

آليات التعاون الدولي لمواجهة جرائم الفساد في ظل أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003

دراسة تحليلية حول أسباب جرائم الفساد في لبنان وكيفية استعادة الموجودات الناتجة عنها

أ. د. محمد حبيب

أستاذ القانون الجنائي

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

الجامعة اللبنانية

الملخص:

تشكل جرائم الفساد بمختلف أنواعها تهديداً للمصلحة العامة في بعدها الاقتصادي، بما تخلّفه من ضرر على الاقتصاد القومي والموارد والثروات، إذ إنّها يمكن أن تؤدي في بعض الأحيان بالدولة إلى شفير الإفلاس، كما هو الحال في لبنان على سبيل المثال. وقد لحظت التشريعات اللبنانية الكثير من النصوص القانونية التي تجرّم أفعال الفساد عبر تحديد عناصرها، إما من خلال قانون العقوبات، أو من خلال قوانين خاصة، وعليه فإنّه من الناحية المبدئية ليس هناك أي إشكالية حول تجريم الأفعال غير المشروعة المرتبطة بالفساد، لكن الإشكاليات القانونية تكمن من جهة أولى في الصعوبات التي تواجه سلطات إنفاذ القانون في الوصول إلى الأدلة المتعلقة بتلك الجرائم، خصوصاً أن مرتكبيها غالباً ما يستطيعون إخفاء أفعالهم بفضل استخدامهم وسائل احتيالية معينة، سواء أكان عن طريق إنشاء الشركات الوهمية مثلاً، أم من خلال عدة وسائل تقنية أخرى، والتي تطورت بفعل الثورة التكنولوجية، وتكمن من جهة أخرى في تهريب متحصلات هذه الجرائم إلى خارج الحدود؛ الأمر الذي يُستحال معه الكشف عن هذه المتحصلات دون المرور بالدولة التي استضافت هذه الأخيرة.

وعليه تبرز أهمية هذا البحث في تسليط الضوء على مكامن الفساد في لبنان، وأسباب عدم مكافحته، وآليات التعاون الدولي الموجودة للكشف عن المتحصلات الناتجة عن جرائم الفساد، وسبل إعادتها إلى مصدرها، لاسيما أنّ هذا الإجراء دونه عقبات كثيرة، تبدأ من ضرورة إثبات أنّ هذه المتحصلات ناتجة عن جريمة متعلقة بالفساد، ولا تنتهي عند عقبة قوانين السرية المصرفية لدى بعض الدول التي تسمى «دول ذات الملاذ الآمن»، الأمر الذي يمنع الكشف عن الأموال المطالب باستعادتها. وسوف نستند في هذه الدراسة إلى الاتفاقية المتعلقة بمكافحة الفساد التي أعلنت عنها الأمم المتحدة في عام 2003، حيث

لحظت العديد من الإشكاليات المتعلقة في هذا السياق؛ ولذلك سوف نستخدم في هذه الدراسة المنهج التحليلي للوقوف على مدى فاعلية الاتفاقية المذكورة أعلاه، ومدى استناد الدول إليها في تحقيق أهداف التعاون الدولي للحد من جرائم الفساد، والحفاظ على ثروات الدول من الضياع، مسلطين الضوء على التجربة اللبنانية في هذا السياق.

كلمات دالة: الفساد، مكافحة الفساد، استرداد الأموال، عدم الشفافية، الإثراء غير المشروع، المصادرة دون حكم إدانة، المجتمع المدني.

المقدمة:

تلتزم الدولة كشخص معنوي بتأمين الرفاهية الاجتماعية والاقتصادية لرعاياها، وفي سبيل تحقيق هذا الهدف تقوم ببناء منظومة متكاملة يسيّرُها أشخاص طبيعيون، فيتولون المهام المتنوعة لإدارة شؤون الجماعة، حيث تُمنح لهؤلاء، بحكم عملهم، سلطة على منافذ المال العام وقدرة على التحكم به، مما يسمح لضعاف النفوس منهم بالاستيلاء عليه بطرق وأساليب مختلفة، تدخل ضمن إطار ما يُعرف بجرائم الفساد.

التعريف بالموضوع:

للفساد مفاهيم عديدة، قانونية واقتصادية واجتماعية⁽¹⁾، فهو يُعرّف قانوناً بأنه: «سلوك غير سوي ينطوي على قيام الشخص باستغلال مركزه وسلطاته في مخالفة القوانين واللوائح والتعليمات لتحقيق منفعة لنفسه أو لذويه من الأقارب والأصدقاء والمعارف، وذلك على حساب المصلحة العامة، ويظهر في شكل جرائم ومخالفات»⁽²⁾، كالاغتداء على الأموال العامة مثل الرشوة والاختلاس والتريخ من المال العام، واستغلال النفوذ والسلطة⁽³⁾، أو في صور جرائم اقتصادية أو مالية كغسل الأموال والتهرب الضريبي والجمركي، وغيرها...⁽⁴⁾، ومما لا شك فيه أنّ هذه السلوكيات تشهد تزايداً مستمراً في عصرنا الحالي من حيث العدد والنطاق، ومردُّ ذلك يرجع إلى عدة أسباب أهمها: ازدياد حاجات المجتمع إلى خدمات الدولة في كافة القطاعات، وضعف الرقابة والشفافية، وعدم مواكبة القوانين الموجودة للتطور التكنولوجي الهائل في وسائل الاتصال التي سهلت ارتكاب هذا النوع من الجرائم، وإخفاء الأدلة التي تساعد على اكتشافها.

كما ويُعرّف الفساد من الناحية الاجتماعية بأنه: «إهدار للموارد ومؤشّر يدل على غياب المؤسسة السياسية الفعالة سياسياً وإدارياً، والانحراف عن القيم الاجتماعية والأعراف السائدة، وقصور القيم، ومخرجات الانحراف السلوكي، وإشباع الأطماع المالية، وسوء استخدام السلطة المالية والتهرب من الكلفة الواجبة، والحصول على منافع غير مشروعة»⁽⁵⁾.

(1) د. عبد العالي حاحة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2013، ص 20.

(2) د. محمد علي سويلم، السياسة الجنائية في مكافحة الفساد، ط2، الدار المصرية للنشر، القاهرة، 2018، ص 26.

(3) د. حسين المحمدي بواوي، الفساد الإداري لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008، ص 14.

(4) د. بشير مصطفى، الفساد الاقتصادي، مجلة دراسات اقتصادية، مركز البصيرة للبحوث والدراسات الإنسانية، العدد السادس، دار الخلدونية، الجزائر، 2004، ص 12.

(5) د. سامي الطوخي، الإدارة بالشفافية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص 162.

إنّ الفساد بمختلف أنواعه يشكّل تهديداً للمصلحة العامة في بعدها الاقتصادي، ويؤدي إلى زعزعة الثقة وإعاقة فرص الاستثمار وبرامج التنمية المستدامة، بسبب ما يخلفه من ضرر على الاقتصاد القومي والموارد والثروات، بحيث يمكن في بعض الأحيان أن يؤدي بالدولة إلى شفير الإفلاس كما هو الحاصل في لبنان⁽⁶⁾، الذي احتل المرتبة 137 على مؤشر مدركات الفساد في التقرير الصادر عن منظمة الشفافية الدولية عام 2019⁽⁷⁾. كما لم يعد الأمر يقتصر على الجانب الاقتصادي فقط، «إنما تعدّى ذلك ليطال سمعة الوطن ومكانته بين الدول، فالمشكلة تخطت مفهوم الفساد ليصبح الوضع أشبه بسرقة موصوفة للموارد الوطنية، ونهب للأموال العامة وممتلكات المواطنين وأرزاقهم⁽⁸⁾».

إن أسباب آفة الفساد التي يعاني منها لبنان سياسية بامتياز، إذ تحكّم لبنان فئة صغيرة مهيمنة على القرار السياسي في البلاد، تتقاسم السُلطة في ما بينها، وتعمل على تحقيق مصالحها الشخصية والطائفية، خارج أية محاسبة سياسية أو مساءلة إدارية أو قضائية. استغل كل زعيم نفوذه تحت شعار حماية الطائفة، وتحوّلت السلطة التنفيذية إلى مجلس نواب مصغّر، وغابت الرقابة البرلمانية والسياسية، وخضع القضاء بشكل مباشر أو غير مباشر لهيمنة السياسيين، واستنكفوا عن إحقاق الحق ومعاقبة الفاسدين. وأكثر من ذلك، أدّى هذا الواقع المرير إلى خلق طبقة أدنى من الفاسدين تمثّلت بموظفي الإدارات العامة – المعينين من قبل زعماء الطوائف – الذين استسهلوا أفعال الرشوة والاختلاس باستنادهم إلى الغطاء السياسي الممنوح لهم⁽⁹⁾.

يعد الفساد انتهاكاً صريحاً لحقوق الإنسان⁽¹⁰⁾؛ لأنّ سرقة الأموال العامة تحول دون تحقيق التنمية في المجتمع (وهو حق من حقوق الإنسان)، وتحرم المواطن اللبناني من أدنى حقوقه للعيش بكرامة، وفق ما جاء في ديباجة الأمم المتحدة، من خلال منعه من

(6) تمرّ الدولة اللبنانية في أخطر أزمة اقتصادية عرفها تاريخ البلاد في العصر الحديث، ويرجع ذلك بالدرجة الأولى إلى حجم الفساد المستشري، وسوء إدارة الموارد التي خلّفت مديونية بلغت حتى الآن ما يقارب 120 مليار دولار. وتجدر الإشارة إلى أنّه منذ تاريخ إنشاء دولة لبنان الكبير في سنة 1920 ولغاية يومنا هذا، لم يعاقب أيّ زعيم أو سياسي على جرائم الفساد واستغلال السلطة لتحقيق غايات محض شخصية!!!

(7) منظمة الشفافية الدولية، مؤشر مدركات الفساد لعام 2019، ص 3، متوفر على الموقع التالي: <https://www.transparency.org/ar/news/cpi-2019-global-highlights>

(8) التقرير الصادر عن اللجنة المكلفة بإعداد مشروع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ومخططها التنفيذي 2023-018 من قبل اللجنة المشكّلة بناء على قرار وزير شؤون التنمية الإدارية رقم 174 تاريخ 2016/2/18، ص 7.

(9) المرجع السابق، ص 10.

(10) د. أزهار الحياي، أثر ظاهرة الفساد الإداري على حقوق الإنسان والمجتمع، دار نور للنشر، الإمارات العربية المتحدة، 2017، ص 5 وما بعدها.

التمتع بالخدمات التي يفترض على الدولة أن تؤمنها كالصحة والتربية، والاستفادة من مرافق الخدمة العامة كالكهرباء ومؤسسات المياه والنقل العام والاتصالات وغيرها.

تسعى كل دولة إلى مكافحة الفساد عبر سنّ تشريعات عقابية، ووضع إجراءات قانونية ردعية تسدّ على الفاسدين طريق الوصول، أو الاستفادة غير المشروعة من المال العام. وفي هذا السياق لحظت القوانين اللبنانية الكثير من النصوص القانونية التي تجرّم أفعال الفساد عبر تحديد عناصرها، إما من خلال قانون العقوبات أو من خلال قوانين خاصة⁽¹¹⁾، وعليه فإنّه ليس هناك - من الناحية المبدئية - أية إشكالية حول تجريم الأفعال غير المشروعة المرتبطة بالفساد، إنما تكمن الإشكالية الحقيقية في «التمنّع» عن تطبيق هذه النصوص وفقاً لما سنرى تباعاً، علماً بأننا سنتناول هذا الموضوع من ناحية اعتباره سبباً من أسباب عدم قدرة الدولة اللبنانية على استرداد أموالها المنهوبة.

إشكالية الدراسة:

إن تراخي سلطات إنفاذ القانون عن ملاحقة الفاسدين سمح لهؤلاء بالاستفادة من جرائمهم وجني أموال طائلة، حيث استطاعوا تهريبها إلى خارج الحدود عبر تمويهها وإخفائها بشبّط الطرق، لإيصالها نحو ملاذات آمنة تتمتع بقوانين تجعل الوصول إلى هذه الموجودات صعب المنال.

وبالتالي، فإنّ استرداد هذه الأموال، يتطلب من السلطات القضائية اللبنانية إقامة دعاوى جنائية ضد الفاسدين لاكتساب الحق القانوني في ملكية الموجودات التي يُحدد مكانها خارج الدولة، ليُصار إلى استردادها إما عن طريق استصدار أحكام قضائية من السلطات القضائية في الدول المعنية، أو عن طريق اتفاقيات ثنائية تسمح باسترجاع الأموال، إلا أنّ عدم وجود رغبة سياسية جديّة بإقامة هذه الدعاوى، وتمنّع القضاء اللبناني عن أخذ المبادرة خلق إشكالية كبيرة تمثلت بعدم إمكانية مطالبة الدول الأخرى بالاسترداد، بسبب عدم وجود أحكام جزائية مبرمة وفقاً لشروط الاسترداد التي نصّت عليها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (المبحث الأول)؛ الأمر الذي يتعيّن معه البحث عن أسس قانونية وتقنية أخرى تساعد في عملية الاسترداد (المبحث الثاني).

ويتفرع عن إشكالية البحث الأساسية إشكاليات أخرى، تكمن في عدم قدرة سلطات إنفاذ القانون الوصول إلى الأدلة المتعلقة بالموجودات، والأموال الناتجة عن جرائم الفساد،

(11) Pour voir plus sur ces lois, voir Nation Unies, Conférence des états parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption, Groupe d'examen de l'application, Septième session Vienne, 20-24 juin 2016, Point 2 de l'ordre du jour provisoire examen de l'application de la convention des Nations Unies contre la corruption, cas du Liban, p.2 et s.

لاسيما أنّ مرتكبي هذه الجرائم غالباً ما يستطيعون إخفاءها، سواء أكان ذلك عن طريق إنشاء الشركات الوهمية أم شركات الأوف شور، أم من خلال وسائل تقنية أخرى، استحدثت بفعل الثورة التكنولوجية، كالمضاربة بالنقود الافتراضية أو عبر التحويلات الإلكترونية.

