



ديوان الجريدة الرسمية  
Official Gazette Bureau

دراسة  
« حماية المال العام واسترداد الأموال المنهوبة أو المهربة »

2022

إعداد  
أ. منتصر فارس ناصر

التصميم  
منال خالدي



جميع حقوق الطباعة والنشر محفوظة  
ديوان الجريدة الرسمية ©

## الفصل الأول: حماية المال العام

- المبحث الأول: النظام القانوني للمال العام.
  - **المطلب الأول: مفهوم المال العام:**
    - الفرع الأول: تعريف المال العام في الفقه القانوني.
    - الفرع الثاني: تعريف المال العام في التشريعات الفلسطينية.
  - **المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للمال العام وشروطه:**
    - الفرع الأول: تكليف حق الدولة على الأموال العامة.
    - الفرع الثاني: طبيعة حق الأفراد على الأموال العامة.
  - **المطلب الثالث: اكتساب المال العام صفة العمومية وزوالها عنه:**
    - الفرع الأول: اكتساب المال العام لصفة العمومية.
    - الفرع الثاني: المال المملوك للأفراد قبل تخصيصه للمنفعة العامة.
    - الفرع الثالث: فقدان المال العام صفة العمومية.
- المبحث الثاني: الإطار التنظيمي لحماية المال العام في فلسطين.
  - **المطلب الأول: حماية المال العام في ظل التشريعات الفلسطينية:**
    - الفرع الأول: الحماية الدستورية للمال العام.
    - الفرع الثاني: الحماية الإدارية للمال العام.
    - الفرع الثالث: الحماية المدنية للمال العام.
    - الفرع الرابع: الحماية الجزائية للمال العام.
  - **المطلب الثاني ضمانات حماية المال العام في التشريعات الفلسطينية:**
    - الفرع الأول: الرقابة الداخلية.
    - الفرع الثاني: الرقابة الخارجية.

## الفصل الثاني: استرداد الأموال المهربة أو المنهوبة

### ○ المبحث الأول: الإطار المفاهيمي والتنظيمي لقضية استرداد الأموال المنهوبة.

#### • المطلب الأول: مفهوم استرداد الأموال المنهوبة:

- الفرع الأول: تعريف الأموال المنهوبة.
- الفرع الثاني: مميزات استرداد الأموال المنهوبة.

#### • المطلب الثاني: التدابير الوقائية والتنظيم الدولي والإقليمي لاسترداد الأموال المنهوبة:

- الفرع الأول: التدابير الوقائية لاسترداد الأموال المنهوبة وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
- الفرع الثاني: تنظيم قضية استرداد الأموال المنهوبة على المستويين الدولي والإقليمي.

#### • المطلب الثالث: أساسيات استرداد الأموال المنهوبة ومعيقات الاسترداد:

- الفرع الأول: العملية العامة لاسترداد الأموال المنهوبة.
- الفرع الثاني: آليات استرداد الأموال المنهوبة.
- الفرع الثاني: تحديات ومعيقات استرداد الأموال المنهوبة.

### ○ المبحث الثاني: أهم المبادرات والتجارب الدولية والإقليمية لاسترداد الأموال المنهوبة.

#### • المطلب الأول: مبادرات وتجارب دولية في استرداد الأموال المنهوبة:

- الفرع الأول: التجربة النيجيرية.
- الفرع الثاني: التجربة البريطانية.
- الفرع الثالث: التجربة السويسرية.

#### • المطلب الثاني: مبادرات وتجارب إقليمية في استرداد الأموال المنهوبة:

- الفرع الأول: التجربة التونسية.
- الفرع الثاني: التجربة المصرية.

#### • المطلب الثالث: استرداد الأموال المهربة أو المنهوبة على المستويين التشريعي والتطبيقي في فلسطين:

- الفرع الأول: مدى انسجام التشريعات الفلسطينية مع الإتفاقيات الدولية الناظمة لاسترداد الأموال المنهوبة.
- الفرع الثاني: دور القضاء الفلسطيني في استرداد الأموال المنهوبة.
- الفرع الثالث: دور النيابة العامة الفلسطينية في استرداد الأموال المنهوبة.
- الفرع الرابع: دور وحدة التعاون الدولي في فلسطين في استرداد الأموال المنهوبة.

## المقدمة

من المؤكد أن موضوع الأموال العامة يحتل مكاناً بارزاً في دراسات القانون الإداري لا سيما العصر الحديث، فهو يعتبر عماد النشاط الاقتصادي حيث كان للتطور الحديث لمهام الدولة وتوسع نشاطاتها أثر كبير في ازدياد أهمية الأموال العامة، حيث تعتبر الأموال العامة وسيلة هامة لتسيير النشاط الإداري في الدولة بكافة مرافقها العامة، ونظراً لأهميتها الكبرى فإنها تخضع لنظام قانوني خاص مغاير للنظام القانوني الذي تخضع له الأموال الخاصة المملوكة للأفراد، لذلك، فإن الدولة يجب أن تتخذ تدابير وقائية علاجية رادعة بشأن حماية المال العام ومكافحة الفساد، وكذلك تبني نهج الشفافية، وذلك لأن هذه الأمور تزرع الطمأنينة وتسهم في إشباع شعور الناس بالعدالة وتعزز من شرعية مؤسسات الدولة وتدعم سلطاتها.

ومع أن حماية المال العام ومكافحة الفساد تحتاج إلى بناء متين يتعزز مع الزمن، إلا أن الجانب الذي لا يحتمل التأجيل منها هو جانب استرداد الأموال المهربة أو المنهوبة، إذ إن إظهار الإرادة السياسية بشأنه وبلورته في خطط واقعية ومبنية على أسس متينة أمر يجب أن يكون على صفة الاستعجال، ذلك أن الزمن يساعد على تبديد هذه الأموال أو اخفائها وإضاعة أدلتها، فكلما طال الزمن زادت عملية الاسترداد تعقيداً، ولا شك أن هذه العملية صعبة وتثير عدة معوقات قانونية وإدارية وتقنية، تشهد تطوراً ملحوظاً، وتراكمات في الخبرات من خلال دراسة تجارب الدول، وتبين مواطن نجاحها وإخفاقها، والنتائج التي وصلت إليها ومراجعة المقارنات التي تمت بينها.

من هنا تكمن أهمية الدراسة، التي تكمن في حماية المال العام ومكافحة الفساد، حيث أن المال العام يعد العصب الرئيس للنظام الاقتصادي والخدماتي وغيرها من الأنظمة في الدولة، ويتوقف على حمايته تحقيق المصلحة العامة من خلال تحقيق مبدأ ضمان استمرار المرفق العام بانتظام واستمرار، وهذا ينعكس على تطور المجتمع وتطوره، كذلك تكمن أهميتها في تسليط الضوء على قضية استرداد الأموال المنهوبة من حيث التشريع والتطبيق، حيث تعتبر هذه القضية إجراءً حديثاً ومعقداً من إجراءات التعاون الدولي.

ومن خلال هذه الدراسة، سيتم التطرق إلى النظام القانوني لحماية المال العام وضمانات هذه الحماية في التشريعات الفلسطينية، وكذلك التطرق لآليات ومعوقات استرداد الأموال المنهوبة وتجارب بعض الدول في هذه المجال، وواقع التجربة الفلسطينية على المستويين التشريعي والتطبيقي، وبالتالي، تحديد مواطن القوة والقصور من خلال هذه التجارب، وذلك من أجل استخلاص الدروس المستفادة منها.

**تهدف هذه الدراسة إلى بيان التنظيم القانوني والضمانات القانونية لحماية المال العام، وكذلك توضيح مدى توافق المنظومة التشريعية المحلية النازمة لمسألة استرداد الأموال المنهوبة مع المنظومة التشريعية الدولية ذات العلاقة.**

وستنتج من خلال هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي والمقارن من أجل الإجابة عن عدد من الأسئلة مثل:

- ما هو النظام القانوني للمال العام؟
- ما هي طرق وضمانات حماية المال العام في التشريعات الفلسطينية؟
- هل عالج المشرع الفلسطيني مسألة استرداد الأموال المنهوبة بصورة واضحة؟
- هل هناك تعاون بين هيئة مكافحة الفساد ووحدة التعاون الدولي مع بعض المبادرات الدولية؟

## ❖ الفصل الأول: حماية المال العام

تحظى نظرية الأموال العامة بمكانة خاصة واهتمام كبير في أنظمة الدول الحديثة، وقد عنيت أنظمة الدول من خلال التشريعات المدنية والإدارية والجزائية على مر التاريخ بتعزيز الحماية القانونية للمال العام، وتوفير كافة سبل الوقاية السابقة والعقوبة اللاحقة والإجراءات الحازمة، لحفظ مقدرات الشعب ومقومات الدولة وركائز المجتمع وقد حرصت التشريعات الوضعية عند وضعها للقواعد القانونية كل الحرص على اكتناف المصالح العليا للدولة وممتلكاتها بحماية خاصة تحقق الردع والزرع والعقاب، من خلال ضبط النصوص وإحكام صيغها على نحو يضمن تحقيق ذلك الهدف، سيما وأن مصادر الخطر التي تهدد المال العام كثيرة ومتعددة، سواء أكانت صادرة عن أشخاص طبيعية أم معنوية.

وعليه فإنه ومن خلال هذا الفصل سوف يسعى الباحث لتبيان النظام والطبيعة القانونية لحماية المال العام بشكل عام وعلى وجه الخصوص وفقاً للتشريعات الفلسطينية، وبذلك فإنه يقتضى من خلال هذه الدراسة بداية تبيان النظام القانوني للمال العام (المبحث الأول) وبعد ذلك التعرض إلى الإطار التنظيمي لحماية المال العام في فلسطين (المبحث الثاني).

### • المبحث الأول: النظام القانوني للمال العام

لكي تتمكن الإدارة من تسيير مرافقها المختلفة وأداء واجباتها المتعددة فإنها تحتاج إلى أموال منقولة وغير منقولة لتنفق على أوجه أنشطتها المختلفة أو لتستهلكها لهذا الغرض وهذه الأموال هي ما يطلق عليها الأموال العامة أو أموال الدولة.

ومن أجل التعرف بدقة على مفهوم المال العام وتحديد نطاق الحماية المقررة له، لا بد من تعريف المال العام وتحديد نطاقه وشروطه والمعياري الذي يميزه عن المال الخاص للدولة، لذلك سوف نقسم هذا البحث إلى ثلاث مطالب، نتناول في المطلب الأول تعريف المال العام في التشريعات الفلسطينية، أما المطلب الثاني فسوف نبين فيه الطبيعة القانونية للمال العام وشروطه وسنتناول في المطلب الثالث والأخير من هذا المبحث اكتساب المال العام لصفة العمومية وزوالها عنه.

### ○ المطلب الأول: مفهوم المال العام

نظراً لخطورة المال العام وأهميته الكبيرة فإن القوانين الوضعية لم تغفل عن معالجة النقاط التفصيلية والدقيقة لموضوع المال العام الأمر الذي حدا به المشرع الفلسطيني إلى إنشاء عدة قوانين خاصة تتناول المال العام، وعليه قد تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، الفرع الأول: تعريف المال العام في الفقه القانوني، الفرع الثاني: تعريف المال العام وفقاً للتشريعات الفلسطينية.

### « الفرع الأول: تعريف المال العام في الفقه القانوني

عرف الفقهاء المال العام بأنه تلك الأموال الثابتة والمنقولة العائدة للدولة والمخصصة للمنفعة العامة،<sup>1</sup> وقد نادى بعض شراح القانون بتوسيع دائرة الأموال العامة، بحيث تشمل الأموال التابعة للمشروعات العامة الاقتصادية والإنتاجية، فقال الدكتور ابراهيم شيخا في تعريفها: "جميع الأموال المملوكة للدولة أو لغيرها من الأشخاص العامة، محلية أو مرفقية، وسواء أكانت هذه الأموال عقارات أم منقولات، وكذلك الأموال المملوكة، أو التابعة للمشروع العام الاقتصادي، سواء أكانت هذه الأموال تعتبر من الأموال الأساسية اللازمة لسير المشروع، أن من الأموال المنتجة (البضائع) ما لم يتم

<sup>1</sup> ابو زيد، محمد، حماية المال العام، القاهرة، الدار العربية للنشر والتوزيع، (د.ط.)، 1978 ص 8

التصرف فيها للغير، وعلى ذلك تعتبر جميع الأموال المملوكة للأشخاص العامة أموالاً عامة أيّاً كان نوع تخصيصها؛ أي سواء أكانت مخصصة لأداء منفعة عامة إدارية أم إقتصادية أم غيرها من أوجه النفع العام، الذي تقوم الأشخاص العامة على أمر تحقيقها.<sup>2</sup> أما حديثاً فإن أموال الدولة وفقاً لما استقر عليه الفقه الإداري تنقسم إلى قسمين، أموال عامة أو ما يسمى بالدومين العام، وأموالاً خاصة أو ما يطلق عليها تسمية الدومين الخاص، ولكل قسم نظام قانوني خاص به، فالأموال العامة تخضع لمبادئ وأحكام القانون الإداري، أما الأموال الخاصة فإنها تخضع لذات القاعدة التي تخضع لها أموال الأفراد.<sup>3</sup>

## « الفرع الثاني: تعريف المال العام في التشريعات الفلسطينية

### < أولاً: تعريف المال العام في القانون المدني

لقد حددت المادة (71) من مشروع القانون المدني الفلسطيني رقم (4) لسنة 2012م المقصود بالأموال العامة حيث عرفتها على أنها "الأموال المملوكة للدولة، أو للأشخاص الاعتبارية العامة والمخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون"<sup>4</sup> وعليه فإنه لا يجوز لأحد تملك المال العام لأن ذلك يتنافى مع الهدف من تخصيصها للمنفعة العامة، ويستوى في ذلك تخصيص العقارات أو المنقولات للمنفعة العامة، ومن أمثلة العقارات المخصصة للمنفعة العامة، الشوارع والجامعات والمدارس والمباني الحكومية المخصصة للإدارة العامة ومن أمثلة المنقولات المخصصة للمنفعة العامة، السيارات المخصصة لذلك والآثار الموجودة في المتاحف والأثاث الموجود في المكاتب الحكومية والإدارات العامة.

كذلك عرف القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة 1976م المطبق في فلسطين المال العام من خلال نص المادة (1/60) والتي جاء فيها "تعتبر أموالاً عامة جميع العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو نظام".<sup>5</sup>

### < ثانياً: تعريف المال العام في قانون تنظيم الموازنة العامة

حددت المادة رقم (1) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية الفلسطينية رقم (7) لسنة 1998م تعريفاً لمصطلح الأموال العامة حيث عرفتها بأنها الأموال النقدية والعينية والمنقولة وغير المنقولة العائدة للوزارات والمؤسسات العامة والمؤسسات والهيئات المحلية بالسلطة الوطنية.<sup>6</sup>

### < ثالثاً: تعريف المال العام وفقاً لقانون تحصيل الأموال الأميرية

لقد انشأ المشرع الأردني قانوناً سماه قانون تحصيل الأموال الأميرية رقم (6) لسنة 1953م وهو القانون النافذ في الأردن وفلسطين ويعد من أهم القوانين التي تتناول المال العام، ولقد عرفت المادة الثانية من هذا القانون الأموال الأميرية بأنها "جميع أنواع الضرائب والرسوم والغرامات والذمم والديون المتحققة للخزانة العامة".<sup>7</sup>

## ○ المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للمال العام وشروطه

<sup>2</sup> شيخا، ابراهيم، احكام القانون الإداري، بيروت، دار الجامعة، (د.ط.)، 1983، ص246

<sup>3</sup> عبد الله، انسام، النظام القانوني للأموال العامة، بغداد، الرافدين للحقوق، 2005 (د.ط.)، ص306-310

<sup>4</sup> المادة (71) من مشروع القانون المدني الفلسطيني رقم 4 لسنة 2012

<sup>5</sup> المادة (1/60) من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976

<sup>6</sup> المادة (1) من قانون تنظيم الموازنة العامة رقم 7 لسنة 1998

<sup>7</sup> المادة رقم (2) من القانون رقم 7 لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية



يجمع الفقه والقضاء في فرنسا وفي الأنظمة العربية كمصر و الأردن و فلسطين على حق السلطة الإدارية في الاشراف والرقابة على الأموال العامة، فلها أن تتخذ بشأنها ما يلزم من إجراءات للمحافظة عليها وضمان استمرارها في القيام بالخدمات العامة التي خصصت لها.<sup>8</sup> كل هذا مسلم به فقهاً وقضياً إلا أن الرأي لم يستقر بعد فيها يتعلق بتحديد طبيعة حق الدولة على الأموال العامة وسنتناول موضوع طبيعة حق الدولة على الأموال العامة (الفرع الأول) ومن ثم طبيعة حق الأفراد على الأموال العامة (الفرع الثاني) وشروط المال العام في (الفرع الثالث).

### « الفرع الأول: تكيف حق الدولة على الأموال العامة

لا خلاف بأن حق الدولة أو غيرها من أشخاص القانون العام على أموالها الخاصة لا يختلف عن حق ملكية الأفراد على أموالهم، شأنها في ذلك شأن تملك الأفراد لأموالهم الخاصة، حيث تخضع أموال الدولة الخاصة إلى نفس القانون الذي تخضع إليه أموال الأفراد.<sup>9</sup>

أما بالنسبة للطبيعة القانونية لحق الدولة وغيرها من الأشخاص العامة على الأموال العامة، فقد كان موضع خلاف بين الفقهاء حيث ذهب الفقهاء إلى مذهبين، فأنكر أحدهم حق الملكية على المال العام، بينما أقر المذهب الآخر بهذا الحق وفيما يلي تفصيل لكلا الاتجاهين:

#### - الإتجاه الأول: إنكار حق الملكية على المال العام:

وقد أخذ بهذا الإتجاه أغلب الفقه وأحكام القضاء في فرنسا قديماً، إذ رأى انصاره أن الأشياء العامة لا يمكن أن تكون محلاً للملكية من جانب الدولة أو غيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، وذلك على أساس أن سلطة الدولة على هذه الأموال تقتصر على مجرد الرقابة والإشراف ضماناً لخدمة الأهداف المخصصة لها، وأن حق الدولة على الأموال العامة لا تتوافر فيه عناصر أو سلطات الملكية المعروفة التي تجعل لصاحبها الاستثمار بالاستعمال والاستغلال والتصرف في الأموال المملوكة.<sup>10</sup>

#### - الإتجاه الثاني: تأكيد حق الملكية على المال العام:

لم يقبل الفقه والقضاء الحديث في فرنسا التسليم بما ذهب إليه أنصار الإتجاه الأول من إنكار حق الملكية على الأموال العامة، ورأى أنصار هذا الإتجاه أن حق الدولة على هذه الأموال أكبر من أن يكون حقاً في الإشراف والرقابة فقط، بل هو حق ملكية حقيقي لا يختلف بطبيعته عن الحق الذي تملكه الدولة على أموالها الخاصة، وقد بدأ تأثير هذا الإتجاه واضحاً باعتبارات إقتصادية واجتماعية متعددة أدت إلى تدخل الدولة نتيجة انتشار الأفكار الاشتراكية للبحث عن موارد لدعم المرافق العامة حيث تطور حق الدولة على الأموال العامة من ولاية الحفظ والإشراف والصيانة إلى حق الملكية.<sup>11</sup>

والخلاصة أنه من غير المجدي إنكار حق الدولة على أموالها، لما يثيره هذا الإنكار من مشاكل وصعوبات لا حصر لها ولا مبرر لها ولذلك من المتفق عليه أن سلطة الدولة والأشخاص العامة على الأموال العامة تتمثل في حق الملكية المقيد فقط بمبدأ تخصيص هذا المال العام.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> لبادة أمجد، حماية المال العام ودين الضريبة، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2006، ص32

<sup>9</sup> الطويري، مقبل عبد الرحمن، الوضع القانوني للمال العام في التشريع اليمني، رسالة ماجستير، جامعة عدن، اليمن، 2007، ص74

<sup>10</sup> شبحا، ابراهيم عبد العزيز، الأموال العامة، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2006، ص285

<sup>11</sup> الزعبي، مخلد ابراهيم، حماية المال العام في ظل المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، 2016، ص92

<sup>12</sup> لبادة أمجد، حماية المال العام ودين الضريبة، مرجع سابق، ص33



## « الفرع الثاني : طبيعة حق الأفراد على الأموال العامة

إن انتفاع الأفراد بالمال العام يتحقق بالسماح لهم بإستعمال هذا المال بشرط عدم تعارضه مع تخصيص المال للمنفعة العامة إلا في حدود ضيقة وبصورة استثنائية، وعليه فهناك عدة صور لاستعمال الأفراد للمال العام وهذه الصور هي:<sup>13</sup>

1. أن تكون مخصصة لمرفق من المرافق العامة فلا تستعمل من الجمهور إلا بطريق غير مباشر وأن إستعمال الجمهور للمال العام يخضع لضوابط وشروط يفرضها المشرع في هذا الصدد سواء بمنع الجمهور من ارتياد هذه الأموال كما هو الحال في المنشأة العسكرية، أو بتنظيم هذه الخدمات أو بعد توفير شروط الانتفاع بهذا المال وهي شروط تختلف باختلاف طبيعة المرفق كما هو الحال بالنسبة لوسائل الإتصال مثل التلفون والتلغراف ووسائل النقل كالطائرات والسفن والقطارات.
2. أن يتم تخصيص المال العام لخدمة الجمهور مباشرة كالشوارع والطرق والحدائق، وفي هذه الحالة فإن القاعدة العامة هي أن ينفق استعمال هذه الأموال مع الغرض الذي من أجله خصص المال كالسير في الطرقات العامة.
- والمواقع أن استعمال الأفراد للمال العام في هذه الصورة هو في حقيقته ممارسة لحرية من الحريات العامة الدستورية، ولذلك فإن هذا الاستعمال محكوم بقواعد الحرية والمساواة بين المنتفعين علاوة على مجانية الانتفاع المشترك للأفراد بالمال العام ما لم تقتضي المصلحة العامة خلاف ذلك على أن بعض الفقهاء إتجه لتسميته (الانتفاع العام) حيث يشترك الكافة في هذا الانتفاع بالنسبة للمال العام.
3. قد يكون استعمال المال العام إستعمالاً خاصاً أو فردياً يمنع بموجبه استعماله من قبل الغير بشرط أن يتم هذا الإستعمال في حدود الغرض الذي تم تخصيص هذا المال لأجله، مثل تخصيص جزء من الرصيف في السوق العام لتاجر، إن هذا الاستعمال يخضع لكافة القواعد والأحكام التي يخضع لها الاستعمال المشترك للأفراد ولكنه يختلف عنه من حيث ضرورة الحصول على إذن مسبق قبل الاستعمال وذلك بصورة عقد أو ترخيص.

### • المطلب الثالث: اكتساب المال العام لصفة العمومية وزوالها عنه

يثار التساؤل هنا عن كيفية قيام الدولة بتخصيص المال خاصة إذا لم يكن ذلك المال مملوكاً للدولة أو لأحد الأشخاص الإدارية العامة وكذلك حول إمكانية انتهاء زوال تخصيص المال للمنفعة وعليه سوف يتطرق الباحث من خلال هذا الجزء من الدراسة إلى موضوع اكتساب المال العام لصفة العمومية (الفرع الأول) وموضوع المال المملوك للأفراد قبل تخصيصه للمنفعة العامة (الفرع الثاني) ومن ثم سوف نتناول في (الفرع الثالث) موضوع فقدان المال العام لصفة العمومية.

