

إقرار

أنا الموقع أدناه مقدم الرسالة التي تحمل العنوان:

" دور القانون الجنائي الفلسطيني في مكافحة جريمة الفساد المالي (جريمة الرشوة والاختلاس دراسة حالة)"

أقر بأن ما اشتملت عليه هذه الرسالة إنما هي نتاج جهدي الخاص، باستثناء ما تمت الإشارة إليه حيثما ورد، وإن هذه الرسالة ككل، أو أي جزء منها لم يقدم من قبل لنيل درجة أو لقب علمي أو بحثي لدى أية مؤسسة تعليمية أو بحثية أخرى.

كما أقر بحق أكاديمية الإدارة والسياسة للدراسات العليا في حقوق النشر لهذه الرسالة وأنه لا يجوز النشر إلا بموافقة رسمية مكتوبة من الأكاديمية.

والله خير الشاهدين

DECLARATION

The work provided in this thesis, unless otherwise referenced, is the researcher's own work, and has not been submitted elsewhere for any other degree or qualification.

I also acknowledged the right of the **Management and Politics Academy for Postgraduate Studies** to the copyright of this thesis and that its publication is admissible only through a formal, written consent by the Academy.

Student's name:

أشرف جواد عيد الجاروشة

اسم الطالب:

Date:

2017-03-29

02 رجب، 1438 هـ

التاريخ:

Signature:

أشرف جواد عيد الجاروشة

التوقيع:



أكاديمية الإدارة و السياسة للدراسات العليا

برنامج الدراسات العليا

المشارك مع جامعة الأقصى

غزة - فلسطين

تخصص القانون و الإدارة العامة



رسالة ماجستير بعنوان:

دور القانون الجنائي الفلسطيني في مكافحة جرائم الفساد المالي

(جريمتا الرشوة والاختلاس كنموذج)

إعداد الباحث

أشرف جواد الجاروشة

إشراف الدكتور

عبد القادر صابر جرادة

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير

في القانون و الإدارة العامة

1437م/2017



نتيجة الحكم على أطروحة الماجستير

بناءً على موافقة المجلس الأكاديمي بأكاديمية الإدارة والسياسة للدراسات العليا على تشكيل لجنة الحكم على أطروحة الباحث/ أشرف جواد عيد الجاروشة، لنيل درجة الماجستير في تخصص القانون والإدارة العامة، وموضوعها:

"دور القانون الجنائي الفلسطيني في مكافحة جريمة الفساد المالي

(جريمة الرشوة والاختلاس دراسة حالة)"

وبعد المناقشة التي تمت اليوم الأربعاء 02 جمادى الثانية 1438هـ، الموافق 2017/03/01م الساعة الثانية عشر ظهراً، اجتمعت لجنة الحكم على الأطروحة والمكونة من:

أشرف جواد عيد الجاروشة

مشرفاً ورئيساً

د. عبد القادر صابر جرادة

مناقشاً خارجياً

د. ساهر إبراهيم الوليد

مناقشاً خارجياً

د. عدلي عبد الفتاح نصار

وبعد المداولة أوصت اللجنة بمنح الباحث درجة الماجستير في تخصص القانون والإدارة العامة واللجنة إذ تمنحه هذه الدرجة فإنها توصيه بتقوى الله ولزوم طاعته وأن يسخر علمه في خدمة دينه ووطنه.

والله ولي التوفيق،،،

رئيس الأكاديمية
للدراسات العليا والإدارة والسياسة
د. محمد إبراهيم المدهون
رئاسة الأكاديمية

آية قرآنية

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
(وَالَّذِينَ يَتَّقُونَ عَهْدَ اللَّهِ مِنْ بَعْدِ مِيثَاقِهِ وَيَقْطَعُونَ مَا أَمَرَ اللَّهُ بِهِ أَنْ يُوصَلَ
وَيُفْسِدُونَ فِي الْأَرْضِ أُولَئِكَ لَهُمُ اللَّعْنَةُ وَلَهُمْ سُوءُ الدَّارِ)

﴿الرعد 25﴾

صدق الله العظيم

الإهداء

يشرفني أن أقدم هذا العمل اليسير والجهد المتواضع، هديةً عطرةً،
إلى سيدنا وقودتنا وقرة عيوننا محمد رسول الله "صلى الله عليه وسلم"، محبةً واتباعاً
إلى والدي الحبيب، الذي أسأل الله العلي القدير أن يجزيه عني خير الجزاء، الذي كان عوناً لي
في كل حياتي ودراستي، وكان حلمه أن يراني وقد أنهيت مهمتي، والحمد لله الذي أكرمني حتى
وصلت هذه المرحلة ... براً وإحساناً ،،،
إلى أُمِّي الدُّرَّة الثَّمِينَة، موطن الكتمان وينبوع الحنان، وسر الحياة والحنان، التي ربّنتي على
حسن الخلق، وأبعدت عني الهم في لحظات القلق، وسهرت معي ليالي المرض والأرق، جزاكِ
الله خير الجزاء... براً وإحساناً ،،،
إلى زوجتي الغالية مهجة قلبي أنتِ والله، وقفتِ بجانبِي وسهرتِ على راحتِي، وكنتِ عوني في
إنهاء مهمتي... حباً ووفاءً ،،،
إلى رياحين حياتي، وفلذات كبدي أبنائي: زيد، هيثم، وحبّية قلبي شهد... عطفاً وحناناً ،،،
إلى إخوتي الذين أرى بهم الحياة، وسندي وظهري... شرفاً واعتزازاً ،،،
إلى أرواح الشهداء الذين قدموا أرواحهم فداءً للوطن، إلى الجرحى والمنكوبين.
إلى تراب هذا الوطن الحبيب...
أهدي هذا الجهد المتواضع.

الباحث أشرف جواد الجاروشة

الشكر والتقدير

الحمد لله الذي منَّ عليَّ بإتمام هذه الرسالة، وأعانني على إنجازها على هذا النحو، فله الحمد كله، كما يليق بجلال وجهه وعظيم سلطانه.

من لا يشكر الناس لا يشكر الله، واعتزافاً بالفضل لأهل الفضل

أتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى جامعتي الراقية، التي أتاحت لي هذه الفرصة بكل طاقمها الإداري والأكاديمي وأخص بالذكر النائب الأكاديمي الأخ الدكتور / أحمد جواد الوادية وجميع أساتذتي الكرام، ولا يفوتني الدكتور/ عبد القادر صابر جرادة، الذي لم يدخر جهداً ولا وقتاً معي، من أجل إنهاء هذه الرسالة على أكمل وجه،

وأتقدم بالشكر إلى لجنة المناقشة لما قدموه من إثراء لرسالتي وزادوها علماً وإتقاناً، والممثلة

بالدكتور / ساهر الوليد والدكتور / عدلي نصار

وأتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى كل من ساعدني في دراستي ولو بالكلمة الطيبة، وأخص

بالذكر الأخ الحبيب محمد سعدي الجاروشة والأخ الحبيب محمد خليل معروف.

كما أتقدم بجزيل الشكر والعرفان من أصحابي وأحباب في مسجد الفلاح وفي عملي في وزارة الداخلية والأمن الوطني...

الباحث أشرف جواد الجاروشة

الفهرس

الموضوع	الصفحة
الواجهة.	أ
آية قرآنية.	ب
الإهداء.	ج
الشكر والتقدير.	د
فهرس الموضوعات.	هـ
ملخص الدراسة.	ط
Abstract	ك
الإطار العام والدراسات السابقة:	1
المبحث الأول:- الإطار العام للدراسة:	1
أولاً:- المقدمة.	2
ثانياً:- مشكلة الدراسة.	4
ثالثاً:- أسئلة الدراسة.	4
رابعاً:- أهداف الدراسة.	4
خامساً:- أهمية الدراسة.	5
سادساً:- مصطلحات الدراسة.	5
سابعاً:- حدود الدراسة.	6
ثامناً:- منهج الدراسة.	6
تاسعاً:- أدوات الدراسة.	7
المبحث الثاني:- الدراسات السابقة والتعقيب عليها:	7
أولاً:- الدراسات المحلية.	7
ثانياً:- الدراسات العربية.	10
ثالثاً:- الدراسات الأجنبية.	11
رابعاً:- التعقيب على الدراسات السابقة.	13
ثالثاً:- الفجوة البحثية.	14

17	المبحث التمهيدي:- التطور التاريخي للتشريعات العقابية في فلسطين
19	المطلب الأول:- التطور التاريخي للتشريع الجنائي الفلسطيني.
20	الفرع الأول:- الاحتلال البريطاني لفلسطين عام 1922م، والاحتلال الإسرائيلي لفلسطين عام 1948م.
21	الفرع الثاني:- الحقبة المصرية أثناء حكمها لقطاع غزة وإنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994م.
26	المطلب الثاني:- وضع القانون الجنائي في ظل الانقسام الفلسطيني.
25	الفرع الأول:- وضع القانون الجنائي والتشريعات التي صدرت عن المجلس التشريعي بعد الانقسام سنة 2007.
27	الفرع الثاني:- المشاريع الموجودة في المجلس التشريعي، والقوانين الخاصة بمكافحة الفساد.
30	الفصل الأول:- جرائم الفساد المالي في القانون الجنائي الفلسطيني (الرشوة الاختلاس)
31	المبحث الأول:- جريمة الرشوة.
32	المطلب الأول:- مفهوم جرائم الفساد ومفهوم الرشوة.
32	الفرع الأول:- مفهوم جرائم الفساد.
34	الفرع الثاني:- مفهوم جريمة الرشوة.
38	المطلب الثاني:- الأركان والعقوبة لجريمة الرشوة.
38	الفرع الأول:- صفة الجاني .
39	الفرع الثاني:- الركن المادي.
43	الفرع الثالث:- الركن المعنوي.

44	الفرع الرابع:- عقوبة جريمة الرشوة.
47	المبحث الثاني:- جرائم اختلاس المال العام.
49	المطلب الأول:- مفهوم الاختلاس
50	المطلب الثاني:- أركان جريمة الاختلاس.
50	الفرع الأول:- صفة الجاني.
51	الفرع الثاني:- محل الجريمة هو المال الذي وكل إليه إرادته أو جبايته أو حفظه بحكم وظيفته.
53	الفرع الثالث:- الركن المادي وهو تملك ما كان قد أدخل في ذمته تحقيقاً لإحدى الغايات المذكورة.
54	الفرع الرابع:- الركن المعنوي.
55	الفرع الخامس:- عقوبة السجن المؤقت لجريمة الاختلاس.
59	الفصل الثاني:- دور السلطات الثلاثة ومؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد المالي(الرشوة والاختلاس)
60	المطلب الأول:- دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد المالي.
61	الفرع الأول:- دور المجلس التشريعي في مكافحة الفساد المالي.
66	الفرع الثاني:- الرقابة التشريعية ودور المجلس في مكافحة الفساد.
68	الفرع الثالث:- الموازنة العامة ودور المجلس في مكافحة الفساد.
78	المبحث الثاني:- دور السلطة القضائية في مكافحة الفساد المالي.
79	الفرع الأول:- دور السلطة القضائية في مكافحة الفساد المالي.
82	الفرع الثاني:- مبدأ استقلال القضاء.
89	المبحث الثالث:- دور السلطة التنفيذية في مكافحة الفساد.

90	المطلب الأول:- دور السلطة التنفيذية في مكافحة الفساد المالي.
91	الفرع الأول:- الهيكلية الإدارية للسلطة التنفيذية.
92	الفرع الثاني:- اختصاصات ومسؤوليات السلطة التنفيذية.
97	المبحث الرابع:- دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد المالي.
98	الفرع الأول:- مفهوم مؤسسات المجتمع المدني، ومما تتكون مؤسسات المجتمع المدني.
99	الفرع الثاني:- دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد.
104	الفصل الثالث:- الخاتمة والنتائج والتوصيات وقائمة المصادر والمراجع.
104	أولاً:- الخاتمة.
104	ثانياً:- النتائج.
106	ثالثاً:- التوصيات.
108	رابعاً:- قائمة المصادر والمراجع.

مستخلص الدراسة:

من المسلمات أن تميل النفس البشرية إلى الراحة والعيش بحياة رغيدة، ولا بنس في ذلك طالما أنه في ما حلل الله وسمح به القانون الوضعي، لكن النفس الضعيفة موجودة أيضاً، لذلك أنزل الله تعالى دستورنا القرآن لنهتدي به حتى نبتعد عن الحرام والمحذورات، فجاءت القوانين الوضعية التي وضعها الإنسان ليسيّر عليها، ووضع فيها العقوبات والإجراءات، ومن هذه القوانين جاء القانون الجنائي، ليكون رادعاً لكل من تسول له نفسه بارتكاب جرائم بحق غيره من الناس الذي كفل الله وكفل القانون لهم الحماية في حقوقهم وحرياتهم، ومن ضمن هذه الحقوق والحريات عدم تعرضهم إلى استغلال أموالهم من قبل الموظف العام، الذي هو أصلاً جاء لخدمة هذا المجتمع، حيث إنه من ضمن هذه الجرائم التي يرتكبها بعض الموظفين ضعفاء الأنفس استغلال نفوذهم ومكانتهم الوظيفية، وذلك عبر طلب أو قبول الرشوة أو التعدي على المال العام بالاختلاس، لذلك توجب علينا إعداد هذه الدراسة لعلها تساهم في مكافحة بعض صور الفساد وبخاصة جريمة الرشوة والاختلاس، فكانت عبارة عن مبحث تمهيدي، وثلاثة فصول، فجاء المبحث التمهيدي بعنوان التطور التاريخي، للتشريعات العقابية في فلسطين، وتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين المطلب الأول كان التطور التاريخي للتشريع الجنائي الفلسطيني، والمطلب الثاني تم تخصيصه لوضع القانون الجنائي في ظل الانقسام الفلسطيني.

وتم تخصيص الفصل الأول لجرائم الفساد المالي في القانون الجنائي الفلسطيني (الرشوة والاختلاس)، وتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين تخصص المبحث الأول في الحديث عن جريمة الرشوة وأركانها، وكان المبحث الثاني عن جريمة اختلاس المال العام مفهومها وأركانها. أيضاً جاء الفصل الثاني بعنوان دور السلطات الثلاث والمؤسسات المجتمع المدني في مكافحة جريمة الفساد المالي، وتم تقسيمه إلى أربعة مباحث، تحدثنا في المبحث الأول عن دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد المالي، وكذلك كان المبحث الثاني عن السلطة القضائية في مكافحة جريمة الفساد المالي، وجاء المبحث الثالث مكملاً ومتحدثاً عن دور السلطة التنفيذية أما المبحث الرابع فدور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة هذه الجريمة.

أما الفصل الثالث فكان للخاتمة، وخلصت الدراسة كذلك بعدة نتائج وتوصيات، والمراجع والمصادر، وكان من أهم هذه النتائج أن جريمة الرشوة والاختلاس في قطاع غزة لا تشكل ظاهرة.

Abstract

It is believed that human soul tend rest and live prosperity life, it is fine as long as it is hallal prescribed by Allah and allowed by statutory law. But weak and evil soul is also present, so Allah sent us the constitution the holy Koran to walk it until we have to avoid haraam acts, but Allah to draw closer Sultan what does not draw closer Koran.

So, statutory laws came a situation that put human to walk on the laws, and put the sanctions and measures, and these laws criminal law came (sanctions), to act as a deterrent for both tempted to commit crimes against other people which ensured by Allah and the laws to protect their rights and freedoms.

Among these rights and freedoms are not subjected to intimidation and exploitation in their money by a public official, who is originally came to serve this community, where it is within these crimes committed by some weak staff selves exploit their influence and status functional, through request or accept bribes or infringement the embezzlement of public money.

So we had to prepare this study, perhaps contributing to the fight against the crime of corruption, especially the crime of bribery, embezzlement, so it contains a preliminary study and three chapters, the inception chapter includes the historical and legal status of criminal law in light of the Palestinian division, this chapter was divided into two subdivisions, first the historical development of the Palestinian criminal legislation, second the criminal law in light of the Palestinian division.

The first chapter has been dedicated for the financial corruption crimes in the Palestinian Criminal Code (bribery, embezzlement), this chapter has been divided into two sections the first part is devoted in talking about the crime of bribery and elements, and the second topic is devoted for the crime of embezzlement of public money, its concept and its elements.

Also came second chapter entitled the role of the three powers and institutions of civil society in combating the crime of corruption, it has been divided into two sections, we talked in the first section about the role of the legislature and the judiciary in the fight against crime financial corruption, came second section complements and speaking about the role of the executive power and civil society institutions in the fight against this crime.

The third chapter was the conclusion, the study concluded number of findings and recommendations. Also, one of the most important of these results that the crime of bribery and embezzlement in Gaza Strip is not a phenomenon.

الإطار العام للدراسة

المقدمة:

إن نظرية الأموال العامة تحتل مرتبة بارزة في الدول الحديثة خاصةً، وأنها كانت قد أثارت جدلاً فقهيًا في معظم دول العالم باختلاف أنظمتها السياسية رأسمالية كانت اشتراكية، فبالنسبة للدول الرأسمالية وفي أعقاب الحرب العالمية الثانية اتجهت بقوة نحو الأخذ بمبادئ الاشتراكية في توجيه وتخطيط اقتصادها الوطني، وممارسة الدول لكثير من صور النشاط الاقتصادي، والتي كانت قصراً على الأفراد وأدى ذلك إلى تأمين العديد من الأموال الخاصة وضمها إلى ملكية الدولة لتشكل نقطة انطلاق نحو تكوين المزيد من المرافق العامة ذات الصبغة التجارية والصناعية¹.

وتنفرد الأموال العامة بقواعد حماية خاصة، تميزها عن غيرها من الأموال، نظراً للأهمية الكبرى التي احتلتها هذه الأموال باعتبارها ركيزة الدول في قيامها بوظائفها على النحو المنشود، وإذا كانت الدساتير قد جعلت تلك الحماية من الناحية الدستورية التزاماً واقعاً على عاتق كل من الدولة والمواطنين كمبدأ عام، فإن القوانين العادية تكفلت بالنص على قواعد هذه الحماية سواء من الناحية المدنية والجزائية ضماناً لاستمرار تخصيص هذه الأموال لما أعدت له من أوجه النفع العام².

ويعد موضوع الفساد المالي من أكثر الجرائم خطورة على الاقتصاد الوطني الفلسطيني بالنظر إلى ما تسببه من استنزاف للكثير من الموارد المالية التي تستهدف تلبية الحاجات العامة، وتحقيق التنمية في مختلف المجالات.

ومن المظاهر البارزة في العصر الحديث الاعتداء على المال العام من قبل بعض الموظفين سواءً أكان ملكاً للدولة بصفته المعنوية، أم لمجموعة من الناس، مثل الجمعيات والهيئات والمراكز الأهلية والنقابات وما في حكم ذلك.

إن معالجة هذه الظاهرة الخطيرة التي تعصف بنظامنا السياسي الفلسطيني وباقتصادنا، يتطلب في إدارة السلطة الفلسطينية القيام بضرورة إحياء دور هيئة الرقابة العامة، كونها الجهاز

¹ دغو الأخضر، الحماية الجنائية للمال العام، رسالة ماجستير، 2000، ص2.

² إبراهيم عبد العزيز شبحاً، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية، الاسكندرية، 1994، ص385.

المخول بعملية الرقابة على مؤسسات النظام السياسي، وللعمل على إحيائها يتطلب الأمر معالجة الأسباب التي أدت إلى تقهقر دورها.

مشكلة الدراسة:

تكمن مشكلة الدراسة في أن السلطة الوطنية الفلسطينية قد واجهت بعض المشكلات المالية، وبعض قضايا الفساد المالي في عدد من مؤسساتها وذلك نتيجة بعض المشكلات التي مرت بها ومن هذه المشكلات الانقسام السياسي، وانقسام السلطة ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة، ولضمان إنهاء هذا الفساد المالي وبخاصة جريمة الرشوة والاختلاس، لذلك لا بد من تمكين القانون الجنائي الفلسطيني من إسقاط العقوبات على مرتكبي هذه الجرائم.

وتحدد مشكلة الدراسة عبر السؤال الرئيس الآتي : إلى أي حد أسهم التشريعات الجنائية الفلسطينية في مكافحة جرائم الفساد المالي في قطاع غزة ؟

ويتفرع من السؤال الرئيس الأسئلة الفرعية التالية:

1. ماهية القانون الجنائي الفلسطيني المطبق في قطاع غزة؟
2. ما المقصود بالفساد المالي؟
3. ما هي أنواع جرائم الفساد المالي؟
4. ما مخاطر الفساد المالي؟
5. كيف يتم ملاحقة جرائم الفساد المالي ؟

أهداف الدراسة:

1. التعرف إلى القانون الجنائي الفلسطيني.
2. التعرف على المقصود بالفساد المالي.
3. إبراز أنواع جرائم الفساد المالي.
4. كشف مخاطر الفساد المالي .
5. آلية ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد المالي.

أهمية الدراسة:

1. الأهمية العلمية:

- أ- قلة الدراسات السابقة التي تتناول موضوع الفساد المالي في التشريع الفلسطيني.
- ب- إضافة نوعية للمكتبة الفلسطينية خاصة في مجال دراسات القانون.
- ت- وضع الباحث الفلسطيني في دراسات نوعية بما يخص جرائم الفساد ومنها جرائم الرشوة والاختلاس.

2. الأهمية العملية:

- أ- تقديم تصور كدراسات جديدة للنيابة العامة عن قواعد تركيب جرائم الفساد المالي بما يساعد في تحقيق العدالة.
- ب- تقديم توصيات وتصورات للوزارات في السلطة التنفيذية عن مدى أهمية تفعيل الرقابة داخل وزاراتهم.

مصطلحات الدراسة:

القانون الجنائي:

هو التشريع الذي يحدد الجرائم وجزاءاتها والمبادئ العامة لها، والقواعد التي تنظم الدعوى الجزائية التي تهدف للتحقق من الكشف عن الحقيقة ومحاكمة مرتكبها أمام القضاء الجنائي المختص وتوقيع الجزاء الجزائي والمدني عليه وتنفيذه¹.

الفساد:

استغلال السلطة الممنوحة سواءً أكانت في القطاع العام أم الخاص لتحقيق مكاسب شخصية².

الفساد المالي:

استغلال السلطة الممنوحة سواءً أكانت في القطاع العام أم الخاص لتحقيق مكاسب مالية³.

¹ عبد القادر جرادة، موسوعة الإجراءات الجزائية في التشريعي الفلسطيني، مكتبة آفاق، 2010، ط1، ص122

² الانتلاف من أجل النزاهة والمسائلة، أمان ، 2009 ، ص24.

³ أمان، المرجع السابق، ص.24

الرشوة:

قيام الموظف العام أو من في حكمه بأداء عمل أو الامتناع عن عمل من أعمال وظيفته أو الإخلال بأحد واجباتها ، وذلك مقابل منفعة خاصة له أو لغيره¹.

الاختلاس:

يقصد بالاختلاس كل فعل يعبر به الأمين عن إضافته الشيء إلى ملكه دون أن يخرج من حيازته، فقد سبق القول بأن الشيء يكون في الحيازة الناقصة للأمين، فإذا قام بفعل يدل على أنه قد غير حيازته للشيء من ناقصة إلى كاملة منكرًا بذلك حق مالكه عليه دون أن يخرج من حيازته عد فعله اختلاسه².

النزاهة:

الالتزام بأخلاق المهنة وواجباتها³.

حدود الدراسة:

1. الحد الموضوعي:- التشريعات الجنائية الموضوعية السارية في قطاع غزة طائفة الموظفين العموميين دون القطاع الخاص.
2. الحد الزمني : (2016/2007).
3. الحد المكاني: قطاع غزة.
4. الحد الشخصي: الموظفين العموميين.

منهجية الدراسة :

1. المنهج الوصفي التحليلي:

وهو المنهج الذي يفيد في فهم أفضل وأدق لجوانب وأبعاد الظاهرة موضوع الدراسة، حيث يصفها وصفاً دقيقاً، ويعبر عنها كيفياً وكمياً، حيث سيتم وصف، وتحليل الوضع

¹ سرور ، المرجع السابق ، ص 522

² معوض عبد التواب، الوسيط في جريمة النصب وخيانة الأمانة، توزيع منشأة المعارف بالإسكندرية، 1985، ص153.

3 امان، المرجع السابق ، ص 36

القانوني لجرائم الفساد المالي منها جريمة الرشوة وجريمة الاختلاس، في ظل القانون الجنائي الفلسطيني.

أدوات الدراسة:

1. المقابلات.

أ- ديوان الرقابة المالية والإدارية.

ب- السلطة التشريعية.

ت- السلطة التنفيذية.

ث- السلطة القضائية.

ج- بعض مؤسسات المجتمع المدني.

ح- ديوان الفتوى والتشريع.

خ- نخبة من الأكاديميين.

الدراسات السابقة:

قام الباحث بإدراج مجموعة من الدراسات السابقة، ذات العلاقة بموضوع الدراسة الحالية، وتم التركيز في ملخص كل دراسة على هدف الدراسة، وأهم النتائج والتوصيات التي تناولته، وقد قام بتقسيمها على دراسات محلية ودراسات عربية ودراسات أجنبية، ثم تلا ذلك التعقيب على الدراسات السابقة.

أولاً/ الدراسات المحلية:

دراسة (احمد كمال محمد حجة، دون س) بعنوان : جريمة استغلال النفوذ الوظيفي – دراسة مقارنة.

هدف الرسالة:

ماهى جريمة استغلال النفوذ الوظيفي، وتطورها من حيث تعريف مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام، وتحديد العلاقة بينهما، وبيان معنى استغلال النفوذ، وتوضيح مصادره

وأنواعه، وتتبع التطور التشريعي لجريمة استغلال النفوذ في الشريعة الإسلامية، والتشريعات العربية والأجنبية، والاتفاقيات والمعاهدات الدولية والإقليمية.

توصلت الدراسة إلى عدة نتائج وتوصيات منها:

أولاً:- النتائج:

- 1- أن استغلال النفوذ الوظيفي أياً كان مصدره سوءاً كان حقيقياً أم وهمياً يؤدي إلى الإخلال بمبدأ العدالة الاجتماعية بين المواطنين لمن يستخدمه لتحقيق مصالح خاصة على حساب المصلحة العامة.
- 2- أن مصادقة السلطة الوطنية الفلسطينية على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد يعترضا خلل واضح، من خلال المصادقة على الاتفاقية، وهي مازالت مشروع اتفاقية، ولم تقرر بالصيغة النهائية
- 3- أن قانون مكافحة الفساد الفلسطيني وعلى الرغم من صفة من يخضعون لأحكامه، إلا أنه استثنى رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية وأعضائها من أحكامه، وأن جريمة استغلال النفوذ الوظيفي على الرغم من تميزها عن باقي جرائم الوظيفة العامة والمال العام، إلا أنه يمكن اعتبارها مدخلاً واسعاً لارتكاب هذه الجرائم، لما يحققه النفوذ من تأثير وقهر على من يمارس عليه.

ثانياً:- التوصيات:

- 1- أن يتم تجريم سلوك استغلال النفوذ الوظيفي في مشروع قانون العقوبات الفلسطيني، وأن تكون أحكام جريمة استغلال النفوذ الوظيفي مستقلة عن أحكام الرشوة.
- 2- أن تعيد السلطة الوطنية الفلسطينية المصادقة على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، بعد أن تم إقرارها بصيغتها النهائية من قبل الجامعة العربية.
- 3- أن يعاد تعديل قانون مكافحة الفساد الفلسطيني لإكمال النقص والقصور الذي يعترضه، وإزالة الغموض الذي يكتنف بعض نصوصه، وعدم بقاءه جامداً وخجولاً في مكافحة الفساد، وإصدار اللائحة التنفيذية للقانون للبدء بتطبيقه بشكل كامل.

4- وأن يتم إصدار مشروع قانون العقوبات الفلسطيني، بعد تضمينه هذه الجريمة، وغيرها من جرائم الفساد، وأن يكون قائماً على إعادة صياغته وتعديله لجنة متخصصة لهذا الغرض، وعرضه على المجلس التشريعي الفلسطيني لمناقشته و إقراره.

دراسة (أشرف محمد زهير المصري، 2010) بعنوان: الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية وأثر محاربته في تعزيز الانتماء الوطني للفرد الفلسطيني(1994-2006).

تهدف الدراسة الى دراسة الفساد في السلطة الفلسطينية ، وتبيان مدى تأثير وجوده على الانتماء الوطني للمواطنين الفلسطينيين ، والبحث على سبل وآليات التخلص منه، وتقليص آثاره الى الحد الأدنى الممكن، وفقاً لما تتيحه الظروف الخاصة التي تحيط بالكيانية الفلسطينية حديثة النشأة والتأسيس، خاصة وأن الشعب الفلسطيني في صراعه مع المحتل الإسرائيلي بحاجة إلى المزيد من التماسك الاجتماعي والتلاحم والاندماج الوطني، وزيادة ثقته بالسلطة الوطنية الفلسطينية ، ومقدرتها على توفير كل مقومات الصمود في وجه المخططات الإسرائيلية من خلال برامج مختلفة، تهدف لتحقيق التنمية والتلاحم المجتمعي، والقضاء على الفساد، وما يتركه من آثار خطيرة تطل كافة مناحي الحياة للمواطنين الفلسطينيين.

توصلت الدراسة إلى عدة نتائج وتوصيات منها:

أولاً:- النتائج:

1- يعتبر الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية، بأشكال مختلفة، وقد برزت ظاهرة التعيينات العشوائية في القطاع العام الفلسطيني، وتبذير المال العام كأحد أبرز أشكال الفساد شيوعاً في فلسطين.

2- السمات الخاصة للنظام السياسي الفلسطيني الناشئ بعد اتفاقيات أوسلو، المتمثلة في الطبيعة الانتقالية والتبعية الاقتصادية والنزعة الفردية، هي سمات جعلت من النظام السياسي الفلسطيني من النوع المهادن للفساد والقابل للتعايش معه.

3- قامت السلطة الوطنية الفلسطينية بالعديد من الخطوات الإصلاحية بعد منتصف العام 2002 م إلا أن هذه الجهود لم تكن كافية 'أن مكافحة الفساد في مؤسسات القطاع

العام الفلسطيني لم ترق بعد لمستوى تطلعات الشارع الفلسطيني، بسبب تردد وضعف الإرادة السياسية والإدارية والمالية والقضائية.

ثانياً: - التوصيات:

ضرورة وضع خطة وطنية واضحة لعملية الإصلاح، تعكس حالة من التوافق ورؤية مشتركة لعملية الإصلاح، تتضح فيها الأهداف والوسائل والجدول الزمني للتنفيذ، مع مراجعة مستمرة وتقييم ما سيتم انجازه، وإعادة تحديد الأولويات على ضوء ذلك، وتحديد الصعوبات التي تواجه عملية الإصلاح، ووضع الحلول المناسبة لها.

4- تفعيل الرقابة الصادرة عن الجهات التشريعية المتمثلة في المجلس التشريعي ، التي تسمح بالمساءلة للمسؤولين المعنيين مثل الوزراء ، من خلال النقاش لأعمالهم في جلسات البرلمان، ودعم تعزيز دور هيئات الرقابة العامة التي تشرف على أعمال الحكومة والوزراء.

