نتائج سلبية محتملة، ومن ثم، تُميز بعض التشريعات بين النوعين، بحيث يتطلّب الإهمال المتعمد قصدًا جنائيًا

خاصًّا، في حين يرتّب الإهمال غير المتعمد المسؤولية بناءً على مجرد التقاعس أو الإهمال في أداء الواجب. (حسني، 2002، ص. 424–425)

وبالاستناد إلى تحليل الاتفاقية الدولية والتشريع الفلسطيني، يرى الباحث أن مسألة التهاون في أداء الواجبات الوظيفية تعدّ من القضايا التي تناولتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 بصورة غير مباشرة، وذلك من خلال المادتين (7) و(8) اللتين أكدتا على وجوب ضمان نزاهة الموظفين العموميين، واتخاذ التدابير الكفيلة بمراقبة أدائهم ومعالجة أوجه القصور أو التقاعس في أداء المهام الموكلة إليهم. (الأمم المتحدة، 2003، المواد 7،8)

وفي السياق الفلسطيني، ورغم عدم النص على جريمة التهاون كجريمة مستقلة بذاتها، فإن مضمونها يتجلّى بشكل صريح في المادة (22) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005، التي تنص على أن "الوظيفة العامة تكليف ومسؤولية لخدمة المواطن والمصلحة العامة، وعلى الموظف العام الالتزام بأدائها بجدية وأمانة، وكل تقصير أو إهمال يؤدي إلى مساءلة قانونية". (قانون مكافحة الفساد، 2005، المادة 22)

كما يُستكمل هذا الإطار التشريعي بما ورد في المادة (15) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003، التي رسّخت مبدأ الشرعية الجنائية، مؤكدةً أنه "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"؛ مما يستدعي ضرورة وجود نصوص محددة تعاقب على صور التقاعس الوظيفي. (القانون الأساسي الفلسطيني، 2003، المادة 15)

ومن وجهة نظر الباحث، يُظهر التشريع الفلسطيني نوعًا من المواءمة الجزئية مع الاتفاقية الدولية في هذا الجانب، من خلال تضمين الأحكام العامة التي تُعالج الإهمال أو التقاعس في أداء الوظيفة، دون أن يصل إلى مستوى التنظيم المفصل والمباشر الذي تفرضه الاتفاقية.

لذا، فإن هناك حاجةً ماسة إلى تعزيز التأصيل القانوني لهذه الجريمة من خلال نصوص خاصة ومحدثة، تعكس بوضوح أركانها وتُفَعّل أدوات الرقابة والمساءلة الإدارية والقضائية.

المطلب الثاني: أشكال جرائم الفساد الحديثة

لم يحصر المشرّع الفلسطيني في قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته تجريم الفساد بالأفعال التقليدية، كالاختلاس والرشوة واستغلال الوظيفة فحسب، بل عمد إلى توسيع نطاق التجريم ليشمل سلوكياتٍ مستحدثةً لم يكن منصوصًا عليها في قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960.

ويأتي هذا التوسع انسجامًا مع تطورات الواقع العملي، وتماشياً مع المتطلبات القانونية الحديثة، بالإضافة إلى كونه خطوةً نحو التكيّف مع الالتزامات الدولية المترتبة على انضمام دولة فلسطين إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وفي هذا المطلب، سيبين الباحث أبرز تلك الصور الحديثة لجرائم الفساد، وذلك من خلال تقسيم المطلب إلى سبعة أفرع رئيسة، يتناول كل فرع منها شكلًا محددًا من أشكال الفساد التي صنّفناها ضمن فئة الجرائم الحديثة استنادًا إلى طبيعتها، وخصائصها الإجرائية، ومدى انطباق الأركان القانونية عليها وفقًا للمعايير القانونية والقضائية المعتمدة، على النحو التالي:

الفرع الأول: جريمة الكسب غير المشروع

تُعد جريمة الكسب غير المشروع في المنظمات غير الحكومية من الجرائم التي تهدد نزاهة العمل المدني وفاعلية المساعدات التنموية والإنسانية، وتتحقق هذه الجريمة عندما يحصل موظف أو مسؤول في المنظمة على منافع مالية أو مادية لا تتناسب مع دخله أو وظيفته، دون القدرة على

تبرير مصدرها المشروع، وغالبًا ما يرتبط هذا السلوك باستغلال النفوذ الوظيفي أو التلاعب بالموارد أو العقود أو التبرعات. (الأشقر والأطرش، 2022، ص. 44–45؛ الأطرش، 2023، ص. 52–54)

وقد بدأت العديد من الدول، بما فيها دولة فلسطين، بتوسيع نطاق قوانين مكافحة الفساد لتشمل العاملين في هذه المنظمات، خصوصاً في ظل اعتمادها على المال العام أو التبرعات الدولية، ويُعد ذلك خطوة لحماية الشفافية، وتعزيز الرقابة على العمل غير الحكومي.

أولاً: تعريف جريمة الكسب غير المشروع

1- الكسب غير المشروع لغةً

- الكسب: هو ما يُنال ويُحصل عليه من مال أو ربح أو منفعة. جاء في "لسان العرب" لابن منظور: "كسبَ يكسبُ كسباً: أصاب مالاً أو نفعاً بسعيه وعمله".
- غير المشروع: أي ما لا تقره الشريعة أو القانون، والمشروع في اللغة من الفعل "شَرَعَ"، وهو ما كان مباحاً ومأذوناً به، فيقال: "شَرَعَ اللهُ كذا"، أي أباحه وقرره.

ومن حيث اللغة، "الكسب غير المشروع" هو: الحصول على مال أو منفعة بوسائل غير قانونية أو غير مأذون بها شرعاً أو قانوناً. (مجمع اللغة العربية، 2009، ص. 732)

2- الكسب غير المشروع في التشريعات الفلسطينية

ورد تعريف جريمة الكسب غير المشروع لأول مرة في التشريع الفلسطيني ضمن المادة (1) من قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005، حيث تم تبيان أن الكسب غير المشروع هو "كل مال يحصل عليه أحد الأشخاص الخاضعين لأحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره، نتيجة استغلاله للوظيفة أو الصفة، أو نتيجة لسلوك مخالف لنص قانوني أو للآداب العامة، أو بأي وسيلة غير

مشروعة، حتى وإن لم يُشكّل ذلك جرماً". (قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005، المادة 1)

كما عُدَّ كلُّ زيادة غير مبررة في الثروة بعد تولي الخدمة أو اكتساب الصفة، سواء كانت له أو لزوجه أو لأولاده القُصّر، ولا تتناسب مع مواردهم، ولم يُثبت مصدرها المشروع، من قبيل الكسب غير المشروع. وامتدّ الحكم ليشمل الأموال التي يحصل عليها أي شخص طبيعي أو اعتباري نتيجة تواطؤ مع شخص خاضع لأحكام هذا القانون لاستغلال وظيفته أو صفته.

لكن لاحقاً، وبموجب القرار بقانون رقم (7) لسنة 2010، تم تعديل التشريع، حيث استُبدلت عبارة "الكسب غير المشروع" بـ"الفساد" في مواضع القانون كافةً، وتم تعديل المادة الأولى من القانون لتعكسَ هذا التغيير، وتصبح على النحو التالي:

جاء في نص القانون بعد تعديله أن "الفساد"، لغايات تطبيق أحكامه، يشمل ما يلي:

1. الجرائم التي تُخلّ بواجبات الوظيفة العامة، وكذلك الجرائم التي تنال من الثقة العامة كما وردت في قوانين العقوبات المعمول بها.
2. الجرائم المرتبطة بغسل الأموال، وفقاً لما نص عليه قانون مكافحة غسل الأموال.
3. كل فعل من شأنه الإضرار أو المساس بالأموال العامة.
4. إساءة استخدام السلطة بما يخالف أحكام القانون.
5. قبول الوساطة أو المحسوبية التي يترتب عليها إلغاء حق أو تحقيق باطل.
6. جريمة الكسب غير المشروع.
7. جميع الأفعال المجرّمة بموجب الاتفاقيات العربية والدولية لمكافحة الفساد التي صادقت عليها أو انضمت إليها دولة فلسطين.

يتضح من نص المادة أنه رغم إدراج جريمة الكسب غير المشروع ضمن جرائم الفساد، فإن النص المعدل لم يتضمن تعريفًا دقيقًا لها يوضح عناصرها وأركانها وصورها، وهو ما قد يُعدّ نقصًا تشريعيًّا أو خللًا في الصياغة إذا افترضنا أن المشرّع كان يقصد الإحاطة بجميع الجرائم.

ومع ذلك، يمكن القول إن هذا الإغفال قد لا يكون متعمَّدًا، لا سيما وأن قانون الكسب غير المشروع هو الأساس التشريعي الأصلي لقانون مكافحة الفساد، ومن ثَمَّ يُرجع إليه عند وجود أي غموض أو نقص في التعديل اللاحق. (الربايعة، 2014، ص. 203)

ظل هذا التساؤل قائماً دون إجابة حاسمة إلى أن صدر حكم المحكمة العليا الفلسطينية بصفتها الدستورية في الطعن رقم (2014/3)، والذي جاء فيه أن القرار بقانون رقم (7) لسنة 2010 لم يُلغِ ولم يعدّل تعريف الكسب غير المشروع الوارد في المادة (1) من قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005، الذي نص على أنّ الحصول على أيّ مال بوسائلَ غير مشروعة يُعد كسباً غيرَ مشروع. وقد أكد الحكم أن الكسب غير المشروع لا يزال جريمةً قائمة، وعُدّ إحدى جرائم الفساد بموجب القرار بقانون المذكور، مع بقاء التعريف الأصلي نافذاً.

ومن خلال هذا التعريف، يمكن تسجيل عدة ملاحظات، أبرزها أن المشرع الفلسطيني توسع في تحديد الحالات التي قد تُعد كسباً غير مشروع، حتى لو لم تُشكّل جريمة قائمة بذاتها؛ مما يوسع من نطاق الاتهام.

كما يُلاحظ أن النصَّ اشترط لاعتبار الكسب الحاصل من الغير غيرَ مشروع أن يكون هناك "تواطؤٌ" بين الشخص والموظف الخاضع للقانون، دون أن يوضح المقصود بالتواطؤ، وهو مصطلح غير دقيق قانونياً، وكان من الأنسب استخدامُ تعبير قانوني واضح مثل "الاشتراك الجرمي"، بما يتوافق مع المبادئ العامة في القانون الجزائي.

غيرَ أن المشرِّع الفلسطيني، في التعديل الأخير الذي ورد في القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018، قدم تعريفاً واضحاً للكسب غير المشروع يحدد من خلاله صور هذه الجريمة وأركانَها؛ مما يُزيل الغموض الذي كان يكتنف النصَّ السابق.

وبموجِب هذا التعديل، أصبح تعريف الكسب غير المشروع كما يلي: " كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره نتيجة استغلال الوظيفة أو الصفة. ويُعتبر كسباً غير مشروع أي زيادة في الثروة تطرأ بعد تولي الخدمة أو قيام الصفة على الخاضع لأحكام هذا القانون أو على زوجه أو أولاده القصر، متى كانت هذه الزيادة لا تتناسب مع مواردهم وعجزوا عن إثبات مصدر مشروع لها". (المادة 3 من القرار بقانون رقم 37 لسنة 2018)

يلاحَظُ من هذا التعريف أنه تضمن صورتين رئيستين للكسب غير المشروع: الأولى هي الاستغلال غير المشروع للوظيفة أو الصفة التي يشغلها الشخص، بحيث يتم استغلال المنصب أو السلطة لتحقيق منفعة شخصية أو لصالح الآخرين بشكل غير قانوني.

أما الصورة الثانية، فتتعلق بالزيادة في الثروة التي تطرأ بعد تولي الشخص الخدمة أو الصفة الوظيفية، سواءٌ له أو لأفراد أسرته مثل الزوج أو الأبناء القصر، بشرط أن تكون هذه الزيادة غير متناسبة مع الموارد المشروعة للشخص المعني، ويعجز عن إثبات مصدر قانوني لها.

وهذا يفتح المجال لمتابعة أي زيادة مفاجئة وغير مبررة في الثروة التي لا تتماشى مع دخل الشخص الحقيقي؛ مما يعزز من قدرة القانون على مكافحة الكسب غير المشروع بصورة أكثر فاعلية ووضوحًا.

3- تعريف الكسب غير المشروع في الفقه

عرف الدكتور أحمد فتحي سرور الكسب غير المشروع بأنه "أي زيادة غير مبررة في ثروة الشخص الحاصل عليها نتيجة استغلاله لوظيفته أو منصبه العام أو بسبب ممارسته لأعمال غير قانونية، وذلك من خلال تصرفات تُسهم في الإضرار بالمال العام أو بتقويض النظام الاجتماعي".

وعليه، يتضمن الكسب غير المشروع استخدام المنصب لتحقيق مكاسبَ شخصية تتجاوز الدخل المشروع أو المقبول. (سرور، 2004، ص. 115)

أما الفقيه محمد عبد اللطيف، فعرفه بأنه "التحصيل غير المشروع للمال أو الأصول من خلال استغلال السلطة أو الوظيفة العامة، أو استخدام النفوذ لتحقيق منافع خاصة عن طريق تجاوز القوانين أو اللوائح المنظمة". (عبد اللطيف، 2012، ص. 87)

ويشمل هذا جميع الوسائل التي تؤدي إلى حصول الشخص على منفعة مالية دون مصدر قانوني لها. (عبد اللطيف، 2009، ص. 136)

فيما تناولت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 جريمة الكسب غير المشروع، التي تُعد الميثاق الدولي الأشمل في هذا المجال، ونصت الاتفاقية على الكسب غير المشروع في المادة (20) تحت عنوان "الإثراء غير المشروع".

"مع مراعاة دستور الدولة الطرف ومبادئ نظامها القانوني، تنظر الدولة الطرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الفعل المتمثل في أن يكون موظف عمومي قد نما إلى علمه أن موجوداته زادت زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياساً إلى دخله المشروع".

وعليه، يعرف الباحث الكسب غير المشروع بأنه كلُّ زيادة غير مبررة في ثروة الشخص الحاصل عليها نتيجةَ استغلاله لوظيفته أو منصبه العام أو بسبب أي تصرف غير قانوني؛ مما يترتب عليه حصوله على منافع مالية أو مادية تتجاوز المصادر المشروعة.

وتتحقق هذه الجريمة عندما تتعارض هذه الزيادة مع القوانين والأنظمة المعمول بها، ويعجز الشخص عن إثبات مصدر مشروع لهذه الزيادة، سواء كانت لصالحه أو لصالح أفراد آخرين تربطهم به علاقة خاصة.

ثانياً: أركان جريمة الكسب غير المشروع

جريمة الكسب غير المشروع تعد واحدة من أبرز الجرائم التي تهدد نزاهة الإدارة العامة والمجتمع بشكل عام، حيث تتعلق بالثروات غير المبررة التي يحصل عليها الأفراد نتيجة استغلالهم لوظائفهم أو مناصبهم بطريقة غير قانونية.

ولقيام هذه الجريمة، يتطلب الأمر توافر أركان معينة تتضمن الركن المفترض، الذي قد سبق وأُشيرَ إليه فيما يتعلق بالموظفين العمومين، حيث ذكرنا أن العاملين في المنظمات غير الحكومية تنطبق عليهم صفة الموظف العام لغايات الجريمة وفقاً للقوانين الفلسطينية، وعليه سيتناول الباحث الركن الماديّ والمعنويّ. (دولة فلسطين، 2005، المادة 25؛ الأمم المتحدة، 2003، المادة 20).

1- الركن المادي

لا تكتمل أي جريمة بدون ركن مادي، فبغياب العناصر الملموسة لا يمكن إثبات الفعل الإجرامي، ولا تتوفر الحماية للحقوق التي يجب حمايتها، ويشكل هذا غطاءً للحقوق، ويعني تهديدًا للأمن الاجتماعي.

يعتمد الركن المادي للجريمة على ثلاثة عناصر أساسية: الفعل المحظور الذي يتمثل في السلوك الإرادي من قبل الجاني، والنتيجة التي تكون غالبًا ضررًا يلحق بالمجتمع أو الأفراد، وعلاقة السببية التي تربط بين السلوك المحظور والنتيجة الضارة. (سرور، 2002، ص. 143؛ حسني، 1988، ص. 241؛ عبد اللطيف، 2009، ص. 136).

أ- السلوك الإجرامي

في جريمة الكسب غير المشروع، يتجسد الركن المادي في السلوك الذي يؤدي إلى تحقيق كسب غير مشروع أو الحصول على مال من خلال استغلال الوظيفة أو المنصب، يتناول هذا الركن الاستفادة غير المشروعة من الوصول إلى المال العام، ويمثل تصاعدًا في الثروة التي لا تتناسب مع دخل الجاني، فضلاً عن عدم قدرته على إثبات مصدرها. (قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005، المادة 1؛ سرور، 2004، ص. 155)

وبذلك، يتألف الركن المادي لجريمة الكسب غير المشروع من استغلال الوظيفة أو المنصب والعجز عن تبرير الزيادة في الثروة، وهو ما يمثل العنصر الأول المتمثل في السلوك الإجرامي. بالإضافة إلى ذلك، يشمل الركن المادي العنصر الثاني وهو الحصول على المال، الذي يتطلب وجود علاقة سببية بين استغلال الوظيفة والمال المكتسب.

يتمثل السلوك الإجرامي في جريمة الكسب غير المشروع في الاستغلال الفعلي للوظيفة أو الصفة، فماذا يعني الاستغلال في سياق هذه الجريمة؟

يشمل استغلال الوظيفة أو الصفة كل السلطات والمهام والصلاحيات المرتبطة بها، ويعني لفظ الاستغلال بالضرورة وجود تصرف إيجابي من الشخص المعني، حيث لا يكفي أن يكون السلوك سلبيًّا. وبالنظر إلى وجود نوعين من الجرائم، وهما الجرائم الإيجابية والجرائم السلبية، التي يمكن أن تتحقق في بعض الحالات عبر كلا الصورتين، فإن جريمة الكسب غير المشروع تندرج تحت الجرائم الإيجابية، حيث يتوجب على الفاعل أن يبذلَ نشاطًا فعليًّا يظهر في صورة إيجابية، سواء كان ذلك من خلال أداء فعل معين أو الامتناع عن القيام به. (المصرفاوي، 1983، ص. 53)

لا بد من وجود ارتباط بين الشخص المستغل في إحدى الحالتين: الوظيفة، التي تتطلب وجود علاقة وظيفية بين الموظف والدولة كمشغل، أو الصفة التي يتمتع بها الشخص في حال عدم وجود

علاقة تبعية مباشرة، حيث يكون الاستغلال مرتبطًا بصفة منحت له وسمحت له بالاتصال بالمال العام، كما يجب أن تكون الوظيفة أو الصفة التي يتمتع بها الشخص قائمة في الوقت الذي يتم فيه التصرف. (الأشقر، 2022، ص. 173)

الاستغلال يتخذ صورتين:

أولاً: الاستغلال الفعلي: ويقصد به قيام الخاضع للقانون بتنفيذ أفعال وسلوكيات استغلالًا لوظيفته أو صفته، من خلال الصلاحيات الممنوحة له؛ بهدف الحصول على المال سواء لنفسه أو للغير. هذه الصورة من صور الكسب غير المشروع تتناول جانبا من جوانب التجريم، خصوصًا عندما تعجز السلطات المختصة عن إثبات الأفعال التي ارتكبها الموظف؛ مما يُتيح استخدام جريمة الكسب غير المشروع كأداة لمواجهة هذا الاستغلال الذي قد لا تتوافر فيه أركان الجرائم الأخرى. (قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005، المادة 1؛ الأطرش، 2023، ص. 44)

وقد تناول المشرّع الفلسطيني الاستغلال الفعلي في المادة الثالثة من القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018، الذي عدل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005، حيث نص على أن "الكسب غير المشروع هو كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القرار بقانون، لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة".

ثانيًا: الاستغلال الحكمي أو المفترض: يتمثل الاستغلال الحكمي في حالة حدوث زيادة غير مبررة في دخل الخاضع للقانون، حيث يعجز عن إثبات مصدر مشروع لهذه الزيادة، وفي هذه الحالة، لا يثبت الاستغلال الفعلي، ولكن يتم إثبات وجود زيادة في الذمة المالية غير مبررة؛ مما يعد افتراضًا قانونيًا بحدوث الاستغلال دون الحاجة لإثبات الفعل بشكل فعلي.

وقد أشار المشرع الفلسطيني إلى ذلك في نصه، حيث قال: "ويعتبر كسبًا غير مشروع كل زيادة في الثروة تطرأ بعد تولي الخدمة أو قيام الصفة على الخاضع لهذا القانون أو على زوجه أو على

أولاده القصر متى كانت لا تتناسب مع مواردهم وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها". (قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005، المادة 1/2؛ الأطرش، 2023، ص. 47)

ب- النتيجة الإجرامية

النتيجة الإجرامية هي العنصر الثاني من عناصر الركن المادي، وتمثل الأثر الذي يترتب على السلوك الإجرامي. ففي جريمة الكسب غير المشروع، تتمثل النتيجة الإجرامية في حصول الخاضع لأحكام هذا القانون على المال، سواء كان ذلك استغلالًا فعليًا أو مفترضًا.

والمقصود بالمال هنا هو كل حق مالي، أي كل فائدة مادية قابلة للتقييم تدخل ضمن الذمة المالية، فلا يكفي الحصول على فائدة غير مادية، مثل الاستفادة من أحد الحقوق العامة، بل يجب أن تكون الفائدة ملموسة ومقومة ماديًا. (القادر، 1987، ص. 134)

يشمل المال في جريمة الكسب غير المشروع الأموال المنقولة وغير المنقولة، المادية وغير المادية، وكذلك المستندات أو الصكوك التي تثبت ملكية تلك الموجودات أو وجود الحقوق المتصلة بها. (المادة رقم 3 من القرار بقانون رقم 37 لسنة 2018 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005)

ومن الممكن أن يحصل الخاضع للقانون على المال لنفسه أو لغيره، حيث يمكن أن يكون هذا الغير زوجًا له أو أحد أولاده القصر، أو شخصًا آخر، سواء كانت هناك صلة تربطه بالخاضع للقانون أم لا، كما يشمل ذلك الحالات التي يحصل فيها الغير على منفعة، سواء كان ذلك مقابل شيء أو دون مقابل، وسواء كان الغير على علم بذلك أو لم يكن يعلم. (نوفل، 1969، ص. 370)

أما في حالة الاستغلال الحكمي أو المفترض، حيث تتمثل النتيجة في زيادة الثروة غير المبررة، فإن هذه الزيادة تقتصر على الزوج والأبناء القُصر فقط، وإذا لم تتحقق النتيجة في جريمة الكسب

غير المشروع، فإن ذلك سيؤدي بالضرورة إلى عدم اكتمال البنيان القانوني للجريمة، ومن ثم عدم تحققها.

والسبب في ذلك هو أن جريمة الكسب غير المشروع تُعد من جرائم الضرر، فلا يكفي فيها مجرد تعريض المصلحة للخطر.

إن الحصول على المال يُعد العنصر الأساسي في تحقق جريمة الكسب غير المشروع، وعليه فإن الجريمة تنتفي بانتفاء هذا العنصر. (الربايعة، 2014، ص. 59)

ت- العلاقة السببية

يعد العنصر الثالث من عناصر الركن المادي، وهو علاقة السببية، من العناصر الأساسية التي يجب توافرها في الجرائم كافة، حيث تؤكد هذه العلاقة أن السلوك الإجرامي هو الذي أحدث النتيجة. ويختلف تحديد علاقة السببية في جريمة الكسب غير المشروع تبعاً لاختلاف صور السلوك الإجرامي؛ فقد نصت المادة (3) من القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 صراحة على الصورة الأولى، حيث استخدمت عبارة "بسبب"، والتي تشير إلى استغلال الوظيفة أو الصفة بهدف الحصول على المال؛ مما يستدعي وجود علاقة سببية بين السلوك الإجرامي، المتمثل في استغلال الوظيفة أو الصفة، والنتيجة الإجرامية التي تتمثل في الحصول على المال. (قرار بقانون رقم 37 لسنة 2018، المادة 3)

أما في حالة الاستغلال الحكمي أو المفترض، التي تتجسد في الزيادة غير المبررة في ثروة الخاضع للقانون أو زوجه أو أبنائه القصر، فإن علاقة السببية تُعدّ مفترضةً قانوناً ما لم يتم إثبات مصدر مشروع لتلك الزيادة.

وعليه، تُعدُّ الزيادة في الثروة قرينةً قانونية على وجود استغلال للوظيفة أو الصفة؛ مما يؤدي إلى تحقق العلاقة السببية بين الاستغلال الحكمي والنتيجة المتمثلة في الزيادة غير المبررة في المال.

يُستخلص مما تقدم أن طبيعة العلاقة السببية في جريمة الكسب غير المشروع تتنوع تبعًا لتعدد أشكال السلوك الإجرامي، وبالتمعن في القوانين الفلسطينية والمصرية، يتضح أنها تبنت صورتين للسلوك الإجرامي: الاستغلال الفعليّ، والاستغلال المشترك في هاتين الصورتين، وتكون النتيجة الإجرامية واضحة ومباشرة، وهي الحصول على الأموال، وترتبط هذه النتيجة بالسلوك الإجرامي بعلاقة سببية مباشرة.

باختصار، العلاقة السببية في جريمة الكسب غير المشروع ليست نمطًا واحدًا، بل تتشكل وتتحدد وفقًا للصورة التي يتخذها السلوك الإجرامي في القانون المعني.

2- الركن المعنوي

يتمثل الركن المعنوي بالرابطة النفسية بين الفعل المادي وإرادة فاعله؛ فهو ينطوي على النشاط الذهني والنفسي للجاني، وعليه، لا يُعدّ الشخص مرتكبًا للجريمة ما لم يكن هناك اقترانٌ بين سلوكه وإرادته الواعية والقصد الجنائي. (مزهر، 2022، ص. 45)

وجريمة الكسب غير المشروع، شأنها شأن سائر الجرائم، تستلزم توافر الركن المعنوي حتى يكتمل قوامها القانوني.

ويتجلى هذا الركن فيها بعنصري العلم والإرادة، وبما أن الكسب غير المشروع يُعد من الجرائم الوقتية، فيجب أن يتزامن هذان العنصران مع لحظة ارتكاب الفعل، أي حين يستغل الجاني وظيفته أو صفته لتحقيق الكسب المالي، مع علمه بأن هذا التحصيل للأموال إنما يتم نتيجة لهذا الاستغلال، وأنه بذلك يرتكب فعلاً يجرمه القانون.

ويجب أن يكون الجاني عالمًا بجميع الوقائع والشروط القانونية اللازمة لقيام الجريمة عند مباشرته للسلوك الإجرامي؛ ففي جريمة الكسب غير المشروع، يجب أن يكون الجاني عالمًا بصفته كموظف يشغل إحدى الوظائف الخاضعة لأحكام قانون مكافحة الفساد، وإلا انتفى الركن المعنوي بحقه في

هذه الجريمة. (قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005، المادة 25؛ سرور، 2002، ص. 550؛ حسني، 1988، ص. 838؛ الأطرش، 2023، ص. 47)

كما يتعيّن أن يكون الجاني عالمًا بعناصر الركن المادي للجريمة، أي مدركًا لكونِه يستغل وظيفته أو موقعه الرسمي، متوقعًا النتائج المترتبة على هذا الاستغلال، المتمثلةَ في الحصول على المال أو المنفعة بصورة غير مشروعة نتيجةً لذلك.

إذن، يتكون الركن المعنوي في جريمة الكسب غير المشروع من القصد الجنائي العام بشقيه: العلم والإرادة؛ (العيسى، 2023، ص. 98) لذا، يخضع إثبات توافر القصد الجنائي في جريمة الكسب غير المشروع أو عدم توافره للقاعدة العامة للإثبات في القضايا الجنائية، حيث يعتمد الأمر على اقتناع القاضي بالوقائع التي تعرض عليه.

فالقصد الجنائي ووقت قيامه يعدان مسألة داخلية تتعلق بحالة نفسية للفرد، ويستدل عليه من خلال مظاهر خارجية يمكن ملاحظتها. وعلى الرغم من أن القصد الجنائي لا يمكن إثباته غالباً بدليل مباشر، فقد يظهر في حالات نادرة كحالة الاعتراف، مثلاً (عبد الرازق، 2011، ص. 55)

ولما كان القصد الجنائي مسألةً نفسية داخلية، فإنه يقع على عاتق القاضي، ويجب استخلاصه بوضوح في حيثيات حكمه، ويُشترط أن تستندَ الأسباب التي اعتمد عليها إلى وقائعَ تؤدي منطقياً إلى النتيجة التي توصل إليها، شريطةَ ألا تتعارض هذه الأسباب مع ما ورد في أوراق الدعوى.

ويخلُصُ الباحث إلى أن الكسب غيرَ المشروع كما ورد في المادة (1) من قانون الكسب غير المشروع الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005 يُجسّد اتجاهًا تشريعيًّا منسجمًا إلى حدٍّ بعيد مع ما نصّت عليه المادة (20) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، من حيث اعتماد معيار استغلال الوظيفة أو الصفة لتحقيق منفعة غير مشروعة، دون اشتراط قيام جريمة جنائية.

ويُظهر هذا التوجه التقدّمي للمشرّع الفلسطيني إدراكًا لأهمية إرساء منظومة قانونية قادرة على تتبع مظاهر الثراء غير المبرر، كأحد الأشكال المتقدمة للفساد المالي، وهو ما يُعد خطوة إيجابية في اتجاه تعزيز الشفافية والمساءلة في الحياة العامة.

الفرع الثاني: جريمة عدم الإعلان أو الإفصاح عن الممتلكات وتضارب المصالح

يُعدّ الامتناع عن الإعلان أو الإفصاح عن الممتلكات وتجاهل حالات تضارب المصالح من المؤشرات الجوهرية على وجود خلل مؤسسيٍّ في النزاهة والشفافية داخل الأجهزة العامة، كما أن هذا السلوك يتجاوز مجرد الإخلال الأخلاقي ليُصنّفَ ضمن مظاهر الفساد الإداري التي تستوجب التنظيم القانوني والمساءلة الفاعلة؛ لما لها من أثر مباشر على الثقة العامة وتوازن المصالح. (الأمم المتحدة، 2003، المواد 7، 8، 12)

أولًا: التعريف اللغوي

الإفصاح لغةً مأخوذ من "فَصَحَ"، أي أبان وأظهر، ويقال: "أفصح عن الأمر"، أي كشفه وأعلنه وأوضحه (ابن منظور، 1990، ج. 9، ص. 53، مادة: "فصح"). أما الإعلان، فيُقصد به إظهار الشيء وجعله معلومًا للغير بعد أن كان مخفيًّا أو غير معلن.

أما في الاصطلاح القانوني، فإن الإفصاح عن الممتلكات يُقصد به التزام الموظف العام أو المسؤول بالكشف الكامل والدقيق عن أمواله المنقولة وغير المنقولة، ومصادر دخله، وأي مصالح مالية أو وظيفية قد تؤثر على أدائه لمهامه، سواء كانت له أو لأقاربه أو لأي جهة تربطه بها علاقة غير محايدة.

أما تضارب المصالح، فهو الحالة التي يكون فيها للشخص العام مصلحة شخصية مادية كانت أو معنوية تُعارض أو تتقاطع مع مقتضيات وظيفته، وتؤثر على حياده واستقلاله في اتخاذ القرار أو أداء المهام؛ ما يؤدي إلى تفضيل المصلحة الخاصة على المصلحة العامة.

يرى الدكتور أحمد فتحي سرور أن تضارب المصالح "يُعد من صور الانحراف في أداء الوظيفة العامة، إذ يُشكّل مدخلًا غير مباشر لتحقيق مكاسب شخصية من خلال استغلال السلطة القانونية الممنوحة للموظف". (سرور، 2006، ص. 58)

ويذهب الدكتور محمد زكي أبو عامر إلى أن "الإفصاح المالي يُعد إحدى ركائز الشفافية المؤسسية، ويمثل التزامًا قانونيًا وأخلاقيًا يهدف إلى منع تضارب المصالح قبل وقوعه، عبر التحقق من نظافة الذمة المالية للموظف العام". (أبو عامر، 2001، ص. 127)

ويؤكد الدكتور عبد الفتاح بيومي حجازي "أن الإخلال بواجب الإفصاح لا يُعد فقط مخالفة إدارية، بل قد يُرقى إلى مستوى جريمة إثراء غير مشروع، إذا ثبت أن عدم الإفصاح كان بغرض إخفاء زيادات غير مبررة في الذمة المالية أو التهرب من المساءلة". (حجازي، 2015، ص. 203)

إن عدم الإعلان أو الإفصاح عن الممتلكات وتضارب المصالح في التشريع الفلسطيني ووفق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (2003) يُعد من الآليات المهمة للشفافية والنزاهة في الوظيفة العامة، وفيما يلي توضيح لكل من الجانبين:

أولاً: في التشريع الفلسطيني

نظم قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005، المعدل بالقانون رقم (7) لسنة 2010، أحكام الإفصاح عن الذمة المالية، حيث ألزم فئات معينة من الموظفين العموميين والمسؤولين بتقديم إقرارات بذممهم المالية؛ لضمان عدم استغلال الوظيفة للكسب غير المشروع.

- المادة (13) من القانون تُلزم الأشخاص الخاضعين لأحكامه بتقديم إقرار بذمتهم المالية خلال (3) أشهر من تسلمهم المنصب، وكل (3) سنوات، وعند انتهاء الخدمة.

- المادة (14) تجرّم الامتناع أو تقديم بيانات كاذبة، وتنص على إمكانية إحالة الشخص المخالف إلى النيابة العامة.

– الامتناع عن الإفصاح يعد مخالفة تستوجب التحقيق، ويمكن أن تُشكل قرينة على الكسب غير المشروع أو إساءة استغلال الوظيفة.

ثانياً: في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (2003)

– المادة (5/8) من الاتفاقية توصي الدول الأطراف بفرض التزامات على المسؤولين العموميين بالإفصاح عن ممتلكاتهم ومداخيلهم ومصالحهم الشخصية؛ لمنع تضارب المصالح والكسب غير المشروع.

– كما تُشجع الاتفاقية على اتخاذ تدابير تأديبية وجنائية تجاه من يمتنع عن الإفصاح أو يقدّم بيانات مضللة.

يُعد الامتناع غير المشروع عن تقديم إقرار الذمة المالية من الموظفين العموميين مخالفة صريحة لأحكام القانون الفلسطيني، ويُشكّل ثغرة في منظومة النزاهة، لا سيّما حين يقترن ذلك بقصد الإخفاء أو التهرب من المساءلة.

وقد عالج قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005 هذا السلوك صراحة في المادتين (28) و(29)، حيث نصّ على فرض غرامة مالية بحق كل من يتخلف عن تقديم إقرار الذمة المالية في المواعيد المحددة، كما عاقب على تقديم بيانات غير صحيحة عمدًا داخل الإقرار. (قانون مكافحة الفساد وتعديلاته، 2005)

وقضائيا، تُظهر سجلات محكمة جرائم الفساد في فلسطين تطبيقات فعلية لأحكام الإفصاح المالي، حيث أصدرت المحكمة أحكامًا تضمنت فرض غرامات مالية على بعض المكلفين؛ لامتناعهم عن تقديم الإقرار، أو تقديمهم بيانات منقوصة أو خاطئة، وفق ما أكدته دائرة الشؤون القانونية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء (ديوان مجلس الوزراء، 2023) ورغم أن عدد هذه القضايا لا يزال محدودًا، فإنها تعكس توجّهًا جادًّا نحو ترسيخ مبدأ الشفافية والمساءلة في الوظيفة العامة.

وفي هذا السياق، أكد الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة–أمان في تقاريره الرقابية على ضرورة تعزيز أنظمة الإفصاح في فلسطين، لا سيما فيما يتعلق بتضارب المصالح والهدايا والذمة المالية، وأوصى بإجراء تعديلات تشريعية تُمكّن من إحالة المخالفين إلى القضاء دون الحاجة لشكوى مسبقة. (أمان، 2023)

ويرى الباحث أن التهاون في ملاحقة جرائم الامتناع عن الإفصاح أو التساهل في فرض العقوبة يُضعف الثقة العامة، ويُفرغ النص القانوني من مضمونه الرادع؛ ما يستدعي تفعيل الملاحقة القضائية والإدارية على حد سواء؛ لضمان احترام قواعد النزاهة ومنع الإفلات من المساءلة.

وفي السياق الوطني، نص قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005 في المادة (13) على إلزام الأشخاص الخاضعين لأحكامه بتقديم إقرارات الذمة المالية بصورة دورية؛ ما يعكس التزامًا تشريعيًّا واضحًا بالتقيد بالمبادئ الدولية ذات الصلة. (قانون مكافحة الفساد الفلسطيني، 2005، المادة 13)

وقد أكدت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (2003) في مادتها (5/8) على ضرورة إلزام الموظفين العموميين بالإفصاح عن ممتلكاتهم ومصادر دخلهم والمصالح التي قد تتسبب بتضارب وظيفي، كإجراء وقائي أساسي للحد من الفساد وتعزيز المساءلة. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 5/8)

ويرى الباحث أن هذا التوجه يعكس تطورًا إيجابيًّا في بنية التشريع الفلسطيني، غيرَ أن فعالية هذه النصوص تظل رهينة بحسن التطبيق، ومدى توافر الإرادة المؤسسية والرقابة الفاعلة على تنفيذها.

الفرع الثالث: جريمة غسل الأموال الناتجة عن جرائم فساد

غسل الأموال الناتجة عن جرائم الفساد هو عملية تحويل الأموال المتحصلة من أفعال غير مشروعة، كالرشوة أو الاختلاس، إلى أصول ذات مظهر قانوني لإخفاء مصدرها الحقيقي.

يُعد هذا السلوك جريمة مستقلة تُضاعف من خطورة الفساد؛ لأنها تتيح للجناة الاستفادة من عوائدهم دون مساءلة، وتُولي التشريعات، ومنها الفلسطيني، أهمية خاصة لهذه الجريمة؛ لمساسها المباشر بالاقتصاد والنزاهة العامة. (قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، 2015؛ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، 2003، المادة 23)

أولاً: غسل الأموال لغةً

في اللغة، يُقصد بـ"غسل الأموال" التعبير المجازي الذي يعني تنظيف المال من صفته غير المشروعة، إذ يُستخدم الفعل "غَسَلَ" بمعنى طَهَّرَ وأزال عنه الدَّنَس أو القذارة. (ابن منظور، 1990، ج. 4، ص. 478)

في هذا السياق، تُستعار كلمة "غسل" للدلالة على إخفاء المصدر غير المشروع للأموال وتحويلها إلى أموال تبدو وكأنها جاءت من مصادر قانونية، وهذا المعنى لا يُفهم إلا ضمن المصطلحات القانونية والاقتصادية الحديثة، بينما أصل العبارة لغويًّا يدل على التنقية والطهارة. (المعجم الوسيط، 2009، ص. 752)

ثانياً: جريمة غسل الأموال في التشريعات الفلسطينية

عرّف المشرّع الفلسطيني في المادة (1) من قرار بقانون مكافحة غسل رقم (9) لسنة 2007 جريمةَ غسل الأموال على أنها: "إخفاء أو تغيير الطبيعة الحقيقية للأموال المتحصلة من إحدى الجرائم الأصلية".

كما نصت المادة (2) على أن غسل الأموال يشمل "تمويه مصادر الأموال الحقيقية بحيث تبدو في الظاهر كأنها متأتية من مصادر مشروعة". بالإضافة إلى ذلك، نصت المادة على أن الشخص يعدُّ مرتكباً لجريمة غسل الأموال إذا قام بأي من الأفعال التالية المتعلقة بالأموال:

أ- استبدال أو تحويل الأموال من قبل أي شخص، ويعلم أن هذه الأموال هي نتاج جريمة؛ بهدف إخفاء أو تمويه مصدرها غير المشروع، أو لمساعدة شخص متورط في ارتكاب الجريمة الأصلية على الإفلات من التبعات القانونية الناجمة عن أفعاله.

ب- إخفاء أو تمويه الطبيعة الحقيقية أو المصدر أو المكان أو التصرف أو الحركة أو الملكية أو الحقوق المرتبطة بالأموال من قبل أي شخص، مع العلم بأنها نتاج جريمة.

ج- إتمام أو حيازة أو استخدام الأموال من قبل أي شخص وهو يعلم في وقت استلامه لها أنها ناتجة عن جريمة.

وبالنظر إلى قانون مكافحة الفساد لعام (2005) وتعديلاته فقد نصت المادة (4) من القرار بقانون لعام (2018) بشأن مكافحة الفساد على جرائم الفساد.

كما نص قانون مكافحة غسل الأموال في المادة (1) على تعريف "الأشخاص المعرضين سياسياً"، كما أوجبت المادة (6) اتخاذ إجراءات خاصة عند التعامل مع هؤلاء الأشخاص، وهو ما يتناغم مع ما ورد في قانون الكسب غير المشروع.

وتتمثل تلك الإجراءات بضرورة التحقق من مصادر الأموال التي يمتلكها الشخص المعرض سياسياً، وفي حال وجود شك أو اشتباه، يجب إبلاغ وحدة التحريات المالية بذلك؛ لتقوم الوحدة باتخاذ الإجراءات اللازمة وفقاً لما تقرره الأنظمة والتعليمات.

يتضح مما تم ذكره أن جريمة غسل الأموال تستند إلى الجرائم الأصلية المنصوص عليها في المادة (3) من قرار بقانون مكافحة غسل الأموال، حيث نص المشرع في الفقرة (20) من المادة المذكورة على اعتبار جريمة الكسب غير المشروع ضمن الجرائم الأصلية التي تشملها جريمة غسل الأموال. كما عدت الفقرة (7) من المادة نفسها جريمتي الرشوة والاختلاس من الجرائم التي تدخل أيضًا ضمن إطار الجرائم الأصلية المتعلقة بمكافحة غسل الأموال.

بناءً على النصوص المرفقة، يُعد غسل الأموال المتحصلة من جرائم الفساد (كالرشوة، الاختلاس، والكسب غير المشروع) من قبل موظفي المنظمات غير الحكومية جريمة يعاقب عليها القانون الفلسطيني.

فقانون مكافحة غسل الأموال يجرم إخفاء أو تمويه الأموال الناتجة عن جرائم أصلية، وقانون مكافحة الفساد يعد هذه الأفعال من جرائم الفساد ذاتها؛ مما يجعل أي محاولة لإضفاء الشرعية على تلك الأموال جريمة غسل أموال إضافية.

كما أن اعتبار مديري ومسؤولي المنظمات التي تُدير أموالًا عامة أو دولية كـ "أشخاص معرضين سياسياً" يستوجب تدقيقًا خاصًّا على مصادر أموالهم.

3- جريمة غسل الأموال فقهاً

عرفها أحمد سلمان بأنها "عملية تمويه أو إخفاء مصدر الأموال المكتسبة بطريقة غير مشروعة من قبل المجرمين للتمتع بعائدات الجريمة". (سلمان، 2007، ص. 32)

أما كويزا فرأى أنها "المحاولة بوسائل مختلفة، يمكن أن تؤخذ من عالم رجال الأعمال كمصدر للكسب غير المشروع بحيث يمكن استثمار الأشياء دون خوف من إخفاء الأعمال وإمكانية مصادرتها عبر مختلف القنوات المالية أو الاقتصادية". (كويزا، 1408هـ، ص. 34)

وفيما يتعلق بتعريف المجلس الأوروبي فهو "تغيير شكل النقود من حالة إلى أخرى، أو توظيفه، أو تحويله، أو نقله، مع العلم أنه ناجم عن نشاط إجرامي أو من فعل المساهمة في هذا النشاط الإجرامي بقصد إخفائه أو إخفاء حقيقة مصدره حتى الآن وأنه غير قانوني، أو مساعدة أي شخص متورط في ارتكاب نشاط إجرامي لتجنب العواقب القانونية لعمله". (بشير وآخرون، 2008، ص. 32)

وعطفاً على ما سبق، يتبين أن جريمة غسل الأموال الناتجة عن جرائم فساد هي عملية تهدف إلى إخفاء أو تمويه المصدر غير المشروع للأموال التي تم الحصول عليها من خلال ممارسات فساد مثل الرشوة أو الاختلاس أو الكسب غير المشروع.

هذه العملية تشمل مجموعة من الأنشطة التي تهدف إلى جعل الأموال المتحصلة من هذه الجرائم تبدو وكأنها جاءت من مصادر مشروعة، وذلك عبر سلسلة من المعاملات المالية المعقدة مثل التحويلات المالية، شراء الممتلكات، أو إجراء تغييرات في ملكية الأموال. وهدف غسل الأموال هو تمويه الأصل غير القانوني للأموال، وحمايتها من إجراءات الملاحقة القانونية والجنائية المرتبطة بالجريمة الأصلية.

ثانياً: أركان جريمة غسل الأموال

تتكون جريمة غسل الأموال من ركنين: الأول مادي والثاني معنوي، على النحو التالي:

أولاً: الركن المادي

هي الأفعال التي تم ارتكابها كجريمة غسل أموال وفق تعريف الجريمة، سواء في التشريعات الوطنية أو الاتفاقيات الدولية على حد سواء، مثل نقل المال أو تحويله مثلا بشرط أن يكون المسؤول عنه جاهلا بمصدره، وهو ما يعبر عنه بالركن المعنوي.

ثانياً: الركن المعنوي

يتمثل في علم الجاني أن الأفعال التي يرتكبها هي أنشطة غير قانونية، مثل الاتجار بالمخدرات أو الدعارة أو الاتجار بالبشر وغيرها من الأعمال غير القانونية.

على سبيل المثال، أدانت محكمة جرائم الفساد المنعقدة في مدينة رام الله، في جلستها بتاريخ 2024/10/20، المتهم بجريمة الفساد المتمثلة في جريمة الاختلاس الجنائي سنداً لأحكام المادة (2/1) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته بدلالة المادة (2/174) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته، وجريمة غسل الأموال خلافاً لأحكام المادة (1/5/أ/ب/ج) بدلالة المادة (52) من القرار بقانون رقم (39) لسنة 2022، والحكم بحبسه مدة سنة، وإلزامه بردّ المتحصلات الجرمية البالغة (40,992) دينارًا أردنيًّا إلى خزينة الدولة.

حيث أسهمت بشكل رئيس أعمال التحقيق الأولى، من بحث وتحرٍ وجمع للاستدلالات، التي قامت بها الهيئة، والتحقيقات والبينات والمرافعات التي قدمتها النيابة العامة بحق المدان في الكشف عن الجريمة وملاحقة مرتكبها وصولاً لإصدار حكم الإدانة بحقه، والتي ثبت للمحكمة من خلالها قيام المدان أثناء عمله موظفًا مختصًّا في أعمال الجباية في إحدى الوزارات باختلاس مبلغ (40,992) دينارًا أردنيًّا ناتجة عن أعمال الجباية من المواطنين، واستخدامها لمصلحته الشخصية بدلاً من إيداعها في حساب الوزارة خلافاً للقانون، بالإضافة إلى قيامه بغسل الأموال المتحصلة من الجريمة من خلال المتاجرة في بضائع وبيعها لغايات إخفاء مصدر هذه الأموال.

وبالإشارة إلى الأموال التي تعد متحصلات فهي جريمة غسل أموال وفق التشريع الفلسطيني ووفق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية (اتفاقية باليرمو 2000) واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (2003)، اللتين تَعُدّان الأموال المتحصّلة من جرائم أصلية محلاً لجريمة غسل الأموال إذا توافرت أركانها. هذه الأموال تشمل:

أولاً: في التشريع الفلسطيني وفقًا لقانون مكافحة غسل الأموال رقم (20) لسنة 2015:

- المادة (1) تعرّف "عائدات الجريمة" بأنها "الأموال الناتجة أو المتحصلة، بشكل مباشر أو غير مباشر، من ارتكاب جريمة".
- المادة (2) تنص على أن غسل الأموال يُعد جريمة إذا كانت الأموال ناتجة عن واحدة من الجرائم الأصلية المحددة في القانون.

يرى الباحث أن الجرائم التي تعد من الجرائم الأصلية لجريمة غسل الأموال والفهم القانوني الدقيق للجريمة يقتضي تبيان ما يعرف بالجرائم الأصلية أو التوليدية (predicate offenses)، وهي الجرائم التي يُستمد منها المال غير المشروع الذي يُصار لاحقًا إلى تمويهه أو إعادة ضخه في الدورة الاقتصادية المشروعة.

ويُجمع الفقه الجنائي الحديث، وكذلك التشريعات الوطنية والدولية، على أنّ جريمة غسل الأموال لا تقوم بمعزِلٍ عن وجود جريمة سابقة مولّدة للمال القذر أو الملوث، وتُشكل منبعًا للمتحصلات التي يسعى الجاني إلى إخفاء مصدرها. (FATF, 2012)

وقد نصّ القانون الفلسطيني رقم (20) لسنة 2015 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب على هذه الجرائم بشكل غير حصري، من خلال المادة (3)، وفتح الباب أمام تحديدها استنادًا إلى القوانين الجزائية والضريبية والتنظيمية النافذة. (قانون مكافحة غسل الأموال الفلسطيني، 2015، المادة 3)

يتضح أن المشرّع الفلسطيني، ومن خلال قانون مكافحة غسل الأموال، قد تبنّى نهجًا مفتوحًا غير حصري لتحديد الجرائم الأصلية، وهو ما ينسجم مع التوجهات الدولية التي ترى أن عملية غسل الأموال يُمكن أن تتأتى من أي نشاط يُدرّ مالًا غير مشروع (الأمم المتحدة، 2000؛ مجموعة العمل

المالي، 2012)، وبهذا فإن العِبء الأساسي يقع على عاتق السلطات القضائية لتكييف الجريمة الأصلية وربطها بالفعل اللاحق المتعلق بإخفاء أو تمويه العائدات الإجرامية.

ثانياً: جرائم غسل الأموال وفق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (2003)

– المادة(23) تتناول بشكل مباشر جريمة غسل الأموال، وتُلزم الدول الأطراف بتجريم غسل العائدات الناتجة من أفعال مجرّمة وفق الاتفاقية، مثل:

- الرشوة.
- الاختلاس.
- إساءة استخدام الوظيفة.
- الإثراء غير المشروع.
- تُشدد الاتفاقية على أن غسل الأموال لا يقتصر على تحويل أو نقل الأموال، بل يشمل إخفاء أو تمويه مصدرها غير المشروع.

يتبيّن من خلال ما تقدّم أن كل مال متحصل عن جريمة أصلية يُعدّ محلًا لجريمة غسل الأموال، سواء أكان قد تم تحويله أم إخفاؤه أم إعادة توظيفه بطريقة تُضفي عليه طابعًا مشروعًا، ويُرتّب هذا السلوك مسؤولية جزائية مستقلة، تُلاحَق بموجب أحكام قانون مكافحة غسل الأموال الفلسطيني رقم (20) لسنة 2015، بوصفه جريمة قائمة بذاتها، حتى وإن تم الاكتفاء بالفعل المادي دون اكتمال النتيجة.

وقد أكد المشرّع الفلسطيني، انسجامًا مع المعايير الدولية، ولا سيما توصيات مجموعة العمل المالي (FATF) واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة، على ضرورة فرض عقوبات رادعة، وتفعيل نظم الرقابة والإفصاح المالي، لاسيما في المؤسسات العامة والخاصة التي تتعامل مع

الأموال والنشاطات ذات الحساسية العالية، بما يضمن حماية النظام الاقتصادي ومنع تمرير المتحصلات غير المشروعة عبر القنوات النظامية.

الفرع الرابع: جريمة إعاقة سير العدالة في قضايا الفساد

عرفت المادة (3) من القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد، إعاقة سير العدالة في قضايا الفساد بأنها "استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب أو الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها للتحريض على الإدلاء بشهادة زور أو للتدخل في الإدلاء بالشهادة أو تقديم الأدلة في إجراءات تتعلق بارتكاب أفعال مجرمة وفق أحكام هذا القرار بقانون، أو استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب لعرقلة سير التحريات الجارية بشأن الأفعال المجرمة، وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون". كما تشمل هذه المادة استخدام أساليب مشابهة لعرقلة سير التحريات الجارية حول القضايا المجرمة.

فقهياً، يُعدُّ التلاعب بالعدالة من الجرائم الكبيرة التي تتناقض مع مبادئ الشريعة الإسلامية التي تحث على النزاهة والعدل في القضاء.

وقد ورد عن النبي –صلى الله عليه وسلم– أن "قول الزور" يعدّ من أكبر الكبائر، (صحيح البخاري، كتاب الإيمان، باب بيان الكبائر وأكبرها، حديث رقم 2654)؛ ما يبرز أهمية حماية العدالة.

ومن الناحية القانونية، تهدف هذه المادة إلى ضمان نزاهة التحقيقات والمحاكمات في قضايا الفساد، بما يتماشى مع المبادئ الدولية لمكافحة الفساد وحماية النظام القانوني.

تبعا لهذا النص، فإنّ إعاقة سير العدالة في قضايا الفساد تتحقق من خلال استخدام وسائل غير قانونية للتأثير على الشهود أو عرقلة التحقيقات، هذه الوسائل تشمل:

- استخدام القوة البدنية: أي شكل من أشكال العنف الجسدي المباشر لمنع شخص من الإدلاء بشهادته أو لعرقلة التحريات.
- التهديد: توجيه إنذارات أو وعيد بإلحاق ضرر بالشخص أو بمصالحه إذا أدلى بشهادته أو تعاون مع جهات التحقيق.
- الترهيب: خلق جو من الخوف والقلق لدى الشخص؛ لدفعه إلى عدم التعاون أو تغيير أقواله.
- الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها: تقديم وعود بمنافع أو مكافآت غير قانونية لشخص مقابل الإدلاء بشهادة زور أو التدخل في الشهادة أو لعرقلة التحقيقات. (اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، 2003، المادة 25)

الأفعال التي تستهدفها جريمة إعاقة سير العدالة

تُعاقب المواد (206–209) من قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960 على كل فعل من شأنه عرقلة عمل العدالة أو التأثير في مجريات التحقيق أو المحاكمة، وتشمل هذه الأفعال بصورة خاصة:

- الإدلاء بشهادة الزور: حثّ شخص على تقديم معلومات كاذبة أو مخالفة للحقيقة أمام جهة قضائية أو تحقيقية.
- التأثير في الشهود: محاولة ثني شخص عن الإدلاء بشهادته أو توجيهه لتقديم رواية معينة تخدم مصالح غير مشروعة.
- التلاعب بالأدلة: إخفاء الأدلة أو تزييفها أو منع تقديمها بما يعيق كشف الحقيقة في قضايا الفساد أو غيرها من الجرائم.

- عرقلة سير التحريات: أي سلوك يهدف إلى منع المحققين من أداء مهامهم أو تعطيل وصولهم إلى المعلومات أو الوثائق اللازمة لإتمام التحقيق. (قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960، المواد 206–209)

إن تجريم إعاقة سير العدالة بهذا الوضوح في قضايا الفساد له أهمية قصوى في:

- ضمان نزاهة الإجراءات القضائية والتحقيقية: يحمي الشهود والأدلة والتحقيقات من أي تأثيرات غير مشروعة.
- تمكين جهات إنفاذ القانون من أداء واجبها: يوفر الحماية اللازمة للمحققين والقضاة للقيام بعملهم دون خوف أو ضغط.
- تحقيق العدالة في قضايا الفساد: يضمن محاسبة مرتكبي جرائم الفساد دون تلاعب أو تضليل للعدالة.
- تعزيز الثقة في النظام القضائي: عندما يشعر المواطنون بأن العدالة تسير بشكل نزيه وبعيد عن أي تأثيرات غير قانونية، تزداد ثقتهم في النظام القضائي. (اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، 2003، المادة 25)

وبالانتقال إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 نجد أنها عرفت ذلك من خلال المادة (25) بأنها "تشمل كلَّ فعل يُرتكب بقصد التأثير غير المشروع على سير العدالة، لا سيما في سياق التحقيقات أو المحاكمات المتعلقة بجرائم الفساد".

وتتمثل هذه الأفعال في:

1. استخدام القوة البدنية أو التهديد بها أو الترهيب أو وعد أو عرض أو منح مزية غير مستحقة، بهدف:

- الحصول على شهادة زور.

- التدخل في تقديم الأدلة.
- التأثير على الشهود أو السلطات القضائية.

2. التدخل المتعمد في ممارسة المهام الرسمية للقضاة أو مسؤولي إنفاذ القانون أو المدعين العامين، سواء بالضغط أو بالتلاعب في الإجراءات.

ويُعدّ هذا السلوك جريمة قائمة بذاتها، وتهدف الاتفاقية إلى ضمان استقلال القضاء ونزاهة التحقيقات، وتشجع الدول الأطراف على تجريم جميع أشكال عرقلة العدالة لحماية النظام القانوني من النفوذ الفاسد.

الفرع الخامس: جريمة الواسطة والمحسوبية والمحاباة

تشير الواسطة، إلى جانب المحسوبية والمحاباة، إلى استخدام النفوذ أو العلاقات الشخصية لتحقيق منافع خاصة بطريقة تخالف القانون أو تتعارض مع القيم الأخلاقية. ويتجلى ذلك من خلال التدخل في منح العقود أو تسهيل معاملات أو قرارات إدارية أو قضائية لصالح أطراف معينة، دون مراعاة لمبدأ تكافؤ الفرص أو العدالة. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 1/7؛ الشفافية الدولية، 2021)

تُعدّ هذه الممارسات من أبرز مظاهر الفساد المؤسسي، إذ تضعف الثقة في النظام الإداري والقانوني، وتؤدي إلى تهميش الكفاءات وتعطيل معايير الشفافية والنزاهة في القطاعين العام والخاص.

أولاً: تعريف الواسطة والمحسوبية والمحاباة

1- تعريف الواسطة والمحسوبية والمحاباة لغةً

الواسطة

لغةً: مشتقة من "الوَسْط"، ويُقصد بها ما يُتوسّط به بين طرفين لقضاء حاجة أو تحقيق مصلحة. وهي بمعنى التوسّط لطلب الحاجة.

والواسطة: ما يُتوسَّط به لقضاء حاجة. (ابن منظور، 1990، ج. 4، ص. 399)

المحسوبية

لغةً: من "الحَسَب"، وهي تعني اعتبار الشخص أو تقديره بناءً على انتمائه أو صلته، وليس على كفاءته أو استحقاقه.

ورد فيها: "المحسوبية: معاملة خاصة تفضيلية تُبنى على الصلات لا على الكفاءة" (مجمع اللغة العربية، 2009، ص. 170)

المحاباة

لغةً: من "حابى يُحابي"، أي مال إلى أحد دون حق، وأظهر له التفضيل على غيره.

وجاء فيها: "المحاباة أن تُظهر الميل لأحد على حساب العدل" (ابن فارس، 1979، ج. 2، ص. 92)

2- جريمة الواسطة والمحسوبية والمحاباة في التشريع

لا يوجد تعريف مباشر وصريح في التشريع الفلسطيني واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (2003)، لمصطلحات "الواسطة"، و"المحسوبية"، و"المحاباة" بصيغتها اللغوية، لكنها تُفهم ضمنياً كأشكال من الفساد الإداري والانحراف في استخدام الوظيفة العامة، وتُدرج تحت جرائم مثل "استغلال النفوذ" و"سوء استخدام السلطة".

أ. في التشريع الفلسطيني

لم يعرف قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته "الواسطة" و"المحاباة" نصاً، لكنه أشار في المادة (2) إلى أن:

"الفساد يشمل إساءة استعمال الوظيفة العامة لتحقيق منافع شخصية، بما في ذلك المحاباة والمحسوبية واستغلال النفوذ".

كما جاء في مدونة السلوك الوظيفي الفلسطيني الصادرة عن مجلس الوزراء، في المادة (6)، يحظر على الموظف العام استخدام الواسطة أو المحسوبية في تنفيذ واجباته أو التأثير في القرارات الإدارية لتحقيق مصالح خاصة.

ب- في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003

لم تستخدم الاتفاقية المصطلحات "واسطة" أو "محسوبية" أو "محاباة" مباشرة، لكنها عالجت مضمونها في:

- المادة (7) التي تتحدث عن "نظم التوظيف في الوظائف العامة على أساس الجدارة والشفافية والموضوعية"، وهي تعالج رفض المحسوبية والواسطة.

- المادة (8) فألزمت الدولة باتخاذ تدابير "لتعزيز نزاهة الموظفين العموميين"، بما يشمل تجنب المحاباة والمجاملات الشخصية.

يُستنتج من مجمل هذه النصوص أن الواسطة والمحسوبية والمحاباة تعدُّ من أبرز صور إساءة استعمال المنصب العام، إذ تشكّل سلوكيات تنطوي على انحراف في أداء الوظيفة العامة، بما يُخلّ بمبدأ تكافؤ الفرص والمساواة أمام القانون، وتدرج قانونا ضمن أنماط الفساد الإداري لما تنطوي عليه من مساس بقيم النزاهة.

ثالثا: الواسطة والمحسوبية والمحاباة فقهاً

عرف محمود نصر الواسطة بأنها "شكل من أشكال التدخل أو الرجاء أو الطلب أو الأمر أو التوسّط، يقوم به شخص وسيط لدى موظف عام بهدف دفعه للقيام بعمل وظيفي يعود بالنفع على شخص آخر له مصلحة في ذلك". (نصر، 2003، ص. 133)

أما من الناحية الفقهية، فتعرف الواسطة بأنها "قيام الموظف بأداء عمله نتيجة لتدخل شخص نافذ، بحيث يؤدي ذلك إلى إلغاء حق أو تحقيق باطل".

ومن هنا، فإن الموظف يجب أن يؤدي مهامَّه مدفوعًا بوازع الضمير ووفقًا للقانون، دون أن يتأثر بأي تدخل خارجي، فإذا قام الموظف بعمله أو امتنع عنه نتيجة لهذا التأثير، فإنه يُعد حينها قد أساء استخدام وظيفته.

أما المحسوبية فذهب العواش إلى أنها "تفضيل شخص أو مجموعة على آخرين بناء على علاقات شخصية أو اجتماعية بدلاً من التقييم العادل الموضوعي". وتُعدُّ المحسوبية انتهاكاً للمبادئ القانونية الأساسية التي تدعو إلى العدالة والمساواة. (العواش، 2005، ص. 136)

وعرف الجيلاني المحاباة بأنها "المعاملة المفضلة غير العادلة التي يحصل عليها بعض الأفراد أو الكيانات بسبب علاقات شخصية أو اجتماعية بدلاً من المعاملة المتساوية المبنية على أساس الموضوعية" (الجيلاني، 2021، ص. 140) وتمثل المحاباة انتهاكاً للعدالة والشفافية، وقد تؤدي إلى إلحاق الأضرار بالأطراف الأخرى التي لم تحظَ بالمعاملة نفسِها.

وفقاً لذلك، تعدُّ الواسطة والمحسوبية والمحاباة من صور الفساد الإداري في الفقه القانوني إذا كانت تهدف إلى التمييز بين الأفراد بناءً على معايير غير قانونية أو غير موضوعية، وتتنافى هذه الممارسات مع المبادئ الأساسية التي يرتكز عليها النظام القانوني، كالمساواة والعدالة، وقد تؤدي إلى ضرر فادح في الحقوق والحريات القانونية للأفراد.

ثانياً: الأركان القانونية لجريمة الواسطة والمحسوبية والمحاباة

1- الركن المادي:

يتمثل الركن المادي لجريمة الواسطة والمحسوبية والمحاباة في النشاط الإجرامي الذي يقوم به الفاعل بهدف التأثير على سير العمل الوظيفي أو قرارات الجهات الرسمية، من خلال استخدام النفوذ أو التدخل غير المشروع لتحقيق مصلحة خاصة، ويتخذ هذا الركن صورة فعل إيجابي يصدر عن "الوسيط" أو "المتوسط له"، ويتمثل إما في تقديم طلب أو توصية أو ضغط على موظف عام من

أجل إصدار قرار معين، أو الامتناع عن أداء واجب وظيفي، أو تسهيل حصول شخص ما على امتياز أو خدمة أو وظيفة بشكل غير قانوني. (قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005، المادة 1؛ الأمم المتحدة، 2003، المادة 7)

ويتطلب الركن المادي تحقق ثلاثة عناصر أساسية:

1. الفعل المادي (السلوك الإجرامي): ويشمل أي تصرف أو تدخل يؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على إرادة الموظف المختص، وهذا التصرف قد يكون مكتوبًا أو شفهيًّا، وقد يتم عبر لقاء مباشر، أو رسالة، أو حتى عبر وسائط إلكترونية. (كامل، 2002، ص. 202)

2. موضوع الجريمة: يتمثل في الوظيفة أو الخدمة العامة التي تتعلق بالموظف المتوسَّط لديه، ويُشترط أن يكون القرارُ المتأثر بفعل الوساطة مرتبطًا بهذه الوظيفة أو الخدمة، سواء تمثّل في تعيينٍ أو ترقيةٍ أو إعفاءٍ من التزامات، أو في منح امتيازٍ إداريّ أو ماليّ، بوصفِها جميعًا مظاهرَ لاستعمال السلطة الوظيفية على نحوٍ غير مشروع. (السعيد، 1961، ص. 104)

3. النتيجة الإجرامية: تتمثل في تحقق منفعةٍ غير مستحقة، أو في مجرد محاولة التأثير في القرار الإداري، حتى وإن لم تُفضِ إلى نتيجةٍ ملموسة؛ ذلك أنّ المحاولة بذاتِها تُعدّ كافيةً لقيام الفعل المجرَّم في بعض التشريعات التي تُجرّم الوساطة بمجرد تحقق السلوك المؤثر، دون اشتراط تحقق أثره العمليّ أو المادي. (رمسيس، 1986، ص. 512)

2- الركن المعنوي

لا يكفي الركن المادي وحدَه لقيام الجريمة، بل لا بد من توافر الركن المعنوي أيضًا؛ فالواسطة والمحسوبية والمحاباة لا تُبنى على مجرد أفعال مادية أو نتائج ملموسة فحسب، بل تشمل كذلك البُعد النفسيّ والإراديّ المرتبط بتلك الأفعال.

ويتمثل الركن المعنوي في جريمة الوساطة غير المشروعة في القصد الجنائي، أي إدراك الجاني لطبيعة السلوك المحظور الذي يقوم به، وإرادته الحرة في ارتكابه، مع علمه بالنتائج المترتبة عليه. (حسني، 1988، ص. 386)

ويتحقق الركن المعنوي حين تتجه إرادة الجاني إلى القيام بالفعل الإجرامي، وهو على وعي بطبيعته ومخالفته للقانون، وأنه يؤدي إلى نتيجة جرمية، بحيث تُعدّ هذه النتيجة جزءًا من قصده.

وعليه، فإن الركن المعنوي يقوم على ثلاثة عناصر رئيسة:

1. الإدراك بطبيعة الفعل المرتكب.
2. إرادة ارتكاب الفعل رغم علم الجاني بعدم مشروعيته.
3. النية في تحقيق نتيجة معينة، كتوفير مصلحة لشخص معيّن على حساب مبدأ العدالة.

ولقيام الركن المعنوي في جريمة الواسطة والمحسوبية والمحاباة، يجب أن تتجه إرادة الفاعل إلى قبول الوساطة أو ممارستها عن علمٍ وإدراكٍ بأنّ فعله يُفضي إلى المساس بمبدأ العدالة أو إلغاء حقٍّ مشروع أو تحقيق باطل، كما يُشترط أن يكون هذا السلوك صادراً عن تمييزٍ كاملٍ وإرادةٍ حرةٍ، مدفوعاً بدافعٍ ماديّ أو معنويّ، سواءٌ لتحقيق مصلحةٍ شخصية أو منفعةٍ لغيره، مع العلم الصريح بعدم مشروعية الفعل، ومخالفته لأحكام القانون ومقتضيات الوظيفة العامة. (سرور، 2002، ص. 550؛ حسني، 1988، ص. 838؛ الشافعي، 1998، ص. 312؛ رمسيس، 1986، ص. 514)

ويتفق الفقهاء على أن هذا الركن يتحقق متى توفر لدى الجاني الوعي بطبيعة السلوك غير المشروع، واتجهت إرادته الواعية إلى القيام به لتحقيق غاية معينة، حتى وإن لم تتحقق النتيجة المرجوّة، إذ يُعتدّ بالقصد بمجرد توافر العلم والإرادة (الشافعي، 1998، ص. 312؛ رمسيس، 1986، ص. 514)

وبذلك، قضت محكمة النقض المصرية في حكمها الصادر بالقضية (2020/123) المتعلق بجريمة الواسطة بما يلي: "لكي يتوافر الركن المعنوي في جريمة الواسطة، يجب أن تتجه إرادة الشخص الذي يقبل بالواسطة إلى قبولها، وهو مدرك تمامًا بأن فعله قد يؤدي إلى إلغاء حق مشروع أو تحقيق باطل، ويجب أن يتم هذا الفعل بإرادة حرة وبتمييز كامل، مع وجود رغبة صادقة لتحقيق مكاسب مادية أو معنوية سواء لنفسه أو للغير، ويجب أن يكون المدعى عليه على علم تام بأن هذا السلوك يتعارض مع القانون، ويخالف مبادئ العدالة الاجتماعية والنزاهة". (محكمة النقض المصرية، 2020)

وفيما يتعلق بمدى مواءمة التشريع الفلسطيني مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (2003) بشأن المحسوبية والواسطة والمحاباة، يرى الباحث أنه وإن لم يرِدْ نصٌّ صريحٌ في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 باستخدام هذه المصطلحات، فإن الاتفاقية عالجت مضمون هذه الأفعال من خلال النص على مجموعة من المبادئ والمعايير التي تتنافى مع هذه الممارسات. فقد أكدت المادة (7) من الاتفاقية على ضرورة اعتماد نظم توظيف تقوم على أساس الجدارة، والشفافية، والمساواة، بما يضمن إغلاق المجال أمام أي تدخل غير مشروع في شغل الوظائف العامة.

كما نصت المادة (8) على اتخاذ الدول الأطراف لتدابير تعزز من نزاهة الموظفين العموميين، وتُكرّس قواعد سلوكية تحول دون تضارب المصالح أو استغلال المنصب العام.

وفي هذا الإطار، يجد الباحث أن التشريع الفلسطيني قد خطا خطوةً مهمة باتجاه الانسجام مع هذه المبادئ، حيث نصت المادة (1/2/هـ) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 على أن "المحاباة والمحسوبية واستغلال النفوذ" من صور الفساد، وهو ما يُظهر إدراك المشرع الفلسطيني لخطورة هذه السلوكيات على نزاهة الوظيفة العامة.

كما أن قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 وتعديلاته، أقر صراحة بمبدأ تكافؤ الفرص، وأكد على أهمية التعيين والترقية على أساس الكفاءة لا العلاقات الشخصية.

وعليه، يرى الباحث أيضا أنّ هناك تقاربًا تشريعيًّا ملحوظًا بين القانون الفلسطيني وأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، لا سيما من حيث التجريم الموضوعي والتوجه القيمي الذي يؤكد على مبادئ النزاهة والشفافية وتكافؤ الفرص.

غيرَ أنّ الإشكالية لا تزال تكمُن في التطبيق العملي، إذ ما زالت بعض صور المحاباة والواسطة قائمة في عدد من مؤسسات القطاع العام، وكذلك في بعض المنظمات غير الحكومية، خصوصًا تلك التي تتعامل مع التوظيف الداخلي أو تنفيذ المشاريع بالشراكة مع أطراف مانحة. (الأمم المتحدة، 2003، المواد 7 و8؛ قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005، المادة 2؛ قانون الخدمة المدنية، 1998؛ حسني، 2002، ص. 424؛ وزارة العدل الفلسطينية، 2021)

ومن هذا المنطلق، يرى الباحث أن معالجة هذه الظاهرة تستوجب تفعيل أدوات الرقابة المؤسسية في كلا القطاعين، وتطوير مدونات سلوك ملزمة لا تقتصر على القطاع الحكومي فحسب، بل تُطبّق أيضًا في بيئة العمل الأهلي، لاسيما في ظل تلقي عدد من تلك المنظمات تمويلًا دوليًّا يفرِض عليها التزامًا معياريًّا متقدّمًا.

كما أن تعزيز آليات الشكوى، وتوفير الحماية للمبلغين عن الفساد، يُعدان من الركائز الأساسية التي من شأنها الإسهام في الحد من هذه الظاهرة، وضمان شفافية الأداء المؤسسي في القطاعين العام وغير الحكومي.

الفرع السادس: جريمة المتاجرة بالنفوذ

تُعد جريمة المتاجرة بالنفوذ من الأفعال غير المشروعة التي تمس نزاهة الوظيفة العامة، وهي تقوم على استغلال الموظف العام أو أي شخص آخر للنفوذ أو السلطة التي يتمتع بها لتحقيق مصالح شخصية أو لمصلحة أطراف أخرى مقابل مادي أو غير مادي. يشمل ذلك استغلال العلاقات السياسية أو الاجتماعية في التأثير على القرارات أو الإجراءات بغرض تحقيق مكاسب غير مشروعة. (الحداد، 2011، ص. 227؛ سرور، 2002، ص. 553)

أولاً: تعريف جريمة المتاجرة بالنفوذ

1- جريمة المتاجرة بالنفوذ لغةً

لفظ "المتاجرة" مأخوذ من "التجارة"، وهي في اللغة: بيع وشراء بهدف الكسب. وقال ابن منظور في لسان العرب إن التِّجارة تعني: "بيع الشيء وشراؤه... والتاجر: الذي يشتري السلع ويبيعها للربح" (ابن منظور، 1990، ج. 4، ص. 83)

أما "النفوذ"، فهو مشتق من الفعل "نفذ"، ويعني الدخول أو التمكن. ويقال: "له نفوذ" أي له سلطة وتأثير. قال الفيروز آبادي في القاموس المحيط: "نَفَذَ الأَمْرُ: أَثَّرَ، ونَفَذَ الرَّأْيُ: أَصَابَ، ونَفَذَ فيه: سَرَى". (الفيروزآبادي، 2005، ص. 187)

وعليه، فإن المتاجرة بالنفوذ لغةً تعني استخدام الشخص لنفوذه أو تأثيره وسلطته سواء كانت حقيقية أو مزعومة كوسيلة للمساومة، أي التربح أو الكسب من خلال استغلال هذه السلطة أو العلاقات، بما يشبه عملية البيع والشراء ولكن في غير محل مشروع.

2- جريمة المتاجرة في النفوذ في التشريع

ينظّم قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، ولا سيّما القانون المعدِّل رقم (7) لسنة 2010، جريمةَ المتاجرة بالنفوذ ضمن منظومة الجرائم التي تمسّ نزاهة الوظيفة

العامة واستقلال القرار الإداريّ، وقد جاء هذا التنظيم انسجامًا مع أحكام المادة (18) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، التي ألزمت الدول الأطراف بتجريم كلّ من يستغلّ نفوذه الفعلي أو المزعوم للحصول على مزايا أو منافعَ غيرِ مستحقّة لنفسه أو لغيره. (دولة فلسطين، 2005؛ الأمم المتحدة، 2003)

فقد أدرجت المادة الأولى من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني هذه الجريمة ضمن أفعال الفساد التي تشمل إساءة استعمال السلطة، واستغلال النفوذ، وتضارب المصالح، أما المادة (25) فنصت على ما يلي: "تعاقب كل من استغل نفوذه أو سلطته أو مركزه الوظيفي بهدف تحقيق منافع شخصية له أو لغيره، سواء من خلال التأثير على قرارات الجهات الرسمية أو غير الرسمية، بالسجن والغرامة". أما في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (2003)، فنصت المادة (18) من الاتفاقية على ما يلي:

"تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية أو غيرها لتجريم قيام أي شخص يستغل تأثيره الفعلي أو المفترض على موظف عمومي أو هيئة رسمية لتحقيق منفعة غير مستحقة لنفسه أو لغيره".

3- تعريف جريمة المتاجرة بالنفوذ فقهاً

رأى العلامة محمود نجيب حسني أن الفقه يعرف جريمة المتاجرة بالنفوذ على أنها "قيام شخص باستغلال نفوذه الحقيقي أو المزعوم لدى سلطة عامة أو موظف عمومي، للحصول أو لمحاولة الحصول لنفسه أو لغيره على منفعة غير مستحقة، مقابل وعد أو عطاء". (حسني، 1996، ص. 527)

وعرفها راغب بأنها "كل سلوك يقترن باستغلال شخص لنفوذه، أو لنفوذ من يمثلهم، لدى سلطة عامة، بهدف التأثير في قراراتها لقاء مقابل مادي أو معنوي". (راغب، 2008، ص. 233)

وعليه يعرف الباحث، الجريمة بأنها سلوك يُقدم عليه شخص طبيعي أو اعتباري، يستغل من خلاله نفوذه الحقيقي أو المزعوم لدى موظف عمومي أو جهة رسمية؛ بهدف الحصول أو محاولة الحصول على منفعة غير مستحقة لنفسه أو لغيره، سواء كان ذلك مقابلَ عطاء مادي أو وعد بمنفعة، وبغض النظر عن تحقق النتيجة، طالما اقترن الفعل بعنصر التأثير غير المشروع.

ثانياً: أركان جريمة المتاجرة بالنفوذ

1- الركن المادي

الركن المادي هو الأساس الذي تُبنى عليه مسؤولية الجاني، ويُقصد به السلوك الخارجي الظاهر الذي يكوّن الفعل الإجرامي وفي جريمة المتاجرة بالنفوذ، يتكون هذا الركن من ثلاثة عناصر مترابطة وهي: (حسني، 1996، ص. 527)

- استغلال النفوذ: أن يستغل الشخص نفوذه الحقيقي أو المزعوم على جهة رسمية أو موظف عام.
- الهدف: الحصول أو محاولة الحصول على منفعة غير مستحقة لنفسه أو لغيره.
- وجود مقابل: أن يكون هناك وعد أو عطاء مقابل استخدام النفوذ (عوض مادي أو معنوي)

وتتحقق الجريمة حتى لو لم تُمنح المنفعة فعليًا أو لم يتحقق الهدف المقصود من استغلال النفوذ، إذ يكفي لقيام الركن المادي أن يكون هناك عرض أو طلب أو قبول لوساطة أو عطاء مقابل استخدام هذا النفوذ، سواء كان النفوذ حقيقياً أو مزعوماً، وسواء أكانت المنفعة مادية أم غيرَ مادية، فمجرد وجود نية التأثير على جهة رسمية من خلال علاقة أو سلطة غير رسمية يُعد فعلاً مجرّماً في حد ذاته بصرف النظر عن النتيجة؛ وهذا ما تؤكده اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة (18)، وكذلك عدد من التشريعات العربية، ومن بينها التشريع الفلسطيني الذي يركز على

محاولة التأثير بوسائل غير مشروعة كعنصر كافٍ لتحريك المسؤولية الجنائية. (دولة فلسطين، 2005؛ الأمم المتحدة، 2003)

الركن المعنوي

تُعد جريمة المتاجرة بالنفوذ من الجرائم العمدية التي لا تقوم إلا بتوافر القصد الجنائي لدى الفاعل، ويتكون هذا الركن من عنصرين رئيسَين:

1. القصد العام

يجب أن يكون الجاني على علم بأنه يستغل نفوذه سواء كان حقيقيًّا ناتجًا عن علاقة فعلية بموظف عام، أو مجرد نفوذ مزعوم للتأثير على إرادة أو قرار سلطة عامة أو موظف عمومي في أداء مهامه، ويتطلب هذا الوعي إدراك الجاني بعدم مشروعية الوسيلة المستخدمة لتحقيق غايته.

وقد أشارت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003 (المادة 18) إلى هذا المفهوم بوضوح، إذ أكدت أن الجريمة تتحقق سواء استند النفوذ إلى علاقة فعلية أو مزعومة، طالما كان الهدف هو الحصول على فائدة غير مستحقة، كما يتفق ذلك مع ما نص عليه قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، الذي عدَّ العلم والإرادة ركنين أساسيين لقيام القصد الجنائي في جرائم استغلال النفوذ. (الأمم المتحدة، 2003؛ دولة فلسطين، 2005)

2. القصد الخاص

يتمثل في نية الجاني تحقيق مصلحة غير مشروعة، سواء كانت شخصية أو لصالح طرف ثالث، مقابل استغلال نفوذه، وقد تكون هذه المصلحة مادية كالحصول على مال أو عقد، أو غير مادية كالحصول على وظيفة أو تسهيل إجراء معين. (حسين، 2012، ص. 12)

ويستدل على توافر القصد الجنائي من الظروف المصاحِبة لارتكاب الفعل، كالعلاقة التي تجمع الجاني بالموظف العام، طريقة عرض المنفعة، أسلوب التفاوض، وجود وعد أو اتفاق، إلى جانب طبيعة المصلحة المراد تحقيقها.

ويُعدُّ هذا الركن ضرورياً لإدانة الجاني؛ إذ لا تقوم الجريمة دون أن يُثبَتَ أن الفاعل كان واعياً بسلوكه ومقصده غير المشروع. (الأمم المتحدة، 2003؛ دولة فلسطين، 2005)

يرى الباحث أن التشريع الفلسطيني، من خلال قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، المادة (1/2/و)، نص على جريمة استغلال النفوذ باعتبارها من صور الفساد؛ مما يُظهر مواءمةً موضوعية مع المادة (18) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003.

ومع أن هذا الاعترافَ يُعدّ تطوراً تشريعياً مهماً، فإن الباحث يرى أن المواءمة لا تزال ناقصة من الناحية الإجرائية والتفسيرية؛ حيث يفتقر قانون العقوبات الفلسطيني رقم (16) لسنة 1960، الساري في الضفة الغربية، إلى نصوص تفصيلية تحدد عناصر الجريمة من حيث الركن المادي والمعنوي؛ مما يُضعف من فاعلية الملاحقة القضائية.

كما أن ضَعفَ الإجراءات الوقائية داخل المؤسسات، وغيابَ مدونات سلوك محدثة ومُلزِمة، والترددَ في تفعيل آليات الإبلاغ وحماية المبلغين، تُبرز فجوة في البيئة المؤسسيّة الفلسطينيّة تُعيق تحقيق أهداف الاتفاقية بشكل شامل.

وبناءً عليه، يجد الباحث أن دولة فلسطين قد خطت خطواتٍ ملموسةً نحو المواءمة الموضوعية مع الاتفاقية الدولية، لكنها لا تزال بحاجة إلى تعزيز بنيتها التشريعية والإدارية؛ لضمان التطبيق الفعّال لجريمة المتاجرة بالنفوذ، في سياق مكافحة الفساد بصورة شاملة ومستدامة.

الفرع السابع: جريمة إساءة استعمال السلطة

تمثل جريمة إساءة استعمال السلطة كغيرها من الجرائم إخلالاً بتوازن المنظمات غير الحكومية من قبل مرتكبيها؛ لذا وجب توضيح هذه الجريمة وأركانها في ما يلي:

أولاً: تعريف جريمة إساءة استعمال السلطة

جريمة إساءة استعمال السلطة لغةً

الإساءة في اللغة: تعدّ نقيض الإحسان، فيُقال "أساء إليه" أي أوقع به الضرر أو الظلم، بخلاف "أحسن إليه" التي تدلّ على الفعل الحسن، وتُستخدم مفردة "الإساءة" في اللغة للدلالة على أحد أوجه الظلم أو المعصية، ويُقال: أساء الشيء أي أفسده. (مجمع اللغة العربية، 2004، ص. 34؛ ابن منظور، 1990، ج. 1، ص. 113)

أما في الاصطلاح، فإن المعنى لا يبتعد كثيرًا عن المعنى اللغوي، حيث ترتبط الإساءة بالفعل الضار وما يترتب عليه من ظلم، ويُعبر عنها في الفقه بأنها إحداث ضرر بالغير، سواء كان هذا الضرر مباشرًا أو نتج عنه مظلمة. (أحمد، 1400هـ، ص. 55)

الاستعمال في اللغة: جذر الكلمة "عَمِلَ" يأتي من باب "ظَرِبَ"، ويُقال "أعمله" أي جعله يعمل، و"استعمله" أيْ طلب منه العمل أو كلّفه به. كما يُقال "اعْتَمَلَ" إذا اضطرب في أداء العمل أو بذل فيه جهدًا، أما الرجل "العملي" فهو الذي جُبل وطُبع على العمل، أي أن لديه ميلاً طبيعيًا إليه. وفي السياق نفسه، يُقال: "استعمل فلان اللبن إذا استخدمه في البناء"، ويُقال "عمالة القوم" أي أعطيتهم أجرهم على العمل، فالاستخدامات اللغوية للجذر تدور حول القيام بالفعل، وتكليف الغير به، أو الاضطراب والجهد في تنفيذه. (الزبيدي، 1889، ج. 9، ص. 217)

السلطة في اللغة: مفردة "السلطة" مشتقة من الجذر "سَلَطَ"، ويُفهم من "السَّلاطة" القوة والهيمنة أو الحجة والبرهان، وقد سُمِّي "السُّلطان" بهذا الاسم لكونه حُجّةَ الله في أرضه، أي أنه يُمثّل السلطة

المخوّلة له بالحكم أو الولاية، وبذلك فإن "السلطان" يُطلق في اللغة على الحاكم أو الوالي لما له من نفوذ وقوة يستند فيها إلى الشرع أو القانون. (منصور، 2011، ص. 156)

جريمة إساءة استعمال السلطة في التشريع

عرف المشرع الأردني جريمة إساءة استعمال السلطة في قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته، على النحو التالي:

- المادة (1/182): يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين كل موظف يستعمل سلطته الوظيفية سواء بشكل مباشر أو غير مباشر بهدف تعطيل تنفيذ القوانين والأنظمة، أو منع جباية الضرائب والرسوم القانونية، أو عرقلة تنفيذ الأحكام القضائية أو الأوامر الصادرة عن جهة ذات صلاحية قانونية.
- المادة (2/182): إذا ارتكب هذا الفعل شخص لا يتمتع بصفة الموظف العام، فيعاقب بالحبس من أسبوع إلى سنة.

أما المادة (183): فتتناول التهاون في أداء الواجب الوظيفي، حيث نصت على ما يلي:

- الفقرة (1): يُعاقب كل موظف يتهاون دون مبرر مشروع في تنفيذ واجباته أو الأوامر المستندة إلى نصوص قانونية، بالغرامة من (10) إلى (50) ديناراً، أو الحبس من أسبوع إلى ثلاثة أشهر.
- الفقرة (2): إذا ترتب على هذا الإهمال ضرر بمصالح الدولة، فيُعاقب الموظف بالحبس من شهر إلى سنة، ويُلزم بتعويض الضرر.

أما المادة (184): فنصت على أن كل فرد من أفراد الشرطة أو الدرك يمتنع عن تنفيذ طلب قانوني صادر عن السلطة القضائية أو الإدارية يُعاقب بالحبس من أسبوع إلى سنة، أو بغرامة من (5) إلى (50) دينارًا، أو بكلتا العقوبتين.

جريمة إساءة استعمال السلطة فقهاً

وفقا للفقه العربي، عرف الفقيه نظام المجالي الجريمة بأنها أي سلوك يستحق العقاب، سواء ورد نص قانوني صريح يُجرّمه ويحدد له العقوبة، أو لم يرد عليه نص، طالما أن هذا السلوك يشكل إخلالاً بالنظام العام أو تهديداً لمصالح المجتمع الأساسية. (توفيق، 2012، ص. 60)

وعرفها مدني تاج الدين بأنها: "خروج الموظف العام عن الإطار القانوني الذي يُحدد صلاحياته الوظيفية، وذلك من خلال تصرفه بما يخالف القوانين والأنظمة المعمول بها، عندما يُقدِّم مصلحته الشخصية على المصلحة العامة".

فالسلطة التي منحها القانون للموظف العام خُولت له لتمكينه من أداء واجباته وتحقيق الخير العام، لا لاستغلالها لأغراض شخصية أو للإضرار بحقوق الأفراد أو المصلحة العامة، أو استخدامها كوسيلة عدوانية تنال من الحماية القانونية المكفولة للأشخاص والمجتمع. (عبد الرحمن، 2005، ص. 475)

وفي إطار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (2003)، لا يتم ذكر مصطلح "إساءة استعمال السلطة" بشكل مباشر في نصوص الاتفاقية، ولكن يمكن تعريفها من خلال المبادئ العامة التي تنظم سلوك الموظفين العموميين، وتندرج تحت نطاق الفساد الإداري.

ووفقًا للمادة (19) من الاتفاقية، يمكن فهم إساءة استعمال السلطة على أنها تصرف الموظف العام أو صاحب النفوذ باستخدام سلطته أو صلاحياته لتوجيه القرارات أو الأعمال إلى أهداف غير مشروعة، أو لتحقيق مصلحة شخصية على حساب المصلحة العامة. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 19)

تعد جريمة إساءة استعمال السلطة من أخطر صور الفساد الإداري؛ لما تخلّفه من آثار عميقة على استقرار المجتمعات وثقة الأفراد بالمؤسسات العامة، فهذه الجريمة تُمارس من داخل أجهزة الدولة

أو من أشخاص يفترض فيهم حماية المصلحة العامة، ما يجعلها أكثر تهديدًا للمنظومة الإدارية والاقتصادية والاجتماعية. وقد دفعت هذه الخطورة الدول والمنظمات الدولية، وعلى رأسها هيئات الأمم المتحدة، إلى الدعوة لوضع أطر قانونية واضحة تجرّم هذا السلوك، وتحدّد أركانه بدقة، مع التأكيد على أهمية دراسته علميًّا وجمع وتحليل البيانات ذات الصلة لفهم أسبابه وامتداداته. (عبد القادر، 1985، ص. 132؛ الأمم المتحدة، 2003)

وقد بيّن الفقهاء أن جريمة إساءة استعمال السلطة لا تقتصر على وجود نص قانوني صريح، بل يمكن أن تقوم حتى في ظل غياب نص إذا ما مثّل السلوك إخلالاً بالنظام العام، أو تهديداً للمصلحة العامة، إذ أشار مدني تاج الدين إلى أن هذا السلوك ينطوي على انحراف الموظف عن هدف الوظيفة العامة، واستخدامه لصلاحياته في غير ما خُصصت له، وهو ما يتنافى مع مبدأ سيادة القانون والعدالة الوظيفية.

وهنا وجب التنويه إلى أن الإساءة لا تقتصر على أعمال غير قانونية مباشرة مثل الرشوة أو اختلاس الأموال، بل قد تشمل أيضًا استخدام السلطة بطرق تؤدي إلى إلحاق الضرر بالمجتمع أو الدولة أو الأفراد، عبر ممارسة الضغط غير المشروع، أو اتخاذ قرارات منحازة تضرُّ بمبدأ العدالة والنزاهة.

ومن وجهة نظر الباحث، فإن النص القانوني وحدَه لا يكفي للحد من هذه الجريمة، بل يجب أن يُرافقه تفعيل رقابة مؤسسية صارمة، ونشر ثقافة النزاهة والمسؤولية الأخلاقية في بيئة العمل العام والخاص.

كما يجب تطوير آليات التبليغ والحماية القانونية للمبلغين عن الفساد؛ لأن إساءة استعمال السلطة غالبًا ما تتم في بيئات يغيب فيها الرصد والمحاسبة الفعّالة.

وعليه، يمكن تعريف جريمة استعمال الوظيفة في إطار المنظمات غير الحكومية حسب الباحث على أنها استغلال الموظف لموقعه الوظيفي أو ما يتمتع به من سلطة أو نفوذ داخل المنظمة

لتحقيق مصلحة شخصية أو مكاسب غير مشروعة، سواء من خلال القيام بفعل إيجابي يخالف مقتضيات وظيفته، أو عبر الامتناع عن أداء واجب وظيفي مفروض عليه، بما يترتب عليه الإضرار بالمصلحة العامة أو بمصالح الأفراد المستفيدين من خدمات المنظمة.

ثانياً: أركان جريمة إساءة استعمال السلطة

الركن المادي

يمثل الركن المادي للجريمة المظهر الخارجي الذي يظهر من خلالها الجريمة، ويعني الفعل الملموس الذي يُرتكب ويشكل اعتداءً على المصالح المحمية قانونياً أو يعرضها للخطر، فلا يمكن أن تُعدَّ جريمة دون وجود ركن مادي؛ إذ إن كل جريمة تستدعي وجود عناصر مادية تجسد الإرادة الإجرامية للفاعل. (عبد الرازق، 2010، ص. 86)

وبناء على ذلك، فإن الركن المادي في جريمة إساءة استعمال السلطة يتكوّن من مجموعة عناصر مترابطة تشكّل البنية الموضوعية للفعل الجرمي، ويتمثل هذا الركن في السلوك الخارجي المتمثل في الفعل أو الامتناع الذي يُحدث مساسًا بحقوق الأفراد أو المصلحة العامة، إذ لا تقوم الجريمة بغياب هذا الركن؛ لأنه المظهر المادي الذي تتجسد من خلاله إرادة الجاني في الواقع. (نجيب، 1984، ص. 267)

ويتحقق هذا الركن من خلال الأفعال التي تصدُر عن الموظف العام أو من في حكمه، سواء بطلبه أو قبوله أو أخذه منفعة مقابل إساءة استعمال السلطة المخولة له من جهة الاختصاص، أو باستغلال مركزه الوظيفي لتحقيق غاية غير مشروعة، ويتفق الفقه الجنائي على أن الركن المادي في جريمة إساءة استعمال السلطة لا يختلف من حيث طبيعته عن الركن المادي في جريمة الرشوة، إذ يشمل صور الطلب أو القبول أو الأخذ سواء تم ذلك لمصلحة الجاني أو لغيره، طالما أن النتيجة واحدة

وهي استعمال السلطة لتحقيق مصلحة شخصية أو للإضرار بالغير. (عبد القادر، 1985، ص. 132؛ هليل، 1993، ص. 204)

ومن صور الركن المادي في هذه الجريمة إذاما تم تطبيقها على الموظف العامل في المنظمة غير الحكومية ما يلي:

- استغلال المنصب لتحقيق منافع شخصية: كأن يستغل موظف مسؤول منصبه للحصول على مزايا مالية غير مستحقة، أو لتسهيل حصول أقاربه أو معارفه على فرص أو خدمات من المنظمة بشكل غير عادل.
- التعسف في استخدام الصلاحيات: كأن يقوم مدير برنامج بتعنيف أو إهانة مرؤوسيه بشكل متكرر، أو اتخاذ قرارات تعسفية تؤثر سلباً على عملهم أو حياتهم المهنية .
- المحاباة والتمييز: كأن يفضل مسؤول في التوظيف أو توزيع الموارد أو تقديم الخدمات أشخاصاً معينين بناءً على علاقات شخصية أو انتماءات معينة بدلاً من معايير موضوعية.
- إساءة استخدام موارد المنظمة: كأن يستخدم موظف أصول المنظمة (مركبات، معدات، أموال) لأغراض شخصية دون وجه حق.
- التأثير غير المبرر على القرارات: كأن يستغل موظف ذو نفوذ علاقاته الداخلية للتأثير على قرارات إدارية أو مالية لصالح جهة معينة، أو لتحقيق مصلحة خاصة.
- التستر على مخالفات أو فساد: كأن يتغاضى مسؤول عن أفعال غير قانونية أو مخالفات مالية تحدث داخل المنظمة؛ بسبب علاقات شخصية أو خوف من العواقب. (عبد القادر، 1985، ص. 132؛ هليل، 1993، ص. 204؛ الأمم المتحدة، 2003، المادة 19؛ دولة فلسطين، 2005، المادة 2)

الركن المعنوي

يجسد الركن المعنوي أحد الشروط الأساسية لانعقاد المسؤولية الجزائية، إلى جانب الركن المادي والركن الخاص المفترض الذي تتطلبه بعض الجرائم، ويمثل هذا الركن الجانب النفسي أو الداخلي للجريمة، إذ يقوم على توافر إرادة الجاني واتجاهها نحو ارتكاب الفعل المجرَّم، مقترنة بعلمه بطبيعة فعله ونتائجه؛ فالجريمة ليست بناءً ماديًّا صِرفًا قوامُه الفعلُ الخارجي، بل تتضمن عنصرًا نفسيًّا يعبّر عن القصد والإرادة الكامنة وراء السلوك الإجرامي. (حسني، 1978، ص. 378)

ويتمثل الركن المعنويّ بالعلم والإرادة كونَه من قبيل الجرائم العمدية المقصـــودة، ويتمثل العلم بأن المجرم المرتكب لهذه الجريمة يعلم علم اليقين بأن النشـــاط المادي المكون لهذه الجريمة بالأفعال التي تصـدُرُ من قبل الجاني من خلال طلبه أو قبوله لخدمة بمقابل إساءة استعمال لدى السلطة صاحبة الاختصاص هو فعل مجرم وفقاً للقانون؛ ويمثل اتجارًا بوظيفته، كما وتتمثل الإرادة بالإرادة الموجهة السـليمة الخالية من العيوب لارتكاب النشـاط الإجراميّ، ويجب توافرُهما معاً عند ارتكاب الجريمة. (هليل، 1993، ص. 204؛ سرور، 2002، ص. 550)

وعليه يرى الباحث أنه يمكن لموظف المنظمة غير الحكومية إساءة استعمال سلطته عبر استغلال منصبه لتحقيق منافع شخصية أو الإضرار بالآخرين داخل المنظمة أو المستفيدين من خدماتها. وقد يتجلى ذلك في المحاباة، أو التعسف في القرارات، أو إساءة استخدام موارد المنظمة.

فمثلا، أدانت محكمة جرائم الفساد في حكمها الصادر بتاريخ 2020/10/26 في القضية رقم 2020/4، المتهم، "مدير المؤسسة الطبية لمنع حوادث الطرق في وزارة الصحة"، بجريمة إساءة استعمال السلطة، استنادًا إلى المادة (1/182) من قانون العقوبات، وحكمت عليه بالحبس لمدة ثلاثة أشهر مع تأجيل التنفيذ لحين البتِّ في الاستئناف.

وقد ثبت للمحكمة أن المتهمَ استغلَّ سلطته الوظيفية لملاحقة مواطن على خلفية خلاف شخصي، من خلال توجيه مراسلة رسمية تطالب بفرض قيد على رخصة قيادة المواطن، دون مستند قانوني أو تقرير طبي، وعَدّت المحكمةُ هذا السلوكَ يُشكّل خروجًا على مقتضيات الوظيفة العامة، وتوظيفًا للسلطة في غير هدفها المشروع.

وبالرغم من أن الحكم استند إلى قانون العقوبات، فإن الفعل محلَّ الإدانة يتقاطع بشكل واضح مع مفهوم جريمة الفساد المنصوص عليه في المادة (1) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005، بوصفِه استغلالًا للوظيفة لتحقيق مصلحة شخصية على حساب حقوق الآخرين، بما يضر بمبدأ المساواة وسيادة القانون.

وعليه، فإن الحكم يشكّل تطبيقًا فعليًّا لمفهوم الفساد الإداريّ، حتى وإن لم يُصرّح به صراحة، ويؤكد أن إساءة استعمال السلطة، متى اقترنت بهدف شخصي غير مشروع، تُعدّ جريمةَ فساد بالمعنى الواسع المنصوص عليه في التشريع الفلسطيني.

يُلاحظ أن المشرّع الفلسطيني قد حرَصَ على إدراج جريمة إساءة استعمال السلطة ضمن الأفعال المكوِّنة للفساد، حيث نصّت المادة (2/1/د) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته على أن "استثمار الوظيفة العامة لتحقيق منافع شخصية" يُعدّ من صور الفساد التي تستوجب المساءلة القانونية؛ وهو ما يعكس توجه المشرِّع نحو تجريم استغلال المنصب العام لأي غرض شخصي يتعارض مع مقتضيات النزاهة والشفافية. (قانون مكافحة الفساد الفلسطيني، 2005) كما عالج قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960 المعمول به في الضفة الغربية إساءة استعمال السلطة من خلال عدة مواد، أبرزها المادة (182) التي تُعاقب الموظف الذي يسيء استخدام سلطاته متسببًا بضرر لمصلحة عامة أو خاصة. (قانون العقوبات، 1960، المادة 182)

يخلُصُ الباحث إلى أنّ مفهوم إساءة استعمال السلطة رغمَ عدم ذكره بتسمية صريحة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، فإن المادة (19) منها تُجسّد هذا المفهوم من خلال مطالبة الدول الأطراف بتجريم "استغلال الموظف العمومي لوظيفته عمدًا، خلافًا للقانون، لتحقيق منفعة غير مستحقة لنفسه أو لشخص أو كيان آخر".

ويرى الباحث أيضا أن هذا التقارب الموضوعيّ بين التشريعين الوطني والدولي يعد خطوة إيجابية نحو المواءمة، غيرَ أنه لا يزال يفتقر إلى دقة التوصيف، ويفتقر كذلك إلى شرح تفصيلي للركنَين الماديّ والمعنويّ للجريمة.

وهو ما يُضعف من فاعلية الملاحقة القضائية، خصوصًا في ظل غياب اجتهادات قضائية تُرسّخ هذه الجريمة كفعل مستقل في سياق الانحراف الإداري والوظيفي، وليس مجرد وصف تابع لجرائم أخرى.

ونتيجةً لذلك، يؤكد الباحث على أهمية تطوير الفهم القضائي لجريمة إساءة استعمال السلطة، وتحديث أدوات الإثبات، واستكمال البنية القانونية بنصوص واضحة تُبرز هذه الجريمة ضمن منظومة الفساد الإداري، بما ينسجم مع المبادئ التي أرستها الاتفاقية الدولية.

ومن الأهمية بمكان الإشارةُ إلى نقطة إيجابية في البناء القانوني الفلسطيني، تتمثل في اتساع نطاق صفة الفاعل في جرائم الفساد، حيث لم تُحصر هذه الصفة في "الموظف العام" بالمفهوم التقليديّ الضيّق، بل شملت فئاتٍ أوسعَ ترتبط بشكل مباشر أو غير مباشر بمواقع الخدمة العامة، كالمستشارين والخبراء والمكلفين بمهام رسمية أو من يتقاضَوْن أجورَهم من المال العام.

ويُعدُّ هذا التوسّع انعكاسًا لإدراك تشريعيٍّ متناغم مع الاتفاقيات الدولية، لا سيما اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، التي تبنّت مفهومًا مرنًا للموظف العام، بما يضمن عدم

الإفلات من المساءلة نتيجةَ القيود الشكلية على صفة الفاعل، ويُعزز من قدرة المنظومة القانونية على التصدي لمختلِفِ صور الانحراف الوظيفي.

يمكن ملاحظة اتجاه المشرّع الفلسطيني نحوَ التوسّع في نطاق التجريم من خلال عدد من التشريعات ذات الصلة، ويُعدّ قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته نقطةَ تحولٍ رئيسةً في هذا السياق؛ إذ وسّع القانون من دائرة المسؤولية الجزائية لتشملَ، إلى جانب الموظفين العموميين، المكلّفين بخدمة عامة مثل العاملين في المؤسسات العامة غير الحكومية، أو الهيئات التي تقدّم خدماتٍ ذاتَ طابع عام، والمسؤولين في المؤسسات والشركات الخاصة التي تتعامل مع الأموال العامة أو تنفذ مشاريع ذات منفعة عامة، كما امتدَّ نطاق التجريم ليشملَ الوسطاء والمحرضين والشركاء في ارتكاب جرائم الفساد؛ تأكيدًا على شمولية الحماية المقرّرة للمال العام والنزاهة الوظيفية. (قانون مكافحة الفساد الفلسطيني، 2005)

ويشكل التشريع الفلسطيني تطورًا متدرجًا في توسيع نطاق المسؤولية الجزائية عن جرائم الفساد، بما يعكس توجهًا واضحًا نحو تعزيز الشفافية والمساءلة ومواجهة أشكال الفساد المستحدثة.

فقد عرّف قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الأشخاص المعرضين سياسيًّا تعريفًا موسعًا، يشمل شاغلي المناصب العليا في الدولة، وقادة الأحزاب، والمسؤولين في المنظمات الدولية؛ وذلك لتوسيع نطاق المساءلة ومراقبة حركة الأموال ذات الصلة بالسلطة أو النفوذ. (قرار بقانون رقم (39) لسنة 2022، المادة 1)

إلى ذلك، فرض قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 ولائحته التنفيذية التزامات صارمة على المنظمات غير الحكومية في مجالات الشفافية والإدارة المالية السليمة، بحيث قد ترقى المخالفات الجوهرية إلى مستوى الجرائم المالية يتحمل مسؤوليتها القائمون على إدارة هذه المنظمات.

أما قرار بقانون رقم (39) لسنة 2022 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، فيُعدُّ من أبرز مظاهرِ هذا التوسع؛ إذ نصّ على تجريم غسل الأموال المتحصلة من الجرائم الأصلية، بما فيها جرائم الفساد، ما يعني أن كل من يتعامل مع الأموال الناتجة عن الفساد سواء كان موظفًا عامًا أو شخصًا عاديًّا يقع تحت طائلة هذا القانون بغضّ النظر عن صفته. (قرار بقانون رقم (39) لسنة 2022، المادة 3)

ويتجسد هذا الاتجاه في تطبيقات عملية، مثل محاسبة أعضاء مجلس إدارة منظمة غير حكومية اختلسوا أموال دعم حكومي أو دولي، أو محاكمة مقاول خاص قدّم رشوة لموظف عام، أو مساءلة وسيط تقاضى عمولة مقابل تسهيل صفقة مشبوهة، وهي جميعُها أمثلة تؤكد شمولية التوجه التشريعي الفلسطيني في ملاحقة مختلف صور الفساد وأطرافه.

ومن الأمثلة على ذلك، أدانت محكمة جرائم الفساد في رام الله بتاريخ 2024/10/8 المدانين بجريمة الحصول على منفعة شخصية، والاتجار غير المشروع، إذ ثبت أن المدان الأولَ قام ببيع تصاريحِ عمل للعمال لدخول الخط الأخضر مقابل مبالغَ ماليةٍ أثناء عمله في إحدى الدوائر الرسمية، بالتعاون مع المدان الثاني الذي كان يزوده بأسماءِ العمال وبياناتهم الشخصية.

ويُستنتَج في هذا السياق أن توسيع صفة الفاعل في جرائم الفساد في التشريع الفلسطيني يشمل المنظماتِ غيرَ الحكومية التي تُدير أموالاً عامة أو دولية بصفة رسمية، فالمسؤولون في هذه المنظمات قد يسألون عن أفعال فساد كالرشوة والاختلاس وإساءة الأمانة إذا تعلقت بإدارة هذه الأموال، تماماً كالموظفين العموميين؛ وذلك لضمان نزاهة استخدام المال العام، وتحقيق أهداف المنظمة بشكل شفاف، ويهدف هذا التوسع لسد الثغرات القانونية وتعزيز المساءلة في هذا القطاع الهام.

خلاصة الفصل الأول

تناول هذا الفصل بالدراسة والتحليل الإطار النظري والمؤسسي لعمل المنظمات غير الحكومية، مستعرضًا أبعاد دورها في دعم التنمية المستدامة وتعزيز حقوق الإنسان، بوصفها أحدَ مكونات المجتمع المدنيِّ الفاعلة، وأداةً مساندةً في سدّ الفجوات التنموية التي تعجز عنها الدولة أحيانًا.

كما سعت الدراسة إلى بناء تصور نظري وتحليلي متكامل لجرائم الفساد في المنظمات غير الحكومية، من خلال التأسيس لمفاهيمَ دقيقة، واستعراضِ تطور عمل هذه المنظمات ضمن السياقين الوطنيِّ والدولي، مع التركيز على الإطار القانونيِّ الفلسطيني الناظم لعملها.

لقد بيّنت الدراسة أن غيابَ تعريف موحّد لجرائم الفساد في السياقات التشريعية لا يُعدّ نقصًا بقدْرِ ما يعكس واقعًا تشريعيًّا عالميًّا يركّز على تِعداد الأفعال الجرمية بدلًا من الاكتفاء بالتوصيفات العامة، وهو ما تم تبنّيه في كل من التشريع الفلسطيني واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003.

وقد أظهرت الدراسةُ أنَّ القانون الفلسطينيّ يتجه بشكل عام إلى مواءمة العديد من صور الفساد المعروفة في الاتفاقية، غيرَ أن هذه المواءمةَ ما تزال متفاوتةً من جريمة لأخرى، من حيث الشمولُ، والدقةُ التشريعية، ومدى تفعيل النصوص على أرض الواقع.

وفيما يخصُّ الجرائم التقليدية، مثل الرشوة والاختلاس واستثمارِ الوظيفة والتزوير، فقد تم رصد تطور ملحوظ في التشريع الفلسطيني، ووجود تقاطعات واضحة مع مواد الاتفاقية، لا سيما من حيث تجريم الفعل وتحديد الصفة الوظيفية للفاعل، كما في حالة مواءمة مفهوم "الموظف العام" وتوسيع نطاقه.

ومع ذلك، أظهرت الدراسة وجود فجوات في الجانب الإجرائي والتفصيلي، لاسيما فيما يتعلق بالركنين الماديِّ والمعنوي لبعض الجرائم؛ وهو ما يُضعف فعالية الملاحقة القضائية.

أما في ما يتعلق بـ الجرائم الحديثة، مثل الكسب غير المشروع، وتضارب المصالح، وغسل الأموال، والمتاجرة بالنفوذ، وإساءة استعمال السلطة، فإن التجريم في القانون الفلسطيني بدا أحيانًا مبهمًا أو عامًّا، رغم وجود نصوص في قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته تشير إلى بعض هذه الأفعال.

وتبيّن من خلال التحليل أن مواءمةَ هذه الجرائم مع الاتفاقية الدولية لا تزال بحاجة إلى توسيع وتفصيل تشريعيٍّ أكبر، سواءٌ من خلال تعريف واضح لكل جريمة، أو إقرار نصوص مساندة تعزز أدواتِ الرقابة، وتُفعّل آليات الإبلاغ والحماية.

وترى الدراسةُ أن هذا التباينَ بين صور الفساد التقليدية والحديثة يعكس فجوة حقيقية في التطور التشريعيّ الفلسطيني، لا سيما في ظلِّ ازدياد أدوار المنظمات غير الحكومية في إدارة مشاريع التنمية والخدمات العامة.

كما أنّ انضمام دولة فلسطين الرسميَّ إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد يَفرِض التزاماتٍ واضحةً تجاهَ مواءمة التشريعات الوطنية مع المعايير الدولية، بما في ذلك استحداثُ منظومة تشريعية حديثة تُراعي خصوصية المنظمات غير الحكومية، وتضمن نزاهتها، وشفافيتها، وخضوعها الفعلي للمساءلة القانونية.

وعليه، يوصي الباحث بضرورة إعادة النظر في الصياغات التشريعية السارية، والعمل على تطويرها لتشملَ الأشكال المعاصرة للفساد ضمن بيئة المجتمع المدني، بما يضمن فعالية الوقاية والملاحقة القضائية، ويُعزز الثقة بدور المنظمات غير الحكومية كفاعل وطني ملتزم بالقانون ومبادئ الحوكمة الرشيدة.

