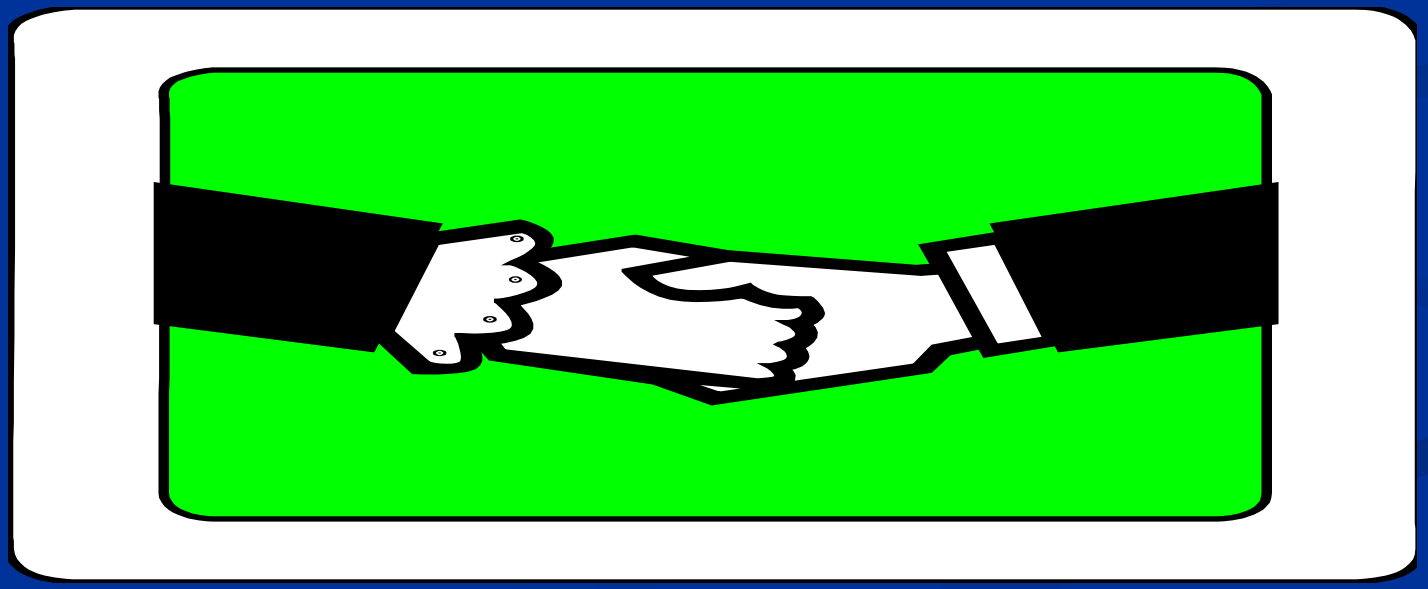
التقييم الذاتي لدولة فلسطين لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



الفصل الثالث
التجريم وإنفاذ القانون

الإطار القانوني

1. قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته.
2. قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960 الساري في الضفة.
3. قانون العقوبات الفلسطيني رقم (74) لسنة 1936 الساري في غزة.
4. القرار بقانون رقم (9) لسنة 2007 بشأن مكافحة غسل الأموال.
5. قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001.

المادة (15)
رشو الموظفين العموميين الوطنيين

جرمت تشريعات فلسطين هذه الأفعال وعاقبت مرتكبها، ويتضح ذلك من خلال:

1. نص المادة (1/25) من قانون مكافحة الفساد، فعاقبت مرتكبها بالحبس من ثلاث سنوات إلى خمس عشرة سنة.
2. نص المواد (170- 173) من قانون العقوبات الأردني الساري في الضفة الغربية.
3. نص المواد (106 – 109) من قانون العقوبات الفلسطيني الساري في قطاع غزة.

