

الهدف 16: السلام والعدل والمؤسسات



تقرير الظل حول

تنفيذ فلسطين للهدف 16
من أهداف التنمية المستدامة

2018

تقرير الظل حول

تنفيذ فلسطين للهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة

يتقدم ائتلاف أمان بالشكر الجزيل

يتقدم ائتلاف أمان بالشكر الجزيل للباحث د. أحمد أبو دية على إعداد هذا التقرير، ولفريق أمان،

والدكتور عزمي الشعيبي- مستشار مجلس إدارة ائتلاف أمان لشؤون مكافحة الفساد، لمراجعتهم التقرير وتحديثه.

في حالة الاقتباس يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2018. تقرير الظل حول تنفيذ فلسطين للهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة. رام الله- فلسطين.

جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)



الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

رام الله : عمارة الريماوي - الطابق الأول - شارع الإرسال

ص.ب : رام الله 339 القدس 69647

هاتف : 2989506 - 022974949

فاكس : 022974948

غزة: شارع حبوش - عمارة دريم-الطابق الثالث-شقة رقم 4

تلفاكس: 082884767

تلفاكس: 082884766

بريد الكتروني: info@aman-palestine.org

الموقع الالكتروني: www.aman-palestine.org

إن الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" قد بذل جهودا في التحقق من المعلومات الواردة في التقرير، ولا يتحمل أي مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف التقرير بعد نشره.

الملخص التنفيذي وأهم النتائج

على مدى السنوات القليلة الماضية بذلت الحكومة الفلسطينية جهوداً عدة في إطار مكافحة الفساد، ومنها إصدار قانون مكافحة الفساد الذي عدل قانون الكسب غير المشروع لسنة 2005 وتم تأسيس هيئة مكافحة الفساد في العام 2010، حسب نص القانون، ووضعت عدد من خطط واستراتيجيات مكافحة الفساد كان آخرها الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2015-2018، وتم إدخال العديد من الإصلاحات على نظام الخدمة المدنية حيث أقر مجلس الوزراء نظام التشكيلات الوظيفية المحوسب في العام 2016 ما عزز من شفافية إشغال الوظائف العامة، وصدر قانون المشتريات العامة ووضع موضع التطبيق في العام 2016، وأدخلت تعديلات متكررة على قانون مكافحة غسل الأموال لسنة 2007 حيث عدل القانون في العام 2015 وفي العام 2016 .

وتتلقي هيئة مكافحة الفساد مئات البلاغات والشكاوى حول شبهات فساد حيث تجري التحقيق فيها وتحيل العديد منها إلى نيابة مكافحة الفساد وثم إلى محكمة مكافحة الفساد التي فصلت بنحو 153 قضية فساد منذ العام 2010 وحتى نهاية العام 2017. وقد شهدت جهود التنسيق الدولي لاسترداد الأصول المسروقة وتنفيذ الأحكام القضائية وتسليم المجرمين تقدماً سيما بعد انضمام فلسطين إلى منظمة الشرطة الجنائية الدولية الانتربول في العام 2017.¹

وأقرت الحكومة الفلسطينية أجندة السياسات الوطنية 2017-2022 المواطن أولاً²، حيث تضمنت العديد من أهداف وغايات التنمية المستدامة ومنها عدد من غايات الهدف 16 كتعزيز المساءلة والشفافية في المؤسسات العامة وكفاءة وفعالية إدارة المال العام، وسبل الوصول إلى العدالة.

وبالرغم من الجهود السابقة؛ إلا أن تحديات في جهود مكافحة الفساد ما زالت قائمة؛ فما زال قطاع العدالة خاصة القضاء والنيابة العامة يعانيان من ضعف الاستقلالية بسبب تدخل السلطة التنفيذية في شؤونهما ما يؤثر على ثقة الجمهور بهما .

كما أن الخطط والاستراتيجيات الخاصة بمكافحة الفساد يشوبها العديد من النواقص سواء في مجال الشراكة في إعدادها أو في إقرارها وتنفيذها ومتابعتها فهي لا تتسم بالشمولية والفعالية، وتتجلى هذه النواقص في غياب خطة وطنية شاملة لمكافحة الفساد، مما يجعل من مكافحة الفساد جهوداً مبعثرة، ومبادرات منفردة، غير كاملة، كما يحصر خطة مكافحة الفساد في مقارنة تجريم الفاسدين وملاحقتهم قضائياً، مع عدم الاهتمام الكافي بمهمة تحصين المجتمع لمنع وقوع الفساد، والحد منه في القطاعات الرسمية والأهلية والخاصة، ومعالجة أسبابه، وإيجاد الرأي العام المناوئ لمظاهره.

بالإضافة إلى ذلك وحتى تاريخه لم تصدر العديد من التشريعات المهمة لجهود مكافحة الفساد كالنظام الخاص بحماية الشهود والمبلغين، وتجريم كافة جرائم الفساد وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، أو تلك المتعلقة بمنع تضارب المصالح أو التي تنظم انتقال المسؤولين من القطاع العام إلى الخاص، كذلك فإن نظام إقرارات الذمة المالية غير فعال ويحتاج إلى تبني تعديلات مهمة لزيادة فعاليته وهو ذات الحال في إجراءات الرقابة على مالية الأحزاب وتمويل الحملات الانتخابية.

وتشهد الحالة الفلسطينية تراجعاً في مجال شفافية المعلومات وحجبها عن الجمهور من قبل الحكومة خاصة تلك المتعلقة بعمود تنظيم الخدمات الأساسية، وأوقفت الحكومة نشر قراراتها على صفحتها الإلكترونية منذ العام 2017، ولم تشارك ممثلي المجتمع المدني في نقاش الموازنة العامة ولم تنشر معظم الوثائق المتعلقة بها، كما أنها لم تصدر قانون الحق في

1 هيئة مكافحة الفساد، التقرير السنوي لعام 2016، رام الله 2017. www.pacc.pna.ps

https://palaestina.org/uploads/media/NPA_Arabic_Final_Approved_20_2_2017_Printed.pdf

الحصول على المعلومات أو قانون الأرشيف الوطني. وزادت القيود على الحقوق والحريات العامة خاصة حرية الرأي والتعبير والعمل الإعلامي وحرية التجمع السلمي، فقد زادت الاعتقالات التعسفية بحق النشطاء السياسيين والصحفيين والمدونين على ذمة قضايا النشر خاصة بعد إصدار قانون الجرائم الالكترونية الذي تضمن عقوبات مشددة في هذا المجال، ما عزز من الرقابة الذاتية على نشر قضايا الفساد وكذلك رقابة السلطات على وسائل الإعلام ووسائل التواصل الاجتماعي،³ وتظهر استطلاعات الرأي العام خلال السنوات القليلة الماضية زيادة مضطردة من سنة الى أخرى في الاعتقاد لدى الرأي العام بارتفاع مستوى انتشار الفساد.⁴

أجندة التنمية المستدامة 2030

تبنّت 193 دولة أعضاء في الأمم المتحدة في العام 2015 أهداف التنمية المستدامة وأطلق عليها «تحويل عالمنا: أجندة 2030 للتنمية المستدامة» تتضمن حزمة من 17 هدفا دوليا 169 غاية، حيث التزمت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة كافة بهذه الأهداف التي تسعى لرسم وتوجيه السياسات وتمويل التنمية لخمس عشرة سنة مقبلة. ويكتسب الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة والذي يدور حول الحوكمة المستدامة أهمية خاصة لجدول أعمال مكافحة الفساد وبالتحديد الغاية 16.4 بشأن التدفقات المالية غير المشروعة، والغاية 16.5 الخاصة بمكافحة الرشوة وكافة أشكال الفساد، والغاية 16.6 بشأن المؤسسات الشفافة والخاضعة للمساءلة، والغاية 16.10 بشأن الوصول إلى المعلومات.

تم تحديد مؤشرات وغايات دولية لكل هدف مع توقع تضمينها في الخطط والسياسات الوطنية، كما يتم تشجيع الدول على تحديد أهدافها الوطنية بما يتناسب وظروفها الخاصة وتحديد المؤشرات المحلية ذات الصلة ومصادر البيانات التي سيتم استخدامها لقياس التقدم في تحقيق هدف التنمية المستدامة كجزء من آليات المتابعة والاستعراض.

وتشجع أجندة 2030 للتنمية المستدامة الدول على إجراء مراجعات وطنية منتظمة لقياس التقدم الذي أحرزته في تحقيق الأهداف من خلال عملية وطنية شاملة وطوعية، يضاف إلى ذلك قيام أطراف محددة من الدولة بالتطوع لإعداد التقارير السنوية حول الإنجازات المحلية لعرضها أمام المنتدى السياسي رفيع المستوى والذي يعقد في نيويورك في شهر حزيران من العام 2018. وسوف يكون الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان الفرع الوطني لمنظمة الشفافية الدولية في فلسطين أحد الأطراف الذين يقومون بإعداد تقارير المراجعة لهذا العام. ولأن المنتدى السياسي لن يعرض مراجعة معمقة للهدف 16 قبل حلول العام 2019 فإن المخاطر في إطار أهداف التنمية المستدامة تجعل من الضروري رصد التقدم الوطني في مكافحة الفساد.

لماذا هذا التقرير؟

في الوقت الذي يتوقع فيه من الحكومات أن تأخذ زمام المبادرة في مراجعة التقدم في تحقيق أهداف التنمية المستدامة لا بد أيضا من تخطي جهود المسار الحكومي في الرصد والمتابعة الوطنية لتشمل المجتمع المدني وغيره من أصحاب المصلحة الآخرين.

مساهمة من ائتلاف أمان وفي إطار دوره الطبيعي كمؤسسة مجتمع مدني تعنى ببناء نظام نزاهة وطني فعّال في فلسطين، واستنادا لحق التطوع في مراجعة وتقييم مدى التقدم في هذا المجال، يأتي هذا التقرير كتقرير ظل يرصد مدى التقدم المحرز في تحقيق أهداف التنمية المستدامة بالتركيز على الهدف 16.

https://rsf.org/en/barometer?year=2018&type_id=235#list-barometre 3

<https://www.aman-palestine.org/ar/reports-and-studies/sec-15-24> 4

اعتمد التقرير على البيانات التي جمعها الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» استجابة لثلاث قضايا رئيسية تتعلق بعملية المتابعة لأهداف التنمية المستدامة مع الأخذ بعين الاعتبار محددات الواقع المحلي بشأنها:

1. تعدد أبعاد غايات التنمية المستدامة. 2. ومدى توفر البيانات. 3. مصداقية البيانات المعدة من قبل المؤسسات الحكومية، حيث تشكل هذه المحددات مجتمعة مبررا قويا لإجراء تقييم مستقل لجهود الحكومة في مكافحة الفساد في سياق أهداف التنمية المستدامة، كما يلي: -

أولا: تعدد أبعاد غايات أهداف التنمية المستدامة:

إن العديد من الغايات التي تأتي في إطار الهدف 16 متعددة الأبعاد بمعنى أنها تقيس مفاهيم واسعة مثل الفساد الذي لا يمكن كشفه بشكل كاف باستخدام مؤشر واحد، علاوة على ذلك، لا تغطي المؤشرات المتوفرة في الحزمة الرسمية الدولية بما فيه الكفاية مختلف الطموحات التي تسعى الغايات إلى تحقيقها. فعلى سبيل المثال، تسعى الغاية 16.5 إلى الحد بدرجة كبيرة من كافة أشكال الفساد والرشوة لكن المؤشرات التي تم اعتمادها رسميا تقيس الرشوة بين الموظفين العموميين وبين المواطنين وقطاع الأعمال، بينما لا تتوفر أدوات لقياس الرشوة داخل أو بين الحكومات أو غيرها من أشكال الفساد غير الحكومي.

كما فشلت المؤشرات الدولية الأخرى التي تم اختيارها للكشف عن بعض الجوانب الحساسة، فعلى سبيل المثال تسعى الغاية 16.4 إلى مكافحة كافة أشكال الجريمة المنظمة، إلا أنه لا يتوفر أي مؤشر رسمي لقياس الجريمة المنظمة أو تعزيز استرداد الأصول المسروقة وإعادتها. لذا يسعى هذا التقرير إلى توفير صورة أكثر شمولاً للتقدم الوطني في مكافحة الفساد.

ثانيا: توفر البيانات

حتى لو تمكنت المؤشرات الرسمية من رصد التقدم المتحقق في الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة فإن البيانات الخاصة للتعامل مع هذه المؤشرات غير متوفرة، إذ تعتمد العديد من المؤشرات المتعلقة بالهدف 16 على بيانات لا تعد بشكل منتظم ولا تتبع منهجية أو معايير ثابتة في جمعها، وعليه فإن هذا التقرير يهدف إلى التعويض عن القصور في نشر البيانات أو عدم توفرها بشكل يغطي غايات ومؤشرات الهدف 16 من خلال تقديم مؤشرات أخرى ومصادر بيانات بديلة.

ثالثا: مصداقية البيانات المعدة

إن التقييم الرسمي للتقدم في تحقيق أهداف التنمية المستدامة سيعتمد على البيانات التي تعدها المؤسسات الحكومية خاصة مكاتب الإحصاءات الوطنية، إلا أن مصداقية البيانات الرسمية قد تكون موضع شك لسببين، أولا: الضغط الكبير الذي يمكن أن يقع على مكاتب الإحصاءات بسبب إعداد البيانات الخاصة لكافة الغايات 169 غاية، وثانيا: تتطلب الأهداف الحساسة سياسيا كتلك المتعلقة بالفساد والحكم أن تقوم الحكومات بتقييم مدى فعاليتها، وقد تشمل التدفقات المالية غير المشروعة مسؤولين حكوميين، وقد يطال الفساد النخب الحاكمة بينما قد تحجب الحكومة المعلومات أو حتى تستهدف الصحفيين أو النقابيين أو النشطاء في المجتمع المدني.

في ضوء التحديات السابقة تبرز ضرورة التحليل المستقل من أجل مساندة واستكمال صورة الواقع والتي قد لا تكشف التقارير الحكومية الطوعية المتعلقة بتحقيق أهداف التنمية المستدامة جميع جوانبه، خاصة أن عدد من الذين يعدونه هم مكلفون أصلا بتنفيذ السياسات والقرارات المتعلقة بهذه الغايات، وهو ما يسعى إليه تقرير الظل هذا. من الممكن استخدام المعلومات المتضمنة في تقرير الظل هذا كمساهمة لمساندة المراجعة الوطنية الطوعية خلال المنتدى السياسي رفيع المستوى في حزيران 2018، أو من الممكن استخدام المعلومات التي يوفرها تقرير الظل في عملية الاستعراض

الحكومي لأهداف التنمية المستدامة الذي تنجزه الدول بشكل مستمر ولكن يبقى الأهم مساعدة مراكز اتخاذ القرار في هذا المجال على وضع الخطط الوطنية لمعالجة التحديات التي تحول دون تحقيق أهداف التنمية.