### < الفرع الأول: اكتساب المال العام لصفة العمومية

عند دراسة موضوع اكتساب المال لصفة العمومية، علينا بدايةً التفريق بين حالتين الأولى في حال إذا كان المال الخاص مملوكاً قبل تخصيصه للمنفعة العامة للدولة أو لأحد الأشخاص المعنوية، والحالة الثانية عندما يكون المال مملوكاً للأفراد أو لأحد الأشخاص المعنوية الخاصة قبل تخصيصه للمنفعة العامة، وبناءً عليه سوف نناقش هذه الحالات تباعاً:

#### أولاً: تخصيص المال المملوك لشخص عام:

لقد وضح مشروع القانون المدني الفلسطيني رقم (4) لسنة 2012م كيفية تخصيص المال المملوك لشخص عام وذلك من خلال ما ورد في نص المادة (1/71) حيث نصت على "تعد اموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون"<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> المرجع نفسه، ص34

<sup>14</sup> المادة (1/71) من مشروع القانون المدني الفلسطيني رقم 4 لسنة (2012)

كما أن القانون المدني الأردني قد بين كيفية التخصيص وذلك من خلال نص المادة (1/60) والتي نصت على "تعتبر أموالاً عامة جميع العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو نظام".<sup>15</sup>

#### - التخصيص الفعلي أو الواقعي

ويكون التخصيص الفعلي من خلال قيام الإدارة بتهيئة المال المملوك لها وإعداده لانتفاع الكافة بوضعه فعلاً لمقتضيات ذلك الانتفاع ويشترط أن تظهر الإدارة نيتها الواضحة في تحقيق هذا الهدف بشكل لا تختلط معه أعمال التسامح الواقعة التي لا تعبر عن نيتها في إجراء هذا النوع من التخصيص وعلى الرغم من إثبات تحقيق التخصيص الفعلي أو الواقعي يثير قدراً من الصعوبات إلا أن التخصيص للمنفعة العامة يصبح واقعة مادية يجوز إثباتها بكافة الطرق، مثل تهيئة الدولة بعض الأراضي كطرق عامة وترك الأفراد يسيرون فيها وينتفعون منها ويستخدمونها في حياتهم اليومية.<sup>16</sup>

#### - التخصيص القانوني أو الشكلي

إن الحق بتخصيص المال العام لتحقيق المنفعة العامة هو من صلاحيات السلطة التشريعية، وذلك من خلال تشريع تصدره لهذه الغاية، على الرغم من حسنات الأسلوب وخاصة فيما يتعلق منها برقابة ممثلي الشعب على الإدارة، فهذا الأمر جعل لهم القدرة على تلمس الحاجات العامة وبالتالي تخصيص المال لإشباع هذه الحاجات بما يحقق النفع العام بالنتيجة إلا أنه أسلوب له محاذيره التي تتمثل في أنه يتطلب إجراءات طويلة ومعقدة لا تتناسب مع مقتضيات سرعة تلبية الحاجات العامة، على أن الإدارة قد تلجأ إلى هذا الأسلوب إلا إذا ألزمها القانون بذلك أو إذا ألزمها الأنظمة بذلك، على أنه لا بد من الإشارة إلى أن صورة العمل القانوني الصادر بالتخصيص سواء أكان فعلياً أم شكلياً فإنها تختلف بحسب الهيئات الرسمية الممثلة للأشخاص العامة المالكة للمال والتي قد تكون الدولة أو البلديات أو المؤسسات العامة على أنه كقاعدة عامة فإن للإدارة سلطة تقديرية في مجال تخصيص الأموال العامة منقيدة بذلك بعدم إساءة استعمال السلطة وتحت رقابة القضاء الإداري في هذا الناحية.<sup>17</sup>

### « الفرع الثاني: المال المملوك للأفراد قبل تخصيصه للمنفعة العامة

حيث أن المال المملوك لأحد أشخاص القانون الخاص يمكن أن يصبح مملوكاً للدولة ويصبح ضمن الأموال العامة، ولكن يجب أن يكتسب المال الخاص صفة العمومية التي لا بد لها من المرور عبر مرحلتين وهما:

- مرحلة تملك الدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى لذلك المال.
  - مرحلة تخصيص ذلك المال للمنفعة العامة سواء كان التخصيص فعلياً أو قانونياً.
- فهنا الأصل في هذا التملك أن يتم بأحد أسباب التملك المنصوص عليها في القانون الخاص، مثل الشراء وقبول الهبات، وهنا لا بد من الإشارة إلى أن الدولة تملكها المال في هذه الحالات وغيرها مما هو وارد في القانون الخاص لأحكام ذلك القانون شأنها شأن الأفراد، كما يختص القضاء العادي بنظر المنازعات التي تثار بشأنها، وقد قضت محكمة العدل العليا في قرارها رقم (54/26) على أنه "الدعوى التي تنصب على الطعن في العقد من ناحية تعاقدية لا من ناحية إدارية لا تدخل في اختصاص محكمة العدل العليا بل يعود النظر إليها إلى المحاكم العادية.

<sup>15</sup> المادة (1/60) من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976

<sup>16</sup> فهمي مصطفى، القانون الإداري، مصر، دار المطبوعات الجامعية، ط1، 2012، ص206

<sup>17</sup> عقل، آية ناصر، الحماية القانونية للأموال العامة في التشريعات الفلسطينية (دراسة مقارنة في ضوء أحكام الشريعة الإسلامية)، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة،

### « الفرع الثالث: فقدان المال العام صفة العمومية

لا يفقد المال العام صفته العامة إلا بانتهاء تخصيصه للمنفعة العامة، وهذا الإنهاء ما دام لم يصدر بموجب قانون أو قرار فإنه لا يتحقق إلا بانتهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة، وانتهاء التخصيص للمنفعة العامة بالفعل يجب أن يكون واضحاً لا يحتمل لبساً، أي أن من يملك هذا التخصيص يمكن أن ينهيه، ومتى فقدت الأموال العامة صفتها بسبب انتهاء تخصيصها للمنفعة العامة أصبحت من الأموال الخاصة للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة فتعود إلى التعامل ويجوز التصرف فيها والحجز عليها وتملكها بالتقادم.

ولقد نصت المادة (72) من مشروع القانون المدني الفلسطيني على "تفقد الأموال العامة صفتها بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة وينتهي هذا التخصيص بمقتضى القانون أو بالفعل أو بانتهاء الغرض الذي خصصت من أجله تلك الأموال للمنفعة العامة"<sup>18</sup>.

والظاهر أن هذا النص مستمد من ما ورد في المادة (88) من القانون المدني المصري والمادة (72) من القانون المدني العراقي، في حين سكت المشرع الأردني عن معالجتها.

يترتب على انتهاء التخصيص للمنفعة العامة فقدان أموال الإدارة لصفقتها العامة، لذا فإن ذلك يؤدي إلى انتهاء تبعيتها للأموال العامة، ولكن ذلك لا يترتب عليه خروجها عن ذمة الإدارة ولكنها تتحول إلى أموال خاصة فتخضع بذلك للنظام القانوني العادي للأموال فيجوز التصرف فيها أو الحجز عليها، وهو ما أخذ به المشرع اللبناني في القرار رقم (144) الخاص بالأموال العمومية في المادة (24) التي نصت على "تدخل أقسام الأملاك العمومية الوطنية أو البلدية الملغى تسجيلها في أملاك الدولة أو البلديات الخصوصية"<sup>19</sup> وبالتالي فإن طرق زوال التخصيص إما أن تكون طريقاً شكلية وقد تكون طريقاً فعلية،<sup>20</sup> وسوف نتطرق لهذه الطرق بإيجاز من خلال هذا الجزء من هذه الدراسة.

### أولاً: الطريق الشكلي لزوال التخصيص:

إذا صدر عن الشخص العام المالك للمال العام عملاً قانونياً يقضي بذلك بزوال التخصيص كأن يصدر قانون خاص أو قرار جمهوري أو قرار وزاري أو قرار صادر عن جهة إدارية مختصة إلا أن الفقه الفرنسي اعتبر أن العمل القانوني الصادر بالتخصيص قد اتخذ شكل قانون فيجب أن يكون العمل المتخذ الصادر بالتجريد ذو الشكل القانوني، أما في مصر فلم يأخذ الأستاذ الدكتور السنهوري بهذا المبدأ، وإنما أجاز أن يصدر بقانون ويلغى بقرار جمهوري إذا كان ذلك جائزاً طبقاً للأنظمة المقررة وكذلك فقد أخذ الفقه الفرنسي بمبدأ التماثل، وهو أن يعقب العمل القانوني الصادر بزوال التخصيص انتهاءً فعلياً وواقعياً للتخصيص للمنفعة العامة فإذا كان المال لا يكتسب صفة العمومية إلا إذا أعقب العمل القانوني بالتخصيص فعلياً وواقعياً للتخصيص ولا يكفي القول بانتهاء الصفة العامة للمال وجود العمل القانوني بالتجريد للقول بزوال التخصيص وانقضاء صفة المال العام،<sup>21</sup> وينبغي على ذلك أن مجرد عدم استعمال الأملاك العمومية في المنفعة العامة التي كانت مخصصة لها لا يحولها إلى أملاك خصوصية يمكن تملكها بمضي المدة وقيام شخص لوضع يده على الأموال العامة واستعماله في المنفعة الخاصة يخرجها فعلاً بهذا الاستعمال عن تخصيصه للمنفعة العامة طول مدة وضع اليد وبذلك يمكن دائماً تملك الأموال العمومية بوضع اليد، المدة الطويلة وهو مخالف للقانون ولا يمكن التصرف فيها إلا بمقتضى قانون آخر وهو ما أخذ به القضاء المصري.<sup>22</sup>

<sup>18</sup> المادة (72) من مشروع القانون المدني الفلسطيني رقم 4 لسنة 2012

<sup>19</sup> لباد، أمجد نبيه عبد الفتاح، حماية المال العام ودين الضريبة، مرجع سابق، ص43

<sup>20</sup> الشوأورة، نادي حسن عايش، استعمال المال العام في فلسطين، رسالة ماجستير، جامعة القدس، فلسطين، 2011، ص40

<sup>21</sup> شبيحا، إبراهيم عبد العزيز، الأموال العامة، مرجع سابق، ص326

<sup>22</sup> لباد، أمجد نبيه عبد الفتاح، حماية المال العام ودين الضريبة، مرجع سابق، ص44

## ثانياً: الطريق الفعلي لزوال التخصيص:

إن الزوال الحقيقي يكون بإنهاء تخصيص المال للمنفعة بطريق فعلي أو واقعي إذا انتهى الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال على أنه يلزم التنويه بأنه لكي تزول عن المال صفة العمومية بالفعل فإنه يجب أن يكون هذا التخصيص قد انتهى بالفعل، وتطبيقاً لذلك فقد قضت محكمة النقض المصرية بأنه "لما كان الغرض الذي من أجله خصصت الجبانات للمنفعة العامة ليس بمقصود على الأدفن وحده بل يشمل أيضاً حفظ رفات الموتى وينبني على ذلك أن الجبانات لا تفقد صفتها كمال عام بمجرد إبطال الدفن فيها وإنما بإنهاء تخصيصها للمنفعة العامة واندثار معالمها وأثارها كجبانة ومن تاريخ هذا الانتهاء فقط تدخل في عداد الأملاك الخاصة فإن الحكم المطعون فيه إذ اعتبر أرض الجبانة قد فقدت صفتها كمال عام من تاريخ إبطال الدفن فيها يجعل هذا التاريخ بداية لجواز تملكها بوضع اليد فإنه يكون أخطأ في تطبيق القانون".<sup>23</sup> على أنه يلزم التشدد في استظهار التجريد الفعلي فالأعمال التي يقوم بها الغير في الأموال العامة دون رضا الإدارة لا تصلح سنداً للقول بزوال صفة العمومية عن المال وتطبيقاً لذلك فقد قضت محكمة النقض المصرية بأنه "ولما كانت الأموال العامة لا تفقد صفتها إلا بإنهاء تخصيصها للمنفعة العامة وهذا الإنهاء ما دام لم يصدر قانون أو قرار به لا يتحقق إلا بإنهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة، وانتهاء التخصيص للمنفعة العامة بالفعل يجب أن يكون واضحاً لا يحتمل اللبس، فمجرد سكوت الإدارة عن العمل يقوم به الغير في المال العام بدون موافقتها لا يؤدي إلى زوال تخصيص هذا المال للمنفعة العامة"، على أن محكمة النقض قررت أن التسامح أو الإهمال من جانب الإدارة لا يؤدي إلى انتهاء صفة المال العام.<sup>24</sup>

## ○ المبحث الثاني: الاطار التنظيمي لحماية المال العام في فلسطين

تتفرد الأموال العامة المملوكة للدولة أو لغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة بقواعد حماية خاصة تتميز بها عن غيرها من الأموال الخاصة المملوكة للأشخاص السابقة أو للأفراد، وهذا يقتضي لأهميتها الكبرى باعتبارها ركيزة الدولة في قيامها بوظائفها على النحو المنشود، ضرورة تكريس الحماية اللازمة لها حتى لا تتعطل الغايات المرجوة منها والهدف المنشود الذي تحرص الدولة عليه والمتمثل في تقديم الخدمة والمنفعة لأفراد الجمهور.<sup>25</sup>

ويمكن القول أن الحماية الدستورية للمال العام هي أقوى أنواع الحماية وأكبرها أثراً، ومردّها النص على حرمة المال العام وضرورة تحصينه وحمايته وتجريم الاعتداء عليه أو المساس به في نصوص الدستور، إذ تشتمل دساتير بعض الدول سند تلك الحماية لأهميتها القصوى كما فعل المشرع العراقي في المادة (15) من الدستور لسنة 1970<sup>26</sup>، والمشرع المصري في المادة (33) من الدستور المصري لسنة 2007 إذ نصت على أن " للملكية العامة حرمة، وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن وفقاً للقانون ... " ثم تأتي بعد ذلك أشكال الحماية الأخرى كالحماية المدنية والجنايية والإدارية.<sup>27</sup> وعليه فإن الباحث سوف يبين من خلال هذا المبحث النصوص القانونية الخاصة بحماية المال العام في ظل التشريعات الفلسطينية (المطلب الأول) ومن ثم ضمانات حماية المال العام في التشريعات الفلسطينية (المطلب الثاني).

<sup>23</sup> شبيحا، إبراهيم عبد العزيز، الأموال العامة، مرجع سابق، ص 239

<sup>24</sup> المرجع نفسه، ص 240

<sup>25</sup> يحيى، عمر، نظرية المال العام، الجزائر، دار هومة للنشر والتوزيع، 2002، ص 93

<sup>26</sup> المادة (15) من الدستور العراقي، 1970

<sup>27</sup> الزعبي، مخلد إبراهيم، حماية المال العام في ظل المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي، مرجع سابق، ص 96

## • المطلب الأول: حماية المال العام في ظل التشريعات الفلسطينية

قد تختلف أشكال الحماية القانونية من ناحية التشريعات التي تتضمن النصوص الحامية للمال العام، وقد تتعدد قوانين الدولة المتعلقة بحماية المال العام، وقد تتبعثر النصوص الخاصة بذلك في قوانين مختلفة، وإذا لم ينص على تلك الحماية في الدستور فإننا نجدتها في تلك القوانين والنصوص كما في فرنسا، وقد يترك للفقهاء والقضاء تحديد معايير المال العام وأصول حمايته في ظل المتاح من القواعد العامة المتصلة بهذا الموضوع.

أما التشريعات الفلسطينية فقد تضمنت العديد من النصوص الخاصة بحماية المال العام، وعليه سوف نتطرق من خلال هذا الجزء من البحث بالحديث عن هذه النصوص القانونية وكيف نظمت حماية المال العام.

### « الفرع الأول: الحماية الدستورية للمال العام

لقد كفل القانون الأساسي الفلسطيني عدم الاعتداء على المال العام في العديد من النصوص القانونية التي نظمت الحماية الدستورية للمال العام، ومن هذه الأسس الدستورية التي جاء بها:

#### أولاً: وجوب تقديم إقرار بالذمة المالية من قبل أعضاء المجلس التشريعي والوزراء والموظفين:

حيث نصت المادة (2/54) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته على "يقدم كل عضو في المجلس التشريعي إقراراً بالذمة المالية الخاصة وبزوجه وبأولاده القصر مفصلاً فيه كل ما يملكون من ثروة، عقاراً ومنقولاً في داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون، ويحفظ هذا الإقرار مغلقاً وسرياً لدى محكمة العدل العليا، ولا يجوز الاطلاع عليه إلا بإذن المحكمة وفي الحدود التي تسمح بها"<sup>28</sup> وكذلك المادة (80) من القانون الأساسي التي نصت على "على رئيس الوزراء وكل وزير أن يقدم إقراراً بالذمة المالية الخاصة..."<sup>29</sup>. يعتبر الإقرار بالذمة المالية بمثابة بيان يقدمه المكلف عن ذمته المالية وذمة زوجه وأبنائه القصر يبين فيه الأموال المنقولة وغير المنقولة التي يملكونها، بما في ذلك الأسهم والسندات والحصص في الشركات والحسابات في البنوك، والنقود والحلي والمعادن والأحجار الثمينة، سواء كان ذلك داخل فلسطين أو خارجها، وكذلك بيان ما لهم وعليهم من ديون، ومصادر دخلهم وقيمة هذا الدخل. وتكمن أهمية الإقرار بالذمة المالية في الآتي:<sup>30</sup>

1. حماية المال العام والوظيفة العامة من الاعتداء عليها.
2. تعزيز الثقة بمؤسسات وأجهزة الدولة وموظفيها.
3. تعزيز الرقابة الذاتية على كل من يتولى الوظيفة العامة.
4. مكافحة الكسب الغير مشروع.
5. حماية للمكلف نفسه إذ أن الإفصاح المالي يبعد عنه الشبهات والتشكيك في براءة ذمته، ويحصنه من شبهات التهرب واستغلاله لوظيفته.

#### ثانياً: تنظيم أحكام الموازنة العامة بقانون:

تعتبر الموازنة العامة خطة مالية تقديرية تتوقعها الحكومة تشتمل على نفقات وإيرادات الدولة خلال فترة زمنية مقبلة تقدر عادة بسنة ويجب إقرارها وإجازتها من البرلمان، وهي وثيقة تتضمن برنامج مفصل لعمل الحكومة في المجال الاقتصادي والاجتماعي والمالي والسياسي وغيرها من المجالات المنبثقة عن السياسة العامة للدولة.<sup>31</sup> وكذلك عرفت المادة (1) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية الفلسطيني رقم (7) لسنة 1998م الموازنة العامة على أنها "برنامج مفصل لنفقات السلطة الوطنية

<sup>28</sup> المادة (2/54) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003

<sup>29</sup> المادة (80) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003

<sup>30</sup> عقل، آية ناصر، الحماية القانونية للأموال العامة في التشريعات الفلسطينية، مرجع سابق، ص40

<sup>31</sup> غانم، هاني، الحماية العامة والتشريع الضريبي، مكتبة نيسان، ط2، غزة، 2016، ص169



وإيراداتها لسنة مالية معينة ويشمل التقديرات السنوية لإيرادات السلطة الوطنية والمنح والقروض والمتحصلات الأخرى لها والنفقات والمدفوعات المختلفة".<sup>32</sup> لقد أوجب القانون الأساسي أن تنظيم أحكام الموازنة العامة وإقرارها بقانون في المادة (60) منه حيث نصت على "ينظم القانون الأحكام الخاصة بإعداد الموازنة العامة وإقرارها والتصرف في الأموال المرصودة فيها، وكذلك الموازنات الملحقة والتطويرية وميزانيات الهيئات والمؤسسات العامة، وكل مشروع تساهم فيه السلطة بما لا يقل عن خمسين بالمائة من رأسماله"<sup>33</sup>. ويتضح من خلال نصوص القانون الأساسي أنه أوجب إقرار الموازنة العامة وتنظيمها بقانون وذلك من أجل الحفاظ على المال العام من أن يقوم أي صاحب سلطة بارتكاب أي فعل فيه هدر للمال العام، لذلك منح هذه السلطة للمجلس التشريعي وكذلك أوجب القانون على السلطة التنفيذية عرض الحساب الختامي على المجلس التشريعي بعد صرف الموازنة العامة كوسيلة رقابية من المجلس التشريعي عليها من أجل تدقيق آليات صرف الموازنة العامة كما خصصت عند إقرارها وهل صرفت من أجل تسيير وخدمة المرافق العامة والمصلحة العامة أم أنه تم الاعتداء على المال العام.

### ثالثاً: فرض وتعديل وإلغاء الضرائب العامة والرسوم بقانون:

تعتبر الضريبة فريضة مالية جبرية يدفعها المكلف إلى الدولة أو أحد الهيئات العامة المحلية بصورة نهائية؛ لتتمكن من تحقيق أهدافها، ودون أن يعود عليه نفع خاص مقابل دفعها<sup>34</sup>، أما الرسم العام فهو مبلغ من النقود يدفعه المنتفعون من الخدمات العامة إلى أحد أشخاص القانون العام جبراً وبصفة نهائية مقابل خدمة خاصة تقتزن بالنفع العام.<sup>35</sup> لقد جاء القانون الأساسي بأحكام دستورية خاصة بالضرائب العامة والرسم العام فأوجب إنشاء الرسوم والضرائب العامة وفرضها لا يكون إلا بقانون، وهذا ما نصت عليه صراحة المادة (88) من القانون الأساسي "فرض الضرائب العامة والرسوم وتعديلها وإلغاؤها لا يكون إلا بقانون، ولا يعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها في غير الأحوال المبينة في القانون"<sup>36</sup>. وبالتالي فإن القانون الأساسي أخضع الضرائب والرسوم العامة وتعديلها وإلغاؤها لإصدار قانون من قبل السلطة التشريعية، وذلك من أجل الحفاظ على المال العام من عبث العابثين والتسبب في إهداره وخوفاً من أن يقوم صاحب كل سلطة بفرض ضرائب أو رسوم عامة حسب مصلحته لتغطية الفساد الإداري لديه في حال قيامه بارتكاب أي فعل يضر بالمال العام.

### رابعاً: فرض القروض العامة بقانون:

تتطلب المبادئ الدستورية العامة في معظم الدول ضرورة موافقة ممثلي الشعب على إصدار القروض العامة، حيث تتم موافقة المجالس النيابية على هذا الإصدار بقانون، ومنها القانون الأساسي الفلسطيني حيث نصت المادة (92) منه على "تعقد القروض العامة بقانون ولا يجوز الارتباط بأي مشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزينة العامة لفترة مقبلة إلا بموافقة المجلس التشريعي"<sup>37</sup>. ويتبين من ذلك أن القانون الأساسي أوجب فرض القروض العامة بقانون لما في كثرة إقتراض الدولة الخطر الكبير على اقتصاد الدولة، فنظراً لخطورة وحساسية هذا الأمر جعله من إختصاص المجلس التشريعي من أجل الحفاظ على المال العام خوفاً من قيام صاحب السلطة بإستغلال هذا الأمر لمصلحته الخاصة أو خوفاً من تعسفه في استعمال هذه الصلاحية مما يسبب الضرر للمصلحة العامة.

<sup>32</sup> المادة (1) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية الفلسطيني رقم 7 لسنة 1998

<sup>33</sup> المادة (60) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003

<sup>34</sup> غانم، هاني، الحماية العامة والتشريع الضريبي، مرجع سابق، ص253

<sup>35</sup> المرجع نفسه، ص107

<sup>36</sup> المادة (88) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003

<sup>37</sup> المادة (92) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003

#### خامساً: تنظيم قانون خاص بسلطة النقد وسائر المؤسسات المالية والانتمائية:

لقد أوجب القانون الأساسي في المادة (93) منه على ضرورة إيجاد قانون ينظم الأحكام الخاصة بسلطة النقد والمصارف وسوق الأوراق المالية وشركات الصرافة والتأمين وسائر المؤسسات المالية والانتمائية، بالإضافة لذلك فقد نصت ذات المادة على أن يعين محافظ سلطة النقد بقرار من رئيس السلطة الوطنية ويصادق على تعيينه من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني.<sup>38</sup>

#### سادساً: إنشاء ديوان الرقابة المالية والإدارية بقانون:

يعتبر ديوان الرقابة المالية والإدارية الجهاز الرقابي الأعلى في فلسطين الذي أنشأ تنفيذاً لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني عملاً لنص المادة (96) حيث نصت على: "1- ينشأ بقانون ديوان الرقابة المالية والإدارية على أجهزة السلطة كافة، بما في ذلك مراقبة تحصيل الإيرادات العامة والإنفاق منها في حدود الموازنة. 2- ويقدم لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي تقريراً سنوياً أو عند الطلب عن أعماله وملاحظاته. 3- يعين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بقرار من رئيس السلطة الفلسطينية وبمصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني.<sup>39</sup>

يقوم ديوان الرقابة المالية والإدارية بفحص شتى المعاملات سواء معاملات الصرف أو معاملات القبض عن طريق فحص الحسابات والوثائق والمستندات واللوازم في أية دائرة حكومية، وللديوان الحق في الاطلاع على كافة التقارير والمعلومات والبيانات الواردة من الموظفين وعلى تقارير التحقيق في المخالفات التي لها مساس بالأموال المالية والإدارية، وله أن يطلب تزويده بكل ما يريد الإطلاع عليه من معلومات وإيضاحات من جميع الدوائر الحكومية مما له علاقة بأعمالها.<sup>40</sup> وعليه يتبين مما سبق أن القانون الأساسي الفلسطيني أوجب إنشاء ديوان الرقابة المالية والإدارية كوسيلة رقابية على السلطة التنفيذية لمعرفة مدى اتباع الإدارة للقانون في صرف الموازنة العامة وتحصيل الإيرادات العامة وإثبات ذلك بالوثائق والمستندات والتقارير ويتم معالجة الأمر في حال تم الكشف عن أي فعل يتسبب بإهدار للمال العام وذلك كله ينصب في إطار حماية المال العام.

#### « الفرع الثاني: الحماية الإدارية للمال العام

تهدف الحماية الإدارية إلى ضمان استمرار تخصيص المال العام للاستعمال العام، فالإدارة تملك المال العام وهي ملزمة بالحفاظ عليه وصيانتته والالتزام بتجديده وتعديله بما يكفل أداء هذه الأموال خدماتها ووظائفها بسهولة، وذلك من خلال إجراءات إدارية تخول الإدارة صلاحية إزالة الإعتداء الواقع على أموالها دون اللجوء إلى القضاء وانتظار حكم نهائي يتعين نفاذه.<sup>41</sup> وتتمثل الحماية الإدارية في إصدار القوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات الإدارية لضمان حماية المال العام من أي اعتداء، سواء أكان من الموظفين أم الأفراد أم الأشخاص المعنوية، ومن هذه القوانين: قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م، وقانون اللوازم العامة الفلسطيني رقم (9) لسنة 1998م، وقانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية الفلسطيني رقم (7) لسنة 1998م، وفيما يلي ومن خلال هذا الجزء من البحث سوف نتطرق بإيجاز لحماية المال العام وفقاً لهذه القوانين.

<sup>38</sup> المادة (93) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003

<sup>39</sup> المادة (96) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003

<sup>40</sup> أبو هداف، ماجد، تقويم الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية والغدارية، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، 2006، ص55

<sup>41</sup> الزعبي، مخلد إبراهيم، حماية المال العام في ظل المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي، مرجع سابق، ص 101



#### أولاً: الحماية الإدارية للمال العام وفقاً لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م:

هناك العديد من الجرائم الواقعة على المال العام والتي يرتكبها موظفون عامون وهذه الجرائم لها عقوبات جزائية مترتبة عليها، وهذه العقوبات ليست العقوبات الوحيدة المفروضة على الجرائم التي يرتكبها الموظفون، إذ هناك عقوبات تأديبية إضافية منوطة بالإدارة توقعها على هؤلاء الموظفين نظراً لكونها تشكل جريمة تأديبية تفرض من قبل الإدارة بالإضافة إلى المسؤوليات الجزائية والمدنية أيضاً.

