آليات التعاون الدولي في مُكافحة الفساد على ضوء التجربة الفلسطينية

جهاد حرب

مقدمة

أكدّت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أهمية التعاون الدولي في مكافحة الفساد؛ حيث جعلت أحد أهداف هذه الاتفاقية هو ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع الفساد ومكافحته، كما وضعت في اعتبارها أن منع الفساد والقضاء عليه هو مسؤولية تقع على عاتق جميع الدول.

وتتعدد أشكال التعاون الدولي الخاصة بمكافحة الفساد من المساهمة في رفع الوعي من خلال تبادل الخبرات الوطنية في مكافحة الفساد ومراجعة مدى الالتزام بأحكام الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، كما يُكرّس الفصل السادس من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المساعدة التقنية التي تُغطي أحكام التدريب والموارد المادية والبشرية والبحوث وتبادل المعلومات. أما في عملية التجريم فقد أتاحت الاتفاقية لملاحقة المتهمين بقضايا فساد واسترداد الأموال المنهوبة وفقاً للأصول القانونية المتبعة من خلال التعاون القضائي بين البلدان، حيث فرض الفصل الرابع من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على الدول الأطراف أن تساعد بعضها البعض في مكافحة الفساد بما في ذلك الوقاية والتحقيق وملاحقة الجناة، حيث يأخذ التعاون شكل تسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة ونقل أحكام الأشخاص والإجراءات الجنائية والمساعدة في مجال إنفاذ القانون. ومن أجل تسهيل التعاون الدولي فإنه على الدول الأطراف ألا تنظر في الجرائم المتعلقة بالفساد بكونها سياسية، وتقديم المساعدة فيما يتعلق بالجرائم التي يُتَهم فيها الأشخاص الاعتباريين، وعدم اعتبار السرية المصرفية سبباً لرفض طلب الحصول على المساعدة. من أجل ضمان التعاون السريع والفعّال يتعين على كل دولة طرف أن تُعيّن سلطة مركزية مسؤولة عن تلقي الطلبات.

أولاً: الإطار القانوني والمؤسس الوطني للتعاون الدولي

جرى في العام (٢٠١٠) تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة (٢٠٠٥) ليصبح قانون مكافحة الفساد بما يشمل تحديد جرائم الفساد وتعريفها وإنشاء هيئة مكافحة الفساد التي أسند إليها مهمة ملاحقة جرائم الفساد ورفع الوعي واتخاذ الخطوات الوقائية لمنع الفساد وقيادة المجهود الوطني في مجال تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، وهما «القانون وإنشاء الهيئة» شرطان أساسيان للتهيئة الوطنية للحديث عن التعاون الدولي.

وفي سبيل تحقيق ذلك جرى إنشاء نيابة مُتخصصة «نيابة جرائم الفساد» تختص بمُباشرة وتحريك الدعوى الجزائية في جرائم الفساد المحددة في قانون مكافحة الفساد، حيث تُباشر النيابة بصفتها سلطة الاتهام والتحقيق اتخاذ كافة إجراءات التحقيق والملاحقة اللازمة والترافع والطعن في الأحكام، لملاحقة كافة جرائم الفساد ضمن اختصاصها النوعي لمحكمة جرائم الفساد، ومُتابعة وتنفيذ كافة الأحكام القضائية الصادرة في قضايا الفساد، وكذلك اتخاذ كافة الإجراءات القانونية لكشف وتتبع المتحصلات الجرمية الناتجة عن جرائم الفساد وحجزها تحفظيا تمهيداً للحكم بمصادرتها ومُتابعة وتنفيذ كافة أحكام المصادرة والرد والنفقات المحكومة بها، وضمان رد العائدات الإجرامية وتنفيذ الالتزامات المدنية تِبعاً للدعوة للجزائية لصالح الخزينة العامة.

كما تم إنشاء محكمة مختصة بالنظر في جرائم الفساد بهدف الإسراع في إجراءات المحاكم في قضايا الفساد وعدم إطالة أمد المحاكمات حيث نصت المادة (٩ مكرر ١) من قانون مكافحة الفساد على أنه «يجب على المحكمة البدء بالنظر في أية دعوى ترد إليها خلال مدة لا تزيد عن عشرة أيام عمل من تاريخ تقديمها، وتعقد جلساتها لهذا الغرض في أيام مُتتالية ولا يجوز تأجيل المحاكمة لأكثر من ثلاثة أيام عمل، وينسحب ذلك على الاستئناف والنقض ويخصص مجلس القضاء الأعلى هيئة استئناف للنظر في الطعون المقدمة بدعاوى فساد».