مقدمة:

أقرت الحكومة الفلسطينية في كانون الأول 2016 أجندة السياسات الوطنية 2017-2022: المواطن أولاً، وقد أعدت هذه الخطة وأصدرت من خلال مكتب رئيس الوزراء، تبعتها إقرار الخطط القطاعية وعبر القطاعية المنبثقة عنها بالتعاون مع المؤسسات الحكومية وهيئات الحكم المحلي وتمثيل ما من منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص والشركاء الدوليين في مجال التنمية⁵ كما تم وضع 18 خطة قطاعية و3 خطط عبر قطاعية شملت كل من قطاعات التعليم، الزراعة، الصحة، العلاقات الدولية، العدل، الثقافة والتراث، التشغيل، الطاقة، الحكم المحلي، الإسكان، المياه والمياه العادمة، الحماية الاجتماعية، الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، الأمن، إدارة المال العام، الاقتصاد الوطني، السياحة والآثار، النقل والمواصلات في حين شملت الخطط عبر القطاعية كل من قضايا النوع الاجتماعي، الشباب و البيئة⁶.

وعلى الرغم من إشارة أجندة السياسات الوطنية إلى عدد من الغايات الخاصة بالهدف 16 كتعزيز المساءلة والشفافية في المؤسسات العامة وكفاءة وفعالية إدارة المال العام وتعزيز سبل الوصول إلى العدالة إلا أنه لا يمكن اعتبار تناول أجندة السياسات الوطنية 2017-2022 للغايات المتعلقة بالهدف 16 تناولاً شاملاً.

المنهجية المعتمدة

يركز التقرير على الوصول لتقييم مستقل للتقدم الوطني في تحقيق أربع غايات مرتبطة بالهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة 2030، وتتعلق هذه الغايات في مجال تعزيز الحوكمة وزيادة فعالية الحكومات وبشكل خاص تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، وهي: (16.4، 16.5، 16.6، 16.10)، حيث تضمنت كل غاية من هذه الغايات عدد من السياسات التي يمكن أن تقدم نظرة شاملة وعملية تتجاوز المفهوم الضيق للفساد. وقد جرى تقييم كل سياسة من هذه السياسات عبر عناصر ثلاثة: الأول يتعلق بتقييم الإطار القانوني والمؤسسي، والثاني يستند إلى بيانات وتقييمات صادرة عن منظمات المجتمع المدني والمنظمات الدولية، والثالث يستند إلى التقييمات النوعية التي قدمها مجموعة من الباحثين حول تحديات الفساد وسبل مكافحته.

لقد جرى جمع المعلومات والبيانات التي تضمنها التقرير خلال شهر نيسان من العام 2018 بالاستناد إلى المراجعة المكتبية للسياسات والتشريعات والبنى المؤسسية الفلسطينية ذات العلاقة، ومعلومات المراجع البحثية والمواقع الإلكترونية الحكومية والمواقع الإخبارية، ومجموعة من التقارير التي صدرت عن الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان حول واقع النزاهة ومكافحته في فلسطين.

تقرير التقدم الوطني في تحقيق الهدف 16

قام مجلس الوزراء الفلسطيني في العام 2018 بتشكيل لجنة برئاسة وزارة العدل لإعداد تقرير الاستعراض الطوعي حول إنجازات وتحديات الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة وغاياته وشملت اللجنة في عضويتها ممثلين عن المؤسسات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني.

ركز تقرير التقدم الذي أعدته وزارة العدل على الظروف الخاصة التي تتعلق بواقع فلسطين من احتلال اسرائيلي

5 أجندة السياسات الوطنية 2017-2022: المواطن أولاً، مكتب رئيس الوزراء، رام الله، 2017، ص 9.

6 وزارة شؤون المرأة، الإستراتيجية الوطنية عبر القطاعية لتعزيز المساواة والعدالة بين الجنسين وتمكين المرأة 2017-2022، ص 4.

وانقسام داخلي وتأثير ذلك على الجهود التنموية الفلسطينية،⁷ كما استعرض التقرير واقع التقدم في تحقيق الغايات المتعلقة بمكافحة الفساد (16.4، 16.5، 16.6، 16.10) والتحديات التي تواجهها إلا أن معظم التحديات والانجازات التي أشار لها التقرير جاءت في إطار قطاع العدالة وتحديدا في تحسين بعض الخدمات المقدمة للجمهور وبالرغم من إشارة التقرير إلى التراجع الكبير الذي أصاب الجهاز القضائي بسبب تدخل السلطة التنفيذية في شؤونه إلا أنه لم يقدم توصيات محددة لمعالجة التحديات لهذا الواقع،⁸ ولم يتوقف التقرير أمام الإشكاليات المتعلقة بضعف استقلالية أجهزة الرقابة العامة أو فعالية خطط واستراتيجيات مكافحة الفساد، ولم يقدم تبريرات مقنعة لعدم إصدار التشريعات التي تضمن حق الجمهور في الوصول إلى المعلومات وحجبها لهذه المعلومات عن الجمهور، كما لم يشر التقرير إلى مجموعة القوانين المقيدة للحقوق والحريات أو لماذا لم تتخذ الحكومة أية إجراءات لوقف الاعتداءات على حقوق وحريات المواطنين الأساسية عبر الاعتقال التعسفي خاصة تجاه الصحفيين.⁹

النتائج التي تم التوصل لها حول التقدم الوطني في تحقيق أهداف التنمية المستدامة 16.4، 16.5، 16.6، 16.10

التطورات الأخيرة:

	(0.50)	وجود خطة وطنية لمكافحة الفساد
--	--------	-------------------------------

قامت هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية بإعداد الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2018-2015 وهي الخطة الثانية التي تعدها الهيئة بعد الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2014-2012،¹⁰ إلا أن آليات إعداد الإستراتيجية يشوبها بعض جوانب النقص، فهي لا تشكل خطة وطنية شاملة لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، فمن حيث المشاركة في الإعداد لم تشترك مختلف القطاعات الرسمية والأهلية والخاصة، ومن حيث الالتزام الحكومي الشامل بمكافحة الفساد لم يرصد لذلك موازنات مالية حكومية محددة في الموازنة العامة أو من حيث آلية إقرار الخطة وصدورها كقانون من الجهات المختصة أو عبر مؤتمر وطني ممثل لكافة القطاعات، أو من حيث وجود جهة مخولة بالمتابعة والإشراف على التنفيذ ولها صلاحيات إلزامية وترفع تقارير دورية حول الإنجاز يجري على أساسها مساءلة في حالات التقصير.

كما اعتمد مجلس الوزراء نظام الشكاوى المحوسب بتاريخ 22/6/2016 ونظام التشكيلات الوظيفية المحوسب وتقديم طلبات التوظيف واعتماد الامتحانات الالكترونية للوظائف العامة أيضا، وتم تفعيل قانون الشراء العام رقم 8 لسنة 2014 بتاريخ 28/6/2016، الذي من شأنه الإسهام في تحسين بيئة الشفافية في المشتريات العامة. واعتماد البوابة الموحدة للمساعدات الاجتماعية للوصول لأكبر تغطية ممكنة للأسر الفقيرة وهو ما من شأنه منع الازدواجية في تقديم الخدمات ورفع مستوى الشفافية في تقديمها.¹¹

وفي المقابل ما زال هناك العديد من التحديات التي تواجه نظام النزاهة الوطني في فلسطين ومنها: عدم إنجاز مشروع إصلاح قطاع العدالة وضمان استقلاليته خاصة جهاز القضاء والنيابة العامة رغم تشكيل لجنة وطنية بمرسوم رئاسي لهذه الغاية،¹² كذلك صدور قانون الجرائم الالكترونية الذي اعتبر مقيدا لحرية التعبير والإعلام، وعدم صدور قانون حق الحصول على المعلومات وتراجع مستوى الشفافية في نشر وثائق الموازنة العامة ووقف نشر قرارات مجلس الوزراء على الصفحة الالكترونية للمجلس منذ نيسان 2017، ورفض مجلس الوزراء التوقيع على وثيقة تعهد الشفافية المعدة من

<https://khbrpress.ps/post/1228354> 7

<http://www.aljazeera.net/news/reportsandinterviews/2017/4/4> 8

9 نسخة من التقرير متوفرة لدى مؤسسة امان باعتبارها أحد اعضاء الفريق الوطني لإعداد التقرير.

10 الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، هيئة مكافحة الفساد، <http://www.pacc.pna.ps/ar/index.php?p=main&id=450>

11 الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة أمان، تقرير واقع النزاهة ومكافحة الفساد 2017، رام الله، آذار 2018، ص 16.

<http://www.pbc.ps/News> 12

ائتلاف المؤسسات الأهلية الدولية المتعلقة بضرورة تحلي الحكومة بالشفافية في الاستعراض الدوري لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وإشراك المجتمع المدني في عمليات الاستعراض. وضعف الرقابة على الخدمات العامة التي يديرها القطاع الخاص بعد توقيع عقود امتياز في قطاع الاتصالات والكهرباء والمياه وعدم نشرها للجمهور.¹³ وأشار استطلاع للرأي أجراه المركز الفلسطيني للتنمية والحريات الإعلامية «مدى» بين الصحفيين في الضفة الغربية وقطاع غزة حول واقع الحريات الإعلامية في فلسطين إلى أن 85% منهم يرون أن قانون الجرائم الإلكترونية الذي صدر مؤخراً لا يعزز حرية الصحافة، كما أن 90% من الصحفيين أشاروا إلى أنهم يمارسون رقابة ذاتية على أعمالهم خوفاً من المساءلة الأمنية، وأكد 91% منهم بأنهم يتعرضون لانتهاكات ارتباطاً بعملهم.¹⁴

كما أشار استطلاع الرأي العام الذي أجراه المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية إلى أن 78.9% من المستطلعة آراؤهم يعتقدون بوجود فساد في المؤسسات الحكومية، واحتل القطاع العام المرتبة الأولى في هذا المجال.¹⁵

أما على صعيد قضايا الفساد فقد نظرت محكمة الفساد بنحو 153 قضية فساد منذ العام 2017-2010، وكان عدد القضايا التي فصلت فيها المحكمة 21 في العام 2016 ونحو 20 قضية في العام 2017.¹⁶ تراوحت بين قضايا اختلاس وقضايا استثمار وظيفي وقضايا تزوير وقضايا إساءة الائتمان، وكانت النسبة الأكبر من المتهمين في قضايا الفساد موظفي القطاع العام،¹⁷ وبالرغم من إشارة وسائل التواصل الاجتماعي إلى تورط بعض كبار المسؤولين في قضايا الفساد وهو ما لم تنفيه هيئة مكافحة الفساد إلا أن هذه القضايا تم التعامل معها بسرية كما تم عقد تسويات مالية مع بعض هؤلاء المسؤولين مقابل إغلاق ملفات التحقيق الخاصة بهم، ولم يصدر أي توضيح حول طبيعة هذه التسويات رغم أن بعض من شملتهم هذه التسويات قد تركوا مناصبهم.¹⁸

الهدف 16.4: بحلول العام 2030، الحد بشكل كبير من التدفقات غير المشروعة للأموال وتعزيز استرداد الأصول المسروقة:

أولاً: مكافحة غسل الأموال:

	وجود قانون غسل الأموال متوافق مع المعايير الدولية (0.50)
--	--

صدر أول قانون فلسطيني لمكافحة غسل الأموال في عام 2007 وهو القانون رقم 9، كما صدر قانون جديد لمكافحة غسل الأموال وهو القانون رقم 20 لسنة 2015 بشأن مكافحة غسل الأموال ومنع الإرهاب،¹⁹ وصدر كذلك القانون رقم 13 لسنة 2016 بشأن تعديل قانون مكافحة غسل الأموال ومنع الإرهاب ومجموعة من التعليمات الخاصة بالقانون.²⁰

13 الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة أمان، تقرير واقع النزاهة ومكافحة الفساد 2017، رام الله، آذار 2018، ص 28

14 الصفحة الإلكترونية لمركز مدى <http://www.madacenter.org/news.php?lang=2&id=380>

15 المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، نتائج استطلاع الرأي العام رقم 64، رام الله، 15 تموز/ يوليو 2017، ص 5

16 هيئة مكافحة الفساد، التقرير السنوي لعام 2016، رام الله 2017، ص 17 www.pacc.pna.ps

17 هيئة مكافحة الفساد، التقرير السنوي 2016، رام الله، 2017، ص 17.

18 الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة أمان، التقرير السنوي 2017، مصدر سابق.

19 قانون مكافحة غسل الأموال ومنع الإرهاب رقم 20 لسنة 2015، الوقائع الفلسطينية، العدد 10 ممتاز، 30/12/2015.

20 القانون رقم 13 لسنة 2016 بشأن تعديل قانون مكافحة غسل الأموال ومنع الإرهاب رقم 20 لسنة 2015، الوقائع الفلسطينية العدد 122، 30/6/2016، كما صدر في الوقائع الفلسطينية العدد 124 بتاريخ 25/8/2016 التعليمات رقم 2 لسنة 2016 بمكافحة غسل الأموال ومنع

الإرهاب الخاصة بالمصارف، والتعليمات رقم 4 لسنة 2016 الخاصة بالجهات الخاضعة لرقابة وإشراف هيئة سوق رأس المال، كما صدر في

الوقائع الفلسطينية في العدد 128 بتاريخ 14/1/2017 التعليمات رقم 5 لسنة 2016 بالإبلاغ عن عمليات الحوالات السريعة.

أطلق رئيس الوزراء الدكتور رامي الحمد الله مطلع شهر يوليو 2018 تقرير التقييم الوطني حول مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب الذي أعده فريق وطني.²¹

ووفقا لبيان رئيس الوزراء، فإن توصيات التقرير - التي لم تشر بعد - سوف يتم تنفيذها وتبنيها في المستقبل، وستقوم الحكومة بتخصيص الميزانية اللازمة لذلك.²²

	1	حظر التعامل مع الحسابات المجهولة وطلب إجراء العناية الواجبة
--	---	--

يحظر القانون في المادة 6 على المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية التعامل مع الأشخاص مجهولي الهوية أو ذوي الأسماء الوهمية أو الصورية، ويوجب على هذه المؤسسات التعرف على عملائها الطبيعيين أو الاعتباريين والمستفيد الحقيقي والتحقق من هوياتهم من خلال الوثائق أو البيانات أو المستندات.

