



جامعة النجاح الوطنية
كلية الدراسات العليا

فاعلية الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد في الحالة الفلسطينية

إعداد

سيرين حسين جمال عواودة

إشراف

د. عمر البزور

د. مرسي عبد الرازق

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في دراسات في الحوكمة ومكافحة الفساد، من كلية الدراسات العليا، في جامعة النجاح الوطنية، نابلس - فلسطين.




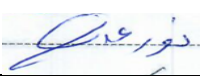
2025

فاعلية الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد في الحالة الفلسطينية

إعداد

سيرين حسين جمال عاودة

نوقشت هذه الرسالة بتاريخ 2025/12/24م، وأجيزت:

 التوقيع	د. عمر البزور
 التوقيع	المشرف الرئيسي د. مرسي عبد الرازق
 التوقيع	المشرف المشارك د. عبد القادر العزة
 التوقيع	الممتحن الخارجي د. نور عدس
	الممتحن الداخلي

الإهداء

الإهداء انتماء ووفاء

ومساحة للبوح لمن يسكنون الروح

إلى فلسطين التي أرنو؛ مستقلة، وكاملة السيادة، خالية من كل فساد.

إلى عائلتي؛ زوجي، وابني، وبناتي، وأهلي.. فهم جميعا مصدر إلهام.

إلى كل من كان له دور في إسنادي، ممن علموني في المدارس والجامعات.

إلى كل من تبنى التعليم خيارا، ونسج عباءة أحلامه من خيوط المثابرة.

وإلى زميلاتي وزملائي في هيئة مكافحة الفساد... مكان عملي ومحط أمني؛ بأن تكون فلسطين نموذجا

يُحتذى، وشاهدا على الحوكمة والمأسسة.

هو إهداء أزجيه لهم جميعا، ونواصل السعي والطريق، والله وليّ التوفيق.

الشكر والتقدير

الشكر أولاً لله الذي أعان، فهو الرحمن المَنَّان.

والشكر موصول لجامعتي ولاسأتذتي، وتحديداً من أشرفوا على هذه الرسالة.

شكراً من أعماق قلبي؛ لكل من ساعد في بناء قدراتي، عبر توفير المعلومة، أو المساعدة في إتمام

الرسالة، أو النصح والإرشاد، فالشكر أقل ما يمكن تقديمه لمن ساند وساعد.

شكراً لأبي وأمي اللذين غرسا في النفس بواكير الطموح.

والشكر لزوجي الذي كان خير سند، فمواقفه دوماً مَدَد.

لهم جميعاً أقدم الشكر عرفانا ومن باب الامتنان.

وبالله نسأل دوام التوفيق إذ نواصل حث الخطى وعبور الطريق

هيهات أن ننجز وحدنا ... والسرّ كامن في روح الفريق

ولهذا يبقى الشكر بطاقة عرفان وتحية

لنفوس مبادرة وفيّة

الإقرار

أنا الموقعة أدناه مقدمة الرسالة التي تحمل عنوان:

فاعلية الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد في الحالة الفلسطينية

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

سرين حسين جمال عوادنة

اسم الطالبة:



التوقيع:

24.12.2025

التاريخ:

فهرس المحتويات

ج	الإهداء.....
د	الشكر والتقدير
هـ	الإقرار.....
و	فهرس المحتويات
ط	فهرس الملاحق
ي	الملخص.....
1	المقدمة.....
3	إشكالية الدراسة
4	أهداف الدراسة.....
4	أهمية الدراسة.....
6	منهجية الدراسة
6	مصطلحات الدراسة
9	حدود الدراسة/ محدداتها.....
17	خطة الدراسة.....
21	الفصل الأول التمهيدي: ماهية الفساد وبيان اتفاقية الأمم لمكافحة الفساد.....
22	المبحث الأول: الفساد، مظاهره وأشكاله وأسبابه
23	المطلب الأول: البنية المفاهيمية للفساد
24	الفرع الأول: مفهوم الفساد
29	الفرع الثاني: أنماط الفساد
35	المطلب الثاني: جذور الفساد: الأسباب والعواقب
39	الفرع الثاني: الفساد في ميزان التأثير والخطر
44	المبحث الثاني: الاتفاقية: الإطار الدولي لمواجهة الظاهرة
45	المطلب الأول: النشأة والأهداف العامة للاتفاقية.....
45	الفرع الأول: تعريف الاتفاقية

48.....	الفرع الثاني: نشأة الاتفاقية
53.....	المطلب الثاني: المحتوى الموضوعي للاتفاقية ومجالاتها الرئيسية
54.....	الفرع الأول: أهمية الاتفاقية الأممية في بناء منظومة قانونية لمكافحة الفساد
59.....	الفرع الثاني: البنية القانونية والمؤسسية للاتفاقية الأممية لمكافحة
67.....	الفصل الثاني: تطبيق الاتفاقية في فلسطين
68.....	المبحث الأول: توطین التشريعات السارية وتعزيز السياسات والتدابير الوقائية لمكافحة الفساد في فلسطين
68.....	المطلب الأول: الآثار القانونية التي تترتبها الاتفاقية على سياسة التجريم والعقاب في فلسطين
69.....	الفرع الأول: مقارنة فلسطينية لتجريم الفساد وفقاً للاتفاقية الأممية
71.....	الفرع الثاني: المسؤولية الجزائية في جرائم الفساد
74.....	المطلب الثاني: الآثار القانونية التي تترتبها الاتفاقية على النظام الإجرائي الجزائي والسياسات والتدابير الوقائية في فلسطين
75.....	الفرع الأول: انعكاسات الاتفاقية الأممية على الإجراءات الجزائية في القانون الفلسطيني
77.....	الفرع الثاني: أثر الاتفاقية على السياسات والتدابير الوقائية لمكافحة الفساد في فلسطين
80.....	المبحث الثاني: تعزيز التعاون الدولي كأثر للانضمام إلى الاتفاقية
81.....	المطلب الأول: صور التعاون الدولي القضائي في اتفاقية الأمم المتحدة
81.....	الفرع الأول: تسليم المجرمين
88.....	المطلب الثاني: استرداد الأموال المتحصلة من جرائم الفساد
89.....	الفرع الأول: الأحكام العامة لاسترداد الأموال المتحصلة من جرائم الفساد
92.....	الفرع الثاني: إجراءات استرداد الأموال المتحصلة من جرائم الفساد
96.....	الفصل الثالث: فعالية الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد في فلسطين
98.....	المبحث الأول: استعراض دولة فلسطين في الدورة الأولى
99.....	المطلب الأول: مدى توافق التشريعات الفلسطينية مع معايير التجريم في الاتفاقية الأممية (استعراض الفصل الثالث التجريم وإنفاذ القانون)
103.....	المطلب الثاني: التعاون الدولي في دعم جهود مكافحة الفساد في ضوء الاتفاقية الاممية دور (استعراض الفصل الرابع التعاون الدولي)
106.....	المبحث الثاني: استعراض دولة فلسطين في الدورة الثانية

المطلب الأول: تحليل السياسات الوقائية الفلسطينية في ضوء الاتفاقية الأممية (استعراض الفصل الثاني التدابير الوقائية)	107
المطلب الثاني: الآليات القانونية لاسترداد الموجودات في ضوء الاتفاقية الأممية (استعراض الفصل الخامس استرداد الموجودات)	109
المبحث الثالث: نتائج تنفيذ الاستعراضين على فلسطين واثارها	113
المطلب الأول: نتائج استعراض دولة فلسطين في الدورة الأولى، واثارها (أبرز الملاحظات والتوصيات الصادرة عن الاستعراض الأول لفلسطين)	115
المطلب الثاني: نتائج استعراض دولة فلسطين في الدورة الثانية، واثارها (مدى تطور التدابير الوقائية في فلسطين بعد الاستعراض الثاني)	123
الخاتمة.....	134
النتائج.....	136
التوصيات.....	137
قائمة المصادر والمراجع.....	139
الملاحق.....	152
.....Abstract	b

فهرس الملاحق

- ملحق أ: مقابلة مسجلة مع أ. جميل سجدية، رئيس نيابة، اجريت المقابلة بتاريخ 2025/11/4،
رام الله..... 152
- ملحق ب: مقابلة مسجلة مع الدكتور احمد ذبالح، وكيل وزارة العدل الفلسطينية، أجريت المقابلة بتاريخ
2025/12/9، رام الله..... 165
- ملحق ج: مقابلة مسجلة مع أ. سعيد شحادة، مستشار رئيس هيئة مكافحة الفساد، اجريت المقابلة بتاريخ
2025/10/22، رام الله..... 173
- ملحق د: مقابلة مسجلة مع أ. رشا عمارنه، مستشار رئيس هيئة مكافحة الفساد، اجريت المقابلة بتاريخ
2025/10/6، رام الله..... 180

فاعلية الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد في الحالة الفلسطينية

إعداد

سيرين حسين جمال عواودة

إشراف

د. عمر البزور

د. مرسي عبد الرازق

الملخص

هدفت هذه الدراسة إلى تقييم أثر الانضمام الفلسطيني للاتفاقية؛ ليس فقط على المستوى القانوني المتمثل في تطوير التشريعات، وإنما أيضًا على المستويين المؤسسي والتطبيقي؛ من خلال تبيان ماهية الفساد، وماهية الاتفاقية، وتحليل أحكام الاتفاقية وإيضاح ما تتطوي عليه من التزامات ومعايير دولية، تقييم التشريعات الفلسطينية ذات الصلة، وبيان مدى توافقها مع نصوص الاتفاقية، علاوة على بيان دور المؤسسات الفلسطينية في مكافحة الفساد بعد الانضمام للاتفاقية؛ مع إبراز النجاحات والإخفاقات، وتشخيص التحديات والمعوقات التي تعترض تفعيل الاتفاقية في فلسطين.

اعتمدت الدراسة منهجًا تحليليًا نقديًا مستندا إلى تحليل نصوص الاتفاقية الدولية وببونها المختلفة، ومقارنتها بالتشريعات الفلسطينية ذات الصلة؛ مثل قانون مكافحة الفساد وقانون العقوبات، وقانون الكسب غير المشروع، وخلصت الدراسة إلى عدد من التوصيات العملية لتعزيز فاعلية الاتفاقية في السياق الفلسطيني؛ بما يسهم في بناء نظام متكامل للحوكمة الرشيدة، من أهمها: ضرورة اعتماد قانون عقوبات موحد يسرى على جميع المواطنين في الضفة الغربية وغزة ونشره، وإصدار قانون التعاون القضائي الدولي في المسائل الجزائية، وأهمية تعديل قانون مكافحة الفساد ليتضمن كافة الملاحظات الواردة في نتائج عمليتي الاستعراض لتتوافق كاملاً مع متطلبات الاتفاقية، والعمل على تعزيز الإجراءات الوقائية، مثل: تفعيل تدابير الوقاية، وتعزيز الشفافية، والإفصاح بالملكيات، ومنع تضارب المصالح، وتعزيز آليات

الرقابة على القطاعات الحكومية والمشاريع العامة، وزيادة المشاركة المجتمعية بما يشمل إشراك المجتمع المدني، والإعلام، والجامعات، والقطاع الخاص في عمليات الرقابة المجتمعية، وتوعية المواطنين بحقوقهم والتزامات الدولة.

كما أوصت بأن يتم أخذ نتائج هذه الدراسة من فريق الخبراء الحكومي الخاص بالتقييم الذاتي للاستعراضات القطرية من أجل الاسترشاد بها في التقييم القطري القادم لدولة فلسطين.

الكلمات المفتاحية: الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد، مكافحة الفساد في فلسطين، الحوكمة الرشيدة، التعاون الدولي، واسترداد الموجودات.

المقدمة

يُعدّ الفساد من أخطر الظواهر التي تُقوّض استقرار الدول وتُهدّد بناء المجتمعات الحديثة، إذ يتجاوز كونه مجرد سلوك فردي منحرف إلى كونه ظاهرة بنيوية تتغلغل في المؤسسات، وتؤثر بشكل مباشر على مسيرة التنمية المستدامة، وتُضعف مبدأ سيادة القانون، وتُفاقم من فجوات الثقة بين المواطن والدولة.

وقد أثبتت التجارب العالمية أن البلدان التي تعاني من نسب مرتفعة من الفساد تواجه صعوبات كبيرة في تحقيق النمو الاقتصادي، أو استقطاب الاستثمارات الأجنبية، أو ضمان العدالة الاجتماعية. وعليه؛ فإن الفساد يُعتبر عائقًا رئيسًا أمام بناء الدولة الحديثة القائمة على الشفافية والحوكمة الرشيدة، كما يشكل أرضية خصبة لانتشار الظلم والتمييز وتعميق الفقر (Lutovac & Nikoleta , 2023).

لقد أدرك المجتمع الدولي مبكرًا خطورة هذه الظاهرة العابرة للحدود، فسعى إلى تكريس الجهود الدولية والإقليمية لمواجهتها، سواء من خلال الاتفاقيات متعددة الأطراف أو عبر المواثيق والبرامج الإنمائية. ومن أبرز هذه الجهود ما أقرته الأمم المتحدة من إعلانات دولية في تسعينيات القرن الماضي، وصولًا إلى اعتماد صيغة موحدة للاتفاقية عام 2003، التي مثلت أول صك قانوني عالمي شامل يتناول الظاهرة بأبعادها المختلفة. (Al-Faryan & Nikhil , 2023)

حيث جاءت الاتفاقية كإطار قانوني دولي يلزم الدول الأطراف بوضع أنظمة متكاملة للوقاية من الفساد وتجريمه، وتعزيز التعاون الدولي في ملاحقة مرتكبيه واسترداد الموجودات المنهوبة. وقد تميزت الاتفاقية بأنها لم تقتصر على البعد الجنائي، بل امتدت إلى الجوانب المؤسسية والوقائية، إذ نصت على إنشاء هيئات وطنية مستقلة تعنى بمكافحة الفساد، وعلى اعتماد معايير للشفافية في المشتريات العامة، وتعزيز مشاركة المجتمع المدني ووسائل الإعلام في الرقابة؛ فضلاً عن وضع آليات متابعة عبر الاستعراض الدوري لضمان التزام الدول الأطراف. وانتشار هذه الاتفاقية على نطاق عالمي واسع يعكس إدراك المجتمع الدولي لخطورة الفساد باعتباره عائقًا بنيويًا أمام تحقيق التنمية المستدامة والأهداف الأممية.

أما فلسطين، فإن انضمامها إلى الاتفاقية عام 2014 شكّل خطوة مهمة في مسيرتها القانونية والسياسية، وأكد التزامها بالمعايير الدولية في مجال النزاهة والشفافية. وتكتسب هذه الخطوة أهميتها من خصوصية الحالة الفلسطينية، حيث إن مشروع بناء الدولة ما زال يواجه تحديات داخلية وخارجية معقدة، في ظل استمرار الاحتلال الإسرائيلي وما يفرضه من قيود على السيادة الوطنية، إلى جانب الانقسام السياسي الداخلي وضعف الموارد الاقتصادية. وبذا؛ فإن مكافحة الفساد في فلسطين لا تُعدّ مجرد سياسة داخلية، وإنما هي أيضًا شرط أساسي لتعزيز صمود الدولة الفلسطينية ومكانتها الدولية، وتحقيق ثقة المجتمع الدولي في مؤسساتها (UN Convention Against Corruption (UNCAC), 2025).

انطلاقاً مما سبق، تسعى هذه الدراسة إلى تقييم أثر الانضمام الفلسطيني للاتفاقية، لا فقط على المستوى القانوني المتمثل في تطوير التشريعات، وإنما أيضًا على المستوى المؤسسي والتطبيقي. فالسؤال الجوهرى يتمحور حول مدى نجاح فلسطين في تحويل التزاماتها الدولية إلى إصلاحات واقعية تُسهم في تقليص مظاهر الفساد وتعزيز النزاهة. ومن هنا، فإن البحث يهدف إلى تحليل نقاط القوة والضعف في التجربة الفلسطينية، واستعراض النجاحات التي تحققت، والتحديات التي لمّا تزال قائمة، سواء أكانت مرتبطة بالبيئة السياسية والاقتصادية الداخلية، أو بتعقيدات يفرضها الاحتلال.

هنا لا بد من إيضاح أن دراسة فاعلية الاتفاقية في فلسطين ليست ترفاً أكاديمياً، بل هي حاجة وطنية ملحّة، لأن الفساد يُمثل عائقاً حقيقياً أمام مشروع التحرر الوطني وبناء الدولة. فمكافحة الفساد جزء لا يتجزأ من معركة الفلسطينيين من أجل السيادة والاستقلال، كما أنها شرط ضروري لضمان التنمية المستدامة وتعزيز ثقة المواطن بمؤسساته. ومن هنا، فإن هذه الرسالة تأتي لتُسهم في النقاش الأكاديمي والعملية حول مستقبل النزاهة والشفافية في فلسطين، وتُعزز الوعي بأهمية الاتفاقيات الدولية كأداة مساندة للجهود الوطنية في مواجهة الفساد، كما أن أهمية الدراسة تنبع في فحص مدى فاعلية الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد في مكافحة الفساد في السياق الفلسطيني، وتحديد العقوبات التي تحول دون تفعيلها بالشكل الأمثل.

حيث ورغم انضمام دولة فلسطين إلى الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد عام 2014، إلا أن مؤشرات الفساد لا تزال مرتفعة، في ظل تواصل الشكاوى من ضعف الشفافية والمساءلة، وهو ما يثير تساؤلات حول مدى التزام المؤسسات الفلسطينية بتطبيق بنود الاتفاقية، وقدرتها على الاستفادة منها في بناء منظومة فعالة للحوكمة ومكافحة الفساد. (هيئة مكافحة الفساد ، 2014م)

إشكالية الدراسة

وبناء عليه، فإن إشكالية هذه الدراسة تنطلق من التساؤل الرئيس المتمثل في:

- إلى أي مدى استطاعت دولة فلسطين_ من خلال انضمامها إلى الاتفاقية_ أن تُفَعِّل نصوصها وتترجمها إلى منظومة تشريعية ومؤسسية قادرة على مواجهة ظاهرة الفساد بفعالية في ظل خصوصية

السياق الفلسطيني السياسي والاقتصادي والقانوني؟

- ويتفرع عن هذا التساؤل الرئيس عدد من الأسئلة الفرعية، من أبرزها:

1. ما هو الفساد؟ وما هي أسبابه وآثاره؟ وما هي الاتفاقية؟
2. ما مدى انسجام التشريعات الفلسطينية مع أحكام الاتفاقية؟
3. ما هو إنجاز المؤسسات الوطنية المعنية بمكافحة الفساد بعد انضمام فلسطين للاتفاقية؟
4. ما أبرز التحديات والعوائق التي تواجه فلسطين في تنفيذ التزاماتها الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد؟
5. إلى أي درجة ساهمت الاتفاقية في تعزيز الثقة بالمؤسسات الفلسطينية وتحقيق تقدم في مجالات الشفافية والنزاهة؟

6. وإي مدى ساهمت الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد في تعزيز آليات النزاهة والشفافية في

المؤسسات الفلسطينية؟

أهداف الدراسة

يهدف هذا البحث إلى تحقيق مجموعة أهداف؛ أبرزها:

1. بيان ماهية الفساد وتعرّف الاتفاقية.
2. تحليل أحكام الاتفاقية وتوضيح ما تنطوي عليه من التزامات ومعايير دولية.
3. تقييم التشريعات الفلسطينية ذات الصلة بالاتفاقية، وبيان مدى توافقها مع نصوص الاتفاقية.
4. بيان دور المؤسسات الفلسطينية في مكافحة الفساد بعد الانضمام للاتفاقية، مع إبراز النجاحات والإخفاقات.
5. تشخيص التحديات والمعوقات التي تعترض تفعيل الاتفاقية في فلسطين.
6. اقتراح توصيات عملية لتعزيز فاعلية الاتفاقية في السياق الفلسطيني؛ بما يسهم في بناء نظام متكامل للحوكمة الرشيدة.

أهمية الدراسة

نظرا لطبيعة الدراسة، ومضامينها، وما تهدف إلى تحقيقه فإن لها أهمية لا تقتصر على جانب واحد محدد، فهي مهمة من الناحيتين العلمية والعملية، وحرصا على وضع الأمور في نصابها والحديث بشكل محدد فإن يمكن تلخيص أهمية هذه الدراسة في هذا الموضوع انطلاقا من كونها تركّز على جانبين يحظى كلاهما بأهمية خاصة وعلى النحو الآتي:

أولاً: الأهمية العلمية، ومما يرتبط بهذا الجانب

1. اكتساب هذه القضية أهمية علمية في دراسة العلاقات الدولية، خاصة في ظل تحديات معقدة تواجه الدول في مجال مكافحة الفساد، ما يعزز فهم كيفية التنسيق بين الدول والمنظمات الدولية.

2. كون الفساد من أبرز المواضيع العلمية التي تُدرس في مجال الاقتصاد والتنمية، حيث يتم تسليط الضوء على تأثيراته السلبية على المؤسسات الحكومية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وارتباطه بتدهور الثقة بين المواطنين والحكومة.
3. تعزيز التعاون بين الدول لمكافحة الفساد، إذ سلط البحث الضوء على كيفية تحقيق النجاح في هذا المجال من خلال التنسيق بين الدول.
4. التعريف بما وفرته الاتفاقية من نموذج علمي لفهم دور الاتفاقيات الدولية في تعزيز التعاون بين الدول في مواجهة الفساد، ما يعزز الفعالية العلمية لهذه الاتفاقية.
5. مما يندرج في إطار الأهمية العلمية للدراسة تسليطها الضوء على التفاعل بين الاتفاقيات الدولية والقوانين الوطنية في بيئة سياسية ومؤسسية معقدة كالحالة الفلسطينية؛ ما يثري الأدبيات القانونية والسياسية المتعلقة بمكافحة الفساد في الدول النامية والمجتمعات التي تعاني من الاحتلال أو الانقسام الداخلي، كما أن الدراسة تسهم في سد فجوة بحثية متعلقة بتحليل فاعلية الاتفاقية من منظور تطبيق عملي يتجاوز الاكتفاء بالتصديق أو بالانضمام الشكلي.

ثانياً: الأهمية العملية، ومما يندرج في هذا الإطار

1. تعزيز فهم كيفية استجابة الدول لهذه التحديات من خلال التعاون الدولي المشترك، ما يؤدي إلى تطوير سياسات عملية لمكافحة الفساد على مستوى عالمي.
2. ترسيخ أهمية اتخاذ تدابير وقائية على المستوى الدولي لمكافحة الفساد، وتوسيع التعاون بين الدول من خلال تبادل الخبرات والموارد.
3. إظهار كيف يمكن للدول تعزيز التنسيق فيما بينها لتبادل المعلومات والخبرات، وتحقيق نتائج ملموسة في مكافحة الفساد من خلال التعاون الدولي.
4. توفير أداة لتوجيه السياسات والممارسات العملية لمكافحة الفساد على المستوى العالمي، وبما يساهم في توفير إطار عمل قانوني متكامل لتعزيز التعاون بين الدول.

5. زيادة آفاق التعاون للتصدي للفساد عبر جهود منسقة على مستوى الحكومات والمنظمات غير الحكومية؛ من خلال تعزيز الرقابة الداخلية وإصلاح الأنظمة القانونية.
6. تقديم تحليل نقدي للأطر والسياسات الوطنية المتعلقة بمكافحة الفساد، واستجلاء أوجه القصور في تنفيذ الاتفاقية الدولية داخل السياق الفلسطيني؛ ما قد يُفضي إلى توصيات عملية قابلة للتطبيق تُمكن صنّاع القرار والجهات الرقابية من تحسين فعالية جهود مكافحة الفساد، وتعزيز قيم الشفافية والمساءلة. وبالتالي؛ دعم بناء مؤسسات وطنية قوية وعادلة قادرة على مواجهة التحديات التنموية والسياسية الراهنة.

منهجية الدراسة

- لتحقيق أهداف هذا البحث والإجابة عن إشكاليته ومراعاة طبيعته، كان لا بد من الاعتماد على عدد من المناهج، أملا في أن يعزز تنوعها الخروج بنتائج شاملة وواقية، حيث تم الاعتماد على المناهج الآتية:
1. المنهج التحليلي المركب (الاستنباطي والاستقرائي) والوصفي: من خلال تحليل النصوص القانونية الدولية والوطنية ذات الصلة.
 2. المنهج المقارن: عبر مقارنة أحكام الاتفاقية مع التشريعات الفلسطينية النافذة.
 3. المنهج النقدي: لتقييم مدى فعالية النصوص القانونية عند التطبيق العملي.
 4. المنهج التطبيقي: من خلال الاستعانة بالتقارير الدولية والوطنية حول حالة الفساد في فلسطين

مصطلحات الدراسة

الاتفاقية: هي الصك القانوني الدولي الوحيد الملزم عالمياً في مجال مكافحة الفساد، وتغطي خمسة مجالات رئيسية، وهي: التدابير الوقائية، والتجريم وإنفاذ القانون، والتعاون الدولي، واسترداد الموجودات، والمساعدة التقنية وتبادل المعلومات (مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2012م).

التعاون الدولي: هو ما تقدمه سلطات دولة لدولة أخرى من مساعدة وعون في سبيل ملاحقة الجناة وذلك بهدف عقابهم على جرائمهم؛ من خلال جمع الأدلة بمختلف الطرق، وهو ما يستغرق وقتاً، ويتطلب إمكانيات لا تملكها سلطات قانونية لدولة واحدة بمفردها، ما لم تدعمها وتساندها السلطات القانونية في الدول الأخرى (الأوجلي، 1997م، صفحة 425).

الفساد: يعرف بأنه "إساءة استعمال السلطة لتحقيق مكاسب شخصية"¹.

او "هو كل سلوك منحرف يتمثل في الخروج عن القواعد القائمة في المجتمع؛ بهدف تحقيق مصلحة خاصة، على حساب مصالح الأمة العامة" (الطاهر، 2021م، صفحة 452).

المنظمة الأممية: "هي عبارة عن تجمع لدول ذات سيادة، وذلك بموجب معاهدة أو اتفاق دولي متعدد الأطراف" (التجاني، 2023م، صفحة 118).

الجريمة العابرة للحدود: هي الجريمة التي تتجاوز آثارها أو فعاليتها الحدود الوطنية لدولة واحدة، أو التي تشمل التخطيط أو التنفيذ أو التأثير في أكثر من دولة. تشمل هذه الجرائم أنشطة مثل الاتجار بالبشر والمخدرات والأسلحة، وغسيل الأموال، والجريمة الإلكترونية، والاحتيال، وتُرتكب غالباً من قبل منظمات إجرامية منظمة تستغل الحدود بين الدول (الأمم المتحدة، السلام والامن، بلا تاريخ).

بالإضافة الى مصطلحات الدراسة الأساسية فقد ارتأت الباحثة إضافة بعض التعريفات الثانوية التي قد يحتاج لها القارئ خلال تعمقه في القراءة ومنها:

شبكة جلوبي (GLOBE): هي شبكة عالمية لتعاون أجهزة إنفاذ القانون المتخصصة بمكافحة الفساد عبر الحدود أنشئت عام 2021، وهي مفتوحة أمام السلطات الوطنية المعنية بمكافحة الفساد من الدول الأعضاء في الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد، تدعمها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة

¹ <https://www.pacc.ps/FAQs/quastions/1> تم مشاهدة هذا الموقع بتاريخ 2025/12/31

كأمانة فنية، وتتيح لأعضائها منصة تبادل معلومات آمنة وأدوات متخصصة لتعزيز التعاون عبر الحدود.

(GlobE Network, 2025)

شبكة مينا ارين (MENA-ARIN): هي شبكة إقليمية حديثة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تهدف إلى تعزيز التعاون بين الجهات المختصة باستعادة الأصول المرتبطة بجرائم الفساد أو غسل الأموال أو الجرائم العابرة للحدود تم إطلاقها رسمياً في اجتماعها الأول في مدينة جدة، السعودية، وتعمل بشراكة مع مجموعة فاتف ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وتُعد من المنظومة العالمية لشبكات استرجاع الأصول (ARINs) التي تسهل التعاون غير الرسمي بين السلطات المختصة¹.

مجموعة إيجمونت (Egmont Group): هي منتدى دولي لوحدات استخبارات مالية (FIUs)، أي الوحدات الوطنية المعنية بتحليل التحريات المالية والبلاغات عن المعاملات المشبوهة في إطار مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، تأسست في 1995 بمبادرة من بلجيكا (CTIF-CFI) والولايات المتحدة من أهدافها: تعزيز التعاون الدولي لتبادل المعلومات ورفع كفاءة وحدات الاستخبارات المالية وتعزيز استقلالها التشغيلي وتوفير نظام اتصالات آمن بين الأعضاء².

الانتربول International Criminal Police Organization: عبارة عن منظمة حكومية دولية تُسهم في تسهيل التعاون بين قوات الشرطة الجنائية في الدول الأعضاء (أكثر من 180 دولة تقريباً) مهمتها: تعزيز أقصى قدر ممكن من المساعدة المتبادلة بين السلطات الجنائية الوطنية، وتطوير المؤسسات التي تساهم في الوقاية والقمع للجريمة العادية والعابرة للحدود. المقر الرئيس في ليون، فرنسا،

¹ "MENA FATF countries launch MENA-ARIN network from Jeddah to enhance regional cooperation in asset recovery - Federation of News Agencies of the Organization of Islamic Cooperation" (تم مشاهدة المنشور على الموقع) (25/9/2025) https://una-oic.org/en/ALL/2025/10/08/MENA-FATF-countries-launch-a-network-from-Jeddah/?utm_source=chatgpt.com

² https://www.fincen.gov/resources/international/egmont-group-financial-intelligence-units?utm_source=chatgpt.com
تم مشاهدة المنشور على الموقع الإلكتروني بتاريخ) "The Egmont Group of Financial Intelligence Units | FinCEN.gov" (25/9/2025)

وتقدم خدمات تقنية وتشغيلية للدول الأعضاء، لكنها ليست قوة شرطة دولية ذات أجهزة تنفيذية مستقلة في الدول الأعضاء¹.

حدود الدراسة/محدداتها، وتتمثل في:

- من حيث الموضوع: الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد.
- الحد المكاني: فلسطين.

الدراسات السابقة: بطبيعة الحال، ثمة دراسات سابقة تشكّل عونا في التعرف إلى عدد من السياقات المرتبطة بالدراسة الحالية، ومما تمكّنت الباحثة من الوصول إليه سلسلة دراسات، أوجزها فيما يأتي:

- دراسة بعنوان "القانون الدولي وعولمة تشريعات مكافحة الفساد، لمازن ليلو راضي، المجلة المصرية للدراسات القانونية والاقتصادية، ع11، 2018م، حيث هدفت إلى التعريف بالعولمة وآلياتها وبيان الاتفاقيات الدولية وعولمة القانون ومدى مواعمة النظام القانوني الوطني مع أحكام الاتفاقية. (راضي، 2018م)

خلصت الدراسة إلى مجموعة نتائج تمثلت في أن العولمة نتاج تطور متواصل في كافة مجالات الحياة الاقتصادية والسياسية والتكنولوجية، وأنه لا يمكن الإبقاء على القانون كوسيلة لضبط المجتمع ومعالجة مشاكله بعيداً عن هذا التطور، ولا يجوز الوقوف في طريقها دون الاستفادة من إيجابياتها.

كما كشفت عن أن الاتفاقية جاءت لتعبر عن هذا التوافق الدولي، ولتشكل إطاراً جامعاً يمكن من خلاله تطوير مقارنة دولية موحدة وشاملة لمواجهة الفساد، وبناء استراتيجيات مناسبة لمنع ومحاربة مختلف تجلياته.

¹ تم مشاهدة https://www.britannica.com/summary/Interpol?utm_source=chatgpt.com "Interpol summary | Britannica. (25/9/2025) المنشور على الموقع الإلكتروني بتاريخ

• دراسة حملت عنوان: "وسائل القانون الدولي لمكافحة جرائم الفساد، لمحمد حسن سعيد، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2019م، (سعيد م.، 2019م) حيث هدفت الدراسة إلى بيان ماهية جريمة الفساد كجريمة عالمية ذات تأثير على المجتمع الدولي، وتحديد المعاهدات والاتفاقيات والوثائق الدولية في مجال مكافحة الفساد، وبيان أهمية الوسائل الدولية في مكافحة الفساد، والتعرف إلى الاتفاقيات والمعاهدات والمنظمات الدولية التي عالجت موضوع الفساد وآثاره المدمرة.

مما خلصت إليه الدراسة من نتائج؛ وجود أهمية كبيرة لتفعيل وتعزيز التعاون الدولي في مكافحة الفساد لثبوت عجز الدول عن مواجهة جرائم الفساد بمفردها بعد أن أصبح الفساد جريمة عالمية عابرة للحدود تهدد أمن وسلامة المجتمع الدولي والإنساني، مع ظهور أهمية لضرورة تفعيل الاتفاقيات الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد وإبرام اتفاقيات ومعاهدات جديدة وتخصه وملزمة أكثر بين كافة دول العالم واعتبارها ملزمة للجميع، ونوّهت الدراسة إلى أن الاتفاقية لعام 2003 تعدّ المحور الأساسي والفعال في مجال مكافحة الفساد والحد من آثاره.

• دراسة بعنوان : "التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد: دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة"، لأحمد محمد براك حمد، مجلة القانون والأعمال، ع60، 2020م، (حمد، 2020م) وهدفت إلى محاولة ترسيخ الأسس السليمة لمنظومة التعاون الدولي في مجال محاربة الفساد من خلال التطرق إلى الجهود العربية الداعمة للتعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد، والبحث في وسائل وأدوات التعاون الدولي المتعلق بمناهضة آفة الفساد مع التركيز على النصوص المنظمة لتلك الآليات في الاتفاقية الدولية والعربية والأفريقية والأوروبية لمكافحة الفساد.

وقد خلصت الدراسة إلى نتائج من أبرزها أن لفساد ظاهرة متأصلة في جميع المجتمعات والدول سواء النامية منها أو المتقدمة، وأن الاتفاقية جاءت لتكمل سلسلة قرارات واتفاقيات دولية سبقتها؛ تشجع الجهود الوطنية والدولية في مجال مكافحة الفساد، وتتسم بشموليتها وتكامل أحكامها، كما أنها تتضمن أحكام التعاون الدولي بكافة صورها وأشكالها المنصوص عليها في الاتفاقيات الدولية والإقليمية الصادرة بشأن أساليب مكافحة أعمال الفساد.

• دراسة حملت عنوان "التعاون الدولي في مكافحة جرائم الفساد: مقارنة قانونية أمنية، لياكر الطاهر، مجلة الحقوق والحريات، مج9، ع2، 2021م، (الطاهر، 2021م) حيث هدفت إلى بيان مفهوم الفساد من وجهة نظر محلية وإقليمية ودولية، وبيان تعريف القانون للفساد، والوقوف على أهم أسباب تنامي ظاهرة الفساد، والتحوللات الاقتصادية وأثرها في تنامي جرائم الفساد.

خلصت الدراسة إلى نتائج تمثلت في أن مكافحة الفساد والشفافية والمساءلة عناصر أساسية لبناء دولة القانون وللحكومة الرشيدة أو الصالحة التي تنتبها الحكومات والهيئات المحلية والدولية بموجب الكثير من الاتفاقيات الدولية، كما بينت أن الفساد يعزز إيجاد ظروف تمهد الطريق لنمو والنزاعات وانتهاك حقوق الإنسان ما يديم الفقر وعدم المساواة والظلم ويهدر الأموال العامة الممكن إنفاقها على التنمية والأمن البشري، ومن النتائج أيضا أن مدى انتشار نشاط عصابات الإجرام المنظم؛ خاصة جرائم الفساد في المستقبل منوط بمدى التعاون الدولي في سبيل مكافحتها.

• دراسة حملت عنوان " آليات التعاون الدولي في مجال مكافحة جرائم الفساد، لفايزة هوام، مجلة التواصل، مج28، ع1، 2022م، (هوام، 2022م) وهدفت إلى بيان التعاون الدولي في مجال التجريم والعقاب وكذلك بيان التعاون الإقليمي في مجال مكافحة الفساد والتعاون الأوروبي والتعاون العربي.

وخلصت الدراسة إلى نتائج، منها أن الدول ذات الملاذات المصرفية تشكل منفذاً للعائدات الإجرامية، وأن السيادة تعد أهم عائق أمام التعاون الدولي خاصة بالنسبة للدول ذات القوة الاقتصادية، كما كشفت عن وجوب الاهتمام بالتدابير الوقائية ولا ينحصر في الإجراءات والتدابير الردعية.

• دراسة " الآليات القانونية لمكافحة الفساد على ضوء الاتفاقيات الدولية، لصبرينة فطوش، مجلة الاجتهاد القضائي، مج14، ع1، 2022م، (فطوش، 2002م) حيث هدفت إلى بيان مكافحة الفساد في الاتفاقيات ذات الطابع العالي، ومنها اتفاقية ميريدا وبيان صور الفساد في اتفاقية ميريدا وبيان مكافحة الفساد في الاتفاقيات ذات الطابع الإقليمي.

من خلال الدراسة تم التوصل إلى مجموعة نتائج، أهمها أن الجهود الدولية والإقليمية التي سعت لمحاربة الفساد والقضاء عليه لم تكن بالفعالية المرجوة منها أو الكافية لوضع حد لهذه الآفة أو التقليل منها، وأن الاتفاقية شكّلت إضافة نوعية للعمل في مجال مكافحة الفساد، وتطوير منظومة النزاهة، مع بيان أن اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد تعدّ خطوة هامة لتدعيم التعاون الدولي لمكافحة الفساد، فهي أول اتفاقية في هذا المجال .

• دراسة بعنوان " التعاون الدولي في مجال مكافحة جرائم الفساد، لجمانة بن الشيخ، ونهاد موادنة، وهي رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، 2023م. (بن الشيخ و موادنة، 2023م)

هدفت الدراسة إلى فهم الفساد والآليات العاملة على ضبطه ودراسة أهم المجهودات الدولية التي جاءت بصدد مكافحة الفساد، والتعرف إلى الجهود المبذولة لمكافحة الفساد على المستوى المحلي أو الدولي، ومحاولة تعرّف مصير عائدات جرائم الفساد واستردادها داخلياً أو خارجياً.

من النتائج التي خلصت إليها الدراسة تحديد عدة حصائل قد تساهم بشكل كبير في تبيان كل ما يخص جرائم الفساد والتعاون الدولي لمجابهتها، وبيان أن لجوء اتفاقية الأمم المتحدة إلى التعاون القضائي والأمني والمؤسساتي تم من خلال أنظمة متعددة.

- أوجه الشبه والاختلاف ما بين الدراسات السابقة والرسالة الحالية

في ضوء ما تم عرضه من دراسات، يمكن القول إن ثمة نقاط اختلاف مع الدراسات السابقة مع وجود نقاط اتفاق، وهذا منطقي في ظل تشابه طبيعة الدراسات واختلاف سياقاتها وأدواتها ومنهجياتها، وسيتم عرض أوجه التشابه والتقاطعات بين الدراسة الحالية وسابقتها، ثم عرض نقاط الاختلاف، على النحو الآتي:

أولاً: أوجه التشابه، ومما يمكن إيرادها على هذا الصعيد

- التركيز على أن الفساد ظاهرة عابرة للحدود

وهنا اتفقت الرسالة الحالية مع دراسات كل من: (حمد، 2020م؛ راضي، 2018م؛ الطاهر، 2021م؛ بن الشيخ و موادنة، 2023م؛ هوام، 2022م) من أن الفساد ظاهرة عالمية لا يمكن مكافحتها دون تعاون دولي شامل يدمج الجهود الوطنية والإقليمية والدولية.

- مركزية الاتفاقية (UNCAC)

حيث انسجمت الرسالة الحالية مع رسالة كل من (فطوش، 2002م؛ هوام، 2022م؛ حمد، 2020م؛ راضي، 2018م) الذين أكدوا جميعهم أن اتفاقية الأمم المتحدة تشكل الإطار المرجعي الأكثر أهمية بالنسبة للتشريعات الوطنية؛ إذا ما تم توحيد الجهود القانونية الدولية وإرساء قواعد الشفافية والوقاية والتجريم.

• أولوية التعاون الدولي في التنفيذ:

وهنا يمكن تسجيل أن الرسالة الحالية مع رسالة كل من (بن الشيخ و موادنة، 2023م؛ هوام، 2022م؛ حمد، 2020م؛ الطاهر، 2021م) بحيث اعتبروا جميعاً بأن فعالية الاتفاقية تتوقف على مستوى تعاون الدول في تبادلها للمعلومات والمساعدة القانونية واسترداد الأموال.

• التركيز على البعد القانوني والمؤسسي

الاتجاه الذي انطلقت منه الرسالة الحالية يتقاطع مع الاتجاه الذي انطلقت منه دراسات كل من: (فطوش، 2002م؛ سعيد م.، 2019م؛ راضي، 2018م) وهو اعتبار أن تفعيل المؤسسات الوطنية المتخصصة والإصلاح التشريعي من أهم ركائز مكافحة الفساد.

ثانياً: أوجه الاختلاف، ومما يمكن رصده هنا من مجالات اختلاف بما ينضوي في إطارها من تفاصيل النقاط الآتية:

• نطاق التحليل، وهنا نسجل الآتي:

1. ركزت الرسالة: الحالية على فعالية الاتفاقية في فلسطين عبر تحليل النصوص القانونية الوطنية، ومخرجات الاستعراض القطري، والتحديات التنفيذية.

2. في حين ركزت الدراسات السابقة على أبعاد وجوانب غير تلك التي ركزت عليها الدراسة الحالية وعلى النجوى الآتي:

أ. (حمد، 2020م؛ راضي، 2018م؛ هوام، 2022م؛ فطوش، 2002م) ركزت على البعد الدولي المقارن العام.

ب. (الطاهر، 2021م) ركز على الجانب الأمني والتعاون بين أجهزة إنفاذ القانون.

ت. (سعيد م.، 2019م؛ بن الشيخ و موادنة، 2023م) ركزت على الوسائل القانونية العامة دون دراسة حالة قطرية محددة.

• المنهجية

1. في حين استخدمت الرسالة:الحالية منهجًا وصفيًا تحليليًا مقارنةً وتطبيقًا مبنياً على وثائق رسمية فلسطينية وتقارير استعراض للأمم المتحدة.

2. نجد أن الدراسات السابقة تبنت مناهج مختلفة على النحو الآتي:

أ. منهج تأصيلي نظري مقارن لـ (حمد، 2020م؛ راضي، 2018م؛ هوام، 2022م؛ فطوش، 2002م).

ب. منهج قانوني أمني تطبيقي عام لدى (الطاهر، 2021م).

ج. منهج أكاديمي تقليدي قانوني في الرسائل الجامعية (سعيد م.، 2019م؛ بن الشيخ و موادنة، 2023م).

• خصوصية الحالة الفلسطينية:

1. وفي هذا السياق، انفردت الرسالة الحالية بمعالجة التجربة الفلسطينية، وتوثيق الانضمام إلى الاتفاقية عام 2014، وتحليل نتائج دورتي الاستعراض الأولى والثانية.

2. في حين أن الدراسات السابقة: لم تتناول الحالة الفلسطينية أو تجارب الاستعراض القطري، إذ ركزت على مقاربات عامة تشمل الأقاليم العربية أو الدولية (جميع الدراسات السبعة).

• مستوى التفصيل التشريعي والتنفيذي:

1. تناولت الرسالة: الحالية بالتفصيل الجرائم المشمولة في الاتفاقية (الرشوة، غسل الأموال، الاختلاس، عرقلة العدالة، الولاية القضائية، التقادم، المصادرة)، وحددت الثغرات في التشريعات الفلسطينية.

2. أمّا الدراسات السابقة، فتناولت الموضوع من منظور مختلف حيث:

- عرضت الجرائم كأحكام عامّة دون تفصيل قطري (حمد، 2020م؛ راضي، 2018م؛ هوام، 2022م؛ فطوش، 2002م).
- تناولت التعاون الأمني والمؤسسي فقط (الطاهر، 2021م).
- ركزت على الإطار القانوني العام دون مواءمة وطنية (سعيد م.، 2019م؛ بن الشيخ و موادنة، 2023م).

• جانب السياسات الوقائية واسترداد الموجودات، ومما يرتبط بهذا الجانب:

1. درست الرسالة الحالية الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد (2015-2018) في فلسطين، وآليات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وإجراءات "اعرف عميلك"، وربطتها بالفصلين الثاني والخامس من الاتفاقية.

2. في حين ناقشت الدراسات السابقة: الوقاية واسترداد الموجودات في الإطار النظري العام (حمد، 2020م؛ راضي، 2018م؛ هوام، 2022م؛ فطوش، 2002م).

• المخرجات، ومما يرتبط بذلك أن:

1. الرسالة: الحالية انتهت إلى توصيات عملية وتشريعية لتعزيز الاتساق الوطني مع الاتفاقية.
2. في حين خلصت الدراسات السابقة إلى نتائج معيارية عامة تدعو لتقوية التعاون الدولي والتشريعات، دون خطط تنفيذية مفصلة (حمد، 2020م؛ الطاهر، 2021م؛ فطوش، 2002م).

ثالثاً: إجمال وخلاصة مركزة

- ثمة نقاط اتفاق تنطلق منها الدراسة الحالية عبر جهد تجميعي، مع تأكيد الدراسة الحالية على أن اتفاقية الأمم المتحدة الإطار الأشمل، وأن التعاون الدولي أداة لا غنى عنها لمحاربة الفساد (حمد، 2020م؛ بن الشيخ و موادنة، 2023م؛ فطوش، 2002م).
- القيمة المضافة للرسالة الحالية تتمثل في كونها تقدّم تحليلاً تطبيقياً للحالة الفلسطينية لأول مرة في هذا السياق، مدعوم بتوثيق رسمي ونتائج استعراض، ما يجعلها تتجاوز البعد النظري إلى التطبيق العملي.
- وهناك فجوة تغلقها: الرسالة الحالية، وهي تتمثل في الانتقال من الأدبيات العامة إلى التقييم القطري الواقعي، وربط النظرية بالتطبيق عبر توصيات تشريعية وتنظيمية قابلة للتنفيذ داخل فلسطين.

خطة الدراسة

احتوت الدراسة على ثلاثة فصول أساسية تفرع منها عدد من المباحث والمطالب والفروع بما يخدم محتوى الرسالة وأهدافها كالآتي:

الفصل الأول التمهيدي: ماهية الفساد وبيان اتفاقية الأمم لمكافحة الفساد

المبحث الأول: الفساد، مظاهره وأشكاله وأسبابه

المطلب الأول: البنية المفاهيمية للفساد

الفرع الأول: مفهوم الفساد

الفرع الثاني: أنماط الفساد

المطلب الثاني: جذور الفساد: الأسباب والعواقب

الفرع الأول: أسباب الفساد

الفرع الثاني: الفساد في ميزان التأثير والخطر

المبحث الثاني: اتفاقية الأمم المتحدة

لمكافحة الفساد: الإطار الدولي لمواجهة الظاهرة

المطلب الأول: النشأة والأهداف العامة للاتفاقية

الفرع الأول: تعريف الاتفاقية

الفرع الثاني: نشأة الاتفاقية

المطلب الثاني: المحتوى الموضوعي للاتفاقية ومجالاتها الرئيسية

الفرع الأول: أهمية الاتفاقية الأممية في بناء منظومة قانونية لمكافحة الفساد

الفرع الثاني: البنية القانونية والمؤسسية للاتفاقية الأممية لمكافحة

الفصل الثاني: تطبيق الاتفاقية في فلسطين

المبحث الأول: توطيد التشريعات السارية وتعزيز السياسات والتدابير الوقائية لمكافحة الفساد في فلسطين

المطلب الأول: الآثار القانونية التي تترتبها الاتفاقية على سياسة التجريم والعقاب في فلسطين

الفرع الأول: مقارنة فلسطينية لتجريم الفساد وفقاً للاتفاقية الأممية

الفرع الثاني: المسؤولية الجزائية في جرائم الفساد

المطلب الثاني: الآثار القانونية التي ترتبها الاتفاقية على النظام الإجرائي الجزائي والسياسات والتدابير الوقائية في فلسطين

الفرع الأول: انعكاسات الاتفاقية الأممية على الإجراءات الجزائية في القانون الفلسطيني

الفرع الثاني: أثر الاتفاقية على السياسات والتدابير الوقائية لمكافحة الفساد في فلسطين

المبحث الثاني: تعزيز التعاون الدولي كأثر للانضمام إلى الاتفاقية

المطلب الأول: صور التعاون الدولي القضائي في اتفاقية الأمم المتحدة

الفرع الأول: تسليم المجرمين

الفرع الثاني: المساعدة القانونية المتبادلة

المطلب الثاني: استرداد الأموال المتحصلة من جرائم الفساد

الفرع الأول: الأحكام العامة لاسترداد الأموال المتحصلة من جرائم الفساد

الفرع الثاني: إجراءات استرداد الأموال المتحصلة من جرائم الفساد

الفصل الثالث: فعالية الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد في فلسطين

المبحث الأول: استعراض دولة فلسطين في الدورة الأولى

المطلب الأول: مدى توافق التشريعات الفلسطينية مع معايير التجريم في الاتفاقية الأممية (استعراض

الفصل الثالث التجريم وإنفاذ القانون)

المطلب الثاني: التعاون الدولي في دعم جهود مكافحة الفساد في ضوء الاتفاقية الأممية، (استعراض الفصل الرابع التعاون الدولي)

المبحث الثاني: استعراض دولة فلسطين في الدورة الثانية

المطلب الأول: تحليل السياسات الوقائية الفلسطينية في ضوء الاتفاقية الأممية (استعراض الفصل الثاني التدابير الوقائية)

المطلب الثاني: الآليات القانونية لاسترداد الموجودات في ضوء الاتفاقية الأممية (استعراض الفصل الخامس استرداد الموجودات)

المبحث الثالث: نتائج تنفيذ الاستعراضين على فلسطين واثارها

المطلب الأول: نتائج استعراض دولة فلسطين في الدورة الأولى، واثارها (أبرز الملاحظات والتوصيات الصادرة عن الاستعراض الأول لفلسطين)

المطلب الثاني: نتائج استعراض دولة فلسطين في الدورة الثانية، واثارها (مدى تطور التدابير الوقائية في فلسطين بعد الاستعراض الثاني)

الفصل الأول التمهيدي

ماهية الفساد وبيان اتفاقية الأمم لمكافحة الفساد

يعدّ موضوع الفساد أحد أهم الموضوعات الحديثة التي تشغل الرأي العام الدولي، حيث تصنّف مسائل الفساد بمختلف أنواعها الإدارية والمالية بأنها من المشاكل المعقدة والأكثر وغموضاً وسرية، لدرجة يمكن القول معها إن محاربة الفساد باتت من الأمور شبه المستحيلة، وأن من يحارب الفساد يشبه إلى حد كبير من يحارب أشباحاً وقوى خفية؛ غير مرئية..، ونظراً لما للفساد من خطورة على رفاه المجتمع واستقراره وأمنه، ومن تأثير سلبي على سمعة البلد المالية وبيئته الاستثمارية، وحقوق الإنسان، وتكافؤ الفرص، والعدالة الاجتماعية، والتنمية المستدامة وغيرها من الأمور الهامة والحرحة في الدولة وحياة الانسان فإن محاربة الفساد والتصدي له باتت من أهم أولويات الدول _ بشكل عام_ وفلسطين _ بشكل خاص_، إذ لا تقتصر عملية مكافحة الفساد والتصدي له على التنظير والتغني بالمبادئ الأخلاقية، لكنها تتطلب وقفة جادة من خلال سن التشريعات الضابطة لهذه العملية، وإجراء تحقيقات قضائية نزيهة وشفافة في جميع قضايا وشبهات الفساد المالي والإداري، ومحاسبة جميع الفاسدين وزجهم في السجون وإعادة الأموال التي نهبتم أو تم تهريبها للخارج، بالإضافة إلى منع جميع أشكال الاستغلال الوظيفي، كما تتطلب وقفة جادة من الشعوب وجميع مؤسسات الدولة مجتمعة بحيث تستمر في ضغطها على الحكومات لإجراء الإصلاحات السياسية المطلوبة وعلى رأسها القضاء على الفساد (مدونة أصوات، 2024م).

ونظراً لأن الفساد _ عموماً _ يتسم بكونه ظاهرة عالمية وسريع الانتشار والانتقال عبر الحدود، فقد اقتضى الأمر محاربته بأساليب فنية متطورة، تتكاتف فيها الدول حتى تكون محاربة الفساد أكثر فاعلية ودقة، وهو ما أوجد احتياجاً لتجمع دولي يضمن مواجهة هذه الآفة؛ تجسد في الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد.

