

الرقم: ٢٠٢٣/

التاريخ: ١٦ / ٢ / ٢٠٢٣

السادة مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة المحترمين
أمانة مؤتمر الدول الاطراف في اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد
تحية طيبة وبعد،،

الموضوع: المعلومات المواضيعية المطلوبة تحضيراً للاجتماع الرابع عشر
للفريق الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بمنع الفساد

بالإشارة إلى المذكرة التي تحمل الرقم (CU 2023/8(A)/DTA/CEB/TSS)، والمتضمنة طلب المعلومات من الدول الاطراف في اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد حول الممارسات والمبادرات المتخذة من قبلها لوضع كل من القرارات رقم ٩/٢، و ٩/٣ و 9/6 الصادرة عن مؤتمر الدول الأطراف والمتعلقة بالمواضيع التالية :

- ١- تعزيز دور هيئات الرقابة في منع الفساد ومكافحته..
- ٢- الممارسات الجيدة والدروس المستفادة والتحديات المتعلقة بإجراء تقييم دوري للصوصك القانونية وفعالية تدابير وسياسات مكافحة الفساد.
- ٣- أوجه الربط ما بين النهج الوقائي ونهج إنفاذ القانون.

وذلك تحضيراً للاجتماع الرابع عشر للفريق الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بمنع الفساد، والمقرر عقده بتاريخ ١٢ / حزيران / ٢٠٢٣، نورد فيما يلي ملخصاً حول المعلومات المطلوبة:

أولاً: المعلومات المتعلقة بتعزيز دور هيئات الرقابة في منع الفساد ومكافحته: (القرار ٣/٩)

➤ استقلالية الديوان:

يعتبر ديوان الرقابة المالية والإدارية جهاز الرقابة الأعلى في فلسطين، وهو مؤسسة دستورية، حيث أنشئ تنفيذاً لأحكام القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ إعمالاً لأحكام المادة (٩٦) منه، ويتمتع الديوان بالشخصية الاعتبارية والاستقلال

المالي والإداري، والأهلية القانونية الكاملة لمباشرة كافة الأعمال والنشاطات التي تكفل تحقيق المهام التي أنشئ من أجلها، ويكون للديوان موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة لدولة فلسطين، وتخضع لآليات الرقابة المعتمدة على الموازنة العامة، ويشكل أحد أبرز مؤسسات الرقابة الرسمية في إطار الدولة. حيث تنص المادة (٣) من القرار بقانون رقم قرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٧م بشأن تعديل قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤م على أن " :
١. ديوان الرقابة المالية والإدارية هو جهاز الرقابة الأعلى في فلسطين. ٢. يتمتع الديوان بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، والأهلية القانونية الكاملة لمباشرة كافة الأعمال والنشاطات التي تكفل تحقيق المهام التي أنشئ من أجلها. ٣. يكون للديوان موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة لدولة فلسطين، وتخضع لآليات الرقابة المعتمدة على الموازنة العامة. ٤. يمارس الديوان اختصاصه بالرقابة المتزامنة واللاحقة على الجهات الخاضعة للرقابة، وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون والمعايير الدولية على النحو الآتي: أ. رقابة الامتثال. ب. الرقابة المالية. ج. رقابة الأداء."

➤ اختصاصات الديوان:

يهدف الديوان الى ضمان سلامة العمل والاستقرار المالي والإداري في دولة فلسطين بسلطاتها الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية وكشف أوجه أشكال الانحراف المالي والإداري كافة، بما فيها حالات استغلال الوظيفة العامة ويهدف أيضا الى التأكد من أن الأداء العام في فلسطين يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات والتعليمات النافذة وفي حدودها وانه يمارس باقتصاد وكفاءة وفاعلية.

ووفقاً لأحكام قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية المعدل يختص الديوان بالرقابة المتزامنة واللاحقة على الجهات الخاضعة للرقابة بأنواعها الثلاث:

أ- رقابة الامتثال: والتي تعنى بمدى انسجام ومطابقة النشاط الإداري للجهات الخاضعة للرقابة للقوانين والأنظمة واللوائح والقرارات النافذة.

ب- رقابة مالية: والتي تعنى بمدى انسجام ومطابقة النشاط المالي للجهات الخاضعة للرقابة للقوانين والأنظمة واللوائح والقرارات النافذة.، بما في ذلك التدقيق على المشتريات حيث يقوم الديوان بتنفيذ أعمال الرقابة السابقة على تعاملات محددة وخاصة فيما يتعلق بالمشتريات العامة، من خلال التدقيق على مخالفة القواعد والإجراءات الخاصة بالمشتريات والمبيعات وإدارة المستودعات، بما فيها تلك المتعلقة بالنظم والأحكام المالية والمحاسبية السارية بهذا الشأن، بالإضافة الى ذلك يقوم الديوان بالمشاركة في لجان المشتريات الحكومية بصفة مراقب.

ج- رقابة الأداء: وهي عملية مستقلة وموضوعية وموثوقة، يجري فيها التأكد من أن عمل الجهات الخاضعة للرقابة وأنظمتها وعملياتها وبرامجها وأنشطتها يتم وفق مبادئ الاقتصاد والكفاءة والفاعلية والتأكد من إمكانية تطويرها.

