

بحث بعنوان
الآليات القانونية لاسترداد الأموال والأصول المهربة للخارج في ضوء اتفاقية الأمم
المتحدة لمكافحة الفساد

إعداد د/ مُحَمَّد عَبْدَ النَّبِيِّ سَالِمٍ لَاشِينَ
دكتوراه القانون الدولي العام
مُستشار القانون الدولي العام – المملكة العربية السعودية
مُحاضر القانون الدولي العام بكلية الحقوق جامعة حُوان
عُضو الجمعية المصرية للقانون الدولي
عُضو الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع
1444هـ - 2023م

الملخص

بدأت معظم دول العالم مواجهة ظاهرة الفساد سواء من حيث الوقاية والتجريم أو من حيث الملاحقة والإنفاذ، وفي ظل هذا التوافق الدولي تم وضع أطر وآليات دولية وإقليمية واسعة لمكافحة آفة الفساد واسترداد الأموال المهربة من خلال تأسيس اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003م، كما بدأت دول العالم أيضًا بالعمل الدؤوب من أجل تعزيز قدراتها لمكافحة الفساد واسترداد الأموال المهربة من خلال إجراء الإصلاحات التشريعية والتنظيمية والمؤسسية وتعزيز التعاون الدولي، والعمل على زيادة الوعي بمخاطر الفساد، وضرورة محاربتة في مختلف البلدان، لأنه لا تستقيم أوضاع الدول والشعور بالعدالة الاجتماعية إلا إذا انتزعت عائدات الجريمة من أيدي مرتكبيها واستردادها إلى بلدانها الأصلية كما أن

استرداد تلك الأموال يحقق إقرار العدالة الجنائية على المستوى المحلي والدولي من خلال فرض العقاب على السلوك الفاسد أيًا ما كان مقترفه.

لذلك تعرضنا لموضوع الآليات القانونية لاسترداد الأموال والأصول المهربة للخارج في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد واستخدمنا لمعالجة هذه الإشكالية المنهج الوصفي التحليلي المقارن وكذا المنهج التطبيقي من خلال إيضاح تجارب بعض الدول في هذا الامر، وقد انتهت الدراسة بجملة من التوصيات جاءت أهمها ضرورة انضمام الدول العربية للاتفاقيات الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد بشكل عام واسترداد الأموال المهربة بشكل خاص وتسليم المجرمين، والتوقيع على الاتفاقية الثنائية مع الدول المجاورة الشقيقة كالعراق والأردن من أجل تسهيل تنفيذ الأحكام واسترداد الأموال المهربة وتسليم المجرمين واعتمادها كخارطة عمل دائمة في مجال مكافحة الفساد

الكلمات المفتاحية: (مكافحة الفساد، التعاون الدولي، آليات مكافحة الفساد، استرداد الأموال)

Abstract

Most countries of the world have begun to confront the phenomenon of corruption, whether in terms of prevention and criminalization or in terms of prosecution and enforcement, and in light of this international consensus, broad international and regional frameworks and mechanisms have been put in place to combat the scourge of corruption and recover smuggled funds through the establishment of the United Nations Convention against Corruption in 2003 AD, as the countries of the world have begun It also works diligently to enhance its capabilities to combat corruption and recover smuggled funds through carrying out legislative, regulatory and institutional reforms and strengthening international cooperation, and working to raise awareness of the dangers of corruption,

and the need to fight it in various countries, because the conditions of states and the sense of social justice are not correct unless the proceeds of crime are extracted from the hands of the perpetrators and return them to their countries of origin, and the recovery of that money achieves the establishment of criminal justice at the local and international levels through the imposition of punishment for corrupt behavior, whoever committed it.

Therefore, we dealt with the issue of legal mechanisms for recovering smuggled funds and assets abroad in the light of the United Nations Convention against Corruption, and we used the descriptive, analytical and comparative approach to address this problem, as well as the applied approach by clarifying the experiences of some countries in this matter. For international agreements related to combating corruption in general and recovering smuggled funds in particular and extradition of criminals, and signing the bilateral agreement with brotherly neighboring countries such as Iraq and Jordan in order to facilitate the implementation of sentences and recover smuggled funds and extradition of criminals and adopting it as a permanent action plan in the field of combating corruption.

Keywords: (anti-corruption, international cooperation, anti-corruption mechanisms, money recovery)

المقدمة

تجدُر الإشارة - في البداية - إلى أن الفساد ظاهرة عالمية تُشكلُ خطراً يهددُ استقرارَ المجتمعاتِ وصونها وإرساءَ سيادة القانون، ومن المؤكّد أن للفسادِ وغسلِ الأموالِ المتأتية منه تأثيراً خطيراً على التقدمِ الاقتصادي والسياسي لأية دولة من دولِ العالمِ سواءً في الدولِ النامية أو المتقدمة، ناهيك عن أن الفسادَ أصبحَ أحدَ أهمِ أشكالِ الجريمة المنظمة عبر الوطنية، حيث تُشكل هذه الجريمة تحدياً قوياً لمكافحتها على الصعيدين الوطني والدولي.

وتأسيساً على ما تقدم فقد عرّف المجتمع الدولي جسامة هذه الآفة وبالتالي تم وضع استراتيجيات وسياسات دولية وإقليمية من خلال منظمة الأمم المتحدة لاسترداد الأموال المهربة، للوقوف على آلية استرداد هذه الأصول المهربة، وطرق وإجراءات هذه الآلية وأهمية التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد بشكل عام، واسترداد الأموال المهربة بشكل خاص، لذلك تم تأسيس اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003م.

وفي واقع الأمر تُعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هي أول اتفاقية دولية تناولت بجدية ظاهرة الفساد في إطار تخصصي متكامل، حيث إن هذه الاتفاقية سألقة البيان جاءت نتيجةً لبعض المطالبات الدولية والإقليمية منذ بداية المفاوضات الخاصة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية عام 2000م، إلى أن تم التوقيع على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ديسمبر 2003م، ودخلت الأخيرة حيز التنفيذ في 14 ديسمبر 2005م.

وبدون شك تعتبر مسألة استرداد الأموال المهربة من المسائل التي أولتها اتفاقية الأمم المتحدة أهمية كبيرة إذ خصصت لها فصلاً مستقلاً بعنوان استرداد الموجودات، وذلك لإيمان المجتمع الدولي بأهمية الدول في استرداد الأموال المتحصلة عن جرائم الفساد والمهربة إلى الخارج، فقد اشتملت على وضع استراتيجيات وآليات في مجال التعاون الدولي، وعلى صعيد المساءلة والملاحقة الجنائية لمرتكبي جرائم الفساد واسترداد متحصلاتهم من جراء هذه الجرائم من عوائد ومنافع مالية، وتفعيل المبادرات الرامية لاسترداد الأموال المهربة.

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية هذه الدراسة في تسليط الضوء على الآليات والضوابط القانونية لاسترداد الأموال المهربة وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث إن هذه الأخيرة تجسد الرؤية والاستراتيجية الدولية لماهية الآليات والتدابير والإجراءات الواجب اتباعها لمكافحة الفساد، فضلاً عن ماهية أفعال الفساد الواجب على أعضاء المجتمع الدولي تجريمها والملاحقة والمساءلة القانونية بشأنها، كما أننا نرى أن من الأهمية – كذلك – تسليط الضوء والتطرق إلى آليات مكافحة جرائم الفساد في ضوء التجارب الدولية والتشريعات الداخلية والوطنية لبعض الدول كنموذج قانوني على المستوى التشريعي والتطبيقي.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى الوقوف أمام مضمون اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ودراسة وتحليل الفجوة بين ما ورد في مواد وفقرات الاتفاقية وبين النظم التشريعية والإجراءات التنفيذية المتصلة بمكافحة الفساد كما أن هذه الدراسة تمثل محاولة للاستفادة من تجارب الدول الأخرى في مجال استرداد الأموال المنهوبة في الخارج، في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتشريعات الوطنية المختلفة، في محاولة لإيجاد آلية دولية موحدة يتفق عليها الدول مجتمعة للقضاء على صور الجرائم المختلفة ومن ثم عرض النماذج الدولية والمحلية في استرداد الأموال ومكافحة الفساد.

كما تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على النظرة الحالية والمستقبلية بشأن ازدياد الاهتمام بمكافحة الفساد بصفة عامة، واسترداد الأموال المهربة بصفة خاصة، والتي تبلورت إبان اندلاع ثورات الربيع العربي، وما تكشف عنها من الأنشطة الفاسدة للمسؤولين والحكام في مختلف الدول وخاصة مصر وتونس وليبيا، كما أنها تهدف إلى التطرق إلى أهم الصعوبات التي تُعيق عملية استرداد الأموال المهربة على المستوى الدولي والمحلي.

منهجية الدراسة:

- لن تؤتى ثمارُ البحث العلمي إلا إذا جاء وفقاً لمناهج علمية محددة سلفاً، وقد اعتمدتُ لهذه الدراسة ثلاثة مناهج هي:
- المنهج الوصفي التحليلي: أتناول من خلاله استقراء النصوص القانونية الدولية وتحليلها.
 - المنهج المقارن: ويتمثل في مقارنة النصوص القانونية الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بالجوانب العملية والتشريعات الوطنية لمصر وبعض الدول.
 - المنهج التطبيقي: أتناول من خلاله التطبيقات العملية لمكافحة جرائم الفساد في ضوء التجارب الدولية والتشريعات الداخلية والوطنية كنموذج قانوني (مصر، وبعض الدول).

خطة الدراسة:

- المقدمة
- المبحث التمهيدي: التدابير الوقائية لاسترداد الأموال المهربة في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
 - المطلب الأول: مفهوم الفساد واسترداد الأموال المهربة.
 - المطلب الثاني: التدابير الوقائية لمكافحة الفساد.
- المبحث الأول: الآليات القانونية لاسترداد الأموال المهربة في إطار مكافحة الفساد.
 - المطلب الأول: شروط استرداد الأموال المهربة.
 - المطلب الثاني: الآليات القانونية لاسترداد الأموال المهربة وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
- المبحث الثاني: النماذج الدولية والمحلية في استرداد الأموال ومكافحة الفساد.
 - المطلب الأول: النماذج الدولية في استرداد الأموال ومكافحة الفساد.
 - المطلب الثاني: النماذج المحلية في مكافحة الفساد وسبل استرداد الأموال.
- الخاتمة
- النتائج
- التوصيات
- المراجع
- الفهرس

المبحث التمهيدي

التدابير الوقائية لاسترداد الأموال المهربة في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تمهيد وتقسيم:

من المسلّم به أن الفساد أحد أهم القضايا المطروحة على الساحة الدولية في عصرنا الحالي وذلك لأنه خطر يهدد استقرار المجتمعات وإرساء سيادة القانون وصونها، والتقدم الاقتصادي والسياسي، كل ذلك يتطلب بذل جهود دولية وتدابير وقائية لوضع استراتيجيات ولتأسيس أطر عمل موحدة تعمل على حصر المشكلة والسيطرة عليها¹.

ونبين – في هذا المبحث – مفهوم الفساد واسترداد الأموال المهربة، بالإضافة إلى التدابير الوقائية لمكافحة الفساد، في مطلبين رئيسيين على النحو الآتي:

- المطلب الأول: مفهوم الفساد واسترداد الأموال المهربة.
- المطلب الثاني: التدابير الوقائية لمكافحة الفساد.

المطلب الأول

(1) أصبح الفساد في السنوات الأخيرة محط اهتمام دولي كبير لما يشكله من تهديد خطير وجسيم على المجتمعات الإنسانية، ولم يعد شأناً محلياً وإنما ظاهرة دولية، إذ امتد نشاطه إلى معظم دول العالم، الأمر الذي يتعين معه تضافر الجهود في مجال التعاون الدولي في هذا الشأن، إذ ليس بوسع أي دولة مهما كانت متقدمة علمياً واقتصادياً وأمنياً، أن تقوم بمفردها بمكافحة جرائم الفساد وتعقب واسترداد الأموال والأصول المهربة في الخارج ما لم تعزز بالدعم من المجتمع الدولي بأسرة، لاسيما في ظل التطور التكنولوجي في مجال الاتصالات والعمليات المصرفية في نقل الأموال كاستخدام النظم المصرفية السرية والتحويلات المصرفية الفورية والإلكترونية والبطاقات الممغنطة والحسابات الرقمية المتغيرة ودخول وسائل الاتصال الحديثة في دائرة التعامل بين المصارف فضلاً عن تحرير التجارة العالمية عن طريق التقليل من القيود الجمركية في المنافذ الحدودية والمطارات الجوية والموانئ البحرية التي تحد من إمكانية تدفق التجارة بين الدول. وتأسيساً على ما تقدم أبرمت عدت اتفاقيات دولية وإقليمية لمكافحة الفساد واسترداد الأموال والأصول المتحصلة منها تحت مظلة منظمة الأمم المتحدة وكان من أبرزها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) لسنة 2003م التي اعتبرت الصك القانوني الدولي الأول المعني بمكافحة الفساد في دول العالم ودخلت هذه الاتفاقية حيز التنفيذ في 14 ديسمبر 2005م.

مفهوم الفساد واسترداد الأموال المهربة

تمهيد:

يُعد الفساد ظاهرة من الظواهر العالمية شديدة الانتشار في كل النظم السياسية سواء في الدول المتقدمة أو النامية على حدٍ سواء، مما أدى إلى تصدي الأمم المتحدة لظاهرة الفساد، ولقد توجت هذه الأخيرة جهودها التي استهدفت منع ومكافحة الممارسات الفاسدة والجريمة المنظمة العابرة للحدود وإعادة الأموال إلى بلدانها الأصلية. وعلى ضوء ما تقدم، تقسم دراسة هذا المطلب على النحو الآتي:

أولاً: مفهوم الفساد:

تجدر الإشارة - في البداية - إلى أن الفساد آفة مجتمعية عرفت المجتمعات الإنسانية على مر العصور منذ بداية ظهور الإنسان على وجه الأرض وحتى كتابة هذه السطور.

فظاهرة الفساد تتسم بالعمومية، حيث ترتبط تلك الظاهرة كمفاهيم الخير والشر بطبيعة بني البشر، فقد شاهدها كافة المجتمعات بدرجة أو بأخرى على مر العصور⁽¹⁾.

فمنذ بداية خلق الله عز وجل الأرض عُرف الفساد بأنواعه وأشكاله المختلفة والمتعددة، ويكون هدفه في غالب الأحيان تحقيق أهداف فئوية وفردية ضيقة، فالفساد يُعد آفة المجتمعات ويؤدي إلى انهيار الدول والمجتمعات بأكملها⁽²⁾.

(1) والجدير بالذكر أن مصطلح الفساد يتسم بأنه مصطلح جامع يضم كافة أنواع السلوك غير الشرعي كالرشوة والاختلاس واستغلال السلطة والابتزاز والإثراء غير المشروع والإتاوات والمتاجرة بالنفوذ فضلاً عن الأنشطة المرتبطة بمباشرة أنشطة فاسدة أساسية، وغالباً ما تستخدم في المساعدة عليها بغسل الأموال وإعاقة سير العدالة ومنعها، وعلى الرغم من أن تعريفات الفساد متعارضة وكثيرة للجدل فثمة إجماع عام تقريباً عن أن ممارسة معينة هي ممارسات تتسم بالفساد، ويشار لذلك بالتعامل مع الفساد بوصفه قضية قانونية في المقام الأول وتعريفه من خلال علاقته بجملة من المخالفات على النحو المحدد في الاتفاقيات الدولية والتي تدعو إلى تجريم السلوك الفاسد بصفة عامة. راجع في ذلك أ/ رحيم حسن العكيلي، الفساد تعريفه وأسبابه وآثاره ووسائل مكافحته، متاح عبر الموقع الإلكتروني لهيئة النزاهة العراقية:

تاريخ الزيارة 2021/8/23 <http://www.nozaha.iq/body.asp?field-news-arabic&id=481>

(2) د/ حمدي عبد الرحمن حسن، الفساد السياسي في أفريقيا، الطبعة الأولى، دار القاري العربي، القاهرة، 1993، ص32.

يُعرف الفساد (Corruption) بأنه: "كل فعل أو سلوك إنساني يتمثل في تغليب المصلحة الخاصة على حساب المصلحة العامة"⁽¹⁾، مفاد ذلك أن يأتي الأشخاص الذين يشغلون مناصب في السلطة بأعمال غير نزيهة وذلك لتحقيق مكاسب خاصة لهم، فهو كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لمصلحة خاصة.

وعرف "Nye" الفساد بأنه: "سلوك ينحرف عن الواجبات الرسمية للتوظيف العامة، بسبب مكاسب (شخصية أو قرابة عائلية أو عصبية خاصة) مالية أو لمكانة خاصة، أو سلوك يخرق القانون عن طريق ممارسته بعض أنواع السلوك الذي يراعي المصلحة الخاصة"⁽²⁾.

كما عرف كلٌّ من "Baker, Christensen, Chaxson" الفساد بأنه: "إساءة استعمال المصلحة العامة، وتقويض الثقة العامة في نزاهة القواعد والأنظمة والمؤسسات التي تعزز المصلحة العامة"⁽³⁾.

كما عرّف "asterfeld" الفساد بأنه:

(أ) الأعمال التي يمارسها أفراد من خارج الجهاز الحكومي، وتعود بالفائدة على الموظف العام لإغوائه

للسماح لهم بما يلي: -

- التهرب من القوانين والسياسات المعمول بها.

- إجراء تغيير في القوانين والسياسات، سواء باستحداث قوانين جديدة أو بإلغاء قوانين قائمة لتمكينهم من تحقيق مكاسب مباشرة وفورية.

(1) لقد نهانا الله سبحانه وتعالى عن الفساد وحذر منه، وجاء ذلك النهي بكل أبعاده وأشكاله في مواضع كثيرة في كتابه عز وجل ومنها الإشارة إلى ظاهرة الفساد بعمومها في قوله تعالى **چ چ د ي د ت ت ث ث ذ ذ ژ ژ ر ر ك ك چ راجع في ذلك القرآن الكريم، سورة البقرة، الآية (205).**

- كما ظهر لنا جلياً في سلوك الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم، وسنته المطهرة، التي حضت على اقتلاع الفساد من جذوره وبالرجوع إلى الأحاديث الشريفة نجد أنها حافلة بمثل هذه التوجيهات. راجع أيضاً في ذلك: د/ علي صديق محمد أحمد، المسؤولية الدولية في مجال مكافحة الفساد، دراسة في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003، رسالة دكتوراه، بكلية الحقوق جامعة أسيوط، 2015، ص120، 130.

(2) Depines it as "Behavior which deviates from the formal duties of a public role because of private – regarding (personal, close family, private clique) pecuniary or status gains; or violate rules against the exercise of certain types of private – regarding influence.

Obert Chin Hamo and Gabriel Snumba "international working definition of corruption", working paper – 1 – Act – Southern Africa, 2007, AI.

<http://www.kubatana.net/docs/dem99/act-sa-definition-of-corruption-080731.pdf>

(3) د/ علي صديق محمد أحمد، المرجع السابق، ص12.

(ب) الأعمال التي يقوم بها العاملون في الجهاز الحكومي، بهدف الحصول على مكاسب لهم – لعائلاتهم وأصدقائهم، وذلك من خلال استخدام مواقعهم من أجل طلب أو قبول منافع لهم من الأفراد مقابل تقديم خدمات مباشرة وفورية أو استحداث أو إلغاء قوانين أو سياسيات تتحقق عن طريقها مكاسب مباشرة لهم⁽¹⁾. والفساد حسب تعريف منظمة الشفافية الدولية هو "كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لمصلحة خاصة" بمعنى آخر إساءة استغلال السلطة المخولة لتحقيق مكاسب خاصة⁽²⁾.

• تعريف الفساد وفقاً لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد:

في الواقع نجد أن الدول الأطراف في هذه الاتفاقية يقلقهم ما يسببه الفساد من مشاكل ومخاطر جمة تؤدي إلى عدم استقرار المجتمعات وأمنها، مما يقوّض مؤسسات الديمقراطية وقيمها والقيم الأخلاقية والعدالة، ويُعزّض التنمية المستدامة وسيادة القانون للخطر الدائم، إذ يقلقها أيضاً بلا شك الصلات القائمة بين الفساد وسائر أشكال الجريمة وخصوصاً الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية بما فيها جميع أشكال الفساد في المجتمع الدولي⁽³⁾.

ونتيجة لذلك نجد أن الفساد لم يعد شأنًا محلياً فحسب إنما هو ظاهرة دولية تمس المجتمعات والاقتصاديات، مما يجعل التعاون الدولي على منعه ومكافحته أمراً ضرورياً ليس هذا فقط، بل لابد من توافر المساعدة التقنية التي تعزز من قدرة الدول على منع الفساد ومكافحته بصورة فعالة لذلك اتخذت الأمم المتحدة كثيراً من القرارات والإعلانات التي استهدفت منع ومكافحة الممارسات الفاسدة والجريمة المنظمة العابرة للحدود، بما في ذلك الرشوة في المعاملات التجارية الدولية وتحويل الأموال بشكل مشروع وإعادة الأموال إلى بلدانها الأصلية ومعاقبة الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين وقد توجت الأمم المتحدة جهودها تلك بما أصبحت تسمى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد⁽⁴⁾.

(1) راجع في ذلك لمزيد من التفاصيل: د/ سامي الطوخي، الإدارة بالشفافية الطريق للتنمية والإصلاح الإداري، دار النهضة العربية، 2006.

(2) The abuse of entrusted power for private gain See:

<http://www.transparency.org/whatwedo?gcd=cjpxresygsEcffHKIAodvqoABa>

تاريخ الزيارة 2021/8/24

(3) لا تقتصر جهود مكافحة الفساد على المستوى الدولي على الأمم المتحدة فقط، بل تتعداها إلى جهات وتحالفات دولية وإقليمية وعدة دول مانحة: كالبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، والاتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومجموعة الثماني، ووكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة الأمريكية ومنظمة الدول الأمريكية وغيرها. راجع في ذلك: د/ نبيل محمد خليل إبراهيم الغرازي، الآليات القانونية لاسترداد الأموال المهربة للخارج في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق جامعة المنوفية، مجموعة 21، العدد 36، عام 2012، ص 117.

(4) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ص 21، وراجع أيضاً: د/ عطا محمود عطا عماد، الوقاية والعقوبة والعلاج سجل مكافحة الفساد، دراسة مقارنة بين اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتشريعات الوطنية، ص 20 وما بعدها.

واستناداً إلى ما سبق نرى أن وجود اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد يُعد دليلاً على مدى جدية المجتمع الدولي في مكافحة هذه الآفة، ولم تحدد الاتفاقية سאלفة البيان تعريفاً شاملاً للفساد ولكنها استعرضت بعض الأعمال التي تُعد فساداً مثل غسل الأموال ورشوة الموظف العام واختلاس الممتلكات أو تبديدها واستغلال النفوذ وإساءة استغلال الوظيفة في كلٍّ من القطاعين العام والخاص ... إلخ⁽¹⁾.

• تعريف الفساد وفقاً للتشريعات الداخلية:

(أ) في القانون المصري نجد أنه لم يحدد تعريفاً للفساد وإنما تناول بالتجريم العديد من التصرفات والأفعال التي

أعدتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من ذلك جرائم الرشوة التي تقع من موظف عمومي، وقد مد المُشرِّعُ التجريمَ إلى نطاق العديد من التصرفات الأخرى ومنها (الإثراء بلا سبب، وإساءة استعمال السلطة، استغلال النفوذ وغسل الأموال، التهرب من الضرائب وغيرها من الأفعال المجرمة قانوناً)⁽²⁾.

(ب) نص قانون مكافحة الفساد التونسي رقم 20 لسنة 2011 على أن الفساد هو "سوء استخدام السلطة أو النفوذ أو الوظيفة للحصول على منفعة شخصية ويشمل الفساد بشكل خاص جرائم الرشوة بجميع أشكالها في القطاعين العام والخاص والاستيلاء على الأموال العمومية سواء بالتصرف فيها أو تبديدها - استغلال النفوذ - تجاوز السلطة أو سوء استعمالها والإثراء غير المشروع - خيانة الأمانة - سوء استخدام أموال الذوات المعنوية وغسل الأموال"⁽³⁾.

(ج) في القانون اليمني نصت المادة (2) من قانون مكافحة الفساد في اليمن رقم 39 لسنة 2006 على أن الفساد هو "استغلال الوظيفة العامة للحصول على مصالح خاصة سواء بمخالفة القانون أو استغلاله أو باستغلال الصلاحيات الممنوحة"⁽⁴⁾.

(د) في القانون العراقي: نصت المادة رقم (1) من قانون هيئة النزاهة العراقية رقم 30 لسنة 2011 على أن قضية الفساد "هي دعوى جزائية يجري التحقيق فيها بشأن جريمة من الجرائم المُخلَّة بواجبات الوظيفة وهي الرشوة والاختلاس وتجاوز الموظفين حدودَ وظائفهم ، وإنه جريمة من الجرائم المنصوص عليها في قانون

(1) راجع: تقرير الأمم المتحدة حول مؤتمر الدول الأطراف لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في دورتها الثالثة، والتي عقدت في الدوحة بقطر خلال الفترة ما بين 9-13 نوفمبر 2009.

CAC/COSP/2009/L5.

(2) د/ علي صديق محمد أحمد، مرجع سابق، ص16.

(3) د/ محمد علي سويلم، السياسة الجنائية في مكافحة الفساد، دار المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الثانية، 2018، ص21.

(4) أ/ فاديا قاسم بيضون، الفساد أبرز الجرائم وسبل المعالجة، منشورات الحلبي، بيروت، لبنان، 2013، ص20.

العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل، وأية جريمة أخرى يتوفر فيها أحد الظروف المشددة المنصوص عليها في الفقرات 5، 6، 7 من المادة 135 من قانون العقوبات⁽¹⁾.

ومن وجهة نظري: أرى أنه على الرغم من عدم وجود تعريف للفساد متفق عليه دولياً، فإن الفساد يمثل ظاهرة اجتماعية وسياسية واقتصادية معقدة تمس جميع البلدان سواء النامية أو المتقدمة - تعيق سيادة القانون كما إنه يقوّض أركان مؤسسات الدولة الديمقراطية ويضعف الاقتصادات ويسهم في زعزعة الاستقرار السياسي ومن ثم تُوجد أفعال كثيرة تُعد، وتشكل فساداً منها على سبيل المثال وليس الحصر إساءة استعمال السلطة والرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ وغسل الأموال والإثراء بلا سبب والتدخل المغرض في نظام العدالة وإخفاء المكاسب المالية المتأتية من الفساد.

ثانياً: استرداد الأموال المهربة المتحصلة عن جرائم الفساد:

سبقت الإشارة سالفاً إلى أن الفساد هو كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة، فما هو مفهوم استرداد الأموال المهربة؟

بادئ ذي بدء تعتبر قضية استرداد الأموال المهربة من القضايا شديدة الأهمية لارتباطها بالأموال المنهوبة المتحصلة من جرائم الفساد حيث تمثل مشكلة جوهرية وهامة لتسرب الأموال العامة إلى دول خارجية والتي تظهر جلية في الدول التي يكون الفساد فيها مستشرياً⁽²⁾.

لذلك نجد أن كثيراً من الجهود الدولية قد عالجت موضوع مكافحة الفساد بصفة عامة، وموضوع استرداد الأموال بصفة خاصة حيث أطلق البنك الدولي والأمم المتحدة عام 2008 مبادرة استرداد الأموال المنهوبة وهي المبادرة التي تعد من المبادرات الريادية في هذه الجهود حيث ترمي إلى وقف نهب الموجودات العامة وتسعى جاهدة لتسهيل حكومات الدول النامية لاستعادة الأموال المنهوبة التي هربها رؤسائهم الفاسدون إلى الخارج وذلك من خلال تقديم المشورة والمساعدة وبناء القدرات واستثمارها⁽³⁾.

(1) نص المادة (1) من قانون هيئة النزاهة العراقية رقم 30 لسنة 2011.

