



الجامعة العربية الأمريكية
كلية الدراسات العليا

المسؤولية الجنائية للمؤسسات العامة عن عدم التبليغ عن شبهات الفساد وفقاً للتشريع
الفلسطيني

إعداد
لؤي هشام حامد أبو سمارة
إشراف
د. عصام الأطرش

تم تقديم هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في تخصص العلوم الجنائية
2025 / 6

إجازة الرسالة

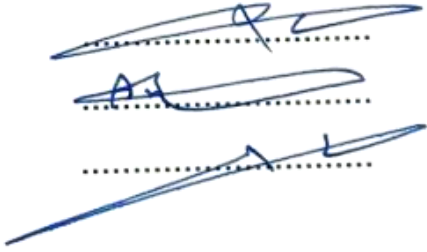
المسؤولية الجنائية للمؤسسات العامة عن عدم التبليغ عن شبهات الفساد وفقاً للتشريع الفلسطيني

إعداد

لؤي هشام حامد أبو سمارة

تُوقِّت هذه الرسالة بتاريخ 2025/06/28 وأجيزت.

التوقيع



أعضاء لجنة المناقشة:

1. عصام الأطرش
 2. أمين غنيمات
 3. محمد البيدوسي
- مُشرفاً ورئيساً
ممتحناً داخلياً
ممتحناً خارجياً

الإقرار

أُقِرُّ أنا مُقَدِّم الرسالة، التي تحمل عنوان "المسؤولية الجنائية للمؤسسات العامة عن عدم التبليغ عن شبّهات الفساد وفقاً للتشريع الفلسطيني"، أنّها قُدِّمَت للجامعة العربية الأمريكية لنيل درجة الماجستير، وأنّها نتيجة أبحاثي الخاصة، باستثناء ما تم الإشارة إليه حيث ورد، وأنّ هذه الرسالة أو أيّ جزءٍ منها لم يُقدِّم من قَبَل لنيل أيّ درجةٍ علميةٍ غُلبا لدى أيّ جامعةٍ أو معهدٍ.

اسم الطالب: لؤي هشام حامد أبو سمارة

الرقم الجامعي: 202216292

التوقيع: لؤي هشام حامد أبو سمارة

التاريخ: 2025/12/08

الإهداء

إلى شقيق الروح والقلب والفكر والعقل والجوارح...
إلى شعبنا الفلسطيني الأبي المناضل...
إلى الشهداء الذين قضوا في سبيل الدفاع عن الوطن في غزة الشموخ...
إلى أبي هذا الشامخ العملاق الذي ما بخل يوماً عن دعمي بكل الوسائل...
إلى أمي تلك الماجدة الفذة العنيدة التي تراني ولا ترى غيري...
إلى أخي الحبيب الوحيد الذي أراه ابني الرابع...
إلى أختي الحبيبة زميلة المستقبل...
إلى أطفالي هشام ورنا وتيا، نبزاق المستقبل وأمله...
إلى زوجتي الحبيبة، شريكة الدرب، ورفيقة الروح...
إلى أصدقائي وزملائي وكل من ساعدني في إنجاح هذه الرسالة...

الشكر والتقدير

الحمد لله رب العالمين، الذي بنعمته تتم الصالحات، وبفضله وعنايته يُيسّر السعي ويُتوّج بالنجاح،
والصلاة والسلام على سيدنا محمدٍ، وعلى آله وصحبه أجمعين.

أتقدم بخالص الشكر وعظيم الامتنان إلى أستاذي الفاضل الدكتور عصام الأطرش، المشرف الرئيس
على هذه الرسالة، لما أولاني إياه من رعاية علمية، وتوجيه دقيق، ومتابعة جادة في مختلف مراحل
إعدادها، فقد كان لخبرته الأكاديمية، وسعة صدره، وحرصه على الجودة العلمية، بالغ الأثر في تقويم
مسار البحث وإخراجه بالصورة التي هو عليها، فله مني وافر التقدير وعميق العرفان.

كما يسعدني أن أتوجه بجزيل الشكر والتقدير إلى عضوي لجنة الرسالة، الدكتور محمد بيدوسي
والدكتور أمين غنيمات، على تفضلهما بقبول عضوية لجنة المناقشة، وما أبدياه من ملاحظاتٍ علميةٍ
قيمةٍ وتوجيهاتٍ موضوعيةٍ أسهمت في إثراء الرسالة وتعزيز قيمتها الأكاديمية، فكان لآرائهما أثرٌ
واضحٌ في تجويد هذا العمل.

ولا يفوتني أن أعبر عن امتناني الصادق لكل من قدم لي دعماً أو عوناً أو نصحاً خلال مسيرة إعداد
هذه الرسالة، من أساتذة وزملاء وأصدقاء، وكذلك إلى أسرتي الكريمة التي أحاطتني بالدعم المعنوي
والتشجيع المستمر، فكان لهم جميعاً فضل لا يُنكر في إنجاز هذا العمل.

وأسأل الله تعالى أن يجزي الجميع عني خير الجزاء، وأن يوفقهم لما فيه الخير والعطاء، وأن يجعل
هذا الجهد خالصاً لوجهه الكريم، نافعاً في مجاله العلمي.

ملخص الرسالة

هدفت الدراسة إلى تبيان ومعرفة مسؤولية المؤسسات العامة، والموظفين العموميين، والموظفين الخاضعين لقانون مكافحة الفساد النافذ، في حال عدم تبليغهم عن جرائم الفساد. وقد تم توضيح مفهوم المسؤولية الجنائية للشخص الطبيعي والمعنوي وأركانها، والتطرق إلى مفهوم الفساد وصوره وأشكاله، بالإضافة إلى بيان أهمية التبليغ عن جرائم الفساد، والجهات المختصة بتلقي الشكاوى والبلاغات التي تحوي شبهات الفساد.

واستند الباحث في هذه الدراسة إلى المنهج الاستقرائي التأسيلي التحليلي، من خلال البحث في التشريعات الوطنية والإقليمية، حيث استعان بالمراجع والأبحاث والدراسات السابقة ذات الاختصاص بموضوع الرسالة، كما تم الرجوع إلى اتفاقيتي الأمم المتحدة والعربية لمكافحة الفساد، والتشريعات الوطنية ذات العلاقة.

وقد تم الحصول على نتائج وإحصائيات ملحوظة تعكس عدد الجرائم التي تقدّمت بها المؤسسات العامة، الرسمية وغير الرسمية. وتوصلت الدراسة إلى العديد من النتائج، أهمها أنّ المُشرِّع الفلسطيني لم ينص صراحةً على تجريم الشخص المعنوي أو الطبيعي، ممن يخضعون لقانون مكافحة الفساد، في حال عدم تبليغهم عن جرائم الفساد. وعليه، توصي الدراسة بضرورة تجريم المؤسسات العامة والموظفين الخاضعين لقانون مكافحة الفساد، في حال عدم تبليغهم الهيئة عن جرائم الفساد.

فهرس المحتويات

أ	إجازة الرسالة	.....
ب	الإقرار	.....
ت	الإهداء	.....
ث	الشكر والتقدير	.....
ج	ملخص الرسالة	.....
1	المقدمة	.....
8	الفصل الأول: المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنويين	.....
9	المبحث الأول: ماهية المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنويين	.....
9	المطلب الأول: مفهوم المسؤولية الجنائية	.....
14	المطلب الثاني: أركان المسؤولية الجنائية	.....
19	المبحث الثاني: ماهية جرائم الفساد	.....
19	المطلب الأول: مفهوم جرائم الفساد	.....
23	المطلب الثاني: صور جرائم الفساد	.....
36	الفصل الثاني: مسؤولية الشخص المعنوي في التبليغ عن جرائم الفساد	.....
37	المبحث الأول: ماهية البلاغ عن جرائم الفساد	.....
37	المطلب الأول: مفهوم البلاغ عن جرائم الفساد	.....
42	المطلب الثاني: الجهات المختصة بتلقي البلاغات عن جرائم الفساد	.....
49	المبحث الثاني: المسؤولية الجنائية للامتناع عن التبليغ عن جرائم الفساد	.....
49	المطلب الأول: أركان جريمة الامتناع عن التبليغ عن جرائم الفساد	.....
56	المطلب الثاني: العقوبة المترتبة على الامتناع عن التبليغ عن جرائم الفساد	.....
66	الخاتمة	.....
66	النتائج:	.....
68	التوصيات:	.....
70	قائمة المصادر والمراجع	.....
70	المصادر	.....
72	المراجع	.....
79	Abstract	.....

المقدمة

إنّ عملية محاربة ومكافحة الفساد ليست مسؤولية الجهات المختصة بمكافحته فحسب، بل هي مسؤولية مجتمعية متكافئة، ومتوازنة، وتشاركية إلى أبعد مدى. إنّ الجهات المتخصصة بمكافحة الفساد تبقى عاجزة عن القيام بدورها المناط بها حسب القانون، طالما أنّ الجهات الشريكة والمساندة، وحتى الخاضعة، لم تُقدّم لها العون والمساعدة بشتى الوسائل المتاحة.

إنّ فكرة إنشاء هيئة مكافحة الفساد هي نقطة البداية الأولى من نوعها في فلسطين لإنشاء جهةٍ مستقلةٍ مالياً وإدارياً، وهذا ما وضّحه قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته¹ في طياته²، والمواد المذكورة فيه حول جرائم مستخلصة الوقائع من قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960 الساري في فلسطين³، ومنها ما هو جرائمٌ مستحدثةٌ لم ترد في أيّ قانون عقوباتٍ سارٍ في دولة فلسطين⁴.

ورد في المادة (1/9) من قانون مكافحة الفساد أنّ من صلاحيات الهيئة تلقي التقارير والبلاغات والشكاوى بخصوص جرائم الفساد المُقدّمة إليها، ودراستها ومتابعتها، والقيام بأعمال التحري، وجمع الاستدلالات بشأنها، والكشف عن المخالفات والتجاوزات، وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك، والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة، وفقاً لأحكام القانون والتشريعات ذات العلاقة⁵. وبالتالي، أسند القانون إلى هيئة مكافحة الفساد، دون غيرها، مهمة تلقي واستقبال الشكاوى والبلاغات والتقارير والتحقيقات الداخلية في المؤسسات التي تحوي شبكات فساد⁶.

¹ قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، المنشور في الوقائع الفلسطينية، ع87، بتاريخ 2010/06/26.
² المادة (1/3) من المصدر السابق، والتي نصت على: "نشأ بمقتضى أحكام هذا القانون هيئة تسمى (هيئة مكافحة الفساد) تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، ويكون لها موازنة خاصة بها ضمن الموازنة العامة، وتتمتع بالأهلية القانونية اللازمة للقيام بجميع التصرفات، ويمثلها أمام المحاكم النائب العام أو من ينيبه، وتمارس الصلاحيات المنصوص عليها في هذا القرار بقانون وفي أية أنظمة أو تعليمات تصدر بمقتضاه".

³ قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية، ع1487، ص374، بتاريخ 1960/05/01.
⁴ المادة (1) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، والتي نصت على: "يُعتبر فساداً لغايات تطبيق أحكام هذا القرار بقانون الجرائم المبينة أدناه: (1) الرشوة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية؛ (2) الاختلاس المنصوص عليه في قوانين العقوبات السارية؛ (3) التزوير والتزيف المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية؛ (4) استئثار الوظيفة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية؛ (5) إساءة الائتمان المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية؛ (6) التهاون في القيام بواجبات الوظيفة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية؛ (7) غسل الأموال الناتجة عن جرائم الفساد المنصوص عليها في قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الساري؛ (8) الكسب غير المشروع؛ (9) المتاجرة بالنفوذ؛ (10) إساءة استعمال السلطة؛ (11) قبول الوساطة والمحسوبية والمحاباة التي تلغي حقاً أو تحق باطلاً؛ (12) عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع تؤدي إلى تضارب في المصالح إذا كانت القوانين والأنظمة تستوجب ذلك، ويكون من شأنها تحقيق منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة للممتنع عن إعلانها؛ (13) إعاقة سير العدالة".

⁵ المادة (9) من المصدر السابق، والتي نصت على: "على الرغم مما ورد في قانون الإجراءات الجزائية والقوانين الأخرى ذات العلاقة، يكون للهيئة في سبيل تنفيذ مهامها واختصاصاتها ما يلي: (1) تلقي 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، والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة، وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون والتشريعات ذات العلاقة".

⁶ هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، جرائم الفساد في التشريع الفلسطيني، كتاب مقرّر جامعي، رام الله: هيئة مكافحة الفساد، 2022، ص1.

وعليه، فإنّ المؤسسات العامة في الدولة، سواءً كانت رسميةً أو غير رسمية، حكوميةً أو شبه حكومية، أو من مؤسسات المجتمع المدني، والتي تكون خاضعةً لأحكام القانون، في حال توفرت لديها معطيات نتيجة شكاوى أو تقارير داخلية جرت في داخل المؤسسة، فهي وفق القانون ملزمةٌ بإحالة الموضوع بكامل محتوياته إلى هيئة مكافحة الفساد. وهذا ما يُؤكِّد ما ذُكر آنفاً بأنّ مكافحة ومحاربة الفساد هو جهدٌ تكامليٌّ وليس فئويّاً، ولا يقتصر على هيئة مكافحة الفساد.⁷

وقد أكدت العديد من قرارات المحاكم ذلك، حيث اعتبرت الدعوى مقضيةً بسبب إحالتها من غير هيئة مكافحة الفساد إلى النيابة العامة، ومن ثم إلى محكمة جرائم الفساد. إلا أنّ المحكمة الدستورية أصدرت، بناءً على طلب النيابة العامة، طلب التفسير رقم (2019/2)⁸ الذي أفادت فيه بأنّه يجوز للمؤسسات أو مأموري الضبط القضائي ذوي الاختصاص العام إحالة الملفات التي تحتوي شبهات فسادٍ إلى النائب العام، دون مرورها على هيئة مكافحة الفساد.

وعليه، يكمن التساؤل هنا: هل قرار المحكمة الدستورية هو الأمثل والأصح، وخصوصاً أنّ نيابة جرائم الفساد كانت سابقاً منتدبةً لدى هيئة مكافحة الفساد، إلا أنّها لاحقاً أصبحت نيابةً عامةً متخصصةً تتبع للنائب العام، بحيث يقوم أيّ من مأموري الضبط القضائي العام أو المؤسسات العامة بإحالة الشكاوى والبلاغات إلى النائب العام دون مرورها على هيئة مكافحة الفساد؟ وهل إحالة الشكاوى والبلاغات بشكلٍ مجردٍ إلى النائب العام دون القيام بأعمال البحث والتحري يفني بالعرض، أم أنّه يجب إحالة تلك الشكاوى والبلاغات والتقارير إلى هيئة مكافحة الفساد سلفاً، كونها تضم مأموري ضبطٍ قضائيٍّ مختصين بأعمال البحث والتحري والاستقصاء وجمع الاستدلالات التي تتضمن جرائم فسادٍ؟

وفي حال توافر لدى أيّ مؤسسةٍ من المؤسسات العاملة في الدولة شبهات فسادٍ ارتكبتها أحد العاملين لديها، فهل عليها إحالة الموضوع إلى هيئة مكافحة الفساد حسب القانون، أم ستقوم بإحالته إلى النائب العام تأكيداً لما ورد في قرار المحكمة الدستورية؟ وهل من يقوم بإبلاغ مؤسسته عن واقعة شبهة جريمة فسادٍ، وليس الجهات المختصة الرسمية، يكون قد طبّق عليه نص المادة (19) من قانون مكافحة الفساد حول التبليغ عن جرائم الفساد؟

⁷ هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، مكافحة الفساد: تحديات وحلول، كتاب مقرّر جامعي، رام الله: هيئة مكافحة الفساد، 2020، ص114.
⁸ قرار المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية في طلب تفسير رقم 2019/2، المنشور في الوقائع الفلسطينية، ع176، بتاريخ 2021/02/25، والفتاح على موقع "مقام": https://maqam.najah.edu/media/uploads/2021/03/طلب_تفسير_2019-2.pdf.

أولاً: أهمية الدراسة

تكمن أهمية الدراسة في البُعدين العملي والعلمي للموضوع المشار إليه. وتتمثل الأهمية العملية في أنّ موضوع هذه الدراسة من الموضوعات النادرة التي لم يتناولها الباحثون من قبل، وهو المساءلة الجزائية للمؤسسات العامة في الدولة في حال عدم تبليغها عن جرائم الفساد التي ارتكبت فيها، أو داخل كيانها، أو من خلالها، أو من أحد العاملين فيها.

كما تتمثل الأهمية العملية في السعي إلى محاربة ومكافحة جرائم الفساد من خلال دراسة التشريعات الجزائية في دولة فلسطين النازمة لهذه الجرائم، في ضوء قانون مكافحة الفساد واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد⁹، للوصول إلى قناعة إلزامية بضرورة التبليغ عن شبهات جرائم الفساد، بما يضمن الكشف عن مواطن القصور في التشريع الفلسطيني، حتى تخرج الدراسة بالعديد من التوصيات اللازمة للرقى بالقوانين الفلسطينية، مما ينتج عنه زيادة في المواءمة والانسجام مع الاتفاقيات الدولية.

أما الأهمية العلمية، فتتمثل في إثراء المكتبة القانونية الفلسطينية بدراسة تتناول شرح هذا الموضوع للتعرف على مسؤولية المؤسسات العامة والموظفين العاملين فيها في التبليغ عن جرائم الفساد. ويساهم ذلك في مساعدة السلطات المختصة على الكشف عنها، وإعطاء التكييف القانوني الصحيح للوقائع والأفعال المرتكبة من قِبَل الخاضعين لأحكام قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته¹⁰، بما يضمن ملاحقتهم وإحالتهم إلى القضاء، إضافةً إلى امتثال المؤسسات العامة للقوانين السارية في الدولة، وللقوانين والأنظمة المساندة لعمل القوانين المعمول بها لمكافحة الفساد.

ثانياً: إشكالية الدراسة

تتمثل إشكالية الدراسة بشكلٍ أساسيٍّ في الإجابة عن استفسارٍ رئيسيٍّ وجوهريٍّ وهو: ما مدى

⁹ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (58/4) بتاريخ 2003/10/13، ودخلت حيز النفاذ بتاريخ 2005/12/14، وانضمت إليها فلسطين في عام 2014.

¹⁰ المادة (2) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، والتي نصت على: "يخضع لأحكام هذا القرار بقانون: (1) رئيس الدولة ومستشاروه، ورؤساء المؤسسات التابعة للرئاسة؛ (2) رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، ومن في حكمهم؛ (3) رئيس وأعضاء المجلس التشريعي؛ (4) أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة؛ (5) رؤساء المؤسسات والهيئات والأجهزة المدنية والعسكرية، وأعضاء مجالس إدارتها، إن وجدت؛ (6) المحافظون، ورؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية، والعاملون فيها؛ (ع) الموظفون العموميون المعينون بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية أو العسكرية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية، أيًا كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماهما، وأعضاء السلك الدبلوماسي، ومن في حكمهم؛ (8) رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الشركات، والعاملون فيها، التي تكون الدولة أو أي من مؤسساتها مساهماً فيها؛ (9) المساهمون في الشركات غير الربحية، والعاملون فيها؛ (10) المحكمون، والخبراء، والحراس القضائيون، ووكلاء الدائنين والمصقون؛ (11) رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الجمعيات الخيرية والتعاونية والهيئات الأهلية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة وبالاستقلال المالي والإداري، والأحزاب والنقابات والاتحادات والأندية، ومن في حكمهم، حتى ولو لم تكن تتلقى دعماً من الموازنة العامة؛ (12) الأشخاص المكلفون بخدمة عامة بالنسبة للعمل الذي يتم تكليفهم به؛ (13) أي شخص غير فلسطيني يشغل منصباً في أي من مؤسسات الدولة التشريعية أو التنفيذية أو القضائية، أو أي مؤسسة ذات طابع دولي تمارس وظيفة عمومية لصالح أي جهاز عمومي أو منشأة عمومية أو منظمة أهلية؛ (14) مسؤولو وأعضاء الجهات التي تساهم بها الدولة أو تتلقى موارثها أو أي دعم من الموازنة العامة، والعاملون فيها".

**مسؤولية المؤسسات العامة والموظفين العاملين في تلك المؤسسات جزائياً في حال عدم تبليغ
الجهة المختصة عن التجاوزات والجرائم التي تمت في تلك المؤسسات؟**

كما تسعى الدراسة إلى بيان المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي بوجه عام، والإجابة عن
تساؤل مفاده: هل يوجد نصٌ تشريعيٌّ صريحٌ يُجرّم امتناع تلك المؤسسات عن إحالة المشتبه بهم
بارتكاب جرائم فساد؟

وتطرح الدراسة سؤالاً حول ما إذا كان التبليغ عن جرائم الفساد يُعتبر مُلزماً للموظفين
المشمولين بقانون مكافحة الفساد؟ وما إذا كان هناك نصٌ تشريعيٌّ عقابيٌّ للممتنعين عن التبليغ عن
جرائم فساد، أم أنّ المسؤولية تنحصر في الحرص على التبليغ فقط؟

كما تتساءل الدراسة: هل يُعتبر قيام الموظف بتبليغ المؤسسة التي يعمل بها كافياً، أم يجب عليه
إخبار وتبليغ هيئة مكافحة الفساد أيضاً؟ وهل أولى المُشرّع الفلسطيني المختص بمكافحة الفساد
موضوع التبليغ أهميةً كبرى من ناحية حثّ الموظفين والمواطنين على حدٍ سواء على التبليغ عن
جرائم الفساد؟

وتبحث الدراسة كذلك في مسألة ما إذا كان المُشرّع الفلسطيني قد وقر حمايةً قانونيةً أو وظيفيةً
للمُبلِّغ عن جرائم الفساد؟ ومن هي الجهة التي يتوجب على المؤسسات العامة التبليغ من خلالها عن
جرائم الفساد؟ وهل يُعتبر عدم التبليغ عن جرائم الفساد جريمةً مستقلة، وما مدى إلزاميته؟

ثالثاً: أسئلة الدراسة

- ما هي المسؤولية الجنائية لامتناع الشخص المعنوي عن التبليغ عن جرائم الفساد؟
- هل يوجد نصٌ تشريعيٌّ يُلزم الموظفين بالتبليغ عن جرائم الفساد؟
- ما هي المسؤولية الجنائية للموظفين الممتنعين عن التبليغ عن جرائم الفساد؟
- ما هي أركان جريمة الامتناع عن التبليغ عن جرائم الفساد؟
- ما هي العقوبة المترتبة على الامتناع عن التبليغ عن جرائم الفساد؟
- ما هي الجهة المختصة بتلقي البلاغات عن جرائم الفساد؟
- ما هو مفهوم البلاغ عن جرائم الفساد؟
- هل توجد حمايةً قانونيةً أو وظيفيةً عند التبليغ عن جرائم الفساد؟

رابعاً: أهداف الدراسة

تكمن أهداف هذه الدراسة في الأمور التالية:

- الوصول إلى مفهوم المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي في حال عدم التبليغ عن جرائم الفساد.

- معرفة عقوبة الموظفين العامّين والمشمولين بقانون مكافحة الفساد في حال عدم التبليغ عن جرائم الفساد.
- الاطلاع على النص القانوني الخاص بإلزاميه المؤسسات العامة والموظفين بالتبليغ عن جرائم الفساد.
- معرفة العقوبة المترتبة على عدم التبليغ عن جرائم الفساد.
- معرفة ما هو الفساد ومفهومه.
- التعرف على صور وأشكال جرائم الفساد.
- حصر ومعرفة الجهة المختصة بتلقي البلاغات التي تحتوي على جرائم فساد.

خامساً: الدراسات السابقة

قام الباحث بالرجوع إلى الأدب النظري والدراسات السابقة ذات الصلة بموضوع هذه الدراسة، وبناءً عليه سيتم عرض الدراسات من الأحدث إلى الأقدم:

1. جرائم الفساد في التشريع الفلسطيني (2022)¹¹:

أصدرت هيئة مكافحة الفساد هذا الكتاب ضمن منشوراتها، حيث تناول شرح جرائم الفساد، والأركان الرئيسية لكل جريمة على حدة، كما تطرّق إلى موضوع التبليغ عن جرائم الفساد وأهميته، وإلى الإرث التاريخي لمكافحة الفساد في فلسطين.

إلا أنّ الكتاب لم يتناول المسؤولية الجزائية للمؤسسات العامة عن عدم التبليغ عن جرائم الفساد، بل كان تفصيلياً للجرائم المحصورة بالقانون. وهنا يمكن الربط بين الدراسة الحالية والكتاب في جانب شرح ومعرفة صور جرائم الفساد والتعرّف على مفهوم الفساد بشكلٍ عام.

2. تضارب المصالح: دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة (2021)¹²:

تناول الباحث أحمد براك في هذا الكتاب جريمة تضارب المصالح المنصوص عليها في قانون مكافحة الفساد، وبيّن مفهومها وآلية التبليغ عنها، وإلزامية من علم بها بضرورة تبليغ هيئة مكافحة الفساد. ويظهر هنا ترابط مع الدراسة الحالية في موضوع التبليغ وأهميته، إلا أنّ التناول كان محصوراً بجريمة عدم الإفصاح عن تضارب المصالح فقط.

3. مكافحة الفساد: تحديات وحلول (2020)¹³:

أصدرت هيئة مكافحة الفساد هذا المؤلف، الذي تناول اختصاصات وصلاحيات الهيئة، فضلاً

¹¹ هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، جرائم الفساد في التشريع الفلسطيني، المرجع السابق.

¹² أحمد محمد براك، تضارب المصالح: دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة، ط1، نابلس: دار الشامل، 2021.

¹³ هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، مكافحة الفساد: تحديات وحلول، المرجع السابق.

عن علاقتها بالمؤسسات الشريكة ودور الرقابة الداخلية في تلك المؤسسات في كشف جرائم الفساد. إلا أنه لم يتناول صراحةً مساءلة تلك الجهات في حال عدم التبليغ عن شبهات جرائم الفساد، وإن كان يربطه بالدراسة الحالية جانب إلزامية وجود جهات شريكة تدعم جهود مكافحة الفساد.

4. مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة (2019):¹⁴
تناول الباحث أحمد براك في هذا الكتاب مرحلة جمع الاستدلالات والتحريرات والاختصاصات التي تقوم بها هيئة مكافحة الفساد، وتحدث عن موضوع التبليغ عن جرائم الفساد، واختصاصات هيئة مكافحة الفساد والنيابة العامة في مرحلة الاستدلال، كما بيّن خطورة الفساد على الاقتصاد الوطني. ومع ذلك، لم يتناول الكتاب بشكل مباشر المسؤولية الجزائية عن عدم التبليغ عن شبهات وجرائم الفساد، ويرتبط بالدراسة الحالية في مفاهيم الفساد والجهات التي تتلقى البلاغات المتعلقة بشبهات جرائم الفساد.

5. دور الحوكمة في الحد من الفساد في مؤسسات القطاع العام (2019):¹⁵
تناولت الباحثة رولا الكبيجي في الدراسة الفساد في المؤسسات العامة وطرق الحد منه، لكنها لم تتناول صراحةً مساءلة تلك الجهات في حال عدم التبليغ عن جرائم الفساد، بل ركزت على ضرورة تكثيف الجهود من خلال الحوكمة للحد من هذه الجرائم. ويرتبط مضمونها بالدراسة الحالية في جانب ضرورة تكاتف الجهود داخل المؤسسات العامة للحد من جرائم الفساد من خلال حوكمتها، وإن لم تتناول الإلزامية بشكل واضح وصريح.

6. الخطة الوطنية لمكافحة الفساد في فلسطين: المفهوم، والمتطلبات، والنماذج الإقليمية والدولية (2018):¹⁶
تناول الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" في هذه الدراسة آلية مكافحة الفساد في فلسطين، وتطرق إلى دور المؤسسات العامة في ذلك، لكن الدراسة لم تُشر صراحةً إلى المسؤولية الجنائية للمؤسسات العامة في حال عدم التبليغ عن جرائم الفساد.

سادساً: ما يُميّز الدراسة الحالية عن الدراسات السابقة
في حين اقتصرت الدراسات السابقة على تحليل وتبيان مفهوم المسؤولية الجنائية والإدارية للمؤسسات العامة والأشخاص الاعتباريين (المعنويين)، فإن هذه الدراسة جاءت لتسلط الضوء على المسؤولية الجنائية عن امتناع المؤسسات العامة عن الإبلاغ عن جرائم الفساد. كما تُعد أول دراسة

¹⁴ أحمد محمد براك، مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة، رام الله: دار الشروق للنشر والتوزيع، 2019.

¹⁵ رولا وائل الكبيجي، دور الحوكمة في الحد من الفساد في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني، رسالة ماجستير، جامعة القدس، 2019.

¹⁶ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، الخطة الوطنية لمكافحة الفساد في فلسطين: المفهوم، والمتطلبات، والنماذج الإقليمية والدولية، رام الله: أمان، 2018.

قانونية تتناول جريمة عدم الإبلاغ عن جرائم الفساد من قِبَل الأشخاص المعنويين بصفتهم مؤسساتٍ عامة، إضافةً إلى بيان أوجه القصور في التشريع من حيث مدى إلزامية المؤسسات العامة والموظفين بالتبليغ عن جرائم الفساد. كما تعرض الدراسة الجهات المختصة حصراً التي يجب التبليغ إليها عن شبهات الفساد.

وبناءً على ذلك، سيتم من خلال هذه الدراسة تحليل المسؤولية الجزائية للأشخاص المعنويين ومدى ارتباطها الوثيق بالتبليغ عن جرائم الفساد.

سابعاً: منهجية الدراسة

لغرض الإحاطة بكافة الجوانب القانونية المرتبطة بالمسؤولية الجنائية للمؤسسات العامة في حال عدم التبليغ عن جرائم الفساد، استند الباحث في هذه الدراسة إلى المنهج الاستقرائي التأسيلي التحليلي، وذلك من خلال البحث في التشريعات الوطنية والإقليمية، والاتفاقيات الدولية ذات الصلة.

ثامناً: خطة الدراسة

حتى تتحقق الفائدة المرجوة من هذه الدراسة، وللإحاطة بكافة جوانبها، فقد تم تقسيم الدراسة إلى مقدمةٍ وتمهيدٍ وفصلين، على النحو الآتي:

- **الفصل الأول: المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنويين.**
 - **المبحث الأول: ماهية المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنويين،** ويتضمن الإشارة إلى مفهوم المسؤولية الجنائية وأركانها.
 - **المبحث الثاني: ماهية جرائم الفساد،** ويتضمن الإشارة إلى مفهوم جرائم الفساد وصورها.
- **الفصل الثاني: مسؤولية الشخص المعنوي في التبليغ عن جرائم الفساد.**
 - **المبحث الأول: ماهية البلاغ عن جرائم الفساد،** ويتضمن الإشارة إلى مفهوم البلاغ والجهات المختصة بتلقي البلاغات.
 - **المبحث الثاني: المسؤولية الجنائية للامتناع عن التبليغ عن جرائم الفساد،** ويتضمن الإشارة إلى أركان جريمة الامتناع عن التبليغ والعقوبة المرتبة عليها.

الفصل الأول المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنويين

تمهيد وتقسيم:

لم يكن هناك اتفاقٌ مسبقٌ على فكرة إقرار المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي، إذ كانت مقتصرةً على المسؤولية المقررة للشخص الطبيعي. وقد تباينت الآراء بين مؤيدٍ ومعارضٍ لهذه المسؤولية الخاصة.

وفي هذا الفصل، سنوضح مفهوم المسؤولية الجنائية في المبحث الأول، من حيث تعريفها وأشكالها وأنواعها ومدى ومجال تطبيقها، مع بيان أركانها. أما المبحث الثاني، فسيتناول ماهية جرائم الفساد من حيث مفهومها وأشكالها وصورها.

المبحث الأول ماهية المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنويين

تمهيد وتقسيم:

طبقاً لقاعدة الشرعية الجزائية، التي تنص على أنه "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني"¹⁷، فإن ذلك يقتضي البحث في ماهية المسؤولية الجنائية وفقاً للإطار القانوني الناظم لها في التشريعات السارية في دولة فلسطين، وفي مقدمتها قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وقانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، بالإضافة إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وعلى ضوء ذلك، سنتناول هذه المسائل في مطلبين: الأول يتناول مفهوم المسؤولية الجنائية، والثاني أركان المسؤولية الجنائية.

المطلب الأول

مفهوم المسؤولية الجنائية

تُعرّف المسؤولية الجنائية بأنها التزامٌ قانونيٌّ يتحمّل التبعة، وهو التزام الشخص بتحمّل نتائج فعله الإجرامي، أو ما تعهّد القيام به أو الامتناع عن أدائه إذا أُخِلَّ بذلك¹⁸. إن فكرة المسؤولية قائمة منذ الأزل، وهي متجذّرة في النفس البشرية وتفاصيل الحياة؛ فالأب مسؤولٌ عن أهله وأبنائه، ومدير المدرسة مسؤولٌ عن الكادر التعليمي والطلبة والعملية التعليمية، ورئيس الدولة مسؤولٌ عن الوطن والمواطنين¹⁹، ورئيس هيئة مكافحة الفساد مسؤولٌ عن إدارة عمليات الهيئة بكافة تفاصيلها والإشراف عليها²⁰.