5- تفعيل القوانين المتعلقة بالفساد على جميع المستويات ، كقانون الإفصاح عن الذمم المالية لذوي المناصب العليا، وقانون الكسب غير المشروع، وقانون حرية الوصول إلى المعلومات، وتشديد الأحكام المتعلقة بمكافحة الرشوة الحوسبية، واستغلال الوظيفة العامة في قانون العقوبات، لتشكيل رادعاً أمام لكل من تسول له نفسه ممارسة أعمال الفساد، واستغلال وظيفته لتحقيق مصالح خاصة.

ثانياً- الدراسات العربية:

دراسة (محمد بن ناصر الحميد، 2012) بعنوان: هدايا العمال بين الشريعة والنظام (1433هـ - 2012).

هدفت الدراسة إلقاء الضوء على موضوع الهدية والرشوة بشكل مفصل وإيضاح الفرق بينهما تناول جانب من جوانب أوجه الفساد المالي والإداري في الوظائف العامة. والتعرف إلى من ينطبق عليهم تعريف العمال وموظفي الدولة ومن في حكمهم.

التعرف إلى جوانب الالتقاء والاختلاف في كيفية معالجة هذه الجريمة بين الشريعة الإسلامية ، والأنظمة الوضعية، والقاء الضوء على بعض الطرق والوسائل والأساليب المقترحة لعلاج هذه المشكلة للحد منها.

توصلت الدراسة الى عدة نتائج وتوصيات منها:

أولاً:- النتائج:

- 1- أن للرشوة تعريفات متعددة وأن الفرق بين الهدية والرشوة يتمثل في:
- 2- أن الهدية أمر بها الشارع الحكيم، ورغب فيها، بخلاف الرشوة، والهدية لا شرط في بذلها بخلاف الرشوة، أن الهدية.
- 3- ظاهرة ومعلنة، والرشوة مخفاة، أن بذل الرشوة أو اشتراطها يسبق العمل، والهدية تكون بعده.

ثانياً: التوصيات:

- 1 إعطاء سلطات التحقيق صلاحيات الحصول على أدلة الإثبات في جرائم هدايا العامل .
- 2 الاهتمام بتوعية المواطنين بالآثار السلبية التي تترتب على هدايا الممنوعة للعمال.
- 3 نشر الأحكام التي تصدر بحق من يتناول هذه الجرائم في وسائل الإعلام ليكون عبرة لغيره .

ثالثاً-

الدراسات الأجنبية:-

Mary, L. et al. (2008) "Accounting Scandals, Ethical Dilemmas and Educational challenges",

عنوان الدراسة: الفضائح المحاسبية والمعضلات الأخلاقية والتحديات التعليمية:

هدف الرسالة:

- هدفت الدراسة إلى دراسة العوامل الأساسية التي ساهمت في إنهيار الشركات بسبب الممارسات غير الأخلاقية للمديرين والمحاسبين.

النتائج والتوصيات:

- وقد أوصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج أهمها، أن جزءاً كبيراً من انهيار الشركات يرجع لتصرفات غير الأخلاقية من قبل المديرين والمحاسبين والمراجعين، وفساد مجتمع الأعمال.

Sergi, klavisky, (2006): "Which carried the title of the impact of corruption on social justice and the levels of loyalty among citizens in Russia" Russia.

عنوان الدراسة: مدى تأثير الفساد في العدالة الاجتماعية في مستويات الولاء بين المواطنين لهذه العادات في روسيا.

النتائج والتوصيات:

- 1- حيث أوضحت الدراسة أن مطلب العدالة الاجتماعية لم يكن غائباً من مواثيق الحركة الشيوعية، بل كان هو الأبرز ضمن الاتجاه العام، ولكن كانت الأولوية تمنح في الغالب للمطالب السياسية والإصلاحات الدستورية
- 2- وقد توصلت الدراسة إلى عدة نتائج من أهمها أن الفساد ينخر في رأس المال الاجتماعي، إذ تنتشر اللامبالاة، وينتشر التوجه إلى الفساد والغش والتدليس والمراوغة، حيث يؤدي كل هذا إلى عدم الاستقرار السياسي.

التعقيب على الدراسات السابقة:

الدراسات السابقة جلها جاءت لتحديد ماهية جرائم الفساد المالي، ومن هذه الجرائم جريمة الرشوة وجريمة الفساد والمالي، وجاءت دراسة، جاءت دراسة (أحمد كمال محمد حجة، دون س) بعنوان : جريمة استغلال النفوذ الوظيفي - دراسة مقارنة، وألقت الضوء على استغلال النفوذ الوظيفي وتطورها من حيث تعريف مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام، وتحديد العلاقة بينهما، وبيان معني استغلال النفوذ، وحيث إن دراسة (أشرف محمد زهير المصري، 2010) بعنوان: الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية، وأثر محاربه في تعزيز الانتماء الوطني للفرد الفلسطيني(1994-2006)، حيث هدفت الدراسة الى دراسة الفساد في السلطة الفلسطينية ، وتبيان مدى تأثير وجوده على الانتماء الوطني للمواطنين الفلسطينيين ، والبحث على سبل وآليات التخلص منه، وتقليص آثاره إلى الحد الأدنى الممكن، وجاءت دراسة الباحث (محمد بن ناصر الحميد، 2012) بعنوان: هدايا العمال بين الشريعة والنظام (1433هـ-2012) وألقت الضوء على موضوع الهدية والرشوة بشكل مفصل وإيضاح الفرق بينهما تناول جانب من جوانب أوجه الفساد المالي والإداري في الوظائف العامة،

إلا أن الدراسة الحالية ستناقش جريمة الفساد المالي خاصة، منها جريمة الرشوة والاختلاس في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية مبيناً دور هيئة الرقابة العامة، ومدى تأثيرها على الحد من هذه الجرائم لا سيما أنها الجهة الوحيدة والمخولة بالمراقبة على النظام السياسي الفلسطيني، كذلك دور القانون الجنائي الفلسطيني في ملاحقة جريمة الفساد المالي.

الفجوة البحثية:

م	الدراسات السابقة	الفجوة البحثية	الدراسة الحالية
2	ركزت دراسة (أحمد كمال محمد حجة، دون س) على جريمة استغلال النفوذ الوظيفي وتطورها من حيث تعريف مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام، وتحديد العلاقة بينهما، وبيان معني استغلال النفوذ، وتوضيح مصادره وأنواعه.	لم تركز الدراسة على جريمة الفساد المالي، ومنها خاصة جريمة الرشوة وجريمة الاختلاس في بعد مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية في قطاع غزة وكذلك على دور القانون الجنائي الفلسطيني في ملاحقة جريمة الفساد.	ستركز الدراسة الحالية على جرائم الفساد المالي، ومنها خاصة جريمة الرشوة وجريمة الاختلاس في بعد المؤسسات التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية في قطاع غزة، وميناً دور هيئة الرقابة العامة في مراقبة وملاحقة النظام السياسي الفلسطيني، كذلك دور القانون الجنائي الفلسطيني في ملاحقة هذه الجرائم.
3	ركزت دراسة (أشرف محمد زهير المصري، 2010) على الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية، وأثر محاربته في تعزيز الانتماء الوطني للفرد الفلسطيني، وركزت كذلك على دراسة الفساد في السلطة الفلسطينية ، وتبيان مدى تأثير وجوده على الانتماء الوطني للمواطنين الفلسطينيين ، والبحث على سبل وآليات التخلص منه.	لم تركز الدراسة على جريمة الفساد المالي ومنها خاصة جريمة الرشوة وجريمة الاختلاس في بعد مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية في قطاع غزة وكذلك على دور القانون الجنائي الفلسطيني في ملاحقة جريمة الفساد، وكذلك في دور هيئة الرقابة العامة في الحد من هذه الجريمة.	ستركز الدراسة الحالية على جريمة الفساد المالي، ومنها خاصة جريمة الرشوة وجريمة الاختلاس في بعد المؤسسات التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية في قطاع غزة، وميناً دور هيئة الرقابة العامة في مراقبة وملاحقة النظام السياسي الفلسطيني، كذلك دور القانون الجنائي الفلسطيني في ملاحقة هذه الجرائم.
4	ركزت دراسة (محمد بن ناصر الحميد، 2012) هدايا العمال بين الشريعة والنظام وألقت الضوء على	لم تركز هذه الدراسة بشكل مباشر على جريمة الرشوة والاختلاس، وشرحت موضوع الهدايا وموضوع	ستركز الدراسة الحالية على جريمة الفساد المالي ومنها خاصة جريمة الرشوة وجريمة

موضوع الهدية والرشوة بشكل مفصل وإيضاح الفرق بينهما تناول جانب من جوانب أوجه الفساد المالي والإداري في الوظائف العامة والتعرف إلى من ينطبق عليهم تعريف العمال وموظفي الدولة ومن في حكمهم.	الوظيفة العامة والموظف العام.	الاختلاس في بعد المؤسسات التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية في قطاع غزة، وميناً دور هيئة الرقابة العامة في مراقبة وملاحقة النظام السياسي الفلسطيني، كذلك دور القانون الجنائي الفلسطيني في ملاحقة هذه الجرائم.
6 ركزت دراسة Mary, L. et al. "Accounting Scandals, Ethical Dilemmas and Educational challenges", دراسة العوامل الأساسية التي ساهمت في إتهام الشركات بسبب الممارسات غير الأخلاقية للمديرين والمحاسبين.	لم تركز هذه الدراسة بشكل مباشر على جريمة الرشوة والاختلاس، وشرحت موضوع الهدايا وموضوع الوظيفة العامة والموظف العام، وكرست كل اهتمامها بالشركات الخاصة من حيث الممارسات غير الأخلاقية للمديرين والمحاسبين	ستركز الدراسة الحالية على جريمة الفساد المالي، ومنها خاصة جريمة الرشوة وجريمة الاختلاس في بعد المؤسسات التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية في قطاع غزة، وميناً دور هيئة الرقابة العامة في مراقبة، وملاحقة النظام السياسي الفلسطيني، كذلك دور القانون الجنائي الفلسطيني في ملاحقة هذه الجرائم.
7 ركزت دراسة Sergi, klavisky, "Which carried the title of the impact of corruption on social justice and the levels of loyalty among citizens in Russia" على مطلب العدالة الاجتماعية وأنه لم يكن	لم تركز الدراسة على جرائم الفساد المالي ومنها خاصة جريمة الرشوة وجريمة الاختلاس في بعد مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية في قطاع غزة وكذلك على دور القانون الجنائي الفلسطيني في ملاحقة جريمة الفساد، وكذلك في دور هيئة	ستركز الدراسة الحالية على جريمة الفساد المالي ومنها خاصة جريمة الرشوة وجريمة الاختلاس في بعد المؤسسات التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية في قطاع غزة، وميناً دور هيئة الرقابة العامة في مراقبة وملاحقة

النظام السياسي الفلسطيني، كذلك دور القانون الجنائي الفلسطيني في ملاحقة هذه الجرائم.	الرقابة العامة في الحد من هذه الجريمة.	غائباً من موثيق الحركة الشيوعية، بل كان هو الأبرز ضمن الاتجاه العام.	
--	---	--	--

المبحث التمهيدي

التطور التاريخي للتشريعات العقابية في فلسطين

المبحث التمهيدي

التطور التاريخي للتشريعات العقابية في فلسطين.

تقديم وتقسيم:

يعتبر الوضع القانوني في فلسطين من الأوضاع المعقدة والنادرة في آن واحد، وذلك يعود إلى تعدد الجهات التي حكمت فلسطين عبر التاريخ، والذي أدى بدوره إلى تنوع الأنظمة القانونية عبر التاريخ القديم والحديث، فقد كانت فلسطين ولا تزال محل صراع بين الشعوب.

للحديث عن التطور التاريخي للتشريع الجزائي الفلسطيني يجب دراسة بعض المراحل التي مر بها منذ الاحتلال البريطاني لفلسطين عام 1922م حتى تاريخ إعداد الدراسة.

لذلك كان لا بد لنا من تخصيص هذا المبحث التمهيدي نبين فيه التطور التاريخي للتشريع الجنائي الفلسطيني، حيث كان عنوان هذا المبحث " التطور التاريخي والوضع القانوني للقانون الجنائي في ظل الانقسام الفلسطيني"، حيث تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، المطلب الأول بعنوان التطور التاريخي للتشريع الجنائي الفلسطيني، أما المطلب الثاني فكان بعنوان وضع القانون الجنائي في ظل الانقسام الفلسطيني.

المطلب الأول : التطور التاريخي للتشريع الجنائي الفلسطيني

المطلب الثاني : وضع القانون الجنائي في ظل الانقسام الفلسطيني.

المطلب الأول

التطور التاريخي للتشريع الجنائي الفلسطيني

تطور التشريع الجنائي الفلسطيني بفعل عوامل شتى: دينية واقتصادية وسياسية واجتماعية وأمنية واحتلالية، ولم يقتصر ذلك التطور على فلسفة التجريم والجزاء فحسب، بل شمل نطاق تطبيقه ومعاييره وأهميته، والتشريع الجنائي يرتبط بكفاح الانسان من أجل الحرية والحياة الآمنة، فمنذ القدم عندما كانت البشرية مكبلة بأغلال الرق والعبودية لم تكن هناك قيمة لحياة الانسان؛ ولذا لم تكن لدى المجتمعات القديمة أية أحكام يمكن اتباعها لدى وقوع الجريمة، ولم تكن الجماعة تتصدى لعقاب المجرم، بل كان الأمر يترك للانتقام، ثم تطور الأمر حتى أُقيمت الدولة الإسلامية¹.

وظهر أول دستور يحكم فلسطين عام 1908م، وهو الدستور العثماني وهذا الدستور اشتدت المطالبة بالإصلاح، ووضعت الحكومة العثمانية قانون الولايات سلطة إنشاء حكومات محلية إلا أن فلسطين وعلى الرغم من تطبيق الدستور العثماني، والقوانين الإصلاحية ظلت محافظة على طابعها العربي المحض².

وللحديث عن التطور التاريخي للتشريع الجزائي الفلسطيني يجب دراسة بعض المراحل التي مر بها منذ الاحتلال البريطاني لفلسطين عام 1922م حتى تاريخ إعداد الدراسة. وذلك على النحو الآتي:

¹ عبد القادر جرادة، مبادئ قانون العقوبات الفلسطيني، مكتبة آفاق، فلسطين، غزة، 2013، ط2، ص43.
² فتحي الوحيدي، التطورات الدستورية في فلسطين 1917-1995م، مطبعة الهيئة الخيرية، غزة، ط2، 1996م، ص138.

الفرع الأول: الاحتلال البريطاني لفلسطين عام 1922م، والاحتلال الإسرائيلي لفلسطين عام 1948م.

أولاً: - الاحتلال البريطاني لفلسطين عام 1922م.

تم انتداب بريطانيا على فلسطين بموجب قرار عصبة الأمم المتحدة في عام 1922م حيث تم إدارة الانتداب في فلسطين بواسطة المندوب السامي البريطاني الذي مارس جميع السلطات الإدارية والتشريعات فيها بالكامل¹.

صدر دستور فلسطين في العاشر من أغسطس عام 1922م، وعملت إنجلترا على تطبيق تشريعها على نمط القوانين الإنجليزية، وسخرت بعضها لخدمة أهدافها ومنها إقامة وطن قومي لليهود في فلسطين.

وأُسند مرسوم دستور فلسطين بالمندوب السامي، الذي يمثل التاج البريطاني، ويقف على رأس السلطات الثلاث، صلاحية سن كافة التشريعات، وتصدر هذه التشريعات عن المندوب السامي بعد استشارة المجلس الاستشاري والمجلس التنفيذي، وفي حالات معينة اعتبر التشريع من اختصاص المندوب السامي منفرداً، كما يحق له مخالفة المشورة المقدمة إليه من المجلس التنفيذي في الحالات التي يرى فيها أنه من الصواب إجراء ذلك².

وفي المجال الجزائي تم تطبيق قانون أصول المحاكمات الجزائية (الالتزامية)، رقم (22) لعام 1924م، وقانون قضاة التحقيق في الوفيات المشتبه بها رقم (35) لعام 1926م، وقانون أصول المرافعات رقم (21) لعام 1934م، وقانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (24) لعام 1935م، وقانون العقوبات رقم (74) لعام 1936م، وقانون التحقيق في أسباب الحرائق رقم (7) لعام 1937م، وقانون الإفراج بكفالة رقم (28) لعام 1944م، وقانون أصول المحاكمات الجزائية (المحاكمات الجزائية لدى المحاكم المركزية) رقم (70) لعام 1964م، وقانون صلاحية محاكم الصلح رقم (45) لعام 1947م³.

¹ أنور الشاعر، المسؤولية التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة العامة في التشريع الفلسطيني، المرجع السابق، ص 11.

² محمد الأزعر، المؤسسة التشريعية في فلسطين، مركز البحوث والدراسات السياسية، 1996، ص 263.

³ عبد القادر جرادة، المرجع السابق، ص 47-48.

ثانياً: - الاحتلال الإسرائيلي لفلسطين عام 1948م.

أقيم الكيان الصهيوني عام 1948م على أجزاء من فلسطين، وتم ضم الضفة الغربية للملكة الأردنية عام 1950م، وبدأ القضاء فيها يطبق التشريعات الأردنية بالإضافة إلى بعض التشريعات التي كانت سارية المفعول، ومنها: قانون انتهاك حرمة المحاكم الأردني رقم (9) لعام 1959م، وفانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني رقم (9) لعام 1961م¹.

والكثير من القوانين التي سنّها الاحتلال الاسرائيلي من أجل خدمته، فاستخدمت الأوامر العسكرية كأداة لمصادرة الحقوق والحريات العامة، وبخاصة الأمر العسكري 378 لعام 1970 في الضفة الغربية (والذي صدر مثيلاً له في قطاع غزة) وتعديلاته التي تجاوزت أكثر من 78 تعديلاً، وكذلك الأوامر المتعلقة بمنع الفلسطينيين من التنقل أو بإيعادهم أو مصادرة أراضيهم، فقد استخدمت عملية سن القانون لخدمة الاحتلال الاسرائيلي بهدف خلق غطاء قانوني لتصرفاته وتعديلاته، بدلاً من أن يكون لصالح المواطنين².

الحقبة المصرية

أما في قطاع غزة فخضع للإدارة المصرية، وفي 11 مايو 1955م صدر القانون رقم (255) لسنة 1955م، بإصدار القانون الأساسي للمنطقة الواقعة تحت رقابة القوات المصرية بفلسطين، والتي يطلق عليها (قطاع غزة)، وأصدر الرئيس المصري بتاريخ 5 مارس 1962م النظام الدستوري لقطاع غزة لعام 1962م، واحتفظ القضاء فيه بنظامه القضائي، وأضيف للعمل بعض التشريعات المصرية، ومنها: القانون المصري رقم (351) لعام 1952م الخاص بمكافحة المخدرات وتنظيم استعمالها والاتجار بها، وتم تطبيقه بموجب الأمر رقم (257) لعام 1953م³. ومنها: الأمر رقم (296) لعام 1953م بشأن اختصاص محكمة الجنايات، والأمر رقم (473) لعام 1956م بشأن اختصاصات النيابة العامة، والأمر رقم (554) لعام 1957م بشأن تخويل النائب العام ومن يمثله صلاحيات قضاة التحقيق في الوفيات المشتبه فيها.

¹ عبد القادر جرادة، المرجع السابق، ص 48.

² حسين أبو الهنود، تقرير حول التشريعات وآلية سنّها في السلطة الوطنية الفلسطينية "دراسة تحليلية"، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان، سلسلة التقارير القانونية (3)، ص 15.

³ المرجع السابق، ص 48-49.

وأبقت الإدارة المصرية على قانون العقوبات رقم 74 لسنة 1936م بينما صدر قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 والذي طبق في الضفة الغربية وبقي الحال على ما هو عليه حتى قيام حرب 1967م التي ترتب عليها الاحتلال الاسرائيلي لما بقى من أرض فلسطين(قطاع غزة والضفة الغربية)¹.

ثالثاً: زمن الاحتلال الإسرائيلي لقطاع غزة والضفة الغربية عام 1967م.

في 5 يونيو عام 1967م احتل الكيان الصهيوني قطاع غزة والضفة الغربية، وأدخل على النظام القانوني بالإضافة إلى القوانين المعمول بها قبل الاحتلال عدداً كبيراً من الأوامر العسكرية بهدف تدعيم أركان حكمه للأراضي الفلسطينية ومنها: الأمر رقم 358 لسنة 1970م بشأن قانون المرور والأمر رقم 437 لسنة 1927 بشأن تشريعات العقاقير الخطرة².

فهذا يعتبر منعطفاً خطيراً عايشه الفلسطينيون منهم من عاش تحت اسم دولة إسرائيل وهم فلسطينيو آل (48)، والذين أطلق عليهم اسم عرب إسرائيل، والقسم الآخر هم فلسطينيو الضفة الغربية وقطاع غزة وهنا أصبح الشعب الفلسطيني تحت سيطرة عدة حكومات فعرب إسرائيل خضعوا تحت حكم الدولة اليهودية وتلك الفترة هي ما بين عامي 1948-1967م حتى تم احتلال باقي فلسطين من قبل الاحتلال الإسرائيلي ففي تلك الفترة عاش فلسطينيو الضفة الغربية تحت إدارة الأردن والقدس كان لها وضع خاص وهو تحت إدارة دولية أما قطاع غزة فكان تابع للإدارة المصرية، وتابع في كل أموره للحكم المصري فكان يطبق على أبناء القرارات الصادرة عن الحكم الإدارة المصري، وكانت القوانين التي تحكم الضفة الغربية هي التي تصدر عن الأردن³.

¹ساهر الوليد، الأحكام العامة في قانون العقوبات الفلسطيني(الجريمة والمسؤولية الجزائية)، 2010، ط1، ص5.

²عبد القادر جرادة، موسوعة الإجراءات الجزائية في التشريعي الفلسطيني، مكتبة آفاق، 2009، ط1، ص5.

³يحيى الفراء، دور السلطة التشريعية في بناء الدولة الفلسطينية مقارنة بجمهورية مصر العربية، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، 2003، ص14.

رابعاً: - إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994م.

لقد ورثت السلطة الوطنية نظاماً قانونياً بالغ التعقيد تراكم تدريجياً عبر عشرات السنين، وقامت بوضعه القوى العربية والأجنبية التي تعاقبت على حكم فلسطين بشكل عام¹.

لدى قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية إلى أرض الوطن عام 1994م، وتسليمها مقاليد السلطة على أجزاء من الضفة الغربية وقطاع غزة، أصدر الرئيس الراحل ياسر عرفات القرار رقم (1) لعام 1994م والذي جاء فيه الآتي²:

مادة (1) يستمر العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ 1967/6/5م في الأراضي الفلسطينية: (الضفة الغربية وقطاع غزة)؛ حتى يتم توحيدها.

مادة (2) تستمر المحاكم النظامية والشرعية والطائفية، على اختلاف درجاتها في مزاوله أعمالها طبقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.

مادة (3) يستمر السادة القضاة النظاميون والشرعيون، وأعضاء النيابة العامة في ممارسة أعمالهم كل في دائرة اختصاصه وفقاً للقانون.

وفي 20 يناير 1996م جرت أول انتخابات سياسية عامة في الضفة الغربية وقطاع غزة لانتخاب رئيس السلطة الوطنية وأعضاء المجلس التشريعي، ومن ثم أعيد إحياء الهيئة التشريعية الفلسطينية بعد انقطاع استمر نحو (29) عاماً. والجانب الأهم في هذا الأمر أن المجلس التشريعي يمثل الفلسطينيين في الضفة الغربية والقطاع معاً، في حين كان المجلس السابق لعام 1965م يمثل سكان قطاع غزة فقط، وهي خطوة رئيسة على طريق توحيد النظام القضائي والقانوني في فلسطين، وهو ما حدث خلال السنوات الماضية؛ حتى سيطرت حركة حماس على مقاليد الحكم في قطاع غزة حيث قام المجلس التشريعي الثاني في القطاع بإصدار وتعديل بعض التشريعات المطبقة ومنها: قانون القضاء العسكري رقم (4) لعام 2008م وقانون رقم (3) لعام

¹ عبد القدر جرادة، الولاية القضائية الفلسطينية الواقع وآفاق ملاحقة المجرمين الدوليين، مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان، 2013م، ص 11.

² المرجع السابق، ص 49.

2009م المعدل لقانون العقوبات رقم (74) لعام 1936م، وقانون رقم (4) لعام 2009م المعدل لقانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لعام 2001م¹.

أما في الضفة الغربية فقد انفرد رئيس السلطة الوطنية محمود عباس بإصدار قرارات بقانون منها: قرار بقانون رقم (9) لعام 2007م وتعديلاته بشأن مكافحة غسيل الأموال، وقانون مكافحة الفساد رقم (1) لعام 2005م، وهذا القانون يتكون من دمج التعديلات التي أجريت بموجب القرار بقانون بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لعام 2005م الصادر عن رئيس السلطة الوطنية بتاريخ 20/6/2010م مع المواد غير المعدل لقانون الكسب غير المشروع رقم (1) لعام 2005م².

وصدر العديد من التشريعات الفلسطينية منذ قدوم السلطة الوطنية تحمل لأول مرة الطابع الفلسطيني، وكان لصدورها أثر فعال في تسهيل مهام السلطة القضائية، وتحسين آلياتها وحسن أدائها، ومنها: قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لعام 2001م، وكذلك القانون الأساسي المعدل لعام 2005م الذي أثار على استحياء مسألة تطبيق الشريعة الإسلامية، حيث نصت المادة (2/4) منه على أن: "مبادئ الشريعة الإسلامية مصدر رئيس للتشريع"³.

وهي الخطوة غير الكافية في سبيل العودة إلى تطبيق أحكام الشريعة الإسلامية الغراء، ويقتضي الأمر تعديل هذا النص، بحيث تصبح الشريعة الإسلامية المصدر الرئيس والوحيد للتشريع.

هذا وما زال مشروع قانون العقوبات يراوح مكانه حيث تم إقراره عام 2003م بالقراءة الأولى من المجلس التشريعي الأول، ونشب على إثر ذلك احتجاجات شعبية مندد بالمشروع باعتباره يخالف أحكام الشريعة الإسلامية، ثم عرض المشروع عام 2008م على المجلس التشريعي الثاني ولم يتم إقراره، وقد قدم مشروع بديل من ديوان الفتوى والتشريع في غزة خلال شهر نوفمبر عام 2008م يستلهم معظم أحكامه من التشريعات العقابية التي تتخذ من الشريعة

¹ عبد القادر جرادة، المرجع السابق، ص50-51.

² عبد القادر جرادة، المرجع السابق، ص51.

³ عبد القادر جرادة، المرجع السابق، ص52.

الإسلامية منهجاً وما زال المشروع حتى اللحظة كتابة هذه السطور يراوح مكانه¹. وهو الأمر الذي أدى إلى استمرار الحال على ما هو عليه، قانون عقوبات يطبق في قطاع غزة هو قانون رقم 74 لسنة 1936م، وقانون مغاير يطبق الضفة الغربية هو القانون رقم 16 لسنة 1960م².

¹ عبد القادر جرادة المرجع السابق، ص52.
² ساهر الوليد، المرجع السابق، ص6.

المطلب الثاني

التشريعات الجنائية في ظل الانقسام الفلسطيني

الفرع الأول: التشريعات التي صدرت عن المجلس التشريعي بعد الانقسام سنة 2007.

أولاً: القانون الجنائي بعد الانقسام سنة 2007:

إن قانون العقوبات المطبق لدينا هو قانون العقوبات الفلسطيني رقم 74 لسنة 1936 م ، وهو قانون العقوبات البريطاني وهو ما زال ساري المفعول حتى الآن منذ أكثر من ثمانين سنة، وهو القانون الأساسي العقابي المطبق في قطاع غزة، لأن القانون المطبق في الضفة الغربية هو قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 وهذا القانون ساري المفعول ويطبق في القضاء والنيابة العامة والشرطة بصفتها ضابطة قضائية، وطراً على تعديل من قبل المجلس التشريعي سنة 2009م بعد العدوان على قطاع غزة مباشراً، وهذه التعديلات تناولت ثلاث مسائل أساسية، وهي جريمة الزنا والجرائم الإلكترونية والجرائم المتعلقة بالمخدرات في بعض جزئيات منها، وكان سبب هذا التعديل هو تغليظ العقوبات، لأنه كانت مشوبة بنوع من القصور فتم تعديلها، ويرى الباحث أن قانون العقوبات هو القانون الرئيسي، لكن يوجد قوانين أخرى ذات شق جنائي لها علاقة بالجزاء علماً بأنه لا يكاد يخلو أي قانون من الجزاءات أو العقوبات، فإنه تم سن ستة وخمسين قانوناً وذلك منذ عام 2006 حتى عام 2016 وجل هذه القوانين يوجد بها عقوبات جزائية، وبالتالي تصنف ضمن المنظومة والتشريعات الجزائية مثل، قانون تجارة الأعضاء البشرية وقانون الطب الشرعي رقم 7 لسنة 2011م، وقانون المعاملات الإلكترونية لسنة 2010م، ومثل هذه القوانين في الباب الأخير تختتم وتذيل دائماً بمجموع العقوبات كي تفرض إلزامية للمادة القانونية الموجودة في القانون ويكون لها قيمة.

ثانياً: التشريعات التي صدرت من المجلس التشريعي بعد الانقسام سنة 2007م:

تم إصدار ستة وخمسون قانون من المجلس التشريعي الفلسطيني، وهذه القوانين متنوعة منها ما يتعلق بالشق الاقتصادي ومنها ما يتعلق بالشق الجزائي ومنها ما يتعلق بالإدارة العامة، ومنها ما يتعلق بالأمور القضائية والاجتماعية، وهذه القوانين متنوعة جداً¹.

وهي مهمة جداً للمجتمع وأسبابها موجبة لسير منظومة عجلة الحياة².

الفرع الثاني:- المشاريع الموجودة في المجلس التشريعي، والقوانين الخاصة بمكافحة الفساد.

أولاً:- المشاريع الموجودة في المجلس التشريعي:

بالإضافة على الوقائع الفلسطينية لسنة 2016 يوجد مجموعة من القوانين على رئيسها الآن ندرس مشروع قانون معدل لقانون حماية المستهلك، وهو الآن في مرحلته الأخيرة من الانتهاء حيث إنه تم عمل ورشة عمل في الأيام السابقة بحضور وزارة الاقتصاد ووزارة الحكم المحلي والجهات ذات الاختصاص، وذلك لتعديل بعض الحالات التي تعيق حماية المستهلك، لأنه في ظل حالة الحصار والإغلاق التي تعيش به قطاع غزة، يوجد بعض حالات الاحتكار لبعض السلع التي يحتاجها الإنسان مثل الإسمنت والبزير والغاز والبترو، كذلك يوجد عملية غش وتدليس وبضائع منتهية الصلاحية، فهذه المسألة تشريع حماية المستهلك سارية المفعول يعيق الحماية في بعض النصوص، لا يوجد جزاءات رادعة ولا توجد أحكام صحيحة في هذه المسألة فهو الآن تحت التعديل³. وقبل الوساطة والمحسوبة وجميع الأفعال المجرمة وفقاً للاتفاقيات والقوانين العربية والدولية، والتي تكون السلطة جزءاً منها.

