

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ضوء

التشريعات القانونية الفلسطينية

سعيد أبو فارة

أستاذ مساعد، كلية الحقوق، الجامعة العربية الأمريكية، أستاذ القانون الدولي العام

Saeed.abufara@aup.edu

الملخص

تعد ظاهرة الفساد من أقدم الظواهر السلبية التي ارتبطت ارتباطاً وثيقاً بالاجتماع الإنساني، بدءاً من المجتمعات البشرية الأولى، وصولاً إلى الأنظمة السياسية الحديثة. فمع تشابه ظاهرة الفساد كقيمة سلبية في المجتمعات الإنسانية إلا أن لكل دولة وشعب خصوصية في تفسيره بحسب ثقافتهم وقيمهم المتداولة وآرائهم السياسية والاقتصادية والاجتماعية والقانونية. وقد بات الفساد - بأشكاله كافة- يمثل أرقاً للمجتمع الدولي، ويشكل واحداً من أهم المعوقات التي تواجه المجتمعات في سبيل نموها وتطورها، ما حدا بالمنظومة الدولية إلى السعي الدؤوب لإيجاد اتفاقية عالمية لمكافحة هذه الظاهرة والعمل على منعها والسعي لمحاربتها، فكانت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ويُعد يوم 2003/10/31م يوماً تاريخياً يهتم به العالم لتوقيع الدول على هذه الاتفاقية في أروقة الجمعية العمومية للأمم المتحدة. وكما أن الفساد أخذ حيزاً في تفكير الجماعة الدولية وأوليواتها، فإن السلطة الفلسطينية أعطت للفساد أولوية واهتماماً واضحين، وسعت بشكلٍ جدي إلى الانضمام إلى جميع الاتفاقيات والإعلانات والمواثيق الدولية المسموح لها بالانضمام إليها، وكان لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد نصيب من اهتمام السلطة الفلسطينية التي وقعت عليها مع دخولها حيز التنفيذ في مقتبل عام 2014م، بعدما كانت قد أعلنت عن التزامها الطوعي بالاتفاقية في عام 2007م.

الكلمات المفتاحية: الفساد، غسل الأموال، ديوان الرقابة المالية والإدارية، الحكم الصالح.

المقدمة:

لم يقتصر الاهتمام بظاهرة الفساد ومكافحته على القوانين الوطنية الداخلية لأي دولة؛ بل الاهتمام الدولي بهذه الظاهرة كان اهتماماً بارزاً منذ المواثيق الدولية الكبرى الأولى والإعلانات العالمية التي رعت حقوق الإنسان المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية، ولو كانت بصورة غير مباشرة بادئ الأمر حيث نصت الدول على رعاية حقوق الإنسان وحثت عليه، وعلى حفظ كرامته الإنسانية، وهذا لن يتأتى دون مكافحة الفساد وأسبابه على جميع المستويات للرفي بالأوضاع الإنسانية المدنية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية. فالفساد هو الظاهرة الأكثر انحطاط وخطراً للكرامة الإنسانية والأكثر إهداراً لحقوق الإنسان ومكتسباته.

إن ربط مكافحة الفساد، في السياق الفلسطيني، بوصفه جزءاً من حل إصلاحي لطبيعة المشاكل البنوية والهيكلية في النظام السياسي الفلسطيني وفي التشريعات النازمة لمكافحة الفساد كافة، يتطلب تنشيط دور المجتمع المدني بكل مكوناته إلى جانب أجهزة الدولة للوصول إلى أسس النزاهة والشفافية والمساءلة في المجتمع الفلسطيني. يتصف الحكم الصالح بأنه غير استبدادي، ويرتكز إلى مؤسسات دستورية قوية، تتوازن وتتكامل فيه الصلاحيات بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، كما ينصرف مفهوم الحكم الرشيد إلى منظومة الحكم التي تعزز رفاه الإنسان وتدعمه وتصوره.

ويرى بعضهم إن الفساد خروج عن القانون والنظام بمعنى عدم الالتزام بهما من أجل تحقيق مصالح خاصة سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية لفرد أو جماعة معينة، كما يراه بعضهم الأخر بأنه إساءة استغلال السلطة. وتكمن أهمية البحث في أهمية الموضوع، ومن عدة جوانب، حيث عُني في جانب مكافحة الفساد ومنعه والسعي إلى محاربتة؛ فجاء دراسة تعالج أهم اتفاقيات مكافحة الفساد، وهي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، ودراستها في ضوء التشريعات الجزائية الفلسطينية. وفي جانب ثان في توضيح مواطن القصور في التشريعات الجزائية الفلسطينية حتى ترقى في التعديلات اللازمة وتصبح أكثر انسجاماً مع الاتفاقية الدولية. وفي جانب ثالث في محاولة الربط بين الاتفاقية الدولية والتشريعات الجزائية الفلسطينية وتمحيص مدى المواءمة بينهما؛ حتى يتسنى للجميع التقدم نحو تعيين الجزئيات القاصرة والنصوص الناقصة والمحاولة بعدها لإيجاد الحلول التشريعية اللازمة للرفي بالقوانين الفلسطينية والإدارة الفلسطينية وفرض التكامل بينهما.

وتتمثل أهداف البحث بالتحرف إلى مضامين اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتشريعات الجزائية الفلسطينية المتعلقة بمنع الفساد ومكافحته ومحاربه من حيث النصوص الناظمة لكلٍ منهما، ونطاق كل منهما على المستوى المكاني والشخصي، ومدى تجريم أفعال الفساد ووسائل تنفيذ العقوبات وكيفية إنفاذ القانون والتعاون الدولي من أجل محاربة الفساد. والتعرف إلى هيئات مكافحة الفساد في فلسطين ودورها وأهدافها والخاضعين لها ومواطن الضعف والقصور فيها. والتعرف إلى مدى موامة التشريعات الفلسطينية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ومعرفة مدى الانسجام بينهما.

وتتمثل إشكالية البحث الأساسية في مدى موامة التشريعات الجزائية الفلسطينية المعنية بمكافحة الفساد باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مثل كون قانون مكافحة الفساد هو الوحيد الذي يجرّد الحصانة القضائية من أي شخص مهما كان منصبه وهذا يتواءم مع الاتفاقية الدولية، ومدى تأثر هذه التشريعات بالاتفاقية، وأين تتمثل نقاط القوة والضعف في القانون الفلسطيني من حيث مقارنتها بالاتفاقية الدولية في سعيها لمنع الفساد وملاحقة الفاسدين، وقدرة الدولة الفلسطينية الحديثة على تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة، واتخاذ التدابير التشريعية والإدارية والتنفيذية للحد من الفساد واتساعه.

ويقتصر نطاق البحث على دراسة موضوعية في ظل القوانين والتشريعات الجزائية سارية المفعول في فلسطين، وأهمها قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، وقانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته، وقانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001 وتعديلاته، وقرار بقانون مكافحة غسل الأموال رقم (9) لسنة 2007 وتعديلاته، وقانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004، وقراءتها جميعاً في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003، وقانون العقوبات لسنة 1936.

واتبع الباحث في هذا البحث، المنهج الوصفي والتحليلي المقارن للنصوص المتعلقة بمكافحة الفساد في التشريعات الفلسطينية، ومقارنتها مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، كما تم استعراض هذه النصوص على وفق آراء المجتهدين والباحثين والدارسين القانونيين في مجال هذا البحث عبر كتبهم وأبحاثهم ودراساتهم القانونية، وتحليل النصوص القانونية والآراء الفقهية ودراستها بما يساعد في التعرف إلى الموضوع مجال البحث. وبناء عليه، فإننا سنقوم بتقسيم موضوع الدراسة إلى بحثين: نتناول في الأول علاقة التشريعات الجزائية الفلسطينية باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ونتناول في الثاني موامة التشريعات الجزائية الفلسطينية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

المبحث الأول: علاقة التشريعات القانونية الفلسطينية باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تُعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الصادرة في أواخر سنة 2003م أول اتفاقية دولية عالمية في عنوانها ومضمونها. وأول ما أكدت عليه في ديباجتها هو أن: "الفساد لم يعد شأنًا محلياً بل هو ظاهرة عبر وطنية تمس كل المجتمعات والاقتصاديات، ما يجعل التعاون الدولي على منعه ومكافحته أمراً ضرورياً¹.

وفي المقابل وفي عام 1997م بالتحديد أثّرت قضية الفساد في القضاء الفلسطيني لأول مرة منذ مجيء السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994م إلى الضفة الغربية وقطاع غزة؛ وذلك بعد صدور تقرير المجلس التشريعي وتقرير لجنة الرقابة العامة عن فساد في أجهزة السلطة الفلسطينية ومنتفذين كبار فيها². ومنذ ذلك الحين شغل موضوع الفساد اهتمام المجتمع والأفراد والمؤسسات والباحثين ورجال القانون والإدارة، وبدأ الحديث عن قصور التشريعات الجزائية الفلسطينية لمحاربة الفساد وقدرتها على الصمود في وجه أدوات الفساد وأسبابه. ومع ظهور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 وانضمام السلطة الفلسطينية إليها في عام 2014م؛ اهتم هذا المبحث في مناقشة علاقة التشريعات الجزائية الفلسطينية باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وناقش موضوعه عبر ثلاثة مطالب.

المطلب الأول: التشريعات القانونية الفلسطينية والدولية لمكافحة الفساد

تعددت التشريعات الوطنية والدولية المتعلقة بظاهرة الفساد ومكافحته ومحاربهته مثل: قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته، ويوجد الآن الاستراتيجية الوطنية عبر القطاعية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد 2020-2025، فالفساد هو الظاهرة الأكثر أرقاً على المستوى الوطني والدولي؛ لما لها من آثار سلبية على جميع مناحي الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وعليه سوف نتناول في الفرع الأول من هذا المطلب التشريعات الجزائية الفلسطينية لمكافحة الفساد، وفي الفرع الثاني سوف نتناول التشريعات الدولية لمكافحة الفساد.

الفرع الأول: التشريعات القانونية الفلسطينية لمكافحة الفساد

¹ الأمم المتحدة، "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد رقم 4/58 لسنة 2003"، الصادر عن الجمعية العامة بتاريخ 2003\10\31م في الدورة 58،.

² علي أبو دياك وناصر الرئيس، "السياسات والتشريعات الفلسطينية في مكافحة الفساد"، الطبعة الأولى، فلسطين، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان، 2008م.

خضعت الأراضي الفلسطينية لإدارات متنوعة عبر تاريخها الحديث؛ بدءاً من الحقبة العثمانية، مروراً بالانتداب البريطاني، ثم الحكم الأردني للضفة الغربية والحكم العسكري المصري لقطاع غزة، ثم إدارة الاحتلال الإسرائيلي للضفة والقطاع، وصولاً إلى السلطة الوطنية الفلسطينية. وعليه فقد تنوعت الأنظمة القانونية المطبقة في فلسطين بتنوع الإدارات عبر الحقب التاريخية المذكورة. وقد حاولت السلطة الفلسطينية منذ قدومها العمل على توحيد النظام القانوني في فلسطين؛ إلا أنها حتى هذه اللحظة لم تتمكن من إنجاز المهمة الملقاة على عاتقها كاملة.

