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

التعاون العربي وجهود جامعة الدول العربية في مكافحة الفساد واسترداد الأموال

Arab cooperation and the efforts of the League of Arab States in combating corruption and recovering funds

د. محمد الأمين ولد أكيك، الأمين العام المساعد رئيس قطاع الشؤون القانونية – رئيس الأمانة الفنّية لمجلس وزراء العدل العرب
Dr. Mohamed Al-Amine Ould Akik, Assistant Secretary-General, Head of the Legal Affairs Sector - Head of the Technical Secretariat of the Council of Arab Ministers of Justice
http://doi.org/10.57072/ar.v2i3.65

نشرت في 2021/10/01

تمهيد:

إن جامعة الدول العربية تؤمن بأن الوقاية من الفساد ومكافحته يعتبر من المقومات الضرورية لإنجاح مشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وأيضاً تعزيز البناء الديموقراطي للدول، كما تؤمن جامعة الدول العربية بأن التصدي للفساد من جذوره وإعطاء الأولوية للتدابير الوقائية يعتبر ركنا أساسياً لدرء مخاطر الفساد والحد من آثاره المدمرة على التنمية، وفي هذا الإطار تم تبني إستراتيجيات شاملة متعددة المحاور لمواجهة كافة مظاهر الفساد وسن التشريعات ووضع الآليات الوطنية اللازمة لذلك، بما في ذلك إنشاء هيئات عليا مستقلة لمكافحة الفساد تضطلع بمهمة رسم السياسات وتنسيق جهود كافة المؤسسات المعنية، ومتابعة تنفيذ خطط العمل وإصدار تقارير دورية في شأن مكافحة الفساد.

كما تضع جامعة الدول العربية في مقدمة أولوياتها مكافحة الفساد نظراً لما تشكله هذه الظاهرة الخطيرة من تهديد للتنمية، والأمن والاستقرار، وسيادة القانون، مدركة أن التصدي للفساد لا يقتصر على الدول وإنما يشمل أيضاً المنظمات الدولية والإقليمية بالإضافة إلى الأفراد ومؤسسات المجتمع المدني، وفي هذا الشأن تولى جامعة الدول العربية اهتماماً كبيراً لموضوع التعاون الدولي والإقليمي وتنسيق المواقف العربية والمشاركة بإيجابية في المحافل الدولية سواء في مراحل إعداد الصكوك والاتفاقيات الدولية أو بالتوقيع عليها والمصادقة عليها، كما شاركت جامعة الدول العربية بفاعلية وإيجابية في اجتماعات اللجنة المخصصة لإعداد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ورحبت بدخول الاتفاقية حيز النفاذ، وشاركت في كافة دورات مؤتمر الدول الأطراف في الإتفاقية، ودعت الدول الأعضاء إلى التصديق عليها أو الانضمام إليها وأبرمت مذكرة تفاهم مع الأكاديمية الدولية لمكافحة الفساد، وتساهم بفعالية في تنفيذ إستراتيجية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد باعتبارها آلية ضرورية لتعزيز التعاون الدولي على مكافحة الفساد ودعم الجهود الدولية المبذولة في هذا الشأن والتي من ضمنها البرنامج الإقليمي للدول العربية لمكافحة التهديدات الإجرامية والإرهابية والصحية وتعزيز نظم العدالة الجنائية بما يتماشى مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان "2016-2021"، والذي يتم تنفيذه بالشراكة مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، حيث تم تخصيص برنامج فرعي مستقل يتعلق بمكافحة الفساد والجرائم المالية، يهدف إلى العمل على مساعدة الدول العربية في الحد من الفساد من خلال التنفيذ الكامل لإتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، كما يسهتدف أيضاً تعزيز القدرات العربية على منع الفساد والتحقيق فيه من خلال تقديم الخبرات والتدريب وتحسين البنى التحتية اللازمة لمكافحة الفساد، ودعم التدابير الوقائية الفعالة للتصدي للفساد، وكذلك تحسين النظم الوطنية الجنائية لإدارة الموجودات من خلال توفير الخبرات اللازمة لبناء نظم فعالة لإدارة الموجودات، والعمل على تعزيز القدرات العربية في مجال مكافحة غسل الأموال وإجراء تحقيقات مالية فعالة