(2) من الجدير بالملاحظة إنه تعدد مدلول استرداد الأموال المهربة في كثير من المواضيع منها استرداد الأصول واسترداد الموجودات وعلى الرغم من تعدد المسميات فإن جميعها تحمل نفس المعنى والمحتوى نفسه، ولقد ورد مفهوم استرداد الموجودات في المادة (51) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

(3) نرمين مرمش، مازن لحام، عصمت صوالحة، الإطار النظام لاسترداد الأصول على المستوى المحلي والدولي "برنامج المساعدة في تعزيز قدرات مكافحة الفساد في فلسطين"، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، هيئة مكافحة الفساد، 2015، ص13.

وبخصوص استرداد الأموال المنهوبة يمكن الركون أيضاً إلى الاتفاقيات متعددة الأطراف مثل اتفاقية أوروبا المتعلقة بغسل عائدات الجريمة – كشفها وضبط مرتكبيها ومصادرتها، وكذا اتفاقية التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لمكافحة الرشوة للموظفين الأجانب في المعاملات الدولية – اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة العابرة للحدود 2000، وأخيراً وليس آخراً اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003 التي اعتبرت الإطار العملي الدولي الرائد الذي تناول موضوع مكافحة الفساد بشفافية شمولية وعمق⁽¹⁾.

وعلى المستوى الإقليمي أيضاً نجد الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد 2010م، التي نصت المادة (3) منها على أن "تعزيز التعاون العربي على الوقاية من الفساد ومكافحته وكشفه واسترداد الموجودات" حيث نجد أن هذه الاتفاقية من الاتفاقيات الإقليمية ذات الريادة في مجال مكافحة الفساد واسترداد الأموال المنهوبة خارج البلاد⁽²⁾.

ولكن لا يفوتنا أن ننوه أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تعتبر الأكثر شمولية في معالجة القضايا الخاصة باسترداد الأموال المنهوبة، وبالتأمل في النصوص ذات العلاقة التي تفسر آليات استرداد الأصول وخطواتها وطرق استرجاعها، حيث اعتبرت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003 المتوجهة للجهود الدولية في مجال مكافحة الفساد، فتمت أول إطار عملي دولي ينظم مكافحة الفساد بشكل عام، واسترداد الأصول بشكل خاص، ولقد تم التصديق عليها من قبل 148 دولة ووصلت حيز النفاذ في عام 2005⁽³⁾، لقد تضمنت الاتفاقية أربعة محاور أساسية هي "التدابير الوقائية، والتجريم وإنفاذ القانون، التعاون الدولي واسترداد الموجودات"⁽⁴⁾.

(1) البنك الدولي، دليل لاسترداد الأصول المنهوبة، مرشد الممارسين، مركز الأهرام للنشر والتوزيع، القاهرة، 2013، ص104.

(2) د/ صفاء جبار عيد، جريمة الكسب غير المشروع في التشريع العراقي (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة كربلاء، 2015، ص74، هامش 2. وراجع أيضاً المادة (3) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد 2010. ويمكن تعريف التجريم أو الحجز بأنه "فرض حظر مؤقت على إحالة الممتلكات أو تبديلها أو التصرف بها أو نقلها أو تولي عهدة الممتلكات أو السيطرة عليها مؤقتاً، بناءً على أمر صادر من محكمة أو سلطة مختصة، فيما تشمل عبارة "المصادرة" التجريد حيثما انطبق الحرمان الدائم من الممتلكات بأمر صادر عن محكمة أو سلطة مختصة، والمصادرة هي التجريد الدائم من الممتلكات بأمر صادر عن المحكمة أو السلطة المختصة وللمزيد من التفاصيل راجع المادة (1) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

(3) المادة (51) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، 2003.

(4) الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص255.

* تعريف استرداد الأموال المهربة وفقاً للتشريعات الداخلية:

- في القانون العراقي: لم يعرف المشرع العراقي استرداد الأموال المهربة في القوانين التي أشارت له، المتمثلة بقانون هيئة النزاهة رقم (3) لسنة 2011، وكذا قانون استرداد الأموال العراقية رقم (9) لسنة 2012⁽¹⁾.
- في القانون المصري: فإن المشرع المصري في قانون إنشاء وتنظيم اللجنة القومية لاسترداد الأموال والأصول والموجودات في الخارج رقم (28) لسنة 2015، لم يبين تعريف الاسترداد وإنما اكتفى فقط في مواده الإحدى عشر ببيان آليات تشكيل اللجنة المختصة باسترداد الأحوال⁽²⁾.
- في القانون اليمني: فإن المشرع اليمني عرف استرداد الأموال المنهوبة بأنه "استعادة الأموال المنهوبة المستولى عليها بطريقة غير مشروعة إلى خزينة الدولة وفق الإجراءات التي ينظمها القانون واللائحة التنفيذية"⁽³⁾.

ومن وجهه نظري أرى وفق التحليل المتقدم بأن استرداد الأموال المهربة "مجموعة من الإجراءات والنصوص القانونية التي تهدف إلى إعادة الأموال المتحصلة من جرائم الفساد إلى البلدان التي نُهبَت منها ثرواتها ومواردها المتأتية عن جرائم الفساد وذلك من خلال آليات التعاون الدولي بين الدول والمساعدة القانونية المتبادلة".

(1) راجع للمزيد من التفاصيل قانون هيئة النزاهة العراقي المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (4217) في 2011/11/14، وراجع أيضاً قانون صندوق استرداد الأموال العراقية المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (4231) في 2012، وكذا التعليمات المتعلقة بشأن تنظيم اجتماعات عمل مجلس إدارة صندوق استرداد الأموال العراقية والمنشورة في جريدة الوقائع العراقية العدد (4306) في 2021/1/12. حيث يهدف الصندوق إلى استرداد الحقوق المالية لجمهورية العراق كافة التي حصل عليها الغير (من العراقيين والأجانب) بطرق غير مشروعة نتيجة سوء استخدام برنامج النفط مقابل الغذاء أو الحصار أو التهريب أو التخريب الاقتصادي أو استغلال العقوبات المفروضة على العراق في حينه لتحقيق مكاسب مالية على حساب الشعب العراقي وتسلم أي تعويض يترتب لجمهورية العراق جراء أي قرار شرعي ومعترف به.

(2) راجع في ذلك: القانون رقم 28 لسنة 2015، المنشور في الجريدة الرسمية المصرية العدد (7) في 18/فبراير/2016. وعرفت المادة الأولى منه مصطلح الأصول: أنها كافة الأموال العينية والمادية والحقوق والامتيازات والموجودات أيًا كان نوعها خارج البلاد، متى كانت متحصلة من أي فعل معاقب عليه بموجب قانون العقوبات أو أي من النصوص العقابية في قوانين أخرى.

(3) المادة (2) من مشروع قانون استرداد الأموال المنهوبة والمتحصلة من جرائم الفساد اليمني.

المطلب الثاني

التدابير الوقائية لمكافحة الفساد

تمهيد:

في واقع الأمر نجد أن كثير من الدول أقرت تشريعات عقابية تجرم الفساد بصورة واضحة، ولكن هذا التجريم وحده لا يكفي للسيطرة على الفساد ومكافحته، بل كان لا بدّ من إتباع ذلك بسلسلة من التدابير والإجراءات التي تحقق الغاية من هذا التجريم، وذلك على صعيد المساءلة والملاحقة الجنائية لمرتكبي جرائم الفساد.

أولاً: تعزيز قيم النزاهة:

تؤثر النزاهة في تنمية الضمير الشخصي، وذلك لأن الضمير هو القوة المسيطرة والمحركة للإنسان نحو دوافع الخير والبعد عن الشر وتنمية الضمير يمكن أن تكون بالإرادة التي تنبعث عن الفعل وتستخدم قرارات ومهارات لغرض صياغة موقف ما محدد وتبدأ بشعور الفرد نحو قضية أو مسألة محددة بمرحلة التفكير ثم التصميم بالتنفيذ الذي يعبر عنه بالسلوك الخارجي لمواجهة أمر ما، كذلك فإن تنمية الضمير الأخلاقي تكون من خلال السلوك الأخلاقي الذي يكون باعته أخلاقياً ونفسياً واجتماعياً وسياسياً أو حضارياً أو حتى بسبب سيادة قوة القانون والذي يتطلب الشعور دائماً بالمسؤولية وإدراك ضرورة الواجب الملقى على عاتقه⁽¹⁾.

- لا تقدم النزاهة إلا عندما يُعامل جميع أفراد المجتمع دون تمييز ويتم التصرف بموضوعية في إدارة الشأن العام وفي العلاقة مع الآخرين، وحيث إن منظمة الشفافية الدولية أقرت بأن أركان النزاهة هي "الإدارة السياسية، إشراك المجتمع المدني، تفعيل المؤسسات الرقابية، الإصلاح المؤسسي، السلطة التشريعية، السلطة القضائية، وسائل الإعلام، القطاعين العام والخاص، التعامل مع أفراد المجتمع المدني بشفافية"⁽²⁾.

ثانياً: إنشاء هيئات لمكافحة الفساد:

(1) د/ نوال طارق إبراهيم، المظاهر القانونية للفساد واستراتيجية مكافحته في تعزيز النزاهة، مجلة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد، جامعة بغداد العراق، 2019، ص132.

(2) د/ عصام عبد الفتاح مطر، جرائم الفساد الإداري، دار الجامعة الجديدة، الطبعة الأولى، 2015، ص304.
ولقد ورد الغرض من "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" حيث نصت المادة (1) من الاتفاقية، أغراض هذه الاتفاقية على ما يلي:
أ) ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأمنح.
ب) ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد، بما في ذلك مجال استرداد الموجودات.
ج) تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة العمومية والممتلكات العمومية.

وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد فإنه يجب على كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، إنشاء هيئة تتولى منع الفساد في نظامها القانوني، وبالتالي تنفيذ السياسات المشار إليها في المادة (5) من الاتفاقية، وكذا الإشراف على تنفيذ تلك السياسات وتنسيقها عند الاقتضاء⁽¹⁾.
كما تقوم كل دولة طرف، وفقاً لنظامها الأساسي، بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها في الفقرة (1) من المادة (5) ما يلزم من الاستقلال لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمناى عن أي تأثير لا مسوغ له ولذلك ينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين مختصين، وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للاضطلاع بمهام ووظائفهم على النحو المتكامل⁽²⁾.

(1) تعد "سنگافورة" هي الأولى في هذا التحرك، فقد تأسس عام 1952 مكتب تحقيقات الممارسات الفاسدة Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB)، ليحل محل فرع مكافحة الفساد (Anti-Corruption Branch) من إدارة التحقيقات الجنائية - وحدة صغيرة داخل قوات الشرطة - وفي عام 1960 قررت حكومة "Lee Kwan Yew" تقوية (CPIB) بسري قانون جديد للوقاية من فعل الفساد، وقد عزز القانون بعقوبات ودعي لمصادرة المكاسب الفاسدة، وزود القانون أيضاً (CPIB) صلاحيات لتشمل الاعتقال وفحص لأي حسابات مشتبه بها، انظر إلى:

Meagher, Patrick (2004) "Anti-Corruption Agencies: A Review of Experience" the IRIS Discussion Papers on Institutions and Development, Paper No 04/02, March 2004.

www.iris.umd.edu/download.aspx?ID-ec8283a0...

- Publicly funded body of a lasting nature with a specific mission to fight corruption and reduce opportunities for corruption by means of prevention and repression strategies".

Luis De Sousa: "Anti-Corruption Agencies as Central Pieces in a National Integrity System", At:

www.idec.gr/iier/new/corruption%20conference

"An Organization specifically dedicated on Combating Corruption"

هناك طائفة واسعة من المؤسسات التي تحمل أسماء مختلفة، وأشكال متباينة من التنظيم، بالإضافة لمهام مختلفة ومتناقضة والتي يمكن وصفها بلجان مكافحة الفساد، ويمكن أن يكون لها مهام تؤديها بعنوانين أخرى، على سبيل المثال: لجنة العدالة الجنائية Criminal Justice Commission وهيئة الرقابة الإدارية Administration Control Authority.

وللمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع راجع: د/ علي صديق محمد أحمد، مرجع سابق، ص40، هامش (1).

(2) Luis De Sousa (2009): "Anti-Corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance", European University Institute, Florence Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Working Paper, RSCAS 2009/08, At:

<http://ancorage-net.org/content/documents/Ant->

[corruption%20agencies%20between%20empowerment%20and%20irrelevance.pdf](http://ancorage-net.org/content/documents/Ant-corruption%20agencies%20between%20empowerment%20and%20irrelevance.pdf)

See: John R. Heilbrunn: "Anti-Corruption Commissions: Panacea or Real Medicine to Fight Corruption", World Bank Institute, 2004, At:

<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37234Heilbrunn.pdf>

وعلى وجه الخصوص في هذا الشأن تقوم كل دولة طرف في النظام الأساسي للاتفاقية سألغة الذكر بإبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة باسم وعنوان السلطة أو الجهات التي يمكن أن تساعد الدول الأطراف الأخرى على وضع وتنفيذ تدابير محددة لمنع الفساد⁽¹⁾.

والجدير بالملاحظة أنه ازدادت الهيئات الوطنية لمكافحة الفساد الوقائية منذ أواخر التسعينيات، وأصبحت حلاً فعالاً لمنع ومكافحة الفساد، ومن ثمّ فقد قامت العديد من الاتفاقيات الدولية والإقليمية بالنص على وجود تلك الهيئات أو ذلك كجزء رئيسي في المعركة المؤسسية الوطنية ضد الفساد، وتشمل ما يلي:

- **اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003:** حيث تشير المادة (6) إلى دور هيئات مكافحة الفساد في الوقاية منه، كما نصت الفقرة 2 من المادة 13 على اتخاذ الدولة تدابير لضمان تعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد وتوفير سبل الاتصال بها، والمادة (36) التي توصي على وجه التحديد بإنشاء سلطات مختصة.
- **اتفاقية البلدان الأمريكية ضد الفساد (انتر):** فقد نصت الفقرة (9) من المادة (3) على: "هيئات رقابة لكي تُنفذ آليات حديثة لمنع وكشف واستئصال أعمال الفساد ومعاقبة مُرتكبيها"⁽²⁾.
- **الاتحاد الأوروبي:**
- **اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد:** في المادة (20) بعنوان السلطات المتخصصة⁽³⁾.
- **المبادئ التوجيهية العشريون لمكافحة الفساد⁽⁴⁾:**

(1) Charon, Nicholas: "Mapping and Measuring the Impact of Anti-Corruption Agencies: A New Public Management and the quality of Government Conference", November 13-15 2008, Goteborg, Sweden.
- Patrick Meagher, Caryn Voland: "Anti-Corruption Agencies", office of Democracy and Governance Anti-Corruption Program Brief, United States, Agency for International Development (USAID), June 2006, At:
www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/.../ACA_508c.pdf.

(2) وتفق الأمم المتحدة، طرائق استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مرجع سابق.

(3) تنص المادة (20) على أنه: "يجب أن يتخذ كل طرف تلك التدابير التي قد تكون ضرورية، حتى يضمن أن الأشخاص أو الكيانات المتخصصة في مجال مكافحة الفساد، لديهم ما يلزم من الاستقلالية، وذلك وفقاً للمبادئ الأساسية للنظام القانوني للطرف، ولكي تكون قادرة على الاضطلاع بمهامها بصورة فعالة وبمناى عن أي ضغط لا داعي له، كما يجب أن تكفل الدولة الطرف موظفين لتلك الهيئات ويكون لديهم موارد مالية وتدريب كافٍ للقيام بمهامهم راجع في ذلك: ديفيد م. لونا - مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة، مسؤولية مُشتركة تقوم على الوقاية والشفافية، منشور على الإنترنت، ص 540
<http://www.transparency.org.kw.au-ti.org/upload/books/> تاريخ الزيارة 2023/2/7.

(4) ينص المبدأ رقم (3) على: "أن يضمن بقدر ما أولئك المسؤولون عن الوقاية والتحقيق والملاحقة والمقاضاة في جرائم الفساد، بأن ينعموا بالاستقلال والحكم الذاتي المناسب

(Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption)

- إعلان بودابست 2006: أنشئت مجموعة عمل حول المعايير المشتركة وأفضل الممارسات العملية لهيئة مكافحة الفساد التي تضمن كفاءة عملها لتحقيق هدفها⁽¹⁾.

• الاتحاد الأفريقي:

- اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومحاربتة: فقد نصت الفقرة (3) من المادة (5) على: "تنشئ وتدعم وكالات أو سلطات وطنية مستقلة لمكافحة الفساد"⁽²⁾.

- بروتوكول مكافحة الفساد الخاص بالجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي (سادك): حيث نصت الفقرة 1 (ز) من المادة 4 على:

"مؤسسات مسؤولة عن تنفيذ آليات لمنع وكشف واستئصال الفساد ومعاقبة مرتكبيه"⁽³⁾.

لمهامهم، وتكون خالية من أي تأثير غير مشروع، ولديهم وسائل فعالة لجمع الأدلة، وحماية الأشخاص الذين قاموا بمساعدة السلطات في مقاومة الفساد والحفاظ على سرية التحقيقات".

أما المبدأ رقم (7) فينص على: "أن يعزز التخصص للأشخاص أو الهيئات المسؤولة عن مكافحة الفساد، وأن يتم تزويدهم بالتدريب والوسائل المناسبة حتى يؤديوا مهامهم، انظر في ذلك إلى:

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC): "Compendium of International Legal Instruments on Corruption", Second Edition, New York 2005,

At: www.unodc.org/.../corruption/corruption-compendium-en.pdf.

(1) اعتمد إعلان "بودابست" في المؤتمر السنوي السادس، الذي عقد في الفترة من 22-24 نوفمبر 2006، حيث أقرت المعايير المشتركة وأفضل الممارسات لهيئات مكافحة الفساد، للشركاء الأوروبيين لمكافحة الفساد (EPAC). انظر إلى:

European Partners Against Corruption (EPAC): "Common Standards and Best Practice for Anti-Corruption Agencies", Special Investigation Service, Lithuania Corruption Prevention and Combating Bureau, Latvia, Report, Anti-Corruption Working Group,

At: http://www.epac.at/download/budapest_declaration.pdf. تاريخ آخر زيارة 2021/8/23.

(2) حيث نصت الفقرة (3) من المادة (5) من الاتفاقية على:

"Establish, Maintain and Strengthen Independent National Anti-Corruption Authorities or Agencies".

(3) حيث نصت الفقرة 1 (ز) من المادة 4 من بروتوكول "سادك" على:

- "g- Institutions responsible for Implementing mechanisms for preventing, detecting, punishing eradicating corruption"

مُتاح على الموقع الإلكتروني:

http://www.iss.co.za/Af/RegOrg/unity_to_union/pdfs/sadc/protocorrupt.pdf

http://www.ethic-intelligence.com/media/extra/pdf/sads_protocol_against_corruption.pdf.

تاريخ آخر زيارة 2021/8/24.

ثالثاً: الهيئات الوطنية لمكافحة الفساد في مصر:

قامت العديد من الدول العربية بإصدار التشريعات اللازمة لإنشاء هيئات لمكافحة الفساد، وفقاً لما ارتأته تنفيذاً من جانبها للالتزاماتها بموجب "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد"، ويُمكن الإشارة في هذا المجال إلى أن الدول انتهجت نهجين مختلفين وفقاً لما ارتأته منفذاً للالتزاماتها تجاه الاتفاقية، فمن الدول من أنشأت هيئات خاصة بمكافحة الفساد مثل: "القانون اليمني، والقانون الأردني، ... إلخ"، ومنها من أنشأت لجان للنزاهة والشفافية مثل دولتي: العراق، وقطر⁽¹⁾.

• أجهزة مكافحة الفساد في القطاعين العام والخاص:

يوجد في مصر العديد من الأجهزة التي تم تصميمها بغرض التعامل مع الفساد في القطاعين العام والخاص، ومنها:

(أ) جهات التحري والاستدلال:

• هيئة الرقابة الإدارية: أحد أجهزة الرقابة الخارجية التابعة للسلطة التنفيذية وتمارس مهامها طبقاً للقانون رقم 54 لسنة 1964، ولها حق الاطلاع والتحفظ على البيانات والمستندات بالجهات وترفع تقاريرها بنتيجة تحريات وأبحاثها ومقترحاتها لرئيس الوزراء والوزراء والمحافظين وكذلك جهات التحقق المختصة لاتخاذ ما يروونه بشأنها.

• الإدارة العامة لمكافحة جرائم الأموال العامة: تضطلع بدور هام في مكافحة العديد من الجرائم كجرائم التزيف والتزوير بكافة صورها، تقليد مُستندات وأختام وتقليد العملات الوطنية والأجنبية وترويجها، وكافة صور الاحتيالات المالية وكافة صور الفساد الوظيفي والإداري والتي تتمثل في جرائم الرشوة واستغلال النفوذ والكسب غير المشروع.

(ب) جهات التحقيق والادعاء:

(1) ومن أهم تلك الهيئات الوطنية لمكافحة الفساد (هيئة مكافحة الفساد السعودية، الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد في اليمن، هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، هيئة مكافحة الفساد الأردنية، هيئة النزاهة العراقية، الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة بالمغرب، راجع: خالد شعراوي - الإطار التشريعي لمكافحة الفساد، دراسة مقارنة لتشريعات بعض الدول - مركز العقد الاجتماعي - مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار - مجلس الوزراء - 2011. والجدير بالملاحظة أنه تم إنشاء مركز العقد الاجتماعي عام 2007 كمبادرة مشتركة بين مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء المصري والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، ويعد تبعية مركز العقد الاجتماعي لرئاسة مجلس الوزراء من شأنها توفير الثقة والمرونة اللازمة للعمل مع كافة الوزارات المعنية والأجهزة الحكومية، بالإضافة إلى الاستفادة من الخبرة والموارد الفنية المتاحة في مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، وللمزيد من المعلومات راجع الموقع الرسمي للأمم المتحدة: <https://archive.unescwa.org/ar/social-contract-center> تاريخ الزيارة 2023/2/7.

- هيئة النيابة الإدارية: أصبح اختصاص "النيابة الإدارية" بالتحقيق في الجرائم التأديبية – المالية والإدارية – اختصاصاً أصلياً بعد أن كان مكملاً لاختصاص الجهات الإدارية بالتحقيق في ظل قانون الإنشاء.
- النيابة العامة: مهمتها إقامة الدعوى العامة ومباشرة إجراءاتها أمام الجهات والمحاكم المختصة بذلك وتنتهي مهمتها بالنسبة للدعوى العامة، بصدور حكمٍ باتٍ فيها من المحاكم سواء بالإدانة أو بالبراءة.
- نيابة الأموال العامة.
- (ج) جهات المحاكمة:
 - القضاء العادي.
 - القضاء الإداري "مجلس الدولة المصري".
- (د) الجهات الرقابية المتخصصة:
 - الجهاز المركزي للمحاسبات: العمل الرقابي هو الوظيفة الأساسية التي أنشئ الجهاز من أجلها ويهدف أساساً إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة الأخرى وغيرها من الأشخاص المنصوص عليها في القانون⁽¹⁾.
 - الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة: يهدف الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة إلى إصلاح نظم الإدارة الحكومية وتحقيق أهداف الإصلاح الإداري وتطوير مستوى الخدمة المدنية ورفع كفاءة الأداء بمختلف وحدات الجهاز الإداري للدولة، وتحقيق العدالة بين العاملين، والتأكد من مدى تنفيذ الأجهزة الحكومية لمسئولياتها.
 - جهاز المخابرات العامة.
- (هـ) وحدات رقابية بالوزارات:
 - جهاز الكسب غير المشروع بوزارة العدل.

(1) ولمزيد من المعلومات انظر إلى: - باسم نعيم عوض - الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات (دراسة مقارنة في التشريعات المختلفة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بني سويف، 2010.

وتجدر الإشارة أنه منذ أكثر من 75 عاماً، صدر المرسوم الملكي رقم 52 لسنة 1942م بإنشاء ديوان المحاسبة كهيئة مستقلة للرقابة على المال العام، بمهدف الرقابة على إيرادات ومصروفات الدولة، وسمي في الأصل (ديوان المحاسبة) ثم عُدِّلَ اسمه بالقانون رقم (129) لسنة 1964م بمسمى الجهاز المركزي للمحاسبات.

(2) صلاح العطيبي محمود - المخالفات المالية ورقابة الجهاز المركزي للمحاسبات (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1977.

- وحدة غسل الأموال بوزارة العدل.
- الإدارة العامة لمكافحة جرائم الأموال العامة بوزارة الداخلية.
- الهيئة العامة للخدمات الحكومية بوزارة المالية.
- المراقب المالي التابع لوزارة المالية في الأجهزة الحكومية المختلفة.

(و) جهات ذات طبيعة تنظيمية ورقابية:

- **الهيئة العامة للرقابة المالية:** وتختص الهيئة بالرقابة والإشراف على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية بما في ذلك أسواق رأس المال، وبورصات العقود الآجلة، وأنشطة التأمين، والتمويل العقاري والتأجير التمويلي، وذلك بهدف تحقيق سلامة واستقرار تلك الأسواق والأدوات وتنظيم الأنشطة وتنميتها وتعظيم قدرتها التنافسية على جذب المزيد من الاستثمارات المحلية والأجنبية، وتعمل على الحد من مخاطر عدم التنسيق ومعالجة المشاكل التي تنتج عن اختلاف الطرق أو الأساليب الرقابية.
- البنك المركزي.

- جهاز تنظيم الاتصالات التابع لوزير الاتصالات.

- جهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية التابع لوزير التجارة والصناعة.

- جهاز حماية المستهلك التابع لوزير التجارة والصناعة.

- جهاز تنظيم مرفق الكهرباء وحماية المستهلك التابع لوزير الكهرباء.

(ز) جهات ذات اختصاصات إحصائية وتحليلية للبيانات الحكومية واقتراح السياسات للجهات الرسمية:

- الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء.

- مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء.

- مركز العقد الاجتماعي.

رابعاً: مشاركة المجتمع:

1. تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، ضمن حدود إمكاناتها ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات

- المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربتة، ولإذكاء وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثله من خطر، وينبغي تدعيم هذه المشاركة بتدابير مثل:
- (أ) تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع إسهام الناس فيها.
- (ب) ضمان تيسير حصول الناس فعلياً على المعلومات.
- (ج) القيام بأنشطة إعلامية تسهم في عدم التسامح مع الفساد، وكذلك برامج توعية عامة تشمل المناهج المدرسية والجامعية.
- (د) احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها، ويجوز إخضاع تلك الحريات لقيود معينة، شريطة أن تقتصر هذه القيود على ما ينص عليه القانون وما هو ضروري وذلك:
- 1) لمراعاة حقوق الآخرين أو سمعتهم.
- 2) حماية الأمن الوطني أو النظام العام أو لصون صحة الناس أو أخلاقهم.
- 3) على كل دولة طرف أن تتخذ التدابير المناسبة لضمان تعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد ذات الصلة المشار إليها في هذه الاتفاقية، وأن توفر لهم، حسب الاقتضاء، سُبُل الاتصال بتلك الهيئات لكي يبلغوها، بما في ذلك دون بيان هويتهم، عن أي حوادث قد يرى أنها تشكل فعلاً مجرماً وفقاً لهذه الاتفاقية.

خامساً: تدابير منع غسل الأموال:

- (أ) أن تنشئ نظاماً داخلياً للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية، بما في ذلك الشخصيات الطبيعية أو الاعتبارية التي تقدم خدمات نظامية أو غير نظامية في مجال إحالة الأموال أو كل ما له قيمة، عند الاقتضاء على الهيئات الأخرى المعرضة بوجه خاص لغسل الأموال، ضمن نطاق المتطلبات الخاصة بتحديد هوية الزبائن والمالكين المنتفعين، عند الاقتضاء، حفظ السجلات والإبلاغ عن المعاملات المشبوهة⁽¹⁾.
- (ب) أن تكفل دون مساس بأحكام المادة 46 من هذه الاتفاقية. قدرة السلطات الإدارية والرقابية والمعنية بإنفاذ القانون وسائر السلطات المكرسة لمكافحة غسل الأموال. بما فيها السلطات القضائية. حيثما يقضي القانون الداخلي بذلك. على التعاون وتبادل المعلومات على الصعيدين الوطني والدولي ضمن نطاق الشروط التي

(1) محمد كمال فهمي، أصول القانون، الدولي الخاص، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، مصر، ط 1، س 2006.