كان التثقيف من أهم الإجراءات التي بدأت بها جميع الدول في محاربة الفساد؛ لرفع الوعي حول مخاطر الفساد على المستويين الداخلي والخارجي، وسنّ تشريعات رادعة وأخرى وقائية تساعد في جعل إجراءات لمكافحة الفساد أكثر فاعلية وكفاءة، جنباً إلى جنب؛ مع تطوير أدوات للتعاون الدولي على المستوى التشريعي والقضائي والتقني لمواجهة الأشكال المختلفة للفساد، ووضع إجراءات كفيلة بمنع الفساد ثم معالجة نتائجه حال حدوثها، ومنع توسع ظاهرة الفساد وانتشارها¹.

وعليه؛ سنخصص هذا الفصل لتناول الفساد مظاهره وأشكاله وأسبابه ومخاطره (المبحث الأول)، في حين سيخصص المبحث الثاني) للاتفاقية: مفهومها ونشأتها، وأهمية تطبيقها، ومحتواها.

المبحث الأول: الفساد، مظاهره وأشكاله وأسبابه

يشكل الفساد ظاهرة خطيرة اينما حصل وباي طريفة تمت ممارسته، وتنتج عنه مشاكل ومخاطر تؤثر على استقرار المجتمعات وأمنها، والقيم الاخلاقية والعدالة في المجتمعات، مما ينعكس بشكل مباشر على تنمية المجتمع وسيادة القانون والقضاء فيه، حيث يقترن الفساد ببعض من أشكال الجرائم الاخرى؛ خصوصاً الجرائم المنظمة والجريمة الاقتصادية وغسيل الأموال وغيرها.

حاربت الأديان جميعها الفساد، واحتوت على مبادئ سامية وأخلاقيات عالية تدعو إلى الصلاح والإصلاح والنزاهة، وتؤكد أهمية حسن التصرف والادارة السليمة، ولجأ المشرعون في مختلف دول العالم إلى تجريم الفساد ووضع قوانين محاربة له، علاوة على تبيان مفهومه وتحديد أشكاله للتمييز بينه وبين الجرائم الأخرى التي من شأنها المساس بالمال العام وهدر الموارد المختلفة، كما عملت على إبراز آثاره المدمرة لزيادة الوعي بين المجتمعات على اختلاف مستوياتها، وذلك لما كان للفساد من نتائج سلبية على المنظومات الاجتماعية (البوريشة، 2005م).

¹ ديباجة الاتفاقية 2003.

وعليه، ومن أجل فهم أعمق للفساد سنتناول في هذا المبحث مفهوم الفساد، وبعض أنماطه العامة التي اجتمعت الدول على تعريفها ومعرفتها من خلال البنية المفاهيمية للفساد (المطلب الأول). في حين نتناول جذور الفساد: الأسباب والعواقب (المطلب الثاني)

المطلب الأول: البنية المفاهيمية للفساد

يمثل الفساد تحدياً كبيراً لأي دولة أو مجتمع يسعى إلى تحقيق العدالة والنزاهة والشفافية في مؤسساته العامة والخاصة، وتتوزع أشكال الفساد يجعل مكافحته أمراً معقداً يتطلب تعاوناً دولياً ومحلياً، فضلاً عن تعزيز القوانين والتشريعات التي تحمي المال العام وتحاسب المسؤولين الفاسدين. إن تعزيز سيادة القانون، وتفعيل آليات المساءلة، وزيادة الشفافية في العمليات الحكومية تعد خطوات حيوية للحد من الفساد وتحقيق التنمية المستدامة والمجتمعات العادلة.

فالفساد ظاهرة قديمة ومعقدة تصيب مختلف المجتمعات والدول بدرجات متفاوتة، وهي تؤثر سلباً على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فيمكن تعريفه بأنه إساءة استخدام السلطة أو النفوذ لتحقيق مكاسب شخصية على حساب المصلحة العامة، ويرتبط الفساد بانتهاك المعايير الأخلاقية والقانونية؛ ويتخذ أشكالاً متعددة، فهو لا يقتصر على شكل واحد أو مظهر معين، بل يتنوع حسب السياقات والبيئات المختلفة بحيث يتصور بعدة صور مثل: الرشوة، الاختلاس، المتاجرة بالنفوذ، والمحسوبية وغيرها من صور وأشكال الفساد. (سكوتي، 2023م)

وعليه؛ سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول التعريف بالفساد في (الفرع الأول). في حين نتناول أشكال وصور الفساد في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم الفساد

نستعرض فيما يلي التعريف بالفساد ومعرفة معناه اللغوي والاصطلاحي، ومن ثم نعرض بعض التعريفات المخصصة قانونياً وشرعياً واجتماعياً.

أولاً: الفساد لغةً: ورد في لسان العرب لابن منظور "الفسادُ نقيضُ الصلاح، فَسَدَ يَفْسُدُ وَيُفْسِدُ وَفَسَدَ فَسَاداً وَفُسُوداً، فهو فاسدٌ وَفَسِيدٌ فيهما. وقوم فَسَدَى. وَأَفْسَدَهُ هو وَاسْتَفْسَدَ فلانٌ إلى فلان. وَتَفَاسَدَ القومُ: تَدَابَرُوا وقطعوا الأرحام؛ واستفسد السلطانُ قائده إذا أساء إليه حتى استعصى عليه. والمفسدُ: خلاف المصلح. والاستفسادُ: خلاف الاستصلاح. وقالوا: هذا الأمرُ مفسدٌ لكذا أي فيه فساد، ويقال: أفسد فلان المال يُفسدُه إفساداً وفساداً، والله لا يحب الفساد. وَفَسَدَ الشيءُ إذا أَبَاهُ.

ثانياً: الفساد اصطلاحاً: وفي الاصطلاح، فالفساد هو "خروج الشيء عن الاعتدال، قليلاً كان الخروج عنه أو كثيراً، أو هو العدول عن الاستقامة إلى ضدها، أو هو التغيير عن المقدار الذي تدعو إليه الحكمة (فارس، 2017م، صفحة 7)

كما اتخذ الفساد أوصافاً وتعريفات عدة، حيث يدخل ضمن الاصطلاح للفساد بمفهومه الواسع وهو: "جميع الأشكال والعمليات الإفسادية، سواء كان ذلك سوء استخدام السلطة واستغلال النفوذ، أو الوضع الخاص الذي يحتله شخص ما في الحياة العامة، أو جميع أنواع الرشوة المكشوفة والمستترة والنقدية والعينية، سواء فيما يتعلق بإتمام الصفقات والمعاملات بين الأفراد والدولة، أو داخل نظام الدولة بين أهلها وموظفيها، أو بين الأفراد أنفسهم خارج نظام الدولة. (عبد النعيم، 2015م، صفحة 125)

وقد توسع مفهوم الفساد ليشمل كل خروج عن القواعد القانونية والقيم الانسانية المتعارف عليها بشأن العمل الوظيفي، وبدأت تختلف تعريفات الفساد باختلاف الزاوية التي ينظر من خلالها إليه، فيعد فساداً كل سلوك انتهك أيّاً من القواعد والضوابط التي يفرضها النظام، كما يعد فساداً كل سلوك يهدد المصلحة العامة بخيانتها وعدم الالتزام بها، وذلك بتغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة، وكذلك أي إساءة

لاستخدام الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب خاصة، وقد يتضمن مفهوم الفساد النية والإرادة الآثمة التي تستهدف التكبسب من الوظيفة العامة بأي صورة (سعيد و أحمد، 2014م، صفحة 24).

ثالثاً: التعريف القانوني للفساد: حدد قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته صور الفساد على أنها "الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة والجرائم المخلة بالثقة العامة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية، والجرائم الناتجة عن غسل الاموال المنصوص عليها في قانون غسل الاموال، وكل فعل يؤدي الى المساس بالأموال العامة، وإساءة استعمال السلطة خلافاً للقانون، وقبول الوساطة والمحسوبية التي تلغي حقاً وتحقق باطلاً¹. وإذا ما اعتبرنا الفساد كونه فعلاً فهو خروج عن القوانين والأنظمة، أو استغلال غيابهما، من أجل تحقيق مصالح سياسية أو اقتصادية مالية وتجارية، أو اجتماعية لصالح الفرد أو لصالح جماعة معينة يكون للفرد مصالح شخصية معها، لذلك فإنه لا يكون إلا بتوافر عنصرين هما: مخالفة فعل الفساد لنصوص القانون وهو ما يشكل جريمة منصوص عليها قانوناً تستوجب العقاب من الناحية الجنائية فقط، والعنصر الثاني هو سوء استخدام المنصب العام أو استغلاله بهدف خدمة أغراض خاصة أو تحقيق منافع شخصية مادية أو معنوية. وخلافاً لتعليمات وضوابط العمل في ذلك المنصب مما يؤدي إلى تحقق المسؤولية الإدارية والجنائية معاً. ونتيجة لذلك فإن الفساد باعتباره سلوكاً أو فعلاً يؤدي إلى إلحاق الضرر بالمصلحة العامة، وهو ما يشكل جريمة يعاقب عليها القانون، فهو ظاهرة إجرامية أو سلوك منحرف عن قواعد السلوك الاجتماعي السائدة في المجتمع، وذلك تأسيساً على أن السلوك الإجرامي ليس مجرد واقعة يجرمها القانون، ولكنه سلوك يصدر من إنسان يعيش في بيئة معينة ووسط مجتمع معين ومن ثم فهو سلوك اجتماعي منحرف، حيث يقرر علماء الجريمة أنها لا ترجع إلى مصدر واحد أو مصدرين، بل تنبع عن مصادر عديدة متنوعة ومتشابكة ومعقدة، وبالمثل فالفساد المالي والإداري، كظاهرة

¹ قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، المادة (1).

إجرامية لها خصوصيتها بين غيرها من الظواهر الإجرامية الأخرى، ليس فعلاً منعزلاً أو عرضياً ولكنه ثمرة تضافر عوامل عديدة تحركه وتحدد تكوينه وظهوره¹.

رابعاً: التعريف الشرعي للفساد: يشمل الفساد في معناه العام: "كل اعتداء على الأنفس والأموال والموارد"، ويقول رب العزة سبحانه وتعالى "وَإِذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الْأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ ۗ وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الْفُسَادَ" (سورة البقرة، 205). ويشمل أكل الأموال بالباطل، حيث نهى الله سبحانه وتعالى عن ذلك في قوله: "ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل وتدلوا بها الى الحكام لتأكلوا فريقاً من أموال الناس بالإثم وأنتم تعلمون"، نستخلص هنا إنَّ مدلول الفساد في ألفاظ القرآن الكريم مدلول شامل لجميع أنواع الفساد وصوره. وقد جعل الشرع الحنيف المعاصي، كل المعاصي، فساداً في الأرض، فكل المخالفات خروج عن جادة الصلاح، وانحراف عن الطريق المستقيم، سواء كانت هذه المخالفات في مجال السلوك أو مجال الجرائم الجنائية أو الحقوق المدنية أو الحقوق العامة. (اشتوي، 2024م)

خامساً: التعريف الاجتماعي للفساد: يتمثل الفساد من وجهة نظر المجتمع بأنه سعي الموظف إلى تحقيق المكاسب الشخصية من خلال استغلال منصبه في الوظيفة، وذلك من خلال تفضيل الأقارب او المعارف ومنحهم الامتيازات دون غيرهم من أبناء المجتمع بغض النظر عن الكفاءة والاولوية، يختلف الفساد من مجتمع إلى آخر، وأشد أنواع الفساد ضرراً تلك التي تقع في المجتمعات النامية او العالم الثالث التي تفنقر إلى وجود مؤسسات المجتمع المدني الفاعلة، ذلك أن هذه المؤسسات تساعد على كشف الآثار السلبية للفساد، وخصوصاً تلك التي تؤدي إلى الافتقار إلى عنصر الاحساس بالمسؤولية الوظيفية من قبل الموظف والقائم على الادارة وسط تزايد وتفاقم المشكلات الاقتصادية في المجتمع، وبذلك تنهار النظم الادارية، فالظروف الاقتصادية تؤثر على منظومات القيم الاجتماعية وبالتالي على المنظومات الادارية

¹ القوانين المساندة لمكافحة الفساد في فلسطين هي: أ) قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005. ب) قرار بقانون رقم (7) لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005. ج) قرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته. د) قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (20) لسنة 2015. هـ) قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001. و) قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته. ز) قانون العقوبات الساري في قطاع غزة رقم (74) لسنة 1936 وتعديلاته.

المختلفة، مما يؤدي الى تلاشي آمال المجتمع تجاه قضايا الاعمار والبناء، واختلال موازين الفرد تحت وطأة الظروف الصعبة وعدم توفر القدرة على المساءلة القانونية في حين يتمتع المسؤولون بحرية واسعة من التصرف مقابل قليل من المساءلة، مما يجعل اولئك المسؤولين يسعون لاستغلال المواقع الادارية لتحقيق المكاسب الشخصية وتلقي الرشوة والعمولات من القطاع الخاص مقابل تسهيل اعطاء المشروعات على حساب المجتمع، ويأتي المسؤولون بأقاربهم ومعارفهم إلى الوظائف ويساعدوهم في الحصول على مشاريع الدولة ليقبضوا مقابل ذلك مبالغ دون اتخاذ اجراءات قانونية بحقهم، وبالتالي يفكر الموظف الفاسد في تحقيق المكاسب الشخصية بغض النظر عن تأخر المجتمع وتوقف خطط التنمية الفعالة في الوقت الذي يكون فيه المجتمع بأمرّ الحاجة الى برامج النهضة الحقيقية لإنقاذه وتطويره وتقديمه.

(هيئة مكافحة الفساد، 2020م، صفحة 14)

على صعيد الحالة الفلسطينية فقد ورد تعريف للفساد في تقرير المجلس التشريعي الفلسطيني حول ملف الفساد في العام 1997 بأنه: "الخروج عن أحكام القانون أو الأنظمة الصادرة بموجبه، أو مخالفة السياسات العامة المعتمدة من قبل الموظف العام بهدف جني مكاسب له، أو لآخرين ذوي علاقة، أو استغلال غياب القانون بشكل واسع للحصول على هذه المنافع. هذا ولم يتطرق قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته لتعريف الفساد ولكنه حدد أشكاله حيث اعتبر القرار بقانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005 فساداً لغايات تطبيق القانون، الإخلال بواجبات الوظيفة العامة والجرائم المُخلّة بالثقة العامة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية، كما اعتبر فساداً جميع الأفعال المجرمة الواردة في الاتفاقيات العربية والدولية لمكافحة الفساد التي صادقت عليها دولة فلسطين¹.

¹ قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، المادة (1)، والتي جاء فيها "الفساد: يُعتبر فساداً لغايات تطبيق أحكام هذا القانون ما يلي: (1) الجرائم المُخلّة بواجبات الوظيفة العامة والجرائم المُخلّة بالثقة العامة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية. (2) الجرائم الناتجة عن غسل الأموال المنصوص عليها في قانون غسل الأموال. (3) كلُّ فعلٍ يؤدي إلى المساس بالأموال العامة. (4) إساءة استعمال السلطة خلافاً للقانون. (5) قبول الوساطة والمحسوبية التي تلغي حقاً وتُحقُّ باطلاً. (6) الكسب غير المشروع. (7) جميع الأفعال المُجرّمة الواردة في الاتفاقيات العربية والدولية لمكافحة الفساد التي صادقت عليها أو انضمت إليها السلطة الوطنية".

على الصعيد الإقليمي فقد عرفت الاتفاقية العربية لمكافحة¹ الفساد بأنه: "ظاهرة إجرامية متعددة الأشكال ذات آثار سلبية على القيم الاخلاقية والحياة السياسية والنواحي الاقتصادية والاجتماعية"²

على الصعيد الدولي هنالك عدة تعريفات للفساد من المؤسسات والمنظمات الدولية العاملة في مجال مكافحة الفساد، فعرفه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بأنه: "إساءة استخدام القوة الرسمية أو المنصب أو السلطة للمنفعة الخاصة، سواء عن طريق الرشوة أو الابتزاز أو استغلال النفوذ أو المحسوبية أو الغش أو تقديم إكراميات لتفعيل الخدمات أو عن طريق الاختلاس"³. أما البنك الدولي فعرفه بأنه: "استغلال المنصب العام بغرض تحقيق مكاسب شخصية"⁴، أما منظمة الشفافية الدولية (TIO) فعرفته بأنه: "استغلال المصلحة العامة لتحقيق مصلحة خاصة" (ناشد، 2018م، صفحة 140)، وعرفته أكاديمية الإنتربول لمكافحة الفساد بأنه: "أي تدبير يتخذه أو يتقاعس عن اتخاذه الأشخاص أو المنظمات العامة أو الخاصة بما يشكل انتهاكاً للقوانين أو خيانة للأمانة"⁵. أما صندوق النقد الدولي فقد وضع تعريفاً للفساد الإداري جاء فيه أنه: "سوء استعمال الوظيفة العامة من أجل الحصول على مكسب خاص، ويتحقق عندما يقبل الموظف الرسمي رشوة أو يطلبها أو يبتزها" (Lagarde, 2017).

¹ الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد هي اتفاقية اعتمدها جامعة الدول العربية في عام 2010 بهدف تعزيز التعاون بين الدول العربية لمكافحة الفساد بجميع أشكاله، وذلك من خلال وضع آليات قانونية وإجرائية تهدف إلى منع الفساد، وتطبيق معايير النزاهة والشفافية في المؤسسات الحكومية والخاصة. تتضمن الاتفاقية عدة أحكام تشمل تعزيز الشفافية والمساءلة، وتفعيل التعاون الدولي والإقليمي في استرداد الأصول، وتبادل المعلومات، بالإضافة إلى تحسين التشريعات الوطنية بما يتوافق مع معايير مكافحة الفساد العالمية. لمزيد من التفاصيل راجع الموقع الرسمي لهيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، عبر الرابط: <https://www.pacc.ps/law/index/6>.

² ديوان اللغة العربية. (د.ت). "الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد". <https://www.diwanalarabia.com/arabic-agreement>.

³ للمزيد، راجع: الأمم المتحدة. (تقييم إسهام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مكافحة الفساد والتصدي للعوامل المشجعة عليه". 2017). <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n16/391/08/pdf/n1639108.pdf>

⁴ راجع في ذلك: مجموعة البنك الدولي. "مصحفة وقائع مكافحة الفساد". [https://www.albankaldawli.org/ar/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-fact-sheet.\(2020\)](https://www.albankaldawli.org/ar/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-fact-sheet.(2020))

⁵ راجع في ذلك: منظمة الشرطة الدولية (الإنتربول). (د.ت). "الفساد". <https://www.interpol.int/ar/4/2>. وراجع أيضاً: (يوي، 2019م، صفحة 112).

الفرع الثاني: أنماط الفساد

تم التطرق في الفرع الأول إلى التعريفات المختلفة للفساد، وماهيته، ومن خلال هذه التعريفات يمكننا التوصل إلى أشكال الفساد وصوره، فالفساد قد يكون أمنياً واجتماعياً، وقد يكون امالياً، أو أخلاقياً، أو إدارياً، أو اقتصادياً، وهذا ما سيتم التطرق له في هذا الفرع مع تسليط الضوء على أنماط الفساد في الشائعة وفق ما يأتي:

أولاً. الفساد الأمني والاجتماعي: ويعدّ من أكثر أشكال الفساد خطورة وتأثيراً على المجتمعات والدول، فالفساد الأمني يُعرّف على أنه استغلال السلطات الأمنية لأغراض شخصية أو فئوية على حساب الأمن العام وسيادة القانون، ويترتب عليه فقدان الثقة بين المواطنين والأجهزة الأمنية، ما يؤدي إلى انتشار الفوضى وارتفاع معدلات الجريمة. من جانب آخر، فإن الفساد الاجتماعي يتعلق بتدهور القيم المجتمعية والأخلاقية نتيجة انتشار المحسوبية، واستغلال العلاقات الشخصية لتحقيق المنافع على حساب العدالة الاجتماعية، ويؤدي الفساد الاجتماعي إلى توسيع الفجوة بين طبقات المجتمع، وزيادة الفقر، وتقادم التمييز المجتمعي¹.

ثانياً. الفساد المالي: ومما يندرج في إطاره ما يشوب المعاملات المالية والاقتصادية من بيع وشراء وإجارة ومضاربة وما شابه ذلك من أنواع التعامل المالي، في حال تخللها تجاوزات على حقوق الآخرين، وفي حال التزام كل الاطراف بما يقتضيه العقد، فإن التعامل الاقتصادي والتجاري سيكون ناشطاً وفاعلاً وبعيداً عن الخداع والاعتداء والفساد، ما يعود على السوق بمزيد من الازدهار والأموال، مما يؤدي الى وجود أثراً فاعلاً على زيادة قيم الثقة والصدق في المجتمع، مقابل قيم الجشع والظلم والاعتداء والغش التي تؤدي إلى هدم الروابط الاجتماعية وزعزعة تماسك المجتمع، ويهدد استقراره، ما يعدُّ أوضح صور الفساد في الأرض (الغندور، 2025م، صفحة 97).

¹ يذكر الباحث فرنسيس فوكوياما أنّ الفساد يُقوّض المؤسسات الديمقراطية ويُضعف الدولة من الداخل، مما يُعزّز البيئة الملائمة لنمو الفساد في كافة القطاعات، بما في ذلك الأمنية والاجتماعية: (Fukuyama, 2014, pp. 1-3)

فالفساد المالي أحد أكثر أشكال الفساد تأثيراً على الاقتصاد والمجتمعات، ويُعرّف بأنه استغلال الموارد المالية العامة أو الخاصة لتحقيق مكاسب غير مشروعة من خلال اشكال عدة الرشوة، أو الاختلاس، أو التلاعب بالمناقصات، أو غسل الأموال، وغيرها. ويتمثل الفساد المالي في تحويل الأموال العامة إلى اموال شخصية على حساب التنمية الاقتصادية والخدمات العامة، ما يضعف الثقة في المؤسسات المالية بشكل عام، ويعزز انعدام المساواة بين أفراد المجتمع. وغالباً ما يرتبط الفساد المالي بالأنظمة السياسية غير الشفافة أو تلك التي تفتقر إلى الرقابة والمساءلة، ما يسمح للمسؤولين أو الأفراد النافذين بتحقيق أرباح غير قانونية (ناشد، 2018م، صفحة 174).

ثالثاً. الفساد الأخلاقي: ويشير إلى تدهور القيم والمبادئ الأخلاقية في المجتمع، وهو من أخطر أنواع الفساد، ويحدث عندما يتجاهل الأفراد المعايير الأخلاقية من أجل تحقيق مصالح شخصية أو مادية، حتى لو كانت تتعارض مع المبادئ العامة للصواب والخطأ، ويتجلى هذا النوع في سلوكيات مختلفة، مثل: الغش، والكذب، والخيانة، واستغلال السلطة أو المكانة الاجتماعية لتحقيق مكاسب على حساب الآخرين. وقد يكون الفساد الأخلاقي فردياً أو مؤسسياً، حيث تتآكل القيم الأخلاقية في المؤسسات، ما يؤدي إلى تفشي سلوكيات غير أخلاقية في بيئة العمل أو المجتمع بشكل عام.

أثر الفساد الأخلاقي لا يقتصر على الفرد فقط، بل يمتد إلى المجتمع بشكل عام؛ فهو يضعف العلاقات الاجتماعية ويخلق بيئة تسود فيها الأنانية والمحسوبية، ما يؤدي إلى تقادم الانقسامات الاجتماعية (بن قاسم، 2024م، صفحة 56). كما يرتبط الفساد الأخلاقي في أحيان كثيرة بأشكال أخرى من الفساد، مثل الفساد المالي والسياسي، إذ يغذي بعضها بعضاً. وتذكر منظمة الشفافية الدولية أن الفساد الأخلاقي يسهم بشكل كبير في تدهور المعايير الاجتماعية، مما يفاقم تحديات الحكم الرشيد والنزاهة. (منظمة الشفافية الدولية، 2020م).

رابعاً. الفساد السياسي: هو استغلال أصحاب المناصب السياسية للسلطة المخولة لهم بحكم مناصبهم للاكتساب غير المشروع (حساني، 2010م، صفحة 13). إذ أصبح الفساد يتسلل إلى كل أشكال الأنظمة الحاكمة ومنظوماتها وذلك اذا تمركزت السلطات في أيدي فئة محددة، تزداد جرائم استغلال النفوذ، ويتمثل الفساد السياسي في الصور الآتية (معاينة، 2011م، صفحة 81):

أ. فساد القمة أو فساد الهرم وهو أخطر أنواع الفساد، وترجع خطورته إلى ارتباطه بأعلى مراتب الهرم السياسي، في كثير من أشكال النظم السياسية يكون الانتفاع لمن يتولى قمة الهرم من خلال الخروج عن حكم القانون بالمكاسب الشخصية التي تجني الثروات الطائلة.

ب. فساد الهيئات التشريعية والتنفيذية، وتمتد خطورته إلى فساد الجهاز القضائي

ج. الفساد السياسي عبر شراء الأصوات وتزوير الانتخابات، وفساد الأحزاب السياسية وقضايا التمويل. على الصعيد الفلسطيني نجد الفساد يمكن أن يكون بعدة صور كما قرر بقانون رقم (37) لسنة 2018م بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته، تم ذكر جرائم على وجه التحديد تعتبر صوراً تجسد جرائم الفساد، فهي في الواقع 13 جريمة موضحة بالنص الصريح ومنها:

1. الرشوة: وهي جريمة تعتبر في السياق الفلسطيني من الجرائم الخطيرة التي تهدف إلى محاربة الفساد وضمان نزاهة الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة. وتشمل القوانين الفلسطينية على عقوبات صارمة ضد كل من يرتكب جريمة الرشوة، تشمل: العقوبات السجن لفترات تصل إلى عشر سنوات، وغرامات مالية كبيرة. وفي بعض الحالات، قد تشمل العقوبة الحرمان من الحقوق المدنية وفقدان الوظيفة العامة. كما أن القانون الفلسطيني يلزم كافة المؤسسات الحكومية بضرورة تعزيز الشفافية والمساءلة، من خلال تدابير تمنع الرشوة، كإجراءات الرقابة والتدقيق المالي، وتعزيز استقلالية القضاء. تعتبر جريمة الرشوة من التحديات الكبرى التي تواجهها الدول المختلفة، حيث تسعى الجهات المختصة إلى تعزيز سيادة القانون وتفعيل الإجراءات الوقائية والردعية من أجل مكافحة هذه الظاهرة وحماية المال العام، وتشمل: طلب الرشوة، وقبولها، وعرض الرشوة سواء لنفسه أو لغيره ولا تقتصر الرشوة على

البذل المادي وإنما تشمل هدية أو وعداً أو أي منفعة أخرى ليقوم بعمل حق بحكم وظيفته أو ليعمل عملاً غير حق أو ليمتنع عن عمل كان يجب أن يقوم به بحكم وظيفته¹.

2. الاختلاس: وجريمة الاختلاس في القوانين الفلسطينية تُعد من الجرائم المالية الخطيرة التي تمس المال العام، وتؤثر على ثقة المواطنين بمؤسسات الدولة، وتتطوي الجريمة على خيانة الأمانة من الموظفين المكلفين بإدارة أو حماية الأموال العامة. وتُعدّ من أكبر التحديات التي تواجه النزاهة والشفافية في الإدارة العامة، لذلك تولي القوانين الفلسطينية هذه القضية أهمية قصوى في سبيل تحقيق الحكم الرشيد وضمان احترام الأمانة في الوظائف العامة. وعليه، فإن القوانين الفلسطينية تعالج جريمة الاختلاس بصرامة، إذ يُعاقب عليها بعقوبة تصل إلى السجن لسنوات، وقد تضاف إليها غرامة مالية تُعادل قيمة الأموال المختلسة أو أكثر، وتتضمن العقوبات المتعلقة بجريمة الاختلاس الحبس، والإعادة الجبرية للأموال المختلسة، بالإضافة إلى العقوبات الإدارية مثل العزل من الوظيفة، والحرمان من الحقوق المدنية والسياسية. بهدف ردع الموظفين الحكوميين عن إساءة استغلال مناصبهم ولحماية المال العام².

3. استثمار الوظيفة: استثمار الوظيفة مصطلح يشير إلى استغلال الموظف العام لوظيفته أو منصبه لتحقيق مكاسب شخصية أو مادية غير مشروعة، على حساب الصالح العام أو القوانين واللوائح التي تحكم عمله. يُعد هذا النوع من السلوكيات من أشكال الفساد الإداري، ويشمل استغلال النفوذ، استغلال المعلومات الحساسة، أو إساءة استخدام السلطة والصلاحيات الممنوحة للموظف لتحقيق منافع ذاتية أو تقديم مزايا لأطراف أخرى مقابل مكاسب معينة. يُنظر إلى استثمار الوظيفة على أنه خيانة للأمانة العامة والمسؤولية الملقاة على عاتق الموظفين العموميين. من أبرز أشكال استثمار الوظيفة قبول

¹ وفقاً للقانون الفلسطيني، تُعرّف الرشوة بأنها قيام موظف عامٍ بطلب أو قبول أو أخذ هدية أو منفعة من أي نوعٍ مقابل أداء أو الامتناع عن أداء واجب وظيفي. راجع: قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته المادة رقم (1).

² يُعرّف الاختلاس بأنه استيلاء الموظف العام أو من في حكمه على أموالٍ أو ممتلكاتٍ تكون تحت حيازته بحكم وظيفته، وذلك بتيئة الاستيلاء عليها بغير وجه حق، المادة (174).

الرشوة أو استغلال السلطة للتأثير على القرارات الإدارية لصالح فرد أو مجموعة معينة¹. في القوانين الفلسطينية، يُعاقب على استثمار الوظيفة بعقوبات تشمل السجن والغرامات المالية، فضلاً عن العقوبات الإدارية مثل العزل من الوظيفة والحرمان من الحقوق المدنية².

⁴ غسل الأموال : وهو عملية تحويل الأموال التي تم الحصول عليها بطرق غير قانونية (مثل الجرائم المالية، تجارة المخدرات، التهرب الضريبي، أو الفساد) إلى أموال تبدو وكأنها تم الحصول عليها من مصادر مشروعة؛ بهدف إخفاء أصلها غير القانوني. الهدف من غسل الأموال هو إدخال هذه الأموال في النظام المالي دون لفت الانتباه إلى نشاطات غير قانونية، ما يسمح للمجرمين بالاستفادة من عائداتهم دون مساءلة قانونية، حيث يُعتبر غسل الأموال من الجرائم الخطيرة التي يُعاقب عليها بشدة. وفقاً لقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الفلسطيني رقم (20) لسنة 2015، فإن غسل الأموال جريمة تُعاقب بعقوبات تشمل السجن والغرامات المالية الكبيرة، بالإضافة إلى مصادرة الأموال المغسولة والأصول المرتبطة بها. القانون ينص على ضرورة التزام المؤسسات المالية بالإبلاغ عن أي أنشطة مشبوهة تتعلق بغسل الأموال، كما تُلزم هذه المؤسسات بتطبيق إجراءات العناية الواجبة للتأكد من عدم استخدام خدماتها في هذه الأنشطة، وتعمل هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية ووحدة التحريات المالية على تطبيق القانون ومكافحة غسل الأموال من خلال متابعة التدفقات المالية غير المشروعة ومراقبة الأنشطة المشبوهة، بالتعاون مع الجهات الأمنية والقضائية³.

¹ قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته المادة رقم (1).

² هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية. "محكمة جرائم الفساد تُدين موظفاً عاماً بتهمة الاستثمار الوظيفي والاختلاس". <https://www.pacc.ps/blog/post/50732>. (2020).

³ يتضمن غسل الأموال عدة مراحل رئيسية، هي: (1) الإيداع (Placement): يتم إدخال الأموال غير المشروعة إلى النظام المالي بطرق مختلفة، مثل إيداعها في حسابات مصرفية أو استخدامها لشراء أصول. (2) التغطية (Layering): يتم تمويه المصدر الأصلي للأموال عبر سلسلة مُعقّدة من التحويلات المالية أو شراء وبيع الأصول لإخفاء الهوية الحقيقية للمال. (3) الدمج (Integration): يتم إدخال الأموال التي تم غسلها إلى الاقتصاد الرسمي على أنها أموال مشروعة، وغالباً من خلال استثمارات في أعمال قانونية.

5. الكسب غير المشروع: هو استغلال شخص ما لوظيفته أو منصبه العام لتحقيق مكاسب مالية أو مادية غير قانونية، تتجاوز نطاق دخله أو ممتلكاته المشروعة، ويحدث هذا النوع من الكسب عندما يستخدم المسؤول أو الموظف العام نفوذه وصلاحياته لتحقيق فوائد شخصية من خلال طرق غير قانونية، مثل الرشوة، والاختلاس، والتلاعب بالعقود العامة، أو استغلال المعلومات السرية لتحقيق مكاسب مالية. وفي القانون الفلسطيني، يُعالج الكسب غير المشروع بشكل صارم بموجب قانون مكافحة الفساد الفلسطيني لعام 2010، الذي يضع ضوابط واضحة لمكافحة الفساد، بما في ذلك جريمة الكسب غير المشروع. بحيث يُلزم القانون الموظفين العموميين وأصحاب المناصب العليا في الدولة بالكشف عن ممتلكاتهم وممتلكات أسرهم للتأكد من عدم حصولهم على أموال أو ممتلكات بطرق غير مشروعة¹.

تنص القوانين الفلسطينية على عقوبات صارمة ضد الكسب غير المشروع، تشمل السجن، والغرامات المالية، ومصادرة الممتلكات المكتسبة بطرق غير مشروعة، وأيضاً: العزل من المنصب أو الوظيفة، والحرمان من الحقوق المدنية. تُعتبر هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية الجهة المسؤولة عن التحري والاستدلال في قضايا الكسب الفساد، حيث تقوم بمراقبة الأصول والإبلاغ عن الحالات المشتبه بها إلى السلطات القضائية لاتخاذ الإجراءات اللازمة. يعد الكسب غير المشروع من أخطر أنواع الفساد لأنه يتعارض مع مبدأ النزاهة والشفافية في إدارة المال العام، ويؤثر سلبيًا على ثقة المواطنين في المؤسسات العامة (عمارنة ر.، 2019م).

6. المتاجرة بالنفوذ: وهي شكل من أشكال الفساد الذي يتمثل في استغلال الشخص لنفوذه أو سلطته للحصول على مزايا أو مكاسب غير قانونية لشخص آخر، سواء كانت مالية أو مادية أو اجتماعية. عادةً ما يحدث هذا النوع من الفساد عندما يستغل شخص له صلة بالسلطة أو الإدارة العامة موقعه أو علاقاته للتأثير على القرارات أو الإجراءات الحكومية لصالح طرف ثالث مقابل مكافآت أو فوائد

¹ قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته المادة رقم (1).

شخصية. وتعد المتاجرة بالنفوذ جريمة خطيرة لأنها تقوض مبدأ المساواة أمام القانون وتفتح المجال للتمييز والمحسوبية على حساب الكفاءة والعدالة. يتم ذلك عبر استغلال النفوذ في المناقصات الحكومية، التعيينات الوظيفية، منح التراخيص، أو حتى في القضايا القضائية¹. في القوانين الفلسطينية، تجرم المتاجرة بالنفوذ بموجب قانون مكافحة الفساد الفلسطيني لعام 2010، حيث تعتبر هذه الممارسة من أشكال الفساد الإداري والسياسي الذي يعاقب عليه القانون. يتم فرض عقوبات على الأفراد الذين يستخدمون نفوذهم لتحقيق مكاسب غير مشروعة، تشمل السجن، الغرامات، وإعادة المكاسب غير القانونية. كما يمكن أن تتضمن العقوبات عزل المتورطين من مناصبهم وحرمانهم من تولي المناصب العامة مستقبلاً. كما تعمل هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية على محاربة هذه الظاهرة من خلال التحقيق في قضايا المتاجرة بالنفوذ، وملاحقة المسؤولين الذين يستخدمون مناصبهم للتأثير على القرارات العامة لصالح جهات معينة بشكل غير قانوني (الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان، 2010م).

المطلب الثاني: جذور الفساد: الأسباب والعواقب

يتناول هذا المطلب إلقاء الضوء على الفساد وآثاره على مجالات التنمية الاقتصادية، ويهدف إلى التعرف إلى أسبابه وميادين شيعه وآثاره ومخاطره على ميادين التنمية الاقتصادية المختلفة، ولأجل بلوغ هذه الأهداف تم التعرف إلى مظاهر الفساد والتي تتنوع وتتعدد لكن بعضها أكثر انتشاراً من البعض الآخر، كما ترجع أسباب الفساد إلى عوامل اقتصادية، سياسية، اجتماعية، ويترتب عن مظاهر الفساد آثاراً عديدة على مجالات التنمية تمس الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية للمجتمع.

¹ قرار بقانون رقم (1) لسنة 2016 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005، المادة (2)، والتي جاء فيها "المتاجرة بالنفوذ: قيام الموظف أو أي شخص آخر، بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتماس أو قبول أي مزية غير مُستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص آخر، لكي يستغل ذلك الموظف أو الشخص نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية على مزية غير مُستحقة".

وعليه، سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، يتناول أولها أسباب الفساد، في حين سيكون الفرع الثاني مخصصاً لخطورة الفساد وآثاره.

الفرع الأول: أسباب الفساد

الفساد كما أسلفنا ظاهرة معقدة ومتعددة الأوجه تنتج عن تفاعل مجموعة من العوامل الاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية؛ ويمكن أن يحدث في مختلف مستويات المجتمع، من الحكومات إلى القطاع الخاص وحتى في العلاقات الفردية. تُعد أسباب الفساد متنوعة وتعتمد على السياقات الخاصة بكل دولة أو مجتمع أو مؤسسة، ولكن هناك عوامل مشتركة تؤدي إلى انتشاره. من بين هذه العوامل ضعف سيادة القانون، انعدام الشفافية والمساءلة، التفاوت الاقتصادي والاجتماعي، بالإضافة إلى الثقافة المجتمعية التي قد تتسامح مع ممارسات غير أخلاقية. غالباً ما يؤدي الفساد إلى تعطيل التنمية، ويزيد من الفجوة بين الأغنياء والفقراء، ويضعف المؤسسات العامة والخاصة. يمكن تصنيف الأسباب الرئيسية للفساد إلى عوامل مختلفة ترتبط بالحوكمة، والثقافة، والاقتصاد، والقيم المجتمعية. من أبرز هذه الأسباب (ناشد، 2018م، صفحة 171):

أولاً. الأسباب الاقتصادية: وتتمثل في تدني الأجور في القطاع العام، إذ إن هناك علاقة عكسية بين مستوى تدني الأجور في القطاع العام وزيادة انتشار جرائم الفساد، ما قد يكون دافعاً للموظفين في القطاع العام إلى تحسين مستوى دخلهم من خلال استغلال وظائفهم الحكومية وأخذ الرشوة.

ثانياً. التضخم الإداري: في بعض الأحيان يكون حجم الكوادر العاملة في القطاع العام تفوق احتياجاته، ما قد يؤدي إلى تعقيد الإجراءات الإدارية وصعوبة الوصول إلى المواطنين وزيادة البيروقراطية، بالإضافة إلى أن رواتب هذا الكادر قد تكون عبئاً وهدرًا لموارد الدولة المحدودة من الأساس. ما قد يؤدي إلى وقوعهم أنشطة غير قانونية تؤدي إلى ظهور أشكال الفساد، مثل التدخل في التعيينات، أو في تنفيذ واختيار العطاءات الحكومية، أو تسيير المعاملات الغير قانونية وغيرها.

ثالثاً. الأسباب السياسية: وتتمثل ب:

1. ضعف الحكومة: يؤدي ضعف الحكومة إلى ظهور أشكال الفساد المختلفة، وضعف الحكومة يتمثل بمؤشرات أهمها غياب المجالس البرلمانية أو التشريعية أو ما يمثلها، وعدم الالتزام بمبدأ فصل السلطات، تغييب الإعلام، ومدى الشفافية أو الغموض في المعاملات الحكومية والافصاح عنها، والايات الرقابة والمساءلة على أنشطة الدولة المختلفة، ومدى ثقة المواطنين بإجراءات الحكومة، وضعف الرقابة العامة، والتغييرات السياسية التي قد تؤدي إلى وجود موظفين لديهم ولاء سياسي دون كفاءة عالية بالعمل بالإضافة إلى عدم اهتمام الدولة بمحاربة الفساد: بمعنى إذا لم تكن محاربة الفساد من أولى الأجندات التي تعمل عليها الدولة بشكل عام، فمن الطبيعي أن تنتشر أشكال الفساد فيها، مما يخلق حالة من الإحباط واليأس لدى الموظفين مما يدفعهم إلى اللامبالاة والذي بدوره قد يسهل ممارستهم للفساد (Saha & Kunal, 2023, pp. 106-307).

2. ضعف معاقبة الفاسدين: رغم انتشار الفساد بشكل عام في جميع الدول وفق ما أشارت عديد الدراسات والمسوحات الإحصائية الدولية؛ إلا أن من الملاحظ قلة عدد الأفراد الذين يعاقبون بتهمة الفساد (Kerusauskaitė, 2025).

3. ضعف المنظومة القضائية: يعتبر القضاء العنوان الأول لإقامة العدل بين الناس وصون حقوقهم وحياتهم والمصلحة العامة بشكل عام. ان ضعف المنظومة القضائية قد يؤدي إلى تجاوزات في النصوص التشريعية، و أو عدم وضع العقوبات والجزاءات المناسبة التي تضمن الردع الحازم، كمان ان عدم تفعيل الأنظمة المتعلقة بالمساءلة والمحاسبة والرقابة، أو تدخل بعض المتنفذين بتجيير الأنظمة والقوانين لخدمة مصالحهم الشخصية يؤدي إلى انتشار الفساد بشكل كبير (CPI-2023, 2024).

4. الحروب: ساهمت الحروب في إيجاد بيئة مشجعة على الفساد، وتعزيز أنواع أخرى للفساد مثل فساد الحكومات والاستغلال لتحقيق مكاسب سياسية غير شرعية، وذلك لأن وجود الفساد يساعد على صرف الانتباه عن الآثار المدمرة الذي تلحقها الحروب بالدولة سياسياً واقتصادياً واجتماعياً (OECD, 2024).

رابعاً: الأسباب الاجتماعية: وتتمثل في بطبيعة العلاقات السائدة بين الأفراد في المجتمع، فعلى سبيل المثال من طبيعي جداً أن يقوم موظف بمساعدته أو خدمة وتسهيل معاملات أحد أقاربه أو معارفه علماً بأن هذه المساعدة أو التسهيل قد تكون أحد أشكال الفساد وهي الوساطة والمحسوبية إذا كانت تحق الباطل أو تبطل حق (Nash et al., 2023).

خامساً: الثقافة السائدة: وهي الثقافة التي ترتبط بقبول مدى انتشار الفساد والفاستين وقله المحاسبين منهم، مما قد يخلق انطباعات خاطئة أن الفساد قد تعاضم في جميع مناحي الحياة وهناك صعوبة في إيقافه ومن المحتمل ان تكون هذه الثقافة تقبل السلوكيات الفاسدة (Uhl, 2025).

سادساً: أسباب سلوكية فردية: ترتبط بعض أسباب الفساد بشكل عام بسلوك الفرد بشكل منفرد من تلقاء نفسه بغض النظر عن نوع المنظمة التي يعمل بها أو المجتمع الذي يعيش فيه أو حتى مستوى الدخل والوضع المادي للموظف، بمعنى انها ترتبط بالمعتقدات الداخلية للإنسان والطريقة التي نشأ بها والتي قد تكون اصلها الجهل أو ضعف الوازع الديني والأخلاقي، مما قد يؤدي إلى ظهور ممارسات فاسدة بأشكال مختلفة، ولا يكاد يخلو مجتمع من وجود مثل هذه الحالات والتي تظهر سواء في الدول المتقدمة أو النامية (هامة، 2022م).

ويرى الباحث أن الفساد يمكن أن يكون ناتجاً عن مجموعة متعددة من الأسباب، بما في ذلك سوء الإدارة، أو قلة الشفافية، أو ضعف الرقابة الداخلية. ولكن الأهم إذا كانت هناك مؤشرات على فساد في منظمة معينة، يجب التحقيق فيها بشكل جدي واتخاذ الإجراءات اللازمة لوقف الهدر للموارد المالية والبشرية التي

ستؤثر سلبا على التنمية المستدامة للدولة، كما أن من الضروري أن نعي أن الفساد يمكن أن يحدث في أي مجال أو قطاع، وليس هوية المنظمة نفسها هي العامل الوحيد الذي يحدد وجود الفساد أو عدمه.

الفرع الثاني: الفساد في ميزان التأثير والخطر

تمتد خطورة الفساد وآثاره إلى جميع جوانب المجتمع والدولة، سواء على المستويات الاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية، أو حتى البيئي. يعتبر الفساد من أكبر العوائق أمام التنمية المستدامة والاستقرار الاجتماعي، وله تأثيرات سلبية كبيرة تسببت في توليد المشاكل لآلاف الملايين من البشر عبر التاريخ، ويحارب المصلحون وأصحاب الضمانات الحية الفساد للحد من آثاره المدمرة على المجتمعات والدول من أجل خفض مستويات الظلم الناتج عنه، في حين يستخدم المفسدون شتى الطرق والوسائل للوصول إلى غاياتهم مما يتسبب في آثار مدمرة سياسيا واقتصاديا واجتماعيا على المجتمعات والثقافات بشكل عام، ومن أبرز مخاطر الفساد (هامة، 2022م):

أولاً. الفساد السياسي: وتظهر آثاره في العديد من المظاهر التي تؤثر على تلك الدول واستقرارها ومن هذه الآثار السلبية (ناشد، 2018م، صفحة 171):

1. إثارة الفتن والحروب داخل المجتمعات وبين الدول: تعتبر الحروب الداخلية والخارجية أسوأ نتائج وآثار الفساد، وقلما حدثت حرب أو نزاع محلي أو خارجي لا يكون للفساد دور فيه أو جزءا منه. حيث وترتفع معدلات الفساد في اوقات النزاعات والحروب من خلال صفقات السلاح بسبب عدم وجود رقابة، أو استخدام مبررات الأمن القومي والسرية لتغطية ممارسات الفساد. كما ان الفاسدون يسعون دائما للتقرب للسلطات بأشكالها من أجل إيجاد تحالفات بين المال والسلطة ليتمكنوا من تنفيذ انشطتهم، حتى لو اضطروا لاستخدام العنف والقوة والتهديد، وان تسبب هذا التحالف في انهاء حياة الكثير من البشر وتدمير البيئة والقيم (هيئة مكافحة الفساد، 2020م، 26 وما بعدها).

2. التأثير على صانع القرار السياسي: يؤدي الفساد إلى تهور المسؤولين الحكوميين الفاسدين في اتخاذهم للقرارات السياسية التي تؤثر بشكل مباشر في مصير الدول وينجم هذا عند تركيز السلطة لدى قمة جهاز الدولة وغياب حكم القانون والرقابة بكافة اشكالها، ما يؤدي إلى اتخاذ قرارات سياسية خطيرة من جانب المسؤولين من دون تشاور او الاستفادة من أجهزة الدولة ومراكز البحث او بدائل صنع القرارات او حتى تكلفة كل منها، ما يؤدي إلى عقوبات دولية أو دفع تعويضات مالية يكون الشعب بأمرس الحاجة إليها، كما حصل عندما غزا العراق الكويت في العام 1990م، وأيضاً في الحالة الكورية الشمالية (يوبي، 2019م، صفحة 112).

3. الانكشاف أمام القوى الخارجية: يقوم الفساد على إضعاف الدولة ويجعلها أكثر هشاشة وانكشافاً أمام القوى الخارجية فهو يقلل من قدرتها على التحكم بالقرارات المصيرية مع الدول والشركات الدولية، ويفتح الباب أمام تمرير هذه الشركات لعقود غير متوازنة لها اجنداتها الخاصة مع كبار المسؤولين في هذه الدولة. مما يحرم الدولة من قوتها واستقلاليتها في المحافل الدولية (الجزيرة الإخباري، 2022م).

ثانياً: الفساد الاقتصادي: الفساد المالي من المعضلات التي تواجه الدول لما فيه من هدر للمال العام والقدرات البشرية الموجودة في الدول والتي تمنع الدول من التطور والنمو والاستدامة في مواردها بشكل طبيعي ولذلك يترك الفساد الإداري والمالي العديد من الآثار السلبية على المجتمعات والدول سوف نذكر البعض منها (Dridi et al., 2022):

1. خفض معدلات النمو الاقتصادي وانهيار مسيرة التنمية: يحاول الفاسدون وضع العراقيل في وجه الاستثمار بمجالاته المختلفة من اجل الحصول على مكاسب شخصية غير مشروعة، مما يؤدي لرفع تكاليف الاستثمار ويخفض مستوياته ويقوض تركيبته. ويتسبب الفساد أيضاً في قصور تقديم الخدمات الحكومية والخاصة وتردي البنية الأساسية ونوعيتها مما يؤدي إلى خفض معدلات النمو الاقتصادي بشكل عام، فتركز الاستثمارات في أيدي بعض المتنفذين نتيجة الفساد المستشري في المؤسسات

العامة، لهذا تعاني العديد من الدول النامية من تمركز المال في شركات معينة (الجمال، 2015م، 535 وما بعدها).

2. زيادة البطالة: يقود خفض معدلات النمو الاقتصادي الناتج عن الفساد إلى تراجع معدلات نمو التوظيف وازدياد معدلات البطالة، ويؤدي الفساد بصورة مباشرة وغير مباشرة إلى انخفاض إنتاجية العمالة وتراجع الدخل. كما ينتج عن فساد التوظيف تراجع في مستويات التوازن ما بين المهارات في الوظائف مما يخفض من الإنتاجية ويقلل من معدلات نمو الناتج المحلي وخاصة في التوظيف على أساس الوساطة والمحسوبية (التميمي، د.ت).

3. زيادة الفقر وسوء توزيع الدخل ورفع تكاليف المعيشة: ترفع عمولات ومدفوعات الفساد من تكاليف الأنشطة الاقتصادية والتي تضاف إلى أسعار السلع والخدمات وتدفع معدلات التضخم وتكاليف المعيشة إلى مستويات أعلى مما يؤثر بدرجة أكبر على الفقراء ويفاقم من معضلات الفقر على شريحة واسعة من المجتمع، حيث يقود عدم استطاعتهم لدفع الرشا وضعف علاقاتهم بالمسؤولين الحكوميين إلى فقدانهم الكثير من حقوقهم الأساسية (ناشد، 2018م، صفحة 145).

4. غسل الأموال ودعم التطرف: وصحيح أنه مثلما هناك فساد أو غسيل أموال موجود لدى كثير من التجار ورجال الأعمال إلا أن أغلب الدراسات والمتابعات أثبتت ارتباط هؤلاء بشبكة سياسيين فاسدين في أي حكومة إما بالداخل أو مدفوعة من الخارج. وبالتالي، نجد أن غالبية قضايا غسيل الأموال لا يتم الكشف عنها أو التستر عليها، أو تسويقها لأنها دائما ما تكون مرتبطة بجهات سياسية، أو تشمل أفرادا محسوبين على السلطة. وعليه؛ فإن غسيل الأموال ما هو إلا فساد سياسي بصيغة اقتصادية، لأنه حتى وجزمنا بأنه اقتصادي فإن طبيعة النظام السياسي هي من تساعد على انتشاره وتوسعه (بسيوني، 2004م، 6 وما بعدها).

ثالثاً. الفساد الاجتماعي: آثار الفساد الاجتماعي خطيرة ومتعددة، فهو يعزز التفاوت الاجتماعي والاقتصادي، حيث يحصل الأفراد النافذون أو الذين يمتلكون علاقات قوية على فرص ومزايا غير مشروعة، مما يخلق شعوراً بالإحباط والظلم بين أفراد المجتمع. كما يؤدي إلى انهيار الثقة بين المواطنين ومؤسسات الدولة، حيث ينظر الناس إلى هذه المؤسسات على أنها غير عادلة أو منحازة. على المدى الطويل، يمكن للفساد الاجتماعي أن يساهم في تفكيك القيم المجتمعية، ويؤدي إلى زيادة التوترات الاجتماعية وانتشار الفقر والجريمة، وتنعكس آثار الفساد الاجتماعي على جميع جوانب الحياة اليومية، حيث يصبح من الصعب على الأفراد تحقيق العدالة أو التمتع بالفرص المتساوية (بيضون، 2023م، 277 وما بعدها). وبالتالي، يمثل مكافحة الفساد الاجتماعي جزءاً أساسياً من أي جهد يهدف إلى تعزيز التنمية المستدامة وتحقيق الاستقرار الاجتماعي. ومن أبرز هذه المظاهر:

1. التعدي على حقوق الإنسان: يقود انتشار الفساد وطغي المفسدين وتحالفهم مع السلطة العليا إلى استخدام كافة الطرق للوصول إلى أهدافهم بما في ذلك القتل والتعذيب والتعدي على الأعراض وسجن الأبرياء والفقراء. حيث تكثر في الدول الفاسدة حالات الظلم وانتهاك حقوق الإنسان. وحتى لو لم تحدث هذه الجرائم فإن الفساد بحد ذاته يمثل تقويضاً لحقوق الإنسان من خلال الإضرار بأحوال وحقوق الضعفاء والفئات المهمشة التي يقوم بها الفاسدون (دعنا، 2015م).
2. تراجع مستويات العدالة الاجتماعية: تتراجع العدالة الاجتماعية والمساواة بين أفراد الدولة بسبب الفساد، مما قد يولد حقداً بين المكونات الاجتماعية ويهدد السلم الاجتماعي والاستقرار السياسي.
3. الحد من المنافسة: تزيد المنافسة في كافة المجالات الاقتصادية من قدرة القطاعات الاقتصادية على التطور ومنافسة العالم الخارجي والتقليل من ارتفاع الأسعار وتحسين المنتجات ورفع القدرة الإنتاجية. في حين يسعى المفسدون إلى خفض مستويات المنافسة الحرة في الاقتصاد للاستئثار بالمنافع الاقتصادية (يوبي، 2019م، صفحة 112).