ويوجد من ضمن الوقائع التشريعية مشروع قانون الصلح الجزائي، هذا المشروع سيخفف كثيراً عن كاهل المحاكم، سيما أنه يوجد الكثير من القضايا البسيطة والخفيفة جداً مثل قضايا الشجار والمخالفات المرورية، فلا يوجد داعي إرسال هذه القضايا إلى المحكمة تأتي المخالفات والجنح البسيطة وهي ما تسمى (اللمم)، إلى الشرطة والنيابة، ويتم إنهاؤها دون تحويلها للمحكمة، ولكن ضمن ضوابط ومعايير مضبوطة بمقابل مالي⁴.

¹أنظر هذه القوانين في الملحق رقم (1)

²أمدد الأغا، المرجع السابق، أكتوبر/2016م .

³مقابلة مع الأستاذ، مؤنس حمودة، رئيس نيابة مكافحة الفساد وجرائم الأموال.

⁴أمدد الأغا، المرجع السابق، أكتوبر/2016م

ويوجد كذلك مشروع قانون تنظيم المهن الطبية، ومشروع قانون معدل لحماية المعاقين، لأنه في 12/1 اليوم العالمي للمعاق سيتم تعديلات كبيرة تكفل توظيف نسبة 5% للمعاقين، ويوجد قانون أصول المحاكمات الشرعية لينظم إجراءات التقاضي أمام المحاكم الشرعية، ويوجد قانون معدل لقانون الشركات حيث يوجد قانون شركات أقر سنة 2013م يوجد به بعض الخلل في التطبيق العملي سيتم تعديله، يوجد مشروع ملكية الطبقات وتسجيل الشقق في الأبراج السكنية¹.

ثانياً: - قوانين مكافحة الفساد المعمول بها في فلسطين:

ينقسم الفساد إلى عدة أنواع منها الفساد المالي، ومنها الفساد الإداري ومنها الفساد الأخلاقي، وكل نوع من هذه الأنواع لها مرجعية قانونية خاصة بها، فالفساد المالي وهو الأكثر شهرةً وهو موضوع الدراسة له عدة قوانين على رأسها قوانين في إطار الإدارة المالية الرسمية أو الحكومية يوجد قانون الموازنة العامة لسنة 1998م هو الذي يحدد كيفية إعداد الموازنة السنوية للسلطة الوطنية الفلسطينية والهيئات الحكومية، وإجراءات الصرف وكيفية الصلاحيات الممنوحة لكل وزير على رأس الوزارة أو مسؤول الدائرة²، وهذا يضبط هذه المسألة بشكل كبير، كذلك يوجد قرار مجلس الوزراء بشأن الصرف المالي، بمعنى أنه يوجد قوانين وقرارات وزارية أو أنظمة ولوائح تحدد،

كذلك يوجد تشريعات تعزز الرقابة على الشؤون المالية مثل، قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية لسنة 2005، حيث إن هذا القانون يطلع برقابة كافة الأمور الإدارية والمالية للشأن الحكومي وللديوان دورٌ كبيرٌ في مكافحة الفساد المالي، حيث تقوم فرق التفتيش بالديوان بمتابعة الأنشطة المالية والإدارية في الدوائر المختلفة للقانون، وإن وجدت أي حالة فساد يتم إحالة الأمر للجهات المختصة للتحقيق واتخاذ الإجراءات القانونية بحق الجناة³.

وكذلك للجمعيات والنقابات ومؤسسات المجتمع المدني حيث إنه لا يقتصر على الأجهزة الحكومية بل يمتد للنقابات والمؤسسات، حيث أعطى صلاحيات واسعة وكل ما يحال إليها من مجلس الوزراء، كذلك يوجد هيئة الكسب غير المشروع، وهو من أهم القوانين المستبدل في رام الله بقانون مكافحة الفساد برئاسة الأستاذ رفيع النتشة.

¹المرجع السابق.

²قانون الموازنة العامة الفلسطيني لسنة 1998م.

³مقابلة مع الأستاذ، بشير جادالله، مدير الدائرة القانونية المكلف في ديوان هيئة الرقابة المالية والإدارية.

في قطاع غزة لا يزال لدينا هيئة الكسب غير المشروع، كذلك يوجد لائحة تنفيذية أعدت بهذا الشأن، أيضاً يوجد قانون الرسم أعد سنة 2015م هذا القانون يمنح السلطة لجنة عليا مشكلة من المجلس التشريعي لتحديد الرسوم ضمن معايير معينة، لأن مسألة تحديد الرسوم كانت بموجب القانون الأساسي منوطة بالمجلس التشريعي بموجب قانون، لذلك فإن المجلس التشريعي فوض جزءاً من صلاحياته بموجب قانون إلى الجهات التنفيذية ضمن ضوابط قوية ومن هذه الضوابط أن هذه الجهات تستطيع فرض رسوم والإعفاء من رسوم، لكن ما زاد عن ذلك يجب الرجوع به إلى المجلس التشريعي، وتخضع هذه المسألة إلى رقابة لجنة الموازنة في المجلس التشريعي¹.

مستقبل القانون الجنائي في فلسطين وبخاصة في قطاع غزة:

إن الانقسام الذي جرى بين الأحزاب السياسية حركتي فتح وحماس على وجه الخصوص سنة 2007م، كان له أثر واضح في وجود جرائم فساد وعدم تطور القانون الجنائي لما يتناسب مع الواقع، فإذا وجد تحرك فعلي لإنهاء الانقسام وتوحيد المرجعية التشريعية بين الضفة الغربية وقطاع غزة، فإن المسائل ستؤول إلى الحل والصواب، لأنه يوجد قوانين عقابية موجودة تنطبق في قطاع غزة، لكنه يوجد بها خلل بأنها لا تستطيع أن تواكب كل المستجدات الموجودة حديثاً، وبالتالي يتدخل المجلس التشريعي بين الحين والآخر لاستدراك بعض القصور الموجود، بمعنى أننا الآن نمشي في ظل وجود انقسام في سياسة التعديلات الجزئية، وإذا طوية صفحة الانقسام نستطيع أن نستغني عن قانون العقوبات القديم، وهو قانون 1936م وننتقل بقانون عقوبات فلسطيني جديد يتناسب مع المجتمع الفلسطيني، مثل قانون السلطة القضائية وقانون أصول المحاكمات وقانون تشكيل المحاكم، كل هذه القوانين جديدة، وبالتعاون مع المجلس التشريعي في الضفة الغربية.

إن الوضع الحالي لقانون العقوبات في ظل التعديلات الجزئية تستطيع أن تدير الأمور، لكنها تبقى ناقصة، لأننا نحتاج إلى قانون كامل متكامل يتناسب مع المجتمع².

¹أمجد الأغا، المرجع السابق، أكتوبر/2016م.

²أمجد الأغا، المرجع السابق، أكتوبر/2016م.

الفصل الأول

جريمة الرشوة والاختلاس كنموذج لجرائم
الفساد في قانون العقوبات الفلسطيني

الفصل الأول

جريمتا الرشوة والاختلاس كنموذج لجرائم الفساد في قانون العقوبات الفلسطيني مقدمة وتقسيم:

إن مكافحة الفساد تستدعي تحديد المقصود بهذا المفهوم، وتوضيح أبرز صوره وأشكاله، والآثار السياسية والاقتصادية والاجتماعية الناتجة عن هذه الظاهرة، وطرق مكافحتها والتقليل من آثارها السلبية، وبلورة رأي عام مضاد له، وبناء إرادة سياسية لمواجهة وفق آليات تتناسب وطبيعة كل مجتمع، بذلك قمنا بتحديد المقصود بجريمة الرشوة بشكل عام، وتطرقنا في هذا المبحث إلى مفهوم جريمة الرشوة والاختلاس كونهما جريمتين من جرائم الفساد المالي كان الأمر الذي استدعى الباحث لتقسيم هذا الفصل لمبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: جريمة الرشوة.

المطلب الأول: مفهوم جريمة الفساد والرشوة.

المطلب الثاني: الأركان والعقوبة لجريمة الرشوة:

المطلب الأول: مفهوم الاختلاس.

المطلب الثاني: أركان جريمة الاختلاس:

المبحث الأول

الرشوة

المطلب الأول:- مفهوم الرشوة:

لقد تناول جريمة الرشوة بالنص القرار رقم 272 لسنة 1953م والصادر في ظل الإدارة المصرية لقطاع غزة، والذي تعدل بموجب الأمر رقم 300 لسنة 1954م، والمعدل أيضاً بموجب القانون رقم 120 لسنة 1962. وهذا الأمر قد ألغى العمل بأحكام الرشوة الواردة في الفصل الثاني عشر، والذي يحمل عنوان الرشوة، وسوء استعمال الوظيفة من القسم الثاني من الباب الثاني من قانون العقوبات الفلسطيني رقم 74 لسنة 1936. ولقد نص هذا الأمر على تطبيق أحكام قانون العقوبات المصري رقم 69 لسنة 1953 الخاص بجريمة الرشوة في المناطق الخاضعة للقوات المصرية في فلسطين وألغى ما يخالف ذلك من قوانين وأوامر أخرى خاصة بهذه الجريمة، ولقد ورد النص على جريمة الرشوة في الباب الثالث من الكتاب الثاني من قانون العقوبات المصري والذي ما زال مطبقاً لدينا في الوقت الحالي وذلك في المواد (103 إلى 111). فنصت المادة (103) على أن " كل موظف عمومي طلب لنفسه "أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية لأداء عمل من أعمال وظيفته يعد مرتشياً ويُعاقب بالأشغال الشاقة المؤبدة، وبغرامة لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد عن ما أعطى أو وعد به"¹.

الفرع الأول:- مفهوم جرائم الفساد:

تتنوع التعريفات الخاصة بمفهوم الفساد وذلك كما يلي:

¹سالم الكرد، الجرائم الماسة بالمصلحة العامة وجرائم الاعتداء على الأموال، دون دار نشر، ط3، 2005، ص10

حيث جاء تعريف الفساد في مادة 1 من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لعام 2005م على النحو الآتي: " يعتبر فساداً لغايات هذا القانون ما يلي¹.

1. الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة والجرائم المخلة بالثقة العامة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية.
2. الجرائم الناتجة عن غسيل الأموال المنصوص عليها في قانون غسيل الأموال.
3. كل فعل يؤدي إلى المساس بالأموال العامة.
4. إساءة استعمال السلطة خلافاً للقانون.
5. قبول الوساطة والمحسوبية التي تلغي حقاً وتحقق باطلاً.
6. الكسب غير المشروع.
7. جميع الأفعال المجرمة الواردة في الاتفاقيات العربية والدولية لمكافحة الفساد التي صادقت عليها أو انضمت إليها السلطة الوطنية الفلسطينية.

وهناك تعريف آخر للفساد" بأنه مجموعة من الأعمال المخالفة للقوانين والهادفة إلى التأثير بسير الإدارة العامة أو قراراتها أو أنشطتها، بهدف الاستفادة المادية المباشرة، أو الانتفاع غير المباشر².

وهناك اتفاق دولي على تعريف الفساد كما حددته منظمة الشفافية الدولية وهو " كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة، أي أن يستغل المسؤول منصبه من أجل تحقيق منفعة شخصية ذاتية لنفسه أو لجماعته"³. وبشكل عام يمكن ملاحظة ملازمة العنصرين التاليين لفعل الفساد:

أولاً:- مخالف للقانون والنظام وتعليمات المنصب العام وغير المنسجم مع القيم الأخلاقية السائدة في المجتمع.

ثانياً:- سوء استخدام المنصب العام أو استغلاله يهدف إلى خدمة أغراض خاصة أو تحقيق منافع شخصية مادية أو معنوية¹.

¹ قانون مكافحة الفساد رقم (1) لعام 2005م، ص8-9.

² سليمان الجريشي، الفساد الإداري وجرائم استعمال السلطة الوظيفية، مكتبة الفهد الوطنية، 2003، ص113،

³ سليمان الجريشي، الموجع السابق، ص5.

ويرى الباحث أن الفساد هو عبارة عن الاستغلال السلبي أو الإيجابي من قبل الموظف العمومي، لمنصبه الوظيفي أو (الشخص المنتفذ باستغلال مركزه الاجتماعي)، لتحقيق مصالح أو مكاسب خاصة لمصلحته الشخصية أو لمصلحة أحد المقربين إليه.

وبالنتيجة فإن الفساد يؤدي إلى إلحاق الضرر بالمصلحة العامة ، وهناك مجموعة من السلوكيات التي تعبر عن ظاهرة الفساد وهي متشابهة ومتداخلة في كثير من الأحيان.

الفرع الثاني:- مفهوم جريمة الرشوة :

تتعدد المصالح البشرية في الانتفاع بها ، ويقدر تعدد هذه المصالح تتعدد أوجه الحماية التشريعية الجنائية لها. حتى لا تتعرض الحياة البشرية في مجموعها لخلل يعطل سيرها الطبيعي. ومن أجل ذلك يري المشرع الجنائي في كافة النظم القانونية يضع نصوصاً تكفل له حماية الإنسان وسلامة الجسم والعرض والشرف والحرية الشخصية والملكية وأمن الدولة والوظيفة العامة.

فيجزم بالتالي القتل والأذى الجسماني ، وكافة صور المساس بالعرض والشرف والاعتبار والقبض على شخص بدون وجه حق والسرقة والابتزاز والاحتيال وخيانة الأمانة والاعتداء على أمن الدولة من جهة الخارج أو الداخل والرشوة والاختلاس والتزوير والتزيف.

وتتعدد الجرائم المضرة بالمصلحة العامة وفقاً للزاوية التي ننظر إليها فقد تنطوي على عدوان على نزاهة الوظيفة العامة كالرشوة والاختلاس كما قد تتمثل في الاعتداء على الثقة العامة المنبعثة من المحررات أو المسكوكات كالتزوير والتزيف².

تعريف الرشوة ونموذجها القانوني .

نظامان تشريعان يتنازعان الأحكام القانونية للرشوة على النحو التالي:

¹أحمد أبو دية، ، المرجع السابق، ص6.
²محمد نجم، قانون العقوبات القسم الخاص، الجرائم المخلة بالمصلحة العامة والثقة العامة والجرائم الواقعة على الأموال وملحقاتها، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2006، ط1، ص15.

النظام الأول:- يميز بين جريمتين من الرشوة، الرشوة السلبية التي يرتكبها الموظف العام حيث يأخذ المقابل أو يطلبه أو يقبل الوعد به، والرشوة الإيجابية التي يرتكبها صاحب الحاجة حين يعطي الموظف العام المقابل أو يعده به أو يعرضه عليه. وتطبيقاً لهذا النظام فإن الموظف يعاقب على جريمة الرشوة السلبية إذا طلب المقابل ، ولو رفض صاحب الحاجة الاستجابة إلى طلبه، ويسأل صاحب الحاجة عن الرشوة الإيجابية إذا عرض المقابل على صاحب الحاجة عن الرشوة الإيجابية إذا عرض المقابل على الموظف العام فرفض عرضه¹.

النظام الثاني:- تعتبر الرشوة جريمة واحدة يرتكبها الموظف العام ، وهو وحده الذي يعد فاعلاً لها، أما الراشي فهو مجرد شريك في الرشوة، إذا توافرت أركان الاشتراك في حقه، فهذا النظام يقوم على مبدأ وحدة الرشوة².

وفي تعريف آخر للرشوة: "أي الحصول على أموال أو أية منافع أخرى من أجل تنفيذ عمل مخالف لأصول المهنة، وهي منتشرة في كثير من الدول الغربية والدول النامية"³.

وفي تعريف آخر فإن الرشوة تعني قيام الموظف العام بالاتجار بأعمال وظيفته بما يقوم به من طلب أو قبول أو أخذ أو وعد أ عطية مقابل أن يقوم بعمل من أعمال وظيفته الواجب عليه القيام بها أو الامتناع عن القيام بعمل من أعمال وظيفته الممنوع عليه القيام بها⁴.

وعرفت جريمة الرشوة كذلك بأنها إحدى جرائم الوظيفة العامة وجوهرها الإخلال ببعض الواجبات التي يلتزم بها في تشغيل هذه الوظيفة. فالحق المعتدي عليه بارتكاب الرشوة هو نزاهة الوظيفة العامة، وهو حق أساسي لكل مجتمع منظم، والاتجار بالوظيفة العامة يهبط بها إلى مستوى السلعة ويجردها من سموها، ويضعف من ثقة الناس في الدولة مؤسساتها ، وحسن أدائها للمهام الموكلة لها⁵.

¹ محمد نجم، قانون العقوبات القسم الخاص، المرجع السابق، 2006، ط1، ص25.

² محمود حسني، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، القاهرة، دار النهضة العربية، 1986، ص15.

³ أحمد أبو دية، المرجع السابق، ص7.

⁴ حمدي عطية، جرائم الموظفين المضرة بنزاهة الوظيفة وبالمال العام، 2006، ص5.

⁵ نائل صالح، الجرائم الواقعة على الأموال، السرقة والاحتيال واساءة الائتمان، الرشوة والجرائم الملحة بها، المرجع السابق، ص292.

والعلة من تجريم الرشوة هي حماية نزاهة الوظيفة العامة وحيدتها وضرورة احترام الموظف لها خاصة ، وأنه يشغلها لقاء مرتب يحصل عليه من الدولة، فطلب الرشوة يخل بثقة الجمهور في وظيفته وبالاخترام الواجب لموظفي الدولة، فضلاً عن إخلالها بمبدأ المساواة بين الناس¹.

إن نظام وحدة جريمة الرشوة هو الأصح ، لأنه يتفق مع المنطق القانوني الذي يقصر جريمة الرشوة على الموظف العام أو من في حكمه ، لأنه تاجر بوظيفته وخان الثقة التي وضعت فيه حينما أقسم اليمين القانونية على المحافظة على نزاهة وظيفته وأمانة المنصب الذي يشغله، وهذا ما أكدته قانون العقوبات الأردني في المواد 1702، 171، 172، واعتبر الرشوة جريمة واحدة، وأكثر من هذا فقد عاقب على عرض الرشوة من جانب الراشي إذا لم يجد قبلاً لدى المرشّي تحقيقاً لأغراض تتعلق بالسياسية الجنائية، وتطلب المشرع الأردني أن يقابل عرض الرشوة بعدم قبول جانب المرشّي، كما أنه عاقب المرشّي ، ولو لم يجد طلبه قبلاً لدى الراشي صاحب الحاجة، وبهذا أزال المشرع الأردني عن نظام وحدة الرشوة عيوبه وصار بذلك نظاماً جامعاً بين الأساس القانوني السليم والمنطقي والواقعي في التطبيق³.

¹ حمدي عطية، المرجع السابق، 5-6.

² نصت المادة 170 من قانون العقوبات الأردني على أن (كل موظف وكل شخص ندب إلى خدمة عامة سواء بالانتخاب أو بالتعيين وكل شخص كلفه بمهمة رسمية كالمحاكم ليقوم بعمل حق بحكم وظيفته عوقب بالحبس مدة لا تقل عن سنتين وبغرامة تعادل قيمة ما طلب أو نقد أو عين)، نائل صالح، الجرائم الواقعة على الأموال، السرقة والاحتيال وإساءة الائتمان، الرشوة والجرائم الملحة بها، الأردن، دار الفكر للطباعة والنشر، 1996، ط1، ص289.

³ محمد نجم، قانون العقوبات القسم الخاص، الجرائم المخلة بالمصلحة العامة والثقة العامة والجرائم الواقعة على الأموال وملحقاتها، المرجع السابق، ص25-26.

الفرع الثالث:- مخاطر جريمة الرشوة :

ويرى الباحث أن مخاطر جريمة الرشوة تقع على كل من:

أولاً: الدولة

ثانياً: الموظف العام.

ثالثاً: الراشي.

أولاً:- فإن مخاطر جريمة الرشوة تعود على الدولة من حيث انعدام الثقة بين المواطنين والدولة مما قد يسبب انهيار لمؤسسات الدولة على البعد الزمني، ولجوء المواطن لوسائل أخرى " سيما أن الفساد هو يتعلق بالجرائم التي يوجد بها تعدي على المال العام أو الجرائم التي تتعلق بالموظفين العموميين ، ولا شك أن الرشوة من تلك الجرائم"¹.

ثانياً:- تقع مخاطر جريمة الرشوة على سلوك الموظف العام من حيث تحوله من إنسان سوي إلى جاني مرتشي، كذلك مخالفته للقوانين والأنظمة المعمول بها في مؤسسته.

ثالثاً:- إن إهدار مال المواطن بالطرق الغير القانونية تعود بالخطورة على هذه الأموال ومن هذه الطرق، الرشوة والقبول بها للموظف العام من أجل تحقيق مصلحة تخص هذا المواطن.

¹مقابل الأستاذ محمد عمر مراد مدير الدائرة القانونية في النيابة العامة.

المطلب الثاني:- الأركان والعقوبة لجريمة الرشوة.

بالرجوع إلى أحكام المواد الخاصة بالرشوة في قانون العقوبات الأردني يبين لنا أن لا بد من توافر الأركان التالية لخروج جريمة الرشوة إلى حيز الوجود وهي¹:

1- صفة الجاني.

2- الركن المادي ويتألف من ثلاثة عناصر هي:

أ- نشاط أو سلوك.

ب- منفعة أو هدية (الفائدة).

ت- مقابل المنفعة أو الهدية او الفائدة.

3- الركن المعنوي.

أولاً:- صفة الجاني :

الرشوة هي إحدى جرائم الوظيفة العامة ، وجوهرها الإخلال ببعض الواجبات التي يلتزم بها من يشغل هذه الوظيفة، وعلى هذا الأساس فهي لا ترتكب إلا من شخص موظف العام.

وفي تعريف للموظف العام" هو شخص يعهد إليه على وجه قانوني بأداء عمل في صورة من الاعتياد والانتظام في مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة إدارة مباشرة¹.

¹نائل صالح، الجرائم الواقعة على الأموال، السرقة والاحتيال واساءة الائتمان، الرشوة والجرائم الملحة بها، المرجع السابق، ص296.

ويشمل هذا التعريف إلى ثلاث فئات:

إذن صفة المرتشي كعنصر مفترض في جريمة الرشوة تضم إلى جانب الموظف العام أشخاصاً ليسوا بموظفين وإن اعتبرهم القانون في حكمهم، لكن ليس بشرط لاعتبار العامل موظفاً أن يشغل الوظيفة بصفة دائمة إذ تظل له صفة ولو كان يشغلها بصفة مؤقتة، كما لا أهمية لنوع العمل الذي يمارسه الموظف، فلا فرق بين العمل الذي يعطي صاحبه نصيباً من السلطة وبين العمل المهني أو اليدوي أو الفني كما لا أهمية لكون الموظف مثبتاً في الخدمة الدائمة أو تحت الاختبار، ولا كون يتقاضى عن وظيفته راتباً أم مكافأة².

أ- الموظف العام:-

وقد عرف القانون الإداري الموظف العام بأنه : (شخص يعهد إليه على وجه قانوني بأداء عمل في صورة من الاعتياد والانتظام في مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة إدارة مباشرة)³.

وقد ذهب بعض الفقهاء إلى إعطاء قانون العقوبات وظيفة جزائية بحتة، بحيث انتهى أصحاب هذا الرأي إلى أن جميع المصطلحات ، والتغييرات التي وردت بقانون العقوبات يجب أن تحمل على مفهومها الذي أعطاه لها فرعها الأصل الذي استمدت منه، ومعنى ذلك أن تعبير الموظف العام الوارد في قانون العقوبات يجب الرجوع إلى القانون الإداري لتحديد مفهومه بحيث يتم تفسير النص الوارد في قانون العقوبات على هدية.

بناءً على ذلك، فإن المصطلحات والعبارات التي يستخدمها المشرع الجزائي يجب أن تفسر على هدي وظيفة قانون العقوبات، فإذا كان تعبير الموظف العام في القانون الإداري له مفهوم ضيق، فإن المشرع الجزائي لا يلتزم بهذا المفهوم ، وتعين عليه أن يعطيه المفهوم المناسب⁴.

ثانياً:- الركن المادي :

¹محمود حسني، المرجع السابق، ص18.
²محمد نجم، قانون العقوبات القسم الخاص، الجرائم المخلة بالمصلحة العامة والثقة العامة والجرائم الواقعة على الأموال وملحقاتها، المرجع السابق، ص28.
³محمود حسني، المرجع السابق، ص21.
⁴نائل صالح، الجرائم الواقعة على الأموال، السرقة والاحتيال واساءة الائتمان، الرشوة والجرائم الملحة بها، المرجع السابق، ص297.

أولهما يتعلق بالنشاط الإجرامي الذي يقوم به الجاني في جريمة الرشوة ، ويأخذ ذلك النشاط صورة من الصور الثلاث الذي أوردتها المشرع الفلسطيني في المواد : (103، 103 مكرر، 104، 104 مكرر) من قانون العقوبات الحالي المطبق في قطاع غزة وهي القبول والأخذ (الحصول) والطلب.

وثانيهما يتعلق بالموضوع الذي ينصب عليه ذلك النشاط، وهي الفائدة أو العطية التي تعتبر مقابل القيام بالعمل أو الامتناع عن عمل¹.

أ- النشاط الإجرامي²:

للنشاط الإجرامي في جريمة الرشوة ثلاث صور ، وقد وردت هذه الصور على سبيل الحصر وليس على سبيل المثال وقد عبر عنها المشرع في ظل القانون المطبق حالياً في : (كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية)³.

1- الأخذ: يراد به حصول الموظف فعلاً على الفائدة أو العطية التي تعتبر مقابلاً للعمل الوظيفي أو الامتناع عن العمل، ويعبر عنها بالعادة بالدفع المعجل. ولا يشترط في حصول المرتشي على الفائدة أو العطية من الراشي مباشرة، فقد يكون تسليم الفائدة أو العطية من خلال طرف ثالث حسن النية، وقد يكون ذلك التسليم من خلال البريد وقد يكون التسليم رمزياً.

وإذا كان مقابل الرشوة في شكل منفعة، فإن الأخذ يعتبر متحققاً حين يحصل المرتشي على المنفعة والمثال الواضح على ذلك استعمال المرتشي لسيارة الراشي لفترة معينة، التي سبق وأن سلمها له هذا الأخير على سبيل عارية الاستعمال⁴.

2- القبول: يقصد بالقبول الرضا بالدفع المؤجل؛ فجوهر القبول يتمثل في اتجاه إرادة المرتشي إلى الرضا بتلقي المقابل في المستقبل.

¹سالم الكرد، المرجع السابق، ص21.

²المرجع السابق، ص22.

³قارن في ذلك ما نصت عليه المادة 104 من مشروع قانون العقوبات الفلسطيني حيث أوضحت بأن " كل موظف عام أو من حكمه طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية....."

⁴سالم الكرد، الجرائم الماسة بالمصلحة العامة وجرائم الاعتداء على الأموال، المرجع السابق، ص22.

ويفترض القبول من جانب المرتشي وجود عرضاً أو إيجاباً من صاحب الحاجة، وبناءً على ذلك لا تتم الجريمة إلا إذا التقى القبول مع الإيجاب على موضوعها، ويلزم في القبول أن يكون جدياً، ويقصد في ذلك أن تكون إرادة الموظف جادة في قبول الوعد بالمقابل.

وبالنسبة للراشي فيلزم أن يكون العرض جاداً وحقيقياً على الأقل في ظاهره، وبناءً عليه لا تقوم جريمة الرشوة في حالة قبول الموظف العام عرض الراشي عليه بإعطائه كل ما يملك نظير قيامه بعمل له، فمثل هذا العرض لا يمكن أن ينصرف إليه قبول، وإذا صدر فعلاً قبول من الموظف، فلا تقوم بذلك الرشوة، ذلك أن صاحب الحاجة لم يعرض شيئاً معيناً على الموظف بل أن عرضه أشبه بالهزل منه بالجد.

ولم يشترط المشرع في القبول شكلاً خاصاً، فقد يكون القبول شفوياً أو كتابياً ، وقد يتم القبول بطريق القول أو بالإشارة، بل أكثر من ذلك يجوز أن يكون القبول ضمنياً¹.

وتعد جريمة الرشوة تامة بالقبول، فلا يتوقف تمامها على تنفيذ موضوع الاتفاق، وبناءً على ذلك لو رفض الموظف بعد قبوله الوعد قضاء حاجة الراشي لنكول الأخير عن وعده أو لرجوع الموظف عن قبوله لأي سبب من الأسباب، فإن الجريمة تتحقق في جانب الموظف ويقع تحت طائلة عقوبة الرشوة المقررة في قانون العقوبات الفلسطيني².

3- الطلب: لقد اعتبر المشرع الفلسطيني مجرد محاولة الحصول من خلال الطلب على المقابل نظير القيام بالعمل الوظيفي أو الامتناع عنه هو من الأفعال التي تشكل النشاط الإجرامي المكون للركن المادي في جريمة الرشوة ، ومن ثم إذا توافر هذا الفعل وقعت جريمة الرشوة³. وتقع جريمة الرشوة بمجرد طلب الموظف عطية أو مقتبل أو هدية أو منفعة أو وعداً بذلك دون عرض من جانب صاحب الحاجة⁴.

والطلب هو تعبير الموظف عن إرادته أو رغبته في الحصول على مقابل نظير أداء العمل الوظيفي بشرط أن يتصل هذا الطلب بعلم ذي الحاجة أو وسيطه، وتتم جريمة الرشوة

¹ محمد نجم، المرجع السابق، ص33.

² سالم الكرد، المرجع السابق، ص24.

³ هذا ما نصت عليه المادة 106 من قانون العقوبات الفلسطيني رقم 74 لسنة 1936م.

⁴ محكمة النقض المصرية في عدة أحكام لها أن جريمة الرشوة تتم بطلب من جانب الموظف، نقض 1970 4/19، مجموعة أحكام النقض، ص532.

بمجرد الطلب دون التوقف على الاستجابة من جانب صاحب الحاجة إذ هو بذاته يعبر عن اتجاه إرادة الموظف إلى الاتجار بأعمال وظيفة وإنزالها منزلة السلعة الأمر استهدف القانون محاربته بتجريم الرشوة¹.

ولقد أكد على نفس المعنى السابق كل من محكمة النقض المصرية ومحكمة التمييز الأردنية متوافقين مع ما نصت عليه المادة 106 من قانون العقوبات الفلسطيني رقم 74 لسنة 1936م².

والعلة في اعتبار الطلب المجرد كافياً لتنماد وقوع جريمة الرشوة، يتمثل في الحكمة التي أجلبها تم تجريم فعل الموظف العام الذي قام بالاتجار بوظيفته مما يؤدي إلى الإخلال بنزاهة الوظيفة العامة والثقة في الدولة.

وقد سوى المشرع بين طلب الموظف المقابل لنفسه وطلبه لغيره، فالموظف الذي يطلب الرشوة لموظف آخر يعد فاعلاً أصلياً في جريمة الرشوة وليس مجرد شريك فيها³.