ووفقاً لأحكام الفقرة التاسعة من المادة الثامنة لقانون مكافحة الفساد رقم (١) لسنة (٢٠٠٥) وتعديلاته فإن اختصاص الهيئة القيام «التنسيق والتعاون مع الجهات والمنظمات والهيئات العربية والإقليمية والدولية ذات الصلة بمكافحة الفساد، والمشاركة في البرامج الرامية إلى الوقاية من هذا النوع من الجرائم».

ثانياً: التوقيع والانضمام إلى الاتفاقات الدولية والعربية

انضمت دولة فلسطين إلى الاتفاقية بموجب إيداع صك انضمامها إلى الاتفاقية لدى الأمين العام للأمم المتحدة في (٢ أبريل ٢٠١٤)[1]، بعد مُصادقة الرئيس عليها بتاريخ (١ أبريل ٢٠١٤) وأصبحت نافذةً اعتباراً من تاريخ (٢ أيار ٢٠١٤)[2]، فيما صادقت فلسطين على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد بتاريخ (٩ مايو ٢٠١٠)، وعلى الاتفاقية العربية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والاتفاقية العربية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية بتاريخ (٢١ مايو ٢٠١٣). كما ووقعت فلسطين على اتفاقية الرياض للتعاون القضائي لعام (١٩٨٣).

ثالثاً: الانضمام إلى الشبكات والهيئات الدولية

- **مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد**

بمُوجب مُصادقة دولة فلسطين للاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد باتت عضواً في مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

1. Depositary Notification C.N.374. 2014.TREATIES-XVIII.14, https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2014/CN.374.2014-Eng.pdf.

٢. تصريح رئيس هيئة مُكافحة الفساد بتاريخ ١٣ مايو ٢٠١٤. https://www.aman-palestine.org/ar/activities/2060.html.

عملاً بالمادة (٦٣) من الاتفاقية لكي يضطلع بجملة أمور منها التشجيع على تنفيذ الاتفاقية واستعراض تنفيذها. وقد التزمت دولة فلسطين مُمثلةً بهيئة مكافحة الفساد بتقديم الاستعراض الخاص بفلسطين عام (٢٠١٥) عملاً بآلية استعراض تنفيذ الاتفاقية الذي تم إنشاؤه في المؤتمر بدورته الثالثة، المعقودة في الدوحة (من ٩ إلى ١٣ نوفمبر ٢٠٠٩)، حيث أُنشئت هذه الآلية أيضاً عملاً بالفقرة (١) من المادة من الاتفاقية، التي تنص على أن تُؤدي الدول الأطراف التزاماتها بمُقتضى هذه الاتفاقية على نحوٍ يتفق مع مبدأي المساواة في السيادة والسلامة الإقليمية للدول وعدم التدخّل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى.

- **الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد**

انضمت دولة فلسطين إلى الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد التي تم تأسيسها في (٣٠ يوليو ٢٠٠٨)، وتضم في عضويتها (48) وزارةً وهيئةً رسميةً من (١٨) بلداً عربياً، بالإضافة إلى عُضوين مُراقبين و"مجموعةً غير حكوميةٍ» تشمل (٢٨) مُنظمةً مُستقلةً من المجتمع المدني والقطاع الخاص والمجال الأكاديمي، وهي آلية إقليمية عربية تجمع جهاتٍ حكوميةٍ وغير حكومية بهدف التشاور والتعاون ضد الفساد.

تعمل الشبكة العربية بدعم من المشروع الإقليمي لـ»مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية" التابع لبرنامج الأمم المتّحدة الإنمائي الذي يستضيف وحدة الدعم الإقليمية الخاصة بها. ويُمثّل دولة فلسطين ثلاث مُؤسسات حكومية هي ديوان الرقابة المالية والإدارية ووزارة العدل اللتان انضمتا في العام (٢٠٠٨) وهيئة مُكافحة الفساد التي انضمت في العام (٢٠١١).