4. تراجع الثقة بالمؤسسات: تعتبر فعالية المؤسسات الحكومية من المتطلبات الأساسية للتنمية والعدالة الاجتماعية لاي دولة. وتتطلب فعالية الأنظمة الحكومية ثقة المجتمع بالمؤسسات الحكومية وقدرتها على تنفيذ البرامج الحكومية بأمانة وإخلاص فان لم يكن هنالك قدر عالي من الشفافية لن تستطيع الحكومات من الوصول الى ثقة عالية بتلك المؤسسات.

5. تراجع القيم الاخلاقية والانسانية: ويتمثل بكافة الانحرافات الأخلاقية والسلوكية المتعلقة بسلوك الموظف الشخصي وتصرفاته، مثل ان يستغل السلطة لتحقيق مصالح شخصية له على حساب المصلحة العامة أو أن يقوم بممارسات مثل المحسوبية بشكلها الاجتماعي الذي يسمي بالمحاباة الشخصية دون الالتفات إلى معايير الكفاءة والجدارة (هامة، 2022م، صفحة 11).

في نهاية هذا المبحث، وفي ضوء ما سبق يتبين لنا أن الفساد يشكّل تحديًا بنيويًا يهدد استقرار المجتمعات ويعيق جهود التنمية، ما يستدعي مواجهته بمنهجية شاملة تجمع بين الرقابة الفاعلة والتوعية المجتمعية كون الفساد من أخطر وأشرس الآفات التي تهدد حياة الدولة والانسان، وتقوض كل ممتلكاته وثرواته وتنتهك حقوقه الاجتماعية والإنسانية وموارده المالية، كما تعرضه لخطر داخلي وخارجي بل يمكن أن يتسبب الفساد في انهيار منظومة الامن التي من واجبها حماية المواطن والدولة ما يساهم في انهيارات عظمى، ما يجعل آثاره غير محمودة على المدى البعيد.

ومما يفاقم خطورة آفة الفساد وجود أشكال وصور وأنماط مختلفة له، تم ذكر بعضها في هذا الفصل، لأن حصر أشكاله وأنماطه بات صعبا بسبب التطور والتحول الإجرامي له، بل غدا في أحيان فسادا منظما، وعابرا للحدود من خلال عمليات تهريب الأموال وغسلها وإعادتها إلى مصادر شرعية من خلال عمليات معقدة من التجاوزات للأخلاقية وغير الشرعية، فكان لزاما على الدول إيجاد آلية متفق عليها لمحاصرة تلك الآفة والقضاء عليها، فالفساد في حال عبر الحدود سيغدو خطره غير مقتصر على الدولة المصدر، بل على جميع الدول التي يعبرها. لذا، جاءت الاتفاقية كأول تجمع دولي يحارب الفساد ويعمل على إيجاد

بيئة للوقاية منه، ويعزز التعاون الدولي بين الدول الأعضاء لتبادل المساعدة التقنية واسترداد الأموال والمجرمين.

هنا تبرز تساؤلات تتمثل في:

ما هي الاتفاقية؟ ومتى نشأت؟ وما هي أهدافها؟ وما محتواها؟

المبحث الثاني: الاتفاقية: الإطار الدولي لمواجهة الظاهرة

إدراكًا من دول العالم كافة لخطورة ظاهرة الفساد وتداعياتها السلبية على مختلف مناحي الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، برزت حاجة ملحة إلى تضافر الجهود الدولية لمكافحة هذا الوباء العالمي. فالفساد لا يهدد فطال استقرار الدول ومؤسساتها، بل يقوّض أيضاً أسس العدالة والتنمية المستدامة.

ولم تكتفِ المجتمعات بموقف المتفرج تجاه هذه الظاهرة المتفاقمة، بل بادرت إلى اتخاذ خطوات فعلية لمواجهةها. فقد تم تأسيس مؤسسات رقابية وتشريعية تُعنى بمكافحة الفساد، إلى جانب سنّ قوانين صارمة تهدف إلى تقليص نطاقه. كما حرصت الحكومات والمجتمعات على تعزيز الوعي العام من خلال التثقيف حول أسباب الفساد وأشكاله المتعددة، وطرق الوقاية والعلاج (خصاونة و رانية ، 2023م).

في هذا السياق، شهد العالم إطلاق عدّة اتفاقيات دولية تهدف إلى تعزيز التعاون بين الدول في التصدي للفساد. وتُعد "اتفاقية الدولية لمكافحة الفساد" من أبرز هذه المبادرات، بل إنها تُعتبر الصك القانوني الدولي الوحيد الملزم قانونيًا في هذا المجال. وتعكس الاتفاقية التزامًا عالميًا حقيقيًا بمكافحة الفساد، وقد جاءت نتيجة مسار طويل من الوعي المتزايد لدى المجتمع الدولي منذ سبعينيات القرن الماضي.

بدأ اهتمام الأمم المتحدة بظاهرة الفساد منذ تلك الفترة، عندما بدأت مناقشات جدية بشأن الممارسات غير المشروعة، وخاصة ما يتعلق بالمدفوعات غير القانونية في العمليات التجارية. ومنذ ذلك الحين، شكّلت مؤتمرات منع الجريمة، التي تُعقد كل خمس سنوات، منبرًا دوليًا مهمًا لتسليط الضوء على تزايد الفساد،

لاسيما في ظل تطور الجريمة المنظمة وتوسّع نطاقها عالمياً. وقد أسهمت هذه المؤتمرات في توجيه الأنظار إلى ضرورة وضع استراتيجيات دولية فعالة لمجابهة الفساد بجميع أشكاله (هيئة مكافحة الفساد، 2020م، صفحة 8).

وعليه، سنتناول في هذا المبحث النشأة والأهداف العامة للاتفاقية (المطلب الأول). في حين نخصص (المطلب الثاني) المحتوى الموضوعي للاتفاقية ومجالاتها الرئيسية.

المطلب الأول: النشأة والأهداف العامة للاتفاقية

نظراً لتزايد حدة هذه ظاهرة الفساد وتعقيداتها، طرحت الدول الأعضاء خلال تلك المؤتمرات الحاجة الملحة إلى تطوير آلية قانونية دولية فعالة تتعامل مع الفساد بشكل مستقل وشامل. ونتيجة لذلك، تبنّت الجمعية العامة للأمم المتحدة مجموعة قرارات حاسمة، كان أبرزها (4/58) الصادر بتاريخ 31 أكتوبر 2003، والذي تم بموجبه اعتماد "اتفاقية الدولية لمكافحة الفساد". وقد جاءت هذه الاتفاقية لتؤسس إطاراً قانونياً متكاملاً يغطّي جميع مراحل مكافحة الفساد، بدءاً من الوقاية، مروراً بإنفاذ القانون، وصولاً إلى تعاون دولي واسترداد الأصول، ما جعلها محطة مفصلية في الجهود العالمية لمجابهة هذه الآفة (هيئة مكافحة الفساد، 2020م، صفحة 8).

وعليه؛ سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في الفرع الأول: تعريف بالاتفاقية، في حين ستكون نشأة الاتفاقية مادة للفرع الثاني.

الفرع الأول: تعريف الاتفاقية

الاتفاقية لغة: الوُفُقُ: كل شيء متسق مُتَّفِق على تَيْفَاقٍ واحد، والمُؤَافَقَةُ في معنى المصادفة والاتفاق، وافقت فلاناً في موضع كذا، أي: صادفته. ووافقت فلاناً على أمر كذا، أي: اتفقنا عليه معاً (البصري، د.ت، 5/226)، والتوافُقُ: الاتِّفَاقُ والتظاهر (الصباح، 1987م، 4/1567)،

قال ابن فارس: " (وَفَقَّ) الْوَأُو وَالْفَاءُ وَالْقَافُ: كَلِمَةٌ تُدَلُّ عَلَى مُلَاءَمَةِ الشَّيْئَيْنِ. مِنْهُ الْوَفْقُ: الْمُوَافَقَةُ. وَاتَّفَقَ الشَّيْئَانِ: تَقَارَبَا وَتَلَاءَمَا. وَوَأَفَّقْتُ فَلَانًا: صَادَقْتُهُ، كَأَنَّهُمَا اجْتَمَعَا مُتَوَافِقَيْنِ" (أبو الحسين، 1979م، 6/128).

ومن خلال ما سبق يتضح أن الاتفاقية لغة هي التوافق بين شخصين أو أكثر، أو بين دولتين أو أكثر.

الاتفاقية اصطلاحاً: الإتِّفَاقُ فِي الْقَانُونِ الدَّوْلِيِّ: "هُوَ اتِّفَاقٌ يَتِمُّ بَيْنَ دَوْلَتَيْنِ عَلَى إِثْرِ نِزَاعٍ بَيْنَهُمَا بِإِحَالَةِ النِّزَاعِ عَلَى التَّحْكِيمِ، وَالْإِتِّفَاقِيَّةُ الدَّوْلِيَّةُ: مِيثَاقٌ بَيْنَ دَوْلَتَيْنِ فَأَكْثَرَ يَتَعَلَّقُ بِبَعْضِ الشُّؤُنِ" (مجمع اللغة العربية بالقاهرة، 1980م، 2/1047).

عرف مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC) الاتفاقية في الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بالاتي:

أنها الصك القانوني الدولي الوحيد الملزم عالمياً في مجال مكافحة الفساد، إذ تغطي خمسة مجالات رئيسية هي: التدابير الوقائية، التجريم وإنفاذ القانون، التعاون الدولي، استرداد الموجودات، والمساعدة التقنية وتبادل المعلومات (مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2012م).

ومن المهم ان نعرج على بعض من التعريفات للاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد من وجهة نظر أكاديميون:

هيخلر وآخرون (Hechler et al., 2011):

يعرّف المؤلفون اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بأنها «الإطار القانوني الدولي الأكثر شمولاً لمكافحة الفساد، إذ يضع معايير عالمية تُلزم الدول باعتماد آليات وقائية وجنائية وتعاونية للحد من الفساد على الصعيدين الوطني والعابر للحدود» (هيخلر و وهر، 2011م).

بييث (Pieth, 2007):

يرى بييث أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد «تمثل ذروة عقود من الجهود الرامية إلى صياغة توافق عالمي حول مكافحة الفساد، إذ تجمع بين السياسات الوقائية، وأحكام القانون الجنائي، وآليات استرداد الموجودات في معاهدة دولية واحدة ملزمة» (بييث، 2007م).

بورسما (Boersma, 2010):

تعتبر بورسما أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد «إطار قانوني شامل لمكافحة الفساد، لا يركّز فقط على العقوبة، بل أيضًا على الوقاية والمشاركة وتعزيز النزاهة في القطاعين العام والخاص» (بورسما ، 2012م).

روزأكرمان وبالفكا (RoseAckerman & Palifka, 2013)

تصف روزأكرمان وبالفكا الاتفاقية بأنها «تشكل أساسًا للتعاون الدولي في مكافحة الفساد، غير أن فعاليتها تعتمد على الإرادة السياسية الوطنية والتنفيذ العملي أكثر من مجرد المصادقة الشكلية» (روز-أكرمان و بالفكا، 2013م).

بناء على ما ذكر أعلاه تتباين مقاربات الباحثين في تحليلهم لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تبعًا لاختلاف خلفياتهم القانونية والسياسية والاقتصادية والحقوقية، مما أضفى على الأدبيات طابعًا متعدد الأبعاد.

فمن الناحية القانونية، يرى بييث أن الاتفاقية تمثل تنويجًا لمسار طويل من الجهود الدولية نحو إنشاء نظام قانوني عالمي موحد لمكافحة الفساد، إذ تُلزم الدول الأطراف باعتماد تدابير وقائية وعقابية واسترداد الموجودات. أما مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ، فيتبني مقاربة مؤسسية تنفيذية، مؤكدًا

أن الاتفاقية هي الصكّ الدولي الوحيد الذي يُغطي جميع مراحل مكافحة الفساد من الوقاية إلى التعاون الدولي، بما يعكس البعد العملي والتنفيذي في بنية الاتفاقية.

في المقابل، يركّز هيكل وآخرون على البعد السياسي والتنفيذي، معتبرين أن الاتفاقية ليست مجرد اتفاقية قانونية بل إطار حوكمة عالمية يُوجّه صانعي السياسات نحو اعتماد معايير موحّدة للشفافية والمساءلة. وتُظهر هذه المقاربة اهتمامًا ببناء القدرات والمؤسسات أكثر من التركيز على العقوبات.

أما بورسما فتقدّم مقاربة حقوقية أخلاقية، إذ تنظر إلى مكافحة الفساد من منظور حقوق الإنسان، معتبرة أن الفساد يشكّل انتهاكًا مباشرًا للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وأن الاتفاقية تمثل خطوة في اتجاه الاعتراف بالفساد كجريمة ضد الكرامة الإنسانية.

بينما يعتمد روز وبالفكا مقاربة اقتصادية سياسية تحليلية، تُبرز العلاقة بين فعالية الاتفاقية والإرادة السياسية للدول، حيث يشددان على أن مجرد المصادقة على الاتفاقية لا يضمن التنفيذ الفعلي ما لم تتوافر إرادة داخلية للإصلاح ومؤسسات رقابية قوية.

ومن ثم، يمكن القول إن الأدبيات تجمع على أن الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد تمثّل الإطار الدولي الأوسع والأكثر شمولًا لمكافحة الفساد، لكنها تختلف في تفسير طبيعتها: فالبعض يراها أداة قانونية ملزمة، وآخرون يرونها إطارًا للحوكمة والسياسات العامة، فيما يبرز آخرون بعدها الحقوقي والاقتصادي.

الفرع الثاني: نشأة الاتفاقية

تسعى الاتفاقيات والمعاهدات الدولية إلى تعزيز السيادة وتحقيق مصالح مشتركة تخدم المجتمع الدولي بأسره. ومن خلال الأمم المتحدة، التي تُعتبر الممثل الأسمى للتنظيم الدولي المعاصر، يتم إعداد الاتفاقيات الدولية التي تنبثق من هذه المصالح المشتركة. تولت الأمم المتحدة مسؤولية صياغة هذه الاتفاقيات وتنظيمها، ثم تسهل التوقيع عليها وتصديقها من قبل الدول الأعضاء. وفيما يتعلق بمكافحة الفساد، التي

تُعد مصلحة حيوية ومهمة للمجتمع الدولي، كانت الأمم المتحدة السبّاقة في إقرار الاتفاقية كخطوة أساسية نحو تعزيز التعاون الدولي في هذا المجال (بن عودة ، 2016م، صفحة 203).

الاتفاقية الدولية هي الأحدث في مجموعة طويلة من التطورات التي اعترف بها الخبراء والسياسيين وذات التأثير البعيد المدى من الفساد والجريمة الاقتصادية التي تقوض قيمة الديمقراطية والتنمية المستدامة وسيادة القانون، بالإضافة الى الحاجة إلى وضع تدابير فعالة تقوض الفساد على المستويين المحلي والدولي والعمل بشكل دولي موحد ومنظم لمكافحة الفساد من خلال تقديم بيانات ومعلومات تعريفية للاتفاقية قد تكون ملزمة قانوناً.

في بداية إجراء المناقشات تركزت بشكل محدد نسبياً على جرائم محددة أبرزها الرشوة، ومع تطور المناقشات أصبح فهم الفساد أوسع وبالتالي فإن التدابير ضدها أيضاً توسعت، فأصبح هنالك نهج مكافحة الفساد الشامل واخذ الطابع الإلزامي لكثير من أحكامه مما أعطى دليل على هذا التطور الفعال، كما ان الاتفاقية أصبحت تتعامل مع أشكال الفساد التي لم يتم تغطيتها من قبل العديد من الصكوك الدولية السابقة مثل الاتجار بالنفوذ وإساءة استعمال الوظيفة وأنواع مختلفة من الفساد في القطاع الخاص، ومن التطورات الهامة انها أدرجت المزيد من الارشادات و التعليمات المتخصصة مثل فصل خاص للتعامل مع استعادة الأصول المسروقة والتي هي مصدر قلق كبير بالنسبة للبلدان التي تسعى للوصول لأصول القادة السابقين وغيرهم من المسؤولين المتهمين أو تم الاثبات بأنهم انخرطوا في الفساد من اجل استرجاع تلك المقدرات والاموال¹.

توجد اتفاقيات مكافحة فساد رئيسية أخرى مثل اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد واتفاقية منظمة التعاون والتنمية لمكافحة الرشوة واتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومحاربتة ولكنها تقتصر إما على مناطق معينة من العالم أو مظاهر معينة من الفساد.

¹ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تم مشاهدة الموقع الإلكتروني بتاريخ 5/10/2025،

وقد سبقت الاتفاقية عدّة موائيق دولية أصدرتها الأمم المتحدة فيما يتعلق بالفساد، ومن أبرز هذه الموائيق قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة الذي اعتمد المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين¹، رقم: 51/59 المؤرخ في 12/12/1996م²، والقرار رقم: 191/51 الذي اعتمد الاتفاقية والرشوة في المعاملات التجارية الدولية³.

في عام 2000 عمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة إلى إعداد اتفاقية دولية لمكافحة الفساد، تكون ذات طبيعة مستقلة عن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة، المنظمة عبر الوطنية، وتم التفاوض حولها في النمسا، من خلال لجنة مخصصة لذلك حيث طلبت الجمعية العامة من الأمين العام إعداد تقارير يحل فيها الوثائق الدولية والتوصيات المتعلقة بذلك، وقام الأمين العام باستعداد فريق متخصص، مكون من خبراء محللين للقيام بالمهمة وإنجازها، وفي 24/7/2001م بناء على توصيات لجنة منع الجريمة التي درست التقرير المقدم من الأمين العام، اعتمد المجلس الاقتصادي والاجتماعي قرار 2001/19م اعتمد

¹ جاء في المادة الأولى: على الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، في جميع الأوقات، أن يؤديوا الواجب الذي يلقيه القانون على عاتقهم، وذلك بخدمة المجتمع وبحماية جميع الأشخاص من الأعمال غير القانونية، على نحو يتفق مع علو درجة المسؤولية التي تتطلبها مهنتهم. مدونة لقواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، اعتمدت ونشرت علي الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 34/169 المؤرخ في 17 كانون الأول/ديسمبر 1979م.

² المادة 7: يتمتع الموظفون المكلفون بإنفاذ القوانين عن ارتكاب أي فعل من أفعال إفساد الذمة. وعليهم أيضا مواجهة جميع هذه الأفعال ومكافحتها بكل صرامة. التعليق: (أ) إن أي فعل من أفعال إفساد الذمة، مثله في ذلك مثل أي من أفعال إساءة استخدام السلطة، أمر لا يتفق ومهنة الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين. ويجب أن ينفذ القانون تنفيذاً كاملاً بما يتعلق بأي موظف مكلف بإنفاذ القوانين يرتكب فعلاً من أفعال إفساد الذمة، لأنه ليس للحكومات أن تتوقع إنفاذ القانون على رعاياها إذا لم يكن في مقدورها أو نيتها إنفاذ القانون علي موظفيها أنفسهم وداخل أجهزتها ذاتها، (ب) ولئن كان تعريف إفساد الذمة يجب أن يكون خاضعاً للقانون الوطني، فينبغي أن يكون مفهوماً انه يشمل ارتكاب أو إغفال فعل ما لدي اضطلاع الموظف بواجباته، أو بصدد هذه الواجبات، استجابة لهدايا أو وعود أو حوافز سواء طلبت أو قبلت، أو تلقى أي من هذه الأشياء بشكل غير مشروع متي تم ارتكاب الفعل أو إغفاله،

(ج) ينبغي أن تفهم عبارة "فعل من أفعال إفساد الذمة" المشار إليها أعلاه على أنها تشمل محاولة إفساد الذمة. المادة: 7 من مدونة لقواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين.

³ جاء فيها: يتخذ كل طرف ما يلزم من تدابير لإقرار أن إقدام أي شخص عمداً على عرض أي مزية مالية، أو غير مالية أو على الوعد بها، أو تقديمها، سواء كان ذلك بطريقة مباشرة، أو عن طريق وسطاء إلى موظف عمومي أجنبي، أو من أجل ذلك الموظف، أو طرف ثالث، لكي يتصرف ذلك الموظف أو يتمتع عن التصرف فيما يتعلق بأداء واجبات رسمية من أجل الحصول على منفعة تجارية، أو مزية غير مشروعة فيما يتعلق بتصريف الأعمال التجارية الدولية يشكل جريمة جنائية بموجب قوانينه. المادة: 1 من اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية.

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية¹، القرار رقم: 186/56 والقرار رقم 2002/144/57 (معروف ، 2024م، صفحة 119). طلب فيه من الفريق المختص أن ينظر في العديد من المسائل، كالتركيز على التدعيم الدولي لمنع ومكافحة تحويل الأموال ذات المصدر غير المشروع، واستخدام العديد من التدابير الوقائية.

وفي 7/30، و 8/3/ 2001 اجتمع الفريق في فيينا /النمسا، ورفع تقريره إلى لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية التي أقرته في دورتها العاشرة، وأقره المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وأحاله إلى الجمعية العامة المنعقدة في دورتها ال56، وبتاريخ 2002/1/21م اعتمدت الجمعية العامة مشروع القرار، وقررت إطلاق أعمال اللجنة المتخصصة للتفاوض، بشأن اتفاقية تنظر في مسائل متعددة، منها: التعاريف وتدابير المنع والتجريم، والجزاءات والمصادرة، والحجز، وتشجيع التعاون الدولي وحماية الشهود، والضحايا، كما تسهم الاتفاقيات في تشجيع التعاون الدولي وتعزيزه، مع التركيز على مكافحة الأموال غير المشروعة وإعادتها، وتوفير المساعدة التقنية وتبادل المعلومات وتحليلها، كما تشمل الآليات اللازمة لرصد التنفيذ وتحقيق فاعلية في التطبيق (معروف ، 2024م).

¹ موجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها الخامسة والخمسين بتاريخ 30 نوفمبر 2000، والتي عقدت نظرًا للمخاطر العالمية التي يسببها الفساد، بهدف تعزيز التعاون الدولي في مكافحة الفساد من الأنشطة الإجرامية، وذلك من أجل تحقيق العدالة على الصعيدين الوطني والإقليمي والدولي. وتهدف الاتفاقية إلى تحديد الأدوات القانونية التي يمكن من خلالها تحقيق التعاون الدولي في مكافحة الجرائم المنظمة بكل صورها. المادة 8: تجريم الفساد: 1. تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية جنائياً عندما ترتكب عمداً: (أ) وعد موظف عمومي بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص آخر أو هيئة أخرى، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما ضمن نطاق ممارسته مهامه الرسمية؛ (ب) التماس موظف عمومي أو قبوله، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص آخر أو هيئة أخرى، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما ضمن نطاق ممارسته مهامه الرسمية.

2. تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم السلوك المشار إليه في الفقرة 1 من هذه المادة الذي يكون ضالعا فيه موظف عمومي أجنبي أو موظف مدني دولي. وبالمثل، تنظر كل دولة طرف في تجريم أشكال الفساد الأخرى جنائياً.

3. تعتمد أيضا كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير للتجريم الجنائي للمشاركة كطرف متواطئ في فعل مجرم بمقتضى هذه المادة.

4. لأغراض الفقرة 1 من هذه المادة والمادة 9 من هذه الاتفاقية، يقصد بتعبير "الموظف العمومي" أي موظف عمومي أو شخص يقدم خدمة عمومية، حسب تعريفها في القانون الداخلي وحسبما تطبق في القانون الجنائي للدولة الطرف التي يقوم الشخص المعني بأداء تلك الوظيفة فيها.

المادة 9: تدابير مكافحة الفساد: 1. بالإضافة إلى التدابير المبينة في المادة 8 من هذه الاتفاقية، تعتمد كل دولة طرف، بالقدر الذي يناسب نظامها القانوني ويتسق معه، تدابير تشريعية أو إدارية أو تدابير فعالة أخرى لتعزيز نزاهة الموظفين العموميين ومنع فسادهم وكشفه والمعاقبة عليه.

2. تتخذ كل دولة طرف تدابير لضمان قيام سلطاتها باتخاذ إجراءات فعالة لمنع فساد الموظفين العموميين وكشفه والمعاقبة عليه، بما في ذلك منح تلك السلطات استقلالية كافية لردع ممارسة التأثير غير السليم على تصرفاتها. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 25 الدورة الخامسة والخمسون المؤرخ في 15 تشرين الثاني/نوفمبر 2000م. ينظر: (لكبير و الشريف، 2023م)

وقد عقدت اللجنة المتخصصة اجتماعاً تحضيرياً غير رسمي في بيونس أيروس/الأرجنتين بين 4 و7/12/2002م، وتبادلت الدول الأعضاء ملاحظات ومقترحات تتعلق بمضمون الاتفاقية المزمع إعدادها قبل التوجه إلى فيينا، وقد استغرقت عملية التفاوض سبع دورات (معروف ، 2024م).

وفي 2003/10/31 تبنت الجمعية العامة للأمم المتحدة اتفاقية مكافحة الفساد، وتم التوقيع عليها في المكسيك في ديسمبر 2003م، شارك في المفاوضات الخاصة بميثاق الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي استمرت مدة عامين، ودخلت حيز التنفيذ عام 2005م، أكثر من 130 دولة، من بينها عشر دول عربية، هي: الجزائر، وتونس والمغرب، وليبيا، وسوريا واليمن، ومصر والسعودية والكويت (بقي، 2022م، صفحة 64). وحددت الاتفاقية في أول مادة لها الغرض منها، كالتالي:

أ. ترويج وتدعيم التدابير الهادفة إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجع.
ب. ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد، بما في ذلك في مجال استرداد الموجودات؛

ج. تعزيز النزاهة والمساءلة والادارة السليمة للشؤون العمومية والممتلكات العمومية¹.

ومن خلال ما سبق يتضح أن أغراض الاتفاقية تتمثل في:

1. تعزيز فعالية تدابير مكافحة الفساد:

تهدف الاتفاقية إلى دعم وتطوير الإجراءات والسياسات التي تتبناها الدول لمنع الفساد ومكافحته بوسائل أكثر كفاءة وفاعلية. ويشمل ذلك تبني نظم وقوانين وقائية، وتحسين آليات الرقابة والمساءلة، إلى جانب تدريب الكوادر والمؤسسات المختصة بمكافحة الفساد (خصاونة و رانية ، 2023م).

¹ الاتفاقية، 2003م.

2. دعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية:

من بين الأهداف الجوهرية للاتفاقية، تيسير وتعزيز أوجه التعاون بين الدول في مجالات مكافحة الفساد، بما في ذلك تقديم المساعدة التقنية والخبرات اللازمة، كما تسعى الاتفاقية إلى تسهيل عمليات استرداد الأموال والممتلكات التي تم الحصول عليها بطرق غير مشروعة، من خلال آليات تعاون قانوني وإداري فعالة بين الدول الأطراف (سكوتي، 2023م).

3. ترسيخ مبادئ النزاهة والإدارة الرشيدة:

تسعى الاتفاقية إلى تعزيز ثقافة النزاهة، والشفافية، والمساءلة في إدارة الشأن العام والأموال العامة. ويشمل ذلك ترسيخ قواعد السلوك الأخلاقي في المؤسسات الحكومية، وتعزيز آليات الرقابة على الأداء الإداري والمالي، بما يضمن إدارة فعالة ونزيهة للموارد العامة (سكوتي، 2023م).

المطلب الثاني: المحتوى الموضوعي للاتفاقية ومجالاتها الرئيسية

تمثل الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد استراتيجية شاملة لمكافحة الفساد تعتمد على اتخاذ مجموعة تدابير تشريعية وغير التشريعية، وتعتبر أيضاً تطوراً في تاريخ الإنسانية، لأنها تمثل أول اتفاق دولي حول العديد من المفاهيم التي تحكم العمل القانوني في مجال الممارسات المتعلقة بالفساد، وتجسد الرؤية والاستراتيجية الدولية لماهية الإجراءات والتدابير الواجب اتخاذها لمكافحة الفساد¹، وعليه سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول أهمية الاتفاقية الأهمية في بناء منظومة قانونية لمكافحة الفساد (الفرع الأول). في حين نتناول البنية القانونية والمؤسسية للاتفاقية الأهمية لمكافحة الفساد (الفرع الثاني).

¹ الاتفاقية، 2003م.

الفرع الأول: أهمية الاتفاقية الأممية في بناء منظومة قانونية لمكافحة الفساد

تُعَدُّ الاتفاقية إطارًا قانونيًا عالميًا يتضمن التزامات ملزمة للدول الأعضاء، وتتيح تنسيق الجهود الدولية لمكافحة الفساد على مختلف الأصعدة، فقد تمكنت الاتفاقية من تحقيق درجة كبيرة من التوافق بين الدول في مواجهة هذه الظاهرة من خلال إلزامها للدول الأعضاء على بناء منظومة قانونية خاصة بها متوافقة مع متطلبات الاتفاقية، بحيث تصبح الدول الأعضاء متشابهة في المضمون ولكن مع المحافظة على الخصوصية لكل دولة عضو في تلك المنظومة.

نصت الاتفاقية في ديباجتها على ضرورة اقتناع الدول الأطراف " بأن إتباع نهج شامل ومتعدد الجوانب هو أمر الزم لمنع الفساد ومكافحته بصورة فعالة ". كما جاءت المادة الأولى من الاتفاقية لتؤكد عبر غاياتها وأهدافها في سعي الدول الأطراف لتطوير منظومة مكافحة الفساد ونشر الوعي بخطورته، وتعزيز مفاهيم النزاهة والشفافية والمساءلة والحكم الصالح والتعاون الدولي من أجل ذلك. ولا يمكن الوصول إلى هذه المرحلة التي تطمح إليها الدول الأطراف من خلال الاتفاقية الدولية دون إعادة النظر في التشريعات الوطنية الداخلية، وتدقيق نصوصها وتمحيصها، ومراجعتها وفقا للاتفاقية الدولية، وللعمل على إجراء مواءمات لازمة وجديّة؛ تضمن تطور هذه النصوص، وتمكنها من مجاراة التغيرات الدولية وفقا للمفاهيم الجديدة لمنع الفساد ومكافحته¹.

في الحالة الفلسطينية، تمثل الاتفاقيات الدولية بشكل عام مصدرًا أساسيًا للشرعية وفق (القانون الأساسي الفلسطيني)²، فقد نصت (الفقرة الثانية 21 من المادة العاشرة منه) على أنه: " تعمل السلطة الوطنية الفلسطينية دون إبطاء على الانضمام إلى الإعلانات والمواثيق الإقليمية والدولية التي تحمي حقوق الإنسان". وعليه فإن مكافحة الفساد ومناهضته من أهم أسباب الحفاظ على حقوق الإنسان وحمايتها وصونها من أي اعتداء.

¹ فلسطين، "قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005"، المنشور في الوقائع الفلسطينية 2005/23، العدد 53 ص 154-3164.

² فلسطين، "القانون الأساسي المعدل لسنة 2003"، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد الممتاز، 2، ص 5-48، 1995\118.

في فلسطين يكون التوقيع على الاتفاقيات الدولية من صلاحيات رئيس الدولة، ومن صلاحيات المجلس التشريعي المصادقة على هذه الاتفاقية لتدخل دائرة الإلزامية وحيز التنفيذ. فالتوقيع مرحلة لاحقة لمرحلي التفاوض والتحرير، وتكون المعاهدة معدة للتصديق عليها من جهات الاختصاص داخل الدولة مثل وزارة العدل في فلسطين. أما التصديق فهو الإقرار النهائي للاتفاقية أو المعاهدة من أعلى سلطة في الدولة، وهو إقرار السلطات المختصة داخل كل دولة بالمعاهدة التي تم توقيعها (علوان، 2018م، صفحة 26).

وبتاريخ 2/4/2014 تقدمت السلطة الفلسطينية بطلب وقّعه رئيس السلطة إلى الأمم المتحدة للانضمام إلى الاتفاقية، ودخل هذا الانضمام حيز التنفيذ بتاريخ 2/5/2014 م إلى أمين عام الأمم المتحدة؛ بعد شهر من الطلب الموقع والمسلم للأمين العام¹.

خضعت الأراضي الفلسطينية لحقبات من الحكم متنوعة عبر تاريخها الحديث؛ بدءاً بالانتداب من الحقبة العثمانية، مروراً بالبريطاني، ثم الحكم الأردني للضفة الغربية والحكم العسكري المصري لقطاع غزة، ثم الإدارة المدنية لاحتلال الإسرائيلي للضفة والقطاع، انتهاءً لإدارتها من خلال السلطة الوطنية الفلسطينية. وعليه، فقد تنوعت الأنظمة القانونية المطبقة في فلسطين بتنوع الحقب التاريخية المذكورة. وقد حاولت السلطة الفلسطينية منذ قدومها العمل على توحيد النظام القانوني في فلسطين؛ إلا أنها حتى هذه اللحظة لم تتمكن توحيدها بشكل كامل، وقد صدر العديد من القوانين من خلال المجلس التشريعي، وقرارات بقانون خلال الفترة الماضية، وفي سنة 2005م صدر (قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005)، وكان هذا القانون أول تشريع مستقل في بابهِ أطلق عليه (قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005) حتى جاء التعديل الأول سنة 2010م للقانون ونص في مادته الأولى على استبدال مسمى قانون الكسب غير المشروع والاستعاضة عنه بمسمى قانون مكافحة الفساد، بالإضافة إلى تغييرات جوهرية وحقيقية أدت إلى تطوير قانون مكافحة الفساد في الأراضي الفلسطينية وجعله أكثر فاعلية، حيث إن

¹ إعلان خبر الانضمام لاتفاقية الأمم المتحدة في مؤتمر صحفي عقده رئيس هيئة مكافحة الفساد السيد رفيق النتشة في المركز الإعلامي الحكومي لدولة فلسطين، منشور في موقع القدس العربي بتاريخ 2014/4/23 (تم مشاهدة الموقع بتاريخ 7/10/2025).

قانون 2005 كان مقتصرًا على جريمة الكسب غير المشروع فقط حتى جاء قانون 2010، وشمل أنواعًا جديدة من جرائم الفساد وعدل هذا القانون للمرة الثانية في سنة 2014¹ حيث جاءت نصوصه لتعديل أحكام تشكيل هيئة المحكمة التي تنتظر أمامها جرائم الفساد.

حثت الاتفاقية الدول الأطراف على إيجاد هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية، فنصت في المادة السادسة من الاتفاقية على أنه: "وجود تكفل كل دولة طرف للمبادئ الأساسية وفقا لنظامها القانوني هيئة أو هيئات، حسب الاقتضاء، تتولى منع الفساد". وفي فلسطين تم إنشاء هيئة مكافحة الفساد في النصف الثاني من عام 2010، بعد تعديل قانون الكسب المشروع، وفقا للقرار بقانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن تعديل (قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005)، ليصبح (قانون مكافحة الفساد رقم 7 لسنة 2010). حيث تتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، وتعتبر إحدى المؤسسات التي نصت على إنشائها الاتفاقية، حيث نصت المادة الخامسة منها على تأسيس هيئة أو هيئات لمكافحة الفساد، ومنح قانون مكافحة الفساد الهيئة صلاحيات واسعة تمكنها من القيام بمهامها في مكافحة الفساد وهي وضع الإجراءات الوقائية، بالإضافة إلى تنسيق الجهود الوطنية في مكافحة الفساد والتوعية وصلاحيات التحري في شبهات الفساد. بالإضافة إلى مجموعة من الاختصاصات تتعلق بالوقاية من الفساد، تشمل: حفظ إقرارات الذمة المالية وفحصها، والتنسيق مع كافة مؤسسات السلطة الوطنية لتعزيز وتطوير التدابير اللازمة للوقاية من جرائم الفساد وتحديث آليات ووسائل مكافحتها. وجمع المعلومات المتعلقة بصور الفساد وأشكاله، والعمل على إيجاد قاعدة بيانات وأنظمة معلومات وتبادلها مع الجهات والهيئات المعنية في قضايا الفساد في الداخل والخارج وفقا للتشريعات النافذة. ورسم سياسة عامة لمكافحة الفساد بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة، ووضع خطط وبرامج لازمة لتنفيذها. ومراجعة وتقييم ودراسة التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد واقتراح تعديلات عليها وفقا للإجراءات المرعية، والتنسيق والتعاون مع

¹ الامم المتحدة، "الاتفاقية رقم 4\58 لسنة 2003، الصادر عن الجمعية العامة بتاريخ 2003\10\31م في الدورة 58.

الجهات والمنظمات والهيئات العربية والإقليمية والدولية ذات الصلة بمكافحة الفساد، والمشاركة في البرامج الرامية إلى الوقاية من هذا النوع من الجرائم¹.

ومن أهم القوانين المساندة للتشريعات الجزائية الخاصة بمكافحة الفساد والكشف عن جرائم الفساد المالي والإداري (قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004)، بالإضافة الى مجموعة أخرى من القوانين الفلسطينية ذات بالفساد وتنظيم الأعمال الحكومية والوظيفة العامة مثل، (قانون رقم 6 لسنة 1999 بشأن العطاءات للأشغال الحكومية)، (قانون رقم 9 لسنة 1998 بشأن اللوازم العامة)، و(القانون رقم 4 لسنة 1998 بإصدار قانون الخدمة المدنية)، و(قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني رقم 8 لسنة 2005) و(قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني)، و(قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002م)، و(قانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة 2004 / 2001 والقوانين المتعلقة بالهيئات المحلية) وهي، (قانون رقم 1 لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية)، (قانون رقم 16 انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم 10 لسنة 2005). والقوانين المتعلقة بالرقابة على المصارف والمؤسسات المالية، وهي: (قانون رقم 2 لسنة 1997 بشأن سلطة النقد الفلسطينية)، و(القرار بقانون رقم 9 لسنة 2010 بشأن المصارف). والقوانين المتعلقة بالمنظمات غير الحكومية وعلى أثرها (قانون رقم 1 لسنة 2000 بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية) (والقرار بقانون رقم 9 لسنة 2007 بشأن مكافحة غسل الأموال).

كما نصت اتفاقية الأمم المتحدة من خلال عدة نصوص على ضرورة إيجاد هيئة أو هيئات متخصصة أو حتى أشخاص متخصصين في مكافحة الفساد من خلال القيام بإجراءات إنفاذ القانون، كما وحثت الاتفاقية على التعاون بين سلطات إنفاذ القانون والتعاون فيما بينها، والتعاون بين سلطات إنفاذ القانون والمجرمين الذين يدلون باعترافاتهم ويساعدون السلطات على كشف الجرائم التي لديهم علم بها، بالإضافة الى التعاون مع الموظفين العموميين حول معلومات عن الفساد، والتبليغ عن المجرمين وانتهاكات الوظيفة العمومية، والتعاون بينها وبين القطاع الخاص والقطاع المالي والمؤسسات المالية، فسلطات إنفاذ القانون وبحسب

¹ المادة 8 من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005.

نصوص الاتفاقية، هي المسؤولة عن التحقيق في جرائم الفساد وملاحقة المتهمين بذلك واستجوابهم، وجمع الأدلة حول الجريمة ومرتكبيها، والقيام بجميع الإجراءات الجزائية في ملاحقتهم، وإنزال العقوبة بالمجرمين، والتعاون مع جميع الجهات الرسمية وغير الرسمية من أجل الوصول للهدف الاسمي لمكافحة الفساد¹.

وفي فلسطين، ثمة ثلاثة أجنحة لإنفاذ القوانين المتعلقة بجرائم الفساد، وهي، هيئة مكافحة الفساد، ومحكمة مكافحة الفساد، ونيابة مكافحة الفساد. وأدوارها جميعها نظمت بموجب (قرار بقانون رقم 7 لسنة 2010م).

وضمن عملية التكامل في التصدي للفساد، تم إنشاء آلية للاتفاقية من أجل مراقبة التنفيذ من خلال مؤتمر دولي لدول الأطراف، ومن أجل تحقيق التعاون القضائي بين الدول الأطراف على جميع الأصعدة. كما أن الاتفاقية تساهم في تعزيز التعاون بين الدول في مجالات متعددة، مثل تبادل المعلومات، وتسليم المطلوبين، والاعتراف بالأحكام القضائية، ولهذا دور كبير في تجفيف منابع الفساد، خاصة في الحالات المتعلقة بالفساد عبر الحدود، مثل غسل الأموال أو الرشوة الدولية.

تمثل الاتفاقية تطوراً هاماً في تاريخ الإنسانية، فهي أول مرة يتم من خلالها التوصل إلى اتفاق دولي حول العديد من المفاهيم المتعلقة بمجال الفساد. كما أن الاتفاقية تجسد استراتيجية دولية لمفاهيم التدابير، والإجراءات الواجب اتخاذها لمكافحة الفساد. قدمت الاتفاقية إضافة جديدة في مجال مكافحة الفساد، وتطوير الأنظمة القانونية والإدارية في الدول الأعضاء من خلال تعزيز الشفافية والمساءلة في المعاملات الحكومية والإدارية؛ ويتضمن ذلك وضع إجراءات للحد من الفساد في القطاع العام، مثل تنظيم المناقصات العامة، ومراقبة الأنشطة الحكومية، وتدريب الموظفين العموميين (معروف ، 2024م، صفحة 120).

¹ الامم المتحدة، "الاتفاقية رقم 4\58 لسنة 2003"، الصادر عن الجمعية العامة بتاريخ 31\10\2003م في الدورة 58، مادة رقم 36 -39-37.

وتتضح أهمية الاتفاقية من خلال الاستراتيجية الواسعة والشاملة التي جاءت بها نصوصها، وبنودها لمكافحة الفساد. إذ أنها أول اتفاقية يتم الالتفاف حولها من دول العالم، حول آلية معينة موحدة؛ لإيجاد الحلول لمشكلة الفساد؛ وتأثيرها على المشاريع التنموية والاقتصادية؛ لكونها أول اتفاقية جاءت بتطوير منظومة الشفافية في القطاعين العام والخاص (معروف ، 2024م، صفحة 120).

وأضافت الاتفاقية لجنة جديدة في إطار مكافحة الفساد، حيث ساهمت في تطوير وتعزيز قيم النزاهة والحكم الرشيد في القطاعين العام والخاص، مما يسهم في تحسين المعايير والممارسات العالمية في هذا المجال. كما تعزز الاتفاقية التعاون بين الحكومات والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني والشركاء الإقليميين والدوليين، بهدف تحقيق نتائج أكثر فاعلية في مكافحة الفساد (بن عودة ، 2016م، صفحة 207).

الفرع الثاني: البنية القانونية والمؤسسية للاتفاقية الأممية لمكافحة

تتمثل أهمية الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد التنظيمية في كونها وضعت آليات مؤسسية وتشريعية واضحة لتعزيز النزاهة والشفافية في إدارة الشأن العام، من خلال الدعوة إلى إنشاء هيئات وطنية مختصة بمكافحة الفساد، واعتماد إجراءات وقائية وتشريعية في مجالات التوظيف العام، والتمويل السياسي، والمشتريات الحكومية. كما أرست الاتفاقية أسس التعاون القانوني الدولي في مجالات تسليم المجرمين، والمساعدة القضائية المتبادلة، واسترداد الأصول، وهو ما جعلها إطاراً تشريعياً متكاملًا ينظم التعاون بين الدول ويعزز فعالية تطبيق القانون على الصعيد العالمي، تتألف الاتفاقية من ديباجة وسبعين مادة قانونية موزعة على ثمانية فصول أساسية، تتضمن أحكاماً شاملة شملت التدابير الوقائية، التجريم والعقوبات، التعاون الدولي، وآلية المتابعة، فضلاً عن أحكام ختامية مقسمة كالتالي:

أولاً: الأحكام العامة

بيان أهداف الاتفاقية وبيان المصطلحات المستخدمة، تحديد نطاق التطبيق والمسائل المتعلقة بسيادة الدولة.

تطرقت الاتفاقية إلى مجموعة تعريفات، أهمها تعريف الشخص الذي يشغل منصبًا تشريعيًا، أو تنفيذيًا أو إداريًا أو قضائيًا في أي دولة أو كيان دولي، معينًا أو منتدبًا بشكل دائم أو مؤقت، ويشمل أي شخص يعتبر بموجب القانون المختص شخصًا عامًا، سواء كان في منصب تشريعي أو تنفيذي أو إداري أو قضائي في دولة أجنبية، سواء كان معينًا أو منتدبًا. كما يتضمن التعريف الشخص الذي يشغل منصبًا تشريعيًا أو تنفيذيًا أو إداريًا أو قضائيًا في بلد أجنبي، سواء كان معينًا أو منتدبًا، وأي شخص يمارس منصبًا أو وظيفة لصالح دولة أجنبية أو لصالح جهاز حكومي أو مؤسسة عامة لها صلاحيات دولية (بن صويلح، 2024م).

ثانياً: التدابير الوقائية

تتمثل التدابير في مكافحة الفساد في تبني سياسات وقائية شاملة تهدف إلى تعزيز الحكم الرشيد والنزاهة والمساءلة والشفافية. وتعتبر الاتفاقية إطارًا حيويًا لمكافحة الفساد، حيث تسعى إلى تعريف وتكريس مفاهيمها في هذا المجال. وقد تناولت المواد من 5 إلى 14 من الاتفاقية التدابير الموجهة إلى مختلف القطاعات العامة والخاصة، التي تركز على تعزيز هذه المبادئ وتحقيق الفاعلية في تطبيقها (بن عودة ، 2016م).

ثالثاً: التجريم والإنفاذ

احتوت الاتفاقية في الفصل الثالث منها على التجريم وإنفاذ القانون، حيث جرّمت العديد من الأفعال التي تُعتبر جرائم فساد، وتستحق فرض العقوبات الصارمة بحق مرتكبيها، كما جرّمت الاتفاقية الفساد في القطاعات العامة والخاصة والمنظمات الدولية. وأكدت على ضرورة تضمين الإطار التشريعي للتجريم

والعقوبات التي اشتملت عليها الاتفاقية، حيث لا يقتصر تجريم أفعال الفساد على تلك التي ترتكب في القطاع العام ضمن إطار الإدارة الحكومية أو القطاعات العامة، بل تشمل أيضًا أفعال الفساد التي تُرتكب في إطار نشاط القطاع الخاص (بن عودة ، 2016م، الصفحات 209-210).

أما الهدف من الاتفاقية وبناء على نص المادة 1 من الاتفاقية فإنها تهدف إلى¹:

أ. ترويج وتدعيم التدابير الهادفة إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجع؛
ب. ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد، بما في ذلك في مجال استرداد الموجودات.

ج. تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون العمومية والممتلكات العمومية.

كما أوضحت ديباجة الاتفاقية عدداً من الأهداف الفرعية، وهي:

- توفير المساعدة التقنية التي يمكن أن تؤدي دوراً هاماً في منع الفساد، بما في ذلك عن طريق تدعيم الطاقات وبناء المؤسسات، في تعزيز قدرة الدول على منع الفساد ومكافحته بصورة فعالة.
- منع وكشف وردع الإحالات الدولية للموجودات المكتسبة بصورة غير مشروعة، وأن تعزز التعاون الدولي في مجال استرداد الموجودات².

تتمثل أهداف الاتفاقية في تعزيز وتدعيم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته بكافة أشكاله، بطريقة أكثر فعالية وكفاءة. وتعزيز وتيسير التعاون الدولي وتوفير الدعم الفني، بما في ذلك في مجال استرداد الأموال والموجودات، كما تسعى إلى تعزيز قيم النزاهة والمساءلة، وتحقيق الإدارة الرشيدة في الشؤون العامة والممتلكات العمومية.

¹ المادة: 1 من الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد، 2023م.

² ديباجة الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد، 2023م.

جاءت هذه الاتفاقية لتُكمل سلسلة قرارات واتفاقيات دولية سبقتها، وتعزز الجهود الوطنية والدولية في مكافحة الفساد. ولا تقتصر الاتفاقية على شموليتها وكمال أحكامها، بل تُعد الاتفاقية العالمية الأولى والوحيدة التي تتناول ظاهرة الفساد بشكل شامل من عدة جوانب، فتهدف إلى تحفيز الدول الأطراف على تأسيس أطر تشريعية فعّالة لمكافحة الفساد، حيث اعتمدت على استراتيجية متكاملة تتضمن اتخاذ مجموعة من التدابير التشريعية وغير التشريعية، بالإضافة إلى وضع آلية لمراقبة تنفيذ هذه التدابير (بن صويلح، 2024م، صفحة 72).

كما تسعى إلى تحقيق التعاون القضائي بين الدول الأطراف على جميع الأصعدة المتعلقة بمكافحة الفساد، ومن خلال هذه الاستراتيجية، تجسدت الرؤية الدولية في تحديد التدابير والإجراءات التي يجب اتخاذها لمكافحة الفساد، إلى جانب تحديد أفعال الفساد التي يتعين على أعضاء المجتمع الدولي تجريمها، وملاحقة مرتكبيها، ومحاسبتهم (الصدیق و رضوان، 2024م، صفحة 58).

تأتي أهمية الاتفاقية بالنسبة لفلسطين بشكل خاص في ظل تحديات متعددة تواجه السلطة الوطنية الفلسطينية، من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية (وزارة العدل الفلسطينية، 2020م، صفحة 12). فالفلسطينيون بحاجة إلى إطار قانوني واضح يضع حدودًا لممارسات الفساد، ويضمن محاسبة المسؤولين، وحماية المال العام، بالإضافة إلى تعزيز دور المؤسسات الوطنية في هذا المجال (صادق، 2021م، صفحة 78). ومن هذا المنطلق، أصبح الالتزام بالاتفاقية خطوة استراتيجية لتطوير منظومة قانونية متكاملة، قادرة على مواجهة الفساد بكفاءة وفعالية.

تُعد الاتفاقية الأهمية مرجعًا أساسيًا لتطوير القوانين الوطنية المتعلقة بمكافحة الفساد. فقد أدت إلى تعديل وتطوير عدة قوانين فلسطينية، أبرزها قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005، والذي يهدف إلى محاسبة كل شخص يحصل على ثروة غير مبررة مقارنة بدخله وموارده القانونية¹.

¹ قانون الكسب غير المشروع، رقم (1) لسنة 2005، الجريدة الرسمية الفلسطينية.

كما ألزمت الاتفاقية الدولة الفلسطينية بمراجعة القوانين ذات الصلة بالمعاملات المالية العامة، مثل قانون المشتريات العامة، لضمان الشفافية والمساءلة في العقود والمناقصات الحكومية (وزارة المالية الفلسطينية، 2019م). وتشدد على إنشاء مؤسسات وطنية مستقلة تتولى متابعة ومكافحة الفساد، وهو ما كان له أثر مباشر في فلسطين بإنشاء هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية (هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، 2017م). وتقوم الهيئة بمسؤوليات عديدة، منها التحري والاستدلال في وقائع الفساد المالي والإداري، متابعة تنفيذ القوانين، حماية المبلغين عن الفساد، وتقديم توصيات للإصلاح المؤسسي (هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، 2017م).

يعكس هذا البناء المؤسسي التزام فلسطين بمبادئ الاتفاقية التي تشدد على استقلالية السلطات، وضرورة تطوير الكوادر البشرية المتخصصة، واعتماد نظم متقدمة للرصد والمتابعة، لضمان نزاهة الإجراءات وكفاءة الأداء.

توفر الاتفاقية إطارًا قانونيًا للتعاون الدولي، بما يتيح للدول المشاركة تبادل المعلومات، واسترداد الأموال، وتعقب الجرائم العابرة للحدود (وزارة المالية الفلسطينية، 2019م). وقد استفادت فلسطين من هذا البعد من خلال توقيع اتفاقيات تعاون ثنائية ومتعددة الأطراف، ما ساهم في تعقب الأموال المكتسبة بطريقة غير مشروعة، وتسهيل التحقيقات القضائية والتنسيق بين الأجهزة القانونية والأمنية (وزارة العدل الفلسطينية، 2019م).