¹⁷ المادة (15) من القانون الأساسي المعدّل لسنة 2003، والمنشور في الوقائع الفلسطينية، ع.م.57، بتاريخ 2005/08/18، والتي نصت على: "العقوبة شخصية، وتُمنع العقوبات الجماعية، ولا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني، ولا تُوقع عقوبة إلا بحكم قضائي، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لِنفاذ القانون".

¹⁸ نجار عبد الله، "مبدأ التدرج بين المسؤولية الجنائية وسن الحدث في التشريع الجزائي والقانون المقارن"، مجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية والسياسية، ع.5، جامعة الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2018، ص.359.

¹⁹ المادة (6) من القانون الأساسي المعدّل لسنة 2003، والتي نصت على: "مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص".

²⁰ المادة (6 مكرر) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، والتي نصت على: "1) بالإضافة إلى المهام والصلاحيات المنصوص عليها في هذا القانون، يتولى رئيس الهيئة المهام والصلاحيات التالية: أ) تمثيل الهيئة لدى الغير. ب) الإشراف الإداري والمالي على الهيئة والموظفين والعاملين فيها. ج) إصدار القرارات اللازمة لتنفيذ مهام الهيئة وتحقيق أهدافها. د) اقتراح الموازنة السنوية للهيئة وتقديمها إلى مجلس الوزراء للمصادقة عليها وفق الأصول المعمول بها. هـ) تشكيل اللجان اللازمة لعمل الهيئة وتحديد مهامها في قرار تشكيلها. و) إعداد الهيكل التنظيمي والوظيفي للهيئة ورفع له لمجلس الوزراء لإقراره. ز) طلب انتداب أو إعاره أي من الموظفين للعمل لدى الهيئة وفقاً للقوانين ذات العلاقة. ح) إقرار التقرير السنوي للهيئة ورفع له إلى رئيس الدولة ومجلس الوزراء والمجلس التشريعي. ط) التوقيع على الاتفاقيات والعقود التي تبرمها الهيئة. ي) أي مهام أخرى لها علاقة بعمل الهيئة وتحقيق أهدافها. 2) لرئيس الهيئة تفويض بعضاً من صلاحياته المنصوص عليها في هذا القرار بقانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه لثانيه أو لأي من كبار موظفي الهيئة، على أن يكون التفويض خطياً ولمدة محدودة وفي حدود القانون".

ويتجلى مفهوم المسؤولية في قول رسولنا الأكرم محمد - صلى الله عليه وسلم -: "كلكم راعٍ وكلكم مسؤولٌ عن رعيته"²¹، وهذا الحديث النبوي الشريف لخص الرسالة والمفهوم الذي وضعه النبي - صلى الله عليه وسلم - في المسلمين، إذ جعل الجميع مسؤولين، وأقرّ أن لا مسؤولية بدون عقابٍ أو محاسبةٍ في حال تجاوز الحد في استخدام هذا الحق أو التقصير فيه. والمسؤولية كذلك إنفاق وقوام وتعب ومشقة، ولهذا كان لا بد من إنشاء فكرة المسؤولية العقابية كنتيجة حتمية للتصرف أو الاستخدام الحق ومباشرته.

ينطوي مفهوم المسؤولية على ضرورة أن تكون هناك عقوبةً نتيجةً للفعل الذي تم اقتراه، سواءً من الشخص الطبيعي أو المعنوي. ويمكن تعريف المسؤولية الجنائية بأنها: "سؤال مرتكب الجريمة عمّا ارتكبه من سلوكٍ مناقضٍ للنظم السائدة في المجتمع، ثم التعبير عن ذلك الرفض الاجتماعي لهذا السلوك بإعطائه مظهراً محسوساً في شكل عقوبةٍ أو تدبيرٍ احترازيٍّ يُنزله القانون بالمسؤول عن الجريمة"²².

ويرى الباحث أنّ المسؤولية قد ارتبطت بقرينة السؤال عن أيّ سلوكٍ مخالفٍ للنظام الاجتماعي يكون مقترناً بمخالفة القوانين والأنظمة المقررة، ولهذا وُضع الفعل المجانب للقانون بشكلٍ واضحٍ وصريحٍ في قوانين العقوبات، إذ الأصل في الفعل الإباحة ما لم يرد نصٌّ قانونيٌّ صريحٌ بالتجريم، وتكون النتيجة إقران الفعل بمرتكبه وترتيب المسؤولية المقررة عليه.

لم يضع القانون الجنائي تعريفاً محدداً للمسؤولية الجنائية للشخص المعنوي، وقد تباين الفقه بين مؤيدٍ ومعارضٍ لفكرة تجريم الشخص المعنوي، استناداً إلى حججٍ متعددة؛ إذ يرى المعارضون أنّ أركان الجريمة ومحلها ومكانها يصعب إثباتها في حق الشخص المعنوي. أما القانون المدني، وبصفته قانوناً خاصاً يُرجع إليه لسد النقص أو الغموض في قانون العقوبات، فقد عرّف الشخص المعنوي بأنه: مجموعةٌ من الأشخاص أو الأموال تتمتع بالشخصية القانونية، مثل الشركات أو الجمعيات²³.

كما أنّ المسؤولية الجنائية تتوافق مع أحكام الشريعة الإسلامية، بل إنّ البعض يُشير إلى أنّ مصدرها بالكامل هو الشريعة الإسلامية من حيث مفهومها وأركانها وأسسها ونتائجها وأسباب انعدامها. وقد عرّفت في الفقه الإسلامي بأنها: التبعة التي يتحمّلها الجاني في كل اعتداءٍ يتعلق بأرواح

²¹ رواه البخاري في صحيحه، كتاب الجمعة، باب الجمعة في القرى والمدن، حديث رقم (893)، بيروت: دار ابن كثير، 1987؛ ورواه مسلم في صحيحه، كتاب الإمارة، باب فضيلة الإمام العادل، حديث رقم (1829)، بيروت: دار إحياء التراث العربي، 1991.

²² معتز أبو سويلم، المسؤولية الجزائية عن الجرائم المحتملة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2014، ص 15.

²³ رنا العطور، "المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مج 2، ع 2، دمشق، 2006، ص 341.

الخلق ودمائهم²⁴. ويمكن اعتبار المسؤولية الجنائية بأنها الأثر أو الجزاء الجنائي الذي يُوقعه القاضي نتيجة الإخلال بالتكليف الجنائي المقرر للجريمة التي ارتكبها الفاعل، وهذا الجزاء قد يكون عقوبةً أو تدبيراً احترازياً، مع مراعاة القاعدة الشرعية: "لا عقوبة إلا بنص"²⁵.

وتنقسم المسؤولية الجنائية إلى قسمين:

أولاً: المسؤولية الجنائية للشخص الطبيعي

وهي ذات المسؤولية المتعارف عليها من حيث شخص الفاعل، بحيث يكون الفاعل شخصاً أو عدة أشخاص طبيعيين تنطبق عليهم أركان الجريمة العادية من فعلٍ وعلاقة سببية ونتيجة، ومن شروطها العلم والإدراك والإرادة²⁶.

وبالتالي، يُعفى من المسؤولية أي شخصٍ طبيعي لا يستطيع الاختيار أو التمييز أو الإدراك لعدم توافر القصد الجرمي في تلك الحالة. وهنا نرى أنّ المسؤولية تنتج عن الفعل، أي السلوك الإجرامي، ولا تقوم على الفعل طالما لم يخرج إلى حيز الوجود أو أرض الواقع، ولم تُباشَر أيُّ من أركانه. وعليه، لا يمكن إيقاع العقوبة أو المسؤولية على الشخص الطبيعي طالما بقي الفعل في داخله وفي تفكيره، ولم يشرع في أيِّ إجراءٍ من إجراءات تنفيذه فعلياً.

ثانياً: المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي

كان تجريم الشخص المعنوي وإخضاعه للمسؤولية الجنائية محل خلاف، إذ إنّ الخاضع للمسؤولية قد يكون شخصاً طبيعياً أو مؤسسةً عامةً أو أهليةً أو هيئةً. وقد وجد العديد من الفقهاء والقانونيين، بين مؤيدٍ ومعارضٍ، أنّ فكرة تجريم الشخص المعنوي تواجه صعوباتٍ، أهمها صعوبة تطبيق قانون العقوبات عليه، إذ لا يمكن إيقاع عقوبة سالبة للحرية أو الإعدام على الشخص المعنوي²⁷.

في المقابل، يرى جانبٌ من الفقه القانوني أنّه، ونظراً للتطور المعاصر الذي نعيشه اليوم، لا بد من إقرار مساءلة الشخص المعنوي كضرورةٍ مُلحّة، من حيث إمكانية تطبيق العقوبات على المؤسسة، مثل المصادرة، والغرامة، والإغلاق، والحل، والحجز، مع إمكانية مساءلة الأشخاص القائمين على المؤسسات المعنوية. ويرى الباحث أنّ المؤسسة أو الكيان المعنوي هو هيكلٌ يُدار من خلال أشخاص

²⁴ مأمون الرفاعي، "نظرية المسؤولية الجنائية في الفقه الإسلامي"، مجلة جامعة القدس المفتوحة للبحوث الإنسانية والاجتماعية، مج3، ع56، فلسطين، 2021، ص74.

²⁵ ربيعة زواش، المسؤولية الجنائية، محاضرات أقيمت على طلبة السنة الأولى ماستر، تخصص قانون العقوبات والعلوم الجنائية، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة – كلية الحقوق، الجزائر، 2016، ص2-3.

²⁶ المرجع السابق، ص21.

²⁷ محمد العاصي، المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية، ط2، القاهرة: مطبعة دار الكتب المصرية، 1924، ص232.

طبيعيين، وهنا يظهر الترابط في التجريم بين الشخص الطبيعي والمعنوي، إذ إنَّ التفويض بالتصرف أو عدم التصرف يكون من ممثلي الجهات المعنوية، وهم أشخاص طبيعيين يُصدرون القرار بالتصرف أو عدمه.

وقد تطرق قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 لموضوع مساءلة الهيئات المعنوية في المادة (74) منه، حيث نصت الفقرة (1) من المادة على: "لا يُحَكَّم على أحدٍ بعقوبةٍ ما لم يكن قد أقدم على الفعل عن وعي وإرادة"، وهو ما ينسجم مع ما ورد أعلاه من أنَّ المساءلة لا تقوم إلا على وعي وإدراك. ونصت الفقرة (2) من المادة ذاتها على: "الهيئات المعنوية مسؤولةٌ جزائياً عن أعمال مديريها وأعضاء إدارتها وممثليها وعمالها عندما يأتون هذه الأعمال باسم الهيئات المذكورة أو بإحدى وسائلها بصفتها شخصاً معنوياً"، حيث أسقطت الفقرة مسؤولية المؤسسة على القائمين عنها وممثليها من خلال مؤسساتهم وممارستهم لمهامهم.

كما أوضحت الفقرة (3) من المادة المذكورة شرطاً وهو "لا يُحَكَّم على الأشخاص المعنويين إلا بالغرامة والمصادرة". وهنا يتضح أنَّ هذه العقوبة المقررة بالغرامة والمصادرة تُطبَّق على الكيان ذاته، وليس على أفرادهم بصفتهم موظفين. ففي حال تقررَّت المسؤولية على الكيان أو المؤسسة بصفتهما الاعتبارية، تكون العقوبة بالمصادرة أو الغرامة فقط.

وبالرجوع إلى قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، وتحديداً المادة (2) منه، نجد أنه عند الاطلاع على كافة الخاضعين لأحكام القانون، لا يرد ذكرٌ صريحٌ للأشخاص المعنويين، وإنما تم النص على الأشخاص الطبيعيين الذين يرأسون تلك المؤسسات المعنوية، سواءً كانت رسميةً تتبع للدولة بشكلٍ مباشرٍ، أو لا تتبع للدولة وتتمتع بطبيعةٍ ماليةٍ وإداريةٍ مستقلة، بالإضافة إلى المؤسسات الدولية²⁸.

²⁸ المادة (2) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، والتي نصت على: "يخضع لأحكام هذا القرار بقانون: (1) رئيس الدولة ومستشاروه، ورؤساء المؤسسات التابعة للرئاسة؛ (2) رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، ومن في حكمهم؛ (3) رئيس وأعضاء المجلس التشريعي؛ (4) أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة؛ (5) رؤساء المؤسسات والهيئات والأجهزة المدنية والعسكرية، وأعضاء مجالس إدارتها، إن وجدت؛ (6) المحافظون، ورؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية، والعاملون فيها؛ (ع) الموظفون العموميون المعينون بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية أو العسكرية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية، أيًا كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماها، وأعضاء السلك الدبلوماسي، ومن في حكمهم؛ (8) رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الشركات، والعاملون فيها، التي تكون الدولة أو أي من مؤسساتها مساهماً فيها؛ (9) المساهمون في الشركات غير الربحية، والعاملون فيها؛ (10) المحكمون، والخبراء، والحراس القضائيون، وكلاء الدائنين والمصقون؛ (11) رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الجمعيات الخيرية والتعاونية والهيئات الأهلية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة وبالاستقلال المالي والإداري، والأحزاب والنقابات والاتحادات والأندية، ومن في حكمهم، حتى ولو لم تكن تتلقى دعماً من الموازنة العامة؛ (12) الأشخاص المكلفون بخدمة عامة بالنسبة للعمل الذي يتم تكليفهم به؛ (13) أي شخص غير فلسطيني يشغل منصباً في أي من مؤسسات الدولة التشريعية أو التنفيذية أو القضائية، أو أي مؤسسة ذات طابع دولي تمارس وظيفة عمومية لصالح أي جهاز عمومي أو منشأة عمومية أو منظمة أهلية؛ (14) مسؤولو وأعضاء الجهات التي تساهم بها الدولة أو تتلقى موازاتها أو أي دعم من الموازنة العامة، والعاملون فيها".

كما أنه بالاطلاع على الفقرات (7-10) من المادة (9) من قانون مكافحة الفساد، نجد أنّ الفقرة (7) تنص على: "يحق للهيئة بواسطة نيابة جرائم الفساد، وحسب واقع الحال، أن تطلب من المحكمة وقف عن العمل كل شركة أو جمعية أو هيئة أهلية أو نقابية أو أي هيئة اعتبارية أخرى من الخاضعين لأحكام هذا القرار بقانون، فيما عدا الإدارات العامة، إذا اقترف مديروها أو أعضاء إدارتها أو ممثليها أو عمالها باسمها أو بإحدى وسائلها".

ويرى الباحث أنّ من صلاحيات هيئة مكافحة الفساد، أثناء مباشرتها للتحريات وفق قواعد مساءلة الأشخاص المعنويين، أن تطلب من المحكمة المختصة، وهي محكمة جرائم الفساد، وقف عمل تلك الجهات في حال اقترافها جرائم فساد. ويمكن للهيئة ممارسة هذه الصلاحية بشرط أن يتم ذلك الإجراء من خلال نيابة جرائم الفساد التابعة للنائب العام بصفتها نيابة متخصصة.

كما نصت الفقرة (10) من المادة ذاتها على: "الهيئة أثناء إجراء التحري أن تطلب كإجراء مستعجل من المحكمة بواسطة نيابة جرائم الفساد وقف العمل بأي عقد أو اتفاق أو منفعة أو امتياز إذا تبين لها من ظاهر البينة أنه تم الحصول عليه نتيجة فعل يُشكّل فساداً، وذلك لحين البت في الدعوى بحكم مبرم، وللمحكمة إبطال أو فسخ كل عقد أو اتفاق أو منفعة أو امتياز تم الحصول عليه نتيجة فعل يُشكّل فساداً مع مراعاة حقوق الغير حسن النية".

وهنا يفهم ويُستخلص من الموضوع أنّ المسؤولية الجنائية هي "أهلية الشخص لأن يتحمل أفعاله ويُحاسب عليها، أو هي تحمّل الإنسان نتائج أفعاله وخضوعه للجزاء المقرر لها"²⁹. ونلاحظ أنّ هذا التعريف قرن بين الخضوع للمسؤولية وبين الأهلية، بحيث لا يكون الشخص مؤهلاً لإيقاع العقوبة اللازمة بحقه إلا إذا كانت لديه هذه الأهلية. فإذا انعدمت الأهلية، وُجد مانع أساسي وجوهري في قيام المسؤولية الجنائية.

والأصل في التشريعات الجزائية أنّ الإنسان لا يُسأل إلا عمّا يرتكبه من أفعال يُجرّمها القانون، مع رفض المسؤولية الجماعية، بحيث لا يُسأل عن الجريمة إلا من ارتكبتها³⁰. وتبقى المسؤولية محصورة في حدود فاعليها، ولا تتسع لتشمل أشخاصاً آخرين لا علاقة لهم بمحل المسؤولية أو بالفعل المُجرّم، إذ يُسند الفعل إلى الفاعل الرئيسي باعتباره الجاني، سواء كان منفرداً أو مشتركاً، ولا تُوسّع دائرة التجريم لتشمل جهات لا علاقة لها بمحل الجريمة ولم ترتبط بأركانها.

²⁹ فاطنة بن دامو، تأثير السن على المسؤولية الجنائية، رسالة ماجستير، جامعة د. الطاهر مولاي، الجزائر، 2019، ص7.
³⁰ فتوح عبد الله الشاذلي، المسؤولية الجنائية، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، 2006، ص56.

المطلب الثاني أركان المسؤولية الجنائية

يتطلب البحث في مفهوم المسؤولية الجنائية معرفة أركان تبلورها، وذلك لمعرفة حدود تطبيق النص الجزائي، لا سيما وأنه يوجد تفاوت في الآراء، كما ذكرنا سابقاً، بين مؤيد ومعارض لمبدأ مساءلة الشخص المعنوي. كما أنه لا يمكن إسناد المسؤولية الجنائية على الشخص الفاعل المجرم من دون توافر العناصر والأركان اللازمة لقيامها وتبلورها وتحديد شروطها. وتنعقد شروط المسؤولية الجنائية وفق الآتي:

أولاً: الركن المادي

لا يمكن أن تتحقق الجريمة التامة أو الشروع فيها إلا بالبداية بمباشرة أولى خطوات الجريمة. وبالتالي، فإن الركن المادي يتضمن السلوك الإجرامي (الفعل)، والنتيجة الجرمية، والعلاقة السببية فيما بينها.

ويتحقق الركن المادي في جريمة عدم الإفصاح عن حالة تضارب المصالح بعدم القيام بالإفصاح المسبق عند نشوء حالة تضارب المصالح. أي أنه إذا نشأت حالة تضارب المصالح ولم يُفصح عنها المطالب بذلك، فإن الركن المادي يتحقق مباشرة، باعتبار أن الفاعل قد باشر ركناً هاماً من أركان تلك الجريمة التامة³¹.

أما في جريمة الاختلاس مثلاً، فيتحقق الركن المادي عند تحول حيازة الموظف العام للأموال المنقولة الموضوعة في عهده من حيازة ناقصة إلى حيازة كاملة³².

ومن ثم، فإن مباشرة الفاعل لأي خطوة من خطوات الجريمة تُعدّ أمراً ضرورياً لانتقالها إلى حيز الواقع والوجود، وألا تبقى مجرد وازعٍ نفسيٍّ أو فكرةٍ داخليةٍ. وتتحقق هذه المباشرة بأيّة صورةٍ من صور الفعل، سواءً بالقول، أو الإشارة، أو الإيماء، أو حتى الممارسة العادية، مع ضرورة وجود أثر ملموسٍ للفعل.

ثانياً: الركن المعنوي

يُعدّ هذا الركن مكتملاً لما تم الإشارة إليه سابقاً من شروط قيام المسؤولية الجنائية في الركن المادي، إذ يُمثّل القصد الجرمي الباعث على قيام الفاعل بجريمته، والذي ينوي من خلاله الوصول إلى النتيجة الجرمية المرسومة في مخططاته، سواءً كانت النتيجة ذاتها، أو أقل منها، أو أكثر.

³¹ هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، جرائم الفساد في التشريع الفلسطيني، المرجع السابق، ص75.

³² المرجع السابق، ص59.

ويتحقق الركن المعنوي في جريمة المتاجرة بالنفوذ بصفقتها إحدى جرائم الفساد، حيث نصت المادة (28) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على: "يمكن الاستدلال من الملاحظات الواقعية الموضوعية على توافر عنصر العلم أو النية أو الغرض بصفته ركناً لفعلٍ مُجرّمٍ وفقاً لهذه الاتفاقية"³³.

ومن أهم شروط قيام الركن المعنوي:

• الإدراك (الوعي):

يُعد الإدراك (الوعي) من أهم شروط قيام المسؤولية الجنائية، ويعني ذلك قدرة الإنسان على معرفة وفهم ماهية أفعاله وتقدير نتائجها، والمقصود هنا هو معرفة أن الفعل الذي يقوم به قد يترتب عليه نتائج معينة. ويمكن تعريف الوعي بأنه: "حالةٌ عقليةٌ يتم فيها استقبال المثيرات المختلفة من حولنا من خلال الحواس، والانتباه واليقظة والتعرف إلى الأسباب والنتائج"³⁴.

ولا يمكن اعتبار الوعي شرطاً للمسؤولية إلا إذا صدر عن شخصٍ حيٍّ، سواءً بصفته الشخصية أو المعنوية، إذ يستحيل تحقق الوعي من خلال شخصٍ ميت، أو حيوان، أو جماد، أو إنسانٍ غير واعٍ³⁵.

انعدام الوعي والإدراك: إنّ انعدام هذا الشرط الجوهري والأساسي لتحمل المسؤولية، والمتمثل في الوعي والإدراك، يؤدي إلى سقوط العقوبة، لا إلى إسقاط الجريمة بصفقتها الجرمية. ففي هذه الحالة، يمكن أن تُطبّق إجراءات المصادرة، إلا أنّ العقوبة لا تُوقع على الجاني بسبب انعدام الوعي والإدراك.

• الإرادة:

لا يمكن قيام المسؤولية الجنائية لأيّ شخصٍ، سواءً كان طبيعياً أو معنوياً، إلا بتوافر عنصر الإرادة. والإرادة هي رغبة الفاعل في تحقيق نتيجة معينة مرسومة في ذهنه وتفكيره، وتُمثّل الأهلية الجزائية للمساءلة³⁶، باعتبار أنّ الإنسان حرٌّ في الاختيار، وله القدرة على التمييز بين ما هو مُحلّل وما هو مُجرّم. وتمكّنه هذه الحرية من الوصول إلى النتيجة التي يسعى إليها، مع علمه التام بما يقوم

³³ عبد الله حمارشة، جريمة متاجرة النفوذ في التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير، الجامعة العربية الأمريكية، فلسطين، 2024.
³⁴ محمد عزام، "تزييف الوعي والإدراك في عصر الذكاء الاصطناعي"، مجلة السياسة الدولية، 2023/07/31. متاح على:

<https://www.siyassa.org/News/19641.aspx>

³⁵ نوفل علي عبد الله الصفا، "المسؤولية الجنائية"، مقال علمي، كلية الحقوق - جامعة الموصل، العراق، 2020، ص5، متاح على:

<https://portal.arid.my/Publications/0f39984b-4b49-4f94-bea2-9559eca8bc87.docx>

³⁶ محمد حبيب زاده، "دور الإرادة في المسؤولية الجنائية بالنظر إلى النظام التشريعي الإيراني"، مجلة العلوم الإنسانية الدولية، مج16، ع4، ص43-60، 2009، ص50.

به بغرض الوصول إلى الجريمة³⁷. وبالتالي، فإن شرط الإرادة الحرة التامة يُعد أحد الشروط الأساسية لقيام المسؤولية الجنائية للشخص الجاني.

انعدام الإرادة: إن انعدام الإرادة لا يُغيّر من وصف الفعل على أنه جريمة أو عملٌ مخالفٌ للقانون، لكنه ينفي المسؤولية الجزائية عن الفاعل، كون الإرادة شرطاً أساسياً لقيام المسؤولية. وقد يكون انعدام الإرادة مادياً أو معنوياً؛ فالأول يتمثل في الإكراه على الفعل، مثل إجبار شخصٍ على التوقيع على شيك بدون رصيد، أما الثاني فيتمثل في استخدام التهديد بالحق الأذى به إذا لم يقم بذلك الفعل³⁸.

ثالثاً: الركن المفترض / القانوني

يُعد هذا الركن الأصل القانوني أو الشرعي في تبلور وتحقيق الأركان سالفة الذكر؛ فمن دونه لا يمكن أن تقوم الجريمة أصلاً. ومن خلال هذا الركن يتم إسناد الفعل إلى أصله التجريمي، من حيث وجود نصٍ جنائيٍّ خاصٍ أو عامٍ يُجرّم الفعل.

وعلى سبيل المثال، فإن جريمة إساءة الائتمان - باعتبارها إحدى جرائم الفساد - يستند تجريمها إلى وجود نصٍ في المادة (2) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته³⁹، الذي يُجرّم هذه الجريمة بدلالة المادة (422) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960⁴⁰. ولولا وجود هذا النص التجريمي، لما أمكن مساءلة الفاعل عن الفعل الذي ارتكبه.

إن أساس التجريم يبدأ من قوانين العقوبات العامة والشاملة، مثل قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960 الساري في الضفة الغربية، وقانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936 وتعديلاته الساري في قطاع غزة⁴¹، مروراً بالقوانين العقابية الخاصة، مثل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، والقرار بقانون رقم (39) لسنة 2022 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل

³⁷ نسرين الإمام، ماهية المسؤولية الجنائية وعناصرها، أطروحة دكتوراه، جامعة المنصورة، القاهرة، 2020، ص16.
³⁸ دعاء قاسم، "المسؤولية الجنائية في القانون المصري"، موقع "موضوع"، 2023/08/07، متاح على:

https://mawdoo3.com/المسؤولية_الجنائية_في_القانون_المصري.

³⁹ المادة (1) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، والتي نصت على: "يُعتبر فساداً لغايات تطبيق أحكام هذا القرار بقانون الجرائم المبينة أدناه: ... (5) إساءة الائتمان المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية".

⁴⁰ المادة (422) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، والتي نصت على: "كل من سُم إليه على سبيل الأمانة أو الوكالة ولأجل الإبراز والإعادة أو لأجل الاستعمال على صور معينة أو لأجل الحفظ أو لإجراء عمل - بأجر أو دون أجر - ما كان لغيره من أموال ونقود وأشياء وأي سند يتضمن تعهداً أو إبراءً وبالجمله كل من وُجد في يده شيء من هذا القبيل فكتمه أو بدّله أو تصرّف به تصرّف المالك أو استهلكه أو أقدم على أي فعل يُعد تعدياً أو امتنع عن تسليمه لمن يلزم تسليمه إليه، ويُعاقب بالحبس من شهرين إلى سنتين وبالغرامة من عشرة دنائير إلى مئة دينار".

⁴¹ قانون العقوبات (الانتدابي) رقم (74) لسنة 1936، المنشور في الوقائع الفلسطينية، ع652، بتاريخ 1936/12/12.

الإرهاب⁴²، وقرار بقانون رقم (18) لسنة 2015 بشأن مكافحة المخدرات والمؤثرات العقلية⁴³، وغيرها من القوانين الخاصة.

وبالإشارة إلى ما سبق، فإنّ الوعي والإدراك والإرادة تتمثل في أن يكون الفاعل مدركاً وواعياً لما يُقدم عليه، وأن تتجه إرادته الجرمية لتحقيق النتيجة التي رسمها داخله، بغض النظر عن كون النتيجة المتوقعة مساويةً أو أقل أو أكثر مما سعى إليه. فمن تتجه نيته نحو ارتكاب جريمة الرشوة، يجب أن يكون مدركاً وواعياً بأنه يرتكب جرم الفساد المتمثل في الرشوة، وأن تتجه نيته الإدراكية إلى الحصول على تلك المنفعة المادية أو المعنوية⁴⁴. وبغض النظر عن تحقق النتيجة بالحصول على الرشوة⁴⁵ من عدمه، يكفي لقيام الدعوى الجزائية القيام بأيّ فعلٍ أو طلبٍ يعكس تبلور الإرادة الجرمية نحو تلقي الرشوة عبر وسيلة الطلب.

إنّ قيام المسؤولية الجنائية هو أساس التقاضي وإحقاق الحق لإيقاع العقوبة المقرّرة بحق الفاعل، إلا أنّ هناك أموراً عارضةً ومفصليةً تحول دون إيقاع تلك العقوبات، باعتبارها موانع من موانع المسؤولية الجنائية، وهي على النحو الآتي:

• صغر السن:

يُعدّ عمر الفاعل وقت ارتكاب الجريمة معياراً حاسماً في إسناد التهم ومحاكمته وإيقاع العقوبة اللازمة بحقه من عدمها. وقد اتفقت أغلب التشريعات في العالم على اعتبار سنّ الثامنة عشرة وقت ارتكاب الجريمة كحدّ فاصلٍ للمسؤولية الجنائية⁴⁶، انطلاقاً من القناعة بأنّ الشخص دون السنّ القانوني المُحدّد قانوناً لا يمتلك القدر الكافي من الإدراك والوعي اللازمين لقيام المسؤولية الجنائية.

• حالة الضرورة / القوة القاهرة / الإكراه:

تُعتبر حالة الضرورة والقوة القاهرة والإكراه من أهم الموانع التي تحول دون تطبيق العقوبات وقيام المسؤولية الجنائية. وقد عرّفت بأنها: "قوة إنسانية عنيفة مفاجئة أو غير مفاجئة تجعل من

⁴² قرار بقانون رقم (39) لسنة 2022 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، المنشور في الوقائع الفلسطينية، ع193، ص9، بتاريخ 2022/08/14.

⁴³ قرار بقانون رقم (18) لسنة 2015 بشأن مكافحة المخدرات والمؤثرات العقلية، المنشور في الوقائع الفلسطينية، ع9، بتاريخ 2015/11/11.

⁴⁴ هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، جرائم الفساد في التشريع الفلسطيني، المرجع السابق.

⁴⁵ أحمد محمد براك، "جرائم الفساد بين إشكالية النص والتطبيق العملي"، المجلة القانونية للنيابة العامة، ع2، 2017، ص24.

⁴⁶ محمد الشلبي، "أثر صغر السن على المسؤولية الجنائية الدولية بين القانون الأردني والقانون الدولي"، مجلة الحقوق، ع4، ج2، 2021، ص424.

جسم الإنسان أداةً لتحقيق حدثٍ إجراميٍّ معيّنٍ بدون أن يكون بين هذا الحدث ونفسية صاحب الجسم أيّ اتصالٍ إراديٍّ⁴⁷.

وفي هذه الحالة، تكون الإرادة منعدمةً بغض النظر عن النتيجة التي وقعت، إذ إنّ وجود قوةٍ قاهرةٍ أو ضرورةٍ مُلحّةٍ قد يؤدي إلى وقوع الجريمة من دون تخطيطٍ مسبقٍ أو إرادةٍ واضحةٍ من الجاني.

• الجنون والمرض العقلي:

إذا كان الإدراك والوعي من شروط قيام المسؤولية الجنائية، فإنّ الجنون والعتة والمرض العقلي تُعدّ من موانع قيامها، لانتفاء هذه الشروط الجوهرية. وقد عرّف خليل ميخائيل المرض العقلي بأنّه: "حالةٌ من النقص أو عدم الاكتمال في النمو العقلي، وانحطاطٌ واضحٌ في الذكاء وفي الأداء العقلي والوظيفي، مما يجعل الشخص عاجزاً عن التعلّم والتوافق مع البيئة أو الحياة دون إشرافٍ ورعايةٍ، وقد يؤدي إلى تعريض حياته للخطر"⁴⁸.

ولا يجوز الادعاء أو الدفع بحالة الجنون أو العتة أو المرض العقلي على نحوٍ عشوائيٍّ أو عبثيٍّ، بل يجب إثباتها من خلال الجهات المختصة التي تمنح وصفاً معتمداً لتلك الحالة⁴⁹، وعادةً ما تكون هذه الجهات وزارة الصحة والمحكمة الشرعية.

⁴⁷ مؤسسة قوانين الشرق لتطوير الممارسة القانونية، تقرير تفصيلي عن حالة القوة القاهرة، القاهرة، 2015/03/25، متاح على: <http://eastlawsacademy.com/ForumPostView.aspx?I=169>

⁴⁸ فاطمة الزهراء بوطالب، الجنون: مانع من موانع المسؤولية، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح، الجزائر، 2015، ص7.
⁴⁹ المرجع السابق، ص11.

المبحث الثاني ماهية جرائم الفساد

تمهيد وتقسيم:

مما لا شكَّ فيه أنّ المُشرِّع الفلسطيني قد أصدر قانوناً خاصاً لمكافحة جرائم الفساد استجابةً للمتطلب الدولي، وعملاً بالالتزام المفروض على الدول المنضمة إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بضرورة موازنة تشريعاتها الوطنية مع أحكام هذه الاتفاقية.