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

من خلال تقوية القدرات العربية سواء المؤسسية أو البشرية لتتبع عائدات الجريمة والتعرف عليها وتجميدها وضبطها ومصادرتها، هذا بالإضافة إلى التعاون مع الشبكات الإقليمية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة والبنك الدولي، وذلك في عقد العديد من ورش العمل والدورات التدريبية المتعلقة بإسترداد الموجودات في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وبالإستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد، بالإضافة إلى الإستفادة من مشاريع المساعدة الفنية في مجال مكافحة الفساد، والعمل على رفع قدرات مسؤولي إنفاذ القانون في مجال مكافحة الفساد كركيزة أساسية لاستراتيجيات مكافحة الفساد، وأيضاً للتعرف على النظم القانونية المختلفة من خلال التعاون مع جامعة الدول العربية وأجهزة الأمم المتحدة المتخصصة، وعقد برامج تدريبية لتكوين كوادر عربية مدربة ذات خبرة دولية في هذا الشأن، هذا وبالإضافة إلى أن جامعة الدول العربية برعاية معالي الأمين العام تحيي كل سنة اليوم العالمي لمكافحة الفساد.

وعلى الصعيد العربي تواصل جامعة الدول العربية دعمها للجهود الوطنية المبذولة في مجال منع ومكافحة الفساد والآثار المترتبة ودعم مؤسسات المجتمع المدني وتعزيز إحترام حقوق الإنسان، ولعل أهم إنجاز تحقق في هذا الشأن قيام أصحاب المعالي وزراء العدل والداخلية العرب بإقرار الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد في إجتماعهما المشترك بمقر الأمانة العامة لجامعة الدول العربية بتاريخ 2010/12/21، كما أصدر مجلس وزراء العدل العرب أيضا قراره رقم 874 في دورته السابعة والعشرين بتاريخ 2012/12/15 بإعتماد القانون العربي الإسترشادي لمكافحة الفساد.

كما تحيي جامعة الدول العربية برعاية معالي الأمين العام يوم 21 ديسمبر من كل عام كـ "يوم عربي لمكافحة الفساد"، وهو اليوم الذي يصادف تاريخ إصدار الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد 2010/12/21، وذلك تنفيذاً لقرار مجلس وزراء العدل العرب رقم 1117 في دورته (33) بتاريخ 2017/11/23.

- **الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد:**

شكلت الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد إطاراً إقليمياً يكمل ويعزز دور إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على الصعيد العربي، وتكريس النزاهة والشفافية والمساءلة وسيادة القانون، ويبلغ عدد الدول العربية المصادقة على الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد لحد الآن14دولة عربية، ومازالت جامعة الدول العربية متمثلة في مجلسي وزراء العدل والداخلية العرب مستمرة في حث الدول العربية التي لم تصادق على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد إلى إتمام إجراءات التصديق عليها، وإيداع وثائق التصديق لدى الأمانة العامة، وتشتمل بنود الإتفاقية على ديباجة و (35 مادة) تتناول التعريفات والهدف من الاتفاقية، صون السيادة، التجريم، مسؤولية الشخص الاعتباري، الملاحقة والمحاكمة والجزاءات، التجميد والحجز والمصادرة، التعويض عن الأضرار، الولاية القضائية، تدابير الوقاية والمكافحة، مشاركة المجتمع المدني، استقلال الجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة، عواقب أفعال الفساد، حماية المبلغين والشهود والخبراء والضحايا، مساعدة الضحايا، التعاون في مجال إنفاذ القوانين، التعاون مع سلطان إنفاذ القانون، التعاون بين السلطات الوطنية، التعاون بين السلطات الوطنية والقطاع الخاص، المساعدة القانونية المتبادلة، التعاون لأغراض المصادرة، نقل الإجراءات الجنائية، تسليم المجرمين، نقل الأشخاص المحكوم عليهم، التحقيقات المشتركة، أساليب التحري الخاصة، استرداد الممتلكات، منع وكشف إحالة العائدات الإجرامية، التعاون الخاص، إرجاع الممتلكات والتصرف فيها، التدريب والمساعدة التقنية، بالإضافة للأحكام الختامية.

- **مؤتمر الدول الأطراف في الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد:**

نصت المادة (33) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد على إنشاء مؤتمر للدول الأطراف في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد ليعمل على تحسين قدرة الدول الأطراف وتعاونها على تحقيق الاهداف التي جاءت من أجلها الاتفاقية،، إضافة إلى ذلك فالمؤتمر يهدف إلى:

1. تيسير تبادل المعلومات بين الدول الأطراف عن نمط واتجاهات الفساد وعن الممارسات الناجحة في منعه ومكافحته وفي إرجاع العائدات الإجرامية، بوسائل منها نشر المعلومات ذات الصلة.