أهمية الدراسة:

تبرز أهمية هذه الدراسة في تسليط الضوء على نقطتين أساسيتين هما: الطرق التي يستخدمها الفاسدون في ارتكاب جرائمهم، وآليات التعاون الدولي في الكشف عن الموجودات الناتجة عن جرائم الفساد، وسبل إعادتها إلى مصدرها، لاسيما أنّ هذا الإجراء دونه عقبات كثيرة، تبدأ من ضرورة إثبات أنّ هذه المتحصلات ناتجة عن جريمة متعلقة بالفساد، ولا تنتهي عند عقبة قوانين السرية المصرفية لدى بعض الدول التي تسمى «دول ذات الملاذ الآمن»؛ الأمر الذي يمنع الكشف عن الأموال المطالب باستعادتها.

أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى إلقاء الضوء على مكامن الضعف في النظام القضائي اللبناني، وإظهار أسباب عدم ملاحقة الفاسدين، أو المطالبة بالأموال المنهوبة، ووضع الحلول المناسبة التي تشكل الأساس القانوني للبدء باستعادة تلك الأموال، كما تهدف أيضاً إلى إظهار الأسس القانونية التي يمكن الاستناد إليها للمطالبة بالأموال المنهوبة، في ظل الوضع الحالي المتمثل بانعدام الرغبة السياسية في اتخاذ الإجراءات اللازمة لمكافحة الفساد واسترداد الأموال.

وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أنّ مكافحة جرائم الفساد لاقت اهتماماً دولياً لافتاً في السنوات العشرين الأخيرة، وهذا يعود بالدرجة الأولى إلى تطور الوعي لدى الجمهور، لاسيما بعدما أصبح من السهل انتشار أخبار الصفقات المشبوهة، وإصدار الدراسات التي تشير إلى مكامن الفساد، وسهولة انتشارها بين الناس بفعل تطور تكنولوجيا الاتصالات، وقد أدى ذلك إلى حثّ الدول - لاسيما تلك التي تنتهج شفافية عالية في التعامل مع الجمهور - على إيلاء الاهتمام الكافي داخلياً والتعاون مع باقي الدول في الخارج، نظراً لاتخاذ هذه الجرائم منحى دولياً، ويعود ذلك بالدرجة الأولى إلى سهولة حركة انتقال أموال الفساد.

منهج الدراسة:

ونظراً لخطورة هذه الظاهرة وضرورة مكافحتها، تطلب ذلك بذل جهود دولية لوضع

استراتيجيات ولتأسيس أطر عمل موحدة وانتهاج استراتيجيات واضحة وقائمة على التعاون الدولي، وكان ذلك ضرورياً من منطلق إيمان الدول بأن هذه الظاهرة لم تعد داخلية، بل أصبحت عابرة للحدود ولا يمكن مواجهتها إلا بالجهود الدولية الموحدة، والتي توجت بجملة من الاتفاقيات كان أبرزها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد⁽¹²⁾، التي أعلنت عنها الأمم المتحدة في عام 2003، وانضم إليها لبنان رسمياً بتاريخ 2008/10/16 بموجب القانون رقم 2008/33⁽¹³⁾، ولذلك سوف نستخدم في هذه الدراسة المنهج التحليلي للوقوف على مدى فاعلية الاتفاقية المذكورة أعلاه، ومدى إمكانية استناد الدول إليها في تحقيق أهداف التعاون الدولي للحد من جرائم الفساد والحفاظ على ثروات الدول من الضياع.

خطة الدراسة:

في ضوء ما سبق، فإننا سنعمد الخطة التالية:

المبحث الأول: تحديات إصدار أحكام الإدانة كآلية ضرورية لاسترداد الموجودات الناتجة عن جرائم الفساد

المبحث الثاني: الآليات البديلة عن أحكام الإدانة لاسترداد الموجودات الناتجة عن جرائم الفساد

(12) هناك اتفاقيات دولية أخرى يمكن الاستناد إليها لمكافحة الفساد أيضاً كاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة (باليرومو 2000)، وعلى الصعيد الإقليمي هناك الاتفاقية العربية للتعاون القضائي الموقعة في الرياض عام 1983، والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد الموقعة عام 2010.

(13) الجريدة الرسمية، بتاريخ 2018/10/23، العدد 44، ص 4344.

المبحث الأول

تحديات إصدار أحكام الإدانة كآلية ضرورية لاسترداد الموجودات الناتجة عن جرائم الفساد

رسمت اتفاقية الأمم المتحدة إطاراً شاملاً لمكافحة الفساد، ووضعت تدابير متنوعة على المستويين التشريعي والإداري، شارحةً كيفية تضافر الجهود والتعاون الدولي للوصول إلى مستوى عالٍ من الحد من الفساد⁽¹⁴⁾، فقد نصّت المادة الأولى منها على أنه: «من أغراض هذه الاتفاقية تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون العمومية والممتلكات العامة، وكذلك ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي، والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد واسترداد الموجودات».

إنّ هذه الاتفاقية من شأنها أن تبقى حبراً على ورق، إن لم تقترن بجهود إصلاحية حقيقية من قبل الدولة اللبنانية، تُراعي فيها أحكام تلك الاتفاقية، وتتعاون مع باقي الدول من أجل كبح جماح الفاسدين، واستعادة ما تم نهبه وسرقتة.

ومن هنا كان لا بد لهذه الاتفاقية أن تشكل القاعدة الأساسية للانطلاق نحو قمع الفاسدين في الداخل، وتتبع الأصول التي قاموا بالاستيلاء عليها، والعمل على استردادها من الخارج، إلا أنّه يتبين أن الرغبة السياسية لتحقيق هذه الغاية لم تتبلور بعد، إذ بالرغم من توقيع الدولة اللبنانية على الاتفاقية إلا أنّ السلطات المختصة لم تقم حتى الآن بتذليل العقبات التي تعترض سبيل التعاون الدولي من أجل استرداد الأموال الموجودة في الخارج⁽¹⁵⁾، وذلك بعدم إصدار أحكام جزائية بحق الفاسدين (المطلب الأول)، وتطبيق القوانين المتعلقة بشكل مباشر بمكافحة الفساد كقانون حق الوصول إلى المعلومات، وقانون الإثراء غير المشروع (المطلب الثاني).

المطلب الأول

غياب الملاحقة الجزائية لجرائم الفساد على الصعيد الوطني

هناك عدة شروط شكلية وموضوعية وضعتها اتفاقية مكافحة الفساد لاسترداد

(14) نزمين مرمرش وآخرون، الإطار الناظم لاسترداد الأصول على المستويين المحلي والدولي، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، فلسطين، 2015، ص 16 وما بعدها.

(15) ريان فاخوري، اقتراحات قوانين استرداد الأموال المنهوبة: آليات مُفَرَّغَة من مضمونها وغير مؤهلة لمواجهة المهمة الهائلة، المفكرة القانونية، بيروت، العدد الصادر بتاريخ 2019/12/16

الموجودات من الخارج⁽¹⁶⁾، أهمها صدور حكم إدانة عن المحاكم الجزائية⁽¹⁷⁾، كما أنّ هذا الشرط يعتبر أيضاً أساسياً في معظم القوانين الداخلية للدول (القوانين الوطنية)؛ لذلك تسعى الدول التي لديها الرغبة الحقيقية في محاربة الفساد إلى بناء منظومة تشريعية من جهة، وتقديم الأشخاص المتهمين بعمليات فساد إلى القضاء دون مواربة أو محاباة. وهناك أمثلة عن الكثير من الدول التي تكوّنت لديها رغبة سياسية في محاربة الفساد⁽¹⁸⁾، واستطاعت تحقيق نجاحات كبيرة على هذا الصعيد، كنيجيريا⁽¹⁹⁾ وسنغافورة⁽²⁰⁾ والبيرو⁽²¹⁾ وتونس⁽²²⁾ وغيرها.

وقد نصّ المشرّع اللبناني على عدة نصوص عقابية تجرّم أفعال الفساد بأنواعها المتعددة، مثل الرشوة والاختلاس والترّبح من المال العام، واستغلال النفوذ والسلطة، وكذلك عاقب على الجرائم الاقتصادية أو المالية كتبييض الأموال والتهرب الضريبي أو الجمركي وغيرها، إلا أنّ الإشكالية الحقيقية لا تكمن في قلة أو ضعف النصوص القانونية، إنّما تتجلى في ضعف سلطات إنفاذ القانون (الفرع الأول) وتغييب المؤسسات القانونية والدستورية عن القيام بواجباتها الرقابية (الفرع الثاني).

(16) كشرط انضمام الدولة الطالبة إلى الاتفاقية، وأن يكون الطلب كتابياً، والتقيد بالنطاق الموضوعي والولاية القضائية، للمزيد حول هذا الموضوع، راجع: د. أحمد حمد الله أحمد، طرق استرداد الأموال المهربة المتأتية من جرائم الفساد وموقف التشريع العراقي منها، جامعة القادسية، العراق، 2017، ص 13 وما يليها.

(17) المادة (54) فقرة ب، المادة (57) فقرة 3/أ، المادة (57) فقرة 3/ب.

(18) Karen Hussmann, L'élaboration des politiques anti-corruption dans la pratique : Que peut-on apprendre en vue de la mise en œuvre de l'Article 5 de la CNUCC? Rapport de synthèse des études de cas de six pays : Géorgie, Indonésie, Nicaragua, Pakistan, Tanzanie et Zambie, CMI, U4 Report 1: 2007 (1ère Partie), p. 26 et s.

(19) استطاعت دولة نيجيريا أن تسترد حتى عام 2006 حوالي 1.2 مليار دولار من الأصول المنهوبة من قبل نظام الجنرال ساني أبانتشا، الدكتاتور العسكري الذي حكم البلاد ما بين عامي 1993-1998، ثم استردت في عام 2013 مبلغ 1.9 مليار دولار بعد ستة أعوام أخرى من الإجراءات القضائية، واستعيدت هذه الأموال من سويسرا وبلجيكا والمملكة المتحدة ولوكسمبورغ، إثر سلسلة دعاوى قضائية تعقبت أصولاً استطاعت السلطات المعنية إثبات عدم شرعية مصادرها.

(20) تعتبر تجربة سنغافورة من أنجح التجارب الدولية في مكافحة الفساد، حيث تحتل المرتبة الرابعة بين دول العالم طبقاً لتقرير منظمة الشفافية العالمية عن عام 2005.

(21) تم وضع نظام جديد لمكافحة الفساد، وإنشاء محاكم ونيابات خاصة لهذه الغاية واستحداث آليات وإجراءات جنائية خاصة، وكان نتيجة ذلك أن جمدت السلطات السويسرية 48 مليون دولار في مارس 2001؛ وجمدت جزر كايمان ما يقرب من 33 مليون دولار، وتم إعادتها إلى بيرو في أغسطس 2001؛ وفي أغسطس 2002 بعد ما يقرب من عامين من التحقيق والتقاضي، أعادت السلطات السويسرية 77.5 مليون دولار للحكومة البيروفية؛ وفي يناير 2004 أعادت الولايات المتحدة 20 مليون دولار.

(22) استردت تونس نحو 29 مليون دولار من حساب مصرفي بلبنان كان على ذمة ليلي الطرابلسي زوجة الرئيس زين العابدين بن علي، واستعادت يخبثاً فاحراً من إيطاليا، ونجحت في تجميد أرصدة وعقارات تابعة لعائلة ابن علي بدول أوروبية.

الفرع الأول

عدم فاعلية سلطات إنفاذ القانون

لا يكفي لمكافحة الفساد وجود نصوص عقابية تجرّم الأفعال غير المشروعة، إنّما يجب أن تصاحبها منظومة وطنية تشريعية تكفل تطبيقها بشفافية مطلقة، هذه المنظومة عبّرت عنها اتفاقية مكافحة الفساد في مواضع عديدة، فلا يمكن محاربة الفساد وتطبيق القانون من دون وجود هيئة أو سلطة مختصة ومستقلة تتخذ قراراتها دون مبالاة بأيّ ضغوط يمكن أن تُمارس عليها.

أولاً: التأخير في البت بقانون إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

نصّت المادة (6) من اتفاقية مكافحة الفساد على ضرورة أن: «تكفل كل دولة طرف في الاتفاقية وجود هيئة أو هيئات تتولى منع الفساد...»، دون أن تعلن الاتفاقية صراحةً على وجوب إنشاء هيئة وطنية خاصة لمكافحة الفساد، حيث أبقت الخيار للدول بتعزيز هيئاتها الرقابية المعمول بها بحسب الأنظمة والقوانين المرعية الإجراء، أو إنشاء هيئات جديدة معنية بمكافحة الفساد.

وبالفعل، قام المجلس النيابي اللبناني بإصدار قانون مكافحة الفساد في القطاع العام، الرامي إلى إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بتاريخ 2019/6/27، إلا أنّ مجلس الوزراء ما لبث أن رد القانون إلى المجلس النيابي لإعادة النظر به من جديد تحت ذريعة تعزيز عمل الهيئة وتوسيع صلاحياتها!!!⁽²³⁾، لكنه عاد وأقرّه في وقت لاحق⁽²⁴⁾.

ولا شك أنّ إقرار الهيئة يعتبر بداية مشجعة على طريق مكافحة الفساد؛ لما استمتع به من صلاحيات حول تلقي التقارير والبلاغات والشكاوى بخصوص جرائم الفساد المقدمة إليها، ودراستها والتحري حولها والتصرف فيها، والتحقيق مع مرتكبي جرائم الفساد وإحالتهم إلى القضاء.

كما أنّ المادة (4) من القانون المذكور شكّلت تحولاً نوعياً نحو تعزيز المحاسبة، حيث نصّت على إمكانية إجراء الاستقصاءات والتحقيقات والملاحقات الجزائية في جرائم

(23) المرسوم رقم 5272، بتاريخ 25 تموز/ يوليو 2019 المتعلق بإعادة القانون الرامي إلى مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

(24) الجدير بالذكر أنّ المجلس النيابي الذي أقر القانون يتكون من القوى السياسية ذاتها التي يتكون منها مجلس الوزراء، أي هي ذاتها التي أقرّت القانون!!!، حيث عادت واتفقت في مجلس الوزراء على رده إلى المجلس النيابي.

الفساد من دون حاجة للاستحصال على أي من الأذونات أو التراخيص المسبقة الملحوظة في القانون، متى تمت هذه الملاحقة بناءً على طلب من الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، فكثير من الملاحقات في قضايا فساد حال دون إتمامها عائق الحصانات التي يتمتع بها الموظفون والوزراء والنواب على السواء.