د - التدقيق على الحساب الختامي لدولة فلسطين:

لعل من أهم اختصاصات الديوان ما نصت عليه المادة (٣٤) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية والمتعلق بالتدقيق على الحساب الختامي لدولة فلسطين، وهو الحساب الذي يتم اعداده وفقاً للمعايير والمبادئ المحاسبية المتعارف عليها ووفقاً للنظام المحاسبي المعد من قبل وزارة المالية ويمثل بيان لحساب الموازنة ونتيجة تنفيذها كأرقام فعلية وحقيقية في نهاية السنة المالية.

حيث ألزمت المادة (٣٤) من قانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤ وزارة المالية بإعداد مسودة الحساب الختامي وتقديمها إلى الديوان خلال سنة من نهاية السنة المالية لدراستها ورفع ملاحظاته بشأنها إلى المجلس التشريعي. ويركز التدقيق المالي الحديث على البيانات المالية المدققة للجهة الخاضعة التي تصدرها إدارة الجهة. ويكون الدافع وراء نهج التدقيق هو البيانات المالية من مراحل التخطيط الأولية، وعبر التنفيذ واختبارات التدقيق التي تم القيام بها، إلى الاستنتاج النهائي والذي يتضمن رأياً على البيانات المالية، حيث تكون الأهداف العامة للتدقيق المالي كما وردت في معيار الانتوساي ISSAI 1200:

١. الحصول على تأكيد معقول بأن البيانات المالية ككل خالية من الأخطاء الجوهرية سواء التي تنتج عن الاحتيال أو الأخطاء وبالتالي تمكين المدقق من إبداء رأي حول ما إذا تم إعداد البيانات المالية، من جميع الجوانب الجوهرية، وفقاً لإطار إعداد التقارير المالية.

٢. تقديم تقرير عن البيانات المالية كما تتطلبه المعايير الدولية للتدقيق وفقاً للنتائج التي حصل عليها المدقق.

لا

➤ الإجراءات لمتخذة لتنفيذ سياسات التشغيل الفعال للأجهزة العليا للرقابة وفقاً للمبادئ والمعايير التي صاغتها

المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.

أشار تعديل قانون ديوان الرقابة إلى ان الديوان يعتمد المعايير الصادرة عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (الانتوساي-INTOSAI)، وهذه المعايير هي المعايير الدولية الموثوقة والرسمية في الرقابة على القطاع العام، وتكتسب معايير الانتوساي أهمية بالغة في عمل ديوان الرقابة المالية والإدارية، حيث تعد بمثابة المرجعية المهنية الأساسية لتنفيذ مهامه والشرط الأساسي لضمان جودة أعماله واضفاء المصداقية على مخرجاته.

يسعى الديوان لتعزيز الشفافية وتبادل الخبرات ليصبح مؤسسة يحتذى بها، من خلال تطبيق المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة، حتى يتسنى للديوان معرفة المواطن الأكثر احتياجاً للتغيير من أجل اتباع المبادئ الرئيسية للمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة، وتحصيل فهم متزايد لما تتضمنه الممارسات الجيدة للأجهزة العليا للرقابة، ولإبراز سير العمل والقيمة والفوائد للمجتمع.

يعمل الديوان بانفتاح كبير على الأطراف ذات العلاقة والمواطنين، ويعطي مساحة جيدة ليشترك المواطن في إحداث الفارق في المجتمع من خلال فتح أبوابه دائماً لتلقي الشكاوى والبلاغات، ونشر التقارير الرقابية ضمن صلاحياته القانونية.

يصدر الديوان تقاريره بحيادية واستقلالية ومهنية عالية في إبداء الرأي في عمليات الرقابة الثلاث التي يجريها: (الرقابة المالية، رقابة الالتزام ورقابة الأداء)، وهذه التقارير تتسم بالموضوعية والشفافية والنزاهة، وإن التزام الديوان بمعايير الانتوساي بشكل جيد جعله محل ثقة، وإن دوره الأساسي في عملية المساءلة التي تتم سواءً من هيئة مكافحة الفساد أو مؤسسات المجتمع المدني المتخصصة في ذلك، من خلال إصدار التقارير في الحالات التي يشتبه فيها أنها تتضمن شبهات فساد أو سوء استخدام المال العام.

➤ متابعة نتائج الرقابة:

يعتمد الديوان منهجية خاصة ومتوافقة مع معايير الانتوساي لمتابعة تنفيذ التوصيات الصادرة في التقارير التي تم إصدارها سابقاً ويتم مراسلة الجهات الخاضعة بالتوصيات التي لم يتم تنفيذها، ومنذ العام ٢٠١٩م تم إصدار ملاحق خاصة بالتقارير السنوية بشأن نتائج أعمال الديوان فيما يتعلق بمتابعة تنفيذ توصيات الديوان للتقارير الرقابية الصادرة عنه لجميع أنواع الرقابة ولجميع الإدارات الرقابية. وقد قام الديوان متوافقاً مع الخطة الاستراتيجية للديوان ومع الخطة السنوية، بتخصيص بند لمتابعة تنفيذ التوصيات لعدد معين من التقارير الرقابية وفقاً للموارد المتاحة، ووفقاً للإدارات الرقابية المتخصصة في الديوان واعتمد دليل إجراءات عمل خاص لمتابعة تنفيذ التوصيات الرقابية، وعلى أساسه يتم ذلك.

