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

أهمية مبدأ استرداد الأموال أو الموجودات في مكافحة الفساد

Importance of the principle of recovery of funds or assets in the fight against corruption

الأستاذة آمنة أبو صلاح الحسناوي–دولة ليبيا
Mrs. Amina Abu Salah Al-Hasnawi-State of Libya
http://doi.org/10.57072/ar.v2i3.79

نشرت في 2021/10/01

تقديم:

إذا كان الفساد ونهب استغلال ثروات الشعوب ظاهرة قديمة في غالبية بلدان العالم، فقد تطورت هذه الظاهرة وتفشت واصبحت منتشرة في بلاد المعمورة كافة، بغض النظر عن أنظمتها السياسية.

وإذا كانت ظاهرة الفساد قد أصبحت ظاهرة عالمية وليست محلية، إلا أن أهم مراحل مكافحته تبقى خاضعة للقوانين المحلية في كل دولة، وهو ما يشجع على الاستفادة من تجارب وممارسات الدول، ويبني الثقة المتبادلة والعلاقات بين الدول المتعاونة.

كما أن ازدياد ظاهرة الفساد وغسيل الأموال وتهريبها خارج البلدان للتهرب من العقاب، أدى إلى مواجهة هذه الظاهرة والحد من أثارها السلبية على الاقتصاد والحياة الاجتماعية، ومن هذه الدول التي تعاني من الظاهرة،الدول العربية التي عاشت تداعيات الربيع العربي وتورط كبار المسئولين فيها.

لذلك تزايد الوعي بضرورة مكافحته، بسبب دوره في إعاقة النمو وتخريب التنمية على المستوى الاقتصادي، وانعكاس ذلك على الوضع الاجتماعي في أي بلد يعاني تلك الآفة الخطيرة.

ولان مكافحة الفساد لم تعد مقتصرة على جهود كل دولة على انفراد، بل اصبحت شأنا دوليا مشتركا يستوجب التكاثف والتعاون الدولي. فقد وضع المجتمع الدولي العديد من الاتفاقيات والآليات الدولية والاقليمية متعددة الاطراف والتي أصبحت تشكل شبكة عالمية لمكافحة الفساد وقد تُوجت باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) التي تم التوقيع عليها في سنة 2003، ودخلت حيز النفاذ سنة 2005[1].

كما فتح المجتمع الدولي الآفاق واسعة أمام مزيد من التعاون المتعدد الأطراف، بحيث لا تقتصر الأطراف المعنية بمكافحة الفساد على حكومات الدول، ولكن تشمل إلى جانبها المنظمات غير الحكومية ووسائل الإعلام.

في هذه الورقة نستعرض ما يلي:

1. أهم مبادئ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC).
2. مبدأ استرداد الأموال والموجودات.
3. تجربة دولية لاسترداد اموال منهوبة.

[1] هذه الاتفاقية هي أول صك مكافحة فساد دولي ملزم قانونا. تضم الاتفاقية 71 مادة مقسمة إلى 8 فصول على أن تقوم الدول الأطراف بتنفيذ عدة تدابير لمكافحة الفساد والتي قد تؤثر على القوانين والمؤسسات والممارسات. تهدف هذه الإجراءات إلى منع الفساد وتجريم بعض التصرفات وتعزيز إنفاذ القانون والتعاون القضائي الدولي وتوفير آليات قانونية فعالة لاسترداد الموجودات والمساعدة التقنية وتبادل المعلومات وآليات لتنفيذ الاتفاقية بما في ذلك مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

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

أولاً: أهم مبادئ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الفساد (UNCAC):

ترتكز اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أربعة مبادئ هامة هي:

1. الوقاية من الفساد:

اهتمت اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد بالتدابير الوقائية ضد الفساد وأهمها ضرورة قيام كل دولة بوضع سياسات وقائية لمكافحة الفساد وإرساء ممارسات فعالة لمنع الفساد، وإجراء تقييم دوري للتشريعات والتدابير ذات الصلة للنظر في كفايتها لمنع الفساد، وانشاء هيئة أو هيئات لمكافحة الفساد، والاهتمام بقواعد التوظيف، ووضع مدونات للسلوك الأخلاقي والمهني للموظفين، وانضباط وشفافية التعاقدات والمعاملات المالية، وتعزيز استقلال القضاء، ورفع الوعي العام والمشاركة المجتمعية لمكافحة الفساد، وشفافية تعاملات القطاع الخاص، والاهتمام بتدابير منع غسيل الأموال.

2. تجريم صور الفساد وتطبيق القانون:

أكدت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على ضرورة تجريم كافة صور الفساد ومنها رشوة الموظفين الوطنيين أو الاجانب، واختلاس الأموال العامة أو تبديدها، والمتاجرة بالنفوذ، وإساءة استغلال الوظائف، والإثراء غير المشروع، والرشوة في القطاع الخاص، واختلاس الأموال في القطاع الخاص،وغسيل العائدات من الجرائم أو إخفاؤها، وإعاقة سير العدالة. كما أكدت الاتفاقية على تحديد المسئولية الجنائية وضبط كافة جوانب المساءلة والعقاب.

3. التعاون الدولي:

حددت اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد بالتفصيل إجراءات وشروط التعاون بين الدول الأطراف، وتسليم المجرمين ونقل الأشخاص المحكوم عليهم، والمساعدة القانونية المتبادلة، ونقل الإجراءات الجنائية، والتعاون في مجال تطبيق القانون، والتحقيقات المشتركة، وأساليب التحري الخاص،فتعجل الاتفاقية بإجراءات تسليم المجرمين، وتيسر، بشكل غير مسبوق،عمليات التحري والملاحقة للمتهمين بجرائم فساد، إضافة إلى تأكيدها وتحديدها لأشكال المساعدة القانونية المتبادلة بين الدول الأطراف التي تكفل للبلدان الطالبة قدرا كبيرا من المساعدات التقنية وتبادل المعلومات مع البلدان المطلوبة لتنفيذ خططها الرامية لمكافحة الفساد.

والسرية المصرفية لا يمكن ذكرها كسبب لرفض طلب الحصول على المساعدة. من أجل ضمان التعاون السريع والفعال يتعين على كل دولة طرف أن تعين سلطة مركزية مسؤولة عن تلقي الطلبات. بشكل عام يوفر الفصل الرابع منصة واسعة ومرنة للتعاون الدولي.

4. استرداد الأموال أو الموجودات:

وضعت الاتفاقية ضوابط والتزامات الدول الاطراف في مجالات منع وكشف إحالة العائدات المتأتية من الجريمة، وتدابير الاسترداد المباشر للأموال والممتلكات، وآليات استردادها من خلال التعاون الدولي في مجال المصادرة، والتعاون الدولي لأغراض المصادرة، والتعاون الخاص، وإرجاع الموجودات والتصرف فيها، وانشاء وحدة معلومات استخبارية مالية، وإمكانية إبرام اتفاقات وترتيبات ثنائية ومتعددة الاطراف.

إن الدولة الطالبة في معظم الحالات تتلقى الأموال المستردة طالما أنه يمكن إثبات الملكية. في بعض الحالات يتم إرجاع الأموال مباشرة للضحايا الفردية.

إذا لم يكن هناك ترتيب آخر في المكان يجوز للدول الأطراف استخدام الاتفاقية نفسها كأساس قانوني. المادة 54 (1) (أ) من اتفاقية مكافحة الفساد تنص على أن: "كل دولة طرف (يجب)... أن تتخذ من التدابير التي قد تكون ضرورية للسماح لسلطاتها المختصة لإنفاذ أمر المصادرة الصادر عن محكمة دولة أخرى والمادة 54 (2) (أ) من اتفاقية مكافحة الفساد تنص أيضا على التجميد المؤقت أو الاستيلاء على الممتلكات حيث توجد أسباب كافية لاتخاذ مثل هذه الإجراءات في وقت مبكر من طلب رسمي.