يفرضها القانون الداخلي. وأن تنظر، لتلك الغاية، في إنشاء وحدة معلومات استخباراتية مالية تعمل كمركز وطني لجمع وتحليل المعلومات بعمليات غسل الأموال المحتملة، ولتعميم تلك المعلومات⁽¹⁾.

2. تنظر الدول الأطراف في تنفيذ تدابير قابلة للتطبيق لكشف ورصد حركة النقود والصكوك القابلة للتداول ذات الصلة عبر حدودها، رهناً بضمانات تكفل استخدام المعلومات استخداماً سليماً ودون إعاقة حركة رأس المال المشروع بأي صورة من الصور، ويجوز أن تشمل تلك التدابير اشتراط قيام الأفراد والمؤسسات التجارية بالإبلاغ عن إحالة أي مقادير ضخمة من النقود والصكوك القابلة للتداول ذات الصلة عبر الحدود.

3. تنظر الدول الأطراف في تنفيذ تدابير مناسبة وقابلة للتطبيق لإلزام المؤسسات المالية. ومنها الجهات المعنية بتحويل الأموال بما يلي:

(أ) تضمين استمارات الإحالة الإلكترونية للأموال والرسائل ذات الصلة معلومات دقيقة ومفيدة عن المصدر.
ب) الاحتفاظ بتلك المعلومات طوال سلسلة عمليات الدفع.

ج) فرض فحص دقيق على إحالات الأموال التي لا تحتوي على معلومات كاملة عن المصدر.

4. لدى إنشاء نظام رقابي وإشرافي داخلي بمقتضى أحكام هذه المادة، ودون مساس بأي مادة أخرى من هذه الاتفاقية، ويجدر بالدول الأطراف أن تسترشد بالمبادرات ذات الصلة التي اتخذتها المؤسسات الإقليمية والعالمية والمتعددة الأطراف ضد غسل الأموال.

5. تسعى الدول الأطراف إلى تنمية وتعزيز التعاون العالمي والإقليمي ودون الإقليمي والثنائي بين السلطات القضائية وأجهزة إنفاذ القانون وأجهزة الرقابة المالية من أجل مكافحة غسل الأموال⁽²⁾.

(1) نحو مجتمع أكثر شفافية "مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام.

(2) محمد كمال فهمي، أصول القانون، الدولي الخاص، مرجع سابق، ص36.

المبحث الأول

شروط وآليات استرداد الأموال المهربة في إطار مكافحة الفساد

تمهيد وتقسيم:

تُلزم اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الدول الأطراف، بأن تضع وترسخ عدداً كبيراً من الآليات والسياسات والتدابير لمكافحة الفساد وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها الأساسي، وحيث إن المواجهة الفعالة للفساد تقتضي وضع آليات استراتيجية قوية وفعالة تستند إلى المعايير الدولية فتناولت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في عدة مواد مستقلة الآليات القانونية لمكافحة الفساد.

وترتيباً على ما تقدم سيكون هذا المبحث جامعاً - بإذن الله تعالى - أهم الآليات القانونية لاسترداد الأموال المهربة للخارج في إطار مكافحة الفساد، وذلك على النحو الآتي: -

المطلب الأول: شروط استرداد الأموال المهربة.

المطلب الثاني: الآليات القانونية لاسترداد الأموال المهربة وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

المطلب الأول

شروط استرداد الأموال المهربة

تمهيد وتقسيم:

وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد نجد أن هناك مجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية التي يتطلب من الدولة طالبة الاسترداد اتباعها، وبعض هذه الشروط والإجراءات منصوص عليه في الاتفاقية سالف الذكر، متى حصل الاسترداد وفقاً لأحكامها، أما الشروط المتعلقة بالدول الأطراف، فتتضمنه القوانين الوطنية للدول الأطراف، لذا تقتضي دراسة شروط استرداد الأموال المهربة ابتداءً الوقوف على الشروط الشكلية لاسترداد الأموال ثم التطرق للشروط الموضوعية لاسترداد الأموال وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول

الشروط الشكلية لاسترداد الأموال

كل طلب سواء كان على المستوى الوطني أو على المستوى الدولي، لا بد أن يستوفي الشروط المنصوص عليها قانوناً من حيث الشكل، وبخلافه يرد أو يرفض الطلب دون التطرق إلى موضوعه وهذا ما يطلق عليه الشروط الشكلية، وللتعرف على تلك الشروط يقتضي الرجوع إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وموقف القانون العراقي منها إن وجد، وبعد الرجوع إلى تلك الاتفاقية استشفنا بأنها فرضت مجموعة من الشروط الشكلية في أكثر من موضع، والتي يمكن تناولها في هذا الفرع بأربعة فقرات.

أولاً: العضوية في الاتفاقية:

يتمثل الأساس القانوني لطلب المساعدة القانونية لاسترداد الأموال فيما يوجد بين الدولة الطالبة والدولة متلقية الطلب من اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف، إذ تتم إجراءات المساعدة القانونية بالاستناد إلى هذه الاتفاقيات⁽¹⁾، وتأسيساً على ذلك عندما يقدم طلب المساعدة القانونية لغرض استرداد الأموال يستوجب على الدولة الطالبة، أن تستند بطلبها إلى أساس قانوني يربطها مع الدولة متلقية الطلب، فيما إذا كانت اتفاقية ثنائية أو متعددة الأطراف، لذا يجب أن تكون الدولة طالبة الاسترداد والدولة متلقية الطلب طرفين في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وقد انضمتا إلى الاتفاقية قبل الشروع في طلب الاسترداد.

ويستشف هذا الشرط من عبارة (الدول الأطراف) الواردة في غالبية نصوص الاتفاقية التي تدل على تحديد الالتزام بين الدول الأطراف فيها، ومن هذه النصوص المادة (51) منها التي تضمنت الحكم العام، إذ عدت الاسترداد مبدءاً أساسياً من مبادئ الاتفاقية وألزمت الدول الأطراف فقط بإبداء التعاون فيما بينها، ثم ورد التأكيد على هذا الشرط في مواد الفصل الخامس من الاتفاقية التي نظمت إجراءات استرداد الأموال، منها ما ورد في أحكام آليات الاسترداد المباشر التي عالجت المادة (53) إذ نصت على "تدابير الاسترداد المباشر للممتلكات" على كل دولة طرف...، وكذلك ورد عندما عالجت آليات الاسترداد والتعاون الدولي في مجال المصادرة في المادة (54)، إذ نصت على (آليات استرداد الممتلكات من خلال التعاون الدولي في مجال المصادرة 1- على كل دولة طرف من أجل تقديم المساعدة القانونية المتبادلة...).

أما موقف القانون العراقي من هذا الشرط، فنجد أن المشرع علق قبول طلب المساعدة القانونية بشكل عام وطلب الاسترداد بشكل خاص على الاتفاقيات الثنائية ومتعددة الأطراف في هذا المجال، إذ جعل المشرع هذا الشرط في قانون مكافحة غسل الأموال العراقي النافذ، أساس التعاون الدولي والمساعدة القانونية المتبادلة التي يبديها العراق مع باقي الدول في مجال مصادرة الأموال المهربة⁽²⁾.

إلا أن هذا الشرط لا يخل بحق الدول في أن تسترد تلك الأموال دون اتباع أحكام الاتفاقية عن طريق:

(1) راجع في ذلك: ديفيد م. لونا - مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة، مسؤولية مشتركة تقوم على الوقاية والشفافية، منشور على الإنترنت، مرجع سابق، ص 540
<http://www.transparency.org.kw.au-ti.org/upload/books/> تاريخ الزيارة 2023/2/7.

(2) المادة (31) من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب العراقي المرقم (39 لسنة 2015) المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4387) في 2015/11/16م.

1. عقد الدول الأطراف اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف فيما بينها أو مع دول غير أطراف لغرض تعزيز التعاون الدولي في مجال استرداد الأموال، وهذا لا يخل بعضويتها في اتفاقية الأمم المتحدة⁽¹⁾.
2. أو إبداء التعاون الدولي في مجال استرداد الأموال عن طريق المعاملة بالمثل⁽²⁾.

ثانياً: طلب كتابي:

يجب على الدولة الطرف طالبة المساعدة القانونية في مجال استرداد الأموال، أن تقدم طلباً كتابياً بصدد ذلك، ولا يشترط في الكتابة أن تتم بوسيلة معينة، وإنما يمكن أن تتم بكل وسيلة كفيلة يمكن أن تنتج سجلاً مكتوباً إلى الدولة الطرف متلقية الطلب، ويستثنى من هذا الشرط الحالات العاجلة، إذ أجازت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، جواز تقديم الطلب بصورة شفوية في الحالات العاجلة، بعد اتفاق الدولة الطرف طالبة الاسترداد مع الدولة الطرف متلقية الطلب على ذلك، على أن تؤكد طلبها الشفوي بطلب كتابي لاحق فور تقديم الطلب الشفوي⁽³⁾، والحكمة من هذا الاستثناء هي لمسألة حساسية الوقت التي لا تتيح المجال الكافي لإعداد طلب مساعدة قانونية لاسترداد الأموال مكتوباً ومترجماً في حال اختلاف اللغة بين الدولة الطالبة والدولة متلقية الطلب، وهذا ما يمنح الجاني الوقت الكافي بالتصرف بالأموال محل الاسترداد⁽⁴⁾.

ولم يتناول المشرع العراقي تنظيم هذا الشرط بشكل صريح وفق ما جاء بالاتفاقية، لكن يمكن أن يستدل عليه من حيث آلية توجيه الطلب إلى الجهة المختصة مستوفياً لكافة البيانات، إلا أنه لم يُشر إلى الاستثناء الذي أوردته الاتفاقية على هذا الشرط⁽⁵⁾.

(1) المادة (59) من الاتفاقية.

(2) د. حسن علي كاظم، وضع الأحكام القضائية الأجنبية موضع التنفيذ في العراق، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون – جامعة كربلاء، المجلد (1)، العدد (1)، 2009م، ص100.

(3) الفقرة (14) من المادة (46) من الاتفاقية ذاتها.

(4) دليل المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المجرمين، منشورات مكتب الأمم المتحدة، الأمم المتحدة، نيويورك، 2013م، ص79.

(5) راجع في ذلك المادة (353) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي النافذ.

ثالثاً: لغة الطلب:

يجب على الدولة الطرف طالبة الاسترداد أن تقدم طلب الاسترداد بإحدى اللغات المقبولة لدى الدولة الطرف متلقية الطلب، التي أبلغت الأمين العام للأمم المتحدة بقبولها لها وقت إيداع صك تصديقها على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أو قبولها لها أو إقرارها بها أو الانضمام إليها؛ لأن كل دولة طرف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد حددت لغة أو عدة لغات عند انضمامها إلى الاتفاقية أو تصديقها أو قبولها، تكون مقبولة لديها في طلبات المساعدة القانونية التي تقدم إليها، والتي يجب على الدول الأطراف عند رغبتها في طلب التعاون أو المساعدة القانونية من هذه الدولة وفقاً لأحكام هذه الاتفاقية، يستوجب أن يكون هذا الطلب وفق إحدى هذه اللغات⁽¹⁾.

وفي حال أن اختلفت اللغة بين الدولة الطالبة والدولة متلقية الطلب، فتقع على الدولة الطالبة مسؤولية ترجمة طلب المساعدة القانونية في مجال استرداد الأموال، وهذا يتطلب امتلاك الجهة المكلفة بالترجمة كوادر محترفة باللغة المطلوبة وإماماً واسعاً بالمصطلحات القانونية؛ لأن الأخطاء في الترجمة قد تؤدي إلى لبس وغموض في الطلب، الأمر الذي يدفع الدولة متلقية الطلب إلى طلب إيضاحات من الدولة الطالبة، وهذا بدوره يؤدي إلى تأخير تنفيذ إجراءات الاسترداد⁽²⁾، مما يستوجب على الجهة المختصة بتقديم طلب الاسترداد أن تقوم ابتداءً قبل ترجمة الطلب بصياغته بلغتها الأصلية بإيجاز وبلغة بسيطة لتيسير عمل المترجمين وتفادي مشكلات سوء التفسير، فضلاً عن إسناد الترجمة إلى خدمات مترجم ضليع في مختلف المصطلحات القانونية بحيث يمكنه أن يترجم بدقة مضمون طلب الاسترداد إلى لغة الدولة متلقية الطلب⁽³⁾.

رابعاً: السلطة المركزية المختصة بقبول الطلب:

أصبح إنشاء السلطة المركزية المختصة لقبول طلب المساعدة القانونية السمة الغالبة في الاتفاقيات الحديثة المتعلقة بالمساعدة القانونية المتبادلة في المواد الجنائية لضمان الرد السريع، وتبرز أهمية تعيين هذه السلطة في الدولة، بأنها جهة أو قناة تختص بإرسال واستقبال الطلبات من وإلى الدول الطالبة، لأغراض تبادل المساعدة والتعاون الدولي ومتابعة تلك الطلبات، وهذا يشكل بدوره عنصراً محورياً لتنفيذ الأحكام ذات الصلة في الاتفاقية التي اشترطتها، مما

(1) الفقرة (14) من المادة (46) من الاتفاقية.

(2) دليل المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المجرمين، منشورات مكتب الأمم المتحدة، مصدر سابق، ص 79.

(3) Jean-Pierre Brun and Others, Asset Recovery Handbook, A Guide for Practitioners, The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, Washington, 2011, P. 145.

ينعكس بدوره على مكافحة الإجرام واسترداد عوائده⁽¹⁾، وتأسيساً على ذلك يجب أن يوجه طلب المساعدة القانونية لاسترداد الأموال إلى السلطة المركزية في الدولة الطرف متلقية الطلب التي حددتها تلك الدولة عند إيداع صك تصديقها على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أو قبولها لها أو إقرارها بها أو الانضمام إليها، لأن كل دولة طرف في الاتفاقية قامت بتحديد جهة مختصة لديها تتولى تلقي طلبات المساعدة القانونية، إلا أن هذا الشرط لا يخل بحق كل دولة طرف في أن تجيز تلقي تلك الطلبات أو المراسلات عبر القنوات الدبلوماسية دون تحديد سلطة مركزية بذاتها⁽²⁾.

واستثناءً مما تقدم أعلاه أجازت الاتفاقية في الفقرة (13) من المادة (46) منها تقديم طلب المساعدة القانونية المتبادلة بشأن استرداد الأموال عن طريق المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول) في الحالات العاجلة، حيثما تتفق الدولتان على ذلك (الدولة الطرف الطالبة والدولة متلقية الطلب)، إلا أن الاتفاقية لم تبيّن ما هي الحالات العاجلة. أما موقف القانون العراقي تجاه هذا الشرط فلم يتضمن قانون هيئة النزاهة ولا قانون مكافحة غسل الأموال العراقي النافذ تحديد الجهة المختصة بقبول طلب الاسترداد، لذا يقتضي بنا الرجوع إلى القواعد العامة في قانون أصل المحاكمات الجزائية النافذ الذي حددها في المادتين (353، 360) بوزارة العدل كجهة مختصة لقبول طلبات الإنابة القضائية وتسليم المتهمين، على أن تقدم لها بالطرق الدبلوماسية.

(1) د. هلال عبد الإله أحمد، اتفاقية بودابست لمكافحة جرائم المعلوماتية معلقاً عليها، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011م، ص374.

(2) د. عصام عبد الفتاح مطر، جرائم الفساد الإداري – دراسة قانونية تحليلية مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015م، ص266.

الفرع الثاني

الشروط الموضوعية لاسترداد الأموال

بعد أن بيّنا الشروط الشكلية لاسترداد الأموال التي أوردتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ننقل في هذا المطلب إلى بيان الشروط الموضوعية التي تتعلق بصلب وموضوع محل الطلب، وقد تناولت الاتفاقية بيانها في مواضع مختلفة منها بشكل صريح ومنها بشكل ضمني، إذ اشترط البعض منها عند تنظيم المساعدة القانونية المتبادلة والتعاون الدولي، وبالتالي انعكست على ضرورة توافرها في استرداد الأموال، كونه يمثل صورة من صور المساعدة القانونية المتبادلة وغرضاً من أغراضها⁽¹⁾، والبعض الآخر اشترطته في النصوص القانونية التي نظمت الاسترداد، لذلك سوف نتناول تلك الشروط بأربعة فقرات في هذا الفرع.

أولاً: التقيد بالنطاق الموضوعي لأفعال الفساد:

يجب على الدولة الطرف طالبة أن تتقيد بطلبها في استرداد الأموال ضمن النطاق الموضوعي لجرائم الفساد والجرائم المرتبطة بها التي وردت في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وبعبارة أخرى يجب على الدولة الطرف طالبة الاسترداد إذا رغبت اتباع أحكام الاتفاقية أعلاه في استرداد الأموال، يجب أن يتعلق طلب الاسترداد بأموال تحصلت من إحدى جرائم الفساد أو الجرائم المرتبطة بها المحددة بالاتفاقية⁽²⁾.

إذ تستشف وجوبية هذا الشرط من عدة نصوص وردت بالاتفاقية منها، فقد ورد هذا الشرط ابتداءً، عند تحديد المشرع الدولي نطاق انطباق الاتفاقية في المادة (3) والذي نصت على "1- تطبق هذه الاتفاقية، وفقاً لأحكامها على منع الفساد والتحري عنه وملاحقة مرتكبيه، وعلى تجريد وحجز وإرجاع العائدات المتأتية من الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية...".

كذلك ورد مضمون هذا الشرط عندما عالجت الاتفاقية (التجميد أو الحجز والمصادرة) عندما نصت في المادة (31) منها على "1- تتخذ كل دولة طرف ... ضمن نطاق نظامها القانوني الداخلي، ما قد يلزم من تدابير للتمكين من مصادرة: (أ) العائدات الإجرامية المتأتية من أفعال مجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية...".

(1) البند (ك) من الفقرة (3) من المادة (46) الاتفاقية.

(2) حميدة علي جابر، التدابير الدولية المضادة للفساد الإداري وأثرها في التشريعات العراقية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة ذي قار، 2016م، ص 10 وما بعدها، والدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، 2012م، مرجع سابق، ص 215.

كما ورد هذا الشرط عندما عالج المشرع الدولي في الاتفاقية في المادة (53) منها، تدابير الاسترداد المباشر عن طريق إقامة دعوى لتثبيت حق بممتلكات اكتسبت بأحد أفعال الفساد المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية.

كذلك يستشف هذا الشرط من تقييد المشرع الدولي في المادة (46) من الاتفاقية تقديم المساعدة القانونية المتبادلة بين الدول الأطراف بخصوص الملاحقات والتحقيقات والإجراءات القضائية في الجرائم المشمولة في هذه الاتفاقية إذ ربطت تقديم المساعدة القانونية في مجال استرداد الأموال عن طريق المصادرة بفعل مجرم وفق هذه الاتفاقية، إذ نصت في المادة (54) على "على كل دولة طرف، من أجل تقديم المساعدة القانونية المتبادلة.... فيما يتعلق بممتلكات اكتسبت بارتكاب فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية...".

أما موقف المشرع العراقي من هذا الشرط فنجده يختلف عن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من حيث نطاق جرائم الفساد، إذ حددت المادة (1) من قانون هيئة النزاهة العراقي النافذ الجرائم التي تشكل قضية فساد والتي هي أوسع من الجرائم الواردة بالاتفاقية، علاوة على أن التشريع العراقي لا يتضمن تحديد نطاق بجرائم الفساد التي يستند عليها طلب الاسترداد.

ثانياً: الإطار القانوني للولاية القضائية:

تعدّ الولاية القضائية من المبادئ الأساسية المنصوص عليها في غالبية القوانين العقابية، لما لها من فاعلية في ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد ومكافحتها، إذ إن الأخذ بها وبمعاييرها الأربعة (معيار الإقليمية ومعيار الشخصية ومعيار العينية ومعيار العالمية) له دور كبير في التضييق على الجناة، من أجل عدم استغلالهم الثغرات التي توجد في قوانين الدول التي لا تأخذ بكافة معاييرها ومن ثم الإفلات من العقاب⁽¹⁾، وبهذا أخذت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، إذ عالجته بنفس المعايير أعلاه مع إضافتين تعدّ مستحدثة لبعض الدول: أولهما تتعلق بمعيار الإقليمية والثانية استحداثها لمعيار العالمية⁽²⁾، ففي معيار الإقليمية أضافت الاتفاقية إليه فرضاً محتملاً وعدته داخلياً ضمن الولاية القضائية الوطنية للدولة الطرف في الاتفاقية، حتى لو ارتكب خارج حدودها الإقليمية ويتمثل هذا الفرض (بأفعال المساهمة) في جريمة غسل الأموال التي ترتكب خارج النطاق الإقليمي للدولة، متى ما وقعت بناء على غسل أموال متحصلة من جرائم أفعال فساد⁽³⁾، وبهذا الحكم نجد أن الاتفاقية تسد نقصاً في التشريعات الداخلية

(1) د. علي حسين خلف و د. سلطان عبد القادر الشاوي، المبادئ العامة في قانون العقوبات، ط2، المكتبة القانونية، بغداد، 2010م، ص85.

(2) تنظر الفقرة (1) من المادة (42) والفقرة (2) من المادة (42) والبند (د) من الفقرة (2) من المادة (42) من الاتفاقية.

(3) الفقرة الفرعية (ج) من الفقرة (2) من المادة (42) من الاتفاقية. و د. عبد المجيد محمود عبد المجيد، الأحكام الموضوعية لمكافحة جرائم الفساد، ط2، دار النهضة،

مصر، 2014م، ص20.

لبعض الدول الأطراف التي لا تشمل قوانينها الداخلية على تجريم أفعال المساهمة التبعية التي تقع على إقليمها جريمة أصلية ارتكبت في إقليم دولة طرف أخرى، ومن هذه التشريعات مثلاً التشريع المصري، فالمرجع المصري في قانون العقوبات لم يجرم أفعال المساهمة التي تقع على الإقليم المصري لجريمة وقعت بالخارج⁽¹⁾.

أما الإضافة الثانية فتتمثل باستحداث معيار العالمية الذي لم تتضمنه القوانين الوطنية للعديد من الدول الأطراف ومن ضمنها قوانين الدول المقارنة باستثناء المشرع العراقي الذي أخذ به في المادة (13) من قانون العقوبات العراقي النافذ، لكن في جرائم محدودة لم تكن جرائم الفساد من ضمنها وبذلك تعتبر إضافة جديدة حتى بالنسبة للتشريع العراقي، وهو معيار تكميلي يلجأ إليه، إذا لم تتوافر لدى الدولة أحد معايير الولاية القضائية (الإقليمية والشخصية والعينية)⁽²⁾، ويرى أحد شراح القانون بأن معيار الولاية القضائية العالمية يسري على الجرائم الجسيمة التي تمثل انتهاكاً بشعاً للمجتمع الدولي والمعاني الإنسانية الفطرية، لكن لا يوجد هناك نص مانع جامع للجرائم المشمولة بهذا المعيار⁽³⁾، هذا وقد عالجت الاتفاقية في فرضين، الأول أن يكون مرتكب جريمة الفساد عديم الجنسية ويقيم على وجه الاعتياد في إقليم الدولة الطرف، إذ نصت في البند (ب) من الفقرة (2) من المادة (42) "رهناً بأحكام المادة 4 من هذه الاتفاقية يجوز للدولة الطرف، أن تخضع أيضاً أي جرم من هذا القبيل لولايتها القضائية في الحالات التالية:- ... (ب) عندما يرتكب الجرم أحد مواطني تلك الدولة الطرف أو شخص عديم الجنسية يوجد مكان إقامته المعتاد في إقليمها".

أما الفرض الثاني فيتمثل في أن يكون مرتكب جريمة الفساد موجوداً على إقليم إحدى الدول الأطراف لكنها لم تُقدّم على تسليمه إمّا لكونه أحد رعاياها أو لأي سبب آخر، ويستشف هذا الفرض من نص الاتفاقية في الفقرة (3) من المادة (42) على "3- لأغراض المادة (44) من هذه الاتفاقية تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير لإخضاع الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية لولايتها القضائية، عندما يكون الجاني المزعوم موجوداً في إقليمها ولا تقوم بتسليمه لمجرد كونه أحد مواطنيها 4- يجوز لكل دولة طرف أيضاً، أن تعتمد ما قد يلزم من تدابير لإخضاع الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية لولايتها القضائية عندما يكون الجاني المزعوم موجوداً في إقليمها ولا تقوم بتسليمه".

(1) د. سليمان عبد المنعم، ظاهرة الفساد، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، متاح على الموقع الإلكتروني للأمم المتحدة، ص 98. متاح على الرابط:

(www.undp.org/arabic) آخر زيارة 2016/7/22م.

(2) د. كامل السعيد، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات/ القسم العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2000م، ص 121 وما بعدها.

(3) د. نعمان عطا الله محمود الهبتي، مبدأ الولاية القضائية العالمية ونطاق تطبيقه، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (6)، العدد (1)،

2012م، ص 11.

وفي مجال استرداد الأموال أوجبت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في الفقرة (1) من المادة (55) منها على الدولة الطرف طالبة الاسترداد والدولة الطرف متلقية الطلب، أن يكون لهما الولاية القضائية كلٌّ حسب دورها في استرداد الأموال، ففي بادئ الأمر نجد أن الاتفاقية علق ت قبول طلب استرداد الأموال على وجوب تمتع الدولة الطرف الطالبة بالولاية القضائية على الفعل الجرمي الذي تحصلت منه الأموال محل الاسترداد، وقد ورد هذا الشرط من حيث وجوبه على الدولة الطالبة، عندما عالجت الاتفاقية أحكام التعاون الدولي لأغراض المصادرة والتي علق ت قبول طلب الاسترداد على شرط الولاية القضائية على الفعل الجرمي الذي تحصلت منه الأموال محل الاسترداد من قبل الدولة الطالبة.

أما بالنسبة للدولة متلقية الطلب فهي الأخرى قد ألزمتها الاتفاقية بأن تتمتع بالولاية القضائية بخصوص التصرفات القانونية التي تتخذها بشأن العادات الإجرامية أو الأموال محل طلب الاسترداد المقدم من دولة طرف أخرى، ويستشف ورود هذا الشرط بعدة نصوص بالاتفاقية، منها النص الذي عالج آليات استرداد الأموال من خلال التعاون الدولي في مجال المصادرة حيث نص البند (ب) من الفقرة (1) من المادة (54) من الاتفاقية على "اتخاذ ما قد يلزم من تدابير للسماح لسلطاتها المختصة، عندما تكون لديها ولاية قضائية بأن تأمر بمصادرة تلك الممتلكات ذات المنشأ الأجنبي من خلال قرار قضائي بشأن جرم غسل أموال...".

ثالثاً: صدور حكم نهائي باتّ بالمصادرة:

يعد حكم المصادرة النهائي الصادر من محاكم الدولة الطالبة، مناط طلب استرداد الأموال بواسطة الطريق الجنائي، إذ تستلزم اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد حكماً نهائياً بمصادرة الأموال المتحصلة من جرائم الفساد، أي يجب أن يصدر حكم نهائي من محاكم الدولة الطالبة يتضمن إدانة المتهم عن أحد أفعال الفساد والحكم عليه بالعقوبة التكميلية المتمثلة بمصادرة الأموال محل الاسترداد بعد الحكم بالعقوبة الأصلية المقررة واكتسابها درجة البتات، من أجل تقديمها إلى الدولة الطرف متلقية الطلب لتستند إليها في إرجاع الأموال⁽¹⁾.