الفصل الثاني: آليّات مكافحة الفساد في المنظمات غير الحكومية

تُعدّ المنظمات غيرُ الحكومية (Non-Governmental Organizations – NGOs) من الفواعل الرئيسة في العمل المدنيّ والاجتماعي، باعتبارِها تمارس دورًا محوريًّا في تعزيز التنمية وحقوق الإنسان وتقديم الخدمات للفئات المهمشة، لاسيّما في البيئات الهَشّة والمتأثرة بالصراعات أو الاحتلال، وتستمد هذه المنظمات أهميتها من أبعادها التاريخية والقانونية والتنموية والسياسية المترابطة، حيث تعمل على مَلء الفراغات التي تتركها الدولة، وتُسهم في تقديم الدعم الإنساني والتنسيق بين المجتمعات المحلية والدولية؛ مما يجعلها أحدَ الأعمدة الأساسية للمجتمع المدني في تحقيق التنمية المستدامة، وترسيخ مبادئ العدالة والمساءلة (Salamon & Anheier, 1997, pp. 25–27؛ عبد القادر، 1985، ص. 112–114؛ الأمم المتحدة، 2003، ص. 17–19) وقد تطور موقع هذه المنظمات ليصبح جزءًا من منظومة الحوكمة العالمية، (الأمم المتحدة، 2015. البنك الدولي، 2013) بما في ذلك الشراكة مع الأمم المتحدة، والمشاركة في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، وممارسة دور رقابي فاعل على أداء الحكومات، وهو ما أكسبها مشروعية مجتمعية ومؤسساتية متنامية. (Anheier, 2014; UNDP, 2016)

ومع ذلك، فإن هذه المنظمات، باعتبارها كِيانات تتعامل مع ميزانيات مخصصة للعمل الإنساني والإنمائي، قد تصبح عرضة للفساد في حال غياب آليات رقابية وإدارية فعالة. (الشفافية الدولية، 2014؛ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان، 2022)

ويشكل الفساد تهديدًا خطيرًا لفعالية عمل المنظمات غير الحكومية؛ إذ يُسهم في تقويض الثقة العامة بها، ويحد من قدرتها على تحقيق أهدافها التنموية والإنسانية؛ لذلك، تبرز الحاجة الملحة لإرساء آليات قانونية وإدارية تضمن مكافحة الفساد، وضمان الشفافية والمساءلة في إدارة الموارد والتمويلات.

يتناول هذا الفصل آلياتِ مكافحة الفساد في المنظمات غير الحكومية، من خلال تقسيمه إلى مبحثين رئيسين:

الأول: يعرض الآليات الدولية التي أُعتمدت لمكافحة الفساد داخل هذه المنظمات، بما في ذلك دور الهيئات الدولية والمنظمات متعددة الأطراف في وضع المعايير الرقابية والتوجيهات الخاصة بمكافحة الفساد.

الثاني: يتناول الآليات الوطنية التي تطبقها الدول لضمان الشفافية والمساءلة في إدارة المنظمات غير الحكومية على المستوى المحلي، وكيفية تكامل هذه الآليات مع المعايير الدولية لتحقيق الأهداف المنشودة في مكافحة الفساد.

يسعى هذا الفصل إلى تحليل الجهود التكاملية المبذولة من قِبل المنظمات الدولية والدول الوطنية في سبيل تعزيز مبادئ النزاهة والشفافية ضمن بيئة عمل المنظمات غير الحكومية، وذلك من خلال دراسة الإطارين القانوني والمؤسسي الناظمين لتلك الجهود.

كما ويهدف الباحث من خلال هذا الفصل إلى إبراز المقاربات القانونية المتبعة على المستويين الدولي والوطني، والتي من شأنها أن تسهم في الحد من مظاهر الفساد داخل هذه الكيانات، بما يحفظ دورها التنموي والإنساني، ويعزز من استدامتها ومصداقيتها. وسيتناول الفصل ذلك وفق تفصيل منهجي في المحاور التالية :

المبحث الأول : الآليات الدولية في مكافحة الفساد في المنظمات غير الحكومية

المبحث الثاني: الآليات الوطنية في مكافحة الفساد في المنظمات غير الحكومية

المبحث الأول: الآليات الدولية لمكافحة الفساد في المنظمات غير الحكومية

يُعد الفساد في عمل المنظمات غير الحكومية من أبرز الإشكاليات التي استدعت اهتمام المجتمع الدولي، بالنظر إلى ما تشكّله هذه المنظمات من فاعل غير حكومي مؤثر في مجالات حقوق الإنسان، والتنمية، والإغاثة، وغيرها.

ونظرًا لما تتلقاه من تمويل دولي وما تضطلع به من أدوار رقابية وتنفيذية، فقد استدعت الحاجة إلى إيجاد آليات قانونية دولية تضمن ضبط أدائها، ومكافحة أوجه الفساد التي قد تنشأ في بنيتها الإدارية أو في طريقة تعاملها مع الموارد المالية. (الشفافية الدولية، 2021؛ الأمم المتحدة، 2004؛ Edwards & Hulme, 1996)

وقد تجسدت هذه الجهود في وضع منظومة قانونية دولية تهدف إلى تعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة، وتطويق ممارسات الفساد داخل هذه الكيانات، سواء من خلال اتفاقيات دولية ملزمة، أو مبادئ توجيهية صادرة عن الأمم المتحدة، أو عبر معايير التمويل الدولية التي تشترط التزامًا رقابيًا صارمًا مقابل الحصول على الدعم.

لذلك، سيدرس الباحث الآليات القانونية الدولية المعتمدة لمكافحة الفساد في عمل المنظمات غير الحكومية، من خلال تناول الإطار القانوني الناظم لهذا المجال، ممثلًا في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، والمبادئ التوجيهية ذات الصلة، بالإضافة إلى المواثيق والمعايير الدولية الخاصة بالرقابة على التمويل وتوظيفه في هذه المنظمات، وسيكون العرض على النحو التالي:

المطلب الأول: الإطار القانوني الدولي لمكافحة الفساد في عمل المنظمات غير الحكومية.

المطلب الثاني: الآليات المؤسسية الدولية لمكافحة الفساد في المنظمات غير الحكومية.

المطلب الأول: الإطار القانوني الدولي لمكافحة الفساد في عمل المنظمات غير الحكومية

شكّل الإطار القانوني الدولي لمكافحة الفساد في عمل المنظمات غير الحكومية أحد المرتكزات الأساسية لضمان نزاهة وشفافية هذه الكيانات، التي تؤدي دورًا متناميًا في الشأن العام، وتُعد شريكًا محوريًا في تنفيذ السياسات الدولية، خصوصًا في مجالات التنمية وحقوق الإنسان.

ونظرًا لتزايد الاعتماد على المنظمات غير الحكومية في إدارة برامج ممولة دوليًا، ظهرت الحاجة إلى وجود قواعد قانونية دولية تحكم سلوكها وتضبط تعاملها مع الموارد والمساعدات، وتمنع تسرب الفساد إلى بنيتها أو أنشطتها. (الأمم المتحدة، 2004؛ الشفافية الدولية، 2019؛ Piotrowicz, 2015)

وقد جاء هذا الإطار القانوني متعدد المستويات، حيث مثّلت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 المرجعية الدولية الأبرز التي أرست مبادئ عامة تُلزم الدول باتخاذ التدابير اللازمة لمنع الفساد وملاحقته، بما في ذلك ما يتعلق بالجهات غير الحكومية.

كما أصدرت الأمم المتحدة مجموعة من المبادئ التوجيهية التي تُرشد المنظمات والدول إلى كيفية الالتزام بمعايير الشفافية والمساءلة. (الأمم المتحدة، 2004؛ الأمم المتحدة، 2020)

إلى جانب ذلك، ظهرت مواثيق ومعايير دولية خاصة بتنظيم تمويل المنظمات غير الحكومية، اشتملت على حزمة من الشروط الرقابية الصارمة، التي تفرض على الجهات المانحة والهيئات المستفيدة التحقق من كيفية استخدام الأموال، ومدى التزام المنظمات المموَّلة بقيم النزاهة والشفافية. وقد ساهمت هذه المعايير في تكريس قواعد دولية ملزمة أو شبه ملزمة تُعنى بآليات الرقابة المالية والمساءلة المؤسسية في قطاع المنظمات غير الحكومية.

وبناءً عليه، يتناول هذا المبحث أبرز المكونات القانونية للإطار الدولي الخاص بمكافحة الفساد في عمل المنظمات غير الحكومية، وذلك من خلال ثلاثة أفرع رئيسة تُعنى بالاتفاقيات الدولية، والمبادئ التوجيهية، ومواثيق التمويل الدولية.

الفرع الأول: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003

تُعد الاتفاقيات الدولية من أبرز الأدوات التي تعتمدها الدول ذات السيادة لتنظيم المصالح المشتركة ذات البعد الدولي، والتي تمسّ المجتمع الدولي ككل، وتضطلع هيئة الأمم المتحدة بدور محوري في إعداد هذه الاتفاقيات العامة، خصوصًا تلك التي تهدف إلى تعزيز التعاون الدولي في مواجهة الظواهر العابرة للحدود، مثل الفساد.

وتُعرض هذه الاتفاقيات على الدول الأعضاء بغرض الانضمام والتصديق؛ تأكيدًا على التزامها بالمبادئ والمعايير المتفق عليها دوليًّا.

وانطلاقًا من إدراك المجتمع الدولي لخطورة الفساد بوصفه تهديدًا حقيقيًّا للتنمية والاستقرار، قامت الأمم المتحدة بصياغة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، بوصفِها أولَ صك دولي شامل يُعنى بمكافحة الفساد من جوانبه الوقائية والجنائية والمؤسسية كافةً. (الدسوقي، 2012، ص. 220)

أولاً: مضمون الاتفاقية

أُقرت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها الثامنة والخمسين لعام 2003، بموجب القرار رقم (58/4)، ودخلت حيز النفاذ بتاريخ 2003/10/31. وقد طرحت الاتفاقية للتوقيع في مؤتمر سياسي عُقد في مدينة ميريدا بالمكسيك خلال الفترة من 9 إلى 11 ديسمبر 2003، وفقًا للقرار (57/196).

وأكد الأمين العام الأسبق للأمم المتحدة، كوفي عنان، في كلمته التقديمية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، أنّ هذه الاتفاقية تُعدُّ "إنجازًا دوليًّا بالغ الأهمية"، بما أنها تُكمل المنظومة القانونية لمكافحة الجريمة المنظمة، وتوفّر "إطارًا جديدًا للتعاون الدولي والعمل الفعّال في مواجهة الفساد". كما شدّد على أنّ الاتفاقية تطرح مجموعة متكاملة من المعايير القانونية والإدارية التي من شأنها تمكين الدول الأعضاء من تعزيز قدراتها المؤسسية والتشريعية لمكافحة الفساد، سواء في القطاع العام أو الخاص. (الأمم المتحدة، 2003، ص. 3)

وقد استند إعداد هذه الاتفاقية إلى مجموعة من قرارات الجمعية العامة التي سبقتها، منها:

- القرار رقم (188/55) المؤرخ في 20 ديسمبر 2000، والذي دعا إلى تشكيل فريق خبراء حكومي دولي مفتوح العضوية لدراسة مسألة الأموال المحوّلة بطرق غير مشروعة وآليات استردادها.
- القرار رقم (186/56) الصادر في 20 ديسمبر 2001، والقرار رقم (244/57) المؤرخ في 21 ديسمبر 2001 بشأن مكافحة الفساد وإعادة الأموال المنهوبة. (اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المادة 1/14، 2/14، ص. 1)

كما استندت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي رقم (2001/13) المؤرخ في 24 يوليو 2001، والمعنون بـ "تعزيز التعاون الدولي على منع ومكافحة تحويل الأموال ذات المصدر غير المشروع المتأتية من أفعال الفساد، بما في ذلك غسل الأموال وإعادة تلك الأموال".

وقد شكّل هذا القرار دعمًا محوريًّا في ترسيخ المبادئ المتعلقة باسترداد الموجودات وتعزيز آليات التعاون الدولي، وذلك من خلال التأكيد على التزام الدول الأعضاء باتخاذ التدابير اللازمة لمنع

تهريب الأموال الناتجة عن الفساد والعمل على استردادها من خلال أطر قانونية فعالة، وهو ما عكسته الاتفاقية بشكل مفصل في أحد فصولها الأساسية. (غانم، 2007، ص. 129)

وتشكل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 الأداة القانونية الدولية الأكثر شمولاً لمكافحة الفساد على نطاق عالمي، إذ انضمت إليها حتى الآن (138) دولة، وكانت الجزائر من أوائل الدول العربية التي صادقت عليها بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي رقم (128-04) المؤرخ في 19 أبريل 2004. (غانم، 2007، ص. 129)

فقد تم اعتماد هذه الاتفاقية من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في الدورة (58) بتاريخ 31 أكتوبر 2003، وأصبحت نافذة المفعول في 14 ديسمبر 2005 بعد أن تمت المصادقة عليها من قبل 30 دولة. تضم الاتفاقية (71) مادة موزعة على (8) فصول، وهي تهدف إلى تعزيز التعاون الدولي في مكافحة الفساد، من خلال تنفيذ مجموعة من التدابير الوقائية والتجريمية والرقابية، إلى جانب توفير إطار قانوني للتعاون بين الدول. (الأمم المتحدة، 2003)

وتهدف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 إلى وضع تدابير فعالة لمنع الفساد، وتجريم مجموعة من الأفعال المرتبطة به، إلى جانب تعزيز التعاون القضائي الدولي في مجالات الوقاية والملاحقة الجنائية، والمساعدة القانونية المتبادلة، وتطبيق القانون، واسترداد الأموال الناتجة عن الجرائم المتعلقة بالفساد. (الأمم المتحدة، 2003)

كما تشمل أهداف الاتفاقية تقديم الدعم الفني، وتيسير تبادل الخبرات والمعلومات بين الدول الأطراف بما يعزز من قدرتها المؤسسية والتشريعية في التصدي للفساد. (الأمم المتحدة، 2003، ص. 5)

وتُلزم اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الدول الأطراف باتخاذ إجراءات تشريعية وتنظيمية ومؤسسية فعالة، تهدف إلى تعزيز قيم النزاهة، وترسيخ مبادئ الشفافية، وتكريس آليات المساءلة

في القطاعين العام والخاص، بما يضمن فاعلية الجهود الوطنية والدولية في الوقاية من الفساد ومكافحته. (الأمم المتحدة، 2003، المواد 5–9)

اشتملت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ديباجتها على (71) مادة، موزعة على ثمانية فصول رئيسة، جاءت على النحو التالي: (الأمم المتحدة، 2003)

1. الفصل الأول: أحكام عامة (من المادة 1 إلى المادة 4) تبين أهداف الاتفاقية، ونطاق تطبيقها، والمصطلحات، والمبادئ الأساسية.

2. الفصل الثاني: التدابير الوقائية (من المادة 5 إلى المادة 14) يضع مجموعة من التدابير الرامية إلى منع الفساد، تشمل سياسات مكافحة الفساد، تعزيز النزاهة، دور القطاع الخاص، والتعليم والتوعية.

3. الفصل الثالث: التجريم وإنفاذ القانون (من المادة 15 إلى المادة 42) يتناول الأفعال التي يجب تجريمها في التشريعات الوطنية، مثل الرشوة، الاختلاس، غسل الأموال، وإعاقة العدالة، مع تعزيز آليات إنفاذ القانون.

4. الفصل الرابع: التعاون الدولي (من المادة 43 إلى المادة 50) يحدد سبل التعاون بين الدول في تسليم المجرمين، وتقديم المساعدة القانونية المتبادلة، وغيرها من صور التعاون القضائي.

5. الفصل الخامس: استرداد الموجودات (من المادة 51 إلى المادة 59) يمثل أحد أهم ابتكارات الاتفاقية، ويضع قواعد وإجراءات لتتبع واستعادة الأموال المنهوبة.

6. الفصل السادس: المساعدة التقنية وتبادل المعلومات (من المادة 60 إلى المادة 62) يتناول سبل دعم الدول في تنفيذ الاتفاقية من خلال تقديم المساعدة الفنية، والتعاون في التدريب وتبادل الخبرات.

7. الفصل السابع: آليات التنفيذ (من المادة 63 إلى المادة 64) ينظم آلية متابعة تنفيذ الاتفاقية من خلال مؤتمر الدول الأطراف واستعراض التنفيذ.

8. الفصل الثامن: أحكام ختامية (من المادة 65 إلى المادة 71) يحدد الإجراءات الخاصة بالتوقيع والتصديق والانضمام، وتاريخ النفاذ، والتعديلات. (اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المادة 1/14، 2/14)

تحتوي هذه الاتفاقية على مجموعة من الأحكام المهمة التي تهدف إلى تعزيز مكافحة الفساد على المستوى الدولي، ومنها: (سويلم، 2003، ص. 50)

- اتخاذ مجموعة من التدابير الرامية إلى مكافحة العائدات المتأتية بوجه خاص من جرائم الفساد.
- تقرير مسؤولية الأشخاص الاعتبارية، وكذلك تقنين الأحكام المتعلقة بالمشاركة في الجرائم والشروع فيها، بالإضافة إلى تحديد قواعد التقادم، والتجميد، والحجز، والمصادرة.
- تشجيع وتعزيز التعاون الدولي في مكافحة الفساد، بما في ذلك وضع قواعد خاصة بتسليم المجرمين، ونقل الأشخاص المحكوم عليهم، وتوفير المساعدة القانونية المتبادلة، والتعاون الدولي في مجال إنفاذ القانون والتحقيقات المشتركة، إلى جانب أساليب التحري الخاصة.

يمكن القول إن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 قد أرست، من خلال مقاربتها التشريعية في مجال التجريم، سياسة عقابية متقدّمة ذات طابع وقائيٍّ ورادع في آنٍ معًا، اتّسمت بالوضوح في رسم نطاق الأفعال المجرّمة، والدقة في توصيفها القانوني. (الأمم المتحدة، 2003) فمع أن بعض الأفعال كالرشوة والاختلاس كانت موضوعًا للتجريم في كثير من القوانين الوطنية، ومنها التشريعات العربية، منذ عقود، فإن الاتفاقية وسّعت من دائرة التجريم لتشملَ أفعالاً إضافية كانت مُغفلة أو غير منصوص عليها صراحةً في عدد من التشريعات، مثل: استغلال الوظيفة

العامة لتحقيق منافع شخصية غير مستحقة، وغسل الأموال الناتجة عن جرائم الفساد، وإخفاء آثار الجرائم أو تعطيل إجراءات العدالة. (الأمم المتحدة، 2004، المواد 15–25)

ويرى الباحث أن هذه السياسة العقابية التشريعية المتبنّاةَ في الاتفاقية تتميّز بالحكمة والديناميكية؛ كونَها لم تقتصرْ على التجريم التقليدي، بل تجاوبت مع أنماط الفساد المتجددة، وقدّمت نموذجًا تشريعيًّا مرنًا يمكن للدول الأطراف تكييفُه ضمن بيئاتِها القانونية الداخلية.

كما أنّ تبنّيَ مفاهيمَ مثلَ تجريم الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح يعكس تحولًا في الفلسفة الجنائية الدولية من مجرد الردع إلى الوقاية وكشف منابع الفساد الهيكلية، وهو ما يُسهم في بناء منظومة متكاملة لمحاربة الفساد لا تقتصر على البعد الزجريّ وحدَه.

ثانياً: أهمية الاتفاقية وأهدافها

تُعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 من أبرز الوثائق الدولية التي أرست معاييرَ شاملة للتعاون الدولي في مكافحة الفساد؛ وذلك نظرًا لطابعها العالميّ، وتعدد الجهات المشاركة في إعدادها.

فقد شاركت في مراحل صياغتها ومفاوضاتها التمهيدية أكثر من (120) دولة، إلى جانب عدد كبير من المنظمات الدولية، سواء الحكومية منها أو غير الحكومية؛ مما منح الاتفاقية شرعية دولية موسّعة تميّزها عن الاتفاقيات الإقليمية السابقة ذات النطاق المحدود (الأمم المتحدة، 2003)

كما أن شمول الاتفاقية لكل أوجه الفساد الوقائية والتجريمية والمؤسسية جعل منها إطارًا مرجعيًّا متكاملًا للأنظمة القانونية الوطنية، وأسهم في بناء توافق دولي غير مسبوق حول ضرورة تجريم الفساد وتعزيز النزاهة والشفافية.

وقد جاءت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 استكمالًا وتتويجًا لسلسلة من المبادرات الإقليمية التي سبقتها، مثل اتفاقية منظمة الدول الأمريكية لمكافحة الفساد (1996)، واتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته (2003)، واتفاقية مجلس أوروبا الجنائية بشأن الفساد (1999). إلا أنّ اتفاقية الأمم المتحدة تميّزت عن هذه الاتفاقيات الإقليمية من حيث عمقُها وشموليتُها؛ إذ لم تقتصر على التجريم والعقوبات، بل تجاوزتها لتتناول محاور الوقاية، واسترداد الموجودات، وتعزيز التعاون الدولي، والمساعدة القانونية المتبادلة؛ مما يجعلها الإطار الدوليَّ الأكثر تكاملًا لمكافحة الفساد. (الأمم المتحدة، 2004)

وتجسد هذه الاتفاقية كذلك إرادة سياسية دولية موحدة في مواجهة ظاهرة الفساد العابرة للحدود، كما تعكس مطالب المجتمع المدني العالمي بضرورة التصدي الفعّال للفساد؛ لما له من آثار مدمرة على جهود التنمية والعدالة والحوكمة الرشيدة. (مغنية، 2014، ص. 8)

وجاءت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لتُكمل سلسلةً من القرارات والمعاهدات والاتفاقيات الدولية السابقة، مؤكدةً على دعم وتعزيز الجهود الوطنية والدولية في مجال مكافحة الفساد، وهي بذلك لا تنفرد فقط بشموليتها وتكامل أحكامها، وإنما تُعدّ الاتفاقية العالمية الوحيدة التي تناولت ظاهرة الفساد بشكل متكامل، وسعت إلى تشجيع الدول الأطراف على اعتماد أطر فعالة لمكافحته. (بدر، 2009، ص. 3)

وتُمثل هذه الاتفاقية استراتيجية شاملة لمكافحة الفساد، تقوم على تبني مجموعة من التدابير التشريعية والتنفيذية وغير التشريعية، وتُنشئ آلية رقابية خاصة بها من خلال مؤتمر الدول الأطراف، بما يسهم في تحقيق التعاون القضائي الدولي على مختلف الأصعدة في مجال مكافحة الفساد.

ويرى الباحث أن الاتفاقيةَ تشكلُ تطوراً هاماً في تاريخ التعاون الدولي؛ إذ إنها المرة الأولى التي يُتَوصل فيها إلى توافقٍ عالميّ بشأن جملة من المفاهيم القانونية المتعلقة بالممارسات التي يُصطلح عليها "أفعال فساد"؛ مما يُعزز من التنسيق القانونيّ الدوليّ لمواجهتها.

تهدِف الاتفاقية إلى تحقيق جملة من الأهداف الجوهرية التي تشكّل الإطار العامَّ لسياساتها وأحكامها، وتتمثل هذه الأهداف في تعزيز وتدعيم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته بصورة أكثر كفاءة وفعالية، وتيسير ودعم التعاون الدوليّ، وتقديم المساعدة التقنية بين الدول الأطراف في مجال منع الفساد ومكافحته بما يشمل أيضاً استرداد الموجودات المنهوبة.

كما تسعى الاتفاقية إلى ترسيخ مبادئ النزاهة، وتعزيز مبدأ المساءلة، وضمان الإدارة الرشيدة والسليمة للشؤون العامة والممتلكات العامة في مختلِف أنظمة الحكم. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 9)

وتمثل الاتفاقية خطوةً حاسمةً في مواجهة الفساد؛ إذ تعكس مدى خطورة هذه الظاهرة وتأثيراتها السلبية على استقرار المجتمعين الوطنيّ والدوليّ.

وتسلط الضَّوء على الأضرار الناتجة عن العلاقة بين الفساد وأشكال متعددة من الجريمة، وتهدف الاتفاقية كذلك إلى تجريم بعض الأفعال المرتبطة بالفساد وتعزيز التعاون الدولي القضائي، الذي يُعدُّ أساسيًّا في توفير الآليات اللازمة للقضاء على الجرائم المالية، كما تشمل التعاون في مجال إنفاذ القانون، وذلك وفقًا للمادة (48) من الاتفاقية. (بدر، 2009، ص. 4)

وتسعى هذه الاتفاقية إلى مكافحة الظواهر الإجرامية، وحماية مصالح المجتمع من المخاطر التي يشكلها الفساد، والعمل على التصدي لآثاره الوخيمة على المستويات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية. كما تفرِض عقوباتٍ جنائيةً صارمة على مرتكبي هذه الجرائم.

من جانب آخر، تهدف الاتفاقية كذلك إلى تعزيز التدابير الوقائية، وتشجيع التعاون الدولي والمساعدة القانونية المتبادلة في مجال التحقيقات والإجراءات والملاحقات القضائية ذات الصلة، لاسيّما في مكافحة جرائم الفساد، ووفقًا للمادة (46) من الاتفاقية، تركز على مكافحة جرائم تبييض الأموال بوصفِها جزءًا من الجرائم المنظمة دوليًّا.

ثالثاً: تقييم دور الاتفاقية في مكافحة الفساد

تُعدّ الاتفاقية دوليةً شاملةً نظراً لما تضمنته من أحكام مستحدثة ومتنوعة في مجال مكافحة الفساد، حيث أسهمت في تطوير مفاهيم قانونية جديدة، واستحداث آليات تفرِضها طبيعة هذه الظاهرة المعقدة والمتجددة.

فقد هدفت الاتفاقية إلى تجريم أفعال الفساد والدعوة إلى معاقبة مرتكبيها، بالإضافة إلى رسم استراتيجية فعّالة للتعاون الدوليّ في مجالات الوقاية والملاحقة القضائية.

كما حثّت الدول الأطراف على تبنّي نظام داخلي متكامل للوقاية، يشمل الإشراف على النفقات العامة والمؤسسات المالية، واتخاذ تدابير لحماية الشهود والخبراء. (إسماعيل، 2003، ص. 360) وقد أولت الاتفاقية اهتماماً خاصاً بمبادئ الشفافية في إدارة المصالح العامة وأملاك الدولة، بوصفِها إحدى الركائزِ الأساسية للوقاية من الفساد.

غيرَ أن الاتفاقية، رغم مزاياها ومكانتها الدولية، لم تخلُ من بعض أوجه القصور، ومن أبرزها تجاهلها لبعض الجوانب التشريعية المهمة، وعلى رأسها جرائم الحاسب الآليّ، وصور الفساد المرتبطة بها، والتي باتت تُشكل تهديداً مباشراً للنشاط الاقتصادي الدولي.

ففي ظلّ التحوّل الرقميّ المتسارع، أصبحت معظم المعاملات التجارية والتعاقدات الدولية تُنفّذ عبر الوسائط الإلكترونية؛ مما يستدعي توسيع نطاق التجريم ليشملَ الجرائم الإلكترونية ذاتَ الطابع المالي ضمن منظومة مكافحة الفساد مستقبلاً. (عودة، 2016، ص. 16)

ورغم شمول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (2003) للجوانب الرئيسة في المكافحة على المستويين الوطني والدولي، فإنها لم تَخلُ من الانتقادات، خصوصًا فيما يتعلق بقصورها التشريعيّ في معالجة الجرائم المستحدَثة الناتجة عن التطور التكنولوجي، مثل جرائم البنوك والاختلاس الإلكتروني التي تُعدُّ من أخطر الجرائم المهدِّدة للاقتصادين الوطنيّ والعالمي.

كما أن الاتفاقية لم تتوسع في تفسير مفهوم "التسرّب المالي"، وهو المجال الذي يُعدُّ أرضاً خصبةً لجرائمِ الفساد، إذ إن الأموالَ قد تتحرك عبر قنوات مالية معقدة تُتيح إخفاء مصادرِها غيرِ المشروعة، دون أن تُعِدَّ ذلك مخالفةً واضحةً وفقَ المفهوم الضيِّق الوارد في الاتفاقية.

كذلك، أغفلت الاتفاقيةُ النص على عقوبات واضحة ومحددة تتعلق بجرائم الإضرار بالمال العام، وجرائم الاستيلاء على الأموال العامة، خصوصًا في سياق العقود الدولية الكبرى التي تنشط فيها الشركات العالمية متعددة الجنسيات، كصناعات النفط والغاز، والتي تزداد فيها مخاطر الفساد بفعل ضعف الرقابة. (الأمم المتحدة، 2003)

ومن خلال مراجعة تحليلية معمّقة لبنود الاتفاقية ونطاقها التطبيقيّ، يرى الباحث أنّ هناك عدةَ ثغراتٍ تشريعية ومعيارية تستدعي إعادة النظر والتطوير في إطار الاتفاقية، أو على الأقل العمل على تداركها في التشريعات الوطنية للدول الأطراف. ويمكن تلخيص أبرز هذه الإشكاليات في أربعة جوانب رئيسة:

أولاً: قصور الاتفاقية في معالجة جرائم الفساد المرتبطة بالتقنيات الرقمية

يرى الباحث أنّ الاتفاقية، وعلى الرغم من شمولها النسبيّ لأوجه الفساد التقليدية، فإنها قصّرت في مواكبة التحولات التكنولوجية المتسارعة، لاسيّما في ما يتعلق بجرائم الحاسب الآلي والفساد الإلكتروني، وهي من أخطر وأسرع صور الفساد تطورًا في العصر الرقميّ.

فمع التوسع الكبير في اعتماد الحكومات والمؤسسات العامة على المنصات الرقمية في إدارة المناقصات والعطاءات والتوريدات، وتنامي استخدام الوسائط الإلكترونية في التبادل التجاري والماليّ، أصبحت هذه البيئة الرقمية ساحةً خصبةً لممارساتِ الفساد، في ظلّ محدودية أدوات التتبع القانوني، وضَعف الأطر التقنية الموحدة، وغياب المعايير الدولية المُلزِمة لمكافحة هذا النوع من الانحرافات. (UNODC، 2004؛ غزيوي، 2016، ص. 73)

ومن وجهة نظر الباحث، فإنّ تجاهلَ هذه الجوانب يُضعف من فاعلية الإطار القانونيّ الدولي، ويفتح المجال أمام توظيف التكنولوجيا لأغراض غير مشروعة؛ ما يستدعي ضرورة إدراج قواعدَ خاصة تُنظّم هذا المجال، سواءٌ من خلال بروتوكول مكمل للاتفاقية، أو عبر تطوير التشريعات الوطنية استنادًا إلى المبادئ العامة الواردة فيها.

ثانيًا: نصت المادة (17) من الاتفاقية على موضوع تسريب الممتلكات أو تبديدها، ولكن كان من الأجدر توسيعُ مفهوم التسريب ليشملَ إفشاء سرية الأوراق العمومية، وهو مجال واسع لجرائم الفساد في تعاقدات الدولة، خصوصًا في ظل التزام الشركات العالمية الكبرى بالسرية في عقودها، مثل تلك المتعلقة بالبنية الأساسية أو في مجالات البترول والغاز أو نقل التكنولوجيا. وحماية المال العام يجب أن تكون من أولويات مكافحة الفساد. (الأمم المتحدة، 2003)

ثالثًا: أغفلت الاتفاقية النصوص العقابية التي تتعلق بجرائم الإضرار العمديّ أو غيرِ العمديّ بالمال العام، وهي بلا شكٍّ تندرج ضمن صور جرائم الفساد التي تستدعي الحماية القانونية والمحاسبة. (غزيوي، 2016، ص. 73)

رابعًا: أغفلت الاتفاقية العديد من جرائم الاستيلاء على المال العام أو تسهيل الاستيلاء عليه، ويجب أن تكون هذه الجرائم مشمولةً في التشريعات الوطنية، بحيث تشمل أيَّ نوع من الاستيلاء

على المال العام، سواء كان ذلك بسببِ تصرفات موظف عام أو بطرق غير مشروعة، بما يضمن آليةً أوسعَ نطاقًا للحفاظ على المال العام، وتجريم كل الأفعال التي تهدده.

كما أن قواعدَ القانون الداخليّ للدول تحدد بدورها الآثار التي تترتب على تلك الاتفاقيات، بحيث لا يمكن استخدام القوانين الداخلية للتملص من أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وعليه، يتوقف تطبيق الاتفاقية على النظام القانوني الداخلي الذي تختار الدولة تطبيقه، ويُعدُّ هذا النظام هو الأساس في تنفيذ أحكام الاتفاقية. (الأمم المتحدة، 2003؛ Vienna Convention, 1969)

من الجدير بالذكر أنه حتى في إطار التجريم الإلزاميّ، فقد استخدم المشرع الدولي مصطلحات مرنةً تُتيح للدول الأطراف درجةً من السلطة التقديرية عند التطبيق، ومن ثَمّ قد يؤدي ذلك إلى ضَعف الإلزام التجريمي المفروض على الدول، أو حتى إلغائه تمامًا في بعض الحالات. (الجهاني، 2019، ص. 144)

من وجهة نظر الباحث، تُظهر هذه الملاحظاتُ حاجةً ماسّة إلى مراجعة موسّعة لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بحيث يُصار إلى تطوير بنودها التشريعية بما يستجيب للتغيرات الهيكلية في أنماط الفساد، ويعزز من فاعلية تطبيقها على المستويين الوطنيّ والدولي.

كما تَفرِض هذه الثغرات تحدياتٍ إضافية أمام القاضي الوطني، الذي يجد نفسَه ملزَمًا بالتوفيق بين النصوص الدولية والمقتضيات المحلية، في ظل غياب آليات تنفيذية دولية ملزمة.

ومن هنا، تبرُز أهمية بناء إطار قانوني أكثرَ مرونة وفاعلية وتكاملاً، يضمن شمولية التغطية القانونية، وتعزيز المصداقية في مكافحة الفساد المعولم.

رابعاً: دور الاتفاقية في مكافحة الفساد في المنظمات غير الحكومية

بالرغم من أن المنظمات غير الحكومية ليست طرفًا مباشرًا في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فإن الدور المحوريَّ الذي تضطلع به هذه المنظمات في تنفيذ البرامج التنموية، وتقديم المساعدات الإنسانية يضعها ضمن الدوائر المتأثرة بمضامين الاتفاقية. (الأمم المتحدة، 2003) ومن خلال تحليل الالتزامات الواردة في الاتفاقية، يمكن ملاحظة انعكاساتها على عمل المنظمات غير الحكومية في أكثر من جانب، لا سيما ما يتعلق بضرورة الالتزام بالشفافية، وتعزيز نظم الحوكمة الداخلية، وإخضاع إدارة الموارد والتمويلات لمعايير المساءلة والنزاهة.

وعليه، فإن الاتفاقية تشكّل إطارًا مرجعيًّا تُقاس عليه الممارسات المؤسسية في هذا القطاع، حتى وإن لم تكن المنظمات أطرافًا موقعة؛ وهو ما يستدعي منها تبني سياسات داخلية تتماشى مع التوجهات الدولية في الوقاية من الفساد ومكافحته. (UNODC، 2013؛ الشفافية الدولية، 2019؛ OECD، 2016)

وفي هذا السياق، تؤثر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في عدة جوانب رئيسة:

1. الشفافية في التمويل والتعاون الدولي

تتطلب الاتفاقية من الدول الأطراف تطبيق تدابير شفافة بخصوص تمويل المنظمات غير الحكومية وكيفية تصرفها بالأموال، هذا يتضمن تحديد المصادر المالية للمنظمات، وضمان أن الأموال لا تُستخدم في تمويل الأنشطة الفاسدة أو غير القانونية. (الأمم المتحدة، 2003)

علاوةً على ذلك، فإنّ الاتفاقية تشجع على تعزيز التعاون الدولي لتبادل المعلومات حول المنظمات المشبوهة أو التي قد تستخدم الفساد كوسيلة للحصول على تمويلات. (عزت، 2008، ص. 12)

2. المسؤولية القانونية للمنظمات غير الحكومية

وفقًا للاتفاقية، يمكن تحميل الأشخاص الاعتباريين (مثل المنظمات غير الحكومية) مسؤولية قانونية عن الجرائم التي يرتكبها ممثلوها أو موظفوها، والمادة (26) من الاتفاقية تُشير إلى أن الدول يجب أن تضع تشريعاتٍ تعاقب الأشخاص الاعتباريين الذين يرتكبون أفعال فساد، هذا يعني أنه في حال تورط أي منظمة غير حكومية في أنشطة فاسدة، يمكن محاسبتها جنائيًّا وماليًّا. (الأمم المتحدة، 2003)

ويعني ذلك أن المنظماتِ غيرَ الحكومية التي يَثبُتُ تورطها في أنشطة فاسدة قد تُواجه عقوباتٍ تتراوح بين الغرامات المالية، وتعليق النشاط، وحتى الحلّ الكامل في بعض الحالات، وذلك بحسب القوانين الوطنية السارية شريطة صدور قرار قضائي بات وقطعي يُثبت وقوع الجريمة وتوافر أركانها القانونية.

3. التعاون في التحقيقات القانونية والرقابة

تشجع الاتفاقية على تعاون الدول في إجراء التحقيقات المشتركة وتبادل الأدلة. هذا يشمل التعاون مع المنظمات غير الحكومية في التحقيق في عمليات الفساد المرتبطة بها، مثل منح العقود أو استلام التمويل. (الأمم المتحدة، 2003)

تتطلب الاتفاقية من الدول تطبيق معايير فعالة للتحقيق في العمليات المالية للمنظمات غير الحكومية التي قد تكون ضالعةً في الفساد. (بلال، 2008، ص. 123)

4. حماية الشهود والمخبرين

تسعى الاتفاقية إلى حماية الشهود والخبراء الذين قد يُقدمون معلوماتٍ هامةً حول أنشطة فساد في المنظمات غير الحكومية. المادة (32) من الاتفاقية تَفرِض على الدول وضعَ تدابيرَ لحماية الأشخاص الذين قد يكشفون عن فسادٍ داخلَ هذه المنظمات. (الأمم المتحدة، 2003)

هذا يُسهم في ضمان حصول التحقيقات على المعلومات الدقيقة والتفصيلية دون خوف من الانتقام. (مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة [UNODC]، 2004، المادة 32)

5.. استرداد الأموال والأصول

من أبرز أهداف الاتفاقية هو استرداد الأموال المتأتّية من الفساد، ولأن المنظماتِ غيرَ الحكومية غالبًا ما تتلقى أموالاً من حكومات أو منظمات دولية، فإن الدول الأطراف ملزمةٌ بالتعاون في استرداد أيّ أموال أو أصول تم الحصول عليها بطريقة غير قانونية عبر هذه المنظمات، ومن ثَمّ العمل على إعادة هذه الأموال إلى الدول المتضررة. (عامر، 2005، ص. 205)

6. التحديات التي تواجه تنفيذ الاتفاقية في سياق المنظمات غير الحكومية

بالرغم من الأطر القانونية التي وفّرتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وما تبنّته من معايير دولية تعزز الشفافية والمساءلة، فإن تنفيذ مضامين الاتفاقية على صعيد المنظمات غير الحكومية في السياق الفلسطيني يواجه جملة من التحديات البنيوية والعملية، يمكن إجمالها كما يلي:

1. الافتقار إلى التشريعات الوطنية

من الصعب تطبيق معظم أحكام الاتفاقية في بعض الدول إذا لم تكن هناك تشريعات محلية تلتزم بتطبيق المعايير التي وضعتها الاتفاقية، على سبيل المثال، قد لا تتوافر أنظمة محاسبية واضحة وفعّالة تضمن التدقيق في الأموال الموجهة للمنظمات غير الحكومية؛ مما قد يسمح بوقوع ممارسات فساد. (الأمم المتحدة، 2003)

ويرى الباحث أنّ إحدى أبرز الإشكاليات التي تُعيق التطبيق الفعليّ لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تكمُن في ضَعفِ التشريعاتِ الوطنية الملائمة أو غيابِها، وهو ما يُفرغ الاتفاقية من فعاليتها على المستوى الداخليّ.

ففي العديد من الدول، لا توجد أنظمة محاسبية وقانونية واضحة وفعّالة تُلزم المنظماتِ غيرَ الحكومية بتبنّي معايير الحوكمة والشفافية، ولا تَفرِض إجراءاتٍ رقابيةً صارمة على إدارة التمويل الذي تحصل عليه.

ويُعدّ غياب هذه الأطر القانونية بيئةً خصبة لتسلل الفساد، وعليه، فإنّ تعزيز الامتثال للاتفاقية يمرّ حتميًّا عبر مواءمة التشريعات الوطنية مع معاييرِ الاتفاقية، لاسيّما في الجوانب المرتبطة بالمحاسبة، والتدقيق المالي، والإفصاح، والتصدي لتضارب المصالح. (الأمم المتحدة، 2003)

2. الافتقار إلى آليات فعّالة لمراقبة التمويل

إحدى الإشكاليات البنيوية الجوهرية التي تُضعف من فاعلية منظومة النزاهة في عمل المنظمات غير الحكومية تتمثل في الافتقار إلى آليات رقابة مالية فعّالة ومتكاملة، سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي.

فعلى الرغم من التدفقات المالية التي تحصل عليها هذه المنظمات من مصادر دولية أو محلية، فإن بعض أوجه التمويل ما تزال تتم في ظل غياب الشفافية الكاملة، أو في ظلِّ وجود ثغرات في أنظمة التدقيق والمساءلة؛ ما قد يُهيّئ بيئة خصبة لوقوع ممارسات فساد، سواء عبر تضارب المصالح أو التلاعب في توجيه الموارد. (Edwards & Hulme, 1996؛ الشفافية الدولية، 2021)

ويؤكد الباحث أنّ هذا القصورَ يتطلب إعادة النظر في الأطر التنظيمية المعتمدة، وتكريس منظومة رقابة مالية مستقلة وشفافة تُبنى على أسس الحوكمة الرشيدة والامتثال للمعايير الدولية.

3. تعقيد الإجراءات القانونية الدولية

بالنظر إلى الطابع المتشابك والعابر للحدود الذي قد تتخذه بعض ممارسات الفساد داخل المنظمات غير الحكومية، يرى الباحث أنّ الدول قد تواجه تحدياتٍ جِديةً في إطار التعاون القضائي الدولي،

لا سيّما حينما ترتبط تلك الممارسات بسياقات دولية معقدة تتوزع فيها وقائع الجريمة أو أطرافها عبر أكثر من دولة.

ففي مثل هذه الحالات، تصبح إجراءات الملاحقة القانونية وتبادل المعلومات وتطبيق قرارات الاسترداد رهينةً لتعقيدات الاختصاص، وتضارب القوانين الوطنية، واختلاف درجات الالتزام الدولي بمبادئ الشفافية والمساءلة. (غزيوي، 2016، ص. 73)

4. تعدد المرجعيات القانونية والرقابية

تخضع المنظمات غير الحكومية في فلسطين لمجموعة من القوانين مثل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، وقانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005، إلى جانب نظم داخلية خاصة، إلا أن هذا التعددَ غالبًا ما يرافقه تضارب أو غموض في الصلاحيات والولاية الرقابية؛ مما يُضعف من فعالية تنفيذ الأحكام ذات الصلة بالفساد. (الوقائع الفلسطينية، 2000؛ هيئة مكافحة الفساد، 2020)

5. البيئة السياسية والانقسام المؤسساتي

مما لا شك فيه أنّ الانقسام السياسيَّ والمؤسساتيَّ بين الضِّفة الغربية وقطاع غزة أحدُ التحديات الجوهرية التي تواجه تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في السياق الفلسطيني، لا سيما على مستوى توحيد المرجعيات القانونية والإجراءات الإدارية الناظمة لعمل المنظمات غير الحكومية.

هذا الواقع يُضعف من قدرة دولة فلسطين على صياغة وتنفيذ سياسة وطنية موحدة وشاملة لمكافحة الفساد، ويؤدي إلى تباين في تطبيق القوانين، وتفكك في منظومة الرقابة والمساءلة. (أمان، 2022؛ هيئة مكافحة الفساد، 2020)

6. الاحتلال الإسرائيلي وما يفرضه من قيود

يشكّل الاحتلال الإسرائيليُّ أحدَ العوائق البنيوية التي تعرقل عمل المنظمات غير الحكومية في فلسطين، وتُقيّد قدرتها على الالتزام بمعايير الحوكمة والشفافية المنصوص عليها في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

فالإجراءات الإسرائيلية تشمل الحصار المفروض على قطاع غزة، والإغلاقات المتكررة، وهدم المقرات، ومصادرة المعدات، والقيود على التنقل، خصوصًا في المناطق المصنفة (ج)، ما يؤدي إلى تعطيل البرامج، ويحُدُّ من فرص الوصول إلى المستفيدين، ويُضعف البنية التنظيمية والإدارية للمنظمات. (أمان، 2022؛ مركز المعلومات الإسرائيلي لحقوق الإنسان في الأراضي المحتلة – بتسيلم، 2021)

7. اشتراطات التمويل الأجنبي بعد 7 أكتوبر 2023

بعد اندلاع الحرب الإسرائيلية على قطاع غزة ومحافظات الضفة الغربية في أكتوبر 2023 شهدت المنظمات غيرُ الحكومية تصاعدًا ملحوظًا في اشتراطات الجهات المانحة، خصوصًا الاتحادَ الأوروبيَّ وبعضَ الوكالات الدولية، التي عمدت إلى ربط التمويل بالامتثال الصارم لمعايير مكافحة الإرهاب.

وقد ترتّب على ذلك ضغوطٌ إضافيةٌ على المنظمات غير الحكومية الفلسطينية، انعكست في تشديد آليات التدقيق، وإدراج شروط تعاقدية جديدة، قد تُقيّد من استقلالية العمل الأهلي، وتُفضي إلى تقليص مساحته في البيئة الفلسطينية. (European Council on Foreign Relations [ECFR], 2024؛ Al-Monitor, 2024)

8. تفاوت قدرات المنظمات من حيث الامتثال

مما لا شك فيه أنّ هناك تفاوتًا واضحًا في قدرات المنظمات غير الحكومية الفلسطينية على مستوى الامتثال لمتطلبات الحوكمة والشفافية، لا سيّما بين المنظمات الكبرى والمراكز المتخصصة من جهة، والمنظمات الصغيرة والمتوسطة من جهة أخرى.

فالأخيرة غالبًا ما تفتقر إلى البنية المؤسسية المتماسكة، أو الموارد التقنية والبشرية الكافية لتطوير سياسات داخلية فعالة، أو لتنفيذ نظم رقابة مالية ومحاسبية متقدمة؛ ما يجعلها أكثر عرضة لمخاطر الفساد وسوء الإدارة. هذا الواقع يُضعف من قدرتها على التجاوب مع المعايير الدولية الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ويحُدُّ من فرص اندماجها في منظومة العمل التنموي الممولّ دوليًا. (الشفافية الدولية، 2020؛ OECD، 2016؛ الأمم المتحدة، 2023)

9. غياب قاعدة بيانات وطنية موحّدة

يعد غياب نظام وطنيٍّ موحد لتسجيل وتتبع البيانات المالية والإدارية للمنظمات غير الحكومية من أبرز الإشكاليات البنيوية التي تحُدُّ من فعالية الرقابة، وتعوّق جهود مكافحة الفساد في هذا القطاع، فحتى اللحظة، لا توجد منصة مركزية تُمكّن الجهاتِ الرقابيةَ كهيئة مكافحة الفساد، وديوان الرقابة المالية والإدارية، ووزارة الداخلية من الوصول المتزامن والمحدث للمعلومات ذات الصلة؛ مما يؤدي إلى ازدواجية الإجراءات، وصعوبة تتبع الأنشطة، وتعطيل مبدأ الشفافية والمساءلة.

وقد أشار تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2022 إلى هذه الإشكالية، مُوصيًا بضرورة تطوير نظام وطنيّ معلوماتيّ متكامل يُسهل تبادل البيانات، ويعزز التكامل المؤسسي في الرقابة على القطاع الأهلي. (ديوان الرقابة المالية والإدارية، 2022)

وعليه، يرى الباحث أن مواجهة التحديات التي تُعيق تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في سياق عمل المنظمات غير الحكومية في دولة فلسطين، تتطلب اعتماد مقاربة وطنية شاملة تنسجم

مع المعايير الدولية من جهة، وتستجيب لخصوصية الواقع الفلسطيني من جهة أخرى. وتقوم هذه المقاربة على أربعة مرتكزات أساسية:

أولًا: تعزيز التنسيق المؤسسي بين الجهات الرقابية والتنفيذية، بما يضمن وضوح الصلاحيات وتكامل الأدوار، ويضع حدًّا لتضارب الاختصاصات.

ثانيًا: بناء القدرات المؤسسية والتقنية للمنظمات، لاسيما الصغيرة والمتوسطة منها، من خلال برامج تدريب ودعم فني تُمكّنها من تبني سياسات فعالة للحوكمة والمساءلة.

ثالثًا: مراجعة وتحديث الإطار القانوني الناظم لعمل المنظمات، وفي مقدمته قانون الجمعيات وقانون مكافحة الفساد؛ بهدف سدّ الثغرات، وتعزيز الانسجام مع مبادئ الشفافية والنزاهة.

رابعًا: مواءمة الإجراءات الوطنية مع الالتزامات الدولية الواردة في الاتفاقية دون الإخلال باستقلالية العمل الأهلي، وبما يحفظ حرية التنظيم ويُحصّن المنظمات من التدخلات السياسية أو الضغوط الخارجية.

إن تحقيق هذه الأهداف يستلزم إرادةً سياسية واضحة، وشراكة حقيقية بين قطاع المنظمات غير الحكومية والمؤسسات الرسمية، انطلاقًا من قناعة راسخة بأن مكافحة الفساد في القطاع غير الحكومي ليست مسألةً إدارية أو مالية فحسب، بل هي ركيزة أساسية في تعزيز صمود المجتمع الفلسطيني، وبناء الثقة في مؤسساته المدنية.

الفرع الثاني: المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة

عند تنفيذ أيٍّ اتفاقية دولية، تستند عملية التنفيذ إلى جملة من المبادئ العامة التي تحكم التفاعل بين القانون الدولي والقوانين الوطنية، وتُعد هذه المبادئ بمثابة الأساس الذي تُبنى عليه إجراءات التنفيذ، سواء على المستوى التشريعي أو الإداري أو القضائي.

وتأسيساً على ذلك، تتخذ الدول الأطراف التدابير اللازمة لإدماج أحكام الاتفاقية في نظمها القانونية الداخلية، وذلك من خلال سن أو تعديل التشريعات الوطنية، أو عبر إصدار اللوائح التنظيمية والإدارية الكفيلة بتحقيق الامتثال الكامل لمقتضيات الاتفاقية.

وتأتي هذه الإجراءات التنفيذية لضمان التطبيق العمليّ والفعّال لأهداف الاتفاقية، بما يعزز من التزام الدولة بالتعهدات الدولية، ويكفل تحقيق الأثر القانوني المرجوّ من الاتفاقية على المستوى الداخليّ. (UNODC، 2015، ص. 14)

نصّت الاتفاقية في المادة (4) تحت عنوان "صون السيادة"، على المبادئ الأساسية التي تحكم تنفيذ أحكام الاتفاقية من قبل الدول الأطراف، حيث أكدت الفقرة (1) من هذه المادة على ما يلي: "تؤدي الدول الأطراف التزاماتها بمقتضى هذه الاتفاقية على نحو يتفق مع أهدافها ومبادئها، ومع احترام كامل لمبادئ المساواة في السيادة، والسلامة الإقليمية، وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى". (الأمم المتحدة، 2003، المادة 1/4؛ الأمم المتحدة [UNODC]، 2016، ص. 63)

ويُفهم من هذا النص أنّ تنفيذ الاتفاقية لا يتم بمَعزِلٍ عن القواعد العامة للقانون الدولي، بل في إطار احترام سيادة الدول واستقلالها، كما يُشترط أن يتمَّ التنفيذ بما ينسجم مع أهداف الاتفاقية الرامية إلى مكافحة الفساد، دون أن يمسَّ ذلك المبادئ السيادية للدولة.

ووفقا لذلك، يصبح من الضروريّ على الدول الأطراف أن تُقيمَ توازناً دقيقاً بين التزاماتها بموجِب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وبين مقتضياتها الوطنية السيادية، بحيث يتم تنفيذ أحكام الاتفاقية بطريقة تُراعي الخصوصيات القانونية والسياسية لكل دولة، دون الإخلال بروح الالتزام الدولي.

ومن هذا المنطلق، يتناول هذا الفرع أبرز المبادئ القانونية التي تضبط عملية تنفيذ الاتفاقية، وتحدّد الإطار الذي ينبغي أن تتحركَ ضمنه الدولة؛ لضمان فاعلية التطبيق مع احترام استقلالها التشريعي والإداري.

أولاً: مبدأ المساواة في السيادة

لم يحظَ مبدأ المساواة في السيادة بإجماع فقهيٍّ موحّد في تعريفه عبر الفترات المختلفة؛ إذ اختلفت الرؤى الفقهية في تحديد مضمونه الدقيق. فقد ذهب بعض الباحثين إلى تقديم تعريف تعييني (عام) لهذا المبدأ، يتمحور حول التساوي في المكانة القانونية بين الدول، بغض النظر عن اختلاف قوتها أو حجمها أو نظامها السياسي. (داود، 2017، ص. 61)

يرى جانب من الفقه أن مفهوم الاستقلال يُعدّ أكثر دقةً ووضوحًا في التعبير عن جوهر السيادة، لكونِه يتضمنُ حرية الدولة في تنظيم شؤونها الداخلية والخارجية دون تدخل، وهو ما يُجسّد في جوهرِه مبدأَ المساواة في السيادة. (بيضون، 2008، ص. 22)

وهذا التباين في التوصيف يعكس الطبيعة المرنة والمتغيرة لهذا المبدأ ضمن السياقات السياسية والقانونية، لا سيما عند ارتباطه بتطبيق الاتفاقيات الدولية، ومنها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

وتُعدُّ السيادة مفهوماً أسبق في نشأته من القانون الدولي ذاته؛ إذ ارتبط ظهورها وتطورها بظهور الدولة ككيان قانوني وسياسيٍّ مستقل، لا بوصفها نتاجاً للقواعد الدولية، بل بوصفها خاصيةً أصيلة في الدولة ذاتِها، ومن ثَمّةَ، فإن السيادة كانت قائمة ومعروفة قبل وجود القانون الدولي، لأنها لصيقةٌ بفكرة الدولة ووجودها التاريخي. (الحويش، 2005، ص. 277)

أما مبدأ المساواة بين الدول، فقد تأخر ظهوره نسبيًّا، ولم يُعترف به على نطاق واسع إلا بعد تطورات متعددة شهدها التنظيم الدولي، خصوصًا مع بروز الحاجة إلى إرساء علاقات دولية قائمة على

الإنصاف والتوازن، بعيداً عن اعتبارات القوة أو النفوذ؛ لذلك، فإن مسار هذه الدراسةِ يقتضي البَدء أولاً بتحديد مفهوم السيادة، على اعتبار أن مبدأ المساواة، وإن كان وصفاً من أوصاف السيادة، إلا أنه تأخر من الناحية الزمنية عن ظهور مفهوم السيادة ذاته. (الجعفري، 2005، ص. 41؛ بيضون، 2008، ص. 22)

وقد عُرِّفت السيادة بأنها: "الوضع الذي تتحقق فيه استقلالية الدولة عن أي سلطة قانونية أعلى منها"، أي أنها تمثل السلطة العليا والمطلقة التي لا تعلوها سلطة داخل حدود إقليمها، وتمكِّنها من التصرف بحرية تامة في شؤونها الداخلية والخارجية دون تدخل خارجي، ما لم تقيد هذه الحرية بمحض إرادتها في إطار الاتفاقات أو الالتزامات الدولية. (الجعفري، 2005، ص. 37؛ بيضون، 2008، ص. 19؛ دوغيت، 1921، ص. 115)

إن تحديد مضمون عبارة "المساواة في السيادة" يُثير العديد من التساؤلات القانونية والسياسية، ورغم ذلك، فقد صدر عن مؤتمر سان فرانسيسكو تفسيرا لهذه العبارة، وبيّن عناصرها الأساسية على النحو التالي: أن الدول متساويةٌ قانوناً، وأنّ كل دولة تتمتع بجميع الحقوق الملازمة للسيادة الكاملة، كما أن شخصية الدولة القانونية مصونة، بما في ذلك سلامة أراضيها واستقلالها السياسي، وأنه يتعين على كل دولة، في إطار النظام الدولي، أن تَفي بإخلاص بواجباتها والتزاماتها الدولية، بما يضمن احترام السيادة المتبادلة بين الدول وعدم الإخلال بمبادئ القانون الدولي العام. (شلبي، 1968، ص. 85)

ويفضل (شاورا ينجر) أن تكون المساواة، تبادلًا دقيقًا للحقوق والواجبات في ظل القانون الدولي، وحرية متساوية في جميع الموضوعات التي يتضمنها القانون؛ لذا، يُفترض أن تقومَ المعاهدات على مبدأ تبادل الحقوق والواجبات. (Schwarzenberger, 1967, p. 65)

يلحظ الباحث أن هذا التحوّل في فَهم مبدأي السيادة والمساواة بين الدول يُعدّ من أبرز مظاهر تطوّر القانون الدولي المعاصر، حيث لم تعد السيادة تُفهم بوصفِها حِصنًا منيعًا يحول دون التدخل، بل أصبحت مرتبطة بمسؤولية الدولة عن احترام وحماية حقوق الإنسان داخل حدودها.

ومن هذا المنطلق، فإن مبدأ المساواة بين الدول لم يعد يُطبّق بصورة مطلقة، بل خضع لمبدأ المشروعية الدولية، الذي يُجيز تدخل المجتمع الدولي بما في ذلك المنظمات الدولية في الحالات التي تشهد انتهاكاتٍ خطيرةً وممنهجة لحقوق الإنسان.

ويرى الباحث أن هذا الاتجاه، رغم ما يطرحه من إشكاليات تتعلق بازدواجية المعايير والانتقائية، يشكّل تطورًا ضروريًّا لضمان حماية الكرامة الإنسانية، ويعكس التحول التدريجيَّ نحو نظام دولي قائم على المبادئ الكونية للقانون، لا على مفاهيم السيادة الجامدة.

ثانياً: المراجعة المستمرة لنظام النزاهة الوطني

نصّت الاتفاقية على ضرورة المراجعة المستمرة لنظام النزاهة الوطني، حيث أوجبت على الدول الأطراف أن تعمل بشكل دوري على تقييم منظومتها التشريعية والإدارية المتعلقة بمكافحة الفساد؛ وذلك لضمان فاعليتها وقدرتها المستمرة على الحد من مظاهر الفساد. (الفتلاوي، 2011، ص. 143)

ويشمل هذا التقييم مراجعة القوانين، والأنظمة، والتدابير المؤسسية، مع العمل على تعديلها أو تحديثها وفقًا لما يطرأ من تطورات أو تحديات عملية، بما يعزز من قدرة الدولة على الوقاية والكشف والمعاقبة على أفعال الفساد. وتُعدُّ هذه المراجعة جزءاً من التزام الدول بالتحسين المستمر في إطار من الشفافية والفعالية والامتثال للمعايير الدولية. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 3/5)

ثالثاً: تشكيل الدول لهيئة أو هيئات لمكافحة الفساد

نصّت الاتفاقية على ضرورة أن تتخذ الدول الأطراف تدابير مؤسسية فعّالة لمكافحة الفساد، وذلك من خلال إنشاء هيئة أو هيئات مختصة تتولى هذا الدور.

ويُشترط أن تُمنح هذه الهيئات قدْراً كافياً من الاستقلال، بما يضمن أداء مهامها بصورة مهنية ومحايدة، بعيداً عن تأثير أو تدخل السلطات التنفيذية أو السياسية.

كما أوجبت الاتفاقية توفير الموارد اللازمة لهذه الهيئات، سواءٌ كانت ماليةً أو بشريةً أو تنظيمية، بما يضمن فاعليتها وقدرتها على تنفيذ استراتيجيات مكافحة الفساد، ومتابعة الوقاية، والتحقيق في حالات الفساد، والتعاون مع الهيئات الدولية والإقليمية ذات الصلة.

وقد أكدت المادة (6) من الاتفاقية على هذا المبدأ، بوصفه من الدعائم الأساسية لأي نظام وطني فعّال لمكافحة الفساد، مع ضرورة إخضاع هذه الهيئات للرقابة والمساءلة، دون الإخلال باستقلاليتها الوظيفية. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 6)

رابعاً: ضمان الكفاءة والشفافية في شغل الوظائف العامة

يعد ضمان الكفاءة والشفافية في شغل الوظائف العامة من أهم التدابير الوقائية التي نصّت عليها الاتفاقية، حيث ألزمت الدول الأطراف بضرورة وضع تشريعات وأنظمة واضحة ومنظمة تنظم الالتحاق بالوظيفة العمومية، وتُحدد شروط التعيين، والترقية، والإبقاء، والتقاعد، بما يضمن مبدأي الجدارة والإنصاف. (الفتلاوي، 2011، ص. 150)

ويجب أن تراعي هذه الأنظمةُ مبادئ الكفاءة والشفافية، وأن تستندَ إلى معايير موضوعية وعادلة تضمن المساواة في الفرص ومنع المحاباة أو التمييز غير المشروع.

كما يجب أن تتضمن القوانين ما يُعزز من الشفافية في عمليات الترشح للمناصب العمومية، والرقابة على تمويل الحملات الانتخابية، وتمويل الأحزاب السياسية؛ لما لذلك من دور في الحد من ظواهر الفساد السياسي.

وتؤكد الاتفاقية كذلك على ضرورة سنِّ تشريعات تُعنى بمنع تضارب المصالح، ومراقبة سلوك الموظفين العموميين، والتصريح بالممتلكات، كجزء من المنظومة المتكاملة للنزاهة في الوظيفة العامة.

خامساً: وضع الدول الأطراف لمدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين

يُعد وضع مدونات لقواعد سلوك الموظفين العموميين من أهمّ التدابير التي أوصت بها الاتفاقية، وتُعنى هذه المدونات بتنظيم سلوك الموظف العام بما يعزز من مبادئ الشفافية، والنزاهة، والمسؤولية، وتمنع استغلال المنصب لأغراض شخصية أو لتحقيق منافعَ غيرِ مشروعة. كما تُلزم الموظفين بالإفصاح عن تضارب المصالح، والامتناع عن قبول الهدايا أو العطايا، وضمان احترام القوانين واللوائح ذات الصلة أثناء تأدية مهامهم الوظيفية. (الأمم المتحدة، 2003، المواد 1/7 و1/8–5)

ويجب أن تستندَ هذه المدونات إلى المعايير والمبادئ التي نصّت عليها "المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين"، التي تم اعتمادها بموجب قرار الجمعية العامة رقم (5/59) المؤرخ في 9 ديسمبر 2003. (الأمم المتحدة، قرار الجمعية العامة رقم 5/59، 2003)

سادساً: حماية المبلِّغين عن الفساد

يجب على الدول تضمين تشريعاتها المحلية بتدابيرَ وأنظمةٍ تسهّل وتيسر قيام الموظفين العموميين بالإبلاغ عن أفعال الفساد التي قد تظهر أثناء أداء وظائفهم.

كما ينبغي أن تتضمنَ هذه التشريعات نصوصاً تُلزم الموظفين بالإفصاح عن أعمالهم وأنشطتهم الخارجية؛ وذلك لتجنب تضارب المصالح مع مهامِّهم كموظفين عموميين. (الأمم المتحدة، 2003، المواد 4/7 و5/8)

سابعاً: تَبَنِّي تدابير تأديبية بحق الموظفين المخالفين

يجب على الدول تبني تدابيرَ تأديبية أو تدابيرَ أخرى ضدَّ الموظفين العموميين الذين يخالفون المدونات أو التشريعاتِ المنظمة للوظيفة العامة.

يجد الباحث أن إحدى الركائز الأساسية في بناء منظومة فاعلة لمكافحة الفساد تكمُنُ في تبنّي الدول لتدابيرَ تأديبية واضحة وفعّالة بحق الموظفين العموميين الذين يُخالفون مدونات السلوك أو التشريعات الناظمة للعمل العام؛ إذ لا يُمكن تحقيق الردع المؤسسي ولا تكريسُ قيم النزاهة والشفافية في القطاع العام دون وجود منظومة محاسبة مؤسسية متدرجة، تأخذ بعين الاعتبار جسامة المخالفة، وطبيعة الضرر العام المترتب عليها، مع ضمانات العدالة الإجرائية.

وتكمن أهمية هذه التدابيرِ في قدرتها على فرض الانضباط الوظيفي، وتحقيق رقابة داخلية ذاتية لا تعتمد فقطْ على الرقابة الخارجية أو الأجهزة القضائية.

كما أن هذه التدابيرَ يجب أن تُبنى على أسس قانونية سليمة، تُحاكي المعايير الدولية التي نصّت عليها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، وتراعي في الوقتِ ذاتِه السياقَ القانونيَّ والإداريَّ الوطني.

ويرى الباحث أنّ غياب هذه التدابيرِ أو ضعفَها قد يُفضي إلى انتشار ظواهرِ الإفلات من العقاب، ويُغذي ثقافة اللامبالاة في الوظيفة العامة، كما أنه يُضعف من ثقة المواطنين بالمؤسسات، ويُقوّض مبادئ الحكم الرشيد.

ثامناً: شفافية نظم المشتريات العامة

يجب على الدول تنظيم وإدارة المشتريات العامة وإدارة الأموال العمومية بطريقة تضمن الشفافية والتنافس، وأن تراعيَ هذه الأنظمة مبدأ توزيع المعلومات المتعلقة بإجراءات الشراء وعقودها، والمعلومات المتعلقة بالدعوات للمشاركة في المناقصات، والمعلومات ذات الصلة أو الوثيقة الصلة بإرساء العقود؛ لضمان منح الوقت الكافي لمقدمي العروض المحتملين لإعداد وتقديم عروضهم. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 9)

وقد ألزمت الاتفاقية في هذا الجانب الدول بضرورة مراعاة نشر شروط المشاركة، ومعايير اختيار العقود وإرسائها، وقواعد المناقصة، وتحديد معايير موضوعية ومسبقة لآليات اتخاذ القرارات المتعلقة بالمشتريات العامة.

كما يتعين على الدول إقامة نظام فعال للمراجعة الداخلية لضمان صحة الإجراءات وسلامتها، بالإضافة إلى إتاحة حق الطعن والاعتراض للمتضررين في حال عدم اتباع القواعد والإجراءات الموضوعية أو تجاوزها أو مخالفتها. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 1/9-ج)

تاسعاً: تعزيز الشفافية والمسؤولية في إدارة الأموال العامة

تنص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على ضرورة التزام الدول الأطراف بوضع تدابير مناسبة لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العامة، بما في ذلك اعتماد نظم فعالة لإعداد الميزانيات الوطنية والإبلاغ عن الإيرادات والنفقات في الوقت المناسب، إلى جانب إنشاء أنظمة مراجعة حسابات ورقابة مالية صارمة.

كما تُلزم الاتفاقية الأطراف باتخاذ التدابير الإدارية والمدنية الكفيلة بصَون سلامة دفاتر المحاسبة والسجلات والبيانات المالية، ومنع أيّ تزوير في المستندات المتعلقة بالنفقات والإيرادات العمومية (الأمم المتحدة، 2003، المواد 9 و12؛ الأمم المتحدة [UNODC]، 2004)

عاشراً: تعزيز الشفافية في عمل الإدارة العامة

يجب على الدول اعتماد تدابير تعزز الشفافية في إدارتها العامة، بما في ذلك ما يتعلق بكيفية تنظيمها واشتغالها، وعمليات اتخاذ القرارات فيها، كما يجب اعتماد إجراءات أو لوائحَ تمكّن الأفراد من الحصول، عند الاقتضاء، على معلومات حول كيفية تنظيم الإدارة العامة واشتغالها، وعمليات اتخاذ القرارات فيها.

بالإضافة إلى ذلك، يجب على الدول تبسيط الإجراءات الإدارية لتيسيرِ وصول الأفراد إلى السلطات المختصة التي تتخذ القرارات. (الأمم المتحدة، 2003)

حادي عشر: تبني تدابير تمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد

يتوجب على الدول اتخاذ الإجراءات التي تحول أو تمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد، وذلك من خلال تبني إجراءات لتعزيز معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات في القطاع الخاص. كما يجب أن تتضمنَ هذه التدابير عقوباتٍ مدنيةً وإدارية وجنائية فعالة ومتناسقة ورادعة على عدم الامتثال لهذه الإجراءات.

ولتحقيق هذه الغاية، يجب على الدول أيضًا وضع معايير وإجراءات تهدِف إلى صَون نزاهة القطاع الخاص، من خلال وضع ضوابطَ لمراجعة الحسابات؛ مما يساعد على منع أفعال الفساد وكشفها في هذا القطاع.

علاوة على ذلك، يجب أن تشملَ التدابيرُ وضع مدونات قواعد السلوك؛ لضمان ممارسة هذا القطاع لأنشطته بشكل سليم، ومنع تضارب المصالح. ويمكن للدول في سبيلِ ضمان نزاهة هذا القطاع ومنعِ تضارب المصالح فرضُ قيود على ممارسات الموظفين العموميين السابقين في أنشطة مهنية في القطاع الخاص بعد استقالتهم أو تقاعدهم، لاسيّما إذا كانت تلك الأنشطة مرتبطةً مباشرةً بالوظائف التي تولَّوْها أو أشرفوا عليها أثناءَ فترة خدمتهم. (سويلم، 2003، ص. 53)

من خلال قراءة تحليلية لمضمون المادة ذاتِ الصلة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، يرى الباحث أنّ ما ورد في الاتفاقية بخصوص إخضاع القطاع الخاص لمجموعة من التدابير الوقائية والمساءلة القانونية، يعد نقلةً نوعية في مسار مواجهة الفساد بشموليته المؤسسية والمجتمعية، بعيدًا عن الحصر التقليديّ للفساد ضمن دوائر القطاع العام فقط، فالقطاعُ الخاص، بوصفِه فاعلًا اقتصاديًّا رئيسًا، لا يمكن أن يُعفى من مسؤولياته الأخلاقية والقانونية في تعزيز منظومة النزاهة والشفافية، خصوصًا مع ما يشهدُه من تداخلات بنيوية مع القطاع العام في مجالات الشراء العام، والعقود، والشراكات التنموية.

ويَرى الباحثُ أنّ وضع معاييرَ محاسبيةٍ دقيقة، وربطَها بعقوبات جنائية ومدنية وإدارية، يعكس إرادة دولية جادة في فرض معاييرِ الحوكمة على مختلِفِ أطراف المنظومة الاقتصادية، بما في ذلك ضبط العلاقة ما بين الموظف العمومي السابق والقطاع الخاص؛ تحصينًا لدوائرِ القرار من تضارب المصالح أو استغلال النفوذ.

وانطلاقًا من خصوصية الواقع الفلسطيني، فإن الباحثَ يؤكد على ضرورة تضمين التشريعات الوطنية لا سيما قانون مكافحة الفساد، وقانون الشركات، وقوانين العمل والجمعيات والتقاعد نصوصًا واضحة تنظم هذه الجوانب، وتُفعّلها من خلال آليات رقابية وقضائية فاعلة؛ الأمر الذي يُسهم في بناء مُناخٍ مؤسساتيٍّ مقاوم للفساد، ويكرس مبدأ تكافؤ الفرص والشفافية في العلاقة بين القطاعين العام والخاص.

ثاني عشر: إدماج الفرد ومؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد

يتوجب على الدول تبني سياساتٍ داعمة لتفعيل دور الفرد ومؤسسات المجتمع المدني، ودمجها في مكافحة الفساد ومحاربته، كما ينبغي تشجيع المشاركة الفعّالة لهذه المؤسسات في رفع وعي المجتمع

بمخاطر الفساد وأسبابه، وتعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار، وتحفيز الأفراد على الإسهام الفاعل في هذه الجهود. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 13)

ثالث عشر: تعريف الأفراد بهيئات مكافحة الفساد

يجب على الدول اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لضمان تعريف الأفراد بهيئات مكافحة الفساد وطرق الإبلاغ والتواصل معها.

كما يجب أن توفر لهم، حسب الاقتضاء، وسائلَ الاتصال بتلك الهيئات للإبلاغ عن قضايا الفساد، وذلك ضمن إجراءات خاصة تراعي خصوصيةَ هذه البلاغات وتحفظُ هُويةَ الأفراد. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 13)

رابع عشر: كشف جميع أشكال غسل الأموال وردعها

على الدول إنشاء نظام داخلي للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية، بما في ذلك الشخصيات الطبيعية أو الاعتبارية، التي تقدم خدمات نظامية، أو غير نظامية، في مجال إحالة الأموال. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 14)

خامس عشر: تبادل المعلومات على الصعيدين الوطني والدولي

يجب على الدول تعزيز تعاون السلطات الإدارية والرقابية المعنية بإنفاذ القانون وكل السلطات المعنية بمكافحة غسل الأموال في مجال تبادل المعلومات على الصعيدين الوطنيّ والدوليّ، وذلك ضمنَ نطاق الشروط التي يَفرِضها قانونُها الداخلي.

كما يتعين عليها، لتحقيق هذه الغاية، إنشاء وحدة معلومات استخبارية مالية تعمل كمركز وطني لجمع وتحليل المعلومات المتعلقة بعمليات غسل الأموال المحتملة، وتعميم هذه المعلومات.

كما يجب على الدول أن تضمن استخدام هذه المعلومات بشكل سليم، دون إعاقة حركة رأس المال المشروع بأي شكل من الأشكال.

في هذا السياق، يمكنها أيضًا فرض إلزام على الأفراد والمؤسسات التجارية للإبلاغ عن أي مبالغ ضخمة من النقود أو الصكوك القابلة للتداول التي يتم تحويلها عبر الحدود. (الأمم المتحدة، 2003، المواد 1/14، 2/14)

يؤكد الباحث أن المبادئ العامة التي أرستها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، لا تقتصر آثارها على الدول بوصفها أطرافًا تقليدية في النظام القانوني الدولي، بل يمكن أن تمتدَّ بصورة مرنة ومدروسة إلى الفاعلين غير الرسميين، وفي مقدمتهم المنظمات غير الحكومية، خاصةً تلك المنخرطة في أنشطة تنموية أو إنسانية ممولة من مصادر دولية أو عمومية.

إذ يُلاحظ أن الاتفاقية، وإن كانت قد وُضعت في إطار العلاقة بين الدولة والتزاماتها السيادية، فإنّ كثيرًا من المبادئ التي احتوتها تنسجم مع مقتضيات الحوكمة الرشيدة والشفافية والمساءلة، وهي ذاتُها المبادئُ التي يُفترض أن تُحكِمَ عمل المنظمات غير الحكومية، بما يعزز من نزاهتها ويحُدُّ من احتمالات الانحراف والفساد في بنيتها المؤسسية والإدارية.

فمن خلال المادتين الرابعة والخامسة من الاتفاقية، يمكن استخلاص أن مبدأ احترام السيادة لا يعني تعطيلَ الآليات الرقابية أو القانونية على الفاعلين غير الحكوميين، بل يُشترط على الدول إدماجُ هذه الفئات في الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد، وتوسيع نطاق المعايير الوقائية والتأديبية لتشملهم عند الاقتضاء. (الأمم المتحدة، 2004، المواد 4–5)

وبناء عليه، يجد الباحث أن مبادئَ مثلَ "المراجعة المستمرة للمنظومة الوطنية للنزاهة"، و"إقرار مدونات سلوك لتفادي تضارب المصالح"، و"الشفافية في إدارة الأموال العمومية والمشتريات"، لا ينبغي أن تُفهمَ على أنها مقتصرة على المؤسسات الرسمية، بل يجب أن تُطبَّقَ تدريجيًّا على المنظمات غير الحكومية، خصوصًا تلك التي تُدير مشاريعَ ممولةً أو تنفّذُ برامجَ بالوكالة عن جهات دولية أو وطنية.

كما أن مبدأ "حماية المبلّغين" يُعدّ من المكونات الجوهرية لأي نظام فعال لمكافحة الفساد، وينبغي أن تعتمدَه المنظمات غيرُ الحكومية في سياساتها الداخلية لتشجيع الإفصاح الطوعي ومنع الانتقام المؤسسي، وفي السياقِ ذاتِه، فإن مبدأ "إشراك المجتمع المدني في جهود مكافحة الفساد"، والذي أولته الاتفاقية اهتمامًا خاصًّا، يؤكد على مسؤولية هذه المنظمات في أن تكون جزءًا من الحل لا من المشكلة، من خلال تعزيز ثقافة النزاهة داخلها، وتبنّي آليات شفافة للإدارة المالية والتوظيف واتخاذ القرار. (الأمم المتحدة، 2003، المادتان 13 و33؛ الأمم المتحدة [UNODC]، 2004) ويخلُصُ الباحث إلى أن التوسّعَ في تطبيق المبادئ الواردة في الاتفاقية على المنظمات غير الحكومية لا يُعدّ تجاوزًا لحدود الاتفاقية، بل توظيفا خلاقا لنصوصها، بما يضمن تفعيلها بشكل أوسع وأكثر شمولًا في البيئات التي أصبحت فيها المنظمات غير الحكومية فاعلًا محوريًّا في العمل العام.

ومن هنا، فإن المواءمة بين الالتزامات الدولية للدول وممارسات الفاعلين غير الرسميين، تمثّل خطوة ضرورية لتعزيز نظام الحوكمة الوطني، ومنع تسرب الفساد عبر القنوات غير الرسمية.

الفرع الثالث: مواثيق ومعايير التمويل الدولية في الرقابة على المنظمات غير الحكومية

في ظل التحولات المتسارعة التي يشهدها قطاعُ تمويل المنظمات غير الحكومية، باتت الجهات المانحة الدولية، وعلى سبيل المثال الجهات الممولة من الاتحاد الأوروبي، والصناديق العربية، والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، تضطلع بدور محوريٍّ في تشكيل الإطار الحاكم لهذا التمويل، سواء من خلال اشتراطات الحوكمة والشفافية، أو عبر أدوات الرقابة والمتابعة التي تفرضها على الجهات المستفيدة؛ الأمر الذي أسهم في إعادة رسم العلاقة بين المنظمات الممولة والممولين، بما يتجاوز البعد المالي إلى مستويات أعمق من التأثير على السياسات والإجراءات المؤسسية وإرساء منظومة رقابية معيارية، تَفرِض على المنظمات المتلقية الالتزام بجملة من المعايير المتعلقة

بالشفافية، النزاهة، والمساءلة المالية. (European Union, 2020؛ OECD, 2021؛ USAID, 2019)

ويُعد الاتحاد الأوروبي نموذجًا بارزًا في هذا المجال، من خلال تطويره لنظام الشفافية المالية وسياسات مكافحة الاحتيال في تمويل الجهات غير الحكومية، التي وردت في تقرير مكتب مكافحة الاحتيال الأوروبي (OLAF) الصادر عن المفوضية الأوروبية عام 2015. (مكتب مكافحة الاحتيال الأوروبي [OLAF]، 2015)

تُظهر الوثيقة أن الشفافية لم تعُدْ خيارًا، بل شرطًا تعاقديًّا ملزما في كل اتفاقية تمويل، إذ أنشأت المفوضية ما يُعرف بنظام الشفافية المالية (Financial Transparency System [FTS], European Commission)، وهو قاعدة بيانات إلكترونية علنية تُتيح للجمهور والصحفيين تتبّع الجهات التي تحصل على تمويل من الاتحاد الأوروبي، ومقدار الدعم، والغرض منه، والفترة الزمنية التي يغطيها.

وقد أسهم هذا النظام في تعزيز الرقابة المجتمعية على المخصصات المالية ومواجهة أي مؤشرات على تضارب المصالح أو إساءة استخدام التمويل (European Commission, 2015, p. 8)

وفي جانب أكثر صرامة، يتضمن النظام تدابير لمكافحة الفساد والاحتيال، من خلال تفويض مكتب مكافحة الاحتيال الأوروبي (OLAF) بإجراء تحقيقات إدارية مستقلة، في حال وجود شبهات تتعلق بإساءة استخدام الأموال، أو ارتكاب مخالفات جسيمة في تنفيذ المشاريع.

وتخول نتائج هذه التحقيقات المفوضية اتخاذ قرارات بشأن تعليق التمويل، أو استرداده، أو إحالة القضايا إلى الجهات القضائية الوطنية أو الأوروبية المختصة. (European Commission, 2015, pp. 17–19)

كما يفرِض الاتحاد الأوروبيُّ على المنظمات المستفيدة من التمويل تضمين شروط تعاقدية دقيقة، تتعلق بالحوكمة الداخلية، وقواعد تضارب المصالح، والتدقيق المالي المستقل، والإبلاغ الإجباري عن أي شبهات فساد أو إساءة استخدام.

وترتبط قدرة الجهة على الاستمرار في تلقي الدعم بمدى التزامها بتلك الشروط؛ ما يؤدي إلى تأسيس علاقة تعاقدية قائمة على الشفافية والمساءلة لا تقل في متطلباتها عن مثيلاتها في القطاع العام. (European Commission, 2015, p. 22)

وتنسجم هذه التوجهات مع تطور الفكر القانوني الدولي الذي لم يعد يعتبر منظماتِ المجتمع المدنيّ كِيانًا محصنًا من الرقابة، بل طرفًا خاضعًا لعقود مالية دولية ذاتِ طابع إداريٍّ يخضع للتمويل المشروط بالرقابة المالية والإدارية.

كما يعكس النموذج الأوروبي تحوّلًا جوهريًّا من مفهوم "المنحة المجردة" إلى "الشراكة الخاضعة للإنفاذ الرقابي". (European Commission, 2015)

وبناءً على ما سبق، فإن تجرِبة الاتحاد الأوروبي تمثل مرجعًا متقدمًا في مجال ربط التمويل الدولي بالحوكمة الرشيدة في قطاع المنظمات غير الحكومية، ويُمكن استلهام هذه التجربة في السياق الفلسطيني من خلال تفعيل أدوات الرقابة المؤسسية، وتضمين سياسات الإفصاح المالي والإداري ضمن الأنظمة الداخلية للمنظمات غير الحكومية، فضلاً عن مراجعة وتحديث الإطار التشريعي الناظم لعمل منظمات المجتمع المدني عامة بما يتواءم مع المعايير الأوروبية والدولية ذات الصلة.

وفي هذا الإطار، يركز التقرير على جملة من المحاور الجوهرية، أبرزها:

1. نظام الشفافية المالية (FTS)

يعتمد الاتحاد الأوروبي على نظام إلكتروني مخصص للشفافية المالية يُعرف بـ (Financial Transparency System)، ويَعرِض معلوماتٍ تفصيلية حول المستفيدين من الدعم المالي، تشمل أسماء المنظمات، قيمة المبالغ المحولة، الغرض منها، والفترة الزمنية المغطاة.

ويُتيح هذا النظام للصحافة والجمهور ممارسة رقابة مجتمعية، تعزز مبدأ "الحق في الوصول إلى المعلومات" (European Commission, 2015, pp. 8–10)

2. **آليات مكافحة الاحتيال**

يوضح التقرير أن المفوضية الأوروبية، من خلال مكتب (OLAF)، تُجري تحقيقات إدارية مستقلة عند وجود شبهات تتعلق بفساد مالي أو سوء إدارة.

وتُفضي هذه التحقيقات إلى إمكانية استرداد الأموال وتقديم توصيات للجهات المانحة، أو للدول الأعضاء، حول الإجراءات التصحيحية المناسبة. (European Commission, 2015؛ هلال، 2007، ص. 143)

3. **شروط التمويل**

تشترط المفوضية الأوروبية في كل اتفاقيات التمويل مع المنظمات غير الحكومية نصوصًا واضحة تتعلق بالحوكمة، كإلزام الجهة المتلقية بوجود نظم تدقيق مالي داخلي وخارجي، وآليات واضحة لمنع تضارب المصالح، والتبليغ الإجباري عن أي حالة فساد.

كما يستدعي الحصول على تمويل، وجوب الإفصاح المالي من قبل المنظمات غير الحكومية، عن قوائمها المالية وفقا لمبدأ "التمويل المشروط بالشفافية" (European Commission, 2015, pp. 20–22)

4. التعاون الدولي والإنفاذ

يشدد التقرير على أهمية تنسيق الجهود الرقابية مع مؤسسات التمويل الدولية والجهات المانحة الأخرى؛ وذلك لتبادل المعلومات، وتطوير قنوات التعاون، وملاحقة الجهات التي تنتهك قواعد النزاهة، سواء داخل الاتحاد الأوروبي أو خارجه (European Commission, 2015, p. 24)

5. مبادئ الشفافية والمساءلة

يعكس تقرير المفوضية الأوروبية لعام 2015 حول نظام الشفافية المالية (Financial Transparency System – FTS) تحولًا جوهريًّا في فلسفة التمويل الدولي، من منحة غير مشروطة إلى شراكة قائمة على المساءلة وقياس وتحقيق النتائج؛ فقد أصبحت الشفافية التزامًا تعاقديًّا، تُبنى عليه علاقة التمويل بين المانح والمستفيد (European Commission, 2015؛ علي وبللوشة، 2001، ص. 404)

يشدد التقرير على أنّ الاتحاد الأوروبي، من خلال مكتب مكافحة الاحتيال الأوروبي (OLAF)، اعتمد منظومة رقابية متقدمة تُخضع تمويلَ المنظمات غير الحكومية لآليات تدقيق ومساءلة صارمة، تُتيح للعموم الاطلاع على تفاصيل الدعم الماليّ، وتحُدُّ من تضارب المصالح، بما يعزز النزاهة والرقابة المجتمعية (European Commission, 2015)

ويُشير الباحث إلى أن هذا التحولَ يعكس إدراكًا أوروبيًّا متزايدًا لضرورة الربط بين التمويل والحوكمة، حيث أصبحت الشفافية، والنزاهة، والمساءلة المالية معايير إلزامية ضمن اتفاقيات التمويل.

كما يؤكد الباحث أن هذه المنظومة تشكل نموذجًا يمكن الاسترشاد به في تطوير إطار فلسطيني متين لإدارة تمويل المنظمات غير الحكومية، قائم على الانضباط المؤسسي والثقة المتبادلة بين الجهات المانحة والمنظمات المحلية، كما أنّ اعتمادَ نظام علني للإفصاح المالي على غرار

(FTS) من شأنه أن يعزز الرقابة المجتمعية، ويحد من الانحرافات المالية، ويمنع استغلال المساعدات في غير أغراضها التنموية.

ويُلحظ أن المفوضية الأوروبية، بعَدِّها الذراعَ التنفيذيةَ للاتحاد الأوروبي، باتت تنفذ هذه السياسات من خلال مديرياتها العامة كـ(DG NEAR) و(DG ECHO)؛ مما رسّخ مبدأ "التمويل المشروط بالحوكمة" كأساس لأي علاقة تمويلية. أما بعد أحداث السابع من أكتوبر 2023، فقد شهد التمويل الدولي للمنظمات غير الحكومية الفلسطينية تشديدا في الاشتراطات التعاقدية، لاسيّما من الاتحاد الأوروبي والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، تحت مبررات تتعلق بمكافحة "الإرهاب" والتتبع المالي، وقد بلغ هذا التشدد ذروته في عهد الرئيس الأمريكي دونالد ترامب، الذي أصدر قرارًا يَقضي بحلِّ الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) ووقف عمل موظفيها وتعليق المشاريع الجارية، في خطوة شكّلت تحولًا جذريًّا في سياسة المساعدات الأمريكية. ولم تقتصر تداعيات هذا القرار على دولة فلسطين فحسب، بل امتدت لتشملَ عددًا من الدول العربية ومناطق عمل الوكالة حول العالم؛ ما أدى إلى تعطّل مئات المشاريع التنموية والإنسانية، وأحدث فراغًا تمويليًّا ملحوظًا في قطاعات الصحة والتعليم والإغاثة.

ويرى الباحث أنّ هذا القرار عكسَ توجّهًا سياسيًّا أكثر منه تنمويًّا، إذ استخدمت الولايات المتحدة أداة التمويل كوسيلة ضغط سياسي؛ مما كشف هشاشة الاعتماد المفرط على التمويل الخارجي، وأبرز الحاجة إلى تطوير بدائل وطنية للتمويل الأهلي تعزز الاستقلال المالي والسيادي للمنظمات الفلسطينية؛ لذلك يستوجب إعادة صياغة العلاقة التمويلية الدولية بما يضمن استقلالية المنظمات غير الحكومية الفلسطينية، ويحافظ على طبيعتها المدنية وحيادها السياسي، من خلال بناء نموذج شراكة يستند إلى الشفافية والمسؤولية المتبادلة دون إخلال بالسيادة الوطنية.

المطلب الثاني: الآليات المؤسسية الدولية لمكافحة الفساد في المنظمات غير الحكومية

يعدُّ الفساد من أبرز التحديات التي تواجه التنمية المستدامة والاستقرار الاقتصادي والاجتماعي في مختلف الدول، ويشكل تهديدًا حقيقيًّا للموارد العامة والخاصة.

وفي ضَوء ذلك، تزايدت الحاجة إلى وجود آليات مؤسسية دولية فاعلة لمكافحة الفساد، لا سيما في القطاع الأهلي الذي يشمل المنظماتِ غيرَ الحكومية والمؤسسات المجتمعية، التي تعدُّ في كثير من الأحيان عُرضةً للممارسات الفاسدة نتيجةَ ضَعف الرقابة أو التدابير التنظيمية في بعض السياقات. (الأمم المتحدة، 2004؛ غزيوي، 2016، ص. 72)

وفي هذا الإطار، تُسهم الآليات الدولية في تعزيز الشفافية والمساءلة، وتوفير إطار تنظيمي فعال لمنع الفساد في المنظمات غير الحكومية، خصوصًا فيما يتعلق بالتعامل مع التمويل الدولي، الذي يعدُّ من أبرز القنوات التي يمكن أن تُستغلَّ بطرق غير قانونية إذا لم تُتخذِ التدابيرُ اللازمة. وتشمل هذه الآليات المؤسسات الدولية كمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC)، والآليات الرقابية التي تضمن المساءلة والمراقبة الدولية، إضافةً إلى دور المانحين والمنظمات الدولية في فرض المعايير الرقابية على تمويلات المنظمات غير الحكومية.

يتناول هذا المطلب تحليل الآليات المؤسسية الدولية لمكافحة الفساد في المنظمات غير الحكومية عبر ثلاثة محاور أساسية، أولًا؛ دور "مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة" في مواجهة الفساد في هذا القطاع، ثانيًا؛ الآليات الدولية الخاصة بالمراقبة والمساءلة، ثالثا؛ دور المانحين والمنظمات الدولية في فرض معايير رقابية على تمويلات المنظمات غير الحكومية.

من خلال هذا التحليل، يهدف البحث إلى تسليط الضَّوء على كيفية تعزيز نزاهة المنظمات غير الحكومية وتحقيق الشفافية في ممارساته، بما يُسهم في مكافحة الفساد، وضمان استخدام التمويل الدولي في الأغراض التنموية بشكل فعّال.

الفرع الأول: دور مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة

تم إنشاء مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC) عام 1997 في إطار الأمانة العامة للأمم المتحدة. ويعد هذا المكتب من أبرز الهيئات الدولية التي تقود العمل التنفيذي في مجال مكافحة المخدرات والجريمة المنظمة على مستوى العالم.

يشمل نطاق عمل المكتب مكافحة الفساد، الاتجار بالبشر، وغسيل الأموال، بالإضافة إلى توفير الدعم الفني والإرشادي للدول الأعضاء في تنفيذ استراتيجيات لمكافحة الجريمة المنظمة العابرة للحدود. (الأمم المتحدة، 2023)

يعمل المكتب على تعزيز التعاون الدولي بين الدول والحكومات والقطاع الخاص، ويعتمد على تنفيذ اتفاقيات دولية مرجعية مثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC)

يقوم المكتب بتقديم المساعدة الفنية وبناء القدرات، فضلاً عن تعزيز تنفيذ سياسات واستراتيجيات فعّالة لمكافحة الجرائم المتعلقة بالمخدرات والفساد. (الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، 2010)

وأصبح مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في مجال مكافحة الفساد منذ عام 2004 الوكالة الرئيسة السادسة في الاتفاق العالمي للأمم المتحدة. ويضم هذا الاتفاق مجموعة من الهيئات الأممية الرئيسة، مثل مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، ومنظمة العمل الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية.

يهدِف هذا الاتفاق إلى تعزيز التعاون الدولي في مجالات متعددة بما في ذلك مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة على مستوى العالم، ويمكن الرجوع إلى وثيقة المجلس الاقتصادي والاجتماعي، لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية، الدورة الرابعة عشرة للحصول على مزيد من التفاصيل حول هذا الدور الهام في مجال مكافحة الفساد. (تقرير الأمين العام، 2005، ص. 4)

وبدأ المكتب بالتعاون مع معهد الأمم المتحدة الإقليمي لأبحاث الجريمة والعدالة، العمل على وضع دليل تشريعي تقني لمساعدة الدول للتعريف باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وتنفيذها. (وثيقة المجلس الاقتصادي والاجتماعي، 2005)

وأعدَّ المكتب مشروعاً للمساعدة التقنية يتمثل في البرنامج التجريبيّ المتعلق باستعراض وتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ويهدِف هذا المشروع إلى إنشاء آلية مناسبة وفعّالة لاستعراض تنفيذ الاتفاقية من قبل الدول الأطراف، بما يضمن تعزيز الامتثال لأحكامها وتبادل أفضل الممارسات في مكافحة الفساد. (وثيقة المجلس الاقتصادي والاجتماعي، 2009، ص. 19)

إلى ذلك، قام المكتب استنادًا إلى قراري المجلس الاقتصادي والاجتماعي رقم (23/2006) و(22/2007)، بإعداد دليل خاص يهدف إلى تعزيز النزاهة في المؤسسات القضائية، ودعم قدرتها على منع الفساد ومكافحته. كما بادر بالتعاون مع البنك الدولي، بإطلاق مبادرة "ستار" (STAR) المعنية باسترداد الموجودات المسروقة، وذلك بتاريخ 17 أيلول/ سبتمبر 2007. (وثيقة المجلس الاقتصادي والاجتماعي، 2009)

وقد اعتمدت هذه المبادرة على مجموعة من الأدوات والتوصيات التي تهدف إلى تسهيل عملية استرداد الموجودات غير المشروعة الواجب إعادتها إلى الدول المتضررة. وشددت على أهمية التعاون الوثيق بين الدول، وتبادل المعارف والخبرات بين السلطات المختصة في الدول الطالبة للاسترداد وتلك المتلقية للطلبات.

كما أوصت بضرورة إنشاء شبكة عالمية لجهات التنسيق المعنية باسترداد الموجودات؛ بهدف تعزيز التنسيق وتيسير الإجراءات الدولية في هذا المجال.

وفي الشأن عينه، أطلق المكتب البرنامج العالمي لمكافحة الفساد؛ بهدف تعزيز الأطر القانونية ذات الصلة، وتحسين سبل التعاون بين الوكالات والمؤسسات الدولية الناشطة في مجال مكافحة

الفساد، والدفاع عن السياسات العامة في هذا المجال، وأولى أهمية خاصة لدعم جهود الدول في التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث منح هذه المسألة أولوية قصوى ضمن برامجه.

ومن بين الأنشطة المركزية التي ركز عليها المكتب في هذا السياق، إعدادُ دليل تشريعيٍّ يساعد الدول على فَهم متطلبات الاتفاقية وتسهيل عملية التصديق عليها، إلى جانب دعم تنفيذها بشكل فعّال من خلال بناء القدرات القانونية والمؤسسية اللازمة. (وثيقة مؤتمر الأمم المتحدة الحادي عشر لمنع الجريمة والعدالة الجنائية، 2005، ص. 3)

كما أعدَّ المكتب، بالتعاون مع برنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أداة تدريب محوسبة متخصصة تهدف إلى تعزيز الأخلاقيات القضائية في الدول العربية، وذلك في إطار دعم جهود مكافحة الفساد داخل الجهاز القضائي. وتهدف هذه الأداة إلى رفع كفاءة القضاة وأعضاء الهيئات القضائية في مجالات النزاهة والشفافية، وتقديم تدريب تفاعلي على المبادئ والقيم الأخلاقية، بما يعزز مناعة المؤسسة القضائية ضد مظاهر الفساد ويضمن استقلاليتها وفاعليتها في إنفاذ القانون. (وثيقة المجلس الاقتصادي والاجتماعي، 2009)

كما قام المكتب باستحداث بوابة إلكترونية متخصصة بمكافحة الفساد، أطلق عليها اسم "أدوات ومواد مخصصة للمعارف المتعلقة بمكافحة الفساد"، وهي منصة تفاعلية تضم المكتبة القانونية الخاصة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتحتوي هذه البوابة على مجموعة من الأدوات والمراجع والنصوص التشريعية والنماذج القانونية؛ بهدف دعم الدول الأعضاء والباحثين والممارسين في تنفيذ أحكام الاتفاقية وتبادل الخبرات والممارسات الجيدة في مجال الوقاية والملاحقة القضائية لجرائم الفساد. (الوثيقة رقم E/CN.15/2011/5، 26 كانون الثاني/يناير 2011، ص. 3)

واتفق المكتب مع الانتربول على التعاون لإنشاء أول مؤسسة تعليمية في العالم مكرّسة لمكافحة الفساد وذلك في إطار الاتفاقية، وهي الأكاديمية الدولية لمكافحة الفساد، التي يقع مقرُّها في لوكسمبورغ بالنمسا، وتهدِف إلى أنْ تصبحَ مؤسسةَ تعليم عالٍ تنشر المعرفة المتخصصة في جميع أنحاء العالم والمتعلقة بمكافحة الفساد، وتكون مفتوحة للذين يؤدون دوراً أساسيا في مكافحة الفساد في بلدانهم، كموظفي الأجهزة المعنية بتنفيذ القانون والعاملين في الأجهزة القضائية والحكومية والقطاع الخاص، وممثلي المنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية. (الوثيقة رقم E/CN.15/2009)

كما أطلق المكتب، بالتعاون مع منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)، مشروعاً مشتركاً يهدف إلى منع الفساد وتعزيز تنمية المنشآت الصغيرة والكبيرة، وفي هذا الإطار، نظم المكتب، بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومنظمة الشفافية الدولية، حلقةَ عمل بعنوان "إعادةُ الاختراع مع النزاهة: استخدام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد"، وكان الغرض منها استكشاف العناصر الحاسمة في الاتفاقية، وكيفية الاستفادة منها كآلية فعالة للإصلاح الحكومي، وتعزيز الشفافية والنزاهة في الإدارة العامة. (وثيقة المجلس الاقتصادي والاجتماعي، 2008)

كما أسهم في التنظيم والمشاركة في العديد من حلقات العمل والمؤتمرات الوطنية والإقليمية والدولية المعنية بمكافحة الفساد، مسلطاً الضَّوءَ على أهمية اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ومقدّماً المشورة الفنية بشأن سبل تنفيذها.

وقدّم المكتب دعماً مباشراً لعدد من الدول في تطوير استراتيجياتها الوطنية لمكافحة الفساد، وأسهم في إنشاء وتعزيز قدرات الهيئات الوطنية المختصة بمكافحة الفساد.

وفي إطار جهوده التوعوية، أصدر المكتب بمناسبة اليوم العالمي لمكافحة الفساد منشورات توعوية تحت عنوان: "الإجراءات العالمية لمكافحة الفساد: ورقات ميريدا"، والتي تضمنت أعمال المؤتمر السياسي الرفيع المستوى الذي عقد للتوقيع على الاتفاقية، مشيراً فيها إلى أهمية الإرادة السياسية والتعاون الدولي في تحقيق أهداف الاتفاقية وتعزيز الحكم الرشيد. (وثيقة مؤتمر الأمم المتحدة الحادي عشر لمنع الجريمة والعدالة الجنائية، 2005)

وبناءً على ما سبق، يتضح للباحث أنّ إنشاء مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC) في عام 1997 يمثل نقطة تحول محورية في الجهود الدولية لمكافحة الجريمة المنظمة والفساد.

إن الدور التنفيذيَّ الذي يضطلع به المكتب، من خلال تعزيز التعاون الدولي وتقديم الدعم الفني للدول الأعضاء في تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC)، لا يقتصر تأثيره على الحكومات والقطاع الخاص فحسب، بل يمتد ليشملَ بشكل متزايد المنظمات غير الحكومية (NGOs)، وباعتبار أنّ المكتب أصبح وكالة رئيسةً في الاتفاق العالمي للأمم المتحدة منذ عام 2004، فذلك يؤكد على مركزيته في دفع أجندة النزاهة والمساءلة عالميًّا.

هذا التوسع في الدور يَعني أنّ الأطرَ والمعايير التي يروّجها المكتب، بما في ذلك الأدلة التشريعية وبرامج المساعدة التقنية وآليات استعراض التنفيذ، تُصبح مرجعًا مهمًّا ليس فقط للدول، بل لأيِّ كِيان يشارك في التنمية والتعاون الدولي، بما في ذلك المنظماتُ غيرُ الحكومية.

وفيما يتعلق بإسقاط أعمال (UNODC) على المنظمات غير الحكومية، يتضح أن العديد من مبادرات المكتب تحمل في طياتها تداعياتٍ مباشرةً وغيرَ مباشرة على هذه المنظمات، وتستلزم منها تبني معايير صارمة للنزاهة والشفافية.

على سبيل المثال، مبادرة (STAR) لاسترداد الموجودات المسروقة، التي تركز على تعزيز التعاون وتبادل المعلومات، تُشير ضمنا إلى ضرورة أن تكونَ المنظمات غير الحكومية، خصوصًا تلك التي تتعامل مع تمويلات كبيرة أو تنفذ مشاريع في مناطق معرضة للفساد، على علم بآليات مكافحة غسل الأموال، وتكون شريكًا فاعلًا في تتبع الأموال غير المشروعة.

كما أن الدليلَ الخاصَّ بتعزيز النزاهة في المؤسسات القضائية، والبرنامج العالمي لمكافحة الفساد، ومساهمات المكتب في إعداد أدوات تدريبية حول الأخلاقيات القضائية، جميعها تؤكد على أهمية تأسيس أطر حوكمة رشيدة.

هذه الجهود تعزز مبدأ أنّ المنظماتِ غير الحكومية، رغم طبيعتها المدنية، لم تعدْ بمنأًى عن متطلبات المساءلة الصارمة؛ فالمشاركة في الأكاديمية الدولية لمكافحة الفساد التي يُشرف عليها المكتب، وتستهدف ممثلي المنظمات غير الحكومية، تبرُزُ الحاجة إلى بناء قدرات هذه المنظمات في مجال مكافحة الفساد.

تشير المبادرات الدولية الحديثة، كمشروع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC) بالشراكة مع منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (UNIDO)، الرامي إلى منع الفساد وتعزيز تنمية المنشآت الصغيرة والمتوسطة، إلى أن مفهوم النزاهة لم يعد حكرًا على الحكومات أو المؤسسات العامة، بل بات يشكل أحد المرتكزات الجوهرية لتحقيق التنمية المستدامة على مختلف المستويات.

كما تعكس حلقاتُ العمل المتخصصةُ، مثلَ ورشةِ "إعادة الابتكار مع النزاهة"، تحولًا نوعيًّا في الخطاب الدولي، يُقرُّ بأنَّ الالتزام بمبادئ الشفافية والمساءلة والنزاهة المؤسسية هو شرط جوهري لنجاح أيِّ كِيان، سواءٌ كان حكوميًّا أو غيرَ حكومي. (UNODC & UNIDO, 2021)

ومن هذا المنطلق، يرى الباحث أن على المنظمات غير الحكومية مواكبة هذه التحولات المفاهيمية والمؤسسية، والمبادرة إلى دمج مبادئ الحوكمة الرشيدة بما في ذلك الشفافية، والمساءلة، وتفادي تضارب المصالح، وآليات الإبلاغ الآمن عن الفساد في العمليات الإدارية والمالية والهيكلية داخلها. كما يُعدُّ التعاونُ الفعّال مع الهيئات الوطنية والجهات الدولية المختصة بمكافحة الفساد ضرورة استراتيجية، ليس فقطْ من أجل الامتثال للمعايير الدولية، بل لضمان استدامة هذه المنظمات وتعزيز شرعيتها وفعاليتها في أداء رسالتها المجتمعية.

الفرع الثاني: الآليات الدولية للمراقبة والمساءلة

تمثل الآليات الدولية للمراقبة والمساءلة في مكافحة الفساد أداة محورية لضمان التزام الدول بالمعايير الدولية وتعزيز الشفافية والحوكمة، وتستند هذه الآليات إلى نصوص قانونية ملزمة وتوصيات مستمدة من الاتفاقيات الدولية، لا سيّما "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003". فيما يلي تفصيل لهذه الآليات:

أولًا: آلية الاستعراض الدوري لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

يمثّل الاستعراض الدوري لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 أحد أبرز أدوات الرقابة الدولية المتعددة الأطراف في ميدان مكافحة الفساد، حيث تهدِف هذه الآلية إلى ضمان التزام الدول الأطراف بتطبيق بنود الاتفاقية على نحو فعال وواقعي، بما يعزز من الثقة المتبادَلة، ويوطد التعاون الدولي في هذا المجال. (UNODC, 2020)

ويستندُ إنشاء هذه الآلية إلى المادة (63) من الاتفاقية، والتي نصت صراحة على تشكيل "مؤتمر الدول الأطراف"، ومنحه صلاحيات واسعة في متابعة تنفيذ أحكام الاتفاقية، بما في ذلك إنشاء آليات أو هيئات فرعية تُعنى بتقييم مدى الامتثال وتنفيذ الالتزامات. وقد نيطَ بالمؤتمر دور محوري

في رصد التقدم، وتبادل الخبرات، وتقديم التوصيات الفنية والتشريعية للدول الأطراف، مع الحفاظِ على مبدأ المساواة السيادية بينها. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 63)

ويرى الباحثُ أنّ هذه الآلية تُعدُّ ترجمة عملية للمفهوم الجديد للتعاون الدولي القائم على الشفافية والتقييم المتبادل، حيث تسمح بفتح قنوات حوار بنّاءة بين الدول، وتكشف في الوقتِ ذاتِه عن مكامن القصور أو التحديات في تطبيق الاتفاقية، لا سيما في الدول النامية أو المتأثرة بالنزاعات والاضطرابات.

كما تعزز الآلية ثقافة المساءلة الطوعية دون أن تَفرِضَ عقوباتٍ أو تدابيرَ قسرية؛ ما يجعلها أداةً رقابية ذاتَ طابع "توافقي" أكثرَ من كونِها "زجرية". (الأمم المتحدة، 2003، المادة 9)

تم إقرار نظام استعراض تنفيذ الاتفاقية خلال أعمال الدورة الثالثة لمؤتمر الدول الأطراف، التي عُقدت في الدوحة عام 2009، بوصفه آليةً متعددة الأطراف تهدِف إلى متابعة مدى التزام الدول الأطراف بتنفيذ أحكام الاتفاقية وتعزيز الشفافية في تطبيقها. (UNODC, 2009)

وصُمم هذا النظامُ على مرحلتين: زمنيةٍ ومضمونيةٍ؛ لضمان شمولية التقييم وتدرجه:

المرحلة الأولى: خُصّصت لمراجعة الفصل الثالث (التجريم وإنفاذ القانون) والفصل الرابع (التعاون الدولي)، بما يُتيح الوقوف على مدى التزام الدول بتجريم أفعال الفساد وتوفير سبل التعاون القضائي الفعّال عبر الحدود.

المرحلة الثانية: تناولت الفصل الثاني (التدابير الوقائية) والفصل الخامس (استرداد الموجودات)، حيث ركّزت على تحليل السياسات الوطنية الوقائية، ومدى فعالية الآليات المعتمدة لاسترداد الأموال المتحصلة من الفساد، وخصوصًا في السياقات العابرة للحدود.

ويُعدُّ هذا النظام بمراحله المتكاملة نقطة تحوّل في تعزيز الالتزام الطوعي القابل للقياس، بما يُسهم في تطوير التشريعات والممارسات المؤسسية على نحو تدريجي ومتوازن بين الدول الأطراف.

ثانياً: دور مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC)

يقود المكتب تنفيذ نظام الاستعراض، ويوفر الدعم الفني للدول الأطراف، ويُصدر أدلةً مرجعية لتطبيق الاتفاقية، أبرزها:

- الدليل التشريعيّ لتنفيذ الاتفاقية (UNODC, Legislative Guide for the Implementation of the United Nations Convention against Corruption) (وثيقة مؤتمر الأمم المتحدة الحادي عشر لمنع الجريمة والعدالة الجنائية، 2005)

ثالثًا: المنظمات متعددة الأطراف كمراقب دولي

تؤدّي المنظمات متعددة الأطراف دورًا حيويًّا في مراقبة جهود مكافحة الفساد على الصعيد الدولي، من خلال فرض معايير رقابية ملزمة على الدول الأعضاء وقياس مدى امتثالهم لتلك المعايير، ويشمل ذلك المؤسسات الدولية الكبرى مثل منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD)، والبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، التي تمثل جهاتٍ رقابيةً رئيسة في مكافحة الفساد على مستوى عالمي. (الأمم المتحدة، 2020)

1. **منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD)**

- دورها: تأسست منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) عام 1961 وهي منظمة حكومية دولية تضم (38) دولة عضو، تهدِف إلى تعزيز التعاون بين الدول في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وتعدُّ اتفاقية مكافحة الرشوة في المعاملات التجارية الدولية التي أُقرّت في 1997 واحدةً من أبرز مهامِّها في مكافحة الفساد.
- الآلية القانونية: فرضت هذه الاتفاقية التزامًا على الدول الأعضاء بتجريم الرشوة في المعاملات التجارية الدولية، وتحديدا رشوة الموظفين العامين الأجانب، ومن خلال هذه الاتفاقية، التزمت الدولُ الأعضاء باتخاذ تدابير قانونية فعّالة لمنع الرشوة وتحقيق المساءلة.

- التقارير الرقابية: تنشُرُ منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية تقاريرَ دورية لتقييم مدى امتثال الدول الأعضاء للاتفاقية، حيث تقوم بمراجعة قوانين مكافحة الفساد في الدول الأعضاء وتحليل فعاليتها في التصدي للرشوة، بالإضافة إلى ذلك، توفر المنظمة توصياتٍ سياسيةً وتقاريرَ تخص تعزيز معايير الحوكمة ومكافحة الفساد في جميع أنحاء العالم. (OECD Anti-Bribery Convention، 1997)

2. **البنك الدولي وصندوق النقد الدولي**

- دور البنك الدولي: يعدُّ أحدَ أبرز اللاعبينَ الدوليين في مجال مكافحة الفساد، حيث يشترط على الدول التي ترغب في الحصول على تمويلات تنموية تعزيز أنظمتها لمكافحة الفساد وتحقيق الشفافية في إدارة الأموال العامة، ويتبنى البنك الدوليُّ سياسة تُلزمُ الدول المستفيدة من القروض بتحسين أنظمة الحوكمة، بما في ذلك تطبيق آليات مكافحة الفساد والمساءلة. (البنك الدولي، 2020)
- دور صندوق النقد الدولي: يشترط على الدول الأعضاء في برامج التمويل التي يديرها الالتزام بإصلاحات مؤسسية تهدف إلى تعزيز الشفافية والمساءلة في القطاع العام.

كما يُلزم الدول بتطوير سياسات مكافحة الفساد ودمجها في استراتيجيات الحوكمة العامة ويعتمد الصندوق على التقارير الفصلية والسنوية للتأكد من تنفيذ تلك الإصلاحات بشكل فعّال. (البنك الدولي، 2019)

وفي السياق ذاتِه، تعدُّ المنظمات الدولية مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي مسؤولة عن مراقبة التزام الدول بالأطر القانونية التي تم تطويرها من أجل مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية.