2. التعاون مع المنظمات والآليات الدولية والإقليمية والمنظمات غير الحكومية ذات الصلة.
3. استخدام المعلومات ذات الصلة التي تعدها الآليات الدولية والإقليمية الأخرى من أجل مكافحة الفساد ومنعه.
4. استعراض تنفيذ هذه الاتفاقية من جانب الدول الأطراف فيها.
5. تقديم توصيات لتحسين هذه الاتفاقية وتحسين تنفيذها.
6. الإحاطة علماً باحتياجات الدول الأطراف من المساعدة التقنية فيما يتعلق بتنفيذ هذه الاتفاقية والإيصاء بما قد يراه ضرورياً من إجراءات في هذا الشأن[1].

وقد عُقدت ثلاث دورات حتى الأن للمؤتمر تم خلالها اعتماد النظام الداخلي لمؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد وتشكيل اللجنة مفتوحة العضوية للخبراء الحكوميين وممثلي الهيئات المستقلة في الدول الأطراف في الإتفاقية، وإقرار إنشاء قاعدة بيانات عن التشريعات الوطنية وانجح الممارسات والتجارب الوطنية ذات الصلة في مجال الوقاية ومكافحة الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، كما تم خلالها إعتماد الدليل الاسترشادي العربي لإسترداد الممتلكات والتصرف فيها.

- **الدليل الاسترشادي العربي لإسترداد الممتلكات والتصرف فيها:**

تنفيذاً لنص المادة السابعة والعشرون من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، التي تنص على أن "يعدّ استرداد الممتلكات مبدأً أساسياً في هذه الاتفاقية، وعلى الدول الأطراف أن تمد بعضها البعض بأكبر قدر من العون والمساعدة في هذا المجال"، والفقرة (7) من المادة الثالثة والثلاثون "ينشئ مؤتمر الدول الأطراف إذا ما رأى ضرورة لذلك، أي آلية أو هيئة مناسبة للمساعدة على تنفيذ الاتفاقية تنفيذا فعالا"، وحرصاً من الدول العربية على التعاون في مجال مكافحة الفساد بكافة أشكاله وملاحقة مرتكبيها ومتحصلاتها، ولتعزيز الفاعلية في مجال المساعدة القانونية المتبادلة، فقد تم إعتماد الدليل الاسترشادي العربي لإسترداد الممتلكات والتصرف فيها في الدورة الثانية لمؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد بتاريخ 5-2017/12/6، والذي يحتوى على معلومات عملية حول الكيفية التي تستطيع الدول العربية الأطراف من خلالها تقديم المساعدة القانونية المتبادلة للدول الأطراف الأخرى حيال إرجاع الممتلكات والتصرف فيها، والتي تشمل: تعقب الممتلكات، التحفظ عليها، مصادرتها، وتنفيذ الصكوك الأجنبية، بالإضافة لتوضيح الإجراءات التي تستطيع الدول من خلالها طلب المساعدة القانونية، ويمكن إستعراض المفاهيم الأساسية الواردة بالدليل على النحو التالي:

1. مفهوم استرداد الممتلكات والتصرف فيها:

عملية تتعاون فيها الجهات المعنية في الدول الأطراف لطلب وتقديم المعلومات والأدلة والمستندات بهدف تتبع الممتلكات المتحصلة عن الجرائم المشمولة بالاتفاقية وكشفها وإعادتها إلى مالكيها الشرعيين وفقاً لأحكام الاتفاقية والقوانين الوطنية للدول الأطراف.

2. الإطار القانوني لإسترداد الممتلكات والتصرف فيها:

تم تعديل الفقرة الخاصة بالإطار القانوني لاسترداد الممتلكات والتصرف فيها لتكون على النحو التالي (يتم تقديم المساعدة القانونية فيما بين الدول العربية الأطراف في المسائل الجنائية بما فيها استرداد الممتلكات والتصرف فيها وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد أو اتفاقية ثنائية مع الدولة وتقديم المساعدة القانونية على أساس مبدأ المعاملة بالمثل، ويكون ذلك بالتزام مكتوب بالدولة المعنية من الدولة

[1] الفقرة 4 من المادة 33 في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

الطالبة بالمساعدة القانونية أو عن طريق مبدأ المجاملة الدبلوماسية)[1].