- **شبكة سلطات الوقاية من الفساد الدولية**

في نهاية عام (٢٠١٩) انضمت هيئة مكافحة الفساد مُمثلةً عن دولة فلسطين إلى عضوية الشبكة الدولية للوقاية من الفساد، والتي تم إنشاؤها من قبل مجلس أوروبا في (أكتوبر 2018)، وذلك ضمن جهودها في إطار تعزيز تدابير الوقاية وتبادل المعلومات وأفضل الممارسات بشكلٍ مُنتظم بين هيئات مكافحة الفساد والوقاية منه، وتعزيز المعايير الدولية الموجودة.

- **منظمة الشرطة الجنائية الدولية – الإنتربول**

انضمت هيئة مكافحة الفساد إلى وحدة استرداد الأصول الناتجة عن الفساد / الإنتربول عام (٢٠٢٠)، حيث انضمت دولة فلسطين إلى المنظمة في العام (٢٠١٧).

رابعاً: مُذكرات التفاهم مع هيئات عربية ودولية

أشار تقرير هيئة مكافحة الفساد للعام (٢٠٢٠) إلى استمرار مبادراتها في التوقيع على مُذكرات تفاهم على الصعيدين الدولي والعربي بهدف تبادل الخبرات وتعزيز الأدوات الوقائية في عملها، ونتج عن تلك الاتفاقيات العديد من الأنشطة المتبادلة ونقل الخبرات مما سيؤدي إلى تعزيز البيئة الطاردة للفساد والوقاية منه، ومن أمثلة الجهات الشريكة التي وقعت الهيئة معها اتفاقيات تعاون، هيئة النزاهة ومكافحة الفساد الأردنية، الوكالة الفرنسية

لمكافحة الفساد، الهيئة العامة لمكافحة الفساد في دولة الكويت، الديوان المركزي لمكافحة الفساد في جمهورية بولندا[٣].

خامساً: التعاون الدولي في مجال الملاحقة القضائية واسترجاع الموجودات

يستند التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد على قاعدة أساسية هي أن تكون الدولة التي تطلب أن تتمتع بالتعاون الدولي والمساعدة القانونية والفنية والمالية قد صادقت على اتفاقية الأمم المتحدة ووضعت النصوص التطبيقية لها على مستوى تشريعها الوطني كما بيّنا سابقاً، حيث انضمت دولة فلسطين للاتفاقية ووضعت نصاً تشريعياً بخصوص التعاون الدولي.

فقد عبّرت دولة فلسطين[٤] عن إرادتها الصريحة بالامتثال لأحكام المادة (٥٥) من الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد الحكم في العلاقة مع الدول الأخرى، وذلك بشكلٍ واضحٍ في الاتفاقيات التي وقعتها ومن ضمنها الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لعام (٢٠١٠)؛ فالمادة (٢٠) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد في الفقرة (٢) منها على وجه الخصوص نصت على ما يلي: «تُقدّم المساعدة القانونية المتبادلة على أتم وجه مُمكن بمُقتضى قوانين الدولة الطرف مُتلقية الطلب ومُعاهداتها واتفاقياتها وترتيباتها ذات الصلة، فيما يتعلق بالتحقيقات والملاحقات والإجراءات القضائية الخاصة بالجرائم التي يجوز أن يحاسب عليها شخص اعتباري، وفقاً للمادة الخامسة من هذه الاتفاقية، في الدولة الطرف الطالبة».

كما يُشكّل التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد أحد أهم الركائز الأساسية لدعم جهود الحد من ظاهرة الفساد والتصدي لها ومن بين آليات التعاون التي نصت عليها اتفاقية الأمم المتحدة تسليم المجرمين مثلما تنص على ذلك المادة (٤٤) ويحدد الفصل (٥٤) من الاتفاقية آليات استرداد الممتلكات من خلال آلية التعاون الدولي. فقد تمت تسمية (وزارة العدل) على أن تكون السُلطة المركزية لتلقي الطلبات بتاريخ (٦ يونيو ٢٠١٤)، وأودع لدى الأمم المتحدة تحت رقم (C.N.330. 2014. TREA-TIES-XVIII.14) ، حيث تُقدّم كافة طلبات المساعدة القانونية كتابةً، وتَعتمد دولة فلسطين اللغتين العربية والإنجليزية في طلبات المساعدة القانونية، رغم عدم وجود تشريع ينظم التعاون الدولي. وعلى الرغم من غياب قانون ناظم لأحكام المساعدة القانونية المتبادلة، إلا أن طلبات المساعدة تتضمن المعلومات المشار إليها في هذه المادة.