وتعمل هذه المنظمات على متابعة تقدم الدول في مجال مكافحة الفساد عبر تقارير سنوية وبيانات تقييمية شاملة؛ مما يجعلها ركيزةً أساسية في ضمان المساءلة الدولية. (OECD, 2018; IMF, 2020; World Bank, 2020)

وغالبًا ما تشارك المنظمات الدولية في برامجَ مشتركة، كما في حالة التعاون بين البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في تقديم المشورة التقنية وتنفيذ السياسات المتعلقة بمكافحة الفساد على مستوى الدول الأعضاء، هذا التعاون يعزز من الفعالية في تطبيق هذه المعايير ويوفر منصات للمراجعة المستمرة. (البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، 2001، ص. 7)

وتُحسن هذه المنظمات الشفافية في عمل الدول الأعضاء، كما تمنحهم التوجيه اللازم لتحسين الأنظمة القانونية والرقابية المحلية من خلال التقارير الرقابية التي تقدمها، والتي تعدُّ أساسًا للحوار بين الدول الأعضاء، كما تشكل أداة ضغط لتحفيز الإصلاحات الداخلية. (عامر، 2015، ص. 402)

رابعاً: الشفافية الدولية والمؤشرات الرقابية

تعد منظمة الشفافية الدولية (Transparency International) واحدةً من أبرز المنظمات غير الحكومية التي تُسهم بشكل كبير في مكافحة الفساد على مستوى العالم، من خلال نشر تقارير دورية وتطوير مؤشرات لقياس مدى انتشار الفساد في مختلِف القطاعات.

ومن أهمِّ الأدوات التي تستخدمها المنظمة لقياس الفساد هو مؤشر مدركات الفساد (CPI)، الذي يعكس درجة إدراك الفساد في القطاع العام داخل الدول المختلفة. (Corruption Perceptions Index، 2023)

خامسًا: مشاركة المجتمع المدني وأدوات المساءلة المجتمعية

تنص المادة (13) من الاتفاقية على ضرورة تعزيز دور المجتمع المدني ووسائل الإعلام في مكافحة الفساد، وتشمل هذه المادة التزامَ الدول الأطراف بتسهيل وصول الأفراد إلى المعلومات ذات الصلة بمكافحة الفساد؛ مما يعزز الشفافية والمساءلة. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 9)

سادسًا: الأدوات الإلكترونية والبوابات التفاعلية

قامت الأمم المتحدة بإنشاء "بوابة مكافحة الفساد الإلكترونية" (TRACK)، وهي منصة تفاعلية تهدف إلى دعم مشاركة الدول وتعزيز تبادل المعرفة في مجال مكافحة الفساد.

توفر هذه البوابة أدواتٍ ومواردَ متنوعةً تساعد الحكومات والمنظمات المعنية على تبادل الخبرات والبيانات، بالإضافة إلى تقديم استراتيجيات وتقنيات فعّالة للتصدي للفساد على الصعيدين الوطني والدولي. (UNODC, 2011)

سابعًا: الهيئات الرقابية المالية

تُشجِّع الاتفاقية الدول على إنشاء "هيئات مراجعة داخلية وخارجية مستقلة"، وذلك وفقًا لما تنص عليه المادة (9) من الاتفاقية، وتهدف هذه الهيئات إلى ضمان الشفافية في عمليات الإنفاق العام، ومراقبة استخدام الموارِدِ المالية بشكل دقيق وفعّال.

كما تعمل على تعزيز المساءلة في المؤسسات العامة؛ مما يُسهم في الحدِّ من فرص الفساد وضمان التزام الحكومات بالإجراءات القانونية والمالية السليمة. وتشكل هذه الهيئاتُ أداةً حيوية لتعزيز الثقة العامة في إدارة الأموال العامة، وتحقيق الحوكمة الرشيدة في القطاعات المختلفة. (منصور، 2019، ص. 148)

ومن حيث مدى تطبيق آليات المراقبة والمساءلة الدولية لمكافحة الفساد على المنظمات غير الحكومية، يرى الباحث أنّ الآلياتِ الدوليةَ للمراقبة والمساءلة في مكافحة الفساد، والتي تستند بشكل

أساسي إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) وأدوار المنظمات الكبرى مثل (UNODC)، ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD)، والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، لم تعد مقتصرة على الدول وقطاعاتها الحكومية، بل إن نطاق تطبيق هذه الآليات يتسع بشكل متزايد ليشمل المنظمات غير الحكومية (NGOs)، خصوصًا تلك التي تتلقى تمويلًا دوليًّا أو تؤدي دورًا محوريًا في تنفيذ المشاريع التنموية والإنسانية. هذا التطبيق ليس توصية فحسب، بل بات ضرورةً حتمية لضمان مِصداقية هذه المنظمات، وفعاليتها في بيئة عالمية تتطلب أعلى مستويات الشفافية والمساءلة.

إن آلية الاستعراض الدوريّ لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي تُركز على فصول التجريم، التعاون الدولي، الوقاية، واسترداد الأصول، تُشكل إطارًا مرجعيًّا يجب على المنظمات غير الحكومية الالتزام به؛ فمثلا يجبُ أن تُراعيَ المنظماتُ غيرُ الحكومية المعاييرَ المتعلقة بتجريم الفساد وتجنب أي ممارسات قد تُشكل جريمة فساد بموجب القانون الوطني والدولي.

كما أن دور مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC) في قيادة نظام الاستعراض وتوفير الأدلة التشريعية، يُقدم للمنظمات غير الحكومية خارطة طريق واضحة لكيفية دمج مبادئ الاتفاقية في أنظمتها الداخلية، سواء فيما يتعلق بالحوكمة، أو إدارة المشاريع، أو آليات الإبلاغ. (UNODC، 2021، ص. 15)

علاوةً على ذلك، فإن دور المنظمات متعددة الأطراف كمراقب دولي، مثل (OECD) والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي يَفرِض ضغوطًا كبيرة على المنظمات غير الحكومية للامتثال؛ فالمنظمات غير الحكومية التي تسعى للحصول على تمويل من البنك الدولي أو الاتحاد الأوروبي، تُصبح مُلزمةً بتطبيق سياسات صارمة لمكافحة الفساد والشفافية في إدارة أموالها، تمامًا كما تُشترط على الحكومات. هذا يعني أن "التمويل المشروط بالشفافية والمساءلة" أصبح قاعدة، وليس استثناءً.

وأخيرًا، فإنّ الشفافيةَ الدولية والمؤشراتِ الرقابية مثلَ مؤشر مدركات الفساد لمنظمة الشفافية الدولية، ومشاركة المجتمع المدني وأدواتِ المساءلة المجتمعية المنصوص عليها في المادة (13) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والأدواتِ الإلكترونية والبوابات التفاعلية مثل منصةِ (TRACK) التابعة لـ (UNODC)، بالإضافة إلى أهمية الهيئات الرقابية المالية الداخلية والخارجية المستقلة، جميعُها تُشير إلى بيئة متكاملة تضغط على المنظمات غير الحكومية لتبني أعلى مستويات الحوكمة. (منظمة الشفافية الدولية، 2023)

وبالتالي، يجب على المنظمات غير الحكومية أن تستثمرَ في بناء نظم قوية للمراجعة الداخلية، وتبني مدونات سلوك صارمة، وتعزيز الشفافية في تقاريرها المالية والبرامجية، والإفصاح عن مصادر تمويلها واستخداماتها؛ حفاظا على مصداقيتها وكسب ثقة المانحين والجمهور على حد سواء.

الفرع الثالث: دور المانحين والمنظمات الدولية في فرض المعايير الرقابية على تمويل المنظمات غير الحكومية

يعد تمويل المانحين والمنظمات الدولية أحد المصادر الرئيسة التي تعتمد عليها المنظمات غير الحكومية (NGOs) والمجتمع المدني بشكل عام في مختلِف أنحاء العالم لتنفيذِ أنشطتها الإنسانية، والتنموية، والاجتماعية.

غيرَ أنّ غيابَ المعايير الرقابية الفعّالة في إدارة هذا التمويل يمكنُ أن يؤديَ إلى فساد أو سوء استغلال للموارد؛ ولذلك، أدّت المنظمات الدولية، إلى جانب المانحين، دورًا كبيرًا في فرض المعايير الرقابية لضمانِ أن التمويل الذي يتم توفيره يوجه إلى الأغراض المخصصة له، ويساهم في تحقيق أهداف التنمية المستدامة بطرق شفافة وفعالة. (الشفافية الدولية، 2023)

أولاً: إرساء معايير الحوكمة والشفافية

تفرِض المنظمات الدولية والمانحون معايير صارمة على المنظمات غير الحكومية للحصول على التمويل، وتتضمن هذه المعايير ضمان الشفافية والمساءلة في كيفية استخدام الموارد المالية. وتُسهم في ضمان أن تستخدم الأموال بشكل مناسب، بحيث تقوم المنظمات بتقديم تقارير مالية دقيقة تبين كيفية صرف التمويل. (الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة–أمان، 2009)

ثانياً: الالتزام بالمعايير الدولية للمراجعة المالية

تفرِض المنظمات الدولية، مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، على الدول المستفيدة من تمويلها الالتزام بإجراءات وتقنيات متقدمة في المراجعة المالية. تشمل هذه الإجراءات تدقيقًا خارجيًا مستقلًا لجميع العمليات المالية المتعلقة بالتمويل الأهلي.

إذ تشجع هذه المنظمات على إنشاء هيئات مستقلة للمراجعة الداخلية والخارجية، كما تنص على ضرورة تطبيق مبادئ الحوكمة المالية، بما في ذلك تدابيرُ لضمان المساءلة والرقابة على استخدام الأموال المخصصة. (الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة–أمان، 2009)

إضافةً إلى ذلك، يتعين على المنظمات غير الحكومية التي تتلقى التمويل من المنظمات الدولية أن تلتزمَ بمعايير التقارير المالية الدقيقة والمحددة، حيث يتطلب الأمر عادةً تقديم بيانات شفافة حول كيفية صرف الأموال وأين تم استخدامها.

ثالثاً: الرقابة على استخدام الأموال المخصصة للمشاريع

تعمل المنظمات الدولية والمانحون على مراقبة مشاريع المنظمات غير الحكومية بعد الحصول على التمويل، وتشمل هذه الرقابة تحديد أهداف واضحة، ومؤشرات قياس فعالية؛ لضمان أن يُستخدمَ التمويل لتحقيق الأهداف المحددة.

فمثلا، يقدم الاتحاد الأوروبي دعمًا ماليًّا لمنظمات غير حكومية في دول مختلفة، لكنه يشترط أن يكون هناك تقريرٌ دوريٌّ يُظهر التقدم المحرز في المشاريع، ويشمل هذا التقرير تقييمًا لمدى كفاءة استخدام الأموال. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 9)

من جهة أخرى، قد تشترط الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) على المنظمات غير الحكومية المستفيدة أن تضع خططًا مفصلة لأنشطتها، وأن تُنفذ مشروعاتها بناءً على خطط إدارة المخاطر، بما يضمن تحقيق الأهداف المعلنة بشكل شفاف وفعال. (USAID, 2020, p. 12)

رابعاً: تطبيق المعايير الأخلاقية والمهنية

تشمل المعايير الرقابية أيضًا ضرورة احترام المنظمات غير الحكومية للأخلاقيات المهنية والآداب العامة، وتفرض المنظمات الدولية على المانحين تطبيق معاييرَ أخلاقية عند تحديد المشاريع والأنشطة التي يتم تمويلها، وتحث على مراعاة حقوق الإنسان، وعدم تمييز أو استغلال أي فئات اجتماعية؛ ما يضمن أن يتمَّ توجيه الأموال إلى الأنشطة التي تعزز التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية. (مركز بيسان للبحوث والإنماء، 2002)

5. المراقبة والتقييم المستمر

أحد الأدوار الرئيسةِ للمنظمات الدولية والمانحين هي المراقبة المستمرة؛ للتأكد من أنّ الأموال لا تُستخدم في أنشطة فساد أو تُنفق بشكل غير صحيح، ويتطلب التمويل أن يتمَّ تقييمُ نتائج المشاريع بشكل دوري من خلال مراجعة الأداء والتقارير المرحلية.

فمثلا، تقوم منظمة الشفافية الدولية بالعمل مع المنظمات غير الحكومية؛ لضمانِ التأكدِ من أن المشاريع التمويلية تتم وفق المعايير التي تحارب الفساد وتعزز النزاهة، وتعمل المنظمة على تقييم استراتيجيات مكافحة الفساد، وتوفير الموارد التدريبية للمنظمات غير الحكومية لتحسين أدائها في هذا المجال. (الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة–أمان، 2009)

6. تعزيز التعاون بين الجهات الرقابية الوطنية والدولية

في إطار تعزيز الرقابة على التمويل الأهلي، تشجع المنظمات الدولية على تبادل المعلومات بين الهيئات الوطنية والدولية لمكافحة الفساد وضمان المساءلة، حيث تشترط أن تقوم الحكومات في الدول المستفيدة من التمويل بتطبيق إجراءات رقابية صارمة على المنظمات غير الحكومية. ويمكن أن تشمل هذه الإجراءات مراقبة التدفق المالي، والتحقق من الأنشطة المتوافقة مع معايير المعونة الدولية. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 9)

7. استخدام الأدوات التكنولوجية لتحسين الشفافية

تستخدم المنظمات الدولية الأدوات التكنولوجية لتعزيز الشفافية والرقابة على التمويل الأهلي، وعلى سبيل المثال، أطلقت الأمم المتحدة بوابة إلكترونية لمكافحة الفساد تُتيح للدول والمنظمات المشاركة تبادل المعلومات المتعلقة بالتمويل بشكل شفاف، وتوفير قاعدة بيانات للمعلومات حول العمليات المالية الخاصة بالمنظمات غير الحكومية. (UNODC، 2021)

وعطفًا على ما سبق، يتضح أن المنظمات الدولية والمانحين يؤدون دورًا حيويًّا في فرض المعايير الرقابية على تمويل المنظمات غير الحكومية، وذلك من خلال وضع معاييرَ شفافة وقوية لضمان استخدام الأموال المخصصة لأغراضها المعلنة. (European Commission, 2015; OECD, 2016; Transparency International, 2019)

هذه المعاييرُ تتراوح بين تطبيق إجراءات المراجعة المالية، وتشجيع المساءلة والشفافية، إلى جانب إدخال أدوات تكنولوجية جديدة؛ لتحسين الرقابة وتعزيز التعاون بين الهيئات الوطنية والدولية، ويهدف هذا التعاون إلى التأكد من أن تمويل المنظمات غير الحكومية يُستخدم بأعلى مستويات الكفاءة والنزاهة، ويعزز التنمية المستدامة في مختلف أنحاء العالم.

المبحث الثاني: الآليات الوطنية الفلسطينية لمكافحة الفساد في المنظمات غير الحكومية

يشكّل الفساد في عمل المنظمات غير الحكومية تهديدًا مباشرًا لمصداقيتها، ويؤثر سلبًا على الثقة المجتمعية والدولية بها، خصوصًا في ظل اعتماد الكثير منها على التمويل الخارجي، وتقديمها خدمات حيوية تمس الفئات الهشة.

ونظرًا لحساسية هذا القطاع، فقد حرَصَ المشرّع الفلسطيني على إرساء إطار قانوني ومؤسسي يهدف إلى الوقاية من الفساد وملاحقة مرتكبيه، وضمان وجود آليات رقابة فعالة تعزز من الشفافية والنزاهة في إدارة هذه المنظمات. (هيئة مكافحة الفساد، 2021؛ الشفافية الدولية، 2019)

وفي ضَوء ما تقدّم، يسعى هذا المبحث إلى تحليل الآليات الوطنية المعتمدة في فلسطين لمكافحة الفساد في عمل المنظمات غير الحكومية، وذلك من خلال تناول محورين رئيسَين يُشكّلان الإطار الناظم لهذا الدور الرقابي: المحور الأول يُعنى بالأساس التشريعي والقانوني الذي يحكم عمل هذه المنظمات، فيما يُركّز المحور الثاني على البِنى الرقابية والمؤسساتية التي تضطلع بمهام المتابعة والمساءلة.

في المطلب الأول، سيتم استعراض وتحليل الإطار التشريعي الذي يُنظّم عمل هذه المنظمات ويكافح الفساد ضمنها، من خلال تسليط الضوء على قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، وقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، إلى جانب الأنظمة واللوائح الداخلية التي تنظّم المحاسبة والشفافية المالية والإدارية.

كما يتم تناول أثر الاتفاقيات الدولية المصادق عليها من قبل دولة فلسطين على التشريعات الوطنية، لا سيما تلك المتعلقة بالحَوكمة ومكافحة الفساد.

أما في المطلب الثاني، فيُركَّز على البنى والآليات المؤسسية الفاعلة في مكافحة الفساد، مثل هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية وما تملكه من صلاحيات في الرقابة والتحقيق، وديوان الرقابة المالية

والإدارية الذي يضطلع بمهام التدقيق وإصدار التقارير الدورية حول الأداء العام والالتزام بمعايير الشفافية والنزاهة، إضافة إلى ذلك، تتولّى نيابة مكافحة الفساد مسؤولية ملاحقة الجرائم ذات الصلة والتحقيق فيها، في حين تضطلع محكمة جرائم الفساد بدورها في الفصل في هذه القضايا وإصدار الأحكام القضائية؛ مما يُجسّد تكامل الأدوار بين جهات الادعاء والقضاء في إطار منظومة العدالة الجزائية الهادفة إلى مكافحة الفساد.

كما يُبرز المطلب مساهمة المنظمات غير الحكومية نفسها في الرقابة الذاتية، وتطبيق مدونات السلوك، ونشر الوعي المجتمعي بمخاطر الفساد وآليات التبليغ عنه.

من خلال هذا المبحث، سيتم الوقوف على مدى تكامل الجهود التشريعية والمؤسسية في فلسطين، لتوفير بيئة عمل نزيهة وشفافة في قطاع المنظمات غير الحكومية، بما يعزّز من استدامة التنمية ويحافظ على ثقة المجتمع المحلي والدولي في هذه المنظمات.

المطلب الأول: الإطار التشريعي الفلسطيني لمكافحة الفساد في عمل المنظمات غير الحكومية

يُشكّل وجود إطار تشريعي متكامل لمكافحة الفساد في عمل المنظمات غير الحكومية خطوة أساسية؛ لضمان الشفافية والنزاهة وحُسن إدارة المال العام والتمويل الخارجي.

وقد أولى المشرّع الفلسطينيُّ اهتمامًا واضحًا بتنظيم هذا القطاع، من خلال سنِّ تشريعات متخصصة تتعلق بمكافحة الفساد، وتنظيم الجمعيات والهيئات الأهلية، فضلًا عن إصدار أنظمة ولوائح تُنظم الجوانب المحاسبية والرقابية الداخلية، مع مراعاة الالتزامات الدولية التي انضمت إليها دولة فلسطين. (هيئة مكافحة الفساد، 2021؛ الأمم المتحدة، 2003)

يبحث هذا المطلب من خلال فرعين رئيسَين يشكّلان الإطارَ التنظيمي الوطني لمكافحة الفساد في عمل المنظمات غير الحكومية:

يتناول الفرع الأول الإطار التشريعي العام لمكافحة الفساد، من خلال استعراض قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، بوصفِه المرجعية القانونية الأساسية في التصدي لأشكال الفساد كافةً، بما في ذلك ما يظهر في نطاق عمل المنظمات غير الحكومية، متى توافرت الشروط القانونية لانطباق أحكامه عليها.

أما الفرع الثاني، فيُركّز على قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، بوصفه القانون الناظم لعمل هذه المنظمات من حيث التأسيس والإدارة والرقابة، مع الإشارة إلى الصلة التكاملية بين هذا القانون وقانون مكافحة الفساد، خصوصًا فيما يتعلق بالضوابط المالية والإدارية وآليات المحاسبة.

الفرع الأول: الإطار التنظيمي الوطني لمكافحة الفساد في دولة فلسطين

يعد الإطار الناظم والمرجعية المؤسسية التي يُبنى عليها النظام الوطني لمكافحة الفساد في فلسطين ويستند إليها كل جهد وطني يستهدف التصدي لهذه الظاهرة المعقدة والمتجذّرة، سواء في القطاع العام أو في القطاع الخاص، بما في ذلك قطاع المنظمات غير الحكومية.

وقد تطورت هذه المنظومة في ضوء الالتزامات الدولية، وعلى رأسها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، التي صادقت عليها دولة فلسطين بموجب المرسوم الرئاسي رقم (12) لسنة 2014، والمنشور في الجريدة الرسمية "الوقائع الفلسطينية"، العدد (103) بتاريخ 2014/5/19، فصارت جزءًا من النظام القانوني الداخلي، بما يترتب عليه من التزامات تشريعية ومؤسسية تضمن تكييف التشريعات الوطنية بما يتوافق مع المبادئ الدولية لمكافحة الفساد، لا سيّما ما ورد في المادة (5) من الاتفاقية، التي تُلزم الدول بوضع وتنفيذ سياسات فعالة لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة في إدارتها العامة. (الأمم المتحدة، 2004)

ويتضمن هذا الإطار التنظيمي حُزمة من التشريعات والأنظمة والتعليمات الإدارية التي تهدف إلى إرساء مبادئِ الشفافية والنزاهة والمساءلة، وتحديدِ الأدوار المؤسسية وتكاملها في مواجهة الفساد، لا سيّما القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005، الذي شكّل محطة تشريعية مفصلية في مسار مكافحة الفساد في فلسطين، حيث أدخل تعديلات جوهرية مست النظام القانوني برمّته، سواءٌ من حيثُ اتساعُ النطاق الموضوعي للجرائم أو من حيث تعزيزُ الإطارِ المؤسسيّ وآليات التنفيذ. (هيئة مكافحة الفساد، 2018)

فعلى صعيد الجرائم، وسّع القرار بقانون من الجرائم المشمولة باختصاص الهيئة لتشملَ، إلى جانب جرائم الرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ، طيفًا أوسعَ من المخالفات التي تُهدد المال العام أو الوظيفة العامة، مثل جرائم غسل الأموال، والإثراء غير المشروع، وتضارب المصالح، والامتناع عن تقديم إقرار الذمة المالية، وانتهاك قواعد السلوك المهني؛ مما يعكس تحوّلًا تدريجيًّا نحو مقاربة شمولية في مكافحة الفساد، لا تقتصر فقط على الأفعال الصريحة بل تمتد إلى مظاهر الفساد البنيوي والمؤسسي. (هيئة مكافحة الفساد، 2018)

وعلى الصعيد المؤسسي، منح القرار بقانون هيئةَ مكافحة الفساد صلاحياتٍ إضافيةً في مجالات التحري والتحقيق والضبط، كما عزّز من استقلاليتها القانونية والمالية، وأعاد التأكيد على دورها في إعداد السياسات العامة الوطنية لمكافحة الفساد، ورصد تنفيذها بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة. كما مكّن الهيئة من التنسيق مع النيابة العامة المختصة ومحكمة جرائم الفساد، وحدّد بوضوح الإطار الإجرائي الذي يحكم إحالة القضايا ومتابعتها، وهو ما أسهم في رفع مستوى التكامل المؤسسي بين جهات إنفاذ القانون ذات الصلة. (هيئة مكافحة الفساد، 2018)

وقد تمخّض عن هذا التعديل القانونيّ جملة من الأنظمة التنفيذية والتدابير الإجرائية، التي تُعدُّ أدوات تطبيقية مباشرة تهدف إلى تمكين الجهات المختصة من تنفيذ القانون على نحو فعّال وعملي، وتشمل هذه الأنظمة:

- نظام حماية الشهود والمبلّغين والخبراء والمتعاونين.
- نظام إقرار الذمة المالية.
- نظام الإفصاح عن تضارب المصالح.
- إلى جانب لوائح إدارية تنظم سلوك الموظف العام وآليات المساءلة.

وتبرُز أهمية هذه المنظومة في أنها تمثل ترجمة عملية للالتزامات الدولية التي تعهدت بها دولة فلسطين بموجب انضمامها لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتوفّر في حال تفعيلها بنية مؤسسية قادرة على التقليل من فجوة التنفيذ، وتعزيز مبادئ الشفافية والنزاهة في الحياة العامة، رغم ما يواجهه تطبيقها من تحديات بنيوية وسياسية، خصوصًا في ظل الانقسام الداخلي وازدواجية المرجعيات القضائية والإدارية.

ويُلاحظ أن هناك توجهًا متزايدًا نحو تعزيز هذا الإطار من خلال تبنّي معاييرَ واضحةٍ للسلوك الوظيفي، وآليات للرقابة والإفصاح، وتفعيل دور الجهات الرقابية المختصة في ملاحقة التجاوزات، بما في ذلك تلك التي قد ترتكب ضمن عمل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية. (هيئة مكافحة الفساد، 2021؛ وزارة الداخلية، 2000؛ دولة فلسطين، 2005)

إن تحليلَ هذا الإطار التنظيمي، بما يتضمنه من قوانينَ رئيسةٍ وأنظمة مساندة، يمكّن من تقييم مدى نجاعة التدابير المتخذة لمكافحة الفساد، ويُتيح الوقوف على الثغرات التي ينبغي معالجتها لضمان فاعلية الأداء المؤسسي، وخصوصًا في سياق عمل المنظمات غير الحكومية التي تؤدي

دورًا محوريًّا في التنمية المجتمعية والعمل الحقوقي. (هيئة مكافحة الفساد، 2022؛ UNODC، 2004)

أولاً: قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته

نشر قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، بما في ذلك القرار بقانون رقم (7) لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع، في الجريدة الرسمية الفلسطينية (الوقائع الفلسطينية)، التي تُعدُّ المصدر الرئيسَ والموثوق للإعلان عن التشريعات والقرارات القانونية في فلسطين، حيث يتعين على جميع الجهات المعنية، سواءٌ كانت مؤسسات حكومية أو منظمات أهلية أو الأفراد، الاطلاع على ما يُنشر فيها لضمان التزامهم بالقوانين السارية. (الوقائع الفلسطينية، العدد رقم 35)

ومن الأهمية بمكان، وبالاستناد إلى الواقع السياسي والقانوني القائم، يرى الباحث أن فاعلية تطبيق الإطار القانوني الفلسطيني لمكافحة الفساد تصطدم بجملة من التحديات البنيوية، أبرزها حالة الانقسام السياسي بين الضفة الغربية وقطاع غزة، والتي أفرزت واقعًا إداريًّا مزدوجًا أثّر سلبًا على وحدة النظام القانوني الفلسطيني، وأضعف من قدرة المؤسسات الرقابية على إنفاذ ولايتها على امتداد الأرض الفلسطينية؛ فغياب التنسيق بين الجهات المسؤولة في شطري الوطن يحُدّ من فعالية تطبيق قانون مكافحة الفساد، ويُربك إجراءاتِ المتابعة والتدقيق والمساءلة، لاسيّما فيما يتعلّق بعمل المنظمات غير الحكومية العابرة للمناطق الجغرافية.

ويُضاف إلى ذلك، أن التقسيم المكاني الذي فرضته اتفاقيات أوسلو على الضفة الغربية إلى مناطق (A, B, C) يشكّل عائقًا حقيقيًّا أمام ممارسة السلطات الفلسطينية لصلاحياتها الرقابية، خصوصًا في المناطق المصنفة (C)، التي تخضع لسيطرة الاحتلال الإسرائيلي، وتغيب عنها سيادة القانون الفلسطيني فعليًّا وتجد الضابطة القضائية صعوبات في الوصول وإنفاذ القانون، إضافة إلى فرار

المتهمين من العدالة إلى داخل مناطق فلسطين المحتلة عام 1948؛ الأمر الذي يُفرغ الكثير من النصوص القانونية من محتواها التطبيقي، ويجعل من جهود مكافحة الفساد غير مكتملة الأثر.

وعليه، يتضح للباحث أن معالجة هذه الإشكاليات تتطلب مقاربة شمولية تأخذ بعين الاعتبار ضرورة توحيد المنظومة القانونية والمؤسسية، وإعادة بناء الثقة بين مكونات النظام السياسي، بالإضافة إلى تعزيز الولاية الرقابية في كلّ المحافظات الفلسطينية، بما ينسجم مع مبدأ تكاملية الأدوار، ويعزّز من منعة النظام الوطني للنزاهة ومكافحة الفساد.

ثانياً: الإطار الموضوعي

جاء هذا القانون لمعالجة عدد من أوجه القصور التي شابت النصوصَ السابقة، لا سيما من حيث شمولُ مفهومِ الفساد، ومدى خضوع الأفعال المشوبة به لأحكام التقادم.

1- **من حيث التوسع الموضوعي:** جاءت المادة الأولى لتعطيَ مفهوماً أشملَ للفساد، بإدراج أفعال لم تكن مُجرّمة سابقاً تحت هذا التصنيف، مثل: جريمة الواسطة والمحسوبية، وجريمة المساس بالأموال العامة، واستعمال السلطة خلافاً لأحكام القانون. كما توسعت المادة الثانية في تحديد الفئات الخاضعة لأحكام القانون لتشملَ طيفاً واسعاً من الشخصيات العامة والرسمية، بَدءًا من رئيس دولة فلسطين ومستشاريه، ومرورًا بأعضاء مجلس الوزراء، والمجلس التشريعي، والقضاة، وأعضاء النيابة، وصولاً إلى رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الشركات والمؤسسات العامة والجمعيات الخيرية، والهيئات الأهلية، وحتى الأحزاب والنقابات ومن يعمل فيها، بصرف النظر عمّا إذا كانت تتلقى تمويلاً من الخزينة العامة أم لا.

كما يشمل القانون أيضاً الأشخاص غيرَ الفلسطينيين إذا كانوا يشغلون مناصب عامة لدى السلطة أو مؤسسات دولية تتعامل معها. (قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005 وتعديلاته، المادة 25)

2- **من حيث التقادم:** نصّت المادة (33) على أن قضايا الكسب غيرِ المشروع أو الفساد لا تسقط بالتقادم؛ وهو ما يُشكّل ضمانة قوية لاستمرار ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد المالي والإداري مهما طال الزمن، ولضمان عدم إفلات الفاسدين من المساءلة القانونية (قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، المادة 25)

وعليه يجد الباحث أن النص الوارد في المادة (33) من قانون مكافحة الفساد يُشكّل نقلة نوعية في فلسفة التجريم والمساءلة، إذ يُستفاد منه أن المشرّع استثنى قضايا الكسب غير المشروع أو الفساد من السقوط بالتقادم، على خلاف القواعد العامة في قانون العقوبات؛ ما يُعزّز من قدرة الجهات القضائية على ملاحقة مرتكبي هذا النوع من الجرائم في أي وقت، دون التقيد بمهلة زمنية، بما يعكس توجّهًا تشريعيًا حازمًا في محاربة الفساد ومساءلة مرتكبيه بغضّ النظر عن تاريخ ارتكاب الفعل.

وبناءً على ما تقدّم، فإن تطبيق أحكام هذا القانون يتوقف على تحقق ركنين أساسيين:

- الركن الأول: أن يكون الفعل المرتكب يندرج ضمن تعريف "الفساد" كما ورد في المادة الأولى من القانون، التي توسعت في تبيان صور الفساد لتشمل الرشوة، والاختلاس، وإساءة استعمال السلطة، والمحسوبية، والواسطة، والمساس بالأموال العامة، وغير ذلك.
- الركن الثاني: أن يكون مرتكب الفعل من ضمن الفئات أو الأشخاص الخاضعين لأحكام القانون، كما حددتهم المادة الثانية، وتشمل مسؤولين في مختلف سلطات الدولة، وقادة الأحزاب، والعاملين

في المنظمات غير الحكومية موضوع هذه الدراسة، وحتى المكلفين بخدمة عامة، سواء كانوا فلسطينيين أو غير فلسطينيين، إذا عملوا لصالح جهات فلسطينية عامة أو دولية.

وبذلك، فإن نطاق تطبيق القانون واسع في شقيه الموضوعي والشخصي، ويهدف إلى ضمان عدم الإفلات من العقاب، وتحقيق الردع العام والخاص في مواجهة الفساد.

ويمثل قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته (خصوصًا بموجب القرار بقانون رقم 7 لسنة 2010) الركيزة التشريعية الأساسية في منظومة النزاهة الوطنية، إذ تضمن تجريمًا صريحًا لمجموعة من الأفعال التي تشكل صورًا متعددة للفساد المالي والإداري، ومن أبرز هذه الأفعال جريمة الكسب غير المشروع، التي تُعدّ من أخطر صور الفساد المالي لما تمثله من تهديد مباشر لنزاهة الوظيفة العامة وثقة المواطنين بمؤسسات الدولة.

وقد أشار القانون إلى وجوب تقديم إقرارات الذمة المالية للكشف عن الثروات غير المبررة، باعتبارها وسيلة قانونية رئيسة لرصد وتتبع حالات الإثراء غير المشروع، مع فرض غرامات مالية عن التأخير أو تقديم بيانات كاذبة. (قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005، المادة 13؛ دولة فلسطين، 2013)

يُجرّم القانون كذلك استغلال الوظيفة العامة لتحقيق منافع شخصية، والمحسوبية والواسطة، وإساءة استعمال السلطة، والمساس بالأموال العامة، والجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة، مثل الرشوة والاختلاس والتزوير واستغلال النفوذ، وتصل العقوبات المقررة لهذه الجرائم إلى السجن المؤقت من ثلاث إلى خمس عشرة سنة، بالإضافة إلى الغرامة ورد الأموال المتحصلة من الفعل. (قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005 وتعديلاته، المادة 25)

وشمل نطاق المسؤولية التي أقرها المشرع المكلفين بخدمة عامة، بمن فيهم العاملون في المنظمات غير الحكومية والمؤسسات التي تُدير أموالًا عامة أو تتلقى تمويلًا من مصادر رسمية أو خارجية،

مساويًا بينهم وبين الموظفين العموميين من حيث المسؤولية والعقوبة (قرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد، المادة 1)

ويؤكد الباحث أنّ هذا التوجه التشريعيَّ يُكرّس مبدأ شمولية المساءلة وتعزيز الرقابة على مؤسسات المجتمع المدني التي تتعامل بأموال عامة أو شبه عامة، بما ينسجم مع مبادئ الشفافية والنزاهة والحوكمة الرشيدة المنصوص عليها في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 (الأمم المتحدة، 2003، المادة 7)

كما أن توسيع نطاق التجريم ليشملَ صور الفساد الإداري، كالمحسوبية واستغلال النفوذ، يعكس إدراك المشرّع الفلسطينيّ للطبيعة المركبة للفساد، التي تتجاوز الإثراء المالي إلى إساءة استعمال السلطة بما يُخلّ بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص (هيئة مكافحة الفساد، 2021)

وعليه، يتبين أنّ الإطار الموضوعيَّ لقانون مكافحة الفساد الفلسطيني يتسم بالمقاربة الوقائية والردعية المزدوجة، إذ يجمع بين الزجر القانوني عبر العقوبات المشددة، والتدابير الوقائية كإقرار الذمة المالية والإفصاح المالي؛ما يعزز الامتثال المؤسسي داخل المنظمات الحكومية وغير الحكومية على حد سواء، ويجعل من هذا القانون أداة جوهرية لترسيخ النزاهة وحماية المال العام في النظام القانوني الفلسطيني.

الفرع الثاني: قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 وقانون مكافحة الفساد 2005 وتعديلاته

أولاً: النشأة

صدر قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 بعد فترة طويلة من الفراغ التشريعي الذي تلا انتهاء العمل بالقوانين الأردنية والمصرية الموروثة؛ ما أوجد واقعًا غير منظم للجمعيات والمنظمات غير الحكومية، عانت فيه من غياب المرجعية القانونية الواضحة.

وقد جاء هذا القانون ثمرةً لنقاش مجتمعيٍّ واسع شمل المنظماتِ غيرَ الحكومية، والجهات الرسمية، وعددًا من الفاعلين القانونيين والحقوقيين؛ بهدف بلورة إطار قانوني يكفل حرية العمل الأهلي من جهة، ويُخضعه من جهة أخرى لمنظومة من الضوابط القانونية التي تضمن الشفافية، وتحمي المال العام، وتُعزّز من مبادئ النزاهة والمساءلة. (قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000)

ومن اللافت، أن القانون لم يكتفِ بوضع الأحكام الناظمة للجمعيات الجديدة، بل أوجب صراحة على الجمعيات القائمة قبل صدوره أن تبادر إلى تصويب أوضاعها القانونية خلال مدة محددة، وذلك انسجامًا مع متطلبات المرحلة الانتقالية وتكريسًا لمبدأ سيادة القانون (الوقائع الفلسطينية، 2000، ص 5)

ورغم أن القانون لا يُصنَّف ضمن القوانين العقابية أو المتخصصة مباشرة في مكافحة الفساد، فإنه يتضمّن في بنيته الداخلية عددًا من الآليات التنظيمية والرقابية التي تُسهم في الوقاية من الفساد داخل المنظمات غير الحكومية، من خلال فرض متطلبات الإفصاح المالي، وتقديم التقارير الدورية، والخضوع لرقابة وزارة الداخلية والمدققين القانونيين. (الوقائع الفلسطينية، العدد رقم 35)

يؤكد الباحث أن صدور قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 مثّل نقطة تحول تشريعية جوهرية في تنظيم العمل الأهلي في فلسطين؛ إذ جاء ليعالج فراغًا قانونيًّا امتد لسنوات طويلة، لاسيّما أن العديد من الجمعيات والمنظمات كانت قد تأسست قبل قيام السلطة الوطنية الفلسطينية، وعملت حينها وفق قوانين عثمانية وعربية وأحكام عسكرية احتلالية.

ثانياً: الإطار القانوني الناظم لتأسيس وعمل المنظمات غير الحكومية في فلسطين وفق قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000

1. التسجيل والترخيص (المواد 4–10): يُلزم القانون الجمعيات والهيئات الأهلية بضرورة التسجيل لدى وزارة الداخلية، والحصول على ترخيص لممارسة أنشطتها؛ إذ تضمن هذه العملية وجود رقابة حكومية أولية على تأسيس هذه المنظمات وأهدافها، وتحُدُّ من ظهور كِيانات وهمية أو غير قانونية قد تستغلّ العمل الأهليَّ لأغراض فاسدة، كما أن متطلباتِ التسجيل تتطلب تقديم معلومات مفصلة عن المؤسسين وأهداف الجمعية؛ مما يعزز الشفافية والنزاهة. (قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 1 لسنة 2000، المادة 11)
2. النظام الأساسي واللوائح الداخلية (المواد 4، 5): يشترط القانون أن يكون لكل جمعية نظام أساسي يحدد أهدافها، وهيكلها التنظيمي، وصلاحيات مجالس إدارتها، وآليات اتخاذ القرارات؛ هذا يساعد على وجود إطار عمل واضح ومحدد يمنع الفردية في اتخاذ القرار، ويقلل من فرص التلاعب أو سوء استخدام السلطة من قبل الأفراد، كما أن اللوائح الداخلية التفصيلية تضع أسسًا للحوكمة الرشيدة. (قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 1 لسنة 2000، المادة 11).
3. **الرقابة المالية والإدارية:** يركز القانون على الجانب المالي والإداري للجمعيات على النحو التالي:

- **الموازنة السنوية:** يلزم الجمعيات إعداد موازنات سنوية تفصيلية واعتمادها. (قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 1 لسنة 2000، المادة 30)
- **السجلات المحاسبية:** يُلزم الجمعيات بمسك سجلات محاسبية منتظمة وواضحة؛ مما يسهل تتبع الإيرادات والمصروفات. (قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 1 لسنة 2000، المادة 11)
- **التقارير المالية الدورية:** يلزم الجمعيات بتقديم تقارير مالية دورية للجهة الحكومية المختصة. (المادة 13)
- **التدقيق الخارجي:** يُشدد على ضرورة خضوع الجمعيات لتدقيق مالي خارجي من قبل مدقق حسابات قانوني، وهذا يضمن التحقق من صحة البيانات المالية، ويكشف أي مخالفات أو شبهات فساد.
- **تتبع الأموال:** تساعد هذه الآليات في تتبع مصادر الأموال وكيفية إنفاقها؛ مما يجعل اكتشاف أي اختلاس أو تبديد للمال العام أسهل بكثير.
- **شفافية مصادر التمويل (المادة 24):** ينص القانون على ضرورة إفصاح الجمعيات عن مصادر تمويلها، سواء كانت داخلية أو خارجية، وهذه الشفافية تُعد ركيزة أساسية لمكافحة الفساد، حيث تمنع تلقي الأموال من مصادر مشبوهة أو استخدامها في أغراض غير مشروعة، كما تُسهم في منع غسل الأموال أو تمويل الأنشطة غير القانونية.
- **الالتزام بالقوانين والتشريعات الوطنية:** ينص القانون على إخضاع الجمعيات إلى قانون ضريبة الدخل والأنظمة المالية ذات الصلة التي تعد من المتطلبات الجوهرية التي تُرسّخ قواعد الامتثال والحوكمة الرشيدة في عمل المنظمات غير الحكومية؛ فامتثال المنظمات

غير الحكومية للضوابط القانونية لا يعكس احترامها لسيادة القانون فحسب، بل يُسهم في تعزيز الشفافية والمساءلة أمام الجهات الرقابية والمجتمع والجهات المانحة.

ومما تقدّم، يتبيّن للباحث أنّه، وعلى الرغم من أن قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لا يُعدّ تشريعًا متخصصًا في مكافحة الفساد، فإنّه يضطلع بدور محوريٍّ في هذا المجال من خلال ما يتضمّنه من أحكام تتعلق بتنظيم البنية المؤسسية والإدارية والمالية للجمعيات، وفرض التزامات تتصل بالشفافية والإفصاح المالي، وخضوع الجمعيات لإجراءات الرقابة والتدقيق، بما يجعل منه أحد المداخل القانونية المهمة لتعزيز النزاهة، والحد من فرص إساءة استخدام الموارد في هذا القطاع. وبذلك، يعمل هذا القانون كخط دفاع أول في مكافحة الفساد في المنظمات غير الحكومية، مكملًا بذلك أدوار القوانين الأخرى المتخصصة في مكافحة الفساد مثل قانون مكافحة الفساد لعام 2005 وتعديلاته.

ومع ذلك، قد تكمُن التحديات في مدى فعالية تطبيق هذه المواد وتطبيق العقوبات المنصوص عليها في الواقع العملي، خصوصًا في ظل الظروف السياسية والاقتصادية المعقدة، ومن ثَم، فإنّ تعزيز قدرة الجهات الرقابية على المتابعة الدقيقة، وتطويرَ آليات التنسيق مع قانون مكافحة الفساد لعام 2005، سيُسهم في تحقيق أقصى استفادة من هذا القانون كأداة وقائية ضد الفساد، وضمان بيئة عمل نزيهة للمنظماتِ غيرِ الحكومية التي تخدم المجتمع الفلسطيني.

ويُستنتج الباحث أن التجرِبةَ الفلسطينية، بالرغم من التحديات البنيوية والسياسية، تُظهر سعيًا ملموسًا نحو بناء بيئة رقابية شاملة تتسم بالتدرج والتكامل، وتضع المنظمات غير الحكومية ضمن دائرة المساءلة القانونية، بما يعزز من مِصداقية هذا القطاع الحيويّ، ويُقيّده بمعاييرِ الحوكمة الرشيدة.

المطلب الثاني: الآليات القانونية والمؤسسية الفلسطينية لمكافحة الفساد

تعدُّ مكافحة الفساد إحدى الأولويات الأساسية التي تسعى دولة فلسطين لتحقيقها، من خلال إنشاء وتفعيل مجموعة من الآليات المؤسسية التي تُسهم في تعزيز النزاهة والشفافية في القطاع العام والخاص.

وتُعدّ هذه الآليات ضرورية لتحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية المستدامة، وتشمل المؤسسات الرسمية والأهلية التي تعمل بتنسيق مشترك لمكافحة جميع أشكال الفساد. (هيئة مكافحة الفساد، 2021)

يتناول هذا المطلب أبرز الآليات المؤسسية التي تم تأسيسها لمكافحة الفساد، مع تسليط الضوء على دور كل جهة في التصدي لهذه الظاهرة، في الفرع الأول، يبحث الباحث في نظام العدالة الجنائية في ملاحقة جرائم الفساد الذي يُركّز على هيئة مكافحة الفساد في فلسطين، من حيث صلاحياتُها القانونية واختصاصاتُها في التحقيق في قضايا الفساد، ودورها في ملاحقة مرتكبيها ضمن الإطار الوطني لمكافحة الفساد، كما يتناول دور النيابة العامة والمحاكم في ملاحقة قضايا الفساد وتطبيق العدالة.

بينما يستعرض الفرع الثاني ديوان الرقابة المالية والإدارية والمهام الرقابية التي يقوم بها لضمان الشفافية في الإنفاق العام. (هيئة مكافحة الفساد، 2021؛ ديوان الرقابة المالية والإدارية، 2022؛ النيابة العامة الفلسطينية، 2020؛ ائتلاف أمان، 2019)

الفرع الأول: نظام العدالة الجنائية في ملاحقة جرائم الفســـاد (هيئة مكافحة الفســـاد، النيابة، ومحكمة جرائم الفساد)

أولا: هيئة مكافحة الفساد

هي هيئة حكومية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلالية المالية والإدارية، نشأت عام 2005، بموجِبِ قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005م، تحت مسمى "هيئة مكافحة الكسب غير المشروع" وفقا للمادة رقم (1) ولكن في عام 2010 تم تعديل المسمى إلى هيئة مكافحة الفساد، من خلال قرار بقانون رقم (7) لسنة 2010م بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005م.

نظرًا للطبيعة المستقلة لهيئة مكافحة الفساد، فقد خُصصت لها موازنة مستقلة ضمن الموازنة العامة للدولة، بما يضمن استقلالها المالي والإداري، وتتمتع الهيئة بالأهلية القانونية الكاملة لممارسة جميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها، بما في ذلك إبرام العقود، والتقاضي، وتمثيلها أمام المحاكم بواسطة النائب العام أو من ينيبه قانونًا، كما تمارس الهيئة الصلاحيات المخولة لها بموجب أحكام هذا القرار بقانون، وأي أنظمة أو تعليمات تصدر استنادًا إليه. (قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، المادة 3)

وقد عدل القانون مرات عديدة في السنوات 2014، 2016، 2017، 2018، 2019، لمواكبة التطورات ذات الصلة بقضايا الفساد. وفي سياق تحديد الأفعال التي تُشكّل جرائم فساد وفقًا للقانون الفلسطيني، فقد تبنّى قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته مقاربة إجرائية، إذ نص في مادته الأولى على حصرٍ محددٍ لمجموعة من الأفعال التي تُعدّ، لغايات تطبيق هذا القانون، من قبيل "جرائم الفساد".

ولا بد من الإشارة إلى أن هذه الجرائم قد تم عرضها بشكل مفصّل في موضع آخر من هذه الدراسة، وهي ثلاثةَ عشَرَ فعلًا تُعبِّر في مجموعها عن انحرافات وظيفية وسلوكية تمس جوهر القيم العامة في الإدارة والحكم، كالرشوة، واستغلال المنصب، وإساءة الائتمان، والكسب غير المشروع، وغيرها من الأفعال التي تؤدي إلى تفكيك منظومة النزاهة وتعطيل أدوات الرقابة والمساءلة. (قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005، المادة 1)

وقد أطلقت هيئة مكافحة الفساد الاستراتيجية الوطنية عبر القطاعية لتعزيز الحوكمة ومكافحة الفساد للأعوام 2025–2030، ومن خلال الشراكة مع الجهات ذات الصلة، والتي حملت رؤية نصت على "نحو بيئة فلسطينية نزيهة ومناهضة للفساد وصولاً لمجتمع فلسطيني خال من الفساد".

وتضمنت الاستراتيجية ست أولويات وطنية هي:

- تعزيز التشريعات الوطنية الخاصة في التدابير الوقائية ومكافحة الفساد وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والأولويات الوطنية.
- تعزيز أداء مؤسسات إنفاذ القانون بخصوص شبهات الفساد وتنفيذ الأحكام الصادرة.
- تحصين المؤسسات التي تدير الشأن العام، وتعزيز دورها في تعميم معايير الحوكمة والنزاهة في القطاعات ذات العلاقة بعملها.
- المشاركة المجتمعية في جهود مكافحة الفساد.
- تعزيز اتفاقيات وأدوات التعاون العربي والدولي ذات العلاقة بمكافحة الفساد وتبادل المعرفة والمعلومات.
- تعزيز الجهوزية التنظيمية لهيئة مكافحة الفساد للإيفاء بالتزاماتها. (الاستراتيجية الوطنية عبر القطاعية لتعزيز الحوكمة ومكافحة الفساد للأعوام 2025–2030، ص 29)

ورغم ما تُشير إليه القوانين الفلسطينية ذات العلاقة، إلى جانب المبادئ الدولية ذات الصلة، من ضرورة ترسيخ الحوكمة والشفافية والمساءلة في عمل المنظمات غير الحكومية، فإن الواقع العملي يكشف عن ضَعف بنيوي في منظومة الرقابة والإدارة الداخلية في عدد من المنظمات غير الحكومية، وهو ما يُعد بيئة خصبة لنمو الفساد وتكريسه، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر. (الأمم المتحدة، 2003؛ هيئة مكافحة الفساد، 2021؛ الشفافية الدولية، 2019؛ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان، 2020)

ويذكر أن هيئة مكافحة الفساد وديوان الرقابة المالية والإدارية، بوصفهما الجهتين الرسميتين المخولتين قانونًا بمكافحة الفساد ومراقبة الأداء الإداري والمالي في المؤسسات العامة والأهلية، قد رصدتا في تقاريرهما الرقابية جملة من المظاهر السلوكية والإجرائية المتكررة التي تُشكل بيئة خصبة لتفشي ممارسات الفساد داخل عدد من المنظمات غير الحكومية.

وقد اتسمت هذه المظاهر بتداخلات إدارية ومالية، عكست ضعف البنية الداخلية للحوكمة، وتراجع الالتزام بالمعايير المهنية والمحاسبية، إلى جانب تعطّل آليات الرقابة الذاتية والمجتمعية؛ مما فاقم من مخاطر التجاوزات، وسهّل فرص إساءة استخدام الموارد والمواقع الوظيفية.

وفي المقابل، أشارت التقارير ذاتُها إلى وجود نماذجَ أخرى من المنظمات التي أظهرت التزامًا ملحوظًا بمعايير الشفافية والنزاهة الوطنية، سواء من خلال اعتماد سياسات محاسبية منضبطة، أو عبر الإفصاح المالي المنتظم، وهو ما سبق للباحث أنّ تناوله في هذه الدراسة عند استعراض مؤشرات الحوكمة الجيدة في قطاع المنظمات غير الحكومية.

وانطلاقًا من هذا التشخيص، يمكن تصنيف أبرز مظاهر الفساد داخل المنظمات غير الحكومية ضمن المحورين التاليين:

1. مظاهر القصور الإداري المؤدي إلى الفساد

تُشير تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى جملة من التجاوزات الإدارية، من أبرزها غياب نظام عادل للرواتب، أو نظام واضح لتسجيل الحضور والانصراف، وعدم احتساب مخصصات نهاية الخدمة، وغياب الدور الرقابي لمجالس الإدارة، إلى جانب امتناع بعض الهيئات الإدارية عن إعداد أو إقرار الموازنات التقديرية السنوية خلافًا لنظامها الأساسي.

كما لوحظ تقاعس الهيئات العامة في المنظمات غير الحكومية عن أداء دورها، لا سيما في عقد الاجتماعات السنوية أو تعيين مدقق حسابات قانوني، واستمرار بعض أعضاء مجالس الإدارة في مناصبهم لأكثر من عشر سنوات دون تجديد أو رقابة؛ مما يكرّس حالات الاستغلال الوظيفي والاحتكار الإداري. (ديوان الرقابة المالية والإدارية، 2013)

2. التجاوزات المالية وانعكاسها على النزاهة المؤسسية

كما يظهر في التقارير ذاتِها وجود مجموعة من التجاوزات في البنية المالية والرقابية، منها: غياب أنظمة مالية داخلية محكمة، وافتقار العديد من الجمعيات لوحدات الرقابة الداخلية، وضعف التزامها بإعداد الموازنات التقديرية أو التقارير المالية السنوية وفق المعايير المحاسبية الدولية، إلى جانب غياب الدورة المستندية، وعدم تسجيل القيود المحاسبية بشكل منتظم.

كما سُجلت مخالفات قانونية متكررة تتعلق بعدم تطبيق القوانين والتعليمات المالية كقانون ضريبة الدخل، أو الجمع بين الوظيفة العامة والعمل الأهلي، أو تقاضي أعضاء مجالس الإدارة رواتب شهرية دون وجه حق، في ظل غياب الرقابة الداخلية والمساءلة المؤسسية (هيئة مكافحة الفساد، 2021. ديوان الرقابة المالية والإدارية، 2013)

وفي سياق حماية الوظيفة العامة من التعدي عليها، يُمكن محاسبة الموظف الذي يعجز عن إثبات مصدر الزيادة في ثروته بشكل غير مشروع بسبب وظيفته. (الرباعية، 2014، ص 36)

وقد بدأت عملية توزيع إقرارات الذمة المالية على المكلفين بالقانون في عام 2012، حيث تم توزيع (20,068) إقرارًا، وبلغ عدد الإقرارات المستلمة فعليًا حتى نهاية عام 2014 نحو (15,217) إقرارًا. (هيئة مكافحة الفساد، 2015، ص 50)

وفي امتدادٍ للنهج التراكميّ الذي تتبعه هيئة مكافحة الفساد في توثيق أعمالها السنوية، أصدرت الهيئة بتاريخ 2025/05/29 تقريرَها السنويَّ عن العام 2024، الذي يُعدُّ استكمالًا للجهود المؤسسية المبذولة في تعزيز النزاهة، وتكريس معايير الشفافية والمساءلة ضمن المنظومة الوطنية لمكافحة الفساد، متضمناً أربعة محاورَ رئيسةٍ تمثلت في: التوعية والتدابير الوقائية، وإنفاذ القانون، الحوكمة والتخطيط، والتعاون الدولي، وأشار التقرير إلى أنّ الهيئة تعاملت مع (1006) شكاوى وبلاغ خلال العام، أُنجز منها (504)، حُفظ (361) منها لعدم ثبوت شبهةِ الفساد، ورُدّ (91) لعدم الاختصاص، فيما أُحيل (32) قراراً إلى النائب العام، شملت (68) مشتبهاً به (هيئة مكافحة الفساد، 2024)

كما تسلمت الهيئة (26) طلبَ حماية للمبلغين، وعالجت (2542) إقرارَ ذمة مالية، مع فحص أربع إقراراتٍ متعلقة بثلاثة أشخاص وردت أسماؤهم ضمن الشكاوى والتحقيقات.

وعلى صعيد القضاء، سجلت نيابة جرائم الفساد (44) قضية تحقيقية خلال 2024، وأحالت (35) منها إلى المحكمة، فيما بلغ إجماليّ المتهمين المدانين منذ إنشاء المحكمة في 2010 حتى نهاية 2024 نحو (388) شخصاً، منهم (238) أُدينوا. (هيئة مكافحة الفساد، 2024)

أما فيما يتعلق بالحوكمة، فأطلقت الهيئة الاستراتيجيةَ الوطنية لتعزيز الحوكمة ومكافحة الفساد 2025–2030، المعتمدة كاستراتيجية عبر قطاعية من قبل مجلس الوزراء، وشهد العام ذاتُه تشغيلَ

المختبر الجنائي الرقمي داخل الهيئة، وتحديث للبنية التحتية الرقمية لتعزيز أمن المعلومات. (هيئة مكافحة الفساد، 2024)

دوليًّا، ترأست دولة فلسطين الدورة الخامسة لاتفاقية مكافحة الفساد العربية، وشاركت في استعراض تنفيذ الاتفاقية الأممية مع كلٍّ من قطر وإيران، وعززت الشراكات مع دول مثل العراق، وتونس، والصين، بما يعكس تصاعد دور الهيئة في الدبلوماسية الرقابية والمشاركة الدولية. (هيئة مكافحة الفساد، 2024)

ثانياً: الاختصاصات القضائية لهيئة مكافحة الفساد

تحت هذا العنوان، سيُبحث في الاختصاصات المتعلقة بإنفاذ القانون، وإجراء التحقيقات والملاحقات القضائية، بالإضافة إلى مهام الهيئة في مجال التعاون الدولي لمكافحة الفساد والوقاية منه:

1- اختصاصات الهيئة في الملاحقة القضائية

تشمل هذه الاختصاصات وضع إجراءات واضحة ومحددة لتمييز قضايا الفساد، والتحقيق في الشكاوى والبلاغات المتعلقة بجرائم الفساد، إلى جانب التحقق من الوقائع المنسوبة إلى الأشخاص الخاضعين لأحكام قانون مكافحة الفساد. (قانون مكافحة الفساد، المادة 3/8)

وتجدُر الإشارةُ إلى أنّ مهمةَ التحقيق التي كانت سابقًا منوطةً بالنيابة العامة وفقًا لأحكام قانون الإجراءات الجزائية الذي نص على أن النيابة العامة تختصُّ دونَ غيرها بالتحقيق والتصرف في الجرائم؛ قد شهدت تطورًا بموجِب قانون مكافحة الفساد المعدل، إذ تم إنشاء نيابة عامة منتدَبة للعمل مع هيئة مكافحة الفساد، ومُنح أعضاؤُها صلاحيةً حصرية للتحقيق في جميع قضايا الفساد؛ مما جعل هذه الصلاحياتِ مرتبطة بهم بشكل خاصٍّ في نطاق عمل الهيئة.

2- اختصاصات الهيئة الخارجية في مجال التعاون الدولي

نصّت المادة (9/8) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته على ضرورة التنسيق والتعاون مع الهيئات والمنظمات العربية والإقليمية والدولية المختصة بمكافحة الفساد، وتكمن أهمية هذا التعاون في أنّ مرتكبي جرائم الفساد، خصوصًا من يشغَلون مناصبَ عليا، غالبًا ما يمتلكون شبكات علاقات دولية تمكنهم من تهريب الأموال وفتح حسابات مصرفية خارجية بعيدًا عن الرقابة المحلية.

كما قد يلجأون إلى استغلال الثغرات القانونية للتهرب من المساءلة من خلال نقل أموالهم إلى الخارج؛ لذا، فإن تعزيز التعاون الدولي يُعدّ ركيزةً أساسية في جهود استرداد الأموال المنهوبة، وضمان مثول الفاسدين أمام القضاء.

ثالثاً: صلاحيات هيئة مكافحة الفساد

بموجِب نص المادة (9) من قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لسنة 2005 بشأن هيئة مكافحة الفساد وتعديلاته، خُوّلت الهيئةُ بمجموعة من الصلاحيات الأساسية، تتمثل بالآتي:

1- تلقي البلاغات والشكاوى

تتولى الهيئة استقبال كلّ البلاغات أو الشكاوى أو التقارير المتعلقة بجرائمِ الفساد، وتقوم بمتابعتها ودراستها والتحري بشأنِها بما يشمل جمع الأدلة والاستدلالات والكشف عن المخالفات والتجاوزات، مع اتخاذ الإجراءات القانونية والإدارية المناسبة وفقًا للتشريعات النافذة. (الأمم المتحدة، 2003؛ هيئة مكافحة الفساد، 2021؛ الشفافية الدولية، 2019؛ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان، 2020)

كما تملك الهيئة صلاحية استدعاء الشهود والموظفين في القطاعين العام والخاص للاستفسار والتحقيق في وقائع الفساد، إضافةً إلى المبادرة بالتحرّي بناءً على إخبار أو تلقي شكوى. (قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005، المادة 3/9)

2- الحصول على الوثائق والمعلومات

تتمتع الهيئة بحق طلب الاطلاع على أيّ مستندات أو أوراق أو معلومات، والحصول على صور عنها من الجهات المختلفة، بما في ذلك تلك التي تخضع لسرية التداول. (قانون مكافحة الفساد، المادة 4/9)

ملاحقة المخالفين واتخاذ تدابير احترازية

تملك الهيئة صلاحية ملاحقة من ينتهك أحكام القرار بقانون، ولها أن تطلبَ من الجهات المختصة إصدار قراراتٍ بمنع السفر، ووقف الموظفين عن العمل، والحجز التحفظي على الأموال المنقولة وغير المنقولة، وفقًا لما تنصّ عليه التشريعات المعمول بها (قانون مكافحة الفساد، المادة 2/9)

3- تعقب واسترداد العائدات والأموال

بالتنسيق مع الجهات المختصة، تتولى الهيئة متابعة وتعقب الأموال الناتجة عن جرائم الفساد، وضبطها وحجزها، والعمل على استردادها بعد صدور قرار قضائيٍّ بمصادرتها من المحكمة المختصة. (قانون مكافحة الفساد، المادة 5/9)

وقف أو حل الكِيانات المتورطة بالفساد

يجوز للهيئة، عبرَ نيابة جرائم الفساد، طلب وقف نشاط أي شركة أو جمعية أو هيئة -باستثناء الإدارات العامة- في حال ارتكاب مسؤوليها أو أعضائها جرائمَ فساد، كما يمكنها المطالبة بحل هذه الكِيانات وتصفية أموالها، مع حرمان المتورطين من إنشاء أو إدارة كيانات مماثلة لفترات تتراوح بين سنة وخمس سنوات. (قانون مكافحة الفساد، المادة 7/9)

4- إجراءات مستعجلة لوقف العقود والاتفاقيات المشبوهة

يحق للهيئة أثناء مرحلة التحري، طلب وقف تنفيذ أي عقد أو اتفاق تم الحصول عليه بفعل فساد، وذلك كإجراء احترازي لحين الفصل النهائي في القضية، وللمحكمة المختصة أن تقررَ فسخ أو إبطالَ تلك العقود أو الاتفاقات إذا ثبت أنها ناتجة عن أفعال فساد. (قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005، المادة 10/9)

ثالثا: دور النيابة العامة والمحاكم في ملاحقة قضايا الفساد

1. نيابة مكافحة الفساد

تُعدُّ النيابة العامة في النظام القضائي الفلسطيني أحد مكونات السلطة القضائية بموجب القانون الأساسي الفلسطيني، وتمثل جهاز الادّعاء العام، الذي يتولى حماية المجتمع من خلال السهر على إنفاذ القانون، وتحقيق الردع العام والخاص، وذلك من خلال تحريك الدعوى العمومية ومتابعتها حتى صدور الحكم وتنفيذه.

وتقوم النيابة العامة بدور محوريّ في التصدي للجريمة بمختلف صورها، وخصوصًا الجرائمَ التي تمس النزاهة العامة وتهدد المال العام. (حرب، 2003، ص 40)

وفي إطار الجهود الوطنية الرامية لمكافحة الفساد، تم بموجب التعديلات التي أُدخلت على قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 إنشاءُ نيابةٍ متخصصةٍ ضمن هيكل النيابة العامة تحت مسمى نيابة مكافحة الفساد، وذلك وفقًا لما نص عليه القانون المعدل بموجب القرار بقانون رقم (7) لسنة 2010، وتُعدّ نيابة مكافحة الفساد نيابة متخصصة منتدبة لدى هيئة مكافحة الفساد، وتباشر مهامها وصلاحياتها بصفتها جزءًا لا يتجزأ من النيابة العامة، لكنها تكتسب طابعًا خاصًّا؛ نظراً لطبيعة الجرائم التي تتولاها.

وتباشر هذه النيابة المختصة المهامَّ الموكلة إليها بمجرد إحالة مِلفات القضايا إليها من قِبل رئيس هيئة مكافحة الفساد، وذلك بعد قيام الهيئة بإجراء التحريات وجمع المعلومات الأوّلية التي تدُلُّ على وجودِ شُبهات فساد.

ويتوجّب على النيابة المختصة، وبموجب أحكام القانون، البَدء في إجراءات التحقيق فوراً وبصورة عاجلة؛ نظراً لما تمثله جرائم الفساد من خطورة خاصةٍ تمسّ أسس الحكم الرشيد وتهدد التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

أهمية النيابة المتخصصة في مكافحة الفساد

تعد نيابة مكافحة الفساد ركيزةً أساسيةً في المنظومة المؤسسية لمكافحة الفساد في دولة فلسطين، لما تمثّله من أداة فاعلة لتحقيق الردع، وصَون المال العام، وتعزيز الشفافية. ويكمُن جوهر أهميتها في طبيعة القضايا التي تتولاها، والتي غالبًا ما ترتبط بشخصيات ذاتِ نفوذ سياسيّ أو اقتصاديّ؛ ما يتطلب جهة متخصصة قادرة على التصدي لهذه المِلفات بسرعة وفعالية، دون التأثر بالضغوط. كما أن تخصيص طاقم مستقلّ من أعضاء النيابة العامة للعمل ضمن هذه الوحدة، ومنحهم صلاحيات مباشرة، يُسهم في تسريع إجراءات التحقيق، وتفادي التأخير الناجم عن الرجوع المتكرر للمرجعيات الإدارية.

أما دوليا، فإنّ إنشاء هذه النيابة يمثل التزامًا عمليًّا من دولة فلسطين بتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، من خلال تفعيل آليات إنفاذ القانون، وتخصيص أجهزة مختصة لملاحقة جرائم الفساد، وتعزيز الحوكمة الرشيدة. (شقورة، 2021، ص. 72)

صلاحيات ووسائل عمل نيابة مكافحة الفساد الرقابية

تتمتع النيابة بجميع الصلاحيات المخولة للنيابة العامة في القوانين السارية، وتشمل:

التحقيق الابتدائي من خلال الاستماع إلى الشهود، واستجواب المتهمين، والاستعانة بالخبراء، وتكليف الجهات المختصة بإعداد تقارير فنية حول الوقائع قيد التحقيق. (قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001، المادة 55)

رفع السرية المصرفية عبر التقدم بطلب إلى محكمة جرائم الفساد لرفع السرية عن الحسابات المصرفية للمتهمين أو من تربطهم صلة بالقضية، بغرض تتبع الأموال والمتحصلات الجرمية. (قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005، المادة 24)

الحجز التحفظي على الأموال بقرار قضائي؛ حمايةً للمال العام، ومنعًا لتهريبه أو إخفائه، ويشمل ذلك الأموال المنقولة وغير المنقولة داخل فلسطين وخارجها.

مراقبة الاتصالات بإذن قضائي مسبق، تشمل الاتصالات الهاتفية أو البريدية أو الإلكترونية متى كان ذلك ضروريًا لكشف الحقيقة. (قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001، المادة 51)

وفي سياق المنظمات غير الحكومية، تتولى النيابة النظر في الملفات التي تُحيلها هيئة مكافحة الفساد بعد التحري، وتباشر التحقيقات الفورية بشأن شبهات الفساد في التمويل أو الكسب غير المشروع أو إساءة استعمال السلطة، وتعد هذه الصلاحيات ركيزة أساسية لضمان المساءلة داخل القطاع الأهلي، وتعزيز الشفافية والنزاهة في إدارته. (هيئة مكافحة الفساد، 2021)

ينظر الباحث إلى أنّ صلاحياتِ نيابة مكافحة الفساد، ووسائلها الرقابية تشكل منظومة متكاملة تضمن ملاحقة الفساد بكفاءة، لاسيّما داخل المنظمات غير الحكومية، من خلال الجمع بين التحقيق الفعّال، والرقابة المالية، والاختصاص القضائي السريع؛ هذا الإطار المتكامل يعزز مبدأ عدم

الإفلات من العقاب، ويُرسّخ الثقة في القضاء الفلسطيني بوصفه الضامنَ الأولَ للنزاهة والشفافية في الحياة العامة. (شقورة، 2021، ص. 66)

الفرع الثاني: ديوان الرقابة المالية والإدارية كآلية مؤسسية وطنية لتعزيز الشفافية والمساءلة

يمثل ديوان الرقابة المالية والإدارية الجهاز الرقابي الأعلى في دولة فلسطين، وذلك بموجب أحكام القانون الأساسي الفلسطيني، لا سيما المادة (96)، التي نصّت على إنشائه كهيئة مستقلة تُعنى بالرقابة على الأداء الماليّ والإداريّ للمؤسسات العامة. (القانون الأساسي الفلسطيني، 2003، المادة 96)

وقد تمّ تنظيم عمله بموجِب القانون رقم (15) لسنة 2004، الذي منح الديوان الشخصية الاعتبارية المستقلة والولاية القانونية الكاملة لممارسة مهامه الرقابية، وللديوان موازنةٌ مستقلة ضمن إطار الموازنة العامة لدولة فلسطين، كما يتمتع بعضوية في المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الأرابوساي)، ويُقيم علاقات تعاون وشراكة مع العديد من الأجهزة الرقابية الإقليمية والدولية بما يعزز من دوره في مكافحة الفساد، وترسيخ مبادئ الشفافية والمساءلة. (ديوان الرقابة المالية والإدارية، 2022)

أولاً: الدور الرقابي

تتحدد المهام والمسؤوليات المنوطة بديوان الرقابة المالية والإدارية في ضَوء ما نصت عليه المادة (23) من قانون الديوان رقم (15) لسنة 2004، التي تمنح الديوان صلاحيات واسعة تمكّنه من ممارسة دوره الرقابي بفعالية ضمن الإطار المؤسسيّ الفلسطينيّ، وتشمل هذه المهامُّ ما يلي:

- اقتراح اللوائح والأنظمة والسياسات الخاصة بعمل الديوان ورفعها للمجلس التشريعي الفلسطينيّ؛ بهدف إقرارها.

- إعداد الخطط والبرامج لتمكين الديوان من القيام بمهامِّه.
- وضع البرامج والدورات الخاصة لتأهيل الموظفين في الديوان وتدريبهم.
- إعداد مشروع موازنة سنوية خاصة بالديوان ورفعها إلى مجلس الوزراء؛ لإقرارها ضمن الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية الفلسطينية.
- التحقق من قيام أجهزة الرقابة والتفتيش والمتابعة الداخلية في المراكز المالية كافةً في السلطة الوطنية بممارسة مهامِّها بصورة سليمة وفعالة ودراسة القواعد التي تنظم أعمالها للتثبت من كفاءتها ودقتها في تحقيق الأهداف المقررة لها.
- مراقبة نفقات السلطة الوطنية الفلسطينية وإيراداتها والقروض والسلف والمخازن والمستودعات على الوجه المبين في هذا القانون.
- تنفيذ السياسات الخاصة بالرقابة والتفتيش بما يضمن تعزيز الشفافية والمصداقية والوضوح في أعمال الحكومة والمؤسسات والهيئات العامة ومن في حكمها.
- بحث وتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج بما في ذلك الكشف عن عيوب النظم المالية والإدارية والفنية التي تعرقل سير أعمال الحكومة والأجهزة والمؤسسات العامة واقتراح وسائل تلاقيها ومعالجتها.
- الكشف عن المخالفات المالية والإدارية والقانونية التي يرتكبها الموظفون أثناء تأدية واجباتهم الوظيفية أو نتيجةً لها.
- كشف وضبط المخالفات التي تقع من غير الموظفين، التي تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة.

- بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن المخالفات أو الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية، ودراسة ما تنشره وسائل الإعلام المختلفة من شكاوى أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال.

1- فيما يتعلق بالإيرادات، يكون الديوان مسؤولاً عن:

- التدقيق في تحققات الضرائب والرسوم والعوائد المختلفة؛ للتثبت من أن تقديرَها وتحققَها قد تمت وفقًا للقوانين والأنظمة المعمول بها.
- التدقيق في معاملات بيع الأراضي والعقارات الحكومية أو التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية وإدارتها وتأجيرها.
- التدقيق في تحصيلات الإيرادات على اختلاف أنواعها؛ للتثبت من أنّ التحصيل قد جرى في أوقاته المعينة وفقا للقوانين والأنظمة المعمول بها.

2- فيما يتعلق بالنفقات، يكون الديوان مسؤولاً عن:

- التدقيق في النفقات للتثبت من صرفها للأغراض التي خصصت من أجلها ومن أن الصرف قد تمت وفقا للقوانين والأنظمة المعمول بها.
- التدقيق في المستندات والوثائق المقدمة تأييداً للصرف؛ للتثبت من صحتها ومن مطابقة قيمتها لما هو مثبت في القيود.
- التثبت من أن إصدار أوامر الصرف قد تم حسب الأصول ومن قبل الجهات المختصة.
- التثبت من تنفيذ أحكام قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية وقانون الموازنة السنوي ومن صحة الأوامر المالية والحوالات الصادرة بمقتضى أحكامه.

3- فيما يتعلق بحسابات الأمانات والسلف والقروض والتسويات، يكون الديوان مسؤولاً عن تدقيق جميع هذه الحسابات؛ للتثبت من صحة العمليات المتعلقة بها، ومن مطابقتها مع ما هو مثبت في

القيود والمستندات والوثائق اللازمة ومن استرداد السلف والقروض في الأوقات المعينة لاستردادها مع الفوائد المترتبة عليها للخزينة العامة.

4- العمل على مراقبة ومراجعة القرارات الخاصة بشؤون الموظفين العامين فيما يتعلق بالتعيينات والمرتبات والأجور والترقيات والعلاوات والإجازات، وأية بدلات أخرى وما في حكمها، والتثبت من مدى مطابقتها للقوانين والأنظمة المعمول بها من جهة ومطابقتها للموازنة العامة من جهة أخرى.

5- العمل على مراجعة المنح والهبات والتبرعات المقدمة للجهات الإدارية وآلية صرفها، والتأكد من مدى اتفاقها مع القوانين والأنظمة المعمول بها.

6- دراسة أية قضية أو حالة أو تقرير يُحال إلى الديوان من رئيس دولة فلسطين أو المجلس التشريعي ولجانه المختصة أو مجلس الوزراء أو الوزير المختص حسب مقتضى الحال؛ مما يدخل في نطاق مهامِّ وصلاحيات الديوان، بما في ذلك التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي يرتكبها الموظفون في الجهات الإدارية المختلفة. (قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية، 2004، المادة 23)

7- بالاستناد إلى ما تقدّم، يتضح للباحث أنّ الدور الرقابيَّ الشامل لديوان الرقابة المالية والإدارية، المُكرّس في المادة (23) من قانونه رقم (15) لسنة 2004، يمتدُّ ليشملَ، ولو بصورة غير مباشرةٍ، عمل المنظمات غير الحكومية في دولة فلسطين.

فرُغمَ أنّ اختصاص الديوان يتركّز أساسًا على الجهات الحكومية وإدارة المال العام، فإن الصلاحياتِ الواسعةَ الممنوحة له في تتبع الإنفاق العام، ومراجعة الإيرادات، وكشف المخالفات المالية والإدارية، والتحقق من كفاءة نظم الرقابة الداخلية، تُسهم في ترسيخ بيئة مؤسسية عامة قائمة على الشفافية والمساءلة، وهي المعاييرُ ذاتُها التي يُفترض أن تلتزم بها المنظمات غير الحكومية، خصوصًا تلك التي ترتبط بشراكات أو تمويلات من القطاع العام أو من خلال قنوات رسمية.

وفي ضَوء ما قد تتلقاه بعض المنظمات غير الحكومية من دعم ماليٍّ حكومي أو تمويل خارجيّ يمرُّ عبر مؤسسات رسمية، فإن ديوان الرقابة، وإن لم يكن طرفًا رقابيًّا مباشرًا عليها، فإنه يُمارس دورًا وظيفيًّا فاعلًا في التأثير على معايير الحوكمة المطبقة لديها، سواء من خلال مراجعة العقود والاتفاقيات ذات الصلة، أو من خلال التوصيات التي تصدر عنه.

كما أنّ صلاحيتَه في النظر في الشكاوى العامة، ورصد ما يُنشر في وسائل الإعلام حول الإهمال أو التجاوزات الإدارية تجعل منه أداةً رقابةً مجتمعية غيرَ مباشرة، قد تطال أي جهة أهلية تتعامل مع المال العام، أو تُقدم خدماتٍ ذاتَ طابع عام.

وهنا يجد الباحث أنّ نصوص قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية، رُغم تركيزها على القطاع الحكوميّ، فهي تُشكل رافعةً مهمة لمكافحة الفساد في المنظمات غير الحكومية بشكل غير مباشر؛ فقدرة الديوان على "الكشف عن المخالفات التي تقع من غير الموظفين والتي تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة" (البند 10)، تفتح بابًا للتدخل في حال وجود تجاوزات خطيرة مرتبطة بالخدمات العامة التي تقدمها المنظمات غير الحكومية أو الأموال التي تُديرها بالنيابة عن جهات رسمية.

ومع ذلك، يظلّ التحدي الأكبر ماثلًا في غياب ولاية رقابية مباشرة وشاملة لديوان الرقابة المالية والإدارية على المنظمات غير الحكومية باعتبارها كيانات مستقلة من القانون الخاص، باستثناء الحالات التي تتعامل فيها مع المال العام أو تموَّل من الخزينة العامة، الأمر الذي يُبقي فجوةً في منظومة المساءلة والشفافية، لا سيّما في ظل تعطّل أعمال المجلس التشريعي الفلسطيني منذ سنوات، وما ترتب على ذلك من ضعفٍ في الرقابة البرلمانية على هذا القطاع الحيوي.

لسدِّ هذه الفجوة، يتطلب الأمرُ تعزيز التنسيق بين الديوان والجهات الأخرى ذاتِ الصلة برقابة المنظمات غير الحكومية، مثل وزارة الداخلية وهيئة مكافحة الفساد، وربما يتطلب الأمر مستقبلاً

تعديلات تشريعية تُوسع من نطاق صلاحيات الديوان لتشملَ المنظماتِ التي تتلقّى دعمًا حكوميًّا أو تُدير مشاريعَ ذاتَ طابع عام؛ لضمانِ أقصى درجات الشفافية والمساءلة في هذا القطاع الحيويّ.

ثانياً: التقارير

يُعدّ ديوان الرقابة المالية والإدارية في فلسطين، بموجِب قانونه رقم (15) لسنة 2004، الجهازَ الأعلى للرقابة على المال العام والمؤسسات الخاضعة له، وتلعب التقاريرُ الصادرة عن الديوان دوراً مهمًّا في تعزيز الشفافية والمساءلة، ومِن ثَمّ مكافحة الفساد.

ورُغم أنّ الولاية المباشرة للديوان تنصبُّ على المؤسسات الحكومية، فإن تأثيرَ تقاريره يمتدُّ ليؤثرَ بشكل غير مباشر على المنظمات غير الحكومية في سياق مكافحة الفساد، وذلك من عدة جوانب:

1. **الكشف عن أوجه القصور والمخالفات في التمويل والشراكات الحكومية**

تُراقب تقارير الديوان نفقاتِ دولة فلسطين وإيراداتها كافةً، وبما أنّ العديد من المنظمات غير الحكومية يتلقى تمويلاً من الخزينة العامة، أو ينفذُ مشاريعَ بتمويل مشترك مع جهات حكومية، أو يقدمُ خِدْماتٍ عامةً نيابةً عن الحكومة، فإنّ هذه التقاريرَ تُسهم في:

- تتبع مسار الأموال العامة: من خلال تدقيقاته وكشفه عن أي مخالفات في تحويل الأموال من الجهات الحكومية إلى المنظمات غير الحكومية، أو أي هدر أو اختلاس لتلك الأموال في مراحلها الأولى.
- تقييم الشراكات: تسلطُ التقارير الضَّوء على مدى التزام المؤسسات الحكومية بمعايير الشفافية والفعالية في شراكاتها مع المنظمات غير الحكومية؛ مما قد يكشف عن ممارسات غيرِ سليمة مثل المحسوبية أو الواسطة في اختيار الشركاء.
- مراجعة المنح والهبات: تُركز المادة (16/23) من قانون الديوان على "مراجعة المنح والهبات والتبرعات المقدمة للجهات الإدارية وآلية صرفها"؛ ما يعني أنّ أيَّ منح أو هبات تُقدَّم لجهات

حكومية ثم تُحوَّلُ إلى منظماتٍ غير حكومية ستكون تحت مِجهر الديوان؛ مما يضيق الخناق على أي محاولات فساد في هذا الجانب. (قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية، 2004، المادة (16/23

2. تعزيز الشفافية والمساءلة في البيئة العامة

يُسهم الديوان في "تنفيذ السياسات الخاصة بالرقابة والتفتيش بما يضمن تعزيز الشفافية والمصداقية والوضوح في أعمال الحكومة والمؤسسات والهيئات العامة ومن في حكمها" (المادة 7/23)؛ ما يؤثر بشكل إيجابيٍّ على المنظمات غير الحكومية، إذ يرفع من سقف التوقعات بضرورة الالتزام بمعايير النزاهة لدى المجتمع والمانح، فعندما تكشف تقارير الديوان عن فساد في القطاع العام، فإنّ ذلك يرسل رسالة واضحة بجِدية دولةِ فلسطين في مكافحة الفساد؛ مما يدفع المنظماتِ غيرَ الحكومية لتعزيز آلياتها الداخلية للرقابة. (المادة 7/23 من القانون ذاته)

3- الكشف عن المخالفات التي تمس بالخدمة العامة

تُعطي المادة (10/23) من القانون الديوان صلاحية "كشف وضبط المخالفات التي تقع من غير الموظفين والتي تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة".

هذا البند يمكن أن يكونَ له تأثيرٌ مباشر على المنظمات غير الحكومية التي تُقدم خِدْماتٍ عامة. (المادة 10/23 من القانون ذاتِه)

بالاستناد إلى تحليل واقع العلاقة بين ديوان الرقابة المالية والإدارية والمنظمات غير الحكومية في دولة فلسطين، يرى الباحث أن وظيفة الديوان في مكافحة الفساد داخل هذا القطاع تندرج ضمن الأدوار التكميلية وغير المباشرة، لكنها تظلّ ذاتَ أهمية بالغة؛ فبحكم ولايتِه القانونية في مراقبة استخدام المال العام، يُمكن للديوان، من خلال تقاريرِه، أن يرصُدَ اختلالاتٍ هيكليةً في الأنظمة الإدارية والمالية لدى الجهات الحكومية التي تربطها علاقةُ شراكة أو تمويل بالمنظمات غير

الحكومية؛ وهو ما قد يشكل مدخلًا لكشف ممارسات فساد أو سوء إدارة في هذا السياق التعاقديّ، بيدَ أنّ فعالية هذا الدور تبقى محدودةً نتيجة القيد القانونيّ المرتبط بولاية الديوان، إذ لا تخضعُ المنظمات غيرُ الحكومية لرقابتِه المباشرةِ إلا في الحالات التي تُدير فيها أموالاً عامةً بوضوح، أو تنفذُ برامجَ نيابةً عن الحكومة.

خُلاصة الفصل

تناول هذا الفصل بالدراسة والتحليل الإطار القانوني والمؤسسي الفلسطيني لمكافحة الفساد داخل المنظمات غير الحكومية، وذلك من خلال دراسة المنظومة التشريعية والتنظيمية ذات العلاقة، وتحليل دور الآليات القانونية والمؤسساتية في إنفاذ قواعد النزاهة والشفافية.

اتضح من خلال المبحث الأول أنّ الإطار التشريعيَّ الفلسطينيَّ، ممثلًا بقانون مكافحة الفساد لسنة 2005 وتعديلاته، وقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، يُشكّل قاعدة قانونية محورية لمساءلة الفاعلين في المنظمات غير الحكومية، لاسيّما عند تقاطع أعمالهم مع المال العام أو التمويل الدولي.

كما أظهرت الدراسة أن هذا الإطارَ تعززه مجموعة من الأنظمة الإدارية الخاصة مثل نظام الإفصاح عن تضارب المصالح، ونظام الهدايا، ونظام حماية الشهود والمبلّغين؛ مما يدلُّ على وجود مسعًى لتوسيع دائرة الوقاية والرقابة.

أما في المبحث الثاني، فقد تم تحليل الأدوار المنوطة بالمؤسسات الرقابية مثل هيئة مكافحة الفساد، وديوان الرقابة المالية والإدارية، ونيابة مكافحة الفساد، إلى جانب محكمة جرائم الفساد، التي تعمل بشكل متكامل ضمن منظومة العدالة الجنائية الفلسطينية لملاحقة قضايا الفساد والتحقيق فيها.

وقد برزت أهمية التقارير السنوية لهذه الهيئات، خصوصًا تقريرَ هيئةِ مكافحة الفساد للعام 2024، في رصد الشكاوى والإجراءات القانونية المتخذة، وتقييمِ أثر السياسات الوقائية والتوعوية في تعزيز ثقافة النزاهة داخلَ المؤسسات الرسمية وغيرِ الرسمية.

ومن خلال ما تقدم، يؤكد هذا الفصلُ على أنّ فاعلية منظومة مكافحة الفساد في المنظمات غير الحكومية لا يمكن أن تتحقق بمَعزِل عن توافر إرادة سياسية واضحة، وتشريعات حديثة، وآليات مؤسسية فعّالة قادرة على التطبيق والمساءلة، ويتطلب ذلك شراكةً حقيقية مع المجتمع المدنيّ لتعزيز الرقابة المجتمعية، وترسيخ مبدأ الشفافية ضمن بيئة تشريعية ومؤسساتية تُراعي الخصوصية الوطنية والتزامات دولة فلسطين الدولية، ويُفهم من ذلك أنّ تحقيق الحوكمة الفاعلة داخل قطاع المنظمات غير الحكومية يرتبط ارتباطًا وثيقًا بتطوير الثقافة المؤسسية الداخلية لتلك المنظمات، وتفعيل أدوات الرقابة الذاتية، وتحديدٍ واضح للأدوار بين الجهات الرسمية، والجهات المانحة.

وفي الإطار ذاتِه، لا يمكن تجاهُلُ أنَّ الواقع الفلسطينيَّ يفرِض تحدياتٍ معقدةً على بنية حقوق الإنسان والعمل المدني، وذلك بفعل استمرار الاحتلال الإسرائيليّ، وهيمنته على الموارد والمعابر والحدود؛ ما يُقيد السيادة الفعلية، ويُضعف قدرة دولة فلسطين على توفير الخدمات الأساسية وضمان الحقوق، ورغم هذه الظروف القسرية، تُعَدّ دولة فلسطين من بين الدول العربية الأكثر عمقًا وتجذرًا في العمل الأهلي، إذ يمتدّ تاريخ المجتمع المدنيّ الفلسطيني إلى بدايات القرن العشرين، ويُسجَّل له دورٌ حيويٌّ في الدفاع عن الحقوق، وتقديم الخدمات، وتعزيز المشاركة المجتمعية، لاسيّما في ظلِّ ضَعف البنية الحكومية، وغياب الدولة السيادية. (أمان، 2022)

غيرَ أنَّ هذا الزخَمَ التاريخيّ والفعالية المجتمعية يصطدمانِ بتعقيدات إدارية وقانونية ناجمة عن تعدد الجهات الرقابية وتداخل المرجعيات، حيث يُطلب من منظمات المجتمع المدني الخضوع لمتابعة ومساءلة من عدة أطراف، أبرزها وزارة الداخلية الفلسطينية بصفتها جهةَ ترخيص، والوزاراتُ

القطاعية المتعددة مثلَ العدل والتنمية الاجتماعية والثقافة، حسب الاختصاص، وديوان الرقابة المالية والإدارية، وهيئة مكافحة الفساد، والمجلس الأعلى للشباب والرياضة التابع لمنظمة التحرير الفلسطينية، وليس للحكومة، إلى جانب بعض الأجهزة الأمنية التي تطلب تقارير من المنظمات غير الحكومية دون سند قانوني. ومن الأهمية بمكان الإشارةُ إلى أنّ الاقتصاد الفلسطيني يعاني من فجوة تمويل ذاتيٍّ كبيرة لا يمكن ردمها دون تدخل خارجي عبر منظومة دعم وتمويل دولي تُسهم في تعويض هذا العجز، وتحقيق الحد الأدنى من أهداف التنمية وفق تقرير مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية. (UNCTAD, 2020)

ويرى الباحثُ أن هذا التداخلَ في المرجعيات، وعدمَ وضوح الصلاحيات، يُفرز بيئة إدارية مضطربةً، تُعقّد من مهمة المنظمات غيرِ الحكومية، وتُضعِفُ من استقلاليتها، وتُحمّلها أعباءً بيروقراطيةً تتجاوز المتطلباتِ المعقولةَ للمساءلة المشروعة؛ مما ينعكس سلبًا على دورها، ويهدد حياديتَها ومِهنيّتَها.

الباب الثاني: الأحكام الموضوعية لجرائم الفساد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

انطلاقًا من الأهمية البالغة لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كأداة دولية مرجعية في تجريم أفعال الفساد ومكافحتها، فإنَّ هذا الباب من الدراسة يُعنى بتحليل الإطارين الموضوعيّ والإجرائيّ لجرائم الفساد، وذلك في ضَوءِ ما قررته الاتفاقية من مبادئَ وأحكام؛ بهدف الوقوف على أوجه الاختلاف مع المنظومة القانونية الوطنية، وبما يُسهم في تقويم واقع التشريعات الفلسطينية، ومدى مواءمتها مع الالتزامات الدولية، وتحليل مدى انعكاسها على التشريعات الوطنية، مع التركيز على النموذج الفلسطيني، ويُعالج هذا الباب مسألتين رئيستين: الأولى تتعلق بالأحكام الموضوعية لجرائم الفساد، أي الجوانب المتعلقة بتجريم الأفعال الفاسدة وتعريفها وتصنيفها. أما الثانية، فتتعلق بالأحكام الإجرائية، أي الوسائل التي تضمن التحقيق الفعّال، والمحاكمة العادلة، وتنفيذ العقوبات، واسترداد الأموال المتحصلة من الفساد. (الأمم المتحدة، 2004)

ويتناول الفصل الأول من هذا الباب أحكام جرائم الفساد كما وردت في الاتفاقية، ويُقسم إلى مبحثين أساسيين، يبحث الأول مسألة إدماج الاتفاقية في النظام القانوني الداخلي، ومدى إنفاذ أحكامها في التشريع الوطنيّ الفلسطيني، وفقًا للقواعد الدستورية المعمول بها في مواءمة الاتفاقيات الدولية. أما المبحث الثاني، فيتناول مدى توافق النصوص العقابية المتعلقة بجرائم الفساد في التشريع الفلسطيني مع ما نصّت عليه الاتفاقية، من حيث نطاق التجريم، ووصف الجرائم، والعقوبات المقررة لها، مع تِبيان أوجه القصور أو النقص، إن وُجدت.

أما الفصل الثاني، فيبحث في الأحكام الإجرائية الخاصة بجرائم الفساد، ويُعنى بتِبيان الوسائل القانونية التي تُتيح التحقيق والمتابعة والإنفاذ، ويُقسم إلى مبحثين، يستعرض الأولُ الإجراءاتِ التحقيقيةَ المنصوصَ عليها في الاتفاقية، مثل حماية الشهود، والحجز والتحفظ على الأموال، وآليات

المساعدة القانونية المتبادلة والتسليم، واسترداد الموجودات. في حين يُعنى الثاني بتحليل المواجهة الإجرائية الوطنية لجرائم الفساد، من حيث مدى كفاية الإجراءات المتبعة في التشريع الفلسطيني، وآليات إنفاذ القانون، ودور النيابة العامة، والجهاز القضائي، والجهات الرقابية ذات العلاقة.

وتكمُن أهمية هذا الباب في الكشف عن مدى ملاءمة البنية التشريعية الوطنية لمقتضيات الاتفاقية، وعن الفجوات القانونية التي قد تحُدُّ من فعالية جهود مكافحة الفساد، وتقديم توصيات تُسهم في بناء منظومة قانونية وطنية متّسقة مع المعايير الدولية، تعزز مبدأ الشفافية، وتحقق الردع العام، وتحافظ على المال العام ومقدرات الدولة.

ولبحث الجوانب النظرية والإجرائية للموضوع، سيتم تقسيم هذا الباب إلى فصلين كما يأتي:

الفصل الأول: أحكام جرائم الفساد في اتفاقية الأمم المتحدة والقانون الفلسطيني

الفصل الثاني: الأحكام الإجرائية الخاصة بجرائم الفساد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والقانون الفلسطيني

الفصل الأول: أحكام جرائم الفساد في اتفاقية الأمم المتحدة والقانون الفلسطيني

سعت الدول إلى وضع أطر قانونية شاملة لمكافحة الفساد، كان من أبرزها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي اعتمدت عام 2003، بوصفها أولَ وثيقة دولية مُلزِمة تُعنى بمعالجة الفساد في أبعاده الوقائية والجنائية والإجرائية والتعاونية. (الأمم المتحدة، 2004)

وتأتي أهمية هذا الفصل لتسليط الضَّوء على الأحكام الموضوعية لجرائم الفساد كما وردت في اتفاقية الأمم المتحدة، مع دراسة مدى التكامل والمواءمة بين هذه الأحكام والتشريع الفلسطيني، وذلك في ضَوء خصوصية الواقع القانوني والدستوري في فلسطين.

ويتناول الفصل في مبحثه الأول مسألةَ نفاذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في النظام القانوني الفلسطيني، مع تركيز خاصٍّ على مدى سريان أحكامها على المنظمات غير الحكومية؛ نظراً لما تؤديه هذه الكِيانات من دور حيويٍّ في الحياة العامة، ولما قد تشكّله أيضاً من بيئة محتملة لممارسات فساد إن لم تخضع لإطار رقابيٍّ وتشريعيٍّ فعال، ويتضمن هذا المبحثُ تِبيان مكانة الاتفاقيات الدولية في النظام الفلسطيني، ومدى إلزاميتها، والمرجعية الدستورية لإدماجها، ثم مناقشة التحديات التي تواجه نفاذ الاتفاقية في الواقع التشريعي الوطني.

أما المبحث الثاني، فيتناول التوصيف الجنائي لجرائم الفساد كما نظمتها الاتفاقية، من خلال عرض التصنيف الموضوعيّ للجرائم النموذجية التي وردت في متنها، والأسس القانونية التي استندت إليها، قبل الانتقال إلى تقييم مدى مواءمة التشريع الفلسطيني لهذه المعايير، من خلال تحليل الفجوات التشريعية، والنصوص القانونية السارية، ومدى تطابقها أو اختلافها عمّا جاء في الاتفاقية الدولية. وعليه، يشكّل هذا الفصل مرتكزًا تحليليًّا محوريًّا لفَهم العلاقة التفاعلية بين الإطار الدولي لمكافحة الفساد، كما رسمته اتفاقية الأمم المتحدة، والمنظومة القانونية الفلسطينية بمكوناتها المختلفة. ويُسهم هذا التحليل في الكشف عن مواضع التقاطع والاختلاف بين النظامين؛ تمهيدًا لبلورة توصيات عِلمية

وعَملية من شأنها تطوير البنية التشريعية الوطنية، وتعزيز قدرتها على مكافحة الفساد بفعالية، بما ينسجم مع الالتزامات الدولية، ويعكس متطلبات السياق الوطني، واستنادًا إلى ذلك، سيتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: نفاذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في فلسطين وتطبيقها على المنظمات غير الحكومية

المبحث الثاني: أركان جرائم الفساد في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

المبحث الأول: إنفاذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في فلسطين وتطبيقها على المنظمات غير الحكومية

يشكل إنفاذ الاتفاقيات الدولية، ولاسيّما اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، إحدى القضايا الجوهرية في مسار التحديث القانوني في فلسطين، خصوصًا في ظلّ ما تفرِضه التزامات الانضمام الدولي من متطلبات مواءمة تشريعية وإدارية؛ فالاتفاقيات الدولية لم تعد مجرد نصوص ذات طابع خارجي، بل باتت تشكل مصدراً أساسياً من مصادرِ القاعدة القانونية في النظم الداخلية؛ الأمرُ الذي يطرح إشكالياتٍ متعلقةً بمكانة هذه الاتفاقيات، ومدى إلزاميتها داخل النظام القانوني الفلسطينيّ، وخصوصًا في ظلّ خصوصية النظام الدستوريّ الفلسطيني، وعدم وضوح الهرمية التشريعية فيما يتعلق بالاتفاقيات المصادق عليها. (UNODC، 2004؛ أبو العطا، 2020)

ويأتي هذا المبحث لتسليط الضَّوء على كيفية إدماج اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ضمن الإطار القانوني الفلسطينيّ، مع التركيز على مدى إلزاميتها القانونية، ومدى انسجام التشريعات الوطنية مع مبدأ سمو الاتفاقيات الدولية، ويتناول المطلب الأول تحليل مكانة الاتفاقيات الدولية في النظام القانوني الفلسطيني، من خلال بحث مدى الإلزام القانوني لتلك الاتفاقيات، والعلاقة بين القواعد الدولية والتشريعات الوطنية من زاوية مرجعية السمو والاختصاص.

أما المطلب الثاني، فيتناول بصورة مباشرة نفاذَ اتفاقية مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني، من خلال بحث الأسس الدستورية والقانونية لإدماج الاتفاقية، وتقييم مدى توافق منظومة مكافحة الفساد المحلية مع المعايير الدولية، مع تِبيان أبرز التحديات التي تواجه تطبيق أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في السياق الفلسطيني، لاسيّما عند التعامل مع المنظمات غير الحكومية التي تُعدّ فاعلًا رئيسًا في الحياة العامة، وقد تكون موضع مساءلة ضمن نطاق مكافحة الفساد.

يمهد هذا المبحث الأساس لفَهم الإطار القانونيّ الحاكم لتطبيق الاتفاقيات الدولية عموماً، واتفاقية مكافحة الفساد خصوصًا، داخل السياق الفلسطيني، ويوضح مدى التزام الدولة بتعهداتها الدولية من منظور قانوني وعملي.

المطلب الأول: مكانة الاتفاقيات الدولية في النظام القانوني الفلسطيني

تعدُّ الاتفاقيات الدولية من المصادر الأساسية للقانون في الأنظمة القانونية الحديثة، وتبرز أهميتها في النظام القانوني الفلسطيني في ظلّ الانضمام إلى عدد من الاتفاقيات دون إصدار قوانين وطنية مكملة، ويتناول هذا المطلب مكانة الاتفاقيات الدولية في النظام الفلسطينيّ من حيث مدى إلزاميتها القانونية، وآلية إدماجها في المنظومة التشريعية الوطنية، كما يبحث في مدى احترام التشريعات الداخلية لمبدأ سموّ الاتفاقيات الدولية، ومدى تعارضها أو انسجامها مع القوانين المحلية؛ مما يُثير إشكالياتٍ قانونيةً تتطلب تفسيراً دستورياً وتنظيمياً دقيقاً. (UNODC، 2004، ص. 10؛ الحموري، 2018، ص. 45؛ ديوان الفتوى والتشريع، 2021، ص. 12)

الفرع الأول: الاتفاقيات الدولية ومرجعية مبدأ سموّ التشريعات

أولاً: مكانة المعاهدات الدولية ومدى إلزامية تطبيقها ضمن مبدأ تدرج القوانين في النظام الدستوري الفلسطيني

1- الجدل الفقهي حول علاقة القانون الدولي بالقانون الداخلي

تُشكّل العلاقة بين القانون الدولي والقانون الداخلي محورًا هامًّا في الفقه القانوني، وقد أثارت نقاشًا واسعًا بين الفقهاء، أدت إلى بلورة نظريتين رئيستين: نظرية ثنائية القانونين (Dualism)، ونظرية وحدة القانونين (Monism)، وترتكز الأولى على التمييز الصارم بين النظامين القانونيين من حيث

المصدر والطبيعة والوظيفة، إذ لا تعترف للقانون الدولي بأي أثر داخل النظام القانوني الداخلي ما لم يُدمج صراحةً من خلال تشريع وطنيّ. أما الثانية، فترى أن القانون الدولي والقانون الداخلي يشكّلان منظومة قانونية واحدة، وأنّ قواعد القانون الدولي تسري مباشرة في النظام الداخلي دون حاجة لتشريع إدماجي. (بار، 2011، ص. 12–13)

وقد انعكس هذا الخلاف الفقهيُّ على السياسات التشريعية والقضائية في العديد من الدول، إذ تبنّت بعض الأنظمة أحدَ المذهبين (الثنائية أو الأحادية) بشكل صريح في دساتيرِها أو اجتهاداتِها القضائية، كما تأثرت ممارسات المحاكم الوطنية بهذا الانقسام؛ مما أدى إلى تفاوت في تفسير نفاذ الاتفاقيات الدولية داخل الأنظمة القانونية. (Shaw, 2017؛ الحموري، 2018)

ويرى الباحث أن فَهمَ جوهر هاتين النظريتين ومبرراتِهما الفلسفية والقانونية يُعدُّ ضروريًّا لفَهم الأساس القانوني الذي تستند إليه الدول في موقفها من التزاماتها الدولية ومدى تطبيقها داخليًّا.

كما يجدُ الباحث أنّ هذا الانقسامَ لا يعكس فقطْ تباينًا في التفسير القانونيّ، بل يُظهر أيضًا مدى تعقيد العلاقة بين القانون الدولي والقانون الداخليّ، لاسيّما في الأنظمة التي تعاني من ضعف في وضوح الهرمية الدستورية أو من غياب المحكمة الدستورية المختصة، ومن هنا، فإن إقرار قاعدة واضحة في النظام القانوني الفلسطيني حول سموّ الاتفاقيات الدولية أو وجوب مواءمتها، يُعد خطوة حاسمةً في تعزيز المصداقية الدولية، وترسيخ مبدأ سيادة القانون؛ بهدف توضيح الجدل الدائر حول هذا الموضوع، وبيان موقف المشرع الفلسطيني.

وعليه، سيقوم الباحثُ أولاً بتناول مفهوم النظريتين المعنيتين، ومِن ثَم إيضاح رأي المشرّع الفلسطينيّ فيهما على النحو التالي:

أ- النظرية القانونية الثنائية

تستند هذه النظرية إلى أنّ قواعد القانون الدوليّ مستقلة تماماً عن قواعد القانون الداخلي، وتنتمي إلى نظام قانوني منفصل يختلف عن النظام الذي تحكمه القواعد الداخلية، وبناءً عليه، لا يتم تطبيق قواعد القانون الدولي داخل الدولة إلا بعد أن تقومَ السلطاتُ التشريعية الوطنية بتضمينها صراحةً في القوانين الداخلية.

يؤدي هذا الانقسام بين النظامين القانونيين الداخلي والدوليّ إلى نشوء دوائرَ قانونية مستقلةٍ لكل منهما، بحيث يُنظر إلى كل منهما كمنظومة قائمة بذاتها، ويترتب على ذلك، في حالات التعارض بين قاعدة قانونية وطنية وأخرى دولية، أن يُلزَم القاضي الوطنيُّ بتطبيق القاعدة الداخليةِ أولًا استنادًا إلى مبدأ السيادة القانونية الداخلية. ومع ذلك، تظلُّ الدولة ملزَمة بمراعاة القواعد الدولية وأحكام الاتفاقيات التي صادقت عليها عند وضع تشريعاتها الوطنية، تفاديًا لنشوء مسؤولية دولية محتمَلة نتيجةَ هذا التعارض. (Shaw, 1998, p. 47)

تستند هذه النظرية إلى أسس رئيسة، منها:

1. اختلاف مصادر كل من القانونين: فمصادر القانون الداخلي تنبع من الإرادة الفردية للدولة، التي تتجسد في التشريعات واللوائح الصادرة عن السلطات الوطنية، حيث تملك الدولة السلطة الكاملة لوضع وتعديل وإلغاء القوانين حسب إرادتها الخاصة، أما القانون الدوليّ، فيعتمد على إرادة مشتركة لعدة دول، تتبلور من خلال المعاهدات والاتفاقيات بين الدول، إضافةً إلى المبادئ العامة والعرف الدوليّ، مما يعني أن تطوير قواعد القانون الدولي يتم بمشاركة جميع الدول الأطراف، ولا يجوز لأي من النظامين تعديل أو إلغاء قواعد الآخر. (شرون، 2005، ص. 160)

2. اختلاف موضوع وأشخاص كل من القانونين: القانون الداخلي ينظم العلاقات بين الأفراد، سواء في القانون الخاص أو القانون العام، حيث تمارس الدولة سلطتها وسيادتها، أما القانون الدولي، فينظم العلاقات بين الدول والمنظمات الدولية، حيث تخاطب قواعده هذه الكيانات بشكل أساسيّ، خلافًا للقانون الداخلي الذي يخاطب الأفراد والسلطات داخل الدولة. (Surname, 1989, pp. 71–72)

3. اختلاف الطبيعة القانونية والبناء القانوني: فالقانون الداخلي ينبع من سلطة عليا داخل الدولة ويطبق على الأشخاص والسلطات داخلها، ويعتمد على بنية قانونية متقنة تتولى التشريع والتنفيذ والتعديل.

وفي المقابل، القانون الدوليّ هو نظام تعاون بين دول متساوية السيادة، لا توجد فوقها سلطة أخرى، ويقوم أساسًا على موافقة الدول المتعاقدة، دون وجود هيئات تشريعية مركزية كما في الأنظمة الداخلية. (إبراهيم، 1997، ص. 22)

وبناءً على ما سبق، فإنّ الدول التي تأخذ بالنظام الثنائي في العلاقة بين القانون الدولي والقانون الداخلي تترتب عليها مجموعة من الآثار القانونية المهمة، أبرزها ضرورة تحويل الاتفاقيات الدولية إلى قوانين وطنية صريحة لكي تكتسبَ حجيتَها القانونية داخليًّا، وعدم جواز الاحتجاج مباشرة بنصوص الاتفاقيات أمام القضاء الوطني، ما لم يتمَّ إدماجها تشريعيًّا. (أبو الوفا، 1995، ص. 48)

الآثار القانونية المترتبة على تبني النظام الثنائي

لا تعدُّ القاعدةُ الدولية ملزمةً داخل النظام القانوني الوطنيّ، إلا بعد تحويلها إلى قاعدة داخلية وفقًا للإجراءات التشريعية المعتمدة، وهو ما يُتيح للدولة إمكانية تعديلها أو إلغائها بتشريع وطني لاحق دون أن يشكلَ ذلك مخالفةً داخلية. (أبو الوفا، 1995)

إن قيام الدولة بإصدار قانون داخليٍّ يتعارض مع التزام دوليٍّ لا يؤثر على صحة ذلك القانون أو سريانه داخل النظام الوطني؛ إذ يُعدُّ صحيحًا من منظور داخليّ، غيرَ أنّ الدولة قد تتحمل نتيجةَ ذلك مسؤوليةً دولية، تشملُ إمكانية المطالبة بالتعويض. (أبو الوفا، 1995)

كما لا يجوز للقاضي الوطني الاستناد إلى نصوص الاتفاقيات الدولية أو تأويلها ما لم تُكتسب هذه النصوص الصفة القانونية الوطنية من خلال إجراء تشريعي صريح، مما يُبقي سُلطة التطبيق محصورة بالقوانين الوطنية السارية فقط (أبو الوفا، 1995) ومع ذلك، يعترف أنصار هذه النظرية ببعض الحالات التي تسمح بتطبيق قواعد القانون الدولي ضمن نطاق القانون الداخلي، بشرط اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة من قبل السلطة المختصة في الدولة؛ نظرًا للدور الحيويّ الذي يؤدّيه القانون الدوليّ في تنظيم العلاقات بين الدولة والأفراد، وضرورة التزام الدول به لتحقيق مصالحها المشتركة، فالعلاقة بينَهما تقوم على المبدأ الرضائيّ وتحقيقِ هذه المصالح. (روسو، 1987، ص. 18)

وتنبغي الإشارةُ إلى أنّ القانون الدوليَّ لم يعد يقتصر في خطابه على الدول فقط، بل أصبح يخاطب الأفراد لدرجة كبيرة أيضا، إذ يمكن أن يكون الشخص الطبيعي موضوعًا لأحكام كل من القانون الوطني والدولي، بوصفه عضوًا فاعلًا في المجتمع الدولي. وقد برزت هذه النقلة النوعية مع تطور القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الجنائي الدولي، حيث بات الفرد يُمنح حقوقًا وحمايات، كما يُحمّل التزامات وواجبات تجاه المجتمع الدولي، ويُنظر اليوم إلى الفرد، لا الدولة فحسب، على أنّه مصدرٌ حقيقيٌّ لشرعية السلطة العامة؛ ما أسهم في إعادة تشكيل العلاقة بين السيادة الوطنية والنظام القانوني الدولي. (أبو الوفا، 1995؛ كاشاني، 2018؛ Shaw, 2017)

ويؤكد الأستاذ (كيلسن) هذا الاتجاه بالقول إن العديد من النصوص القانونية في المعاهدات الدولية والأحكام الراسخة في العرف الدولي توجه الخطاب مباشرة إلى الأشخاص الطبيعيين، خصوصًا في المجالات الإنسانية التي تهدِف إلى حماية حياة الإنسان. (البار، 1999، ص. 13)

ومع ذلك، فإن تحليل النصوص الدستورية في الدول التي تتبنى النظام الثنائي يُظهر أنها لا تمنح المعاهداتِ الدولية، ولا الحقوقَ والالتزامات التي تنشأ عنها، مكانةً قانونية خاصة داخل النظام القانوني الداخلي، ويُفيد ذلك بأن القواعدَ الدولية تبقى عديمة الأثر المباشر، ولا تكتسب حجية داخليةً إلا بعد استكمال إجراءات المصادقة عليها من قبل الجهة التشريعية المختصة. ومن ثَم، فإن دخولَها حيّزَ النفاذ يتطلب تدخلًا صريحًا من السلطة التشريعية، عبر سن قانون وطنيٍّ يمنح هذه المعاهداتِ الصفةَ الإلزامية داخليًّا. (سليمان، 2018؛ الزند، 2015)

ووفقاً لذلك، تمثل النظرية الثنائية إطارًا تحليليًّا مهمًّا لفَهم العلاقة بين القانون الدولي والداخلي، لكنها تحمل في طيّاتِها تحدياتٍ كبيرةً في عالم اليوم، وإنّ فصلها التامَّ بين النظامين، واعتبارَ القانونِ الدولي مجردَ "قانون خارجيّ" لا ينطبق داخليًّا إلا بعد تحويله التشريعيّ، يؤدي إلى إشكالية حقيقية في ظل التزايد المطرد للاتفاقيات الدولية التي تمس حياة الأفراد مباشرة. (سليمان، 2018، ص. 215؛ الزند، 2015، ص. 142)

ورغمَ أنّ هذه النظرية تمنح الدولة سيادة كاملة في تقرير ما يدخل نظامها القانوني، فإنها قد تخلُقُ فجوةً بين الالتزامات الدولية والواقع القانونيّ الداخلي؛ مما قد يضع الدول في موقف حرج من حيث مسؤوليتُها الدولية، حتى لو كانت قوانينُها الداخليةُ سليمة؛ لذا، فبينما توفر هذه النظرية حماية للسيادة الوطنية، فإنها قد تعرقل سرعة وفعالية تطبيق القانون الدولي، خصوصًا في مجالات مثل حقوق الإنسان، التي تتطلب استجابة قانونية سريعة ومباشرة. (كراوش، 2011، ص. 73)

نظرية وحدة القانون

على عكس النظرية الثنائية، يرى أنصار مدرسة الوحدة أن القانون الدوليَّ والقانون الداخليّ يشكلان نظامًا قانونيًّا موحدًا متكاملاً، يستند إلى معاييرَ اجتماعية أو تحليل مجرد لطبيعة القانون، ويمكن تقسيم هذا الاتجاه إلى نهجين رئيسَين: (سليمان، 2018، ص. 215؛ الزند، 2015، ص. 142)

- النهج الاجتماعي: ويؤكد على الوحدة الكاملة بين النظامين القانونيين، مستندًا إلى أسباب اجتماعية أو تحليلية، ومن أبرز مؤسسيه الفقيه الفرنسي (جورج سِل).
- النهج الثاني: ويرتبط بمدرسة القانون الخالصة، التي تعُدُّ القانون الدولي جزءًا أساسيًّا وأعلى في هرم القانون الداخليّ، ومن أبرز مناصريه الفقيه (هانس كلسن) وزملاؤُه من المدرسة النمساوية مثل (ألفريد فينون). (Kelsen, 1953, p. 29)

وبناءً عليه، يؤكد أنصار مذهب الوحدة على التماهي الكامل بين القانون الدولي والداخلي، مستندين إلى معايير اجتماعية كما يرى (سِل)، أو إلى التحليل القانونيّ المجرد كما يرى (كلسن)، معتبِرين أن النظام القانونيَّ الدولي هو النظام الأعلى الذي يُفضّل على القانون الداخلي في حالة التعارض. وقد أقرّ هؤلاءِ بأنّ هناك إمكانيةً لحدوث تنازع بين القانونين، مع وجود اتجاهين: الأول يرى وحدة القانونين مع أولوية القانون الداخلي بوصفِه منبعًا للقانون الدوليّ، بينما الثاني يولي سموًّا للقانون الدولي على القانون الوطنيّ، ومن أبرز مؤيدي هذا الاتجاه كل من (إريك كوفمان، وفي أرندِيير، وزورن).