موضوع النشاط الإجرامي (مقابل الرشوة)

عبر المشرع في قانون العقوبات الحالي عن هذا المقابل في المادة 103، حيث اعتبر كل فائدة أو عطية أو وعد بها يصلح أن يكون موضوعاً للنشاط الإجرامي الذي ينصب عليه فعل الأخذ أو الطلب أو القبول، أما بالنسبة لمشروع قانون العقوبات الجديد فقد اعتبر أن الوعد أو العطية أو الهدية أو أي منفعة أخرى أياً كان نوعها واسمها يمكن أن تشكل مقابل الرشوة ، وموضوع النشاط الإجرامي⁴.

وهذا يعني أن المشرع الفلسطيني قد توسع في مفهوم المقابل في جريمة الرشوة فقد يكون المقابل في الرشوة ذا طبيعة مادية مثل النقود والملابس والشيكات والمجوهرات وسداد الديون، وقد يكون هذا المقابل ذو طبيعة معنوية مثل خدمة يؤديها الراشي للموظف أو منفعة يقدمها له، كأن يعمل

¹ نائل صالح، المرجع السابق، ص302.

² وفي مقابلة شخصية مع الأستاذ أشرف نصرالله القاضي في المحكمة العليا في قطاع غزة، أكد على أنه يوجد أحكام قضائية في هذا الأمر وأنه تم الحكم على موظفون قاموا بالارتكاب مثل هذه الجرائم، ولكنه رفض الإفصاح عن أسماء وأرقام هذه القضايا الخاصة بهم.

³ سالم الكرد، المرجع السابق، ص25.

⁴ المادة 104 من مشروع قانون العقوبات الجديد لسنة 2000م حيث أوضحت بأن " كل موظف عام أو من في حكمه طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية أو هدية أو منفعة أخرى أياً كان نوعها أو اسمها سواء كانت مادية أم معنوية "

على ترقيته أو نقله أو يعيره شقة مفروشة أو سيارته ليستعملها لمصلحته الشخصية.

الركن المعنوي في جريمة الرشوة:

1- عناصر الركن المعنوي في جريمة الرشوة: يقوم الركن المعنوي في جريمة الرشوة على

عنصرين وهما :

1- علم:

2- الإرادة:

أ- **عنصر العلم:** فيجب أن يعلم المرتشي بتوافر أركان الجريمة جميعاً، فيعلم أنه موظف عام أو من في حكمه، ويعلم أنه مختص بالعمل المطلوب منه، ويفترض ذلك علمه في صورة مجملة بطبيعة هذا العمل، ويجب أن يعلم الموظف بأن المقابل الذي يقدم إليه لم يكن إلا ثمناً للعمل أو الامتناع عن العمل المطلوب منه، وبتعبير آخر فإنه يجب أن يتوافر لدى الجاني صورة واضحة بخصوص الصلة بين المقابل والعمل، فإذا تخلف لدى المرتشي هذا العلم بأخذ العناصر السابقة انتفى القصد الجنائي، وتطبيقاً لذلك، إذا انتفى العلم لدى المتهم بأن الموظف عام، كما لو كان لم يبلغ بعد بقرار تعيينه، أو اعتقد بأنه تم عزله من وظيفته بناءً على كتاب مزور أبلغ إليه، فإن القصد الجنائي لا يعد متوافراً لديه¹.

ب- **عنصر الإرادة:** إضافة إلى عنصر العلم فإنه يجب أن يتوفر عنصر الإرادة ، لكي نستطيع القول بتوافر القصد الجنائي، ويتمثل هذا العنصر في اتجاه إرادة الجاني المرتشي إلى النشاط الإجرامي والذي يأخذ إحدى الصور الثلاث الأخذ أو الطلب أو القبول، إلا أن هذه الإرادة تنتفي ، وتعتبر غير متوافرة في حالتين: الحالة الأولى تحقيق حينما يدس المقابل في يد الموظف أو في ملابسه أو يتم إسقاطه في درج مكتبه، فيسارع الموظف بعد تردد قليل إلى رفضه، فيرده إلى صاحب الحاجة أو يبادر إلى إبلاغ السلطات العامة من ذلك.

¹سالم الكرد، المرجع السابق، ص28.

والحالة الثانية تتمثل في تظاهر الموظف بتوافر هذه الإرادة لديه قاصداً في الحقيقة الإيقاع بعراض الرشوة ، والعمل على ضبطه متلبساً بالجريمة¹.

2- **معاصرة القصد للفعل:** تعتبر جريمة الرشوة من الجرائم الوقتية، فلها يجب أن يثبت قيام القصد الجنائي بعنصريه وقت مقارفة الجاني لنشاطه، فإذا لم يتوافر القصد لحظة ارتكاب الفعل فلا تقوم الجريمة ولو توافر بعد ذلك وتطبيقاً لهذا، فإنه إذا تسلم الموظف المقابل معتقداً أن يقدم إليه لغرض بريء كهدية عيد ميلاد من أحد أقاربه مثلاً ثم علم بعد ذلك بأنها قدمت له كثرمن لعمل وظيفي فاحتفظ بها مع ذلك، فإن القصد الجنائي الذي توافر لديه بهذا العلم هو قصد لاحق، ولا عبرة به، ذلك أن الفعل الذي تقوم به الرشوة هو فعل الأخذ، وهو تسليم الهدية في هذا المثال، وفي هذا الوقت لم يكن القصد متوافراً، ولا أهمية لتوافره حينما قرر الاحتفاظ به، فليس الحيازة هي الماديات التي تقوم بها الرشوة².

الفرع الرابع: العقوبة على جريمة الرشوة:

الأحكام الخاصة بالعقاب على جريمة الرشوة:

لجريمة الرشوة في عقاب الجاني (المرتشي)، صورتان وهما العقوبة في صورتها البسيطة والعقوبة في صورتها المشددة، وفي ما يلي سنبين عقوبة الرشوة في صورتها البسيطة ثم نوضح الظروف المشددة لعقوبة الرشوة.

أولاً: عقوبة الرشوة في صورتها البسيطة:

نص قانون العقوبات الفلسطيني على عقوبة الرشوة في صورتها البسيطة في المادة 103، وهذه العقوبة هي الأشغال الشاقة المؤبدة كعقوبة أصلية³، وتوقع هذه العقوبة أيضاً بالإضافة إلى المرتشي على الراشي والوسيط باعتبارهما شريكين في الجريمة، وهذا ما أكدته المادة 107 من قانون العقوبات الفلسطيني الحالي في قولها " يعاقب الراشي والوسيط بالعقوبة المقررة للمرتشي"⁴.

¹سالم الكرد، المرجع السابق، ص29.

²عبد المهيم بكر، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977، ص310.

³المادة 103 من قانون العقوبات الحالي المطبق في قطاع غزة.

⁴المادة 107 من قانون العقوبات الحالي المطبق في قطاع غزة.

بالإضافة إلى الأشغال الشاقة المؤبدة كعقوبة أصلية للرشوة، فُرضت عقوبة الغرامة كعقوبة تكميلية، والتي لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد عن المبلغ الذي أعطى الموظف الوعد به وهي عقوبة وجوبية، فليس للقاضي سلطة الإعفاء منها، ولا تتعدد الغرامة بتعدد المحكوم عليه بل يحكم عليه بغرامة واحدة، ويلتزمون بها قبل الدولة بالتضامن¹.

ولقد نص المشرع في قانون العقوبات الحالي على عقوبة تكميلية أخرى، وهي الحكم بمصادرة مقابل الرشوة، وهذا ما أوضحتها المادة 110 من قانون العقوبات الفلسطيني في قولها "يحكم في جميع الأحوال بمصادرة ما يدفعه الراشي أو الوسيط على سبيل الرشوة طبقاً للمادة السابقة"².

ثانياً: عقوبة الرشوة في صورتها المشددة:

ينص قانون العقوبات الفلسطيني على حالتين من تشديد العقوبة وهما: الأولى: كون الغرض من الرشوة ارتكاب فعل يعاقب عليه القانون بعقوبة أشد من عقوبة الرشوة. الثانية: كون مقابل الفائدة الامتناع عن عمل من أعمال الوظيفة أو الإخلال بواجباتها³.

الإعفاء من العقاب في جريمة الرشوة:

نص قانون العقوبات الحالي على سببين للإعفاء من العقاب على جريمة الرشوة، ويظهر هذا فيما أوضحتها المادة 107 مكرر في قولها "ومع ذلك يعفى الراشي أو الوسيط مع العقوبة إذا أخبر السلطات بالجريمة أو اعترف بها"⁴.

ومفهوم هذا النص أن للإعفاء سببان وهما الإخبار وحالة الاعتراف بالجريمة، والاستفادة منها مقتصرة على الراشي والوسيط، ويفترض الإخبار أن جريمة الرشوة، ما زالت في طي الكتمان فلم يصل أمرها بعد إلى علم السلطات العامة، وبذلك يساعد الإخبار هذه السلطات على كشف الجريمة وتعقب مرتكبيها، ولا يستفيد من بادر به سواءً أكان من الراشي أم الوسيط في الرشوة، أما بالنسبة للاعتراف فمحلله أن تكون الجريمة قد وصل علمها إلى السلطات العامة، ولكي يستفيد الراشي أو الوسيط من الإعفاء في هذه الحالة أن يقدم اعترافاً متصلاً بكل ما يعلمه

¹سالم الكرد، المرجع السابق، ص31.

²المادة 110 من قانون العقوبات الحالي المطبق في قطاع غزة.

³سالم الكرد، المرجع السابق، ص31-32.

⁴المادة 107 مكرر من قانون العقوبات الحالي المطبق في قطاع غزة.

من وقائع في شأن الرشوة حتى يُساعد بذلك السلطة المختصة في تجمع الأدلة لإثبات الأدلة ضد باقي المسؤولين عن الجريمة، ويقتصر تأثير الإعفاء على العقوبة السالبة للحرية أو الغرامة، ولا يمتد إلى المصادرة¹.

ونذكر على سبيل الذكر الجرائم الملحقة لجريمة الرشوة والتي تناولها قانون العقوبات الفلسطيني بالنص ثلاث جرائم، تلك الجرائم تتمثل في جريمة الرجاء أو التوصية أو الوساطة في الرشوة، وجريمة استغلال النفوذ والاستفادة من الرشوة، وجريمة العرض الخائب للرشوة².

¹سالم الكرد، المرجع السابق، ص34.

²المواد (106- 108 - 109) من قانون العقوبات الفلسطيني الجديد.

الاختلاس

جرائم اختلاس المال العام

الاختلاس:

ازداد الحديث عن الفساد والاختلاس المالي، وضرورة الإصلاح في الأعوام الأخيرة التي سبقت الانتخابات التشريعية الفلسطينية الثانية، بل إن موضوع الفساد والإصلاح تصدر برامج مختلف الكتل التي خاضت الانتخابات التشريعية الثانية في فلسطين التي جرت في الخامس والعشرين من يناير 2006م ، ودولياً احتلت فلسطين المرتبة 107 حسبما بين مؤشر مدركات الفساد لعام 2005 الصادر عن منظمة الشفافية الدولية¹.

لقد تم استبدال هذه الجرائم في ظل الإدارة المصرية لقطاع غزة، وكان ذلك بموجب الأمر رقم 272 لسنة 1953 ، والذي تعدل بموجب الأمر رقم 300 لسنة 1954، والمعدل بموجب القانون رقم 120 لسنة 1962.

طبقاً للأمر السابق تم إلغاء النصوص الخاصة بالرشوة الواردة في قانون العقوبات الفلسطيني رقم 74 لسنة 1936، واستبدلت بأحكام الرشوة واختلاس الأموال الأميرية والغدر الواردة في الباب الرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات المصري رقم 69 لسنة 1953 ، وفي ظل هذا الأخير خصصت المواد (103 إلى 111) لجريمة الرشوة والجرائم الملحقة بها.

أما بالنسبة للاختلاس وجرائم الغدر فقد تم تخصيص المواد (112 إلى 119 مكرر).

ولقد تناول هذه الجرائم بالنص مشروع قانون العقوبات الفلسطيني الجديد تحت عنوان " اختلاس المال العام والإضرار به" وذلك في الباب الثالث في الكتاب الثاني².

اختلاس المال العام:

المطلب الأول: مفهوم جريمة اختلاس المال العام:

الفرع الأول: تعريف المال العام وجريمة الاختلاس:

¹ منظمة الشفافية الدولية، تقرير مدركات الفساد لعام 2005.

² سالم الكرد، المرجع السابق، ص51.

تعريف المال العام " هو كل مال مملوك للدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة المرفقية أو الإقليمية ومخصص لتحقيق منفعة عام بموجب قانون أو مرسوم أو قرار صادر من الوزير المختص " ¹.

وفي تعريف آخر " كما عرف المال العام أيضاً بأنه المال المملوك للدولة سواء كان مملوك ملكية عامة تمارس عليه الدولة سلطتها بصفتها صاحبة السلطة العامة أم مملوكة لها ملكية خاصة ويخضع لقواعد القانون الخاص " ².

بذلك أن الأموال العامة تكون محمية من قبل الدولة، وهو ما يكسب المال العام صفة العمومية حيث تكون الدولة مسؤولة بالدرجة الأولى عن حمايته ويحول دون التعامل فيه ولا يجوز الحجز أو التصرف بالأموال العامة ³.

يقصد بالاختلاس كل فعل يعبر به الأمين عن إضافته الشيء إلى ملكه دون أن يخرج من حيازته، فأن الشيء يكون في الحيازة الناقصة للأمين، فإذا قام بفعل يدل على أنه قد غير حيازته للشيء من ناقصة إلى كاملة منكرًا بذلك حق مالكه عليه دون أن يخرج من حيازته عد فعله اختلاسه ⁴.

لقد نصت على هذه الجريمة المادة 112 من مشروع قانون العقوبات الفلسطيني، حيث قضت بأن " أ- كل موظف عام أو من في حكمه اختلس مالا موضوعاً تحت يده بسبب وظيفته يُعاقب بالسجن مدة لا تزيد عن عشر سنوات.

وإن الاختلاس في جريمة خيانة الأمانة يتم متى غير الحائز حيازته الناقصة إلى حيازة كاملة بنية التملك، ويتم الاختلاس في هذه الجريمة متى غير الحائز حيازته الناقصة إلى حيازة كاملة بنية التملك ⁵.

¹صالح المتبوتي، القانون الإداري، دراسة في ضوء أحكام القانون البحريني، ط1، 2007، ص294.

²رفيق سلام، الحماية الجنائية للمال العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ط2، ص131.

³قانون البينات الفلسطيني رقم 4 لسنة 2001، المنشور في الوقائع الفلسطينية.

⁴معوض عبد التواب، الوسيط في جريمة النصب وخيانة الأمانة، توزيع منشأة المعارف بالإسكندرية، 1985، ص153.

⁵معوض عبد التواب، الوسيط في جريمة النصب وخيانة الأمانة، المرجع السابق، ص154.

أركان جريمة الاختلاس

أركان جريمة الاختلاس وفقاً للمادة 1/174 من قانون العقوبات الأردني، تتطلب هذه الأركان التالية:

- 1- صفة الجاني.
- 2- موضوع الجريمة هو المال الذي وكل إليه إرادته أو جبايته أو حفظه بحكم وظيفته.
- 3- الركن المادي وهو تملك ما كان قد أدخل في ذمته تحقيقاً لإحدى الغايات المذكورة.
- 4- الركن المعنوي¹.

علة تجريم الاختلاس:

تتمثل هذه العلة في أن الاختلاس يتضمن اعتداء على هذا المال، ويزيد من خطورة هذا الاعتداء أن للمال صلة وثيقة بالوظيفة العامة التي يشغلها الجاني، إذ يحوزه بسبب وظيفته، وبعلل هذا التجريم كذلك أن الفعل ينطوي على خيانة للأمانة التي حملتها الدولة للموظف والثقة التي وضعتها فيه حينما عهدت إليه بحيازة المال لحسابها².

أولاً: صفة الجاني – الموظف العام

تمهيد

تعتبر جريمة الاختلاس من الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة، فلا يتصور قيامها دون أن يكون فاعلها موظفاً عاماً، ونقصد بالموظف العام في سياق حديثنا عن جريمة الاختلاس، المفهوم الواسع لمدلول الموظف العام طبقاً لما ورد في المادة (106) من قانون العقوبات الفلسطيني، وليس المعنى الضيق الوارد في القانون الإداري³.

وللموظف العام في جرائم الاختلاس نفس معناه في جرائم الرشوة، باستثناء أمر واحد فقط، هو أن المكلف بمهمة رسمية كالمحكم أو الخبير أو الشريك، يعتبر موظفاً في جرائم الرشوة، ولكنه لا يعتبر موظفاً في جرائم الاختلاس، وفيما عدا ذلك فإن المدلول الجنائي

¹ كامل السعيد، شرح قانون العقوبات الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ط1، 2008، ص495.

² محمود نجيب حسني، النظرية العامة للقصد الجنائي، القاهرة، ط4، ص94.

³ سالم الكرد، المرجع السابق، ص56.

للموظف واحد، ولكن في تعريف جاء من محكمة التمييز الأردنية للموظف العام اعتبرت فيه أن موظفاً في الدولة أو في إدارة عامة، موظف البلديات ومستخدمي أمانة القدس باعتبارهم موظفين في إدارة عامة ومستخدمي دكان الشرطة وموظفي مؤسسة عالية وموظفي صندوق المجلس القروي باعتباره مؤسسة عامة على أن شخص معنوي أنشئ بمقتضى قانون لإدارة مرفق عام، وأفراد الأمن العام وموظفي المستودعات بوزارة الزراعة، وكذلك موظفي وزارة الأوقاف، علماً أن الأحكام القضائية هنا قاصرة على الاختلاس فقط¹.

وعلة التوسيع في تحديد معنى الموظف في هذه الجرائم، هو حماية أموال الدولة أو غيرها مما هو في حفظها من أن يعيث به أحد التابعين لها سواء بأخذه لنفسه أو بتسهيل سلبه من الغير².

وعلى أي حال فإنه إذا كان المشرع الجزائي قد توسع في مدلول الموظف العام عنه في المدلول الإداري، فإنه يترتب على ذلك أن كل ما يعد موظفاً في المدلول الإداري يعتبر موظفاً في المدلول الجزائي من باب أولى، وبناءً عليه فإنه يعتبر من قبل الموظفين العموميين لغايات تطبيق نص الاختلاس القائمون بأعمال السلطة العامة والعاملون في الدولة ووحدات الإدارات المحلية، فهم موظفون عامون في التعريف الإداري للموظف العام³.

وما يمكن استنتاجه من النصوص المشار إليها أن صفة المال العام قد عكس صفة العمومية هذه على مستخدمي المؤسسات الخاصة التي تضمنها قانون الجرائم الاقتصادية، فجعلهم من الموظفين العموميين⁴.

ثانياً: محل الجريمة بأن يكون المختلس مالاً دخل في حيازته بحكم الوظيفة:

إن المال المعتدى عليه قد يكون للدولة وقد يكون لأحد الناس، طالما كان واقعاً تحت إشراف عمالها المختصين بحكم وظيفته بإرادته أو واجباته أو حفظة، فقد سوى الشارع بين مالها ومال أحد الناس طالما كان تحت إشرافها أو إدارتها أو حفظها فالموظف ممثل الدولة ومعبر عن إرادتها⁵.

¹المرجع السابق، ص496-497

²كامل السعيد، المرجع السابق، ص497.

³محمود حسني، المرجع السابق، ص18.

⁴كامل السعيد، المرجع السابق، ص497.

⁵كامل السعيد، المرجع السابق، ص500.

ويتطلب قانون العقوبات الأردني أن يكون الجاني في جريمة الاختلاس موظفاً عاماً طبقاً لنص المادة 174، وهذا ما أكدته محكمة التمييز الأردنية حيث قررت أن هذه الجريمة تتكون من أربعة أركان¹:

- 1- فعل الاختلاس المادي.
- 2- أن يكون الفاعل من موظفين الدولة.
- 3- أن يكون المال الذي اختلسه مسلماً إليه أو موجوداً تحت احتفاظه بحكم وظيفته.
- 4- النية الجرمية.

وعلة اعتبار هذه الأموال من الأموال العامة، ما تمثله من أهمية اقتصادية على الصعيد الوطني على النحو الذي تؤثر فيه أموال الدولة، فاتحاد العلة يوجب اتحاد الحكم، وعلى أي حال فإنه يصبح مفهوماً بعد صدور قانون الجرائم الاقتصادية، أن الأموال التي تعود للجهات التي تنص عليها المادة 25 من القانون أو تشرف عليها أو تديرها، هي أموال عامة، ويخضع اختلاسها للعقوبة المنصوص عليها في المادة 1/174 من قانون العقوبات، ولكن الاختلاس بهذا المعنى لا يقع إلا إذا توفرت الشروط أو الأركان المنصوص عليها في المادة 1/147 وفي مقدمتها أن يكون المال المختلس في حيازة من اختلسه بسبب وظيفته أو عمله².

ولكن المادة 2/147 من قانون العقوبات الأردني كانت قبل صدور قانون الجرائم الاقتصادية، تنص على أن كل من اختلس أموالاً تعود لخزائن أو صناديق البنوك أو مؤسسات الاقتراض المتخصصة أو الشركات المساهمة العامة، وكان من الأشخاص العاملين فيها " كل منهم في المؤسسة التي يعمل بها، عوقب بالعقوبة المقررة في المادة السابقة، وهذا النص لم يكن يعتبر أموال هذه الجهات الخاصة، ولكن اختلاسها يشبه اختلاس الأموال العامة أو في حكمه، هذا هو الفرق الأول بين نظرة قانون العقوبات العام إلى أموال هذه الجهات، وبين نظرة قانون العقوبات الخاص إليها من حيث اعتباره لها أموالاً عامة³.

¹ محمد نجم، المرجع السابق، ص 45.

² كامال السعيد، المرجع السابق، ص 501.

³ كامل السعيد، المرجع السابق، ص 501.

وقد توسع المشرع المصري في مفهوم المال العام عندما اعتبر أموال بعض الجهات الخاصة في المادة 119 من قانون العقوبات من أموال الأشخاص والهيئات العامة، حيث نصت هذه المادة على أنه يقصد بالأموال العامة في تطبيق أحكام هذا الباب ما يكون كله أو بعضه مملوكاً لإحدى الجهات الآتية، أو خاضعة لإشرافها أو لإدارتها¹:

- أ- الدولة ووحدات الإدارة المحلية.
- ب- الهيئات العامة والمؤسسات العامة ووحدات القطاع العام.
- ت- الاتحاد الاشتراكي والمؤسسات التابعة له.
- ث- النقابات والاتحادات.
- ج- المؤسسات والجمعيات ذات النفع العام.
- ح- الجمعيات التعاونية.
- خ- الشركات والجمعيات والوحدات الاقتصادية والمنشآت التي تساهم فيها إحدى الجهات المنصوص عليها في الفقرات السابقة.
- د- أية جهة أخرى ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة.

ولكن لا يكفي بأن يكون الجاني بجريمة الاختلاس المنصوص في المادة 1/147 من قانون العقوبات موظفاً عاماً، بل لا بد أن يكون المال الذي اختلسه قد وكل إليه بحكم الوظيفة، أمر بإدارته أو جبايته أو حفظه، وقد يكون هذا المال عقاراً أو منقولاً، نقداً أو أشياء أخرى مهما كان نوعها، طالما كان مالا، ولكن لا يشترط أن يكون الموظف مختصاً أصلاً بقبض المبالغ المملوكة للدولة، بل يكفي أن يكون من مقتضيات أعمال هذه الوظيفة².

مما تقدم فإنه لا يكفي أن يكون الجاني في الاختلاس موظفاً عاماً، أو ممن هو في حكمه، وإنما لا بد أن يكون ما اختلسه، قد وكل إليه بحكم وظيفته أو إدارته أو حفظه أو جبايته، وإذا كان القانون المصري يستعمل تعبير أن تكون الحيازة بسبب وظيفته خلافاً لقانوننا الذي يستعمل تعبير بحكم وظيفته، إلا أن التطبيقات تفيد أنه لا فرق في معنى التعبيرين في هذا المقام³.

¹ كامل السعيد، المرجع السابق، ص 502.

² كامل السعيد، المرجع السابق، ص 502.

³ كامل السعيد، المرجع السابق، ص 503.

الفرع الثاني: الركن المعنوي:

يتطلب المشرع في جريمة الاختلاس توافر القصد الجرمي العام، فهي جريمة مقصودة لا تقع عن طريق الخطأ، فإذا سرق المال أو الشيء الذي في عهدة الموظف بحكم وظيفته أو هلك أو فقد بسبب إهماله أو تقصيره بالمحافظة عليه فهذا كله لا يكفي لقيام الجريمة¹.

يقوم القصد العام على العلم والإرادة، علم المتهم بأن المال في حيازته الناقصة، وأن تلك الحيازة كانت بحكم الوظيفة، وأنه غير مملوك له، وأن القانون لا يسمح له بأن يسلك إزاءه على النحو الذي سلكه².

علماً أن القصد الخاص في جريمة الاختلاس يتمثل في انصراف نية الجاني تملك المال المختلس وإنكار حق الدولة عليه والظهور عليه بمظهر المالك.

فإذا كان المتهم عند السلوك جاهلاً أن المال في حيازته الناقصة، معتقداً أن النقود جزء من راتبه الذي وضعه مع النقود المؤتمن عليها في صندوق واحد، أو اعتقد أن المال في حيازته الناقصة ليس بحكم وظيفته، كما لو ظن أن صاحب المال قد أعطاه له كوديعة خاصة، وإذا أنفقه في مصرف عام معتقداً أنه يسمح له بذلك، ففي جميع هذه الحالات لا يتوافر القصد، ويقع نفس الحكم إذا اعتقد أن أمر الرئيس له بصرف المال كان مشروعاً، ولا عبرة أن يكون ذلك منطقياً على غلط في القانون، طالما أن هذا القانون ليس قانون العقوبات³.

بذلك يجب أن يعلم الجاني أن المال الذي تحت يده قد دخل في حوزته بسبب وظيفته، وأن حيازته له حيازة ناقصة ومؤقتة أي ليس له الحق بالتصرف فيه تصرف المالك، كما يجب أن تتجه إرادته إلى نقل المال من الحيازة الناقصة إلى الحيازة الكاملة، ويجب أن يتوفر بالإضافة إلى القصد العام القصد الخاص، أي نية المتهم، إنكار حق الدولة أو الجهات الأخرى على المال.

¹ محمود مصطفي، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، دار النهضة العربية، 1989، ص58.

² كامل السعيد، المرجع السابق، ص517.

³ محمود نجيب حسني، المرجع السابق، ص103.

ولا يعد من قبيل الاختلاس مجرد التأخير في الرد ولو كان التأخير متعمداً، ولا استعمال الشيء استعمالاً يخالف شروط التعاقد ما دام قصد الجاني لا ينصرف إلى التملك¹. ونيته أن يمارس عليه جميع سلطات المالك، أما إذا انصرفت إرادة الموظف إلى استعمال المال فقط فلا يتوافر في حقه القصد الجرمي لانتفاء القصد الخاص، وهو نية التملك².

(بتزوير الشيكات أو السندات أو بدس كتابات غير صحيحة في القيود أو الدفاتر أو السجلات أو بتحريف أو حذف أو إتلاف الحسابات والأوراق وغيرها من الصكوك، وبصورة عامة بأية حيلة ترمي إلى منع اكتشاف الاختلاس مع الغرامة التي تعادل قيمة ما اختلسه الموظف)³.

ويعاقب بنفس العقوبة المشددة كل من اشترك مع الموظف أو تدخل معه في فعل الاختلاس.

عقوبة السجن المؤقت لجريمة الاختلاس:

وتكون العقوبة في الحالتين التاليتين:

أولاً: إذا ارتكب الجاني تزويراً في الدفاتر والأوراق أو الحسابات بقصد إخفاء معالم الجريمة.
ثانياً: إذا أرتكبت الجريمة في زمن حرب أو كارثة عامة ترتب عليها إضرار بمركز البلاد الاقتصادي.

عقوبة جريمة اختلاس المال العام:

طبقاً لنص المادة 112 من قانون العقوبات الفلسطيني " جريمة الاختلاس تعتبر جناية سواء أكانت في صورتها البسيطة أم في صورتها المشددة"⁴.

1- عقوبة جريمة الاختلاس في صورتها البسيطة:

جاءت هذه العقوبة بالنص في مشروع قانون العقوبات الفلسطيني الجديد في الفقرة أ من المادة 112 حيث أوضحت بأن العقوبة لا تزيد عن السجن لمدة عشر سنوات في حدها الأقصى

¹حسني مصطفى، جريمة خيانة الأمانة في ضوء القضاء والفقه، توزيع منشأة المعارف بالإسكندرية، دون س، ص59.
²محمد نجم، قانون العقوبات القسم الخاص، الجرائم المخلة بالمصلحة العامة، كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، دار الثقافة للطباعة والنوزيع، 2006، ص50.
³محمد نجم، المرجع السابق، ص51.

⁴المادة 112 مكرر من قانون العقوبات الحالي المطبق في قطاع غزة.

ولا تقل عن ثلاث سنوات سجن في حدها الأدنى، ولم يفرض المشرع أي عقوبة تكميلية أخرى والمتمثلة في الغرامة إلى جانب العقوبة الأصلية، على غرار ما فعلت كثير من التشريعات الجنائية العربية¹.

أما بالنسبة للعقوبة التي قررها قانون العقوبات الحالي، والمنصوص عليها في المادة 112 من قانون العقوبات المصري رقم 69 لسنة 1953 م والتي تم تطبيقه على الأراضي الفلسطينية في ظل الإدارة المصرية بموجب قرار رقم 272 لسنة 1953م ، فهي الأشغال الشاقة المؤقتة ، وذلك في الصورة البسيطة، وتشدد العقوبة لتصل إلى الأشغال الشاقة المؤبدة إذا كان الجاني من مأموري التحصيل أو المندوبين له أو الأمناء على الودائع أو الصيارفة المنوطين بحساب النقود واختلس شيئاً مما سلم إليه بهذه الصفة، بالإضافة إلى العقوبة السالبة للحرية كعقوبة أصلية فقد أضاف المشرع في ظل قانون العقوبات المطبق عقوبة العزل للجاني، والرد بغرامة مساوية لقيمة ما اختلسه أو استولى عليه من مال أو منفعة أو ربح شريطة ألا تقل الغرامة عن خمسمائة جنيهاً².

2- عقوبة جريمة الاختلاس في صورتها المشددة:

يشدد العقاب على هذه الجريمة ليصل إلى السجن المؤقت التي تبلغ مدته خمسة عشر سنة " المادة 112 فقرة ب من مشروع قانون العقوبات الفلسطيني الجديد" في الحد الأقصى ولا يقل عن ثلاث سنوات في الحد الأدنى³، وذلك في حالتين:

- أ- حالة ارتباط جريمة الاختلاس بجريمة تزوير أو استعمال لمحرر مزور، كما إذا ارتكب الموظف تزويراً في الدفاتر والحسابات التي تحت يده أو استعمال أوراق مزورة بقصد منع اكتشاف جريمته وإخفاء معالمها، وفي هذه الحالة يتوافر تعدد الجرائم في حق الجاني، وتطبيقاً للقواعد العامة في هذا الخصوص يوقع عليه عقوبة الجريمة الأشد⁴.
- ب- حالة ارتكاب الجريمة في زمن حرب أو كارثة عامة، وترتب عليها إضرار بمركز البلاد الاقتصادي؛ لكي يطبق التشديد في العقوبة في ظل هذه الحالة فلا بد أن يتوافر شرطان:

¹سالم الكرد، المرجع السابق، ص65.