وانطلاقاً من هذا المتطلب، سيتناول هذا المبحث مفهوم جرائم الفساد في **المطلب الأول**، وصور وأشكال جرائم الفساد في **المطلب الثاني**، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول

مفهوم جرائم الفساد

رغم أنّ الفساد متفقٌ عليه بين أفراد المجتمع بكافة مكوناته، إلا أنه لم يتم تحديد تعريف واضح وصريح له. إذ بالاطلاع على الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد، نجد أنّها لم تُعرّف الفساد، بل اكتفت بتعداد صورته وجرائمه⁵⁰. وقد حذا المُشرِّع الفلسطيني ذات الحذو، فلم يضع تعريفاً مباشراً للفساد، وإنما حصر صورته وجرائمه في المادة (2)⁵¹ من قانون مكافحة الفساد. وبذلك يمكن القول إنّ المُشرِّع لم يُعرّف الفساد صراحةً، وإنما ترك المجال للاجتهاد في تعريفه وفق العُرف.

ويُعرّف الفساد لغةً بأنه عكس الصلاح، أما اصطلاحاً فيمكن النظر إليه باعتباره "خروجاً عن القانون والنظام، أي عدم الالتزام بهما، أو استغلال غيابهما، من أجل تحقيق مصالحٍ سياسيةٍ أو اقتصاديةٍ أو اجتماعيةٍ لفرديٍّ أو لجماعةٍ معينة. وهو سلوكٌ يُخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام، تطلعاً لتحقيق مكاسب خاصة، ماديةً كانت أم معنوية"⁵². وبصياغةٍ أبسط، يمكن القول إنّ الفساد هو

50 هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، جرائم الفساد في التشريع الفلسطيني، المرجع السابق، ص6.
51 المادة (2) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، والتي نصت على: "يخضع لأحكام هذا القرار بقانون: 1) رئيس الدولة ومستشاروه، ورؤساء المؤسسات التابعة للرئاسة؛ 2) رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، ومن في حكمهم؛ 3) رئيس وأعضاء المجلس التشريعي؛ 4) أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة؛ 5) رؤساء المؤسسات والهيئات والأجهزة المدنية والعسكرية، وأعضاء مجالس إدارتها، إن وجدت؛ 6) المحافظون، ورؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية، والعاملون فيها؛ 7) الموظفون العموميون المعينون بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية أو العسكرية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية، أيًا كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماها، وأعضاء السلك الدبلوماسي، ومن في حكمهم؛ 8) رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الشركات، والعاملون فيها، التي تكون الدولة أو أي من مؤسساتها مساهماً فيها؛ 9) المساهمون في الشركات غير الربحية، والعاملون فيها؛ 10) المحكمون، والخبراء، والحراس القضائيون، وكلاء الدائنين والمصقون؛ 11) رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الجمعيات الخيرية والتعاونية والهيئات الأهلية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة وبالاستقلال المالي والإداري، والأحزاب والنقابات والاتحادات والأندية، ومن في حكمهم، حتى ولو لم تكن تتلقى دعماً من الموازنة العامة؛ 12) الأشخاص المكلفون بخدمة عامة بالنسبة للعمل الذي يتم تكليفهم به؛ 13) أي شخص غير فلسطيني يشغل منصباً في أي من مؤسسات الدولة التشريعية أو التنفيذية أو القضائية، أو أي مؤسسة ذات طابع دولي تمارس وظيفة عمومية لصالح أي جهاز عمومي أو منشأة عمومية أو منظمة أهلية؛ 14) مسؤولو وأعضاء الجهات التي تساهم بها الدولة أو تتلقى موازنتها أو أي دعم من الموازنة العامة، والعاملون فيها".

52 أحمد محمد براك، مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة، المرجع السابق، ص29.

"كل ما يناقض الصلاح"⁵³، وبما أنّ عكس الفعل الصالح هو الفعل السيء، فإنّ جرائم الفساد هي أفعالٌ غير صالحةٍ، مرفوضةٌ من المجتمع والقانون والنظام العام والأداب العامة.

ويرى الباحث أنّ المُشرّع الفلسطيني أصاب بعدم وضع تعريفٍ جامدٍ للفساد؛ إذ إنّ أيّ تعريفٍ يُقدّم سيبقى قاصراً عن الإحاطة بكافة صورته. فعلى سبيل المثال: من يُعرّف الفساد بأنّه سرقة المال العام يكون مُحققاً من زاوية مُعيّنة، وكذلك من يُعرّفه باستغلال المنصب العام وسوء استخدامه يكون مُحققاً أيضاً. لكن أيّاً من هذه التعريفات لا يملك الشمول الكافي. وعليه، فإنّ ترك المصطلح دون تعريفٍ مُحدّدٍ يُتيح مرونةً أكبر في التطبيق.

وبالرجوع إلى قوانين العقوبات السارية في فلسطين، وهما قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960 الساري في الضفة الغربية، وقانون العقوبات الفلسطيني (الانتدابي) رقم (74) لسنة 1936 الساري في قطاع غزة، نجد أنّ كليهما لم يتضمنا تعريفاً للفساد، وإنّما تضمننا نصوصاً تُجرّم بعض الأفعال التي صُنّفت لاحقاً ضمن جرائم الفساد. فقد نص قانون العقوبات الأردني في الباب الثالث من الفصل الأول على "الجرائم التي تقع على الإدارة العامة"، ومنها: جريمة قبول أو عرض أو طلب الرشوة (المادتان 170 و171)⁵⁴، وجريمة الاختلاس (المادة 174)⁵⁵، وجريمة استثمار الوظيفة (المادتان 175 و176)⁵⁶.

وقد بدأت بلورة مفهوم الفساد في فلسطين من خلال قانون الكسب غير المشروع⁵⁷، لكنه كان قاصراً، إذ اقتصر على جريمةٍ واحدةٍ فقط هي جريمة الكسب غير المشروع، ولم يُعمل به عملياً.

⁵³ أبو القاسم الأصفهاني، المفردات في غريب القرآن، ج1، سوريا: دار القلم، 2022، ص636.
⁵⁴ المادة (170) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، والتي نصت على: "كل موظف عمومي وكل شخص ندب إلى خدمة عامة سواء بالانتخاب أو بالتعيين وكل امرئ كلف بمهمة رسمية كالمحكم والخبير والسنديق طلب أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعداً أو أية منفعة أخرى ليقوم بعمل حق بحكم وظيفته عوقب بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين، وبغرامة من عشرة دنانير إلى مائتي دينار"؛ المادة (171) من المصدر ذاته، والتي نصت على: "1) كل شخص من الأشخاص السابق ذكرهم طلب أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعداً أو أية منفعة أخرى ليعمل عملاً غير حق أو ليمتنع عن عمل كان يجب أن يقوم به بحكم وظيفته، عوقب بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات وبغرامة من عشرين ديناراً إلى مائتي دينار. 2) يعاقب بالعقوبة نفسها المحامي إذا ارتكب هذه الأفعال".

⁵⁵ المادة (174) من المصدر السابق، والتي نصت على: "1) كل موظف عمومي أدخل في ذمته ما وكل إليه بحكم الوظيفة أمر إدارته أو جبايته أو حفظه من نفود 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".

⁵⁶ المادة (175) من المصدر السابق، والتي نصت على: "من وكل إليه بيع أو شراء أو إدارة أموال منقولة أو غير منقولة لحساب الدولة أو لحساب إدارة عامة، فاقتترف غشاً في أحد هذه الأعمال أو خالف الأحكام التي تسري عليها إما لجر مغنم ذاتي أو مراعاة لفريق أو إضراراً بالفريق الآخر أو إضراراً بالإدارة العامة عوقب بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين وبغرامة أقلها عشرة دنانير: 1) كل موظف حصل على منفعة شخصية من إحدى معاملات الإدارة التي ينتمي إليها سواء أفعال ذلك مباشرة أو على يد شخص مستعار أو باللجوء إلى صكوك صورية. 2) ممثلو الإدارة وضباط الشرطة والدرك وسائر متولي الشرطة العامة إذا أقدموا جهازاً أو باللجوء إلى صكوك صورية مباشرة أو على يد شخص مستعار على الاتجار في المنطقة التي يمارسون فيها السلطة بالحبوب وسائر الحاجات ذات الضرورة الأولية غير ما أنتجتهم أملاكهم".
⁵⁷ قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005، المنشور في الوقائع الفلسطينية، ع53، ص154، بتاريخ 2005/02/28.

وبقيت مهمة متابعة جرائم الفساد بيد النيابة العامة والمحاكم العادية إلى أن صدر القرار بقانون رقم (7) لسنة 2010 بتعديل قانون الكسب غير المشروع⁵⁸، حيث تضمن تعديلاتٍ جوهرية أبرزها إنشاء هيئة مكافحة الفساد، باعتبارها شخصيةً اعتباريةً مستقلةً إدارياً ومالياً، لها موازنة خاصةً ضمن الموازنة العامة للدولة⁵⁹. ويُعتَبَر هذا التعديل اللبنة الأساسية في تكوين المفهوم القانوني للفساد في فلسطين من الناحية الجزائية، رغم أن القانون ذاته لم يتضمّن تعريفاً صريحاً للفساد⁶⁰.

اتجهت بعض الدول في العالم إلى وضع تعريفاتٍ فضفاضةٍ للفساد؛ فقد عرّفت الهيئة المستقلة لمكافحة الفساد في أستراليا الفساد بأنه: "أي سلوكٍ لأي شخصٍ يُؤثر سلباً أو يمكن أن يُؤثر سلباً على مصداقية أو حيادية المؤسسة الرسمية من قِبَل أيّ موظفٍ عموميٍّ أو أيّ مؤسسةٍ أو هيئةٍ عامة"⁶¹، ونلاحظ أنّ هذا التعريف جاء واسعاً وفضفاضاً وعماماً، ولم يُحدّد بوضوح ماهية جرائم الفساد أو الأفعال التي يمكن أن تُشكّل فساداً.

ومن منظورٍ آخر، عرّفت منظمة الشفافية الدولية الفساد بأنه: "إساءة استخدام السلطات الموكلة بـبُغية تحقيق مصالحٍ خاصة"⁶². غير أنّ هذا التعريف أيضاً لا يصلح ليكون شاملاً وعماماً لكافة أشكال الفساد المُجرّمة وفق القوانين الوطنية أو اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

أما المُشرّع اليمني، فقد نصّ في المادة (2) من القانون رقم (39) لسنة 2006 بشأن مكافحة الفساد⁶³ على أنّ الفساد هو: "استغلال الوظيفة العامة للحصول على مصالحٍ خاصة، سواءً كان ذلك بمخالفة القانون أو باستغلاله أو باستغلال الصلاحيات الممنوحة". ويُلاحظ أنّ هذا التعريف لم يشمل كافة صور الفساد، إذ اقتصر على شكلٍ واحد، بينما تُظهر الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد أنّ استغلال الصلاحيات لا يعدو كونه صورةً من صور الفساد، وبالتالي لا يمكن حصر جريمةٍ واحدةٍ فقط كتعريفٍ لمفهوم الفساد.

⁵⁸ قرار بقانون رقم (7) لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005، المنشور في الوقائع الفلسطينية، ع87، ص2، بتاريخ 2010/06/26.

⁵⁹ المادة (1/3) من المصدر السابق، والتي نصت على: "تتشأ بمقتضى أحكام هذا القانون هيئة تسمى (هيئة مكافحة الفساد) تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، ويكون لها موازنة خاصة بها ضمن الموازنة العامة، وتتمتع بالأهلية القانونية اللازمة للقيام بجميع التصرفات، ويمثلها أمام المحاكم النائب العام أو من ينيبه، وتمارس الصلاحيات المنصوص عليها في هذا القرار بقانون وفي أية أنظمة أو تعليمات تصدر بمقتضاه".

⁶⁰ هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، جرائم الفساد في التشريع الفلسطيني، المرجع السابق، ص15.

⁶¹ المرجع السابق، ص7.

⁶² المرجع السابق، ص8.

⁶³ اليمن، القانون رقم (39) لسنة 2006 بشأن مكافحة الفساد، المنشور في الجريدة الرسمية اليمنية، بتاريخ 2006/12/25.

وعلى النحو ذاته، جاء المُشرِّع الأردني من خلال قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم (13) لسنة 2016 وتعديلاته⁶⁴، حيث نصّت المادة (16 مكرّر)⁶⁵ منه على تعداد أشكال الفساد وجرائمه دون تقديم تعريفٍ شاملٍ للفساد. وهو ذات النهج الذي تبناه المُشرِّع الفلسطيني، إذ لم يضع تعريفاً مُحدداً للفساد، شأنه شأن غالبية التشريعات العربية التي فضّلت عدم التعريف، على اعتبار أنّ مهمة المُشرِّع الأساسية ليست وضع التعريفات⁶⁶، بل إرساء الأحكام الموضوعية للجرائم، وتحديد أركانها وعقوبات مرتكبيها، وتوضيح العلاقة السببية بين الفعل والنتيجة الجرمية. ومع ذلك، لا يُمنع أن يضع المُشرِّع تعريفاتٍ عامة إذا ارتأى أنّها تخدم الغرض، شريطة أن تكون شاملةً وتعكس قدرأً عالياً من الموضوعية.

من خلال ما تم ذكره آنفاً، ومن خلال الاطلاع على أبرز التشريعات والمراجع، يتضح أنّ الفساد مرفوضٌ مجتمعيّاً بمختلف أشكاله، حتى وإن لم يُقدّم تعريفٌ قانونيٌّ دقيقٌ له. فالبعض يصف ارتفاع الأسعار بالفساد، وآخرون يرون أنّ الممارسات السياسية غير السليمة هي فساد، وغيرهم يصف الدعارة بالفساد. وهذه الاستخدامات تعكس المعنى اللغوي العام للفساد باعتباره "عكس الصلاح"، أيّ كل ما هو غير سليمٍ أو غير سوي. غير أنّ المقاربة القانونية تختلف عن هذه الاستخدامات العامة؛ إذ تنظر إلى الفساد من زاوية الأفعال المُجرّمة. فقد يتقاطع، على سبيل المثال، العمل غير الأخلاقي (كالدعارة) مع جريمة فسادٍ إذا ارتبط بجريمة رشوة، كما لو عرض شخصٌ على موظفٍ عامٍ رشوةً جنسيةً مقابل إنجاز معاملة. وكذلك قد تتقاطع بعض الممارسات السياسية أو الحزبية مع جرائم الفساد، كما لو استولى قائد حزبٍ على أموال الحزب، وهو ما يُشكّل جريمة إساءة انتمان، كون الأحزاب تخضع لأحكام قانون مكافحة الفساد النافذ⁶⁷.

⁶⁴ الأردن، قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم (13) لسنة 2016 وتعديلاته، المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية، ع5397، ص2578، بتاريخ 2016/06/15.

⁶⁵ المادة (16 مكرّر) من المصدر السابق، والتي نصت على: "أ) يُعتبر فساداً لغايات هذا القانون ما يلي: 1) الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة والجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قانون العقوبات؛ 2) الجرائم الاقتصادية بالمعنى المحدد في قانون الجرائم الاقتصادية؛ 3) الكسب غير المشروع؛ 4) عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع قد تؤدي إلى تضارب في المصالح إذا كانت القوانين والأنظمة تستوجب ذلك ويكون من شأنها تحقيق منفعة خاصة مباشرة للمنتفع عن إعلانها؛ 5) كل فعل أو امتناع يؤدي إلى هدر الأموال العامة أو أموال الشركات المساهمة العامة أو الشركات غير الربحية أو الجمعيات؛ 6) إساءة استعمال السلطة خلافاً لأحكام القانون؛ 7) قبول موظفي الإدارة العامة للواسطة والمحسوبية التي تلغي حقاً أو تُحق باطلاً؛ 8) استخدام المعلومات المتاحة بحكم الوظيفة لتحقيق منافع خاصة؛ 9) جرائم الفساد الواردة في الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها المملكة".

⁶⁶ عمار الحسيني وآخرون، "النظام القانوني البديل للمخبر السري"، مجلة المثني للعلوم الإدارية والاقتصادية، مج4، ع10، العراق، 2014، ص225.

⁶⁷ المادة (1) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، والتي نصت على: "يُعتبر فساداً لغايات تطبيق أحكام هذا القرار بقانون الجرائم المبينة أدناه: ... 5) إساءة الانتمان المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية؛" المادة (2) من المصدر ذاته، والتي نصت على: "يخضع لأحكام هذا القرار بقانون: 11) رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الجمعيات الخيرية والتعاونية والهيئات الأهلية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة وبالاستقلال المالي والإداري، والأحزاب والنقابات والاتحادات والأندية، ومن في حكمهم، حتى ولو لم تكن تتلقى دعماً من الموازنة العامة".

وعموماً، تتفق المفاهيم القانونية في العالم على ثلاثة أمورٍ أساسية⁶⁸:

1. أن الفساد هو مخالفة للقوانين أو اللوائح والأنظمة أو التعليمات المرتبطة بالعمل.
2. أن جميع صور الفساد تُمثّل إساءة استخدام للسلطة أو استغلالها.
3. أن جرائم الفساد تُعد من الجرائم العمدية وجرائم الخطر، إذ لا يمكن تصور وقوعها بطريق الخطأ.

ويُنظر إلى الفساد باعتباره وباءً خبيثاً يترك آثاراً مدمرةً على المجتمعات، إذ يُفوّض استقرارها وأمنها، ويؤدي إلى انتهاكاتٍ خطيرةٍ لحقوق الإنسان، ويُشوّه الأسواق، ويُضعف نوعية الحياة. كما يفتح الباب أمام تفشّي الجريمة المنظمة والإرهاب، ويُلحق ضرراً بالغاً بالفقراء من خلال تحويل الأموال المخصّصة للتنمية عن أهدافها الأساسية⁶⁹.

المطلب الثاني

صور جرائم الفساد

نصت المادة (4/1) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على: "تؤدي الدول التزاماتها بمقتضى الاتفاقية على نحو يتسق مع مبدأي تساوي الدول في السيادة وسلامة أراضيها، وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى"⁷⁰. وجرى بموجب القرار بقانون رقم (7) لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005 - وخاصةً المادة (4/7) منه - النص صراحةً على تجريم "جميع الأفعال المُجرّمة الواردة في الاتفاقيات العربية والدولية لمكافحة الفساد التي صادقت عليها أو انضمت إليها السلطة الوطنية".

كما صادقت دولة فلسطين على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد⁷¹ بموجب مرسوم رئاسي صدر بالخصوص قبل إصدار القرار بقانون المذكور. وبذلك، يتضح أنّ المُشرّع الفلسطيني، ومنذ اللحظة الأولى لإقرار قانون مكافحة الفساد المُعدّل في عام 2010⁷²، قد حرص على تجريم أغلب الأفعال التي نصت عليها كلٌّ من الاتفاقية الأممية والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، وذلك عملاً بالمادة (2) من قانون مكافحة الفساد وتعديلاته. وهي على النحو التالي:

68 أحمد محمد براك، مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة، المرجع السابق، ص45.

69 المرجع السابق، ص10-11.

70 رشاد توام وعاصم خليل، إنفاذ الاتفاقيات الدولية في فلسطين - الإشكاليات القانونية والحلول الدستورية، سلسلة أوراق عمل ببرزيت للدراسات القانونية، كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بيرزيت، فلسطين، 2019، ص5.

71 الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، المعتمدة من مجلسي وزراء الداخلية والعدل العرب في اجتماعهما المشترك المنعقد بمقر الأمانة العامة لجامعة الدول العربية بالقاهرة عام 2010، ودخلت حيز النفاذ بتاريخ 2013/06/29 بعد تصديق سبع دول عربية. ووقعت فلسطين على هذه الاتفاقية بتاريخ 2010/12/21 وصادقت عليها بالانضمام بموجب مرسوم رئاسي صادر بتاريخ 2010/05/19.

72 حيث قام المُشرّع الفلسطيني بإحالة النص التجريمي للاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

أولاً: جريمة الرشوة

تُعد جريمة الرشوة من أبرز صور الفساد التي نص عليها قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته⁷³، كما وردت أحكامها كذلك في المواد (170-173)⁷⁴ من قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960 الساري في الضفة الغربية. وقد اعتبر المُشرِّع أنّ جريمة الرشوة تشمل كل صور القبول أو العرض أو الطلب، سواءً تعلّقت بمقابلٍ ماديٍّ أو معنويٍّ أو حتى وعدٍ بمنفعة مستقبلية⁷⁵.

وتقوم جريمة الرشوة بمجرد تحقّق العرض أو الطلب، بغض النظر عن تمام التسليم الفعلي، إذ يكفي أن يتحقّق الركن المادي للجريمة بالقيام بالفعل أو بالامتناع عن القيام به⁷⁶. كما يُشترط لاعتبارها جريمة فسادٍ أن تصدر عن الأشخاص أو الجهات المحددة في المادة (2)⁷⁷ من قانون مكافحة الفساد. ومن الجدير بالذكر أنّ جريمة الرشوة تُصنّف ضمن الجُنح لا الجنائيات، إلا أنّ خطورتها تكمن في مساسها المباشر بسمعة الوظيفة العامة وبتقّة الجمهور في الإدارة. ومثال ذلك: أن يقوم موظفٌ في

⁷³ المادة (1) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، والتي نصت على: "يُعتبر فساداً لغايات تطبيق أحكام هذا القرار بقانون الجرائم المبينة أدناه: (1) الرشوة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية".

⁷⁴ المادة (170) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، والتي نصت على: "كل موظف عمومي وكل شخص ندب إلى خدمة عامة سواء بالانتخاب أو بالتعيين وكل امرئ كلف بمهمة رسمية كالمحكم والخبير والسنديك طلب أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعداً أو أية منفعة أخرى ليقوم بعمل حق بحكم وظيفته عوقب بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين، وبغرامة من عشرة دنانير إلى مائتي دينار؛ المادة (171) من المصدر ذاته، والتي نصت على: "1) كل شخص من الأشخاص السابق ذكرهم طلب أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعداً أو أية منفعة أخرى ليعمل عملاً غير حق أو ليمتنع عن عمل كان يجب أن يقوم به بحكم وظيفته، عوقب بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات وبغرامة من عشرين ديناراً إلى مائتي دينار. 2) يعاقب بالعقوبة نفسها المحامي إذا ارتكب هذه الأفعال؛ المادة (172) من المصدر ذاته، والتي نصت على: "1) يعاقب الراشي أيضاً بالعقوبات المنصوص عليها في المادتين السابقتين. 2) يعفى الراشي والمتدخل من العقوبة إذا باحا بالأمر للسلطات المختصة أو اعترافاً به قبل إحالة القضية إلى المحكمة؛ المادة (173) من المصدر ذاته، والتي نصت على: "من عرض على شخص من الأشخاص الوارد ذكرهم في المادة (170) هدية أو منفعة أخرى أو وعده بها ليعمل عملاً غير حق أو ليمتنع عن عمل كان يجب أن يقوم به عوقب - إذا لم يلاق العرض أو الوعد قبلاً - بالحبس لا أقل من ثلاثة أشهر وبغرامة من عشرة دنانير إلى مائتي دينار".

⁷⁵ هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، جرائم الفساد في التشريع الفلسطيني، المرجع السابق.

⁷⁶ سامي غنيم، "جريمة الرشوة في التشريع الفلسطيني: دراسة تحليلية"، مجلة جامعة الأزهر، سلسلة العلوم الإنسانية، مج19، ع2، فلسطين، 2017، ص111.

⁷⁷ المادة (2) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، والتي نصت على: "يخضع لأحكام هذا القرار بقانون: (1) رئيس الدولة ومستشاروه، ورؤساء المؤسسات التابعة للرئاسة؛ (2) رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، ومن في حكمهم؛ (3) رئيس وأعضاء المجلس التشريعي؛ (4) أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة؛ (5) رؤساء المؤسسات والهيئات والأجهزة المدنية والعسكرية، وأعضاء مجالس إدارتها، إن وجدت؛ (6) المحافظون، ورؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية، والعاملون فيها؛ (ع) الموظفون العموميون المعينون بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية أو العسكرية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية، أيأ كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماها، وأعضاء السلك الدبلوماسي، ومن في حكمهم؛ (8) رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الشركات، والعاملون فيها، التي تكون الدولة أو أي من مؤسساتها مساهماً فيها؛ (9) المساهمون في الشركات غير الربحية، والعاملون فيها؛ (10) المحكمون، والخبراء، والحراس القضائيون، وكلاء الدائنين والمصقون؛ (11) رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الجمعيات الخيرية والتعاونية والهيئات الأهلية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة وبالاستقلال المالي والإداري، والأحزاب والنقابات والاتحادات والأندية، ومن في حكمهم، حتى ولو لم تكن تتلقى دعماً من الموازنة العامة؛ (12) الأشخاص المكلفون بخدمة عامة بالنسبة للعمل الذي يتم تكليفهم به؛ (13) أي شخص غير فلسطيني يشغل منصباً في أي من مؤسسات الدولة التشريعية أو التنفيذية أو القضائية، أو أي مؤسسة ذات طابع دولي تمارس وظيفة عمومية لصالح أي جهاز عمومي أو منشأة عمومية أو منظمة أهلية؛ (14) مسؤولو وأعضاء الجهات التي تساهم بها الدولة أو تتلقى موارثها أو أي دعم من الموازنة العامة، والعاملون فيها".

إحدى البلديات بطلب تذكرة سفرٍ كهديةٍ مقابل تسريع معاملته تعود لمواطن، وهو ما يُشكّل صورةً واضحةً من صور الرشوة المعاقب عليها قانوناً.

ثانياً: جريمة الاختلاس

تُعتبر جريمة الاختلاس من الجرائم التي نص عليها قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته⁷⁸، كما وردت أحكامها في المادة (174)⁷⁹ من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960. ويُشترط لقيام هذه الجريمة أن تصدر عن موظفٍ عام، وأن يقع الاعتداء على المال العام بنقله من حيازة الدولة أو الجهة العامة إلى الحيازة الخاصة للموظف الجاني⁸⁰. ويشمل المال محلّ الاختلاس كلاً من الأموال المنقولة وغير المنقولة، باعتبار أن كلاهما يدخل في نطاق الحماية الجزائية المقررة للمال العام.

وتُصنّف جريمة الاختلاس في الأصل كجُنحة، غير أنّها تتحوّل إلى جنائية في حال اقترنت بجرائمٍ أخرى كالتزوير، لخطورة اجتماع الفعلين معاً على الثقة العامة وعلى سلامة النظام المالي والإداري للدولة.

ومن الأمثلة العملية على ذلك: أن يقوم موظفٌ في سلطة الأراضي، مختصٌ بجباية الرسوم المقررة على معاملات التخمين العقاري، بإبداع الأموال التي حصل عليها في حسابه الشخصي بدلاً من توريدها إلى الخزينة العامة، وهو ما يُحقّق أركان جريمة الاختلاس ويُعرّض الفاعل للمساءلة الجنائية.

ثالثاً: جريمة التزوير

إنّ جريمة التزوير هي من الجرائم التي نصّ عليها كلّ من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته⁸¹، وقانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 في المواد (260-272)⁸²، حيث تُشكّل

⁷⁸ المادة (1) من المصدر السابق، والتي نصت على: "يُعتبر فساداً لغايات تطبيق أحكام هذا القرار بقانون الجرائم المبينة أدناه: ... (2) الاختلاس المنصوص عليه في قوانين العقوبات السارية".

⁷⁹ المادة (174) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، والتي نصت على: "1) 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. (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".

⁸⁰ هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، جرائم الفساد في التشريع الفلسطيني، المرجع السابق، ص59.

⁸¹ المادة (1) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، والتي نصت على: "يُعتبر فساداً لغايات تطبيق أحكام هذا القرار بقانون الجرائم المبينة أدناه: ... (3) التزوير والتزييف المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية".

⁸² المادة (260) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، والتي نصت على: "التزوير، هو تحريف مفتعل للحقيقة في الوقائع والبيانات التي يراد إثباتها بصك أو مخطوط يحتج بهما نجم أو يمكن أن ينجم عنه ضرر مادي أو معنوي أو اجتماعي"؛ المادة (261) من المصدر ذاته، والتي نصت على: "يعاقب بعقوبة مرتكب التزوير نفسها من استعمال المزور وهو عالم بأمره إلا إذا نص القانون على عقوبة خاصة"؛ المادة (262) من المصدر ذاته، والتي نصت على: "1) يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة خمس سنوات على الأقل الموظف الذي يرتكب تزويراً مادياً في أثناء قيامه بالوظيفة إما بإساءة استعمال إمضاء أو ختم أو بصمة أصبع أو إجمالاً بتوقيعه إمضاء مزوراً، وإما بصنع صك أو مخطوط وإما

إحدى أخطر صور جرائم الفساد لما لها من أثر مباشرٍ على الثقة العامة وصميم عمل المؤسسات الخاضعة لقانون مكافحة الفساد.

ولقيام جريمة التزوير لا بد من توافر شروطٍ أساسية، أهمها حدوث تغييرٍ في حقيقة المحرر أو السند بأيّ وسيلة نصّ عليها القانون، سواءً بالإضافة أو الحذف أو الاصطناع أو التقليد، بحيث يترتب على ذلك تغييرٌ في الحقيقة يمكن أن يُستدل به في المعاملات القانونية. كما يُشترط أيضاً توافر الركن المعنوي للجريمة، المتمثل في القصد الجنائي والعلم التام بالفعل غير المشروع، وهو ما يُميّز التزوير عن مجرد الأخطاء المادية أو الهفوات غير المقصودة.

أما عنصر الضرر، فقد استقر الفقه والقضاء على أنّ تحققه فعلاً ليس شرطاً لازماً للمساءلة، بل يكفي أن يكون الضرر محتملاً أو متوقعاً، بالنظر إلى خطورة التغيير الذي طرأ على السند المزور⁸³. ولهذا السبب اعتُبرت جريمة التزوير من الجرائم التي تُهدّد النظام القانوني والإداري، وغالباً ما تقترب بجرائمٍ أخرى كالاختلاس، إذ قد يُلجأ إلى التزوير لتغطية الاختلاس أو لإخفاء معالمه.

بما يرتكبه من حذف أو إضافة تغيير في مضمون صك أو مخطوط. (2) لا تنقص العقوبة عن سبع سنوات إذا كان السند المزور من السندات التي يعمل بها إلى أن يدعى تزويرها. (3) تطبق أحكام هذه المادة في حال إتلاف السند إتلافاً كلياً أو جزئياً؛ المادة (263) من المصدر ذاته، والتي نصت على: "يعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في المادة السابقة: (1) الموظف الذي ينظم سنداً من اختصاصه فيحدث تشويشاً في موضوعه أو ظروفه إما بإساءته استعمال إمضاء على بياض أو تمن عليه، أو بتدوينه عقوداً أو أقوالاً غير التي صدرت عن المتعاقدين أو التي أمروها. أو بإثباته وقائع كاذبة على أنها صحيحة أو وقائع غير معترف بها على أنها معترف بها أو بتحريفه أية واقعة أخرى بإغفاله أمراً أو إيراده على وجه غير صحيح. (2) الموظف الذي يكون في عهده الفعلية سجل أو ضبط محفوظ بتفويض قانوني ويسمح عن علم منه بإدخال قيد فيه يتعلق بمسألة جوهرية مع علمه بعدم صحة ذلك القيد؛" المادة (264) من المصدر ذاته، والتي نصت على: "ينزل منزلة الموظفين العاميين لتطبيق المواد السابقة كل من فوض إليه المصادقة على صحة سند أو إمضاء أو ختم؛" المادة (265) من المصدر ذاته، والتي نصت على: "يعاقب سائر الأشخاص الذين يرتكبون تزويراً في الأوراق الرسمية بإحدى الوسائل المذكورة في المواد السابقة بالأشغال المؤقتة أو الاعتقال في الحالات التي لا ينص فيها القانون على خلاف ذلك؛" المادة (266) من المصدر ذاته، والتي نصت على: "1) من أقدم حال ممارسته وظيفته عامة أو خدمة عامة أو مهنة طبية أو صحية أو أية جهة أخرى على إعطاء مصدقة كاذبة معدة لكي تقدم إلى السلطات العامة أو من شأنها أن تجر لنفسه أو إلى غيره منفعة غير مشروعة أو تلحق الضرر بمصالح أحد الناس، ومن اختلق بانتحاله اسم أحد الأشخاص المذكورين أنفاً أو زور تلك المصدقة أو استعملها، يعاقب بالحبس من شهر إلى سنة. (2) وإذا كانت المصدقة الكاذبة قد أعدت لكي تبرز أمام القضاء أو لتبرر الإعفاء من خدمة عامة، فلا ينقص الحبس عن ثلاثة أشهر. (3) وإذا ارتكب هذه الجريمة أحد الناس خلاف من ذكر فيما سبق فيعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن ستة أشهر؛" المادة (267) من المصدر ذاته، والتي نصت على: "إن أوراق التبليغ التي يحررها المحضرون وسائر موظفي الدولة والإدارات العامة، وكذلك المحاضر والتقارير التي يحررها رجال الضابطة العدلية تعتبر أنها مصدقة لتطبيق القانون الجزائي؛" المادة (268) من المصدر ذاته، والتي نصت على: "يعاقب بالحبس من شهر حتى ستة أشهر كل من: (1) استعمل شهادة حسن أخلاق صادرة لغيره بقصد الحصول على عمل. (2) صدرت له شهادة حسن أخلاق وأعطاه أو باعها أو أعارها لشخص آخر كي يستعملها بقصد الحصول على عمل؛" المادة (269) من المصدر ذاته، والتي نصت على: "من تقدم إلى سلطة عامة بهوية كاذبة قصد جلب المنفعة لنفسه أو لغيره أو بغية الإضرار بحقوق أحد الناس، عوقب بالحبس من شهر إلى سنة؛" المادة (270) من المصدر ذاته، والتي نصت على: "فرض العقوبة نفسها على كل شخص يعرف عن علم منه في الأحوال المذكورة أنفاً هوية أحد الناس الكاذبة أمام السلطات العامة؛" المادة (271) من المصدر ذاته، والتي نصت على: "من ارتكب التزوير في أوراق خاصة بإحدى الوسائل المحددة في المادتين (262) و(263) يعاقب بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات؛" المادة (272) من المصدر ذاته، والتي نصت على: "يعاقب بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات وبغرامة أقلها خمسون ديناراً كل من: (1) محا تسطير شك أو أضاف إليه أو غير فيه، أو (2) تداول شكاً مسطراً وهو عالم بأن التسطير الذي عليه قد محي أو أضيف إليه أو غير فيه".