يجب على الموظف أن يتوخى في عمله المحافظة على مصالح الدولة وممتلكاتها وأموالها وعدم التفريط بأي حق من حقوقها، وأن يبلغ رئيسه المباشر عن كل تجاوز عليها أو إهمال أو إجراء أو تصرف آخر يغير بمصلحة الدائرة، وقد نصت المادة (66) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني على: "أن الوظائف العامة تكليف للقائمين بها، هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح، وعلى الموظف مراعاة هذه القوانين واللوائح وتنفيذها وأن يلتزم بما يلي: ... 4- المحافظة على الأموال والممتلكات العامة..."<sup>42</sup>

لقد حظر القانون على الموظف استغلال وظيفته لأي سبب كان فقد نصت المادة (3/67) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني على أنه "يحظر على الموظف ما يلي: ... 3- استغلال وظيفته وصلاحياته فيها لمنفعة ذاتية أو ربح شخصي أو القبول مباشرة أو بالواسطة لأية هدية أو مكافأة أو منحة أو عمولة بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته".<sup>43</sup>

ولقد نصت المادة (3/85) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 2005م على أنه "يشترط لمنح الإذن بالعمل خارج نطاق وظيفة الموظف: ... 3- ألا يرتبط الموظف مع أي فرد أو شركة أو مؤسسة لها ارتباطات مالية أو تجارية مع الدائرة الحكومية التي يعمل بها الموظف، أو مع أية دائرة حكومية أخرى له صلة معها في نطاق عمله في الخدمة المدنية".<sup>44</sup>

#### ثانياً: الحماية الإدارية للمال العام وفقاً لقانون اللوازم العامة الفلسطيني رقم (9) لسنة 1998م:

لقد عرفت المادة الأولى من قانون اللوازم العامة الفلسطيني اللوازم بأنها الأموال المنقولة اللازمة لأية دائرة وصيانتها والتأمين عليها والخدمات التي تحتاج إليها الدائرة.<sup>45</sup>

لقد تضمن القانون العديد من النصوص التنظيمية التي رآها المشرع فعالة وكافية للحفاظ على الأموال المنقولة العائدة للدوائر التي ينطبق عليها سواء من ناحية تحديد صلاحيات الشراء وتشكيل اللجان لهذه الغاية ولجان الاستلام اللازمة المورد التي يشترط أن تكون مطابقة للمواصفات المطلوبة وغير ذلك من الأمور المتعلقة بحفظ اللوازم وتخزينها وصرفها والرقابة عليها.

ولقد نصت المادة (45) من قانون اللوازم العامة الفلسطيني على "أن يشكل وكيل الوزارة لجنة أو أكثر من موظفي الدائرة للتفتيش عن اللوازم ومجودات المستودعات للتأكد من حسن استعمال وسلامة طرق التخزين في الوقت الذي يراه مناسباً، على أن لا يقل عدد عمليات التفتيش عن مرة واحدة في السنة، وترفع تقريرها لوكيل الوزارة".<sup>46</sup>

وكذلك نصت المادة (47) من قانون اللوازم على " ... (هـ) عند وقوع أي تعدد خارجي على المستودع فعلى أمين المستودع أن يعلم وكيل الوزارة بذلك، وعليه فوراً أن يجري التحقيق اللازم ويتخذ الإجراءات المناسبة، (و-) إذا وقع تزوير في قيود أو اختلاس أو نقص في موجودات المستودع على الجهة التي اكتشفت الحالة، تبلغ رئيس الدائرة فوراً، وعلى رئيس الدائرة أن يجري التحقيق اللازم

42 المادة (66) من قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998

43 المادة (67) من قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998

44 المادة (3/85) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 2005

45 المادة (1) من قانون اللوازم العامة رقم 9 لسنة 1998

46 المادة (45) من قانون اللوازم العامة رقم 9 لسنة 1998

ويتخذ الإجراءات المناسبة، (ز-) على رئيس الدائرة أن يعلم الوزير ورئيس هيئة الرقابة العامة بأي نقص يحصل في الأموال العامة، وعلى الوزير بالتنسيق مع رئيس هيئة الرقابة العامة النظر فيما إذا كان يجب إجراء التحقيق والتدقيق اللازمين، واتخاذ الإجراءات المناسبة التي تكفل الحفاظ على الأموال العامة.<sup>47</sup>

بالتالي وبالنظر إلى هذه الإجراءات الإدارية التي أوجبها القانون تعتبر خير دليل على أن الهدف منها هو الحفاظ على المال العام في أي صورة كانت.

### « الفرع الثالث: الحماية المدنية للمال العام

لقد حرص المشرع الفلسطيني على أوجه الحماية المدنية للمال العام، حيث نص صراحة من خلال نص المادة (2/71) من مشروع القانون المدني الفلسطيني رقم (4) لسنة 2012م على "أنه لا يجوز التصرف في الأموال العامة أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم"<sup>48</sup> وهذا النص يعتبر قاعدة أمر لا يجوز للإدارة أو الأفراد مخالفته لتعلقه بالنظام العام، وتسري هذه القاعدة على العقارات والمنقولات كنتيجة حتمية لازمة للقول بتخصيص المال العام للمنفعة، وكقيد وارد على حق الإدارة في التصرف في المال العام،<sup>49</sup> كما نصت المادة (2/60) من القانون المدني الأردني على أنه "لا يجوز في جميع الأحوال التصرف في هذه الأموال أو الحجز عليها أو تملكها بمرور الزمن"<sup>50</sup> وبالتالي فإنه بناءً على نص هذه المادة فإن الحماية المدنية للمال العام تقوم على ثلاث قواعد، سنبينها في الآتي:

#### أولاً: قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام:

ويقصد بها عدم خضوع المال العام إلى التصرفات العينية التي ينظمها القانون المدني، والتي يكون بمقتضاها إمكان نقل ملكية المال العام من ذمة الإدارة إلى ذمة الأفراد، أو أشخاص القانون الخاص بوجه عام،<sup>51</sup> ودون هذه القاعدة لا يتحقق الانتفاع بأموال الدولة العامة بثبات واستقرار، ولا يتحقق الهدف من تخصيصه للاستعمال والمنفعة، وإذا ما حدث مثل هذا التصرف يكون جزاؤه البطلان، وتسري هذه القاعدة على جميع الأموال العامة دون تمييز بين الأموال العقارية أو المنقولة.<sup>52</sup>

ففي فرنسا تعد هذه القاعدة أساساً من صنع الفقه والقضاء، إذ لم يرد بها نص في القانون المدني الفرنسي بوصفها أحد المبادئ التي تحكم أموال الدولة العامة، ولعل الفقه وجد سندا تشريعياً غير مباشر تم الاستناد إليه في المادة (538) من القانون المدني الفرنسي التي تضمنت الأموال العامة غير القابلة للتملك الخاص، وكذلك ما نص عليه في المادتين (1595، 1128) من قصر التعامل في الأموال العامة على تلك الداخلة في النطاق التجاري، وقد ظل هذا الأمر حتى تدخل المشرع الفرنسي حديثاً في تقنين دومين الدولة الصادر عام 1957م إذ نص صراحة في المادة (52) منه على "أموال الدومين العام تكون غير قابلة للتصرف أو لاكتسابها بالتقادم."<sup>53</sup>

#### ثانياً: قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة

لا شك بأن قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام تعتبر من القواعد الأساسية واللازمة لحماية المال العام ضماناً لبقاء استمرار تخصيصها للمنفعة للعامة دون انقطاع، ويراد من هذه القاعدة منع اتخاذ طرق التنفيذ الجبري بجميع صورته على هذه الأموال، وبطلان التصرفات غير المتفقة مع تخصيص هذه الأموال للنفع العام، فلا يجوز للإدارة ترتيب حقوق عينية تبعية على هذا المال ضماناً للديون التي تشغل ذمة الإدارة لصالح أحد الأفراد، ولا يجوز لأجل ذلك رهناً رسمياً أو رهناً حيازياً أو حق امتياز أو اختصاص، وتعد هذه القاعدة من النظام العام، ويترتب على مخالفتها البطلان المطلق لأي إجراء

<sup>47</sup> المادة (47) من قانون اللوازم العامة رقم 9 لسنة 1998

<sup>48</sup> المادة (2/71) من مشروع القانون المدني الفلسطيني رقم 4 لسنة 2012

<sup>49</sup> الزعبي، مخلد ابراهيم، حماية المال العام في ظل المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي، مرجع سابق، ص98

<sup>50</sup> المادة (2/60) من القانون المدني الاردني رقم 43 لسنة 1976

<sup>51</sup> الطويري، مقبل عبد الرحمن، الوضع القانوني للمال العام في التشريع اليمني، رسالة ماجستير، جامعة عدن، اليمن، 2007، ص130

<sup>52</sup> الزعبي، مخلد ابراهيم، حماية المال العام في ظل المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي، مرجع سابق، ص97

<sup>53</sup> شبيحا، ابراهيم عبد العزيز، الأموال العامة، مرجع سابق، ص562

يتخذ للحجز على هذه الأموال، فلا يجوز للإدارة التنازل عنها ولا يجوز للمحكمة أن تقبل هذا التنازل، وقد ذهب بعض الفقه إلى نسبية هذا البطان.<sup>54</sup> ويرى الباحث أن المشرع الفلسطيني حرص على تأمين هذه الحماية من خلال قانون التنفيذ رقم (23) لسنة 2005م حيث نصت المادة (44) منه على "1- لا يجوز الحجز ولا اتخاذ إجراءات تنفيذ أخرى على الأموال العامة المنقولة وغير المنقولة التي للدولة أو للأشخاص الاعتباريين العامة أو الهيئات المحلية أو أموال الأوقاف المخصصة لأداء أعمالها..."<sup>55</sup> كما ونصت المادة (45) منه على "لا يجوز الحجز ولا اتخاذ إجراءات تنفيذ أخرى على المنشآت والأدوات والمهمات المخصصة لإدارة المرافق العامة أو لتقديم خدمة عمومية للجمهور".<sup>56</sup>

### ثالثاً: قاعدة عدم جواز تملك المال العام أو اكتسابه بالتقادم

ويقصد من هذه القاعدة أن وضع الأفراد يدهم لفترة معينة على الأموال العامة لا يمكنهم من اكتساب ملكيتها مهما طالّت المدة، وهذه القاعدة تهدف إلى حماية المال العام في مواجهة الأفراد، ولتعارض هذا الفعل مع تخصيصه للنفع العام، وتعد هذه القاعدة وسيلة فعالة لحماية المال العام ضد اعتداءات الأفراد التي كثيراً ما تحدث ويصعب إكتشافها، سواء أكانت عقارات أم منقولات، فلا يصح الاستناد بوضع اليد من قبل الأفراد إلى القاعدة المدنية المعروفة (الحيازة في المنقول سند للملكية) أو إلى مبدأ الإلتصاق فهما لا يسريان على المال العام.<sup>57</sup>

إن السبب الذي من أجله قرر المشرع قاعدة عدم جواز اكتساب الأموال الخاصة للدولة أو لغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة بطريق التقادم وسلطة إزالة التعدي بالطريق الإداري وللرغبة في حماية هذه الأموال من تعديات الغير عليها لاكتسابها بالتقادم إزاء ما لاحظته الحكومة من أنها مهما بلغ إحكام الرقابة والإشراف من جانب الأشخاص العامة على هذه الأموال لم يمنع الغير من تملكها بطريق وضع اليد، وأن تقرير رخصة إزالة التعدي بالطرق الإدارية للإدارة هو الحيلولة دون دخولها في إشكاليات لا حصر لها نتيجة لما اعتادت عليه النيابة العامة من عدم البت في أمر التعرض، وإصدار قرارات بشأنها إبقاء الحال كما هو عليه، وعلى المتضرر أن يلجأ إلى القضاء فضلاً عن إطالة أمد التقاضي أمام المحاكم.<sup>58</sup> وهذا ما أكدته المشرع الأردني من خلال نص المادة (1675) من القانون المدني الأردني المطبق في فلسطين على أنه "لا إعتبار لمرور الزمن في دعاوي المحال التي يعود نفعها إلى العامة كالطريق والنهر والمرعى"<sup>59</sup>.

### « الفرع الرابع: الحماية الجزائية للمال العام

يتعرض المال العام للاعتداءات لذلك قرر المشرع الجزائي حماية الأموال العامة عن طريق تجريم اعتداء الأفراد على هذه الأموال وتعريضهم للعقاب، وذلك لضمان استمرار تحقيق المال العام للمنفعة العامة ومن خلال هذا الجزء من هذه الدراسة سوف نتطرق لبعض الجرائم الواقعة على المال العام من قبل الموظف العام وكذلك من قبل عموم الناس وعليه سنبين تنظيم الحماية الجزائية للمال العام.

### أولاً: الجرائم المرتكبة من قبل الموظف العام:

قد يرتكب الموظف أثناء ممارسته لواجبات وظيفته عدداً من الأفعال التي تمس المال العام، وبالنظر إلى خطورة هذه الأفعال والنتائج المترتبة عليها فقد تناولتها قوانين العقوبات المطبقة في فلسطين، وهذا في إطار حماية المال العام من الاعتداء عليه، ومن الجرائم التي يرتكبها الموظف العام حال أداء وظيفته ما يأتي:

<sup>54</sup> المرجع نفسه، ص 574

<sup>55</sup> المادة (44) من قانون التنفيذ رقم 23 لسنة 2005

<sup>56</sup> المادة (45) من قانون التنفيذ رقم 23 لسنة 2005

<sup>57</sup> الجمل، هارون عبد العزيز، النظام القانوني للأموال العامة، بحث مقدم لمؤتمر الحماية القانونية للمال العام، جامعة الزقانيق، كلية الحقوق، مصر، 2004، ص 8

<sup>58</sup> لباد، أمجد نبيه عبد الفتاح، حماية المال العام ودين الضريبة، مرجع سابق، ص 77

<sup>59</sup> المادة (1675) من القانون المدني الأردني لسنة 1976

1. جريمة الإختلاس: لقد فرض المشرع عقوبة لجريمة الإختلاس والاستيلاء على الأموال، فقد نصت المادة (174) من قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960م المطبق في الضفة الغربية على عقوبة جريمة الإختلاس حيث نصت على "1- كل موظف عمومي أدخل في ذمته مال وكل إليه بحكم الوظيفة أو بأمر إدارته أو جبايته أو حفظه من نقود وأشياء أخرى للدولة أو لأحد الناس عوقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من عشر دنانير إلى مائة دينار. 2- إذا وقع الفعل المبين في الفقرة السابقة بدس كتابات غير صحيحة في القيود أو الدفاتر أو بتحريف أو حذف أو إتلاف الحسابات والأوراق أو غيرها من الصكوك وعلى صورة عامة بأية حيلة ترمي إلى منع اكتشاف الإختلاس، عوقب بالأشغال المؤقتة أو الإعتقال المؤقت".<sup>60</sup>
- كذلك فقد نصت بعض المواد من قانون العقوبات رقم (69) لسنة 1953م المطبق في قطاع غزة على عقوبة جريمة الإختلاس والاستيلاء على الأموال وهذه المواد هي (112، 113، 119 مكرر) وتكون العقوبة الأشغال الشاقة المؤقتة إذا ارتبطت الجريمة بجريمة تزوير أو استعمال محرر مزور ارتباطاً لا يقبل التجزئة أو إذا ارتكبت الجريمة في زمن حرب وترتب عليها إضرار بمركز البلاد الاقتصادي أو بمصلحة قومية لها، وتكون العقوبة الحبس والغرامة التي لا تزيد على خمسمائة جنيه أو إحدى هاتين العقوبتين إذا وقع الفعل غير مصحوب بنية التملك.
2. جريمة الرشوة: تعد محاولة الموظف استغلال وظيفته والحصول من صاحب الحاجة على مقابل لقضاء حاجته عملاً يصيب السلطة الوطنية في الصميم، إذ يعرقل سيرها ويشكك في نزاهتها، ويجعل الحصول على الخدمة أو المصلحة قاصراً على القادرين من أفراد المجتمع دون غير القادرين، ويترتب على كل ذلك إفساد العلاقة بين السلطة وأفرادها، والحط من هيبة موظفيها واحترامهم، بالإضافة إلى أن الموظف الذي يسلك هذا السبيل يثرى على حساب غيره دون سبب مشروع، لهذه الأسباب قررت التشريعات المختلفة عقاب الموظف العام الذي يتاجر في أعمال وظيفته، ويهبط بها إلى مستوى السلع بأن يطلب أو يقبل أو يأخذ من صاحب الحاجة مقابل لأجل قضاء حاجته، وتعرف هذه الصورة من الأفعال المعاقب عليها بجريمة الرشوة.<sup>61</sup>
- وفي إطار حماية المال العام فقد تناول قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960م المطبق في الضفة الغربية جريمة الرشوة في المواد (170-173)، حيث نصت المادة (170) على "كل موظف عمومي وكل شخص ندب إلى خدمة عامة سواء بالانتخاب أو بالتعيين وكل امرئ كلف بمهمة رسمية كالمحكم والخبير والسنديك طلب أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعداً أو أية منفعة أخرى ليقوم بعمل حق بحكم وظيفته عوقب بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين، وبغرامة من عشرة دنانير إلى مائتي دينار".<sup>62</sup>
- ونصت المادة (171) على عقوبة الحبس من سنة إلى ثلاث سنوات وغرامة من عشرين ديناراً إلى مائتي دينار لكل شخص من الأشخاص المذكورين في المادة (170) في حال طلب أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعداً أو أية منفعة أخرى ليعمل عملاً غير حق أو ليمتنع عن عمل كان يجب أن يقوم به بحكم وظيفته.<sup>63</sup>
- وكذلك فقد تناول قانون القانون رقم (69) لسنة 1953م المطبق بالأمر (272) لسنة 1953م بشأن تطبيق أحكام القانون المصري رقم (69) لسنة 1953م الخاص بجريمة الرشوة في المناطق الخاضعة لرقابة القوات المصرية في فلسطين وعاقب على أفعال الرشوة من خلال المادة (106) بالحبس مدة لا تزيد على سنتين وبغرامة لا تقل عن مائتي جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين.<sup>64</sup>

المادة (174) من قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960

عقل، أية ناصر، الحماية القانونية للأموال العامة في التشريعات الفلسطينية، مرجع سابق، ص 90

المادة (170) من قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960

المادة (171) من قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960

المادة (106) من قانون العقوبات رقم (69) لسنة 1953 المطبق في قطاع غزة



3. جريمة الكسب الغير مشروع: نصت المادة (1/2/20) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته على أنه "يعاقب كل من أدين بجريمة الكسب غير المشروع أو جريمة المتاجرة بالنفوذ بالسجن من ثلاث سنوات إلى خمس عشرة سنة، وغرامة مالية تعادل قيمة الأموال محل الجريمة، ورد الأموال المتحصلة منها"<sup>65</sup>
- وكذلك نصت المادة (176) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960م على عقوبة الحصول على منفعة شخصية والإتجار غير المشروع، بحيث يعاقب من ستة أشهر إلى سنتين وبغرامة أقلها عشرة دنانير، كل موظف حصل على منفعة شخصية من إحدى معاملات الإدارة التي ينتمي إليها سواء أفعال ذلك مباشرة أو على يد شخص مستعار أو باللجوء إلى صكوك صورية.<sup>66</sup>
4. جريمة استثمار الوظيفة: لقد نص قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960م على عقوبة جريمة استثمار الوظيفة من خلال نص المادة (175) حيث جاء فيها "من وكل إليه بيع أو شراء أو إدارة أموال منقولة لحساب الدولة أو لحساب إدارة عامة، فاقترف غشاً في أحد هذه الأعمال أو خالف الأحكام التي تسري عليها إما لجر مغنم ذاتي أو مراعاة لفريق أو إضراراً بالفريق الآخر أو إضراراً بالإدارة العامة عوقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة لا تنقص عن قيمة الضرر".<sup>67</sup>

### ثانياً: الجرائم المرتكبة من قبل عموم الناس

إن هذه الأموال هي الأكثر تعرضاً لجمهور المواطنين، وبالتالي أكثر تعرضاً لأفعال التعدي الصادرة منهم أو لأهلهم، ومن هذه الجرائم ما يأتي:

#### 1. الاعتداء على طرق النقل والمواصلات

إن عناصر المال العام التي أسبغ عليها المشرع الحماية الجزائية هي الطرق العامة والجسور والخطوط الحديدية والآلات والإشارات والأسلاك اللازمة لسير المخابرات البرقية أو الهاتفية أو إذاعات الراديو، ولا يشترط في هذه العناصر شكل أو تركيب معين أو نوعية محددة أو أن تكون موضوعة في مكان خاص بها.

إن أفعال الاعتداء المجرمة بموجب النصوص تنصب أساساً على أعمال التخريب أو إلحاق الضرر عن قصد بتلك العناصر أو تعطيلها أو تحطيمها أو قطعها فيما يتعلق بسير المخابرات البرقية أو الهاتفية أو إذاعات الراديو.<sup>68</sup>

وفي إطار الحماية الجزائية للمال العام فقد جرم قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960م في العديد من مواده الاعتداءات على طرق النقل والمواصلات في المواد (276-385) من الفصل الثاني من الباب التاسع، حيث نصت المادة (276) على أن "من أحدث تخريباً عن قصد في طريق عام أو جسر وفي إحدى المنشآت العامة أو الحق ضرراً عن قصد، عوقب بالحبس حتى سنة، وإذا نجم عن فعله خطر على سلامة السير، عوقب بالحبس من شهر لسنتين"<sup>69</sup>.

#### 2. الجرائم المتعلقة بالمياه

في إطار الحماية الجزائية للمال العام فقد اعتبر قانون المياه رقم (3) لسنة 2002م الموارد المائية في الفصل السادس المادة (22) منه: بأنها أموال عامة وتحصل وفق قانون تحصيل الأموال العامة المعمول به، وفرض عقوبات من خلال نص المادة (35) والتي نصت على "مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد تنص عليها القوانين الأخرى : (أ)- يعاقب بالحبس لمدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد عن سنة واحدة أو بغرامة لا تقل عن ألف دينار ولا تزيد عن خمسة آلاف دينار

<sup>65</sup> المادة (1/2/20) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005

<sup>66</sup> المادة (176) من قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960

<sup>67</sup> المادة (175) من قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960

<sup>68</sup> لبادة ، أمجد نبيه عبد الفتاح، حماية المال العام ودين الضريبة، مرجع سابق، ص100

<sup>69</sup> المادة (276) من قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960

أو ما يعادلها بالعملة المتداولة كل من ارتكب أي من الأفعال التالية: 1- إحداث تلوث أو مصدر من مصادر المياه أو أنظمة التزويد بها أو تسبب في وقوعه وعدم إزالته خلال المدة التي تحددها له السلطة. 2- القيام بحفر المياه الجوفية بدون ترخيص أو خالف شروط الرخصة الممنوحة له. 3- الاعتداء على أي مصدر مائي أو نظام للصرف وأدى إلى إلحاق التلف بها أو تعطيل أي منها. 4- القيام بإيصال أو سمح بإيصالها لنفسه أو للغير دون أن يكون مصرحاً له بذلك.

(ب)- يعاقب بالحبس لمدة لا تقل عن شهر واحد ولا تزيد على ستة أشهر أو بغرامة لا تقل عن مائة دينار ولا تزيد على ألف دينار أو بما يعادلها بالعملة المتداولة كل من: 1- قام بأي من الأعمال والمهام التي لا يجوز لغير السلطة القيام بها بمقتضى أحكام هذا القانون دون موافقتها الخطية المسبقة. 2- تصرف بمصادر المياه أو بالمشاريع الخاصة بها أو بالمجاري العامة بصورة تخالف أحكام هذا القانون.<sup>70</sup>

إن أهم أفعال الاعتداء التي جرمها القانون هي القيام بأعمال التنقيب عن المياه الكائنة تحت الأرض أو حفر الآبار بدون ترخيص أو منع جريان المياه العمومية وغيرها من الصور التي تم ذكرها سابقاً، وبالإضافة لذلك فقد نصت المادة (36) من قانون المياه على "إذا أدين أي شخص بارتكاب أي من الأفعال المنصوص عليها في المادة (35) فللمحكمة أن تحكم عليه بقيمة الأضرار التي نتجت عن المخالفة وإلزامه بإزالة أسبابها وأثارها وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل ارتكاب الجريمة وذلك خلال المدة التي تحددها له المحكمة، وإذا تخلف عن ذلك تأمر الجهات المختصة بتنفيذ تلك الأعمال والرجوع على المحكوم عليه بجميع نفقاتها"<sup>71</sup>.

#### • المطلب الثاني: ضمانات حماية المال العام في التشريعات الفلسطينية

تتجلى آليات حماية المال العام في المراقبة المالية والمساءلة والمحاسبة والرفع من قوة القضاء، وذلك من خلال إنشاء مؤسسات للرقابة المالية مثل إنشاء ديوان الرقابة المالية والإدارية، وكذلك إيجاد رقابة تشريعية وقضائية، وذلك بهدف التصدي لمظاهر الفساد من نهب المال العام وغيره من المظاهر وهذا كله من أجل المحافظة على المال العام في الدولة والذي يترتب عليه تحقيق تنمية شاملة ومتكاملة في الدولة.

بالتالي فإن الباحث من خلال هذا الجزء من الدراسة سوف يتناول ضمانات حماية المال العام في ظل التشريعات الفلسطينية والمتمثلة في نوعين الرقابة الداخلية (الفرع الأول) والرقابة الخارجية (الفرع الثاني).