²المادة 118 من قانون العقوبات المصري رقم 69 لسنة 1953 والذي زال مطبقاً لدينا في شأن الاختلاس.

³المادة 112 فقرة ب من قانون العقوبات الحالي المطبق في قطاع غزة.

⁴سالم الكرد، المرجع السابق، ص65.

أولهما: يتعلق بزمان ارتكاب الواقعة الإجرامية، وقد حدد المشرع في حالة الحرب أو حالة الكارثة العامة التي تصيب البلاد.

وثانيها: يتعلق بالأثر المترتب على الجريمة ، وهو المساس بالمركز الاقتصادي للدولة المتمثل في الاضرار بطاقتها الانتاجية أو ميزانها الحسابي أو قيمة نقدها الوطني¹.

ولا بد هنا من الإشارة إلى أن الحديث عن الفساد في فلسطين يختلف عن الحديث عنه في أي مكان آخر، نظراً لخصوصية الحالة الفلسطينية، والظروف التي تحيط بعملية تشكيل الكيانية الفلسطينية الناشئة، والمتمثلة بتزامن مهام التحرير الوطني من جهة، ومهام البناء الوطني من جهة أخرى. هذا التشابك بين المهمتين، التحرير والبناء، يُمكن من يرغب من توظيف إحداها لتبرير ما يعتري الأخرى من قصور، الأمر الذي يسهل انتشار النزعات التبريرية، التي غالباً ما تحمل الاحتلال المسؤولية عن معظم مكامن الخلل والنقص، لإعفاء الذات من المسؤولية².

ويرى الباحث أنه رغم أن للاحتلال دوراً مهماً في دعم الفساد وتغذيته، إلا أن هذا الدور لا يوضع عادةً في مكانه الصحيح، ويتم تضخيمه على حساب العوامل الداخلية التي هي أيضاً تشجع الفساد وبخاصة الفساد المالي.

كذلك ويرى الباحث أن العقوبات المقررة في قانون العقوبات الفلسطيني الجديد فيما يخص عقوبة الاختلاس بالصورة المشددة هي عقوبة رادعة فعلاً، ولكن إذا تم تطبيقها بشكل قانوني من قبل السلطة القضائية.

¹سالم الكرد، المرجع السابق، ص66.

²باسم الزبيدي وآخرون، الفساد والنظام السياسي في فلسطين، ص52.

الفصل الثاني

دور السلطات الثلاثة والمجتمع المدني في مكافحة
الفساد المالي

الفصل الثاني

دور السلطات الثلاث والمجتمع المدني في مكافحة الفساد المالي

مقدمة وتقسيم :

إن الدول في طبيعة حالتها تنقسم إلى ثلاث سلطات وقطاعات أهلية مثل السلطة التشريعية وتختص بسن القوانين والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ومهام أخرى، والسلطة القضائية لها عدة مهام والأساس في عملها هي القضاء والحكم في القضايا والدعاوى المحولة لها من النيابة العامة، كذلك السلطة التنفيذية مهمتها تنفيذ القوانين وتشكيل الحكومة ابتداءً من رئيس الدولة، ومؤسسات المجتمع المدني مكمل أدائها إلى الحكومات، ومساعدة للمواطنين في رفع الشكاوي والتوعية الجماهيرية.

لذلك كانت يتوجب علينا في هذه الدراسة تخصيص هذا الفصل، والتي هو بعنوان دور السلطات الثلاث والمجتمع المدني في مكافحة الفساد المالي للتعريف إلى هذه السلطات، ودورها في خدمة المواطنين وفي مكافحة الفساد وخاصة الفساد المالي (الرشوة والاختلاس)، وينقسم هذا الفصل إلى مبحثين، كان المبحث الأول في دور السلطة التشريعية والسلطة القضائية في مكافحة الفساد المالي، وينقسم هذا المبحث إلى مطلبين المطلب الأول، وهو دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد المالي والمطلب الثاني عن دور السلطة القضائية في مكافحة الفساد المالي، والمبحث الثاني وهو دور السلطة التنفيذية ومؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد المالي، وينقسم هذا المبحث إلى مطلبين المطلب الأول دور السلطة التنفيذية في مكافحة الفساد المالي والمطلب الثاني عن دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد المالي.

الفصل الثاني: دور السلطات الثلاث والمجتمع المدني في مكافحة الفساد المالي.

المبحث الأول: دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد المالي.

المبحث الثاني: دور السلطة القضائية في مكافحة الفساد المالي.

المبحث الثالث: دور السلطة التنفيذية في مكافحة الفساد المالي.

المبحث الرابع: دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد.

المبحث الأول

دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد المالي

مقدمة وتقسيم :

شهدت الفترة منذ منتصف العام 2007 م، وحتى اليوم في حياة المجلس التشريعي الفلسطيني، ظروفًا صعبة وإشكاليات عميقة، جعلت من عمل المجلس التشريعي كمؤسسة دستورية يكاد يكون مستحيلًا، فقد تعطل عمل المجلس تمامًا، ولم ينتظم عقد الجلسات، وقد أصبح المجلس منقسمًا على نفسه، ولما كان من أهم مقومات نجاح الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية تتم من خلال وجود المجلس التشريعي الفعال بمشاركة من جميع التيارات السياسية، إلا أن هذا الانقسام السياسي، وعوامل سياسية أخرى كان لها دورٌ كبيرٌ في عرقلة عمل المجلس التشريعي والنيل من الأدوات الرقابية والتشريعية للمجلس ولجانه في إطاره الشامل في مقره بغزة والضفة الغربية من جهة وسياسة وممارسات الاحتلال (الإسرائيلي) في فصل الضفة الغربية عن القطاع واعتقال أعداد من أعضاء المجلس التشريعي¹.

وقد قام الباحث بتقسيم هذا المبحث إلى:

المبحث الأول: دور السلطة التشريعية والسلطة القضائية في مكافحة الفساد المالي.

المطلب الأول: دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد المالي.

الفرع الأول / الوظيفة التشريعية للمجلس ودورها في مكافحة الفساد.

الفرع الثاني / الرقابة التشريعية ودور المجلس في مكافحة الفساد.

الفرع الثالث / الموازنة العامة ودور المجلس في مكافحة الفساد.

¹مقابلة الأستاذ أمجد الأغا، مدير الدائرة القانونية في المجلس التشريعي الفلسطيني، غزة، أكتوبر 2016.

المطلب الأول

دور المجلس التشريعي في مكافحة جرائم الفساد المالي:

الفرع الأول / الوظيفة التشريعية للمجلس ودورها في مكافحة الفساد:

عقد المجلس التشريعي في قطاع غزة خلال دوراته العادية وغير العادية 106 جلسات ومنها 90 جلسة عادية، و8 جلسات خاصة، و8 جلسات طارئة أصدر خلالها 41 قانون وأصدر 334 قراراً شملت مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والمالية والاجتماعية، والحكم المحلي والقضايا التشريعية والتنظيمية الداخلية، وقد جاءت معظم هذه القرارات عبر التوصيات التي تقدمت بها لجان المجلس كما وجه 22 سؤال واستجواب واحد فقط، ومن المهام الرئيسة التي تتناط بالمجلس التشريعي هي إصدار القوانين، بصفته المعبر عن إرادة الشعب، تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يعطي للمجلس التشريعي صلاحية إصدار القوانين التي تنظم سير العمل داخل الدولة، المجلس التشريعي من سنة 2006 م حتى سنة 2012 م أصدر 41 قانوناً، وهذه القوانين تهم مجالات مختلفة سنقتصر على التعرج على القوانين التي أراد المشرع من خلالها مكافحة الفساد، ونتعرض لهذه القوانين تباعاً وفقاً للتصنيف التالي:

أولاً: دور المجلس التشريعي في مكافحة الفساد المالي.

ثانياً: القوانين التي تعزز شفافية العمل العام والحالة العامة للقوانين الخاصة بمكافحة الفساد.

ثالثاً: القوانين التي تعزز الشفافية ومكافحة الفساد في القطاع الخاص .

أولاً: دور المجلس التشريعي في مكافحة الفساد المالي:

تعد رقابة المجلس التشريعي على أعمال السلطة التنفيذية من أهم الوسائل التي ترسخ مبدأ سيادة القانون، وتأسيساً على ذلك فقد حرصت الدساتير على إيراد حق الرقابة للبرلمان في صلب الوثيقة الدستورية، ومنها القانون الأساسي الفلسطيني إذ أورد نصاً صريحاً على اختصاص المجلس التشريعي بالرقابة على أداء السلطة التنفيذية في الفقرة 2 من المادة 47، حيث نصت على أنه " بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابة على الوجه المبين في نظامه الداخلي، وتناولت أحكام النظام الداخلي للمجلس التشريعي حق النواب في توجيه الأسئلة والاستجواب للوزراء وإجراءات سحب الثقة من الوزراء، وذلك في المواد من 75-80، كما أكد النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني في المواد 57-80، على تشكيل اللجان الدائمة والمسائلة البرلمانية¹.

كذلك المجلس التشريعي له دور جدير في مكافحة الفساد المالي، وذلك من خلال الرقابة واللجوء إلى الأدوات الرقابية التي نص عليها القانون الأساسي، والنظام الداخلي والمتجسدة في السؤال والاستجواب وحجب الثقة وجلسات الاستماع، والاستماع للمسؤول ولجان تقصي الحقائق، كل هذه أدوات رقابية يمكن من خلالها أن نقاوم الفساد².

وإن المجلس التشريعي له مهمتان أساسيتان، وهما مهمة التشريع وسن القوانين، ومهمة الرقابة على السلطة التنفيذية، المجلس التشريعي لم يدخر جهداً في سن تشريعات تقوم بمحاربة الفساد سواءً بشكل مباشر أم بشكل غير مباشر، ومن ضمن هذه التشريعات المباشرة لمحاربة الفساد إقامة مؤسسات رقابية على السلطات مثل هيئة الرقابة المالية والإدارية، وهذا يعتبر جهاز رسمي وهو جهاز رقيب على أنظمة الدولة جميعها من لدن رئيس الدولة والسلطة التنفيذية وحتى السلطة القضائية، ويقوم برفع تقارير إلى المجلس التشريعي والجهات المختصة ، ولرئيس السلطة بأي خلل أو انحراف أو مخالفة للتشريعات، وحين ورود هذه التقارير من هيئة الرقابة المالية والإدارية، تحول هذه التقارير إلى اللجنة المختصة، حيث يوجد في المجلس التشريعي اثني عشر لجنة مثل اللجنة الاقتصادية والموازنة والتربية³، وهذه التقارير تعتبر تقارير كاشفة فتوضع على

¹النظام الداخلي للمجلس التشريعي، ص5.

²مقابلة مع د. نافذ المدهون، أمين عام المجلس التشريعي.

³مقابلة مع أ. أمجد الأغا، مدير عام الدائرة القانونية في المجلس التشريعي.

أجندة اجتماع المجلس التشريعي وتناقش بشكل دقيق وإذا استدعى الأمر في تشكل لجان تحقيق أو تشكل تقصي حقائق بشأن هذا التقرير فإن المجلس التشريعي لا يتردد في تشكيل هذه اللجان، أيضاً يمكن أن يفعل أدوات الرقابة البرلمانية في المجلس ويقوم أيضاً بعقد جلسات استماع، وزيارات ميدانية أو توجيه سؤال برلماني أو حجب الثقة إن تتطلب الأمر وفي نهاية الأمر تخرج توصية بالعقوبة المقررة على الوزير أو على الجاني، أما الجانب التشريعي الآخر فيوجد قانون الكسب غير المشروع ، وهذا القانون موجود لدينا في الأراضي الفلسطينية ومفعّل بشكل غير كامل، ونحن في المجلس التشريعي غير راضين عن ترجمة النصوص وتفعيلها على أرض الواقع، لأننا نقوم بسن القوانين ونحدد الجهة التنفيذية، لكن الإشكالية في السلطة التنفيذية يجب أن تكون أكثر إسهاباً في تطبيق تلك القوانين لمواكبة جريمة الفساد، والشق الثاني هو الشق الرقابي وذلك بتفعيل أدوات الرقابة البرلمانية والمتمثلة في السؤال والاستجواب، وتشكيل لجان تقصي الحقائق وتشكيل لجان تحقيق وعقد جلسات استماع¹.

كذلك يوجد تشريعات غير مباشرة تتعلق بالفساد، مثل قانون العقوبات رقم 74 لسنة 1936م نص على العديد من النصوص التي لها علاقة في التصدي للرشوة والاختلاس وتضمنت عقوبات مغلظة وشديدة، وكذلك إجراءات واضحة في قانون الإجراءات الجزائية وتغلظ وتشدّد العقوبات إذا كان الموظف هو المسؤول عن هذه الجريمة، وقام المجلس التشريعي في الآونة الأخيرة برفع توصية بتعديل قانون الكسب غير المشروع لمنح وزير العدل صلاحيات أوسع مثل مسألة حجز ممتلكات، وحجز الصفات وضبط الأموال المكتسبة عبر الفساد والتحفّظ على هذه الأموال الذي اكتسبها عن طريق الفساد، الجهود التشريعية بشأن مكافحة الفساد لا تتوقف².

ثانياً: القوانين التي تعزز شفافية العمل العام والحالة العامة للقوانين الخاصة بمكافحة الفساد:

أ- قانون رقم 8 لسنة 2008 م بشأن الجريدة الرسمية:

حيث تضمن القانون مجموعة من الأحكام التي تلزم الحكومة والمجلس التشريعي نشر القرارات الصادرة عنهما في الجريدة الرسمية، وهذا النشر يتيح للمواطنين الاطلاع ومراقبة أعمال السلطة

¹مقابلة مع أ. أمجد الأغا، مدير عام الدائرة القانونية في المجلس التشريعي.

²أمجد الأغا، المرجع السابق.

التنفيذية والسلطة التشريعية، ويعزز الرقابة الشعبية من أجل المساءلة ومكافحة الفساد¹. ووضع المشرع عدة قوانين لمكافحة الفساد وأولى هذه الأمور هي الرقابة الذاتية، وهو أن يكون داخل المؤسسات الحكومية وحدة رقابة كاملة يكون مهمتها مراقبة الأمور الإدارية والمالية، كذلك لا بد أن يكون هناك هيئة خارجية وتتمثل بهيئة الرقابة المالية والإدارية، كذلك دور المجلس التشريعي ودور لجنة الرقابة بداخله وهذه اللجنة لها دور مهم جداً حيث تقوم بالرقابة على السلطة التنفيذية ، وكذلك توجيه السؤال والاستجواب، كذلك تم عمل تقرير هيئة الرقابة العامة ، وهذا التقرير لعب دور للحكومة في عدم الثقة وأدى إلى تغيير الحكومة².

وفي الحالة العامة للقوانين الخاصة بمكافحة الفساد عبر سؤال حول إن كانت التشريعات الفلسطينية الخاصة بمكافحة الفساد تحتاج إلى تعديل أفاد بأن عملية الفساد عملية متطورة ، وتتغير بتغير الزمان والمكان وبالتالي إذا بقيت هذه التشريعات جامدة فلن تستطيع أن تواكب هذه الجرائم، مثال ذلك الآن وجود فساد تكنولوجي فحالة الرشوة الآن ليس هي مجرد استلام، وتسليم لا وإنما قد تكون عن طريق الدفع الإلكتروني أو عن طريق الإيميل أو ودیعة في حساب الموظف ، وذلك مقابل تسهيل مصالح فيجب أن تكون هناك مراقبة على الأجهزة التي تقوم بها هذه الأشخاص، كذلك يجب أن تتطور قوانين الأدلة الجنائية، وذلك لما لها من أهمية في كشف الفساد وتطور أساليب الفساد في كافة المجالات لا سيما في ظل وجود التطور في الأساليب للجريمة وطرق النصب والاحتيال كما يجب أن يكون لدى الأشخاص المراقبين إحاطة ودراية في لغة الجسد، أو قانون دعم الخبرة حتى يقوم القضاء بالاستعانة بالخبراء للكشف والمساعدة في عملية إثبات جريمة الفساد، لذلك يجب أن يكون التشريع مواكب ومتطور مع تطور أشكال الفساد الجارية على أرض الواقع³.

ب- قانون رقم 5 لسنة 2012 م بشأن الهيئة العامة للمعابر والحدود:

تعد المعابر الحدودية من أهم المراكز الذي تمثل سيادة الدولة وهيبتها من خلال ضبطها وضبط مسألة المرور عبرها سواء أشخاصاً أو بضائع، فإيجاد قانون ينظم المعابر والحدود وطالما وفرت

¹ كتاب أربعة سنوات من العطاء رغم الحصار، صادر عن المجلس التشريعي في قطاع غزة، ص 75.
² مقابلة مع الدكتور طارق الديراوي أستاذ القانون الجنائي والعلوم الإجرامية، ومدير عام الدائرة القانونية في المجلس التشريعي سابقاً، ومحاضر في الجامعات الفلسطينية.

³ مقابلة مع أ. أمجد الأغا، مدير عام الدائرة القانونية في المجلس التشريعي.

الظروف الملائمة للعاملين والقائمين عليها للحد من مخاطر التلاعب بسيادة الدولة تحت الإغراءات المتعددة ومنع عمليات الفساد المالي والإداري التي قد تطل هذا المجال الحيوي والسيادي وضبط جرائم الرشوة وملحقاتها واستعمال النفوذ بأشكاله وتهريب البضائع الجمركي¹.

وسؤال الباحث عن أثر الحصار وإغلاق المعابر الحدودية على جريمة الفساد المالي أفاد بأن الحصار وإغلاق معبر رفح لها أثر كبير سيما أن الموجودين على معبر رفح هم عسكريون وموظفون حكوميون، كذلك حاجة الناس الماسة للسفر يجعل الموظفين عرضة للرشوة، وهذا ما يشكل جريمة كبيرة لأن هذا الموظف قد خان دينه ووطنه، وكذلك هز الثقة بين المواطنين والدولة، أيضاً الوضع الاقتصادي الصعب الذي يمر به الموظف العام، وعدم تقاضي راتبه، وعدم قدرته على تلبية حاجات بيته الأساسية، هذا الأمر يمثل أثراً كبيراً على جريمة الفساد².

كذلك وإن الحصار وإغلاق المعابر وعلى وجه الخصوص معبر رفح البري له أثر كبير على ازدياد جريمة الفساد المالي، وذلك لحاجة الناس الماسة إلى السفر مما يدفعهم لعرض الرشوة على الموظفين المختصين بشأن السفر، لكن هذا الأمر لا يعني ازدياد جريمة الرشوة وإنما قد تكون جريمة الوساطة أو المحاباة بشكل أكبر منها إلى الرشوة³.

ثالثاً: القوانين التي تعزز الشفافية ومكافحة الفساد في القطاع الخاص :

قانون الشركات رقم 7 لسنة 2012م :

وهو قانون يسعى إلى ضبط ومكافحة عمليات الفساد المالي، من خلال وضع آليات الدفاتر المنتظمة للشركات والتقارير لمدققي الحسابات المعتمدين، وبالتالي يؤدي إلى زيادة الإيرادات للدولة ، وتصعيد عملية التنمية وتخفيف ظاهرة التهرب الضريبي الذي قد تقوم به عدد من الشركات ، في ظل القانون السابق، وعزز في حماية صغار المساهمة العامة من تجاوزات مجلس الإدارة فيما بعد أن وضع القانون الجديد ضوابط ومعايير لتصرفات مجلس الإدارة، وعمل هذا القانون على ضبط العملية المحاسبية بين الشركات لمكافحة عمليات النصب، وجاء القانون

¹ تقرير المجلس التشريعي حول أداء المجلس التشريعي خلال الفترة 2010-2012 الأمانة العامة للمجلس التشريعي، غزة.

² مقابلة مع الدكتور طارق الديراوي، المرجع السابق.

³ مقابلة الأستاذ يعقوب الغندور، مدير عام وحدة الشؤون القانونية ومراقب الشركات بوزارة الاقتصاد الوطني.

ليعزز دور مراقب الشركات بحيث أصبح بإمكانه حضور اجتماعات الجمعية العمومية ومجالس إدارة الشركات والطلب منهم بتزويده بالميزانيات الخاصة بشركاتهم وفقاً لمعايير المحاسبة الدولية والفلسطينية، وإذا ما تمعنا بنظرة وقراءة عميقة للوانين السابقة، نرى أنها لم تأت بشكل مباشر على مكافحة الفساد وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وإنما تمس بشكل غير مباشر بعض الإجراءات والأحكام التي تمنح رقابة وتحد من الفساد¹.

الفرع الثاني/ الرقابة التشريعية ودور المجلس التشريعي في مكافحة الفساد:

أطراف الرقابة البرلمانية هم عضو البرلمان (المجلس التشريعي)، الذي يقوم بممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية، ليست فقط على أعمال السلطة التنفيذية، وإنما تمتد إلى مراقبة أعضاؤها وتمتد المسؤولية على ما يصدر عن الوزير في نطاق صلاحياته الدستورية والوظيفية وأعمال الخاضعين له كما لا تقتصر الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية على ما تتحده هذه الأخيرة بصفاتها الحكومية، وإنما تمتد شاملة لما تصدره بطبيعتها الإدارية².

أولاً: تفعيل آليات المسائلة والمحاسبة المؤسساتية في المجلس التشريعي:

خول القانون الأساسي المعدل وقانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني العديد من الوسائل الرقابية لأعضاء المجلس بهدف القيام بمهمة الرقابة³.

الأسئلة البرلمانية.

مارس النواب دورهم الرقابي بشكل مقبول خلال السنة الأولى لعمل المجلس التشريعي حيث وجه النواب تسعة أسئلة تناولت مواضيع مختلفة ومسؤولين مختلفين، وقد حصل تراجع واضح في عدد الأسئلة الموجهة إلى المسؤولين خلال سنوات الانقسام السياسي حيث لم يتجاوز عدد الأسئلة خلال 2008-2012 ثلاثة عشر سؤالاً.

¹ كتاب أربع سنوات من العطاء رغم الحصار، المرجع السابق، ص 79

² على الصاوي، خصائص الرقابة البرلمانية، مجلة الجامعة، العدد 3، 2001، العراق، ص 22.

³ القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، وقانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي.

الاستجواب:

سحب الثقة:

يتم استخدام هذه الأداة من قبل المجلس التشريعي ولو لمرة واحدة، والاكتفاء بإجراء تعديلات وزارية لبعض الوزراء.

في الفترة ما بعد 2007م هل تم استخدام أحد أدوات الرقابة في المجلس التشريعي بحق أي من الوزراء في السلطة التنفيذية؟

لقد تم عقد أكثر من جلسة استماع، وتم تشكيل أكثر من لجنة تحقيق ، وتم توجيه الأسئلة لبعض الوزراء، ولكن ليس بالمستوى المطلوب، لأنه يجب أن يكون المستوى في الأدوات الرقابية أكثر من ذلك¹.

ويرى الباحث ومن خلال المقابلات التي أجريت مع المختصين بهذا الشأن، أن المجلس التشريعي يقوم بالمهام المناطة إليه وبخاصة باستخدام أدوات الرقابة المخول بها ، ولكن ليس بالشكل المطلوب الذي من شأنه مكافحة الفساد بشكل كامل.

¹مقابلة مع د. نافذ المدهون، أمين عام المجلس التشريعي.

ثانياً: لجان تقصي الحقائق واللجان المختلفة خلال الفترة الممتدة من 2006-2013م¹.

إن لجان المجلس التشريعي الدائمة والعاملة في قطاع غزة من خلال نواب كتلة التغيير والإصلاح البرلمانية قامت بالعديد من الاجتماعات ، وجلسات الاستماع للمسؤولين ، وورش العمل تناولت من خلالها أدواراً عدة تهم الشأن العام وأصدرت العديد من التقارير والتوصيات بالخصوص.

م	اللجنة	الاجتماعات	جلسات الاستماع	زيارات ميدانية	تقارير	ورش عمل	مشاريع قوانين
1.	الموازنة	86	30	10	28	16	7
2.	الرقابة	130	83	73	16	7	0
3.	القانونية	103	36	26	9	27	62
4.	الاقتصادية	96	94	27	19	3	4
5.	التربية	124	82	92	31	28	13
6.	السياسية	19	0	0	10	1	0
7.	القدس	29	1	11	7	4	2
8.	الداخلية	34	18	38	49	6	1
المجموع		661	344	277	169	92	89

الفرع الثالث/ الموازنة العامة ودور المجلس التشريعي في مكافحة الفساد:

ونتناول في هذا المحور من محاور الرقابة المالية للمجلس التشريعي، ودوره في مكافحة الفساد خلال السنوات المالية 2006-2013 م وفقاً للموضوعات التالية²:

أولاً: المجلس التشريعي ودوره في عملية وضع الموازنة العامة.

ثانياً: دور المجلس التشريعي في الرقابة على الإيرادات.

ثالثاً: دور المجلس التشريعي في الرقابة على النفقات.

رابعاً: المجلس التشريعي وعلاقته بالمؤسسات الرقابية.

¹ أشارت إليه الائتلاف من أجل الشفافية والنزاهة، أمان.

² دليل البرلمان العربي للرقابة على الإيرادات، منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد بالتعاون مع معهد رصد للعائدات، ط1، بيروت، 2001م.

أولاً: المجلس التشريعي ودوره في عملية وضع الموازنة العامة:

بدايةً لا بدّ من استعراض الموازنات التي أقرها المجلس التشريعي من خلال كتلة التغيير والإصلاح البرلمانية في قطاع غزة، فقد أقر خلال السنوات 2006-2013 م خمس موازنات عادية (2006، 2010، 2011، 2012، 2013) م ، وأقر موازنة استثنائية واحدة لسنة 2009م، بينما لم تقرر خلال السنتين 2007، 2008 م أية موازنة واستمر الصرف والإيرادات بنسبة 1/12 من موازنة 2006، وذلك بسبب حالة الحصار والانقسام السياسي خلال تلك الفترة، وكون الموازنة العامة للسنة المالية 2006م، قد أقرت من قبل المجلس التشريعي بكامل هيئاته، وتمت المصادقة عليها وفقاً للأصول القانونية بعد أن شهدت الكثير من المناقشات الحادة بين الكتل والقوائم البرلمانية المختلفة التي طالبت بعدد من التعديلات على مشروع قانون الموازنة العامة.

ومارس المجلس التشريعي دوره الرقابي الأساسي خلال السنوات المالية 2006-2013م باستثناء العامين الماليين 2007-2008 والاكتفاء بالسير وفق الموازنة الاثنى عشر ، وهذا مؤثر على أن المجلس التشريعي لم يباشر دوره الرقابي على تلك الفترة.

ثانياً: دور المجلس التشريعي في الرقابة على الإيرادات¹:

تعد الشفافية في إدارة الإيرادات العامة رهاناً مهماً على المستويين الوطني والدولي لما لهما من انعكاسات إيجابية على الدول والمجتمعات، فضلاً عن دورها في تعزيز مستويات النمو الاقتصادي والتماسك الاجتماعي، فهي تعزز مصداقية المؤسسات وثقة المستثمرين، وتساهم في الحد من ظاهرة الفساد وهدر الثروات الوطنية، وتشمل الإيرادات كل الموارد التي تجبها الدولة من الشركات والمؤسسات المملوكة للدولة ومن الإيرادات الضريبية والرسوم، وتعتبر الإيرادات الضريبية الوسيلة الأكثر ملاءمة لتمويل الإنفاق العام، وتتميز بكونها إيرادات سيادية، بحيث يتم فرضها على جميع المقيمين في البلد بصفة نهائية ومن دون مقابل مباشر، ويتم توزيع العبء

¹ دليل البرلمان العربي للرقابة على الإيرادات، المرجع السابق

الضريبي مبدئياً بحسب مساهمة كل مكلف، وتكتسب الرقابة على عمليات إنتاج وتحصيل الإيرادات أهمية قصوى، حيث تنعكس الرقابة الفاعلة إيجاباً على الدولة واقتصاد المجتمع¹.

ويتضح ذلك من الإسراع في تطبيق قانون تنظيم الزكاة الذي أقره المجلس التشريعي في العام 2008م، لضمان تحقيق إيرادات أفضل في ضوء التهرب الضريبي التي يقوم به الكثير من أصحاب الدخل العالية جداً، وقد واجه تطبيق هذا القانون العديد من المعوقات في التطبيق جزء منها متعلق بالقانون نفسه والتشريعات الصادرة بمقتضاه، وجزء آخر متعلق بالكادر البشري العامل بهيئة الزكاة، والجزء الأهم متعلق بمدى التزام الحكومة بتسهيل تطبيق أحكام هذا القانون إذا ما أخذنا بالحسبان أن تطبيق هذا القانون سيؤثر على كافة الإيرادات إلى حساب الخزينة العامة².

ثالثاً: دور المجلس التشريعي في الرقابة على النفقات:

تعزيزاً لمبدأ الشفافية وتحسين آلية الرقابة على المال العام، فقد عمدت لجنة الموازنة والشؤون المالية إلى فرض مجموعة من القيود على السلطة التنفيذية خلال السنوات 2008-2012م، كان أهمها إلزام الحكومة بعدم صرف أية نفقة إضافية لم يرصد لها مخصصات في قانون الموازنة، ورغم ذلك فقد تبين عدم التزام الحكومة بهذا البند، إلا أن لجنة الموازنة والشؤون المالية وتقديراً للظروف السياسية وبخاصة الحرب على غزة طالبت الحكومة بأن تأخذ مصادقة وإقرار من المجلس التشريعي على تلك النفقات ضمن موازنة ملحقة ، وكان ذلك في العام 2011م، ومن ضمن القيود التي فرضتها اللجنة تقليص الإحداثيات الوظيفية خلال السنة المالية 2011م على أن يكون التوظيف موجه أكثر صوب الدوائر الإيرادات في وزارة المالية والوزارات الأخرى، كما طلبت لجنة الموازنة والشؤون المالية في المجلس التشريعي الحكومة بتشكيل لجنة للإصلاح الإداري ، وتفعيل قانون الكسب غير المشروع وإصدار القرارات اللازمة لإعادة عمل هيئة الكسب غير المشروع والمعتلة منذ أن صدر القانون في العام 2005م.

وفي إطار التغلب على المخالفات التي وقعت في التصرف بأموال الدولة، طالبت لجنة الموازنة العامة حل سلطة الأراضي، وإعادة دائرة الطابو إلى وزارة العدل كما كان سابقاً ودائرة

¹ دليل البرلمان العربي للرقابة على الإيرادات، المرجع السابق.

² كتاب أربع سنوات من العطاء رغم الحصار، المرجع السابق، ص177.

المساحة إلى وزارة الأشغال العامة والإسكان، وهذا بدوره يزيد من الشفافية في نقل ملكية أراضي الدولة ، ويقلص من المخالفات التي قد تحصل بهذا الخصوص¹.