من ناحية أخرى، تم تعليق مرسوم الرد المذكور أعلاه بأن: «الهيئة بصلاحياتها المقررة لا يمكنها بسط نفوذها على القطاع الخاص المتعاقد مع القطاع العام». ونرى أنّ هذه الملاحظة في محلها، إذ إن معظم جرائم الفساد في لبنان تقع من خلال الاتفاق مع شركات القطاع الخاص، عن طريق تزيمها بوجه غير قانوني للمشاريع العامة والخدمات بمختلف أنواعها. وبرأينا، يجب على المشرع اللبناني أن يذهب إلى أبعد من ذلك، ليمنح الهيئة صلاحيات تُمكنها من اتخاذ كافة الإجراءات القانونية اللازمة لإلغاء أو فسخ أي عقد تكون الدولة طرفاً فيه، أو سحب امتياز أو غير ذلك من الارتباطات، إذا تبين أنها تنطوي على فساد، أو أبرمت خلافاً لأحكام القوانين النافذة، أو تلحق ضرراً بالصالح العام، وطبعاً على أن يكون ذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة قانوناً.

وقد صدر حديثاً بتاريخ 2020/5/8 القانون رقم 175، الذي تمّ بموجبه إقرار القانون المعاد إلى مجلس النواب بموجب المرسوم رقم 5272 تاريخ 2019/7/25، وبالتالي يصبح وجود الهيئة أمراً واقعاً، لكن تبقى العبرة في كيفية اختيار أعضائها والاستقلالية التي ستمتّع بها أثناء القيام بأعمالها⁽²⁵⁾.

والجدير بالقول، إنّه لا بد لمحاربة الفساد بالشكل المطلوب ضرورة إقرار الهيئة⁽²⁶⁾، لما يمكن أن تمنحه من ثقة لدى المواطنين في الداخل، وما ستؤديه بالخارج من تعزيز للعلاقات مع الدول والمنظمات الدولية والإقليمية المانحة، والتي تشترط على لبنان إجراء خطوات فعّالة في مجال مكافحة الفساد مقابل دعمها اقتصادياً ومالياً للخروج من الانهيار، إذا لم تتم معالجته على وجه السرعة.

(25) الجريدة الرسمية، العدد 20، بتاريخ 2020/5/14.

(26) هناك رأي مخالف ينادي بعدم ضرورة إقرار هيئة لمكافحة الفساد في ظل وجود العديد من الأجهزة الرقابية الأخرى، وتقترح تفعيل دور تلك الأجهزة بدلاً من خلق هيئة جديدة تتضارب بصلاحياتها مع هذه الأخيرة: انظر: عطا الله السليم ويحيى الحكيم، ورقة بحثية حول مدى جدوى إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في لبنان، الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، بيروت، أيار/ مايو 2011، متاحة على الموقع التالي:

<https://atallahalsalim.files.wordpress.com/201202//inside-page-by-page.pdf>

إلا أننا نرى أنّ هذا الرأي يجانب الصواب، نظراً لفشل تجارب هذه الأجهزة مع مكافحة الفساد، وصعوبة إنجاز تلك المهمة بسبب الهيمنة السياسية عليها، والبيروقراطية التي تعترض عملها وفقاً لما سنبيّنه لاحقاً.

إنّ الثقة التي يمكن أن تولدها هذه الهيئة تنبع من خلال آلية اختيار أعضائها التي تقوّض احتمالات التدخل السياسي لفرض أي عضو ينتمي إلى ولاء معين، بسبب حظر اختيار أي شخص له خلفيات سياسية أو حزبية. كما أنّ عدم إمكانية التجديد لأعضائها عند انتهاء مدة ولايتهم⁽²⁷⁾، وعدم جواز إقالتهم⁽²⁸⁾، تجعلهم حياديين وغير خاضعين لأي نفوذ سياسي، أضف إلى ذلك أنّ أهمية هذه الهيئة تكمن في إمكانية ملاحقة ومحاسبة الفاسدين من السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية، بحيث لا يعود موضوع الفساد يخص جهة بعينها دون أخرى.

وما يميز تلك الهيئة عن باقي الأجهزة الرقابية كديوان المحاسبة أو التفتيش المركزي، هو استقلاليتها عن السلطة التنفيذية، فالمادة (5) من مشروع القانون المذكور تمنح الهيئة شخصية معنوية مستقلة عن أي سلطة أخرى، إضافة إلى تمتعها بالاستقلال المالي، بحيث تُصرف ميزانيتها مباشرة من الموازنة العامة (المادة 15).

ثانياً: التمتع عن إقرار قانون استقلالية القضاء

تعتبر السلطة القضائية الركيزة التي تقوم عليها الدولة الحديثة والضمانة الأساسية لاحترام حقوق وحرّيات رعاياها، بفضلها ترتقي المجتمعات، ومن خلالها يكرّس مبدأ المحاسبة ومعاقبة كل من يخالف القوانين والأنظمة المعمول بها في الدولة. فحتى لو امتلكت الدولة ترسانة من القوانين العقابية لسد مكامن الفساد بكل أساليبه، لن تحقّق أي نتيجة مرجوة دون وجود جسم قضائي نزيه يتمتع باستقلالية تامة عن إغراءات وضغوطات السلطة الحاكمة.

أقرّت المادة (20) من الدستور اللبناني مبدأ استقلالية القضاء، حيث نصّت على أنّ: «القضاة مستقلون في القيام بوظيفتهم»، وهناك نصوص قانونية كثيرة أكدت على هذا المبدأ، ومنها المادة الأولى من قانون أصول المحاكمات المدنية التي نصّت على أنّ: «السلطة القضائية مستقلة عن باقي السلطات في نظر الدعاوى وفصلها، وأنّه لا حدود لاستقلالها إلا ضمن حدود الدستور»، والمادة (44) من قانون القضاء العدلي التي اعتبرت أنّ القضاة مستقلون. وفي السياق ذاته، نصّت المادة (19) من قانون مجلس شورى الدولة على أنّ مكتب المجلس يؤمن حسن سير إدارة القضاء الإداري، وعلى المحافظة على هيئته واستقلاله. أما المادة (419) من قانون العقوبات فتتص على أنّ: «من استعطف قاضياً، كتابة كان أو مشافهة، لمصلحة أحد المتقاضين عوقب بالغرامة».

(27) المادة (6) من القانون رقم 175، بتاريخ 2020/5/8، المتعلق بمكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، الجريدة الرسمية، العدد 20، بتاريخ 2020/5/14.

(28) أسباب الإقالة محصورة فقط بفقدان الأهلية أو مرض صحي يمنع من القيام بالمهام أو الخطأ الجسيم، المادة (12) من اقتراح القانون المذكور.

كل تلك النصوص المذكورة لم تردع السلطة السياسية عن التدخل بعمل القضاء، فالنظام السياسي القائم يسيطر على السلطة القضائية، من خلال حفاظه على قوانين تسمح له بالتدخل لفرض تشكيلات قضائية يضمن من خلالها ولاء القضاة والارتها لمشيبته، حيث يضطر القاضي إلى مجارة السلطة السياسية وتلبية رغباتها، خوفاً من معاقبته وتنزيلة إلى مركز أقل أهمية، والعكس صحيح⁽²⁹⁾، فالتعيينات القضائية «تعتبر المعبر الأساسي لتدخل السلطة التنفيذية في عمل القضاء؛ لأنها تشكل أداة ضغط فعالة على القضاة، إذ من خلالها يجري إبعاد من تمنع عن مجارة أهل السياسة عن المراكز الحساسة والمهمة، وإسنادها إلى المحظيين الذين أثبتوا ولاءهم»⁽³⁰⁾.

والمثال الأبرز على التدخل السياسي في السلطة القضائية يتجلى في طريقة تشكيل مجلس القضاء الأعلى المؤلف من عشرة أعضاء، فقد منحت المادة (2) فقرة ج من المرسوم الاشتراعي رقم 1985/22 بخصوص تنظيم القضاء العدلي، والمعدل بموجب القانون رقم 2001/2389، السلطة التنفيذية الحق بتعيين 5 أعضاء بمرسوم بناء على اقتراح وزير العدل. أضف إلى أن رئيس المجلس المذكور والمدعي العام لدى محكمة التمييز، ورئيس هيئة التفيتيش القضائي، وهم أعضاء حكميون في المجلس، يعينون أيضاً بموجب مرسوم يصدر عن مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل، علماً أن جميع هذه التعيينات تستند بالدرجة الأولى إلى المحاصصة والولاء والتبعية السياسية⁽³¹⁾.

إن هذه الآلية في التعيين تنسحب على الصلاحية الأكثر أهمية التي يتمتع بها مجلس القضاء الأعلى، وهي المناقلات والإلحاق والانتدابات القضائية الفردية أو الجماعية، حيث إنه وفقاً للمادة (5) فقرة ب من قانون التنظيم العدلي المذكور أعلاه لا تصبح هذه التشكيلات نافذة، إلا بعد موافقة وزير العدل الذي يمكنه وضع ملاحظاته عليها، وعند حصول الخلاف بينه وبين المجلس، ينظر هذا الأخير مجدداً في الأمر للبت فيه ويتخذ قراره بأكثرية سبعة أعضاء، ويكون قراره في هذا الشأن نهائياً وملزماً للسلطة التنفيذية.

(29) فالقاضي الذي تم تعيينه في مركز حساس تلبية لرغبة جهة سياسية معينة لن يتوانى عن محاباتها عند الاقتضاء، فشكل هذا الواقع وسيلة فعالة للضغط على القضاة يتم استعمالها في العديد من الأحيان، فهناك بعض القضاة الذين يعملون لسنوات في مناطق معزولة ولا يتم نقلهم لمناطق أكثر ملاءمة»، راجع بهذا الخصوص، القاضي علي يونس، تقرير حول استقلال السلطة القضائية ونزاهتها في لبنان: الصعوبات والتحديات»، تم عرضه خلال الندوة التي نظمتها الشبكة الأوروبية ومتوسطية، بيروت، 2007/3/11-10.

(30) د. خالد قباني، قاض سابق، ورقة عمل عن حال القضاء في لبنان، جمعية المصارف، لبنان، عدد حزيران/يونيو 2004، ص 20.

(31) ساندي طانيوس، استقلالية السلطة القضائية، مجلس النواب اللبناني، مصلحة الأبحاث والدراسات، بيروت، 2016، ص 3 وما بعدها.

فإذا كان نص المادة (5) المذكور يحمل في طياته نوعاً من الاستقلالية للسلطة القضائية، فإن التطبيق العملي يثبت عكس ذلك تماماً، فكيف يمكن تأمين أكثرية من سبعة أعضاء معارضة لوزير العدل، والسلطة التنفيذية تعين ثمانية أعضاء من أصل عشرة من أعضاء مجلس القضاء الأعلى؟! ولعل ما يحدث حالياً من مناكفات بين مجلس القضاء الأعلى ووزارة العدل الحالية المدعومة من بعض القوى السياسية حول التشكيلات القضائية الحالية، ورفض السلطة التنفيذية تمريرها قبل الأخذ بشروطها أكبر مثال على تمسك هذه الأخيرة بخيار عدم تحرير القضاء من قبضتها، حفاظاً على نفوذها وخوفاً من تقويض سلطتها⁽³²⁾.

ومن ناحية أخرى، تهيمن السلطة السياسية على المجلس الدستوري الذي أنشأ بموجب القانون رقم 250 بتاريخ 1993/7/14، وهو هيئة خولها الدستور النظر بدستورية القوانين والطقون الانتخابية المتعلقة بالانتخابات النيابية. وقد نصت المادة (2) من القانون المذكور على أن المجلس يتألف من عشرة أعضاء، يعين مجلس النواب نصفهم بالغالبية المطلقة، ويعين مجلس الوزراء النصف الآخر بأكثرية ثلثي عدد أعضاء الحكومة، ويجري تعيين أعضاء هذا المجلس من قبل السلطة السياسية بشكل فاضح وسافر، حيث إن كل عضو بالمجلس يمثل حزباً أو تياراً سياسياً.

كما أن خرق مبدأ استقلالية القضاء يظهر من خلال تحريك بعض الدعاوى وإخفاء البعض الآخر بحسب المصلحة السياسية التي يبتغيها بعض الأطراف ممن يملكون النفوذ السياسي على القضاء، وهذا ما أكدته رئيس مجلس القضاء الأعلى السابق القاضي نصري لحود بقوله: «إن استقلال القضاء في لبنان وهم، وهو ليس حقيقة لأن القضاء هو مجرد أداة بيد السياسيين يتدخلون فيه»⁽³³⁾. فرغم وجود اقتراح قانون في أدراج المجلس النيابي تقدم به عدد من النواب منذ سنة 1997 بخصوص منح القضاء استقلالية مالية تامة، وإجراء تشكيلاته بعيداً عن دهاeliz السياسة، وبيان صادر عن مجلس القضاء الأعلى في 2019/11/11 يطلب بموجبه تعديل المادة الخامسة من القانون العدلي، ما يعطي مجلس القضاء الأعلى صلاحية إجراء المناقلات والتشكيلات القضائية، من دون الحاجة إلى استصدار مرسوم لذلك، إلا أن السلطة السياسية ترتأي الاستمرار ببسط نفوذها، مانعة أي تحرر للقضاء ليبدأ مسيرة مكافحة الفساد بشكل جدي، وملاحقة ناهبي المال العام.

(32) مايا منصور وكارلوس داوود، استقلال النظام القضائي في لبنان وحياده، شبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، كوبنهاجن 2010، ص28، ساندي طانيوس، مرجع سابق ص5

(33) جريدة السفير، بتاريخ 2002/11/14

الفرع الثاني

غياب دور المؤسسات الرقابية

لا يمكن لأي دولة أن تتطور سياسياً واقتصادياً واجتماعياً، إلا إذا كانت تتبنى مبدأ الشفافية بالتعامل مع رعاياها، هذا المبدأ لا يمكن أن يتحقق، إلا من خلال وجود مؤسسات رقابية فاعلة تقوم بدورها عبر محاسبة أي شخص ارتكب جرماً بحق المال العام. ولبنان من بين الدول التي تنادي بمبدأ الشفافية، دون أن يكون له أي أثر في التطبيق على أرض الواقع، فقد أنط الدستور بالمجلس النيابي دوراً رقابياً (أولاً) لضبط ومراقبة أعمال السلطة التنفيذية (الوزارات والإدارات العامة التي تتبعها) ضد أي عمل غير مشروع، كما أنشأ المشرع عدة أجهزة رقابية (ثانياً)، مسنداً لكل منها اختصاصاً معيناً للقيام بعملها على أكمل وجه، إلا أنّ الفساد السياسي عطل دور هذه المؤسسات، وليس ذلك فحسب، فقد تخطى تخومها وضرب أركانها وفقاً لما سيتم بيانه تباعاً.