➤ مدونة السلوك للعاملين في الديوان:

حتى في الوقت الذي تساهم فيه الأجهزة العليا للرقابة في مكافحة الفساد في الدولة، فإنها تحتاج إلى التأكد من أن ممارساتها الأخلاقية قوية، حيث قام الديوان بإجراء مراجعة لممارساته الأخلاقية وفق معيار الانتوساي رقم (ISSAI 130)، كما يوجد لدى الديوان مدونة للسلوك المهني لتشجيع وضمان خلق بيئة عمل مهنية.

➤ التكامل بين هيئة مكافحة الفساد وديوان الرقابة المالية والإدارية كإحدى الجهات الشريكة في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد:

في دولة فلسطين تميزت العلاقة التكاملية ما بين هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية وكافة المؤسسات الرسمية وغير الرسمية ومؤسسات المجتمع المدني والاعلام بتنفيذا للاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، التي امتازت بتشاركية فاعلة بدءاً من الصياغة والإعداد مروراً بالتنفيذ ووصولاً للمتابعة والتقييم. وبموجب الاستراتيجيات الوطنية الثلاث التي تم اعتمادها في دولة فلسطين لمكافحة الفساد، تحدد دور كل جهة في جهود مكافحة الفساد، حيث تنطلق رؤية دولة فلسطين في الاستراتيجيات المتتابة بأن مكافحة الفساد جهد تشاركي يتطلب تضامناً من جهود كافة المؤسسات بإشراف وقيادة هيئة مكافحة الفساد. (إعمالاً لنص المادة (٥) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والمادة (٨) من قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ وتعديلاته)، وجرى توقيع مذكرات تفاهم مع كافة الجهات الشريكة في تنفيذ الاتفاقية.

العلاقة مع ديوان الرقابة المالية والإدارية وفق الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وإعمالاً للتشريعات الناظمة لعمل كل من الهيئة وديوان الرقابة:

١. يعد تفعيل وتعزيز الدور الرقابي لديوان الرقابة المالية والإدارية أحد أهم التدخلات التي تصب في تحقيق هدف الوقاية من الفساد، حيث أن وجود الرقابة الخارجية المتزامنة واللاحقة على أعمال المؤسسات الخاضعة لقانون ديوان الرقابة المالية والإدارية من شأنه أن يكرس أحد أهم مبادئ الحوكمة في عمل المؤسسات، المتمثل في الخضوع للرقابة التي من شأنها ضمان جودة الأداء والامتثال للتشريعات الناظمة لعمل المؤسسات، لذا فإن دور ديوان الرقابة المالية والإدارية في هذا الجانب يكمل جهود الوقاية من الفساد ومنع حدوثه، علماً بأن الهيئة تتعاون لتحقيق هذه الغاية مع كافة المؤسسات الرسمية مثل وزارة المالية وديوان الموظفين العام ووحدة المتابعة المالية وغيرها من المؤسسات الشريكة.

٢. تساهم التقارير الرقابية بشأن أعمال المؤسسات الخاضعة لرقابة الديوان في توفير أساس مرجعي تنطلق منه دراسات مخاطر الفساد في المؤسسات التي يتقاطع خضوعها لكل من ديوان الرقابة وهيئة مكافحة الفساد.

٣. أما في مجال إنفاذ القانون فقد سطرت تجربة التكامل في العمل ما بين هيئة مكافحة الفساد وديوان الرقابة المالية والإدارية تجربة وممارسة يحتذى بها وتعتبر من الممارسات الجيدة في هذا المجال، حيث يحيل ديوان الرقابة المالية والإدارية ما يكتشفه من شبهات فساد أثناء تدقيقه الرقابي لهيئة مكافحة الفساد، بما يعزز من القدرة على اكتشافها. آخذين بعين الاعتبار ان الديوان ليس لديه صلاحية في ممارسة دور إنفاذ القانون المتعلق بالتحري والتحقق الاولي في شبهات الفساد، وغيرها من الصلاحيات التي تمنح لجهات إنفاذ القانون.

حيث ان قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل نظم تلقي طلبات التدقيق من الجهات الخاضعة وديوان الرئاسة ومجلس الوزراء وفقا لأحكام المادة رقم (٢٦) من قانونه: (يرفع رئيس الديوان تقارير ربع سنوية او عند الطلب متضمنة نتيجة تحرياته ودراساته وابحائه ومقترحاته والمخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها والملاحظات والتوصيات بشأنها إلى رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء لاتخاذ ما يلزم بشأنها)، وعليه فإن الديوان يولي اهتماما خاصا بما يرد اليه من طلبات من هيئة مكافحة الفساد، باعتبار ان هذه الطلبات تحتوي على مخاطر جوهرية بشأن استعمال الأموال العامة، وتعتبر في هذه الحالة التقارير الرقابية الصادرة عن هذه الطلبات جزء من الملف التحقيقي لدى الهيئة.

وتجدر الإشارة إلى ان ديوان الرقابة المالية والإدارية عضو في فريق الخبراء الحكوميين لاستعراض تنفيذ دولة فلسطين لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وقد ساهم في أعمال استعراض تنفيذ دولة فلسطين لاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد في الدورة الثانية للاستعراض، كما ساهم في استعراض النظراء لكل من جمهورية إيران ومولدوفا وقطر.

