مجلة الباحث العربي
Arab Researcher Journal
ISSN: 2709 – 0647/DOI: 10.57072
المشاع الإبداعي: CC BY 4.0 License
مجلد 2 عدد 3 (2021)

استرداد الأموال المنهوبة بالفساد

Recovery of assets looted by corruption

القاضي أمجد لبادة، قاضي المحكمة العليا رئيس محكمة استئناف نابلس – دولة فلسطين
Judge Amjad Labada, Judge of the Supreme Court President of the Nablus Court of Appeal – State of Palestine
http://doi.org/10.57072/ar.v2i3.58

نشرت في 2021/10/01

مقدمة:

لم يعرف قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم 1 لسنة 2005 جريمة الفساد وانما عدد صور هذه الجريمة في المادة الأولى من هذا القانون على ان المجلس التشريعي الفلسطيني وضمن تقرير له صدر عنه عام 1997 عرف الفساد بانه خروج عن احكام القانون أو الانظمة الصادرة بموجبه أو مخالفة السياسات العامة المعتمدة من قبل الموظف العام بهدف جني مكاسب له أو لآخر ذوي علاقة أو استغلال غياب القانون بشكل واع للحصول على هذه المنافع على أن المشرع الفلسطيني اعتبر من جرائم الفساد ما يلي:

1. الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة والجرائم المخلة بالثقة العامة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية.
2. الجرائم الناتجة عن غسيل الأموال المنصوص عليها في قانون غسيل الأموال.
3. كل فعل يؤدي إلى المساس بالأموال العامة.
4. إساءة استعمال السلطة خلافاً للقانون.
5. قبول الواسطة والمحسوبية التي تلغي حقاً وتحقّ باطلاً.
6. الكسب الغير مشروع.
7. جميع الافعال الواردة في الاتفاقيات العربية والدولية التي صادقت عليها أو انضمت اليها السلطة الفلسطينية.

بل أن المشرع الفلسطيني اعتبر ان الواسطة والمحسوبية والتهاون في الواجبات الوظيفية من جرائم الفساد إذا أدّى ذلك الفعل إلى الحصول على منافع مادية أو معنوية.

وقد قامت دولة فلسطين ممثلة بالسلطة الوطنية الفلسطينية بالتوقيع على العديد من الاتفاقيات الدولية والمعاهدات المتعلقة بمكافحة الفساد إيماناً منها بأن الفساد يشكل خطر كبير على المجتمع ومكوناته وقيمه وانتهاك لسيادة القانون والتنمية وقد بدأت السلطة الفلسطينية أولى خطواتها في مكافحة الفساد باصدارها لقانون ديوان الرقابة المالية والادارية رقم 15 لسنة 2004 وقد أعلنت دولة فلسطين بتاريخ 2014/5/2 انضمامها لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد رقم 4/58 المنعقدة في الدورة الثامنة والخمسون في البند 108 من جدول الأعمال لسنة 2005 وكذلك الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة 2010 وقد قامت دولة فلسطين أيضاً بإصدار قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2009 بعد دمج التعديلات التي اجريت بموجب القرار بقانون بشان تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005 الصادر عن رئيس دولة فلسطين بتاريخ 2010/6/20 وكذلك قامت دولة فلسطين بإصدار قرار بقانون رقم 20 لسنة 2015 بشأن مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب. على ان الغاية من توقيع هذه الاتفاقيات وإصدار القوانين المتعلقة بهذا الشأن هو الوصول إلى العائدات الجرمية أو المتحصلات الجرمية وقد عرفت المادة الأولى من الاتفاقية الدولية أو اتفاقية الأمم المتحدة بمكافحة الاتجار بالمخدرات والمؤثرات العقلية العائدات الجرمية أو المتحصلات

استلم البحث في 2021/09/15 قبل للنشر في 2021/09/28

هي (أي أموال مستمدة أو حصل عليها بطريق مباشر من ارتكاب جريمة منصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة 3). واتفقت معها بهذا الخصوص الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لعام 2010 في مادة الأولى منها (أي ممتلكات متأتية أو متحصل عليها بشكل مباشر أو غير مباشر من ارتكاب جرم ما) وقد عرفت المادة الأولى من قرار بقانون رقم 20 لسنة 2015 بشان مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب المتحصلات هي (الأموال الناتجة بطريق مباشر أو غير مباشر جزئيا أو كليا من الجرائم الاصلية).