أولاً: ضعف الرقابة البرلمانية

تهدف الرقابة البرلمانية إلى مساءلة السلطة التنفيذية عن أعمالها، وهي سلطة منحها الدستور اللبناني إلى المجلس النيابي بجانب وظائفه الأخرى التشريعية والانتخابية، حيث تهدف هذه الرقابة إلى ضمان شفافية عمل السلطة التنفيذية، من حيث الوقوف على مدى صحة القرارات التي تتخذها والغاية المرجوة منها، وضمان المحاسبة المالية عبر التدقيق بالأموال التي تقوم الوزارات بصرفها، ومدى التزامها بالانفاق ضمن الأطر المسموح بها⁽³⁴⁾.

وتتنوع هذه الرقابة، بالإضافة إلى الرقابة المالية التي يمارسها المجلس النيابي من خلال مناقشة وإقرار الموازنة العامة، إذ إنّ هناك أيضاً آليات أخرى كالأستئلة والاستجابات والتحقيق البرلماني، ولجان متابعة تنفيذ القوانين، حيث يمكن أن يصل الأمر إلى طرح الثقة بالوزير أو بالحكومة، إذا تبين وقوع مخالفات من قبل هذه الأخيرة⁽³⁵⁾.

لكن بين التطبيق العملي أنّ الرقابة البرلمانية شبه غائبة، فتشكيل الحكومة أو المجلس النيابي (على الرغم من انتخابه مباشرة من الشعب) لا يتم إلا بعد وجود توافق ضمني بين زعماء الطوائف، حيث ينبثق عن هذا التوافق - أو كما جرت العادة على تسميته في

(34) أحمد عيد، أجهزة الرقابة المالية والبرلمانية، مجلس النواب اللبناني، مصلحة الأبحاث والدراسات، بيروت، 2016، ص2 وما بعدها.

(35) د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار بلال، بيروت، 2001، ص 548.

لبنان بالديمقراطية التوافقية - مجلس نيابي منتخب على أساس قانون انتخابي معد على قياس القوى السياسية، ويجري بعدها تشكيل حكومة من جميع الأطياف والطوائف اللبنانية الممثلة بالمجلس النيابي، فتصبح الحكومة عبارة عن مجلس نيابي مصغر، الأمر الذي يمنح المجلس من القيام بالدور المطلوب منه.

كما أنّ مخالفة مبدأ الفصل بين السلطات المتمثلة بالجمع بين النيابة والوزارة جعل من معظم الوزراء الموجودين في الحكومة نواباً بالوقت ذاته في المجلس النيابي! وعليه، فكيف سيقوم هذا الأخير بمحاسبة من يمثله أصلاً في الحكومة! فمُنذ عام 1992 حتى يومنا هذا، عقد مجلس النواب 19 جلسة استجواب للحكومة، أي أقل من جلسة واحدة في السنة، في حين تعقد المجالس البرلمانية في الدول الأخرى جلسات مساءلة أسبوعية⁽³⁶⁾.

ثانياً: تقييد دور الأجهزة الرقابية

بغية تعزيز مكافحة الفساد وسيادة حكم المؤسسات في الدولة، أنشئت أجهزة رقابية وأعطيت صلاحيات تمكنها من القيام بالدور المنوط بها. وهذه الأجهزة هي: مجلس الخدمة المدنية، ديوان المحاسبة والتفتيش المركزي. أنشأ مجلس الخدمة المدنية بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 114 بتاريخ 12/6/1959 والمرسوم التنظيمي رقم 8337 تاريخ 30/12/1961، وكان الهدف من تأسيسه تأمين حسن سير العمل في الإدارات العامة، وإرساء ضمانات للموظفين للقيام بواجباتهم على الوجه المطلوب.

وتتجلى مهمة المجلس في الفقرة 1 من المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي رقم 114 المذكور أعلاه، التي تنص على وجوب ممارسة: «مجلس الخدمة المدنية الصلاحيات التي تنيطها به القوانين والأنظمة في ما يتعلق بتعيين الموظفين، وتعويضاتهم، ونقلهم، وتأديبهم، وصرفهم من الخدمة، وسائر شؤونهم الذاتية».

كما أنّ موافقة مجلس الخدمة المدنية، أو قراره المتعلق بمعاملات الموظفين الدائمين والمتعاقدين هو عملية أساسية ضرورية، وكل معاملة لم تفتقر بهذه الموافقة أو بهذا القرار تعتبر ملغاة وغير نافذة⁽³⁷⁾، هذا الدور الكبير الذي يؤديه هذا المجلس يجعل منه ضماناً لحسن استقرار المرافق العامة عبر اختيار الأشخاص المؤهلين، معتمداً مبدأ المساواة بين المواطنين وتكافؤ الفرص، كما أنّه يجنب الخزينة العامة أعباءً مالية يمكن أن تنتج عن توظيف عشوائي لا تحتاجه الإدارة بشكل فعلي.

(36) حسين طراف، مشروع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد - العبرة دائماً في التنفيذ، جريدة الاخبار، بيروت، بتاريخ 18/6/2018، المقال متاح على الموقع التالي:

<https://al-akhbar.com/Capital/252225>

(37) الفقرة 6 من المادة التاسعة من قانون إنشاء المجلس.

لكن واقع التطبيق العملي أثبت أن المتربّعين على السلطة يسعون لتقويض دور المجلس المذكور، ويظهر ذلك من خلال تفشي ظاهرة التعاقد الوظيفي العشوائي في الإدارات العامة اللبنانية، والترقية على أساس الولاء الطائفي والحزبي، فنقاسم الطاقم السياسي على أساس طائفي وولائي وظائف الدولة دون مراعاة لأدنى المعايير التي تقوم عليها الوظيفة العامة، وخير مثال على ذلك ما قامت به الأحزاب السياسية مؤخراً عبر ممثليها في الوزارات ولغايات انتخابية بحتة بتوظيف أشخاص في مختلف الإدارات بمعزل عن مهنيتهم وكفاءتهم، ودون أن يكون للإدارة أي حاجة لهم⁽³⁸⁾، تسببوا في تحميل الخزينة العامة أموالاً طائلة، في حين أن هذه السلطة ذاتها تحجم عن تعيين موظفين اجتازوا اختبارات مجلس الخدمة بنجاح تحت شعار عدم الإخلال بالتوازن الطائفي!

هذا عدا عن قيام بعض الوزارات بإجراء امتحانات للتعاقد من تلقاء نفسها ودون العودة لمجلس الخدمة، كإعلان وزارة الخارجية والمغتربين في قرارها رقم 78/و، بتاريخ 2017/12/20 عن تنظيمها امتحاناً للتعاقد مع ملحقين اقتصاديين لدى البعثات الدبلوماسية في الخارج، وإصدارها نتائج هذه الامتحانات لاحقاً تحت القرار رقم 61/و بتاريخ 2018/5/21⁽³⁹⁾.

(38) وقد ورد في التقرير الصادر بتاريخ 2019/5/23 عن لجنة المال والموازنة المنبثقة عن مجلس النواب ما يلي: «فهنالك من تم توظيفهم واستخدامهم بعد 21 آب/أغسطس 2017، من غير الأجهزة العسكرية والأمنية، يبلغ 5473، كما ورد في التقرير الموحد الذي وضعه مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي مجتمعين، منهم فقط 460 جرى توظيفهم واستخدامهم وفقاً للأصول بتسميات وظيفية تنطبق على التوظيف الوظيفي كما ورد في التقرير الموحد، ومنهم 5013 تم توظيفهم واستخدامهم خلافاً للأصول بتسميات مختلفة: شراء خدمات - مياوم - متعاقد على مهمة - عامل بالفاتورة - مستعان به ... كما ورد في التقرير ذاته. وهناك من تم توظيفهم واستخدامهم قبل 21 آب/أغسطس 2017 بتسميات مختلفة أيضاً: شراء خدمات - مياوم - متعاقد على مهمة - عامل بالفاتورة - ملحق - مُعامل - مستعان به ... يبلغ 32.009، مما يعني أن جريمة موصوفة ارتكبتها الحكومات المتعاقبة من جراء التمادي في تجاوز الملاكات العددية للإدارات والمؤسسات العامة، وتجاوز أحكام القوانين والأنظمة التي ترعى التوظيف والاستخدام ولاسيما تلك التي تحظر التوظيف أو الاستخدام إلا في وظيفة ملحوظة في الملاك وشاغرة ومرصد لها اعتماداً في الموازنة».

للمزيد، يمكن الاطلاع على التقرير المنشور على موقع مجلس النواب على الرابط التالي:

<https://www.lp.gov.lb/ContentRecordDetails.aspx?id=29446&title=>

(39) لقد نص المرسوم الاشتراعي رقم 112 بتاريخ 1959/6/12 تحت الفصل الرابع (المتعاقدون)، وتحديداً في المادة (87) على أن: «الوزير يتعاقد مع لبنانيين أو أجانب لمدة محددة للقيام بعمل معين يتطلب معارف ومؤهلات خاصة، ضمن حدود الاعتمادات المخصصة لهذه الغاية في الموازنة وفي نطاق العدد المحدد فيها»، وبتاريخ 2 أيار/مايو 1997 صدر المرسوم رقم 10183 المتضمن: «تحديد أصول التعاقد وأحكامه المنصوص عليها في المادة (87) من نظام الموظفين»، حيث ينص في المادة (3) في الفقرات 1 و2، و3 على أن: «تضع الإدارة الراغبة في التعاقد بياناً يحدد حاجتها إلى هذا التعاقد وبالتعويضات المنوي تخصيصها لكل صفة تعاقدية، ويُحال طلب التعاقد مرفقاً بجميع مستنداته إلى مجلس الخدمة

أما بالنسبة لديوان المحاسبة، فإنّ المادة (223) من قانون المحاسبة العمومية الصادر بتاريخ 1951/1/16 نصت على أن: «ينشأ ديوان المحاسبة، مهمته السهر على إدارة الأموال العمومية، وذلك بتدقيق وتحريير حسابات الدولة والبلديات، والفصل بصحة معاملاتها، وبمراقبة الأعمال المتعلقة بتنفيذ الموازنة»⁽⁴⁰⁾. ويمارس ديوان المحاسبة نوعين من الرقابة على المؤسسات العامة والمصالح المستقلة، الرقابة الأولى: إدارية وتتناول الرقابة بنوعها السابقة واللاحقة على النشاط المالي للمؤسسة أو المصلحة، حيث ينوط به مهمة مراقبة المعاملات والمقررات المتعلقة ببيع وشراء ومشاريع الاتفاقيات الرضائية التي تجريها الإدارة في قضايا الاستملاك وصفقات اللوازم والأشغال والاتفاقيات الرضائية من عقود شراء وإيجار وغيرها، أما الثانية: فهي قضائية، تشمل الرقابة على الحسابات وعلى متولي إدارة أموال المؤسسة أو المصلحة⁽⁴¹⁾.

يخضع ديوان المحاسبة بموجب القانون (وكباقي أجهزة الرقابة) لمجلس الوزراء، وهذا ما يفقده شيئاً من استقلاليته، كون أن جوهر عمله يكمن في مراقبة الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية، أضف إلى أن ميزانية الديوان خاضعة لموافقة مجلس الوزراء أيضاً، وهذا ما يجعل منه رهينة لحسابات السلطة في الكثير من الأحيان. وتقتضي الإشارة أيضاً إلى أن مركز رئيس الديوان هو من المراكز التي تخضع «للإبازارات السياسية» أي يُعين بالتوافق بين زعماء الطوائف؛ الأمر الذي يفقده الاستقلالية في اتخاذ القرار.

المدنية، على أن يحيل المجلس في حال توفر كافة المستندات، كامل الملف إلى إدارة الأبحاث والتوجيه للتحقق من الحاجة إلى التعاقد المطلوب بجميع الطرق ووسائل الإثبات التي ترتئها»، كما نص المرسوم نفسه في المادة (6) على أن: «يتم التعاقد على أساس مبرارة يجريها مجلس الخدمة المدنية»، وبتاريخ 9 حزيران/يونيو 2000 صدر المرسوم رقم 3194 معدلاً المرسوم 10183 بتاريخ 1997/5/2، حيث أضاف إلى المادة الثانية من المرسوم رقم 10183 بتاريخ 1997/5/2 فقرة جديدة وهي أنه: «تحدد المعارف والمؤهلات الخاصة الواردة في الفقرة 3 من هذه المادة بقرار من هيئة مجلس الخدمة المدنية، بعد استطلاع رأي الإدارة طالبة التعاقد، على أن تكون المعارف والمؤهلات غير واردة في شروط التعيين لأي من الوظائف الملحوظة في الملوك الدائم للإدارة المعنية».

وأخيراً جاء القانون رقم 23 الصادر عن مجلس النواب اللبناني ليعدل المادة (87) من المرسوم الاشتراعي رقم 112 بتاريخ 1959/6/12 وفقاً لما يلي: «يتعاقد الوزير مع لبنانيين لمدة محددة وللقيام بعمل معين يتطلب معارف أو مؤهلات خاصة، ضمن حدود الإعتمادات المخصصة لهذه الغاية، وفي نطاق العدد المحدد فيها، وذلك بموجب مبرارة يجريها مجلس الخدمة المدنية وفقاً للأصول»، وهذا يعني أن مجلس الخدمة المدنية يملك دائماً دوراً محورياً في عملية التوظيف في الإدارات العامة.

(40) صدرت بعد ذلك عدة قوانين هدفت إلى إعادة هيكلة ديوان المحاسبة، كالمرسوم الاشتراعي رقم 118 الصادر بتاريخ 1959/6/12، والرسوم الاشتراعي رقم 82 الصادر بتاريخ 1983/09/16 الخاص بتنظيم ديوان المحاسبة، والقانون رقم 132 الصادر بتاريخ 1992/4/14، أما التشريع الأحدث فهو القانون رقم 222 الصادر بتاريخ 2012/04/02 المتعلق بتوسيع مشاركة القضاة ومدققي الحسابات، بحيث رفع عدد القضاة في ديوان المحاسبة من 36 إلى 50 والمدققين من 30 إلى 50.

(41) المواد (من 2 إلى 10) من المرسوم الاشتراعي رقم 82 الصادر بتاريخ 1983/09/16.