كما أن الالتزام بالاتفاقية يعزز موقف فلسطين القانوني على المستوى الدولي، ويتيح لها المشاركة في برامج التدريب الفني والدعم التقني المقدمة من المؤسسات الدولية (الأمم المتحدة، 2018م). ورغم التقدم التشريعي والمؤسسي، تواجه فلسطين عدة تحديات في تطبيق الاتفاقية على أرض الواقع، ومن أبرز تلك التحديات:

1. ضعف الموارد البشرية والمالية.

2. ازدواجية القوانين.

3. التحديات السياسية والأمنية.

4. محدودية الوعي المجتمعي.

وعليه، وفي نهاية هذا المبحث يتبين لنا أن الاتفاقية اكتسبت أهمية تشريعية كبيرة كونها أولاً أول صك دولي شامل يضع إطاراً قانونياً موحداً لمكافحة الفساد على المستويين الوطني والدولي ، ثانياً انها أرست مجموعة التزامات قانونية ملزمة للدول الأطراف، تُلزمها بتجريم أفعال الفساد المختلفة مثل الرشوة، والاختلاس، وإساءة استغلال النفوذ، وغسل الأموال، والإثراء غير المشروع وغيرها من الجرائم المخلة بالوظيفة العامة والقطاع الخاص. وبهذا أصبحت الاتفاقية مرجعاً تشريعياً عالمياً تستند إليه الدول في تطوير أو تعديل قوانينها الوطنية بما يتوافق مع المعايير الدولية، وبما يضمن اتساقاً قانونياً بين الأنظمة الوطنية في مواجهة الجريمة العابرة للحدود.

كما يمكن القول إن الاتفاقية الأهمية لمكافحة الفساد تمثل إطاراً قانونياً واستراتيجياً أساسياً لتعزيز النزاهة في فلسطين، فهي أسهمت في تطوير التشريعات الوطنية، بناء مؤسسات وطنية قوية، تعزيز التعاون الدولي، وفتح آفاق لتطبيق أفضل الممارسات في مكافحة الفساد. رغم التحديات القائمة، فإن الالتزام بهذه الاتفاقية يتيح لفلسطين الفرصة لبناء منظومة قانونية متكاملة، تساهم في تعزيز الشفافية، النزاهة، والاستقرار المؤسسي، بما يدعم التنمية المستدامة ويعزز الثقة بين المواطن والدولة.

ومع نهاية هذا الفصل يتبين لنا أن موضوع الفساد من أخطر القضايا التي باتت تشغل الدول والمجتمعات الحديثة، حيث أصبح بجميع أنواعه الإدارية والمالية يمثل تحدياً عالمياً لا يمكن الاستهانة به. فالفساد لم يعد مجرد حالات فردية أو ممارسات بسيطة، بل غدا منظومة معقدة متشابكة الأبعاد تتغلغل في المؤسسات العامة والخاصة على حد سواء. وهذا ما جعل مواجهته من الأمور شديدة الصعوبة، إذ يشبه في خطورته مواجهة أشباح خفية وقوى غير مرئية تعمل على تقويض دعائم الدولة وإضعاف الثقة

بمؤسساتها. فالفساد، بانتشاره، يؤثر سلبيًا على سمعة البلدان المالية، ويضعف جاذبيتها للاستثمار، ويقوض احترام حقوق الإنسان ويعرقل مسيرة التنمية المستدامة.

وانطلاقًا من هذه الخطورة، جاء التأكيد على أن محاربة الفساد والتصدي له أصبحت من أولويات الدول الحديثة، ومن بينها فلسطين، التي تواجه واقعاً أكثر تعقيداً بسبب التحديات السياسية والاقتصادية التي تعيشها. فمكافحة الفساد في فلسطين ليست خياراً ثانوياً، بل هي ضرورة وجودية لضمان بناء مؤسسات قوية قادرة على إدارة المال العام بكفاءة وتحقيق العدالة الاجتماعية. ويبين الفصل أن التصدي للفساد لا يقتصر على الجانب القانوني أو الجنائي فحسب، وإنما يتطلب منظومة شاملة تركز على تعزيز قيم أخلاقية وتكريس مبادئ النزاهة والشفافية في جميع المفاصل. ومن هنا تأتي أهمية سن التشريعات الرادعة، وتفعيل الرقابة على المؤسسات، وتعزيز دور القضاء لملاحقة قضايا الفساد بجديّة.

كما يؤكد هذا الفصل أن معالجة الفساد تتطلب إجراءات عملية، مثل إعادة الأموال المنهوبة إلى خزينة الدولة، وتطبيق المحاسبة والمساءلة على المتورطين، فضلاً عن تعزيز الثقة الشعبية بالسلطات الرسمية عبر إشراك المجتمع المدني ومؤسساته في جهود مكافحة الفساد. فالمعركة ضد هذه الظاهرة لا يمكن أن تخاض من خلال جهة واحدة فقط، بل تحتاج إلى تضافر الجهود الرسمية والشعبية معاً. كما أن الالتزام بتطبيق الاتفاقية يوفّر لفلسطين إطاراً قانونياً ودولياً يساعدها في وضع سياسات متكاملة تتضمن الوقاية، والمساءلة، والتعاون الدولي، بما يضمن بناء نظام سياسي وإداري أكثر نزاهة وشفافية.

وبذا يظهر أن الفصل الأول لم يقتصر على تعريف الفساد أو بيان خطورته، بل رسم ملامح شاملة لآليات مكافحته محلياً ودولياً، مع التركيز على أن فلسطين بحاجة إلى وقفة جادة تتجاوز الشعارات لتصل إلى التطبيق العملي عبر التشريعات، والإصلاح المؤسسي، والمساءلة الصارمة، من أجل حماية المال العام وبناء الثقة الشعبية وضمان التنمية المستدامة.

وفي ضوء ما تقدم سنشرع في إيضاح الفصل الثاني بعنوان تطبيق الاتفاقية في فلسطين في ظل تحديات متنامية تواجهها الدول في مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة والشفافية، فيما تبرز الاتفاقية كإطار دولي ومنظومة شاملة اتسعى إلى تعزيز الشفافية وترسيخ مبادئ النزاهة والمساءلة. وانطلاقاً من أهمية الاتفاقية، يتناول هذا الفصل سبل تطبيقها في السياق الفلسطيني، مع تركيز على مدى مواءمة التشريعات الوطنية لمضامينها، والجهود المؤسسية المبذولة لترجمتها إلى واقع عملي منشود، ويُسلط الضوء على العقبات التي تعترض تنفيذها، سواء كانت قانونية أو إدارية أو سياسية، بهدف تقديم قراءة تحليلية لواقع مكافحة الفساد في فلسطين في ضوء الالتزامات الدولية المعهودة.

الفصل الثاني

تطبيق الاتفاقية في فلسطين

يمثل انضمام دولة فلسطين إلى الاتفاقية نقطة تحول مفصلية في مسار بناء نظام قانوني ومؤسسي قادر على مواجهة ظاهرة الفساد التي تنخر في بنية المؤسسات العامة والخاصة على حد سواء. فقد شكلت الاتفاقية، منذ دخولها حيز النفاذ عام 2005، المرجعية الدولية الأوسع نطاقاً والأكثر شمولاً في ميدان مكافحة الفساد، حيث وضعت قواعد دقيقة تتعلق بتجريم أفعال الفساد، وإقرار المسؤولية الجزائية للأشخاص الطبيعيين والمعنويين، وتعزيز التدابير الوقائية، فضلاً عن إرساء آليات فاعلة للتعاون الدولي واسترداد الأموال. ومن هذا المنطلق، فإن دراسة واقع تطبيق هذه الاتفاقية في السياق الفلسطيني يكتسب أهمية خاصة، لكون فلسطين ما زالت في طور بناء مؤسساتها التشريعية والتنفيذية والقضائية؛ ما يفرض تحديات مضاعفة في مجال مواءمة التشريعات الوطنية مع المعايير الدولية.

ولذلك، يتناول هذا الفصل بالدراسة والتحليل مدى انعكاس أحكام الاتفاقية على التشريعات الفلسطينية ذات العلاقة، ومدى نجاح الجهود الوطنية في تبني السياسات والتدابير الوقائية المنصوص عليها، بالإضافة إلى بحث الآثار المترتبة على النظام الإجرائي الجزائي الفلسطيني، ثم الانتقال إلى مناقشة التعاون الدولي الذي فرضته الاتفاقية وما يتصل به من مسائل تتعلق بتسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة واسترداد الأموال المنهوبة. وبهذا يتضح أن هذا الفصل يجمع بين الدراسة القانونية التحليلية والنقدية، بغية الكشف عن مواطن القوة والقصور في تطبيق الاتفاقية داخل فلسطين (الخالدي و ياسين، 2022م، الصفحات 1-24).

وعليه، سنتناول في هذا الفصل توطين التشريعات السارية وتعزيز السياسات والتدابير الوقائية لمكافحة الفساد في فلسطين (المبحث الأول)، في حين نخصص (المبحث الثاني) تعزيز التعاون الدولي كأثر للانضمام إلى الاتفاقية.

المبحث الأول: توطين التشريعات السارية وتعزيز السياسات والتدابير الوقائية لمكافحة الفساد في فلسطين

يُعدّ توطين الاتفاقيات الدولية في النظام القانوني الداخلي من أبرز التحديات التي تواجه الدول النامية عموماً، وفلسطين خصوصاً، نظراً لحاجة التشريعات الوطنية إلى مراجعة مستمرة تضمن توافقها مع التزامات الدولة الناشئة على الصعيد الدولي. وفي هذا السياق، فإن الاتفاقية قد ألزمت الدول الأطراف بسنّ تشريعات خاصة بتجريم أفعال الفساد، وفرض العقوبات المناسبة، وإقرار المسؤولية الجزائية، فضلاً عن تبني أنظمة إجرائية وقائية تكفل فعالية الملاحقة الجنائية والحد من الفساد (توام و عاصم، 2019م). وعليه، فإن هذا المبحث سيتناول بالدراسة الآثار القانونية التي ترتبها الاتفاقية على سياسة التجريم والعقاب في فلسطين (المطلب الأول)، الآثار القانونية التي ترتبها الاتفاقية على النظام الإجرائي الجزائي والسياسات والتدابير الوقائية في فلسطين (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الآثار القانونية التي ترتبها الاتفاقية على سياسة التجريم والعقاب في فلسطين

نصّت الاتفاقية على مجموعة من الأفعال التي يتعيّن على الدول الأطراف تجريمها بمقتضى قوانينها الداخلية، ومن أبرزها: الرشوة في القطاعين العام والخاص، اختلاس الممتلكات، الإثراء غير المشروع، غسل العائدات الإجرامية، عرقلة سير العدالة، وإساءة استغلال الوظيفة العامة. وقد انعكست هذه الالتزامات الدولية على التشريعات الفلسطينية، لا سيما قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، الذي جاء ليتماشى مع أحكام الاتفاقية في شقها المتعلق بالتجريم والعقاب (أبو فارة، 2020م).

وعليه؛ سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في الفرع الأول مقارنة فلسطينية لتجريم الفساد وفقاً للاتفاقية الأممية، في حين نتناول في الفرع الثاني المسؤولية الجزائية في جرائم الفساد.

الفرع الأول: مقارنة فلسطينية لتجريم الفساد وفقاً للاتفاقية الأمامية

سعت فلسطين منذ منتصف العقد الأول من القرن الحادي والعشرين إلى تأسيس قاعدة قانونية لمكافحة الفساد، وذلك من خلال إصدار (قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005)، الذي تناول جرائم عده منها الرشوة واستغلال المنصب العام، كما ركز على معالجة الانتهاكات المالية والإدارية مثل الاختلاس والتلاعب بالمناقصات والموازنات العامة وغيرها من الانتهاكات. وقد شمل أيضاً وضع أطر لمراقبة الأداء المالي والإداري للمؤسسات العامة، بما يعكس التزام فلسطين ببعض مواد الاتفاقية الأمامية. كما تم تأسيس هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، المكلفة بالتحري والتحقق المبدئي في الجرائم المتعلقة بالفساد، ومراقبة التزام المسؤولين العموميين بالقوانين والنظم، إلى جانب ديوان الرقابة المالية والإدارية الذي يعمل على فحص الحسابات العامة وإصدار تقارير سنوية تفصيلية عن أداء المؤسسات، بما يعزز مبدأ الشفافية والمساءلة.

ومع ذلك، تواجه فلسطين تحديات واضحة في سبيل تطبيق الاتفاقية الأمامية بشكل كامل وفعال. فمن الناحية القانونية، لا تغطي بعض القوانين الوطنية جميع أشكال الفساد الدولية، ولا توجد بعض النصوص القانونية التي تتناول الفساد عبر الحدود بشكل واضح، كما أن ضعف بعض العقوبات يقلل من قدرتها على الردع. ومن الناحية المؤسسية، تعاني بعض الهيئات الرقابية من نقص الموارد البشرية والتقنية، ما قد يؤثر على كفاءة التحقيقات والمراقبة، إضافة إلى تدخلات سياسية قد تضعف استقلالية هذه المؤسسات. أما على الصعيد الاجتماعي والثقافي، فهناك بعض الممارسات المتوارثة التي قد تُبرر الرشوة أو المحاباة في بعض الحالات، فضلاً عن ضعف الوعي المجتمعي بخطورة الفساد وضرورة التعاون مع الجهات المختصة للإبلاغ عنه عند وقوعه (الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2023م).

لتجاوز هذه التحديات وتعزيز فعالية المقاربة الفلسطينية لمكافحة الفساد وفق الاتفاقية الأممية، يجب تبني مجموعة من الإجراءات الاستراتيجية. من أبرز هذه الإجراءات تحديث القوانين الوطنية لتشمل جميع صور الفساد المنصوص عليها في الاتفاقية، بما في ذلك الجرائم العابرة للحدود، وتعزيز استقلالية وكفاءة المؤسسات الرقابية عبر التدريب المستمر وتوظيف التكنولوجيا الحديثة في متابعة الأنشطة المالية والإدارية. كذلك، يُعد تفعيل التعاون الدولي مع الدول الأخرى في مجالات التحقيقات واسترداد الأموال جزءاً أساسياً لضمان الامتثال الكامل للاتفاقية. وأخيراً، تكتسب برامج التوعية والتنقيف المجتمعي أهمية بالغة في تغيير الثقافة القانونية وتعزيز النزاهة، بحيث يشعر المواطنون بالمسؤولية تجاه مكافحة الفساد والإبلاغ عنه عند وقوعه (الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2023م).

يمكن القول إن فلسطين خطت خطوات ملموسة نحو بناء منظومة قانونية لمكافحة الفساد تتوافق مع الاتفاقية الأممية، من خلال تطوير التشريعات وإنشاء مؤسسات رقابية، إلا أن العمل لم يكتمل بعد، ويظل بحاجة إلى تحديث القوانين، تعزيز القدرات المؤسسية، وتغيير الثقافة المجتمعية. إن اعتماد مقاربة شاملة لمكافحة الفساد ليس مجرد التزام دولي فحسب، بل هو استثمار حقيقي في بناء مؤسسات قوية وموثوقة، وتحقيق العدالة، وحماية الموارد العامة، وتعزيز التنمية المستدامة في المجتمع الفلسطيني.

ويتضح من استقراء النصوص الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة أنّ المشرع الدولي حرص على توسيع نطاق الأفعال المجرّمة ذات الصلة بالفساد، بحيث لا تقتصر على الرشوة أو الاختلاس، بل تمتد لتشمل صوراً متعددة كإساءة استعمال النفوذ وتضارب المصالح وغسل الأموال. وفي هذا الإطار، جاء القانون الفلسطيني ليجرم الرشوة في (المواد 171-174) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 الساري في الضفة الغربية، وكذلك المواد (168-171) من (قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936) الساري في قطاع غزة، حيث اعتبر كلا القانونين قبول الموظف العام لمنفعة أو عطية مقابل القيام بعمل أو الامتناع

عنه جريمة يعاقب عليها. كما نص قانون مكافحة الفساد الفلسطيني على اعتبار الرشوة بجميع صورها من جرائم الفساد¹.

وعلاوة على ذلك، نصّ القانون الفلسطيني على تجريم الإثراء غير المشروع في (المادة (20) من قانون مكافحة الفساد المعدل لسنة 2010)، حيث اعتبر أن كل زيادة في ثروة الموظف العام لا يستطيع تبريرها قانونياً تُعد جريمة فساد. وهو نص يتوافق مع المادة (20) من الاتفاقية التي أوجبت على الدول الأطراف تجريم هذا الفعل. ويُلاحظ هنا أنّ المشرّع الفلسطيني قد استلهم بشكل واضح نصوص الاتفاقية في صياغة أحكامه المتعلقة بالتجريم، مما يعكس التزاماً بمقتضيات المواثيق التشريعية (أبو فارة، 2020م).

الفرع الثاني: المسؤولية الجزائية في جرائم الفساد

يُعدّ الفساد من أخطر الظواهر التي تهدد كيان الدولة وسيادة القانون، لما له من آثار مدمرة على الاقتصاد والمجتمع والنّقة العامة بالمؤسسات. وقد أولى المشرع الفلسطيني مسألة مكافحة الفساد اهتماماً خاصاً من خلال سنّ التشريعات التي تُجرّم الأفعال المكونة له، وتحدد المسؤولية الجزائية المترتبة على مرتكبيها سواء كانوا من الأفراد أو من الأشخاص الاعتباريين. وتبرز أهمية المسؤولية الجزائية في كونها الأداة القانونية التي تُمكن الدولة من محاسبة كل من تسوّّل له نفسه العبث بالمال العام أو إساءة استعمال السلطة لتحقيق منافع شخصية.

تُعرّف المسؤولية الجزائية بأنها التزام شخص ما بتحمل النتائج القانونية المترتبة على ارتكابه فعلاً مجرماً قانوناً (حسني، 2010م، صفحة 312)، أي أنها العلاقة التي تنشأ بين الجريمة والعقوبة. وفي إطار جرائم الفساد، فإن هذه المسؤولية تُحمّل الجاني تبعات أفعاله من خلال العقوبات التي يقرّها القانون بما يحقق الردع العام والخاص. وقد تناول (قانون العقوبات الفلسطيني رقم (16) لسنة 1960) العديد من الجرائم

¹ قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، المادة (1).

ذات الصلة بالفساد، كالرشوة والاختلاس واستغلال الوظيفة، حيث نص في المادة (170) وما بعدها على تجريم كل موظف عمومي يطلب أو يقبل لنفسه أو لغيره عطية أو منفعة لأداء عمل من أعمال وظيفته¹.

تخضع كل جرائم الفساد لنفس الأحكام والقواعد العامة في مجال المسؤولية الجزائية وصور الجزاء التي تترتب على وقوعها، من أبرز ما جاءت به الاتفاقية أنها لم تكتفِ بفرض التجريم، وإنما شددت على ضرورة إقرار المسؤولية الجزائية للأشخاص الطبيعيين والمعنويين على حد سواء. فقد نصت المادة (26) من الاتفاقية على أن الدول الأطراف ملزمة بفرض مسؤولية جزائية أو مدنية أو إدارية على الأشخاص الاعتباريين الذين يرتكبون جرائم فساد. وفي السياق الفلسطيني، نص (قانون مكافحة الفساد في المادة (4)) على أنه تسري أحكام هذا القانون على كل من ارتكب أياً من جرائم الفساد من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين، مما يعني أن الشركات والمؤسسات الخاصة يمكن أن تتحمل المسؤولية إذا ثبت تورطها في أفعال فساد².

كما أوجب القانون الفلسطيني في التشريعات السارية من النصوص ما يجرم عرقلة سير العدالة³ فيما لو قام لو تم التأثير على الشهود في جرائم الفساد أو الموظفين المنوط بهم تنفيذ القانون سواء بالتهديد أو التهيب القانون الفلسطيني توقيع العقوبات المناسبة على مرتكبي جرائم الفساد، فوجد التشريعات الوطنية

¹ انظر المادة 170 من قانون العقوبات الأردني النافذ في الضفة الغربية رقم 16 لسنة 1960

² للمزيد أنظر المادة 26 من اتفاقية الأمم المتحدة:

1. تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير، تتسق مع مبادئها القانونية، لتقرير مسؤولية الشخصيات الاعتبارية عن المشاركة في الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية.

2. رهنا بالمبادئ القانونية للدولة الطرف، يجوز أن تكون مسؤولية الشخصيات الاعتبارية جنائية أو مدنية أو إدارية.

3. لا تمس تلك المسؤولية بالمسؤولية الجنائية للشخصيات الطبيعية التي ارتكبت الجرائم.

4. تكفل كل دولة طرف، على وجه الخصوص، إخضاع الشخصيات الاعتبارية التي تلقى عليها المسؤولية وفقاً لهذه المادة لعقوبات جنائية أو غير جنائية فعالة ومتناسبة ورداعة، بما فيها العقوبات النقدية.

³ أنظر نص المادة 25 من اتفاقية الأمم المتحدة، تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمداً:

1. استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب أو الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها للتحريض على الإلقاء بشهادة زور أو للتدخل في الإلقاء بالشهادة أو تقديم الأدلة في إجراءات تتعلق بارتكاب أفعال مجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية؛

2. استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب للتدخل في ممارسة أي موظف قضائي أو معني بإنفاذ القانون مهامه الرسمية فيما يتعلق بارتكاب أفعال مجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية. وليس في هذه الفقرة الفرعية ما يمس بحق الدول الأطراف في أن تكون لديها تشريعات تحمي فئات أخرى من الموظفين العموميين.

كقانون العقوبات نص في مواده 80 و214 بتجريم التحريض على شهادة الزور، كذلك نص المادة 215 من قانون العقوبات التي اعفت الجاني (مقدم شهادة الزور) من العقوبة إذا ما تراجع عن ذلك قبيل صدور الحكم، ونجد أن القانون فرض عقوبات سواء كانت عقوبات سالبة للحرية أو غرامات مالية أو تدابير صادرة، فضلاً عن إمكانية حرمان الموظف المدان من تولي الوظائف العامة مستقبلاً. ويُلاحظ أنّ هذه النصوص تتوافق إلى حد بعيد مع متطلبات الاتفاقية التي هدفت إلى تحقيق الردع العام والخاص من خلال تشديد العقوبات وإقرار المسؤولية الموسعة.

أما (قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته)، فشكّل نقلة نوعية في تحديد أطر المسؤولية الجزائية لجرائم الفساد، حيث أوجب على كل من يتولى منصباً عاماً أو يتعامل بالمال العام أن يقدم إقراراً بذمته المالية، وأجاز للهيئة المختصة ملاحقة كل من يثبت إثراؤه غير المشروع¹. ويُلاحظ أن المشرع الفلسطيني وسّع نطاق الأشخاص الخاضعين لأحكام هذا القانون ليشمل الزوج والأولاد القصر فيما يتعلق بالافصاح عن الممتلكات ضمن نطاق صلاحياتها المتعلقة باقرارات الذمم المالية جمعها وفحصها، مما يُعزّز من فعالية الرقابة والمساءلة².

وفيما يتعلق بالمسؤولية الجزائية للأشخاص الاعتباريين، فقد اعترف بها القانون الفلسطيني ضمناً في بعض التشريعات الخاصة، وذلك اتساقاً مع التوجهات الدولية الحديثة التي أقرتها الاتفاقية لعام 2003، والتي نصت في المادة (26) على ضرورة مساءلة الأشخاص الاعتباريين عن مشاركتهم في جرائم الفساد³. وتكمن أهمية هذا المبدأ في ضمان عدم إفلات الشركات والمؤسسات من العقاب بحجة أن الأفعال ارتكبها موظفون تابعون لها، إذ إن العقوبة في هذه الحالة قد تتخذ شكل الغرامة أو الحرمان من المشاركة في العطاءات العامة أو حتى الحلّ القضائي للمؤسسة.

¹ قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005 وتعديلاته، المواد 2 و4 و9.

² المرجع السابق، المادة 8.

³ الاتفاقية، المادة 26.

وتتجسد المسؤولية الجزائية في جرائم الفساد على مستويين: المسؤولية الفردية والمسؤولية المشتركة. فالأولى تترتب على الشخص الذي قام بالفعل الجرمي بنفسه، بينما الثانية تشمل كل من ساهم أو اشترك في الجريمة بأي شكل من الأشكال، سواء بالتحريض أو المساعدة أو الاتفاق المسبق. وقد نص (قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001) على أن المسؤولية الجزائية شخصية، ولا تمتد إلى غير الفاعل إلا في الحالات التي يقرها القانون صراحة¹.

إن التطبيق العملي لأحكام المسؤولية الجزائية في قضايا الفساد في فلسطين ما زال يواجه بعض التحديات، أبرزها طول إجراءات التقاضي، وصعوبة جمع الأدلة في الجرائم المالية المعقدة، فضلاً عن الحاجة إلى تعزيز استقلالية الأجهزة الرقابية والقضائية. ومع ذلك، فقد شهدت السنوات الأخيرة تطوراً ملحوظاً في أداء هيئة مكافحة الفساد من حيث عدد القضايا المحالة إلى القضاء، والأحكام الصادرة بحق المتهمين، مما يعكس إرادة سياسية جادة لمكافحة هذه الظاهرة.

يمكن القول إن المسؤولية الجزائية في جرائم الفساد تشكل الركيزة الأساسية لتحقيق العدالة الجنائية، وهي الضمانة الفعلية لحماية المال العام وترسيخ مبدأ النزاهة والشفافية في العمل العام. إلا أن فاعلية هذه المسؤولية تظل رهينة بتطبيق القوانين بعدالة وشفافية، وتعزيز ثقافة المساءلة في مؤسسات الدولة والمجتمع على حد سواء.

المطلب الثاني: الآثار القانونية التي ترتبها الاتفاقية على النظام الإجرائي الجزائي والسياسات والتدابير الوقائية في فلسطين

لا تتوقف مكافحة الفساد عند حدود التجريم وفرض العقوبات، وإنما تمتد إلى وضع أنظمة إجرائية فعالة تكفل الكشف عن الجرائم وملاحقة مرتكبيها وصولاً إلى محاكمتهم وإيقاع الجزاء المناسب بحقهم. كما أنها تتطلب في ذات الوقت إقرار تدابير وقائية تعالج جذور الظاهرة وتقلل من فرص وقوعها ابتداءً. ولأجل

¹ قانون الإجراءات الجزائية رقم 3 لسنة 2001، المادة 9.

ذلك، حرصت الاتفاقية على تخصيص فصول كاملة للحديث عن الإجراءات الجنائية وآليات التحقيق، وعن السياسات الوقائية والتدابير الإدارية والمؤسسية الواجب اعتمادها. ومن هنا، فإن انعكاس هذه الالتزامات على النظام القانوني الفلسطيني يعد أمراً في غاية الأهمية، حيث يُظهر مدى استعداد التشريع الوطني لمسايرة المعايير الدولية (أبو فارة، 2020م).

وعليه؛ سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين ، سيتم تخصيص الأول منها لتناول انعكاسات الاتفاقية الأمنية على الإجراءات الجزائية في القانون الفلسطيني أما الفرع الثاني قس يكون حول أثر الاتفاقية على السياسات والتدابير الوقائية لمكافحة الفساد في فلسطين.

الفرع الأول: انعكاسات الاتفاقية الأمنية على الإجراءات الجزائية في القانون الفلسطيني

نصّت الاتفاقية في المواد (30-42) على جملة من الأحكام الإجرائية التي يتعين على الدول الأطراف إدراجها في قوانينها الوطنية، ومن أبرزها: تمكين سلطات التحقيق من الوصول إلى المعلومات المالية والإدارية الضرورية، وحماية الشهود والمبلغين والخبراء، واعتماد آليات تعاون فعّالة بين الأجهزة القضائية والأمنية داخل الدولة الواحدة، وبينها وبين أجهزة الدول الأخرى¹.

لم تفرض الاتفاقية عقوبات محددة لجرائم الفساد وإنما احاتت ذلك لنصوص التشريعات الداخلية للدولة العضو، وهذا ما جاء في الفقرة الأولى من المادة 30 من الاتفاقية والتي جمعت بين أحكام الملاحقة والجزاء في ذات المادة². وفيما يتعلق بضمان مبدأ قرينة البراءة فإنه قيد يد من سلطة اتخاذ التدابير

¹ الدليل التشريعي لتنفيذ الاتفاقية، 2006، ص132.

² فقرة 1 من نص المادة 30 من الاتفاقية: 1- تجعل كل دولة طرف ارتكاب فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية خاضعاً لعقوبات تُراعى فيها جسامته ذلك الجرم.

التحفظية مثل وقف الموظف عن العمل لحين انتهاء محاكمته¹. حيث أوردت الاتفاقية نصوصاً تتعلق بالمصادرة²، وكذلك الاعتراف بأحكام الإدانة الصادرة عن دول أجنبية³.

في السياق الفلسطيني، يمكن القول إنّ (قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001) لم يكن في مجمله مخصصاً لمكافحة الفساد، لكنه وضع إطاراً عاماً للإجراءات المتعلقة بالتحقيق والمحاكمة. إلا أنّ الانضمام إلى اتفاقية الأمم المتحدة دفع المشرع الفلسطيني إلى تبني تعديلات تشريعية أكثر تخصصاً من خلال (قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته)، الذي نصّ في المادة (9) على منح هيئة مكافحة الفساد صلاحية الاستدلال والتحري في جميع جرائم الفساد، وإحالتها إلى محكمة جرائم الفساد المنشأة بموجب (قرار بقانون رقم (7) لسنة 2010) (عبد الصمد، 2017م).

وتبرز أهمية هذه التعديلات في كونها استجابت لمقتضيات الاتفاقية المتعلقة بضرورة إنشاء أجهزة متخصصة ومستقلة للتحقيق في قضايا الفساد، بحيث تتمتع بالخبرة والكفاءة والموارد اللازمة لأداء مهامها. ويظهر ذلك في الدور العملي لهيئة مكافحة الفساد الفلسطينية التي تضطلع بمهام الضبط والتحري والاستدلال، وفي محكمة جرائم الفساد التي تتولى النظر في الدعاوى الجزائية المتعلقة بهذه الجرائم، وهو ما يشكل انسجاماً مع المادة (36) من الاتفاقية التي شددت على ضرورة توفير أجهزة متخصصة مستقلة في مجال مكافحة الفساد، كما تجدر الإشارة إلى أنّ القانون الفلسطيني نصّ على إجراءات خاصة تتعلق بحماية المبلغين والشهود والخبراء في قضايا الفساد، وذلك في (المادة (18) من قانون مكافحة الفساد)، انسجاماً مع المادة (33) من الاتفاقية التي تفرض على الدول الأطراف اتخاذ تدابير مناسبة لتوفير الحماية

¹ أنظر المادة 30 فقرة 6 من نصوص الاتفاقية.

² الفقرتين 2 و3 من المادة 31 من نصوص الاتفاقية. كذلك الالتزامات بالتمكين من المصادرة والضبط بالفقرات 1 و2 و6 من المادة 31، وكذلك نص المادة 9/31 بشأن حماية حقوق الأطراف الثالثة.

³ أنظر نص المادة 41 من الاتفاقية: يجوز لكل دولة طرف أن تعتمد ما قد يلزم من تدابير تشريعية أو تدابير أخرى لكي يؤخذ بعين الاعتبار، حسبما تراه مناسباً من شروط وأغراض، أي حكم إدانة سبق أن صدر بحق الجاني المزعوم في دولة أخرى، بغية استخدام تلك المعلومات في إجراءات جنائية ذات صلة بفعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية.

للأشخاص الذين يقومون بالإبلاغ عن جرائم الفساد. وقد انعكس هذا النص على الواقع العملي من خلال تعليمات هيئة مكافحة الفساد بإنشاء نظام خاص لاستقبال الشكاوى بسرية وضمان حماية هوية المبلغين¹. وعليه، يمكن القول إن التشريعات الفلسطينية وتحديدًا (قانون العقوبات الساري) أخذ بمعظم معايير أو مبادئ الولاية القضائية الواردة في الاتفاقية² إلا أن فلسطين لا تأخذ بأحكام الشخصية السلبية المذكورة في المادة 42 فقرة 2 أ من الاتفاقية، كما لا تخضع فلسطين لولايتها القضائية الجرائم التي ترتكب ضدها وذلك في المادة 42 فقرة 2 د، على الرغم من إن النظام الإجراءي الفلسطيني شهد نقلة نوعية بفعل الانضمام إلى الاتفاقية، إلا أنه لا يزال يواجه تحديات عملية، أهمها: محدودية الموارد المالية والبشرية، وضعف التدريب التخصصي للقضاة وأعضاء النيابة العامة في مجال جرائم الفساد، فضلاً عن إشكالية ازدواجية الأنظمة القانونية بين الضفة الغربية وقطاع غزة، مما يخلق تفاوتاً في التطبيق ويُضعف وحدة السياسة الجنائية (عبد الصمد، 2017م).

الفرع الثاني: أثر الاتفاقية على السياسات والتدابير الوقائية لمكافحة الفساد في فلسطين

تمثل التدابير الوقائية الركيزة الأساسية في أي استراتيجية لمكافحة الفساد، إذ إن معالجة الظاهرة من جذورها يقلل من الحاجة إلى التدخلات الجزائية اللاحقة. وقد أولت الاتفاقية أهمية قصوى لهذا الجانب،

¹ الدليل التشريعي لتنفيذ الاتفاقية، 2006، أنظر ص 148، وقد نصت المادة 32: 1. تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة وفقاً لنظامها القانوني الداخلي، وضمن حدود إمكانياتها، لتوفير حماية فعالة للشهود والخبراء الذين يُدلون بشهادة تتعلق بأفعال مجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية وكذلك لأقاربهم وسائر الأشخاص الوثيق الصلة بهم عند الاقتضاء، من أي انتقام أو تهريب محتمل.

2. يجوز أن تشمل التدابير المتوخّاة في الفقرة 1 من هذه المادة، ودون مساس بحقوق المدعى عليه، بما في ذلك حقه في محاكمة حسب الأصول: أ. إرساء إجراءات لتوفير الحماية الجسدية لأولئك الأشخاص، كالقيام مثلاً، بالقدر اللازم والممكن عملياً، بتغيير أماكن إقامتهم والسماح، عند الاقتضاء، بعدم إفشاء المعلومات المتعلقة بهويتهم وأماكن تواجدهم أو بغرض قيود على إفشائها؛ ب. توفير قواعد خاصة بالأدلة تتيح للشهود والخبراء أن يدلوا بأقوالهم على نحو يكفل سلامة أولئك الأشخاص، كالسماح مثلاً بالإدلاء بالشهادة باستخدام تكنولوجيا الاتصالات، مثل وصلات الفيديو أو غيرها من الوسائل الملائمة.

3. تنتظر الدول الأطراف في إبرام اتفاقات أو ترتيبات مع دول أخرى بشأن تغيير أماكن إقامة الأشخاص المشار إليهم في الفقرة 1 من هذه المادة. 4. تسري أحكام هذه المادة أيضاً على الضحايا إذا كانوا شهوداً.

5. تتيح كل دولة طرف، رهناً بقانونها الداخلي، إمكانية عرض آراء وشواغل الضحايا وأخذها بعين الاعتبار في المراحل المناسبة من الإجراءات الجنائية المتخذة ضد الجناة، على نحو لا يمس بحقوق الدفاع.

² المادة 7 من نص الاتفاقية المتعلقة بالصلاحيات الإقليمية.

حيث خصصت الفصل الثاني منها للحديث عن التدابير الوقائية، وأوجبت على الدول الأطراف تبني سياسات عامة تعزز النزاهة والشفافية والمساءلة، وتفعيل مؤسسات رقابية مستقلة¹.

أما في فلسطين، فإن انعكاسات هذه الالتزامات ظهرت في مستويات عدّة، تمثلت في:

1. إنشاء هيئة مكافحة الفساد: حيث اعتُبرت الهيئة، بموجب قرار بقانون رقم 37 لسنة 2028 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005 وتعديلاته في المادة رقم 5 بأنها مؤسسة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، وتُناط بها مهمة تعزيز التدابير الوقائية إلى جانب التحري والاستدلال في الجرائم. وقد انسجم هذا الإطار مع المادة (6) من الاتفاقية التي تلزم الدول بإنشاء هيئة أو أكثر تتولى منع الفساد².

2. تطوير السياسات العامة: تبنت فلسطين من خلال جميع استراتيجيات مكافحة الفساد الوطنية منذ العام 2012 وحتى العام 2025 نهجا وقائيا من خلال برامج وسياسات وخطط وقائية في جميع المجالات مثل المشتريات العامة، تعزيز دور ديوان الرقابة المالية والإدارية، وتطوير أنظمة الشفافية في التعيينات والعطاءات الحكومية، تطوير الانظمة والتعليمات في القطاع الصحي والديني وجميع القطاعات الحساسة والتي تقدم خدمة للمواطن، بالإضافة الى العديد من السياسات الوقائية الخاصة بالرقابة الداخلية في القطاعات المختلفة والتي تعزز من الشفافية والحوكمة. وهذه السياسات جاءت

¹ نصت المادة 5 من اتفاقية الأمم المتحدة على: 1. تقوم كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن ادارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة.
2. تسعى كل دولة طرف إلى إرساء وترويج ممارسات فعالة تستهدف منع الفساد.
3. تسعى كل دولة طرف إلى إجراء تقييم دوري للصوصك القانونية والتدابير الادارية ذات الصلة، بغية تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته.
4. تتعاون الدول الأطراف فيما بينها ومع المنظمات الدولية والاقليمية ذات الصلة، حسب الاقتضاء ووفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، على تعزيز وتطوير التدابير المشار إليها في هذه المادة. ويجوز أن يشمل ذلك التعاون المشاركة في البرامج والمشاريع الدولية الرامية إلى منع الفساد.
² 1. تكفل كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات، حسب الاقتضاء، تتولى منع الفساد، بوسائل مثل:
أ. تنفيذ السياسات المشار إليها في المادة 5 من هذه الاتفاقية، والإشراف على تنفيذ تلك السياسات وتنسيقه، عند الاقتضاء؛
ب. (زيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها).
2. تقوم كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها في الفقرة 1 من هذه المادة ما يلزم من الاستقلالية، لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمئأى عن أي تأثير لا مسوغ له. وينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين، وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للاضطلاع بوظائفهم.
3. تقوم كل دولة طرف بإبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة باسم وعنوان السلطة أو السلطات التي يمكن أن تساعد الدول الأطراف الأخرى على وضع وتنفيذ تدابير محددة لمنع الفساد.

متأثرة بشكل مباشر بالتوصيات الواردة في الاتفاقية، وخاصة المادة (5) التي تفرض على الدول إعداد وتنفيذ سياسات فعالة لمكافحة الفساد (هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، 2025م).

3. تعزيز الرقابة على المال العام: من خلال الدور المحوري لديوان الرقابة المالية والإدارية، الذي نصّ قانون إنشائه على متابعة الإنفاق العام والتأكد من حسن استخدام الموارد المالية للدولة، وهو ما يشكّل استجابة عملية للمادة (9) من الاتفاقية المتعلقة بالرقابة على الأموال العمومية (زكارنة و أشرف ، 2014م).

4. تعزيز الشفافية في الوظيفة العامة: حيث نص (قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998 وتعديلاته) على مجموعة قواعد متعلقة بتضارب المصالح، ومنع استغلال الوظيفة العامة لتحقيق منافع شخصية، انسجاماً مع مادة (7) من الاتفاقية التي تدعو إلى اعتماد نظم توظيف وإدارة قائمة على الشفافية والجدارة¹.

غير أنّ التقييم الواقعي لتطبيق هذه التدابير الوقائية يكشف وجود فجوات، أهمها: محدودية تفعيل آليات المساءلة، وغياب الإرادة السياسية أحياناً في ملاحقة كبار المتورطين في قضايا الفساد، فضلاً عن استمرار التأثيرات السياسية على عمل بعض الأجهزة الرقابية. وبالتالي، فإنّ الاتفاقية مثّلت مرجعاً مهماً في صياغة السياسات الوقائية الفلسطينية، لكنّ فعالية التنفيذ تبقى مرتبطة بمدى الاستقلالية الفعلية للمؤسسات الرقابية والإرادة السياسية الجادة في محاربة الفساد (The Jerusalem Center for Public Affairs, 2025).

يتّضح من خلال ما سبق بهذا المبحث أن توطيد التشريعات النافذة في فلسطين بما يتوافق ويتلاءم مع أحكام الاتفاقية التي تُعدّ خطوة محورية وركيزة أساسية نحو بناء منظومة قانونية فعّالة لمجابهة الفساد والمفسدين. لذلك فإنّ تعزيز السياسات والتدابير الوقائية لا يقل أهمية عن الجانب العقابي، إذ يُسهم في خلق بيئة مؤسسية مواتية قائمة على الشفافية والنزاهة والمساءلة والحوكمة الرشيدة. ومع أن هناك جهوداً

¹ دولة فلسطين. قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 وتعديلاته. رام الله، الجريدة الرسمية الفلسطينية، 1998.

حقيقية ملموسة في هذا السياق يمكن الإشارة إليها بالبنان من مؤسسات دولية ووطنية تعنى بهذا الشأن، إلا أن التحديات المرتبطة بالبيئة السياسية والمؤسسية، وضعف التنسيق نسبياً بين الجهات اذات العلاقة المختصة، لا تزال تُشكّل عائقاً أمام التطبيق الأمثل. وعليه، فإن تحقيق فاعلية حقيقية في مكافحة الفساد يتطلب إرادة جادة من الجميع لبناء دولة ومنظومة خالية من الفساد، وتحديثاً مستمراً للتشريعات ذات العلاقة، وتكاملاً بين الأبعاد الوقائية والزجرية، بما يضمن الالتزام بالمعايير الدولية، ويُعزز ثقة المواطن في مؤسسات الدولة.

المبحث الثاني: تعزيز التعاون الدولي كأثر للانضمام إلى الاتفاقية

بات من المسلّم به في الفقه الجنائي المعاصر أنّ الجرائم ذات الطبيعة الاقتصادية والمالية_ وعلى رأسها جرائم الفساد_ لم تعد تقف عند حدود السيادة الإقليمية للدول، وإنما تجاوزتها إلى فضاء دولي أوسع بفعل تطور وسائل الاتصالات والمواصلات والتكنولوجيا المالية. فالفساد اليوم يأخذ طابعاً عابراً للحدود، حيث يمكن للموظف العام أن يتلقى رشى من شركة عابرة للقارات، أو أن يقوم باختلاس أموال عامة وتحويلها إلى حسابات مصرفية في ملذات ضريبية آمنة، أو أن يُخفي عائدات إجرامية في صورة استثمارات وشركات واجهة في دول أجنبية. ولهذا السبب، فإن مواجهة الفساد لم تعد شأنًا داخلياً بحتاً، بل غدت تقتضي تضافر جهود المجتمع الدولي في صورة تعاون قضائي وأمني ومالي متعدد المستويات.

ومن هنا، جاءت الاتفاقية لتضع إطاراً قانونياً شاملاً للتعاون الدولي في هذا المجال، بحيث نصت على أحكام خاصة بتسليم المجرمين، والمساعدة القانونية المتبادلة، واسترداد الأموال، والتعاون في مجال إنفاذ القانون. وتكمن أهمية هذا المبحث في بحث انعكاسات هذه الأحكام على الواقع الفلسطيني، وكيف تعامل المشرّع والمؤسسات الفلسطينية مع متطلبات التعاون الدولي، وما يواجهه من تحديات بحكم خصوصية الوضع الفلسطيني كدولة تحت الاحتلال من جهة، وكدولة ناشئة في علاقاتها الدولية من جهة أخرى (Al-Shabaka, 2020).

المطلب الأول: صور التعاون الدولي القضائي في اتفاقية الأمم المتحدة

كما ذكر سابقاً، حرصت الاتفاقية على إرساء قواعد للتعاون القضائي الدولي، وأكدت أنّ التعاون الفعال بين الدول الأطراف شرط لا غنى عنه لمكافحة الفساد. وتتعدد صور هذا التعاون، غير أنّ أهمها في السياق الفلسطيني تتمثل في تسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة.

وعليه سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، سيتم في الفرع الأول: تسليم المجرمين، وفي الثاني المساعدة القانونية المتبادلة.

الفرع الأول: تسليم المجرمين

تُعدّ قضية تسليم المجرمين أحد الركائز الأساسية للتعاون الدولي في مكافحة الجريمة، خاصة جرائم الفساد التي تتسم بطابع عابر للحدود الوطنية. إذ يمكن للمجرم الهارب إلى دولة أخرى أن يفلت من العقاب، ما يضعف فاعلية القانون ويهدد نزاهة الإدارة العامة والاقتصاد الوطني. لذلك جاء اهتمام الاتفاقية بنظام تسليم المجرمين، لا سيما في المادة (44)¹. وتتمثل أهمية هذا الإجراء في أنّ مرتكبي جرائم الفساد كثيراً ما يسعون إلى الهروب إلى دول أخرى هرباً من الملاحقة، أو يقومون بتحويل الأموال المتحصلة من الجريمة إلى الخارج².

التي توفر إطاراً قانونياً واضحاً لتسهيل التعاون القضائي بين الدول الأطراف، مع ضمان حقوق الإنسان الأساسية للمطوبين، تكتسب هذه المسألة أهمية خاصة في السياق الفلسطيني، حيث تواجه السلطات القضائية تحديات متعددة بسبب الوضع السياسي المعقد، الحدود غير الثابتة، وغياب الاتفاقيات الثنائية مع

¹ فقرة 5 من نص المادة 44 من اتفاقية الأمم المتحدة: إذا تلقت دولة طرف، تجعل تسليم المجرمين مشروطاً بوجود معاهدة، طلب تسليم من دولة طرف أخرى لا ترتبط معها بمعاهدة تسليم، جاز لها أن تعتبر هذه الاتفاقية الأساس القانوني للتسليم فيما يخص أي جرم تنطبق عليه هذه المادة.

² يبقى هذا الحكم واحداً من حيث اعتبار الاتفاقية هي الأساس القانوني للتسليم حتى في الحالة التي لا تجعل فيها الدولة التسليم مشروطاً بوجود معاهدة وأكدت على ذلك الفقرة 7 من المادة 44 من الاتفاقية: على الدول الأطراف التي لا تجعل التسليم مشروطاً بوجود معاهدة أن تعتبر الجرائم التي تنطبق عليها هذه المادة جرائم خاضعة للتسليم فيما بينها.

بعض الدول. كما أن التشريعات الوطنية، رغم تقدمها في مجال مكافحة الفساد، لم تتضمن تفاصيل كافية لتطبيق نظام التسليم بشكل فعال ومتسق مع المعايير الدولية.

تعتبر المادة (44) من الاتفاقية حجر الزاوية في موضوع تسليم المجرمين، إذ حددت جرائم الفساد كجرائم قابلة للتسليم بين الدول الأطراف، مع الإشارة إلى أن الاتفاقية نفسها يمكن أن تشكل أساساً قانونياً للتسليم، حتى في غياب اتفاقيات ثنائية¹. وتتص المادة على عدة مبادئ أساسية:

أولاً: ازدواجية التجريم: يجب أن يكون الفعل المكون للجريمة محكوماً عليه في كل من الدولة الطالبة والدولة المطلوب منها التسليم.

ثانياً: الضمانات الحقوقية: يشترط الاتفاق على احترام حقوق الإنسان، بما في ذلك عدم التعرض للتعذيب أو المحاكمة غير العادلة.

ثالثاً: رفض التسليم في حالات محددة: مثل الجرائم ذات الطابع السياسي أو إذا كان المطلوب أحد مواطني الدولة المطلوب منها.

من الملاحظ أن الاتفاقية توفر مرونة قانونية أكبر مقارنة بالنظم التقليدية للتسليم، حيث تسمح بالتعاون القضائي المباشر دون الحاجة لاتفاقيات مسبقة في كثير من الحالات، وتدعم مبدأ "الملاحقة القضائية المحلية" في حال رفض الدولة تسليم مواطنيها².

في فلسطين، ينظم التعاون القضائي الدولي عدة نصوص قانونية متكاملة، أبرزها القانون الأساسي المعدل حيث ينص في المادة (10) ان تعمل السلطة الوطنية الفلسطينية دون ابطاء على الانضمام الى الاعلانات والمواثيق الاقليمية والدولية التي تحمي حقوق الانسان، وجاء في قرار المحكمة الدستورية رقم

¹ الأمم المتحدة، الاتفاقية، نيويورك، 2003، المادة (44)، الفقرات (5-13).

² الأمم المتحدة، الاتفاقية، نيويورك، 2003، الفقرة (13) من المادة (44).

2017/4 سمو الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها دولة فلسطين على التشريعات الداخلية¹، وفي قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001) يتناول آليات التعاون القضائي مع الدول الأخرى، ويعتمد مبدأ المعاملة بالمثل كأساس للتسليم، كما يضع شروطاً عامة لضمان حقوق المطلوب.² وفي استراتيجيات مكافحة الفساد المتتالية منذ العام 2012-2025 تم الإشارة بشكل واضح إلى الحاجة لزيادة فعالية التعاون الدولي والملاحقة القضائية مع جهات الاختصاص (هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، 2025م).

ورغم هذه النصوص، يفتقر القانون الفلسطيني إلى نصوص تفصيلية واضحة تخص إجراءات التسليم، الفحص القضائي للطلبات، ومعايير حماية حقوق الإنسان، مما يحد من فاعلية تطبيق نظام التسليم. يمكن تحليل المقارنة بين الاتفاقية والنصوص القانونية الفلسطينية على عدة محاور أساسية تتعلق بأساس التسليم، نطاق الجرائم، الضمانات الحقوقية، حالات الرفض، والتطبيق العملي.

أولاً: الأساس القانوني للتسليم

تتيح الاتفاقية للدول الأطراف الاعتماد على الاتفاقية نفسها كأساس قانوني لتنفيذ التسليم، حتى في غياب اتفاقيات ثنائية سابقة، ما يمنح الدول قدرة أكبر على التعاون القضائي المباشر ويقلل من التعقيدات البيروقراطية. بالمقابل، يعتمد القانون الفلسطيني على مبدأ المعاملة بالمثل أو الاتفاقيات الثنائية، مع إمكانية استناد بعض الإجراءات إلى قوانين الإجراءات الجزائية، مما يجعل الأساس القانوني محدوداً نسبياً ويحتاج إلى توسيع ليوافق المعايير الدولية.

¹ الوقائع الفلسطينية، العدد 138، للعام 2027.

² قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001، المواد (378-382).

ثانياً: نطاق الجرائم المشمولة بالتسليم

تركز المادة (44) من الاتفاقية على جرائم الفساد بشكل واضح، بما يشمل الرشوة، الاختلاس، وإساءة استخدام السلطة، مع اعتبارها جرائم قابلة للتسليم بين الدول الأطراف.³ أما التشريعات الفلسطينية، مثل قانون مكافحة الفساد وقانون الإجراءات الجزائية، فتحدد الجرائم بوجه عام دون تفصيل دقيق لكيفية شمولها في طلبات التسليم، مما يخلق فجوة في التطبيق العملي.

ثالثاً: الضمانات الحقوقية للمطلوبين

تفرض الاتفاقية الدولية التزامات واضحة تجاه حقوق الإنسان، بما في ذلك حماية المطلوب من التعذيب، الضمانات القانونية للمحاكمة العادلة، ومنع المعاملة التمييزية أو الاضطهاد السياسي. بالمقابل، تشير التشريعات الفلسطينية إلى حماية حقوق المتهم بشكل عام ضمن قانون الإجراءات الجزائية، لكنها لا توفر تفاصيل مماثلة لتلك المنصوص عليها في الاتفاقية الأممية، ما يفرض الحاجة إلى تعزيز الإطار القانوني الوطني ليشمل هذه الضمانات بشكل أكثر تفصيلاً.

رابعاً: حالات رفض التسليم

تحدد الاتفاقية حالات واضحة لرفض التسليم، مثل الجرائم ذات الطابع السياسي أو إذا كان المطلوب مواطناً من الدولة المطلوب منها، مع التزام الدولة بتنفيذ محاكمة محلية في حال رفض التسليم. أما القانون الفلسطيني، فيشير إلى حالات مشابهة ضمن سياق عام، لكنه يفتقر إلى تفصيل الإجراءات البديلة بشكل منهجي، مما يخلق ثغرات قانونية عند التعامل مع طلبات التسليم الدولية.

خامساً: التطبيق العملي والتحديات الواقعية

رغم مرونة الاتفاقية، فإن التطبيق الفعلي يتطلب قدرة مؤسسية قوية وآليات متابعة واضحة. في فلسطين، تواجه السلطات القضائية تحديات عدة، أبرزها القيود السياسية والجغرافية على المعابر، وغياب اتفاقيات ثنائية مع بعض الدول، إضافة إلى محدودية الموارد البشرية المؤهلة للتعامل مع طلبات التسليم الدولي. بالمقابل، توفر الاتفاقية إطاراً دولياً متكاملًا يسهل تبادل المعلومات والملاحقة القانونية، خصوصاً عند التعاون مع منظمات مثل الإنتربول.

