



# إقرار الذمة المالية في فلسطين واقع وتحديات

ورشة العمل الوطنية بشأن ( تعزيز فعالية منظومة إقرار الذمة المالية في فلسطين )  
رام الله، فلسطين، 11-12 أيار 2015

إعداد: رشا عمارنة  
مدير عام الشؤون القانونية  
هيئة مكافحة الفساد

## الإطار القانوني الناظم لإقرار الذمة المالية في فلسطين:

**أولاً: القانون الأساسي المعدل:** حيث تناولت المادتين (54) و(80) منه على التزام كل من أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء مجلس الوزراء.

المادة (54): (حظر استغلال العضوية والإقرار بالذمة المالية)  
1- لا يجوز لعضو المجلس التشريعي أن يستغل عضويته في أي عمل من الأعمال الخاصة، وعلى أي نحو . 2- يقدم كل عضو في المجلس التشريعي إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وبأولاده القصر مفصلاً فيه كل ما يملكون من ثروة، عقاراً ومنقولاً في داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون، ويحفظ هذا الإقرار مغلقاً وسرياً لدى محكمة العدل العليا، ولا يجوز الاطلاع عليه إلا بإذن المحكمة وفي الحدود التي تسمح بها).

## المادة (80): الذمة المالية لأعضاء مجلس الوزراء

1- على رئيس الوزراء وكل وزير أن يقدم إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وبأولاده القصر، مفصلاً فيه كل ما يملكون من عقارات ومنقولات وأسهم وسندات وأموال نقدية داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون إلى رئيس السلطة الوطنية الذي يضع الترتيبات اللازمة للحفاظ على سريتها وتبقى سرية ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن من المحكمة العليا عند الاقتضاء .

2- لا يجوز لرئيس الوزراء أو لأي وزير من الوزراء أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الدولة، أو أحد الأشخاص المعنوية العامة، أو أن تكون له مصلحة مالية في أي عقد من العقود التي تبرمها الجهات الحكومية أو الإدارية، كما لا يجوز له طوال مدة وزارته أن يكون عضواً في مجلس إدارة أي شركة أو أن يمارس التجارة أو أي مهنة من المهن أو أن يتقاضى راتباً آخر أو أي مكافآت أو منح من أي شخص آخر وبأي صفة كانت غير الراتب الواحد المحدد للوزير ومخصصاته .

## ثانيا: قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002:

حيث رتب هذا القانون التزاما على القضاة وأعضاء النيابة العامة بتقديم إقرارات بدممهم المالية في المواد (28) و(71) منه.

-المادة (28): لا يجوز للقاضي القيام بأي عمل تجاري، كما لا يجوز له القيام بأي عمل لا يتفق واستقلال القضاء وكرامته، ويجوز لمجلس القضاء الأعلى أن يقرر منع القاضي من مباشرة أي عمل يرى أن القيام به يتعارض مع واجبات الوظيفة وحسن أدائها.

2- يقدم كل قاض عند تعيينه إقرارا بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وأولاده القصر، مفصلا فيه كل ما يملكون من عقارات ومنقولات وأسهم وسندات وأموال نقدية داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون إلى رئيس المحكمة العليا الذي يضع الترتيبات اللازمة للحفاظ على سريتها وتبقى سرية ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن من المحكمة العليا عند الاقتضاء.)

- المادة (71): (تسري أحكام الفصل الثالث (واجبات القضاة) من الباب الثالث من هذا القانون على أعضاء النيابة العامة.)

## ثالثاً: قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005:

في العام 2005 تم إقرار قانون الكسب غير المشروع الذي نص على إنشاء هيئة للكسب غير المشروع، ورتب على جميع الخاضعين لأحكام القانون تقديم إقرارات بذممهم المالية، حيث أخضعت المادة (2) منه الفئات التالية للقانون وبالتالي ألزمتهم بتقديم الإقرارات:

1. رئيس السلطة الوطنية ونوابه ومستشاروه.
2. رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم.
3. أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني.
4. أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة.
5. رؤساء الأجهزة ومديرو الدوائر ونوابهم في قوات الأمن والشرطة.