3. نطاق المساعدة القانونية:

الحصول على أدلة أو أقوال أشخاص، وتبليغ المستندات القضائية، وتنفيذ عمليات التفتيش والحجز والتجميد، وفحص الأشياء ومعاينة المواقع، وتقديم المعلومات والمواد والأدلة وتقييمات الخبراء، وتقديم أصول المستندات والسجلات ذات الصلة، بما فيها السجلات الحكومية أو المصرفية أو سجلات الشركات أو المنشآت التجارية، أو نسخ مصدقة منها، وتحديد العائدات الإجرامية أو الممتلكات أو الأدوات أو الأشياء الأخرى أو اقتفاء أثرها لأغراض إثباتية، وتيسير مثول الأشخاص طواعية في الدولة الطرف الطالبة، وأي نوع آخر من المساعدة لا يتعارض مع القانون الداخلي للدولة الطرف متلقية الطلب، والكشف عن عائدات الجريمة وتجميدها واقتفاء أثرها، واسترداد الممتلكات وفقا للمادة السابعة والعشرين من الاتفاقية.

4. البيانات المطلوب توافرها في طلب المساعدة القانونية:

يجب أن يتوافر في الطلب أكبر قدر ممكن من المعلومات حول موضوعه، لما يترتب عليه من تسهيل التنفيذ من حيث توجيهه للجهة المختصة به، وكذلك تحديد الوصف القانوني للجرم، وأهم تلك البيانات هي السند القانوني المعتمد عليه في تقديم الطلب، وتحديد اسم واختصاصات الجهة الوطنية المختصة الصادر عنها الطلب، المكلفة بالتحقيقات أو الملاحقات أو الإجراءات القضائية، وقنوات الاتصال المباشر في حال توفرها، وموضوع الطلب موضحاً فيه: نوع القضية ووصف للتهمة أو الجرم، والبيانات التفصيلية المتعلقة بوقائعها، وإرفاق ملحق لمواد القانون الذي يتضمن الأحكام القانونية أو العقوبات الدقيقة التي يستند إليها الاتهام، والمساعدة القانونية المطلوب القيام بها بشكل واضح، أو أي متطلبات معينة ترغب الدولة الطالبة في إتباعها، والغرض الذي من أجله تطلب الأدلة أو المعلومات أو الإجراءات، وتحديد أسماء الأشخاص المعنيين ومعلوماتهم الشخصية، ومحال إقامتهم، وجنسياتهم، والأسئلة المطلوب توجيهها إليهم قدر الإمكان، وتحديد مهله زمنية– في حال تطلب الأمر – لتحقيق الطلب خلالها.

5. خطوات استرداد الممتلكات:

إن استرداد الممتلكات يعتبر جزء من المساعدة القانونية المتبادلة بين الدول الأطراف، ويتم معالجة الطلبات المتعلقة بذلك من قبل الجهات المعنية بتلقي طلبات المساعدة القانونية في الدول الأطراف، وتطبق بحقها كافة الإجراءات المتبعة في تقديم المساعدة القانونية في أي مسألة جنائية، إلا أنه تجدر الإشارة إلى ما يلي:

- **التحريات وجمع المعلومات:**

تبذل الدولة الطرف أقصى جهد ممكن للتحقق من مدى وجود متحصلات أو أدوات للجريمة، وتقوم الجهات المعنية بالاستجابة لطلب المساعدة القانونية في الحصول على المعلومات من الأفراد والشخصيات الاعتبارية، وتحديد ماهية الممتلكات، واتخاذ تدابير على عائدات الجرائم، واقتفاء أثرها، وتقوم الجهات المعنية بإخطار الدولة الطالبة بما تم التوصل إليه في هذا الشأن.

وتستعين الجهات المعنية في هذا الخصوص بالرجوع لقواعد البيانات المتوافرة لدى عدد من الجهات المختصة بالدولة الطرف.

- **التعاون في تبادل المعلومات:**

يجوز للسلطات المختصة بالدولة الطرف– ودون تلقي طلب مسبق– أن تبادر بإرسال معلومات ذات صلة بمسائل جنائية مختصة في دولة طرف أخرى، عندما تعتقد أن هذه المعلومات يمكن أن تساعد تلك السلطة على القيام بالتحريات والإجراءات الجنائية.

- **الإفصاح:**

للدول الأطراف أن تتبادل المعلومات والإفصاح عن الأموال مع الدول الأطراف الأخرى التي ترتبط معها

[1] تمّ إقرار تحيل الفقرة في الدورة الثالثة لمؤتمر الدول الأطراف في الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد، وذلك خلال الفترة من 7-2020/1/8 بمدينة الرباط بالمملكة المغربية.