وفقاً لذلك، يُعدُّ القانون الدوليُّ جزءاً لا يتجزأ من القانون الداخلي، حيث يشكل مجموعة من الالتزامات الدولية المتفق عليها بين الدول، وبما أنّ المعاهدة تُعدُّ من مصادر القانون الدولي، فهي تخضع للقوانين الدستورية من حيث الشكل والمضمون؛ لذا، يتطلب الأمر احترام الاختصاصات الدستورية

المعمول بها عند توقيع المعاهدات الدولية، تفادياً لانتهاك الإجراءات الدستورية التي قد تؤدي إلى بطلان هذه المعاهدات. (الترساوي، 2008، ص. 24)

ويُنتقد هذا التوجه؛ لأنّ القولَ إن القانون الدوليَّ العام يقتصر على مجموعة من الالتزامات الدولية الاتفاقية يقلّل من مصادره إلى المعاهدات فقط، متجاهلاً مصادرَ أخرى مهمةً كالعرف الدولي. كما أن اعتبارَ القانون الدولي جزءاً من القانون الداخلي يُعد خطأً بسبب اختلافهما في المصادر والطبيعة والأشخاص المخاطبين بأحكامهما.

كما يتعارض هذا التوجه مع تطور العلاقات الدولية، حيث تستند الالتزامات الدولية غالباً إلى الدساتير الوطنية؛ مما يعني أن أيَّ تغيير في النظام الدستوريّ قد يؤدي إلى إبطال المعاهدة، إلا في حالات الطوارئ.

في المقابل، يقر الاتجاه الثاني بوحدة القانونين مع سمو القانون الدولي؛ باعتبارِهِ المصدرَ الأعلى الذي ينبثق عنه القانون الداخلي، وقد نال تأييدَ غالبية الفقه وأحكام المحاكم الدولية، ومن أبرز أنصاره: (كلسن، كينز، بوركان، دوجي، جورج سل).

ويستند هذا التوجه إلى أنّ كل نظام قانونيّ لا بد أن يكونَ له سلطة عليا، وإلا فقد وجوده وإلزاميته، وباعتبار الدولةِ شخصاً من أشخاص القانون الدوليّ؛ فهي ملزمة بأحكامه، ولا يجوز تغليبُ القانون الداخلي على الدوليّ؛ لأنّ ذلك يهدد التزامات الدولة الدولية.

ومِن ثَمّ، خلص مؤيدو هذا التوجه إلى أولوية القانون الدولي على القانون الداخلي، كما هو واضح في دول مثل فرنسا التي تطبق المعاهدات الدولية دون الحاجة لإجراءات تشريعية إضافية، فتُعد المعاهدات جزءاً من القانون الداخلي بعد المصادقة عليها. (الحميد، 1998، ص. 228)

ويتّضح للباحث من خلال الاجتهادات القضائية الدولية أن القضاء الدوليَّ قد استقر على مبدأ سموِّ قواعد القانون الدولي على القواعد الوطنية، إذ يلتزم القاضي الوطني، متى كانت القواعد الدولية

نافذة وسارية، بإعمالها وتقديمها على التشريع الداخلي، بل ويمتنع عن الفصل في النزاع إن لم تتوفر أمامه قاعدة دولية واجبة التطبيق، ولا يقتصر هذا السمو على التشريعات فحسب، بل يمتدّ ليشملَ القرارات الإدارية والقضائية التي تتعارض مع التزامات الدولة الدولية.

وقد كرّست محكمة العدل الدائمة هذا المبدأ في القضية المتعلقة بـ"معاملة المواطنين البولنديين في مدينة دانتزيغ" عام 1932، حيث أقرّت في رأيها بأن أحكام المعاهدة الموقعة بين بولندا ودانتزيغ تنطبق مباشرة على رعايا بولندا المقيمين في الإقليم، وأن القاضي ملزم بتطبيق هذه الأحكام دون الحاجة إلى إجراء تشريعيّ داخلي (Permanent Court of International Justice, Case of Polish Nationals in Danzig, 1932, PCIJ Series A/B No. 44)

وسارت محكمة العدل الدولية على النهج ذاتِه في عدد من القضايا اللاحقة، مؤكدةً أنّ احترام الدولة للقواعد الدولية يرتبط بإرادتها السيادية التي يُعبَّر عنها من خلال التصديق على المعاهدات أو الالتزام بالقواعد العرفية الدولية.

كما أن قبولَ الدولة النهائيَّ بالالتزام الدولي عن طريق المعاهدات أو الاتفاقيات يفترض ضمناً التزامها بنفاذ هذه الاتفاقيات وتطبيقها ضمن نظامها القانوني الوطني، وهذا ما يُعرف بمبدأ المواءمة بين القانون الدولي والقانون الداخلي، ويتأسس على محورين: الأول، التزام الدولة بالاتفاقية الدولية في ذات الشأن، والثاني، كيفية مواءمتها ضمن تشريعاتها الوطنية.

ورغم التباين الفقهيّ حول الأساس القانوني لسمو القانون الدوليّ، فإن هذه المساهماتِ قد أغنت فَهمَ طبيعة النظام القانونيّ الدوليّ، وأسهمت في إبراز أهمية ملاءمة التشريعات الداخلية لأحكام المعاهدات الدولية، ومِن ثَم، أصبح على القاضي الدولي أن يوازن بين النظامين، ويطبق القاعدة الواجبة التطبيق في حال وجود تعارض، وهو ما أكّدته محكمة العدل الدولية بعدم جواز استناد الدولة إلى قانونها الداخلي لتقييد التزاماتها الدولية. (مساواة، 2014، ص. 10)

هذا التوجه أسهم في بلورة فَهم مشترك بين الفقه والقضاء حول وجوب احترام الاتفاقيات الدولية وضرورة انسجامها مع النظام القانوني الداخلي، وظهر ذلك في تباين النظم الدستورية العربية في تحديد مكانة المعاهدة الدولية؛ فبينما لم تُشرْ بعضُ الدساتيرِ إلى مرتبتها القانونية، ساوت دساتيرَ أخرى بينها وبينَ القانونِ الداخليّ، في حينِ منحتها دساتيرُ معينةٌ مكانةً أسمى من القوانين العادية وأدنى من الدستور.

وعليه، خلص الباحث إلى أن احترام الاتفاقيات الدولية وتفعيلها داخل النظم القانونية الوطنية يقتضي باتخاذ إجراءات تشريعية صريحة تكفل إدماجها في النظام القانوني الداخلي، بما يضمن نفاذها أمام الجهات القضائية والإدارية المختصة، ويؤشر هذا التوجه إلى تقارب واضح بين القانونين الدولي والداخلي ضمن منظومة قانونية واحدة، تتكامل فيها مصادر القواعد القانونية بغض النظر عن أصلها.

وتنسجم هذه النظرية مع التحولات التي شهدها النظام القانوني الدولي، لاسيما مع اتساع نطاق تدخل القانون الدولي في مسائلَ كانت تُعدّ سابقًا من صميم الاختصاص الداخلي، مثل حقوق الإنسان، والحريات العامة، وسيادة القانون، ومِن ثَم، فإنّ التزام الدول بتنفيذ الاتفاقيات التي صادقت عليها لا يُعد فقط وفاءً بالتزاماتها الدولية، بل يمثل أساسًا لتعزيز شرعية نظامها القانوني على الصعيدين الداخلي والدولي. (الأمم المتحدة، 2004، ص. 47؛ ليمان، 2018، ص. 233)

ويرى الباحث أنّ هذا التوجه يعكس تطورًا نوعيًّا في مفهوم السيادة الحديثة، التي لم تعد تُقاس بمدى الانغلاق القانوني، بل بمدى التزام الدولة بالقيم العالمية المشتركة، كما أن إعمال الاتفاقيات الدولية في النظام القضائي الوطني يُشكل ضمانة إضافية لحماية الحقوق، ويُجنب الدولة الوقوع في مسؤولية دولية ناتجة عن الإخلال بتعهداتها.

وقد أكدت هذا التوجه كل من المادة (2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966، التي تلزم الدول باتخاذ ما يلزم من تدابير تشريعية لتفعيل الحقوق المنصوص عليها، وكذلك المادة (2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي تَفرِض التزامًا مماثلًا فيما يخص إعمال الحقوق الواردة فيهما.

ويُفهم من ذلك أن نظرية وحدة القانون تمثل النظرية الوحدوية، خصوصًا في اتجاهها الذي يقر بسمو القانون الدولي، وتعدّ نهجا أكثر واقعيةً، وتتكيف مع تعقيدات العلاقات الدولية المعاصرة؛ إذ إن فكرةَ أن القانونين الدوليَّ والداخلي يشكلان نظامًا قانونيًّا واحدًا ومتكاملًا، مع أولوية للقانون الدولي، تعكس التحول في مفهوم السيادة من الانغلاق إلى الفاعل الملتزم بالمعايير العالمية.

فمع اتّساع نطاق القانون الدولي ليشمل قضايا حقوق الإنسان والحريات العامة، أصبح من الضروري تجاوز فكرة التحويل التشريعي الصارم، والتعامل مع المعاهدات كجزء أصيل من القانون الوطني بمجرد المصادقة عليها.

هذا التوجه لا يعزز الامتثال للالتزامات الدولية فقط، ويجنب الدولة المسؤولية، بل يمثل أيضًا ضمانة إضافية لحماية الحقوق على المستوى الداخلي، ويؤكد على أنّ شرعية النظام القانوني للدولة باتت ترتبط بمدى التزامها بالقيم والمعايير الدولية. (الأمم المتحدة، 2004، ص52؛ الزند، 2015، ص141)

بعد عرض كلٍّ من النظريتين على حدة سيتضّح الموقف القانوني للنظام الفلسطينيّ من العلاقة بين القانونين.

موقف النظام القانوني الفلسطيني من العلاقة بين القانونين

أصبحت مسألةُ سموّ القاعدة القانونية الدولية تفرِض نفسَها بقوة في ظل تطور النظام القانوني الدولي الحديث، الذي لم يعد مقتصراً على العلاقات بين الدول، بل تسللت قواعده إلى مختلف

مجالات الحياة داخل الدولة، كالصحة، والتعليم، والاقتصاد، وحماية البيئة، ومكافحة الأمراض، إضافةً إلى ترسيخه لمبادئِ حقوق الإنسان والحريات الأساسية. فقد كرّس العهدان الدوليان الصادران عام 1966 لحقوق الإنسان هذا الامتداد، من خلال منح الأفراد حقوقاً مباشرة، مثل الحق في الحياة، والعمل، والمساواة. (الأمم المتحدة، a1966؛ الأمم المتحدة، b1966؛ Shaw, 2017, pp. 197–201)

وفي هذا السياق، سعت دولة فلسطين، منذ تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية، إلى الانخراط التدريجي والفاعل ضمن المنظومة القانونية الدولية لحقوق الإنسان، من خلال المصادقة على عدد كبير من الاتفاقيات والمعاهدات الدولية الأساسية، في خطوة تُعبّر عن التزامها المبدئيّ بقيم الديمقراطية، والعدالة، والكرامة الإنسانية، باعتبارها مرتكزات رئيسية للدولة العصرية. وقد تسارعت وتيرة هذا الانخراط بشكل لافت بعد حصول فلسطين على صفة "دولة مراقب غير عضو" في الأمم المتحدة عام 2012، وصولًا إلى انضمامها الرسميّ إلى ميثاق الأمم المتحدة في الثاني من نيسان/ أبريل 2018 (الأمم المتحدة، 2018)

غيرَ أنّ هذا المسار أفرز إشكالية قانونية جوهرية تتعلق بموقع المعاهدات الدولية في الهرمية القانونية الوطنية، ومدى سموّها على القوانين الداخلية، لا سيّما في ظل التعديلات التي طالت القانون الأساسي الفلسطيني المعدل عام 2003؛ وذلك بسبب غياب نص دستوري صريح يُحدّد بوضوح المرتبة القانونية للاتفاقيات الدولية مقارنة بالقوانين العادية.

هذا النقص في الوضوح الدستوريّ يُفضي إلى تباين في التطبيق، ويُضعف من إمكانية التفعيل المباشر للاتفاقيات الدولية، حتى تلك التي صادقت عليها دولة فلسطين.

وفي غياب قاعدة صريحة تمنح المعاهدات قوة تعلو على التشريع العادي، فإن الإلزام القانوني لها يبقى محكومًا بالتأويل، ويخضع للسلطة التقديرية للقضاء. وقد أشارت المحكمة الدستورية الفلسطينية

العليا في قرارها التفسيري رقم (5) لسنة 2017 إلى أن الاتفاقيات الدولية التي تنضم إليها فلسطين تُعد ملزمة، ولكنها "لا تُطبق مباشرة ما لم تكن منسجمة مع الهوية الوطنية والدينية والثقافية للشعب الفلسطيني"، وهو ما يعمق من إشكالية عدم الحسم الدستوري في موضوع السمو (المحكمة الدستورية العليا، 2017)

ويرى الباحث أن غياب النص الدستوري الصريح الذي يَحسم مكانة الاتفاقيات الدولية داخل المنظومة القانونية الفلسطينية، يُسهم في إضعاف فاعلية الالتزامات الدولية للدولة، ويفتح الباب أمام تفسيرات متضاربة على المستوى القضائيّ والإداريّ.

كما أنّ عدم مواءمة بعض التشريعات المحلية مع المعايير الدولية، لا سيّما في مجالات حرية التعبير، وحقوق المرأة، والحق في المحاكمة العادلة، يُضعف من قدرة الدولة على الوفاء بالتزاماتها الدولية، ويُعرّضها لمساءلة معنوية وقانونية أمام المجتمع الدولي.

ويزداد هذا الإشكال تعقيداً حين تتعارض نصوص القانون الوطني مع قواعد المعاهدات الدولية، ولاسيما تلك التي تُعنى بحقوق الإنسان؛ لذلك، بات من الضروريّ التطرقُ إلى موقع المعاهدات الدولية في سلم التراتبية القانونية داخل النظام الفلسطينيّ، من خلال تحليل المبادئ التي تحكم العلاقة بين القانون الدولي والقانون الوطنيّ، كما كرّستها النصوص الدستورية، وأكدتها التطبيقات القضائية، وهو ما سيتم استعراضه من خلال فقرتين: تتناول **الأولى** الجوانبَ النظرية للنصوص الدستورية ذات الصلة، فيما تستعرض **الثانية** ما استقرّ عليه الاجتهاد القضائيُّ الفلسطيني في هذا الشأن.

أ- القانون الأساسي وجدلية أولوية القواعد الدولية أم الوطنية

اتجه المشرع الفلسطيني في القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 إلى الإقرار بأهمية القانون الدولي، لاسيما فيما يتعلق بالمعاهدات والمواثيقِ الدولية المعنية بحقوق الإنسان، وذلك من خلال

ما ورد في الفقرة الثانية من المادة العاشرة، التي تنصُّ على ما يلي: "تعمل السلطة الوطنية الفلسطينية دون إبطاء على الانضمام إلى الإعلانات والمواثيق الإقليمية والدولية التي تحمي حقوق الإنسان" (القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003، المادة 10)

وعلى الرغم من هذا التوجه الإيجابي نحو تعزيز الانفتاح على المنظومة الدولية، فإن النص بقي دون أن يرتب مكانة قانونية واضحة للاتفاقيات الدولية ضمن النظام القانوني الداخلي، إذ لم يحسم صراحةً في الوثيقة الدستورية مسألةَ سموّ القواعد الدولية على التشريعات الوطنية؛ وهو ما أفرز نوعاً من الغموض التشريعيّ في حالات التعارض، خصوصًا فيما يتعلق بالقواعد الآمرة المتعلقة بحقوق الإنسان.

هذا الغموض قد يُفهم منه تراجع ضمنيٌّ عن الالتزام القوي بمبدأ أولوية القانون الدولي؛ ما يشكّل موطناً للانتقاد، بالنظر إلى أن الوثيقة الأساسية تعكسُ الإرادة الدستورية العليا، وكان من الأجدر بها النصُّ الصريح على مبدأ سموّ المعاهدات الدولية المصادق عليها على القوانين الوطنية، بما يعزز امتثال الدولة للمعايير الدولية المتفق عليها عالمياً.

يتضح من النصِّ الدستوريِّ الحاليِّ أنه لم يتوسعْ في التزامات الدولة المتعلقة بالقانون الدولي، كما نصت عليه المادة (28) من النظام الأساسيّ لمحكمة العدل الدولية؛ ما يعكس غياب الإرادة الدستورية لتعزيز مكانة القانون الدوليّ ضمن البنية الدستورية الفلسطينية، ويُترجم هذا الاتجاه في سياق الحاجة إلى توافق دستوريٍّ وتشريعيٍّ ينسجم مع المعايير الدولية، من خلال منح المعاهدات الدولية مكانةً متميزة باعتبارها مصدرًا للحقوق، وضمانِ تفعيلها في النظام القانونيّ الوطنيّ بشكل أكثرَ فاعلية. (Bouzoubaa, 2013, p. 3)

غيرَ أنّ الصياغة القانونية للنصّ الدستوريّ، فيما يتعلق بانضمام فلسطين إلى المعاهدات الدولية، تُثير العديد من الإشكالات القانونية نتيجةَ جعلِه مطلقًا وغيرَ مقيد بزمن أو آلية إلزامية واضحة؛

فعدم تضمين القانون الأساسي لمكانة صريحة للقواعد الدولية ضمن المتن الدستوريّ، يفسَّر على أنه إقرار بأولوية القانون الداخليّ والدستور على القواعد الدولية؛ مما يفرغ مبدأ سموّ المعاهدات من مضمونه، ويجعل الحقوق الواردة فيها رهينة لإرادة المشرع العادي.

كما أن الوثيقةَ الدستورية لم توضحْ آلياتِ تنفيذ المعاهدات ولا الجهات المختصة بإبرامها أو التصديق عليها، بل جرى في الممارسة العملية إصدارُ بعض المعاهدات بقوانينَ من المجلس التشريعيّ. (كايد، 2008، ص. 48–49) أو مراسيم رئاسية، أو حتى قرارات حكومية، دون وجود نص قانوني ينظم هذه الأشكال، وزاد الأمرُ تعقيداً عند غياب إجراءات النشر في الجريدة الرسمية، ما يُعدُّ إغفالاً يمسّ بحقوق الأفراد، ويَحول دون إمكانية الاحتجاج بها أمام القضاء. (البطمة، 2014، ص. 4) ويرى البعض أنّ هذا الغموض ناتج عن الطبيعة السياسية والقانونية الخاصة بالسلطة الوطنية الفلسطينية وعلاقتها بمنظمة التحرير الفلسطينية، خصوصًا في ظل ما نصت عليه اتفاقية أوسلو من حصر صلاحية التوقيع على المعاهدات في يد منظمة التحرير الفلسطينية، إلا أنّ هذا الرأي لا يمكن قبوله في ضَوء التطورات اللاحقة، إذ إن الاتفاقياتِ التي انضمت إليها "دولة فلسطين" مؤخراً تخضع لأحكام اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، وليس لقواعدِ القانون العُرفيّ وحدَه؛ ما يتطلب التمييز بين المرحلتين القانونيتين. (البطمة، 2014، ص. 4)

على نقيضِ القانون الأساسيّ، نجد أن المسوَّدة الثالثةَ المنقحة لمشروع الدستور الفلسطينيّ شابها نقصٌ في مادتها صراحةً على تحديد القيمة القانونية للمعاهدات الدولية، لكنها حددت آليةَ إنفاذ المعاهدات الدولية في النظام القانوني الداخل، (المادة 79 من المسودة الثالثة المنقحة لمشروع الدستور الفلسطيني، 2003) وقد أكدت أيضًا على اختصاص المحكمة الدستورية بالرقابة عليها، وبحث دستورية إبرامها والانضمام إليها، غيرَ أنها وضعت آليةً لتطبيقها، ومنحت المحكمة الدستورية صلاحية الرقابة عليها، والنظر في مدى توافقها مع الدستور. (المادة 182 من المسودة الثالثة

المنقحة لمشروع الدستور الفلسطيني 2003) وبهذا منحت المعاهدة مرتبة أدنى من الدستور وأعلى من التشريع العادي، وهو تطور مهمٌ نحو تعزيز مكانة القانون الدوليّ في النظام القانونيّ الفلسطينيّ. يرى الباحث أنّ الغياب الدستوريَّ الواضح لموقع الاتفاقيات الدولية ضمن الهرمية القانونية الفلسطينية يمثل إشكالية قانونية خطيرة، ويؤدي إلى تباين في الاجتهادات القضائيّة والتشريعيّة، ويُضعف من فعالية الالتزام الدوليّ؛ فالاعتماد على إشارات عامة في القانون الأساسي، دون آليات واضحة للنفاذ المباشر أو السمو القانوني للمعاهدات يجعل احترام هذه الاتفاقيات مرهونًا بالإرادة السياسية بدلاً من كونِه التزامًا قانونيًّا ملزمًا.

على الرغم من الغموض في القانون الأساسيّ المعدل بشأن مرتبة القاعدة الدولية، وهرمية القواعد القانونية، فإن المرجعية الدستورية تظلُّ في قمة السلم القانونيّ، تليها الاتفاقيات الدولية التي تسمو على القوانين العادية، ولا تعلو على الدستور، وقد عززت المسودة الثالثة المنقحة لمشروع الدستور هذا التصور بمنح المحكمة الدستورية صلاحية الرقابة على دستورية الاتفاقيات الدولية (المادة 182)؛ مما يؤكد أن المعاهدة لا تسمو على الدستور.

وتشترط المادة (79) من المسودة موافقة المجلس النيابيّ أو التشريعيّ على المعاهدات قبل المصادقة عليها؛ ما يعني أنّ إدماج الالتزامات الدولية في القانون الوطني يتم عبر أدوات تشريعية، فتصبح للمعاهدة مرتبةُ القانون العاديّ نفسُها. (مشروع الدستور الفلسطيني، 2003. المصري، 2012، ص88) هذا التباين في موقف المشرّع الفلسطيني، خصوصًا فيما يتعلق باتفاقيات حقوق الإنسان –ما بين المطابقة التامة والملاءمة– يعكس إشكاليةً في تحديد هُوية النظام القانونيّ الفلسطينيّ وعلاقته بالقانون الدولي، مع إدراك الباحثِ أنّ هذا الإطار الدستوريَّ ما يزال في طَور المسودة؛ ما يترك الباب مفتوحًا أمام التطوير وإعادة التشكيل عند إقرار الدستور بشكل نهائيّ.

ب. موقف القوانين الوطنية من الاتفاقيات الدولية

نصّ بعضُ القوانين الفلسطينية على تفاوت في ترتيب أولوية الاتفاقيات الدولية مقارنةً بالقانون الداخليّ، لكنها في المجمل رجّحت سموَّ القاعدة الدولية، ومن الأمثلة على ذلك:

- مسودة القانون المدني الفلسطيني: تُشير إلى منح المعاهدات الدولية، لاسيما تلك المرتبطة بمضمون الفصل الأول منه، مرتبةً أعلى من القانون المدنيّ، فقد نصّت المادة (31) من المسودة على أولوية تطبيق المعاهدات الدولية التي تكون فلسطينُ طرفًا فيها، متى تعلّق الأمر بتفسيرِ أو تطبيق أحكام الفصل المذكور؛ مما يعكس توجّهًا تشريعيًّا نحو تعزيز مكانة الاتفاقيات الدولية في النظام القانوني الوطني، والانسجام مع التزامات الدولة بموجِبِ القانون الدولي. (المادة 31 من مسوّدة القانون المدني الفلسطيني، 2021)
- قانون البيئة: يعتبر المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تكون فلسطين طرفاً فيها جزءاً مكملًا لقانون البيئة، مانحًا إياها مكانة مساوية له، دون أن تعلو على القوانين الأساسية أو العادية وهذا يشير إلى إدماج القانون الدولي داخل القانون الداخلي عبر التشريع، لكن اعتبار الاتفاقيات كقوانين عادية يعرضها لتعديل لاحق بنفس الطريقة. (المادة 77 من قانون البيئة رقم 7 لسنة 1999)
- قانون المخابرات العامة: نصّت المادة (13) على ضرورة مراعاة الحقوق والضمانات المنصوص عليها في القوانين الفلسطينية وقواعد القانون الدولي، بما في ذلك المعاهدات المتعلقة بتسليم المتهمين بين السلطة وأي دولة أخرى؛ مما يعكس التزام فلسطين بتنفيذ التزاماتها الدولية، وحسم أيّ تعارض لصالح القواعد الدولية. (المادة 13 من قانون المخابرات العامة رقم 17 لسنة 2005) .

- قانون التحكيم الفلسطيني رقم (3) لسنة 2000 نصّ في المادة (48) على وجوب الالتزام بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية ذات الصلة ومراعاتها عند تنفيذ أحكام التحكيم؛ مما يمنح هذه المعاهداتِ قوةً إلزامية وترتيبًا مساويًا للقانون العادي وأدنى من الدستور، في انسجام مع التوجه التشريعيّ الفلسطيني نحو تعزيز مكانة القانون الدولي في النظام القانوني الوطني. (المادة 48 من قانون التحكيم رقم 3 لسنة 2000)

يتضح من خلال تحليل الأمثلة المذكورة في القوانين الفلسطينية أن هناك سعيًا واضحًا من قبل المشرّع لدمج القانون الدوليّ ضمن المنظومة القانونية الداخلية، وتعكس هذه النيةُ إدراكًا لأهمية الالتزامات الدولية لدولة فلسطين، ومع ذلك، لا تزال هناك إشكاليةٌ قائمة تتمثل في التباين الواضح في تحديد المرتبة القانونية الدقيقة لهذه الاتفاقيات ضمنَ التسلسل الهرميّ للقوانين.

هذا التباين يُشير إلى غياب موقف تشريعيٍّ موحد وواضح بشأن مكانة القانون الدولي في الهرمية القانونية الفلسطينية بشكل عام، باستثناء الاعتراف المتفق عليه بأن الدستورَ يظلُّ دائمًا في قمة الهرم؛ هذا الوضع قد يخلُقُ تحدياتٍ في التطبيق العمليّ، خصوصًا عند حدوث تعارض بين نصوص القوانين الداخلية والاتفاقيات الدولية؛ مما قد يؤثر على فعالية إنفاذ الالتزامات الدولية لدولة فلسطين.

بعد استعراض النظريتين وموقف المشرّع الدستوريّ والعاديّ منهما، من المهم الآن تسليط الضوء على كيفية إنفاذ وإلزامية الاتفاقيات الدولية في ضَوء الاجتهاد القضائيّ الفلسطينيّ.

ثانيًا: مدى إنفاذ وإلزامية الاتفاقيات الدولية في ضَوء الاجتهاد القضائي الفلسطيني

إن غياب نصٍّ صريح في المنظومة القانونية الفلسطينية يحدد مكانة الاتفاقيات الدولية، ومدى الالتزام بها يُفضي إلى الاعتماد على الأحكام القضائية لمحاولة توضيح موقف القضاء الفلسطينيّ من هذه المعاهدات، ويكمُنُ السؤال هنا حول ما إذا كان القضاء قد حسمَ موقفه بإقرار سموّ المعاهدة

الدولية على القاعدة الدستورية أو العكس، أم أنّ الاتجاه القضائيَّ ما زال يتّسم بالتباين وعدم الاستقرار في تحديد العلاقة بين النظامين؛ ما يعكس غياب موقفٍ قضائيٍّ نهائيٍّ وواضحٍ حتى الآن.

بمراجعة الأحكام الصادرة عن المحاكم الفلسطينية، نجد أنّ القضاء أثار إشكالية سموّ الاتفاقيات الدولية، لاسيّما تلك المتعلقة بحقوق الإنسان مقارنةً بالقانون الوطنيّ، عبر قضايا متعددة، وأدى غموض موقف القانون الأساسي الفلسطيني إلى ظهور اتجاهين في الاجتهاد القضائي: اتجاه يفضل القانون الوطني، واتجاه آخر يمنح الاتفاقية الدولية مكانةً أسمى من القانون الوطني، سواء في محاكم الموضوع أو المحكمة الدستورية، وهنا لا بد من الإشارة إلى موقف القضاء الفلسطينيّ من خلال بعض الأمثلة التطبيقية:

1- أحكام قضائية فلسطينية رجحت القانون الوطني

من خلال الاطّلاع على الأحكام القضائية، يتبين وجود حالات رجح فيها القضاء تطبيق القانون الوطني على الاتفاقيات الدولية، فعلى سبيل المثال، قضت محكمة النقض بما يلي: "أخطأت محكمة الاستئناف وخالفت حكم المادة (18/1) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية... عندما أشارت إلى الاتفاقية القضائية الأردنية اللبنانية لسنة 1954 والاتفاقية القضائية الأردنية السورية لسنة 1953، مع أنّ فلسطين وقطر ليستا طرفين فيهما..." (حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، الدعوى الحقوقية رقم 2004/189، الصادر بتاريخ 2004/12/22)

وكان من الأجدر الإشارة إلى اتفاقية الرياض العربية للتعاون القضائي لسنة 1983 التي وقعت عليها دولة فلسطين، لكنها تبقى غيرَ سارية المفعول لعدم المصادقة عليها من الجهة الدستورية الفلسطينية، مع العلم أن التصديق أصبح أمرًا حتميًّا لنفاذ المعاهدة وفق العرف المتواتر بين الدول.

وعليه، ورغم تصديق دولة فلسطين على اتفاقية الرياض، فإن المحاكم الفلسطينية غيرُ ملزمةٍ بتطبيق أحكامها، وإنما تلتزم بالقانون الداخلي.

في المقابل فرغم الاتجاه الذي يعارض سمو القواعد الدولية، ويُفضل أولوية القانون الوطنيّ عند التعارض، برز اتجاه قانونيٌّ آخرُ يرى أن قواعد القانون الدوليّ، وخصوصًا المعاهداتِ التي صادقت عليها الدولة، تَسمو على التشريعات الوطنية، بوصفِها تُجسد التزامات قانونية دولية تُلزم الدولة بموجِبِ مبدأ حسن النية في تنفيذ الاتفاقيات الدولية، ويستند هذا الاتجاهُ إلى تطور مفهوم السيادة الحديثة، والتي لم تَعد تُفهم بوصفها انعزالًا قانونيًا، بل كقدرة على التفاعل والامتثال للمنظومة الدولية.

وفي السياق ذاتِه، يظهر حكم محكمة النقض الفلسطينية في الدعوى الحقوقية رقم (544) لسنة 2024، الصادر بتاريخ 3 آذار/ مارس 2025، بوصفه مثالًا حديثًا على موقف القضاء الوطنيّ من العلاقة بين الاتفاقيات الدولية والتشريعات الداخلية.

فقد قضت المحكمة، المنعقدة في رام الله، بعدم جواز تطبيق أحكام الاتفاقيات الدولية في حال تعارضها مع القانون الوطني، مشيرةً إلى أن هذه الاتفاقياتِ، رغم توقيع دولة فلسطين عليها، لا تتمتع بحجية التنفيذ المباشر إلا بعد استكمال متطلبات التصديق الدستوريّ الداخليّ.

وفق ذلك، يُشار ابتداءً إلى ما قضت به المحكمة الدستورية العليا في قرارها التفسيريّ رقم (4) لسنة 2017، الذي رسّخ مبدأ سمو الاتفاقيات الدولية على التشريعات الوطنية، مؤكدًا أنّ قواعد المعاهدات الدولية، متى تم التصديق عليها أصولًا، تكتسب مرتبةً أعلى من القوانينِ الداخلية، شريطةَ ألا تتعارض مع الهُوية الوطنية والدينية والثقافية للشعب الفلسطيني. وقد استندت المحكمة في ذلك إلى ضرورة احترام التزامات الدولة بموجِب الاتفاقيات الدولية، بما ينسجم مع خصوصيتها السيادية؛ إذ خلصت المحكمة إلى التأكيد على تمتع مؤسسات الأمم المتحدة بالحصانة من الإجراءات القضائية

الوطنية، باعتبارِ أنّ هذه الحصانةَ مستمدة من قواعد دولية مكتوبة وعرفية باتت مستقرة في القانون الدوليّ العام.

كما أوضحت المحكمة في حيثيات حكمها أن الحق في التقاضي، الوارد في المادة (30) من القانون الأساسي الفلسطيني، يُنظَر إليه باعتباره يخصّ النزاعاتِ ذاتَ الطابع الوطنيّ، ولا يمتد ليشملَ النزاعات التي تتمتع فيها منظمات دولية بحصانات قانونية مُعترف بها دوليًّا، سواء من خلال الاتفاقيات أو العرف الدولي.

وقد أكدت المحكمة أن المعيار الحاكم في هذه المسألة هو مدى توافق الاتفاقية مع أحكام التشريع الوطني، من حيث الشكل والمضمون، وبما لا يمسّ الخصوصية الدستورية أو الهُوية الوطنية. ويُعَدّ هذا الحكم تجسيدًا للتوجّه القضائي القائم على إعلاء أولوية القانون الداخلي في حالات التعارض، ما لم تكن الاتفاقية قد استوفت شروط النفاذ التشريعي المعتمدة داخل النظام القانوني الفلسطينيّ. (المحكمة الدستورية العليا، 2019)

يُظهر هنا القضاءُ الفلسطيني تأرجحًا في التعامل مع الاتفاقيات الدولية، فبينما رفضت محكمة النقض سابقًا تطبيق اتفاقيات غير مصدقة دستوريًّا، أكدت المحكمة الدستورية العليا لاحقًا على سمو المعاهدات الدولية المصادق عليها على القوانين الوطنية، شريطة عدم تعارضها مع الهُوية الفلسطينية.

ومع ذلك، عادت محكمة النقض في حكم حديث لتشددَ على عدم جواز التطبيق المباشر للاتفاقيات الدولية المتعارضة مع القانون الوطنيّ دون استكمال التصديق الدستوريّ؛ مما يؤكد أن القضاء الفلسطينيَّ يفضل القانون الداخليّ ما لم تستوفِ الاتفاقيات شروطَ النفاذ التشريعيّ الكاملة.

2- أحكام رجحت المعاهدات على القانون الوطني

استقر القضاء الفلسطيني في العديد من أحكامه وقراراته على أولوية المعاهدات الدولية على القانون الداخلي، ومنحها قوةً إلزامية ومرتبة أعلى من القانون العادي.

فقد استندت الهيئة العامة لمحكمة النقض إلى مبدأ سموّ القاعدة الدولية على القانون الوطني في موضوع القانون الموحّد لمقاطعة إسرائيل، وقضت بعدم مشروعيتِه بصفة مطلقة، استنادًا إلى نص المادة (34) من لائحة لاهاي التي تُلزم سلطةَ الاحتلال بالمحافظة على القوانينِ المطبقة في البلد المحتلّ. (حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، في الدعوى الجزائية رقم 2010/116، الصادر بتاريخ 2012/6/24.)

وأيدت محكمة الاستئناف هذا الاتجاه في حكم لها، إذ أكدت على سمو نصوص المعاهدات الدولية على القوانين الداخلية، قائلةً: "إن ما أُثير حول تعارض الاتفاقية الموقعة بين السلطة الوطنية الفلسطينية ووكالة الغوث مع السيادة الوطنية الفلسطينية والقوانين الفلسطينية السارية، هو دفعٌ غيرُ صحيح، إذ إنّ الحصانة التي تتمتع بها المستأنف عليها تنبع من المواثيق الدولية وفقًا لما استقرت عليه قواعد القانون الدولي". (حكم محكمة الاستئناف رام الله، رقم 90 لسنة 2009، الصادر بتاريخ 2009/3/4)

ومن جهة أخرى، أكدت محكمة العدل العليا على الالتزام بالمعاهدات الدولية في القانون الداخلي دون التطرق لتحديد مكانتها القانونية، حيث جاء في حكمها الآتي: "أما بالنسبة للدفع الثالث المقدم من النائب العام، والمتعلق بتشكيل اللجنة المستدعى ضدها الثانية بقرار سيادي صادر عن رئيس دولة فلسطين، وأن المهام الملقاة على عاتق هذه اللجنة ترتبط باتفاقيات دولية". (محكمة العدل العليا الفلسطينية – رام الله، 2002، 10 كانون الأول، الحكم في الدعوى الإدارية رقم 2002/8)

وفي سياق الحديث عن دور القضاء الفلسطينيّ في تحديد مرتبة المعاهدات الدولية، نتطرق إلى موقف المحكمة الدستورية من تحديد مرتبة المعاهدات الدولية في التشريع الداخليّ، رغم التناقض الذي وقعت به المحكمة فيما ورد في اثنين من قراراتها.

أكدت المحكمة الدستورية العليا في دولة فلسطين، في قرارها الأول رقم (4) لسنة 2017، الصادر بتاريخ 19 تشرين الثاني/ نوفمبر 2017 في الطعن الدستوري رقم (12) لسنة 2017، على أن "الاتفاقيات الدولية تتسم بالسمو على التشريعات الداخلية"؛ وهو ما اعتُبر آنذاك تأصيلاً دستوريًّا لمكانة المعاهدات الدولية ضمن النظام القانونيّ الوطني. (المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، القرار رقم 4 لسنة 2017، الطعن الدستوريّ رقم 12 لسنة 2017، بتاريخ 19 تشرين الثاني/ نوفمبر 2017)

غيرَ أنّ المحكمة عادت في قرار لاحق، رقم (5) لسنة 2017، في الطعن الدستوريّ رقم (2) لسنة، 2019 لتعدلَ هذا المفهوم، حيث قضت بوضوح بأن "الاتفاقيات الدولية تتفوق فقط على التشريعات الداخلية العادية، لكنها تظل أدنى من القانون الأساسي"؛ مما يعيد ترتيب أولويات المصادر القانونية ضمن الهرم الدستوري الفلسطيني.

وبالاستناد إلى ما ذُكر، يُمكن القول إنّ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بصفتها معاهدةً دولية مصادقًا عليها، تتمتع بسمو تشريعي على القوانين العادية، لكنها لا ترقى إلى مرتبة القانون الأساسي أو وثيقة إعلان الاستقلال؛ الأمر الذي يجعل نفاذها وتفسيرها محكومًا بمبدأ التدرج التشريعي ومراعاة الثوابت الدستورية.

وبما أن النص يؤيد القرار الثاني، فإن هذا يعني أن اتفاقية مكافحة الفساد، كمعاهدة دولية، ستُمنح سموًّا على التشريعات العادية، ولكنها ستكون أدنى من القانون الأساسي (الدستور) ووثيقة إعلان الاستقلال.

كما أنّ بعض النصوص القانونية الفلسطينية تُشير صراحةً إلى أن المواثيقَ الدولية والمعاهداتِ تُعدّ من بين المراجع الدستورية المعتبرة في تفسير التشريعات الوطنية، انسجامًا مع الالتزام بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وبما نصّت عليه المادة (10) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003، التي ألزمت السلطات باحترام حقوق الإنسان والعمل على تعزيزها وفقًا للاتفاقيات الدولية التي تكون دولة فلسطين طرفًا فيها. (دولة فلسطين، 2003)

ويُفهم من هذا التوجه أن الاتفاقيات الدولية لا تُعد فقط ملزِمةً للدولة بموجِب توقيعها وتصديقها، بل يمكن أن تُوظّف أيضًا كمرجع تفسيري للنصوص القانونية، بل وحتى كمعيار للطعن بعدم دستورية بعض التشريعات الداخلية التي تتعارض مع مضامينها، خصوصًا في المجالات المرتبطة بمكافحة الفساد، وتعزيز مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة. (اللجنة الوطنية للقانون الدولي الإنساني، 2021)

وبناءً على ما تقدم، يؤيد الباحث الموقف الذي تبنّته المحكمة الدستورية الفلسطينية في قرارها التفسيري رقم (4) لسنة 2017، الذي خلَص إلى أولوية تطبيق الاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، باعتبارها جزءًا من المنظومة القانونية الوطنية، على أن يكونَ ذلك في حدود الانسجام مع الهُوية الوطنية والدينية والثقافية للشعب الفلسطيني، ويُعدّ هذا الاتجاه خطوة متقدمة نحو تعزيز الانفتاح على المعايير الدولية، خصوصًا في مجال الحقوق والحريات، ويمنح هذه الاتفاقيات موقعًا متقدّمًا في سلم القواعد القانونية، حتى وإن لم يُنص صراحة على ذلك في القانون الأساسي.

ويستند هذا التأييد إلى ما تنطوي عليه تلك الاتفاقيات من مضمون قانوني متقدم يتسق مع ما ورد في القانون الأساسي الفلسطيني، خصوصًا في المادة (10)، التي تكرّس التزام الدولة باحترام حقوق الإنسان والانضمام إلى الاتفاقيات الدولية ذات الصلة، كما أن وثيقة إعلان الاستقلال الفلسطينية لعام 1988 أكدت بدورها على التزام فلسطين بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وهو ما يُضفي طابعًا دستوريًّا على تلك الالتزامات الدولية. (دولة فلسطين، 1988؛ دولة فلسطين، 2003)

بيدَ أنّ هذا الموقف، ورغم وجاهته، يُقابله تناقضٌ واضح في الممارسة التشريعية والقضائية الفلسطينية، يتمثل في غياب قانون خاص ينظم التصديق على المعاهدات الدولية، وفي التردد المتكرر من قبل المؤسسات الرسمية في تفعيل عدد من الاتفاقيات المصادق عليها، خصوصًا تلك التي تتطلب تعديلاتٍ تشريعيةً جوهرية، ويرى الباحث أن هذا التناقض يعكس خللًا هيكليًّا ناتجًا عن غياب رؤية دستورية واضحة ومُلزمة لمكانة المعاهدات الدولية في هرم التشريع، وغياب ثقافة قانونية مؤسساتية تؤمن بأولوية الالتزامات الدولية، لاسيّما في مجال حقوق الإنسان، وهذا التردد يعود جزئيًّا إلى السياق السياسي الفلسطيني المعقد، والانقسام المؤسساتيّ، والتخوف من فتح مِلفات قد تكون حساسةً سياسيًّا أو ثقافيًّا؛ وهو ما يؤدي إلى انتقائية في الالتزام بالمعاهدات الدولية.

ويجد الباحث كذلك أن هذا الفَهمَ يعزز من إمكانية الاستناد إلى المواثيق الدولية كمرجع دستوري في تفسير الحقوق والحريات، ويُمهّد الطريق أمام القضاء الوطني لتطبيق أحكام الاتفاقيات الدولية مباشرةً دون الحاجة إلى إدماج تشريعي صريح، لا سيّما في قضايا تتعلق بالحقوق الأساسية، كما يفتح الباب أمام الطعن بعدم دستورية أي تشريع محلي يتعارض مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان؛ ما يُكرّس مبدأ سمو الاتفاقيات الدولية في مجالات الحقوق والحريات، ويُضفي على النظام القانونيّ الفلسطينيّ بُعدًا حقوقيًّا منسجمًا مع الالتزامات الدولية للدولة.

وعليه، وإن اعتمدت الاجتهادات القضائية، لا سيما الحديثة منها، على مقتضيات الاتفاقيات الدولية في تعليل قراراتها، يبقى تعاطي القضاء الفلسطيني مع تطبيق الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان متسمًا بنوع من التحفظ وعدم الجرأة؛ مما يحُدُّ من فعالية حماية هذه الحقوق، وهذه السمة ليست مقتصرة على القضاء الفلسطيني فقط، بل طالت الديمقراطيات الغربية خلال مراحل تطور نظمها القانونية والقضائية.

ويمكن تفسير قلة لجوء المحاكم الفلسطينية إلى تطبيق الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان بوجود تردّد لدى القضاة في الاستناد إليها أو تفعيلها ضمن أحكامهم، وهو ما يُبرز الحاجة إلى تعزيز وعي القاضي بالقانون الدولي وآلياته ذات الصلة، فكلَّما اتّسع اطّلاع القاضي على منظومة حقوق الإنسان الدولية وتعمّق إدراكه لآلياتها، ازدادت فعالية الحماية القضائية لهذه الحقوق على المستوى الوطني. (مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، 2016. العوضي، 2020) ورغم التباين المسجل في مواقف القضاء الفلسطيني، فإن ذلك لا يمنع الإقرار بمساهمته في منح مكانة متميزة للاتفاقيات الدولية ضمن الهرم القانونيّ، فالاختلاف لا يعدّ خللا في الاجتهاد القضائيّ بقدْر ما هو تنوع وفقًا لموقع الاتفاقية في مواجهة حالات معينة. (Sciott, 1997, pp. 20–51)

وهنا، يُخلَص إلى القول إن القانون الدوليَّ حقيقةٌ واقعة لا يمكن إنكارُها، وسموُّه يرجح على القوانين الداخلية طالما أننا جزء من الجماعة الدولية، ويرى الباحث أن الموافقة على الاتفاقيات الدولية تعني مبدئيًّا أن الدولة، عبر أجهزتها الرسمية، مخوّلةٌ دستوريًّا بالالتزام بها، وقد قامت بذلك وهي مدركة لقوانينها الداخلية ومدى التعارض الحاصل بينها؛ مما يعطي منطقيًّا الأولوية في التطبيق للاتفاقيات على القانون الداخلي.

كما أنّ احترام الدولة لالتزاماتها الدولية يمنحها بلا شك مصداقيةً على الصعيد الدوليّ؛ مما ينعكس إيجابيًّا على مكانتها، ولا يُغفَل أن انضمام دولة فلسطين لميثاق الأمم المتحدة يَفرِض عليها الامتثالَ لما نصّ عليه في ديباجته بضرورة احترام الدول لالتزاماتها الناتجة عن المعاهدات الدولية، وخصوصًا المتعلقةَ بحقوق الإنسان.

بعد أن استعرضنا وجهة نظر القضاء الفلسطيني بشأن مكانة المعاهدات الدولية، يبرُزُ سؤال محوريٌّ حول كيفية إدماج المعاهدات الدولية في التشريعات الداخلية.

الفرع الثاني: إدماج المعاهدات الدولية في التشريعات الداخلية

في هذا الإطار، يبرز أنه لا توجد قاعدة قانونية دولية موحدة تُلزم الدول باتباع نهج معين لإدماج قواعد القانون الدولي في أنظمتها القانونية الداخلية، وإنما تتوقف طريقة الإدماج على الكيفية التي تنظر بها الدولة إلى مكانة القانون الدولي ضمن منظومتها القانونية؛ فالدول تختلف في تبنيها لنظرية الازدواج أو الوحدة، وهو ما ينعكس على الآليات المعتمدة لجعل أحكام القانون الدولي جزءاً من التشريع الوطنيّ. (البطمة، 2014، ص. 48) وفي هذا الفرع سيتناول الباحث طرق إدماج المعاهدات الدولية في التشريعات المقارنة ومن ثَم يتناول كيفيةَ إدماج المعاهدات وفقاً للتشريع الفلسطينيّ.

أولاً: إدماج المعاهدات الدولية في الأنظمة القانونية الوطنية

تتنوع أساليب الدول في إدماج المعاهدات الدولية ضمن نظامها القانوني الداخلي، ومن بين هذه الأساليب:

1- أسلوب الاندماج التلقائي (Automatic Incorporation)

يُقصد به أن المعاهدة، بمجرد التصديق عليها ودخولها حيز النفاذ، تصبحُ نافذةً مباشرةً في النظام القانوني الداخليّ، وتُعدّ مصدراً من مصادر القواعد الداخلية، دون الحاجة إلى سنّ تشريع داخليٍّ خاصٍّ لتنفيذها.

هذا الأسلوب يُعتمد في الدول التي تتبنى نظرية الوحدة القانونية بين القانون الدولي والقانون الداخلي، حيث لا تُنظر إليهما كأنظمة قانونية مستقلة، بل كجزأين من نظام قانوني موحد.

وعليه، فإن القاعدة الدولية بمجرد دخولها حيز النفاذ تصبح قابلة للتطبيق من قبل السلطات الوطنية (القضاء، الإدارة، والمواطنين أنفسهم) دون إجراءات إضافية لتحويلها أو تكييفها. (نوال إيزيغوين، 2004، ص. 34)

وإذا كانت بعض الدساتير تشترط نشر المعاهدة حتى تسري في مجال العلاقات القانونية الداخلية، فإن هذا النشر لا يُعد تصرفاً قانونياً يُغيّر من طبيعة القاعدة الدولية أو يُضفي عليها وصفاً جديداً، بل هو مجرد إجراء مادي الغرض منه إعلام المخاطبين بها وتمكينهم من الاطلاع على مضمونها؛ فالنشر لا يُعد شرطاً لتكوين القاعدة أو نفاذها من حيث المبدأ، بل هو وسيلة لتيسير التطبيق العملي لها وضمان شيوع العلم بها بين الجهات المختصة والمتقاضين، وبالتالي فهو إجراء لاحق لا يؤثر على الطبيعة القانونية للقاعدة الدولية نفسها. (الحميد، 1998، ص. 253)

وقد تبنت هذا الأسلوب العديد من دساتير الدول التي تميل إلى التبسيط في إدماج المعاهدات الدولية، ومنها دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014، حيث نصت المادة (151) فقرة (1) على: "يمثل رئيس الجمهورية الدولة في علاقاتها الخارجية، ويبرم المعاهدات، ويصدق عليها بعد موافقة مجلس النواب، وتكون لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً لأحكام الدستور". دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014، المادة 151، الفقرة 1)

وهذا النص يفسر أن المعاهدات تكتسب قوة القانون بمجرد التصديق عليها ونشرها، دون الحاجة لإصدار قانون داخلي جديد يحول المعاهدة إلى تشريع وطني؛ وهو ما يعكس اعتماد أسلوب الاندماج التلقائي، الذي يجعل من المعاهدة جزءاً من النظام القانوني الداخلي بمجرد استكمال إجراءات التصديق والنشر.

ومن بين الدساتير التي تبنت أسلوب الاندماج التلقائي أيضًا:

- دستور الجمهورية التونسية لعام 1959، حيث نصت الفقرة الثانية من المادة (32) على: "... لا تصبح المعاهدات نافذة إلا بعد المصادقة عليها".

ويُستفاد من ذلك أن المعاهدة تصبح نافذة داخليًا بمجرد التصديق، دون الحاجة لإصدار تشريع داخلي جديد؛ ما يعني اعتماد تونس لهذا الأسلوب. (دستور الجمهورية التونسية، 1959، الفقرة الثانية من المادة 32)

كما تبنته الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية بموجب دستور 1989 المعدل سنة 1996، حيث نصت المادة (132) على: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون". (دستور الجمهورية الجزائرية، 1996/1989، المادة 132)

ويُفهم من ذلك أن الاندماج يتم بمجرد التصديق، دون اشتراط إصدار أو تحويل داخلي، لكن رغم ذلك، قيد المجلس الدستوري الجزائري هذا الاندماج في قراره رقم (1) بتاريخ 16 أغسطس 2001، باعتبار أن النشر في الجريدة الرسمية شرط ضروريّ لإضفاء القوة القانونية والسمو على المعاهدة داخل النظام القانونيّ الوطنيّ؛ فدون التصديق والنشر معًا، لا يمكن الاعتداد بالمعاهدة أمام القضاء، ومن ثَمّ تفقد فاعليتها القانونية. (نوال إيزيغوين، 2004، ص. 241)

- وتبنى هذا الأسلوب أيضًا دستور الجمهورية الفرنسية لعام 1958 والمعدل في 2008، حيث نصت المادة (55) منه على ما يلي: "تكون للمعاهدات أو الاتفاقيات التي تم التصديق أو الموافقة عليها حسب الأصول، وعند نشرها، قوة تفوق قوانين البرلمان، شريطةَ أن يطبقها الطرف الآخر فيما يتعلق بهذا الاتفاق أو هذه المعاهدة". (دستور الجمهورية الفرنسية، 2008/1958، المادة 55)

وبناءً على ذلك، يتضح ما يلي:

- التصديق والنشر هما الشرطان الأساسيان لاندماج المعاهدة في النظام القانوني الفرنسي.
- لا حاجة لإصدار قانون داخلي لتطبيقها.

– كما أضافت المادة شرطًا خاصًّا يتمثل في المعاملة بالمثل، أي أن تطبيق المعاهدة مرهون بتطبيق الطرف الآخر لها.

ما يجعل فرنسا من الدول التي تتبنى الاندماج التلقائي، لكن بشرط إضافيٍّ يميزها عن غيرها، وهو التحقق من التزام الدولة الأخرى بالمعاهدة لضمان نفاذها داخليًّا.

– كما أن دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام 1787 والمعدل عام 1791، تبنى هذا الأسلوب، إذ نصت المادة السادسة، الفقرة الثانية على ما يلي: "هذا الدستور، وقوانين الولايات المتحدة الأمريكية التي تصدر تبعًا له، وجميع المعاهدات المعقودة أو التي تُعقد تحت سلطة الولايات المتحدة، هي القانون الأعلى للبلاد، ويكون القضاة في جميع الولايات ملزمين به، ولا يُعتدّ بأي نص في دستور أو قوانين أية ولاية يكون مخالفًا لذلك". (دستور الولايات المتحدة الأمريكية، 1791/1787، المادة 6)

ويفهم من هذا النص ما يلي:

- المعاهدات تُعد جزءًا من القانون الداخلي الأمريكي تلقائيًا بعد التصديق عليها.
- تُمنح مرتبة تعلو على قوانين الولايات.
- وتُعامل بوصفها القانون الأعلى للبلاد.

وعليه، رغم أن الدستور الأمريكي يمنح المعاهدات مكانة عليا، فإن تنفيذها العملي قد يتوقف على طبيعتها القانونية، وما إذا كانت تتطلب تشريعًا داخليًّا مكمّلًا أم لا.

إذ إن ما يشترطه الدستور كالتوقيع من قبل رئيس الدولة أو المصادقة البرلمانية هو تعبير عن الإرادة النهائية للدولة في الالتزام بالمعاهدة دولياً، أي أنها متطلبات للإبرام وليست شروطاً للتنفيذ الداخلي.

وقد نصت الفقرة الثانية من المادة السادسة من الدستور الأمريكي على أن: "الرئيس... تكون له السلطة، بمشورة مجلس الشيوخ وموافقته، لعقد المعاهدات..."؛ ما يفيد أن موافقة مجلس الشيوخ هي شرط دستوري أساسي لإبرام المعاهدة، لكنها لا تدخل في إطار إجراءات تنفيذها داخل النظام القانوني. (دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام 1787 والمعدل عام 1791، المادة 6)

وعليه، فإن قوة التنفيذ المباشر للمعاهدات الدولية في الولايات المتحدة لا تستند إلى موافقة الكونغرس كشرط للتنفيذ، بل إلى نص دستوري آخر يجعل المعاهدة، بعد المصادقة والنشر، جزءًا من القانون الأعلى للدولة، وهذا يدعم اعتبار المعاهدات نافذة تلقائيًّا في النظام الداخلي الأمريكي، دون حاجة لتشريع إدماج خاص، باستثناء ما يُعرف بالمعاهدات غير ذاتية النفاذ، التي تحتاج إلى قوانين تفصيلية لتطبيقها.

في هذا السياق، يذهب بعض الفقهاء إلى ضرورة التمييز بين نوعين من المعاهدات الدولية عند بحث مسألة نفاذها وأثرها في النظام القانوني الداخلي. فليس جميع المعاهدات تُعامل على ذات الدرجة من الإلزام أو القابلية للتطبيق المباشر، إذ تختلف المعالجة القانونية تبعًا لطبيعة موضوع المعاهدة ومحتواها، فمثلا: المعاهدات ذاتية النفاذ (Self-executing) يمكن تطبيقها مباشرة من قبل القضاة دون الحاجة لتشريع داخلي. اما المعاهدات غير ذاتية النفاذ (Non self-executing) لا تصبح ملزمة إلا بعد صدور قانون داخلي يُحدد كيفية تنفيذها.

وأشار د.عبد القادر داوود، إلى هذا التمييز، موضحا أن هناك معاهداتٍ ذاتَ طبيعة تنفيذية مباشرة، يمكن تطبيقها فور المصادقة عليها دون الحاجة إلى إصدار تشريعات وطنية إضافية، كتلك المتعلقة بحقوق الإنسان أو مكافحة الفساد. في المقابل، هناك معاهدات تتطلب تدخلًا تشريعيًّا داخليًّا لإقرار الآليات والإجراءات اللازمة لتنفيذها، لاسيما المعاهدات ذات الطابع الفني أو الإداري أو التي تُرتب التزامات مالية أو مؤسسية. (داوود، 2008، ص. 241)

ويرى الباحث أن هذا التمييز يُعد ذا أهمية خاصة في السياق الفلسطيني، إذ يُمكن أن يبرر تباين التطبيقات القضائية والتشريعية تجاه بعض الاتفاقيات المصادق عليها، كما يُعزز هذا الطرح أهمية إقرار معيار وطني واضح يُحدد متى تُصبح الاتفاقية الدولية قابلة للتطبيق المباشر، ومتى تتطلب إدماجًا تشريعيًّا، بما يضمن وحدة المعايير القانونية أمام القضاء.

ويتفق الباحث مع ما ذهب إليه بعض الفقهاء من أن الرأي الشائع في هذا السياق يخلط بين مرحلتين قانونيتين متميزتين: الأولى تتعلق بإجراءات إبرام المعاهدات، والثانية تتصل بآليات تنفيذها داخليًّا، إذ يُفترض أن اشتراط موافقة البرلمان أو سنّ تشريع لاحق لا يُعدّ جزءًا من عملية التنفيذ بالمعنى الدقيق، بل هو من متطلبات الإضفاء الدستوري للصفة الإلزامية على المعاهدة في النظام القانوني الداخلي؛ وهو ما ينبغي التمييز بينه وبين مرحلة الإنفاذ الفعلي لأحكامها.

2- أسلوب الاندماج غير التلقائي

يشترط هذا الأسلوب صدور تشريع داخليّ خاصّ بعد التصديق على المعاهدة؛ لكي تكتسب هذه الأخيرة قوة الإلزام داخل النظام القانوني الوطنيّ، ووفق هذا النهج، لا تعدّ المعاهدة نافذةً بذاتها، أو قابلةً للتطبيق المباشر بمجرد التصديق عليها دوليًّا، بل تظل مجرد التزام دوليٍّ لا أثرَ له داخليًّا إلى أن تُحولَ إلى قانون وطني.

ويترتب على ذلك أنه إذا لم تُصدر الدولةُ هذا التشريع، فإن المعاهدة تظلُّ خارج النظام القانوني الداخلي، ولا يمكن الاستناد إليها أمام المحاكم الوطنية أو إلزام السلطات بها.

وقد تبنت عدة دول هذا الأسلوب، حيث تفرض دساتيرها أو قوانينها إجراءً شكليًّا إضافيًّا (كإصدار قانون خاص أو نشر المعاهدة ضمن تشريعات الدولة) بعد التصديق، وهو ما يضمن أن تتطابق المعاهدة مع البنية القانونية الداخلية، ويمنحها الفاعلية القانونية تجاه الأفراد والقضاء.

وعليه، فإنّ سريان المعاهدة وفق هذا الأسلوب ليس تلقائيًّا، بل مرهونًا بتدخل تشريعيّ صريح، وهو ما يُعرف أيضًا بمبدأ التحويل أو التبني التشريعي.

ويتبيّن أن دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة 1952 المعدل لسنة 2011، لم ينصَّ صراحةً على أسلوب إدماج المعاهدات الدولية في النظام القانوني الداخليّ؛ ما أوجد فراغًا في هذا الجانب. غيرَ أنّ الاجتهاد القضائيَّ الأردنيَّ حسم هذا الغموض باتباع أسلوب الاندماج غير التلقائي، فقد استقرّ قضاء محكمة التمييز الأردنية على أن الاتفاقيات التي تمسّ الحقوق العامة أو الخاصة للأردنيين لا تكتسب القوة القانونية إلا إذا صادق عليها مجلس الأمة، تنفيذًا لنص المادة (2/33) من الدستور: "المعاهدات والاتفاقيات التي يترتب عليها تحميل خزينة الدولة شيئًا من النفقات أو مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة لا تكون نافذةً إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة". (دستور المملكة الأردنية الهاشمية، 2011/1952، المادة 2/33)

وفي هذا السياق، أكدت محكمة التمييز الأردنية أنّ نشر الاتفاقية في الجريدة الرسمية غيرُ كافٍ لإنفاذها، بل يجب أن يصدُرَ قانونٌ خاص يضع أحكامها موضع التنفيذ. (المحاميد، 2011، ص. 35)

كما قضت في حكم آخر بأن اتفاقية تسليم المجرمين بين دول الجامعة العربية غير نافذة لعدم صدور قانون داخلي بشأنها، وأن الاستناد إليها دون أساس قانوني صريح يُعد باطلًا؛ مما يعكس تبني الأردن الصريح لأسلوب الاندماج غير التلقائي في التعامل مع المعاهدات الدولية. (المحاميد، 2011، ص. 36)

وتجدر الإشارة إلى أن هذا الأسلوب يُعدّ من أبرز النتائج المترتبة على تبني نظرية ثنائية القانونين التي تقوم على أساس التمييز بين القانون الدولي والقانون الداخلي كمنظومتين قانونيتين مستقلتين.

وبموجب هذه النظرية، لا تُعد المعاهدة الدولية مصدراً مباشراً للقانون الداخلي، ولا تكتسب أية قوة إلزامية على المستوى الوطنيّ ما لم تتخذ إجراءاتٍ تشريعيةً داخلية تقضي بتحويل أحكامها إلى قانون وطني نافذ.

ومن هناك فإن المعاهدة لا تدخل حيّز التنفيذ في النظام القانوني الداخلي إلا بصدور تشريع داخلي صريح يُقرّ محتواها؛ ما يعني أن المعاهدة في هذه الحالة تبقى ذات طابع دولي فقط، ولا يمكن التذرع بها أمام القضاء أو تطبيقها على الأفراد، ما لم تتحول إلى جزء من التشريع الوطني.

ثانياً: إدماج المعاهدات الدولية في التشريع الفلسطيني

لم ينصَّ القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 على ذكر أسلوب إدماج المعاهدات الدولية في النظام القانوني الفلسطيني، ولم يُبيّن ما إذا كان يعتمد أسلوب الاندماج التلقائي أم غير التلقائي، كما لم يضع معاييرَ واضحة لمكانة المعاهدات في التدرج الهرميّ للتشريعات.

وبالمثل، لم تتضمن المسودة الثالثة لدستور دولة فلسطين لسنة 2003 تنظيماً دقيقاً لآلية إدماج المعاهدات الدولية، إذ اكتفت بالإشارة إلى بعض جوانب الاختصاص بالمصادقة والرقابة، دون التطرق إلى الشكل أو الشروط التي تجعل المعاهدة نافذة داخلياً.

وهو ما يفتح الباب أمام تباين التفسيرات، ويؤدي إلى غموض في التعامل مع القواعد الدولية داخل النظام القانوني الفلسطيني. أما في الممارسة العملية، فتم إدماج بعض المعاهدات الدولية في النظام القانوني الفلسطيني رغم غياب نص دستوري واضح ينظم ذلك، ويمكن تمييز ذلك خلال مرحلتين:

المرحلة الأولى: قبل الانقسام الفلسطيني

منذ ما قبل عام 2007، تميّزت هذه المرحلة بغياب إطار تشريعي واضح يُنظم إدماج المعاهدات الدولية في النظام القانوني الفلسطيني، حيث كانت عملية الإدماج تتم غالبًا من خلال قرارات صادرة عن مجلس الوزراء، دون الاستناد إلى قانون نافذ يُحدد شروط الإدماج أو مراحله. وقد أدى ذلك

إلى حالة من الغموض القانوني بشأن حجية هذه المعاهدات داخل النظام الوطنيّ، لاسيّما من حيث قابليتها للتطبيق المباشر أمام القضاء أو أولوية أحكامها على القوانين العادية.

ويؤكد الباحث أن اعتماد آلية تنفيذية في إدماج الاتفاقيات، دون مصادقة تشريعية صريحة أو سند دستوري واضح، أضعف من البنية القانونية الناظمة للعلاقات الدولية لدول فلسطين خلال تلك المرحلة، وأبقى موقع المعاهدات عرضة للتأويل والاجتهاد القضائي.

ومن أبرز الأمثلة على هذا التوجّه، القرار الصادر عن مجلس الوزراء الفلسطيني بتاريخ 10 شباط/ فبراير 2004، بشأن الموافقة على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، الذي تم التعامل معه كإجراء كافٍ للإدماج دون إحالته إلى المجلس التشريعي أو إصدار قانون خاص به (ديوان الفتوى والتشريع، 2016، ص. 34) ويستعرض الباحث بعضًا من الأمثلة على إدماج المعاهدات الدولية في النظام القانوني الفلسطيني من خلال قرارات مجلس الوزراء، على النحو التالي:

- قرار مجلس الوزراء رقم (695) لسنة 2006م بالمصادقة على اتفاقية آلية التفاوض الجماعي مع التكتلات الإقليمية أو دون الإقليمية.
- قرار مجلس الوزراء رقم (912) لسنة 2006م بشأن انضمام فلسطين إلى النظام العام لنشر البيانات (GDDS).
- قرار مجلس الوزراء رقم (29) لسنة 2006م بشأن اتفاقية الجوار الأوروبية.
- قرار مجلس الوزراء رقم (992) لسنة 2009م بالمصادقة على الاتفاقيات مع المؤسسة العربية للاتصالات الفضائية (عربسات).
- قرار مجلس الوزراء رقم (69) لسنة 2009م بالمصادقة على الاتفاقية التركية الفلسطينية بشأن تمويل المشاريع الاقتصادية والتنموية والاجتماعية.

- قرار مجلس الوزراء رقم (55) لسنة 2013م بشأن المصادقة على اتفاقية تحرير النقل الجوي بين الدول العربية.
- قرار مجلس الوزراء رقم (52) لسنة 2013م بالمصادقة على اتفاقية قرض البنك الإسلامي للتنمية لتأسيس وتطوير المدارس الحكومية.

المرحلة الثانية: بعد الانقسام الفلسطيني

بعد عام 2007 وفي ظل غياب المجلس التشريعي، أصبحت المعاهدات تُدرج في النظام القانوني من خلال مراسيم رئاسية صادرة عن رئيس دولة فلسطين، أو عن طريق قرارات بقانون يصدرها الرئيس، وذلك استنادًا إلى حالة الضرورة التي أفرزها تعطل عمل المجلس التشريعي الفلسطيني. ورغم اختلاف الآلية في كل مرحلة، فإن كليهما يشترك في غياب سند قانوني دستوري صريح يؤطر هذه العملية؛ مما يُثير إشكالات قانونية تتعلق بشرعية الإدماج ومكانة هذه المعاهدات في النظام القانوني الداخلي ومنها:

- مرسوم رقم (2) لسنة 2006م بشأن المصادقة على تعديل الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب.
- مرسوم رقم (22) لسنة 2005م بشأن المصادقة على النظام الأساسي لمجلس السلم والأمن العربي.
- مرسوم رقم (91) لسنة 2005م بشأن المصادقة على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو).
- مرسوم رقم (96) لسنة 2019م بشأن المصادقة على تعديل الاتفاقية العربية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية.

- مرسوم رقم (99) لسنة 2019م بشأن المصادقة على تعديل الاتفاقية العربية لنقل نزلاء المؤسسات العقابية والإصلاحية.

دوليًّا، التزمت دولة فلسطين بعدة معاهدات واتفاقيات، ولكنها لم تقم بأي إجراء داخلي لإدماجها في النظام القانوني الداخلي إلى يومنا هذا.

أما بخصوص الممارسة القضائية بشأن نفاذ وتطبيق المعاهدات الدولية، فيُلاحظ أن المحاكم الفلسطينية، وعلى رأسها محكمة النقض، استندت في بعض قراراتها إلى أحكام المعاهدات والاتفاقيات الدولية، دون أن تُبينَ بشكل صريح آليةَ إدماج هذه المعاهدات في النظام القانونيّ الداخليّ.

ففي الحكم الصادر عن الهيئة العامة لمحكمة النقض في رام الله في الدعوى رقم (6191/1999)، قضت المحكمة باستبعاد الأمر العسكريّ الإسرائيليّ رقم (29) لسنة 1967 والمعدل بالأمر رقم (229) لسنة 1969، الذي ألغى قوانينَ مقاطعة إسرائيل، بما فيها القانون الموحد لمقاطعة إسرائيل رقم (91) لسنة 1955، وقد استندت المحكمة في حكمها إلى المادة (43) من لائحة لاهاي لعام 1907 الخاصة بالحرب البرية، التي تلزم سلطة الاحتلال بالحفاظ على القوانين السارية في الإقليم المحتل، إلا إذا كان هناك مانع حتميّ يتعلق بأمن قوات الاحتلال أو مصلحة السكان المحليين. (محكمة النقض الفلسطينية، الدعوى الجزئية رقم 2016/999، جلسة 19 حزيران/يونيو 2016) وبينت المحكمة أنّ إلغاء قوانين مقاطعة إسرائيل لا يندرج ضمن هذه الاستثناءات، بل يخدم مصالح الاحتلال ومواطنيه، ويُسهم في تسهيل الاستيلاء على الأراضي الفلسطينية من خلال صفقات مشبوهة وعمليات سمسرة وبيع العقارات؛ وهو ما يخالف قواعد القانون الدولي الإنساني. وعليه، قررت المحكمة استبعاد هذه الأوامر وعدم تطبيقها، بوصفِها مخالفةً للقانون الدولي، وخصوصًا أحكام لائحة لاهاي التي تُعدّ جزءاً من العرف الدوليّ الملزم.

هذا الاجتهاد يعكس اتجاهًا قضائيًّا يُقرّ بأولوية القواعد الدولية العرفية، لا سيما المتعلقة بالاحتلال وحقوق الإنسان، حتى وإن لم تُحددْ آلية إدماجها تشريعيًّا في النظام القانوني الفلسطينيّ، ويُفهم من هذا الحكم أن القضاء الفلسطينيّ قد أقر بقوة المعاهداتِ الدولية وأثرها المباشر دون الحاجة لإجراءات داخلية إضافية، متى كانت تلك المعاهدات منبثقةً عن التزامات دولية جماعية، وتحديدًا في إطار الأمم المتحدة.

وفي سياق الحديث عن موقف القضاء الفلسطيني من المعاهدات الدولية، فيبرز ذلك من خلال اتفاقيات أوسلو، حيث درج القضاء الفلسطيني على تطبيق أحكام هذه الاتفاقية في عدد من القضايا، دون أن يوضحَ بشكل صريح آلية إدماجها في النظام القانونيّ الداخليّ، فقد قضت محكمة النقض المنعقدة في رام الله في الدعوى رقم (2003/20) بأنه وبالرجوع إلى نص المادة الثالثة من الملحق الرابع المعروف بـ "بروتوكول القضايا القانونية"، المُلحق باتفاقية أوسلو الثانية (اتفاقية طابا الموقعة في 28 أيلول/ سبتمبر 1995)، نجد أنها تناولت على وجه التحديد مسألة الاختصاص القضائي الفلسطيني في القضايا التي يكون أحد أطرافها إسرائيليًّا.

وقد نصت الفقرة (1) من المادة المذكورة على أن للمحاكم الفلسطينية والسلطات القضائية الفلسطينية ولايةً قضائيةً في جميع المسائل المدنية التي تنشأ داخل أراضيها، وفقًا لما ورد في الاتفاق، إلا أن الفقرة (2) من المادة ذاتِها جاءت لتُقيّدَ هذه الولاية عندما يكون أحد أطراف النزاع إسرائيليًّا، إذ حصرت الاختصاص الفلسطينيّ في حالات محددة فقط، تتعلق بمن يحمل الجنسية الإسرائيلية، وذلك ضمن شروط ومعايير واضحة، وبما لا يتعارض مع ما نص عليه الاتفاق من تقييد للولاية القضائية الفلسطينية على الإسرائيليين. (اتفاقية أوسلو الثانية، 1995، المادة XVII، الفقرتان 1 و2)

ويرى الباحث أنّ هذا التقييد يُعبّر عن خلل بنيويٍّ في ممارسة السيادة القضائية الفلسطينية، إذ أبقى الولاية القضائية ناقصةً في مواجهة الإسرائيليين، حتى في المسائل المدنية التي تقع داخل الأراضي الفلسطينية؛ وهو ما يُشكّل انتقاصًا جوهريًّا من مبدأ المساواة أمام القانون، ومن حق الفلسطينيين في اللجوء إلى قضاء وطنيٍّ كامل الاختصاص.

بالإشارة إلى موقف القضاء الفلسطينيّ من الاتفاقيات الدولية، يبرُزُ التعاملُ القضائيُّ مع اتفاقيات أوسلو كمؤشر مهمّ على مدى تفاعل القضاء مع طبيعة الاتفاقيات المؤقتة وحدود إلزاميتها.

وعلى الرغم من أن القضاء الفلسطينيَّ لم يُصدرْ عددًا كبيرًا من الأحكام التي تتناول بوضوح ترتيب المعاهدات الدولية في الهرمية القانونية، إلا أنّ بعض القرارات القضائية شكلت محطاتٍ اجتهاديةً تستحقّ الوقوف عندها، خصوصًا عندما يتعلق الأمر بالاتفاقيات السياسية التي تتضمن قيودًا على السيادة أو الولاية القضائية، ومن هذه الأحكام القضائية الوطنية، حكم القاضي أحمد الأشقر والتأسيس القضائي لمبدأ سمو القانون الوطني على اتفاقية أوسلو، حيث أصدر القاضي الأشقر، قاضي صلح جنين آنذاك، بتاريخ 11 كانون الثاني/ يناير 2015، حكمًا قضائيًّا يعد من أبرز المحاولات القضائية لتفسير العلاقة بين القانون الوطني الفلسطيني واتفاقية أوسلو، وتحديدًا فيما يتعلق بمسألة الاختصاص القضائي على المواطنين الإسرائيليين؛ وهو ما يعد تطورا قضائيا لافتا، إذ رفض الدفع المقدم بعدم اختصاص المحكمة الفلسطينية بمحاكمة إسرائيلي، معتبرًا أن اتفاقيةَ أوسلو التي قيّدت هذا الاختصاص قد انتهى مفعولها بحكم طبيعتها المؤقتة.

وجاء في منطوق القرار ما يلي: "اتفاقية أوسلو حملت بذور فنائها بنفسها، كونها ذات طبيعة مؤقتة ومحدودة الأجل، ومقصورة على ترتيبات المرحلة الانتقالية التي تمتد لخمس سنوات من تاريخ سريانها... وسريانها قد انتهى منذ سنوات عدة". (الأشقر، 2015، فقرة الحكم)

ويرى الباحث أن هذا الحكمَ يُشكل اجتهادًا قضائيًّا مهمًّا يُعيد الاعتبار لمبدأ السيادة القانونية الوطنية، وينتقد استمرار العمل باتفاقية مؤقتة انتهت مدتها الزمنية دون أن تتحولَ إلى اتفاقية دائمة أو تُستبدل بإطار قانوني جديد، كما أن استناد القاضي إلى التطور الحاصل في الوضع القانوني الدولي لفلسطين، لاسيّما حصولها على صفة "دولة مراقب غير عضو" في الأمم المتحدة وانضمامها إلى العديد من الاتفاقيات الدولية يعكس توجهًا نحوَ تعزيز مرجعية القانون الدولي العام والحقوق السيادية، بدلاً من الاستمرار في الانضباط لنصوص محدودة وظرفية كاتفاقية أوسلو.

ويخلُصُ الباحث إلى أنّ هذا الحكم، رغمَ عدم استئنافه، يُعد سابقة نوعية تستحق الدراسة؛ إذ يُعيد فتح النقاش حول استمرار إلزامية اتفاقية أوسلو من منظور قانوني داخلي، ويدعو إلى مراجعة شاملة لموقع هذه الاتفاقية في ظل المتغيرات السياسية والدستورية الحاصلة.

المطلب الثاني: نفاذ اتفاقية مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني

انضمّت دولة فلسطين إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في إطار سعيِها للتماهي مع المنظومة القانونية الدولية ذات الصلة بمكافحة الفساد. (الأمم المتحدة، 2004؛ دولة فلسطين، 2014)

ورغم أهمية هذه الاتفاقية، فإن مسألة نفاذ هذه الاتفاقية ضمن النظام القانوني الفلسطيني لا تخلو من إشكاليات تتعلق بالإطار الدستوري والقانوني الذي ينظم إدماج المعاهدات الدولية، إضافة إلى ما يترتب على ذلك من تحديات على مستوى التكييف القانوني والتطبيق العملي لأحكام الاتفاقية. وفي هذا السياق، يهدف هذا المطلب إلى دراسة كيفية إدماج اتفاقية مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني، من خلال الحديث في الفرع الأول عن الإطار الدستوري والقانوني الذي يحكم إدماج الاتفاقيات الدولية بشكل عام واتفاقية مكافحة الفساد بشكل خاص، ثم تحليل الفرع الثاني لمدى

انعكاس نفاذ الاتفاقية على المنظومة القانونية الفلسطينية، وما أفرزه ذلك من آثار عملية وتحديات مؤسسية وتشريعية تتطلب الوقوف عندها وتقييمها بموضوعية.

الفرع الأول: الإطار الدستوري والقانوني لإدماج اتفاقية مكافحة الفساد

أولاً: انضمام دولة فلسطين لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام 2014

انضمت دولة فلسطين إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتاريخ 2 نيسان/ أبريل 2014، من خلال إيداع صك الانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة؛ لتصبح بذلك دولة طرفًا في واحدة من أبرز الاتفاقيات الدولية متعددة الأطراف الهادفة إلى تعزيز النزاهة، والشفافية، ومنع الفساد وملاحقة مرتكبيه. (الأمم المتحدة، 2014)

وتُعد هذه الاتفاقية كما ذُكرَ، الإطارَ القانونيَّ الدوليَّ الأشمل لمكافحة الفساد؛ إذ تتضمن منظومة متكاملة من التدابير، تشمل الوقاية، والتجريم، وتعزيز التعاون الدولي، واسترداد الموجودات (الأمم المتحدة، 2004)

ويُعدُّ انضمام فلسطين للاتفاقية خطوة استراتيجيةً تعكس التزامها الدولي في مجال مكافحة الفساد، خصوصًا في ظلِّ سعيِها لإثبات مكانتها كدولة مسؤولة في المجتمع الدولي، تسعى إلى بناء مؤسسات شفافة وخاضعة للمساءلة، تماشياً مع مبادئ الحكم الرشيد.

في هذا الإطار، شاركت دولة فلسطين في آلية الاستعراض الدوريّ لتنفيذ الاتفاقية التي أنشأها مؤتمر الدول الأطراف، وخلال السنة الرابعة من الدورة الأولى لهذه الآلية، خضعت دولة فلسطين لاستعراض تنفيذها للفصلين الثالث المتعلق بـ"التجريم وإنفاذ القانون"، والرابع الخاص بـ"التعاون الدولي". وقد أُنجز هذا الاستعراض من قبل دولتين راصدتين هما سلطنة عمان وسنغافورة، بالتعاون مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC).

ونُشـرت نتائج الاسـتعراض القطري المتعلق بتنفيذ دولة فلسـطين لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفسـاد ضـمن وثيقـة رسـمية صـادرة عن الأمم المتحـدة تحمـل الرقم المرجعي (CAC/COSP/IRG/I/4/1/Add.25) بتاريخ 30 أيلول/ سبتمبر 2015.

وقد مثّلت هذه الوثيقة تقييمًا تفصيليًّا للبيئة التشريعية والمؤسسية في دولة فلسطين، ومدى اتساقها مع الالتزامات المفروضة بموجب أحكام الاتفاقية، ورغم أن التقرير أشار إلى عدد من النقاط الإيجابية التي تعكس تطورًا ملموسًا في بنية مكافحة الفساد في فلسطين، فإنه تضمّن أيضًا مجموعة من التوصيات الجوهرية التي تهدف إلى معالجة الثغرات القانونية والإدارية القائمة، وتعزيز مستوى الانسجام مع المعايير الدولية ذات الصلة، بما يرسّخ مقومات الحكم الرشيد وسيادة القانون في السياق الفلسطيني. (الأمم المتحدة، 2015)

ثانياً: مكانة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ضمن المرجعية القانونية الوطنية

بالنظر إلى المرجعية القانونية التي تم دراستها في هذا الفصل، والتي تناولت موقع المعاهدات الدولية ضمن النظام القانوني الفلسطيني، يمكن استخلاص الإطار الذي تتحدد من خلاله مكانة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 في البنية القانونية الوطنية.

فبوصفها اتفاقية دولية صدّقت عليها دولة فلسطين، يتوقف ترتيبها في الهرم القانونيّ على مدى انسجامها مع القانون الأساسيّ من جهة، ومدى استيفائها لمتطلبات النفاذ الداخليّ المنصوص عليها في النظام القانونيّ الفلسطينيّ من جهةٍ أخرى.

كما أن موقع هذه الاتفاقية يتأثر، على نحو جوهري، بالموقف القضائي الفلسطيني من المعاهدات الدولية، وهو ما أظهرته بوضوح اجتهادات كلٍّ من المحكمة الدستورية العليا ومحكمة النقض الفلسطينية، فقد كرّست هذه الأحكامُ مبدأ نفاذ الاتفاقيات الدولية بعد التصديق، مع اشتراط توافقها مع الهُوية الدينية والثقافية والوطنية، (قرار المحكمة الدستورية العليا رقم 4 لسنة 2017) ويترتب

على ذلك أن اتفاقية مكافحة الفساد تتمتع بمرجعية ملزمة في حال استوفت الشروط الشكلية والموضوعية اللازمة للنفاذ.

وعليه، فإنّ إدماج الاتفاقية في التطبيق القضائي والتشريعي الفلسطيني لا يتطلب فقط وجود مصادقة رسمية، بل يتطلب أيضًا ملاءمة مضامينها مع النظام الدستوري الداخلي، واحترام المبادئ الوطنية العامة؛ ما ينعكس على مدى فاعلية أحكام الاتفاقية في ملاحقة جرائم الفساد داخل المنظمات غير الحكومية، موضوع هذه الدراسة.

بناءً على المرجعية المقدمة، يمكن تحديد موقع اتفاقية مكافحة الفساد كالتالي:

1. في ظل القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003:

يُشير النص إلى أن القانون الأساسي "يحتوي على نقص في تحديد مرتبة المعاهدات الدولية فبالتالي هناك عدم وضوح لمكانة قانونية واضحة للاتفاقيات الدولية ضمن النظام القانوني الداخلي". (المادة العاشرة، الفقرة الثانية) (القانون الأساسي المعدل لدولة فلسطين، 2003، المادة 2/10)

لذا، فإن مكانة اتفاقية مكافحة الفساد بموجب القانون الأساسي الحالي تكون غير محددة بوضوح على مستوى السمو التشريعي، وقد يُفهم منها ضمنًا أولوية القانون الداخلي والدستور عليها ما لم تدمج بتشريع وطني.

وفي هذا الشأن، تؤكد لجنة الخبراء في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC IRG) في تقاريرها الدورية على أهمية مواءمة التشريعات الوطنية مع أحكام الاتفاقية لضمان فعاليتها، وتحثّ الدولَ الأطراف ذاتَ الأنظمة المزدوجة كما هي الحال في دولة فلسطين على اعتماد تدابيرَ تشريعية صريحة تُدرج أحكام الاتفاقية في النظام الداخلي، وتُحدد بشكل لا لَبس فيه مراتبها القانونية؛ وذلك لضمان الانسجام بين الالتزامات الدولية والممارسات الوطنية.

وتُعد هذه الخطوة من المتطلبات الأساسية لتفعيل أدوات الإنفاذ والإجراءات القضائية ذات الصلة، وفقًا لما ورد في المادة (65) من الاتفاقية.

2. التأصيل الدستوري لمكانة الاتفاقيات الدولية في "مشروع الدستور الفلسطيني–المسودة الثالثة نموذجًا"

تُشير المسودة الدستورية الثالثة المقترحة إلى ضرورة "تحديد آلية إنفاذ المعاهدات الدولية في النظام القانوني الداخلي"، كما تمنح المحكمة الدستورية صلاحية ممارسة الرقابة على هذه المعاهدات، والنظرِ في مدى توافقها مع أحكام الدستور، ويُفهم من هذا النص أن المشروع يُقرّ بترتيب هرمي جديد للمعاهدات الدولية، حيث يمنحها مرتبة قانونية تتوسط بين الدستور والتشريع العادي.

وفي ضَوء ذلك، فإن اعتماد هذا التوجه يُفضي إلى نتيجة واضحة، وهي أنّ المعاهدات الدولية بما في ذلك اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ستُعدُّ أعلى مرتبة من القوانين الوطنية العادية؛ ما يمنحها حجية قانونية ملزمة أمام القضاء الوطنيّ، ويُتيح إمكانية تقديم طعون بعدم دستورية أي تشريع يتعارض مع أحكامها.

غيرَ أنّ هذه المعاهداتِ ستظل خاضعة للرقابة الدستورية؛ مما يعني أنها لا تَسمو على الدستور ذاتِه، بل يجب أن تنسجم مع مبادئه وأحكامه العامة.

بناءً على التحليل الدستوري والتشريعي والقضائي السابق، تُعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التزامًا دوليًّا نافذًا على دولة فلسطين بمجرد انضمامها والتصديق عليها، ومع ذلك، فإن موقعها في النظام القانوني الداخلي يخضع لترتيب هرميٍّ خاصٍّ يراعي الخصوصية الدستورية الفلسطينية التي تتجلى في أن نفاذ المعاهدات ليس تلقائيًّا، بل مشروطًا بمعيار فضفاض، يتعلق بـ "الهوية الثقافية والدينية"؛ وهو ما يُبقي صلاحية المعاهدة خاضعة للتقدير السياسي أو القضائي، ويمكن تحديده كالآتي:

1. أدنى من الدستور: تقع الاتفاقية في مرتبة أدنى من القانون الأساسي الفلسطيني ووثيقة إعلان الاستقلال؛ مما يجعلها خاضعة للرقابة الدستورية، ويمنع سموَّها على المرجعيات الدستورية للدولة.
2. أسمى من القوانين العادية: تتمتع الاتفاقية بالسمو على القوانين الوطنية العادية، سواء من حيث القوة الإلزامية أو الحجية التفسيرية؛ هذا يعني أن القاضيَ الوطنيَّ ملزَم بتفضيل المعايير الدولية المتعلقة بالنزاهة ومكافحة الفساد في حال تعارضها مع التشريع، ما لم يتعارض ذلك مع نص دستوري صريح.
3. تتطلب تشريعًا داخليًّا لتفعيلها: لكي يتم تفعيل الاتفاقية داخليًّا، يتطلب الأمر صدور تشريعات أو مراسيمَ وطنية تُقر إدماجها ضمن البنية القانونية الفلسطينية، ويعود ذلك إلى غياب نص دستوري يقر بالنفاذ المباشر للمعاهدات الدولية؛ مما يقيّد إمكانية الاحتجاج بأحكامها أمام القضاء دون تحويلها إلى نصوص داخلية.
4. مصدر مرجعي للقضاء: يمكن للمحكمة الدستورية العليا وسائر الهيئات القضائية الاستنادُ إلى الاتفاقية كمصدر مرجعيٍّ في تفسير النصوص التشريعية، أو في الطعن بعدم دستورية القوانين الوطنية المتعارضة مع مضامينها، خصوصًا فيما يتعلق بمبادئ أساسية كالنزاهة والشفافية والإدارة العادلة للمال العام، التي تُعدُّ امتدادًا لحقوق الإنسان.

يرى الباحث أن تحديد الموقع القانوني للاتفاقية ليس مجردَ ترتيب هرمي تقني، بل يعكس معضلة أعمقَ تتعلق بقدرة النظام القانوني الفلسطينيّ على استيعاب وتفعيل الالتزامات الدولية داخليًّا.

يبرُزُ هذا التحدي في ظلِّ غيابِ نصوص دستورية واضحة، ومحدوديةِ الممارسات القضائية المستقرة؛ لذا، يُعد تعديل القانون الأساسي أو إصدار قانون خاص بنفاذ الاتفاقيات الدولية أمرًا مُلحًّا لضمان انسجام التشريعات الوطنية مع المعايير الدولية، وتكريس نظام قانوني قائم على المساءلة

والنزاهة واحترام الالتزامات الدولية، وهذا يَطرح تساؤلا حول مدى إلزامية الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد لدولة فلسطين، وفي الآتي بيانُه:

ثالثاً: مدى إلزامية الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد لدولة فلسطين

تقضي القاعدة العامة في القانون الدولي وقانون المعاهدات بأنّ الالتزام بأحكام المعاهدة يقتصر على الدول الأطراف فيها، ولا تمتدّ آثارها القانونية إلى الدول غير المنضمة إليها إلا بموافقتها الصريحة، ويكرّس هذا مبدأ "العقد شريعة المتعاقدين"، كما ورد في المادة (26) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969، التي تنص على وجوب تنفيذ المعاهدات بحسن نية، والمادة (34) من الاتفاقية ذاتِها التي تؤكد على أن "المعاهدة لا تنشئ التزامات أو حقوقًا لطرف ثالث دون رضاه". (الأمم المتحدة، 1969)

وبالنظر إلى أنّ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تندرج ضمن هذا الإطار، فإن أحكامها تكتسب قوة قانونية مُلزمة تجاه الدول التي صادقت عليها أو انضمت إليها فقط، وتُعدّ هذه الدول ملزمة باحترام وتنفيذ أحكامها في كافة الظروف والمواقف التي تستوجب ذلك.

بيد أن وضع دولة فلسطين قبل الاعتراف بها كدولة يطرح إشكالية قانونيةً خاصة، إذ لم تكن تملك المقومات القانونية الكاملة للدولة المعترف بها دولياً؛ ما أثار تساؤلات حول مدى أهليتها للانضمام إلى المعاهدات الدولية التي تشترط صراحة أن يكونَ الطرف فيها "دولة".

وقد شكّل القرار رقم (19/67) الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 29 تشرين الثاني/ نوفمبر 2012 تحوّلًا نوعيًّا في الوضع القانونيّ الدوليّ لدولة فلسطين؛ إذ منحها صفة "دولة غير عضو" في الأمم المتحدة، وهو ما اعتُبرَ من قبل العديد من الفقهاء والهيئات الدولية اعترافًا ضمنيًّا بالشخصية القانونية الدولية لدولة فلسطين. (الجمعية العامة للأمم المتحدة، 2012)

وقد مكّن هذا القرار فلسطين من الانخراط في النظام القانوني الدولي، والانضمام إلى عدد من المعاهدات الدولية متعددة الأطراف بصفتها "دولة طرف"، بما في ذلك اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003.

وبذلك، انتقلت دولة فلسطين من كونِها كِيانًا ذا تمثيل سياسيّ محدود إلى كِيان يتمتع، من حيث المبدأ، بمركز قانونيّ دوليّ يُخوّله التفاعل التعاقدي مع المجتمع الدوليّ، رغم استمرار بعض الإشكاليات السياسية والقانونية المرتبطة بمدى الاعتراف الكامل بسيادتها.

وقد أفرز هذا الوضع القانوني عدة تساؤلات، من أبرزها:

هل تقتصر الالتزامات الناشئة عن اتفاقية مكافحة الفساد على الدول الأطراف فقط؟ أم يمكن لغير الأطراف، ككِيانات سياسية أو سلطات حكم ذاتيّ، أن تلتزمَ اختيارياً بأحكام الاتفاقية وتقوم بتطبيقها من باب التوافق مع المعايير الدولية؟

وللإجابة عن هذين السؤالين، اتفق الفقهاء والاجتهاد الدوليّ على أنه يمكن لأي شخص من أشخاص القانون الدولي، بإرادته المنفردة أو من خلال التزام أحادي الجانب، التقيدُ بأحكام ومبادئ أيّ اتفاق دولي، حتى دون أن يكون طرفًا رسميًّا فيه، وقد أقرّ الفقه بشرعية هذه الالتزامات الأحادية، خصوصًا حين تصدر عن سلطة تملك تمثيلًا فعليًّا لكِيان ذي صفة شبه دولية.

وهذا ينطبق على واقع السلطة الوطنية الفلسطينية، قبل الاعتراف بفلسطين كدولة غير عضو عام 2012، رغم أنها لم تكن تُعد دولة مكتملة الأركان من منظور القانون الدوليّ التقليدي، فقد كان بإمكانها إصدارُ إعلان أحاديٍّ من قبل رئيسها يُعبر عن التزام طوعيّ بأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والعمل على تطبيقها في الأراضي الفلسطينية.

إضافة إلى ذلك، فإن المجلس التشريعيّ الفلسطيني، يستطيع أن يُقرر إدماج نصوص الاتفاقية ضمن التشريعات الوطنية، والعملَ على مواءمتها مع الإطار القانونيّ الفلسطيني القائم، وذلك بغض

النظر عن شرط العضوية الرسمية في الاتفاقية، متى رأى أن المصلحة الوطنية تقتضي الانخراط العملي في منظومة مكافحة الفساد الدولية؛ ما ينسجم مع ممارسات معترف بها في القانون الدوليّ فيما يتعلق بالتطبيق الطوعيّ للاتفاقيات متعددة الأطراف.

وينسجم هذا النهج مع ممارسات القانون الدولي، لاسيما تلك التي اعترفت بإمكانية صدور تعهدات قانونية ملزمة من كِيانات غير دول، طالما توفرت الإرادة الصريحة والعلنية، وهو ما أكدته محكمة العدل الدولية في قضية نيكاراغوا ضدَّ الولايات المتحدة، حين اعتبرت أن التصريحاتِ الأحاديةَ الصادرة من مسؤولين رفيعي المستوى يمكن أن تُنتجَ التزامًا دوليًّا. (ICJ, 1986)

ومن الأهمية بمكان الإشارةُ إلى أن التزام دولة فلسطين بتطبيق وتجسيد أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وإدماج نصوصها في التشريعات الوطنية يعدّ أمرًا جوهريًّا، ويقوم هذا الالتزام على مجموعة من المعايير الهامة، من أبرزها:

- الإعلان الرسمي بالالتزام: فقد أعلن رئيس الحكومة الفلسطينية الأسبق أحمد قريع بتاريخ 9 ديسمبر 2004، عبر رسالة رسمية إلى الأمين العام للأمم المتحدة، التزام الحكومة الفلسطينية الصريح باحترام وتطبيق الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، وتبنيها من خلال إدماج أحكامها في النظام التشريعي الفلسطيني.
- أهمية موضوع الاتفاقية: تتناول الاتفاقية موضوع مكافحة الفساد الذي يشكل أحد التحديات الأساسية في الواقع الفلسطيني، وعليه، فإن تبنيَ تدابيرِ الاتفاقية والتقيدَ بها من شأنِه أن يعزز الشفافية والنزاهة، ويحُدَّ من تفشي الفساد بما يخدم المصلحة العامة، ويقوي مؤسساتِ الدولة.
- الاستعداد للاستحقاقات الدولية: وكونَ فلسطينَ كانت تسعى لاكتساب وضع الدولة الكامل، فإن من مصلحتها التحضيرَ المسبقَ لاحترام الالتزامات الدولية، عبر تحقيق المواءمة التشريعية بين القوانين الوطنية وأحكام الاتفاقيات التي انضمت إليها؛ لتفادي الحاجة إلى تعديلات لاحقة.

- الاستجابة لحاجة تشريعية وطنية: يفرض الواقع المجتمعيّ والاقتصاديّ والسياسيّ المتغير ضرورة تحديث التشريعات الفلسطينية، ومع تفشي مظاهر الفساد، ازدادت الحاجة إلى قوانينَ فعالة تكرّس مبادئ الشفافية والمساءلة، وتُضفي طابعًا مؤسسيًّا على مكافحة الفساد.
- توفير الجهد والموارد مستقبلاً: إن إدماج أحكام الاتفاقية منذ الآن في التشريعات الفلسطينية يوفر على الدولة مستقبلاً عناءَ تعديل القوانين لتتواءَمَ مع المعايير الدولية، ويساعد في بناء بيئة قانونية مستدامة ومتوافقة مع التزامات فلسطين الخارجية.

تؤكد جميع هذه الاعتبارات على أن مواءمة التشريعات مع اتفاقية مكافحة الفساد ليست مجرد إجراء تقني، بل خيار استراتيجيٌّ يعزز الحوكمة الرشيدة ويحمي مقدرات الشعب الفلسطيني.

يرى الباحث أن مواءمة التشريعات الفلسطينية مع المواثيق والاتفاقيات الدولية تمثل خطوة ضرورية لتعزيز الاستقرار القانونيّ، وضمان ثبات المراكز القانونية للأشخاص الطبيعيين والاعتباريين، إذ إن أي تعديل في البنية التشريعية قد يؤدي إلى تغيرات تمس الحقوق والالتزامات القائمة؛ ما قد يسبب اضطرابات قانونية واجتماعية واقتصادية ناتجة عن الحاجة إلى إعادة تنظيم التصرفات والمعاملات وفق النظام الجديد، وما يرافق ذلك من وقت وجهد.

ومن هذا المنطلق، تبرز أهمية صدور إعلان رسمي عن رئيس منظمة التحرير الفلسطينية ورئيس دولة فلسطين، يؤكد فيه التزام فلسطين بأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ويضفي على المواقف الحكومية السابقة الصادرة عن مجلس الوزراء أو الهيئات التنفيذية طابعًا دستوريًّا وقانونيًّا مُلزمًا؛ ذلك أن الرئيس، بحكم موقعه المرجعيّ والسياسيّ الأعلى، وبصفته القائد الأعلى للسلطة التنفيذية، وممثل الشعب الفلسطينيّ أمام المجتمع الدوليّ، يُعد الجهة المختصة والمخوّلة قانونًا بإصدار تعهدات أحادية أو تبني التزامات دولية، تكسب التصريحات السياسية الرسمية قوتها القانونية، وتؤسس لسريان أحكام المعاهدات في النظام القانوني الوطني، ولو بصورة طوعية.

ولا تقتصر أهمية الإعلان عن انضمام دولة فلسطين لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على استكمال الشكل الدستوريّ فحسب، بل تمثل ركيزةً قانونية وأداة حجية للمجتمع الفلسطيني.

يمكّن هذا الإعلان المجتمع من مطالبة السلطات المختلفة بالالتزام بأحكام الاتفاقية، سواء فيما يتعلق بإدماج مبادئها في التشريعات الوطنية أو بمراقبة تنفيذ الالتزامات الإدارية والإجرائية المنبثقة عنها؛ مما يعزز سيادة القانون ويكرس مبدأ المساءلة، ومع ذلك، يواجه تطبيق الاتفاقية في فلسطين تحديًا رئيسًا يتمثل في غياب قانون خاص بالتصديق من المجلس التشريعي. (الأمم المتحدة، 2003؛ شقيرات، 2017، ص31؛ الدغيم، 2015، ص44)

رابعاً: غياب قانون خاص بالتصديق من المجلس التشريعي

يشكل غياب قانون خاص بالتصديق على الاتفاقيات الدولية من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني تحديًا جوهريًّا أمام التطبيق الفعال والكامل لهذه الاتفاقية على الصعيد الوطني. (الأمم المتحدة، 2003؛ شقيرات، 2017، ص27)

أهمية التصديق التشريعي على الاتفاقيات الدولية

في الأنظمة القانونية الحديثة، يؤدي التصديق التشريعيُّ دورًا حيويًّا في إضفاء الشرعية القانونية على الاتفاقيات الدولية؛ وذلك للأسباب التالية:

- **السيادة الوطنية:** يضمن التصديق التشريعي أن الالتزامات الدولية التي تفرضها الاتفاقية تتوافق مع السيادة الوطنية ومصالح الدولة العليا، حيث يُمثل المجلس التشريعي الإرادة الشعبية.
- **الدمج في القانون الوطني:** يُشكّل التصديق التشريعي الأداة الدستورية التي من خلالها تُدرج الدولة الاتفاقيات الدولية في بنيتها القانونية الداخلية، وتُمنح بموجبه تلك الاتفاقيات قوة القانون الوطني الملزم؛ فالتصديق لا يُعدُّ مجرد إجراء شكلي أو استكمالًا لمسار الانضمام، بل يمثل لحظة التحوّل التي تنتقل فيها أحكام الاتفاقية من دائرة الالتزام السياسي الدولي إلى نطاق الإلزام

القانوني الداخليّ القابل للتطبيق أمام المحاكم والهيئات الإدارية (العتوم، 2016، ص105؛ دجاني، 2012، ص88)

ومن هنا، فإنّ غياب قانون خاصٍّ بالتصديق في الحالة الفلسطينية يُفرغ الانضمام من محتواه التنفيذي، ويُبقي الالتزامات الدولية، ومنها أحكامُ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حبيسةَ النصوص الدولية دون ضمانات لدمجها التشريعي أو تفعيلها المؤسسي (شقيرات، 2017، ص33؛ الأمم المتحدة، 2003)

إن تفعيل الاتفاقيات، في واقع يعاني من غياب المجلس التشريعي وتعقيد البيئة القانونية، يتطلب اجتهادًا تنظيميًّا يُعيد الاعتبار لمكانة القانون الدولي في النظام القانوني الوطني، ويُفعّل أدواتِ دمجه ضمن القواعد الآمرة الناظمة للسلطة والمساءلة.

- **الشفافية والمساءلة:** يجسد التصديق التشريعي على الاتفاقيات الدولية، وفي مقدمتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، أداة حيوية لتعزيز الشفافية وضمان المساءلة المؤسساتية؛ إذ يُتيح النقاش البرلماني والتصويت العلنيّ على مضمون الاتفاقية فرصة لعرض أحكامها أمام الرأي العام، ويسمح بمساءلة الحكومة حول مدى التزامها الفعلي بمضامينها وتبعاتها.

هذه العملية لا تُضفي فقط الشرعية الدستورية على الاتفاقية، بل تُحولها إلى قضية رأي عام تُناقش على منصة تشريعية تمثيلية؛ مما يُسهم في ترسيخ ثقافة المساءلة وتعزيز الرقابة على الأداء التنفيذي للسلطات العامة. (دجاني، 2012، ص91؛ العتوم، 2016، ص117)

وفي السياق الفلسطينيّ، فإن استمرار غياب المجلس التشريعي يُنتج فراغًا رقابيًّا في مراحل الانضمام والتنفيذ، ويُضعف من قدرة المجتمع على تتبّع الأداء الحكومي في مواءمة التشريعات وتنفيذ الالتزامات الدولية، خصوصًا في مِلفات ذات حساسية عالية كالفساد والحوكمة.

- **ضمان التنفيذ:** يُشكّل التصديق التشريعي شرطًا أساسيًّا لتحويل الاتفاقية الدولية من مجرد التزام خارجي إلى أداة ملزمة على الصعيد الوطني؛ فبدون هذا التصديق، تظل الاتفاقية في موقع "الوثيقة الدولية غير القابلة للنفاذ"؛ ما يُفرغ مضمونها من أبعاده التطبيقية داخل النظام القانوني الداخلي.

وهذا يقيد السلطاتِ التنفيذيةَ والقضائية، ويُعيق قدرتها على الاستناد المباشر إلى أحكام الاتفاقية في ملاحقة جرائم الفساد، أو استرداد الأصول، أو تفعيل آليات التعاون الدولي، خصوصًا في ظلّ غياب سندٍ تشريعيّ يُجيز ذلك (شقيرات، 2017، ص38؛ العتوم، 2016، ص109)

من هنا، يُصبح التصديق التشريعيُّ أكثر من مجرد إجراءٍ شكلي، بل يُمثل ضمانة دستورية ومؤسساتية لتفعيل الاتفاقية وترجمتها إلى التزامات قابلة للتطبيق، تُخاطب السلطات العامة، وتمنح الأفراد حقَّ الاحتجاج بأحكامها.

فلسطينيًّا، لا يوجد قانون محدد ينظم عملية تصديق المجلس التشريعي على الاتفاقيات الدولية؛ ما يُنشئ تحدياتٍ عدةً تؤثر على تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، منها:

1. **ضعف الإلزامية الداخلية:** على الرغم من أن إيداع صك الانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة يُضفي على الاتفاقية صفة الإلزام الدولي على فلسطين كدولة طرف، فإن غياب التصديق التشريعي يُضعف من قوة إلزاميتها على المستوى الداخلي.

قد لا تَعُدُّ المحاكم أو المؤسسات الوطنية بنود الاتفاقية جزءًا مباشرًا من القانون المحلي القابل للتطبيق دون إطارٍ تشريعيٍّ واضح. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 68؛ الدغيم، 2015، ص42)

صعوبة مواءمة التشريعات الوطنية: تتطلب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من الدول الأطراف مواءمة تشريعاتها الوطنية مع أحكام الاتفاقية، لاسيّما فيما يتعلق بتجريم أفعال الفساد، وإنفاذ القانون، والتعاون الدولي؛ فدون عملية تصديق تشريعي واضحة، تواجه السلطات صعوبة في

تبرير التعديلات التشريعية الضرورية بناءً على التزام دولي لم يتمَّ "استيعابه" بشكل كامل في النظام القانونيّ الداخليّ. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 63)

محدودية المساءلة القضائية: يواجه القضاء الفلسطيني تحدياتٍ في الاستناد مباشرة إلى أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عند الفصل في قضايا الفساد، لاسيّما إذا لم تترجمْ هذه الأحكام إلى قوانين وطنية صريحة؛ مما يؤثر على قدرة القضاء على تطبيق معايير الاتفاقية في ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد واسترداد الأصول. (الأمم المتحدة، 2003، المواد 30 و54؛ كايد، 2008، ص77)

2. **تحديات في التعاون الدولي:** على الرغم من أن فلسطين تشارك في آليات التعاون الدولي، فإن عدم وجود إطار تشريعي داخلي واضح للاتفاقية قد يُعيق بعض جوانب التعاون العملي، لاسيما في مجالات المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المجرمين، والتي غالبًا ما تتطلب أساسًا قانونيًّا داخليًّا متينًا. (الأمم المتحدة، 2003، المواد 43–49؛ شقيرات، 2017، ص91)

وللتغلب على الإشكاليات المرتبطة بإدماج الاتفاقيات الدولية في النظام القانوني الفلسطيني، يرى الباحث أهمية أن يُبادرَ المجلس التشريعي الفلسطيني أو الجهة التشريعية القائمة في ظل غيابه إلى سنِّ قانونٍ خاص ينظّم بشكل دقيق وواضح آلية التصديق على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، ويجب أن يتضمن هذا القانون نصوصًا صريحة تُحدد إجراءات الإحالة إلى المجلس، وآليات المراجعة والمناقشة، والتصويت، والنشر الرسمي في الجريدة الرسمية، بما يكفل تحقق العلنية، والشفافية، والفعالية القانونية.

إن تبنّيَ تشريعٍ خاصٍّ بالتصديق على الاتفاقيات الدولية، مثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، من شأنِه أن يُسهم في تعزيز التزام فلسطين بالمعايير الدولية ذات الصلة بمكافحة الفساد.

كما يكرّس هذا التشريع مبدأ الشرعية الدستورية في تفعيل الالتزامات الدولية، بالإضافة إلى تقوية البنية القانونية الوطنية؛ مما يُسهم في بناء منظومة حكم رشيد قائمة على الشفافية، والمساءلة، وسيادة القانون.

فما طبيعة الانعكاسات والتحديات التي يواجهها نفاذ هذه الاتفاقية على المنظومة القانونية الفلسطينية؟

الفرع الثاني: انعكاسات وتحديات نفاذ الاتفاقية على المنظومة القانونية الفلسطينية

يواجه تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على المنظومة القانونية الفلسطينية إشكاليات معقدة تتطلب تحليلًا قانونيًّا دقيقًا.

أولًا: انعكاسات نفاذ الاتفاقية

1. **مواءمة القوانين الوطنية مع أحكام الاتفاقية:** يمثّل نفاذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد نقطة تحول فارقةً في تطوير الأطر القانونية الوطنية، حيث فرض على الدول الأطراف، ومنها دولة فلسطين، ضرورةَ مراجعة وتعديل تشريعاتها القائمة لضمان انسجامها مع المعايير الدولية ذات الصلة.

وبصفتها أداةً قانونية شاملة، فإن الاتفاقية لا تقتصر على تجريم الأفعال التقليدية المرتبطة بالفساد كالرشوة والاختلاس، بل تمتد لتشمل جرائمَ أكثرَ تعقيدًا مثل استغلال النفوذ، وغسل الأموال، والإثراء غير المشروع، إلى جانب إرساء منظومة متكاملة من التدابير الوقائية والإدارية والمؤسساتية.

وتَفرِض أيضًا التزاماتٍ واسعةً في مجال التعاون القضائيّ الدولي، واسترداد الأصول، والمساعدة القانونية المتبادلة، وهي أمور لا يمكن تفعيلها دون وجود بنية قانونية متوافقة، تشريعيًّا وإجرائيًّا. (الأمم المتحدة، 2003، المواد 5–65؛ شقيرات، 2017، ص24)

وعليه، فإن المواءمة التشريعية ليست خيارًا انتقائيًّا، بل التزامٌ قانونيّ يُشكّل مدخلًا أساسيًّا لتفعيل الاتفاقية، وتفادي ازدواجية المعايير أو تعارض المرجعيات القانونية.

وبالرغم من وجود تشريعات فلسطينية لمكافحة الفساد، وفي مقدمتها قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، فإن عملية مواءمة الإطار التشريعي الوطني مع أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ما تزال غير مكتملة، وتواجه عددًا من التحديات القانونية والفنية.

وقد كشفت نتائج الاستعراض الدوري لتنفيذ الاتفاقية، الذي خضعت له دولة فلسطين في دورته الأولى تحديدًا فيما يخص الفصلين الثالث (تجريم الفساد) والرابع (التعاون الدولي) عن وجود فجوات تشريعية تستلزم المعالجة.

فعلى سبيل المثال، ما تزال بعض الأفعال المُجرّمة بموجِب الاتفاقية، مثل الاتجار بالنفوذ أو عرقلة سير العدالة، بحاجة إلى إدراج أكثرَ دقةً وتفصيلًا في قانون العقوبات الفلسطيني، بما يضمن التوافق الكامل مع المعايير الدولية، ويعزّز فعالية منظومة النزاهة ومكافحة الفساد على المستوى الوطنيّ.

وفي الشأن الفلسطينيّ لا بد من الإشارة والرجوع إلى وثيقة الأمم المتحدة رقم CAC/COSP/IRG/I/4/1/Add.25، الصادرة عن مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بتاريخ 30 أيلول/ سبتمبر 2015، التي تُعد من الوثائق المرجعية المهمة في تقييم التقدم المحرز والتحديات التي تواجه تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في دولة فلسطين.