⁸³ انظر: قرار محكمة التمييز الأردنية بصفتها الجزائية رقم 1979/37، مجلة نقابة المحامين، 1979، ص976.

وتجدر الإشارة إلى أنّ التزوير في المحررات الرسمية يُعدّ من الجنايات بالنظر إلى ما ينطوي عليه من اعتداءٍ على المصلحة العامة وهيبة الدولة، في حين أنّ التزوير في المحررات غير الرسمية يُصنّف كجنايةٍ ما لم يقترن بظروفٍ مشددة.

ومن الأمثلة التطبيقية على ذلك: قيام رئيس مجلس قرويٍّ بمنح شهادةٍ لأحد المواطنين تُفيد بخلوّ ذمته من أيّ التزاماتٍ ماليةٍ تجاه المجلس، في حين أنّ ذلك الشخص مدينٌ للمجلس بمبالغ ماليةٍ محددة، وهو ما يُشكّل تزويراً في مُحرّرٍ رسميٍّ يُعرّض الفاعل للمساءلة الجنائية.

رابعاً: جريمة استثمار الوظيفة

جريمة استثمار الوظيفة من الجرائم التي نص عليها قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته⁸⁴، كما وردت أيضاً في قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 في المادتين (175 و176)⁸⁵. وتقوم هذه الجريمة أساساً على استغلال الموظف العام لصفته الوظيفية وما تمنحه له من سلطةٍ أو نفوذ، لتحقيق مصلحةٍ شخصيةٍ له أو لغيره، وذلك عن طريق الغش أو الخداع أو التحايل في إدارة أو بيع أو شراء الأموال العامة أو التصرف فيها⁸⁶.

ويُلاحظ أنّ خطورة هذه الجريمة تكمن في أنّها تُقوّض مبدأ الأمانة الوظيفية وتُحوّل المنصب العام من وسيلةٍ لخدمة المصلحة العامة إلى وسيلةٍ لتحقيق مكاسب خاصة، وهو ما يُلحق ضرراً بالوظيفة العامة وبالثقة المجتمعية بالدولة.

ومن الأمثلة عليها: أن يقوم موظفٌ في وزارة الأوقاف، مُكفّفٌ ببيع أدواتٍ مكتبيّةٍ تابعةٍ لمديريةٍ في قطاع غزة، بترتيب إجراءات البيع وفق الأصول الشكلية، ثم يعمل في الخفاء على تمكين أحد معارفه من شراء تلك الأدوات بسعرٍ هو الذي حدده مسبقاً، الأمر الذي يجعله يجمع بين صفة البائع والمستفيد بصورةٍ غير مشروعة.

⁸⁴ المادة (1) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، والتي نصت على: "يُعتبر فساداً لغايات تطبيق أحكام هذا القرار بقانون الجرائم المبينة أدناه: ... (4) استثمار الوظيفة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية".

⁸⁵ المادة (175) من المصدر السابق، والتي نصت على: "من وكل إليه بيع أو شراء أو إدارة أموال منقولة أو غير منقولة لحساب الدولة أو لحساب إدارة عامة، فاقترف غشاً في أحد هذه الأعمال أو خالف الأحكام التي تسري عليها إما لجر مغنم ذاتي أو مراعاة لفريق أو إضراراً بالفريق الآخر أو إضراراً بالإدارة العامة عوقب بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين وبغرامة أقلها عشرة دنانير: (1) كل موظف حصل على منفعة شخصية من إحدى معاملات الإدارة التي ينتمي إليها سواء أفعال ذلك مباشرة أو على يد شخص مستعار أو باللجوء إلى صكوك سورية. (2) ممثلو الإدارة وضباط الشرطة والدرك وسائر متولي الشرطة العامة إذا أقدموا جهاراً أو باللجوء إلى صكوك سورية مباشرة أو على يد شخص مستعار على الاتجار في المنطقة التي يمارسون فيها السلطة بالحبوب وسائر الحاجات ذات الضرورة الأولية غير ما أنتجته أملاكهم".

⁸⁶ كامل السعيد، شرح قانون العقوبات الأردني: الجرائم المضرة بالمصلحة العامة – دراسة تحليلية مقارنة، ط1، دم: دن، 1997، ص555.

خامساً: جريمة إساءة الائتمان

وهي أيضاً من الجرائم التي وردت في قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته⁸⁷، وقانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 في المواد (422-423)⁸⁸ منه، ويُشترط لقيام هذه الجريمة أن يكون الشيء محل الائتمان قد آل إلى الشخص على سبيل الأمانة بحكم عمله الوظيفي، بحيث يقوم بتحويله من حيازة ناقصة - بوصفه مالاً مؤتمناً عليه - إلى حيازة تامة يُسيطر عليها بشكل كامل. وعلى هذا الأساس، يمكن اعتبار هذه الجريمة صورة من صور خيانة الأمانة⁸⁹، وهي من الجرائم التي تُصنّف بأنها من الجُنح.

ومن الأمثلة على ذلك: قيام رئيس هيئة سوق رأس المال بالاحتفاظ بسندات القبض والصرف في حيازته الشخصية والتصرف بها حتى بعد زوال صفته الوظيفية.

سادساً: جريمة التهاون في القيام بواجبات الوظيفة

هذه الجريمة هي أيضاً من الجرائم التي وردت في قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته⁹⁰، وقانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 في المادة (183)⁹¹ منه، وتتمثل في صورة من صور الإهمال أو التباطؤ في إنجاز العمل الموكول إلى الموظف، بحيث يؤدي هذا التقصير إلى إلحاق الضرر سواءً بالمؤسسة التي يعمل بها أو بالمرجعين⁹².

وتُصنّف هذه الجريمة ضمن الجُنح. ومن الأمثلة عليها: أن يقوم الشخص المُكلف بتدقيق معاملة ما بالتوقيع على صحتها واكتمالها دون التحقق الفعلي من المستندات المرفقة، الأمر الذي قد يؤدي إلى حدوث خلل في إجراءات المعاملة وإلحاق الضرر بالجهة المستفيدة أو بالمؤسسة نفسها.

87 المادة (1) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، والتي نصت على: "يُعتبر فساداً لغايات تطبيق أحكام هذا القرار بقانون الجرائم المبينة أدناه: ... (5) إساءة الائتمان المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية".

88 المادة (422) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، والتي نصت على: "كل من سلّم إليه على سبيل الأمانة أو الوكالة أو لأجل الإبراز والإعادة أو لأجل الاستعمال على صور معينة أو لأجل الحفظ أو لإجراء عمل - بأجر أو دون أجر - ما كان لغيره من أموال ونقود وأشياء وأي سند يتضمن تعهداً أو إبراءً وبالجملة كل من وُجد في يده شيء من هذا القبيل فكتمه أو بدّله أو تصرّف به تصرّف المالك أو استهلكه أو أقدم على أي فعل يُعد تعدياً أو امتنع عن تسليمه لمن يلزم تسليمه إليه، ويُعاقب بالحبس من شهرين إلى سنتين وبالغرامة من عشرة دنانير إلى مئة دينار؛ المادة (423) من المصدر ذاته، والتي نصت على: "1- إذا كان مرتكب الأفعال المبينة في المادة السابقة خادماً بأجرة أو تلميذاً في صناعة أو كاتباً أو مستخدماً، وكان الضرر الناشئ عنها موجهاً إلى مخدومه فلا تكون مدة الحبس أقل من سنة واحدة. (2) 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. (ب) وصي القاصر وفاقد الأهلية. (ج) منفذ الوصية أو عقد الزواج. (د) كل محام أو كاتب عدل. (هـ) كل شخص مستتاب عن السلطة لإدارة أموال تخص الدولة أو الأفراد أو لحراستها".

89 محمد نور، شرح قانون العقوبات: القسم الخاص - الجرائم الواقعة على الأموال، ج2، عمان: الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، 2002، ص348.

90 المادة (1) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، والتي نصت على: "يُعتبر فساداً لغايات تطبيق أحكام هذا القرار بقانون الجرائم المبينة أدناه: ... (6) التهاون في القيام بواجبات الوظيفة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية".

91 المادة (183) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، والتي نصت على: "1) كل موظف تهاون بلا سبب مشروع في القيام بواجبات وظيفته وتنفيذ أوامر أمره المستند فيها إلى الأحكام القانونية يعاقب بالغرامة من عشرة دنانير إلى خمسين ديناراً أو بالحبس من أسبوع واحد إلى ثلاثة أشهر. (2) إذا لحق ضرر بمصالح الدولة من جراء هذا الإهمال عوقب ذلك الموظف بالحبس من شهر واحد إلى سنة وضمن قيمة هذا الضرر".

92 قرار محكمة جرائم الفساد الفلسطينية رقم 2020/35، بتاريخ 2021/12/30.

سابعاً: جريمة غسل الأموال الناتجة عن جريمة فساد

وهي من الجرائم التي ورد النص عليها في القرار بقانون رقم (39) لسنة 2022 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب⁹³، كما تُعد أيضاً من جرائم الفساد المنصوص عليها في قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته⁹⁴.

وتتميز هذه الجريمة بارتباطها الوثيق بجريمة فسادٍ أخرى، إذ لا يمكن اعتبار غسل الأموال جريمة فسادٍ إلا إذا كان ناتجاً عن ارتكاب فعلٍ جرميٍّ سابقٍ يدخل في نطاق جرائم الفساد، مثل جريمة الكسب غير المشروع⁹⁵.

وتُصنّف هذه الجريمة ضمن الجنايات. ومثالٌ عليها: قيام موظفٍ عامٍ باختلاس مبلغٍ ماليٍّ كبيرٍ من أموال الخزينة العامة، ثم يسعى لإخفاء مصدر تلك الأموال غير المشروع من خلال إيداعها في أحد البنوك العاملة داخل الدولة، لئُنشئ لاحقاً مشروعاً تجارياً كواجهة قانونية، كأن يُقيم محل صرافيةٍ مرخصٍ رسمياً، بهدف تمويه مصدر الأموال وإظهارها في صورةٍ مشروعةٍ.

ثامناً: جريمة الكسب غير المشروع

تُعد هذه الجريمة من الجرائم التي لم يجر التطرق إليها في قوانين العقوبات الأخرى، باستثناء قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005، غير أنّ هذا القانون لم يُفعل أصولاً ولم يُعمل به عملياً⁹⁶. وتُعتبر من أخطر جرائم الفساد في حال تطبيقها، لكونها تتعلق بكل زيادةٍ غير مُبرّرةٍ أو غير معقولةٍ في الثروة، لا تتناسب مع مصادر دخل الموظف المشروع، ويعجز عن تقديم تفسيرٍ قانونيٍّ أو واقعيٍّ لمشروعيتها⁹⁷. وقد أثارت هذه الجريمة جدلاً فقهيّاً، إذ يرى اتجاهٌ أنّ عبء إثبات مشروعية الأموال يقع على عاتق المتهم، بينما يرى اتجاهٌ آخرٌ أنّ دور النيابة العامة هو تحديد مقدار الزيادة غير المشروعة، ليقع بعد ذلك على المتهم عبء تقديم الدليل على مصدرها المشروع.

وتُصنّف هذه الجريمة ضمن الجنايات. ومن الأمثلة عليها امتلاك موظفٍ في دائرة ضريبة القيمة المضافة، راتبه الشهري خمسة آلاف شيكل فقط، لمنزلٍ فاخرٍ وسيارةٍ حديثةٍ وأربع قطعٍ أراضٍ، دون أن يُثبت مصدرها مشروعاً لهذه الممتلكات.

⁹³ المادة (1) من قرار بقانون رقم (39) لسنة 2022 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.
⁹⁴ المادة (1) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، والتي نصت على: "يُعتبر فساداً لغايات تطبيق أحكام هذا القرار بقانون الجرائم المبيّنة أدناه: ... (7) غسل الأموال الناتجة عن جرائم الفساد المنصوص عليها في قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الساري".

⁹⁵ نبيه صالح، جريمة غسل الأموال في ضوء الإجراء المنظم والمخاطر المترتبة عليها، الإسكندرية: منشأة المعارف، 2006، ص32.

⁹⁶ المرجع السابق، ص136.

⁹⁷ المادة (20) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتي نصت على: "تظر كل دولة طرف، رهنا بدستورها والمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم تعمد موظف عمومي إثراء غير مشروع، أي زيادة موجوداته زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياساً إلى دخله المشروع".

تاسعاً: جريمة المتاجرة بالنفوذ

هذه الجريمة هي من الجرائم التي لم يتضمنها قانون العقوبات الساري في فلسطين، وإنما جرى النص عليها صراحةً في قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته⁹⁸ انسجاماً مع ما ورد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد⁹⁹ والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد¹⁰⁰.

وتمثّل هذه الجريمة صورةً من صور إساءة استخدام الوظيفة العامة، إذ يقوم شخصٌ ذو نفوذٍ فعليٍّ أو نفوذٍ مفترضٍ باستغلال مكانته أو علاقاته للحصول على منفعةٍ غير مشروعةٍ لمصلحة الغير أو لصالحه. ويُشترط لقيامها توافر عنصر النفوذ باعتباره الركيزة الأساسية التي يقوم عليها السلوك الإجرامي، بحيث يكون النفوذ سياسياً أو اقتصادياً أو أمنياً أو إدارياً، ويُستعمل في غير الغاية التي حُصِّص من أجلها¹⁰¹.

وُصِّفَت هذه الجريمة ضمن الجنايات؛ نظراً لخطورتها البالغة على نزاهة المرفق العام وثقة الجمهور في عدالة النظام الإداري. ومن الأمثلة على ذلك: قيام موظفٍ يعمل في حرس الرئيس باستغلال نفوذه الشخصي للحصول على رخصة بناء مستشفى لصالح مستثمرين، في أرضٍ مملوكة للدولة، بالمخالفة للأصول القانونية والاعتبارات العامة.

⁹⁸ المادة (1) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، والتي نصت على: "يُعتبر فساداً لغايات تطبيق أحكام هذا القرار بقانون الجرائم المبينة أدناه: ... (9) المتاجرة بالنفوذ".

⁹⁹ المادة (18) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتي نصت على: "تتظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمداً: أ) وعد موظف عمومي أو أي شخص آخر بأي مزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إيها، 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 يستغل ذلك الموظف العمومي أو الشخص نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة".

¹⁰⁰ المادة (4) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، والتي نصت على: "مع مراعاة أن وصف أفعال الفساد المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية يخضع لقانون الدولة الطرف، تعتمد كل دولة وفقاً لنظامها القانوني ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب قصداً أو عمداً: ... (5) المتاجرة بالنفوذ".

¹⁰¹ عبد الله حمارشة، المرجع السابق، ص55.

عاشراً: جريمة إساءة استعمال السلطة

تُعتبر من الجرائم التي لم يرد بشأنها نصٌّ خاصٌّ في قوانين العقوبات السارية في فلسطين، وإنما جرى النص عليها في قانون مكافحة الفساد النافذ¹⁰² انسجاماً مع ما جاء في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد¹⁰³ والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد¹⁰⁴.

وتتمثل هذه الجريمة في قيام الموظف العام، أثناء ممارسته لمهامه الرسمية أو بسببها، بالقيام بعملٍ أو الامتناع عن القيام بعملٍ واجب، مقابل الحصول على منفعةٍ أو امتيازٍ له أو لغيره بشكلٍ مخالفٍ للقانون. ومن ثم، فإنَّ شرط تحققها يتمثل في أن يكون السلوك مرتبطاً ارتباطاً مباشراً بالأداء الوظيفي، بما يُشكّل انحرافاً عن قيم النزاهة والشفافية التي يجب أن تحكم العمل داخل المؤسسات العامة¹⁰⁵.

وتُعد هذه الجريمة من الجُنح بحسب خطورتها وآثارها، حيث إنها تمس الثقة المفترضة في حياد ونزاهة القائمين على الوظيفة العامة، وإن كانت آثارها قد تصل في بعض الحالات إلى درجةٍ أشدَّ خطورةً على الحقوق والحريات. ومن الأمثلة على ذلك: قيام مدير مركز شرطة في إحدى البلديات بحجز حرية مواطنٍ دون أيِّ سندٍ قانونيٍّ أو شكوى رسمية، وإتّما لمجرد وجود خلافٍ حقوقيٍّ شخصيٍّ بينه وبين المواطن، الأمر الذي يُشكّل إساءةً صريحةً لاستعمال السلطة الممنوحة له.

حادي عشر: جريمة قبول الوساطة والمحسوبية والمحاباة التي تُلغي حقاً أو تُحقِّق باطلاً

تُعد هذه الجريمة من الجرائم التي لم يرد بشأنها نصٌّ في قوانين العقوبات السارية في فلسطين، وإنما جرى النص عليها في قانون مكافحة الفساد الساري¹⁰⁶ انسجاماً مع ما نصت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد¹⁰⁷.

¹⁰² المادة (1) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، والتي نصت على: "يُعتبر فساداً لغايات تطبيق أحكام هذا القرار بقانون الجرائم المبينة أدناه: ... (10) إساءة استعمال السلطة".

¹⁰³ المادة (19) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتي نصت على: "تتظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجرّم تعمد موظف عمومي إساءة استغلال وظائفه أو موقعه، أي قيامه أو عدم قيامه بفعل ما، لدى الاضطلاع بوظائفه، بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان آخر، مما يشكل انتهاكاً للقوانين".

¹⁰⁴ المادة (4) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، والتي نصت على: "مع مراعاة أن وصف أفعال الفساد المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية يخضع لقانون الدولة الطرف، تعتمد كل دولة وفقاً لنظامها القانوني ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب قسداً أو عمداً: ... (6) إساءة استغلال الوظائف العمومية".

¹⁰⁵ أحمد محمد براك، مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة، المرجع السابق.

¹⁰⁶ المادة (1) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، والتي نصت على: "يُعتبر فساداً لغايات تطبيق أحكام هذا القرار بقانون الجرائم المبينة أدناه: ... (11) قبول الوساطة والمحسوبية والمحاباة التي تلغي حقاً أو تُحقِّق باطلاً".

¹⁰⁷ على الرغم من عدم تجريم الوساطة والمحسوبية والمحاباة بشكل مباشر في الاتفاقية، إلا أنها تندرج تحت مفهوم "الفساد" الواسع الذي تشمله الاتفاقية. خاصة المادة (5) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتي تؤكد على ضرورة أن تلتزم الدول الأطراف بتطبيق مبادئ مثل "الحكم القانوني" و"الإدارة السليمة للشؤون والممتلكات العامة" و"النزاهة" و"الشفافية" و"المحاسبة" في القطاع العام.

وهي من أكثر الجرائم شيوعاً وانتشاراً في الواقع العملي، حتى إنها ارتبطت بالوعي الجمعي بمفهوم الفساد بشكلٍ عام، وإن لم تكن مطابقةً تماماً للفكرة الشائعة عنها. فالشرط الجوهرى في تحققها أن تؤدي المحسوبية أو الوساطة إلى إلغاء حقِّ ثابتٍ لشخص، أو إلى إحفاق باطلٍ لا يستند إلى أساسٍ قانونيٍّ أو موضوعي. كما يجب أن تستند إلى معايير غير مهنيةٍ أو غير موضوعية، مثل الانتماء الحزبي أو الديني أو العائلي، الأمر الذي يُظهر مدى خطورتها على مبادئ العدالة وتكافؤ الفرص. وتُصنّف هذه الجريمة ضمن الجرح نظراً لطبيعتها وأثرها المباشر على الثقة بالمؤسسات العامة، وإن كان أثرها المجتمعي في نشر ثقافة الفساد أوسع بكثيرٍ من تصنيفها القانوني. ومن الأمثلة على ذلك: قيام مديرٍ عامٍّ في إحدى الوزارات بتعيين أحد أبناء حزبه في وظيفةٍ معينة، مُفضّلاً إياه على مُتقدِّمٍ آخر أكثر كفاءةً وتفوقاً في المنافسة، وذلك فقط بسبب انتمائه الحزبي، في حين حُرِّم الآخر من حقه المشروع بسبب انتمائه إلى حزبٍ مختلف.

ثاني عشر: جريمة عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثماراتٍ أو ممتلكاتٍ أو منافع تؤدي إلى تضاربٍ في المصالح

هذه الجريمة هي من الجرائم التي لم يرد بها نصٌّ في قوانين العقوبات السارية في فلسطين، وإنما تم النص عليها في قانون مكافحة الفساد الساري¹⁰⁸ تماشياً مع أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد¹⁰⁹ والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد¹¹⁰.

وتُعتبر من أعقد الجرائم وأهمها وأكثرها خطورة؛ إذ يكفي لقيامها مجرد امتناع الموظف الخاضع لأحكام القانون عن الإفصاح عن حالة تضارب المصالح التي تربطه بمسارٍ وظيفيٍّ أو إداريٍّ يدخل ضمن اختصاصه.

ويُقصد بحالة تضارب المصالح الحالة أو الموقف الذي تتعارض فيه قرارات الموظف مع متطلبات عمله الموضوعي والمهني، نتيجة اعتباراتٍ شخصيةٍ غير مهنية، كالتقارب أو المصاهرة أو الصداقة، مما يُعرّض نزاهة القرار الإداري أو الإجرائي للخطر ويُضعف الثقة بالمرفق العام¹¹¹.

¹⁰⁸ المادة (1) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، والتي نصت على: "يُعتبر فساداً لغايات تطبيق أحكام هذا القرار بقانون الجرائم المبينة أدناه: ... (12) عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثماراتٍ أو ممتلكاتٍ أو منافع تؤدي إلى تضارب في المصالح إذا كانت القوانين والأنظمة تستوجب ذلك، ويكون من شأنها تحقيق منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة للمنتفع عن إعلانها".

¹⁰⁹ المادة (7) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتي نصت على: "(4) تسعى كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم تعزز الشفافية وتمنع تضارب المصالح".

¹¹⁰ المادة (10) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، والتي نصت على: "(4) تسعى كل دولة طرف وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم تقرر الشفافية وتمنع تضارب المصالح بين الموظف والجهة التي يعمل بها، سواء القطاع العام أو الخاص".

¹¹¹ أحمد محمد براك، تضارب المصالح: دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة، المرجع السابق.

وتُصنّف هذه الجريمة ضمن الجُنْح، لما لها من أثرٍ مباشرٍ على مبدأ الشفافية ومنع تضارب المصالح في إدارة الشأن العام. ومن الأمثلة على ذلك: قيام مديرٍ عامٍ في ديوان الموظفين العام بإجراء مقابلة توظيفٍ لابن شقيقته المُتقدّم لمسابقةٍ في وزارة الاقتصاد الوطني، من دون أن يُفصح عن صلة القرابة التي تربطه بالمُرشّح، الأمر الذي يُشكّل إخلالاً بمبدأ النزاهة وتكافؤ الفرص.

ثالث عشر: جريمة إعاقة سير العدالة

تُعَد هذه الجريمة من الجرائم التي لم يُنصّ عليها في قوانين العقوبات السارية في فلسطين، وإنما وردت في قانون مكافحة الفساد الساري¹¹² تماشياً مع أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد¹¹³ والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد¹¹⁴. وتتميز بكونها من الجرائم الجوهرية التي تهدف إلى توفير الحماية اللازمة للمشتكين والمُبلّغين والخبراء والشهود، بل وتمتد لتشمل مأموري الضبط القضائي¹¹⁵، ضمناً لحسن سير العدالة الجنائية في قضايا الفساد.

وتتحقق هذه الجريمة عند قيام المشتبه بهم أو الأشخاص المُبلّغ عنهم باستخدام وسائل التهديد أو الوعيد لإلحاق الأذى النفسي أو الجسدي بالمُبلّغ أو الشاهد أو الخبير، وذلك بقصد منعهم من أداء واجباتهم أو ثنيهم عن كشف الحقيقة. وقد حرصت هيئة مكافحة الفساد على اقتراح نظامٍ خاصٍ بهذا الجانب هو نظام حماية المُبلّغين والشهود والخبراء رقم (7) لسنة 2019¹¹⁶، الذي يمنح الهيئة صلاحية تقرير الحماية وفق معاييرٍ محددةٍ وشروطٍ دقيقة، متى ثبتت مشروعية طلب الحماية وأهميته في ضمان العدالة.

وتُصنّف هذه الجريمة ضمن الجُنْح، لما تنطوي عليه من مساسٍ مباشرٍ بعمل العدالة ونزاهتها. ومثالٌ عليها: قيام وكيل وزارة بتهديد موظفٍ لديه مطلوبٍ للشهادة أمام هيئة مكافحة الفساد، بأنّه في

¹¹² المادة (1) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، والتي نصت على: "يُعتبر فساداً لغايات تطبيق أحكام هذا القرار بقانون الجرائم المبينة أدناه: ... (13) إعاقة سير العدالة".

¹¹³ المادة (25) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتي نصت على: "تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمداً: أ) 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 مجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية؛ ب) استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب للتدخل في ممارسة أي موظف قضائي أو معني بإنفاذ القانون مهامه الرسمية فيما يتعلق بارتكاب أفعال مجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية. وليس في هذه الفقرة الفرعية ما يمس بحق الدول الأطراف في أن تكون لديها تشريعات تحمي فئات أخرى من الموظفين العموميين".

¹¹⁴ المادة (4) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، والتي نصت على: "مع مراعاة أن وصف أفعال الفساد المجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية يخضع لقانون الدولة الطرف، تعتمد كل دولة وفقاً لنظامها القانوني ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب قصداً أو عمداً: ... (10) إعاقة سير العدالة".

¹¹⁵ أحمد محمد براك، مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة، المرجع السابق.

¹¹⁶ قرار مجلس الوزراء رقم (7) لسنة 2019 بنظام حماية المُبلّغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم، المنشور في الوقائع الفلسطينية، ع161، ص35، بتاريخ 2019/11/28.

حال الإدلاء بالحقيقة سيتم نقله إلى مكانٍ بعيدٍ عن موطنه الأصلي، في محاولةٍ صريحةٍ للتأثير على شهادته.

من خلال ما سبق، يتضح أنّ الصور التي جرى بيانها أعلاه هي وحدها التي يمكن اعتبارها جرائم فسادٍ بالمعنى القانوني الصريح، لكونها مُجرّمةً بموجب القانون. أما أيّ أفعالٍ أو مصطلحاتٍ أخرى - حتى لو صدرت عن أشخاصٍ خاضعين لأحكام قانون مكافحة الفساد - فلا يُمكن عدّها جرائم فسادٍ ما لم ينص عليها القانون. وقد حدّدت المادة (2) من قانون مكافحة الفساد الساري الفئات والجهات الخاضعة له، وهي في معظمها جهاتٌ تؤدي خدمةً عامةً ولا تمتد إلى الشأن الخاص¹¹⁷.

وعليه، فإن مباشرة هيئة مكافحة الفساد لإجراءات البحث والتحري في مضمون أيّ شكوى أو بلاغ، تقتضي التحقق من شرطين أساسيين: الأول، أن يكون الفعل المُبلّغ عنه أحد صور جرائم الفساد المقررة قانوناً؛ والثاني، أن يكون مرتكب الفعل من ضمن الأشخاص الخاضعين للقانون وفق المادة (2) منه. فإذا توافر الشرطان معاً، جاز المضي في إجراءات البحث والتحري وفق الأصول. أما إذا تخلف أحدهما، فإنّ الفعل يخرج من دائرة الفساد. ومثال ذلك: إذا أُبلغ عن ارتكاب موظفٍ عامٍ جريمة إصدار شيكٍ بلا رصيد، فإنّ أحد الشرطين (صفة الفاعل) يتحقق، غير أنّ موضوع الشكوى لا يدخل في نطاق جرائم الفساد، وبالتالي ينعقد الاختصاص للنيابة العامة لا لهيئة مكافحة الفساد.

كما نصت المادة (30)¹¹⁸ من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته على تجريم تقديم البلاغات أو الشكاوى الكيدية بنية الإساءة إلى الجهة المُبلّغ ضدها، غير أنّ تطبيق هذه العقوبة يواجه صعوبةً عملية؛ نظراً لإمكانية تقديم البلاغ دون ذكر اسم المُبلّغ، الأمر الذي يُعيق ملاحقته جزائياً. وحتى في حال تقديم شكوى صريحة باسم المشتكي، فإنّ التثبت من توافر نية الإساءة أمرٌ

¹¹⁷ المادة (2) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، والتي نصت على: "يخضع لأحكام هذا القرار بقانون: (1) رئيس الدولة ومستشاروه، ورؤساء المؤسسات التابعة للرئاسة؛ (2) رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، ومن في حكمهم؛ (3) رئيس وأعضاء المجلس التشريعي؛ (4) أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة؛ (5) رؤساء المؤسسات والهيئات والأجهزة المدنية والعسكرية، وأعضاء مجالس إدارتها، إن وجدت؛ (6) المحافظون، ورؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية، والعاملون فيها؛ (ع) الموظفون العموميون المعينون بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية أو العسكرية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية، أياً كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مساهما، وأعضاء السلك الدبلوماسي، ومن في حكمهم؛ (8) رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الشركات، والعاملون فيها، التي تكون الدولة أو أي من مؤسساتها مساهماً فيها؛ (9) المساهمون في الشركات غير الربحية، والعاملون فيها؛ (10) المحكمون، والخبراء، والحراس القضائيون، ووكلاء الدائنين والمصقون؛ (11) رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الجمعيات الخيرية والتعاونية والهيئات الأهلية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة وبالاستقلال المالي والإداري، والأحزاب والنقابات والاتحادات والأندية، ومن في حكمهم، حتى ولو لم تكن تتلقى دعماً من الموازنة العامة؛ (12) الأشخاص المكلفون بخدمة عامة بالنسبة للعمل الذي يتم تكليفهم به؛ (13) أي شخص غير فلسطيني يشغل منصباً في أي من مؤسسات الدولة التشريعية أو التنفيذية أو القضائية، أو أي مؤسسة ذات طابع دولي تمارس وظيفة عمومية لصالح أي جهاز عمومي أو منشأة عمومية أو منظمة أهلية؛ (14) مسؤولو وأعضاء الجهات التي تساهم بها الدولة أو تتلقى موارثاتها أو أي دعم من الموازنة العامة، والعاملون فيها".

¹¹⁸ المادة (30) من المصدر السابق، والتي نصت على: "كل من بلّغ كذباً بنية الإساءة عن جريمة فسادٍ يُعاقب بالحبس لمدة لا تقل عن ستة أشهرٍ وبغرامةٍ لا تقل عن مائة دينارٍ أردني ولا تزيد على ألف دينارٍ أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً أو بإحدى هاتين العقوبتين".

دقيقٌ وصعب التقدير، لا سيما أنّ التبليغ عن شبهة فسادٍ لا يُشترط فيه إحاطة المُبلِّغ بجميع أركان الجريمة. فقد يظن المشتكي أنّ الفعل يُشكِّل فساداً، ثم يتبيّن بعد البحث خلاف ذلك. ولهذا السبب، وبالنظر إلى أنّ الهيئة والجهات الشريكة تُشجّع على التبليغ عن جرائم الفساد، فإنّ ملاحقة الأشخاص على بلاغاتٍ غير صحيحةٍ قد تُؤثّر سلباً في منظومة الإبلاغ ذاتها.

الفصل الثاني مسؤولية الشخص المعنوي في التبليغ عن جرائم الفساد

تمهيد وتقسيم:

بعد أن تناولنا في الفصل الأول ماهية المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي، ووقفنا على أركانها ومفهوم الفساد وصور جرائمه كما وردت في التشريعات ذات الصلة، فإنّ استكمال الإحاطة بالموضوع يقتضي الانتقال إلى جانبٍ آخر لا يقل أهميةً، وهو مسألة التبليغ عن جرائم الفساد والامتناع عنه. إذ يُعدّ التبليغ إحدى الأدوات الجوهرية في كشف الفساد وضمان مساءلة مرتكبيه، كما يُثير في الوقت ذاته إشكالياتٍ قانونيةٍ تتعلق بمسؤولية الأشخاص المعنويين عند الإخلال بهذا الواجب. وبناءً على ذلك، سيتناول هذا الفصل في المبحث الأول موضوع البلاغ عن جرائم الفساد، من حيث الإطار القانوني، والالتزامات المترتبة على الأشخاص المعنويين، والإجراءات العملية ذات الصلة. ثم ننتقل في المبحث الثاني إلى دراسة المسؤولية الجنائية الناشئة عن الامتناع عن التبليغ عن جرائم الفساد، وما يترتب على هذا الامتناع من آثارٍ قانونيةٍ وعقابية.

