



جامعة النجاح الوطنية
كلية الدراسات العليا

الحصانة من منظور المواجهة الجزائية لظاهرة الفساد دراسة مقارنة

إعداد

أثير "صلاح الدين" أحمد جودة

إشراف

د. نور عدس

قدمت هذه الرسالة إكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، من كلية الدراسات العليا، في جامعة النجاح الوطنية، نابلس - فلسطين.

2022

الحصانة من منظور المواجهة الجزائية لظاهرة الفساد
دراسة مقارنة

إعداد

أثير "صلاح الدين" أحمد جودة

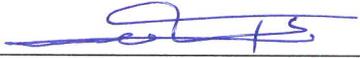
نوقشت هذه الرسالة بتاريخ 21 / 4 / 2022م، وأجيزت:



التوقيع

د. نور عدس

المشرف الرئيسي



التوقيع

د. غسان عليان

الممتحن الخارجي



التوقيع

د. بهاء الأحمد

الممتحن الداخلي

الإهداء

إلى مَنْ لا تَبْرَحُ حتَّى تتعطش إلى قمةٍ جديدة من العلم والمعرفة إلى "نفسى" ..

إلى المعلم الأول، جدي الثائر "أبو صلاح" ..

إلى الدرع الحامي، عماد البيت ونوره، إلى منبع العطاء، والذي الحبيب ..

إلى مَنْ تسبقني دعواتها في كل خطوةٍ أخطيها، أُمِّي العزيزة ..

إلى الداعمة والصديقة، أختي وتوأم روعي "روان" ..

إلى زميلي ومُساندي، أخي الغالي المُحامي "حمزة" ..

إلى أختوتي، أنسي في الحياة إلى "أحمد، حمزة، رغد، روان، عمر" ..

إلى كُلِّ نفسٍ شريفةٍ قالت "لا" في وجه الفساد والفاستدين ..

إلى كُلِّ باحثٍ عن العلم والحقيقة ..

أُهدي هذا الجهد المتواضع ..

أثير ...

الشكر

" وَمَنْ تَكُنْ الْعِلْيَاءَ هِمَّةَ نَفْسِهِ فَكُلَّ الَّذِي يَلْقَاهُ فِيهَا مُحِبِّبٌ "

أولاً وأخيراً أشكر الله سبحانه وتعالى وأحمده على نعمة العقل الشغوف للمعرفة والعلم وعلى نعمة القراءة والكتابة.

وأقدم بوافر الشكر والتقدير لهذا الصرح العلمي الشامخ، جامعة النجاح الوطنية، التي أنتمي إليها بكل فخري واعتزاز.

ولا بد لي من أن أنسب الفضل لأهله، فكل الشكر والتقدير لكل من علمني حرفاً باللين والرحمة منذ صغري إلى هذه المرحلة العلمية، وكل الشكر والإمتنان إلى مشرفتي التي لم تبخل عليّ بمعلومة وكانت مرشدة، صبورة وصديقة، كما أشكرها على سعة الصدر والنصح، الدكتورة نور عدس.

كما أقدم شكري وتقديري إلى كل من ساهم في إخراج هذه الرسالة إلى النور، وإلى من تعنوا في قراءة هذه الرسالة وإبداء ملاحظاتهم إلى لجنة المناقشة كل باسمه ولقبه.

ولن أنسى تقدير جهود كل من أبدى لي النصح والإرشاد أثناء كتابة رسالتي هذه، وأخص بالشكر الأستاذة سنايل بريك على نصائحها وإرشادها.

الإقرار

أنا الموقع أدناه مقدم الرسالة التي تحمل عنوان:

الحصانة من منظور المواجهة الجزائرية لظاهرة الفساد

دراسة مقارنة

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

اسم الطالب: أنتو "صلاح الدين" أحمد صودة

التوقيع: أنتو

التاريخ: 2022/4/21

فهرس المحتويات

ج	الإهداء
د	الشكر
هـ	الإقرار
و	فهرس المحتويات
ط	الملخص
1	المقدمة
2	مشكلة الدراسة
3	أهداف الدراسة
4	أهمية الدراسة
5	منهجية الدراسة
5	نطاق الدراسة
6	الدراسات السابقة
9	خطة الدراسة
10	الفصل الأول: مضمون الحصانة في مجال مكافحة الفساد
10	المبحث الأول: ماهية جرائم الفساد
10	المطلب الأول: مفهوم جرائم الفساد
11	الفرع الأول: تعريف جرائم الفساد
19	الفرع الثاني: خصائص جرائم الفساد
22	المطلب الثاني: الآثار المترتبة على صور جرائم الفساد
22	الفرع الأول: صور جرائم الفساد
33	الفرع الثاني: آثار جرائم الفساد وآليات مكافحتها

35.....	المبحث الثاني: ماهية الحصانة في نطاق مكافحة جرائم الفساد.....
35.....	المطلب الأول: مفهوم الحصانة.....
36.....	الفرع الأول: تعريف الحصانة.....
37.....	الفرع الثاني: صور الحصانة.....
58.....	المطلب الثاني: مبررات الحصانة في مجال مكافحة الفساد.....
58.....	الفرع الأول: المبررات القانونية للحصانة.....
61.....	الفرع الثاني: المبررات الواقعية للحصانة.....
63.....	الفصل الثاني: جدوى المواجهة الجزائية لظاهرة الفساد في ظل وجود الحصانة.....
64.....	المبحث الأول: المواجهة الجزائية لجرائم الفساد.....
64.....	المطلب الأول: إجراءات التحري والإستدلال في جرائم الفساد.....
65.....	الفرع الأول: الجهة المختصة في التحري والإستدلال عن جرائم الفساد.....
66.....	الفرع الثاني: الإجراءات المتبعة في البحث والتحري عن جرائم الفساد.....
78.....	المطلب الثاني: إجراءات التحقيق والمحاكمة في جرائم الفساد.....
78.....	الفرع الأول: الجهات المختصة في التحقيق والمحاكمة في جرائم الفساد.....
80.....	الفرع الثاني: الإجراءات المتبعة للتحقيق والمحاكمة في جرائم الفساد.....
89.....	المبحث الثاني: أثر الحصانة على المواجهة الجزائية لجرائم الفساد.....
89.....	المطلب الأول: الحصانة قيد مؤقت للمواجهة الجزائية لجرائم الفساد.....
90.....	الفرع الأول: الحصانة قيد في وجه الإجراءات الجزائية المتخذة ضد مرتكبي جرائم الفساد المتمتعين بها.....
98.....	الفرع الثاني: الحصانة إمتياز يُخالف إجراءات الملاحقة الجزائية لجرائم الفساد.....
101.....	المطلب الثاني: زوال الحصانة.....
102.....	الفرع الأول: رفع الحصانة بطلب.....
116.....	الفرع الثاني: زوال الحصانة تلقائياً.....
126.....	المطلب الثالث: طرق خلق التوازن بين الحصانة والمواجهة الجزائية للفساد.....

133	الخاتمة
138	المصادر والمراجع
B	Abstract

الحصانة من منظور المواجهة الجزائرية لظاهرة الفساد

دراسة مقارنة

اعداد

أثير "صلاح الدين" أحمد جودة

إشراف

د. نور عدس

الملخص

جاءت هذه الدراسة بعنوان "الحصانة من منظور المواجهة الجزائرية لظاهرة الفساد -دراسة مقارنة-"؛ وذلك لبيان أثر الحصانة على المواجهة الجزائرية الفعّالة لجرائم الفساد وملاحقة مرتكبيها والوقوف في وجه إنتشارها.

كون جرائم الفساد ذات خطر كبير على الفرد والمجتمعات وهي جرائم سريعة الإنتشار وأفعالها غير متوقعة، وبما أنّ نظام الحصانة من العوامل التي قد تساهم في إنتشار الفساد؛ فإنها تُعرّف بكونها إمتياز يمنحه القانون لبعض الأفراد بحكم موقعهم الوظيفي وبهدف تحصين الأفعال التي يقومون بها أثناء تأدية مهامهم الوظيفية ضد الإجراءات الجزائية المتخذة بحقهم وتأخيرها في حال الإشتباه بإرتكابهم جريمة فساد، مما يدعونا إلى النظر في طرق الوقوف في وجه إنتشار هذه الجرائم والذي يتطلب بذل جهود مضاعفة والتغلب على كل ما يُعيق تطبيق القانون، بحيث يُعتبر نظام الحصانة إحدى هذه المُعوقات، وذلك بإتباع المنهج الوصفي التحليلي والمنهج المقارن.

وتُبين الدراسة أن هناك عدة أنواع للحصانة وهي الحصانة البرلمانية، الدبلوماسية، القضائية، والحصانة التنفيذية والتي تشمل حصانة رئيس الدولة، وحصانة رئيس الوزراء ووزراءه أو ما تُسمى بالحصانة الوزارية، وحصانة رئيس هيئة مكافحة الفساد.

وإستوضحت الدراسة جدوى المواجهة الجزائية لظاهرة الفساد في ظل وجود نظام الحصانة من خلال دراسة الحصانة كفيد مؤقت يقف في وجه المواجهة الجزائية لجرائم الفساد، ومنها الحصانة البرلمانية من خلال أنه لا يجوز رفعها إلا بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي بإستثناء حالة التلبس بجريمة فساد من نوع جنائية، وحصانة رئيس الدولة لا يجوز رفعها إلا بعد الحصول على إذن من المجلس التشريعي والمحكمة الدستورية معاً، وحصانة رئيس الوزراء علق القانون رفعها على إذن رئيس الدولة وعلق رفع حصانة الوزراء على إذن رئيس الوزراء، وكل ذلك يحدث تعقيدات في الإجراءات اللازمة لرفع الحصانة عن أصحابها؛ مما يُعيق إتخاذ الإجراءات الجزائية بحق مرتكبي جرائم الفساد بصورة مؤقتة، الأمر الذي يتطلب البحث عن توازن بين نظام الحصانة والمواجهة الجزائية الفعالة لجرائم الفساد، بما يكفل مكافحة جرائم الفساد.

الكلمات المفتاحية: الحصانة، رفع الحصانة، جرائم الفساد، مكافحة جرائم الفساد، المواجهة الجزائية لجرائم

الفساد، التوازن بين الحصانة وجرائم الفساد.

المقدمة

تُعتبر ظاهرة الفساد ظاهرة قديمة منذ وجود الإنسان على الأرض وهي تكاد تكون ملازمة للبقاء الإنساني، فمن شبه المستحيل تواجد مجتمع أو تجمع بشري خالٍ من الفساد، فهو ينتشر بين المجتمعات كالنار في الهشيم، إلا أن تأثير تلك الظاهرة يختلف من مجتمع إلى آخر؛ نتيجة للتباين بين هذه المجتمعات في درجة الإستجابة للأنظمة القائمة على محاربة الفساد، علاوة على إختلافها في عوامل الإستقرار السياسي والاجتماعي والإقتصادي والتنموي⁽¹⁾.

هذا بالإضافة إلى الإنتشار الواسع والكبير لجرائم الفساد فهي غير مقتصرة على مجتمع معيّن أو بيئة معيّنة بل إنها منتشرة في جميع أرجاء المعمورة، ومع التطور التكنولوجي الحاصل لم تعد هذه الظاهرة حبيسة مكان معيّن بل إنتشرت بين العديد من الدول وأصبحت جريمة عابرة للقارات، وهذا الإنتشار الواسع لعدوى الفساد ساهمت عدة عوامل في توسعه كالعوامل السياسية، الإدارية، الإجتماعية، والإقتصادية⁽²⁾.

كما أن الإنتشار الكبير لجرائم الفساد أدى إلى توسع آثارها السلبية على المجتمعات في كافة الأصعدة كالبطالة، وإنعدام الثقة في أجهزة الدولة، وإستنزاف الموارد والوقوف في وجه التنمية المستدامة للدول، مما أبرز الحاجة إلى وجود نصوص قانونية عقابية تقف في وجه هذه الظاهرة وتمنع وقوعها أو تقلل من آثارها بعد وقوعها.

وخطورة جرائم الفساد تتطلب وجود نصوص قانونية تكون على قدر عالٍ من الردع، وكذلك تطبيق هذه النصوص بكفاءة عالية؛ حتى تكون قادرة على صدّ هذه الظاهرة والوقوف في وجهها ومنع إنتشارها، فكلما تخلل النصوص القانونية الضعف والقصور كلما ضعفت المواجهة الجزائية لظاهرة الفساد؛ والذي بدوره يزيد

(1) براك، أحمد: الحصانة من منظور المواجهة الجزائية لظاهرة الفساد في التشريع الفلسطيني، مقبول للنشر في مجلة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد، مج3، 1/2020.

(2) براك، أحمد: مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن، ط1، فلسطين: دار الشروق للنشر والتوزيع، 2019م، ص47.

إنتشارها وتفشيها بكافة صورها وأشكالها وفي كافة مناحي الحياة وقطاعاتها، وقد يكون ذلك القصور والخلل في النص القانوني أو قد يكون في تطبيقه، مما يفتح المجال أمام الفاسدين بالإفلات من العقاب، وهذا القصور والخلل في تطبيق النص القانوني يتطلب إتخاذ إجراءات صارمة في وجه الفاسدين والوقوف وقفة رجلٍ واحد ضد المتفلتين من العقاب، ومن أوجه ذلك ما نصت عليه إتفاقية الأمم المتحدة⁽¹⁾ بوجوب إتخاذ الإجراءات اللازمة لغايات ضمان الفاعلية الحقيقية لمواجهة ظاهرة الفساد والوقوف في وجه مرتكبي هذه الجرائم، ومن صور ذلك الحد من الحصانات المقررة في نطاق التشريعات الداخلية للدول والتي تعتبر ملاذ للفاسدين للهروب من وجه العدالة، وهي عائق مؤقت يحول دون إتخاذ الإجراءات الجزائية وتطبيق النص القانوني على المشتبه إرتكابهم جريمة فساد ممن يتمتعون بهذه الحصانة⁽²⁾؛ لذلك لا بُدَّ من وجود نصوص تشريعية تحد من نطاق الحصانة وأثرها دون أن تلغيها، وفي نفس الوقت تحقق توازن مناسب بين نظام الحصانة وبين المواجهة الجزائية الفعالة لهذا النوع من الجرائم.

مشكلة الدراسة:

لطالما كانت جرائم الفساد ولا زالت من أخطر الجرائم التي تُلقى بالمجتمعات إلى الهاوية وتؤخر ترميمها والوقوف في وجه تلك الجرائم ومنع حدوثها يتطلب وجود نصوص تشريعية تكون على قدرٍ من القوة والفاعلية، وعلى الرغم من وجود تلك النصوص التشريعية إلا أنه يوجد حالات إفلات من العقاب، وأبرز ما يؤدي إلى ذلك هو تمتع بعض الأشخاص بالحصانة التي يقرها القانون لفئة معينة بحكم موقعهم الوظيفي والتي تؤدي إلى إخضاعهم لإجراءات جزائية خاصة، بحيث تكون الحصانة عائق يقف في وجه المواجهة الجزائية وإيقاع العقاب على مرتكبي جرائم الفساد، وذلك يتطلب البحث عن حل قانوني يُبقي على الحصانة وفي نفس الوقت يحقق الغاية من وجود النص التشريعي العقابي، أي إيجاد نصوص تشريعية تخلق توازن ما بين نظام

(1) نص المادة (2/30) من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003م.

(2) الشوابكة، إبراهيم: الحصانة البرلمانية دراسة مقارنة بين الأردن وبريطانيا، ط1، عمان: دار عالم الثقافة للنشر والتوزيع، 1997، ص 147-148.

الحصانة والمواجهة الجزائية لجرائم الفساد، وهذا بدوره يقودنا إلى سؤال البحث الرئيسي، والذي يتمثل في: هل إستطاع المشرع الفلسطيني تنظيم أحكام الحصانة بقواعد قانونية تكفل المواجهة الجزائية الفعالة لجرائم الفساد في المجتمع الفلسطيني؟

ويتفرع عن سؤال البحث الرئيسي عدة أسئلة فرعية، تتمثل في: هل الحصانة إمتياز يُقره القانون لبعض الأشخاص لحمايتهم من تعسف السلطات الأخرى أم أنّها ملاذ للهروب من المسائلة الجزائية عن جرائم الفساد؟ وما هو هدف المشرع من تقرير إمتياز الحصانة لبعض الأشخاص؟ وما هي الإجراءات القانونية المقررة لرفع الحصانة عن أصحابها حتى تتمكن الجهات المختصة من مسألتهم عن جرائم الفساد المُشتبه إرتكابهم لها؟ وما إذا كان التنظيم القانوني لأحكام الحصانة يتناسب وطبيعة جرائم الفساد وخصائصها؟

وهذا ما سنُجيب عليه في هذه الدراسة إن شاء الله.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى:

1. تناول مفهوم الحصانة كقيد على معاقبة مرتكبي جرائم الفساد.
2. تحليل النصوص القانونية المتعلقة بإجراءات التحري والإستدلال، والتحقيق، والمحاكمة في جرائم الفساد، والنصوص المتعلقة بالحصانة وإجراءات رفعها.
3. الوصول إلى إجراءات قانونية سريعة ومختصرة لمعاقبة مرتكبي جرائم الفساد في فلسطين ممن يتمتعون بالحصانة.
4. الوصول إلى حلول قانونية وتشريعية تحقق التوازن بين تطبيق أحكام الحصانة وبين المواجهة الجزائية لظاهرة الفساد في التشريع الفلسطيني.

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة العلمية في توضيح الكيفية التي تناول بها المشرع الفلسطيني مفهوم الحصانة وإجراءات رفعها عنّ يتمتعون بها؛ لتمكين السلطات المختصة من معاقبتهم وإتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة بحقهم، كما تبرز الأهمية العلمية للدراسة في تناول الإجراءات الجزائية المتعلقة بجرائم الفساد والإجراءات الواجب إتباعها في وجه أصحاب الحصانة مرتكبي هذا النوع من الجرائم ومنع إفلاتهم من العقاب، وبالتالي إجراءات رفع الحصانة عن مرتكبي جرائم الفساد للتمكن من معاقبتهم وتطبيق النص القانوني عليهم، والذي بدوره يؤثر على منع إنتشار الفساد وبالتالي الإصلاح والتنمية الحاصلة على المستوى السياسي، والإقتصادي، والقانوني، مما يؤثر تلقائياً على التنمية الإجتماعية.

فيما تبرز الأهمية العملية للدراسة في أنّ تحقيق التوازن بين الحصانة والمواجهة الجزائية لظاهرة الفساد والذي يكمن في التنظيم التشريعي السليم لكليهما، يساهم في دوره بوضع سياسة جزائية متكاملة وراذعة وبالتالي تحقيق أهداف التشريع العقابي، وتحقيق الإستقرار السياسي في الدولة، وفتح الأبواب أمام التنمية المستدامة والتي بدورها تحقق الإستقرار في كافة مناحي الحياة في الدولة.

كما تظهر الأهمية العملية للدراسة في بيان أثر الحصانة كقيد يَقيف في وجه المنظومة العقابية للتصدي للأعمال التي تعتبر من قبيل الفساد في الواقع العملي، وأنّ الحصانة هي ستار يختبئ به مرتكبي جرائم الفساد ممن يتمتعون بها؛ للإفلات من العقاب والهروب من الإجراءات المتخذة بحقهم في سبيل التحقيق في جرائم الفساد، الأمر الذي يخلق الحاجة إلى إيجاد حلول تحقق التوازن بين نظام الحصانة وتُبقي عليه وفي نفس الوقت تحقق الغاية من الإجراءات الجزائية المُتبعة لمكافحة الفساد، بالتالي الحد من إنتشار الفساد في المجتمعات.

منهجية الدراسة:

تقوم هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي والمنهج المقارن، حيث تم إتباع المنهج الوصفي في وصف ظاهرة الفساد وأسبابها وآثارها، وكذلك فيما يتعلق بالحصانة وإجراءات رفعها والتنظيم القانوني لكلا الموضوعين، وتم إتباع المنهج التحليلي في دراسة أثر الحصانة على المواجهة الجزائية لظاهرة الفساد وتناول الحصانة كقيود يقف في وجه الملاحقة الجزائية لمرتكبي جرائم الفساد، ويكون المنهج المقارن في المقارنة بين القوانين المطبقة في الضفة الغربية المتعلقة بموضوع البحث وبين القانون الأردني؛ من أجل التوصل إلى نقاط الإتيقاف والإختلاف بين القانون الفلسطيني والأردني، كون هناك أرضية مشتركة بين القوانين المطبقة في كلتا الدولتين، مما يُتيح المجال للمقارنة بين آلية تطبيق القانون في الدولتين خاصة في ظل وجود حالة الطوارئ في فلسطين وحلّ المجلس التشريعي الفلسطيني.

نطاق الدراسة:

تتمثل حدود الدراسة المكانية في: الضفة الغربية من فلسطين والأردن. وتكون حدود الدراسة الزمانية في الفترة ما بين عام 1960م إلى الآن.

وتتمثل حدود الدراسة القانونية في التشريعات المطبقة في الضفة الغربية وفي الأردن⁽¹⁾ مع الإسترشاد ببعض القوانين الوطنية الأخرى ذات علاقة، وتتمثل التشريعات في الضفة الغربية بما يلي: القانون الأساسي الفلسطيني المعدّل لسنة 2003م، قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته، قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001م وتعديلاته، قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم (10) لسنة 2005م وتعديلاته، قانون السلطة القضائية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2002م وتعديلاته، والنظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000م.

(1) هذا بالإضافة إلى الإسترشاد بالعديد من الإتفاقيات الدولية، أهمها: إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003م، وإتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة 2010م، وإتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة 1961م.

وفي الأردن: الدستور الأردني لسنة 1952م وتعديلاته، قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2016م وتعديلاته، قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960م وتعديلاته، قانون إستقلال القضاء الأردني المعدّل رقم (29) لسنة 2014م، النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لسنة 2014م، والنظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013م.

الدراسات السابقة:

هناك العديد من الدراسات التي تناولت الحصانة والمواجهة الجزائية لظاهرة الفساد، منها على مستوى فلسطين والآخر على مستوى الوطن العربي، نذكر منها:

1. تومر كوهين، مكافحة الفساد في المنظومة العقابية المطبقة في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية دراسة مقارنة، (رسالة ماجستير منشورة)، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2016.

تناولت هذه الرسالة ماهية جرائم الفساد في ظل المنظومة العقابية المطبقة في فلسطين وأشكال هذه الجرائم وصورها وآثار إنتشارها، كما تناولت طرق الوقوف في وجه الفساد ومكافحته وتفعيل أنظمة المحاسبة والرقابة.

كما تطرقت هذا الدراسة إلى أهم المعوقات التي تقف في وجه ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد وإيقاع العقاب عليهم والتي تُعتبر الحصانة إحداها.

وتتفق هذه الدراسة مع الدراسة الحالية في البحث عن طرق مناسبة للوقوف في وجه الفساد وملاحقة مرتكبيه، وكذلك فيما يتعلق بالبحث في أهم المعوقات التي تقف في وجه ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد وتطبيق النص القانوني بحقهم، إلا أن الدراسة الحالية توسعت في البحث بنظام الحصانة بإعتباره قيد وعائق.

2. عمار ياسر جاموس، الحصانة البرلمانية والعفو الخاص وأثرهما على مكافحة الفساد في فلسطين،

المركز الفلسطيني لإستقلال المحاماة والقضاء "مساواة"، فلسطين، 2015م.

تناولت هذه الدراسة أنواع الحصانة في النظام القانوني الفلسطيني، وركزت على الحصانة البرلمانية من حيث تعريفها ومبرراتها والإطار القانوني المُنظّم لها وخصائصها، كما تناولت زوال الحصانة البرلمانية وأثر ذلك على مكافحة الفساد في فلسطين، هذا وتطرقت الدراسة إلى العفو الخاص والطبيعة القانونية له وآثاره.

وتتفق هذه الدراسة مع الدراسة الحالية من ناحية تناولها للحصانة البرلمانية وزوالها وإجراءات رفعها وأثر ذلك على مكافحة الفساد في فلسطين، إلا أن الدراسة الحالية تتناول كافة أنواع الحصانة.

3. د.نجيب شكر محمود، الحصانة البرلمانية ضد الإجراءات الجنائية دراسة مقارنة، مقالة علمية،

جامعة بابل، العراق، 2013م.

عالجت هذه الدراسة الحصانة البرلمانية في مواجهة الإجراءات الجزائية، حيث تناولت ماهية الحصانة البرلمانية ضد الإجراءات الجنائية، وتطرقت إلى الأساس القانوني للحصانة البرلمانية ضد الإجراءات الجنائية وشروط تطبيقها، وبينت كيفية رفع الحصانة البرلمانية وأثر ذلك على تطبيق نصوص الإجراءات الجزائية.

وتختلف هذه الدراسة عن الدراسة الحالية في أن الباحثة تناولت الكيفية التي يمكن فيها تحقيق التوازن بين الحصانة والإجراءات الجزائية المتخذة والتي لم يتطرق إليها الباحث في مقالته.

4. أحمد براك، الحصانة من منظور المواجهة الجزائية لظاهرة الفساد في التشريع الفلسطيني، مقالة علمية، مجلة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد، 2020.

تناولت هذه الدراسة مفهوم الحصانة المُكرّسة في مجال مكافحة الفساد وأنواعها، وأثرها على فاعلية المواجهة الجزائية لظاهرة الفساد.

وتتفق هذه الدراسة مع الدراسة الحالية في أنها تناولت أسس تحقيق التوازن المناسب بين الحصانة والواجهة الجزائية لظاهرة الفساد.

وتختلف هذه الدراسة عن الدراسة الحالية في أنّ الدراسة الحالية تناولت الحصانة وصورها بنوع من التفصيل وكذلك الإجراءات الجزائية المتبعة في ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد المتمتعين بالحصانة في التشريع الفلسطيني مُقارنةً بالتشريع الأردني، كما تطرقت الدراسة الحالية إلى جدوى المواجهة الجزائية لظاهرة الفساد في ظل وجود الحصانة وطرق خلق التوازن بينهما وذلك من ناحية عملية وواقعية.

وبالتالي يتضح أنّ جميع الدراسات السابقة تناولت مفهوم الحصانة، وأنواعها، وإجراءات رفعها والتنظيم القانوني لها، وتطرقت إلى تعريف جرائم الفساد، وأنواعها، وآثارها، والتنظيم القانوني لها والإجراءات المتخذة في سبيل الوقوف في وجه هذه الظاهرة والحد منها وهذا ما يتفق مع الدراسة الحالية، لكن تتضح نقاط الاختلاف بين الدراسات السابقة والدراسة الحالية في أنّ الدراسات السابقة لم تتناول الحصانة كقيد وعائق يقف في وجه الملاحقة الجزائية لمرتكبي جرائم الفساد بصورة موسعة، كما أنها لم تبحث فيما يُمكن أن يحقق التوازن ما بين النظام الحصانة والواجهة الجزائية الفعّالة لجرائم الفساد، وذلك على العكس من الدراسة الحالية التي تناولت نظام الحصانة كقيد في وجه إتخاذ الإجراءات الجزائية بحق مرتكبي جرائم الفساد، وكذلك بحثت في كيفية تحقيق التوازن بين نظام الحصانة والواجهة الجزائية لظاهرة الفساد.

خطة الدراسة:

حاولت الباحثة من خلال هذه الدراسة الوقوف على كافة المسائل والإشكاليات المتعلقة بموضوع هذه الرسالة، الأمر الذي إقتضى تقسيم هذه الرسالة إلى فصلين رئيسيين، الفصل الأول بعنوان: مضمون الحصانة في مجال مكافحة الفساد، حيث تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، المبحث الأول بعنوان: ماهية جرائم الفساد، حيث تناول هذا المبحث ماهية جرائم الفساد من خلال مطلبين، الأول تطرّق إلى مفهوم جرائم الفساد، والثاني إلى الآثار المترتبة على صور جرائم الفساد، أما المبحث الثاني بعنوان: ماهية الحصانة في نطاق مكافحة جرائم الفساد، والذي بدوره تم تقسيمه إلى مطلبين، تناول الأول مفهوم الحصانة، وبحث الثاني في مبررات الحصانة في مجال مكافحة الفساد.

أما الفصل الثاني فهو بعنوان: جدوى المواجهة الجزائية لظاهرة الفساد في ظل وجود الحصانة، وتم تقسيمه إلى مبحثين، المبحث الأول تحت عنوان: المواجهة الجزائية لجرائم الفساد، والذي إنقسم بدوره إلى مطلبين، الأول تناول إجراءات التحري والإستدلال في جرائم الفساد والثاني بحث في إجراءات التحقيق والمحكمة في جرائم الفساد، أما المبحث الثاني بعنوان: أثر الحصانة على المواجهة الجزائية لجرائم الفساد، وتم تقسيمه إلى ثلاثة مطالب، الأول بعنوان الحصانة قيد مؤقت للمواجهة الجزائية لجرائم الفساد، والثاني نظّر في زوال الحصانة، والثالث بحث في طرق خلق التوازن بين الحصانة والمواجهة الجزائية للفساد.

الفصل الأول

مضمون الحصانة في مجال مكافحة الفساد

أصبح الفساد ظاهرة عالمية سريعة الإنتشار تطل جميع المجتمعات وكافة مناحي الحياة؛ لذلك كان لا بُدَّ من الوقوف في وجه هذه الظاهرة، ومنع كل ما قد يقف في وجه ملاحقة مرتكبيها والذي يُعتبر نظام الحصانة إحداهما، بناءً عليه سيتم التطرق في هذا الفصل إلى ظاهرة الفساد في التشريعات محل الدراسة، والحديث عن مفهوم الحصانة المتعلقة في مكافحة الفساد.

وبالتالي ينقسم هذا الفصل إلى مبحثين، المبحث الأول يبحث في ماهية جرائم الفساد، فيما يتناول المبحث الثاني ماهية الحصانة في نطاق مكافحة جرائم الفساد.

المبحث الأول: ماهية جرائم الفساد

ظاهرة الفساد ملازمة للنفس البشرية منذ وجودها وستبقى حتى فنائها، فأفعال الفساد تختلف من مجتمع إلى آخر ومن حقبة زمنية إلى أخرى، فهو يشمل العديد من الأفعال التي تتغير وتتطور بمرور الأزمان وتطور المجتمعات، فالفساد ظاهرة لا يُمكن إبادتها إنَّما يمكن الحد من آثارها على الفرد والمجتمع، وقد أخذت إهتمام كبير من الدول والمجتمعات، وللوقوف على هذا الموضوع يتناول هذا المبحث ماهية جرائم الفساد.

وينقسم هذا المبحث إلى مطلبين، الأول يتناول مفهوم جرائم الفساد، ويتطرق الثاني إلى الآثار المترتبة على صور جرائم الفساد.

المطلب الأول: مفهوم جرائم الفساد.

عُرِّف الفساد بالعديد من التعاريف التي يصعب حصرها والتي تختلف من زمن إلى آخر ومن مجتمع إلى آخر.

وبالتالي سيتناول هذا المطلب مفهوم جرائم الفساد، والذي ينقسم بدوره إلى فرعين، الأول يتناول تعريف جرائم الفساد والثاني يتناول خصائص جرائم الفساد.

الفرع الأول: تعريف جرائم الفساد.

سيتناول هذا الفرع تعريف جرائم الفساد لغةً، وبحسب تعريف الإتفاقيات الدولية والإقليمية والمؤسسات والمنظمات الدولية، وبحسب تعريف التشريع الفلسطيني والأردني، وكذلك تعريفه إصطلاحاً.

أولاً: تعريف الفساد لغةً.

الفساد في اللغة هو الإضطراب والخلل، ويُقال فَسَدَ فهو فَاسِدٌ و فَسِيدٌ والجمع فَسَدَى، و المَفْسَدَةُ هي الضرر و فَسَدَ الأمور أي إضطربت وأدركها الخَلَلُ، والفساد هو إحاق الضرر⁽¹⁾.

وقد جاء ذكر الفساد في معجم لسان العرب على أنه نقيض الصلاح، ويُقال المَفْسَدَةُ خلاف المصلحة والإستِساد خلاف الإستِصلاح، وهذا الأمر فيه مفسدة لكذا أي فيه فساد، وأفسد فلان المال يُفسده إفساداً وفساداً، والله لا يُحبُّ الفساد⁽²⁾.

ثانياً: تعريف جريمة الفساد بحسب الإتفاقيات الدولية.

هناك العديد من الإتفاقيات الدولية التي عرّفت الفساد وتناولت صورته، نذكر منها:

أ. إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003م⁽³⁾.

(1) ابن منظور: لسان العرب، المجلد السابع، القاهرة: دار الحديث للنشر، 2003م، ص100.

(2) ابن منظور: لسان العرب، مرجع سابق، ص101.

(3) هي الصك العالمي الوحيد الملزم قانوناً لمكافحة الفساد، أقرتها الأمم المتحدة سنة 2003م، وتحتوي على 71 مادة، موزعة على ثمانية فصول ومؤلفة من أربعة أجزاء رئيسية، الجزء الأول يتطرق إلى "الوقاية" والثاني يتناول "التجريم وإنفاذ القانون" والثالث مُخصّص لـ"التعاون الدولي". (إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في لبنان، للمزيد راجع الرابط: <https://www.lb.undp.org/content/lebanon/ar/home/projects/anti-corruption-for-trust-> [--lebanon-/united-nations-convention-against-corruption.html](https://www.lb.undp.org/content/lebanon/ar/home/projects/anti-corruption-for-trust-) ، تاريخ آخر زيارة: 2022/2/11م)، وللوصول إلى نص الإتفاقية راجع الرابط:

لم يرد تعريف شامل وصريح لمفهوم الفساد في إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، إنَّما يمكن إستنباط ذلك مما جاء في شرح ديباجية الإتفاقية عن ظاهرة الفساد؛ حيث يُفهم منها أنَّه: "ظاهرة عبَّرَ وطنية تمس كل المجتمعات والإقتصادات، وهو خطر على إستقرار المجتمعات وأمنها كما أن هناك صِلات بين الفساد وسائر أشكال الجريمة كالجريمة المُنظَّمة والإقتصادية، مما يجعل التعاون الدولي على منعه ومكافحته أمراً ضرورياً"⁽¹⁾.

ب. الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة 2010م⁽²⁾.

لم يرد نص صريح في الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة 2010م يُعرِّف الفساد، إنما ورد من الكلمات والعبارات ما يمكن أن يُعرِّف هذه الظاهرة، حيث ورد في ديباجية الإتفاقية ما يمكن إعتباره تعريف لمفهوم الفساد على أنه: "هي ظاهرة إجرامية مُتعددة الأشكال ذات آثار سلبية على القيم الأخلاقية والحياة السياسية والنواحي الإقتصادية والإجتماعية، ويكون التصدي لها على عاتق السلطات الرسمية ومؤسسات المجتمع المدني والأفراد على حد السواء"⁽³⁾.

، https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50024_A.pdf

تاريخ آخر زيارة 2022/2/11م.

⁽¹⁾ انظر ديباجية إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003م.

⁽²⁾ هي إتفاقية إقليمية معنيَّة بمكافحة الفساد، وصل عدد الدول التي وقعت عليها 21 دولة عربية حتى عام 2010م، تهدف إلى تعزيز التدابير للوقوف في وجه الفساد. (الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد، الموقع الرسمي لهيئة الرقابة الإدارية والشفافية دولة قطر، للمزيد راجع الرابط: <https://www.acta.gov.qa/>، تاريخ آخر زيارة: 2022/2/11م)، وللوصول إلى نص الإتفاقية راجع الرابط: <https://www.almeezan.qa/AgreementsPage.aspx?id=1719&language=ar> ، تاريخ آخر زيارة: 2022/2/11م.

⁽³⁾ انظر ديباجية الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد لعام 2010م.

ثالثاً: تعريف المؤسسات والمنظمات الدولية للفساد.

قامت العديد من المؤسسات والمنظمات الدولية بتعريف جريمة الفساد، ومنها:

أ. البنك الدولي:

لقد عرّف البنك الدولي⁽¹⁾ جريمة الفساد على أنها: "إساءة إستغلال الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب خاصة"⁽²⁾.

ب. منظمة الشفافية الدولية:

عرّفت منظمة الشفافية الدولية⁽³⁾ جريمة الفساد على أنها: "إستغلال المصلحة العامة لتحقيق مصلحة خاصة"⁽⁴⁾.

ج. أكاديمية الإنترنت لمكافحة الفساد:

ولقد ذكرته أكاديمية الإنترنت لمكافحة الفساد على أنّه ظاهرة عالمية يمتد أثرها على جميع العالم وعلى كافة مستويات المجتمع، إلا أن البلدان الناميّة هي الأكثر تأثراً به⁽⁵⁾.

(1) البنك الدولي: ويُعرف بالبنك الدولي لإعادة الإعمار والتنمية، وهو منظمة دوليّة، تقدم قروض للدول من أجل مشروعات التنمية، يضم (189) دولة، تأسس في الولايات المتحدة عام 1944م، (للمزيد راجع الرابط:

<https://www.cibeg.com/arabic/Pages/blog.aspx/?article=What%20is%20the%20World%20Ban>

k، تاريخ آخر زيارة 2021/5/20).

(2) مجموعة البنك الدولي، تحسين نواتج التنمية-التقرير السنوي للنزاهة، 2007م، ص5، منشور على الرابط: <http://documents1.worldbank.org/> ، تاريخ آخر زيارة 2021/5/20م.

(3) منظمة الشفافية الدولية: هي منظمة دوليّة غير حكومية، هدفها التصدي للفساد، مقرّها الرئيسي الحالي في برلين-ألمانيا، تضم أكثر من 100 فرع في كافة دول العالم، (للمزيد راجع الرابط: <https://www.marefa.org/>، تاريخ آخر زيارة 2021/5/30).

(4) TRANSPARENCY INTERNATIONAL the global collection against corruption: WHAT IS

CORRUPTION? منشور على الرابط: <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption> ، تاريخ

آخر زيارة 2021/5/20م.

(5) الفساد ظاهرة عالمية، منشور على الرابط: <https://www.interpol.int/ar/4/2> ، تاريخ آخر زيارة 2021/5/30.

رابعاً: تعريف جريمة الفساد من منظور تشريعي.

يمكن عرض موقف المشرع الفلسطيني والمشرع الأردني من تعريف جريمة الفساد، من خلال الآتي:

أ. تعريف المشرع الفلسطيني:

عرّف تقرير المجلس التشريعي حول ملف الفساد لعام 1997م جريمة الفساد على أنها: "خروج عن أحكام القانون أو الأنظمة الصادرة بموجبه، أو مخالفة السياسات العامة المعتمدة من قِبَل الموظف العام بهدف جني مكاسب له أو لآخرين ذوي علاقة أو إستغلال غياب القانون بشكل واعٍ بهدف الحصول على هذه المنافع"⁽¹⁾.

فيما لم يُعرّف قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته جريمة الفساد وإنما إكتفى بتحديد الجرائم التي تعتبر فساداً، وهو بذلك يُكمل قانون العقوبات الأردني لسنة 1960م المُطبق في الضفة الغربية ولا ينقصه أو يعارضه، حيث جاء فيه "الفساد: يعتبر فساداً لغايات تطبيق أحكام هذا القرار بقانون الجرائم المبينة أدناه:

1. الرشوة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية.
2. الإختلاس المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية.
3. التزوير والتزيف المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية.
4. إستثمار الوظيفة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية.
5. إساءة الإئتمان المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية.
6. التهاون في القيام بواجبات الوظيفة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية.

(1) أبو دية، أحمد: الفساد سبله وآليات مكافحته، منشورات الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، أمان، رام الله، ط1، 2004م، ص3.

7. غسل الأموال الناتجة عن جرائم الفساد المنصوص عليها في قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الساري.

8. الكسب غير المشروع.

9. المتاجرة بالنفوذ.

10. إساءة استعمال السلطة.

11. قبول الوساطة والمحسوبية والمحاباة التي تلغي حقاً أو تحقق باطلاً.

12. عدم الإعلان أو الإفصاح عن إستثمارات أو ممتلكات أو منافع تؤدي إلى تضارب في المصالح إذا

كانت القوانين والأنظمة تستوجب ذلك، ويكون من شأنها تحقيق منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة

للممتع عن إعلانها.

13. إعاقة سير العدالة⁽¹⁾.

ب. تعريف المشرع الأردني:

لم يرد تعريف جرائم الفساد في التشريع الأردني كما هو الحال في التشريع الفلسطيني، وإنما إكتفى

المشرع الأردني بذكر الجرائم التي تعتبر جرائم فساد في قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم

(13) لسنة 2016م وتعديلاته، حيث ورد فيه "يُعتبر فساداً لغايات هذا القانون ما يلي:

1. الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة والجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قانون العقوبات.

2. الجرائم الإقتصادية بالمعنى المحدد في قانون الجرائم الإقتصادية.

3. الكسب غير المشروع.

(1) نص المادة (1) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م، المنشور في جريدة الوقائع الفلسطينية، عدد 53، بتاريخ 2005/2/28م، ص154، والمُعدلة بموجب نص المادة (3) من القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018م بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد الفلسطيني، المنشور في جريدة الوقائع الفلسطينية، عدد149، بتاريخ 2018/11/28، ص30.

4. عدم الإعلان أو الإفصاح عن إستثمارات أو ممتلكات أو منافع قد تؤدي إلى تعارض في المصالح إذا كانت القوانين والأنظمة تستوجب ذلك ويكون من شأنها تحقيق منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة للممتنع عن إعلانها.
5. كل فعل، أو إمتناع، يؤدي إلى هدر الأموال العامة أو أموال الشركات المساهمة العامة أو الشركات غير الربحية أو الجمعيات.
6. إساءة إستعمال السلطة خلافاً لأحكام القانون.
7. قبول موظفي الإدارة العامة للواسطة أو المحسوبية التي تلغي حقاً أو تحق باطلاً.
8. إستخدام المعلومات المتاحة بحكم الوظيفة لتحقيق منافع خاصة.
9. جرائم الفساد الواردة في الإتفاقيات الدولية التي صادقت عليها المملكة.⁽¹⁾

خامساً: تعريف جريمة الفساد إصطلاحاً.

لا يوجد تعريف جامع ومانع يمكن إطلاقه على جريمة الفساد، فجريمة الفساد لها مفاهيم تختلف بحسب الجهة التي قامت بوضع هذا التعريف والمقصد من وضعه، كَوْن ظاهرة الفساد هي ظاهرة مركبة ومتنوعة ومختلفة من مجتمع إلى آخر، فما يُعتبر فساداً لدى مجتمع قد لا يعتبر كذلك لدى مجتمع آخر، بالتالي هي ظاهرة متعددة الجوانب والعوامل والأنواع، مما يؤدي إلى صعوبة الإجماع الكلي على تعريف واحد يشمل هذه الظاهرة⁽²⁾، هذا وقد تعددت التعريفات التي تتناول جريمة الفساد، وستتناول أهم هذه التعريفات بحسب الجهة التي قامت بوضعها.

⁽¹⁾ قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2016م وتعديلاته، المنشور في الجريدة الأردنية، عدد 5397، بتاريخ 2016/5/16، ص2578.

⁽²⁾ سعيد، محمد: وسائل القانون الدولي لمكافحة جرائم الفساد، (رسالة ماجستير منشورة)، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، عمّان، 2019، ص14.

وقد عرّف جانب من الفقه جريمة الفساد على أنها: "ممارسة سلوك لتغليب المنفعة الشخصية على المنفعة العامة، وإستغلال المصلحة العامة لتحقيق المنافع الشخصية دون النظر إلى المنفعة العامة"⁽¹⁾.

في حين عرّفها آخرون على أنّها: "إساءة إستغلال السلطة من قِبَل شخص لديه نفوذ في إتخاذ قرارات تهم الصالح العام"⁽²⁾.

وأطلق جانب آخر من الفقهاء على جريمة الفساد بأنّها: "قيام الموظف العام وبطرق غير مشروعة بإرتكاب فعل يُعد إهداراً للمال العام أو الموجودات العامة ومن ثم فهي سلوكاً يُخالف الواجبات الوظيفية الرسمية للوظيفة العامة بحيث يشمل تطلعاً إلى تحقيق مكاسب خاصة فردية سواء أكان مادياً أو معنوياً"⁽³⁾.

وقد عرّف النشطاء في حقوق الإنسان جرائم الفساد على أنّها: "إنتهاك وخرق من نوع خاص لحقوق الإنسان يصل إلى مرحلة النفي المطلق لفلسفة ومبدأ أساسي من المبادئ التي تقوم عليها حقوق الإنسان ألا وهو مبدأ المساواة"⁽⁴⁾.

وترى الباحثة أنّ معظم التعريفات السابقة لمفهوم جريمة الفساد تدور حول معنى واحد وهو إساءة إستعمال السلطة مِن يملكونها؛ لتحقيق منفعة خاصة لهم على حساب المصلحة العامة، كما ترى أنّ تعريف إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003م هو التعريف الأكثر شموليةً لكنه أقل دقة؛ بحيث وصفت الفساد بالظاهرة ولم تضعه في قالب معيّن ولم تربطه بسلوكيات محددة، كما أنّها وضعت وصفاً عاماً للجريمة⁽⁵⁾،

(1) محمد، مازن: *في قضايا الفساد ومؤثراته المختلفة*، النبأ، عدد 80، 2006م، ص 5.

(2) كوهين، تومر: *مكافحة الفساد في المنظومة العقابية المطبقة في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية -دراسة مقارنة*، (رسالة ماجستير منشورة)، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2016، ص 7.

(3) كوهين، تومر: *مكافحة الفساد في المنظومة العقابية المطبقة في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية -دراسة مقارنة*، مرجع سابق، ص 7-8.

(4) مُشار إليه لدى كوهين، تومر: *مكافحة الفساد في المنظومة العقابية المطبقة في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية -دراسة مقارنة*، مرجع سابق، ص 8.

(5) وذلك بقولها: "هناك صِلات بين الفساد وسائر أشكال الجريمة كالجريمة المنُظَّمة والاقتصادية". (ديباجية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003م).

إلا أنها لم تضع الحدود العامة للأفعال التي يمكن من خلالها تمييز جريمة ما على أنها جريمة فساد أم لا، إلا أنّ كافة التشريعات تتفق على أن تقديم المصلحة الشخصية على المصلحة العامة هو المعنى الذي ينطلق منه مفهوم الفساد ويُبنى عليه، والبعض الآخر إستعاض بتوضيح أشكال الفساد وصوره لبيان مفهوم جريمة الفساد، وقد قامت الباحثة بإطلاق مفهوم جرائم الفساد على أي فعل أو إمتناع عن فعل ينطوي على تقديم المصالح الفردية على المصلحة العامة بصورة مخالفة للقانون بغض النظر عن الصورة التي تم ارتكاب الفعل فيها أو الإمتناع عن أداءه⁽¹⁾.

(1) وعند الحديث عن الفساد لا بُدّ من ذكر أسباب حدوثه وإنتشاره، أهمها: 1. أسباب سياسية: إن طبيعة النظام السياسي في الدولة تؤثر بشكل كبير على إنتشار الفساد فقد تكون حاضنةً للفساد كالنظم الديكتاتورية أو طاردةً له كالنظم الديمقراطية؛ فالنظم الديمقراطية التي تحترم حقوق الإنسان وآراءه وتتخذ من الإنتخابات طريقة للوصول إلى الحكم وتسمح المشاركة السياسية الفاعلة تقل فيها نسبة تقشي الفساد، على العكس من النظم الديكتاتورية التي تطغى فيها إحدى السلطات الثلاث على الأخرى، والتي تهتمش دور المجتمع المدني ومؤسساته، والتي تغيب فيها القدوة السياسية الصالحة، والتي يتمتع كبار الموظفين ورجال السلطة وفقاً لقوانينها بحصانة تحميهم من الملاحقة والخضوع للمساءلة فإن نسب الفساد فيها مرتفعة وهي تعتبر بيئة حاضنة للفساد. (فراونه، ياسمين: **التدابير الوقائية والعلاجية لمكافحة جرائم الفساد في التشريع الفلسطيني دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية**، رسالة ماجستير منشورة)، الجامعة الإسلامية، غزة، 2018، ص18).

2. أسباب إقتصادية: إن جريمة الفساد جريمة تفاعلية بالتالي تتأثر بالبيئة المحيطة بها كالتغيرات الإقتصادية، فتكثر الوساطة والمحسوبية والمحابة في حالات الرخاء الإقتصادي بينما تزداد حالات الإختلاس والرشوة والتزوير في حالات الضائقة الإقتصادية، وتتمثل أهم الأسباب الإقتصادية لإنتشار الفساد في الفقر وإرتفاع معدلات البطالة وإستمراريتها والرواتب غير المجزية لبعض الموظفين إلى جانب وصفهم بالجنح؛ مما يدفعهم لإرتكاب جرائم فساد بهدف الحصول على مصادر أخرى للدخل، كما أنّ التوزيع غير العادل للثروات بين أفراد المجتمع يدفعهم إلى ارتكاب الجرائم كالرشوة والإختلاس؛ محاولةً منهم لخلق توازن في توزيع الثروات بينهم. (سعيد، محمد: **وسائل القانون الدولي لمكافحة جرائم الفساد**، مرجع سابق، ص51، براك، أحمد: **مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن**، مرجع سابق، ص49).

3. أسباب إجتماعية: إن نمط العلاقات والأعراف بين أفراد المجتمع لها تأثير كبير على إنتشار الفساد وبالذات على نوعية الجرائم المنتشرة، فمثلاً تعتبر المحابة - والتي تعني تفضيل بعض الأشخاص على غيرهم بسبب العلاقات الشخصية لا الكفاءة في الوظائف الإدارية، وكذلك المحسوبية من قبيل الإلتزامات الإجتماعية في الدول النامية، بالإضافة إلى التفاوت الطبقي بين أفراد المجتمع الواحد يولّد الشعور بالدونية والظلم لدى فئات مجتمعية معينة فتلجأ إلى الفساد للحصول على حقها في الخدمات العامة وترى أنها الوسيلة الوحيدة لتحقيق ذلك. (موقع المعرفة الإلكتروني، للمزيد راجع الرابط: <https://www.marefa.org/>، تاريخ آخر زيارة: 2022/2/16م، براك، أحمد: **مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن**، مرجع سابق، ص49-50).