ويؤخذ على المادة (1/25) عبارة ***"فيما لم يرد فيه نص في قانون العقوبات"*** الواردة في مطلعها، التي أحالت العقوبة إلى قانون العقوبات، فأصبحت هذه الأفعال تشكل جنحة وليس جناية.

المادة (16)
رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية

استجابت المادة (14/2) من قانون مكافحة الفساد لهذا الحكم، حيث أخضعت هذه الفئة من الموظفين للقانون، فنصت على:

" أي شخص غير فلسطيني يشغل منصبا في أي من مؤسسات السلطة الوطنية التشريعية، التنفيذية والقضائية وأي شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح أي جهاز عمومي أو منشاة عمومية أو منظمة أهلية تابعة لبلد أجنبي أو مؤسسة دولية عمومية."

المادة (17)

اختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها بشكل آخر من قبل موظف عمومي

جرمت ذلك:

1. المواد (174 – 177) والمادة (423) من قانون العقوبات الأردني الساري في الضفة الغربية.
2. المادة (112، 113، 114، 118) من قانون العقوبات الفلسطيني الساري في غزة.
3. المادة (1) من قانون مكافحة الفساد، التي اعتبرت الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة من جرائم الفساد التي يعاقب عليها قانون مكافحة الفساد.

المادة (23)

غسل العائدات الإجرامية

اعتمدت التشريعات الفلسطينية تدابير تشريعية تجرم الأفعال التي تشكل جريمة غسل أموال، من خلال القوانين التالية:

1. القرار بقانون رقم (9) بشأن مكافحة غسل الأموال:

أ. في المادة (2) منه عرفت الأفعال التي يعتبر فاعلها مرتكباً لجريمة غسل الأموال، ومنها استبدال الجرمية وتحويلها وإخفائها أو تمويه الطبيعة الحقيقية لها ولمصدرها، أو تملكها أو حيازتها أو استخدامها، أو الإشتراك بارتكاب أي من هذه الأفعال.

ب. المادة (3) منه عرفت الأموال غير المشروعة التي تعتبر محلاً لجريمة غسل الأموال، وشملت جميع الأفعال المعتبرة فساد.

2. قانون مكافحة الفساد في المادة (2) منه اعتبر جرائم غسل الأموال من جرائم الفساد، وبذلك تسري عليها أحكامه.

المادة (25)

إعاقة سير العدالة

"أ. استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب أو الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها للتحريض على الإدلاء بشهادة زور...

ب. استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب للتدخل في ممارسة أي موظف قضائي أو معني بإنفاذ القانون مهامه الرسمية..."

لم تلتزم فلسطين بتنفيذ هذا الحكم، فلم تجرم التشريعات الفلسطينية السارية مثل هذه الأفعال صراحة.

مع العلم أن القواعد العامة للتجريم في قانون العقوبات تجرم مثل هذه الأفعال على اعتبار أنها جرائم عادية وليس جرائم فساد.

المطلوب: تعديل تعريف الفساد الوارد في المادة رقم (1) من قانون مكافحة الفساد بحيث تشمل الأفعال الموصوفة في المادة (25) من الاتفاقية.

المادة (26)

مسؤولية الشخصيات الإعتبارية

نفذت فلسطين هذا الحكم من الاتفاقية من خلال:

1. المادة (74) من قانون العقوبات الساري في الضفة الغربية، التي اعتبرت أن الهيئات المعنوية مسئولة جزائياً عن أعمال مديريها وأعضاء إدارتها وممثليها وعمالها عما يأتونه من أعمال باسمها، وتكون عقوبتها الغرامة والمصادرة فقط.
2. المادة (9) من قانون مكافحة الفساد اعترفت بمسؤولية الهيئات الإعتبارية عن أعمال مديروها أو أعضاء إدارتها أو ممثليها أو عمالها إذا ما ارتكبوا باسمها أو بإحدى وسائلها أي فعل من أفعال الفساد.

العقوبة هي: الوقف عن العمل، الحل والتصفية.