ويستشف هذا الشرط من خلال وروده بعدد من نصوص الاتفاقية التي نظمت إجراءات الطريق الجنائي لاسترداد الأموال، من خلال بنائها على الحكم النهائي سواء بشكل ضمني أو بشكل صريح، منها النص الذي عالج آليات استرداد الأموال بواسطة التعاون الدولي عن طريق المصادرة حيث نصت الفقرة (أ) من المادة (54) على "1- على

(1) د. وليد حمزة مرزة ورباب خليل إبراهيم، مصدر سابق، ص66.

كل دولة طرف، من أجل تقديم المساعدة القانونية المتبادلة عملاً بالمادة (55) من هذه الاتفاقية فيما يتعلق بممتلكات اكتسبت بارتكاب فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية أو ارتبطت به، أن تقوم وفقاً لقانونها الداخلي، بما يلي: (أ) اتخاذ ما قد يلزم من تدابير للسماح لسلطاتها المختصة بإنفاذ أمر مصادرة صادر من محكمة في دولة طرف أخرى...".

كذلك ورد النص على هذا الشرط بشكل صريح عندما نظمت الاتفاقية في المادة (57) آليات إرجاع الأموال المصادرة من قبل الدولة متلقية الطلب من خلال تعليق إرجاع الأموال المصادرة المطلوب استردادها، بأن يتم بالاستناد إلى تقديم حكم نهائي بالمصادرة، صادر من محاكم الدولة الطرف طالبة الاسترداد، ومما يؤكد على وجوبية هذا الشرط أن الاتفاقية عندما أوجبت صدور حكم يستند عليه في المرحلة الأخيرة والحاسمة في استرداد الأموال المتمثلة بمرحلة إرجاع الأموال في المادة أعلاه، نصت بشكل صريح على ذلك (استناداً على حكم نهائي صادر في الدولة الطرف الطالبة)، على الرغم من أنها قضت في نصوص أخرى باكتفائها بكلمة (أمر) كما ورد في المادة (55) الخاصة بالتعاون الدولي لأغراض المصادرة، ومصطلح (الحكم) لا يمكن صدوره إلا من قبل جهة قضائية، بينما يمكن أن يتصور أن يصدر القرار أو الأمر من سلطة إدارية، وهذا ما يدل على أن الاتفاقية علقّت إرجاع الأموال إلى الدولة الطالبة على شرط الحكم بالمصادرة، ومن جانب آخر اشترطت بأن يكون الحكم نهائياً، أي لا بد أن يكون الحكم غير قابل للطعن فيه، وفي هذا المجال لا بد من مراعاة ما قد يوجد من تفاوت بين قوانين الدول الأطراف فيما يتعلق بمفهوم الحكم النهائي، وهذا الأمر مرجعه الدولة التي أصدرت الحكم.

أما موقف القانون العراقي تجاه شرط الحكم النهائي، فنجد المشرع استلزم هذا الشرط في قانون مكافحة غسل الأموال النافذ، عندما أوجب على السلطات العراقية المختصة تنفيذ الأحكام الأجنبية الجزائية النهائية التي تصدر من الجهات القضائية الأجنبية المختصة بمصادرة الأموال المتحصلة من جرائم غسل الأموال، ويستشف هذا الشرط من اقتران تنفيذ الأحكام الأجنبية بالنهائية⁽¹⁾.

(1) المادة (31) من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب العراقي النافذ.

المطلب الثاني

الآليات القانونية لاسترداد الأموال المهربة وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تمهيد:

وفقاً لما ذهبت إليه المادة "53" تدابير الاسترداد المباشر للممتلكات: "على كل دولة طرف، وفقاً لقانونها الداخلي:

"(أ) أن تتخذ ما قد يلزم من تدابير للسماح لدولة طرف أخرى برفع دعوى مدنية أمام محاكمها لتثبيت حق في ممتلكات اكتسبت بارتكاب فعل مُجرّم وفقاً لهذه الاتفاقية أو لتثبيت ملكية تلك الممتلكات.

"(ب) أن تتخذ ما قد يلزم من تدابير تأذن لمحاكمها بأن تأمر من ارتكب أفعالاً مُجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية بدفع تعويض لدولة طرف أخرى تضررت من تلك الجرائم.

"(ج) أن تتخذ ما قد يلزم من تدابير تأذن لمحاكمها أو لسلطاتها المختصة، عندما يتعين عليها اتخاذ قرار بشأن المصادرة، بأن تعترف بمطالبة دولة طرف أخرى بممتلكات اكتسبت بارتكاب فعل مُجرّم وفقاً لهذه الاتفاقية، باعتبارها مالكة شرعية لها". فبوسع أي دولة طرف أن تطالب بملكية ممتلكات أخذت منها دون وجه حق، أو أن تلتزم تعويضات عن ضرر لحقها بسبب الفساد أو سوء الإدارة، ويُمكن اتباع هذه السبل عند استحالة الملاحقة القضائية الجنائية (مثلاً في حالات وفاة المدعى عليهم أو غيابهم)⁽¹⁾.

وحيث تقتضي الفقرة 1 من المادة 43 لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام 2003م، أن تتعاون الدول الأطراف في المسائل الجنائية، تلك المتعلقة بتسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة ونقل الإجراءات الجنائية وإنفاذ القانون، بما في ذلك التحقيقات المشتركة وتقنيات التحري الخاصة، فسوف يتم عرض هذه المسائل في عدة مباحث، وذلك على النحو الآتي:

(1) الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص255 وما بعدها.

أولاً: الملاحقة القضائية:

• كيفية الملاحقة القضائية:

- (أ) تجعل كل دولة طرف ارتكاب فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية خاضعاً لعقوبات تراعي فيها جسامة ذلك المجرم.
- (ب) تتخذ كل دولة طرف، وفقاً لنظامها القانوني ومبادئها الدستورية ما قد يلزم من تدابير لإرساء أو إبقاء توازن مناسب بين أي حصانات أو امتيازات قضائية ممنوحة لموظفيها العموميين من أجل أداء وظائفهم وإمكانية القيام، عند الضرورة، بعمليات تحقيق وملاحقة ومقاضاة فعالة في الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية.
- (ج) تسعى كل دولة طرف إلى ضمان ممارسة أي صلاحيات قانونية تقديرية يخولها قانونها الداخلي فيما يتعلق بملاحقة الأشخاص لارتكابهم أفعالاً مجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية، ومن أجل تحقيق الفعالية القصوى لتدابير إنفاذ القانون التي تتخذ بشأن تلك الجرائم، مع إيلاء الاعتبار الواجب لضرورة الردع عن ارتكابها.
- (د) في حالة الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية، تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، وفقاً لقانونها الداخلي ومع إيلاء الاعتبار الواجب لحقوق الدفاع، لضمان أن تراعي الشروط المفروضة بخصوص قرارات الإفراج إلى حين المحاكمة أو الاستئناف ضرورة حضور المدعى عليه في الإجراءات الجنائية اللاحقة.
- (هـ) تأخذ كل دولة طرف بعين الاعتبار جسامة الجرائم المعنية لدى النظر في إمكانية الإفراج المبكر أو المشروط عن الأشخاص المدنيين بارتكاب تلك الجرائم.
- (و) تنتظر كل دولة طرف، بما يتوافق مع المبادئ الأساسية لنظامها القانوني، في إرساء إجراءات تجيز للسلطة المختصة، عند اقتضاء، تنحية الموظف العمومي المتهم بارتكاب فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية أو وقفه عن العمل أو نقله، مع مراعاة مبدأ افتراض البراءة.
- (ز) تنتظر كل دولة طرف، حينما تسوغ جسامة الجرم ذلك، بما يتوافق مع المبادئ الأساسية لنظامها القانوني، في اتخاذ إجراءات لإسقاط الأهلية، بأمر قضائي أو بأي وسيلة مناسبة أخرى، لفترة زمنية يحددها قانونها الداخلي، عن الأشخاص المدنيين بارتكاب أفعال مجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية للقيام بما يلي:
- تولي منصب عمومي.
 - تولي منصب في منشأة مملوكة كلياً أو جزئياً للدولة.
- (ح) لا تمس الفقرة 1 من هذه المادة ممارسي السلطات المختصة صلاحيتها التأديبية تجاه المستخدمين المدنيين.

ط) ليس في هذه الاتفاقية ما يمس بالمبدأ القاضي بأن يكون توصيف الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية وتوصيف الدفوع القانونية المنطبقة أو المبادئ القانونية الأخرى التي تحكم مشروعية السلوك محفوظاً حصراً للقانون الداخلي للطرف، بموجب الملاحقة والمعاقبة على تلك الجرائم وفقاً لذلك القانون.

ي) تسعى الدول الأطراف إلى تشجيع إعادة إدماج الأشخاص المدانين بارتكاب أفعال مجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية في مجتمعاتهم.

ثانياً: المصادرة والتجميد أو الحجز:

من الضروري اتخاذ تدابير عملية للحيلولة دون إفادة المجرمين من مكاسب جرائمهم، ويُعد ضمان توفر أنظمة مصادرة قوية لدى الدول تقضي بالتعرف على الأموال والممتلكات المكتسبة بطرق غير مشروعة وتجميدها وحجزها ومصادرتها، من أهم الوسائل في القيام بذلك⁽¹⁾.

ويرد تعريف التعابير "التجميد" أو "الحجز" و "المصادرة" في الفقرات الفرعية (و) و (ز) من المادة 2 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، على النحو التالي:

"(و) يُقصد بتعبير "التجميد" أو "الحجز" فرض حظر مؤقت على إحالة الممتلكات أو تبديلها أو التصرف فيها أو نقلها، أو تولى عهدة الممتلكات أو السيطرة عليها مؤقتاً، بناءً على أمرٍ صادرٍ عن محكمة أو سلطة مختصة أخرى؛

"(ز) يُقصد بتعبير "المصادرة"، التي تشمل التجريد حيثما انطبق، الحرمان الدائم من الممتلكات بأمر صادر عن محكمة أو سلطة مختصة أخرى".

(1) الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص255 وما بعدها.

• المقتضيات الإلزامية:

ترد الالتزامات الموضوعية بالتمكين من المصادرة والضبط، في الفقرات (1، 3، 6) من المادة "1" من الاتفاقية، بينما ترد الصلاحيات الإجرائية لاقتفاء أثر الموجودات وتحديد مكانها والوصول إليها وإدارة شؤونها في الفقرات الباقية من المادة، وذلك على النحو التالي:

(أ) الالتزامات الموضوعية:

المحل الذي ترد عليه المصادرة، يُستفاد من نص الفقرة الأولى من المادة 31 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتي نصت على أنه:

"1- تتخذ كل دولة طرف، إلى أقصى مدى ممكن ضمن نطاق نظامها القانوني الداخلي، ما قد يلزم من تدابير للتمكين من مصادرة⁽¹⁾:"

(ب) العائدات الإجرامية المتأتية من أفعال مُجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية، أو ممتلكات تعادل قيمتها قيمة تلك العائدات؛

(ج) الممتلكات أو المعدات أو الأدوات الأخرى التي استُخدمت أو كانت معدة للاستخدام في ارتكاب أفعال مُجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية".

ومؤدى هذه المادة أن المصادرة تنصب ليس فقط على الأموال المتحصلة مباشرة عن إحدى جرائم الفساد، مثل الأموال التي اختلسها الموظف أو مبلغ الرشوة الذي حصل عليه، بل تشمل المصادرة أيضاً ما يُعادل قيمة هذه الأموال، ويعني ذلك أن المصادرة يُمكن أن ترد مثلاً على العقارات أو السيارات أو المجوهرات التي اشتراها الموظف بالأموال المُختلصة⁽²⁾.

وبالنظر إلى "المبدأ الأساسي" في الاتفاقية الخاص باسترداد الموجودات، تلزم كل دولة طرف بالتنظيم الرقابي لإدارة الممتلكات المجرّمة أو المحجوزة أو المصادرة، وذلك بناءً على ما نصت عليه الفقرة 3 من المادة 31، على أنه: "تتخذ كل دولة طرف، وفقاً لقانونها الداخلي، ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتنظيم إدارة السلطات المختصة للممتلكات المجرّمة أو المحجوزة أو المصادرة، المشمولة في الفقرتين 1 و2 من هذه المادة⁽³⁾."

(1) ويقصد بعبارة "إلى أقصى مدى ممكن ضمن نطاق نظامها القانوني الداخلي"، التعبير عما هنالك من اختلافات في الطريقة التي تتبعها النظم القانونية المختلفة لتنفيذ الالتزامات التي تفرضها هذه المادة، مرجع سابق.

(2) وتُعد الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة 1 من المادة 31 من الاتفاقية، صورة تقليدية للأشياء التي ترد عليها المصادرة وهي تشمل كل ما يتصور أن يكون قد استخدم بالفعل في ارتكاب إحدى جرائم الفساد كالرشوة أو الاختلاس أو الكسب غير المشروع، أو كان معداً لكي يستخدم في ارتكاب إحدى هذه الجرائم، حتى ولو لم يُستخدم بالفعل، د/ سليمان عبد المنعم، مرجع سابق.

(3) هذا الحكم غير موجود في الصكوك السابقة التي تحتوي على مقتضيات مشابهة جداً، كاتفاقية الجريمة المنظمة - الدليل التشريعي، مرجع سابق.

تلتزم الدول الأطراف بالتمكين من مُصادرة الممتلكات التي حُولت إليها تلك العائدات، وكذلك العائدات التي اختلطت بعائدات أخرى في حدود قيمتها المقدرة، حيثُ قد يقوم المُجرمون بجعل مصدر العائدات أو الأدوات غير ظاهر بشكل مُباشر، من خلال خلطها بعائدات مشروعة أو تحويلها إلى أشكال أخرى من الأموال، وقد نصت على ذلك الفقرتان (4 و5) من المادة (31) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيثُ نصت على أنه:

"4- إذا حُولت هذه العائدات الإجرامية إلى مُمتلكات أخرى أو بُدلت بها، جزئياً أو كلياً وجب إخضاع تلك المُمتلكات، بدلاً من العائدات، للتدابير المُشار إليها في هذه المادة".

"5- إذا خلطت هذه العائدات الإجرامية بممتلكات اكتسبت من مصادر مشروعة، وجب إخضاع تلك المُمتلكات للمُصادرة في حدود القيمة المقدرة للعائدات المخلوطة، مع عدم المساس بأي صلاحيات تتعلق بتجميدها أو حجزها"، وتُبين ملحوظة تفسيرية متعلقة بهذه الفقرة، على أن: "القصد من هذا الحكم هو أن يكون حداً أدنى، وستكون للدول الأطراف حرية تجاوزه في تشريعاتها الداخلية"⁽¹⁾.

وتم إخضاع الإيرادات أو المنافع الأخرى المُتأتية من هذه العائدات الإجرامية، وفقاً لما نصت عليه الفقرة 6 من المادة 31 من الاتفاقية، حيثُ نصت على أنه:

"2- تُخضع أيضاً للتدابير المُشار إليها في هذه المادة، على نفس النحو وبنفس القدر الساريين على العائدات الإجرامية، الإيرادات أو المنافع الأخرى المُتأتية من هذه العائدات الإجرامية، أو من الممتلكات التي حُولت تلك العائدات إليها أو بُدلت بها، أو من الممتلكات التي اختلطت بها تلك العائدات".

تلتزم الفقرة 6 من المادة 31 من الاتفاقية، الدول بأن تكفل إخضاع الإيرادات أو المنافع الأخرى المُتأتية من استثمار عائدات الجرائم للمُصادرة هي الأخرى، وتوضح ملحوظة تفسيرية تشير إلى التشابه في صياغة اتفاقية الجريمة المنظمة، أن عبارة "المنافع الأخرى" يُقصد بها أن تشمل ما يخضع للمُصادرة من منافع مادية ومن حقوق ومصالح مشروعة ذات طابع واجب النفاذ⁽²⁾.

(1) منشورات الأمم المتحدة، الفقرة (36) (A/58/422/Add.1).

(2) انظر في ذلك إلى: الأدلة التشريعية لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحق بها، الفقرة (23) من الوثيقة

(A/55/383/Add.1).

ب) الالتزامات الخاصة باعتماد صلاحيات إجرائية:

سوف تعتمد قدرات التحري اللازم لتنفيذ المادة 31 (علاوة على المادتين 55 و 57) تنفيذاً كاملاً اعتماداً كبيراً على عوامل غير تشريعية مثل ضمان تدريب أجهزة إنفاذ القانون والمدّعين العاملين تدريباً مناسباً وتزويدهم بموارد كافية، بيد أن التشريع سيكون لازماً أيضاً في معظم الحالات لضمان تقرير صلاحيات كافية لدعم عمليات اقتفاء أثر الموجودات ودعم تدابير التحريات الأخرى اللازمة لتحديد مكان الموجودات والتعرف عليها والربط بينها وبين الجرائم ذات الصلة⁽¹⁾.

ثالثاً: الولاية القضائية:

تتوقف فعالية ملاحقة جرائم الفساد، على الأخذ بمختلف معايير الولاية القضائية، لمحاكمة المتهمين بارتكابها، حتى لا يستغل هؤلاء الثغرات التي توجد في قوانين هذه الدولة أو تلك، وقد يفلت المتهمون بارتكاب جرائم الفساد، عبر ثغرات الولاية القضائية، إما بسبب التشريعات الوطنية، وإما بسبب طبيعة جرائم الفساد ذاتها. ويريد المجتمع الدولي أن يضمن ألا يفلت مرتكب أي جريمة خطيرة من العقاب، وأن يُعاقب على الجريمة بجميع عناصرها حيثما تحدث، ويقتضي هذا الحد من الثغرات المتعلقة بالولايات القضائية التي تتيح للفارين أن يجدوا ملاذاً آمناً، أو سد تلك الثغرات تماماً، وثمة شاغل آخر يتمثل في ضمان أن تكون هناك، حيثما تنشط جماعة إجرامية في عدة دول قد تكون لها ولاية قضائية على سلوك تلك الجماعة آلية متاحة لتلك الدول، لتيسير تنسيق الجهود التي تبذلها كل منها⁽²⁾.

وتتناول المادة 42 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الولاية القضائية اللازمة لملاحقة مرتكبي تلك الجرائم ومعاقبتهم، ويُقدم الفصل الرابع من ذات الاتفاقية (التعاون الدولي) إطاراً للتعاون بين الدول الأطراف، التي مارست بالفعل تلك الولاية القضائية، وتوجد أحكام مماثلة لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بشأن الولاية القضائية، في صكوك قانونية دولية أخرى⁽³⁾.

(1) الدليل التشريعي، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص 242 وما بعدها.

(2) الدليل التشريعي، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص 242 وما بعدها.

(3) مثل (المادة 15) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، (المادة 4) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الإيجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة 1988م، (المادة 4) من اتفاقية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لسنة 1997م بشأن مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في

يتعين على الدول تقرير ولايتها القضائية حيثما يرتكب الجُرم فعلاً في إقليمها أو على متن سفينة تحمل علمها أو طائرة مسجلة لديها، ويجب أيضاً أن تكون لها ولاية قضائية تُتيح لها ملاحقة الأفعال المجرّمة التي ترتكب خارج إقليمها إذا كان مرتكبها واحداً من مواطنيها لا يُمكن تسليمه لملاحقته في دولة أخرى لذلك السبب، أي أنه يجب أن يكون بوسعها تطبيق مبدأ إما التسليم وإما الملاحقة (الفقرة 3 من المادة 42 والفقرة 11 من المادة 44) من الاتفاقية⁽¹⁾.

علاوة على التأكيد الإلزامي لسريان الولاية القضائية، الذي جرى تناوله سابقاً، تُشجع الاتفاقية الدول الأطراف على النظر في تأكيد سريان الولاية القضائية في حالات إضافية، وخاصة عندما تكون مصالحها الوطنية قد أُضيرت. (أ) معيار الشخصية: تعترف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بمبدأ الشخصية كمعيار للولاية القضائية، سواء في شقيه الإيجابي أو السلبي، ففي الشق الإيجابي يكون الجاني متمتعاً بجنسية الدولة التي تلاحقه، أما في الشق السلبي تكون جريمة الفساد موجهة ضد أحد مواطني هذه الدولة⁽²⁾.

وتحدد الفقرة 2 من المادة 42 من الاتفاقية، عدداً من الأسس الأخرى للولاية القضائية التي قد تستأثر بها الدول الأطراف، وقد نصت على أنه:

"رهنأً بأحكام المادة 4 من هذه الاتفاقية، يجوز للدولة الطرف أن تُخضع أيضاً أي جُرم من هذا القبيل لولايتها القضائية في الحالات التالية:

- عندما يُرتكب الجُرم ضد أحد مواطني تلك الدولة الطرف.
 - عندما يرتكب الجُرم أحد مواطني تلك الدولة الطرف أو شخص عديم الجنسية يوجد مكان إقامته المعتاد في إقليمها.
 - عندما يكون الجُرم واحداً من الأفعال المُجرّمة وفقاً للفقرة (ب)، "2" من المادة 23 من هذه الاتفاقية ويُرتكب خارج إقليمها بهدف ارتكاب فعل مُجرّم وفقاً للفقرة 1 (أ)، "1" أو "2" أو (ب) "1" من المادة 23 من هذه الاتفاقية داخل إقليمها؛ أو (د) عندما يُرتكب الجُرم ضد الدولة الطرف".
- وتحدد الاتفاقية أساساً إضافياً غير إلزامي للولاية القضائية التي قد تود الدول الأطراف النظر في تأكيد سريانها، فخلافاً للتأكيد الإلزامي لسريان الولاية القضائية المنصوص عليه في الفقرة 3 للتمكين من إجراء ملاحقة داخلية بدلاً من تسليم مواطنيها، تُجيز الفقرة 4 تأكيد سريان الولاية القضائية على الأشخاص الذين لا تقوم الدولة الطرف مُتلقية الطلب بتسليمهم لأسباب أخرى، وفي هذا المعنى، نصت الفقرة 4 من المادة 42، على أنه: "يجوز لكل دولة طرف أيضاً أن تعتمد ما قد

المعاملات التجارية الدولية، (المادة 5) من اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد لسنة 1996م.

(1) منشورات الأمم المتحدة، الفقرة (36) (A/58/422/Add.1).

(2) د. سليمان عبد المنعم، الجوانب الإشكالية في النظام القانوني لتسليم المجرمين، مرجع سابق، ص242.

يلزم من تدابير إخضاع الأفعال المُجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية لولايتها القضائية عندما يكون الجاني المزعوم موجوداً في إقليمها ولا تقوم بتسليمه".

توضح اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، أن قائمة الأسس لأجل الولاية القضائية ليست شاملة، ومن ثم يُمكن أن تقرّر الدول الأطراف، أسساً إضافية للولاية القضائية، دون مساس بقواعد القانون الدولي العام، ووفقاً لمبادئ قانونها الداخلي، وفي هذا المعنى نصت الفقرة 6 من المادة 42 من الاتفاقية، على أنه:

"دون مساس بقواعد القانون الدولي العام، لا تحول هذه الاتفاقية دون ممارسة أي ولاية حالية تؤكد الدولة الطرف سريانها وفقاً لقانونها الداخلي".

* في مصر: يتضمن قانون العقوبات المصري رقم 58 لسنة 1937م وتعديلاته، كافة الحالات المنصوص عليها في المادة 42 من الاتفاقية، فقد نصت المواد من 1 إلى 4 من قانون العقوبات المصري على المعيارين الشخصي والمكاني لتطبيقه، فمن ناحية المعيار الشخصي ينطبق القانون على كل شخص يحمل الجنسية المصرية، سواء ارتكب الفعل المُجرّم داخل مصر أو خارج مصر، ولكن بشرط أن يكون الفعل مُجرّماً في الدولة التي ارتكب فيها. كما يطبق القانون على كل شخص أجنبي ارتكب الفعل المُجرّم على أرض مصر، أو خارج مصر، إذا كان هذا الفعل له تأثير على مصر، وفقاً للاشتراطات المنصوص عليها في قانون العقوبات⁽¹⁾.

رابعاً: عواقب الفساد والتعويض عن الضرر:

(1) مادة [1]: تسري أحكام هذا القانون على كل من يرتكب في القطر المصري جريمة من الجرائم المنصوص عليها فيه

مادة [2]: تسري أحكام هذا القانون أيضاً على الأشخاص الآتي ذكرهم:

أولاً: كل من ارتكب في خارج القطر فعلاً يجعله فاعلاً أو شريكاً في جريمة وقعت كلها أو بعضها في جمهورية مصر العربية.

ثانياً: كل من ارتكب خارج جمهورية مصر العربية جريمة من الجرائم الآتية:

(أ) جنابة مُخلّة بأمن الحكومة مما نص عليه في البابين الأول والثاني من الكتاب الثاني من هذا القانون.

(ب) جنابة تزوير مما نص عليه في المادة 206 من هذا القانون.

(ج) جنابة تقليد أو تزيف أو تزوير عملة ورقية أو معدنية مما نص عليه في المادة 202 أو جنابة إدخال تلك العملة الورقية أو المعدنية المقلدة أو المزيفة أو المزورة إلى مصر أو إخراجها منها أو تزويرها أو حيازتها بقصد الترويج أو التعامل بها مما نص عليه في المادة {30 فقرة 2} بشرط أن تكون العملة متداولة قانوناً في مصر.

مادة [3]: كل مصري ارتكب وهو في خارج القطر فعلاً يُعتبر جنابة أو جنحة في هذا القانون يُعاقب بمقتضى أحكامه إذا عاد إلى القطر وكان الفعل معاقباً عليه بمقتضى قانون البلد الذي ارتكبه فيه.

مادة [4]: لا تقام الدعوى العمومية على مرتكب جريمة أو فعل في الخارج إلا من النيابة العمومية، ولا تجوز إقامتها على من يثبت أن المحاكم الأجنبية برأته ثم أسند إليه أو أنها حكمت عليه نهائياً واستوفى عقوبته.

مع إيلاء الاعتبارات الواجب توافرها لحسن النية، تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، تدابير تتناول عواقب الفساد، وفي هذا السياق، ويجوز للدول الأطراف أن تعتبر عاملاً ذا أهمية في اتخاذ إجراءات قانونية لإلغاء أو فسخ عقد أو سحب امتياز أو غير ذلك من الصكوك المماثلة أو اتخاذ أي إجراءات أخرى تراها في هذا الشأن.

• التعويض عن الضرر:

تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير، وفقاً لمبادئ قانونها الداخلي، لضمان حق الكيانات أو الأشخاص الذين أصابهم ضرر نتيجة فساد في رفع دعوى قضائية ضد المسؤولين عن إحداث ذلك الضرر، بغية الحصول على تعويض.

خامساً: الآليات القانونية والجهود الدولية في مجال تسليم المجرمين:

يُعد الإطار القانوني للتسليم، هو الإطار الشرعي الذي تقوم بمقتضاه الدول بتسليم شخص ما إلى دولة أخرى، فلا يعني استخلاص هذا الإطار، الإحاطة فقط بمفهوم التسليم وما يتطلبه ذلك من جوانب نظرية أخرى، بل يُمثل أيضاً تحديد القواعد الأساسية والتكميلية التي تلجأ إليها الدول عند استخدام نموذج التسليم كصورة من صور التعاون الدولي⁽¹⁾.

(1) يحدّد النظام القانوني، القواعد العامة من الأحكام والشروط التي يتم التسليم بناءً عليها بين الدول الأطراف، ويضع الأحكام العامة التي على أساسها سيتم التسليم من عدمه، وذلك متى توافرت هذه الشروط حال البت في طلب قرار التسليم، وهذه الشروط وإن كانت شبه ثابتة بين الدول من حيث العناصر، فإنها تختلف من حيث الموضوع فيما بين الدول، بحسب ما تنتهجه من مبادئ دستورية وقانونية، وللاعتبارات السياسية، والمصالح الدولية التي تراها كل دولة مناسبة.