6. المحافظون ورؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية.
7. رؤساء وأعضاء مجالس إدارة شركات المساهمة العامة ومديروها التنفيذيون التي تكون السلطة الوطنية أو أي من مؤسساتها مساهما فيها.
8. الموظفون الخاضعون لقانون الخدمة المدنية من الفئات الخاصة والأولى والثانية.
9. مأمورو التحصيل ومندوبوهم والأمناء على الودائع والصيارف ومندوبو المشتريات والمبيعات وأعضاء لجان الشراء والبيع من الفئات الثالثة والرابعة والخامسة المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية ومن في حكمهم من أفراد قوات الأمن والشرطة.
10. موظفو ومسؤولو وأعضاء الجهات التي تتلقى موازنتها أو أي دعم من الموازنة العامة للدولة.
11. أي شخص آخر يقرر مجلس الوزراء إخضاعه لأحكام هذا القانون.

ولم يقدم أي من الفئات المذكورة أعلاه باستثناء الرئيس، اقرارات بدممهم المالية لعدم التنفيذ الفعلي لقانون الكسب غير المشروع، حيث لم تنشأ هيئة الكسب غير المشروع حتى تاريخ تعديل القانون في العام 2010 وانشاء هيئة مكافحة الفساد.

## وتناولت المادة (11) من ذات القانون إلزام الرئيس بتقديم إقرار بذمته المالية للمرة الأولى على النحو الآتي:

1 . يقدم رئيس السلطة الوطنية إقرارا بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وبأولاده، مفصلا فيه كل ما يملك من عقارات ومنقولات واسهم وسندات وأموال نقدية داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون، ويحفظ هذا الإقرار مغلقا وسريا لدى محكمة العدل العليا، ولا يجوز الاطلاع عليه إلا بإذن المحكمة عند الاقتضاء وفي الحدود التي يسمح بها القانون.

2. لا يجوز لرئيس السلطة الوطنية أن يشتري أو يستأجر أو يبيع أو يمنح أو يهدي شيئا من أملاك الدولة، أو أحد الأشخاص المعنوية العامة، أو أن تكون له مصلحة مالية في أي عقد من العقود التي تبرمها الجهات الحكومية أو الإدارية، كما لا يجوز له طوال مدة رئاسته أن يكون عضوا في مجلس إدارة أي شركة أو أن يمارس التجارة أو أي مهنة من المهن أو أن يتقاضى راتبا آخر أو أي مكافآت أو منح من أي شخص آخر وبأي صفة كانت غير الراتب الواحد المحدد للرئيس ومخصصاته.

## رابعاً: قانون مكافحة الفساد:

- صدر القرار بقانون رقم (7) لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005، بتاريخ 20/6/2010، وقد عدل تسمية الأخير ليصبح قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005.

- نص على انشاء هيئة مكافحة فساد، وأناط بها العديد من الاختصاصات وخولها بصلاحيات واسعة للقيام بدورها في المجالين الوقائي المتمثل بالوقاية من الفساد ومنع وقوعه، وإنفاذ القانون والمتمثل في تلقي الشكاوى والبلاغات والتقارير حول شبهات الفساد والتحقيق فيها وملاحقة مرتكبيها.

- ضمن الاختصاصات التي أنيطت بهيئة مكافحة الفساد وفق أحكام الفقرتين (1،2) من المادة (8) منه، حفظ جميع إقرارات الذمة المالية وطلب أية بيانات أو إيضاحات تتعلق بها، وفحص الذمة المالية للخاضعين لأحكام هذا القانون.