المادة (27)
المشاركة والشروع والإعداد

نفذت فلسطين حكم الفقرتين (1 و 2) المتعلقة بالمشاركة والشروع، ولم تنفذ حكم الفقرة (3) المتعلقة بتجريم الإعداد لارتكاب فعل من أفعال الفساد.

1. قانون العقوبات الأردني النافذ في الضفة:

أ. المادة (76): اعتبرت كل شخص شارك بجناية أو جنحة بأنه فاعل وعوقب كما لو كان فاعلاً مستقلاً.

ب. المادة (80): عرفت المحرض والمتدخل في جناية أو جنحة.

ت. المادة (81): عاقبت المحرض أو المتدخل بالأشغال الشاقة المؤقتة.

ث.المادة(68):عرفت الشروع وجرمته وعاقبت عليه بالأشغال الشاقة.

ج. المادة (69): لم تجرم العزم على ارتكاب جرم ولا الأعمال التحضيرية، وكذلك منعت عقاب من شرع بفعل مجرم ورجع باختياره.

2. قانون العقوبات الفلسطيني النافذ في قطاع غزة:

أ- المادة (23): اعتبرت كل شخص شارك أو ساعد غيره أو حمله أو أغراه لارتكاب جناية أو جنحة بأنه فاعل وعوقب كما لو كان فاعلاً مستقلاً.

ب- المادة (25): اعتبرت من أغرى غيره على ارتكاب فعل مجرم كأنه فاعله.

ت- المادة (26): اعتبرت من آوى مجرماً وهو يعلم، أو ساعده على الإفلات من العقاب، كأنه شريكاً في الجرم المرتكب.

ث- المادة (29): عاقبت من حاول ارتكاب جناية أو جنحة.

ج- المادة (30): عرفت الشروع وجرمته.

ح- المادة (31): اعتبرت المحرض أو من حاول تحريض غيره مجرماً بنفس الجرم ويعاقب بنفس العقوبة المقررة للجرم إذا أرتكب الجرم فعلاً.

خ- المادة (34 و 35) عاقبتا على التآمر لارتكاب الجنح والجنايات.

المادة(29)
التقادم

نفذت فلسطين حكم هذه المادة بحيث اعتمدت مدد طيلة للتقادم على جرائم الفساد، ويتضح ذلك من خلال:

1. المادة (33) قانون مكافحة الفساد التي لم تخضع قضايا الفساد وكل ما يتعلق بها من إجراءات للتقادم، فهي لا تسقط بالتقادم.
2. المادة (12) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001، التي نصت على: ***"تنقضي الدعوى الجزائية ودعوى الحق المدني بمضي عشر سنوات في الجنايات وثلاث سنوات في الجنح وسنة واحدة في المخالفات، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك".***

وقد نصت المادة (33) قانون مكافحة الفساد على خلاف ذلك؛ بحيث لم تخضع جرائم الفساد للتقادم.

المادة (30)

الملاحقة والمقاضاة والجزاءات

نفذت فلسطين أحكام هذه المادة من خلال:

1. المادة (25) من قانون مكافحة الفساد عاقبت بالحبس (3 - 15) سنة وغرامة مالية تساوي قيمة الأموال محل الجريمة.
2. المادة (2) من قانون مكافحة الفساد التي لم تستثني أحد إلا وأخضعته لأحكام القانون ولم تمنح حصانة لأحد.
3. المواد (12 و 17) من نفس القانون تحدثت عن محاكمة الرئيس ورئيس الوزراء والوزراء والنواب والقضاة وأعضاء النيابة ورؤساء الأجهزة والمحافظون وغيرهم، عن جرائم الفساد التي يرتكبوها.
4. المواد (75 و 76) من القانون الأساسي نظمت إحالة رئيس الوزراء والوزراء إلى التحقيق.
5. المواد (59 و 72) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، نظمت رفع الدعوى الجنائية على القضاة وأعضاء النيابة العامة.
6. المادة (96) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي بينت إجراءات رفع الحصانة عن النواب لمحاكمتهم عن الجرائم التي يرتكبونها.