وتعتبر قضية استرداد الأصول من القضايا الشديدة الاهمية لارتباطها بالأموال المنهوبة المتحصلة من جرائم الفساد وهي مشكلة تحد من التطور كون أن الأموال العامة تتسرب وتعمل على تقويض الحكم الرشيد خاصة بالدول النامية مع الاشارة إلى ان التقارير تشير إلى أن حجم الأموال المنهوبة تتجاوز المليارات من الدولارات سنوياً وهو أمر يشكل عائقاً امام الدول النامية وخاصة في عالمنا العربي في تطوره وتنمية مجتمعاته على أن استرداد الأموال المنهوبة من القضايا الشائكة التي هي من الابتكارات بالغة الاهمية والتعقيد فجرائم الفساد تستنفذ احتياطيات العملة وتقلص الوعاء الضريبي وتقوض المعونة الخارجية وتزيد مستويات الفقر وتعيق التنمية والاصلاح.

على أن قانون ديوان الرقابة الادارية والمالية رقم 15 لسنة 2004 قد اعطاها صفة الشخصية الاعتبارية المستقلة وأعطاها صلاحيات بالرقابة على سلامة النشاط المالي وحسن استخدام المال العام والتفتيش الاداري لضمان كفاءة الاداء وكشف الانحراف ومدى انسجام ومطابقة النشاط المالي والاداري للقوانين والانظمة واللوائح وضمان الشفافية والنزاهة والوضوح في الأداء العام وقد اطلق المشرع يد الديوان في المادة 23 منه بأداء صلاحياتها لضمان الاستقرار المالي والاداري للدولة الفلسطينية لسلطاتها الثلاث وكشف أوجه الانحراف المالي والاداري وأخضع كافة الموظفين في الدولة لرقابة الديوان حسب المادة 31 منه.

وقامت دولة فلسطين باصدار القانون رقم 1 لسنة 2005 والذي تضمن في المادة 3 فقرة 1 منه إنشاء هيئة مكافحة فساد واعطاها الشخصية الاعتبارية والاستقلال الاداري والمادي وخصص لها موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية ولها بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة بحق ابرام العقود والتقاضي وأطلق المشرع يد الهيئة بصلاحيات ادارية واسعة لتمكينها من اداء عملها لاسترداد الأموال المتحصلة من جرائم الفساد وضبط وحجز وتعقب هذه الأموال وقد اعطت المادة 9 من هذا القانون صلاحيات للهيئة في ملاحقة كل من يخالف احكام القانون بحجز امواله المنقولة والغير منقولة ومنعه من السفر وكف يده عن العمل ووقف راتبه وعلاوته ومستحقاته كما أنها اعطت صلاحية لها بالتنسيق مع الجهات المختصة بتعقب وضبط وحجز واسترداد الأموال والعائدات المتحصلة من جرائم الفساد على ان يصدر قرار مصادرة بشانها من المحكمة المختصة بنظر الدعوى كما أعطاها صلاحيات بطلب اي ملفات أو بيانات أو اوراق أو مستندات أو معلومات أو الحصول على اية صور من الجهة الموجودة لديها بما في ذلك الجهات التي تعتبر كل ذلك سري التداول كما اعطى صلاحية للهيئة بان تطلب من المحكمة وقف اعمال الشركات والجمعيات والهيئات الاهلية والنقابات واي هيئة اعتبارية وحل هذه الهيئات وتسوية أموالها كما اعطاها صلاحيات بتحريك الدعاوى الخاصة بالجرائم المحددة بهذا القانون وقد تضمن القانون ايضا في المادة 9 مكرر/1 انشاء محكمة مختصة بالنظر في قضايا جرائم الفساد قانون من ثلاث قضاة لا تقل درجتهم عن قاضي بداية وتبدأ النظر في أية قضية تردها مدة لا تزيد عن عشرة أيام من تاريخ تقديمها وتعقد جلساتها لهذا الغرض في أيام متتالية ولا يجوز تاجيل المحاكمة لأكثر من أسبوع إلاّ عند الضرورة، ولأسباب تذكر للتاجيل وينسحب ذلك على كافة مراحل التقاضي وتصدر المحكمة قرارها في اية قضية اختتمت فيها المحاكمة خلال مدة لا تزيد عن عشرة أيام من تاريخ اختتام المحاكمة وللمحكمة تاجيلها لهذا الغرض مرة واحدة فقط ولمدة لا تزيد عن سبعة أيام واحكام هذه المحكمة تخضع لطرق الطعن وفقاً للقانون.