رابعاً: المجلس التشريعي وعلاقته بالمؤسسات الرقابية:

1- ديوان الرقابة المالية والإدارية:

توقف عمل ديوان الرقابة المالية والإدارية العاملين في قطاع غزة بعد أحداث حالة الانقسام إلى أن أوصى المجلس التشريعي في قطاع غزة بتعيين رئيس ونائب رئيس لديوان الرقابة المالية والإدارية عام 2010 م ، وبالفعل امتثلت الحكومة جزئياً لهذه التوصية ، وتم تعيين نائب لرئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية وتمت المصادقة على تعيين النائب من قبل المجلس التشريعي²، وبدأ عمله بإعداد التقارير الرقابية على المؤسسات والوزارات وعرضها على المجلس التشريعي وفقاً للقانون وبالفعل تعاون المجلس مع الديوان في هذا الإطار حيث عقدت لجان المجلس التشريعي العديد من جلسات الاستماع للمسؤولين الذين وردت أسماؤهم في التقارير للتأكيد من حقيقة ما جاء في تلك التقارير من مخالفات قام بها عدد من المسؤولين في المؤسسات والوزارات المختلفة، وساعدت تقارير الديوان المجلس التشريعي في ضبط الإنفاق العام ومحاسبة المخالفين³.

وللديوان دور كبير في مكافحة الفساد المالي، حيث تقوم فرق التفتيش بالديوان بمتابعة الأنشطة المالية والإدارية في الدوائر المختلفة للقانون، وإن وجدت أي حالة فساد يتم إحالة الأمر للجهات المختصة للتحقيق واتخاذ الإجراءات القانونية بحق الجناة⁴

ومتابعة لموضوع تعيين رئيس لديوان الرقابة المالية والإدارية من قبل لجنة الموازنة العامة في المجلس التشريعي، فقد تم إقرار الهيكل التنظيمي للديوان من قبل المجلس التشريعي،

¹ نافذ المدهون، في ورشة عمل حول مناقشة تقرير الفساد التابع لأمان لعام 2015، أكاديمية الإدارة والسياسة، فنق آدم، غزة.

² قرار المجلس التشريعي رقم 1273 / غ.ع. 4/1 لسنة 2011م.

³ تقرير لجنة الموازنة والشؤون المالية، المجلس التشريعي، غزة، حيث نصت التوصية على مطالبة الحكومة بتعيين رئيس ونائب رئيس لديوان الرقابة المالية والإدارية على أن يراعى المرشحين شروط الاختصاص والكفاءة فيما يتعلق بالأمور المالية والإدارية وفقاً لأحكام القانون.

⁴ مقابلة مع أ.بشير أحمد جادالله، مساعد قانوني ومدير الشؤون القانونية المكلف.

ولغايات تطوير عمل الديوان فقد تم تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية في أواخر العام 2012م¹.

علماً أن المجلس التشريعي لم يدخر جهداً في سن تشريعات تقوم بمحاربة الفساد سواءً بشكل مباشر أم بشكل غير المباشر، ومن ضمن هذه التشريعات المباشرة لمحاربة الفساد إقامة مؤسسات رقابية على السلطات مثل هيئة الرقابة المالية والإدارية، وهذا يعتبر جهاز رسمي وهو جهاز رقيب على أنظمة الدولة جميعها من لدن رئيس الدولة والسلطة التنفيذية وحتى السلطة القضائية، ويقوم برفع تقارير إلى المجلس التشريعي والجهات المختصة ولرئيس السلطة بأي خلل أو انحراف أو مخالفة للتشريعات، وحين ورود هذه التقارير من هيئة الرقابة المالية والإدارية، تحول هذه التقارير إلى اللجنة المختصة، حيث يوجد في المجلس التشريعي اثني عشر لجنة مثل اللجنة الاقتصادية والموازنة والتربية إلخ... وهذه التقارير تعتبر تقارير كاشفة فتوضع على أجندة اجتماع المجلس التشريعي وتناقش بشكل دقيق، وإذا استدعى الأمر في تشكل لجان تحقيق أو تشكل تقضي حقائق بشأن هذا التقرير فإن المجلس التشريعي لا يتردد في تشكيل هذه اللجان².

2- الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان:

في إطار متابعة المجلس التشريعي لحقوق الإنسان، فقد تابعة لجنة حقوق الإنسان في المجلس التشريعي الكثير من الشكاوى المقدمة من قبل المواطنين بشأن انتهاكات الأجهزة الأمنية لحقوق وحرّيات بعض المواطنين في قطاع غزة، وقد أصر المجلس التشريعي على إقرار مشروع قانون الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان الذي تم إقراره من المجلس التشريعي السابق بالمناقشة العامة³، من أجل استكمال الإطار القانوني الناظم لعمل الهيئة، إلا أن مجلس مفوضي الهيئة طلب إلى المجلس التشريعي في غزة التأييد في تطبيق القانون إلى أن تتم المصالحة الفلسطينية، وبالفعل تم ذلك، والتعاون مستمر بين الهيئة والمجلس التشريعي على مستوى اللجان وبخاصة لجنة الرقابة وحقوق الإنسان، رغم حالة عدم الرضا التي كانت لدى المجلس عن أداء الهيئة في

¹قرار المجلس التشريعي رقم 1334/ غ.ع 4/1 والذي يبص على المصادقة على تعيين الأخ اسماعيل محفوظ رئيساً لديوان الرقابة المالية والإدارية بالإجماع.

²مقابلة مع أ. أمجد الأغا، مدير عام الدائرة القانونية في المجلس التشريعي.

³قانون الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان رقم 3 لسنة 2010 "يأتي إقرار مشروع قانون الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان في إطار تصويب نشأة الهيئة التي تسند في عملها إلى القرار الرئاسي رقم 59 لسنة 1995، في حين نصت المادة 31 من القانون الأساسي لسنة 2002 وتعديلاته على، تنشأ بقانون هيئة مستقلة لحقوق الإنسان ويحدد القانون تشكيلها ومهامها واختصاصاتها وتقدم تقاريرها لكل من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية والمجلس التشريعي.

غزة بسبب التقرير السنوي للهيئة عن انتهاكات حقوق المواطنين، ويتمثل دور الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان بالتدخل باعتبارها ديوان المظالم ، وهي مؤسسة وطنية تتدخل بالقضايا ذات العلاقة التي تهم الشأن العام والقضايا التي تخص المواطنين في كل ما يتعلق بانتهاك القانون، وتنطلق من القانون الأساسي الفلسطيني والإعلان العام لحقوق الإنسان والبروتوكول الملحقان بهذا الإعلان والخاص بالحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية، وفي ضمن نظام الهيئة فإن أي انتهاك لحقوق الإنسان سيما أن الفساد هو أحد أشكال انتهاك حقوق الإنسان، وتتلقى الهيئة بعض القضايا والشكاوى التي لها علاقة باستغلال المنصب العام ، وهذه قضية فساد وبالتالي إن الهيئة يمكن لها أن تتلقى مثل هذه الأنواع من الشكاوى ، وتتوجه إلى الجهات ذات العلاقة للمتابعة وفق السياسات الخاصة بالهيئة لمتابعة هذه القضايا¹.

كذلك ويوجد تواصل فاعل للهيئة المستقلة مع الجهات الرسمية والجهات غير الرسمية ، وهذا نابع من حضور الهيئة والنوعية وأعداد الشكاوى التي تتلقاها الهيئة يومياً بهذا الشأن، إضافةً إلى أنه يوجد تواصل للهيئة مع السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ، ولها تواصل مع الأحزاب السياسية والمجتمع المدني والسلطة القضائية ممثلة برئيس مجلس القضاء الأعلى².

علماً أن السلطات تتابع التقارير الخاصة بالهيئة المستقلة لحقوق الإنسان ، وتشارك في المؤتمرات التي تعقدها الهيئة بهذا الخصوص، لكن هل تأخذ كل هذه النتائج والتوصيات وتضعها تحت العمل الجدي؛ فإنه على سبيل المثال عندما نتحدث في الهيئة في القضايا التي لها علاقة بالتعذيب الجسدي للمتهمين في قضايا ما لدى بعض الأجهزة الأمنية، فإننا ما زلنا حتى هذا اليوم نتلقى شكاوى بهذا الأفعال علماً أن مثل هذه النتائج خرجت في مؤتمر، ودراسات وخاص في التقرير الأخير للهيئة؛ ولا تضع في عين الاعتبار³.

3- هيئة الكسب غير المشروع:

نظراً لأهمية الدور الذي تقوم به هيئة الكسب غير المشروع، في مكافحة الفساد، فقد طالبت لجنة الموازنة العامة في المجلس التشريعي الحكومة بتفعيل قانون الكسب غير المشروع وتعيين

¹مقابلة مع أ. بكر التركماني، منسق التحقيقات والشكاوى في الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان.

²مقابلة مع أ. بكر التركماني، المرجع السابق

³مقابلة مع أ. بكر التركماني، المرجع السابق

رئيساً للهيئة وفقاً للعمل في قطاع غزة، وقد قام المجلس التشريعي بإيجاد قانون الكسب غير المشروع وهذا القانون موجود لدينا في الأراضي الفلسطينية ومفعل بشكل غير كامل، ونحن في المجلس التشريعي غير راضين عن ترجمة النصوص وتفعيلها على أرض الواقع، لأننا نقوم بسن القوانين ونحدد الجهة التنفيذية، لكن الإشكالية في السلطة التنفيذية يجب أن تكون أكثر إسهاباً في تطبيق تلك القوانين لمواكبة جريمة الفساد¹.

4- مؤسسات المجتمع المدني:

تلعب مؤسسات المجتمع المدني دوراً كبيراً في الرقابة على أداء السلطة التنفيذية من خلال تلقي شكاوي المواطنين والزيارات الميدانية للمؤسسات والهيئات والدوائر الحكومية، وبالتعاون مع المجلس التشريعي من خلال لجانه المختلفة في هذا المجال فكثير من اللقاءات تمت بين المجلس التشريعي ومسؤولين من مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني لتنسيق الجهود سواء أكان على المستوى التشريعي أم على المستوى الرقابة المالية ، وتطبيق التشريعات الضريبية.

نحن كإدارة مختصة في عمل الجمعيات تدير وتشرف وتنظم قطاع مهم من القطاعات الاقتصادية كالعامل الأهلي الذي يعد القطاع الثالث من القطاعات الحكومي والقطاع الخاص من جهة تقديم الخدمات، وهذا الإشراف يعطينا جزءاً من المسؤولية في إطار الحد ومكافحة جريمة الرشوة والاختلاس أو السرقة من قبل المواطنين، الرشوة من جهة إجراءات الضابطة القبلية أو الآنية أو البعدية، والإجراءات القبلية المتمثلة بمجموعة القيم والأنظمة والقوانين التي يجب على الجمعية اتباعها في دورتها المستندية وفي أدائها المالي وفي تنفيذ أنشطتها وبرامجها، التي تشكل بحد ذاتها أنواع الرقابة ودرع لمكافحة الفساد المالي لا سيما جريمتي الرشوة والاختلاس²، أما الرقابة الآنية وهي التي نجريها أثناء وقوع الحدث نفسه داخل الجمعية أو خارجها، أما الرقابة البعدية والتي تجريها الوزارة بعد وقوع الحدث على الدورة المستندية، والتأكد من صحتها وسلامتها وبخاصة الجمعية من حيث تنفيذ الأنشطة واللوائح، هذه الدورة من الرقابة المتكاملة تحد إلى حد كبير من جريمة الرشوة والاختلاس المالي، والتي قد تقع في عدة جوانب من الجمعيات، وتكون في تلقي الخدمات، وهو أن يحابي طرف على طرف مقابل مالي معين وقد تكون الرشوة من

¹مقابلة مع أ. أمجد الأغا، مدير عام الدائرة القانونية في المجلس التشريعي.

²مقابلة مع أ. أيمن صالح عايش مدير عام الشؤون العامة للمنظمات غير الحكومية في وزارة الداخلية

أجل توظيف أحد المواطنين، أما الإجراءات فهي ضابطة ومانعة، ونقوم بالتأكد من خلال ممارسة التزام هذه الجمعية بتنفيذ هذه الإجراءات، كذلك نقوم بعملية تقييم على الجمعيات وهذا غير التدقيق والرقابة على مدى ممارسة الاستعداد المؤسسي، وهذا التقييم يخضع الجمعيات لعدة مؤشرات وتقييم ومن خلال هذا التقييم تخرج النتائج ، وبالتالي يتم تصنيف الجمعيات إلى جمعيات متقدمة وجمعيات متوسطة وجمعيات متراجعة، هذا التصنيف بحد ذاته يشكل عامل ضابط ورداع من جهة أخرى ، لأن الجمعيات تحديداً لا تقبل على نفسها أن تكون في ذيل الطابور ، وبالتالي تسعى باستمرار إلى تحسين الأداء واستعدادها لممارسة الأمثل بحيث إنها ترتقي في مستويات التصنيف إلى درجات متقدمة، وهذا فعل رادع لعملية الانحراف، ولكن تبقى المسلكيات مسلكيات فردية وليس منهجية بمعنى أن الحوادث تقع ولكنها تبقى في الإطار المحدود ليس على الإطلاق سواءً أكان بالرشوة أم بالاختلاس، والإجراءات تتدرج بالرقابة والتقييم وقد نصل في ضبط الانحراف إلى الإحالة إلى القضاء ابتداءً بالنيابة العامة لرفع الدعوى الجزائية¹.

ويوجد سلسلة من الأنظمة واللوائح والقوانين مثل قانون الجمعيات رقم 1 لسنة 2000م واللائحة التنفيذية رقم 9 لسنة 2003م وتعديلاتها 2011م ثم لدينا النظام المالي، لسنة 2013م وهذه الأنظمة مهمة في مواجهة أي جريمة من جريمة الفساد المالي لأنه يحدد الممارسات المالية للجميع، كذلك يوجد برنامج الوطني لمؤشرات الأداء للجمعيات الخيرية الأهلية التي تم إقرارها من مجلس الوزراء ، وهذا البرنامج يقوم على قياس مدى الاستعداد المؤسسي، ويشكل جملة مؤشرات ومقياس دقيقة نتائجها تشكل عملية ردع ومحاربة الفساد².

ولموضوع الفساد بشكل عام وخصوصاً الرشوة والاختلاس هو دور مشترك ما بين القطاع الرسمي والقطاع الأهلي والقطاع الخاص³، إما من حيث التوعية وهي توعية المواطنين في القضايا التي تشوبها شبهات الفساد كالرشوة والاختلاس ووجود جهات محددة لاستقبال هذه الشكاوى وضرورة تطبيق عملي في قطاع غزة، حيث إنه مطلوب إعادة الاعتبار للمجلس التشريعي، إضافةً إلى إعادة تفعيل قانون الكسب غير المشروع، ونتمنى أن يحدث التطبيق

¹مقابلة مع أ. أيمن صالح عايش مدير عام الشؤون العامة للمنظمات غير الحكومية في وزارة الداخلية

²أيمن عايش، المرجع السابق.

³مقابلة مع أ. بكر التركماني، المرجع السابق

لقانون مكافحة الفساد وتشكل هيئة مكافحة الفساد ، ولكن في ظل الواقع الفلسطيني يجب تشكيل هيئة الكسب غير المشروع حتى نستطيع الحديث عن جهة محددة متخصصة، علماً أن النيابة العامة قامت بجزء من الإجراءات العملية، وذلك بتشكيل نيابة خاصة بمكافحة الفساد وجرائم الأموال، ولكن هذا الأمر غير كافٍ ويجب أن يكون هناك جهة خاصة بقضاء خاص مستقل إدارياً يتابع هذا النوع من القضايا ويجب أن يكون هناك ضمان وقانون يحمي المبلغين عن جريمة الفساد¹.

¹مقابلة مع أ. بكر التركماني، المرجع السابق

رسم بياني حول نجاحات وإخفاقات المجلس التشريعي في مكافحة الفساد المالي، وتم وضع مقترحات لحل هذه الاخفاقات.

النجاحات	الاخفاقات	المقترحات
المجلس التشريعي لم يدخر جهداً في سن تشريعات تقوم بمحاربة الفساد سواءً بشكل مباشر أم بشكل غير مباشر، ومن ضمن هذه التشريعات المباشرة لمحاربة الفساد إقامة مؤسسات رقابية على السلطات مثل هيئة الرقابة المالية والإدارية	المجلس التشريعي لا يفعل أدوات الرقابة على السلطة التنفيذية بالشكل المطلوب، بذلك فهو لا يؤدي العمل المنوط به بشكل كامل.	العمل بكل جدية على توفير جو مناسب لعمل الانتخابات التشريعية.
علاقة المجلس التشريعي بالهيئات الرقابية ناجحة وتأخذ بتقاريرها وتناقشها وتكون في عين الاعتبار، أيضاً دوره في إقرار الموازنة العامة، وكذلك في الرقابة على الإيرادات.	لا يوجد مشاريع رقابية جديدة من شأنها الرقابة التامة على أعمال السلطة التنفيذية، وعلى مشروعية القوانين.	العمل الجدي على إنهاء الانقسام، وبعدها العمل على سن قوانين جديدة تتماشى والتطور التكنولوجي والحضاري.
التشريعات التي صدرت من المجلس التشريعي بعد الانقسام سنة 2007 م كانت تتناسب مع الحالة التي خلفتها الانقسام.	ضعف الدور الرقابي للمجلس التشريعي حيث تعد الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية ضرورة مهمة لأنها تحقق التوازن بين السلطتين ¹ .	العمل على تفعيل الأدوات الرقابية على السلطة التنفيذية.

¹ محمد حسين، أدوات الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، كتاب الكتروني، ص24.

المبحث الثاني

دور السلطة القضائية في مكافحة الفساد المالي:

مقدمة وتقسيم:

ينص القانون الأساسي على أن السلطة القضائية مستقلة ، وتتولاها المحاكم على خلاف أنواعها ودرجاتها¹، وأن القضاة مستقلون ولا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأي سلطة التدخل في إلقاء أو في شئون العدالة²، وأن القضاة غير قابلين للعزل وأن قانون السلطة القضائية يحدد كيفية تعيين القضاة ونقلهم وانتدابهم وترقيتهم ونقلهم ومساءلتهم، وفي الاتجاه نفسه أكد قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002 م على استقلال القضاء، وكذلك على استقلال القضاة³، وأن الأحكام القضائية واجبة التنفيذ والامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها على أي نحو جريمة يعاقب عليها القانون بالحبس، والعزل من الوظيفة إذا كان المتهم موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة⁴.

غير أن السلطة القضائية تعاني على أرض الواقع جملة من المصاعب والتحديات الذاتية والموضوعية ، والتي حالت وما زالت تحول، دون تمكينها من القيام بما أنيط بها من مهام ويؤدي هذا الأمر إلى تعزيز سلطوية النظام السياسي ، وتكريسها ويعرض بالتالي حريات وحقوق الأفراد للاعتداء والمخاطر ومن هذه الحقوق جريمة الفساد المالي لاسيما الرشوة والاختلاس، ومن هذه المصاعب والتحديات التي تعاني منها السلطة القضائية التباين الشديد بين عناصر ومكتسبات الإرث القانوني، حيث تنطبق في البلاد خليط من القوانين العثمانية والإنجليزية والأردنية والمصرية والأوامر العسكرية (الإسرائيلية)، وقد جعل هذا التباين في المرجعيات

¹المادة 97 من القانون الأساسي الفلسطيني.

²المادة 98 من القانون الأساسي الفلسطيني.

³المادة 2-1 من قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002.

⁴المادة 82 من قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002.

القضائية عدد نظم المحاكم العاملة في فلسطين كبير نسبياً، مثل المحاكم المدنية والشرعية والجنائية والعسكرية¹.

الفرع الأول: دور السلطة القضائية في مكافحة الفساد المالي:

الفرع الثاني: مبدأ استقلال القضاء:

الفرع الأول: دور السلطة القضائية في مكافحة الفساد المالي:

إن تمكين السلطة القضائية من القيام بدورها، وبالتالي تحقيق العدالة، في المجتمع الفلسطيني، يقتضي ضمن ما يقتضيه امتلاك السيادة الفعلية والقدرة الحقيقية لترجمة العدالة ونقلها من كونها مجرد مفهوم إلى حالة عينية من السلوك والتفاعل والعلاقات، الأمر الذي يمكن للسلطة القضائية على أساسه فقط أن تفصل في المنازعات، وتطبيق القوانين وتراجعها وتحمي الحريات والحقوق.

لا يكفي وجود قوانين صارمة تقضي بعقوبات مشددة على أعمال الفساد، أو تأسيس أجهزة وهيئات رقابية تملك صلاحيات مراقبة، ومحاسبة الجهات التي تعيثُ فساداً في المجتمع الفلسطيني، بل لا بدّ من أن يكون القضاء نزيهاً متمتعاً بالاستقلال والقوة بما يكفي لمواجهة أية ضغوطات من الجهات الممارسة للفساد، والتي قد تؤثر على مستوى أداء القضاء².

دور القضاء في مكافحة الفساد المالي وخاصة جريمة الرشوة والاختلاس:

الدور الأساسي للقضاء هو الفصل في القضايا الجزائية، وبالتالي دور القضاء هو دور علاجي وليس وقائي، حيث يأتي دور القضاء بعد توجيه لائحة اتهام من النيابة العامة للمتهم بالرشوة أو الاختلاس أو الفساد بشكل عام، ودورنا في محاكمته وتوقيع العقوبة والجزاء المناسب بحقه إ ذا أُدين بتهمة، وثبت ذلك من خلال الأدلة والبيانات³.

¹ علي جرباوي وآخرون، النزاهة والشفافية والمسائلة في مواجهة الفساد، الائتلاف من أجل النزاهة والشفافية أمان، 2007، ط1، ص122

² علي جرباوي وآخرون، المرجع السابق، ص123.

³ مقابلة مع المستشار أشرف نصر الله، المرجع السابق.

والنيابة العامة بموجب قانون الإجراءات الجزائية هي جهة قضائية وأحد أركان السلطة القضائية، المحاكم الركن الأول والركن الثاني النيابة العامة ، وهي مسؤولة عن مباشرة وتحريك الدعوى الجزائية بدايةً بجمع الاستدلال ثم التحقيق ثم إجراء المحاكمة، وتنفيذ الحكم الجزائي على المتهم في كل القضايا الجزائية، بذلك تكون النيابة العامة بتحريك كافة القضايا الجزائية ضد كافة المجرمين ومن هذه الجرائم جريمة الفساد المالي والرشوة والاختلاس¹.

النيابة العامة بمجرد تحريك هذه الدعاوى، ومخاطبتها من قبل الجهات المختصة أو من قبل المواطنين تقديم شكاوى فيها، فإنها تبشر كافة الإجراءات القانونية، في السابق كان هناك نيابة خاصة تحت اسم نيابة مكافحة الفساد وبعد ظروف الانقسام قام البعض من الموظفين وأعضاء النيابة بالتوقف عن العمل حسب قرار رئيس السلطة الفلسطينية، وبالتالي أصبح الموجود كادراً جديداً يشغل هذه الأماكن التي أصبحت فارغة وأقل تقريباً من ثلث الكادر الذي كان موجود سابقاً ، وبالتالي لم يعد يستطيع أن يغطي كافة الشواغر الموجودة، والتي تلبي الحاجة بذلك تعطل بعض النيابة وأدرجت في نيابات أخرى تقوم بأعمالها ولكن يوجد نيابة جرائم الأموال تقوم بمتابعة جرائم الفساد المالي، ولكن بشكل عام النيابة العامة والقضاء بحاجة إلى ترتيب أكثر من ذلك ، لكي يقوم بالمهام المنوطة به².

وفي موضوع مكافحة الفساد المالي فإن النيابة العامة لا تتحرك إلا بناءً على شكوى تقدم إليها أو معلومات تصل إليها، فالأصل أن الدور الفعال هو دور جهاز الرقابة في الدولة، لأنه هو من يحيل إلى النيابة العامة الملفات للتحقيق فيها وتوجيه لوائح اتهام إلى المتهمين، وبالتالي إذا ما وصل أي ملف من الملفات إلى النيابة العامة بذلك يجب أن تقوم بدورها في التحقيقات وإذا وجدت هناك أدلة كافية، فيجب أن تحيل الملف للقضاء لمحاكمة المتهم³.

وسؤال الباحث عن هل تقوم القضاء والنيابة العامة على أكمل وجه في مكافحة جريمة الفساد المالي⁴؟

¹مقابلة الأستاذ محمد مراد، المرجع السابق.

²محمد مراد، المرجع السابق.

³مقابلة مع المستشار أشرف نصر الله، المرجع السابق.

⁴ وفي مقابلة مع الأستاذ محمد مراد مدير الدائرة القانونية في النيابة العامة في قطاع غزة، أفاد بوجود أحكام قضائية وتحويل قضايا من النيابة العامة للقضاء، ضد موظفون متورطون في مثل هذه الجرائم، ولكن رفض الإفصاح عن هذه الجرائم من حيث الأعداد وأرقام القضايا، وكذلك الأحكام التي صدرت بحقهم، سوى أنه تم فصل بعض الموظفين من وظائفهم ممن تورطوا بمثل هذه الجرائم.

أجاب بأنه لا تقوم النيابة العامة أو القضاء لأسباب، وهي مثلاً عدم وجود كادر بشري كافٍ من وكلاء نيابة أو أعضاء نيابة حتى يقوموا بالتحقيق بهذه الجرائم، وكذلك يوجد عجز كبير في القضاء من حيث القضاة ومن حيث الأماكن ومن حيث المساعدين، ولكن هذا ليس مبرراً كافياً لهم، وذلك لأنهم غير ملتزمين تماماً بالدوام الوظيفي الرسمي المحدد لهم¹.

والياً يوجد هناك آليات للمحاسبة والملاحقة سواءً على مستوى القضاء أم على مستوى الهيئات الرقابية الموجودة في داخل الدولة والمفترض أن تكون فعالة وقوية، في القضاء يجب دعم هذا الشيء أكثر من قبل حتى يكون له دورٌ أكثر فعالية في موضوع مكافحة الفساد المالي، لأنه لا يمكن لأي مجتمع أن يتقدم أو يتطور إذا كان موجوداً داخل هذا المجتمع وداخل مؤسسات الدولة فساد بأي نوع من أنواعه².

وتطبيقاً لذلك في العام 2010 م قام النائب العام بإصدار قرار بتشكيل نيابة متخصصة نوعية ومكانية، مهمتها مكافحة جريمة الفساد والجرائم الملحق بها مثل جرائم الأموال، وهذه النيابة متخصصة بتلقي جميع الشكاوي من الوزارات أو من الهيئات والمراكز مثل ديوان الرقابة الإدارية والمالية، أو أي مواطن يمكن أن يتعرض لحالة استغلال من موظف معين أو مساومة أي موظف له، وعلى الفور مجرد تلقي الشكاوى يتم تشكيل لجنة خاصة من مأموري الضبط القضائي، ويتم التحقيق فيها وفق ضوابط معينة تأخذ طابع السرية بالدرجة الأولى وطابع التحري، وبعد مرحلة جمع الاستدلالات يتم مباشرة التحقيق القضائي من قبل النيابة العامة، وإذا تبين إدانة الجاني يتم اتخاذ الإجراءات القانونية بحقه، ويتم توقيفه واستجوابه، والتحقيق النهائي في هذا الأمر³.

كذلك عام 2005م تم إقرار قانون مكافحة الكسب غير المشروع، وهذا القانون تم تعديله عام 2010 م بموجبه تم إنشاء هيئة سميت بهيئة مكافحة الفساد، وهذه الهيئة المتخصصة لها استقلال مالي وإداري، ولها إمكانيات كثيرة تستطيع فيها تتبع الجريمة، ولها صلاحيات كبيرة ويخضع لها جميع الموظفين في الدولة بدايةً برئيس السلطة حتى أصغر موظف في الدولة، لكن بسبب الانقسام الفلسطيني في عام 2007 م أصبح الانقسام بين شقي الوطن الأمر الذي جعل

¹ أشرف نصر الله، المرجع السابق.

² أشرف نصر الله، المرجع السابق.

³ مقابلة الأستاذ مؤنس حمودة، المرجع السابق.

هذه الهيئة تعمل في الضفة الغربية دون العمل في قطاع غزة، لذلك تم الاعتماد على قوانين بهذا الشأن مثل قانون العقوبات رقم 74 لسنة 1936م، وتم تطبيق قوانين مصرية في قطاع غزة متعلقة بالرشوة والاختلاس وهو قانون رقم 69 لسنة 1953م¹.

أما القوانين الموجودة حالياً وإن كانت غير مواكبة للتطور، لكنها لها دور وقائي ودور علاجي في كيفية الحد من انتشار هذه الجريمة ما هو موجود من قوانين وعقوبات رادعة تصل في بعض الأحيان إلى المؤبد، إذا ما تم تطبيقها والتعامل معها بشفافية، تكون قوانين وعقوبات رادعة وكافية، لكن لا بد من تطويرها لتطور المجتمع ، لأنها سنة كونية².

النيابة العامة تبذل كل الجهد ، وكل الطاقة في ظل قلة الإمكانيات التي تكاد تكون شبه معدومة، في حال الإمكانيات التي كانت موجودة سابقاً أو إمكانيات بعض الدولة المجاورة، فإننا في أفضل حال رغم قلة هذه الإمكانيات، ويتم ضبط الأمور، ويتم العمل فيها وفق توجيهات من النائب العام، يكون مكافحتها والتشدد بها بشكل كبير، والعمل فيها وفق أحدث الأنظمة في ظل قل الإمكانيات³.

الفرع الثاني: مبدأ استقلال القضاء:

يقصد باستقلال القضاء تحرره من كل سلطان إلا سلطان القانون، ومما لا شك فيه أن من طبيعة القضاء أن يكون مستقلاً، والأصل أن يكون كذلك، وكل مساس بهذا الأصل من شأنه أن يعيب بجلال القضاء، وكل تدخل في عمله من جانب أية سلطة من السلطتين التنفيذية والتشريعية أو من أية جهة أخرى، كوسائل الإعلام، يخل بميزان العدل، ويقوض دعائم الحكم فالعدل كما قيل قديماً أساس الملك⁴.

في إطار تقرير المبادئ الأساسية في استقلال القضاء وتقرير دورها داخل الدول، فقد ورد في مبادئ الأمم المتحدة لاستقلال القضاء مبادئ عديدة نذكر من أهمها⁵:

¹مقابلة الأستاذ مؤنس حمودة، المرجع السابق.

²المرجع السابق.

³مقابلة الأستاذ مؤنس حمودة، المرجع السابق.

⁴أنور الشاعر، المسؤولية التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة العامة في التشريع الفلسطيني، المرجع السابق، ص28.

⁵المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، دور القضاء في المجتمع المدني.

تشكل السلطة القضائية ركناً أساسياً من أركان نظام الحكم الديمقراطي، وتزيد مساهمتها في ترسيخ العدل واحترام حقوق وحريات المواطنين كلما كانت قوية وتتمتع بالقدر الكافي من الاستقلالية تجاه السلطات الأخرى، علماً بأن أي نظام يفتقر إلى سلطة قضائية مستقلة هو نظام مشوه تنتهك فيه العدالة ولا يمتلك فيه المواطن أية ضمانات لاحترام حقوقه وحرياته¹.

وهذه المبادئ هي:

1- تكفل الدول استقلال السلطة القضائية وينص عليه دستور البلد أو قوانينه، ويجب احترام ومراعاة استقلال السلطة القضائية.