4. أسباب إدارية: إن التسيّب والخلل الإداري والسياسات الخاطئة في إدارة المرافق العامة، ووجود بعض الإنحرافات لدى القيادات وتقديم المصالح الخاصة، وعدم وضع الشخص المناسب في المكان المناسب، وغياب الرقابة، وتغوّل البيروقراطية -والتي تعني "هي البنى والهياكل التي يقوم عليها تنظيم السلطات الإدارية وتوزيعها، وتحديد الصلاحيات وتسمية المسؤولين وتراتبيتهم، في أي إطار منظم وفق القوانين ويخضع لسلطة معينة"- ونقص كفاءة العاملين، والروتين، من أهم عوامل فساد المنشآت الإدارية.

الفرع الثاني: خصائص جرائم الفساد.

تتصف جرائم الفساد بالعديد من الخصائص والتي يجب مراعاتها عند إقرار السياسة العقابية المتعلقة بمكافحة

الفساد⁽¹⁾، أهم هذه الخصائص يتمثل في:

أولاً: السرية.

تكون السرية في جرائم الفساد في عناصرها وأدواتها، حيث أن كافة الأعمال التي يتم القيام بها والإجراءات والترتيبات تكون تحت أجنحة الظلام وبصورة سرية جداً يصعب معرفتها والكشف عنها، وتتباين أساليب الإختفاء والسرية وفقاً للجهة التي تقوم بها، ففي الفساد الكبير⁽²⁾ الذي تقوم به الجهات العليا يتم إخفاءه تحت

(المزيد راجع الرابط: <https://www.aljazeera.net/encyclopedia/conceptsandterminology/2016/6/28/>)

تاريخ آخر زيارة: 2021/7/10، سعيد، محمد: وسائل القانون الدولي لمكافحة جرائم الفساد، مرجع سابق، ص50).
5. أسباب أخلاقية وثقافية: إن أخلاق المجتمع ترتبط بشكل كبير بثقافته، فكلما زاد الوعي الثقافي لدى أفراد المجتمع ارتفع المستوى الأخلاقي لديهم مما يولد عادات وأعراف حسنة، بحيث يصبحون على دراية أكثر بحقوقهم وواجباتهم مما يولد شعور الإحترام لديهم نحو حقوق الآخرين، وذلك ينعكس بصورة إيجابية في تقليل إنتشار الفساد، فإنتشار الجهل وقلة الوعي الثقافي لدى الأفراد بحقوقهم وإنعدام قيم النزاهة والإخلاص لديهم قد يُعرضهم للإستغلال من قِبل الموظفين العموميين مما يساهم في إنتشار جرائم الفساد. (فراونة، ياسمين: التدابير الوقائية والعلاجية لمكافحة جرائم الفساد في التشريع الفلسطيني دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص19).

6. أسباب قانونية: إن غياب سيادة القانون من أهم الأسباب القانونية لإنتشار الفساد، فيتم تطبيق القانون على فئة معينة وإفلات فئات أخرى، كما أن عدم إستقلال القضاء يؤثر على إنتشار جرائم الفساد، وبالتالي إفلات المجرمين من العقاب، الأمر الذي يدفع الفاسدين إلى ارتكاب الجرائم ظناً منهم أن لا قانون يردعهم. (سعيد، محمد: وسائل القانون الدولي لمكافحة جرائم الفساد، مرجع سابق، ص50).

وفي المُحصلة تجد الباحثة أنه لا يمكن الجزم أن هناك سبباً واحداً لوقوع جريمة الفساد، فقد يكون هناك سبب مُركب كأن يجتمع أكثر من عامل وراء وقوع جريمة الفساد، فمثلاً جريمة الرشوة قد يكون سببها إداري كغياب الرقابة الإدارية وأيضاً سبب أخلاقي أو ثقافي مثل إنعدام فضيلة الأمانة، ومهما تعددت أسباب وقوع جريمة الفساد إلا أنها ليست بمبرر لمثل هذه الجرائم الشنعاء.

(1) الديمهوري، سمر: جرائم الفساد وسبل مكافحتها وأثرها على الإيرادات الضريبية كمصدر جبائي للدولة، (رسالة ماجستير منشورة)، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2017، ص32.

(2) يُعرف الفساد الكبير على أنه الفساد الذي يكون على مستوى الأفراد أو الجماعات وله تأثير كبير عليهم، ويشترك فيه مجموعة من الأشخاص، ويحتاج إلى بذل جهود مضاعفة للكشف عنه ومحاربتة، ومن الأمثلة عليه قيام المسؤولين الكبار في الدولة بأفعال الفساد كالإختلاس من اموال الدولة، وكذلك إتاحة المجال لشركات غير مؤهلة بإدارة وإنشاء المشاريع في الدولة. (الحسان، عاتكة: أنواع الفساد، موقع سطور الإلكتروني، للمزيد راجع الرابط: <https://sotor.com/> ، تاريخ آخر زيارة:

(2022/2/4م).

مُسمى المصلحة العامة أو الدواعي الأمنية، أما بالنسبة للفساد الصغير⁽¹⁾ الذي يُمارسه صغار الموظفين فيكون المبرر هو تنفيذ تعليمات وتوجيهات صادرة من قمة الهرم، وتبرز خاصية السرية عندما يتم حياكة جرائم الفساد بصورة لا يمكن فيها للقائمين على الجريمة التلاقي ببعضهم البعض وإنما يكون هنالك وسيط بينهم كالمنظمات أو الشبكات الإجرامية أو من خلال أطراف مجهولة، مما يزيد من صعوبة الكشف عن هذه الجرائم وعدم القدرة على الوصول إلى جميع الفاعلين ومعاقبته⁽²⁾.

ثانياً: سريعة الإنتشار.

إن التشبيه المتعارف عليه لجريمة الفساد بين فقهاء القانون هو أنها كالسرطان تنهش أساس المجتمع ونهضته، فجرائم الفساد سريعة الإنتشار إذا وجدت البيئة الحاضنة لها، كما أنّ التطور التكنولوجي والعلمي الحاصل كالعولمة والسوق الإقتصادي الحرّ أثّر بشكلٍ كبير في سرعة إنتشار الفساد ونطاق إنتشاره وكسر المحددات وتجاوز الحدود⁽³⁾.

ثالثاً: قد تكون عابرة للحدود.

بعض جرائم الفساد عالمية تتخطى حدود الإقليم المحلي لتصبح عابرة للحدود، ويعود السبب في ذلك إلى تعدد أطرافها وتنوع أدواتها وتشابك المصالح بين أطرافها⁽⁴⁾، وقد تكون جريمة الفساد عابرة للحدود من حيث الأفعال المكونة لها أو الآثار المترتبة عليها كجرائم غسل الأموال⁽⁵⁾.

(1) يُعزف الفساد الصغير على أنه الفساد الذي يكون على مستوى الأفراد وله تأثير محدود عليهم، وقد يقوم به شخص أو أكثر لكن تأثيره يكون على مستوى مؤسسة أو مكان واحد، مثل دفع رشوة للحصول على ترقية، وهذا النوع من الفساد قد يتفاقم ويتحوّل إلى فساد كبير إذا لم تتم السيطرة عليه والوقوف في وجهه. (الحصان، عاتكة: أنواع الفساد، مرجع سابق، تاريخ آخر زيارة 2022/2/4م).

(2) براك، أحمد: مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن، مرجع سابق، ص44.

(3) سعيد، محمد: وسائل القانون الدولي لمكافحة جرائم الفساد، مرجع سابق، ص22.

(4) الدمنهوري، سمر: جرائم الفساد وسبل مكافحتها وأثرها على الإيرادات الضريبية كمصدر جبائي للدولة، مرجع سابق، ص32-34.

(5) سعيد، محمد: وسائل القانون الدولي لمكافحة جرائم الفساد، مرجع سابق، ص22-23.

رابعاً: بعضها من جرائم الخطر.

يكمن السبب في وصف بعض جرائم الفساد أنّها من جرائم الخطر هو أنّها تتلاعب بمقدرات الشعوب والأجيال القادمة؛ لذلك ومن أجل الوقوف في وجهها لا بُدّ للقوانين الوطنية والدولية ترتيب المسؤولية الجنائية بحق مرتكبيها سواءً كان الضرر مُحقق أم مُحتمل⁽¹⁾.

خامساً: تفاعلية.

جريمة الفساد جريمة تفاعلية تتأثر بالظروف المحيطة بها إرتفاعاً وإنخفاضاً سواء كانت الظروف إقتصادية أو إجتماعية أو سياسية أو أمنية، فكلما ساءت الظروف إرتفعت معدلات الفساد فيجد الفاسدون فرصتهم الذهبية لممارسة الفساد⁽²⁾.

سادساً: متعددة الأطراف.

بعض جرائم الفساد متعددة الأطراف فأصبح هناك الفاعل الأصلي للجريمة والشركاء والمتدخلين، مما يجعل من القبض على جميع المتورطين في جريمة الفساد أمر في غاية الصعوبة، بحيث قد يتم القبض على بعضهم وإفلات بعضهم الآخر وغالباً ما يكون هؤلاء هم الرؤوس الكبيرة المُدبرة⁽³⁾، لذلك لا بُدّ من وضع حد لتفشي جريمة الفساد والذي قد يكون من خلال المساواة في العقاب بين الفاعلين الأصليين والشركاء والمتدخلين⁽⁴⁾.

سابعاً: من الجرائم القصدية.

جرائم الفساد من جرائم العمد أي لا يُتصوّر وقوعها بالخطأ إذ أن ذلك من شأنه أن يُخرجها من دائرة تجريم الفساد، أي أنّ الموظف الذي يتسبب بخطئه هدر المال العام لا يُمكن مقاضاته بتهمة الفساد وإنّما من

(1) براك، أحمد: مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن، مرجع سابق، ص46.

(2) سعيد، محمد: وسائل القانون الدولي لمكافحة جرائم الفساد، مرجع سابق، ص26.

(3) الدمنهوري، سمر: جرائم الفساد وسبل مكافحتها وأثرها على الإيرادات الضريبية كمصدر جبائي للدولة، ص34-36.

(4) براك، أحمد: مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن، مرجع سابق، ص46.

الممكن مسألته إدارياً أو جنائياً؛ لذلك حتى تقع جريمة الفساد لا بدّ من توافر القصد الجنائي لدى الموظف العام⁽¹⁾.

المطلب الثاني: الآثار المترتبة على صور جرائم الفساد.

من أجل تكوين صورة متكاملة عن جرائم الفساد، لا بدّ من توضيح صور جرائم الفساد وآثارها على الفرد والمجتمع، وهذا ما سيتناوله هذا المطلب المُعنون بالآثار المترتبة على صور جرائم الفساد.

حيث تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، الأول بعنوان صور جرائم الفساد، والثاني بعنوان آثار جرائم الفساد وآليات مكافحتها.

الفرع الأول: صور جرائم الفساد.

يوجد الكثير من التصنيفات لجرائم الفساد بحيث تظهر صور جديدة بشكل مستمر، وقد تعددت هذه التصنيفات وفقاً للتغيّر المُستمر في جرائم الفساد؛ لتواكب التطور الحاصل في جميع المجالات في العالم، كما أنّ معظم أنواع جرائم الفساد وصورها متداخلة ومتشابهة فيما بينها مما يُصعب التفرقة بينها في معظم المجالات⁽²⁾؛ لذلك سوف تتطرق الباحثة إلى أهم تصنيفات جرائم الفساد وما تراه أكثر إلماماً بأنواع الفساد وصوره.

لقد ورد تصنيف جرائم الفساد في التشريعات المحليّة لمعظم الدول، كما تناولته العديد من الإتفاقيات الدوليّة كإتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003م، والإتفاقية العربية لمكافحة الفساد لعام 2010م، وبتسليط الضوء على ما تتصف به هذه الجرائم من سرعة تطور صورها، يمكن تصنيف جرائم الفساد وفق ما وردت في التشريعات محل الدراسة إلى: جرائم فساد تقليديّة، وجرائم فساد مُستحدثة⁽³⁾.

(1) براك، أحمد: مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن، مرجع سابق، ص 45.

(2) الإئتلاف من أجل النزاهة -أمان: النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، القدس، ط4، 2016، ص 17.

(3) سعيد، محمد: وسائل القانون الدولي لمكافحة جرائم الفساد، مرجع سابق، ص 27.

أولاً: جرائم الفساد التقليدية.

وهي الجرائم التي قد سبق وتناولتها قوانين مكافحة الفساد، وتتمثل في:

أ. جريمة الرشوة:

هناك العديد من التعريفات لجريمة الرشوة، بحيث يمكن تعريفها على أنها: "إتفاق بين طرفين يعرض أحدهما فائدة أو منفعة ما فيقبلها الآخر لأداء عمل أو الإمتناع عن عمل يدخل في وظيفته أو مأموريته"⁽¹⁾.

وتفترض جريمة الرشوة وجود طرفين، الأول يتمثل في الموظف الذي يأخذ أو يقبل أو يطلب منفعة ما أو وعداً بها، والثاني هو صاحب المصلحة الذي قد يُقدّم عرضاً للموظف العام أو يقبل بالعرض الذي قدّمه له الموظف العام، وقد يدخل طرف ثالث في بعض الحالات وهو وسيط بين الموظف وصاحب المصلحة ويُسمى الرائش⁽²⁾.

ولقد وردت جريمة الرشوة في قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960م وتعديلاته المُطبق في الضفة الغربية وفي المملكة الأردنية الهاشمية في المواد (170، 171، 172)، فقد تحدثت المادة (170) عن قبول الرشوة وعرفته⁽³⁾، وعدّ المشرع الأردني أنّ قيام الموظف العام بعمل غير مُحقّ أو إمتناعه عن عمل يُحتّمه

(1) عبد الباقي، مصطفى: *جريمة الرشوة وفقاً للقوانين السارية في الضفة الغربية - فلسطين*، مقبول للنشر في مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، 25، مج7، 329/2019.

(2) كوهين، تومر: *مكافحة الفساد في المنظومة العقابية المطبقة في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية - دراسة مقارنة*، مرجع سابق، ص43.

(3) بحيث نصت على: "كل موظف عمومي وكل شخص نُدب إلى خدمة عامة سواء بالانتخاب أو بالتعيين وكل امرئ كُلف بمهمة رسمية كالمُحكّم والخبير والسنديك طلب أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعداً أو أية منفعة أخرى ليقوم بعمل بحكم وظيفته". (قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960م وتعديلاته، المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية، عدد 1487، بتاريخ 1960/5/1، ص374). ويُعرّف السنديك أو مأمور النقل هو شخص يعين من قبل المحكمة لإدارة الشؤون المالية للمدين المفلس بموافقة دائنيه. (موقع السطحة للمحاماة والاستشارات القانونية، منشور على الرابط:

<https://kenanaonline.com/users/ELstehaAveocato/posts/131412>، تاريخ آخر زيارة 2022/2/26م).

عليه القانون من أجل منفعة يُعتبر من باب الرشوة أيضاً، وإعتبر جريمة الرشوة جنحة عقوبتها الحبس مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد عن ثلاث سنوات⁽¹⁾.

ب. جريمة الإختلاس:

يُطلق مفهوم جريمة الإختلاس على أي إعتداء من قِبَل الموظف العام على المال المُخصَّص لسير المرافق العامة والذي يُعتبر مسؤولاً عنها بسبب وظيفته، كما تُعتبر جريمة الإختلاس صورة مشددة من جرائم خيانة الأمانة⁽²⁾.

كما وردت جريمة الإختلاس في قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960م وتعديلاته المُطبَّق في الضفة الغربية والمملكة الأردنية الهاشمية في المادة (174)⁽³⁾.

(1) فقد نصت المادة (171) من قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960م وتعديلاته على: " كل شخص من الأشخاص السابق ذكرهم طلب أو قَبِلَ لنفسه أو لغيره هدية أو وعداً أو أية منفعة أخرى ليعمل عملاً غير حق أو ليمتتع عن عمل كان يجب أن يقوم به بحكم وظيفته، عوقب بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات وبغرامة من عشرين ديناراً إلى مائتي دينار".
(2) محمد نعيم نصر، فرحات: *جرائم إختلاس الأموال العامة*، مقبول للنشر في القيادة العامة لشرطة الشارقة - مركز بحوث الشرطة، ع1، مج13، 179/2004.

(3) والتي تنص على: "1- كل موظف عمومي أدخل في ذمته ما وكل إليه بحكم الوظيفة أمر إدارته أو جبايته أو حفظه من نقود وأشياء أخرى للدولة أو لأحد الناس عوقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من عشرة دنانير إلى مائة دينار. 2- إذا وقع الفعل المبين في الفقرة السابقة بفس كتابات غير صحيحة في القيود أو الدفاتر أو بتحريف أو حذف أو إتلاف الحسابات والأوراق أو غيرها من الصكوك وعلى صورة عامة بأية حيلة ترمي إلى منع اكتشاف الإختلاس، عوقب بالأشغال المؤقتة أو الإعتقال المؤقت"، أما فيما يتعلق بجريمة الإختلاس في القانون الأردني فقد تم تعديل المادة (174) والتي أصبحت كالتالي: "1. كل موظف عمومي أدخل في ذمته ما وكل إليه بحكم الوظيفة أو بموجب تكليف من رئيسه أمر إدارتها أو واجباته أو حفظه من نقود وأشياء أخرى للدولة أو لأحد الناس عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة تعادل قيمة ما إختلس. 2. كل من إختلس أموالاً تعود لخزائن أو صناديق البنوك أو مؤسسات الإقراض المتخصصة أو الشركات المساهمة العامة وكان من الأشخاص العاملين فيها (كل منهم في المؤسسة التي يعمل بها) عوقب بالعقوبة المقررة في الفقرة السابقة". (قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960م وتعديلاته)

ت. جريمة التزوير والتزيف:

تعتبر جريمة التزوير من الجرائم المخلة بالثقة والأمانة العامة في الدولة وتهدد الأمن العام وإستقرار المجتمعات، فقد جرّمتها إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003م في المادة (3/9)⁽¹⁾.

ولم يعرّف قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته جريمة التزوير، إنّما إكتفى بذكر أنّها نوع من أنواع جرائم الفساد وذلك في المادة (1)، كما أحال تنظيمها إلى قانون العقوبات الساري، كما أنّ قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2016م وتعديلاته لم ينظم جريمة التزوير في نصوص مواده وإنّما إعتبر الجرائم المخلة بالثقة العامة -والتي تُعتبر جريمة التزوير إحداها- من ضمن جرائم الفساد وذلك في نص المادة (1/16)، وفيما يتعلق بقانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960م وتعديلاته الساري في الضفة الغربية والمملكة الأردنية الهاشمية فقد عرّف جريمة التزوير في المادة (254)⁽²⁾.

أما فيما يتعلق بجريمة التزيف فإنّه يمكن تعريفها بأنها قيام الموظف المختصّ بإنشاء عملة ورقية أو معدنية غير صحيحة وكانت بالأصل نظامية ثم قام بتغييرها والتلاعب في قيمتها أو إنشاء عملة ورقية أو معدنية لم يكن لها وجود بالأساس ولم تكن نظامية⁽³⁾.

وإعتبرت المادة (3) من القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018م بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد الفلسطيني التزيف إحدى جرائم الفساد وأحالت المادة تنظيم هذه الجريمة إلى قانون العقوبات الساري، في حين أن قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2016م وتعديلاته لم ينظم جريمة التزيف في نصوص

(1) حيث نصت على: "تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير مدنية وإدارية، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، للمحافظة على سلامة دفاتر المحاسبة أو السجلات أو البيانات المالية أو المستندات الأخرى ذات الصلة بالنفقات والإيرادات العمومية ولمنع تزوير تلك المستندات".

(2) والتي عرّفها على أنّها: "تحريف مفتعل للحقيقة في الوقائع والبيانات التي يُراد إثباتها بصك أو مخطوط يحتج بهما نجم أو يمكن أن ينجم عنه ضرر مادي أو معنوي أو اجتماعي".

(3) فضل عثمان فضل، عامرية: *الجريمة المنظمة والجريمة عبر الوطنية: جريمة التزيف أنموذجاً*، مقبول للنشر في مجلة القلزم للدراسات الامنية والإستراتيجية، ع2، 2021/112.

مواده وإنما يُعتبر الجرائم الاقتصادية⁽¹⁾ هي إحدى جرائم الفساد وذلك في نص المادة (16/أ)، وفيما يتعلق بقانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960م الساري في الضفة الغربية والمملكة الأردنية الهاشمية فقد نظمت المواد (245-246) جريمة تزيف العملة أو المسكوكات⁽²⁾.

ث. جريمة استثمار الوظيفة:

تعد جريمة استثمار الوظيفة كغيرها من جرائم الفساد التي تُخلّ بالثقة العامة للمواطنين في قطاعات الدولة ومؤسساتها وهي من جرائم الفساد الخطرة؛ لذلك كان لا بد من تجريمها.

حيث أشارت المادة (1) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته على اعتبار جريمة استثمار الوظيفة من جرائم الفساد وتركت التفصيل في تجريمها إلى قانون العقوبات النافذ، وكذلك فعلت المادة (6/أ/16) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2016م وتعديلاته، وذكر

(1) حيث أن قانون الجرائم الاقتصادية الأردني رقم (11) لسنة 1993م وتعديلاته يُعتبر جريمة التزيف إحدى الجرائم الاقتصادية وفقاً لنص المادة (3/ج). (قانون الجرائم الاقتصادية الأردني رقم (11) لسنة 1993م وتعديلاته، المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية، عدد 3891، بتاريخ 1993/4/17، ص722).

(2) تنص المادة (245) من قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960م على "تشمل لفظة (المسكوكات) على اختلاف أنواعها وفئاتها المصنوعة من أي صنف من المعادن أو المعادن المخلوطة، والرائجة بصورة مشروعة في المملكة أو في أية بلاد أخرى. وشمل لفظة (معدن) أي مزيج أو خليط من المعادن. ويُراد بعبارة (المسكوكات الزائفة) المسكوكات غير الأصلية التي تُحاكي المسكوكات الأصلية أو التي يلوح أنه قصد منها أن تحاكيها أو أن يتداولها الناس باعتبارها مسكوكات أصلية، وتشمل هذه العبارات المسكوكات الأصلية التي عولجت بالطلاء أو بتغيير الشكل حتى أصبحت تحاكي مسكوكات أكبر منها قيمة أو التي يلوح أنها عولجت على تلك الصورة بقصد أن تصبح محاكية لمسكوكات أكبر منها قيمة أو أن يخالها الناس كذلك وتشمل أيضاً المسكوكات الأصلية التي قرضت أو سحلت أو أنقص حجمها أو وزنها على أي وجه آخر أو عولجت بالطلاء أو بتغيير الشكل بصورة تؤدي إلى إخفاء آثار القرض أو السحل أو الإنقاص وتشمل أيضاً المسكوكات الآنفة الذكر سواء أكانت في حالة صالحة للتداول أم لم تكن وسواء أكانت عملية طلائها أو تغييرها تامة أم لم تكن كذلك. وتشمل عبارة (الطلاء بالذهب أو الفضة) بالنسبة للمسكوكات طليها بطلاء يعطيها مظهر الذهب أو الفضة، مهما كانت الوسيلة المستعملة في ذلك"، كما تنص المادة (246) من قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960م على: "كل من صنع مسكوكات ذهبية أو فضية زائفة، أو شرع في صنعها يعاقب بالأشغال الشاقة مدة لا تتقص عن خمس سنوات".

قانون الجرائم الاقتصادية الأردني رقم (11) لسنة 1993م وتعديلاته أن جريمة استثمار الوظيفة هي جريمة اقتصادية وينظمها قانون العقوبات الأردني، حيث تناولها هذا القانون في المادة (175) منه⁽¹⁾.

ج. جريمة إساءة الإلتمان:

نظمت المادة (422) من قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960م وتعديلاته المطبق في الضفة الغربية والمملكة الأردنية الهاشمية جريمة إساءة الإلتمان⁽²⁾.

ح. جريمة التهاون في القيام بواجبات الوظيفة:

تقع جريمة التهاون في القيام بواجبات الوظيفة عند إهمال الموظف للأعمال المتوجب عليه القيام بها وتفضيل مصلحته الخاصة على المصلحة العامة⁽³⁾.

ولقد جرمت المادة (183) من قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960م وتعديلاته المطبق في الضفة الغربية والمملكة الأردنية الهاشمية التهاون في القيام بواجبات الوظيفة⁽⁴⁾.

(1) والتي جاء فيها: "من وكل إليه بيع أو شراء أو إدارة أموال منقولة أو غير منقولة لحساب الدولة أو لحساب إدارة عامة، فإقترب غشاً في أحد هذه الأعمال أو خالف الأحكام التي تسري عليها إما لجرّ مغنم ذاتي أو مراعاة لفريق أو إضراراً بالفريق الآخر أو إضراراً بالإدارة العامة عوقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة لا تنقص عن قيمة الضرر الناجم".
(2) حيث جاء فيها: "كل من سلّم إليه على سبيل الأمانة أو الوكالة ولأجل الإبراز والإعادة أو لأجل الاستعمال على صور معينة أو لأجل الحفظ أو لإجراء عمل - بأجر أو دون أجر- ما كان لغيره من أموال ونقود وأشياء وأي سند يتضمن تعهداً أو إبراء وبالجمله كل من وُجد في يده شيء من هذا القبيل فكتمه أو بدله أو تصرف به تصرف المالك أو استهلكه أو أقدم على أي فعل يعد تعدياً أو امتنع عن تسليمه لمن يلزم تسليمه إليه، ويعاقب بالحبس من شهرين إلى سنتين وبالغرامة من عشرة دنانير إلى مئة دينار".

(3) جريمة الإهمال بواجبات الوظيفة العامة، موقع حُماة الحق الإلكتروني، للمزيد راجع الرابط: <https://jordan-lawyer.com/2018/02/14/>، تاريخ آخر زيارة 2022/2/4م.

(4) حيث نصت على "1. كل موظف تهاون بلا سبب مشروع في القيام بواجبات وظيفته وتنفيذ أوامره أمره المستند فيها إلى الأحكام القانونية يعاقب بالغرامة من عشرة دنانير إلى خمسين ديناراً أو بالحبس من أسبوع واحد إلى ثلاثة أشهر. 2. إذا لحق ضرر بمصالح الدولة من جراء هذا الإهمال عوقب ذلك الموظف بالحبس من شهر واحد إلى سنة وضمن قيمة هذا الضرر".

ثانياً: جرائم الفساد المستحدثة:

إن التطور المستمر في أفعال الفساد أدى إلى ظهور أنواع جديدة من جرائم الفساد، لم تكن القوانين الوطنية قد جرّمتها، لكن مع ظهور الإتفاقيات الدولية الحديثة أصبحت جرائم الفساد المستحدثة مجرّمة وفقاً لهذه الإتفاقيات وبالتالي تم تجريمها في التشريعات المحلية أيضاً، وتتمثل أهم هذه الإتفاقيات بإتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003م، وكذلك الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة 2010م، ومن أهم الجرائم التي تعتبر من قبيل جرائم الفساد المستحدثة ما يلي:

أ. جريمة تبييض العائدات الجرمية (غسيل الأموال):

هي الجرائم التي تنطوي على كسب الأموال بطريقة غير مشروعة ثم قيام أصحابها بمحاولة إخفاء مصادر هذه الاموال في غفلة عن القانون أو بتواطؤ من القائمين عليها أو في بلد آخر وتحويلها إلى أموال ذات مصادر تبدو في ظاهرها مشروعة من خلال شراء أراضٍ زراعية أو بناء عقارات أو إنشاء مصانع أو إيداعات في البنوك أو مشاركة الآخرين، وذلك كله هرباً من المساءلة القانونية⁽¹⁾.

وتعد جريمة غسيل الأموال من أخطر الجرائم التي برزت حديثاً كما أنّها تعتبر من جرائم عرقلة سير العدالة؛ كونها تُشكّل عائقاً أمام الكشف عن الجريمة الأصلية المُرتكبة؛ لذلك أوليت إهتماماً كبيراً في التشريعات الوطنية وفي الإتفاقيات الدولية⁽²⁾.

أما فيما يتعلق بالتشريع الفلسطيني فقد أشار قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته إلى أن غسل العائدات الناتج عن جرائم فساد يُعتبر جريمة فساد وأحال تنظيم هذه الجريمة إلى قانون مكافحة

(1) غنايم، محمد: غسل الأموال، المؤتمر العالمي الثالث للإقتصاد الإسلامي، مكة المكرمة، 2004م، ص 49.

(2) حيث ورد تجريمها في إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الإتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لعام 1988م، وأيضاً تم تجريم فعل الغسيل في إتفاقية الأمم المتحدة للجريمة المنظمة العابرة للحدود (إتفاقية باليرمو عام 2000م)، وكذلك ورد تجريمها في إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003م، وكذلك فعلت الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة 2010م.

(سعيد، محمد: وسائل القانون الدولي لمكافحة جرائم الفساد، مرجع سابق، ص 39-40).

غسل الأموال وتمويل الإرهاب الساري⁽¹⁾، وفي الأردن لم ينص قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2016م على كون جريمة غسل الأموال إحدى جرائم الفساد⁽²⁾.

ب. جريمة الكسب غير المشروع:

والتي تُعرّف أيضاً بجريمة الإثراء غير المشروع⁽³⁾، وقد عرّف المشرع الفلسطيني الكسب غير المشروع في المادة (1) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م⁽⁴⁾، كما أولى المشرع الأردني إهتماماً

⁽¹⁾ على الرغم من أنه تم تخصيص قرار بقانون رقم (20) لسنة 2015م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتعديلاته، فقد تناولت المادة (2) من هذا القرار بقانون الأفعال التي تعتبر على سبيل غسل الأموال، فقد نصت على: "1. يعد مرتكباً لجريمة غسل الأموال وتمويل الإرهاب كل من قام بأي فعل من الأفعال الآتية: أ. إستبدال أو تحويل أو نقل الأموال من قبل أي شخص، وهو يعلم بأن هذه الأموال تشكل متحصلات جريمة لغرض إخفاء أو تمويه الأصل غير المشروع لهذه الأموال، أو لمساعدة شخص متورط في ارتكاب الجريمة الأصلية على الإفلات من التبعات القانونية المترتبة على أفعاله. ب. إخفاء أو تمويه الطبيعة الحقيقية أو المصدر أو الموقع أو التصرف أو الحركة أو الملكية أو الحقوق المتعلقة بالأموال من قبل أي شخص يعلم أن هذه الأموال تشكل متحصلات جريمة. ج. تملك الأموال أو حيازتها أو إستخدامها من قبل أي شخص وهو يعلم في وقت الإستلام أن هذه الأموال هي متحصلات جريمة لغرض إخفاء أو تمويه الأصل غير المشروع لهذه الأموال. د. الإشتراك أو المساعدة أو التحريض أو التآمر أو تقديم المشورة أو النصح أو التسهيل أو التواطؤ أو التستر أو الشروع في ارتكاب أي من الأفعال المنصوص عليها في هذه المادة". (القرار بقانون رقم (20) لسنة 2015م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتعديلاته، المنشور على جريدة الوقائع الفلسطينية، عدد 10، بتاريخ 2015/12/30، ص2).

⁽²⁾ على الرغم من أنه تم تخصيص قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (20) لسنة 2021م والذي لم يُعرّف جريمة غسل الأموال إنما إكتفى بذكر الأفعال التي تقع على سبيل غسل الأموال فقد نصت المادة (3/أ) على: "يعد مرتكباً لجريمة غسل الأموال: 1. كل شخص يعلم بأن الأموال متحصلات جريمة أصلية وسواء إرتكب الجريمة الأصلية أم لا وذلك في حال قيامه عمداً بإرتكاب أي من الأفعال التالية: أ. تحويل الأموال أو نقلها لغايات تمويه أو إخفاء مصدرها غير المشروع أو لغايات مساعدة أي شخص متورط في ارتكاب الجريمة الأصلية أو ساهم في ارتكابها. ب. إخفاء أو تمويه الطبيعة الحقيقية للأموال أو مصدرها أو مكانها أو طريقة التصرف بها أو حركتها أو ملكيتها أو أي من الحقوق المرتبطة بهذه الأموال. ج. إكتساب الأموال أو إستخدامها أو إدارتها أو إستثمارها أو حيازتها". (قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (20) لسنة 2021م الأردني، والمنشور على الجريدة الرسمية الأردنية، عدد 5743، بتاريخ 2021/9/16، ص3788).

⁽³⁾ عرفت إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003م في المادة (20) منها بحيث نصت على: "تتظر كل دولة طرف رهناً بدستورها والمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، في إعتداد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم تعمد موظف عمومي إثراء غير مشروع، أي زيادة موجوداته زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياساً إلى دخله المشروع" (انظر إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003م).

⁽⁴⁾ حيث نصت على: " كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القرار بقانون، لنفسه أو لغيره بسبب إستغلال الوظيفة أو الصفة، ويعتبر كسباً غير مشروع كل زيادة في الثروة تظراً بعد تولي الخدمة أو قيام الصفة على الخاضع لهذا القرار بقانون أو على زوجه أو على أولاده القصر، متى كانت لا تتناسب مع مواردهم، وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها

كبيراً لجريمة الكسب غير المشروع بحيث أفرد قانوناً خاصاً يتناول كل ما يتعلق بهذه الجريمة فقد أقر المشرع الأردني قانون الكسب غير المشروع رقم (21) لسنة 2014م والذي عرّف جريمة الكسب غير المشروع في المادة (4) منه⁽¹⁾.

ت. جريمة المتاجرة بالنفوذ:

والتي تُعرف أيضاً بجريمة إستغلال النفوذ، وتتمثل بطلب أو أخذ أو قبول الموظف لنفسه أو لغيره عطية أو وعد بالعطية مستغلاً منصبه ووظيفته والصلاحيات الممنوحة له لتحقيق مآرب ومنافع شخصية⁽²⁾.

تناول قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته مفهوم جريمة المتاجرة بالنفوذ في المادة (1) منه⁽³⁾، أما فيما يتعلق بالتشريع الأردني فمن خلال الإطلاع على قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2015م وتعديلاته، نجد أنه لم يُعالج جريمة المتاجرة بالنفوذ إلى الآن.

ث. جريمة إساءة إستعمال السلطة:

تعني قيام الموظف العمومي خلال ممارسته وظيفته بعمل أو إمتناع عن عمل بصورة مخالفة للقانون مقابل فائدة مادية أو معنوية، عاجلة أم آجلة، ظاهرة أو خفية، ويتمثل الركن المادي لهذه الجريمة بفعل الإمتناع عن القيام بفعل يوجبه عليه القانون أو القيام بعمل يخالف القانون، وهذه الجريمة كغيرها من جرائم الفساد لا

(1) والتي نصت على: "كل مال منقول أو غير منقول حصل أو يحصل عليه أي شخص تسري عليه أحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره بسبب إستغلال منصبه أو وظيفته أو المركز الذي يشغله أو بحكم صفة أي منها، وكل زيادة تطراً على المال المنقول أو غير المنقول وفق إقرار الذمة المالية المقدم منه بمقتضى أحكام هذا القانون أو قانون إشهار الذمة المالية رقم (54) لسنة 2006م أو لزوجه أو أولاده القصر وذلك أثناء إشغاله للمنصب أو الوظيفة أو المركز أو بسبب صفة أي منها إذا كانت هذه الزيادة لا تتناسب مع مواردهم المالية وعجز عن إثبات مصدر مشروع لتلك الزيادة"

(2) سعيد، محمد: وسائل القانون الدولي لمكافحة جرائم الفساد، مرجع سابق، ص34.

(3) حيث عرّفها على أنها "قيام الموظف أو أي شخص آخر، بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتماس أو قبول أي مزية غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص آخر، لكي يستغل ذلك الموظف أو الشخص نفوذه الفعلي أو المقترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية على مزية غير مستحقة".

يمكن وقوعها بالخطأ، وتتطلب توافر ركن خاص يتمثل في أن يكون مرتكب الجريمة من الأشخاص الخاضعين لأحكام قانون مكافحة الفساد⁽¹⁾، ويكون الركن القانوني لجريمة إساءة إستغلال الموظف لوظيفته في ما نص عليه التشريع الفلسطيني في المادة (1) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته⁽²⁾، وكذلك تناولها المشرع الأردني في المادة (1/16) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2016م وتعديلاته.

ج. جريمة قبول الوساطة والمحسوبية والمحاباة التي تلغي حقاً أو تحقق باطلاً:

تعد جريمة قبول الوساطة والمحسوبية من الجرائم كثيرة الإنتشار في بعض المجتمعات إذ أنّ بعض المجتمعات تتعامل مع هذا النوع من جرائم الفساد على أنّها جزء من ثقافة المجتمع يتم التباهي بإرتكابها ومنها بعض الفئات من المجتمع الفلسطيني، على العكس من ثقافة بعض المجتمعات الأخرى التي ترفضها بشدة وتزدري من يتعامل بها.

وقد عرف قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته جريمة قبول الوساطة والمحسوبية والمحاباة في المادة (1) على أنّها "قيام الموظف بعمل من أعمال وظيفته أو إمتناعه عن القيام بعمل من أعمال وظيفته أو إخلاله بواجباته نتيجة لرجاء أو توصية أو لإعتبارات غير مهنية، كالإنتماء الحزبي أو العائلي أو الديني أو الجهوي"، وبالنسبة للتشريع الأردني فقد إكتفت المادة (7/16) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2016م بإعتبار فعل قبول الوساطة والمحسوبية والمحاباة من ضمن جرائم الفساد ولم تعرفها⁽³⁾.

(1) سعيد، محمد: وسائل القانون الدولي لمكافحة جرائم الفساد، مرجع سابق، ص 37-39.

(2) حيث عرّف جريمة إساءة إستعمال السلطة على أنّها "قيام الموظف أو عدم قيامه بفعل ما، لدى الإطلاع بوظائفه، بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر، مما يشكل إنتهاكاً للقوانين".

(3) نصت المادة (7/16) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2016م وتعديلاته على "يعتبر فساداً لغايات هذا القانون ما يلي: 7... قبول موظفي الإدارة العامة للوساطة والمحسوبية التي تلغي حقاً أو تحقق باطلاً".

ح. جريمة تضارب المصالح:

يمكن تعريف جريمة تضارب المصالح كما وردت في قرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم (1) لسنة 2020م بنظام الإفصاح عن تضارب المصالح على أنّها: "الوضع أو الموقف الذي تتأثر فيه موضوعية وإستقلالية قرار الخاضع بمصلحة شخصية مادية أو معنوية تهمه شخصياً أو أحد أقاربه أو أصدقائه المقربين، أو عندما يتأثر أداؤه للوظيفة العامة لإعتبارات شخصية مباشرة أو غير مباشرة، أو بمعرفته بالمعلومات التي تتعلق بالقرار"⁽¹⁾، حيث أوجب هذا القرار على الخاضعين له بالتصريح في حال وجود أي تضارب بالمصالح، كما تطرقت المادة (1) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته لجريمة تضارب المصالح، كما جرّم المشرع الأردني عدم الإفصاح عن وجود تضارب في المصالح في المادة (16) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2016م وتعديلاته بحيث نصت على: "عدم الإعلان أو الإفصاح عن إستثمارات أو ممتلكات أو منافع قد تؤدي إلى تعارض في المصالح إذا كانت القوانين والأنظمة تستوجب ذلك ويكون من شأنها تحقيق منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة للممتنع عن إعلانها".

خ. جريمة إعاقة سير العدالة:

عرّف قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته في المادة (1) منه جريمة إعاقة سير العدالة على أنّها: "إستخدام 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 مُجرّمة وفق أحكام هذا القرار بقانون، أو إستخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب لعرقلة سير التحريات الجارية بشأن الأفعال المجرّمة وفق لأحكام هذا القرار بقانون"، وتعد جريمة إعاقة سير

⁽¹⁾ نظام الإفصاح عن تضارب المصالح رقم (1) لسنة 2020م، المنشور على جريدة الوقائع الفلسطينية، عدد 164، بتاريخ

2020/2/27، ص39.

العدالة من الجرائم العمدية التي تتطلب عنصرى العلم والإرادة⁽¹⁾، في حين لم يتطرق قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2016م إلى جريمة إعاقة سير العدالة.

يتضح مما سبق أن هناك تصنيفات عديدة تكاد لا تنتهي لجرائم الفساد؛ وذلك نظراً لتنوع هذه الجرائم وتأثيرها بالبيئة المحيطة بها فيؤدي ذلك إلى إستحداث جرائم فساد موجودة أو ظهور أنواع جديدة؛ لذلك من الصعب وجود تصنيف شامل يحصر كافة أنواع جرائم الفساد.

وبعد الحديث عن صور جرائم الفساد، لا بدّ من الحديث عن آثار جرائم الفساد وآليات مكافحتها وهذا ما سنتناوله في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: آثار جرائم الفساد وآليات مكافحتها.

ينهش الفساد جميع مناحي الحياة سواء السياسية والإقتصادية والإجتماعية والأخلاقية، فلم يسلم أي جانب من جوانب الحياة من الآثار والتداعيات السلبية لجرائم الفساد، ويمكن تلخيص بعض هذه الآثار كالتالي:

1. يمتد الأثر السلبي للفساد حتى يطال القيم الأخلاقية والإجتماعية، فتنتشر الجريمة واللامبالاة والسلبية بين أفراد المجتمع والشعور بالظلم مما يؤدّد الحقد بين شرائح المجتمع وإزدياد حجم الجماعات المنبوذة والمهمشة وإنتشار الفقر⁽²⁾.

2. وتتمثل آثار الفساد السلبية على الإقتصاد في هروب رؤوس الأموال إلى الخارج بسبب غياب البيئة التنافسية الحرّة، مما يؤدي إلى إنتشار البطالة وقلّة توافر فرص العمل والذي بدوره يؤدي إلى هجرة الكفاءات والعقول المبدعة إلى الخارج، كما أن الفساد يؤدي إلى هدر الأموال العامة بسبب تقديم

(1) سعيد، محمد: وسائل القانون الدولي لمكافحة جرائم الفساد، مرجع سابق، ص42-43.

(2) أبو دية، أحمد: الفساد سبله وآليات مكافحته، مرجع سابق، ص14-15.

المصالح الشخصية على المصالح العامة مما يكلف الخزينة العامة للدولة، كما أن الفساد يحرم الدولة من الحصول على المساعدات الأجنبية بسبب السمعة السيئة للنظام السياسي⁽¹⁾.

3. ينهش الفساد النظام السياسي بأكمله سواء من حيث شرعيته أو إستقراره أو سمعته، فهو يُقوّض النظام السياسي بسبب ما يخلقه من نفاق سياسي وشراء للذمم والولاءات السياسية، كما يؤثر على ديمقراطية النظام السياسي وعلى سيادة القانون وإحترام حقوق الإنسان، كما يؤثر على الإقبال على الحياة السياسية والمشاركة السياسية؛ بسبب غياب الثقة في النظام السياسي ومؤسسات الدولة واليأس من محاولة إصلاحها، ويمتد أثره حتى يؤدي إلى تزعزع الإستقرار السياسي وإنتشار النزاعات بين الأحزاب السياسية والتيارات المختلفة⁽²⁾.

تستدعي الآثار المترتبة على الفساد وجود آليات تقف في وجه جرائم الفساد وتحد من آثارها على الفرد والمجتمع، بحيث تتمثل هذه الآليات في مُساءلة الموظفين عن أعمالهم ومحاسبتهم في حال تَبَّتْ إرتكابهم لجرائم الفساد، بالإضافة إلى توافر النزاهة والشفافية في المرافق العامة، وما سبق يجب أن يكون الأساس الذي تتبعه كافة الدول عند وضع قوانينها لمكافحة الفساد والحدّ من آثاره، والتي يمكن توضيحها كما يلي:

1. المحاسبة: أي ترتب المسؤولية على الموظفين العموميين ومحاسبتهم قانونياً، وإدارياً وأخلاقياً أمام رؤسائهم على أعمالهم الواجب عليهم القيام بها⁽³⁾.

(1) أبو دية، أحمد: الفساد سبله وآليات مكافحته، مرجع سابق، ص 15.

(2) سعيد، محمد: وسائل القانون الدولي لمكافحة جرائم الفساد، مرجع سابق، ص 67.

(3) الإئتلاف من أجل النزاهة -أمان: النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، مرجع سابق، ص 67.

2. المساءلة: وتعني وجوب تقديم الموظفين العموميين تقارير عن عملهم، وتمكين المواطنين من الإطلاع على هذه التقارير حتى تتحقق الرقابة الشعبية ومن أجل التحقق من قيام الموظفين العموميين بأعمالهم وفقاً لمبادئ القانون والقيم الديمقراطية⁽¹⁾.

3. الشفافية: وهي الوضوح داخل المؤسسة وفي العلاقة مع المواطنين المنتفعين من الخدمات المقدمة داخل المؤسسة، والعلانية في كافة الإجراءات والغايات والأهداف⁽²⁾.

4. النزاهة: وهي منظومة الأخلاق المتمثلة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل، وتختلف عن الشفافية رغم تقارب مفهوميهما في أنها تتصل بقيم أخلاقية معنوية بينما الشفافية تتصل بمبادئ عملية وإجراءات واقعية⁽³⁾.

المبحث الثاني: ماهية الحصانة في نطاق مكافحة جرائم الفساد

يوجد للحصانة أثر كبير على مكافحة جرائم الفساد، فهي مثلما تعتبر حق وميزة لبعض الأشخاص إلا أنها قد تشكل عائقاً في بعض الأحيان، وللخوض أكثر في مفهوم الحصانة خُصص هذا المبحث للنظر في ماهية الحصانة في نطاق مكافحة الفساد، وينقسم هذا المبحث إلى مطلبين، الأول يتناول مفهوم الحصانة، والثاني يبحث في مبررات الحصانة في مجال مكافحة الفساد.

المطلب الأول: مفهوم الحصانة.

يتحتم علينا توضيح المقصود بالحصانة لغةً في البداية؛ فهي أساس المعاني، ثم قانوناً، ثم إصطلاحاً؛ لإستيضاح الشيء الذي يُكنى به للإستدلال عليه، وهذا ما يتناوله الفرع الأول من هذا المطلب، في حين يبحث الفرع الثاني في صور الحصانة.

(1) أبو دية، أحمد: الفساد سبله وآليات مكافحته، مرجع سابق، ص 20-21.

(2) الإنتلاف من أجل النزاهة -أمان: النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، مرجع سابق، ص 60.

(3) أبو دية، أحمد: الفساد سبله وآليات مكافحته، مرجع سابق، ص 20.

الفرع الأول: تعريف الحصانة.

يتناول هذا الفرع تعريف الحصانة لغةً، قانوناً وإصطلاحاً.

أولاً: الحصانة لغةً:

وهي (إسم) مصدرها حَصَنَ والحَصَانَة مناعة ضد الأمراض وتكون إما طبيعية أو مكتسبة، ويُقال حَصَنَ يَحْصُنُ حَصَانَةً فهو حَاصِنٌ وحَصَانٌ وحَصِينٌ، وحَصُنَ المكان أي صار منيعاً وقوياً فهو حَصِينٌ، والحصانة السياسية أي أن يكون النائب في حالة حصينة تمنع مقاضاته إلا إذا رفع مجلس النواب الحصانة عنه، والحصانة الدولية إمتيازات يحصل عليها أشخاص أو هيئات تمنع من تطبيق القانون عليهم⁽¹⁾.

ثانياً: الحصانة قانوناً:

لا يوجد تعريف للحصانة عند النظر في التشريع الفلسطيني والأردني محل المقارنة، ويتضح أنَّهما قاما فقط بتوضيح نطاق الحصانة والإجراءات التي يجب إتباعها عند رفع الحصانة عن الأشخاص المتمتعين بها دون التطرق لتوضيح مفهوم الحصانة بحد ذاته.

ثالثاً: الحصانة إصطلاحاً:

مصطلح الحصانة هو ليس بمصطلح جديد كلياً، حيث عُرِفَت الحصانة قديماً على أنَّها الإعفاء الضريبي الذي يُمنح لبعض المواطنين الذين كانوا يؤديون للدولة خدمات مميزة، ثم إتخذ هذا المصطلح مفهوماً أوسع إذ أصبح يعرف على أنه إعفاء بعض الأفراد من إلتزامات معينة مفروضة عليهم، ثم بدأ مصطلح الحصانة بالظهور في المواثيق الدستورية كضمانة أساسية وهامة لحماية إستقلال أعضاء البرلمان أثناء مباشرة عملهم النيابي⁽²⁾.

(1) ابن منظور: لسان العرب، المجلد الثاني، القاهرة: دار الحديث للنشر، 2003م، ص479-481.

(2) الخفاجي، أحمد: الحصانة البرلمانية دراسة تطبيقية مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017، ص51.

وعلى الرغم من إنتشار مفهوم الحصانة وسرعة تداوله إلا أنه لم يكن هناك تعريفاً جامعاً له⁽¹⁾؛ حيث عرّفها البعض على أنّها "حماية أشخاص معينين من الملاحقة القضائية عن بعض الأفعال الإجرامية المرتكبة أثناء القيام بمهامهم الرسمية، وهي مقررة لهؤلاء الأشخاص من أجل المصلحة العامة، لا من أجل مصالحهم الشخصية"⁽²⁾.

من خلال التعريفات السابقة ترى الباحثة أنه يمكن إطلاق مفهوم الحصانة على كل إمتياز يُمنح بموجب القانون لفئة معينة من الأفراد بحكم وظيفتهم وتأديتهم لواجباتهم الوظيفية يحصنهم ضد إتخاذ إجراءات معينة بحقهم في حال قيامهم بفعل أو قول يخالف القوانين والأنظمة المفروضة.

الفرع الثاني: صور الحصانة.

هناك العديد من الصور للحصانة؛ لذلك يصعب الإلمام بها جميعاً بسبب تعدد أنواعها وتصنيفاتها، وفي بحثنا هذا سنتطرق إلى أهم أنواع الحصانات وأكثرها معرفةً، والتنظيم القانوني لها في التشريع الفلسطيني والأردني، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: الحصانة البرلمانية:

البرلمان هو أقرب السلطات في الدولة إلى الشعب وهو مصدر السلطات والسيادة، وهو الممثل عن إرادة الشعب وعن مشاغله وهمومه؛ لذلك كان لا بدّ من حماية ممثلي الشعب من أي ضغط يؤثّر على آرائهم أو

(1) فعرفها البعض على أنّها "إمتياز يمنحه المشرع الدولي أو الوطني إلى بعض الأشخاص بحكم وظائفهم يتم إعفاءهم بموجبها من تكليف أو واجب أو مساءلة قانونية مفروضة على باقي الأشخاص في الدولة، أو يمنحهم إمتياز بعدم الخضوع للسلطات العامة ومنها السلطة القضائية أو بعض أوجه مظاهرها". (الخفاجي، أحمد: الحصانة البرلمانية دراسة تطبيقية مقارنة، مرجع سابق، ص52).