ثانياً: مبدأ استرداد الأموال والموجودات:

تعدّ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أول إطار عمل على الصعيد العالمي تتناول قضية استرداد الأموال أو الموجودات سواء في الدول النامية أو المتقدمة.

ويتضح ذلك من خلال الفصل الخامس منها (استرداد الموجودات) وقد اشتمل على (9) مواد من (51 إلى 59) التي أوضحت بالتفصيل ضوابط والتزامات الدول الأطراف في مجال منع وكشف إحالة العائدات المتأتية من الجريمة، وتدابير الإسترداد المباشر للممتلكات، وآليات إسترداد الممتلكات من خلال التعاون الدولي في مجال المصادرة، والتعاون الدولي لأغراض المصادرة، والتعاون الخاص، وإرجاع الموجودات والتصرف فيها، وإنشاء وحدة معلومات إستخبارية مالية، وإمكانية إبرام إتفاقات وترتيبات ثنائية ومتعددة الاطراف.

كما ترجمت جهود المجتمع الدولي مبدأ استرداد الأموال المنهوبة بظهور إتفاقيات ومبادرات تناولت موضوع مكافحة الفساد بشكل عام، وموضوع إسترداد الأموال بشكل خاص، حيث أطلق البنك الدولي والأمم المتحدة في عام 2007 مبادرة ستار (Star) لإسترداد الأموال المنهوبة التي تعد من المبادرات الريادية في هذه الجهود،والتي تهدف إلى دعم الجهود الدولية لمنع الأموال الفاسدة من الحصول على ملاذ آمن، وتعمل المبادرة مع البلدان والمراكز المالية لمنع غسيل حصيلة اعمال الفساد ولتسهيل رد واسترداد الأموال والأصول المنهوبة على نحو أسرع وأكثر منهجية.

والمميز في هذه المبادرة أنها تسقط أي حصانات سياسية أو دبلوماسية على مهرب الأموال، بشرط أن تتقدم حكومته بطلب التحفظ على هذه الأموال الموجودة في أي بلد من البلدان الأعضاء في اتفاقية البنك الدولي، حتى يتم التحقق من حجمها وكيفية تتبع أثرها.

ثالثاً: نموذج تجربة دولية لاسترداد اموال منهوبة:

ولتمكين السلطات المعنية في البلدان الطالبة من الملاحقة الفعالة لاستعادة الممتلكات العامة المنهوبة، نرى أنه من المفيد أن نلقي نظرة على تجارب دولٍ في هذا المجال، لنستشف العقبات المعرقلة والعوامل المسيّرة لعملية مكافحة الفساد واسترداد الأموال المنهوبة، لعلها تفيدنا في رسم ملامح الإطار القانوني للاستعادة الاموال المنهوبة.

- **تجربة دولة البيرو:**

في البيرو، كان الرئيس السابق للاستخبارات العامة والمستشار الرئاسي فلاديميرو مونتيسينوس قد اختلس الملاين من الأموال العامة في عهد الرئيس ألبرتو فوجيموري. في العام 2000 بعد نهاية عهد الرئيس فوجيموري، ظهرت سلسلة فضائح متعلقة بالرشاوي وتجارة المخدرات وتبييض الأموال ثبت أن مونتيسينوس كان مرتبطاً بها، مما دفعه إلى الهروب من البلاد والسعي للحصول على اللجوء السياسي من إحدى دول الجوار. قوبل طلبه الأول في بنما بالرفض، ومن ثم تم القبض عليه في فينزويلا وأُرسل إلى بيرو حيث تمت محاكمته.