2- تفصل السلطة القضائية في المسائل المعروضة عليها دون تحييز، على أساس الوقائع ووفقاً للقانون، ودون أي تقيدات أو تأثيرات أو إغراءات أو ضغوطات أو تهديدات من أي جهة.

3- تكون للسلطة القضائية الولاية على جميع المسائل ذات الطابع القضائي، كما تتفرد بسلطة البت فيما إذا كانت أية مسألة معروضة عليها للفصل فيها تدخل في نطاق اختصاصها حسب التعريف الوارد في القانون.

4- لا يجوز أن تحدث تداخلات غير لائقة، أو لا مبرر لها، في الإجراءات القضائية، ولا تخضع الأحكام القضائية التي تصدرها المحاكم لإعادة النظر.

5- لكل فرد الحق في أن يحاكم في المحاكم العادية أو الهيئات القضائية التي تطبق الاجراءات القانونية المقررة.

بالنسبة للقضاء الآلية الوحيد هي المحاكمة ومن حق المتهم أن يتمتع بمحاكمة عادلة توفر له الشروط بأن يدافع عن نفسه، والدور الأساسي في القضاء فيما إذا ثبت ارتكاب المتهم لهذه الجريمة، أن يتم محاسبته ومعاقبته وتوقيع عليه عقوبة زاجرة لتكون عبرة له ولمن غيره من المجتمع².

6- يكفل مبدأ استقلال السلطة القضائية لهذه السلطة، ويتطلب منها أن تضمن سير الإجراءات القضائية بعدالة، واحترام خصوص الأطراف.

¹ علي جرباوي وآخرون، المرجع السابق، ص124.

² مقابلة مع المستشار أشرف نصر الله، المرجع السابق.

وتتضح مدى ثقة الجمهور في نزاهة واستقلال القضاء والأجهزة التابعة له من خلال إقباله عليه في كل مشكلة يصادفها، أما إذا انعدمت الثقة بين المواطن والجهة التي من المفروض أن تكفل القانون وتحمي حقه وماله وتحميه من تعسف الإدارة، فإنه قد يلجأ إلى القضاء البديل، مما يعني العودة للعلاقات العشائرية في المجتمع¹.

وكلما زاد وعي المواطن في رفض الممارسات غير المشروعة والباطلة، تصبح إمكانية الإصلاح في المتناول، وقد أتاح المشرع في دولة القانون الفرصة لمقاضاة المسؤولين عن انحرافهم واستغلالهم للمنصب العام لتحقيق مكاسب شخصية، كما أن تكوين رأي عام في المجتمع قد يتحول إلى قوة يعتد بها وتؤثر في القرارات الصادرة عن الحكومة، ويدفع باتجاه المساءلة والمحاسبة والاحتكام إلى القضاء².

وحتى يعزز دور القضاء الفلسطيني لا بد من توفير منظومة آليات تحقيق المستوى المرغوب من النزاهة والشفافية في التعامل مع المواطن وتوفي إمكانية المساءلة، وبالتالي تحسين الإدارة، إضافة إلى ضرورة وجود التنظيم الدستوري المحكم للعلاقة بين سلطات الدولة الثلاث بما يضمن التوازن بينهما ويوفر الرقابة المتبادلة، كما يتطلب ذلك توفير عدد من الأمور الأساسية التي يشكل ضماناً لنزاهة القضاء واستقلاله، منها:

التأكد على استكمال الرزمة القانونية ذات الصلة بالقضاء وتفعيل نصوصها، والرقابة على أعمال القضاء بالنص القانوني على مبدأ علنية الجلسات، كي يضمن لكل شخص حضورها ويضمن النطق بالأحكام علنياً مع تسببها ونشرها، وقيام دائرة التفتيش في التفتيش القضائي براقبتها لأعمال القضاء كي يشعر العاملون في الجهاز القضائي بأنهم دائماً تحت المجهر، ويتم ضمان الشفافية في أعمالهم، وتطوير آليات لمراقبة سلطات الدولة بتنفيذ الأحكام القضائية النهائية دون تعديل أو إبطاء، والحد قانونياً من صلاحيات السلطة التنفيذية في سن وإصدار أية قرارات أو مراسيم من شأنها المساس باستقلالية مجلس القضاء الأعلى في الإشراف على السلطة القضائية في كل ما يتعلق ببنائها وأدائها لوظيفتها وممارستها لصلاحياتها، ومراجعة التشريعات للتأكد من حظر النص على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء.

¹ علي جرباوي وآخرون، المرجع السابق، ص124.

² المرجع السابق، ص124.

كذلك يجب على القضاء والنيابة العامة ضرورة أن يتم التشدد بتطبيق العقوبات المنصوص عليها في القانون الجنائي، حيث نواجه مشكلة في قطاع غزة في القضاء أنه لا يلتزم بتطبيق العقوبات المنصوص عليها في القوانين، بذلك لا يوجد مشكل في العقوبة نفسها ولكن المشكلة تكمن في تطبيق العقوبة على الجاني، مع العلم أن يوجد سلطة تقديرية للقاضي في تطبيق القانون، وذلك لأنه يوجد ظروف استثنائية صعبة ومعقدة يمر بها المواطنون بشكل عام والموظفون بشكل خاص سيما أن الموظفين لا يتقاضون راتبهم بشكل كامل، ولكن هذا غير مبرر لعدم تطبيق العقوبة، لذلك نناشد رئيس مجلس القضاء الأعلى بضرورة تطبيق العقوبات المنصوص عليها بالقوانين¹.

إذا لم تتوفر في القائمين على تطبيق القانون صفات الكفاءة والنزاهة فإنه لا يمكن الحديث عن سلطة قضائية قادرة على القضاء على الفساد، وعلى منع إهدار المال العام والعدالة حتى وإن توفرت النصوص القانونية التي تضمن في صلبها إقامة العدالة والإنصاف، وقد تضمنت نصوص قانون السلطة القضائية مبادئ دستورية تشير بوضوح إلى الاستقلال الشخصي للقضاة، وضمان إناطة مهمة تعيينهم بالمجلس القضاء الأعلى، ومنع عزل القضاة وتأمين رواتب مناسبة لهم تمنعهم من الوقوع في الخطأ وتبعدهم عن مخاطر الفساد².

كما يمكن ضمان استقلال من يشغلون الوظائف القضائية في قدرتهم على الاستقلال من خلال كفاءتهم وتأهيلهم بعد كل فترة من الزمن، ويساهم في تعزيز مبدأ الشفافية، بشكل يساهم في إيجاد قضاء يضمن سرعة الفصل في الدعاوى والمنازعات، ويساهم في تعزيز مبدأ الشفافية والمسائلة في عمل القضاء ومعاونيهم، وفي تفعيل مبدأ التفويض القضائي المنصوص عليه قانوناً لضمان التزام القضاة بالمبادئ القانونية في مسلكهم وأدائهم لعملهم وإخضاعهم للتقييم المستمر.

كما تجدر الإشارة إلى ضرورة تعيين قضاة جدد لسد النقص في عدد القضاة في مختلف المحافظات، والاستعانة بقضاة ذوي خبرة وكفاءة قانونية وقضائية من خارج الوطن، خاصة وأن التشريعات القضائية الصادرة مؤخراً تتطلب فهماً متميزاً لمهمة القضاة³.

1مقابلة مع دكتور عماد الباز رئيس ديوان الفتوى والتشريع الفلسطيني.

² علي جرباوي وآخرون، المرجع السابق، ص125.

³ المرجع السابق، ص125.

يتطلب استقلال السلطة القضائية استكمال الهيئات القضائية المختلفة بعد تشكيل مجلس القضاء الأعلى وتولييه كافة الصلاحيات المناطة به وفقاً للقانون، ورفده بالكفاءات من كبار القضاة والمحامين والباحثين القانونيين وتوفير الوسائل المادية والمكتبية والأجهزة اللازمة لذلك، وإنشاء معهد قضائي يعيد تأهيل القضاة والمحامين على حد سواء وإخضاع الجدد منهم لدراسات قضائية وقانونية معمقة حتى يمكن بناء سلطة قضائية فلسطينية فاعلة تخضع للرقابة والمحاسبة¹.

ونتيجةً لذلك فإن واقع جريمة الفساد المالي وبخاصة جريمة الرشوة والاختلاس فإنه لا يوجد مجتمع يخلو من الفساد، ولكن يختلف باختلاف المجتمعات والدول، أما ما يخص قطاع غزة فإنه يوجد بعض الجرائم في مجال الفساد، لكنها بالنسبة إلى المستوى الدولي أو العالمي فإنها تعتبر بسيطة جداً، لكن لا بد من مكافحتها ومحاربتها ومحاسبة مرتكبيها، ووضع حداً لها وذلك عبر ما سبق من مبادئ ومقترحات، وحتى نتمتع بمجتمع راقى وخالي من أي نوع من أنواع الفساد².

يوجد بعض الحالات تحال إلى النيابة العامة من الوزارات والمؤسسات الحكومية تتعلق بالفساد، ولكنها ليست متفشية ومنتشرة نظراً لطبيعة المجتمع المحافظ والملتزم بالعموم، والمسألة الثانية أنه كثير من هذه القضايا يتم اتخاذ عقوبات إدارية داخلية فيها من قبل الوزارات ولا تحال إلى النيابة العامة، وذلك نظراً لظروف خاصة إما لأنها وقائع بسيطة أو بسبب ظروف الحياة التي يمر بها الموظف الناتجة عن الحصار والانقسام السياسي البغيض، لكن حجم ما يرد إلى النيابة العامة لا يشكل ظاهرة، وليست أعداد كبيرة بالمقارنة مع الإحصائيات الموجودة في العالم³.

وفي الآونة الأخيرة بسبب إغلاق المعابر والحصار ظهر نوع جديد من الفساد مثل رشوى الأطباء وجهات العلاج بالخارج من أجل تسهيل استخراج تقارير طبية ووثائق ومستندات تسهل سفر المواطنين لأنه لا يسافر إلا أصحاب الحاجات الماسة، وبذلك يساء استخدام هذه التقارير من بعض المواطنين بالتعاون مع بعض الفاسدين من المستشفيات والمراكز الخاصة

¹ عمرو نجا، المسألة والنزاهة في الجاز القضائي الفلسطيني، شئون تنموية، العدد 27، ص30.

² مقابلة مع المستشار أشرف نصر الله، المرجع السابق.

³ مقابلة الأستاذ محمد مراد، المرجع السابق.

بهذه الأعمال، وهذه ربما لم تكن موجودة قبل الحصار وإغلاق المعابر، وتباشر النيابة العامة الدعاوي في هذه القضايا وتحرك الإجراءات بشكل قانوني، وتحاكم المجرمين من مرتكبي هذه الجرائم¹.

علماً أنه في الفترة ما قبل ثلاث سنوات تقريباً، الموظفون يتلقون أقل من نصف الراتب، وهذا الأمر يؤثر في جريمة الفساد حيث إن الراتب حق للموظف، لأن الموظف عليه من مسؤوليات والتزامات اتجاه بيته وعائلته، لذلك لا يمكن التصور بأن يعمل الموظف بدون أن يتقاضى راتبه لمدة شهر أو شهرين أو البقاء على أقل من نصف الراتب، فإن هذا الأمر كان مدخل لبعض الموظفين أصحاب النفوس الضعيفة، والذين يوجد عليهم التزامات قاهرة جداً، دفعتهم لارتكاب مثل هذه الجريمة لسد ما عليه من التزامات، وكذلك تلبية الحاجات الأساسية لعائلته من مأكّل ومشرب ومسكن أو علاج أحد أفراد أسرته².

¹مقابلة الأستاذ محمد مراد، المرجع السابق.

²مقابلة الأستاذ محمد مراد، المرجع السابق.

رسم بياني حول نجاحات وإخفاقات السلطة القضائية في مكافحة الفساد المالي، وتم وضع مقترحات لحل هذه الاخفاقات.

النجاحات	الاخفاقات	المقترحات
استقلال السلطة القضائية عن السلطات، في الموازنة، الرقابة على مشروعية القوانين، ضمانات القضاة وعدم تعرضهم للعزل، والنقل.	لا يوجد قضاء أو محكمة أو هيئة متخصصة لمكافحة الفساد المالي.	العمل على تشكيل محكمة مختصة، تختص فقط بمكافحة الفساد وبخاصة الرشوة والاختلاس.
قدرة السلطة القضائية على التوافق في الأحكام والقضاء في قضايا متنوعة، وتقوم النيابة العامة والقضاء بمحاكمة مرتكبي جرائم الرشوة والاختلاس.	إطالة أمد التقاضي وتأخير الإجراءات، وذلك لكثرة القضايا مقابل قلة الكادر البشري في القضاء والنيابة العامة.	توفير أعداد من أعضاء القضاء والنيابة العامة بما يتناسب مع الحالة الفلسطينية من ازدياد التعداد السكاني.
توفق النيابة العامة في العمل على إنجاح نيابة متخصصة في مكافحة الفساد وجرائم الأموال.	عدم ضبط بعض ملفات الفساد من قبل النيابة العامة في العهد السابق، وبقاؤها بغير أحكام حتى إعداد هذه الدراسة.	العمل على تدريب أعضاء القضاء والنيابة العامة، وازدياد خبراتهم في مجال مكافحة الفساد.

المبحث الثالث

دور السلطة التنفيذية في مكافحة الفساد

مقدمة وتقسيم

يمارس المجلس التشريعي مهمة الرقابة باعتبارها صلاحيات أصيلة على أعمال السلطة التنفيذية من خلال مراجعة واعتماد بيان الحكومة ومنح الثقة للحكومة، ويحق للمجلي التشريعي حجب الثقة عن أي وزير أو عن مجلس الوزراء، ويضع مجلس الوزراء الموازنة العامة، ويقدمها للمجلس التشريعي طلباً للمصادقة عليها، وتتمتع السلطة التنفيذية بصلاحيات أساسية في تنفيذ سياساتها وإنفاق ما تم إقراره في الموازنة العامة باعتبار ذلك صلاحيات أساسية، وقد عكست الممارسة اليومية للسلطة التنفيذية وإمعانها في استخدام القوة نيتها الجلية في عدم احترامها لمبدأ الفصل بين السلطات أساسياً، وليس فقط بسبب غياب حدود واضحة لصلاحيات السلطات الثلاث وحدود العلاقة بينهما.

المطلب الأول: دور السلطة التنفيذية في مكافحة الفساد المالي.

المطلب الثاني: اختصاصات ومسؤوليات السلطة التنفيذية.

المطلب الأول

السلطة التنفيذية

الفرع الأول: دور السلطة التنفيذية في مكافحة الفساد المالي.

1- ماهية السلطة التنفيذية:

يقصد بالسلطة التنفيذية تلك السلطة التي تتكون من الأشخاص الذين يقومون بتنفيذ القوانين، وحفظ الأمن وإدارة المصالح العمومية فيدخل فيهم رئيس الدولة الذي يعتبر رئيس السلطة التنفيذية والوزراء والموظفون المدنيون والعسكريون، وجميع من يساهم في شئون السلطة العامة، وتعتبر السلطة التنفيذية هي الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسئولية وضع البرامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ، ويتولاها رئيس السلطة الوطنية ومجلس الوزراء¹.

ويتضمن الفرع التنفيذي للسلطة الفلسطينية سلطة إصدار قوانين بمراسيم في كل المجالات، وإجراء التعيينات في الخدمات المدنية والشرطية، وتأسيس أو حل المؤسسات العامة وصرف الأموال العامة، لقد أدت مركزية السلطة والإدارة التفصيلية للأمور، وعدم تفويض السلطة الإدارية في بعض الحقول، إلى إضعاف قدرة السلطة على إدارة نظام ناشئ للإدارة العامة، ولقد أدت هذه الحالة إلى عدد من الظواهر، من أبرزها: فقدان الاتجاه في السياسة الاجتماعية والاقتصادية، والتطور التنظيمي غير المنسق، والتوسع غير المكبوح في التوظيف العام².

إزاء هذا الوضع تبرز الحاجة إلى تعديل الممارسة التنفيذية الراهنة بشكل يقلص من العبء الإداري على الرئاسة بشكل خاص ومن ثم يقوى القيادة السياسية والإدارة العليا، ولتحقيق ذلك لا بد من أن يتم تقليص عدد ونطاق المؤسسات العامة المرتبطة حالياً بمكتب الرئاسة، الأمر الذي سيؤدي إلى تقليص العبء الإداري عن الرئاسة ومن ثم يقوى قدرتها على صياغة

¹ واقع وآفاق الإصلاح في السلطة الوطنية الفلسطينية، مركز غزة للحقوق والقانون، الدائرة القانونية، 2003، ص78
² علي جرباوي وآخرون، المرجع السابق، ص117.

ومتابعة الأهداف الرئيسة للسياسات الحكومية، كذلك على مكتب الرئاسة أن يحول إلى الوزارات والوكالات المعنية كل البرامج والمشاريع ذات العلاقة بالإتفاق والتي لا ترتبط مباشرة بالضرورة بمهام الرئاسة، إضافةً إلى ذلك ضرورة العمل على تعزيز الدور التنفيذي للحكم المحلي، كأن تنقل كثير من الصلاحيات المتعلقة بتوفير الخدمة المدنية وجباية الواردات والأشغال العامة إلى الحكم المحلي، وأن ترسم حدود المسؤوليات بين وزارة الحكم المحلي ووزارة الداخلية والشرطة والمجالس الداخلية البلدية بشكل واضح، وعلى صعيد مهم آخر لا بدّ للحكومة من أن تقدم الميزانية العامة للمجلس التشريعي لمراجعتها والمصادقة عليها في الوقت المناسب، وينبغي على مجلس الوزراء أن يصنع برنامجاً حكومياً، يكون مقنعاً ومتماسكاً ومنفصلاً بشكل واضح وأن يلتزم بمثل هذا البرنامج، ولا بدّ من تمكين الوزراء من العمل وفق مهام وميزانيات موضوعة لا تخضع لتغيير اعتباطي أو إعادة تفاوض بشكل مستمر، وأن يكون مجلس الوزراء مخولاً بتنسيق السياسات الحكومية والإشراف على تطوير وإصلاح الإدارة العامة والقطاع العام عموماً¹.

2- الهيكلية الإدارية للسلطة التنفيذية²:

أ. الوزارات والمؤسسات المدنية:

تشمل تركيبة السلطة التنفيذية على مسمى 25 وزارة إضافةً إلى عدد من وزراء الدولة، ويوجد في كل وزارة وكيل ووكيل مساعد وهيكلية من الموظفين³.

ب. الأجهزة الأمنية:

يوجد في السلطة التنفيذية تسعة أجهزة أمنية، وتضم هذه الأجهزة عدداً كبيراً من الضباط والأفراد والكوادر العسكرية والأمنية، وتخضع الأجهزة الأمنية لإشراف المجلس الأعلى للأمن القومي الذي يتولى تحديد السياسة العامة لهذه الأجهزة⁴.

¹ إشكاليات الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، حالة السلطة التنفيذية، رام الله، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، أمان، 2006.

² واقع وأفاق الإصلاح في السلطة الوطنية الفلسطينية، المرجع السابق، ص 79-80.

³ واقع وأفاق الإصلاح في السلطة الوطنية الفلسطينية، المرجع السابق، ص 79-80.

⁴ واقع وأفاق الإصلاح في السلطة الوطنية الفلسطينية، المرجع السابق، ص 81.

الفرع الثاني: اختصاصات ومسؤوليات السلطة التنفيذية¹:

وتتمتع السلطة التنفيذية بالوظائف والاختصاصات التالية:

أ. الاختصاصات المتعلقة بإدارة الشؤون الخارجية:

رئيس الدولة يقوم بإنفاذ الممثلين والسياسيين، وتقوم بالمفاوضات السياسية وإبرام المعاهدات وما يتبع ذلك.

ب. الاختصاصات المتعلقة بإدارة الشؤون الداخلية:

تقوم السلطة التنفيذية بإدارة المصالح العامة وتنفيذ القوانين، فهي التي تقوم بتعيين الموظفين ونقلهم وعزلهم، كذلك تضع اللوائح اللازمة لذلك، وتملك أثناء عطلة البرلمان إصدار مراسيم بقوانين بالشرط الذي ينص عليها الدستور.

كذلك لها اختصاصات في المسائل المتعلقة بالحرب والسلم، وكذلك في علاقتها بالسلطة التشريعية.

وتتبعاً لآليات القانونية بمكافحة الفساد داخل المؤسسة الحكومية بالتحقيقات الداخلية ومن ثم يحال الملف إلى ديوان الموظفين لتشكيل لجنة خارجية للتحقيق في ذلك، وإذا ما ثبت ارتكاب الموظف جريمة فساد: (رشوة أو اختلاس)، يتم إحالته إلى النيابة العامة لإجراء التحقيق الجزائي².

أما مسؤوليات السلطة التنفيذية.

1- المسؤولية السياسية.

2- المسؤولية النيابية.

3- صلاحيات مجلس الوزراء.

4- إشكاليات السلطة التنفيذية.

¹ واقع وأفاق الإصلاح في السلطة الوطنية الفلسطينية، المرجع السابق، ص 82.

² مقابلة الأستاذ يعقوب الغندور، المرجع السابق.

يمكن إجمال أهم الإشكاليات الذاتية التي تعترى عمل السلطة التنفيذية، بشقيها العسكري والمدني، والتي سنذكرها على سبيل الذكر ونشرح النقاط التي تخدم الدراسة.

1. ضعف دور مجلس الوزراء.¹
 2. التضخم الوظيفي وغياب الهيكلية.
 3. الازدواجية والتناقض وتداخل الصلاحيات.
 4. ضعف البناء المؤسسي للسلطة الفلسطينية.
- يشير مفهوم البناء المؤسسي إلى بناء مؤسسات من نقطة البداية للوصول بها إلى مؤسسة فعالة والاعتماد على ما لدى المؤسسة من نقاط قوة لتفعيل دورها في الحياة العامة من خلال تحديد الأهداف، وتنفيذ السياسات والبرامج الكفيلة بتحقيق تلك الأهداف.²
5. ضعف المسائلة والمحاسبة.

حيث تأخذ الرقابة على السلطة التنفيذية عدة أشكال وعدة مستويات، فمنها الرقابة السياسية التي تقوم بها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، ومنها الرقابة القضائية، ومنها الذاتية التي تمارسها السلطة التنفيذية على ذاتها من خلال أقسام الرقابة والتفتيش في الوزارات والمؤسسات المختلفة أو من خلال وجود جهة مركزية تقوم بهذا الدور مثل هيئة الرقابة المالية والإدارية، أو بكلا الطريقتين.³

لكن في قطاع غزة قامت وزارة الداخلية والأمن الوطني بإنشاء مكتب المراقب العام، له الولاية فيما يتعلق بالرقابة الإدارية والمالية والأمنية على جميع الأجهزة والإدارات العاملة في وزارة الداخلية والأمن الوطني، وهناك في البداية عمل مبادر، وهو أن نقوم بجولات رقابية على تلك الأجهزة، وهناك أمر آخر له علاقة بالتظلمات التي تصل إلينا ثم نتحرك على أساس هذه التظلمات أما في كلا الحالتين نحن نتابع هذا الأمر بالقياس للمعايير الموجودة في الوزارة والسياسات والتعليمات والتعميمات التي تصل إلى كافة الأجهزة في الوزارة، وفي حال وجود خلل

¹ أحمد خفاجة، جرائم الرشوة في التشريع المصري والقانون المقارن، دار قباء للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 1999، ص105.

² باسم الزبيدي، المرجع السابق، 43.

³ واقع وأفاق الإصلاح في السلطة الوطنية الفلسطينية، المرجع السابق، ص91.

يتم متابعة أسباب هذا الخلل، لأنه قد يكون سبب هذا الخلل إشكالية فنية أو قد يكون سياسة غير الواضحة أو أمر يحتاج إلى تحديث وتعميم، وقد يكون فساد بمعنى أو بآخر¹.

وقد كشف لجان المجلس التشريعي المختلف، وبخاصة لجان الرقابة العامة وحقوق الإنسان، وجود مخالفات كبيرة في بعض وزارات وأجهزة السلطة التنفيذية، وأوصت باتخاذ خطوات مساءلة بحق بعض المسؤولين وإحالة البعض إلى النيابة، غير أنه لم تتخذ إجراء جدية حيال هذه التقارير والتوصيات، وتضعف المساءلة والمحاسبة على الأجهزة الأمنية، فهي لا تخضع لرقابة هيئة الرقابة العامة، ولا يوجد جهة مركزية تقوم بالرقابة الذاتية على هذه الأجهزة، كما أن عدم تبعية هذه الأجهزة لوزارات مدنية محددة أو مجلس الوزراء أدى إلى إضعاف مستوى الرقابة السياسية عليها، كما تضعف المساءلة والمحاسبة لدى أصحاب الرتب والمناصب العالية، وفي الحالات القليلة التي يتخذ بها إجراءات مسائلة بحق المخالفين من هؤلاء الموظفين، يكتفي باتخاذ إجراءات غير رادعة مثل النقل إلى مكان أو منصب آخر².

السلطات تتابع التقارير الخاصة بالهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، وتشارك في المؤتمرات التي تعقدها الهيئة بهذا الخصوص، لكن هل تأخذ كل هذه النتائج والتوصيات، وتضعها تحت العمل الجدي؛ فإنه على سبيل المثال عندما نتحدث في الهيئة في القضايا التي لها علاقة بالتعذيب الجسدي للمتهمين في قضايا ما لدى بعض الأجهزة الأمنية، فإننا ما زلنا حتى هذا اليوم نتلقى شكاوى بهذا الأفعال علماً أن مثل هذه النتائج خرجت في مؤتمر ودراسات وخاصة في التقرير الأخير للهيئة؛ ولا تضع في عين الاعتبار³.

أ. مخالفة القوانين والأنظمة وإهدار المال العام

لا يعني غياب الهيكلية والأنظمة التي تنظم عمل الوزارات وجود فراغ قانوني، كما أنه لا يبرر بأي حال من الأحوال ارتكاب مخالفات قانونية وإدارية ومالية، أو استغلال المنصب لأغراض شخصية.

¹مقابلة عميد محمد لافي، المرجع السابق.

²واقع وأفاق الإصلاح في السلطة الوطنية الفلسطينية، المرجع السابق، ص92.

³مقابلة الأستاذ بكر التركماني، المرجع السابق.

ومخالفة القوانين وإهدار المال العام، وإن كانت في أغلبيتها ناتجة عن تصرفات فردية صادرة عن بعض الموظفين العموميين، إلا أنها تأخذ في حالات كثيرة طابعاً منهجياً، ورغم النقص الحاد والمستمر في موازنة السلطة التنفيذية، إلا أن مظاهر اقناء السيارات الحكومية واستغلالها بطريقة غير المقنعة، واستئجار العقارات مرتفعة الإيجار لمكتب الوزارات والمؤسسات الحكومية ما زالت موجودة ومنتشرة بشكل كبير¹.

¹ واقع وآفاق الإصلاح في السلطة الوطنية الفلسطينية، المرجع السابق، ص 92-93.

رسم بياني حول نجاحات وإخفاقات السلطة التنفيذية في مكافحة الفساد المالي، وتم وضع مقترحات لحل هذه الإخفاقات.

النجاحات	الإخفاقات	المقترحات
تفعيل دور ديوان الرقابة الإدارية والمالية، وكذلك دور الوزارات في الرقابة الداخلية.	التضخم الوظيفي وغياب الهيكلية. الازدواجية والتناقض وتداخل الصلاحيات. ضعف المسائلة والمحاسبة.	التعاون وتظافر الجهود على الرقابة الذاتية في الوزارات، وتحويل الجناة إلى النيابة العامة والقضاء.
بالاختصاصات المتعلقة بالشؤون الداخلية والخارجية، للدولة، وقدرتها على تمشي الموظفين لمدة كبير في ظل عدم تقاضيهم راتبهم بشكل كامل.	الهيمنة على السلطة التشريعية والسلطة القضائية، وضعف دور مجلس الوزراء، عدم التوافق على إنشاء حكومة موحدة.	العمل على تفعيل دور ديوان الرقابة المالية والإدارية بالشكل المطلوب، العمل على عدم تدخل الأحزاب السياسية.

المبحث الرابع

دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد المالي:

مقدمة وتقسيم:

وتعمل مؤسسات العمل المدني في كافة دول العالم، وبخاصة في المجتمعات الديمقراطية دوراً بارزاً في بناء أسس الحياة الديمقراطية والتشكيل السياسي في هذه المجتمعات، وتساهم في تعزيز السلوك المدني، بحيث أن هذه المؤسسات ترتقي في مستويات التصنيف إلى درجات متقدمة، ولكن تبقى المسلكيات مسلكيات فردية وليس منهجية بمعنى أن الحوادث التي تقع، تكون على مسؤولية هؤلاء الأفراد، ولكنها تبقى في الإطار المحدود ليس على الإطلاق، سواء أكانت بالرشوة أم بالاختلاس، والإجراءات تتدرج بالرقابة والتقييم وقد نصل في ضبط الانحراف إلى الإحالة إلى القضاء ابتداءً بالنيابة العامة لرفع الدعوى الجزائية، وتتلخص طبيعة عمل المجتمع المدني بأنها الرديف الحقيقي للسلطة في أي دولة، ذلك أن أحد أهم أعمال هذه المؤسسات هو الرقابة والتقييم المحاسبية والمسائلة المتابعة والتطوير، والأهم المساهمة الفعالة في تطوير وتنمية المجتمع من خلال نشر مفاهيم الحياة المدنية.

المطلب الأول/ مفهوم مؤسسات المجتمع المدني.

المطلب الثاني/ مكونات مؤسسات المجتمع المدني.

الفرع الأول/ مفهوم مؤسسات المجتمع المدني، ومما تتكون مؤسسات المجتمع المدني:

أولاً: مفهوم مؤسسات المجتمع المدني:

المجتمع المدني هو مجموعة المؤسسات غير الرسمية التطوعية المكونة من الأحزاب السياسية والمؤسسات العاملة في مجال حقوق الإنسان والبناء الديمقراطي، وتعمل على تعزيز ونشر مجموعة من القيم والمبادئ التي تهدف إلى تطوير وتنمية المجتمع.

ويعرف المجتمع المدني بأنه في إطار كونه تعبيراً أساسياً في الانتقال التعددي المستقر فإن المجتمع المدني الحيوي يتمثل: (بشبكة الاتحادات الطوعية التكوينية والتي تبدو مستقلة عن الدولة والجماعات الأولية، ولكونها في الوقت الذي تعمل فيه على احتواء الانقسامات الاجتماعية وتشكيل منطقة عازلة بين الدول والمجتمع فإنها تعمل على ربطها بالدولة وسلطانها)¹.

ومعايير عمل مؤسسات المجتمع المدني تقوم في أي مجتمع بتنفيذ عملها من خلال مجموعة متكاملة من الأطر السلوكية والأخلاقية، أهمها²:

- مبدأ العمل التطوعي والمشاركة.
- وجود هيكلية تنظيمية.
- الاستقلالية وعدم التبعية.
- الشفافية.
- المصادقية.
- القبول للمحاسبة والمسائلة.