(2) جاموس، عمّار: الحصانة البرلمانية والعمفو الخاص وأثرهما على مكافحة الفساد في فلسطين، المركز الفلسطيني لإستقلال المحاماة والقضاء "مساواة"، رام الله، 2015، ص4.

حريتهم في إتخاذ الموقف الذي يروونه مناسباً، وتقدير الحصانة البرلمانية لحماية البرلمان والحفاظ على إستقلاله⁽¹⁾.

وقبل التطرق إلى مفهوم الحصانة البرلمانية لا بدّ من التعرّف على مفهوم البرلمان أو ما يُعرف بالمجلس التشريعي، فهو يُطلق على "الهيئة الوطنية التي تُشرّع القوانين في البلدان التي تأخذ بالنظام الديمقراطي، وهناك برلمانات تتكون بالكامل من أفراد مُنتخبين، بينما هناك برلمانات أخرى بها أعضاء منتخبون وأعضاء مُعيّنون أو أعضاء يرثون عضويتهم"⁽²⁾.

أما الحصانة البرلمانية لها عدة تعريفات، فالبعض يُعرّفها على أنّها: "مجموع الأحكام الدستورية التي تُؤمّن للنواب نظام قانوني مختلف عن النظام القانوني العادي الذي يُطبّق على عامة الناس فيما خصّ علاقاتهم مع العدالة وذلك بهدف الحفاظ على حريتهم وإستقلاليتهم"⁽³⁾.

بينما يعرف جانب آخر من الفقهاء الحصانة البرلمانية على أنّها عدم مسؤولية أعضاء البرلمان عن آرائهم وأفكارهم التي يبديونها عند قيامهم بعملهم البرلماني، وأيضاً عدم جواز إتخاذ إجراءات جزائية ضد أعضاء البرلمان إلا بإذن المجلس التابعين له⁽⁴⁾.

ورغم تعدد التعريفات لمفهوم الحصانة البرلمانية إلا أنّه يتضح أنّ التعريف الأخير أكثر شمولية ووضوح؛ فالتعريف الأول السابق ذكره من الممكن فهمه على أنّ النظام القانوني المطبق على أعضاء البرلمان عند ارتكابهم لجريمة ما يختلف عن النظام القانوني المطبق على عامة الشعب وهذا غير وارد، فإذا ارتكب عضو البرلمان جريمة ما فإنه يخضع لقانون العقوبات المطبق في الدولة وعلى عامة الشعب، فتكييف الجريمة يبقى كما هو لكن إتخاذ الإجراءات الجزائية اللازمة يتأخر إلى حين الحصول على إذن من المجلس التشريعي

(1) حبول، أحمد: أحكام الحصانة البرلمانية، دار عالم الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1997م، ص26.

(2) الخفاجي، أحمد: الحصانة البرلمانية دراسة تطبيقية مقارنة، مرجع سابق، ص54.

(3) الخفاجي، أحمد: الحصانة البرلمانية دراسة تطبيقية مقارنة، مرجع سابق، ص54.

(4) حبول، أحمد: أحكام الحصانة البرلمانية، مرجع سابق، ص21.

-كما سيتم توضيحه لاحقاً؛ لذلك فإنه لا يمكن القول بأن النظام القانوني بأكمله مختلف لكن إجراءات تطبيقه هي المختلفة، وهذا ما وضعه الفقهاء مؤيدي هذا الإتجاه على أن الحصانة البرلمانية هي إنعدام المسؤولية عن آرائهم وأفكارهم وعدم جواز إتخاذ إجراءات ضد أعضاء البرلمان إلا بإذن المجلس.

والحصانة البرلمانية بالنظر إلى موضوعها تُقسم إلى نوعين، حصانة برلمانية موضوعية وحصانة برلمانية إجرائية⁽¹⁾.

أ. الحصانة البرلمانية الموضوعية: تُعرف على أنها عدم جواز مساءلة أعضاء البرلمان جزائياً ومدنياً بصورة مطلقة عن أقوالهم وأفكارهم بمناسبة قيامهم بأعمالهم البرلمانية، وبالتالي فإن الحصانة البرلمانية الموضوعية مقيدة بقيدتين، يتمثل الأولى بأنها تتعلق بالأفكار والآراء دون الأفعال، والثاني أن تلك الآراء يجب أن تكون متعلقة بالعمل البرلماني الذي يقوم به النائب، ووجود الحصانة البرلمانية لا يمنع من مساءلة أعضاء البرلمان تأديبياً من قِبَل المجلس التابعين له⁽²⁾.

أما فيما يتعلق بالتنظيم القانوني للحصانة البرلمانية الموضوعية في التشريع الفلسطيني، فإن القانون الأساسي المعدل نُظِّمها في المادة (1/53)، وكذلك قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم (10) لسنة 2004م في المادة (21)، وكما نظمها النظام الداخلي للمجلس التشريعي في المادة (95)، وجاءت جميعها بنفس الصيغة والألفاظ، بحيث نصت على أنه: "لا تجوز مساءلة أعضاء المجلس التشريعي جزائياً أو مدنياً بسبب الآراء التي يبدونها أو الوقائع التي يوردونها أو لتصويتهم على نحو معين في جلسات المجلس التشريعي أو لأي عمل يقومون به خارج المجلس التشريعي من أجل تمكينهم من أداء مهامهم النيابية"⁽³⁾، ويُلاحظ من النص القانوني توسعه في النطاق الذي تغطيه

(1) الشوابكة، إبراهيم: الحصانة البرلمانية دراسة مقارنة بين الأردن وبريطانيا، مرجع سابق، ص 22.

(2) حبول، أحمد: أحكام الحصانة البرلمانية، مرجع سابق، ص 22-23.

(3) القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، المنشور في جريدة الوقائع الفلسطينية، عدد 2، بتاريخ 2003/3/19، ص 10. / قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني رقم (10) لسنة 2004م، المنشور في جريدة الوقائع

الحصانة البرلمانية الموضوعية فهي شاملة لكافة الآراء والوقائع التي يبديها العضو بمناسبة عمله البرلماني داخل البرلمان أو خارج قبة البرلمان كالمؤتمرات واللقاءات طالما تعلقت بعمله البرلماني، كما يُلاحظ توسع القانون في نطاق الحصانة الموضوعية لعضو البرلمان فهو غير مسؤول مدنياً ولا جنائياً، فلا المتضرر يستطيع مساءلة العضو مدنياً ولا النيابة العامة تستطيع ملاحقته جزائياً، ومن الجدير ذكره أن الحصانة البرلمانية الموضوعية تمتد إلى ما بعد إنتهاء ولاية عضو البرلمان، أي أنّها حصانة دائمة⁽¹⁾.

وبالنسبة للتنظيم القانوني للحصانة البرلمانية في التشريع الأردني فقد تناول الدستور الأردني لسنة 1952م الحصانة البرلمانية الموضوعية وكذلك فعل النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لسنة 2014م، فقد تناولت المادة (87) من الدستور الأردني لسنة 1952م الحصانة الموضوعية بحيث نصت على: "لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب⁽²⁾ ملء الحرية في التكلم وإبداء الرأي في حدود النظام الداخلي للمجلس الذي هو منتسب إليه ولا يجوز مؤاخذة العضو بسبب أي تصويت أو رأي يبديه أو خطاب يلقيه في أثناء جلسات المجلس"⁽³⁾، هذا وقد جاءت المادة (68) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني بنص مشابه⁽⁴⁾، وبالرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس النواب يتضح أنه لم يتناول الحصانة البرلمانية الموضوعية.

السلطانية، عدد 52، بتاريخ 2005/1/18، ص 50. / النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000م، منشور في جريدة الوقائع الفلسطينية، عدد 46، بتاريخ 2003/8/16، ص 69.

(1) جاموس، عمار: الحصانة البرلمانية والعمو الخاص وأثرهما على مكافحة الفساد في فلسطين، مرجع سابق، ص 19-20.
(2) يطلق مصطلح (مجلس الأمة) على مجلسي الأعيان والنواب في الأردن، وهذا ما نصت عليه المادة (62) من الدستور الأردني لسنة 1952م وتعديلاته، المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية، عدد 1093، بتاريخ 1952/1/8، ص 3.
(3) دستور المملكة الأردنية الهاشمية سنة 1952م وتعديلاته.

(4) جاء فيه: "لكل عين ملء الحرية بالتكلم وإبداء الرأي في حدود النظام الداخلي، ولا يجوز مؤاخذته أو ملاحقته بسبب أي تصويت أو رأي يبديه أو خطاب يلقيه في أثناء جلسات المجلس". (النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لسنة 2014م، المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية، عدد 5266، بتاريخ 2014/1/26، ص 458).

يتضح للباحثة مما سبق ومن خلال قراءة نص المادة (68) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان أن الحصانة الموضوعية جاءت مُطلقة فلا يجوز محاسبة أو ملاحقة العين على أي تصويت أو أقوال يُبديها خلال إنعقاد المجلس أو بعد إنتهاء إنعقاد جلسات المجلس، ومن المُلفت للنظر أن النظام الداخلي لمجلس النواب لم يتناول الحصانة الموضوعية وهو بذلك قد يكون غفل عن ذلك أو أنه اكتفى بالنص عليها في المادة (86) من الدستور، ومن المُرجح أنه قد غفل عنها بدلالة النص عليها في النظام الداخلي لمجلس الأعيان لسنة 2014م، أما بالنسبة للمادة (113) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان فإنها حددت الحصانة البرلمانية الإجرائية بفترة زمنية وهي خلال فترة إنعقاد المجلس، أما في حالة عدم إنعقاد المجلس وتوقيف عين لسبب ما فإن المجلس هو الذي يقرر إستمرار الإجراءات من عدمها، أي أن قرار المجلس بالإستمرار من عدمه يسري بأثر مستقبلي، وهذا ما جاءت به المادة (118) من نفس النظام⁽¹⁾.

ب. الحصانة البرلمانية الإجرائية: والتي يُراد بها "عدم جواز إتخاذ إجراءات جزائية ضد أعضاء البرلمان - في غير حالة التلبس بالجريمة - إلا بإذن المجلس التابعين له"⁽²⁾، ويتضح من خلال التعريف السابق أن الحصانة البرلمانية الإجرائية لا تنفي الجريمة ولا العقاب وإنما تحول دون إتخاذ إجراءات جزائية ضد عضو البرلمان إلا بعد الحصول على إذن من المجلس التابع له وكما أنها تزول بزوال صفة النائب، أو بمفهوم آخر حصانة أعضاء البرلمان ضد الملاحقة الجزائية للأفعال المجرمة التي يرتكبونها أثناء عضويتهم في غير مناسبة قيامهم بأعمالهم البرلمانية؛ وذلك بهدف ضمان حسن سير العمل

(1) بحيث نصت على: "إذا أوقف عين لسبب ما خلال المدة التي لا يكون فيها المجلس منعقدًا، فعلى رئيس الوزراء أن يبلغ رئيس المجلس بذلك فوراً، وعلى رئيس المجلس أن يبلغ المجلس فور إجتماعه بالإجراءات المتخذة مشفوعة بالإيضاح اللازم، وللمجلس أن يقرر بالأكثرية المطلقة إستمرار الإجراءات أو إيقافها فوراً". (النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لسنة 2014م).

(2) حبول، أحمد: أحكام الحصانة البرلمانية، مرجع سابق، ص 22-23.

البرلماني وضمان إستقلال البرلمان⁽¹⁾، وهي شاملة لجميع الإجراءات الجزائية التي يتم إتخاذها للكشف عن جريمة الفساد ومعاقبة مرتكبيها، كما أنّها غير محصورة في نطاق مكاني مُعيّن⁽²⁾.

وبالحديث عن التنظيم القانوني للحصانة البرلمانية الإجرائية في التشريع الفلسطيني فقد نصت الفقرة (2-4) من المادة (95) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني على: "2- لا يجوز التعرض للعضو بأي شكل من الأشكال، ولا يجوز إجراء أي تفتيش في أمتعته أو بيته أو محل إقامته أو سيارته، أو مكتبه وبصفة عامة أي عقار أو منقول خاص به طيلة الحصانة. 3- لا يجوز مطالبة العضو بالإدلاء بشهادة عن أمر يتعلق بأفعاله أو أقواله أو معلومات حصل عليها بحكم عضويته في المجلس أثناء العضوية أو بعد انتهاء عضويته إلا برضائه وبموافقة المجلس المسبقة. 4- يتمتع الأعضاء بالحصانة طيلة ولاية المجلس ولا يجوز في غير حالة التلبس بجناية إتخاذ أية إجراءات جزائية ضد أي عضو على أن يبلغ المجلس فوراً بالإجراءات المتخذة ضد العضو ليتخذ المجلس ما يراه مناسباً، وتتولى هيئة المكتب هذه المهمة إذا لم يكن المجلس منعقداً"⁽³⁾، وهذا ما أكدته المادة (97) من نفس النظام بحيث جاء فيها: "لا يجوز أن يمثل العضو أمام القضاء في أيام إنعقاد المجلس سواء كان مدعياً أو مدعى عليه أو شاهداً"⁽⁴⁾.

وبناءً على ما سبق يتضح أنّ عضو المجلس التشريعي الفلسطيني يتمتع بالحصانة الإجرائية طالما أنّ جريمة الفساد التي قام بإرتكابها وقعت أثناء تمتعه بعضويته، وعليه فإن الحصانة البرلمانية الإجرائية هي ذات طابع إجرائي تُقيّد كافة الإجراءات الواجب إتباعها لتحريك دعوى الحق العام ضد أي عضو من أعضاء البرلمان بمناسبة إرتكابه فعل مُجرّم في القانون الجزائي كإجراءات القبض والتفتيش

(1) جاموس، عمار: الحصانة البرلمانية والعمو الخاص وأثرهما على مكافحة الفساد في فلسطين، مرجع سابق، ص 17.

(2) كشاش، كريم: الحصانة الإجرائية ضمانة دستورية للعمل البرلماني في الأردن، مقبول للنشر في مجلة المنارة للبحوث والدراسات، الأردن، عدد 8، 2005، 97.

(3) النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000م.

(4) النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000م.

والإستجواب والمحاكمة وغيرها، فإتخاذ أي من هذه الإجراءات في حق النائب يلحقها البطلان، عدا حالة التلبس أو حالة أخذ إذن مُسبق من المجلس⁽¹⁾.

كما يتضح فيما يتعلق بنطاق الحصانة البرلمانية الإجرائية فهي تقتصر على الإجراءات التي تكون ضد شخص عضو البرلمان، والتي تركها القانون الفلسطيني على إطلاقها أي أنّ الحصانة الإجرائية تقف في وجه جميع الإجراءات الممكن إتخاذها ضد شخص عضو البرلمان في حال إرتكابه جريمة ما، وهي تشمل الإجراءات التي يؤدي إتخاذها إلى الحدّ من حريته ويعيقه عن أداء عمله النيابي كالإستجواب والتفتيش والقبض وغيرها، أما باقي الإجراءات التي لا تمسّ شخص البرلمان كسماع الشهود وإجراءات المعاينة وندب الخبراء هي إجراءات تحقيق تهدف إلى إستجلاء الحقيقة وإثبات الوقائع لا أكثر فلا داعي لشمولها تحت بند الحصانة الإجرائية وطلب إذن من المجلس للتمكن من مباشرتها⁽²⁾، كما تشمل الحصانة البرلمانية الإجرائية أمتعة عضو البرلمان وبيته ومحل إقامته وسيارته ومكتبه أو أي عقار منقول آخر خاص به⁽³⁾.

هذا بالإضافة إلى أن الحصانة الإجرائية في التشريع الفلسطيني غير شاملة فهي قاصرة على الدعاوى الجزائية ولا تمتد إلى الدعاوى المدنية أو دعاوى الأحوال الشخصية، وقد يكون السبب في قصر النص التشريعي الحصانة الإجرائية على الدعاوى الجزائية هو أنه من غير المتصور أن يكون ثمة شبهة كيدية في القضايا المدنية، كما حدد التشريع الفلسطيني المدة الزمنية التي تغطيها الحصانة البرلمانية الإجرائية

(1) جاموس، عمّار: الحصانة البرلمانية والعمفو الخاص وأثرهما على مكافحة الفساد في فلسطين، مرجع سابق، ص 27.

(2) جاموس، عمّار: الحصانة البرلمانية والعمفو الخاص وأثرهما على مكافحة الفساد في فلسطين، مرجع سابق، ص 28.

(3) محمود، نجيب شكر: الحصانة البرلمانية ضد الإجراءات الجنائية (دراسة مقارنة)، مقبول للنشر في مجلة المحقق المحلي

للعولم القانونية والسياسية، العراق، عدد 1، 2013، 219.

في المادة (4/95) السابقة الذكر من النظام الداخلي للمجلس التشريعي وذلك بجعلها شاملة مدة ولاية المجلس كاملة⁽¹⁾.

أما بالنسبة للتنظيم القانوني للحصانة البرلمانية الإجرائية في التشريع الأردني، فقد تناولتها المادة (86) من الدستور الأردني، بحيث نصت على: "لا يوقف أحد أعضاء مجلسي الأعيان والنواب ولا يحاكم خلال مدة إجتماع المجلس..."⁽²⁾، وقد نص النظام الداخلي لمجلس الأعيان على الحصانة البرلمانية الإجرائية وإجراءات رفعها في المواد (113-120)، بحيث نصت المادة (113) على: "لا يجوز خلال إنعقاد المجلس ملاحقة العين جزائياً أو إتخاذ إجراءات جزائية أو إدارية بحقه أو إلقاء القبض عليه أو توقيفه إلا بإذن من المجلس، بإستثناء حالة الجرم الجنائي المشهود، وفي حالة القبض عليه بهذه الصورة يجب إعلام المجلس بذلك فوراً"⁽³⁾، كما أن نص المادة (113) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان جاء مطابقاً لنص المادة (139)⁽⁴⁾ من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013م وهو بذلك قد أخذ عن النظام الداخلي لمجلس النواب.

وبهذا فإن النطاق الزمني للحصانة الإجرائية في التشريع الأردني يسري خلال إنعقاد المجلس فقط ولا يمتد إلى حالة عدم إنعقاده أو إنحلاله كأن يكون في إجازة مثلاً، فهذا النوع من الحصانة لا تنفي الجريمة ولا تمنع العقاب بل فقط تحول دون إتخاذ إجراءات جزائية ضد العين أثناء دور إنعقاد المجلس، وهي تختلف عن الحصانة الموضوعية بأن تلك الأخيرة دائمة وتشمل جميع الأوقات فلا يُسأل العين

(1) جاموس، عمّار: الحصانة البرلمانية والعفو الخاص وأثرهما على مكافحة الفساد في فلسطين، مرجع سابق، ص25-28.

(2) دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة 1952م وتعديلاته.

(3) النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لسنة 2014م.

(4) أنظر: النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013م وتعديلاته، المنشور على الجريدة الرسمية الأردنية، عدد 5247، بتاريخ 2013/10/20، ص4887.

عن أقواله وآرائه التي أبداهها بسبب ممارسته لعمله البرلماني وتمتد الحصانة الموضوعية إلى ما بعد إنتهاء ولاية المجلس⁽¹⁾.

كما أنّ النطاق الموضوعي للحصانة الإجرائية يتمثل في كافة الإجراءات الجزائية التي يكون فيها مساس بشخص العضو دون الإجراءات التي لا تمسّ شخص العضو، ويتحدد إطار النطاق الموضوعي للحصانة البرلمانية أيضاً في كونها تقتصر على الدعاوى الجزائية ولا تمتد لتشمل الدعاوى المدنية⁽²⁾ سناً لنص المادة (97) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني⁽³⁾.

وبالنظر إلى التنظيم القانوني للحصانة البرلمانية الإجرائية في كلا القانونين الفلسطيني والأردني تتضح بعض الفروقات بينهما، تتمثل في أنّ الحصانة البرلمانية الإجرائية في القانون الفلسطيني شاملة لجميع الإجراءات الجزائية الواجب إتخاذها لمواجهة عضو البرلمان كالقبض والتوقيف والتفتيش والإستجواب والمحاكمة وغيرها، فاتخاذ أي من هذه الإجراءات في غير حالة التلبس بالجناية وبغير إذن مسبق من المجلس في غير حالة إنعقاده يؤدي إلى بطلان الإجراءات المتخذة في حق عضو البرلمان، وهذا على خلاف ما جاء في الدستور الأردني في المادة (86) والتي قصرت الحصانة البرلمانية الإجرائية على إجرائي التوقيف والمحاكمة فقط⁽⁴⁾.

(1) الشوابكة، إبراهيم: الحصانة البرلمانية دراسة مقارنة بين الأردن وبريطانيا، مرجع سابق، ص 83.
(2) والمبرر في ذلك أنّ عضو مجلس الأمة يتمتع بالحصانة لحمايته من التتكيل به أو إلحاق الضرر به وإذا ما تم منح عضو المجلس حصانة حقوقية فإن ذلك يخرج عن نطاق ومبررات الحصانة البرلمانية، كما أن عضو المجلس بالنسبة للناحية الحقوقية أو المدنية فإنه لا يظهر بصفته ممثلاً عن الأمة وإنما يظهر بصفته الشخصية، هذا بالإضافة إلى أن مقاضاته أمام المحاكم النظامية لا تعيقه عن أداء عمله البرلماني. (الشوابكة، إبراهيم: الحصانة البرلمانية دراسة مقارنة بين الأردن وبريطانيا، مرجع سابق، ص 92 و ص 137-138).

(3) نصت المادة (97) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لسنة 2014م على: "لا يجوز خلال دورة إنعقاد المجلس ملاحقة العضو جزائياً أو إتخاذ إجراءات جزائية أو إدارية بحقه أو إلقاء القبض عليه أو توقيفه إلا بإذن المجلس...".

(4) جاموس، عمّار: الحصانة البرلمانية والعفو الخاص وأثرهما على مكافحة الفساد في فلسطين، مرجع سابق، ص 27.

أما فيما يتعلق بالنطاق الزمني للحصانة البرلمانية الإجرائية في التشريع الفلسطيني فهي شاملة كامل مدة العضوية، سواء كان المجلس في حالة إنعقاد عادية أو حالة طوارئ أو لم يكن في حالة إنعقاد أساساً⁽¹⁾، على العكس من القانون الأردني والذي قصر الحصانة البرلمانية الإجرائية على فترة إنعقاد المجلس فقط⁽²⁾؛ مبررهم في ذلك أنّ فترة إنعقاد المجلس هي المدة التي يتصور خلالها إتخاذ إجراءات تعسفية ضد عضو البرلمان⁽³⁾.

ثانياً: الحصانة الدبلوماسية:

منذ بدء الخليقة وظهور العلاقات بين القبائل والدول، ظهرت الحاجة إلى حماية الرسل أو ما يُسمى حديثاً بالمبعوثين الدبلوماسيين، وذلك من خلال الإقرار بوجود حصانة تحميهم وترتفع بهم عن مستوى الأشخاص العاديين؛ حتى يتمكنوا من القيام بالمهام الموكولة إليهم على أكمل وجه، وقد أُولى المبعوثين الدبلوماسيين باهتمام ورعاية كبيرة لدرجة أنّه قد تنشأ حرب في حال عدم إحترامهم ومراعاتهم وأي فرد يُسيء إليهم قد تصل عقوبته إلى الحكم بالإعدام أو تجريدته من جنسيته، ثم ما لبثت الحصانة الدبلوماسية حتى تم تقنينها في إتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية عام 1961م⁽⁴⁾.

وبالتالي عُرِّفت الحصانة الدبلوماسية على أنّها: "حرمة خاصة لمقر البعثة الدبلوماسية وحرمة خاصة بشخص المبعوث الدبلوماسي تجعلهما بمنأى عن طائلة القانون وإختصاص المحاكم بكافة أنواعها ودرجاتها في الدولة الموفد إليها"⁽⁵⁾.

كما وُضِعَ قرار محكمة التمييز الأردنية الخطوط العريضة لمفهوم الحصانة الدبلوماسية ونطاقها، إذ جاء فيه: "وفي ذلك نجد أن الحصانة الدبلوماسية المنصوص عليها في المادة (31) من إتفاقية فيينا حول تمتع

(1) وذلك بحسب نص المادة (4/95) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة 2000م.

(2) وذلك حسب نص المادة (86) من الدستور الأردني لسنة 1952م وتعديلاته.

(3) جاموس، عمّار: الحصانة البرلمانية والعمفو الخاص وأثرهما على مكافحة الفساد في فلسطين، مرجع سابق، ص 29.

(4) عبد المتعال، علاء: الحصانة في ميزان المشروعية، دار النهضة العربية، مصر، 2004، ص 60-62.

(5) عبد المتعال، علاء: الحصانة في ميزان المشروعية، مرجع سابق، ص 60.

الدبلوماسية بالحصانة حيال القضاء الجزائي والمدني والإداري فإنها تشمل العقوبات والتعويضات الناتجة عن جرم أو عن المسؤولية التقصيرية وتهدف لحماية البعثة الدبلوماسية من الدعاوى والشكاوى الكيدية، أما ما يقوم به الممثل الدبلوماسي من تصرفات تعاقدية توجب إلتزامات متقابلة فتخرج عن مفهوم الحصانة⁽¹⁾.

وللحصانة الدبلوماسية العديد من الصور يمكن إجمالها كما يلي:

أ. حصانة مقر البعثة وأعمالها: يتمثل مقر البعثة الدبلوماسية في كافة المباني أو الأماكن التي تشغلها البعثة أو تستخدمها بحيث يشمل الحديقة والمكان المخصص لوقوف السيارات، وتمتد الحصانة إلى المنقولات الموجودة بمقر البعثة فتشمل المحفوظات والوثائق ووسائل النقل أيضاً فلا يجوز تفتيشها أو الإستيلاء عليها أو إيقاع الحجز عليها أو إتخاذ أي إجراء تنفيذي ضدها كتفويض حكم أو إيقاع حجز حتى لو كان بإذن من القضاء الوطني، وتكون هذه الحصانة بإتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لحماية مقر البعثة الدبلوماسية ضد أي إعتداء أو أي فعل من شأنه التأثير على إستقرار وسلام البعثة أو قد يمس إعتبارها ويشمل ذلك المظاهرات حتى لو كانت سلمية، إذ يتوجب على الدولة مضاعفة جهودها إذا كان هناك توتر في العلاقات بين الدولة المرسله والدولة المستقبلة⁽²⁾.

ب. الحصانة الشخصية: وتعني حرمة المبعوثين الدبلوماسيين، أي حرمة الذات والمسكن وعدم الخضوع للقضاء الإقليمي بكافة أنواعه الجنائي، والمدني والإداري في الدولة المعتمد لديها، بحيث تكمن الحصانة الشخصية في معاملة المبعوث الدبلوماسي في الدولة المعتمد لديها معاملة لائقة بكرامته ومركزه، والإبتعاد ومنع أي تصرف يقلل من شأنه أو يحط من كرامته وهيبته أو أي فعل يُقيد حريته⁽³⁾، فلا يجوز القبض عليه أو حجزه مطلقاً ويشمل ذلك عدم جواز إرغام المبعوث الدبلوماسي على الإدلاء بالشهادة أمام محاكم الدولة المعتمد لديها إلا برضاه عن طريق طلب دبلوماسي من وزير الخارجية فهو غير مُرغم

(1) تمييز حقوق أردني، رقم (2969)، بتاريخ 2020/12/31، ص9، موقع قسطاس الإلكتروني، منشور على الرابط: <https://qistas.com/ar/decs/info/>، تاريخ آخر زيارة 2021/10/29.

(2) عبد المتعال، علاء: الحصانة في ميزان المشروعية، مرجع سابق، ص71-74.

(3) أبو هيف، صادق: القانون الدبلوماسي والقنصلي، ط1، الإسكندرية: دار المعارف، 1962، ص161-163.

على أدائها حتى لو كانت شهادته أساسية، إلا أن ذلك لا يُعفيه من المسائلة ومحاكمته أمام محاكم دولته ووفقاً لقوانينها، ومن الجدير بالذكر أن الحصانة الدبلوماسية تقتصر على الحقوق والالتزامات المتصلة بمهمة المبعوث الدبلوماسي أو بصفته، وتشمل الحصانة الدبلوماسية الشخصية أفراد البعثة الإداريين والفنيين من حيث الأعمال التي تصدر منهم داخل نطاق مقر وظائفهم، أما المبعوثين الدبلوماسيين مواطني الدولة المستقبلية أو المقيمين إقامة دائمة فلا تشملهم الحصانة الشخصية إلا بالنسبة للأعمال الرسمية التي يقومون بها عند ممارسة وظائفهم، وتشمل الحصانة أسرة أفراد الحصانة بأكملها متى كانوا بصحبتهم شرط أن لا يكونوا من مواطني الدولة المستقبلية أو مقيمين فيها إقامة دائمة، وتمتد الحصانة الدبلوماسية للمبعوث وعائلته في الدول التي يمر بإقليمها -دولة الترانزيت- حتى لو لم يكن مُعتمداً لدى تلك الدول التي مرّ بها شرط أن يكون متوجهاً للقيام بمهامه أو عائداً منها، وتجدر الإشارة إلى أن الحصانة الدبلوماسية مقررة لصالح دولة المبعوث لا لصالحه الشخصي فلا يحق له التنازل عنها إلا بموافقة دولته الصريحة على ذلك، وكل ما سبق أكدت عليه إتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة 1961م⁽¹⁾.

هذا وبالنسبة للحصانة الدبلوماسية في التشريع الفلسطيني، فيما أن فلسطين سنة 2014م قامت بالتوقيع على إتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة 1961م، وإتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لسنة 1963م، فهي ملزمة بما جاء فيها، حيث أنها منحت مبعوثي الدول ومقرات البعثة الدبلوماسية ومراسلاتها الحصانة القانونية، كما نصت المادة (11) من قانون العقوبات الأردني الساري في الضفة الغربية والمملكة الأردنية الهاشمية على: "لا تسري أحكام هذا القانون على الجرائم التي يرتكبها في المملكة موظفو السلك الخارجي والقناصل الأجانب ما تمتعوا بالحصانة التي يخولهم إياها القانون الدولي العام"⁽²⁾، وقد جاء

(1) عبد المتعال، علاء: الحصانة في ميزان المشروعية. مرجع سابق. ص 84-99.

(2) قانون العقوبات الأردني رقم (16) سنة 1960م وتعديلاته.

نص هذه المادة موافقاً للعرف الدولي فيما يتعلق بالعلاقات الدبلوماسية آنذاك والذي تم تقنينه فيما بعد بموجب إتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة 1961م.

ومن الجدير ذكره أنّ الأردن إنضمت إلى إتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية سنة 2008م، وفيما يتعلق بالتطبيقات القضائية وقرارات المحاكم فيما يتعلق بالحصانة الدبلوماسية، فقد تطرّق القرار رقم (2969) لسنة 2020م للحصانة الدبلوماسية الشخصية وحصرها، حيث جاء فيه: "وفي ذلك نجد أنّ الحصانة الدبلوماسية المنصوص عليها في المادة (31) من إتفاقية فيينا حول تمتع الممثل الدبلوماسي بالحصانة حيال القضاء الجزائي والمدني والإداري فإنّها تشمل العقوبات والتعويضات الناتجة عن جرم أو عن المسؤولية التقصيرية وتهدف لحماية البعثة الدبلوماسية من الدعاوى والشكاوى الكيدية"⁽¹⁾، وفيما يتعلق بحصانة مقر البعثة وأعمالها فقد ورد في قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1976/62 أنّ ممثلي الدولة الأجنبية الدبلوماسيين يتمتعون بحصانة دبلوماسية ولا يخضعون لولاية القضاء الإقليمي في الدولة المبعوثين لديها، وأنّ من أهم مظاهر الحصانة عدم التعرض لدار البعثة الدبلوماسية أو إتخاذ أي إجراءات قضائية بشأنها ويشمل ذلك في حال إرتكابهم جرائم فساد، وهي من النظام العام إذ يجوز للمحكمة أن تقضي بها من تلقاء نفسها ولو لم يطلب أحد الأطراف ذلك⁽²⁾.

ثالثاً: الحصانة القضائية:

معظم التشريعات وضعت قواعد إجرائية خاصة تحقق الحماية للقضاة لما يقع منهم من أفعال تخالف النصوص القانونية - الجرائم إن صح القول - وذلك من أجل ضمان إستقلالهم وحماية هيبتهم، وتختلف الدول فيما بينها من حيث تقرير الحصانة القضائية للقضاة والإعتراف بها⁽³⁾.

(1) تمييز حقوق أردني، رقم 2020/2969م، موقع قسطاس الإلكتروني، منشور على الرابط:

<https://qistas.com/ar/decs/info/> ، تاريخ آخر زيارة: 2021/7/20.

(2) فراج، مصطفى: الحصانة الدبلوماسية وقانون العقوبات وإتفاقية فيينا، موقع المحامي مصطفى محمود فراج، منشور على

الرابط: <https://www.farrajlawyer.com/viewTopic.php?topicId=958> ، تاريخ آخر زيارة 2021/6/11م.

(3) عبد المتعال، علاء: الحصانة في ميزان المشروعية، مرجع سابق، ص 103.

ففي فلسطين فإنَّ القضاة وأعضاء النيابة العامة يتمتعون بحصانة قضائية، فلا يجوز التحقيق معهم أو محاكمتهم إلا بإذن من مجلس القضاء الأعلى، ويُستثنى من ذلك حالة التلبس؛ ففي حال ارتكاب القاضي أو أحد أعضاء النيابة العامة جريمة ما وتم القبض عليه متلبساً بها فلا حاجة للحصول على إذن من المجلس، على أن يتم إخطار المجلس بالإجراءات التي تم إتخاذها في حق القاضي أو عضو النيابة الذي تم ضبطه متلبساً بالجريمة، وجاء ذلك في نص المادة (56) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م⁽¹⁾، وتسري هذه المادة على أعضاء النيابة العامة كذلك بدلالة نص المادة (72) من قانون السلطة القضائية⁽²⁾، وجاء قانون مكافحة الفساد الفلسطيني في المادة (1/17) مؤكداً على ما ورد في قانون السلطة القضائية⁽³⁾، وفيما يتعلق بقضاة المحكمة الدستورية فقد وضع قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته إجراءات جزائية خاصة فيما إذا ارتكب أحد قضاة المحكمة الدستورية جريمة فساد، وذلك من خلال عدم جواز القبض عليهم أو توقيفهم أو إتخاذ أي إجراء آخر ضد شخص القاضي إلا بعد إذن رئيس المحكمة الدستورية، وإذا ما تم القبض على إحدى القضاة متلبساً بجناية فساد فأثمه على النائب العام عند القبض على العضو رفع الأمر إلى رئيس المحكمة خلال مدة 24 ساعة التالية للقبض عليه، على أن يكون توقيف قضاة المحكمة الدستورية في أماكن مخصصة ومنفصلة عن السجناء الآخرين، وذلك سنداً

(1) والتي نصت على: "1. في غير حالات التلبس بالجريمة لا يجوز القبض على القاضي أو توقيفه إلا بعد الحصول على إذن من مجلس القضاء الأعلى. 2. وفي حالات التلبس على النائب العام عند القبض على القاضي أو توقيفه أن يرفع الأمر إلى مجلس القضاء الأعلى خلال الأربع والعشرين ساعة التالية للقبض عليه، ولمجلس القضاء الأعلى أن يقرر بعد سماع أقوال القاضي إما الإفراج عنه بكفالة أو بغير كفالة و إما إستمرار توقيفه للمدة التي يقررها وله تمديد هذه المدة...". (قانون السلطة القضائية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2002م وتعديلاته، المنشور على جريدة الوقائع الفلسطينية، عدد 40، بتاريخ 2002/5/18، ص9).

(2) بحيث نصت على: "سري أحكام الفصل الرابع من الباب الرابع (مساءلة القضاة تأديبياً) على أعضاء النيابة العامة وتُقام الدعوى التأديبية عليهم من قِبَل النائب العام من تلقاء نفسه أو بناءً على طلب من وزير العدل". (قانون السلطة القضائية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2002م وتعديلاته).

(3) فقد نصت على "إذا تبين للهيئة بالنسبة للفئات المنصوص عليها في البنود (1، 2، 3، 4) من المادة (5) من هذا القانون بإستثناء رئيس السلطة الوطنية وجود شبهات قوية على ارتكاب أحد الجرائم المشمولة في هذا القانون يحيل رئيس الهيئة الأمر إلى...، وإلى مجلس القضاء الأعلى بالنسبة لأعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة وفقاً للقانون الأساسي والتشريعات ذات العلاقة". (قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته).

لنص المادة (17) من نفس القانون⁽¹⁾، كما أعطت المادة (20) لرئيس المحكمة الدستورية صلاحية تحديد المحكمة التي تنتظر النزاع بغض النظر عن قواعد الإختصاص المكاني⁽²⁾.

أما بالنسبة للحصانة القضائية في التشريع الأردني فقد نصت المادة (28) من قانون إستقلال القضاء المعدل رقم (29) لسنة 2014م على: "أ- 1- في غير حالات تلبس القاضي بجريمة جنائية لا يجوز ملاحقة القاضي أو القبض عليه، أو توقيفه إلا بعد الحصول على إذن من المجلس. 2- في حالات تلبس القاضي بجريمة جنائية على النائب العام عند القبض عليه أو توقيفه أن يرفع الأمر إلى المجلس في مدة الأربع وعشرين ساعة التالية، وللمجلس أن يقرر بعد سماع أقوال القاضي إما الإفراج عنه بكفالة أو بغير كفالة وإما الإستمرار في توقيفه للمدة التي يقررها وله تمديد هذه المدة. ب- 1- على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر، لا يلاحق القاضي عن أي شكوى جزائية تتعلق بأعمال وظيفته أو بسببها أو ناجمة عنها أو في أثناء قيامه بها إلا بإذن المجلس. 1- للمجلس في أي شكوى جزائية ورد النص عليها في البند (1) من هذه الفقرة، وبعد سماع أقوال المشتكي والقاضي ومطالعة النائب العام أو الإطلاع على أية بينة أخرى بما في ذلك سماع أقوال الشهود أن يقرر حفظ الشكوى، أو أن يأذن وحسب الأصول بملاحقة القاضي إذا تأكد من جدية الشكوى وللمجلس إتخاذ الإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة من حيث القبض على القاضي أو توقيفه أو الإفراج عنه. 2- إذا قرر المجلس حفظ الشكوى فلا يجوز ملاحقة القاضي عن تلك

(1) نصت المادة (17) من قانون المحكمة الدستورية رقم (3) لسنة 2006م الفلسطيني وتعديلاته على: "1- في غير حالات التلبس بالجنائية لا يجوز القبض على عضو المحكمة أو توقيفه أو إتخاذ أية إجراءات جزائية إلا بعد إذن من رئيس المحكمة. 2- وفي حالات التلبس بالجنائية على النائب العام عند القبض على عضو المحكمة أن يرفع الأمر إلى رئيس المحكمة خلال أربع وعشرين ساعة التالية للقبض عليه، وعلى اللجنة الوقتية بالمحكمة أن تقرر بعد سماع أقوال العضو إما الإفراج عنه بكفالة أو بغير كفالة وإما استمرار توقيفه للمدة التي تقررها ولها تمديد هذه المدة. 3- يجري توقيف عضو المحكمة وتنفيذ العقوبة المقيدة للحرية عليه في مكان مستقل عن الأماكن المخصصة للسجناء الآخرين". (قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م الفلسطيني وتعديلاته، المنشور في جريدة الوقائع الفلسطينية، عدد 62، بتاريخ 2005/6/25م، ص93)

(2) بحيث نصت المادة (20) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م الفلسطيني وتعديلاته على: " لا تقام الدعوى الجزائية على عضو المحكمة إلا بإذن من رئيس المحكمة والذي له أن يحدد المحكمة التي تنتظر الدعوى بغض النظر عن قواعد الاختصاص المكاني المقررة في القانون".

الشكوى بعد إنتهاء خدمته⁽¹⁾، يتضح من خلال إستقراء قانون إستقلال القضاء المُعدّل أنه لم يُعرّف المقصود بالحصانة القضائية، إلا أنه يمكن القول بأنّها قيد على المخاصمة الجزائية للقاضي، فلا يجوز القبض على القاضي أو توقيفه أو مخاصمته إلا بقرار من المجلس القضائي، أي أنها سلطة يخولها القانون للمجلس بالسماح للجهات المختصة بإتخاذ أي إجراء من الإجراءات السابقة من عدمه⁽²⁾، وفيما يتعلق بحصانة قضاة المحكمة الدستورية فإنّ إتخاذ إجراءات الملاحقة الجزائية بحقهم يكون بعد إذن الهيئة العامة في المحكمة، وفي حال قررت الهيئة العامة حفظ الشكوى فإنّه لا يجوز ملاحقة القضاة بعد إنتهاء عضويته في المحكمة، وذلك بحسب المادة (23) من قانون المحكمة الدستورية رقم (13) لسنة 2012م الأردني⁽³⁾.

رابعاً: الحصانة التنفيذية:

بالإضافة إلى أنواع الحصانة سابقة الذكر يوجد أنواع أخرى من الحصانة تحت مُسمى الحصانة التنفيذية وتتمثل في حصانة رئيس الدولة، حصانة رئيس الوزراء ووزراءه، وحصانة رئيس هيئة مكافحة الفساد، والتي يمكن توضيحها كما يلي:

(1) قانون إستقلال القضاء الأردني المعدل رقم (29) لسنة 2014، المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية، عدد 5308، بتاريخ 2014/10/16، ص 6001.

(2) الجبرة، علي. أبو بكر، خليل: *المسؤولية الجزائية للقاضي النظامي في القانون الأردني*، مقبول للنشر في مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الشرعية والقانونية، عدد 1، 2021، ص 221، منشور على الرابط: <https://www.zuj.edu.jo/wp-content/uploads/2021/02/3f>، تاريخ آخر زيارة: 2021/6/25.

(3) نصت المادة (23) من قانون المحكمة الدستورية رقم (13) لسنة 2012م الأردني على: "أ- لا يلاحق العضو عن أي شكوى جزائية خلال مدة عضويته في المحكمة أو عن أي شكوى جزائية متعلقة بالمهام والأعمال المناطة به وفق أحكام الدستور وهذا القانون أو بسببها أو ناجمة عنها إلا بإذن من الهيئة العامة. ب- للهيئة العامة، وبعد سماع أقوال المشتكي والعضو المشتكى عليه والاطلاع على أي بيينة، أن تقرر حفظ الشكوى أو أن تأذن بملاحقة العضو وفق أحكام التشريعات النافذة. ج- في حالة التلبس بالجريمة، يجوز القبض على العضو أو توقيفه على أن يتم إعلام الرئيس فوراً بذلك، وتصدر الهيئة العامة قرارها بمقتضى أحكام الفقرة (ب) من هذه المادة خلال مدة لا تتجاوز أربعاً وعشرين ساعة من تاريخ القبض على العضو أو توقيفه. د- إذا قررت الهيئة العامة حفظ الشكوى، فلا يجوز ملاحقة العضو عن تلك الشكوى بعد إنتهاء عضويته في المحكمة." (قانون المحكمة الدستورية رقم (13) لسنة 2012م الأردني، المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية، عدد 5161، بتاريخ 2021/6/7، ص 5119).

أ. حصانة رئيس الدولة: كون رئيس الدولة المُمَثِّل الأول للبلاد والقائم عليها فإنَّ منصبه وطبيعة عمله يتطلب وجود حصانة تحميه من أي مساءلة قانونية قد تنفق عائقاً في طريق القيام بعمله، وهي ما يطلق عليها حصانة رئيس الدولة، وهي أحد أشكال الحصانة السياسية، ومفهومها يحمل مدلولين داخلي ودولي، يتمثل المدلول الدولي بإعفاء الرئيس من الخضوع للولاية القضائية الأجنبية، إلا أن ذلك لا يعفيه من الإمتثال أمام الولاية القضائية للمحكمة الجنائية الدولية ومساءلته عن أي جريمة قام بإرتكابها وتدخل ضمن ولايتها، كجرائم الحرب مثلاً⁽¹⁾، أما المدلول الداخلي لحصانة رئيس الدولة فقد أجمعت معظم دساتير العالم على تمتع الرئيس بالحصانة الرئاسية، لكنها اختلفت في تحديد نطاقها.

أما بخصوص حصانة رئيس الدولة في فلسطين، فلم يتطرق القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م إلى هذه الحصانة بصورة صريحة، مما إعتبره البعض نقصاً تشريعياً، وعلى الرغم من ذلك فإنَّ القارئ لنص المادة (37/1/ج) من القانون الأساسي المعدل، التي تطرقت إلى حالات شغور منصب رئيس الدولة، فإنه يمكن إستنباط أنها تناولت حصانة رئيس الدولة عما يرتكبه من أفعال أثناء شغله لمنصبه، حيث نصت على "يعتبر مركز الرئيس شاغراً في الحالات الآتية:...ج. فقد الأهلية القانونية وذلك بناءً على قرار من المحكمة الدستورية العليا وموافقة المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي أعضاءه"⁽²⁾، ونص هذه المادة لا يقتصر على أهلية الأداء أو الوجوب بل يمتد ليشمل كل ما يجعل الرئيس ليس أهلاً للرئاسة كإرتكابه الجرائم، ومنها جرائم الفساد على وجه التحديد، وهذا ما أيدته المادة (12) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته، التي حددت إجراءات خاصة لملاحقة رئيس

(1) نصت المادة (27) من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لسنة 1998م على "1. يطبق هذا النظام الأساسي على جميع الأشخاص بصورة متساوية دون أي تمييز بسبب الصفة الرسمية، وبوجه خاص فإنَّ الصفة الرسمية للشخص، سواء كان رئيساً لدولة أو حكومة أو عضواً في حكومة أو برلمان أو ممثلاً منتخباً أو موظفاً حكومياً، لا تعفيه بأي حال من الأحوال من المسؤولية الجنائية بموجب هذا النظام الأساسي، كما أنها لا تشكل في حد ذاتها، سبباً لتخفيف العقوبة. 2. لا تحول الحصانات أو القواعد الإجرائية الخاصة التي قد ترتبط بالصفة الرسمية للشخص سواء كانت في إطار القانون الوطني أو الدولي، دون ممارسة المحكمة إختصاصها على هذا الشخص".

(2) المادة (37) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

الدولة عمّا يُنسب إليه من جرائم فساد، إذ جاء فيها: "1. إذا تبين لرئيس الهيئة أو النائب العام وجود شبهات لجريمة الفساد من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية يتقدم بطلب تمهيدي إلى المجلس التشريعي والمحكمة الدستورية طالباً البحث في الأهلية القانونية لرئيس السلطة وفقاً للأصول الواردة في القانون الأساسي. 2. يوقف رئيس السلطة الوطنية عن ممارسة مهام منصبه بمجرد توجيه الإتهام، ويتولى رئيس المجلس التشريعي مهام رئيس السلطة الوطنية مؤقتاً لحين الفصل في الإتهام، ويتولى النائب العام إجراءات التحقيق، وتكون محاكمة رئيس السلطة الوطنية أمام محكمة خاصة ينظم القانون تشكيلها وإجراءات المحاكمة أمامها، وإذا صدر حكم قطعي بإدانته أعفي من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى وفقاً للقانون"، بحيث وضع نص هذا المادة إجراءات طويلة ومعقدة من أجل رفع الحصانة عن الرئيس الفلسطيني⁽¹⁾.

أما بالنسبة للتشريع الأردني فقد تناولت المادة (30) من الدستور الأردني حصانة الملك، بحيث نصت على: "الملك هو رأس الدولة وهو مصون من كل تبعة ومسؤولية"⁽²⁾، وقد أطلقت هذه المادة نطاق حصانة الملك، إذ جعلتها مطلقة عن أي فعل يأتيه سواء كان بمناسبة أداء وظيفته أو بدون، أي تشمل هذه الحصانة المسؤولية المدنية والجزائية للملك، ففي حال ارتكاب ملك الأردن جريمة فساد فإنه لا يمكن ملاحقته جزائياً مُطلقاً⁽³⁾.

(1) جاموس، عمار: الحصانة البرلمانية والعفو الخاص وأثرهما على مكافحة الفساد في فلسطين. مرجع سابق. ص12.

(2) الدستور الأردني لسنة 1952م وتعديلاته.

(3) وكذلك فعلت بعض الدول منها الكويت والمغرب، لكن البعض الأخرى إستثنت جرائم الخيانة العظمى وخرق الدستور من الحصانة المطلقة، وهناك دول قيدت حصانة الرئيس وحصرتها بالأفعال التي يقوم بها بمناسبة القيام بعمله، لكن أي فعل يرتكبه الرئيس ويعتبر جريمة وبغير مناسبة القيام بعمله فإنه لا يتمتع بالحصانة الرئاسية ويتوجب مساءلته (كوهين، تومر: مكافحة الفساد في المنظومة العقابية المطبقة في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية -دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص8-10)، وذلك ما جاء في الدستور الأمريكي في المادة (2/4) والتي نصت على "يعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع موظفي الولايات المتحدة الرسميين المدنيين من مناصبهم إذا وجه لهم إتهام نيابي بالخيانة أو الرشوة أو أي جرائم أو جنح خطيرة أخرى أدنوا بمثل هذه التهم"، وكذلك نص القانون الفرنسي والمصري واللبناني، وإن عدم المسؤولية الجنائية للرئيس عن الأفعال التي يقوم بها لا يعني عدم المسؤولية المدنية، إذ يتطلب ذلك وجود نص دستوري يعفي الرئيس من المسائلة الجنائية والمدنية على حد

يتجلى للباحثة من خلال قراءة النصوص السابقة الفرق بين التشريعين الفلسطيني والأردني، فنطاق حصانة رئيس الدولة في القانون الفلسطيني مقيد، إذ أنه إذا اشتبه إرتكابه جريمة فساد ومن ثم ثبت قيامه بإرتكابها يتم توجيه الإتهام إليه ورفع الحصانة عنه أي وقفها ومن ثم التحقيق معه ومحاكمته أمام محكمة خاصة ينظم القانون تشكيلها، على خلاف التشريع الأردني الذي منح الملك حصانة مطلقة فلا يجوز رفعها أو توقيفها بأي حال من الأحوال، وترى الباحثة أن التشريع الفلسطيني تفوق على الأردني فيما يتعلق بالتنظيم القانوني للحصانة الرئاسية، إذ أنه في التشريع الفلسطيني إذا ثبت إرتكاب رئيس الدولة جريمة فساد تتم محاسبته وتطبيق النص القانوني عليه، وذلك يتفق مع مبدأ المساواة وتحقيق الردع العام مع مراعاة الإجراءات الخاصة لمعاقبة الرئيس الواردة في النص القانوني، على خلاف القانون الأردني الذي يمنع ملاحقة الملك عن أي جريمة فساد وبصورة مطلقة، وهذا يخالف "مبدأ المساواة"⁽¹⁾ وأن الناس سواسية أمام القانون والذي يعتبر مبدأ دولي نصت عليه الإتفاقيات والمواثيق الدولية.