بالتوازي مع محاكمته الجنائية، سعت السلطات البيروفية إلى تعقب واسترداد الأموال العامة التي اختلسها مونتيسونيس على مدى السنين. وحصيلة هذه الجهود أنها استطاعت استرداد حوالي 140 مليون دولار من حسابات مونتيسونيس ومعارفه في سلسلة دعاوى رُفعت في سويسرا والولايات المتحدة. في سويسرا، تم تجميد ومن ثم إعادة حوالي 113 مليون دولار إلى بيرو، استناداً إلى أساسين مختلفين: جزء من هذا المبلغ جُمد بموجب حكم جنائي محلي صدر عن المحاكم السويسرية متعلق بتهم تبييض أموال، بينما الجزء الآخر جُمد رداً على طلب رسمي من حكومة بيرو للمساعدة القانونية المتبادلة.

في العام 2001، أنشأت الحكومة البيروفية صندوقاً وطنياً لإدارة الأموال المنهوبة المستعادة، بهدف ضمان إنفاقها بشفافية تامة وتفادياً لاحتمال أن تقع الأموال في أيدي ملوثة بالفساد مجدداً.

وفقاً لهذا للإطار التشريعي، تم تحويل أموال الصندوق إلى الميزانيات العامة العادية، ولكن وقعت مسؤولية تخصيصها للجنة الصندوق، التي تألفت من ممثلي خمس مؤسسات وطنية متخصصة بمكافحة الفساد. بخلاف تجربة نيجيريا، عملية الاسترداد هذه لم تكن محكومة باتفاقية مشتركة بين الدول المعنية تعنى بالرقابة المشتركة، إذ تُركت هذه الأمور للسلطات البيروفية. رغم ذلك، وافقت سويسرا على الآليات الوطنية المقترحة من قبل بيرو.

المستفاد من هذه التجربة الدولية:

- أنه من الافضل تواجد آليات وطنية فعالة للرقابة والمحاسبة المستمرة في إنفاق الأموال المستردة.
- أن يتم تخصيص صندوق وطني لإدارة الأموال المنهوبة المستعادة، بهدف ضمان إنفاقها بشفافية تامة وتفادياً لاحتمال أن تقع الأموال في أيدي ملوثة بالفساد، وكانت لجنة الصندوق في التجربة البيروفية مسؤولة عن تخصيص الاموال المستردة، وهي لجنة تألفت من ممثلي خمس مؤسسات وطنية متخصصة بمكافحة الفساد.

الخلاصة:

- تمثل اتفاقية الأمم المتحدة أداة لا غنى عنها في الكفاح ضد الفساد. وإن العدد الكبير من الدول الأطراف التي تضمها هذه الاتفاقية هو شهادة على التزام المجتمع الدولي بالقضاء على ظاهرة الفساد.
- أهمية تشجيع الدول على استخدام الاتفاقية في كفاحها ضد الفساد،وسن قوانين محلية شاملة على استراتيجيات مكافحة الفساد بحيث يمكن معاقبة جميع أعمال الفساد الواردة في اتفاقية مكافحة الفساد والتعامل معها على نحو فعال.
- أن مبدأ إسترداد الأموال المهربة خطوة ايجابية لأنها أموال دولة واستعادتها يعود على الشعوب بالفائدة.
- أن تقوم كل دولة بإنشاء هيئة مستقلة لمكافحة الفساد، ويسند إليها اختصاصات حقيقية وفقا لمبادئ الاتفاقية، وأن تقوم هذه الهيئة بتقييم دوري لتشريعات وتدابير وإجراءات مكافحة الفساد.

التوصية:

- أن تسعى الدول العربية المعنية والمنهوبة أموالها بتوحيد جهودها في وضع إجراءات موحدة ومتكاملة للاستفادة بآليات استرداد الأموال المهربة إلى الخارج الوارد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ومنها الاستفادة بالمساعدة الفنية والتعاون الدولي.