يمكن القول إن تسليم المجرمين وفق الاتفاقية الأممية يمثل أداة فعّالة لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد في فلسطين، لكنه يظل مرتبطاً بقدرة الدولة على توظيف التشريع الوطني ومؤسساتها التنفيذية، مسألة تسليم المجرمين تواجه إشكاليات خاصة، نظراً لعدم اكتمال سيادة الدولة الفلسطينية على أراضيها، وصعوبة إبرام وتنفيذ اتفاقيات تسليم مع العديد من الدول بسبب الوضع السياسي. ومع ذلك، فقد نص (قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني لسنة 2001) على إمكانية التعاون القضائي مع الدول الأخرى، كما أبرمت السلطة الفلسطينية عدداً من مذكرات التفاهم الثنائية مع بعض الدول العربية بشأن التعاون القضائي، وهو ما يمكن اعتباره بداية لتفعيل الالتزامات المنصوص عليها في الاتفاقية¹.

غير أنّ المعضلة الأساسية تكمن في عدم وجود قانون فلسطيني متكامل ينظم مسألة تسليم المجرمين بشكل شامل، مما يجعل الأمر رهناً بالاتفاقيات الثنائية أو بمبدأ المعاملة بالمثل. وهذا يشكل تحدياً في ضوء التزامات فلسطين بموجب المادة (44) من الاتفاقية التي أوجبت على الدول الأطراف إدراج جرائم الفساد ضمن الجرائم القابلة للتسليم.

¹ تتمثل التشريعات الفلسطينية السارية المتعلقة بتسليم المجرمين في قانون تسليم المجرمين الفارين من لسنة 1927 الساري في الضفة الغربية، وقانون تسليم المجرمين لسنة 1962 الساري في قطاع غزة بالإضافة إلى ما ورد في قانون العقوبات لسنة 1960 من نصوص قانونية متعلقة بمبدأ الصلاحية الشخصية إضافة إلى ما ورد من اتفاقيات ثنائية وإقليمية ودولية انضمت إليها فلسطين.

الفرع الثاني: المساعدة القانونية المتبادلة

تُعَدُّ المساعدة القانونية المتبادلة أحد الركائز الجوهرية في فصل التعاون الدولي ضمن الاتفاقية وتندرج ضمن الباب الرابع الخاص بالتعاون الدولي. وتنص الاتفاقية في المادة 46 على أن: "الدول الأطراف تُوفِّر لبعضها البعض بأوسع ما يمكن من التدابير المعاونة القانونية المتبادلة في إطار التحقيقات والملاحقات والإجراءات القضائية ذات الصلة بالأفعال المنصوص عليها في هذه الاتفاقية." والتي تشمل تقديم المعلومات والأدلة، والاستماع إلى الشهود والخبراء، وضبط الأموال، وتبادل الخبرات الفنية. وتعتبر هذه الآلية من الأدوات الحيوية في ملاحقة جرائم الفساد ذات البعد الدولي، إذ تمكّن السلطات الفلسطينية من طلب المساعدة من سلطات أجنبية في جمع الأدلة أو تتبع الأموال المحولة إلى الخارج (عبد العال، 1992م، صفحة 15).

ويشير هذا النص إلى أن الدول التي صادقت على الاتفاقية تتحمّل التزامًا قانونيًا ملزمًا، لا مجرد توصية، فيما يخص تقديم المساعدة بعضها لبعض لمكافحة الفساد عبر الحدود، سواء في تبادل الأدلة أو تنفيذ الطلبات المتعلقة بالتحقيق أو الإجراءات القضائية.

تشمل المساعدة القانونية المتبادلة عدة جوانب عملية، منها طلب جمع أو تبليغ مستندات أو معلومات أو شهادات، وتنفيذ قرارات الحجز أو التفتيش أو الإحالة، ونقل الأشخاص لاستجوابهم أو الشهادة، وتمكين الأطراف من الإجراءات المستقلة المتعلقة بالجرائم المذكورة. كما تقضي الاتفاقية بعدم قبول المبررات مثل السرية المصرفية أو اعتبار الجريمة مالية فقط للرفض.

تتضمن الاتفاقية عدداً من الآليات والإجراءات لضمان تنفيذ طلبات المساعدة بين الدول الأطراف، وتتمثل في:

أولاً: تخصيص جهة مركزية: إذ يتوجب على كل دولة طرف تعيين جهة مركزية مختصة بتلقي طلبات المساعدة القانونية المتبادلة وتنفيذها أو نقلها إلى الجهات ذات العلاقة، وإبلاغ الأمانة العامة للأمم المتحدة بذلك.

ثانياً: شكل الطلبات ولغتها: يجب أن تُقدّم الطلبات كتابةً أو بأي وسيلة مناسبة يمكن ان تنتج سجلاً كتابياً، بلغة مقبولة لدى الدولة المطلوبة، مع ترجمتها عند الحاجة.

ثالثاً: حالات الرفض أو التأجيل: يمكن للدولة المطلوبة رفض المساعدة فقط إذا كان تنفيذ الطلب يضر بسيادتها الوطنية أو النظام العام أو أمنها، أو إذا كان الإجراء المطلوب لا يوجد له مقابل في القانون المحلي، لكن لا يجوز رفض الطلب لمجرد أنه يتعلق بمسألة مالية.

رابعاً: استخدام التقنية: تشجع الاتفاقية على استخدام وسائل تقنية مثل الاستجواب عن بعد أو الفيديو-كونفرنس، إذا وافقت الدولة المطلوبة، لتسهيل تنفيذ الطلب.

خامساً: التكاليف وإعادة استخدام المعلومات: تقع التكاليف العادية على الدولة المطلوبة ما لم يم الاتفاق على خلاف ذلك، ولا يمكن اجازة إعادة استخدام المعلومات المقدمة إلا بموافقة الدولة.

تشير التقارير الأمامية إلى أن بعض الدول تواجه صعوبة في تطبيق المساعدة القانونية المتبادلة بسبب نقص تشريعات وطنية شاملة، مما يجعلها تعتمد على مبادئ المعاملة بالمثل أو الاتفاقيات الثنائية¹.

¹ دليل المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المجرمين، مكتب الامم المتحدة المعني بالجريمة والمخدرات، 2024-2025. <https://www.unodc.org/cld/en/education/tertiary/organized-crime/module-11/key-issues/mutual-legal-assistance.html> (تم مشاهدة هندا الموقع بتاريخ 2025/12/31).

وقد انعكس هذا الالتزام في الواقع الفلسطيني من خلال الدور الذي تقوم به هيئة مكافحة الفساد بالتنسيق مع وزارة العدل والنيابة العامة في إرسال واستقبال طلبات المساعدة القانونية. كما أنّ فلسطين، بانضمامها إلى الاتفاقية، باتت تتمتع بحق الاستفادة من شبكة التعاون الدولي التي تشرف عليها الأمم المتحدة، وهو ما يعزز قدراتها في مواجهة جرائم الفساد العابرة للحدود. لكن الممارسة العملية تكشف عن عدة صعوبات، أبرزها: ضعف البنية التحتية التقنية والإدارية اللازمة لتبادل المعلومات بسرعة، وقلة الكوادر المتخصصة في القانون الدولي، فضلاً عن عراقيل سياسية يفرضها الاحتلال الإسرائيلي تحد من قدرة فلسطين على التواصل المباشر مع بعض الدول (عبد العال، 1992م، الصفحات 28-36).

المطلب الثاني: استرداد الأموال المتحصلة من جرائم الفساد

يمثل استرداد الأموال المنهوبة ذروة التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد، حيث تُقدّر الأموال التي تُهدر سنوياً بسبب الفساد بمليارات الدولارات، وغالباً ما تُهْرَب إلى الخارج. وقد أولت الاتفاقية لهذا الموضوع أهمية خاصة، وأفردت له فصل 5 كاملاً (المواد 51-59). وتعتبر هذه النصوص سابقة في الاتفاقيات الدولية، حيث جعلت استرداد الأموال حقاً للدول المتضررة وواجباً على الدول الأطراف¹.

وعليه سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول الأحكام العامة لاسترداد الأموال المتحصلة من جرائم الفساد في (الفرع الأول). في حين نتناول إجراءات استرداد الأموال المتحصلة من جرائم الفساد في (الفرع الثاني).

¹ المركز الدولي لاسترداد الأصول، اقتفاء اثر الأصول المسروقة، كتيب الممارس، معهد بازل للحوكمة، 2015 سويسرا، ص 152. تم مشاهدة الموقع الإلكتروني بتاريخ 20/10/2025 https://baselgovernance.org/publications/tracing-illegal-assets-practitioners-guide?utm_source=chatgpt.com

الفرع الأول: الأحكام العامة لاسترداد الأموال المتحصلة من جرائم الفساد

تُعدّ مسألة استرداد الأموال المتحصلة من جرائم الفساد من القضايا المحورية في القانون الجنائي الدولي، لما لها من أثر مباشر في استعادة الثقة بالمؤسسات العامة وتحقيق العدالة الجنائية والاقتصادية، ويقصد بهذا المفهوم إعادة الأموال أو المنافع التي تم الحصول عليها بوسائل غير مشروعة نتيجة لجرائم فساد كالرشوة أو الاختلاس أو إساءة استعمال السلطة، وقد أكدت الاتفاقية أن استرداد الموجودات يُعد مبدأً أساسياً من مبادئها، حيث نصت المادة (51) منها على أن استرداد الموجودات مبدأً أساسياً من هذه الاتفاقية، وعلى الدول الأطراف أن تتعاون وتعاوننا فعالاً في هذا المجال (Rose, 2024, pp. 701-725).

تستند الأحكام العامة لاسترداد الأموال إلى جملة مبادئ قانونية تنظّم هذه العملية وتضمن مشروعيتها وعدالتها، من أبرزها مبدأ المشروعية الذي يوجب اتخاذ إجراءات قانونية محددة تسبق المصادرة أو الاسترداد، ومبدأ التعاون الدولي الذي يقتضي تبادل المعلومات والمساعدة القانونية المتبادلة بين الدول لتتبع الأموال المهربة واستعادتها، وعليه أن الأحكام العامة في هذا المجال تمثل إطاراً معيارياً لتحقيق التوازن بين حماية المال العام واحترام الضمانات القانونية للمتهم، مما يجعلها من الركائز الأساسية في النظام الجنائي لمكافحة الفساد (Transparency International, 2023).

تؤكد مادة (57) من الاتفاقية على وجوب إعادة الأموال المصادرة إلى الدولة أو الجهة المتضررة بعد استكمال الإجراءات القضائية، وهو ما يشير إلى الطبيعة التعويضية لهذه الأحكام، إذ لا تهدف إلى العقوبة فحسب، بل إلى إعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل الجريمة، كما بينت مبادرة استرداد الأصول المسروقة Star التي أطلقتها الأمم المتحدة والبنك الدولي أن نجاح عمليات الاسترداد يعتمد على تكييف التشريعات الوطنية مع المبادئ العامة للاتفاقية وتعزيز الشفافية في إجراءات التجميد والمصادرة (United Nations Office on Drugs and Crime, 2004). ومع ذلك، يواجه تنفيذ هذه الأحكام تحديات عدة، من بينها

تعقد الإجراءات القضائية وصعوبة تتبع الأصول عبر الحدود وضعف التعاون بين الأنظمة القانونية المختلفة، وقد أشارت منظمة الشفافية الدولية إلى أن ضعف الإرادة السياسية ونقص الخبرات القانونية المتخصصة يشكلان من أبرز معوقات استرداد الأموال، خصوصاً في الدول النامية. كما بينت دراسات حديثة ان التباين في النظم القانونية بين الدول يؤدي إلى تضارب الاختصاصات القضائية مما يعرقل التعاون الدولي في هذا المجال ولهذا قدمت الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد حلولاً بالخصوص، من خلال إلزام الدول الأعضاء باتباع نهج عام موحد يضمن تقريب وجهات النظر والمضمون العام لتقليل الهوة بين الدول ومساعدتها في تعزيز التعاون الدولي بدلاً من عرقلته بالبيروقراطية الدولية والاختلافات الوطنية (World Bank & UN Office on Drugs and Crime, 2019)

وتبرز الأهمية القانونية لهذه الأحكام في قدرتها على تحقيق العدالة الجنائية وإعادة الأموال العامة إلى أصحابها الشرعيين، ما يحدّ من ظاهرة الإفلات من العقاب ويعزز مبادئ الشفافية والنزاهة، حيث إن فعالية أنظمة استرداد الأموال تُعدّ مؤشراً على مدى التزام الدولة بسيادة القانون ومكافحة الفساد، فضلاً عن كونها أداة لتعزيز التنمية المستدامة وإعادة بناء الثقة بين المواطن ومؤسسات الدولة (العلي، 2022م، الصفحات 65-89).

بناءً على ذلك، يمكن القول إن الأحكام العامة لاسترداد الأموال المتحصلة من جرائم الفساد تُجسّد إطاراً قانونياً متكاملًا يجمع بين العدالة الوقائية والعدالة التعويضية، وتسهم في صون المال العام وردع الفاسدين، شرط أن تُفعل عبر تعاون دولي فعّال وإصلاح تشريعي مستمر يتماشى مع متطلبات الشفافية وسيادة القانون (World Bank & UN Office on Drugs and Crime, 2019)

وكما ذكر سابقاً فإن المادة (51) من الاتفاقية على أن استرداد الموجودات مبدأ أساسي من مبادئ الاتفاقية، وتلتزم الدول الأطراف بتقديم أكبر قدر ممكن من التعاون والدعم في هذا المجالوهي تشمل وتشمل الأموال محل الاسترداد: العائدات الناتجة عن جرائم الرشوة، والاختلاس، وغسل الأموال، وغيرها من اشكال الفساد المجرمة في القوانين الوطنية والدولية¹.

أما فلسطين، فإنّ تجربتها في هذا المجال ما تزال محدودة، لكنّ الانضمام إلى الاتفاقية منحها الأساس القانوني للمطالبة باستعادة الأموال التي قد تكون نُهبَت أو هُرِّبَت إلى الخارج. كما أنّ قانون مكافحة الفساد نصّ في المادة (30)) على صلاحية المحكمة في مصادرة الأموال المتحصلة من جرائم الفساد، مما يشكل خطوة مهمة نحو تفعيل عملية الاسترداد.

ومن الامثلة على الجهود الفلسطينية لاسترداد الاموال المنهوبة والتي جاءت نتاج التعاون الدولي الغير رسمي هو استرداد أربعين مليون دولار من أحد الفارين إلى مصر، بعد الحصول على قرار من محكمة مصرية بإعادتها إلى خزينة السلطة الفلسطينية كون الشريك الهارب هو مواطن مصري بالاصل، إضافة إلى عشرة ملايين دولار سابقة، وعشرين مليون دولار أخرى تمت استعادتها بجهود الرئاسة الفلسطينية، إضافة إلى عقارات أخرى تقدر 400 دونم².

بشكل عام، تنص الأحكام الفلسطينية على: حظر الكسب غير المشروع، جواز حجز الأموال والممتلكات التي يُشتبه بأنها نتجت عن الفساد، وجواز استردادها أو ردّها إلى الخزنة أو الجهات المختصة، مع تمكين التحقيق والمتابعة. لكن التطبيق العملي يواجه تحديات، خصوصاً عند التعامل مع أموال عبر الحدود أو تحتاج تعاوناً دولياً³، مما يقودنا للبحث في الإجراءات الخاصة بالاسترداد والتي ستناقش في الفرع القادم.

¹ نص المادة 51 من الاتفاقية: استرداد الموجودات بمقتضى هذا الفصل هو مبدأ أساسي في هذه الاتفاقية، وعلى الدول الأطراف أن تمدّ بعضها البعض بأكثر قدر من العون والمساعدة في هذا المجال.

² <https://www.aman-palestine.org/media-center/2150.html> تم مشاهدة الموقع الإلكتروني بتاريخ 31/12/2025.

³ قانون مكافحة لفساد رقم 1 لسنة 2005 وتعديلاته.

الفرع الثاني: إجراءات استرداد الأموال المتحصلة من جرائم الفساد

حددت الاتفاقية في المواد (53-57) الإجراءات التي يتعين على الدول اتباعها من أجل تسهيل عملية الاسترداد، ومن أبرزها: تمكين الدول الطالبة من تقديم دعاوى أمام المحاكم الوطنية، وإمكانية التعاون المباشر بين السلطات القضائية، واعتماد أنظمة لتجميد وحجز الأموال بناءً على طلب الدولة الطالبة.

وفي فلسطين، أوكل قانون مكافحة الفساد وهيئة مكافحة الفساد هذه المهمة بالتعاون مع وزارة العدل والنيابة العامة وديوان الرقابة المالية والإدارية¹. فعلى سبيل المثال، قامت الهيئة خلال الأعوام الماضية بعدة محاولات للتعاون مع جهات دولية لتتبع أموال يُشتبه بأنها متحصلة من جرائم فساد. غير أنّ غياب الخبرات الفنية والقدرات المصرفية المتطورة، إلى جانب القيود المفروضة على النظام المالي الفلسطيني بفعل الاحتلال، شكل عائقاً حقيقياً أمام نجاح عمليات الاسترداد.

ومع ذلك، فإنّ فلسطين بانضمامها إلى الاتفاقية أصبحت قادرة على اللجوء إلى الآليات الدولية، مثل "مبادرة استرداد الأموال المنهوبة (Star)" التي أطلقتها الأمم المتحدة والبنك الدولي عام 2007، وغيرها من المبادرات والشبكات العربية والدولية مما يعزز فرصها المستقبلية في تحقيق نتائج ملموسة.

حيث كانت العائدات الجرمية المحكوم بها والمستردة منذ انشاء هيئة مكافحة الفساد وحتى نهاية عام 2019 هي كالاتي: بالدينار الاردني: 70.325، بالدولار الاميريكي: 5.121.231، بالشيكال الاسرائيلي:

23.475.827

¹ قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم 1 لسنة 2005 وتعديلاته، المادة رقم 8.

² التقرير السنوي للعام 2019، هيئة مكافحة الفساد، دولة فلسطين.

من الناحية التشريعية، فإن فلسطين تملك إطارًا قانونيًا لمكافحة الفساد، لكن فيما يخص ما بعد الجريمة بخصوص تجميد الأصول، المصادرة، التعاون الدولي في استرداد الأصول، لا تزال هناك حاجة لتعزيز القوانين والتشريعات. التقرير يشير إلى أن «مبدأ التعاون الدولي في فلسطين يُعد ضعيفًا، خصوصًا في ما يتعلق باسترداد الأصول عبر الحدود» (الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان، 2010م).

في ظل الالتزام الدولي الذي يمثله توقيع فلسطين على الاتفاقية الأممية، ثم تأسيس وحدات متخصصة، هناك عدد من الفرص الممكن استثمارها لتعزيز عملية استرداد أموال الفساد، منها:

أولاً: الاستفادة من الاتفاقية الأممية كأداة قانونية: بما أن الاتفاقية تُلزم الدول الأطراف باتخاذ تدابير لاستعادة الأصول، يمكن لفلسطين استخدام هذه القاعدة لتوجيه التشريعات الداخلية، وللتعاون الدولي مع الدول التي توجد فيها الأصول المكتسبة بطريقة غير مشروعة (United Nations Office on Drugs and Crime, 2004).

ثانياً: تعزيز التعاون الدولي والمساعدة القانونية المتبادلة: من خلال آليات، مثل تعاون مع أو دخول الشبكات الدولية لتبادل المعلومات عن الأصول المخفية. فمثلاً، دخلت فلسطين الانتربول عام 2017، ما يعزز إمكاناتها في استرداد الأصول وتعقب المفرّين من العدالة (Interpol, 2017).

ثالثاً: رفع مستوى الشفافية والمساءلة المحلية: عبر إشراك المجتمع المدني في مراجعة تنفيذ الاتفاقية، وتعزيز قدرة الأجهزة الوطنية على التتبع المالي والتحقيق والمصادرة. هذا من شأنه تهيئة بيئة أكثر مواتاة لاسترداد الأموال (Interpol, 2017).

رابعاً: توظيف استرداد الأصول في التنمية: الأموال التي يتم استعادتها من الفساد يمكن أن تُستخدم في تمويل الخدمات العامة أو التنمية الاقتصادية، ما يعطي بعداً مزدوجاً (عدالة + تنمية) للعملية (Interpol, 2017)، إذا لم تكن حق لشخص أو جهة معينة.

رغم الفرص، هناك تحديات تجعل عملية استرداد أموال الفساد في فلسطين معقدة، نعرض أبرزها
(Interpol, 2017):

أولاً: الإطار القانوني غير المكتمل: كما ذكرنا سابقاً؛ لا يحتوي القانون الفلسطيني لمعالجة الفساد دائماً على نصوص واضحة لإجراءات التجميد والمصادرة، أو تحديد السلطات التي تتعامل مع الأصول المكتسبة خارج الحدود أو التي تم تحويلها إلى الخارج.

ثانياً: ضعف تنفيذ التعاون الدولي: الطلبات الدولية لاسترداد الأصول تتطلب إدارات مختصة وعلاقات فعالة مع سلطات الدول الأخرى، وحسب التقرير؛ تواجه فلسطين صعوبات في إبرام الاتفاقيات الثنائية أو كونها طرفاً فعالاً في آليات التنفيذ.

ثالثاً: مشاركة المجتمع المدني والشفافية: توجد ملاحظات حول إشراك السلطات التنفيذية مؤسسات المجتمع المدني والخبراء بشكل كاف في صياغة الخطط أو متابعة التنفيذ، ما يقلل الفاعلية والمساءلة.

رابعاً: البيئة السياسية والمؤسسية: يُشير التقرير إلى أن بعض المناصب الإدارية العليا تُشغَل بموالين للجهات السياسية، ما يقلل من استقلالية الهيئات المكافحة للفساد ويضعف تنفيذ أدوات الاسترداد.

خامساً: التعقيد العملي لاسترداد الأصول عبر الحدود: غالباً ما يتطلب استرداد الأصول تتبعاً مالياً دولياً، تدخلاً قانونياً متعدد الدول، وعقوداً زمنية طويلة، فضلاً عن مقاومة قانونية من الدول التي يوجد فيها الأصل، وهي عقبة عالمية لا تقتصر على فلسطين (UNODC, 2020).

تناول هذا الفصل بالدراسة والتحليل آلية تطبيق انضمام فلسطين إلى الاتفاقية في مجال التعاون الدولي، وهو موضوع ذو طبيعة خاصة تتجاوز حدود القانون الداخلي إلى فضاء القانون الدولي العام والجنائي، بعد أن أضحى الفساد اليوم أحد أبرز التحديات العابرة للحدود الوطنية. وقد استعرضنا من خلال المباحث

السابقة كيف أنّ الاتفاقية أرسّت منظومة آليات متكاملة والتزامات دولية تستهدف تعزيز التعاون بين الدول في ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد، واسترداد الأموال المنهوبة، وتبادل الأدلة والمعلومات.

ومع أنّ فلسطين حديثة العهد نسبياً في الانضمام إلى الاتفاقيات الدولية، إلا أنّ دخولها في عضوية الاتفاقية شكّل نقلة نوعية في بنيتها القانونية والمؤسسية، إذ أتاح لها الاستفادة من الضمانات الدولية، ومكّنها من المطالبة بتفعيل آليات التعاون القضائي والمالي مع الدول الأطراف، ما يسهل عليها سد الثغرات والقصور لديها في مجال مكافحة الفساد.

الفصل الثالث

فعالية الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد في فلسطين

التقسيم الشكلي المتعلق بالفصل الأول والثاني مختلف عن التقسيم الشكلي لهذا الفصل؛ نظرا لأن الفصل يستعرض ويخلص ويبحث في مضمون الاستعراضين الأول والثاني لتنفيذ دولة فلسطين لأحكام الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد على مدى عشر سنوات (2004-2024) وهي المرحلة الأولى من عمر الاتفاقية. وبالتالي؛ ستم مناقشتها وتحليلها ضمن هذا السياق.

جاء انضمام فلسطين للاتفاقية ضمن سلسلة خطوات قامت بها فلسطين لتعزيز مكانتها القانونية والسياسية على الساحة الدولية خاصة في مجال الانضمام إلى الاتفاقيات الدولية، وذلك بعد حصولها على وضع دولة مراقب غير عضو في الأمم المتحدة، حيث انضمت دولة فلسطين إلى الاتفاقية بموجب إيداع صك انضمامها لدى الأمين العام للأمم المتحدة في 2 نيسان/أبريل 2014، ودخلت حيز التنفيذ بعد شهر من إيداع وثيقة الانضمام.¹

ومن هنا؛ بدأت مرحلة الالتزام الفلسطيني كباقي الدول الاعضاء بأحكام الاتفاقية من خلال تكيف تشريعاتها وسياساتها وإجراءاتها لمواد الاتفاقية الإلزامية والطوعية منها؛ عبر آلية استعراض تنفيذ الاتفاقية التي اعتمدت عام 2009 من الدول الأعضاء.

الاستعراض _أو ما يعرف باستعراض التنفيذ_ هي عملية حكومية دولية يتم تكرارها كل 10 سنوات بهدف تمكين وتعزيز قدرات الدول الأطراف في الاتفاقية من تحديد الفجوات في تنفيذ بنود الاتفاقية بغية مساعدتها على الالتزام بأحكام الاتفاقية، ومن ثم تحديد الاحتياجات اللازمة للمساعدة في هذا المجال. وتتألف كل عملية من دورتين استعراضيتين، مدة كل دورة منهما 5 سنوات. يتم إستعراض الفصلين الثالث (التجريم وإنفاذ القانون) والرابع (التعاون الدولي) أثناء الدورة الأولى، والفصلين الثاني (التدابير الوقائية)

¹ امان، الصفحة الالكترونية،(تم مشاهدة الموقع الالكتروني بتاريخ 22/10/2025) <https://www.aman-palestine.org/activities/840.html>

والخامس (إسترداد الموجودات) أثناء الدورة الثانية. تتألف كل دورة من أربع جولات، فترة كل جولة منها سنة كاملة يتم خلالها إستعراض ربع عدد الدول الأطراف التي يتم إختيارها بالقرعة في بداية كل دورة. تتم العملية من خلال خبراء حكوميين يتم تعيينهم من قبل الدولة لتمثيلها من خلال فريق خبراء حكومي يتألف من عدة خبراء لا يتجاوز عددهم خمسة عشر خبيراً من المؤسسات الحكومية ذات العلاقة، وتبدأ الدولة التي يجري إستعراضها بتحضير تقرير التقييم الذاتي عبر استخدام قائمة التقييم الذاتي المرجعية الشاملة، وهي عبارة عن تطبيق (application) على الحاسوب، وضعه مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، بالتشاور مع الدول الأطراف، لجمع المعلومات عن حالة الامتثال للاتفاقية في بلد معين. بعد ذلك تقوم دولتان أخريتان_ يتم إختيارهما بالقرعة أيضاً_ بتحليل محتوى هذا التقرير، ويمكن لهما أن تستكمل التحليل بواسطة الحوار مع الدولة التي يجري استعراضها أو أي وسائل مباشرة أخرى يجري الإتفاق عليها، مثل القيام بزيارات وطنية أو عقد إجتماعات مشتركة في فيينا، مقر الأمانة العامة لمؤتمر الدول الأطراف. ينتج عن هذه العملية تقرير استعراض فطري مستند في صياغته إلى مخطط نموذجي؛ يوضع بهدف تحقيق التناسق بين مختلف التقارير، ويُرفع التقرير إلى مؤتمر الدول الأطراف وينشر ملخصه التنفيذي¹.

قامت فلسطين بالامتثال لمتطلبات الاتفاقية، وأنجزت خلال السنوات العشرة الماضية تقييمها القطري للاربع فصول من خلال الالية المقررة للاتفاقية، حيث قامت بعملية التقييم عبر مراجعة اطرها القانونية الوطنية لمكافحة الفساد التي تتضمن أحكاماً من عدد من القوانين بما فيها: (قانون الإجراءات الجزائية) و(قانون مكافحة غسل الأموال) و(قانون مكافحة الفساد)، علماً أن هذه القوانين تنطبق على كافة الأراضي الفلسطينية، بالإضافة إلى (قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 الساري في الضفة الغربية) و(قانوني العقوبات رقم (69) لسنة 1953 ورقم (74) لسنة 1936 المطبقين في قطاع غزة). (عبد الصمد، 2017م)

¹ الاتفاقية، موقع الكتروني، مؤتمر الدول الأطراف، تم مشاهدة الموقع بتاريخ 5/10/2025 <https://www.unodc.org/romena/ar/uncac.html>

تتناول المباحث الثلاثة ضمن هذا الفصل الخلاصة الوافية لتقريبي الاستعراضين القطريين، من خلال تلخيص ما ورد في التقريرين، وأهم النتائج والتوصيات الواردة فيها، لمعرفة مدى فعالية الانضمام لهذه الاتفاقية.

المبحث الأول: استعراض دولة فلسطين في الدورة الأولى

بعد الانضمام للاتفاقية في العام 2014، وفي الدورة الأولى من الاستعراض، قامت كل من ميكرونيزيا وعمان باستعراض تنفيذ دولة فلسطين لأحكام الفصلين الثالث والرابع حول التجريم والتعاون الدولي بموجب آلية الاستعراض المعتمدة لدى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة؛ التي تم توضيحها سابقاً، بدأت العملية بالإجابة عن الأسئلة الواردة في القائمة المرجعية للتحقيق الذاتي، ثم أرسل التقرير إلى الأمانة العامة للأمم المتحدة لمناقشة الملاحظات الواردة من الدول المستعرضة والخبراء الأميين المعنيين.

تعد فلسطين من الدول الأولى التي وافقت على نشر تقريرها كاملاً بالإضافة إلى ملخصه التنفيذي، ما يعكس التزامها بالشفافية والمساءلة، نُشرت الخلاصة الوافية لذلك الاستعراض في 30 أيلول/سبتمبر (CAC/COSP/IRG/I/4/1/Add.25 2015).

اعتمدت عملية التقييم في هذه الدورة على التشريع الفلسطيني المطبق للفصلين الثاني والخامس من الاتفاقية أحكاماً متضمنة في عدد من القوانين، منها: (قانون مكافحة الفساد (المعدل) رقم 1 لسنة 2005)، و(قانون العقوبات)، (قانون الإجراءات الجزائية)، و(القرار بقانون رقم 20 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لسنة 2015) و(القرار بقانون (20) لسنة 2015) المعدل (بالقرار بقانون رقم 13 لسنة 2016). (UNODC، 2021)

المطلب الأول: مدى توافق التشريعات الفلسطينية مع معايير التجريم في الاتفاقية الأممية (استعراض

الفصل الثالث التجريم وإنفاذ القانون)

يشمل الفصل الثالث من الاتفاقية الدولية المواد من مادة 15 إلى مادة 42، ويبحث مدى توافق التشريعات الفلسطينية مع معايير التجريم في الاتفاقية الأممية، وتحديات إنفاذ القانون في مكافحة الفساد داخل فلسطين، وبعد الانتهاء من عملية التقييم ودراسة الواقع الفلسطيني لتحديد مدى الامتثال لما جاء في هذه المواد فقد تم توضيح الآتي (UNODC، 2021):

أولاً: تجريم الرشوة والمتاجرة بالنفوذ: جرّمت التشريعات الفلسطينية الرشوة في القطاع العام ضمن قوانين العقوبات السارية في الضفة الغربية وقطاع غزة. تشمل المواد القانونية المرتبطة بالرشوة مواد متعلقة بطلب وقبول الرشوة من الموظفين العموميين، والتدخل أو الوساطة فيها؛ ما يغطي الرشوة غير المباشرة. من جهة أخرى، لم تُجرّم القوانين الفلسطينية حتى الآن رشوة الموظفين العموميين الأجانب أو موظفي المؤسسات الدولية العامة، لكن تم إعداد مشروع قانون لتعديل قانون مكافحة الفساد لتغطية هذا الجانب.

أما المتاجرة بالنفوذ، فلا تزال خارج إطار التجريم في القوانين الفلسطينية الحالية، رغم أن بعض الأفعال ذات الصلة كانت مجرّمة سابقاً في قطاع غزة. تم اقتراح تعديلات تشريعية جديدة لتجريم استغلال النفوذ، سواء من الموظفين العموميين أو غيرهم، لكن لم تدخل حيز التنفيذ بعد (UNODC، 2021)

ثانياً: غسل الأموال والإخفاء: تتبع فلسطين نهج "اللائحة" في تعريف الجرائم الأصلية المرتبطة بغسل الأموال، وتشمل هذه الجرائم: الرشوة، الاختلاس، الكسب غير المشروع، الابتزاز، وغيرها. وقد جرّمت مختلف صور غسل العائدات الإجرامية، بما في ذلك الغسل الذاتي، وتم تجريم الشروع والمشاركة في هذه الجرائم، علماً أن الإخفاء كجريمة مستقلة مغطى في الضفة الغربية بموجب قانون العقوبات، بينما يُعتبر جزءاً من غسل الأموال في قطاع غزة. تم إعداد مشروع قانون جديد لتجريم الإخفاء بشكل واضح ومستقل (UNODC، 2021).

ثالثاً: الاختلاس، إساءة استغلال الوظيفة، والإثراء غير المشروع: جرّمت القوانين الفلسطينية الاختلاس من الموظفين العموميين، لكن بعض صور الاختلاس، مثل التسريب والتبديد لم تُغطَّ صراحة. في هذه الحالات، تطبق أحكام إساءة الأمانة. كما توجد نصوص جزئية تُعالج إساءة استغلال الوظيفة، لكنها لا تُغطي جميع الأفعال المحتملة بشكل شامل، مما يتطلب إعداد مشروع قانون لتجريمها بالكامل (UNODC، 2021).

أما الإثراء غير المشروع، فقد جُرّم سابقاً، لكنه أُلغى لاحقاً بسبب تعارضه مع مبدأ قرينة البراءة، إذ أصبح يتطلب إثبات الجريمة الأصلية التي نتج عنها الإثراء. وتُعاقد القوانين على اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص أيضاً.

رابعاً: إعاقة سير العدالة: تجريم التحريض على شهادة الزور مغطى جزئياً في القوانين الفلسطينية، لكنه مشروط ببلوغ الجاني مقصده. لا تشمل النصوص الحالية تحريض الشهود باستخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب بشكل صريح، كما أن الأفعال الأخرى كتحرير الأشخاص على تقديم أدلة كاذبة لم تُجرّم. جرّمت النصوص القانونية الاعتداء على الموظف العام أثناء تأدية مهامه، لكن هذه الحماية لا تشمل التدخل السابق أو اللاحق لأداء المهام الرسمية، وتوجد نصوص محدودة تتناول أوجه التدخل في مهام الموظف في قطاع غزة (UNODC، 2021).

خامساً: مسؤولية الشخصيات الاعتبارية: تنص القوانين الفلسطينية على المسؤولية الجنائية والمدنية للشخصيات الاعتبارية (مثل الشركات) عن جرائم الفساد، في حال ارتكابها من مديريها أو ممثليها أو موظفيها باسمها. تشمل العقوبات الممكنة: الغرامة، المصادرة، الوقف عن العمل، أو الحل. ولا تعفي هذه المسؤولية الاعتبارية الأشخاص الطبيعيين من المسؤولية الجنائية (UNODC، 2021).

سادساً: المشاركة والشروع: تناولت قوانين العقوبات موضوع المشاركة الجرمية والشروع في ارتكاب الجريمة، لكن مع تفاوت بين الضفة الغربية وقطاع غزة. ففي الضفة، لا يُعاقب على الشروع في الجرح إلا عند النص صراحة، مما يُضعف إمكانية المعاقبة على الشروع في بعض الجرائم المتعلقة بالفساد. كما لا تعاقب التشريعات الفلسطينية على الأعمال التحضيرية (UNODC، 2021).

سابعاً: الملاحقة القضائية والتعاون مع السلطات: فرضت فلسطين عقوبات متفاوتة على جرائم الفساد، تتراوح بين الحبس من شهرين إلى 15 سنة، بالإضافة إلى الغرامات، والمصادرة، والحرمان من تولي الوظائف العامة. يمكن تطبيق الحجز الاحتياطي، ومنع المتهم من السفر، وطلب كف يده عن العمل، في حين لا تُشكّل الحصانات عائقاً أمام الملاحقة القضائية، حيث ينص القانون على إمكانية ملاحقة كبار المسؤولين.

لا توجد برامج مخصصة للرعاية اللاحقة بعد إطلاق السراح، لكن يتم تدريب السجناء أثناء فترة العقوبة. كما لا يوجد نظام للحصانة مقابل التعاون، لكن يمكن تخفيف العقوبة أو الإعفاء منها إذا ساهم المتهم في كشف الجريمة أو الإبلاغ عنها. وتبقى الحماية القانونية للمُبلّغين والمتعاونين محدودة (UNODC، 2021).

ثامناً: حماية الشهود والمُبلّغين: ينص (قانون مكافحة الفساد على توفير الحماية القانونية والوظيفية للشهود والخبراء والمُبلّغين)، لكن لا تشمل هذه الحماية أقاربهم أو الأشخاص المرتبطين بهم. لا تُستخدم تكنولوجيا الاتصال للدلاء بالشهادات، ولا توجد اتفاقيات لتغيير أماكن إقامة الأشخاص. ولا تتيح القوانين الفلسطينية للضحايا عرض آرائهم في مراحل المحاكمة (UNODC، 2021).

تاسعاً: التجميد والمصادرة والسرية المصرفية: يمكن مصادرة العائدات الإجرامية من جرائم غسل الأموال والرشوة والاختلاس فقط، أما الجرائم الأخرى فلم تُغطَّ صراحة. تتطلب المصادرة حكماً بالإدانة، ولا توجد نصوص خاصة بالقيمة المعادلة في قطاع غزة. ومع ذلك، توجد إجراءات لتجميد الأموال وتتبعها، ويجوز للمحكمة إلزام الجاني بالكشف عن مصدر الأموال.

يحمي القانون حقوق الأطراف الثالثة حسنة النية، ويسمح للنيابة وهيئة مكافحة الفساد بالوصول إلى السجلات المصرفية السرية بموجب إذن قضائي (UNODC، 2021).

عاشراً: التقادم، السجل الجنائي، والولاية القضائية: قضايا الفساد لا تخضع للتقادم في فلسطين¹، لكن لم تنص القوانين على إمكانية الاعتراف بأحكام إدانة صادرة في دول أخرى. كذلك، لا تطبق الولاية القضائية على جرائم الفساد المرتكبة ضد الدولة أو مواطنيها في الخارج.

الحادي عشر: عواقب الفساد والتعويض: لم تتخذ فلسطين تدابير واضحة لمعالجة عواقب الفساد أو لتعويض المتضررين منه، باستثناء إمكانية الادعاء بالحق المدني خلال مراحل الدعوى الجنائية. الصلاحية الشخصية القضائية تنطبق في الضفة فقط (UNODC، 2021).

الثاني عشر: الهيئات المختصة والتنسيق المؤسسي: أنشأت فلسطين هيئة مكافحة الفساد ومحكمة متخصصة ونيابة مختصة، وأنشأت وحدة متابعة مالية ولجنة وطنية لمكافحة غسل الأموال، إضافة إلى وحدات في الأجهزة الأمنية تعنى بجرائم الفساد. توجد آليات تعاون بين هذه الجهات، وتتمتع بقدر مناسب من الموارد والتدريب. القوانين تلزم الموظفين بالإبلاغ عن جرائم الفساد، كما تلزم بعض مؤسسات القطاع الخاص، كالمصارف وشركات التأمين، بالإبلاغ عن العمليات المشبوهة (UNODC، 2021).

¹ قرار بقانون رقم 37 لسنة 2018 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005 وتعديلاته، المادة رقم 33.

المطلب الثاني: التعاون الدولي في دعم جهود مكافحة الفساد في ضوء الاتفاقية الاممية دور (استعراض الفصل الرابع التعاون الدولي)

يشمل الفصل الرابع من الاتفاقية الدولية المواد مادة 43 إلى مادة 50، ويبحث دور التعاون الدولي في دعم جهود مكافحة الفساد في ضوء الاتفاقية الأممية. وبعد الانتهاء من عملية الاستعراض ودراسة الواقع الفلسطيني لتحديد مدى الامتثال وتقييم مدى التزام فلسطين بأحكام الفصل الرابع من الاتفاقية الأممية لما جاء في هذه المواد فقد تم توضيح الآتي: (UNODE, 2015)

فيما يتعلق بالتعاون الدولي، تعتبر فلسطين "حالة استثنائية" لأنها لا تتمتع بالسيادة الكاملة على أراضيها، كما أنها لا تملك بشكل خاص أي سيطرة كاملة على حدودها الخارجية. وعلاوة على ذلك، لم تحظ فلسطين في حينه باعتراف عدد كبير من الدول الأطراف في الاتفاقية. وتشكل هذه الظروف _ إلى حد ما _ عائقاً أمام إمكانيات فلسطين القانونية والفعلية للتعاون مع هذه الدول؛ وبالفعل، لم تقم فلسطين بإبرام أي اتفاقيات ثنائية بشأن تسليم المجرمين أو المساعدة القانونية المتبادلة (UNODE, 2015).

ولتخطي تلك العقبات أصبحت فلسطين عضواً كاملاً في جامعة الدول العربية، وانضمت إلى عدّة معاهدات إقليمية، منها الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، والاتفاقية العربية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، واتفاقية الرياض العربية للتعاون القضائي. وإلى جانب ذلك، فإن الاتفاقية تعتبر بالنسبة لفلسطين أول اتفاقية دولية ذات نطاق عالمي لتنظيم أوجه التعاون الدولي.

كما ويمكن أن تطبق فلسطين بشكل مباشر الأحكام الذاتية النفاذ الواردة في المعاهدات الدولية، حيث نفذت عمليات تسليم المجرمين المطلوبين على أساس اتفاقية الرياض للتعاون القضائي. وفي ظل غياب معاهدات دولية، يمكن لفلسطين تقديم المساعدة على أساس مبدأ المعاملة بالمثل. أما على المستوى الداخلي، ليس لدى فلسطين قانون عام بشأن تسليم المجرمين المطلوبين أو قانون بشأن المساعدة القانونية المتبادلة، غير أنه يوجد (قانون تسليم المجرمين الفارين 1927 معمول به في الضفة الغربية)، إلى

جانب (قانون آخر بشأن تسليم المجرمين الفارين لسنة 1926 معمول به في قطاع غزة)
(UNODE, 2015).

وقد أظهرت نتائج الاستعراض أن فلسطين تُولي أهمية خاصة للتعاون القضائي الدولي في قضايا الفساد، حيث تعتمد مقارنة مرنة وشاملة رغم غياب بعض الأطر التشريعية الداخلية. فعلى صعيد تسليم المجرمين، لا تُلزم فلسطين نفسها بوجود معاهدة ثنائية أو متعددة الأطراف، بل تعتبر الاتفاقيات الدولية، مثل الاتفاقية، وأيضًا مبدأ المعاملة بالمثل، أساسًا كافيًا لاتخاذ قرار التسليم. ورغم أن ازدواجية التجريم شرط قائم، إلا أنه يُفسر بشكل مرن، إذ يُنظر إلى جوهر الفعل لا إلى تسميته القانونية.

تبدأ إجراءات التسليم من وزارة العدل، وتُحال لاحقًا إلى النيابة العامة، على أن يُوقع القرار النهائي من رئيس الدولة. المواطنون الفلسطينيون لا يُسلمون إلى دول أخرى، لكن فلسطين تحتفظ بحق ملاحقتهم قضائيًا داخل أراضيها، لا سيما في الضفة الغربية، استنادًا إلى مبدأ الصلاحية الشخصية. في المقابل، لا تعتبر الجرائم المالية سببًا لرفض التسليم، بخلاف الجرائم السياسية التي تُستثنى من هذه الإجراءات. أما تنفيذ الأحكام القضائية الأجنبية، فلا يتم تلقائيًا، بل يُشترط وجود اتفاقية تتيح ذلك. ولا يوجد حاليًا أي إطار قانوني يسمح بنقل المحكوم عليهم أو نقل الإجراءات الجنائية من أو إلى الخارج
(UNODE, 2015).

فيما يتعلق بالمساعدة القانونية المتبادلة، لا يتضمن التشريع الفلسطيني نصوصًا تفصيلية تنظم هذه المسألة. لذلك، تعتمد فلسطين بشكل عملي على الاتفاقيات الإقليمية والدولية، كاتفاقية الرياض للتعاون القضائي، واتفاقية الأمم المتحدة، والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، كأساس لتقديم أو تلقي المساعدة القضائية. ولا تشترط فلسطين وجود معاهدة، كما أنها لا تفرض شرط ازدواجية التجريم لتقديم المساعدة، ما يفتح الباب أمام تعاون واسع ومرن يشمل حتى الجرائم المرتكبة من قبل أشخاص اعتباريين.

تُقدّم جميع أشكال المساعدة القانونية الممكنة المنصوص عليها في الاتفاقيات الدولية، بما فيها الوصول إلى الأدلة والوثائق، واستجواب الشهود، ونقل المحتجزين للإدلاء بالشهادة عند الحاجة. السرية المصرفية أو حساسية المعلومات لا تشكل عائقاً أمام التعاون، ما دامت هناك ضمانات بالحفاظ على سرية البيانات، كما أن مشاركة المعلومات التي تساهم في تبرئة المتهمين تبقى واجبة. تتم عادة معالجة الطلبات خلال أقل من شهر، وترفض فلسطين فقط تلك التي تتعارض مع أحكام الاتفاقيات الدولية، مع توضيح أسباب الرفض وإجراء المشاورات المسبقة عند الضرورة. وزارة العدل تمثل السلطة المركزية المختصة باستقبال الطلبات، ويتم التعامل مع الوثائق بالعربية أو الإنجليزية. أما من حيث التكاليف، فتتحمل فلسطين النفقات العادية المرتبطة بتقديم المساعدة القانونية (UNODE, 2015).

فيما يخص التعاون في إنفاذ القانون، تعتمد فلسطين أساساً على اتفاقية الأمم المتحدة، وقد أنشأت تعاوناً فعلياً مع بعض الهيئات العربية، مثل هيئة مكافحة الفساد الأردنية. إلا أنه حتى الآن، لم تُفعل مذكرات تفاهم مع جهات دولية، رغم وجود مشاريع تعاون قيد الإعداد مع دول، مثل ماليزيا والمغرب. وحدة الاستخبارات المالية في فلسطين وقّعت مذكرات تفاهم مع نظيراتها في الأردن وروسيا، لكنها ليست بعد عضواً في مجموعة إيغمونت الدولية.

تستخدم الوحدة حالياً البريد الإلكتروني المشفّر في اتصالاتها، وقد تقدمت بطلب للانضمام إلى مجموعة العمل المالي الإقليمي. وعلى مستوى التعاون الشرطي، تعد فلسطين عضواً مراقباً في الإنتربول، ولديها وحدة اتصال وطنية، لكنها لا تزال بانتظار الوصول إلى شبكة الاتصالات الآمنة الخاصة بالإنترنت (UNODE, 2015).

تعتبر التحقيقات المشتركة ممكنة في إطار الاتفاقيات الدولية، أو بناء على ترتيبات ثنائية عند الحاجة. كما أن أساليب التحري الخاصة، كالمراقبة، والتحقيق السري، والتسليم المراقب، مُعترف بها قانوناً، وتُقبل الأدلة الناتجة عنها في المحاكم الفلسطينية.

في المجمل، تُظهر فلسطين انفتاحًا وتعاونًا عمليًا في مجال العدالة الجنائية الدولية، رغم غياب تشريعات وطنية مفصلة في بعض المحاور، وتعتمد على الاتفاقيات الدولية والتطبيق المباشر لها كإطار قانوني فعال، مع مراعاة الحقوق الأساسية والإجراءات القضائية السليمة (UNODE, 2015).

المبحث الثاني: استعراض دولة فلسطين في الدورة الثانية

في عام 2018 قامت ماليزيا وبوركينافاسو ضمن الدورة الثانية باستعراض تنفيذ فلسطين لأحكام الفصلين الثاني (الوقاية) والخامس (استرداد الموجودات) من الاتفاقية. تم الانتهاء من صياغة التقرير، ونُشر على موقع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بعد الانتهاء من كافة مراحل الاستعراض.

تُظهر هذه الاستعراضات التزام دولة فلسطين بتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، وتؤكد دورها الفاعل في التعاون الدولي في هذا المجال، حيث اعتمدت استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد للفترة 2015-2018، بالإضافة إلى سياسات أخرى لتعزيز الإدارة العامة. وتم وضع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد_ وهي الثانية من نوعها_ بالتشاور مع مختلف أصحاب المصلحة الحكوميين وغير الحكوميين. وتبين الاستراتيجية التدابير المحددة ذات الأولوية، والهيئات المنفذة والمشاركة، وكذلك الجدول الزمني. ويتم تنفيذ الاستراتيجية بطريقة لامركزية، إذ تستند إلى حد كبير على الاتفاقات الثنائية الطوعية (خطط العمل) - التي تحدد المزيد من التفاصيل والميزانية - بين الهيئة الفلسطينية لمكافحة الفساد والمؤسسات ذات الصلة. وتشرف الهيئة الفلسطينية لمكافحة الفساد على مراجعة تنفيذ هذه الاتفاقات_ بما في ذلك من خلال اللجان_. وتتضمن الاستراتيجية مؤشرات قياس تنفيذ التدابير لكن لا تشمل قياس التأثير، وقد كان من المزمع تحليل فعالية الاستراتيجية لكن ذلك لم يتم، وكُلِّفت الهيئة الفلسطينية لمكافحة الفساد بإجراء مراجعات دورية لتدابير وتشريعات مكافحة الفساد، فقامت بذلك مع شركاء مكلفين بتنفيذ الاستراتيجية (UNODC, 2021).

المطلب الأول: تحليل السياسات الوقائية الفلسطينية في ضوء الاتفاقية الأممية (استعراض الفصل

الثاني التدابير الوقائية)

يتناول هذا المطلب تحليل السياسات الوقائية الفلسطينية في ضوء الاتفاقية الأممية، ويبحث دور المؤسسات العامة والخاصة في تعزيز الوقاية من الفساد في فلسطين، يشمل الفصل الثاني من الاتفاقية الدولية المواد من المادة 5 إلى مادة 14، حيث أظهرت نتائج استعراض دولة فلسطين لهذا المواد الخلاصة التالية (UNODC، 2021):

قامت فلسطين بخطوات مهمة ومتكاملة لمكافحة الفساد عبر تبني استراتيجية وطنية شاملة للفترة 2015-2018، شارك في صياغتها جميع الجهات الرسمية وغير الرسمية ذات الصلة، بهدف خلق بيئة عمل شفافة ونزيهة. تنفذ هذه الاستراتيجية الهيئة الفلسطينية لمكافحة الفساد_ التي تتمتع باستقلالية مالية وإدارية_ ما يعزز قدرتها على مراقبة الأداء الحكومي والتحقق من الالتزام بالقوانين. وتعمل فلسطين بشكل فعال ضمن الإطار الدولي، حيث انضمت إلى اتفاقيات ومنظمات إقليمية ودولية تهدف إلى مكافحة الفساد وغسل الأموال، ما يعزز من تنافسيتها ويقوي دورها في الساحة الدولية.

في القطاع العام، تم وضع نظام واضح لإدارة الموارد البشرية من خلال قانون الخدمة المدنية، الذي ينظم التوظيف والترقية بناءً على الكفاءة، إضافة إلى مدونة السلوك الوظيفي التي تُلزم الموظفين بالحفاظ على النزاهة وتجنب تضارب المصالح. كما تُتخذ إجراءات تمنع الاحتفاظ بالموظفين في المناصب الحساسة لفترات طويلة، لتعزيز الشفافية وتقليل فرص الفساد. ويتوجب على المسؤولين الإبلاغ عن أي مكاسب غير قانونية، مع ضمان حمايتهم من الانتقام، مما يشجع على الكشف عن المخالفات (UNODC، 2021).

يتمتع القضاء الفلسطيني بالاستقلال الكامل، حيث يخضع القضاء لمدونة سلوك صارمة تفرض عليهم الالتزام بأعلى معايير النزاهة والحياد. ويدعم النظام القضائي الإلكتروني المتطور عمليات تسجيل ومتابعة القضايا، وهو ما يعزز سرعة المعالجة وكفاءة سير العدالة ويحد من التدخلات غير القانونية. وقد تم تطبيق نظام مراقبة فعال على العمليات القضائية لضمان الشفافية والمساءلة.

أما في مجال المشتريات العامة، فجميع العمليات تتم وفقاً لقوانين وأنظمة تضمن المنافسة العادلة والشفافية في التعاقدات الحكومية، مع توفير آليات متاحة للطعن على أي قرارات غير عادلة، كما أن جميع المناقصات والعقود تُنشر على بوابة إلكترونية مفتوحة للجمهور، ما يتيح رقابة مجتمعية ويقلل احتمالات الفساد.