ب. الحصانة الوزارية: هي الحصانة المقررة لرئيس الوزراء والوزراء، وهي ذات مدلولين، دولي وداخلي: ويكون المدلول الدولي في أن الحصانة الوزارية تقتصر على رئيس الوزراء ووزير خارجيته، بينما فيما يتعلق بالمدلول الداخلي فإن جانب من الفقه يُنكر وجود حصانة رئيس الوزراء والوزراء وأن ما جاء به القانون ما هو إلا قيود فرضها المشرع على النيابة العامة بكيفية إتصالها بالدعوى بما يُنسب إليهم من جرائم، وجانب آخر يُقر بوجود الحصانة الوزارية⁽²⁾.

السواء. (جاموس، عمّار: الحصانة البرلمانية والعفو الخاص وأثرهما على مكافحة الفساد في فلسطين، مرجع سابق، ص 10-12).

(1) نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948م في المادة (7) منه على مبدأ المساواة، حيث جاء فيها: "كل الناس سواسية أمام القانون ولهم الحق في التمتع بحماية متكافئة عنه دون أية تفرقة، كما أن لهم جميعاً الحق في حماية متساوية ضد أي تمييز يخل بهذا الإعلان وضد أي تحريض على تمييز كهذا".

(2) جاموس، عمّار: الحصانة البرلمانية والعفو الخاص وأثرهما على مكافحة الفساد في فلسطين، مرجع سابق، ص 13-14.

وما نص عليه التشريع الفلسطيني أنه قام بتعليق إتصال النيابة العامة بملف الدعوى الخاص بإتهام رئيس الوزراء أو الوزراء بعد الحصول على إحالة من رئيس الدولة إذا كان المتهم هو رئيس الوزراء، أما إذا كان المتهم هو أحد الوزراء فيتطلب ذلك إحالة من رئيس الوزراء، وورد ذلك في نص المادة (75) من القانون الأساسي الفلسطيني حيث نصت على "1. لرئيس السلطة الوطنية الحق في إحالة رئيس الوزراء إلى التحقيق فيما قد ينسب إليه من جرائم أثناء تأديته أعمال وظيفته بسببها وذلك وفقاً لأحكام القانون. 2. لرئيس الوزراء الحق في إحالة أي من الوزراء إلى التحقيق إستناداً إلى أي من الأسباب المشار إليها في الفقرة (1) أعلاه وذلك وفقاً لأحكام القانون"⁽¹⁾، وهذا ما أكدته المادة (1/17) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل رقم (1) لسنة 2005م⁽²⁾.

هذا وبالنظر إلى التشريع الأردني نجد أن الدستور الأردني في المادة (56) منه، والتي جاء بها: "لمجلس النواب حق إتهام الوزراء ولا يصدر قرار الإتهام إلا بأكثرية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب وعلى المجلس أن يعين من أعضائه من يتولى تقديم الإتهام وتأييده أمام المجلس العدلي"⁽³⁾، أي أن

(1) القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

(2) نصت هذه المادة على: "الإشتباه بوجود فساد: 1. إذا تبين للهيئة بالنسبة للفئات المنصوص عليها في البنود (1، 2، 3، 4) من المادة (5) من هذا القانون بإستثناء رئيس السلطة الوطنية وجود شبهات قوية على ارتكاب أحد الجرائم المشمولة في هذا القانون يحيل رئيس الهيئة الأمر إلى رئيس السلطة الوطنية بالنسبة لرئيس الوزراء ومستشاريه، وإلى رئيس مجلس الوزراء بالنسبة للوزراء ومن في حكمهم، وإلى مجلس القضاء الأعلى بالنسبة لأعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة وفقاً للقانون الأساسي والتشريعات ذات العلاقة".

(3) الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.

القانون الأردني يقر بوجود الحصانة الوزارية ولا يمكن للنيابة أن تتصل بدعوى الوزراء⁽¹⁾ ورئيسهم إلا بعد الحصول على قرار بالإحالة⁽²⁾.

ويتبين للباحثة أن الفرق بين الحصانة الوزارية في القانونين الفلسطيني والأردني يكمن في الجهة المخولة بمنح الإذن بالإحالة في حالة وقعت جريمة فساد من أحد الوزراء أو رئيسهم، بحيث يملكه الرئيس الفلسطيني إذا وقعت جريمة الفساد من رئيس الوزراء، أما إذا وقعت جريمة فساد من قبل أحد الوزراء فيكون الإذن بالإحالة من رئيس الوزراء، أما الدستور الأردني خول هذه الصلاحية لمجلس النواب بالتصويت من أكثرية أعضائه سواء كان مرتكب جريمة الفساد أحد الوزراء أو رئيسهم.

ت. حصانة رئيس هيئة مكافحة الفساد: لا يتم إتخاذ أي إجراء ضد رئيس هيئة مكافحة الفساد إلا بعد قيام رئيس السلطة الفلسطينية بإحالة أمر ارتكابه جريمة فساد إلى المجلس التشريعي الذي له أن يقرر رفع الحصانة عنه ووقفه عن العمل وإحالته إلى المحكمة المختصة للنظر في الموضوع، بحيث ورد ذلك في نص المادة (2/17) من قانون مكافحة الفساد "إذا تبين وجود شبهات قوية على ارتكاب رئيس الهيئة أحد الجرائم المشمولة بأحكام هذا القانون يحيل رئيس السلطة الوطنية الأمر إلى المجلس التشريعي لمباشرة إجراءات التقصي والتحقيق، وإذا قرر المجلس بالأغلبية المطلقة أن هذه الشبهات تستدعي الإحالة إلى المحكمة، يقرر رفع الحصانة عن رئيس الهيئة ووقفه عن عمله ويحيل الأمر للمحكمة المختصة للنظر في الموضوع"⁽³⁾، ويتضح من نص المادة أنّ الحصانة عن المساءلة الجزائية مُقتصرة

(1) يحق لرئيس الوزراء أو لأحد الوزراء أن يجمع بين منصبه في الوزارة وعضوية أحد المجلسين الأعيان أو النواب بحسب المادة (52) من الدستور الأردني لسنة 1952م والتي جاء فيها: الرئيس الوزراء أو للوزير الذي يكون عضواً في أحد مجلسي الأعيان والنواب حق التصويت في مجلسه وحق الكلام في كلا المجلسين، أما الوزراء الذين ليسوا من أعضاء أحد المجلسين فلم أن يتكلموا فيهما دون أن يكون لهم حق التصويت وللوزراء أو من ينوب عنهم حق التقدم على سائر الأعضاء في مخاطبة المجلسين...".

(2) جاموس، عمّار: الحصانة البرلمانية والعفو الخاص وأثرهما على مكافحة الفساد في فلسطين، مرجع سابق، ص13-14.

(3) قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته.

على رئيس هيئة مكافحة الفساد ولا تشمل باقي الموظفين في الهيئة الذين تقتصر حصانتهم على الأمن الوظيفي دون التحصين في الجرائم الجزائية⁽¹⁾.

وبالحديث عن حصانة رئيس هيئة النزاهة ومكافحة الفساد وأعضاءها في التشريع الأردني، فقد تناولت المادة (6/ز) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2016م وتعديلاته حصانة رئيس الهيئة وحصانة أعضاءها والتي نصت على: "باستثناء حالات التلبس بالجرم، لا يجوز ملاحقة أو توقيف الرئيس أو عضو المجلس إلا بعد الحصول على إذن مسبق من المجلس القضائي وللمجلس القضائي أن يقرر بعد سماع أقوال الرئيس أو العضو استمرار توقيفه للمدة التي يراها مناسبة أو تمديدتها أو الإفراج عنه بكفالة أو بغير كفالة"⁽²⁾.

المطلب الثاني: مبررات الحصانة في مجال مكافحة الفساد.

بعد التعرف على مفهوم الحصانة لغةً وإصطلاحاً وعلى أنواعها والتنظيم القانوني لها في التشريع الفلسطيني والتشريع الأردني المقارن، لا بدّ من توضيح مبررات الحصانة والآراء المؤيدة لها؛ حتى تتشكل لدى القارئ صورة كافية عن الحصانة وحتى يكون قادر على الإلمام بموضوعها وأنواعها.

ولذلك فإنّ هذا المطلب ينقسم إلى فرعين، الأول بعنوان المبررات القانونية للحصانة، والثاني بعنوان المبررات الواقعية للحصانة.

الفرع الأول: المبررات القانونية للحصانة.

بالنسبة للحصانة البرلمانية يكمن وجودها في أنّها تهدف إلى حماية إستقلال البرلمان الذي يمثّل السلطة التشريعية؛ فالحصانة حق مادي لا شخصي، وهي تطبيق لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يمنع تغوّل أي

⁽¹⁾ ربايعة، عبد اللطيف: جريمة الكسب غير المشروع في النظام الجزائي الفلسطيني (دراسة تأصيلية مقارنة)، (رسالة دكتوراه غير منشورة)، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2014م، ص322.

⁽²⁾ قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2016م وتعديلاته.

سلطة على السلطات الأخرى وكما يضمن المساواة بين السلطات داخل الدولة، وحمايةً للسلطة التشريعية من فرض سيطرة السلطة التنفيذية عليها والتدخل في أعمالها، بحيث يُخشى أن تختلق السلطة التنفيذية جريمة فساد وتنسبها إلى أعضاء البرلمان كمبرر لها للقبض عليهم وسعيًا منها لإبعادهم عن جلسات البرلمان أو لإجبارهم على إتخاذ موقف معين تريده، أو لمنعهم من إتخاذ موقف معين ترفضه⁽¹⁾؛ لذلك عند طلب البرلمان لرفع الحصانة عن عضو من أعضاءه والمشتبه ارتكابه جريمة فساد، فهو لا يبحث بحثاً قضائياً في موضوع الوقائع المنسوبة إليه وإنما يفحصها فحصاً سياسياً فقط للتأكد فقط من كون الإتهام جدياً أو كيدياً، أو وليد دوافع حزبية أو أغراض إنتقامية تهديدية⁽²⁾، كما أنّ طبيعة النيابة البرلمانية إلزامية، فإذا لوحق النائب جزائياً فسيؤدي ذلك إلى حرمان دائرته الإنتخابية من ممثل لها في حال غياب الحصانة، وبالتالي ستصبح السيادة الشعبية منقوصة وغير كاملة⁽³⁾.

وفيما يتعلق بالمبررات القانونية للحصانة الدبلوماسية، بما أنّ من مستلزمات القيام بالمهام الدبلوماسية وتحقيق أهدافها هو أن يكون للبعثة الدبلوماسية كامل الحرية في إجراء الإتصالات بالجهات التي تتطلب أعمالها التخاطب معها وعلى رأسها حكومة الدولة الموفدة لها والقنصليات التي تتبع البعثة في إقليم الدولة المعتمدة لديها، أي لا بدّ أن يكون فحوى المراسلات التي تجريها البعثة الدبلوماسية مُتعلق بالأعمال الدبلوماسية، وهنا تكمن أهمية الحصانة الدبلوماسية في حماية هذه المراسلات وإعطاءها حرمة؛ حتى يتمكن المبعوث الدبلوماسي من القيام بأعماله على أكمل وجه وبطمأنينة تامة⁽⁴⁾.

أما عند الحديث عن المبررات القانونية للحصانة القضائية فإنّه يمكن إجمالها في الحفاظ على إستقلال القضاء، بحيث لا يتم تحريك الدعوى الجنائية أو إتخاذ أي إجراء تحقيقي لأحد أعضائه إلا بإذن من جهة

(1) الخفاجي، أحمد: الحصانة البرلمانية دراسة تطبيقية مقارنة، مرجع سابق، ص 57.

(2) حبول، أحمد: أحكام الحصانة البرلمانية، مرجع سابق، ص 29.

(3) الخفاجي، أحمد: الحصانة البرلمانية دراسة تطبيقية مقارنة، مرجع سابق، ص 58.

(4) أبو هيف، صادق: القانون الدبلوماسي والقنصلي، مرجع سابق، ص 154-156.

قضائية، وذلك حماية لهم من أي تأثير أو ضغط من قِبَل سلطات الدولة الأخرى الذي بدوره قد يحدّ أو يُنقص من إستقلال القضاء⁽¹⁾.

ويُبرّر وجود الحصانة الرئاسية بعدة مبررات قانونيّة منها، أنّ السبب الذي يرجع فيه وجود حصانة رئيس الدولة هو وجود قاعدة تقليدية نصها أنّ المَلِك لا يُخطئ (The King commits no wrong) وكانت قد ظهرت هذه القاعدة لدى الأنظمة المَلِكِيّة القديمة، ومفادها أنّ رئيس الدولة يجب أن يحظى ذاته بالحماية والإحترام التي تخلق لذاته الهيبة أمام المحكومين، كما تُعتبر الحصانة الرئاسية حماية للرئيس من توجيه الإنتقادات أو التأنيب من قِبَل البرلمان، إذ أنّ تَمَثُّع رئيس الدولة بحصانة تحميه من المسؤولية السياسية وعدم إقحامه بمناقشات البرلمان ومذكراته أو إنتقاد تصرفاته، فلا يجوز للنواب توجيه التصريحات المضادة لرئيس الدولة لما يقوم من أعمال دستورية سواء كانت متصلة بالعلاقات الدوليّة أم بالسياسة الخارجية للدولة⁽²⁾.

ويُبرّر وجود حصانة رئيس هيئة مكافحة الفساد في الحفاظ على إستقلال الهيئة وحمايتها من أي ضغط يُشكل خطراً على تأدية أعماله؛ كونه مُمثل للهيئة والتي تُعتبر جهة ضبط قضائي⁽³⁾ تقوم بأعمال الإستدلال والتحري عن جرائم الفساد عند حدوثها⁽⁴⁾.

(1) عبد المتعال، علاء: *الحصانة في ميزان المشروعية*، مرجع سابق، ص 187.

(2) الخفاجي، أحمد: *الحصانة البرلمانية دراسة تطبيقية مقارنة*، مرجع سابق، ص 95-96.

(3) إذ تمتلك هيئة مكافحة الفساد سلطة الضبط القضائي في القانون الفلسطيني بدلالة نص المادة (10) من القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018م بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد الفلسطيني، وكذلك في القانون الأردني بدلالة نص المادة (19) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2016م وتعديلاته.

(4) الخفاجي، أحمد: *الحصانة البرلمانية دراسة تطبيقية مقارنة*، مرجع سابق، ص 122.

وأخيراً يُسبب وجود الحصانة الوزارية قانوناً بأنَّ الهدف منها هي حماية رئيس الوزراء والوزراء من الدعاوى الكيدية التي قد تُرفع ضدهم؛ وذلك بقصد الإضرار بهم أو الكيد لهم، وتكون الحصانة من أجل أن يتمكنوا من القيام بأعمالهم بإطمئنان ودون خشية من تلفيق التهم لهم⁽¹⁾.

الفرع الثاني: المبررات الواقعية للحصانة.

فيما يتعلق بالحصانة البرلمانية هي ضمانة تفتح الأبواب أمام الشعب للتعبير عن آراءه عن طريق عضو البرلمان، فتقرير الحصانة لعضو البرلمان ليست إمتياز شخصي؛ لأن عضو البرلمان هو ممثل للشعب وآرائهم وأفكارهم، خاصة فيما يتعلق بإظهار خطأ الحكومة وعيوبها وتبليغ مظالم الأفراد في جرأة وجدية، فتعرض عضو البرلمان للمحاكمة والمساءلة عن كل لفظ يبديه تعبيراً عن رأيه ورأي أفراد الشعب هو إعتداء على حقوق العضو في التعبير عن رأيه وبالتالي إعتداء على حق أفراد الشعب كافة، ففكرة الحصانة البرلمانية توفر أكبر قدر من الراحة والطمأنينة لعضو البرلمان للتعبير عن أي رأي في سبيل القيام بعمله بدلاً من إيثار الصمت والسكوت⁽²⁾.

وفيما يتعلق بمبررات وجود الحصانة الدبلوماسية فمن المعروف أن الدبلوماسي هو شخص يمثل دولته، فهو مبعوث لأداء مهمة مكلف بها من قبل دولته، بالتالي أي إعتداء على حقوقه أو على كرامته هو إعتداء على كرامة دولته وهيبتها؛ لذلك من الضرورة توفير الحماية له ومنع أي إعتداء قد يقع عليه ومنع أي فعل من شأنه أن يمس بكرامته، وهذا ما يُسمى بالحصانة الدبلوماسية، فهي ليست حقاً شخصياً إنما حق متصل بصفته التمثيلية، فهو لا يملك التنازل عنها بل من واجبه التمسك بها لحفظ حرمة الذاتية وبالتالي الحفاظ على كرامة دولته وهيبتها⁽³⁾.

(1) الخفاجي، أحمد: الحصانة البرلمانية دراسة تطبيقية مقارنة، مرجع سابق، ص121-122.

(2) عبد المتعال، علاء: الحصانة في ميزان المشروعية، مرجع سابق، ص182.

(3) أبو هيف، صادق: القانون الدبلوماسي والقنصلي، مرجع سابق، ص130.

أما بالنسبة للحصانة القضائية يوجد العديد من المبررات الواقعية التي تدعم وجودها، من خلال أن الحصانة القضائية تُعتبر ضمان حصول القضاء على التقدير والتوقيع لأعضاء السلك القضائي، فلو أنّ أعضاء القضاء خضعوا للقواعد العامة في الإجراءات الجنائية التي تنطبق على عامة المواطنين، فإنّ ذلك كفيل بأن يفقد القضاء هيئته بين المواطنين وتقلّ ثقة الشعب بالقضاء واللجوء إليه لتحصيل حقوقهم⁽¹⁾، كما أنّها تعتبر ضمان حياد القضاة، بحيث تشجع الحصانة القضاة على عدم التمييز لصالح أي فريق أو خصم أو لأي إنتماء سياسي، مما يساعد في الحفاظ على حياد القاضي وإستقلاله وبالتالي تحقيق العدالة المرجوة، ولا يقتصر حياد القاضي على النزاعات المتكافئة التي تنشأ بين المواطنين بل يمتد إلى كافة النزاعات لتشمل تلك التي يكون المواطن طرفاً ضعيفاً فيها كالنزاعات التي تنشأ ما بين المواطنين والدولة، ففي مثل هذه النزاعات تبرز الأهمية العملية للحصانة القضائية ووجوب تمتع أفراد السلك القضائي بها⁽²⁾، كما أنّ طبيعة الوظيفة القضائية ومقتضياتها تتطلب وجود الحصانة، فالعمل القضائي لن يتحقق الغاية المرجوة منه إلا بتوفير البيئة الحمائية التي تمكن العاملين في هذه المهنة من القيام بأعمالهم دون خوف أو تردد، وهذا ما يجعلها حصانات متعلقة بالوظيفة والمهام الموكولة إلى من يشغل تلك الوظيفة وليست متعلقة بشخص القائم على تلك الوظيفة⁽³⁾.

كما يُبرر وجود الحصانة الرئاسية واقعيّاً في صفة الرئيس؛ كونه الممثل الرسمي للبلاد وأعلى منصب في الدولة، وبالتالي هو أكثر عرضة للخطر والضغطات، هذا بالإضافة إلى طبيعة الأعمال التي يقوم بها والتي تجعله أكثر حاجة للحماية وأكثر حاجة لتوفير الظروف الملائمة للقيام بالمهام الموكولة إليه على أكمل وجه ومنع عرقلتها وبما يحفظ صورته أمام رعيته وأفراد شعبه⁽⁴⁾.

(1) عبد المتعال، علاء: الحصانة في ميزان المشروعية، مرجع سابق، ص 188.

(2) الخفاجي، أحمد: الحصانة البرلمانية دراسة تطبيقية مقارنة، مرجع سابق، ص 115.

(3) عبد المتعال، علاء: الحصانة في ميزان المشروعية، مرجع سابق، ص 189.

(4) كوهين، تومر: مكافحة الفساد في المنظومة العقابية المطبقة في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية -دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 10.

ويكون السبب الواقعي في وجود حصانة رئيس هيئة مكافحة الفساد هو توفير الحماية المطلوبة لرئيس الهيئة؛ كونه يمثل هيئة مكافحة الفساد وبالتالي فإنه يلزم توفير الحماية له بحكم وظيفته، والحفاظ على هيبة هيئة مكافحة الفساد يكون من خلال توفير الحماية له من أي إدعاء قد يكون كاذباً بإرتكاب جريمة فساد، مما يترتب عليه الحفاظ على ثقة الأفراد والمواطنين إتجاه هذه الهيئة⁽¹⁾.

وفيما يتعلق بالحصانة الوزارية يُبرر وجودها في أنها تمنع توجيه أي إتهام كيدي أو إدعاء كاذب نحو رئيس الوزراء ووزراءه، بالتالي تعزيز ثقة المواطنين بأجهزة الدولة والقائمين عليها وبكل ما يقومون به من أعمال موكولة إليهم⁽²⁾.

الفصل الثاني

جدوى المواجهة الجزائية لظاهرة الفساد في ظل وجود الحصانة

تتطلب المواجهة الجزائية الفعّالة لظاهرة الفساد وجود منظومة قانونية متكاملة تقف في وجه الفساد وإنتشاره وتواكب التطور التكنولوجي الحاصل والذي أثر بشكل كبير على جريمة الفساد سلباً وإيجاباً⁽³⁾، كما تتطلب وجود نصوص قانونية إجرائية فعّالة تتناسب مع النصوص القانونية التي تمنح الحصانة لبعض الأشخاص بحيث تكون مُجدية وتحقق الهدف من وجودها في ظل وجود الحصانة التي منحها القانون لبعض الأشخاص.

(1) الخفاجي، أحمد: الحصانة البرلمانية دراسة تطبيقية مقارنة، مرجع سابق، ص 127-129.

(2) جاموس، عمّار: الحصانة البرلمانية والعمفو الخاص وأثرهما على مكافحة الفساد في فلسطين، مرجع سابق، ص 14-15.

(3) براك، أحمد: مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن، مرجع سابق، ص 65.

فهذا الفصل يبحث في مدى فاعلية المواجهة الجزائية لظاهرة الفساد في ظل وجود نصوص قانونية مانحة للحصانة، وبالتالي ينقسم هذا الفصل إلى مبحثين، الأول يتناول المواجهة الجزائية لجرائم الفساد، ويبحث الآخر في أثر الحصانة على المواجهة الجزائية لجرائم الفساد.

المبحث الأول: المواجهة الجزائية لجرائم الفساد.

تتطلب مكافحة الفساد وجود منظومة قانونية متكاملة تقف في وجه هذه الظاهرة وتحد من إنتشارها الواسع في ظل وجود نظام الحصانة، وبالتالي يبحث هذا الفصل في الإجراءات الجزائية لمكافحة جرائم الفساد وملاحقة مرتكبيها المتمتعين بالحصانة.

وينقسم هذا المبحث إلى مطلبين، الأول بعنوان إجراءات التحري والإستدلال في جرائم الفساد والثاني بعنوان إجراءات التحقيق والمحاكمة في جرائم الفساد.

المطلب الأول: إجراءات التحري والإستدلال في جرائم الفساد.

هناك العديد من الإجراءات المتبعة للتحري عن جرائم الفساد والإستدلال على هوية مرتكبيها والكشف عن حيثيات إرتكابها⁽¹⁾ والتي لا بُدَّ من دراستها في هذا المطلب.

وينقسم هذا المطلب إلى فرعين، الأول يبحث في الجهة المختصة في التحري والإستدلال عن جرائم الفساد، والثاني يبحث في الإجراءات المُتبعة في البحث والتحري عن جرائم الفساد.

(1) لا بُدَّ من القول أنَّ الدعوى الجزائية منذ وقوع الجريمة وإلى حين إصدار حكم نهائي تمرّ بعدة مراحل، تتمثل في: مرحلة جمع الإستدلالات، تليها مرحلة التحقيق الإبتدائي، من ثم مرحلة المحاكمة أو ما يُطلق عليها مرحلة (التحقيق النهائي). (عبد الباقي، مصطفى: شرح قانون الإجراءات الجزائية الفلسطينية رقم (3) لسنة 2003 (دراسة مقارنة)، ببرزيت: وحدة البحث العلمي والنشر - كلية الحقوق والإدارة العامة، 2015، ص250).

الفرع الأول: الجهة المختصة في التحري والإستدلال عن جرائم الفساد.

فيما يتعلق بمرحلة جمع الإستدلالات في جرائم الفساد في التشريع الفلسطيني تتولى هيئة مكافحة الفساد سلطة الإستدلال وجمع المعلومات في جرائم الفساد⁽¹⁾، وموظفوها يملكون صلاحية البحث والتقصي وجمع الإستدلالات بموجب نص المادة (8) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني⁽²⁾، وكما يعتبروا من مأموري الضبط القضائي وفقاً لنص المادة (10) من القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018م بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد⁽³⁾، وكذلك الحال في القانون الأردني فقد منحت المادة (4/ط) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد لهيئة مكافحة الفساد الأردنية سلطة الإستدلال في جرائم الفساد⁽⁴⁾ وكما أعطت المادة (19) من نفس القانون للهيئة صفة الضابطة العدلية⁽⁵⁾، وحتى تُضْمَن سلامة الإجراءات المُتخذة من قِبَل موظفي هيئة مكافحة الفساد يجب أن تكون الجرائم من الجرائم المحددة حصراً في المادة (1) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته، وفي القانون الأردني يجب أن تكون من الجرائم المحددة حصراً في المادة (16/أ) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2016م.

(1) أما فيما يتعلق بالجهات المختصة بمكافحة الفساد في فلسطين بشكل عام، يكون منها: هيئة مكافحة الفساد، ديوان الرقابة المالية والإدارية وبعض مؤسسات المجتمع المدني كالإنتلاف من أجل النزاهة (أمان) ومساواة. (يحيى، خيرية رضوان: **صنع سياسات مكافحة الفساد الإداري "دولة فلسطين نموذجاً"**، القاهرة: دار النهضة العربية، 2017م، ص415). وفيما يتعلق بجهات مكافحة الفساد في الأردن تتمثل في هيئة النزاهة ومكافحة الفساد الأردنية، ديوان المحاسبة، وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب ودائرة الجمارك العامة. (الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في المملكة الأردنية الهاشمية، منشور على الرابط: <http://www.undp-aci.org/> ، تاريخ آخر زيارة: 2021/10/4م).

(2) نصت المادة (8) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته على: "1... 2... 3. التحري والإستدلال في الشكاوى التي تقدم عن جريمة الفساد. 4. التحري والإستدلال في شبهات الفساد التي تقرّف من الأشخاص الخاضعين لأحكام هذا القرار بقانون...".

(3) تنص المادة (10) من القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018م بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد الفلسطيني على: "يتمتع موظفو الهيئة المختصون بجمع الإستدلالات والتحريات، وأخذ الإفادات، بصفة مأموري الضابطة القضائية فيما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيذ مهامهم، على أن يتم تحديدهم بموجب قرار من رئيس الهيئة".

(4) المادة (4/ط) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2016م وتعديلاته.

(5) نصت المادة (19) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2016م وتعديلاته على: "يكون للرئيس وأعضاء المجلس صفة الضابطة العدلية، لغايات قيامهم بمهامهم، ويحدد المجلس العاملين في الهيئة الذين يتمتعون بهذه الصفة"، ومن الجدير ذكره أنه يُطلق مصطلح "الضابطة العدلية" على أعضاء الضابطة القضائية في الأردن.

هذا بالإضافة إلى منح ديوان الرقابة المالية والإدارية في فلسطين لبعض موظفي الديوان صفة الضابطة القضائية فيما يتعلق بإنجاز أعمالهم الوظيفية⁽¹⁾ بصفتها مؤسسة رقابية في الدولة تهدف للكشف عن أوجه الإنحراف المالي والإداري، من خلال قيامهم بإعداد التقارير عن الفساد ورفعها إلى هيئة مكافحة الفساد، وكذلك منح القرار بقانون رقم (20) لسنة 2015م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الفلسطيني وتعديلاته في المادة (2/31) مدير وموظفي وحدة المتابعة المالية صفة الضابطة القضائية للقيام بأعمالها خاصة فيما يتعلق برفع التقارير عن العمليات المشتبه تضمنها جرائم غسل أموال أو تمويل الإرهاب أو أي من الجرائم الأصلية محل جريمة غسل الأموال والتي من ضمنها جرائم الفساد⁽²⁾.

الفرع الثاني: الإجراءات المتبعة في البحث والتحري عن جرائم الفساد.

بعد الحديث عن الجهة المخولة بالقيام بإجراءات الاستدلال في التشريع الفلسطيني والأردني، لا بدّ من التطرق لإجراءات وأساليب جمع الاستدلالات في جرائم الفساد، فقد تناولت المادة (9) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته وسائل وطرق هيئة مكافحة الفساد للاستدلال على جرائم الفساد والتتقيب عنها⁽³⁾، وفي القانون الأردني تناولت الفقرة (ز+ط) من المادة (4) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني الوسائل المتبعة للاستدلال على جرائم الفساد والتتقيب عنها⁽⁴⁾، والتي سيتم تبيانها في الفقرات التالية⁽⁵⁾.

(1) وذلك بحسب نص المادة (47) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م وتعديلاته، المنشور في جريدة الوقائع الفلسطينية، عدد 53، بتاريخ 2005/2/28، ص75.

(2) بحيث نصت المادة (2/31) من القرار بقانون رقم (20) لسنة 2015م بشأن غسل الأموال وتمويل الإرهاب الفلسطيني وتعديلاته على: "تقوم الوحدة برفع تقريرها إلى النائب العام المساعد المنتدب لدى هيئة مكافحة الفساد، في حال كانت الجريمة الأصلية محل جريمة غسل الأموال من ضمن جرائم الفساد".

(3) قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته.

(4) قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2016م وتعديلاته.

(5) تناولت المادة (22) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001م وتعديلاته على سبيل المثال لا الحصر أساليب ووسائل الاستدلال على الجرائم بشكل عام بحيث نصت على: "وفقاً لأحكام القانون على مأموري الضبط القيام بما يلي: 1. قبول البلاغات والشكاوي التي ترد إليهم بشأن الجرائم وعرضها دون تأخير على النيابة العامة. 2. إجراء الكشف

نظراً لما تتصف به جرائم الفساد من الحداثة والتفاعلية والسرية فإن ذلك يتطلب بذل جهد أكبر للكشف عن هذه الجرائم والتنقيب عن أدلتها؛ لذلك قد تكون إجراءات وأساليب الاستدلال التقليدية المتعارف عليها غير كافية لتكوين صورة شاملة عن وقائع وأحداث الجريمة مما أوجب وجود إجراءات وأساليب مستحدثة تواكب طبيعة جرائم الفساد وتساعد في تدعيم إجراءات الاستدلال التقليدية، بناءً على ذلك تم تقسيم إجراءات الاستدلال في جرائم الفساد إلى الإجراءات التقليدية لجمع الاستدلالات في جرائم الفساد، والإجراءات المستحدثة لجمع الاستدلالات في جرائم الفساد.

أولاً: الإجراءات التقليدية لجمع الاستدلالات في جرائم الفساد.

من أبرز الإجراءات والأساليب التقليدية التي تقوم بها الضابطة القضائية في الاستدلال على جرائم الفساد ما يلي:

أ. قبول البلاغات والشكاوى: أوجب المشرع الفلسطيني في المادة (1/9) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني لسنة 2005م وتعديلاته على مأموري الضبط القضائي في جرائم الفساد قبول البلاغات والشكاوى وعرضها دون تأخير على النيابة العامة بإعتبارها وسيلة مهمة للكشف عن الجرائم وجمع المعلومات عنها⁽¹⁾، وفي القانون الأردني فقد منح نص المادة (19) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني لرئيس هيئة مكافحة الفساد وأعضاءها صفة الضابطة العدلية⁽²⁾.

والمعابنة والحصول على الإيضاحات اللازمة لتسهيل التحقيق والإستعانة بالخبراء المختصين والشهود دون حلف يمين. 3. إتخاذ جميع الوسائل اللازمة للمحافظة على أدلة الجريمة. 4. إثبات جميع الإجراءات التي يقومون بها في محاضر رسمية بعد توقيعها منهم ومن المعنيين بها"، كما بيّنت المادة (8) من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني لسنة 1961م أعمال الاستدلال في الإستقصاء حول الجرائم وجمع الأدلة والقبض على فاعليها وإحالتهم إلى المحاكم المختصة.

(1) براك، أحمد: **مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن**، مرجع سابق، ص 87.

(2) نص المادة (19) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الاردني رقم (13) لسنة 2016م وتعديلاته.

ب. الإنتقال إلى مسرح الجريمة وإجراء الكشف والمعينة: تكون عن طرق إنتقال مأموري الضبط القضائي ذو الإختصاص العام والخاص إلى مسرح الجريمة للكشف عن كيفية وقوع الجريمة ومكانها وزمانها وملابساتها، وهذا ما نصت عليه المادة (2/22) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني وتعديلاته⁽¹⁾، والمواد (32، 83) من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني لسنة 1961م وتعديلاته، ويشمل ذلك جرائم الفساد فكما ذكرنا سابقاً بأنَّ عمل الضابطة القضائية ذات الإختصاص الخاص يُكَمَّل عمل الضابطة ذات الإختصاص العام، وبعد القيام بالأعمال السابقة على مأمور الضبط القضائي القيام بتدوين الأعمال التي قام بها من معينة ومشاهدة مسرح الجريمة في محاضر رسمية بعد توقيعه عليها منه ومن المعنيين.

ت. التحفظ على أدلة الجريمة: على مأموري الضابطة القضائية/العدلية ذو الإختصاص العام والخاص في جرائم الفساد الإنتقال إلى مسرح الجريمة والتحفظ عليه مثل وضع حراسة على مسرح الجريمة ومنع دخول أي أحد إلى موقع الجريمة أو الإقتراب منه، وعليهم أيضاً ضبط الأشياء التي لها صلة بالجريمة ووضع الأختام والتحفظ على آثار الجريمة كآثار الأقدام أو بصمات الأصابع وذلك من أجل المحافظة على أدلة الجريمة ومنع طمسها أو العبث بها⁽²⁾.

ث. الإستعانة بالخبراء المختصين والشهود دون حلف يمين: لمأموري الضبط القضائي في جرائم الفساد في فلسطين الإستعانة بالخبراء المختصين والشهود دون تحليفهم اليمين⁽³⁾، وفي الأردن على مأموري الضابطة العدلية جمع المعلومات اللازمة عن الجريمة من المُخبر والشاهد دون تحليفهم اليمين إلا إذا

(1) نص المادة (2/22) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001م وتعديلاته.

(2) براك، أحمد: مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن، مرجع سابق، ص88.

(3) تنص المادة (3/9) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته على: "إستدعاء الشهود والمعنيين من الموظفين العموميين أو موظفي القطاع الخاص أو أي شخص له علاقة للإستفسار والتحري حول واقعة تتعلق بجريمة فساد".

خيف أن لا يُستطاع فيما بعد سماع الشاهد إلا بيمين⁽¹⁾، وفيما يتعلق بتحليف اليمين للشهود في القانون الفلسطيني فإن قانون مكافحة الفساد لم يُخصص قواعد إثبات خاصة بجرائم الفساد وإنما تركها للقواعد العامة في إثبات الجرائم الجزائية⁽²⁾، إذ أن القانون لا يُجيز للشاهد الإمتناع عن الإدلاء بشهادته أو رفض أداءه لليمين القانونية وذلك في نص المادة (16) من القرار بقانون لسنة 2022م بشأن تعديل قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني⁽³⁾، وتبرز أهمية الإستعانة بالخبراء والإستماع لهم في جرائم الفساد بالمساعدة في التوصل إلى الفاعل الحقيقي للجريمة وعدم التفریط بالأدلة نتيجة عدم وضوح بعض المسائل الفنية التي تحتاج إلى خبراء مختصين قادرين على توضيحها⁽⁴⁾، وأيضاً يتوجب على مأموري الضبط توفير الحماية القانونية والشخصية والوظيفية اللازمة للشهود عند إحضارهم لسماع أقوالهم⁽⁵⁾،

(1) الحديثي، فخري: شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، 2011م، ص193.
(2) فرحان، مصطفى. آلاء، النقيب: أصول التحقيق في جرائم الفساد، رام الله، هيئة مكافحة الفساد، معهد الحقوق في جامعة بيرزيت، 2015م، ص41.
(3) تنص المادة (16) على: "إذا إمتنع الشاهد بغير مبرر قانوني عن أداء اليمين أو عن الإجابة عن الأسئلة التي توجهها إليه المحكمة، يجوز لها أن تحكم بحبسه مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، وإذا قبل أثناء مدة إيداعه مركز الإصلاح والتأهيل (السجن) وقبل إختتام الإجراءات أن يحلف اليمين، وأن يُجيب على الأسئلة التي توجه إليه، يفرج عنه في الحال بعد قيامه بذلك". (قرار بقانون لسنة 2022م بشأن تعديل قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001م وتعديلاته، غير منشور في جريدة الوقائع الفلسطينية، منشور على موقع مقام الإلكتروني:

<https://maqam.najah.edu/media/uploads/2022/01/legislations/>، تاريخ آخر زيارة: 2022/3/3م).

(4) براك، أحمد: مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن، مرجع سابق، ص89.
(5) بحيث نصت المادة (2/18) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته على: "تتولى الهيئة توفير الحماية القانونية والوظيفية والشخصية اللازمة للمبلغين والشهود والمخبرين والخبراء وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم في دعاوى الفساد من أي إعتداء أو إنتقام أو ترهيب محتمل من خلال ما يلي: أ. توفير الحماية لهم في أماكن إقامتهم. ب. عدم الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بهويتهم وأماكن وجودهم. ج. الإدلاء بأقوالهم وشهادتهم من خلال إستخدام تقنيات الإتصال الحديثة وبما يكفل سلامتهم. د. حمايتهم في أماكن عملهم وتحصينهم من أي تمييز أو سوء معاملة أو أي إجراء تعسفي أو إقرار إداري يغير من المركز القانوني أو الإداري لهم أو ينتقص من حقوقهم بسبب شهادتهم أو إبلاغهم أو قاموا به من أعمال لكشف جرم الفساد. هـ. توفير أماكن لإيوائهم عند الضرورة. و. إتخاذ أي إجراء أو القيام بأي عمل ضرور يضمن سلامتهم"، كما نصت المادة (24) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2016م على: "أ. تتولى الهيئة توفير الحماية اللازمة للمبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم من أي إعتداء أو إنتقام أو ترهيب محتمل من خلال ما يلي: 1. توفير الحماية لهم في أماكن إقامتهم. 2. عدم الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بهويتهم وأماكن وجودهم. 3. الإدلاء بأقوالهم وشهاداتهم من خلال إستخدام تقنيات الإتصال الحديثة وبما يكفل

من ثم يتم تدوين أقوال الشهود والخبراء في محاضر رسمية من ثم توقيع مأموري الضبط القضائي والشهود عليها⁽¹⁾، كما أن القانون الأردني ألزم مأمور الضابطة العدلية إتباع الوسائل القانونية لأداء عمله والتي منها التوقيع على محاضر الإستدلالات من قبله ومن قبل الأشخاص الذين قام بسماعهم⁽²⁾.

ج. تدوين أقوال المقبوض عليه دون إستجوابه: تناولت المادة (7) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته ما يتعلق بتدوين أقوال المقبوض عليه دون إستجوابه بحيث أعطى القانون لمأموري الضبط القضائي ضبط إفادات المشتبه بهم أو المقبوض عليهم عند وقوع الجريمة، وعلى مأمور الضبط القضائي سماع المشتبه بهم وتدوين أقوالهم في محاضر رسمية يوقع عليه مأمور الضبط القضائي والمشتبه به، كما لا يجوز لمأمور الضبط القضائي إستجواب المشتبه به وتوجيه الأسئلة أو الإتهامات إليه إلا إذا تم تفويضه من قبل وكيل النيابة في الجرح فقط إذ لا إستجواب في جنایات الفساد⁽³⁾، وإذا قام المشتبه به بالإعتراف أمام مأمور الضابطة القضائية عند الإستماع إليه فإن الأخذ بإعترافه كوسيلة للإثبات هو سلطة تقديرية للمحكمة، وهذا ما أكدته محكمة النقض الفلسطينية في حكمها بأن للمحكمة سلطة تقديرية في تكوين قناعتها بما يُعَرَضُ عليها من أدلة طالما لم تخالف إرادة المشرع⁽⁴⁾، ويُؤيد ذلك ما ورد في حكم محكمة النقض الفلسطينية فيما يتعلق بإعتراف المتهم أمام الضابطة القضائية

سلامتهم. 4. حمايتهم في أماكن عملهم وتحصينهم من أي تمييز أو سوء معاملة أو فصل تعسفي. 5. توفير أماكن لإيوائهم عند الضرورة. 6. إتخاذ أي إجراء أو القيام بأي عمل ضروري يضمن سلامتهم".

(1) حيث نصت المادة (4/22) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001م على: "وفقاً لأحكام القانون على مأموري الضبط القضائي القيام بما يلي: 4... إثبات جميع الإجراءات التي يقومون بها في محاضر رسمية بعد توقيعها منهم ومن المعنيين بها".

(2) الحديثي، فخري: شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، مرجع سابق، ص194.

(3) براك، أحمد: مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن، مرجع سابق، ص91.

(4) وفي ذلك تقول محكمة النقض الفلسطينية: "إن كانت المحكمة حرة في تكوين قناعتها من أي دليل تجده طالما أن المشرع أطلق لها حرية الإقتناع بما تراه إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة وغير محددة بل هي مقيدة بضوابط". (حكم محكمة النقض الفلسطينية رقم (425) لسنة 2017، والصادر بتاريخ 2017/7/8، منشورات المقتفي، منشور على الرابط:

<http://muqtafi2.birzeit.edu/muqtafi2/transform/fulltext/>، تاريخ آخر زيارة 2021/6/18م).

فإنه لا يُعتبر دليلاً بحد ذاته؛ لأن العبرة بما دلّ عليه واقع الحال⁽¹⁾، وفيما يتعلق بالتشريع الأردني فإنّ نص المادة (4/ط) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2016م وتعديلاته أعطى للهيئة بصفتها ضابطة عدلية صلاحية جمع المعلومات والقيام بالتحريات والتي منها سماع المقبوض عليه⁽²⁾.

ح. التحري وجمع المعلومات حول شبكة العلاقات للإتصالات السلكية واللاسلكية ومناطق البث: فيما يتعلق بصلاحيات هيئة مكافحة الفساد في ضبط الرسائل والمكالمات الهاتفية والإطلاع عليها، فقد منح المشرع الفلسطيني للهيئة بصفتها ضابطة قضائية الصلاحية بممارسة كافة الإجراءات من ضبط وإطلاع ومراقبة في جرائم الفساد وجاء ذلك في نص المادة (4/9) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته "على الرغم مما ورد في قانون الإجراءات الجزائية والقوانين الأخرى ذات العلاقة، يكون للهيئة في سبيل تنفيذ مهامها وإختصاصاتها ما يلي: 4. طلب أي ملفات أو بيانات أو أوراق أو مستندات أو معلومات أو الإطلاع عليها أو الحصول على صورٍ منها من الجهة الموجودة لديها بما في ذلك الجهات التي تعتبر كل ذلك سري التداول وفقاً للإجراءات القانونية النافذة"⁽³⁾، وبالنسبة لقانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني فقد ورد نص يُجيز لهيئة مكافحة الفساد بصفتها ضابطة قضائية الإطلاع على الرسائل والمعلومات الرسمية ومراقبة المكالمات الهاتفية حيث ورد في نص المادة (20/أ) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2016م وتعديلاته: "مع مراعاة أحكام التشريعات

(1) حكم محكمة النقض الفلسطينية رقم (264) لسنة 2021م، والصادر بتاريخ 2021/11/9، منشورات موقع قسطاس الإلكتروني، منشور على الرابط: <https://qistas.com/ar/decs/info/>، تاريخ آخر زيارة: 2021/3/4م.

(2) هذا وقد حظر قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (9) لسنة 1961م وتعديلاته على أعضاء الضابطة العدلية إستجواب المتهم في جنابة ولكن أجاز تدوينها في محضر الضبط. (الحديثي، فخري: شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، مرجع سابق، ص193).

(3) لا بُدّ من ذكر أن التشريع الفلسطيني مكنّ مأمور الضبط القضائي من الإطلاع على كشوف المكالمات والرسائل الواردة والصادرة وتفاصيلها بعد تقديم طلب إحتياج بذلك إلى النائب العام ثم لقاضي الصلح بمحضر تحريات تفصيلي وعلى أن يكون مُسبّب. (براك، أحمد: مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن، مرجع سابق، ص92)

النافذة، للهيئة في سبيل قيامها بمهامها طلب أي بيانات أو معلومات أو وثائق من أي شخص أو من أي جهة كانت، وعليهم الإستجابة للطلب دون إبطاء تحت طائلة المسؤولية القانونية"، بالتالي طلب الهيئة للإطلاع على المعلومات والمراسلات ومراقبة المكالمات يُعد من قبيل الإجراءات التي تمارسها في سبيل القيام بمهامها ويعد من الصلاحيات الممنوحة لها بموجب القانون⁽¹⁾.

ثانياً: الإجراءات المستحدثة لجمع الإستدلالات في جرائم الفساد.

بالنظر إلى جرائم الفساد وما تتمتع به من خصائص كالسرية وسرعة الإنتشار؛ فإن ذلك يستوجب وجود صلاحيات أوسع للضابطة القضائية لتمكينها من القيام بعملها في ظل التعقيد والتفاعل التي تختص به جرائم الفساد عن الجرائم التقليدية وأيضاً صعوبة الكشف عن هذه الجرائم أوجب إتباع إجراءات خاصة للكشف عنها وملاحقة مرتكبيها وبعض هذه الصلاحيات تتمثل في:

أ. التسليم المراقب أو إتباع تحراً خاص: إنَّ إتخاذ إجراء التسليم المراقب أو التحري الخاص يمكن العمل به في حال وقوع جريمة فساد؛ نظراً لما تتمتع به هذه الجرائم من خصوصية فقد وضعت إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003م الخطوط العريضة للإجراءات الواجب إتباعها في الكشف عن هذه الجرائم وملاحقة مرتكبيها وتركت كيفية إتخاذ هذه الإجراءات للقوانين الداخلية للدولة بحسب تقديراتها ومواردها⁽²⁾، وقد أخذ القانون الفلسطيني بالتسليم المراقب في المادة (22 مكرر) من قانون مكافحة

(1) وفيما يتعلق بالقانون الأردني حصر صلاحية الإطلاع على المراسلات الخاصة ومراقبة المحادثات السلكية واللاسلكية بالمدعي العام وحده ولم يمنحه صلاحية تفويض أو إنابة أحد أعضاء الضابطة القضائية للقيام بهذا الإجراء وذلك في نص المادة (88) من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني لسنة 1961م وتعديلاته، أما فيما يتعلق بضبط الرسائل فليس لأعضاء الضابطة القضائية صلاحية ضبط الرسائل من حيث الأصل إلا أنه يجوز للمدعي العام إنابة موظف الضابطة العدلية لضبط الرسائل مع الإشارة إلى كونه لا يجوز له الإطلاع عليها. (الحديثي، فخري: شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، مرجع سابق، ص 266-267).

(2) حيث عرّفت المادة (2) من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003م التسليم المراقب على أنه: "السماح لشحنات غير مشروعة أو مشبوهة بالخروج من إقليم دولة أو أكثر أو المرور عبره أو دخوله بعلم من سلطاتها المعنية وتحت مراقبتها، بغية التحري عن جرم ما وكشف هوية الأشخاص الضالعين في إرتكابه".

الفساد الفلسطيني وتعديلاته رقم (1) لسنة 2005م⁽¹⁾، وتكمن أهمية التسليم المراقب في الكشف عن المهربات وإعترض سبيلها أثناء العبور حيث يتم تسليمها من أجل الكشف عن هوية المجرمين أو تتبع المنظمات الإجرامية أثناء توزيعها، أما بالنسبة لحيثيات تطبيق التسليم المراقب فإنها تختلف من دولة إلى أخرى باختلاف ظروف هذه الدولة وقوانينها الداخلية⁽²⁾، فقد إشتراط القانون الفلسطيني الحصول على إذن من النيابة العامة للقيام بالتسليم المراقب كما أن الأدلة الناجمة عن هذا الإجراء تخضع حجيتها لتقدير المحكمة المختصة كما ورد ذكره سابقاً في المادة (22 مكرر) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني وتعديلاته لسنة 2005م، بينما من خلال قراءة قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2016م وتعديلاته يُلاحظ أن التسليم المراقب لم تتم تغطيته رغم مصادقة الأردن سنة 2004م على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003م⁽³⁾، وبذلك نجد أن المشرع الفلسطيني تفوق على الأردني في تناوله التسليم المراقب في نصوص القانون بطريقة مُفصّلة وبالتالي إعماده وفقاً لنصوص القانون كأسلوب من أساليب الإستدلال على جرائم الفساد.

ومن الإجراءات المستحدثة لجمع الإستدلالات في جرائم الفساد هو إجراء المراقبة والترصد الإلكتروني والعمليات السريّة وهو يعني تسجيل المحادثات بواسطة أجهزة التسجيل ومراقبتها وذلك بصورة سريّة⁽⁴⁾، وقد نصت عليه المادة (50) من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003م، فالقانون الفلسطيني حظر إستخدام هذا الأسلوب دون أخذ إذن قضائي بذلك، وقد وضع قواعد وضوابط صارمة بذلك في

(1) بحيث نصت على: "وفقاً للتشريعات السارية، ومن أجل تسهيل جمع الأدلة المتعلقة بالجرائم المنصوص عليها في هذا القرار بقانون، يمكن اللجوء إلى التسليم المراقب أو إتباع تحرّ خاص كالترصّد الإلكتروني والإختراق على النحو المناسب بإذن من النيابة المختصة وفقاً للقانون، وتكون للأدلة المتوصّل إليها بهذه الأساليب حجيتها التي يخضع الأخذ بها لتقدير المحكمة".

(2) براك، أحمد: **مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن**، مرجع سابق، ص 95-97.

(3) العدوان، ثائر: **مكافحة الفساد الدليل إلى إتفاقية الأمم المتحدة الاردن نموذجاً**، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، 2012م، ص 12.