وقد تضمنت هذه الوثيقة مراجعة شاملة للبيئة التشريعية والمؤسسية القائمة، وأشارت بوضوح إلى وجود حاجة ملحّة إلى مواءمة التشريعات الوطنية مع أحكام الاتفاقية الدولية؛ وذلك لضمان فاعلية التنفيذ والتقيد بالمعايير الدولية ذات الصلة (وثيقة الأمم المتحدة رقم CAC/COSP/IRG/I/4/1/Add.25، 2015) وأوصت بتعزيز آليات تنفيذ الاتفاقية، وتوضيح

المهام المؤسسية المرتبطة بمكافحة الفساد؛ ما يعكس إدراكًا دوليًّا للحاجة إلى تطوير بيئة قانونية فلسطينية أكثر اتساقًا مع المعايير الدولية. (وثيقة الأمم المتحدة رقم CAC/COSP/IRG/I/4/1/Add.25، 2015)

ويرى الباحث أنّ هذه الملاحظاتِ تُشكّل أساسًا موضوعيًّا لأي تحليل نقديّ لواقع تنفيذ الاتفاقية في دولة فلسطين، وتؤكد الحاجة الماسّة إلى سدّ الثغرات القانونية القائمة، سواء من خلال التعديل التشريعي أو عبرَ تبني قانونٍ خاصٍّ ينظّم نفاذ الاتفاقيات الدولية، ومواءمتها داخل النظام القانوني الفلسطيني.

2. تطبيق الاتفاقية على المنظمات غير الحكومية

من خلال دراسة النصوص القانونية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 (UNCAC)، يُلاحَظُ أن الاتفاقيةَ لا تنصّ صراحةً على إلزام الدول الأطراف بتطبيق أحكامها الجنائية على المنظمات غير الحكومية ككِيانات مستقلة، بل ينصب تركيزها على القطاع الخاص بمعناه الواسع، وفقًا لما ورد في المادتين (21) و(22) منها، اللتين تناولتا بشكل مباشر جرائم "الرشوة في القطاع الخاص" و"اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص". (الأمم المتحدة، 2003)

ويجد الباحث أن هذا الصمت النصيَّ لا يُعدّ فراغًا تشريعيًّا، بل يعكس فلسفة الاتفاقية القائمة على تعزيز بيئة النزاهة العامة، سواءٌ في المؤسسات الحكومية أو غير الحكومية، طالما أن الأخيرة تؤدي دورًا عامًّا، أو تُدير مالًا عامًّا أو دوليا، وهذا ينطبق على المنظمات غير الحكومية العاملة في فلسطين، خصوصًا تلك التي تُنفّذ برامجَ بتمويل حكوميٍّ أو دولي، أو تضطلع بأدوار ذاتِ طابعٍ خِدْميٍّ وسياسيٍّ شبهِ رسميّ.

وانطلاقًا من هذا الفَهم، فإن انضمامَ دولة فلسطين إلى الاتفاقية يُلزم بشكل غير مباشرٍ مواءمةَ الإطار القانوني الناظم لعمل المنظمات غير الحكومية، وفي مقدّمته قانون الجمعيات الخيرية

والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، مع المبادئ التي أرستها الاتفاقية في مجال الشفافية، ومنع تضارب المصالح، وتعزيز المساءلة المؤسسية، وهذا يشمل تطوير موادَّ واضحةٍ تتعلق بالتدقيق المالي، وآليات الإبلاغ عن الفساد، وتعارض المصالح داخل الهيئات الإدارية.

يُعزّز هذا الاتجاهَ ما ذهبت إليه منظمة الشفافية الدولية، التي أكدت في إرشاداتها الموجهة للقطاع غير الربحي على ضرورة إخضاعه لأعلى معايير الشفافية والإفصاح، واعتبارِه جزءًا لا يتجزأ من منظومة النزاهة الوطنية. (منظمة الشفافية الدولية، 2014)

بناءً على ذلك، يؤكد الباحث أن المرحلة المقبلة تتطلب صياغة رؤية وطنية تُعيد تعريف العلاقة بين القطاع الأهلي والدولة، ليس فقطْ من منظور إداريّ أو تمويلي، وإنما كجزء من التزام سيادي بمنظومة النزاهة التي تفرضها اتفاقية مكافحة الفساد، وتُرسّخها ضرورات الحكم الرشيد.

ثانيًا: تحديات نفاذ الاتفاقية

تدخل الأجهزة الأمنية والمرجعيات غير الموحدة

يُعدّ تدخل الأجهزة الأمنية وتضارب المرجعيات في السياق الفلسطيني من أبرز الإشكاليات التي تُضعف فعالية منظومة مكافحة الفساد، لا سيما في الشق المتعلق باستقلالية التحقيقات، فعلى الرغم من وجود هيئة مكافحة الفساد كجهة رسمية مختصة، فإن عملها يتقاطع مع اختصاصات وأدوار مؤسسات أمنية وتنفيذية متعددة؛ ما يؤدي أحيانًا إلى تدخلات مباشرة أو غير مباشرة قد تُفرغ الإجراءات الرقابية من مضمونها.

وتُظهر تقارير الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان أنّ هناك حالاتٍ تم فيها فتحُ تحقيقات في قضايا فساد ماليٍّ وإداريٍّ تخصّ شخصياتٍ نافذة، غيرَ أنّ هذه التحقيقات توقفت أو تم إغلاقها دون استكمال المسار القانونيّ؛ بسبب تدخلات سياسية أو أمنية، كما هو موثق في حالات تتعلق

بتعيينات عليا أو شبهات استغلال نفوذ داخل مؤسسات عامة. (الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 2023)

وتُشير تقارير الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة–أمان إلى أنّ تعددَ المرجعيات وعدمَ وضوح الصلاحيات بين الأجهزة الرقابية من جهة، والأمنية من جهة أخرى، أدى في حالات عديدة إلى عرقلة التحقيقات أو التأثير على مسار العدالة، ففي تقريره السنوي لعام 2022، أشار "أمان" إلى تدخل مسؤول أمني لوقف مسار قضية تتعلق بمخالفات مالية في إحدى الوزارات، ما يشكّل انتهاكًا مباشرًا لمبدأ استقلالية التحقيق (أمان، 2022)

وفيما يتصل بقطاع غزة، تبرز إشكالية موازية تتعلق بانعدام البيئة القانونية والمؤسسية الموحدة التي تُمكّن هيئة مكافحة الفساد من ممارسة اختصاصاتها بشكل فعّال، وذلك في ظل استمرار الانقسام السياسيّ الداخليّ، وسيطرة الأجهزة التنفيذية التابعة للسلطة الحاكمة في القطاع.

وانعكس هذا الواقع سلبًا على قدرة الهيئة في فتح مِلفات حساسة ذاتِ طابع سياسيّ أو إداريّ؛ ما أضعف من فاعلية منظومة مكافحة الفساد، وكرّس ازدواجية قانونية ومؤسساتية بين الضفة الغربية وقطاع غزة، تتنافى مع المبادئ الأساسية للوحدة القانونية وسيادة القانون.

وعليه، تشير هذه الوقائعُ إلى أن غياب مرجعية رقابية موحدة، وتضارب الصلاحيات، واستمرار التدخلات الأمنية والسياسية، لا يقتصر تأثيرها على أداء هيئة مكافحة الفساد فحسب، بل ينعكس كذلك على ثقة الجمهور بالمؤسسات، ويُقوّض استقلال القضاء ومبادئ سيادة القانون.

التناقض بين النصوص القانونية والنفاذ الميداني

يُشكّل التباين القائم بين جودة النصوص القانونية وفعالية تنفيذها أحد أبرز التحديات البنيوية التي تُعيق بناء منظومة وطنية متكاملة لمكافحة الفساد في السياق الفلسطيني، وبالرغم من وجود ترسانة قانونيةٍ واضحة تُجرّم أفعالَ الفساد وتُحدّد الإجراءات الشكلية والموضوعية الواجب اتباعها في مجالات الكشف، والتحقيق، والإحالة القضائية، فإن الممارسة العملية تكشف عن فجوة واسعة بين ما هو منصوص عليه، وما يتم تطبيقُه فعليًّا.

وتُعزى هذه الفجوة إلى مجموعة من المعيقات الموضوعية والهيكلية، من أبرزها: محدودية الموارد البشرية والمالية المخصصة للجهات المختصة، وضعف القدرات الفنية لدى طواقم إنفاذ القانون، وغياب التنسيق المؤسسي الفعّال بين الجهات الرقابية والقضائية.

هذا إلى جانب ما يُثار في بعض الأحيان بشأن غياب الإرادة السياسية الجادة لإنفاذ النصوص القانونية على نحو مستقل وغير انتقائي، خصوصًا في القضايا التي تتداخل فيها الاعتبارات السياسية والإدارية.

ويُعزز هذا التشخيص ما ورد في تقارير الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، التي رصدت في تقريرها السنوي لعام 2022 حالات إحالةِ قضايا فساد إلى الجهات القضائية دون استكمال إجراءات التحقيق، رغم وجود نصوص قانونية واضحة ودلائل أولية كافية، مُرجعةً ذلك إلى ضَعف التنسيق بين النيابة العامة وهيئة مكافحة الفساد، أو إلى تأخر إصدار مذكرات الاستدعاء من الجهات المختصة. (الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 2022، ص56)

فعلى سبيل المثال، يُشير تقرير هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية لعام 2022 إلى أنّ نسبة كبيرة من القضايا التي أُحيلت إلى الجهات القضائية لم تستكمل إجراءاتها في المدد الزمنية المحددة؛ إما

بسبب ضعف التنسيق بين الأجهزة، أو بسبب بُطء الإجراءات التقنية المرتبطة بإصدار مذكِّرات الجلب والتحقيق. (هيئة مكافحة الفساد، 2022)

وتُظهر البيانات الكمية فجوةً كبيرةً بين عدد القضايا المحالة، ونسبة الإدانات والأموال المستردة؛ مما يشير إلى خلل في التنفيذ بدلاً من انخفاض حقيقي في الفساد. وقد أكدت دراسات وتقارير عديدة هذا التباعد البنيوي بين الإطار القانوني النظري والأداء الفعلي للمؤسسات القضائية والرقابية، خصوصًا فيما يتعلق بسرعة الإجراءات، وجودة التنسيق، وفعالية المساءلة.

أما على المستوى الدولي، فقد أظهر تقرير منظمة الشفافية الدولية "مؤشر مدركات الفساد لعام 2022" أن دولة فلسطين ما تزال تُصنَّفُ ضمن الدول التي تواجه تحدياتٍ ملموسة في ربط النصوص القانونية بتطبيق فعليٍّ يُفضي إلى نتائجَ ملموسةٍ على الأرض، مشيرًا إلى محدودية الأثر العملي للإجراءات المعلنة مقارنةً بحجم الفساد المتصوَّر (منظمة الشفافية الدولية، 2023)

كما أظهرت دراسة صادرة عن مركز كارنيغي للشرق الأوسط أنّ أحد الأسباب الهيكلية لاستمرار الفساد في بعض السياقات العربية، ومنها دولة فلسطين، يتمثل في ضَعف استقلالية الأجهزة الرقابية، وانخفاض مستوى المساءلة السياسية، رغم وجود نصوص قانونية متقدمة على الورق (Carnegie Middle East Center, 2020)

ويرى الباحث أن هذا التفاوتَ بين البنية التشريعية والإجراءات التطبيقية يُفرغ منظومة مكافحة الفساد من مضمونِها العملي، ويُسهم في تكريس حالة من اللاجدوى القانونية؛ الأمر الذي يُضعف الثقة العامة في فعالية القوانين، ويُعزز مُناخ الإفلات من العقاب، ويقوّض أسس الحوكمة الرشيدة وبناء بيئة مؤسسية شفافة وخاضعة للمساءلة.

ويجد أنّ هذا الواقعَ يتطلب مراجعة شاملة لمنظومة التنفيذ القضائي والرقابي، والعمل على تطوير القدرات المؤسسية، وتوفير الإرادة السياسية الضامنة لتفعيل القانون دون تمييز أو تسييس، من أجل استعادة الثقة المجتمعية وتحقيق الفاعلية المطلوبة في الردع والمساءلة.

خلاصة:

إن نفاذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 في السياق الفلسطينيّ يمثل نقطة تحول حيويةً نحو بناء إطار قانوني أكثر انسجامًا مع المعايير الدولية في مجالات النزاهة، الشفافية، والمساءلة. وتوفر هذه الاتفاقية خارطة طريق شاملةً لمعالجة مظاهر الفساد عبر أبعاد متعددة: وقائية، وجنائية، ومؤسساتية.

ومع ذلك، فإن ترجمة هذه الالتزامات إلى نتائجَ ملموسة تواجه تحدياتٍ عميقةً تتجاوز الجوانب التشريعية لتصلَ إلى بُنى النظام السياسي والإداري الفلسطيني ذاتِه.

وتكشف الدراسةُ أن التحدي لا يكمن في إدماج نصوص الاتفاقية ضمن القوانين الوطنية فحسب، بل في قدرة المؤسسات القائمة على تطبيق هذه النصوص بفعالية.

وخلال البحث، برزت الحاجة الماسةُ إلى استراتيجيات إصلاح مؤسسيٍّ حقيقي تشمل تعزيز استقلالية هيئات الرقابة والتحقيق، وتطوير قدرات الكوادر المتخصصة، وتفعيل آليات المشاركة المجتمعية والرقابة الشعبية، بما يعزز بيئة رفض الفساد ثقافيًّا واجتماعيًّا، وليس فقط قانونيًّا.

من هنا، فإن تحقيق توافق حقيقي بين الالتزامات الدولية والواقع الميداني يتطلب مقاربة شاملة تتكامل فيها الإرادة السياسية مع الرؤية المؤسسية والإرادة المجتمعية، وهذا لا يتم إلا عبر إصلاح جذري لبنية الحوكمة في القطاع الأهلي والحكومي على حدٍّ سواء، وتوفير ضمانات عملية لتطبيق

مبدأ سيادة القانون والمساءلة، بما يمكن دولة فلسطين من الاستفادة الكاملة من مزايا الاتفاقية ويحصن مشروعها الوطني من آفة الفساد.

غيرَ أنّ التساؤلَ يبقى قائمًا حول الكيفية التي يمكن من خلالها توصيفُ جرائمِ الفساد توصيفًا جنائيًّا بشكل دقيق في ضَوء أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

المبحث الثاني: التوصيف الجنائي لجرائم الفساد في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

يشكّل الفساد أحدَ أبرز التحدياتِ التي تواجه الدول في مسارِها نحو تحقيق التنمية المستدامة، وسيادة القانون، وضمان العدالة الاجتماعية، ومن هنا، جاءت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كأول أداة دولية ملزمة ذاتِ طابعٍ شامل، تهدِف إلى وضعِ إطارٍ قانونيٍّ متكامل لتجريم ومكافحة أفعال الفساد بمختلِف صوره، وتوحيد المفاهيم القانونية حولها بين الدول الأطراف.

وفي هذا السياق، بات من الضروريّ النظر في مدى توافق المنظومة القانونية الفلسطينية، خصوصًا قانونَ مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، مع المعايير الدولية الواردة في الاتفاقية، سواء من حيث التوصيفُ الجنائيُّ للأفعال المجرّمة، أو من حيث شموليةُ المعالجة القانونية للظاهرة الفاسدة.

وانطلاقًا من ذلك، يتناول هذا المبحث دراسة التوصيف الجنائي لجرائم الفساد كما وردت في الاتفاقية الدولية، ومقارنته بالتشريع الفلسطيني من خلال مطلبين رئيسَين:

المطلب الأول: التصنيف الموضوعي لجرائم الفساد في اتفاقية الأمم المتحدة

المطلب الثاني: حدود مواءمة القانون الفلسطيني لمكافحة الفساد مع المعايير الدولية الواردة في الاتفاقية

المطلب الأول: التصنيف الموضوعي لجرائم الفساد في اتفاقية الأمم المتحدة

حرَصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على تقديم معالجة شاملة لظاهرة الفساد من خلال تبيان الأفعال التي تشكّل جرائم فساد، وذلك عبر اعتماد تصنيف موضوعي دقيق لهذه الجرائم يأخذ بعين الاعتبار طبيعتها، وخطورتها، وانتشارها في البيئات الوطنية والدولية.

ويُعد هذا التصنيف أحد أبرز الإضافات التي قدمتها الاتفاقية، حيث تبنّت مقاربة جنائية متقدمة تشمل جرائم تقليدية، مثل الرشوة والاختلاس، إلى جانب أفعال أُدرجت حديثًا في إطار التجريم، كالإثراء غيرِ المشروع وعرقلة سير العدالة كما ورد في المواد من (15) إلى (23) من الاتفاقية. (UNODC, 2004)

وقد راعت الاتفاقية في توصيفها لهذه الجرائم معاييرَ متعددة، منها ارتباط الجريمة بالوظيفة العامة أو القطاع الخاص، ونطاق الفعل الجرمي، وطبيعة المصلحة المعتدى عليها، وتميّزت بمرونتها التي تُتيح للدول الأطراف هامشًا من التكييف والتقدير في ضَوء أنظمتها القانونية الوطنية.

وعليه، يهدف هذا المطلب إلى تحليل التصنيف الموضوعي لجرائم الفساد كما ورد في الاتفاقية، وذلك من خلال الفرع الأول: الجرائم النموذجية كما نظّمتها الاتفاقية، والفرع الثاني: الأسس القانونية والمعايير الجوهرية للتجريم في الاتفاقية.

الفرع الأول: الجرائم النموذجية كما نظّمتها الاتفاقية

شكّلت الجرائم النموذجية، كما نظّمتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، إطارًا مرجعيًّا معياريًّا يسترشد به دوليًّا في تحديد الأفعال التي تمثل صورًا واضحة ومباشرة للفساد الجنائي، وحرَصت على تقديم تصوّر دقيق للسلوكيات المجرّمة التي تنتشر في النظم الإدارية والمالية للدول، وتمثل تهديدًا مباشرًا لقيم النزاهة، والشفافية، والمسؤولية العامة.

ووفقا لذلك، لا يأتي عرض هذه الجرائم في هذا الفصل من باب التَّكرار الوصفي أو السرد التشريعيّ، بل يُقدَّم ضمن إطار تحليليٍّ ومقارن يُقارب بين ما نصّت عليه الاتفاقية الدولية، وما هو قائم فعليًّا في المنظومة القانونية الفلسطينية، إذ يسعى الباحث إلى الوقوف على مدى اتساق التشريع الوطني الفلسطيني مع الالتزامات الناشئة عن الانضمام للاتفاقية، وتحديد مكامن التطابق أو القصور، سواء على مستوى النصوص أو التطبيق.

إن فَهم الجرائم النموذجية الواردة في الاتفاقية، مثل الرشوة، والاختلاس، والإثراء غير المشروع، واستغلال النفوذ، لا يكتمل دون ربطها بالسياق المحلي، ومدى مواءمة فلسطين لهذه المعايير من خلال قوانينها الوطنية وآليات إنفاذها.

وتشمل هذه الجرائم على وجه الخصوص الرشوة في القطاعين العام والخاص، والاختلاس، واستغلال النفوذ، والإثراء غير المشروع، وغسل الأموال، وعرقلة سير العدالة، واعتُبرت هذه الجرائمُ "نموذجيةً" لكون الاتفاقيةِ أوجبت على الدول الأطراف تجريمها في قوانينها الوطنية، بما يعكس توجهًا دوليًّا موحدًا في مواجهتها.

يُظهر هذا الفرع كيف صاغت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، من حيث التعريفُ القانونيّ، والعناصرُ المكونة لها، ونطاق تطبيقها، باعتبارها نواةً أساسية لفَهم البنية الجنائية للفساد الدولي.

وتشمل الجرائم الأساسية وفقًا للاتفاقية ما يلي:

أولاً: جريمة الرشوة

الوصف القانوني لجريمة الرشوة

نصّت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد صراحةً على تجريم جريمة الرشوة في المادة (15)، مؤكدةً على ضرورة أن تتبنى الدول الأطراف التدابيرَ التشريعية اللازمة لتجريم هذه الأفعال، متى ارتُكبت عمداً، وقد ميّزت المادة بين شقّين رئيسَين:

- تناولت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، فعل "الراشي" في الفقرة (أ)، حيث اعتُبر الفعل مجرَّمًا في حال قيام أي شخص بوعد الموظف العمومي أو عرض مزية غير مستحقة عليه أو منحه إياها، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

ولا يقتصر نطاق التجريم هنا على الحالات التي تعود فيها المنفعة على الموظف ذاته، بل يمتد ليطالَ الأفعال التي تمنح فيها المزية لطرفٍ ثالث، متى كان ذلك مرتبطًا بأداء الموظف العمومي لوظيفته الرسمية، ويشترط لقيام الجريمة أن يكونَ الغرضُ من تقديم المزية حثَّ الموظف على القيام بفعل، أو الامتناع عن فعل، يدخل ضمن نطاق واجباته الرسمية، بغض النظر عما إذا كان ذلك الفعل مشروعًا أم مخالفًا للقانون. (UNODC, 2004)

يُعد هذا التوصيف الشامل من الاتفاقية خطوة مهمة نحو توحيد الجهود الدولية لمكافحة الفساد، حيث يركز على الفعل الإجرامي للراشي، ويوسع نطاق المسؤولية ليشملَ أطرافًا متعددة في عملية الرشوة.

- وتناولت الاتفاقية في الفقرة (ب)، فعل "المُرتشي"، حيث اعتبرت قيام الموظف العمومي بطلب أو قبول مزية غير مستحقة، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، لصالحه الشخصي أو لصالح طرف ثالث، نظير قيامه بعمل أو امتناعه عن عمل يدخل ضمن نطاق مهامه الرسمية، سلوكًا مجرَّمًا يخضع للمساءلة الجنائية. (UNODC, 2004)

ويُظهر هذا النصُّ حرص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على شمول طرفي الجريمة الراشي والمُرتشي ضمن الإطار التجريمي، بما يحقق نوعًا من التوازن بين أدوات الردع القانوني ومتطلبات الوقاية المؤسسية.

كما أن اعتمادها لمفهوم "المنفعة غير المباشرة" يعكس اتساعًا في الفهم الدولي لمفهوم الرشوة، وتجاوزًا للتعريفات التقليدية التي حصرت الفساد في العلاقة المباشرة بين الطرفين، وهو ما يُعدُّ

انسجامًا مع التوجهات الحديثة في القانون الجنائي الدولي، الرامية إلى مكافحة الفساد بجميع أشكاله وصوره، وبغض النظر عن صيغته أو هُوية المستفيد النهائيّ.

كما أكدت المادة (16) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على توسيع نطاق تجريم الرشوة ليشملَ الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية، وهو تطور مهمٌّ يعكس الطابع الدوليّ لمكافحة الفساد، لاسيّما في سياق التجارة الدولية والتعاون الدولي.

حيث نصت الفقرة (1) من المادة ذاتِها على ما يلي "تلزم الدول الأطراف باتخاذ ما يلزم من إجراءات تشريعية لتجريم فعل الرشوة المقدمة لموظف أجنبي أو موظف في مؤسسة دولية عمومية، إذا تم ذلك عمداً، سواء بوعد أو عرض أو منح مزية غير مستحقة، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح طرف ثالث، مقابل قيامه بعمل أو امتناعه عنه أثناء أداء واجباته، بغرض الحصول على منفعة تجارية أو ميزة غير مشروعة في مجال الأعمال الدولية".

الهدف من هذا النص مكافحة الفساد في الصفقات والتعاملات الدولية، وضمان الشفافية والنزاهة بين الدول والشركات متعددة الجنسيات.

أما الفقرة (2) فأكدت على ما يلي: "تنظر كل دولة طرف، حين يكون ذلك مناسباً ووفقاً لنظامها القانوني، في اتخاذ ما قد يلزم من تدابير لتجريم الفعل الذي يرتكبه موظف عمومي أجنبي أو موظف دولي، بطلب أو قبول مزية غير مستحقة، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، لنفسه أو لشخص آخر، من أجل أداء عمل من أعماله الرسمية أو الامتناع عن أداء هذا العمل". (الأمم المتحدة، 2003، المادة 16، الفقرة 2 ب)

وهي خطوة إضافية لتعزيز التكامل القانوني بين التشريعات الوطنية والاتفاقية، ومنع ثغرات الإفلات من العقاب على المستوى الدولي، وتُجسّد المادة (16) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد البُعد العابر للحدود في مواجهة جريمة الرشوة، إذ تؤكد على أن الفساد لم يعد شأناً داخليًّا فحسب،

بل يمثل تهديدًا مباشرًا للنزاهة الدولية، واستقرار الاقتصاد العالمي، ونظم الحوكمة العادلة. (الأمم المتحدة، 2003)

ويرى الباحث أنّ تضمين اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد نصوصًا تجرم الرشوة يعكس وعيًا دوليًّا متقدمًا بالتهديد الذي يشكله هذا النوع من الفساد، ولا تعدّ هذه الخطوة مجرد إضافة قانونية فحسب، بل دفع استراتيجيّ نحو توحيد الجهود التشريعية والرقابية بين الدول الأطراف.

ثانياً: جريمة الاختلاس في الممتلكات العامة

الوصف القانوني لجريمة الاختلاس

تنص المادة (17) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على تجريم قيام الموظف العمومي باختلاس الممتلكات العامة أو تبديدِها أو تسريبها أو التصرف بها بأي شكل غير مشروع أثناء تولّيه مهامه الرسمية، ويمتد نطاق التجريم ليشملَ أيَّ فعل يُفضي إلى الإضرار المتعمد بالمال العام أو الانتفاع به لأغراض شخصية أو غير قانونية، وذلك بما يُخلّ بواجبات الوظيفة العامة ويقوّض مبادئ النزاهة والمسؤولية.

وتعتمد كل دولة طرف ما قد يَلزم من تدابيرَ تشريعية وتدابير أخرى لتجريم قيام موظف عمومي عمدا، لصالحه هو أو لصالح شخص أو كِيان آخر، باختلاس أو تبديد أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خصوصية أو أي أشياءَ أخرى ذاتِ قيمةٍ عهد بها إليه بحكم موقعه، أو تسريبها بشكل آخر.

ويهدف هذا النص إلى منع استغلال الموظف العام لموقعه وثقته التي منحت له بحكم وظيفته لتحقيق مكاسبَ شخصية أو لصالح أطراف أخرى غير مستحقة؛ ما يؤدي إلى إهدار المال العام أو الخاص، ويجب أن يكونَ الفعل متعمداً، أي أنْ يكونَ الموظف على وعي وتصميم بالقيام بالاختلاس أو التبديد أو التسريب؛ مما يدل على وجود نية جنائية واضحة.

كما أن هذا التجريم يشمل كل الوسائل التي يمكن أن تؤدي إلى فقدان أو هدر الممتلكات، سواء كانت مباشرة أو من خلال وسائل أخرى كالتلاعب أو الإهمال الجسيم.

ومن ثَمّ، فإن النص يعزز مسؤولية الموظف العام في حفظ الأموال والممتلكات التي تحت يده ويضمن حماية المال العام من الفساد وسوء الاستخدام؛ مما يدعم نزاهة الإدارة العامة ويعزز الثقة بين المواطنين والدولة. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 17)

يؤكد الباحث أن تجريم كل فعلٍ عمديٍّ يصدر عن الموظف العمومي ويؤدي إلى الاستيلاء أو التبديد أو التصرف غير المشروع في الأموال العامة المودعة لديه بحكم وظيفته، يُعدّ تجسيدًا واضحًا لمبدأي المساءلة والأمانة الوظيفية، إذ يُعبّر عن نية جنائية صريحة تهدف إلى الإضرار بالمال العام أو الانتفاع به بغير وجه حق. ويُسهم هذا التجريم في ترسيخ قيم النزاهة والشفافية بوصفها مرتكزًا أساسيًا لحماية المال العام وتعزيز سيادة القانون.

ثالثاً: المتاجرة بالنفوذ

الوصف القانوني لجريمة المتاجرة بالنفوذ

نصت المادة (18) من الاتفاقية ذاتِها على ما يلي: "تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمدا:

أ- وعد موظف عمومي أو أي شخص آخر بأي مزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر؛ لتحريض ذلك الموظف العمومي أو الشخص على استغلال نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة لصالح المحرّض الأصلي على ذلك الفعل أو لصالح أي شخص آخر.

ب- قيام موظف عمومي أو أي شخص آخر، بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتماس أو قبول أي مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص آخر؛ لكي يستغلَّ ذلك الموظف العمومي أو الشخص نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة".

تؤكد هذه المادة على أن كل دولة طرف في الاتفاقية يجب أن تنظرَ في اتخاذ التدابير اللازمة لتجريم أفعال معينة ترتكب عمداً وتتعلق بالفساد المرتبط بنفوذ الموظف العمومي أو أي شخص آخر. فيما يجرم البند (أ) عرض أو وعد موظف عمومي أو شخص بأي مكافأة غير مستحقة، مباشرة أو غير مباشرة؛ بهدف تحريض الموظف على استغلال نفوذه الحقيقي أو المزعوم للحصول على مزايا غير قانونية من جهة حكومية أو سلطة عامة.

أما البند (ب) فيعاقب على فعل التماس أو قبول مزايا غير مستحقة من قبل الموظف أو أي شخص آخر؛ بهدف استغلال نفوذ الموظف للحصول على تلك المكافآت غير القانونية.

وفقا لرأي الباحث، تجسّد المادة (18) فَهما عميقًا لطبيعة الفساد غير المباشر القائم على استغلال النفوذ والموقع الوظيفي لتحقيق مصالحَ شخصيةٍ دون وجود علاقة مادية مباشرة بين الفاعل وصاحب القرار؛ فهي لا تقتصر على تجريم الرشوة الصريحة، بل تمتدُّ لتطالَ الوساطة والتأثير غير المشروع الذي يفرغ الوظيفة العامة من مضمونِها الأخلاقيّ. ويعدُّ هذا التجريم خطوةً نوعية لسدّ ثغراتِ التشريع التقليديّ التي أتاحت ممارسة النفوذ تحت ستار "العلاقات الشخصية"، بما يعزز الشفافية والمساءلة ويكرّس مبدأ النزاهة والعدالة الوظيفية في الإدارة العامة.

رابعاً: جريمة الإثراء غير المشروع

الوصف القانوني للجريمة الاثراء غير المشروع

نصت الاتفاقية على الكسب غير المشروع في المادة (20) تحت عنوان "الإثراء غير المشروع" على ما يلي: "مع مراعاة دستور الدولة الطرف ومبادئ نظامها القانوني، تنظر الدولة الطرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابيرَ تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الفعل المتمثل في أن يكون موظفٌ عمومي قد نما إلى علمه أن موجوداتِه زادت زيادةً كبيرة لا يستطيع تعليلَها بصورة معقولة قياساً إلى دخله المشروع".

ويتبين للباحث أن الإثراءَ غير المشروع يمثل جوهر المساءلة والشفافية المالية؛ إذ يقوم على عدم تناسب ثروة الموظف العمومي مع دخله المشروع دون مبرر قانوني، وقد جاءت المادة (20) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (2003) لتُقرَّ هذا المفهوم كآلية وقائية تمنع استغلال المنصبِ العامّ لتحقيق مكاسبَ شخصية، مع ترك تقدير التجريم للدول وفق نظمها الدستورية، ويعد هذا الاتجاهُ تحولًا نوعيًّا نحو تجريم النتيجة غير المبررة، بما يرسّخ النزاهة الوظيفية، ويحدّ من مظاهر الكسب غير المشروع.

خامساً: غسل العائدات الإجرامية

الوصف القانوني لجريمة غسل العائدات الإجرامية

وفقا للمادة (23) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (2003)، فإن جريمة غسل عائدات الإجرامية تشكل أخطر الجرائم المرافقة للفساد وأكثرها تهديدًا للمنظومة القانونية والاقتصادية في آنٍ واحد؛ فقد نصت المادة بوضوح على أن:

"تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، التدابير التشريعية وغيرها من التدابير اللازمة لتجريم الأفعال التالية إذا ارتكبت عمداً: تحويل الممتلكات أو نقلها، مع العلم بأنها

عائدات جريمة، بقصد إخفاء أو تمويه المصدر غير المشروع لتلك الممتلكات أو مساعدة أي شخص متورط في ارتكاب الجريمة الأصلية على الإفلات من العواقب القانونية لأفعاله؛ وإخفاء أو تمويه الطبيعة الحقيقية للممتلكات أو مصدرها أو موقعها أو طريقة التصرف فيها أو حركتها أو الحقوق المتعلقة بها أو ملكيتها، مع العلم بأنها عائدات جريمة...". (الأمم المتحدة، 2003، المادة 23)

ويرى الباحث أن هذه المادة تمثل اتساع نطاق المسؤولية الجنائية في مكافحة الفساد المالي؛ إذ لا تقتصر على معاقبة الجريمة الأصلية، كالاختلاس أو الرشوة أو الإثراء غير المشروع، بل تمتد لتطالَ كل فعل يهدف إلى إخفاء أو تمويه أو تحويل العائدات الناتجة عنها.

فأراد المشرّع الدولي سدّ الفجوة التشريعية التي كانت تسمح بمرور الأموال غير المشروعة إلى النظام المالي الرسمي تحت غطاءٍ قانونيّ، مما يُفقد العقوبة أثرَها، ويُضعف الردعَ العام.

يبين هذا النص تحويل المسؤولية من الجريمة الأصلية إلى ما بعدها، فيعاقب ليس فقط من أنتج المال الفاسد، بل من ساعد في شرعنته أو نقله أو إخفائه، وهذا المفهوم يجسد مبدأ "تجريم النتيجة المستمرة للفساد"، ويمنع الإفلات من العقاب عبر الوسائل المالية أو المصرفية.

كما أن المادة وسّعت نطاق التجريم لتشمل:

- الأفعال المادية مثل التحويل أو الإخفاء أو الاستخدام.
- الأفعال المعنوية كالمشاركة أو التآمر أو المساعدة أو التيسير أو تقديم المشورة.

وهذا الشمول التشريعيُّ يعكس إدراك المشرّع الدوليّ أن غسل الأموال هو سلوك شبكي متعدد المراحل، يتوزع فيه الفاعلون بين أطراف مالية وإدارية ومصرفية، بما يستوجب مسؤولية جنائية جماعية تُلاحق كل مساهم في العملية.

وتشكل المادة (23) أيضًا أداة للوقاية قبل الردع، فهي لا تكتفي بالعقاب بعد وقوع الجريمة، بل تحفّز الدول على سن تشريعاتٍ وقائيةٍ تُقيّد حركةَ الأموال المشبوهة، وتُلزم المؤسساتِ المالية بالتبليغ عن المعاملات غير الاعتيادية.

وتهدف الفقرة الثانية من المادة إلى توسيع مفهوم الجريمة الأصلية ليشملَ جميع الجرائم المنصوص عليها في الاتفاقية، وحتى الجرائم التي تقع خارج الإقليم الوطني متى كانت معاقبًا عليها في كلتا الدولتين، وهذا يعكس الطابع الدوليّ المتشابك لجريمة غسل الأموال، ويؤكد الحاجة إلى تعاون قانونيٍّ وقضائيٍّ عابر للحدود.

ومن هنا يتبين للباحث أنّ تجريم غسل عائدات الجريمة يمثل خطوة متقدمة في فلسفة مكافحة الفساد، إذ ينقل المعركة من ميدان الملاحقة الإجرائية إلى ميدان التجفيف المالي لمصادر الفساد. فغسل الأموال هو الوجه الاقتصادي للفساد الإداري والسياسي، ودون مواجهته تتلاشى قيمة العقوبات الأصلية، وتتحول الثروة غير المشروعة إلى نفوذ مشروع.

وفي هذا الاطار، فإن تفعيل المادة (23) يتطلب من الدول مواءمة تشريعاتها الوطنية مع مقتضيات الاتفاقية، وتعزيز قدرات الأجهزة الرقابية والقضائية في تتبع حركة الأموال المشبوهة داخل وخارج الحدود، في إطار يوازن بين سيادة الدولة وواجبها الدولي في مكافحة الجريمة المنظمة.

سادساً: إعاقة سير العدالة في قضايا الفساد

بالنظر إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 نجد أنها عرفت إعاقة سير العدالة في المادة (25) كما يلي: "كل فعل يُرتكب بقصد التأثير غير المشروع على سير العدالة، لا سيما في سياق التحقيقات أو المحاكمات المتعلقة بجرائم الفساد". (الأمم المتحدة، 2003، المادة 25) وتتمثل هذه الأفعال في:

1. استخدام القوة البدنية أو التهديد بها أو الترهيب أو وعد أو عرض أو منح مزية غير مستحقة؛ بهدف:

- الحصول على شهادة زور.
- التدخل في تقديم الأدلة.
- التأثير على الشهود أو السلطات القضائية.

2. التدخل المتعمد في ممارسة المهام الرسمية للقضاة أو مسؤولي إنفاذ القانون أو المدعين العامين، سواء بالضغط أو بالتلاعب في الإجراءات.

ويُعدُّ هذا السلوك جريمة قائمة بذاتها، وتهدف الاتفاقية إلى ضمان استقلال القضاء ونزاهة التحقيقات، وتشجع الدول الأطراف على تجريم جميع أشكال عرقلة العدالة لحماية النظام القانوني من النفوذ الفاسد.

ومن وجهة نظر الباحث فإن تجريم عرقلة العدالة يشكل تحوّلا نوعيا في الفكر الجنائي الدولي، إذ يربط بين الفساد والإفلات من العقاب، ويجعل حماية العملية القضائية جزءًا من سياسة التجريم ذاتِها، فإذا ما لم يُحمَ مسار العدالة من محاولات التلاعب أو التأثير غير المشروع، فمكافحة الفساد لا تكتمل؛ ما يجعل المادة (25) إحدى الركائز المحورية في ترسيخ مبدأ سيادة القانون وضمان المساءلة القضائية.

سابعا: إساءة استغلال الوظائف

الوصف القانوني لجريمة استغلال الوظائف

نصّت المادة (19) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 على أن: "تسعى كل دولة طرف، وفقًا لمبادئها القانونية الأساسية، إلى أن تعتمد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم تعمّد موظف عمومي إساءة استعمال وظائفه أو منصبه، أي أداء عملٍ ما أو الامتناع عن

أداء عملٍ ما أثناء مزاولة مهامه، انتهاكًا للقوانين، بقصد الحصول على منفعة غير مستحقة لنفسه أو لشخص آخر أو كيان آخر." (الأمم المتحدة، 2003، المادة 19)

ويؤكد هذا النص أنّ مفهوم الفساد الوظيفي قائم على الانحراف بالسلطة دون اشتراط وجود مقابل مادي مباشر، حيث يتجاوز الفعل نطاق الرشوة أو الاختلاس ليشملَ كل سلوك يتعارض مع مقتضيات الوظيفة العامة أو يُوظّف السلطة في غير غاياتها المشروعة.

ويظهر النص وعيَ المشرِّع الدولي للطبيعة المرنة والمعنوية للجريمة؛ إذ لا تقوم فقط على أفعال مادية محددة، بل تمتد إلى الانحراف السلوكي والإداري الذي يُفرّغ الوظيفة العامة من نزاهتها ويُقوّض ثقة المواطنين بالمؤسسات. وتعدُّ هذه الجريمةُ من الجرائم المعيارية التي تُحدَّد بمدى مخالفة الفعل لمقتضيات الوظيفة والالتزامات القانونية والأخلاقية؛ ما يجعلُها من أكثرِ الجرائم تعقيدا من حيث الإثباتُ؛ لقيامِها على القصد الجرميّ، والنية المنحرفة في استعمال السلطة أكثر من قيامها على مظاهر الفعل المادي.

فلسطينيًّا، أقرّ قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 هذا المفهوم في مادته الثانية باعتبار استغلال الوظيفة من صور الفساد، إلى جانب ما ورد في المادة (182) من قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960 المطبق في الضفة الغربية، التي تجرّم كل موظف يستعمل سلطته للإخلال بواجبات وظيفته أو لتحقيق غرض غير مشروع (دولة فلسطين، 2005؛ المملكة الأردنية الهاشمية، 1960)

وتتطلب هذه الجريمة وفقا للباحث، مقاربة دقيقة في الإثبات والتحقيق؛ لكونِها غالبًا ما تقوم على سلوك إداريٍّ منحرف يصعُبُ ضبطه بالأدلة المادية المباشرة؛ ما يستوجب تعزيز أدوات الرقابة الإدارية والقضائية وضمان استقلال الجهات الرقابية والتحقيقية عن أي تأثير أو تسييس. إلى جانب ذلك، فإن غياب نصوص صريحة تُدرج المنظمات غير الحكومية ضمن نطاق الجهات الخاضعة

لقانون مكافحة الفساد يشكل ثغرةً تشريعيةً تُتيح لبعض صور إساءة استعمال السلطة داخل تلك المؤسسات أن تمرَّ دون مساءلة جنائية.

ومن منظور أشمل، فإن هذه الجريمة لا ترتبط فقط بالمصلحة الفردية، بل تمثل انتهاكًا مباشرًا لفلسفة الوظيفة العامة باعتبارِها تكليفًا لخدمة المجتمع، وفقا لذلك، يعد تجريمها وفق أحكام الاتفاقية خطوة نحو تكريس المساءلة الأخلاقية إلى جانب القانونية، وضمان بقاء السلطة أداة لتحقيق العدالة لا وسيلة للهيمنة أو الانتفاع.

يرى الباحث أن دولة فلسطين تشكل خصوصيةً نظرا للتعقيدات السياسية؛ لذلك تتطلب معالجة هذه الجريمة توسيع مفهوم المال العام والموظف العام ليشمل مسؤولي المنظمات غير الحكومية التي تُدير تمويلا عامًّا أو دوليًّا، وربط الالتزامات الإدارية بمسؤولية جنائية عند الإخلال بها، مع إدماج معايير الحوكمة والشفافية المؤسسية ضمن النظام القانوني كالتزامات قانونية ملزمة لا مجرد متطلبات تنظيمية.

الفرع الثاني: الأسس القانونية والمعايير الجوهرية للتجريم في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

ارست اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) الصادرة عام 2003، مجموعة من الأسس والمعايير الجوهرية لتجريم الأفعال الفاسدة؛ بهدف ضمان فعالية التشريعات الوطنية للدول الأطراف وتوحيد الجهود الدولية في هذا المجال، وتتجلى هذه الأسس في شروط التجريم ومبادئ الشرعية والوضوح والتناسب، إلى جانب إدراك أن بعض الجرائم لا تتطلب ضررًا ماليًّا مباشرًا لإثباتها.

أولاً: شروط التجريم

تضع الاتفاقية عدة شروط ومعاييرَ لتجريم الأفعال التي تشكل صورًا للفساد، وهي شروط تضمن شمولية التجريم وفعاليته مع الحفاظ على المبادئ القانونية الأساسية:

1- العمد (القصد الجنائي): تشترط غالبية مواد التجريم في الاتفاقية، مثل المواد المتعلقة بالرشوة (المادة 15، 16)، والاختلاس (المادة 17)، وغسل الأموال (المادة 23)، أن تُرتكب الأفعال عمداً، ما يعني ضرورة توفر القصد الجنائي لدى الفاعل، أي علمه بما يقوم به واتجاه إرادته إلى إتيان الفعل المحظور وتحقيق النتيجة الإجرامية أو قبولها.

ويتماشى هذا الشرط مع المبادئ العامة للقانون الجنائي التي تميز بين الجرائم العمدية وغير العمدية، ويتضمن عدم تجريم الأفعال التي تُرتكب عن طريق الخطأ أو الإهمال البسيط. (الأمم المتحدة، 2003، المواد 15، 16، 17، 23)

2- السلوك (الفعل أو الامتناع): تحدد الاتفاقية بوضوح السلوكيات التي يجب تجريمها، سواء كانت أفعالاً إيجابية أو امتناعاً سلبياً، على سبيل المثال:

أ- جريمة الرشوة (المادة 15)، تجرم أفعالًا مثلَ "وعد"، و"عرض"، و"منح"، و"طلب"، أو "قبول" مزية غير مستحقة. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 15)

ب- جريمة الاختلاس (المادة 17)، تجرم أفعالَ "اختلاس" أو "تبديد" أو "تسريب" الممتلكات. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 17)

ت- جريمة غسل الأموال (المادة 23)، تشمل السلوكيات "تحويل الممتلكات"، "التعامل بها"، "إخفاء أو تمويه طبيعتها"، و"اكتسابها أو حيازتها أو استخدامها".

ث- عرقلة سير العدالة (المادة 25)، تجرم أفعالًا مثلَ "استخدام القوة"، و"التهديد"، و"الترهيب"، و"وعد أو عرض أو منح مزية غير مستحقة"، و"التدخل المتعمد".

هذا التحديد الدقيق للسلوكيات يضمن الوضوح القانوني، ويسهل على الدول الأطراف صياغةَ تشريعاتها الوطنية بما يتوافق مع الاتفاقية.

3- الركن المفترض (صفة الجاني أو محل الجريمة): في بعض الجرائم، تشترط الاتفاقية وجود ركن مفترض خاصٍ بالجاني أو بمحلّ الجريمة:

أ- صفة الموظف العمومي: تمثل هذه الصفة ركناً مفترضاً في جرائم مثل الرشوة في القطاع العام (المادة 15) والاختلاس (المادة 17) والإثراء غير المشروع (المادة 20) فالاتفاقية تُركز على الفساد المرتبط بالمناصب العامة واستغلالها.

ب- الممتلكات أو الأموال (متحصلات الجريمة): يشترط في جريمة غسل الأموال (المادة 23)، أن تكون الأموال أو الممتلكات محل الغسل هي "عائدات جريمة" أصلية، أي أنها ناتجة عن نشاط إجراميّ سابق. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 23)

3. مبادئ الشرعية والوضوح والتناسب

تؤكد اتفاقية مكافحة الفساد، كغيرها من الصكوك القانونية الدولية، على ضرورة التزام الدول الأطراف بالمبادئ الأساسية للقانون الجنائي، والتي تشكل ضمانات جوهرية لحقوق الأفراد:

1. مبدأ الشرعية (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)

يشدد هذا المبدأ على أنه لا يجوز تجريم أي فعل أو فرض عقوبة عليه إلا بموجِب نصّ قانونيّ صريح وواضح ونافذ المفعول قبل ارتكاب الفعل، وتُشير الاتفاقية إلى هذا المبدأ بشكل ضمنيٍّ في صياغة موادّ التجريم، حيث تُلزم الدول بـ "اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية" (المادة 15، 17، 23، وغيرها) ما يضمن أن يكون التجريم في القوانين الوطنية مستنداً إلى نصوص قانونية واضحة ومحددة. (الأمم المتحدة، 2003، المواد 15، 17، 23)

2. مبدأ الوضوح والتحديد

يتطلب هذا المبدأ أن تكون النصوص القانونية التي تُجرم الأفعال واضحة ومحددة بما يكفي لتمكين الأفراد من فَهم ما هو محظور وما هو مسموح به؛ فعدم وضوح النص قد يؤدي إلى تعسف في التطبيق وانتهاك لمبدأ الشرعية، وتحاول الاتفاقية تحقيق هذا الوضوح من خلال تعريف السلوكيات المجرّمة بدقة، مثل تفصيل أنواع المزية غير المستحقة في الرشوة، أو تحديد أنواع السلوكيات في غسل الأموال، ورغم أن بعضَ الموادِّ قد تترك مجالاً للدول لـ "النظر في" التجريم، فإن التزامها بتضمين مجموعة شاملة من الجرائم النموذجية يهدف إلى تقليل الغموض. (شاهين، 2010، ص125)

3. مبدأ التناسب (بين الجريمة والعقوبة)

يوضح هذا المبدأ ضرورة أن تكون العقوبة المفروضة على الجريمة متناسبةً مع جسامة الفعل والضرر الناجم عنه. وبالرغم من أن الاتفاقية لا تحدد العقوبات بشكل مباشر، فإنها تُلزم الدول الأطراف وفقا للمادة (29) بـ "جعل ارتكابها خاضعاً لعقوبات جزائية تراعى فيها جسامة تلك الجرائم"؛ ما يعني وجوب أن تقدر الدول العقوبات بناءً على مدى خطورة كل جريمة فساد وتأثيرها على المصلحة العامة، مع مراعاة مبادئ التناسب في أنظمتها القانونية. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 29)

ثالثاً: الجرائم التي لا تتطلب ضررًا ماليًّا مباشرًا

من السمات البارزة للاتفاقية إدراكها أن الفساد لا يقتصر دائماً على الضرر المالي المباشر، وأن بعض الأفعال الفاسدة تُجرم لمجرد ارتكابها، بصرف النظر عن النتيجة المالية الملموسة، ويعد ذلك توسيعا لمفهوم الضرر الجنائي ليشمل أضراراً غير مالية، مثل تقويض الثقة العامة أو الإخلال بالنزاهة. (الأمم المتحدة، 2003)

1- جريمة الرشوة

وفقا لنص المادتين (15، 16) تُجرم الاتفاقية الرشوة بمجرد "وعد الموظف العمومي أو عرض مزية غير مستحقة عليه أو منحه إياها" (للراشي)، أو "طلب الموظف العمومي أو قبوله لمزية غير مستحقة" (للمرتشي)، ويفهم من ذلك أن الجريمة تُعد تامة حتى لو لم يتم دفع المال فعلاً أو الحصول على المنفعة المرجوة، ولم يترتب عليها ضرر مالي مباشر. بل يكفي مجرد عرض أو طلب أو قبول المزية لتحقيق الركن المادي للجريمة. (الأمم المتحدة، 2003، المواد 15، 16)

2- جريمة استغلال النفوذ

تشكل المادة (18) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد توجهًا تشريعيًّا واضحًا نحو تجريم استغلال النفوذ، سواء أكان فعليًّا أم مفترضًا، بصرف النظر عن تحقق الضرر المالي أو وقوع المزية فعليًا، إذ تنص المادة على تجريم كل من يعِد أو يعرض أو يمنح لموظف عمومي أو لأي شخص آخر أي مزية غير مستحقة، بصورة مباشرة أو غير مباشرة؛ بهدف تحريضه على استغلال نفوذه من أجل الحصول على مزية غير مستحقة من سلطة إدارية أو عامة، كما تُجرم أيضًا قيام الموظف أو الشخص ذاته بطلب أو قبول هذه المزية لقاء استغلال نفوذه، نص هذه المادة يؤكد أن الجريمة تقوم بمجرد تحقق أركان العرض أو الطلب أو القبول، دون اشتراط تحقق المنفعة فعليًّا؛ وهو ما يعكس جوهرًا وقائيًّا للاتفاقية يقوم على تحصين مبدأ النزاهة والحياد في العمل العام، ومنع أي شكل من أشكال التأثير غير المشروع في أداء الوظيفة العامة. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 18)

إعاقة سير العدالة

تجرم المادة (25) أفعالاً مثل "الحصول على شهادة زور" أو "التدخل في تقديم الأدلة" أو "التأثير على الشهود أو السلطات القضائية" أو "التدخل المتعمد في ممارسة المهام الرسمية للقضاة أو

مسؤولي إنفاذ القانون"؛ لأنها تقوّض أساس النظام القضائي، وتعيق كشف الحقيقة وتطبيق القانون، بصرف النظر عما إذا كان قد ترتب عليها ضرر مالي مباشر، ويتمثل الضرر هنا في المساس بنزاهة وعدالة الإجراءات القضائية. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 25) تُبرز هذه الجرائم نهج الاتفاقية الشامل في مكافحة الفساد، الذي لا يقتصر على الأبعاد المالية المباشرة، بل يمتد ليشملَ حماية قيم النزاهة والشفافية وسيادة القانون في جميع جوانبها.

وفي هذا السياق يُطرح تساؤلٌ هو: ما مدى قابلية تطبيق هذه المعايير على المنظمات غير الحكومية؟ يمكن تطبيق الأسس القانونية والمعايير الجوهرية للتجريم في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) على المنظمات غير الحكومية، ولكن تحتاج بعضا من التعديلات القانونية اللازمة؛ نظرًا لاختلاف طبيعة عملها عن القطاع العام الذي تركز عليه الاتفاقية بشكل أساسي.

مدى تطبيق أسس ومعايير التجريم على المنظمات غير الحكومية

أولاً: شروط التجريم

- العمد (القصد الجنائي): ينطبق هذا الشرط بشكل كامل على المنظمات غير الحكومية، فأي فعل فساد مثل الاختلاس، غسل الأموال، أو حتى الرشوة –إذا كانت موجهة نحو موظف عمومي من قبل موظف في منظمة غير حكومية أو العكس– يتطلب وجود القصد الجنائي، ويجب أن يكون الفاعلُ على علم بما يقوم به، ويكون لديه نية ارتكاب الفعل المحظور.
- السلوك (الفعل أو الامتناع): تنطبق السلوكيات المحددة في الاتفاقية مثل الاختلاس، وتبديد الممتلكات، وغسل الأموال، وعرقلة سير العدالة، على المنظمات غير الحكومية من خلال الآتي:

- الاختلاس وتبديد الممتلكات: وفقا لنص (المادة 17) يمكن أن يقوم موظفو المنظمات غير الحكومية باختلاس أو تبديد الأموال أو الموارد المخصصة للمنظمة.
- غسل الأموال: وفقا لنص (المادة 23) إذا كانت المنظمة غير الحكومية تستخدم لغسل أموال ناتجة عن أنشطة إجرامية، فإن السلوكيات المذكورة (تحويل، تعامل، إخفاء، اكتساب) تنطبق تمامًاعليها.
- عرقلة سير العدالة: وفقا لنص (المادة 25) يمكن لأفراد داخل المنظمات غير الحكومية محاولة إعاقة سير العدالة في سياق التحقيقات المتعلقة بأنشطة المنظمة أو أفرادها.
- الرشوة: وفقا لنص المادتين (15 و 16) فرغم أن الرشوة تركز على القطاع العام، فيمكن أن تحدث الرشوة في سياق المنظمات غير الحكومية، خصوصًا عند التعامل مع مسؤولين حكوميين للحصول على تراخيص أو تمويل أو تسهيلات، أو حتى ضمن المنظمة إذا كان هناك "مزية غير مستحقة" تمنح مقابل تأثير على قرارات داخلية.

ثانيا: الركن المفترض (صفة الجاني أو محل الجريمة)

- صفة الموظف العمومي: تركز الاتفاقية بشكل كبير على الموظف العموميّ في جرائم مثل الرشوة والاختلاس والإثراء غير المشروع، أما في المنظمات غير الحكومية، فلا يوجد "موظف عمومي" بالمعنى الحكومي، ومع ذلك، يمكن تكييف هذا المفهوم ليشملَ الأشخاصَ ذوي المناصب القيادية أو الإشرافية داخل المنظمة الذين لديهم سلطة اتخاذ القرارات والوصول إلى الموارد، ويمكن اعتبارُهم "أشخاصًا مؤتمنين" أو "أشخاصًا ذوي سلطة" يجب أن يخضعوا لمعايير النزاهة.

- الممتلكات أو الأموال (متحصلات الجريمة): ينطبق هذا الركن بشكل كامل على المنظمات غير الحكومية، حيث إن أيَّ أموال أو ممتلكات تغسل أو تختلس داخل المنظمة غير الحكومية يجب أن تكون "عائدات جريمة" أصلية أو أموالًا تابعة للمنظمة.

ثانياً: مبادئ الشرعية والوضوح والتناسب

- مبدأ الشرعية (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص): ينطبق هذا المبدأ على المنظمات غير الحكومية، ويقتضي أن تكون القوانين الوطنية المتعلقة بتجريم أفعال الفساد داخل المنظمات محددة المعالم وغير قابلة للتأويل، بحيث يُدرَك السلوك المجرَّم مسبقًا، ومن ثمّ، فإن أيَّ محاولة لتوسيع نطاق التجريم أو فرض عقوبات استنادًا إلى تقدير أو اجتهاد إداري أو قضائي غير مستند إلى نص تشريعي صريح تعدُّ مخالفة لمبدأ الشرعية.
- مبدأ الوضوح والتحديد: يجب أن تكون النصوص القانونية المتعلقة بتجريم الأفعال في المنظمات غير الحكومية واضحة بما يكفي ليتمكنَ الأفراد من فَهم ما هو محظور.
- مبدأ التناسب (بين الجريمة والعقوبة): يجب أن تكون العقوبات المفروضة على جرائم الفساد داخل المنظمات غير الحكومية متناسبة مع جسامة الفعل والضرر الناجم عنه، تمامًا كما هي الحال في القطاع العام.

ثالثاً: الجرائم التي لا تتطلب ضررًا ماليًّا مباشرًا

- جريمة الرشوة وفقا لنص المادتين (15، 16): يمكن أن تنطبق على المنظمات غير الحكومية إذا تم "عرض" أو "طلب" أو "قبول" مزية غير مستحقة؛ بهدف التأثير على قرارات داخلية للمنظمة، حتى لو لم يتم دفع المال فعلاً أو يترتب ضرر مالي مباشر؛ وذلك لحماية النزاهة داخل المنظمة.

- جريمة استغلال النفوذ وفقا لنص (المادة 18): تنطبق هذه الجريمة بشكل كبير إذ يمكن لأي شخص داخل المنظمة غير الحكومية، خصوصًا ذوي المناصب العليا، استغلال نفوذه الفعليّ أو المفترض للحصول على مزايا غير مستحقة، حتى لو لم يترتب على ذلك ضرر مالي مباشر؛ ويهدف ذلك إلى منع التأثير غير المشروع على عمل المنظمة.
- إعاقة سير العدالة وفقا لنص المادة (المادة 25): يمكن أن تنطبق هذه الجريمة بشكل كامل، إذ يمكن لأفراد من المنظمات غير الحكومية أن يعرقلوا التحقيقات، أو يقدموا شهاداتِ زور؛ ما يقوّض العدالة بغضِّ النظر عن الضرر الماليّ المباشر.

وفقا لما ذكر، يمكن القول إن شروط التجريم في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (2003) تنطبق، من حيث المبدأ، على المنظمات غير الحكومية متى توافرت الأركان المادية والمعنوية للجريمة، فالعمل الجنائي يستلزم القصد الجرميَّ في أفعال كالاختلاس وغسل الأموال، ويشمل السلوكيات المجرّمة كالتبديد، والرشوة، وعرقلة سير العدالة.

ورغم أن الاتفاقيةَ تركز على الموظف العمومي، إلا أن تكييفَ صفة الجاني يمكن أن يمتدَّ ليطالَ أصحاب السلطة في المنظمات غير الحكومية ممن يُديرون موارد عامة أو تمويلًا دوليًا. وتخضع هذه الكِيانات كذلك لمبادئ الشرعية والوضوح والتناسب في التجريم والعقوبة، مع مساءلتها عن الأفعال التي تمسّ النزاهة والشفافية المؤسسية حتى دونَ تحقق ضررٍ ماليٍّ مباشر.

ويظهر هنا سؤال هام: هل تمكّن القانون الفلسطيني لمكافحة الفساد من مواءمة أحكامه مع هذه المعايير الدولية؟ هذا ما سيُبحث في المطلب الثاني.

المطلب الثاني: حدود مواءمة القانون الفلسطيني لمكافحة الفساد مع المعايير الدولية الواردة في الاتفاقية

يُعد مدى مواءمة التشريعات الوطنية مع الاتفاقيات الدولية من أبرز مؤشرات التزام الدول بمكافحة الفساد على نحو فعال، لاسيّما حين تتعلق باتفاقية بأهمية "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد". وفي هذا السياق، يبرز سؤال حول مدى انسجام القانون الفلسطيني لمكافحة الفساد مع المعايير الدولية الواردة في الاتفاقية، من حيث تجريمُ الأفعال، وضبط الأوصاف القانونية، وضمانُ وجود أطرٍ قانونية فعالة للردع والمساءلة.

ويتناول هذا المطلب تحليلًا لمدى مواءمة قانون مكافحة الفساد الفلسطيني مع ما ورد في الاتفاقية من معاييرَ موضوعية، وذلك من خلال فرعين: يُعنى الأول بإجراء مقارنة معيارية بين الأفعال المجرّمة في القانون الفلسطيني ونظيراتها كما نصت عليها الاتفاقية، أما الفرع الثاني فيتطرق إلى أوجه القصور التشريعي التي تُعيق تحقيق الالتزام الكامل بأحكام الاتفاقية، وتحدّ من فعالية المنظومة القانونية الفلسطينية في التصدي الشاملِ لجرائم الفساد.

الفرع الأول: مقارنة معيارية بين جرائم الفساد في القانون الفلسطيني ونظيراتها في الاتفاقية

يعد قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته خطوةً مهمة نحو الوفاء بالتزامات دولة فلسطين بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) التي صادقت عليها دولة فلسطين، وبشكل عام، يتضمن القانون العديد من الجرائم الإلزامية الواردة في الاتفاقية، مع بعض الفروقات أو التفصيلات التي تستند إلى السياق القانوني الفلسطيني.

مدى تضمين القانون للجرائم الإلزامية:

1- الرشوة في القطاعين العام والخاص

يُجسد التشريع الفلسطيني توجهًا واضحًا في تجريم الرشوة في القطاع العام، متماهيًا بذلك مع المقاربات القانونية السائدة في معظم الدول العربية، إذ يُجرم قانون العقوبات الفلسطيني، على نحو صريح، كلَّ فعل ينطوي على طلب أو قبول أو أخذ الموظف العموميّ لمزية غير مستحقة، كما يُجرم كل وعد أو عرض أو تقديم لتلك المزية لهذا الموظف، متى كان الغرض من ذلك التأثير على قراره أو على كيفية أدائه لمهامه الوظيفية، وتتسق هذه المقاربة التشريعية إلى حد بعيد مع المادة (15) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي تؤسس لتجريم شامل لأفعال الرشوة في القطاع العام، سواءٌ من جهة الفاعل أو من جهة الراشي.

يعزز هذا التماثل التشريعيُّ من مواءمة القانون الفلسطيني مع الالتزامات الدولية الناشئة عن انضمامه للاتفاقية، ويدعم بنية قانونية رادعة ضد مظاهر الفساد الإداريّ والمؤسسيّ.

- الرشوة في القطاع الخاص: بالاستناد إلى التشريعات السارية في فلسطين، يتضح أن معالجةَ هذه الجريمة لم تقتصر على قانون واحد، بل تم تناولُها في أكثرَ من تشريع؛ ما يعكس اهتمام المشرّع الفلسطيني بمكافحة الفساد من زوايا متعددة، وذلك من خلال تضمين أحكام ذات صلة في قوانينَ مختلفة مثل قانون العقوبات، وقانون الكسب غير المشروع، وقانون مكافحة غسل الأموال، وغيرها من التشريعات ذات العلاقة، بما يسهم في بناء منظومة قانونية متكاملة لمواجهة هذه الظاهرة. (الأشقر، 2022؛ أمان، 2022)

أما في قانون العقوبات الأردنيّ الساري في الضِّفة الغربية رقم (16) لعام 1960 فتحدث عن جريمة الرشوة من خلال مجموعة من المواد التي وضعت إطارًا قانونيًّا لتجريم هذا الفعل والحد منه. فقد نصّت المادة (170) على معاقبة كلِّ موظف عموميٍّ أو شخص مكلف بخدمة عامة، سواء

بالتعيين أو الانتخاب، إذا طلب أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعدًا أو منفعة أخرى مقابل القيام بعمل من واجبات وظيفته، بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين، وغرامة مالية. (المملكة الأردنية الهاشمية، 1960، المادة 170)

فيما شدّدت المادة (171) العقوبةَ إذا كان الفعل يتضمن القيام بعمل غير مشروع أو الامتناع عن واجب وظيفي، فجعلتها الحبس من سنة إلى ثلاث سنوات، مع غرامة أعلى، وامتدت هذه العقوبة لتشمل المحامين إذا ارتكبوا الفعلَ ذاتَه. (المملكة الأردنية الهاشمية، 1960، المادة 171)

ونصت المادة (172)، على معاقبة الراشي بالعقوبات الواردة نفسِها، لكنها منحت إعفاءً من العقوبة للراشي أو المتدخل إذا بادر أحدهما بالإبلاغ أو الاعتراف قبل إحالة القضية للمحكمة. (المملكة الأردنية الهاشمية، 1960، المادة 172)

وفي السياق ذاتِه، جعلت المادة (173) العقوبة المقررة بالحبس لثلاثة أشهر على الأقل، بالإضافة إلى الغرامة، لمن يعرض رشوة على موظف دون أن يقبلها الموظف؛ مما يعكس حرص المشرّع على تجريم محاولة الرشوة بحد ذاتها. (المملكة الأردنية الهاشمية، 1960، المادة 173)

2- الاختلاس

يُعالج القانون الفلسطينيّ جريمة الاختلاس بشكل صريح ضمن إطار منظومة مكافحة الفساد، ويُحيل في العديد من مواضعه إلى "الاختلاس المنصوص عليه في قوانين العقوبات السارية"، في إشارة إلى المرجعية التشريعية القائمة، وفي مقدمتها قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960، المعمول به في الضفة الغربية، وقد نصّت المادة (174) من هذا القانون على تجريم "كل موظف عمومي أدخل في ذمته ما أوكل إليه بحكم الوظيفة أو بموجب تكليف من رئيسه أمرَ إدارته أو جبايته أو حفظه من نقود أو أشياء أخرى للدولة أو لأحد الناس عوقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنتين وبغرامة من عشرة دنانير إلى مائة دينار".

يُؤسس هذا النص لتجريم تقليدي للاختلاس، يرتبط بالصفة الوظيفية للفاعل وبعلاقته بالأموال العامة أو الخاصة الموضوعة تحت إشرافه الرسمي، ومن الجدير بالذكر أن قانون مكافحة الفساد الفلسطيني اعتمد هذا المفهومَ ووسّعه ليشملَ صورًا أوسعَ للاعتداء على المال العام، بما يتفق مع المادة (17) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي دعت الدول إلى تجريم اختلاس الأموال العامة أو تبديدها عمداً لصالح الموظف أو لغيره، كما نصت المادة (174) من قانون العقوبات الأردني رقم (16) لعام 1960 على:

"1. كل موظف عمومي أدخل في ذمته ما أوكل إليه بحكم الوظيفة أمر إدارته أو جبايته أو حفظه من نقود وأشياء أخرى للدولة أو لأحد الناس عوقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من عشرة دنانير إلى مائة دينار.

2.إذا وقع الفعل المبين في الفقرة السابقة بدس كتابات غير صحيحة في القيود أو الدفاتر أو بتحريف أو حذف أو إتلاف الحسابات والأوراق أو غيرها من الصكوك وعلى صورة عامة بأية حيلة ترمي إلى منع اكتشاف الاختلاس، عوقب بالأشغال المؤقتة أو الاعتقال المؤقت". (المملكة الأردنية الهاشمية، 1960، المادة 174)

بالنظر إلى نص المادة (111) من مشـروع قانون العقوبات الفلسـطيني، نجده توسـع جداً في تعريف الموظف بحيث إن المشرِّع لم يشـرع جريمة الاختلاس للموظف العام فقط، بل طال عدة فئات:

- الدولة ووحدات المجالس البلدية والقروية والمحلية.
- الهيئات والمؤسسات العامة.
- البنوك والشركات والجمعيات والوحدات الاقتصادية الأخرى التي تُسهم الدولة بنصيب في رأس مالها.

- – أية جهة ينص القانون على اعتبار مالها من الأموال العامة.

يرى الباحث، أن المشرِّع لم يحصر الصفة الجرمية في جريمة الاختلاس على الموظفين العموميين فحسب، بل وسّع نطاقها لتشملَ فئاتٍ أخرى من العاملين خارج نطاق الجهاز الإداري للدولة، فقد نص بوضوح على شمول العاملين في البنوك، ومؤسسات الإقراض المتخصصة، والشركات المساهمة العامة، باعتبارهم مشمولين بالحماية القانونية المقررة للأموال التي يتعاملون بها.

ويعكس هذا التوجه توسعًا في مفهوم الحماية ليَطال أموالاً مملوكة للقطاع الخاص؛ مما يخرجها من الحصر التقليدي لمفهوم المال العام بالمعنى الضيق، وعليه يكون الموظف العامل في المنظمات غير الحكومية عرضةً للوقوع في جريمة الاختلاس.

3- استغلال النفوذ

أضاف قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل (قرار بقانون رقم 37 لسنة 2018) صراحةً "المتاجرة بالنفوذ" كجريمة فساد، وهذا يتوافق بشكل كبير مع المادة (18) من اتفاقية (UNCAC) التي تجرم استغلال النفوذ الفعلي أو المفترض للحصول على مزية غير مستحقة، كما نصت المادة (25) على ذلك: "تعاقب كل من استغل نفوذه أو سلطته أو مركزه الوظيفي بهدف تحقيق منافع شخصية له أو لغيره، سواء من خلال التأثير على قرارات الجهات الرسمية أو غير الرسمية، بالسجن والغرامة". (المادة 25 من قانون مكافحة الفساد) وأدرجت هذه الجريمة ايضا ضمن أفعال الفساد في المادة (1) من القانون نفسه، التي تشمل إساءة استعمال السلطة، واستغلال النفوذ، وتضارب المصالح.

4- الإثراء غير المشروع

يتضمن القانون الفلسطيني بصفته قانون "الكسب غير المشروع" في الأصل جريمة الكسب غير المشروع بشكل صريح وواضح، قبل أن يصبح "قانون مكافحة الفساد" مع التعديلات. حيث تم

تعديل التشريع، بموجب القرار بقانون رقم (7) لسنة 2010، إذ استُبدلت عبارة "الكسب غير المشروع" بـ"الفساد" في مواضع القانون كافةً، وتم تعديل المادة الأولى من القانون لتعكس هذا التغيير، وجاء في نص القانون بعد تعديله أن "الفساد"؛ لغايات تطبيق أحكامه، يشمل ما يلي:

1. الجرائم التي تُخلّ بواجبات الوظيفة العامة، وكذلك الجرائم التي تنال من الثقة العامة كما وردت في قوانين العقوبات المعمول بها.
2. الجرائم المرتبطة بغسل الأموال، وفقاً لما نص عليه قانون مكافحة غسل الأموال.
3. كل فعل من شأنه الإضرار أو المساس بالأموال العامة.
4. إساءة استخدام السلطة بما يخالف أحكام القانون.
5. قبول الوساطة أو المحسوبية التي يترتب عليها إلغاء حق أو تحقيق باطل.
6. جريمة الكسب غير المشروع.
7. جميع الأفعال المجرّمة بموجب الاتفاقيات العربية والدولية لمكافحة الفساد التي صادقت عليها أو انضمت إليها دولة فلسطين.

يتضح من نص المادة أنه ورغم إدراج جريمة الكسب غير المشروع ضمن جرائم الفساد، فإن النص المعدل لم يتضمن تعريفًا دقيقًا لها يوضح عناصرها وأركانها وصورها؛ وهو ما قد يُعدُّ نقصًا تشريعيًّا أو خللًا في الصياغة إذا افترضنا أن المشرِّع كان يقصد الإحاطة بجميع الجرائم. ومع ذلك، يمكن القولُ إنّ هذا الإغفال قد لا يكون متعمّدًا، خصوصًا أنّ قانون الكسب غيرِ المشروع هو الأساس التشريعي الأصلي لقانون مكافحة الفساد، ومن ثَمّ يُرجع إليه عند وجود أيّ غموض أو نقص في التعديل اللاحق. (الربايعة، 2014، ص. 203)

ظل هذا التساؤل قائماً دون إجابة حاسمةٍ إلى أنْ صدر حكم المحكمة العليا الفلسطينية بصفتها الدستورية في الطعن رقم (3/2014)، والذي جاء فيه أن القرار بقانون رقم (7) لسنة 2010 لم يُلغِ

ويعدّلْ تعريف الكسب غير المشروع الوارد في المادة (1) من قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005، الذي نصَّ على أن الحصول على أي مال بوسائلَ غير مشروعة يُعد كسباً غير مشروع، وقد أكد الحكم أن الكسب غير المشروع ما يزال جريمة قائمة، واعتُبر إحدى جرائم الفساد بموجب القرار بقانون المذكور، مع بقاء التعريف الأصلي نافذاً.

بالإضافة إلى ذلك، يمكن تسجيل عدة ملاحظات على التعريفات الخاصة بالجريمة، أبرزها أن المشرع الفلسطيني توسع في تحديد الحالات التي قد تُعد كسباً غير مشروع حتى لو لم تُشكّل جريمة قائمة بذاتها؛ مما يوسع من نطاق الاتهام. كما يُلاحظ أن النص اشترط لاعتبار الكسب الحاصل من الغَيرِ غيرَ مشروع، أن يكونَ هناك "تواطؤٌ" بين الشخص والموظف الخاضع للقانون، دون أن يوضح المقصود بالتواطؤ، وهو مصطلح غير دقيق قانونياً. وكان من الأجدر استخدام تعبير قانوني واضح مثل "الاشتراك الجرمي"، بما يتوافق مع المبادئ العامة في القانون الجزائي،

إلا أنّ المشرع الفلسطيني، في التعديل الأخير الذي ورد في القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018، قدم تعريفاً واضحاً للإثراء غير المشروع حدد من خلاله صور وأركان هذه الجريمة؛ مما يزيل الغموض الذي كان يكتنف النص السابق، وبموجب هذا التعديل، أصبح تعريف الكسب غير المشروع كما يلي: "الكسب غير المشروع: هو كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره نتيجة استغلال الوظيفة أو الصفة. ويُعتبر كسباً غير مشروع أي زيادة في الثروة تطرأ بعد تولي الخدمة أو قيام الصفة على الخاضع لأحكام هذا القانون أو على زوجه أو أولاده القصر، متى كانت هذه الزيادة لا تتناسب مع مواردهم وعجزوا عن إثبات مصدر مشروع لها". (دولة فلسطين، 2018، المادة 3)

ويتوافق هذا مع المادة (20) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تطالب الدول بتجريم الإثراء غير المشروع. (UNODC, 2004)

5- غسل الأموال

تناول المشرّع الفلسطينيُّ جريمة غسل الأموال المتولدة عن الفساد في المادة (1) من قرار بقانون مكافحة غسل الأموال رقم (9) لسنة 2007، وعرف هذه الجريمة على أنها: "إخفاء أو تغيير الطبيعة الحقيقية للأموال المتحصلة من إحدى الجرائم الأصلية"، فيما نصت المادة (2) على أن غسل الأموال يشمل "تمويه مصادر الأموال الحقيقية بحيث تبدو في الظاهر كأنها متأتية من مصادر مشروعة".

إلى جانب ذلك، نصت ذات المادة على أن الشخص يعد مرتكباً لجريمة غسل الأموال إذا قام بأي من الأفعال التالية:

أ- استبدال أو تحويل الأموال من قبل أي شخص، ويعلم أن هذه الأموال هي نتاج جريمة؛ بهدف إخفاء أو تمويه مصدرها غير المشروع، أو لمساعدة شخص متورط في ارتكاب الجريمة الأصلية على الإفلات من التبعات القانونية الناجمة عن أفعاله.

ب- إخفاء أو تمويه الطبيعة الحقيقية أو المصدر أو المكان أو التصرف أو الحركة أو الملكية أو الحقوق المرتبطة بالأموال من قبل أي شخص، مع العلم بأنها نتاج جريمة.

ج- إتمام أو حيازة أو استخدام الأموال من قبل أي شخص وهو يعلم في وقت استلامه لها أنها ناتجة عن جريمة.

يبرز الإطار القانونيّ الفلسطيني أن هناك انسجامًا واضحًا بين قانون مكافحة غسل الأموال رقم (20) لسنة 2015 وقانون الكسب غير المشروع فيما يتعلق بالأشخاص المعرضين سياسيًا (PEPs) وجرائم الفساد ذات الصلة، فقد تناولت المادة (1) من قانون مكافحة غسل الأموال فئة الأشخاص المعرضين سياسيًّا، بينما ألزمت المادة (6) اتخاذ إجراءات خاصةٍ للتحقق من مصادر أموالهم، وإبلاغ وحدة التحريات المالية في حال وجود شبهات أو معاملات غير اعتيادية، بما يضمن

تتبّع مسارات الأموال ومنع إضفاء الشرعية على عائدات غير مشروعة. (دولة فلسطين، 2015، المواد 1 و6)

واعتبرت المادة (3) من القرار بقانون ذاته على أن جرائم الفساد، وخصوصًا الرشوة، والاختلاس، والكسب غير المشروع، من الجرائم الأصلية التي تُبنى عليها جريمة غسل الأموال، إذ أكدت الفقرتان (7) و(20) منها على اعتبار هذه الأفعال أساسًا قانونيًّا لتجريم عمليات التمويه والإخفاء المالي. (دولة فلسطين، 2015، المادة 3)

إلى ذلك، أدرج قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 الجرائم المالية الكبرى، ومنها الإثراء غير المشروع واستغلال الوظيفة العامة، ضمن نطاق الأفعال التي قد تولّد عائدات غير مشروعة تعدُّ أساسًا لجرائم غسل الأموال لاحقًا. (دولة فلسطين، 2005، المادة 1)

ومن ثَمّ، فإن غسلَ الأموال الناتج عن جرائم الفساد سواء ارتكبها الموظف العموميّ أو العاملون في المنظمات غير الحكومية يشكل جريمة مستقلة عن الجريمة الأصلية، ويعاقب عليها القانون الفلسطينيّ بصرف النظر عن هُوية مرتكبها أو موقعه الوظيفيّ، وترتفع خطورة هذه الأفعال في سياق المنظمات غير الحكومية التي تتعامل مع تمويل عام أو دولي؛ ما يجعلها خاضعة لآليات تدقيق مشدّدة بموجب التوصية رقم (12) الصادرة عن مجموعة العمل المالي (FATF)، والتعليمات التنظيمية الصادرة عن وحدة المتابعة المالية الفلسطينية، التي تُلزم الجهاتِ الممولةَ والمؤسسات الرقابية بإجراء تدقيق مُعزّز (Enhanced Due Diligence) لمعاملات الأشخاص ذوي النفوذ الوظيفيّ والإداريّ. (Financial Action Task Force [FATF], 2012, Recommendation 12)

يرى الباحثُ أنّ هذا التداخلَ بين قوانين مكافحة الفساد وغسل الأموال يعكس تطورًا تشريعيًّا متكاملًا في السياسة الجنائية الفلسطينية، يعزز من فاعلية الرقابة المالية، ويجسد مبدأ الشفافية المالية

والرقابة الوقائية في بيئة المنظمات غير الحكومية، التي تعدُّ من أكثرِ القطاعات حاجةً إلى آلياتٍ متقدمة لمواجهة مخاطرِ الفساد وتدويرِ الأموال.

6. إعاقة سير العدالة

تتحقق إعاقة سير العدالة في قضايا الفساد من خلال استخدام وسائلَ غيرِ قانونية للتأثير على الشهود أو عرقلة التحقيقات، وتشمل هذه الوسائل ما يلي:

- استخدام القوة البدنية: أي شكل من أشكال العنف الجسدي المباشر لمنع شخص من الإدلاء بشهادته أو لعرقلة التحريات.
- التهديد: توجيه إنذارات أو وعيد بإلحاق ضرر بالشخص أو بمصالحه إذا أدلى بشهادته أو تعاون مع جهات التحقيق.
- الترهيب: خلق جو من الخوف والقلق لدى الشخص لدفعه إلى عدم التعاون أو تغيير أقواله.
- الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها: تقديم وعود بمنافع أو مكافآت غير قانونية لشخص مقابل الإدلاء بشهادة زور أو التدخل في الشهادة أو لعرقلة التحقيقات. (المملكة الأردنية الهاشمية، 1960، المواد 206–209)

وفي ضَوء ما سبق، يجد الباحث أن قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته يعكس توجهًا واضحًا نحو مواءمة أحكامه مع المعايير الدولية المنصوص عليها في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) وهنا، يمكن استعراض بعض النقاط التي تؤكد هذا التوجه:

- الاعتماد على قوانين العقوبات السارية: يُظهر القانون ميلًا نحو الإحالة إلى التشريعات العقابية الأخرى، خصوصًا قانونَ العقوبات الأردنيّ المعمول به في الضِّفة الغربية رقم (16) لعام 1960؛ لتحديد صور بعض الجرائم كالرشوة والتزوير والاختلاس، ورغم أن هذا

يترك بعض التفاصيل خارج النص الأصليّ لقانون مكافحة الفساد، فإن إدراجَها ضمن "جرائم الفساد" في القانون يعكس نيةً واضحةً لتوسيع نطاق التجريم.

- تعريف موسع للفساد: تبنّى القانون تعريفًا مرنًا ومفتوحًا للفساد، يشمل كل الأفعال المجرّمة بموجب الاتفاقيات العربية والدولية التي انضمت إليها دولة فلسطين؛ مما يوفر أساسًا قانونيًّا مرنًا لتوسيع نطاق الملاحقة استنادًا إلى الالتزامات الدولية.
- المساءلة الجنائية للأشخاص الاعتباريين: أدرج القانون تعديلات تُتيح مساءلة الشركات والمؤسسات عند ارتكابها أفعالاً مجرّمة بموجب قانون مكافحة الفساد، وهو ما ينسجم مع المادة (26) من اتفاقية الأمم المتحدة. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 26)

يتضح من ذلك، أن القانونَ يسلك مسارا اتجاه الالتزام بالمعايير الدولية، وإن كانت هناك حاجة مستمرة لمراجعة التفاصيل التشريعية والتنفيذية لضمان مواءمة شاملة ومتكاملة.

وعليه، يمكن القول إن قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، لا سيما بعد القرار بقانون رقم (7) لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع، يتضمن معظم الجرائم الإلزامية الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، ويشكّل خطوة تشريعية مهمة نحو تحقيق التوافق مع المعايير الدولية.

ورغم أنّ القانون الفلسطيني أدرج في نصوصه جملةً من الأفعال التي تعدْ جرائمَ فسادٍ وفقًا للاتفاقية، كالرشوة، واختلاس الأموال العامة، واستغلال النفوذ، والإثراء غير المشروع، وغيرها من صور السلوك الإجراميّ ذات الصلة، فإن التحدياتِ ما تزال قائمة، خصوصًا في الجوانب المرتبطة بالتنفيذ والتطبيق العملي، ومدى مواءمة النصوص الوطنية من حيث الصياغةُ والدقةُ والشمولُ مع الأهداف الجوهرية التي تسعى الاتفاقية إلى تحقيقها، ويتطلب ذلك فحصًا دقيقًا للتأكد من أن التجريم المحليَّ يغطي كلَّ العناصر المادية والمعنوية للجرائم، ويتيح محاسبة فعالة وشفافة دون ثغرات قانونية؛

لضمان الالتزام الكامل بروح الاتفاقية ونصها، وبما يعزز من منظومة النزاهة والحوكمة في دولة فلسطين. (الأمم المتحدة، 2004؛ الأشقر، 2022)

يظهر من المقارنة بين اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (2003) وقانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته أنه ورغم التطور التشريعيّ الذي أُنجز مؤخرا، ما تزال المواءمة جزئيةً ومحدودةَ التطبيق بينهما.

مثلا، من حيث التجريمُ الموضوعيُّ، توافقت التشريعات الفلسطينية مع الاتفاقية في تجريم الجرائم الرئيسة كالرشوة، والاختلاس، والمتاجرة بالنفوذ، والكسب غير المشروع، وإساءة استعمال الوظيفة، وغسل الأموال، وإعاقة سير العدالة.

أما من جانب الإطار الإجرائيّ والمؤسسي، أنشأت هيئةُ مكافحة الفساد استجابةً للاتفاقية، لكنه لم يحقق التكامل المطلوب بين الأجهزة الرقابية؛ ما أضعف فاعلية المتابعة والمساءلة، كما أنّ التعاون الدولي واسترداد الموجودات ظلّ محدودًا بفعل غياب آليات تنفيذية وتشريعات تفصيلية توازي ما ورد في المواد (46–57) من الاتفاقية.

وفيما يتعلق بالضمانات الوقائية، اتضح أن الاتفاقية أكثرُ شمولًا في مجالات حماية المبلّغين وتضارب المصالح والشفافية المالية، بينما ما زال النظام الفلسطينيّ يعتمد على قرارات تنظيمية غير ملزمة تشريعيًّا.

ما يطرح سؤالًا يتعلق بطبيعة أوجه القصور التشريعيّ في القانون الفلسطينيّ أمام الالتزام الكامل بالاتفاقية.

الفرع الثاني: أوجه القصور التشريعي في القانون الفلسطيني أمام الالتزام الكامل بالاتفاقية

رغم التقدم الذي أحرزه القانون الفلسطيني في مكافحة الفساد، وخصوصًا بعد انضمام دولة فلسطين للاتفاقية عام 2014، فإن هناك أوجهَ قصورٍ تشريعيةً تمنع الالتزام الكامل بالاتفاقية، ما زالت تمثل تحديات أمام الجهود الوطنية لتعزيز النزاهة والشفافية. (الأمم المتحدة، 2003؛ شقيرات، 2017، ص. 19)

أولاً: الجرائم التي لم تحظَ بتجريم صريح أو تجريم كاف

تتطلب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تجريم مجموعة واسعة من الأفعال، غيرَ أنّ القانون الفلسطينيَّ واجه تحدياتٍ في تغطية بعضها بشكل كامل، من بينها:

- **الإثراء غير المشروع قبل التعديلات**

قبل التعديلات الأخيرة، خصوصًا القرار بقانون رقم 37 لسنة 2018، كان هناك خللٌ تشريعيّ يتعلق بتعريف جريمة الإثراء غير المشروع في القانون الفلسطينيّ، فبعد أن كان قانونُ الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005 يحدد تعريفًا واضحًا، جاء القرار بقانون رقم (7) لسنة 2010 ليحلَّ محلَّ "الكسب غير المشروع" ويعدل ليُصبحَ "الفساد" دون تعريف شامل وواضح للجريمة ضمن نص القانون المعدل.

أثار هذا الغموض تساؤلاتٍ حول مدى استمرارية التجريم وفعاليته، وهو ما أشار إليه بعض الفقهاء القانونيين (الربايعة، 2014، ص203) الذين أشاروا إلى أنّ النصَّ المعدل لم يتضمن تعريفًا دقيقًا يوضح عناصرَ الجريمة وأركانَها. ومن ثَم، جاء القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 ليقدمَ تعريفًا أكثر وضوحًا للإثراء غير المشروع، وهو ما عالج جزءًا من هذا القصور.

وفي هذا الإطار، يقف الباحثُ عند الإشكاليات القانونية المرتبطة بتجريم الكسب غير المشروع في التشريع الفلسطيني، من خلال قراءة تحليليةٍ تستند إلى الشرعية الدستورية والضرورة الإجرائية؛ وذلك لتقييم مدى اتساق هذا التجريم مع المبادئ الدستورية والضمانات الإجرائية الواجبة.

يتضح من خلال مراجعة النصوص الناظمة لجريمة الكسب غير المشروع في القانون الفلسطيني، وجودُ عدد من الإشكاليات القانونية التي تمسّ جوهر الشرعية الدستورية وضمانات المحاكمة العادلة، وتُثير تساؤلًا حول مدى انسجام هذا التجريم مع المبادئ المستقرة في القانون الجنائي، لاسيما ما يتعلق بقرينة البراءة، واليقين القانوني، والتناسب في المسؤولية الجنائية.

وقد تناول الباحثان الأشقر والأطرش هذه الإشكالياتِ بشكل تفصيلي من خلال قراءة مقارنة وتحليل نقدي، على النحو الآتي:

1. ينقل عبء الإثبات وتهديد قرينة البراءة

من أبرز الإشكاليات التي يُثيرها النصُّ القانوني الفلسطيني الخاص بالكسب غير المشروع، ما يتعلق بنقل عبء الإثبات إلى المتهم، حيث يُفترض في هذا الأخير أن يبررَ مصادرَ ثروته، متى ما ظهرت زيادة غير مبررة في الذمة المالية.

ويتنافى هذا التوجه التشريعي، من وجهة نظر الباحثين، مع قرينة البراءة بوصفها أصلًا دستوريًّا، ويُعدّ إخلالًا بقاعدة أنّ عبء الإثبات يقع على عاتق النيابة، لا على عاتق الشخص محل الشبهة؛ إذ لا يجوز في النظام الجنائيّ نقلُ هذا العبء دون مسوّغٍ استثنائي دقيق؛ ما يجعل من هذا النقل نوعًا من الافتراض القانوني غير المنسجم مع المبادئ الإجرائية المستقرة (الأشقر والأطرش، 2022، ص. 168–170)

2. الإخلال بالشرعية الإجرائية وضمانات الدفاع

يرتّب هذا المسار في الإثبات أثرًا مباشرًا على الشرعية الإجرائية؛ إذ يُضعف مركز المتهم في مواجهة السلطة الإتهامية، ويضعف التوازن بين طرفي الدعوى الجنائية، ويؤكد الباحثانِ أنَّ هذا النموذج الإجرائي يفترض الإدانة أولًا ليطلب من المتهمِ دفعها لاحقًا؛ مما يُفقد المحاكمةَ معناها العادل (الأشقر والأطرش، 2022، ص. 170–171)

3. الخلط غير المبرر بين الكسب غير المشروع واستغلال النفوذ

تبرز إشكالية أخرى تتمثل في الربط التشريعي غير المنضبط بين جريمة الكسب غير المشروع وجريمة استغلال النفوذ، كما ورد في النصوص المقارنة الفلسطينية والأردنية، ويُشير الباحثان إلى أنّ هذا الربط يفتقر إلى الأساس القانوني المنهجي؛ كونَ الكسب غير المشروع يُفترضُ أن يُجرّم كجريمةٍ قائمة بذاتها، دون الحاجة إلى إثبات وجود جريمة فساد أصلية كالرشوة أو الاختلاس؛ فالإشكال يكون في التضخم غير المبرر للثروة، وليس في وجود نية إجرامية واضحة، وهذا بحدِّ ذاتِه يجب أن يكونَ كافيًا لقيام الجريمة، دون دمجها بجريمة أخرى (الأشقر والأطرش، 2022، ص. 171–172)

4. غياب معيار موضوعي لتحديد الزيادة غير المشروعة

تلحظ الدراسة غياب أي معيار كمّي أو موضوعي لتحديد متى تصبح الزيادة في الثروة محل شبهة، فالنصوص لم تضع نسبةً واضحة أو حدًّا أدنى يمكن من خلاله قياس تلك الزيادة؛ مما يترك المسألة لاجتهاد القاضي، ويفتح الباب أمام تضارب الأحكام، وهذا يتناقض مع متطلبات اليقين القانوني ومبدأ التناسب في العقوبة. (الأشقر والأطرش، 2022، ص. 172–173)

5. غلبة الظن على التحقيق في مصدر الثروة

لوحظ أيضًا أن القانون يفترض العلاقة بين الزيادة في الذمة المالية وشبهة الفساد بشكل آليّ، دون إلزام جهة الاتهام بإجراء تحقيق موضوعي دقيق في مصادر هذه الزيادة، وحذّر الباحثان من خطورة الاعتماد على هذه الآليّة التي تغفل احتمال أن تكون الثروة ناتجة عن مصادر مشروعة كالوراثة أو الأرباح الاستثمارية أو الهبات، فالتحقق الفعلي يجب أن يكونَ شرطًا لازمًا قبل توصيف الزيادة بأنها كسب غير مشروع. (الأشقر والأطرش، 2022، ص. 173–174)

وهنا يتفق الباحث بصورة جوهرية مع ما خلص إليه الباحثان د. الأشقر ود. الأطرش، فيما يتعلق بالإشكاليات الدستورية والإجرائية المرتبطة بهذا التجريم.

ونلحظ أن المشرّع الفلسطيني، استحدث نموذجًا إجرائيًّا يقوم على نقل عبء الإثبات إلى المتهم، في انحراف صريح عن مبدأ قرينة البراءة، الذي يشكل حجر الزاوية في النظام الجنائي الدستوري، ومكوّنًا أصيلًا من مكونات المحاكمة العادلة كما كرّستها المادة (14) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

ويؤكد الباحث أنّ هذا النموذج لا يستقيم مع الشرعية الإجرائية، إذ يفترض الإدانة سلفًا، ويحمّل المتهم عِبءَ تفنيدها، دون أن يُلزمَ جهةَ الاتهام بإثبات شبهة الفساد استنادًا إلى معطيات موضوعية مثبتة. ومن ثَمَّ فإنّ الإخلال بهذا التوازن الإجرائي يُفرغ المحاكمة من مضمونها العادل، ويجعل من النصوص وسيلة ضغط لا وسيلة عدالة، متفقًا في هذا الرأي مع الباحثين.

ويفتقر الربط التشريعيُّ غير المنضبط بين الكسب غير المشروع واستغلال النفوذ إلى الانسجام المفاهيميّ والتقني، ويُقحم الجريمةَ في تكييف مزدوجٍ يُربك جهة الادّعاء والقضاءِ معًا؛ فالكسب غيرُ المشروع، بوصفِه جريمةً قائمةً على حالةٍ مالية غيرِ مفسَّرة، يجب أن يُبنى على معاييرَ دقيقةٍ في الإثبات والتحليل الماليّ، لا على مجردِ الظنّ أو الارتباط بجريمةِ فسادٍ أخرى.

إلى ذلك، يتضح للباحث أن غيابَ معيار كميٍّ أو زمنيٍّ دقيق لتحديد الزيادة غير المشروعة يُضعف من مركزية اليقين القانوني في النص، ويفتح المجال لاجتهاداتٍ قضائية متباينة قد تفتقر إلى الأساس الموضوعيّ؛ ما يُخالف متطلباتِ مبدأِ "شرعية الجرائم والعقوبات" الذي يحظر الغموض في تحديد الركن الماديّ للجريمة.

وبناءً على ما سبق، يجد الباحثُ أنّ المنهج التشريعيّ الفلسطينيَّ في تجريم الكسب غير المشروع يحتاج إلى مراجعة بنيوية تعيد ضبط العلاقة بين مقتضيات الفعالية التشريعية ومبادئ العدالة الدستورية، عبر الآتي:

- إعادة النظر في النصوص التي تنقل عبء الإثبات إلى المتهم.
- وضع معيار دقيق للزيادة غير المشروعة.
- الفصل الواضح بين الجرائم المالية وفق بنيتها القانونية المستقلة.
- التأكيد على التحقيق النوعي في مصادر الثروة قبل توصيفها جزائيًّا.

فالمنظومة القانونية الرشيدة هي التي توازن بدقة بين ضرورات مكافحة الفساد، وضمانات المحاكمة العادلة، دون أن يَطغى أحدُهما على الآخر.

الرشوة في القطاع الخاص

رغم أن المادة (16) من الاتفاقية أوصت الدول بتجريم الرشوة في القطاع الخاص، وإن لم تجعلها إلزامية بدرجة الرشوة نفسِها في القطاع العام، فإنها لم تتضمنْ نصًّا صريحًا يجرّمُ الرشوة التي ترتكب بين أفراد أو كيانات في القطاع الخاص، دون تدخل موظف عموميٍّ أو استغلالٍ للنفوذ العام. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 16)

ما يعني أن هناك نقصًا في تجريم أشكال الفساد المنتشرة في الشركات والمؤسسات الخاصة والتي تمثل عائقًا كبيرًا أمام قدرة فلسطينَ على مكافحة الفساد بشكل فعال، فعندما لا تكون هناك نصوصٌ

قانونية واضحة تجرّم هذه الأفعال في القطاع الخاص، فإنّ ذلك يُتيح بيئة خصبة للممارسات غير الأخلاقية؛ مما يقوِّض مبادئ الشفافية والنزاهة، ويضر بالمصلحة العامة والاقتصاد الوطني.

ثانياً: غياب نصوص صريحة تنطبق على المنظمات غير الحكومية

فلسطينيًّا، تغيب نصوص واضحة تخضع الجمعيات والمنظمات غير الحكومية للمساءلة بموجِبِ قانون مكافحة الفساد، رُغم ورود ذلك صراحة في المادة (12) من الاتفاقية الدولية، ويشكل هذا قصورًا قانونيًّا محوريًّا؛ إذ تُعدّ هذه المنظمات أحيانًا قناة لتسرب المال العام أو المنح الدولية، وهو ما يفتح بابًا لسوء الاستخدامِ دونَ رقابة.

وقد أكد الدكتور سرور أن شمولَ النصوص القانونية لكلِّ من يتعامل مع المال العام، بغض النظر عن طبيعته القانونية، هو شرطٌ لفعالية تشريعات مكافحة الفساد (سرور، 2004، ص. 153) ما يعني أن استثناءَ المنظمات غير الحكومية من نطاق المساءلة يُضعف من المنظومة القانونية لمكافحة الفساد ككل في فلسطين، ويقلل من قدرتها على تحقيق الشفافية والنزاهة المطلوبة في إدارة الأموال والموارد. (سرور، 2006، ص. 211)

ثالثاً: تشتّت الجهات الرقابية وضعف التنسيق

على الرُّغم من وجود هيئات متعددة مكلفة بمكافحة الفساد والرقابة في فلسطين، مثلَ هيئة مكافحة الفساد، وديوان الرقابة المالية والإدارية، والنيابة العامة، والجهات الرقابية الداخلية في الوزارات، فإن هناك تشتتًا في الأدوار وضَعفًا في التنسيق الفعال بينها، وبطبيعة الحال، يُضعف هذا التشتت الجهودَ الرقابية ويؤدي إلى تضارب الصلاحيات، وهو ما يُخالف المادة (5) من الاتفاقية التي تشترط وجود سياسة شاملة ومتكاملة لمكافحة الفساد. وهو ما أشار إليه الفقه الإداريُّ عندما أكد أن تعدد الهيئات دون تنسيق يُضعف فعالية الرقابة المؤسسية" (حافظ، 1992، ص. 217)

رابعا: استقلالية هيئة مكافحة الفساد إجرائيًّا ومؤسسيًّا

يجب أن تتمتع هيئة مكافحة الفساد باستقلالية كاملة عن السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية، سواء على المستوى المؤسسي (هيكلها الإداري والمالي) أو الإجرائي (صلاحياتها في التحقيق والملاحقة)؛ لضمان فعاليتها.

وهنا، يكشف النص عن تحديين جوهريين يواجهان استقلالية وفعالية هيئة مكافحة الفساد في دولة فلسطين، وهما البعدان (المؤسسي والإجرائي)

مؤسساتيًّا، يؤثر الاعتماد الكبير للهيئة على السلطة التنفيذية في ميزانيتها أو في تعيين قياداتها العليا بشكل مباشر على قدرتها على العمل بحرية ونزاهة، وقد تعرض هذه التبعية المالية والإدارية الهيئةَ لضغوط سياسية؛ مما يقوّض استقلاليتها وفعاليتَها في ملاحقة قضايا الفساد، خصوصًا تلك التي قد تطالُ مسؤولين نافذين.

إجرائيًّا، فرغم الصلاحيات الواسعة التي يمنحها قانون مكافحة الفساد للهيئة، فإن وجود أي قيود غير مبررة، مثل الحاجة إلى موافقات أو أذونات مسبقة للتحقيق في قضايا معينة أو مقاضاة أطراف محددة، يمكن أن يعرقلَ عملَها بشكل كبير، وعليه، تحُدُّ هذه القيودُ من قدرة الهيئة على التحرك بفاعلية وسرعة؛ مما يقلل من الأثر الردعيّ لجهودها ويمنح الفاسدين فرصةً للإفلات من العقاب. (السرحان، 2018، ص. 97)

وفي هذا السياق، تتواءم توصيات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (المادة 36) مع هذه المخاوف، حيث تؤكد على الضرورة المطلقة لاستقلالية هيئات مكافحة الفساد؛ لضمان فعاليتها وحياديتها؛ لذا، فإن معالجةَ هذه الجوانب من القصور التشريعيّ والمؤسسيّ في دولة فلسطين أمرٌ بالغ الأهمية لتحقيق التزام كامل وفعال بالاتفاقية وتعزيز منظومة النزاهة والشفافية.

خلاصة الفصل الأول

بحث هذا الفصل محورًا هامًّا يتعلق بأحكام جرائم الفساد وفقًا لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، مع مقارنته بالواقع التشريعيّ الفلسطيني الذي ما يزال يعاني من قصور في تجريم بعض الأفعال، ومن هشاشة في الملاحقة والمساءلة.

انطلق الفصل من مبدأ أنّ الاتفاقية تمثلُ إطارًا دوليًّا معياريًّا وشاملاً وملزمًا لمكافحة الفساد من منظور وقائيّ وعقابيّ وتعاونيّ؛ ما يجعلها مرجعيةً أساسية للدول الأطراف في تطوير أنظمتها القانونية، وهدَف الفصلُ للإجابة عن سؤال مركزيٍّ حول مدى تكامل أحكام الاتفاقية مع التشريعات الوطنية الفلسطينية من حيث تجريم أفعال الفساد وتصنيفها.

وقسم الفصل إلى مبحثين رئيسَين:

أولًا: نفاذ الاتفاقية في النظام القانوني الفلسطيني وتطبيقها على المنظمات غير الحكومية

تناول هذا المبحثُ مكانة الاتفاقيات الدولية في النظام الفلسطيني، ومدى إلزاميتها بعد التصديق عليها، وأوضح أنّ القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 لم يحسم الجدل حول أثر التصديق على سلم التشريعات؛ مما أدى إلى تضارب في الاجتهادات القضائية بين اتجاه يمنح الاتفاقيات الدولية الأولوية على القوانين الداخلية، وآخر يقيد نفاذها بصدور تشريعات وطنية.

بيّن المبحث أن الاتفاقية، على الرغم من أهميتها، لم تُدمَجْ بعد في البنية التشريعية الوطنية إدماجًا فعليًّا، كما ركز على إشكالية تطبيق أحكام الاتفاقية على المنظمات غير الحكومية، التي تُعدّ بيئة محتملة لممارسات الفساد في غياب الضوابط والرقابة، مؤكدًا على ضرورة سَنِّ قانون يحدد مكانة الاتفاقيات الدولية في التراتبية التشريعية.

ثانيًا: التوصيف الجنائيّ لجرائم الفساد في ضوء الاتفاقية والتشريع الفلسطيني

حلل المبحث الثاني الجوهرَ الموضوعيّ للاتفاقية، مستعرضا الأفعال المجرمة فيها مثل الرشوة في القطاعين العام والخاص، والاختلاس، واستغلال النفوذ، والإثراء غير المشروع، وغسل الأموال، وعرقلة سير العدالة.

وقارن المبحث هذه الأفعال بنظيراتها في التشريع الجنائي الفلسطيني لرصد نقاط التشابه والاختلاف، وكشف الفجوات التشريعية التي تعيق فعالية منظومة مكافحة الفساد، وتبين أن التشريعاتِ الوطنية تعاني من قصور في مواكبة تصنيفات الاتفاقية، خصوصًا فيما يتعلق ببعض الأفعال الحديثة كالإثراء غير المشروع والرشوة في القطاع الخاص، بالإضافة إلى افتقارها لعقوباتٍ رادعةٍ وتعريفات دقيقة وشاملةٍ لبعض المفاهيم.

وأكد المبحث أنّ الاكتفاءَ بالنصوص التقليدية لم يعد كافيًا في ظل تطور أساليب الفساد وانتشاره في قطاعات جديدة.

إلى ذلك، أظهرت دراسةُ النصوص الناظمة لجريمة الكسب غير المشروع في التشريع الفلسطيني جملةً من الإشكاليات القانونية التي تمسُّ بجوهر الشرعية الدستورية والضمانات الإجرائية للمحاكمة العادلة، وتمثلت أبرز هذه الإشكاليات في نقل عبء الإثبات إلى المتهم خلافًا لقرينة البراءة، والربط غير المنضبط بين الكسب غير المشروع وجريمة استغلال النفوذ، إضافةً إلى غياب معيارٍ موضوعيٍّ لتحديد الزيادة غير المشروعة في الثروة، واعتماد افتراض تِلقائي بوجود فساد بمجرد حصول هذه الزيادة دون تحقق موضوعي من مصادرها.

وقد بيّنت الدراسة أنّ هذه الإشكالياتِ تُضعف من الاتساقِ التشريعيّ، وتؤثر على عدالة التطبيق، بما يستدعي إعادة النظر في البناء القانونيّ للجريمة لضمان التوافق مع المبادئ الدستورية والمعايير الدولية ذات الصلة.

ومن وجهة نظر الباحث، يمكن القول إن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد شكّلت مرجعية دولية متقدمة في مجال تجريم وملاحقة أفعال الفساد، غيرَ أنّ إدماجَها الفعلي في التشريع الفلسطيني يواجه تحدياتٍ بنيويةً على مستوى الإطار الدستوري، والتطبيق، والمساءلة المؤسسية.

وبالرغم من بعض المحاولات القضائية والتشريعية التي تعكس نية المواءمة، فإن غيابَ نص دستوري صريح بشأن موقع الاتفاقيات الدولية في الهرم القانوني ما زال يُضعف من فعالية تنفيذها، وعليه، فإن تعزيز التوافق بين القانون الوطني والالتزامات الدولية لا يتطلب فقطْ تعديل التشريعات، بل إعادة النظر في البنية الدستورية ذاتِها.

ختامًا، يكشف الفصل عن أبعاد نقدية واستنتاجات جوهرية تمس جوهر العلاقة بين الإطار الدولي والتشريع الوطني في مكافحة الفساد.

ويتضح أن المنظومة القانونية الفلسطينية ما تزال متأخرة عن استحقاقاتها الدولية، سواء من حيث إدماج الاتفاقية ضمن التشريعات، أو مواءمة التعريفات والعقوبات، وتوسيع نطاق التجريم.

هذا الواقع يحمل مسؤولية كبيرة للمشرّع الفلسطينيّ لتطوير تشريعيٍّ يستند إلى المرجعياتِ الدولية، ويبرز غياب إرادة تشريعية واضحة لإعطاء الاتفاقيات الدولية مكانة قانونية ملزمة؛ مما يضعف من جدواها.

الفصل الثاني: الأحكام الإجرائية لجرائم الفساد في الاتفاقية الدولية والتشريع الفلسطيني

يشكّل الفساد بجميع صوره أحد أبرز التحديات التي تهدد استقرار المجتمعات، وتقوّض سيادة القانون، وتُعيق جهود التنمية، (مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2021) ونظرًا لطبيعته المعقدة والمتداخلة، والتي غالبًا ما تتجاوز الحدود الوطنية، لم تعد مكافحته ممكنة بفعالية إلا من خلال آليات قانونية دولية ووطنية متقدمة تتكامل في ما بينها. (Rose-Ackerman & Palifka, 2016)

وقد أدرك المجتمع الدوليُّ خطورةَ ظاهرة الفساد وآثارَها العابرة للحدود، فتمخضت الجهود الأممية عن إقرار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003، التي شكّلت الإطارَ الدوليَّ الأكثر شمولًا في هذا المجال، فقد وضعت الاتفاقية قواعد واضحة للتعاون الدوليّ في الإجراءات الجنائية المرتبطة بجرائم الفساد، من خلال تنظيم آليات المساعدة القضائية المتبادلة وتسليم المجرمين، وتعزيز التعاون الأمني، إضافةً إلى اعتماد أساليب تحقيق وتحرٍّ خاصةٍ تتناسب مع الطبيعة المعقدة لهذه الجرائم. (الأمم المتحدة، 2003)

أما على الصعيد الوطنيّ، فقد سعى المشرِّع الفلسطينيُّ إلى مواكبة هذه الجهود الدولية، من خلال تطوير منظومته الإجرائية الخاصة بمكافحة الفساد، عبر بناء مؤسسات مختصة، وإقرار تشريعات تُتيح استخدام وسائل استثنائية في التحقيق، واسترداد الأموال، وتعزيز التعاون الدولي. (دولة فلسطين، 2005. هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، 2022)

وعليه، يعالج هذا الفصل الأحكام الإجرائية المتعلقة بجرائم الفساد، من خلال مبحثين رئيسين:

يتناول المبحث الأول الوسائل القانونية للتعاون الدولي، بشقّيها القضائيّ والأمنيّ، بما يشمل تسليم المجرمين والمساعدة القانونية والتحقيقات المشتركة وأساليب التحري الخاصة، وانعكاس ذلك على دولة فلسطين.

أما المبحث الثاني، فيُخصَّص للوقوف على فعالية المنظومة الإجرائية الفلسطينية، من حيث المؤسساتُ القائمة، والتحدياتُ الإجرائية، والأدواتُ الخاصة المعتمدة في ملاحقة قضايا الفساد.

لذلك، سيُقسَّم هذا الفصل إلى مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: وسائل التعاون الدولي في مكافحة الفساد

المبحث الثاني: فعالية المنظومة الإجرائية الفلسطينية في مكافحة الفساد

المبحث الأول: آليات التعاون القضائي الدولي كأداة استراتيجية لمكافحة الفساد العابر للحدود

يشكل التعاون الدوليّ في مكافحة الفساد حجر الأساس في التصدي لهذا النوع من الجرائم العابرة للحدود؛ نظرًا لطبيعتها المعقدة وتشابك أطرافها وتعدد مسارحها، فغالبًا ما تشمل جرائم الفساد عناصر أو أفعال تقع في أكثر من دولة؛ ما يستدعي تفعيلَ أطر تعاون قضائيٍّ وأمنيٍّ فعالة، تضمن الملاحقة القانونية الفاعلة واسترداد الأموال المنهوبة، وعدم إفلات الجناة من العقاب. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 43)

وقد أولت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أهمية بالغة للتعاون الدولي، بوصفه إحدى الركائز للاستراتيجية العالمية لمكافحة الفساد، فنظّمت في فصولها مجموعة من الأدوات القانونية التي تُتيح للدول التعاونَ فيما بينها في مجالات تسليم المجرمين، وتبادل المعلومات، والمساعدة القانونية المتبادلة، والتحقيقات المشتركة، وكذلك استخدام أساليب تحرٍّ خاصةٍ تلائمُ خصوصية هذا النوع من الجرائم. (الأمم المتحدة، 2003، المواد 43–50)

وفي هذا الإطار، يتناول المبحث الأول موضوع التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد، من خلال مطلبين رئيسَين يشكّلان محاور التحليل والدراسة:

- المطلب الأول: أوجه التعاون القضائي، وخصوصًا في مجالي تسليم المجرمين ونقل المحكوم عليهم، إضافةً إلى المساعدة القانونية المتبادلة التي تُعدُّ ركيزةً أساسيةً في تبادل الأدلةِ والمعلومات.
- المطلب الثاني: التعاون الأمنيُّ واستخدامُ أساليبِ التحري الخاصة، بما يشمل التنسيق بين سلطات إنفاذ القانون، واعتماد تقنيات الترصد والتحقيقات المشتركة كآليات فعالة في ملاحقة جرائم الفساد.

المطلب الأول: التعاون القضائي الدولي في مكافحة الفساد

يُعدّ التعاون القضائيُّ الدوليُّ ركيزة أساسية في مكافحة الفساد العابر للحدود، ذلك أنه يمكّن الدول من تتبُّع الأموال المنهوبة، واستعادة الأصول، وتحقيق العدالة.