#### « الفرع الأول: الرقابة الداخلية

تشكل الرقابة على المال العام أحد أهم الركائز الأساسية التي يقوم عليها صرح الدولة الحافظ للشأن العام من الناحية الإدارية والاقتصادية والمالية، بحيث تعتبر أداة مهمة لترشيد وتدبير الموارد المالية لكون الرقابة تشكل عنصراً أساسياً في ترسيخ مبادئ المساءلة والمحاسبة وتقييم جودة الأداء الإداري، حيث أنه لا يستقيم تدبير الأموال العامة في أي مجتمع دون وجود رقابة فعالة تراقب إنفاق هذه الأموال.

والرقابة التنفيذية تتمثل في الرقابة التي تتولاها السلطة التنفيذية ممثلة في الوزارات والمؤسسات الحكومية والتي تتشكل منها السلطة الفلسطينية تحقيقاً للأهداف العامة. وعليه فإن هناك عدة جهات تقوم بدور الرقابة التنفيذية الداخلة ومن هذه الجهات كالاتي:

#### أولاً: رقابة الوزارة (رقابة وحدات الرقابة الداخلية في الوزارات ومؤسسات السلطة):

وهي الرقابة التي تمارسها الوزارة نفسها من خلال الوزير المختص والإدارة العليا للوزارة والمستويات الإشرافية والعاملين كل حسب موقعه، وتعتبر وحدة الرقابة الداخلية عبارة عن وحدة أو دائرة يتم

<sup>70</sup> المادة (35) من قانون المياه الفلسطيني رقم 3 لسنة 2002  
<sup>71</sup> المادة (36) من قانون المياه الفلسطيني رقم 3 لسنة 2002

إنشائها داخل الوزارة أو المؤسسة بهدف مساعدة الإدارة العليا في عملها الرقابي على كافة الأنشطة والعمليات التي تمارسها هذه الوزارة أو المؤسسة، بما يعني تحقيق رقابة الوزارة أو المؤسسة على نفسها.<sup>72</sup>

وقد أنشأت كل وزارة بداخلها وحدة للرقابة الداخلية اختلفت مسمياتها من وزارة لأخرى، وإيماناً بأهمية دور وحدات الرقابة الداخلية بوزارات السلطة الفلسطينية. وبالنظر إلى دور وحدة الرقابة الداخلية التي تم إنشائها في كل وزارة كوسيلة رقابية على أعمال الوزارة الواقعة ضمن دائرة اختصاصها، نجد أن الهدف من ذلك هو الحفاظ على المال العام بإيجاد ضمانات لحمايته وتطبيق نصوص تنظيمية على أرض الواقع.<sup>73</sup>

### ثانياً: رقابة وزارة المالية:

تتمثل رقابة وزارة المالية في عمل مديرية الرقابة والتدقيق سابقاً، والتي انفصلت خلال عام 2004م لتصبح عبارة عن جهتين رقابيتين هما مديرية الرقابة الداخلية والإدارة العامة للتدقيق الداخلي:

- **مديرية الرقابة الداخلية:** هي كأي وحدة رقابية داخلية تتبع لأعلى سلطة في الهرم الإداري، ويتمثل عملها في المهام التي نص عليها النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة رقم (43) لسنة 2005م، الفصل الثالث عشر، في المواد (145، 146، 147)،<sup>74</sup> حيث يقوم وزير المالية بتعيين مراقبين ماليين داخليين يكون مقر عملهم في الوزارات والمؤسسات الحكومية، وتكون تبعيتهم الإدارية والفنية لوزارة المالية، هذا ويأخذ عملهم الطابع المالي فقط، إذ يقومون بالرقابة على الصرف من بنود الموازنة، وحضور اللجان المختلفة والمناقصات التي تتم في الجهة التي يعملون بها، هذا ويقوم المراقب المالي بإقفال السلفة الخاصة بالوزارة التي يعمل بها لنفسه. ونظراً إلى أنه لم يتم حتى الآن استيفاء وضع مراقبين ماليين في كافة الوزارات والمؤسسات الحكومية، فإنه يتم استقبال المستندات الخاصة بالجهات التي لا يوجد لديها مراقب مالي، ويتم إقفالها بعد الصرف من قبل المديرية بعد استيفائها كافة الأوراق الثبوتية، على الرغم من أن هناك العديد من المواد القانونية التي تنظم عمل مديرية الرقابة الداخلية بوزارة المالية.<sup>75</sup>

- **الإدارة العامة للتدقيق الداخلي:** تهدف إدارة التدقيق الداخلي بوزارة المالية إلى تقديم تأكيد مستقل وموضوعي وتقديم خدمات إستشارية في الإدارة والسياسات التشغيلية، بغرض إضافة قيمة وتحسين أداء الوزارات والمؤسسات بما يساهم في وضع أساس مناسب لتلك الوزارات والمؤسسات لتقوم بإصدار تقاريرها، هذا ويقوم التدقيق الداخلي بتحسين الإدارة التشغيلية عن طريق فحص واختيار نظم الرقابة على الأنشطة والعمليات الحيوية لوزارة المالية والوزارات الأخرى، كما أن التدقيق الداخلي يساهم في توفير تأكيد معقول بأن الإجراءات الرقابية تعمل بالشكل الملائم الذي يمكن وزير المالية من إخلاء مسؤوليته تجاه كل من السلطة الوطنية الأخرى (المانحين، المدققين الخارجيين) حيث يعتبر هو المسؤول الأول عن رقابة حسابات الوزارات والمؤسسات العامة معاملاتها المالية، والتحقق من أنها تقوم بمراعاة أحكام القانون في أعمالها المالية والمحاسبية،<sup>76</sup> وذلك كما نصت المادة (47/أ) من قانون رقم (7) لسنة 1998م الخاص بتنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.<sup>77</sup>

<sup>72</sup> عفيفي، عبير، معوقات عمل وحدات المراجعة الداخلية والآليات المقترحة لزيادة فاعليتها، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، 2007، ص 45

<sup>73</sup> عقل، أية ناصر، الحماية القانونية للأموال العامة في التشريعات الفلسطينية، مرجع سابق، ص 115

<sup>74</sup> المواد (145، 146، 147) من قرار مجلس الوزراء رقم 43 لسنة 2005 بشأن النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة

<sup>75</sup> عفيفي، عبير، معوقات عمل وحدات المراجعة الداخلية والآليات المقترحة لزيادة فاعليتها، مرجع سابق، ص 43

<sup>76</sup> نفس المرجع، ص 44

<sup>77</sup> المادة (47/أ) من القانون رقم 7 لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية



## « الفرع الثاني: الرقابة الخارجية

إن الرقابة الخارجية هي تلك التي تتم من خارج الوزارة أو المؤسسة الحكومية، وتقوم بها عادة أجهزة متخصصة تتمتع بالإستقلال الكامل عن باقي وزارات ومؤسسات السلطة التنفيذية، ويتولى ممارسة هذا النوع من الرقابة في فلسطين عدة أجهزة منها ما يأتي:

### أولاً: ديوان الرقابة المالية والإدارية:

يعتبر ديوان الرقابة المالية والإدارية الجهاز الرقابي الأعلى الذي يقوم بمهام الرقابة الخارجية على النفقات العامة الجارية والرأسمالية والتطويرية، حيث يقوم بفحص شتى المعاملات المالية سواء معاملات الصرف، أو معاملات القبض، عن طريق فحص الحسابات والوثائق والمستندات واللوازم في أية دائرة حكومية، وللديوان الحق في الاطلاع على كافة التقارير والمعلومات والبيانات الواردة من الموظفين، وعلى تقارير التحقيق في المخالفات التي لها مساس بالأموال المالية والإدارية، وله أن يطلب تزويده بكل ما يريد الاطلاع عليه من معلومات وإيضاحات من جميع الدوائر الحكومية مما له علاقة بأعمالها، ولأضواء الديوان الحق في إنجاز أعمالهم في مكاتبهم أو مكاتب المؤسسات الخاضعة للرقابة، حيث نصت المادة (38) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية على "يقوم موظفو الديوان بأعمالهم في مكاتبهم أو في مكاتب الجهات ذات العلاقة أو في ميادين العمل، وعلى الجهات الخاضعة لرقابة الديوان تهيئة المكان اللازم لهم في مكاتبهم عندما يطلب منها ذلك"<sup>78</sup>

لقد نص قانون ديوان الرقابة على اختصاصات وأهداف الديوان، وكذلك نص على طرق تحقيق تلك الأهداف من خلال تدقيق الإيرادات والنفقات بالإضافة إلى تدقيق السلف والقروض والمنح حيث جاء في نص المادة (12،13،14/23) أنه "12... يكون الديوان فيما يتعلق بالإيرادات مسؤولاً عن: أ. التدقيق في تحقيقات الضرائب والرسوم والعوائد المختلفة للثبوت من أن تقديرها وتحققها قد تم وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها. ب. التدقيق في معاملات بيع الأراضي والعقارات الحكومية أو التابعة للسلطة الوطنية وإدارتها وتأجيرها. ج. التدقيق في تحصيلات الإيرادات على اختلاف أنواعها للثبوت من أن التحصيل قد جرى في أوقاته المعينة وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها. 13. يكون الديوان فيما يتعلق بالنفقات مسؤولاً عن: أ. التدقيق في النفقات للثبوت من صرفها للأغراض التي خصصت من أجلها ومن أن الصرف قد تم وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها. ب. التدقيق في المستندات والوثائق المقدمة تأييداً للصرف للثبوت من صحتها ومن مطابقتها قيمتها لما هو مثبت في القيود. ج. الثبوت من أن إصدار أوامر الصرف قد تم حسب الأصول ومن قبل الجهات المختصة. د. الثبوت من تنفيذ أحكام قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية وقانون الموازنة السنوي ومن صحة الأوامر المالية والحوالات الصادرة بمقتضى أحكامه. 14. يكون الديوان فيما يتعلق بحسابات الأمانات والسلف والقروض والتسويات مسؤولاً عن تدقيق جميع هذه الحسابات للثبوت من صحة العمليات المتعلقة بها ومن مطابقتها مع ما هو مثبت في القيود ومن أنها مؤيدة بالمستندات والوثائق اللازمة ومن استرداد السلف والقروض في الأوقات المعينة لاستردادها مع الفوائد المترتبة عليها للخرينة العامة..."<sup>79</sup>

### ثانياً: هيئة مكافحة الفساد:

نشأت هيئة مكافحة الفساد بمقتضى أحكام قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م المطبق في الضفة الغربية حالياً والمسمى بقانون مكافحة الكسب الغير مشروع في قطاع غزة، وتتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، ويعين رئيس الدولة بناءً على تنسيب مجلس الوزراء رئيساً للهيئة،<sup>80</sup> والذي بدوره يقوم بتعيين عدد كاف من الموظفين لتمكين الهيئة من القيام بمهامها.

<sup>78</sup> المادة (38) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004

<sup>79</sup> المادة (12،13،14/23) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004

<sup>80</sup> المادة (3/3) من قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005

وتختص الهيئة وفقاً لنص المادة (8) منه بـ " - حفظ جميع إقرارات الذمة المالية وطلب أية بيانات أو إيضاحات تتعلق بها. 2- فحص الذمة المالية للخاضعين لأحكام هذا القرار بقانون وفق التشريعات السارية. 3- التحري والاستدلال في الشكاوى التي تقدم عن جريمة الفساد. 4- تحري والاستدلال في شبهات الفساد التي تفتقر من الأشخاص الخاضعين لأحكام هذا القرار بقانون. 5- توعية المجتمع بكافة مستوياته الرسمية وغير الرسمية وتبصيره بمخاطر جرائم الفساد وآثارها على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وكيفية الوقاية منها ومكافحتها، وذلك من خلال: أ. جمع المعلومات المتعلقة بكافة صور وأشكال الفساد والعمل على إيجاد قاعدة بيانات وأنظمة معلومات وتبادلها مع الجهات والهيئات المعنية في قضايا الفساد في الداخل والخارج وفقاً للتشريعات النافذة. ب. التنسيق مع كافة مؤسسات السلطة الوطنية لتعزيز وتطوير التدابير اللازمة للوقاية من جرائم الفساد وتحديث آليات ووسائل مكافحتها. ج. التنسيق مع وسائل الإعلام لممارسة دور فاعل في نشر ثقافة النزاهة ومكافحة الفساد في المجتمع. د. العمل على تعزيز إسهام ومشاركة منظمات المجتمع المدني والمؤسسات التعليمية في الأنشطة المناهضة للفساد وإيجاد توعية عامة بمخاطرها وآثارها وتعزيز ثقافة عدم التسامح مع الفساد والمفسدين. 6- رسم السياسة العامة لمكافحة الفساد بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة، ووضع الخطط والبرامج الإلزمة لتنفيذها، والإشراف على ذلك. 7- إعداد نشرات دورية تبين مخاطر الفساد والواسطة والمحسوبية على مؤسسات السلطة الوطنية وإداراتها العامة. 8- مراجعة وتقييم ودراسة التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد واقتراح التعديلات عليها وفقاً للإجراءات المرعية. 9- التنسيق والتعاون مع الجهات والمنظمات والهيئات العربية والإقليمية والدولية ذات الصلة بمكافحة الفساد، والمشاركة في البرامج الرامية إلى الوقاية من هذا النوع من الجرائم. 10- إعداد التقرير السنوي للهيئة".<sup>81</sup>

وبموجب أحكام قانون مكافحة الفساد فقد جرمت العديد من أفعال الفساد كضمان لحماية المال العام في فلسطين ومن أهمها تجريم فعل الكسب الغير مشروع، حيث يعبر عن هذه الجريمة في بعض دول العالم بعبارة "من أين لك هذا؟" إن ملاحقة جريمة الكسب الغير مشروع لا تتحقق إلا من خلال الحصول على ما يدعى بإقرار الذمة المالية، الذي يعلن من خلاله الموظف العام ومن في حكمه ما لديه وما لدى زوجه وأبنائه القصر من أموال منقولة وغير منقولة.

ولقد نصت المادة (25) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م، على أن عقوبة هذه الجريمة هي السجن المؤقت من ثلاث سنوات إلى خمس عشر سنة، وغرامة مالية تعادل قيمة الأموال محل الجريمة ورد الأموال المتحصلة منها.<sup>82</sup>

وبالنظر إلى دور هيئة مكافحة الفساد نجد أنها تعتبر وسيلة رقابية لضمان حماية المال العام وذلك من أجل الحفاظ على المال العام ومكافحة الجرائم التي تنتهك حمايته.

### ثالثاً: الرقابة التشريعية:

تقوم المجالس النيابية عادة بمهمتين أساسيتين هما التشريع أي إقرار القوانين، والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية أي إخضاع كافة الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية للرقابة والمساءلة والمحاسبة البرلمانية، وتستمد هذه المجالس نفوذها وتأثيرها على السلطة التنفيذية من الشرعية الشعبية التي توفرها لها الانتخابات الدورية، وكذلك من الإطار الدستوري والقانوني الناظم للعلاقة بين مؤسسات الحكم في الدولة.

وتم تشكيل المجلس التشريعي الفلسطيني بعد الانتخابات العامة الأولى في العشرين من شهر كانون ثاني من عام 1996م، وجرّت هذه الانتخابات بناء على الإتفاقيات الفلسطينية الإسرائيلية المتعلقة بالمرحلة الإنتقالية، وقد بدأ المجلس بممارسة أعماله فعلياً بانعقاد جلسته الأولى في السابع من آذار 1996م، بناءً على دعوة رئيس السلطة الوطنية في المرسوم الرئاسي رقم (2) لعام 1996م الذي حدد إجراءات انعقاد الاجتماع الأول للمجلس التشريعي في ظل عدم وجود نظام داخلي.

<sup>81</sup> المادة (8) من قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005  
<sup>82</sup> المادة (25) من قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005

وتتمثل الرقابة التشريعية التي يمارسها المجلس التشريعي الفلسطيني على أعمال السلطة التنفيذية، وفقاً لأحكام المادة (47) من القانون الأساسي والتي نصت على أن "2...- بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي..."<sup>83</sup> وبيّس المجلس التشريعي الفلسطيني رقابته على أعمال السلطة التنفيذية بصور وأشكال متعددة من أهمها:

1. إصدار القوانين والتشريعات المنظمة للأعمال المالية والإدارية والفنية لوزارات ومؤسسات السلطة.

2. مساءلة الوزراء، من خلال توجيه الأسئلة أو الاستجواب أو المناقشة للوزراء حول أي قضية تتعلق بأداء وزاراتهم أو أي قضية تهم المواطنين لها علاقة بهذه الوزارة، وتنظم المواد (75،76،77،78،79،80) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي آلية توجيه الأسئلة والإستجواب.<sup>84</sup>

3. لجان التحقيق وتقصي الحقائق، واللجان الدائمة بالمجلس كل في مجال النشاط المختص بمراقبته، حيث نصت المادة (57) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على "لجان من خلال رؤسائها أن تطلب من أي وزير أو مسؤول في مؤسسات السلطة الوطنية معلومات أو إيضاحات تتعلق بالموضوعات المطروحة عليها أو التي تدخل ضمن اختصاصها"<sup>85</sup>.

4. مناقشة واعتماد الموازنة العام والحسابات الختامية للسلطة، وتكمن أوجه رقابة البرلمان على الموازنة العامة من خلال ثلاث مراحل وهي كالآتي:

- مرحلة الرقابة قبل التنفيذ: وهي مرحلة الإقرار والمصادقة على الموازنة العامة، حيث يضطلع البرلمان بدور رقابي مميز على السلطة التنفيذية إبان مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة خلال مناقشة الوزراء عن البنود المتعلقة بوزاراتهم وإدخال التعديلات اللازمة عليها.

- مرحلة الرقابة أثناء التنفيذ: والمتمثلة في التقارير الربعية للميزانية حيث يتعين على السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة المالية تقديم تقارير ربعية عن سير الموازنة العامة للمجلس التشريعي، وذلك حسب نص المادة (52) من قانون تنظيم الموازنة العامة رقم (7) لسنة 1998،<sup>86</sup> وبدوره يقوم المجلس التشريعي بدراسة وتحليل هذه التقارير ومقارنتها بمجمل الموازنة والوقوف عند أي انحرافات حاصلة تمهيداً لتوجيه الأسئلة والإستفسارات لوزير المالية.

- مرحلة الرقابة بعد التنفيذ: والمتمثلة بإقرار الحساب الختامي حيث يتعين على السلطة التنفيذية ممثل بوزارة المالية تقديم مسودة الحساب الختامي للمجلس التشريعي لإقراره حسب الأصول، وذلك حسب ما تنص عليه المادة (62) من القانون الأساسي الفلسطيني،<sup>87</sup> والمادة (66) من قانون تنظيم الموازنة العامة،<sup>88</sup> الأمر الذي يمثل رقابة لاحقة للمجلس التشريعي على سير الموازنة العامة ككل.

5. المصادقة على القروض وإقرار الضرائب العامة والرسوم، حيث نصت المادة (92) من القانون الأساسي على "تعقد القروض العامة بقانون، ولا يجوز الارتباط بأي مشروع عليه إنفاق مبالغ من الخزينة العامة لفترة مقبلة إلا بموافقة المجلس التشريعي"<sup>89</sup>، وكذلك نصت المادة (88) منه على أن "فرض الضرائب العامة والرسوم، وتعديلها وإلغائها، لا يكون إلا بقانون، ولا يعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها، في غير الأحوال المبينة في القانون"<sup>90</sup>.

وبالنظر إلى ما تقدم نجد أن القانون منح السلطة التشريعية سلطة الرقابة على مراحل إقرار الموازنة العامة نظراً للأهمية القصوى كونها تعتبر الترجمة المالية للسياسات الحكومية، ويعتبر ذلك خير دليل على الحفاظ على المال العام من وقوع أي إعتداء عليه.

<sup>83</sup> المادة (47) من القانون الأساسي لسنة 2003

<sup>84</sup> المواد (75،76،77،78،79،80) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني

<sup>85</sup> المادة (57) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني

<sup>86</sup> المادة (52) من قانون تنظيم الموازنة العامة رقم 7 لسنة 1998

<sup>87</sup> المادة (62) من القانون الأساسي لسنة 2003

<sup>88</sup> المادة (66) من قانون تنظيم الموازنة العامة رقم 7 لسنة 1998

<sup>89</sup> المادة (92) من القانون الأساسي لسنة 2003

<sup>90</sup> المادة (88) من القانون الأساسي لسنة 2003

## ❖ الفصل الثاني: استرداد الأموال المهربة أو المنهوبة

يعتبر استرداد الأموال المهربة أو المنهوبة أمراً أساسياً في مكافحة الجريمة المنظمة والفساد، بغية تجريد المجرمين من أرباحهم غير المشروعة وضمان عدم الاستفادة من الجريمة، حيث تتميز جرائم الفساد بأنها جرائم خطيرة؛ سواء أكانت جرائم سياسية أم إدارية أم إقتصادية، كونها ذات بعد منظم وعابر للحدود الوطنية، ما يزيد تعقيداً، وبخاصة حينما تفضي إلى ارتكاب جرائم غسل الأموال المتحصلة منها ونقلها خارج حدود الدولة.

ومن خلال هذا الفصل سوف نسعى لتسليط الضوء على قضية استرداد الأموال المهربة أو المنهوبة من حيث التشريع والتطبيق، وسيتم التطرق إلى الإطار المفاهيمي والتنظيمي لقضية استرداد الأموال المهربة (المبحث الأول) ومن خلاله سوف نوضح مفهوم استرداد الأموال المهربة وآليات وقواعد استرداد الأموال المهربة ومن ثم عرض بعض المبادرات والتجارب الدولية والإقليمية لاسترداد الأموال المنهوبة من خلال (المبحث الثاني).

### ○ المبحث الأول: الإطار المفاهيمي والتنظيمي لقضية استرداد الأموال المنهوبة

على الرغم من سن الدول تشريعات عقابية تجرم الفساد بصورة كافية، فإن التجريم بذاته ووحده، لا يكفي للسيطرة على آفة الفساد ومكافحتها، بل إن التجريم يعد خطوة في مجال مكافحة الفساد، لا بد من اتباعها بسلسلة من التدابير والإجراءات التي تفعل الغاية من هذا التجريم، وذلك على صعيد المساءلة والملاحقة الجنائية الفاعلة بمرتكبي جرائم الفساد، واسترداد متحصلاتهم من جراء هذه الجرائم من عوائد ومنافع مالية، ومنعهم من الاستفادة منها.<sup>91</sup>

وعليه ومن خلال هذا المبحث سوف نتطرق إلى مفهوم استرداد الأموال المهربة، وما هي الآليات المتبعة دولياً في استرداد الأموال لمنهوبة، وكيف نظمت الدول هذه القضية.

### • المطلب الأول: مفهوم استرداد الأموال المنهوبة

عملية استرداد الأموال أو الأصول المنهوبة "مصطلح يعبر عن مجموعة التدابير القضائية وغير القضائية والجهود المبذولة من الدول لاستعادة الأموال التي نهبت من ثرواتها ومواردها والمتأتية من عمليات الفساد والتي هُرِّبَت إلى دول أجنبية أو بقيت داخل الدول نفسها"، وهو مسار يتم فيه تحديد وتجميد وإعادة هذه الأموال للبلدان التي كانت ضحية لهذا الفساد وهي عملية معقدة ومتعددة المستويات، وهي أحد أهم إجراءات مكافحة الفساد. وتعتبر قضية استرداد الأموال المنهوبة من القضايا شديدة الأهمية لارتباطها بالأموال المنهوبة المتحصلة من جرائم الفساد، حيث تمثل مشكلة جوهرية لتسرب الأموال العامة، وتحد من التطور المحلي، وتعمل على تقويض الحكم الرشيد، وبخاصة في الدول النامية.<sup>92</sup>

قبل الخوض في المصادر الدولية التي نظمت موضوع استرداد الأصول، لا بد من الوقوف على تعريف هذا المفهوم، فعلى الرغم من تعدد مسمياته بين "استرداد الأصول" و "استرداد الموجودات" و "إستعادة الأموال المنهوبة أو المهالبة" فإنه حمل المعنى نفسه والمحتوى نفسه.

وعليه فإنه ومن خلال هذا الجزء من الدراسة سوف نتطرق إلى مفهوم استرداد الأموال المنهوبة من خلال تبيان تعريف ومميزات استرداد الأموال المنهوبة أو المهربة.

<sup>91</sup> ريس، ناصر، الممارسات التطبيقية للسلطة الوطنية الفلسطينية في مكافحة الفساد واسترداد الموجودات من خلال التعاون الدولي، رام الله، الأنتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (امان)، 2011، ص2

<sup>92</sup> مرش، نرمين، لحم، مازن، صوالحة، عصمت، الإطار الناظم لاسترداد الأصول على المستوى المحلي والدولي، ورقة بحثية، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، فلسطين،



## « الفرع الأول: تعريف الأموال المنهوبة

ورد مفهوم "استرداد الموجودات" في المادة (51)<sup>93</sup> من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مؤكدة على أنه مبدأ أساسي من الاتفاقية، وعلى الدول الأطراف أن تمد بعضها البعض بأكبر قدر من العون والمساعدة في هذا المجال.