أما عن التشريعات الجزائية لمكافحة الفساد -سارية المفعول- في فلسطين؛ فإن تشريع الجزاء العام في قطاع غزة هو قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936³ الصادر عن سلطات الانتداب البريطاني، والذي تناول في القسم الثاني من الباب الثاني منه الجرائم التي تقع ضد ممارسة السلطة المشروعة، فتناول في الفصل الثاني عشر الرشوة وسوء استعمال الوظيفة، وفي الفصل الخامس عشر الجرائم المختلفة التي تقع على السلطة العامة. أما في الضفة الغربية فهو قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960⁴، ففي الباب الثالث منه تناول الجرائم الواقعة على الإدارة العامة وخصص الفصل الأول منه للجرائم المخلة بواجبات الوظيفة وهي أهم جرائم الفساد، وفي الباب الرابع تناول فيه الجرائم المخلة بالإدارة القضائية، وفي الباب الخامس تناول الجرائم المخلة بالثقة العامة، ويمثل قانون العقوبات بشقيه المطبق في الضفة وغزة الجانب الموضوعي في الجزاء، فيما يمثل قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001⁵ الساري في الضفة وغزة الجانب الإجرائي، وتتنطبق قواعده الإجرائية على جرائم الفساد من حيث الملاحقة والتحقيق والاتهام وصولاً إلى المحاكمة وإصدار الحكم وطرق الطعن.

³ فلسطين، "قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936"، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد الممتاز 652، ص399-536.

⁴ المملكة الأردنية الهاشمية، "قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960"، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد 1487، ص374-440، 01-05-1960.

⁵ فلسطين، "قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001"، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد 38، ص94-225، 2001\9\5.

وفي سنة 2005م صدر قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005⁶، وكان هذا القانون أول تشريع مستقل في بابه، وكان يُطلق عليه قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005 حتى جاء التعديل الأول سنة 2010م⁷ للقانون ونص في مادته الأولى على استبدال مسمى قانون الكسب غير المشروع والاستعاضة عنه بمسمى قانون مكافحة الفساد، بالإضافة إلى تغييرات جوهرية وحقيقية أدت إلى تطوير قانون مكافحة الفساد في الأراضي الفلسطينية وجعله أكثر فاعلية، حيث إن قانون 2005 كان مقتصرًا على جريمة الكسب غير المشروع فقط حتى جاء قانون 2010 وشمل أنواعاً جديدة من جرائم الفساد. وعُدّل هذا القانون للمرة الثانية في سنة 2014م⁸ حيث جاءت نصوصه لتعديل أحكام تشكيل هيئة المحكمة التي تنتظر أمامها جرائم الفساد.

ولأنّ جريمة غسل الأموال واحدة من أهم جرائم الفساد فقد صدر القرار بقانون رقم (9) لسنة 2007 بشأن مكافحة غسل الأموال⁹، وكان إضافةً جديدةً في تناول موضوعه من ناحية، وفي التشديد على مراقبة أعمال الفساد وتجرّيمها من ناحيةٍ أخرى، وعُدّل هذا القرار بقانون لمرة واحدة في سنة 2013م¹⁰؛ وذلك لإقرار استمرار سلطة النقد الفلسطينية في تمويل وحدة المتابعة المالية المنشأة بأحكام هذا القانون.

ومن أهم القوانين المساندة للتشريعات الجزائية الخاصة بمكافحة الفساد والكشف عن جرائم الفساد المالي والإداري قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004¹¹. وهناك أيضاً مجموعة أخرى من القوانين الفلسطينية ذات العلاقة بالفساد وتنظيم الأعمال الحكومية والوظيفة العامة وهي، قانون رقم (6) لسنة 1999 بشأن العطاءات للأشغال

⁶ فلسطين، "قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005"، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد 53، ص154-164، 2005\2\23.

⁷ فلسطين، "قرار بقانون رقم (7) لسنة 2010 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005"، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد 87، ص2-14، 2010\6\26.

⁸ فلسطين، "قرار بقانون رقم (13) لسنة 2014 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005"، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد 108، ص11-12، 2014\7\15.

⁹ فلسطين، "قرار بقانون رقم (9) لسنة 2007 بشأن مكافحة غسل الأموال"، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد الممتاز 3، ص2-28، 1995\2\20.

¹⁰ فلسطين، "قرار بقانون رقم (6) لسنة 2013 بشأن تعديل قرار بقانون مكافحة غسل الأموال رقم (9) لسنة 2007"، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد 101، ص68-69، 2013\8\20.

¹¹ فلسطين، "قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004"، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد 53، ص75-93، 2005\2\28.

الحكومية، وقانون رقم (9) لسنة 1998 بشأن اللوازم العامة¹²، والقانون رقم (4) لسنة 1998 بإصدار قانون الخدمة المدنية¹³، وقانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني رقم (8) لسنة 2005، وقانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (16) لسنة 2004¹⁴، وقانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، وقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م¹⁵. والقوانين المتعلقة بالهيئات المحلية وهي، قانون رقم (1) لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية¹⁶، وقانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005¹⁷. والقوانين المتعلقة بالرقابة على المصارف والمؤسسات المالية وهي، قانون رقم (2) لسنة 1997 بشأن سلطة النقد الفلسطينية¹⁸، والقرار بقانون رقم (9) لسنة 2010 بشأن المصارف. والقوانين المتعلقة بالمنظمات غير الحكومية وعلى رأسها قانون رقم (1) لسنة 2000 بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.

الفرع الثاني: التطور التاريخي لاتفاقية مكافحة الفساد

لم يقتصر الاهتمام بظاهرة الفساد ومكافحته على القوانين الوطنية الداخلية لأي دولة؛ بل كان الاهتمام الدولي بهذه الظاهرة واضحاً في عديد من المواثيق الدولية والإعلانات العالمية، ومن أهم الإعلانات والمواثيق الدولية التي كان لها الأثر غير المباشر في مكافحة الفساد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن الفرنسي لسنة 1789م، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948م، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966م الذي يؤكد على التزام الدول بالحفاظ على حقوق العهد الدولي ومكافحة الفقر والجوع والحاجة التي هي بالأساس من أهم أسباب الفساد المالي والإداري¹⁹.

¹² عُدلت بعض أحكام هذا القانون لمرة واحدة بالقانون رقم (6) لسنة 2004م.

¹³ عُدلت بعض أحكام هذا القانون لمرة واحدة بالقانون رقم (4) لسنة 2005م.

¹⁴ عُدلت بعض أحكام هذا القانون لمرة واحدة بالقانون رقم (16) لسنة 2005م.

¹⁵ عُدلت بعض أحكام هذا القانون مرتين، فعدّل المرة الأولى بقانون رقم (2) لسنة 2005م، وعدّل للمرة الثانية بالقرار بقانون رقم (15) لسنة 2014م.

¹⁶ عُدلت بعض أحكام هذا القانون لمرة واحدة بالقرار بقانون رقم (9) لسنة 2008م.

¹⁷ عُدلت بعض أحكام هذا القانون مرتين، فعدّل المرة الأولى بقانون رقم (12) لسنة 2005م، وعدّل للمرة الثانية بالقرار بقانون رقم (8) لسنة 2012م.

¹⁸ عُدلت بعض أحكام هذا القانون لمرة واحدة بالقانون رقم (18) لسنة 2004م.

¹⁹ عبد الرسول عبد الرضا الأسدي، "نفاذ تدويل مكافحة الفساد في القوانين الداخلية"، دون طبعة، العراق، دون دار نشر، 2009\2010، ص 6-9.

أما الاتفاقية التي شكلت أول صك قانوني عالمي لمكافحة الفساد ومحاربتة دولياً فهي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003م. فقد أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة قرارها (61/55) في عام 2000م لإنشاء لجنة من الخبراء الدوليين للتفاوض بشأن صك قانوني دولي فعّال لمكافحة الفساد، وأصدرت قرارها (260/56) في عام 2002م والذي طالبت فيه اللجنة المخصصة بالتفاوض بشأن مكافحة الفساد أن تنتهي أعمالها بأواخر عام 2003م، وأصدرت قرارها (169/57) في عام 2002م والذي قبلت فيه استضافة دولة المكسيك للمؤتمر الدولي لغرض التوقيع على الاتفاقية، وتُوّجت هذه الأعمال والقرارات بتوقيع اتفاقية مكافحة الفساد بتاريخ 2003/10/31م في أروقة الجمعية العامة للأمم المتحدة، وبعقد مؤتمر التوقيع السياسي الرفيع المستوى والذي عُقد في مدينة (Mérida) في دولة المكسيك في الفترة ما بين 9 إلى 11 كانون الأول - ديسمبر سنة 2003م، وصدور القرار عن الجمعية العمومية للأمم المتحدة (4/58) بشأن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد²⁰.

وجاءت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003م بديباجة وواحد وسبعين مادة مُقسّمة على ثمانية فصول. تناولت في فصلها الأول الأحكام العامة للاتفاقية، وفي الفصل الثاني التدابير الوقائية، وفي الفصل الثالث التجريم وإنفاذ القانون، وفي الفصل الرابع التعاون الدولي، وفي الفصل الخامس استرداد الموجودات، وفي الفصل السادس المساعدة التقنية وتبادل المعلومات، وفي الفصل السابع آليات تنفيذ الاتفاقية، أما الفصل الثامن والأخير فقد تناولت الأحكام الختامية الأخيرة لهذه الاتفاقية، مع التأكيد على محاولة تطبيق الاتفاقية من خلال سن تشريعات تتواءم مع الاتفاقية بكامل نصوصها.

المطلب الثاني: نطاق تطبيق التشريعات القانونية الفلسطينية واتفاقية الأمم المتحدة

يترتب على أي دولة بشكل عام ووفقاً لمنظومتها التشريعية الجزائية، أن تحدد ما تعدّه جريمة وما يترتب على هذه الجريمة من عقوبة، كما يجب عليها أن تحدد النطاق التي تعدّه ضمن نطاق اختصاصها المكاني وما تعدّه ضمن نطاق اختصاصها الشخصي. وفي جرائم الفساد وسبل مكافحتها خصصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتشريعات الجزائية الفلسطينية اختصاص الدولة المكاني.

²⁰ الأمم المتحدة، "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد رقم 4\58 لسنة 2003"، الصادر عن الجمعية العامة بتاريخ 2003\10\31م في الدورة 58، ص 1-4.

المطلب الثالث: حدود التزام التشريعات القانونية الفلسطينية بتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة

تمثل الاتفاقيات الدولية بشكل عام مصدراً هاماً للشرعية وفق القانون الأساسي الفلسطيني²¹، فقد نصت الفقرة الثانية من المادة العاشرة منه على أنه: "2_ تعمل السلطة الوطنية الفلسطينية دون إبطاء على الانضمام إلى الإعلانات والمواثيق الإقليمية والدولية التي تحمي حقوق الإنسان". وبلا شك أنّ مكافحة الفساد ومناهضته من أهم أسباب الحفاظ على حقوق الإنسان وحمايتها وصونها من أي اعتداء. وعليه سوف نتناول في الفرع الأول من هذا المطلب القوة القانونية للاتفاقيات الدولية في فلسطين، ثم نُعرِّج في الفرع الثاني على مدى التزام الدولة الفلسطينية على وجه الخصوص باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

الفرع الأول: القوة القانونية للاتفاقيات الدولية في فلسطين

تمثل الاتفاقيات والمعاهدات الدولية الموقعة بين الدول أس القانون الدولي العام وأهم مصدر من مصادره التشريعية التي تُشكل القواعد القانونية الدولية. والتي تتبوأ مكانة متقدمة على القوانين الداخلية وفقاً لما يراه أغلب الفقهاء القانوني الدولي الذي يتجه نحو تقوية سلطان القانون الدولي والمنظمات الدولية وتغليبها على القوانين الداخلية، سعياً لتحقيق مبادئ الأمم المتحدة في نشر السلام والأمن العالميين وحماية حقوق الإنسان .