بالاتفاقية العربية لمكافحة الفساد أو غيرها، أو وفقاً لمبدأ المعاملة بالمثل، على أنه يشترط على الدول الأطراف الطالبة الحفاظ على سرية المعلومات والأدلة المقدمة وسرية مصدرها، ولها أن تطلب عدم إفشائها أو استخدامها إلا في الأحوال الخاصة بالقضية وبالشروط التي تحددها.

6. الحجز والتقييد:

يمكن للدول الأطراف تقديم طلب المساعدة القانونية بالحجز على عائدات الجريمة أو المنع من التصرف فيها، ويحال هذا الطلب – بعد استيفائه المتطلبات القانونية– إلى الجهات المعنية، وإذا رأت تلك الجهة أن الممتلكات محلاً للمصادرة فتصدر أمراً بالحجز أو المنع من التصرف، مع عدم الإخلال بحقوق الأشخاص حسني النية، وذلك وفقاً للقانون الداخلي لكل دولة طرف.

كما يجوز أن يتضمن طلب المساعدة القانونية طلب تنفيذ أمر بالحجز صادر من محكمة أو جهة رسمية مختصة في الدولة الطالبة، ويكون تنفيذه بأمر صادر من المحكمة المختصة في الدولة المتلقية وذلك وفقاً للقانون الداخلي للدولة الطرف.

7. مصادرة الممتلكات:

يمكن أن يتضمن طلب المساعدة القانونية طلب تنفيذ حكم قضائي نهائي وفقاً لنظام المحكمة التي أصدرته ينص على مصادرة عائدات الجريمة إذا كان صادراً من محكمة مختصة بدولة طرف تربطها بدولة طرف أخرى اتفاقية أو معاهدة سارية أو مبدأ المعاملة بالمثل، ويرفع الطلب – بعد استيفائه للمتطلبات القانونية– إلى المحكمة المختصة، وتأمر المحكمة المختصة في الدولة الطرف بتنفيذه وفقاً للقانون الداخلي لكل دولة طرف.

8. التصرف بالممتلكات المصادرة:

تؤول إلى الدولة الطرف الطالبة العائدات أو الأدوات التي تمت مصادرتها وفقاً للاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، أو غيرها في هذا الخصوص، ما لم يتفق على غير ذلك بشأن كل حالة على حدة، وفي جميع الأحوال التي يتم فيها المصادرة يجب عدم المساس بحقوق الأشخاص حسني النية.

9. النفقات والتكاليف:

يجوز للدولة الطرف متلقية الطلب، عند الاقتضاء – ما لم تقرر الدول الأطراف خلاف ذلك – أن تقتطع نفقات معقولة تكبدتها في عمليات التحقيق أو الملاحقة أو الإجراءات القضائية المفضية إلى استرداد الممتلكات المصادرة أو أن تتصرف فيها.

10. ضوابط إرسال طلب المساعدة القانونية:

أولاً ترسل طلبات المساعدة القانونية الرسمية عبر الطرق الدبلوماسية إلى الجهات المعنية بتلقي طلبات المساعدة القانونية في الدول الأطراف، ومن تم تقديم طلبات المساعدة القانونية والمستندات المؤيدة لها الواردة إلى الدولة الطرف كتابياً باللغة العربية، ويمكن تقديم المستندات بلغة أجنبية على أن يقدم معها ترجمة معتمدة إلى اللغة العربية، وفي الحالات العاجلة يمكن قبول الطلبات بشكل غير رسمي عبر الجهات المختصة وفق لنقاط الاتصال المحددين من قبل الدول الأطراف المرفقين بهذا الدليل لحين ورود الطلب الرسمي من الدولة الطالبة، كما يجوز تزويد الدولة المتلقية بمسودة طلب المساعدة القانونية لمراجعتها وإبداء الرأي حيالها، وفي حالة تقديم الطلب بشكل رسمي وفقاً لأنظمة وقوانين الدولة المتلقية لابد أن يكون موقعاً عليه، ومختوماً بختم الجهة الطالبة، وكذلك الأوراق المرفقة للطلب.

والجدير بالذكر أنه يتم إدراج بند دائم في كافة دورات إنعقاد مؤتمر الدول الأطراف واللجنة مفتوحة العضوية المنبثقة عنه ويتعلق بإستعراض تقارير الدول الأطراف ذات الصلة بالدليل الاسترشادي العربي لاسترداد الممتلكات والتصرف فيها و تحديد نقاط الاتصال الخاصة بتنفيذ الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد في مجال الاسترداد.