فكثير من الصفقات والعقود المشبوهة تُمرّ دون أن يكون للديوان رأي جدي أو صارم بها، أضف إلى ذلك أنّ التقارير الصادرة عنه والتي تشير بشكل واضح إلى أخطاء وتجاوزات السلطة التنفيذية في مسائل مالية تبقى حبرا على ورق، ولا تنتهي إلى محاسبة أو كشف المسؤولين.

ويلاحظ من جهة أخرى وجود صناديق ومجالس خاضعة مباشرة لرئاسة مجلس الوزراء تُصرف لها ميزانيات ضخمة من خزينة الدولة، كمجلس الإنماء والإعمار وصندوق المهجرين ومجلس الجنوب والهيئة العليا للإغاثة، دون أن يبسط ديوان المحاسبة رقابته عليها وفقاً للأصول.

وهناك جهاز ثالث يتمثل في التفتيش المركزي الذي تأسس بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 115 الصادر بتاريخ 1959/6/12، وقد أوكلت إليه مهمة مراقبة الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات على اختلاف أنواعها، إلا أنّ إلقاء نظرة بسيطة في وقتنا الراهن على واقع المؤسسات والإدارات والاطلاع على نسبة جرائم الرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ والمحاباة، يتبيّن أنّه في ظل منظومة الفساد الموجودة، لا يستطيع المجلس ملاحقة سوى بعض الفاسدين الصغار الذين لا يتمتعون بحظوة سياسية، وهذا يظهر من خلال عدد الملفات الضئيل الوارد من التفتيش المركزي إلى الهيئة العليا للتأديب خلال الفترة الممتدة بين عامي 2013 و2016، والتي تعود بمعظمها لأجراء ومستخدمين وخرّاس وغيرهم من صغار الموظفين⁽⁴²⁾.

من ناحية أخرى، تنص الفقرة الثانية من المادة الأولى من المرسوم المذكور أعلاه على أن: «يتألف التفتيش المركزي من إدارة التفتيش المركزي بوجه عام ومن الأجهزة الرقابية والفنية المتمثلة بالفتشيات العامة المتنوعة، ومن إدارة المناقصات...». وإدارة المناقصات هي الجهة التي يجب أن تمر عبرها جميع الصفقات العمومية استناداً إلى المادة (121) من قانون المحاسبة العمومية التي تنص على أن: «المناقصة العمومية هي الطريق العادية لإجراء الصفقات العمومية، بحيث يمكن الحصول على أدنى الأسعار توفيراً للمال العام، غير أنّ من الممكن في بعض الحالات عقد الصفقات العمومية بطريقة المناقصة المحصورة، أو استدراج عروض، أو بالتراضي...».

وفيما حدّدت المادة (147) من قانون المحاسبة العمومية حالات عقد الاتفاقيات بالتراضي بشكل حصري، ومنها ما يتعلق باللوازم والأشغال والخدمات التي يقرّر مجلس الوزراء تأمينها بالتراضي بناءً على اقتراح الوزير المختص، لكن في الواقع العملي يتبين أنّ ما

(42) حسين طراف، مرجع سابق.

يمر على إدارة المناقصات لا يتعدى الـ 10% من حجم الصفقات التي تنجزها الإدارات⁽⁴³⁾، سواء أكان عن طريق استدرجات العروض، أم طلب اقتراح الخدمات الفكرية، أم الاتفاق الرضائي وطلب عروض الأسعار أم المناقصة مع حوار مع العارضين، مستندين بذلك إلى تفسيرات ذاتية ملتوية، توسع إطار أو مفهوم الاستثناءات المذكورة في المادة (147)⁽⁴⁴⁾.

وخلاصة القول، إن تغييب دور المؤسسات الدستورية والأجهزة الرقابية يجعل من محاربة الفساد مسألة معقدة، إن لم تكن مستحيلة، وعليه فإن كل الادعاءات المتعلقة بمحاسبة المجرمين الفاسدين لا يمكن أن تُطبق إذا لم تكن هناك مؤسسات فاعلة تعمل بشفافية مطلقة، وبغير ذلك يصعب الوصول إلى أدلة تدين هؤلاء بالجرائم التي ارتكبوها، فالتحالف القائم بين السياسيين وموظفي الدولة والسلطات القضائية (ومعها الأمنية) هو عبارة عن «مافيا» تقف بوجه مكافحة الفساد، حيث يُنهب المال إما بقوانين مشرّعة على القياس أو بتجاوزات للقوانين، وفي الحالتين لا يوجد حساب أو رقيب؛ الأمر الذي تسبب في إغراق الدولة اللبنانية في ديون تعدت 100 مليار دولار، وأدخلها حالياً في أتون أزمة اجتماعية اقتصادية مالية لا تظهر بوادر حلّها في المدى المنظور.

المطلب الثاني

عدم احترام مبدأ الشفافية

تنص المادة (19) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن: «لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية تبني واعتناق الآراء دون أي تدخل واستيفاء الأشياء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة دون التقييد بالحدود الجغرافية...». كما أكدت الفقرة 2 من المادة (19) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الصادر عام 1966 أن حق التعبير هو: «الحرية في التماس مختلف ضروب المعلومات

(43) وفق جدول أعدته «الدولية للمعلومات»، بلغت قيمة الصفقات المزمّنة من خلال المناقصات العمومية بين الأعوام 2004 و2017 ما مجموعه 3 آلاف مليار ليرة، وهي توازي 10% فقط من قيمة أشغال الدولة مقارنة بالعقود التي وقعتها الدولة بالتراضي بين 2012 و2017 وتساوي 90% من قيمة أشغال الدولة! التقرير متاح على الموقع التالي: <https://monthlymagazine.com/arsearch?k>

(44) سجّلت الصفقات بالتراضي عام 2009 ما يقارب 1,192 مليار ليرة، تليها 886 مليار ليرة عام 2014، 335 ملياراً عام 2006، 212 ملياراً عام 2017، 191 ملياراً عام 2005، 144 ملياراً عام 2004، 60 ملياراً عام 2007، 16 ملياراً عام 2008. فمؤسسة الكهرباء وحدها بلغت قيمة صفقاتها التي أُجريت خارج إدارة المناقصات، عام 2016 نحو 3000 مليار ليرة. أما مجلس الإنماء والإعمار، فقد أجرى عام 2015 صفقات بنحو 700 مليار ليرة، خارج إدارة المناقصات، حسب ما ورد في الأسباب الموجبة لاقتراح القانون الذي نصّ على إخضاع كل الصفقات العمومية التي تتجاوز قيمتها 100 مليون ليرة، من دون استثناء، إلى إدارة المناقصات.

والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود»، فالإتصال الحر بالمعلومات - بصفته صورة من تطبيقات حرية التعبير- من الحقوق الأساسية التي يتمتع بها الإنسان، ويشكل قاعدة مهمة من القواعد الحيوية لأي مجتمع ديمقراطي يسمح لأفراده بالمعرفة والإطلاع ونقل آرائهم بحرية تامة، بصرف النظر عن ماهية تلك المعلومات أو أنواعها، حكومية كانت أو سياسية، فكرية أو تجارية⁽⁴⁵⁾.

ومن هذا المنطلق، يمكن الاستدلال بأن مفهوم الشفافية (Transparency) مرتبط بشكل وثيق بحقوق الإنسان الأساسية في الدولة، حيث يستخدم المصطلح المذكور في العالم في سياق مكافحة الفساد وضرورة إطلاع الجمهور على حسن سير وتنفيذ المشروعات، وكيفية إدارة قطاعاتها المختلفة، وكذلك المعاملات والإجراءات المرتبطة بمصالحه؛ لكي يستطيع محاسبة القيمين والمسؤولين عليها عن أي تقصير وإهمال، أو تريبّح على حساب المال العام، سواء أكانوا موظفين إداريين أم سياسيين.

وبمعنى آخر، تعتبر الشفافية من جهة أولى ضرورة لتعريف الجمهور بمنهج السياسات العامة للدولة، وتحتّم من جهة ثانية على أي شخص يعمل في الشأن العام، أو ارتبط اسمه بمهمة رسمية، إدارية كانت أو سياسية، أن يكشف عن أمواله للسلطات المختصة، وأن يصرح عن مصادرها. وتحقيقاً لذلك، نصّ المشرع اللبناني على حزمة من القوانين، من أهمها قانون حق الوصول إلى المعلومات، وقانون الإثراء غير المشروع، لكن تعثرهما للأسف بعض الشوائب أو الثغرات القانونية التي تحول دون تطبيقهما بالشكل المطلوب.

الفرع الأول

تطبيق مجتزأ لقانون حق الوصول إلى المعلومات

يعتبر القانون رقم 28 المتعلق بحق الوصول إلى المعلومات الذي أقرّه المشرع اللبناني عام 2017⁽⁴⁶⁾ علامة فارقة في طريق مكافحة الفساد (طبعاً إذا تم استغلاله بالشكل المطلوب)، من خلال تمكين كل شخص من ممارسة الحق في الوصول إلى المعلومات والمستندات

(45) د. أشرف فتحي الراعي، حق الحصول على المعلومات: دراسة مقارنة، ط 1، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، 2010، ص 63؛ سالم الموسوي، حق الحصول على المعلومات، 2009، بحث منشور على الموقع التالي: www.iraq-ig-law.org؛ د. أحمد النويهي، حق الحصول على المعلومات في المواثيق الدولية وبعض دساتير الدول الديمقراطية، الشبكة الدولية للمعلومات، 2010، منشور على الموقع التالي: www.online.com

(46) القانون رقم 28، بتاريخ 2017/10، منشور في الجريدة الرسمية، العدد 8، بتاريخ 2017/2/16، ص 758.

الموجودة لدى الإدارة والإطلاع عليها، فالقانون المذكور يلزم جميع الهيئات الحكومية والمؤسسات العامة والمؤسسات التي تؤدي وظائف عامة - المشار إليها مجتمعة بـ «الإدارات» - باعتماد الشفافية ونشر الوثائق القانونية والتنظيمية والمالية المهمة، كما يمنح المواطنين الحق بتقديم طلب إلى هذه الإدارات للحصول على معلومات، بما يشمل قرارات وإحصاءات وعقود، وبالحصول على رد منها خلال 15 يوماً.

وقد كان للقضاء موقف صريح من حق الوصول إلى المعلومات حتى قبل صدور قانون رقم 28 المذكور أعلاه، فقد قرر مجلس شورى الدولة في قرار جريء إلزام الإدارة «بتسليم الجهة المستدعية نسخة عن المقابلات والتحقيقات مع أفراد التنظيمات والمليشيات المسلحة بغية معرفة مصير المخطوفين، بعد إجراء فحوص الحمض النووي DNA، على اعتبار أنّ حق ذوي المفقودين بمعرفة مصيرهم هو حق طبيعي بموجب نص قانوني صريح»⁽⁴⁷⁾.

وقد أظهر الواقع العملي تقاعس الإدارات عن تأمين حق الوصول إلى المعلومات وفقاً للقانون المذكور أعلاه، تحت حجج واهية تدل على عدم وجود الإرادة الصادقة لدى السلطة باعتماد الشفافية، ومن أبرز الأمثلة على تعطيل أعمال القانون المذكور هو قرار الأمانة العامة لمجلس الوزراء برفضها طلباً قدمته جمعية «المفكرة القانونية» وجمعية «كلنا إرادة» للحصول على معلومات حول ملف إنتاج الطاقة الكهربائية⁽⁴⁸⁾، بذريعة عدم تحديد القانون للرسم المفترض دفعه لقاء تقديم الطلب، وعدم إمكانية تطبيقه في ظل غياب صدور المرسوم التطبيقي له (...)، وكذلك لعدم تشكيل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد التي أنيط بها مهمة أساسية في سياق تنفيذه.

وبرأينا، إن الحجج التي بنت عليها الأمانة العامة قرارها تعتبر واهية لعدة أسباب، فمن جهة أولى لا يمكن للسلطة التنفيذية أن تتذرع بعدم تنفيذها للقانون بسبب عدم وجود مراسيم تطبيقية له، لاسيما أنه يعود لها حصراً صلاحية إصدار تلك المراسيم، وهذا ما يقودنا إلى إشكالية أخرى تتمحور حول تقاعس تلك السلطة عن القيام بواجباتها؛ علماً أنّ القوانين تخول الحكومة إمكانية إصدار مراسيم تطبيقية «عند الاقتضاء»، أي عند الحاجة⁽⁴⁹⁾، «من دون أن يكون صدور أي مرسوم بحال من الأحوال شرطاً لنفاذه»⁽⁵⁰⁾، أي أنّ المراسيم التطبيقية تهدف إلى تسهيل تطبيق القانون من دون أن يشكل عدم صدورها عائقاً أمام نفاذه.

(47) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 420، بتاريخ 2014/3/4، العدل، 2014، عدد2، ص 662.

(48) الأمانة العامة لمجلس الوزراء، القرار رقم 869/ص، بتاريخ 2019/6/28.

(49) وزارة العدل، هيئة التشريع والاستشارات، رأي 2017/441.

(50) وزارة العدل، هيئة التشريع والاستشارات، رأي 2018/ 951.

وأما الحجة الثانية المتمثلة بعدم تشكيل هيئة مكافحة الفساد، فمردود عليها، حيث إن مهمة هذه الهيئة تنحصر وفقاً للقانون المذكور في تلقي الشكاوى عند عدم إعطاء المعلومات المطلوبة، أي تأتي بمرحلة لاحقة بعد رفض الإدارة للطلب، وبالتالي فإنه لا يوجد أي مسوّغ قانوني للتمسك بالهيئة للتمنع عن إعطاء المعلومات، هذا مع التأكيد على ضرورة إنشائها لتكون الملجأ الأساسي للطعن بقرارات الإدارة عند عدم الإفصاح عن المعلومات المطلوبة، فمن دونها تبقى ضمانات المواطنين في الحصول على المعلومات محدودة، خصوصاً أنّ المادة (22) من قانون حق الوصول إلى المعلومات أشارت إلى أنّه يمكن لطالب المعلومات أن يقدم شكواه في حال رفض طلبه خلال مدّة شهرين أمام الهيئة الإدارية المستقلة المحددة في قانون إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد⁽⁵¹⁾.