وبالرغم من أنه لكل دولة حرية اختيار نظامها القانوني الداخلي وتحديد كيفية تعاطيها مع الاتفاقيات الدولية، إلا أنه لا يجوز أن تتخذ الدولة من قوانينها الداخلية حجةً للتصل من الالتزام بتنفيذ الاتفاقيات الدولية التي وقعت عليها، وعليه يجب أن تبني الدول نظامها القانوني الداخلي بشكل يضمن تنفيذ التزاماتها الدولية.²² وقد استقر القضاء الدولي على مبدأ أفضلية القانون الدولي على القانون الوطني الداخلي وهو ما أكدته محكمة العدل الدولية في غير مناسبة.

وفي فلسطين يكون التوقيع على الاتفاقيات الدولية من صلاحيات الرئيس، ومن صلاحيات المجلس التشريعي المصادقة على هذه الاتفاقية حتى تدخل دائرة الإلزامية وحيز التنفيذ. فالتوقيع هي المرحلة اللاحقة لمرحلي التفاوض والتحرير،

²¹فلسطين، "القانون الأساسي المعدل لسنة 2003"، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد الممتاز 2، ص5-48 ، 1995\1\8.

²² ديب عكاوي، "القانون الدولي العام"، الطبعة الأولى، عكاوفلسطين، مؤسسة الأسوار، 2002، ص224-225.

وتكون المعاهدة مُعدة للتصديق عليها من جهات التصديق داخل الدولة²³. أما التصديق فهو الإقرار النهائي للاتفاقية أو المعاهدة من أعلى سلطة في الدولة²⁴، وهو إقرار السلطات المختصة داخل كل دولة بالمعاهدة التي تم توقيعها²⁵. وبعد مصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني على الاتفاقية الدولية، تظهر القيمة القانونية لها، فالاتفاقية تعلق على القانون الداخلي على أساس مبدأ السيادة النسبية كونها ليست مطلقة التصرف بل عليها التقيد بالمعايير الدولية التي تضمن حقوق المواطن، لأنها جزء من المنظومة الدولية التي شكلت هذه الاتفاقيات، ويجب أن تُجرى الموازنة بينها وبين القانون الداخلي لتتسجم معها ولا تخالفها، ويجب ضبط نصوصها وتسييرها باتجاه واحد مع الاتفاقية، وأن تكون الاتفاقية ونصوصها الحد الأدنى دائماً خلال التقنين والتصحيح، وبذلك تدخل الاتفاقية حيز التنفيذ في فلسطين ويكون على جميع مؤسساتها وخاصةً المؤسسة التشريعية العمل بما جاءت به وتطبيقها.

الفرع الثاني: مدى التزام الدولة الفلسطينية باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

في عام 2004 بعثت الحكومة الفلسطينية برسالة خاصة مرفوعة إلى الأمين العام للأمم المتحدة بالتزام الحكومة الفلسطينية بالاتفاقية واحترامها والعمل على تطبيقها²⁶. وفي عام 2007 بعثت السلطة الوطنية الفلسطينية برسالة إلى الأمين العام للأمم المتحدة تعلن فيها التزامها الطوعي (كلمة طوعياً لا تعني عدم الالتزام والالتزام يكون بمحض إرادتها حيث يوجد قرارات من المحكمة الدستورية الفلسطينية وقد تضمنت قرار المحكمة الدستورية أنّ الفقه والقضاء الدوليين قد استقرا على أنّ الاتفاقيات الدولية تعبر في جوهرها عن إرادة الدول في التعبير عن سيادتها في التوقيع والمصادقة والانضمام للاتفاقيات الدولية، فإنّ تعبير الدولة عن هذه السيادة يعني أنها قبلت ضمناً التنازل عن جزء من سيادتها لمصلحة سيادة القانون الدولي العام، من خلال التعبير عن إرادة مشتركة بين الدول المصادقة على هذه الاتفاقيات لجهة تكريس أحقية الجماعة الدولية في تشكيل نظام قانون دولي تصبح فيه القواعد الدولية الاتفاقية والعرفية جزءاً من القانون الوطني بالنتيجة، وقد أصبح من غير المستساغ أن يكون "تمسك الدول بسيادتها عائقاً أمام احترام التزاماتها القانونية الدولية المنبثقة بصورة أولية عن ميثاق هيئة الأمم المتحدة ومواثيق حقوق الإنسان التي تحمل في طياتها بعض الحقوق التي أصبحت تشكل قواعد أمرّة"، وقد خلصت

²³ عبد الكريم علوان، مرجع سابق، ص 267-268.

²⁴ ديب عكاوي، مرجع سابق، ص 385.

²⁵ عبد الكريم علوان، مرجع سابق، ص 269.

²⁶ علي أبو دياك وناصر الرئيس، مرجع سابق، ص 32.

المحكمة الدستورية إلى أن الاتفاقيات الدولية تسمو على التشريعات الداخلية بحيث تكتسب قواعد هذه الاتفاقيات قوة أعلى من التشريعات الداخلية بما يتواءم مع الهوية الوطنية والدينية والثقافية للشعب العربي الفلسطيني.

الجدير ذكره أن هذا القرار سوف يشكل مدخلاً للقضاة الفلسطينيين لاستخدام الاتفاقيات الدولية في الأحكام القضائية الوطنية لاسيما الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان التي صادقت عليها دولة فلسطين في العام (2014) بتنفيذ الأحكام التي جاءت بها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ومواءمتها مع تشريعاتها الوطنية الداخلية²⁷، وفي ذلك التاريخ كان يعني التزام السلطة الوطنية الطوعي بما جاء في الاتفاقية تمكيناً للأفراد والمجتمع المحلي والمؤسسات الوطنية بوصف بنود الاتفاقية سنداً قانونياً في مجابهة أي فساد داخل أراضي السلطة الوطنية²⁸. وبتاريخ 2014/4/2 تقدمت السلطة الفلسطينية بطلب وقعه رئيس السلطة إلى الأمم المتحدة للانضمام لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ودخل هذا الانضمام حيز التنفيذ بتاريخ 2014/5/2م؛ بعد شهر من الطلب الموقع والمُسلّم إلى أمين عام الأمم المتحدة²⁹. إن القانون الأساسي الفلسطيني لم يوضح الجهة المختصة بالمصادقة على الاتفاقيات الدولية، وهذا نوع من أنواع الضعف الموجودة في القانون الفلسطيني، ولغاية اللحظة لم تتم مصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث تصل الاتفاقية إلى إلزاميتها النهائية والقانونية بمجرد حدوث المصادقة.

فالقواعد العامة في القانون الدولي تقضي بأنّ إلزامية الاتفاقيات الدولية على العموم تكون على أطرافها المصادقين عليها، وبذلك تدخل الاتفاقية حيز التنفيذ داخل الدولة الطرف ويجب احترامها وتطبيق نصوصها والعمل على ترسيخ مبادئها وقواعدها³⁰.

وعلى ذلك، فإن الاتفاقية ملزمة لكل الدول التي قبلت بها بما فيها فلسطين، فقد نصت المادة (65) من الاتفاقية على أنه: "1_ تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، ما يلزم من تدابير، بما فيها التدابير التشريعية والإدارية، لضمان تنفيذ التزاماتها بمقتضى هذه الاتفاقية. 2_ يجوز لكل دولة طرف أن تعتمد تدابير أكثر صرامة أو شدة

²⁷ منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، "دليل البرلماني العربي لتفعيل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد"، دون طبعة، بيروت/البنان، دون دار نشر، دون سنة نشر، ص15.

²⁸ عبير مصلح، "النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد"، الطبعة الثانية، فلسطين، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان، 2010م، ص168.

²⁹ تم إعلان خبر الانضمام لاتفاقية الأمم المتحدة في مؤتمر صحفي عقده رئيس هيئة مكافحة الفساد السيد رفيق النتشة في المركز الإعلامي الحكومي لدولة فلسطين. منشور في "جريدة القدس" بتاريخ 2014\4\23م.

³⁰ علي أبو دياك وناصر الرئيس، مرجع سابق، ص31.

من التدابير المنصوص عليها في هذه الاتفاقية من أجل منع الفساد ومكافحته". ومن خلال النص المذكور يمكننا القول إن الاتفاقية تمثل الحد الأدنى من الجرائم والعقوبات المتخذة من أجل مكافحة الفساد، ويمكن للدولة الطرف أن تتخذ من الإجراءات ما يفوق الاتفاقية. كما أنه يجب على الدولة الطرف أن توائم ما بين تشريعاتها الوطنية والاتفاقية عبر مزج الاتفاقية بالتشريعات بحيث تصبح جزء منها ولا تخالفها. كما يتعدى المواعمة المسألة التشريعية إلى المسائل الإدارية عبر دور مؤسسات السلطة الفلسطينية التنفيذية والقضائية من تطبيق الاتفاقية ودعمها والحرص على عدم مخالفتها.

وأما بالنسبة لذات نصوص الاتفاقية ومدى التزام الدول الأطراف بكامل ما جاء فيها؛ فباستقراء موادها نجد أن ليس كل النصوص تشير إلى الجبر والإلزام، فهناك من نصوص الاتفاقية ما تشير إلى إجبار الدول الأطراف على الأخذ بها ومثال ذلك: "تعتمد كل دولة طرف، أو تقوم كل دولة طرف، أو تتخذ، أو تكفل"، وهناك نصوص تعيد الاختيار لا الجبر ومثال ذلك: "يجوز أن تعتمد"³¹.

المبحث الثاني: مواعمة التشريعات القانونية الفلسطينية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

نصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ديباجتها على قناعة الدول الأطراف "بأن إتباع نهج شامل ومتعدد الجوانب هو أمر لازم لمنع الفساد ومكافحته بصورة فعالة". كما جاءت المادة الأولى من الاتفاقية لتؤكد عبر غاياتها وأهدافها سعي الدول الأطراف لتطوير منظومة مكافحة الفساد ونشر الوعي بخطورة الفساد وتعزيز مفاهيم النزاهة والشفافية والمساءلة والحكم الرشيد الصالح والتعاون الدولي من أجل ذلك. ولا يمكننا الوصول إلى هذه المرحلة التي تطمح إليها الدول الأطراف من خلال الاتفاقية الدولية دون إعادة النظر في التشريعات الوطنية الداخلية، وتدقيق نصوصها وتمحيصها، ومراجعتها وفقاً للاتفاقية الدولية، للعمل على إجراء المواعمة اللازمة والجديّة، والتي تضمن تطور هذه النصوص وتمكنها من مجاراة التغيرات الدولية وفقاً للمفاهيم الجديدة لمنع الفساد ومكافحته. وعليه فسوف نعالج مدى المواعمة التشريعية بين القوانين الجزائرية الفلسطينية ذات العلاقة بمكافحة الفساد واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ثلاثة مطالب. نعالج في المطلب الأول مدى المواعمة في مجال التدابير الوقائية، ثم نعالج في المطلب الثاني مدى المواعمة في مجال التجريم وإنفاذ القانون، وأخيراً نعالج في المطلب الثالث مدى المواعمة في مجال التعاون الدولي.