تعريف نظام تسليم المجرمين وخصائصه:

1- تعريف نظام تسليم المجرمين:

جاء تعريف تسليم المجرمين متماشياً مع التطور الذي عرفه هذا النظام، ورغم أن التعاريف التي وردت في العصر الحديث لنظام تسليم المجرمين، قد جاءت مختلفة في صياغتها، إلا أنها تتلاقى في المضمون⁽¹⁾، فيما يتعلق بتعريف تسليم المجرمين كنظام، فهذا النظام تعريفات عدة، منها: إجراء مُقتضاه تخلي الدولة عن شخص موجود في إقليمها، لدولة أخرى تُطالب بتسليمه إليها، لمحاكمته عن جريمة منسوبة إليه ارتكابها، لتنفيذ عقوبة مقضي عليه بها من محاكم هذه الدولة⁽²⁾، وهناك من يُعرف تسليم المجرمين بأنه: "إجراء دولي تقبل بمقتضاه دولة بتسليم دولة أخرى بطلب من هذه الأخيرة مُجرم يوجد على إقليمها، حتى يُحاكم أو لتنفيذ عقوبة سبق وأن صدرت ضده، ويستمد هذا الإجراء أصوله أساساً من الاتفاقيات الدولية"⁽³⁾.

2- خصائص نظام تسليم المجرمين:

بالرغم من أن نظام تسليم المجرمين لم يسلم من النقد وأوجه الاعتراضات من جانب البعض مدعين ذلك بعدد من الحجج والأسانيد⁽⁴⁾، إلا أنه على الجانب الآخر، يؤيد الفقه في غالبية نظام التسليم مدعين رأيهم بعدد من الحجج والأسانيد، يتلخص مضمونها فيما يلي:

(1) إن أصل كلمة تسليم المجرمين ذات أصل لاتيني، فكلمة (Extradition) اسم مؤلف من EX، وتعني خارج (Tradition) وكلمة (Traduire) تعني سلم، فجاءت كلمة التسليم في اللغة الإنجليزية (Extradition)، وباللغة الفرنسية (L' Extradition) واللذان تعنيان الترحيل، انظر: عبد الله بن جداه - التعاون الدولي في مجال تسليم المجرمين، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009م.

(2) انظر في ذلك:

- د/ علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، منشأة المعارف بالإسكندرية، بدون تاريخ.

- د/ حامد سلطان، القانون الدولي العام في وقت السلم، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، 1965م.

(3) فريدة شبرى، تجديد نظام تسليم المجرمين، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، 2008م.

(4) أسانيد نقد نظام تسليم المجرمين، تتضح فيما يلي:

- يمثل التسليم انتهاكاً لحرية الفرد الشخصية: وذلك لأن عدم انتهاك التشريعات الداخلية لدولة الملجأ، بالرغم من اقتراف الفعل الإجرامي بإقليم الدولة طالبة، لا يبرز المساس بالحرية الشخصية حيث إن قانون العقوبات في أصله إقليمي.
 - يتعارض التسليم مع سيادة الدولة وكرامتها.
 - عدم الثقة في عدالة القضاء الأجنبي.
 - لا يوجد مبرر للتسليم طالما تستطيع دولة الملجأ محاكمته ومعاقبته.
 - يخل التسليم بثقة الشخص في دولة الملجأ.
- ينظر: د/ هشام عبد العزيز مُبارك، تسليم المجرمين بين الواقع والقانون، مرجع سابق.

- الطابع الإجرائي للتسليم: التسليم ذو طابع إجرائي، سواء كان التسليم قضائياً أو إدارياً، ويبدو ذلك من خلال القواعد المنظمة له التي تنسم بالإجرائية، ويُمكن أن تفسر قواعد التسليم بطريق القياس، وذلك بمراعاة الحقوق والحريات الفردية للشخص المطلوب.
- الطابع التعاوني للتسليم: التسليم إجراء تعاوني ينطلق من التضامن الدولي لمكافحة الجريمة، ومُلاحقة المجرمين أينما كانوا، ويتسم هذا التعاون بأنه غير إلزامي، ويتجلى ذلك في رفض بعض الدول إجراء التسليم في بعض الأحيان، دون أن يرتب مسؤولية قانونية.
- الطابع الدولي لتسليم المُجرمين: التسليم هو إجراء يتم بين دولة طالبة ودولة مطلوب منها، أو بين وجهة قضائية دولية، فالتسليم يتسم بكثير من الإجراءات المختلفة داخل الدولة الواحدة.
- الطابع العالمي لتسليم المُجرمين: يُعد التعاون في مجال تسليم المُجرمين من أهم خصائص التسليم، إلا أنه لا بد من مراعاة حقوق الإنسان.

3- الجهود الدولية والإقليمية في مجال تسليم المُجرمين:

يُعد تسليم المُجرمين من أقدم صور التعاون الدولي في المواد الجنائية، من خلال المعاهدات الثنائية أو الاتفاقيات الإقليمية في مجال التسليم أو المتعددة الأطراف، والتي تتضمن نصوصاً قانونية تتعلق بالتسليم، حيث تقوم المصلحة الدولية المشتركة على فكرة التعاون الدولي، الذي يتطلب تضافر الجهود الدولية لتسليم المُجرمين، وذلك من حيث طبيعة هذا التعاون، وسوف يتم تناول جهود المنظمات العالمية والإقليمية المعنية بهذا المجال، وذلك على النحو الآتي:

(أ) الجهود الدولية في مجال تسليم المُجرمين:

قامت المنظمات الدولية، بالدور الرئيسي في الجهود الدولية في مجال تسليم المُجرمين، ومنها:

• الأمم المتحدة:

- المعاهدة النموذجية لتسليم المُجرمين⁽¹⁾: فقد ساهمت الجمعية العامة للأمم المتحدة في هذا المجال من خلال إصدارها لقرار رقم 116/45 المؤرخة في 1990/12/14م، بخصوص وضع النصوص القانونية للمعاهدة النموذجية لتسليم المُجرمين.

(1) أبرز ما جاءت به الاتفاقية، أنها تُعد إطاراً مفيداً يُمكن أن يُساعد الدول المهتمة بالتعاون بشأن اتفاقيات ثنائية، أو متعددة الأطراف في مجال تسليم المجرمين، وتساعد أيضاً على تطوير أحكام التشريعات الوطنية المتعلقة بهذا المجال.

كما تدعو الدول إذا لم تكن قد أقامت بعد علاقات تعاهديه مع دول أخرى، بشأن تسليم المجرمين، أو إذا كانت ترغب في إعادة النظر في العلاقات التعهديه، أن تضع المعاهدة النموذجية لتسليم المجرمين موقع الاعتبار ولدى قيامها بذلك ... انظر في ذلك إلى منشورات الأمم المتحدة A/RES/45/116.

http://www.un.org/arabic/documents/instruments/docs_subj_ar.asp?subj=33

- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية⁽¹⁾: والتي تم إصدارها في 48 نوفمبر عام 2000م، والتي قد أوردت بها المادة (16) موضوع تسليم المجرمين.
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام 2003⁽²⁾: حيث نصت في المادة 44 على تسليم المجرمين.
- القانون النموذجي لتسليم المجرمين عام (2004)⁽³⁾: حيث يُقدم مبادئ توجيهية بشأن صياغة أو تعديل التشريعات الوطنية لتسليم المجرمين، وكذلك الاعتماد عليه في حالة إبرام اتفاقيات سواء ثنائية أو متعددة الأطراف في مجال التسليم.
- منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية:

- اتفاقية مكافحة رشوة المسؤولين الحكوميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية:

(Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transaction).

وقد نصت في المادة (10) منها على تسليم المجرمين، مبينة إجراءات التسليم وحالاته.

- المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول)⁽⁴⁾:

تهدف هذه المنظمة إلى المزيد من التعاون الدولي في مكافحة الجريمة وملاحقة مرتكبيها والحد من انتشارها، وتسهيل عملية التسليم وتنسيق أعمال الشرطة الجنائية في مختلف الدول الأعضاء من أجل تضيق الخناق على المجرمين وعدم السماح لهم بأن يفلتوا من العقاب.

(ب) الجهود الإقليمية في مجال تسليم المجرمين:

1. الاتحاد الأوروبي:

قام المجلس الأوروبي في ظل التعاون بين الدول الأعضاء، لمكافحة الإجرام وتعقب المجرمين، بتوقيع العديد من الاتفاقيات، منها:

(1) منشورات الأمم المتحدة A/RES/55/25 - عبر موقع الأمم المتحدة

http://www.un.org/arabic/documents/instruments/docs_subj_ar.asp?subj=33

(2) منشورات الأمم المتحدة A/RES/58/4

(3) جاء هذا القانون موزعاً على 43 مادة ويحتوي على أربعة محاور أساسية، أولها: الأحكام العامة، ثانيها: الشروط الموضوعية لتسليم المجرمين، ثالثها: أسباب رفض طلب التسليم من المادة 4 إلى المادة 13، رابعها: إجراءات تسليم المجرمين من المادة 17 إلى المادة 41 ... لمزيد من التفصيل على الموقع الإلكتروني لمكتب الأمم المتحدة لمنع المخدرات والجريمة. www.unedc.org/pdf/crime/terrorism/Crime_Commission_Report_Ar.doc.

(4) وهناك العديد من الإجراءات المتبعة من قبل الإنتربول في مجال تسليم المجرمين.. لمزيد من التفاصيل انظر إلى:

- علي حسن الطويلة، التعاون الإقليمي الدولي في مجال تسليم المجرمين -

www.policemic.gov.bh/reports/2011/April/.../6343727444218702973.pdf.

– الاتفاقية الأوروبية لتسليم المجرمين

(European Convention on Extradition)

هدف الاتفاقية هو قبول القوانين المناسبة بالنسبة لتسليم المجرمين وذلك في إطار هدف عام، وهو أكبر بين الدول أعضاء المجلس الأوروبي، وتتضمن الاتفاقية 32 مادة قانونية⁽¹⁾.

– الاتفاقية الدولية المتعلقة بتسليم المجرمين المبرمة (عام 1996):

(Convention on extradition between Member States)

والغرض من هذه الاتفاقية هو استكمال وتسهيل تطبيق أحكام تسليم المجرمين بين دول الاتحاد الأوروبي⁽²⁾.

(The 2000 convention of mutual assistance in criminals Mattes)

وتتضمن هذه الاتفاقية تسعة محاور رئيسية، منها محور يتعلق بالأحكام الموضوعية، والقواعد الإجرائية لنظام تسليم المجرمين، فالغرض من هذه الاتفاقية هو تسهيل تطبيق الاتفاقيات المتعددة والثنائية في هذا المجال⁽³⁾.

الأحكام العامة لنظام التسليم في جرائم الفساد:

طبقاً لمقتضيات الدراسة في مطلبها السابق حول الإطار العام والجهود الدولية في مجال تسليم المجرمين، والتي قد تضمنت المقصود بتسليم المجرمين وخصائصه، بالإضافة إلى الجهود الدولية والإقليمية في مجال تسليم المجرمين، وعلى ضوء ما ورد بالمادة 44 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003م.

يُعتبر الأساس القانوني عن المبرر أو السند القانوني الذي تعوّل عليه الدولة حال البت في طلب التسليم سواء بالقبول أو الرفض، وتُعدّ الأسس التي يقوم عليها التسليم، عملية نسبية تختلف من دولة إلى أخرى، ومن عصر إلى آخر، وتندرج أيضاً نسبية الأمر في ظل الاتجاهات الدولية المعاصرة⁽⁴⁾.

(1) تم توقيع الاتفاقية الأوروبية لتسليم المجرمين في 13 ديسمبر 1957م، بواسطة إحدى عشرة دولة أوروبية، ودخلت حيز التنفيذ في 18 أبريل 1960م ... لمزيد من المعلومات انظر إلى موقع المجلس الأوروبي – مكتب المعاهدات.

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=024&CM=8&CL=ENG>

(2) Europe Summaries of EU legislation: "Convention on extradition between Member States, At: http://europe.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_crimin

(3) Eillen Denza: "The 2000 convention of mutual assistance in criminals Mattes", Common market law review, Vol. 40, No 5, October 2003, Kluwer law international printed in the Netherlands, PP. 1047-1073.

(4) د/ هشام عبد العزيز مُبارك، تسليم المجرمين بين الواقع والقانون، مرجع سابق.

يتعدد الأساس القانوني للالتزام الدولة بالتسليم في جرائم الفساد، فهو إما أن يكون من خلال اتفاقيات دولية مع الدولة التي تُطالبها بالتسليم، وإما أن يكون لدى الدولة تشريع داخلي يُنظم عملية التسليم، وفي حالة عدم وجود هاتين الحالتين (اتفاقية ثنائية أو تشريع داخلي) لتنظيم عملية التسليم، فإن الالتزام القانوني للتسليم في جرائم الفساد يجد مصدره في هذه الحالة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وذلك وفقاً لما ورد بشأن هذا الموضوع، فقد تم النص على ذلك في: الفقرة (5) من المادة 44: "إذا تلقت دولة طرف، تجعل تسليم المُجرمين مشروطاً بوجود مُعاهدة، طلب تسليم من دولة طرف أخرى لا ترتبط معها بمُعاهدة تسليم، جاز لها أن تعتبر هذه الاتفاقية الأساس القانوني للتسليم فيما يخص أي جرم تنطبق عليه هذه المادة".

الفقرة 7 من المادة 44: "على الدول الأطراف التي لا تجعل التسليم مشروطاً بوجود مُعاهدة أن تعتبر الجرائم التي تنطبق عليها هذه المادة جرائم خاضعة للتسليم فيما بينها".

بالرغم أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تُعد أساساً قانونياً للتسليم بالنسبة للدول الأطراف فيها، إلا أن المادة 44 (تسليم المُجرمين) من الاتفاقية، لم تنظم بما فيه الكفاية مُختلف الجوانب القانونية التي يثيرها نظام تسليم المُجرمين، ولهذا دعت الاتفاقية الدول الأطراف فيها إلى إبرام مُعاهدات ثنائية ومُتعددة الأطراف فيما بينها لوضع نظام التسليم موضع التنفيذ، وقد جاء هذا المعنى في عدة مواضع، وهي:

الفقرة السادسة من المادة (44) من الاتفاقية ذاتها: "على الدولة الطرف التي تجعل التسليم مشروطاً بوجود مُعاهدة: (أ) أن تُبلغ الأمين العام للأمم المتحدة، وقت إيداعها صك التصديق على هذه الاتفاقية أو قبولها أو إقرارها أو الانضمام إليها، بما إذا كانت ستعتبر هذه الاتفاقية الأساس القانوني للتعاون بشأن التسليم مع سائر الدول الأطراف في هذه الاتفاقية،

(ب) وأن تسعى، حيثما اقتضى الأمر، إلى إبرام مُعاهدات تسليم مع سائر الدول الأطراف في هذه الاتفاقية بغية تنفيذ هذه المادة، إذا كانت لا تُعتبر هذه الاتفاقية الأساس القانوني للتعاون بشأن التسليم".

الفقرة 18 من المادة 44: "تسعى الدول الأطراف إلى إبرام اتفاقات أو ترتيبات ثنائية ومُتعددة الأطراف لتنفيذ التسليم أو لتعزيز فاعليته".

سادساً: ازدواجية التجريم "Double Criminality":

ويقصد به أن يكون الفعل المطلوب التسليم من أجله مُجرماً في تشريع الدولة طالبة التسليم، وكذلك في تشريع الدولة المطلوب إليها التسليم، وأن يكون الفعل مُجرماً أياً كانت الصورة التشريعية المُعاقب عليها، فلا عبرة للوصف أو التكيف القانوني الذي يطلق على الفعل، عند تقرير توافر هذه الشروط والمعاقبة عليه⁽¹⁾.

تؤثر مسألة "ازدواجية التجريم" في التعاون الدولي، فبموجب هذا المبدأ، مثلاً، لا تلتزم الدولة بتسليم أشخاصاً مطلوبين بسبب أفعال يزعم أنهم ارتكبوها في الخارج، إذا كانت تلك الأفعال غير مُجرمة في أقاليمها، ولا يلزم أن يكون تعريف هذه الأفعال مُتطابقاً، وتقوم الدولة مُتلقية الطلب بتحديد ما إذا كانت قوانينها الداخلية تنص على حُكم بشأن جُرم مماثل للجُرم الذي يلتمس بشأنه التسليم أو أي نوع آخر من المُساعدة القانونية⁽²⁾.

– ازدواجية التجريم وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد:

فقد تناولت الاتفاقية مسألة ازدواجية التجريم كشرط ضروري في التعاون الدولي، وقد ورد ذلك ضمن نصوص الاتفاقية ومنها:

- الفقرة 2 من المادة 43 وبناءً على هذه الفقرة يجوز للدول الأطراف، إذا كانت قوانينها تسمح بذلك أن توافق على تسليم شخص مطلوب في جريمة فساد لا تُعاقب عليها قوانينها، كما لا يلزم أن يكون السلوك الذي يقوم عليه الفعل الإجرامي معروفاً بالمصطلحات نفسها في كلتا الدولتين الطرفين، ولا أن يكون مدرجاً ضمن فئة الجرائم نفسها.
 - الفقرة 1 من المادة 44 وبناءً على هذه الفقرة، يتعين على الدول الأطراف أن تُعد الجرائم المقررة وفقاً للاتفاقية، جرائم خاصة للتسليم، رهناً باستيفاء شرط ازدواجية التجريم.
- غير أن هذا لا يعني عدم مقدرة الدول الأطراف على التعاون، إلا عند استيفاء شرط ازدواجية التجريم، فقد تم معالجة هذه المسألة وفقاً لما ورد في نصوص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي نصت على:
- الفقرة 2 من المادة (44): بناءً على هذه الفقرة يجوز للدول الأطراف، إذا كانت قوانينها تسمح بذلك، أن توافق على التسليم بسبب جرائم الفساد، حتى عند انتفاء ازدواجية التجريم.

(1) ويُعد شرط ازدواجية التجريم بهذه الصورة قيداً Restriction، وحماية للشخص المطلوب Protection في آن واحد ويأتي القيد مُتمثلاً في استلزام العقاب في الدولة طالبة والمطالبة للفعل المجرم محل التسليم. انظر: عبد الله بن جداء، التعاون الدولي في مجال تسليم المجرمين، رسالة ماجستير، مرجع سابق.

(2) انظر في ذلك:

- Lindy Muzila, Michelle Morales, Marianne Mathias, and Tammar Berger: "On the Take: Criminalizing Illicit Enrichment to Fight Corruption" International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, 2012.

- **الفقرة 9 (ب) من المادة (46):** بناءً على هذه الفقرة تلتزم الدول الأطراف بأن تقوم بتوفير المساعدة، عندما لا ينطوي على إجراء قسري، وحتى في حال انتفاء ازدواجية التجريم، حيثما كان ذلك متسقاً مع المفاهيم الأساسية لنظامها القانوني.
- **الفقرة 9 (ج) من المادة (46):** كما تتيح هذه الفقرة توسيع نطاق المساعدة القانونية المتبادلة في حال انتفاء ازدواجية التجريم، وذلك من أجل تحقيق أهداف الاتفاقية.

ازدواجية التجريم في القانون المصري بصفة عامة يكون الفعل محل التعاون الدولي مجزماً في قانون كل من الدولة طالبة التعاون أو المساعدة القانونية وفي قانون الدولة متلقية الطلب⁽¹⁾، ويتحقق شرط ازدواجية التجريم من خلال أحد الأسلوبين الأول أسلوب القائمة المصرية وثانيهما أسلوب الحد الأدنى للعقوبة. ويتمثل أسلوب القائمة المصرية بتعدد الجرائم التي يجوز التعاون الدولي أو المساعدة القانونية فيها واستبعاد ما عداها، أما الأسلوب الثاني أسلوب الحد الأدنى للعقوبة. فيتمثل بجواز التعاون الدولي في الجرائم التي تتجاوز عقوبتها حداً أدنى معيناً، فإذا كانت الجريمة المطلوب التسليم من أجلها أقل من هذا الحدي كان التعاون أو المساعدة محظوراً⁽²⁾.

أما موقف القانون العراقي من هذا الشرط، فنجد أن المشرع في قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي النافذ، قد اشترط توافر ازدواجية التجريم في تقديم المساعدة القانونية المتبادلة في مجال تسليم المجرمين، وكذلك الحال في قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب العراقي النافذ⁽³⁾.

2. حالات حظر رفض التسليم:

- **الجرائم السياسية "Political Offences":** لا يتفق الفقه الدولي على تعريف جامع مانع للجريمة السياسية، فهو مصطلح واسع الدلالة، ويُمكن النظر إليها على أنها جرائم سلبية وأخرى إيجابية، حيث تلتزم غالبية الدول بمبدأ عدم تسليم المجرمين السياسيين عند توقيعها اتفاقيات ومُعاهدات تسليم المجرمين فيما بينها، وتختلف فكرة الجريمة السياسية بالنسبة للدولة فيما يتعلق بالمعيار المتبع عندما تصدر عفواً عاماً أو شاملاً عن مرتكبي الجرائم

(1) حسين معن، استرداد المتهمين والمحكوم عليهم في جرائم الفساد، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2014م، ص22.

(2) د. سليمان عبد المنعم، الجوانب الإشكالية في النظام القانوني لتسليم المجرمين، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007م، ص130.

(3) الفقرة (أ) من المادة (357) قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي والمادة (28) من قانون مكافحة غسل الأموال العراقي النافذ.

السياسية عن المعيار الذي تطبقه عند البت في طلبات تسليم المُجرمين التي تقدم إليها، مما يزيد من غموض الجريمة السياسية⁽¹⁾.

تعد الجريمة السياسية بصفة أولية، تلك التي ترتكب ضد الدولة ومصالحها الأساسية، سواء من جهة الخارج أو الداخل، ويكون الدافع إلى ارتكابها سياسياً، يستهدف تغيير نظام الحكم القائم في مجتمع معين، ومن المبادئ المستقرة في الوقت الحاضر، مبدأ عدم تسليم المُجرمين السياسيين، وقد أصبح هذا المبدأ ثابتاً إما في دساتير بعض الدول أو المعاهدات المعقودة بينها وبين غيرها من الدول، حيث تنص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أنه لا يجوز رفض التسليم في إحدى جرائم الفساد لكونها جرائم سياسية، وذلك وفقاً للفقرة 4 من المادة 44 للاتفاقية. ووفقاً لتفسير هذه الفقرة الواردة في الاتفاقية، فإن النظام القانوني الداخلي للدولة هو الذي يجب تطبيقه، بحيث إنه يحق للدولة المطلوب منها التسليم، أن ترفض طلب التسليم في حالة أن تكون إحدى جرائم الفساد هي جريمة سياسية، بموجب تشريعها الداخلي أو معاهدة تسليم ثنائية ترتبط بها، ومن ثم فإن الحظر الوارد في هذه الفقرة (أن تعتبر جرائم الفساد جريمة سياسية) مقروناً بأن يسمح به قانون الدولة⁽²⁾.

- **الجرائم المالية:** قد تكون الجريمة ذات طابع مالي، أي أن تكون جريمة ضريبية أو جمركية أو نقدية، فقد تم استبعاد رفض التسليم استناداً لكون الجريمة سبب التسليم ذات طابع مالي، حيث نصت على هذا المعنى الفقرة 16 من المادة 44 على أنه: "لا يجوز للدول الأطراف أن ترفض طلب تسليم لمجرد أن الجرم يعتبر جُرمًا يتعلق بأمر مالي". ولذلك يتعين على الدول الأطراف أن تكفل عدم جواز التذرع بهذه الحجج لرفض التسليم بمقتضى قوانينها أو معاهداتها الخاصة بتسليم المُجرمين.

(1) Usman Hameed LL.M (Sheffield): "Mandatory obligation under the international counterterrorism and organized crime conventions to facilitate state cooperation in law enforcement", A thesis submitted in fulfillment of the requirements for the Degree of Doctor of Philosophy at College of Law, University of Glasgow, January 2014.

(2) وهكذا يبدو أن ما كان **يُحسب** لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من رفض الزعم بالطابع السياسي لجرائم الفساد ليس إلا ظاهرياً فقط، فالأمر في النهاية متروك للنظام القانوني الداخلي، وبالتالي يُصبح من السهل على أي دولة **مطلوب** منها تسليم أحد المتهمين بجرائم الفساد، أن تمتنع عن تسليمه بحجة الطابع السياسي لجريمتها، لاسيما وأن المفهوم النسبي للجريمة السياسية قد يتيح ذلك. انظر: د/ سليمان عبد المنعم - ظاهرة الفساد - مرجع سابق.

المبحث الثاني

التجارب الدولية والداخلية في استرداد الأموال ومكافحة الفساد

تمهيد وتقسيم:

يشكل الفساد ومتحصلاته تهديداً للاستقرار الوطني والدولي، حيث يُعد من أهم مهددات التنمية ببلدان العالم، ولكن التحدي الأكبر الذي تواجهه جهود مكافحة الفساد يكمن في مسألة استرجاع الأصول وأموال الفساد التي تم نهبها وتهريبها، ووجدت لها ملاذات آمنة في العديد من البلدان الأجنبية، وعلى ذلك سيكون هذا المبحث جامعاً لبعض التجارب الدولية والعربية بشأن عمليات استرداد الأموال المنهوبة ومكافحة الفساد ويكون ذلك من خلال مطلبين على النحو الآتي: -

المطلب الأول: التجارب الدولية في استرداد الأموال ومكافحة الفساد

المطلب الثاني: تجارب بعض الدول العربية في مكافحة الفساد وسبل استرداد الأموال

المطلب الأول

التجارب الدولية في استرداد الأموال ومكافحة الفساد

تمهيد وتقسيم:

نظراً لتطور جرائم الفساد في المجتمع الدولي من حيث نوعية مرتكبيها وارتباطهم بشبكات الجريمة المنظمة العابرة للحدود ومن حيث استخدامهم لطرق مبتكرة ووسائل تكنولوجية حديثة في تنفيذ أعمالهم الإجرامية كل هذه العوامل أدت إلى تعاون الدول فيما بينهم لمكافحة ظاهرة الفساد وتصدي المجتمع الدولي لهذه الآفة، وسوف نتناول في هذا المطلب بعض النماذج الدولية في استرداد الأموال ومكافحة الفساد وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: تجربة سنغافورة في استرداد الأموال ومكافحة الفساد.

الفرع الثاني: تجربة نيجيريا في استرداد الأموال ومكافحة الفساد.

الفرع الأول

تجربة سنغافورة في استرداد الأموال ومكافحة الفساد

تعتبر تجربة سنغافورة من أنجح التجارب الدولية في مكافحة الفساد حيث تحتل المراكز الأولى ضمن الدول الأقل فساداً في العالم وحازت على الدرجة الرابعة عالمياً حسب تقرير منظمة الشفافية الدولية لعام 2005م وحافظت على مركزها المتقدم ضمن الدول العشرة الأولى الأقل فساداً في العالم ضمن تقرير المنظمة الدولية لعام 2018م⁽¹⁾. لقد كانت سنغافورة تحمل لقب الدولة الأكثر فساداً في العالم ولكنها أصبحت وبفضل التجربة الناجحة والمثالية الدولة الأقل فساداً على مستوى العالم حسب تقارير منظمة الشفافية الدولية. سنغافورة تلك الدولة الآسيوية التي تتكون من 36 جزيرة حصلت على استقلالها من الحكم البريطاني عام 1963م وانفصلت عن ماليزيا عام 1965م، وهي دولة ذات موارد طبيعية محدودة، عانت من آثار الاحتلال وتراكم الفساد فيها، لكنها وبفضل الإرادة السياسية لحكامها

⁽¹⁾ www.irfaasawtak.com.

ورئيس وزرائها (لي كيوان يو) الذي شغل منصبه في عام 1959م وقال: (قررنا أن يكون لدينا إدارة نظيفة، لقد أصيب بلدنا بالاعتلال والمرض والجشع والفساد، وقد وضعنا تأكيداً منذ تسلمنا للمنصب إن كل دولار من الإيرادات سوف يتم المحاسبة والمساءلة عنه على نحو ملائم وسوف يتم توصيله للمستفيدين على نحو حقيقي)⁽¹⁾. كما يروي في كتابه (قصة سنغافورة من العالم الثالث إلى العالم الأول) كيف أنهم عند فوزهم في الانتخابات عام 1959م قرر فريقه الحكومي لبس القمصان الخفيفة وسراويل بيضاء دلالة على نزاهة الضمير ونظافة اليد والعزم على تنقية البلاد من الفساد⁽²⁾.