المبحث الأول ماهية البلاغ عن جرائم الفساد

تمهيد وتقسيم:

يُعتبر التبليغ عن جرائم الفساد آليةً أساسيةً في تمكين السلطات المختصة من مباشرة التحقيقات وكشف المخالفات ومساءلة مرتكبيها، وهو ما يُسهم في ترسيخ مبادئ الشفافية والنزاهة في العمل العام. وتتطلب دراسة هذا الموضوع الوقوف على مفهوم البلاغ وتمييزه عن غيره من الوسائل القانونية، ولا سيما الشكوى، فضلاً عن تحديد الجهات المختصة أصولاً باستقبال هذه البلاغات ومعالجتها.

وبناءً عليه، سوف نقسّم هذا المبحث إلى مطلبين: الأول يتناول مفهوم البلاغ عن جرائم الفساد؛ والثاني يبحث الجهات المختصة بتلقي البلاغات عن جرائم الفساد.

المطلب الأول

مفهوم البلاغ عن جرائم الفساد

تُعد مسؤولية مكافحة الفساد مسؤوليةً جماعيةً تكاملية، لا يمكن تحقيقها أو الحد من آثاره بوصفه آفةً مجتمعيةً تُهدّد مقومات الدولة، إلا من خلال تكاتف الجهود الرسمية والشعبية على حدٍ سواء؛ إذ يشترك في ذلك مؤسسات الدولة وأجهزتها الحكومية، ومنظمات المجتمع المدني، والقطاع الخاص، وقطاع المرأة، إضافةً إلى المواطنين كافة¹¹⁹.

وقد أكدت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة (13) منها على أهمية مشاركة المجتمع في مكافحة الفساد، ودعت الدول الأطراف إلى اتخاذ التدابير الكفيلة بتعريف الأفراد بالهيئات المختصة، وتوفير قنوات اتصالٍ تُمكنهم من الإبلاغ عن وقائع الفساد أو شبهاته دون إلزامهم بالكشف عن هوياتهم¹²⁰. وفي السياق ذاته، سارت الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد على النهج نفسه، حيث

¹¹⁹ هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، الاستراتيجية الوطنية عبر القطاعية 2025-2030، استراتيجية هيئة مكافحة الفساد، المحور الثاني: تعزيز النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد مسؤولية الجميع، رام الله: هيئة مكافحة الفساد، ص22.

¹²⁰ المادة (13) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتي نصت على: "1) تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، ضمن حدود إمكاناتها ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربه، ولإذكاء وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثله من خطر. وينبغي تدعيم هذه المشاركة بتدابير مثل: أ) تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع إسهام الناس فيها؛ ب) ضمان تيسر حصول الناس فعلياً على المعلومات؛ ج) القيام بأنشطة إعلامية تُسهم في عدم التسامح مع الفساد، وكذلك برامج توعية عامة تشمل المناهج المدرسية والجامعية؛ د) احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها. ويجوز إخضاع تلك الحرية لقيود معينة، شريطة أن تقتصر هذه القيود على ما ينص عليه القانون وما هو ضروري: 1- لمراعاة حقوق الآخرين أو سمعتهم؛ 2- لحماية الأمن الوطني أو النظام العام أو لصون صحة الناس أو أخلاقهم. 2) على كل دولة طرف أن تتخذ التدابير المناسبة لضمان تعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد ذات الصلة المشار إليها في هذه الاتفاقية، وأن توفر لهم، حسب الاقتضاء، سبل الاتصال بتلك الهيئات لكي يُبلغوها، بما في ذلك دون بيان هويتهم، عن أي حوادث قد يُرى أنها تُشكّل فعلاً مجرماً وفقاً لهذه الاتفاقية".

نصّت الفقرة (3) من المادة (11) منها على وضع آلياتٍ لتشجيع المجتمع المدني على التواصل مع هيئات مكافحة الفساد بهدف التبليغ عن الجرائم ذات الصلة¹²¹.

ويُستفاد من ذلك أنّ الإبلاغ عن جرائم الفساد يُمثّل ركيزةً أساسيةً لانطلاق إجراءات مكافحة والتحري، إذ لا يمكن مباشرة تلك الإجراءات ما لم يُقدّم البلاغ. ومن هذا المنطلق، ألزم المُشرّع الفلسطيني مأموري الضبط القضائي – العام والخاص – بقبول البلاغات والشكاوى المتعلقة بالجرائم¹²².

وعلى الرغم من أنّ التشريع الفلسطيني لم يتضمن تعريفاً مباشراً للبلاغ أو لشروطه وإجراءاته، يُمكن صياغة تعريف له بأنه: إخبارٌ من أيّ شخصٍ – طبيعياً كان أو معنوياً – بوجود شبهات فساد، سواءً أكان المُبلِّغ معلوم الهوية أم مجهولاً، وسواءً ورد البلاغ مباشرةً إلى هيئة مكافحة الفساد أو حصلت عليه من تلقاء نفسها أو عبر وسائل التقديم المعتمدة¹²³.

ويُستدل من هذا التعريف أنّ البلاغ هو إخبارٌ أو إيصال معلومةٍ من أيّ شخصٍ إلى الجهة المختصة ضد شخصٍ آخر أو مؤسسة، وذلك بغض النظر عن الإفصاح عن هوية المُبلِّغ، طالما أنّه يتعلق بشبهات ارتكاب جرائم فساد. وبمعنى آخر، يجوز لأيّ شخصٍ أن يُقدّم معلوماتٍ أو بياناتٍ أو إخطاراتٍ إلى هيئة مكافحة الفساد بشأن شبهات فسادٍ ارتكبتها فردٌ أو مؤسسة، دون أن يُلزم بالكشف عن هويته، وذلك بُغية تمكين الهيئة من التحقق من تلك الشبهات والتحري عنها ومعاقبة مرتكبيها وفقاً للسلوك أو الفعل المُبلِّغ عنه¹²⁴.

غير أنّ المُشرّع الفلسطيني لم يتطرّق إلى تعريف البلاغ أو بيان شروطه وإجراءاته، الأمر الذي يدفع الباحث إلى القول بوجود عدة فرضياتٍ للبلاغ، يمكن حصرها على النحو الآتي:

1. إمكانية تقديم البلاغ إلى سلطةٍ رسميةٍ مختصةٍ بتلقي البلاغات المتعلقة بجرائم الفساد.
2. جواز تقديم البلاغ إلى المؤسسة التي يعمل بها المُبلِّغ.
3. لا يُشترط أن يكون البلاغ مرتبطاً بحادثةٍ شخصيةٍ تخص المُبلِّغ.

¹²¹ المادة (11) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، والتي نصت على: "تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة لتشجيع مؤسسات المجتمع المدني على المشاركة الفعالة في منع الفساد ومكافحته، وينبغي تدعيم هذه المشاركة بتدابير مثل: ... (3) تعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد ذات الصلة المشار إليها في هذه الاتفاقية، وتوفير سبل الاتصال بتلك الهيئات ليتمكنوا من إبلاغها عن أي حوادث قد يُرى أنها تُشكّل فعلاً مُجرماً وفقاً لهذه الاتفاقية".

¹²² أحمد محمد براك، مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة، المرجع السابق، ص87.

¹²³ هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، الدليل الإرشادي للشكاوى والبلاغات، رام الله: هيئة مكافحة الفساد، 2021، متاح على الموقع الإلكتروني للهيئة: <https://www.pacc.ps/Home/ComplaintManual>.

¹²⁴ لوي أبو سمارة، "أولى خطوات محاربة الفساد التبليغ عنه"، مقال منشور على الموقع الرسمي لهيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، 2023، متاح على: <https://www.pacc.ps/blog/post/241410>.

4. لا يُشترط أن تكون هوية المُبلِّغ معروفة.
 5. أن يكون الشخص المُبلِّغ عنه من ضمن الفئات الخاضعة لقانون مكافحة الفساد¹²⁵.
 6. يمكن تقديم البلاغ بأي وسيلة من وسائل التبليغ، سواءً بالحضور الشخصي، أو عبر البريد الإلكتروني، أو الاتصال الهاتفي، أو غيرها من وسائل الاتصال والتواصل المتاحة¹²⁶.
 7. أن يتعلّق البلاغ بفعلٍ يُعتبر جريمة فسادٍ وصورها وأشكالها، وفقاً لما نصت عليه المادة (1) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته¹²⁷.
- ويرى الباحث أنّ البلاغ، من الناحية العملية، ينطوي على مجموعةٍ من المزايا، كما يتضمن في المقابل بعض السلبيات، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: ميزات البلاغ عن شبهات الفساد

1. إبلاغ المؤسسات المختصة بمكافحة الفساد عن الشبهات، والمساهمة بالتالي في الكشف عن الجرائم وملاحقة مرتكبيها¹²⁸.
2. الكشف عن جرائم الفساد بهدوءٍ ودون أيّ تبعاتٍ شخصية، نظراً لكون اسم المُبلِّغ غير معلوم حتى لمأمور الضبط القضائي المختص.
3. تعزيز الثقة بين الجهات المختصة بتلقي البلاغات وبين المواطنين والمجتمع المدني¹²⁹.

¹²⁵ المادة (2) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، والتي نصت على: "يخضع لأحكام هذا القرار بقانون: (1) رئيس الدولة ومستشاروه، ورؤساء المؤسسات التابعة للرئاسة؛ (2) رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، ومن في حكمهم؛ (3) رئيس وأعضاء المجلس التشريعي؛ (4) أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة؛ (5) رؤساء المؤسسات والهيئات والأجهزة المدنية والعسكرية، وأعضاء مجالس إدارتها، إن وجدت؛ (6) المحافظون، ورؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية، والعاملون فيها؛ (ع) الموظفون العموميون المعينون بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية أو العسكرية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية، أياً كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماها، وأعضاء السلك الدبلوماسي، ومن في حكمهم؛ (8) رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الشركات، والعاملون فيها، التي تكون الدولة أو أي من مؤسساتها مساهماً فيها؛ (9) المساهمون في الشركات غير الربحية، والعاملون فيها؛ (10) المحكمون، والخبراء، والحراس القضائيون، وكلاء الدائنين والمصفون؛ (11) رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الجمعيات الخيرية والتعاونية والهيئات الأهلية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة وبالاستقلال المالي والإداري، والأحزاب والنقابات والاتحادات والأندية، ومن في حكمهم، حتى ولو لم تكن تتلقى دعماً من الموازنة العامة؛ (12) الأشخاص المكلفون بخدمة عامة بالنسبة للعمل الذي يتم تكليفهم به؛ (13) أي شخص غير فلسطيني يشغل منصباً في أي من مؤسسات الدولة التشريعية أو التنفيذية أو القضائية، أو أي مؤسسة ذات طابع دولي تمارس وظيفة عمومية لصالح أي جهاز عمومي أو منشأة عمومية أو منظمة أهلية؛ (14) مسؤولو وأعضاء الجهات التي تساهم بها الدولة أو تتلقى موازنتها أو أي دعم من الموازنة العامة، والعاملون فيها".

¹²⁶ هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، جهود مكافحة الفساد في فلسطين، ملحق مع صحيفة الحياة الجديدة، ع2، 2017/12/20، متاح على: <https://www.pacc.ps/uploads/books/8/book-215-cat-8-d-14-01-18.pdf>

¹²⁷ المادة (1) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، والتي نصت على: "يُعتبر فساداً لغايات تطبيق أحكام هذا القرار بقانون الجرائم المبينة أدناه: (1) الرشوة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية؛ (2) الاختلاس المنصوص عليه في قوانين العقوبات السارية؛ (3) التزوير والتزييف المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية؛ (4) استثمار الوظيفة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية؛ (5) إساءة الائتمان المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية؛ (6) التهاون في القيام بواجبات الوظيفة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية؛ (7) غسل الأموال الناتجة عن جرائم الفساد المنصوص عليها في قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الساري؛ (8) الكسب غير المشروع؛ (9) المتاجرة بالنفوذ؛ (10) إساءة استعمال السلطة؛ (11) قبول الوساطة والمحسوبية والمحاباة التي تلغي حقاً أو تحق باطلاً؛ (12) عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع تؤدي إلى تضارب في المصالح إذا كانت القوانين والأنظمة تستوجب ذلك، ويكون من شأنها تحقيق منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة للممتنع عن إعلانها؛ (13) إعاقة سير العدالة".

¹²⁸ هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، الاستراتيجية الوطنية عبر القطاعية 2020-2022، رام الله: هيئة مكافحة الفساد، 2020، ص67.

¹²⁹ رولا وائل الكبيجي، المرجع السابق، ص65.

4. ترسيخ مبادئ النزاهة والشفافية والرقابة في المؤسسات العامة¹³⁰.
5. حماية المال العام من مخاطر الاعتداء عليه.

ثانياً: سلبيات البلاغ

1. صعوبة التواصل مع المُبلِّغ.
2. نقص المعلومات المُقدَّمة في بعض الأحيان بما يُعيق ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد.
3. احتمال تقديم معلوماتٍ أو تفاصيلٍ غير صحيحة.
4. إمكانية استخدام البلاغات الكيدية للإضرار بالغير.
5. صعوبة متابعة مراحل التحري والتقصي مع المُبلِّغ.

إنّ مكافحة الفساد والقضاء عليه تُمثّل مسؤوليةً مشتركةً بين مختلف القطاعات، سواءً الحكومية أو القطاع الخاص¹³¹ أو مؤسسات المجتمع المدني. فمع أنّ مؤسسات إنفاذ القانون تُعدّ الجهة الرسمية المخوّلة قانوناً بالتحري وجمع الاستدلالات من خلال تلقي الشكاوى والبلاغات، والانتقال إلى مسرح الجريمة، والاستعانة بالشهود، وتحديد مسارات الاستقصاء لتوجيه التحقيقات نحو المشتبه بهم الحقيقيين¹³²، إلا أنّها لا تستطيع النهوض بهذه المهمة منفردة. فنجاحها يظل رهيناً بتضافر الجهود وتكاملها ضمن شراكةٍ واضحةٍ وفاعلةٍ. ويتجلى ذلك من خلال:

1. ضرورة إبلاغ الجهات المختصة بمكافحة الفساد عن أيّ جريمةٍ أو شبهةٍ فساد.
2. كون هذه الجهات هي الأقدر على تحليل شبهات الفساد ومتابعتها بدقة.
3. تمتعها بالصلاحيّة القانونية لتلقي البلاغات والشكاوى والإخطارات والتقارير الرقابية التي قد تتضمن شبهاتٍ أو جرائم فساد.

وعليه، يتضح أنّ البلاغ يُعدّ وسيلةً أساسيةً وضروريةً للكشف عن جرائم الفساد والتحري عنها وملاحقة مرتكبيها، فضلاً عن كونه أداةً لحماية المال العام من الاعتداء عليه. غير أنّ الإجراءات التي تُبأشرها الجهات المختصة قد تواجه أحياناً صعوباتٍ أثناء أعمال البحث والتحري، كأن يكون البلاغ غير واضحٍ أو غير كافٍ، أو يتضمن معلوماتٍ وبياناتٍ غير صحيحةٍ أو كيدية، مما يؤدي إلى عرقلة سير التحريات وإيقافها، ويحول دون متابعة المشتبه بهم بصورةٍ فعّالة. كما أنّ عدم القدرة على ملاحقة

¹³⁰ هيئة مكافحة الفساد، دليل استرشادي خاص بنظام الهدايا رقم 10 لسنة 2019، رام الله: هيئة مكافحة الفساد، 2020، ص6، متاح على:

<https://www.pacc.ps/library/ViewBook/10355>

¹³¹ هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، مكافحة الفساد: تحديات وحلول، المرجع السابق، ص93.

¹³² أحمد محمد براك، مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة، المرجع السابق، ص89.

المُبلِّغ غير الصحيح أو الكيدي – الذي قد يُقدّم بلاغه بدوافع انتقامية أو نتيجة خلافاتٍ وظيفية – يُمثّل عقبةً أخرى أمام فاعلية هذه الإجراءات.

وفي هذا السياق، يرى الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" أنّ التبليغ عن جرائم الفساد يُشكّل صورةً من صور حرية الرأي والتعبير، وهو حقٌّ أصيلٌ من حقوق الإنسان التي كفلتها المواثيق والمعاهدات الدولية¹³³. كما أنّه يُجسد أحد مظاهر المواطنة الفاعلة، حيث يُعدّ الإبلاغ عن وقائع الفساد ليس حقّاً للمواطن وحسب، بل في بعض الأحيان واجباً وطنياً يقع على عاتقه للمساهمة في حماية المصلحة العامة من خلال دعمه لجهود سلطات الدولة المختصة في الكشف عن جرائم الفساد والتصدي لها¹³⁴.

الفرق بين البلاغ والشكوى:

سبق أن استعرضنا مفهوم البلاغ وشروط صحته وأهميته، إضافةً إلى مزاياه وسلبياته، وتبيّن أنّ أيّ شخصٍ يُمكنه التبليغ عن شبهات الفساد دون اشتراط الإفصاح عن هويته الشخصية. أما الشكوى فهي تختلف عن البلاغ من حيث طبيعتها؛ إذ تُعرّف بأنّها: إخبارٌ عن وجود شبهات فساد، شريطة أن تُقدّم من المتضرر ذاته أو من وكيله أو من ينوب عنه قانوناً، وبحيث تتطلب معرفة بيانات المشتكي للتحقق من طبيعة الضرر المدعى به¹³⁵.

ومن خلال ذلك يتضح الفرق الجوهرى بين البلاغ والشكوى على النحو الآتي:

1. **من حيث الهوية:** البلاغ لا يستلزم الإفصاح عن هوية المُبلِّغ، بينما يُشترط في الشكوى أن يكون المشتكي معلوم الهوية، مع تقديم بياناته الشخصية ووسيلة الاتصال به، وأن يُوجّه شكواه ضد شخصٍ أو جهةٍ محددةٍ بوضوح.
2. **من حيث القبول:** البلاغ لا يرتبط بشرطٍ مُحدّدٍ للقبول، إذ يمكن تقديمه بوسائلٍ وتقنياتٍ متعددة، في حين أنّ الشكوى قد تُرفض لعدم توافر شروط القبول¹³⁶.

¹³³ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2200 (د-21) المؤرخ في 1966/12/16، دخل حيّز النفاذ في 1976/04/23، منشور في: مجموعة معاهدات الأمم المتحدة، مج999، ص171. انضمت فلسطين إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بموجب إيداع صك الانضمام لدى الأمم المتحدة بتاريخ 2014/04/02، ودخل العهد حيّز النفاذ بالنسبة لها بتاريخ 2014/07/02. حيث نصت المادة (19) من المصدر ذاته على: "2" لكل إنسان حق في حرية التعبير. ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها. 3" تستتبع ممارسة الحقوق المنصوص عليها في الفقرة 2 من هذه المادة واجبات ومسئوليات خاصة. وعلى ذلك يجوز إخضاعها لبعض القيود ولكن شريطة أن تكون محددة بنص القانون وأن تكون ضرورية: أ) لاحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم، ب) لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة".

¹³⁴ عبد الرحيم طه، الإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين في التشريعات الفلسطينية والتجارب الدولية، رام الله: أمان، 2013، ص1، متاح على:

https://www.aman-palestine.org/cached_uploads/download/migrated-files/itemfiles/2c596b240f082d4a2d6402e22546324b.doc

¹³⁵ هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، الدليل الإرشادي للشكاوى والبلاغات، المرجع السابق.

¹³⁶ المرجع السابق.

3. من حيث النظر في المضمون: البلاغ لا يُبْت فيهِ إلا بعد وروده والتثبت من صحته، بينما يمكن استبعاد الشكوى من اللحظة الأولى إذا تبين عدم الاختصاص بموضوعها.

وعلى هذا الأساس، يُعدّ التبليغ عن الجرائم بشكلٍ عام، وعن جرائم الفساد على وجه الخصوص، من الحقوق الأساسية التي كفلتها المواثيق الدولية والتشريعات الوطنية، بل ويرقى هذا الحق في بعض الأحيان إلى مصاف الواجب، خاصةً عندما يُمارَس من قِبَل الموظفين العموميين. إذ إنّ التبليغ عن الجريمة قد يحول دون وقوعها أو يُسهّم في تجنّب آثارها الخطيرة، مما يُعزّز الثقة والطمأنينة في المجتمع، ويدعم مشاركة الأفراد والمؤسسات في مكافحة الجريمة بمختلف صورها، فضلاً عن معاونة السلطات العامة في أداء مهامها¹³⁷.

وقد نصّت الفقرة (1) من المادة (19) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته على: "على كل موظفٍ عامٍ علم بجريمة فسادٍ أن يُبلغ الهيئة بذلك". وهو ما يُظهر إلزامية التبليغ بالنسبة للموظفين العموميين. إلا أنّ الباحث يرى أنّ النص التشريعي يشوبه قصور؛ إذ حصر هذا الالتزام بالموظفين العموميين دون سواهم، في حين أنّ تعريف "الموظف" الوارد في قانون مكافحة الفساد أوسع وأشمل، حيث يمتد ليشمل شخصياتٍ غير حكوميةٍ مثل أعضاء الهيئات المحلية والجمعيات والاتحادات والنقابات¹³⁸، ما يستدعي إعادة النظر في صياغة النص لتحقيق الاتساق التشريعي.

المطلب الثاني

الجهات المختصة بتلقي البلاغات عن جرائم الفساد

بعد أن تبين مفهوم البلاغ عن جرائم الفساد والفروق الجوهرية بينه وبين الشكوى، يُصبح من الضروري تحديد الجهة المختصة أصولاً بتلقي هذه البلاغات والشكاوى. فقد عالج القرار بقانون رقم (7) لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005 هذا الأمر، إذ منح هيئة مكافحة الفساد، بعد إنشائها، صلاحياتٍ واسعةٍ شملت التحقيق، وتلقي الشكاوى والبلاغات، وإجراء أعمال البحث والتحري، واستدعاء الشهود، وغيرها من الصلاحيات الجوهرية¹³⁹.

¹³⁷ عبد الرحيم طه، المرجع السابق، ص 1.
¹³⁸ المادة (1) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، والتي نصت على: "الموظف: أي شخص يشغل وظيفةً عموميةً أو من المشمولين بأحكام قانون الخدمة في قوى الأمن أو يُعدّ في حكم الموظف العمومي وفقاً للقانون في المجالات التنفيذية أو التشريعية أو القضائية أو الإدارية، سواءً أكان مُعيّناً أم منتخباً دائماً أو مؤقتاً أو مُكلّفاً بخدمة عامة، بأجرٍ أم بدون أجرٍ، ويُعتبر موظفاً لغايات الملاحقة، كل شخص مشمول في حكم المادة (2) من هذا القانون بالرغم مما ورد في قانون العقوبات أو أيّ قانونٍ آخر".
¹³⁹ هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، جرائم الفساد في التشريع الفلسطيني، المرجع السابق، ص 18.

كما أوجب المُشرِّع الفلسطيني على مأموري الضبط القضائي، سواءً ذوي الاختصاص العام أو الخاص، في جرائم الفساد، قبول البلاغات والشكاوى التي ترد إليهم بشأن تلك الجرائم، ورفعها دون تأخيرٍ إلى النيابة العامة. ويُعد هذا الالتزام أحد المصادر الأساسية لاستقصاء المعلومات عن وقوع الجرائم، وكشف مرتكبيها، وجمع الأدلة اللازمة لملاحقتهم¹⁴⁰.

وعليه، فإنّ تقديم الشكاوى والبلاغات لا بد أن يتم أمام جهةٍ مختصةٍ أصولاً، تتمتع بصفة الضبط القضائي العام أو الخاص، باعتبار ذلك شرطاً جوهرياً لصحة القبول. ومن هنا يمكن حصر الجهات التي خولها القانون صلاحية تلقي البلاغات والشكاوى المتعلقة بجرائم الفساد على النحو الآتي:

أولاً: هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية

تم إنشاء هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية بموجب القرار بقانون رقم (7) لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005، حيث نصت الفقرة (3) من المادة (8) بعد التعديل على أنّ من اختصاصات الهيئة التحري والاستدلال في الشكاوى المتعلقة بجرائم الفساد¹⁴¹. ويُستفاد من ذلك أنّ المُشرِّع قد منح الهيئة ولايةً أصيلةً في تلقي الشكاوى والبلاغات، والتحري بشأنها، والقيام بالإجراءات اللازمة للتحقيق فيها، باعتبارها مؤسسةً رسميةً أنشئت بموجب القانون لتكون المرجع المختص في مواجهة جرائم الفساد. ويهدف هذا الاختصاص إلى ملاحقة مرتكبي هذه الجرائم، وحماية المال العام من الاعتداء عليه أو التصرف فيه بطرقٍ غير مشروعة¹⁴²، وهو ما جاء انسجاماً مع التزامات دولة فلسطين بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تُعد المرجعية الدولية الناظمة لمكافحة الفساد¹⁴³.

أما عن صلاحيات الهيئة، فقد حدّدها المُشرِّع في المادة (9) من القانون، حيث ورد فيها عشر صلاحياتٍ أساسية، من أبرزها ما نصت عليه الفقرة (1): "تلقي التقارير والبلاغات والشكاوى بخصوص جرائم الفساد المُقدّمة لها ودراستها ومتابعتها، والقيام بأعمال التحري، وجمع الاستدلالات بشأنها، والكشف عن المخالفات والتجاوزات، وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك، ومباشرة

¹⁴⁰ أحمد محمد براك، مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة، المرجع السابق، ص 87.
¹⁴¹ المادة (8) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، والتي نصت على: "تختص الهيئة بما يلي: ... (3) التحري والاستدلال في الشكاوى التي تُقدّم عن جريمة الفساد".

¹⁴² هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، مكافحة الفساد: تحديات وحلول، المرجع السابق، ص 50-51.

¹⁴³ هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، جرائم الفساد في التشريع الفلسطيني، المرجع السابق، ص 1.

التحري والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة، وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون والتشريعات ذات العلاقة"¹⁴⁴.

وعليه، فإنّ هيئة مكافحة الفساد تملك صلاحية تلقي الشكاوى والبلاغات والتقارير، ومباشرة إجراءات البحث والتحري، والاستقصاء، وأخذ الإفادات بما يرد في تلك البلاغات. كما يتمتع موظفو الهيئة العاملون في هذا المجال بصفة الضبط القضائي الخاص، استناداً إلى مذكراتٍ تصدر عن رئيس الهيئة تتضمن تحديد أسمائهم. ومن ثم، فإنّ هذه الصفة لا تُمنح لجميع موظفي الهيئة، وإنما فقط لأولئك المُكلفين بمباشرة أعمال التحري وتلقي البلاغات والشكاوى¹⁴⁵.

وبذلك يتضح أنّ عملية مباشرة التحريات داخل هيئة مكافحة الفساد إنّما تتم حصراً بواسطة مأموري الضبط القضائي ذوي الاختصاص الخاص¹⁴⁶، بما يُعزّز من اختصاص الهيئة بوصفها الجهة المركزية المخوّلة قانوناً بتلقي البلاغات عن جرائم الفساد والتحقيق فيها.

ثانياً: الشرطة الفلسطينية

تُعدّ الشرطة الفلسطينية أحد الأجهزة النظامية الرئيسة في الدولة، وقد منح المُشرّع قاداتها وأعضاءها صفة الضابطة القضائية بموجب المادة (21) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001¹⁴⁷، حيث يتمتع بهذه الصفة مدير عام الشرطة، ونوابه، ومساعدوه، ومديرو الشرطة في المحافظات والإدارات العامة، فضلاً عن الضباط وضباط الصف ورؤساء المراكب البحرية والجوية¹⁴⁸. ووفق هذا النص، فإنّ رجال الشرطة يُعتبرون من مأموري الضبط القضائي ذوي الاختصاص العام، بما يُخوّلهم تلقي الشكاوى والبلاغات المتعلقة بجرائم الفساد، والقيام بأعمال البحث والتحري، وجمع الاستدلالات بشأنها.

ويؤكّد القانون أنّ مهمة الشرطة في هذا الإطار لا تنفصل عن دور النيابة العامة، إذ إنّ الشرطة تخضع لإشرافها المباشر عند القيام بمهام البحث والتحري وجمع الاستدلالات¹⁴⁹. وقد عزّز هذا التوجه ما ورد في المادة (84) من القانون الأساسي الفلسطيني المُعدّل لسنة 2003، التي نصت على

¹⁴⁴ هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، مكافحة الفساد: تحديات وحلول، المرجع السابق، ص55.
¹⁴⁵ أحمد محمد براك، مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة، المرجع السابق، ص90.
¹⁴⁶ مصطفى فرحان وآلاء النقيب، أصول التحقيق في جرائم الفساد، رام الله: هيئة مكافحة الفساد وجامعة بيرزيت، 2015، ص17.
¹⁴⁷ قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001 وتعديلاته، المنشور في الوقائع الفلسطينية، ع38، ص94، بتاريخ 2001/09/05.
¹⁴⁸ المادة (21) من المصدر السابق، والتي نصت على: "يكون من مأموري الضبط القضائي: (1) مدير الشرطة ونوابه ومساعدوه، ومديرو شرطة المحافظات والإدارات العامة. (2) ضباط وضباط صف الشرطة، كلّ في دائرة اختصاصه. (3) رؤساء المراكب البحرية والجوية".
¹⁴⁹ أحمد محمد براك، مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة، المرجع السابق، ص71.

أن قوات الأمن والشرطة هي قوة نظامية، وتُعد القوة المسلحة المُكفَّلة بتوفير الأمن الداخلي وحماية المجتمع من الجريمة¹⁵⁰.

وعليه، يُستفاد أن جهاز الشرطة يُشكِّل خط الدفاع الأول في مواجهة الجرائم، بما فيها جرائم الفساد، نظراً لما يتمتع به من صلاحيات الضبط القضائي العامة، وما يُناط به من دورٍ وقائيٍّ ورقابيٍّ وتنفيذيٍّ يهدف إلى صون الأمن والنظام العام.

ثالثاً: النيابة العامة

تُعتبر النيابة العامة صاحبة الاختصاص الأصيل في مباشرة التحقيق الابتدائي في جميع أنواع الجرائم، بما في ذلك جرائم الفساد. فبعد انتهاء هيئة مكافحة الفساد من أعمال البحث والتحري وجمع الاستدلالات في الملفات التي تتضمن شبهاتٍ قوية، تُحال هذه الملفات إلى النائب العام، الذي يقوم بدوره بإحالتها إلى نيابة جرائم الفساد باعتبارها نيابةً متخصصةً تتبع مباشرةً لسلطته، وتضطلع بمهام التحقيق التفصيلي واتخاذ الإجراءات اللازمة بحق المتهمين¹⁵¹.

كما تتلقى النيابة العامة الملفات والشكاوى المُحالَة إليها من المؤسسات الرسمية وغير الرسمية مباشرة، دون أن تمر بالضرورة عبر هيئة مكافحة الفساد. ويُعزى ذلك إلى كون النيابة العامة تملك السلطة الكاملة في إدارة الدعوى العمومية، ولها أن تُفوض مأموري الضبط القضائي بمباشرة أعمال البحث والتحري. غير أن هذا المسار الإجرائي يُؤخِّذ عليه أنه قد يحرم الملفات من المراحل الأولية الدقيقة التي يُجيد موظفو هيئة مكافحة الفساد القيام بها، كجمع الأدلة، وتدوين الإفادات، وإعداد محاضر الضبط وفق الأصول، الأمر الذي يُسهم عادةً في تسريع التحقيق وضمان الإحالة إلى محكمة جرائم الفساد على نحوٍ أكثر إحكاماً.

وتُشير الإحصاءات الحديثة إلى حجم الدور الملقى على عاتق نيابة جرائم الفساد، إذ استقبلت في عام 2023 نحو (55) ملفاً، منها (35) ملفاً محالاً من هيئة مكافحة الفساد، و(17) ملفاً من مكتب النائب العام مباشرةً بناءً على إحالاتٍ من مؤسسات عامة بدون مرورها على هيئة مكافحة الفساد، فضلاً عن (3) ملفاتٍ جرى فصلها عن قضايا أخرى¹⁵². ويُستفاد من ذلك أن النيابة العامة لا تزال تُشكِّل المرجع النهائي والحاسم في إدارة ملفات الفساد، بما يضمن استقلالية القرار في تحريك الدعوى العمومية وتمثيل الحق العام أمام القضاء¹⁵³.

¹⁵⁰ مصطفى فرحان وآلاء النقيب، المرجع السابق، ص15.

¹⁵¹ هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، التقرير السنوي لعام 2023، رام الله: هيئة مكافحة الفساد، 2024، ص45.