وقد قام المشرع بانشاء نيابة مكافحة الفساد بالمادة 9 مكرر /2 من القانون بتعيين نائب عام مساعد للعمل مع الهيئة

لمدة سنتين قابلة للتجديد واعطى صلاحية لاعضاء النيابة العامة المنتدبين لدى الهيئة بالتحقيق باية جريمة من الجرائم المنصوص عليها بهذا القانون ومباشرة الدعوى امام المحكمة المختصة والقيام بكافة الاجراءات القانونية اللازمة بذلك بكافة محافظات الوطن وقد ألزم القانون جميع موظفي الدولة بتقديم إقرار الذمة المالية ابتداء من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية حسب المادة 11 من القانون حيث ألزمته بتقديم هذا الاقرار له ولزوجته وأولاًده مفصلاً فيها كل ما يملكون من عقارات ومنقولات وأسهم وسندات واموال نقدية داخل وخارج فلسطين وكذلك ألزم القانون رئيس واعضاء مجلس الوزراء ورئيس واعضاء المجلس التشريعي (البرلمان) وأعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة بتقديم هذه الاقرارات للذمة المالية والتي تحفظ لدى المحكمة العليا ولا يجوز الاطلاع عليه إلاّ باذن المحكمة عند الاقتضاء وبالحدود التي يسمح بها القانون وباستثناء هذه الفئات من الموظفين يلزم كافة موظفي الدولة حسب المادة 13 بتقديم اقرارات الذمة المالية لهيئة مكافحة الفساد مرة كل ثلاث سنوات أو عند الطلب وقد اتجه المشرع الفلسطيني في المادة 22 من القانون برد الكسب غير المشروع بان انقضاء الدعوى الجزائية بالوفاة لا يمنع من ردّ الكسب غير المشروع بحكم من المحكمة المختصة بناء على طلب الهيئة بان اجازت المحكمة المختصة ان تطلب بادخال كل من استفاد بفائدة جدية منها ليكون الحكم برد بمواجهته ونافذاً بأمواله بقدر ما استفاد وقد أحسن المشرع الفلسطيني بالمادة 30 من هذا القانون بأن قرر بأنه لا تخضع للتقادم قضايا الفساد وكل ما يتعلق بها من اجراءات.

وبالنسبة للقرار بقانون رقم 20 لسنة 2015 بشأن مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب حيث اقرت المادة الأولى من هذا القانون بانشاء اللجنة الوطنية لمكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب وانشات وحدة متابعة مالية لهذه المنشاة وحدد هذا القانون في المادة الثانية منه الجرائم التي تعد غسيل اموال وتمويل الإرهاب واضاف اليها في المادة 3 الجرائم الأصلية والزمت نصوص هذا القانون بالمادة 15 بتقييد المؤسسات المالية والمادة 16 بالافصاح عن المعلومات وقد أقرّ هذا القانون بإنشاء اللجنة الوطنية لمكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب مؤلفة من عدة جهات من الدولة يسميها رئيس الدولة وقد قررت المادة 20 من هذا القانون مصادرة الأموال المتحصلة من جرائم غسيل الأموال وتمويل الإرهاب بموجب قرار قضائي. وقد وضع المشرع تدابير تحفظية ووقائية مانعة من احالة العائدات الجرمية على النحو التالي:

1. الزام المؤسسات المالية القائمة ضمن ولايتها القضائية من أن تتحقق من هوية الزبائن.
2. الزام المؤسسات المالية القائمة ضمن ولايتها من أن تتخذ خطوات معقولة لتحديد هوية المالكين المنتفعين لاموال مودعه لحساب عالي القيمة.
3. تنفيذ تدابير فعالة ومناسبة لانشاء مصارف صورية ليس لها حضور مادي ولا تنسب إلى مجموعات مالية خاضعة للرقابة على ان يتم ذلك بمساعدة الاجهزة الرقابية والاشرافية.
4. إنشاء نظام فعال لاقرار الذمة المالية بخصوص الموظفين العمومين.
5. الزام المؤسسات المالية القائمة ضمن ولايتها القضائية برفض الدخول في علاقة أو الاستمرار في علاقة مراسل مع مصارف ليس لها حضور مادي ولا تخضع للرقابة.
6. إلزام الموظفين الذين لهم حساب مالي في بلد أجنبي بتبليغ السلطات المعنية والاحتفاظ بسجلات ملائمة.

على أن أهم الخطوات في عملية استرداد الأصول يكون على النحو التالي:

1. جمع الادلة والتحريات وتعقب هذه الاصول.
2. تامين الأصول خوفا من تبديدها أو اتلافها أو نقلها.
3. عملية التقاضي للحصول على ادانة أو مصادرة أو غرامة أو جبر الضرر أو تعويض.

4. اعادة الأصول إلى الخزانة العامة أو صندوق المصادرة.
5. انفاذ الاوامر بإلزام الجهات التنفيذية بسرعة الحجز والتقييد والمصادرة للأصول.

وأهم طرق استرداد الأصول:

1. إقامة الدعاوى القضائية أمام المحاكم الموجودة بها هذه الأموال.
2. العلاقات الدبلوماسية.
3. الاستعانة بالآليات المنصوص عليها ضمن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وإضفاء الطابع المحلي عليها.

ومن أهم الآليات المتبعة في استرداد الأصول:

1. المحاكمة والمصادرة المحلية.
2. اقامة الدعاوى المدنية الخاصة سواء امام المحاكم المحلية أو الأجنبية.
3. المحاكمة والمصادرة الجنائية دون الاستناد إلى حكم تنشأه ولاية أو قضائية اجنبية.
4. المصادرة الادارية وهي ترتبط عادة بقوانين الجمارك وقوانين مكافحة المخدرات.