ومن الناحية العملية، تشير إحصائيات النيابة العامة للعام (٢٠١٩) إلى أنه بلغ عدد طلبات المساعدة القانونية الواردة والصادرة من وإلى النيابة العامة خلال العام عبر الطرق الدبلوماسية (٤٧) طلباً منها (٣٥) طلباً صادراً من النيابة العامة الفلسطينية، وعدد الطلبات الواردة إلى النيابة العامة الفلسطينية عن طريق الإنتربول (٢٧٣ طلباً / تنبيه)[٥]. لكن لم يتم تحديد أنواع التهم أو

٣. للمزيد من التفصيل حول ذلك انظر: هيئة مُكافحة الفساد، التقرير السنوي ٢٠٢٠، رام الله، ص ٧٣ – ٨٣.

٤. للمزيد من التفصيل حول ذلك انظر: استعراض من طرف ماليزيا وبوركينا فاسو لتنفيذ دولة فلسطين للمواد من (٥ إلى ١٤) ومن (٥١ إلى ٥٩) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد دورة الاستعراض (٢٠١٦ – ٢٠٢١)، ص ٢٠٨ – ٢١٠.

٥. النيابة العام لدولة فلسطين، التقرير السنوي ٢٠١٩، مارس ٢٠٢٠، ص ٦٣ – ٦٧.

الجرائم وإذا ما كان هناك طلبات تتعلق بمُتهمين بقضايا فساد. فيما يُشير مقياس نظام النزاهة في فلسطين للعام (٢٠١٨) إلى أن النيابة العامة وَجهّت (٣) طلبات جلب لهاربين من وجهة العادلة مُتهمين في قضايا فساد فيما لم يتم تقديم طلبات للجهات الدولية لاسترجاع أموال أو موجودات لمحكومين هاربين خارج البلاد خلال العام (٢٠١٨)[٦].

النتائج

- انضمت دولة فلسطين إلى الاتفاقيات الدولية في العام (٢٠١٤) أي بعد ترفيع مكانة فلسطين إلى دولة مُراقبة في هيئة الأمم المتحدة عام (٢٠١٢) الأمر الذي مَكنّها من التوقيع والانضمام للاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد.
- ساهمت دولة فلسطين في إعداد الاتفاقيات العربية المتعلقة بمكافحة الفساد وصادقت عليها.
- ما زالت دولة فلسطين لم تُصدر قانون خاص يتعلق بتسليم المجرمين في قضايا فساد وتنظيم استرجاع الأموال المهربة الناجمة عن جرائم فساد.
- قامت دولة فلسطين بالاستعراض الدوري لالتزاماتها في مُؤتمر الدُول الأطراف الذي يَعرض مدى الانسجام التشريعي والتطبيق الفعلي للالتزامات الواردة في الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد.
- تُظهر تقارير هيئة مُكافحة الفساد الفلسطينية نشاطاً فاعلاً للهيئة في مجال عقد الاتفاقيات والحصول على المساعدات التقنية والفنية وبرامج التعاون في مجال الوقاية من الفساد مع الأطراف والعربية والدولية.
- ما زال التعاون الدولي في مجال الملاحقة القضائية وتسليم المجرمين الهاربين خارج البلاد واسترجاع الأموال ضعيفاً.
- ما زالت الجهات الفلسطينية العاملة في مجال التعاون الدولي لا تُفصح عن الملاحقة القضائية للهاربين أو تسليم المجرمين وبخاصة عند استلامهم أو استرجاع الأموال.

التوصيات

إن تجاوز التحديات التي تُواجه التعاون الدولي لدولة فلسطين والجهات العاملة في مجال مُكافحة الفساد يقتضي العمل على:

١. نشر الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد في الجريدة الرسمية «الوقائع الفلسطينية» لإعمال الالتزامات أمام المحاكم الفلسطينية.

٢. إصدار قانون خاص لمعالجة تسليم المجرمين وفقاً لما نصت عليه أحكام القانون الأساسي الفلسطيني وبما ينسجم مع الالتزامات الدولية لدولة فلسطين المنصوص عليها في الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد.

٣. ضرورة تبني سياسة إعلامية واضحة ومُحددة في مجال الإفصاح عن قضايا الفساد والملاحقين في قضايا الفساد وبخاصة قضايا الفساد والمتهين من كبار المسؤولين التي تشغل الرأي العام.

٦. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان، مقياس نظام النزاهة في فلسطين للعام ٢٠١٨، فلسطين، رام الله، ص ١١٦.