المادة (4/30)

الافراج لحين المحاكمة أو الاستئناف

التزمت فلسطين بهذا الحكم من خلال نصوص قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001، حيث نصت مواده على:

1. المادة (130): حظرت الإفراج بكفالة عن المتهم إلا بتعيين محل إقامة له في الجهة التي يشملها اختصاص المحكمة.
2. المادة (147): نظمت إعادة التوقيف بعد الافراج، بدفع قيمة الكفالة، أو مصادرة التأمين النقدي.

المادة (8/30)

تأديب المستخدمين المدنيين

نفذت فلسطين هذا الحكم من خلال نص المواد (31 و 32) من قانون مكافحة الفساد، التي حرمت كل من حكم بجريمة فساد من تولي أية وظيفة عامة، واعتبرت أن إيقاع العقوبة على الموظف لا يمنع من مسائلته تأديبياً.

المادة (1/31)
التجميد والحجز والمصادرة

نفذت فلسطين هذا الحكم من خلال:

1. المادة (5/9) من قانون مكافحة الفساد أجازت تعقب وضبط وحجز واسترداد الأموال والعائدات، على أن يصدر حكم مصادرتها عن المحكمة.
2. المادة (30) من قانون العقوبات أجازت مصادرة الأشياء المستعملة بالجرم.
3. المادة (1/40ث) من قانون مكافحة غسل الأموال حكمت بمصادرة الوسائط والأموال التي تشكل متحصلات جرمية والأموال موضوع الجريمة.

المادة (3/31)
إدارة الممتلكات المحجوزة أو المجمدة أو المصادرة

نفذت فلسطين هذا الحكم من خلال نصوص المواد (72 – 76) من قانون الاجراءات الجزائية التي بين كيفية حفظ المضبوطات، ونفقات الحفظ، وبيعه بالمزاد العلني إذا كان قابلاً للتلف إذا سمحت الظروف بذلك، وكيفية ردها والتصرف فيها.

المادة (4/31)
اخضاع الممتلكات المحولة للتدابير

نفذ هذا الحكم من خلال نص المادة (2) من قانون مكافحة غسل الأموال، اعتبرت كل من يقوم بتحويل الأموال أو استبدالها أو إخفائها أو تمويهها أو استعمالها، [أنه مرتكباً لجريمة غسل الأموال.

والمادة (40) من ذات القانون حكمت بمصادرة تلك الأموال.

المادة (5/31)

مصادرة العائدات المختلطة بممتلكات مشروعة

امتثلت فلسطين لحكم هذه المادة من خلال نص المادة (1/26) من قانون مكافحة الفساد التي أجازت للمحكمة أن تدخل من استفاد من جريمة الفساد للحكم عليه برد الأموال بقدر ما استفاد.

وحبذا لو نص قانون مكافحة الفساد صراحة على مصادرتة العائدات المختلطة كما فعل قانون مكافحة غسل الأموال في المادة (1/40/أ) منه.

المادة (6/31)

الإيرادات والمنافع الأخرى

امتثلت فلسطين لحكم هذه المادة من خلال نص المادة (40/ت) من قانون مكافحة غسل الأموال التي حكمت بمصادرة الأموال التي تشكل دخلاً أو منافع أخرى يتحصل عليها من المتحصلات أو الأموال الجرمية.

ويلاحظ على قانون مكافحة الفساد أنه لم يتضمن حكماً بشأن الإيرادات والمنافع، وكان من الأفضل ان تتضمنه المادة (26) منه.

المادة (7/31)
إتاحة السجلات المصرفية

نفذت فلسطين هذا الحكم من خلال:

1. قانون مكافحة الفساد:

أ. المادة (4/9): أعطت الحق للهيئة بطلب الملفات والأوراق والبيانات أو المستندات أو المعلومات أو الإطلاع عليها أو الحصول على صورها من الجهة من الجهة الموجودة لديها.