عملية استرداد الأموال المنهوبة مصطلح يعبر عن مجموعة التدابير القضائية وغير القضائية والجهود المبذولة من حكومات الدول لاستعادة الأموال التي نهبت من ثرواتها ومواردها والمتأتية من أفعال الفساد، وقد تشمل هذه الأصول الأموال في الحسابات المصرفية والعقارات والمركبات والفنون والتحف والمعادن الثمينة، على النحو المحدد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وهو مسار يتم فيه تحديد وتجميد وإعادة هذه الأموال للبلدان التي كانت ضحية هذا الفساد، وهي عملية معقدة ومتعددة المستويات، وتعد من أحد إجراءات مكافحة الفساد المهمة؛ إذ إن نجاح عملية مكافحة الفساد يقترن بالجدية والفاعلية في استرداد الأصول والأموال التي تحصل عليها مرتكبو جرائم الفساد.<sup>94</sup>

أما "العائدات الجرمية" أو "المتحصلات" فعرفتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الإتيار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة 1988م في المادة (1) منها بأنها "أي أموال مستمدة أو حصل عليها، بطريق مباشر أو غير مباشر، من ارتكاب جريمة منصوص عليها في المادة (1/3)<sup>95</sup>".

بالإضافة لذلك فقد عرفت المادة (6/1) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد العائدات الجرمية على أنها "أي ممتلكات متأتية أو متحصل عليها، بشكل مباشر أو غير مباشر، من ارتكاب جرم ما"<sup>96</sup>.

## « الفرع الثاني: مميزات استرداد الأموال المنهوبة

على الرغم من صعوبة عملية استرداد الأموال المهربة أو المنهوبة، إلا أنه في المقابل هناك عدة فوائد ومميزات رئيسية لهذه العملية ومن هذه المميزات الآتي:

- تعيد عملية الاسترداد إقرار العدالة في الميادين على المستوى المحلي والعالمي، من خلال فرض العقاب على أي سلوك فاسد.<sup>97</sup>
- يسهم استرداد الموجودات بطريقة فعلية وفعالة، إسهاماً كبيراً في جبر ما لحق بالدول الضحية من ضرر، وإقامة العدل ومنع الفساد على نطاق كبير من خلال بث رسالة مفادها أن المسؤولين غير الشرفاء، لن يستطيعوا بعد الآن إخفاء مكاسبهم الغير مشروعة.<sup>98</sup>
- تعد عملية استرداد الأموال المنهوبة أو المهربة رادعاً بقوة، لأنه يقضي على الحافز الذي يدفع الناس إلى ارتكاب الجرائم كجريمة غسل الأموال وجرائم الفساد.<sup>99</sup>
- تؤدي عملية استرداد الأموال المهربة دوراً محبطاً لمرتكبي جرائم الفساد، حيث يحرمهم من الاستفادة من الأموال المتأتية من هذه الجرائم، ويحد من جرائم غسل الأموال في الوقت نفسه.
- تمثل عملية الاسترداد اعترافاً مجتمعياً بالطابع الجنائي للفساد.
- تعتبر عملية الاسترداد ومجال التعاون الدولي والمساعدة القانونية مكافحة لظاهرة غسل الأموال غير المشروعة، كونها ظاهرة جرمية خطيرة، لا سيما أن العديد من صور جرائم الفساد أضحى يتم على يد جماعات إجرامية منظمة، وبخاصة العابرة للحدود.<sup>100</sup>
- يصلح الضرر الذي أصاب السكان والمجتمع، ويسهم في التنمية والنمو الاقتصادي.<sup>101</sup>
- يمثل المؤشر العملي على فعالية التعاون القضائي الدولي من الناحية الواقعية التطبيقية.<sup>102</sup>

<sup>93</sup> المادة (51) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، 2006

<sup>94</sup> مشهداني، أكرم عبد الرازق، استرداد الأموال المنهوبة الكيفية، الإجراءات، الصعوبات والوسائل المتاحة، إصدار المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية، 2020

<sup>95</sup> المادة (1) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الإتيار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية، 1988، أنظر أيضاً نص المادة (1/3) من ذات الاتفاقية

<sup>96</sup> المادة (1) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، 2010

<sup>97</sup> البنك الدولي، دليل لاسترداد الأصول المنهوبة، مرشد الممارسين، القاهرة، مركز الأهرام للنشر والترجمة والتوزيع، 2013، ص 9

<sup>98</sup> الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، نيويورك، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2012، ص 197

<sup>99</sup> المرجع نفسه، ص 195

<sup>100</sup> مرمرش، نزمين، لحام، مازن، صالحة، عصمت، الإطار الناظم لاسترداد الأصول على المستوى المحلي والدولي، مرجع سابق، ص 21

<sup>101</sup> الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص 196

<sup>102</sup> مرمرش، نزمين، لحام، مازن، صالحة، عصمت، الإطار الناظم لاسترداد الأصول على المستوى المحلي والدولي، مرجع سابق، ص 22

• **المطلب الثاني: التدابير الوقائية والتنظيم الدولي والإقليمي لاسترداد الأموال المنهوبة**  
إنطلاقاً من كون عملية استرداد الأموال المهربة أو المنهوبة عملية معقدة وثعبة وبحاجة إلى أطر ونظم تحقق الغاية منها، كان لا بد من وضع تدابير وقائية لسبل الوقاية من إحالة الأموال المتأتية من جرائم الفساد إلى خارج الدولة، وكذلك تضافر الجهود المحلية والدولية لوضع إستراتيجيات من أجل تحسين عملية الاسترداد في حال فشل تدابير الوقاية وتمت الجريمة.

« **الفرع الأول: التدابير الوقائية لاسترداد الأموال المنهوبة وفقاً لاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد**  
في سبل الوقاية من إحالة عائدات جرائم الفساد إلى خارج دولة المنشأ والكشف عنها، دعت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الدول الأطراف إلى إتخاذ مجموعة من التدابير الكفيلة بكشف إحالة عائدات الفساد، وذلك من خلال المواد (52) و(58)، على أن يتم ذلك دون إخلال بمقتضيات المادة (14)<sup>103</sup> المتعلقة بتدابير منع غسل الأموال.  
ويمكن إختصار التدابير التحفظية والوقائية المانعة من إحالة العائدات الجرمية كما وردت في نص المادة (52) من الاتفاقية بما يأتي:<sup>104</sup>

- إلزام المؤسسات المالية القائمة ضمن ولايتها القضائية بأن تتحقق من هوية الزبائن.
- إلزام المؤسسات المالية القائمة ضمن ولايتها القضائية بأن تتخذ خطوات معقولة لتحديد هوية المالكين المنتفعين للأموال المودعة في حساب عالي القيمة.
- تنفيذ تدابير مناسبة وفعالة لمنع إنشاء مصارف صورية ليس لها حضور مادي، ولا تنتسب إلى مجموعة مالية خاضعة للرقابة، على أن يتم ذلك بمساعدة الأجهزة الرقابية الإشرافية.
- النظر في إلزام المؤسسات المالية القائمة ضمن ولايتها القضائية برفض الدخول في علاقة، أو الإستمرار في علاقة مصرف مراسل مع مصارف ليس لها حضور مادي، ولا تنتسب إلى مجموعة مالية خاضعة للرقابة.
- أن تنظر كل دولة طرف في إنشاء نظم فعالة لإقرار الذمة المالية وفقاً للقانون الداخلي بشأن الموظفين العموميين المعنيين، وإقرار عقوبات ملائمة على عدم الإمتثال.
- إتخاذ ما يلزم من تدابير لإلزام الموظفين العموميين المهنيين، الذي لهم مصلحة في حساب مالي في بلد أجنبي أو سلطة أخرى على ذلك الحساب، بأن يبلغوا السلطات المعنية ويحتفظوا بسجلات ملائمة.
- أن تقوم كل دولة طرف وفقاً لقانونها الداخلي، بإصدار إرشادات بشأن أنواع الشخصيات الطبيعية والاعتبارية التي يتوقع من المؤسسات المالية القائمة ضمن ولايتها القضائية أن تطبق الفحص الدقيق على حساباتها، وأنواع الحسابات والمعاملات التي يتوقع أن توليها عناية خاصة، وتدابير فتح الحسابات والاحتفاظ بها ومسك دفاترها التي يتوقع أن تتخذ بشأن تلك الحسابات.
- أن تقوم كل دولة طرف وفقاً لقانونها الداخلي، بإبلاغ المؤسسات المالية القائمة ضمن ولايتها القضائية، عند الاقتضاء وبناءً على طلب دولة طرف أخرى أو بناءً على مبادرة منها هي، بهوية شخصيات طبيعية أو اعتبارية معينة يتوقع من تلك المؤسسات أن تطبق الفحص الدقيق على حساباتها، إضافة إلى تلك التي يمكن للمؤسسات المالية أن تحدد هويتها بشكل آخر.
- لإمكان تفعيل هذه التدابير، كان لا بد من مطالبة المؤسسات المصرفية والمالية بالتعاون والمساندة، وذلك من خلال وضع برامج شاملة لتوخي الحرص اللازم كبرنامج "اعرف عميلك"، من خلال الحصول على معلومات معينة عن حسابات الزبائن، وتقديم تقارير عن الأنشطة المشبوهة، ما يعزز القدرة على حصر الأموال قبل غسلها وتهريبها، على أن لا تمس هذه التدابير بمقتضيات

103 أنظر المادة (14) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2006

104 المادة (52) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، 2006

التعامل المصرفي مع العملاء الشرعيين لهذه المراكز المالية، وذلك وفقاً للمادة (52) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.<sup>105</sup>

إضافة إلى التدابير المانعة من إحالة الموجودات، فقد طرحت اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد أيضاً تدابير تهدف إلى كشف هذه الإحالة. وتنقسم هذه التدابير إلى نوعين هما:

- تدابير تنظيمية: تتمثل في الفحص الدقيق للحسابات عالية المخاطر، حيث تلزم المادة (52) من الاتفاقية المؤسسات المالية بإجراء فحص دقيق للحسابات التي ترجع لأفراد مكلفين بأداء وظائف عمومية مهمة أو سبق أن كلفوا بها، أو نيابة عن أفراد مكلفين أو سبق أن كلفوا بأداء وظائف عمومية أو أفراد أسرهم أو اشخاص وثيقي الصلة بهم. وأوجب الاتفاقية أن يصمم هذا الفحص بصورة معقولة، تتيح كشف المعاملات المشبوهة بغرض إبلاغ السلطات المختصة عنها.<sup>106</sup>

- تدابير مؤسسية: تتمثل في إنشاء وحدة معلومات استخباراتية مالية، وذلك بموجب المادة (58) من الاتفاقية، التي دعت فيها الدول الأطراف إلى التعاون على منع ومكافحة إحالة عائدات أفعال الفساد، وعلى تعزيز سبل ووسائل استرداد تلك العائدات، وأن تنظر إلى تلك الغاية في إنشاء وحدة معلومات استخباراتية، تكون مسؤولة عن تلقي التقارير المتعلقة بالمعاملات المشبوهة، وتحليلها، وتعميمها على السلطات المختصة. فمن المؤكد أن تبادل المعلومات بشأن الأنشطة المشبوهة بين سلطات الدول المعنية بمكافحة الفساد، سيساعد على تعقب هذه الأنشطة، وتتبع أثر الموجودات بشكل أيسر.<sup>107</sup>

في سبيل تحقيق الهدف من وراء جملة التدابير التحفظية والوقائية، وضعت الاتفاقية مجموعة من الممارسات للاستئناس، التي استنبطتها المنظمات الإقليمية ومتعددة الأطراف لمكافحة غسيل الأموال، وهي:<sup>108</sup>

- إصدار إرشادات بشأن أنواع الشخصيات الطبيعية أو الاعتبارية التي يتوقع من المؤسسات المالية القائمة ضمن ولايتها القضائية أن تطبق الفحص الدقيق على حساباتها.
- إصدار إرشادات بشأن أنواع الحسابات والمعاملات التي يتوقع أن توليها عناية خاصة.
- إصدار إرشادات بشأن تدابير فتح الحساب والاحتفاظ به ومسك دفاتره، بالنسبة لأنواع الحسابات التي يتوقع أن توليها عناية خاصة.

## « الفرع الثاني: تنظيم قضية استرداد الأموال المنهوبة على المستويين الدولي والإقليمي

انطلاقاً من كون عملية استرداد الأصول عملية معقدة وصعبة، وبحاجة إلى أطر ونظم تحقق الغاية منها، كان لا بد من تضافر الجهود الدولية لوضع استراتيجيات تهدف إلى تحسين عملية الاسترداد، وإيجاز العقوبات القانونية التي تقف حائلاً أمام استردادها، فتعد عملية استرداد الأصول صعبة حتى على أكثر الممارسين خبرة، وبخاصة في الدول التي يكون الفساد مستشرياً فيها،<sup>109</sup> حيث أن تتبع الأصول المنهوبة يتطلب اتخاذ إجراءات فورية، يفرض غيابها إلى جعل عملية التتبع مستحيلة نتيجة لاندماج الأموال المنهوبة في النظام المالي الدولي، وتميرها عبر ولايات قضائية مختلفة، من خلال تحويلها عبر متاهة التحويلات الإلكترونية وإخفائها.<sup>110</sup>

ترجمت جهود التنظيم الدولي لقضية استرداد الأموال المنهوبة، بظهور اتفاقيات ومبادرات عدة عالجت موضوع مكافحة الفساد بشكل عام، وموضوع استرداد الأموال المنهوبة بشكل خاص، حيث أطلق البنك الدولي والأمم المتحدة عام 2008م مبادرة استرداد الأموال المنهوبة التي تعد من المبادرات

<sup>105</sup> المنصف، ز غاب، الإطار التشريعي المنظم لاسترداد عائدات الفساد على الصعيدين الدولي والإقليمي، ورقة عمل مقدمة من قاض مستشار بمحكمة الإستهاناف في نابل، تونس، ضمن ورشة العمل التي نظمتها جامعة الدول العربية حول موضوع " استرداد الموجودات" القاهرة، غير منشورة، 2011، ص 15

<sup>106</sup> المادة (1/52) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، 2006

<sup>107</sup> المادة (58) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، 2006

<sup>108</sup> المادة (1/2/52) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، 2006

<sup>109</sup> البنك الدولي، دليل لاسترداد الأصول المنهوبة، مرشد الممارسين، مرجع سابق، ص2

<sup>110</sup> مرش، نرمن، لحام، مازن، صوالحة، عصمت، الإطار الناظم لاسترداد الأصول على المستوى المحلي والدولي، مرجع سابق، ص16



الريادية في هذه الجهود، حيث ترمي إلى وقف نهب الموجودات العامة، وتسعى إلى التسهيل على حكومات الدول النامية إستعادة الأموال المنهوبة التي هربها رؤسائهم الفاسدين إلى الخارج، من خلال تقديم المساعدة والمشورة وبناء القدرات واستثمارها، والمميز في هذه المبادرة انها تسقط اي حصانات سياسية أو دبلوماسية على مهرب الأموال، بشرط أن تتقدم حكومته بطلب التحفظ على هذه الأموال الموجودة في أي بلد من البلدان الأعضاء في اتفاقية البنك الدولي، حتى يتم التحقق من حجمها وكيفية تتبع أثرها. وتركز هذه المبادرة على تشجيع وتسهيل تطبيق اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، وتعزيز إعادة الأصول بطريقة أكثر نظامية وملائمة من حيث التوقيت، وتعمل على تخفيض الحواجز القائمة أمام الاسترداد في المراكز المالية، كما تطور منتجات المعرفة وتشجع العمل الجماعي الشامل لتعزيز المعايير الدولية وتطبيقاتها، وتوفير المساعدة التقنية عند الطلب، كمساعدة السلطات في وضع قانون استرداد الأصول، وتطوير برامج التدريب وتدريب السلطات المختصة، وتلعب دور الوسيط في التعاون الدولي.<sup>111</sup>

بخصوص استرداد الأموال المنهوبة، يمكن أيضاً الاستناد إلى الاتفاقيات متعددة الأطراف، مثل اتفاقية مجلس أوروبا المتعلقة بغسل عائدات الجريمة وكشفها وضبطها ومصادرتها 2005م، واتفاقية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لمكافحة رشوة الموظفين الأجانب في المعاملات الدولية 1997م، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة العابرة للحدود 2000م، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الإتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية الموقعة بفيينا 1988م، إضافة إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003م والتي اعتبرت الإطار العملي الدولي الرائد الذي تناول موضوع مكافحة الفساد بشمولية وعمق.

والجدير ذكره أنه توجد العديد من المبادرات الدولية والإقليمية التي اهتمت بتيسير عملية استرداد الأصول وتجاوز العقبات التي تواجهها ومن أهمها:<sup>112</sup>

- مبادرات مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة.
- مبادرات مجموعة البلدان الثمانية.
- مبادرات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.
- مبادرة مجموعة البنك الدولي.
- مبادرات جامعة الدول العربية، التي تمثلت جهودها في إنشاء الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد.
- مبادرة ستار الخاصة باسترداد الموجودات.
- مبادرة الإنتربول والأوروبول.
- مبادرة المركز الدولي لاسترداد الموجودات معهد يازل لشؤون الحكم الرشيد.
- مبادرة بعض المنظمات الأخرى التي تعنى بغسل الأموال.
- مبادرة دول آسيا والمحيط الهادئ لمكافحة الفساد.

وعلى المستوى الإقليمي أيضاً، لا بد لنا من الإشارة إلى الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة 2010م التي أكدت في المادة (3) منها على أن "تعزيز التعاون العربي على الوقاية من الفساد ومكافحته وكشفه واسترداد الموجودات" هو من الأهداف الأساسية للاتفاقية، وعرفت المادة (2) منها العائدات الجرمية، والتجميد، والحجز، والمصادرة،<sup>113</sup> وخصت الاتفاقية المواد (7) و(27-30) منها، لتناول موضوع استرداد الموجودات والحجز والمصادرة بالتفصيل.

أما اتفاقية الإتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومحاربتة، فلم تتضمن مواداً خاصة بموضوع استرداد الموجودات، إنما اقتصرت على الدعوة إلى مصادرة العائدات في المادة (16) منها، وكذلك الأمر بخصوص الاتفاقية المشتركة بين البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد لسنة 1996م، فقد وردت الإشارة إلى موضوع إرجاع الممتلكات وبشكل مختصر في المادة (15) منها، أما اتفاقية رشوة الموظفين العموميين الأجانب في

<sup>111</sup> المرجع نفسه، ص16

<sup>112</sup> المنصف، زغاب، الإطار التشريعي المنظم لاسترداد عائدات الفساد على الصعيدين الدولي والإقليمي، مرجع سابق، ص35

<sup>113</sup> انظر المواد (2) و(3) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، 2010

المعاملات التجارية الدولية 1997م فلم تتضمن أيضاً أي إشارة إلى استرداد الموجودات، وكذلك الأمر بالنسبة للاتفاقية الأوروبية المتعلقة بالموظفين الأوروبيين والوطنيين 1998م.<sup>114</sup> تعد اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، الوثيقة القانونية الدولية الوحيدة التي تناولت موضوع الفساد بهذه الشمولية والقابلة للتطبيق عالمياً حيث تلزم الاتفاقية الدول الأطراف، اتخاذ تدابير تشريعية وإدارية وإجرائية لمكافحة الفساد، بحث تنعكس هذه التدابير على تشريعات الدول وممارستها،<sup>115</sup> وهدفت إلى ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع الفساد ومكافحته، بما في ذلك في مجال استرداد الموجودات، وتعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون العمومية والممتلكات العمومية.<sup>116</sup>

وتمثل الاتفاقية اتفاقاً رسمياً بين الدول الموقعة، وأداة وقائية تتضمن آليات مراجعة داخلية وخارجية، تمكن من تقويم نظام النزاهة في الدول. وتنص على إشراك المجتمع المدني في جهود مكافحة الفساد. وتضمنت الاتفاقية أربعة محاور رئيسية، وهي:

- التدابير الوقائية: التي تشكل السياسة العامة الهادفة لمنع الفساد، ويتعين على الدول العمل بها، كإنشاء هيئات مستقلة لمكافحة الفساد، ومدونات قواعد السلوك.
  - التجريم وإنفاذ القانون: هي مجموعة من النصوص التي تضع الإطار التجريمي للعديد من الأعمال غير المشروعة التي تعد جرائم فساد، وتلزم بذلك الاتفاقية الدول بإدخال أفعال جرمية في تشريعاتها، لتوسع بذلك دائرة تجريم الفساد.
  - التعاون الدولي: الذي يعد الأداة المحركة للاتفاقية التي يلزم تفعيلها عند تطبيق معظم بنود هذه الاتفاقية، فلا غنى عن التعاون الدولي في مجال إنفاذ القانون، وفي مجال التجريم، وفي تفعيل المراسم الوقائية.
  - استرداد الموجودات: بهذا المحور تختتم الاتفاقية أحكامها، حيث تضمن مجموعة من النصوص الإجرائية والتنسيقية الهادفة إلى إعادة الأموال المتحصلة من جرائم الفساد.
- وركزت الاتفاقية بشكل شامل وعميق، من خلال الفصل الخامس، على موضوع استرداد الموجودات، وهو حسب فقهاء القانون الدولي قد فتح آفاقاً جديدة في الحرب ضد الفساد، ووضع إطاراً شاملاً لاسترداد الأصول، وبخاصة عندما تم الإعلان في المادة (51) منه على أن "استرداد الموجودات هو مبدأ أساسي في هذه الاتفاقية"<sup>117</sup>، وحثت الدول الأطراف على أن تمتد بعضها البعض بأكثر قدر من العون والمساعدة في هذا المجال، حيث يوفر هذا الفصل إطار عمل شاملاً لإعادة الأموال المنهوبة والمهربة، وما يقتضي من الدول الأطراف: تقييد عائدات الفساد وحجزها ومنع تسريبها، مصادرة عائدات الفساد، وأخيراً إرجاع عائدات الفساد.
- كما أشارت الاتفاقية إلى خطورة هذه القضية، حيث أن سرقة الأموال وتهريبها إلى الخارج باتت تشكل هاجساً ملحاً للعديد من الدول، ما استدعى وضع إطار قانوني رادع عالمي وفعال، يضمن إرجاع هذه الموجودات إلى دولة المنشأ.<sup>118</sup>

#### • المطلب الثالث: أساسيات استرداد الأموال المنهوبة ومعوقات الاسترداد

إن استعادة أموال الأنظمة السياسية القمعية عملية غاية في التعقيد، وغالباً ما تستغرق سنوات طوال، وهي عملية تتطلب إرادة سياسية قوية من كافة الأطراف المعنية مع توافر خبرات في مجال تعقب واستعادة الأموال، وممارسة جهود قانونية وتحقيقية وقضائية ودبلوماسية وإعلامية متميزة، لكن إستعادة الأموال بالقطع ليست عملاً مستحيلاً بل قد يكون سهلاً نسبياً إذا ما توافرت الظروف التي تسمح بذلك.<sup>119</sup>

<sup>114</sup> المنصف، ز غاب، الإطار التشريعي المنظم لاسترداد عائدات الفساد على الصعيدين الدولي والإقليمي، مرجع سابق، ص18-19

<sup>115</sup> ياسر العموري، الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد مادة تدريبية مقدمة ضمن تدريب الطاقم القانوني والفني في هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، ضمن مشروع المساعدة

في تعزيز قدرات مكافحة الفساد في فلسطين، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، 2013

<sup>116</sup> الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص15

<sup>117</sup> المادة (51) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، 2006

<sup>118</sup> المنصف، ز غاب، الإطار التشريعي المنظم لاسترداد عائدات الفساد على الصعيدين الدولي والإقليمي، مرجع سابق، ص16

<sup>119</sup> دياب، أسامة، هل نسترد أموالنا المنهوبة" أصول مصر المهرية بين صفقات التصالح وأحكام البراءة والفساد المؤسسي"، صادر عن وحدة العدالة الاقتصادية والاجتماعية،

القاهرة، ط1، 2013، ص16

وبالتالي، فإن عملية استرداد الأموال المنهوبة، هو ما تقوم به سلطات التحقيق والسلطات القضائية لتنبع هذه الأموال والأصول غير المشروعة، ومصادرتها من مرتكبي هذه الجرائم، وإعادتها إلى أصحابها الشرعيين.

وعليه سوف نتطرق من خلال هذا المحور من الدراسة إلى أساسيات استرداد الأموال المنهوبة (الفرع الأول) ومن ثم آليات استرداد الأموال المنهوبة (الفرع الثاني) وأخيراً وليس آخراً تحديات ومعوقات استرداد الأموال المنهوبة (الفرع الثالث).

### « الفرع الأول: العملية العامة لاسترداد الأموال المنهوبة

سواء جرت ملاحقة الأصول من خلال المصادرة الجنائية أو دون الاستناد إلى حكم إدانة أو من خلال الإجراءات القضائية لدى ولاية قضائية أجنبية أو من خلال دعوى إدارية خاصة، فإن أهداف استرداد الأصول وعملياتها الأساسية هي ذاتها على وجه العموم، حيث تمر عملية استرداد الأصول بعدة مراحل نبينها فيما يأتي:<sup>120</sup>

**أولاً:** جمع التحريات والأدلة وتعقب الأصول: يتم جمع الأدلة وتعقب الأصول على يد مسؤولي إنفاذ أحكام القانون تحت إشراف المدعين العموميين أو قضاء التحقيق أو بالتعاون الوثيق معهم، أو على يد محققين خصوصيين أو غيرهم من الأطراف المعنية بالدعوى المدنية الخاصة. وبالإضافة إلى تجميع المعلومات المتاحة علناً والتحريات المستقلة من قواعد بيانات وكالات إنفاذ أحكام القانون أو غيرها من الوكالات الحكومية، يمكن لسلطات إنفاذ أحكام القانون استخدام أساليب تحر خاصة، وقد تتطلب بعض الأساليب تفويضاً من مدع عام أو قاض (مثل المراقبة الإلكترونية، وأوامر التفتيش والضبط وأوامر الإبراز، أو أوامر مراقبة الحسابات)، لكن غيرها قد لا يتطلب ذلك مثل (المراقبة الشخصية، أو المعلومات المستمدة من مصادر علنية، والمقابلات مع الشهود).