يتناول هذا المطلب آليتين حيويتين لهذا التعاون: تسليم المجرمين ونقل الأشخاص المحكوم عليهم لضمان عدم إفلات مرتكبي جرائم الفساد من العقاب، إضافةً إلى المساعدة القانونية المتبادلة وآليات التحقيقات المشتركة التي تضمن تبادل المعلومات والأدلة بكفاءة عالية (الأمم المتحدة، 2003، المواد 44–50) ولغرض الإحاطة الشاملة بهذا المطلب وتقديمه بصورة أكثر وضوحًا وتنظيمًا، سيتمُّ تفصيلُه إلى فرعين رئيسَين على النحو الآتي:

الفرع الأول: تسليم المجرمين ونقل الأشخاص المحكوم عليهم

أولاً: تسليم المجرمين

يُعدُّ نظام تسليم المجرمين من أقدم وأبرز آليات التعاون القضائيّ الدوليّ، ويُمثّل تجسيدًا فعليًّا للتضامن القانونيّ بين الدول في سبيل مكافحة الجريمة، وتتجلى أهمية هذا النظام بشكل خاص في التعامل مع الجرائم العابرة للحدود، وعلى رأسها جرائم الفساد التي غالبًا ما تتورط فيها شبكات منظمة تعمل عبر أقاليم دولية متعددة (بسيوني، 2014، ص. 678؛ الأمم المتحدة، 2003، المادة 44) يقوم نظام تسليم المجرمين على مبدأ قانوني جوهري يتمثل في عدم إفلات الجناة من العقاب. فمن خلال هذه الآلية، يمكن للدولة التي ارتُكبت الجريمةُ في إقليمها أو تضررت منها استردادُ الجاني الذي فرّ إلى دولةٍ أخرى، ويهدِف هذا الاسترداد إلى تحقيق هدفين رئيسَين: إما محاكمة الجاني أمام القضاءِ الوطني، أو تنفيذُ حكمٍ قضائيٍّ صادر بحقِّه، ومن ثَمَّ ضمان تحقيق العدالة ومحاسبة المتورطين في جرائم الفساد أينما فروا. (بوسعيدة، 2018، ص. 76) حيث تنص المادة

(44) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003، على تمكين الدول من تسليم الأشخاص المتهمين أو المدانين في قضايا الفساد، وتخولهم صلاحية التسليم حتى دون وجود اتفاقيات ثنائية مسبقة؛ ما يَعني تفكيك العوائق القانونية التي تُعيق التعاون الدوليَّ الفعّال في ملاحقة مرتكبي الفساد، وقد انضمت فلسطين إلى هذه الإطار الاتفاقيّ عام 2014. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 44)

كما تنصُّ هذه المادة على أنَّ أحكامَها تُطبق على الجرائم المجرّمة بموجِب الاتفاقية، وذلك عندما يكون الشخص المطلوب تسليمه موجودًا في إقليم الدولة متلقِّيةِ الطلب، ويُشترط لتطبيق هذه المادة أن يكون الجرم الذي يُلتمس التسليم بشأنه جرمًا خاضعًا للعقاب بمقتضى القانون الداخلي لكل من الدولة الطالبة والدولة متلقية الطلب. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 44)

وعلى الرغم من أن النظام القانونيَّ الفلسطيني لا يتضمن حتى الآن قانونًا خاصًّا ومستقلًّا ينظم تسليم المجرمين، فإن المبادئَ العامة في قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001، وكذلك الاتفاقيات الدولية، توفران أساسًا مقبولًا لتطبيق هذا النظام في إطار احترام سيادة القانون وحقوق الإنسان. (دولة فلسطين، 2001؛ الأمم المتحدة، 2003)

1- مفهوم نظام تسليم المجرمين

يقصد بتسليم المجرمين ذلك الإجراءُ القانونيُّ الدولي الذي تُقدم عليه دولةٌ ما، تُعرف بـ "الدولة المطلوب منها"، بناءً على طلب رسميٍّ تقدّمه دولة أخرى، تُعرف بـ "الدولة الطالبة"، حيث تتولى الدولة المطلوب منها تسليم شخص موجود على إقليمها إلى الدولة الطالبة، وذلك إما بغرض محاكمته عن جريمة منسوبة إليه، أو لتنفيذ حكم قضائي نهائي صادر بحقه من سلطاتها القضائية. (أبو زيد، 2018؛ الأمم المتحدة، 1990)

ويستند هذا الإجراء إلى مبدأ التعاون الدوليّ في المجال الجنائيّ، ويُعد أداةً جوهرية من أدوات مكافحة الجريمة، لاسيّما في ظل تنامي الجرائم العابرة للحدود، مثل جرائم الفساد، وغسل الأموال، وتمويل الإرهاب، ويهدِف تسليم المجرمين إلى تحقيق العدالة الجنائية، ومنع الجناة من الاحتماء بالحدود الوطنية أو استغلال اللجوء السياسي أو الهروب إلى دول لا تربطها بالدولة الطالبة اتفاقيات تسليم. (أبو زيد، 2018؛ الأمم المتحدة، 1990)

كما يعكس هذا الإجراء التزام الدول بمبادئ سيادة القانون والمسؤولية الجنائية الفردية، ويُسهم في ترسيخ الثقة المتبادلة بين الأنظمة القضائية، ومع ذلك، فإنّ تسليم المجرمين لا يتمُّ بشكل تِلقائيّ، بل يخضع لضوابطَ قانونيةٍ دقيقة توازن بين متطلبات العدالة وحقوق الإنسان، كعدم التسليم في حال كان الشخص مهددًا بالتعذيب أو المحاكمة غير العادلة، أو إذا كانت الجريمةُ سياسية الطابع. (بودربالة، 2021، ص. 483–511)

2- الخصائص القانونية لنظام التسليم

تتسم عملية تسليم المجرمين بعدة خصائص قانونية، تتمثل بالآتي:

أ. الطابع الإجرائي: يُعدُّ التسليم إجراءً قانونيًّا، سواء تم عبر السلطة القضائية أو من خلال الجهات الإدارية المختصة، فهو لا يُعدُّ عقوبة بحد ذاته، بل وسيلة لتنفيذ إجراءات العدالة الجنائية في الدولة الطالبة. (درباد، 2019، ص. 1–19)

ب. الطابع الدولي: يقوم نظام التسليم على علاقة قانونية بين دولتين مستقلتين أو بين دولة وجهة قضائية دولية (مثل المحكمة الجنائية الدولية)، ما يُضفي عليه طابعًا دوليًّا؛ كونه يتجاوز حدود السيادة الوطنية. (درباد، 2019، ص. 1–19)

ت. الطابع التعاوني: يعتمد التسليم أساسًا على مبدأ التعاون الطوعي أو الاتفاقي بين الدول، إلا أن هذا التعاون قد يكتسب طابعًا إلزاميًّا في حال وجود اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف تُلزم

الأطراف بتنفيذ طلبات التسليم في ظلِّ شروط معينة. (الأمم المتحدة، 2004؛ الأمم المتحدة، 2000)

ث. الطابع العالميّ: يعكس نظام التسليم مفاهيم قانونية دولية راسخة، أهمُّها تعزيز العدالة الدولية، وعدم الإفلات من العقاب، واحترام حقوق الإنسان، كضمان المحاكمة العادلة، وعدم التسليم في حالات التعذيب أو المحاكمات غير النزيهة؛ مما يجعله أداة فاعلة في تحقيق المساءلة الدولية. (درباد، 2019، ص. 1–19)

3- الأساس القانونيّ لتسليم المجرمين

أ. الاتفاقيات الدولية

تُعدّ الاتفاقيات الدولية المصدر الرئيسَ لتنظيم نظام تسليم المجرمين، إذ أولت معظم الاتفاقيات ذات الصلة بمكافحة الفساد والجريمة المنظمة وغسل الأموال اهتمامًا خاصًّا لهذا النظام، من خلال تضمينها نصوصًا تفصيلية تحدد شروط التسليم وإجراءاته وضماناته القانونية. وقد أسهمت هذه الاتفاقيات في توحيد المفاهيم وتعزيز التعاون الدولي للحدِّ من الإفلات من العقاب. (الأمم المتحدة، 2000؛ الأمم المتحدة، 2003؛ جامعة الدول العربية، 1983)

ومن أبرز الاتفاقيات التي نظمت تسليم المجرمين:

- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (2003).
- اتفاقية فيينا لمكافحة المخدرات (1988) (الأمم المتحدة، 1988)
- اتفاقية باليرمو لمكافحة الجريمة المنظمة (2000) (الأمم المتحدة، 2000)
- المعاهدة النموذجية للأمم المتحدة بشأن تسليم المجرمين (1990(الأمم المتحدة، 1990)

ب. القانون الداخليّ الفلسطينيّ

تناول المشرّع الفلسطيني موضوع التعاون القضائي الدولي في المسائل الجزائية من خلال مجموعة من القوانين والتشريعات، أبرزها:

قرار بقانون رقم (39) لسنة 2022 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتعديلاته، فقد خصص الفصل السابع من هذا القانون (المواد 60–72) للتعاون الدولي، حيث تضمّن أحكاماً تفصيلية بشأن المساعدة القانونية المتبادلة بصورها المختلفة، إلى جانب تنظيم إجراءات تسليم المجرمين. (دولة فلسطين، 2022، المواد 60–72)

وقد أولى المشرّع أهميةً خاصةً للمادة (62) من القانون، التي وضعت الضوابط والشروط الناظمة لعملية التسليم، بما يضمن احترام السيادة الوطنية، ومراعاة الحقوق الأساسية للأشخاص المطلوبين. (دولة فلسطين، 2022، المادة 62)

كما نص القانون على تفاصيل دقيقة تتعلق بمحتوى الطلبات الخاصة بالمساعدة القانونية وتسليم المجرمين، وإجراءات تبادلها بين الجهات المختصة في الدول المختلفة، مؤكدًا على ضرورة الحفاظ على سرية المعلومات وحمايتها، انسجامًا مع المعايير القانونية والدولية ذات الصلة. (دولة فلسطين، 2022)

ويعكس هذا التوجهُ التزام دولة فلسطينَ بتعزيز التعاون القضائيّ الدوليّ في مكافحة الجريمة المنظمة والجرائم ذاتِ الطابع العابر للحدود، وفي مقدمتها جرائمُ غسل الأموال والفساد، حيث نصت المادة رقم (62) من قرار بقانون بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (39) لسنة 2022 على:

"1. بناءً على الاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف التي تكون الدولة طرفًا فيها، أو وفقًا لمبدأ المعاملة بالمثل، تتعاون الدولة مع الدول الأجنبية لتنفيذ طلبات تسليم المجرمين ذات العلاقة بجريمة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والجرائم الأصلية مع مراعاة الآتي:

أ. تنفيذها على وجه السرعة ودون أي تأخير غير مبرر.

ب. تنفيذها دون إخضاعها لشروط غير معقولة أو مقيدة بصورة لا داعي لها. (دولة فلسطين، 2022، المادة 62)

2. للنيابة العامة اتخاذ آليات مبسطة لتسليم المجرمين مباشرة كالسماح بتسليم الأشخاص فقط على أساس مذكرات الحبس الاحتياطي، أو الأحكام الصادرة، أو إعداد إجراءات مبسطة لتسليم المجرمين الذين يتخلون عن إجراءات التسليم الرسمية، ويجوز لها أن توافق على تسليم المجرمين بعد تلقي طلب بالاعتقال المؤقت، بشرط أن يكون الشخص المطلوب تسليمه قد وافق على ذلك صراحة أمام سلطة مختصة، أو تخلى عن حقه بالطعن في إجراءات التسليم". (الأمم المتحدة، 2000. الأمم المتحدة، 2003)

يُعدّ نصُّ المادة آنفة الذكر من النصوص الجوهرية التي تتناول مسألة تسليم المجرمين في إطار التعاون الدولي لمكافحة جرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب؛ فهو يضع القواعد والأسس التي ينبغي أن تضبط هذه العملية، بما يحقق التوازن بين متطلبات مكافحة الجريمة وحماية الضمانات القانونية للأفراد.

ومن هنا، يمكن تفصيل مضمونه وتحليله من خلال المحاور الآتية:

أولًا: الأساس القانونيّ للتعاون الدولي في تسليم المجرمين

يثبت النص التزام الدولة بالتعاون مع الدول الأجنبية في تنفيذ طلبات تسليم المجرمين، استنادًا إلى الاتفاقيات الثنائية أو متعددة الأطراف التي انضمّت إليها، أو بناءً على مبدأ المعاملة بالمثل.

ويُبرز هذا الأساس أنّ عمليةَ التسليم ليست إجراءً تلقائيًّا أو منفردًا، بل تخضع لضوابطَ قانونيةٍ محددة وأطر تنظيمية واضحة، بما يضمن توافقها مع الأعراف الدولية والالتزامات المترتبة على الدولة بموجِب تلك الاتفاقيات. (دولة فلسطين، 2022)

ثانيًا: التزامات الدولة في تنفيذ طلبات التسليم

يُلزم النصّ الدولةَ بتنفيذ طلبات التسليم بسرعة ودون تأخير غيرِ مبرر، كما يشترط تنفيذ هذه الطلبات دون فرض شروط غير معقولة أو مقيّدة بصورة لا ضرورة لها، ويعكس هذا التوجه رغبةَ المشرّع في تعزيز التعاون القضائي والأمني، وتجنب العراقيل البيروقراطية التي قد تؤثر على فاعلية التعاون الدولي، خصوصًا في الجرائم ذات الطابع العابر للحدود مثل غسل الأموال وتمويل الإرهاب. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 44)

ثالثًا: صلاحيات النيابة العامة في إجراءات التسليم

يمنح النص النيابة العامة صلاحياتٍ واسعةً لاعتماد آليات مبسطة لتسليم المجرمين، مثل السماح بالتسليم على أساس مذكرات الحبس الاحتياطي أو الأحكام القضائية الصادرة، دون الحاجة إلى استيفاء كامل إجراءات التسليم الرسمية، كما يُجيز تسليم المجرمين بناءً على طلب اعتقال مؤقت، بشرط أن يوافق الشخص المطلوب صراحة على ذلك أمام جهة مختصة، أو يتنازل عن حقه في الطعن على إجراءات التسليم. (دولة فلسطين، 2022، المواد 63–65)

انطلاقًا من التحليل السابق، يرى الباحث أنّ المادة (62) من قرار بقانون رقم (39) لسنة 2022 تُجسّد محاولة جادة من المشرّع الفلسطيني لإيجاد توازن دقيق بين التزام الدولة بمكافحة جرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب في إطار التعاون الدولي من جهة، وصون السيادة الوطنية وحماية الحقوق الأساسية للأشخاص المطلوبين للتسليم من جهة أخرى، غيرَ أنّ القيمة العملية لهذا النص ستظلّ مرتبطة بمدى فاعلية تطبيقه على أرض الواقع، وبمدى تكامل المنظومة التشريعية والقضائية القادرة

على ضمان عدم الانحراف عن مقاصده الأصلية أو إساءة توظيفه بما يتعارض مع الضمانات المقررة بموجب القانون الوطني والمعايير الدولية ذات الصلة.

رابعًا: تحليل النصوص القانونية ذات الصلة

يظهر تحليلُ النصوص القانونية الفلسطينية المرتبطة بالتعاون القضائيّ الدوليّ توجها واضحا نحو محاولة مواءمة التشريع الوطني مع الالتزامات الدولية، ولاسيما تلك المقرّرة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لعام 2000، إذ تضمّن قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته نصوصًا صريحة في المادة (33 مكرر)، تؤكد مبدأ المعاملة بالمثل وتشدد على إنشاء علاقات تعاون قضائي مع الدول الأطراف، وخصوصًا في مجالات التحري والمتابعة والإجراءات القضائية. (دولة فلسطين، 2005)

كما رسخ قانون الجرائم الإلكترونية رقم (10) لسنة 2018 إطارًا قانونيًّا للتعاون الدوليّ في مواجهة الجرائم الرقمية، مؤكدًا على تبادل المعلومات والمساعدة القانونية المتبادلة، بما يضمن تعزيز القدرات الوطنية في ملاحقة الجرائم الإلكترونية العابرة للحدود (دولة فلسطين، 2018)

بالإضافة إلى ذلك، يظل قانون تسليم المجرمين لسنة 1927 وقانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وقانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001 بمثابة الإطار التقليديّ الناظم لمسائل الاختصاص والتسليم والاعتراف بالأحكام الأجنبية. غيرَ أنَّ هذه النصوص، رغمَ أهميتها، ما تزال قاصرة عن إدماج الأدوات الإجرائية الحديثة التي أوصت بها الاتفاقيات الدولية، مثل التحقيق المالي الموازي والترصد الإلكتروني. (الأمم المتحدة، 2003؛ الأمم المتحدة، 2000) وهذا القصور يجعل التعاون القضائيَّ الدوليَّ في كثير من الأحيان محصورًا في الجانب النظري، دون تفعيل فعليٍّ يرقى إلى مستوى التزامات فلسطين الدولية.

ووفقا لذلك، يمكن القولُ إنّ الإطار التشريعيَّ الفلسطيني، وإن خطا خطواتٍ إيجابية في تعزيز التعاون الدولي، ما يزال بحاجة إلى إصلاحات تشريعية جذرية تكفل تحديث النصوص بما ينسجم مع مقتضيات الاتفاقيات الدولية، ويحول التعاون القضائيُّ من مجرد التزام شكلي إلى ممارسة عملية فعّالة تحُدُّ من مخاطر الفساد العابر للحدود والإفلات من العقاب.

ج. مبدأ المعاملة بالمثل

يعدُّ مبدأ المعاملة بالمثل من المبادئ الأساسية والمتجذرة في القانون الدولي العام، وله دور محوريٌّ في تعزيز التعاون القضائي الدوليّ، خصوصًا في سياق إجراءات تسليم المجرمين بين الدول.

ويعتمد هذا المبدأ على التكافؤ والرد بالمثل، حيث تقوم الدولة المطلوب منها التسليم بتقييم مدى التزام الدولة الطالبة بهذا المبدأ في تعاملاتها السابقة، فتجرِبة التعاون السابقة بين طرفين تؤدي دورًا هامًّا في قبول طلب التسليم أو رفضه. (بواطنة، 2025، ص. 32)

ومن المهمّ الإشارةُ إلى أن وجود اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف تنظم عملية التسليم، يجعل أحكامَها ملزمةً قانونًا على أطرافها وتحظى بالأسبقية في التطبيق؛ ما يُسهم في توحيدِ الإجراءات وتقليل النزاعات القانونية، أما في حال غياب مثل هذه الاتفاقيات، فهذا المبدأ يعمل كآلية احتياطية ومرنة لتنظيم التعاون بين الدول، إذ يُستخدم لضمان تحقيق العدالة وحماية الحقوق دون الحاجة لنصوص قانونية محددة. (الأمم المتحدة، 2003؛ الأمم المتحدة، 2000)

ومع أن مبدأ المعاملة بالمثل لا يشترط لقيامه وجود نص قانوني صريح، إذ يُستدل عليه من خلال الممارسة العملية والعلاقات المتبادلة بين الدول؛ ما يمنحه صفة العرف الدولي الملزم قانونًا، إلا أنّ وجود نص قانوني صريح يُعد أكثر فاعلية، فالنص يُزيل الغموض، ويوفر ضمانات أوضح، ويُجنب الاجتهادات المتباينة؛ ما يعزز من وضوح الالتزامات المتبادلة بين الدول، ويُسهّل إجراءات التعاون القضائي، لاسيّما في حالات التسليم والإنابات القضائية. (شوقي، 2017؛ كاظم، 2020)

وبذلك، يُسهم هذا المبدأ في تحقيق توازن عادل في العلاقات القضائية الدولية، ويُعزز التعاون القانوني بين الدول على أساس من الاحترام المتبادل للسيادة القانونية، والعدل، والكفاءة في إنفاذ القوانين. (شوقي، 2017؛ الأمم المتحدة، 2003)

ويعكس ذلك رؤية شاملة لتقوية أواصر التعاون الدولي، ويُساعد في منع الإفلات من العقاب، مع ضمان حماية الحقوق القانونية لجميع الأطراف المعنية. (بواطنة، 2025، ص. 32)

وعليه، يؤكد الباحث أن مبدأ المعاملة بالمثل لا يُجسّد فقط التزامًا قانونيًّا بين الدول، بل يُمثل إطارًا متكاملًا لتعزيز الثقة المتبادلة وتطوير منظومة التعاون الدوليّ على أسس العدالة والإنصاف، وهذا ينسجم مع التوجهات الدولية الرامية إلى الحدِّ من الجرائم العابرة للحدود، وضمان تحقيق التوازن بين مقتضيات التعاون واحترام السيادة الوطنية.

4- الشروط الموضوعية للتسليم

أ. ازدواجية التجريم (Dual Criminality)

تعدّ ازدواجية التجريم مبدأً جوهريًّا في التعاون القضائي الدولي، وخصوصًا في قضايا تسليم المجرمين؛ إذ يشترط أن يكون الفعل الذي يُطلب تسليم شخص بسببه، مُجرمًا ومعاقبًا عليه بموجِبِ القوانينِ الوطنية لكل من الدولة الطالبة والدولة المطلوب منها التسليم.

وبشكل أوضح، إذا طلبت دولة تسليم شخص بسبب فعل معين، فيجب أن يكون هذا الفعل جريمة في كلا الدولتين: الدولة التي تطلب التسليم والدولة التي لديها الشخص المطلوب. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 44؛ شوقي، 2017)

يُعد هذا الشرط ضمانة حيوية تمنع تسليم الأفراد عن أفعال لا تُعدُّ غير قانونية في الدولة المُلتمس منها التسليم. ويضمن التوافق القانونيُّ ويحترم السيادة التشريعية لكلتا الدولتين المعنيتين. (UNODC, n.d)

ب. الطابع السياسي للجريمة (Political Nature of the Crime)

يشكل الطابع السياسي للجريمة استثناءً مهمًّا للقاعدة العامة في تسليم المجرمين، فالتسليم غالبًا ما يُرفض إذا كانت الجريمة محل الطلب ذات طابع سياسيّ، ويهدف هذا الاستثناء إلى حماية الأفراد من الاضطهاد السياسي والمحاكمات غير العادلة التي قد تنشأ نتيجة دوافع سياسية.

يعكس هذا المبدأ توازنًا حاسمًا بين التعاونِ القضائيّ الدولي وحماية حقوق الإنسان والحريات السياسية، إنه يُقر بأنّ بعض الأفعال –على الرغم من أنها قد تكون إجرامية– قد تنبع من دوافع سياسية ويجب ألا تخضعَ لإجراءات التسليم المعتادة. (أبو زيد، 2018؛ الأمم المتحدة، 1957)

ومع ذلك، من المهم ملاحظة أن هذا الإعفاءَ قد يكون له قيودٌ أو استثناءات محددة كما هو منصوص عليه في الاتفاقيات الدولية أو التشريعات الوطنية، لاسيما فيما يتعلق بالجرائم الخطيرة التي قد تُخفى تحت غطاء الجرائم السياسية، مثلَ الإرهاب. (UNODC, n.d.)

ت. اختصاص الدولة الطالبة (Jurisdiction of the Requesting State)

يُشترط في طلب التسليم أن تكون الدولة الطالبةُ ذاتَ ولاية قانونية على الجريمة موضوع الطلب؛ ما يعني أن الدولةَ الطالبة يجب أن تكونَ لديها سلطةٌ قانونية مشروعة أو صلةٌ بالجريمة التي يُطلب التسليم بسببِها، أي أنّ الجريمة يجب أن تكونَ قد ارتُكبت ضمن نطاق اختصاصها الإقليميّ أو القانوني، أو أن تكونَ لها مصلحةٌ قانونية مباشرة في محاكمة المتهم أو تنفيذ العقوبة،

ويهدِف هذا الشرط إلى ضمان أن تستندَ طلباتُ التسليم إلى علاقة قانونية سليمة ومشروعة تربط الدولة الطالبة بالجريمة أو المتهم، ويحقق مبدأ الشرعية والعدالة في التعاون القضائي الدولي، ويمنع الطلبات التعسفية أو غير المستندة إلى أساس قانوني. (شوقي، 2017؛ الأمم المتحدة، 2000)

كما يؤكد على أن الدولة الطالبة هي السلطة المناسبة لمتابعة الإجراءات القانونية ضدَّ الفرد المعني، ومن ثَمّ يحافظ على النظام والشرعية في العمليات القانونية العابرة للحدود. (UNODC, n.d.)

ث. قاعدة الخصوصية (Rule of Specialty)

تنص قاعدة الخصوصية على عدم جواز محاكمة الشخص المُسلم أو معاقبته إلا عن الجريمة المحددة التي تم بموجبها طلب وتسليم المتهم. تُعدُّ هذه القاعدة حجر الزاوية في حماية حقوق الشخص المُسلّم وتعزيز الثقة بين الدول المتعاونة.

هدفها الرئيسُ منع الدولة الطالبة من توجيه اتهامات إضافية أو ملاحقة الشخص قضائيًّا عن جرائمَ أخرى لم تكن جزءًا من اتفاقية التسليم الأصلية، ويعد الالتزام بهذه القاعدة، ضمانا للدول باحترام نطاق التعاون القضائيّ، وعدم تعرض الأفراد لإجراءات قانونية غير متوقعة أو غير مصرح بها عند عودتهم. (أبو زيد، 2018؛ الأمم المتحدة، 1957)

وهذا يعزز الثقة في عملية التسليم ويؤكد الالتزام بالمعاملة العادلة والإجراءات القانونية الواجبة في الشؤون القانونية الدولية. (UNODC, n.d)

5- الشروط المتعلقة بالشخص المطلوب تسليمه

تواجه العديد من الدول، بما في ذلك دولة فلسطين، تحديًا قانونيًّا بارزًا يتعلق بمسألة تسليم مواطنيها إلى جهات قضائية أجنبية، تفرِض بعضَ التشريعات الوطنية حظرًا صريحًا على تسليم المواطنين إلى دول أخرى؛ ما يخلُق معضلةً بين السيادة الوطنية ومتطلبات التعاون القضائي الدولي. (شوقي، 2018؛ الأمم المتحدة، 1957)

في هذا السياق، يبرز مبدأ "سلّم أو حاكم" (Aut Dedere, Aut Judicare) كحل أساسيّ، بحيث يلزم هذا المبدأ الدولة التي ترفض تسليم مواطنها بأن تتولى هي نفسها محاكمته على أراضيها عن الجريمة المنسوبة إليه. (الأمم المتحدة، 2000، المادة 10/16؛ الأمم المتحدة، 2003، المادة 11/44)

وقد أبدت الاتفاقيات الدولية أهمية كبرى لهذا المبدأ، حيث أكدت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على ضرورة اتخاذ الإجراءات القضائية اللازمة ضد المواطن في حال رفض تسليمه؛ وذلك لضمان عدم إفلات المتهمين من العقاب وتعزيز فعالية جهود مكافحة الجريمة، وخصوصًا الفساد، على الصعيد الدوليّ. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 11/44)

يرى الباحث أنَّ هذا الإجراءَ يشكّل ضمانة أساسية لتحقيق العدالة بغضّ النظر عن مكان وجود المتهم، كما يعزز الثقة المتبادلة بين الدول في إطار التعاون الدولي لمكافحة الجريمة المنظمة والفساد، وقد كرّست المادة (11/44) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هذا المبدأ بوضوح، إذ ألزمت الدول الأطراف التي تمتنع عن التسليم بسبب جنسية المتهم بإحالة القضية إلى سلطاتها الوطنية للملاحقة، مع وجوب اتخاذ الإجراءات ذاتِها التي تُتخذ في الجرائم الخطيرة وفق القانون الداخليّ، مع التأكيد على التعاون في الجوانب الإجرائية والإثباتية ضمانًا لفعالية الملاحقة.

ثانياً: نقل الأشخاص المحكوم عليهم ونقل الإجراءات الجنائية

في سياق تعزيز وتفعيل آليات التعاون القضائيّ الدوليّ في مجال مكافحة الفساد، تبرز اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الصادرة عام 2003 كإطار قانونيّ دوليٍّ شامل يهدِف إلى تسهيل تنفيذ العدالة الجنائية عبرَ الحدود، وتُولي الاتفاقية أهمية كبيرة للفصل الرابع الذي يحتوي على مجموعة من الآليات القانونية والإجرائية المتطورة التي تهدِف إلى تعزيز فعالية التعاون الدولي بين الدول الأطراف. (الأمم المتحدة، 2003)

من بين هذه الآليات، تأتي مسألة نقل الأشخاص المحكوم عليهم ونقل الإجراءات الجنائية، حيث نصّت الاتفاقية بشكل صريح في مادتيها (45) و(47) على تنظيم هذه العمليات، بوصفِها أدواتٍ أساسيةً لضمان استمرارية الملاحقة القانونية وتحقيق العدالة. (الأمم المتحدة، 2003، المادتان 45 و47)

فعملية نقل الأشخاص المحكوم عليهم تمكّن من تنفيذ العقوبات في دولة أخرى؛ مما يُسهم في ضمان تطبيق الأحكام القضائية بشكل عملي وفعّال، خصوصًا في الحالات التي يترتب عليها عقوبات طويلة أو ظروف خاصة تستدعي النقل. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 45)

أما نقل الإجراءات الجنائية، فيُعدُّ وسيلةً قانونية تسمح بتحويل قضايا جنائية بين الدول المعنية، لتتمَّ محاكمتُها في الدولة الأكثر كفاءة أو التي تحمل مصلحة تنفيذية أو قضائية أكبر. (بوترعة، 2021، ص. 321)

يرى الباحث أن هاتَينِ الآليتَين من الوسائل الحيوية التي تعزز مبدأ عدم الإفلات من العقاب، إذ تعملان على تجاوز العديد من العوائق التي قد تفرِضُها الاعتبارات السيادية للدول، أو العقبات الفنية المتعلقة بالاختلافات القانونية والإجرائية بين الأنظمة القضائية، فضلاً عن الاعتبارات الإنسانية التي قد تتعلق بحماية حقوق المحكوم عليهم أو المتهمين، ومن خلال هذه الآليات، تعزز الاتفاقية التعاون الدولي بطريقة تضمن حماية حقوق الإنسان، وتحقيق العدالة بكفاءة وفعالية في مواجهة جرائم الفساد التي تتسم بطابعها العابر للحدود.

1- نقل الأشخاص المحكوم عليهم

أ- المقصود بنقل المحكوم عليهم

يُقصد بنقل المحكوم عليهم الإجراءُ القانونيُّ الذي بموجِبِه يُنقل شخصٌ أُدين بحكم قضائيٍّ صادر ضدّه بعقوبة سالبة للحرية، مثل السجن أو الحبس، من الدولة التي صدر فيها الحكم إلى دولة أخرى، غالبًا ما تكون دولته الأصلية، لقضاء ما تبقى من مدة العقوبة فيها، ويشترط في هذا النقل موافقة جميع الأطراف المعنية، بما في ذلك الشخص المحكوم عليه نفسُه؛ لضمان احترام حقوقه وضمان سير العدالة بشكل منظم ومتوافق مع القوانين الدولية والمحلية. (UNODC, 2012)

ب- الأساس القانوني الدولي

تُعد المادة (45) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 إطارًا هامًّا لتسهيل التعاون القضائيّ الدوليّ في مجال نقل الأشخاص المحكوم عليهم، وقد نظمت هذه المادة إمكانية نقل المحكوم عليهم بين الدول الأطراف، فاتحةً البابَ أمامَها لإبرام اتفاقيات ثنائيةٍ أو متعددة الأطراف لتحقيقِ هذا النوع من التعاون. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 45) وتهدف هذا المادة إلى تعزيز فعالية تطبيق الأحكام القضائية، وضمان إعادة تأهيل المحكوم عليهم، لاسيما عندما يكون نقلُهم إلى بلدانهم الأصلية أكثرَ ملاءمة لتحقيق هذه الأهداف. بذلك، توفر الاتفاقية آليةً مرنة للدول للتعاون في تنفيذ العقوبات؛ مما يدعم مبادئ العدالة الجنائية الدولية ومكافحة الفساد بفاعلية أكبر. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 45)

الإطار القانونيّ في فلسطين

لا يتضمن القانون الفلسطينيّ في الوقت الحاليّ نصًّا تشريعيًّا خاصًّا ينظم مسألة نقل الأشخاص المحكوم عليهم، ومع ذلك، منذ انضمام فلسطينَ إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في عام 2014م، أصبحت فلسطينُ مُلزمةً بتطبيق المادة (45) من هذه الاتفاقية. هذا الالتزام يصبح ساريَ المفعول بشكلٍ خاصّ في حال وجود اتفاقٍ ثنائيّ مُبرم بين فلسطين والدولة الأخرى المعنية بنقل المحكوم عليهم. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 45)

أما على الصعيد الفلسطينيّ، فإن غيابَ نصّ تشريعيّ وطنيّ صريح ينظم مسألة نقل المحكوم عليهم يعكس قصورًا تشريعيًّا يحتاج إلى معالجة، صحيحٌ أنّ انضمامَ فلسطينَ إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام 2014 أوجد التزامًا دوليًّا بتطبيق المادة (45)، لكنّ فعاليةَ هذا الالتزام تبقى مشروطةً بوجود اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف تفعّل النص وتخرجه من حيّز الالتزام النظري إلى التطبيق العملي. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 45؛ دولة فلسطين، 2014)

كما أن تبني مثل هذه التشريعات سيُسهم في سدِّ الفجوة القائمة، ويعزز من مصداقية دولة فلسطين كدولة طرف ملتزمة بتعزيز العدالة الجنائية الدولية، مع ضمان احترام حقوق المحكوم عليهم وعدم تحويلهم إلى مجرد أداة للتجاذبات السياسية أو البيروقراطية بين الدول. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 45؛ شوقي، 2017)

من وجهة نظر الباحث، تُظهر المادة (45) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تطورًا نوعيًّا في بنية التعاون القضائيّ الدوليّ؛ إذ لم تقتصر على مجرد تنظيم آلية النقل، بل ربطتها بمقاصدَ أعمقَ تتعلق بضمان إعادة تأهيل المحكوم عليهم، وتيسير اندماجهم الاجتماعيّ في بيئاتِهم الأصلية، وإنّ هذه المادة تكرّس فكرةَ أنَّ العدالة الجنائية لا تقف عند حد العقوبة، وإنما تمتدُّ إلى ما بعدَها من أبعاد إصلاحية وإنسانية.

من هذا المنطلق، يرى الباحثُ أنّ على المشرّع الفلسطينيّ أن يبادرَ إلى إدماج أحكام المادة (45) ضمن تشريعاته الوطنية، سواء من خلال قانون خاص أو عبر تعديلات على القوانين الجزائية النافذة، بما يضمن مواءمة النصوص الوطنية مع الالتزامات الدولية.

2- نقل الإجراءات الجنائية

أ- المقصود بنقل الإجراءات الجنائية

نقل الإجراءات الجنائية هو إجراء قانوني تقوم من خلاله دولة ما بتحويل مِلف الملاحقة أو المحاكمة الجنائية المتعلقة بقضية معينة إلى دولة أخرى، وذلك في الحالات التي تُثبت فيها الوقائعُ أو الظروف أن الدولةَ الثانية تمتلك قدرةً أو اختصاصًا أوسعَ أو أكثَرَ ملاءمةً لإجراء المحاكمة. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 45؛ شوقي، 2017)

قد يرتبط ذلك بعدة عوامل، منها الاختصاص الإقليميُّ الذي يجعل الدولة الثانية هي المختصة بالنظر في القضية، أو توفر أدلة وشهود رئيسين فيها، أو جنسية المتهم التي قد تُفضي إلى تفضيل

محاكمته في بلده الأصليّ، ويهدف هذا النقل إلى تحقيق العدالة بشكل أكثر فاعلية وضمان حقوق جميع الأطراف، مع تعزيز التعاون القضائيّ الدوليّ، وتجنب التعقيدات التي قد تنتج عن تعدد السلطات القضائية على القضية نفسِها. (بوسعيدة، 2018، ص. 57)

ب-الأساس القانوني الدولي

نظمت المادة (47) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مسألة نقل الإجراءات الجنائية، مشيرة إلى جواز نقل مِلف التحقيق أو المحاكمة إلى دولة أخرى عندما يكون ذلك أكثرَ ملاءمة، سواءً لأسبابٍ تتعلق بالاختصاصِ القضائيّ، أو لأن المتهمَ أو الضحايا أو الشهود يقيمون في تلك الدولة، ويهدف هذا الإجراء إلى تعزيز فاعلية العدالة وضمان سير التحقيقات والمحاكمات في البيئة الأنسب لتحقيق مصلحة الأطراف المعنية والإنصاف القانوني، كما جاء في نص المادة (47) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: "تنظر الدول الأطراف في إمكانية نقل إجراءات الملاحقة المتعلقة بفعل مجرّم وفقا لهذه الاتفاقية إلى بعضها البعض، بهدف تركيز تلك الملاحقة، في الحالات التي يعتبر فيها ذلك النقل في صالح حسن سير العدالة، وخصوصا عندما يتعلق الأمر بعدة ولايات قضائية". (الأمم المتحدة، 2003، المادة 47)

ت-الموقف القانوني في دولة فلسطين

بالنظر إلى قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني نجده لا يتضمن نصوصًا صريحة تنظم مسألة نقل الإجراءات الجنائية إلى خارج نطاق الدولة، ومع ذلك، وبالاستناد إلى المادة (1) من القانون التي تُحدد اختصاص تحريك الدعوى القضائيّة حصريًّا للنيابة العامة، يمكن استنتاج أن النيابة العامة تتمتع بسلطة واسعة في مجال التعاون القضائي الدولي، وذلك بموجب القواعد العامة المعمول بها. (دولة فلسطين، 2001)

إذ تُعدُّ النيابة العامة الجهةَ المسؤولة عن متابعة القضايا الجزائية واتخاذ الإجراءات اللازمة بما في ذلك التعاون مع السلطات القضائية في الدول الأخرى، سواءٌ عبر تبادل المعلومات أو طلب نقل التحقيقات أو المحاكمات في الحالات التي تقتضي ذلك. (دولة فلسطين، 2001؛ الأمم المتحدة، 2003، المادة 46)

وبناءً عليه، يُمكن اعتبار النيابة العامة الركيزة الأساسية لتنفيذ آليات التعاون الدولي التي تسعى إلى تحقيق العدالة ومكافحة الجريمة عبر الحدود، بما في ذلك القضايا المعقدة التي تتطلب نقل الإجراءات الجنائية خارج الدولة. (دولة فلسطين، 2001، المادة 1)

ومن وجهة نظر الباحث، يُعدُّ التزام دولة فلسطين باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عاملًا حاسمًا يضعها تحت مسؤولية قانونية وسياسية للنظر الجِدي في إمكانية نقل الإجراءات الجنائية عند اقتضاء الضرورة العملية أو العدلية.

فالاتفاقية، التي تُشكّل إطارًا دوليًّا شاملًا لمكافحة الفساد، تلزم الدول الأطراف باتخاذ التدابير اللازمة لتسهيل التعاون القضائيّ الدولي، بما في ذلك نقل الملاحقات أو المحاكمات الجنائية إلى الدول التي تكون أكثرَ قدرةً على تحقيق العدالة، أو حيث تتوفر الظروف الملائمة لذلك.

وعليه، يصبح النقل ليس خيارا فحسب، بل أداة ضرورية في بعض الحالات لضمان سير العدالة بشكل فعّال ومنصف، مع مراعاة مبادئ السيادة الوطنية والحقوق الأساسية للأطراف المعنية.

إن تفعيل هذا الالتزام يتطلب من النظامِ القضائيّ الفلسطيني تطويرَ آليات قانونية وإجرائية تتواءم مع متطلبات الاتفاقية، بما يسهم في تعزيز فعالية جهود مكافحة الفساد، ويُحقق العدالة الجنائية عبر الحدود بكفاءة ومرونة.

إذ إنه تجسيد عمليٌّ لمبدأ عدم إفلات الجناة من العقاب، حيث يُمكّن الدول المتضررة من استعادة الفارين لغرض المحاكمة أو تنفيذ الأحكام القضائية، وتؤكد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

لعام 2003، التي انضمت إليها فلسطين، بشكل صريح على ذلك. (الأمم المتحدة، 2003، المادتان 6/44 و7/44)

فلسطينيًّا، ورغم عدم وجود قانون مستقل لتسليم المجرمين، فإن الأساس القانوني موجود من خلال قانون الإجراءات الجزائية والانضمام للاتفاقيات الدولية، والأهمُّ هو قرار بقانون رقم (39) لسنة 2022 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، الذي خصص فصلاً كاملاً للتعاون الدولي وتضمّن أحكاماً تفصيلية لتسليم المجرمين، مع التأكيد على السرعة والفعالية في التنفيذ ومراعاة الضمانات القانونية. (دولة فلسطين، 2001؛ دولة فلسطين، 2022)

هذا القانون يمنح النيابة العامة صلاحياتٍ واسعةً لتبسيط إجراءات التسليم؛ مما يعكس التزام فلسطين بتعزيز التعاون القضائيّ في الجرائم الخطيرة.

أما فيما يتعلق بنقل الأشخاص المحكوم عليهم ونقل الإجراءات الجنائية، فتُعد المادتان (45، 47) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد محوريتين، فنقل المحكوم عليهم يسمح بتنفيذ العقوبات في دولة أخرى –عادةً الدولة الأم للمحكوم عليه– بموافقة الأطراف؛ مما يُعزز فعالية الأحكام وإعادة التأهيل، ورغم غياب نصّ تشريعيٍّ فلسطينيٍّ خاصٍّ بهذا الأمر، فإن الانضمام للاتفاقية يُلزم فلسطين بتطبيقه في حال وجود اتفاقيات ثنائية. (الأمم المتحدة، 2003، المادتان 6/44 و7/44)

وفي السياق الفلسطيني، ورغم عدم وجود نص صريح في قانون الإجراءات الجزائية، فإن سلطة النيابة العامة الواسعة في تحريك الدعوى والإشراف عليها تُمكّنها من تنفيذ آليات التعاون الدوليّ هذه ضمن القواعد العامة.

في الختام، يرى الباحث أنّ هذه الآلياتِ (تسليم المجرمين، نقل المحكوم عليهم، ونقل الإجراءات الجنائية) تُشكل حُزمةً متكاملة من الأدواتِ القانونية الضرورية لمواجهة الجريمة العابرة للحدود، خصوصًا الفساد؛ ففاعليتها تكمُن في قدرتها على تجاوز عوائق السيادة والاختلافات القانونية،

وضمان عدم إفلات الجناة من العقاب، مع الحرص الدائم على حماية حقوق الإنسان والالتزام بالضمانات القانونية الدولية والوطنية، وهذا التوازن بين الضرورة الأمنية وحماية الحقوق هو جوهرُ نجاحِ التعاون القضائيّ الدوليّ.

وانطلاقًا من هذا الإطار العامّ للتعاون القضائيّ، يبرُزُ دورُ المساعدة القانونية المتبادلة وآليات التحقيقات المشتركة كأدوات عملية جوهرية تدعم جهود الدولة في مكافحة الفساد ذي الطابع العابر للحدود التي سيتناولها الباحثُ الآن.

الفرع الثاني: المساعدة القانونية المتبادلة وآليات التحقيقات المشتركة

أولاً: المساعدة القانونية المتبادلة

وفقًا لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، تُعرف المساعدة القانونية المتبادلة بأنها طلب رسميٌّ تُوجهه سلطة قضائية في دولة إلى سلطة قضائية في دولة أخرى بغرض تنفيذ إجراء قانونيّ معين يتطلب تعاونًا دوليًّا. (UNODC, 2008)

يشمل هذا الطلبُ مجموعة متنوعة من الإجراءات مثل جمع الأدلة، واستدعاء أو استجواب الشهود، وتبادل المستندات، وتجميد أو مصادرة الأموال والممتلكات ذات الصلة بالقضايا الجنائية.

تُعدُّ المساعدة القانونية المتبادلة ركيزةً أساسيةً في التعاون الدوليّ بين الدول، حيث تُسهم في سدِّ الفجوات القانونيةِ التي قد تُعيق سيرَ العدالة عبر الحدود الوطنية. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 46)

من خلال هذا التعاون، يمكن للدول تعزيزُ قدرتها على مكافحة الجرائم المعقدة مثل الفساد، وغسل الأموال، والجرائم المنظمة، التي تتجاوز نطاق دولةٍ واحدة وتتطلبُ استجابةً مشتركة.

علاوةً على ذلك، تعززُ المساعدة القانونية المتبادلة ثقةَ الدولِ بعضِها ببعض؛ مما يؤدي إلى تحسين تبادل المعلومات، وتنفيذ الأحكام القضائية بفعالية وكفاءة.

كما أنها تُسهم في ضمان احترام حقوق المتهمين والضحايا على حدٍّ سواء، من خلال الالتزام بالقواعد القانونية والمعايير الدولية التي تحكم الإجراءاتِ القضائيةَ المشتركة، وبذلك، تصبح المساعدة القانونية المتبادلة أداةً لا غنًى عنها لتحقيق العدالة الدولية، وتعزيز سيادة القانون عبر الحدود. (UNODC, 2012)

1- الأساس القانوني للمساعدة القانونية

أ. الاتفاقيات الدولية

تنصُّ المادة رقم (1/46) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على التزام الدول الأطراف بتقديم أكبر قدْرٍ ممكن من المساعدة القانونية المتبادلة فيما بينها، وذلك في مجالات التحقيقات والملاحقات القضائية والإجراءات القانونية المتعلقة بالجرائم المشمولة بأحكام الاتفاقية. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 1/46)

يعكس هذا النصُّ أهمية التعاون الدوليّ بوصفِه ركيزةً أساسيةً في جهود مكافحة الفساد، حيث يشكل إطارًا قانونيًّا يُحفز الدولَ على التنسيق وتبادل المعلومات بكفاءة وشفافية. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 1/46)

تأتي هذه المادةُ لتؤكدَ أنّ مكافحة الفساد لا يمكن أن تتحقق بفعالية إلا من خلال تعاون دولي متين ومتواصل، لاسيّما أنّ جرائم الفساد غالبًا ما تتسم بطابعها العابرة للحدود، وتستغلُّ الفوارق القانونية والإجرائية بين الدول لتجنب الملاحقة والعقاب. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 46)

وعليه، فإنّ تبسيطَ إجراءات المساعدة القانونية المتبادلة بين الدول وتيسيرَها يشكّل عاملًا جوهريًّا في تعزيز فعالية الأجهزة القضائية، من خلال تمكينِها من جمع الأدلة وتبادل المعلومات الحساسة

وتنفيذ التحقيقات المشتركة؛ ما ينعكس إيجابًا على فرص تعقُّب المتهمين والقبض عليهم وتقديمهم للعدالة. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 46)

علاوةً على ذلك، يُبرز هذا النصُّ ضرورةَ تفعيل الآليات القانونية التي تُسهل تنفيذَ طلبات المساعدة القانونية بين الدول، مع الحفاظ على احترام السيادة الوطنية وضمان حماية حقوق الأطراف المعنية، وهذا يعكس رؤيةً شاملة تهدِف إلى توحيد الجهود الدولية لمواجهة الفساد بمختلِفِ أشكاله، مع الحرص على الالتزام بالمعاييرِ الدولية والمحلية التي تحقق العدالة وتكفل النزاهة والشفافية في التعامل مع قضايا الفساد. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 1/46)

ب. القانون الفلسطيني

رغم عدم وجود قانون فلسطينيٍّ خاصٍ بتنظيم المساعدة القانونية المتبادلة بشكل شامل حتى الآن، فإنّ دولة فلسطين تلتزم بما ورد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي أصبحت جزءاً من النظام القانونيّ الوطنيّ بعد انضمامِها إليها رسميًّا عام 2014.

حيث أصدرت المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية في القرار التفسيري رقم (2017/4) تأكيدًا مهمًّا على مكانة الاتفاقيات الدولية في النظام القانوني الفلسطيني، واعتبرت أن الاتفاقياتِ الدوليةَ التي تصادق عليها دولة فلسطين فوق التشريعات الوطنية، شريطةَ ألا تتعارضَ مع الهُوية الوطنية والدينية، وهذا القرار يعكس التزام فلسطينَ بالمعاييرِ الدولية، ويعزز من قوة تلك الاتفاقيات وفاعليتها داخل الإطار القانونيّ الوطنيّ. (المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، 2017)

وبناءً على ذلك، تُعدُّ اتفاقية مكافحة الفساد من الاتفاقيات النافذة في فلسطين؛ مما يسمح بالاستناد إليها بوصفِها أساسًا قانونيًّا راسخًا لتنظيم عمليات التعاون القضائي الدولي، وخصوصًا في مجال المساعدة القانونية المتبادلة.

وهذا التفسير القضائيُّ يشكل ركيزةً قانونيةً مهمة تُتيح للجهات القضائية والسلطات المختصة في فلسطين الاعتمادَ على أحكام الاتفاقية لتسهيلِ تبادل المعلومات، وتقديم الدعم في التحقيقات، وتسليم المجرمين، بما يعزز من جهود مكافحة الفساد على المستويين الوطنيّ والدوليّ. (الأمم المتحدة، 2003؛ المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، 2017)

كما أن هذا القرار يُبرز أهميةَ احترام دولة فلسطين لمبادئ القانون الدولي، ويُسهم في دمج التشريعات الوطنية مع الالتزامات الدولية؛ مما يدعم بناء منظومة قانونية متماسكة وقادرة على مواجهة التحديات المتزايدة التي تفرضها الجرائمُ العابرة للحدود، وفي هذا السياق، تصبح الاتفاقيات الدولية، وعلى رأسها اتفاقية مكافحة الفساد، أداةً فعالةً لتحقيق العدالة وضمان عدم إفلات مرتكبي الجرائم من العقاب، بما يخدم المصلحة العامة ويعزز حكم القانون في دولة فلسطين. (المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، 2017)

2- أغراض طلب المساعدة القانونية

نصّت المادة (3/46) على الأغراض التي يمكن طلب المساعدة القانونية المتبادلة من أجلها، وهي كالتالي:

أ. الحصول على أدلة أو استجواب شهود.

ب. إرسال المستندات القضائية الرسمية إلى الأطراف المعنية.

ت. تنفيذ إجراءات مثل التفتيش، والحجز، وتجميد الأموال أو الممتلكات.

ث. فحص الأشياء والأماكن المتعلقة بالقضية.

ج. تقديم معلومات، وأدلة، وتقييمات خبراء في القضية.

ح. توفير نسخ من المستندات والسجلات المهمة، مثل سجلات حكومية أو مالية أو تجارية.

خ. تحديد الأموال أو الممتلكات التي جاءت من جرائمَ وتتبعها، لاستخدامِها دليلًا.

د. تسهيل حضور الأشخاص طوعًا أمام السلطات في الدولة التي تطلب المساعدة.

ذ. تقديم أي نوع آخر من المساعدة القانونية طالما لا يتعارض مع قوانين الدولة التي تستقبل الطلب.

ر. تجميد عائدات الجريمة وتتبعها حسب أحكام الاتفاقية.

ز. استرداد الأموال أو الممتلكات وفقًا للفصل الخامس من الاتفاقية.

تمثل المادة (3/46) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 بُعدًا جوهريًا في آليات التعاون القضائي الدولي، إذ توضح سُبل ووسائل طلب المساعدة القانونية المتبادلة بين الدول، وذلك بما ييسّر إجراءات التحقيق وجمع الأدلة وإجراء المحاكمات في قضايا الفساد والجرائم ذات الطبيعة العابرة للحدود. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 3/46)

ويُعد هذا النصُّ انعكاسًا عمليًّا لإرادة المجتمع الدولي في تعزيز التكامل القانوني بين النظم الوطنية، بما يضمن عدم إفلات مرتكبي جرائم الفساد من العقاب عبر اللجوء إلى الحدود الجغرافية أو اختلاف النظم القضائية. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 3/46)

3- محتويات طلب المساعدة القانونية

تتضمن المادة (15/46) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ما يلي:

أ. هُوية السلطة مقدمة الطلب.

ب. موضوع وطبيعة التحقيق أو الملاحقة أو الإجراء القضائي الذي يتعلق به الطلب، واسم ووظائف السلطة التي تتولى التحقيق أو الملاحقة أو الإجراء القضائيّ.

ت. ملخصا للوقائع ذات الصلة بالموضوع، باستثناء ما يتعلق بالطلبات المقدمة لغرض تبليغ مستندات قضائية.

ث. وصفا للمساعدة الملتَمسة وتفاصيل أي إجراءات معينة تود الدولة الطرف الطالبة اتباعها.

ج. هوية أي شخص معني ومكانه وجنسيته، حيثما أمكن ذلك.

ح. الغرض الذي تُلتمس من أجله الأدلة أو المعلومات أو التدابير. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 15/46)

4- صور المساعدة القانونية المتبادلة

نصت المادة (46) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بشكل واضح على أن الدول الأطراف ملزمة بتقديم أكبر قدْرٍ ممكن من المساعدة القانونية المتبادلة فيما بينها، سواءٌ كان ذلك بناءً على طلب رسمي من الدولة الطالبة، أو بشكل طوعي من الدولة المعنية، أو وفقًا لشروط واتفاقات خاصة تُبرم بين الأطراف المعنية. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 46)

يعكس هذا النص أهمية التعاون الدوليّ بوصفه ركيزةً أساسية في مكافحة الفساد، حيث يتطلب التصدي لهذه الظاهرة المعقدة والمتعددة الأبعاد جهودًا مشتركة تتجاوز الحدود الوطنية، ويشمل هذا التعاون تبادل المعلومات، وتنسيق الإجراءات القضائية المختلفة مثل التحقيقات والملاحقات؛ بهدف تعزيز قدرة الدول على تحقيق العدالة بكفاءة وفعالية. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 46)

وبالتالي، يُسهم هذا الالتزام الدوليُّ في ضمان عدم إفلات مرتكبي جرائم الفساد من العقاب، ودعم منظومة قانونية دولية متماسكة قادرة على مواجهة التحديات التي تفرضها الطبيعة العابرة للحدود لهذه الجرائم. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 1/46)

وتعد هذه الصور من صُلب التنظيم الدوليّ للمساعدة القانونية:

أ. المساعدة التلقائية

تفهم المساعدة التلقائية بأنها الحالة التي تبادر فيها دولة، من تلقاء نفسها ودون الحاجة إلى طلب رسمي مسبق، إلى تقديم معلومات أو مستندات أو أدلة أو أي عناصر قد تُفيد دولة أخرى في إطار

تحقيقات أو ملاحقات قضائية جارية، لاسيما في القضايا ذاتِ الطابع الدوليّ مثل الفساد أو غسل الأموال أو الجرائم الاقتصادية. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 4/46)

وتمثل المساعدة التلقائية تجسيدًا فعليًّا لمبدأ التعاون القضائي الدولي؛ إذ تُظهر استعداد الدول للعمل المشترك في مكافحة الجرائم العابرة للحدود، دون التقيّد بالشكليات أو الانتظار لوجود طلب رسميّ، كما تنبُع أهمية هذا النوع من المساعدة من قدرته على تسريع الإجراءات القانونية وتعزيز فعالية التحقيقات، من خلال إمداد السلطات المختصة بالمعلومات الحيوية في الوقت المناسب؛ ما يُسهم في منع طمس الأدلة أو تهريب العائدات الجرمية. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 4/46)

ويعزِّز هذا السلوكُ التعاونيُّ من قبلِ الدولِ بناءَ ثقة متبادلة، وتعزيزَ مبدأ المسؤولية المشتركة في ملاحقة الفاسدين، بما يتوافق مع التزامات الدول بموجب الاتفاقيات الدولية، وعلى رأسها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. (وليزة، 2020، ص. 45)

وقد أشارت الفقرة (4) من المادة (46) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى هذا النوع من المساعدة بقولها: "يجوز للدولة الطرف، رهناً بمراعاة شروطها القانونية الداخلية، أن تقدم إلى دولة طرف أخرى معلومات تتعلق بالمسائل الجنائية التي تغطيها هذه الاتفاقية عندما تعتقد أن هذه المعلومات يمكن أن تساعد في مباشرة أو إتمام التحقيقات أو الملاحقات أو الإجراءات القضائية في الدولة الأخرى" (الأمم المتحدة، 2003، المادة 4/46)

ب. المساعدة بناءً على طلب

تُعد المساعدة القانونية المتبادلة في شكل الطلب الرسميّ إحدى أبرز صورِ التعاون القضائيّ الدوليّ وأكثرِها استخدامًا، إذ تُقدِم دولة على توجيه طلب رسمي إلى دولة أخرى بقصد الحصول على دعم قانوني في إطار تحقيقات أو ملاحقات أو إجراءات قضائيةٍ جارية. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 4 /46)

وتكتسب هذه الآليةُ أهميةً خاصةً في مكافحة الجرائم العابرة للحدود، وعلى رأسها جرائم الفساد؛ لما تُتيحه من وسائلَ قانونيةٍ لتبادل الأدلة والمعلومات وتحصيل إفادات الشهود، وتنفيذ إجراءات كالتفتيش أو التجميد أو المصادرة.

وقد أكدت المادة (2/46) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على هذا النمط من التعاون، حيث نصّت على أنْ تُقدَّم المساعدةُ القانونية المتبادلة "على أتمّ وجه ممكن" ووفقًا لقوانينِ الدولة متلقيةِ الطلب، ومعاهداتها واتفاقاتها ذات الصلة، فيما يتعلق بالإجراءات المرتبطة بالجرائم التي يمكن محاسبة الأشخاص الاعتباريّين عنها بموجِب المادة (26) من الاتفاقية. ويُبرز هذا النصُّ حرصَ الاتفاقية على احترام السيادة الوطنية لكلّ دولة، من خلال ربط تنفيذ المساعدة بالإطار القانوني الداخلي للدولة الموجه إليها الطلب، دون الإخلال بالالتزام العام بتعزيز التعاون الدولي الفعّال في مواجهة الفساد. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 2/46)

كما تؤكد الاتفاقية من خلال هذا التنظيمِ على أهميةِ إيجاد توازن بين حماية الأنظمة القانونية الوطنية من جهة، وضمان عدم إفلات المجرمين من العقاب من جهة أخرى؛ ما يعكس توجّهًا نحو بناء نظام دوليٍّ أكثرَ تكاملاً وتعاونًا في ملاحقة جرائم الفساد والحدِّ من آثارها على المجتمعات والاقتصادات. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 2/46)

5- المساعدة المشروطة

تعدُّ المساعدة القانونية المشروطة من أكثر الأشكال شيوعًا في العلاقات القضائية الدولية، حيث تشترط الدولة المقدِّمة للمساعدة تحققَ مجموعةٍ من الشروط أو الضمانات قبل أو أثناءَ تنفيذ الطلب؛ وذلك بهدف حماية مصالحها الوطنية، والحفاظ على سيادتها القانونية، وأمنها، ونظامها العام، ويتسق هذا التوجّهُ مع مبدأ السيادة، ويُعطي للدولة مساحة تقديرية في الاستجابة لطلبات المساعدة بما يتوافق مع تشريعاتِها ومصالحها العليا. (جودة، 2021، ص. 212–213)

وقد تناولت المادة (21/46) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هذا الجانب بوضوح، إذ أجازت للدول الأطراف رفضَ تقديم المساعدة القانونية المتبادلة في عدد من الحالات، منها:

أ- إذا لم يُقدَّم الطلبُ وفقًا للأحكام المنصوص عليها في المادة نفسِها.

ب- إذا ارتأت الدولة المطلوب منها المساعدة أنّ تنفيذ الطلب قد يمسُّ بسيادتها أو أمنها أو نظامها العام أو مصالحها الجوهرية الأخرى.

ت- إذا كان القانون الداخلي للدولة يحظر تنفيذ الإجراء المطلوب بشأن جريمة مماثلة، لو كانت واقعةً ضمن اختصاصها القضائيّ.

ث- إذا تعارض تنفيذ الطلب مع النظام القانونيّ الوطنيّ بشأن المساعدة القانونية المتبادلة.

وتُبرز هذه الأحكامُ حِرصَ الاتفاقية على التوفيق بينَ مبدأ التعاونِ الدوليّ وحقِّ الدولة في حماية سيادتها، من خلال منحِها صلاحيةَ تقييم كل طلب وفقًا لمعاييرها القانونية الداخلية، دون أن يُشكّلَ ذلك إخلالًا بالتزاماتها العامة بموجب الاتفاقية. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 21/46)

ثانياً: التحقيقات المشتركة

تعدُّ التحقيقات المشتركةُ من أبرز الأدوات الإجرائية الحديثة والفعالة في التصدي لجرائم الفساد والجريمة المنظمة العابرة للحدود؛ لما تُتيحُه من آلياتِ تعاونٍ عمليٍّ ومباشر بين سلطات إنفاذ القانون في الدول المختلفة؛ فهي تُوفّر بيئةً مواتية لتبادل المعلوماتِ والخبرات، وتُيسّرُ تنفيذَ إجراءات تحقيق ميدانية منسّقةٍ تراعي احترام السيادة الوطنية لكلِّ طرف. (الأمم المتحدة، 2003. الأمم المتحدة، 2010)

ومع تزايد تعقيد الجرائمِ ذاتِ الطابع الدوليّ، مثلَ غسل الأموال، والرشوة، والاختلاس، بات من الضروريّ انتهاجُ أسلوبِ عملٍ جماعيٍّ يُعزز من قدرة الدول على جمع الأدلة وتقديم الجناة إلى العدالة بفعالية أكبر، إذ تُسهم هذه التحقيقاتُ في كسر الجمود الذي قد تفرضه الإجراءات

البيروقراطية أو الفوارق القانونية بين الأنظمة القضائية المختلفة. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 46)

كما تعدُّ التحقيقات المشتركةُ أداةً لتجاوز العوائقِ الإجرائية وتقصير أمد تبادل المعلومات؛ ما يسمح بتتبع مسارات الجريمة والأموال غير المشروعة في الوقت المناسب.

ويُعزز هذا التعاون روحَ الثقة المتبادلة بين الدول، ويدعم بناء شبكة قانونيةٍ دولية أكثرَ كفاءةً واستجابةً في مكافحة الجرائم العابرة للحدود، لاسيّما في سياق الجهود العالمية لمكافحة الفساد. (Eurojust, n.d)

1- الإطار الدوليّ للتحقيقات المشتركة

أبرزت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 أهمية التحقيقات المشتركة كإحدى الوسائل العملية لمواجهة الجرائم المعقدة والعابرة للحدود، حيث نصت المادة (49) منها بوضوح على جواز وأهمية اعتماد هذا النوع من التعاون. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 49)

ودعت الاتفاقية الدول الأطراف إلى النظر في إبرام اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف تُتيح للسلطات المعنية إنشاءَ هيئات تحقيق مشتركة بشأن القضايا محل التحقيق أو الملاحقة أو الإجراءات القضائية في دولة واحدة أو أكثر.

وفي حال عدم وجود اتفاقيات سابقة، أجازت المادة للدول المعنية أن تتفقَ حسَبَ كل حالة لإجراء تحقيقات مشتركة، مع تأكيد ضرورة احترام سيادة الدولة التي يتم فيها التحقيق.

"ويعكس هذا النصُّ توجهًا دوليًّا نحو تعزيز التعاون العملي والمرن بين أجهزة العدالة، بما يسهم في مواجهة التحديات المرتبطة بتعقيدات الجرائم العابرة للحدود وتبادل الأدلة والمعلومات، مع الحفاظ على السيادة القانونية للدول المشاركة" (الأمم المتحدة، 2003، المادة 49)

2- أهداف التحقيقات المشتركة

أ- تعزيز تبادل المعلومات الفوري والفعّال بين الدول الأطراف، بما يضمن سرعة الوصول إلى البيانات ذات الصلة والتحرك السريع في القضايا الجنائية المعقدة.

ب-جمع الأدلة بطريقة قانونية ومنسقة تُتيح قبولَها أمام المحاكم الوطنية في كل دولة مشاركة، مع مراعاة قواعد الإثبات ومتطلبات الإجراءات الجزائية لكل نظامٍ قانونيّ.

ت-تجاوز القيود الإجرائية التقليدية التي قد تُعيق التعاون عبر القنوات الرسمية المعتادة، من خلال توفير آلية مباشرة ومرنة للتنسيق بين الجهات المختصة.

3-تمكين الدول من التصدي للجرائم المعقدة والعابرة للحدود، لاسيما تلك التي تنطوي على استخدام تكنولوجيا متطورة، أو شبكات مالية دولية معقدة، أو وسائلِ إخفاءٍ تتطلب تعاونًا دوليًّا متخصصًا. (Europol, n.d)

4- صور التحقيقات المشتركة

تأخذ التحقيقات المشتركة أشكالًا متعددة بحسَبِ طبيعة الجريمة وطبيعة التعاون المطلوب، ومن أبرز صورها:

أ. إيفاد محققين أو مدعين عامين من دولةٍ إلى أخرى للمشاركة ميدانيًّا في إجراءات التحقيق؛ بهدف تنسيق الجهود، وجمع الأدلة بشكل مباشر وفعّال.

ب. تشكيل فرق عمل متعددة الجنسيات بمشاركة جهات إنفاذ قانون من أكثرَ من دولة، تحت إشراف أو برعاية منظمات دولية مثل الإنتربول أو مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة؛ مما يُسهم في تعزيز التنسيق الدوليّ.

ت. تنفيذ عمليات مشتركة مثل المراقبة، أو التفتيش، أو التنصت، بناءً على اتفاقٍ قانونيٍّ مسبق بين الدول المعنية، وبما يراعي السيادة الوطنية والإجراءات القانونية المعمول بها في كل دولة. (عمر، 2008، ص. 5–6)

5- التحقيقات المشتركة في القانون الفلسطيني

من خلال مراجعة المنظومة القانونية الفلسطينية، يُلاحَظ غيابُ أيِّ نصٍّ قانونيٍّ صريح يُنظّم مسألة التحقيقات المشتركة في القضايا الجنائية، لاسيّما في سياق مكافحة الفساد العابر للحدود، ويُعدُّ هذا الغيابُ التشريعيُّ مؤشرًا على فراغٍ قانونيٍّ في أحد أكثرِ جوانب التعاون الدولي حساسية وأهمية، خصوصًا في ظلِّ تنامي الطابع العابر للحدود في الجرائم الاقتصادية والفساد المنظّم. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 49)

ومع أن دولة فلسطين أصبحت طرفًا في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، فإن المادة (49) من هذه الاتفاقية تُلزم الدولَ الأطراف بالنظر في إنشاءِ هيئات تحقيقٍ مشتركة، وتُعد مرجعًا قانونيًّا واجبَ التطبيق في ظلّ غياب تنظيم وطنيٍّ مخالف أو مكمّل.

ومن وجهة نظر الباحث، فإن هذا الوضع يفرِض على المشرّع الفلسطينيّ مسؤوليةً قانونية وتشريعية واضحة تتمثل في ضرورة مواءمة التشريعات الوطنية مع التزامات فلسطين الدولية، من خلال استحداث نصوص قانونية خاصة أو تعديل القائم منها، بما يكفل تفعيل آلية التحقيقات المشتركة، ويُعزّز من قدرة الدولة على مكافحة الفساد العابر للحدود بكفاءة، ووفق معايير التعاون القضائيّ الدوليّ المتعارف عليها.

الأساس القانونيّ الداخليّ

أ- قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001 لا يتناول التحقيقات الدولية بشكل صريح، بل يخوّل للنيابة العامة صلاحياتٍ واسعةً في إجراء التحريات والتحقيقات. (دولة فلسطين، 2001، المادة 1/55)

ب-يمنح قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته هيئة مكافحة الفساد صلاحية التنسيق مع الهيئات الأجنبية؛ مما يوفر أساسًا قانونيًّا لتشكيل فرق تحقيق مشتركة.

الجهات المختصة في فلسطين

أ. هيئة مكافحة الفساد: تُعدّ الجهة المركزية المسؤولة عن التنسيق والتعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد، وتمتلك الصلاحيات اللازمة للتواصل مع الهيئات النظيرة في الدول الأخرى، والمساهمة في تشكيل فرق تحقيق مشتركة عند الحاجة، بما يتوافق مع الاتفاقيات الدولية المعمول بها.

ب. النيابة العامة (نيابة مكافحة الفساد): تؤدي دورًا أساسيًّا في مباشرة التحقيقات الجنائية، وتمثيل الدولة قانونيًّا في إجراءات التعاون القضائي الدولي، ويشمل ذلك تنفيذ طلبات المساعدة القانونية وتسليم المجرمين، بالإضافة إلى المشاركة الفاعلة في التحقيقات ذات البعد الدولي. (دولة فلسطين، 2005)

يرى الباحث أنّ المساعدة القانونية المتبادلة (MLAT) والتحقيقات المشتركة (JITs) تمثلان أداتين جوهريتين لمواجهة الطبيعة المعقدة والعابرة للحدود لجرائم الفساد والجريمة المنظمة، فهما لا تمثلان مجرد إجراءات تقنية، بل تجسدان مقاربة شاملة تعكس وعيًا دوليًّا بأهمية التعاون القضائي والأمنيّ.

إنّ توظيفَهما بفعالية يُسهم في تجاوز العقبات التي تفرِضها السيادة الوطنية أو تباين النظم القانونية، ويعزز من تبادل المعلومات والأدلة وإجراء التحقيقات الميدانية المشتركة، بما يضمن تحقيق العدالة ومنع الإفلات من العقاب.

وعليه، تُمثل المساعدة القانونية المتبادلة الجسرَ الذي يربط الأنظمة القضائية المختلفة، من خلال تبادل الأدلة، واستجواب الشهود، وتجميد الأصول عبر الحدود، وقد كرّست المادة (46) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التزامَ الدول بالتعاون المتبادل، باعتبارِه شرطًا حاسمًا لمواجهة الفساد في إطار شراكات دولية فاعلة.

فلسطينيا، ورغم غياب قانون وطنيٍّ شامل في هذا المجال، فإن انضمام فلسطين للاتفاقية وتفسير المحكمة الدستورية العليا لمكانة الاتفاقيات الدولية في قرارها رقم (2017/4) يُشكلان أساسًا قانونيًّا كافيًا لتفعيل هذه الآلية (المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، 2017)

أما التحقيقات المشتركة، فتُعدُّ الأداةَ الإجرائية الأكثر ديناميكية؛ إذ تُتيح التعاون المباشرَ بين سلطات إنفاذ القانون في دول عدة، بما يكسر الحواجز البيروقراطية، ويُسهّل تبادل المعلومات وتنفيذ الإجراءات الميدانية. وقد ألزمت المادة (49) من الاتفاقية الدول بإنشائها، بما يفرِض على السلطات الفلسطينية المختصة تطوير أطر تشريعية وإجرائية لتفعيلها (الأمم المتحدة 2003، المادة 49) وبالنتيجة، يشكّل اعتماد هاتين الآليتين ركيزةً أساسية لضمانِ عدم إفلاتِ مرتكبي الفساد من العقاب، مع تحقيق التوازن بين ضرورات إنفاذ القانون واحترام السيادة الوطنية وحماية حقوق الإنسان.

ومع أهمية هذه الأدوار القضائية، يبرُز سؤال هام: كيف يمكن للدولة تعزيزُ التعاون الأمنيّ وتوظيفُ أساليب التحرّي الخاصة لمكافحة الفساد بفعالية أكبر؟ وهذا ما سيتم بحثه في المطلب الثاني.

المطلب الثاني: التعاون الأمني وأساليب التحري الخاصة

في ظل حساسية جرائم الفساد وتعقيدها وتداخل أبعادها عبر الحدود، بات التعاون الأمنيُّ بين الدول ضرورةً مُلحّة لتعزيز جهود مكافحة هذه الجرائم بكفاءة وفعالية.

يركز هذا المطلب على بحث أهمِّ آليات التعاون الأمنيّ وأساليب التحري الخاصة التي تُستخدم في مكافحة الفساد، بَدءًا من التعاون في مجال إنفاذ القانون والتحقيقات المشتركة التي تُتيح توحيد الجهود وتبادل الخبرات، وصولاً إلى التقنيات والأساليب الحديثة كالترصد الإلكتروني والتسليم المراقب والتحري الخاص، التي تشكل أدواتٍ حيوية للكشف عن الجرائم وتتبعِ مرتكبيها. (الأمم المتحدة، 2003، المواد 49–50)

ويأتي هذا التناول لتعزيز فَهم الدور التكميليّ الذي تؤديه هذه الوسائل في دعم التعاون القضائي الدوليّ، وتحقيق نتائجَ ملموسة في مكافحة الفساد.

وفي ضَوء ذلك سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين على النحو التالي:

- الفرع الأول: التعاون في مجال إنفاذ القانون
- الفرع الثاني: أساليب التحري الخاصة بجرائم الفساد

الفرع الأول: التعاون في مجال إنفاذ القانون

مع تزايد تعقيد جرائم الفساد وتداخل الأطراف على المستوى الدولي، أصبح من المستحيل على أجهزة إنفاذ القانون أن تعملَ بشكل منفرد أو بمعزِلٍ عن نظرائها في الدول الأخرى؛ لذلك فإن التعاون في مجال إنفاذ القانون يشكل ركيزة أساسية لمكافحة الفساد والجريمة المنظمة العابرة للحدود، (الأمم المتحدة، 2003، المادة 48) إذ تحولت مسألة التنسيق والتعاون الأمني إلى ضرورة مُلحةٍ لتعزيز قدرات الدول في تعقُّب مرتكبي جرائم الفساد، وتقديمهم للعدالة بغض النظر عن أماكن

تواجدهم، وقد أكدت الاتفاقيات الدولية المتعددة على أهمية تعزيز التعاون الأمني والشرطيّ والاستخباراتيّ كآليات حيوية لتبادل المعلومات، وتنفيذ العمليات المشتركة، وضمان فعالية الإجراءات القانونية في مواجهة هذه الجرائم المعقدة. (الأمم المتحدة، 2000؛ الأمم المتحدة، 2003؛ الأمم المتحدة، 2012)

هذا النهج التكامليُّ يعكس الإدراك المتزايد بأنّ مكافحة الفساد لا يمكن أن تكونَ فعالةً إلا من خلال تضافرِ الجهود الأمنية على الصعيد المحليّ والدوليّ.

أولاً: الإطار الدوليّ للتعاون في إنفاذ القانون

تناولت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 في المادة (48)، الفقرة الأولى، موضوع التعاون في مجال إنفاذ القانون بشكل واضح ومحدد.

حيث نصت على أن الدولَ الأطرافَ ملزَمةٌ بالتعاون الوثيق والمتبادل، بما يتوافق مع نظمها القانونية والإدارية الوطنية؛ بهدف تعزيز فعالية إنفاذ القانون في مكافحة الجرائم التي تغطيها الاتفاقية. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 48)

يعكس هذا النصُّ إدراكَ المجتمع الدوليّ لأهمية التنسيق وتضافر الجهود بين الدول في مواجهة التحديات المعقدة التي تَفرِضها جرائم الفساد التي غالباً ما تتسم بطابعها الدوليّ، وتداخل مصالح عدة جهات وأفراد عبر الحدود، ومن خلال هذا التعاون، تُتاح للدول فرص أكبرُ لتبادل المعلومات، وتنفيذ العمليات الأمنية المشتركة، وضبط مرتكبي الجرائم؛ مما يرفع من قدرة الجهات المختصة على تحقيق العدالة والحد من الظاهرة على الصعيدين الوطنيّ والدولي. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 48) بهذا الشكل، "تسعى الاتفاقية إلى بناء شبكة تعاون قوية وفعالة بين الدول لتعزيز أمنها القانونيّ والمؤسساتي، وضمان تطبيق القانون بفعالية ضدَّ الفساد وجميع جرائمه المرتبطة". (الأمم المتحدة، 2003، المادة 1/48)

ثانياً: آليات التعاون بين أجهزة إنفاذ القانون

تتضمن آليات التعاون الدولي في مكافحة الفساد مجموعة من الإجراءات التي تُسهم في تعزيز تبادل المعلومات والتنسيق بين الدول الأطراف، ومن أبرز هذه الإجراءات:

1. تعزيز قنوات الاتصال بين السلطات والأجهزة والدوائر المعنية في الدول الأطراف، وإنشاء قنوات جديدة عند الضرورة؛ بهدف تيسير تبادل المعلومات بطريقة آمنة وسريعة، وتشمل كلَّ جوانب الجرائم المشمولة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، لاسيما تلك المرتبطة بأنشطة إجرامية أخرى، وذلك متى ما رأت الدول الأطراف المعنية ذلك مناسبًا. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 1/48)
2. التعاون في إجراء التحريات المتعلقة بالجرائم المشمولة بالاتفاقية، التي تشمل:

أ. تحديد هُوية الأشخاص المشتبه في ضلوعهم في تلك الجرائم، وأماكن تواجدهم، وأنشطتهم، أو أماكن الأشخاص المعنيين الآخرين.

ب. متابعة حركة العائدات الإجرامية والممتلكات الناتجة عن ارتكاب تلك الجرائم.

ت. تتبع حركة الممتلكات أو المعدات أو الأدوات المستخدمة أو المخصصة لاستخدامها في ارتكاب تلك الجرائم.

ث. توفير المواد اللازمة للتحليل أو التحقيق، عند الاقتضاء؛ لتعزيز فعالية الإجراءات القضائية والتحقيقية.

ج. تبادل المعلومات مع الدول الأطراف الأخرى، عند الاقتضاء، بشأن الوسائل والطرق التي تُستخدم في ارتكاب الجرائم المشمولة بالاتفاقية، بما في ذلك استخدام هُويات زائفة، وثائق مزوّرة أو محوّرة، أو غيرها من وسائل إخفاء الأنشطة الإجرامية. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 1/48)

ثالثاً: التعاون في مجال إنفاذ القانون وفقاً للقانون الفلسطيني

رغم عدم وجود قانون فلسطيني خاص ينظم التعاون في مجال إنفاذ القانون بشكل شامل، فإن الإطار العام للتعاون الدوليّ يتوفر ضمن الآتي:

1. انضمام دولة فلسطين إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

يشكل هذا الانضمام الأساس القانوني الرئيس للتعاون الدوليّ في هذا المجال، من خلال المواد التالية:

- المادة (46): المساعدة القانونية المتبادلة.
- المادة (48): التعاون في مجال إنفاذ القانون.
- المادة (50): التحقيقات المشتركة.

يرى الباحث أنه رغم افتقار المنظومة الفلسطينية إلى تشريع وطني موحّد ينظم بصورة شاملة التعاون في مجال إنفاذ القانون، فإنّ انضمام دولة فلسطينَ إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وفر إطارًا قانونيًّا دوليًّا ملزمًّا يُتيح لها الانخراطَ في أشكال متعددة من التعاون القضائي والأمني مع الدول الأطراف، ويعزز من قدرتها على مواجهة الجرائم ذات الطابع العابر للحدود.

ويفرض هذا الالتزامُ على النظام القضائيّ والأمنيّ الفلسطينيّ تطويرَ آليات عمل فعّالة ومتوافقة مع نصوص الاتفاقية، خصوصًا الموادَّ المتعلقةَ بالمساعدة القانونية المتبادلة، والتعاون في إنفاذ القانون، والتحقيقات المشتركة، بما يعزز قدرة فلسطين على مواجهة جرائم الفساد عبر الحدود بشكل أكثر كفاءة وفعالية. (الأمم المتحدة، 2003، المواد 46، 48، 49)

يدعم هذا الإطار التزام فلسطين بالتعاون القضائي والأمني مع الدول الأخرى، ويضمن تنفيذ الإجراءات بما يتوافق مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد؛ مما يعزز الفعالية والشفافية في مواجهة هذه الجرائم العابرة للحدود.

2. الجهات الفلسطينية المختصة بإنفاذ القانون ومكافحة الفساد

أ- هيئة مكافحة الفساد: تُعدُّ هيئة مكافحة الفساد الجهة المركزية والرئيسة المعنية بمكافحة الفساد على المستويين الوطنيّ والدوليّ، وتتمتع بصلاحيات واسعة تمكنها من التنسيق والتعاون مع الهيئات والجهات النظيرة في الدول الأخرى؛ مما يعزز من قدرة الدولة على مواجهة الفساد بفعالية.

ويشمل دور الهيئة تبادلَ المعلومات والخبرات، والمشاركةَ في تشكيل فرق تحقيق مشتركة، وتفعيلَ الاتفاقيات الدولية ذات الصلة؛ مما يُسهم في بناء شبكة تعاون دولية قوية تدعم جهود مكافحة الفساد عبر الحدود، وتحقيق نتائج ملموسة في هذا المجال الحيوي. (هيئة مكافحة الفساد، 2022)

ب-نيابة مكافحة الفساد: تُعنى نيابة مكافحة الفساد بالتحري والتحقيق في جميع القضايا المتعلقة بالفساد، كما تقوم بدور محوريٍّ في التواصل مع الجهات الدولية المختصة، بالتنسيق مع وزارة العدل ووزارة الخارجية وشؤون المغتربين؛ لضمان تنفيذ طلبات التعاون القضائيّ والأمنيّ الدوليّ. (النيابة العامة الفلسطينية، 2022)

وتحرِص نيابةُ مكافحة الفساد على متابعة جميع الإجراءات القانونية ذات الصلة بكفاءة؛ مما يعزز من فعالية مكافحة الفساد عبر التنسيق المستمر مع شركاء دوليين، ويسهم في تحقيق العدالة الدولية والمحلية على حدٍّ سواء، وهذا ما نصّت عليه المادة رقم (3/17) قرار بقانون رقم (7) لسنة 2010م بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005م، "يعتبر أعضاء النيابة العامة المنتدبون لدى الهيئة مختصين بالتحقيق في أية جريمة من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون ومباشرة الدعوى أمام المحكمة

المختصة والقيام بكافة الإجراءات القانونية اللازمة لذلك في كافة محافظات الوطن". (دولة فلسطين، 2010، المادة 3/17)

1- الاتفاقيات الثنائية ومذكرات التفاهم

نجحت دولة فلسطين من خلال هيئة مكافحة الفساد في إبرام عدة مذكرات تفاهم ثنائية مع هيئات مكافحة الفساد في عدد من الدول العربية والإسلامية، وهذه الاتفاقيات تُشكل إطارًا قانونيًّا وتنظيميًّا هامًّا لتعزيز التعاون الأمنيّ والشرطي، وتسهيل تبادل المعلومات والخبرات بين الأطراف.

ومن خلال هذه الشراكات، فتحت دولة فلسطينَ آفاقًا واسعة للتنسيق الفعّال في التحقيقات المشتركة، ومتابعة القضايا العابرة للحدود؛ مما يعزز من قدراتها في مواجهة الفساد والجريمة المنظمة بكفاءة أكبر، ويُسهم في بناء شبكة تعاون إقليمي متينة لمكافحة هذه الظواهر بشكل مستدام. (هيئة مكافحة الفساد والهيئة الإسلامية المسيحية، 2017)

رابعاً: معوقات التعاون في إنفاذ القانون

رغم أهمية هذا النوع من التعاون، فإنه يواجه عدة تحديات، منها:

1- نقص الثقة المتبادلة بين الدول، خصوصًا في القضايا ذات البعد السياسي الحساس.

2- اختلاف الأنظمة القانونية والإجرائية بين الدول؛ مما يعرقل التنسيق الفعال.

3- عدم وجود تشريعات وطنية واضحة ومنظمة تحكم هذا النوع من التعاون في بعض الدول.

4- رفض بعض الدول التعاون لأسباب سياسية أو حفاظًا على سيادتها الوطنية.

5- محدودية الخبرات الفنية والبشرية في بعض الدول النامية؛ مما يضعف القدرة على تنفيذ التعاون بفعالية. (صبرينة ونسيمة، 2022، ص. 611-628)

ويرى الباحث أن التعاون في مجال إنفاذ القانون ليس خيارا، بل ضرورة حتمية في ظل تزايد وتعقيد وتداخل الجرائم، لاسيما الفساد والجريمة المنظمة العابرة للحدود، إذ لم تعد الأجهزة الأمنية والقضائية لأي دولة، مهما كانت قدراتها، قادرة على مواجهة هذه الظواهر بمفردها.

إن الطابع العابر للحدود لهذه الجرائم، وقدرة مرتكبيها على استغلال الثغرات في الأنظمة القانونية المختلفة، يجعل من التعاون الدولي في إنفاذ القانون الخط الدفاعي الأول والأكثر فعالية.

كما أن الإطار الدوليَّ، وعلى رأسه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، يؤكد هذا التوجه بوضوح. فالمادة (48) من الاتفاقية لا توصي بالتعاون فحسب، بل تُلزم الدول الأطراف بالتعاون الوثيق والمتبادل. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 48)

هذا الالتزام يعكس إدراكاً عميقاً بأنّ مواجهة الفساد تتطلب تضافر الجهود وتبادل المعلومات والخبرات بشكل فوري وفعال.

وتعد الآلياتُ المحددة للتعاون، مثل تعزيز قنوات الاتصال، والتعاون في التحريات لتحديد هُوية المشتبه بهم وتتبع العائدات الإجرامية، وتبادل المعلومات حول أساليب الجرائم، كلها أدوات حيوية تُمكن الدول من بناء شبكة دفاع عالمية ضد الجريمة.

وفي السياق الفلسطيني، ورغم غياب قانون وطنيٍّ شامل ومنظم للتعاون في إنفاذ القانون، فإن انضمام دولة فلسطين إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد يوفر أساسًا قانونيًّا دوليًّا صلبًا للتعاون.

هذا الانضمام، إلى جانب الدور المحوري لكل من هيئة ونيابة مكافحة الفساد، وجهودهما في إبرام مذكرات التفاهم الثنائية، يعكس التزامًا فلسطينيًّا جادًّا بمكافحة الفساد على المستويين الوطني والدولي.

فهذه المؤسسات تُشكل نقاط الاتصال الرئيسة للتعاون الدوليّ، وتُعزز من قدرة فلسطين على تبادل المعلومات وتنفيذ الإجراءات القانونية بفعالية.

ومع ذلك، لا يمكن تجاهل التحديات الكبيرة التي تواجه هذا التعاون؛ فضَعف الثقة المتبادلة بين الدول، واختلاف الأنظمة القانونية والإجرائية، وغياب التشريعات الوطنية الواضحة في بعض الدول، ورفض التعاون لأسباب سياسية، ومحدودية الخبرات الفنية، كلُّها عقبات حقيقية تُعيق فعالية التعاون. (درباد، 2019، ص. 110)

من هنا، يرى الباحث أن التغلب على هذه المعوقات يتطلب بناء الثقة من خلال الشفافية والالتزام المتبادل، وتوحيد الجهود لتطوير أطر قانونية وإجرائية متناغمة، والاستثمار في تنمية القدرات البشرية والفنية في الدول النامية، كما يجد الباحث أن وجود إطار قانوني للتعاون لا يكفي لمعالجة هذه الجرائم المعقدة بفعالية، بل يجب أن تستكمل هذه الأطر بآليات وأدوات عملية تُمكّن أجهزة إنفاذ القانون من اختراق شبكات الفساد والكشف عن الجرائم.

وهذا يدفعنا إلى التعمق في أساليب التحري الخاصة بجرائم الفساد، التي تُشكل الجانب التطبيقي والميداني للتعاون الدولي، فهي الأدوات التي تترجم الالتزامات النظرية إلى واقع ملموس في تعقب الجناة واسترداد الأموال المنهوبة.

خامسا: المقارنة بين القانون الفلسطيني والاتفاقية الدولية

يتضح من خلال الدراسة المقارنة وجود فجوة بنيوية بين التشريع الفلسطيني وأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003، من خلال:

1. **الشمول:** نصّت الاتفاقية صراحةً في مادتها (50) على أساليب التحري الخاصة، مثل التسليم المراقب، والمراقبة الإلكترونية، والتحقيقات السرية، باعتبارها وسائلَ لازمة وضرورية لمكافحة جرائم الفساد ذاتِ الطابع العابر للحدود، وفي المقابل، لم يتبنَّ القانون الفلسطينيُّ

هذه الوسائل بصورة واضحة ومباشرة، بل اكتفى بإجراءات تقليدية كالاستجواب والتفتيش والضبط، وهي أدوات لا تكفي لمواجهة الطبيعة المركبة والمعقدة لهذه الجرائم (الأمم المتحدة، 2003، المادة 50)

2. **الضمانات:** أوجبت الاتفاقية أن تكون هذه الأساليب خاضعة لضوابطَ قانونية دقيقة ورقابة قضائية صارمة بما يكفل حماية الحقوق الأساسية ومنع الانتهاكات. غيرَ أنّ التشريعات الفلسطينية لم تُفصل هذه الضوابطَ بشكل صريح؛ ما يُنشئ ثغراتٍ إجرائيةً قد تُضعف من مشروعية هذه الوسائل، أو تحول دون قبول نتائجها أمام القضاء (الأمم المتحدة، 2003، المادة 50)

3. **التطبيق العملي:** رغم انضمام دولة فلسطين إلى الاتفاقية عام 2014، ما تزال أدوات التحري الخاصة شبه غائبة عن الممارسة العملية في النظام القانوني الفلسطيني، الذي يفتقر إلى البنية المؤسسية والفنية اللازمة لتفعيلها، في حين أن الاتفاقية الدولية تلزم الدول الأطراف بتطوير هذه الأدوات كجزء من استراتيجياتها الوطنية الشاملة لمكافحة الفساد (الأمم المتحدة، 2003، المواد من 48–50)

يرى الباحث أن غياب النصوص الصريحة التي تُجيز وتُنظم أساليب التحري الخاصة في القانون الفلسطيني يُعدّ قصورًا جوهريًّا يُضعف البنية الإجرائية لنظام العدالة الجنائية في مواجهة جرائم الفساد. فالأدوات التقليدية للتحري، كالاستجواب أو التفتيش أو الضبط، لم تعد كافية لملاحقة جرائم تتسم بطبيعتها المعقدة، العابرة للحدود، والمرتبطة بشبكات مالية وإدارية متعددة.

وقد أكدت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مادتها (50) على هذا الأمر بوضوح، حيث نصّت على:

"تتخذ كل دولة طرف، وفقًا لمبادئ قانونها الداخلي، ما قد يلزم من تدابير، داخل إمكانياتها، لإتاحة استخدام أساليب تحرٍ خاصة مناسبة في إقليمها، مثل المراقبة الإلكترونية، والتسليم المراقب، والعمليات السرية، وذلك في إطار التحقيقات في جرائم الفساد". (الأمم المتحدة، 2003، المادة 50)

وانطلاقًا من ذلك، يؤكد الباحث على أن الحاجة باتت ملحّة إلى:

1. إدماج النصوص الدولية في التشريع الوطني بما يتيح اعتماد أساليب التحري الخاصة، في إطار قانوني ضامن يوازن بين الفعالية وحماية الحقوق.
2. إصدار لوائح تنفيذية تفصيلية تُحدد آليات التطبيق، وتضعها تحت إشراف قضائي صارم يضمن عدم الانحراف أو إساءة الاستعمال.
3. بناء قدرات فنية متخصصة لأجهزة إنفاذ القانون، من خلال التدريب وتبادل الخبرات والاستفادة من النماذج العربية والدولية، بما يمكّنها من توظيف هذه الأساليب بفعالية مهنية عالية.

إن غياب هذا الإطار القانوني والإجرائي لا يُعرقل فقط ملاحقة الفساد، بل يُضعف أيضًا ثقة المجتمع والجهات المانحة في نزاهة وفعالية النظام القانوني الفلسطيني، ويجعل الدولة متأخرة عن التزاماتها الدولية التي ارتضتها بالانضمام إلى الاتفاقية الأممية.

الفرع الثاني: أساليب التحري الخاصة بجرائم الفساد

إن تعقيد جرائم الفساد واتساع نطاقها، خصوصًا مع ارتباطها بشبكات إجرامية منظمة تستخدم وسائل متطورة لإخفاء الأدلة وتتبع طرقاً معقدة في تمويل نشاطاتها، يجعل من الأهمية بمكان على أجهزة إنفاذ القانون تبني أساليب تحرٍّ خاصة تتجاوز الوسائل التقليدية في جمع المعلومات والأدلة. (الأمم المتحدة، 2003، المواد 49-50)

فهذه الجرائم لا يمكن مواجهتها بفعالية إلا من خلال استخدام تقنيات متقدمة مثل المراقبة الإلكترونية، والتسليم المراقب، والتحري الخاص، تتيح كشف العلاقات الخفية والتراكمية بين المتورطين، بالإضافة إلى تعقب حركة الأموال والموارد المرتبطة بالفساد.

وقد اعترفت العديد من الاتفاقيات الدولية، وعلى رأسها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بأهمية هذه الأساليب، حيث سمحت باستخدامها خصوصًا في مراحل التحقيق الأولية، لتعزيز قدرة السلطات على تفكيك الشبكات المالية والإدارية المعقدة التي تختبئ وراءها هذه الجرائم، ومن ثَمَّ ضمان تحقيق العدالة بكفاءة وفاعلية. (الأمم المتحدة،2003)

وعليه، سيتناول هذا الفرع موضوع التحري الخاص بالاستناد إلى أحكام القانون الدولي من جهة، وأحكام القانون الفلسطيني من جهة أخرى، مع إجراء مقارنة تحليلية بين النهجين لتوضيح أوجه الاتفاق والاختلاف، ومدى انسجام الممارسة الوطنية مع المعايير الدولية ذات الصلة.

أولاً: أسلوب التحري الخاص في القانون الدولي

1- الأساس القانوني الدولي لأسلوب التحري الخاص

تنص المادة (1/50) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 على ما يلي:

"من أجل مكافحة الفساد بشكل فعّال، يتعين على كل دولة طرف، بما يتوافق مع المبادئ الأساسية لنظامها القانوني الداخلي، وضمن حدود إمكانياتها ووفقًا للشروط المنصوص عليها في قوانينها،

اتخاذ التدابير اللازمة التي تمكّن سلطاتها المختصة من استخدام أسلوب التسليم المراقب بشكل مناسب. كما يجوز، حيثما تراه مناسبًا، تبني أساليب تحرٍ خاصة مثل الترصد الإلكتروني وغيره من أشكال المراقبة والعمليات السرية داخل إقليمها، بالإضافة إلى قبول المحاكم للأدلة المستمدة من هذه الأساليب." (الأمم المتحدة، 2003، المادة 1/50)

وقد ألزم هذا النص الدول الأطراف باتخاذ كل التدابير التشريعية والتنظيمية الضرورية لتفعيل هذه الأساليب الحديثة في التحقيق، مع التأكيد على ضرورة احترام الحقوق والحريات الأساسية للمتهمين والمشتبه بهم، بما يضمن التوازن بين فعالية مكافحة الفساد وحماية المبادئ القانونية والإنسانية. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 50)

ويبين هذا النصُّ أهمية تكييف الأنظمة القانونية الوطنية مع المستجِدات التقنية وأساليب التحقيق المتطورة؛ بهدف تعزيز قدرة الجهات المختصة على كشف الجرائم المعقدة التي تتسم بطابعها السري والعابر للحدود؛ مما يحقق العدالة، ويضمن النزاهة في مكافحة الفساد.

2- أهم أساليب التحري الخاصة في القانون الدولي

أ. التسليم المراقب (Controlled Delivery)

يقصد بأسلوب التسليم المراقب السماح بمرور سلعة أو مبلغ مالي أو مستند مشبوه تحت إشراف ومراقبة مباشرة من السلطات المختصة؛ بهدف تتبع جميع الأطراف المتورطة في العملية الإجرامية بدقة وفعالية، ويهدف إلى ضبط الشبكة الإجرامية بأكملها، وليس مجرد القبض على طرف واحد فقط؛ مما يسهل تفكيك الأنساق المعقدة للفساد والجريمة المنظمة. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 50)

إن السماح بمرور هذه العناصر المشبوهة تحت رقابة محكمة، يمكن الجهات الأمنية والقضائية من جمع أدلة حاسمة، وتحديد الجهات المتواطئة، ورصد مسارات الأموال أو البضائع غير المشروعة،

ومن ثَمّ تعزيز فرص تقديم المتورطين كافةً إلى العدالة. (الأمم المتحدة، 2000؛ الأمم المتحدة، 2011)

ويُعدُّ هذا الأسلوب من التقنيات الحديثة في التحقيق الجنائيّ، التي تواكب تعقيد الجرائم العابرة للحدود، خصوصًا تلك التي تعتمد على شبكات متشابكة وتستخدم وسائل متطورة للإخفاء والتستر. كما يُسهم التسليم المراقب في تحقيق توازن بين الحاجة إلى مكافحة الجرائم بفعالية واحترام الضوابط القانونية التي تحكم حرية الأفراد وحقوقهم، عبر مراقبة محكمة تسمح بالتحكم في سير العملية دون المساس بالمصالح القانونية للدول أو الأطراف المتورطة إلى أن يتم الكشف الكامل عن الجريمة وشبكتها. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 2)

الترصد الإلكتروني

تشمل أساليب التحري الخاصة المراقبة والتنصت على الاتصالات بأنواعها المختلفة، مثل التنصت على المكالمات الهاتفية، وتتبع الرسائل البريدية الإلكترونية، وتسجيل المحادثات عبر الإنترنت، بالإضافة إلى مراقبة الهواتف المحمولة والأجهزة الإلكترونية الأخرى، ويتم تنفيذ هذه الإجراءات بناءً على إذن قضائيٍّ مسبق ومسبب، يضمن قانونية العمل ويحُدُّ من التجاوزات، مع الالتزام الصارم بالضوابط القانونية المحددة لكل دولة. (الأمم المتحدة، 2003؛ الأمم المتحدة، 2011)

تصنف هذه الأساليب من الأدوات الحيوية التي تمكن الجهات المختصة من جمع أدلة دقيقة ومباشرة حول الأنشطة الإجرامية، خصوصًا في قضايا الفساد التي تعتمد غالبًا على وسائل اتصال متطورة وسريعة الانتشار، كما تُسهم هذه التقنيات في الكشف المبكر عن المخالفات، وتوفير معلومات فورية تساعد في إحباط الجرائم قبل وقوعها أو خلال مراحل التحقيق. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 50)

ويُشدد في تطبيق هذه الأساليب على ضرورة الحفاظ على حقوق الخصوصية والحريات الأساسية، عبر الالتزام بالمبادئ القانونية التي توازن بين حماية المجتمع ومكافحة الجريمة، وضمان ألا تتحولَ هذه الوسائل إلى أداة للتجسس أو الانتهاك غير المشروع للحقوق وهذا ما أكدته المادة رقم (2/51–3) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001م. (دولة فلسطين، 2001، المادة (2/51–3)

"الفقرة الثانية: كما يجوز له مراقبة المحادثات السلكية واللاسلكية، وإجراء تسجيلات لأحاديث في مكان خاص بناءً على إذن من قاضي الصلح متى كان لذلك فائدة في إظهار الحقيقة في جناية أو جنحة يعاقب عليها بالحبس لمدة لا تقل عن سنة.

الفقرة الثالثة: يجب أن يكون أمر الضبط أو إذن المراقبة أو التسجيل مسبباً، ولمدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً قابلة للتجديد لمرة واحدة".

ب. التحرّي السرّي

يستخدم هذا الأسلوب لكشف وتوثيق الاتفاقيات المشبوهة التي تتم في الخفاء، مثل عروض الرشوة أو ترتيب الصفقات الفاسدة، يعتمد التحري السري على قيام محققين سريين بالاندماج في البيئة المستهدفة، مستخدمين هُويات مزيفة؛ لجمع الأدلة والشهادات اللازمة لملاحقة المتورطين.

حيث يتيح هذا الأسلوب الوصول إلى معلومات يصعب الحصول عليها بالطرق التقليدية؛ مما يجعله أداة حاسمة في مكافحة الفساد والجريمة المنظمة، وهذا ما أكدته المادة رقم (1/50) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003م، "من أجل مكافحة الفساد مكافحة فعالة، تقوم كل دولة طرف، بقدر ما تسمح به المبادئ الأساسية لنظامها القانوني الداخلي، وضمن حدود إمكانياتها ووفقا للشروط المنصوص عليها في قانونها الداخلي، باتخاذ ما قد يلزم من تدابير لتمكين سلطاتها المختصة من استخدام أسلوب التسلم المراقب على النحو المناسب وكذلك، حيثما تراه

مناسبا، اتباع أساليب تحرٍّ خاصة كالترصد الإلكتروني وغيره من أشكال الترصد والعمليات السرية، استخداما مناسبا داخل إقليمها، وكذلك لقبول المحاكم ما يستمد من تلك الأساليب من أدلة" (الأمم المتحدة، 2003، المادة 1/50)

ويرى الباحث أن المادة (1/50) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد جاءت لتُلزم الدول الأطراف بتمكين سلطاتها المختصة من تبنّي واستخدام أساليب التحقيق الخاصة، باعتبارها أدوات ضرورية لتعزيز فعالية جهود مكافحة الفساد، والكشف عن أنماطه المعقدة.

تشمل هذه الأساليب التسليم المراقب والترصد الإلكتروني والعمليات السرية، وذلك ضمن حدود قوانينها المحلية وإمكانياتها.

كما تُلزم اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الدول الأطراف بقبول الأدلة المستمدة من أساليب التحري الخاصة، بما في ذلك التسليم المراقب والترصّد الإلكتروني والعمليات السرية أمام المحاكم متى جرى استخدامها وفق الضوابط القانونية المقرّرة.

ت. التحقيقات تحت غطاء: (Undercover Operations)

تعد أساليب التحري الخاصة من الأدوات الإجرائية المتقدمة التي أقرتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مادتها الخمسين، حيث أجازت للدول الأطراف اللجوء إلى وسائل استثنائية من بينها الاستعانة بعناصر متخفية داخل البيئات المشتبه بتورطها في أنشطة فساد، سواء في مؤسسات حكومية أو شركات خاصة أو غيرها من الجهات ذات الصلة، وتكمُن أهمية هذا الأسلوب في قدرته على تمكين سلطات إنفاذ القانون من الحصول على أدلة مباشرة وملموسة من داخل تلك البيئات، عبر مراقبة السلوكيات والأنشطة التي قد تنطوي على مخالفات أو جرائم فساد، غيرَ أنّ تفعيل هذه الآليات يقتضي وضع إطار تشريعيّ يوازن بين مقتضيات كشف الحقيقة، وحماية الحقوق والحريات

الأساسية، بحيث لا تتحول هذه الوسائل إلى أداة مساس غير مشروع بخصوصية الأفراد أو تجاوز لضمانات المحاكمة العادلة. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 50)

ويُعتمد في هذه العمليات على أفراد مختصين يمتلكون مهارات تقنية وتحقيقية عالية، بالإضافة إلى قدرة على الاندماج داخل تلك البيئات دون إثارة الشبهات؛ ما يتيح لهم متابعة التحركات، تسجيل المحادثات، وحفظ الوثائق التي تثبت وجود نشاط إجرامي. وتُعد هذه الطريقة فعالة للغاية في كشف شبكات الفساد المعقدة التي يصعب الوصول إلى أدلتها عبر الأساليب التقليدية. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 50)

مع ذلك، يتطلب استخدام هذه الأساليب ضمانات قانونية صارمة تحكم عملية زرع هذه العناصر، بما يحفظ حقوق الأفراد والمؤسسات، ويمنع الانتهاكات غير المبررة، كما يستلزم الحصول على موافقات قضائية مسبقة تضمن شرعية الإجراءات وحماية الحريات الأساسية. (مصطفى والنقيب، 2015، ص. 16)

ث. التحقيق المالي الموازي

يُستخدم هذا الأسلوب لتعقب حركة الأموال والأصول المرتبطة بجرائم الفساد وغيرها من الجرائم المالية، ويهدف إلى كشف المسارات التي تسلكها الأموال غير المشروعة، وتحديد الأطراف المتورطة في غسل الأموال أو التهرب المالي. (الأمم المتحدة، 2003؛ الأمم المتحدة، 2012)

ويشمل هذا التتبع مراقبة الحسابات البنكية التي تُجرى عليها التحويلات المالية، سواء كانت محلية أو دولية، بالإضافة إلى متابعة تحويل الأموال بين البنوك والمؤسسات المالية المختلفة.

كما يشمل الأسلوب تتبع الأملاك العقارية التي تُشترى أو تُنقل بأسماء مستعارة أو عبر شركات وهمية، وكذلك الممتلكات الثمينة مثل السيارات، والأسهم، والاستثمارات الأخرى التي قد تُستخدم لإخفاء العائدات غير القانونية.

ويُعد هذا النوع من التحريات من الأدواتِ الأساسيةِ التي تساعد السلطات المختصة على تفكيك الشبكات المالية للفساد، وضبط الموارد المالية التي يتم استخدامها في أنشطة إجرامية. (بوسعيدة، 2018، ص. 88)

وعادة، تُجرى عمليات التتبع هذه بالتعاون مع البنوك والمؤسسات المالية، وباستخدام تقنيات حديثة لتحليل البيانات المالية، مع ضرورة الالتزام بالقوانين المحلية والدولية التي تحكم الخصوصية وحماية البيانات.

كما يتطلّب هذا الأسلوب قدْرًا واسعًا من التنسيق الدوليّ؛ نظرًا للطابع العابر للحدود الذي يميّز الكثير من المعاملات المالية المرتبطة بالفساد والجريمة المنظمة، وهو ما أكدت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مادتها (4/50)، التي أجازت للدول الأطراف التعاون واعتماد الترتيبات الملائمة لتيسير استخدام أساليب التحري الخاصة عبر الحدود. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 4/50)

ج. مراقبة الاتصالات والتحركات

تتم مراقبة وتتبع حركة الأشخاص والمركبات والأموال والأصول المرتبطة بجرائم الفساد باستخدام تقنيات متقدمة ومتنوعة، من بينها أنظمة تحديد المواقع العالمي (GPS) التي تتيح تتبع المواقع بدقة، سواء في الطرقات أو داخل المناطق المختلفة. كما تُستخدم البوابات الإلكترونية عند نقاط الدخول والخروج، كالمعابر الحدودية والمطارات؛ لمراقبة حركة الأشخاص والبضائع، والتأكد من عدم تهريب الأموال أو المستندات المزوّرة أو المواد المشبوهة، وقد أشارت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 في مادتها (50) إلى أهمية إقرار واستخدام أساليب التحري الخاصة، بما في ذلك الترصّد الإلكتروني والعمليات الميدانية، باعتبارها وسائل مشروعة لمكافحة الفساد وكشف أنشطته. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 50)

إلى جانب ذلك، تشكّل كاميرات المراقبة إحدى الوسائل الإجرائية الفعّالة في جمع الأدلة البصرية؛ لما توفّره من قدرة على رصد الأنشطة المشبوهة وتوثيق تحرّكات الأفراد والمركبات داخل المواقع الحساسة أو في المؤسسات التي يُحتمل تورّطها في أنشطة فساد.

ولا يقلّ شأنًا الدورُ الذي يضطلع به العنصر البشريّ، من خلال المخبرين أو العملاء السرّيين، الذين يقدّمون معلومات نوعيّة من داخل تلك البيئات، بما يعزّز قدرة السلطات المختصّة على تفكيك الشبكات الفاسدة وكشف أنشطتها من الداخل. (الظاهري، د.ت)

إنّ الجمع بين المصادر التكنولوجية الحديثة ووسائل التحري التقليدية يُشكّل تنوعًا متكاملًا يعزّز من قدرة السلطات المختصّة على مراقبة الأنشطة الإجرامية وتتبعها بكفاءة أعلى ودقة أوثق، ويكتسب هذا الأسلوب أهميته لكونِه يوفّر صورةً شاملة تجمع بين الدليل التقني والبشري، مع ما يفرضه ذلك من ضرورة مراعاة الضوابط القانونية، وضمان حماية الحقوق والحريات الأساسية، وقد أكدت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 في مادتها (1/50) على أهمية إقرار مثل هذه الأساليب الخاصة، واعتبارها أدوات مشروعة وفاعلة في مكافحة الفساد. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 1/50)

ثانياً: التحري عن جرائم الفساد في القانون الفلسطيني

1- التنظيم القانوني لأساليب التحري الخاصة في التشريع الفلسطيني

رغم غياب تشريع فلسطيني خاص ومستقل يُنظم بصورة شاملة أساليب التحري الخاصة، فإن المشرّع الفلسطيني قد أتاح، من خلال بعض النصوص المتفرقة في القوانين ذات الصلة، إمكانية تمكين الجهات المختصة من اللجوء إلى هذه الوسائلِ ضمن نطاق محدد وضوابط قانونية صارمة، ومن أبرز هذه النصوص ما يلي:

أ- قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001

- المادة (51): تُجيز الاستعانة بأدلة إلكترونية إذا تمت وفق القانون.
- المواد (46،50،51): تتعلق بإجراءات التفتيش وضبط المستندات، ويمكن تفسيرها لتشمل أشكال الرقابة الإلكترونية الحديثة.

ب-قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته

يمنح قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته هيئةَ مكافحة الفساد صلاحياتٍ واسعة في مجال التحرّي والتحقيق، يمكن تفسيرها بما يُتيح إدماج بعض أساليب التحري الخاصة، شريطة الالتزام بالضمانات القانونية المقرّرة، فقد نصّت المادة (1/9) على اختصاص الهيئة بـ "تلقّي التقارير والبلاغات والشكاوى بخصوص جرائم الفساد المقدمة لها ودراستها ومتابعتها، والقيام بأعمال التحري وجمع الاستدلالات بشأنها، والكشف عن المخالفات والتجاوزات، وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك، ومباشرة التحقيق والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة وفقًا لأحكام هذا القانون والتشريعات ذات العلاقة". (دولة فلسطين، 2005، المادة 1/9)

ت-قرار بقانون رقم (10) لسنة 2018م بشأن الجرائم الإلكترونية

يُوفّر القرار بقانون رقم (10) لسنة 2018م بشأن الجرائم الإلكترونية أساسًا قانونيًّا لاعتماد أدوات المراقبة والتحري الرقمي، مثل تعقّب الحسابات الإلكترونية، وتحليل البيانات الرقمية، وإجراء التحقيقات الإلكترونية المتخصصة. وقد نصّت المادة (45) منه على هذه الصلاحيات بما يمكّن السلطات المختصة من مواجهة الأنماط المستحدثة للجريمة المرتبطة بالفساد. (دولة فلسطين، 2018، المادة 45)

2- السلطات المخولة بتطبيق أساليب التحري الخاصة في فلسطين

1- هيئة مكافحة الفساد: تتمتع بصلاحيات جوهرية في مجال مكافحة الفساد، إذ خولها القانون إجراء التحريات الأولية حول الشبهات، واستقبال البلاغات والشكاوى، وجمع الاستدلالات ذات الصلة، إضافةً إلى تنسيق التحقيقات مع جهات إنفاذ القانون الأخرى، ويستند هذا الدور إلى ما نصّت عليه المادة (1/9) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته، التي منحت الهيئة الاختصاص المباشر لمباشرة أعمال التحري والتحقيق وفق أحكام القانون والتشريعات ذات العلاقة. (دولة فلسطين، 2005، المادة (1/9

2- نيابة مكافحة الفساد: تُعد الجهة صاحبة الولاية العامة في مباشرة إجراءات التحقيق وتحريك الدعوى العمومية في قضايا الفساد، وتمتلك الصلاحية القانونية لإصدار الأوامر المتعلقة بالمراقبة أو التفتيش أو التنصّت، باعتبارها من أبرز الوسائل الإجرائية اللازمة لكشف الجرائم، ويستند هذا الدور إلى ما نصّت عليه المادة (2/51-3) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001م، التي خوّلت النيابة العامة سلطة إصدار هذه الأوامر وفق الضوابط القانونية المحددة. (دولة فلسطين، 2001، المادة 2/51-3)

3- وحدة الجرائم الاقتصادية والمالية في الشرطة: تضطلع هذه الوحدة بدور تنفيذي مهم في ملاحقة جرائم الفساد ذات الطابع المالي؛ إذ تتولى تنفيذ أوامر الضبط والتحري الصادرة عن النيابة العامة، وتعمل على جمع الأدلة والاستدلالات وفق الإجراءات القانونية المقررة، كما تقوم بالتنسيق المباشر مع وحدة المتابعة المالية في سلطة النقد الفلسطينية؛ الأمر الذي يعزز من فعالية تتبّع حركة الأموال ورصد الأنشطة المشبوهة. (دولة فلسطين، 2001، المواد 51-54 من قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001)

4- وحدة المتابعة المالية: تصنف بأنها الجهة الوطنية المختصة بالتحليل المالي الموازِي للتحقيقات الجنائية، حيث تتولّى تتبّع حركة الأموال المشبوهة أو المهربة، ورصد الأنشطة المرتبطة بجرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وتكمن أهميتها في كونِها حلقةَ وصل بين الجهات القضائية وأجهزة إنفاذ القانون من جهة، والمؤسسات المالية والمصرفية من جهة أخرى، بما يعزّز من القدرة على كشف مسارات تدفّق الأموال غير المشروعة. ويستند هذا الدور إلى ما نصّت عليه المادة (2-1/23) من القرار بقانون رقم (20) لسنة 2015 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. (دولة فلسطين، 2015، المادة 2-1/23)

5- الضابطة القضائية: وهي الجهة التي تقوم بالبحث والتحرّي وجمع الأدلة اللازمة، فور الإخطار بوقوع أيّ جريمةٍ سعياً لإثبات وقوع الفعل ونسبته إلى فاعله، وتحديد مكان المشتبه به وحالته، وتُعدّ هذه الإجراءات الأولية مرحلةً تمهيديةً حاسمةً في مسار الدعوى، إذ إن إجراءَها بالقرب من زمان ومكان الواقعة يضمن دقّة الأدلة وسلامتها، ويعزّز من مصداقيتها أمام القضاء. وبناءً على ذلك، يَجوز للضابط القضائي الاستعانة بأيّ وسيلةٍ مشروعةٍ من الناحية القانونية والأخلاقية في سبيل إجراء التحرّيات والاستقصاء، بما ينسجم مع قواعد القانون الجنائيّ وحقوق الدفاع. (مصطفى والنقيب، 2015، ص. 16-17)

ووفق ما تم ذكره، سيتناول هذا القسمُ أساليبَ وآلياتِ كشف جرائمِ الفساد في التشريع الفلسطيني من خلال مبحثين: الأول سيركز على الأساليب السرية أو الخاصة (المخبر السري، والمراقبة الإلكترونية، والتسليم المراقب وأساليب التحري الخاصة)، فيما سيتناول الثاني الأساليب العلنية (التحقيقات التقليدية، التفتيش، استدعاء الشهود، التعاون المؤسسي)، مع تحليل لشرعية كل أسلوب وضوابط استخدامه في ضوء التشريعات الفلسطينية والمعايير الدولية.