¹⁵² المرجع السابق، ص45.

¹⁵³ مصطفى فرحان وآلاء النقيب، المرجع السابق، ص33-34.

وبذلك يظهر أنّ النيابة العامة تؤدي دوراً محورياً في المنظومة الفلسطينية لمكافحة الفساد، فهي الجهة الوحيدة المخولة بإجراء التحقيق الابتدائي، وتوجيه الاتهام، وإحالة المتهمين إلى محكمة جرائم الفساد، إضافةً إلى تمثيل الحق العام في مختلف مراحل الدعوى، بما يُكرّس مبدأ الشرعية ويُعزز ثقة المجتمع بمؤسسات العدالة.

رابعاً: وحدة المتابعة المالية

أنشئت وحدة المتابعة المالية بموجب القرار بقانون رقم (9) لسنة 2007 بشأن مكافحة غسل الأموال¹⁵⁴، باعتبارها جهازاً متخصصاً في مكافحة جرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب في فلسطين، وأناط بها القانون مهمة تنفيذ الأهداف المقررة من اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال¹⁵⁵. وقد منح هذا القرار بقانون موظفي الوحدة صلاحيات الضبط القضائي الخاص فيما يتعلق بجرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب¹⁵⁶، بما يتيح لهم تلقي البلاغات والشكاوى المرتبطة بهذه الجرائم والتصرف بشأنها وفقاً للأصول.

وبالنظر إلى طبيعة جرائم غسل الأموال، فإنّ اختصاص الوحدة يمتد إلى الحالات التي تُعدّ فيها هذه الجرائم متصلةً أو ناشئةً عن جرائم فسادٍ أخرى، باعتبار أنّ غسل الأموال في هذه الحالة يُعدّ مظهراً لاحقاً لإخفاء العائدات غير المشروعة المتحصلة من الفساد، كالاختلاس أو الرشوة أو استغلال النفوذ. وعلى هذا الأساس، يجوز تقديم البلاغات المتعلقة بغسل الأموال إلى وحدة المتابعة المالية شريطة أن تكون الأموال محل الجريمة ناتجةً عن إحدى صور الفساد¹⁵⁷.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الوحدة وقّعت بتاريخ 2014/04/22 مذكرة تفاهم مع هيئة مكافحة الفساد، نصت على التزام وحدة المتابعة المالية بإحالة تقاريرها التي تُثبت قيام جريمة فسادٍ كجريمةٍ أصليةٍ إلى النائب العام المساعد المنتدب لدى الهيئة، وذلك بهدف تعزيز الجهود المشتركة في ملاحقة المتورطين بشبهات غسل الأموال المرتبطة بالفساد¹⁵⁸. ويُظهر هذا التعاون المؤسسي تكاملاً في الأدوار بين الولايتين، حيث ينعقد اختصاص هيئة مكافحة الفساد بجرائم غسل الأموال متى ارتبطت بجريمة فسادٍ أصيلة، الأمر الذي يُعزّز من فاعلية الملاحقة القانونية ويؤوط منظومة حماية المال العام.

¹⁵⁴ قرار بقانون رقم (9) لسنة 2007 بشأن مكافحة غسل الأموال، المنشور في الوقائع الفلسطينية، ع.م.3، بتاريخ 2008/06/20 (ملغى).

¹⁵⁵ هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، جرائم الفساد في التشريع الفلسطيني، المرجع السابق، ص36.

¹⁵⁶ أحمد محمد براك، مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة، المرجع السابق، ص82.

¹⁵⁷ هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، جرائم الفساد في التشريع الفلسطيني، المرجع السابق، ص36.

¹⁵⁸ هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، "توقيع مذكرة تفاهم بين وحدة المتابعة المالية وهيئة مكافحة الفساد"، خبر منشور على الموقع الرسمي

لهيئة مكافحة الفساد، 2014، متاح على: <https://www.pacc.ps/blog/post/364>.

خامساً: ديوان الرقابة المالية والإدارية

أنشئ ديوان الرقابة المالية والإدارية بموجب المادة (96)¹⁵⁹ من القانون الأساسي الفلسطيني المعدّل لسنة 2003، باعتباره الهيئة العليا للرقابة على المال العام في فلسطين. وقد صدر قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004¹⁶⁰، ليُحدّد اختصاصاته ويمنحه الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، بما يكفل له ممارسة مهامه الرقابية بكامل الصلاحيات¹⁶¹.

ومن أجل تمكينه من أداء وظيفته الرقابية على النحو الأمثل، منح المُشرّع بعض موظفي الديوان صفة الضبطية القضائية، بحيث يمكنهم تلقي البلاغات ورصد المخالفات والكشف عن التجاوزات المالية والإدارية والقانونية أثناء مباشرة الموظفين العموميين لواجباتهم أو بسببها. ويُعدّ هذا الاختصاص جوهرياً في إطار مكافحة الفساد، إذ إنّ المخالفات المالية أو الإدارية التي يكتشفها الديوان قد ترقى إلى مستوى جرائم فسادٍ تستوجب الملاحقة القضائية¹⁶².

كما يُعتبرّ الديوان من أبرز مؤسسات الرقابة الرسمية في فلسطين، إذ يُشكّل ذراع الدولة في تعزيز مبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة، من خلال التقارير الرقابية الدورية التي يُعدّها ويرفعها إلى الجهات المختصة، والتي تتضمن توصياته بشأن أوجه القصور والخلل. ولا يقتصر دوره على كشف المخالفات، بل يمتد إلى حماية المال العام وضمان حُسن استخدامه بما يُحقّق الاستقرار المالي والإداري.

ويتميز ديوان الرقابة المالية والإدارية بتمتعه بالاستقلالية والولاية القانونية الكاملة لمباشرة كافة الأعمال والأنشطة اللازمة لتحقيق الأهداف التي أنشئ من أجلها، ما يجعله أحد الركائز الأساسية في منظومة مكافحة الفساد في فلسطين، من خلال دوره في الرقابة الوقائية والكشفية على أداء المؤسسات العامة¹⁶³.

يُستفاد مما تقدّم أنّ الأصل والأولى أن تُباشر هيئة مكافحة الفساد أعمال التحري بشأن جرائم الفساد، لكونها الجهة المختصة حصراً بهذا النوع من الجرائم، حيث تضم في هيكلها موظفين يحملون صفة الضبطية القضائية الخاصة، ما يُمكنهم من ممارسة مهامهم وفق الأصول القانونية في استقبال

¹⁵⁹ المادة (96) من القانون الأساسي المعدّل لسنة 2003، والتي نصت على: "1" يُنشأ بقانون ديوان للرقابة المالية والإدارية على أجهزة السلطة كافة، بما في ذلك مراقبة تحصيل الإيرادات العامة والإنفاق منها في حدود الموازنة".

¹⁶⁰ قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004، المنشور في الوقائع الفلسطينية، ع53، ص75، بتاريخ 2005/02/28.

¹⁶¹ أحمد محمد براك، مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة، المرجع السابق، ص80-81.

¹⁶² فؤاد زكارنة وأشرف أبو زبيدة، دور ديوان الرقابة المالية والإدارية في اكتشاف حالات الفساد في الهيئات المحلية، ورقة عمل مقدمة في الدورة التدريبية "الرقابة ومكافحة الفساد للعاملين في وزارة الحكم المحلي"، رام الله: هيئة مكافحة الفساد و ديوان الرقابة المالية والإدارية، 2014.

¹⁶³ هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، مكافحة الفساد: تحديات وحلول، المرجع السابق، ص61.

الشكاوى والبلاغات، وجمع الاستدلالات، وتدوين الإفادات، واتخاذ الإجراءات اللازمة للكشف عن الجريمة وتحديد مرتكبيها. وتتميز الهيئة أيضاً بكون اختصاصها يقتصر على جرائم الفساد دون غيرها، الأمر الذي يجعل كوادرها أكثر خبرةً وتخصّصاً في هذا المجال، إضافةً إلى ما يتوافر لها من إمكانياتٍ وبياناتٍ ومصادرٍ معلوماتٍ عبر شبكة المؤسسات العامة التي تُعزّز من قدراتها الرقابية¹⁶⁴. إلا أنّ هذا الاختصاص يظل محصوراً في جرائم الفساد وحدها، ولا يمتد إلى الجرائم الأخرى الخارجة عن نطاقه. فعلى سبيل المثال، إذا وردت إلى الهيئة شكوى تتعلق بجريمة نصبٍ واحتيالٍ ارتكبتها موظفٌ عامٌ خارج حدود وظيفته، فإنّها تخرج عن صلاحيات مأموري الضبط القضائي في الهيئة بصفتهم أصحاب اختصاصٍ خاص، وتنتقل تبعاً لذلك إلى مأموري الضبط القضائي ذوي الاختصاص العام، والمُتمثّلين في جهاز الشرطة الفلسطينية، للقيام بأعمال البحث والتحري وفقاً للأصول. وفي مثل هذه الحالة، يُصدر رئيس الهيئة قراراً ببرد الشكوى لعدم الاختصاص¹⁶⁵.

ويرى الباحث أنّه من الأفضل، من حيث التنظيم والفعالية، أن تُحال جميع الشكاوى والبلاغات المتعلقة بشبهات الفساد إلى هيئة مكافحة الفساد ابتداءً، حتى لو وردت من جهاتٍ أخرى، باعتبارها الجهة الأقدر من الناحية الاختصاصية والفنية على مباشرة أعمال التحري. إذ إنّ تركيز جهودها على هذا النطاق المُحدّد، وما تمتلكه من أدوات رصدٍ ومتابعة، يُعزّز من فاعلية ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد وحماية المال العام من الاعتداء أو سوء الاستعمال¹⁶⁶.

¹⁶⁴ أحمد محمد براك، مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة، المرجع السابق، ص74.

¹⁶⁵ مصطفى فرحان وآلاء النقيب، المرجع السابق، ص28.

¹⁶⁶ أحمد محمد براك، مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة، المرجع السابق، ص96.

المبحث الثاني المسؤولية الجنائية للامتناع عن التبليغ عن جرائم الفساد

تمهيد وتقسيم:

عالج المُشرِّع الفلسطيني مسألة إلزامية التبليغ عن جرائم الفساد بالنسبة للموظف العام، حيث أوجب عليه القانون - سواءً في قانون الإجراءات الجزائية أو في قانون مكافحة الفساد - واجب التبليغ حصراً دون غيره. غير أنّ المُشرِّع لم يُخصِّص نصوصاً صريحةً تُنظِّم المسؤولية الجنائية المترتبة على الامتناع عن هذا التبليغ، وهو ما يُثير إشكالياتٍ في التطبيق العملي، لا سيما عند تحديد نطاق المسؤولية وحدودها.

وانطلاقاً من ذلك، سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين أساسيين: يتناول الأول أركان جريمة الامتناع عن التبليغ عن جرائم الفساد، فيما يتناول الثاني العقوبة المترتبة على الامتناع عن التبليغ عن جرائم الفساد.

المطلب الأول

أركان جريمة الامتناع عن التبليغ عن جرائم الفساد

يُشكِّل التبليغ عن جرائم الفساد الركيزة الأساسية لقيام الدعوى الجزائية، إذ يُعد البلاغ أو الشكوى أو الإخبارية أو التقرير المدخل العملي الذي يُمكن جهات الاختصاص من مباشرة إجراءاتها. فمحضر التحريات الأولي الذي يُعدّه مأمورو الضبط القضائي في هيئة مكافحة الفساد يُعتبر الأساس الذي تُبنى عليه لاحقاً لائحة الاتهام الصادرة عن عضو النيابة العامة المتخصص، لتُعرض القضية بعد ذلك على محكمة جرائم الفساد باعتبارها الجهة صاحبة الاختصاص الأصلي في التحقيق النهائي والفصل في الدعوى¹⁶⁷.

ومن ثم، لا يمكن لهيئة مكافحة الفساد أو لمأموري الضبط القضائي المختصين مباشرة إجراءات البحث والتحري في جرائم الفساد من تلقاء أنفسهم دون ورود معلومةٍ أوليةٍ في صورة بلاغٍ أو شكوى أو غيرها من وسائل الإخبار. إذ إنّ غياب هذا البلاغ يحول دون تحريك الجهات المختصة لإجراءات الملاحقة القضائية بحق المشتبه بهم في ارتكاب جرائم الفساد، ويُعطِّل بالتالي سير العدالة¹⁶⁸.

وبالتالي، تبرز الحاجة إلى إرساء نصوصٍ عقابيةٍ واضحةٍ تُلزم الأشخاص الطبيعيين والمعنويين بالتبليغ عن جرائم الفساد، وذلك بُغية تعزيز الالتزام القانوني وردع حالات الامتناع عن الإبلاغ. فقد نصّت المادة (24) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001 على: "لكل من

¹⁶⁷ المرجع السابق، ص 163.
¹⁶⁸ لؤي أبو سمارة، "أولى خطوات محاربة الفساد التبليغ عنه"، المرجع السابق.

علم بوقوع جريمة أن يُبلغ النيابة العامة أو أحد مأموري الضبط القضائي عنها ما لم يكن القانون قد علّق تحريك الدعوى الجزائية الناشئة عنها على شكوى أو طلب أو إذن". وهو نصٌ يُقرّر التزاماً عاماً على جميع الأفراد دون استثناء، متى علموا بوقوع جريمة. غير أنّ الملاحظة الجوهرية هنا تكمن في غياب أيّ نصٍّ عقابيٍّ يُرتّب مسؤوليةً جزائيةً على من يمتنع عن التبليغ عن جريمة فساد.

وعند الرجوع إلى المادة (1/19) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، نجد أنّ المُشرّع نص صراحةً على: "على كل موظفٍ عامٍ علم بجريمة فسادٍ أن يُبلغ الهيئة بذلك". وهو ما يُرسّخ إلزامية التبليغ في نطاق الموظف العام فقط. غير أنّ تعريف "الموظف العام" الوارد في هذا القانون¹⁶⁹ يختلف عن التعريف المُقرّر في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998¹⁷⁰، مما يُثير إشكاليةً في التطبيق. فالمُشرّع قصر الالتزام على فئة الموظف العام دون باقي الفئات الواردة في المادة (2) من قانون مكافحة الفساد¹⁷¹، وهو ما يكشف عن قصورٍ تشريعيٍّ، إذ كان الأجدر أن يُعمّم النص ليشمل "الموظف" بصفةٍ عامةٍ لا الموظف العام فقط.

يُضاف إلى ذلك أنّ النص لم يُقرن الالتزام بالجزاء، حيث لم يضع عقوبةً على الموظف – سواءً العام أو غيره – في حال امتناعه عن التبليغ، كما لم يتطرق إلى مسؤولية المؤسسات العامة أو الأهلية أو غير الحكومية أو منظمات المجتمع المدني في حال امتنعت عن الإحالة أو التبليغ عن جرائم فسادٍ وقعت فيها أو ارتكبت بحقها. الأمر الذي يُضعف من فعالية النصوص القائمة ويؤكد الحاجة إلى تدخلٍ تشريعيٍّ يضمن شمولية الالتزام وفعاليتها.

169 المادة (1) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، والتي نصت على: "الموظف: أي شخص يشغل وظيفةً عموميةً أو من المشمولين بأحكام قانون الخدمة في قوى الأمن أو يُعد في حكم الموظف العمومي وفقاً للقانون في المجالات التنفيذية أو التشريعية أو القضائية أو الإدارية، سواءً أكان مُعيّناً أم منتخباً دائماً أو مؤقتاً أو مُكلّفاً بخدمة عامة، بأجرٍ أم بدون أجرٍ، ويُعتبر موظفاً لغايات الملاحقة، كل شخص مشمول في حكم المادة (2) من هذا القانون بالرغم مما ورد في قانون العقوبات أو أيّ قانونٍ آخر".

170 المادة (1) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998، المنشور في الوقائع الفلسطينية، ع24، ص20، بتاريخ 1998/07/01، والتي نصت على: "الموظف: ويُقصّد به الموظف أو الموظفة وهو الشخص المُعيّن بقرار من جهةٍ مختصةٍ لشغل وظيفةٍ مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية أيّاً كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماها".

171 المادة (2) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، والتي نصت على: "يخضع لأحكام هذا القرار بقانون: (1) رئيس الدولة ومستشاروه، ورؤساء المؤسسات التابعة للرئاسة؛ (2) رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، ومن في حكمهم؛ (3) رئيس وأعضاء المجلس التشريعي؛ (4) أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة؛ (5) رؤساء المؤسسات والهيئات والأجهزة المدنية والعسكرية، وأعضاء مجالس إدارتها، إن وجدت؛ (6) المحافظون، ورؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية، والعاملون فيها؛ (ع) الموظفون العموميون المعينون بقرار من جهةٍ مختصةٍ لشغل وظيفةٍ مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية أو العسكرية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية، أيّاً كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماها، وأعضاء السلك الدبلوماسي، ومن في حكمهم؛ (8) رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الشركات، والعاملون فيها، التي تكون الدولة أو أي من مؤسساتها مساهماً فيها؛ (9) المساهمون في الشركات غير الربحية، والعاملون فيها؛ (10) المحكمون، والخبراء، والحراس القضائيون، ووكلاء الدائنين والمصنّفون؛ (11) رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الجمعيات الخيرية والتعاونية والهيئات الأهلية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة وبالاستقلال المالي والإداري، والأحزاب والنقابات والاتحادات والأندية، ومن في حكمهم، حتى ولو لم تكن تتلقى دعماً من الموازنة العامة؛ (12) الأشخاص المكلفون بخدمة عامة بالنسبة للعمل الذي يتم تكليفهم به؛ (13) أي شخص غير فلسطيني يشغل منصباً في أي من مؤسسات الدولة التشريعية أو التنفيذية أو القضائية، أو أي مؤسسة ذات طابع دولي تمارس وظيفةً عموميةً لصالح أي جهاز عمومي أو منشأة عمومية أو منظمة أهلية؛ (14) مسؤولو وأعضاء الجهات التي تساهم بها الدولة أو تتلقى موازاتها أو أي دعم من الموازنة العامة، والعاملون فيها".

ومن جهةٍ أخرى، تضمّن قانون مكافحة الفساد إجراءاتٍ خاصةٍ بحل أو حجز بعض المؤسسات بصفتها أشخاصاً معنويين، كالهيئات والجمعيات والشركات غير الربحية، في حال وجود شبهاتٍ قويةٍ بارتكاب جرائم فساد. إلا أنّه بالمقابل لم يُشير صراحةً إلى أيّة مسؤوليةٍ جزائيةٍ صريحةٍ لجريمة الامتناع عن التبليغ عن جرائم الفساد، سواءً بالنسبة للموظف الفرد أو للمؤسسة باعتبارها شخصاً معنوياً.

فقد نصت المادة (1/25) من قانون مكافحة الفساد على مسؤولية الشخص المعنوي عن جرائم الفساد المنصوص عليها في القانون إذا ارتكبت من خلاله أو لمصلحته¹⁷²، أي أنّ المُشرّع أقر بمسؤولية الشخص المعنوي عن ارتكاب جرائم الفساد، لكنه لم يُقرن ذلك بمسؤوليةٍ مماثلةٍ في حال الامتناع عن الإحالة أو التبليغ عن شبهات الفساد إلى الجهات المختصة بالبحث والتحري وفق الأصول. واكتفى القانون بالإشارة إلى خضوع الشخص المعنوي لأحكام المسؤولية الجزائية المقررة في القوانين العقابية السارية.

وعند الرجوع إلى المادة (74) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، نجد أنّه أقر بمسؤولية الهيئات المعنوية عن الأفعال التي يرتكبها مديروها أو موظفوها أو ممثلوها، مع قيد العقوبة في حدود الغرامة أو المصادرة دون غيرهما¹⁷³. وهو ما يُبرز قصوراً واضحاً، إذ لا يُمكن الاكتفاء بالعقوبات المالية فقط في قضايا ذات خطورةٍ عاليةٍ كجرائم الفساد.

كما تطرقت المادة (2/207) من القانون ذاته إلى معاقبة مأموري الضبط القضائي إذا علموا بحكم وظائفهم بوقوع جريمةٍ ولم يقوموا بالإبلاغ عنها، تحت مُسمّى جريمة "كتم الجرائم"¹⁷⁴. إلا أنّ هذا النص قَصَرَ التجريم على فئةٍ مُحدّدةٍ هي مأمورو الضبط القضائي، دون أن يشمل باقي الموظفين أو المسؤولين الذين قد يطلّعون على وقائع فساد بحكم مواقعهم الوظيفية.

172 المادة (25) من المصدر السابق، والتي نصت على: "1" إضافةً للأحكام الواردة في هذا القرار بقانون، يكون الشخص الاعتباري مسؤولاً جزائياً عن الجرائم المنصوص عليها في هذا القرار بقانون وفقاً للقواعد المقررة في قوانين العقوبات النافذة".

173 المادة (74) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، والتي نصت على: "1" لا يحكم على أحد بعقوبة ما لم يكن قد أقدم على الفعل عن وعي وإرادة. 2) إن الهيئات المعنوية مسؤولة جزائياً عن أعمال مديريها وأعضاء إدارتها وممثليها وعمالها عندما يأتون هذه الأعمال باسم الهيئات المذكورة أو بإحدى وسائلها بصفتها شخصاً معنوياً. 3) لا يحكم على الأشخاص المعنويين إلا بالغرامة والمصادرة. وإذا كان القانون ينص على عقوبة أصلية غير الغرامة استعويض بالغرامة عن العقوبة المذكورة وأنزلت بالأشخاص المعنويين في الحدود المعينة في المواد من 22 إلى 24".

174 المادة (207) من المصدر السابق، والتي نصت على: "1" كل موظف مكلف بالبحث عن الجرائم أو ملاحظتها، أهمل أو أرجأ الإخبار عن جريمة اتصلت بعلمه، عوقب بالحبس من أسبوع إلى سنة أو بالغرامة من خمسة دنانير إلى عشرين ديناراً. 2) كل موظف أهمل أو أرجأ إعلام السلطة ذات الصلاحية عن جنائية أو جنحة عرف بها أثناء قيامه بالوظيفة أو في معرض قيامه بها عوقب بالحبس من أسبوع إلى ثلاثة أشهر أو بالغرامة من خمسة دنانير إلى عشرين ديناراً. 3) كل من قام حال مزاولته إحدى المهن الصحية بإسعاف شخص يبدو أنه وقعت عليه جنائية أو جنحة ولم يخبر بها السلطة ذات الصلاحية عوقب بالعقوبة المنصوص عليها بالفقرة الثانية. 4) تستثنى من كل ذلك الجرائم التي تتوقف ملاحظتها على الشكوى".

وهنا يبرز القصور التشريعي، إذ يُثار التساؤل: ما هو الوضع القانوني لموظف في وزارة الثقافة، على سبيل المثال، إذا علم بوقوع جريمة فسادٍ ولم يُبلغ عنها؟ ما هي العقوبة التي يمكن أن تُفرض عليه، وما هو التكييف القانوني لهذا الامتناع؟ بل يتسع التساؤل ليشمل الوزراء ورؤساء المؤسسات العامة والهيئات المحلية، فإذا علم الوزير أو رئيس البلدية بارتكاب جريمة فسادٍ ولم يُبلغ عنها، فما هو توصيف فعله، وهل يخضع لعقوبة شخصية أو تُسأل مؤسسته بصفتها الاعتبارية؟ في هذا السياق، يمكن الإشارة إلى مثالٍ عملي: إذا اكتشف رئيس بلدية قيام الجابي باختلاس مبالغ مالية، لكنه عالج المسألة ودياً من خلال إعادة المبلغ أو جدولته دون إحالة الواقعة إلى الجهات المختصة، فإنّ ذلك يُشكّل امتناعاً عن القيام بواجب قانونيٍّ جوهري. ومع ذلك، يظل هذا السلوك بمنأى عن العقاب في ظل غياب نصٍّ صريحٍ يُجرّمه، بالرغم من أنّه يُمثّل تهديداً مباشراً لمبدأ الشفافية والمساءلة.

وعليه، فإنّ الامتناع عن التبليغ عن شبهات الفساد يُعتبر في جوهره امتناعاً عن أداء واجبٍ قانوني، غير أنّ غياب النص العقابي الخاص بهذا الامتناع، سواءً بالنسبة للأشخاص الطبيعيين أو المعنويين، يجعل الركن القانوني للجريمة غير مكتمل، وبالتالي يُفرغ الالتزام بالتبليغ من مضمونه ويُضعف فعاليته في مكافحة الفساد.

وكغيرها من الجرائم، ثمة مجموعةٌ من الأركان التي يجب توافرها لقيام المسؤولية الجزائية عن جرائم الفساد. فلا يُمكن مساءلة الجاني أو إيقاع العقوبة عليه إلا عند تحقق هذه الأركان، إذ تُعد بمثابة البنية القانونية التي يقوم عليها التجريم والعقاب. ويكتسب كل ركنٍ منها أهميةً خاصةً لارتباطه بطبيعة الجريمة وخصوصيتها، بحيث يُبنى عليه التكييف القانوني الصحيح. وفيما يلي نستعرض هذه الأركان على النحو الآتي:

أولاً: الركن المفترض (صفة الجاني)

يجب أن يكون مرتكب الجريمة موظفاً. وقد عرّف القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 المعدّل لقانون مكافحة الفساد¹⁷⁵، في المادة (1) منه، الموظف بأنه "أي شخصٍ يشغل وظيفةً عموميةً أو أيّ من المشمولين بأحكام قانون الخدمة المدنية في قوى الأمن ويُعد في حكم الموظف العمومي وفقاً للقانون في المجالات التنفيذية أو التشريعية أو القضائية أو الإدارية، سواءً أكان مُعيّناً أم مُنتخباً دائماً

¹⁷⁵ قرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005، المنشور في الوقائع الفلسطينية، ع149، ص30، بتاريخ 2018/11/28.

أو مؤقتاً أو مُكلفاً بخدمة عامة، بأجرٍ أم بدون أجر، ويُعتبر موظفاً لغايات الملاحقة، كل شخصٍ مشمولٍ في حكم المادة (2) من هذا القانون بالرغم مما ورد في قانون العقوبات أو أيّ قانونٍ آخر¹⁷⁶. وبالتالي، حتى يتحقق الركن المفترض، لا بد أن يكون الفاعل من الخاضعين لقانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته. وبالاطلاع على المادة (2) من القانون ذاته، نرى أنّ الجهات الخاضعة للقانون تدرج ضمن مُسمّياتٍ مرتبطةٍ بالصفة الوظيفية، مثل: "رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم"¹⁷⁷. أيّ أنّ الخضوع مترتبٌ على المنصب أو الوظيفة.

ومن هنا يجب التفريق بين أمرين:

- الأول: إذا ارتكب الفعل ذات الشخص المذكور في صفته الوظيفية صراحةً، كأن يرتكب وزيرٌ جرم الاختلاس أثناء توليه الوزارة، فتوجّه إليه المساءلة الجزائية بوصفه شخصاً طبيعياً بصفته وزيراً.
- الثاني: إذا ارتكب الوزير جُرمًا بحق مؤسسته ولم يُبلغ عنه الجهة المختصة، سواءً ارتكبه بنفسه أو أحد موظفي وزارته، فهل يمكن مساءلة الوزارة كشخصٍ معنويٍّ عن هذا الجرم؟ بل لو قام الوزير باختلاس المال العام ولم يحزه لنفسه، وإنّما أودعه في صندوق وزارته، فهل يمكن مساءلة الوزارة كشخصٍ معنويٍّ وإيقاع عقوباتٍ عليها، كالحل أو التجديد أو الإغلاق؟ يرى الباحث أنّ هذه التساؤلات تثير إشكالاً جوهرياً، إذ إنّ المادة (74)¹⁷⁸ من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 أقرت بالمسؤولية الجزائية للهيئات المعنوية، لكن في حدودٍ مقيدةٍ للعقوبة، وهي الغرامة والمصادرة، شرط أن تصدر الأفعال عن المسؤولين أو القائمين عليها. ومن ثم، فإنّ استبعاد الدولة ومؤسساتها العامة من المساءلة الجزائية أمرٌ منطقي¹⁷⁹، إذ لا يمكن، مثلاً، حل وزارة الصحة أو معاقبتها بصفقتها شخصاً معنوياً، لأنها ملكٌ عام، بينما تقع المسؤولية على القائمين على إدارتها (كالوزير، أو الوكيل، أو المدير العام، أو المسؤول المالي والإداري). وينطبق الأمر ذاته على الأجهزة الأمنية والنيابة العامة والقضاء وديوان الرقابة والوزارات الحكومية وشبه الحكومية.

¹⁷⁶ أحمد محمد براك، تضارب المصالح: دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة، المرجع السابق، ص45.

¹⁷⁷ المادة (2/2) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته.

¹⁷⁸ المادة (74) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، والتي نصت على: "إنّ الهيئات المعنوية مسؤولة جزائياً عن أعمال مديريها وأعضاء إدارتها وممثليها وعمالها عندما يأتون هذه الأعمال باسم الهيئات المذكورة أو بإحدى وسائلها بصفقتها شخصاً معنوياً. (3) لا يحكم على الأشخاص المعنويين إلا بالغرامة والمصادرة. وإذا كان القانون ينص على عقوبة أصلية غير الغرامة استعويض بالغرامة عن العقوبة المذكورة وأنزلت بالأشخاص المعنويين في الحدود المعينة في المواد من 22 إلى 24".

¹⁷⁹ محمد ضويفي، "المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي في الجريمة المنظمة"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، مج46، ع3، ص251-263، 2009، ص255.

وبكل الأحوال، لا نجد في التشريعات الفلسطينية السارية نصّاً صريحاً يُقرّر عقوباتٍ على الشخص المعنوي - سواءً مؤسسةً عامةً أو غيرها - في حال امتنعت عن إحالة شبهات الفساد أو المشتبه بهم إلى الجهات المختصة وفقاً للأصول.

ثانياً: الركن المادي

يتطلب الركن المادي في جريمة الامتناع عن التبليغ عن جرائم الفساد توافر عنصرين أساسيين،

هما:

1. الفعل (الامتناع):

يتحقق الركن المادي من خلال فعلٍ سلبيّ، يتمثل في امتناع الموظف عن التبليغ عن جريمة الفساد. غير أنّ المُشرّع، عند إلزام الموظف العام بالتبليغ، لم يُحدّد وقتاً معيّناً للقيام به ولا وسيلةً مُحدّدة. وهو ما يُثير إشكاليةً عملية، فلو قام الموظف بالتبليغ مثلاً عبر وسيلةٍ غير رسميةٍ أو غير متاحةٍ للتحقق كالبريد السري، فكيف يمكن إثبات قيامه بالإبلاغ؟ وهل يُعد ذلك كافياً لإعفائه من المسؤولية أو العقوبة؟ إنّ غياب هذا التحديد التشريعي يفتح المجال أمام صعوباتٍ في إثبات الفعل أو نفيه.

2. محل البلاغ:

حتى يتحقق الركن المادي لا بد أن يكون موضوع التبليغ متعلقاً بشبهة فسادٍ تمس أشخاصاً خاضعين لأحكام قانون مكافحة الفساد، سواءً كانوا طبيعيين أم معنويين. أيّ أنّ مجرد الامتناع عن التبليغ لا يُعتدّ به ما لم يكن الفعل المعلوم يدخل ضمن صور الفساد المُحددة في التشريعات النافذة. ويلاحظ أنّ تقرير المسؤولية الجزائية على الشخص المعنوي يقتضي توافر شروطٍ أساسية، منها أن تكون له ذمّة ماليةً مستقلة، وشخصيةً قانونيةً مُعترفٌ بها، وموطنٌ أو عنوانٌ مُحدّد، فضلاً عن وجود ممثلٍ طبيعيٍّ يُعبّر عن إرادته ويتولى إدارته، ولها حق التفاوض وتوقيع العقود¹⁸⁰. ومن ثم فإنّ أيّ فعلٍ أو امتناعٍ يُسنَد إلى الشخص المعنوي لا يتحقق إلا من خلال تصرفٍ صادرٍ عن ممثله الطبيعي. وهذا يتجلى بوضوح عند امتناع المؤسسة، بصفقتها شخصاً معنوياً، عن إحالة موظفٍ ارتكب شبهة فسادٍ إلى الجهة المختصة؛ إذ تُنسب المسؤولية هنا إلى المؤسسة نفسها من خلال ممثلها القانوني أو الإداري.

¹⁸⁰ بلخيرة وسيلة، المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي في القانون المقارن، رسالة ماجستير، جامعة الطاهر مولاي، الجزائر، 2019، ص14.

غير أنّ مراجعة النصوص القانونية السارية تكشف عن قصور تشريعي، إذ لم يرد أي نصّ عقابيّ صريح يُرتب مسؤوليةً على الشخص الطبيعي أو المعنوي في حال الامتناع عن الإبلاغ أو إحالة شبهات الفساد إلى الجهات المختصة. وبذلك يبقى هذا الركن غير مكتملٍ من الناحية التشريعية، الأمر الذي يُضعف من إمكانية مساءلة الممتنعين عن التبليغ، ويجعل النصوص القائمة غير كافيةٍ لتحقيق الردع المطلوب.