**ثانياً:** تأمين الأصول: ينبغي أثناء عملية التحري، تأمين الحويلة والأدوات والوسائل المستخدمة في اقتراف الجريمة محل المصادرة، تجنباً لتبديدها أو نقلها أو إتلافها.

**ثالثاً:** عملية التقاضي: وذلك للحصول على إدانة أو مصادرة أو غرامات أو جبر أضرار أو تعويض.

**رابعاً:** إنفاذ الأوامر: فعندما تأمر المحكمة بتقييد الأصول أو الحجز عليها أو مصادرتها، يجب اتخاذ الإجراءات اللازمة لإنفاذ هذا الأمر، فإذا كانت الأصول في ولاية قضائية أخرى، يجب تقديم طلب للمساعدة القانونية المتبادلة، حينها يجوز للسلطات في الولاية القضائية الأجنبية تنفيذ الأمر من خلال:

- تسجيل الأمر الصادر من الدولة الطالبة، وإنفاذه مباشرة في محكمة مالية (إنفاذ مباشر).
- الحصول على أمر محلي مقدم من الولاية القضائية الطالبة (إنفاذ غير مباشر).

**خامساً:** إعادة الأصول: وغالباً ما يتم إرجاع الأصول الصادرة إلى الخزنة العامة أو صندوق المصادرة لدى الولاية القضائية المقدم إليها الطلب، ولا تعاد مباشرة إلى الولاية القضائية الطالبة، أما إذا كانت اتفاقية الأمم المتحدة مطبقة، ففي هذه الحالة، ووفقاً للمادة (57) منها فلا بد من تقديم الطلب لتلتزم بإرجاع الأصول إلى الطرف الطالب على نحو معقول ملكيته للأموال، أما إذا لم تكن اتفاقية الأمم المتحدة مطبقة، فيمكن تطبيق اتفاقية تقاسم الأصول، ويجوز إعادة الأصول مباشرة إلى الضحايا، أو إلى ولاية قضائية أجنبية من خلال أمر قضائي بالاسترداد المباشر، وقد تستند المصادرة إلى الملكية أو إلى القيمة.

<sup>120</sup> البنك الدولي، دليل لاسترداد الأصول المنهوبة، مرشد الممارسن، مرجع سابق، ص 6-5.

- أما طرق استرداد الأصول، بشكل عام، فقد تعددت، ومن أهمها:<sup>121</sup>
- إقامة دعوى قضائية أمام المحاكم الدولية في الدول الموجودة بها هذه الأموال، وذلك بعد ثبوت الإدانة.
  - الطرق الدبلوماسية الضاغطة بين الحكومات، والتعاقد مع شركة من الشركات الدولية المتخصصة في التحري والبحث عن هذه الأموال المهربة، كما حدث في رومانيا والمجر.
  - الاستعانة باليات مبادرة ستار، حيث أنها تعمل على حث الدول على التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وإضفاء الطابع المحلي عليها وتنفيذها، وتعمل بناءً على القدرة التقنية لتسهيل عملية الاسترداد بين الدول.
  - تفعيل دور منظمات المجتمع المدني، لتقديم بلاغات إلى المدعي العام في دول الخارج.
  - استخدام الآليات الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

### « الفرع الثاني: آليات استرداد الأموال المنهوبة

حددت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الآليات القانونية لاسترداد الأموال، غير أن ذلك لا يمنع من إمكانية الاسترداد دون اللجوء إليها من خلال محاولة الوصول إلى الأشخاص الذين نهبوا هذه الأموال والتفاوض معهم لرد جزء منها، وأن بعض هؤلاء الأشخاص غير مطلوبين في قضايا جنائية وليس لديهم مانع من التصالح مع دولهم بدلاً من استمرار ملاحقتهم قانونياً.<sup>122</sup>

إلا أن آليتي الاسترداد المباشر والتعاون الدولي لاسترداد الموجودات تعتبران آليتين مهمتين والأكثر استخداماً لاسترداد الموجودات.

وعليه سوف نوضح كلتا الآليتين في ما يأتي:

#### أولاً: الاسترداد المباشر للأموال المنهوبة:

إن مباشرة إجراءات الاسترداد المباشر لهذه الأموال يفرض على كل الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تعديل نصوصها القانونية بحيث تمكن الدول ضحية جرائم الفساد من استرداد أموالها وحصول الدول المتضررة على التعويضات المناسبة.

نظمت المادة (53) من الاتفاقية عمليات الاسترداد المباشر، وأقرت في هذا الإطار ثلاث أنواع من الإجراءات، دعت من خلالها الدول الأطراف، وفقاً لقوانينها الداخلية إلى اتخاذ التدابير اللازمة لوضعها موضع النفاذ، وهذه الأنواع كالاتي:<sup>123</sup>

1. أن تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير للسماح لدولة طرف أخرى برفع دعوى مدنية أمام محاكمها لتثبيت حق في ممتلكات اكتسبت بارتكاب فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية أو لتثبيت ملكية تلك الممتلكات.
  2. أن تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تأذن لمحاكمها بأن تأمر من ارتكب أفعالاً مجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية بدفع تعويض لدولة طرف أخرى تضررت من تلك الجرائم.
  3. أن تتخذ كل دولة طرف 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 مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية، باعتبارها مالكة شرعية لها.
- والجدير بالملاحظة هنا، أن الاتفاقية حفزت على انتهاج سبيل الدعوى المدنية كأداة للاسترداد المباشر، وهو أمر محمود باعتبار أن هذا الصنف من الدعاوي يمكن أن يكون إما مكملاً للدعاوي الجنائية، إما بديلاً لها عند الإقتضاء.<sup>124</sup>

<sup>121</sup> مرش، نرمين، لحام، مازن، صوالحة، عصمت، الإطار الناظم لاسترداد الأصول على المستوى المحلي والدولي، مرجع سابق، ص25

<sup>122</sup> المري، على بن فطيس، استرداد الأموال المنهوبة أصبح وسيلة للدعاية السياسية، مجلة الراية، الجزائر، العدد. 11518، 2013، ص10

<sup>123</sup> المادة (53) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2006

<sup>124</sup> المنصف، زغاب، الإطار التشريعي للمنظم لاسترداد عائدات الفساد على الصعيدين الدولي والإقليمي، مرجع سابق، ص26

### آلية تقديم الطلبات ومحتواها:

تناولت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مسألة كيفية تيسير تنفيذ الطلبات الدولية للضبط والمصادرة من خلال نهجين، الأول: إما ان تقدم الدولة طالبة الأدلة التي تدعم الطلب المقدم أو الأمر الداخلي الصادر، والثاني: السماح بالتنفيذ المباشر للأمر الصادر عن الدولة طالبة باعتباره أمراً محلياً، ما دام قد استوفى الشروط المطلوبة.

وحتى يكون الطلب المقدم واضحاً وشاملاً لكل العناصر، أوردت الاتفاقية في المادة (55) منها الشروط الواجب اتباعها في كتابة الطلب المقدم وبياناته، وهي:

- بيانات عامة: تتمثل في المعلومات المتعلقة بهوية السلطة التي تطلب المصادرة، وموضوع وطبيعة التحقيق أو الملاحقة أو الإجراء القضائي الذي يتعلق به الطلب، والوقائع ذات الصلة بالموضوع، ووصف للمساعدة المطلوبة، وهوية الشخص مرتكب الجريمة، والغرض الذي لأجله تطلب المصادرة.<sup>125</sup>
- بيانات خاصة: تتمثل حسب الحالات التالية:<sup>126</sup>

1. في حال طلب ذي صلة بطلب مقدم من دولة أخرى باستصدار أمر مصادرة، حسب المادة (1/55/أ)، يتطلب وصف الممتلكات المراد مصادرتها، بما في ذلك المكان الذي توجد فيه هذه الممتلكات والقيمة المقدرة لها، وبيان الوقائع التي استندت إليها الدولة الطرف طالبة بشكل يكفي لتمكين الدولة الطرف متلقية الطلب من استصدار الأمر في إطار قانونها الداخلي، وهذه هي البيانات المطلوبة متى تعلق الأمر بطلب مقدم من دولة أخرى.
2. في حال طلب ذي صلة بحكم بمصادرة أصدرته محاكم الدولة طالبة وتطالب بانفاذه، حسب المادة (1/55/ب)، يتطلب نسخة مقبولة قانوناً من أمر المصادرة الذي يستند إليه الطلب والصادر عن الدولة الطرف طالبة، وبيان الوقائع، ومعلومات عن الحدود أو المدى المطلوب لتنفيذ الأمر، وبياناً يحدد التدابير التي اتخذتها الدولة الطرف طالبة لتوجيه إشعار مناسب للأطراف الثالثة الحسنة النية، ولضمان مراعاة الأصول القانونية، وبيان يوضح أن أمر المصادرة نهائي.

### ثانياً: استرداد الأموال المنهوبة من خلال التعاون الدولي:

يعد التعاون الدولي المحرك الأساسي لضمان نجاح عملية استرداد الأصول، سواء على صعيد تجميع الأدلة أو تنفيذ التدابير المؤقتة أو المصادرة النهائية، وتبرز أهميته بشكل كبير عندما تتم مصادرة الأصول، ويندرج التعاون في مجال المساعدات غير الرسمية،<sup>127</sup> وفي مجال طلبات المساعدة القانونية المتبادلة.<sup>128</sup>

إن وجود تعاون دولي لاسترداد الأموال المتحصلة من جرائم الفساد يقتضي وضع نظام قانوني لتجميد الموجودات المالية وضبطها ثم مصادرتها وهو شرط مسبق وضروري وأكد للتعاون الدولي واسترداد الموجودات فالبنية التحتية المحلية تمهد الطريق للتعاون في المسائل المتعلقة بالمصادرة.<sup>129</sup> تحدد المادتين (54 و55) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الإجراءات التي تتبع من أجل التعاون الدولي في مسائل المصادرة، وهذه صلاحيات مهمة، حيث أن المجرمين كثيراً ما يسعون إلى إخفاء عائدات الجرائم وأدواتها، وكذلك الأدلة المتعلقة بها في أكثر من ولاية قضائية ومن أجل احباط جهود إنفاذ القانون الرامية إلى تحديد مكانها وحصرها.

<sup>125</sup> مرمش، نرمين، لحام، مازن، صوالحة، عصمت، الإطار الناظم لاسترداد الأصول على المستوى المحلي والدولي، مرجع سابق، ص28

<sup>126</sup> المنصف، ز غاب، الإطار التشريعي المنظم لاسترداد عائدات الفساد على الصعيدين الدولي والإقليمي، مرجع سابق، ص36-37

<sup>127</sup> البنك الدولي، دليل لاسترداد الأصول المنهوبة: مرشد الممارسين، مرجع سابق، ص6

<sup>128</sup> البنك الدولي، دليل لاسترداد الأصول المنهوبة: مرشد الممارسين، مرجع سابق، ص7

<sup>129</sup> بلجراف، سامية، استرداد الأموال المتحصلة من جرائم الفساد (التحديات والآليات)، مجلة الحقوق والحريات، الجزائر، العدد 2، 2016، ص419



وقد أوجدت المادة (54) على كل دولة طرف أن تتخذ جملة من التدابير الرامية إلى إنجاح استرداد الموجودات المكتسبة بارتكاب أفعال فساد أو مرتبطة بها، وهي تدابير إما ترمي إلى حجز وتجميد تلك الممتلكات وإما تهدف إلى مصادرتها.

ولكن الاستجابة لرغبة الدولة الطالبة المتمثلة بتجميد الممتلكات أو حجزها، تتطلب توفر ثلاث شروط وهي:<sup>130</sup>

1. توفر أمر تجميد أو حجز صادر عن محكمة أو سلطة مختصة في الدولة الطرف الطالبة.
  2. أن يوفر أمر التجميد أو الحجز أو الحكم القاضي بأحدهما أساساً معقولاً لاعتقاد الدولة الطرف متقنية الطلب، أن هناك اسباباً كافية لاتخاذ إجراءات من هذا القبيل، وأن الممتلكات ستخضع في نهاية المطاف لأمر مصادرة.
  3. أن يكون الهدف من تلك المصادرة تحقيق أحد أغراض الفقرة (1/أ) من المادة (54) من الاتفاقية.
- على صعيد الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة 2010م، فقد خصصت أيضاً جزءاً كاملاً، كما أوضحنا سابقاً، لتنظيم المسائل المتعلقة بالتجميد والحجز والمصادرة، وتضمنت تفصيلاً لما يتعين على الدولة الطرف اتخاذه من تدابير حيال الطلبات بشأن حجز عائدات جرمية أو تجميدها، واتخاذ ما يلزم من تدابير للتمكين من كشف العائدات الجرمية أو اقتفاء أثرها أو تجميدها أو حجزها لغرض مصادرتها.
- على الصعيد المحلي، لا بد لنا من الإشارة إلى خصوصية الوضع الفلسطيني في موضوع التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد، الذي تعرفه جملة من العوامل المهمة، أبرزها الافتقار إلى وجود الدولة كاملة السيادة، الأمر الذي يتطلب الانضمام إلى الاتفاقيات الدولية والالتزام بالعلاقات الدولية المختلفة، وذلك كنتيجة لسيطرة الاحتلال الإسرائيلي على الأراضي الفلسطينية، ما أفقد فلسطين تمتعها بالسيادة الكاملة على أراضيها لمحدودية سلطتها بموجب اتفاقية أوسلو. فعلى الرغم من إعراب السلطة الفلسطينية عن التزامها ببنود اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من خلال توجيهها كتاباً رسمياً إلى الأمين العام للأمم المتحدة عام 2005م، فإن هذا لا يعدو أكثر من التزام إرادي من جانب واحد، ولا يمتلك القوة القانونية بمواجهة الدول الأطراف، ولكنه بالمقابل يشكل سنداً قانونياً لدى الدول الأطراف في الاتفاقية لمطالبة السلطة بتطبيق أحكام وبنود اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وعلى الصعيد الإقليمي، استطاعت فلسطين بعد الاعتراف الدولي بها كدولة حرة مستقلة، أن تعتلي مركزاً قانونياً جيداً في مجال الانضمام للاتفاقيات والبروتوكولات الإقليمية والاتفاقيات الثنائية ذات العلاقة.<sup>131</sup>

## « الفرع الثاني: تحديات ومعوقات استرداد الأموال المنهوبة

مسألة استعادة الأموال ليست مستحيلة ولكنها ليست سهلة وتتطلب استراتيجيات وتكتاتاً من جميع الخبراء القانونيين، واستغلال الاتفاقيات الدولية والمبادرات الدولية ومن بين هذه الاتفاقيات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، كما أطلق البنك الدولي والأمم المتحدة عام 2008م مبادرة أخرى تسهل على حكومات الدول النامية استعادة الأموال المنهوبة التي أطلق عليها اسم ستار، وكذلك الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

وعليه سوف نتطرق من خلال هذا الجزء من الدراسة إلى أهم المعوقات والتحديات التي تقف حائلاً أمام استرداد الأموال المنهوبة وهي كالاتي:<sup>132</sup>

- ⊙ معوقات قانونية: وتتمثل في اختلاف النظم القانونية والقضائية في الولايات القضائية المختلفة، ما يعني في بعض الحالات أن لا يعتبر السلوك المرتكب والمنشئ للطلب، ممثلاً لجريمة في الولاية القضائية المقدم إليها الطلب، إضافة إلى انخفاض مستويات الخبرة القانونية في الدول التي تطالب بالاسترداد في بعض الحالات، وغياب السبل المؤسسية والقانونية التي يمكن من خلالها متابعة المطالبات بنجاح، ووجود حصانات وحقوق لأطراف ثالثة.

<sup>130</sup> مرش، نزمين، لحام، مازن، صوالحة، عصمت، الإطار الناظم لاسترداد الأصول على المستوى المحلي والدولي، مرجع سابق، ص30

<sup>131</sup> ريس، ناصر، الممارسات التطبيقية للسلطة الوطنية الفلسطينية في مكافحة الفساد واسترداد الموجودات من خلال التعاون الدولي، مرجع سابق، ص6

<sup>132</sup> مرش، نزمين، لحام، مازن، صوالحة، عصمت، الإطار الناظم لاسترداد الأصول على المستوى المحلي والدولي، مرجع سابق، ص20

- ⊙ معيقات إجرائية: تبرز في مسائل مقبولة الأدلة وعدم كفايتها، ونوع الأدلة المطلوبة وقوتها، ومعاهدات تبادل المساعدة القضائية المرهقة وغير الفعالة، التي تستغرق وقتاً طويلاً.
- ⊙ معيقات إدارية وتقنية: تبرز في الخبرة المحدودة في الإعداد وفي اتخاذ القرارات المناسبة في الوقت اللازم، وفي اختيار الوقت اللازم، وفي اختيار الإجراء القانوني القضائي الأنسب ومباشرته فوراً، حيث تعتبر عملية استرداد الأصول عملية حسابية من حيث الوقت، ولا بد من إدارتها بشكل جيد، درءاً لتبديد العائدات، إضافة إلى النقص في الخبرات التقنية والموارد والتكلفة الباهظة التي تترتب على استخدام المحاسبين والمحامين القانونيين والمهرة لفترات طويلة، حيث تتطلب عملية استرداد الأصول أساليب ومهارات خاصة للتحقيق وتتبع الأموال خارج حدود الدولة.
- ⊙ معيقات دولية: تتمثل في النقص في التنسيق والتعاون بين الوكالات والوزارات في الولايات القضائية المختلفة، والتفاوت في توفير المساعدة القانونية المتبادلة بين الدولة الطالبة والمطالبة، إضافة إلى الافتقار إلى الإرادة السياسية اللازمة لاتخاذ الإجراءات أو التعاون بطريقة فعالة، وانعدام الاهتمام من جانب الدول الضحية في بناء أطر عمل مؤسسية وقانونية لمكافحة الفساد، إضافة إلى غياب التنسيق الفعال للمبادرات القائمة لاسترداد الموجودات.
- ⊙ معيقات أخرى:

- تنامي أنشطة غسل الأموال، ما يعني صعوبة تعقب أثر الأموال المتأتية من جرائم الفساد.
- عدم إنشاء مصدر الصفقات، ما يعيق جهود اقتفاء أثر الأموال ومنع تحويلات أخرى.
- تمتع مرتكبي جرائم الفساد بالعلاقات الواسعة وبمهارات مختلفة والبراعة في التصرف، وباستطاعتهم تحمل نفقات إضافية لضمان تدابير حماية مشددة، وإيجاد ملاجئ آمنة في ولايات قانونية عدة، أو تداولها في سوق الأعمال وغسلها، أو إنشاء شركات وهمية واستخدام أسماء مزورة، ما يزيد عملية التتبع تعقيداً، ومما يساعدهم في ذلك غياب الشفافية في العديد من النظم المالية في العالم، ما يسهم في تعسير ومنع إحالة عائدات الفساد.

## ○ المبحث الثاني: أهم المبادرات والتجارب الدولية والإقليمية لاسترداد الأموال المنهوبة

تعتبر مسألة استرداد الأصول من المسائل المهمة عند النظر لقضايا الفساد في العالم، ومن أجل تعزيز الكيفية التي يتم فيها استرداد الأصول المهربة للخارج، فلا بد من النظر للعديد من التجارب الدولية في هذا السياق، التي من الممكن الاستفادة منها، وبخاصة تجربة الدول الرائدة في هذا المجال كالتجربتين البريطانية والسويسرية، أما على صعيد المبادرات الدولية التي تم تأسيسها في هذا الصدد، فلا بد من الإشارة إلى مبادرة الدول الثمانية، أو بما يسمى بشراكة دوفيل، التي هدفها تقديم المساعدة الكاملة للدول التي تمر بمرحلة انتقالية من أجل استرداد أصولها المالية، ومن أجل ذلك، فقد طلب من جميع الدول المنظمة للمبادرة، بضرورة إعداد دليل يصف الخطوات المحددة للحصول على المساعدة والتعاون، وعليه فإن هذا المحور سينتقل إلى التجربة النيجيرية والبريطانية والسويسرية، على الصعيد الدولي، أما على الصعيد الإقليمي فسوف نتطرق لعرض التجارب العربية وبخاصة التجربة التونسية والمصرية، ومن ثم الإشارة إلى أهم الدروس التي من الممكن أن تتم الاستفادة منها على الصعيد الداخلي الفلسطيني.

### • المطلب الأول: مبادرات وتجارب دولية في استرداد الأموال المنهوبة

سيتم التركيز من خلال هذا المطلب على كل من التجربة النيجيرية والبريطانية والسويسرية في مجال استرداد الأصول المنهوبة، ولا بد من الإشارة إلى أن العديد من الدول، وعلى رأسها بريطانيا وفرنسا وسويسرا وكندا والولايات المتحدة وألمانيا، قد عملت على إعداد دليل إرشادي بشأن استرداد الأصول، ولعل ذلك يعد خطوة متميزة تسهم، بصورة أو بأخرى، في تفعيل المساعدة الدولية للدولة المقدمة طلب الاسترداد.



## « الفرع الأول: التجربة النيجيرية

يمثل النموذج النيجيري لاستعادة الأموال نموذجاً من انجح النماذج في مجال إستعادة الأموال المنهوبة في الخارج بحسب تقرير صادر عن المبادرة الدولية لاسترداد الأموال المنهوبة، فقد استطاعت دولة نيجيريا أن تسترد من العام 2005م حوالي (1.2) مليار دولار من الأصول المنهوبة من قبل نظام الجنرال ساني أباتشا، الدكتاتور العسكري الذي حكم البلاد ما بين عامي 1993م - 1998م، واستعيدت هذه الأموال من مخابئها فيعدة بلدان، من ضمنها سويسرا وبلجيكا والمملكة المتحدة ولوكسمبورغ، على عقب سلسلة دعاوي قضائية تعقبت أصولا استطاعت السلطات المعنية إثبات عدم شرعية مصادرها.<sup>133</sup>

وقد بدأت عملية استرداد الأموال عن طريق تحقيق شرطي واسع في عام 1998م، وفي سبتمبر 1999م، استعانت الحكومة النيجيرية بخدمات مكتب محاماة سويسري يدعى مونفريني وشركائه من أجل تعقب الأموال النيجيرية في الخارج، وبحلول ديسمبر 1999م قبلت السلطات السويسرية أول طلب للمساعدة القانونية المتبادلة مما أتاح إصدار قرار عام بالتجميد، إلا أن الحكومة السويسرية قد اشترطت الحصول على حكم نهائي بالمصادرة من المحاكم النيجيرية، وهو ما كان يعد أمراً صعباً على المستويين القانوني والسياسي في تلك الفترة في نيجيريا، إلى أن استطاع مكتب مونفريني من الحصول على حكم تاريخي بعدم الحاجة إلى حكم المصادرة النهائي لوجود ما يكفي من أدلة تثبت فساد أباتشا ومعاونيه.

من الخصائص الملفتة للنظر في هذه القضية أنها كانت محكومة باتفاقية مشتركة بين نيجيريا وسويسرا والبنك الدولي، حيث خضعت عملية استرداد الأموال لشرط رقابة البنك الدولي، بهدف تفادي احتمال أن تعود الأموال المعنية إلى مؤسسات وأيدي ملوثة بالفساد. وفي إطار هذه الاتفاقية المشتركة، إنضمت حكومة نيجيريا بإعادة استثمار الأموال المستردة في مشاريع تنموية وبالإقدام على مراجعة شاملة للإنفاق العام والمحاسبة المالية. ويشير التقرير إلى أن مسألة ضمان سلامة إنفاق الأموال المستردة تشكل عقبة أساسية في هذا المجال، إذ أنه في دول يتغلغل فيها الفساد السياسي، هنالك خطر دائم باستغلال آليات استرداد الأموال المنهوبة من قبل جهات سياسية لإثراء نفسها على حساب قوى سياسية معادية لها وعلى حساب الممتلكات العامة في المدى البعيد. وفي تجربة نيجيريا، تبين في مراجعة البنك الدولي التي تمت بموجب الاتفاقية المشتركة أن النتائج كانت متباينة، إذ من ناحية كانت جميع المشاريع المتفق عليها قد بدأت وعدد لا بأس منها قد استكمل، ولكن في نفس الوقت كانت المشاريع متفاوتة التأثير. وعُثر على نقاط ضعف وثغرات فادحة في السجلات الحسابية، الأمر الذي قد يدل على إعادة تحويل الأموال المستردة لمؤسسات عانت من فساد مستمر. ويخلص التقرير من هذه التجربة إلى أن آليات رقابة لاحقة كمراجعة البنك الدولي لها فعالية محدودة، ويُفضل بالتالي إنشاء آليات للرقابة والمحاسبة المستمرة، تشمل المراحل المتعددة في الإنفاق العام، من التخصيص في الميزانيات العامة إلى العطاءات والمشتريات الحكومية مروراً بتنفيذ المشاريع المعنية.<sup>134</sup>

## « الفرع الثاني: التجربة البريطانية

لقد أصدرت المملكة المتحدة دليلاً إرشادياً تضمن أهم خطوات إستعادة الأصول المنهوبة وهي كالاتي:

**أولاً: تتبع الأصول:** وهي مهمة تقوم بها المخابرات المالية في بريطانيا، ويتمثل دورها في تحديد نوع الأصول وموقعها وقيمتها، ولتحقيق هذه المهمة، فقد خصصت بريطانيا فرقاً خاصة، وظيفتها تقديم المساعدة في الوثائق المناسب للشركاء الدوليين في إطار استعادة الأصول المسروقة.