ثانياً: المعلومات المتعلقة بالممارسات الجيدة والدروس المستفادة والتحديات المتعلقة بإجراء تقييم دوري للصوص القانونية وفعالية تدابير وسياسات مكافحة الفساد. القرار (٦/٩):

قبل الحديث عن تقييم التشريعات وإعادة دراستها ومراجعتها، يجب التطرق إلى كيفية اصدار التشريعات في دولة فلسطين؛ سيما وان التشريعات في فلسطين تصدر على ثلاثة اشكال: الأولى على صوة قوانين التي يختص بإصدارها المجلس التشريعي الفلسطيني، اما الثانية فتأتي على صورة لوائح وأنظمة ويختص بإصدارها مجلس الوزراء، أما الصورة الثالثة فهي التعليمات والتي يختص بإصدارها الوزراء ورؤساء الدوائر الحكومية كل في مجال اختصاصه.

وبحسب احكام المادة (٢/٤٧) من القانون الأساسي المعدل يمارس المجلس التشريعي مهامه التشريعية على الوجه المبين في نظامه الداخلي. كما ويحق لكل من: ١- أعضاء المجلس التشريعي استناداً لأحكام المادة (٥٦) من القانون الأساسي. ٢- الوزراء من خلال مجلس الوزراء كل في مجال اختصاص وزارته وفق احكام المادة (٧٠ و ٤/٧١). اقتراح مشاريع القوانين وتقديمه للمجلس التشريعي من اجل إصدارها.

وقد اكدت المادة (٦٧) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي جواز قيام عضو أو أكثر من الأعضاء أو أية لجنة من لجان المجلس اقتراح مشروع قانون أو تعديل أحد القوانين المعمول بها أو إلغائه، ويحال كل اقتراح مرفقاً بالأسباب الموجبة والمبادئ الأساسية على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي، فإذا رأى المجلس بعد الاستماع لرأي اللجنة قبول الاقتراح أحاله إلى اللجنة القانونية لوضعه في مشروع قانون متكامل لتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو التي تليها، وبحسب المادة (٦٩) من ذات النظام يتم إقرار مشاريع القوانين بالأغلبية المطلقة (ما لم ينص على خلاف ذلك).

إلا انه وبسبب انتهاء الولاية القانونية للمجلس التشريعي الفلسطيني، وامتناع الاحتلال الإسرائيلي من اجراء الانتخابات التشريعية في محافظة القدس، ولحين اجراء انتخاب مجلس تشريعي جديد يمارس رئيس الدولة حالياً اختصاصه في اصدار القوانين بالاستناد لأحكام المادة (٤٣) من القانون الأساسي المعدل والتي تنص (لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، اصدار قرارات لها قوة القوانين، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في اول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القوانين، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القوانين.

وتمر العملية التشريعية في دولة فلسطين فيما يتعلق بإصدار القوانين واللوائح والأنظمة من خلال قيام الوزارات أو المؤسسات العامة غير الوزارية باقتراح التشريعات التي تنظم عملها أو اختصاصاتها وسد حاجاتها، حيث تقوم هذه الجهة في أثناء صياغة التشريع بمراعاة أصول الصياغة التشريعية وتحقيق الانسجام التشريعي الأفقي مع التشريعات الأخرى الصادرة أو

العامودي مع القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣م، وعقب الانتهاء من صياغة تلك التشريعات تقوم بإرسالها إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء التي تعتبر الجهة المختصة في تحضير وتجهيز هذه المشاريع لعرضها على مجلس الوزراء من حيث تنظيمها وتقديم ملخص عنها وإدراجها ضمن جدول أعمال المجلس، ويأتي الدور بعد ذلك لمجلس الوزراء الذي يقوم بدراسة التشريع وإحالته على الوزارات والمؤسسات العامة غير الوزارية لإبداء الملاحظات عليه، ومن ضمن هذه الجهات هيئة مكافحة الفساد التي تقوم بدراسة التشريعات المقترحة من منظور الوقاية من الفساد وتعزيز مبادئ النزاهة والشفافية.

وبعد ابداء الملاحظات على التشريع يتم ارسال هذه الملاحظات إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء والتي تقوم بدورها بإرسالها إلى الجهة المقترحة لغايات دراسة هذه الملاحظات والأخذ بها أو تقديم تبريرات في حال عدم الأخذ بها، ومن ثم يعاد إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء والتي تقوم بإدراجها على جدول أعمال مجلس الوزراء لغايات اقراره بالقراءة الثانية، وذات الإجراءات تتكرر بالقراءة الثالثة للتشريع المقترح، ليصار إلى إصداره بشكل نهائي في حال كان هذا التشريع من التشريعات الثانوية (نظام أو لائحة) أما إذا كان التشريع قرار بقانون، فيقوم مجلس الوزراء بإحالته إلى مؤسسة الرئاسة في دولة فلسطين، حيث تقوم الدوائر المختصة في مؤسسة الرئاسة بدراسة المشروع المقترح ومن ثم ابداء الرأي فيه ومن ثم اقراره من قبل الرئيس.

وتنتهي العملية التشريعية في دولة فلسطين بإحالة التشريع سواء من مجلس الوزراء أو الرئاسة إلى ديوان الجريدة الرسمية والذي يوكل إليه مهام صياغة التشريع بشكله النهائي لغايات نشره في الجريدة الرسمية.