فيما يخص إدارة الأموال العامة، تخضع الميزانية لمراجعة دقيقة من ديوان الرقابة المالية، الذي يتابع الإنفاق الحكومي ويرفع تقارير دورية تُعرض على الرأي العام، ما يعزز من شفافية استخدام الموارد المالية ويحد من الهدر والفساد. كما تلتزم الجهات الحكومية بتقديم تقارير مالية منتظمة (UNODC، 2021).

على صعيد الشفافية ومشاركة المجتمع، رغم عدم وجود قانون رسمي لنظام الحصول على المعلومات، هناك مبادرات تهدف إلى نشر المعلومات والبيانات الحكومية بشكل طوعي، ما يتيح للمواطنين الاطلاع على القرارات والإجراءات، كما تنفذ مشاريع توعية تستهدف فئات مختلفة مثل النساء والشباب والطلاب، وتدعم سرية بلاغات الفساد وتوفر الحماية القانونية للبلاغين، مع ضمان إعلامهم بنتائج التحقيقات.

في القطاع الخاص، يُشجع على تعزيز النزاهة من خلال تشريعات تحكم عمل الشركات، تشمل قوانين الشركات والأوراق المالية، مع فرض معايير محاسبية دولية صارمة لضمان الشفافية المالية. ويُجرم القانون إنشاء حسابات وهمية أو إدخال نفقات زائفة، مع توفير برامج تدريبية وتأهيلية لتعزيز قدرات العاملين على مكافحة الفساد والاحتيال.

تتبنى فلسطين إطارًا قانونيًا متكاملًا لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، بدأ منذ عام 2015، يشمل جميع المؤسسات المالية وغير المالية. يتم تنفيذ إجراءات دقيقة مثل "اعرف عميلك" لفحص العمليات المالية والتأكد من قانونيتها. وتم إنشاء وحدات مختصة لمراقبة النشاطات المشبوهة والتنسيق مع الجهات المحلية والدولية، مع فرض ضوابط صارمة على حركة الأموال عبر الحدود وتحويلاتها لضمان الشفافية ومنع استغلال النظام المالي لأغراض غير مشروعة. كما تشارك فلسطين بنشاط في مجموعات دولية تهدف إلى مراجعة وتعزيز سياسات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، مما يدعم استقرار النظام المالي ويعزز ثقة المستثمرين (UNODC، 2021).

المطلب الثاني: الآليات القانونية لاسترداد الموجودات في ضوء الاتفاقية الأممية (استعراض الفصل الخامس استرداد الموجودات)

يبحث هذا المطلب الآليات القانونية لاسترداد الموجودات في الاتفاقية الأممية، والواقع التشريعي الفلسطيني والتحديات العملية في تنفيذ استرداد الموجودات عبر الحدود، يشمل الفصل الخامس من الاتفاقية الدولية المواد من المادة 51-59، وقد أظهرت نتائج استعراض دولة فلسطين لهذا الفصل الخلاصة التالية (UNODE, 2015):

لم تعتمد فلسطين قانونًا بشأن المساعدة القانونية المتبادلة، وهي تعتمد في هذا الصدد على الأحكام ذات الصلة من (القرار بقانون (20) لسنة 2015). ولا تزال الجهود جارية لاعتماد مشروع قانون المساعدة القانونية في المسائل الجنائية الفلسطينية. حيث تُحال طلبات المساعدة القانونية التي تتلقاها فلسطين عبر قناة وزارة الخارجية إلى السلطة المركزية، وهي وزارة العدل، التي تقوم بدورها بإحالة الطلبات إلى النيابة العامة أو الجهات القضائية المختصة لمعالجتها وفقًا للإجراءات القانونية المعمول بها، إذ لم تعتمد فلسطين آليات أو تدابير تسمح بالتبادل التلقائي للمعلومات مع الدول الأطراف الأخرى، ما قد يحد من سرعة وفعالية التعاون الدولي في هذا المجال.

في سياق التعاون القضائي الإقليمي، انضمت فلسطين إلى اتفاقيات عربية مهمة، منها اتفاقية الرياض للتعاون القضائي، والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، والاتفاقية العربية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، ما يعكس التزامها بتعزيز التعاون الإقليمي لمكافحة الجريمة المنظمة والفساد.

فيما يتعلق بمنع وكشف وإحالة العائدات المتأتية من الجرائم، تخضع المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية في فلسطين لمتطلبات العناية الواجبة المنصوص عليها في (المادة 6 من القرار بقانون رقم (20) لسنة 2015). وتفصل تعليمات اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال الإجراءات الواجب اتباعها، وتشمل التزام المؤسسات المالية بتطبيق معايير "اعرف عميلك" التي تتطلب التحقق الدقيق من هوية العملاء، سواء كانوا أشخاصًا طبيعيين أو معنويين، وكذلك تحديد هوية المالك المستفيد الفعلي (UNODE, 2015). كما يتم فرض رصد مستمر لعلاقات العمل، وتحديث البيانات بشكل دوري، إلى جانب الإبلاغ عن المعاملات المشبوهة التي قد تشير إلى نشاطات غسل أموال أو تمويل إرهاب.

تتبنى المؤسسات نهجًا قائمًا على تقييم المخاطر، مع تشديد خاص على الفحص المعزز للأشخاص ذوي النفوذ السياسي، بمن فيهم كبار المسؤولين المحليين والأجانب وأفراد أسرهم والأشخاص المقربين منهم وفقًا لتعليمات رقم 2018/1 المتعلقة بالفئات المعرضة سياسيًا. وتستند هذه التدابير إلى نتائج التقييم الوطني للمخاطر، الذي أُنجز خلال الربع الأول من عام 2019، بهدف التخفيف من المخاطر المحتملة (UNODE, 2015).

أصدرت السلطات المختصة عدة أدلة إرشادية وتعليمات تنفيذية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، شملت كافة المصارف والمؤسسات المالية، بالإضافة إلى تنظيم برامج تدريبية مستمرة للموظفين والمسؤولين المختصين، تعزيزًا للامتثال وتطوير الكفاءات الفنية. ورغم ذلك، لم تعتمد فلسطين نظامًا يسمح بإخطار المؤسسات المالية بقائمة الأشخاص الذين يجب إخضاعهم لفحص دقيق بشكل دوري.

تلتزم المؤسسات المالية في فلسطين بحفظ السجلات المتعلقة بجميع المعاملات المالية، المحلية والأجنبية، لمدة لا تقل عن عشر سنوات، بدءًا من تاريخ إجراء المعاملة أو انتهائها، أو من تاريخ إغلاق التحقيقات المتعلقة بها في حالة وجود جرائم غسل أموال أو تمويل إرهاب، وفقًا للمادة 10 من (القرار بقانون رقم (20) لسنة 2015) (UNODE, 2015).

في مجال تنظيم الأعمال المصرفية، يُحظر إجراء أي نشاط مصرفي دون ترخيص مسبق بموجب المادة 6 من قانون المصارف رقم 9 لسنة 2009. وتتطلب تعليمات سلطة النقد على المتقدمين للحصول على ترخيص الإفصاح الكامل عن مقر البنك، ما يجد من العمليات المصرفية الوهمية أو الخادعة (UNODE, 2015). كما تحظر فلسطين التعامل مع المصارف التي لا تمتلك وجودًا ماديًا، بما في ذلك تلك التي تسمح باستخدام حساباتها من بنوك أخرى بلا وجود مادي، تماشيًا مع المادة 4 من (القرار بقانون رقم (20) لسنة 2015).

على صعيد الإفصاح المالي، أرسى النظام الفلسطيني إطارًا قانونيًا شاملاً يغطي مجموعة واسعة من الموظفين العموميين، وفئات أخرى مثل موظفي الأحزاب السياسية والنقابات، ويمتد ليشمل الأزواج والأطفال القصر. تتولى الهيئة الفلسطينية لمكافحة الفساد مسؤولية استلام ومراقبة هذه الإفادات المالية وفقًا للمادة 16 من (قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005)، مع استثناءات محددة تشمل رئيس السلطة الفلسطينية وأعضاء مجلس الوزراء والمجلس التشريعي والسلطة القضائية والنيابة العامة الذين يقدمون إفاداتهم إلى المحكمة العليا. تُفرض غرامات مالية على عدم الامتثال للإفصاح تصل إلى 1000 دينار أردني شهريًا، مع تشديد العقوبات في حالات التصريحات الكاذبة (UNODE, 2015).

تسمح فلسطين بتبادل المعلومات المتعلقة بإقرارات الذمة المالية عبر وزارة العدل، رغم أن هذا الإجراء لم يُفعل حتى تاريخه. كما لا تشمل هذه الإفادات الحالات التي يكون فيها للمسؤول العام مصلحة أو سلطة على حساب مالي معين (UNODE, 2015).

فيما يخص التعاون الدولي في استرداد الممتلكات، لا تمنع التشريعات الفلسطينية الدول الأجنبية من رفع دعاوى مدنية لتثبيت حق في ممتلكات متحصلة من جرائم، أو طلب تعويض عن الأضرار الناتجة عنها، وفقاً للمادة 3 من (قانون المخالفات المدنية رقم 36 لسنة 1944). كما يمكن للمتضرر إرفاق دعوى مدنية مع الدعوى الجزائية للمطالبة بالتعويض، حسب المواد 194-204 من قانون الإجراءات الجزائية. مع ذلك، لم تُستخدم هذه التدابير في السابق من قبل دول أجنبية كمدعين (UNODE, 2015).

تنص التشريعات الفلسطينية على إطار محدد للمساعدة القانونية المتبادلة يقتصر على جرائم غسل الأموال، حيث يُمكن تنفيذ أوامر المصادرة الأجنبية المتعلقة بهذه الجرائم مباشرة بعد التصديق عليها، وفقاً للمادة 45 (3) من القرار بقانون رقم (20) لسنة 2015. ويمكن أيضاً مصادرة العائدات الناتجة عن الجرائم الأصلية الأجنبية عبر الإجراءات القانونية ذات الصلة بغسل الأموال، بموجب المادة 40 من ذات القرار.

تسمح التشريعات بالمصادرة في حالات وفاة أو هروب مرتكب جريمة غسل الأموال، كما تنفذ أوامر التجميد والحجز المتعلقة بهذه الجرائم وفق المادة 45 (2) من نفس المرسوم، غير أن فلسطين لم تعتمد حتى الآن تدابير إضافية لضمان حفظ الممتلكات المصادرة لحين استردادها (UNODE, 2015).

لم ينظم التشريع الفلسطيني شروط تنفيذ أوامر المصادرة والتجميد والحجز الأجنبية بشكل مفصل، إلا أنه يسمح للدولة الطالبة بتقديم أسباب استمرار التدابير المؤقتة من خلال التنفيذ المباشر للاتفاقية. وتُعرف بحقوق الأطراف الثالثة ذات النية الحسنة لأغراض التعويض بعد تنفيذ أوامر المصادرة المتعلقة بجرائم غسل الأموال وفقاً للمادة 41 من القرار بقانون رقم (20) لسنة 2015 (UNODE, 2015).

فيما يخص إرجاع الموجودات والتصرف فيها، تُعتبر الأموال المصادرة من حق دولة فلسطين وتؤول إلى الخزينة العامة حسب المادة 42 من القرار بقانون رقم (20) لسنة 2015، ولم تعتمد فلسطين حتى الآن أي تدابير تنفيذية لإعادة الموجودات وفقاً للمادة 57 من الاتفاقية. كما يُسمح بخصم المصاريف المتعلقة

بالتحقيقات أو الملاحظات أو الإجراءات القضائية من خلال التنفيذ المباشر للاتفاقية. وحتى تاريخ الاجتماع المشترك، لم تبرم فلسطين أية اتفاقات تتعلق بالتصرف في الموجودات، ولم تستقبل طلبات استرداد متعلقة بها.

وفي مجال التعاون الدولي، أبرمت وحدة المتابعة المالية الفلسطينية خمس مذكرات تفاهم مع نظيراتها في الأردن، وتونس، وروسيا، والسودان، والمغرب، كما كانت فلسطين في مراحل متقدمة جدًا للانضمام إلى مجموعة إغمونت، ما يعزز قدرتها على تبادل المعلومات الاستخباراتية المالية (UNODE, 2015).

المبحث الثالث: نتائج تنفيذ الاستعراضين على فلسطين واثارها

بعد الانتهاء من عملية الاستعراض، تبدأ مرحلة العمل الفعلي والتغيير المؤسسي والتشريعي، وهي الأهم. حيث الهدف الأساسي هو تحويل التوصيات النظرية إلى نتائج ملموسة تؤثر على مكافحة الفساد في الواقع وتعزز بيئة النزاهة والشفافية. تم استكمال جولة الاستعراض الأولى لتطبيق الفصل الثالث (التجريم وإنفاذ القانون) والرابع (التعاون الدولي) في السنوات المبكرة، وتمت مراجعتها من (ميكرونيزيا وعمان). تم استكمال الجولة الثانية التي تشمل الفصل الثاني (التدابير الوقائية)، والخامس (استرداد الأصول) في عام 2021، بمراجعة من ماليزيا وبوركينا فاسو (شهادة، 2025م).

إن الطبيعة المتغيرة لسياسة التجريم والعقاب، تحتم على المشرع من حين لآخر إعادة النظر في سياسته تبعاً لتغير الظروف، وهذا قد يقتضي في بعض الأحيان تدخل المشرع بإعادة تقييم النموذج التجريمي لبعض الجرائم، وقد يكون ذلك على شكل إضافة عناصر جديدة للتجريم لا تلغي النص القائم ولكنها ستمثل نصاً خاصاً تخفيفاً أو تشديداً للعقاب بحسب الأحوال، وأحياناً يجد المشرع أن تدخله بتجريم بعض الأفعال غير المجرمة أصبح أمراً ضرورياً بعد أن صارت تلك الأفعال تمثل نمطاً سلوكياً يهدد مصالح جديدة بالحماية لم تكف صور الحماية غير الجنائية لصيانتها فيضع بذلك نصوصاً تكمل نصوص قانون العقوبات، لا جدال في أن سلطة المشرع من ناحية الصلاحية التشريعية في إحداث هذا التعديل في

مجال التجريم والعقاب تكاد تكون مطلقة لا يحدها إلا شرط الضرورة كقيد على سلطة التجريم، غير أن هذه السلطة تكون مقيدة من ناحية الفن التشريعي_ بضرورة ضبط مسألة الموامة والاتفاق بين القانون الوافد من ناحية والقواعد القائمة في النظام القانوني من ناحية أخرى_، ومثال ذلك استحداث مفاهيم جديدة تناقض مفاهيم النظام القائم و دون أن يتضمن قواعد خاصة تكفل تطبيقها، أو عند إغفاله النص على مسائل لا يمكن سد الفراغ بشأنها بالرجوع للقواعد العامة في ذلك النظام (شحادة، 2025م).

كما سنرى لاحقاً أن غياب وجود عدد من التشريعات أو مواد تشريعية واضحة؛ يمثل النقص في وجودها فراغاً تشريعياً تنعكس إشكاليته على بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة والتي لوحظت اثناء الملخصين التنفيذيين للاستعراضين لتنفيذ فلسطين للاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، حيث تم تنفيذ تعديلات تشريعية بناء على الملاحظات الواردة في الاستعراضين، مما ساهم في موامة التشريع الفلسطيني -لا سيما تعديل (قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته)، وإصدار (قرار بقانون رقم (39) لسنة 2022) بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب- مع متطلبات الاتفاقية التي تم تحقيقها على صعيد تجريم أفعال الفساد، كما أنّ تجريم بعض الأفعال يتفق مع الاعتبارات والتشدد الذي تنشده الاتفاقية في ملاحقة جرائم الفساد.

وبعد الانتهاء من عمليات الاستعراض في إطار الاتفاقية، تأتي عدة خطوات وإجراءات مهمة هدفها تعزيز التنفيذ العملي للاتفاقية وتحقيق الإصلاحات المطلوبة. ومن خلال المطلبين التاليين سنرى النتائج والآثار والخطوات العملية التي قامت بها فلسطين بعد انتهائها من مرحلتي الاستعراض.

المطلب الأول: نتائج استعراض دولة فلسطين في الدورة الأولى، واثارها (أبرز الملاحظات والتوصيات
الصادرة عن الاستعراض الأول لفلسطين)

خلصت عملية استعراض فلسطين في دورتها الأولى إلى مجموعة نتائج وملاحظات من شأنها تعزيز جهود دولة فلسطين في مكافحة الفساد وبشكل خاص في مجالي التجريم وإنفاذ القانون من جهة، والتعاون الدولي من جهة أخرى وفق الآتي:

أولاً: نتائج تقييم الفصل الثالث التجريم وإنفاذ القانون

خلصت عملية الاستعراض انه وبالرغم من وجود بعض التحديّات التي تواجه التنفيذ هنالك بعض التوصيات التي من شأنها أن تعزّز التدابير القائمة لمكافحة الفساد، وفيما يلي سنرى ما هو التقدم الذي حصل بعد عملية الاستعراض:

1. تُشجّع فلسطين على تجريم رشوة موظف عمومي أجنبي أو موظف في مؤسسة دولية عمومية (الفقرة 1 من المادة 16 من الاتفاقية). وأن تستكمل جهودها لكي تجرّم قيام موظف عمومي أجنبي أو موظف في مؤسسة دولية عمومية بالتماس رشوة أو قبولها (الفقرة 2 من المادة 16 من الاتفاقية). وبالرغم من أن التشريعات الفلسطينية لم تجرم رشوة أو ارتشاء الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية، إلا أنه تم اعداد مشروع قانون بتعديل قانون مكافحة الفساد، بحيث يضمن تجريم رشوة الموظفين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية وارتشائهم (شهادة، 2025م).
2. تضمين التشريعات المطبقة في قطاع غزة تجريماً صريحاً لفعل تبديد موظف عمومي لما عهد إليه بحكم موقعه. ومع أخذ أحكام المادة (422) من قانون العقوبات الساري في الضفة الغربية بعين الاعتبار، ولمزيد من اليقين القانوني، تُشجّع فلسطين أن تنظر في إمكانية تعديل المادة (174) من نفس القانون بحيث تغطي صراحةً الاختلاس لصالح شخص أو كيان آخر وفعلي التسريب والتبديد

(المادة 17). وبالرغم من أن فلسطين ملتزمة جزئياً ولكن هنالك حاجة الى تعديل المادة المقترحة من قانون العقوبات الساري (شهادة، 2025م).

3. تُشجّع فلسطين أن تستكمل جهودها لكي تجرّم، على كامل أراضيها، رشوة وارتشاء موظف عمومي أو أي شخص آخر لاستغلال نفوذه تجاه إدارة أو سلطة عمومية (الفقرتان الفرعيتان (أ) و(ب) من المادة 18 من الاتفاقية). لقد التزمت فلسطين بموجب المادة (1) من القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 المعدل لقانون مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته (هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، 2023م).

4. تشجيع فلسطين ان تستكمل جهودها لكي تجرم إساءة استغلال الوظائف بما يتوافق مع احكام الاتفاقية (المادة 19 من الاتفاقية)، لقد التزمت فلسطين بموجب المادة (3) من القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 المعدل لقانون مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته (هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، 2023م).

5. تُشجّع فلسطين أن تستكمل جهودها لكي تجرّم الوعد بالرشوة في القطاع الخاص أو عرضها أو منحها أو طلبها أو قبولها (المادة 21 من الاتفاقية). لغاية الآن لم تجرم فلسطين الوعد بالرشوة في القطاع الخاص أو عرضها أو منحها. كما لم تجرم فلسطين طلب الرشوة في القطاع الخاص أو قبولها (شهادة، 2025م).

6. إدراج كافة الأفعال المجرمة وفقاً للاتفاقية في عداد الجرائم الأصلية لغسل الأموال، بما فيها المتاجرة بالنفوذ وإساءة استغلال الوظائف (الفقرة الفرعية 2 (ب) من المادة 23 من الاتفاقية). لقد التزمت فلسطين بموجب المادة (5) من القرار بقانون رقم (39) لسنة بشأن مكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب 2022: الفقرة 1/ د (هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، 2023م).

7. تجريم استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب أو الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها للتحريض على الإدلاء بشهادة زور أو للتدخل في الإدلاء بالشهادة أو تقديم الأدلة في إجراءات تتعلق بارتكاب أفعال مجرّمة وفقاً للاتفاقية، سواء بلغ الجاني مقصده أو لم يبلغه (الفقرة الفرعية (أ) من المادة 25 من الاتفاقية). لقد التزمت فلسطين بموجب المادة (1) من القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 المعدل لقانون مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته (هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، 2023م).
8. تجريم استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب للتدخل في ممارسة أي موظف قضائي أو معني بإنفاذ القانون مهامه الرسمية، بما يتوافق مع أحكام الاتفاقية (الفقرة الفرعية (ب) من المادة 25 من الاتفاقية). حيث التزمت فلسطين بموجب القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 بتعديل قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته (هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، 2023م).
9. النظر في اتخاذ إجراءات لإسقاط الأهلية عن الأشخاص المدانين بارتكاب جرائم فساد لتولي منصب في منشأة مملوكة كلياً أو جزئياً للدولة (الفقرة الفرعية 7 (ب) من المادة 30 من الاتفاقية). كذلك تُشجّع فلسطين أن تتخذ إجراءات إضافية لتعزيز إعادة إدماج الأشخاص المدانين بارتكاب جرائم فساد في مجتمعاتهم (الفقرة 10 من المادة 30 من الاتفاقية). وبالرغم من أن فلسطين التزمت جزئياً بحيث يتم تدريب هؤلاء الأشخاص لإكسابهم حرفاً أو مهناً مفيدة خلال فترة سجنهم. كما نص قانون الإجراءات الجزائية على رد الاعتبار إلى المحكوم عليه بعد انقضاء مدة من الزمن من تاريخ انتهاء تنفيذ عقوبته (هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، 2023م).
10. السماح على كامل الأراضي الفلسطينية، بإمكانية مصادرة العائدات الإجرامية المتأتية من أفعال مجرّمة وفقاً للاتفاقية، أو ممتلكات تعادل قيمتها قيمة تلك العائدات بالإضافة إلى الأشياء التي استُخدمت أو كانت معدّة للاستخدام في ارتكاب هذه الأفعال والممتلكات التي حُوّلت العائدات الإجرامية إليها أو بُدّلت أو حُلّطت بها والإيرادات والمنافع المتحصلة من تلك العائدات (بما

يتخطى جرائم غسل الأموال والرشوة والاختلاس) (الفقرات 1 و4 و5 و6 من المادة 31 من الاتفاقية). لقد التزمت فلسطين بموجب القرار بقانون رقم (39) لسنة 2022 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب حيث تم توسيع نطاق الجرائم الأصلية لجريمة غسل الأموال لتشمل كافة الجرائم المنصوص عليها في قوانين العقوبات وأي قانون آخر نافذ في الدولة (هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، 2023م).

11. اتخاذ تدابير إضافية لتحسين تنظيم إدارة الممتلكات المجمدة أو المحجوزة أو المصادرة (الفقرة 3 من المادة 31 من الاتفاقية). يمكن لهيئة مكافحة الفساد الاستعانة بالنيابة العامة قبل إحالة الملف لها لطلب وتقديم المساعدة القانونية المتبادلة استناداً الى قرار بقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم 39 لسنة 2022م وتعديلاته، والذي يتيح تقديم المساعدة القانونية المتبادلة في مجال مكافحة جريمة غسل الأموال والجرائم الأصلية المرتبطة بها، وذلك بناءً على الاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف التي تكون فلسطين طرفاً فيها، أو بناءً على مبدأ المعاملة بالمثل، على أن تقدم الدولة على وجه السرعة أكبر قدر ممكن من التعاون إلى نظيرتها الأجنبية، أو أن تطلب ذلك منها. ويعتبر هذا النوع من التعاون هو تعاوناً رسمياً، ويتعلق بالتحقيقات والإجراءات الجنائية وحالات الادعاء والإجراءات ذات الصلة، كما تشمل المساعدة القانونية المتبادلة أحكام المصادرة والحجز التحفظي، وتحديد الأموال والمتحصلات أو الوسائط لغايات الحجز أو التجميد أو المصادرة، بما في ذلك الأموال التي تساوي قيمتها قيمة هذه المتحصلات (سجدية ، 2025م)

12. اتخاذ تدابير إضافية لتوفير حماية فعالة للشهود، بما فيهم الضحايا إذا كانوا شهوداً، والخبراء الذين يُدلون بشهادة تتعلق بأفعال مجرّمة وفقاً للاتفاقية. ويجب أن تشمل هذه الحماية أقاربهم وسائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم (الفقرات 1 و2 و4 من المادة 32 من الاتفاقية). والنظر في إبرام اتفاقات بشأن تغيير أماكن إقامة الأشخاص (الفقرة 3 من المادة 32 من الاتفاقية). إتاحة إمكانية عرض آراء وشواغل الضحايا وأخذها بعين الاعتبار في المراحل المناسبة من الإجراءات الجنائية

المتخذة ضد الجناة (الفقرة 5 من المادة 32 من الاتفاقية). النظر في إمكانية منح الحصانة من الملاحقة القضائية لأي شخص يقدم عوناً كبيراً في عمليات التحقيق أو الملاحقة بشأن فعل مجرم وفقاً للاتفاقية (الفقرة 3 من المادة 37 من الاتفاقية). واتخاذ تدابير إضافية لتوفير حماية فعالة لمرتكبي الجرائم المتعاونين مع العدالة. ويجب أن تشمل هذه الحماية أقاربهم وسائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم (الفقرة 4 من المادة 37 من الاتفاقية). لقد التزمت فلسطين بموجب نظام حماية الشهود والمبلغين والمخبرين والخبراء رقم 7 لسنة 2019. (هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، 2023م)

13. اتخاذ تدابير تتناول عواقب الفساد، يمكن أن تشمل اعتبار الفساد عاملاً لإلغاء أو فسخ عقد أو سحب امتياز أو غير ذلك من الصكوك المماثلة أو اتخاذ أي إجراء انتصافي آخر (المادة 34 من الاتفاقية). لقد التزمت فلسطين بموجب القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 بتعديل قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته (هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، 2023م)

14. تُشجّع فلسطين أن تُضمّن تشريعاتها نصت صريحاً يلزم سلطاتها العمومية بالاستجابة لطلبات هيئة مكافحة الفساد (الفقرة الفرعية (ب) من المادة 38 من الاتفاقية). لقد التزمت فلسطين بموجب القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 بتعديل قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته المادة 25. (هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، 2023م)

15. اتخاذ تدابير لتشجيع التعاون بين السلطات الوطنية المعنية بالتحقيق والملاحقة وكيانات القطاع الخاص، بما هو أبعد من موجبات مكافحة غسل الأموال (الفقرة 1 من المادة 39 من الاتفاقية). التزمت فلسطين جزئياً بالنسبة لجرائم الفساد عدا جريمة غسل الاموال (عمارنة أ.، 2025م)

16. تُشجّع فلسطين أن تنتظر في أن تُخضع لولايتها القضائية جرائم الفساد التي ترتكب ضد فلسطين أو ضد مواطنيها وأن تنتظر في توسيع نطاق تطبيق مبدأ الصلاحية الشخصية الايجابية بحيث يشمل

كافة الأراضي الفلسطينية (بما في ذلك قطاع غزة) (الفقرات 2 (أ) و 2 (ب) و 2 (د) من الاتفاقية).
لم يتم اتخاذ اي اجراء حتى الان. (شهادة، 2025م)

ثانياً: نتائج الفصل الرابع التعاون الدولي

بشكل عام يمكن القول إنه توجد معالم بارزة من تجارب ناجحة وممارسات جيّدة في تنفيذ الفصل الرابع من الاتفاقية، تتمثل في:

يمكن لفلسطين أن تقدم المساعدة على أساس المعاملة بالمثل بغياب معاهدات دولية؛ بالإضافة الى الاستعمال الفعلي للاتفاقية كأساس قانوني لتقديم طلب المساعدة القانونية المتبادلة إلى دولة طرف أخرى. وبالرغم من وجود بعض التحدّيات التي تواجه التنفيذ. إلا أن هناك خطوات من شأنها تعزيز التدابير القائمة لمكافحة الفساد وذلك بناء على مواد الاتفاقية (شهادة، 2025م):

1. إدراج كل الجرائم الواردة في الاتفاقية، بشكل واضح، في التشريع باعتبارها جرائم تستوجب تسليم المجرمين (المادة (7) من الاتفاقية 44).

لم يتم إدراج كل الجرائم الواردة في الإتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، وإنما جرى النص في المادة (5) من تطبيق القوانين الجزائية الأخرى.

حيث نصّت المادة (5) على " تطبق فيما لم يرد به نص في هذا القرار بقانون الأحكام الواردة بقانون الإجراءات الجزائية، وأية قوانين ذات صلة"، ومن هذه القوانين: (قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960م)، و(قانون مكافحة الفساد رقم (7) لسنة 2010م وتعديلاته)، والإتفاقيات التي وقعت أو انضمت إليها دولة فلسطين في مجال مكافحة الفساد، ومنها: الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة 2010م، والإتفاقية الدولية لمكافحة الفساد لسنة 2014م. وعليه، تمت المعالجة بهذا الخصوص بشكل جزئي (ذبالح، 2025م).

2. توسيع نطاق تطبيق مبدأ "إما التسليم أو المحاكمة" بحيث يشمل كافة الأراضي الفلسطينية (بما في ذلك قطاع غزة) (المادة (11) من الاتفاقية 44 من الاتفاقية). نطاق تطبيق كل القوانين العامة الصادرة عن الجهات المختصة تسري بالتأكيد على الضفة الغربية وقطاع غزة، وبالتالي ليس من الضروري أن يتم النص صراحة على شمول التطبيق لها على الضفة الغربية وقطاع غزة، وبناء على ذلك، وحيث أن مشروع قانون التعاون الدولي هو قانون عام، ينطبق عليه ما ينطبق على كافة القوانين العامة، فهو يسري على "كافة الأراضي الفلسطينية (بما في ذلك قطاع غزة) (ذبالح، 2025م).

3. النص بوضوح في التشريع على رفض طلب تسليم المجرمين متى كانت لدى فلسطين أسباب وجيهة لاعتقاد أن الطلب قُدِّم لغرض ملاحقة أو معاقبة شخص بسبب جنسه أو عرقه أو ديانته أو جنسيته أو أصله الاثني أو آرائه السياسية (المادة (15) 44 من الاتفاقية).

عالجت المادة (9) فقرة (8) من مشروع قانون التعاون القضائي الدولي ذلك والمعنونة بـ " حالات رفض التسليم "، حيث نصّت (إذا وجدت الدولة أسباباً جوهرية للاعتقاد بأن طلب التسليم إنما قدم لغرض محاكمة شخص أو معاقبته بسبب ديانته أو جنسيته أو أصله العرقي أو آرائه السياسية أو جنسه أو مركزه، أو أن وضع ذلك الشخص قد يتعرض للأذى لأي من تلك الأسباب)، وكذلك المادة (46) فقرة (2) حيث نصت على: (إذا كانت هناك أسباب جوهرية تدعو للاعتقاد بأن طلب المساعدة إنما قدم لغرض محاكمة شخص بسبب جنسه أو دينه أو جنسيته أو أصله العرقي أو آرائه السياسية، أو كان ذلك الشخص معرضاً للأذى لأي من هذه الأسباب). تمت المعالجة بهذا الخصوص بشكل كامل (ذبالح، 2025م).

4. النظر في إمكانية نقل إجراءات الملاحقة القضائية لإحدى الجرائم الواردة في الاتفاقية في الحالات التي يعتبر فيها ذلك النقل في صالح حسن سير العدالة (المادة 47 من الاتفاقية).

عالج مشروع قانون التعاون القضائي الدولي مسألة نقل إجراءات الملاحقة القضائية بشكل كامل، وذلك وفق نص المواد من (67) ولغاية المادة (77) (ذبالح، 2025م).

5. السعي لإقامة قنوات اتصال وتعزيزها مع السلطات الأجنبية لإنفاذ القانون والهيئات والأجهزة المختصة (المادة 48 من الاتفاقية). انضمت فلسطين إلى مجموعة من الاتفاقيات ذات الصلة منها: الاتفاقية العربية للتعاون القضائي. والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، والاتفاقية العربية لمكافحة غسل الأموال. واتفاقية مكة المكرمة للدول الأعضاء في منظمة التعاون الإسلامي للتعاون في مجال إنفاذ قوانين مكافحة الفساد. واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية عام 2015، كما انضمت إلى منظمة الشرطة الجنائية الدولية (الإنتربول) وذلك بتاريخ 27/9/2017، وفتح الانضمام المجال أمام فلسطين لملاحقة بعض الفارين من العدالة. كما تلتزم دولة فلسطين بمساءلة واعتقال ومحاسبة أي فلسطيني فار من العدالة ومتهم بجريمة ارتكبها في دولة أخرى عضو بالإنتربول، واستمرت هيئة مكافحة الفساد في التوقيع على مذكرات تفاهم على الصعيدين الدولي والعربي بهدف تبادل الخبرات وتعزيز الأدوات الوقائية لمكافحة الفساد. (الاتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2023م) بالإضافة الى إبرام مجموعة من الاتفاقيات الثنائية المتعلقة بمكافحة الفساد بين النيابة العامة الفلسطينية ونظيراتها في عدد من الدول، منها ماليزيا، رومانيا، اسبانيا، ألمانيا، والمكتب الأوروبي لمكافحة الفساد. كما أبرمت عدّة اتفاقيات ثنائية مع نظيراتها في عدد من الدول (شحادة، 2025م). كما انضمت وحدة المتابعة المالية الفلسطينية (FFU) إلى عضوية مجموعة ايجمونت بتاريخ 3 ايار 2019م، كما انضمت هيئة مكافحة الفساد للشبكة التشغيلية العالمية لسلطات إنفاذ قانون مكافحة الفساد، (Globe)، وانضمت فلسطين من خلال النيابة العامة ووحدة المتابعة المالية في 08-10-2025 الى شبكة مينا أرين (MENA-ARIN) وتمثل منصة إقليمية لتيسير التعاون غير الرسمي بين هيئات إنفاذ القانون لرصد وتجميد ومصادرة عائدات الجريمة عبر الحدود (سجدية ، 2025م).

المطلب الثاني: نتائج استعراض دولة فلسطين في الدورة الثانية، واثارها (مدى تطور التدابير الوقائية في فلسطين بعد الاستعراض الثاني)

خلصت عملية الاستعراض في دورتها الثانية إلى مجموعة نتائج وملاحظات من شأنها تعزيز جهود دولة فلسطين في مكافحة الفساد وتحديدًا في مجال التدابير الوقائية ومجال استرداد الموجودات وفق الآتي¹:

أولاً: نتائج الفصل الثاني التدابير الوقائية

فيما يلي ما استجد من تطبيق ومعالجة للتوصيات الواردة في استعراض دولة فلسطين في تنفيذ الفصل الثاني (التدابير الوقائية) من الاتفاقية:

1. تعزيز رصد وتقييم الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد والقوانين والتدابير الأخرى ذات الصلة على سبيل المثال من خلال تحديد بعض المؤشرات لقياس تأثيرها (المادة 5 (3) من الاتفاقية). عبرت الاستراتيجية الوطنية عبر القطاعية لتعزيز الحوكمة ومكافحة الفساد 2025 - 2030 جملة تدابير وإجراءات بدأت بالفعل في تنفيذها للمتابعة والتقييم على فعالية تنفيذ الاستراتيجية، تقوم الهيئة باستكمال العمل على تطوير نظام المتابعة والتقييم لتعزيز الحوكمة ومكافحة الفساد من خلال التنسيق مع الفريق الوطني ومسؤولي التواصل في المؤسسات الشريكة، ووفق مذكرات التفاهم، على استكمال الجهود لاعتماد وتنفيذ نظام المتابعة والتقييم وفق مؤشرات القياس المعتمدة في الاستراتيجية من خلال عدّة أنشطة تم التوافق عليها مع الفريق الوطني (هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، 2025م).

2. إعادة النظر في إجراءات تعيين وإقالة رئيس الهيئة الفلسطينية لمكافحة الفساد لضمان الاستقلالية اللازمة للهيئة (المادة 6 (2) من الاتفاقية). لم يتم إثارة موضوع تعيين رئيس الهيئة أو اقالته وذلك لأن تعيين رئيس الهيئة يتم بقرار من الرئيس بناءً على تنسيب مجلس الوزراء، وهو ما لا يعتبر

¹ دولة فلسطين، "استعراض تنفيذ الاتفاقية 2015 / 2021، رام الله

مساسا باستقلالية الهيئة على اعتبار أن قرار التعيين بيد الرئيس ولكن لا يملك قرار عزله إلا إذا أدين بحكم قطعي بجرم الإخلال بالواجبات أو الشرف أو الفساد. ومع ذلك تم طرح تعديل في المادة المتعلقة بتعيين وإقالة رئيس الهيئة في التعديل الخاص بالدستور الفلسطيني (عمرنة أ.، 2025م).

3. النظر في وضع مواد إرشادية إضافية وتدريب للموظفين العموميين والمؤسسات بشأن مجالات خطر الفساد وتنفيذ لوائح محددة من الناحية العملية. يتم تدريب الموظفين بشكل مستمر على قانون مكافحة الفساد والانظمة الملحقة به وتحديد نظام الإفصاح عن تضارب المصالح والهدايا وحماية الشهود والمبلغين، وتجرى تدريبات بخصوص قضايا النزاهة، ومن ضمنها تدريبات النزاهة في الحكم المحلي، وحاليا يتم التركيز على إعداد مواد تدريبية تتعلق بتحليل مخاطر الفساد وإدارتها في جملة قطاعات، منها الشراء العام. كتدبير وقائي ينبغي التركيز على مسألتين أساسيتين في المقام الاول على صعيد التدريب، وهما إدارة مخاطر الفساد والنزاهة والامتثال (هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، 2025م).

4. النظر في إقامة نظام فعال للطعن الإداري بخصوص نتائج تنظيم مسابقات التوظيف في الخدمة المدنية (المادة 7 (1) من الاتفاقية). وفقا للقانون الفلسطيني، لا يوجد نظام فعال ومفصل للطعن الإداري في نتائج مسابقات التوظيف في الخدمة المدنية. (قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 وتعديلاته)، وكذلك (نظام الخدمة المدنية رقم (11) لسنة 2018)، ينظمان إجراءات التعيين والاختيار، لكن لا ينصان صراحة على آلية للطعن أو لجنة مختصة للنظر في الاعتراضات على نتائج المسابقات، وبالتالي، فإن المتضررين عادة يلجأون مباشرة إلى القضاء الإداري للطعن في القرارات، لعدم وجود مسار إداري مؤسسي مسبق لذلك. (شهادة، 2025م) كما ورد في مادة (6) من (قرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م) بشأن المحاكم الإدارية، حيث نصت على ما يلي: المادة: (6) "تختص المحاكم الإدارية دون غيرها بالنظر في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية، وأي اختصاصات أخرى منصوص عليها في هذا القرار بقانون أو بموجب أي قانون آخر". وبذلك

أصبحت المحاكم الإدارية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في نظر الطعون ضد القرارات الإدارية،

بما في ذلك نتائج مسابقات التوظيف في الخدمة المدنية.¹

5. النظر في تعزيز اللوائح المتعلقة بتمويل المرشحين السياسيين والنظر في اتخاذ التدابير المناسبة

لضمان الشفافية في تمويل الأحزاب السياسية (المادة 7 (3) من الاتفاقية).

هناك اقتراح لمشروع قرار بقانون جديد لانتخاب مجالس الهيئات المحلية يتضمن التدابير اللازمة لضمان

الشفافية في تمويل الأحزاب السياسية او تمويلها (عمارة أ.، 2025م).

6. مواصلة النظر في توضيح مختلف قنوات وتدبير الإبلاغ المتاحة للموظفين العموميين الذين يبلغون

عن المعلومات المتعلقة بالفساد وإجراءات حمايتهم (المادة 8 (4) من الاتفاقية).

كافة السبل المتاحة لتمكين الموظفين والمواطنين على الإبلاغ عن جرائم الفساد من خلال التطبيق على

الهواتف المحمولة، أو من خلال الموقع الإلكتروني للهيئة أو من خلال الفاكس أو الاتصال على الأرقام

المنشورة للهيئة أو عبر مواقع التواصل الاجتماعي فضلاً عن إمكانية الحضور الشخصي.²

7. مواصلة الجهود لتعزيز فعالية نظام الإفصاح عن الهدايا (المادة 8(5) من الاتفاقية).

تم إقرار نظام الهدايا بموجب نظام صادر عن مجلس الوزراء، ومرّ على تطبيقه خمس سنوات تقريباً، وهو

بحاجة لدراسة أثر تشريعي لبيان مزاياه وعيوبه، لإجراء التعديلات اللازمة، وهناك دراسات عامة تتعلق

بموضوع الهدايا يتم الاسترشاد بها لغايات إجراء التعديلات اللازمة لزيادة فعالية النظام.³

¹ دولة فلسطين، المادة (6) من قرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية.

² هيئة مكافحة الفساد، تم مشاهدة الموقع الإلكتروني بتاريخ 1/11/2025 <https://www.pacc.ps/ContactUs>

³ نشرة صادرة عن هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، الاستراتيجية الوطنية عبر القطاعية لتعزيز الحوكمة ومكافحة الفساد 2025 – 2030، 2024.

8. فرض عقوبات (إدارية وجنائية) لعدم الاحتفاظ بدفاتر وسجلات مالية (المادة 9 (3) من الاتفاقية). قانون مكافحة الفساد وقانون العقوبات وقانون الشراء العام ونظام الشراء العام، وقانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية، وكل قوانين تشكل اطاراً قانونياً والزامياً لمسألة مسك الدفاتر والحسابات وتقرير عقوبات ادارية وجنائية في هذا الشأن بالإضافة إلى وجود مسودة لقانون حق الوصول للمعلومات معروض على مجلس الوزراء (شهادة، 2025م).

9. الاستمرار في تقييم البيئة القانونية والتنظيمية في مختلف القطاعات أو المنظمات لتحديد ما إذا كان التبسيط أو الإدارة الإلكترونية أو أي تدابير أخرى ستعزز وصول الجمهور والشفافية (المادة 10 من الاتفاقية). وتعزيز الشفافية من خلال اعتماد مشروع قانون الوصول إلى المعلومات، واتخاذ تدابير أخرى مثل وضع سياسة عامة ومبادئ توجيهية للقطاع العام (المادتان 10 و13 من الاتفاقية). أعدت فلسطين مشروع قانون الحق في الحصول على المعلومات وقدمته لمجلس الوزراء، كما قامت الهيئة بإعداد ورقة سياسات عامة تتعلق بحق الحصول على المعلومات وقدمتها إلى مجلس الوزراء وتم اعتمادها منه، فضلاً على قيام الهيئة من إدراج ما يتعلق بإعداد ورقة سياسات تتعلق بحق الحصول على المعلومات لدى وزارتي الاقتصاد والزراعة ضمن مشروع التوئمة الذي ينفذ مع الجانب الإيطالي¹.

10. النظر في تقنين كفاءات تنظيم إجراء المنافسات للالتحاق بسلك القضاء مع مراعاة المقترضات ذات الصلة المقررة بموجب مادة 7، الفقرة الأولى من الاتفاقية والمادة 11 من الاتفاقية. تم تعديل أحكام (قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002)، حيث تم تعديل المادة (16) منه بموجب (القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م، كما اصدر مجلس القضاء الأعلى (قرار يحمل الرقم (1) لسنة 2021م بأسس المسابقة القضائية) وتم تعديل هذا القرار في العام 2022 و 2024م (عمارة أ.، 2025م).

¹ هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية والهيئة الوطنية الإيطالية لمكافحة الفساد يطلقان مشروع التوئمة الممول من الاتحاد الأوروبي، المنشور على الموقع الالكتروني (تمت مشاهدته بتاريخ 16/11/2025) <https://www.pacc.ps/blog/post/241406>

11. النظر في تحديد فترة انقطاع للفئات المناسبة من الموظفين العموميين ومدتها، حسب الاقتضاء (المادة 12 من الاتفاقية). (اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (45) لسنة 2005) التي صدرت بقرار مجلس الوزراء لتنفيذ القانون، في الفصل الرابع (التوقيف عن العمل) من المادة -143 146 قد عالجت بشكل عام توقيف الموظف وفترة الانقطاع المدفوعة وغيرها من المتطلبات بسبب التقاضي امام المحاكم (شهادة، 2025م).

12. النظر في اتخاذ تدابير لتعزيز الشفافية بشأن ملكية وإدارة الكيانات الخاصة ومنع إساءة استخدام الإجراءات المنظمة لها (المادة 12 من الاتفاقية).

تم إقرار قرار بقانون رقم (42) لسنة 2021 بشأن الشركات الفلسطينية، وهذا القانون يتضمن قواعد تعزز الشفافية في إطار عمل الكيانات الخاصة وإجراءاتها، من خلال عدة آليات، مثل فرض الإفصاح عن المعلومات المالية، وتحديد مسؤوليات واضحة للإدارة ووضع ضوابط صارمه على تضارب المصالح (عمارنة أ.، 2025م).

13. مواصلة الجهود لإصدار توجيهات أو تعليمات بشأن تطبيق متطلبات نظام غسل الأموال الوقائي بالنسبة لكافة الجهات المُبلّغة؛ القيام من الناحية التشريعية بتوضيح المؤسسات المنوط بها الدوران الرقابي والعقابي بالنسبة لكل جهة مُبلّغة (المادة 14(1) من الاتفاقية). تم تنفيذ التوصية من خلال اقرار نظام تحديد السلطات المشرفة على المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة والمنظمات غير الهادفة للربح لغايات (غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (1) لسنة 2023) (عمارنة أ.، 2025م).

ثانياً: نتائج الفصل الخامس استرداد الموجودات:

توصى فلسطين بما يأتي:

1. مواصلة الجهود لاعتماد مشروع قانون المساعدة القانونية المتبادلة الذي يتضمن مقتضيات الفصل الخامس من الاتفاقية (المادة 51 من الاتفاقية). تمت المراجعات النهائية لمشروع القانون من جهات الاختصاص بما فيها هيئة مكافحة الفساد في العام 2024، وهو قيد الاعتماد لدى الجهات التشريعية (شهادة، 2025م).

2. مواصلة الجهود لتنفيذ نهج قائم على المخاطر؛ واتخاذ تدابير تتناسب مع المخاطر المحددة لتخفيفها بشكل فعال (المادة 52(1) من الاتفاقية). تتواصل الجهود من خلال الهدف الثالث في الاستراتيجية الوطنية عبر القطاعية لتعزيز الحوكمة ومكافحة الفساد للعام 2023-2025 والذي ينص على تعزيز المسؤولية الجماعية في الوقاية من الفساد والإبلاغ عنه. قامت الهيئة من خلال مؤسسات شريكة بتنفيذ عدّة دراسات للمخاطر القطاعية التي من شأنها تطوير خطط استجابة فعالة للحد والتخفيف من مخاطر الفساد الممكن حدوثها، وتسعى للاستمرار في تنفيذ مثل هذه الدراسات في القطاعات جميعها في الأعوام القادمة للاستراتيجية (هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، 2025م).

3. التحقق من أن نظام العقوبات لعدم الامتثال لمتطلبات نظام الإقرارات المالية رادع (المادة 52(5) من الاتفاقية). كما ورد عن الخبراء أن النظام رادع لكن نظام العقوبات _ سواء المالية أو غيرها _ لم يسبق أن طبقت ما أدى إلى اعتباره غير رادع (عمارنة أ.، 2025م).

4. التشجيع على توسيع نظام الإفصاح المالي ليشمل حالات يكون فيها للموظف العمومي مصلحة أو سلطة توقيع أو سلطة أخرى على حساب مالي في بلد أجنبي، والاحتفاظ بسجلات مناسبة فيما يتعلق بهذه الحسابات، مع توفير عقوبات مناسبة _ عند الضرورة (المادة 52(6) من الاتفاقية)_. تم تعديل نظام الإفصاح المالي منذ العام 2024 ودخل حيز التنفيذ عام 2025 من خلال تعديل نموذج إقرار الذمة المالية بما يشمل الكشف عن جميع الحسابات بمعلومات الأرصدة وأماكن تواجدها،

والتفويضات المالية، وحقوق الانتفاع، والعضويات في المجالس المحلية أو البلديات أو أي إدارة، أو مجالس إدارة مؤسسات عامة أو أندية أو نقابات، أحزاب، أو اتحادات (هيئة مكافحة الفساد ، 2024م).

5. التأكد من أن الدول الأجنبية تمنح حق المثل أمام المحاكم لغرض تنفيذ المادة 53 (أ) و(ب) من الاتفاقية. خلص الخبراء إلى أن فلسطين ممثلة لهذا الحكم من الاتفاقية من الجانب التشريعي، إلا أنه ونظراً نظراً لانعدام الحالات التي توضح أن التشريع المذكور أعلاه يمكن أن ينطبق على حالة الدولة الطرف في الاتفاقية (عمارنة أ.، 2025م).

6. اتخاذ إجراءات لازمة لتمكين دول أطراف أخرى، عند اتخاذ قرار بشأن المصادرة، من المطالبة بممتلكات اكتسبت بارتكاب فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية باعتبارها مالكة شرعية لها (المادة 53 ج) من الاتفاقية). لا مصادرة وفقاً لنص المادة 21 من القانون الأساسي الفلسطيني إلا بحكم قضائي وهذا الحكم من النظام العام، لكن لا يوجد ما يمنع أن تكون المصادرة دون الاستناد إلى حكم إدانة في فلسطين كإجراء قضائي في المحاكم المدنية، وذلك خلال التخلي عن الإجراءات الجنائية أو فشلها، أو في إجراءات موازية للإجراءات الجنائية ذات الصلة (سجدية ، 2025م).

7. توسيع نطاق التدابير التي تسمح بتنفيذ أوامر المصادرة الأجنبية لجميع الجرائم المنصوص عليها في الاتفاقية (المادة 54 (1 أ) من الاتفاقية). حيث أوصى المستعرضون بتوسيع نطاق تطبيق التدابير التي تسمح بتنفيذ أوامر المصادرة الأجنبية لجميع الجرائم المنصوص عليها في الاتفاقية. وحيث أن الجريمة الأصلية أصبحت تتسع لتشمل كافة الجرائم بما في ذلك جرائم الفساد الواردة في الاتفاقية نرى أن الملاحظة تم تنفيذها (سجدية ، 2025م).

8. النظر في توسيع نطاق المصادرة غير المستندة إلى إدانة لتشمل جميع الجرائم المنصوص عليها في الاتفاقية (المادة 54 (1 ج) من الاتفاقية)، وقد التزمت فلسطين جزئياً بموجب المواد 9-12 من قانون الإجراءات الجزائية (سجدية ، 2025م).

9. توسيع التدابير التي تسمح بالكشف واقتفاء الأثر والتجميد أو الحجز على النحو المطلوب في (المادة 54 (2 أ-ب) و55 (2) من الاتفاقية) لتشمل جميع الجرائم المنصوص عليها في الاتفاقية. يمكن لهيئة مكافحة الفساد الاستعانة بالنيابة العامة قبل إحالة الملف لها لطلب وتقديم المساعدة القانونية المتبادلة استناداً إلى قرار بقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم 39 لسنة 2022م وتعديلاته، والذي يتيح تقديم المساعدة القانونية المتبادلة في مجال مكافحة جريمة غسل الأموال والجرائم الأصلية المرتبطة بها، بناءً على الاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف التي تكون فلسطين طرفاً فيها، أو بناءً على مبدأ المعاملة بالمثل، على أن تقدم الدولة على وجه السرعة أكبر قدر ممكن من التعاون إلى نظيرتها الأجنبية، أو أن تطلب ذلك منها. ويعتبر هذا النوع من التعاون هو تعاوناً رسمياً، ويتعلق بالتحقيقات والإجراءات الجنائية وحالات الادعاء والإجراءات ذات الصلة، كما تشمل المساعدة القانونية المتبادلة أحكام المصادرة والحجز التحفظي، وتحديد الأموال والمتحصلات أو الوسائط لغايات الحجز أو التجميد أو المصادرة، بما في ذلك الأموال التي تساوي قيمتها قيمة هذه المتحصلات، وقد اتاح (قانون مكافحة غسل الأموال لسنة 2022) الحجز تحفظياً، على متحصلات الجريمة بما يشمل الأموال الناتجة عنها والوسائط المستخدمة، وأي أموال تشتق منها، أو المختلطة معها، وبمعنى ادق شمولية قرار الحجز لكل ما يتعلق بالجريمة مدار التحري أو التحقيق (سجدية ، 2025م).