	1	وجوب الإبلاغ في حالات الاشتباه
--	---	---------------------------------------

وينص القانون في المادة 5 منه على وجوب اطلاع الوحدة المختصة والجهات القائمة على تنفيذ القانون عن المعلومات في حالة الاشتباه والتحقيق وعلى وجه السرعة.

	1	وجوب قيام المؤسسات غير المالية بالعناية الواجبة من جانب العميل
--	---	---

يتضمن قانون مكافحة غسل الأموال ومنع الإرهاب جدولا مرفقا (جدول رقم 2) يحدد الأعمال والمهن غير المالية للذين ينطبق عليهم أحكام القانون ويشمل ذلك: وكلاء وسماسرة العقارات وتجار المعادن الثمينة والأحجار الكريمة والتجار اللذين يتعاملون بالصفقات الكبيرة وتجار الآثار والمحامون والمحاسبون وموردو الخدمات المتعلقة بالائتمان والشركات التي تقدم خدمات لأطراف أخرى على أسس تجارية، كما منح القانون صلاحية إضافة أية أنشطة أخرى يقوم بها أشخاص طبيعيين أو اعتباريون تبرز فيها مخاطر غسل الأموال. وأكد القانون على حق اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال في تحديد مدى التزام هذه الجهات بإجراءات مكافحة غسل الأموال بصورة كلية أو جزئية.

	غير قابل للتطبيق	العناية الواجبة للعميل أو المستفيد الحقيقي المعرض سياسيا للمخاطر
--	---------------------	---

تؤكد المادة رقم 6/5 من القانون على ضرورة توفير الأنظمة الملائمة لإدارة المخاطر لتحديد ما إذا كان العميل أو المستفيد الحقيقي شخصا معرضا سياسيا للمخاطر، حيث تنص المادة على فرض المزيد من الرقابة المتواصلة على علاقة العميل والحصول على مصادقة الإدارة العليا في المؤسسة قبل إقامة العلاقة إلا أن ذلك لا يشمل الأشخاص العاملين في الخارج والأجانب وعائلاتهم وشركائهم.

ثانيا: شفافية الملكية المفيدة

	1	تعريف الملكية المفيدة
--	---	-----------------------

يحدد قانون مكافحة غسل الأموال ومنع الإرهاب في المادة 1 منه المستفيد الحقيقي وهو الشخص الطبيعي الذي يملك أو يسيطر بصورة نهائية على عميل أو حساب الشخص الذي قام نيابة عنه بإجراء التعامل أو الشخص الذي يمارس السيطرة النهائية الفعالة على شخص اعتباري أو إدارته.

	0.50	القانون يطلب تحديد المالكين المستفيدين
--	------	--

تحدد المواد 6/1 و6/3 و6/5 و6/7 من قانون مكافحة غسل الأموال ومنع الإرهاب الشروط والإجراءات لتحديد المالكين المستفيدين عند إقامة علاقة مع عميل في الحالات التي تعتبر عالية المخاطر.

	0.50	السلطات المختصة بالوصول للمعلومات
--	------	-----------------------------------

تحدد المادة 23 من القانون السلطات المختصة التي لها إمكانية الوصول إلى المعلومات الخاصة بالملكية المفيدة وتتمثل بوحدة المتابعة المالية فقط وهي غير متاحة لجميع هيئات إنفاذ القانون والجهات الضريبية، وهي صاحبة الصلاحية في إحالة نتائج تحليل المعلومات المتعلقة بمتحصلات الجرائم المثبتة إلى السلطات المختصة وكذلك في رفع تقارير عنها إلى النائب العام لاتخاذ الإجراءات الاحترازية اللازمة بشأنها وفقا للمادة 31 من القانون.

لا توجد معلومات متاحة عن إمكانية وصول السلطات المختصة بالمصادر لمعلومات الملكية المفيدة المسجلة في سجل الشركة المركزي، ولا يوجد تدقيق حول صاحب الملكية الأصلي. فقط في الحالات عالية المخاطر.

	0	إتاحة المعلومات للجمهور
--	---	-------------------------

لا يتيح القانون للجمهور الاطلاع على المعلومات المتعلقة بالملكية المفيدة ولا يتم نشر هذه المعلومات أو أية أجزاء منها.

	0.50	تحديث المعلومات
--	------	-----------------

توجب التعليمات رقم 2 ورقم 4 الصادرة بموجب قانون مكافحة غسل الأموال ومنع الإرهاب تحديث المعلومات المتعلقة بالملكية المفيدة للكيانات القانونية على أساس سنوي، كما توجب تحديث المعلومات بشكل فوري في حالة الشك في صحة المعلومات التي يتم الحصول عليها.²³

وفي هذا السياق وبعد فحص الصفحة الإلكترونية لوزارة الاقتصاد الوطني باعتبارها الجهة المسؤولة عن تسجيل الشركات في فلسطين تبين عدم وجود سجل للشركات متاح للجمهور، رغم نص القانون على ذلك.

وفي المقابل يتيح سوق فلسطين للأوراق المالية المعلومات الأساسية حول الشركات المدرجة في السوق وعددها 48 شركة وذلك من أصل 400 شركة مسجلة في وزارة الاقتصاد الوطني.²⁴

muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=16876 23

24 الصفحة الإلكترونية لسوق فلسطين للأوراق المالية (بورصة فلسطين). <http://www.pex.ps/PSEWebSite/ListedCompanies.aspx?Tabindex=0>

آخر التطورات

جرى تعديل قانون رقم 20 لسنة 2015 الخاص بمكافحة غسل الأموال ومنع الإرهاب في عام 2016، حيث صدر القرار بقانون المعدل رقم 13 لسنة 2016، كما صدرت التعليمات الخاصة بقانون مكافحة غسل الأموال رقم 1، 2، 3، 4، 5 في الأعوام 2016 و2017 وهي التعليمات الخاصة بمكافحة غسل الأموال في المصارف والمؤسسات غير المالية وعمليات استيراد السيارات المستعملة من الخارج، والتعليمات الخاصة بالإبلاغ عن التحويلات السريعة، والتي تضمن العديد من الأحكام المتعلقة بالكشف عن المعلومات المتعلقة بالشركات والكيانات القانونية الأخرى.

ثالثاً: استرداد الأصول المسروقة

استرداد المسروقات	0.50
-------------------	------

يحدد قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم 7 لسنة 2010²⁵ في المادة 9 بند 5 ضمن صلاحيات هيئة مكافحة الفساد التنسيق مع الجهات المختصة لتعقب وضبط وحجز واسترداد الأموال والعائدات المتحصلة عن جرائم الفساد. كما تضمنت الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2015-2018 بنداً خاصاً بالتعاون الدولي يتضمن عقد الاتفاقيات الثنائية والمتعددة في مجالات تسليم المجرمين والتعاون في مجال إنفاذ القانون وتبادل المعلومات واسترداد الموجودات.²⁶ إلا أن هناك إشكاليات متعددة لا زالت تواجه الجانب الفلسطيني في المجال التشريعي والتطبيقي تتمثل في عقد الاتفاقيات الثنائية والانضمام إلى الاتفاقيات الدولية في مجال التعاون القضائي الدولي سواء على صعيد استرداد الأصول المسروقة أو على صعيد تنفيذ الأحكام أو على صعيد تسليم المجرمين.

يوجد تدابير تسمح بمصادرة المتحصلات الجرمية	0.25
--	------

ينص قانون مكافحة غسل الأموال ومنع الإرهاب في المادة 40 منه على مصادرة الأموال التي تشكل متحصلات الجريمة والأموال التي تشكل موضوع الجريمة والأموال التي تشكل دخلاً أو منافع أخرى يتحصل عليها من هذه الأموال، حيث يحق للمحكمة مصادرة هذه الأموال التي تعود ملكيتها بشكل مباشر أو غير مباشر إلى شخص مدان بجريمة غسل أموال جرى امتلاكها خلال فترة لا تتجاوز 10 سنوات قبل اتهامه بالجريمة التي أدين بها وعجز عن إثبات أن تلك الأموال حصلت بصورة قانونية وللمحكمة مصادرة الأموال المذكورة إذا كان المتهم متوفياً وإذا توصلت إلى أدلة كافية تشير إلى أنها متحصلات جريمة.

كما أكدت المادة 45 من قانون مكافحة غسل الأموال أن بإمكان الجهات القضائية الفلسطينية تنفيذ الأحكام الصادرة عن الجهات القضائية غير الفلسطينية المختصة والقاضية بمصادرة المتحصلات الجرمية لجريمة غسل الأموال أو تمويل الإرهاب وفقاً للاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف التي تكون فلسطين طرفاً فيها. ومنحت المادة 9 بند 5 من قانون مكافحة الفساد هيئة مكافحة الفساد صلاحية التنسيق مع الجهات المختصة لتعقب وضبط وحجز واسترداد الأموال والعائدات المتحصلة عن جرائم الفساد على أن يصدر قرار المصادرة بشأنها من المحكمة المختصة بنظر الدعوى. وتناولت المادة 9 بند 2 استرداد الأصول المسروقة في النطاق الداخلي حيث منحت هيئة مكافحة الفساد صلاحيات إصدار قرار الحجز للأموال المنقولة وغير المنقولة ومنع السفر وكف يد المتهم عن العمل ووقف راتبه وعلاواته ومستحققاته. وهو ما يعني وجود العديد من القواعد القانونية التي رسمها المشرع الفلسطيني لاسترداد الأموال المتحصلة عن جرائم الفساد سواء داخلية أو خارجية على أن يصدر بذلك حكماً بالإدانة على المتهم من محكمة جرائم الفساد، وفي هذه الحالات يقع عبء الإثبات على الادعاء وليس على المتهم.

25 القرار بقانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005، الوقائع الفلسطينية، العدد 87، 26/6/2010.
26 الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، مصدر سابق.

	0.50	وحدة متخصصة لاسترداد الموجودات
--	------	--------------------------------

تم إنشاء وحدة التعاون الدولي في وزارة العدل كوحدة متخصصة لاسترداد الموجودات، حيث كلفت بكل القضايا المتعلقة بالمساعدة القانونية المتبادلة والتعاون القضائي الدولي بما فيه متابعة طلبات تسليم المجرمين واسترداد الأصول المسروقة وتنفيذ الأحكام القضائية، وتتمثل الإجراءات بقيام هيئة مكافحة الفساد بإحالة الملف إلى نيابة مكافحة الفساد للقيام بإجراءات التحقيق، وتقوم النيابة بإعداد مذكرة الاسترداد أو طلب الحجز التحفظي على أموال المتهم، وتحال المذكرة إلى وحدة التعاون الدولي التي تقوم بمهمة التنسيق على المستوى الدولي من خلال وزارة الشؤون الخارجية والمغتربين.²⁷ وعليه فان وحدة استرداد الموجودات هي وحدة لا تتمتع بالاستقلالية فهي احد الدوائر المتخصصة في وزارة العدل ومواردها تأتي ضمن موازنة الوزارة.

آخر التطورات

استطاعت السلطات المختصة استعادة مبلغ 70 مليون دولار خلال السنوات القليلة الماضية، ووصل حجم المبالغ التي صدرت أحكام قضائية باستردادها في العام 2016 نحو 23 مليون دولار، وبلغ عدد الطلبات المقدمة للجهات الدولية لاستعادة الأصول المسروقة تنفيذا لأحكام القضاء الفلسطيني في العام 2017 طلبين إضافة إلى 28 طلب لملاحقة متهمين بقضايا فساد²⁸ كما قبلت منظمة الشرطة الجنائية الدولية "الإنتربول" في العام 2017 طلب العضوية المقدم من فلسطين للمنظمة.²⁹

الهدف 16.5 القضاء على الفساد والرشوة بكافة أشكالها

أولاً: تجربة وتصورات الفساد

أظهرت نتائج الاستطلاع الذي أجراه الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان أن 34.2% من المستطلعة آراؤهم أشاروا إلى أنهم استخدموا الوساطة والمحسوبية والرشوة للحصول على إحدى الخدمات العامة مثل التعليم والصحة والمياه والكهرباء والخدمات البلدية، كما اعتبر 70.6% من المستطلعة آراؤهم أن الوساطة تساعدهم في الحصول على الخدمات. وأظهرت آراء المستطلعين (26.5%) أن الفساد يأتي في المرتبة الثانية من حيث المشكلات التي تواجه الدولة بعد الأزمات الاقتصادية (29.6)، كما أشار 82% من المستطلعين بأن جهود مكافحة الفساد غير كافية، وتظهر استطلاعات الرأي العام التي أجراها ائتلاف أمان خلال الفترة من 2015-2017 بأن غالبية المستطلعين تعتقد بأن مستوى انتشار الفساد في ازدياد مضطرد، فقد بلغت نسبة من يعتقد ذلك 51% عام 2015 وارتفعت إلى 54.9% عام 2016 وبقيت في إطار المعدل السابق 54.6% عام 2017.³⁰

ثانياً: إطار ومؤسسات مكافحة الفساد

	0.5	إطار قانوني يجرم كافة جرائم الفساد
--	-----	------------------------------------

عرف قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005 في المادة رقم 1 منه الفساد لغايات تطبيق أحكام القانون بأنه 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. 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

27 نرمين مرمش، مازن لحام وعصمت صوالحة، الإطار الناظم لاسترداد الأصول على المستوى المحلي والدولي، معهد الحقوق: جامعة بيرزيت، 2015. ص 63-60.

28 هيئة مكافحة الفساد، رسالة حول انجازات الهيئة موجهة لمؤسسة أمان بتاريخ 10/12/2017
<http://www.aljazeera.net/news/arabic/2017/9/27/29>

30 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، استطلاع رأي المواطنين حول واقع الفساد ومكافحته في فلسطين، رام الله، 2017.

المشروع. 7. جميع الأفعال المجرمة الواردة في الاتفاقيات العربية والدولية لمكافحة الفساد التي صادقت عليها أو انضمت إليها السلطة الوطنية.

وجرم قانون العقوبات لعام 1960 الساري المفعول في الضفة الغربية وقانون العقوبات رقم 69 والقانون رقم 74 الساري المفعول في قطاع غزة جريمتي الرشوة والمتاجرة بالنفوذ إلا أن التشريعات الفلسطينية لم تجرم رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية، ورشوة موظف عمومي أو أي شخص آخر لاستغلال نفوذه تجاه إدارة أو سلطة عمومية، أو الرشوة والارتشاء في القطاع الخاص.