السياسات والإطار العام للتقييم الدوري للتشريعات والتدابير الإدارية بهدف تحديد مدى ملائمتها للوقاية من الفساد ومكافحته

بداية فإنه لا يوجد لدى دولة فلسطين سياسات مكتوبة وواضحة حول عملية التقييم الدوري للتشريعات بعد صدورها ولكن تقوم العديد من الوزارات والمؤسسات العامة غير الوزارية بتقييم تشريعاتها من خلال الممارسات العملية والتطبيق الفعلي والتي تظهر وجود ثغرات قانونية أو خلل في التطبيق، وعليه تقوم تلك الجهات باقتراح التعديلات المناسبة أو حتى إلغاء التشريع الصادر وصياغة تشريع آخر.

أ- الجهات ذات العلاقة بتقييم التشريعات والتدابير الإدارية ذات الصلة بهدف تحديد مدى وملاءمتها للوقاية من الفساد ومكافحته.

تعتبر هيئة مكافحة الفساد الجهة المختصة بدراسة ومراجعة التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد واقتراحها استناداً لأحكام المادة (٨/٨) والتي نصت على صلاحية الهيئة في مراجعة وتقييم ودراسة التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد واقتراح التعديلات عليها وفق الإجراءات المرعية، بالإضافة إلى بعض المؤسسات الأخرى العاملة في مجال الوقاية من الفساد كوحدة المتابعة المالية وديوان الرقابة المالية والإدارية التي تلعب دوراً أساسياً في دراسة التشريعات ذات العلاقة بالوقاية من الفساد أو احد اشكاله، ونتيجة لقيام هذه المؤسسات بمراجعة التشريعات المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، قد تخرج هذه المؤسسات بتوصيات تتعلق بتعديل التشريعات أو إعداد تشريعات جديدة أو إلغاء هذه التشريعات لسد الثغرات القانونية وتعزيز التدابير الوقائية المانعة للوقوع في الفساد في هذه التشريعات.

ولم يقتصر الأمر على هيئة مكافحة الفساد في مراجعة التشريعات أو إعداد الدراسات، حيث تقوم العديد من مؤسسات المجتمع المدني المختصة في مواضيع الوقاية من الفساد وتعزيز مبادئ النزاهة والشفافية بإصدار العديد من الدراسات والأوراق المرجعية لعديد من التشريعات سواء المقترحة أو الصادرة ومنها (مؤسسة الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان) حيث يتم نشر هذه الدراسات على الموقع الإلكتروني للائتلاف <https://www.aman-palestine.org/>.

لقد تحدثنا عن وجود دور مهم لديوان الرقابة المالية والإدارية والذي يقوم بمهام الرقابة لا سيما رقابة الأداء على المؤسسات العامة والعديد من الجهات الخاضعة له وفق أحكام قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية، ويقوم الديوان بإصدار العديد من التقارير الدورية عن عمل هذه المؤسسات أو التقارير المتعلقة بالأموال العامة والموازنة العامة وكذلك التقارير المتعلقة بالتدقيق على الحساب الختامي لوزارة المالية وهذه التقارير منشورة على الموقع الإلكتروني للديوان <https://saacb.ps/News/DetailsNews/3435>.

ب- دور هيئة مكافحة الفساد في عمليات التقييم الدوري للتشريعات والتدابير الإدارية ذات الصلة.

تتمثل عمليات التقييم الدوري للتشريعات بعد إقرارها، من خلال عدة خطوات تقوم فيها هيئة مكافحة الفساد. إذ تقوم الهيئة باعتبارها الجهة الرئيسية المسؤولة عن مراجعة القوانين والتشريعات ذات العلاقة بالخطوات التالية في إطار التقييم في ظل غياب منظومة منصوص عليها في القانون لتقييم ومراجعة التشريعات:

(١) **عمل الدراسات والأبحاث والأوراق المرجعية** لهذه التشريعات للتأكد من تحقيقها للغاية التي وضعت من أجلها والتأكد من سدها للفراغ التشريعي التي جاءت لملائته، حيث قامت هيئة مكافحة الفساد بالعديد من الدراسات والمراجعات لبعض من التشريعات ومنها مراجعة قانون الخدمة المدنية وقانون الجمعيات الخيرية وقانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية ونظام الإفصاح عن تضارب المصالح ونظام الهدايا وغيرها، وكذلك أصدرت الهيئة العديد من التقارير والدراسات المتعلقة بتدابير

النزاهة والحوكمة لدى المؤسسات العامة كسلطة الأراضي وإدارة المنح الخارجية ومشاريع الهيئات المحلية والقطاع الصحي وكل هذه الدراسات منشورة على الموقع الإلكتروني للهيئة <https://www.pacc.ps/library/index/7> حيث خرجت الهيئة من خلال مراجعة هذه التشريعات وإعداد الدراسات بالعديد من النتائج والتوصيات وأهمها ما يتعلق بتعديل بعض هذه التشريعات من خلال تضمين مبادئ ومعايير النزاهة والشفافية فيها ومراعاة النوع الاجتماعي أيضاً. بالإضافة إلى ذلك، تقوم هيئة مكافحة الفساد بشكل شبه دوري بمراجعة القطاعات العامة التي تحتل أكبر قدر من مخاطر الفساد، الأمر الذي يمكن أن ينتج عنه توصية بتعديل أو اقتراح أو حتى إلغاء تشريعات معينة. حيث تقوم الهيئة بمراجعة مخاطر وقوع الفساد في هذه المجالات التي تحتل النصوص القانونية والإجراءات الإدارية فيها. فعلى سبيل المثال، قامت هيئة مكافحة الفساد بإنجاز دراسة حول مؤشرات مخاطر الفساد في القطاعات العامة، الأمر الذي ساعد الهيئة بالوصول إلى التشريعات الناقصة أو غير المكتملة.