لقد تبنت سنغافورة سياسة واضحة وثابتة وصارمة في مكافحة الفساد وحددت منهجاً يقوم على منع الفساد والوقاية منه ومحاربتة.

كما تُعزى أسباب نجاح التجربة في القضاء على الفساد إلى الإرادة السياسية أولاً وإصدار قانون مكافحة الفساد وإنشاء مكتب التحقيق في ممارسات الفساد بالإضافة إلى التعاون بين الشعب والدولة والإبلاغ عن حالات الفساد، والتي نتج عنها النجاح في إدارة البلاد اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً وارتفع دخل المواطن في سنغافورة من 500 دولار بداية الاستقلال إلى 56000 دولار سنوياً في عام 2014⁽³⁾.

أما عوامل نجاح تجربة سنغافورة فتُعزى إلى عدة أسباب منها⁽⁴⁾:

1. الرغبة السياسية في القضاء على الفساد، وهذا ما يدل على أن شرط توفر الإرادة السياسية في اتباع منهج مكافحة الفساد هو من أهم عوامل النجاح، فالإرادة السياسية هي مصدر النجاح في بناء حكومة نظيفة قادرة على أداء مهامها على أحسن وجه، فالنزاهة ومحاربة الفساد تبدأ من الأعلى وهنا ستكون أكثر نجاحاً لأن الفاسدين الكبار هم القدوة للفاسدين الصغار وإن القضاء على الفساد الكبير الذي يُمارس من السلطة يكفي ليكون عامل ردع للفساد الصغير أو ما يسمى فساد الطبقة الدنيا والوسطى.

2. وضع استراتيجيات وآليات واضحة وحقيقية لمحاربة الفساد، وقد نجحت الاستراتيجية من خلال إصدار تشريعات قانونية صارمة ضد الفساد وتوسيع دائرة المساءلة القانونية فقد تمت محاسبة وزراء ومسؤولين كبار

(1) www.draminlotfyoffice.com.

(2) www.ridahh.com.

(3) www.draminlotfyoffice.com.

(4) www.univ-chief.dz , www.transparency.org.pressrelease.corruptions_perceptions_idx.

- مثل وزير البيئة لمجرد قيامه برحلة مجانية على حساب أحد رجال الأعمال إضافة إلى قبوله هدية عبارة عن عقار فتمت محاكمته وسجنه أربع سنوات مع مصادرة جميع أمواله الناتجة عن الإثراء غير المشروع.
- وكذلك تم تطبيق مبدأ من أين لك هذا مع كل شخصية عامة ثبت عليها الثراء الفاحش قياساً على دخلة السنوي المعلوم.
3. الرفض المجتمعي للفساد هو أحد عوامل نجاح التجربة حيث كان المجتمع المدني لدولة سنغافورة يرفض الفساد كوسيلة للعيش وتحرص الدولة أن يكون عامة المجتمع شهوداً على جرائم الفساد مما يوسع التذمر والرفض الاجتماعي وتنامي روح العداة تجاه الفاسدين.
4. تأسيس مكتب التحقيقات في ممارسة الفساد أو ما يُسمى هيئة مكافحة الفساد. وهو هيئة مستقلة تقوم بإجراء التحقيق في جرائم الفساد في القطاعين العام والخاص ويرأس الهيئة مدير يرتبط مباشرة برئيس الوزراء، ويقوم هذا المكتب باتباع سياسات من شأنها مكافحة الفساد في الجهاز الإداري والتحقيق في سوء استخدام السلطة من قبل المسؤولين ويقوم بإرسال التقارير إلى الجهات المختصة.
- كما يقوم هذا المكتب أو الهيئة بتقديم مقترحات لمكافحة الفساد للجهات المختلفة والتحقيق فيما يرد إلى المكتب من شكاوي حول ممارسات الفساد بما فيهم المسؤولون الكبار في الدولة حيث يمتلك مكتب التحقيقات سلطات واسعة أعلى من سلطة الوزراء ويرتبط مباشرة برئيس الوزراء⁽¹⁾.
5. انضمام سنغافورة إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003م بالإضافة إلى تعاملها الإيجابي مع التقارير الدولية الصادرة من منظمة الشفافية الدولية وتعاونها مع صندوق النقد والبنك الدوليين.
6. اتخاذ مجموعة من الإجراءات الوقائية لمكافحة الفساد من خلال حظر أية تعاملات مالية مع أصحاب تلك التعاملات من المواطنين ناهيك عن إلزام كبار المسؤولين أو من يقرر القانون إلزامهم بتقدير إقرار الذمة المالية سنوياً ومتابعة ذلك ومحاسبة من يثبت تضخم ذمته المالية وتطبيق مبدأ من أين لك هذا. بالإضافة إلى منع تعسف الموظفين في استخدام سلطاتهم لغرض الإضرار بالمواطن أو ابتزازه، وتحسين مستوى دخل الموظفين العموميين بما يضمن لهم حياة كريمة⁽²⁾.

ونجد ان هذه التجربة تم تطبيقها في التشريعات المصرية الداخلية على نحو ما سوف يرد في ثنايا الدراسة⁽³⁾.

(1) www.khayma.com/mohgan73/101msdcf/3001.htm.

(2) www.riadhh.com.

(3) انظر الفرع الثالث من المطلب الثاني من هذا البحث، ص 64.

الفرع الثاني

تجربة نيجيريا في استرداد الأموال ومكافحة الفساد

تُعد التجربة النيجيرية - كذلك - من أنجح التجارب الدولية في مجال استرداد الأموال المهرّبة خارج البلاد، فبعد وفاة الرئيس النيجيري السابق "ساني أباتشا" قامت الحكومات المتعاقبة بعمل تحقيقات موسعة وحملات واسعة لاستعادة أموال "أباتشا" ومعاونيه المخبأة في الخارج في شبكة معقدة من الحسابات البنكية والشركات سواء في المملكة المتحدة وسويسرا ولوكسمبرج وجيرسي وجزر الباهاما.

وفي هذا الإطار، أعلنت نيجيريا وسويسرا أنهما وقعتا رسالة نوايا لاستعادة نيجيريا مبلغ 321 مليون دولار (292 مليون يورو) كان قد حولها الديكتاتور النيجيري ساني أباتشا الذي حكم نيجيريا من عام 1993 وحتى وفاته عام 1998" واتهم بتحويل ما يقرب من 2.2 مليار دولار من البنك المركزي النيجيري.

ونجحت الحكومة النيجيرية في استعادة ما يقرب من 720 مليون دولار من سويسرا أعيدت إلى نيجيريا قبل مرور عشرة أعوام، ولم يتبق سوى مبلغ 1.3 مليار دولار لم يسترد حتى الآن وتسعى الحكومة النيجيرية بصدد استرداده حتى الوقت الراهن.

المطلب الثاني

تجارب بعض الدول العربية في مكافحة الفساد وسبل استرداد الأموال

تمهيد وتقسيم:

انتهجت بعض التشريعات والأنظمة المحلية داخل بعض الدول العربية مجموعة من الوسائل والسبل لعمليات استرداد الأموال المنهوبة والناجمة عن جرائم الفساد مستندة في ذلك باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد مستلهمين أيضاً في ذلك وسائل التعاون الدولي لاسترداد الأموال آخذين في الاعتبار التشريعات والأنظمة العالمية واشتراطاتها بشأن استرداد الأموال، ونقسم هذا المطلب على النحو الآتي:

الفرع الأول: تجربة دولة فلسطين في استرداد الأموال ومكافحة الفساد

الفرع الثاني: تجربة دولة العراق في استرداد الأموال ومكافحة الفساد

الفرع الثالث: تجربة دولة مصر في استرداد الأموال ومكافحة الفساد

الفرع الأول

تجربة دولة فلسطين في استرداد الأموال ومكافحة الفساد

مما لا شك فيه أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في العام 2003 ، والتي دخلت حيز التنفيذ في العام 2005 ، كما انها تعد أول صك قانوني دولي لمكافحة الفساد، وتحدد هذه الاتفاقية التدابير الوقائية التي يجب على الدول الأطراف اتخاذها سواء كان في مجال تبني السياسات والممارسات ، أو اتخاذ الإجراءات الإدارية والمالية والقضائية لمنع وقوع الفساد في القطاعين العام والخاص ، بالإضافة إلى إيجاد وتطوير المؤسسات الوطنية لمنع ممارسات الفساد وملاحقة مرتكبيه ، والتعاون مع الحكومات الأخرى لاستعادة الممتلكات والأموال المسروقة ، ومساعدة بعضها البعض ، بما في ذلك تقديم المساعدات الفنية والمالية في مجال مكافحة الفساد ، وتقليص فرص ظهوره وتعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للممتلكات العامة⁽¹⁾.

(1) د/ ناصر الرئيس ، الممارسات التطبيقية للسلطة الوطنية الفلسطينية في مكافحة الفساد واسترداد الموجودات من خلال التعاون الدولي – الانتلاف من أجل النزاهة والمساءلة ، سلسلة تقارير (40) ، عام 2011.

وقد اهتمت دولة فلسطين بمكافحة الفساد واسترداد الأموال المهربة، منذ الاعتراف دولياً بعضوية فلسطين كدولة مراقب في الأمم المتحدة، ليتبع ذلك انضمامها إلى اتفاقية مكافحة الفساد، والذي دخل حيز التنفيذ بتاريخ 2014/5/2 ، الأمر الذي يعتبر اعترافاً أممياً في بناء دولة فلسطين ، ويعتبر هذا الانتصار أيضاً اعترافاً دولياً في الجهود الفلسطينية لمكافحة الفساد ، والتزاماً منها بمواءمة كافة التشريعات ذات العلاقة بمتطلبات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، وبشكل خاص قوانين مكافحة الفساد ، قانون العقوبات ، وكافة القوانين واللوائح الناظمة للجهات الخاضعة لقانون مكافحة الفساد ، بما يضمن اشتمالها على مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة ومكافحة الفساد⁽¹⁾.

وجاء هذا تباعاً لسعي دولة فلسطين مسبقاً إلى الانضمام لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، حيث أنها وفي عام 2005 أعربت عن التزامها الإرادي بتنفيذ الاتفاقية (من جانب واحد) ، بموجب كتاب أرسله رئيس مجلس الوزراء إلى الأمين العام للأمم المتحدة ، حيث تنبّهت فلسطين إلى أهمية مكافحة الفساد ، إدراكاً منها لخطورة تأثيره على استقرار المجتمع وأمنه ، والتي من شأنها أن تقوّض الديمقراطية والقيم الأخلاقية والعدالة ، وتعرّض التنمية المستدامة وسيادة القانون للخطر⁽²⁾.

لذلك أصبحت الحاجة لازمة إلى اتخاذ مجموعة من الإجراءات التي تهدف إلى محاربة ظاهرة الفساد والوقاية منه ، ولعل خطط الإصلاح المتتالية التي وضعتها الحكومات الفلسطينية المتعاقبة ، وما نتج عنها من إصلاحات على صعيد الخدمة المدنية والتعيينات ، أو على صعيد الإدارة المالية ، تعتبر من الخطوات الأولى لمواجهة خطر الفساد ، إذ تعتبر من التدابير الوقائية التي من شأنها أن تقلل فرص تغلغل الفساد واستشرائه⁽³⁾.

ومنذ انضمام فلسطين لهذه الاتفاقية ودخولها حيز النفاذ في أيار/مايو 2014 ، حصلت فلسطين على المزيد من المساعدات الفنية من مكتب الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة والمخدرات في مجال مكافحة الفساد ، وبموجب هذا الانضمام ستحصل فلسطين على المزيد من التسهيلات بخصوص التعاون الدولي والمساعدة القانونية المتبادلة مع

(1) د/ علي أبو دياك ، و د/ ناصر الرئيس ، السياسات والتشريعات الفلسطينية في مكافحة الفساد – الطبعة الأولى – 2008 ، ص90

(2) منقولاً من موقع هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية ، <http://www.pacc.pna.ps/ar/index.php>

(3) د/ علي عبدالله شاهين ، الاستراتيجيات المصرفية لمكافحة عمليات غسل الأموال وسبل تطويرها – دراسة تطبيقية على المصارف العاملة في فلسطين ، مجلة الجامعة الإسلامية (سلسلة الدراسات الإنسانية) المجلد السابع عشر – العدد الثاني – يونيه 2009 ، ص10.

الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة ، بما في ذلك التعاون في مجال تسليم المجرمين واسترداد المتحصلات الجرمية (1).

أما على صعيد الدول العربية الإقليمية ، فإنه في شهر كانون الأول/ ديسمبر من العام 2010 قام العرب بالتوقيع على الاتفاقية العربية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب ، والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد ، حيث اشتملت الاتفاقية الأخيرة على 35 مادة ، تطرق جزء منها لمفهوم الفساد وأنواع الأفعال والجرائم التي تنطوي تحت مفهوم الفساد ، وتتاول جزء آخر ضرورة أن تكون المحاكمات الجزائية والعقوبات المقررة لها وفقاً للقوانين الداخلية لكل دولة مع بيان لأحوال خضوع الجرائم للبت القضائي ، كما أشارت في بنودها إلى سبل تدابير الوقاية من الفساد لكل دولة. بموجب أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، قامت السلطة الفلسطينية بالبدء بتنفيذ التزامها وإقرار قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005، ولاحقاً جرى تعديل على قانون الكسب غير المشروع ليطلق عليه مسمى قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005، وذلك بموجب قرار بقانون رقم (7) لسنة 2010. إضافة إلى ذلك، فقد تم إنشاء هيئة مستقلة لمكافحة الفساد، حيث نصت المادة الثالثة من قانون مكافحة الفساد رقم (1) للعام 2005 على أنه "تنشأ بمقتضى أحكام القانون هيئة تسمى هيئة مكافحة الفساد، وتتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، وتخصص لها موازنة ضمن الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية، ولها بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية لتحقيق أهدافها، وحق إبرام العقود والتقاضى، وتمثلها لدى المحاكم النيابة العامة المنتدبة لدى الهيئة".

لقد أورد المشرع في قانون مكافحة الفساد ، وضمن المادة التاسعة منه ، العديد من الصلاحيات الممنوحة للهيئة ، ومن ضمنها التنسيق مع الجهات المختصة لتعقب وضبط وحجز واسترداد الأموال والعائدات المتحصلة من جرائم الفساد ، على أن يصدر قرار المصادرة بشأنها من المحكمة المختصة بنظر الدعوى (2).

عندما ندقق النظر في الفقرة الخامسة من المادة التاسعة ، نجد أن كلمة استرداد الأموال والعائدات المتحصلة من جرائم الفساد قد وردت بصور واضحة وجلية ، وعليه نلاحظ أن قانون مكافحة الفساد قد أورد مفهوم الاسترداد بالقانون ، ويُقصد باسترداد الأصول "أي استرداد الأموال المنقولة وغير المنقولة من الجرائم أينما وجدت ، بغض

(1) د/ ياسر العموري ، الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد ، ورقة عمل مقدمة ضمن مشروع المساعدة في تعزيز قدرات مكافحة الفساد في فلسطين ، مرجع سابق ، ص20.

(2) يراجع الفقرة 5 من المادة رقم 9 من قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لسنة 2005 ، حيث نصت صلاحيات الهيئة: (... التنسيق مع الجهات المختصة لتعقب وضبط وحجز واسترداد الأموال والعائدات المتحصلة من جرائم الفساد ، على أن يصدر قرار المصادرة بشأنها من المحكمة المختصة بنظر الدعوى).

النظر سواءً أكانت الأموال في داخل الأراضي الفلسطينية أم خارج الأراضي الفلسطينية⁽¹⁾ ، وذلك بموجب صدور قرار من محكمة جرائم الفساد بالحكم بالإدانة والمصادرة. وبناءً عليه، نجد أن قانون مكافحة الفساد الساري المفعول، والمطبق لدى محكمة جرائم الفساد، قد تواءم، إلى حد كبير، واتسق مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وبخاصة فيما يتعلق بإنشاء هيئة مستقلة لمكافحة الفساد، وإنشاء محكمة جرائم فساد، وفي مجال تناوله لقواعد استرداد الأصول المنهوبة. وعليه، أيضاً، نجد أن المشرع الفلسطيني قد رسم مجموعة من القواعد القانونية التي تحكم استرداد الأموال والعائدات المتحصلة من جرائم الفساد، سواء جرائم الفساد الداخلية أو الخارجية.

ويمكن تقسيم استرداد الأصول في فلسطين إلى قسمين:

أولاً: ما يتعلق باسترداد الأصول على النطاق الداخلي ، أي داخل الأراضي الفلسطينية ، فقد أعطى المشرع هيئة مكافحة الفساد مجموعة من الصلاحيات يمكن إيجازها بما يلي⁽²⁾:

- إصدار قرار بحجز الأموال المنقولة وغير المنقولة، والمنع من السفر.
- كف يد المتهم عن العمل من قبل الجهات المعنية.
- وقف راتبه وعلاوته وسائر مستحقاته المالية.

وبتحليل نص الفقرة 2 من المادة 9 من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المذكورة أعلاه، يستتبط الباحثون وجود قواعد قانونية رسمها المشرع الفلسطيني لاسترداد الأموال والعائدات المتحصلة من جرائم الفساد؛ سواء داخلية أو خارجية. ولتمكين هيئة مكافحة الفساد من تنفيذ الصلاحيات الممنوحة لها بموجب القانون، من خلال اتباع الأصول أو الإجراءات القانونية، لا بد من صدور قرار من محكمة جرائم الفساد بإدانة الشخص إدانة قطعية للتهمة المنسوبة إليه، حيث يأتي هنا دور الهيئة باعتبارها الجهة التنفيذية التي تشرف هي والنيابة العامة على تنفيذ القرارات الصادرة من المحكمة والمتعلقة بجرائم الفساد، إضافة إلى التنسيق مع جهات الاختصاص لضبط الأموال واستردادها.

أما عن آلية متابعة الأموال الناتجة عن جرائم الفساد ، فتبدأ منذ القيام بإجراءات التحري وجمع المعلومات ، والحصول على كافة المعلومات والوثائق المتعلقة بوجود أموال غير مشروعة وتجميعها ، فتتم إحالة الملف بأوراقه كافة إلى النيابة المنتدبة (نيابة مكافحة الفساد) ، ويتم بعدها التنسيق مع وحدة المتابعة والتفتيش للقيام بالتحليل المالي

(1) كما نصت المادة 40 من قانون مكافحة غسل الأموال الفلسطيني على مصادرة المتحصلات في جرائم غسل الأموال ، ونص في المادة 46 منه أيضاً على أن لا تحول أحكام السرية المصرفية دون تنفيذ أحكام هذا القانون.

(2) انظر إلى الفقرة 2 من المادة رقم 9 من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2010.

وتتبع مصادر الأموال وأثرها ، فتعد عملية تتبع الأصول وضبطها من العمليات المعقّدة ، ولا تبدأ قبل رفع السرية المصرفية ، ومن ثم إلقاء الحجزات التحفظية على أموال مرتكب الجرم المنقولة وغير المنقولة⁽¹⁾.

وتتلخص الإجراءات العامة لاسترداد الأصول على المستوى المحلي، بما يلي:

- جمع المعلومات والأدلة وتعقب الأصول.
- ضمان الأصول.
- إجراءات المحكمة.
- تنفيذ الأوامر، إعادة الأصول.

ثانياً: فيما يتعلق باسترداد الأصول خارج الأراضي الفلسطينية ، بمجرد صدور قرار قضائي قطعي من المحاكم الفلسطينية بإدانة الشخص الموجه له التهمة ، وصدور قرار في الوقت ذاته يقضي باسترداد الأصول المنهوبة ، تبدأ عملية استرداد الأصول المهزّبة خارج الأراضي الفلسطينية ، وبعد صدور القرار القضائي يأتي دور هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية ، وذلك من خلال تقديمها طلبات المساعدة القانونية المتبادلة بالتنسيق مع الجهات المختصة للتمكن من استرداد الأصول ، حيث تبدأ بالتنسيق مع الجهات الفلسطينية الأخرى ، فتبدأ بمخاطبة وحدة التعاون الدولي في وزارة العدل ، لتقوم بدورها بمخاطبة وزارة الخارجية صاحبة الصلاحية في التنسيق الدولي⁽²⁾.

التعاون في مجال إنفاذ القانون:

بالرغم من عدم وجود تشريع خاص ناظم لموضوع استرداد الأصول ، إلا أن دولة فلسطين معربة عن التزامها الدولي ، كما وضحنا سابقاً ، فيما يتعلق بتطبيق أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وتنفيذ أحكامها خاصة أحكام المادة (48) منها ، التي جاءت منسجمة مع أحكام المادة (16) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد التي صادقت عليها دولة فلسطين ، المتعلقة بضرورة تعاون الدول الأطراف على إجراء التحريات بشأن هوية الأشخاص المشتبه بضلوعهم في جرائم فساد ، وفيما يخص أماكن وجودهم وأنشطتهم ، وحركة العائدات والممتلكات المتأتية من ارتكاب تلك الجرائم ، وتبادل المعلومات عن الوسائل والأساليب التي تستخدم لارتكاب جرائم الفساد أو إخفائها ، بما في ذلك الجرائم التي ترتكب باستخدام التكنولوجيا الحديثة والكشف المبكر عنها ، وإنشاء قاعدة بيانات عن التشريعات الوطنية ، وتقنيات التحقيق ، وأنجح الممارسات والتجارب ذات الصلة في مجال الوقاية ومكافحة جرائم الفساد. إلا أن صعوبة التعاون الدولي في مجال استرداد الأصول، تكمن في عدم الاعتراف بدولة فلسطين كاملة العضوية، الأمر الذي يتحتم معه صعوبة انضمام دولة فلسطين للاتفاقيات الدولية والثنائية في مجال استرداد الأصول لتلزم الدول بهذا التعاون. ولتذليل هذا العائق

(1) الإطار الناظم لاسترداد الأصول على المستوى المحلي والدولي ، د/ ياسر العموري ، مرجع سابق ، ص55.

(2) د/ ناصر الرئيس ، الممارسات التطبيقية للسلطة الوطنية الفلسطينية في مكافحة الفساد واسترداد الموجودات من خلال التعاون الدولي ، مرجع سابق ،

، آن الأوان للوقوف على ضرورة استكمال الإجراءات لنيل العضوية الكاملة لدولة فلسطين ، واتباع قواعد القانون الدولي لترتيب الحقوق والواجبات⁽¹⁾.

أساليب التحري الخاصة:

تلتزم فلسطين بالأحكام المتعلقة بأساليب التحري الخاصة الواردة في المادة (50) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، وذلك من خلال التزامها أيضاً بنص المادة (26) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد ، التي ترتب على الدول الأطراف اتخاذ ما يلزم من تدابير لتمكين سلطاتها المختصة من استخدام أسلوب التسليم المراقب ، واتباع أساليب تحري خاصة كالترصد الإلكتروني وغيره من أشكال التردد والعمليات السرية داخل إقليمها ، وقبول المحاكم ما يستمد من تلك الأساليب من أدلة⁽²⁾.

أما عن مدى فعالية هيئة مكافحة الفساد في استرداد الأصول من خارج فلسطين ، فلا بد لنا من معرفة أن دورها محكوم ومربوط بالاتفاقيات الدولية والثنائية فيما بين الدول ، وكما ذكرنا أعلاه فإنه ولدى الانضمام لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، لاقت فلسطين العديد من المساعدات الدولية على صعيد استرداد الأصول وتسليم المجرمين واستخدام وسائل المساعدات الدولية (الإنايات القضائية) للحجز ، ورفع السرية المصرفية لتعقب وضبط وحجز أموال المتهمين في قضايا الفساد⁽³⁾.

دور وحدة التعاون الدولي في فلسطين في استرداد الأموال⁽⁴⁾:

مع تطور التوجه الدولي العام في المجال الجنائي، كان لابد من تطور الدول العربية ومن ضمنها فلسطين في هذا المجال، حيث إن جرائم الفساد تتسم بأنها جرائم عابرة للحدود، ولا تستطيع ولاية قضائية واحدة ضبطها وتحديدها. يكتسب محور التعاون الدولي في مجال استرداد الأصول أهمية كبيرة؛ كون موضوع تتبع الأصول يحتاج إلى تحقيق جنائي مشترك، يتعلق بتتبع أثر متحصلات جرائم الفساد وتتبع مرتكبيها، ما يتطلب ضرورة التعاون الدولي بهذا الخصوص، وبخاصة في دوائر التحقيق المختلفة بين الدول، ما يسهل إجراءات الملاحقة والتتبع تبعاً لجاهزية الملفات في الدوائر الدولية المختلفة.

من هنا برزت أهمية إنشاء وحدة التعاون الدولي في وزارة العدل الفلسطينية، فهي وحدة حديثة تُعنى بكل القضايا المتعلقة بالمساعدة القانونية المتبادلة والتعاون القضائي الدولي، من خلالها وبالتشارك مع الأطر العالمية ذات العلاقة

(1) د/ على عبدالله شاهين ، الاستراتيجيات المصرفية لمكافحة عمليات غسل الأموال وسبل تطويرها ، دراسة تطبيقية على المصارف العاملة في فلسطين ، مرجع سابق، ص48.

(2) يراجع تقرير أعمال اللجنة الفنية للتقييم الذاتي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2013.

(3) منقولاً من موقع هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية ، مرجع سابق.

(4) منقولاً عن هيئة مكافحة الفساد برنامج المساعدة في تعزيز قدرات مكافحة الفساد في فلسطين ، 2015 ، ص 60 وما بعدها.

، يتم تبادل التعاون فيما يخص طلبات تسليم المجرمين، واسترداد الأصول، ويشمل ذلك مجموعة من آليات التعاون تتعلق بتنفيذ الأحكام القضائية، وانتداب الخبراء والشهود، فهو مجال واسع يتداخل في أغلب إجراءات التحقيقات الجنائية ، وتكمن أهمية عمل الوحدة في تفعيل التعاون الدولي بين الولايات القضائية المختلفة لضمان استمرارية التحقيق والوصول إلى العدالة، سواء أكان هذا التعاون على الصعيد الجنائي أم الحقوقي⁽¹⁾.

وتعد وحدة التعاون الدولي شريكاً وطنياً في مجال متابعة قضايا الفساد، وهي العنوان المركزي لمتابعة ملفات الاسترداد وتسليم المجرمين، حيث إن الاختصاص منعقد دولياً لوزارة العدل في هذا المجال، وتعد صاحبة السلطة المركزية في تقديم الطلبات وتلقيها.

ويبدأ عمل الوحدة في مجال قضايا الفساد بعد قيام هيئة مكافحة الفساد بإحالة الملف إلى نيابة مكافحة الفساد للقيام بإجراءات التحقيق، حيث تعد الأخيرة مذكرة الاسترداد أو طلب الحجز التحفظي على أموال المتهم، وبعدها يتم الاتصال مع وحدة التعاون الدولي، التي، بدورها، تدقق الملف من ناحية قانونية، وترجع مدى موافقته للاتفاقيات الدولية النازمة، وبخاصة ما يتعلق بالأصول الدولية المرعية باستكمال عناصر الطلب ، وأهم المتطلبات الشكلية والموضوعية ذات العلاقة ، بهدف توفير الحد الأعلى المطلوب لضمان نجاح قبول الطلب⁽²⁾.

وتعتبر اتفاقية الرياض العربية 1983، الإطار الناظم لعمل وحدة التعاون الدولي في فلسطين، إضافة إلى الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد 2010م.

كما تختص وحدة التعاون الدولي في وزارة العدل الفلسطينية، أيضاً، بإعداد اتفاقيات ثنائية مع بعض الدول العربية حول المساعدة القانونية المتبادلة والتعاون القضائي، وبخاصة مع الدول التي لم توقع على اتفاقية الرياض والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، ومن ضمنها مصر، حيث إن وحدة التعاون تسعى، من خلال هذه الاتفاقيات، إلى إزالة المعوقات والعقبات في موضوع ملاحقة المتهمين أو استرداد الأصول في أراضي الدول غير الموقعة على اتفاقية الرياض أو غيرها من الاتفاقيات⁽³⁾.