³¹ منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، مرجع سابق، ص 18.

المطلب الأول: مدى المواءمة في مجال التدابير الوقائية

تُعرّف التدابير الوقائية بأنها مجموعة السياسات العامة التي تتخذها الدولة وحكومتها بهدف منع الفساد ومكافحته، وتوجب على نفسها العمل بها وتطبيقها لتفادي هذه الظاهرة³²، وعدتها الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد محوراً رئيسياً في مكافحة الفساد في فلسطين كونها تُعنى بمعالجة الخلل الإداري والمؤسسي أو جزء منه قبل حدوثه لمنع فرص زيادته وتوسعه³³. ولعل من أهم المواءمات التي يجب أن تُجرى بين اتفاقية الأمم المتحدة وبين التشريعات الفلسطينية هو المواءمة والانسجام في التدابير الوقائية؛ ذلك أنّ السعي نحو منع الفساد والوقاية منه قبل حدوثه يوفر على الدولة الفلسطينية وجميع أطراف المعاهدة الدولية أموالاً طائلة تذهب في سبيل الفساد، وتحد من انتشاره وتوسعه وتكون فرص القضاء عليه في مهده أكبر وأنجح. وعليه فسوف نتناول في الفرع الأول السياسات العامة لمكافحة الفساد وقائياً، ثم نتناول في الفرع الثاني هيئات مكافحة الفساد وقائياً.

الفرع الأول: السياسات العامة لمكافحة الفساد وقائياً

يُقصد بمفهوم السياسات العامة أنها الإطار العام والشامل لكل أعمال الدولة ونشاطاتها التي تقرها وتضع لها الخطط والأبحاث والموارد والإمكانيات والنفقات، مع ربطها هذه الأهداف والغايات بالخطط التنفيذية³⁴. وفي ظل حديثنا عن السياسات العامة لمكافحة الفساد بشكل خاص فإن هذه السياسات هي كل ما تفعله الدولة بحكومتها وأجهزتها ومؤسساتها من تسخير الأعمال والنشاطات والإمكانيات والخطط من أجل منع الفساد ومكافحته والقضاء عليه. وإنّ أهم هذه السياسات التي يجب على الدولة إتباعها، تجسيدها لمبادئ سيادة القانون، وتعزيزها لمبادئ المشاركة المجتمعية، وإدارتها الحسنة للقطاع العام، وترسيخها لمبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة، ومراجعتها الدورية للتشريعات السارية، ونشر الوعي والمعارف المتعلقة بمكافحة الفساد، وإقرارها التدابير الوقائية من الفساد في القطاع الخاص.

³² كتاب النزاهة والشفافية والمسائلة في مواجهة الفساد، صفحة 153، مؤسسة أمان (الائتلاف ممن اجل النزاهة والمسائلة) 2010 رام الله.

³³ هيئة مكافحة الفساد، "الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2012-2014"، دون طبعة، رام الله فلسطين، منشورات هيئة مكافحة الفساد، دون سنة نشر، ص 12.

³⁴ علي أبو دياك وناصر الرئيس، مرجع سابق، ص 39.

الفرع الثاني: هيئات مكافحة الفساد الوقائية

حثت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الدول الأطراف على إيجاد هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية، فنصت في المادة السادسة من الاتفاقية على أنه: " 1_ تكفل كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات، حسب الاقتضاء، تتولى منع الفساد" ...³⁵.

وبالرجوع إلى التشريعات الفلسطينية نلاحظ أنها أوجدت هيئتين مطلعيتين بهذا الخصوص، فكان ديوان الرقابة المالية والإدارية الفلسطيني الذي أنشئ بموجب نص دستوري في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، وكانت هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية التي أنشئت بموجب قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته. وعليه فسوف نتحدث مباشرة عن هيئة مكافحة الفساد أولاً، ثم ديوان الرقابة المالية والإدارية ثانياً.

أولاً: هيئة مكافحة الفساد

تُعد هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية مؤسسة عامة فلسطينية مستقلة، أنشئت بادئ الأمر بمقتضى المادة (3)³⁶ من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م، وعُدل سندها القانوني الذي يقتضي إنشاؤها بالمادة (6) من القرار بقانون رقم (7) لسنة 2010م بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد، ومن الجدير ذكره أن القانون قد منح الهيئة استقلالها المالي والإداري وتمتعها بالشخصية المعنوية والأهلية القانونية الكاملة.

أما اختصاصات هيئة مكافحة الفساد الأولى فهي جمع إقرارات الذمة وحفظها والاستيضاح الدائم عنها، وفحص الذمة المالية للخاصين لقانون هيئة مكافحة الفساد، والتحقيق في الشكاوى الواردة إلى الهيئة والمقدمة إليها بخصوص جريمة الكسب غير المشروع³⁷. والاختصاصات الجديدة المضافة إلى الاختصاصات الثلاثة السابقة لهيئة مكافحة الفساد، فهي التحقق من جميع شبهات جرائم الفساد التي تصل إليها، وتوعية المجتمع الفلسطيني كافةً بمخاطر الفساد وآثاره الكبيرة وكيفية الوقاية منه ومكافحته، والعمل على قاعدة بيانات شاملة لجميع منظومة الفساد، والتنسيق مع مؤسسات السلطة كافة لمحاربة

³⁵ وجاءت ذات الاتفاقية بنص مماثل لنص المادة السادسة المذكورة، وهي المادة (36) حيث قالت فيها: "تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، ما قد يلزم من تدابير لضمان وجود هيئة أو هيئات متخصصة أو أشخاص متخصصين في مكافحة الفساد من خلال إنفاذ القانون ...".

³⁶ نصت المادة (3) من القانون الأصلي لسنة 2005م على تسمية هذه الهيئة بهيئة مكافحة الكسب غير المشروع، لأن القانون الأصلي كان لا يتناول سوى جريمة واحدة وهي الإثراء غير المشروع حتى تم تعديل هذا القانون بالكامل وشمل جميع جرائم الفساد.

³⁷ الاختصاصات الثلاثة الأولى مذكورة في المادة الثامنة من القانون الأصلي رقم (1) لسنة 2005م.

الفساد، والتنسيق مع وسائل الإعلام لنشر مفاهيم النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد، والعمل على تعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني والإعلام ومؤسسات الثقافة والتعليم، ورسم السياسات العامة لمكافحة الفساد في فلسطين، وإعداد الكتب والنشرات الخاصة بموضوع إنشائها، ومراجعة التشريعات الفلسطينية الخاصة بمكافحة الفساد والجرائم والعقوبات وتقويمها، والتعاون مع جميع الجهات الدولية والإقليمية والمحلية بشأن الفساد، وإعداد التقرير السنوي للهيئة³⁸.

أما بالنسبة لصلاحيات هيئة مكافحة الفساد في سبيل تنفيذ مهامها واختصاصاتها، فهي تلقي التقارير والبلاغات والشكاوى بخصوص جرائم الفساد، والقيام بأعمال التحري وجمع الأدلة والتحقيقات والسير بالمقتضيات القانونية اللازمة، وملاحقة كل من يخالف هذا القانون والقيام بكل الإجراءات التحفظية والعقابية، واستدعاء الشهود وكل من لزم أمر استدعائه، والاطلاع على البيانات والملفات والمستندات والأوراق كافة والكشف عنها، والتنسيق مع جميع الجهات المختصة في التعقب والضبط والحجز والاسترداد وتحصيل العائدات والمصادرة، وإحالة كل من تقدم إلى الهيئة بشكوى أو أخبار كيدية أو كاذبة إلى الجهات القضائية المختصة، وحق تحريك الدعاوى الخاصة بجرائم الفساد من خلال النيابة العامة ومباشرتها وفقاً لأحكام هذا القانون، وإصدار القرارات الخاصة بالملفات التي تتابعها فور انتهائها من الإجراءات المحددة في القانون³⁹.

وللهيئة محكمة مختصة بمكافحة الفساد وجرائم الفساد نظمت أحكامها المادة (16) من قانون مكافحة الفساد المعدل لسنة 2010م، وللهيئة عدد كاف من أعضاء النيابة العامة يتم انتدابهم من النائب العام للعمل مع الهيئة، ونظمت أحكامها المادة (17) من القانون المعدل، وأصدرت محكمة جرائم الفساد بتاريخ 2018/7/1 برئاسة القاضي سعد السويطي، وعضوية كل من القاضيين ربا الطويل، وسلطان عيسى، حكماً بالدعوى الجزائية رقم 15/2015 وذلك لقيام المتهم الأول (ك. ف) بارتكاب أفعالٍ شكلت أركان جرم الفساد وعناصره وفقاً للمادة 1 و25 من قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005 المعدل والمتمثل في جريمة الاختلاس وفقاً للمادة 174 فقره 2 من قانون العقوبات رقم 16 لسنة 60، وكذلك قيام المتهمين الأول (ك. ف) والثانية (ر. ف) والثالث (إ. م) بارتكاب أفعالٍ شكلت أركان جريمة غسل الأموال وعناصرها وفقاً للمادة 2 من القرار بقانون رقم 9 لسنة 2007. وعليه تقرر المحكمة إدانة المتهم الأول بتهمة الاختلاس وفقاً للمادة 174 فقره 2 من قانون العقوبات رقم 16 لسنة 60 وتهمة غسل الأموال وفقاً للمادة 2 من القرار بقانون رقم 9 لسنة 2007 بخصوص غسل الأموال وإدانة المتهمين: الثانية والثالث بتهمة غسل الأموال وفقاً للمادة 2 من القرار بقانون رقم 9 لسنة 2007 بخصوص

³⁸ الاختصاصات العشرة الجديدة المذكورة في المادة الثامنة من القانون المعدل رقم (7) لسنة 2010م.

³⁹ صلاحيات الهيئة المذكورة في المادة التاسعة من القانون المعدل رقم (7) لسنة 2010م.

غسيل الأموال، ولأن المحكمة، وبالأغلبية، لم تجد في البينة المقدمة ما يكفي لإدانة المتهمه الرابعة (ن. ط) بالتهمة المسندة لها، فإنها تقرر إعلان براءتها من هذه التهمة.

وعطفاً على قرار الإدانة، وبعد سماع أقوال وكيل النيابة والمدانين ووكلائهم حول العقوبة، قررت المحكمة ما يلي:

1. استناداً لحكم المادة 174 فقره 2 من قانون العقوبات رقم 16 لسنة 60 وضع المدان (ك. ف) بالأشغال الشاقة المؤقتة لمدة عشر سنوات.

2. استناداً لحكم المادة 37 من القرار بقانون رقم 9 لسنة 2007 بخصوص غسيل الأموال، سجن كل واحد من المدانين الأول (ك. ف) والثانية (ر. ف) والثالث (إ. م) مدة 3 سنوات وغرامة عشرة آلاف دينار أردني لكل واحدٍ منهم.