(٢) **تقييم التشريعات في مرحلة اجراءات إصدارها**، والتي تقوم فيه الهيئة من خلال الاشتراك مع الجهات التي تم ذكرها في المقدمة والتي تشارك في عملية اصدار القانون أو التشريع. إذ تقدم الهيئة بصفقتها شريك أساسيا في هذه العملية بتقديم ملاحظاتها على القوانين والتشريعات المزمع إصدارها ونشرها. حيث تعمل الهيئة على مراجعة القانون أو التشريع المقترح من خلال استعراض مدى مواءمة النص المقترح من تدابير النزاهة والشفافية والحوكمة والانسجام التشريعي مع نصوص القوانين والتشريعات الأخرى. وتعد هذه الخطوة من الخطوات التي قامت هيئة مكافحة الفساد باقتراحها على مجلس الوزراء بعد انشاءها لتكون أحد أهم الجهات غير الوزارية التي تشارك في عملية اصدار القانون أو التشريع. بالإضافة إلى ذلك، تقوم الهيئة بمراجعة وتقييم القوانين والتشريعات الصادرة والسارية والتي لم تشارك الهيئة في عملية إصدارها بسبب قدم القانون أو التشريع. إذ تقوم وحدة الشؤون القانونية بالهيئة باختيار بعض القوانين التي ترى الهيئة وجود بعض الثغرات فيها، ومن ثم تبدأ عملية المراجعة من خلال التأكد من أن النصوص القانونية مراعية لمبادئ النزاهة والشفافية. كما تقوم الهيئة باقتراح بعض النصوص في التشريعات التي ترى فيها الهيئة نقص في النصوص المتعلقة بالوقاية من الفساد أو منعه. فعلى سبيل المثال، قامت الهيئة في عام ٢٠١٩، بمراجعة قانون مكافحة الفساد رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ وتعديلاته، لتتقدم على مجلس الوزراء القيام ببعض التعديلات التي اعتبرتها الهيئة حاجة ضرورية نصت عليها الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد.

أما الشق الأخير في هذه الخطوة، فهو **مراجعة الحاجة لاستصدار تشريع معين**، إذ تقوم الهيئة بمراجعة الحاجات الأساسية المطلوبة في الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد، وفي حال ارتأت الهيئة استصدار تشريع جديد فإنها تقترح ذلك على مجلس رئاسة الوزراء من خلال تقديم مذكرة سياسة تشريعية وصياغة لمقترح التشريع. ومن الأمثلة على ذلك، مراجعة التشريعات

الخاصة بمنع تضارب المصالح في القطاع العام. حيث قامت الهيئة في عام ٢٠١٩-٢٠٢٠، بمراجعة النصوص التشريعية المتعلقة بحالات تضارب المصالح وحالات قبول الهدايا، لتجد حاجة لوجود تشريعات خاصة بإجراءات الإفصاح عن تضارب المصالح وتلقي الهدايا، وذلك لعمومية وقصور النصوص السارية ذات العلاقة، لنقترح على مجلس الوزراء اصدار نظام الإفصاح عن تضارب المصالح، ونظام تلقي الهدايا.

٣) مراجعة التدابير والإجراءات القانونية والإدارية

تقوم هيئة مكافحة الفساد بشكل دوري بعمل دراسات وأوراق تهدف لفحص الإجراءات والتدابير المتبعة في مؤسسة أو قطاع ما، بهدف تقييم هذه الإجراءات والتدابير من حيث التزامها بمبادئ الشفافية والنزاهة. فعلى سبيل المثال قامت الهيئة في عام ٢٠٢٢، بعمل دراسة حول عملية التحول الرقمي المزمع تطبيقها في مجلس رئاسة الوزراء (تحويل الخدمات العامة من ورقية إلى الكترونية)، وقيمت الدراسة الإجراءات المتبعة من قبل مجلس رئاسة الوزراء بالخصوص، لتخرج بتوصيات تعدل بتلك الإجراءات لتزيد من ضمانات الوقاية من الفساد قبل وقوعه بالإضافة إلى ضمانات الشفافية والنزاهة في اتباع هذه الإجراءات. بالإضافة إلى ذلك، تقوم هيئة مكافحة الفساد حالياً بعمل دراسة حول أسباب تأخير ملفات الدعاوى القضائية الخاصة بجرائم الفساد في محكمة جرائم الفساد. إذ تفحص الهيئة وجود ثغرات تشريعية أو إجرائية بما يتعلق بالتأخير، ومن ثم تقوم الهيئة باقتراح التوصيات التي ترتبها بالخصوص. بالإضافة لذلك، تقوم الهيئة بعمل دراسة حول إدارة الأصول المحجوزة والمصادرة، والجهات المختصة بإدارتها، وذلك لتقييم الحاجة لوجود تشريع خاص بهذه الإجراءات لتجنب اهدار المال العام. ومازالت الهيئة مستمرة في هذه الدراسة حتى اللحظة.