وجرمت المادة 2 من قانون مكافحة غسل الأموال ومنع الإرهاب غسل العائدات الجرمية ومختلف أوجه المشاركة الجرمية بالإضافة إلى الشروع بارتكاب هذه الجرائم، كما جرم قانون العقوبات لعام 1960 الساري في الضفة الغربية وقانون العقوبات رقم 69 و74 الساريين في قطاع غزة اختلاس الموظف العمومي لما أوكل إليه بحكم وظيفته دون أن تغطي صراحة الاختلاس لصالح شخص أو كيان آخر أو فعلي التبيد والتسريب، وجرمت كذلك إساءة الأمانة واستغلال الوظيفة من قبل فئات محددة من الموظفين العموميين.

وجرمت المادة رقم 1 من قانون مكافحة الفساد جريمة الكسب غير المشروع، وجرم قانون العقوبات الساري في الضفة الغربية وقانون العقوبات الساريين في قطاع غزة جريمة اختلاس الممتلكات في القطاع العام. ولم تجرم التشريعات الفلسطينية التحريض على إعاقة سير العدالة عبر استخدام القوة البدنية أو الوعد أو عرض مزايا غير مستحقة، ولا تعاقب التشريعات الفلسطينية على الأعمال التحضيرية لارتكاب الجريمة.³¹ ونصت المادة 9 من قانون مكافحة الفساد والمادة 39 من قانون مكافحة غسل الأموال على المسؤولية المدنية والجنائية للشخصيات الاعتبارية عن جرائم غسل الأموال.

آخر التطورات

جرى تعديل على قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته بتاريخ 15/02/2017، حيث أصدر الرئيس محمود عباس قراراً بقانون بشأن هذا التعديل، واستهدف التعديل تمديد مدة رئاسة رئيس هيئة مكافحة الفساد، لسنتين إضافيتين بقرار من رئيس الدولة، حيث كان منصوصاً عليها في القانون لمدة سبع سنوات غير قابلة للتمديد، وفي اليوم التالي، أي بتاريخ 16/02/2017، أصدر الرئيس قراراً رئاسياً نص في مادته الأولى على "التمديد للسيد/ رفيق شاكر درويش النتشة رئيساً لهيئة مكافحة الفساد لمدة سنة". فيما نصت المادة الثانية منه على أن يُعمل بقرار التمديد للسيد رفيق النتشة اعتباراً من تاريخ 2017/03/09 ونشر القرار في الجريدة الرسمية.

طالبت مؤسسات المجتمع المدني السيد الرئيس بإلغاء القرار بقانون المذكور وقرار التمديد لرئيس هيئة مكافحة الفساد لعدم انطباق صفة التشريع عليه، لأن التشريع ينطوي على قواعد قانونية عامة مجردة تبنى على المصلحة العامة وليس على حالة فردية بعينها، ولا تكون موجهة إلى شخص معين بالذات ولا إلى واقعة محددة بعينها.

أشارت إحصائيات هيئة مكافحة الفساد إلى أن عدد قضايا الفساد المحالة إلى محكمة الفساد خلال الفترة من 2010-2017 بلغت 152 قضية، حكم بالإدانة في 82 قضية منها وأحيل منها إلى محاكم أخرى 3 قضايا وتم الحكم بالبراءة في 9 قضايا. وبلغ عدد المتهمين بجرائم الفساد 331 متهما صدر حكماً بحق 170 منهم. وفصلت محكمة الفساد بـ 22 قضية عام 2016 كان 19 منها بالإدانة. و3 بالبراءة في حين فصلت المحكمة بـ 20 قضية فساد في عام 2017 ولا زال 42 قضية مدورة من سنوات أخرى. وتتنوع جرائم الفساد بين الاختلاس والاستثمار الوظيفي والتزوير وإساءة الائتمان والرشوة.³²

أما فيما يتعلق بمدى الاستقلالية التي تتمتع بها هيئة مكافحة الفساد وديوان الرقابة المالية والإدارية وجهاز القضاء

31 هيئة مكافحة الفساد، تقرير استعراض دولة فلسطين حول تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: دورة الاستعراض 2010-2015، http://www.pacc.pna.ps/ar/files/reports/2015_10_14_Palestine_Final_Country_Report_Arabic.pdf.

32 هيئة مكافحة الفساد، التقرير السنوي لعام 2016، رام الله 2017، الرسالة الموجهة من الهيئة لمؤسسة أمان، مصدر سابق.

والنيابة العامة فيمكن إجمالها فيما يلي:

تنص المادة 3 من قانون مكافحة الفساد على تمتع هيئة مكافحة الفساد بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، وتنص المادة 7 من القانون على تمتع رئيس الهيئة وموظفوها بالحصانة عن كل ما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيذ مهامهم، إلا أن القانون لا يتضمن نصا على مصادقة المجلس التشريعي على تعيين رئيس الهيئة، كما أن هناك بعض الإشارات على تدخلات خارجية في عمل الهيئة.³³

و يمكن رؤية مؤشرات التدخلات الخارجية في عمل لجنة مكافحة الفساد عندما يتم تجميد بعض القضايا المتعلقة بالشخصيات المؤثرة أو الاتفاق على المستوطنات بدون محاكمات، في حين تم فتح قضايا الفساد الأخرى لتسوية الحسابات السياسية مع المعارضين.

كما يشير استطلاع الرأي الذي أجراه الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان في عام 2017 أن نحو 69.2% من المستطلعة آراؤهم يعتقدون أن هيئة مكافحة الفساد لا تتمتع بالاستقلالية في عملها.³⁴

أما قطاع العدالة في فلسطين فيعاني من عدد من الإشكاليات أبرزها ضعف الاستقلالية: ففي النيابة العامة ونتيجة لعدم نجاح مجلس القضاء الأعلى في تسريب مرشح لمنصب النائب العام قام الرئيس بالتعيين مباشرة.³⁵

وفي الجهاز القضائي وبالرغم من النصوص الصريحة في القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية على استقلالية القضاء إلا أن استقلال القضاء أصبح محل شك في السنوات الأخيرة بعد الصراع على إشغال منصب رئيس مجلس القضاء الأعلى والذي تم في مرحلة سابقة من الرئيس مباشرة ودون تسريب من مجلس القضاء الأعلى والذي تم إبطاله من قبل المحكمة العليا، ثم برز الخلاف مجددا على تعيين رئيس جديد داخل مجلس القضاء وبرز مساومات لتقاسم المناصب، وهو ما مكن السلطة التنفيذية من وضع قيود على شاغلي هذه المناصب حيث طلب من المرشح لمنصب رئيس مجلس القضاء الأعلى بالتوقيع على كتاب استقالة مسبق وغير مؤرخ كشرط لإشغال المنصب، وهو ما جرى مع أكثر من مرشح، وشكل ذلك تدخلا سافرا في استقلالية السلطة القضائية خاصة فيما يتعلق برقابتها الإدارية على قرارات الحكومة وأضعف من ثقة الجمهور بالقضاء،³⁶ حيث أشار استطلاع للرأي العام أجراه الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان أن 71% من المستطلعة آرائهم يعتقدون بوجود فساد في السلطة القضائية.³⁷

أما ديوان الرقابة المالية والإدارية في فلسطين فيتمتع باستقلالية وفقا للقانون الأساسي وقانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004 وتعديلاته،³⁸ حيث نص القانون في المادة 4 على أن تعيين رئيس الديوان يتم بقرار من الرئيس بناء على تسريب من مجلس الوزراء وبعد مصادقة المجلس التشريعي على التعيين بالأغلبية المطلقة، كما تنص المادة 11 من القانون على تمتع رئيس الديوان وموظفيه بالحصانة عن كل ما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيذ مهامهم. كما أكدت المادة 12 من القانون على عدم جواز التدخل في أي عمل من أعمال الديوان والتزام جميع الجهات الخاضعة لرقابته بالتعاون الكامل والتام فيما يطلبه الديوان منها.

بالرغم من النصوص المتعلقة باستقلالية ديوان الرقابة فإن الانقسام الفلسطيني الداخلي وتعطل عمل المجلس التشريعي الذي ترفع له تقارير الديوان يمس بفعالية الديوان واستقلالته ويحول دون وجود مساءلة حقيقية للجهات الحكومية بناء

33 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، تقرير واقع النزاهة ومكافحة الفساد 2016، رام الله، 2018، ص 37

34 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، استطلاع رأي المواطنين حول واقع الفساد ومكافحته في فلسطين 2017، مصدر سابق.

35 المصدر نفسه، ص 41.

36 تقرير مركز مدى، جريدة القدس، 25/8/2016، أيضا، رسالة من السيد سامي صرصور رئيس مجلس القضاء الأعلى السابق إلى الرئيس بخصوص إقالته من منصبه بتاريخ 13/10/2016.

37 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، استطلاع رأي المواطنين حول واقع الفساد ومكافحته في فلسطين، مصدر سابق.

38 قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004، الوقائع الفلسطينية، العدد 53، 28/2/2005. أيضا، قرار بقانون رقم 18 لسنة

2017 بشأن تعديل قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004، الوقائع الفلسطينية، العدد 136، 25/9/2017.

على الانحرافات التي تشير لها تقارير الديوان، كما أن تعيين وعزل رئيس الديوان أصبح بيد السلطة التنفيذية منفردة، وهو ما مس باستقلالية الديوان خاصة بعد قيام الحكومة بعزل رئيس الديوان السابق وتعيين رئيس جديد له قبل إنتهاء مدته القانونية وهي 7 سنوات ودون الأخذ بالنصوص القانونية التي تتطلب عزل رئيس الديوان قرارا بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني.³⁹

ثالثا: فساد القطاع الخاص

	0	تجريم رشوة موظف أجنبي عمومي
--	---	-----------------------------

لا تجرم التشريعات الفلسطينية رشوة موظف أجنبي عمومي.⁴⁰

	0	منع الاحتكار
--	---	--------------

حتى تاريخه لم يتم إصدار قانون للمنافسة ومنع الاحتكار رغم وجود عدة مشاريع للقانون في المجلس التشريعي ولدى الحكومة منذ العام 2003، وتلتزم الشركات الفلسطينية المدرجة في السوق المالي بتقديم والإفصاح عن البيانات المالية في المواعيد المحددة قانونا وقد بلغت نسبة الالتزام 83% في عام 2016 وبلغت نسبة الالتزام بتقديم التقارير المالية السنوية 96% في عام 2016.⁴¹

يوجد مجموعة من الأحكام القانونية في قانون الشركات وقانون غسل الأموال وقانون سلطة النقد وقانون هيئة سوق رأس المال التي تنص على قواعد تنظم شفافية البيانات في الشركات وتفرض الاحتفاظ بسجلات دقيقة ومتاحة للتفتيش. وتتولى عدة جهات عملية الرقابة والتدقيق على الشركات وفقا للقطاع المالي الذي تتولاه كل جهة (سلطة النقد تتولى الرقابة على المؤسسات المالية/ المصارف ومحلات الصرافة، وهيئة سوق رأس المال تتولى الرقابة على القطاعات المالية غير المصرفية، ومراقب الشركات في وزارة الاقتصاد الوطني كإطار عام للرقابة على الشركات). وتبرز كذلك مدونة حوكمة الشركات التي تلتزم معظم الشركات المساهمة العامة بأحكامها.⁴²

رابعا: شفافية الأحزاب والحملات الانتخابية

إن موضوع التنظيم القانوني لتمويل الحملات الانتخابية في فلسطين هو من المسائل الشائكة عمليا وذلك لعدة أسباب، منها: وجود الاحتلال، وغياب سيادة فلسطينية حقيقية على الأراضي الفلسطينية، وما يترتب على ذلك من تحفظ كبير من القوى السياسية على إقرار قانون للأحزاب السياسية، باعتبار أن هذه القوى لا زالت حركات تحرر وطني وليست أحزابا سياسية، وخاصة، أن الاحتلال الاسرائيلي ما زال يحظر عمل معظم هذه الحركات ويعتبرها خارجة عن قوانينه، ولذا فإنها تعمل ضمن إطار شبه سري فيما يتعلق بالعضوية و مصادر التمويل، ووجود امتدادات لأغلب القوى والحركات الفلسطينية خارج فلسطين أفرادا ومؤسسات بإمكانها المساهمة في تمويل هذه الحركات. وعلى الرغم من خصوصية الوضع الفلسطيني، فقد تم إجراء حوار داخلي حول الاحتكام إلى مجموعة من المبادئ التي عُدت ميثاقا له علاقة بحد أدنى من الشفافية وتكافؤ الفرص في استخدام التمويل في الانتخابات، بحيث يتم التعامل مع هذه الخصوصية، لكن في الوقت ذاته التأسيس لنظام ديمقراطي. لذلك ولأغراض إجراء انتخابات تم التسجيل لهذه الحركات والقوى على أساس انها قوائم انتخابية.

	0.50	تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية
--	------	-----------------------------------

39 قرار مجلس الوزراء في جلسته رقم (31) المنعقدة بتاريخ 13/5/2014 بشأن إحالة د. سمير أبو زنيد رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية على التقاعد، أيضا، تقرير وكالة معا حول إقالة رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية، <http://maannews.net/Content.aspx?id=697459>.
40 هيئة مكافحة الفساد، تقرير استعراض دولة فلسطين حول تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: دورة الاستعراض 2010-2015، مصدر سابق.

41 خطاب مدير عام هيئة سوق رأس المال الموجه لمؤسسة أمان بتاريخ 19/11/2017.

42 الشركات العامة، وزارة الاقتصاد الوطني <http://www.pex.ps/PSEWebsite/aboutPSE.aspx?tabIndex=0>.

تعددت النصوص التشريعية التي تطرقت إلى تمويل الحملات الانتخابية فمنها من عالج هذا الموضوع بشكل مباشر كما هو الحال في قانون الانتخابات العامة رقم 9 لسنة 2005 الذي لم تختلف أحكامه عما جاء في القرار بقانون الانتخابات العامة رقم 1 لسنة 2007، وقانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية رقم 10 لسنة 2005. فقد حددت المادة رقم 100 من قانون الانتخابات العامة⁴³ مصادر تمويل الحملات الانتخابية كما يلي: يحظر على أي قائمة انتخابية أو مرشح يشترك في الانتخابات الحصول على أموال لحملته الانتخابية من أي مصدر أجنبي أو خارجي غير فلسطيني بشكل مباشر أو غير مباشر.

	0.0	تقديم تقارير تفصيلية عن تمويل الحملات الانتخابية ونشرها للجمهور
--	-----	--

تنص ذات المادة (100) أن على كل قائمة انتخابية اشتركت في الانتخابات وكل مرشح فيها أن يقدم إلى لجنة الانتخابات خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات النهائية بيانا مفصلا عن جميع مصادر التمويل التي حصل عليها والمبالغ التي أنفقتها أثناء الحملة الانتخابية، إلا أن القانون لم ينص على سقف محدد للتبرعات للمرشحين ولم يشترط على المرشح نشر تفاصيل الإيرادات والنفقات للعامة، وهو ما من شأنه أن يجعل الحملات الانتخابية تحت رقابة الجمهور.