3. وبالنظر إلى ما أثاره وكيل المدان الأول وطلبه من أن موكله كبير في السن ومعيل لعائلته وطلبه الرحمة له وطلب المدان الأول الرحمة ولما أبداه أيضاً وكيل المدانين: الثانية والثالث من أسباب، ولما أبداه المدان الثالث أيضاً من طلب الرحمة، وبما أن المحكمة تجد في هذه الأسباب أسباباً تخفيفية تقديرية، فإنها واستناداً لحكم المادة 99 من قانون العقوبات المذكور، تقرر تخفيض عقوبة الأشغال الشاقة المؤقتة بالنسبة للمدان الأول عن تهمة الاختلاس وفقاً للمادة 174 فقره 2 من قانون العقوبات المذكور لتصبح الأشغال الشاقة المؤقتة لمدة 5 سنوات، وتخفيض عقوبة الحبس بالنسبة له عن جريمة غسل الأموال وفقاً للمادة 37 من القرار بقانون بخصوص غسل الأموال المذكور لتصبح الحبس لمدة سنة والغرامة 5000 دينار أردني، وتخفيض عقوبة كل واحدٍ من المدانين: الثانية والثالث لتصبح الحبس لمدة سنة والغرامة مبلغ 5000 دينار أردني. وفي الوقت ذاته، واستناداً لحكم المادة 72 من قانون العقوبات المذكور، تم دمج العقوبات المتعلقة بالمدان الأول وتطبيق العقوبة الأشد، وهي الأشغال الشاقة المؤقتة لمدة خمس سنوات.

4. إلزام كل واحد من المدانين المذكورين بنفقات محاكمة مبلغ 1000 دينار أردني.

5. استناداً لحكم المادة 25 من قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005 المعدل، الحكم على المدان الأول (ك. ف) برد المتحصلات الجرمية والبالغة 4 ملايين وثلاثمائة وواحدٍ وثمانين ألفاً وخمسمائة وسبعين شيكلاً، وبما أن المدان الأول قام بإيداع مبلغ مائتي ألف شيكل في حساب أمانات هيئة مكافحة الفساد، فإن المحكمة تقرر مصادرة هذا المبلغ لمصلحة الخزينة العامة وخصمه بالنتيجة من قيمة المبالغ المختلسة، ليكون المبلغ المختلس المتبقي في ذمة المدان الأول بعد ذلك مبلغاً وقدره أربعة ملايين ومائة وواحدٍ وثمانين ألفاً وخمسمائة وسبعين شيكلاً، وإلزامه برد هذا المبلغ إلى الخزينة العامة.

6. استناداً لنص المادة 40 من القرار بقانون رقم 9 لسنة 2007 بخصوص غسيل الأموال تقرر المحكمة ما يلي:

أ. الحكم بمصادرة الشقة السكنية الواقعة ضمن البناء المكون من ستة طوابق بما فيها الروف والطابق الأرضي المقام على قطعة الأرض الواقعة في موقع الرأس الكبير من أراضي الدوحة ومساحتها 180 متراً مربعاً، والتي تم شراؤها من البائع والتي قامت المدانة الثانية بنقل ملكيتها من اسمها إلى اسم المدان الثالث (إ. م) أو باسم من كانت تلك الشقة، وذلك لمصلحة الخزينة العامة وخضم قيمتها من مبالغ المتحصلات الجرمية المتبقية في ذمة المدان الأول.

ب. مصادرة سيارة الجيب من نوع BMW المسجلة باسم المتهمه الرابعة (ن. ط) أو باسم من كانت مسجلة تلك السيارة، وذلك لمصلحة الخزينة العامة على أن تخضم قيمتها من مبالغ المتحصلات الجرمية المتبقية في ذمة المدان الأول.

ت. وبما أنه من الثابت أن الأموال المدفوعة من المدان الثالث والتي حولها من قيمة القرض الذي حصل عليه من بنك الإسكان إلى بائع العقار لسداد باقي ثمن العقار، الذي تم شراؤه منه ومن شركائه هو 250 ألف دولار وعلى اعتبار أن هذا المبلغ هو المبلغ المشروع الوحيد الثابت من ثمن العقار المذكور، وبما أن الثمن الكامل لذلك العقار هو 620 ألف دولار فإن الحصص المشروعة والعائدة للمدان الثالث في ذلك العقار هي 250 حصة من أصل 620 حصة، وذلك على أساس تحويل المبالغ إلى حصص، وحيث إن الحصص المتبقية وهي 370 حصة في العقار المذكور والتي تعادل المبلغ المدفوع عن حصة المدانة الثانية في العقار، وهي 370 ألف دولار وفقاً لما هو ثابت، وبما أن هذه الحصص هي من الأموال الثابت أنها ناتجة عن متحصلات جرميه، ولم يثبت أنه أو أي جزء منها هي مبالغ مشروعة، فإن المحكمة تقرر بناء على ذلك مصادرة ما نسبته 370 حصة من أصل 620 حصة في العقار الواقع ضمن البناء المقام على قطعة الأرض من أراضي الدهيشة والعقار هو عبارة عن : أ. مخزن تجاري في الطابق الأرضي من الجهة الشمالية من المبنى عدا السطح، " طابق صفر، بناية رقم واحد، شقة أو مخزن رقم أربعة، " . ب. المكتب السادس في الطابق الأول من الجهة الشمالية عدا السطح، " بناية رقم 1، طابق 1، شقه رقم 6"، وحق المنفعة في 3 مواقف في مواقف السيارات العام للعمارة، وحق وضع خمسة خزانات مياه وبويلارات عدد 2، و6 مرايا شمسية، هذا العقار الذي تم شراؤه بقيمة 620 ألف دولار والمسجل باسم المدان الثالث (أ. م) أو باسم من كان تسجيل ذلك العقار باسمه، وذلك لمصلحة الخزينة العامة على أن تكون الخزينة العامة شريكة به بهذه الحصص المذكورة وعلى أن تخضم قيمة هذه الحصص المصادرة من قيمة المبالغ المختلطة والمتبقية في ذمة المدان الأول.

7. وللأسباب التخفيفية المذكورة أعلاه بخصوص المدانين: الثانية والثالث، وبالنظر إلى أنهما أرباب عائلات ولإعطائهما الفرصة للعودة إلى حياتهم الطبيعية بين أفراد أسرهم خارج قضبان السجن دون القيام بارتكاب مثل هذه الأفعال، وحيث إنهم ليسوا من أصحاب السوابق، وللحكم الصادر برد المتحصلات الجرمية ومصادرة الممتلكات الناتجة عن تلك المتحصلات والمسجلة بأسمائهم والموجودة بحوزتهم، والتي سيعود من خلال إعادتها جزء من الأموال المختلصة "المتحصلات الجرمية" فان المحكمة واستناداً لهذه الأسباب تقرر إعمال نص المادة 284 من قانون الإجراءات الجزائية المعمول به، ووقف تنفيذ عقوبة الحبس والغرامة المحكوم بها على المدانين: الثانية والثالث المذكورين.

8. يحبس كل من لم يدفع نفقات المحاكمة بواقع يوم عن كل نصف دينار أردني بما لا يتعدى السنة.

ثانياً: ديوان الرقابة المالية والإدارية

يُعد ديوان الرقابة المالية والإدارية الفلسطيني مؤسسة دستورية أنشئ بموجب أحكام القانون الأساسي الفلسطيني، ويعد الجهاز الأعلى للرقابة في فلسطين⁴⁰. فقد نُصَّ على إنشائه في المادة (96) من القانون الأساسي المعدل، وقد حلَّ ديوان الرقابة المالية والإدارية محل هيئة الرقابة العامة المنشأة بقانون رقم (17) لسنة 1995م، والديوان له شخصية اعتبارية مستقلة ويتمتع بكامل الأهلية القانونية لمباشرة جميع النشاطات والأعمال الموكلة إليه، وله موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية⁴¹. وقد جاءت الخطة الاستراتيجية للديوان بسعي الديوان إلى سن قانون جديد أو تعديل القانون الحالي للديوان لينسجم مع معايير المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الإننتوساي - INTOSAI) التي تأسست عام 1953⁴². وقد حدد قانون الديوان الأهداف التي يسعى الديوان للوصول إليها لضمان سلامة أجهزة السلطة الفلسطينية ومؤسساتها، واستقرار العمل الإداري والمالي فيها، ومراقبة تطبيق القوانين والأنظمة، وكشف أي انحراف مالي أو إداري فيها⁴³. فنصت المادة (23) من قانون الديوان على أهداف ديوان الرقابة واختصاصاته، وتضمنت متابعة نفقات السلطة

⁴⁰ سامر أبو قرع، "رقابة وتدقيق من أجل البناء والتنمية وتعزيز الحكم الصالح"، ورقة عمل مقدمة في ورشة الجمعيات الخيرية ودورها في مكافحة الفساد، دون طبعة، رام الله/فلسطين، هيئة مكافحة الفساد وجمعية إنعاش الأسرة، 2012، ص1.

⁴¹ سعد كلاب، "الرقابة المالية والإدارية ودورها في عملية التنمية"، ورقة عمل مقدمة في مؤتمر تنمية وتطوير قطاع غزة بعد الانسحاب الإسرائيلي، دون طبعة، غزة/فلسطين، الجامعة الإسلامية، 2006، ص7.

⁴² ديوان الرقابة المالية والإدارية، "الخطة الاستراتيجية 2014-2016"، دون طبعة، فلسطين، منشورات ديوان الرقابة المالية والإدارية، دون سنة نشر، ص2.

⁴³ سعد كلاب، المرجع سابق، ص7.

الفلسطينية وإيراداتها، والأمانات والصراف والقروض والتسويات والصراف العام فيها، وضمان الشفافية والنزاهة في التعامل الحكومي والممارسات العامة للأجهزة والمؤسسات، والبحث والتحري عن أسباب القصور في العمل الإداري والنظام المالي، والكشف عن المخالفات المالية والإدارية، وبحث الشكاوى التي يتقدم بها المواطنون حول الإهمال في الوظيفة العمومية وأداء موظفي السلطة⁴⁴. وتحدث الفصل الرابع من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية الفلسطيني في المادة (31) منه على الجهات الخاضعة لرقابة الديوان من الرئيس ومن حوله، ورئيس الوزراء ووزراء الحكومة والوزارات وأجهزة السلطة ومؤسساتها، وأعضاء المجلس التشريعي، والسلطة القضائية والنيابة العامة، والأجهزة الأمنية كافة، والهيئات الأهلية والمؤسسات العامة، والخاصة والشركات والجمعيات والاتحادات والنقابات.

المطلب الثاني: مدى المواءمة في مجال التجريم وإنفاذ القانون

تجريم أفعال الفساد واتخاذ المقتضى القانوني بحق مرتكبي الجريمة هي الخطوة العملية والحقيقية لردع الفساد ومحاربه والقضاء عليه. فالجريمة لا تكون إلا بنص قانوني، والعقوبة الرادعة لجريمة الفساد وأي جريمة لا تكون إلا بنص قانوني، ومع وجود النص المُجرّم، فنحن بحاجة إلى إنفاذ هذا القانون، ولا يتسنى لنا ذلك دون وجود أجهزة ومؤسسات وهيئات داخل الدولة تُعنى بمكافحة جرائم الفساد وملاحقتها ومحاولة القضاء عليها. وعلى ذلك سوف نتناول في الفرع الأول من هذا المطلب أفعال الفساد المُجرّمة، ثم نتناول في الفرع الثاني إنفاذ القانون .