أولا: الأساليب السرية

1. كشف السرية المصرفية

في إطار القانون الفلسطينيّ، تُعدّ السرية المصرفية مبدأً أساسيًّا أكّد عليه قانون المصارف، إذ يُعاقَب كل من يُفشي معلومات العملاء بعقوبة الحبس مدة تصل إلى سنتين، أو بغرامة تتراوح بين (5) آلاف و(150) ألفَ دينار أردني، أو بكلتا العقوبتين معًا، وقد نصّت على ذلك المادة (26) من قانون المصارف رقم (2) لسنة 2002. (دولة فلسطين، 2002، المادة 26)

ومع ذلك، يضع القانونُ الفلسطينيُّ استثناءً على مبدأ السرية المصرفية، إذ يجيز للضابطة القضائية الكشف عن هذه السرية في حالات محددة؛ خدمةً لأغراض التحقيق في جرائم الفساد. ويتم هذا الإجراء استنادًا إلى قرار صادر عن المحكمة المختصة، وهي محكمة جرائم الفساد، بما يتيح تتبّع الحركات المالية للمشتبه بهم، وإثبات الجريمة أو الأصول الناتجة عنها، ويتوافق هذا التوجّه مع ما نصّت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مادتها (40)، التي دعت الدول الأطراف إلى اعتماد آليات مناسبة تمكّن سلطات التحقيق من الوصول إلى المعلومات المصرفية عند الضرورة. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 40)

2. مراقبة الاتصالات السلكية واللاسلكية

تُعدّ مراقبة الاتصالات السلكية واللاسلكية والتسجيلات الصوتية من الوسائل المهمة في كشف جرائم الفساد وجمع الأدلة والمعلومات عن المشتبه بهم، حيث يتم ذلك عبر وضع رقابة على المكالمات الهاتفية وتسجيل المحادثات التي تُجرى من خلالها، ولا يجوز القيام بهذه الإجراءات إلا بإذن قضائيٍّ مسبق يصدُرُ عن محكمة الصلح المختصة في الدائرة ذاتِها، وفقًا للمادة (22) من قانون الإجراءات الجزائية، حيث يمكن للنيابة العامة المنتدبة في هيئة مكافحة الفساد التقدم بطلب الحصول على هذا الإذن أثناء مرحلة جمع الاستدلالات. (دولة فلسطين، 2001، المادة 22)

أمّا فيما يتعلّق بتتبّع الاتصالات، أي معرفة أرقام المتّصلين والمتّصل بهم فقط دون تسجيل محتوى المكالمات، فإن الإذن القضائيَّ لا يُشترط في هذه الحالة، إذ يُجيز القانون لرئيس هيئة مكافحة الفساد أو للنيابة العامة المنتدبة أن يطلبَ هذه البيانات مباشرةً من شركات الاتصالات، استنادًا إلى أحكام المادة (1/2) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدَّل. (دولة فلسطين، 2005، المادة (1/2

3. **الاستعانة بالمخبرين**

يمكن للضابط القضائي الاستعانة بمخبرين سريين لجمع معلومات حول الجرائم ومرتكبيها، حيث يقومون بالاندساس بين المشتبه بهم دون الكشف عن هُويتهم، ويُعدّ المخبرون أداة فعالة للوصول إلى معلومات يصعب أو يستحيل على الضابط القضائي الحصول عليها بنفسه. وعلى الرغم من أهمية دورهم، تفتقر القوانين الفلسطينية، مثل قانون الإجراءات الجزائية وقانون مكافحة الفساد، إلى نصوص تنظم عمل هؤلاء المخبرين؛ مما يشكل نقصًا تشريعيًّا، وفي المقابل، تُعدّ بعض التشريعات الأخرى أكثر تقدمًا في هذا المجال، مثل القانون العراقي الذي أصدر قانونًا خاصًّا لمكافأة المخبرين رقم (13) لسنة 2015. (الجبوري، د.ت)

4. **الأدلة المادية**

تُعدّ الأدلة المادية أداة حاسمة في الكشف عن جرائم الفساد؛ فهي تُسهم في دعم التهم الموجهة للمشتبه بهم، وتُقدم معلومات مهمة لاستجواب الشهود، وتُمارس ضغطًا على المتهم خلال التحقيق، ومن أبرز طرق الإثبات المالي:

أ. الدخل الصافي: يتم حساب الزيادة في الدخل الصافي للمتهم بعد استبعاد كل مصادر الدخل المشروعة، ويمثل الفرق قيمة الكسب غير المشروع.

ب. طريقة الانفاق: يتم مقارنة إنفاق المتهم بدخله المشـــروع، أي زيادة في المصـــاريف تُعد دليلاً على وجود دخل غير مشروع.

ت. طريقة الإيداع البنكي: تُستخدم هذه الطريقة عند وجود إيداعات نقدية منتظمة في حسابات المتهم، مع فحص شامل لحساباته المصرفية وبطاقات الائتمان لتحديد مصدر الأموال.

ومع فعالية هذه الأدوات، ينبغي التأكيد على أنّه لا يجوز إدانة المتهم بجريمة الكسب غير المشروع إلا بعد إثبات الجريمة الأصلية التي تولّد عنها المال غير المشروع، كجريمة الرشوة أو الاختلاس، ويُلقى عبء إثبات عدم مشروعية هذه الأموال على عاتق النيابة العامة، بوصفها صاحبةَ الدعوى الجزائية والمسؤولة عن تقديم الأدلة الكافية أمام القضاء، وتنسجم هذه القاعدة مع التوجّه الدولي في مكافحة الفساد، كما عُرض في محاضرات متخصصة في التحليلات المالية قُدِّمت لوكلاء النيابة العامة في الأكاديمية الماليزية لمكافحة الفساد 2013. (الأكاديمية الماليزية لمكافحة الفساد، 2013)

وفقًا للقانون الفلسطيني، فرّغ المشرع مفهوم الكسب غير المشروع من جوهره، فبالرغم من اعتباره جريمة فساد في القانون، فإنه يضع عبءَ إثبات عدم مشروعية الأموال على النيابة العامة، وليس على المشتبه به.

وهذا يتعارض مع المبدأ الذي يفترض أن أيَّ إثراء غير مبرر للموظف العام هو كسب غير مشروع، سواء تم إثبات الجريمة الأصلية التي أدت إليه أم لا، ولذلك، يُقترح تعديل المادة (10) من قانون مكافحة الفساد، بحيث يُلقى عبء إثبات مشروعية الأموال على عاتق المتهم.

ويرى البعض أن هذا التعديل قد يتعارض مع مبدأ براءة المتهم، غيرَ أنّ هذا الرأيَ لا ينال من مبدأ البراءة؛ لأن إثبات المشروعية هنا لا يرتبط بأركان الجريمة الأصلية، وإنما بالزيادة غير المبررة في

ثروة المتهم، فإذا عجز المتهم عن تبرير هذه الزيادة، تُثبَت بحقه جريمةُ الكسب غير المشروع. (مصطفى والنقيب، 2015، ص. 23)

ثانيا: الأساليب العلنية

1. سماع الشهود

يُعدّ سماع الشهود أداةً حاسمة في الكشف عن جرائم الفساد؛ فنجاح قضايا الفساد غالبًا ما يعتمد على شهادات الأشخاص الذين يملكون معلومات حول تلك الجرائم، ومع ذلك، يتردد العديد من الشهود في التعاون خوفًا من التعرض للضرر أو من ربط أسمائهم بفضائح الفساد؛ لذلك، يجب على الهيئات المعنية توفير بيئة مناسبة تُشجع الشهود على التعاون، ويمكن تحقيق ذلك من خلال تبني مجموعة من المبادئ التي تهدف إلى حماية الشهود، وتسهيل مهمتهم في كشف هذه الجرائم. (مصطفى والنقيب، 2015، ص. 23)

إفادة المتهمين

عند وقوع جريمة، تسجل الضابطة القضائية إفادات المتهمين أو المشتبه بهم، وهي مصدر أساسيٌّ للمعلومات، ويقوم مأمور الضبط القضائيّ بتدوين ما يُدلي به المشتبه به طوعًا في محضر رسميّ، ويوقع عليه الطرفان، ولا يحقُّ لمأمور الضبط القضائي توجيه اتهام أو استجواب المشتبه به في هذه المرحلة إلا إذا حصل على تفويض من النيابة العامة، وفي حال اعترف المشتبه به بالجرم، يُعدّ اعترافُه دليلًا قانونيًّا صالحًا للإدانة، شريطةَ أن تُثبت النيابة العامة أنّ الاعتراف تم بإرادة حرة ودون إكراه. (دولة فلسطين، 2001، المادة 227)

2. الاستعانة بالخبراء

يقوم الخبراء الفنيّون بتقديم الدعم للضابط القضائيّ من خلال تزويده بالمعلومات الفنية المتخصصة المستندة إلى الخبرة العملية والمهنية في ميادين متعددة كالطب، والهندسة، والأدلة الجنائية، فعلى

سبيل المثال، يباشر الخبير الكيميائيُّ العدليُّ في قسم الأبحاث السيرولوجية والميكروسكوبية بفحص عيّنات الدم، وتحديد الفصائل، وتحليل المواد المنوية، وفحص الشعر لتحديد منشأِه، ومقارنة الأقمشة، وتحليل العينات المأخوذة من الجثث للكشف عن الأمراض أو السموم، والإفرازات الجسدية، وتحاليل الحمض النوويّ (DNA) أما الكيميائيون في المعامل الجنائية، فيختصون بتحليل المضبوطات في القضايا الجزائية، كالمخدرات والسموم والبارود والمفرقعات والذخائر، وكل مادة تقتضي الحاجة تحليلها. (دولة فلسطين، 2001، المواد 223–228)

وفي موضوع هذه الدراسة يتولى الخبراء الماليّون مهمة تحليل الحسابات البنكية، والحوالات، ودراسة الموازنات لرصد النشاطات المالية المشبوهة، وتتبع العلاقة بين هذه النشاطات والجريمة محل التحقيق، وفي السياق ذاتِه، يُسهم خبراء الحاسوب في إثبات الجريمة الإلكترونية عبر فحص الأجهزة الرقمية، وتحليل محتواها بحثاً عن أدلة رقمية تُسند الجريمة إلى مرتكبيها، بما يعزز من فعالية التحقيقات وتحقيق العدالة. (مصطفى والنقيب، 2015، ص. 25–26)

مقارنة بين أساليب التحري في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتشريع الفلسطيني

تُعدّ أساليب التحري الخاصة أدوات حاسمة في مكافحة الجرائم المعقدة مثل الفساد، دوليًّا، تُبرز اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد نهجًا متكاملًا عبر اعتماد تقنيات متطورة مثل التسليم المراقب والترصد الإلكترونيّ والتحقيقات تحت غطاء، وتهدف هذه الأساليب إلى كشف الشبكات الإجرامية بأكملها وتتبع مسارات الأموال غير المشروعة، مع التأكيد على ضرورة الالتزام بالضوابط القانونية المحلية والدولية. (الأمم المتحدة، 2003، المواد 50–52)

أما فلسطينيا، فلا يوجد تشريع واحد شامل ينظم هذه الأساليب، بل يتم الاعتماد على نصوص متفرقة في عدة قوانين؛ مما يخلُق فراغًا تشريعيًّا، ورغم أنّ القوانين الفلسطينية تسمح بكشف السرية المصرفية ومراقبة الاتصالات في قضايا الفساد، فإن هناك قصورًا واضحًا في القانون الفلسطينيّ

يتمثل في غياب نصوص واضحة تنظم عمل المخبرين السريين؛ مما يُعيق استخدامهم كأداة فعالة، إضافةً إلى ذلك، فإن القانون يضع عبء إثبات جريمة الكسب غير المشروع على عاتق النيابة العامة، وليس على المتهم، وهو ما يفرغ هذه الجريمة من محتواها، ويُضعف من فاعلية مكافحة الفساد.

ويرى الباحث أنّ على المشرّع الفلسطينيّ أنْ يبادرَ إلى سنّ قانون خاص ينظّم أساليب التحري الخاصة بما ينسجم مع المعايير الدولية ذات الصلة؛ إذ من شأن هذا القانون أن يعزز من قدرة الجهات المختصة على مكافحة الفساد بفعالية أكبر، ويضمن إرساء التوازن المطلوب بين صلاحيات سلطات التحقيق من جهة، وبين حماية الحقوق والحريات الفردية المكفولة دستوريًّا وقانونيًّا من جهة أخرى.

3- الضمانات القانونية الواجبة لأعمال التحري في القانون الفلسطيني

رغم أهمية الأساليب آنفة الذكر، فإن استخدامَها يجب أن يخضع للضمانات القانونية التالية:

أ- الحصول على إذن قضائي مسبق

يشترط القانون الفلسطيني الحصول على إذن قضائيٍّ مسبق لتنفيذ إجراءات مثل التفتيش والتنصت والمراقبة الإلكترونية، حيث تنص المادة (51) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001 على ما يلي: "يجب أن يتم التفتيش بناءً على إذن من النيابة العامة أو المحكمة المختصة". (دولة فلسطين، 2001، المادة 51)

ب- مراعاة مبدأ التناسب والضرورة

تشدد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003م على أهمية مراعاة مبدأي التناسب والضرورة عند استخدام أساليب التحري الخاصة، حيث تنصُّ المادة (50) من الاتفاقية على:

"تتخذ الدول الأطراف، في حدود نظمها القانونية، التدابير اللازمة للسماح باستخدام أساليب التحري الخاصة، مع الالتزام بمراعاة مبدأي التناسب والضرورة". (الأمم المتحدة، 2003، المادة 50)

عدم استخدام الأدلة المتحصلة بطرق غير قانونية

يُقرّ القانون الفلسطينيُّ بمبدأ عدم مشروعية الأدلة التي يتم الحصول عليها بطرق غير قانونية، ويمنع استخدامها في الإجراءات القضائية، إذ تنصّ المادة (474) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001 على ما يلي: "يُعتبر الإجراء باطلاً إذا نص القانون صراحة على بطلانه أو إذا شابه عيب أدى إلى عدم تحقيق الغاية منه". (دولة فلسطين، 2001، المادة 474)

ويُفهم من هذا النصِّ أن أيَّ إجراء تحقيقي يتم بالمخالفة للقواعد القانونية، كإجراء تفتيش دون إذن أو تسجيل محادثات دون مسوغ قانوني، يعد باطلاً، وعليه، تُستبعد الأدلة الناتجة عنه من المحاكمة. من وجهة نظر الباحث، تُشكل أساليب التحري الخاصة حجر الزاوية في مكافحة جرائم الفساد والجريمة المنظمة، التي تتسم بطبيعتها المعقدة وقدرتها على التخفي وتجاوز الحدود.

حيث لم تعد الأساليب التقليدية لجمع المعلومات كافية لمواجهة شبكات الفساد المتطورة التي تستغل التكنولوجيا والأنظمة المالية العالمية لإخفاء آثارها.

كما يرى الباحث أن تبنّيَ الأساليب الحديثة وتطبيقَها، مثل التسليم المراقب، والترصّد الإلكتروني، والتحري السري، والتحقيقات تحت غطاء، والتحقيق المالي الموازي، ومراقبة الاتصالات والتحركات، لم يعد خيارًا ثانويًّا، بل ضرورة استراتيجية تمكّن أجهزة إنفاذ القانون من اختراق الشبكات الإجرامية وتفكيكها بفاعلية، ويستند هذا التوجّه إلى الأساس القانونيّ الدولي الذي كرّسته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مادتها (50)، والتي تعكس إجماعًا عالميًّا على أهمية هذه الوسائل في تعزيز فعالية التحقيقات والوقاية من الجريمة المنظمة.

هذه المادة لا تُجيز استخدامَها فحسب، بل تُحفّز الدول الأطراف على اتخاذ التدابير اللازمة لتمكين سلطاتها من تطبيقها، وهذا الالتزام يعكس فَهماً عميقاً بأن تحقيق العدالة في قضايا الفساد يتطلب أدواتِ تحقيق تتناسب مع تعقيد الجريمة، وهي تُمكّن من كشف العلاقات الخفية، وتتبع حركة الأموال غير المشروعة، وجمع أدلة قاطعة يصعب الحصول عليها بطرق أخرى؛ مما يعزز قدرة السلطات على تحقيق العدالة بفعالية وكفاءة.

وفي السياق الفلسطينيّ، ورغم وجود إطار قانونيّ متفرق يسمح باستخدام "أساليب التحري الخاصة" ضمن ضوابط محددة، فإن هناك غيابًا لتشريع موحد ينظم هذه الأساليب.

ويرى الباحث أن الإطار التشريعيَّ الفلسطيني، ممثَّلًا في قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001، وقانون مكافحة الفساد وتعديلاته رقم (1) لسنة 2005، وقرار بقانون الجرائم الإلكترونية رقم (10) لسنة 2018، يُشكّل بمجموعِه قاعدة قانونية متينة تتيح للجهات المختصة، وفي مقدمتها هيئة مكافحة الفساد والنيابة العامة والشرطة ووحدة المتابعة المالية، توظيف أدوات التحري والتحقيق الحديثة في مواجهة الجرائم المالية وجرائم الفساد، غيرَ أنَّ فعالية هذا الأساس القانوني تبقى رهينة بمدى التنسيق العملي بين هذه المؤسسات، وبمدى توافر الكفاءات البشرية والقدرات التقنية القادرة على تحويل النصوص القانونية إلى ممارسات إجرائية ملموسة (دولة فلسطين، 2001؛ دولة فلسطين، 2005؛ دولة فلسطين، 2018)

ويشير الباحث إلى أنّ المشرّعَ الفلسطينيَّ خطا خطوة مهمة بتوفير هذا الإطار المتعدد المصادر، لكنه ما زال بحاجة إلى تطوير منظومة متكاملة تضمن الانسجام بين التشريعات، وتُعزز الرقابة القضائية على ممارسات الضبط والتحقيق، بما يوازن بين مقتضيات مكافحة الجريمة وحماية الحقوق والحريات الأساسية للأفراد، وهذا يؤكد على التزام دولة فلسطين، رغم التحديات التشريعية الكبيرة

والواقع المعقد بفعل ممارسات الاحتلال، بمواجهة الفساد باستخدام أدوات حديثة، مدعومة بالتعاون الدولي ممثلاً بالاتفاقيات الثنائية ومتعددة الأطراف.

ومع ذلك، يؤكد الباحث على أن فعالية هذه الأساليب لا يجب أن تأتي على حساب الضمانات القانونية الأساسية؛ فالحصول على إذن قضائيٍّ مسبق، ومراعاة مبدأ التناسب والضرورة، وعدم استخدام الأدلة المتحصلة بطرق غير قانونية، كلُّها شروط حيوية لضمان مشروعية الإجراءات وحماية حقوق الأفراد، إلا أنّ التوازن بين فعالية مكافحة الجريمة وصون الحريات هو مفتاح تطبيق هذه الأساليب بنجاح؛ فبدون هذه الضمانات، قد تتحول هذه الأدوات القوية إلى وسيلة لانتهاك الحقوق؛ مما يُقوض الشرعية ويُفقد الثقة في نظام العدالة.

في الختام، تُعدُّ أساليب التحري الخاصةُ أدوات قانونية هامة في مواجهة الفساد والجريمة المنظمة، ولكنْ يجب أن يتمَّ استخدامها بحذر، ضمن إطار قانونيٍّ صارم، ومع الالتزام الكامل بحقوق الإنسان، وهذا التوازن هو ما يضمن تحقيق العدالة بطريقة فعالة وعادلة.

المبحث الثاني: فاعلية الإجراءات الوطنية الفلسطينية في مكافحة الفساد

تُعدّ مكافحة الفساد ركيزة أساسية لبناء دولة حديثة قوية ومزدهرة، قائمة على مبادئ الشفافية والمساءلة وسيادة القانون، فظاهرة الفساد، بمختلِف أشكالها، لا تقوّض فقطْ ثقةَ المواطنين بالمؤسسات، بل تعرقل أيضًا جهود التنمية، وتُعيق التقدم الاقتصاديَّ والاجتماعي.

في السياق الفلسطينيّ، الذي يشهد تحدياتٍ فريدة ومتعددة الأوجه على رأسها الاحتلال والانقسام، تكتسب فعالية المنظومة الإجرائية في مكافحة الفساد أهمية قصوى؛ لضمان حماية الموارد الوطنية وتعزيز الحوكمة الرشيدة، ويسعى هذا المبحث إلى تحليل هذه الفعالية وتقييمها من خلال بحث شامل لجوانب إنفاذ القانون والأدوات الإجرائية المتاحة. (الأمم المتحدة، 2004؛ منظمة الشفافية الدولية، 2023)

يتناول هذا المبحث المحاورَ الأساسية لجهود مكافحة الفساد في فلسطين، من خلال التركيز على جانبين رئيسين: البنية المؤسسية لإنفاذ القانون وتحديات المحاكمة، إلى جانب الأدوات الإجرائية الخاصة التي يوفرها النظام القانوني الفلسطيني، ويأتي ذلك في إطار إبراز مدى انسجام هذه الجهود مع المعايير الدولية، ولاسيّما ما نصّت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

في المطلب الأول، تتم مناقشة البنية المؤسسية ودور النيابة العامة والقضاء الفلسطيني في التحقيق والفصل في قضايا الفساد، مع التطرق إلى أبرز التحديات التي تواجهها هذه الجهات عند التطبيق، كما يسلّط الضَّوء على الأطر المدنية ومساهمة المجتمع المدني، خصوصًا من خلال ائتلاف "أمان" وانضمام فلسطين لمنظمة الشفافية الدولية. (منظمة الشفافية الدولية، 2023)

أمّا المطلب الثاني، فسيتناول الأدوات الإجرائية الخاصة التي اعتمدها المشرّع في مواجهة جرائم الفساد، مثل التقادم، والتجميد والحجز والمصادرة، والإعفاء من العقوبة، باعتبارها آلياتٍ محورية لضمان استرداد الأموال المنهوبة وتحقيق الردع العام والخاص، ويهدف هذا المبحث في مجمله

إلى تقديم قراءة تحليلية نقدية لهذه الأدوات، تُبرز نقاط القوة والقصور في التجربة الفلسطينية، وتُقدّم توصياتٍ عمليةً لتعزيز فعالية المنظومة القانونية في مكافحة الفساد.

وقد أولت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 اهتمامًا خاصًّا لهذه الأدوات، لاسيما في المادتين (31) و(37) منها، باعتبارِها آلياتٍ أساسيةً لاسترداد الموجودات وتعزيز التعاون مع السلطات القضائية. (الأمم المتحدة، 2003، المواد 31،37)

المطلب الأول: بنية إنفاذ القانون الوطني وتحديات المحاكمة في قضايا الفساد

المطلب الثاني: أدوات المعالجة الإجرائية الخاصة في النظام الفلسطيني

المطلب الأول: بنية إنفاذ القانون الوطني وتحديات المحاكمة في قضايا الفساد

تُعد مكافحة الفساد ركيزة أساسية لبناء دولة عصرية قائمة على الشفافية والمساءلة، وفي السياق الفلسطيني، تتطلب هذه العملية فَهمًا عميقًا لآليات إنفاذ القانون والتحديات التي تواجهها.

سيتناول هذا المطلب بنية إنفاذ القانون الوطني، مُركزًا على دور النيابة العامة في التحقيق والملاحقة، وإشكاليات تطبيق الإجراءات الخاصة بالفساد في القضاء الفلسطيني، بالإضافة إلى مساهمات الأطر المدنية ومنظمة الشفافية الدولية وائتلاف "أمان" كفاعل رقابيٍّ وطنيّ.

وفي ضَوء ذلك سيقوم الباحث بتقسيم هذا المطلب لثلاث أفرعٍ على النحو التالي:

الفرع الأول: دور النيابة العامة في التحقيق والمتابعة والملاحقة

الفرع الثاني: القضاء الفلسطيني وإشكاليات تطبيق الإجراءات الخاصة بالفساد

الفرع الثالث: الأطر المدنية لمكافحة الفساد وانضمام فلسطين لمنظمة الشفافية الدولية ودور "أمان" كفاعل رقابي وطني

الفرع الأول: دور النيابة العامة في التحقيق والمتابعة والملاحقة

تُعدّ مرحلة البحث والتحري في قضايا الفساد من أخطر المراحل الإجرائية؛ لما لها من أثر مباشر على جمع الأدلة وصياغة ملف الاتهام، وفي هذا السياق، ينبغي التمييز بدقة بين اختصاص الضابطة القضائية واختصاص النيابة العامة؛ لتجنب التداخل والإشكاليات الإجرائية.

يقتصر دور الضابطة القضائية، بموجب قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001، على الكشف عن الجرائم وجمع الاستدلالات الأولية التي تمكّن النيابة العامة من مباشرة التحقيق وتحريك الدعوى الجزائية. وقد نصّت المادة (20) من هذا القانون صراحةً على هذا الاختصاص، مؤكدةً أن دور الضابطة القضائية يظلُّ تمهيديًّا ومساندًا لعمل النيابة العامة دون أن يمتدَّ إلى ممارسة التحقيق الابتدائيّ. (دولة فلسطين، 2001، المادة 20)

فهي تعمل بوصفها أداةً تنفيذية تُعنى بالتحري الميدانيّ، وضبط الأدلة وحماية مسرح الجريمة، دون أن يكون لها صلاحيةُ تقرير مصير الدعوى أو توجيه الاتهام.

أما النيابة العامة، فهي صاحبة الاختصاص الأصيل في التحقيق الابتدائي والملاحقة القضائية، حيث خوّلها القانون سلطة مباشرة التحقيق مع المتهمين، واستجوابهم، وإصدار أوامر القبض والتفتيش، ومباشرة الدعاوى أمام المحاكم المختصة.

وقد أكّد قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته على أن أعضاء النيابة العامة المنتدبين لدى هيئة مكافحة الفساد يتمتعون باختصاص حصريٍّ في التحقيق بجرائم الفساد، ومباشرة جميع الإجراءات اللازمة أمام المحكمة المختصة. كما نصّت المادة (3/17) من القرار بقانون رقم (7) لسنة 2010 بشأن الكسب غير المشروع على هذا الاختصاص الحصري، بما يضمن توحيد المرجعية الإجرائية وتحقيقَ قدْرٍ أكبرَ من الفعالية في ملاحقة هذه الجرائم. (دولة فلسطين، 2005؛ دولة فلسطين، 2010، المادة 3/17)

وعليه، فإن العلاقة بين الجهتين يجب أن تُفهمَ على أنها تكامل وظيفيّ، فالضابطة القضائية تمثّل الذراع التنفيذيةَ في جمع البيانات والأدلة الأولية، في حين تضطلع النيابة العامة بدور المرجعية القانونية والقضائية التي تُشرف على التحقيق وتضمن سلامة إجراءاته.

وفي إطار جرائم الفساد على وجه الخصوص، يبرز الدور المحوري لنيابة مكافحة الفساد بوصفها صاحبة الاختصاص الأصيل في تحريك الدعوى الجزائية والتحقيق فيها ومتابعتها حتى الإحالة للمحكمة المختصة.

وقد منحها المشرّع الفلسطيني، بموجب قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، صلاحياتٍ واسعةً ووسائلَ عمل متعددةً تُمكّنها من أداء مهامها بكفاءة وفعالية، بما يحقق التوازن بين متطلبات مكافحة الفساد وضمان الحقوق الدستورية للمتهمين.

أولاً: صلاحيات ووسائل عمل نيابة مكافحة الفساد

تتمتع نيابة مكافحة الفساد في النظام القانوني الفلسطيني بكامل الصلاحيات المخولة للنيابة العامة بموجب التشريعات النافذة بصفتها جزءًا من البنية المؤسسية للنيابة العامة، مع خصوصية في اختصاصها الموضوعي المتعلق بجرائم الفساد، وتشمل هذه الصلاحيات، على سبيل المثال لا الحصر، ما يلي:

أ- **التحقيق الابتدائيّ**

يمكن تعريف التحقيق الابتدائيّ على أنه مجموعة الإجراءات القانونية التي تباشرها النيابة العامة المختصة، بصفتها السلطة المخولة بالتحقيق. (سرور، 1985، ص. 211)

وهنا، أخذ المشرّع الفلسطيني بمبدأ إلزامية التحقيق الابتدائي في جميع الجرائم الجنائية، في حين لم يشترط ذلك في الجنح والمخالفات، فقد أجاز لوكيل النيابة المختص إحالة محضر الاستدلالات التي أجرتها الضابطة القضائية مباشرة إلى المحكمة بلائحة اتهام اذا رأى أنها كافية، دون الحاجة

إلى إجراء تحقيق ابتدائيّ، حيث نصّت المادة (55) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001 على هذا الحكم، بما يعكس التمييز التشريعي بين طبيعة الجنايات من جهة، والجنح والمخالفات من جهة أخرى. (دولة فلسطين، 2001، المادة 55)

كما أكد ذلك نص قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001 في مادته (53) "إذا رأت النيابة العامة في مواد المخالفات والجنح أنّ الدعوى صالحة لإقامتها بناءً على محضر جمع الاستدلالات، تكلّف المتهم بالحضور مباشرة أمام المحكمة المختصة". ويعكس هذا النص توجّه المشرّع نحو تبسيط الإجراءات في القضايا ذات الطابع البسيط، مع الإبقاء على دور النيابة العامة في تقدير كفاية محاضر الاستدلالات لإحالة الدعوى مباشرة إلى المحكمة. (دولة فلسطين، 2001، المادة 53)

وبذلك، فقد منح القانون لوكيل النيابة السلطة التقديرية لتحديد مدى كفاية محضر جمع الاستدلال لإقامة الدعوى مباشرة دون الحاجة إلى تحقيق ابتدائي.

ويعد تحديد هذه السلطة التقديرية بمثابة تقدير لكفاية البينات والأدلة والوقائع الواردة بمحضر جمع الاستدلال لسير إجراءات محاكمة المتهم أمام المحكمة المختصة بشكل يؤدي إلى الوصول للحقيقة القضائية أثناء التحقيق النهائي الذي تُجريه المحكمة، ودون أن يُخلَّ ذلك بسير المحاكمة أو بكفاية بينات الإثبات. (دولة فلسطين، 2001، المادة 53)

بذلك، يكون المشرّع الفلسطينيُّ قد جعل نوع الجريمة ومدى خطورتها معيارًا لوجوب إجراء التحقيق الابتدائيّ من عدمه، فقد ألزم النيابة العامة بإجراء التحقيق الابتدائي في الجنايات جميعها، بينما منحها السلطة التقديرية في إجرائه بالجنح والمخالفات وفقًا لمدى صلاحية محاضر جمع الاستدلالات لإقامة الدعوى من عدمها.

وعليه، فإن جرائمَ الفساد، وبحسَبِ طبيعتها التي تنقسم إلى جرائم جنائية وأخرى جنحوية، يستتبع ذلك أن يستلزم التحقيق الابتدائيُّ في جرائم الفساد الجنائية، بينما لا يُشترط إجراء التحقيق الابتدائيّ في جرائم الفساد الجنحوية، مع مراعاة الإجراءات الخاصة بالمحاكمة أمام محاكم البداية، فإنّ جرائمَ الفساد سواء أكانت جنحًا أم جنايات تندرج ضمن اختصاص محكمة جرائم الفساد.

ولا يُعتد في هذا الاختصاص بالحد الأعلى للعقوبة المقررة، سواءٌ أكان ضمن نطاق العقوبات الجنحوية أم الجنائية، إذ تختص المحكمة بنظرها والحكم فيها وفق العقوبة المنصوص عليها في القانون (دولة فلسطين، 2005، المادة 13؛ دولة فلسطين، 2010، المادة 4)

وعليه، إذا كانت الجرائم الجنحوية لا تتطلب صدور قرار اتهام من النائب العام أو أحد مساعديه، كونَها تُحال مباشرة بلائحة اتهام من قبل وكيل النيابة المختص إلى محكمة الصلح المختصة، فإن جنح الفساد، وبشكل استثنائيّ، تستلزم صدور قرار اتهام من النائب العام أو أحد مساعديه. يعودُ ذلك إلى كونِ المتهم سيُحال إلى محكمة الفساد بصفتها محكمة بداية اختصت بهذه الجنحة بشكل استثنائي لطبيعة هذه الجريمة وخضوعها لقانون مكافحة الفساد، وذلك وفقًا لأحكام المادة (240) من قانون الإجراءات الجزائية. (دولة فلسطين، 2001، المادة 240)

غيرَ أنّ وجوب إصدار قرار الاتهام من النائب العام أو أحد مساعديه في جرائم الفساد الجنحوية لا يغير طبيعة هذه الجريمة، سواءٌ فيما يخص العقوبات المفروضة على جرائم الجنح، أو فيما يخص عدم وجوب إجراء التحقيقات الابتدائية قبل إحالتها للمحكمة.

وبناءً عليه، فإن وكيل نيابةِ مكافحة الفساد، إذا قدّر أن محاضرَ جمع الاستدلالات كافية لإقامة الدعوى في قضايا الجنح المتعلقة بالفساد، يملك صلاحية توجيه الاتهام للمتهم، غيرَ أنّ هذا الإجراءَ لا يصبح نافذًا إلا بعد رفع المِلفِّ إلى النائب العام أو أحد مساعديه لاتخاذ القرار المناسب، ويكون هذا القرارُ إمّا بإصدار قرار اتهام وإحالة المتهم إلى المحكمة المختصة بلائحة اتهام لمحاكمته،

وإمّا بإعادة المِلفِّ إلى وكيل النيابة لاستكمال أيِّ نواقصَ في التحقيق، وقد أكّد قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001 على هذه القاعدة في المادتين (149) و(152) (دولة فلسطين، 2001، المادتان 149،152)

إلى ذلك، تشمل إجراءات التحقيق في قضايا الفساد عدة وسائل قانونية وفنية تهدف إلى جمع الأدلة وكشف الحقيقة بدقة، من أبرزها: الاستماع إلى الشهود، حيث تُستدعى الأطراف ذات الصلة للإدلاء بأقوالهم حول الوقائع المثارة، إضافة إلى استجواب المتهمين لمواجهتهم بالأدلة وإتاحة الفرصة لهم للدفاع عن أنفسهم ضمن الضمانات القانونية المقررة.

كما يتم الاستعانة بالخبراء، لاسيّما في الجوانب المالية والتقنية؛ لتحليل المستندات وتتبع الأموال أو فحص الأدلة الإلكترونية، إلى جانب ذلك، قد تُكلَّف الجهات الرقابية أو الفنية المختصة، كهيئة مكافحة الفساد أو ديوان الرقابة المالية، بإعداد تقارير فنية مفصلة حول الوقائع موضوع التحقيق، بما يُسهم في تكوين قناعة موضوعية مبنية على الحقائق لا الشبهات؛ لضمان تحقيق شفاف ونزيه. (دولة فلسطين،2001، المادة 55)

ومن آليات التحقيق الابتدائيّ ما يلي:

أ- **سماع الشهود**

تُعرَّف الشهادة، كما استقرّت محكمة النقض المصرية، بأنّها "تقرير شخص لما يكون قد رآه أو سمعه بنفسه أو أدركه على وجه العموم بحواسه". ويُبرز هذا التعريف الطبيعة المباشرة للشهادة باعتبارها وسيلةَ إثبات تقوم على ما يدركه الشاهد من وقائع بحواسِّه إدراكًا شخصيًّا. (سرور، 1985، ص291)

فيما نظّم قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001 القواعد العامة المتعلقة بسماع الشهود أمام النيابة العامة في مرحلة التحقيق الابتدائيّ، وذلك في الفصل الرابع من الباب الثالث،

ضمن المواد (77–93) ويُظهر هذا التنظيم حرص المشرِّع على وضع إطار قانونيٍّ متكامل يكفل تنظيم إجراءات الاستماع إلى الشهود بما يضمن جمع البينات بكفاءة، مع مراعاة حقوق الأطراف. (دولة فلسطين، 2001، المواد 77–93)

وقد تناولت هذه الموادُّ كيفية سماع الشهود لدى النيابة العامة، وتنظيم محاضر سماع الشهود، وطرق استدعائهم، وتدوين أقوالهم، فالشاهد يؤدي شهادته أمام وكيل النيابة شفاهة بعد أن يؤدي اليمين القانونية للإدلاء بأقواله بصدق وأمانة.

حيث يقوم كاتب التحقيق بتدوين أقوال الشاهد، ويُلزم القانون بأن تُدوَّن هذه الأقوال بواسطة كاتب التحقيق، ولا يجوز لوكيل النيابة أن يستغني عن كاتب التحقيق ويقوم هو بنفسه بتدوين الأقوال، وإلا اعتُبر الإجراء باطلاً، ومع ذلك، يُسمح لوكيل النيابة، في حال غياب كاتب التحقيق، بالاستعانة بأحد مأموري الضبط القضائي بعد أدائه اليمين القانونية للقيام بأعماله بصدق وأمانة ككاتب تحقيق، سواء أثناء سماع الشهود أو المتهمين أو غيرهم، وقد نظّم هذا الإجراء القانوني ضمن المواد (77–93) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001. (دولة فلسطين، 2001، المواد 77–93)

من الناحية القانونية، يملك وكيل النيابة حرية مطلقة في طريقة سماعه لشهادة الشاهد، فيمكنه أن يتركَ الشاهدَ يسترسل في الإدلاء بشهادته حول الواقعة، أو أن يوجهَ له أسئلة محددة، ويعطي الشاهد الفرصة للإجابة عنها، أو أن يدمج بين الأسلوبين معًا.

ويعتمد اختيار الأسلوب الأمثل على الطبيعة الخاصة لكل شاهد وطبيعة الوقائع التي يشهد حولها، فإذا كان الشاهد كثيرَ الكلام أو يخرج عن موضوع الواقعة، يُفضل للمحقق استخدام أسلوب توجيه الأسئلة المحددة لتحقيق السرعة في سماع هذا النوع من الشهود، وتجنب الإطالة غير المبررة أو ذكر وقائع وأحداث لا علاقة لها بالتحقيق. (الشمري، 2015، ص. 212)

أما إذا كان الشاهد ذا ثقافة مقبولة، ومحددًا في أقواله بالواقعة، فمن الأفضل تركه يسترسل في شهادته مع طرح بعض الأسئلة التوضيحية أثناء ذلك.

تُعد شهادة الشهود في قضايا الفساد إحدى أبرز وسائل الإثبات المعتمدة، شأنها شأن الجرائم الجزائية الأخرى، غيرَ أنَّ الطبيعة المركبة لجرائم الفساد تجعل من الصعب غالبًا على الشاهد أن يُحيطَ بكلِّ وقائعها إدراكًا مباشرًا من خلال حواسِّه، إذ تتشكل الركائز المادية لهذه الجرائم من أفعال متعددة مترابطة، تجمع بينها إرادة جنائية واحدة للفاعل، وتوضح المصادر القانونية والفقهية هذا التحدي، حيث يُشير سرور إلى صعوبة جمع الشهادات الدقيقة في مثل هذه الجرائم، كما يؤكد الشمري على تعقيد الوقائع المرتبطة بالفساد بسبب تعدد أركانها المادية. (سرور، 2011، ص. 245؛ الشمري، 2015، ص. 219)

وعطفا على ذلك، فإن قدرة الشاهد في معظم الحالات تنحصر في إثبات جزء من الركن المادي للجريمة، دون أن تكون شهادته كافية بذاتها لإثباته كاملًا؛ ما يفرض على النيابة العامة، من الناحية الإجرائية، بذل جهد إضافي في البحث وجمع الأدلة المكملة، بما يضمن استكمال عناصر الركن المادي وإسناده إلى مرتكبيه. وفي حال الاكتفاء بما يورده الشهود دون تعزيز بالأدلة الأخرى، فإن الدعوى الجزائية قد لا تحقق غايتها الأساسية المتمثلة في كشف الجريمة، وتحديد المسؤولية الجزائية، وإنزال العقوبة بحق الفاعلين بعد إثباتها بكافة عناصرها أمام المحكمة المختصة (الوليد، 2010)

ويعود ذلك إلى أن قانوني مكافحة الفساد والعقوبات لم يضعا نظامًا خاصًّا لقواعد الإثبات في جرائم الفساد، وإنما أخضعاها للقواعد العامة المقررة في قانون الإجراءات الجزائية؛ يزيد المسؤولية على نيابة مكافحة الفساد في إثبات الجرم بحق المتهم، ومع ذلك، فإن جميع جرائم الفساد قد لا تحمل الصبغة المركبة ذاتَها لركنها الماديّ، فمثلا، جريمة طلب الرشوة تحتاج فقط إلى مجرد إثبات واقعة قيام الموظف بطلب أي مقابل مادي أو منفعة لقيامه بأيِّ أمر يدخل في حكم وظيفته، وعليه، فإن

الشاهدَ سيُدرك كل عناصر الركن المادي بحواسه، وستكون شهادته كافيةً للإثبات. (مصطفى والنقيب، 2015، ص. 38)

وتجدُر الإشارة إلى أن الشاهد لا يستطيع الامتناع عن الحضور بعد استدعائه مرتين متتاليتين، وإلا صدرت بحقِّه مذكِّرة إحضار، ومن ثَمّ يتم إحضاره قسرًا للمثول أمام النيابة العامة بواسطة مأموري الضبط القضائي، وهذا ما أكدته المادة (85) من قانون الإجراءات الجزائية "إذا لم يحضر الشاهد بعد استدعائه للمرة الأولى، يوجه إليه استدعاء ثانٍ للحضور، فإذا تغيب بعد ذلك يصدر وكيل النيابة مذكرة إحضار بحقه". (دولة فلسطين، 2001، المادة 85)

كما لا يجوز للشاهد الامتناع عن الإدلاء بشهادته أو رفض أداء القسم القانوني، وإلا ارتكب جريمة الامتناع عن الشهادة المعاقب عليها قانونًا. حيث نصت المادة (88) من قانون الإجراءات الجزائية على ما يلي: "إذا حضر الشاهد وامتنع عن أداء الشهادة، أو عن حلف اليمين دون عذر مقبول، يعاقب من قبل المحكمة المختصة بغرامة لا تقل عن خمسين دينارًا ولا تزيد على مائة دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانونًا، أو الحبس مدة أسبوع أو بكلتا العقوبتين، فإذا عدل الشاهد عن امتناعه قبل انتهاء المحاكمة جاز إعفاؤه من العقوبة". (دولة فلسطين، 2001، المادة 88)

كما أجازت المادة (2/83) من قانون الإجراءات الجزائية إعفاء الشاهد من حلف اليمين أمام النيابة العامة في حالات محددة، أبرزها، إذا كان بينه وبين المتهم صلة قرابة حتى الدرجة الثانية أو تربطه به علاقة زوجية، أو إذا كان حلف اليمين يتعارض مع عقيدته الدينية، شريطة أن يُفصح عن ذلك لوكيل النيابة، وأن يقتنع وكيل النيابة بمبرراته.

ففي هذه الحالة يؤدي الشاهد شهادته دون حلف اليمين بعد أن يؤكد لوكيل النيابة أنه سيقول الصدق، وهو ما جاء في المادة (89) من قانون الإجراءات "إذا اقتنع وكيل النيابة أن حلف اليمين

يخالف عقيدة الشاهد الدينية، جاز تدوين أقواله بعد تأكيده أنه سيقول الصدق". (دولة فلسطين، 2001، المادة 89)

ب-الاستعانة بالخبراء

من البديهي أن وكيل النيابة أو عضو النيابة لن يكون مُلمًّا بجميع فروع العلوم والأعمال التي قد تحتاجها التحقيقات الجزائية لكشف غموض أمر ما، أو لتوضيح مسألة معينة؛ لذا، كان من الضروري الاستعانة بأهل الخبرة والعلوم المختلفة. (مصطفى والنقيب، 2015، ص. 40).

وقد أفرد قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني نصوصًا وأحكامًا خاصة بتكليف الخبراء من قبل النيابة العامة في مرحلة التحقيق الابتدائيّ، كما جاء في نص المادة (64) من قانون الإجراءات الجزائية "يستعين وكيل النيابة العامة بالطبيب المختص وغيره من الخبراء لإثبات حالة الجريمة المرتكبة، ويقوم الطبيب المنتدب لذلك وغيره من الخبراء باتخاذ الإجراءات اللازمة تحت إشراف الجهة المختصة بالتحقيق، وللمحقق الحضور أثناء مباشرة أعمال الخبراء، إذا قدر أن مصلحة التحقيق تقتضي بذلك". (دولة فلسطين، 2001، المادة 64)

وفي نهاية الأمر، فإن وكيلَ النيابة له الحق في تكليف من يراه مناسبًا من أهل الخبرة في مسألة معينة لتوضيح ماهيتها وتبيان تفاصيلها، وإجراء ما يلزم من أعمال للوصول إلى النتيجة المرجوة من تكليفه بهذه الخبرة، ويتوجب على الخبير المكلف الالتزام بتعليمات وأوامر النيابة العامة في أداء مهامه، وأن يقدم تقريره للنيابة العامة حال الانتهاء من أعمال الخبرة الفنية المطلوبة، وضمن المدة التي حددها وكيل النيابة العامة للخبير لإنجاز تلك الأعمال وتقديم التقرير له. (سلامة، 2005، ص. 419)

كما نصت المادة (66) من قانون الإجراءات الجزائية على: "يلتزم الخبير بتقديم تقرير فني عن عمله خلال الموعد الذي يحدده وكيل النيابة العامة المحقق، مع مراعاة وجود الأشياء القابلة للتلف". (دولة فلسطين، 2001، المادة 66)

ويتوجب على وكيل النيابة الإلمام بأسماء الخبراء وطبيعة أعمالهم، وما يستطيع كل منهم إنجازه، وما يمكن أن يضيفه عمل الخبرة في مسألة معينة للتحقيق، فأعمال الخبرة لا تتم لمجرد إجرائها، وإنما تهدف إلى تبيان أمر غامض أو كشف أمر مجهول؛ لذا، ينبغي معرفة ما يرمي إليه تكليف أحد الخبراء من أعمال، وإلى معرفة النتائج المتوقعة ومدى أهميتها في التحقيقات الجزائية، وإلا كانت إهدارًا للوقت والجهد. (صالح، 2004، ص. 165)

يؤدي الخبير أعماله بعد أن يحلفَ اليمين القانونية أمام عضو النيابة الذي قام بتكليفه بإجراء الخبرة للقيام بعماله بصدق وأمانة وفقًا لأحكام المادة (68) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001، "يجب أن يقوم الخبير بحلف اليمين بأن يؤدي عمله بنزاهة وصدق، وذلك قبل البدء بعمله ما لم يكن مقيدًا في جدول الخبراء المعتمدين قانونًا". (دولة فلسطين، 2001، المادة 68)

وهنا، بات واضحا أن النيابة العامة تستطيع تكليف من تشاء من الخبراء؛ سواء أكانوا مقيدين في جدول الخبراء المعتمدين قانونًا أم لم يكونوا من هؤلاء. (دولة فلسطين، 2001، المادة 68)

لذلك، يعد تقدير مدى أهلية الشخص المكلف لأداء أعمال الخبرة من المسائل التقديرية التي تدخل ضمن صلاحيات النيابة العامة، وذلك بالنظر إلى طبيعة المسألة الفنية المعروضة ومدى ارتباطها بتخصص الخبير. ومع ذلك، فإن هذا التقديرَ لا يُعدُّ نهائيًّا، بل يخضع لرقابة محكمة الموضوع، بوصفها الجهة القضائية المختصة بوزن وتقييم كلِّ البيّنات المطروحة في الدعوى، بما في ذلك

تقارير الخبرة. ويُعدُّ تقرير الخبير أحد عناصر الإثبات التي تخضع لتقدير المحكمة وفقاً لما يتوافر لها من قناعة واطمئنان. (نجيب، 1990، ص. 486)

وهنا، يرى الباحث أن على وكيل النيابة أن يمتلك إلمامًا شاملًا بأسماء الخبراء المتخصصين وطبيعة مجالات عملهم، بما يُمكّنه من تحديد الإضافة النوعية التي يمكن أن يقدمها كل خبير لمسار التحقيق؛ ذلك أنّ الخبرة ليست غاية في ذاتها، وإنما أداة إجرائية تهدف إلى توضيح الغامض وكشف المجهول، ومن ثمّ، ينبغي أن يستند تكليف الخبير إلى إدراك واضح للهدف من الاستعانة به، والنتائج المتوقعة من عمله، ومدى جدواها في دعم التحقيقات الجزائية، وإلا غدا التكليف إهدارًا للوقت والجهد، وقد نصَّ قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001 على أحكام تنظيم هذا الدور في المادتين (132،133).

وبما أن الخبير الفني يقتضي أن يكون عالمًا ومُلمًّا بمجال الخبرة التي يُندب للقيام بها، فإنه يتوجب عليه الاعتذار عن القيام بأي أمر ليس له به اطلاع أو يخرج عن اختصاصه، مبديًا أسباب ذلك لوكيل النيابة، وعلى وكيل النيابة تكليف خبير آخر إذا ما اقتنع بما أبداه ذلك الخبير، أو إذا اتضح له من تِلقاء نفسه أن أعمال الخبرة المطلوبة لا يستطيع الخبير المكلف إجراءها. (بغدادي، د.ت، ص. 61–62)

كما تختلف مجالات الخبرة الفنية التي تتطلبها التحقيقات الجزائية في قضايا الفساد بحسب المجال الذي يستلزم إجراء أعمال الخبرة، فإذا كان المطلوب تبيان صحة توقيع أو ختم، فإنه يتوجب تكليف خبير خطوط لتبيان صحة ذلك الختم، أو التوقيع من عدمه وفي حال كان المطلوب الكشف عن بيانات أو معلومات مخزنة على أجهزة إلكترونية، يتعيّن تكليف خبير مختص في مجال الإلكترونيات لاسترجاع تلك المعلومات وتحليلها. (السرحان، 2018، ص. 215؛ خليفة، 2017، ص. 344)

أما إذا كان المطلوب فحص بيانات أو حسابات مالية، فيُكلَّف خبيرٌ ماليٌّ أو مدقق حسابات لتوضيح الجوانب الفنية المتصلة بها، ويجوز للمتهم، في مواجهة تقارير النيابة العامة أو هيئة مكافحة الفساد، أن يطلبَ الاستعانة بخبير ماليٍّ مستقلٍّ لدحض ما ورد في تلك التقارير، وتقديم شروحات وتوضيحات فنية تدعم موقفه القانوني أمام جهة التحقيق أو المحكمة. (الوليد، 2010، ص. 183) ويرى الباحث أنّ الخبرة في قضايا الفساد تكتسب خصوصية مغايرة عن غيرها من القضايا الجزائية التقليدية، إذ إن طبيعة الفساد تتسم بالتعقيد والتشابك، وتطال غالبًا مجالات مالية ومصرفية وإدارية وتقنية متقدمة، وهذا يفرِض أن تكونَ الخبرة أكثرَ عمقًا وتعددًا في التخصصات، فلا يقتصر دورها على إثبات وقائع مادية مباشرة كما هي الحال في القضايا العادية، وإنما تمتد لتشمل تحليل مسارات مالية معقدة، وفحص وثائق محاسبية دولية، واسترجاع بيانات إلكترونية مخفية أو مشفرة، وهو ما يتطلب خبراء من مستويات عالية الكفاءة في مجالات متعددة، ومن ثمّ، فإن خصوصية قضايا الفساد تجعل الخبرة الفنية عنصرًا جوهريًّا وحاسمًا في كشف الحقيقة، بما يتلاءم مع طبيعة هذه الجرائم العابرة للحدود والمرتبطة بشبكات منظمة.

ث. **استجواب المتهمين**

في الغالب يكون بعض المتهمين في قضايا الفساد من ذوي السطوة والجاه، ويتمتع معظمهم بثقافة ودراية كبيرتين، سواء في القوانين والأنظمة السارية أو في مختلِفِ فروع العلوم المتعلقة بمجالات أعمالهم، هذا الوضع سيدفعهم حتمًا لاستغلال معرفتهم للالتفاف على القوانين والأنظمة، وتمويه جريمتهم ومحاولة إخفائها، واستخدام كل الوسائل في محاولتهم الإفلات من العقاب؛ (الأمم المتحدة، 2003، المادتان 5، 3/30) الأمر الذي يستدعي من عضو النيابة المحقق اتخاذ جميع وسائل الحيطة والحذر للحفاظ على الأدلة، وعدم كشف شهود النيابة للمتهم إلا في مراحل متأخرة من

التحقيق؛ حرصًا على عدم تعريض هؤلاء للضغط أو الترهيب أو الترغيب التي قد يمارسها المتهم عليهم لتغيير أقوالهم، أو عدم كشفهم الحقيقة. (صالح، 2004، ص. 170)

وإذا كان الاستجواب بالمعنى الذي استقر عليه الفقه والقانون، وهو مواجهة المتهم بالأدلة والبينات المنسوبة إليه ومناقشته تفصيليًّا بشأنها، فإنه يقع على عاتق وكيل النيابة مسؤولية إدارة هذه العملية الحساسة بمهارة، من حيث التوقيت والمنهجية المتبعة، ويتعين عليه أن يوازن بين الكشف التدريجي للأدلة والحفاظ على عنصر المفاجأة، وأن يُرتّب عرض البينات وفق تسلسل منطقي يخدم مصلحة التحقيق، ويحول دون تمكين المتهم من إعداد ردود مسبقة أو التلاعب بمسار التحقيق. وقد نصّ قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001 في مادته (97) على هذه المبادئ، كما أشار إليها المصري في تحليله لإدارة الاستجوابات (دولة فلسطين، 2001، المادة 97؛ المصري، 2018، ص. 224)

كما لا يُلزم وكيل النيابة مواجهة المتهم بأسماء الشهود في بداية جلسات الاستجواب، إذ يمكنه عرض أقوال هؤلاء الشهود والوقائع الواردة بها دون ذكر أسمائهم، بما يحقق مصلحة التحقيق ويحافظ على عنصر المفاجأة، وقد نصّ على هذه المبادئ قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001 في مادته (97)، كما أكد عليها الصيفي (2016) في تحليله لإدارة الاستجوابات. (ص. 311) (دولة فلسطين، 2001، المادة 97؛ الصيفي، 2016، ص. 311)

إنّ حسن استخدام تسلسل عرض الأدلة أثناء مواجهة المتهم لا يُعد مجرد مهارة إجرائية، بل يشكل ضمانة لتحقيق الغاية الجوهرية من الاستجواب، وهي الوصول إلى الحقيقة من خلال اختبار صدقية أقوال المتهم ومطابقتها مع البينات المتوفرة لدى النيابة من أدلة مادية أو شهادات أو تقارير فنية، ويُسهم هذا الأسلوب في تعزيز سلامة التحقيق، وتمهيد تقدير المحكمة للبينات بشكل صحيح.

وقد عرّفت المادة (120) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001 الاستجواب بأنه: "مناقشة المتهم بصورة تفصيلية بشأن الأفعال المنسوبة إليه ومواجهته بالاستفسارات والأسئلة والشبهات عن التهمة، ومطالبته بالإجابة عنها". ويظهر هذا التعريف أهمية الاستجواب كوسيلة رئيسة لاختبار أقوال المتهم ومقارنتها مع الأدلة المتوفرة، بما يعزز تحقيق العدالة وضمان سلامة الإجراءات القضائية. (دولة فلسطين، 2001، المادة 120)

وتختص النيابة العامة وحدها باستجواب المتهم دون غيرها، ويجوز لها تفويض صلاحيتها في استجواب المتهمين في الجنح فقط لأحد مأموري الضبط القضائي.

غيرَ أنّه لا يجوز استجواب المتهم في قضايا الجنايات إلا بواسطة النيابة العامة، ويُعدّ تفويض مأموري الضبط القضائي لاستجواب المتهم في أي جناية إجراءً باطلاً، ويتوجب على وكيل النيابة مباشرة استجواب المتهم في جميع الجرائم الجنائية، في حين يجوز له استجواب المتهم في الجنح حسب ما يراه ضروريًّا. وقد نصّت المادة (95) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001 على هذا الحكم، حيث جاء فيها: «يتولى وكيل النيابة استجواب المتهم في الجنايات جميعها، والجنح التي يرى استجوابه فيها." ويعكس هذا النصّ حرص المشرّع على تركيز السلطة في الجرائم الجسيمة لضمان دقة التحقيق وفعالية الإجراءات. (دولة فلسطين، 2001، المادة 95) كما يتوجب على وكيل النيابة استجواب المتهم خلال أربع وعشرين ساعة من عرض المتهم عليه، وهو ما أكدت عليه المادة (106) "يجب أن يتم الاستجواب خلال أربع وعشرين ساعة من تاريخ إرسال المتهم إلى وكيل النيابة الذي يأمر بتوقيفه أو إطلاق سراحه".

يُعدّ استجواب المتهم من أهم إجراءات التحقيق الابتدائي، إذ تُواجه خلاله المتهم بالتهمة المسندة إليه وتفاصيلها، مع تسجيل دفاعه ودفوعه القانونية، ويجوز لوكيل النيابة مواجهة المتهمين بعضهم ببعض، أو مواجهة أحد المتهمين بالشهود، وفق ما تقتضيه إجراءات التحقيق؛ وذلك بهدف كشف

الحقيقة وتبيان بعض الحيثيات التي تنتجها المواجهة، فضلاً عن ملاحظة ردود أفعال المتواجهين، وقد نصّت المادة (106) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001 على هذا الإجراء. (دولة فلسطين، 2001، المادة 106)

يرى الباحث أنّ الاستجواب في قضايا الفساد يختلف جوهريًّا عن الاستجواب في الجرائم التقليدية؛ نظرًا لما يتمتع به بعض المتهمين من نفوذ واسع ودراية قانونية وفنية عميقة، تمنحهم القدرة على المناورة والالتفاف على النصوص القانونية، وتمويه أفعالهم الجرمية باستخدام وسائل معقدة. ويستلزم ذلك من عضو النيابة العامة إعدادًا محكمًا ومنهجية دقيقة في ترتيب الأدلة والكشف عنها تدريجيًّا، مع الحرص على عنصر المفاجأة وحماية الشهود من أي تأثير محتمل.

إذ إنّ الاستجواب في قضايا الفساد لا يقتصر على مواجهة المتهم بالتهم، بل يُعد أداة حاسمة لاختبار صدقية أقواله ومطابقتها مع البينات المادية والشهادات والتقارير الفنية، ومِن ثَم، فإن اتقان وكيل النيابة لإدارة الاستجواب وفق الضوابط القانونية والإجرائية الواردة في قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني يُعدّ ضمانةً جوهرية لصون التحقيق والوصول إلى الحقيقة، بما يعزز ثقة القضاء بسلامة البينات وموضوعية الدعوى.

ج. تكليف الجهات الرقابية أو الفنية المختصة بإعداد تقارير تفصيلية حول الوقائع محل التحقيق

تُعدّ هذه الخطوة أساسية في التحقيقات، حيث يتم تكليف جهات متخصصة، مثل هيئات الرقابة المالية أو الخبراء الفنيين، بإعداد تقارير مفصلة، تهدف هذه التقارير إلى تحليل الوقائع المعقدة، وتقديم رؤى فنية أو مالية دقيقة؛ مما يُسهم في كشف الحقائق وجمع الأدلة اللازمة لدعم سير التحقيق بشكل فعال وموثوق.

يرى الباحث أنّ مرحلة البحث والتحري تُعد حجر الزاوية في مسار الدعوى الجزائية، إذ لا تقتصر وظيفتها على كونها إجراءاتٍ أوليةً لجمع المعلومات والقرائن حول جريمة مشتبه بها

فحسب، بل تمثل مرحلة تمهيدية حاسمة تسبق مباشرة الخصومة الجنائية والتحقيق الابتدائي. وتكمن أهميتها من منظور بحثيٍّ في تمكين سلطات التحقيق من تقدير جدية الشبهة ومدى ضرورة تحريك الدعوى، بما يُسهم في تخفيف العبء عن النيابة العامة، وحفظ الشكاوى التي تفتقر إلى أساس واقعي أو قانوني متين، وقد نصّت المواد (24–27) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001 على هذه الإجراءات، كما أشار الدرة (2019) إلى أهميتها من منظور البحث القضائيّ. (دولة فلسطين، 2001، المواد 24–27؛ الدرة، 2019، ص. 145)

ورغم أنّ ما يُجمع في مرحلة البحث والتحري يُصنّف في الأصل على أنّه بينات مادية أولية لا ترقى بذاتها إلى مرتبة الدليل القانوني، فإنّ المشرع الفلسطيني أجاز، في حالات محددة مثل الاعتراف أمام الضابطة القضائية، إمكانية ارتقائها إلى دليل قانوني، شريطة توافر ضمانات أساسية، أهمُّها أن يكون الاعتراف صادرًا بشكل طوعيٍّ واختياريٍّ ودون أي ضغط ماديٍّ أو معنويّ، وقد نصّت المواد (214–216) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001 على هذه الأحكام. (دولة فلسطين، 2001، المواد 214–216)

في سياق جرائم الفساد، يبرُزُ دور النيابة العامة، وخصوصًا نيابة مكافحة الفساد المنتدبة، كجهة محورية في التحقيق والمتابعة.

بينما يختص مأمورو الضبط القضائي العام بالبحث والتحري في جميع الجرائم، في حين أوجد قانون مكافحة الفساد ضابطة قضائية ذات اختصاص خاص تتمثل في موظفي هيئة مكافحة الفساد.

ويرى الباحث أنّ المشرع كان موفقًا في عدم حصر هذه الصلاحية في جهة واحدة؛ مما يعزز تضافر الجهود في مكافحة الفساد، غيرَ أنّه أوجد استثناءً ملحوظًا في الاختصاص المكاني

لنيابة مكافحة الفساد؛ إذ جعل اختصاصها نوعيًّا ووطنيًّا، بما يكفل تركيز التحقيقات في الجرائم المالية الكبرى ومكافحة الفساد على مستوى الدولة. وقد نصّ على ذلك كل من المادة (17) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 والمواد (3/17) من قرار بقانون رقم (7) لسنة 2010.

فيما تعزز التخصصية من كفاءة التعامل مع قضايا الفساد المعقدة، كما تطرح تحديًا عمليًّا يتمثل في عدم جواز إنابة وكيل نيابة مكافحة الفساد لغيره من أعضاء النيابة في إجراءات التحقيق، ويترتب على ذلك احتمال إبطاء سرعة الاستجابة في الظروف الطارئة أو في المناطق البعيدة؛ مما قد يؤثر على فعالية متابعة الجرائم المالية والإدارية الكبرى. وقد أقرت هذه الأحكام كلٌّ من المادة (17) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 والمواد (3/17) من قرار بقانون رقم (7) لسنة 2010. (دولة فلسطين، 2005، المادة 17. دولة فلسطين، 2010، المادة 3/17)

يرى الباحث كذلك أنّ حصر صلاحيات وكيل نيابة مكافحة الفساد دون منحه صلاحية الإنابة لغيره من أعضاء النيابة العامة يُمثّل قصورًا تشريعيًّا ذا أثر عمليّ مباشر؛ إذ قد يعيق الاستجابة الفورية في القضايا المستعجلة أو ذات الامتداد الجغرافيّ الواسع؛ فالتحقيق في جرائم الفساد يتطلب سرعة ومرونة ووجود قدرة عملية على الانتقال ومباشرة الإجراءات أينما اقتضت الضرورة، وهو ما لا تسمح به النصوص الحالية.

وعليه، يُعدّ تدخل المشرّع الفلسطيني ضرورة حتمية، من خلال تبني نص صريح يُجيز لوكيل نيابة مكافحة الفساد إنابة غيره من أعضاء النيابة العامة عند الحاجة، مع وضع ضوابط دقيقة تضمن عدم المساس بالاختصاص النوعي لهذه النيابة، ويُستحسن الاستفادة من التجربة الأردنية، التي أجاز فيها قانون محكمة الجنايات الكبرى رقم (19) لسنة 1986 وتعديلاته

لوكلاء النيابة المختصين إنابة غيرهم من أعضاء النيابة العامة عند الضرورة، دون أن يؤثر ذلك على خصوصية المحكمة أو اختصاصها النوعي، وذلك وفق المادة (8) من القانون الأردني. (قانون محكمة الجنايات الكبرى الأردني، المادة 8)

كما يُعزّز هذا التوجه ما نصّت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة (36)، التي أوجبت على الدول الأطراف توفير الاستقلالية والموارد الكافية لجهات الادعاء والتحقيق المتخصصة، وتمكينها من ممارسة اختصاصاتها بكفاءة وفعالية. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 36)

إن اعتماد مثل هذا التعديل في القانون الفلسطيني سيُسهم في تحقيق التوازن بين التخصص النوعي لنيابة مكافحة الفساد من جهة، وبين المرونة العملية وسرعة الاستجابة من جهة أخرى، وهو ما يُعزّز كفاءة منظومة العدالة الجنائية، ويحول دون إفلات مرتكبي جرائم الفساد من المساءلة بسبب قيود إجرائية يمكن تجاوزها بتدخل تشريعي رشيد.

ح. تنوع مصادر وآليات كشف جرائم الفساد

إن كشف جرائم الفساد يستند إلى مزيج من الوسائل السرية والعلنية، بحيث تعدّ السرية المصرفية ومراقبة الاتصالات من أبرز الأدوات الفعّالة في هذا السياق، شريطةَ الالتزام بالضوابط الإجرائية الصارمة، وفي مقدمتها الحصول على إذن قضائي مسبق عند الضرورة، وفق ما نصّت عليه المواد (95–96) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001 والمادة (32) من القرار بقانون رقم (10) لسنة 2018 بشأن الجرائم الإلكترونية (دولة فلسطين، 2001. دولة فلسطين، 2018)

كما تمثل الأدلة المالية أداة حاسمة في تتبع مسار الأموال غير المشروعة، في حين تشكل الشهادات والإفادات والخبرات الفنية، ولاسيما الخبرة الخطية والمالية والإلكترونية، مصادر علنية جوهرية في بناء منظومة الإثبات.

غيرَ أنّ غياب تنظيم قانونيٍّ دقيق لعمل المخبرين السريين يظلّ ثغرة بنيوية في المنظومة التشريعية الفلسطينية، رغمَ الأهمية البالغة لهذا الأسلوب في اختراق البيئات المغلقة وجمع الأدلة الحاسمة؛ ما يفرض ضرورة وضع نصوص قانونية واضحة تضع الضوابط الكفيلة بمنع المساس بالحقوق والحريات الدستورية، وتوازن بين مقتضيات الفعالية في مكافحة الفساد، وضمان احترام الضمانات الأساسية للأفراد. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 50)

رفع السرية المصرفية

يُعدّ رفع السرية المصرفية من أهم صلاحيات نيابة مكافحة الفساد، إذ أجاز القانون للنيابة المختصة التقدم إلى محكمة جرائم الفساد بطلب رفع السرية عن حسابات المتهمين أو حسابات مرتبطة بهم، بما يمكّن من تتبع الأموال المشبوهة وإثبات الوقائع. وقد نصّت المادتان (23،24) من القانون ذاته على هذا الإجراء الذي يُمارَس تحت إشراف قضائيٍّ مباشر لضمان التوازن بين حماية النظام المالي العام وصون الخصوصية المصرفية (دولة فلسطين، 2005)

وفي ضوء المستجدات القضائية، أصدرت محكمة جرائم الفساد، بتاريخ 15 أيلول/ سبتمبر 2025، بناءً على طلب نيابة جرائم الفساد، قرارًا يقضي باستدعاء المدير العام لهيئة المعابر والحدود، نظمي مهنا؛ للتحقيق في شبهات تتعلق بتهريب آثار واستغلال المنصب العام (محكمة جرائم الفساد، 2025)

وقد نصّ القرار على رفع السرية المصرفية وتتبع الحسابات والأنشطة المالية للمستدعى ضدهم، بما يشمل الخزائن الحديدية، والحسابات البنكية، والاستثمارات والأسهم المسجلة لدى هيئة سوق

رأس المال والبورصات والمراكز المالية المرخصة، فضلًا عن تتبع الأملاك المنقولة وغير المنقولة وإيقاع الحجز التحفظي عليها؛ حمايةً لحقوق الخزينة العامة، ومنعًا لتهريب الأصول أو إخفاء مصادر الأموال (نيابة جرائم الفساد، 2025)

ومن وجهة نظر الباحث، يُعدّ هذا القرار تطبيقًا لمقتضيات المادتين (31) و(40) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (2003)، اللتين تُجيزان للسلطات القضائية رفعَ السرية المصرفية وتتبع العائدات المالية في حالات الاشتباه بالفساد أو الإثراء غير المشروع (اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، 2003، المواد 31،40) كما يفعل القرار نهج التدابير التحفظية الاستباقية الهادفة إلى ضمان فعالية التحقيق وصون المال العام وتعزيز المساءلة والشفافية في إدارة الوظيفة العامة. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 31)

الحجز الاحتياطي

من بين التدابير الاحترازية الجوهرية التي نصّ عليها قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 فرضُ الحجز على الأموال المنقولة وغير المنقولة للمتهمين، سواء في الداخل أو الخارج، منعًا لتهريبها أو التصرف بها بصورة غير مشروعة، ويشمل ذلك الحسابات المصرفية، العقارات، الشركات، الأسهم، المنقولات ذات القيمة، بما يحقق هدف حماية المال العام وضمان تنفيذه لاحقًا (دولة فلسطين، 2005، المادة 24)

مراقبة الاتصالات

أجاز قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001 للنيابة العامة، وبإذن مسبق من المحكمة المختصة، مراقبة الاتصالات الهاتفية والإلكترونية متى اقتضت ضرورة التحقيق ذلك، خصوصًا في قضايا الفساد المعقّدة التي تتضمن شبكات متعددة الأطراف، وقد نصّت المادة (51)

من هذا القانون على تلك الإجراءات، محددةً نطاقها وشروطها بما يضمن التوازن بين متطلبات العدالة الجنائية وحماية الحقوق الدستورية للأفراد (دولة فلسطين، 2001، المادة 51)

مذكرات الاسترداد والتعاون الدولي

في حال فرار المتهمين إلى خارج البلاد، خوّل القانون النيابة العامة المختصة بتنظيم مذكرات توقيف واسترداد قضائية عبر القنوات الرسمية، بما في ذلك وزارة العدل والإنتربول، استنادًا إلى القوانين الوطنية والاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف، ولاسيما اتفاقية الرياض للتعاون القضائيّ لعام 1983، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 واتفاقية الرياض، 1983. (الأمم المتحدة، 2003، المواد 44،46)

ومع ذلك، فإن الوضع القانونيَّ والسياسي الخاصَّ بفلسطين، في ظلِّ غياب الاعتراف الدولي الكامل، يحُدُّ من فعالية هذه الأدوات؛ وهو ما يستدعي تعزيز الدبلوماسية القانونية وتفعيل قنوات التعاون الإقليميّ لضمان عدم إفلات الجُناة من العقاب. (مؤسسة أمان، 2019)

ثانياً: أهمية النيابة المتخصصة في مكافحة الفساد

تُشكّل نيابة مكافحة الفساد أحد الأعمدة المحورية في البنية المؤسسية الوطنية الهادفة إلى مكافحة الفساد في فلسطين، حيث تُعدُّ أداة مركزية ليس فقط من الناحية القانونية، بل أيضًا من حيث ترسيخ مبادئ الشفافية، والمساءلة، وحماية المال العام، وتكمُن أهميتها في دورها المتمثل بالقيام بمهام حساسة تتصل بالتصدي لجرائمَ غالبًا ما يكون مرتكبوها من ذوي النفوذ السياسي أو الاقتصاديّ؛ الأمر الذي يستدعي جهازًا قضائيًّا يتمتع بالاستقلالية والفعالية والقدرة على التحرك السريع. (دولة فلسطين، 2005، المادة 17؛ دولة فلسطين، 2010، المادة 3/17)

تبرز أهمية التحقيقات الابتدائية من خلال جملة من الجوانب الرئيسة تتمثل بالجهة المختصة، ومدى حجيتها القانونية، والنطاق الزمني الذي تتم به في الدعوى الجزائية، فضلا عن الضمانات

التي توفرها للمتهم والمجتمع في آن. (دولة فلسطين، 2001، المواد 55–58؛ نجيب، 1990، ص. 421)

فمن حيث الجهة التي تقوم أو تختص بالتحقيق الابتدائي، نجد أن معظم الأنظمة القانونية قد منحت هذه السلطة لجهة قضائية، يتولاها في بعض التشريعات قاضٍ يُطلق عليه "قاضي التحقيق"، كما هي الحال في القانونين اللبنانيّ والفرنسيّ، بينما في تشريعات أخرى فتوكل إلى النيابة العامة كسلطة إضافية على عملها كسلطة اتهام، وتمارسها بصفتها سلطة قضائية، وقد ذهب معظم الفقه إلى إضفاء الصفة القضائية على النيابة العامة، كما فعل كل من المشرع الأردني والمصري والفلسطيني ومعظم التشريعات العربية. (النقيب، 1986، ص. 59)

تتمتع الإجراءات التي تُجريها النيابة العامة أو قاضي التحقيق بمصداقية أكبر من تلك التي تتولاها أي سلطة تنفيذية أخرى، كمأموري الضبط القضائيّ أو رجال الشرطة والمباحث؛ ذلك أن أفراد الضابطة القضائية من موظفين مختصين وغيرهم، وكذلك قوات المباحث والشرطة، قد يخضعون بشكل أكبر من أي جهة قضائية لتعليمات رؤسائهم، وتفرض عليهم السلطة الرئاسية تنفيذ هذه الأوامر دون أن تكون لهم السلطة المطلقة في إبداء قناعتهم في أي مجال من مجالات التحقيق.

على سبيل المثال، فإن سلطة الاتهام التي يباشرها وكيل النيابة مستمدة من النائب العام، وعليه، فلا يجوز له مخالفة أوامر الأخير؛ ذلك أنّ سلطة الاتهام ليست كسلطة التحقيق التي يمارسها عضو النيابة استنادًا إلى القانون وليس إلى النائب العام، وفي ممارستها، يكون لوكيل النيابة صلاحية محدودة يوجهها ضميره وحكم القانون، وقد أكدت محكمة النقض المصرية في حكمها رقم (432) بتاريخ 1942/6/24 على هذا المبدأ. (مجموعة المبادئ القانونية، 1942، ج5، ص. 681)

على خلاف النيابة العامة التي تتمتع بسلطة تقديرية أكبر، ولا يفرِض عليها التسلسل الهرميُّ اتباعَ أوامر مرؤوسيها فيما تمارسه من أعمال قضائية، فلعضوِ النيابة العامة له أن يخالف أي تعليمات أو أوامرَ من مرؤوسيه فيما يخص الإجراءاتِ التحقيقية؛ كونَه يمارسُ عمله بصفته القضائية، فلا يخضع إلا للقانون. (مصطفى والنقيب، 2015، ص. 60)

لقد أثبتت التجربة العملية أن مثول الشهود والمتهمين، وكذلك الخبراء، أمام القضاء أو النيابة العامة، يعزز من مستوى الثقة لديهم، إذ يشعرون بالأمان من أي تعسف في إطار الإجراءات القضائية، ويطمئنون إلى أن كل التدابير المتخذة ستكون ضمن الضوابط القانونية المقررة. (دولة فلسطين، 2001، المواد 55–58؛ سرور، 2011، ص. 287)

ويتيح هذا الإطار النظامي للشهود والخبراء، بل وحتى للمتهم نفسه، الإدلاء بأقوالهم أو عرض دفوعهم أو التمسك بحقوقهم القانونية بحرية أكبر مقارنةً بالمثول أمام الجهات الأخرى، كأعضاء الضبط القضائي.

وتتجلى هذه الأهمية أيضًا في أن الإجراءات التحقيقية التي تباشرها النيابة العامة تحوز، وفقًا للقانون، حجية ومكانة أسمى من تلك التي تُجرى أمام مأموري الضبط القضائيّ، ويُستدَلُّ على ذلك بأن اعترافَ المتهم أمام النيابة العامة يُعد اعترافًا قضائيًّا كامل الأثر، يصلح للاستناد إليه في الإدانة وإصدار الحكم، ويُعامل من حيث الحجية كما لو تم أمام أعلى هيئة قضائية. (دولة فلسطين، 2001، المواد 95–97؛ المصري، 2018، ص. 242)

وقد أكدت محكمة التمييز الأردنية على هذا المبدأ في قرارها رقم (2002/1292): "الاعتراف أمام المدعي العام هو اعتراف قضائي، ما دام المتهم لم يقدم أي بينة تثبت أن هذا الاعتراف أخذ بالإكراه أو التهديد" (قرار محكمة التمييز الأردنية رقم 2002/1292)

بينما لا يكفي اعتراف المتهم أمام مأموري الضابطة القضائية وحده للإدانة، ويشترط حتى تأخذ به المحكمة كبينة قانونية تبني حكمها عليه، أن تقدم النيابة العامة البينة على الظروف التي أخذ به هذا الاعتراف أمام الضابطة القضائية، وأن تقدم الدليل أنه ورد دون ضغط أو إكراه، ووفق إرادة المتهم الحرة. (دولة فلسطين، 2001، المادة 214؛ نجيب، 1990، ص. 492؛ سرور، 2011، ص. 287)

كما تعد أقوالُ الشهود الذين أدلوا بشهاداتهم أمام النيابة العامة تحت القسم القانوني بينة أمام المحكمة، في حال تعذر حضور الشاهد أمام المحكمة بسبب سفره أو وفاته أو في حال موافقة المتهم أو وكيله على ذلك وفقًا لما ورد في أحكام المادة (55) من قانون الإجراءات الجزائية. (دولة فلسطين، 2001، المادة 55)

يخلص الباحث إلى أن إحاطة إجراءات الاستجواب والتحقيق بإشراف النيابة العامة تشكل ضمانة أساسية لحماية العدالة وصون حقوق الأفراد، وتُعطي للأدلة، وخصوصًا الاعترافات، قوة إثباتية أسمى، بما يعزز النزاهة الإجرائية، ويحُدُّ من أي انحراف في مسار العدالة.

إضافة إلى ذلك، يُمثل إنشاء نيابة مكافحة الفساد التزامًا عمليًا من جانب دولة فلسطين بتنفيذ متطلبات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ولا سيما تلك المتعلقة بتوفير أجهزة متخصصة للتحقيق والملاحقة القضائية، وضمان استقلالها وفعاليتها، كما يُسهم ذلك في تهيئة البيئة القانونية والإدارية الملائمة لبناء مؤسسات الدولة الفلسطينيّة على أسس من النزاهة والشفافية؛ وهو أمر جوهريٌّ لضمان التنمية المستدامة، وتعزيز ثقة المجتمع الدوليّ. (شقورة، د.ت، ص. 72)

ثالثاً: الجهة المختصة بالتحقيق الابتدائي في جرائم الفساد

سبق أن تمّ ذكرُ أن النيابة العامة هي الجهة الوحيدة المخولة بالتحقيق الابتدائيّ في أنواع الجرائم كافة، وذلك وفقًا لأحكام المادة (55) من قانون الإجراءات الجزائية: "تختص النيابة العامة دون غيرها بالتحقيق في الجرائم والتصرف فيها".

وتباشر النيابة العامة التحقيق الابتدائي وفقًا لصلاحيتها ضمن حدود الاختصاص المكاني لوكيل أو عضو النيابة المختص، ولا يجوز له الخروج عن هذا الاختصاص، وإلا كان الإجراء الذي قام به باطلاً، إذ يتوجب عليه إذا ما أراد القيام بإجراء من إجراءات التحقيق خارج دائرة اختصاصه، أن ينيب عنه عضو النيابة المختص ضمن حدود الدائرة التي يتم بها هذا الإجراء التحقيقي. (دولة فلسطين، 2001، المادة 55)

بينما تتخذ المسألة منحنى مختلفا في جرائم الفساد، إذ خرج قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (5) لسنة 2010 عن هذه القاعدة، وحدد نيابة عامة منتدبة للعمل مع هيئة مكافحة الفساد وفق حكم المادة (9) مكرر(2) من القانون، ومنح هذه النيابة السلطة بالتحقيق في جرائم الفساد كافة على مستوى الوطن، ومن ثَمّ أخرج صلاحية التحقيق في جرائم الفساد من الصلاحية العامة المكانية للنيابات الجزئية في محافظات دولة فلسطين، وحددها بأعضاء النيابة العامة المنتدبين للعمل مع هيئة مكافحة الفساد. (دولة فلسطين، 2010/2005، المادة 9 مكرر/2)

وعليه، فلا يجوز لوكيل نيابة هيئة مكافحة الفساد انتدابُ أيّ عضو نيابةٍ آخرَ لينوبَ عنه لاتخاذ أي إجراء من إجراءات التحقيق ضمن دائرة اختصاصه، وإلا اعتبر هذا الإجراء باطلاً؛ كونه اتخذ من عضو نيابة غير مختص نوعيًّا، على الرغم من اختصاصه المكاني بالتحقيق في أنواع الجرائم الأخرى، وبذلك، يكون المشرع قد خرج في قانون مكافحة الفساد عند تحديده لاختصاص أعضاء النيابة عن القاعدة العامة بالاختصاص المكانيّ، وجعل معيار الاختصاص في جرائم الفساد معيارًا

نوعيًّا؛ أي أنه أفرد نيابة عامة تختص بهذا النوع من الجرائم دون غيره خلال فترة انتدابها للعمل في نيابة مكافحة الفساد. (دولة فلسطين، 2005، المادة 9 مكرر/2؛ دولة فلسطين، 2010، المادة 9 مكرر/2؛ دولة فلسطين، 2001، المواد 51–52)

حيث يتم انتداب وكلاء النيابة العامة، ورئيس النيابة العامة، ومساعد نائب عام، للعمل مع هيئة مكافحة الفساد لمدة عامين قابلة للتجديد وفقًا لأحكام المادة (9) مكرر(2/1) من قانون مكافحة الفساد، كما نصت المادة (9) مكرر(3/2) من قانون مكافحة الفساد على الاختصاص الوطني لنيابة مكافحة الفساد، إذ جاء فيها: "يعتبر أعضاء النيابة العامة المنتدبون لدى الهيئة مختصين بالتحقيق في أي جريمة من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، ومباشرة الدعوى أمام المحكمة المختصة، والقيام بكافة الإجراءات القانونية اللازمة لذلك في محافظات الوطن كافة". (مصطفى والنقيب، 2015، ص. 32)

ووفقا للاختصاص النوعيّ للتحقيق الابتدائيّ في جرائم الفساد، يتوجب على نيابة هيئة مكافحة الفساد الانتقال إلى أيّ دائرة من دوائر الوطن لاتخاذ أي إجراء من إجراءات التحقيق في أي جرم من جرائم الفساد، وهذا يشمل الحالاتِ التي تستلزم الإجراءات التحقيقية فيها انتقال عضو النيابة إلى مكان وقوع الجريمة، أو لضبط الجاني متلبسًا، أو لإجراء أعمال التفتيش. (مصطفى والنقيب، 2015، ص. 33)

كما يجوز لنيابة مكافحة الفساد اتخاذ الإجراءات التحقيقية خارج الدائرة التي وقعت فيها الجريمة، مثل استجواب المتهم، وسماع الشهود، والقيام بأي إجراء تحقيقي في مقر نيابة مكافحة الفساد في مدينة رام الله، حتى لو كانت الجريمة قد وقعت خارج هذه الدائرة، يعود ذلك إلى أن الاختصاص ينعقد لدائرة محكمة جرائم الفساد التي يشمل اختصاصها الوطن بمحافظاته كافة، ويقع مقرها المؤقت

في محافظة رام الله. (دولة فلسطين، 2010/2005، المادة 9 مكرر/2؛ دولة فلسطين، 2010، المادة 3/17)

يرى الباحث أن المشرّع الفلسطينيّ، وإن كان قد أصاب حين خصص نيابة عامة مختصة بجرائم الفساد ومنحها الصلاحية الوطنية بالتحقيق في هذه الجرائم أينما وقعت، فإنه أخطأ أو أغفل جانبا مهمّا يتعلق بمعالجة حالة قد يتعذر فيها على وكيل نيابة مكافحة الفساد الانتقال إلى دائرة قضائية بعيدة لأي سبب كان، أو لاتخاذ إجراء عاجل لا يحتمل التأخير أو مشقة الانتقال.

هذا القصور التشريعيّ يخلُق تحديًا عمليًّا قد يعرقل سير التحقيقات بفعالية وسرعة، خصوصًا أن طبيعة جرائم الفساد تتطلب غالبًا استجابة فورية وحضورًا ميدانيًّا في مواقع مختلفة.

يرى الباحث أنه يتوجب على المشرع، إعطاء وكيل نيابة مكافحة الفساد الصلاحية في إنابة أي من أعضاء النيابة العامة للقيام بأي إجراء من إجراءات التحقيق ضمن دائرة اختصاصهم المحلي.

هذا التفويض من شأنه أن يُتيحَ التعامل مع الظروف الطارئة بمرونة، ويضمن إنجاز الإجراءات التحقيقية الضرورية بصفة نائب عن وكيل نيابة مكافحة الفساد؛ مما يحافظ على سرعة وفعالية التحقيق دون المساس بالاختصاص النوعي.

هذا النهج ليس مستحدثًا؛ إذ سبق أن تبنّاه المشرّع الأردني في قانون محكمة الجنايات الكبرى لسنة 1986، حيث منح المدعي العام لدى المحكمة اختصاص التحقيق في الجرائم الداخلة في نطاقها في أي مكان داخل المملكة، وأجاز له إنابة أي مدعٍ عامٍّ آخرَ ضمن المحاكم النظامية للقيام بمهامه، باستثناء إصدار قرار الظن بحق المتهم، وقد نصّت المادة (7) من القانون على أن المدعي العامَّ المناب يكون مقيدًا في إجراءاته بأحكام هذا القانون (قانون محكمة الجنايات الكبرى الأردني، 1986، المادة 7)

لذا، فإن تعديل القانون الفلسطيني ليسمح بهذا التفويض سيُعزز من قدرة نيابة مكافحة الفساد على أداء مهامِّها بكفاءة أكبر، ويضمن عدم تعطيل التحقيقات؛ بسبب عوائقَ جغرافية أو زمنية ولاسيما في ظل التعقيدات التي يفرضها الاحتلال؛ مما يسهم في تحقيق العدالة ومكافحة الفساد بشكل أكثر فعالية، مع الحفاظ على الضمانات القانونية اللازمة. (دولة فلسطين، 2005، المادة 21)

يحظى بالاهتمام التأكيد على أن نطاق المادة (21) من قانون مكافحة الفساد يقتصر على مِلفات البحث والتحري التي تباشرها هيئة مكافحة الفساد دون غيرها من مأموري الضبط القضائي، وبذلك فإن شرط الإحالة الوارد فيها يعدُّ قيدًا على مأموري الضبط القضائي التابعين للهيئة وحدَهم، دون أن يمتدَّ أثره ليقيّد النيابة العامة المنتدبة؛ إذ يظل من صلاحيات هذه الأخيرة مباشرة التحقيق الابتدائي مباشرة سواءً بتقديم الشكوى أمامها، أو بإحالة ملفات البحث والتحري من جهات غير الهيئة.

فالقيد المتعلق بوجوب إحالة المِلفات عبر رئيس الهيئة ينصرف فقط إلى ما يرد من الهيئة ذاتها، ولا يُعدُّ شرطًا عامًّا على جميع مأموري الضبط القضائي، وبالمقابل، لا يوجد في التشريعات ما يمنع مأموري الضبط القضائي الآخرين سواء العامين أو الخاصين من الاتصال المباشر بالنيابة العامة وإحالة المحاضر المتعلقة بالجرائم الداخلة في اختصاصهم، دون الرجوع إلى مرؤوسيهم أو قادة أجهزتهم. (دولة فلسطين، 2001، المواد 51–52)

وعمليًّا، درج مأمورو الضبط القضائي من الشرطة والأجهزة الأمنية على عرض المحاضر على مديري دوائرهم قبل إحالتها إلى النيابة العامة، فإن هذا الإجراء ذو طابع تنظيميّ وإداريّ داخلي لا يرتقي إلى مستوى القيد القانوني الملزم.

إن وضوح هذا التمايز يُسهم في تكريس نظام قضائيٍّ أكثرَ شمولية وفعالية في مكافحة الفساد، قائم على التوازن بين صلاحيات الهيئة وصلاحيات النيابة العامة. (دولة فلسطين، 2010/2005، المادة 9؛ دولة فلسطين، 2001، المواد 21–24)

وفي هذا السياق، يظهر سؤال محوريّ: ما أبرز التحديات التي تواجه القضاء الفلسطيني في تطبيق الإجراءات الخاصة بجرائم الفساد؟ سؤال يكشف عند الإجابة عنه عن جوانب قصور بنيوية وتشريعية ومؤسسية، ويُمكّن من فَهم العوائق التي تحول دون إنفاذ المعايير الدولية المقررة بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، بما يضع الباحثَ أمام ضرورة البحث في خصوصية التجربة الفلسطينية وإشكالياتها العملية.

الفرع الثاني: القضاء الفلسطيني وإشكاليات تطبيق الإجراءات الخاصة بالفساد

أولاً: محكمة جرائم الفساد كقضاء مختص في نظر قضايا الفساد

كما أُسلف، تأسست محكمة جرائم الفساد في فلسطين بموجِب قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م، المعدل بالقرار بقانون رقم (7) لسنة 2010م، استنادًا إلى أحكام المادة (16) من القرار بقانون ذاتِه (دولة فلسطين، 2010، المادة 1/16)

وجاء هذا التنظيم في إطار تعزيز مكافحة الفساد بشكلٍ فعّال، وجعل محاكمة قضايا الفساد جزءًا من المنظومة القضائية الفلسطينية، وبموجِب هذا القانون، تم استحداث محكمة متخصصة للتعامل مع الجرائم المتعلقة بالفساد، مع التركيز على السرعة في الإجراءات من أجل الحد من آثار هذه الجرائم على المجتمع الفلسطيني. (دولة فلسطين، 2010/2005، المادة 13 مكرر)

تُعد محكمة جرائم الفساد جزءًا من السلطة القضائية الفلسطينية، وتخضع لإشراف مجلس القضاء الأعلى الذي ينظم عملها إداريًّا، ومن المهمِّ التنويهُ إلى أنّ محكمة جرائم الفساد لا تتبع لهيئة مكافحة الفساد، رغم أنّ الأخيرة تتولى التحقيق في قضايا الفساد وتُحيلها إلى المحكمة.

يعكس هذا التنظيم التزام السلطة القضائية الفلسطينية بمبدأ استقلال القضاء وفصل السلطات، حيث تُضمن بذلك نزاهة وحيادية الفصل في قضايا الفساد بعيدًا عن التأثيرات الإدارية أو التنفيذية. (كوهين، 2016، ص. 31)

ثانياً: إجراءات المحاكمة والاستعجال

في سياق تعزيز فعالية التصدي لجرائم الفساد، حرَصَ المشرّع الفلسطينيُّ على إقرار جملة من الإجراءات القضائية الخاصة التي تهدف إلى تسريع الفصل في هذا النوع من القضايا؛ إدراكًا لما لها من تأثير مباشر وخطير على ركائز الدولة، ولاسيما الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. (دولة فلسطين، 2005، المادة 13 مكرر؛ دولة فلسطين، 2010، المادة 3/17)

وفي هذا الإطار، نص قانون مكافحة الفساد على وجوب مباشرة محكمة جرائم الفساد النظر في القضايا المحالة إليها خلال مدة لا تتجاوز عشرة أيام من تاريخ الإحالة، على أن تُعقد جلساتها بشكل متتالٍ ومتقارب، بما يضمن عدم إطالة أمد المحاكمات أو إتاحة الفرصة للمماطلة أو تعطيل العدالة.

وتُمثّل هذه الآلية التشريعية تجسيدًا لإرادة المشرّع في الحدِّ من فرص التأجيل غير المبرر، مع الأخذ بعين الاعتبار الظروف الاستثنائية التي مرت بها فلسطين، مثل جائحة كورونا وما خلفته من تداعيات، فضلًا عن ممارسات الاحتلال وإغلاق الطرق، والاحتجاجات على التعديلات القضائية التي رافقها إضراب وتعليق عمل المحامين أمام مختلِفِ المحاكم الفلسطينية بقرار من نقابة المحامين النظاميين الفلسطينيين.

وفي ضَوء هذه الظروف، لا يُصار إلى تأجيل الجلسات إلا في أضيق الحدود وعند الضرورة القصوى التي تبرر ذلك، مع وجوب تسبيب القرار الصادر بالتأجيل.

ويُظهر هذا التوجه رغبة واضحة في تعزيز فاعلية منظومة العدالة في التعامل مع قضايا الفساد، لما تمثّله من تهديد مباشر لمبادئ الشفافية والنزاهة وحُسن الإدارة في دولة فلسطين (دولة فلسطين، 2005، المادة 9 مكرر 2/1)، وتُسهم هذه الإجراءات في ضمان سرعة الفصل في قضايا الفساد، من خلال تقليص فرص التأجيل غير المبرر وتكريس انتظام جلسات المحاكمة؛ ما يُعزز من فعالية العملية القضائية برمتها.

بفضل هذه الإجراءات التنظيمية، تُصبح محاكمة جرائم الفساد أكثرَ انضباطًا وفاعلية، وهو ما يُسهم بدوره في تحقيق الردع العام وتعزيز ثقة المواطنين بمؤسسات العدالة، ويؤكد على جدية الدولة في مكافحة الفساد ومحاسبة مرتكبيه دون تسويف أو مماطلة.

ثالثاً: إصدار الأحكام وطُرق الطعن

بعد الانتهاء من جلسات المحاكمة أمام محكمة جرائم الفساد، يُلزم النظام القضائيُّ الفلسطيني الهيئة القضائية بإصدار الحكم خلال مدة أقصاها عشرةُ أيام من تاريخ اختتام المحاكمة.

وفي حال اقتضت الضرورة تأجيل إصدار الحكم، يُسمح للمحكمة بتأجيله لمرة واحدة فقط، على ألا تتجاوز مدة هذا التأجيل سبعةَ أيام. (دولة فلسطين، 2010/2005، المادة 15 مكرر)

ويُجسّد هذا التنظيم الإجرائي التزام المشرّع الفلسطيني بمبدأ العدالة الناجزة، وسعيَه إلى تسريع البتّ في قضايا الفساد بما يضمن تحقيق الأثر الردعي المطلوب، ويُسهم في استرداد الأموال العامة المنهوبة، ويحُدُّ من التداعيات المالية والاقتصادية السلبية التي تلحق بميزانية الدولة نتيجة التأخر في الفصل بمثل هذه القضايا. (دولة فلسطين، 2005، المادة 9 مكرر 4/1)

رابعاً: إشكاليات تطبيق الإجراءات الخاصة بالفساد

1- إشكاليات متعلقة بحجية الاعتراف بالحكم الأجنبي وتنفيذه

يُعد الاعتراف بالحكم الجنائي الصادر عن محكمة أجنبية وتنفيذه من التحديات القانونية في التعاون الدولي، ورغم ما نصت عليه اتفاقية مكافحة الفساد في المواد (54–57) بشأن استرداد الموجودات وتنفيذ الأحكام، فإن الإشكاليات التالية تُعيق التطبيق الفعلي:

أ- إشكالية السيادة الوطنية الفلسطينية

تُعد السيادة الوطنية من أبرز العوائق أمام الاعتراف بالأحكام الجنائية الأجنبية، فالدول قد تتحفظ على تنفيذ حكم صادر عن دولة أخرى، بحجة أنه يتعارض مع مفاهيمها القانونية أو نظامها العام (الوناني، د.ت، ص. 233)

فلسطينيًّا، عالجت المادة (1/36) هذه المسألة من خلال اشتراط ألا تتناقض الأحكام الأجنبية مع القوانين الفلسطينية أو تُلحق ضررًا بالمصلحة الوطنية العليا؛ وهو ما يشكل ترجمة قانونية لمبدأ احترام السيادة الوطنية (دولة فلسطين، 2005، المادة 1/36)

ب- مخالفة النظام العام المحلي

قد ترفض دولة ما الاعتراف بحكم أجنبيّ إذا رأت أنه يخالف مبادئ النظام العام فيها، مثل المساس بحقوق الإنسان أو صدور الحكم نتيجة محاكمة غيابية دون ضمانات دفاع كافية. (دولة فلسطين، 2005، المادة 1/36)

أما فيما يخصّ دولة فلسطين، فإن القضاء قد يمتنع عن تنفيذ الحكم، وهذا ما أكدته المادة (3/37) كشرط جوهريّ للأمر بالتنفيذ "لا يتضمن ما يخالف النظام العام أو الآداب العامة في فلسطين". (دولة فلسطين، 2005، المادة 3/37)

ت- تباين الأنظمة القانونية والإجرائية

تباين القوانين بين الدول فيما يتعلق بالإجراءات الجنائية، وأساليب الإثبات، والعقوبات، فضلا عن عدم وجود آليات تنفيذية موحدة أو إلزامية لتنفيذ الأحكام الجنائية الأجنبية، يخلُق صعوبات في تكييف الحكم الأجنبيّ وتنفيذه. (يحيى، 2021)

أما فيما يتعلق في دولة فلسطين، فقد يؤثر اختلاف الأنظمة القانونية والإجرائية على قابلية الحكم للتنفيذ داخلها، ومع أن قانون التنفيذ لا ينص صراحة على معالجة هذا التباين، فإن شرط التحقق من أن الحكم الأجنبي لا يتعارض مع حكم فلسطيني سابق (المادة 3/37)، وأن يكون الحكم الأجنبيُّ قد حاز قوة الأمرِ المقضيّ به وفقاً لقانون المحكمة التي أصدرته (المادة 2/37)، يشكلان ضمانة قانونية في مواجهة هذا التباين (دولة فلسطين، 2005، المادة 2/37)

ث- غياب أو قصور الاتفاقيات الثنائية أو الإقليمية

لا يُلزم القانون الدولي الدول بالاعتراف بالأحكام الأجنبية إلا إذا كان هناك اتفاقيةٌ تنص على ذلك، وفي حال عدم وجود اتفاقيات، تُصبحُ مسألةُ الاعتراف خاضعةً لتقدير القضاء الوطني أو التشريع الداخليّ. (العمري، 2017، ص. 100–114)

وفي الشأن الفلسطيني، أشار المشرع في المادة (1/36) إلى مبدأ هام وهو: "نفس الشروط المقررة في ذلك البلد لتنفيذ الأحكام الفلسطينية فيه"، ما يُحيل فعليًّا إلى مبدأ المعاملة بالمثل الذي غالبًا ما يكون منصوصًا عليه في الاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف. (دولة فلسطين، 2005، المادة 1/36)

ج–الطعون والازدواجية في العقوبة

قد تُثار إشكاليات تتعلق بازدواج العقوبة، أو بطلبات الطعن على تنفيذ الحكم الأجنبيّ أمام المحاكم المحلية؛ ما يؤدي إلى تعطيل التنفيذ. (الأمم المتحدة، 2019، ص. 51–54)

وعند النظر إلى حالة دولة فلسطين، فإن القانون الفلسطينيَّ يعالج هذه النقطة ضمنيًّا من خلال شرط اختصاص المحكمة الأجنبية (المادة 1/37)، وشرط ألا يكونَ الحكمُ مخالفًا لحكم فلسطيني سابق (المادة 3/37)، وهما شرطان يهدفان إلى منع ازدواج الإجراءات أو العقوبات بما يُخلُّ بضماناتِ العدالة الجنائية. (دولة فلسطين، 2005، المادة 1/37)

ونخلُصُ إلى أنّ تأسيس محكمة جرائم الفساد في فلسطين بموجِبِ قانون مكافحة الفساد المعدل يعدُّ خطوةً تشريعية بالغةَ الأهمية نحو تعزيز منظومة العدالة ومكافحة الفساد بفعالية.

ومن منظورٍ آخر، يعكس هذا التخصيص القضائيُّ إدراكًا عميقًا لخصوصية جرائم الفساد وتعقيداتها، التي تتطلب خبرة متخصصة وإجراءات سريعة لضمان عدم إفلات مرتكبيها من العقاب.

في سياق إجراءات المحاكمة، حرَص المشرِّعُ الفلسطينيُّ على إقرار آليات استعجالية تهدف إلى تسريع الفصل في قضايا الفساد، مثل تحديد مدة لا تتجاوز عشرة أيام لمباشرة النظر في القضايا، وعقد الجلسات بشكل متتالٍ. (دولة فلسطين، 2016، المادة 8)

أما فيما يخص إصدار الأحكام وطرق الطعن، فإن إلزام المحكمة بإصدار الحكم خلال مدة أقصاها عشرة أيام، مع إمكانية التأجيل لمرة واحدة فقط لمدة سبعة أيام، يعكس التزامًا قويًّا بمبدأ العدالة الناجزة، ومن وجهة نظرٍ بحثية، يُعدّ هذا التقييد الزمني ضروريًّا لتعزيز الثقة العامة في مؤسسات العدالة وتحقيق الردع الفوري، واسترداد الأموال المنهوبة. (دولة فلسطين، 2016، المادة 8)

يرى الباحث أنّ هذا التوجه ضروريٌّ لمواجهة الطبيعة الديناميكية لجرائم الفساد، التي قد تشهد محاولات لإخفاء الأدلة أو تهريب الأموال. ومع ذلك، فإن هذا التسريع قد يُثير تساؤلاتٍ حول التوازن

بين سرعة الإجراءات وضمانات المحاكمة العادلة وحق الدفاع، فالتسريع المُفرط قد يحُدُّ من قدرة الدفاع على تقديم بيناتِه كافةً، أو قد يَفرِض ضغوطًا على المحكمة لاستيفاء جميع جوانب التحقيق بدقة؛ مما قد يؤثر على جودة الأحكام وفعاليتها على المدى الطويل.

لذا، يجب أن تُطبَّقَ هذه الإجراءاتُ بمرونة كافية تضمن عدم المساس بالعدالة الجنائية، مع التركيز على الكفاءة وليس السرعة فقط.

ولأن هذا الضغطَ الزمنيَّ قد يشكل تحديًا أمام القضاة في صياغة أحكام شاملة ومُسببة بشكل دقيق، ولاسيّما في القضايا المعقدة التي تتطلب تحليلًا عميقًا للأدلة والبينات المتعددة، فيجب أن يكون هناك توازنٌ بين سرعة الفصل وضمان جودة الأحكام، فالحكم السريع الذي يفتقر إلى الدقة قد يؤدي إلى نتائج عكسية.

ويرى الباحث أنّ إشكالياتِ تطبيق الإجراءات الخاصة بجرائم الفساد، ولاسيّما ما يتصل بحجّية الاعتراف بالأحكام الجنائية الأجنبية وآليات تنفيذها، تُعدُّ من أبرز التحديات التي يواجهها القضاء الفلسطيني، إذ تُشكّل إشكالية السيادة الوطنية عائقًا جوهريًّا، حيث تميل الدول إلى حماية أنظمتها القانونية ومصالحها العليا، وهو ما قد ينعكس في صورة تحفظات أو قيود على تنفيذ الأحكام القضائية الأجنبية، بالرغم من أهميتها في تعزيز التعاون القضائي الدولي وتحقيق العدالة الجنائية. ورغم أن القانون الفلسطينيَّ حاول معالجة ذلك باشتراط عدم تناقض الأحكام الأجنبية مع القوانين الفلسطينية، فإن التطبيقَ العمليَّ قد يواجه صعوباتٍ في تفسير هذا الشرط، كما أن مخالفة النظام العام المحليّ تُعد نقطة خلاف جوهرية، فكل دولة تضع مبادئها الأساسية التي لا يمكن التنازل عنها؛ مما يضع قيودًا على تنفيذ الأحكام الأجنبية، بالإضافة إلى ذلك، يؤثر تباين الأنظمة القانونية والإجرائية بين الدول بشكل كبير على قابلية تنفيذ الأحكام، فالاختلاف في أساليب الإثبات والعقوبات وإجراءات المحاكمة يخلُقُ صعوبات في التكييف القانوني. (دعنا، 2015)

ويرى الباحث أنّ غياب الاتفاقيات الثنائية أو الإقليمية الشاملة يُفاقم هذه المشكلة، حيث تظلّ مسألة الاعتراف بالأحكام خاضعة للتقدير القضائي الوطني أو مبدأ المعاملة بالمثل؛ مما يفتقر إلى الإلزامية والوضوح.

أخيرًا، يرى الباحث أنّ إشكالياتِ الطعون وازدواجية العقوبة تمثل تحديًا إضافيًّا، إذ قد تؤدي الطعون المقدمة بشأن تنفيذ الأحكام الأجنبية إلى تعطيل الإجراءات القضائية، في الوقت الذي تسعى فيه القوانينُ الوطنية إلى منع الازدواج في العقاب عن الفعل ذاتِه، ويقتضي تجاوزُ هذه المعضلات عبر تعزيز التعاون القضائيّ الدوليّ، وتطويرِ آليات قانونيةٍ تتسم بمرونة وشمولية أكبر، إلى جانب العمل على توحيد بعض المفاهيم الإجرائية بما يضمن فعالية أعلى في استرداد الأموال وتتبع الفاسدين عبر الحدود، وبما يُسهم في إرساء نظام قضائيٍّ فلسطيني قادر على التصدي لتحديات الفساد المعاصرة بكفاءة وفعالية.

إلى جانب الأطر الجنائية والقضائية، تُشكل الأطر المدنية والمؤسسات الرقابية المستقلة ركيزة أساسية في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، ويُبرز هذا الجانب أهميةَ انخراط المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية في الرقابة على الشأن العام، وفضح ممارسات الفساد، والدعوة إلى الشفافية والمساءلة. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 13)

وفي هذا السياق، يُعَدُّ انضمام فلسطين إلى منظمة الشفافية الدولية مؤشرًا مهمًّا على التزامها بالمعايير العالمية لمكافحة الفساد، في الوقت الذي يضطلع فيه الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" بدور محوري كأحد أبرز الفاعلين الرقابيين على المستوى الوطنيّ. (منظمة الشفافية الدولية، 2005)

ويطرح هنا سؤال أساسي يتعلق بمدى إسهام هذه الأطر المدنية، سواء عبر انضمام فلسطين إلى منظمة الشفافية الدولية، أو من خلال الدور العملي الذي يقوم به "أمان"، في تعزيز منظومة مكافحة الفساد الوطنية وترسيخ مبادئ الشفافية والمساءلة.

الفرع الثالث: الأطر المدنية لمكافحة الفساد وانضمام دولة فلسطين لمنظمة الشفافية الدولية ودور ائتلاف "أمان" كفاعل رقابيّ وطني

تُشكّل الأطر المدنية إحدى الركائز الجوهرية في منظومة مكافحة الفساد، إذ تضطلع بدور تكميلي ومحوري يُعزّز الجهود الحكومية والقضائية الرامية إلى ترسيخ مبادئ النزاهة والشفافية. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 13)

وفي السياق الفلسطيني، يتجسد هذا الدور من خلال الانخراط في المبادرات الدولية المعنية بالشفافية، وعلى رأسها الانضمام إلى منظمة الشفافية الدولية، إضافةً إلى إسهامات المنظمات الوطنية الفاعلة وفي مقدمتها الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة–أمان الذي يعمل على مراقبة الأداء العام، وتعزيز المساءلة، ورفع الوعي المجتمعي بخطورة الفساد وآليات مكافحته (أمان، 2023)

أولا: انضمام فلسطين لمنظمة الشفافية الدولية

يُعَدّ انضمام الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة–أمان ممثلًا لفلسطين إلى منظمة الشفافية الدولية مؤشرًا جوهريًّا على التزام فلسطينَ بمبادئ الشفافية والنزاهة ومكافحة الفساد، سواء على المستوى الوطنيّ أو الدوليّ، وتُعَدّ منظمة الشفافية الدولية حركة عالمية رائدة في هذا المجال، تُعنى بكشف الفساد ومساءلة المسؤولين عنه، فضلًا عن إصدار مؤشرات وتقارير دورية تقيس مستويات الفساد حول العالم. (منظمة الشفافية الدولية، 2005)

كما أن الانضمام إلى منظمة الشفافية الدولية يُجسّد توجهًا واضحًا نحو مواءمة الجهود الوطنية مع المعايير الدولية للحوكمة الرشيدة، ويُتيح الاستفادة من الخبرات والتجارب العالمية في تطوير وتعزيز آليات مكافحة الفساد، كما يُسهم في رفع مستوى مصداقية التدابير الوطنية أمام المجتمع الدولي، ويحفّز على تبني أفضلِ الممارسات في مجالات الشفافية والمساءلة، بما يدعم بناء منظومة فلسطينية متكاملة لمكافحة الفساد. (مؤسسة أمان، 2023. الشفافية الدولية 2023)

ثانيًا: دور الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة–أمان كفاعل رقابي وطني في منظومة مكافحة الفساد الفلسطينية

يُعَدّ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة–أمان (AMAN) أبرز الفاعلين المدنيين في مجال مكافحة الفساد في فلسطين، بوصفه الفرعَ الوطنيَّ لمنظمة الشفافية الدولية، حيث يضطلع بدور حيوي كفاعل رقابي وطني من خلال عدة محاور (الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة–أمان، 2023)

الرصد والمتابعة: يقوم "أمان" برصد ومتابعة قضايا الفساد، وتحليل السياسات والإجراءات الحكومية لتقييم مدى التزامها بمبادئ النزاهة والشفافية.