(4) بغدادي، أدهم: **وسائل البحث والتحري عن الجرائم الإلكترونية**، (رسالة ماجستير منشورة)، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2018م، ص 49-50.

المادة (34) وما بعدها من القرار بقانون رقم (10) لسنة 2018 بشأن الجرائم الإلكترونية⁽¹⁾ كون هذه الإجراءات غاية في الخطورة وفيها إعتداء على خصوصية الأفراد، ويبرز دور العمليات المستترة والترصد الإلكتروني إذا كان هناك أي خطورة جسدية على عضو أجهزة الإنفاذ في التسلل مادياً إلى داخل المنظمة الإجرامية من أجل جمع المعلومات والأدلة فيتم اللجوء إلى التسلل الإلكتروني لجمع البيانات والأدلة اللازمة، وغالباً ما يتم اللجوء للعمليات السرية في الكشف عن جرائم غسل الأموال الناتجة عن جرائم فساد⁽²⁾، وقد عرّف القانون الفلسطيني في المادة الأولى من القرار بقانون رقم (20) لسنة 2015م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتعديلاته (العملية السرية)⁽³⁾، بينما القانون الأردني لم يتطرق إلى الترصد الإلكتروني أو العمليات السرية ولم يوقع على أي إتفاقية تتناول هذه المواضيع على الرغم من عدم وجود نص في التشريع الداخلي يمنع تفعيلها ويتضح ذلك من خلال الإطلاع على قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2016م وتعديلاته⁽⁴⁾.

ب. الوصول إلى المعلومات المصرفية: الحفاظ على المعلومات المصرفية ومنع إفشائها أو الإطلاع عليها من أساسيات العمل المصرفي في جميع أنحاء العالم كافة، وهي مبدأ دولي متعارف عليه فقد أوجبت إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة (40) على الدول إيجاد آليات مناسبة لتجاوزه ورفعته⁽⁵⁾، كما قام المشرع الفلسطيني بتقنيه في القرار بقانون رقم (9) لسنة 2010م بشأن المصارف، حيث حظر على أي شخص بإمكانه الوصول إلى هذه المعلومات بحكم وظيفته من إفشائها أو البوح عنها أو السماح

⁽¹⁾ قرار بقانون رقم (10) لسنة 2018م بشأن الجرائم الإلكترونية الفلسطيني، المنشور على جريدة الوقائع الفلسطينية، عدد 16، بتاريخ 2018/5/3، ص8.

⁽²⁾ براك، أحمد: **مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن**، مرجع سابق، ص97-99.

⁽³⁾ حيث جاء فيها: "طريقة التحقيق التي يشترك فيها موظف الضبط القضائي المكلف بتنفيذ القانون والذي يحمل هوية سرية أو مستعارة أو يضطلع بدور مؤقت، أو مخبر يعمل بتوجيه من مأمور الضبط القضائي، وفي جميع الحالات يشكل أداة للحصول على الأدلة والمعلومات الأخرى المتعلقة بالجريمة".

⁽⁴⁾ العدوان، ثائر: **مكافحة الفساد الدليل إلى إتفاقية الأمم المتحدة الاردن نموذجاً**، مرجع سابق، ص70.

⁽⁵⁾ المادة (40) من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003م.

لأَيِّ كان من الإطلاع عليها إلا بحكم قضائي صادر عن محكمة فلسطينية أو بتصريح وموافقة العميل الخطية على ذلك⁽¹⁾، وهناك إستثناءات لا يتم فيها تطبيق مبدأ السرية المصرفية كالذي نصت عليه المادة (46) من القرار بقانون رقم (20) لسنة 2015م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب⁽²⁾، كما أجاز المشرع الفلسطيني وفقاً للمادة (4/9) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته⁽³⁾ لموظفي هيئة مكافحة الفساد الذين يتمتعون بصفة الضابطة القضائية طلب الوصول إلى المعلومات المصرفية من النائب العام إذا إقتضت إجراءات جمع الإستدلالات ذلك ويشمل هذا الطلب رفع السرية المصرفية عن الحسابات ونشاطات الخزائن الحديدية أو تتبع الأملاك المنقولة وغير المنقولة أو رفع السرية عن المعلومات والحسابات المدرجة لدى هيئة سوق رأس المال والبورصات والأسواق والمراكز المرخصة من قبلها وفقاً للإجراءات القانونية النافذة وبقرار قضائي وبما يتفق وصحيح القانون والإجراءات⁽⁴⁾، كما أنّ المادة (7/20) من القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018م بشأن تعديل قانون

(1) نصت المادة (2/1/32) من القرار بقانون رقم (9) لسنة 2010م بشأن المصارف على: "1. تحدد سلطة النقد التعليمات المنظمة لسرية الحسابات المصرفية، وتبادل المعلومات والبيانات المتعلقة بمديونية العملاء بين المصارف ومؤسسات الإقراض المتخصصة، بما يكفل سريتها ويضمن توفر البيانات اللازمة لسلامة عمليات منح الائتمان وإدارة المخاطر. 2. على جميع أعضاء مجلس إدارة المصرف الحاليين والسابقين، والمسؤولين الرئيسيين، والموظفين والمدققين والمستشارين والمتعاقدين الخارجيين في المصارف ومؤسسات الإقراض المتخصصة الحفاظ على سرية المعلومات والمستندات المتعلقة بالعملاء والتي تصل إليهم بحكم أدائهم لمهامهم، ولا يجوز لأي منهم إفشاء أي من هذه المعلومات أو السماح للغير من خارج المصرف أو مؤسسة الإقراض المتخصصة بالإطلاع عليها، ويسري هذا الحظر على كل من يطلع بحكم مهنته أو وظيفته أو عمله بطريق مباشر أو غير مباشر على تلك البيانات والمعلومات، ما لم يكن هذا الإطلاع بموجب ما يلي: أ. موافقة العميل الخطية. ب. حكم قضائي صادر عن محكمة فلسطينية". (قرار بقانون رقم (9) لسنة 2010م بشأن المصارف، المنشور في جريدة الوقائع الفلسطينية، عدد 4، بتاريخ 2010/11/27، ص5).

(2) نصت المادة (46) من القرار بقانون رقم (20) لسنة 2015م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب على: "تنفيذاً لأحكام هذا القرار بقانون لا تحول أحكام السرية المفروضة بموجب القوانين والأنظمة والتعليمات المعمول بها في فلسطين بما في ذلك السرية المصرفية أمام تنفيذ أحكام هذا القرار بقانون، ولا يجوز التدرع بأحكامها بعدم إفشاء أو إبراز أي معلومات تتعلق بمكافحة جريمة غسل الأموال أو تمويل الإرهاب أو بأي من الجرائم الأصلية باستثناء ما ورد في الفقرة (3) من المادة (14) من هذا القرار بقانون".

(3) نصت المادة (4/9) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته على: "4. طلب أي ملفات أو بيانات أو أوراق أو مستندات أو معلومات أو الإطلاع عليها أو الحصول على صور منها من الجهة الموجودة لديها بما في ذلك الجهات التي تعتبر كل ذلك سري التداول وفقاً للإجراءات القانونية النافذة".

(4) براك، أحمد: مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن، مرجع سابق، ص105.

مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م رتبت عقوبة الحبس مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر أو بغرامة لا تزيد على ألف دينار أردني لمن يمتنع أو يتأخر عن تقديم البيانات أو المعلومات أو الوثائق المطلوبة وتزويدها للجهات التي خولها القانون الحصول عليها⁽¹⁾، وفي القانون الأردني حظرت المادة (72) من قانون البنوك على موظفي البنوك الحاليين خرق السرية المصرفية وإعطاء أي معلومة عن العملاء أو حساباتهم أو أي من معاملاتهم أو تمكين الغير من الإطلاع عليها إلا بموافقة العميل الخطية أو أحد ورثته أو بقرار قضائي بموجب خصومة قضائية ويستمر الحظر بعد إنتهاء العلاقة بين العميل والبنك⁽²⁾، ومن الإستثناءات على مبدأ السرية المصرفية ما ورد في نص المادة (3/93) من قانون البنوك⁽³⁾ حيث لم يعتبر المشرع إفصاح البنك عن أي معلومة متعلقة بالمعاملات المشبوهة إخلالاً بمبدأ السرية المصرفية، وكذلك يُعد نص المادة (1/20) من القانون المعدل لقانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني⁽⁴⁾ إستثناءً على مبدأ السرية المصرفية بحيث منحت المادة لهيئة مكافحة الفساد الحق في الحصول والوصول إلى أي معلومة من أي جهة كانت في سبيل القيام بمهامها ورتب المشرع الأردني

(1) تنص المادة (7/20) من القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018م بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته على: "7. يعاقب على الإمتناع أو التأخير غير المبرر عن تقديم البيانات أو المعلومات أو الوثائق المطلوبة وفقاً لأحكام المادة (4/9) من القانون الأصلي، بالحبس مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر، أو بغرامة لا تزيد على ألف دينار أردني".

(2) نصت المادة (72) من قانون البنوك الأردني على: "على البنك مراعاة السرية التامة لجميع حسابات العملاء وودائعهم وأماناتهم وخزائنتهم لديه ويحظر إعطاء أي بيانات عنها بطريق مباشر أو غير مباشر إلا بموافقة خطية من صاحب الحساب أو الوديعة أو الأمانة أو الخزنة أو من أحد ورثته أو بقرار من جهة قضائية مختصة في خصومة قائمة أو بسبب إحدى الحالات المسموح بها بمقتضى أحكام هذا القانون، ويظل الحظر قائماً حتى ولو إنتهت العلاقة بين العميل والبنك لأي سبب من الأسباب". (قانون البنوك الأردني رقم (28) لسنة 2000م، المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية، عدد 4448، بتاريخ 2000/8/1، ص2950).

(3) نصت المادة (3/93) من قانون البنوك الأردني رقم (28) لسنة 2000م على: "لا يعتبر إفصاح البنك عن أي معلومات بموجب أحكام هذه المادة إخلالاً بواجب الإلتزام بالسرية المصرفية، كما لا يتحمل البنك المركزي أو البنك أي مسؤولية نتيجة ذلك".

(4) المادة (20/أ/ب) من القانون المعدل رقم (25) لسنة 2019م لقانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) السنة 2016م، المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية، عدد 5601، بتاريخ 2019/10/9م، ص5812.

في الفقرة (ب) من نفس المادة عقوبة الحبس مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر أو بغرامة لا تزيد على خمسمائة دينار لكل من يمتنع أو يتأخر بصورة غير مبررة عن تقديم المعلومات والبيانات المطلوبة⁽¹⁾. وبإستقراء النصوص السابقة لكلا القانونين تجد الباحثة أنَّ كلا التشريعين الفلسطيني والأردني أَرادَا أن يضمنَا صلاحية هيئة مكافحة الفساد بصفتها ضابطة قضائية في الوصول إلى المعلومات الضرورية للقيام بعملها في الكشف عن جرائم الفساد ومتابعة الأدلة للوصول إلى الحقيقة، كما أنه يوجد إختلاف بسيط بين القانونين من حيث مقدار الغرامة كعقوبة مترتبة على كل من يمتنع دون مبرر عن تقديم المعلومات والبيانات اللازمة للهيئة من أجل القيام بعملها، وتجد الباحثة إختلافاً آخر حيث أن القانون الأردني منح الإذن برفع السرية المصرفية بموافقة العميل الخطية أو أحد ورثته⁽²⁾، بينما القانون الفلسطيني في المادة (2/1/32) من القرار بقانون رقم (9) لسنة 2010م بشأن المصارف قصر أخذ الإذن برفع السرية المصرفية من العميل فقط⁽³⁾.

(1) نصت المادة (20/ب) من القانون المعدل رقم (25) لسنة 2019م لقانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2016م على: "يعاقب على الإمتناع أو التأخير غير المبرر عن تقديم البيانات أو المعلومات أو الوثائق المطلوبة وفقاً لأحكام الفقرة (أ) من هذه المادة بالحبس مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر أو بغرامة لا تزيد على خمسمائة دينار".

(2) نص المادة (72) من قانون البنوك الأردني رقم (28) لسنة 2000م.

(3) ومن الإجراءات والأساليب المستحدثة في جمع الإستدلالات في جرائم الفساد هو التحقيق المشترك بين الدول والذي نصت عليه إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003م في المادة (49) منها حيث جاء فيها: "تتظر الدول الأطراف في إبرام إتفاقيات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف تجيز للسلطات المعنية أن تنشئ هيئات تحقيق مشتركة، فيما يتعلق بالأمور التي هي موضع تحقيقات أو ملاحظات أو إجراءات قضائية في دولة واحدة أو أكثر، وفي حال عدم وجود إتفاقيات أو ترتيبات أو من هذا القبيل، يجوز القيام بتحقيقات مشتركة بالإتفاق حسب الحالة، وتكفل الدول الأطراف المعنية مراعاة الإحترام التام لسيادة الدول الطرف التي سيجري التحقيق داخل إقليمها"، حيث يتضح أن إتفاقية الأمم المتحدة لم تُنشأ هيئة بحد ذاتها للتحقيقات المشتركة إنما دعت الدول إلى الإتفاق فيما بينها بإنشاء هذه الهيئات حسب مقتضى الحال من خلال إبرام إتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف، وإن لم توجد هذه الإتفاقيات يجوز القيام بتحقيقات حسب كل حالة، ولا يوجد في النص التشريعي الفلسطيني ما يمنع من إبرام مثل هذه الإتفاقيات (براك، أحمد: **مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن**، مرجع سابق، ص 99-101)، كما وقَّعت هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية مع مكتب مكافحة الغش والإحتيال (OLAF) إتفاق تعاون والذي كان من ضمنه إجراء التحقيقات المشتركة، كما وقعت النيابة العامة مذكرات تفاهم مع العديد من نيابات الدول الأخرى ووحدات المتابعة المالية التي عقدت مذكرات تفاهم مع وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الروسية على أراضي المملكة الأردنية الهاشمية، أما فيما يتعلق بالتحقيق المشترك في التشريع الأردني فقد وقعت الأردن سنة 2010م على الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة

المطلب الثاني: إجراءات التحقيق والمحاكمة في جرائم الفساد.

يكون الكشف عن جرائم الفساد وملاحقة مرتكبيها وإيقاع العقاب عليهم على عدة مراحل يجب أن تمرّ بها دعوى الفساد، وتُشكّل إجراءات التحقيق والمحاكمة جزء منها.

وبالتالي ينقسم هذا المطلب إلى فرعين الأول يتناول الجهات المختصة في التحقيق والمحاكمة في جرائم الفساد، ويتناول الثاني الإجراءات المُتبعة للتحقيق والمحاكمة في جرائم الفساد.

الفرع الأول: الجهات المختصة في التحقيق والمحاكمة في جرائم الفساد.

يعتبر التحقيق من الإجراءات ذات أهمية في الكشف عن جرائم الفساد وملاحقة مرتكبيها، وعند الحديث عن التحقيق لا بدّ من معرفة الجهات القائمة على التحقيق في جرائم الفساد والمختصة بمباشرته.

أولاً: جهات التحقيق الابتدائي في جرائم الفساد.

فيما يتعلق بالجهة المختصة بالتحقيق في جرائم الفساد في التشريع الفلسطيني فقد أوجَدَ القانون نيابة جرائم الفساد وهي المتخصصة للنظر في قضايا الفساد⁽¹⁾، وتقوم بالتحقيق في جرائم الفساد كافة على المستوى

2012م والتي تناولت في المادة (25) منها جواز إجراء التحقيقات المشتركة في سبيل الكشف عن جرائم الفساد نصت المادة (25) من الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة 2012م على: "تنظر الدول الأطراف في إبرام اتفاقيات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف تمييز للسلطات المعنية أن تنشئ لجان تحقيق مشتركة، فيما يتعلق بالأمر التي هي موضع تحقيقات أو ملاحقات أو إجراءات قضائية في دولة واحدة أو أكثر وفي حالة عدم وجود اتفاقيات أو ترتيبات من هذا القبيل، يجوز القيام بتحقيقات مشتركة بالاتفاق حسب الحالة، وتكفل الدولة الطرف المعنية مراعاة الاحترام التام لسيادة الدولة الطرف التي سيجري ذلك التحقيق داخل إقليمها"، كما وقعت وزارة الداخلية في المملكة الهاشمية الأردنية مع وزارة الأمن في جمهورية الصين الشعبية سنة 2009م إتفاقية تعاون أمني حول العديد من الجرائم منها غسيل الأموال، والتهرب وتزوير جوازات السفر والتأشيرات وغيرها من الوثائق الرسمية الأخرى، والإحتيال، وجرائم الإحتيال الإلكتروني والتي يعتبر معظمها من جرائم الفساد، كما أكدت الإتفاقية في نص المادة (5) منها على وجوب وجود التعاون بين الدولتين فيما يتعلق بإجراءات مكافحة الجرائم الواردة في الإتفاقية والتي تشملها إجراءات التحقيق المشترك بين الدولتين للكشف عن الجرائم وملاحقة مرتكبيها. (للمزيد حول الجرائم التي تشملها إتفاقية التعاون الأمني بين وزارة الداخلية في المملكة الأردنية الهاشمية ووزارة الأمن العام في جمهورية الصين الشعبية سنة 2009م. أنظر نص المادة (1) من الإتفاقية، للمزيد راجع الرابط: <https://qistas.com/ar/laws/info/103328/1>، تاريخ آخر زيارة 2021/7/10م).

⁽¹⁾ نصت المادة (3) من القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018م بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م على: "نيابة جرائم الفساد: النيابة العامة المتخصصة بالنظر في جرائم الفساد".

الوطني، أي أنه أُخرجت صلاحية التحقيق في جرائم الفساد من الصلاحية العامة المكانية للنيابات الجزئية في محافظات الوطن كافة ومنحها لنيابة جرائم الفساد⁽¹⁾، وكذلك الحال في القانون الأردني فقد أنشأ قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني لسنة 2016م على نيابة جرائم الفساد وهي تابعة للمجلس القضائي الأردني⁽²⁾، كما أجاز القانون الأردني للمدعي العام في جرائم الفساد إنابة أي مدعي عام آخر للقيام بالمهام الموكولة إليه وهو بذلك أصاب إذ أن إنابة المدعي العام أعماله لأي عضو نيابة آخر يُسهّل على المدعي العام القيام بمهامه ويُساعد في التعامل مع الظروف الطارئة التي قد تمنع المدعي العام من الانتقال أو الوصول إلى دائرة التحقيق⁽³⁾.

ثانياً: جهات المحاكمة (التحقيق النهائي) في جرائم الفساد.

وعند الحديث عن الجهات المختصة في محاكمة مرتكبي جرائم الفساد والمختصة بالنظر في دعاوى الفساد فإنه لا بدّ من التطرق لتخصيص هيئة محكمة الفساد باعتبارها الجهة المختصة في القيام بإجراءات المحاكمة في دعاوى الفساد، إذ أنه بتاريخ 2010/8/1م أصدر مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني قراراً بتشكيل هيئة محكمة جرائم الفساد وفقاً للمادة (9 مكرر) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته، وتتعدد من ثلاثة قضاة لا تقل درجتهم عن قضاة محكمة بداية وتكون الرئاسة لأقدمهم، أما فيما يتعلق بالقضاء الأردني فبعد الإطلاع على الدستور الأردني سنة 1952م وتعديلاته، وقانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2016م وتعديلاته، وقانون تشكيل المحاكم النظامية الأردني لسنة 2001م وتعديلاته

(1) فرحان، مصطفى. آلاء، النقيب: أصول التحقيق في جرائم الفساد، مرجع سابق، ص34.

(2) نصت المادة (17) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2016م على: "أعلى الرغم مما ورد في أي قانون، يكون لدى النيابة العامة نيابة متخصصة بقضايا الفساد تتولى النظر في القضايا المحالة إليها من المجلس. ب. يسمى المجلس القضائي في بداية كل سنة العدد اللازم من المدعين العامين للعمل في النيابة المتخصصة المشار إليها في الفقرة (أ) من هذه المادة".

(3) فرحان، مصطفى. آلاء، النقيب: أصول التحقيق في جرائم الفساد، مرجع سابق، ص35.

يتضح أنه لا يوجد نص قانوني يقتضي بإنشاء محكمة فساد أردنية -إلى الآن- وبذلك يكون المشرع الأردني قد ترك تحديد الإختصاص للنظر في قضايا الفساد للقواعد العامة.

الفرع الثاني: الإجراءات المتبعة للتحقيق والمحاكمة في جرائم الفساد.

هناك إجراءات قانونية حددها القانون عند التحقيق والمحاكمة في جرائم الفساد، والتي يجب على الجهات القائمة على التحقيق والمحاكمة مراعاتها والإلتزام بها.

أولاً: إجراءات التحقيق الإبتدائي في جرائم الفساد.

تبدأ أولى مراحل الدعوى الجزائية عند إتخاذ أول إجراء من إجراءات التحقيق الإبتدائي⁽¹⁾، بحيث يمكن تعريف التحقيق الإبتدائي على أنه مجموعة الإجراءات المشروعة والمنصوص عليها في القانون والتي تهدف إلى جمع الأدلة وكشف الغموض عن الجريمة قبل إحالتها إلى المحكمة المختصة وتحتكر سلطات التحقيق هذه الإجراءات ولا تدخل في إختصاص غيرها إلا في حالات خاصة نص عليها القانون صراحةً⁽²⁾.

(1) التحقيق إجراء إلزامي في الجرائم الجنائية بينما هو غير ملزم في الجناح والمخالفات حيث أجاز القانون الفلسطيني لوكيل النيابة إحالة محضر الإستدلالات الذي تقوم بجمعه الضابطة القضائية إلى المحكمة بلائحة إتهام دون إجراء تحقيق إبتدائي، فقد نصت المادة (53) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001م على: "إذا رأت النيابة العامة في مواد المخالفات والجناح، أن الدعوى صالحة لإقامتها بناءً على محضر جمع الإستدلالات، تكلف المتهم بالحضور مباشرة أمام المحكمة المختصة" أي أن إجراء التحقيق يكون ملزم لجرائم دون غيرها، وفي التشريع الأردني فإن قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني لسنة 1961م وتعديلاته في المادة (1/51) جعل التحقيق وجوبياً في جرائم الجنايات والجناح البدائية فقط، بحيث نصت على: "1. إذا كان الفعل جنائياً أو جنحة من إختصاص محكمة البداية يتم المدعي العام التحقيقات التي أجراها أو التي أحال إليه أوراقها موظفو الضابطة العدلية ويصدر قراره المقتضى. 2. أما إذا كان الفعل جنحة من وظائف المحاكم الصلحية فله أن يحيل الأوراق إلى المحكمة المختصة مباشرة".

(2) براك، أحمد: مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن، مرجع سابق، ص 151.

وتتمثل إجراءات التحقيق الابتدائي في جرائم الفساد في قانون مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والأردني على النحو الآتي:

أ. سماع الشهود: تناول قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001م في المواد (77-93) كل ما يتعلق بسماع الشهود فقد أعطت المادة (77) لوكيل النيابة أو المحقق المفوض الصلاحية في استدعاء من يراه لازماً لسماع شهادته وسماع من كان حاضراً وفق ضوابط معينة⁽¹⁾، وبالرجوع إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني في المادة (68) منه فقد أعطى للمدعي العام الصلاحية في دعوة من يراه لازماً للتحقيق في الجريمة⁽²⁾.

وحتى يُؤخذ بشهادة الشاهد في الجرائم بشكل عام وجرائم الفساد بشكل خاص كدليل للإثبات لا بدّ من توافر بعض الشروط في الشهادة والتي نص عليها كلا القانونين الفلسطيني والأردني، كأن تكون مباشرة أي ناجمة عن إتصال مباشر بين حواس الإنسان وموقع الجريمة، كما يتوجب على الشاهد حلف اليمين القانونية قبل قيامه بالإدلاء بشهادته وإلا يلحقها البطلان⁽³⁾، وعند حضور الشاهد يتوجب على وكيل النيابة أن يتبين منه عن إسمه وهويته وعنوانه ومهنته وموطنه ومدى صلته بأحد الخصوم وعليه إثبات ذلك في المحضر⁽⁴⁾، ويكون إدلاء الشاهد لشهادته شفاهةً إلا إذا تطلبت الأمور غير ذلك، ومن الجدير

(1) نصت المادة (77) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001م على: "وكيل النيابة أو المحقق المفوض استدعاء جميع الأشخاص الذين يرى إمكانية الإستفادة من شهادتهم في كشف الحقيقة، سواء وردت أسماؤهم في التبليغات أو الشكاوى أو لم ترد، وله الإستماع إلى أقوال أي شاهد يحضر من تلقاء نفسه، وفي هذه الحالة يثبت ذلك في المحضر". للمزيد حول سماع الشهود أنظر المواد من (77)-(93) من نفس القانون.

(2) نصت المادة (68) من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني لسنة 1961م وتعديلاته على: "للمدعي العام أن يدعو الأشخاص الواردة أسماؤهم في الإخبار والشكاوى وكذلك الأشخاص الذين يبلغه أن لهم معلومات بالجريمة أو بأحوالها والأشخاص الذين يعينهم المشتكى عليه".

(3) نص المادة (80) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001م، ونص المادة (71) من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني رقم (9) لسنة 1961م.

(4) نص المادة (79) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001م، ونص المادة (71) من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني رقم (9) لسنة 1961م.

ذكره أن سماع الشهادة هي مسألة تقديرية يعود تقديرها للمحقق فله أن يأخذ بها كدليل أو أن يهدرها، وله أن يأخذ ببعض أقوال الشاهد دون غيرها وإذا تعارضت الشهادات له أن يُرَجِّح أحدهما على الأخرى حسب اقتناعه، وله مواجهة الشهود ببعضهم البعض⁽¹⁾.

ووجب التنويه إلى أنه من الصعب تطوع الأشخاص للشهادة حول إرتكاب جريمة فساد، كون ذلك قد يلحق ضرراً مادياً بالشاهد من قِبَل مُرتكب جريمة الفساد أو أنه قد يرتبط اسم الشاهد في جريمة فساد مما يضر بسمعته وبالتالي الإضرار بمصالحه⁽²⁾، وقد تغلَّب قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته على هذه الإشكالية في المادة (2/18) من خلال توفير حماية للمبلغين والشهود⁽³⁾، وكذلك الحال بالنسبة للمشرع الأردني من خلال قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2016م في المادة (24) منه، وفيما يتعلق بسماع الشهود في جرائم الفساد فقد أجاز المشرع الفلسطيني والأردني سماع الشهود عبر تقنيات الإتصال الحديثة كالفديو كونفرنس أو الدوائر التلفزيونية المغلقة أو سماع شهادة الشهود المسجلة مسبقاً ضماناً لسلامتهم وحماية لهم⁽⁴⁾؛ وذلك وفقاً لنص المادة (6/10) من قرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم (7) لسنة 2019م بنظام حماية المبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم، ونصوص المواد (4/ب) و(6/ب/5) من نظام إستخدام وسائل التقنية الحديثة في الإجراءات الجزائية الأردني رقم (96) لسنة 2018م⁽⁵⁾.

(1) براك، أحمد: مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن، مرجع سابق، ص 171-174.

(2) براك، أحمد: مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن، مرجع سابق، ص 168.

(3) نصت المادة (2/18) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني وتعديلاته رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته على: "2. تكفل الهيئة للشهود والخبراء والمبلغين عن جرائم الفساد حسني النية توفير الحماية القانونية والوظيفية والشخصية وتحدد إجراءات حمايتهم والتدابير الخاصة بذلك بموجب نظام تعده الهيئة ويصدر عن مجلس الوزراء".

(4) عدس، نور: الحماية الجنائية للشاهد "دراسة مقارنة"، (رسالة ماجستير منشورة)، جامعة زايد، أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة، 2015، ص 63-66.

(5) نصت المادة (6/10) من قرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم (7) لسنة 2019م بنظام حماية المبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم على: "توفر الهيئة الحماية الشخصية للأشخاص المشمولين

ب. الإستجواب: يكون الإستجواب بالإستماع إلى إفادة المتهم ومناقشته بها وبالأفعال المنسوبة إليه وكذلك مواجهته بالأدلة القائمة ضده، وهو وسيلة لإعتراف المتهم إما بإدانتته أو براءته، والإستجواب كغيره من الإجراءات يجب أن يتوافر أثناءه ضمانات للمتهم كإفتراس البراءة، وعدم جواز إخضاع المتهم أثناء التحقيق للتعذيب أو المعاملة المهينة للكرامة، وتمكينه من توكيل محامٍ، وأن يضمن حقه في الصمت أثناء التحقيق، وكذلك حقه في تدوين الإستجواب حتى يضمن المتهم عدم التزوير لأقواله وإعترافه⁽¹⁾.

وأجاز القانونان الفلسطيني والأردني الإستجواب المترام في جرائم الفساد التي يتعدد بها المتهمين بحيث يُخشى تأمرهم لتفليق رواية كاذبة فيقوم أعضاء النيابة العامة بالتنسيق لإستجوابهم في وقت واحد⁽²⁾، وإذا تم إكتشاف وجود تعاون وتخطيط مسبق من قِبل الشهود أو المتهمين فإنه يكون من صلاحيات الجهة المختصة بالإستجواب في إتخاذ إجراءات فورية كالتفتيش⁽³⁾ أو المراقبة⁽⁴⁾.

بقرار الحماية بالتعاون مع الشرطة والجهات المختصة بقوى الأمن، وتكون الحماية على النحو الآتي: 6. إستخدام تقنيات الإتصال الحديثة بما يكفل السلامة للإدلاء بالأقوال والشهادات"، ونصت المادة (4/ب) من نظام استخدام وسائل التقنية الحديثة في الإجراءات الجزائية رقم (96) لسنة 2018 على: "ب. للمحكمة والمدعي العام إستخدام وسائل التقنية الحديثة متى كان إستخدامها يحقق سهولة وسرعة البت في القضايا الجزائية وتحقيق العدالة أو كان إستخدامها لازماً للحفاظ على الأمن والسلم الإجتماعي"، والمادة (6/ب/5) على: "للمدعي العام والمحكمة استخدام وسائل التقنية الحديثة في إجراءات التحقيق والمحاكمة بما في ذلك الحالات التالية: 5... حماية للشهود". (قرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم (7) لسنة 2019م بنظام حماية المبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم، منشور على جريدة الوقائع الفلسطينية، عدد 161، بتاريخ 2019/11/28، ص35).

(1) عبد الباقي، مصطفى: شرح قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2003 (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص265-269.

(2) براك، أحمد: مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن، مرجع سابق، ص180-182.

(3) تنص المادة (39) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001م على: "1. دخول المنازل وتفتيشها هو عمل من أعمال التحقيق لا يتم إلا بمذكرة من قِبل النيابة العامة أو في حضورها، بناءً على اتهام موجه إلى شخص يقيم في المنزل المراد تفتيشه بارتكاب جنابة أو جنحة أو باشتراكه في ارتكابها، أو لوجود قرائن قوية على أنه يحوز أشياء تتعلق بالجريمة. 2. يجب أن تكون مذكرة التفتيش مسببة. 3. تحرر المذكرة باسم واحد أو أكثر من مأموري الضبط القضائي". (للمزيد حول التفتيش في القانون الفلسطيني أنظر المواد (39-52)).

(4) تنص المادة (51) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001م على: "1. للنائب العام أو أحد مساعديه أن يضبط لدى مكاتب البرق والبريد الخطابات والرسائل والجرائد والمطبوعات والطرود والبرقيات المتعلقة بالجريمة وشخص مرتكبها. 2. كما يجوز له مراقبة المحادثات السلكية واللاسلكية، وإجراء تسجيلات لأحاديث في مكان خاص بناءً على إذن من

وكذلك يحق لوكيل نيابة جرائم الفساد تتبع حركة السيولة النقدية للمتهم ومواجهته بالإستفسارات والأسئلة عنها مثل مناقشته بخصوص المبالغ النقدية الكبيرة التي تم إيداعها في حسابه البنكي، أو شراءه لمنقولات ثمينة عن طريق الدفع النقدي، أو مناقشته عن طريقة وحجم إنفاقه الكبير الذي لا تتناسب ودخله العادي المشروع، ومن الأمثلة على الأسئلة المهمة الأخرى التي يحق لوكيل نيابة جرائم الفساد السؤال عنها: السؤال عن الزيادة الكبيرة في الدفع النقدي بدلاً من تحرير الشيكات لكافة مستلزماته وأمور حياته وإحتياجات عائلته ورفاهيتهم المتراكمة على المتهم قبل أو بعد إرتكابه لجريمة الفساد، والإستفسار عن سبب تراجع عدد طلباته للقروض والسلف التي إعتاد أن يقدمها قبل إرتكابه جريمة الفساد، وكذلك الإستعلام عن حساب بطاقة الإئتمان ودفع أو تغطية فواتير الرحل السياحية في بلد أجنبي أثناء قيام المتهم بأداء عمله إذا تبين أنه لم يتم بدفع تكاليف رحله أو مصاريفه الشخصية، وأيضاً الإستفسار إذا ما كان هناك خزنة في بنك لحفظ أشياء المتهم وأوراقه الثمينة ومواجهته بالأسئلة حول عدد المرات التي زار بها تلك الخزنة قبل وقوع جريمة الفساد وأثناء وبعد وقوعها وإجراء مقارنة بين عدد الزيارات خلال كل فترة، كما يحق لوكيل نيابة الفساد السؤال عن أسباب وجود إيداعات نقدية أو شيكات في حساب طرف ثالث من ثم قيام هذا الشخص بتحرير شيكات أو تحويل أموال إلى حساب المتهم⁽¹⁾.

ت. ندب الخبراء: تُعرّف الخبرة على أنها وسيلة من وسائل الإثبات تكون بالإستعانة بأهل الخبرة والفن والإختصاص لإبداء آرائهم في المسائل الفنيّة أو العلمية التي لا يمتلك القاضي أو عضو النيابة القائم على التحقيق الصورة الواضحة أو الكافية عنها، ويكون ندب الخبير من النيابة العامة أو من المحكمة

قاضي الصلح متى كان لذلك فائدة في إظهار الحقيقة في جنائية أو جنحة يعاقب عليها بالحبس لمدة لا تقل عن سنة. 3 يجب أن يكون أمر الضبط أو إذن المراقبة أو التسجيل مسبباً، ولمدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً قابلة للتجديد لمرة واحدة".

(1) براك، أحمد: مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن، مرجع سابق، ص 180-184.

من تلقاء نفسها أو بطلب من أحد الخصوم، وندب الخبراء هو إجراء من إجراءات التحقيق الابتدائي و من إجراءات المحاكمة⁽¹⁾.

وفيما يتعلق بندب الخبراء للتحقيق في جرائم الفساد قد يتم اللجوء إلى الخبرة المالية والفنية لفحص وتدقيق الحركات المالية للحسابات البنكية الخاصة بالمتهم لتحديد مصادر دخله وطرق إنفاقه، وأيضاً فحص الحركات المالية والمستندات البنكية لحسابات أخرى لتحديد الجهات المودعة والمستفيدة وبيان العلاقات المالية فيما بين تلك الحسابات، كما يتم اللجوء للخبرة الفنيّة من خلال مضاهاة وتدقيق المراسلات أو المعاملات المنظمة بخط يد المتهم أو إجراء إستكتاب للمتهم⁽²⁾، وفي الأردن أجاز القانون الإستعانة بأهل الخبرة سواءً الفنيّة أو المالية أو الإدارية والتحقق من البيانات المالية والحسابات وجميع التصرفات الماليّة وذلك في سبيل إتمام إجراءات التحقيق ومن أجل الكشف عن جرائم الفساد⁽³⁾.

ث. التفتيش: عند الإطلاع على قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته وقانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 1916م وتعديلاته يتضح أنّه لا يوجد نصوص قانونية خاصة تناولت التفتيش كإجراء من إجراءات التحقيق الابتدائي، وبما أنّه لم يتطرق كلا القانونين إلى إجراء التفتيش فإنّه يتم الرجوع إلى القواعد العامة في قوانين الإجراءات الجزائية⁽⁴⁾، حيث حُصرَ التفتيش

(1) هناك أمور لا بُدّ من تناولها عند الحديث عن إجراء ندب الخبراء تتمثل بأنه حتى يتم الأخذ بشهادة الخبير يجب حلف الخبير اليمين القانونية بأنه سيقوم بأداء عمله بكل صدق وأمانة ونزاهة إلا إذ كان مقيداً لدى جدول الخبراء المعتمدين قانوناً، كما أنه يحق لأحد الأطراف رد خبير شرط التسبب، وتقرير الخبير غير ملزم للمحكمة لأن تأخذ به فهو يخضع لتقديرها ويجوز مناقشة الخبير في تقريره، كما تخضع أعمال الخبير لإشراف الجهات التي إنتدبته، وتقرير الخبير يعتبر رسمي لا يجوز الطعن فيه إلا بالتزوير. (عبد الباقي، مصطفى: شرح قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2003 (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص410).

(2) براك، أحمد: مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن، مرجع سابق، 184-185.

(3) نصت المادة (20/د) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2016م وتعديلاته على: "الهيئة أثناء التحقيق في أي قضية فساد أن تكلف أيّاً من الأشخاص أو الشركات أو الجهات المتخصصة للقيام بأعمال التدقيق الفني والمالي والإداري على الجهات المشمولة بأحكام هذا القانون للتحقق من صحة بياناتها المالية وقيودها وحساباتها وجميع تصرفاتها المالية".

(4) بحيث تناولت المواد (39-52) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001م كل ما يتعلق بالتفتيش.

على جرائم الجنايات والجرح فقط وقيدت تفتيش المنازل بمذكرة من قبل النيابة العامة أو بحضورها وحظر القانون التفتيش ليلاً إلا في حالة التلبس أو دواعي الإستعجال كما حظر تفتيش الأنثى إلا بأنتى مُنتدبة للقيام بذلك، على أنه أوجب القانون أن يكون التفتيش بحضور المتهم أو شاهدين من أقاربه أو جيرانه كما أوجب أن يكون التفتيش في حدود مذكرة التفتيش، ويملك القائم بالتفتيش سلطة الضبط القضائي على كل ما يتعلق بالجريمة، وأجاز القانون للضابطة القضائية مراقبة المحادثات السلكية واللاسلكية وإجراء تسجيلات لمحادثات في مكان خاص إذا كانت الجريمة جنائية أو جنحة يعاقب عليها بالحبس مدة لا تقل عن سنة شرط التسبب والحصول على إذن بذلك من قاضي الصلح، كما أنه على مأمور التفتيش إعداد محضر بكل ما إتخذ من إجراءات⁽¹⁾، وبالنسبة للمشرع الأردني فقد نظم التفتيش في المادة (46) والمواد (81-86) من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني لسنة 1961م وتعديلاته على أن المدعي العام هو القائم على التفتيش إلا في حالة التلبس أو الإنتداب من قبل المدعي العام فيجوز لأعضاء الضابطة القضائية القيام بأعمال التفتيش⁽²⁾.

ثانياً: إجراءات المحاكمة (التحقيق النهائي) في جرائم الفساد.

لا ريب أن المجرم لا بدّ من معاقبته وإقتضاء الدولة حقها بالعقاب، ويكون ذلك عن طريق الدعوى الجزائية أو ما يُعرف ب"قضائية العقوبة" في محاكمة عادلة ومنصفة تضمن للمتهم كافة حقوقه وتحميها، وكما أن التزايد الكبير في أعداد جرائم الفساد أبرز الحاجة لتخصيص هيئة محكمة فساد للنظر في دعاوى الفساد، لذلك سيتم دراسة تشكيل هيئة محكمة الفساد وإختصاصها وإجراءات التقاضي أمامها.

(1) المواد (39-52) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001م وتعديلاته.

(2) المادة (46) والمواد (81-86) من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني سنة 1961م وتعديلاته.

فيما يتعلق بتشكيل هيئة محكمة الفساد في فلسطين، فيكون من القضاة، ممثل النيابة، وكاتب الجلسة، ويعتبر هذا التشكيل من النظام العام ومخالفته يرتب البطلان المطلق، وفيما يتعلق بتشكيل القضاة فيجب أن يكونوا ثلاثة قضاة لا تقل درجتهم عن قضاة محكمة البداية وتكون الرئاسة لأقدمهم⁽¹⁾.

كما يجب أن يتمتع القضاة بالولاية القضائية، وأن لا يكون هناك سبب قانوني يمنعه من النظر في الدعوى، وأيضاً يُشترط لصحة التشكيل القانوني للقضاة أن يكون القاضي الناظر في دعوى الفساد قد شارك في جميع إجراءات المحاكمة منذ إتصال هيئة المحكمة بالدعوى فإذا لم يكن قد إشتراك في إجراء من إجراءات المحاكمة الجوهرية والتي تؤثر على الحكم يتعين إعادته من جديد وإلا لحق الحكم البطلان وكذلك القاضي الناطق بالحكم يجب أن يكون قد حضر جميع إجراءات الدعوى حتى يُكوّن قناعاته ويقع باطلاً إذا نطق بالحكم قاضٍ غيره، ولا يجوز الزيادة أو النقصان في عدد القضاة، ويجب أن تبني هيئة المحكمة حكمها بناءً على الأدلة المطروحة أمامها لا غير⁽²⁾.

أما فيما يتعلق بممثل نيابة جرائم الفساد فإنه يجب حضور ممثل النيابة العامة جلسات المحكمة فتشكيل جلسة المحاكمة لا يكون صحيحاً إلا بحضور ممثل لنيابة جرائم الفساد وإلا يترتب البطلان على كافة الإجراءات اللاحقة⁽³⁾ وعلى المحكمة سماع أقوال المتهم والفصل في طلباته، ويجوز حضور أي من أعضاء النيابة بغض النظر عن درجته سواء أمام محكمة جرائم الفساد أو هيئة الإستئناف المختصة من قِبَل مجلس القضاء الأعلى للنظر بالطعون المقدمة في جرائم الفساد⁽⁴⁾ ولا يوجد ما يمنع أن يتواجد أكثر من ممثل عن النيابة أو أن يتناوب

(1) فرحان، مصطفى. آلاء، النقيب: أصول التحقيق في جرائم الفساد، مرجع سابق، ص30.

(2) فرحان، مصطفى. آلاء، النقيب: أصول التحقيق في جرائم الفساد، مرجع سابق، ص43.

(3) نصت المادة (2/238) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001م وتعديلاته على: "تتعد جلسات محكمة البداية بحضور وكيل النيابة العامة والكاتب".

(4) بإستثناء الطعون المقدمة بدعوى فساد أو غيرها أمام محكمة النقض فإنه يجب أن يكون ممثل النيابة العامة بدرجة رئيس نيابة على الأقل وفقاً لنص المادة (1/68) من قانون السلطة القضائية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2002م.

أعضاؤها في حضور جلسات المحاكمة كونها خصم في الدعوى ووفقاً لمبدأ عدم تجزئة النيابة العامة⁽¹⁾، كما لا يلزم حضور ممثل النيابة العامة جلسة النطق بالحكم كونه ليس من إجراءات التحقيق النهائي⁽²⁾.

وفيما يتعلق بإجراءات محاكمة جرائم الفساد في الأردن فإنها تخضع للقواعد العامة، فيكون الإختصاص لمحكمة الصلح في الجرائم الجنحية والتي تتعدّد بقاضٍ منفردٍ ولمحكمة البداية في الجنائيات وتتكون من رئيس وعدد من القضاة وذلك وفقاً لقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (17) لسنة 2001م⁽³⁾.

وعلى الرغم من وجود النصوص القانونية الإجرائية في القوانين المطبقة في فلسطين التي تطبق في حال ارتكاب جريمة الفساد والتي تشكل رادعاً يقف في وجه هذه الظاهرة، إلا أن التطبيق الفعلي والسليم للنص القانوني لا يخلو من عقبات منها العقوبات القانونية، القضائية والسياسية، نذكر منها على سبيل المثال: وجود إشكاليات في النص القانوني والتي تمنع إتخاذ إجراءات قانونية ضد بعض المتهمين في جرائم الفساد كأشخاص المتمتعين بالحصانة، طول مدة البتّ في قضايا الفساد والتباطؤ في تنفيذ إجراءاتها نظراً لتراكم العديد من القضايا وتعقيدها ولتدخل المسؤولين التنفيذيين فيها وأصحاب النفوذ، فرار العديد من المتهمين إلى المناطق الواقعة تحت سيطرة الإحتلال الإسرائيلي وعدم القدرة على إحضارهم للمثول أمام المحاكم الفلسطينية مما أسهم في إفلات العديد من رموز الفساد من قبضة القانون والعدالة⁽⁴⁾، وعلى الرغم مما سبق يتبيّن تفوّق المشرع الفلسطيني على الأردني فيما يتعلق بإنشاء محكمة فساد إذ إن عدم وجود محكمة متخصصة تنظر جرائم الفساد يؤدي إلى تشتيت الإجراءات المتبعة أمام المحاكم عند النظر في قضايا الفساد وقد يحصل

(1) مبدأ عدم تجزئة النيابة العامة هو مبدأ يقرر أنه يمكن لأعضاء النيابة العامة أن يحل بعضهم محل الآخر، وأن كل عضو مختص بما تختص به النيابة العامة بأكملها إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك. (موقع الأنطولوجيا العربية الإلكتروني جامعة بيرزيت، منشور على الرابط: <https://ontology.birzeit.edu/term/> ، تاريخ آخر زيارة 2021/10/31).

(2) براك، أحمد: مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن، مرجع سابق، ص 321-328.

(3) قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (17) لسنة 2001م الأردني، المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية، عدد 4480، بتاريخ 2001/3/18، ص 1308.

(4) الإئتلاف من أجل النزاهة -أمان: النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، مرجع سابق، ص 231-232.

تتازع في الإختصاص بين المحاكم عند النظر في قضايا الفساد وطول مدة التقاضي وهذا لا يتناسب مع ما تتصف به جرائم الفساد من السرعة في طمس الأدلة وإخفاء معالم الجريمة أو هروب المجرمين من القضاء.

المبحث الثاني: أثر الحصانة على المواجهة الجزائية لجرائم الفساد.

تحقيق المواجهة الجزائية الفعالة لظاهرة الفساد يحتاج إلى بذل جهود كبيرة وواسعة، فما تتصف به جرائم الفساد يجعلها في غاية الخطورة ويجعل من الإجراءات الواجب إتباعها في مواجهتها في غاية الدقة والتشديد⁽¹⁾؛ لذلك كان لا بُدَّ من البحث في أثر الحصانة على المواجهة الجزائية الفعالة لجرائم الفساد.

وبالتالي ينقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، الأول تحت عنوان الحصانة قيد مؤقت للمواجهة الجزائية لجرائم الفساد، الثاني بعنوان زوال الحصانة، والثالث يبحث في طرق خلق التوازن بين الحصانة والمواجهة الجزائية لجرائم الفساد.

المطلب الأول: الحصانة قيد مؤقت للمواجهة الجزائية لجرائم الفساد.

تقف الحصانة في وجه بعض الإجراءات الجزائية الواجب إتخاذها للكشف عن مرتكبي جرائم الفساد ومعاقبتهم، فالحصانة تُعيق إتخاذ تلك الإجراءات طالما يتمتع بها الشخص المقررة له بحكم موقعه الوظيفي، أي أن مبرر وجود الحصانة هو وجود ذلك الشخص في ذلك الموقع الوظيفي الذي يحتم تمتعه بالحصانة والتي تزول بعدة وسائل منها تركه لتلك الوظيفة أو إنتهاء خدمته⁽²⁾.

وبناءً على ذلك يتناول هذا المطلب الحصانة كقيد ضد المواجهة الجزائية لجرائم الفساد، وينقسم هذا المطلب إلى فرعين، الأول يدرس الحصانة كقيد في وجه الإجراءات الجزائية المتخذة ضد مرتكبي جرائم الفساد المُتمتعين بها، والثاني يبحث في الحصانة إمتياز يُخالف إجراءات الملاحقة الجزائية لجرائم الفساد.

(1) عبد المتعال، علاء: الحصانة في ميزان المشروعية، مرجع سابق، ص 203.

(2) الإئتلاف من أجل النزاهة -أمان. النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، مرجع سابق، ص 227.

الفرع الأول: الحصانة قيد في وجه الإجراءات الجزائية المتخذة ضد مرتكبي جرائم الفساد المتمتعين بها.

فيما يتعلق بوجود الحصانة ومسألة رفعها لا شك في أنه من أهم العقبات التي تقف في طريق المنظومة الفعالة لمكافحة الفساد هو مسألة الحصانة، كون إتخاذ إجراءات الملاحقة القانونية والتقاضي ترتبط بموافقة الإدارة أو السلطة التي يتبع لها الموظف أو ذي الصفة مما يحول دون ملاحقتهم جزائياً وبالتالي معاقبتهم، أي أنّ النيابة العامة ونيابة مكافحة جرائم الفساد لا تملك سلطة إتخاذ الإجراءات الجزائية بحق مرتكب جريمة الفساد والمُتَمَتِّع بالحصانة إلا بعد الحصول على إذن من الجهات المالكة لهذه الصلاحية، وليس هذا فحسب، إنّما قد يستغرق الحصول على الإذن فترة طويلة نسبياً، مما قد يؤدي إلى إخفاء بعض المجرمين أدلة إدانتهم أو تداركهم لبعض القضايا المهمة مما يحول دون مسائلتهم وإيقاع العقاب عليهم⁽¹⁾.

وبالإطلاع على النصوص القانونية الناظمة للحصانة وإجراءات رفعها في ظل إرتكاب المتمتعين بها جرائم الفساد، يُلاحظ التشدد في النصوص القانونية الناظمة لكل ما سبق ذكره خاصة في التشريع الفلسطيني، ويظهر ذلك من خلال عدة أمور منها إشتراط أغلبية خاصة لرفع الحصانة عن عضو البرلمان المشتبه بإرتكابه جريمة فساد المتمثلة برأي أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني وهي نسبة لا بأس بها تحتاج إلى توافق بين أعضاء المجلس التشريعي وهذا ما يُعتبر مستحيلاً في ظل الوضع السياسي الفلسطيني القائم بالتالي الأمر الذي يخلق صعوبة وتعقيدات فيما يتعلق بمسألة رفع الحصانة البرلمانية عن عضو البرلمان المشتبه بإرتكابه جريمة فساد، وكذلك الحال عند الحديث عن التشريع الأردني فيما يتعلق بإشتراط موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، أي أغلبية عدد أعضاء مجلس الأمة الكلي وليس الحاضرين⁽²⁾، مما يزيد من التعقيدات وصعوبة حصول الإتفاق بين أعضاء مجلس الأمة، وكما يظهر تشدد المشرع الفلسطيني في تنظيم الحصانة أيضاً في تغطية الحصانة لمدة عضوية النائب كاملة سواء كان المجلس في

(1) الإئتلاف من أجل النزاهة -أمان. النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، مرجع سابق، ص 227.