الفرع الثاني

عوائق تطبيق قانون الإثراء غير المشروع

نصّت الفقرة 1 من المادة الأولى من القانون رقم 1999/154⁽⁵²⁾ على أنّه يعتبر إثراءً غير مشروع: «الإثراء الذي يحصل عليه الموظف والقائم بخدمة عامة والقاضي، أو كل شريك لهم في الإثراء، أو من يعبرونه اسمهم، بالرشوة أو صرف النفوذ أو استثمار الوظيفة، أو العمل الموكل إليهم (المواد من 351 إلى 366 من قانون العقوبات)، أو بأيّة وسيلة من الوسائل غير المشروعة وإن لم تشكل جرماً جزائياً».

كما يُعتبر غير مشروع أيضاً الإثراء الحاصل عن طريق الاستملاك، أو نيل رخص أو مقاولات أو امتيازات خلافاً للقانون، أو استخدام الأموال العامة ووسائل الدولة لتحسين قيمة عقارات، أو الاستحصال على أموال مع علمهم بأن قيمتها سترتفع بناء على معلومات مسبقة يمتلكونها بحكم وظيفتهم وغير متوافرة لدى العامة.

ويُلاحظ أن المشرّع اللبناني لم يضع تعريفاً واضحاً وصريحاً للإثراء غير المشروع، وإنما ربطه بأسبابه، حيث لا يمكن ملاحظة أي شخص بموجب هذا التعريف، إذ لم يُثبت بحقه جرم الرشوة أو أي جريمة أخرى من المنصوص عليها في المواد (من 351 إلى 366) من

(51) والجدير بالذكر أنّه هناك بعض الإدارات تعاملت بإيجابية مع نصوص القانون بنسب متفاوتة تختلف بين إدارة وأخرى، راجع بهذا الشأن التقرير الصادر عام 2019 عن جمعية «مبادرة غربال» الذي يشير بشكل دقيق لموقف 140 مؤسسة مالية عامة في لبنان تقدمت إليها بطلبات للحصول على المعلومات المتعلقة بحساباتها المالية وكيفية صرف النفقات، التقرير متاح على الموقع التالي: www.elgherbal.org

(52) منشور في الجريدة الرسمية، العدد 63، بتاريخ 1999/12/31، ص 3989، وقد أحالت الحكومة مشروع قانون بتعديله بموجب المرسوم رقم 2490 تاريخ 2009/7/3، وحتى هذا اليوم لم يتم إقرار التعديل.

قانون العقوبات، فيجب بدايةً إثبات وقوع الجرم، أو إثبات كيفية صرف النفوذ الذي أدّى بالشخص إلى التربّح من المال العام، أي بالمفهوم المعاكس، إذا لم يتم إيجاد الدليل، فلا يمكن ملاحقة الشخص بموجب القانون المذكور، حتى لو تبين أنه يملك أموالاً مصدرها مجهول.

و غاية هذا القانون هو محاسبة العاملين في القطاع العام الذين لم يستطيعوا إثبات سبب الزيادة في ثروتهم غير المتناسبة مع طبيعة عملهم، بعد تكليفهم بذلك من قبل القضاء، حيث يمكن ملاحقة الفاسدين الذين تمكنوا من الإفلات من العقاب على الجرائم التي ارتكبوها بحق المال العام، كالرشوة أو الاختلاس أو أي نوع من أنواع التعدي المجرّم، إلا أنّنا سنظّهر بعض الملاحظات السلبية حول أحكامه من جهة، وكيفية تطبيقه في الواقع العملي من جهة أخرى.

لقد أجاز القانون الحالي لأي متضرر تقديم شكوى مباشرة أمام قاضي التحقيق أو القاضي المنفرد الجزائي بوقوع جرم إثراء غير مشروع، إلا أنّ هذه الإجازة مقترنة بتسديد كفالة عالية قدرها 25 مليون ليرة لبنانية، كما أنّه يعاقب في حال رد الدعوى بغرامة لا تقل عن 200 مليون ليرة وبالحبس بين 3 أشهر وسنة، يضاف إليه العطل والضرر في حال منع المحاكمة أو إبطال التعقبات (المادتان 10 و15)؛ مما يجعل أي شخص يحجم عن القيام بهذه «المغامرة» لاسيما إذا أخذنا بعين الاعتبار النفوذ السياسي الذي يمكن أن يُمارس على القضاء في هذا النوع من الدعاوى، بالإضافة إلى أنّ الفاسدين غالباً ما ينجحون في إخفاء الأدلة المتعلقة بجرائمهم.

وأيضاً، لم يجرّم القانون المذكور بصورة مباشرة الإثراء غير المشروع، إنّما ربط المحاسبة بعدم استطاعة المدعى عليه بالدفاع عن نفسه وتبرير الأموال الموجودة في ذمته. كما أنّ القانون حصر معاقبته وفقاً للمادة (9) بحالة تحقق الإثراء غير المشروع نتيجة جرم جزائي، دون أن يلحظ حالات تحقق الإثراء بوسائل أخرى يمكن أن لا تشكل جرماً معاقباً عليه صراحةً في قانون العقوبات.

من ناحية أخرى، تبقى العبرة لأي قانون بفاعلية تطبيقه على أرض الواقع، فمنذ صدور قانون الإثراء غير المشروع، لم تُسجّل أي شكوى أو تمت محاسبة أي فاسد بموجبه، ليس لأنّه لا يوجد أشخاص عامة إدارية أو سياسية فاسدة تعدّت على المال العام، إنّما لعدم وجود رغبة سياسية عند السلطة بمحاربة الفاسدين ومحاسبتهم، وإطلاق يد القضاء لملاحقتهم، فقد سُجّلت «محاولة» وحيدة لإقامة دعوى استناداً إلى قانون الإثراء غير المشروع، عندما ادّعت النائب العام الاستئنافي في جبل لبنان، القاضي غادة عون

بتاريخ 2019/10/23 على رئيس الحكومة نجيب ميقاتي وأقاربه بسبب استحصالهم على قروض سكنية بصورة غير شرعية، لكن سرعان ما أوقف الملف، بعدما اعتبر ادعاء المدعية العامة غير قانوني، لأنه وفقاً للمادة (10) من القانون المذكور تعود صلاحية الادعاء لمدعي عام التمييز حصراً⁽⁵³⁾.

أضف إلى ذلك أنّ المادة (4) من القانون المذكور ألزمت كل من يتولى وظيفة عامة أن يقوم بالتصريح عن ثروته، وأوجبت الفقرة 3 من المادة ذاتها أن يقدم، خلال مهلة ثلاثة أشهر من تاريخ انتهاء خدماته، لأي سبب كان، تصريحاً ثانياً يبيّن فيه ما أصبح يملكه هو وعائلته، ويحدد أوجه وأسباب الاختلاف بين التصريحين، لكن يتبين وجود تقاعس واضح في تطبيقها، حيث يوجد أكثر من 64000 مغلّف مُغلق عبارة عن تصاريح ذمم مالية لم يُفتح منها واحد حتى يومنا هذا.

وخلاصة القول، إنّ الفساد في لبنان يضرب أعماق الدولة، ويشارك فيه مجموعة كبيرة من السياسيين والإداريين والنافذين من الذين يسيطرون على صناعة القرار، فيستبيحون المال العام، دون أي تدخل من الأجهزة والسلطات المخولة بموجب القوانين بالمحاسبة والمعاقبة. وبالتالي يُستحال مع هذا الوضع الراهن قيام السلطة القضائية بإصدار أحكام إدانة بحق الفاسدين للارتكان إليها للمطالبة باسترداد الأموال من الخارج؛ لذلك كان لا بد من البحث عن حلول أخرى يمكن أن تساعد في مكافحة الفساد، وتحصيل الأموال المنهوبة.

(53) نزار صاغية وميريم مهنا، أول تطبيق لقانون الإثراء غير المشروع في لبنان: انتصار ثمين للحراك يفتح أبواباً كثيرة، موقع المفكرة القانونية، بيروت، 2019/10/23.

المبحث الثاني

الآليات البديلة عن شرط أحكام الإدانة لاسترداد الموجودات الناجمة عن جرائم الفساد

أمام صعوبة استصدار أحكام إدانة في لبنان في ظل الوضع السائد حالياً وفقاً لما بيّناه في المبحث الأول، كان لا بد من البحث عن آلية بديلة يمكن أن تشكل باباً لاستعادة الأموال العامة التي تم الاستيلاء عليها دون وجه حق، ومن هنا واستناداً إلى اتفاقية مكافحة الفساد، يمكن البحث في إمكانية تطبيق آلية مصادرة الأموال الناتجة عن جرائم فساد دون استصدار حكم إدانة من قبل القضاء اللبناني (المطلب الأول)، كما يمكن البحث في وسائل تقنية أخرى متاحة (المطلب الثاني).

المطلب الأول

المصادرة دون حكم إدانة كآلية استرداد مباشرة للموجودات الناتجة عن جرائم الفساد

المصادرة هي نزع ملكية شيء ثبتت صلته بالجريمة، ووضعه تحت تصرف الدولة دون مقابل، فهي بالأصل عقوبة ينطق بها القاضي جوازاً أو وجوباً بحسب الأحوال، وبهذا المعنى تُعرف بـ «المصادرة الجنائية»، حيث تأتي إما على شكل عقوبة تكميلية يحكم بها القاضي إلى جانب العقوبة الأصلية، أو على شكل تدبير احترازي، فتقع على الأشياء المحرّمة، أو التي تعتبر جريمة في حد ذاتها (المصادرة العينية). كما ويقتضي الحكم بالمصادرة أن يكون قد نُصّ عليها في القانون، تطبيقاً لمبدأ لا عقوبة ولا تدبير دون نص.

والمصادرة الجنائية تطبّق أيضاً على الصعيد الدولي في مجال مكافحة الفساد عند وجود حكم جنائي بها، صادر عن محكمة معنية باسترداد عوائد صادرة عن الجريمة موجودة في دولة أخرى، بحيث تقوم هذه الأخيرة بمصادرة العوائد، ووضعها تحت تصرف الدولة طالبة، كل ذلك في حال توافرت شروط التعاون القضائي بهذا الخصوص بين الدولتين⁽⁵⁴⁾.

(54) البنك الدولي، دليل لاسترداد الأموال المنهوبة - مرشد الممارسين، مركز الأهرام للنشر، القاهرة، 2011، ص 29 وما بعدها.

ومع تعذر وصعوبة إصدار أحكام قضائية في لبنان تقضي بالمصادرة الجنائية لعوائد الجرائم وفقاً لما تم شرحه سابقاً، كان لا بد من الالتفات إلى نوع آخر من المصادرة يُعرف بالمصادرة دون حكم إدانة، هذا الطريق الاستثنائي «المخالف» للقواعد القانونية التقليدية، الذي يجري بمعزل عن الإجراءات الجنائية بحق مرتكب الجريمة، يمكن أن يلعب دوراً مهماً في استرداد الأموال عند تعذر إدانة الجاني لأي سبب من الأسباب⁽⁵⁵⁾.

وتتميز المصادرة دون إدانة بأنها لا تتطلب حكماً قضائياً نهائياً بالإدانة على غرار المصادرة الجنائية، فهي عبارة عن دعوى موضوعية ضد الأموال والأصول المنهوبة وليست دعوى شخصية، أي ضد الشخص مرتكب الفساد كما هو الحال في المصادرة الجنائية، فهي تُرفع قبل الحكم بالإدانة الجنائية (أو بعده)، أو حتى إذا لم يكن هناك اتهام جنائي ضد شخص ما.

ومفهوم المصادرة بشكل عام ليس بجديد، بل يعود إلى زمن طويل، واتخذ شكلاً تصاعدياً في السنوات الأخيرة نتيجة لارتفاع نسبة تهريب الأموال الناتجة عن جرائم الفساد وإخفائها بطرق مختلفة⁽⁵⁶⁾. وحالات المصادرة دون إدانة كثيرة، خصوصاً عند تعذر إجراء المصادرة الجنائية، كأن يكون الجاني هارباً أو غير معروف، أو مات قبل صدور حكم الإدانة، أو أن يكون متمتعاً بالحصانة، أو ذا نفوذ قوي، أو لا توجد أدلة كافية يسمح معها السير في المحاكمة الجنائية. وعليه، فإنها تكون فعالة في حرمان الفاسدين من الاستفادة من جرائمهم واسترداد الأموال لمواطني الدولة الضحية⁽⁵⁷⁾.

وتبني هذا الحل على الصعيد اللبناني سيشكل انعكاساً لتطور تشريعي كبير في سياق مكافحة الفساد واسترداد الأموال المنهوبة؛ لذلك سوف نبين في هذا المطلب الأساس القانوني له، وكيفية السير به، والتحديات التي تواجه سبل تنفيذه.

الفرع الأول

الأساس القانوني لآلية المصادرة دون حكم إدانة

لقد سبق وأسلفنا أنه ينتج عن جرائم الفساد موجودات تكون، إما عبارة عن مبالغ مالية توضع بالبنوك بعد غسلها لتظهر بأنها مشروعة، وإما على شكل أصول كعقارات أو

(55) نرمن مرمش وآخرون، الإطار الناظم لاسترداد الأصول على المستوى المحلي والدولي، مرجع سابق، ص 26.

(56) البنك الدولي، دليل لاسترداد الأموال المنهوبة - مرشد الممارسين، مركز الأهرام للنشر، القاهرة، 2013، ص 104.

(57) البنك الدولي، المرجع السابق، ص 63.

أسهم أو ما شابه، وبالتالي سوف نبين الأساس القانوني لاستردادها تبعاً لوجودها في الداخل أو الخارج.

لم يلحظ المشرع اللبناني في المبدأ أحكاماً تتعلق بالمصادرة دون حكم إدانة، فقانون العقوبات استوجب حكماً صادراً عن المحكمة يقضي بها، كذلك الأمر فإن المادة (14) من قانون مكافحة تبييض الأموال⁽⁵⁸⁾ نصت على أنه: «تصادر لمصلحة الدولة الأموال المنقولة وغير المنقولة التي يُثبت بموجب حكم نهائي أنها متعلقة بجريمة تبييض أموال أو تمويل إرهاب أو محصلة بنتيجتها ما لم يثبت أصحابها، قضائياً، حقوقهم الشرعية بشأنها». لكن بالرغم من ذلك يمكن أن نستخلص من مضمون المادة (98) من القانون ذاته أن المشرع أقر ضمناً هذا النوع من المصادرة، حيث نصت المادة المذكورة على أنه: «يصادر من الأشياء ما كان صنعه أو اقتناؤه أو بيعه أو استعماله غير مشروع، وإن لم يكن ملكاً للمدعى عليه أو المحكوم عليه أو لم تفض الملاحقة إلى حكم».