على الرغم من أن وحدة التعاون الدولي في وزارة العدل الفلسطينية هي وحدة حديثة ، فإنها على أتم الاستعداد للتعاون في مجال التعاون الدولي والمساعدة القانونية المتبادلة؛ سواء على صعيد التخصصية القانونية، أو على صعيد الشراكة الوطنية الحقيقية والجدية مع جهات الاختصاص، وهي هيئة مكافحة الفساد ، ونيابة مكافحة الفساد ،

(1) الإطار الناظم لاسترداد الأصول على المستوى المحلي والدولي؛ معهد الحقوق – جامعة بيرزيت – هيئة مكافحة الفساد – د/ياسر العموري ، ص61.

(2) د/ علي أبو دياك ، د/ ناصر الرئيس – السياسات والتشريعات الفلسطينية في مكافحة الفساد ، مرجع سابق ، ص96.

(3) منقولاً من موقع هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية ، مرجع سابق، ص62 وما بعدها.

ومجلس القضاء الأعلى، ووزارة الخارجية، ما يسهم في بناء الحجر الأساس في هذا التخصص في فلسطين ومن الجدير ذكره أن وحدة التعاون الدولي لم تتلق طلبات من الخارج، ولعل ذلك يعود إلى ضعف الاستقرار السياسي والاقتصادي في فلسطين، ما يجعل خيار قرار المتهمين أو تشغيل أموالهم في فلسطين، هو ليس بالخيار المفضل، وبخاصة في ظل الإجراءات المشددة التي تفرضها إسرائيل على الحدود⁽¹⁾.

أما عن حالات صدور طلبات استرداد الأصول من وزارة العدل، فلا توجد هناك حالات خاصة بطلبات استرداد الأصول، بل هي تأتي ضمن طلبات تسليم مجرمين، وهذه محدودة أيضاً، حيث صدر عن وزارة العدل في العام 2013، 5 طلبات فقط، وهي تشمل طلبات تسليم مجرمين، وطلبات حجز تحفظي، ولم يصدر حتى اللحظة طلب استرداد أصول من وحدة التعاون الدولي في وزارة العدل الفلسطينية، ولكن هناك حالة واحدة لطلب استرداد أصول، ولكنها قيد البحث والتدقيق⁽²⁾.

تتلخص أهم المعوقات التي تواجه عمل وحدة التعاون الدولي في فلسطين بما يلي⁽³⁾:

تأخر تقديم الطلبات لوزارة العدل، ما يلحق آثاراً تهدد بإمكانية ملاحقة المتهم فيما بعد، حيث يمكن الاستغادة من إمكانية الحصول على جنسية الدولة التي هرب إليها المتهم، ما يعني تمسك الدول بعدم تسليم مواطنيها وفقاً لجنسيته التي اكتسبها، فهناك حالة فلسطينية تم فيها تقديم طلب لتسليم أحد الفلسطينيين لدولة عربية، إلا أنها رفضت الطلب، وتذرعت بحماية حامل جنسيتها، وتمسكت بمبدأ عدم جواز تسليم مواطنيها⁽⁴⁾.

إرسال الطلبات بالطرق الدبلوماسية يتطلب مرور الطلب عند جهات عدة، ما يعني الحاجة لتدقيق ومراجعة أكثر لضمان نجاح قبول الطلب.

(1) د/ علي أبو دياك، د/ ناصر الرئيس – السياسات والتشريعات الفلسطينية في مكافحة الفساد، مرجع سابق، ص 98.
(2) د/ علي عبدالله شاهين، الاستراتيجيات المصرفية لمكافحة عمليات غسل الأموال وسبل تطويرها، دراسة تطبيقية على المصارف العاملة في فلسطين، مرجع سابق.
(3) منقولاً عن ورقة عمل مقدمة من هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، برنامج المساعدة في تعزيز قدرات مكافحة الفساد في فلسطين، مرجع سابق، ص 63 وما بعدها.
(4) د/ علي عبدالله شاهين، الاستراتيجيات المصرفية لمكافحة عمليات غسل الأموال وسبل تطويرها، دراسة تطبيقية على المصارف العاملة في فلسطين، مرجع سابق، ص 48.

لا تكفي الاتفاقيات الدولية النازمة لموضوع استرداد الأصول، بل يحتاج الأمر إلى علاقات دولية أو تمثيل دولي قوي مع الدول الأخرى حتى تتعاون في قبول الطلب ومتابعته.

هناك قضايا تحتاج إلى المعالجة، وبخاصة الشق الإسرائيلي، وتتعلق بالأشخاص الفارين إلى داخل إسرائيل، وبخاصة حاملي الهويات الزرقاء، وفي ظل الحصانة التي منحتها إسرائيل للإسرائيليين وفقاً لاتفاقية أوسلو.

هناك بنود في اتفاقية الرياض 1983 قد عفي عليها الزمن، ولا بد من تعديلها، وبخاصة البنود ذات العلاقة بقبول الطلبات، وغيرها من الأمور الشكلية التي تتمسك بها محاكم بعض الدول لرفض الطلب وعدم التعاون.

الأفضلية التي توليها الولاية الأخرى للحفاظ على الأموال التي تهرب إليها، يجعلها لا تتعامل مع الطلب بجدية بقدر ما تفكر باقتصادها بالأساس.

من أوجه القصور في مجال التعاون، النظام القانوني المناط بالنيابة العامة في فلسطين، حيث يناط بها سلطة التحقيق والاتهام، ففي الدول الأخرى سلطة الاتهام مناطة بالشرطة والضابطة القضائية وليست النيابة العامة.

الفرع الثاني

تجربة دولة العراق في استرداد الأموال ومكافحة الفساد

تجربة العراق في مجال مكافحة الفساد:

تعتبر العراق بلد غني بموارده الطبيعية ويعتبر من الدول التي تحتل المراكز الأولى في الاحتياطي العالمي من النفط وينتج يومياً 6 مليون برميل من النفط، وصل تعداد نفوس سكانه بحسب جهات غير رسمية لعدم وجود إحصاء سكاني منذ عقود إلى 39 مليون نسمة، موازنة العراق التي يحتل النفط المصدر الأساسي لإيراداتها بما يعادل 90% منها تعادل موازنات أربع دول مجتمعة من الجوار الإقليمي حيث بلغت 112 مليار دولار لعام 2019م، تتوزع بين 80% موازنة تشغيلية والمتبقي القليل للموازنة الاستثمارية ومن النظرة الأولى لتقسيم أبواب الموازنة يمكن للمختص

وغير المختص أن يصل إلى رأي مفاده أن إدارة موارد الدولة بهذه الآلية غير صحيح⁽¹⁾. فالموازنة التشغيلية لا تلبى الطموح ولو بحدده الأدنى قياساً لحاجة البلد إلى إعادة بناء وإعمار طويلة الأمد نظراً للخراب الذي عمّ البلد نتيجة الحروب والاحتلال فالبلد بحاجة إلى إعادة بناء البنية التحتية المهدامة بفعل الآثار المدمرة للاحتلال الأمريكي في عام 2003م وما سبقه من حصار اقتصادي دام أكثر من 12 عام وما تلا الاحتلال من خراب متعمد وأزمات كبيرة. وما ترتب على احتلال العراق من خراب كبير على المستوى الاقتصادي والاجتماعي وعدم الاستقرار السياسي والأمني لمدة 16 عام تلت الاحتلال الذي تبني تدمير كل شيء يشير إلى مقومات الدولة وترتب عليه انهيار في المنظومة الاجتماعية وانهيار اقتصادي وخلل أمني كل هذه الأسباب والآثار مهدت الطريق لانتشار واستفحال الفساد والدخول في دوامة وجدلية أيهما السبب هل فقدان الأمن يسبب الفساد أم أن الفساد هو سبب فقدان الأمن⁽²⁾. وفي أحدث التقارير الدولية الصادرة من منظمة الشفافية الدولية فإن العراق في مقدمة الدول الأكثر فساداً في العالم بعد السودان والصومال وسوريا وفي المرتبة 168 عالمياً من أصل 180 دولة كوحدة قياس عالمية لعام 2019م⁽³⁾. كما إنه في المجموعة الأخيرة من قائمة الدول العربية من حيث حجم الفساد، أما المؤشر الأخطر فإن الفساد في العراق لا يقتصر على قطاع معين ولا على فئة معينة في المجتمع فلا هو فساد النخبة فقط ولا هو فساد الطبقة الوسطى فقط بل إن بيئة وتركيبه الفساد في العراق خليط من كل الفئات والقطاعات اتفقت إرادتهم الجرمية ونفوسهم المريضة على تدمير هذا البلد. وستناول بإيجاز أهم الأسباب والعوامل التي ساعدت على انتشار الفساد ثم نستعرض الإجراءات المتخذة لمكافحة الفساد على المستوى الوطني والدولي والتعاون الدولي وأهم المؤسسات العاملة في مجال مكافحة الفساد.

(1) www.ultrairaq.ultrasawt.com.

(2) www.naharainuniv.ed.

(3) www.transparency.org.

أولاً: أسباب وعوامل انتشار الفساد في العراق⁽¹⁾:

هنالك أسباب أساسية ساهمت في ظهور وانتشار الفساد في العراق بعضها ما هو سياسي والآخر اجتماعي وما هو قانوني أو أمني وغيرها:

- 1) عدم وجود إرادة سياسية حقيقية وفعالة لمكافحة الفساد ومحاربتة واقتلعه من جذوره وربما يعود السبب إلى طبيعة النظام السياسي البرلماني وكثرة الأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان والتي لدى أغلبها مصالح نوعاً ما في بقاء الحال على ما هو عليه نتيجة انتفاعها بصورة مباشرة أو غير مباشرة من خلال الطبقة الطفيلية المقربة من الأحزاب والتي تكون في أغلب الأحيان مصدر مستقبلي لتمويل الأحزاب في الانتخابات.
- 2) ضعف الأجهزة الرقابية المكلفة بمكافحة الفساد وتعددتها الذي يعد بحد ذاته عاملاً ضعيفاً ناهيك عن الخلل في قدرة وكفاءة واستقلالية المؤسسات نفسها إضافة للعاملين فيها الذين لم يكن معيار الكفاءة والاستقلالية سبب تعيينهم فيها، فالفساد في العراق أصبح يمتلك من الأساليب المتطورة والدعم اللامحدود والقدرات بما يفوق إمكانية الأجهزة الرقابية⁽²⁾.
- 3) العامل الأمني مهم جداً، فالفساد في أغلبه فساد منظم ومحمي من عصابات فهذا يشكل عامل ضعف للأجهزة الرقابية التي عجزت لحد الآن عن فتح ملفات الفساد الكبيرة المحمية واكتفت بصب غضبها على صغار الموظفين وهذا لا يمثل بالتأكيد حلاً لفساد أصبح ظاهرة في المجتمع.
- 4) نظراً لارتباط ملفات الفساد الكبرى والخطيرة ببعض المستفيدين الذين يعتبرون أنفسهم فوق القانون فهناك خشية من فتح تلك الملفات خوفاً على الوضع السياسي الهش وهذه حجة ضعيفة تعكس العجز عن مكافحة الفساد⁽³⁾.
- 5) قضايا ودعاوى الفساد من القضايا النوعية والفنية المتخصصة ونظراً لعدم وجود قضاء متخصص ولا جهات تحقيقية تمتلك قدرة وكفاءة عالية وأساليب تحقيقية متطورة وفعالة، جعل أغلب قضايا الفساد التي ترفع للقضاء منقوصة وغير متكاملة، ناهيك عن الملفات الكيدية والوهمية والأخبار الكاذبة التي تستخدم لغرض الانتقام، حتى أصبح عدد ملفات الفساد المعلنة بالآلاف⁽⁴⁾. والذي أصبح يثير التساؤلات عن مدى صحة الكثير منها وهل هي ملفات حقيقية أم لذر الرماد في العيون.

(1) فرج، موسى، مرجع سابق، ص71 وما بعدها.

(2) www.alhayat.com.

(3) www.nazaha.iq.

(4) www.nazaha.iq.

6) من أهم أسباب الفساد هو اقتصار شمول القطاع العام فقط بإجراءات مكافحة الفساد دون القطاع الخاص والاتحادات والنقابات والأحزاب السياسية والتي لا تقل جرائم الفساد فيها ولا تأثيرها عن الفساد في القطاع العام وهذا ما أشارت إليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003م.

ثانياً: الأجهزة الرقابية المكلفة بمكافحة الفساد في العراق:

تتوزع مهام مكافحة الفساد في العراق بين ثلاث جهات رقابية رئيسية هي ديوان الرقابة المالية الاتحادي وهيئة النزاهة ومكاتب المفتشين العموميين وكما يلي:

1) ديوان الرقابة المالية الاتحادي:

يعمل ديوان الرقابة المالية الاتحادي بموجب أحكام القانون رقم 31 لسنة 2011م وهو مؤسسة حكومية مستقلة ذات شخصية معنوية، وإن دور الديوان لا يقتصر على كشف المخالفات المالية والإدارية والرقابة على المال العام بل يتعدى ذلك إلى تقديم العون والتوجيه للوزارات والمؤسسات لمساعدتها في أداء مهامها وفقاً لقوانينها لتلافي المخالفات التي قد تقع بها.

يعتبر ديوان الرقابة المالية الاتحادي أحد الأعمدة الرئيسية الثلاثة العامة في مجال مكافحة الفساد في العراق ويمارس الديوان المهام والاختصاصات التالية⁽¹⁾:

(أ) الرقابة والتدقيق على حسابات المؤسسات الخاضعة للرقابة بموجب القانون وهي جميع مؤسسات الدولة وسلطاتها الثلاث بما فيها أجهزة الرقابة الأخرى، لغرض التحقق من عدم مخالفتها للقوانين والأنظمة والتعليمات في أدائها لعملها.

(ب) فحص وتدقيق معاملات الإنفاق العام لغرض التأكد من سلامتها وعدم تجاوزها حدود الاعتماد المخصص لها بموجب قانون الموازنة العامة.

(ج) فحص وتدقيق معاملات التخمين والحبابة للموارد العامة للدولة والتأكد من موافقتها للأصول والقانون.

(د) تقديم العون الفني في المجالات المحاسبية والرقابية وما يتعلق بها من أمور إدارية وتنظيمية.

(هـ) للديوان في سبيل القيام بمهامه فحص وتدقيق الإيرادات والنفقات العامة وكذلك حق الاطلاع على كافة

الوثائق والسجلات والمعاملات ذات العلاقة بمهامه.

(1) يبزون، فاديا قاسم، مرجع سابق، ص374، وشالي نيكولا أشرف، مرجع سابق، ص316.

(و) تشمل أعمال الديوان كافة مؤسسات القطاع العام وشركات القطاع المختلط التي تزيد مساهمة الدولة في رأسمالها عن 25%، إضافة إلى ما يذكر في القوانين الخاصة من أن تلك المؤسسات تخضع لرقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي.

(ز) يقوم الديوان بإحالة المخالفات التي تصل إلى مستوى الجرائم المالية إلى هيئة النزاهة والمفتشين العموميين والادعاء العام لإجراء التحقيق واتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة.

ويقدم ديوان الرقابة المالية الاتحادي مجموعة من التقارير كما يلي⁽¹⁾:

يقدم الديوان ثلاثة تقارير منها فصلية تتعلق بنتائج تدقيق الأعمال الفصلية في كل وزارة أو مؤسسة وكذلك التقرير السنوي النهائي الذي يتضمن الإشارة إلى ما تم معالجته من ملاحظات وردت في التقرير الفصلي وكذلك تثبت المخالفات التي لم تعالج، بالإضافة إلى التقرير العام على الحسابات الختامية السنوية للدولة ويقدم هذا التقرير للجهات الرئاسية.

2) هيئة النزاهة:

هي إحدى الجهات الرئيسية الثلاثة العاملة في مجال مكافحة الفساد في العراق وتعمل وفق قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011م وهي (هيئة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب لها شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري يمثلها رئيسها أو من يخوله)⁽²⁾. وتستمد الهيئة استقلاليتها من أحكام المادة 102 من الدستور العراقي لعام 2005م والتي تعد إحدى السلطات الاتحادية.

والهدف من إنشاء هذه الهيئة حسب ما نص عليه قانونها هو مكافحة الفساد وتشجيع الحكم النزيه والشفافية حسب ما نصت على ذلك المادة 1 من الأمر 55 لسنة 2004م.

يرأس الهيئة رئيس بدرجة وزير يتم اختياره من قبل لجنة يشكلها مجلس النواب ويتم التصويت على الرئيس ونائبيه من قبل مجلس النواب⁽³⁾.

(1) دغمش، محمد سامر، مرجع سابق، ص270، فرج موسى، مرجع سابق، ص22.

(2) المادة 2 من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011م.

(3) دغمش، محمد سامر، مرجع سابق، ص260، انظر نص المادة 4 من قانون هيئة النزاهة.

ثالثاً: الإجراءات المتخذة في إطار التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد في العراق:

نتيجة لما تعرض له العراق من آثار مدمرة للفساد ولقناعة الدولة العراقية بأهمية التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد سواء التعاون مع دول العالم أو مع المنظمات الدولية المتخصصة فقد حرص على الدخول في المعاهدات الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد والتعامل بإيجابية مع تقارير المنظمات الدولية ومنها منظمة الشفافية الدولية وكما يلي:

(1) المصادقة على انضمام العراق لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003م حيث تمت مصادقة مجلس النواب

العراقي على قانون تصديق الاتفاقية في عام 2007م. ولديه استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد⁽¹⁾.

(2) العراق عضو مؤسس للاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لعام 2010م وعضو في الشبكة العربية لمكافحة الفساد.

(3) اختار العراق طوعية تقديم طلب إلى منظمة الأمم المتحدة لتكليف فريق أمني متخصص لمراجعة درجة استجابته لشروط ومتطلبات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد⁽²⁾.

(4) تأكيداً لالتزام العراق بأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي طالبت الدول بإنشاء سلطة مركزية في مجال

مكافحة الفساد في الإطار الوطني وضمن المنظومة القانونية الوطنية استناداً لأحكام المادة 6 من الاتفاقية، فقد تم

تأسيس المجلس الأعلى لمكافحة الفساد كجهة تنسيقية عليا تتولى توحيد الجهود الرامية إلى مكافحة الفساد⁽³⁾.

وبالرغم من وجود المؤسسات والجهات الرقابية التي تتولى ملف مكافحة الفساد في العراق وبالرغم من التعاون الدولي بين

العراق والمجتمع الدولي دولاً ومنظمات في إطار توحيد الجهود الدولية لمكافحة الفساد، إلا أن الفساد في العراق وصل إلى

مراحل خطيرة جداً تنذر بخطر كبير على المجتمع والدولة بعد أن أثر على كيان الدولة العراقية سياسياً واجتماعياً واقتصادياً

وخدمياً وتربوياً، وقد تغلغل الفساد في جميع مفاصل الدولة حتى أصبح ظاهرة وثقافة عامة ويحتاج إلى إجراءات استثنائية للحد من آثاره المدمرة.

كل ذلك يفترض أن يكون عاملاً وحافزاً يدفع مسؤولي الدولة والمجتمع المدني للعمل بجدية من أجل إنقاذ ما تبقى والقيام بثورة

حقيقية وإعلانها حرباً بلا هوادة ضد الفساد والمفسدين من أجل سلامة البلد وإعادة بناء، فلا بناء ولا إعمار ولا ازدهار بوجود

الفساد.

(1) www.jiacc.gov.jo.

(2) www.almasalah.com.

(3) www.alhura.com, www.ultairaq.ultrasawt.com.

الفرع الثالث

تجربة دولة مصر في استرداد الأموال ومكافحة الفساد

تعتبر جمهورية مصر العربية من أكبر الدول العربية من حيث تعداد نفوس سكانها البالغ 98 مليون وتعتبر من الدول ذات الموارد الطبيعية المتواضعة، ومصر كغيرها من الدول عانت من آثار الفساد الذي بدأ يتغلغل داخل مؤسسات الدولة وخصوصاً بعد بداية مرحلة الانفتاح الاقتصادي في بداية السبعينات والتي تبنتها الدولة من أجل جذب المستثمرين ورؤوس الأموال من أجل تحريك وتعزيز ودعم النشاط الاقتصادي في البلاد. والذي من أهم شروطه دعم القطاع الخاص مما شجع على ظهور بعض الفئات التي تنمو على الفساد لاسيما أن عملية التنمية الاقتصادية والانفتاح تحتاج إلى نوع من التماس بين أجهزة الدولة وبين المستثمرين. بالإضافة إلى ذلك أنه عندما تكون الأولوية للربح وجمع الثروة وتكون هي المحرك في المجتمع سيبدأ تفشي الفساد مما يشكل خطورة على المجتمع بصورة عامة وعلى الحياة الاقتصادية بصورة خاصة.

يضاف إلى ذلك أن المجتمع المصري حتى وإن كان غالبيته من الطبقة الفقيرة لكنه في نفس الوقت قد تعود على أنماط معينة من الاستهلاك جعله يسير نحو تحقيقها بغض النظر عن الوسيلة ووجد نفسه شيئاً فشيئاً منغمساً إلى درجة معينة في الفساد⁽¹⁾.

بالإضافة إلى نشوء شبكة مصالح بين السلطة والمال أي بين المستثمرين ورجال الأعمال من جهة وشاغلي المناصب الحكومية من جهة أخرى، وهو أمر طبيعي ومتوقع فهو يعتبر أحد أهم أسباب ونتائج الفساد في نفس الوقت، وهنا يمكن إجمال بعض الأسباب الواقعية لانتشار الفساد في مصر، وما هي الإجراءات التي اتخذتها الدولة المصرية لمكافحة

(1) إن مصر من الدول الأطراف في اتفاقية مكافحة الفساد، وقد قامت الاتفاقية بوضع قواعد عامة مجردة لتنظيم عملية مكافحة الفساد على المستوى الدولي ونصت على الجرائم التي تعد جرائم فساد على أن تقوم الدول الأعضاء بتنظيمها عن طريق تشريعاتها الداخلية سواء عن طريق أعمال التشريعات الموجودة والمتعلقة بموضوع الاتفاقية أو إصدار تشريعات جديدة لإعمال نصوص الاتفاقية داخل إقليم الدول الأطراف حيث نصت المادة 65 من الاتفاقية على "أن تتخذ كل دولة طرف وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ما يلزم من تدابير بما فيها التدابير التشريعية والإدارية لضمان تنفيذ التزاماتها بمقتضى الاتفاقية كما يجوز لكل دولة طرف أن تعتمد تدابير أكثر صرامة أو شدة من التدابير المنصوص عليها في الاتفاقية من أجل منع الفساد ومكافحته، وإن كانت مصر من الدول الأطراف في الاتفاقية وقد قامت باتخاذ مجموعة من التدابير لإعمال نصوص الاتفاقية مثل إنشاء المحاكم الاقتصادية بالإضافة إلى تشريعاتها الداخلية الموجودة بالفعل وخاصة في مجال مكافحة الجرائم في الوظائف الإدارية وإبرامها مجموعة من الاتفاقات الثنائية والإقليمية والمتعلقة بتسليم المجرمين ومكافحة الفساد على المستوى الدولي أيضاً إلا أن تشريعاتها الداخلية لاتزال بحاجة إلى بعض التعديلات وإصدار تشريعات جديدة حتى يكون لها دور فعال في مكافحة الفساد الداخلي فهناك أوجه اتفاق واختلاف بين نصوص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتشريع المصري

الفساد، وما هي الأجهزة المسؤولة عن مكافحة الفساد، وطبيعة التعاون الدولي بين مصر ودول العالم والمنظمات الدولية في مجال مكافحة الفساد.

1) الأسباب الواقعية لانتشار الفساد في مصر (1):

لعل أهم أسباب انتشار الفساد في مصر هو انعدام هيبة القانون وعدم استقامة الأداء الحكومي وغياب النموذج والقدوة في القيادات وغياب الرقابة الشعبية وممارسة حق المساءلة وحرية النقد والتعبير. بالإضافة إلى بقاء الكثير من المسؤولين في مناصبهم لفترات طويلة وعدم منح الكفاءات الفرصة لإثبات وجودها. ناهيك عن الاعتماد على الحسابات السياسية أي تقديم المصالح السياسية على المصالح القانونية التي يترتب عليها طمس الكثير من الحقائق ومنع فتح الكثير من ملفات الفساد، كذلك تراجع القيم الشعبية والمجتمعية وخصوصاً بعد بداية مرحلة الانفتاح الاقتصادي وسيطرة الاقتصاد على حياة الناس؛ فقد تراجعت قيم الكفاءة والجدية والانضباط في العمل وحلت أو تقدمت عليها قيم دخيلة على المجتمع كالوجاهة والاستمتاع بمباهج الحياة وغيرها.

2) إجراءات مكافحة الفساد في مصر:

اتخذت الدولة المصرية متمثلة بالحكومة مجموعة من الإجراءات من أجل السير في مجال مكافحة الفساد منها ما هو داخلي ومنها ما هو متعلق بالتعاون الدولي مع دول العالم والمنظمات الدولية.

أما الإجراءات المتخذة على المستوى الداخلي في مكافحة الفساد فهي (2):

أ) الإجراءات السياسية والحكومية والإدارية:

هنالك مجموعة من الإجراءات القانونية والتشريعية التي اتخذتها الحكومة المصرية في إطار الجهود المبذولة لمكافحة الفساد، منها ما يتعلق بإصدار التشريعات اللازمة، وزيادة الشفافية في العمل الحكومي واتباع أساليب إدارية أساسها الجدارة والمنافسة ورفع مستويات الموظف الحكومي المادية والمهنية، وإصلاح الجهات التي ينتشر فيها الفساد، واتباع سياقات الإدارة الفعالة في الأمور والقضايا المالية وتطوير نظام التعاقدات والتوجه نحو اللامركزية الإدارية وإعداد إرشادات العاملين والموظفين لمواجهة الفساد.

(1) بوادي، حسنين المحمدي، مرجع سابق، ص 95 وما بعدها، www.democratic.de.

(2) بوادي، حسنين المحمدي، مرجع سابق، ص 168.

لكن الخطوة الأهم والتي تعتبر بداية التحرك ضد الفساد كانت في عام 2007م عند تشكيل لجنة مكافحة الفساد تنفيذاً لبنود اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003م، وحسب نص المادة 6 من الاتفاقية التي حثت الدول الأعضاء على تدعيم المنظومة القانونية لمواجهة الفساد.

أما الإجراءات الاقتصادية فتتمثل بالتركيز على الإصلاح الاقتصادي وبناء المؤسسات وإصلاح النظام الضريبي وتطبيق سياسة نقدية وسياسية ومالية واضحة.

أما دور المجتمع المدني فيعاب عليه أن له دور ضعيف في إطار مكافحة الفساد فلا توجد منظمات متخصصة في مكافحة الفساد حيث يتصدى القطاع الحكومي العام لمكافحة الفساد دون مشاركة مؤثرة وفاعلة من منظمات المجتمع المدني. لكن يمكن القول إن الإعلام المصري له دور مهم في كشف ملفات الفساد ومكافحته ورصد حالات الفساد وتسليط الضوء عليها⁽¹⁾.

(ب) جهود مكافحة الفساد في مصر في إطار التعاون الدولي:

بذلت الحكومة المصرية جهوداً مهمة في إطار التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد سواء مع دول العالم الأخرى أو مع المنظمات الدولية وسواء في المحيط العربي والإقليمي أو في الإطار الدولي ويمكن تلخيصها وفقاً لما يلي:

1) الانضمام إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003م والتي كانت سارية النفاذ في مصر في عام 2005م.

2) عضو مؤسس في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لعام 2010م.

3) عضو في الأكاديمية الدولية لمكافحة الفساد لعام 2013م.

4) عضو في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لعام 2000م.

5) عضو في الشبكة العربية لتعزيز النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد في البلدان العربية.