(2) محمود، نجيب شكر: الحصانة البرلمانية ضد الإجراءات الجنائية (دراسة مقارنة)، مقبول للنشر في مجلة المحقق المحلي للعلوم القانونية والسياسية، مرجع سابق، ص 58.

حالة إنعقاد عادية أو حالة طوارئ أو لم يكن في حالة إنعقاد أساساً⁽¹⁾، بينما قصر القانون الأردني الحصانة البرلمانية الإجرائية على فترة إنعقاد المجلس⁽²⁾، ويتضح التشدد كذلك من خلال تضيق نطاق الإستثناءات الواردة على الحصانة وتقليلها والمتعلقة بحالة التلبس بجريمة فساد حيث قصرها المشرع الفلسطيني في القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م والقوانين ذات العلاقة⁽³⁾ على حالة التلبس بجناية فقط دون الجرح وكذلك فعل المشرع الأردني وبذلك يكون قد تم تقديم نظام الحصانة وحماية عضو البرلمان على حساب المواجهة الجزائية الفعالة لجرائم الفساد ومعاقبة مرتكبيها إذ أنّ معظم جرائم الفساد هي من نوع جُبْح، ويتضح أنّ المشرع الفلسطيني لم يُقيد المجلس التشريعي بمدة زمنية محددة يقوم خلالها بالإجابة على طلب النائب العام برفع الحصانة عن عضو البرلمان المشتبه بإرتكابه جريمة فساد من عدمه على عكس الأردني الذي لم يكن متشدداً في الإبقاء على الحصانة البرلمانية من خلال أنّه أمهل اللجنة القانونية في المجلس مدة خمسة عشر يوماً للإجابة على الطلب برفع الحصانة عن العضو المشتبه به من عدمه وإذا لم تقم بالإجابة على الطلب سواء بالرفض أو القبول جاز للمجلس البتّ في موضوع الطلب دون الحاجة لإنتظار تقرير اللجنة⁽⁴⁾، وتخلو القواعد القانونية التي أعطت للمجلس التشريعي صلاحية رفع الحصانة البرلمانية عن عضو البرلمان في فلسطين من أي قيد زمني على سلطة النيابة العامة في إحالة الطلب برفع الحصانة إلى المجلس التشريعي، ومن القيود التي فرضها المشرع الأردني على تقرير المجلس واللجنة برفع الحصانة من عدمها النظر إلى خطورة الجرم المنسوب إلى عضو مجلس الأمة وأوجب أخذها بعين الإعتبار فإن كان في غاية الخطورة يجب إتخاذ قرار خلال دورة إنعقاد المجلس بينما إذا كان مجرد ضرر يسير فمن الممكن الإنتظار حتى نهاية الدورة بحسب الحال⁽⁵⁾، وهذا ما يفتقد إليه النص التشريعي الفلسطيني فيما يتعلق بفرض القيود

(1) وذلك بحسب نص المادة (4/95) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة 2000م.

(2) وذلك حسب نص المادة (86) من الدستور الأردني لسنة 1952م وتعديلاته.

(3) من أهم القوانين ذات العلاقة هو النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000م.

(4) حيث نصت المادة (141) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 2013م على: "يحيل الرئيس الطلب إلى اللجنة القانونية لفحصه والنظر فيه وتقديم تقرير عنه خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً، فإن لم يقدم التقرير خلال تلك المدة جاز للمجلس البت في الطلب مباشرة".

(5) الشوابكة، إبراهيم: الحصانة البرلمانية دراسة مقارنة بين الأردن وبريطانيا، مرجع سابق، ص 97 و ص 101-103.

على المجلس التشريعي باتخاذ قراره فيما يتعلق بتقرير رفع الحصانة من عدمه، ولعل السبب في التشدد الكبير الذي وضعه المشرع الفلسطيني على أحكام الحصانة والإبقاء عليها هو كون التجربة البرلمانية الفلسطينية حديثة النشأة وليست طويلة المدى وليست عميقة الجذور، كما أنّ النظام القضائي وأجهزته لم يصل من القوة التي تجعله يقف في وجه السلطات الأخرى على النحو الذي يُغني عن فحص إجراءات رفع الحصانة من قِبَل البرلمان لصالح السلطة القضائية، وعلى الرغم من تشدد المشرع الفلسطيني في إجراءات رفع الحصانة ووجود مبرراته لذلك إلا أنه لا يعني ذلك عدم وجود عوامل أخرى أثّرت على التجربة الفلسطينية منها غريزة السلطة، والرغبة في تقوية وتثبيت ركائز النفوذ والبقاء في السلطة، وغياب الثقة بين الأجسام الدستورية في فلسطين⁽¹⁾.

وفيما يتعلق بالحصانة القضائية يتضح أنّ المشرع الفلسطيني فرض الكثير من الإجراءات الواجب على المجلس إتخاذها عند تقرير رفع الحصانة عن أعضاء السلك القضائي والتي تبدأ بتقديم طلب خطي من النيابة العامة مرفقاً بمذكرة تشتمل على نوع الجرم ومكانه وزمانه والأدلة التي تستلزم إتخاذ إجراءات قانونية، ثم يقوم مجلس القضاء الأعلى بتقرير رفع الحصانة من عدمه، كما يحق للمجلس أن يُحدد المحكمة التي ستنظر في الدعوى الجزائية بغض النظر عن قواعد الإختصاص المكاني⁽²⁾، وأيضاً فيما يتعلق بالإجراءات الجزائية لرفع الحصانة عن أعضاء السلك القضائي الأردنيين والتي جاءت مشابهة إلى النص القانوني الفلسطيني إلى حدٍ كبير عدا فيما يتعلق بمباشرة الدعوى الجزائية والتي أعطيت للمجلس القضائي⁽³⁾، وبالتالي يتضح مدى طول المدة قبل أن تحصل الجهة طالبة الإذن على رد برفع الحصانة من عدمها وبالتالي يعتبر

(1) جاموس، عمّار: الحصانة البرلمانية والعمفو الخاص وأثرهما على مكافحة الفساد في فلسطين، مرجع سابق، ص 42.

(2) تنص المادة (59) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م على: "لا ترفع الدعوى الجنائية على القاضي إلا بإذن من مجلس القضاء الأعلى، ويحدد المجلس المحكمة التي تنتظر الدعوى بغض النظر عن قواعد الإختصاص المكاني".

(3) وذلك بحسب نص المادة (28) من قانون إستقلال القضاء رقم (29) لسنة 2014م وتعديلاته.

ذلك من باب التوسع وجمود الإجراءات الجزائية وطول مدتها والذي لا يتناسب مع طبيعة جرائم الفساد إذ أن طول مدة إجراءات التقاضي تسمح للمجرم بإخفاء الأدلة أو تشويهها بالتالي تضليل العدالة⁽¹⁾.

كما أغفل المشرع الفلسطيني والأردني عمّا إذا تبين جدية الإتهام فإنه يتوجب على المجلس الاستجابة لطلب رفع الحصانة فوراً وإلا يُعتبر عدم الاستجابة للطلب هو حماية للمتمتع بالحصانة والمتهم بالجريمة من تطبيق القانون عليه لفترة زمنية معينة دون مبرر أو سبب قانوني لذلك مما يترتب عليه ضياع للأدلة مما يؤثر سلباً على سير التحقيق في الجريمة⁽²⁾.

وعلى الرغم من وجود تشريع قانوني خاص بأعمال الفساد يجرمها ويقف في وجه إنتشارها إلا أنه يبقى الخلل في التطبيق العملي لهذه النصوص، وعلى الرغم من وجود جهات رقابية تقوم بإعداد التقارير والدراسات التي تظهر جرائم الفساد وتسلط الضوء عليها إلا أن الجهات المخولة باتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة قد تُقصر أو تمتنع عن القيام بمهامها، مثال على ذلك ما أشار إليه تقرير هيئة الرقابة العامة الأول الصادر سنة 1997م إلى قيام العديد من المسؤولين الكبار في السلطة بمخالفات قانونية، وكان الاعتقاد العام أن التقرير سيشكل نقلة نوعية في مكافحة الفساد وفي الإصلاح وفرض سيادة القانون، إلا أن السلطة الوطنية إمتنعت عن إتخاذ إجراءات للعمل بما جاء بالتقرير مما ترك فجوة بين التقارير الرقابية التي تسلط الضوء على المخالفات القانونية وبين إتخاذ الإجراءات القانونية الفعلية ضد هذه المخالفات⁽³⁾.

وبالتركيز على الواقع العملي والتطبيق الفعلي للنصوص القانونية الفلسطينية المتعلقة بالحصانة والإجراءات الجزائية لملاحقة الفاسدين ومع مراعاة خصوصية الوضع الفلسطيني ووجود نص المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م والتي تمنح رئيس السلطة التنفيذية صلاحية إصدار قرارات لها

(1) عبد المتعال، علاء: الحصانة في ميزان المشروعية، مرجع سابق، ص 203.

(2) عبد المتعال، علاء: الحصانة في ميزان المشروعية، مرجع سابق، ص 203.

(3) يحيى، خيرية رضوان: صنّع سياسات مكافحة الفساد الإداري "دولة فلسطين نموذجاً"، مرجع سابق، ص 145.

قوة القانون في حالات الضرورة التي لا تحتل التأخير⁽¹⁾، وهذا يُثير التساؤل حول ما إذا كانت قرارات الرئيس هي قرارات إدارية يمكن الطعن بها أمام محكمة العدل العليا أم أنها تشريعات يُطعن بها أمام المحكمة الدستورية، والإجابة على هذا التساؤل يكمن في وجود النص الدستوري الذي يمنح إختصاص الإذن برفع الحصانة عن عضو المجلس التشريعي للمجلس التشريعي وهو نص صريح وقطعي الدلالة، كما أنّ منح إختصاص الإذن برفع حصانة عضو المجلس التشريعي لرئيس السلطة التنفيذية هو إعتداء واضح وصريح على إختصاص السلطة التشريعية ومُخالف لمبدأ الفصل بين السلطات وهو مبدأ متعارف عليه دولياً كما أنّه نص دستوري وارد في القانون الأساسي المعدّل⁽²⁾، أي أنّ القرارات بقانون القاضية برفع الحصانة عن عضو المجلس التشريعي هي ليست من إختصاص السلطة التنفيذية وهي لا تصل لمرحلة التشريع وإنّما تبقى تحت بوتقة القرارات الإدارية التي يجب الطعن بها أمام محكمة العدل العليا⁽³⁾، ودليل ذلك ما جاء في الطعن الدستوري رقم (6) لسنة 2012م: "الأمر الذي نرى معه أن ما هو مطعون فيه ليس "قراراً بقانون" يأخذ حكم القانون وليس نظاماً أيضاً حتى يُصار إلى إعتبره ضمن منظومة الأمور التي تختص بنظرها المحكمة الدستورية وتفرض رقابتها عليها... ولا يغير في الأمر شيئاً، ولا يضيفي على القرار الطعين صفة "قرار بقانون" مجرد عنوانه بهذه العبارة... فإنّ ما يميز القانون أو ما هو في حكمه أي "القرار بقانون" ما هو متفق عليه بأنّ القانون مجموعة من القواعد العامة المجردة التي توجه لمخاطبة الكافة أو جزء منهم للقيام بأعمال أو النهي عنها تحت طائلة المسؤولية... الأمر الذي نرى معه أن القرار محل الطعن وفق مضمونه لا يرقى إلى إعتبره قانوناً أو قراراً بقانون... حيث أن مؤدى ذلك يستوجب عدم إختصاص المحكمة الدستورية

(1) نصت المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م على أنه: "الرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون".

(2) نصت المادة (2) من القانون الأساسي المعدّل لسنة 2003م على مبدأ الفصل بين السلطات، حيث جاء فيها: "الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي".

(3) جاموس، عمّار: الحصانة البرلمانية والعمفو الخاص وأثرهما على مكافحة الفساد في فلسطين، مرجع سابق، ص36-37.

بنظر هذا الطعن"⁽¹⁾، وتدور هذه الدعوى حول قرار بقانون رقم (4) لسنة 2012م بشأن رفع الحصانة عن نائب في المجلس التشريعي الفلسطيني⁽²⁾، حيث قام هذا النائب بالطعن في مشروعية هذا القرار بقانون أمام المحكمة العليا بصفتها الدستورية، إلا أن المحكمة قامت برد الدعوى لعدم الإختصاص وأخرجتها من إختصاصها المتمثل في تفسير القوانين والتشريعات والرقابة عليها إذ نصت في حكمها على أن القرار بقانون القاضي برفع الحصانة عن النائب في المجلس التشريعي لا يرقى إلى أن يكون تشريعاً، بالتالي هي ليست مختصة بالنظر فيه، وفي ظل غياب المجلس التشريعي صاحب الولاية القانونية في رفع الحصانة عن عضو البرلمان، وتغول السلطة التنفيذية على أعمال المجلس التشريعي، وفي ظل إعتبار المحكمة الدستورية القرارات بقانون لا ترقى إلى أن تكون قانوناً وإنما هي قرارات تنفيذية، وهنا ندخل في حلقة مفرغة حول الجهة المختصة برفع الحصانة، وهل إذا ما ستبقى السلطة القضائية غير قادرة على إتخاذ أي إجراء قانوني ضد عضو البرلمان المشتبه بإرتكابه جريمة فساد بسبب غياب المجلس التشريعي وإعتبار القرارات بقانون قرارات تنفيذية.

تؤيد الباحثة ما جاء في الحكم السابق في أن القرار بقانون القاضي برفع الحصانة عن عضو المجلس التشريعي الفلسطيني ليس تشريع إنما هو قرار إداري لا أكثر، وهو إعتداء من السلطة التنفيذية على إختصاص السلطة التشريعية صاحبة الإختصاص بتقرير رفع الحصانة عن عضو المجلس التشريعي، وهذا أيضاً مخالف للمبدأ الدستوري الذي يحتم الفصل بين السلطات الثلاث، وبالنظر إلى الوضع الفلسطيني القائم ونص المادة (96) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي التي حصرت الإختصاص لأغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي في تقرير رفع الحصانة عن العضو من عدمه وخصوصية الوضع الفلسطيني وإنحلال المجلس التشريعي⁽³⁾ صاحب الإختصاص بتقرير رفع الحصانة يُدخلنا في تساؤل ألا وهو: من المختص في

(1) طعن دستوري، رقم (2012/6)، جلسة 2013/3/28م، منشورات موقع مقام، للمزيد راجع الرابط: <https://maqam.najah.edu/media/uploads/2019/11/> تاريخ آخر زيارة 2021/11/2.

(2) قرار بقانون رقم (4) بشأن رفع الحصانة عن نائب في المجلس التشريعي لسنة 2012م، منشور على جريدة الوقائع الفلسطينية، عدد 93، بتاريخ 2012/1/25، ص8.

(3) تم حل المجلس التشريعي بناءً على حكم المحكمة الدستورية لسنة 2018م، والذي جاء فيه: "وبناء عليه فإن المصلحة العليا للشعب الفلسطيني ومصلحة الوطن، تقتضي حل المجلس التشريعي المنتخب بتاريخ 25-1-2006م، وبالتالي اعتباره منحلًا

رفع الحصانة عن عضو المجلس التشريعي في ظل حالة الإستثناء التي تعيشها دولة فلسطين وفي ظل غياب المجلس التشريعي الفلسطيني؟ وقد أجاب حكم محكمة النقض الفلسطينية على هذا السؤال إذ ذكر أنّ المدعي العام قام بتقديم طلب لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية من أجل رفع الحصانة عن عضو المجلس التشريعي حيث ورد فيه: "بتاريخ 2012/01/03 أرسل المدعي عليه مذكرة لسيادة الرئيس طلب بموجبها رفع الحصانة البرلمانية عن المدعي وهو عضو في المجلس التشريعي الفلسطيني ولا زال للتحقيق بقضايا قتل وفساد مالي حسبما جاء في المذكرة"⁽¹⁾، وهذا ما يقودنا إلى إستنتاج غياب دور السلطة التشريعية فيما يتعلق بإجراءات رفع الحصانة عن عضو المجلس التشريعي وأنّ الهدف من وجود النصوص القانونية المتعلقة برفع الحصانة عن عضو المجلس التشريعي والتي أعطت المجلس التشريعي صلاحية تقرير منح الإذن برفع الحصانة من عدمها لم تحقق غاية وجودها وبالتالي أصبح القرار في رفع الحصانة من عدمه من إختصاص السلطة التنفيذية وذلك يعتبر إعتداء صارخ من السلطة التنفيذية على أعمال السلطة التشريعية.

كما أنه لا داعي أو مبرر لوجود الحصانة في ظل وجود قضاء مستقل، ومبادئ دستورية هامة كمبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ مسؤولية الحكومة أمام البرلمان مما لا يتصور معه قيام الحكومة بالضغط على القضاء لإقصاء أحد أعضاء البرلمان على سبيل المثال⁽²⁾، كما أنّ وجود هذه المبادئ يغني عن تشديد الإجراءات المتبعة في رفع الحصانة عن المتمتعين بها وقد يصل إلى الإستغناء عنها وإلغائها كلياً ومراقبة عمل البرلمان والحكومة والسلطات في الدولة إذ أنّ تقييم نظام الحصانة يتوقف كلياً على الممارسة العملية للبرلمان فنضوج التجربة البرلمانية وتحقق إستقلال القضاء يُغني عن التشدد في أحكام الحصانة البرلمانية وقد يغني عن وجود الحصانة أساساً، وبمفهوم المخالفة فإن التجربة البرلمانية الضعيفة وحديثة النشأة والقضاء غير المستقل وغير

منذ تاريخ اصدار هذا القرار". (طلب تفسير دستوري، رقم (2018/10)، بتاريخ 2018/12/23، موقع مقام الإلكتروني، للمزيد راجع الرابط: <https://maqam.najah.edu/media/uploads/2019/06/10-2018>، تاريخ آخر زيارة 2021/11/2).

(1) نقض حقوق رام الله، رقم (2014/870)، بتاريخ 2015/2/5م، موقع قسطاس الإلكتروني، للمزيد راجع الرابط: <https://qistas.com/ar/decs/info/>، تاريخ آخر زيارة: 2021/10/22م.

(2) جاموس، عمّار: الحصانة البرلمانية والعمو الخاص وأثرهما على مكافحة الفساد في فلسطين، مرجع سابق، ص 45.

القادر على صد إعتداءات السلطة التنفيذية عليه تُحتم التشدد في أحكام الحصانة وإجراءات رفعها⁽¹⁾، وعند الحديث عن هذه النقطة وبالنظر إلى الوضع الفلسطيني من مروره بالمرحلة الإستثنائية وحالة الضرورة⁽²⁾، إذ أنّ سلطات الطوارئ واسعة النطاق وممارستها من قِبَل رئيس الدولة تفسح المجال له لأن يحكم بدون حسيب أو رقيب من قِبَل المجلس التشريعي أو السلطة القضائية⁽³⁾؛ لذلك ترى الباحثة أنّه على الرغم من أهمية تشديد الإجراءات المتعلقة برفع الحصانة في فلسطين إلا أنّه من الأولى إصلاح الوضع السياسي والقانوني القائم وإعادة إعمال المجلس التشريعي؛ كون التشديد في الإجراءات المتعلقة بفرض الحصانة ورفعها لن يُجدي نفعاً طالما حالة الطوارئ مستمرة والمجلس التشريعي محلول والصلاحيات التي تملكها السلطة التنفيذية واسعة كصلاحية إصدار القرارات بقانون، وعند الحديث عن الواقع القانوني والدستوري في الأردن فإنّه في درجة متقدمة عن الوضع الفلسطيني في ظل وجود مجلس أمة وقضاء مستقل إلى حد ما، مما يعني عدم وجود الحاجة الماسّة للتشديد في التنظيم القانوني لكل ما يتعلق بالحصانة.

وفي الوضع الفلسطيني لا يخلو الأمر من المعوقات السياسية التي تقف في وجه المواجهة الجزائية الفعالة لظاهرة الفساد والتي تؤثر على قرارات الجهة صاحبة السلطة والإختصاص برفع الحصانة عن الأشخاص المتمتعين بها، وكل ذلك ينصبّ ضد الأمن والإستقرار، وإعاقة جهود التنمية وفرض سيادة القانون، وأيضاً الإعتداء على القيم الإنسانية للشعوب⁽⁴⁾.

(1) جاموس، عمار: الحصانة البرلمانية والعمفو الخاص وأثرهما على مكافحة الفساد في فلسطين، مرجع سابق، ص 45-47.

(2) نصت المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م على: "1- لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتتم التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون".

(3) شوردي، سوجيت. ريتشارد ستايسي وآخرون: النظام شبه الرئاسي كوسيلة لتقاسم السلطة: الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، نيويورك، 2014، ص 29.

(4) الإئتلاف من أجل النزاهة -أمان: النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، مرجع سابق، ص 234.

الفرع الثاني: الحصانة إمتياز يُخالف إجراءات الملاحقة الجزائية لجرائم الفساد.

تُعتبر الحصانة إمتياز مُنح لبعض الأشخاص بحكم موقعهم الوظيفي، وهذا الإمتياز يُخالف إجراءات الملاحقة الجزائية لجرائم الفساد في فلسطين ولقواعد القانون الدولي وإتفاقيات الفساد التي وقعت وانضمت لها فلسطين، والتي أصبحت بدورها مُلزمة بما جاء فيها.

ومن أهم المتطلبات الأساسية في إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003م هو عدم حيولة الحصانة دون ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد ومقاضاتهم، حيث ورد ذلك في نص المادة (2/30) من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003م والتي نصت على "تتخذ كل دولة طرف، وفقاً لنظامها القانوني ومبادئها الدستورية، ما قد يلزم من تدابير لإرساء أو إبقاء توازن مناسب بين أي حصانات أو إمتيازات قضائية ممنوحة لموظفيها العموميين من أجل أداء وظائفهم وإمكانية القيام، عند الضرورة، بعمليات تحقيق وملاحقة ومقاضاة فعّالة في الأفعال المجرّمة وفقاً لهذه الإتفاقية"، وانضمام كل من فلسطين والأردن إلى هذه الإتفاقية⁽¹⁾ يعني مراعاة نصوص المواد التي جاءت بها الإتفاقية في تشريعاتها الداخلية، إلا أنه من الواضح أن الطريقة التي جاءت بها التشريعات الوطنية في فلسطين والأردن لمعالجة مسألة الملاحقة الجزائية للمتبعين بالحصانة المتهمين بإرتكاب جرائم فساد جاء مخالفاً لمبادئ القانون الدولي ونصوص إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد⁽²⁾.

وبالنظر إلى ما جاء في نص المادة (5/30) من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003م والتي تُعد كذلك من المتطلبات الأساسية في إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث نصت تلك المادة على أنه "تأخذ كل دولة طرف بعين الإعتبار جسامة الجرائم المعينة لدى النظر في إمكانية الإفراج المبكر أو المشروط عن الأشخاص المدانين بإرتكاب تلك الجرائم"، يتضح أن النص القانوني حتّى الدول الأطراف على

(1) انضمت فلسطين إلى إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003م بتاريخ 2014/5/2م، وانضمت الأردن إلى إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من خلال المصادقة عليها بقانون رقم (28) لسنة 2004م بتاريخ 2005/12/14م.

(2) الإئتلاف من أجل النزاهة -أمان: النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، مرجع سابق، ص196.

إتخاذ تدابير تأخذ بعين الإعتبار جسامة جرائم الفساد وخطورتها في حال إستعمل رئيس الدولة سلطته المتمثلة في إتخاذ إجراءات تؤدي إلى عدم وجود المتهم أو المحكوم عليه تحت يد أجهزة القانون والعدالة في الدولة فعند إرتكاب أشخاص ذوو نفوذ وقوة في الدولة ويتمتعون بالحصانة لجريمة فساد فإنه يتوقف إتخاذ الإجراءات الجزائية بحقهم وبالتالي تنفيذ العقوبة الجنائية بحقهم لحين الحصول على إذن من الرئيس، ويبرز ذلك في حصانة رئيس الوزراء في فلسطين بحيث تتوقف الملاحقة الجزائية بحقه لحين صدور إذن من الرئيس⁽¹⁾ وبالتالي قد يقوم الرئيس بحماية رئيس وزرائه ورفض رفع الحصانة عنه وبالتالي وقف إتخاذ إجراءات الملاحقة الجزائية بحقه، أو أن يقوم بالإطاحة به من خلال رفع الحصانة عنه وبالتالي إمكانية إتخاذ إجراءات الملاحقة الجزائية بحقه، مما قد يساعد على إفلات المجرمين من العقاب ووجود إعتبارات غير قانونية عند تقرير الرئيس برفع الحصانة عن رئيس الوزراء من عدمه⁽²⁾.

وفيما يتعلق بالحصانة في التشريع الفلسطيني والأردني، فإن النصوص القانونية التي منحت أعضاء البرلمان أو مجلس الأمة هذه الحصانة⁽³⁾ خالفت مبدأ وقاعدة عامة ألا وهي "المساواة"، فمصطلح المساواة يعني خضوع جميع الأفراد للقانون وتطبيقه عليهم من غير أي تمييز أو تفرقة ويشمل هذا المصطلح المساواة أمام القانون والقضاء وأمام الوظائف والتكاليف العامة، وهناك من يرى أن منح أعضاء البرلمان حصانة إجرائية تقيد الإجراءات الجزائية في حقهم وتوقف الدعوى العامة على الإذن يشكل إعتداء واضح على مبدأ المساواة الذي يجب أن يطبق على أفراد المجتمع كافة⁽⁴⁾، إلا أن هناك من يرى أن الحصانة لا تتعارض و"مبدأ

(1) وذلك بحسب نص المادة (75) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، والمادة (1/17) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل رقم (1) لسنة 2005م.

(2) حبيب، عمر توفيق: *المواجهة الجنائية لجرائم الفساد في فلسطين "دراسة تحليلية مقارنة"* (رسالة ماجستير منشورة)، أكاديمية الإدارة والسياسة للدراسات العليا، غزة، 2017، ص50.

(3) تتمثل في نص المادة (4/53) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م والمادة (96) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة 2000م، وفيما يتعلق بالتشريع الأردني فتتمثل نصوص المواد في المادة (86) من الدستور الأردني لسنة 1952م والمادة (113) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان لسنة 2014م والمادة (139) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013م.

(4) الشوابكة، إبراهيم: *الحصانة البرلمانية دراسة مقارنة بين الأردن وبريطانيا*، مرجع سابق، ص55.

المساواة"⁽¹⁾ بل وُضعت لتحقيق النفع للمصلحة العامة للمجتمعات، كون الإحتجاج بهذا المبدأ يقضي وجود ظروف متشابهة بين الأفراد والمواطنين الخاضعين تحت هذا المبدأ⁽²⁾، أي أن الحصانة بكافة أنواعها لا تنطوي على أي تفریق بين الأفراد بسبب موقعهم الوظيفي والسبب في ذلك أن الحصانة تشمل فئة من الأفراد متساوون في موقعهم وظروفهم الوظيفية، إذ من غير المعقول الإحتجاج بعدم المساواة بين أعضاء البرلمان الذين يؤدون الوظيفة نفسها ومتساوون في الظروف والأوضاع الوظيفية؛ لأن الهدف من الحصانة هو حماية المتمتع بالحصانة من أي إعتداء قد يقع عليه بحكم وظيفته وليس حماية مصالحه الشخصية وكل ذلك يصب في الصالح العام⁽³⁾.

وبما أنّ مبدأ المساواة هو جزء لا يتجزأ من مبدأ المشروعية فلا شك أن الخروج عن مبدأ المساواة يعني الخروج عن مبدأ المشروعية والمساس به، مما يمكنه القول أن الحصانة تحدث شراً في مبدأ المشروعية خاصة أنها قررت لصالح بعض الفئات لسلطات الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية⁽⁴⁾.

وعلى الرغم من النصوص القانونية الواردة في إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي تتناول كل ما يتعلق بإسترداد الأموال الناجمة عن جرائم الفساد⁽⁵⁾ وملاحقة الفاسدين⁽⁶⁾، إلا أنه لا يزال هناك حالات إفلات

(1) تنص المادة (1) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948م على: "يولد جميع الناس أحراراً ومتساوين في الكرامة والحقوق. وهم قد وهبوا العقل والوجدان وعليهم أن يعاملوا بعضهم بعضاً بروح الإخاء".

(2) "ولا تعني المساواة معاملة ما هو غير متساو بالتساوي، فالناس غير المتساويين قد يحتاجون إلى معاملة مختلفة من أجل تحقيق المساواة الموضوعية، وقد تحتاج الدول إلى اعتماد تدابير إيجابية وإعطاء الأفضلية لبعض الفئات والأفراد من أجل معالجة التمييز الماضي". (دي أبوكارك، كاترينا: المبادئ المقررة الخاصة للأمم المتحدة المعنية بحق الإنسان في الحصول على مياه الشرب المأمونة وخدمات الصرف الصحي، البرتغال، 2014م، ص7، للمزيد راجع الرابط:

https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/Handbook/Book7_Principles_ar.pdf ، تاريخ آخر زيارة 2021/10/24).

(3) جاموس، عمّار: الحصانة البرلمانية والعمو الخاص وأثرهما على مكافحة الفساد في فلسطين، مرجع سابق، ص41.

(4) عبد المتعال، علاء: الحصانة في ميزان المشروعية، مرجع سابق، ص131-132.

(5) نصت المادة (3/46) من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003م على: "يجوز طلب المساعدة القانونية المتبادلة التي تُقدم وفقاً لهذه المادة لأي من الأغراض التالية:..ك. إسترداد الموجودات، ووفقاً لأحكام الفصل الخامس من هذه الإتفاقية".

(6) نصت المادة (3/30) من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003م على: "تسعى كل دولة طرف إلى ضمان ممارسة أي صلاحيات قانونية تقديرية يتيحها قانونها الداخلي فيما يتعلق بملاحقة الأشخاص لارتكابهم أفعالاً مجرمة وفقاً لهذه

من العقاب من الناحية الفعلية، وينطبق ذلك على الأوضاع الفلسطينية ولعل السبب وراء ذلك هو قلة الإتفاقيات الثنائية التي تبرمها فلسطين مع الدول التي تتعلق بتسليم المجرمين أو بالمحاكمة القانونية المتبادلة وكذلك عدم وجود أساس قانوني لنقل المحكوم عليهم أو لنقل الإجراءات الجنائية، إذ أن التعاون في مجال إنفاذ القانون والتحقيقات المشتركة مقتصر على بعض البلدان العربية ودليل ذلك قلة الأحكام القضائية التي تتعلق بتسليم المجرمين المطلوبين وأيضاً ندرة النصوص القانونية التي تُشير إلى التنفيذ المباشر لأي حكم قضائي يتعلق بإسترداد الموجودات أو ملاحقة الفاسدين⁽¹⁾، أما في الأردن فإنه يوجد قانون يُطلق عليه قانون تسليم المجرمين الفازين لسنة 1927م وتعديلاته كما وقعت وانضمت الأردن إلى إتفاقيات ثنائية وإقليمية تتعلق بتسليم المجرمين بين جامعة الدول العربية وبين دول مثل أنريجان، تركيا، والولايات المتحدة الأمريكية⁽²⁾.

المطلب الثاني: زوال الحصانة.

على الرغم من الحصانة التي يقرها القانون لبعض الأشخاص بحكم موقعهم الوظيفي والتي تقف في وجه إتخاذ أي إجراء ضد الشخص المتمتع بالحصانة من قِبَل النيابة العامة، والحصانة هي إستثناء على الأصل يمنحه القانون لفئات معينة ولأهداف محددة، وهناك عدة حالات تزول فيها الحصانة، والتي تختلف من تشريع إلى آخر⁽³⁾، لكن يمكن إجمال حالات زوال الحصانة في صدور الإذن برفع الحصانة، والتلبس بالجريمة (الجرم المشهود)، وإنتهاء دورة الإنعقاد، وإنتهاء الولاية، وبالنظر إلى حالات زوال الحصانة السابقة الذكر، ترى الباحثة أن الحالات الثلاثة الأخيرة هي حالات تلقائية لزوال الحصانة أي بمجرد تحققها فإن الحصانة تنتهي وتزول حسب القانون دون الحاجة إلى إجراءات معينة على العكس من حالة صدور الإذن من المجلس

الإتفاقية، من أجل تحقيق الفعالية القصوى لتدابير إنفاذ القانون التي تتخذ بشأن تلك الجرائم، ومع إيلاء الإعتبار الواجب لضرورة الردع عن ارتكابها".

(1) الإئتلاف من أجل النزاهة -أمان: النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، مرجع سابق، ص 225.

(2) العدوان، ثائر: مكافحة الفساد الدليل إلى إتفاقية الأمم المتحدة -الأردن نموذجاً، مرجع سابق، ص 68.

(3) الشوابكة، إبراهيم: الحصانة البرلمانية دراسة مقارنة بين الأردن وبريطانيا، مرجع سابق، ص 88.

المختص والتي لا تزول الحصانة فيها مباشرة وإنما تتطلب القيام بإجراءات معينة وتقديم طلب، بهدف رفع الحصانة مؤقتاً لحين إتخاذ الإجراءات اللازمة وتطبيق القانون.

وينقسم هذا المطلب إلى فرعين، يتناول الأول رفع الحصانة بطلب، والثاني يبحث في زوال الحصانة تلقائياً.

الفرع الأول: رفع الحصانة بطلب.

تختلف إجراءات رفع الحصانة باختلاف أنواعها، فالإجراءات المتبعة للحصول على إذن برفع الحصانة البرلمانية تختلف عن الإجراءات المتبعة للحصول على الإذن برفع الحصانة القضائية والوزارية، إلا أن هناك نقاط إتفاق بينها جميعاً أهمها أن طلب رفع الحصانة لا يشمل الإذن بإقامة الدعوى وإنما يقيد الإجراءات الجزائية اللاحقة لرفع الدعوى ومباشرة إجراءاتها⁽¹⁾، بالتالي سيتم دراسة الإجراءات المتبعة في الحصول على الإذن برفع الحصانة البرلمانية، والقضائية، والدبلوماسية، والتنفيذية والتي تشمل حصانة رئيس الدولة ورئيس الوزراء ووزراءه وحصانة رئيس هيئة مكافحة الفساد.

قبل تناول إجراءات رفع الحصانة وصدور الإذن برفعها، لا بدّ من طرح مصطلح الإذن وتعريفه، حيث يُعرف الإذن على أنه: "رخصة أوجب القانون الحصول عليها من السلطة المختصة تعبر فيها عن عدم إعتراضها أو موافقتها على إتخاذ إجراءات المتابعة الجزائية ضد عضو ينتمي إليها، نظراً لإرتكابه جريمة معينة أو ساهم في إرتكابها"⁽²⁾.

(1) وذلك وفقاً لما ورد في حكم محكمة إستئناف فلسطينية والتي جاء فيها " وكون أن المستأنف يعمل وزير فقد تحقق شرط الحصول على الإذن بإقامة الدعوى ضده وقبل مباشرة التحقيق معه كما هو ثابت من أوراق الدعوى ووفق صريح نص هذه المادة فإنها لا تشكل قيداً إجرائياً على حرية النيابة العامة في رفع الدعوى على الموظف بحيث يقيد أو يحصر إجراءات التحقيق بالنايب العام أو أحد مساعديه وإنما هو تحديد لإختصاص النائب العام ومساعديه إذ يحق لكل منهما أن يأذن برفع الدعوى فيقوم أحد أعضاء النيابة بتنفيذ الإذن". (إستئناف جزاء رام الله، رقم 2012/182، موقع قسطاس الإلكتروني، منشور على الرابط: <https://qistas.com/ar/decs/info/12526020>، تاريخ آخر زيارة: 2021/10/20).

(2) شمال، علي: *الحصانة البرلمانية والقضائية في التشريع الجزائري والتشريعات المقارنة*، مقبول للنشر في *المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية*، العدد 3، بدون سنة نشر، ص 183، منشور على الرابط: <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/96784>، تاريخ آخر زيارة 2021/6/15.

أي أنه حتى تستطيع النيابة العامة إتخاذ الإجراءات ضد أصحاب الحصانة وتُردّ لها كامل حريتها في رفع الدعوى الجزائية وتوقيفهم وتقديمهم للمحاكمة، يجب أن تحصل على إذن من الجهة المُخوّلة بمنحه؛ وبذلك تصبح قادرة على تحريك الدعوى الجزائية ضدهم، أي أن الحصانة قيد على حق النيابة العامة في رفع الدعوى الجزائية على من يتمتعون بها⁽¹⁾.

والعبرة من إشتراط الإذن كي يكون ضماناً لتوفير الإستقلال للسلطة المختصة للقيام بأعمالها بإطمئنان ودون أي خوف، وقد تم إشتراطه تحقيقاً للمصلحة العامة، لذلك لا يجوز لمن قررت هذه الضمانات لصالحه التنازل عنها، فإشتراط الإذن مرتبط بتمتع الجاني بصفة معينة وليس مرتبط بطبيعة الجريمة المرتكبة، وفي النهاية فإن الإذن يتضمن المعارضة أو الموافقة على إتخاذ إجراءات الملاحقة الجزائية فقط لا غير، ولا يتضمن المطالبة بتحريك الدعوى العمومية وإيصالها إلى يد القضاء⁽²⁾.

أولاً: صدور الإذن برفع الحصانة البرلمانية.

فيما يتعلق بإجراءات رفع الحصانة بإذن المجلس، فبشكلٍ عام إن البرلمان أو المجلس النيابي لا يعطي الإذن من تلقاء نفسه بل بناءً على طلب صاحب المصلحة وهي النيابة العامة، إلا أن النيابة العامة لا تستطيع تقديم طلب الإذن إلى المجلس مباشرة بل من الممكن أن تحتاج إلى وسيط بحيث يكون رئيس الوزراء أو وزير العدل -حسب تشريع الدولة- وهو بدوره يقوم بتقديم طلب إذن إتخاذ الإجراءات الجزائية اللازمة ضد عضو المجلس إلى رئيس المجلس الذي يتبعه ذلك العضو، وعلى الطلب أن يكون مشفوعاً بمذكرة تشتمل على نوع الجرم ومكانه وزمانه والأدلة عليه والتي تبرر إتخاذ الإجراءات الجزائية ضده⁽³⁾.

(1) الشوابكة، إبراهيم: الحصانة البرلمانية دراسة مقارنة بين الأردن وبريطانيا، مرجع سابق، ص 89.

(2) شمال، علي: الحصانة البرلمانية والقضائية في التشريع الجزائري والتشريعات المقارنة، مرجع سابق، ص 168-169.

(3) الشوابكة، إبراهيم: الحصانة البرلمانية دراسة مقارنة بين الأردن وبريطانيا، مرجع سابق، ص 98.

ومن الجدير بالذكر أنّ الإجراءات التي يتم إتخاذها ضد عضو البرلمان هي إجراءات مستعجلة بطبيعتها، وبعد إحالة طلب الإذن إلى رئيس المجلس التابع له العضو يقوم رئيس المجلس بإحالة طلب الإذن إلى اللجنة القانونية لفحصه والنظر فيه فوراً، ومن ثم تقوم اللجنة القانونية بدراسة هذا الطلب وتقديم تقرير عنه مشفوعاً بإفادتها ورأيها فيه ثم تعيده إلى رئيس المجلس الذي يقوم بعرض الطلب مع رأي اللجنة القانونية على المجلس بأسرع وقت ممكن لمناقشته والنظر فيه⁽¹⁾، وأخيراً إذا وجد المجلس أن هناك سبباً كافياً لتوقيف العضو أو محاكمته فإنّه يتخذ قراره بإعطاء الإذن للنيابة العامة بإتخاذ الإجراءات الجزائية ضده ورفع الحصانة عنه على أن يكون هذا القرار صادراً بالأكثرية المطلقة أو أغلبية الثلثين، ووجب التنويه إلى أنّ الإذن الصادر من البرلمان برفع الحصانة عن العضو ينحصر فقط في الجريمة التي رُفِعَت الحصانة من أجلها ولا يتعدى الإذن إلى جريمة أخرى لم يُطلب الإذن برفع الحصانة عن مرتكبها⁽²⁾، ومن الجدير ذكره أن إجراءات طلب الإذن برفع الحصانة تختلف من دولة لأخرى حسب التشريع الوطني المعمول به في تلك الدولة.

وفيما يتعلق بالتنظيم القانوني لرفع الحصانة البرلمانية الإجرائية في التشريع الفلسطيني فقد نظم القانون الأساسي المعدّل لسنة 2003م إجراءات رفع الحصانة عن عضو المجلس التشريعي في حال ارتكابه جريمة يعاقب عليها القانون في المادة (4/53) منه، كما وبيّنت المادة (96) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي إجراءات رفع الحصانة بطريقة أكثر تفصيلاً وهذا ما ورد في قانون واجبات وحقوق المجلس التشريعي رقم (10) لسنة 2004م⁽³⁾، أما فيما يتعلق بالإذن في التشريع الأردني فقد نص الدستور الأردني في المادة (86) في الفقرة الأولى على: "لا يوقف أحد أعضاء مجلسي الأعيان والنواب ولا يحاكم خلال مدة إجتماع المجلس ما لم يصدر من المجلس الذي هو منتسب إليه قرار بالأكثرية المطلقة بوجود سبب كاف لتوقيفه أو

(1) نص المادة (141) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 2013م.

(2) الشوابكة، إبراهيم: الحصانة البرلمانية دراسة مقارنة بين الأردن وبريطانيا، مرجع سابق، ص 96-ص 107.

(3) نص المادة (26) من قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم (10) لسنة 2004م.

لمحاكمته"⁽¹⁾، وكذلك نص النظام الداخلي لمجلس الأعيان في المادة (113) منه والنظام الداخلي لمجلس النواب في المادة (139) منه على عدم جواز ملاحقة العضو إلا بإذن من المجلس⁽²⁾.

ويتضح من خلال نصوص المواد سابقة الذكر الملامح العامة لإجراءات رفع الحصانة عن عضو البرلمان الفلسطيني وعضو مجلس الأمة الأردني والتي تتمثل في:

تقديم طلب برفع الحصانة عن عضو البرلمان من قِبل النائب العام، وتجدر الإشارة إلى أن صلاحية النائب العام مُقيدة ببعض الضوابط، بأن يقدم طلب رفع الحصانة خطياً، وأن يكون مرفقاً بالأوراق التي تدعمه وتؤيده، وأن يكون مرفقاً بمذكرة تشمل نوع الجرم ومكانه وزمانه والأدلة التي تبرر الإجراءات القانونية المتخذة، والهدف من هذه القيود كلها التحقق من جدية طلب رفع الحصانة قبل تقديمه إلى البرلمان وأنه لا ينطوي على تعسف بإستعمال السلطة نظراً إلى الخطورة التي يتصف بها إجراء رفع الحصانة عن عضو البرلمان⁽³⁾.

بعد قيام النائب العام بتقديم طلب برفع الحصانة لرئيس المجلس التشريعي وهنا لا بدّ من ذكر أن النائب العام يقوم بتقديم طلب رفع الحصانة إلى رئيس المجلس التشريعي الفلسطيني مباشرة دون وجود وسيط كرئيس الوزراء مثلاً أو وزير العدل⁽⁴⁾، ثم يقوم رئيس المجلس التشريعي بإحالة الطلب إلى اللجنة القانونية في المجلس مع إشعار المجلس بذلك، ومن ثم تنظر اللجنة في الطلب المُحال إليها وتقوم بتقديم تقريرها إلى المجلس، من ثم يأخذ المجلس قراره إما برفع الحصانة والموافقة على الطلب أو برفض الطلب والإبقاء على الحصانة ويُتخذ القرار بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس وذلك بعد الإستماع إلى رأيين مؤيدين ورأيين معارضين⁽⁵⁾.

(1) الدستور الأردني سنة 1952 وتعديلاته.

(2) المادة (113) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لسنة 2014م/ المادة (139) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 2013م.

(3) جاموس، عمّار: الحصانة البرلمانية والعفو الخاص وأثرهما على مكافحة الفساد في فلسطين، مرجع سابق، ص 32.

(4) أنظر نص المادة (26) من قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم (10) لسنة 2004م.

(5) جاموس، عمّار: الحصانة البرلمانية والعفو الخاص وأثرهما على مكافحة الفساد في فلسطين، مرجع سابق، ص 33.

أما بالنسبة لإجراءات رفع الحصانة عن عضو مجلس الأمة في التشريع الأردني تكون بتقديم النيابة العامة طلب ثم يقوم رئيس الوزراء بدوره بتقديم الطلب إلى رئيس مجلس الأعيان للحصول على إذن المجلس بإتخاذ إجراءات جزائية ترفع الحصانة عن العين وعلى أن يكون هذا الطلب مرفقاً بمذكرة تتضمن نوع الجرم المنسوب إلى العضو ومكانه وزمانه وأدلة إثباته، وبعد تقديم الطلب إلى رئيس المجلس سواء كان رئيس مجلس الأعيان أم النواب- فإنه يتوجب على الرئيس إحالة الطلب إلى اللجنة القانونية لدراسته والنظر فيه وتقديم تقرير مفصل عنه خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ إحالة الطلب إلى اللجنة وإذا لم تقدّم اللجنة تقريرها خلال مدة الخمسة عشر يوماً المحددة بموجب القانون جاز للمجلس البتّ في موضوع الطلب دون الحاجة لإنتظار تقرير اللجنة وذلك كله في سبيل تسريع وتسهيل الإجراءات الجزائية، ومن الجدير بالذكر أن دور اللجنة القانونية يقتصر على قبول طلب رفع الحصانة أو رفضه لا أكثر والتحقق من مدى جدية الطلب وعدم كيديته فمهمة هذه اللجنة هي سياسية لا قضائية⁽¹⁾، أي أن سلطة المجلس هنا هي سلطة شكلية وليست موضوعية⁽²⁾.

ومن القيود المفروضة على تقرير المجلس هو النظر إلى خطورة الجرم المنسوب إلى عضو مجلس الأمة فإن كان في غاية الخطورة يجب إتخاذ قرار خلال دورة إنعقاد المجلس بينما إذا كان مجرد ضرر يسير فمن الممكن الإنتظار حتى نهاية الدورة بحسب الحال، وبعد إتمام اللجنة تقريرها يقوم رئيس المجلس برفع التقرير إلى المجلس وعرضه عليه بأسرع وقت ممكن ويتم رفع الحصانة عن العين بموافقة الأكثرية المطلقة من أعضاء المجلس، وتتحقق الأكثرية المطلقة عندما يقر أكثر من نصف أعضاء المجلس رفع الحصانة عنه وإعطاء الإذن بإتخاذ إجراءات جزائية بحقه لا أكثر، وفيما يتعلق بنطاق الإذن فلا يكون إلا في حدود الطلب وإذا كان الطلب يتضمن عدة جرائم فعلى المجلس أن يعتبرها كلاً لا يتجزأ أو أن يقبل بعضها ويرفض الآخر،

(1) وهذا ما نص عليه النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني في المادة (146): "ليس للمجلس أن يفصل في موضوع التهمة وإنما يقتصر دوره على الإذن بإتخاذ الإجراءات القانونية أو الإستمرار فيها متى تبين له أن الغرض منها ليس التأثير على النائب لتعطيل عمله النيابي". (النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 2013م).

(2) الشوابكة، إبراهيم: الحصانة البرلمانية دراسة مقارنة بين الأردن وبريطانيا، مرجع سابق، ص 97 و ص 101-103.

إذا تضمن الطلب رفع الحصانة عن عدة أعضاء فللمجلس السلطة التقديرية في أن يتخذ قراره إتجاهها جملةً واحدةً أو تفصيلاً⁽¹⁾.

وعند الحديث عن الآثار المترتبة على تقديم طلب رفع الحصانة البرلمانية في التشريع الفلسطيني والأردني، فإن عرض طلب رفع الحصانة -كما تم توضيحه سابقاً- يأخذ منحنيين، إما إجابة الطلب أو رفضه، والذي سيتم توضيح الآثار المترتبة على كلا القرارين كالتالي:

أ. القرار بإجابة الطلب ورفع الحصانة: يترتب على قرار أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني بإجابة الطلب برفع الحصانة ومنح الإذن للنيابة العامة بتحريك الدعوى الجزائية المقامة ضد عضو المجلس التشريعي بأن يصبح عضو المجلس التشريعي فرداً عادياً، فتصبح النيابة العامة قادرة على إتخاذ إجراءات فيما يخص الدعوى الجزائية المقامة ضده ولها كامل الحرية في تحريك الدعوى الجزائية من عدمه بعد أن كانت يدها مغلوطة عنها قبل صدور الإذن من المجلس التشريعي⁽²⁾.

وعندما تقرر النيابة العامة تحريك الدعوى، وهو الراجح؛ كونها لن تقوم بتقديم طلب رفع الحصانة قبل القيام بالتحريات والتحقيقات اللازمة للثبوت من وجود الجريمة، فإذا إختارت ذلك لها الخيار بأن تقوم بحفظ الدعوى أو إحالتها إلى المحكمة المختصة، وبما أن المجلس التشريعي مُقيّد بالحدود التي وردت في طلب رفع الحصانة، ولا يمتد القرار برفع الحصانة إلى أمور غير واردة في رفع الطلب مهما بلغت من الأهمية والخطورة، وهو ما يُطلق عليه "خصوصية الإذن برفع الحصانة"، وتحصيل حاصل فإن هذا المصطلح يمتد ليشمل الإجراءات التي تقوم بها النيابة العامة فهي مقيدة بحدود القرار الصادر برفع الحصانة عن عضو المجلس التشريعي، فإذا تبين لها أثناء السير بالدعوى ضد العضو الذي رُفعت عنه الحصانة إرتكابه فعل آخر يستدعي معاقبته جنائياً وكان هذا الفعل غير مُدرج في طلب رفع الحصانة،

(1) حبول، أحمد: أحكام الحصانة البرلمانية، مرجع سابق، ص 138-140.

(2) جاموس، عمّار: الحصانة البرلمانية والعفو الخاص وأثرهما على مكافحة الفساد في فلسطين، مرجع سابق، ص 35-36.