- وسع قانون مكافحة الفساد المعدل من الفئات الخاضعة لأحكامه، حيث نصت المادة (2) منه على خضوع:

1. رئيس السلطة الوطنية ومستشاروه ورؤساء المؤسسات التابعة للرئاسة.
2. رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم.
3. رئيس وأعضاء المجلس التشريعي.
4. أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة وموظفوها.
5. رؤساء هيئات و أجهزة السلطة الوطنية.
6. المحافظون ورؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية والعاملون فيها.
7. الموظفون.
8. رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الشركات المساهمة العامة والعاملون فيها التي تكون السلطة الوطنية أو أي من مؤسساتها مساهما فيها.

9. مأمورو التحصيل ومندوبوهم والأمناء على الودائع والمصارف.
10. المحكمون والخبراء والحراس القضائيين ووكلاء الدائنين و المصفين.
11. رؤساء و أعضاء مجالس إدارة الهيئات و المؤسسات العامة و الجمعيات الخيرية و الهيئات الأهلية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة و بالاستقلال المالي والإداري والأحزاب و النقابات ومن في حكمهم والعاملين في أي منها حتى ولو لم تكن تتلقى دعما من الموازنة العامة.
12. الأشخاص المكلفين بخدمة عامة بالنسبة للعمل الذي يتم تكليفهم به.
13. 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 منشأة عمومية أو منظمة أهلية تابعة لبلد أجنبي أو مؤسسة دولية عمومية.
14. أي شخص آخر أو جهة أخرى يقرر مجلس الوزراء إخضاعهم لأحكام هذا القانون.

## دورية تقديم الإقرار:

تناولتها المادة (16) من قانون مكافحة الفساد المعدل، بموجبها يتم تقديم الأقرارات بالدورية التالية:

\* إقرار ذمة مالية وذلك خلال شهرين من تاريخ خضوعه لأحكام هذا القانون.

\* إقرار ذمة مالية كل ثلاث سنوات أو عند الطلب على أن يتضمن مصدر أي زيادة في الذمة المالية.

\* إقرارا عن ذمته المالية خلال شهر واحد من تاريخ انتهاء خضوعه لأحكام هذا القانون.

## سرية إقرارات الذمة المالية:

\* نصت المادة 22 من القانون على أنه: "تعتبر الإقرارات المنصوص عليها في هذا القانون والإجراءات المتخذة للتحقيق وفحص الشكاوى المقدمة بشأن الكسب غير المشروع من الأسرار التي لا يجوز إفشاؤها إلا بقرار من المحكمة المختصة".

\* وذلك موازنة ما بين حماية المال العام، وحماية خصوصية كل مكلف.

## العقوبات المتعلقة بإقرارات الذمة المالية:

-امتناع زوج المكلف عن تقديم الإقرار: نصت المادة 23 من القانون على أنه: "إذا امتنع زوج المكلف بتقديم الإقرارات المنصوص عليها في هذا القانون عن إعطاء البيانات اللازمة والتوقيع عليها وجب على المكلف أن يخطر الهيئة بهذا الامتناع، وعلى الهيئة تكليف الزوج الممتنع تقديم إقرار عن ذمته المالية خلال شهرين من تاريخ إخطاره".

- عقوبة التخلف عن تقديم إقرار الذمة المالية: نصت المادة 28 من القانون على أنه: "كل من تخلف من المكلفين عن تقديم إقرارات الذمة المالية في المواعيد المقررة يعاقب بغرامة لا تقل عن مائة دينار أردني ولا تزيد على ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانونا عن كل شهر تأخير من تاريخ خضوعه لأحكام هذا القانون أو تاريخ تكليفه بذلك من قبل الهيئة".

-عقوبة تقديم بيانات غير صحيحة في اقرار الذمة المالية: نصت المادة 29 من القانون على أنه: كل من ذكر عمدا بيانات غير صحيحة في الإقرارات المنصوص عليها في هذا القانون يعاقب بغرامة لا تقل عن مائة دينار أردني ولا تزيد على ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانونا.

يعفى من العقوبة من بادر من تلقاء نفسه بتصحيح البيانات الواردة في الإقرار قبل كشف الخطأ.