	0.50	سقف الإنفاق على الحملات الانتخابية ووجود جهة مستقلة للرقابة على تمويلها
--	------	--

حددت المادة 101 حدود الصرف على الحملات الانتخابية للمرشح لمنصب الرئيس أو القائمة الانتخابية بمليون دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانونا، وستون ألف دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانونا بالنسبة للمرشح لعضوية المجلس التشريعي في الدائرة الانتخابية. وتتولى لجنة الانتخابات المركزية مهمة الرقابة على مدى الالتزام بسقف التمويل على الحملات الانتخابية ومصادره، كما منحت اللجنة صلاحية طلب تدقيق الكشوفات المالية المتعلقة بالصرف على الحملات الانتخابية من مدقق حسابات قانوني. كما أنه يوجد مرجعية قانونية للجهات الرقابية التي تمارس دوراً في هذا المجال كقانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005، وقانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية لسنة 2004، إلا أن القانون الفلسطيني لم يتضمن أو يلزم المرشحين بالكشف عن أصولهم المالية عند تسجيلهم للانتخابات ولم يلزمهم بنشرها للجمهور.⁴⁴

جرّم قانون الانتخابات الفلسطيني في المادة 105 مخالفة الأحكام المنظمة للحملة الانتخابية وعلى وجه الخصوص الأحكام المتعلقة بمصادر الصرف على الحملة الانتخابية أو مخالفة سقف الإنفاق المقررة بالحسب لمدة لا تزيد عن 6 شهور أو بغرامة لا تقل عن 6 آلاف دولار أمريكي أو بالعقوبتين معا، كما أجاز للمحكمة استبعاد اسم المخالف من قائمة المرشحين ومصادرة تلك الأموال. ونص قانون انتخابات الهيئات المحلية رقم 10 لسنة 2005 على عقوبات مماثلة لما نص عليه قانون الانتخابات العامة. إلا أن العقوبات الواردة في قانون الانتخابات العامة لا تشكل رادعا حقيقيا للتلاعب في الإنفاق على العملية الانتخابية ولا تشكل ضمانات كافية لشفافية ونزاهة الانتخابات في هذا الجانب فالقانون لا ينص وجوبا على استبعاد المرشح أو القائمة المخالفة من سجل الترشح وإنما يمنح المحكمة صلاحية جوازية الترشح، كما لم ينص على إخضاع نفقات المرشحين والقوائم التي تسبق مرحلة الدعاية الانتخابية للرقابة أو للسقف المحددة للإنفاق.⁴⁵

لم يصدر عن لجنة الانتخابات أية أدلة أو إجراءات تفصيلية تتعلق بآليات التدقيق على الإنفاق على الحملات الانتخابية أو نماذج للتقارير أو الكشوفات المالية التي يجب أن تقدمها القوائم والمرشحين للانتخابات، كما لم يلزم القانون المرشحين للحملات الانتخابية بفتح حساب بنكي خاص بالحملة، ولم يتضمن التشريع الفلسطيني نصا يلزم المرشح بتقديم إقرارا بالذمة المالية.

43 قانون رقم 9 لسنة 2005 بشأن الانتخابات.

44 عنان جبعتي ولطفي بلال، النزاهة والشفافية في تمويل الإنفاق على الحملات الانتخابية، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، رام الله، 2016، ص ص 17-18.

45 عنان جبعتي ولطفي بلال، المصدر السابق، ص ص 23-24.

الهدف 16.6: تطوير مؤسسات فعالة ومسؤولة على جميع المستويات

أولاً: الشفافية والنزاهة في الإدارة العامة:

	1	وجود مدونة سلوك تتضمن متطلبات الشفافية والنزاهة لموظفي القطاع العام
--	---	---

قام مجلس الوزراء بإصدار مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة في العام 2012،⁴⁶ وبإصدار ديوان الموظفين العام وبالتسيق مع المؤسسات الحكومية والأهلية التي شاركت في إعداد ونقاش المدونة بتشكيل لجنة وطنية عليا للإشراف على تطبيقها، وتم عقد مجموعة من ورش العمل التدريبية للموظفين العموميين على كيفية الالتزام بالمدونة وتطبيقها. وتتاول المدونة قيم النزاهة والشفافية والموضوعية والتعامل مع الهدايا وتضارب المصالح.

	0	وجود أحكام قانونية تنظم الانتقال من القطاع العام إلى القطاع الخاص
--	---	---

بشكل عام، لا توجد أحكام قانونية تنظم نقل كبار المسؤولين بين القطاع العام والقطاع الخاص، لا للوزراء وأعضاء المجلس التشريعي، ولا للمسؤولين الحكوميين وموظفي الضرائب والجمارك، وبالتالي لا توجد سياسة تتعلق بالباب الدوار الذي يغطي جميع صانعي القرار، وليس هناك فترة إلزامية قبل الانتقال من القطاع العام إلى القطاع الخاص أو العكس. بالإضافة إلى عدم وجود هيئة عامة مسؤولة عن تقديم المشورة والإشراف على لوائح "الباب الدوار في فلسطين، يتم تنفيذ الباب الدوار ولم يتم إحراز أي تقدم لوضع حد لهذه الظاهرة حتى تاريخه.

	0.25	وجود التشريعات الناظمة للإفصاح عن الذمة المالية بشكل دوري
--	------	---

يتضمن القانون الأساسي الفلسطيني في المادة 11 والمادة 54 فقرتين 2 والمادة 80 فقرة 1 وقانون السلطة القضائية في المادة 28 فقرة 2 والمادة 71 وقانون حقوق وواجبات أعضاء المجلس التشريعي⁴⁷ في المادة 12 وقانون مكافحة الفساد في المادة رقم (2) الأحكام المتعلقة بتقديم إقرارات الذمة المالية من المكلفين بتقديمها.

لا تنص التشريعات الفلسطينية السابقة على وجوب تقديم إقرارات الذمة المالية بشكل دوري لكل من الرئيس ورئيس الوزراء والوزراء وأعضاء المجلس التشريعي والقضاة والنيابة العامة، حيث يتم تقديم الإقرار من قبل هذه الجهات مرة واحدة عند إشغالها المنصب، أما بقية المناصب الأخرى التي ينظم قانون مكافحة الفساد إقراراتها فهي مطالبة وفقاً للمادة 13 من القانون بتقديم الإقرارات خلال شهرين من تولي المنصب وبعد شهر من تركه وبشكل دوري كل 3 سنوات. ولا يتطلب الإطار القانوني من الموظفين العموميين رفيعي المستوى وكبار موظفي الخدمة المدنية الإعلان بشكل منتظم عن مصالحتهم، بما في ذلك أي وظائف مدفوعة أو غير مدفوعة ومصالح مالية في الشركات والكيانات الأخرى.

	1	شمولية تقديم الإقرارات لجميع فروع السلطات
--	---	---

تحدد الأحكام القانونية المناصب العامة التي يتوجب على شاغليها تقديم إقرارات بالذمة المالية هم: رئيس السلطة الوطنية ومستشاروه ورؤساء المؤسسات التابعة للرئاسة ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم، ورئيس وأعضاء المجلس التشريعي، وأعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة وموظفيها ورؤساء هيئات وأجهزة السلطة الوطنية والمحافظون والموظفون العموميون ورؤساء وأعضاء المجالس المحلية والعاملون فيها، ورؤساء وأعضاء مجالس إدارة الشركات المساهمة

46 قرار مجلس الوزراء رقم (04/23/14/م.و/س.ف) لعام 2012 بشأن مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة.

47 القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002، قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم 10 لسنة 2004.

العامة والعاملون فيها التي تكون السلطة أو أي من مؤسساتها مساهمة فيها، ومأمورو التحصيل ومدبوهم والأمناء على الودائع والمصارف، والمحكمون والخبراء والحراس القضائيين ووكلاء الدائنين والمصنفين ورؤساء وأعضاء مجالس إدارة الهيئات والمؤسسات العامة والجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية والأحزاب والنقابات والعاملين فيها، والأشخاص من المكلفين بخدمة عامة أو أي شخص غير فلسطيني يشغل منصباً في أي من مؤسسات السلطة الوطنية أو أي شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح أي جهاز عمومي أو منشأة أو منظمة أهلية تابعة لبلد أجنبي أو مؤسسة دولية عمومية أو أي شخص آخر أو جهة يقرر مجلس الوزراء إخضاعه لأحكام القانون.

هناك امتثال عال من قبل الأطراف المذكورة أعلاه في تقديم إفصاحاتها المالية، مع الأخذ في الاعتبار أن هذه الخطوة ليس لها أهمية كبيرة، حيث يتم الاحتفاظ بجميع البيانات المتعلقة بالقرارات في ملفات مغلقة ولا يتم فتحها إلا في حالة توجيه اتهامات بقضايا فساد للشخص المكلف بتقديم القرار.

	0	نشر الإقرارات لاطلاع الجمهور
--	---	------------------------------

ووفقاً للمادة 22 من قانون مكافحة الفساد تعتبر الإقرارات والإجراءات المتخذة للتحقق وفحص الشكاوى المقدمة بشأن جريمة الفساد من الأسرار التي لا يجوز إفشاؤها إلا بقرار من المحكمة المختصة. ويشمل ذلك كل الإقرارات بلا استثناء.

	0.25	يوجد هيئة تتولى فحص وتدقيق الإقرارات
--	------	--------------------------------------

تتحصّر صلاحية الاطلاع على إقرارات الذمة المالية على هيئة مكافحة الفساد في حال اشتباه الهيئة بالشخص المكلف، بعد الموافقة والحصول على إذن من المحكمة المختصة.⁴⁸

	0.25	يوجد عقوبات على عدم الالتزام بتقديم الإقرارات
--	------	---

لم يفرض القانون الفلسطيني عقوبات على عدم الالتزام بتقديم إقرارات الذمة المالية في مواعيدها أو عدم تقديمها مطلقاً أو على عدم صحة البيانات المتضمنة فيها بالنسبة لمناصب الرئيس ورئيس الوزراء والوزراء وأعضاء المجلس التشريعي والقضاة والنيابة العامة وان كان تقديم الإقرارات شرطاً من شروط التعيين بالنسبة للقضاة والنيابة العامة، وبالمقابل تضمن القانون عقوبات على الفئات الأخرى المكلفة وفقاً للمادة 28 من قانون مكافحة الفساد، وتتمثل العقوبة بغرامة لا تقل عن 100 دينار أردني ولا تزيد عن ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً عن كل شهر تأخير في تقديم الإقرار من تاريخ خضوع المكلف، وبذات العقوبة لمن يقدم في الإقرارات بيانات غير صحيحة. إلا أن هذه العقوبات لم تطبق على المخالفين حتى تاريخه بالرغم من مرور 8 سنوات على نفاذ القانون. يمكن وصف آلية الإفصاح عن الأصول في فلسطين بأنها غير فاعلة ولا تؤدي دوراً مهماً في مكافحة الفساد لغياب العقوبات التي تضمن إلزامية تقديمها في معظم الأحيان، ولعدم خضوعها للفحص والتدقيق، وبقيتها سرية على الجهات المختصة والجمهور على السواء إلا في حالات استثنائية وبإذن مسبق من المحكمة المختصة.

ثانياً: الشفافية المالية:

	0	نشر وثائق الموازنة، أكثر من 4 وثائق
--	---	-------------------------------------

نظم قانون الموازنة العامة رقم 7 لسنة 1998 الموازنة العامة والشؤون المالية في فلسطين ووفقاً للمادة 38 من القانون على الحكومة نشر قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية على الإعلام والجمهور وفي الجريدة الرسمية بعد إقراره في المجلس التشريعي الفلسطيني، كما نصت المادة 58 من القانون على نشر أي شروط اقتراض أو ضمان معاملات في الجريدة الرسمية، وباستثناء ذلك لم يتضمن القانون نصاً يلزم الحكومة بنشر أية وثائق أخرى كتقرير الحساب الختامي أو

48 قانون مكافحة الفساد، المادة 22.

التقارير الدورية حول تنفيذ الموازنة العامة.

ومن الناحية العملية تقوم وزارة المالية بنشر بعض الوثائق المتعلقة بالموازنة العامة على صفحتها الالكترونية مثل قانون الموازنة العامة، وبعض التقارير المتعلقة بتنفيذ الموازنة العامة، وموازنة المواطن، إلا أن هناك إشكاليات مهمة في مجال شفافية الموازنة حيث لم تقم الحكومة في العديد من السنوات وآخرها موازنة السنة المالية 2018 بنشر تفاصيل الموازنة واكتفت بنشر أرقام كلية، كما لم تقم بنشر الحساب الختامي للسنوات المالية من 2012-2017، يضاف إلى ذلك غياب الشفافية في كل ما يتعلق بشروط الاقتراض من البنوك المحلية أو تفاصيل قيمها أو الفوائد المترتبة عليها أو ما يتعلق بالدين العام وتفاصيله.⁴⁹

أما بخصوص تصنيف فلسطين في مسح الميزانية المفتحة فلم ترد فلسطين في التصنيف ولكن وفقا لفحص المؤشر وتطبيقه محليا من قبل الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان فقد كانت النتيجة أن ثلاثة من 8 وثائق مطلوبة لشفافية الموازنة موجودة فقط وهذا كان عام 2016.⁵⁰

ثالثا: المشتريات العامة:

	1	يحدد القانون عتبات الشراء المباشر
--	---	-----------------------------------

يحدد قانون الشراء واللوائح التنفيذية الخاصة به⁵¹ السقوف أو العتبات للمشتريات العامة بطريقة الشراء المباشر، فالملحق رقم (أ) من النظام الخاص بقانون الشراء العام⁵² يحددها بـ 3 آلاف دولار لشراء اللوازم و 5 آلاف دولار للإشغال العامة و100 ألف دولار لشراء الخدمات الاستشارية.