فهي تكون بذلك غير قادرة على إتخاذ أي إجراءات قانونية بحقه ويتوجب عليها إستصدار إذن مرة أخرى من المجلس التشريعي إلا إذا كانت جريمة مُتلبس بها، وكذلك الحال في حالة تغيّر وصف التهمة عن الوصف المحدد في قرار المجلس التشريعي برفع الحصانة، فيكون في هذه الحالة على النيابة العامة إستصدار إذن جديد من المجلس التشريعي إلا إذا كانت جريمة مُتلبس بها⁽¹⁾.

وبالنسبة للأثار المترتبة على قبول طلب رفع الحصانة البرلمانية في التشريع الأردني، فإنه إذا ترتب على تقديم طلب رفع الحصانة من قِبَل رئيس الوزراء إلى مجلس الأمة وقبوله له، إعادة الحرية للنيابة العامة في إتخاذ إجراءات التوقيف والمحاكمة إتجاه عضو مجلس الأمة كأنه شخص عادي دون تعليق أي إجراء على أي قيد⁽²⁾.

ومن الجدير بالذكر أنّ النظام القانوني الفلسطيني لا يحرم عضو المجلس الصادر بحقه قرار برفع الحصانة من ممارسة مهامه النيابة وحضور جلسات المجلس واللجان والمشاركة في التصويت والمناقشات وإتخاذ القرارات والمُبرر في ذلك هو قرينة البراءة، فعوض البرلمان بريء حتى تثبت إدانته، لكن يُستثنى عضو البرلمان المحبوس إحتياطياً من هذه الميّزة، وذلك سناً للمادة (4/96) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي والمادة (27) من قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي⁽³⁾، فهو أمام عقبة مادية تمنعه من ممارسة مهامه البرلمانية، وهذا ما دفع البعض إلى إيجاد طريقة تُمكن النائب العام من ممارسة مهامه البرلمانية وهو لا يزال موقوف أو محبوس إحتياطي⁽⁴⁾، وفيما يتعلق بالتشريع الأردني فقد جاء في نص المادة (145) من النظام الداخلي لمجلس النواب والمادة (105) من النظام

(1) جاموس، عمّار: الحصانة البرلمانية والعفو الخاص وأثرهما على مكافحة الفساد في فلسطين، مرجع سابق، ص 35-36.

(2) الشوابكة، إبراهيم: الحصانة البرلمانية دراسة مقارنة بين الأردن وبريطانيا، مرجع سابق، ص 102-103.

(3) حيث نصت المادة (27) من قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي على: "العضو الذي رُفعت عنه الحصانة ولم يوقف الحق في حضور الجلسات واجتماعات اللجان والمشاركة في المناقشة والتصويت". (النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة 2000م/ قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني رقم (10) لسنة 2004م).

(4) جاموس، عمّار: الحصانة البرلمانية والعفو الخاص وأثرهما على مكافحة الفساد في فلسطين، مرجع سابق، ص 34-37.

الداخلي لمجلس الأعيان⁽¹⁾ أن قرار رفع الحصانة عن عضو المجلس لا يحرمه من حضور جلسات المجلس ولجانه والمشاركة في التصويت والمناقشة ما دام لم يتم إعتقاله⁽²⁾.

ب. القرار برفض الطلب وإستمرار الحصانة: إن النصاب القانوني للتصويت اللازم لرفع الحصانة البرلمانية عن عضو المجلس التشريعي التشريعي هو موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس كما تم ذكره سابقاً، وبدون تحقق هذا النصاب فإنه لا يمكن رفع الحصانة البرلمانية عن عضو المجلس ولا تستطيع النيابة العامة تحريك الدعوى الجزائية أو إتخاذ أي إجراء قانوني بحقه، أما النصاب القانوني للتصويت اللازم لرفع الحصانة عن عضو مجلس الأمة الأردني فإن قرار المجلس برفض رفع الحصانة البرلمانية عن عضو مجلس الأمة يترتب عليه عدم جواز إتخاذ إجراءات التوقيف والمحاكمة بحق العضو خلال أدوار الإنعقاد إلا في حالة التلبس، أي أن القرار بالرفض يترتب عليه تأجيل إتخاذ الإجراءات في حق عضو مجلس الأمة حتى إنتهاء النطاق الزمني للحصانة البرلمانية، وإذا سبق وأنها إتخذت أي إجراء بمواجهته فهو باطل وأي إجراء لاحق له وبُني عليه هو باطل أيضاً، ولا تُصحح بقبول العضو اللاحق بها ويتوجب على المحكمة أن تقضي ببطلانها من تلقاء نفسها، ويجوز للخصوم الدفع بها بأي مرحلة كانت عليها الدعوى ولو لأول مرة أمام محكمة النقض؛ والسبب أن الحصانة هي من النظام العام⁽³⁾، ومن الجدير بالقول أنّ رفض طلب رفع الحصانة عن عضو المجلس لا يعني برائته فمن الممكن في النظام القانوني الفلسطيني إتخاذ إجراءات بحق العضو عن الجريمة التي إرتكبها حال إنتهاء مدة عضويته ودون الحاجة

⁽¹⁾ نصت المواد (145) و (105) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013م والأعيان لسنة 2014م على: للعضو الذي رفعت عنه الحصانة ولم يوقف، الحق في حضور جلسات المجلس واجتماعات اللجان والمشاركة في المناقشة والتصويت.

⁽²⁾ حبول، أحمد: أحكام الحصانة البرلمانية، مرجع سابق، ص 142.

⁽³⁾ جاموس، عمّار: الحصانة البرلمانية والعفو الخاص وأثرهما على مكافحة الفساد في فلسطين، مرجع سابق، ص 38-39.

إلى إذن من المجلس، فمن الممكن للنيابة العامة إتخاذ إجراءات في حق عضو المجلس بعد إنتهاء مدة عضويته⁽¹⁾.

وبدراسة إجراءات طلب الإذن برفع الحصانة البرلمانية في القانونين الفلسطيني والأردني يتضح للباحثة بعض الفروقات بين القانونين أبرزها:

أن المشرع الفلسطيني لم يشترط وجود وسيط بين النائب العام وبين رئيس المجلس التشريعي عند تقديم طلب رفع الحصانة البرلمانية على العكس من القانون الأردني الذي إشترط على النيابة العامة تقديم طلب رفع الحصانة لرئيس الوزراء ليقوم بدوره بتقديمه إلى رئيس المجلس التشريعي⁽²⁾ ومن الجدير ذكره أن دور رئيس الوزراء ليس موضوعياً إنمّا هو إجراء شكلي لا أكثر؛ كون الجهة الوسيطة لا تملك أي صلاحيات موضوعية ولا تستطيع إبداء رأياً، ووجود مثل هذا النوع من الإجراءات يطيل أمد التقاضي، كما يُعقد الإجراءات المتبعة لرفع الحصانة وهو ما يتعارض مع خصائص جرائم الفساد.

وحدد المشرع الأردني نطاق زمني لقيام اللجنة القانونية في مجلس الأمة للبحث في الطلب المقدم إليها برفع الحصانة عن عضو المجلس والنظر فيه وتقديم تقريراً مفصلاً عنه وتمثل هذه المدة في خمسة عشر يوماً وإذا لم تقوم اللجنة القانونية خلالها بتقديم التقرير جاز للمجلس البتّ في موضوع الطلب دون الحاجة لإنتظار تقرير اللجنة وذلك بهدف تسريع الإجراءات الجزائية⁽³⁾، على العكس من القانون الفلسطيني الذي لم يحدد مدة زمنية يلزم فيها اللجنة القانونية بتقديم تقريرها؛ مما يؤدي إلى الإبطاء في الإجراءات الجزائية وذلك لا يتناسب مع ما تتصف به جرائم الفساد من سهولة وسرعة إخفاء الأدلة وتضليل العدالة.

(1) حبول، أحمد: أحكام الحصانة البرلمانية، مرجع سابق، ص 143-144.

(2) نص المادة (140) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني سنة 2013م.

(3) نص المادة (141) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني سنة 2013م.

كما إقتصرت الحصانة البرلمانية ضد الإجراءات الجزائية لجرائم الفساد في التشريع الأردني على التوقيف والمحاكمة⁽¹⁾ بينما شملت الحصانة البرلمانية ضد الإجراءات الجزائية لجرائم الفساد في التشريع الفلسطيني كافة الإجراءات الجزائية، أي أن المشرع الأردني أعطى مساحة للجهات المختصة في إتخاذ العديد من الإجراءات من دون الحصول على إذن المجلس والتي منها إجراءات الإستدلال وإستجواب المتهم قبل توقيفه، على العكس من المشرع الفلسطيني الذي كان صارماً فيما يتعلق بالحصانة عندما شملت كافة الإجراءات الجزائية التي تتم في مواجهة مُرتكب جريمة الفساد وملاحقته.

ثانياً: صدور الإذن برفع الحصانة القضائية.

للقاضي مكانة تمنحه الحق في عدم إخضاعه للقضاء إلا تحت إجراءات معينة وهي ما تعرف بالحصانة القضائية، والتي يتطلب رفعها إجراءات خاصة تختلف من تشريع إلى آخر.

ففي التشريع الفلسطيني وضحت المادة (56) من قانون السلطة القضائية⁽²⁾ إجراءات رفع الحصانة عن أعضاء السلك القضائي في حال ارتكابهم الجرائم الجنائية، وأعطت لمجلس القضاء الأعلى الصلاحية في منح الإذن برفع الحصانة عن القضاة وأعضاء النيابة العامة في حال ارتكابهم جرائم فساد، وما يسري على القضاة من إجراءات رفع الحصانة والمقاضاة يسري أيضاً على أعضاء النيابة العامة سناً للمادة (72) من قانون السلطة القضائية⁽³⁾، وفي المحصلة أي إجراء جزائي يُتخذ بحق القضاة أو أعضاء النيابة العامة في غير حالة التلبس بجريمة دون إذن مجلس القضاء الأعلى هو إجراء باطل وأيضاً أي إجراء تابع له يلحقه البطلان كون الحصانة من النظام العام، وبعد إستقراء نص المادة (28) من قانون إستقلال القضاء الأردني المعدّل رقم (29) لسنة 2014م نجد أن النص التشريعي الفلسطيني جاء مطابقاً للنص الأردني، إلا أن

(1) نص المادة (86) من الدستور الأردني سنة 1952م وتعديلاته.

(2) المادة (56) من قانون السلطة القضائية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2002م وتعديلاته.

(3) المادة (72) من قانون السلطة القضائية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2002م وتعديلاته.

التشريع الأردني كما ذكرنا سابقاً بحسب نص المادة (28) من قانون إستقلال القضاء لسنة 2014م أعطى صلاحية مباشرة الدعوى الجزائية لجهة غير النيابة العامة وهي المجلس القضائي.

ثالثاً: صدور الإذن برفع الحصانة الدبلوماسية.

يتمتع الدبلوماسيون وأفراد أسرهم بحصانة تمكنهم من القيام بأعمالهم، وفي حال إرتكاب الدبلوماسي جريمة الفساد فإن رفع الحصانة عنه يتطلب موافقة بلده الأصلي من أجل إتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة بحقه⁽¹⁾. ورفع الحصانة عن الدبلوماسي يتطلب تنازل الدولة المعتمدة عن حصانة مُمثليها الدبلوماسيين، وذلك سنداً للمادة (32) من إتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية⁽²⁾.

رابعاً: صدور الإذن برفع الحصانة التنفيذية.

تتمثل بإجراءات صدور الإذن برفع الحصانة عن رئيس الدولة، وحصانة رئيس الوزراء ووزراءه ورئيس هيئة مكافحة الفساد.

أ. إجراءات صدور الإذن برفع حصانة رئيس الدولة: بالنسبة لرفع الحصانة في التشريع الفلسطيني، فقد تناولت المادة (12) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المُعدّل لسنة 2003م بشيءٍ من التفصيل إجراءات رفع الحصانة عن رئيس الدولة على النحو التالي: في حال وجود شبهة بإرتكاب الرئيس الفلسطيني جريمة فساد فإنه على رئيس هيئة مكافحة الفساد أو على النائب العام أن يقوم بتقديم طلب تمهيدي للمجلس التشريعي وللمحكمة الدستورية للبحث في أهلية الرئيس القانونية وبالتالي أخذ الإذن في إتخاذ إجراءات جزائية ضده، ويوقف الرئيس عن صلاحيته في ممارسة مهامه بمجرد تقديم الطلب ولحين

⁽¹⁾ موقع الجزيرة الإلكتروني ، رفع الحصانة.. هيئة المؤسسات وأولوية العدل، 2016، للمزيد راجع الرابط: <https://www.aljazeera.net/encyclopedia/conceptsandterminology/2016/8/31/>، تاريخ آخر زيارة: 2022/2/12م.

⁽²⁾ راجع نص إتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية: <https://www.aljazeera.net/encyclopedia/events/2017/7/24/>، تاريخ آخر زيارة: 2022/2/12م.

الفصل في الإتهام، ويتولى النائب العام إجراءات التحقيق، وتجدر الإشارة إلى أن محاكمة رئيس السلطة الفلسطينية يكون أمام محاكم خاصة تُنشأ لهذا السبب، وإذا ثبتت إدانة الرئيس على الجرائم التي وُجّهت إليه يتم إعفائه من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى التي نص عليها القانون⁽¹⁾، على العكس من التشريع الأردني الذي أطلق حصانة الملك فلا يجوز مسائلته أو إتخاذ أي إجراء جزائي بحقه مطلقاً وذلك حسب نص المادة (30) من الدستور الأردني لسنة 1952م.

وتجد الباحثة أن ما جاء في التشريع الفلسطيني من مبالغة في تشديد إجراءات رفع الحصانة عن الرئيس، يُعزى إلى مَنْصِبِ الرئيس وموقعه الوظيفي؛ كونه ممثلاً للدولة، كما أن ثقة المواطنين بأجهزة الدولة منوطة بثقتهم برئيس الدولة، فبالتالي إذا علم الأفراد بكل إشتباه يُوجّه لرئيس الدولة سواءً كان كيدي أم حقيقي، فإنه من شأنه أن يزعزع ثقة الأفراد بمؤسسات الدولة عامة وبالخدمات التي تقوم بتقديمها، لذلك لا بدّ من تشديد إجراءات رفع الحصانة عن رئيس الدولة للتأكد من مدى جدية الإتهام الموجّه إليه وإتخاذ الإجراءات المناسبة بحقه وبمركزه الوظيفي على أن لا يتعارض ذلك مع إتخاذ الإجراءات الجزائية المناسبة وإيقاع العقوبة المفروضة في حال ثبت إرتكابه لجريمة فساد.

ب. إجراءات صدور الإذن برفع الحصانة الوزارية: بما أنّ رئيس الوزراء ووزراءه تشملهم الحصانة، إذاً لا بدّ من وجود إجراءات محددة لرفع الحصانة عن هؤلاء المتمتعين بها، والتي تختلف إجراءاتها باختلاف الدول والتشريعات.

ففي فلسطين نصت المادة (75) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدّل لسنة 2003م والمادة (1/17) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدّل رقم (1) لسنة 2005م على تعليق إتصال النيابة العامة بملف الدعوى الخاص بإتهام رئيس الوزراء أو الوزراء بعد الحصول على إحالة من رئيس الدولة إذا كان المتهم هو رئيس الوزراء، أما إذا كان المتهم هو أحد الوزراء فيتطلب ذلك إحالة من رئيس الوزراء، ويُعد

⁽¹⁾ المادة (12) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته.

قرار محكمة النقض المنعقدة في رام الله تطبيق عملي لنصوص المواد السابقة، إذ قضت في طعن قُدّم إليها من وزير محكوم عليه بإحدى جرائم الفساد إتصلت النيابة العامة بملفه عن طريق الإحالة من قِبَل رئيس الوزراء⁽¹⁾.

أما في التشريع الأردني فقد أعطت المادة (56) من الدستور الأردني لسنة 1952م وتعديلاته الحق لمجلس النواب تقديم الإتهام للنّياية العامة بعد موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس، بالتالي صدور القرار بالموافقة يُعيد إتصال النيابة العامة بالدعوى، مما يعني رفع الحصانة عن رئيس الوزراء أو أحد وزراءه. وبعد توضيح كل ما يتعلق بالحصانة البرلمانية والحصانة الوزارية، لا بُدّ من طرح التساؤل التالي: في حال الجمع بين مناصبي عضوية البرلمان ورئاسة الوزراء أو عضوية أحد الوزارات، فما هي الإجراءات الواجب إتخاذها في وجه من يجمع بين ذلك النوعين من الحصانة في آن واحد عند ارتكابه جريمة فساد تستوجب العقاب وأحكام أي من الحصانتين يجب تطبيقها؟ فمن المعلوم وجود العديد من الأنظمة السياسية التي تسمح الجمع بين هذين المنصبين كالنظام السياسي البرلماني وشبه الرئاسي، ومنها النظام السياسي الفلسطيني الذي أتاح لعضو البرلمان في المادة (98) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي⁽²⁾ الجمع بين منصبه ومنصب الوزير، بالتالي تَمَثُّع هذا الشخص بنوعين مختلفين من الحصانة أحدهما برلمانية والأخرى وزارية تختلف كل منها في إجراءات رفعها، الأمر الذي يؤدي إلى الإرباك وإعاقة إجراءات الملاحقة الجزائية؛ لذلك كان لا بُدّ من تطبيق إجراءات رفع إحدى الحصانتين على عضو البرلمان والذي هو بنفس الوقت عضو الحكومة، ألا وهي إجراءات رفع الحصانة الوزارية الواردة في

(1) حيث جاء في نص القرار "ولمّا كانت إحالة الطاعن للتحقيق وإتخاذ الإجراءات القانونية واجبة الإلتباع لم تخرج عن تخوم ما حدده المشرع وفق صريح النصوص المُشار إليها، فإنّ النيابة العامة تغدو والحالة هذه قد إتصلت بما خصّها القانون به عبر قنوات شرعية سليمة لا يأتيها الباطل". (نقض رام الله، رقم (2006/5)، جلسة 2006/3/23م، منشورات المقتفي، منشور على الرابط: <http://muqtafi.birzeit.edu/courtjudgments/ShowDoc.aspx?ID=34482>، تاريخ آخر زيارة 2021/10/18).

(2) نصت المادة (98) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة 2000م على: "فيما عدا منصب الوزير لا يجوز للعضو أن يجمع بين عضويته في المجلس وأية وظيفة في السلطة التنفيذية".

نص المادة (75) القانون الأساسي المعدّل لسنة 2003م، بحيث يكون رئيس الدولة أو رئيس الوزراء هو المسؤول عن إحالة ملف الدعوى للتحقيق بحسب مقتضى الحال؛ وذلك تجنباً للتشتيت وعرقلة الإجراءات وحتى لا يكون هناك إخلال بالتوازن بين السلطتين ومنح قوة إضافية غير مبررة للمجلس التشريعي في الأنظمة السياسية البرلمانية أو شبه الرئاسية⁽¹⁾.

ت. إجراءات صدور الإذن برفع حصانة رئيس هيئة مكافحة الفساد: أما فيما يتعلق برفع الحصانة عن رئيس هيئة مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني لا يتم رفع الحصانة إلا بعد إحالة رئيس السلطة الفلسطينية أمر إرتكاب رئيس الهيئة لجريمة فساد إلى المجلس التشريعي الذي يقرر رفع الحصانة من عدمها وإحالته إلى المحكمة المختصة بموافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس بحسب نص المادة (2/17) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني⁽²⁾، وجاء نص المادة (6/ز) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2016م⁽³⁾ الذي يرفع الحصانة عن رئيس هيئة مكافحة الفساد وأعضاء الهيئة مشابهاً إلى حدٍ كبير ما ورد في التشريع الفلسطيني إلا أن المشرع الأردني لم ينص على وجوب إحالة أمر إرتكاب جريمة الفساد إلى الملك بل إكتفى بحصر الإختصاص في رفع الحصانة للمجلس القضائي وأعطاه الصلاحية في تقرير إستمرار توقيفه للمدة التي يراها مناسبة أو تمديدتها أو الإفراج عنه بكفالة أو بغير كفالة.

وفيما يتعلق برفع الحصانة عن رئيس هيئة مكافحة الفساد ترى الباحثة أن نص المشرع الفلسطيني على منح الصلاحية للمجلس التشريعي في تقرير رفع الحصانة من عدمه عن رئيس الهيئة بعد إحالته إلى رئيس السلطة⁽⁴⁾ يوفر زيادة في الضمان للتحقق من عدم كيدية الإدعاء ومدى موضوعيته وجديته، إلا

(1) جاموس، عمّار: الحصانة البرلمانية والعمفو الخاص وأثرهما على مكافحة الفساد في فلسطين، مرجع سابق، ص 39-40.

(2) المادة (2/17) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته.

(3) المادة (6/ز) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2016م وتعديلاته.

(4) حسب نص المادة (2/17) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته.

أنه يُطيل من أمد الإجراءات الجزائية وبالتالي زيادة احتمالية إفلات المجرم من العقاب وإخفاء أدلة جريمة الفساد، على أن المشرع الأردني كان موفقاً فيما يتعلق بالتنظيم القانوني برفع الحصانة عن رئيس الهيئة حيث إكتفى بمنح المجلس التشريعي الصلاحية في ذلك دون إحالة أمر ارتكاب الجريمة إلى الملك⁽¹⁾، فكان من الأفضل لو إكتفى المشرع الفلسطيني بمنح تقرير رفع الحصانة للمجلس التشريعي إختصاراً للإجراءات الجزائية المتخذة ومراعاةً لما تتصف به جرائم الفساد من سهولة إخفاء الأدلة والتلاعب بها.

الفرع الثاني: زوال الحصانة تلقائياً.

يكون زوال الحصانة تلقائياً في حالة التلبس بجريمة فساد، وإنهاء دورة الإنعقاد، وإنهاء الولاية، أي أنه بمجرد تحقق تلك الحالات السابقة تزول الحصانة بصورة تلقائية ومباشرة عن أصحابها.

أولاً: التلبس بالجريمة (الجرم المشهود).

يتناول هذا الفرع الإجراءات الواجب إتخاذها بحق الأشخاص المتمتعين بالحصانة في حال القبض عليهم متلبسين بإحدى جرائم الفساد.

في البداية لا بدّ من توضيح المقصود بمصطلح الجرم المشهود وهو الجرم الذي يُشاهد أثناء وقوعه أو بعد وقوعه بفترة قصيرة وفي ظروف خاصة يحددها القانون⁽²⁾.

(1) وذلك حسب نص المادة (6/ز) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2016م وتعديلاته.

(2) الهيبي، بلال: الجرم المشهود وأثره في توسيع سلطات الضابطة العدلية دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والعراقي (رسالة ماجستير منشورة)، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، عمّان، 2011، ص15.

وقد حدد قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001م وتعديلاته في المادة (26) منه⁽¹⁾ الإجراءات المتبعة في حالات التلبس بالجريمة⁽²⁾.

وفي حالة القبض على عضو المجلس التشريعي متلبساً بجريمة فساد، فإنَّ النيابة العامة تستطيع إتخاذ إجراءات جزائية في حق عضو المجلس التشريعي إذا تم القبض عليه متلبساً بجريمة وذلك بحسب نص المادة (4/95) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني⁽³⁾، على أن يكون تكييف الجريمة بأنها جنائية، والمحكمة هي المختصة بتحديد التكييف القانوني للجريمة، فبالتالي إذا إتضح أنَّ جريمة الفساد من نوع جنحة، فإنَّ كافة الإجراءات التي قامت بها النيابة العامة وما يلحقها هي باطلة، كما إشتطرت نص المادة على إعلام المجلس التشريعي فوراً بأي إجراء قامت به النيابة العامة، والمبرر في ذلك أنه يحقق حالة من التوازن بين مصلحة النيابة العامة وحققها في إتخاذ إجراءات جزائية وبين مصلحة المجلس التشريعي وحققه في متابعة الإجراءات المتخذة والرقابة عليها، وما جاء في التشريع الأردني فيما يتعلق بالتلبس بالجريمة وفي رفع الحصانة البرلمانية هو مطابق إلى حدٍ كبير ما جاء في التشريع الفلسطيني، فقد نصت المادة (86) من الدستور الأردني على: "لا يوقف أحد أعضاء مجلسي الأعيان والنواب ولا يحاكم خلال مدة إجتماع المجلس.. ما لم يقبض عليه في حالة التلبس بجريمة جنائية"⁽⁴⁾، يتضح من نص المادة أنه في حال قبض

(1) حيث جاء فيها: "تكون الجريمة متلبساً بها في إحدى الحالات التالية: 1. حالة إرتكابها أو عقب إرتكابها ببهرة وجيزة. 2. إذا تبع المجني عليه مرتكبها أو تبعته النيابة العامة بصخب أو صياح أثر وقوعها. 3. إذا وجد مرتكبها بعد وقوعها بوقت قريب حاملاً آلات أو أسلحة أو أمتعة أو أوراقاً أو أشياء أخرى يستدل منها على أنه فاعل أو شريك فيها، وإذا وجدت به في هذا الوقت آثار أو علامات تفيد ذلك".

(2) ومن الجدير ذكره فيما يتعلق بأنواع الحصانة التي لم يعالج المشرع إجراءات زوالها في حالة القبض على أحد مرتكبيها متلبساً بجريمة فساد، فإنه تتم إحالة كافة الإجراءات الواجب إتباعها إلى القواعد العامة المتعلقة بالتلبس بجريمة ما.

(3) تنص المادة (4/95) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000م على: "يتمتع الأعضاء بالحصانة طيلة ولاية المجلس ولا يجوز في غير حالة التلبس بجنائية إتخاذ أية إجراءات جزائية ضد أي عضو على أن يبلغ المجلس فوراً بالإجراءات المتخذة ضد العضو ليتخذ المجلس ما يراه مناسباً، وتتولى هيئة المكتب هذه المهمة إذا لم يكن المجلس منعقداً".

(4) الدستور الأردني لسنة 1952م وتعديلاته.

النيابة العامة على عضو مجلس الأمة متلبساً بجريمة ما، يحق لها إتخاذ الإجراءات الجزائية بحقه شرط إعلام المجلس فوراً وعلى أن تكون الجريمة من نوع جنائية⁽¹⁾.

تجد الباحثة تقارب كبير بين النصوص التشريعية الفلسطينية والأردنية التي تناولت حالة التلبس بالجريمة المرتكبة من قِبَل عضو البرلمان والإجراءات المتخذة بحقه، وتدعم الباحثة النصوص القانونية التي نصت على وجوب قيام النيابة العامة بمباشرة الإجراءات الجزائية في حالة القبض على عضو البرلمان متلبساً بجريمة دون الحاجة إلى أخذ الإذن من المجلس التابع له العضو؛ إذ أنه تنتفي شبهة الكيد في ذلك وبالتالي تنتفي الحاجة لوجود الحصانة، كما ترى الباحثة أن التشريعات قد أصابت في اشتراطها على النيابة العامة وجوب إعلام المجلس التشريعي بالإجراءات المتخذة، إذ أن من حق المجلس حماية أعضائه وتوفير الرقابة على أي إجراء يُتخذ بحقهم، كما تجد الباحثة مجانبة التشريعين الفلسطيني والأردني الصواب في قصر مباشرة النيابة العامة للإجراءات الجزائية ضد عضو البرلمان المتلبس به على الجرائم من نوع الجنائيات فقط دون الجرح؛ وذلك كون أغلب جرائم الفساد هي جرائم جنحية.

أما فيما يتعلق بالحصانة القضائية، ففي حال القبض على أحد القضاة متلبساً بجريمة ما فعلى النائب العام عند القبض على القاضي أو توقيفه رفع الأمر إلى مجلس القضاء الأعلى خلال مدة الأربع وعشرين ساعة التالية للقبض عليه وللمجلس أن يقوم بسماع أقوال القاضي وبناءً عليه يقرر إما الإفراج عنه بكفالة أو غيرها أو إستمرار توقيفه للمدة التي يقررها وله تمديد هذه المدة⁽²⁾، هذا وأعطت المادة (59) من قانون السلطة القضائية الفلسطيني المجلس صلاحية تحديد الإختصاص المكاني للمحكمة التي ستنظر في الدعوى⁽³⁾.

(1) الشوابكة، إبراهيم: الحصانة البرلمانية دراسة مقارنة بين الأردن وبريطانيا، مرجع سابق، ص 153-165.

(2) ورد ذلك في نص المادة (2/56) من قانون السلطة القضائية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2002م وتعديلاته وأيضاً ورد في نص المادة (2/28) من قانون إستقلال القضاء الأردني رقم (29) لسنة 2014م.

(3) تنص المادة (59) من قانون السلطة القضائية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2002م وتعديلاته على: "لا ترفع الدعوى الجنائية على القاضي إلا بإذن من مجلس القضاء الأعلى، ويحدد المجلس المحكمة التي تنظر الدعوى بغض النظر عن قواعد الإختصاص المكاني المقررة في القانون".

تجد الباحثة من خلال التمعّن بالنصوص القانونية التي تناولت رفع الحصانة القضائية عن أعضاء السلك القضائي المتلبسين بإرتكاب جريمة فساد في التشريعين الفلسطيني والأردني أن كلا المشرعين لم يوفقا في وضع النص القانوني، إذ أعطت هذه النصوص إختصاص إستكمال إجراءات الدعوى الجزائية من الإفراج بكفالة أو تمديد التوقيف للمجلس القضائي الذي يعتبر دوره الإشراف الإداري على الجهاز القضائي وليس القيام بإجراءات جزائية⁽¹⁾، وحتى أنها لم تضع أية ضوابط خاصة تُقيّد قرار المجلس القضائي بالإفراج بكفالة أو تمديد التوقيف.

وفيما يتعلق بالقبض على الدبلوماسي متلبساً بجريمة فساد في الدولة المضيفة، فإن إتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية منعت إتخاذ أي إجراء بحق الدبلوماسي بأي حالٍ من الأحوال⁽²⁾، إلا أنه في العرف الدولي غالباً ما تقوم الدول المضيفة بالقبض على الدبلوماسي إذا وُجِدَ مُتلبساً بالشروع بإرتكاب جريمة ما؛ لمنعه من إرتكاب أية جريمة بالغة الخطورة أو تمهيداً لترحيله من دولتها شرط أن تكون الجريمة غاية في الخطورة ومن الصعب تدارك نتائجها كجرائم التجسس أو الإتجار بالمخدرات على سبيل المثال⁽³⁾، أي أن المعيار في إتخاذ إجراء القبض بحق الدبلوماسي المتلبس بجريمة ما هو مدى خطورة تلك الجريمة وصعوبة تدارك آثارها ونتائجها ويشمل ذلك جرائم الفساد.

(1) للمزيد حول مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني وإختصاصته، موقع مجلس القضاء الأعلى الإلكتروني، للمزيد راجع الرابط: https://www.courts.gov.ps/details_ar.aspx?id=E9pV7sa36166614aE9pV7s، تاريخ آخر زيارة: 2021/8/15.

(2) تنص المادة (29) من إتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة 1961م على: "لشخص الممثل الدبلوماسي حرمة، فلا يجوز بأي شكل القبض عليه أو حجزه، وعلى الدولة المعتمد لديها أن تعامله بالإحترام اللازم له، وعليها أن تتخذ كافة الوسائل المعقولة لمنع الإعتداء على شخصه أو على حريته أو على إعتباره".

(3) أحمد، إيناس: *الحماية الجنائية للبعثات الدبلوماسية*، مقبول للنشر في مجلة جامعة تكريت للحقوق، العدد 3، 2017م، للمزيد راجع الرابط: <https://www.iasj.net/iasj/>، تاريخ آخر زيارة: 2021/12/6.

وعند الحديث عن القبض على أحد أصحاب الحصانة التنفيذية متلبساً بجريمة فساد، فبالنسبة لرئيس الدولة لم يرد في قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2015م وتعديلاته ولا في القوانين ذات العلاقة⁽¹⁾ نصوص قانونية تنظم إجراءات رفع الحصانة عن رئيس الدولة في حالة القبض عليه متلبساً بجريمة فساد، وفيما يتعلق بحصانة الملك في المملكة الأردنية الهاشمية فإنها مُطلقة ولا يجوز رفعها بأي حال من الأحوال⁽²⁾، وكذلك الحال بالنسبة لرئيس الوزراء ووزراءه ورئيس هيئة مكافحة الفساد فإنّ المشرع الفلسطيني لم ينص على إجراءات رفع الحصانة في حالة القبض على رئيس الوزراء أو أحد من وزراءه متلبساً بجريمة فساد، وفي القانون الأردني لا يوجد في قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2016م وتعديلاته⁽³⁾ ما يُعالج رفع الحصانة عن رئيس الوزراء أو أحد وزراءه في حالة القبض عليه متلبساً بجريمة فساد، وفيما يتعلق بحصانة رئيس هيئة النزاهة ومكافحة الفساد الأردنية ففي حال القبض على رئيس الهيئة متلبساً بجريمة فساد فإنّ النياية العامة تستطيع إتخاذ الإجراءات الجزائية اللازمة بحقه دون الحاجة إلى الحصول على إذن من المجلس القضائي⁽⁴⁾.

ثانياً: إنتهاء دورة الإنعقاد.

بما أن النيابة العامة مقيّدة بالإذن برفع الحصانة عن عضو البرلمان لتتمكن من مقاضاته عما ارتكبه من جرائم، فإنه يمكنها الإنتظار حتى إنتهاء دورة إنعقاد البرلمان حتى تستعيد كامل حريتها في إتخاذ الإجراءات الجزائية وتحريك دعوى الحق العام ضد عضو البرلمان دون الحصول على إذن البرلمان برفع الحصانة عنه، إذ أنه بإنهاء دورة الإنعقاد تنتفي الصلة في تقرير رفع الحصانة عن عضو البرلمان من عدمه⁽⁵⁾.

(1) تتمثل القوانين ذات العلاقة في القانون الأساسي المعدّل سنة 2003م، وقانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) سنة 2001م.

(2) نص المادة (30) من الدستور الأردني سنة 1952م وتعديلاته.

(3) وكذلك الحال بالنسبة للدستور الأردني لسنة 1952م وتعديلاته.

(4) نص المادة (6/ز) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2016م وتعديلاته.

(5) الشوابكة، إبراهيم: الحصانة البرلمانية دراسة مقارنة بين الأردن وبريطانيا، مرجع سابق، ص 140.

في التشريع الفلسطيني فإن الحصانة البرلمانية شاملة كامل مدة العضوية، سواء كان المجلس في دور الإنعقاد العادي أو الطارئ أو في غير حالة إنعقاد أساساً وذلك ما جاء في نص المادة (4/95) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي والتي جاء فيها: "يتمتع الاعضاء بالحصانة طيلة ولاية المجلس..."⁽¹⁾ والمادة (5/53) من القانون الأساسي الفلسطيني⁽²⁾ والتي أطلقت مدة الحصانة⁽³⁾؛ وفلسفة ذلك هو حماية أعضاء البرلمان من تعسف السلطات الأخرى في الدولة وتحقيقاً للغاية التي وضعت الحصانة من أجلها في حماية أعضاء البرلمان من تنفيذ العقوبات بحقهم⁽⁴⁾.

أما في التشريع الأردني في حال بدأت النيابة العامة إجراءاتها بحق العين قبل أن يصبح عضواً فعلياً النيابة العامة توقيف إجراءاتها حال تسلم العضو مهام منصبه وعليها الإنتظار إلى حين صدور إذن من المجلس يسمح باتخاذ إجراءات جزائية بحق العضو ورفع الحصانة عنه، وقد منع الدستور الأردني توقيف عضو مجلس الأمة خلال دورة إنعقاده في الفقرة الأولى من المادة (86) ونص على ذلك أيضاً النظام الداخلي لمجلس الأعيان في المادة (96) والنظام الداخلي لمجلس النواب في المادة (135)⁽⁵⁾.

تميل الباحثة في رأيها إلى الإشادة بما جاء به المشرع الأردني في قصر الحصانة على أدوار الإنعقاد فقط وليس كما جاء في التشريع الفلسطيني بجعل مدة الحصانة مطلقة أي في دور إنعقاده العادية أو الطارئة أو في غير حالات إنعقاد البرلمان أساساً وحتى بعد إنتهاء مدة العضوية؛ مما يُمكن النيابة العامة من إتخاذ إجراءات جزائية بحق المشتبه بإرتكابه جريمة فساد بعد إنتهاء دورة إنعقاد المجلس.

(1) النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000م.

(2) حيث جاء فيها: "لا يجوز لعضو المجلس التشريعي التنازل عن الحصانة من غير إذن مسبق من المجلس، ولا تسقط الحصانة بإنهاء العضوية وذلك في الحدود التي كانت تشملها مدة العضوية". (القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م).

(3) كذلك فعل المشرع التونسي بحيث أطلق مدة الحصانة البرلمانية.

(4) جاموس، عمّار: الحصانة البرلمانية والعمفو الخاص وأثرهما على مكافحة الفساد في فلسطين، مرجع سابق، ص 27.

(5) الشوابكة، إبراهيم: الحصانة البرلمانية دراسة مقارنة بين الأردن وبريطانيا، مرجع سابق، ص 140-141.

ثالثاً: إنتهاء مدة الولاية.

فيما يتعلق بالحصانة البرلمانية فإن حالة إنتهاء ولاية المجلس تزول الحصانة عن عضو البرلمان وتسترد النيابة حريتها في تحريك دعوى الحق العام وإتخاذ الإجراءات الجزائية ضد عضو البرلمان، وتنتهي ولاية المجلس في حالتين الأولى عند إنتهاء مدته والثانية عند حلّ المجلس⁽¹⁾.

حددت المادة (3/47) من النظام الأساسي الفلسطيني المعدّل⁽²⁾ مدة ولاية المجلس التشريعي بأربعة سنوات تبدأ من تاريخ إنتخابه وتنتهي بمجرد أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستوري، وفيما يتعلق بتمديد ولاية المجلس لا يوجد في القانون الأساسي الفلسطيني المعدّل لسنة 2003م ولا في النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة 2000م نص مادة يتناول تمديد ولاية المجلس التشريعي أو حلّه، إلا أنه فيما يتعلق بحل المجلس فقد صدر عن المحكمة الدستورية العليا قرار تفسيري رقم (10) لسنة 2018م يقضي بحل المجلس التشريعي ويدعو إلى إجراء إنتخابات تشريعية حيث إعتبرت المحكمة المجلس معطلاً وفي حالة عدم إنعقاد منذ دورته الأولى سنة 2007م والمعيار في ذلك هو قيام المجلس بالمهام الموكولة إليه والتي تتمثل حسب القانون الفلسطيني في مهام سن القوانين والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية والتي لم يقوم المجلس بأي منها منذ تاريخ إنعقاده وبالتالي فإن عدم قيامه بتلك المهام يفقده صفة المجلس التشريعي⁽³⁾.

وفي التشريع الأردني تنتهي مدة مجلس الأعيان بعد أربع سنوات من تاريخ تعيين أعضاء المجلس من قبل الملك، وكذلك مجلس النواب تنتهي مدة ولاية المجلس بعد مرور أربع سنوات من تاريخ إعلان نتائج الإنتخاب

(1) الشوابكة، إبراهيم: الحصانة البرلمانية دراسة مقارنة بين الأردن وبريطانيا، مرجع سابق، ص 166.

(2) حيث نصت هذه المادة من القانون الأساسي المعدّل لسنة 2003م على: "مدة المجلس التشريعي أربع سنوات من تاريخ إنتخابه وتجري الإنتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية".

(3) المحكمة الدستورية العليا، حكم رقم 2018/10، منشورات موقع مقام الإلكتروني، للمزيد راجع الرابط:

<https://maqam.najah.edu/judgments/>، تاريخ آخر زيارة: 2021/9/25.

العام بحسب ما جاء في نص المادة (68) من الدستور الأردني⁽¹⁾ وقد يتم تمديد مدة ولاية المجلس بإرادة ملكية لمدة لا تقل عن سنة ولا تزيد عن سنتين، أما بالنسبة لحل مجلس الأمة الأردني فقد أعطت المادة (34) من الدستور الأردني⁽²⁾ الصلاحية للملك بحل مجلس الأعيان أو النواب منفردين أو مجتمعين وفي هذه الحالة تنتهي الحصانة من تاريخ صدور النص الملكي بحل المجلس، وهناك حالات يعود فيه أعضاء المجلس إلى مناصبهم حددها الدستور الأردني في المادة (2/73)⁽³⁾ وهي في حال عدم حدوث إنتخابات عامة فإنه يعود أعضاء المجلس إلى مناصبهم وبالتالي يستعيد المجلس كامل سلطته الدستورية ومعها الحصانة البرلمانية⁽⁴⁾.

وعند الحديث عن الحصانة الدبلوماسية وزوالها، لا بُدّ من معرفة أن الحكمة من تقرير الحصانة الدبلوماسية لأعضاء البعثات الدبلوماسية هي حماية الدبلوماسي أثناء القيام بمهامه الدبلوماسية التي تبدأ من وقت تقديم أوراق الإعتماد أو من وقت الإخطار الرسمي بالوصول بالنسبة لرئيس البعثة وأيضاً من وقت تسليم العمل وإخطار وزارة الخارجية بذلك بالنسبة لبقية الأعضاء، والحصانة الدبلوماسية مقررة لصالح دولة المبعوث الدبلوماسي لا لصالحه الشخصي بالتالي من المفترض أنها تنتهي بانتهاءه من أداء مهامه سواء كان ذلك بإستدعاء من دولته أم بإقالته بإعتباره شخصاً غير مرغوب به من قِبل الدولة المعتمدة من ثم طرده خارج البلاد وهنا تبقى حصانة المبعوث مستمرة إلى حين مغادرته من البلاد بعد منحه أجل معقول لتدبير شؤونه ومغادرة البلاد، وإن تجاوز حدود مدة هذا الأجل وأطال بقاءه بدون مبرر تسقط عنه الحصانة

(1) تنص المادة (68) من الدستور الأردني لسنة 1952م وتعديلاته على: "مدة مجلس النواب أربع سنوات شمسية تبدأ من تاريخ إعلان نتائج الإنتخاب العام في الجريدة الرسمية وللملك أن يمدد مدة المجلس بإرادة ملكية إلى مدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تزيد عن سنتين".

(2) بحيث نصت هذه المادة من الدستور على: "3. للملك أن يحلّ مجلس النواب. 4. للملك أن يحلّ مجلس الأعيان".

(3) نصت المادة (2/73) من الدستور الأردني لسنة 1952م وتعديلاته على: "إذا لم يتم الإنتخاب عند إنتهاء الشهور الأربعة يستعيد المجلس المنحلّ كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد".

(4) الشوابكة، إبراهيم: الحصانة البرلمانية دراسة مقارنة بين الأردن وبريطانيا، مرجع سابق، ص 169-170.

والإمتيازات المقررة لصالحه⁽¹⁾، وهذا ما نصت عليه المادة (2/39) من إتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة 1961م⁽²⁾، وكذلك الحال عند وفاة الدبلوماسي تستمر حصانة أفراد أسرته إلى أجل معقول يسمح لهم بتدبير شؤونهم ومغادرة أرض الدولة المُعتمَد لديها الدبلوماسي الذي تُوفى، وفي حالة قطع العلاقات الدبلوماسية بين الدول يتم إعطاء مهلة معقولة لإنهاء مهمة المبعوث الدبلوماسي وعلى الدولة المُعتمَد لديها التعهد بتوفير الحماية اللازمة له إلى حين مغادرته البلاد، أما في حالة نشوب حرب لدى الدولة المُعتمَد لديها يجوز لها أن تعهد برعايتهم وتوفير الحماية لهم إلى دولة ثالثة ترتضيها الدولة المُعتمَد لديها⁽³⁾.

ويبقى السؤال حول إختصاص محاكم الدولة المُعتمَد لديها في مقاضاة الدبلوماسي عند إنتهاء حصانته وهو ما زال في إقليم الدولة المُعتمَد لديها، وهناك عدة آراء أجابت عن هذا السؤال أغلبها تتوجّه نحو التفرقة بين الأعمال المتصلة بمهام الوظيفة الدبلوماسية وغيرها من الأعمال التي تخرج عن نطاق المهام الوظيفية، حيث أن الإحتجاج بالحصانة يقتصر على الأعمال المتعلقة بأعمال الوظيفة الدبلوماسية دون غيرها⁽⁴⁾.

أما فيما يتعلق بالحصانة الدبلوماسية في التشريع الفلسطيني، كون فلسطين منضمة لإتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية فهي ملزمة بتطبيق نصوصها ويتوجب عليها رفع الحصانة في الحالات التي أشارت إليها نصوص المواد في الإتفاقية، ويكاد يخلو القضاء الفلسطيني من سوابق قضائية ترفع الحصانة عن أشخاص دبلوماسيين معتمدين لديها، إلا أن القضاء الإيطالي جاء بسابقة رفع فيها الحصانة عن قيادي فلسطيني أمام المحاكم الإيطالية، ففي قرار محكمة النقض الإيطالية عام 1985م قام برفع الحصانة عن رئيس منظمة

(1) شافي، نادر عبد العزيز: الحصانة الدبلوماسية والفرنسية، مجلة الجيش اللبنانية، 2007م، للمزيد راجع الرابط: <https://www.lebarmy.gov.lb/ar/content/>، تاريخ آخر زيارة: 2022/2/12م.

(2) تنص هذه المادة على: "إذا إنتهت مهام أحد الأشخاص المستقيدين من المزايا والحصانات، توقف طبيعياً هذه المزايا والحصانات في اللحظة التي يُغادر فيها هذا الشخص البلاد أو بانقضاء أجل معقول يُمنح لهذا الغرض، لكنها تستمر حتى ذلك الوقت في حالة النزاع المستمر...". (أنظر إتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة 1961م)

(3) عبد المتعال، علاء: الحصانة في ميزان المشروعية، مرجع سابق، ص 101-102.

(4) عبد المتعال، علاء: الحصانة في ميزان المشروعية، مرجع سابق، ص 100-102.

التحرير الفلسطينية بذلك الوقت بعد أن أصدرت السلطات الإيطالية أمراً بالقبض عليه إذ لم تعتبر محكمة النقض الإيطالية منظمة التحرير الفلسطينية منظمة ذات سيادة كونها لا تملك السيادة على إقليمها⁽¹⁾.

وبالحديث عن مدة الولاية الرئاسية فقد حددها القانون الأساسي الفلسطيني بالمرحلة الإنتقالية وهي مدة أربع سنوات تبدأ من تاريخ إنتخابه⁽²⁾، أي أن حصانة رئيس الدولة الفلسطيني تبدأ بمجرد إنتخابه رئيساً للدولة وتنتهي بمجرد إنتهاء ولايته، أما فيما يتعلق بمدة ولاية الملك فهي تنتهي عند وفاته أي أن حصانة الملك في الأردن تمتد حتى وفاته⁽³⁾.

وبالنسبة للحصانة التي يتمتع بها رئيس الوزراء الفلسطيني ووزراءه والتي تنتهي بمجرد إنتهاء مدة ولاية مجلس الوزراء والتي حددتها المادة (1/83) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل بأن ولاية مجلس الوزراء تنتهي ببدء ولاية المجلس التشريعي الجديد⁽⁴⁾، وفيما يتعلق بحصانة رئيس الوزراء الأردني ووزراءه فإنها كذلك تنتهي بطرح الثقة بالوزارة أو أحد الوزراء أمام مجلس النواب⁽⁵⁾.

وفيما يتعلق بحصانة رئيس هيئة مكافحة الفساد في فلسطين والتي تنتهي بمجرد إنتهاء ولايته، والتي حددتها المادة (7) من القرار بقانون المعدل لقانون مكافحة الفساد الفلسطيني بمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة

(1) الأمم المتحدة، الجمعية العامة، حصانة مسؤولي الدول من الولاية القضائية الأجنبية: مذكرة من الأمانة العامة، A/cn.4/596 (2008/3/21)، ص83، للمزيد راجع الرابط: <https://www.refworld.org/> ، تاريخ آخر زيارة: 2021/10/18.

(2) المادة (36) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

(3) نصت المادة (82) من الدستور الأردني سنة 1952م وتعديلاته على: "عرش المملكة الأردنية الهاشمية وراثي في أسرة الملك عبد الله بن الحسين".

(4) تنص المادة (1/83) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م على: "تعتبر الحكومة مستقيلة ويُعاد تشكيلها وفقاً لأحكام هذا الباب في الحالات التالية: 1. فور بدء ولاية المجلس التشريعي الجديد".

(5) تنص المادة (54) من الدستور الأردني لسنة 1952م وتعديلاته على: "إقالة مجلس الوزراء: 1. تُطرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء أمام مجلس النواب".

واحدة⁽¹⁾، وكذلك بالنسبة لمدة ولاية رئيس هيئة النزاهة ومكافحة الفساد في الأردن فهي مدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة⁽²⁾.

المطلب الثالث: طرق خلق التوازن بين الحصانة والمواجهة الجزائية للفساد.

عند الحديث عن كيفية تناول المشرع الفلسطيني والأردني لأساليب وطرق خلق التوازن بين الحصانة والمواجهة الجزائية الفعّالة لجرائم الفساد، لا بدّ من الإشارة إلى أنّه رغم توقيع السلطة الوطنية الفلسطينية على العديد من الإتفاقيات مع الإحتلال الإسرائيلي إلا أنها لا تتمتع بالسيادة الكاملة فوق أراضيها مما يعيق تطبيق القانون والوقوف في وجه إنتشار الفساد وملاحقة مرتكبيه، كما أن حدوث الإنقسام السياسي بين الضفة الغربية وقطاع غزة أثر سلباً على معدلات التنمية والوقوف في وجه الفساد خاصة في ظل غياب المجلس التشريعي مما غيّب الرقابة على السلطة التنفيذية وبالتالي إستشراء الفساد وإستغلال غياب الرقابة⁽³⁾، وفي ظل هذا الوضع القائم يكمن دور التشريع والقضاء الفلسطيني في خلق حالة توازن بين الأوضاع السياسية والقانونية القائمة التي تعيق تطبيق النص القانوني المجرّم للفساد وبين الوقوف في وجه الفساد والمواجهة الجزائية الفعّالة لهذه الظاهرة.

وبالنظر إلى التنظيم القانوني للحصانة وإجراءات ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد، يتضح أن التشريع الفلسطيني والأردني حققا نوع من التوازن ما بين نظام الحصانة وإجراءات الملاحقة الجزائية من خلال إفساح المجال للسلطات المختصة بإتخاذ إجراءات تساعد في جمع الأدلة والكشف عن جريمة الفساد بحيث إقتصرت الحصانة على الإجراءات المتخذة بحق صاحب الحصانة بشخصه وهي لا تشمل كافة الإجراءات التي لا

⁽¹⁾ تنص المادة (7) من القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018م المعدل لقانون مكافحة الفساد على: "تكون مدة رئاسة الهيئة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط".