إلا أنه بالرجوع إلى اتفاقية مكافحة الفساد التي انضمت إليها لبنان رسمياً بتاريخ 2008/10/16 بموجب القانون رقم 2008/33⁽⁵⁹⁾، يتبين أنها خصصت باباً كاملاً لسبل استرداد الأموال المنهوبة، موضحة التدابير التي يجب اتخاذها لكشف تحويل العائدات المتأتية من الجرائم، وآليات التعاون الدولي بهذا الشأن (المواد 51-55)، من خلال إقامة الدعاوى المدنية أو المصادرة دون حكم إدانة في الحالات التي يصعب فيها ولوج باب الاسترداد عن طريق المصادرة الجنائية، فقد ورد في البند ج من الفقرة 1 من المادة (54) أنه يجب على الدول الأعضاء: «...النظر في اتخاذ ما قد يلزم من تدابير للسماح بمصادرة تلك الممتلكات دون إدانة جنائية في الحالات التي لا يمكن فيها ملاحقة الجاني بسبب الوفاة أو الفرار أو الغياب أو في حالات أخرى مناسبة».

لقد كرس المشرع اللبناني سمو المعاهدات الدولية التي انضمت إليها لبنان على القوانين الداخلية، فبالعودة إلى قانون أصول المحاكمات المدنية اللبناني، نصت المادة الثانية منه على وجوب: «تقيّد المحاكم بمبدأ تسلسل القواعد، عند تعارض أحكام المعاهدات الدولية مع أحكام القانون العادي، تتقدم في مجال التطبيق الأولى على الثانية...».

واستقرّ اجتهاد المحاكم في لبنان على تطبيق مبدأ سمو المعاهدات الدولية على القوانين الداخلية⁽⁶⁰⁾، حيث اعتبر الاتفاقية الدولية نصاً خاصاً لا يجوز استبعادها أو إلغاؤها إلا

(58) القانون رقم 44، تاريخ 2015/11/24، الجريدة الرسمية، العدد 48، ص 3313.

(59) الجريدة الرسمية، بتاريخ 2018/10/23، العدد 44، ص 4344.

(60) استئناف مدني، بيروت، القرار رقم 1425، بتاريخ 2016/11/28، مجلة العدل، سنة 2017، العدد 2، ص 857 بخصوص تطبيق أحكام الاتفاقية العربية للعمل دون قانون العمل اللبناني، تمييز مدني، القرار

بموجب نص قانوني خاص وصريح⁽⁶¹⁾. وبالتالي، يُصبح لزاماً على القاضي تطبيق نصوص المعاهدة، طالما أنه تم التصديق عليها من قبل السلطة التشريعية، وهذا ما ينطبق بالطبع على معاهدة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

بالعودة إلى المادة المذكورة أعلاه في الاتفاقية حول المصادرة دون إدانة، فقد نصت في مستهلها على أن: «كل دولة طرف، من أجل تقديم المساعدة القانونية،.....، للنظر باتخاذ ما قد يلزم من تدابير من أجل المساعدة في مصادرة.....». فالنص لم يأت في سياق توصية بوجوب تعديل القانون الداخلي بما يتوافق مع مفهوم المصادرة دون إدانة، بل يُفهم من مضمونه أنه يجب على الدولة اللبنانية أن تُسهّل إجراءاته في حال تمّ طلبه من أي دولة طرف في الاتفاقية. وبالتالي، فإنّ أعمال مبدأ المصادرة دون إدانة من قبل سلطات إنفاذ القانون في لبنان جائز، ولا يمكن لأحد الدفع بعدم قانونيته بحجة غياب النص الصريح في التشريع اللبناني.

فالنص المذكور، وإن كان قد ورد تحت المواد التي تتمحور حول أحكام «آليات استرداد الممتلكات من خلال التعاون الدولي»، أي لمساعدة الدول الطالبة على استرداد أموالها المنهوبة الموجودة في الخارج، فهذا لا يمنع من إمكانية تطبيقه في لبنان لمصادرة الموجودات المتحصلة عن جرائم فساد وقعت في لبنان. بمعنى آخر، إنّ ما يهّم في الأمر هو صحة الإجراء وسنده القانوني، فما دام يمكن تطبيقه لمساعدة الدول الأجنبية على تحصيل أموالها، يصبح من الأجدر الاستناد إليه لتحصيل أموال الدولة اللبنانية المنهوبة التي ما زالت موجودة بالداخل.

من جهة أخرى، تعتبر المعاهدات أو الاتفاقيات الدولية المصدر الرئيسي الذي يُستند إليه في عملية استرداد الموجودات الموجودة في دولة أجنبية، ذلك أنّ دعوى الاسترداد تعتبر من أحدث دعاوى القانون الدولي العام التي لم تجد لها مصادر تنظم أحكامها على المستوى الدولي سوى الاتفاقيات الدولية، وعلى رأسها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي جاءت بنصوص واضحة حول كيفية قيام الدول بتقديم المساعدة القانونية في سياق ملاحقة الفاسدين أو استرداد الموجودات الناتجة عن جرائمهم.

ومن المبادئ القانونية الدولية التي يمكن للدولة الطالبة أن تستند إليها لطلب المساعدة في

رقم 97، بتاريخ 2009/12/30، بان، العدد 48، سنة 2009، ص 537 بخصوص تطبيق أحكام الاتفاقية الدولية لحقوق الطفل، ابتدائي مدني، بيروت، القرار رقم 76، بتاريخ 1996/1/18، مجلة العدل، بيروت، العدد 1، سنة 1996، ص 45 بخصوص تطبيق معاهدة فرسوفيا لإقامة دعوى المسؤولية في موضوع النقل الجوي دون تطبيق القانون 91/50 بشأن تعليق المهل. (61) مجلس شوري الدولة، القرار رقم 225، بتاريخ 2000/2/29، مجلة القضاء الإداري، بيروت، العدد 15، سنة 2003، ص 415.

استرداد الموجودات مبدءاً المعاملة بالمثل⁽⁶²⁾، حيث يستند هذا المبدأ إلى سلوك متبادل من جانب دولتين على إجراء تقديم المساعدة القانونية المتبادلة فيما بينهما، ولو لم تكن ثمة معاهدة تلزمهما بذلك، أو تنظم موضوع الإنابة بينهما، بشرط أن تعلن الدولة الطالبة صراحةً اعترافها بشرط المعاملة بالمثل، أي قبول طلبات المساعدة القضائية من هذه الدولة في المستقبل، على أن يتم ذلك في النطاق والشروط ذاتها، فيصبح الأمر كما لو أنه وعدٌ تقدمه الدولة الطالبة للدولة المنفذة بأن تقبل تنفيذ هذا النوع من أنواع المساعدة في حالة ما إذا طلبته هذه الأخيرة فيما بعد⁽⁶³⁾.

وكان الاتحاد الأوروبي قد أصدر إرشاداً بتاريخ 2014/4/3⁽⁶⁴⁾ ألزم بموجبه الدول الأعضاء إقرار مبدءاً المصادرة دون حكم إدانة، وتطبيقه عندما لا يكون من الممكن إجراء المصادرة على أساس الإدانة النهائية لمرتكب الجريمة، حيث إنه لا يُعمل بهذا المبدأ إلا عندما تكون هناك استحالة في إدانة هذا الأخير ناتجة عن مرضه أو هروبه، وسمح الإرشاد المذكور بمصادرة الأدوات أو المنتجات «في حالة تم الشروع في إجراءات جنائية بشأن جريمة جنائية من المرجح أن تؤدي - بشكل مباشر أو غير مباشر - إلى تحقيق فائدة اقتصادية أو إلى إدانة جنائية لو أن المتهم قد مثل أمام المحكمة»⁽⁶⁵⁾.

ولا يقتصر الأساس القانوني للمصادرة دون حكم إدانة على المصادر الدولية، بل إن هناك دولاً عديدة نصّت عليها في قوانينها الداخلية⁽⁶⁶⁾ كالولايات المتحدة الأمريكية⁽⁶⁷⁾ وبريطانيا⁽⁶⁸⁾ وسويسرا⁽⁶⁹⁾ على سبيل المثال، وهناك أحكام قضائية كثيرة أكدت هذا التوجه⁽⁷⁰⁾.

(62) البنك الدولي، دليل لاسترداد الأموال المنهوبة - مرشد الممارسين، مركز الأهرام للنشر، القاهرة، 2009، ص 113.

(63) د. زياد إبراهيم شبحا، الإنابة القضائية الدولية في المسائل الجنائية ونطاق العلاقات الخاصة الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015، ص 101.

(64) directive 2014/42/UE du 3 avril 2014, Journal officiel de l'Union européenne, 29.4.2014, L 127/39.

(65) Ibid, art.4 (2).

(66) C. Latimier, Le recouvrement des avoirs illicites de la corruption internationale «évolutions récentes en droit français et recommandations à la lumière de la Convention des Nations Unies contre la corruption», thèse, univ. Côte d'Azur, 2017, p.212 et s.

(67) 18 u.s.Code Part 1- crimes§ 981.Civil forfeiture.

(68) The Proceeds of Crime Act No. 13 of 2002, Art.240-316.

(69) Swiss Criminal Code, Art. 70: "The court shall order the forfeiture of assets that have been acquired through the commission of an offence or that are intended to be used in the commission of an offence or as payment therefor, unless the assets are passed on to the person harmed for the purpose of restoring the prior lawful position".

(70) دليل لاسترداد الأموال المنهوبة، مرشد الممارسين، مركز الأهرام للنشر، القاهرة، 2009، ص 51 وما بعدها.

الفرع الثاني

موقف القضاء من آلية المصادرة دون حكم إدانة

كان للقضاء الغربي موقف جازم بخصوص المصادرة دون إدانة نراها في قرارات قضائية صادرة في كل من الولايات المتحدة الأمريكية، وفرنسا، وبعض القرارات الصادرة عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، فقد قضت المحكمة الدستورية العليا في الولايات المتحدة الأمريكية أن: «المصادرة العينية للأصول دون الاستناد إلى حكم إدانة إنما هي عقوبة مدنية استردادية متميزة عن الجزاءات المدنية الشخصية العقابية..»⁽⁷¹⁾.
وصدر عن المحاكم الأمريكية عدة قرارات بهذا الخصوص، منها على سبيل المثال القرار الصادر في الدعوى التي أقيمت ضد أموال معينة موضوعة في شركة هونج كونج وشنغهاي المصرفية⁽⁷²⁾، والقرار الصادر لمصادرة عدة عقارات⁽⁷³⁾.

وكذلك أقرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان قاعدة المصادرة دون استناد إلى حكم إدانة، وذلك في سياق الاستئناف الذي رُفِعَ أمامها ضد قرار المحكمة العليا لدولة ليخنشتاين، الذي يتمحور حول جواز تطبيق تشريع مصادرة الأصول دون الاستناد إلى حكم إدانة بأثر رجعي على أفعال جنائية سابقة، حيث أعلنت المحكمة جوازه باعتبار أن مصادرة الأصول دون حكم إدانة لا يرقى إلى «جزاء»، وتهدف إلى «ضمان أن الجريمة لا تقيد»⁽⁷⁴⁾.

ورغم أن القانون الفرنسي لم ينص على قاعدة المصادرة دون حكم إدانة بشكل صريح، لكن القضاء ذهب باتجاه إرسائها بقبوله تنفيذ الطلبات الصادرة عن دول أجنبية، الرامية إلى مصادرة أصول وأموال متعلقة بجرائم موجودة على الأراضي الفرنسية، قبل صدور حكم إدانة بحق الشخص المعني⁽⁷⁵⁾، فقد أكدت محكمة التمييز الجزائرية الفرنسية في دعوى Crisafulli حكماً كان قد صدر عن محكمة استئناف Aix-en-Provence

(71) United States v. Ursery 518 U.S. 267 (1996).

(72) U.S. v. Certain Funds Located at the Hong Kong and Shanghai Banking Corp, 96F.3d 20, 25- 27[2nd] Cir.1996 (Certain Funds).

(73) U.S. v. Four Tracts of Property on the Waters of Leiper's Creek, 181.F3d 104, 1999 WL 35773 at 3-4 (6Cir. 1999 (unpublished opinion) (Four Tracts).

(74) CEDH, Dassa Foundation v. Liechtenstein, ECHR, Application no. 696/05 (July 10, 2007), et en même sens, CEDH, Agosi c. Royaume-Uni, n°9118/80, 24 octobre 1986, §52., CEDH, Sud Fondi et autres c. Italie, n°75909/01, 20 janvier 2009, §137.

(75) T. Ballot, Réflexions sur les sanctions patrimoniales à la lumière du recouvrement des avoirs issus de la corruption transnationale, RSC 2013, p. 321.

بتنفيذ التدبير المؤقت الصادر عن القضاء الإيطالي، والرامي إلى مصادرة أموال وأصول - ناتجة عن جريمة - موجودة على الأراضي الفرنسية.

واعتبرت المحكمة في تعليق قرارها أن: «أي دولة عضو في اتفاقية Strasbourg تتلقى طلب مصادرة أصول أو أموال موجودة على أراضيها عليها بتنفيذه، طالما أن الشروط الموجودة في الاتفاقية تتوافق مع تلك الموجودة في قوانين الدولة متلقية طلب تنفيذ المصادرة»⁽⁷⁶⁾. وفي حكم آخر، انتهجت محكمة التمييز المدنية الفرنسية السياق ذاته برفضها الطعن الرامي إلى فسخ قرار محكمة الاستئناف الذي قضى بقبول تنفيذ قرار أجنبي بمصادرة أصول موجودة على الأراضي الفرنسية، كان قد ثبت تعلقها بجرائم ارتكبها أشخاص⁽⁷⁷⁾.

ويتضح من خلال هذا الحكم الأخير أنه ليس من الضروري أن يتخذ قرار المصادرة في سياق الإجراءات الجنائية، فحسب التقرير الصادر عن مجلس الشيوخ الفرنسي، فإنه: «لا ينبغي أن تمنع فرنسا من الاعتراف والتنفيذ، في سياق التعاون الدولي، وأمر المصادرة التي أصدرتها محكمة أجنبية في إطار الإجراءات المدنية (...) بمجرد احترام متطلبات المحاكمة العادلة»⁽⁷⁸⁾.