	0.50	النص على استثناءات قد تكون عرضة لإساءة الاستخدام
--	------	--

حدد قانون الشراء العام الاستثناءات للمشتريات العامة التي يسمح فيها بالتعاقد المباشر فوق السقوف المحددة فقد استتتت المادة 3 تطبيق أحكام القانون على شراء اللوازم ذات الطبيعة الأمنية العالية على أن يحددها مجلس الوزراء بقرار منه، وطباعة وإصدار العملات وتحويلها والشراء المتبادل بين الجهات المشتري، ونصت المادة 28 من القانون على مجموعة أخرى من الاستثناءات بإتباع أسلوب الشراء المباشر وهي: إذا لم يتوفر اللوازم أو الإشغال أو الخدمات المطلوبة إلا لدى مناقص واحد أو إذا كانت المشتريات قطعاً تبديليه أو أجزاء أو خدمات تكميلية، أو في حالة التوحيد القياسي أو التوافق مع الموجود من السلع أو الخدمات أو في حالات الضرورة القصوى والكوارث الطبيعية، أو إذا كانت التكلفة التقديرية للوازم أو الإشغال أو الخدمات صغيرة جدا أو في حالة شراء المواد العلمية والثقافية كالأفلام والمخطوطات وما يماثلها.

وفرضت المادة 105 من اللائحة التنفيذية للقانون مزيداً من القيود والشروط على عمليات الشراء المباشر المتضمنة في المادة 28 من القانون. إن الاستثناءات تعد مدخلا لسوء الاستخدام عندما تلجأ بعض المؤسسات العامة للحصول على قرارات بذلك من مجلس الوزراء بالرغم من أن هذه المشتريات لا ينطبق عليها الاستثناءات المشار لها في القانون.⁵³

	0.50	نشر معلومات كاملة عن المناقصات
--	------	--------------------------------

49 الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة، ورقة موقف: مشروع الموازنة العامة 2018، أيضا، الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة، ورقة عمل تحليلية: الموازنة العامة 2016 بين الواقع والتخطيط، أيلول 2016.

<https://www.aman-palestine.org/ar/reports-and-studies/sec-14-91-50>

51 قانون الشراء العام رقم 8 لسنة 2014، الوقائع الفلسطينية، العدد 107، 2014/5/28. أيضا، قرار مجلس الوزراء رقم 5 لسنة 2014 بنظام الشراء العام.

52 قرار مجلس الوزراء رقم 3 لسنة 206 بشأن تعديل بعض أحكام نظام الشراء العام رقم 5 لسنة 2014.

53 احمد أبودية، الاستثناءات الخاصة بالشراء المباشر في ضوء قانون الشراء العام، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، رام الله، 2018.

تنص المادة 33 من قانون الشراء العام والمادة 62 من اللائحة التنفيذية للقانون على وجوب قيام الجهة المشتريّة أو دائرة اللوازم العامة أو لجنة العطاءات المركزيّة بالإعلان عن المناقصات أو التأهيل المسبق للمناقصين في صحيفتين محليتين واسعتي الانتشار على يومين متتاليين على الأقل وعلى الموقع الإلكتروني الموحد للشراء العام، ويجب إعطاء المناقصين مدة 30 يوماً من تاريخ الإعلان لمنحهم الوقت الكافي لإعداد وتقديم عطاءاتهم ومدة لا تقل عن 10 أيام في الحالات المستعجلة أو الاضطرارية، وتنص المادة 66 من اللائحة على أن يتضمن الإعلان الحد الأدنى من المؤهلات المطلوبة للمشاركة في المناقصة مع توفير كافة وثائق المناقصة من قبل الجهة المشتريّة للمناقصين اللذين يستجيبون لدعوة التقدم للعطاء . وحتى تاريخه يتم نشر المعلومات والوثائق المتعلقة بالمناقصات للمشتريات العامة والعقود الحكومية عبر الصفحة الإلكترونية لدائرة اللوازم العامة،⁵⁴ مع بدء النشر لهذه الوثائق على البوابة الإلكترونية الموحدة للشراء العام ولا زال العديد من الجهات الحكومية تحجم عن النشر عبر البوابة،⁵⁵ يضاف إلى ذلك أن العديد من العقود الحكومية المتعلقة باستغلال الموارد العامة كالاتصالات والمياه والكهرباء لم تخضع لمناقصات ولم يتم نشر العقود الموقعة مع القطاع الخاص للجمهور. ويحدد الملحق رقم أ من النظام المعدل لقرار مجلس الوزراء رقم 3 لعام 2016 إمكانية استخدام طريقة الشراء المباشر في اللوازم والخدمات إذا كان السعر المقدر للشراء لا يتجاوز ثلاثة آلاف دولار، ومائة ألف دولار في شراء الخدمات الاستشارية دون الإعلان عن طلب اهتمام.

الإفصاح عن المالكين المستفيدين	0.0
--------------------------------	-----

لا يشترط القانون الإفصاح من قبل المناقصين عن المالكين المستفيدين من جهة أخرى يحدد قانون الشراء العام في الفصل السادس منه (المواد 56-58) آليات الشكاوى ومراجعتها، حيث يكفل القانون للمناقصين حق التقدم بالشكاوى الخطية للجهة المشتريّة أو دائرة اللوازم أو لجنة العطاءات المركزيّة إذا لحق بهم أو من المحتمل أن يلحق بهم خسائر أو أضرار نتيجة لعدم وفائها بالتزاماتها أو حول شروط التأهيل المسبق أو إعداد القوائم المختصرة للمناقصين أو حول قرارات وإجراءات الجهة المشتريّة على أن تكون الشكاوى مسببة ومحدد فيها العمل الذي تم التصيير فيه أو يشكل مخالفة للقانون والنظام وعلى الجهة المشتكى عليها النظر في الشكاوى وتبليغ المشتكي بالنتيجة خلال سبع أيام عمل من تقديم الشكاوى ولا تتخذ الجهة المشتريّة أية خطوات في المناقصة خلال ذلك الوقت. وللمشتكي حق التظلم لدى وحدة مراجعة النزاعات في المجلس الأعلى للشراء العام إذا رفض القرار الصادر عن الجهة التي قدم لها الشكاوى أو بسبب عدم قيام هذه الجهة بإجراءات دراسة الشكاوى وإصدار قرارها خلال المدة التي يحددها القانون. وتنص المادة 58 من القانون على اعتبار القرارات الصادرة عن جهات الشراء ومجلس الشراء العام ووحدة مراجعة النزاعات فيه خاضعة للطعن فيها أمام القضاء . وتضمن الفصل الثامن من اللائحة التنفيذية للقانون في المواد (138-152) التفاصيل المتعلقة بتقديم الشكاوى ومواعيدها وآليات اتخاذ القرار فيها سواء لدى الجهة المشتريّة أو في وحدة مراجعة النزاعات في المجلس الأعلى للشراء .

رابعاً: آليات الإبلاغ عن المخالفات:

تشريع لحماية المبلغين	0.0
-----------------------	-----

نصت المادة 18 من قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005 على قيام هيئة مكافحة الفساد بتوفير الحماية القانونية والوظيفية والشخصية للشهود والخبراء والمبلغين عن جرائم الفساد، على أن تحدد إجراءات حمايتهم والتدابير الخاصة بذلك بموجب نظام تعده الهيئة ويصدر عن مجلس الوزراء إلا أن هذا النظام لم يصدر حتى تاريخه، كما أن النص على المبلغ وحمايته يتعلق بالعاملين في القطاع العام فقط. ولا يوجد قانون مشرّع لحماية المبلغين.

تعريف المبلغين عن الفساد	0.0
--------------------------	-----

أكدت المادة 19 من قانون مكافحة الفساد أن على كل موظف عام علم بجريمة فساد أن يبلغ الهيئة بذلك ولا يجوز أن يكون البلاغ الذي تقدم به الموظف سببا لاتخاذ أي من الإجراءات التأديبية بحقه أو اتخاذ أية إجراءات تخل بمكانته الوظيفية، ونصت المادة 22 من القانون على سرية الشكاوى المقدمة وهو ما يمثل أيضا شكلا من أشكال الحماية للمبلغين. وتتولى هيئة مكافحة الفساد مهمة تلقي البلاغات الخاصة بجرائم الفساد والتحقيق فيها، ولدى الهيئة الموارد اللازمة للقيام بهذا الدور.

وأجازت المادة 24 من قانون الإجراءات الجزائية رقم 3 لسنة 2001 لكل من علم بوقوع جريمة (من ضمنها جرائم الفساد) أن يبلغ عنها وكذلك أوجبت المادة 25 من القانون على الموظفين العموميين أو المكلفين بخدمة عامة في حال وقوع جريمة أثناء عملهم أن يبلغوا عنها السلطات المختصة. وبالرغم مما سبق لم يورد قانون مكافحة الفساد تعريفا محمدا للمبلغ ولم يفرق بينه وبين الشاهد والخبير والضحية وإنما ورد حكما عاما بتوفير الحماية للمذكورين أعلاه جميعا دون تحديد صفة هؤلاء.

توفير الحماية للمبلغين	0.0
------------------------	-----

لا يتم استخدام وسائل التكنولوجيا في الإدلاء بالشهادة، ولا تطبق أيضا آلية تغيير أماكن الشهود، وبذلك لم تتخذ فلسطين التدابير الكافية لتوفير حماية فعّالة للشهود والخبراء والمبلغين، ومن ثم يكون الالتزام في هذا المجال وفقا لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هو التزام جزئي.⁵⁶

يوجد جهة تشرف على البلاغات وتحقق فيها	1
---------------------------------------	---

هيئة مكافحة الفساد هي الجهة المسؤولة عن تلقي الشكاوى والبلاغات وتقوم بالتحقيق فيها، كما وتوفر هيئة مكافحة الفساد عبر صفحتها الالكترونية العناوين اللازمة للإبلاغ عن جرائم الفساد ونشر إعلانات في الصحف ووسائل الإعلام المختلفة لحث الجمهور على التبليغ عن جرائم الفساد. وتنتشر الهيئة في تقاريرها السنوية عدد الشكاوى والبلاغات التي تصلها حول جرائم الفساد والإجراءات والتدابير المتخذة بشأنها من تحقيق وإحالة إلى محكمة جرائم الفساد.

التعويض عن الأضرار	0.0
--------------------	-----

يتيح قانون الإجراءات الجزائية وفقا للمواد 194،195،228 للضحية بادعاء الحق المدني أمام النيابة العامة أو أمام المحكمة ويجوز للمشتكي التقدم بشهادته وطلب التعويض عن الضرر الذي لحق به، إلا ان قانون مكافحة الفساد لا يتضمن نصوصا تتعلق بحق المشتكي بطلب التعويض عن الأضرار التي لحقت به.

تشير إحصائيات هيئة مكافحة الفساد المتعلقة بالشكاوى والبلاغات الخاصة بجرائم الفساد أن الهيئة نظرت في 732 بلاغ وشكوى عام 2016 منها 452 شكوى وبلاغ قدمت في عام 2016 و280 شكوى وبلاغ منها مدورة من عام 2015 رد منها لعدم الاختصاص 187 وحفظ منها لعدم ثبوت وجود شبهات بارتكاب جريمة فساد 164، وأحيل 31 شكوى وبلاغ إلى محكمة جرائم الفساد بعد التحري والتثبت. وورد إلى الهيئة 430 شكوى وبلاغ في عام 2017 تابعت نيابة مكافحة الفساد 38 شكوى وبلاغ منها وأحالت 21 قضية إلى محكمة جرائم الفساد.⁵⁷

56 هيئة مكافحة الفساد، تقرير استعراض دولة فلسطين حول تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: دورة الاستعراض 2010-2015، http://www.pacc.pna.ps/ar/files/reports/2015_10_14_Palestine_Final_Country_Report_Arabic.pdf

57 هيئة مكافحة الفساد، تقرير الهيئة السنوي لعام 2016 وتقرير الهيئة السنوي لعام 2017.

الهدف 16.10: حماية الحريات العامة وحق الوصول إلى المعلومات:

أولاً: حماية الحريات الأساسية

احتلت فلسطين في مؤشر حرية الصحافة العالمي في العام 2017 الموقع 135 عالمياً بعد حصولها على 42.90 نقطة ورقم 11 عربياً من بين 22 دولة.⁵⁸

يحمل قانون المطبوعات والنشر لسنة 1995 في طياته فلسفة واضحة تؤكد على حرية التعبير وحرية إصدار المطبوعات ونشرها وتوزيعها وفقاً للمادة 2 والمادة 4 من القانون. ومع ذلك يتضمن القانون بعض الأحكام العامة والفضفاضة التي يمكن تفسيرها لمصلحة تقييد هذه الحريات، حيث يقيد القانون ما يمكن نشره مثل منع نشر ما يتعارض مع مبادئ الحرية والمسؤولية الوطنية، أو يخل بالأخلاق والقيم والتقاليد الفلسطينية، أو ما من شأنه زعزعة الثقة بعملة النقد الفلسطينية، أو نشر معلومات سرية حول قوات الأمن والمجلس الوطني ومجلس الوزراء، كذلك يفرض القانون تسليم أربع نسخ من المطبوعات لوزارة الإعلام قبل نشرها (المواد 7،8،37) ويفرض القانون عقوبات قاسية على المخالفات المرتكبة لأحكامه تصل إلى درجة السجن المادتين (44،45).⁵⁹

كذلك تضمن قانون الجرائم الإلكترونية أحكاماً من شأنها انتهاك وتقييد العديد من حقوق المواطنين وحرية التعبير الأساسية خاصة حرية الرأي والتعبير ومنها المادة 16 التي تعاقب كل من أنتج ما من شأنه المساس بالأداب العامة أو أعده أو هيأه أو أرسله أو خزنه بقصد الاستغلال أو العرض على غيره عن طريق الشبكة الإلكترونية أو أحد وسائل تكنولوجيا المعلومات. كما يعاقب كل من أنشأ موقعاً أو تطبيقاً أو حساباً إلكترونياً أو نشر معلومات على الشبكة الإلكترونية تدعو إلى تسهيل نشر برامج أو أفكار تروج لما من شأنه المساس بالأداب العامة.