# أهم الإشكاليات التي واجهت الهيئة في التطبيق:

**أولاً: اتساع الفئات الخاضعة للقانون المطالبة بتقديم إقرارات الذمة المالية.**

▶ جميع الموظفين (مدنيين وعسكريين) بغض النظر عن درجاتهم الوظيفية وطبيعة الوظائف التي يشغلونها، ومدى تعرضها لخطر الفساد.

▶ رؤساء وأعضاء المجالس المحلية والعاملين فيها، وهذا يعني أن جميع أعضاء المجلس المحلية والعاملين فيها من الفئات المكلفة بتقديم الإقرارات بغض النظر عن طبيعة الوظائف التي يشغلونها، ويشكل هؤلاء عدد كبير جداً، حيث يبلغ عدد المجالس المحلية 365 مجلس.

► رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الهيئات والمؤسسات العامة و الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة وبالاستقلال المالي والإداري والأحزاب والنقابات ومن في حكمهم والعاملين في أي منه.

- حتى اللحظة لم يتم حصر أعداد الفئات المشمولة في هذه الفقرة.
- المتوقع أن تشكل عدادا كبيرا جدا من المكلفين.
- كما ترفض مؤسسات المجتمع المدني إخضاعها لالتزام تقديم إقرارات الذمة المالية.

## ثانيا: سرية الإقرارات:

- تحفظ بشكل سري دون فتحها، حتى ترد شبهة على أي من الخاضعين للقانون المقدمين للإقرار، و هنا تستصدر الهيئة بواسطة النيابة المنتدبة قرارا من المحكمة المختصة ( محكمة جرائم الفساد) بفتح الاقرار لغايات الفحص و التحقيق.
- على الرغم من النص في المادة 8 من القانون على أن من صلاحيات الهيئة فحص إقرارات الذمة المالية، إلا ان نص المادة 22 جعل هذا الفحص مقيدا بشرط الحصول على قرار من المحكمة، وحتى يستصدر هذا القرار لا بد من إقناع المحكمة بوجود شبهات تستدعي فتحه.
- وجود أصوات في المجتمع الفلسطيني تطالب بأن يكون الفحص للإقرارات بشكل دوري وروتيني دون الحاجة لوجود شبهات أو شكاوى، بما يفعل دور الهيئة في التحري عن الفساد و أعمال مبدأ من أين لك هذا.

## ثالثاً: رفض بعض مؤسسات المجتمع المدني إخضاعها للالتزام بتقديم إقرار الذمة المالية:

حيث يرفض رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية ( مؤسسات المجتمع المدني ) الالتزام بتقديم إقرارات الذمة المالية ، رغم النص على خضوعهم لهذا الالتزام قانوناً، إلا أنهم يطالبون بتعديل القانون بما يضمن عدم شمولهم بهذا الالتزام ، بحيث يكونون من الخاضعين لأحكام قانون مكافحة الفساد، إلا أنهم لا يطالبوا بتقديم إقرارات بدمهم المالية. مبررين ذلك بما يلي:

- طبيعة عملهم الطوعي ( كرؤساء و أعضاء مجالس إدارة ).
- رفض بعض رؤساء مجالس إدارة بعض الجمعيات للخضوع لهذا الالتزام من شأنه أن يضعف عمل المؤسسات نتيجة الاستقالات، و بشكل خاص من قبل حاملي الهوية المقدسية.

## رابعاً: المس بالذمة المستقلة لزوج/ة المكلف/ة:

حيث يرى البعض أن إلزام زوج/ة المكلف/ة، بتقديم اقرار الذمة المالية ضمن نموذج إقرار المكلف، من شأنه أن يمس بمبدأ استقلال الذمة، كما ذهب البعض إلى أنه قد يخلق مشاكل بالذات للمكلفات اللاتي يرفض أزواجهن تقديم إقرار بضمهم المالية.

شكرا لحسن استماعكم،،،