ويندرج تحت هذه المراجعات مدونات السلوك الوظيفي، حيث شاركت الهيئة في إعداد مدونة السلوك الوظيفي الخاصة بالأجهزة الأمنية في دولة فلسطين، فضلاً عن المشاركة الفعالة في التدريب على مدونة السلوك الوظيفي لموظفي الخدمة المدنية (القطاع العام).

٤) أما الخطوة الأخير في التقييم، فعادة ما تستند الهيئة فيها على مقترحات الجهات الشريكة للهيئة مثل الجمهور ومؤسسات القطاع المدني والقطاع الخاص والقطاع العام. فعلى سبيل المثال، تقوم الهيئة بشكل دوري بعقد تدريبات وورشات عمل حول التشريعات والأنظمة الخاصة بمجال الوقاية من الفساد ومكافحته. وعادة ما تراقب الهيئة عملية تطبيق القوانين والتشريعات الجديد ذات العلاقة، من خلال استنباط المعوقات والمشاكل التي تواجه الخاضعين لأحكام القانون، ومحاولة حلها. وفي هذه الخطوة تقوم الهيئة بقياس المقدرة الواقعية للخاضعين لأحكام القانون على تطبيق القانون في ظل وجود

الاحتلال وفي ظل غياب بعض المؤسسات المهمة مثل المجلس التشريعي. ومن الأمثلة على ذلك، اقتراح الهيئة لبعض التعديلات على نظامي الإفصاح عن تضارب المصالح وتلقي الهدايا بناءً على ما تم استنباطه من الخاضعين لأحكام النظام من خلل في الإجراءات أو عدم مقدرة على التطبيق.

ثالثاً: المعلومات المتعلقة بأوجه الترابط بين النهج الوقائي ونهج إنفاذ القانون. (القرار ٦/٩، الفقرتين ٨ و٥):

انشئت هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية في العام ٢٠١٠ بموجب القرار بقانون مكافحة الفساد رقم ٧ لسنة ٢٠١٠ المعدل لقانون الكسب غير المشروع رقم ١ لسنة ٢٠٠٥، وقد اتبعت دولة فلسطين نموذج الهيئة متعددة الأغراض، حيث أناطت بهيئة مكافحة الفساد مهمتي الوقاية وإنفاذ القانون منسجمة بذلك مع متطلبات كل من المادتين (٦) و (٣٦) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. كما نص ذات القرار بقانون على إنشاء نيابة متخصصة بالتحقيق في جرائم الفساد، ومحكمة متخصصة أيضا بالنظر في جرائم الفساد وجعلت اختصاص كليهما نوعي. وبذلك فقد تميزت البنية المؤسساتية لمكافحة الفساد في فلسطين بالتخصصية في كافة حلقاتها.

➤ اختصاصات هيئة مكافحة الفساد الوقائية:

- ١- رسم السياسة العامة لمكافحة الفساد بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة وضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها وتشرف الهيئة على وضع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وضمان تنفيذها.
- ٢- توعية المجتمع بكافة مستوياته الرسمية وغير الرسمية وتبصيره بمخاطر جرائم الفساد وآثارها، وذلك من خلال:
 - أ. جمع المعلومات المتعلقة بكافة صور وأشكال الفساد والعمل على إيجاد قاعدة بيانات وأنظمة معلومات وتبادلها مع الجهات والهيئات المعنية في قضايا الفساد في الداخل والخارج وفقا للتشريعات النافذة.
 - ب. التنسيق مع كافة مؤسسات الدولة لتعزيز وتطوير التدابير اللازمة للوقاية من جرائم الفساد وتحديث آليات ووسائل مكافحتها.
 - ج. التنسيق مع وسائل الإعلام لممارسة دور فاعل في نشر ثقافة النزاهة ومكافحة الفساد في المجتمع.
 - د. العمل على تعزيز إسهام ومشاركة منظمات المجتمع المدني والمؤسسات التعليمية في الأنشطة المناهضة للفساد وإيجاد توعية عامة بمخاطرها وآثارها وتعزيز ثقافة عدم التسامح مع الفساد والمفسدين.

٣- إعداد نشرات دورية تبين مخاطر الفساد على مؤسسات السلطة الوطنية وإداراتها العامة.

٤- مراجعة وتقييم ودراسة التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد واقتراح التعديلات عليها وفقا للإجراءات المرعية.

➤ اختصاصات هيئة مكافحة الفساد في إنفاذ القانون:

- ١- تلقي الشكاوى والبلاغات والتقارير بشأن الشبهات بارتكاب جرائم فساد.
- ٢- أعمال البحث والتحري والاستدلال حول ارتكاب شبهات الفساد كجهة ضبط قضائي خاص
- ٣- حفظ وفحص إقرارات الذمة المالية.
- ٤- إحالة الملفات التي يثبت فيها وجود شبهات قوية بارتكاب جرم فساد للنائب العام الذي يحيلها بدوره لنيابة جرائم الفساد.