وقد أنشات دولة فلسطين وحدة اسمتها وحدة التعاون الدولي وربطتها بوزارة العدل الفلسطينية وهي وحدة حديثة تعنى بكل القضايا المتعلقة بالمساعدة القانونية المتبادلة والتعاون القضائي الدولي ومن خلالها وبالتشارك مع الاطر العالمية ذات العلاقة يتم تبادل التعاون فيما يخص طلبات تسليم المجرمين واسترداد الأصول ويشمل ذلك مجموعة من اليات التعاون تتعلق بتنفيذ الاحكام القضائية وانتداب الخبراء والشهود وتكمن اهمية الوحدة في تفعيل التعاون الدولي بين الولايات القضائية المختلفة لضمان استمرارية التحقيق والوصول إلى العدالة سواء كان هذا التعاون على سبيل التعاون القضائي أو الحقوقي، وتعد هذه الوحدة هي صاحبة السلطة المركزية في تقديم الطلبات وتلقيها وهي العنوان المركزي لمتابعة ملفات الاسترداد وتسليم المجرمين. ويبدأ عمل الوحدة في قضايا الفساد بعد قيام هيئة مكافحة الفساد باحالة الملف إلى نيابة مكافحة الفساد للقيام بإجراءات التحقيق حيث تقوم الأخيرة بإعداد مذكرة الاسترداد أو إيقاع الحجز التحفظي على أموال المتهم بعد الاتصال مع وحدة التعاون الدولي والتي تقوم بتدقيق الملف من الناحية القانونية وتراجع مدى مواءمتها للاتفاقيات الدولية الناظمة بخاصة فيما يتعلق بالأصول المرعية لاستكمال عناصر الطلب ومراجعة شروطه الشكلية والموضوعية. على أن اتفاقية الرياض العربية لسنة 1983 هي الاطار والنظام العام للعمل وحدة التعاون الدولي في فلسطين بالاضافة إلى اتفاقية العربية لمكافحة الفساد سنة 2010 واتفاقية أوسلو الملحق 4 التي تنظم الشق المرتبط بالاحتلال وفلسطيني الداخل وبعد التدقيق يحول الطلب مع مرفقاته إلى الولايات القضائية المختصة في الدول المطلوب بها الإجراء القانوني. كما أن وحدة التعاون الدولي في وزارة العدل تقوم بإعداد الاتفاقيات مع الدول العربية والأجنبية حول المساعدة القانونية المتبادلة والتعاون القضائي خاصة الدول التي لم توقع على اتفاقية الرياض والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد ومن الجدير ذكره ان وحدة التعاون هذه لم تتلق أي طلبات من الخارج وذلك بسبب ضعف الاستقرار السياسي والاقتصادي في فلسطين مما يجعل خيار فرار المتهمين أو تشغيل أموالهم في فلسطين ليس بالخيار المفضل.

على أن أهم المعيقات لعمل وحدة التعاون الدولي هو:

1. تاخر تقديم الطلبات لوزارة العدل.
2. ارسال الطلبات بالطرق الدبلوماسية يتطلب مرور الطلب لعدة جهات مما يعني الحاجة إلى التدقيق والمراجعة لضمان نجاح قبول الطلب.
3. الحاجة إلى علاقة دولية أو تمثيل دولي قوي مع دول أخرى حتى تتعاون في قبول الطلب ومتابعته.
4. هناك قضايا تحتاج إلى معالجة خاصة الشق المتعلق بالاحتلال الاسرائيلي والاشخاص الفارين إلى داخل الكيان خاصة حملة الهوية الزرقاء في ظل الحصانة التي

منحها الاحتلال لمواطنيه وفقاً لاتفاقية أوسلو.

5. وان عدم اعتبار دولة فلسطين دولة كاملة العضوية هي من اهم الاشكاليات والصعوبات المعيقة لعمل الهيئة والنيابة العامة ووحدة التعاون لاسترداد الأصول والتحقيق مع المتهمين وعدم وجود قانون واضح ينظم استرداد الأصول.

وفي الختام ان الاحتلال الاسرائيلي لاراضي دولة فلسطين هو المعيق الأكبر لكافة نواحي الحياة في دولة فلسطين خاصة في النواحي القضائية ورغم ذلك فان دولة فلسطين ممثلة بمؤسساتها نجحت في تجاوز العقبات التي يفرضها الاحتلال وقد استطاعت السلطة الوطنية الفلسطينية رغم ضعف الامكانيات والحصار المالي والعسكري بأن تنهض في مؤسساتها باسترداد مجموعة من الأموال وردت في تقرير الهيئة العامة لمكافحة الفساد للعام 2019 بأنها تمكنت من استرداد عائدات جرمية بما يوازي 52 مليون دولار تقريباً و96000 دينار أردني و24 مليون شيكل اسرائيلي وربع مليون جنيه مصري و9 ملايين درهم اماراتي إضافة إلى مجموعة من العقارات والاسهم والسيارات، كل ذلك يدل على أن شعب فلسطين مصمم على إنشاء دولة القانون والمؤسسات وعاصمتها القدس الشريف أن شاء الله تعالى.