- الدعوة والمناصرة: يعمل ائتلاف "أمان" على مناصرة القضايا المتعلقة بمكافحة الفساد، والضغط على الجهات الرسمية لتبني تشريعاتٍ وسياسات تعزز الشفافية والمساءلة، وتُسهم في سدّ الثغرات القانونية. وفي هذا الإطار، أكد الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان (2025) أنَّ مواجهة الفساد المالي واسترداد الأموال المنهوبة تمثّل أولوية وطنية عاجلة، لاسيما في ظل تقديرات تشير إلى أن حجم الأموال العربية المنهوبة يصل إلى تريليونات الدولارات نتيجة استغلال الثغرات القانونية وتحويلها إلى الملاذات الآمنة.

ودعا الائتلاف إلى إصدار قانون خاص باسترداد متحصلات الفساد يحدّد بوضوح آليات المصادرة والإدارة، وإقرار قانون للمساعدة القانونية المتبادلة بما ينسجم مع الفصل الخامس من

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (المواد 51–59)، مؤكدًا أهمية تعزيز استقلال هيئة مكافحة الفساد وضمان شفافية تقاريرها، وتطوير قدرات القضاء الفلسطيني في إثبات قضايا الاسترداد والبت السريع فيها.

كما شدّد على أن التعاون الدولي والمجتمعي يُعدّ ركيزة أساسية لضمان حماية الأموال العامة واستعادتها، وتفعيل التزامات دولة فلسطين ضمن الإطار الأممي لمكافحة الفساد.

- التوعية وبناء القدرات: يُنظم ائتلاف "أمان" حملات توعية عامة حول مخاطر الفساد وأهمية مكافحته، ويُقدم برامجَ لبناء قدرات المؤسسات والأفراد في هذا المجال.
- تلقي الشكاوى: يُشكل ائتلاف "أمان" قناةً مهمة لتلقي شكاوى المواطنين والمبلغين عن الفساد، ويقوم بتحويلها إلى الجهات المختصة ومتابعتها؛ مما يوفر حماية للمبلغين ويعزز من دورهم في الكشف عن الفساد.
- إعداد التقارير والدراسات: يصدر ائتلاف "أمان" تقارير دورية ودراسات متخصصة حول واقع الفساد في فلسطين، ويُقدم توصيات عملية للجهات المعنية لتحسين الأداء.

ثالثًا: المرجعيات القانونية الداعمة لدور الأطر المدنية في مكافحة الفساد

تستند فعالية الأطر المدنية في فلسطين، وعلى رأسها الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة–أمان، إلى جملة من المرجعيات القانونية الوطنية والدولية التي تعزز من دورها في الرقابة المجتمعية ومكافحة الفساد، وفي مقدمتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، والقانون الأساسي المعدل لسنة 2003، وقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، وقانون مكافحة الفساد الفلسطيني وتعديلاته. (الأمم المتحدة، 2003؛ دولة فلسطين، 2003؛ دولة فلسطين، 2005)

القانون الأساسي الفلسطيني: يُعد القانون الأساسي (الدستور المؤقت) المرجع الأعلى، حيث يكفل الحقوق والحريات الأساسية، بما في ذلك حرية تكوين الجمعيات والعمل الأهلي (المادة 26)، وحرية التعبير (المادة 19) هذه المواد تُشكل الأساس الدستوري لعمل منظمات المجتمع المدني. (دولة فلسطين، 2003)

- **قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000:** يُنظم هذا القانون تأسيس وعمل الجمعيات والهيئات الأهلية في فلسطين، ويُوفر الإطار القانوني لعمل "أمان" وغيره من المنظمات غير الحكومية. (دولة فلسطين، 2000)
- **قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته:** على الرغم من تركيزه على الجانب الجنائيّ، فإن هذا القانون يُشيرُ ضمنيًّا إلى أهمية التعاون مع المجتمع المدني في جهود مكافحة الفساد، ويُسهم في توفير بيئة قانونية تُشجع على الشفافية. (دولة فلسطين، 2005)
- **المادة (18) من قانون مكافحة الفساد المعدل:** تنص هذه المادة على حماية المبلغين عن الفساد، وهو ما يُعزز من دور الأفراد والمؤسسات المدنية في الكشف عن هذه الجرائم. (دولة فلسطين، 2018، المادة 18)
- **اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003:** أكدت الاتفاقية على الدور الهام والمحوريّ للمجتمع المدني، باعتباره شريكًا أساسيًّا في نشر قيم النزاهة والشفافية، ورقابة الأداء العام، وتعزيز مشاركة المواطنين في جهود مكافحة الفساد.

إن تضافر جهود الأطر المدنية مع الجهات الرسمية، ضمن إطار قانونيٍّ منظم وواضح، يُمثل شرطًا موضوعيًّا وحتميًّا لمواجهة جرائم الفساد على نحو شامل وفعّال؛ ذلك أن الطبيعة المركبة لهذه الجرائم لا يمكن مكافحتها من خلال الأطر الحكومية والقضائية وحدَها، بل تستلزم إشراك المجتمع المدني كفاعلٍ أصيل في ترسيخ ثقافة النزاهة، ورقابة الأداء العام، وتعزيز ثقة المواطن

بالمؤسسات. إن هذه الشراكةَ، المدعومةَ بالقانون، تُسهم في إرساء قواعد الشفافية والمساءلة والحكم الرشيد، وتُشكّل رافعة أساسية لبناء دولة فلسطينية حديثة تستند إلى المعايير الدولية في إدارة الشأن العام، انسجامًا مع ما أكدته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 بشأن ضرورة إشراك المجتمع المدنيّ ووسائل الإعلام في تطوير سياسات واستراتيجيات مكافحة الفساد. وتُشكل مكافحة الفساد تحديًا يتطلب أدواتٍ قانونيةً تتجاوز الإجراءاتِ التقليدية لضمان فعالية الملاحقة القضائية واسترداد الحقوق. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 13)

يرى الباحث أنّ النظام القانونيَّ الفلسطينيّ قد عمد، في هذا السياق، إلى تبنّي مجموعة من الإجراءات والآليات الخاصة التي صُممت بشكل يراعي الطبيعة المعقدة والمتشابكة لجرائم الفساد. غيرَ أنّ فعالية هذه الإجراءات تظلُّ مرهونة بمدى انسجامها مع المعايير الدولية من جهة، وبمدى قدرة المؤسسات الوطنية على تطبيقها بصورة عملية وفعّالة من جهة أخرى في ظل الواقع الفلسطينيّ المعقد.

وينشأ هنا سؤال جوهريٌّ حول ماهية أبرز الأدوات الإجرائية التي تبنّاها النظام القانوني الفلسطيني، وكيفية إسهامها في تعزيز قدرته على كشف جرائم الفساد وملاحقة مرتكبيها، فضلًا عن استرداد الأموال المنهوبة. إنّ الإجابة عن هذا السؤال تقتضي تحليل هذه الأدوات في ضَوء النصوص التشريعية الوطنية والالتزامات الدولية، وتبيان مدى فعاليتها العملية في مواجهة الطابع المعقد لهذه الجرائم.

المطلب الثاني: أدوات المعالجة الإجرائية الخاصة في النظام الفلسطيني

يتناول هذا المطلب الأدوات الإجرائية الخاصة التي اعتمدها النظام القانوني الفلسطيني في إطار مكافحة جرائم الفساد بفعالية، وفي هذا السياق، سيتم أولًا بحث مفهوم التقادم في جرائم الفساد وما

يُثيره من إشكاليات نظرية وعملية، ثم الانتقال إلى دراسة آليات التجميد والحجز والمصادرة بوصفها أدواتٍ حيويةً لاسترداد الأموال غير المشروعة ومنع المستفيدين من الانتفاع بها.

أخيرًا، سيُبحث في أحكام الإعفاء من العقوبة ووقف تنفيذ العقوبة، وكيف تُسهم هذه الأدوات مجتمعةً في تعزيز جهود مكافحة الفساد وتحقيق العدالة.

الفرع الأول: التقادم في جرائم الفساد

يُعدّ التقادم مبدأً قانونيًّا أساسيًّا في الأنظمة الجزائية، ويُقصد به انقضاء الدعوى الجزائية أو العقوبة بمرور مدة زمنية محددة قانونًا دون اتخاذ إجراءات معينة.

يهدف هذا المبدأ إلى تحقيق الاستقرار القانوني، وتجنب استمرار حالة عدم اليقين القانوني، بالإضافة إلى افتراض ضعف الأدلة بمرور الزمن. ومع ذلك، تكتسب مسألة التقادم في جرائم الفساد أهمية خاصة وحساسيةً بالغة؛ نظرًا لطبيعة هذه الجرائم وتأثيراتها المدمرة على المجتمع والدولة.

يُقصد بتقادم الدعوى الجزائية زوال الأثر القانوني لإقامة أو تحريك الدعوى بسبب مرور مدة زمنية محددة قانوناً دون اتخاذ أي إجراء صحيح فيها، سواء من تاريخ وقوع الجريمة أو من تاريخ آخر إجراء تم اتخاذه في ملف الدعوى.

فإذا لم تبادر السلطة المختصة خلال هذه المدة إلى اتخاذ إجراء فعّال يؤدي إلى تحريك الدعوى، فإن الحق في الملاحقة الجزائية يسقط، وتُعدُّ الدعوى منقضيةً بالتقادم؛ لذلك، فإن الأحكام المتعلقة بتقادم الدعوى الجزائية تستند إلى قانون الإجراءات الجزائية. (عقيدة، د.ت، ص. 230)

أما تقادم العقوبة، فيُقصد به سقوطُ الحقِّ في تنفيذ الحكم الجزائيّ الصادر ضدَّ المحكوم عليه بعد مرور مدة محددة قانوناً تبدأ من تاريخ صدور الحكم القطعيّ والباتّ، ما لم يتم خلال هذه المدة اتخاذ إجراءٍ قانونيٍّ يؤدي إلى تنفيذ العقوبة.

ويُعد هذا النوع من التقادم منظمًا في قانون العقوبات، حيث يراعي المشرع في تحديد مدته درجة جسامة العقوبة المحكوم بها. (عوض، 1995، ص. 145)

وعليه، فإن كلا النوعين من التقادم يُعدُّ من الضمانات القانونية التي توازن بين مصلحة المجتمع في العقاب، وحق الأفراد في الاستقرار القانوني مع مرور الزمن دون ملاحقة أو تنفيذ.

أولا: القواعد العامة للتقادم في القانون الفلسطيني

تُحدد مدة تقادم الدعوى الجزائية وفقًا لأحكام قانون الإجراءات الجزائية بحسَب نوع الجريمة، باعتبار أن خطورةَ الجريمة وجسامتَها هي المعيارُ الأساس الذي يُبنى عليه تحديد مدة التقادم. فقد نصت المادة (1/12) من قانون الإجراءات الجزائية على ما يلي:

"تنقضي الدعوى الجزائية والدعوى المدنية التابعة لها بمضي عشر سنوات في الجنايات، وثلاث سنوات في الجنح، وسنة واحدة في المخالفات، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك".

ويُستفاد من هذا النص أن المشرّعَ فرّق بين أنواع الجرائم من حيث المدة اللازمة لانقضاء الدعوى، على النحو التالي:

- في الجنايات: تسقط الدعوى بمضي عشر سنوات؛ نظرًا لخطورتها وأهمية تتبع مرتكبيها لفترة أطول.
- في الجنح: حُددت مدة التقادم بثلاث سنوات، وهي جرائم أقل جسامة؛ ما يبرر تقادمًا أقصر.
- في المخالفات: تنقضي الدعوى بمُضيّ سنة واحدة فقط، انسجامًا مع بساطة الفعل وقلة خطورته. (دولة فلسطين، 2001، المادة 1/12)

كما يُشير النص إلى إمكانية وجود استثناءات تشريعية، حيث يجوز للمشرّع أن يضع مددًا مختلفة لتقادم بعض الجرائم بحسَب طبيعتها الخاصة، أو لطبيعة مرتكبيها أو لاعتبارات تتعلق بالمصلحة العامة.

يبدأ سريان مدة التقادم من اليوم التالي لوقوع الجريمة (المنعم، د.ت، ص. 361)، عملاً بحكم المادة (1/432) من قانون الإجراءات الجزائية، أي أن يوم وقوع الجريمة لا يُحتسب ضمن مدة التقادم، وإنما يُعد اليوم التالي هو المبدأ الحقيقيُّ لبَدء حساب المدة؛ وذلك لأن هذا اليوم هو الذي ينشأ فيه الحق في تحريك الدعوى الجزائية (محكمة النقض المصرية، 1948، ج7، ق. 494، ص. 454)

يرى الباحث في هذا المقام أنّ المشرعَ الفلسطينيَّ قد أصاب في خطته التشريعية عندما أورد الفقرة الأولى من المادة (432) من قانون الإجراءات الجزائية في هذا الموضع.

إذ تعدُّ هذه الفقرة منظمةً لتقادم الدعوى الجزائية بناءً على تاريخ وقوع الجريمة. بينما تتناول المادة نفسها بتفصيل أوسع تقادم العقوبة في عدة فقرات أخرى.

ثانيا: التقادم في جرائم الفساد

تُظهر التشريعات الفلسطينية، وخصوصًا قانونَ مكافحة الفساد، توجهًا نحو التعامل الخاص مع مسألة التقادم في جرائم الفساد، إدراكًا لخطورتها وتعقيداتها.

على الرغم من أن القانونَ لم يُلغِ مبدأ التقادم بشكل مطلق في جميع جرائم الفساد، فإنه أدخل بعض التعديلات والاستثناءات التي تهدف إلى إطالة أمد الملاحقة القضائية لهذه الجرائم:

نصت المادة (33) على أن قضايا الكسب غير المشروع لا تسقط بالتقادم، وهو ما يُشكّل ضمانة قوية لاستمرار ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد المالي مهما طال الزمن، ولضمان عدم إفلات الفاسدين من المساءلة القانونية (دولة فلسطين، 2010/2005، المادة 25)

يستفاد من النصّ أنّه على الرغم من أنّ قانون العقوبات الأردني رقم (16) لعام 1960 الساري في الضفة الغربية، قد يُسقط بعض الأفعال إذا لم تُكتشفْ أو يُبلَّغْ عنها ضمن المدة المحددة، ويُسقط الملاحقة الجزائية بالتقادم، فإنّ قانون مكافحة الفساد جاء ليستثنيَ في المادة (33) جرائم الكسب

غير المشروع من هذا المبدأ، بحيث تبقى قابلة للملاحقة في أي وقت، دون تقيد بأي مدة زمنية؛ الأمر الذي يعكس خطورة هذه الجريمة وخصوصيتها في السياسة الجنائية.

وعلى سبيل المثال لا الحصر، يظهر قانون مكافحة الفساد الفلسطينيُّ أنّ هناك فئاتٍ من الجرائم لا تسقط بالتقادم، ومن أبرزها:

- **الجرائم المرتبطة بالمال العام:** غالبًا ما تُعامل الجرائم التي تمس المال العام، والتي تُعدّ جزءًا كبيرًا من جرائم الفساد، معاملةً خاصةً فيما يتعلق بالتقادم؛ فالمشرع يميل إما إلى عدم إخضاعها للمدد الزمنية نفسِها للتقادم، المطبقةِ على الجرائم العادية، أو قد يُمدّد هذه المدد بشكل كبير، وهذا التوجه يهدف إلى حماية الأموال العامة التي تُعدّ ملكًا للشعب، وضمانِ استردادها ومحاسبة من اعتدى عليها.
- **الجرائم ذات الطبيعة المعقدة:** تتميز جرائم الفساد، خصوصًا الكبرى منها، بالتعقيد وصعوبة الكشف عنها وإثباتها، إذ تستغرق التحقيقات فيها سنوات طويلة، وقد تتضمن شبكات إجرامية منظمة وعابرة للحدود؛ لذلك، فإن تطبيق قواعد التقادم العامة قد يُعيق جهود مكافحة الفساد ويُتيح للفاسدين الإفلات من العقاب بمرور الزمن قبل اكتمال التحقيقات.

وهنا يشجع القانون الدولي، مثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الدول الأطراف على اتخاذ التدابير اللازمة لتمديد مدد التقادم أو عدم تطبيقها في الجرائم الخطيرة المرتبطة بالفساد (الأمم المتحدة، 2003، المادة 29)

يتضح من النصوص ذات الصلة أن المشرّع الفلسطينيَّ تعامل مع مسألة التقادم في جرائم الفساد باعتبارها استثناءً من القواعد العامة؛ إدراكًا لخطورة هذه الجرائم وآثارها المدمّرة على النظام العام والاقتصاد الوطنيّ. ورغم أنه لم يُلغِ مبدأ التقادم بصورة مطلقة، فقد عمد إلى تمديد آجالِه واستثناء بعض الجرائم من سريانه، في محاولة لتحقيق التوازن بين مبدأ استقرار المراكز القانونية من جهة،

وضمان عدم إفلات مرتكبي جرائم الفساد من المساءلة من جهة أخرى. (دولة فلسطين، 2005، المادة 15؛ دولة فلسطين، 2001، المواد 9–10)

هذا التوجه يعكس فلسفة تشريعية متقدمة ترى في الفساد جريمةً ذاتَ طبيعة خاصة تستوجب معالجة مغايرة عن غيرها من الجرائم التقليدية. (دولة فلسطين، 2005، المادة 17؛ الأمم المتحدة، 2003، المادتان 5، 3/30)

ثالثا: موقف اتفاقية الأمم المتحدة من التقادم ومقارنته بالتشريع الفلسطيني

تتناول المادة (29) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 مسألة التقادم باعتبارها إحدى الأدوات التشريعية الجوهرية لضمان فعالية الملاحقة في الجرائم الخطيرة المرتبطة بالفساد. إذ تُلزم الدول الأطراف بتحديد مدد تقادم "تمتد لفترة كافية للسماح باتخاذ الإجراءات اللازمة" ضد هذه الجرائم، مع الحثِّ على النظر في إلغاء التقادم أو تمديده في الجرائم الأكثر خطورة (الأمم المتحدة، 2003، المادة 29)

يهدف هذا التوجه إلى سدِّ الثغرات التي قد يستفيد منها مرتكبو الفساد، خصوصًا في القضايا المعقدة التي تتطلب وقتًا طويلًا للكشف والتحقيق.

أما في التشريع الفلسطينيّ كما أُسلف، فقد اعتمد قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته نهجًا أكثر صرامة في بعض المسائل المتعلقة بالتقادم، إذ نصت المادة (33) على أن قضايا الكسب غير المشروع لا تسقط بالتقادم إطلاقًا؛ ما يمنح الجهات المختصة صلاحية الملاحقة في أي وقت دون قيود زمنية (دولة فلسطين، 2005، المادة 33) كما تعامل المشرّع بخصوصية مع الجرائم التي تمس المال العام، عبر استثناءات أو مدد تقادم أطول من القواعد العامة الواردة في قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني. (دولة فلسطين، 2001، المادة 12)

واتجه المشرع الفلسطيني كذلك، في بعض صور جرائم الفساد، إلى الإلغاء التامّ للتقادم باعتباره ضمانةً قصوى لمواجهة خطورة هذه الأفعال وحماية المال العام، ويُعَدّ هذا التوجّه التزامًا يتجاوز الحد الأدنى الذي نصّت عليه الاتفاقية، ويعكس وعيًا تشريعيًّا بخصوصية البيئة الوطنية التي غالبًا ما يتأخر فيها كشف جرائم الفساد؛ الأمر الذي يجعل من إلغاء التقادم أداة أساسية لتعزيز المساءلة ومنع إفلات الجناة من العقاب (دولة فلسطين، 2005، المادة 15)

يرى الباحث أنّ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد قد وضعت إطارًا عامًّا مرنًا في مسألة التقادم، وفقا لنص المادة (29)، إذ تركت للدول حرية تحديد مدده أو تقرير إلغائه وفقًا لظروفها الوطنية.

الفرع الثاني: التجميد والحجز والمصادرة كأدوات إجرائية لاسترداد الأموال غير المشروعة في قانون مكافحة الفساد الفلسطيني

تُعدّ إجراءات التجميد، والحجز، والمصادرة من أهم الأدوات القانونية التي تُسهم بفعالية في مكافحة الفساد، واسترداد الأموال المنهوبة، ومنع المنتفعين من استغلال عوائد الجرائم في القانون الفلسطيني، وتهدف هذه الإجراءات إلى تجريد الفاسدين من الأصول التي حصلوا عليها بطرق غير مشروعة، ومن ثَمّ تحقيق العدالة وردع الآخرين. (دولة فلسطين، 2005، المواد 13–16؛ الأمم المتحدة، 2003، المادتان 31، 32)

أولًا: التجميد

يُعدّ التجميد من أهم التدابير التحفظية الوقائية التي أقرّها المشرع الفلسطيني في إطار منظومة مكافحة الفساد، وهو إجراء ذو طبيعة وقائية مؤقتة يهدف إلى وضع الأموال أو الأصول المشتبه في كونها متحصلةً من جرائم فساد تحت الحظر القانوني، بحيث يُمنع مالكها أو أي طرف ثالث من التصرف بها بأيّ شكل من أشكال التصرفات الناقلة أو المرهِنة أو المرهِقة للحق، وفقا للمادة

(10) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته. (دولة فلسطين، 2005، المادة 10)

وتكمن أهمية هذا الإجراء في كونه يشكلُ خطَّ الدفاع الأول لضمان بقاء الأموال في متناول السلطات المختصة؛ تمهيدًا لاتخاذ إجراءات المصادرة النهائية في حال ثبوت الجريمة؛ مما يحول دون تهريبها أو إخفائها أو استثمارها لإعادة تدوير العائدات غير المشروعة. (دولة فلسطين، 2005، المواد 13–16؛ الأمم المتحدة، 2003، المادتان 31، 32)

كما أن التجميد لا يُعدُّ عقوبة بحدِّ ذاته، بل هو وسيلة إجرائية ذات طبيعة تحفظية، تتخذها النيابة العامة أو المحكمة المختصة وفقًا للضوابط القانونية المنصوص عليها في قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، وبالانسجام مع ما ورد في قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني بشأن التدابير التحفظية.

ومن الناحية العملية، يمكن أن يشمل التجميد الحسابات البنكية، والأموال النقدية، والعقارات، والمنقولات، بل وحتى الحقوق المعنوية متى كانت مرتبطة بصورة مباشرة أو غير مباشرة بجرائم الفساد، ويترتب على هذا الإجراء أثر مزدوج، إذ يوفّر حماية فورية للمال العام من الضياع، وفي الوقت نفسه يُشكّل وسيلة ضغط على الجاني للتعاون مع السلطات، لاسيّما في القضايا المعقدة التي تتسم بتشابك العلاقات المالية وتعدد الأطراف. (دولة فلسطين، 2005، المواد 13–15؛ الأمم المتحدة، 2003، المادة 31)

وقد أكدت محكمة جرائم الفساد في أحكامها على مشروعية التجميد وضرورته لضمان حسن سير العدالة، إذ بيّنت أن بقاء الأموال تحت يد الجاني أو الغير قبل صدور الحكم النهائي قد يؤدي إلى عرقلة تنفيذ الحكم أو إفشال جهود استرداد الأموال المنهوبة؛ ما يُفقد الدولةَ حقَّها ويُضعف هَيبتَها في مواجهة جرائم الفساد. (محكمة جرائم الفساد، 2018؛ محكمة جرائم الفساد، 2020)

السند القانوني للتجميد

ينظم قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته إجراء التجميد من خلال المادة (10)، التي تمنح النيابة العامة، ممثلةً بنيابة جرائم الفساد، صلاحية طلب "إيقاف العمل بأي عقد أو اتفاق أو منفعة أو امتياز "متى توافرت الأدلة على أن مصدرَها مرتبط بجريمة فساد، وذلك إلى حين البتِّ في الدعوى بحكم مبرم، مع تمكين المحكمة المختصة من إبطال أو فسخ تلك التصرفات، شريطة مراعاة حقوق الغير حسَني النية. (دولة فلسطين، 2005، المادة 10)

كما تنسجم هذه الأحكام مع ما ورد في المادة (31) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي ألزمت الدول الأطراف باتخاذ التدابير اللازمة لتمكين سلطاتها المختصة من تحديد الأموال أو الأصول المشتبه في كونِها متحصلةً من جرائمِ فساد وتجميدها أو ضبطها لحين صدور الحكم النهائيّ. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 31)

1. موقف اتفاقية الأمم المتحدة من التجميد

تولي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أهمية خاصة لإجراء التجميد باعتباره أداة أساسية في حماية الموجودات محل الاشتباه ومنع تهريبها أو إخفائها.

تنصّ المادة (1/31) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 على أن تتخذ كل دولة طرف، "إلى أقصى حد ممكن في إطار نظامها القانوني الداخلي، ما يلزم من تدابير تمكّن سلطاتها المختصة من تحديد عائدات الجرائم التي بحوزة الجناة وتجميدها أو ضبطها" (الأمم المتحدة، 2003، المادة 1/31) كما أوجبت الفقرة (2) من المادة (31) تمكين السلطات من اتخاذ التدابير اللازمة لمنع أي تعامل أو نقل أو تحويل للأموال أو الأصول المشتبه في أنها متحصلة من جرائم فساد. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 2/31)

وفي الإطار الدولي، تنصّ المادة (1/54) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 على التزام الدول الأطراف باتخاذ ما يلزم من تدابيرَ تشريعية أو غيرها من الإجراءات، بما يمكّنها من تجميد أو ضبط أو مصادرة الممتلكات بناءً على طلب دولة طرف أخرى؛ وذلك تنفيذًا لأحكام التعاون القضائي الدوليّ. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 1/54/أ)

فيما أكدت المادة (55) على ضرورة توفير الإجراءات اللازمة للاعتراف بالأوامر القضائية الأجنبية المتعلقة بالتجميد أو الحجز وتنفيذها بالسرعة الممكنة.

يتضح من هذه النصوص أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تتبنى مفهومًا موسعًا للتجميد، يجعله إجراءً وقائيًّا ذا بعد وطنيّ ودوليّ، يهدف إلى شلِّ قدرة المشتبه بهم على التصرف في الأموال أو الأصول محل التحقيق والحفاظ عليها لحين البت النهائي في الدعوى. ويتوافق هذا النهج مع أحكام قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، ولا سيما المادة (19) المعدلة للمادة (24) من القانون الأصلي، التي منحت نيابة جرائم الفساد صلاحيات واسعة في طلب الحجز الاحتياطي على الأموال والأصول المشتبه في ارتباطها بالفساد، بما يعكس التوافق بين التشريع الوطني والتوجهات الدولية في هذا المجال. (الأمم المتحدة، 2003، المواد 31، 54، 55؛ دولة فلسطين، 2005، المادة 19)

ثانياً: الحجز

يُعَدّ الحجز من التدابير القانونية الهامة التي تستهدف تأمين الأموال أو الأصول المشتبه بارتباطها بجرائم الفساد، وذلك من خلال وضع اليد عليها بصورة فعلية أو حكمية، بما يضمن بقاؤها تحت يد السلطة العامة كضمان لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة بالمصادرة أو برد الأموال إلى أصحابها الشرعيين. (دولة فلسطين، 2005، المادة 14؛ الأمم المتحدة، 2003، المادة 31)

ويتميّز الحجز عن التجميد بكونه إجراءً أكثر إلزامًا وفعالية؛ إذ يترتب عليه نقل السيطرة الفعلية على المال من حائزه أو مالكه إلى جهة إنفاذ القانون، سواء أكان ذلك عن طريق الحجز التحفظي خلال مراحل التحقيق، أم الحجز التنفيذي بعد صدور الحكم.

وقد نص قانون مكافحة الفساد الفلسطيني في المادة (10) على صلاحية المحكمة أو النيابة العامة باتخاذ تدابير الحجز على الأموال أو الأصول التي يُشتبه في أنها ناتجة عن جريمة فساد، كوسيلة لضمان تنفيذ العقوبات المالية أو إجراءات المصادرة لاحقًا. (دولة فلسطين، 2005، المادة 10)

كما أورد قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001 أحكامًا عامة تُتيح للنيابة العامة، بموافقة المحكمة المختصة، الأمرَ بالحجز على الأموال متى كان ذلك لازمًا لحفظ الحقوق أو لتنفيذ الأحكام (دولة فلسطين، 2001، المواد 102–108)

1. **السند القانوني**

قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته

تملك الهيئة صلاحية ملاحقةِ مَن ينتهك أحكام القرار بقانون، ولها أن تطلبَ من الجهات المختصة إصدارَ قرارات بمنع السفر، ووقف الموظفين عن العمل، والحجز التحفظي على الأموال المنقولة وغير المنقولة، وفقًا لما تنصُّ عليه التشريعات المعمول بها. (دولة فلسطين، 2005، المادة 2/9)

قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001

تتكامل أحكام قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني مع أحكام قانون مكافحة الفساد فيما يتعلق بإجراءات الحجز والتنفيذ على الأموال والأصول، لاسيما الموادّ المنظمة للاستيلاء على الأشياء المتحصلة من الجريمة أو المستخدمة فيها، وتشكّل هذه الموادُّ القانونيةُ مكملًا حيويًّا للإطار التشريعيّ لمكافحة الفساد، إذ تُتيح للجهاتِ المختصة اتخاذَ التدابير الضرورية لحفظ الحقوق العامة،

ومنع المتهمين من التصرف في ممتلكاتهم قبل الفصل النهائيّ في الدعوى. (دولة فلسطين، 2005، المادة 10؛ دولة فلسطين، 2001، المواد 102–108)

2. موقف اتفاقية الأمم المتحدة من الحجز

أكدت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 على أهمية الحجز كأداة رئيسة في استرداد الموجودات ومنع الجناة من الاستفادة من عائدات الفساد، فقد نصّت المادة (1/31) على أن تتخذ كلُّ دولةٍ طرفٍ، "إلى أقصى حد ممكن في إطار نظامها القانوني الداخلي، ما قد يلزم من تدابير تمكّن سلطاتها المختصة من تحديد ما في حيازة الجناة من عائدات الجرائم وتجميدها أو حجزها أو ضبطها". (الأمم المتحدة، 2003، المادة 1/31)

كما شدّدت الفقرة (3) من المادة نفسِها على ضرورة تمكين السلطات من الحجز السريع استجابةً لطلباتِ التعاون الدوليّ.

يتضح من ذلك أن الاتفاقية وضعت إطارًا مرنًا ولكنه ملزمٌ للدول بضرورة توفير آليات تشريعية وإجرائية فعّالة تُمكّن من الحجز والتحفظ على الأموال المرتبطة بجرائم الفساد، سواءٌ أكانت هذه الأموال داخل الدولة أم خارجها.

ويتسق التشريع الفلسطينيُّ مع التوجّه الدوليّ في مكافحة الفساد، إذ أتاح في بعض الحالات اللجوء إلى الحجز الوقائي على الأموال قبل صدور قرار اتهام رسمي؛ مما يشكّل ضمانة إضافية لمنع تهريب الأموال أو إخفائها خلال مراحل التحقيق (دولة فلسطين، 2005، المادة 14؛ الأمم المتحدة، 2003، المادة 1/31)

ثالثًا: المصادرة

تُعدُّ المصادرة من أخطرِ وأهمِّ التدابير الجزائية ذاتِ الطبيعة العينية التي أقرّها المشرّع الفلسطيني في مواجهة جرائم الفساد، إذ تُعد إجراءً نهائيًّا يصدر بموجِبِ حكم قضائيٍّ بات، يترتب عليه تجريد

الشخص المدان من ملكية الأموال أو الأصول المتحصلة من الجريمة أو المستخدمة في ارتكابها، ونقل هذه الملكية إلى الدولة (دولة فلسطين، 2005، المادة 9/5) ويمثل هذا الإجراء التجسيد العملي لمبدأ "لا إثراء بلا سبب مشروع"، إذ يهدف إلى حرمان الجاني من أي منفعة مادية غير مشروعة، وتعزيزِ الردع العام والخاص. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 1/31)

وتُشكّل المصادرة المرحلةَ الختامية في سلسلة الإجراءات التحفظية التي تبدأ بالتجميد باعتباره إجراءً وقائيًّا، ثم الحجز الذي يضع اليدَ فعليًّا أو حكمًا على الأموال لضمان بقائها تحت سيطرة السلطات المختصة، وصولًا إلى المصادرة التي تُنهي الصلةَ القانونية للجاني بتلك الأموال وتنقل ملكيتها إلى الدولة (دولة فلسطين، 2005، المواد 13–15؛ الأمم المتحدة، 2003، المادة 1/31)

وقد عالج المشرّع الفلسطينيُّ هذا الإجراء في المادة (9/5) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، حيث منح هيئة مكافحة الفساد صلاحية "التنسيق مع الجهات المختصة لتعقب وضبط وحجز واسترداد الأموال والعائدات المتحصلة من جرائم الفساد، على أن يصدر قرار بالمصادرة بشأنها من المحكمة المختصة بنظر الدعوى". (دولة فلسطين، 2005، المادة 9/5)

ويُشترط في جميع الأحوال صدور حكم قضائي نهائي بالمصادرة، بما يضمن احترام الضمانات الإجرائية وحماية حقوق الأفراد، ويعكس التزام التشريع الفلسطيني بمبدأ حماية الملكية وحق الدفاع أثناء تنفيذ إجراءات استرداد الأموال الناتجة عن جرائم الفساد (دولة فلسطين، 2005، المادة 9/5)

تطبيقات قضائية فلسطينية حول مصادرة الأموال المتحصلة من جرائم الفساد

وهنا، يرصد الباحث بعض التطبيقات القضائية المتعلقة بمصادرة الأموال المتحصلة من جرائم الفساد على النحو التالي:

- أصدرت محكمة جرائم الفساد في رام الله حكمها في جلسة بتاريخ 25 مايو 2025 بإدانة المتهمة "أ.ص" بارتكاب جريمة اختلاس جنائيّ، استنادًا إلى المادة (2/1) من قانون مكافحة الفساد رقم

(1) لسنة 2005 وتعديلاته، وتطبيق المادة (2/174) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960. (محكمة جرائم الفساد، 2025)

- أصدرت محكمة جرائم الفساد في رام الله حكمًا بمصادرة المبلغ المختلس لصالح الخزينة العامة، إلى جانب حبس المتهمة سنة مع وقف التنفيذ. وقد أدت هيئة مكافحة الفساد والنيابة العامة دورًا محوريًّا في تحرّي القضية وجمع الأدلة وتقديم المرافعات اللازمة للوصول إلى هذا الحكم. (محكمة جرائم الفساد، 2025)
- حكمت محكمة جرائم الفساد الفلسطينية بتغريم مدير عام سابق لوزارة، وأربعة آخرين، ومصادرة الأموال الناتجة عن جرائم غسل أموال، إلى جانب الحكم عليهم بالأشغال الشاقة المؤقتة لمدة (15) سنة، وغرامات مالية يُعادل مجموعها حواليْ (4,548,886) دولارًا أمريكيًّا، وهي ما تمثل قيمةَ الضرر الذي لحق بالخزينة العامة. (محكمة جرائم الفساد الفلسطينية، 2020، القضية رقم 2020/4)

وفقًا لتقرير اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد الفلسطينية (PACC)، تمكنت المحاكم الفلسطينية في عام 2016 من استرداد حوالي (23) مليون دولار أمريكي إلى خزينة الدولة استنادًا إلى قرارات قضائية نهائية، وفي عام 2017، تم تقديم طلبين لاسترداد الموجودات المسروقة إلى هيئات دولية، بالتزامن مع (28) طلبًا لملاحقة مرتكبي جرائم الفساد، شملت قضايا صدرت فيها أحكام ضد متهمين فارين إلى الخارج. (اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد، 2017)

1. موقف اتفاقية الأمم المتحدة من المصادرة

منحت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 أهمية خاصةً لإجراء المصادرة، باعتباره إحدى الركائز الأساسية لاسترداد الموجودات، ووسيلة رئيسةً لتجريد الجناة من العائدات الناتجة عن جرائم الفساد، وذلك ضمن إطار تعزيز فعالية التعاون الدولي ومنع الإفلات من العقاب، (الأمم

المتحدة، 2003، المادة 31) فقد ألزمت المادة (1/31) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الدول الأطراف اتخاذ ما يلزم، ضمن إطارها القانونيّ الداخلي؛ لتمكين سلطاتها المختصة من تحديد عائدات الجرائم ومصادرتها أو تجميدها أو ضبطها، كما أكدت الفقرة (4) من المادة ذاتها هذا الالتزام، بتمكين السلطات من مصادرة الأموال أو العائدات المتأتية من الجرائم، بما في ذلك الممتلكات التي تحولت إليها أو اختلطت بها. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 1/31)

وفي إطار التعاون الدوليّ، خصصت المادة (54) من الاتفاقية أحكامًا لضمان تنفيذ طلبات المصادرة الصادرة عن محاكم دول أخرى، بما في ذلك اتخاذ التدابير التشريعية اللازمة للاعتراف بهذه الطلبات وتنفيذها داخل الدولة الطرف. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 54)

كما أكدت المادة (1/55) على ضرورة اتخاذ الإجراءات اللازمة للتصرف في الأموال المصادرة، بما يشمل ردّها إلى الدولة الطالبة أو إلى مالكيها الشرعيين، متى ثبتت ملكيتهم المشروعة.

يتضح من هذه النصوص أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 تتبنى نهجًا متكاملًا يجعل المصادرة جزءًا لا يتجزأ من منظومة استرداد الأصول، وتعتبره اجراءً نهائيًّا يُتوج سلسلة التدابير التحفظية (التجميد والحجز)، كما تنسجم هذه الرؤية مع أحكام قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، إذ يشترط صدور حكم قضائيٍّ نهائيّ بالمصادرة من المحكمة المختصة؛ ما يعزز الضماناتِ الإجرائية، ويكفل التوازن بين حماية المال العام وصون حقوق المواطنين، وتجفيف منابع الفساد. (دولة فلسطين، 2005، المادة 9/5؛ الأمم المتحدة، 2003، المواد 31، 54، 55)

الفرع الثالث: الإعفاء من العقوبة في التشريع الفلسطيني وتطبيقاته في جرائم الفساد

في سياق مكافحة الفساد، لا تقتصر الأدوات القانونية على الملاحقة والعقاب فقط، بل تمتد لتشملَ إجراءاتٍ تشجيعيةً تهدِف إلى الكشف عن جرائم الفساد المعقدة، التي يصعب إثباتها في كثير من الأحيان دون تعاون من داخل المؤسسات المعنية، ويُعدّ الإعفاء من العقوبة أحدَ هذه التدابير، إذ تنصُّ المادة (37) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 على إمكانية منح هذا الإعفاء ضمن إطار تعزيز فعالية التحقيقات، وتشجيع المبلغين على تقديم المعلومات (الأمم المتحدة، 2003، المادة 37)

يهدف هذا النهج إلى تحفيز المتورطينَ في جرائم الفساد، أو الذين لديهم معلوماتٌ جوهرية عنها، على الإدلاء بشهاداتهم أو تقديم معلومات تُسهم في كشف الجرائم الأكبر، أو الشبكات الإجرامية المنظمة.

في الإطار القانونيّ الفلسطيني، وخصوصًا قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، يُلاحظ تبني آلية الإعفاء من العقوبة كأداة تشجيعية للكشف عن جرائم الفساد، مع الالتزام بشروط وضوابط محددة تضمن التوازن بين فعالية التحقيق وحماية حقوق المتهمين. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 37؛ دولة فلسطين، 2005، المادة 18)

السند القانوني للإعفاء من العقوبة أو تخفيفها

في السياق الفلسطيني، لم يأتِ قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، بموجب القرار بقانون رقم (7) لسنة 2010، على نصوص صريحة تُجيز الإعفاء من العقوبة أو تخفيفها في قضايا الفساد، على خلاف ما نصّت عليه المادة (37) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، التي تسمح بإعفاء المتعاونين مع السلطات من العقوبات تحت شروط محددة لتعزيز فعالية التحقيقات. (الأمم المتحدة، 2003، المادة 37؛ دولة فلسطين، 2005)

مع ذلك، أتاح القانون الفلسطيني لنيابة مكافحة الفساد إمكانية عقد تسويات أو صلح جزئي في بعض الجرائم ذات الطبيعة المالية أو المتعلقة بالكسب غير المشروع، بشرط موافقة المحكمة المختصة، وذلك من خلال إعادة الأموال أو المنفعة المتحصلة من الجريمة. ويُعد هذا الإجراء تدبيرًا مخففًا غير مباشر يشبه في أثره الإعفاء أو تخفيف العقوبة، رغم عدم تنظيمه كآلية مستقلة. (دولة فلسطين، 2005، المادة 18)

- **قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته**

تشكل المادة (20) من تعديلات قانون مكافحة الفساد الفلسطيني أحد أهم النصوص التي تعالج مسألة الإعفاء من العقوبة ضمن سياق مكافحة الفساد، إذ يُعدّ الإعفاء من العقوبة أداة إجرائية خاصة ذات أهمية بالغة تتجاوز مجرد تخفيف العقاب عن المتورطين، فهو استراتيجية قانونية تهدِف إلى تعزيز فاعلية مكافحة الفساد من خلال تحفيز التعاون وكشف الشبكات الإجرامية المعقدة، التي غالبًا ما تكون محصنة، ويصعب اختراقها باستخدام الوسائل التقليدية للتحقيق. (دولة فلسطين، 2005، المادة 20)

وينص التعديل على المادة (3/25) من قانون مكافحة الفساد بوضوح على ما يلي:

"إذا بادر مرتكب جريمة الفساد أو الشريك فيها إلى إبلاغ السلطات العامة عن الجريمة قبل كشفها، وعن المال المتحصل منها، أعفي من العقوبة المقررة لهذه الجريمة، على أن يقوم برد الأموال المتحصلة، وإذا أعان مرتكب جريمة الفساد أو الشريك فيها أثناء التحقيق معه على كشف الجريمة ومرتكبيها، تخفض العقوبة إلى النصف، ويعفى من عقوبة الغرامة". (دولة فلسطين، 2005، المادة 20)

وبتحليل هذه الفقرة، يتضح أنّ الإعفاءَ أو التخفيف من العقوبة يمثل وسيلةً تشريعية تحفيزية تهدف إلى تشجيع مرتكبي جرائم الفساد أو شركائهم على الإبلاغ عن الجريمة واسترداد الأموال العامة،

ويبرز من ذلك أنّ الهدفَ يتجاوز العقاب الشخصيَّ ليصُبَّ في المصلحة العامة؛ إذ يسهم في كشف الجرائم، وتحديد مرتكبيها، واسترجاع الأموال المتحصلة من الفساد، بما يعزز فعالية الأجهزة القضائية والرقابية في مكافحة الفساد.

تطبيقات قضائية فلسطينية حول الإعفاء من العقوبة

- أصدرت محكمة جرائم الفساد في رام الله حكمها في جلسة بحق المتهم م.ح. الموظف العام، بارتكابه جريمة الاختلاس. وقد نُطق بحقه بالسجن لمدة عام واحد وغرامة مالية قدرها (100) دينار أردني، استنادًا إلى المادة (1/174) من قانون العقوبات الأردني رقم 16 لعام 1960 (محكمة جرائم الفساد، 2025) وبموجب المادة (3/25) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، قررت المحكمة إعفاء المتهم من العقوبة، لإفصاحه عن الجريمة قبل اكتشافها وأعاد الأموال المختلسة. كما ألزمته المحكمة بدفع نفقات المحاكمة البالغة (500) دينار (محكمة جرائم الفساد الفلسطينية، 2025. دولة فلسطين، 2005، المادة 3/25)
- في قضية دفع الرشوة التي عُقدت جلستها بتاريخ 28 نوفمبر 2024، أصدرت محكمة جرائم الفساد حكمها بحق ثلاثة متهمين بالسجن لمدة سنة واحدة وغرامة مالية قدْرها (200) دينار أردني لكل واحد منهم، حيث أُدينوا بارتكاب جريمة دفع الرشوة وفقًا للمادة (1/1) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني، بالإضافة إلى موادَّ ذاتِ صلة من قانون العقوبات الاردني. (محكمة جرائم الفساد الفلسطينية، 2024) ومع ذلك، ونظرًا لإقدام المتهمين على الاعتراف أمام النيابة قبل إحالة القضية إلى المحكمة، قررت المحكمة إعفاء المتهمين من عقوبتي الحبس والغرامة، مع إلزامهم بردِّ أيِّ مبالغَ مالية مستحقة لصالح الخزينة العامة. (محكمة جرائم الفساد الفلسطينية، 2024)

ختامًا، يرى الباحثُ أنَّ الإعفاء من العقوبة في التشريع الفلسطينيّ لا يُعد مظهرًا من مظاهر التساهل مع جرائم الفساد، بل يُمثل أداة قانونية استراتيجية تستند إلى منطق براغماتيّ يُقر بالحدود العملية لآليات التحقيق التقليدية، ويهدِف إلى توظيف التعاون الطوعيّ للمحكوم أو المتهم كوسيلة فعالة لتعزيز قدرات الدولة في كشف الجرائم الأكثر تعقيدًا وخطورة، وملاحقة مرتكبيها، واسترداد الأموال المنهوبة، بما يحقق مصلحة العدالة، ويعزز منظومة النزاهة الوطنية.

الفرع الرابع: وقف تنفيذ العقوبة في التشريع الفلسطيني وتطبيقاته في جرائم الفساد

يجسد وقف تنفيذ العقوبة أحد النظم الإجرائية التي استحدثها المشرّع الفلسطيني في قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001، بوصفه آليةً تهدف إلى تحقيق التوازن بين الردع العام من جهة، وإتاحة الفرصة للمحكوم عليه لإعادة الاندماج في المجتمع من جهة أخرى (دولة فلسطين، 2001، المادة 284)

ويقصد بوقف تنفيذ العقوبة أن تُصدر المحكمة حكمًا بالإدانة مع إيقاف تنفيذ العقوبة المحكوم بها لمدة زمنية محددة، شريطة توافر مبررات قانونية وأخلاقية، وظروف شخصية وموضوعية توحي بعدم احتمال عودة المحكوم لارتكاب الجريمة (دولة فلسطين، 2001، المادة 284)

1. الأساس القانوني

نصّت المادة (284) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني على أنه في الجنايات أو الجنح المعاقب عليها بالحبس مدة لا تزيد على سنة أو بالغرامة، يجوز للمحكمة أن تأمر، في الحكم ذاته، بوقف تنفيذ العقوبة إذا رأت من أخلاق المحكوم عليه، أو ماضيه، أو سنّه، أو الظروف التي ارتُكبت فيها الجريمة ما يبعث على الاعتقاد بأنه لن يعود إلى مخالفة القانون، على أن تُبين المحكمة الأسباب التي استندت إليها في قرارها. (دولة فلسطين، 2001، المادة 284)

ووفق المادة (285)، تُحدد مدة الإيقاف بثلاث سنوات تبدأ من صيرورة الحكم نهائيًا، ويُلغى الأمر بوقف التنفيذ إذا صدر على المحكوم خلال هذه المدة حكم بالحبس لأكثر من شهر عن فعل سابق أو لاحق أو إذا تبيّن وجود حكم سابق مماثل لم تكن المحكمة على علم به. (دولة فلسطين، 2001)

2. الأثر القانوني وآليات الإلغاء

يترتب على قرار وقف التنفيذ، وقف تنفيذ العقوبة الأصلية والعقوبات التبعية وآثار الحكم الجزائية، ما لم يُلغَ القرار خلال مدة الاختبار، ويصدر حكم الإلغاء إما من المحكمة التي قررت الوقف أو من المحكمة التي أصدرت الحكم اللاحق، ويُفضي الإلغاء إلى تنفيذ العقوبة بكامل آثارها. (دولة فلسطين، 2001، المواد 286–287)

3. وقف التنفيذ في قضايا الفساد

لم يُورد قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته نصًّا خاصًّا بوقف التنفيذ، ما يعني سريانَ القواعد العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية، مع مراعاة الطبيعة الخاصة لجرائم الفساد بوصفِها تمَسُّ المال العام والثقة العامة.

وفي هذا السياق، اتجه القضاء الفلسطينيُّ إلى منح وقف التنفيذ في قضايا الفساد في حالات استثنائية، لاسيما إذا اقترن ذلك بردّ المال العام أو المصالحة أو التعاون مع جهات التحقيق. (دولة فلسطين، 2005)

التطبيقات القضائية الخاصة بوقف تنفيذ العقوبة

تشكل التطبيقات القضائية العملية مقياسًا حيويًّا لفَهم كيفية ترجمة النصوص القانونية المتعلقة بمكافحة الفساد إلى إجراءات ملموسة على أرض الواقع، فمن خلال دراسة الأحكام الصادرة عن محاكم جرائم الفساد الفلسطينية، يمكن تتبع كيفية استخدام أدوات مثل وقف تنفيذ العقوبة، ورد الأموال، والمصادرة في مواجهة مرتكبي الجرائم المالية، ومدى تأثير هذه الإجراءات على ردع

السلوك الإجرامي وضمان استرداد المال العام، كما توفر هذه التطبيقات القضائية دروسًا مهمة حول التوازن بين العقوبة والإنصاف، وفعالية الآليات القانونية في تعزيز النزاهة والعدالة ضمن السياق الفلسطيني.

أصدرت محكمة جرائم الفساد الفلسطينية في عدة مناسبات أحكامًا قضائية اعتمدت فيها وقف تنفيذ العقوبة السالبة للحرية، مع الإبقاء على التدابير المالية مثل رد الأموال أو المصادرة، ومن أبرزها:

- أصدرت المحكمة بتاريخ 2024/10/13، حكمًا بالحبس ثلاث سنوات في جريمة اختلاس لمبلغ (160,000) شيكل، ثم خفّضت العقوبة إلى الحبس سنة واحدة مع وقف التنفيذ لمدة ثلاث سنوات، وذلك بعد رد المبلغ المختلس. (محكمة جرائم الفساد الفلسطينية، 13 تشرين الأول/ أكتوبر 2024)
- أصدرت المحكمة بتاريخ 2025/04/28، حكمًا بالحبس سنة واحدة مع وقف التنفيذ، بعد إعادة مبلغ (64,544) شيكل في جريمة اختلاس، مع التأكيد على تعاون المتهم مع التحقيق. (محكمة جرائم الفساد الفلسطينية، 28 نيسان/ أبريل 2025)
- أصدرت المحكمة بتاريخ 2025/05/25، حكمًا بالحبس سنة واحدة مع وقف التنفيذ، مقرونًا بمصادرة المبلغ المختلس لصالح الخزينة العامة. (محكمة جرائم الفساد الفلسطينية، 25 أيار/ مايو 2025)
- أصدرت المحكمة بتاريخ 2020/01/21، حكمًا بالحبس سنةً واحدة مع وقف التنفيذ لمدة ثلاث سنوات في جريمة استثمار وظيفي، بعد التحقق من رد المتحصلات غير المشروعة. (محكمة جرائم الفساد الفلسطينية، 21 كانون الثاني/ يناير 2020)

تبين هذه السوابق أن القضاء الفلسطينيَّ يتعامل مع وقف تنفيذ العقوبة في جرائم الفساد كأداة إصلاحية مشروطة، تُمنح في إطار ضيق وبمراعاة خصوصية الجريمة، وبما يحقق مصلحة مزدوجة:

ردع السلوك الإجراميّ، وضمان استرداد المال العام. (محكمة جرائم الفساد الفلسطينية، 2020، القضية رقم 2020/4. محكمة النقض الفلسطينية، 2021، القضية رقم 2021/404. العابد، 2022)

كما تؤكد هذه السوابق أن وقف التنفيذ لا يعني إسقاط الإدانة أو العقوبات المالية، بل يظلُّ سيفُ الإلغاء مسلطًا في حال الإخلال بشروط الاختبار خلال المدة المقررة. (دولة فلسطين، 2001، المواد 285–287)

وبرأي الباحث، يُمثل وقف تنفيذ العقوبة أداة إجرائية مرنة تمنح القضاء الفلسطيني مساحة لتحقيق التوازن بين الردع العام وإعطاء فرصة للإصلاح الفردي للمحكوم عليه، لاسيّما في القضايا التي لا تشكل خطورة عالية على النظام العام، أو التي تتعلق بظروف خاصة للمحكوم.

هذا التوجه القانونيّ، كما ورد في المادة (285) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني، ينسجم مع فلسفة العقوبة الحديثة التي لا تقتصر على الجزاء، بل تسعى أيضًا لإعادة دمج الفرد في المجتمع.

لكن، في سياق قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، يبرز إشكال مهم؛ فوقفُ التنفيذ قد يُضعف الأثرَ الردعيَّ للعقوبات في الجرائم ذاتِ الطبيعة الجسيمة التي تمس الثقة العامة وموارد الدولة، إذا لم يتمَّ تقييده بضوابطَ صارمة، فطبيعة جرائم الفساد وخطورتها تقتضي الحذر في منح هذه الميزة؛ لما قد تتركه من انطباع سلبيٍّ لدى الرأيِ العام، أو شعور بعدم المساواة أمام القانون. (دولة فلسطين، 2005، المادة 28؛ الدويك، 2019؛ العابد، 2022)

وعليه، يرى الباحث أنّ التطبيقَ الأمثل لوقف التنفيذ في قضايا الفساد يجب أن يكون استثناءً محدودًا، مقصورًا على الحالات التي تتوفر فيها أسبابٌ إنسانية أو مهنية استثنائية، وأن يُربط بتنفيذ

تدابيرَ بديلةٍ واضحة، مثلَ رد الأموال المنهوبة أو المشاركة في برامج خدمة مجتمعية متخصصة في مجال النزاهة.

خلاصة الفصل الثاني

يعالج هذا الفصلُ الإطارين القانونيين الدوليَّ والوطنيَّ الناظمين لمكافحة جرائم الفساد، مع تركيز خاصّ على الآليات الإجرائية العابرة للحدود، وهو ما يُشكل تطورًا نوعيًّا في مسار التفاعل بين فلسطينَ والمنظومة الأممية لمكافحة الفساد، ويؤكد التحليل أنَّ التكاملَ بين الآليات الدولية والتشريعات الوطنية يمثل الركيزة الأساسية لضمان عدالة فعالة وشاملة في مواجهة هذه الجرائم التي تمسُّ جوهر السيادة، والمالَ العام، وثقةَ المواطنين في مؤسسات الدولة.

انطلقت الدراسة من استقراء نصوص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، لاسيّما الفصول المتعلقة بالتعاون القضائيّ، وتسليم المجرمين، والمساعدة القانونية المتبادلة، ونقل الإجراءات الجنائية، والتحقيقات المشتركة. في المقابل، تم تحليل البنية القانونية الفلسطينية ذات الصلة، ممثلة في قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، وقانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001، وقانون العقوبات، وقرار بقانون رقم (39) لسنة 2022 بشأن غسل الأموال وتمويل الإرهاب، إلى جانب قوانين تسليم المجرمين القديمة المعمول بها في الضفة الغربية.

ورغم انضمام فلسطينَ رسميًّا إلى اتفاقية مكافحة الفساد منذ عام 2014، وما تبعه من خطوات تشريعية مهمة، فإن التحليلَ يُظهر وجود ثغرات بنيوية تعيق التفعيل العملي للآليات الدولية، وتحد من قدرة الجهات القضائية على التعاون الفعّال مع نظيراتها في الدول الأخرى، ومن أبرز هذه الثغرات:

- غياب تشريعٍ خاصّ ومستقلّ ينظم التحقيقاتِ الجنائيةَ المشتركة (JITs)، رغم تشجيع المادة (49) من الاتفاقية على تفعيل هذه الآلية كأداة ضرورية في مواجهة الجريمة المنظمة العابرة للحدود.
- ضعف التكييف القانوني لعمليات تسليم المجرمين في التشريع الفلسطيني، حيث يعتمد القانون على قواعدَ متفرقة في قوانينَ قديمة لا تراعي مستجِدات القانون الدوليّ وحقوق الإنسان.
- عدم وجود نصوص تنفيذية فعّالة لنقل الأشخاص المحكوم عليهم أو الإجراءات الجنائية؛ مما يُفرغ المادتين (45) و(47) من الاتفاقية من مضمونها العملي.
- قصور في المأسسة الفعلية لجهات الاتصال المركزية المعنية بالتعاون الدولي، وغياب بروتوكولات تشغيلية محدثة بين النيابة العامة وهيئة مكافحة الفساد والمؤسسات الأمنية والقضائية ذات العلاقة.
- استخدام وقف تنفيذ العقوبة في بعض قضايا الفساد دون ضوابط صارمة؛ ما يُضعف الردع العامَّ، ويقوّض ثقة الجمهور بالقضاء، خصوصًا في الجرائم التي تمس المال العام والثقة العامة.

ورغم هذه الثغرات، يُسجَّل للقانون الفلسطيني نقاطُ قوة واضحة، أبرزها:

- النص على التعاون الدولي في المادة (33 مكرر) من قانون مكافحة الفساد.
- اعتماد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كمرجع مباشر للتفسير والتطبيق؛ انسجامًا مع قرار المحكمة الدستورية العليا رقم (4/2017).
- منح هيئة مكافحة الفساد صلاحيات موسعة للتنسيق الدولي، رغم الحاجة إلى تعزيز بنيتها التشريعية والعملية.

استنادًا إلى ما تقدّم، يُوصي الباحث بما يلي:

- إصدار تشريعات خاصة تنظم التحقيقات المشتركة وتسليم المجرمين، مع تضمين ضمانات إجرائية متقدمة ومتوافقة مع المعايير الدولية.
- إنشاء وحدة مركزية متخصصة داخل النيابة العامة أو هيئة مكافحة الفساد، تُعنى بالتنسيق الدولي وتنفيذ الإنابات والطلبات القضائية الخارجية.
- تعزيز الكفاءة العملية للقضاة وأعضاء النيابة في استخدام آليات التعاون الدولي، من خلال تدريبات منهجية مستندة إلى تجارب مقارنة، مثل الأردن، وتونس، وفرنسا.
- إصدار لوائح تنفيذية للمساعدة القانونية المتبادلة ونقل الإجراءات الجنائية؛ لتفعيل الالتزامات الدولية وضمان انسيابية الإجراءات مع الدول الأخرى.
- إعادة النظر في سياسة العقاب والظروف المخففة مثل وقف تنفيذ العقوبة، بما يراعي طبيعة الجريمة وموقع مرتكبها الوظيفي أو السياسي؛ لضمان توازن الردع وإعادة الاندماج.

يُسهم هذا الفصل في ترسيخ فَهم قانونيٍّ معمّق لمنظومة التعاون الدولي في مكافحة الفساد، ويقدّم قراءة نقدية بنّاءة للواقع التشريعي الفلسطيني، بما يضمن بناء نظام عدالة جنائية أكثر شمولًا وفعالية. ويؤكد الباحث أن مكافحة الفساد لا تقتصر على تعديل القوانين أو إنشاء المؤسسات، بل تتطلب رؤية استراتيجية تشريعية ومؤسسية متكاملة، تجمع بين التعاون الدولي الفعال، بما يُتيح تفعيل الاتفاقيات الدولية، وتسهيلَ تبادل المعلومات وتنفيذ الأحكام، والأدوات الإجرائية المحلية المبتكرة، مثل وقف التنفيذ، والحجز، والمصادرة، والإعفاءات المشروطة؛ لضمان ملاحقة الفاسدين واسترداد الأموال العامة.

كما تُبرز هذه الخلاصة أهميةَ مواجهة تحديات الإفلات من العقاب، خصوصًا في حالات تهريب الأصول إلى الخارج، بما يضمن حماية المال العام، وتعزيز ثقة المواطنين في المؤسسات القانونية.

الخاتمة

تأتي هذه الأطروحة الموسومة بعنوان: "**التنظيم القانوني لمكافحة الفساد في المنظمات غير الحكومية: دراسة مقارنة بين التشريع الفلسطيني واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003**"، لتتناول إحدى أكثر القضايا حساسيةً وتعقيدًا في المنظومة القانونية الفلسطينية، المتمثلة في تحليل الإطار التشريعي الناظم لمكافحة الفساد في المنظمات غير الحكومية، في ضوء أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، بوصفها المرجعية الدوليةَ الأسمى لترسيخ مبادئ الشفافية والمساءلة والنزاهة.

انطلقت هذه الأطروحة من إشكالية رئيسة تمثلت في مدى انسجام التشريعات الفلسطينية مع التزاماتها الدولية في مكافحة الفساد داخل المنظمات غير الحكومية، وذلك بالاستناد إلى منهج تحليلي مقارن بين النصوص القانونية الوطنية وأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003.

وقد وضعت الأطروحة التشريع الفلسطينيَّ أمام اختبار جوهريٍّ لمدى قدرته على مواءمة الالتزامات الدولية الواردة في الاتفاقية، من خلال نصوص قانونية واضحة ونافذة وقابلة للتطبيق العمليّ، وخاضعة لرقابة مؤسسية فاعلة تضمن إنفاذ أحكامها وتحقيق مقاصدها.

لقد أسهمت الاتفاقية الأممية في إحداث تحول نوعيّ في المفهوم الدوليّ للفساد، حيث وسّعت نطاقَه ليشملَ قطاع المنظمات غيرِ الحكومية، وأقرت مجموعة من الآليات الوقائية والإجرائية التي تُلزم الدول الأطراف باتخاذ تدابير تشريعية ومؤسسية لتعزيز الشفافية والمساءلة في هذا القطاع الحيوي. ومن خلال تحليل الحالة الفلسطينية، توصلت الأطروحة إلى أن دولة فلسطين، رغم انضمامها للاتفاقية منذ عام 2014، لم تتمكن بعد من تحويل جميع التزاماتها إلى منظومة قانونية متكاملة

قابلة للتطبيق الفعّال؛ إذ ما تزال القوانين السارية تتعامل مع المنظمات غير الحكومية من منظور إداريّ وتنظيميّ محدود، دون إدراك عميق لطبيعة التزاماتها الدولية في مجال مكافحة الفساد.

وتستمدّ هذه الأطروحة جِدتها وأصالتها العلمية باعتبارها من أوائل الدراسات التي تناولت بصورة منهجية العلاقةَ بين اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتشريع الفلسطيني في نطاق المنظمات غير الحكومية، وهو مجال ظلّ مهمّشًا في الأدبيات القانونية الفلسطينية والعربية على السواء.

وقد حرَص الباحث على تجاوز الطرح النظري التقليدي من خلال تقديم مقترحات تشريعية محددة وأدوات إجرائية عملية، بما يسهم في سدّ فجوة معرفية وتشريعية قائمة في الفقه القانوني الفلسطيني والعربي، ويعزز بناء منظومة نزاهة شاملة في مؤسسات المجتمع المدني.

كما أظهرت الدراسة أن التحدياتِ في السياق الفلسطينيّ تتجاوز حدود غياب النصوص التشريعية إلى وجود إشكاليات هيكلية أعمق، ترتبط بتداخل صلاحيات الأجهزة الرقابية، وضعف الإرادة السياسية الموحدة، وتراجع دور المجتمع المدني في الرقابة الذاتية؛ وهو ما أفضى إلى فجوة واسعة بين مبادئ الاتفاقية ومتطلبات تطبيقها الواقعي.

النتائج

كشفت الدراسة أنّ التشريع الفلسطينيَّ ما يزال يعاني من قصور بنيويّ وموضوعيّ في معالجة قضايا الفساد داخل المنظمات غير الحكومية، رغم انضمام دولة فلسطين لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام 2014.

وقد بيّن التحليل المقارن بين قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 جملةً من **النتائج الجوهرية، أبرزها ما يلي:**

1. في تجريم الرشوة (المادتان 15،16 من الاتفاقية، والمادة 1/2 من قانون مكافحة الفساد)

أظهرت الدراسة أن نطاق تجريم الرشوة في القانون الفلسطينيّ لا يزال محصورًا في الوظيفة العامة، دون أن يمتدَّ ليشملَ العاملين في المنظمات غير الحكومية أو في القطاع الخاص، بخلاف ما نصّت عليه المادتان (15،16) من اتفاقية الأمم المتحدة اللتان ألزمتا الدول الأطراف بتجريم الرشوة في القطاعين العام والخاص، كما أنّ قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 لم يُدخل هذا التوسيع رغم تعديلِه عام 2018؛ ما جعل المواءمة جزئية.

2. في جريمة الاختلاس (المادتان 17،22 من الاتفاقية، والمادة 2/2 من القانون)

حصر القانون الفلسطيني جريمة الاختلاس في الأموال العامة دون شمول الأموال الخاصة ذات الطبيعة التنموية أو الإنسانية، بخلاف المادة (17) من الاتفاقية التي وسّعت التجريم ليشملَ الأموال الخاصة ذاتَ المنفعة العامة. ورغم أن القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 وسّع ولاية الهيئة لتشمل المنظمات غير الحكومية، فإن النصَّ العقابيَّ لم يُعدَّل بما يحقق هذا الاتساع.

3. في جريمة إساءة الائتمان، يُظهر التحليل أنّ قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 المطبَّق في دولة فلسطين يتعامل معها بوصفها جريمة مالية بحتة تقتصر على الاعتداء على المال المنقول وخيانة الأمانة الفردية، دون أن يربطها بمفهوم الفساد الوظيفي أو المؤسسي.

وفي المقابل، جاءت المادة (19) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 لتقرّ بأنّ إساءة استعمال الوظائف أو استغلال المنصب لتحقيق منفعة غير مشروعة تمثل أحد أشكال الفساد المؤسسي الذي يمسّ الثقة العامة ونزاهة الإدارة العامة.

وعليه، تكشف الدراسة عن فجوة مفاهيمية وتشريعية بين الإطار الوطني والمعيار الدولي، إذ يظلّ النص الوطني محصورًا في الجانب المالي الفردي للجريمة، بينما توسّع الاتفاقية نطاقها لتشمل كل إساءةٍ للسلطة تمسّ الصالح العام، مما يستدعي تعديل التشريعات الفلسطينية ومواءمتها مع المفهوم الدولي الأوسع للفساد، بما يعزز حماية المال العام ونزاهة الوظيفة العامة.

4. في جرائم التزوير والتزييف (المادتان 12،8 من الاتفاقية، والمادة 5/2 من القانون)

لم يُعدَّ التزوير الإداريّ أو المالي داخل المؤسسات التنموية من صور الفساد في القانون الفلسطيني، رغم أن المادة (5/2) من قانون مكافحة الفساد تتحدث عن التلاعب بالأموال أو المستندات العامة؛ وهذا يخالف المادة (12) من الاتفاقية التي تشدد على منع التلاعب بالسجلات المالية.

5. في استغلال الوظيفة أو إساءة استعمال السلطة (المادة 19 من الاتفاقية، والمادة 6/2 من القانون)

النصُّ الفلسطينيُّ حولَ استغلال الوظيفة وردَ بصيغة عامة لا تحدد صور المنفعة غيرِ المشروعة ولا تحدد السلوك المجرّم بدقة، خلافًا للمادة (19) من الاتفاقية التي تتطلب تعريفًا دقيقًا للسلوك المكوّن للجريمة.

6. في التهاون في أداء الواجبات (المادتان 30،8 من الاتفاقية، والمادة 12/2 من القانون)

لم يميّز القانون الفلسطينيُّ بين الخطأ التأديبيّ والجريمة الجزائية؛ مما أضعف فعالية المساءلة. وهذا يتعارض مع المادتين (30،8) من الاتفاقية اللتين تؤكدان على ضرورة المساءلة الوظيفية والنزاهة المهنية.

7. في جريمة الكسب غير المشروع (المادة 20 من الاتفاقية، والمادة 8/2 من القانون)

تطبيق جريمة الكسب غير المشروع في فلسطين يشوبُه غموض في عبء الإثبات، وضعف في نظام إقرار الذمة المالية، رغمَ أن المادة (8/2) من القانون تجرّم الكسب غيرَ المشروع. وتخالف هذه الوضعية المادة (20) من الاتفاقية التي تشترط نظامًا وطنيًّا متكاملًا للإفصاح الماليّ.

8. في تضارب المصالح (المادتان 8،7 من الاتفاقية، ونظام تضارب المصالح رقم 1 لسنة 2020)

غياب نص جزائيّ خاص بتجريم تضارب المصالح يجعل النظام الإداري رقم (1) لسنة 2020 غيرَ كافٍ لتطبيق الالتزامات الواردة في المادتين (8،7) من الاتفاقية.

9. في غسل الأموال الناشئة عن الفساد (المادتان 52،14 من الاتفاقية، والمادة 9/2 من القانون، وقانون مكافحة غسل الأموال رقم 20 لسنة 2015).

رغم إدراج عائدات الفساد ضمن الجرائم الأصلية لغسل الأموال، فإن التعاون بين هيئة مكافحة الفساد ووحدة المتابعة المالية ما زال محدودًا؛ ما يخالف متطلبات المادتين (14) و(52) من الاتفاقية.

10. في جريمة الواسطة والمحسوبية (المادة 7 من الاتفاقية، والمادة 11/2 من القانون)

النص الفلسطينيُّ حولَ الواسطة والمحسوبية ما زال غيرَ مطبَّق فعليًّا لغياب اللائحة التنفيذية؛ مما يتنافى مع المادة (7) من الاتفاقية التي تشدد على الشفافية في التعيينات العامة.

11. في جريمة المتاجرة بالنفوذ (المادة 18 من الاتفاقية، والمادة 7/2 من القانون المعدل لسنة 2018)

رغم إدراج الجريمة ضمن التعديلات التشريعية لعام 2018، فإن النص الفلسطينيَّ لم يحدد مفهومَ "النفوذ" أو "المنفعة المتحصلة منه"؛ مما يجعل الإثبات صعبًا، بخلاف المادة (18) من الاتفاقية.

12. في حماية المبلّغين والشهود (المادتان 33،32 من الاتفاقية، والمادة 18 من القانون)

وفيما يتعلق بحماية المبلّغين والشهود والخبراء في قضايا الفساد، أكدت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادتين (32) و(33) على ضرورة اتخاذ الدول الأطراف التدابير التشريعية والإدارية الكفيلة بتوفير الحماية الفعّالة لهؤلاء الأشخاص وأقاربهم من أي أذى أو انتقام قد يلحق بهم نتيجة تعاونهم مع السلطات المختصة أو إبلاغهم عن أفعال فساد، بما في ذلك ضمان سرية الهوية واتخاذ الترتيبات اللازمة لحمايتهم وظيفيًا وشخصيًا.

وفي هذا الإطار، تبنّى المشرّع الفلسطيني أحكام المادة (18) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م، التي كفلت للمبلّغين والشهود والخبراء حسني النية الحماية القانونية والوظيفية والشخصية، ونصّت على إصدار نظام خاص لتنظيم هذه الحماية.

وبناءً على ذلك، صدر قرار مجلس الوزراء رقم (7) لسنة 2019م بنظام حماية المبلّغين والشهود والمخبرين والخبراء وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم، تجسيدًا للالتزام الوطني بأحكام الاتفاقية الدولية.

إلا أنّ الإطار التطبيقي لهذا النظام ما يزال محدودًا، إذ يفتقر إلى آليات تنفيذ فعّالة وموازنات كافية وإجراءات مؤسسية تضمن سرية هوية المبلّغين ومنع الانتقام منهم، ما جعل منه إطارًا شكليًا لا يرقى إلى مستوى متطلبات الاتفاقية الدولية ولا يحقق الحماية المتكاملة التي نصّ عليها القانون الوطني، الأمر الذي يستدعي مراجعته وتفعيله ليكون أداة عملية لتعزيز الشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد.

13. في التقصير الوظيفيّ المقصود (المادتان 8،30 من الاتفاقية، والمادة 12/2 من القانون)

لم يُنظّم التقصيرُ المقصود بوصفه جريمةً قائمة بذاتها في القانون الفلسطيني، رغم اعتباره أحد مظاهر الفساد غير المباشر وفق المادتين (8) و(30) من الاتفاقية.

14. في الإطار التشريعي والمؤسسيّ العام (الفصول من الثاني إلى الخامس من الاتفاقية، والمادتان 4،5 من القانون)

رغم التعديلات التي طرأت على قانون مكافحة الفساد في عام 2018، فما زالت المواءمة مع الاتفاقية جزئيةً من حيث التطبيق العمليّ والتكامل المؤسسي، ولم تُفعَّل أدوات التعاون الدوليّ أو استرداد الموجودات وفق ما نصت عليه الاتفاقية، ولا تزال بعض المؤسسات تعمل دون تنسيق فعال.

15. في غياب الإطار الوقائيّ والمؤسسيّ المتكامل داخل المنظمات غير الحكومية

أظهرت الدراسة وجود قصور بنيويّ في الإطار الوقائي والمؤسسي لمكافحة الفساد داخل المنظمات غير الحكومية في فلسطين، على الرغم من توسّع الولاية القانونية لهيئة مكافحة الفساد بموجب التعديلات التشريعية لعام 2018 لتشمل هذا القطاع.

فما تزال آليات الرقابة الداخلية والإفصاح المالي وحوكمة الموارد تعتمد في معظمها على إجراءات إدارية ذاتية دون وجود نظام وطني موحّد للوقاية والمساءلة، الأمر الذي يُضعف قدرة الدولة على رصد مخاطر الفساد والتعامل معها استباقيًا.

وتتجلى هذه الفجوة في غياب أدوات التقييم الوقائيّ، وانفصال الرقابة الرسمية عن الرقابة المجتمعية، بما يتعارض مع متطلبات المادتين (5) و(13) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، اللتين تؤكدان على اعتماد نهج تشاركي وقائي يدمج مؤسسات الدولة والمجتمع المدني في منظومة النزاهة الوطنية.

خلَصت الدراسة إلى أن المواءمةَ بين اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وقانون مكافحة الفساد الفلسطينيّ تحققت نصيًّا في جوانبَ عديدة، لاسيّما بعد تعديلات عام 2018، لكنها ما زالت ناقصة

في البعد المؤسسيّ والتنفيذيّ، ويظهر ذلك في ضَعف تطبيق النصوص، وتعدد الجهات الرقابية، وغياب آليات إلزامية للإفصاح والحماية والتعاون.

ولذلك، فإن تحقيقَ الاتساق الكامل يتطلب إصلاحًا تشريعيًّا ومؤسسيًّا متزامنًا يُعيد تنظيم العلاقة بين هيئة مكافحة الفساد، ووحدة المتابعة المالية، والنيابة العامة، بما ينسجم مع فصول الاتفاقية الأممية، ويكرس ثقافة النزاهة والمساءلة وسيادة القانون في النظام القانوني الفلسطيني.

التوصيات

من خلال المقارنة التحليلية بين أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 والقوانين الفلسطينية ذات الصلة، لوحظ أن المواءمةَ القانونية قد تحققت في جوانبَ محددة، بينما ظلت جزئية أو ناقصةً في جوانبَ أخرى. ويعرض الباحث فيما يلي تحليلًا مفصّلًا لأهمِّ الجرائم التي تناولتها الاتفاقية، مبينًا مدى اتساقها مع التشريع الفلسطينيّ، كما يقدم الباحث توصياتِه العملية لتطوير الإطار القانونيّ الوطنيّ.

يبدأ الباحث بتحليل الجرائم التقليدية، ثم يتناول بعد ذلك الجرائم الحديثة:

تتضمن الجرائمُ التقليدية تلك الجرائمَ التي عرّفها النظام القانوني منذ بداياته، مثل الرشوة والاختلاس وإساءة الائتمان والتزوير واستغلال الوظيفة:

1. ضرورة تعديل المادة (1/2) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، بحيث يتم توسيع نطاق التجريم في جريمة الرشوة ليشملَ كل من يتصرف بأموال عامة، أو يمارس صلاحيات ذات طابع عام، سواء في المؤسسات الحكومية أو المنظمات غير الحكومية أو القطاع الخاص؛ وذلك انسجامًا مع المادة (15) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي توسّعت في تعريف الرشوة لتشملَ الموظفين العموميين الوطنيين والأجانب وموظفي المنظمات

الدولية العامة، وتشديد العقوبات وتفعيل آليات المساءلة المؤسسية؛ لضمان حماية الثقة العامة، وتعزيز النزاهة في إدارة المال العام.

2. تعديل المادة (2/2) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته لتشملَ الأموال الخاصة ذاتَ الطابع الإنسانيّ أو التنمويّ التي تُدار من قبل الجمعيات والمنظمات غير الحكومية انسجامًا مع المادة (17) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بما يضمن شمول كل من يتصرف في أموال ذاتِ منفعة عامة ضمن نطاق التجريم والعقاب وتعزيز الردع وحماية الموارد التنموية.

3. إدماج جريمة إساءة الائتمان ضمن قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته كونَها من صور الإخلال بالنزاهة والثقة العامة انسجامًا مع المادة (19) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛ وذلك لضمان وحدة المرجعية القانونية، وتوسيع نطاق الحماية ليشملَ المال العامَّ والأهليَّ على حدٍّ سواء.

4. استحداث نص خاص في قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته لتجريم التلاعب بالوثائق المالية أو الإدارية في المؤسسات العامة والمنظمات غير الحكومية، واعتباره صورةً من صور الفساد الإداريّ والماليّ، بما ينسجم مع المادتين (8،12) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ويعزز النزاهة المؤسسية وحماية الثقة العامة.

5. تعديل النصوص المتعلقة باستغلال الوظيفة أو إساءة استعمال السلطة في قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، بحيث تتضمّن تعريفًا دقيقًا للسلوك المجرَّم وتحدّد عناصر المنفعة غير المشروعة، بما يقلّص من السلطة التقديرية للقاضي، ويعزّز مبدأ الشرعية في التجريم والعقاب انسجامًا مع المادة (19) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تُلزم الدول بوضع أطر قانونية تجرّم أي إساءة استعمال للوظيفة لتحقيق منافع غير مشروعة.

6. تعديل النصوص الناظمة لجريمة التهاون في أداء الواجبات الوظيفية بحيث يُشترط توافر القصد الجرمي لقيام الجريمة، مع وضع معاييرَ موضوعية لتقييم الأداء الوظيفي تضمن التمييز بين الخطأ التأديبيّ والإخلال الجزائيّ، وبما يعزّز فعالية المساءلة والعدالة الوظيفية، انسجاما مع المادتين (30،8) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد اللتين تؤكدان على ضرورة تبنّي نظم نزاهة ومساءلة مهنية بوصفها جزءًا من المنظومة الوقائية لمكافحة الفساد.
7. تعديل أحكام جريمة الكسب غير المشروع المنصوص عليها في المادة (8/2) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، بما يضمن وضوح عبء الإثبات وإلزامية إقرار الذمة المالية، من خلال إنشاء نظام وطني شامل للإفصاح المالي الدوري يخضع للرقابة المستقلة، ويوازن بين قرينة البراءة ومتطلبات الشفافية والردع، انسجاما مع المادة (20) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تلزم الدول الأطراف بتجريم الإثراء غير المشروع متى ثبت عدم تناسب الممتلكات مع الدخل المشروع للموظف العام.
8. إصدار قانون وطنيّ خاص بتضارب المصالح والإفصاح الماليّ والإداريّ، يتضمّن نصوصًا جزائية صريحة تحدّد صور تضارب المصالح والعقوبات المترتبة على الإخلال بها، ويُفعّل نظام تضارب المصالح رقم (1) لسنة 2020 من خلال لوائحَ تنفيذية واضحة، بما ينسجم مع المادتين (8،7) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد اللتين تُلزمان الدول الأطراف باتخاذ تدابيرَ وقائيةٍ لضمان نزاهة الوظيفة العامة والشفافية في إدارة الشأن العام.
9. تعزيز آليات التعاون المؤسسيّ بين هيئة مكافحة الفساد ووحدة المتابعة المالية من خلال بروتوكولات تنسيق رسمية لتبادل البيانات والمعلومات المالية، وتطوير أدوات التعقّب العابر للحدود للأموال المتحصّلة من جرائم الفساد، بما يضمن التنفيذ الفعليَّ لأحكام قانون مكافحة غسل الأموال المعدّل لعامي 2015 و2016، انسجاما مع المادتين (52،14) من اتفاقية الأمم

المتحدة لمكافحة الفساد اللتين تؤكدان على ضرورة تفعيل التعاون الدولي، واسترداد الموجودات في قضايا الفساد ذات الطابع المالي.

10. إصدار لائحة تنفيذية خاصة بالمادة (11/2) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، تتضمّن تعريفًا دقيقًا لجريمة الواسطة والمحسوبية، وتحدّد صور السلوك المجرَّم وآليات الرقابة والمساءلة في التعيينات والعقود العامة، بما يضمن الشفافية وتكافؤ الفرص، ويمنع استغلال النفوذ الوظيفيّ انسجامًا مع المادة (7) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تُلزم الدول بتبنّي نظم موضوعية في إدارة الوظيفة العامة، قائمةٍ على المساءلة والشفافية والنزاهة.

11. تعديل النصوص المتعلقة بجريمة المتاجرة بالنفوذ في قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، من خلال وضع تعريف تشريعيّ لمفهوم النفوذ وحدود تأثيره، بحيث يشمل كلَّ تأثير فعليّ أو محتمَل على القرارات الإدارية أو المالية، مع تعزيز الرقابة الوقائية والإفصاح عن العلاقات الوظيفية الحساسة، بما ينسجم مع المادة (18) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تُلزم الدول بتجريم أي استغلال للنفوذ لتحقيق منافع غير مشروعة.

12. ضرورة تطوير وتفعيل نظام حماية المبلّغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد الصادر بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (7) لسنة 2019م، من خلال وضع آليات تنفيذية واضحة، وتخصيص موازنات مستقلة لضمان تطبيقه، وتعزيز إجراءات حماية المبلّغين بما يكفل سرية هوياتهم ومنع أي شكل من أشكال الانتقام أو الإقصاء الوظيفي والاجتماعي. كما يُوصى بتوحيد مرجعية الإشراف على النظام وإخضاعه للمتابعة والتقييم الدوري، بما

يضمن تحوّله من إطارٍ شكلي إلى أداةٍ فعّالة لتعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة في منظومة مكافحة الفساد.

13. إدراج التقصير الوظيفي المقصود كجريمة مستقلة في قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، متى ترتب عليه ضرر فعلي أو محتمل بالمال العام أو بالمصلحة العامة، مع النص صراحةً على عناصر الركن المعنويّ للجريمة لضمان التمييز بين الخطأ التأديبيّ والإخلال الجُرميّ، بما يعزز مبدأ المساءلة والحياد الوظيفي في الإدارة العامة انسجامًا مع المادتين (30،8) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد اللتين تؤكدان على ضرورة ترسيخ النزاهة والمسؤولية المهنية في أداء الوظيفة العامة كإحدى ركائز المنظومة الوقائية لمكافحة الفساد.

14. تبنّي مقاربة تشريعية ومؤسسية متكاملة تهدف إلى توحيد المرجعية القانونية لمنظومة مكافحة الفساد في دولة فلسطين، من خلال تعزيز التنسيق والتكامل بين الجهات الرقابية، والنيابة العامة، وهيئة مكافحة الفساد، ووحدة المتابعة المالية، وتفعيل آليات التعاون الدولي واسترداد الموجودات بما يتوافق مع الفصول من الثاني إلى الخامس من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ووفق المادتين (5،4) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته لعام 2018، وإعادة هيكلة منظومة النزاهة الوطنية على أسس من الحوكمة الرشيدة، والمساءلة، والشفافية المؤسسيّة.

15. استحداث نظام وطني فلسطيني للمساءلة الوقائية والرقابة المجتمعية، يعزّز الشفافية والرقابة المسبقة على القرارات والإجراءات ذات الأثر المالي والإداري، من خلال تمكين المنظمات غير الحكومية عامة والمجتمع المدني والإعلام والمؤثرين ومراكز الأبحاث من الوصول إلى المعلومات العامة، وإنشاء مرصد وطني للنزاهة والشفافية بالتنسيق مع الجهات الرقابية

المختصة لرصد المخاطر قبل وقوعها، وإدماج مفهوم المساءلة الوقائية (Preventive Accountability) ضمن الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2025–2030، انسجامًا مع المادتين (5) و(13) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

وبالاستناد إلى هذا التحليل المقارن، يتضح أن المواءمة بين الاتفاقية الأممية والتشريعات الفلسطينية تحققت نصيًّا في بعض الجوانب الأساسية، لاسيّما بعد تعديلات عام 2018، غيرَ أن العقبة الرئيسةَ ما تزال في التنفيذ العمليّ، وغيابِ اللوائح التنفيذية والإجراءات التنظيمية.

ختامًا، لا تكتفي هذه الأطروحة بالكشف عن مكامن القصور في التشريع الفلسطيني، بل تقدم خريطةً إصلاحية متكاملة تستندُ إلى تحليل مقارن ورؤية عملية، يمكن أن تُسهمَ في تشكيل مرجع علميّ وعمليّ للباحثين وصانعي السياسات على حدٍّ سواء، بما يُسهم في بناء منظومة قانونية فلسطينية متماسكة قادرة على صَون النزاهة والشفافية في قطاع المنظمات غير الحكومية، وتعزيز ثقة المجتمع والمانحين بمصداقية هذا القطاع.

ويُشير الباحث إلى أنّ مكافحة الفساد في المنظمات غير الحكومية ليست مجردَ التزام قانونيّ، بل خيار وطنيٌّ وأخلاقيٌّ لضمان استدامة الثقة بالمؤسسات الفلسطينية، وتحقيق التنمية العادلة؛ فتعزيز مبادئ النزاهة والشفافية في هذا القطاع يمثل ركيزةً أساسيةً لبناء مجتمع مدنيٍّ قوي يُسهم في حماية المال العام، ويقوي مناعة النظام السياسيّ والاقتصاديّ في مواجهة الضغوط والتحدّيات.

ويؤمن الباحث بأن الإصلاحَ القانونيَّ الحقيقي يبدأ من الاعتراف بدور المنظمات غير الحكومية شريكًا في إدارة الشأن العام، لا جهاتٍ خاضعةً فحسب، وأن تطوير التشريعات ذاتِ الصلة يجب أن يقومَ على مبدأ التمكين والمساءلة المتوازنة، بحيث تمنح هذه المنظمات استقلالها وفاعليتها مقابلَ التزامها بالحوكمة الرشيدة.

ومن هنا، يدعو الباحث إلى اعتماد نهج وطنيّ موحد لمكافحة الفساد يدمج بين الجهدين الرسميّ والمجتمعيّ، ويُسند إلى مؤسسات العدالة والإشراف المالي والإداري صلاحياتٍ واضحةً ومتكاملة، بما يضمن تحقيق الشفافية والعدالة وحماية المصلحة العامة في آنٍ واحد.

إن بناءَ منظومة نزاهة وطنية شاملة هو استثمار في مستقبل الدولة الفلسطينية ومصداقيتها أمام العالم، وخطوة أساسية نحو تحقيق التنمية المستدامة القائمة على سيادة القانون واحترام قيم العدالة والمواطنة.

وَاللهُ وَلِيُّ التَّوفيق

المراجع

أولًا: المصادر

الاتحاد الإفريقي. (2006). اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع ومكافحة الفساد (اعتمدت في مابوتو، موزمبيق، في 11 تموز/يوليو 2003). أديس أبابا: الاتحاد الإفريقي.

الاتحاد الأوروبي. (2005). خطة عمل سياسة الجوار الأوروبية بين الاتحاد الأوروبي والسلطة الفلسطينية. بروكسل: المفوضية الأوروبية.

الاتحاد الأوروبي. (2015). إرشادات الاتحاد الأوروبي لمكافحة الفساد والشفافية في الدول الشريكة (EU Guidelines on Anti-Corruption and Transparency in Partner Countries). بروكسل: المفوضية الأوروبية.

الاتحاد الأوروبي. (2016). إرشادات الاتحاد الأوروبي بشأن الحوكمة الرشيدة والشفافية ومكافحة الفساد في الدول الشريكة. بروكسل: المفوضية الأوروبية.

الأمم المتحدة. (1966). العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (القرار رقم 2200 A (XXI) الصادر في 16 كانون الأول/ديسمبر 1966). نيويورك: الأمم المتحدة.

الأمم المتحدة. (1969). اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969. فيينا: الأمم المتحدة.

الأمم المتحدة. (1988). اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية (اتفاقية فيينا لعام 1988). فيينا: الأمم المتحدة.

الأمم المتحدة. (2000). اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (اتفاقية باليرمو) القرار رقم (25/55) المؤرخ في 15 تشرين الثاني/ نوفمبر 2000. نيويورك: الأمم المتحدة.

الأمم المتحدة. (2000). تقرير اللجنة التحضيرية للمحكمة الجنائية الدولية (PCNICC/2000/1/Add.2). نيويورك: الأمم المتحدة.

الأمم المتحدة. (2001). القرار رقم (186/56) بشأن مكافحة الفساد واسترداد الأموال المنهوبة. نيويورك: الجمعية العامة للأمم المتحدة.

الأمم المتحدة. (2002). القرار رقم (196/57) بشأن انعقاد المؤتمر السياسي لاعتماد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. نيويورك: الجمعية العامة للأمم المتحدة.

الأمم المتحدة. (2003). اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد القرار رقم (4/58) المؤرخ في 31 تشرين الأول/أكتوبر 2003. نيويورك: الأمم المتحدة.

الأمم المتحدة. (2004). الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (Legislative Guide for the Implementation of the United Nations

Convention against Corruption). فيينا: مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC).

الأمم المتحدة. (2013). آلية استعراض التنفيذ: تقرير استعراض دولة فلسطين (Implementation Review Mechanism: Country Review Report of the State of Palestine). فيينا: المكتب المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC).

الأمم المتحدة. (2024). تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: حالة حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة منذ عام 1967 (A/79/384). نيويورك: الجمعية العامة للأمم المتحدة.

الأمم المتحدة. الجمعية العامة. (2000). القرار رقم (188/55) بشأن تشكيل فريق الخبراء الحكومي لدراسة الأموال المحوّلة بطرق غير مشروعة وآليات استردادها. نيويورك: الأمم المتحدة.

الأمم المتحدة. المجلس الاقتصادي والاجتماعي. (2001). القرار رقم (13/2001) بشأن تعزيز التعاون الدولي لمنع تحويل الأموال ذات المصدر غير المشروع. جنيف: الأمم المتحدة.

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة–أمان. (2021). مؤشر النزاهة والشفافية في المجتمع المدني الفلسطيني. رام الله: أمان.

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة–أمان. (2023). تقرير واقع النزاهة ومكافحة الفساد في فلسطين 2023. رام الله: أمان.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP). (2022). تقرير التنمية البشرية في فلسطين 2022. القدس: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

جامعة الدول العربية. (1998). الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب. القاهرة: جامعة الدول العربية.

جامعة الدول العربية. (2010). الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد. القاهرة: جامعة الدول العربية.

الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. (2024). التقرير الإحصائي حول مؤشرات النزاهة ومكافحة الفساد في فلسطين (2017–2024). رام الله: الجهاز المركزي للإحصاء.

دولة فلسطين. (2000). قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000. الجريدة الرسمية. رام الله: وزارة الداخلية.

دولة فلسطين. (2001). قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001. الجريدة الرسمية. رام الله: وزارة العدل الفلسطينية.

دولة فلسطين. (2005). قانون الكسب غير المشروع. الجريدة الرسمية. رام الله: هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية.

دولة فلسطين. (2005). قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته بموجب القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018. الجريدة الرسمية. رام الله: هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية.

دولة فلسطين. (2011). القرار بقانون رقم (6) لسنة 2011 بتعديل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000. رام الله: رئاسة مجلس الوزراء الفلسطيني.

دولة فلسطين. (2016). قانون المشتريات العامة. الجريدة الرسمية. رام الله: ديوان الرقابة المالية والإدارية.

دولة فلسطين. (2019). نظام الهدايا رقم (10) لسنة 2019. رام الله: مجلس الوزراء الفلسطيني.

دولة فلسطين. (2020). نظام الإفصاح عن تضارب المصالح رقم (1) لسنة 2020. رام الله: مجلس الوزراء الفلسطيني.

دولة فلسطين. (2021). القرار بقانون رقم (7) لسنة 2021 بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية (المجمّد لاحقًا). رام الله: مجلس الوزراء الفلسطيني.

دولة فلسطين، مجلس الوزراء. (2009). الاتفاقية التركية الفلسطينية بشأن تمويل المشاريع الاقتصادية والاجتماعية (القرار رقم 69 لسنة 2009). رام الله: مجلس الوزراء الفلسطيني.

ديوان الرقابة المالية والإدارية. (2023). التقرير السنوي حول النزاهة والشفافية والمساءلة في المؤسسات العامة. رام الله: ديوان الرقابة.

الشفافية الدولية. (2019). الباروميتر العالمي للفساد–الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (Global Corruption Barometer – MENA). برلين: منظمة الشفافية الدولية.

مجلس الوزراء الفلسطيني. (2016). نظام التشكيلات الوظيفية المحوسب. رام الله: مجلس الوزراء الفلسطيني.

مجلس أوروبا. (1999). الاتفاقية الجنائية بشأن الفساد. ستراسبورغ: مجلس أوروبا.

منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD). (1997). اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية. باريس: منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD). (2016). التدابير والسياسات الدولية لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة المؤسسية. باريس: منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

منظمة الدول الأمريكية (OAS). (1996). اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد. واشنطن العاصمة: منظمة الدول الأمريكية.

هيئة الأمم المتحدة للمرأة (UN Women). (2021). تقرير حول المساواة بين الجنسين والنزاهة المؤسسية في فلسطين. رام الله: هيئة الأمم المتحدة للمرأة.

هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية. (2022). التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد الفلسطينية. رام الله: الهيئة.

هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية. (2024). التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد الفلسطينية 2024. رام الله: الهيئة.

ثانيًا: المعاجم

ابن منظور، م. بن مكرم .(1990) .*لسان العرب* .بيروت: دار صادر.

الأبادي، م. ح. بن يعقوب الزبيدي (فيروزآبادي)) .ت. 1205هـــــ .(تاج العروس من جواهر القاموس (تحقيق: مجموعة من المحققين). الكويت: وزارة الإعلام.

الرازي، م. بن أبي بكر(1319 ه) . *مختار الصحاح* .القاهرة: المطبعة الأميرية.

الزبيدي، م .(د.ت). تاج العروس من جواهر القاموس .الكويت: وزارة الإعلام.

الفيّومي، أ. بن محمد (1412)هـ .المصباح المنير في غريب الشرح الكبير .بيروت: دار الكتب العلمية.

المعجم التاريخي للغة العربية .(2021) .إصدار اتحاد المجامع اللغوية والعلمية العربية .القاهرة: اتحاد المجامع اللغوية والعلمية العربية.

مجمع اللغة العربية .(2008) .معجم اللغة العربية المعاصرة .القاهرة: مكتبة الشروق الدولية.

مجمع اللغة العربية .(2009) .المعجم الوسيط (ط. 4). القاهرة: مجمع اللغة العربية.

مختار، أ.، وآخرون .(2008) .المعجم العربي المعاصر .القاهرة: عالم الكتب.

ثالثًا: المراجع

أبو دية، م .(2004) .الفساد الإداري والمالي وأثره على التنمية في الوطن العربي .عمّان: دار وائل للنشر.

أبو فارة، ح .(2020) .تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في فلسطين: الواقع والتحديات . مجلة الشريعة والقانون، 51(3)، 33–56.

أبو الوفا، أ .(2007) .المنظمات الدولية غير الحكومية في القانون الدولي العام .القاهرة: دار النهضة العربية.

الإسلام، ن .(2015) .مكافحة الفساد وفق الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي .مجلة جامعة الأزهر، 17(2)، 144–172.

الأشقر، أ. ح.، والأطرش، ع. ح .(2022) .تجريم الكسب غير المشروع في التشريع الفلسطيني بين الشرعية الدستورية والضرورة الإجرائية: دراسة مقارنة .مجلة العلوم القانونية، 37(2)، 1–35.

الخصاونة، ع.، والمازني، ر. ب .(2023) .الآليات الدولية لمكافحة الفساد: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أنموذجًا .قطر: دار نشر جامعة لوسيل.

الخشت، ج .(2002) .المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في الوطن العربي .القاهرة: دار قباء للنشر والتوزيع.

الجوهري، أ .(2017) .الفساد في مؤسسات الدولة: رؤية قانونية وإدارية .عمّان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

دغمش، م .(2012) .مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني .غزة: الجامعة الإسلامية.

سالم، ر .(2018) .دور منظمات المجتمع المدني في تعزيز الشفافية والمساءلة في فلسطين .رام الله: معهد أمان للنزاهة.

سليمان، ش .(2018) .الفساد في القطاعين العام والخاص: دراسة قانونية مقارنة .القاهرة: دار النهضة العربية.

سلمان، ج .(2007) .جرائم الفساد في التشريعات العربية والدولية .عمّان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

عدلي، م .(2008) .دور المنظمات غير الحكومية في التنمية المستدامة في الوطن العربي . القاهرة: مركز دراسات الوحدة العربية.

عطوي، خ .(2020) .دراسة قانونية حول صلاحية المنظمات الحكومية وغير الحكومية بمكافحة جرائم الفساد الجزائرية .مجلة الاجتهاد القضائي، 12(22)، 311–332. جامعة محمد خيضر –بسكرة.

عوين، ن .(2012) .ظاهرة الفساد في القانون الدولي العام: دراسة تأصيلية تحليلية .بيروت: دار الفكر القانوني.

غنيم، أ.، وباكير، ن .(2022) .الفساد في البيئة الفلسطينية: دراسة تحليلية .رام الله: هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية.

الكردي، ر .(2015) .الشفافية كأداة لمكافحة الفساد الإداري في فلسطين .مجلة العلوم القانونية، 9(1)، 45–68.

المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء (مساواة) .(2022) .دور الخلل التشريعي في تسهيل الفساد في الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية: دراسة تحليلية نقدية .رام الله: المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء.

محمد، م .(2006) .الفساد: المفهوم، الأنواع، والآثار الاقتصادية والاجتماعية .القاهرة: دار الفكر العربي.

المجلس التشريعي الفلسطيني .(1997) .تقرير لجنة الرقابة حول قضايا الفساد في المؤسسات العامة .رام الله: المجلس التشريعي الفلسطيني.

المملكة الأردنية الهاشمية .(1960) .قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 .عمّان: الجريدة الرسمية.

بوسعيدة، م .(2018) .التحقيقات المالية في جرائم الفساد: دراسة مقارنة .الجزائر: دار الهدى للنشر.

حافظ، م .(1992) .الفساد في الإدارة العامة: دراسة مقارنة .القاهرة: دار النهضة العربية.

هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية .(2025) .الاستراتيجية الوطنية عبر القطاعية لتعزيز الحوكمة ومكافحة الفساد 2025–2030 .رام الله: هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية.

ديوان الموظفين العام .(2016) .نظام التشكيلات الوظيفية المحوسب .رام الله: ديوان الموظفين العام.

دولة فلسطين .(2018) .القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 بشأن مكافحة الفساد .رام الله: الجريدة الرسمية.

مجلس الوزراء الفلسطيني .(2025) .الخطة التنفيذية للاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد .رام الله: مجلس الوزراء الفلسطيني.

جامعة الدول العربية .(2010) .الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد .القاهرة: الأمانة العامة لجامعة الدول العربية.

الاتحاد الأفريقي .(2006) .اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع ومكافحة الفساد .أديس أبابا: الاتحاد الأفريقي.

الأمم المتحدة .(2003) .اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد .نيويورك: مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة.

الشفافية الدولية .(2021) .تقرير مؤشر مدركات الفساد العالمي .برلين: منظمة الشفافية الدولية.

رابعاً: الرسائل الجامعية

أبو سويلم، م .(2010) .الفساد في المؤسسات العامة: دراسة تحليلية مقارنة بين الأردن وفلسطين [رسالة ماجستير]. جامعة الشرق الأوسط، عمّان.

أبو زر، ع .(2013) .مدى التزام السلطة الوطنية الفلسطينية باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد [رسالة ماجستير]. جامعة القدس المفتوحة، رام الله.

إبراهيم، س .(2014) .المشكلات المترتبة على تعذيب الأسرى الفلسطينيين المحررين (دراسة استطلاعية) [رسالة ماجستير]. الجامعة الإسلامية، غزة.

الباز، م .(2011) .النظام القانوني للمنظمات غير الحكومية في فلسطين [رسالة ماجستير]. جامعة بيرزيت، رام الله.

الجلابي، م .(2019) .مدى مواءمة التشريعات الوطنية العراقية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد [رسالة دكتوراه]. جامعة النهرين، بغداد.

الحمارشة، أ .(2024) .جريمة المتاجرة بالنفوذ في القانون الفلسطيني [رسالة ماجستير]. جامعة النجاح الوطنية، نابلس.

السامرائي، ع .(2019) .مفهوم الفساد في الشريعة الإسلامية وطرق معالجته [رسالة ماجستير]. جامعة بغداد، بغداد.

عدوان، ف .(2020) .الحوكمة في مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني وأثرها على مكافحة الفساد [رسالة ماجستير]. جامعة القدس المفتوحة، رام الله.

القاضي، ف .(2019) .الرقابة على تمويل المنظمات غير الحكومية في فلسطين [رسالة ماجستير]. جامعة النجاح الوطنية، نابلس.

القارة، ل .(2019) .الفساد والجرائم المرتبطة به: دراسة قانونية مقارنة [رسالة ماجستير]. جامعة الجزائر، الجزائر.

اللبواني، س .(2021) .مدى كفاية التشريعات السورية في مكافحة الفساد ومدى ملاءمتها للاتفاقيات الدولية [رسالة دكتوراه]. جامعة دمشق، دمشق.

المري، ع .(2023) .ظاهرة الفساد وآثارها على التنمية في المجتمعات المعاصرة [رسالة دكتوراه]. جامعة الكويت، الكويت.

إدريس، م .(2019) .الفساد الإداري في الأجهزة العامة وسبل مكافحته في التشريع الفلسطيني [رسالة ماجستير]. جامعة النجاح الوطنية، نابلس.

خامسًا: المراجع الأجنبية

African Union. (2006). African Union Convention on Preventing and Combating Corruption. Addis Ababa: African Union.

Anderson, P. (2023). The Standard of Civilization. New Left Review. Retrieved June 20, 2024, from https://newleftreview.org/issues/ii143/articles/perry-anderson-the-standard-of-civilization

Babu, R. R. (2015). The United Nations Convention against Corruption: A Global Response to Combat Corruption. Journal of Law and Policy, 23(1), 1–24.

Brinkerhoff, D. W. (2003). Accountability and Health Systems: Toward Conceptual Clarity and Policy Relevance. Health Policy and Planning, 18(4), 371–379.

British Military Court. (1946). Case No. 9: The Zyklon B Case. Hamburg.

CCPR. (1994). General Comment No. 24: Issues Relating to Reservations under the Covenant. Human Rights Committee, United Nations.

Edwards, M. (2002). Civil Society. London: Polity Press.

Edwards, M., & Hulme, D. (1996). Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post–Cold War World. West Hartford: Kumarian Press.

European Union. (2015). EU Guidelines on Anti-Corruption and Transparency in Partner Countries. Brussels: European Commission.

OAS (Organization of American States). (1996). Inter-American Convention against Corruption. Washington, D.C.: OAS.

OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). (2016). OECD Anti-Corruption and Integrity Guidelines. Paris: OECD Publishing.

Transparency International Palestine (AMAN). (2018). National Integrity System Assessment: State of Palestine. Ramallah.

Transparency International. (2019). Global Corruption Barometer: Middle East and North Africa. Berlin: Transparency International Secretariat.

Transparency International. (2021). Corruption Perceptions Index 2021. Berlin: Transparency International.

United Nations General Assembly. (2003). Resolution 4/58: Adoption of the United Nations Convention against Corruption. New York: United Nations General Assembly.

United Nations. (1948). Universal Declaration of Human Rights (General Assembly Resolution 217A [III]). New York: United Nations.

United Nations. (1966). International Covenant on Civil and Political Rights (Resolution 2200A [XXI]). New York: United Nations.

United Nations. (2003). United Nations Convention against Corruption (A/RES/58/4). New York: United Nations General Assembly.

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). (2004). Legislative Guide for the Implementation of the United Nations Convention against Corruption. Vienna: United Nations.

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). (2013). Implementation Review Mechanism Reports on Palestine. Vienna: United Nations.

Vakil, A. C. (1997). Confronting the Classification Problem: Toward a Taxonomy of NGOs. World Development, 25(12), 2057–2070.

World Bank. (2000). Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank. Washington, D.C.: World Bank Publications.

سادسًا: المواقع الإلكترونية

ائتلاف أمان–الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة. (2024). التقارير والدراسات الصادرة حول مكافحة الفساد في فلسطين. تم الاطلاع عليه في 2025/5/15، من الرابط الإلكتروني:
https://www.aman-palestine.org/reports-and-studies/page-annualcorruption

ائتلاف أمان – الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة. (2025). تريليونات الدولارات منهوبة عربيًا… وخطوات فلسطينية عاجلة لاسترداد الأموال المسروقة. موقع رقيب، تم الاطلاع عليه بتاريخ 12 تشرين الثاني/نوفمبر 2025، من الرابط الإلكتروني:
https://raqeeb.ps/31764.html

الاتحاد الأوروبي. (2015). EU Anti-Corruption and Transparency Policies. تم الاطلاع عليه في 2025/10/6، من الرابط الإلكتروني:
https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/democracy-eu-citizenship-anti-corruption/anti-corruption_en

الأمم المتحدة – مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان. (2024). تقرير حالة حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة (A/79/384). تم الاطلاع عليه في 2025/6/14، من الرابط الإلكتروني:
https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/a79384-report-special-rapporteur-situation-human-rights-palestinian

البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP). (2023). Transparency and Governance Reports. تم الاطلاع عليه في 2025/7/23، من الرابط الإلكتروني:
https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-05/opinion_poll_2023_en.pdf

البنك الدولي. (2023). Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank. تم الاطلاع عليه في 2025/9/22، من الرابط الإلكتروني:
https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/combating-corruption

جامعة الدول العربية. (2023). الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد–وثائق وملاحق. تم الاطلاع عليه في 2025/10/13، من الرابط الإلكتروني:

https://star.worldbank.org/sites/star/files/Arab-Convention-Against-Corruption.pdf

الجمعية العامة للأمم المتحدة. (2023). Resolutions and Documents on Anti-Corruption Efforts. تم الاطلاع عليه في 2025/10/4، من الرابط الإلكتروني: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/426/74/pdf/n2442674.pdf

الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. (2024). المؤشرات الإحصائية السنوية حول النزاهة والفساد في فلسطين. تم الاطلاع عليه في 2025/10/10، من الرابط الإلكتروني: https://www.pcbs.gov.ps/site/512/default.aspx?ItemID=3841&lang=ar

مجلس الوزراء الفلسطيني. (21 تشرين الأول/أكتوبر 2025). محضر الجلسة رقم (82)، نظام تنظيم قبول الهدايا الرمزية والبروتوكولية. تم الاطلاع عليه بتاريخ 2025/10/22، من الرابط الإلكتروني:
https://www.palestinecabinet.gov.ps/portal/Meeting

المحكمة العليا الفلسطينية. (2023). قرارات محكمة جرائم الفساد – أرشيف إلكتروني. تم الاطلاع عليه في 2025/10/12، من الرابط الإلكتروني:
https://www.highcourt.pna.ps/

United Nations Digital Library. (2023). مشروع القانون الدولي لمكافحة الفساد – Guide for the Implementation of the United Nations Convention against Corruption. تم الاطلاع عليه في 2025/10/14، من الرابط الإلكتروني:
https://digitallibrary.un.org/record/617242/files/Guide_implementation_UN.pdf

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC). (2024). United Nations Convention against Corruption (UNCAC) Portal. تم الاطلاع عليه في 2025/7/22، من الرابط الإلكتروني:
https://www.unodc.org/corruption/en/uncac/index.html

منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD). (2024). (Anti)-Corruption and Integrity Guidelines. تم الاطلاع عليه في 2025/9/1، من الرابط الإلكتروني:
https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/03/anti-corruption-and-integrity-outlook-2024_6e7ad8ce/968587cd-en.pdf

هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية. (2025). الاستراتيجية الوطنية عبر القطاعية لتعزيز الحوكمة ومكافحة الفساد 2025–2030. تم الاطلاع عليه في 2025/5/13، من الرابط الإلكتروني:
https://www.pacc.ps/library/viewbook/40436

وزارة العدل الفلسطينية. (2024). النصوص القانونية والتشريعات ذات العلاقة بمكافحة الفساد. تم الاطلاع عليه في 2025/10/11، من الرابط الإلكتروني:
https://moj.pna.ps/pge/279717d6-13c7-4c2a-816c-281848601e94?utm_source=chatgpt.com

وكالة وطن للأنباء. (2025). رئيس هيئة مكافحة الفساد يكشف لوطن: إحالة 34 ملفًا تحقيقيًا إلى النائب العام منذ بداية العام الجاري ... والنيابة تحقق في شبهات فساد في ملفي المعابر والمواصلات. تم الاطلاع عليه بتاريخ 2025/11/12، من الرابط الإلكتروني:
https://www.wattan.net/ar/news/

- Transparency International. (2024). Corruption Perceptions Index 2024: . تم الاطلاع عليه في 2025/8/24، من الرابط الإلكتروني:
https://www.transparency.org/en/cpi/2024

The Legal Framework for Combating Corruption in Non-Governmental Organizations: A Comparative Study between Palestinian Legislation and the United Nations Convention against Corruption of 2003.

Bader Saeed Bader Zamareh

Dissertation Committee:
Dr. Issam Al-Atrash
Prof. Dr. Deeb Akkawi
Dr. Osama Darraj

Abstract

This dissertation seeks to analyze and evaluate the Palestinian legal framework for combating corruption within non-governmental organizations, in light of the United Nations Convention against Corruption (UNCAC) of 2003, regarded as the highest international reference for institutionalizing transparency, accountability, and integrity.

The first chapter establishes the theoretical and normative foundation of the dissertation, examining the nature of corruption-related offenses within NGOs, their concept, constituent elements, and legislative development under Palestinian and international law. It also analyzes both traditional and emerging forms of corruption and the structural factors enabling their occurrence, such as weak internal oversight and the lack of transparency in funding and resource management.

The second chapter provides a comparative analysis between the provisions of the United Nations Convention against Corruption (2003) and the Palestinian Anti-Corruption Law No. (1) of 2005 and its amendments, focusing on the scope of criminalization, sanctions, and enforcement mechanisms. It further explores the incorporation of the Convention into the national legal system, and the extent to which procedural rules align with international standards—particularly regarding the protection of witnesses and whistleblowers, asset freezing and recovery, and judicial cooperation—culminating in identifying legislative and institutional gaps that undermine the effective implementation of the Convention in the Palestinian context.

The dissertation concludes that, despite Palestine's accession to the Convention in 2014 and its participation in the peer review process, significant gaps remain, including deficiencies in the criminalization of NGO-related offenses, weaknesses in investigative and international cooperation mechanisms, overlapping mandates among oversight bodies, and the limited activation of the 2019 Whistleblower Protection System. The findings indicate that the core challenge lies not only in the insufficiency of legal texts but primarily in the absence of political will capable of effectively implementing the Convention's obligations.

Accordingly, the dissertation proposes a comprehensive reform vision, encompassing major legislative recommendations, such as amending the Code of Criminal Procedure by introducing parallel financial investigation mechanisms, enacting explicit legal protections for whistleblowers, and advancing institutional reforms, notably the establishment of a national coordination mechanism for oversight and a specialized unit for international cooperation.

The significance of this study lies in being one of the first to conduct an in-depth examination of the relationship between the United Nations Convention against

Corruption and Palestinian legislation in the non-governmental sector, providing a practical and authoritative framework for researchers and policymakers engaged in promoting integrity and combating corruption.

Keywords: Non-Governmental Organizations (NGOs), Corruption, United Nations Convention against Corruption (UNCAC), Anti-Corruption Law, Whistleblower Protection.

.