ب. المادة (24): أعطت الحق للهيئة أن تطلع على دفاتر المدعى عليه ومستنداته وأن تستقي ما يلزمها من معلومات.

2. قانون مكافحة غسل الأموال:

أ. المادة (29): منحت الحق لوحدة المتابعة المالية الاطلاع على أية معلومات إضافية.

ب. المادة (33): منحت النائب العام بقرار المحكمة؛ مراقبة الحسابات المصرفية والوصول إلى أنظمة وشبكات الحاسوب وتعقب الإتصالات.

المادة (9/31)

عدم المساس بأطراف ثالثة حسنة النية

نفذت فلسطين حكم هذه المادة من خلال:

1. نص المادة (14) من قانون مكافحة غسل الأموال التي أجازت للمحكمة إلغاء أثر أي سند قانوني يحول دون مصادرة الأموال الجرمية، على أن يتم تسديد المبالغ المستحقة للطرف حسن النية.
2. المادة (30) من قانون العقوبات الأردني الساري في الضفة الغربية التي أجازت مصادرة جميع الأشياء المتحصلة من جناية أو استعملت فيها مع مراعاة حقوق الغير ذي النية الحسنة.

ولم يتضمن قانون مكافحة الفساد مثل هذا الحكم أو التدبير.

المادة (1/32 و 2 و 4)

حماية الشهود والخبراء والضحايا

نفذت فلسطين هذا الحكم تنفيذاً **جزئياً**، حيث أوجبت المادة (2/18) حماية الشهود والخبراء والمبلغين عن جرائم الفساد بموجب نظام يصدر عن مجلس الوزراء.

إلا أن مثل هذا النظام لم يصدر بعد.

المادة (5/32)

عرض آراء وشواغل الضحايا

لم يرد نص صريح في قانون مكافحة الفساد يفيد تنفيذ هذا الحكم.

ويمكن أن يستفاذ تنفيذ فلسطين لهذا الحكم من خلال نص المادة (271) من قانون الإجراءات الجزائية التي أعطت الحق للمتهم بإبداء دفاعه قبل اختتام المحاكمة، ويجب أن يكون هو آخر من يتكلم.

المادة (34)
فسخ العقود وسحب الإمتياز

لم تنفذ فلسطين هذا الحكم تنفيذاً كاملاً، فلم يتضمنه قانون مكافحة الفساد.

إلا أن مثل هذا الحكم قد تضمنته المادة (41) من قانون مكافحة غسل الأموال التي منحت المحكمة صلاحية إلغاء أثر أي سند قانوني يحول دون مصادرة الأموال التي تكون محلاً لجريمة غسل الأموال.

المادة (35)
التعويض عن الضرر

لم تنفذ فلسطين حكم هذه المادة.

فلم يتضمن قانون مكافحة الفساد أو أي من القوانين ذات العلاقة حكماً يضمن تعويض من أصابه الضرر، إلا إذا كان ذلك وفقاً للقواعد العامة في مجلة الأحكام العدلية السارية في فلسطين.

المادة (36)
السلطات المختصة

نفذت فلسطين حكم هذا المادة من خلال نصوص في قانون مكافحة الفساد:

1. المادة (3): أنشأت هيئة مكافحة الفساد تتمتع بالشخصية الإعتبارية والاستقلال المالي والإداري، ولها موازنة خاصة بها.
2. المواد (8 و 9): بينت اختصاصات وصلاحيات الهيئة والتي تمكنها من قيامها بدورها.
3. المواد (9 مكرر 1): نصت على تشكيل محكمة مختصة بالنظر في قضايا الفساد، تنعقد بثلاث قضاة.
4. المادة (9 مكرر 2): نصت على إنتداب عدد كاف من أعضاء النيابة العامة للعمل مع الهيئة للتحقيق ومباشرة الدعوى أمام محكمة الفساد.