الفرع الأول: أفعال الفساد المُجرّمة

يُعرّف الفساد على أنه مجموعة من الأفعال والسلوكيات التي يمارسها شخص أو مجموعة من الأشخاص من دون أي وجه حق مستغلاً موقعه الوظيفي أو منصبه للحصول على منافع ومزايا مخالفاً بذلك التشريعات من القوانين والأنظمة والتعليمات⁴⁵. فيما جاءت المادة الرابعة من القرار بالقانون المعدل لقانون مكافحة الفساد رقم (7) لسنة 2010م بتعريف للفساد من خلال ذكر السلوكيات التي يعدها القانون فساداً، فنصت على أنه :

'يعد فساداً لغايات تطبيق أحكام هذا القانون ما يلي:

1. الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة والجرائم المخلة بالثقة العامة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية.
2. الجرائم الناتجة عن غسل الأموال المنصوص عليها في قانون غسل الأموال.

⁴⁴ علي أبو دياك وناصر الرئيس، مرجع سابق، ص 80.

⁴⁵ عطا عمار، مرجع سابق، ص 3.

3. كل فعل يؤدي إلى المساس بالأموال العامة.
4. إساءة استعمال السلطة خلافاً للقانون.
5. قبول الوساطة والمحسوبية التي تلغي حقاً وتحقق باطلاً.
6. الكسب غير المشروع.
7. جميع الأفعال المجرمة الواردة في الاتفاقيات العربية والدولية لمكافحة الفساد التي صادقت عليها أو انضمت إليها السلطة الوطنية.

لم تضع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تعريفاً خاصاً للفساد؛ لكنها وضعت فصلاً كاملاً تحت عنوان التجريم وإنفاذ القانون، فعددت جميع الجرائم التي تراها من جرائم الفساد، ومنها جريمة رشوة الموظف العمومي، وجريمة اختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها، وجريمة المتاجرة بالنفوذ، وجريمة إساءة استغلال الوظيفة العمومية، وجريمة الإثراء غير المشروع، وجريمة إخفاء ممتلكات أو مواصلة الاحتفاظ بها متى كانت متأتية من فعل يعد فساداً، وجريمة استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الوعيد للتحريض على الإدلاء بشهادة الزور أو التدخل بالشهادة أو في تقديم الأدلة أو للتدخل في ممارسة أي موظف قضائي أو أي موظف من مهمته إنفاذ القانون. ولم تكتف دائرة التجريم في الاتفاقية الدولية بتجريم أفعال الفساد في دوائر القطاع العام، بل تعداها إلى القطاع الخاص، فجرمت الاتفاقية الرشوة في القطاع الخاص، وإساءة استغلال الوظيفة في القطاع الخاص واختلاس الممتلكات أثناء ممارسة نشاط اقتصادي أو تجاري أو مالي لمصلحة القطاع الخاص⁴⁶. كما عدت الاتفاقية جريمة غسل الأموال جريمة فساد.

ومن خلال قراءة النصوص الخاصة بالتجريم في الاتفاقية وفي التشريعات الجزائرية الفلسطينية نلاحظ التوافق والمواءمة بين نصوص التجريم في كليهما، فقد يعد الفساد في قرار بقانون رقم (18) لسنة 2016م بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته (لفساد: يعد فساداً لغايات تطبيق أحكام هذا القرار بقانون الجرائم المبينة أدناه: 1. الرشوة وفقاً لتعريفها في قوانين العقوبات السارية. 2. الاختلاس وفقاً تعريفه في قوانين العقوبات السارية. 3. التزوير والتزييف وفقاً تعريفها في قوانين العقوبات السارية. 4. استثمار الوظيفة وفقاً لتعريفها في قوانين العقوبات السارية. 5. غسل الأموال الناتجة عن جرائم فساد. 6. الكسب غير المشروع. 7. المتاجرة بالنفوذ. 8. إساءة استعمال السلطة خلافاً للقانون. 9. الوساطة والمحسوبية والمحاباة التي تلغي حقاً أو تحق باطلاً. 10. عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات أو

⁴⁶ علي أبو دياك وناصر الرئيس، مرجع سابق، ص 21-22.

منافع قد تؤدي إلى تضارب في المصالح إذا كانت القوانين والأنظمة تستوجب ذلك ويكون من شأنها تحقيق منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة للممتنع عن إعلانها. 11. إعاقة سير العدالة. الوساطة والمحسوبية والمحاباة: قيام الموظف بعمل من أعمال وظيفته أو امتناعه عن القيام بعمل من أعمال وظيفته أو إخلاله بواجباته نتيجة لرجاء أو توصية أو لاعتبارات غير مهنية كالانتماء الحزبي أو العائلي أو الديني أو الجهوي. المتاجرة بالنفوذ: قيام الموظف أو أي شخص آخر، بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتماس أو قبول أي مزية غير مستحقة لمصلحته هو أو لمصلحة شخص آخر، لكي يستغل ذلك الموظف أو الشخص نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية على مزية غير مستحقة. تضارب المصالح: الوضع أو الموقف الذي تتأثر فيه موضوعية قرار الموظف واستقلاله بمصلحة شخصية مادية أو معنوية تهمه شخصياً أو تهم أحد أقاربه أو أصدقائه المقربين، أو عندما يتأثر أدائه للوظيفة العامة باعتبارات شخصية مباشرة أو غير مباشرة، أو بمعرفته المعلومات التي تتعلق بالقرار. الكسب غير المشروع: كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القرار بقانون لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة، ويعد كسباً غير مشروع كل زيادة في الثروة تطرأ 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. إساءة استعمال السلطة: قيام الموظف أو عدم قيامه بفعل ما، لدى الاضطلاع بوظائفه، بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لمصلحته هو أو لمصلحة شخص أو كيان آخر، ما يشكل انتهاكاً للقوانين. إعاقة سير العدالة: استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب أو الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها للتحريض على الإدلاء بشهادة زور أو للتدخل في الإدلاء بالشهادة، أو تقديم الأدلة في إجراءات تتعلق بارتكاب أفعال مجرمة وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون، أو استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب للتدخل في ممارسة أي موظف قضائي أو معني بإنفاذ القانون فيما يخص مهامه الرسمية المتعلقة بارتكاب أفعال مجرمة وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون. (واعتماد التشريعات الجزائية الفلسطينية الجرائم التي نصت عليها الاتفاقية من جرائم الرشوة والاختلاس والكسب غير المشروع واستثمار الوظيفة وغسل الأموال. وهذه خطوة ابتدائية جيدة لتمتد فيما بعد إلى ضرورة القيام بخطوات جدية لم تعالجها النصوص الفلسطينية، مثل حماية الشهود والخبراء والضحايا وتوفير الحماية الجسدية لهم، وحظر إفشاء الأسرار المتعلقة بهوياتهم وأماكنهم وإقامتهم⁴⁷ .

⁴⁷ علي أبو دياك وناصر الرئيس، مرجع سابق، ص 139.

الفرع الثاني: إنفاذ القانون

نصت اتفاقية الأمم المتحدة على ضرورة إيجاد هيئة أو هيئات متخصصة أو حتى أشخاص متخصصين في مكافحة الفساد من خلال إنفاذ القانون⁴⁸. وحثت الاتفاقية على التعاون بين سلطات إنفاذ القانون فيما بينها، والتعاون بين سلطات إنفاذ القانون والمجرمين الذين يدلون باعترافاتهم ويساعدون السلطات على كشف الجرائم، والتعاون أيضاً مع الموظفين العموميين حول معلومات الفساد، والتبليغ عن المجرمين وانتهاكات الوظيفة العمومية، والتعاون بينها وبين القطاع الخاص وخصوصاً القطاع المالي والمؤسسات المالية⁴⁹. فسلطات إنفاذ القانون، وبحسب نصوص الاتفاقية، هي المسؤولة عن التحقيق في جرائم الفساد وملاحقة المتهمين بذلك واستجوابهم، وجمع الأدلة حول الجريمة ومرتكبيها، والقيام بجميع الإجراءات الجزائية في ملاحقتهم، وإنزال العقوبة بالمجرمين، والتعاون مع جميع الجهات الرسمية وغير الرسمية.

وفي فلسطين فإن أجنحة إنفاذ القانون ثلاثة وهي، هيئة مكافحة الفساد⁵⁰ ومحكمة مكافحة الفساد ونيابة مكافحة الفساد. وجميع هذه الهيئات قد نُظمت أحكامها بموجب القرار بقانون رقم (7) لسنة 2010م.

المطلب الثالث: مدى المواءمة في مجال التعاون الدولي

جاء في ديباجة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تأكيداً واقتناعاً أنّ: "الفساد لم يعد شأناً محلياً بل هو ظاهرة عبر وطنية تمس كل المجتمعات والاقتصاديات، ما يجعل التعاون الدولي على منعه ومكافحته أمراً ضرورياً"، كما جاء في ديباجتها أيضاً: "أنّ منع الفساد والقضاء عليه هو مسؤولية تقع على عاتق جميع الدول، وأنه يجب عليها أن تتعاون معاً...". وقد أسهبت الاتفاقية في الحديث عن ضرورة التعاون الدولي في منع الفساد ومحاربتة في الفصل الرابع من الاتفاقية، وجاء هذا الفصل في ثمانية موادٍ (43-50)؛ فتناول في المادة (43) من الاتفاقية ضرورة تعاون الدول الأطراف في المسائل الجنائية وفقاً للنظام القانوني للدولة الطرف، وتناول في المادة (44) شأن التعاون الدولي في مجال تسليم المجرمين، وفي المادة (45) شأن نقل الأشخاص المحكوم عليهم إلى الإقليم لقضاء باقي عقوبتهم، وفي المادة (46) عالج المساعدة القانونية المتبادلة بين الدول الأطراف في المجالات كافة المتعلقة بجريمة فساد حول التحقيقات والملاحقات والإجراءات القضائية وعوائد الجريمة، وفي المادة (47) تحدثت عن نقل الإجراءات الجنائية بين الدول لمصلحة سير العدالة والملاحقة، وفي المادة

⁴⁸ راجع نص المادة (36) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

⁴⁹ راجع نصوص المواد (37، و38، و39) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

⁵⁰ تحدثنا عن هيئة مكافحة الفساد ونشأتها واختصاصاتها وصلحياتها في معرض حديثنا عن هيئة مكافحة الفساد من هذا البحث في الصفحة (30).

(48) ناقش شأن التعاون الدولي في مجال إنفاذ القانون والعمل على تعزيزه، وفي المادة (49) تحدث عن إجراء التحقيقات المشتركة بين الدول الأطراف في الإجراءات القضائية وغيرها، وأما في المادة (50) والأخيرة فتحدثت الاتفاقية عن ضرورة قيام الدول الأطراف باستعمال أساليب التحري الخاصة من أجل مكافحة الفساد مكافحة فعّالة.

وعلى ذلك فسوف نتناول في هذا المطلب مدى المواءمة بين الاتفاقية والتشريعات الفلسطينية في مجال التعاون الدولي؛ وسوف نعالج في الفرع الأول تعاون الدول في مجال التدابير الوقائية، وفي الفرع الثاني تعاون الدول في مجال الإجراءات الجزائية.