والمجتمع المدني على هذا النحو أو ذاك يراد له أن يقوم بأدوار أساسية ذات مضامين ديمقراطية تتراوح بين الحد من سلطة الدولة، وتعزيز المشاركة السياسية وتجميع وتنمية المصالح وتدريب القيادات وتعزيز القيم الديمقراطية واختراق وربط المجموعات المتنافرة في الأصل، ونشر المعلومات والمساهمة في الإصلاح الاقتصادي وتعزيز المتبادل للحكومة وللحياة المدنية³.

¹ متروك الفالح، المجتمع والديمقراطية والدولة في البلدان العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت 2002، ط1، ص27.
² المركز الفلسطيني للاتصال والسياسات التنموية، دور مؤسسات المجتمع المدني في تعزيز مفاهيم الحكم الرشيد، GIZ، 2011، ص7.

³ متروك الفالح، المرجع السابق، ص29.

الفرع الثاني: دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد.

أولاً: طبيعة علاقة مؤسسات المجتمع المدني بالدولة¹.

- 1- علاقة تنافسية، وهذه العلاقة قد تنتج عن خلاف سياسي أو في الرؤية المجتمعية والاقتصادية، أو نتيجة تنافس على مصادر التمويل، أو في الممارسة السياسية.
- 2- علاقات تكامل وشراكة، وهذا الموضع الطبيعي، ذلك أن هذه المؤسسات تقوم بالأدوار التي لا تستطيع الدولة القيام بها، أو تقوم بأنشطة مكملة لنشاطات الدولة².
- 3- علاقة استبدال وفي هذه الحالة تحكم هذه العلاقة الفجوات الكبيرة والاختلاف في وجهات النظر.

ثانياً: قوانين مكافحة الفساد المالي في الجمعيات الخيرية ومؤسسات المجتمع المدني:

يوجد سلسلة من الأنظمة واللوائح والقوانين مثل قانون الجمعيات رقم 1 لسنة 2000م، واللائحة التنفيذية رقم 9 لسنة 2003م وتعديلاتها 2011م ثم لدينا النظام المالي لسن 2013م، وهذه الأنظمة مهمة في مواجهة أي جريمة من جريمة الفساد المالي لأنه، يحدد الممارسات المالية للجميع، كذلك يوجد برنامج الوطني لمؤشرات الأداء للجمعيات الخيرية الأهلية التي تم إقرارها من مجلس الوزراء وهذا البرنامج يقوم على قياس مدى الاستعداد المؤسسي، وبشكل جملة مؤشرات ومقياس دقيقة نتائجها تشكل عملية ردع ومحاربة الفساد³.

ثالثاً: مساهمة مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد:

الجمعيات تدير وتشرف وتنظم قطاع مهم من القطاعات الاقتصادية كالعامل الأهلي الذي يعد القطاع الثالث من القطاعات الحكومي والقطاع الخاص من جهة تقديم الخدمات، وهذا الإشراف يعطينا جزءاً من المسؤولية في إطار الحد ومكافحة جريمة الرشوة والاختلاس أو السرقة من قبل المواطنين، الرشوة من جهة إجراءات الضابطة القبلية أو الآنية أو البعدية، والإجراءات القبلية المتمثلة بمجموعة القيم والأنظمة والقوانين التي يجب على الجمعية اتباعها في دورتها المستندية وفي أدائها المالي وفي تنفيذ أنشطتها وبرامجها، التي تشكل بحد ذاتها أنواع الرقابة

¹المركز الفلسطيني للاتصال والسياسات التنموية، المرجع السابق، ص11.

²المركز الفلسطيني للاتصال والسياسات التنموية، المرجع السابق، ص11.

³مقابلة مع أ. أيمن صالح عايش، المرجع السابق.

ودرع لمكافحة الفساد المالي لا سيما جريمتي الرشوة والاختلاس، أما الرقابة الآتية، وهي التي نجريها أثناء وقوع الحدث نفسه داخل الجمعية أو خارجها، أما الرقابة البعدية، والتي تجريها الوزارة بعد وقوع الحدث على الدورة المستقبلية والتأكد من صحتها وسلامتها وبخاصة الجمعية من حيث تنفيذ الأنشطة واللوائح¹ وتستطيع مؤسسات المجتمع المدني، وفي مختلف المجتمعات أن تلعب دور الجسم في الكثير من القضايا المحورية والمفصلية في المجتمع الذي تعيش فيه، وهي بذلك إما تكون أداة تدعم، وتعزز دور السلطة في تلك الدول من أجل تعزيز مفاهيم الديمقراطية، والحقوق المدنية، ومكافحة الفساد، أو تلعب الدور العكسي، ذلك أن هذه المؤسسات يمكن أن تدعم السلطة في تعزيز مكافحة الفساد من خلال الأطر التالية²:

■ تنفيذ حملات توعية مستمرة لتعزيز أطر التعاون والتفاعل ما بين مؤسسات الدولة ومؤسسات المجتمع وأفراده، وذلك من خلال توفير المعلومات بالاتجاهين ومع ذوي العلاقة، وبخاصة في القضايا المحورية والحاسمة وذات المساس المباشر بحقوق الإنسان وحياته.

كذلك يمكن لمؤسسات المجتمع المدني الحد من جريمة الفساد المالي فإن موضوع الفساد بشكل عام وخصوصاً الرشوة والاختلاس هو دور مشترك ما بين القطاع الرسمي والقطاع الأهلي والقطاع الخاص إما من حيث التوعية، وهي توعية المواطنين في القضايا التي تشوبها شبهات الفساد كالرشوة والاختلاس ووجود جهات محددة لاستقبال هذه الشكاوى، وضرورة تطبيق عملي في قطاع غزة، حيث إنه مطلوب إعادة الاعتبار للمجلس التشريعي إضافة إلى إعادة تفعيل مشروع قانون الكسب غير المشروع، ونتمنى أن يحدث تطبيق لقانون مكافحة الفساد وتشكل هيئة مكافحة الفساد، ولكن في ظل الواقع الفلسطيني يجب تشكيل هيئة الكسب غير المشروع حتى نستطيع الحديث عن جهة محددة متخصصة، علماً أن النيابة العامة قامت بجزء من الإجراءات العملية، وذلك بتشكيل نيابة خاصة بمكافحة الفساد وجرائم الأموال، ولكن هذا الأمر غير كافٍ وجب أن يكون هناك جهة خاصة بقضاء خاص مستقل إدارياً يتابع هذا النوع من القضايا ويجب أن يكون هناك ضمان، وقانون يحمي المبلغين عن جريمة الفساد³.

¹ المرجع السابق.

² المركز الفلسطيني للاتصال والسياسات التنموية، المرجع السابق، ص 11-12-13.

³ مقابلة مع أ. بكر التركماني، المرجع السابق

- المشاركة مع السلطات التنفيذية والتشريعية في مناقشة والتداول في القضايا المهمة، وبخاصة في صياغة القوانين وتعديلها، وكذلك في اتخاذ القرارات الاستراتيجية¹.
- إعداد الدراسات والأبحاث حول القضايا والمشاكل المجتمعية كالفقر والبطالة، وقضايا المرأة والطفل، واقتراح الحلول ومناقشتها مع السلطات التنفيذية والتشريعية.
- الاستمرار في المشاريع ذات العلاقة في البند السابق بهدف التخفيف، والجد إذا أمكن، من المشاكل المجتمعية.
- تقديم ومناقشة التقارير المتعلقة بالرقابة على أداء السلطات المختلفة، وبهدف سد الثغرات والفجوات في الأداء وتعزيز الأداء الإيجابي.

يوجد تواصل فاعل للمؤسسات المجتمع المدني مع الجهات الرسمية والجهات غير الرسمية، وهذا نابع من حضور مؤسسات المجتمع المدني والنوعية وأعداد الشكاوى التي تتلقاها يومياً بهذا الشأن، إضافة إلى أنه يوجد تواصل مع السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ولها تواصل مع الأحزاب السياسية والسلطة القضائية ممثلةً برئيس مجلس القضاء الأعلى².

وبشكل عام تأخذ السلطات الخاصة بمكافحة الفساد المالي بالنتائج والتوصيات والتي ترفعها مؤسسات المجتمع المدني، والسلطات تتابع التقارير الخاصة بالهيئة المستقلة لحقوق الإنسان وتشارك في المؤتمرات التي تعقدها الهيئة بهذا الخصوص، لكن هل تأخذ كل هذه النتائج والتوصيات وتضعها تحت العمل الجدي؛ فإنه على سبيل المثال عندما نتحدث في الهيئة في القضايا التي لها علاقة بالتعذيب الجسدي للمتهمين في قضايا ما لدى بعض الأجهزة الأمنية³.

- العمل مع السلطات على تعزيز دور الفرد والجماعات من خلال ضمان الحقوق والحريات والحد من الانتهاكات ومعاقبة القائمين عليها.
- المساهمة الفعالة مع السلطات ومؤسسات العمل المدني المختلفة والخاصة، من أجل تعزيز سيادة القانون وممارسته بحرية وشفافية، وخضوع القائمين عليه للمساءلة.

¹ المركز الفلسطيني للاتصال والسياسات التنموية، المرجع السابق، ص 13.

² مقابلة مع أ. بكر التركماني، المرجع السابق

³ بكر التركماني، المرجع السابق.

■ تنفيذ دراسات وأبحاث في مجال التنمية، وذلك بهدف تحقيق التوازن في التخطيط والتنفيذ ونقل التنمية إلى مختلف المناطق بناءً على الدراسات، وسد الفجوات الحاصلة بين المناطق المختلفة.

■ المساهمة مع السلطات في حل المشاكل والصعوبات الداخلية بهدف تحقيق الاستقرار وتوفير الأمن، وذلك من خلال الحملات التوعوية المستمرة.

■ توفير المعلومات المتاحة لدى هذه المؤسسات لمتخذي القرار والمشرعين في السلطة، ذلك أن ما يمكن أن تصل له هذه المؤسسات من معلومات أكبر بكثير مما يمكن أن تصل له المؤسسة الرسمية¹.

ومن ناحية أخرى يتم الرقابة على الجمعيات الخيرية التي تتبع مؤسسات المجتمع المدني هذه الرقابة المتكاملة تحد إلى حد كبير من جريمة الرشوة والاختلاس المالي، والتي قد تقع في عدة جوانب من الجمعيات، وتكون في تلقي الخدمات وهو أن يحابى طرف على طرف مقابل مالي معين وقد تكون الرشوة من أجل توظيف أحد المواطنين، أما الإجراءات فهي ضابطة وممانعة، ونقوم بالتأكد من خلال ممارسة التزام هذه الجمعية بتنفيذ هذه الإجراءات، كذلك نقوم بعملية تقييم على الجمعيات وهذا غير التدقيق والرقابة على مدى ممارسة الاستعداد المؤسسي، وهذا التقييم² يخضع الجمعيات لعدة مؤشرات وتقييم ومن خلال هذا التقييم تخرج النتائج، وبالتالي يتم تصنيف الجمعيات إلى جمعيات متقدمة وجمعيات متوسطة وجمعيات متراجعة، هذا التصنيف بحد ذاته يشكل عامل ضابط ورادع من جهة أخرى، لأن الجمعيات تحديداً لا تقبل على نفسها أن تكون في ذيل الطابور، وبالتالي تسعى باستمرار إلى تحسين الأداء واستعدادها لممارسة الأمل بحيث إنها ترتقي في مستويات التصنيف إلى درجات متقدمة، وهذا فعل رادع لعملية الانحراف، ولكن تبقى المسلكيات مسلكيات فردية وليس منهجية بمعنى أن الحوادث تقع، ولكنها تبقى في الإطار المحدود ليس على الإطلاق سواءً أكانت بالرشوة أم بالاختلاس، والإجراءات تتدرج بالرقابة والتقييم وقد نصل في ضبط الانحراف إلى الإحالة إلى القضاء ابتداءً بالنيابة العامة لرفع الدعوى الجزائية³.

¹المركز الفلسطيني للاتصال والسياسات التنموية، المرجع السابق، ص 13.

²مقابلة مع أ. أيمن صالح عايش، المرجع السابق.

³مقابلة مع أ. أيمن صالح عايش، المرجع السابق.

رسم بياني حول نجاحات وإخفاقات مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد المالي، وتم وضع مقترحات لحل هذه الإخفاقات.

النجاحات	الإخفاقات	المقترحات
دور المؤسسات الفعال في عقد الاجتماعات وورش العمل وتوعية المواطنين في الإقبال على هذه المؤسسات لتقديم الشكاوى الذي تخص هذه الجرائم.	توعية المواطنين عبر الاعلام حيث إن دور المؤسسات الإعلامية غير مفعلة بالشكل المطلوب.	العمل على تفعيل دور الإعلام أكثر في نشر الوعي المجتمعي للحد من هذه الجريمة. ضمان حقوق للمواطنين ونشر ثقافة الأمان لمن يتقدم بشكاوى لجريمة من هذه الجرائم.
استقبال الشكاوى من المواطنين، تقديم التقارير الخاصة بهذا الشأن للسلطات المختصة. عقد ورش عمل واجتماعات مع السلطات المختصة للعمل على الحد من هذه الجرائم.	العلاقات المتأرجحة مع السلطات فهي بحاجة إلى علاقات متينة أكثر سيما أنها لها دور أساسي وفعال في مكافحة هذه الجرائم.	ضبط علاقتها بالسلطات والعمل المشترك على الحد، ومكافحة هذه الجرائم وعمل نشرات توعية للمواطنين بهذا الخصوص.

الخاتمة:

إن من حق الشعب أن يعيش آمناً مطمئناً يستوفي كامل حقوقه وحرياته، ولا بدّ من توفير له خدمات تعمل على راحته وحفظ كرامته، ولما كانت كل هذه الأموال على عاتق الدولة ومطلوبة منها، لذلك وجب عليها تشكيل السلطات والحكومات لتعمل على خدمت شعبها، فكان لا بدّ من تعيين أشخاص في الوظائف العامة تعمل على أداء هذه المهمة، ولكن العوامل التي خلفها الإنسان والنفس البشرية الضعيفة التي آلت إلى تحقيق مكاسب وأرباح بطرق غير المشروعة، حالت دون الهدف الرئيس من وجود هذه الحكومات فظهرت جرائم عديدة ارتكبها هذا الموظف العام، ومن هذه الجرائم جريمة الفساد المالي ومنها جريمة الرشوة واختلاس المال العام، واستغلال حاجات المواطنين، الأمر الذي توجب على المشرع الفلسطيني وضع هذه الجرائم في الحسبان وسن تشريعات وقوانين لتكافح هذه الجرائم ومنع انتشارها، وتعريف المواطنين عن مدى خطورتها على المجتمع نفسه، وكذلك على الدولة من هدر للمال العام، فتضافرت الجهود من قبل الدولة ووضع دوائر رقابية في وزاراتها ومؤسساتها الحكومية، لذلك كان لا بدّ لنا من الاهتمام في هذا الموضوع، وعمل هذه الدراسة.

وخرجت الدراسة بعدة نتائج وتوصيات، كانت على النحو التالي:

أولاً: النتائج:

يمكن لنا أن نستخلص من الدراسة النتائج التالية:

- 1- كان للانقسام الفلسطيني بعد عام 2007م أثرٌ على جريمة الفساد المالي عاد عليه بالسلب حيث أثر تأثيراً مباشراً على عمل المجلس التشريعي وكذلك القضاء.
- 2- لقد تم سن قانون الكسب الغير مشروع رقم 5 لسنة 2005م ولقد تم تعديله من قبل رئيس السلطة بموجب القرار بقانون لسنة 2010م والقانونان غير مطبقان في قطاع غزة
- 3- التشريعات الفلسطينية الحالية الخاصة في جريمة الفساد المالي تحتاج إلى تعديل سيما أنها غير مواكبة للتطور التكنولوجي، وحادثة الجريمة وأساليبها، كذلك فهي قديمة جداً، وهي مأخوذة من قوانين بعض الدول العربية.
- 4- الرقابة من طرف المجلس التشريعي على السلطة التنفيذية ضعيفة وتكاد تكون منعدمة، ولا يقوم المجلس التشريعي بالدور المنوط به على أكمل وجه.

- 5- الحصار على قطاع غزة له تأثير على جريمة الفساد المالي حيث إنه سبب في عدم تلقي الموظفين رواتبهم بشكل منتظم، وكامل مما أدى إلى نقص في تلبية حاجاتهم الأساسية الأمر، الذي دفعهم لارتكاب تلك الجريمة.
- 6- ازدادت جريمة الرشوة في قطاع غزة بفعل الحصار وقطع الرواتب وعدم منح الموظفين رواتبهم مما جعلها ظاهرة خطيرة تنذر بخطر على الوظيفة العامة وهيبة السلطة في حين أن جريمة اختلاس المال العام لا تمثل ظاهرة إجرامية ملموسة.
- 7- الرقابة المالية والإدارية الذاتية في السلطة التنفيذية ضعيفة جداً أو تكاد تكون منعدمة، الأمر الذي يسهل ويزيد من جريمة الفساد المالي وبخاصة الرشوة والاختلاس.
- 8- إن عدم تحول جريمة الاختلاس يعود إلى خلو خزانة الوزارات والمؤسسات الحكومية من الأموال كقاعدة عامة في حين أن هناك بعض الظواهر الإجرامية التي تتعلق باختلاس الأموال المادية.
- 9- هناك ضعف واضح في دور ديوان الرقابة المالية والإدارية، حيث إنه لا يقوم بدوره بشكل كامل كما يناط به، الأمر الذي يشكل انسياب لبعض الموظفين ضعفاء الأنفس.
- 10- هناك نقص حاد وشديد في عدد القضاة وأعضاء النيابة العامة في قطاع غزة، حيث إن عدد القضاة لا يتجاوز الـ 45 قاضي تقريباً على مستوى القطاع وفي جميع أنواع المحاكم ودرجاتها، وكذلك لا يوجد قضاء متخصص في جرائم الفساد وبخاصة جريمة الفساد المالي.
- 11- لقد أنشأ النائب العام لسنة 2006م نيابة لمكافحة الفساد في فلسطين والتي باشرت أعمالها بالتحقيق بالعدد من قضايا الفساد التي تشغل الرأي العام وما لبث أن جاء الانقسام البغيض حيث تعطل عملها ثم عاد النائب العام بموجب القرار سنة 2010م حيث بدأت في التحقيق في عدد من القضايا وتم إحالة عدد منها إلى المحاكم. ولعل هذه النتيجة تؤكد بما لا يدعي مجال للشك أن عدد قضايا الفساد المثارة أمام العدالة القضائية قليل جداً بما لا يتناسب مع واقع الحال مما يستدعي تدخل عاجل من النائب العام لملاحقة جرائم الفساد وبصفة خاصة جريمة الرشوة التي ثبت بأنها ازدادت بفعل الحصار وقطع الرواتب عن الموظفين.
- 12- يوجد دور أساسي لمؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد المالي، ويوجد تعاون وتفاهم بين تلك المؤسسات والسلطة التشريعية، وكذلك السلطة التنفيذية من حيث رفع التقارير والشكاوي المقدمة لها.

14- هناك بعض التقارير والشكاوى تصدر من بعض مؤسسات المجتمع المدني، لا تتماشى معها السلطة التنفيذية، وبخاصة وزارة الداخلية والأمن الوطني.

ثانياً: التوصيات:

أولاً: توصيات خاصة بالسلطة التشريعية:

- 1- إعادة الاعتبار للمجلس التشريعي أو العمل على انتخابات جديدة للمجلس، من أجل سن قوانين جديدة وفاعلة لمكافحة الفساد بشكل عام، وجريمة الرشوة والاختلاس بشكل خاص.
- 2- لا بدّ من مراجعة التشريعات والتأكد من مضاമينها بأن تكون كفيلة بمكافحة أي نوع من أنواع الفساد التي قد يمارس من أي شخص تنفيدي.
- 3- على المجلس التشريعي تعديل المواد القانونية وتشديدها فيما يتعلق بجرائم الرشوة والاختلاس وجرائم الفساد بشكل عام، وتكثيف الجهود الحكومية وغير الحكومية كل حسب موقعه لمحاربة الجريمة.
- 4- لا بدّ من الرقابة من طرف المجلس التشريعي والقيام بالدور المنوط به على أكمل وجه واستخدام الأدوات الرقابية المحددة له في القانون مثل السؤال والاستجواب وحجب الثقة إلخ...
- 5- يجب أن يكون هناك تضافر جهود تشريعية وتنفيذية وقضائية تقوم بمكافحة الفساد.
- 6- تفعيل هيئة وقانون الكسب غير المشروع.

ثانياً: توصيات خاصة بالسلطة القضائية:

- 1- زيادة عدد القضاة وأعضاء النيابة العامة بشكل عام حيث إن أعداد القضاة وأعضاء النيابة العامة لا يصل إلى المطلوب ولا النسبة القياسية العالمية.
- 2- تخصيص هيئة قضائية لمكافحة الفساد، وتدريب هؤلاء القضاة وإضافة خبراتهم وسقل تجربتهم وإعطائهم دورات متخصصة.
- 3- العمل على استقلال السلطة القضائية عن السلطات الأخرى، وكذلك استقلال موازنتها استقلالاً تاماً.

ثالثاً: توصيات خاصة بالسلطة التنفيذية:

- 1- العمل على تفعيل دور هيئة الرقابة المالية والإدارية حتى تتمكن من العمل المنوط بها في الرقابة على وزارات ومؤسسات السلطة التنفيذية.
- 2- تفعيل دور الرقابة في داخل المؤسسات والرقابة العامة على كل المؤسسات بشكل عام وكذلك تفعيل الرقابة ودور القضاء ليقوم بدوره في محاكمة ومعاقبة الجناة وإيقاع عقوبات جازرة عليهم.
- 3- إذا تم اكتشاف حالات فساد في الوزارات فعلى الوزارات تشكيل لجنة ويكون بها أعضاء من خارج الوزارة، وبالتنسيق مع هيئة الرقابة المالية والإدارية ويتم تحويل القضية إلى النيابة العامة ومن ثم متابعتها من قبل القضاء ويتم تطبيق العقوبات حسب القانون.
- 4- وضع الموظف المناسب في المكان المناسب، لأن وضع الموظف غير المناسب في المكان غير المناسب يؤدي إلى السير نحو الإهمال، وبالتالي تؤول الأمور إلى إحداث بعض الجرائم ومنها جريمة الفساد المالي والإداري.
- 5- طرق المؤسسات الدولية لرفع عملية الحصار الموجود على قطاع غزة حتى لا يكون هناك تكديس لجريمة الرشوة والاختلاس المالي سيما أن المؤسسات الدولية تحارب مثل هذه الجرائم، وتعمل على تعريفها وإنهائها بشكل كامل.

رابعاً: توصيات خاصة بمؤسسات المجتمع المدني:

- 1- تعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني في الحصول على شكاوى المواطنين، وتدوينها ومتابعتها مع الجهات المختصة.
- 2- العمل على إعداد تقارير شهرية ونصف سنوية وسنوية بكل التجاوزات التي ترتكبها السلطات الثلاث، والعمل على إيصالها للجهات المعنية.
- 3- العمل على تعزيز دور الإعلام في توعية المواطنين بحقوقهم بالتوجه للجهات الرقابية والقضائية.

قائمة المراجع:

القرآن الكريم:

أولاً: الكتب المتخصصة:

- 1- المركز الفلسطيني للاتصال والسياسات التنموية، دور مؤسسات المجتمع المدني في تعزيز مفاهيم الحكم الرشيد، GIZ، 2011.
- 2- إشكاليات الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، حالة السلطة التنفيذية، رام الله، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، أمان، 2006.
- 3- واقع وآفاق الإصلاح في السلطة الوطنية الفلسطينية، مركز غزة للحقوق والقانون، الدائرة القانونية، 2003.
- 4- دليل البرلمان العربي للرقابة على الإيرادات، منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد بالتعاون مع معهد رصد للعائدات، ط1، بيروت، 2001م.
- 5- كتاب أربعة سنوات من العطاء رغم الحصار، صادر عن المجلس التشريعي في قطاع غزة.
- 6- كتاب الوقائع الفلسطينية، قانون البيانات الفلسطيني رقم 4 لسنة 2001.
- 7- كتاب منظمة الشفافية الدولية، تقرير مدركات الفساد لعام 2005.
- 8- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، قانون مكافحة الفساد الفلسطيني 2005، سنة الاصدار 2013 .

ثانياً: الكتب الفقهية المتخصصة:

1. أحمد أبو دية، ، الفساد أسبابه وطرق مكافحته، منشورات أمان الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة ، سلسلة مكافحة الفساد(2)، ط4، 2007.
2. أحمد خفاجي، جرائم الرشوة في التشريع المصري والقانون المقارن، دار قباء للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 1999.
3. باسم الزبيدي وآخرون، الفساد والنظام السياسي في فلسطين، ص52.
4. حسين أبو الهنود، تقرير حول التشريعات وآلية سنّها في السلطة الوطنية الفلسطينية" دراسة تحليلية"، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان، سلسلة التقارير القانونية(3)، ص15.
5. حسني مصطفى، جريمة خيانة الأمانة في ضوء القضاء والفقه، توزيع منشأة المعارف بالإسكندرية، دون س.
6. حمدي عطية، جرائم الموظفين المضرة بنزاهة الوظيفة وبالمال العام، 2006.
- 7.
8. عبد القادر جرادة، موسوعة الإجراءات الجزائية في التشريع الفلسطيني، مكتبة آفاق، 2009، ط1.
- 9.
10. عمرو نجا، المسائلة والنزاهة في الجاز القضائي الفلسطيني، شئون تنمية، العدد 27. مجلة
11. علي جرباوي وآخرون، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الائتلاف من أجل النزاهة والشفافية أمان، 2007، ط1.
12. عبد المهيم بكر، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977.
13. عبد القادر جرادة، مبادئ قانون العقوبات الفلسطيني، مكتبة آفاق، فلسطين، غزة، 2013، ط2.
14. عبد القادر جرادة، الولاية القضائية الفلسطينية الواقع وآفاق ملاحقة المجرمين الدوليين، مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان، 2013م.

15. على الصاوي، خصائص الرقابة البرلمانية، مجلة الجامعة، العدد 3، 2001، العراق.
16. كامل السعيد، شرح قانون العقوبات الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ط1، 2008.
17. محمد نجم، قانون العقوبات القسم الخاص، الجرائم المخلة بالمصلحة العامة، كليه الحقوق، الجامعة الأردنية، دار الثقافة للطباعة والتوزيع، 2006.
18. محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، دار النهضة العربية، 1989.
- 19.
20. محمود نجيب حسني، النظرية العامة للقصد الجنائي، القاهرة، ط4 .
21. محمد نجم، قانون العقوبات القسم الخاص، الجرائم المخلة بالمصلحة العامة والثقة العامة والجرائم الواقعة على الأموال وملحقاتها، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2006، ط1.
22. محمود حسني، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، القاهرة، دار النهضة العربية، 1986.
23. نائل صالح، الجرائم الواقعة على الأموال، السرقة والاحتيال وإساءة الائتمان، الرشوة والجرائم الملحة بها، الأردن، دار الفكر للطباعة والنشر، 1996، ط1.
24. سالم الكرد، الجرائم الماسة بالمصلحة العامة وجرائم الاعتداء على الأموال، دون دار نشر، ط3، 2005.
25. معوض عبد التواب، الوسيط في جريمة النصب وخيانة الأمانة، توزيع منشأة المعارف بالإسكندرية، 1985.
26. سليمان الجريش، الفساد الإداري وجرائم استعمال السلطة الوظيفية، مكتبة الفهد الوطنية، 2003.
27. متروك الفالح، المجتمع والديمقراطية والدولة في البلدان العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت 2002، ط1.
28. ساهر الوليد، الأحكام العامة في قانون العقوبات الفلسطيني(الجريمة والمسؤولية الجزائية)، 2010، ط1.

29. صالح المتبوت، القانون الإداري، دراسة في ضوء أحكام القانون البحريني، ط1، 2007، ص294.
30. رفيق سلام، الحماية الجنائية للمال العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ط2، ص131.
31. محمد الأزعر، المؤسسة التشريعية في فلسطين، مركز البحوث والدراسات السياسية، 1996، ص 263.
32. فتحي الوحيدى، التطورات الدستورية في فلسطين 1917-1995م، مطبعة الهيئة الخيرية، غزة، ط2، 1996م، ص138.

ثالثاً: الرسائل العلمية:

- 1- أنور الشاعر، المسؤولية التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة العامة في التشريع الفلسطيني، رسالة دكتوراه، جامع القاهرة، مصر، 2015.
- 2- أحمد كمال محمد حجة، جريمة استغلال النفوذ الوظيفي - دراسة مقارنة، دون س.
- 3- أشرف محمد زهير المصري، الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية وأثر محاربته في تعزيز الانتماء الوطني للفرد الفلسطيني (1994-2006)، 2010.
- 4- ابراهيم عبد العزيز شبحاً، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية، الاسكندرية، 1994.
- 5- دغو الأخضر، الحماية الجنائية للمال العام، رسالة ماجستير، 2000.
- 6- محمد بن ناصر الحميد، هدايا العمال بين الشريعة والنظام (1433هـ-2012)، 2012.
- 7- يحيى الفراء، دور السلطة التشريعية في بناء الدولة الفلسطينية مقارنة بجمهورية مصر العربية، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، 2003.
- 8- Mary, L. et al “Accounting Scandals, Ethical Dilemmas and Educational challenges(2008)
"فضائح المحاسبة، المعضلات الأخلاقية والتحديات التعليمية (2008)

9- Sergi, klavisky Which carried the title of the impact of corruption on social

أثر الفساد على العدالة الاجتماعية ومستويات الولاء لدى المواطنين في روسيا"

المقابلات الشخصية:

- 1- د. عماد الباز رئيس ديوان الفتوى والتشريع الفلسطيني.
- 2- د. نافذ المدهون، أمين عام المجلس التشريعي.
- 3- د. طارق الديراوي أستاذ القانون الجنائي والعلوم الإجرامية، مدير عام الدائرة القانونية في المجلس التشريعي سابقاً.
- 4- عميد محمد عبد الله لافي، المراقب العام لوزارة الداخلية والأمن الوطني.
- 5- أ. بشير أحمد جادالله، مساعد قانوني ومدير الشؤون القانونية المكلف، ديوان الرقابة الإدارية والمالية.
- 6- أ. أيمن صالح عايش مدير عام الشؤون العامة للمنظمات غير الحكومية في وزارة الداخلية.
- 7- أ. بكر التركماني منسق التحقيقات والشكاوى في الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان.
- 8- أ. أشرف رفيق نصر، المستشار و القاضي في المحكمة العليا.
- 9- أ. مؤنس عاهد حمودة وكيل نيابة مكافحة الفساد وجرائم الأموال في النيابة العامة .
- 10- أ. محمد عمر مراد مدير الدائرة القانونية في النيابة العامة.
- 11- أ. يعقوب الغندور، مدير عام وحدة الشؤون القانونية ومراقب الشركات بوزارة الاقتصاد الوطني.
- 12- أ. أمجد الأغا، مدير الدائرة القانونية في المجلس التشريعي.

وفي الختام ما كان من توفيق فمن الله وحده وما كان من خطأ أو نسيان
فمني ومن الشيطان، وأعوذ بالله أن أكون جسراً تعبرون به إلى الجنة
ويلقى فيه بالنار.