المادة (1/37)
التعاون مع سلطات إنفاذ القانون

نفذت فلسطين هذا الحكم من خلال:

1. المادة (2/25) من قانون مكافحة الفساد، التي أعفت من العقوبة من بادر من الجناة بإبلاغ الهيئة عن جريمة قبل علمها بها.
2. المادة (1/27) من قانون مكافحة الفساد، أعفت مرتكب الجريمة أو الشريك من العقوبة إذا بادر بإبلاغ السلطات العامة قبل كشفها وعن المال المتحصل منها.
3. المادة (38) من قانون مكافحة غسل الأموال، أعفت الجاني من العقوبة إذا أبلغ الوحدة أو السلطات المختصة عن جريمة غسل الأموال قبل علمها، أما إذا حصل الإبلاغ بعد العلم يجب أن يؤدي هذا الإبلاغ إلى ضبط الجناة والأموال محل الجريمة.

المادة (4/37)

حماية المبلغين

نفذت فلسطين هذا الحكم تنفيذاً **جزئياً**، حيث أوجبت المادة (2/18) حماية الشهود والخبراء والمبلغين عن جرائم الفساد بموجب نظام يصدر عن مجلس الوزراء.

إلا أن مثل هذا النظام لم يصدر بعد.

المادة (38)

التعاون بين السلطات الوطنية

نفذت فلسطين حكم هذه المادة من خلال نص المادة (9) من قانون مكافحة الفساد، بفقرتيها:

1. الفقرة (4) التي أجازت للهيئة طلب أي ملفات أو أوراق أو مستندات أو معلومات من الجهات المحفوظة لديها.
2. الفقرة (5) أجازت للهيئة التنسيق مع الجهات المختصة لتعقب وضبط وحجز واسترداد العئدات الجرمية.

المادة (39)

التعاون بين السلطات الوطنية والقطاع الخاص

نفذت فلسطين هذا الحكم من خلال:

1. نص المادة (4/9) من قانون مكافحة الفساد المشار إليها سابقاً.
2. نص المادة (1/18) من قانون مكافحة الفساد، فرضت على كل من يملك معلومات عن جريمة فساد أن يقدمها للهيئة.
3. نصوص المواد (5 – 15) من قانون مكافحة غسل الأموال، التي حثت المؤسسات المالية على التعرف على العملاء، والاحتفاظ بمعلومات كافية عن مجالس إدارة الشخصيات الاعتبارية، وإطلاع وحدة المتابعة المالية على تلك المعلومات، والاحتفاظ بالسجلات المالية لديها، وإبلاغ الوحدة عن أية حالة اشتباه بجريمة غسل أموال.

المادة (40)
السرية المصرفية

نفذت فلسطين هذا الحكم من خلال:

1. نص المادة (4/9) من قانون مكافحة الفساد، أجازت للهيئة الاطلاع على السجلات والوثائق وغيرها حتى من الجهات التي تعتبرها سرية.
2. المادة (46) من قانون مكافحة غسل الأموال، لم تجعل من أحكام السرية المصرفية تحول دون تنفيذ أحكام القانون.

المادة (42)
الولاية القضائية

نفذت فلسطين حكم هذه المادة من خلال:

1. المادتين (7 و 8) من قانون العقوبات الأردني الساري في الضفة، والتي حددت الصلاحية الإقليمية للقانون والمحاكم الفلسطينية، والتي اعتبرت أن القانون يسري على كل من يرتكب جريمة داخل أرض المملكة، وتعتبر الجريمة واقعة على أرض المملكة إذا وقع فيها أحد عناصر الجريمة، وان كلمة (المملكة) تشمل الأرض والهواء والبحر لمسافة خمسة (كم)، والسف والمركبات الهوائية الأردنية.
2. المادتين (6 و 7) من قانون العقوبات الفلسطيني الساري في قطاع غزة، والذي جعل اختصاص محاكم فلسطين هو جميع أنحائها ومسافة ثلاثة أميال بحرية من الشاطئ من أوطى علامة للجزر.

شكراً لحسن استماعكم

عضو اللجنة الفنية للتقييم الذاتي

أحمد ذبالح