الفرع الأول: التعاون الدولي في مجال التدابير الوقائية

يُقصد بالتعاون الدولي في مجال التدابير الوقائية تعاون جميع الدول بشأن السياسات العامة ومساندة البرامج التثقيفية والتعليمية ونشر مساعي المساعدات التقنية بين الدول الأطراف في سعيهم نحو مجابهة ظاهرة الفساد. ولقد حثت الاتفاقية الدولية جميع الدول الأطراف على التعاون في دعم التدابير الرامية إلى مكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجع، وترويج التعاون الدولي وتيسيره في مجالات المساعدات التقنية لمحاربة الفساد⁵¹.

وجاء في الفصل الثاني من الاتفاقية، في الفقرة (4) من المادة (5) على أنه: "تتعاون الدول الأطراف فيما بينها ومع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة، حسب الاقتضاء ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، على تعزيز وتطوير التدابير المشار إليها⁵² في هذه المادة. ويجوز أن يشمل ذلك التعاون المشاركة في البرامج والمشاريع الدولية الرامية إلى منع الفساد".

ويقع على عاتق المجتمع الدولي المتمثل بالأمم المتحدة وأجهزتها والمنظمات الحكومية وغير الحكومية والعالمية والإقليمية إلى جانب الدول الوطنية؛ مسؤولية التعاون من أجل نشر مفاهيم النزاهة والشفافية والمساءلة في القطاع العام ونشر مفاهيم الحوكمة والرقابة في القطاع الخاص، كما تقوم مسؤوليتهم في نشر ثقافة منع الفساد ومكافحته ومحاربه والسعي الدؤوب لوأده والقضاء عليه؛ وليس أهم من تعاون جميع الدول الأعضاء في اتخاذ التدابير الوقائية وتعزيزها والعمل على

⁵¹ راجع المادة الأولى من الاتفاقية الخاصة في بيان أغراض اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وغاياتها وأهدافها.

⁵² وهذه التدابير المشار إليها في هذه المادة هي التدابير الوقائية التي عالجها في الفصل الثاني كاملةً من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث كانت أهم هذه التدابير الوقائية هي النص على سياسات عامة للدولة حريصة على مكافحة الفساد، وتشكيل هيئات مكافحة الفساد الوقائية والتي تعالج ظاهرة الفساد قد حدوثه، بالإضافة كل الإجراءات الاحترازية التي تقوم بها الجهات المعنية داخل الدولة من مؤسسات وأجهزة رسمية مستعيناً بالقطاع الخاص والأهلي لمساندته.

نشرها وإقرارها كمبادئ عامة مستقرة قبل التعاون الدولي في مجال الإجراءات الجزائية التي تأتي كمرحلة متقدمة في خطوات مكافحة الفساد والقضاء عليه. فالتعاون بين الدول الأطراف في مكافحة الفساد هو أحد أهم زوايا تفعيل الاتفاقية الدولية ومحاورها وتنشيطها، وهو أداة تحريكها وتفاعلها الدولي، وهي التي تربط بين التشريعات الوطنية والاتفاقية الدولية، وتعاون الدول فيما بينها يغذي خبرات الدول ووسائلها وينميها في مكافحة الظاهرة كما أن الفصل السادس من الاتفاقية حدد كيفية التعاون الدولي في مجال التدريب والمساعدة التقنية من خلال تدريب الموظفين وتبادل الخبرات والمعلومات ونشر الأبحاث العلمية المتعلقة بالفساد، كما أكد على التعاون الدولي في دعم البرامج في الدول الفقيرة من خلال التنمية الاقتصادية ونشر المعارف والوعي⁵³.

وعلى المستوى الفلسطيني نحتاج النصوص القانونية التي تشجع هذا التعاون وتدعو الدولة بمؤسساتها وأجهزتها لترسيخ هذا التعاون في مجال التدابير الوقائية والسياسات العامة والبرامج التدريبية والتعليمية الدولية والعالمية والإقليمية، فوجود النصوص التشريعية الداخلية تُعد المحرك الأول والأساس في عملية تفعيل منظومة التعاون الدولي، وتوقيع الدولة الفلسطينية على طلب الالتحاق والانضمام إلى الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد وسعيها للمواءمة بين تشريعاتها الوطنية والاتفاقية الدولية، والسعي للالتزام بها وتطبيقها والمصادقة عليها؛ ويكون لزاماً عليها إجراء التعديلات اللازمة في القوانين والأنظمة والتشريعات لإقرار هذا النوع من التعاون الدولي لإضفاء الصيغة القانونية عليه. مع أن الواقع ينبئنا بقيام السلطة الفلسطينية ومؤسساتها والمنظمات غير الحكومية في فلسطين ببعض النشاطات والفعاليات والندوات على هذا الصعيد، مع قناعتنا بعدم كفايتها من ناحية وبعدم تقنينها من ناحية أخرى؛ حتى تكون نهجاً دائماً تتميز به فلسطين وتحظى بالدعم الدولي اللازم لقيامها والتزامها بمسوغات الدولة أولاً⁵⁴، ولقيامها بالتزاماتها الدولية على أكمل وجه.

الفرع الثاني: التعاون الدولي في مجال الإجراءات الجزائية

يُقصد في التعاون الدولي في مجال الإجراءات الجزائية تعاون جميع الدول الأطراف في الاتفاقية الدولية لمكافحة جريمة الفساد منذ نشوئها وحتى صدور الحكم الفاصل فيها وقضاء المجرم المتهم مدة العقوبة المقررة. وإقرار التعاون الدولي

⁵³ باسل منصور، "التدابير التشريعية والإدارية لمكافحة الفساد في القطاعين الأهلي والخاص وفق قواعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المؤرخة في 2003\10\31"، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)، جامعة النجاح الوطنية، نابلس فلسطين، المجلد 26 (9)، 2012، ص 2034.

⁵⁴ وخاصةً أن السلطة الفلسطينية وبعد حصولها على دولة مراقب في الأمم المتحدة بعدما كانت منظمة مراقب تسعى إلى حصولها على العضوية الكاملة في الأسرة الدولية وتكون عضو فعال في المنظومة الدولية.

في هذا الشأن هو الوصول الحقيقي للهدف الأسمى للاتفاقية، وهو تعزيز مبادئ النزاهة والأمانة والشفافية والوضوح والمساءلة والنظام كمبدأ دولي وعالمي عام ومستقر، والقضاء الدولي على ظاهرة الفساد. وتُعرّف الإجراءات الجزائية على أنها مجموعة الإجراءات والقواعد والضوابط التي تنظم عمل السلطات العامة عند وقوع الجريمة، وتكون مهمة السلطات العامة كشف الجريمة وجميع ملبساتها وجمع أدلة الجريمة وملاحقة المجرمين مرتكبي الجريمة والتحقيق معهم ومحاكمتهم وصولاً إلى تقرير العقوبة المناسبة وتنفيذها⁵⁵.

ونلاحظ من خلال نصوص اتفاقية الأمم المتحدة تركيزها على التعاون الدولي في جميع فصول الاتفاقية، وخصصت الفصل الرابع للحديث عن التعاون الدولي بشكل خاص، وذكرت التعاون الدولي في مجال استرداد الموجودات في الفصل الخامس، والتعاون الدولي في مجال المساعدة التقنية وتبادل المعلومات في الفصل السادس حيث إن فلسطين أصبحت عضواً في منظمة الشرطة العالمية "الانتربول" عام (2017). وركزت الاتفاقية على التعاون الدولي حول الإجراءات الجزائية لجميع الدول الأطراف في سعيها للقضاء على جرائم الفساد؛ فدعت الدول الأطراف إلى التعاون في تسليم المجرمين حينما يكون الشخص موضوع طلب التسليم موجوداً في إقليم الدولة الطرف متلقية الطلب ولكنها جعلت التسليم مقروناً بسماع التشريعات الداخلية لذلك. وبالرجوع إلى التشريعات الفلسطينية نلاحظ أن المادة (28) من القانون الأساسي المعدل ينص على أنه: "لا يجوز إبعاد أي فلسطيني عن أرض الوطن أو حرمانه من العودة إليه أو منعه من المغادرة أو تجريده من الجنسية أو تسليمه لأية جهة أجنبية". وبهذا النص الدستوري يُحظر على السلطات الرسمية الفلسطينية تسليم أي فلسطيني لأي دولة أجنبية أخرى، ومع ذلك فالنص ذاته لا يمنع تسليم المجرمين الأجانب الفارين والموجودين على الأرض الفلسطينية إلى دولهم في حال طلبت دولهم ذلك، وفي حال وجود اتفاقيات ثنائية أو جماعية كاتفاقية الرياض التي وقعت عليها فلسطين⁵⁶. وبسبب وجود النص الدستوري الفلسطيني بعدم تسليم مواطنيها إلى دولة أجنبية فيما كان السلطة الفلسطينية الاستنادة من نص الفقرة (11) من المادة (44) من اتفاقية الأمم المتحدة والتي تنص على أنه: "إذا لم تقم الدولة الطرف التي يوجد الجاني المزعوم

⁵⁵ محمد الحلبي وسليم الزعنون، "شرح قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني"، دون طبعة، القدس/فلسطين، مكتبة دار الفكر، 2002م، ص1.

⁵⁶ اتفاقية الرياض هي الاتفاقية العربية للتعاون القضائي، ووقعت الاتفاقية من الدول العربية في عام 1983م، ودخلت حيز التنفيذ في عام 1985م، وقعت عليها منظمة التحرير الفلسطينية وقتذاك في أواخر عام 1983م، وقد صادقت عليها السلطة الوطنية الفلسطينية وعلى تعديلاتها في عام 1998م، وهي ملزمة لدولة فلسطين ويُعتمد عليها في التعاون القضائي العربي.

في إقليمها بتسليم ذلك الشخص فيما يتعلق بجرم تنطبق عليه هذه المادة لمجرد كونه أحد مواطنيها، وجب عليها القيام، بناءً على طلب الدولة الطرف التي تطلب التسليم 'بإحالة القضية دون إبطاء لا مُسَوَّغ له إلى سلطاتها المختصة بقصد الملاحقة. وتتخذ تلك السلطات قرارها وتتخذ الإجراءات ذاتها التي تتخذها في حالة أي جرم آخر يعد خطيراً بموجب القانون الداخلي لتلك الدولة الطرف. وتتعاون الدول الأطراف المعنية، خصوصاً في الجوانب الإجرائية والإثباتية، ضماناً لفعالية تلك الملاحقة." أما في فلسطين فما زال ينقصنا الكثير من النصوص القانونية الخاصة بمعالجة أشكال التعاون الدولي كافة، وتحديد موقفها من كلِّ جزءٍ فيها وخاصةً أن الاتفاقية الدولية حثت الدول الأطراف فيها على التعاون الدولي فيما بينها، مع عدم التناقض بين الاتفاقية والنصوص الداخلية. كما جاءت متطلبات هذا الجزء ومقتضياته جوازية لا إجبارية للدول الأطراف؛ ما يجعل السلطة التشريعية في فلسطين قادرة على صياغة النصوص القانونية المتعلقة بالتعاون الدولي بما يتماشى مع مبادئها الأساسية وبما يتماشى مع نظامها الداخلي .