كذلك تعاقب المادة 20 من القانون كل من نشر أخبار من شأنها تعريض سلامة الدولة أو نظامها أو أمنها الداخلي أو الخارجي للخطر، وكذلك كل من روج لتلك الأخبار أو بثها أو نشرها، وتعتبر المادة 51 من القانون جريمة يعاقب عليها كل من أدخل بالنظام العام أو عرض سلامة المجتمع وأمنه أو حياة المواطنين للخطر أو منع أو عرقل ممارسة السلطات العامة لأعمالها أو أضر بالوحدة الوطنية والسلم الاجتماعي. وتمنح المادة 40 من القانون لجهات التحري والضبط المتخصصة صلاحية حجب المواقع الإلكترونية إذا نشرت مواد دعائية أو غيرها من شأنها تهديد الأمن القومي أو السلم الأهلي أو النظام العام أو الآداب العامة.⁶⁰

وتتضمن كافة المواد السابقة عبارات فضفاضة وعامة تمنح السلطات مجالاً واسعاً لتقييد الحريات خاصة حرية الرأي والتعبير وحرية الصحافة والنشر خاصة للجهات المعارضة، كما تتيح للسلطات إيقاع عقوبات قاسية لا تتناسب وحجم الجرم في الكثير من الأحيان.⁶¹

قامت الأجهزة الأمنية باعتقال العديد من الصحفيين والاعتداء عليهم أثناء أداء وظيفتهم في السنتين الأخيرتين، فقد احتجزت هذه الأجهزة ما لا يقل عن 20 صحفياً وإعلامياً في الضفة الغربية وقطاع غزة على قضايا تتعلق بحرية الرأي والتعبير والتجمع السلمي إضافة إلى مصادرتها لمعدات صحفية. فقد تلقت الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان 25 شكوى في عام 2016 تتعلق بانتهاك حرية العاملين في المجال الإعلامي والنشر و22 شكوى بادعاء إساءة استخدام مواقع التواصل الاجتماعي و9 شكاوى تتعلق بتقييد حرية الصحافة والإعلام. كما رصدت الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان توقيف أو حجز حرية 12 صحفياً في الضفة وغزة في إطار الانتهاكات الواقعة على الحريات الصحفية.⁶²

58 منظمة مراسلون بلا حدود، <https://rsf.org/en/barometre>

59 عمار دويك (محرر) قانون المطبوعات والنشر: دراسات وملاحظات نقدية، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، رام الله، 1999.

60 قانون الجرائم الإلكترونية رقم 16 لسنة 2017.

61 مخاطبة الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان للرئيس بخصوص القرار بقانون رقم 16 لسنة 2017 بشأن الجرائم الإلكترونية.

62 الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، التقرير السنوي للهيئة 2016، ص 81.

من جهة أخرى لم تقع أي اعتداءات على منظمات المجتمع المدني العاملة في مجال مكافحة الفساد ولم تغلق أي منها.⁶³ تناولت وسائل الإعلام المحلية ومواقع التواصل الاجتماعي أخبارا عن قيام الأجهزة الأمنية بالتحصن على الاتصالات والمحادثات الهاتفية شملت قوى سياسية وأعضاء في المجلس التشريعي وفي مؤسسات منظمة التحرير وصحفيين وأعضاء في مجلس نقابة المحامين وقد تقدمت مؤسسة الحق ببلاغ إلى النائب العام للتحقيق في هذه الشبهات بتاريخ 2018/1/22.⁶⁴ كذلك خضعت مواقع التواصل الاجتماعي لرقابة الأجهزة الأمنية، فقد نشر على هذه المواقع تسريبات لتقارير أمنية تظهر تتبع هذه الأجهزة لمواقع ناشطين سياسيين وكذلك صحفيين تم استدعاؤهم لمراكز أمنية ومراجعتهم في بعض ما نشر على صفحاتهم ومواقعهم الالكترونية.⁶⁵ أشار استطلاع للرأي العام أجرته مؤسسة أمان أن 61% من المستطلعين يعتقدون بان أداء الإعلام يقع بين متوسط الفاعلية إلى فعال في الكشف عن قضايا الفساد، وأشار 43% من المستطلعة آراؤهم أنه توجد رقابة ذاتية من أصحاب المؤسسات الإعلامية وأشار 57% منهم إلى وجود رقابة ذاتية على نشر قضايا الفساد.⁶⁶

ثانيا: الوصول إلى المعلومات

	0	تشريع دستوري يؤكد حق الوصول للمعلومات
--	---	---------------------------------------

لا يوجد نص في القانون الأساسي الفلسطيني يلزم المسؤولين بإتاحة الوصول أو الحصول على المعلومات من قبل المواطنين، كما لم يصدر حتى تاريخه قانون حق الحصول على المعلومات بالرغم من وجود مشروع للقانون منذ عام 2005 وجرى تنقيح عدة نسخ منه أكثر من مرة. ومع ذلك يوجد بعض الأحكام القانونية المتعلقة بحق الحصول على المعلومات في تشريعات متفرقة، فقد نصت المادة 4 من قانون المطبوعات والنشر على حق الصحفيين في البحث عن المعلومات من مصادرها المختلفة وتداولها ونشرها والتعليق عليها. ونصت المادة 4 من قانون الإحصاءات العامة على حق جميع أفراد المجتمع في الحصول على الإحصاءات الرسمية التي يقوم جهاز الإحصاء المركزي بجمعها وإعدادها ونشرها حسب الأنظمة والتعليمات المعمول بها مع مراعاة سرية بعض البيانات وخصوصية الأفراد.

	0.0	تنظيم حق الحصول على المعلومات
--	-----	-------------------------------

ونتيجة لعدم صدور قانون ينظم حق الحصول على المعلومات ولم يجر تنظيم ممارسة حق الحصول على المعلومات من جوانبه المختلفة فلا يوجد أحكاما قانونية شاملة وواضحة تحدد المعلومات التي يمكن الاطلاع عليها وتلك التي يمكن تصنيفها بأنها سرية، أو الجهات الحكومية التي تعد ملفات مفتوحة وتلك التي تكون ملفات سرية، أو تحديد جهة رسمية مستقلة تتولى الإشراف على تطبيق هذا الحق، أو وجود إجراءات تتعلق بالمدد الزمنية للاستجابة لطلب المواطن بالحصول على المعلومات، أو تحديد التكاليف والأعباء التي يجب على المواطن تحملها، أو ما يجب على السلطات الرسمية المبادرة بنشره من معلومات من تلقاء نفسها.

63 مقابلة مع السيد عبد الناصر الصيرفي مدير عام المنظمات الأهلية في وزارة الداخلية بتاريخ 21/11/2017.

64 مؤسسة الحق، www.alhaq.org

65 صحيفة الحدث، www.alhadath.ps/article/usas6

66 استطلاع رأي عينه من أعضاء شبكة إعلاميين من اجل النزاهة والشفافية أجرته مؤسسة أمان بتاريخ 28/11-4/12/2017.

التنظيم القانوني لحق الحصول على المعلومات

	0	هل يوجد جهات او هيئات تتولى تنظيم تطبيق حق الوصول؟
	0	هل توجد حدود زمنية قصوى وواضحة ومعقولة للاستجابة لطلب الحصول على المعلومات، بغض النظر عن طريقة تلبية الطلب؟
	0	هل الاستثناءات من حق الوصول تتماشى مع المعايير الدولية؟
	0	هل يتم تطبيق اختبار الضرر على جميع الاستثناءات، بحيث لا يتم رفض الكشف عن المعلومات إلا عندما يشكل ذلك خطراً فعلياً لمصلحة محمية؟
	0	هل هناك تجاوز إلزامي للمصلحة العامة حتى يتم الكشف عن المعلومات، عندما يكون ذلك في المصلحة العامة، حتى لو كان في ذلك ضرراً بمصلحة محمية؟ هل هناك تجاوزات مطلقة، على سبيل المثال للمعلومات عن حقوق الإنسان أو الفساد أو الجرائم ضد الإنسانية؟
	0	هل توجد جهة مستقلة للمعلومات، أو هيئة رقابة مماثلة، يحق للمتقدمين لها تقديم استئناف خارجي؟
	0	هل يحتوي القانون / السياسة المتعلقة بالوصول إلى المعلومات على الحد الأدنى من المعايير بشأن المبادرة الإلزامية (التلقائية، دون الحاجة إلى طلب) لنشر المعلومات؟
	غير قابلة للتطبيق	ما هي درجة الدولة في تصنيف الحق في المعلومات؟ (http://www.rti-rating.org/country-data/)
	غير قابلة للتطبيق	ما هي أوجه القصور في الوصول إلى نظام المعلومات؟
	غير قابلة للتطبيق	هل هناك أي عوامل ترتب من الناحية العملية، عيباً لا داعي له ويصعب معها طلب أو الوصول إلى المعلومات؟
	غير قابلة للتطبيق	كم عدد طلبات الحصول على المعلومات التي تم تقديمها إلى السلطات المختصة كل عام في السنتين السابقتين؟
	غير قابلة للتطبيق	هل حدثت أي تطورات في العاميين الماضيين تشير إلى تحسن أو تراجع في إطار وصول الجمهور إلى المعلومات و / أو تنفيذها؟

التوصيات:

أولاً: مكافحة غسل الأموال:

- قيام الجهات المختصة وبالتعاون مع وزارة الخارجية الفلسطينية والممثلات الفلسطينية بإبرام اتفاقيات ثنائية مع الدول المختلفة لتبادل المعلومات وتسليم المجرمين وتسهيل مهمة التحقيق والتقاضي وفقاً للقانون.
- تكثيف برامج التدريب والتأهيل للعاملين في الدوائر الحكومية والشركات والمؤسسات الخاصة التي يمكن أن تواجه عمليات غسل أموال أو يمكن أن تستخدم أنشطتها في عمليات غسل أموال، وإيجاد برامج لتوعية الجمهور ونشر ثقافة عامة حول موضوع مخاطر غسل الأموال وضرورة مكافحته.
- ضرورة تعاون المؤسسات الرسمية وغير الرسمية مع الجهات المختصة وذات العلاقة بمكافحة جريمة غسل الأموال في سهولة انسياب المعلومات عند طلبها من حيث الدقة والسرعة.

ثانياً: استرداد الأصول المسروقة:

- السماح بإمكانية مصادرة العائدات الإجرامية المتأتية من أفعال مجرّمة وفقاً لاتفاقية مكافحة الفساد في قطاع غزة، أو مصادرة ممتلكات تعادل قيمتها قيمة تلك العائدات بالإضافة إلى الأشياء التي استخدمت أو كانت معدة للاستخدام في ارتكاب هذه الأفعال والممتلكات التي حوّلت العائدات الإجرامية إليها والإيرادات والمنافع المتحصلة من تلك العائدات (بما يتخطى جرائم غسل الأموال والرشوة والاختلاس).
- إبرام لاتفاقيات الثنائية وبروتوكولات التعاون مع الأطراف الإقليمية والدولية لتعزيز التعاون ما بين هذه الدول وفلسطين في مجال التعاون القضائي الدولي سواء على صعيد الإجراءات استرداد الأصول المسروقة أو على صعيد تنفيذ الأحكام أو على صعيد تسليم المجرمين.
- تشكيل وحدة خاصة تتمتع بالاستقلالية والموارد المطلوبة لتسيق الجهود ومتابعتها في مجال استرداد الأصول المسروقة.
- إعداد دليل إجرائي خاص بالضوابط والشروط الشكلية والموضوعية المنصوص عليها في الاتفاقيات العربية والدولية بشأن تسليم المجرمين والتعاون على صعيد الإجراءات والتحقيق وتنفيذ الأحكام.

ثالثاً: إطار ومؤسسات مكافحة الفساد

- تجريم رشوة موظف عمومي أجنبي أو موظف في مؤسسة دولية عمومية.
- تعديل المادة (174) من قانون العقوبات الساري في قطاع غزة بحيث تغطي صراحةً الاختلاس لصالح شخص أو كيان آخر وفعلي التسريب والتبديد.
- تجريم رشوة وارتشاء موظف عمومي أو أي شخص آخر لاستغلال نفوذه تجاه إدارة أو سلطة عمومية.
- تجريم إساءة استغلال الوظائف بما يتوافق مع أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
- تجريم استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب أو الوعد بميزة غير مستحقة أو عرضها أو منحها للتحريض على الإدلاء بشهادة زور أو للتدخل في الإدلاء بالشهادة أو تقديم الأدلة في إجراءات تتعلق بارتكاب أفعال مجرّمة وفقاً للاتفاقية، سواء بلغ الجاني مقصده أو لم يبلغه.
- تجريم استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب للتدخل في ممارسة أي موظف قضائي أو معني بإنفاذ القانون مهامه الرسمية.
- النظر في اتخاذ إجراءات لإسقاط الأهلية عن الأشخاص المدانين بارتكاب جرائم فساد لتولي منصب في منشأة مملوكة كلياً أو جزئياً للدولة.
- اتخاذ تدابير تتناول عواقب الفساد، يمكن أن تشمل اعتبار الفساد عاملاً للإلغاء أو فسخ عقد أو سحب امتياز أو غير ذلك من الصكوك المماثلة أو اتخاذ أي إجراء انتصافي آخر.
- تبني الحكومة لخطة وطنية للنزاهة ومكافحة الفساد تشارك فيها القطاعات المختلفة الرسمية والأهلية والقطاع

الخاص لتحديد الأولويات والخطوات التنفيذية ومسؤوليات كل طرف أو مؤسسة في تنفيذ الخطة الوطنية وفق أجندة زمنية واضحة ومحددة تتولى هيئة مكافحة الفساد تنسيق الجهود فيها باعتبارها جهة الاختصاص ويتم اعتماد موازنة كافية لتنفيذها .

- تبني الحكومة لخطة وطنية لإصلاح الجهاز القضائي بما في ذلك النيابة العامة من خلال مراجعة واقع القضاء والنيابة العامة القانوني والمؤسسي .

رابعاً: فساد القطاع الخاص

- تجريم الوعد بالرشوة في القطاع الخاص أو عرضها أو منحها أو طلبها أو قبولها .
- توسيع صلاحيات هيئة مكافحة الفساد ونيابة ومحكمة مكافحة الفساد لتشمل جرائم الفساد في القطاع الخاص .

خامساً: شفافية الأحزاب والحملات الانتخابية

- إلزام المرشح أو القائمة بضرورة فتح حساب بنكي ترصد فيه المبالغ المخصصة للحملة الانتخابية وتصرف منه جميع النفقات، وأن تعطى لجنة الانتخابات الحق في الاطلاع على هذا الحساب في أي وقت .
- إعداد نموذج موحد حول أوجه تمويل الحملات الانتخابية، تسلمها اللجنة للمرشحين لتعبئتها وإعادتها للجنة لمراجعتها .
- وضع حد أقصى للتبرع من الجهة المتبرعة لذات المرشح .
- إلزام لجنة الانتخابات بنشر التقارير المالية المدققة التي تقدم إليها من المرشحين عن أوجه تمويل حملاتهم وأوجه الإنفاق على نشاطات الدعاية حتى يستطيع الناخبون الاطلاع عليها .
- تشديد العقوبات الواردة في القانون لتكون رادعة بحق المخالفين لأحكام تمويل الحملات الانتخابية .