ولعل تولي ذات الجسم للاختصاصات المتعلقة بالوقاية من الفساد وإنفاذ القانون ساعد في تكريس دولة فلسطين عبر هيئة مكافحة الفساد للربط بين نهجي الوقاية من الفساد وإنفاذ القانون وذلك على النحو التالي:

أولاً: الربط بين نتائج التحري والاستدلال في الشكاوى والبلاغات التي ترد الهيئة والتدابير الوقائية المتخذة من قبلها لدى بعض الجهات :

تعتبر ملفات الشكاوى التي ترد للهيئة وما يواكبها من عمليات متابعة، وبحث، وتحري، وجمع للبيانات، وتحليل، وغيرها من الإجراءات التي تقوم بها جهات الاختصاص في الهيئة، احد اهم المصادر التي تعتمد عليها إدارات الاختصاص الاخرى في الهيئة المنوط بها اقتراح السياسات العامة لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة على مستوى الدولة، لاسيما في الجانب المتعلق بتعزيز التدابير الوقائية التي تحسن من واقع النزاهة والحوكمة في عمل المؤسسات العامة من خلال ما تؤثر اليه من خلل يعترى اليات العمل التي تنظم وتحكم عمل تلك المؤسسات وما هو منوط بها من اعمال.

ان العديد من الشكاوى التي ترد للهيئة وبنتيجه دراستها والوقوف على ما تضمنته، يتضح انها لا تشكل افعال او جرائم فساد او انها لا ترقى لاعتبارها شبهات فساد، غير ان توصيفها ووصفها على ذلك النحو لا يعني اغفال ما ورد فيها وتضمنته من وقائع وحيثيات تستدعي في العديد منها العمل على وضع رزمة من التدابير الوقائية الهادفة لتصويب ما يعترى أي اجراء من إجراءات العمل المعتمدة باي من الجهات المشتكى بحقها او المبلغ عنها، حيث تعتمد جهات الاختصاص في الهيئة للتصدي لمثل هذه الحالات واتخاذ الاجراء اللازم.

من خلال اجراءات الهيئة ومتابعاتها، قامت عديد المؤسسات بتصويب عملها من اجل تعزيز البيئة الطارده للفساد والحد من حدوثه لاحقا، سواء بتواصل مباشر من الهيئة او بقيام المؤسسات نفسها باتخاذ هذه التدابير، بمجرد اكتشافها لهذه التجاوزات لعدم تكرار التجاوزات التي كان جزء منها يرقى لشبهات فساد. وقد كانت هذه الخطوة بمثابة جزء من جهود الادارات القائمة على التحري والتحقيق الابتدائي في الهيئة التي ادت الى نتائج قيمة خلال فترة التقرير.

ثانيا: الهيئة مصدرا وطنيا لكافة المعلومات المتعلقة بالفساد ومكافحته.

تمثل الهيئة مصدرا وطنيا لكافة المعلومات المتعلقة بالفساد ومكافحته، بما يسهل أيضا امكانية الاستفادة من هذه المعلومات الرسمية الموثوقة في الدراسات والأبحاث ذات الصلة، كما تمكن هذه الهيئة من ممارسة دورها كنقطة اتصال على المستوى الدولي حول المعلومات والإحصاءات المتعلقة بالفساد ومكافحته في الدولة، بما ينسجم ومتطلبات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وقد كرست الهيئة هذا الدور عبر استحداث مرصد النزاهة ومكافحة الفساد ضمن هيكلها التنظيمي.

ثالثا: التعاون ما بين الهيئة وجهات إنفاذ القانون:

إدراكا من هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية لأهمية التعاون ما بين جهات إنفاذ القانون لمكافحة جرائم الفساد، فقد كرست الهيئة التعاون ما بينها وما بين كافة جهات إنفاذ القانون عبر إبرام مذكرات تفاهم انبثق عنها إنشاء دائرة عمليات تضم ضباط اتصال مفروزين من كافة الأجهزة الأمنية ذات العلاقة (الشرطة، الأمن الوقائي، المخابرات، الاستخبارات العسكرية) حيث يعاونون الهيئة في التحري عن بعض الشكاوى وتوفير المعلومات المطلوبة، كما يحيلون كافة شبهات الفساد التي ترد لهم وكذلك تلك المرتكبة من أفراد الأجهزة الأمنية للهيئة كجهة اختصاص. كما يمتد التعاون بين الهيئة و الأجهزة الأمنية أيضا للجانب التوعوي و جانب التدابير الوقائية التي تتخذها الأجهزة الأمنية.

رابعا: التعاون بين الهيئة ووحدة المتابعة المالية:

تتعاون هيئة مكافحة الفساد مع وحدة المتابعة المالية التي أنشئت بموجب قرار بقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الارهاب رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٥ وتعديلاته، كوحدة مستقلة، وتهدف الوحدة الى مكافحة جريمة غسل الأموال وتمويل الارهاب وحماية الاقتصاد الوطني من الآثار السلبية المترتبة على هاتين الجريمتين، ورفع مستوى نظم وإجراءات مكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب في فلسطين، وتفعيل أطر التعاون المحلي مع كافة السلطات المختصة. أخذين بعين الاعتبار أن التشريع الفلسطيني يعتبر غسل الأموال المتأتية من جرائم الفساد جريمة فساد تختص الهيئة بأعمال التحري والاستدلال بشأنها وتختص كل من نيابة جرائم الفساد ومحكمة جرائم الفساد بالتحقيق فيها وملاحقة ومحاسبة مرتكبيها. وفي هذا المجال تجدر الإشارة إلى عضوية الهيئة في اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الارهاب، ولجنة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الارهاب. وأيضا عضوية الوحدة في الفريق الحكومي لاستعراض تنفيذ أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

وتفضلوا بقبول فائق الاحترام

رئيس هيئة مكافحة الفساد

رائد محمود رضوان