6) إبرام العديد من البروتوكولات للتعاون وتبادل الخبرات والمعلومات مع عدد من الأجهزة المناظرة في الدول العربية والأجنبية. والتعاون مع البنك الدولي بشأن مبادرة استرداد الأصول المنهوبة كذلك التعاون مع منظمة الشرطة الدولية (إنتربول)⁽²⁾.

7) التعاون والتعامل مع المنظمات الدولية كمنظمة الشفافية الدولية، حيث صنف مصر في آخر تقرير لمؤشر مدركات الفساد لعام 2019م بالتسلسل 73 من مجموع 180 دولة وبعدها نقاط بلغ 35 نقطة من 100 نقطة على المستوى العالمي⁽³⁾.

(1) إسماعيل، الديري، محمد صادق، عبد العال، مرجع سابق، ص84.

(2) إسماعيل، الديري، محمد صادق، عبد العال، مرجع سابق، ص59-84.

3) الأجهزة الرقابية المسؤولة عن مكافحة الفساد في مصر⁽¹⁾:

بالرغم من أهمية موضوع مكافحة الفساد في مصر لكن مهام مكافحة الفساد تتوزع على أكثر من جهة مقسمة بين سلطات الدولة الثلاث وكما يلي:

(أ) السلطة القضائية ودورها في مكافحة الفساد:

تلعب السلطة القضائية في مصر دوراً مهماً في النظر في المخالفات الإدارية المرتكبة في إطار الوظيفة العامة من خلال المحاكم الإدارية والتي يكون التقاضي أمامها على درجتين.

وكذلك من خلال النيابة العامة الإدارية وهي جهة قضائية مستقلة وتمثل الشق الثاني أو المؤسسة الثانية المسؤولة عن النظر في صحة المخالفات الإدارية المرتكبة في إطار الوظيفة العامة، وهي تابعة إلى وزارة العدل باعتبارها تمثل السلطة القضائية في مصر، والتي تقوم بفحص الشكاوى المحالة لها فيما يتعلق بإجراءات التحقق من المخالفات المالية والإدارية وتحريك الدعاوى أمام المحاكم الإدارية.

(ب) دور السلطة التنفيذية في مكافحة الفساد⁽²⁾:

ترتبط بالسلطة التنفيذية مجموعة من الهيئات المختصة بمكافحة الفساد وهي:

1. هيئة الرقابة الإدارية، وهي هيئة مستقلة تتبع رئيس الوزراء وتتولى الكشف عن المخالفات والجرائم المالية والنظر في الشكاوى المقدمة من المواطنين وتتولى متابعة تنفيذ القوانين والبحث في أسباب القصور في العمل وتمارس اختصاصها في القطاعين: العام والخاص.
2. إدارة الكسب غير المشروع. وهي جهة تابعة لوزارة العدل أما الكسب غير المشروع فهو (كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام قانون الكسب غير المشروع، لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الخدمة أو الصفة العامة أو نتيجة السلوك المخالف لنص قانوني أو عقابي أو للآداب العامة يترتب عليها زيادة في الثروة تظراً بعد تولي الخدمة أو قيام

(1) دغمش محمد سامر، مرجع سابق، ص332 وما بعدها.

(2) دغمش، محمد سامر، مرجع سابق، ص332 وما بعدها، يوسف، حسين يوسف، مرجع سابق، ص260 وما بعدها، إسماعيل الديري، محمد صادق، عبد العال، مرجع سابق، ص59 وما بعدها.

الصفة على الخاضع لهذا القانون أو على زوجته أو أولاده القاصرين متى كانت لا تتناسب مع موارده وعجز عن إثبات مصدر مشروعيتها⁽¹⁾.

وهو جهة تابعة للسلطة التنفيذية تقوم بمتابعة إقرار الذمة المالية المقدمة من كبار الموظفين حيث يتم محاسبة كل موظف يثبت تضخم ذمته المالية ويعجز عن إثبات مشروعيتها.

3. **مباحث الأموال العامة:** هي إحدى الدوائر التابعة لوزارة الداخلية تضم أقسام مكافحة الرشوة والاختلاس والتزوير وغسيل الأموال، وتمارس عملها في جميع المحافظات والدوائر العامة.

4. **جهة فرض الحراسة:** حيث يتولى الادعاء العام التحقيق في قضايا فرض الحراسة والذي يعين من قبل رئيس الجمهورية ويقوم بالتحقيق الذي يسبق فرض الحراسة من قبل المحكمة فيما يتعلق بالأفعال التي ترتكب من قبل أشخاص تكون أفعالهم مضرّة بأموال الدولة أو بالمصالح الاقتصادية أو وجود حالات تضخم في الأموال بسبب استغلال المنصب أو استخدام الغش والتلاعب أو تهريب المخدرات أو الاستيلاء على الأموال العامة بغير حق وغيرها.

5. **الجهاز المركزي للمحاسبات⁽²⁾:**

وهي هيئة مستقلة ذات شخصية معنوية عامة تتولى التحقيق والرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة وأية جهة ينص عليها القانون. وتعتبر بمثابة الجهاز الأعلى للرقابة المحاسبية والكشف عن إهدار المال العام. ويتولى عمله في مجال الرقابة المالية وتنفيذ الخطط وتقويم الأداء، كذلك يتولى مجال الرقابة القانونية على القرارات الصادرة بشأن المخالفات المالية والإدارية ويقدم تقريره السنوي إلى السلطة التشريعية.

(ج) **دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد:**

كان جهاز الادعاء العام الاشتراكي جهة تحقيقية مرتبطة بالسلطة التشريعية في مصر حتى عام 2008م حيث تم إلغاء هذا الجهاز وأسندت اختصاصاته إلى إدارة الكسب غير المشروع.

(1) إسماعيل، الديري، محمد صادق، عبد العال، مرجع سابق، ص65.

(2) دغمش، محمد سامر، مرجع سابق، ص332 وما بعدها، يوسف، حسين يوسف، مرجع سابق، ص260 وما بعدها، إسماعيل الديري، محمد صادق، عبد العال، مرجع سابق، ص59 وما بعدها.

الخاتمة

"الحمد لله الذي هدانا لهذا وما كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله"

تُلزم اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الدول الأطراف بأن ترسخ عددًا كبيرًا من الآليات والسياسات والتدابير لمكافحة الفساد وفقًا للمبادئ الأساسية لنظامها الأساسي، وحيث إن المواجهة الفعالة للفساد واسترداد العائدات المهربة تقتضي وضع آليات واستراتيجية قوية وفعالة تستند إلى المعايير الدولية، فقد أولت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بكثير من هذه الآليات ومنها ضرورة تفعيل التعاون الدولي طول عملية تعقب الأصول وضبطها، والمصادرة والتجميد والمساعدة القانونية المتبادلة، وإضافة إلى تميزها بوضع إطار متكامل لموضوع استرداد الأموال المهربة وهو الأول من نوعه على المستوى الدولي فنجد أنها قدمت إطارًا متناسقًا معينًا من التدابير الوقائية وكذلك الآليات القانونية لاسترداد الأموال المهربة للخارج.

- ولقد أشرت في مقدمة هذه الدراسة إلى أهمية موضوعها، وعرضت الإشكاليات المثارة بشأنها وما تثيره هذه الدراسة من صعوبات عملية جمة، ومن ثم جدارة التصدي لها ولأن قيمة النتائج وجديّة التوصيات تعكس بدورها أهمية موضوع الدراسة؛ لذلك سوف أتناول العديد من النتائج المستخلصة من هذه الدراسة، والتوصيات المقدمة بشأنها وذلك على النحو الآتي:

أولاً: النتائج المستخلصة من هذه الدراسة:

1. يمثل الفساد أحد أهم القضايا المطروحة على الصعيد الوطني والدولي في عصرنا هذا وحتى كتابة هذه السطور، لأنه يُعد من أهم مهددات التنمية في معظم بلدان العالم، والمعضلة الكبرى التي تواجه جهود مكافحة الفساد تكمن في مسألة استرجاع الأصول وأموال الفساد التي تم نهبها وتهريبها، ووجدت لها ملاذاً آمناً في العديد من البلدان الأجنبية، ومن هذا المنطلق كان لزاماً على الدول أن تقوم بتوحيد الجهود الدولية، والتي توجت هذه الجهود بجملة من الاتفاقيات الدولية أهمها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003م، والتي مثلت إنجازاً مهماً في مجال مكافحة الفساد بصفة عامة، واسترداد الأموال المهربة بصفة خاصة.

2. تعتبر قضية الأموال المهربة المتحصلة عن جرائم الفساد من أهم القضايا شديدة الأهمية والتي تحد من التطور المحلي وتعمل على تقويض الديمقراطية، وبخاصة في الدول النامية، حيث تبلغ قيمة العائدات المنهوبة مستويات مذهلة تعمل على إعاقة حركة التنمية بشكل واضح.
3. إن استرداد الأموال المنهوبة المتأتية من الأنشطة الفاسدة تساهم بشكل فعال وهام في أغراض التنمية، ولقد أثبتت التجارب الحديثة إن العائدات المستردة ساهمت في ضخ تحسينات في قطاعات الصحة والتعليم، كما أن استرداد العائدات يساهم في إتاحة فرص المنافسة الجادة – المتكافئة أمام الاستثمارات الوطنية والأجنبية ويمثل ضرورة حتمية لجميع البلاد سواء المتقدمة أو النامية على حد سواء؛ لحمايتها من الفساد ومن التأثير السلبي على المؤسسات السياسية والاقتصادية.
4. كما أن استرداد الأموال المنهوبة يحقق إقرار العدالة الجنائية على المستوى المحلي والدولي من خلال فرض العقاب على السلوك الفاسد أيًا كان مرتكبيها، كما أنه لا تستقيم أوضاع الدول والشعور بالعدالة الاجتماعية إلا إذا انتزعت عائدات الجريمة من أيدي مرتكبيها وأعيدت إلى بلدانها الأصلية.
5. لقد أدى اتساع نطاق عمليات غسيل الأموال في السنوات الأخيرة، إلى تزايد الاهتمام الدولي بإزاء هذه الجريمة نظرًا لطبيعتها وأساليبها وآثارها المتعددة مما أدى إلى بذل جهود واتخاذ تدابير وإجراءات لمكافحة والتصدي لمحاربتها، كما أنها تُعد أخطر جرائم عقد الاقتصاد الرقمي، كما أثبتت الدراسات التحليلية أن عمليات غسيل الأموال تشمل أنشطة الفساد المالي والوظيفي خاصة في الدول النامية ونتيجة للتطور الحديث لجرائم التغذية العالمية الحديثة.
6. إن توحيد التشريعات والإجراءات الخاصة باسترداد الأموال المهربة في جميع دول العالم يؤدي إلى تسهيل عملية الاسترداد بسهولة ويسر ولا بد من تفعيل التدابير والآليات القانونية لاسترداد الأموال المهربة وفقًا لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
7. إن عملية استرداد الأموال المهربة تمر بثلاث مراحل وفقًا لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وهي البحث عن الأموال المهربة، ثم تجميدها، وأخيرًا الوصول إليها ومصادرتها والكشف عن آلية لردّها.

8. يُعد التعاون الدولي والمساعدة المتبادلة المحركين الأساسيين لضمان نجاح عملية استرداد الأموال المهربة، وتبرز أهميتها بشكل كبير عندما تتم مصادرة العائدات ابتداءً من عملية تعقب الأموال المهربة وحفظها وصولاً إلى إنفاذ الأمر بالمصادرة وإرجاع العائدات المهربة.
9. لقد أثبتت التجارب العملية في البلدان المختلفة أن اختلاف الأنظمة القانونية، شكل أهم العقبات أمام استرداد العائدات، وذلك فيما يتعلق بالحصول على الأوامر الداخلية بالتجميد والمصادرة التي توفر الأساس القانوني لتقديم الطلب الدولي، ومن ثم الحصول على إنفاذ هذه الأحكام، وحتى يُعد الحصول على تلك الأوامر وإنفاذها، تظهر مشاكل ذات علاقة بالمعايير الإثباتية والإجرائية المطلوبة من بعض الدول المتقدمة.
10. إن المشرع الدولي كان موفقاً عند صياغة المادة (54) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث دعا الدول الأطراف في الاتفاقية إلى اتخاذ التدابير اللازمة للسماح لسلطاتها بتجميد الأموال والممتلكات أو حجزها، بناءً على طلب يوفر أساساً معقولاً، وذلك لتجاوز مسألة اشتراط صدور حكم قضائي أو أمر داخلي للقيام بالتجميد أو الحجز.

ثانياً: التوصيات المستخلصة من هذه الدراسة:

تناولت هذه الدراسة بعض المعوقات الرئيسية أمام آليات استرداد الأموال المهربة، ويلتمس الباحث بعرض بعض الاقتراحات والتوصيات التي يجدر النظر فيها من حيث إزالة تلك المعوقات وحري بنا التطرق إلى أهم الاقتراحات والتوصيات التي تم التوصل إليها واستخلاصاً لما سلف ذكره على النحو الآتي:

1. نوصي بضرورة انضمام الدول العربية للاتفاقيات الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد بشكل عام واسترداد الأموال المهربة بشكل خاص وتسليم المجرمين، والتوقيع على الاتفاقية الثنائية مع الدول المجاورة الشقيقة كالعراق والأردن من أجل تسهيل تنفيذ الأحكام واسترداد الأموال المهربة وتسليم المجرمين واعتمادها كخارطة عمل دائمة في مجال مكافحة الفساد.
2. نأمل إنشاء شبكة عربية داخلية إلكترونية تعمل على تقديم المساعدة القانونية المتبادلة بين الدول والمعلومات المتعلقة بحسابات المتهم وممتلكاته واسترداد الأصول بصورة سريعة ودقيقة.

3. نهيبُ الدولَ العربيَّةَ الشَّقِيقةُ بتوقيعِ مذكراتٍ تفاهمٍ على ضوئِها يتمُّ رسمُ سياسةٍ محدَّدةٍ لاستردادِ الأصولِ وبتِّ سُبُلِ التعاونِ بينهما.
4. كما نأملُ بتطويرِ وتعزيزِ أداءِ الأجهزةِ الرقابيةِ في مجالِ مكافحةِ الفسادِ وذلك من خلالِ إنشاءِ أكاديميةٍ وطنيةٍ لمكافحةِ الفسادِ لجميعِ الدولِ العربيَّةِ تحت مظلةِ واحدةٍ مركزيةٍ ويكون مقرها جامعةُ الدولِ العربيَّةِ.
5. نوصي بتعزيزِ المنظومةِ التشريعيةِ ودعمها بقوانينٍ جديدةٍ تواكب التطورَ التكنولوجيَّ الحاصل في مجالِ مكافحةِ الفسادِ واستردادِ الأموالِ المهربةِ وتشديدِ العقوباتِ على مرتكبي هذه الجرائمِ بغية تحقيقِ الردعِ العامِ.
6. نوصي بضرورةِ مضاعفةِ الجهودِ الدوليةِ والتعاونِ الدوليِّ والمساعدةِ القانونيةِ المتبادلةِ بين الدولِ كافةِ والمنظماتِ الدوليةِ المتخصصةِ في مجالِ مكافحةِ الفسادِ واستردادِ الأموالِ المهربةِ.
7. وأخيراً نوصي بضرورةِ وجودِ إرادةٍ سياسيةٍ حقيقيةٍ ورشيدهِ، وتبنيِ بصدقِ مكافحةِ الفسادِ، والاضطلاعِ على خطةِ عملٍ واستراتيجيةٍ دقيقةٍ خاصةً باستردادِ الأموالِ المهربةِ، تشارك فيها جميعُ الأجهزةِ الرقابيةِ والمجتمعِ المدنيِّ، والعملِ على تجسيدها على أرضِ الواقعِ.

المراجع

القرآن الكريم

أولاً: المراجع العربية:

- 1) باسم نعيم عوض – الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات (دراسة مقارنة في التشريعات المختلفة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بني سويف، 2010.
- 2) حامد سلطان، القانون الدولي العام في وقت السلم، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، 1965م.
- 3) حسن علي كاظم، وضع الأحكام القضائية الأجنبية موضع التنفيذ في العراق، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون – جامعة كربلاء، المجلد (1)، العدد (1)، 2009م.
- 4) حسين معن، استرداد المتهمين والمحكوم عليهم في جرائم الفساد، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2014م.
- 5) حمدي عبد الرحمن حسن، الفساد السياسي في أفريقيا، الطبعة الأولى، دار القاري العربي، القاهرة، 1993، ص32.
- 6) حميدة علي جابر، التدابير الدولية المضادة للفساد الإداري وأثرها في التشريعات العراقية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة ذي قار، 2016م.
- 7) خالد شعراوي – الإطار التشريعي لمكافحة الفساد، دراسة مقارنة لتشريعات بعض الدول – مركز العقد الاجتماعي – مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار – مجلس الوزراء – 2011م.
- 8) رحيم حسن العكيلي، الفساد تعريفه وأسبابه وآثاره ووسائل مكافحته، بدون سنة نشر.
- 9) سامي الطوخي، الإدارة بالشفافية الطريق للتنمية والإصلاح الإداري، دار النهضة العربية، 2006.
- 10) سليمان عبد المنعم، الجوانب الإشكالية في النظام القانوني لتسليم المجرمين، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007م.
- 11) سليمان عبد المنعم، ظاهرة الفساد، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية.
- 12) صفاء جبار عيد، جريمة الكسب غير المشروع في التشريع العراقي (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة كربلاء، 2015.

- 13) صلاح العطيفي محمود – المخالفات المالية ورقابة الجهاز المركزي للمحاسبات (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1977.
- 14) عبد المجيد محمود عبد المجيد، الأحكام الموضوعية لمكافحة جرائم الفساد، ط2، دار النهضة، مصر، 2014م.
- 15) عصام عبد الفتاح مطر، جرائم الفساد الإداري – دراسة قانونية تحليلية مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015م.
- 16) عصام عبد الفتاح مطر، جرائم الفساد الإداري، دار الجامعة الجديدة، الطبعة الأولى، 2015م.
- 17) عطا محمود عطا عماد، الوقاية والعقوبة والعلاج سجل مكافحة الفساد، دراسة مقارنة بين اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتشريعات الوطنية.
- 18) على أبو دياك، د/ ناصر الرئيس، السياسات والتشريعات الفلسطينية في مكافحة الفساد – الطبعة الأولى – 2008.
- 19) على عبد الله شاهين، الاستراتيجيات المصرفية لمكافحة عمليات غسل الأموال وسبل تطويرها – دراسة تطبيقية على المصارف العاملة في فلسطين، مجلة الجامعة الإسلامية (سلسلة الدراسات الإنسانية) المجلد السابع عشر – العدد الثاني – يونيه 2009.
- 20) علي حسن الطوالب، التعاون الإجرائية الدولي في مجال تسليم المجرمين، بدون سنة نشر.
- 21) علي حسين خلف و د. سلطان عبد القادر الشاوي، المبادئ العامة في قانون العقوبات، ط2، المكتبة القانونية، بغداد، 2010م.
- 22) علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، منشأة المعارف بالإسكندرية، بدون سنة نشر.
- 23) علي صديق محمد أحمد، المسؤولية الدولية في مجال مكافحة الفساد، دراسة في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003، رسالة دكتوراه، بكلية الحقوق جامعة أسيوط، 2015م.
- 24) فاديا قاسم بيضون، الفساد أبرز الجرائم وسبل المعالجة، منشورات الحلبي، بيروت، لبنان، 2013م.
- 25) فريدة شبرى، تجديد نظام تسليم المجرمين، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، 2008م.
- 26) كامل السعيد، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات/ القسم العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2000م.

- (27) محمد سامر دغمش؛ استراتيجيات مواجهة الفساد المالي والإداري والمواجهة الجنائية والآثار المترتبة على الفساد المالي؛ منشورات مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع؛ ط1؛ القاهرة؛ 2018
- (28) محمد علي سويلم، السياسة الجنائية في مكافحة الفساد، دار المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الثانية، 2018.
- (29) محمد كمال فهمي، أصول القانون، الدولي الخاص، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، مصر، ط1، 2006.
- (30) ناصر الريس، الممارسات التطبيقية للسلطة الوطنية الفلسطينية في مكافحة الفساد واسترداد الموجودات من خلال التعاون الدولي - الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، سلسلة تقارير (40)، عام 2011.
- (31) نبيل محمد خليل إبراهيم الغرازي، الآليات القانونية لاسترداد الأموال المهربة للخارج في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق جامعة المنوفية، مجموعة 21، العدد 36، عام 2012م.
- (32) نرمين مرمش، مازن لحام، عصمت صوالحة، الإطار النظام لاسترداد الأصول على المستوى المحلي والدولي "برنامج المساعدة في تعزيز قدرات مكافحة الفساد في فلسطين"، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، هيئة مكافحة الفساد، 2015م.
- (33) نعمان عطا الله محمود الهيبي، مبدأ الولاية القضائية العالمية ونطاق تطبيقه، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (6)، العدد (1)، 2012م.
- (34) نوال طارق إبراهيم، المظاهر القانونية للفساد واستراتيجية مكافحته في تعزيز النزاهة، مجلة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد، جامعة بغداد العراق، 2019.
- (35) هلال عبد الإله أحمد، اتفاقية بودايست لمكافحة جرائم المعلوماتية معلقاً عليها، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011م.
- (36) وكذا التعليمات المتعلقة بشأن تنظيم اجتماعات عمل مجلس إدارة صندوق استرداد الأموال العراقية والمنشورة في جريدة الوقائع العراقية العدد (4306) في 2021/1/12.

المراجع الأجنبية:

- 1) "An Organization specifically dedicated on Combating Corruption"
- 2) CAC/COSP/2009/L5.
- 3) Charon, Nicholas: "Mapping and Measuring the Impact of Anti-Corruption Agencies: A New Public Management and the quality of Government Conference", November 13–15 2008, Goteborg, Sweden.
- 4) Depines it as "Behavior which deviates from the formal duties of a public role because of private – regarding (personal, close family, private clique) pecuniary or status gains; or violate rules against the exercise of certain types of private – regarding influence.
- 5) Eillen Denza: "The 2000 convention of mutual assistance in criminals Mattes", Common market law review, Vol. 40, N° 5, October 2003, Kluwer law international printed in the Netherlands.
- 6) Europe Summaries of EU legislation: "Convention on extradition between Member States
- 7) Jean-Pierre Brun and Others, Asset Recovery Handbook, A Guide For Practitioners, The International Bank For Reconstruction and Development, The World Bank, Washington, 2011.
- 8) Lindy Muzila, Michelle Morales, Marianne Mathias, and Tammar Berger: "On the Take: Criminalizing Illicit Enrichment to Fight Corruption" International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, 2012.
- 9) Luis De Sousa (2009): "Anti-Corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance", European University Institute, Florence Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Working Paper, RSCAS 2009/08.
- 10) Luis De Sousa: "Anti-Corruption Agencies as Central Pieces in a National Integrity System".
- 11) Meagher, Patrick (2004) "Anti-Corruption Agencies: A Review of Experience" the IRIS Discussion Papers on Institutions and Development, Paper No 04/02, March 2004.
- 12) Obert Chin Hamo and Gabriel Snumba "international working definition of corruption", working paper – 1 – Act – Southern Africa, 2007.
- 13) Patrick Meagher, Caryn Voland: "Anti-Corruption Agencies", office of Democracy and Governance Anti-Corruption Program Brief, United States, Agency for International Development (USAID), June 2006.

- 14) Publicly funded body of a lasting nature with a specific mission to fight corruption and reduce opportunities for corruption by means of prevention and repression strategies".
- 15) See: John R. Heilbrunn: "Anti-Corruption Commissions: Panacea or Real Medicine to Fight Corruption", World Bank Institute, 2004.
- 16) United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC): "Compendium of International Legal Instruments on Corruption", Second Edition, New York 2005.
- 17) Usman Hameed LL.M (Sheffield): "Mandatory obligation under the international counterterrorism and organized crime conventions to facilitate state cooperation in law enforcement", A thesis submitted in fulfillment of the requirements for the Degree of Doctor of Philosophy at College of Law, University of Glasgow, January 2014.

الإعلانات والوثائق الدولية والقوانين:

- 1) الدستور المصري الجديد 2014م.
- 2) الدستور العراقي 2005م.
- 3) إعلان "بودابست" في المؤتمر السنوي السادس، الذي عقد في الفترة من 22-24 نوفمبر 2006، حيث أقرت المعايير المشتركة وأفضل الممارسات لهيئات مكافحة الفساد، للشركاء الأوروبيين لمكافحة الفساد (EPAC).
- 4) البنك الدولي، دليل لاسترداد الأصول المنهوبة، مرشد الممارسين، مركز الأهرام للنشر والتوزيع، القاهرة، 2013.
- 5) تقرير الأمم المتحدة حول مؤتمر الدول الأطراف لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في دورتها الثالثة، والتي عقدت في الدوحة بقطر خلال الفترة ما بين 9-13 نوفمبر 2009.
- 6) القانون رقم 28 لسنة 2015، المنشور في الجريدة الرسمية المصرية العدد (7) في 18/فبراير/2016م.
- 7) قانون صندوق استرداد الأموال العراقية المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (4231) 2012م
- 8) قانون مكافحة غسل الأموال العراقي النافذ.
- 9) قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب العراقي المرقم (39 لسنة 2015) المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4387) في 16/11/2015م.
- 10) قانون هيئة النزاهة العراقي المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (4217) في 14/11/2011
- 11) قانون هيئة النزاهة العراقية رقم 30 لسنة 2011.
- 12) مشروع قانون استرداد الأموال المنهوبة اليمنى.
- 13) منشورات الأمم المتحدة A/RES/45/116.
- 14) منشورات الأمم المتحدة A/RES/55/25 - عبر موقع الأمم المتحدة
- 15) منشورات الأمم المتحدة A/RES/58/4
- 16) منشورات الأمم المتحدة، الفقرة 36 (A/58/422/Add.1).

المواقع الإلكترونية:

- 1) www.epac.at/download/budapest_declaration.pdf.
- 2) www.ancorage-net.org/content/documents/Ant-corruption%20agencies%20between%20empowerment%20and%20irrelevance.pdf
- 3) www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=024&CM=8&CL=ENG
- 4) www.europe.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_crimin
- 5) www.siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37234Heilbrunn.pdf
- 6) www.ethic-intelligence.com/media/extra/pdf/sads_protocol_against_corruption.pdf.
- 7) www.iss.co.za/Af/RegOrg/unity_to_union/pdfs/sadc/protocorrupt.pdf
- 8) www.kubatana.net/docs/dem99/act-sa-definition-of-corruption-080731.pdf
- 9) www.nozaha.iq/body.asp?field-news-arabic&id=481
- 10) www.pacc.pna.ps/ar/index.php
- 11) www.transparency.org/whatwedo?gcud=cjpxresygsEcffHKIAodvqoABa
- 12) www.un.org/arabic/documents/instruments/docs_subj_ar.asp?subj=33
- 13) www.un.org/arabic/documents/instruments/docs_subj_ar.asp?subj=33
- 14) www.draminlotfyoffice.com.
- 15) www.draminlotfyoffice.com.
- 16) www.idec.gr/iier/new/corruption%20conference
- 17) www.irfaasawtak.com.
- 18) www.iris.umd.edu/download.aspx?ID=ec8283a0...
- 19) www.jiacc.gov.jo, www.aca.gov.eg.
- 20) www.khayma.com/mohgan73/101msdcf/3001.htm.
- 21) www.masrawy.com.
- 22) www.policemic.gov.bh/reports/2011/April/.../6343727444218702973.pdf.

- 23) www.riadhh.com.
- 24) www.ridahh.com.
- 25) www.undp.org.org/arabic
- 26) www.unedc.org/pdf/crime/terrorism/Crime_Commission_Report_Ar.doc.
- 27) www.univ-chief.dz.
- 28) www.transparency.org.pressrelease.corruptions_perceptions_idx.
- 29) www.unodc.org/.../corruption/corruption-compendium-en.pdf.
- 30) www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/.../ACA_508c.pdf.