سادساً: الشفافية والنزاهة في الإدارة العامة

- ضرورة وضع نظام /لائحة لتنظيم إجراءات انتقال المسؤولين في القطاع العام (الوزراء والنواب ومأموري الضرائب والجمارك ...) للعمل في القطاع الخاص .
- تبني مدونة سلوك خاصة بالوزراء وأعضاء المجلس التشريعي تبين حالات تضارب المصالح وكيفية التعامل مع الهدايا .
- ضرورة قيام جهة مختصة أو قضائية بفحص وتدقيق المعلومات والبيانات التي تتضمنها إقرارات الذمة المالية، والتحرر من مبدأ السرية المطلقة في التعامل مع إقرارات الذمة المالية والتوجه نحو العلنية للمناصب العليا على الأقل ونشرها على العموم، وتفعيل وتعزيز العقوبات على المخالفين سواء المتعدين عن تقديم الإقرارات، أو غير الملتزمين بمواعيد تقديمها، أو أولئك الذين يقدمون معلومات خاطئة ومغلوبة في الإقرارات، وشمول هذه العقوبات لكافة الفئات المكلفة .

سابعاً: الشفافية المالية:

- الإفصاح عن البيانات المالية التفصيلية وفقاً لقانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم 7 لسنة 1998 .
- ضرورة التزام وزارة المالية والتخطيط بالأحكام الخاصة بإصدار ونشر الحسابات الختامية في مواعيدها وفقاً للقانون .
- ضرورة قيام ديوان الرقابة المالية والإدارية بنشر تقاريره في أوقاتها تحقيقاً لمبدأ الشفافية .

ثامناً: المشتريات العامة

- استكمال المتطلبات المؤسسية الخاصة بتطبيق قانون الشراء العام وعلى وجه التحديد متطلبات تفعيل المجلس الأعلى للشراء العام للقيام بمهامه وفقاً للقانون .
- وضع الإجراءات اللازمة لاستخدام الوسائل الالكترونية في عمليات الشراء العام .
- الالتزام بأحكام القانون عند استخدام الاستثناءات في عمليات الشراء العام المباشر .
- قيام الحكومة بإصدار نظام يحدد بوضوح اللوازم ذات الطبيعة الأمنية العالية المستثناة من إجراءات شراء اللوازم العامة في قانون الشراء العام وإجراءات التعاقد بشأنها .

تاسعا: آليات الإبلاغ عن المخالفات:

- ضرورة إجراء تعديل المادة 18 من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني والاستعاضة عنها بمواد أكثر تفصيلا تتضمن تعريفا واضحا للمبلغين، وألا تقتصر جهة الإبلاغ عن الفساد على هيئة مكافحة الفساد وحدها وإمكانية الاستماع للشهود والخبراء والمبلغين عن الفساد باستخدام طرق تكنولوجية حديثة.
- قيام الحكومة بإصدار النظام الخاص بحماية المبلغين عن الفساد المنصوص عليه في قانون مكافحة الفساد بما يكفل اتخاذ تدابير إضافية لتوفير حماية فعّالة للشهود، بما فيهم الضحايا إذا كانوا شهوداً، والخبراء الذين يُدلون بشهادة تتعلق بأفعال مجرّمة. ويجب أن تشمل هذه الحماية أقاربهم وسائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم.
- النص على عقوبة أي موظف يتخلف عن تقديم إبلاغ عن الفساد في الجرائم التي يعلمها أو يشهد عليها بحكم وظيفته.

عاشرا: حماية الحريات الأساسية

- مراجعة قانون المطبوعات والنشر وقانون الجرائم الالكترونية لتعديل النصوص التي تقيد ممارسة الحقوق والحريات العامة.
- التحديد الواضح للمفاهيم الفضفاضة التي يتضمنها قانون المطبوعات والنشر وقانون الجرائم الالكترونية من قبيل النظام العام والآداب العامة والأمن القومي...الخ. والتي يمكن إساءة استخدامها لتقييد الحريات الصحفية.
- شطب الحجز والحبس المتعلقة بجرائم النشر والتعبير عن الرأي الواقعة على الصحفيين واستبدالها بالغرامات المالية.
- الوقف التام لحجب المواقع الالكترونية لوسائل الإعلام دون أمر قضائي.

حادي عشر: الوصول إلى المعلومات

- إجراء التعديلات اللازمة على القانون الأساسي الفلسطيني، بحيث يتم إدراج المفاهيم المتعلقة بحق الحصول على المعلومة والنص صراحة على حق المواطن في الحصول على المعلومات من الهيئات العامة.
- الإسراع في إقرار قانون حرية الحصول على المعلومات وقانون الأرشيف الوطني.
- إنشاء هيئة عامة تتمتع بالاستقلال المالي والإداري تعنى بإدارة وتنظيم حرية الحصول على المعلومات على أن يتولى إدارتها مفوض عام للمعلومات.
- توعية الموظفين والمسؤولين بالعلاقة الوثيقة بين الحق في الحصول على المعلومات، وتعزيز ثقافة الشفافية والمكاشفة والمساءلة.

التنسيق الدولي

تبرز الحاجة لتعزيز التعاون بين هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية وهيئات مكافحة الفساد الأخرى خاصة الأجنبية، حيث أن الهيئة عضوا في الشبكة العربية لهيئات مكافحة الفساد إلا أنه لا توجد مذكرات تفاهم مع هيئات مكافحة الفساد الأخرى، كما أن وحدة المتابعة المالية الفلسطينية ليست عضواً في مجموعة إيغمونت لوحدات الاستخبارات المالية، وأهمية السعي لإقامة قنوات اتصال وتعزيزها مع السلطات الأجنبية لإنفاذ القانون وتعزيز عمل الهيئات والأجهزة المختصة، كذلك فإن فلسطين بحاجة إلى المساعدة الدولية القانونية لصياغة قانون للتعاون الدولي، ومساعدة في صياغة طلبات المساعدة القانونية المتبادلة بشكل عام، وبشكل خاص ما يتعلق باسترداد الموجودات.

المصادر والمراجع

- أجندة السياسات الوطنية 2017-2022: المواطن أولاً، مكتب رئيس الوزراء، رام الله، 2017.
- احمد أبو دية، أثر إقرارات الذمة المالية في التجربة الفلسطينية في الوقاية من الفساد ومكافحته ومنع الإفلات من العقاب، الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة أمان، 2017.
- احمد أبودية، الاستثناءات الخاصة بالشراء المباشر في ضوء قانون الشراء العام، الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة أمان، رام الله، 2018.
- استطلاع رأي عينه من أعضاء شبكة إعلاميين من اجل النزاهة والشفافية أجرته مؤسسة أمان بتاريخ 11/28-2017/12/4.
- الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، هيئة مكافحة الفساد، <http://www.pacc.pna.ps/ar/index.php?p=main&id=450>
- الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة أمان، استطلاع رأي المواطنين حول واقع الفساد ومكافحته في فلسطين، رام الله، 2017.
- الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة أمان، استطلاع رأي المواطنين حول واقع الفساد ومكافحته في فلسطين 2017.
- الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة أمان، تقرير واقع النزاهة ومكافحة الفساد 2017، رام الله، آذار 2018.
- الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة أمان، تقرير واقع النزاهة ومكافحة الفساد 2016، رام الله، 2018.
- بيان صادر عن المؤسسات الحقوقية ومؤسسات المجتمع المدني، نحو تعزيز واستقلال السلطة القضائية، http://www.alhaq.org/arabic/index.php?option=com_content&view=article&id=907:2018-02-26-12-51-53&catid=91:2012-07-14-11-00-24&Itemid=231
- التعليمات رقم 2 لسنة 2016 بمكافحة غسل الأموال ومنع الإرهاب الخاصة بالمصارف، والتعليمات رقم 4 لسنة 2016 الخاصة بالجهات الخاضعة لرقابة وإشراف هيئة سوق رأس المال، صدر في الوقائع الفلسطينية العدد 124 بتاريخ 25/8/2016.
- التعليمات رقم 5 لسنة 2016 بالإبلاغ عن عمليات الحوالات السريعة، الوقائع الفلسطينية في العدد 128 بتاريخ 14/1/2017.
- تقرير مركز مدى، جريدة القدس، 25/8/2016.
- الشركات العامة، وزارة الاقتصاد الوطني - <http://www.pex.ps/PSEWebsite/aboutPSE.aspx?tabIndex=0>
- الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة، ورقة عمل تحليلية: الموازنة العامة 2016 بين الواقع والتخطيط، أيلول 2016.
- الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة، ورقة موقف: مشروع الموازنة العامة 2018.
- القانون الأساسي المعدل لسنة 2003.
- قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002.
- قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم 10 لسنة 2004.
- قانون رقم 13 لسنة 2016 بشأن تعديل قانون مكافحة غسل الأموال ومنع الإرهاب رقم 20 لسنة 2015، الوقائع الفلسطينية العدد 122، 30/6/2016.
- القرار بقانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005، الوقائع الفلسطينية، العدد 87، 26/6/2010.
- قانون الإحصاءات العامة رقم 4 لسنة 2000.
- قانون الجرائم الالكترونية رقم 16 لسنة 2017.
- قانون الشراء العام رقم 8 لسنة 2014، الوقائع الفلسطينية، العدد 107، 2014/5/28.
- قانون المطبوعات والنشر رقم 9 لسنة 1995.
- قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004، الوقائع الفلسطينية، العدد 53، 28/2/2005.
- قانون رقم 9 لسنة 2005 بشأن الانتخابات العامة.
- قانون مكافحة غسل الأموال ومنع الإرهاب رقم 20 لسنة 2015، الوقائع الفلسطينية، العدد 10 ممتاز، 30/12/2015.
- قرار بقانون رقم 18 لسنة 2017 بشأن تعديل قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004، الوقائع الفلسطينية، العدد 136، 25/9/2017.
- قرار مجلس الوزراء رقم (و.س.م/04/23/14) لعام 2012 بشأن مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة؟

الوقائع

- قرار مجلس الوزراء رقم 5 لسنة 2014 بنظام الشراء العام.
- قرار مجلس الوزراء في جلسته رقم (31) المنعقدة بتاريخ 13/5/2014 بشأن إحالة د. سمير أبو زنيد رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية على التقاعد، أيضا، تقرير وكالة معا حول إقالة رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية، <http://maannews.net/Content.aspx?id=697459>
- المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، نتائج استطلاع الرأي العام رقم 64، رام الله، 15 تموز/ يوليو 2017.
- الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، التقرير السنوي للهيئة 2016.
- خطاب رئيس الوزراء في مؤتمر إطلاق التوجهات الإستراتيجية النسوية في مكافحة الفساد، بتاريخ 5/4/2018، الصفحة الرسمية لرئيس الوزراء <https://ar-ar.facebook.com/Rami.Hamdalla/posts/1791896427539568>
- خطاب مدير عام هيئة سوق رأس المال الموجه لمؤسسة أمان بتاريخ 19/11/2017.
- رسالة من السيد سامي صرصور رئيس مجلس القضاء الأعلى السابق إلى الرئيس بخصوص إقالته من منصبه بتاريخ 13/10/2016.
- زكريا سرهد، إدارة السجلات العامة وحق الجمهور في الوصول إليها، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، 2013.
- صحيفة الحدث، www.alhadath.ps/article/usas6
- الصفحة الالكترونية لسوق فلسطين للأوراق المالية (بورصة فلسطين) <http://www.pex.ps/PSEWebSite/ListedCompanies.aspx?Tabindex=0>
- الصفحة الالكترونية لمركز مدى <http://www.madacenter.org/news.php?lang=2&id=380>
- عمار دويك (محرر) قانون المطبوعات والنشر: دراسات وملاحظات نقدية، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، رام الله، 1999.
- عنان جبعيتي ولطفي بلال، النزاهة والشفافية في تمويل الإنفاق على الحملات الانتخابية، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، رام الله، 2016.
- مخاطبة الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان للرئيس بخصوص القرار بقانون رقم 16 لسنة 2017 بشأن الجرائم الالكترونية. <http://ichr.ps/ar/1/17/2172>
- مقابلة مع السيد عبد الناصر الصيرفي مدير عام المنظمات الأهلية في وزارة الداخلية بتاريخ 21/11/2017.
- منظمة مراسلون بلا حدود، https://rsf.org/en/barometer?year=2018&type_id=235#list-barometre
- مؤسسة الحق، www.alhaq.org
- نرمين مرمش، مازن لحام وعصمت صوالحة، الإطار الناظم لاسترداد الأصول على المستوى المحلي والدولي، معهد الحقوق: جامعة بيرزيت، 2015.
- هيئة مكافحة الفساد، التقرير السنوي 2016، رام الله، 2017.
- هيئة مكافحة الفساد، التقرير السنوي لعام 2017، رام الله، 2017، الرسالة الموجهة من الهيئة لمؤسسة أمان.
- هيئة مكافحة الفساد، تقرير استعراض دولة فلسطين حول تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: دورة الاستعراض 2010-2015، http://www.pacc.pna.ps/ar/files/reports/2015__10__14__Palestine_Final_Country_Report_Arabic.pdf
- هيئة مكافحة الفساد، رسالة حول انجازات الهيئة موجهة لمؤسسة أمان بتاريخ 10/12/2017.
- وزارة شؤون المرأة، الإستراتيجية الوطنية عبر القطاعية لتعزيز المساواة والعدالة بين الجنسين وتمكين المرأة 2017-2022.
- <http://www.aljazeera.net/news/arabic/2017/9/27/>

الاتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) - المؤسسة الفلسطينية المعتمدة من قبل منظمة الشفافية الدولية منذ العام 2006 - تأسس في العام 2000 من مجموعة من المؤسسات الأهلية الفاعلة في مجال الديمقراطية والحكم الصالح وحقوق الإنسان، سعياً لتحقيق رؤيته نحو «مجتمع فلسطيني خالٍ من الفساد». يسعى الاتلاف حالياً على خلق وقيادة حراك مجتمعي عبر قطاعي مناهض للفساد، والإسهام في إنتاج ونقل وتوطين المعرفة بالفساد ومكافحته على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي.

يحرص ائتلاف أمان على القيام بدوره الرقابي Watchdog على النظام الوطني للنزاهة بالتركيز على المشاركة المجتمعية وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام في الرقابة والمساءلة وخلق بيئة محصنة ومساهمة في الكشف عن جرائم الفساد والحد من انتشاره.

الاتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

رام الله : عمارة الريماوي - الطابق الأول - شارع الإرسال

ص.ب : رام الله 339 القدس 69647

هاتف : 2989506 - 022974949

فاكس : 022974948

غزة: شارع حبوش - عمارة دريم-الطابق الثالث-شقة رقم 4

تلفاكس: 082884767

تلفاكس: 082884766

بريد الكتروني: info@aman-palestine.org

الموقع الالكتروني: www.aman-palestine.org

برنامج أمان الرئيسي بتمويل مشكور من حكومات هولندا والنرويج ولوكسمبورغ