⁽²⁾ تنص المادة (1/6) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2016م على: "تكون مدة العضوية في المجلس أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة للرئيس أو لعضو المجلس".

⁽³⁾ الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان، تحليل نتائج المسح الموجه للموظفين العموميين الخاص بمؤشرات الحكم ومكافحة الفساد، رام الله، 2010.

تمسّ شخص صاحب الحصانة مثل سماع الشهود أو إستجواب من ترى ضرورة إستجوابه أو الكشف على موقع الجريمة أو أخذ بصمات أو إنتداب خبير، وذلك ما يُمكن الجهات المختصة من إتخاذ إجراءات تساهم في الكشف عن جريمة الفساد وجمع الأدلة والمعلومات اللازمة⁽¹⁾، أي أنه يُمكن إتخاذ إجراءات غير ماسة بشخص صاحب الحصانة المشتبه بإرتكابه جريمة الفساد ومحاولة جمع الأدلة والحفاظ عليها لحين الحصول على الإذن برفع الحصانة عن شخص صاحب الحصانة.

وفيما يتعلق بإثبات جرائم الفساد فقد توسّع المشرع الفلسطيني في الطرق التي أجاز بها إثبات أدلة وقوع جرائم الفساد بحيث أقرّ المشرع الفلسطيني إمكانية اللجوء إلى التسليم المراقب، التردد الإلكتروني والإختراق، ويكون ذلك بإذن من النيابة العامة ويكون للأدلة التي تم جمعها بوسائل الإثبات السابقة حجيتها أمام المحكمة ويكون الأخذ بها من عدمه أمر تقديري لمحكمة جرائم الفساد⁽²⁾، على العكس من القانون الأردني الذي لم يُنص في قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2016م وتعديلاته على ما يُجيز اللجوء إلى أي من طرق الإثبات السابقة والخاصة بجمع الأدلة.

وما يُساهم في تحقيق التكافؤ بين نظام الحصانة والملاحقة الجزائية لمرتكبي جرائم الفساد من يتمتعون بالحصانة في التشريع الفلسطيني هو أن جرائم الفساد لا تسقط بالتقادم⁽³⁾ فيجوز للنيابة العامة إتخاذ إجراءات في حق شخص صاحب الحصانة بعد زوال الحصانة عنه، وبذلك يكون المشرع الفلسطيني قد منح خصوصية لجرائم الفساد فيما يتعلق بمدة التقادم وإستثنائها من الخضوع لمدد تقادم الدعاوى الجزائية وذلك مما يساعد في مكافحة جرائم الفساد التي يرتكبها أصحاب الحصانة مما يُمكن من تطبيق النص القانوني بحقهم⁽⁴⁾، أما فيما يتعلق بالتشريع الأردني فلم يرد نص قانوني في قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني يَسْتثني جرائم

(1) الشوابكة، إبراهيم: الحصانة البرلمانية دراسة مقارنة بين الأردن وبريطانيا، مرجع سابق، ص 83-84.

(2) نص المادة (22) من القرار بقانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (37) لسنة 2018م وتعديلاته.

(3) وذلك وفقاً لنص المادة (33) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته، والتي جاء فيها: "لا تخضع للتقادم قضايا الفساد وكل ما يتعلق بها من إجراءات".

(4) جاموس، عمّار: الحصانة البرلمانية والعفو الخاص وأثرهما على مكافحة الفساد في فلسطين، مرجع سابق، ص 38-39.

الفساد من الخضوع لمدد التقادم إلا أنه من الممكن تدارك هذه المعضلة من خلال قيام النيابة العامة بإتخاذ إجراءات جزائية تحرك الحق العام في دعوى الفساد، مما يؤدي إلى قطع مدة التقادم وبذلك لا خوف من سقوط الدعوى الجزائية ضد صاحب الحصانة المشتبه بإرتكابه جريمة فساد⁽¹⁾، وما نصّ عليه المشرع الفلسطيني يُعتبر إنجازاً وتقدّم في النص القانوني الفلسطيني لمكافحة الفساد.

ومن النصوص القانونية التي حققت التوازن بين وجود الحصانة وإجراءات رفعها وما بين الإجراءات الجزائية المتبعة لمكافحة الفساد هو ما نصت عليه المادة (21) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2016م وتعديلاته حيث جاء فيها: "على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر، تلتزم الهيئة بإصدار قراراتها في موعد لا يتجاوز ستة أشهر من تاريخ بدء اجراءات التحقيق والتحري في الشكوى، وللمجلس إذا إقتضت الضرورة تمديد ذلك الموعد لمدة إضافية مماثلة"، حيث وضع المشرع الأردني حدود زمنية فيما يتعلق بالإجراءات الواجب على الهيئة القيام بها -صلاحيات الضبط القضائي- والتي يجب أن لا تتجاوز مدتها ستة أشهر من تاريخ بدء أول إجراء ويمكن تمديدها لمدة إضافية مماثلة بعد موافقة مجلس الهيئة، على العكس من المشرع الفلسطيني الذي لم ينص في قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته على ما يضع قيوداً زمنياً على الإجراءات التي تقوم بها الهيئة في سبيل التحري عن جرائم الفساد.

وبالحديث عن النطاق الزمني للحصانة البرلمانية الإجرائية، فإن القانون الفلسطيني شملها بمدة ولاية المجلس كاملة⁽²⁾ والتي تشمل فترات إنحلال المجلس وعدم إنعقاده والإجازات، بينما حدد المشرع الأردني النطاق الزمني للحصانة البرلمانية الإجرائية بمدة إجتماع المجلس أي إنعقاده⁽³⁾، أي أنه يسري النطاق الزمني للحصانة البرلمانية الإجرائية خلال إنعقاد المجلس ولا تمتد إلى حالة عدم إنعقاده أو إنحلاله كأن يكون في

(1) حبول، أحمد: أحكام الحصانة البرلمانية، مرجع سابق، ص 143-144.

(2) المادة (4/95) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000م وتعديلاته.

(3) المادة (113) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان سنة 2014م.

إجازة⁽¹⁾، وهذا ما أكده حكم محكمة الإستئناف الضريبية الأردنية حيث جاء فيه: "بعد حيز الدعوى للحكم قررت المحكمة تسطير كتاب لمجلس النواب لتوريد قرار رفع الحصانة، وفي جلسة 2016/5/30 تم حل مجلس النواب حيث طلب مساعد النائب العام السير بالدعوى من النقطة التي وصلت إليها وقررت المحكمة السير بالدعوى من النقطة التي وصلت إليها وكرر الطرفان أقوالهما ومرافعاتهما السابقة وختمت المحاكمة"⁽²⁾ فبمجرد حل مجلس النواب زالت الحصانة عن عضو البرلمان وتمكنت المحكمة من إتخاذ إجراءاتها الجزائية بحق عضو البرلمان، كما أن العبرة بوقت تقديم طلب رفع الحصانة عن عضو البرلمان المتهم بإرتكاب جريمة فساد وليس وقت إرتكاب الجريمة ودليل ذلك قرار محكمة إستئناف عمان والذي جاء فيه "أنها بذلك تكون قد أصابت صحيح القانون طالما أن المستأنف ضده يتمتع بالحصانة البرلمانية أثناء إنعقاد المجلس وطالما لم يتم رفع الحصانة عنه من قبل المجلس الذي ينتسب اليه وبغض النظر إن كانت الأفعال المسندة إليه تمت قبل أو بعد إكتساب صفة النائب"⁽³⁾، يتبين مما سبق مدى قرب المشرع الأردني من تحقيق تشريع يوازن ما بين نظام الحصانة والمواجهة الجزائية الفعالة لظاهرة الفساد بحيث أنه قصر الحصانة البرلمانية الإجرائية على مدة إنعقاد المجلس ولم يشملها بفترات الإنحلال والإجازات وهو بذلك أقرب إلى منح السلطة القضائية مساحة في إتخاذ الإجراءات الجزائية ضد عضو البرلمان في حالة إرتكابه جريمة فساد وكان المجلس في حالة عدم إنعقاد، على العكس من المشرع الفلسطيني الذي كان متشدداً في منح الحصانة لأعضاء البرلمان بحيث شملت طيلة مدة الولاية كاملة وهو بذلك يحرم النيابة العامة من إتخاذ أي إجراء جزائي بحقه إلى حين إنتهاء مدة الولاية وبالنظر إلى الواقع الفلسطيني وحالة الإستثناء التي تعيشها دولة فلسطين وغياب المجلس التشريعي وعدم إنعقاده فإن عضو البرلمان إستمرت حصانته إلى أضعاف مدة

(1) الشوابكة، إبراهيم: الحصانة البرلمانية دراسة مقارنة بين الأردن وبريطانيا، مرجع سابق، ص 83.

(2) محكمة الإستئناف الضريبية الأردنية، رقم 2014/661، بتاريخ 2016/6/15، منشورات موقع قسطاس الإلكتروني، للمزيد راجع الرابط: <https://qistas.com/ar/decs/info/>، تاريخ آخر زيارة: 2021/10/25.

(3) محكمة إستئناف عمان، رقم 2013/11381، بتاريخ 2013/6/10، منشورات موقع قسطاس الإلكتروني، للمزيد راجع الرابط: <https://qistas.com/ar/decs/info/>، تاريخ آخر زيارة: 2021/10/26.

الولاية⁽¹⁾، وبالتالي يتضح إنتفاء العلة من تمتع أعضاء البرلمان بالحصانة طالما أن المجلس التشريعي قد تم حله.

وحتى يتم تدارك الأثر السلبي المترتب على الحصانة بكافة أنواعها، يجب أن تتوفر السرعة والفعالية للإجراءات المتبعة في رفع الحصانة عن المتمتعين بها المشتبه بهم بإرتكاب جرائم الفساد وذلك من قبل الجهات الممنوحة لها صلاحية الرفع وفقاً لنص القانون، حتى يتسنى للنيابة العامة ممارسة دورها في تحريك الدعوى الجزائية في قضايا الفساد في وجه مرتكبي جرائم الفساد بسرعة وفعالية، مع مراعاة أن لا تكون إجراءات رفع الحصانة فرصة للتعسف في ملاحقة المتمتعين بالحصانة⁽²⁾.

وبالانتقال إلى الحصانة الدبلوماسية التي تشمل القضاء بكافة أنواعه الجنائي والمدني والإداري في الدولة المُعتمَد لديها، وهي لا تسري على قضاء دولة المبعوث الدبلوماسي وبالتالي يتوجب على دولة المبعوث محاكمته أمام محاكمها ووفقاً لقوانينها⁽³⁾، وقد أجاز القضاء الفلسطيني محاكمة الدبلوماسي المُتمتع بالحصانة الدبلوماسية والمُعتمَد لديها أمام المحاكم الفلسطينية إذا تنازلت دولة المبعوث الدبلوماسي عن حصانته أمام القضاء الوطني الفلسطيني بموجب تنازل صريح، حيث نص حكم محكمة النقض الفلسطينية على: "وفي ذلك نجد أن الغرض من تلك الإتفاقية التي تهدف إلى تأمين أداء عمل البعثات الدبلوماسية ومن في حكمها، في إطار الحصانة القضائية في مواجهة القضاء الوطني، إلا إذا تنازلت الدولة المعتمِدة عن الحصانة القضائية أمام القضاء الوطني الفلسطيني بموجب تنازل صريح"⁽⁴⁾، وتجد الباحثة من خلال ما سبق أن إتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة 1961م تشددت فيما يتعلق بتنظيم الحصانة الدبلوماسية من خلال عدم فرض قيود على نظام الحصانة الدبلوماسية وعدم السماح للدول المُعتمَد لديها أو المستقبلة بمقاضاة

(1) نصت المادة (4/47) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م على: "مدة هذا المجلس هي المرحلة الإنتقالية".

(2) الإئتلاف من أجل النزاهة -أمان: النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، مرجع سابق، ص 227.

(3) عبد المتعال، علاء: الحصانة في ميزان المشروعية، مرجع سابق، ص 84.

(4) نقض حقوق رام الله، رقم (2018/610)، بتاريخ 2021/7/7، منشورات موقع قسطاس، للمزيد راجع الرابط:

<https://qistas.com/ar/decs/info/>، تاريخ آخر زيارة: 2021/11/5م.

المبعوث الدبلوماسي رغم ثبوته إرتكاب جريمة ما على أراضيها والتي من ضمنها جرائم الفساد وفقاً لشروط وضوابط تحددها الإتفاقية وإنما تركت أمر المقاضاة لدولة المبعوث، الأمر الذي يخلق الشك فيما إذا ستقوم دولة المبعوث الدبلوماسي بمقاضاته عند عودته إلى أراضيها أم أنها ستتهاون في مقاضاته وإخضاعه لقضائها الوطني، كما يتضح أن مضمون الحصانة الدبلوماسية يسمح لمرتكبي جرائم الفساد بإستغلال حصانتهم للإفلات من العقاب وأيضاً تهاون دولة المبعوث فيما يتعلق بإخضاعه للقضاء الوطني، وعلى الرغم من وجود حكم محكمة النقض الفلسطينية وأهميته بجواز مقاضاة الدولة للمبعوث الدبلوماسي المُعتد لديها بعد تنازل دولته عن حصانته إلا أنه يبقى رهين موافقة دولة المبعوث على مقاضاته والذي يضع علامة إستفهام أمام موضوعية دولة المبعوث فيما يتعلق بمقاضاة أفرادها.

وعند الحديث عن الحصانة القضائية ونصوص القوانين الناظمة لها في فلسطين والأردن⁽¹⁾ والتي تنص على وجوب إعلام مجلس القضاء الأعلى بإجراءات القبض على القاضي أو توقيفه عند القبض عليه متلبساً بجريمة فساد خلال الـ 24 ساعة التالية للقبض والمجلس هو صاحب القرار في الإفراج عنه بكفالة أو بغير كفالة أو إستمرار توقيفه للمدة التي يقررها أو تمديد توقيفه ويكون ذلك بعد سماع أقوال القاضي، ويتبين من خلال النصوص المتعلقة بالحصانة القضائية أنها أجازت للنائب العام تحريك الدعوى في جرائم الفساد المتلبس بها لكنها علقت باقي الإجراءات على موافقة مجلس القضاء إما بالإفراج عنه أو إستمرار توقيفه أو تمديده، وهذا غير مُبرر كون الجريمة متلبس بها وهو لا يتناسب مع جرائم الفساد ولا مع السرعة التي يتم فيها إخفاء الأدلة والمعلومات في جرائم الفساد.

(1) تتمثل القوانين الناظمة للحصانة القضائية في قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته، وقانون السلطة القضائية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2002م/ وفي الأردن تتمثل في قانون إستقلال القضاء الأردني رقم (29) لسنة 2014م

وبالنسبة للحصانة التنفيذية والتي منها حصانة رئيس الدولة فإن القانون الأردني أطلق حصانة الملك ومنع إتخاذ أي إجراء بحقه مطلقاً⁽¹⁾، بينما علّق المشرع الفلسطيني إتخاذ الإجراءات في مواجهة رئيس الدولة المشتبه به إرتكاب جريمة فساد على إذن المحكمة الدستورية وأغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي⁽²⁾، من حيث المبدأ فإن المشرع الفلسطيني أقرب إلى تحقيق التوازن بين نظام الحصانة الرئاسية وبين طبيعة جرائم الفساد، فما جاء به المشرع الفلسطيني يتناسب مع الوضع القائم من غياب المجلس التشريعي بالتالي غياب الرقابة التشريعية على أعمال الرئيس، وتبقى الثغرة القانونية في إشتراط المشرع موافقة المجلس التشريعي والمحكمة الدستورية معاً على رفع الحصانة عن الرئيس المشتبه به إرتكاب جريمة فساد من عدمه، وإن غياب المجلس التشريعي يُدخلنا في حلقة مُفرغة حول مَنْ هي الجهة المختصة برفع الحصانة عن رئيس الدولة إلى جانب المحكمة الدستورية.

أما النوع الثاني من الحصانة التنفيذية وهي الحصانة الوزارية التي علّق القانون الفلسطيني الإجراءات الجزائية للمتمتعين بها في حال إرتكابهم جريمة فساد على إذن رئيس الدولة أو رئيس الوزراء⁽³⁾ -بحسب الحال- أي للسلطة التنفيذية ذاتها، وهو بذلك يُقوي من نظام الحصانة على حساب صلاحية النيابة العامة في إتخاذ الإجراءات الجزائية وتحريك الدعوى العامة في جرائم الفساد، إذ أن مَنْ يملك صلاحية تعيين رئيس الوزراء في النظام الفلسطيني هو رئيس الدولة⁽⁴⁾ أي الجهة التي قامت بتعيين رئيس الوزراء هي ذاتها الجهة التي ستقرر رفع الحصانة من عدمه بالتالي إنتفاء الموضوعية، وهذا ما تجاوزه المشرع الأردني في منح تلك الصلاحية لمجلس النواب بالتصويت بأكثرية أعضائه⁽⁵⁾.

(1) المادة (30) من الدستور الأردني لسنة 1952م وتعديلاته.

(2) المادة (12) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته.

(3) المادة (17) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته.

(4) نصت المادة (45) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م على: "يختار رئيس السلطة الوطنية رئيس الوزراء ويكلفه بتشكيل حكومته وله أن يقيله أو أن يقبل إستقالته، وله أن يطلب منه دعوة مجلس الوزراء للإنعقاد".

(5) المادة (56) من الدستور الأردني لسنة 1952م وتعديلاته.

الخاتمة:

على الرغم من الأهمية الكبيرة لنظام الحصانة للوقوف في وجه الإدعاء الكيدي الذي قد يواجه لمن يتمتعون بها إلا أنه في نفس الوقت قد يُعتبر عائقاً في وجه الإجراءات الجزائية الواجب إتخاذها بحق مركبي جرائم الفساد الذين يتمتعون بالحصانة؛ لذلك كان لا بدّ من إيجاد نصوص قانونية في التشريعات الداخلية للدول تخلق حالة توازن بين نظام الحصانة من جهة ومكافحة الفساد من جهة أخرى دون إلغاء نظام الحصانة، وهذا ما تناولته الباحثة في هذه الأطروحة، وبناءً عليه خلصت هذه الأطروحة إلى النتائج الآتية:

1. أنّ الفساد ظاهرة سريعة الإنتشار، وخطيرة على الأفراد والمجتمعات كما أنّ أفعالها غير متوقعة، وأنّ كافة التشريعات لم تتفق على تعريف واحد لمفهوم جريمة الفساد، إلا أنّ أفضل تعريف يمكن إطلاقه على جريمة الفساد هو أي سلوك مخالف للقوانين والأنظمة التي يخضع لها الموظف ويُقصد بهذا السلوك المُخالف تقديم المصلحة الخاصة على المصلحة العامة وإستغلال الوظيفة لتحقيق ذلك.
2. الحصانة هي إمتياز يمنحه القانون لبعض الأفراد بسبب موقعهم الوظيفي بهدف تحصين أفعالهم ضد بعض أو كل الإجراءات الجزائية المُتخذة بحقهم في حال قيامهم بفعل مخالف للقوانين والأنظمة التي يخضعون لها، وهي تعمل على تأخير إتخاذ الإجراءات الجزائية بحق المتمتع بالحصانة والمشتبه بإرتكابه جريمة فساد، وتكون الحصانة على عدة صور أهمها الحصانة البرلمانية، الحصانة الدبلوماسية، الحصانة القضائية والحصانة التنفيذية أي حصانة رئيس الوزراء ووزراءه ورئيس هيئة مكافحة الفساد.
3. قيّد المشرع الفلسطيني في الحصانة البرلمانية الإجرائية صلاحية النيابة العامة في إتخاذ إجراءاتها بحق البرلمانين المشتبه بهم إرتكاب جريمة الفساد؛ بحيث يشمل النطاق الموضوعي للحصانة البرلمانية الإجرائية كافة الإجراءات الجزائية الواجب إتخاذها لمواجهة عضو البرلمان المشتبه بإرتكابه جريمة فساد، بينما في التشريع الأردني تمتلك النيابة العامة الأردنية صلاحية أوسع في إتخاذ إجراءاتها بحق البرلمانين المشتبه بهم إرتكاب جريمة الفساد بحيث تقتصر الحصانة البرلمانية الإجرائية على إجرائي

التوقيف والمحاكمة فقط، وفيما يتعلق بالنطاق الزمني لهذا النوع من الحصانة في التشريع الفلسطيني فهي تشمل كامل مدة العضوية للمجلس التشريعي، على العكس من القانون الأردني الذي قصر الحصانة البرلمانية الإجرائية خلال فترة انعقاد المجلس (اجتماعه).

وفيما يتعلق بالإذن لرفع الحصانة البرلمانية الإجرائية عن عضو البرلمان المشتبه بإرتكابه جريمة فساد فإن القانون الفلسطيني يشترط موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي، أما في التشريع الأردني فقد حددها المشرع الأردني بموافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي أي أغلبية أعضاء المجلس الكلي وليس الحاضرين، كما حدد المشرع الأردني مدة زمنية لقيام اللجنة القانونية في المجلس بالبحث في الطلب برفع الحصانة من عدمه وتقديم تقريرها بذلك خلال مدة خمسة عشر يوماً وإذا لم تلتزم اللجنة بالمدة جاز للمجلس البت في الطلب دون تقرير اللجنة، على العكس من المشرع الفلسطيني الذي لم يحدد مدة زمنية يُلزم فيها اللجنة القانونية في المجلس بتقديم تقريرها خلالها.

ويُستثنى من الحصانة البرلمانية الإجرائية حالة التلبس بالجريمة، وحصرتها المشرع الفلسطيني في حالة إذا كانت جريمة الفساد المُرتكبة من قِبَل عضو البرلمان من نوع جنائية، وكذلك الحال في التشريع الأردني الذي قصر جواز إتخاذ الإجراءات الجزائية ضد عضو مجلس الأمة المتلبس به مرتكباً لجريمة الفساد من نوع جنائية فقط لا غير.

4. حصانة رئيس الدولة هي من أنواع الحصانة التنفيذية، فالقانون الأردني إعتبر حصانة المَلِك مُطلَقة ولا يجوز رفعها إطلاقاً، أما في التشريع الفلسطيني يُمكن رفع حصانة رئيس الدولة لكن بإجراءات مُعقدة ومحددة من خلال الإشتراط على النائب العام أو رئيس هيئة مكافحة الفساد بتقديم طلب تمهيدي في حال وجود شبهة قوية على إرتكاب الرئيس الفلسطيني لجريمة فساد إلى المجلس التشريعي والمحكمة الدستورية من أجل الحصول على الإذن في رفع الحصانة عنه وإتخاذ الإجراءات الجزائية بحقه.

5. فيما يتعلق بحصانة رئيس الوزراء ووزراءه علقَ المشرع الفلسطيني رفع حصانة رئيس الوزراء على أخذ إذن من رئيس الدولة، كما أنّ القانون الفلسطيني أعطى الرئيس الفلسطيني صلاحية تعيين رئيس الوزراء وصلاحية منح أو عدم منحه الإذن برفع الحصانة عن رئيس الوزراء، وهذا قد يؤدي إلى عدم الموضوعية؛ إذ أنه قد تشكل هذه الصلاحية فرصة للرئيس لحماية رئيس وزراءه أو للإطاحة به لأسباب غير قانونية أو لأسباب سياسية، وفيما يتعلق بالتشريع الأردني يتضح أنّه جاء بنصوص مخالفة لما جاء به المشرع الفلسطيني إذ خول صلاحية تقرير رفع الحصانة عن رئيس الوزراء ووزراءه إلى مجلس النواب بتصويت أغلبية ثلثي أعضائه مما يُعتبر ذلك أكثر تحقيقاً للموضوعية والحيادية.

من أهم التوصيات التي إستطاعت الباحثة التوصل إليها في هذه الأطروحة تتمثل في:

1. إقتراح تعديل النصوص القانونية في التشريع الفلسطيني التي تناولت الحصانة البرلمانية الإجرائية بالحد من التشدد الذي فرضته هذه القوانين فيما يتعلق بالحصانة البرلمانية الإجرائية وذلك من خلال عدة أمور، أهمها:

أ. تعديل الفقرة الثانية والثالثة من نص المادة (95) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000م، بحيث يتم قصر الحصانة البرلمانية الإجرائية على إجرائي التوقيف والمحاكمة كما فعل المشرع الأردني في المادة (86) من الدستور الأردني سنة 1952م وتعديلاته، وذلك من باب توسيع صلاحيات النائب العام والضابطة القضائية عند الإشتباه بإرتكاب عضو البرلمان جريمة فساد.

ب. تعديل نص المادة (3/95) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000م، بحيث تُحدّد المادة النطاق الزمني للحصانة البرلمانية الإجرائية كما فعل المشرع الأردني في المادة (113) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان سنة 2014م ليصبح النطاق الزمني للحصانة البرلمانية الإجرائية يقتصر على مدة إجتماع المجلس وليس مدة ولاية المجلس -التي ذكرها المشرع

الفلسطيني- والتي تشمل فترة إنحلال المجلس والإجازات، وتحديد النطاق الزمني يُتاح الفرصة للنياحة العامة بإتخاذ إجراءات جزائية ضد عضو البرلمان المشتبه بإرتكابه جريمة فساد.

ت. جعل الإذن برفع الحصانة عن عضو البرلمان المشتبه بإرتكابه جريمة فساد بموافقة الأغلبية النسبية لأعضاء البرلمان أي أكثرية المُصوّتين بغض النظر عن عدد الحاضرين في المجلس وذلك بدلاً من أغلبية الثلثين أي أكثرية ثلثي كل أعضاء المجلس، وذلك يكون أقل تعقيداً وأكثر سهولة بالنسبة لإجراءات رفع الحصانة عن عضو البرلمان المشبه بإرتكابه جريمة فساد وكذلك أكثر تماشياً مع الأوضاع السياسية في البرلمانات خاصة المجلس التشريعي الفلسطيني، ويتحقق كل ما سبق بتعديل نص المادة (96) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة 2000م.

ث. تعديل نص المادة (26) من قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم (10) لسنة 2004م بحيث تُعطى اللجنة القانونية في المجلس التشريعي مدة محددة تقوم اللجنة خلالها بالبحث بطلب رفع الحصانة البرلمانية عن عضو البرلمان المشتبه بإرتكابه جريمة فساد وتقديم تقريرها خلال مدة خمسة عشر يوماً وذلك كما فعل المشرع الأردني، وذلك بهدف عدم المُماطلة في الإجراءات الجزائية وتحقيق السرعة وذلك بما يتناسب مع طبيعة جرائم الفساد من السرعة في إمكانية إخفاء المجرمين للأدلة أو التلاعب بها.

ج. تعديل نص المادة (92) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000م والمادة (86) من الدستور الأردني لسنة 1952م وتعديلاته بحيث يصبح الإستثناء من الحصول على الإذن برفع الحصانة البرلمانية عن عضو البرلمان المتلبس به مرتكباً جريمة فساد يشمل الجرائم من نوع الجُنح، إذ يُستهجن على المشرعين الفلسطيني والأردني عدم شمولهما الجرائم من نوع الجُنح تحت ذلك البند رغم أنها تأخذ حيزاً كبيراً من أنواع جرائم الفساد.

2. فيما يتعلق بالحصانة الرئاسية توصي الباحثة بقصر الجهات المختصة بتقرير رفع الحصانة عن الرئيس الفلسطيني على المحكمة الدستورية دون المجلس التشريعي؛ كون ذلك يُسهّل إجراءات رفع الحصانة وفي نفس الوقت يحقق الغاية من وجودها، وأيضاً كون المحكمة الدستورية قائمة على العكس من المجلس التشريعي الذي يُعتبر غائباً، ويكون ذلك بتعديل نص المادة (12) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته، وبالنسبة لحصانة الملك في الأردن نوصي بتعديل المادة (30) من الدستور الأردني لسنة 1952م التي أطلقت حصانة الملك بحيث يتم الحدّ من نطاقها كأن تُستثنى بعض الجرائم منها كجرائم الخيانة العظمى والفساد الكبير على سبيل المثال.

3. وبالنسبة للحصانة الوزارية توصي الباحثة بتعديل نص المادة (1/17) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدّل رقم (1) لسنة 2005م الذي أعطى صلاحية تقرير منح الإذن من عدمه برفع الحصانة عن رئيس الوزراء للرئيس الفلسطيني ورفعها عن الوزراء لرئيس الوزراء، بحيث تعطي للمجلس التشريعي صلاحية منح تقرير الإذن برفع حصانة رئيس الوزراء ووزراءه من عدمه، وذلك كما فعل المشرع الأردني في نص المادة (56) من الدستور الأردني لسنة 1952م وتعديلاته، الأمر الذي يجعل من إجراءات رفع الحصانة الوزارية أكثر موضوعية وحياداً، وهذا الأمر بدوره يُحتّم الدعوة إلى إجراء انتخابات تشريعية فلسطينية وإعادة تفعيل عمل المجلس التشريعي الفلسطيني.

المصادر والمراجع:

المصادر:

أولاً: الإتفاقيات.

- [1] إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003م.
- [2] إتفاقية التعاون الأمني بين وزارة الداخلية في المملكة الأردنية الهاشمية ووزارة الأمن العام في جمهورية الصين الشعبية سنة 2009م.
- [3] الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد لعام 2010م.
- [4] إتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة 1961م.
- [5] الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948م.
- [6] نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لسنة 1998م.

ثانياً: القوانين.

تشريعات فلسطينية.

- [1] القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، المنشور في جريدة الوقائع الفلسطينية، عدد 2، بتاريخ 2003/3/19، صفحة 10.
- [2] قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001م وتعديلاته، المنشور على جريدة الوقائع الفلسطينية، عدد 38، بتاريخ 2001/9/5، صفحة 94.
- [3] قانون السلطة القضائية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2002م وتعديلاته، المنشور على جريدة الوقائع الفلسطينية، عدد 40، بتاريخ 2002/5/18، صفحة 9.
- [4] قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني رقم (10) لسنة 2004م المنشور في جريدة الوقائع الفلسطينية، عدد 52، بتاريخ 2005/1/18، صفحة 50.

- [5] قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م وتعديلاته، المنشور في جريدة الوقائع الفلسطينية، عدد 53، بتاريخ 2005/2/28، صفحة 75.
- [6] قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته، المنشور في جريدة الوقائع الفلسطينية، عدد 53، بتاريخ 2005/2/28، صفحة 154.
- [7] قرار بقانون رقم (9) لسنة 2010م بشأن المصارف، المنشور في جريدة الوقائع الفلسطينية، عدد 4، بتاريخ 2010/11/27، صفحة 5.
- [8] قرار بقانون رقم (4) بشأن رفع الحصانة عن نائب في المجلس التشريعي لسنة 2012م، منشور على جريدة الوقائع الفلسطينية، عدد 93، بتاريخ 2012/1/25، صفحة 8.
- [9] قرار بقانون رقم (20) لسنة 2015م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتعديلاته، المنشور على جريدة الوقائع الفلسطينية، عدد 10، بتاريخ 2015/12/30، صفحة 2.
- [10] قرار بقانون رقم (10) لسنة 2018م بشأن الجرائم الإلكترونية الفلسطيني، المنشور على جريدة الوقائع الفلسطينية، عدد 16، بتاريخ 2018/5/3، صفحة 8.
- [11] قرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم (7) لسنة 2019م بنظام حماية المبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم، المنشور على جريدة الوقائع الفلسطينية، عدد 161، بتاريخ 2019/11/28، صفحة 35.
- [12] قرار بقانون لسنة 2022م بشأن تعديل قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001م وتعديلاته، غير منشور في جريدة الوقائع الفلسطينية.
- [13] النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000م، منشور في جريدة الوقائع الفلسطينية، عدد 46، بتاريخ 2003/8/16، صفحة 69.

تشريعات أردنية.

- [1] الدستور الأردني لسنة 1952م وتعديلاته، المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية، عدد 1093، بتاريخ 1952/1/8. صفحة 3.

- [2] قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960م وتعديلاته، المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية، عدد 1487، بتاريخ 1960/5/1، صفحة 374.
- [3] قانون البنوك الأردني رقم (28) لسنة 2000م، المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية، عدد 4448، بتاريخ 2000/8/1، صفحة 2950.
- [4] قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (17) لسنة 2001م الأردني، المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية، عدد 4480، بتاريخ 2001/3/18، صفحة 1308.
- [5] قانون إستقلال القضاء الأردني المعدل رقم (29) لسنة 2014، المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية، عدد 5308، بتاريخ 2014/10/16، صفحة 6001.
- [6] قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) لسنة 2016م وتعديلاته، المنشور في الجريدة الأردنية، رقم 5397، بتاريخ 2016/5/16، صفحة 2578.
- [7] القانون المعدل رقم (25) لسنة 2019م لقانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (13) السنة 2016م، المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية، عدد 5601، بتاريخ 2019/10/9م، صفحة 5812.
- [8] قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (20) لسنة 2021م الأردني، والمنشور على الجريدة الرسمية الأردنية، عدد 5743، بتاريخ 2021/9/16، ص 3788.
- [9] النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013م وتعديلاته، المنشور على الجريدة الرسمية الأردنية، عدد 5247، بتاريخ 2013/10/20، صفحة 4887.
- [10] النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لسنة 2014م، منشور على الجريدة الرسمية الأردنية، عدد 5266، بتاريخ 2014/1/26، صفحة 458.

ثالثاً: الأحكام القضائية.

أحكام قضائية فلسطينية.

- [1] طعن دستوري، رقم (2012/6)، جلسة 2013/3/28م، موقع مقام الإلكتروني:
<https://maqam.najah.edu/media/uploads/2019/11/>
- [2] طلب تفسير دستوري، رقم (2018/10)، بتاريخ 2018/12/23م، موقع مقام الإلكتروني:
<https://maqam.najah.edu/media/uploads/>
- [3] حكم المحكمة الدستورية العليا، رقم 2018/10، موقع مقام الإلكتروني:
<https://maqam.najah.edu/judgments/>
- [4] نقض رام الله، رقم (2006/5)، جلسة 2006/3/23م، منشورات المقتفي:
<http://muqtafi.birzeit.edu/courtjudgments/>
- [5] نقض حقوق رام الله، رقم (2009/214)، بتاريخ 2009/12/30م، منشورات المقتفي:
<http://muqtafi.birzeit.edu/courtjudgments/>
- [6] نقض حقوق رام الله، رقم (2014/870)، بتاريخ 2015/2/5م، موقع قسطاس الإلكتروني:
<https://qistas.com/ar/decs/info/>
- [7] حكم محكمة النقض الفلسطينية رقم (425) لسنة 2017، والصادر بتاريخ 2017/7/8، منشورات المقتفي:
<http://muqtafi2.birzeit.edu/muqtafi2/transform/fulltext/>
- [8] نقض حقوق رام الله، رقم (2018/610)، بتاريخ 2021/7/7م، موقع قسطاس الإلكتروني:
<https://qistas.com/ar/decs/info/>
- [9] حكم محكمة النقض الفلسطينية رقم (264) لسنة 2021م، والصادر بتاريخ 2021/11/9، منشورات موقع قسطاس الإلكتروني:
<https://qistas.com/ar/decs/info/>

[10] إستئناف جزاء رام الله، رقم 2012/182، موقع قسطاس الإلكتروني:
[. https://qistas.com/ar/decs/info/12526020](https://qistas.com/ar/decs/info/12526020)

أحكام قضائية أردنية.

[1] تمييز حقوق أردني. رقم (2969)، بتاريخ 2020/12/31، ص9، موقع قسطاس الإلكتروني:

[. https://qistas.com/ar/decs/info/](https://qistas.com/ar/decs/info/)

[2] تمييز حقوق أردني، رقم 2020/2969م، موقع قسطاس الإلكتروني:

[. https://qistas.com/ar/decs/info/](https://qistas.com/ar/decs/info/)

[3] محكمة إستئناف عمان، رقم 2013/11381، بتاريخ 2013/6/10، موقع قسطاس الإلكتروني:

[. https://qistas.com/ar/decs/info/](https://qistas.com/ar/decs/info/)

[4] محكمة الإستئناف الضريبية الأردنية. رقم 2014/661، بتاريخ 2016/6/15، موقع قسطاس

الإلكتروني: [. https://qistas.com/ar/decs/info/](https://qistas.com/ar/decs/info/)

[5] صلح حقوق عمان، رقم 2006/4257، موقع قسطاس الإلكتروني:

[. https://qistas.com/ar/decs/info/2072262](https://qistas.com/ar/decs/info/2072262)

رابعاً: المواقع الإلكترونية.

[1] الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في المملكة الأردنية الهاشمية: <http://www.undp->

[. aciac.org/](http://www.undp-aciac.org/)

[2] الأمم المتحدة، الجمعية العامة، حصانة مسؤولي الدول من الولاية القضائية الأجنبية: مذكرة من

الأمانة العامة، A/cn.4/596 (2008/3/21): [. https://www.refworld.org/](https://www.refworld.org/)

[3] موقع الجزيرة الإلكتروني: [. https://www.aljazeera.net/](https://www.aljazeera.net/)

[4] موقع الأنطولوجيا العربية جامعة بيرزيت: [. https://ontology.birzeit.edu/term/](https://ontology.birzeit.edu/term/)

[5] موقع مجلس القضاء الأعلى الإلكتروني: <https://www.courts.govps/details>

[6] موقع معرفة الإلكتروني: <https://www.marefa.org/>

[7] موقع السطحة للمحاماة والإستشارات القانونية، منشور على الرابط:

<https://kenanaonline.com/users/ELstehaAveocato/posts/131412>

المراجع.

أولاً: الكتب:

- [1] ابن منظور: لسان العرب، المجلد الثاني، والرابع، والسابع، القاهرة: دار الحديث للنشر، 2003م.
- [2] أبو هيف، صادق: القانون الدبلوماسي والقنصلي، الإسكندرية: دار المعارف، ط1، 1962.
- [3] الإئتلاف من أجل النزاهة -أمان: النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، القدس، ط4، 2016.
- [4] براك، أحمد: التعاون الدولي لمكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن "التسليم المراقب وإسترداد الموجودات نموذجاً"، رام الله: هيئة مكافحة الفساد، 2020.
- [5] براك، أحمد: مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن، عمان: دار الشروق للنشر والتوزيع، ط1، 2019.
- [6] حبول، أحمد: أحكام الحصانة البرلمانية، الأردن: دار عالم الثقافة للنشر والتوزيع، 1997م.
- [7] الحديثي، فخري: شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، 2011م.
- [8] الخفاجي، أحمد: الحصانة البرلمانية دراسة تطبيقية مقارنة، القاهرة: المركز العربي للنشر والتوزيع، 2017.
- [9] الشوابكة، إبراهيم: الحصانة البرلمانية دراسة مقارنة بين الأردن وبريطانيا، ط1، عمان: دار عالم الثقافة للنشر والتوزيع، 1997.

[10] شودي، سوجيت. ريتشارد ستايسي وآخرون: مكافحة الفساد: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2014م.

[11] شودي، سوجيت. ريتشارد ستايسي وآخرون: النظام شبه الرئاسي كوسيلة لتقاسم السلطة: الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، نيويورك، 2014م.

[12] عبد الباقي، مصطفى. شرح قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2003 (دراسة مقارنة)، بيرزيت: وحدة البحث العلمي والنشر - كلية الحقوق والإدارة العامة، 2015.

[13] عبد المتعال، علاء: الحصانة في ميزان المشروعية، دار النهضة العربية، مصر، 2004.

[14] العدوان، ثائر: مكافحة الفساد الدليل إلى إتفاقية الأمم المتحدة الاردن نموذجاً، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، 2012م.

[15] فرحان، مصطفى. آلاء، النقيب: أصول التحقيق في جرائم الفساد، بيرزيت: جامعة بيرزيت، معهد الحقوق، 2015م.

[16] يحيى، خيرية رضوان: صنّع سياسات مكافحة الفساد الإداري "دولة فلسطين نموذجاً"، القاهرة: دار النهضة العربية، 2017م.

[17]

ثانياً: الدراسات والأبحاث.

[1] أبو دية، أحمد: الفساد سبله وآليات مكافحته، الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "آمان"، رام الله، 2004م.

[2] غنايم، محمد: غسل الأموال، المؤتمر العالمي الثالث للإقتصاد الإسلامي، مكة المكرمة، 2004.

[3] جبارين، سامي: إستغلال النفوذ الوظيفي، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، 2006.

- [4] الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان: تحليل نتائج المسح الموجه للموظفين العموميين الخاص بمؤشرات الحكم ومكافحة الفساد، رام الله، 2010.
- [5] زكارنة، فؤاد. أشرف أبو زبيدة: دور ديوان الرقابة المالية والإدارية في إكتشاف حالات الفساد في الهيئات المحلية، الرقابة ومكافحة الفساد للعاملين في وزارة الحكم المحلي، رام الله، 2014.
- [6] جاموس، عمّار: الحصانة البرلمانية والعمو الخاص وأثرهما على مكافحة الفساد في فلسطين، المركز الفلسطيني لإستقلال المحاماة والقضاء "مساواة"، رام الله، 2015.
- [7] السناوي، جميلة: الوسائل القانونية لمكافحة الفساد في المنظومة القانونية لدولة فلسطين (مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية)، الملتقى المغاربي حول المبادرة الأكاديمية لمكافحة الفساد، المغرب، 2018.
- [8] شافي، نادر عبد العزيز: الحصانة الدبلوماسية والقنصلية، مجلة الجيش اللبنانية، 2007م، <https://www.lebarmy.gov.lb/ar/content/>
- [9] أركان وشروط قيام جريمة إساءة الإئتمان، موقع الموسوعة القانونية الإلكترونية: <https://elawpedia.com/view/39/0>
- [10] الحصان، عاتكة: أنواع الفساد، موقع سطور الإلكتروني: <https://sotor.com/>
- [11] جريمة الإهمال بواجبات الوظيفة العامة، موقع حُماة الحق الإلكتروني: <https://jordan-lawyer.com/2018/02/14/>
- [12] الفساد ظاهرة عالمية: <https://www.interpol.int/ar/4/2>
- [13] دي ألبوكارك، كاترينا: المبادئ المقررة الخاصة للأمم المتحدة المعنية بحق الإنسان في الحصول على مياه الشرب المأمونة وخدمات الصرف الصحي: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/Handbook/Book7_Principles_ar.pdf

[14] فراج، مصطفى: الحصانة الدبلوماسية وقانون العقوبات وإتفاقية فيينا، موقع المحامي مصطفى محمود فراج الإلكتروني:

<https://www.farrajlawyer.com/viewTopic.php?topicId=958>

[15] مجموعة البنك الدولي، تحسين نواتج التنمية-التقرير السنوي للنزاهة، 2007م:

<http://documents1.worldbank.org/>

[16] موقع الجزيرة الإلكتروني ، رفع الحصانة.. هيبة المؤسسات وأولوية العدل ، 2016، للمزيد راجع الرابط:

<https://www.aljazeera.net/encyclopedia/conceptsandterminology/2016/8/3>

[1/](#)

[17] فرحات، محمد نعيم نصر: جرائم إختلاس الأموال العامة، مقبول للنشر في القيادة العامة لشرطة الشارقة - مركز بحوث الشرطة، ع1، مج13، 2004.

[18] كشاش، كريم: الحصانة الإجرائية ضمانة دستورية للعمل البرلماني في الأردن، مقبول للنشر في مجلة المنارة للبحوث والدراسات، الأردن، ع8، 2005.

[19] محمد، مازن: في قضايا الفساد ومؤثراته المختلفة، مقبول للنشر في النبأ، ع80، 2006م.

[20] أبو الرب، محمود: آليات إصلاح الفساد الإداري والمالي والإقتصادي في مؤسسات السلطة الفلسطينية (رؤية المواطن الفلسطيني)، مقبول للنشر في مجلة جامعة القدس المفتوحة للبحوث الإنسانية والاجتماعية، ع10، 2007.

[21] منصور، باسل: التدابير التشريعية والإدارية لمكافحة الفساد في القطاعين الأهلي والخاص وفق قواعد إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والمؤرخة في 2003/10/31، مقبول للنشر في مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)، نابلس، ع26، 2012.

[22] محمود، نجيب شكر: *الحصانة البرلمانية ضد الإجراءات الجنائية (دراسة مقارنة)*، مقبول للنشر في مجلة المحقق المحلي للعلوم القانونية والسياسية، العراق، ع1، 2013.

[23] أحمد، إيناس: *الحماية الجنائية للبعثات الدبلوماسية*، مقبول للنشر في مجلة جامعة تكريت للحقوق الإلكترونية، ع3، 2017م، <https://www.iasj.net/iasj/>.

[24] عبد الباقي، مصطفى: *جريمة الرشوة وفقاً للقوانين السارية في الضفة الغربية - فلسطين*، مقبول للنشر في مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، ع25، مج7، 2019.

[25] براك، أحمد: *الحصانة من منظور المواجهة الجزائية لظاهرة الفساد في التشريع الفلسطيني*، مقبول للنشر في مجلة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد، مج3، 2020.

[26] الجبرة، علي. أبو بكر، خليل: *المسؤولية الجزائية للقاضي النظامي في القانون الأردني*، مقبول للنشر في مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الشرعية والقانونية، ع1، 2021.

[27] فضل عثمان فضل، عامرية: *الجريمة المنظمة والجريمة عبر الوطنية: جريمة التزيف أنموذجاً*، مقبول للنشر في مجلة القلم للدراسات الامنية والإستراتيجية، ع2، 2021.

[28] شمال، علي: *الحصانة البرلمانية والقضائية في التشريع الجزائري والتشريعات المقارنة*، مقبول للنشر في المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، ع3، بدون سنة نشر.

خامساً: الرسائل الجامعية.

[1] ربيعة، عبد اللطيف: *جريمة الكسب غير المشروع في النظام الجزائري الفلسطيني (دراسة تأصيلية مقارنة)*، (رسالة دكتوراه غير منشورة)، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2014م.

[2] عمر، حمّاس: *جرائم الفساد المالي وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري*، (رسالة دكتوراه منشورة)، جامعة أبي بكر بلقاد-تلمسان، الجزائر، 2017م.

- [3] الزين، محمد هويل: الإجراءات الجزائية الخاصة بهيئة مكافحة الفساد في القانون الأردني (دراسة مقارنة)، (رسالة ماجستير منشورة)، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2011.
- [4] الهيبي، بلال: الجرم المشهود وأثره في توسيع سلطات الضابطة العدلية دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والعراقي، (رسالة ماجستير منشورة)، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، عمان، 2011.
- [5] عدس، نور: الحماية الجنائية للشاهد "دراسة مقارنة"، (رسالة ماجستير منشورة)، جامعة زايد، أبو ظبي، 2015.
- [6] كوهين، تومر: مكافحة الفساد في المنظومة العقابية المطبقة في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية -دراسة مقارنة، (رسالة ماجستير منشورة)، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2016.
- [7] حبيب، عمر توفيق: المواجهة الجنائية لجرائم الفساد في فلسطين "دراسة تحليلية مقارنة"، (رسالة ماجستير منشورة)، أكاديمية الإدارة والسياسة للدراسات العليا، غزة، 2017.
- [8] الدمنهوري، سمر: جرائم الفساد وسبل مكافحتها وأثرها على الإيرادات الضريبية كمصدر جبائي للدولة، (رسالة ماجستير منشورة)، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2017.
- [9] بغدادي، أدهم: وسائل البحث والتحري عن الجرائم الإلكترونية، (رسالة ماجستير منشورة)، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2018م.
- [10] فراونة، ياسمين: التدابير الوقائية والعلاجية لمكافحة جرائم الفساد في التشريع الفلسطيني دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية، (رسالة ماجستير منشورة)، الجامعة الإسلامية، غزة، 2018.
- [11] سعيد، محمد: وسائل القانون الدولي لمكافحة جرائم الفساد، (رسالة ماجستير منشورة)، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، عمان، 2019.
- [12] السعيد، عذاري: أثر الحصانة الدبلوماسية على فاعلية أداء الدبلوماسي الكويتي، (رسالة ماجستير منشورة)، جامعة آل البيت، الأردن، 2019.

سادساً: المراجع الأجنبية.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL the global collection against corruption:

<https://www.transparency.org/en/what-is-corruption> WHAT IS CORRUPTION?,



An-Najah National University
Faculty of Graduate Studies

**THE IMMUNITY FROM THE PERSPECTIVE
OF PENAL ENCOUNTERING OF
CORRUPTION PHENOMENON –
COMPARATIVE STUDY**

By

Atheer "Salah Al-din" Ahmad Joudeh

Supervisor

Dr. Noor Adas

**This Thesis is Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of
Master of Public Law, Faculty of Graduate Studies, An-Najah National University, Nablus
- Palestine.**

2022

THE IMMUNITY FROM THE PERSPECTIVE OF PENAL ENCOUNTERING OF CORRUPTION PHENOMENON – COMPARATIVE STUDY

By
Atheer "Salah Al-din" Ahmad Joudeh
Supervisor
Dr. Noor Adas

Abstract

This study is titled "The Immunity from The Perspective of Penal Encountering of Corruption Phenomenon – Comparative Study" to describe immunity effects on the effective perspective of penal encountering for corruption phenomenon and prevent its expanding.

Whereas corruption crimes are dangerous to individuals and communities, also they are expanding fast and have unexpected actions. Moreover, many factors help corruption to expand, such as the immunity system, which is a privilege given by law for specific actions from penal encountering. Furthermore, this is pushing us to search in legal modalities to stop the expansion of corruption by redoubling efforts at law enforcement and fighting immunity system which impedes law enforcement.

This study tackles many types of corruption, such as Parliamentary Immunity, Diplomatic Immunity, and Executive Immunity. Additionally, Executive Immunity consists of President Immunity, Prime Minister and Ministers Immunity (Ministerial Immunity), and Immunity of the Head of the Anticorruption Body.

This study clarifies the feasibility of penal encountering of corruption phenomenon within the immunity system. Moreover, it will study the immunity as a temporary impedes stands in the face of penal encountering of corruption crimes. In addition, the parliamentary immunity cannot be waived except with the approval of a two-thirds majority of the members of the legislative, or in case of flagrant delicto of felony corruption. On the other hand, the President Immunity cannot be waived except permission of legislative and constitutional court together. While the prime minister immunity was suspended on president permission. Besides, the minister's immunity was suspended on the prime minister permission. Moreover, this created the complexity of the legal procedures

required to waive immunity. Therefore, this impedes criminal proceedings against perpetrators of corruption.

Keywords: Immunity, Waived Immunity, Corruption Crimes, Combat Corruption Crimes, Penal Encountering of Corruption Crimes, Balance between Immunity System and Corruption Crimes