<sup>133</sup> البنك الدولي، تقرير صادر عن المبادرة الدولية لاسترداد الأموال المنهوبة، متاح على الرابط الاتي: [https://sites/cases-corruption/org.worldbank.star//:https://pdf.2013\\_Study\\_Case\\_ICAR\\_Swiss\\_Angolagate/files/cases-corruption](https://sites/cases-corruption/org.worldbank.star//:https://pdf.2013_Study_Case_ICAR_Swiss_Angolagate/files/cases-corruption)

<sup>134</sup> David U. Enweremadu, 'Nigeria's Quest to Recover Looted Assets: The Abacha Affair', Africa Spectrum, Vol. 48, No. 2, 2013, pp. 51-70, (2013)

**ثانياً: جمع الأدلة:** وهنا يأتي دور النيابة العامة في جمع الأدلة، ويشدد الدليل على أن التقارير التي تصدرها المخابرات حول الأصول لا يمكن استخدامها كدليل لإدانة الشخص، بل النيابة هي المخولة بتحديد أدلة الإدانة حسب القانون البريطاني، ولا بد من الإشارة إلى وجود ثلاث أنظمة قضائية في بريطانيا، وهي ( إنجلترا- ويلز) - إسكتلندا - إيرلندا الشمالية، وعليه فعلى الدول التي تتقدم بطلب المساعدة أن تراعي إلى حد كبير مسألة الفروق القانونية بين الأنظمة الثلاثة.<sup>135</sup>

**ثالثاً: التقييد:** (حماية الأموال من التبيد)، ويقصد بذلك أن تصدر المحكمة البريطانية أمراً بتقييد التصرف بالممتلكات التي تمت الإشارة إليها بالطلب المقدم من الأمر الخاجي أي من الدولة المقدمة الطلب، وبالطبع لن تقوم المحكمة بإصدار مثل هذا الأمر إلا إذا كانت مقتنعة ومطمئنة بأنها ضرورية، وعليه فإن أمر التقييد يبقى ساري المفعول لحين تعديله أو إنهائه، وذلك عن طريق إصدار أمر لاحق من المحكمة.<sup>136</sup>

**رابعاً: إستعادة الأصول:** وتلك أهم خطوة وأدقها، حيث تعتمد على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وذلك من خلال النظر إلى أنه في حال كون الأصول العائدة من الجرائم المدرجة في اتفاقية الأمم المتحدة، فإنه تتم إعادة الأموال مقابل أقل النفقات المعقولة، إلا أن الدليل لم يحدد قيمة النفقات المعقولة، أما إذا كانت الاتفاقية غير مدرجة في الاتفاقية، فحينه يتم إبرام اتفاق مع المملكة المتحدة من أجل تقاسم الأصول، أما في حالة وجود اتفاقية، فإنه يتم الاحتفاظ بالأصول من قبل المملكة المتحدة وفقاً للقانون المحلي البريطاني.<sup>137</sup>

### « الفرع الثالث: التجربة السويسرية

إضافة إلى التجربة البريطانية السابقة الذكر، يمكن الإشارة في هذه الجزئية إلى التجربة السويسرية، وبخاصة فيما يتعلق بتتبع الأصول، حيث تتولى النيابة الاتحادية أو المقاطعية مسألة تتبع الأصول المهربة، وقد حصرت الحكومة السويسرية الإطار القانوني الناظم لموضوع استرداد الأصول بالعديد من القوانين والاتفاقيات ومن مجملها، القانون السويسري حول المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية، والاتفاقية الأوروبية المتعلقة بالمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية، والمعاهدات الثنائية.<sup>138</sup> وفيما يلي عرض موجز للخطوات التي تتبعها أي دولة تتقدم بطلب استرداد الأصول من سويسرا: في البداية تقوم الدولة الطالبة لاسترداد أموالها الموجودة لدى الحكومة السويسرية بتقديم طلب يتم ترجمته إلى اللغات المتداولة في سويسرا، إضافة إلى نسخة من التشريعات الوطنية للدولة الطالبة ذات الصلة بالجرتم التي ينظر إليها، يضاف إلى ذلك ملخص عن الوقائع التي يتم التحقيق بشأنها، وإذا إعتري الطلب نقص؛ أي أنه لم يستوف المتطلبات السابقة، فإنه لا يتم رفضه، بل يتم إرجاعه إلى البلد المقدم من أجل تكملة العناصر الناقصة غير الواردة فيه.<sup>139</sup>

وبعد تقديم الطلب واستكمال عناصره المطلوبة، تقوم الجهات المخولة في سويسرا بمتابعة الطلب والعمل على تحديد الأموال موضوع التجميد، وذلك للحيلولة دون نقلها أو التصرف فيها، وبعد تحديد الأموال المطلوب مصادرتها، يتم تقديم طلب للمحكمة الجنائية لدراسته بعد أن يتم إثبات أن الأصول المالية هي عائدات أو أدوات متأتية من جريمة دون ترك مجال لشك معقول. ومن أجل دراسة الطلب من قبل المحكمة، يجب أن يكون القرار مبنياً على أسس قانونية وواقعية، وإلا يكن من حق أي جهة لها مصلحة أو أي جهة قد ألحق بها ضرر أن تعترض على الطلب، وبعد استيفاء الطلب جوانبه القانونية

<sup>135</sup> محجوب، أحمد، بريطانيا.. 4 خطوات لاستعادة الأموال المنهوبة، مجلة المصري اليوم، متاح على الرابط الآتي:

<https://www.almasryalyoum.com/news/details239053/>

<sup>136</sup> طلب المساعدة من المملكة المتحدة بشأن استرداد الأموال: دليل إرشادي لشركائنا الدوليين، متاح على الرابط الآتي:

<https://star.worldbank.org/sites/star/files/UK-Guide-to-Asset-Recovery28%-Arabic.29%pdf>

<sup>137</sup> محجوب، أحمد، بريطانيا.. 4 خطوات لاستعادة الأموال المنهوبة، مرجع سابق

<sup>138</sup> مرمرش، نرمين، لحام، مازن، صوالحة، عصمت، الإطار الناظم لاسترداد الأصول على المستوى المحلي والدولي، مرجع سابق، ص39

<sup>139</sup> François Membrez، How to return stolen assets: The Swiss policy pathway، Working papers، Centre for Civil and Political Rights Anti-Corruption and Human Rights Initiative، Geneva، 2020، pp12-16

كافة، يتم إخضاع الأموال المطلوب الحجز عليها للمصادرة، وذلك بموجب قرار بالمصادرة يصدر عن المحكمة في سويسرا، ويتم إبلاغ الجهة التي تضع يدها على الأموال بقرار المصادرة كالبنوك مثلاً، حيث لا تملك البنوك أو أي جهة أخرى، تحت أي ذريعة، أن لا تنفذ أمر المحكمة، وفي نهاية المطاف، وبعد التحقق من طلب المصادرة واستيفاء متطلباته كافة، واستناداً إلى أسس قانونية وواقعية ملموسة، يتم العمل على رد الأصول المالية المهربة للدولة الطالبة.<sup>140</sup>

## • المطلب الثاني: مبادرات وتجارب إقليمية في استرداد الأموال المنهوبة

لقد أسهمت البيئات الداخلية والإقليمية والدولية لتحقيق جهود استعادة الأموال المنهوبة في دول الربيع العربي من خلال إسهام عاملين مهمين يتمثلان في الإرادة الشعبية كسند أساسي وداعم للقوى والتحالفات التي بدأت تمارس أدواراً عملية لاستعادة الأموال المنهوبة، والبيئة العربية المتشكلة في المنطقة العربية التي أسقطت أنظمة فاسدة ما يجعلها بيئة داعمة محفزة للمطالبة باستعادة الأموال المنهوبة.

### « الفرع الأول: التجربة التونسية

نجد أن تونس بعد قيام ثورتها قد قامت بتشكيل اللجنة الوطنية التونسية لاسترداد الأموال بالخارج والمكتسبة بطريقة غير مشروعة، ويترأس البنك المركزي التونسي هذه اللجنة، ويمكن القول أن تلك اللجنة قد توصلت إلى عدد من المعلومات حول الكثير من الحسابات البنكية والشركات والعقارات المملوكة للمسؤولين السابقين، وتعمل هذه اللجنة بالتوازي مع جهود وزارة العدل التونسية، ولقد أسفرت الجهود التونسية عن استرجاع جزء قليل من الأموال والمنقولات المهربة إلى الخارج.<sup>141</sup> حيث نجحت تونس في استرداد نحو (28.9) مليون دولار من حساب مصر في لبنان كان على ذمة ليلي الطرابلسي زوجة الرئيس السابق بن علي، كما استعادت السلطات التونسية يخبأً كان محتجزاً بأحد الموانئ الإيطالية، وقد كان مملوكاً لإبن شقيق الرئيس التونسي السابق ويقدر ثمنه بأكثر من مليون يورو، كما نجحت تونس في تجميد أرصدة وعقارات تابعة لعائلة بن علي بدول أوروبية من خلال سفاراتها في الخارج.<sup>142</sup>

فعلى الرغم من العراقيل الشديدة المتعلقة بعملية استرداد الأموال، إلا أن تونس نجحت في إعادة جزء من أموالها، ويمكن إرجاع ذلك لعدد من الأسباب يأتي في مقدمتها ما يأتي:<sup>143</sup>

- ⊙ الإرادة السياسية الحاضرة لدى قادة الدولة، وذلك من خلال اتخاذ كل الإجراءات لمتابعة الأشخاص الذين نهبوا أموال الشعب التونسي، هذا بالإضافة إلى النشاط الكبير للجنة استرداد الأموال التونسية والتي وجهت (64) إنابة قضائية ما بين أصلية وتكميلية إلى ما يقارب (25) دولة مدعومة بالأسانيد والوثائق القانونية والعمليات غير المشروعة والتي تم رصدتها من قبل السلطات التونسية.
- ⊙ السعي التونسي الحثيث لتطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وتفعيل أحكامها المتعلقة بإجراءات المصادرة واسترجاع الأموال، وكذلك من خلال وضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد وإنشاء هيئة وطنية مما يجعل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وسيلة أساسية لدعم تلك الإصلاحات.
- ⊙ تفعيل الجهود غير الحكومية في سبيل استرداد الأموال والمتمثلة في مساعي الجمعية التونسية للشفافية المالية، وإفساح المجال أمام مشاركة المجتمع المدني في عملية الإصلاح وتفعيل جهود مكافحة الفساد.
- ⊙ اعتماد تونس على الجهود الدبلوماسية لاسترداد الأموال من خلال وزارة الخارجية وذلك بإرسال الإنابات القضائية من أجل تحقيق نتائج أفضل.

<sup>140</sup> المرجع نفسه، ص18

<sup>141</sup> ابراهيم المنشاوي، قراءة مغايرة في التجارب الدولية لاسترداد الأموال المنهوبة، المركز العربي للبحوث والدراسات، متاح على الرابط الآتي:

<http://www.acrseg.org/11239/>

<sup>142</sup> علي بن فطيس المري، استرداد الأموال المنهوبة أصبح وسيلة للدعاية السياسية، مجلة الراية، العدد 11515، 2013، ص30

<sup>143</sup> ابراهيم منشاوي، مقارنة بين الخبرتين المصرية والتونسية في استرداد الأموال المنهوبة، متاح على الرابط الآتي:

<http://www.acrseg.org/11239/>

⊙ وما يجب أن نتعلمه من التجربة التونسية أن استرداد الأموال يعد أمراً ممكناً لكنه يتطلب بناء القدرات الفعالة القانونية والمؤسسية والتشغيلية لاسترداد الأموال، كما يجب أن تكون الأهداف الاستراتيجية لجهود استرداد الأموال واضحة، فالأمر لا يدور حول استرداد الأموال فقط بل حول استعادة كرامة المواطن.

### « الفرع الثاني: التجربة المصرية

تعتبر التجربة المصرية تجربة جديدة في مجال استرداد الأصول، وهي بطبيعة الحال تحتاج لأوجه متعددة من أجل الرقي بها على أصعدة عدة، منها المجال التشريعي، والتعاون الدولي، والوعي المجتمعي، وبطبيعة الحال هذا يحتاج إلى جهد كبير ووقت طويل.

ولقد أشارت تقارير البنك الدولي أن حجم الأموال المهربة من مصر أكثر من (143) مليار دولار، تتوزع في دول عدة كالسعودية، الإمارات، المملكة المتحدة، إسبانيا، بنما، وسويسرا، وبما أن الأموال موزعة على دول عدة فلا بد من بذل جهود حثيثة لاستردادها.<sup>144</sup>

إن جل ما توصلت إليه الجهود الرامية لاسترداد الأموال في مصر هو تجميد أموال المسؤولين السابقين فقط دون إعادة جزء ولو بسيط من تلك الأموال، مما يوضح أن هناك قصوراً من جانب الدولة في التعامل مع هذا الملف الهام، والسؤال الذي يطرح نفسه، لماذا تعثرت مصر حتى الآن في استرداد جزء من أموالها في الخارج؟ على الرغم من الجهود المبذولة في هذا الاتجاه، وفي هذا الإطار يمكن القول أن من بين العراقيل التي تعيق عملية استرداد الأصول المصرية في الخارج عدد من الأسباب منها:<sup>145</sup>

⊙ الظروف السياسية في مصر، والمتمثلة في الصراع السياسي الذي ما زال قائماً حتى الآن، إضافة إلى تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة.

⊙ الحاجة إلى إصدار أحكاماً قضائية في هذا السياق، وأن تكون هذه الأحكام باتة وقاطعة، وليست أحكاماً سياسية.

⊙ ضعف الخبرة القانونية المتعلقة بعملية استرداد الأصول.

ومن هنا ولكي تنجح مصر في استعادة أموالها، عليها أن توحد كل الجهود وأن تعمل على تفعيل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتنحية الخلافات السياسية جانباً، مع التركيز على ذلك الملف الهام نظراً للأموال الكثيرة المتعلقة به، مع الأخذ في الاعتبار أن عملية استرداد الأموال بها الكثير من المعوقات، خاصة أن المسار القضائي الرسمي سيحتاج وقتاً طويلاً، كما أنه يحتاج إلى أموال طائلة، لذلك يجب تتبع طرق غير تقليدية في عملية استرداد الأموال تتمثل في ممارسة ضغط دبلوماسي على الدول التي لديها ودائع مسروقة، حيث أن الدول المطالبة قد تماطل في إعادة تلك الأموال، لأنها تسهم بشكل كبير في دوران عجلة أنظمتها البنكية، وبالتالي سيكون إرجاعها خسارة لمؤسسات تلك الدول.

### ● الدروس المستفادة من التجارب السابقة

لعل واقع التجارب السابقة غير مكتمل، حيث نلتمس نجاحاً في بعض التجارب، وإخفاقاً في بعضها الآخر، فما زالت التجارب العربية في بداية الطريق نحو استرداد الأصول المنهوبة، ومن أجل تحقيق النجاح المطلوب، يجب التركيز على مجموعة من المسائل المهمة:

- ضرورة الانضمام إلى إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد للدول التي لم تنضم حتى اللحظة.
- تفعيل دور الرقابة الداخلية في كل بلد للجهة المختصة بمتابعة قضايا الأصول المستردة، وتعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني التي تعنى بالشفافية والنزاهة.
- تعزيز التعاون الدولي والإقليمي في مجال استرداد الأصول، وتوقيع اتفاقية تعاون في هذا المجال.
- الإنضمام لمبادرة سنار بالنسبة للدول التي لم تنضم لها بعد.

<sup>144</sup> المرجع نفسه

<sup>145</sup> محمد توفيق، براءة مبارك ورجاله تمنع عودة الأموال المهربة للخارج، العربي الجديد، 2015، متاح على الرابط الآتي:

[https://essahraa.net/archive/?2\\_q=node1744/](https://essahraa.net/archive/?2_q=node1744/)



- العمل على إصدار تشريعات متخصصة لاسترداد الأصول، أو العمل على إدخال تعديلات على التشريع المطبق، بما يتواءم واسترداد الأصول والمعايير والقواعد الدولية.

• **المطلب الثالث: استرداد الأموال المهربة أو المنهوبة على المستويين التشريعي والتطبيقي في فلسطين**

بعد حصول فلسطين على الإعراف الدولي كدولة مراقب في الأمم المتحدة عام 2012م، إنضمت دولة فلسطين إلى إتفاقية مكافحة الفساد، والذي دخل حيز التنفيذ بتاريخ 2014/05/02م، الأمر الذي يعتبر اختراقاً أمنياً في بناء دولة فلسطين، ويعتبر هذا الانتصار أيضاً اعترافاً دولياً في الجهود الفلسطينية لمكافحة الفساد، والتزاماً منها بموائمة 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 والمساءلة ومكافحة الفساد.

وعليه سوف نتطرق من خلال هذا المحور من الدراسة إلى مدى انسجام التشريعات الفلسطينية مع الاتفاقيات الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد، ومن ثم دراسة دور بعض أجهزة الدولة المختصة في عملية الاسترداد.

« **الفرع الأول: مدى انسجام التشريعات الفلسطينية مع الاتفاقيات الدولية الناظمة لاسترداد الأموال المنهوبة**

لقد سعت دولة فلسطين في عام 2005م إلى الإنضمام لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث أنها قد أعربت عن التزامها الإداري بتنفيذ الاتفاقية من جانب واحد، بموجب كتاب أرسله رئيس مجلس الوزراء إلى الأمين العام للأمم المتحدة، حيث تنبعت فلسطين إلى أهمية مكافحة الفساد إدراكاً منها لخطورة تأثيره على استقرار المجتمع وأمنه، والتي من شأنها أن تقوض الديمقراطية والقيم الأخلاقية والعدالة، وتعرض التنمية المستدامة وسيادة القانون للخطر.

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.

ومنذ انضمام فلسطين لهذه الاتفاقية ودخولها حيز النفاذ في أيار/مايو 2014م حصلت فلسطين على المزيد من المساعدات الفنية من مكتب الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة والمخدرات في مجال مكافحة الفساد وبموجب هذا الإنضمام ستحصل فلسطين على المزيد من التسهيلات بخصوص التعاون الدولي والمساعدة القانونية المتبادلة مع الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة، بما في ذلك التعاون في مجال تسليم المجرمين واسترداد المتحصلات الجرمية، وتخللت هذه الدراسة حدوث نجاحات تسجل لهيئة مكافحة الفساد على صعيد استرداد الأصول حيث تم استرداد ما يقارب (70) مليون دولار، واستلام أول متهم بجريمة فساد كان فاراً خارج الأراضي الفلسطينية، مما يبنىء إلى أن إنضمامنا إلى الاتفاقيات الدولية إحدى أنجح الأساليب الرامية لمكافحة الفساد واسترداد الأصول.<sup>146</sup>

أما على صعيد الدول العربية الإقليمية، فإنه في شهر كانون الأول/ديسمبر من العام 2010م 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، وتناول جزء آخر ضرورة أن تكون المحاكمات الجزائية

<sup>146</sup> موقع هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية



والعقوبات المقررة لها وفقاً للقوانين الداخلية لكل دولة مع بيان لأحوال خضوع الجرائم للبت القضائي، كما أشارت في بنودها إلى سبيل 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 2005م، ولاحقاً جرى تعديل على قانون الكسب غير المشروع ليطلق عليه مسمى قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م، وذلك بموجب قرار بقانون رقم (7) لسنة 2010م، إضافة إلى ذلك، فقد تم إنشاء هيئة مستقلة لمكافحة الفساد، حيث نصت المادة الثالثة من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لعام 2005م 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"<sup>147</sup> لقد أورد المشرع في قانون مكافحة الفساد، من خلال المادة (9)، 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 بالنظر في الدعوى.<sup>148</sup>

وعند تدقيق الفقرة الخامسة من المادة التاسعة، نجد أن كلمة استرداد الأموال والعائدات المتحصلة من جرائم الفساد قد وردت بصورة واضحة وجلية، وعليه نلاحظ أن قانون مكافحة الفساد قد أورد مفهوم الاسترداد بالقانون، ويقصد باسترداد الأصول "استرداد الأموال المنقولة وغير المنقولة من الجرائم أينما وجدت، بغض النظر سواءً كانت الأموال في داخل الأراضي الفلسطينية أم خارج الأراضي الفلسطينية" 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:<sup>149</sup>

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

وبالنظر الي نص المادة (2/9) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المذكورة أعلاه، يستنبط 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 شخص إدانة قطعية للتهمة المنسوبة إليه، حيث يأتي هنا دور الهيئة باعتبارها الجهة التنفيذية التي تشرف هي والنيابة العامة على تنفيذ القرارات الصادرة من المحكمة والمتعقبة بجرائم الفساد، إضافة إلى التنسيق مع جهات الإختصاص لضبط الأموال واستردادها.<sup>150</sup>

<sup>147</sup> المادة (3) من قانون مكافحة الفساد المعدل رقم 1 لسنة 2005

<sup>148</sup> انظر المادة (5/9) من قانون مكافحة الفساد المعدل رقم 1 لسنة 2005

<sup>149</sup> المادة (2/9) من قانون مكافحة الفساد رقم (7) لسنة 2010

<sup>150</sup> مرش، نزمين، لحام، مازن، صوالحة، عصمت، الإطار الناظم لاسترداد الأصول على المستوى المحلي والدولي، مرجع سابق، ص55

- اما عن آلية متابعة الأموال المتأتية من جرائم الفساد، فتتلخص على المستوى المحلي بالآتي:
- جمع المعلومات والأدلة وتعقب الأصول.
  - ضمان الأصول.
  - إجراءات المحكمة.
  - تنفيذ الأوامر.
  - إعادة الأصول.

#### ثانياً: استرداد 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 المهربة خارج الأراضي الفلسطينية، وبعد صدور القرار القضائي يأتي دور هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، وذلك من خلال تقديمها طلبات المساعدة القانونية المتبادلة بالتنسيق مع الجهات الفلسطينية الأخرى، فتبدأ بمخاطبة وحدة التعاون الدولي في وزارة العدل، لتقوم بدورها بمخاطبة وزارة الخارجية صاحبة الصلاحية في التنسيق الدولي.<sup>151</sup>

#### ● 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 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، وأنجح الممارسات والتجارب ذات الصلة في مجال الوقاية ومكافحة جرائم الفساد.<sup>152</sup>

إلا أن صعوبة التعاون الدولي في مجال استرداد الأصول، تكمن في عدم الاعتراف بدولة فلسطين كاملة العضوية، الأمر الذي يتحتم معه صعوبة إنضمام فلسطين للاتفاقيات الدولية والثنائية في مجال استرداد الأصول لتلتزم الدول بهذا التعاون.

#### ● 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 إتخاذ ما يلزم من تدابير لتمكين سلطاتها المختصة من استخدام أسلوب التسليم المراقب، واتباع أساليب تحر خاصة كالترصد الإلكتروني وغيره من أشكال التردد والعمليات السرية داخل إقليمها، وقبول المحاكم ما يستمد من تلك الأساليب من أدلة.<sup>153</sup>

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

<sup>151</sup> المرجع نفسه، ص55

<sup>152</sup> انظر المادة (48) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وكذلك المادة (16) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

<sup>153</sup> تقرير أعمال اللجنة الفنية للتقييم الذاتي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2013

أما بخصوص الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، فيمكن الإستناد إليها في الجزئية المتعلقة باسترداد الأصول، ولكن لا يمكننا الإعتماد عليها بشكل كامل، كون بعض الدول العربية امتنعت عن الإنضمام إليها مثل مصر، ما يتطلب إبرام اتفاقيات ثنائية تنظم موضوع التعاون الدولي في مجال استرداد الأصول مع هذه الدول.<sup>154</sup>

### « الفرع الثاني: دور القضاء الفلسطيني في استرداد الأموال المنهوبة

لقد نصت المادة (9) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م على "بقرار من مجلس القضاء الأعلى بناءً على طلب رئيس الهيئة تشكل هيئة محكمة مختصة بالنظر في قضايا جرائم الفساد أينما وقعت، تتعد برئاسة قاض بدرجة رئيس محكمة بداية و عضوية قاضيين لا تقل درجتهم عن قضاة محكمة بداية"<sup>155</sup> أنه عند النظر لهذا النص نجد أن مجلس القضاء الأعلى قد قام بخطوة تنفيذية تمثلت بتشكيل أول محكمة جرائم فساد في الأراضي الفلسطينية بتاريخ 2010/08/01م، بموجب قرار إداري صدر عن رئيس مجلس القضاء الأعلى، يتضمن تشكيل هيئة محكمة تختص بالنظر في قضايا جرائم الفساد.<sup>156</sup>

وعند النظر في الجرائم التي تختص محكمة جرائم الفساد فيها، نجد أنها تنظر في الجرائم كافة التي تُصنف على أساس أنها جرائم فساد،<sup>157</sup> وعليه، وبالرجوع إلى النصوص القانونية الواردة في قانون مكافحة الفساد، نجد أنه لم يتضمن في ثنياه أي ذكر لعبارة استرداد الأصول، بل ورد في متن المادة التاسعة من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م ما يلي: "تنشأ بمقتضى أحكام هذا القانون هيئة تسمى "هيئة مكافحة الفساد" تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي وتخصص لها موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية، ولها بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها وحق إبرام العقود والتقاضى ويمثلها أمام المحاكم النيابة العامة المنتدبة لدى الهيئة ..."<sup>158</sup>

وبتحليل نص المادة المذكورة، نجد عبارة واضحة؛ ألا وهي أن محكمة جرائم الفساد تنظر في قضايا الفساد أينما وجدت، وعند تفسير هذا النص، فإن كلمة أينما وجدت تتضمن بين ثناياها ملاحقة الأصول المالية الموجودة داخل الأراضي الفلسطينية وخارجها، التي يصدر بموجبها قرار قضائي نهائي من محكمة جرائم الفساد يقضي بالإدانة، ويتم تبليغ صورة منه لهيئة نيابة مكافحة الفساد، التي تتولى بدورها، إعداد الطلب، وتزويد وزارة العدل الفلسطينية بصورة منه، من أجل الإتصال بالقنوات الخارجية صاحبة الإختصاص واسترداد الأموال المجرمين الهاربين للخارج، الذين صدر بحقهم حكم قضائي نهائي من محكمة جرائم الفساد من أجل تسليمهم وتسليم الأموال المهربة.