ثالثاً: الركن المعنوي

لا يمكن إسناد التهمة لأيّ شخصٍ بقصد تجريمه ما لم يثبت القصد الجرمي¹⁸¹، أيّ الدافع والإرادة الواعية لقيام الفعل الجرمي بصورته التي تبلور بها. ويُلاحظ أنّ إثبات الركن المعنوي يُعدّ من المسائل التقديرية لقاضي الموضوع، إذ لا يكفي مجرد توافر القصد العام، بل يتعيّن تحقّق القصد الجنائي الخاص حتى تكتمل الجريمة¹⁸².

وعليه، فإنّ القصد الخاص في جريمة الامتناع عن التبليغ يجب أن يتجسد في نية الفاعل منع إيقاع العقوبة على مرتكب جريمة الفساد وضمان إفلاته من الملاحقة، لا بمجرد الجهل بوجود التبليغ أو عدم إدراكه، لأنّ انتفاء العلم أو الإدراك يترتب عليه سقوط القصد الجرمي ابتداءً.

ومن ثم، فإنّ قيام جريمة الامتناع عن التبليغ مشروطٌ بوجود نصّ تجريمي واضحٍ يُلزم الأشخاص أو الجهات - سواءً كانوا موظفين عموميين أو موظفين عاديين أو حتى أشخاصاً معنويين - بالإبلاغ عن جرائم الفساد. غير أنّ التشريع الفلسطيني لم يتضمن مثل هذا النص، بل اقتصر على إلزام فئة الموظف العام بالتبليغ دون غيره، ودون أن يُرتب أيّ عقوبةٍ على المخالفة. وبذلك يظل الامتناع عن التبليغ خارج نطاق العقاب، استناداً إلى القاعدة الدستورية "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص".

ومن جهةٍ أخرى، فإنّ عدم التبليغ عن جريمة الفساد لا يُشكّل جريمةً مستقلةً بذاتها، ما لم تقترن بوقائع تدل على قصد الإخفاء أو تضليل العدالة، كحجب المعلومة عن عمدٍ لتمكين مرتكب الجريمة من الإفلات. وفي هذه الحالة قد يتجه التكييف نحو جريمةٍ أخرى وهي إعاقة سير العدالة¹⁸³، التي نصت عليها الاتفاقيات الدولية كاتفاقية الأمم المتحدة والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد. وهذه الجريمة تتجلى في محورين: الأول التأثير على الشهود أو المُبلّغين أو الخبراء عبر التهديد أو الترهيب أو

181 أحمد محمد براك، مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة، المرجع السابق، ص268.

182 هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، جرائم الفساد في التشريع الفلسطيني، المرجع السابق، ص61.

183 المرجع السابق.

الوعد بمزية غير مستحقة لحملهم على الإدلاء بشهادة زورٍ أو الامتناع عن الشهادة، والثاني عرقلة عمل المُكَلَّفِين بالبحث والتحري في جرائم الفساد، باستخدام القوة أو التهديد أو التدخل غير المشروع. وتمس هذه الجريمة الأساس الفعلي لعمل الجهات المختصة بمكافحة الفساد؛ إذ تم تعريفها بأنها: "استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب، أو الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها، للتحريض على الإدلاء بشهادة زورٍ أو للتدخل في الإدلاء بالشهادة أو تقديم الأدلة في إجراءاتٍ تتعلّق بارتكاب أفعالٍ مُجرّمة، أو استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب للتدخل في ممارسة أيّ موظفٍ قضائيٍّ أو معنويٍّ بإنفاذ القانون فيما يخص مهامه الرسمية المتعلقة بارتكاب أفعالٍ مُجرّمة"¹⁸⁴. كما أنّ جريمة إعاقة سير العدالة من جرائم الفعل والسلوك؛ إذ يقوم الجاني بالتأثير على سير العدالة أو الانحراف بها أو عرقلتها باستخدام القوة البدنية أو الترهيب، شريطة أن يكون السلوك متصلاً بإجراءاتٍ تتعلّق بجرائم الفساد. وهي من الجرائم العمديّة التي يُشترطُ فيها أن يكون الفاعل مدركاً لسلوكه الإجرامي.

وهناك فرقٌ ما بين هذه الجريمة وجريمة الرشوة؛ فالرشوة تتصل بالممارسة الفعلية للموظف أثناء تأديته عمله (إتيان عملٍ أو الامتناع عنه) ولا تتجه إلى الشهادة أو تقديم المعلومات للجهات الرسمية¹⁸⁵. كما تختلف كلياً عن مجرد عدم التبليغ بقصد عدم التدخل؛ فإعاقة سير العدالة محاولةٌ إيجابيةٌ لتضليل العدالة والتأثير في مجرياتها، أما عدم التبليغ فموقفٌ سلبيٌّ لا ينهض في ذاته كجريمةٍ في ظل النصوص الفلسطينية النافذة.

ويخلص الباحث إلى أنّ جريمة الامتناع عن التبليغ، في ظل التشريع الفلسطيني، تظل جريمةً ناقصة الأركان لغياب الركن القانوني (النص التجريمي). ومن ثمّ، فإنّ مساءلة الموظف الممتنع عن التبليغ لا تجد سنداً واضحاً في النصوص النافذة، ما لم يقترن امتناعه بقصدٍ خاصٍ يتجه إلى إخفاء الجريمة أو تضليل العدالة، وهو ما يُبرّر التوصية بضرورة تدخلٍ تشريعيٍّ يضع نصوصاً صريحةً بهذا الخصوص.

المطلب الثاني

العقوبة المترتبة على الامتناع عن التبليغ عن جرائم الفساد

بما أنّ المُشرِّع ألزم الموظف العام بواجب التبليغ عن جرائم الفساد، تجسيداُ لفكرة أنّ محاربة الفساد ومكافحته من أجل القضاء عليه هي مسؤوليةٌ جماعية، كان من اللازم أن توجد نصوصاً

¹⁸⁴ أحمد محمد براك، مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة، المرجع السابق، ص552.

¹⁸⁵ هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، جرائم الفساد في التشريع الفلسطيني، المرجع السابق، ص177-179.

تجريمية وعقابية بحق الممتنعين أو المتقاعسين عن أداء هذا الواجب، سواءً في جرائم الفساد أو في الجرائم الأخرى.

أولاً: قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960

نصت المادة (207) من قانون العقوبات الساري على عقوبة كتم الجرائم، سواءً أكانت من الجنايات أو الجنح، إذا وقع الكتمان من قِبَل موظفين. وقد وضّحت هذه المادة العقوبات المقرّرة، وحدّدت الحالات التي يُعدّ فيها الامتناع عن التبليغ جريمةً قائمةً بذاتها. وحتى تتحقق الفقرة (1) 186 من المادة (207) يجب توافر الشروط التالية¹⁸⁷:

1. أن يكون الفاعل موظفاً.
 2. أن يكون موضوع الجريمة ضمن نطاق اختصاص عمله.
 3. أن يكون مكلفاً بالبحث والتحري في أصل الموضوع.
 4. أن يكون الامتناع عن التبليغ ناتجاً عن إهمالٍ أو عن تأجيلٍ غير مبرّر.
- ويلاحظ هنا أنّ المُشرّع لم يُقيّد النص بنوع الجريمة، فلم يُحدّد ما إذا كانت جنحةً أو جنايةً أو حتى مخالفة.

أما الفقرة (2) 188 من المادة ذاتها فقد تناولت حالة كتم الجرائم أثناء ممارسة الوظيفة، ونصت على وجوب توافر الشروط الآتية:

1. أن يكون الفاعل موظفاً.
 2. أن يقع الفعل أثناء ممارسته لوظيفته.
 3. أن تكون الجريمة من نوع الجنحة أو الجناية.
 4. أن يتوجب التبليغ للسلطة المختصة بتلقي المعلومات.
 5. أن يكون سبب الامتناع عن التبليغ هو الإهمال أو التأجيل.
- ويستفاد من ذلك أنّ المُشرّع قيّد قيام الجريمة هنا بأن تكون الجريمة من نوع الجنحة أو الجناية، على أن يتم التبليغ للسلطة المختصة، دون أن يُحدّد بصورةٍ دقيقةٍ ماهية هذه السلطة.

¹⁸⁶ المادة (1/207) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، والتي نصت على: "كل موظف مكلف بالبحث عن الجرائم أو ملاحظتها، أهمل أو أرجأ الإخبار عن جريمة اتصلت بعلمه، عوقب بالحبس من أسبوع إلى سنة أو بالغرامة من خمسة دنانير إلى عشرين ديناراً".

¹⁸⁷ أحمد منصور، "جريمة كتم الجنايات والجنح"، موقع حماة الحق، 2021/06/05، متاح على: <https://jordan-lawyer.com/2021/06/05/جريمة-كتم-الجنايات-والجنح/>.

¹⁸⁸ المادة (2/207) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، والتي نصت على: "كل موظف أهمل أو أرجأ إعلام السلطة ذات الصلاحية عن جنابة أو جنحة عرف بها أثناء قيامه بالوظيفة أو في معرض قيامه بها عوقب بالحبس من أسبوع إلى ثلاثة أشهر أو بالغرامة من خمسة دنانير إلى عشرين ديناراً".

كما أشارت الفقرة (3) 189 من المادة (207) إلى التزام مُقَدَّمي الخدمات الصحية والطبية العاجلة، ممن يُقدّمون الإسعافات، بالتبليغ في حال وقوع جنحةٍ أو جناية، واشترطت لقيام هذه الحالة¹⁹⁰:

1. أن يكون الفاعل طبيب طوارئ أو مسعفاً.
2. أن يقع الامتناع عن التبليغ أثناء تأدية العمل الرسمي.
3. أن يكون الاعتداء من نوع الجنايات أو الجنح بظاهر الحال.
4. أن يتوجب التبليغ للجهة صاحبة الصلاحية.

ومن خلال إسقاط نصوص هذه المادة بفقراتها المتعددة، يتبيّن أنّ المسؤولية الجزائية المنصوص عليها تقتصر على الموظف الطبيعي المُكَلَّف بالبحث والتحري عن الجرائم، دون أن تمتد إلى الشخص المعنوي أو المؤسسة، إذ لم يرد أيّ نصّ صريح يُرتَّب على الشخص المعنوي مسؤوليةً جزائيةً في حال امتناعه عن التبليغ عن جرائم الفساد.

ثانياً: قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته
جاء النص القانوني في المادة (19) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته واضحاً وصريحاً فيما يتعلق بالتبليغ عن جرائم الفساد، إذ ألزم الموظف العام، وبحكم وظيفته وموقعه، بوجوب التبليغ عن هذه الجرائم، وتحديدًا لهيئة مكافحة الفساد¹⁹¹.

ويرى الباحث أنّ القانون قد حصر الالتزام في الموظف العام فقط دون أن يُوسّع دائرة الإلزام لتشمل فئاتٍ أخرى، كما حدّد الهيئة الجهة الرسمية المختصة بالتبليغ. ومع ذلك، لم يتضمن النصّ أيّ عقوبةٍ على الموظف العام في حال تقاعسه عن الإبلاغ، ولم يُشير أيضاً إلى مسؤولية الشخص المعنوي، بما في ذلك المؤسسات العامة، عن عدم إحالة الملفات أو المشتبه بهم إلى الجهات المختصة. وبإسقاط المادة (19) من قانون مكافحة الفساد على المادة (2/207)¹⁹² من قانون العقوبات، تبرز إشكاليةً في التطبيق؛ ذلك أنّ المادة (207) قيّدت المسؤولية بالموظفين المُكَلَّفين بالبحث عن الجرائم ضمن نطاق اختصاصهم، كأفراد الشرطة أو الأمن الوقائي أو المخبرات العامة. بينما يشمل

¹⁸⁹ المادة (3/207) من المصدر السابق، والتي نصت على: "كل من قام حال مزاولته إحدى المهن الصحية بإسعاف شخص يبدو أنه وقعت عليه جنابة أو جنحة ولم يخبر بها السلطة ذات الصلاحية عوقب بالعقوبة المنصوص عليها بالفقرة الثانية".

¹⁹⁰ أحمد منصور، المرجع السابق.
¹⁹¹ المادة (1/19) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، والتي نصت على: "على كل موظفٍ عامٍ علم بجريمة فساد أن يُبلِّغ الهيئة بذلك".

¹⁹² المادة (2/207) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، والتي نصت على: "كل موظف أهمل أو أرجأ إعلام السلطة ذات الصلاحية عن جنابة أو جنحة عرف بها أثناء قيامه بالوظيفة أو في معرض قيامه بها عوقب بالحبس من أسبوع إلى ثلاثة أشهر أو بالغرامة من خمسة دنانير إلى عشرين ديناراً".

قانون مكافحة الفساد، بموجب مادته الأولى، طيفاً أوسع من الفئات العامة والروسية وغير الرسمية، كالنقابات والاتحادات والجمعيات والهيئات المحلية والشركات غير الربحية، وهي جهات لا ينطبق عليها وصف الموظف العام إطلاقاً.

كما عرّف قانون العقوبات الموظف بأنه: "كل موظفٍ عموميٍّ في السلك الإداري أو القضائي، وكل ضابطٍ من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فردٍ من أفرادها، وكل عاملٍ أو مُستخدَمٍ في الدولة أو في إدارةٍ عامة"¹⁹³. وهو تعريفٌ يقتصر على الموظفين العموميين المرتبطين مباشرةً بالدولة. أما قانون الخدمة المدنية فقد عرّف الموظف بأنه: "الشخص المُعيّن بقرارٍ من جهةٍ مختصةٍ لشغل وظيفةٍ مدرجةٍ في نظام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية، أيّاً كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماتها"¹⁹⁴، وهو تعريفٌ يشمل الموظفين المدنيين دون العسكريين.

وبالتالي، يختلف نطاق تجريم الامتناع عن التبليغ في قانون مكافحة الفساد عن تجريم كتم الجرائم الوارد في المادة (207) من قانون العقوبات، حيث إنّ المادة (207) تنحصر في مأموري الضبط القضائي العام وموظفي الصحة أثناء عملهم فقط¹⁹⁵، بينما لا تمتد لتشمل سائر الفئات الخاضعة لقانون مكافحة الفساد. وحيث لا يجوز القياس على النصوص الجزائية، فإنّ ذلك يخلق قصوراً تشريعياً واضحاً، إذ اكتفى المُشرِّع بإلزام الموظف العام وحده، دون أن يمد الالتزام إلى باقي الموظفين بالمعنى الواسع الوارد في قانون مكافحة الفساد.

وعليه، يتضح أنّ عقوبة كتم الجرائم، كما وردت في قانون العقوبات، تنصرف فقط إلى مأموري الضبط القضائي وموظفي الصحة أثناء تأدية أعمالهم، دون الإشارة إلى باقي الموظفين أو المؤسسات الخاضعة لقانون مكافحة الفساد. وبالنتيجة، فإنّ فعل الامتناع عن التبليغ عن جريمة فسادٍ لا يمكن أن يُعدّ جريمة فسادٍ مستقلةً بذاتها إلا إذا اقترن بسلوكٍ آخر يكشف قصد الجاني في تضليل العدالة أو إعاقة سيرها¹⁹⁶، كاستخدام التهديد أو الاعتداء الجسدي لإخفاء الجريمة أو التستر على مرتكبيها.

¹⁹³ المادة (169) من المصدر السابق.

¹⁹⁴ المادة (1) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998.

¹⁹⁵ المادة (207) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، والتي نصت على: "1) كل موظف مكلف بالبحث عن الجرائم أو ملاحظتها، أهمل أو أرجأ الإخبار عن جريمة اتصلت بعلمه، عوقب بالحبس من أسبوع إلى سنة أو بالغرامة من خمسة دنائير إلى عشرين ديناراً. 2) كل موظف أهمل أو أرجأ إعلام السلطة ذات الصلاحية عن جنابة أو جنحة عرف بها أثناء قيامه بالوظيفة أو في معرض قيامه بها عوقب بالحبس من أسبوع إلى ثلاثة أشهر أو بالغرامة من خمسة دنائير إلى عشرين ديناراً. 3) كل من قام حال مزاولته إحدى المهن الصحية بإسعاف شخص يبدو أنه وقعت عليه جنابة أو جنحة ولم يخبر بها السلطة ذات الصلاحية عوقب بالعقوبة المنصوص عليها بالفقرة الثانية. 4) تستثنى من كل ذلك الجرائم التي تتوقف ملاحظتها على الشكوى".

¹⁹⁶ هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، جرائم الفساد في التشريع الفلسطيني، المرجع السابق، ص 175.

ثالثاً: التبليغ عن جريمة عدم الإفصاح عن تضارب المصالح

نص نظام تضارب المصالح رقم (1) لسنة 2020¹⁹⁷ في المادة (13)¹⁹⁸ منه على أنّ كل من يملك معلوماتٍ جديّةٍ أو وثائقٍ تتعلق بعدم الإفصاح عن حالة تضارب مصالح - باعتبارها إحدى جرائم الفساد - ملزّمٌ بتقديم بلاغٍ أو شكوى إلى هيئة مكافحة الفساد. كما أكّد النصّ أنّ البلاغ أو الشكوى، إذا تقدم بها موظفٌ، لا يجوز أن تكون سبباً لاتخاذ أيّ إجراءٍ يُخل بمكانته الوظيفية¹⁹⁹. وهنا يتضح أنّ المُشرّع جعل التبليغ في هذه الجريمة حصرياً لدى الهيئة، دون غيرها من الجهات.

وبيّن النظام أنّ المؤسسة التي يتبع لها الشخص الخاضع تتحمل مسؤولية إنشاء لجنة تُسمّى "الجنة تضارب المصالح"، تُنشط بها متابعة الإفصاح عن المصالح، واتخاذ قرارٍ بإحالة الموظف إلى الهيئة في حال رفض إزالة حالة التضارب. كما تتحمل المؤسسة مسؤوليةً إضافيةً تتمثل في إبلاغ الهيئة مباشرةً إذا تبيّن لها أنّ أحد الخاضعين لم يقدّم بالإفصاح.

غير أنّ الملاحظ أنّ النظام، رغم إلزامه المسؤول المختص بالتبليغ عن حالة عدم الإفصاح، لم يضع أيّ عقوبةٍ محددةٍ في حال التقاعس عن هذا الالتزام²⁰⁰. وبالتالي، فإنّ النصّ اكتفى ببيان واجب التبليغ وأحال المهمة إلى المؤسسة، دون أن يقرن ذلك بجزاءٍ جنائيٍّ صريح، وهو ما يُعدّ ثغرةً في معالجة هذه الجريمة التي تكتسب حساسيةً خاصةً ضمن منظومة مكافحة الفساد.

ويخلص الباحث إلى أنّ النصوص القانونية الفلسطينية، سواءً في قانون العقوبات أو قانون مكافحة الفساد أو الأنظمة التنفيذية الخاصة كتضارب المصالح، أقرّت واجب التبليغ، لكنها لم تُقرن هذا الواجب بجزاءٍ جنائيٍّ صريحٍ وموحد. وهو ما يُفرغ الالتزام من مضمونه العملي، ويجعل الامتناع عن التبليغ غير مُجرّمٍ إلا في نطاقٍ ضيقٍ جداً يقتصر على مأموري الضبط القضائي أو موظفي الصحة. الأمر الذي يستدعي تدخلاً تشريعياً لسد هذه الفجوة وتقرير نصوصٍ عقابيةٍ رادعةٍ بحق الأشخاص الطبيعيين والمعنويين على حدٍ سواء.

¹⁹⁷ قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2020 بنظام الإفصاح عن تضارب المصالح، المنشور في الوقائع الفلسطينية، 164ع، بتاريخ 2020/02/27.

¹⁹⁸ المادة (13) من المصدر السابق، والتي نصت على: "1) كل من يملك معلوماتٍ جديّةٍ أو وثائقٍ تتعلق بوجود حالةٍ من عدم الإفصاح عن تضارب المصالح باعتبارها أحد جرائم الفساد وفقاً لأحكام المادة (12/1) من القانون، عليه أن يُقدّم بلاغاً أو شكوى إلى الهيئة. 2) إذا كان المُبلِّغ أو المشتكي موظفاً فلا يجوز أن يكون البلاغ أو الشكوى التي تقدّم بها سبباً لاتخاذ أيّ إجراءاتٍ تخل بمكانته الوظيفية. 3) تتولى الهيئة توفير الحماية الوظيفية والشخصية والقانونية اللازمة للموظف المشتكي أو المُبلِّغ وفق أحكام التشريعات ذات العلاقة. 4) على المسؤول المختص إبلاغ الهيئة في حال عدم إفصاح الخاضع عن تضارب المصالح".

¹⁹⁹ أحمد محمد براك، تضارب المصالح: دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة، المرجع السابق، ص128.

²⁰⁰ المرجع السابق، ص129.

رابعاً: حماية الشهود والمُبلِّغين

أصبح الإبلاغ بموجب التعديل الذي جرى على قانون مكافحة الفساد التزاماً قانونياً، الأمر الذي أضفى على هذا الموضوع مزيداً من الجدية والأهمية، حيث كفلت هيئة مكافحة الفساد حماية المُبلِّغين والشهود والخبراء والمخبرين من خلال منحهم الحماية القانونية والشخصية والوظيفية، شريطة أن يتوافر لديهم عنصر حُسن النية²⁰¹. وفي عام 2019 أصدر مجلس الوزراء نظام حماية المُبلِّغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم، حمل الرقم (7) لسنة 2019²⁰². وقد جاء هذا النظام لتحقيق عدة أهداف، أهمها تشجيع جميع الأفراد، دون استثناء، على التبليغ عن جرائم الفساد، بهدف كشفها والتحقيق فيها، مع ضمان توفير الحماية الوظيفية والشخصية لهم، وتنظيم كافة الإجراءات الخاصة بمتابعة هذه الحماية²⁰³.

كما تطرّق المُشرِّع إلى ضرورة إيقاع العقوبات بحق كل من يُفشي معلوماتٍ تتعلق بهويةٍ أو أماكن وجود المُبلِّغين أو الشهود أو الخبراء أو المخبرين، حيث قرر لذلك الحبس مدةً لا تقل عن ستة أشهرٍ وغرامةً لا تقل عن خمسمائة دينارٍ أردني. كذلك نص على عقوباتٍ مُحددةٍ بحق كل من يعتدي عليهم بسبب قيامهم بالكشف عن جرائم الفساد، أو يُعاملهم معاملةً سيئةً، أو يُميّز ضدهم، أو يحاول منعهم من التبليغ أو الشهادة. كما شدّد المُشرِّع على العقوبة في حال كان التهديد فعلياً باستخدام السلاح أو أيّ وسيلةٍ من وسائل الإكراه المادي.

ومع ذلك، ورغم حرص المُشرِّع على حماية المُبلِّغين والشهود وتأكيدِه على إلزامية التبليغ، إلا أنّه لم يضع نصّاً يُحدّد عقوبةً لعدم التبليغ أو للتأخير في القيام به²⁰⁴، وهو ما يُعدّ ثغرةً تشريعيةً واضحة. وفي هذا الإطار، يقع الالتزام بقرار الحماية على عاتق المؤسسة العامة التي يعمل لديها الشخص المشمول بالحماية، بحيث تتحمل المؤسسة المسؤولية القانونية والجزائية بصفتها شخصاً معنوياً إذا خالفت قرار الحماية أو أخلّت به، بل وتُسأل عن أيّ اعتداءٍ يقع على المستفيد من تلك الحماية.

ويخلص الباحث إلى أنّ نظام الحماية رقم (7) لسنة 2019 شكّل خطوةً متقدمةً في ترسيخ ثقافة الإبلاغ وضمن حماية المُبلِّغين والشهود، إلا أنّه ركّز على ضمان الحماية بعد وقوع التبليغ، دون أن

201 هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، جرائم الفساد في التشريع الفلسطيني، المرجع السابق، ص19.
202 قرار مجلس الوزراء رقم (7) لسنة 2019 بنظام حماية المُبلِّغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم، المصدر السابق.

203 أحمد محمد براك، تضارب المصالح: دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة، المرجع السابق، ص128.

204 هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، جرائم الفساد في التشريع الفلسطيني، المرجع السابق، ص23.

يُقرن الالتزام بالتبليغ بجزاء جنائيٍّ على حالة الامتناع عنه. وهو ما يستدعي استكمال المنظومة التشريعية بسنّ نصوصٍ تُجرّم صراحةً عدم التبليغ أو التباطؤ فيه، وتُقرّر مسؤوليةً مزدوجةً للأشخاص الطبيعيين والمعنويين، تحقيقاً للردع العام وتعزيزاً لفاعلية مكافحة الفساد.

خامساً: نظام الهدايا

أصدر مجلس الوزراء نظام الهدايا رقم (10) لسنة 2020²⁰⁵ بهدف تنظيم موضوع تلقي الهدايا في المؤسسات العامة، ومنع حالات تضارب المصالح، فضلاً عن تكريس قيم النزاهة والشفافية. وقد ألزم النظام المؤسسات الخاضعة لأحكامه بتقديم تقارير لهيئة مكافحة الفساد والنيابة العامة وديوان الرقابة المالية والإدارية بشأن أيّ مخالفاتٍ أو حالات عدم التزام بأحكام النظام.

كما فرض النظام على الموظف المُكَلَّف الإفصاح عن أيّ هديةٍ تلقاها شخصياً أو تلقاها أحد أقاربه من الدرجة الأولى، وذلك خلال مدةٍ لا تتجاوز أسبوعاً من تاريخ استلام الهدية. ونص كذلك على ضرورة تشكيل لجنةٍ خاصةٍ تُسمّى "لجنة الهدايا"، تتولى تقييم الهدايا والتمييز بين المشروعة منها وغير المشروعة، بما يضمن ضبط المسألة وفق الأصول²⁰⁶. وبموجب ذلك، تصيح المؤسسة العامة مُلزماً بتشكيل لجنة هدايا والقيام بالتبليغ عن أيّ تجاوزاتٍ للجهات المختصة التي حددها النظام، وهو ما يُعد شكلاً من أشكال المسؤولية التي تقع على عاتق الشخص المعنوي.

ومن خلال استقراء نصوص نظام الهدايا رقم (10) لسنة 2019، يتضح أنّ المُشرِّع الفلسطيني لم يكتفِ بفرض التزاماتٍ فرديةٍ على الموظف في الإفصاح وتسليم الهدايا، بل ألزم المؤسسة العامة ذاتها بواجباتٍ تنظيميةٍ ورقابيةٍ، أبرزها إنشاء لجنة الهدايا، وتنظيم محاضر رسمية، واتخاذ قراراتٍ بشأن كيفية التصرف بالهدايا. وهذا يُكرّس اتجاهاً تشريعياً نحو مساءلة الشخص المعنوي باعتباره مسؤولاً عن ضمان الامتثال الداخلي، وعدم الاكتفاء بمساءلة الموظف الفرد وحده.

سادساً: الإغفاء من العقوبة

أشار المُشرِّع الفلسطيني إلى إمكانية الإغفاء من العقوبة إذا بادر الشخص من تلقاء نفسه إلى التبليغ عن ارتكابه لجريمة فساد، بحيث يُعفى من عقوبتيّ السجن والغرامة، شريطة أن يُعيد جميع المتحصلات الجرمية، وأن يكون التبليغ قد تم قبل اكتشاف الجريمة، ويُعرّف هذا بالإغفاء الكامل من العقوبة. أما إذا قام مُرتكب الجريمة أو أحد شركائه بالاعتراف أو الإدلاء بمعلومات تُساهم في كشف

²⁰⁵ قرار مجلس الوزراء رقم (10) لسنة 2019 بنظام الهدايا، المنشور في الوقائع الفلسطينية، ع162، بتاريخ 2019/12/26.
²⁰⁶ لؤي أبو سمارة، "نظام الهدايا رقم (10) لسنة 2019"، مقال منشور على الموقع الرسمي لهيئة مكافحة الفساد، 2022، متاح على:

<https://www.pacc.ps/blog/post/201234>

الجريمة أو مرتكبيها، فيُخفّض الحكم إلى النصف مع الإعفاء من الغرامة، على أن تتم إعادة المتحصلات الجُرمية كذلك²⁰⁷.

وبناءً على ذلك، يُعتبر التبليغ عن جرائم الفساد من قِبَل الفاعل نفسه من أهم السُبل التي تُمكنه من الاستفادة من ميزة الإعفاء. ومن ثم، فإنّ تعميم فكرة الإعفاء على جميع الجهات الخاضعة لقانون مكافحة الفساد من شأنه أن يُشكّل عاملاً محفّزاً وفعالاً في تشجيع عملية التبليغ، لما تحمله هذه الميزة من إنهاءٍ للملاحقة الجزائية، وذلك ضمن الشروط التي حددها القانون.

سابعاً: المادة (74)²⁰⁸ من قانون العقوبات والمادة (1/25)²⁰⁹ من قانون مكافحة الفساد أشارت المادة (74) من قانون العقوبات الساري رقم (16) لسنة 1960 إلى مسؤولية الهيئات المعنوية عن الجرائم، بحيث إنّ هذه المسؤولية ليست ركناً من أركان الجريمة، وإنما تُعدّ نتيجةً لتكامل الأركان كافة. ويُعتبر الشخص المعنوي، باستثناء الدوائر الحكومية أو المؤسسات الرسمية أو العامة، مسؤولاً جزائياً عن أفعال رئيسه أو ممثليه متى ارتكبت الجريمة باسمه أو لحسابه. ومع ذلك، لا يُحكّم على الشخص المعنوي إلا بالغرامة أو المصادرة²¹⁰، الأمر الذي يطرح إشكالية واضحة عند الحديث عن جرائم الفساد؛ إذ لا يُتصوّر مثلاً أن يرتكب الشخص المعنوي جريمة رشوة أو إساءة ائتمانٍ بشكلٍ مستقلٍ عن الأشخاص الطبيعيين القائمين عليه.

أما فيما يتعلق بعدم إحالة المشتبه بهم في المؤسسات العامة بجرائم فسادٍ إلى الجهات المختصة، فلا يظهر من النصوص أيّ مسؤولية جزائية تُرتب على تلك المؤسسات بصفقتها شخصاً معنوياً، إذ إنّ القانون ألزم الموظف العام وحده بواجب التبليغ. وبالتالي، فإنّ هذا الموظف قد يُتصوّر مسؤولاً عن إدارة الشخص المعنوي، غير أنّ المسؤولية الجزائية وفق قانون مكافحة الفساد وقانون العقوبات لم

207 المادة (3/25) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، والتي نصت على: "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، تُخفّض العقوبة إلى النصف، ويُعفى من عقوبة الغرامة".

208 المادة (74) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، والتي نصت على: (1) لا يحكم على أحد بعقوبة ما لم يكن قد أقدم على الفعل عن وعي وإرادة. (2) إن الهيئات المعنوية مسؤولة جزائياً عن أعمال مديريها وأعضاء إدارتها وممثليها وعمالها عندما يأتون هذه الأعمال باسم الهيئات المذكورة أو بإحدى وسائلها بصفقتها شخصاً معنوياً. (3) لا يحكم على الأشخاص المعنويين إلا بالغرامة والمصادرة. وإذا كان القانون ينص على عقوبة أصلية غير الغرامة استعويض بالغرامة عن العقوبة المذكورة وأنزلت بالأشخاص المعنويين في الحدود المعينة في المواد من 22 إلى 24".

209 المادة (1/25) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، والتي نصت على: "إضافةً للأحكام الواردة في هذا القرار بقانون، يكون الشخص الاعتباري مسؤولاً جزائياً عن الجرائم المنصوص عليها في هذا القرار بقانون وفقاً للقواعد المقررة في قوانين العقوبات النافذة".

210 حُماة الحق، "المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي على المال العام"، موقع حُماة الحق، 2022/09/07، متاح على: <https://jordan-lawyer.com/2022/09/07/المسؤولية-الجزائية-للشخص-المعنوي-على/>.

تتضح على نحوٍ يشمل كلاً من الشخص الطبيعي والشخص المعنوي في حالة الامتناع عن التبليغ. فالإلزامية لم يُقابلها أيّ جزاءٍ أو عقوبة.

وبالنظر إلى نطاق العقوبات التي يمكن إيقاعها، يتبين أنّها لم تتجاوز حدود الغرامة أو المصادرة بحق الشخص المعنوي، حتى في حال إضافة تدابير مثل الحجز التحفظي أو الحل، وهو ما يمكن تصوّره في الجمعيات الخيرية أو النقابات والاتحادات، لكن يصعب تطبيقه على المؤسسات التي تمثل الإدارة السياسية أو التنفيذية للدولة²¹¹.

ويرى الباحث أنّ جرائم الفساد لا تُرتكب من قِبَل الشخص المعنوي ذاته، بل من خلال الموظفين أو المسؤولين القائمين على إدارته. فمثلاً، يمكن أن تقع جريمة اختلاسٍ بحق الشخص المعنوي المتمثل في وزارة المالية على يد أحد موظفيها أو القائمين على إدارتها، لكن لا يُتصوّر أن يرتكب الشخص المعنوي – أيّ الوزارة ذاتها – هذا الفعل بمعزلٍ عن الأشخاص الطبيعيين الذين يديرونها.