10. النظر في توسيع تطبيق التدابير الإضافية للمحافظة على الممتلكات من أجل مصادرتها مثلاً بناء على توقيف أو اتهام جنائي ذي صلة باحتياز تلك الممتلكات (54(2 ج) من الاتفاقية): تم منح صلاحية للنيابة العامة أو المحكمة المختصة وفق مقتضى الحال، بإدارة الأموال والمتحصلات والوسائط المحجوزة، للحفاظ على قيمتها والتصرف فيها أو بيعها في مزاد علني، إذا اقتضت الضرورة ذلك كما لو كان يخشى تلفها أو نقص قيمتها بمرور الزمن، وتعتبر مسألة إدارة الأموال المحجوزة من المسائل الجوهرية والمهمة التي تم استحداثها في هذا القانون وفق نص المادة (5/47)، إذ يهدف

النص إلى مراعاة أكثر من مصلحة، الأولى مصلحة مالك المال المحجوز والذي قد تثبت براءته لاحقاً، فمن غير المتصور أن يعاني من خسارة مالية كبيرة لمجرد عدم إدارة المال في فترة الحجز التحفظي التي قد تطول، كما أن المال قد يكون بحوزة طرف ثالث حسن النية، فيهدف النص القانوني إلى حماية حقوق هذه الأطراف، وعلى الجانب الآخر وبما أن حصيلة الأموال في حال الحكم بالمصادرة تؤول لخزينة الدولة، فالأمر يتطلب اعدم تعريض هذه الأموال للخسارة أو نقصان القيمة لأسباب تتعلق بعدم إدارة المال محل الحجز في فترة الحجز التحفظي، لذا؛ بات لزاماً على النيابة العامة في مرحلة التحقيق إدارة الأموال المحجوزة خاصة في حال كانت الأموال معرضة لنقصان القيمة، والأمر ذاته بالنسبة للمحكمة في حال الاحالة (سجدية ، 2025م).

11. اتخاذ تدابير لازمة لتنفيذ الفقرة 1 من المادة 55، وضمان وجود نظام فعال لحماية حق الأطراف الثالثة الحسنة النية في تجميد وحجز ومصادرة العائدات والأدوات المتعلقة بكافة الجرائم المقررة بموجب الاتفاقية، بما في ذلك عند تقديم المساعدة القانونية لدولة طرف فيما يتعلق بتلك التدابير (المادة 55 (9) من الاتفاقية): تمت معالجة التوصية من خلال (قرار بقانون رقم 39 لسنة 2022) بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الارهاب، الأحكام المتعلقة بالتعاون الدولي في مواد من 60 وحتى 87 منه، وتناولت المواد 67 و 68 إجراءات المساعدة القانونية المتبادلة من أجل المصادرة (سجدية ، 2025م).

12. اتخاذ تدابير من شأنها إحالة معلومات عن العائدات المتأتية من الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية إلى دولة طرف أخرى دون طلب مسبق (المادة 56 من الاتفاقية): تمت معالجة التوصية عبر مادة (73) من (قرار بقانون رقم 39 لسنة 2022 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب) تبادل المعلومات على المستوى الدول بما في ذلك التبادل التلقائي للمعلومات (سجدية ، 2025م).

13. اتخاذ الإجراءات اللازمة للامتثال للفقرات 1 و 2 و 3 من المادة 57 من الاتفاقية: تمت المعالجة جزئياً بموجب النصوص الواردة في (القرار بقانون رقم 39 لسنة 2022 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب) (سجدية ، 2025م).

14. النظر في إبرام اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف إضافية لتعزيز فاعلية التعاون الدولي لغرض استرداد الموجودات، وتقييم ما إذا كانت المشاركة في شبكات ومجموعات استرداد الموجودات يمكن أن تساعد في تعزيز ذلك امتثالاً للمادة (59 من الاتفاقية): تمت معالجة التوصية من خلال مادة (9)، والمادة 33 من (قانون مكافحة الفساد). ومادة (73) من (قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب) كما أوضحت المواد (74- 81) الأحكام الناظمة لتبادل المعلومات، أما انضمام فلسطين إلى مجموعة من الاتفاقيات الخاصة بتفعيل فاعلية التعاون الدولي فقد انضمت فلسطين وصادقت على عدد من الاتفاقيات مثل: الاتفاقية العربية للتعاون القضائي، والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، والاتفاقية العربية لمكافحة غسل الأموال، واتفاقية مكة المكرمة للدول الأعضاء في منظمة التعاون الإسلامي للتعاون في مجال إنفاذ قوانين مكافحة الفساد. وقد أبرمت مجموعة من الاتفاقيات الثنائية المتعلقة بمكافحة الفساد بين النيابة العامة الفلسطينية ونظيراتها في عدد من الدول، منها ماليزيا، رومانيا، اسبانيا، ألمانيا، والمكتب الأوروبي لمكافحة الفساد. كما وأبرمت هيئة مكافحة الفساد عدد من الاتفاقيات الثنائية مع نظيراتها في عدد من الدول (شهادة، 2025م).

كما رأينا، فقد خضعت دولة فلسطين للاستعراض في دورتيه؛ الأولى والثانية، حيث استعرضت فلسطين تنفيذ أربع دول لأحكام تنفيذ الاتفاقية واحدة خلال دورة الاستعراض الأولى، وثلاث دول خلال الدورة الثانية ما مكن دولة فلسطين من التعرف إلى الفجوات التي من شأنها جسر وتعزيز جهود مكافحة الفساد، بالإضافة لما تتيحه العملية من التعرف إلى الممارسات الفضلى في تنفيذ احكام الاتفاقية بما في ذلك كيفية مواجهة العقبات والتحديات التي تواجه تطبيق أحكامها، عبر تبادل المعلومات والخبرات مع النظراء اثناء عملية الاستعراض. بالإضافة إلى الاستفادة المعرفية التي اكتسبها فريق الخبراء الحكومي وتم توظيفها

وتضمنها في كافة خطط واستراتيجيات وبرامج تعزيز النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد في فلسطين على المستوى الوطني، حيث شكلت نتائج الاستعراض أساساً لاستقاء وتحديد الأولويات الوطنية في مجال تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، وتطويرها حتى بعد الانتهاء من عملية الاستعراضات من المرحلة الأولى من حياة الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد.

الخاتمة

بعد رحلة بحثية مكثفة استهدفت الوقوف على مدى فعالية دولة فلسطين في تنفيذ بنود الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، يمكن القول إن هذه الرسالة كشفت عن ملامح معقدة ومتشابكة بين الإرادة السياسية، والإمكانات المؤسسية، والتحديات الواقعية التي تواجه جهود مكافحة الفساد في البيئة الفلسطينية.

فقد تناول البحث الإطار النظري لماهية الفساد والاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد بالمنظور الدولي العام، ثم تناول الإطار القانوني الناظم لمكافحة الفساد، وتحليل مدى انسجام التشريعات الوطنية مع أحكام الاتفاقية، إلى جانب إبراز التطورات الحاصلة على بيئة النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد الفلسطينية من حيث تشريعاتها وسياساتها في مرحلة ما بعد انتهاء عمليات التقييم، مع بيان أهم الملاحظات التي عمد إليها فريق الخبراء من الدول المستعرضة لفلسطين.

أظهرت النتائج أن انضمام دولة فلسطين إلى الاتفاقية الدولية لم يكن خطوة شكلية، بل تمثل في تبنى تدريجي لمبادئ الحوكمة والنزاهة، وتجلي في تطوير البنية القانونية، وتطور الإجراءات الوقائية، وتنامي الوعي المجتمعي بمخاطر الفساد. ومع ذلك، لا تزال هنالك فجوة قائمة بين الالتزامات النظرية والتطبيق العملي؛ بسبب جملة عوامل سياسية، واقتصادية، وإدارية، وعلى رأسها استمرار الاحتلال، والانقسام السياسي، وغياب الرقابة البرلمانية الفاعلة المتمثلة في تفعيل دور المجلس التشريعي.

من خلال تحليل الفصول السابقة، تبين أنه يمكن وصف فعالية دولة فلسطين في تنفيذ الاتفاقية بأنها "جزئية" و"غير مكتملة"؛ إذ تحقق تقدم في بعض المجالات (كالإجراءات الوقائية، والتعاون الدولي، وتعديلات تشريعية)، بينما لا يزال هناك قصور في بعض المجالات الأخرى، أبرزها تطبيق العدالة، وتعزيز فعالية التنفيذ، وضرورة إجراء مراجعة شاملة للتشريعات ذات الصلة بما يضمن مواءمتها الكاملة مع نصوص الاتفاقية، حيث تم إنشاء هيئة لمكافحة الفساد ونيابة مختصة بجرائم الفساد، ومحكمة مختصة بجرائم الفساد، وهناك تعاون جيد بين الجهات المعنية بمنع ومكافحة الفساد والوقاية منه، وتمكين

المؤسسات الرقابية ماليًا وإداريًا، وضمان استقلاليتها، وإطلاق برامج تثقيف وتوعية شاملة حول مخاطر الفساد وأدوات مكافحته تأثيرًا إيجابيًا على تقدم عملية مكافحة الفساد في فلسطين.

في الختام، يمكن القول إن مكافحة الفساد ليست مسألة تشريعات أو توقيع اتفاقيات فحسب، بل تتطلب بناء ثقافة وطنية قائمة على الشفافية والمساءلة. ورغم التحديات الهائلة التي تواجهها دولة فلسطين، إلا أن امتلاك إرادة سياسية، وتفعيل الآليات الرقابية، وتعزيز ثقة المواطن بالمؤسسات، كلها تبقى ركائز رئيسة تؤسس لبناء نظام نزيه وطني حقيقي.

إن هذه الرسالة لا تدّعي أنها وضعت حدًا للمسألة، بل تأمل أن تكون لبنة معرفية تساهم في دفع عجلة البحث العلمي، وتحفيز صنّاع القرار، ودعم الجهود الوطنية الساعية إلى اجتثاث الفساد من جذوره، وتأسيس بيئة فلسطينية قائمة على العدل، وسيادة القانون، والحكم الرشيد.

النتائج

1. فلسطين وقعت رسميا على الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد في أيار عام 2014، وأصبحت عضوا " طرفا" فيها، وهو ما يعطي الموضوع بعدا رسميا من حيث الالتزامات والتقييم.
2. أنهت فلسطين متطلبات الاتفاقية بإنجاز دورتي الاستعراض، وقامت بنشر التقارير الخاصة بعملتي الاستعراض، وهو ما يجسد التزامها.
3. التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد هو الغاية من اتفاقية الأمم المتحدة، التي حثت جميع الدول الأطراف التعاون فيما بينها في جميع المجالات خاصة التدابير الوقائية والإجراءات الجزائية، وفلسطين بحاجة لنصوص قانونية تنظم هذا التعاون ووسائله في القوانين الداخلية.
4. في فلسطين جرّمت التشريعات الوطنية أغلب الجرائم التي جرمتها الاتفاقية، لكننا نجد عدم تناسب بين العقوبات وخطورة جرائم الفساد، حيث تم إدراجها في نطاق الجرح، لذا؛ يجب تحويلها من عقوبة جنحية إلى عقوبة جنائية، وتجريم باقي الجرائم الواردة في الاتفاقية، مثل الرشوة في القطاع الخاص.
5. أجرت فلسطين بتعديلات قانونية تشريعية على قانون مكافحة الفساد، وعلى قانون غسل الأموال وتمويل الإرهاب ما عكس الاستجابة إلى عديد التوصيات الواردة في تقرير الاستعراض.
6. التشريعات الوطنية كقانون العقوبات وقانون مكافحة الفساد والقوانين المتعلقة بغسل الأموال لا تتفق بشكل كامل والاتفاقية الأممية، بل هناك توافق نسبي، والاتفاقية لا يمكن أن تنشئ بذاتها تجريما مباشرا يطبق بشكل تلقائي على الدول الأطراف.
7. تقوم فلسطين حاليا" بإجراءات من شأنها تطوير المنظومة القانونية مثل مسودة قانون حق الوصول للمعلومات، ومسودة قانون لمنع الاحتكار، ومسودة قانون التعاون القضائي الدولي، وتعديل قانون العقوبات وتوحيده، تعديل قانون مكافحة الفساد، تعديل الأنظمة مثل نظام حماية الشهود والمبلغين والخبراء، ونظام تضارب المصالح.

8. الولاية القضائية الفلسطينية منقوصة، كون الاحتلال الإسرائيلي يعيق السيادة الوطنية على الأراضي الفلسطينية وسيطر على المعابر والحدود ما يضعف قدرة أجهزة إنفاذ القانون الفلسطينية في تنفيذ أوامر الضبط والإحضار، وتنفيذ الأحكام القضائية خاصة على حملة الهوية المقدسية حيث يمتلكون حصانة كاملة دون محاكمتهم أمام القضاء الفلسطيني.

التوصيات:

وهنا آثرت أن تكون على مستويين، عام، ومحدد وفقاً لجهة الاختصاص.

توصيات عامة:

1. ضرورة اعتماد قانون عقوبات موحد يسرى على جميع المواطنين في الضفة الغربية وغزة، ونشره رسمياً.
2. اتخاذ تدابير إضافية لتحسين تنظيم إدارة الممتلكات المجمدة أو المحجوزة أو المصادرة.
3. التسريع في إصدار قانون التعاون القضائي الدولي في المسائل الجزائية.
4. تعديل قانون مكافحة الفساد ليتضمن كافة الملاحظات الواردة في نتائج عمليتي الاستعراض لتتوافق كاملاً مع متطلبات الاتفاقية؛ خاصة بما يتعلق بالرشوة في القطاع الخاص، وتضارب المصالح، وحماية المبلغين، استرداد الأصول، إلخ.
5. تشريع قانوني واضح يُعَلِّم الاتفاقية: إصدار قانون صريح يُعتمد الاتفاقية على الصعيد الوطني، مع نشر النص كاملاً في الجريدة الرسمية، ليصبح ملزماً قانونياً لجميع الجهات.
6. اتخاذ إجراءات لإسقاط الأهلية عن الأشخاص المدانين بارتكاب جرائم فساد لتولي منصب في منشأة مملوكة كلياً أو جزئياً للدولة.
7. إقرار قانون جديد لانتخاب مجالس الهيئات المحلية يتضمن معايير النزاهة والشفافية.
8. تعزيز مؤسسات مكافحة الفساد وتسهيل عملها: استمرار ضمان استقلالية الهيئة المختصة، سواء من الناحية المالية أو الإدارية.

9. توفير موارد كافية للنيابة المختصة، والمحاكم المختصة، وأجهزة الرقابة من خلال تحسين قدرات التحقيقات، التدريب، وأدوات العمل.

10. الاهتمام بالإجراءات الوقائية، ومنها تفعيل تدابير الوقاية؛ مثل الشفافية، والإفصاح بالامتلاكات، ومنع تضارب المصالح، وتعزيز آليات الرقابة على القطاعات الحكومية والمشاريع العامة.

توجد توصيات محددة وفقاً للمجالات، وهي:

1. ما يخص استرداد الأصول ومتابعة التعاون الدولي: يوصى بتعزيز الآليات القانونية التي تُمكن من استرداد الأموال والأصول التي تُهرب أو تُنقذ بطريقة غير قانونية. من خلال التنسيق مع الدول الأخرى والهيئات الدولية لتطبيق الاتفاقيات المعنية، وتبادل المعلومات.

2. فيما يرتبط بالمتابعة والتقييم: والتوصية هنا بإعداد تقارير متابعة دورية توضح الإنجازات والتحديات، تتضمن مؤشرات أداء واضحة ونشر هذه التقارير وفتحها أمام المجتمع المدني ووسائل الإعلام لتعزيز الشفافية والمساءلة.

3. في مجال المشاركة المجتمعية وزيادة التوعية: يوصى بتوسيع دائرة إشراك المجتمع المدني، الإعلام، الجامعات، القطاع الخاص في عمليات الرقابة المجتمعية، وتوعية المواطنين بحقوقهم والتزامات الدولة.

4. في مجال بناء القدرات: التعاون مع منظمات الدعم الفني الدولي لتوفير خبرة ومساعدة في بناء القدرات.

5. فيما يخص التقييم الوطني والقطري: التوصية بتزويد فريق الخبراء الحكومي الخاص بالتقييم الذاتي بنتائج هذه الدراسة، وكذلك الاستفادة منها في الاستعراضات القطرية من أجل الاسترشاد بها في التقييم القطري القادم.

قائمة المصادر والمراجع

المراجع العربية

أبو الحسين، أحمد بن فارس بن زكريا القزويني الرازي. (1979م). معجم مقاييس اللغة. (المحقق: عبد السلام محمد هارون، المحرر) دار الفكر.

أبو فارة، سعيد. (2020م). الاتفاقية في ضوء التشريعات القانونية الفلسطينية. مجلة الجامعة العربية الأمريكية للبحوث، 6(1)، 41-71.

الاتفاقية، 2003م

اشتوي، جمعة محمد. (2024م). دور القرآن الكريم والسنة النبوية في مكافحة الفساد. مجلة الحق للعلوم الشرعية والقانونية.

إعلان خبر الانضمام لاتفاقية الأمم المتحدة في مؤتمر صحفي عقده رئيس هيئة مكافحة الفساد السيد رفيق. (د.ت.).

الأمم المتحدة. (2018م). برامج الدعم الفني لمكافحة الفساد- نيويورك. تاريخ الاسترداد 12 10، 2025، من

https://www.unodc.org/documents/evaluation/Independent_Project_Evaluations/2018/PSEX02_Final_Independent_Project_Evaluation_REPORT_Dec_2018.pdf?utm_source=chatgpt.com

الأمم المتحدة. (بلا تاريخ). السلام والامن. تاريخ الاسترداد 25 10، 2025، من 65-
[un-org.translate.google.com/en/peace-and-security/transnational-x_tr_pto=sge_&x_tr_hl=ar_&x_tr_tl=ar_&crime?_x_tr_sl=en](https://www-un-org.translate.google.com/en/peace-and-security/transnational-x_tr_pto=sge_&x_tr_hl=ar_&x_tr_tl=ar_&crime?_x_tr_sl=en)

الأوجلي، سالم محمد سليمان. (1997م). أحكام المسؤولية الجنائية عن الجرائم الدولية في التشريعات الوطنية "دراسة مقارنة". أطروحة دكتوراة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، مصر.

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان. (2010م). تقرير واقع النزاهة ومكافحة الفساد في فلسطين. تقرير واقع النزاهة ومكافحة الفساد في فلسطين.

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). (2023م). 5. استعراض دولة فلسطين في تنفيذ الفصلين الثاني (التدابير الوقائية) والخامس (استرداد الموجودات) من الاتفاقية الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان).

بسيوني، محمود. (2004م). غسل الأموال: الاستجابات الدولية وجهود مكافحة الإلليمية والوطنية. القاهرة، مصر: دار الشروق.

البصري، الخليل بن أحمد بن عمرو بن تميم الفراهيدي. (د.ت). العين. (تحقيق: مهدي المخزومي، وإبراهيم السامرائي) دار ومكتبة الهلال. <https://doi.org>/المحقق: د مهدي المخزومي، د. إبراهيم السامرائي، دار ومكتبة الهلال، د. ت، 226/5.

بقدي، كريمة. (2022م). الآليات الدولية لمكافحة الفساد. مجلة الدراسات الحقوقية الجزائرية، 9(2).

بن الشيخ، جمانة، ونهاد موادنة. (2023م). التعاون الدولي في مجال مكافحة جرائم الفساد. رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة 8 ماي 1945 قالمة.

بن صويلح، امل. (2024م). دور الاتفاقية في تعزيز الجهود الدولية لمناهضته والقضاء عليه. مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، 6(2).

بن عودة، حورية . (2016م). الفساد وآليات مكافحته في إطار الاتفاقيات الدولية والقانون الجزائري. اطروحة دكتوراة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي اليابس، الجزائر.

بن قاسم، سليمان. (2024م). الفساد الأخلاقي مظاهره وأسبابه وأثره في الحضارات. مجلة البحث العلمي الإسلامي، 19(56).

البنك الدولي. (2020م). تعزيز الشفافية والمساءلة في فلسطين-واشنطن. تاريخ الاسترداد 12 10،
2025،
من

https://documents1.worldbank.org/curated/en/671321623388505874/West-Bank-and-Gaza-Building-the-Foundations-of-a-Digital-Economy-Strengthening-Resilience-and-Supporting-Governance-Development-Policy-Financing-Project.docx?utm_source=chatgpt.com

بورسما، مارتن. (2012م). الفساد: انتهاك لحقوق الإنسان وجريمة بموجب القانون الدولي؟ بلجيكا:
إنترستيا للنشر.

البوريشة، أنس عبد الرحمن كريم. (2005م). تأثير الفساد على التنمية الاقتصادية، دراسة تحليلية. مجلة
البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصورة.

بيضون، فاديا. (2023م). الفساد أبرز الجرائم: الآثار وسبل المعالجة. بيروت، لبنان: منشورات الحلبي
الحقوقية.

بييث، مارك. (2007م). العمل الجماعي: استراتيجيات مبتكرة لمنع الفساد. معهد بازل للحوكمة، سويسرا.

https://baselgovernance.org/publications/tracing-illegal-assets-2007-practitioners-guide?utm_source=chatgpt.com

التجاني، محمد. (2023م). المنظمات الدولية: الماهية والأدوار وسؤال الفاعلية. مجلة أطلنتس، 3.

التميمي، عبد الرحمن. (د.ت). منظمات المجتمع المدني ودورها في مكافحة الفساد. تاريخ الاسترداد 16

9، 2025، من هيئة مكافحة الفساد. https://www.pacc.ps/uploads/books/7/book-207-cat-7-d-27-08-13.pdf?utm_source=chatgpt.com

توام، رشاد ، و خليل عاصم. (2019م). إنفاذ الاتفاقيات الدولية في فلسطين: الإشكاليات القانونية

والحلول الدستورية. سلسلة أوراق عمل بيرزيت للدراسات القانونية، رقم 2019/1، جامعة بيرزيت،

كلية الحقوق والإدارة العامة، وحدة القانون الدستوري.

الجزيرة الإخبارية. (2022م). نجيب عبد الرزق.. سياسيٌّ ماليزيٌّ ختم مسيرته بالسجن. تاريخ الاسترداد

/https://www.aljazeera.net/encyclopedia/2014/12/4 من 30، 9، 2025م،

الجمال، هشام. (2015م). "الفساد الاقتصادي وأثره على التنمية في الدول النامية وآليات مكافحته من

منظور الاقتصاد الإسلامي والوطني. مجلة كلية الشريعة والقانون بطنطا، 30(2).

حساني، رقية. (2010م). الفساد الاقتصادي: أبعاده وانعكاساته على النمو. مجلة العلوم الإنسانية، جامعة

محمد خيضر بسكرة، 11(20).

حسني، محمود نجيب. (2010م). شرح قانون العقوبات، القسم العام. القاهرة: دار النهضة العربية.

حمد، أحمد محمد براك. (2020م). لتعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد: دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة.

مجلة القانون والأعمال، 60.

الخالدي، زينب أحمد ، و محمد عبد الكريم ياسين. (2022م). قيمة المعاهدات الدولية في فلسطين: دراسة

تحليلية. مجلة بني كنانة للبحوث والدراسات، 2(1).

خصاونة، عاصم ، و بلقاسم رانية . (2023م). المازني الآليات الدولية لمكافحة الفساد: الاتفاقية أنموذجًا.

مجلة حكم القانون ومكافحة الفساد- جامعة لوسيل، 1.

دعنا، طارق. (2015م). الفساد في فلسطين نظامٌ متجدد. فلسطين : شبكة السياسات الفلسطينية.

الدليل التشريعي لتنفيذ الاتفاقية (الطبعة الثانية)، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، الأمم

المتحدة، 2012.

الدليل التشريعي لتنفيذ الاتفاقية، (الطبعة الأولى)، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، الأمم

المتحدة، 2006.

دليل المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المجرمين. (بلا تاريخ). مكتب الامم المتحدة المعني بالجريمة
والمخدرات، 2024-2025. تاريخ الاسترداد 31 12، 2025، من

<https://www.unodc.org/cld/en/education/tertiary/organized-crime/module-11/key-issues/mutual-legal-assistance.html>

ذبالح، الدكتور احمد. (9 12، 2025م). وكيل وزارة العدل الفلسطينية (مقابلة مسجلة). رام الله.

راضي، مازن ليلو. (2018م). القانون الدولي وعولمة تشريعات مكافحة الفساد. *المجلة المصرية للدراسات
القانونية والاقتصادية، 11.*

روز-أكرمان، وبالفكا. (2013م). *الفساد والحكومة: الأسباب، والنتائج، والإصلاح.* مطبعة جامعة
كامبريدج، المملكة المتحدة.

زكارنة، فؤاد، وأبو زبيدة أشرف. (2014م). دور ديوان الرقابة المالية والإدارية في اكتشاف حالات الفساد
في الهيئات المحلية. رام الله، ديوان الرقابة المالية والإدارية.

سجدية، أ. جميل. (4 11، 2025م). رئيس نيابة (مقابلة مسجلة). رام الله.

سعيد، قاسم، وسهاد أحمد. (2014م). الفساد الإداري والمالي - المفهوم - الأسباب - الآثار - وسائل
المكافحة. *مجلة الدراسات التاريخية والحضارية - جامعة تكريت، 6(18).*

سعيد، محمد حسن. (2019م). *وسائل القانون الدولي لمكافحة جرائم الفساد.* رسالة ماجستير، كلية الحقوق،
جامعة الشرق الأوسط، الأردن.

سكوتي، خالد. (2023م). الجهود الدولية لمكافحة الفساد. *مجلة الواحات للبحوث والدراسات، جامعة
غرداية، الجزائر، 16(1).*

شحادة، أ. سعيد. (22 10، 2025م). مستشار رئيس هيئة مكافحة الفساد (مقابلة مسجلة). رام الله.

شديد، فادي، وبريك سنابل. (2017م). هيئة مكافحة الفساد في فلسطين، دراسة مقارنة. مجلة روح القوانين المحكمة، جامعة طنطا.

صادق، أحمد. (2021م). التحديات في تطبيق قوانين مكافحة الفساد الفلسطينية. مجلة القانون والعدالة، 22.

الصباح، إسماعيل بن حماد الجوهري الفارابي. (1987م). (تحقيق: أحمد عبد الغفور عطار) دار العلم للملايين - بيروت.

الصدیق، رحابي ، و بوكلال رضوان. (2024م). مكافحة جرائم الفساد في ظل القانون الدولي. رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور.

الطاهر، ياكرو. (2021م). التعاون الدولي في مكافحة جرائم الفساد: مقارنة قانونية أمنية. مجلة الحقوق والحريات، 9(2).

عبد الصمد، يوسف فرحان خميس. (2017م). الآثار القانونية المترتبة على انضمام دولة فلسطين إلى الاتفاقية. رسالة ماجستير، جامعة القدس.

عبد العال، عكاشة محمد. (1992م). ، الانابة القضائية في نطاق العلاقات الخاصة الدولية، دراسة تحليلية مقارنة في القانون المصري والقانون المقارن. بيروت: الدار الجامعية.

عبد النعيم، ريهام. (2015م). نشأة وتطور الجرائم الاقتصادية وأثرها على النمو الاقتصادي (الإصدار 1). القاهرة، مصر: المكتب العربي للمعارف.

علوان، عبد الكريم. (2018م). النظم السياسية والقانون الدستوري، الوسيط في القانون الدولي العام (الإصدار 4). دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن.

العلي. (2022م). فعالية نظام استرداد الأموال في مكافحة الفساد. مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة بغداد، 44، 65-89.

- عمارنة، أ. رشا. (6، 10، 2025م). مستشار رئيس هيئة مكافحة الفساد (مقابلة مسجلة). رام الله .
- عمارنة، رشا. (2019م). جريمة الكسب غير المشروع في النظام الجزائري الفلسطيني ومدى انسجامها مع الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد، دراسة تحليلية مقارنة. رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بيرزيت، فلسطين.
- الغندور، سعد سامي فتحي. (2025م). نحو رؤية جديدة لمكافحة الفساد المالي باستخدام المراجعة القضائية في البيئة المصرية. المجلة المصرية للدراسات التجارية، 49(1).
- فارس، طه. (2017م). أسس مكافحة الفساد الإداري والمالي في ضوء السنة النبوية (الإصدار 1). بيروت، لبنان: دار اللباب.
- فطوش، صبرينة. (2002م). " الآليات القانونية لمكافحة الفساد على ضوء الاتفاقيات الدولية. مجلة الاجتهاد القضائي، 14(1).
- قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001.
- القانون الأساسي المعدل لسنة 2003.
- قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 وتعديلاته، فلسطين.
- قانون العقوبات الأردني النافذ في الضفة الغربية رقم 16 لسنة 1960
- قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005.
- قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005
- القدس العربي. (2014م). *النتشة في المركز الإعلامي الحكومي لدولة فلسطين*. تاريخ الاسترداد 7، 10، 2025، من القدس العربي.
- قرار بقانون رقم 1 لسنة 2016 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005

قرار بقانون رقم 37 لسنة 2018 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005 وتعديلاته

قرار بقانون رقم 41 لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية

قرار بقانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005

كريم، معروف. (2024م). *التعاون الدولي في مكافحة الفساد على ضوء التطورات الاقتصادية الحديثة* (الإصدار 1). ألمانيا، برلين.

لكبير، علي، وباديس الشريف. (2023م). الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، و
أساليب مكافحة جرائم الفساد في نطاق القانون الدولي. *مجلة الفكر القانوني والسياسي*، 7 (1).

مجمع اللغة العربية بالقاهرة. (1980م). *المعجم الوسيط*. دار الدعوة (القاهرة).

مدونة أصوات. (البنك الدولي Blogs.WorldBank.org)،

[blogs.worldbank.org/ar/voices/four-innovative-ways-the-world-bank-is-09](https://blogs.worldbank.org/ar/voices/four-innovative-ways-the-world-bank-is-09-fighting-corruption)

[fighting-corruption.](https://blogs.worldbank.org/ar/voices/four-innovative-ways-the-world-bank-is-09-fighting-corruption), 2024). أربع أساليب مبتكرة يتبناها البنك الدولي لمكافحة الفساد.

البنك الدولي.. (البنك الدولي Blogs.WorldBank.org)،

[blogs.worldbank.org/ar/voices/four-innovative-ways-the-world-bank-is-09](https://blogs.worldbank.org/ar/voices/four-innovative-ways-the-world-bank-is-09-fighting-corruption)

[fighting-corruption](https://blogs.worldbank.org/ar/voices/four-innovative-ways-the-world-bank-is-09-fighting-corruption)

المركز الدولي لاسترداد الأصول. (2015م). *اقتفاء أثر الأصول المسروقة، كتيب الممارس*. (معهد بازل

للحوكمة-سويسرا، المحرر) تاريخ الاسترداد 20 10، 2025، من

https://baselgovernance.org/publications/tracing-illegal-assets-practitioners-guide?utm_source=chatgpt.com

معابرة، محمود محمد. (2011م). *الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية* (الإصدار 1). عمان،

الأردن: دار الثقافة للطبع والنشر.

المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية بالقاهرة، دار الدعوة، 1047 /2

معجم مقاييس اللغة. "أحمد بن فارس بن زكريا القزويني الرازي، أبو الحسين، المحقق: عبد السلام محمد هارون، دار الفكر، 1399هـ - 1979م، 6/ 128.

معروف، كريم. (2024م). *التعاون الدولي في مكافحة الفساد*. المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية.

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة. (2012م). *الدليل التشريعي لتنفيذ الاتفاقية* (الإصدار 2). الأمم المتحدة.

منظمة الشفافية الدولية. (2020م). *التقرير العام لسنة 2020*. تاريخ الاسترداد 25 9، 2025م

ناشد، سوزي. (2018م). دور منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد وآثاره الاقتصادية (دراسة تطبيقية على مصر). *مجلة البحوث القانونية والاقتصادية-جامعة المنصورة*، 30(2).

هامة، زيدان. (2022م). *دور مؤسسات المجتمع المدني في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد في فلسطين* أمان نموذجاً. فلسطين.

هوام، لفايزة. (2022م). آليات التعاون الدولي في مجال مكافحة جرائم الفساد. *مجلة التواصل*، 28(1).

هيكلر، فاغان ، وودي سوزا، وهر. (2011م). *اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بإيجاز: دليل سريع لصانعي السياسات*. مركز الموارد U4 لمكافحة الفساد، معهد كريستيان ميكلسن.

هيئة مكافحة الفساد . (2014م). *التقرير السنوي السابع، واقع النزاهة ومكافحة الفساد*. فلسطين : هيئة مكافحة الفساد.

هيئة مكافحة الفساد . (2023م). *هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية والهيئة الوطنية الإيطالية لمكافحة الفساد*

يطلقان مشروع التوأمة الممول من الاتحاد الأوروبي. تاريخ الاسترداد 16 11، 2025، من

<https://www.pacc.ps/blog/post/241406>

هيئة مكافحة الفساد . (2024م). الاستراتيجية الوطنية عبر القطاعية لتعزيز الحوكمة ومكافحة الفساد
2025 - 2030. هيئة مكافحة الفساد.

هيئة مكافحة الفساد . (2024م). نموذج اقرار الذمة المالية (الإصدار 1). هيئة مكافحة الفساد.

هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية. (2017م). الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2018-2022. هيئة
مكافحة الفساد الفلسطينية.

هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية. (2023م). استجابة للمذكرة CU2023/(A)DTA/CEP/CSS. دولة
فلسطين: هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية.

هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية. (2025م). الخطة التنفيذية للاستراتيجية الوطنية عبر القطاعية لتعزيز
الحوكمة ومكافحة الفساد 2025 - 2030. هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية.

هيئة مكافحة الفساد. (2019م). 52. التقرير السنوي للعام 2019. رام الله ، دولة فلسطين: هيئة مكافحة
الفساد.

هيئة مكافحة الفساد. (2020م). مكافحة الفساد تحديات وحلول (الإصدار 1). هيئة مكافحة الفساد،
فلسطين.

وزارة العدل الفلسطينية . (2020م). تقرير حول الفساد في فلسطين. رام الله: وزارة العدل الفلسطينية.

وزارة العدل الفلسطينية. (2019م). اتفاقيات التعاون الدولي في مكافحة الفساد. تاريخ الاسترداد 10 12،

2025، من <https://moj.pna.ps/page/16e3285e-f92d-4649-97e0->

[a8480b0bad5b?utm_source=chatgpt.com](https://moj.pna.ps/page/16e3285e-f92d-4649-97e0-a8480b0bad5b?utm_source=chatgpt.com)

وزارة المالية الفلسطينية. (2019م). التقرير السنوي: تطوير نظام المشتريات العامة لتعزيز الشفافية. رام

الله، فلسطين: وزارة المالية الفلسطينية.

يوي، سعاد. (2019م). إنتربول كآلية دوليةٍ شرطيةٍ لمكافحة جريمة الفساد. *المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية*.

المراجع الأجنبية

- Al-Faryan, M., & Nikhil , C. (2023). Governance as an Interplay between Corruption and Polity: Conceptualizing from a National Perspective. *Economies*, 11(2), 65. Retrieved 9 8, 2025
- Al-Shabaka. (2020). *Corruption in Palestine: A Self-Enforcing System*. Al-Shabaka: The Palestinian Policy Network. Retrieved 9 17, 2025, from <https://al-shabaka.org/briefs/corruption-in-palestine-a-self-enforcing-system/>
- Blogs. (N.D). *WorldBank.org*. Retrieved 9 18, 2025, from 2024blogs.worldbank.org/ar/voices/four-innovative-ways-the-world-bank-is-fighting-corruption
- CPI-2023. (2024). *Corruption and (in)justice*. Retrieved 9 30, 2025, from Transparency International, 30. <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2023-corruption-and-injustice>
- Dridi et al., J. (2022). Corruption and Economic Growth in Developing Countries: New Evidence from Panel Data. *Open Access Economic and Finance Journal*, 10(1), 45–62. Retrieved 9 30, 2025, from <https://ideas.repec.org/a/taf/oaefxx/v10y2022i1p2129368.html>
- Fukuyama, F. (2014). *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. Retrieved 9 30, 2025, from Farrar, Straus and Giroux.
- GlobE Network. (2025م). *GlobE Network: About GlobE*. Retrieved 9 25, 2025م, from https://globenetwork.unodc.org/globenetwork/en/about.html?utm_source=chatgpt.com
- Interpol. (2017). *Palestine becomes member of Interpol*. Retrieved 9 30, 2025, from <https://www.interpol.int>

- Kerusauskaitė, I. (2025). Practical Challenges Mitigating Strategic Corruption. *Global Crime*, 26(1), 23–42. Retrieved 9 30, 2025, from 10.1080/10999922.2025.2520654.
- Lagarde, C. (2017). *Addressing Corruption with Clarity*. Retrieved 9 30, 2025, from <https://www.imf.org/en/News/Articles/2017/09/18/sp091817-addressing-corruption-with-clarity>.
- Lutovac, S., & Nikoleta, L. (2023). Corruption and Security Challenges. *Megatrend Revija*, 20(2), 159-167. <https://doi.org/10.5937/megrev2302159b>.
- Nash et al., R. (2023). *Understanding Corruption and Social Norms in Conservation: A Case Study in Natural Resource Management*. Retrieved 9 30, 2025, from RTI Press. <https://www.rti.org/rti-press-publication/understanding-corruption-social-norms-case-study-natural-resource-management>
- OECD. (2024). *Corruption as a Development Obstacle (Policy Brief on Managing the Risk of Corruption Series.DCD/DAC/GOVNET)*. (Organization for Economic Co-operation and Development, Editor) Retrieved 9 30, 2025, from Development Co-operation Directorate, Development Assistance Committee.
- Rose, C. (2024). Asset recovery and international cooperation in anti-corruption law. *European Journal of International Law*, 35(3), 701-725. Retrieved 9 30, 2025
- Saha, S., & Kunal, S. (2023). Do Economic and Political Crises Lead to Corruption? The Role of Institutions. *Economic Modelling*, 124, 106307. Retrieved 10 3, 2025
- The Jerusalem Center for Public Affairs. (2019). *The Palestinian Authority's Corruption and Its Impact on the Peace Process*. JCPA. Retrieved 10 15, 2025, from <https://jcpa.org/article/the-palestinian-authoritys-corruption-and-its-impact-on-the-peace-process/>
- The Jerusalem Center for Public Affairs. (2025). *The Palestinian Authority's Corruption and Its Impact on the Peace Process*. <https://jcpa.org/article/the-palestinian-authoritys-corruption-and-its-impact-on-the-peace-process/>
- Transparency International. (2023). *Asset recovery and the theft of public money*. Retrieved 10 28, 2025,

- Uhl, A. (2025). Corruption: A Situational Action View. *Theory and Society*, 54, 123–145. <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/s11186-024-09590-3>.
- UN Convention Against Corruption (UNCAC). (2025). *FullCircl Glossary, FullCircl*. Retrieved 10 12, 2025, from www.fullcircl.com/glossary/united-nations-convention-against-corruption/.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2004). *United Nations Convention against Corruption*. Vienna: UNODC.
- UNODC. (2020). *International frameworks for asset recovery*. Vienna: United Nations.
- UNODC (2021). *تقرير استعراض تنفيذ الاتفاقية 2025*. تاريخ الاسترداد 30 10, 2025، من https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2015_10_14_Palestine_Final_Country_Report_English.pdf?utm_source=chatgpt.com
- UNODE. (2015). *2021 تقرير استعراض تنفيذ الاتفاقية*. Retrieved 10 27, 2025, from https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/14-18June2021/CAC-COSP-IRG-II-2-1-ADD.23/CAC_COSP_IRG_II_2_1_ADD.23_A.pdf?utm_source=chatgpt.com
- World Bank & UN Office on Drugs and Crime. (2019). *Stolen Asset Recovery (Star) Initiative: Challenges, Opportunities and Action Plan*. Washington, DC: World Bank.

الملاحق

ملحق أ

مقابلة مسجلة مع أ. جميل سجديّة، رئيس نيابة، أجريت المقابلة بتاريخ 2025/11/4، رام الله

بعد الانتهاء من عملية التقييم الذاتي التي خضعت لها فلسطين في مجال مكافحة الفساد وتحديدًا لمتطلبات الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد: الفصل الخامس (استرداد الموجودات)، جاء في الملخص التنفيذي لتقرير التقييم بعض الملاحظات التي يجب على فلسطين أخذها بعين الاعتبار وهي:

1. اتخاذ الإجراءات اللازمة لتمكين دول أطراف أخرى، عند اتخاذ قرار بشأن المصادرة، من المطالبة بامتلاكات اكتسبت بارتكاب فعل مجرم وفقا لهذه الاتفاقية باعتبارها مالكة شرعية لها (المادة 53 ج)).

2. توسيع التدابير التي تسمح بالكشف واقتفاء الأثر والتجميد أو الحجز على النحو المطلوب في المادة 54 (2 أ-ب) و55 (2) لتشمل جميع الجرائم المنصوص عليها في الاتفاقية.

3. النظر في توسيع تطبيق التدابير الإضافية للمحافظة على الامتلاكات من أجل مصادرتها مثلا بناء على توقيف أو اتهام جنائي ذي صلة باحتياز تلك الامتلاكات (54(2) ج)).

هل عالجت فلسطين هذه الملاحظات بشكل جزئي او كلي من خلال مشاريع القرارات الصادرة منذ ذلك الحين؟ وفي حال لم تتم المعالجة من خلال مشاريع قرارات جديدة، كيف تتعامل فلسطين مثل هذه الملاحظات؟

فلسطين ليست عضواً في مجموعة إيغمونت الدولية، كيف يؤثر عدم الانضمام سلباً على متابعة القضايا/ الجرائم العابرة للحدود ومنها جرائم الفساد؟

هنالك مشروع قانون المساعدة القانونية في المسائل الجنائية، كيف يمكن لهذا المشروع ان يسد الاحتياجات الفلسطينية في مجال حفظ الممتلكات المصادرة او المحجوزة او المجمدة وادارتها؟

عالجت فلسطين الملاحظات بشكل جزئي بموجب نصوص القرار بقانون رقم (39) لسنة 2022م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتعديلاته بموجب القرار بقانون رقم (45) لسنة 2022م بتعديل قرار بقانون رقم (39) لسنة 2022م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

ولتعزيز عملية التعاون غير الرسمي، نجحت وحدة المتابعة المالية الفلسطينية (FFU) بالانضمام الى عضوية مجموعة ايجمونت بتاريخ 3 يار 2019م، وهي مجموعة تقوم، بوصفها منظمة عالمية، بتيسير وتشجيع تبادل المعلومات والمعارف والتعاون فيما بين أعضائها من وحدات الاستخبارات المالية. وتوفر المجموعة لوحدات الاستخبارات المالية منصة لتبادل الخبرات والاستخبارات المالية بشكل آمن لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والجرائم الأصلية، مع الإشارة الى ان هذه المجموعة لا تجر التحقيقات المالية. وتقر مجموعة إيجمونت بأن تبادل المعلومات الاستخباراتية المالية أمر بالغ الأهمية وأصبح حجر الزاوية في الجهود الدولية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والجرائم الأصلية المرتبطة بذلك وعلى رأسها جرائم الفساد. ويمكن للوحدة طلب المعلومات بشكل مباشر من بقية الوحدات الاعضاء بشأن اي اشتباه يرتبط بجريمة فساد أو غسل الأموال الصادر عنه، كما يمكن لمختلف السلطات المختصة الفلسطينية، ومنها هيئة مكافحة الفساد، يجب عليها ان تستغل انضمام وحدة المتابعة المالية لهذه المنظمة، وطلب المعلومات من الجهات النظيرة من خلال وحدة المتابعة المالية، على ان يتم ابلاغ الجهة المطلوب منها أن هذه البيانات تعود لطرف ثالث، والتعهد بعدم استخدامها إلا للأسباب التي طلبت من أجلها، وعدم تقديمها كأدلة للمحكمة الا بموافقة الدولة المطلوب منها المعلومات. هذا وانضمت فلسطين الى منظمة الشرطة الجنائية الدولية (الإنتربول) بتاريخ 27 تموز 2017م، وهي منظمة دولية تمكن الدول الاعضاء من تبادل البيانات المتعلقة بالجرائم والمجرمين والوصول إليها، وتقديم الدعم الفني بمختلف أشكاله. ما يعني أنه يمكن اتمام تعاون غير رسمي يسعد بشكل كبير في تنفيذ وتسهيل عمليات التعاون الرسمي، على

غرار تسليم المجرمين وكذلك تعمل الدول من خلال النشرة الفضية لتحديد وتتبع الأصول الإجرامية واستردادها.

وتواجه السلطات المختصة، بشكل عام، وهيئة مكافحة الفساد رغم انضمامها للشبكة التشغيلية العالمية لسلطات إنفاذ قانون لمكافحة الفساد (Globe) العديد من التحديات في إجراء التعاون غير الرسمي، منها عدم وجود اتفاقيات ثنائية مع بعض الدول، وعدم الرد على بعض الطلبات من دول أخرى، بالإضافة الى صعوبة توفير ضمانات كافية للحفاظ على سرية المعلومات وعدم استعمالها لغير الاغراض المطلوبة بشأنها، وأحياناً طلب بعض الدول لشروط معقدة يجب ان يتضمنها الطلب، حتى يتم الموافقة على تقديم البيانات. اما على المستوى الاستخباراتي، فيصعب تقدير التحديات التي تواجه السلطات في هذا النوع من التعاون، كونه عادة ما يعتمد على اتفاقيات سرية بين الدول لا يمكن الافصاح عنها او التداول بشأنها.

هذا وقد انضمت فلسطين من خلال النيابة العامة ووحدة المتابعة المالية في 08-10-2025 الى شبكة مينا أرين (MENA-ARIN) وهي تعد التاسعة من نوعها عالمياً، وتمثل منصة إقليمية لتيسير التعاون غير الرسمي بين هيئات إنفاذ القانون لرصد وتجميد ومصادرة عائدات الجريمة عبر الحدود، وهي مكتملة للتعاون القضائي الرسمي لا بديل عنه. تهدف الشبكة إلى:

- تعزيز التعاون والتنسيق بين الأعضاء لتحديد الأصول المتحصلة بطرائق غير مشروعة وتتبعها وتجميدها وحجزها واستردادها، بما في ذلك المرتبطة منها بالفساد والجرائم المالية والجريمة المنظمة.
- إنشاء شبكة من نقاط الاتصال وتطوير آليات فعالة وآمنة لتبادل المعلومات والتحريات المتعلقة باسترداد الأصول.
- بناء قدرات وتطوير خبرات الأعضاء وتعزيزها من خلال برامج تدريبية وورش عمل ومشاركة أفضل الممارسات في تقنيات استرداد الأصول وإدارتها.

• دعم تطوير وتوحيد الأطر القانونية التي تساهم في التعاون العابر للحدود والمساعدة القانونية المتبادلة في مجال استرداد الأصول.

• التأكيد على أهمية التعاون مع القطاع الخاص في تحقيق أهداف الشبكة.

• تعزيز التعاون مع الشبكات الإقليمية والدولية مثل شبكة كامدن المشتركة بين الوكالات لاسترداد الأصول (CARIN) وشبكات استرداد الأصول المشتركة بين الوكالات (ARINs).

هذا ويمكن لهيئة مكافحة الفساد وبقية السلطات المختصة التي تتمتع بمسؤوليات محددة في مكافحة غسل الأموال أو تمويل الإرهاب أو أي من الجرائم الأصلية، أن تتعاون مع الجهات الأجنبية النظيرة على المستوى الدولي، وتتبادل مع تلك الجهات المعلومات المرتبطة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الارهاب والجرائم الاصلية، وذلك بناءً على الاتفاقيات أو مذكرات التفاهم الثنائية أو متعددة الأطراف أو مبدأ المعاملة بالمثل. وعادة ما يسمى هذا النوع من تبادل المعلومات بالتعاون الدولي غير الرسمي، كونه لا يتم عبر الطرق الدبلوماسية الرسمية، وإنما يتم من خلال اتفاقيات ثنائية او متعددة الاطراف أو من مبدأ المعاملة بالمثل، أو من خلال الوكالات والمجموعات الدولية التي انشئت خصيصاً لذلك الامر. ويعتبر اساس هذا التعاون بالنسبة لمكافحة غسل الأموال وتمويل الارهاب والجرائم الاصلية (ومن بينها جرائم الفساد) هو التوصية (40) الصادرة عن مجموعة العمل المالي، والمتعلقة بالأشكال الأخرى من التعاون الدولي.

استخدام قنوات التعاون الدولي الرسمي

يمكن لهيئة مكافحة الفساد الاستعانة بالنيابة العامة قبل إحالة الملف لها لطلب وتقديم المساعدة القانونية المتبادلة استناداً الى قرار بقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الارهاب رقم 39 لسنة 2022م وتعديلاته، والذي يتيح تقديم المساعدة القانونية المتبادلة في مجال مكافحة جريمة غسل الأموال والجرائم الأصلية المرتبطة بها، وذلك بناءً على الاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف التي تكون فلسطين طرفاً فيها، أو

بناءً على مبدأ المعاملة بالمثل، على أن تقدم الدولة على وجه السرعة أكبر قدر ممكن من التعاون إلى نظيرتها الأجنبية، أو أن تطلب ذلك منها. ويعتبر هذا النوع من التعاون هو تعاوناً رسمياً، ويتعلق بالتحقيقات والإجراءات الجنائية وحالات الادعاء والإجراءات ذات الصلة، كما تشمل المساعدة القانونية المتبادلة أحكام المصادرة والحجز التحفظي، وتحديد الأموال والمتحصلات أو الوسائط لغايات الحجز أو التجميد أو المصادرة، بما في ذلك الأموال التي تساوي قيمتها قيمة هذه المتحصلات.

إضافة إلى ذلك، يتيح القانون أشكال أخرى من التعاون الدولي الرسمي، على غرار تسليم المجرمين الذي يتم بناءً على الاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف التي تكون الدولة طرفاً فيها، أو وفقاً لمبدأ المعاملة بالمثل، والتي يوجب القانون تنفيذها على وجه السرعة ودون أي تأخير غير مبرر، ودون إخضاعها لشروط غير معقولة أو مقيدة بصورة لا داعي لها. في المقابل، يمكن للنيابة العامة اتخاذ آليات مبسطة لتسليم المجرمين مباشرة كالسماح بتسليم الأشخاص فقط على أساس مذكرات الحبس الاحتياطي، أو الأحكام الصادرة، أو إعداد إجراءات مبسطة لتسليم المجرمين الذين يتخلون عن إجراءات التسليم الرسمية، ويجوز لها أن توافق على تسليم المجرمين بعد تلقي طلب بالاعتقال المؤقت، بشرط أن يكون الشخص المطلوب تسليمه قد وافق على ذلك صراحة أمام سلطة مختصة، أو تخلى عن حقه بالطعن في إجراءات التسليم.

يتوج التعاون الدولي الرسمي، جهود الدول المبذولة في التعاون الدولي غير الرسمي، فهو إجراء مكمل لها يضيفي الرسمي على التعاون ويتوجه بإجراءات رسمية قابلة للتنفيذ، فالتعاون الرسمي يوفر المعلومات المطلوبة لتحديد الأصول، ويساعد الدول في تعقب الأصول التي تم تحديدها وتوفير المعلومات اللازمة للتأكد من أن هذه الأصول تشكل عائدات إجرامية عن جرائم الفساد. وفي حال التأكد من ذلك، يتم تنويع هذه الجهود بالتعاون الدولي الرسمي، كتنظيم طلبات رسمية لحجز الأصول، واستردادها أو اقتسامها، أو إجراء تحقيقات رسمية مشتركة، واستلام المجرمين.

يعتبر استخدام وسائل التعاون الدولي الرسمي فيما يتعلق بملاحقة جرائم الفساد وجرائم غسل أموال المتحصلات الناتجة عن هذه الجريمة، من أهم الإجراءات التي يمكن للدول اتخاذها، فهذه الجريمة اما ان يكون لها بعد دولي، بحيث يكون المتهمين فارين من العدالة وتسعى الدول لاستلامهم لأغراض محاكمتهم، أو ضمان محاكمتهم بالخارج، أو أن تسعى الدول لاسترداد الاموال التي تم تحويلها الى حسابات في دول أخرى، او تحويلها على شكل أصول اخرى في تلك الدول.

تعتبر وزارة العدل هي السلطة المركزية لاستقبال وتسليم طلبات التعاون الدولي الرسمي في فلسطين، على ان يتم تمرير هذه الطلبات من خلال وزارة الخارجية، وذلك استناداً الى المادة (63) من قرار بقانون رقم (39) لسنة 2022م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الارهاب، الذي اعطى وزارة العدل مسؤولية وصلاحيه ارسال واستقبال طلبات المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المجرمين، على ان تتولى احالة الطلبات الواردة الى النيابة العامة والجهات القضائية لتنفيذها. وكذلك ضمان سرعة وسلامة استقبال هذه الطلبات. ويأتي تعيين وزارة العدل بشكل رسمي لتولي مسؤولية هذه الطلبات خطوة ايجابية تتفق مع أفضل الممارسات على المستوى الدولي، وتوحد الجهود في مجال التعاون الدولي في فلسطين، وتضمن متابعة هذه الطلبات بالشكل الصحيح.