الخاتمة:

بعد دراسة هذين المبحثين دراسةً جادةً مستفيضةً، وبالرغم من جميع المعوقات والمصاعب التي واجهتنا خلال إعدادنا لهذا البحث حتى نتمكن من جمع شتات مواضيعه وعناوين ومضامينه كافة، ووضعها في متناول بحثٍ واحد، تم التوصل إلى مجموعة من النتائج والتوصيات التي نضعها أمام الباحثين الجدد والمعنيين بعنوان هذا البحث؛ لإكمال المسيرة وتتممة النقص، وهي على النحو الآتي:

النتائج:

أولاً: أعلنت السلطة الوطنية الفلسطينية التزامها الطوعي باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مرتين في عام 2004 و عام 2007، وفي عام 2014 وقعت السلطة الوطنية الفلسطينية رسمياً على الاتفاقية، ولكنها حتى هذه اللحظة لم تصادق جهات الاختصاص الفلسطينية عليها.

ثانياً: أجريت انتخابات المجلس التشريعي الفلسطيني مرتين: الأولى في عام 1996م والثانية في عام 2005م، وكذلك الانتخابات الرئاسية أيضاً، ومنذ ذلك الحين لم تُجر أي انتخابات تشريعية أو رئاسية في الأراضي الفلسطينية، وذلك يشكل أكبر مخالفة قانونية في فلسطين، ومنعاً للاستحقاق الدستوري بإجرائه قبل خمس سنوات، وهذا يشكل دافعاً بارزاً للفساد في فلسطين على المستوى الحكومي والعام.

ثالثاً: تعاني هيئات مكافحة الفساد وعلى رأسها ديوان الرقابة المالية والإدارية الفلسطيني من قصور وضعف تشريعي وإداري ومالي مذکور بتفاصيله في الخطة الاستراتيجية التي أعدتها للأعوام ما بين 2014-2016م.

رابعاً: التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد هو غاية اتفاقية الأمم المتحدة لمنعه ومحاربه، وحثت جميع الدول الأطراف على التعاون فيما بينها في المجالات كافة وخاصةً في مجالي التدابير الوقائية والإجراءات الجزائية، وفي فلسطين تعوزنا النصوص القانونية التي تنظم كيفية هذا التعاون ووسائله، وتتقصنا التشريعات التي تعالج أياً من المتطلبات الاختيارية من الاتفاقية، وسوف تعمل السلطة الفلسطينية على تنبيهه في قوانينها الداخلية.

خامساً: جرمت التشريعات السارية في فلسطين أغلب الجرائم التي جرمتها الاتفاقية، ولكن من الملاحظ بشأن هذا التجريم عدم تناسب العقوبات المقررة لهذه الأفعال مع خطورة جرائم الفساد، فقد أدرجت بعض التشريعات الفلسطينية أغلب هذه الجرائم ضمن نطاق الجرح، ما يقتضي ضرورة تدخل المشرع الفلسطيني لتدارك هذا الخلل من خلال إجراء تعديل على قوانين العقوبات النافذة يتضمن رفع عقوبة كل من جريمة الرشوة واختلاس المال العام و استثمار الوظيفة العامة من عقوبة جنحيه إلى عقوبة جنائية، كما كان الخلل في التشريع الفلسطيني قصوره في معالجة شؤون حماية الشهود والخبراء والضحايا.

سادساً: تتمتع سلطات إنفاذ القانون في فلسطين بصلاحيات التحقيق والاتهام والملاحقة والمحاكمة حتى الوصول إلى القرار الفاصل في الدعوى الجزائية الخاصة بمكافحة الفساد، وهذه السلطات ثلاثة وهي: هيئة مكافحة الفساد والنيابة العامة الخاصة بمكافحة الفساد ومحكمة الفساد، وقد نظمها القانون الفلسطيني، ولكن التشريعات كانت قاصرة ولم تعالج مسائل حيوية منها: ما مدى التعاون بين سلطات إنفاذ القانون ومرتكبي الجرائم في حال المساعدة والاعتراف وكيفية حمايتهم، والتعاون أيضاً بينها وبين السلطات الأخرى والموظفين العموميين؟

التوصيات:

أولاً: يجب على المجلس التشريعي الفلسطيني الإسراع في التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بُعيد توقيع الرئيس على الاتفاقية؛ حتى تدخل الاتفاقية حيز التنفيذ بشكل نهائي في فلسطين.

ثانياً: على السلطة الوطنية الفلسطينية التسريع في إجراء الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمعطلة منذ ثلاث عشرة سنة، حتى تكون حافزاً على سيادة القانون ومحاربة الفساد.

ثالثاً: على السلطة الفلسطينية والمجلس التشريعي الإسراع في وضع الحلول التشريعية والإدارية والمالية لضمان سير هيئات مكافحة الفساد، والجهاز الرقابي الأعلى المتمثل بديوان الرقابة المالية والإدارية.

رابعاً: نطالب المشرع الفلسطيني بتبني منظومة قانونية شاملة حول مفهوم التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد، والعمل على تعديل القوانين الجزائية لإضافة نصوص فعالة منسجمة مع التزامها بالاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد؛ ما يساعدها على ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد الفارين من وجه العدالة والقضاء الفلسطيني.

خامساً: يجب على المشرع الفلسطيني معالجة القصور الواضح وانعدام النصوص القانونية الخاصة بالحماية القانونية للشهود والخبراء والضحايا، ومعالجة مسائل التعاون ما بين سلطات إنفاذ القانون والمجرمين المتعاونين والموظفين العموميين.

المصادر والمراجع

أولاً: المصادر

1. الأمم المتحدة، "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد رقم 4\58 لسنة 2003"، الصادر عن الجمعية العامة بتاريخ 2003\10\31م في الدورة 58.
2. فلسطين، "القانون الأساسي المعدل لسنة 2003"، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد الممتاز 2، ص5-48.
3. المملكة الأردنية الهاشمية، "قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960"، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد 1487، ص374-440.
4. فلسطين، "قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001"، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد 38، ص94-225.
5. فلسطين، "قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005"، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد 53، ص154-164.
6. فلسطين، "قرار بقانون رقم (7) لسنة 2010 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005"، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد 87، ص2-14.
7. فلسطين، "قرار بقانون رقم (13) لسنة 2014 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005"، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد 108، ص11-12.
8. فلسطين، "قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004"، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد 53، ص75-93.

9. فلسطين، "قانون رقم (1) لسنة 2000 بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية"، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد 32، ص 71-91.
10. فلسطين، "قانون (4) لسنة 1998 بإصدار قانون الخدمة المدنية"، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد 24، ص 20-71.
11. فلسطين، "قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني رقم (8) لسنة 2005"، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد 56، ص 4-77.
12. فلسطين، "قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002"، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد 40، ص 9-43.
13. فلسطين، "قانون رقم (9) لسنة 1998 بشأن اللوازم العامة"، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد 26، ص 28-55.
14. فلسطين، "قانون رقم (6) لسنة 1999 بشأن العطاءات للأشغال الحكومية"، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد 32، ص 9-37.
- ثانياً: المراجع
15. الأمم المتحدة، "الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد"، الطبعة الثانية المنقحة، فيينا، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2012.
16. إيهاب المنباوي، "ورقة عمل حول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد"، دون طبعة، دون مكان نشر، دون دار نشر، دون سنة نشر.
17. باسل منصور، "التدابير التشريعية والإدارية لمكافحة الفساد في القطاعين الأهلي والخاص وفق قواعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المؤرخة في 31\10\2003"، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)، جامعة النجاح الوطنية، نابلس/فلسطين، المجلد 26 (9)، 2012، ص 2007-2040.
18. ديب عكاوي، "القانون الدولي العام"، الطبعة الأولى، عكا/فلسطين، مؤسسة الأسوار، 2002.
19. ديوان الرقابة المالية والإدارية، "الخطة الاستراتيجية 2014-2016"، دون طبعة، فلسطين، منشورات ديوان الرقابة المالية والإدارية، دون سنة نشر.
20. رشا عمارنة، "النظام القانوني لمكافحة الفساد في فلسطين"، ورقة عمل مقدمة في ورشة تعزيز مشاركة الهيئات المحلية في مكافحة الفساد، دون طبعة، رام الله/فلسطين، هيئة مكافحة الفساد ووزارة الحكم المحلي، 2012.

21. سامر أبو قرع، "رقابة وتدقيق من أجل البناء والتنمية وتعزيز الحكم الصالح"، ورقة عمل مقدمة في ورشة الجمعيات الخيرية ودورها في مكافحة الفساد، دون طبعة، رام الله/فلسطين، هيئة مكافحة الفساد وجمعية إنعاش الأسرة، 2012.
22. سعد كلاب، "الرقابة المالية والإدارية ودورها في عملية التنمية"، ورقة عمل مقدمة في مؤتمر تنمية وتطوير قطاع غزة بعد الانسحاب الإسرائيلي، دون طبعة، غزة/فلسطين، الجامعة الإسلامية، 2006.
23. عبد الرسول عبد الرضا الأسدي، "نفاذ تدويل مكافحة الفساد في القوانين الداخلية"، دون طبعة، العراق، دون دار نشر، 2010\2009.
24. عبد الكريم علوان، "الوسيط في القانون الدولي العام"، الكتاب الأول، الطبعة الخامسة، عمان/الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010\1431هـ.
25. عبير مصلح، "النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد"، الطبعة الثانية، فلسطين، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان، 2010م.
26. عطا عمار، "الوقاية والعقوبة والعلاج سبل مكافحة الفساد"، دون طبعة، مصر، منشورات الـ UNDP، دون سنة نشر.
27. علي أبو دياك وناصر الرئيس، "13 الطبعة الأولى، فلسطين، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان، 2008م.
28. محمد الحلبي وسليم الزعنون، "شرح قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني"، دون طبعة، القدس/فلسطين، مكتبة دار الفكر، 2002م.
29. منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، "دليل البرلماني العربي لتفعيل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد"، دون طبعة، بيروت/البنان، دون دار نشر، دون سنة نشر.
30. هيئة مكافحة الفساد، "الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2012-2014"، دون طبعة، رام الله/فلسطين، منشورات هيئة مكافحة الفساد، دون سنة نشر.

The United Nations' Convention against Corruption in the Palestinian Legislation

Saeed Abufara

Assistant Professor of International Law, Head of Public Law Department, Arab American
University-Palestine

saeed.abufara@aaup.edu

Abstract

The corruption phenomenon is one of the oldest negative phenomena that has been closely related to the human society. Starting from the first human societies to the emergence of the modern political systems, the interpretation of the corruption phenomenon has varied in terms of countries' and people's cultures and values, as well as their political, economical, and social views. Corruption, in all its forms, represents an essential aspect in the international community and constitutes one of the most important obstacles, which impedes the growth and development of societies. Consequently, the international community has diligently sought for a global convention to combat and put an end to this obnoxious phenomenon. Therefore, the adoption of the United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) on 31 October 2003 by the United Nations General Assembly was a historic day for the people of the world. Just as corruption has been an aspect of focus in the international community, the Palestinian Authority has also given it the same amount of priority and attention. This Convention has become of the Palestinian Authority's interest, which announced its voluntary commitment to the Convention in 2007, and after signing it in early 2014. This commitment comes as an interpretation of the Palestinian Authority's endeavors to adhere to all UN's conventions, declarations, treaties, and agreements in order to receive the UN's full membership.

Keywords: Corruption, money laundering, State Audit & Administrative Control Bureau,
good governance.