ثامناً: نصوصٌ قانونيةٌ أخرى

1. دعت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الدول الأطراف إلى تشجيع الموظفين العموميين على التبليغ عن أفعال الفساد التي يكتشفونها أثناء أدائهم لوظائفهم، كما شدّدت على ضرورة توفير الحماية للأشخاص الذين يقومون بالتبليغ بحُسن نية، وأكدت على أهمية تشجيع القطاع الخاص على القيام بالدور ذاته²¹².

211 المرجع السابق.

212 المادة (13) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتي نصت على: "1) تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، ضمن حدود إمكاناتها وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربه، ولإذكاء وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثله من خطر. وينبغي تدعيم هذه المشاركة بتدابير مثل: أ) تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع إسهام الناس فيها؛ ب) ضمان تيسر حصول الناس فعلياً على المعلومات؛ ج) القيام بأنشطة إعلامية تُسهّم في عدم التسامح مع الفساد، وكذلك برامج توعية عامة تشمل المناهج المدرسية والجامعية؛ د) احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها. ويجوز إخضاع تلك الحرية لقيود معينة، شريطة أن تقتصر هذه القيود على ما ينص عليه القانون وما هو ضروري: 1- لمراعاة حقوق الآخرين أو سمعتهم؛ 2- لحماية الأمن الوطني أو النظام العام أو لصون صحة الناس أو أخلاقهم. 2) على كل دولة طرف أن تتخذ التدابير المناسبة لضمان تعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد ذات الصلة المشار إليها في هذه الاتفاقية، وأن توفر لهم، حسب الاقتضاء، سبل الاتصال بتلك الهيئات لكي يُبلغوها، بما في ذلك دون بيان هويتهم، عن أي حوادث قد يُرى أنها تُشكل فعلاً مُجرماً وفقاً لهذه الاتفاقية"؛ المادة (32) من المصدر ذاته، والتي نصت على: "1) تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة وفقاً لنظامها القانوني الداخلي، وضمن حدود إمكاناتها، لتوفير حماية فعّالة للشهود والخبراء الذين يُدلون بشهادة تتعلق بأفعال مجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية وكذلك لأقاربهم وسائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم عند الاقتضاء، من أي انتقام أو تهريب محتمل. 2) يجوز أن تشمل التدابير المتوخّاة في الفقرة 1 من هذه المادة، ودون مساس بحقوق المدعى عليه، بما في ذلك حقه في محاكمة حسب الأصول: أ) إرساء إجراءات لتوفير الحماية الجسدية لأولئك الأشخاص، كالقيام مثلاً، بالقدر اللازم والممكن عملياً، بتغيير أماكن إقامتهم والسماح، عند الاقتضاء، بعدم إفشاء المعلومات المتعلقة بهويتهم وأماكن تواجدهم أو برفض قيود على إفشائها؛ ب) توفير قواعد خاصة بالأدلة تتيح للشهود والخبراء أن يدلوا بأقوالهم على نحو يكفل سلامة أولئك الأشخاص، كالسماح مثلاً بالإدلاء بالشهادة باستخدام تكنولوجيا الاتصالات، مثل وصلات الفيديو أو غيرها من الوسائل الملائمة. 3) تنتظر الدول الأطراف في إبرام اتفاقات أو ترتيبات مع دول أخرى بشأن تغيير أماكن إقامة الأشخاص المشار إليهم في الفقرة 1 من هذه المادة. 4) تسري أحكام هذه المادة أيضاً على الضحايا إذا كانوا شهوداً. 5) تتيح كل دولة طرف، رهناً بقانونها الداخلي، إمكانية عرض آراء وشواغل الضحايا وأخذها بعين الاعتبار في المراحل المناسبة من الإجراءات الجنائية المتخذة ضد الجناة، على نحو لا يمس بحقوق الدفاع"؛ المادة (33) من المصدر ذاته، والتي نصت على: "تنتظر كل دولة طرف في أن تدخل في صلب نظامها القانوني الداخلي تدابير مناسبة لتوفير الحماية من أي معاملة لا مسوّغ لها لأي شخص يقوم، بحسن نية ولأسباب وجيهة، بإبلاغ السلطات المختصة بأي وقائع تتعلق بأفعال مجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية"؛ المادة (39) من المصدر ذاته، والتي نصت

2. كما دعت الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد جميع الدول الأعضاء فيها إلى تشجيع الموظفين العموميين على التبليغ عن جرائم الفساد، انسجاماً مع الجهود الدولية الرامية لتجريم هذه الأفعال.

3. ونصت اتفاقية مجلس أوروبا بشأن الفساد لعام 1999²¹³ على ضرورة توفير قنوات آمنة للتبليغ عن الفساد، مع ضمان حماية المُبلِّغين من أيِّ انتقامٍ مُحتملٍ قد يتعرضون له نتيجة إقدامهم على التبليغ²¹⁴.

4. أمّا قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2016 فقد أرسى التزاماً صريحاً على المؤسسات العامة بضرورة التبليغ عن أيِّ حالة فسادٍ، حيث ورد في المادة (22/د) منه نصُّ يُقر بعقوبة واضحة على كل موظفٍ عامٍ تتوافر لديه أدلة على وجود فسادٍ ولا يقوم بإبلاغ الهيئة أو السلطات المختصة²¹⁵.

وبذلك يتضح أنّ جميع منظومات التبليغ، سواءً كانت دوليةً أو إقليميةً أو وطنية، قد شدّدت على ضرورة التبليغ عن جرائم الفساد وألزمت الموظفين بواجب القيام به. إلا أنّ الملاحظ أنّ معظم هذه النصوص لم تُحدّد عقوبةً صريحةً أو واضحةً بحق الممتنعين أو المتقاعسين عن التبليغ، فضلاً عن غياب آلية دقيقة تثبت حصول التبليغ وتُحدّد شكله وإجراءاته بشكلٍ قاطع.

على: "1) تتخذ كل دولة طرف، وفقاً لقانونها الداخلي، ما قد يلزم من تدابير لتشجيع التعاون بين السلطات الوطنية المعنية بالتحقيق والملاحقة وكيانات القطاع الخاص، وخصوصاً المؤسسات المالية، فيما يتصل بالأمر المتعلقة بارتكاب أفعال مجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية. 2) تنظر كل دولة طرف، في تشجيع رعاياها وغيرهم من الأشخاص الذين يوجد مكان إقامتهم المعتاد في إقليمها على إبلاغ السلطات الوطنية المعنية بالتحقيق والملاحقة عن ارتكاب فعل مجرّم وفقاً لهذه الاتفاقية".

²¹³ مجلس أوروبا، اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد، ستراسبورغ، 1999/01/27، معاهدة رقم (ETS 173)، دخلت حيّز النفاذ في 2002/07/01، متاحة على: <https://rm.coe.int/168007f3f5>.

²¹⁴ أنظر: المادتان (21 و 22) من المصدر السابق.

²¹⁵ المادة (22) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم (13) لسنة 2016 وتعديلاته، والتي نصت على: "د) على الرغم مما ورد في أيّ تشريع آخر، يُعاقب بالحبس مدة لا تقل عن أربعة أشهرٍ أو بغرامةٍ لا تقل عن خمسمائة دينارٍ ولا تزيد على خمسة آلاف دينارٍ أو بكلتا هاتين العقوبتين كل موظفٍ عامٍ توافرت لديه أدلة عن وجود فسادٍ ولم يقم بالإبلاغ عنها للهيئة أو للسلطات المختصة".

الخاتمة

لا يختلف اثنان على خطورة الفساد وما يُخلفه من آثارٍ مُدمرةٍ على مختلف المكونات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، سواءً على مستوى الدولة أو المجتمع أو حتى على الصعيد الدولي، إذ يُعد الفساد حجر الأساس في تقويض مؤسسات الدولة ونهب مدخراتها والإضرار باستقرارها. ونظراً لما يحمله من هذا الحجم الجسيم من المخاطر، فقد كان لا بد من وجود تشريعاتٍ وطنيةٍ وإقليميةٍ ودوليةٍ تُسجّر إمكانياتها لمكافحة هذه الآفة والحد من انتشارها وصولاً إلى استئصالها.

وقد جاءت تلك التشريعات لتضع تعريفاً مُحدداً ودقيقاً لجرائم الفساد، حتى لا يختلط الأمر على العامة في ربط الفساد بمظاهرٍ أو وقائع ليست داخلةً في نطاقه، مثل ارتفاع الأسعار أو ممارسة أعمالٍ غير أخلاقية، أو حتى الأزمات الاقتصادية التي قد تعصف بالدول، إذ لم تُعتبر مثل هذه الأمور فساداً بحد ذاتها. بل إنّ التشريعات عمدت إلى حصر صور الفساد على سبيل التعداد، فكانت بذلك واضحةً وموفقةً.

كما شددت هذه التشريعات على إلزامية التبليغ عن جرائم الفساد بالنسبة للموظفين العموميين ومأموري الضبط القضائي أثناء أدائهم لمهامهم، وأتاحت في الوقت ذاته تعزيز آليات التبليغ وتشجيع الأفراد على اللجوء إليها، من خلال ضمان سرية هوية المُبلِّغ، ومنح الحماية القانونية والشخصية والوظيفية للمُبلِّغين والشهود والخبراء.

ومع ذلك، فإنّ المُشرِّع الفلسطيني – رغم إقراره بالالتزام بالتبليغ – لم يضع أيّ نصٍّ صريحٍ يُحدّد العقوبة على الامتناع عن التبليغ، سواءً بالنسبة للموظف العام أو لبقية الفئات التي يشملها قانون مكافحة الفساد. الأمر الذي يكشف عن وجود قصورٍ تشريعيٍّ واضح، حيث ارتبطت المسؤولية بالشخص الطبيعي دون أن تمتد بشكلٍ كافٍ إلى الشخص المعنوي.

وفي ضوء ما سبق، يمكن القول إنّ التشريعات الفلسطينية في مجال مكافحة الفساد قد ألزمت الموظف العام بواجب التبليغ، إلا أنّها لم تُقرن هذا الالتزام بجزاءٍ جنائيٍّ واضح، مما أدى إلى غياب الردع الكافي لمواجهة حالات الامتناع عن التبليغ، سواءً على مستوى الأفراد أو المؤسسات. ومن هنا، خلصت هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات التالية.

النتائج:

1. تبيّن أنّ قانون مكافحة الفساد الفلسطيني جاء متوافقاً إلى حدٍ كبيرٍ مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من حيث تشجيع مختلف الفئات على التبليغ عن جرائم الفساد، غير أنّه لم يتطرق

- إلى بيان العقوبة المترتبة على فعل الامتناع عن التبليغ، سواءً بالنسبة للموظف العام أو الموظف الخاص أو حتى المؤسسات العامة الرسمية وغير الرسمية.
2. ألزم المُشرِّع الفلسطيني الموظف العام وحده بواجب التبليغ عن جرائم الفساد، دون سواه من الفئات الأخرى الخاضعة لقانون مكافحة الفساد، ومع ذلك لم يضع أيّ نصٍّ صريحٍ يُحدِّد عقوبةً واضحةً ومباشرةً على مخالفة هذا الالتزام.
3. لا يمكن مساءلة المؤسسات العامة بصفتها الاعتبارية عن الامتناع عن التبليغ، وإنما يمكن مساءلة الأشخاص الطبيعيين القائمين على إدارتها أو العاملين فيها، ممّا يكشف عن فراغ تشريعيٍّ في مجال المسؤولية المؤسسية.
4. لم يُجرِّم المُشرِّع الفلسطيني جميع صور الفساد التي نصت عليها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مثل جريمة الرشوة في القطاع الخاص، الأمر الذي يستدعي ضرورة استكمال المنظومة التشريعية الفلسطينية لتغطية مختلف الأشكال والصور الواردة في الاتفاقيات الدولية.
5. لا يوجد في قانون مكافحة الفساد أو في قانون العقوبات نصٌّ قانونيٌّ واضحٌ يُجرِّم صراحةً فعل الامتناع عن التبليغ عن جرائم الفساد بالنسبة للأشخاص الطبيعيين أو المعنويين، الأمر الذي أوجد ثغرةً تشريعيةً في هذا المجال.
6. وُفِّق المُشرِّع الفلسطيني في تجريم أيّ فعلٍ ينطوي على الاعتداء على المُبلِّغين أو كشف هوياتهم أو التمييز ضدهم أو الإساءة إليهم، إذ أقرَّ لهم حمايةً قانونيةً ووظيفيةً وشخصيةً تُشجِّع على الإبلاغ عن جرائم الفساد.
7. ألزم المُشرِّع الفلسطيني الجهات الخاضعة لقانون مكافحة الفساد بضرورة الإبلاغ عن الموظفين الذين لا يقومون بالإفصاح عن حالات تضارب المصالح، وذلك كضمانةٍ لتفعيل آليات الوقاية.
8. أتاح القانون لكل شخصٍ - سواءً كان مُبلِّغاً أو شاهداً أو خبيراً أو مُخبراً - الحق في طلب الحماية القانونية أو الوظيفية أو الشخصية، ضماناً لعدم ملاحقته أو الاعتداء عليه أو على الأشخاص وثيقي الصلة به.
9. يُلاحظ اختلاف نطاق الجهات الخاضعة لكلِّ من نظام تضارب المصالح ونظام الهدايا عن تلك الخاضعة مباشرةً لقانون مكافحة الفساد، ممّا يُثير بعض الإشكاليات التطبيقية.
10. لم يظهر في الواقع العملي جدوى حقيقيةً لتجريم التبليغ الكيدي، نظراً لصعوبة التحقق من هوية المُبلِّغ كون معظم البلاغات تُقدِّم من أشخاصٍ مجهولين، الأمر الذي يجعل النص التجريمي في هذا المجال محل نظر، إذ قد يُضعف من جهود التشجيع على التبليغ.

11. قامت هيئة مكافحة الفساد بتوقيع عددٍ من مذكرات التفاهم والاتفاقيات مع مؤسسات الدولة والمجتمع المدني لتعزيز التعاون في مجال مكافحة الفساد، ومنها ما يتعلق بإحالة الملفات التي تتضمن شبهات فسادٍ إليها.

12. لم يضع المُشرِّع الفلسطيني تعريفاً صريحاً ومباشراً للفساد، بل اكتفى بتعداد صورته وأشكاله كما وردت في النصوص، وهو ما يُبقي المفهوم مفتوحاً أمام التفسيرات والاجتهادات المختلفة.

التوصيات:

1. **النص على تجريم الامتناع عن التبليغ:** يتعيّن على المُشرِّع الفلسطيني أن يضع نصوصاً صريحةً تُجرّم فعل الامتناع أو التقاعس عن التبليغ عن جرائم الفساد، سواءً من جانب الموظف بالمعنى الوارد في قانون مكافحة الفساد، أو من جانب المؤسسات العامة والرسمية وغير الرسمية العاملة في فلسطين.

2. **حصر الاختصاص بهيئة مكافحة الفساد:** ضرورة النص صراحةً على أنّ هيئة مكافحة الفساد هي الجهة المختصة حصرياً بتلقي الشكاوى والبلاغات والتقارير والإخباريات ذات الصلة بجرائم الفساد، بما يُحقّق وضوحاً في الإجراءات ويُوحد المرجعية القانونية.

3. **اعتبار إخبار الموظف إفصاحاً كافياً:** ينبغي إقرار أنّ مجرد إخبار الموظف عن شبهة فسادٍ في مؤسسته يُعدّ إفصاحاً قانونياً كافياً يعفيه من أيّ مساءلةٍ جنائيةٍ أو إدارية، شريطة إثبات عملية التبليغ بكافة وسائل الإثبات الممكنة.

4. **التوعية والإرشاد:** عقد برامج ومحاضرات توعوية بشكلٍ دوري، موجهةً إلى الجهات الرسمية وغير الرسمية الشريكة في مكافحة الفساد، للتأكيد على أهمية الإبلاغ ووجوبيته، مع توضيح مزايا الإعفاء من العقوبة لمن يبادر بالتبليغ.

5. **إشراك المجتمع المدني والقطاع الخاص:** ضرورة تفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص في جهود مكافحة الفساد، عبر تمكينها من المساهمة الفعلية في نشر ثقافة النزاهة وتشجيع التبليغ عن الفساد.

6. **مواثمة التشريعات مع الاتفاقيات الدولية:** توصي الدراسة بضرورة مواثمة نصوص قانون مكافحة الفساد مع ما ورد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، خصوصاً فيما يتعلق بتجريم جميع صور الفساد بما فيها الرشوة في القطاع الخاص.

7. **النشر الرسمي للاتفاقيات الدولية:** يتعيّن نشر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في الجريدة الرسمية، لضمان أعمالها وتكريس حجيتها القانونية داخل النظام الوطني.

8. **تعريف الفساد تشريعياً:** نصي المُشرِّع بوضع تعريفٍ دقيقٍ وشاملٍ لمفهوم الفساد، بما يتوافق مع أشكاله وصوره المختلفة، منعاً لأيّ غموضٍ أو تضاربٍ في التفسير.
9. **توسيع نطاق الخضوع:** ضرورة إخضاع جميع الأشخاص والجهات الخاضعة لقانون مكافحة الفساد لأحكام أنظمة تضارب المصالح والهدايا، لضمان وحدة المعايير ومنع أيّ ثغرات.
10. **تعزيز نظام الحماية:** تعديل التشريعات بما يكفل حمايةً أوسع للمُبلِّغين والشهود والمخبرين والخبراء، بما في ذلك توفير ضماناتٍ عمليةٍ بعدم تعرّضهم لأيّ شكلٍ من أشكال الانتقام الوظيفي أو الاجتماعي.
11. **إيجاد آلية لإثبات التبليغ:** استحداث نظام إلكترونيّ أو سجلٍ رسميٍّ يُتيح إثبات عملية التبليغ بطريقةٍ محايدةٍ وموثوقةٍ، لتلافي الإشكاليات المتعلقة بعدم وجود وسيلةٍ لإثبات قيام المُبلِّغ بواجبه.
12. **المساءلة المؤسسية:** ضرورة تعديل القانون بما يسمح بمساءلة المؤسسات الاعتبارية، لا سيما الأهلية والخاصة، في حال تقاعست عن الإبلاغ أو التزمت الصمت إزاء شبهات فسادٍ داخليةٍ مُثبتة.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر

تشريعات سارية في دولة فلسطين:

قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001 وتعديلاته. الوقائع الفلسطينية، ع38، ص94، بتاريخ

2001/09/05.

القانون الأساسي الفلسطيني المعدّل لسنة 2003. الوقائع الفلسطينية، ع57 ممتاز، بتاريخ

2005/08/18.

قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998. الوقائع الفلسطينية، ع24، ص20، بتاريخ

1998/07/01.

قانون العقوبات (الانتدابي) رقم (74) لسنة 1936. الوقائع الفلسطينية، ع652، بتاريخ 1936/12/12.

قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته. الجريدة الرسمية الأردنية، ع1487، ص374،

بتاريخ 1960/05/01.

قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005. الوقائع الفلسطينية، ع53، ص154، بتاريخ

2005/02/28.

قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004. الوقائع الفلسطينية، ع53، ص75،

بتاريخ 2005/02/28.

قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته. الوقائع الفلسطينية، ع87، ص2، بتاريخ

2010/06/26.

قرار بقانون رقم (18) لسنة 2015 بشأن مكافحة المخدرات والمؤثرات العقلية، الوقائع الفلسطينية،

ع9 ممتاز، بتاريخ 2015/11/11.

قرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005. الوقائع

الفلسطينية، ع149، ص30، بتاريخ 2018/11/28.

قرار بقانون رقم (39) لسنة 2022 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. الوقائع الفلسطينية، ع193، ص9، بتاريخ 2022/08/14.

قرار بقانون رقم (7) لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005، الوقائع الفلسطينية، ع87، ص2، بتاريخ 2010/06/26.

قرار بقانون رقم (9) لسنة 2007 بشأن مكافحة غسل الأموال. الوقائع الفلسطينية، ع3 ممتاز، بتاريخ 2008/06/20 (مُلغى).

قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2020 بنظام الإفصاح عن تضارب المصالح. الوقائع الفلسطينية، ع164، بتاريخ 2020/02/27.

قرار مجلس الوزراء رقم (10) لسنة 2019 بنظام الهدايا. الوقائع الفلسطينية، ع162، بتاريخ 2019/12/26.

قرار مجلس الوزراء رقم (7) لسنة 2019 بنظام حماية المُبلِّغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم. الوقائع الفلسطينية، ع161، ص35، بتاريخ 2019/11/28.

قرارات وأحكام فلسطينية:
قرار المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية في طلب تفسير رقم 2019/2. الوقائع الفلسطينية، ع176، بتاريخ 2021/02/25.

قرار محكمة جرائم الفساد الفلسطينية رقم 2020/35، بتاريخ 2021/12/30.

تشريعات دولية:
الأردن. قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم (13) لسنة 2016 وتعديلاته. الجريدة الرسمية الأردنية، ع5397، ص2578، بتاريخ 2016/06/15.

اليمن. القانون رقم (39) لسنة 2006 بشأن مكافحة الفساد. الجريدة الرسمية اليمنية، بتاريخ
2006/12/25.

قرارات وأحكام دولية:
الأردن. قرار محكمة التمييز الأردنية بصفتها الجزائية رقم 1979/37. مجلة نقابة المحامين، 1979،
ص976.

موثيق واتفاقيات دولية:
اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. أعتمدت بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (58/4) بتاريخ
2003/10/13، ودخلت حيز النفاذ بتاريخ 2005/12/14، وانضمت إليها فلسطين في عام 2014.

الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد. أعتمدت من قِبَلِ مجلسي وزراء الداخلية والعدل العرب في اجتماعهما
المشترك المنعقد بمقر الأمانة العامة لجامعة الدول العربية بالقاهرة عام 2010، ودخلت حيز النفاذ
بتاريخ 2013/06/29 بعد تصديق سبع دول عربية. ووقعت فلسطين على هذه الاتفاقية بتاريخ
2010/12/21 وصادقت عليها بالانضمام بموجب مرسومٍ رئاسيٍّ صادرٍ بتاريخ 2010/05/19.

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب
قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2200 (د-21) المؤرخ في 1966/12/16، دخل حيز النفاذ
في 1976/04/23، منشور في: مجموعة معاهدات الأمم المتحدة، مج999، ص171. انضمت
فلسطين إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بموجب إيداع صك الانضمام لدى الأمم
المتحدة بتاريخ 2014/04/02، ودخل العهد حيز النفاذ بالنسبة لها بتاريخ 2014/07/02.

مجلس أوروبا. اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد. ستراسبورغ، 1999/01/27، معاهدة رقم (ETS
173). دخلت حيز النفاذ في 2002/07/01. متاحة على: <https://rm.coe.int/168007f3f5>.

ثانياً: المراجع

كتب عامة:

الأصفهاني، أبو القاسم. المفردات في غريب القرآن. ج1. سوريا: دار القلم، 2022.

البخاري، محمد بن إسماعيل. الجامع الصحيح (صحيح البخاري). بيروت: دار ابن كثير، 1987.
النيسابوري، مسلم بن الحجاج. الجامع الصحيح (صحيح مسلم). بيروت: دار إحياء التراث العربي،
1991.

كتب متخصصة:
براك، أحمد محمد. تضارب المصالح: دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة. ط1. نابلس: دار الشامل،
2021.

براك، أحمد محمد. مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن: دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة.
رام الله: دار الشروق للنشر والتوزيع، 2019.

السعيد، كامل. شرح قانون العقوبات الأردني: الجرائم المضرة بالمصلحة العامة – دراسة تحليلية
مقارنة. ط1. دم: دن، 1997.

الشاذلي، فتوح عبد الله. المسؤولية الجنائية. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، 2006.
صالح، نبيه. جريمة غسل الأموال في ضوء الإجراء المنظم والمخاطر المترتبة عليها. الإسكندرية:
منشأة المعارف، 2006.

العاصي، محمد. المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية. ط2. القاهرة: مطبعة دار الكتب المصرية،
1924.

فرحان، مصطفى، وآلاء النقيب. أصول التحقيق في جرائم الفساد. رام الله: هيئة مكافحة الفساد
وجامعة بيرزيت، 2015.

نمور، محمد. شرح قانون العقوبات: القسم الخاص – الجرائم الواقعة على الأموال. ج2. عمان: الدار
العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، 2002.

هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية. جرائم الفساد في التشريع الفلسطيني. كتاب مقرّر جامعي، رام الله:
هيئة مكافحة الفساد، 2022.

هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية. مكافحة الفساد: تحديات وحلول. كتاب مقرّر جامعي، رام الله: هيئة مكافحة الفساد، 2020.

تقارير ووثائق وأدلة مؤسسية:
الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). الخطة الوطنية لمكافحة الفساد في فلسطين: المفهوم، والمتطلبات، والنماذج الإقليمية والدولية. رام الله: أمان، 2018.

طه، عبد الرحيم. الإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين في التشريعات الفلسطينية والتجارب الدولية. رام الله: أمان، 2013.

هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية. الاستراتيجية الوطنية عبر القطاعية 2025-2030، استراتيجية هيئة مكافحة الفساد، المحور الثاني: تعزيز النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد مسؤولية الجميع. رام الله: هيئة مكافحة الفساد.

هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية. الاستراتيجية الوطنية عبر القطاعية 2020-2022. رام الله: هيئة مكافحة الفساد، 2020.

هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية. التقرير السنوي لعام 2023. رام الله: هيئة مكافحة الفساد، 2024.
هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية. الدليل الإرشادي للشكاوى والبلاغات. رام الله: هيئة مكافحة الفساد، 2021. متاح على: <https://www.pacc.ps/Home/ComplaintManual>

هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية. جهود مكافحة الفساد في فلسطين. ملحق مع صحيفة الحياة الجديدة، ع2، 2017/12/20. متاح على: <https://www.pacc.ps/uploads/books/8/book-215-cat-8-d-14-01-18.pdf>

هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية. دليل استرشادي خاص بنظام الهدايا رقم (10) لسنة 2019. رام الله: هيئة مكافحة الفساد، 2020. متاح على: <https://www.pacc.ps/library/ViewBook/10355>

بحوث منشورة:
براك، أحمد محمد. "جرائم الفساد بين إشكالية النص والتطبيق العملي". *المجلة القانونية للنيابة العامة*،

ع2، 2017.

الحسيني، عمار وآخرون. "النظام القانوني البديل للمخبر السري". *مجلة المثنى للعلوم الإدارية والاقتصادية*، مج4، ع10، العراق، 2014.

الرفاعي، مأمون. "نظرية المسؤولية الجنائية في الفقه الإسلامي". *مجلة جامعة القدس المفتوحة للبحوث الإنسانية والاجتماعية*، مج3، ع56، فلسطين، 2021.

زاده، محمد حبيب. "دور الإرادة في المسؤولية الجنائية بالنظر إلى النظام التشريعي الإيراني". *مجلة العلوم الإنسانية الدولية*، مج16، ع4، ص43-60، 2009.

الشلبي، محمد. "أثر صغر السن على المسؤولية الجنائية الدولية بين القانون الأردني والقانون الدولي". *مجلة الحقوق*، ع4، ج2، 2021.

ضويفي، محمد. "المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي في الجريمة المنظمة". *المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية*، مج46، ع3، ص251-263، 2009.

الطور، رنا. "المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي". *مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية*، مج2، ع2، سوريا، 2006.

غنيم، سامي. "جريمة الرشوة في التشريع الفلسطيني: دراسة تحليلية". *مجلة جامعة الأزهر*، سلسلة العلوم الإنسانية، مج19، ع2، فلسطين، 2017.

نجار، عبد الله. "مبدأ التدرج بين المسؤولية الجنائية وسن الحدث في التشريع الجزائري والقانون المقارن". *مجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية والسياسية*، ع5، جامعة الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2018.

رسائل علمية:
أبو سويلم، معتز. المسؤولية الجزائية عن الجرائم المحتملة. رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط،
الأردن، 2014.

الإمام، نسرين. ماهية المسؤولية الجنائية وعناصرها. أطروحة دكتوراه، جامعة المنصورة، القاهرة،
2020.

بن دامو، فاطنة. تأثير السن على المسؤولية الجنائية. رسالة ماجستير، جامعة د. الطاهر مولاي،
الجزائر، 2019.

بوطالب، فاطمة الزهراء. الجنون: مانع من موانع المسؤولية. رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح،
الجزائر، 2015.

حمارشة، عبد الله. جريمة متاجرة النفوذ في التشريع الفلسطيني. رسالة ماجستير، الجامعة العربية
الأمريكية، فلسطين، 2024.

الكبيجي، رولا وائل. دور الحوكمة في الحد من الفساد في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني. رسالة
ماجستير، جامعة القدس، 2019.

وسيلة، بلخيرة. المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي في القانون المقارن. رسالة ماجستير، جامعة
الطاهر مولاي، الجزائر، 2019.

محاضرات وأوراق عمل:
توام، رشاد، وعاصم خليل. إنفاذ الاتفاقيات الدولية في فلسطين – الإشكاليات القانونية والحلول
الدستورية. سلسلة أوراق عمل بيرزيت للدراسات القانونية، كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة
بيرزيت، فلسطين، 2019.

زكارنة، فؤاد، وأشرف أبو زبيدة. دور ديوان الرقابة المالية والإدارية في اكتشاف حالات الفساد في الهيئات المحلية. ورقة عمل مقدمة في الدورة التدريبية "الرقابة ومكافحة الفساد للعاملين في وزارة الحكم المحلي". رام الله: هيئة مكافحة الفساد وديوان الرقابة المالية والإدارية، 2014.

زواش، ربيعة. المسؤولية الجنائية. محاضرات أقيمت على طلبة السنة الأولى ماستر، تخصص قانون العقوبات والعلوم الجنائية، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة – كلية الحقوق، الجزائر، 2016.

مراجع إلكترونية:
أبو سمارة، لؤي. "أولى خطوات محاربة الفساد التبليغ عنه". مقال منشور على الموقع الرسمي لهيئة

مكافحة الفساد الفلسطينية، 2023. متاح على: <https://www.pacc.ps/blog/post/241410>.

أبو سمارة، لؤي. "نظام الهدايا رقم (10) لسنة 2019". مقال منشور على الموقع الرسمي لهيئة

مكافحة الفساد الفلسطينية، 2022. متاح على: <https://www.pacc.ps/blog/post/201234>.

حُماة الحق. "المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي على المال العام". موقع حُماة الحق،

2022/09/07. متاح على: <https://jordan-lawyer.com/2022/09/07/المسؤولية-الجزائية-للشخص-المعنوي-على/>.

[للشخص-المعنوي-على/](#).

الصفو، نوفل علي عبد الله. "المسؤولية الجنائية"، مقال علمي، كلية الحقوق – جامعة الموصل،

العراق، 2020. متاح على: [https://portal.arid.my/Publications/0f39984b-4b49-4f94-](https://portal.arid.my/Publications/0f39984b-4b49-4f94-bea2-9559eca8bc87.docx)

[.bea2-9559eca8bc87.docx](#)

عزام، محمد. "تزييف الوعي والإدراك في عصر الذكاء الاصطناعي!"، مجلة السياسة الدولية،

2023/07/31. متاح على: <https://www.siyassa.org.eg/News/19641.aspx>.

قاسم، دعاء. "المسؤولية الجنائية في القانون المصري". موقع "موضوع"، 2023/08/07. متاح

على: <https://mawdoo3.com/المسؤولية-الجنائية-في-القانون-المصري/>.

منصور، أحمد. "جريمة كتم الجنايات والجنتح". موقع حماة الحق، 2021/06/05. متاح على:

<https://jordan-lawyer.com/2021/06/05/جريمة-كتم-الجنايات-والجنتح/>.

مؤسسة قوانين الشرق لتطوير الممارسة القانونية. "تقرير تفصيلي عن حالة القوة القاهرة". القاهرة،

2015/03/25. متاح على:

<http://eastlawsacademy.com/ForumPostView.aspx?I=169>

هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية. "توقيع مذكرة تفاهم بين وحدة المتابعة المالية وهيئة مكافحة الفساد".

خبر منشور على الموقع الرسمي لهيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، 2014. متاح على:

<https://www.pacc.ps/blog/post/364>

Abstract

This study aimed to clarify and examine the liability of public institutions, public officials, and employees subject to the applicable Anti-Corruption Law in cases of failure to report corruption offenses. The concept of criminal liability for both natural and legal persons and its constituent elements was explained, alongside a discussion of the notion of corruption, its manifestations, and various forms. The study further highlighted the importance of reporting corruption offenses and identified the competent authorities responsible for receiving complaints and reports containing suspicions of corruption.

The researcher relied in this study on an inductive, doctrinal, and analytical methodology by examining national and regional legislation. Reference was made to relevant sources, prior research, and specialized studies, in addition to the United Nations Convention against Corruption and the Arab Convention against Corruption, as well as pertinent national legislation.

The study yielded significant findings and statistics reflecting the number of cases of corruption reported by both official and non-official public institutions. The study concluded with several results, the most important of which is that the Palestinian legislator has not expressly criminalized either legal or natural persons subject to the Anti-Corruption Law in cases where they fail to report corruption offenses. Accordingly, the study recommends the necessity of criminalizing public institutions and employees subject to the Anti-Corruption Law in cases of failure to report corruption offenses to the Anti-Corruption Commission.