إن عدم إنضمام فلسطين للاتفاقيات الدولية، يعرقل مسألة استرداد الأصول المهربة، إضافة إلى عدم وجود اتفاقيات ثنائية مع بعض الدول، التي تجعل مهمة تنفيذ القرار القضائي لاسترداد الأصول شبه مستحيلة، وبالرجوع إلى القرارات الصادرة من محكمة جرائم الفساد، نجد ان المحكمة قد قضت في إحدى القضايا التي كان موضوع التهم المنسوبة بها متعلقاً بجرائم مختلفة منها: الإختلاس الجنائي، الكسب الغير مشروع، غسل الأموال، التدخل في الإختلاس الجنائي، والمساس بالأموال العامة من خلال إساءة الائتمان والإحتيال، وبعد إدانة المتهمين وثبوت التهم المنسوبة إليهم، تبين أن المتهمين قد اختلسوا مبالغ طائلة، وقامو بتهريب جزء كبير منها إلى الخارج، وجزء منها بقي في داخل الأراضي الفلسطينية، وعلى هذا الأساس فقد قضت محكمة جرائم الفساد بمصادرة الأموال الواقعة تحت سيطرة السلطة الفلسطينية، والمتمثلة بمصادرة العديد من السيارات المملوكة للمتهمين، ومصادرة أسهم المساهمين بها في إحدى الشركات، ومصادرة قطع أراضي مملوكة أيضاً لهم، ومصادرة المبالغ

<sup>154</sup> مرش، نرمين، لحام، مازن، صوالحة، عصمت، الإطار الناظم لاسترداد الأصول على المستوى المحلي والدولي، مرجع سابق، ص57

<sup>155</sup> المادة (9) من قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005

<sup>156</sup> قرار رقم (2010/186) صادر عن رئيس مجلس القضاء الأعلى

<sup>157</sup> تنظر محكمة جرائم الفساد بالعديد من الجرائم منها " جريمة الإختلاس، الإستثمار الوظيفي، غسل الأموال، المساس بالمال العام، الكسب الغير مشروع، إساءة الائتمان والإحتيال" وهنجا تجدر الملاحظة أن أغلب الجرائم التي تنظر بها المحكمة هي ذات طابع مالي.

<sup>158</sup> المادة (9) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005

المودعة بالبنوك في داخل الأراضي الفلسطينية، وإلى جانب ذلك فقد قضت المحكمة بحبس المتهمين بعقوبة تتراوح مدتها ما بين (15) عاماً للمتهم الأول، و(5) أعوام لكل من المتهمين الثاني والثالث، وبغرامة مقدارها (15) مليون دولار أمريكي للمتهم الأول و(5) ملايين دولار أمريكي للمتهم الثاني، و(5) ملايين دولار أمريكي للمتهم الثالث، وتحدد قيمة الغرامة بحسب قيمة المبلغ المختلس من قبل المتهمين، وبالطبع فقد صدر الحكم بصورة غيابية بسبب هروب المتهمين إلى الخارج.<sup>159</sup>

وبالرجوع إلى قرار المحكمة، نجد أنها قد أصدرت حكماً بمصادرة الأموال المهربة إلى الخارج، وهنا يأتي دور هيئة مكافحة الفساد باعتبارها الجهة التنفيذية التي تقع على عاتقها مسؤولية تنفيذ قرارات المحكمة، من خلال خلق تعاون مشترك مع المبادرات الدولية في مجال استرداد الأموال، إلا أنه من الملاحظ أن هناك العديد من المعوقات تقف أمام تنفيذ قرارات المحكمة، وبخاصة فيما يتعلق بتنفيذ قراراتها في الخارج، بسبب عدم التوقيع على الاتفاقيات الدولية الثنائية، والتي تحتاج من السلطة الفلسطينية بذل جهود كبيرة في هذا الجانب.

### ● الإجراءات المتبعة أمام محكمة جرائم الفساد<sup>160</sup>

وفي هذا الصدد، لا بد من الإشارة إلى القوانين التي ترجع لها محكمة مكافحة الفساد عند إصدار أحكامها، منها: قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960م، قانون الإجراءات الجزائية رقم (1) لسنة 2003م وقانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م، وبالطبع، عند تقديم ادعاء من قبل النيابة، وبعد إجراء تحقيق مع المتهم، تتم إحالة القضية محكمة جرائم الفساد، حيث تنظر هيئة المحكمة في أي قضية ترد إليها خلال مدة لا تزيد على عشرة أيام من تاريخ تقديمها، وبعد نظر المحكمة في القضية، وثبوت التهمة بوجه قطعي على الشخص المدان، تصدر المحكمة حكمها، الذي يتكون من شقين، شق تحكم به المحكمة بالحبس، أي حبس الشخص المتهم، وشق يتعلق بمصادرة الأموال المتأتية من الجريمة، التي تأخذ أشكالاً متعددة، منها مصادرة الأموال المودعة بالبنوك، ومصادرة الأراضي المملوكة للمتهم بطرق غير شرعية، وأما إذا كانت المبالغ المنهوبة على شكل أسهم، فيتم مصادرتها لصالح الخزينة العامة للدولة.

وبالطبع وأثناء التحقيق مع المتهم، فإن النيابة تقوم بإصدار قرار بالحجز التحفظي على أموال، وإلى جانب ذلك تضاف عقوبة الغرامة التي تحكم بها المحكمة، والتي تعادل قيمتها قيمة المبلغ المختلس، وبعد إصدار المحكمة قرارها، يتم إبلاغ النيابة مكافحة الفساد، وهيئة مكافحة الفساد بنسخة من القرار من أجل العمل على تنفيذه، وهنا يأتي دور نيابة مكافحة الفساد المتمثل بإجراء الاتصالات مع الجهات المعنية من أجل مصادرة الأموال المنهوبة.

على الصعيد الداخلي، تجرى اتصالات مع سلطة النقد وسلطة الأراضي وهيئة سوق المال من أجل تنفيذ القرار، أما بالنسبة للأموال المهربة إلى الخارج، فهنا تكمن المعضلة المتمثلة بعد استرداد أي من الأصول المالية التي تم تهريبها إلى الخارج للأسباب التي سبق وأن ذكرت.

### « الفرع الثالث: دور النيابة العامة الفلسطينية في استرداد الأموال المنهوبة

تعتبر النيابة العامة المنتدبة لدى هيئة مكافحة الفساد، الجهة المخولة قانونياً بتمثيل الهيئة، وذلك إعمالاً لنص المادة (1/3) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م، كذلك فإنها تعد حلقة الوصل فيما بين هيئة مكافحة الفساد ومحكمة جرائم الفساد، حيث تتولى النيابة العامة أعمال التحقيق في الشكاوي المحالة لها من قبل رئيس الهيئة بعد قيام الإدارة العامة للشؤون القانونية بأعمال التحري والتحقيق من وجود شبهات فساد، ويبدأ دور النيابة العامة المنتدبة لدى الهيئة بالتحقيق في الشكاوي ومتابعتها، وفي حال تبين وجود أموال غير مشروعة من الجريمة المقترفة المتعلقة بالفساد، تقوم باستصدار قرار قضائي من محكمة جرائم الفساد للاستعلام والحجز والمصادرة عن تلك الأموال والأصول.

<sup>159</sup> قرار رقم (2012/31) صادر عن محكمة جرائم الفساد الفلسطينية بتاريخ 2012/6/7

<sup>160</sup> مرش، نرمين، لحام، مازن، صوالحة، عصمت، الإطار الناظم لاسترداد الأصول على المستوى المحلي والدولي، مرجع سابق، ص59



يكون دور النيابة العامة المنتدبة بعد إحالة الشكوى المتعلقة بجرم الفساد ووجود أموال مترصدة من جراء هذه الجريمة في البدء في التحقيقات، حيث تقوم برفع السرية المصرفية من خلال استصدار قرار قضائي من محكمة جرائم الفساد، وفي بعض الأحيان يتم إجراء الحجز الاحتياطي على تلك الأموال من أجل دراسة الحركات المالية، وتتم مخاطبة البنوك لتسليم المعززات التي تؤكد ارتباط أطراف العلاقة في هذه الحركات، سواء أكانت إيداعات أم مسحوبات، حيث أن إجراءات التحقيق تقتضي معرفة كل من له علاقة في موضوع المتحصلات الجرمية، أو حتى إن كان هناك شبهات لعمليات غسل أموال، وتتم دراسة الحسابات البنكية وإعداد التقارير حولها من خلال الجهات المختصة داخل هيئة مكافحة الفساد "دائرة التحليل المالي"، بعد أن تقوم النيابة المنتدبة برسم مجريات التحقيق لملاحقة المتورطين في الأصول المنهوبة، والأموال الناتجة عن جريمة فساد. وفيما يتعلق بالبنوك والحسابات الخارجية، فإنه، للأسف، لا يوجد حتى هذه اللحظة من يتعامل مع دولة فلسطين على أنها دولة كاملة العضوية، مع العلم أن النيابة العامة المنتدبة قامت بتنظيم العديد من مذكرات الاسترداد لمتهمين يقيمون في دول شقيقة، وذلك وفقاً لاتفاقية الرياض.<sup>161</sup>

وخلال التحقيقات تقوم النيابة العامة بتقديم الطلبات والمذكرات لإيقاع الحجز الاحتياطي على الأموال والأصول المملوكة للمتهمين، من أجل العمل على تسليمها لدولة فلسطين، ومن الجدير بالذكر أنه لغاية هذه اللحظة، لم يتم تسليم أي من المتهمين أو الأموال والأصول المنهوبة من الخارج، على الرغم من أن الأردن قامت بإلقاء القبض على أحد المتهمين بملف فساد تمت فيه أعمال التحقيق وقيم في الأردن، والآن الملف منظور أمام محكمة بداية عمان من أجل اتخاذ قرار حول تسليمه لفلسطين من عدمه. إن عدم اعتبار فلسطين دولة كاملة العضوية من أهم الإشكالات والصعوبات التي تعيق دور الهيئة والنيابة العامة في القيام بأعمال التحقيق لاسترداد الأصول أو حتى المتهمين، إضافة إلى عدم وجود قانون واضح ينظم استرداد الأصول أو حتى تسليمها "قوانين ناظمة" على الرغم من أن فلسطين هي من المنضمين لاتفاقية الرياض.<sup>162</sup>

#### « الفرع الرابع: دور وحدة التعاون الدولي في فلسطين في استرداد الأموال المنهوبة

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 تعنى بكل القضايا المتعلقة بالمساعدة القانونية المتبادلة والتعاون القضائي الدولي، من خلالها وبالتشارك مع الأطر العالمية ذات العلاقة، 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.<sup>163</sup>

تعتبر اتفاقية الرياض العربية 1983م، الإطار الناظم لعمل وحدة التعاون الدولي في فلسطين، إضافة إلى الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد 2010م، واتفاقية اسلو التي تنظم الشق المرتبط بإسرائيل وبفلسطيني الداخل، وبعد التدقيق يحول الطلب الأصلي ومرفقاته، بما فيه قرارات المحاكم وملفات التحقيق، للولاية القضائية الأخرى.<sup>164</sup>

تختص وحدة التعاون الدولي في وزارة العدل الفلسطينية، بإعداد اتفاقيات ثنائية مع بعض الدول العربية

<sup>161</sup> مقابلة مع النائب العام المساعد اكرم الخطيب، النيابة المنتدبة في هيئة مكافحة الفساد، 2014/3/26. انظر أيضاً: سعيد زيد، سجي يوسف، تقرير حول عمل محكمة جرائم الفساد وإجراءات التقاضي، صادر عن هيئة مكافحة الفساد و الهيئة الأهلية لإستقلال القضاء وسيادة القانون، رام الله، فلسطين، 2014

<sup>162</sup> المرجع نفسه

<sup>163</sup> مرمرش، نزمين، لحام، مازن، صوالحة، عصمت، الإطار الناظم لاسترداد الأصول على المستوى المحلي والدولي، مرجع سابق، ص:61

<sup>164</sup> المرجع نفسه، ص:62



حول المساعدة القانونية المتبادلة والتعاون القضائي، وبخاصة مع الدول التي لم توقع على اتفاقية الرياض والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، ومن ضمنها مصر، حيث أن 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.

يبدأ 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 الإتصال مع وحدة التعاون الدولي التي بدورها، تدقق الملف من الناحية القانونية، وتراجع مدى موائمة للاتفاقيات الدولية الناظمة، وبخاصة ما يتعلق بالأصول الدولية المرعية باستكمال عناصر الطلب، وأهم المتطلبات الشكلية والموضوعية ذات العلاقة، بعد توفير الحد الأعلى المطلوب لضمان نجاح قبول الطلب.

ومن الجدير ذكره أن وحدة التعاون الدولي لا تتلق طلبات من الخارج، ولعل ذلك يعود إلى ضعف الإستقرار السياسي والاقتصادي في فلسطين، ما يجعل خيار فرار المتهمين أو تشغيل أموالهم في فلسطين، هو ليس بالخيار المفضل، وبخاصة في ظل الإجراءات المشددة التي تفرضها إسرائيل على الحدود.<sup>165</sup>

#### ● تتلخص أهم المعوقات التي تواجه عمل وحدة التعاون الدولي بما يأتي:

- تأخر تقديم الطلبات لوزارة العدل، ما يلحق أثراً تهديد بإمكانية ملاحقة المتهم فيما بعد، حيث يمكن الإستفادة 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، وتذرت بحماية حامل جنسيتها، وتمسكت بمبدأ عدم جواز تسليم مواطنيها.
- إرسال الطلبات بالطرق الدبلوماسية يتطلب مرور الطلب عند جهات عدة، ما يعني حاجته للتدقيق لضمان نجاح قبول الطلب.
- لا تكفي الاتفاقيات الدولية الناظمة لموضوع الاسترداد، بل نحتاج إلى علاقات دولية أو تمثيل دولي قوي مع الدول الأخرى حتى تتعاون في قبول الطلب ومتابعته.
- هناك بنود في اتفاقية الرياض قد عفى عليها الزمن، لا بد من تعديلها، وبخاصة البنود ذات العلاقة بقبول الطلبات.

## الخاتمة

تناولت الدراسة بدايةً من خلال فصلها الأول موضوع الحماية القانونية للمال العام في التشريعات المطبقة في دولة فلسطين، واتضح لنا من خلال ذلك أهمية هذه الدراسة لا سيما بعد التطور البالغ وإتساع وظيفة الدولة الاقتصادية، وبالنسبة لوسائل الحماية القانونية للأموال العامة فقد وجدنا أن التطور في وظيفة الدولة أدى إلى إرتقاء حماية المال العام إلى مرتبة النص عليها في الدستور فأصبحت نتيجة لذلك مبدأً دستورياً تبنته الكثير من التشريعات والدساتير المعاصرة، وذلك يعكس الدور والأهمية الكبيرة للأموال العامة، بإعتبارها أداة الدولة في مباشرة نشاطاتها الاقتصادية، وقد أدى ذلك التطور إلى انعكاساته البينة على صعيد التشريع العادي ولا سيما التشريع الجنائي.

ومن ثم تناولت الدراسة طرق وخطوات استرداد الأموال المنهوبة ضمن الإطار الناظم لها، سواء على الصعيد الدولي أو الإقليمي، وعليه، تبين لنا أن العملية العامة لاسترداد الأموال المنهوبة هي عملية معقدة ولكنها ليست مستحيلة ولكنها تتطلب استراتيجية وتعاوناً من جميع الخبراء القانونيين واستغلال الاتفاقيات والمبادرات الدولية، ومن بينها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ومبادرة (ستار) لاسترداد الأموال المنهوبة.

وقد استعرضنا من خلال الفصل الثاني من هذه الدراسة بعض التجارب الدولية المتميزة في موضوع استرداد الأموال المنهوبة كالتجربة النيجيرية والبريطانية والسويسرية، وتناولنا الكيفية التي تتعامل فيها الدول مع الحالات المعروضة عليها في موضوع الاسترداد، كما عرضت الدراسة تجارب لبعض الدول العربية كالتجربتين التونسية والمصرية، وتم تسليط الضوء على جوانب القوة والإخفاق لهذه التجارب.

في الجزء الأخير من هذه الدراسة تناول الباحث التجربة الفلسطينية في مجال استرداد الأموال المنهوبة من الناحيتين التشريعية والتطبيقية، ويتضح أن التجربة الفلسطينية هي تجربة بسيطة وما زالت مؤسسات الدولة التي تتبع مسألة الاسترداد بحاجة إلى المزيد من الجهود والعمل على تطوير هذا الجانب عي الصعيدين التشريعي والتطبيقي.

❖ التوصيات:

1. ضرورة إصدار قانون خاص بشأن تحصيل الأموال العامة واجراءات صرفها تنفيذاً لنص المادة (89) من القانون الأساسي الفلسطيني والتي نصت على "يبين القانون الأحكام الخاصة بتحصيل الأموال العامة وباجراءات صرفها".
2. ضرورة الإعلان عن تفاصيل المنح والقروض والتسويات المالية واطلاع المواطنين والرأي العام وبكل شفافية حول أوجه إنفاق المال العام.
3. ضرورة سن قانون خاص بالعقوبات الاقتصادية والذي يتضمن مختلف أنواع الجرائم الاقتصادية حتى لا تبقى مبعثرة في ثنايا بعض النصوص الخاصة بحيث يصعب التعرف عليها بالشكل العلمي المطلوب.
4. تطوير الرقابة الفاعلة على المؤسسات العامة من خلال تحديد القوانين والأنظمة والتعليمات لكل الممارسات المالية والإدارية، وبما يقلل حجم الاجتهادات الشخصية التي تعتبر أهم مدخل للغش والفساد، وكذلك من خلال تفعيل وسائل المحاسبة والمسائلة وتحديث وسائل وأساليب الرقابة
5. إنشاء لجنة متخصصة باسترداد الأموال تتبع هيئة مكافحة الفساد وتتابع مسألة استرداد الأموال المنهوبة.
6. ضرورة عقد مجموعة من الاتفاقيات الدولية الثنائية في مجال تسليم المجرمين واسترداد المتحصلات الجرمية.
7. توقيع مجموعة من المذكرات التفاهمية مع الدول العربية الشقيقة لرسم سياسة محددة لاسترداد الأموال المنهوبة والمهربة.
8. ضرورة وضع آلية واضحة ومحددة لتنسيق موضوع المساعدة القانونية المتبادلة واسترداد الأموال المنهوبة بين شبكة جهات الاختصاص على المستوى المحلي.
9. إنشاء جهاز شرطي عربي، يكون على غرار جهاز الانتربول الدولي من أجل تسهيل ملاحقة المجرمين وتقديم المساعدة.
10. إقرار تشريع فلسطيني يعالج موضوع استرداد الأموال المنهوبة والتعاون الدولي.

❖ قائمة المراجع:

◆ المراجع العربية:

• الكتب:

- ابو زيد، محمد، حماية المال العام، القاهرة، الدار العربية للنشر والتوزيع، (د.ط)، 1978
- الزعبي، مخلد ابراهيم، حماية المال العام في ظل المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، (ط1)، 2016
- البنك الدولي، دليل لاسترداد الأصول المنهوبة، مرشد الممارسين، القاهرة، مركز الأهرام للنشر والترجمة والتوزيع، 2013
- الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، نيويورك، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، (ط2)، 2012
- دياب، أسامة، هل نسترد أموالنا المنهوبة" أصول مصر المهرية بين صفقات التصالح وأحكام البراءة والفساد المؤسسي"، صادر عن وحدة العدالة الاقتصادية والاجتماعية، القاهرة، (ط1)، 2013
- ريس، ناصر، الممارسات التطبيقية للسلطة الوطنية الفلسطينية في مكافحة الفساد واسترداد الموجودات من خلال التعاون الدولي، رام الله، الأئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (امان)، 2011
- شيخا، ابراهيم عبد العزيز، الأموال العامة، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2006
- شيخا، ابراهيم، احكام القانون الإداري، بيروت، دار الجامعة، (د.ط)، 1983
- عبد الله، انسام، النظام القانوني للأموال العامة، بغداد، الرافدين للحقوق (د.ط)، 2005
- غانم، هاني، الحماية العامة والتشريع الضريبي، مكتبة نيسان، (ط2)، غزة، 2016
- فهمي مصطفى، القانون الإداري، مصر، دار المطبوعات الجامعية، (ط1)، 2012
- يحيوي، عمر، نظرية المال العام، الجزائر، دار هومة للنشر والتوزيع، 2002

◆ المقالات والبحوث:

- المري، على بن فطيس، استرداد الأموال المنهوبة أصبح وسيلة للدعاية السياسية، مجلة الراية، الجزائر، العدد، 11518، 2013
- بلجراف، سامية، استرداد الأموال المتحصلة من جرائم الفساد (التحديات والآليات)، مجلة الحقوق والحريات، الجزائر، العدد 2، 2016
- علي بن فطيس المري، استرداد الأموال المنهوبة أصبح وسيلة للدعاية السياسية، مجلة الراية، العدد 11515، 2013
- مرمش، نرمين، لحام، مازن، صوالحة، عصمت، الإطار الناظم لاسترداد الأصول على المستوى المحلي والدولي، ورقة بحثية، معهد الحقوق، جامعة بير زيت، فلسطين، 2015
- مشهداني، أكرم عبد الرازق، استرداد الأموال المنهوبة الكيفية، الإجراءات، الصعوبات والوسائل المتاحة، إصدار المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية، 2020
- المنصف، زغاب، الإطار التشريعي المنظم لاسترداد عائدات الفساد على الصعيدين الدولي والإقليمي، ورقة عمل مقدمة من قاض مستشار بمحكمة الاستئناف في نابل، تونس، ضمن ورشة العمل التي نظمتها جامعة الدول العربية حول موضوع " استرداد الموجودات" القاهرة، غير منشورة، 2011، ص15

♦ الدراسات والأطروحات:

- أبو هذاف، ماجد، تقويم الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية والحدارية، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، 2006
- الشوأورة، نادي حسن عايش، استعمال المال العام في فلسطين، رسالة ماجستير، جامعة القدس، فلسطين، 2011
- الطويري، مقبل عبد الرحمن، الوضع القانوني للمال العام في التشريع اليمني، رسالة ماجستير، جامعة عدن، اليمن، 2007
- عفيفي، عبير، معوقات عمل وحدات المراجعة الداخلية والآليات المقترحة لزيادة فاعليتها، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، 2007
- عقل، آية ناصر، الحماية القانونية للأموال العامة في التشريعات الفلسطينية (دراسة مقارنة في ضوء أحكام الشريعة الإسلامية)، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، 2017
- لبادة أمجد، حماية المال العام ودين الضريبة، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2006

♦ المراجع الإلكترونية:

- البنك الدولي، تقرير صادر عن المبادرة الدولية لاسترداد الأصول المنهوبة، متاح على الرابط الآتي:  
[https://star.worldbank.org/corruption-cases/sites/corruption-cases/files/Angolagate\\_Swiss\\_ICAR\\_Case\\_Study\\_2013.pdf](https://star.worldbank.org/corruption-cases/sites/corruption-cases/files/Angolagate_Swiss_ICAR_Case_Study_2013.pdf)
- محجوب، أحمد، بريطانيا..4 خطوات لاستعادة الأموال المنهوبة، مجلة المصري اليوم، متاح على الرابط الآتي:  
<https://www.almasryalyoum.com/news/details239053/>
- طلب المساعدة من المملكة المتحدة بشأن استرداد الأموال: دليل إرشادي لشركائنا الدوليين، متاح على الرابط الآتي:  
<https://star.worldbank.org/sites/star/files/UK-Guide-to-Asset-Recovery28%-Arabic.29%.pdf>
- ابراهيم المنشأوي، قراءة مغايرة في التجارب الدولية لاسترداد الأموال المنهوبة، المركز العربي للبحوث والدراسات، متاح على الرابط الآتي:  
<http://www.acrseg.org11239/>
- ابراهيم منشأوي، مقارنة بين الخبرتين المصرية والتونسية في استرداد الأموال المنهوبة، متاح على الرابط الآتي:  
<http://www.acrseg.org11239/>
- محمد توفيق، براءة مبارك ورجاله تمنع عودة الأموال المهربة للخارج، العربي الجديد، 2015، متاح على الرابط الآتي:  
[https://essahraa.net/archive/?/2\\_q=node1744/](https://essahraa.net/archive/?/2_q=node1744/)
- موقع هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية:  
<https://www.pacc.ps/Blog/Post363/>



◆ الإتفاقيات الدولية، القوانين والقرارات:

- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2006
- الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة 2010
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الأتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة 1988
- القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003
- قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005
- قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004
- قانون تنظيم الموازنة العامة رقم 7 لسنة 1998
- قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960
- قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998
- قانون التنفيذ رقم 23 لسنة 2005
- قانون اللوازم العامة رقم 9 لسنة 1998
- قانون المياه الفلسطيني رقم 3 لسنة 2002
- مشروع القانون المدني الفلسطيني رقم 4 لسنة 2012
- القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976
- اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 2005
- قرار مجلس الوزراء رقم (2005/43) بشأن النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة
- قرار رقم (2012/31) صادر عن محكمة جرائم الفساد الفلسطينية بتاريخ 2012/6/7

◆ المراجع الأجنبية:

- François Membrez, how to return stolen assets: The Swiss policy pathway Working papers, Centre for Civil and Political Rights Anti-Corruption and Human Rights Initiative, Geneva, 2020, pp12-16
- Nigeria's Quest to Recover Looted Assets: The Abacha Affair, David U. Enwereamadu, Africa Spectrum, 2013, Vol. 48, No. 2 (2013), pp. 51-70