وعلى الرغم من توافر إطار قانوني واسع لتنفيذ المساعدة القانونية المتبادلة، وتعيين وزارة العدل كسلطة مركزية بهذا الشأن، اضافة الى اصدار فلسطين دليل اجرائي للتعاون القضائي لتسهيل تنفيذ هذا التعاون، يبقى هنالك مجموعة من التحديات المرتبطة بإنفاذ التعاون الدولي الرسمي بشكل كامل على ارض الواقع. فوزارة العدل ما زالت بحاجة الى رفع قدرات المسؤولين عن هذا النوع من التبادل لضمان تنفيذ هذا التعاون بسرعة، مع الالتزام بكافة الترتيبات والتفاصيل والشروط التي تقترن به، وذلك حتى لا يتم رفض الطلبات لأسباب شكلية، وضمان الا يتعارض أي اجراء مع القوانين النافذة والاتفاقات الدولية، وبالتالي ضياع الفرصة على الدولة بالحصول على مبتهاها من هذا التعاون بالوقت المناسب.

أما على المستوى العملي، فتواجه النيابة العامة العديد من التحديات المرتبطة بالمساعدة القانونية المتبادلة، على المستوى الموضوعي والاجرائي، كالمغالاة في الاجراءات الشكلية، والتأخر في الرد من الدول الاخرى على طلبات المساعدة القانونية، وطول الفترة التي تستغرقها عملية تتبع الأموال المنهوبة واستردادها واشتراط الربط بين المال المطلوب استرداده والجريمة المرتبكة، وعدم افصاح بعض الدول عن المستفيدين الحقيقيين للشركات في الخارج، واختلاف الأنظمة القانونية بين الدول، وصعوبة تحديد مكان المال المطلوب تجميده داخل المؤسسات المالية للدولة المطلوب منها.

كما يتضح وجود العديد من العراقيل والتحديات المرتبطة بتسليم المجرمين، سواء كان ذلك في فلسطين، او لدى الجهات المختصة في الخارج والتي ستؤثر على التعاون الدولي مع فلسطين، فمنها يتعلق بالشروط الأساسية للتسليم، والتي تعتبر من المقومات الأساسية التي يبنى عليها نظام تسليم المجرمين، فهناك صعوبة في تنفيذ التحقق من شرط ازدواجية التجريم، اضافة الى رفض الدول تسليم رعاياها. هذا بالإضافة الى التحديات المرتبطة بعدم كفاية الموارد البشرية والفنية اللازمة لتنفيذ طلبات التعاون القضائي سواء في فلسطين او بالخارج، ومدى سعي النيابة العامة وهيئة مكافحة الفساد الى طلب المساعدة من الدول الاخرى في الوقت المناسب دون أي تأخيرات مبررة، وأحياناً، عدم وجود آليات في بعض الدول لتفادي الوقت الطويل في تنفيذ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة، بما فيها آليات ترتيب طلبات المساعدة القانونية المتبادلة حسب الاولوية. وكذلك التحديات الناتجة عن الامور الشكلية، فعلى سبيل المثال، تختلف الدول فيما بينها بطريقة كتابة طلبات المساعدة القانونية المتبادلة، ما يعرض الطلب للرفض الشكلي في حال عدم توافقه مع متطلبات الدولة المطلوب منها.

يثور التساؤل حول الاموال التي يجوز حجزها تحفظياً؟

لقد توسع قانون مكافحة غسل الاموال لسنة 2022 بمفهوم الاموال، بما يتوافق مع المتطلبات والمعايير الدولية النازمة، وقد اورد تعريف مفصل لها وهي الاصول من كل نوع، والممتلكات على اختلاف أنواعها،

سواء كانت مادية أم معنوية، منقولة أم غير منقولة والاصول الافتراضية، والعملات والاسهم والاوراق المالية... الخ.

كما تم تعريف الوسائط انها: أي أموال أو أي أداة تستخدم أو يقصد استخدامها بأي وجه بصورة كلية أو جزئية لغسل الاموال أو لتمويل الارهاب أو لارتكاب أي جريمة أو أكثر من الجرائم الاصلية.

وقد اتاح القانون الحجز تحفظيا، على متحصلات الجريمة بما يشمل الاموال الناتجة عنها والوسائط المستخدمة، واي اموال تشتق منها، او المختلطة معها، وبمعنى ادق شمولية قرار الحجز لكل ما يتعلق بالجريمة مدار التحري او التحقيق.

هذا الى جانب انه تم اعطاء الصلاحية للنيابة العامة او المحكمة المختصة وفق مقتضى الحال، بإدارة الاموال والمتحصلات والوسائط المحجوزة، من أجل الحفاظ على قيمتها والتصرف فيها أو بيعها في مزاد علني، إذا اقتضت الضرورة ذلك كما لو كان يخشى تلفها أو نقص قيمتها بمرور الزمن، وتعتبر مسألة ادارة الاموال المحجوزة من المسائل الجوهرية والمهمة والتي تم استحداثها في هذا القانون وفق نص المادة (5/47)، إذ يهدف هذا النص الى مراعاة اكثر من مصلحة، الاولى مصلحة مالك المال المحجوز والذي قد تثبت براءته لاحقا فمن غير المتصور ان يعاني من خسارة مالية كبيرة لمجرد عدم ادارة المال في فترة الحجز التحفظي التي قد تطول، كما ان المال قد يكون بحوزة طرف ثالث حسن النية، فيهدف النص القانوني الى حماية حقوق هذه الاطراف، وعلى الجانب الاخر وكون ان حصيلة الاموال في حال الحكم بالمصادرة تؤول لخزينة الدولة، يتطلب الامر عدم تعريض هذه الاموال للخسارة او نقصان القيمة لأسباب تتعلق بعدم ادارة المال محل الحجز في فترة الحجز التحفظي، لذلك اصبح لزاماً على النيابة العامة في مرحلة التحقيق ادارة الاموال المحجوزة خاصة في حال كانت الاموال معرضة لنقصان القيمة، وكذلك هو الامر بالنسبة للمحكمة في حال الاحالة.

نصت الفقرة 2 من المادة 67 من قرار بقانون مكافحة غسل الأموال 2022/39 انه وفقاً للقوانين السارية في الدولة، وبناءً على الاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف التي تكون الدولة طرفاً فيها، يجوز للسلطات القضائية في الدولة أن تنفذ الأحكام النهائية الصادرة عن السلطات القضائية المختصة الأجنبية التي تطالب بمصادرة وسائل ومتحصلات جريمة غسل الأموال أو تمويل الإرهاب، ويتم توزيع الأموال المصادرة عملاً بأحكام هذا القرار بقانون والاتفاقيات الثنائية التي وقعت عليها الدولة في هذا المجال.

أي نص المادة رقم (67) الفقرة رقم (2) يضع معيار للمصادرة بعدم تنفيذها إلا بحكم نهائي وهذا يختص بالأحكام الجزائية

كما تنص الفقرة (5) من المادة (67) من القانون الجديد على انه في حالات عدم وجود الجاني بسبب وفاته أو فراره أو غيابه أو في حال لم يتم تحديد هويته، تتولى الدولة بناءً على طلب مساعدة قانونية وارد من دولة أجنبية تنفيذ إجراءات المصادرة أو الحجز التحفظي أو التجميد ذات الصلة وفقاً للتشريعات النافذة".

ووفقاً للمادة (26) من قانون مكافحة الفساد والمتعلقة برد الكسب غير المشروع والتي تنص على أن:

1. انقضاء الدعوى الجنائية بالوفاة لا يمنع من رد الكسب غير المشروع بحكم من المحكمة المختصة بناء على طلب الهيئة.

2. يجوز للمحكمة المختصة أن تأمر بإدخال كل من استرداد فائدة جدية ليكون الحكم بالرد في مواجهته وناظراً في أمواله بقدر ما استعاد.

وان انقضاء الدعوى الجزائية لا يمتد الى غير الدعوى الجنائية بدلالة حكم محكمة النقض الفلسطينية، نقض جزائي فلسطيني رقم 2019/224 الصادر بتاريخ 2019/06/10 والذي نص على: " ولما كان انقضاء الدعوى لا يمتد الى غير الدعوى الجنائية فيجب على المحكمة ان تحكم في المتحصلات الجرمية

في مواجهة الورثة او الموصي لهم وكل من استفاد افادة جدية تأخذ المتحصلات منهم حسب نصيبهم في التركة."

ويجوز الحكم بالالتزامات المدنية ومن ضمنها المصادرة او الرد لعطل والضرر دون حكم ادانة او في حال انقضاء الدعوى الجزائية بالوفاة او غيرها من اسباب الانقضاء المنصوص عليها وفقا لأحكام المادة 9 من قانون الاجراءات الجزائية وذلك ان انقضاء الدعوى الجزائية لا يحول دون مصادرة الممتلكات اذا كانت مضبوطة قبل الحكم بالانقضاء وفقا لأحكام المادة 10 من قانون الاجراءات الجزائية، وكذلك ان دعوى الحق المدني لا تتقضي بانقضاء الدعوى الجزائية ويمكن اقامتها امام المحكمة المدنية وفقا لأحكام المواد 10 و11 و12 من قانون الاجراءات الجزائية.

لا مصادرة وفقا لنص المادة 21 من القانون الاساسي الفلسطيني الا بحكم قضائي وهذا الحكم من النظام العام ولكن لا يوجد ما يمنع ان تكون المصادرة دون الاستناد الى حكم ادانة في فلسطين كإجراء قضائي في المحاكم المدنية وذلك حال التخلي عن الاجراءات الجنائية او فشلها او في اجراءات موازية للإجراءات الجنائية ذات الصلة .

ووفق نص المادة 27 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني لسنة 2 لسنة 2001 تختص المحاكم في فلسطين بنظر الدعاوى المدنية والتجارية التي تقام على الفلسطيني ولو لم يكن له موطن أو محل إقامة في فلسطين، وكذلك التي تقام على الأجنبي الذي له موطن أو محل إقامة في فلسطين، وذلك كله فيما عدا الدعاوى العقارية المتعلقة بعقار واقع في الخارج.

وبذلك يتضح ان الاحكام الصادرة عن المحاكم الأجنبية يتم تنفيذها بما ينسجم ونص المادة 67 من قرار بقانون مكافحة غسل الأموال 2022/39 وان المشرع الفلسطيني قد تبنى سياسة تشمل العديد من الأدوات القانونية التي تسمح بمصادرة المتحصلات الجرمية امام محاكم الدولة سواء كانت مدنية او جنائية سواء كانت تستند الى حكم ادانة ام لا وتنفيذ الاحكام المدنية وفق قانون التنفيذ وتنفيذ الاحكام الجزائية.

تمثلت المصادرات خلال الأعوام 2017-2023 بأربع ملايين وثلاثمئة وواحد وثمانين ألفاً وخمسمائة وسبعون شيكل، شقة سكنية ورووف وسيارة جيب من نوع bmw ومصادرة حقوق منفعة في عقارات، ويتضح من هذه المصادرات انها تتعلق بالأموال التي تم اثبات تملكها من قبل المحكوم عليهم بعد تاريخ اثبات الجرم الأصلي، وبالنظر الى قلة احكام جريمة غسل الأموال فلا يمكن الحكم على فعالية القوانين المرتبطة بالمصادرة انها اقتصرت على الممتلكات التي تم غسلها.

تتولى النيابة العامة ومأموري الضبط القضائي والوحدة، تحديد وتعقب وتتبع وتقدير الأموال التي تخضع أو قد تخضع للمصادرة وفق أحكام هذا القرار بقانون أو التي يشتبه في كونها متحصلات من جريمة غسل أموال أو أي من الجرائم الأصلية أو جريمة تمويل الإرهاب، وذلك على وجه السرعة بما يضمن تحديدها دون إشعار مسبق لمالكها، ولا مصادرة وفقاً لنص المادة 21 من القانون الاساسي الفلسطيني الا بحكم قضائي وهذا الحكم من النظام العام ولكن لا يوجد ما يمنع ان تكون المصادرة دون الاستناد الى حكم ادانة في فلسطين كإجراء قضائي في المحاكم المدنية وذلك حال التخلي عن الاجراءات الجنائية او فشلها او في اجراءات موازية للإجراءات الجنائية ذات الصلة ومع ذلك يلاحظ ما يلي:

1. الحكم بالمصادرة وفقاً لما جاء نصه في المادة (1/50/و) من قرار بقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الارهاب يشمل الحكم بمصادرة الأموال التي تعادل قيمتها تلك المتحصلات، وبذلك تم حصر القيمة المساوية للمتحصلات فقط وليس جميع بنود المادة (أ حتى ه).
2. وبالنظر الى قلة احكام جريمة غسل الأموال فلا يمكن الحكم على فعالية القوانين المرتبطة بالمصادرة.
3. فيما يتعلق بحماية حقوق الأطراف الثالثة عند اتخاذ اجراء حجز التحفظي فالنص وجوبي في الحماية اما ما يتعلق بحماية حقوق الأطراف الثالثة فالنص الوارد في المادة 56 (المتعلقة بالمصادرة) هو نص جوازي للمحكمة وعليه يتوجب تعديلها لتصبح وجوبية.

1. تعديل المادة (56) من قرار بقانون رقم (39) لسنة 2022م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الارهاب وتعديلاته، لتصبح حماية مصالح الاطراف الثالثة وجوباً وليس جوازاً.
2. يجذب تعديل نص المصادرة وفقاً لما جاء نصه في المادة (1/50/و) من القرار بقانون ليشمل الحكم بمصادرة القيمة المكافئة لكافة بنود المادة وليس فقط المتحصلات.

ولا نرى حاجة في الوقت الراهن لقانون للتعاون الدولي كون المشرع الفلسطيني تناول التعاون القضائي الدولي في المسائل الجزائية في العديد من القوانين المتمثلة بما يلي:

1. قرار بقانون بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (39) لسنة 2022 وتعديلاته: تناول الفصل السابع من القانون في المواد (60-72) المساعدة القانونية المتبادلة وأشكالها، وكذلك أحكام تسليم المجرمين، ومضمون طلبات كل منها، وآليات إرسال الطلبات واستقبالها وحماية المعلومات الواردة فيها.
2. قرار بقانون بشأن الجرائم الإلكترونية رقم (10) لسنة 2018 وتعديلاته: تناولت المواد من (62-63) التعاون بين الدول فيما يخص تبادل المعلومات وكذلك تقديم العون للجهات النظيرة في الدول الأخرى، لأغراض تقديم المساعدة وتسليم المجرمين.
3. قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته: تناولت المادة (33) مكرر من القانون الأحكام المتعلقة بالتعاون القضائي في مجال التحريات والمتابعة والإجراءات القضائية المتعلقة بجرائم الفساد.
4. قانون بشأن تسليم المجرمين الفارين لسنة 1927 المعمول به في الضفة الغربية، وقانون تسليم المجرمين الفارين لسنة 1926 المعمول به في قطاع غزة: تناول القانونان شروطاً وقيود تسليم المجرمين وإجراءات محاكمة المتهم الفار من وجه العدالة والبيانات والوثائق الأجنبية المطلوبة لتسليم المجرمين وتطبق هذه الأحكام بما لا يتعارض مع أحكام قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة

2001 وتعديلاته وقانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 الساري في الضفة الغربية وقانوني

العقوبات رقم (69) لسنة 1953 ورقم (74) لسنة 1936 المطبقين في قطاع غزة.

5. قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001 وتعديلاته: ينظم هذا التشريع كافة الإجراءات المتبعة

أمام النيابة العامة والمحاكم الجزائية، وكذلك ينظم الاختصاص المكاني والشخصي بشأن التعاون

الدولي في المسائل الجزائية.

6. قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 الساري في الضفة الغربية، وقانوني العقوبات رقم (69) لسنة

1953 ورقم (74) لسنة 1936 المطبقين في قطاع غزة: حيث نظمت هذه القوانين الجوانب المتعلقة

بالاختصاص في النظر الجرائم التي ترتكب داخل حدود الدولة أو خارجها، وكذلك مفعول الأحكام

الأجنبية في النظام القانوني الفلسطيني.

ملحق ب

مقابلة مسجلة مع الدكتور احمد ذبالح، وكيل وزارة العدل الفلسطينية، أجريت المقابلة بتاريخ

2025/12/9، رام الله.

بعد الانتهاء من عملية التقييم الذاتي التي خضعت لها فلسطين في مجال مكافحة الفساد وتحديدًا لمتطلبات الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد: الفصل الرابع (التعاون الدولي)، جاد في الملخص التنفيذي لتقرير التقييم بعض الملاحظات التي يجب على فلسطين أخذها بعين الاعتبار وهي:

وبالرغم من وجود بعض التحدّيات التي تواجه التنفيذ إلا أنه هناك بعض الخطوات التي من شأنها أن تعزّز التدابير القائمة لمكافحة الفساد وذلك بناء على مواد الاتفاقية:

إدراج كل الجرائم الواردة في الاتفاقية، بشكل واضح، في التشريع باعتبارها جرائم تستوجب تسليم المجرمين (المادة (7) 44).

توسيع نطاق تطبيق مبدأ "إما التسليم أو المحاكمة" بحيث يشمل كافة الأراضي الفلسطينية (بما في ذلك قطاع غزة) (المادة (11) 44).

التنصيص بوضوح في التشريع على رفض طلب تسليم المجرمين متى كانت لدى فلسطين أسباب وجيهة لاعتقاد أن الطلب قدّم لغرض ملاحقة أو معاقبة شخص بسبب جنسه أو عرقه أو ديانته أو جنسيته أو أصله الاثني أو آرائه السياسية (المادة (15) 44).

النظر في إمكانية نقل إجراءات الملاحقة القضائية لإحدى الجرائم الواردة في الاتفاقية في الحالات التي يعتبر فيها ذلك النقل في صالح حسن سير العدالة (المادة (47)).

من خلال البحث أصبح من الواضح ان فلسطين تسعى على معالجة الملاحظات السابقة من خلال مشروع قانون التعاون القضائي الدولي في المسائل الجزائية،

من خلال صياغتك لمشروع القرار كيف عالجت فلسطين تلك الملاحظات؟ وهل عالجتها جزئياً ام بشكل كامل

وهل تقوم وزارة العدل بادراج إقرار هذا المشروع ضمن استراتيجيتها ولولياتها لهذا العام؟

السؤال الأول: لم يتم ادراج كل الجرائم الواردة بالإتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، وإنما جرى النص في المادة (5) تطبيق القوانين الجزائية الأخرى.

حيث نصّت المادة (5) على " تطبيق فيما لم يرد به نص في هذا القرار بقانون الأحكام الواردة بقانون الإجراءات الجزائية، وأية قوانين ذات صلة "، ومن هذه القوانين: قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960م، وقانون مكافحة الفساد رقم (7) لسنة 2010م وتعديلاته، وكذلك الإتفاقيات التي وقعتها أو إنضمت إليها دولة فلسطين في مجال مكافحة الفساد ومنها: الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة 2010م، والإتفاقية الدولية لمكافحة الفساد لسنة 2014م. تمت المعالجة بهذا الخصوص بشكل جزئي.

السؤال الثاني: بخصوص نطاق التطبيق، نطاق تطبيق كل القوانين العامة الصادرة عن الجهات المختصة تسري بالتأكيد على الضفة الغربية وقطاع غزة، وبالتالي ليس من الضروري أن يتم النص صراحة على شمول التطبيق لها على الضفة الغربية وقطاع غزة، وبناء على ذلك، وحيث أن مشروع قانون التعاون الدولي هو قانون عام، ينطبق عليه ما ينطبق على كافة القوانين العامة، فهو يسري على " كافة الأراضي الفلسطينية (بما في ذلك قطاع غزة).

السؤال الثالث: عالجت المادة (9) فقرة (8) ذلك والمعنونة بـ " حالات رفض التسليم "، حيث نصّت (إذا وجدت الدولة أسباباً جوهرية للاعتقاد بأن طلب التسليم إنما قدم لغرض محاكمة شخص أو معاقبته بسبب ديانته أو جنسيته أو أصله العرقي أو أرائه السياسية أو جنسه أو مركزه، أو أن وضع ذلك الشخص قد يتعرض للأذى لأي من تلك الأسباب)، وكذلك المادة (46) فقرة (2) حيث نصت على: (إذا كانت هناك

أسباب جوهرية تدعو للاعتقاد بأن طلب المساعدة إنما قدم لغرض محاكمة شخص بسبب جنسه أو دينه أو جنسيته أو أصله العرقي أو آرائه السياسية، أو كان ذلك الشخص معرضا للأذى لأي من هذه الأسباب). تمت المعالجة بهذا الخصوص بشكل كامل.

السؤال الرابع : عالج مشروع قانون التعاون القضائي الدولي مسألة نقل إجراءات الملاحقة القضائية بشكل كامل، وذلك وفق نص المواد من (67) ولغاية المادة (77) من مشروع القانون وذلك على النحو التالي:

نقل الإجراءات الجزائرية إلى دولة أجنبية

المادة (67): عند وجود اشتباه بارتكاب شخص جريمة يتضمنها القانون المعمول به، يجوز للدولة الطلب من دولة أجنبية الاضطلاع بالإجراءات الجزائرية بموجب الشروط الواردة في هذا الفصل.

المادة (68): شروط نقل الإجراءات الجزائرية

يجوز نقل الإجراءات الجزائرية في الأحوال الآتية:

1. إذا كان المشتبه به مواطنا في الدولة المطلوب منها النقل أو إذا كانت تلك الدولة هي الدولة التي نشأ فيها / دولة الأصل.

2. إذا كان المشتبه به يقضي أو عليه أن يقضى عقوبة الحبس في الدولة المطلوب منها النقل.

3. إذا باشرت الدولة المطلوب منها النقل إجراءات جزائية بحق المشتبه به لنفس الجريمة أو لجرائم أخرى.

4. إذا اعتبر أنّ نقل الإجراءات الجزائرية مبرر للوصول إلى الحقيقة، وخاصة إذا كانت الأجزاء الهامة من الأدلة موجودة في الدولة المطلوب منها نقل الإجراءات الجزائرية.

5. إذا اعتبر أنّ قضاء العقوبة في حال الحكم بها في الدولة المطلوب منها النقل قد يحسن فرص إعادة التأهيل الاجتماعي للشخص المدان.

6. إذا لم يكن بالإمكان ضمان تواجد الشخص للمحاكمة في الدولة ويمكن ضمان تواجده في الدولة المطلوب منها نقل الإجراءات الجزائية.

7. إذا لم يكن بالإمكان تنفيذ العقوبة الصادرة بحق الشخص حتى لو توفرت شروط اللجوء الى التسليم، أو في حال رفض طلب التسليم.

المادة (69): صلاحيات تقديم طلب النقل

1. قبل تقديم لائحة الاتهام، يقدم طلب نقل الإجراءات الجزائية من قبل النائب العام، وبعد تقديم لائحة الاتهام يقدم الطلب من قبل المحكمة المختصة.

2. يرسل طلب نقل الإجراءات الجزائية إلى الوزارة مرفقا به ملف الجريمة الأصلي وجميع المستندات اللازمة الأخرى أو نسخة مصدقة عنها.

المادة (70): أثر النقل

1. عند تقديم طلب نقل الإجراءات الجزائية إلى دولة أجنبية، لا يجوز للسلطات القضائية في الدولة ملاحقة الشخص على الجريمة موضوع ذلك الطلب، أو تنفيذ حكم سبق إصداره في الدولة بحق الشخص عن تلك الجريمة، والى أن يتم استلام قرار الدولة المطلوب منها النقل بقبول أو رفض الطلب، تحتفظ السلطات القضائية في الدولة بحقها في اتخاذ الخطوات اللازمة بشأن الملاحقة باستثناء إحالة القضية للمحاكمة.

2. يجوز للسلطات القضائية في الدولة تعليق الإجراءات القضائية مؤقتا بحق الشخص حتى تشعر الدولة المطلوب منها النقل الوزارة بقرارها قبول نقل الإجراءات الجزائية.

3. يعود الحق في الملاحقة للنياحة العامة في الدولة، إذا:

أ. أشعرت الدولة المطلوب منها نقل الإجراءات الجزائية الوزارة بقرار عدم اتخاذ أي إجراء بشأن الطلب، أو بقرار رفض قبول الطلب، أولاً بقرار سحب قبول الطلب أولاً بقرار عدم مباشرة إجراءات أو بوقف تلك الإجراءات.

ب. سحبت سلطات الدولة التي قدمت طلب نقل الإجراءات الجزائية الطلب قبل إشعار الوزارة من قبل الدولة المطلوب منها التسليم بقرار اتخاذ إجراءات بشأن الطلب.

4. يكون لأي حكم نهائي من الدولة المطلوب منها نفس الأثر كما لو صدر في الدولة.

الفصل الثاني: نقل الإجراءات الجزائية من دول أخرى

المادة (71): عند مباشرة الإجراءات الجزائية أو عند توقع مباشرتها في دولة أجنبية، يجوز نقلها إلى الدولة على ضوء طلب الدولة الأجنبية.

المادة (72): شروط قبول طلب نقل الإجراءات الجزائية

1. يجوز للدولة قبول نقل الإجراءات الجزائية فقط إذا كانت الجريمة موضوع طلب النقل تعتبر أيضاً جريمة في الدولة.

2. يجوز قبول نقل الإجراءات الجزائية في إحدى الحالات التالية:

أ. إذا كان المشتبه به مواطناً فلسطينياً أو يحمل إقامة دائمة في الدولة.

ب. إذا كان الشخص يقضي أو ينبغي أن يقضي عقوبة تتضمن الحرمان من الحرية في الدولة.

ت. إذا تمت مباشرة الإجراءات الجزائية في الدولة بحق الشخص على نفس الجريمة أو على جريمة أخرى.

ث. إذا اعتبر أنّ نقل الإجراءات الجزائية مبرر في سبيل بلوغ الحقيقة وخاصة إذا تواجدت أهم عناصر الأدلة في الدولة.

ج. إذا اعتبر أنّ قضاء العقوبة في حال الحكم بها في الدولة قد يحسن فرص إعادة التأهيل الاجتماعي للشخص المدان.

المادة (73): رفض نقل الإجراءات الجزائية

1. يجوز للدولة رفض نقل الإجراءات الجزائية إذا:

- أ. كانت الجريمة موضوع طلب نقل الإجراءات الجزائية تعتبر في طبيعتها سياسية أو عسكرية.
- ب. لم يكن لدى السلطات القضائية في الدولة التي تطلب نقل الإجراءات الجزائية الاختصاص لملاحقة الجريمة.

ت. إذا رأت أن الأسس التي يستند إليها الطلب غير مبررة؛

ث. إذا لم يكن المشتبه به من رعايا الدولة المطلوب إليها، ولم يكن مقيماً إقامة اعتيادية في إقليم تلك الدولة وقت ارتكاب الجرم؛

ج. إذا رأت أن ثمة أسس وجيهة للاعتقاد بأن طلب القيام بالإجراءات كان مدفوعاً باعتبارات العرق أو الدين أو القومية أو الرأي السياسي؛

ح. إذا ارتكب الجرم خارج إقليم الدولة الطالبة؛

2. لا يتم قبول الإجراءات الجزائية إذا توفرت ظروف لا تسمح بمباشرة الإجراءات الجزائية بموجب القوانين المعمول بها.

المادة (74) : سحب الموافقة

1. يجوز سحب الموافقة على نقل الإجراءات الجزائية في الحالات الآتية:

أ. إذا اتضح انه ليس بالإمكان ضمان تواجد الشخص للمحاكمة في الدولة أو لا يمكن قضاء العقوبة بحقه في الدولة.

ب. إذا اتضح وجود أحد أسباب الرفض الواردة في المادة (..) من هذا القرار بقانون قبل إحالة القضية إلى المحكمة.

ت. في الحالات الأخرى إذا وافقت الدولة الطالبة

المادة (75) : طلب نقل الإجراءات الجزائية

1. يقدم طلب نقل الإجراءات الجزائية خطيا إلى الوزارة ويكون مرفقا بالوثائق الأصلية أو بصور مصدقة عن الملف الجزائي والمستندات اللازمة الأخرى.

2. تُشعر الدولة الطالبة الوزارة بشأن أي إجراء أو تدبير يتعلق بالإجراءات الجزائية التي تمت بعد تقديم طلب نقل الإجراءات الجزائية وينبغي أن تُرفق المستندات ذات الصلة بهذه المراسلات.

المادة (76) : الإجراءات بشأن الطلب

1. بعد استلام طلب نقل الإجراءات الجزائية، تحيله الوزارة إلى مكتب النائب العام بشأن قبوله من عدمه.

2. تبلغ الوزارة الدولة التي قدمت الطلب بقرار قبول أو رفض نقل الإجراءات الجزائية.

3. كما وتبلغ الوزارة الدولة الطالبة بأي حكم نهائي صدر جراء نقل الإجراءات الجزائية، وتزودها بصورة مصدقة عن أي حكم من هذا القبيل.

المادة (77): صلاحية الإجراءات التي تم اتخاذها في الدولة الطالبة

1. يكون لأي إجراء تم اتخاذه بشأن نقل الإجراءات الجزائية في الدولة الطالبة بموجب القوانين والإجراءات

المعمول بها في تلك الدولة نفس الصلاحية في الدولة كما لو اتخذ من قبل سلطات الدولة شريطة أن

يكون الإجراء مقبول بموجب القانون المعمول به في الدولة.

2. يكون لأي إجراء يعطل فترة التقادم والذي تم بطريقة صحيحة في الدولة الطالبة نفس الأثر في الدولة.

✓ بخصوص إدراج مشروع القانون ضمن إستراتيجية وزارة العدل، فهو سوف يُدرج على أولويات وزارة

العدل للعام 2026.

ملحق ج

مقابلة مسجلة مع أ. سعيد شحادة، مستشار رئيس هيئة مكافحة الفساد، اجريت المقابلة بتاريخ

2025/10/22، رام الله

بعد الانتهاء من عملية التقييم الذاتي التي خضعت لها فلسطين في مجال مكافحة الفساد وتحديدًا لمتطلبات الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد جاء في الملخصين التنفيذيين لتقرير التقييم بعض الملاحظات التي يجب على فلسطين أخذها بعين الاعتبار

أولاً، ما هي الإجراءات المتخذة من قبل فلسطين تجاه ما يلي:

1. تُشجّع فلسطين على تجريم رشوة موظف عمومي أجنبي أو موظف في مؤسسة دولية عمومية (الفقرة 1 من المادة 16 من الاتفاقية). وأن تستكمل جهودها لتجرّم قيام موظف عمومي أجنبي أو موظف في مؤسسة دولية عمومية بالتماس رشوة أو قبولها (الفقرة 2 من المادة 16 من الاتفاقية).
2. تُشجّع فلسطين أن تنظر في أن تُخضع لولايتها القضائية جرائم الفساد التي ترتكب ضد فلسطين أو ضد مواطنيها، وأن تنظر في توسيع نطاق تطبيق مبدأ الصلاحية الشخصية الايجابية بحيث يشمل كافة الأراضي الفلسطينية (بما في ذلك قطاع غزة) (الفقرات 2 (أ) و 2 (ب) و 2 (د) من الاتفاقية).
3. ما هي اهم المعالم البارزة من التجارب الناجحة والممارسات الجيدة في تنفيذ الفصل الرابع من الاتفاقية
4. النظر في إقامة نظام فعال للطعن الإداري بخصوص نتائج تنظيم مسابقات التوظيف في الخدمة المدنية (المادة 7 (1) من الاتفاقية).
5. فرض عقوبات (إدارية وجنائية) لعدم الاحتفاظ بدفاتر وسجلات مالية (المادة 9 (3) من الاتفاقية).
6. ادة النظر في تحديد فترة انقطاع للفئات المناسبة من الموظفين العموميين ومدتها، حسب الاقتضاء (المادة 12 من الاتفاقية).

7. مواصلة الجهود لإصدار توجيهات أو تعليمات بشأن تطبيق متطلبات نظام غسل الأموال الوقائي بالنسبة لكافة الجهات المُبلِغة؛ القيام من الناحية التشريعية بتوضيح المؤسسات المنوط بها الدوران الرقابي والعقابي بالنسبة لكل جهة مُبلِغة (المادة 14(1) من الاتفاقية).

8. مواصلة الجهود لاعتماد مشروع قانون المساعدة القانونية المتبادلة الذي يتضمن مقتضيات الفصل الخامس من الاتفاقية (المادة 51 من الاتفاقية).

9. النظر في إبرام اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف إضافية لتعزيز فاعلية التعاون الدولي لغرض استرداد الموجودات، وتقييم ما إذا كانت المشاركة في شبكات ومجموعات استرداد الموجودات يمكن أن تساعد في تعزيز ذلك امتثالاً للمادة (59 من الاتفاقية):

ثانياً: ما أهمية عملية الاستعراض للدول الأطراف في الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد من وجهة نظرك كنقطة اتصال معتمدة للاتفاقية لدى الأمم المتحدة؟

في إطار التزام دولة فلسطين بتعزيز منظومة النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد، وانسجاماً مع انضمامها إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، خضعت فلسطين لعملية التقييم الذاتي ضمن آلية الاستعراض التي تعتمدها الاتفاقية، والتي تهدف إلى تقييم مدى التزام الدول الأطراف بأحكامها التشريعية والمؤسسية والعملية.

وقد أسفرت هذه العملية عن إعداد تقريرين للتقييم تضمننا جملة من الملاحظات والتوصيات التي تعكس مكانم القوة والتحديات القائمة، وتشكل في الوقت ذاته خارطة طريق للإصلاح التشريعي والمؤسسي. ويهدف هذا التقرير إلى استعراض الإجراءات التي اتخذتها دولة فلسطين، أو التي لا تزال قيد المتابعة، استجابةً لهذه التوصيات، مع بيان التقدم المحرز والفجوات التي تتطلب مزيداً من الجهد.

أولاً: الإجراءات المتخذة استجابةً لملاحظات تقرير التقييم

1. تجريم رشوة الموظف العمومي الأجنبي وموظفي المؤسسات الدولية العمومية

أوصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، في المادة (16)، بضرورة تجريم رشوة الموظف العمومي الأجنبي وموظف المؤسسة الدولية العمومية، سواء من حيث تقديم الرشوة أو طلبها أو قبولها.

وقد أظهرت عملية التقييم أن التشريعات الفلسطينية السارية لا تتضمن نصوصاً صريحة تُجرّم هذا النوع من الأفعال، وهو ما يشكل فجوة تشريعية تتطلب المعالجة.

واستجابةً لذلك، قامت الجهات المختصة بإعداد مشروع قانون لتعديل قانون مكافحة الفساد، يتضمن نصوصاً واضحة تُجرّم رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية، بما ينسجم مع أحكام الاتفاقية الدولية ويعزز قدرة النظام القانوني الفلسطيني على ملاحقة هذا النوع من الجرائم ذات الطابع العابر للحدود.

2. توسيع نطاق الولاية القضائية في جرائم الفساد

دعت الاتفاقية فلسطين إلى النظر في إخضاع الجرائم المرتكبة ضدها أو ضد مواطنيها لولايتها القضائية، وتوسيع نطاق تطبيق مبدأ الصلاحية الشخصية الإيجابية ليشمل كامل الأراضي الفلسطينية، بما في ذلك قطاع غزة، وفقاً للفقرات (2/أ، 2/ب، 2/د) من المادة ذات الصلة.

وبحسب نتائج التقييم، فإن هذه التوصية لم يُتخذ بشأنها أي إجراء تشريعي أو تنظيمي حتى تاريخه، كما لم تُدرج ضمن التعديلات القانونية المقترحة في المرحلة المقبلة. ويُعد هذا الأمر من القضايا التي تتطلب معالجة مستقبلية، نظراً لأهميته في تعزيز قدرة الدولة على ملاحقة جرائم الفساد التي تتجاوز الحدود الإقليمية أو تُرتكب خارج الإقليم.

3. التجارب والممارسات الحيدة في تنفيذ الفصل الرابع (التعاون الدولي)

أظهر تقييم تنفيذ الفصل الرابع من الاتفاقية وجود عدد من الممارسات الإيجابية، من أبرزها قدرة فلسطين على تقديم وطلب المساعدة القانونية المتبادلة على أساس المعاملة بالمثل، حتى في غياب اتفاقيات ثنائية، إضافة إلى اعتماد الاتفاقية نفسها كأساس قانوني مباشر لتقديم طلبات المساعدة القانونية إلى الدول الأطراف الأخرى.

كما اتخذت فلسطين خطوات عملية لتعزيز التعاون الدولي، تمثلت في السعي إلى إنشاء وتفعيل قنوات اتصال مباشرة مع السلطات الأجنبية المختصة بإنفاذ القانون، والهيئات الرقابية والقضائية، وذلك عملاً بالمادة (48) من الاتفاقية.

وعلى الصعيد الإقليمي والدولي، انضمت فلسطين وصادقت على عدد من الاتفاقيات ذات الصلة، من بينها:

الاتفاقية العربية للتعاون القضائي

الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

الاتفاقية العربية لمكافحة غسل الأموال

اتفاقية مكة المكرمة لدول منظمة التعاون الإسلامي

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (2015)

4. الطعن الإداري في نتائج مسابقات التوظيف في الخدمة المدنية

أوصت الاتفاقية بضرورة النظر في إنشاء نظام فعال للطعن الإداري على نتائج مسابقات التوظيف في الخدمة المدنية، ضماناً لمبادئ الشفافية وتكافؤ الفرص.

وقد أظهر التقييم أن قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 وتعديلاته، وكذلك نظام الخدمة المدنية رقم (11) لسنة 2018، ينظمان إجراءات التعيين والاختيار، إلا أنهما لا ينصان صراحةً على آلية واضحة ومفصلة للطعن الإداري أو على تشكيل لجنة مختصة للنظر في الاعتراضات، وهو ما يستدعي معالجة تشريعية مستقبلية.

5. مسك الدفاتر والسجلات المالية وفرض العقوبات

أكدت المادة (3/9) من الاتفاقية ضرورة فرض عقوبات إدارية وجنائية في حال عدم الالتزام بمسك الدفاتر والسجلات المالية.

وفي هذا السياق، تشكل مجموعة القوانين الفلسطينية، وعلى رأسها قانون مكافحة الفساد، وقانون العقوبات، وقانون الشراء العام ونظامه، وقانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية، إطاراً قانونياً متكاملاً ينظم هذه المسألة ويقرر الجزاءات المناسبة.

كما يجري العمل على إقرار قانون حق الوصول إلى المعلومات، بما يسهم في تعزيز الشفافية والمساءلة المؤسسية.

6. فترات الانقطاع للموظفين العموميين

أوصت الاتفاقية بالنظر في تحديد فترات انقطاع مناسبة لبعض فئات الموظفين العموميين. وقد تناولت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (45) لسنة 2005 هذه المسألة في الفصل الرابع، حيث نظمت أحكام التوقيف عن العمل وفترات الانقطاع المدفوعة، لا سيما في الحالات المرتبطة بالتقاضي أمام المحاكم.

7. الإطار الوقائي لمكافحة غسل الأموال

فيما يتعلق بتطبيق متطلبات نظام غسل الأموال الوقائي، أوصت الاتفاقية بمواصلة الجهود لإصدار تعليمات واضحة تشمل جميع الجهات المُبلَّغة، وتحديد الجهات الرقابية المختصة.

وقد تم تنفيذ هذه التوصية من خلال إقرار نظام تحديد السلطات المشرفة على المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة والمنظمات غير الهادفة للربح، لأغراض مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (1) لسنة 2023.

8. قانون المساعدة القانونية المتبادلة

أكدت المادة (51) من الاتفاقية على أهمية وجود إطار تشريعي ينظم المساعدة القانونية المتبادلة، لا سيما في قضايا استرداد الموجودات.

وقد أنجزت المراجعات النهائية لمشروع القانون خلال عام 2024 من قبل الجهات المختصة، وهو حالياً قيد الاعتماد لدى الجهات التشريعية.

9. التعاون الدولي في مجال استرداد الموجودات

استجابةً للمادة (59) من الاتفاقية، عملت فلسطين على تعزيز الإطار القانوني لاسترداد الموجودات من خلال نصوص قانون مكافحة الفساد وقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، إضافة إلى تنظيم تبادل المعلومات.

كما أبرمت فلسطين عدداً من الاتفاقيات الثنائية في مجال مكافحة الفساد بين النيابة العامة الفلسطينية ونظيراتها في دول عدة، إلى جانب اتفاقيات تعاون وقعتها هيئة مكافحة الفساد مع مؤسسات مماثلة.

ثانياً: أهمية عملية الاستعراض من منظور مؤسسي ووطني

تُعد عملية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أداة مركزية لتقييم الأداء الوطني، ونقطة انطلاق نحو الإصلاح المؤسسي والتشريعي. فبعد الانتهاء من عملية الاستعراض، تبدأ المرحلة الأهم، وهي مرحلة تحويل التوصيات إلى سياسات عامة وتشريعات وإجراءات عملية ذات أثر ملموس.

وقد استكملت فلسطين الجولة الأولى من الاستعراض الخاصة بالفصلين الثالث والرابع، بمراجعة من ميكرونيزيا وسلطنة عمان، كما أُنجزت الجولة الثانية التي شملت الفصلين الثاني والخامس عام 2021، بمراجعة من ماليزيا وبوركينا فاسو.

إن الطبيعة الديناميكية لسياسات التجريم والعقاب تستدعي من المشرع الفلسطيني مراجعة دورية للتشريعات الجزائية، بما يتلاءم مع تطور أنماط الفساد. وقد يتطلب ذلك استحداث نصوص جديدة أو تعديل القائم منها، شريطة مراعاة مبدأ الضرورة، وضمان التناسق مع النظام القانوني القائم، وتقادي إحداث فراغات أو تناقضات تشريعية.

وعليه، فإن عملية الاستعراض لا تمثل غاية بحد ذاتها، بل وسيلة استراتيجية لضمان المواءمة التشريعية، وتعزيز الامتثال الفعلي للاتفاقية، وترسيخ مبادئ النزاهة والشفافية وسيادة القانون في دولة فلسطين.

ملحق د

مقابلة مسجلة مع أ. رشا عمارنه، مستشار رئيس هيئة مكافحة الفساد، اجريت المقابلة بتاريخ

2025/10/6، رام الله.

بعد الانتهاء من عمليتي الاستعراض التي خضعت لها فلسطين في مجال مكافحة الفساد وتحديدًا لمتطلبات الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد: استعراض دولة فلسطين في الدورة الأولى والثانية جاء في الملخص التنفيذي لتقرير التقييم بعض الملاحظات التي يجب على فلسطين اخذها بعين الاعتبار، ومن هذه الملاحظات نبعت عدة أسئلة وهي:

السؤال الأول:

كيف تقيمين إجراءات تعيين وإقالة رئيس هيئة مكافحة الفساد من حيث الاستقلالية؟ المادة 2/6 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

أن آلية تعيين رئيس هيئة مكافحة الفساد لا تشكل مساسًا باستقلالية الهيئة، إذ يتم التعيين بقرار من الرئيس بناءً على تنسيب مجلس الوزراء، بينما لا يملك الرئيس صلاحية الإقالة إلا في حال صدور حكم قضائي قطعي يتعلق بالإخلال بالواجبات أو الشرف أو ارتكاب فساد.

وتضيف أنه، رغم ذلك، طُرح تعديل دستوري يتناول تنظيم تعيين وإقالة رئيس الهيئة، بحيث تكون صلاحية المصادقة على التعيين لمجلس النواب وذلك بهدف تعزيز الضمانات المؤسسية لاستقلالها، بما ينسجم مع متطلبات المادة (2/6) التي تشدد على ضرورة تمتع هيئات مكافحة الفساد بالاستقلال الكافي.

السؤال الثاني:

ما هي التدابير المتخذة لتعزيز وعي الموظفين العموميين بمخاطر الفساد؟ المادة 1/7 والمادة 8 من

الاتفاقية

الإجابة:

هناك برامج تدريب مستمرة للموظفين العموميين حول قانون مكافحة الفساد والأنظمة المرتبطة به، لا سيما ما يتعلق بتضارب المصالح والهدايا وحماية الشهود والمبلغين. ما يتم تنفيذ تدريبات في مجالات النزاهة، ومنها النزاهة في الحكم المحلي، مع تركيز متزايد على إعداد مواد تدريبية متخصصة في تحليل مخاطر الفساد وإدارتها، خاصة في قطاعات مثل الشراء العام، وذلك انسجامًا مع متطلبات الاتفاقية التي تدعو إلى تعزيز النزاهة والكفاءة في الخدمة العامة.

السؤال الثالث:

هل يوجد نظام إداري فعّال للطعن في نتائج مسابقات التوظيف في الخدمة المدنية؟ المادة 1/7 من

الاتفاقية

الإجابة:

أن التشريعات الفلسطينية الحالية لا تنص صراحة على نظام إداري مؤسسي للطعن في نتائج مسابقات التوظيف في الخدمة المدنية، إذ تكتفي بتنظيم إجراءات التعيين والاختيار دون تحديد آلية اعتراض واضحة.

وبناءً عليه، يلجأ المتضررون مباشرة إلى القضاء الإداري، خاصة بعد صدور قرار بقانون المحاكم الإدارية الذي منح هذه المحاكم الاختصاص الأصيل للنظر في الطعون الإدارية، بما في ذلك قرارات التوظيف، وهو ما ينسجم جزئياً مع متطلبات الشفافية والإنصاف الواردة في المادة (1/7)

السؤال الرابع:

ما هو واقع الشفافية في تمويل الأحزاب السياسية والمرشحين؟ المادة 3/7 من الاتفاقية

الإجابة:

هنالك وجود اقتراح لمشروع قرار بقانون جديد خاص بانتخاب مجالس الهيئات المحلية، يتضمن تدابير تهدف إلى ضمان الشفافية في تمويل الأحزاب السياسية. ويأتي هذا التوجه استجابة لمتطلبات المادة (3/7) من الاتفاقية، التي تدعو الدول الأطراف إلى تعزيز الشفافية في تمويل الأحزاب السياسية والمرشحين للوظائف العامة.

السؤال الخامس:

كيف يتم تنظيم الإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين؟ المادة 4/8 من الاتفاقية

الإجابة:

أن قنوات الإبلاغ عن الفساد متعددة ومتاحة للموظفين والمواطنين، وتشمل التطبيقات الإلكترونية، والموقع الإلكتروني للهيئة، والاتصال الهاتفي، ووسائل التواصل الاجتماعي، إضافة إلى الحضور الشخصي. وتؤكد أن هذا التنوع في القنوات ينسجم مع المادة (4/8) من الاتفاقية، التي تشجع على توفير آليات واضحة وآمنة للإبلاغ عن الفساد مع ضمان الحماية اللازمة للمبلغين وذلك بموجب احكام نظام حماية المبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد واقاربهم والأشخاص وثقيي الصلة بهم لسنة 2019.

السؤال السادس:

ما مدى فعالية نظام الإفصاح عن الهدايا؟ المادة 5/8 من الاتفاقية

الإجابة:

أن نظام الإفصاح عن الهدايا مطبق منذ نحو خمس سنوات، وقد صدر بقرار من مجلس الوزراء. إلا أنه بحاجة إلى دراسة أثر تشريعي لتقييم نقاط القوة والضعف فيه، تمهيداً لإجراء تعديلات تعزز فعاليته. ويأتي ذلك اتساقاً مع المادة (5/8) من الاتفاقية، التي تدعو إلى وضع تدابير فعالة لتنظيم قبول الهدايا ومنع استغلالها في التأثير غير المشروع على الموظفين العموميين.

السؤال السابع:

هل توجد عقوبات على عدم مسك الدفاتر والسجلات المالية؟

المادة 3/9 من الاتفاقية

الإجابة:

أن الإطار التشريعي الفلسطيني، بما يشمل من قوانين مكافحة الفساد والعقوبات والشراء العام والخدمة المدنية، يفرض التزاماً قانونياً بمسك الدفاتر والسجلات المالية، مع تقرير عقوبات إدارية وجنائية عند المخالفة. وتتسجم هذه المنظومة مع المادة (3/9) من الاتفاقية التي تشدد على ضرورة وجود نظم محاسبية وعقوبات رادعة لضمان النزاهة المالية.

السؤال الثامن:

ما هي الجهود المبذولة لتعزيز الشفافية والوصول إلى المعلومات؟ المادتان 10 و13 من الاتفاقية

الإجابة:

أن فلسطين أعدت مشروع قانون الحق في الحصول على المعلومات وقدمته لمجلس الوزراء، كما أعدت هيئة مكافحة الفساد ورقة سياسات عامة في هذا الشأن تم اعتمادها رسميًا. كما يجري إدماج سياسات الوصول إلى المعلومات ضمن مشاريع تعاون مع وزارات مختلفة، وهو ما ينسجم مع المادتين (10 و13) اللتين تؤكدان على حق الجمهور في الوصول إلى المعلومات وتعزيز المشاركة المجتمعية.

السؤال التاسع:

كيف تم تنظيم مسابقات الالتحاق بالسلك القضائي؟ المادة 11 من الاتفاقية

الإجابة:

تم تعديل قانون السلطة القضائية، كما أصدر مجلس القضاء الأعلى قرارات تنظم أسس المسابقة القضائية، جرى تحديثها لاحقًا في أعوام 2022 و2024. وتأتي هذه الإجراءات انسجامًا مع المادة (11) من الاتفاقية، التي تؤكد على ضرورة تعزيز النزاهة والشفافية والكفاءة في السلطة القضائية.

السؤال العاشر:

ما هو وضع نظام الإفصاح المالي والعقوبات المرتبطة به؟ المادتان 5/52 و6/52 من الاتفاقية

الإجابة:

أن نموذج الإفصاح المالي تم تعديله عام 2024 ودخل حيز التنفيذ عام 2025، حيث توسع ليشمل

الكشف عن الحسابات المالية داخل وخارج الدولة، وحقوق الانتفاع، والعضويات المختلفة.

أما بخصوص العقوبات، فقد خلص الخبراء إلى أن النصوص القانونية تبدو رادعة، إلا أن عدم تطبيقها

عملياً أضعف أثرها، وهو ما يتصل مباشرة بمتطلبات المادتين (5/52) و(6/52) المتعلقة بفعالية نظام

الإفصاح المالي والعقوبات المرتبطة به.



An-Najah National University

Faculty of Graduate Studies

**THE EFFECTIVENESS OF THE UNITED
NATIONS CONVENTION AGAINST
CORRUPTION IN THE
PALESTINIAN CONTEXT**

By

Sireen Hussain Jamal Awawdeh

Supervisors

Dr. Omar Al-bazur

Dr. Mursi Abd-Arazeq

**This Thesis is Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree
of Master of Studies in Governance and Anti-Corruption, Faculty of Graduate
Studies, An-Najah National University, Nablus - Palestine.**

2025

THE EFFECTIVENESS OF THE UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION IN THE PALESTINIAN CONTEXT

By

Sireen Hussain Jamal Awawdeh

Supervisors

Dr. Omar Al-bazur

Dr. Mursi Abd-Arazeq

Abstract

This study seeks to evaluate the effects of Palestine's adherence to the United Nations Convention against Corruption (UNCAC), encompassing both legal aspects—reflected in legislative advancements—and institutional and practical dimensions. It achieves this by elucidating the concept of corruption and the characteristics of the UNCAC, scrutinizing the provisions of the Convention along with the obligations and international standards it encompasses, evaluating pertinent Palestinian legislation and its conformity with the Convention's provisions, and emphasizing the role of Palestinian institutions in combating corruption post-accession to the Convention. The analysis additionally delineates achievements and deficiencies, whilst diagnosing the hurdles and impediments obstructing the successful execution of the Convention in Palestine.

The study employs an analytical and critical technique that involves scrutinizing the Convention's provisions and comparing them with pertinent Palestinian legislation, including the Anti-Corruption Law, the Penal Code, and the Illicit Gain Law. The report concludes with multiple pragmatic proposals designed to improve the efficacy of the Convention within the Palestinian context and to facilitate the development of a complete system of good governance. Key recommendations include: the adoption of a comprehensive penal code applicable to all citizens in the West Bank and Gaza, along with its publication; the enactment of legislation concerning international judicial cooperation in criminal matters; the amendment of the Anti-Corruption Law to address all observations noted during the two review processes to ensure full compliance with the Convention's stipulations; and the enhancement of preventive measures, including the activation of preventive frameworks, increased transparency, asset disclosure,

conflict of interest prevention, and the reinforcement of oversight mechanisms over governmental sectors and public projects. The study underscores the necessity of enhancing community involvement by engaging civil society, the media, academic institutions, and the commercial sector in community monitoring initiatives, as well as elevating individuals' understanding of their rights and the state's responsibilities. The report additionally advises that its conclusions be considered by the governmental expert panel tasked with the national self-assessment review to guide Palestine's forthcoming country review.

Keywords: United Nations Convention against Corruption (UNCAC); Anti-Corruption in Palestine; Good Governance; International Cooperation and Asset Recovery.