من جهة أخرى، وعلى الصعيد الداخلي أقر القضاء الفرنسي ضمناً المصادرة دون حكم إدانة، ووضعها تحت يد القضاء في أي مرحلة من مراحل المحاكمة إلى أن يتم تسليمها لصاحب الحق⁽⁷⁹⁾، مؤكداً أنه إذا كان من المستحيل متابعة الدعوى الجزائية بحق شخص عن جريمة ارتكبها بسبب انقضائها لأي سبب من الأسباب دون صدور حكم إدانة بحق هذا الأخير، فإنه لا مانع من مصادرة أدوات الجريمة أو المتحصلات الناتجة عنها كعقوبة غير شخصية⁽⁸⁰⁾.

ففي دعوى تتلخص وقائعها بتقديم ورثة أحد المتهمين بارتكاب جريمة احتيال، المتوفى قبل صدور حكم إدانة بحقه، طعنا ضد قرار قضائي بتجميد الحساب البنكي العائد للمتهم بذريعة وفاة مورثهم، واستحالة صدور حكم إدانة بحقه لانقضاء الدعوى الجزائية، قررت محكمة التمييز الفرنسية رفض طلب الورثة، معلنة أنه لا يمكن اعتبارهم

(76) Crim., 13 nov. 2003, n°03-80371.

(77) Civ. 2e, 4 juin 2009, n°08-16142.

(78) Rapp. Sénat n°328 (ZOCETTO F.), 24 fév. 2010, p. 70.

(79) G. Cottel, Consécration implicite de la procédure de confiscation sans condamnation préalable, AJ Pénal 2016, p. 463.

(80) Crim., 2 déc. 1991, n°88-80786 et n°90-84-994., Crim., 4 sept. 2012, n°11-87143.

حسني النية، طالما أنّ مصالحهم تتقاطع مع مصلحة المتهم⁽⁸¹⁾، فالبرغم من أنّ المصادرة لا يمكن أن تصح بالمبدأ، إلا بعد صدور حكم إدانة، باعتبارها عقوبة تُضاف إلى العقوبة الأصلية، لكن إعادة الأصول إلى الورثة بعد ثبوت تحصلها عن جريمة أمر غير منطقي وغير أخلاقي⁽⁸²⁾.

هذا وقد اتجه القانون رقم 731 لسنة 2016 – الصادر في فرنسا بتاريخ 2016/6/33، والخاص بتعزيز مكافحة الجريمة المنظمة والإرهاب وتمويلهما – نحو تحسين كفاءة و ضمانات الإجراءات الجنائية المصادرة دون إدانة، حيث أصبح باستطاعة المحكمة أو النيابة العامة في حالة انتهاء الإجراءات وإقفال الدعوى الجزائية برفض طلب الاسترداد الذي يقدم من صاحب العلاقة لاستعادة الأموال أو الأدوات المحجوزة المتعلقة بشكل مباشر أو غير مباشر بالجريمة، وهو ما من شأنه أن ينقل ملكيتها نهائياً إلى الدولة⁽⁸³⁾.

و خلاصة القول، إنّ المصادرة دون حكم إدانة هي إحدى أهم أدوات استعادة الأصول المنهوبة، لاسيما بحالة وفاة أو فرار المتهم أو تمتعه بالحصانة، وبالتالي يمكن بالاستناد إلى كل ما سبق ذكره بهذا الخصوص اعتماد هذه الوسيلة في لبنان؛ لأنها تسمح بمصادرة العائدات أو أدوات الجريمة دون إدانة جنائية مسبقة⁽⁸⁴⁾، كما أنه يمكن الاستناد إليها للبدء بمطالبة الدول الأجنبية بمصادرة الموجودات التي تثبت علاقتها بجرائم فساد وقعت في لبنان، لكن هذا الموضوع يطرح إشكالية من نوع آخر تتمثل في كيفية إثبات هذه العلاقة، لاسيما أنّ الفاسدين يستخدمون طرقاً معقدة جداً لإخفاء مصدر أموالهم وفقاً سنرى في المطلب الثاني من هذه الدراسة.

(81) Crim., 25 nov. 2015, n°14-84985.

(82) G. Cottel, op.cit., p.465

(83) Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016, JO n° 129 du 4 juin 2016.

(84) ريان فاخوري، اقتراحات قوانين استرداد الأموال المنهوبة: آليات مُفَرَّغَة من مضمونها وغير مؤهلة لمواجهة المهمة الهائلة، المفكرة القانونية، بيروت، العدد الصادر بتاريخ 2019/12/16.

المطلب الثاني

الآليات غير القضائية المتاحة لاستعادة الأموال المنهوبة

تتسم عمليات استعادة الأموال المنهوبة بمسارها الطويل والمعقد، خصوصاً إذا لم يكن هناك عزمٍ وجديّة من قبل السلطة السياسية للقيام بذلك؛ لذلك سنحاول في هذا المطلب البحث عن أطرٍ أخرى، يمكن من خلالها أن تشكل ضغطاً على صانعي القرار للبدء فعلاً بمحاربة الفساد من باب استرجاع الأموال الناتجة عنه.

وعليه قسّمنا هذا المطلب إلى فرعين: نتناول في الأول الآليات التقنية لاستعادة الأموال المنهوبة، وفي الثاني أهمية دور المجتمع المدني في تحقيق هذه المهمة.

الفرع الأول

الآليات التقنية لاستعادة الأموال المنهوبة

لا يخفى على أحد صعوبة استرداد الأموال المنهوبة، حيث تواجه سلطات إنفاذ القانون إشكالية تتبع تلك الأموال، نظراً إلى الأساليب التي تعتمد من قبل الفاسدين لإخفاء مصدرها الأساسي وتمويهها لكي تظهر كما لو أنّها متأتية من مصدر مشروع، ومن هنا تكمن أهمية الآليات التقنية في سياق مكافحة الفساد في الكشف عن الأموال المنهوبة، وتحديد مكانها ومصادرها (ثانياً)، حيث إنّ هناك صعوبات كبيرة في إثبات العلاقة بين الموجودات غير المشروعة وجرائم الفساد (أولاً).

أولاً: صعوبات إثبات العلاقة بين الموجودات غير المشروعة وجرائم الفساد

يحاول الفاسدون إخفاء الأموال التي حصلوا عليها من المال العام عن طريق تبييضها باستخدام طرق مختلفة⁽⁸⁵⁾؛ وذلك لإدخالها في القطاع المصرفي اللبناني كما لو أنّها أموال مشروعة، أو عبر تهريبها إلى الخارج، بحيث يُستحال على سلطات إنفاذ القانون المحلية أو الخارجية تعقبها وتقفي آثارها، وغالباً ما يتم نقل هذه الأموال إلى الخارج

(85) يقصد بتبييض الأموال أو غسل الأموال Money Laundering العملية التي يتم من خلالها إخفاء صفة المشروعية على متحصلات تأتت بسبب عمل إجرامي سابق، وتعرف مجموعة العمل المالي الدولية (غافي) غسل الأموال بأنه: «عملية إخفاء المنشأ غير القانوني لعوائد الجريمة من دون الإفصاح عن مصدرها، فعدم مشروعية هذه الأموال يرجع لمصدرها، فقد يكون مثلاً: تجارة المخدرات، تجارة السيارات المسروقة، تجارة السلع والبضائع المهربة، الغش، النصب والاحتيال، جرائم الفساد الإداري، الإرهاب،... إلخ، فغسل الأموال يمكن المجرمين من إخفاء صفة المشروعية على أموال متأتية بسبب جرمي، ومن ثم الاستمرار والتوسع في النشاط الإجرامي.

بطرق مختلفة، عادية أو إلكترونية، ويحط بها الرحال في بنوك، أو تحوّل إلى أصول كأسهام في شركات أو عقارات، وعادة ما تستقر هذه الأموال في دول تصنّف ملاذات آمنة.

وهناك الكثير من الطرق التي يستخدمها الفاسدون لإخفاء أموالهم غير المشروعة، ولعل أهم وأخطر هذه الطرق هي التي تتم عبر المصارف والمؤسسات المالية، باعتبار أنّ هذه الأخيرة تعمل بشكل شرعي ووفقاً لقوانين واضحة ومنضبطة، إلا أنّه يتبيّن من خلال التجارب أنّ أخطر عمليات تبييض الأموال تتم عبرها، إما بمعرفتها أو عبر التحايل على أنشطتها ولوائحها الداخلية.

عادةً ما تتنافس المصارف لتأمين الخدمات المصرفية لعملائها، حتى في الدول التي ليس لها وجود فعلي فيها، وهي تتعامل في سبيل تحقيق هذه الغاية مع مصارف خارجية تُعرف بـ «بنوك المراسلة»⁽⁸⁶⁾، حيث تُقدم هذه الأخيرة مجموعة واسعة من الخدمات (حوالات برقية دولية، مقاصة شيكات، خدمات دفع،....)⁽⁸⁷⁾. إنّ هذه الخدمات تقوم بها البنوك المراسلة لعملاء وهيئات البنوك المجيبة دون أن تحصل على معلومات أصيلة عنها من هذه الأخيرة، مما يعني ذلك أنّها قد تكون احتفظت أو أرسلت أموالاً ترتبط بفساد أو غش أو غيرهما من الأنشطة غير القانونية⁽⁸⁸⁾. وبهذا الصدد، جاءت التوصية رقم 50 من توصيات لجنة بازل (BCBS) بخصوص البنوك المراسلة بأنّه يجب على هذه الأخيرة أن تجمع معلومات كافية عن المصارف التي تتلقى الخدمة، والتشدد في معرفة المعلومات الكافية عن عملائها⁽⁸⁹⁾.

كما استغلت البنوك التقنية العالية لشبكة الإنترنت لخدمة زبائنها بشكل أكبر عبر إدارة المحافظ الاستثمارية وتداول العملات والأسهم وفتح الاعتمادات المستندية، كل ذلك

(86) تعمل البنوك المراسلة في الخارج بشكل أساسي بصفة وكيل للبنوك خارج حدودها بهدف توفير الخدمات التي تنشأ في البنوك المحلية وفقاً لبنك التسويات الدولية، وتستطيع البنوك من خلال علاقات البنوك المراسلة الحصول على الخدمات المالية في بلدان مختلفة، وتقديم خدمات المدفوعات الدولية عبر الحدود لعملائها، ودعم التجارة الدولية والاندماج المالي.

(87) د. هزاع مفلح، العمليات المصرفية الدولية، كلية الاقتصاد، جامعة حماة، سوريا، 2019، ص 15 وما بعدها.

(88) دليل جمعية الاختصاصيين المعتمدين في مكافحة غسل الأموال، ACAMS، ط4، ص 26 وما بعدها.
(89) أضف إلى ذلك أنّ القانون الأمريكي (USA PATRIOT ACT) لحظ هذه المسألة وشدّد على ضرورة اتخاذ المصارف المراسلة الإجراءات المناسبة للتحقق بهذا السياق، للمزيد حول هذه الموضوع، انظر: بشير النقيب، مسؤولية البنوك المراسلة عن مخاطر عمليات غسل (تبييض) الأموال وكيفية مواجهتها، 2011، ص 3 وما بعدها، مقال متاح على الموقع التالي:

<https://www.slideshare.net/bachirelnakib/ss-11573257>

بطريقة رقمية إلكترونية⁽⁹⁰⁾. إضافة إلى الخدمات الأخرى التي اتسع مداها ونطاقها في عصر المعلومات، وتحولت إلى أنماط أكثر سهولة من حيث الأداء، خصوصاً مع ظهور البنوك الإلكترونية والافتراضية⁽⁹¹⁾ التي أمنت سهولة في حرية انتقال رؤوس الأموال بين الدول، بحيث سمحت للفاستدين بتحويل الأموال غير المشروعة بشكل يومي أو دوري بين أكثر من بنك حول العالم، دون أن تستطيع السلطات المختصة تعقبهم.

ويمكن للمصارف أن تؤمن للفاستدين قنوات ممتازة لتهريب الأموال التي تحصلوا عليها بطريقة غير مشروعة، وذلك عبر قيامها بمساعدة هؤلاء (عن قصد أو غير قصد) بإنشاء شركات وهمية في دول تصنف ملاذات آمنة، ويتم هذا بالتعاون مع مؤسسات متخصصة بتأسيس الشركات، فيتم تأسيس الشركة ووضع مدير أو رئيس صوري لها يظهر اسمه على كافة وثائقها، وتقوم هذه الأخيرة بإصدار الفواتير الوهمية، واستقبال الأموال غير المشروعة في حسابها المصرفي الذي فُتح لهذا الغرض كما لو أنها أرباحٌ صادرة عن النشاط التجاري للشركة، كل هذا دون ظهور أي إشارة لاسم صاحب الشركة الحقيقي⁽⁹²⁾.

ومما يعزز قيام هذا النوع من الكيانات الوهمية، سهولة إنشائها وحلّها وخيار استخدام مساهمين ومديري شركات، وإنشاء كيانات قانونية في أماكن ودول مختلفة؛ الأمر الذي يستحال معها كشف وتحديد هوية المالك الفعلي لهذه الكيانات، ويزداد الأمر صعوبة في حالة اعتماد هذه الدول لقوانين صارمة في مجال السرية المصرفية، أو تنص قوانينها على إجراءات معقدة في إطار المساعدة القانونية المتبادلة⁽⁹³⁾.

من جهة أخرى، سمحت الوسائل الإلكترونية بابتداع طرق جديدة لإجراء عمليات تبييض الأموال بشكل سري وسريع، دون ترك أي أثر أو دليل، ويمكن أن يتم ذلك على سبيل

(90) وهبية لعوارم، دور وسائل الدفع الإلكترونية في عمليات تبييض الأموال، المجلة العربية للعلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، ص 2 وما بعدها.

(91) هذه البنوك تختلف عن البنوك الإلكترونية التي هي عبارة عن بنك تقليدي قائم، وتتميز هذه البنوك بأن معاملاتها البنكية تتم من خلال شبكة الإنترنت التي تستخدم كوسيط للقيام بجميع الأنشطة البنكية تقريباً، فكل تعاملاته تتم عبر شبكة الإنترنت كفتح حساب أو تحويل شيكات أو منح قروض لتمويل شراء سيارات وعقارات إضافة إلى التسوق.

(92) دليل جمعية الاختصاصيين المعتمدين في مكافحة غسيل الأموال، ACAMS، مرجع سابق، ص 30 وما بعدها، مجلة التمويل والتنمية، واشنطن، سبتمبر 2019، ص 11 وما بعدها.

(93) مؤتمر الأمم المتحدة الثاني عشر لمنع الجريمة والعدالة الجنائية، سلفادور، البرازيل، 12-19 نيسان/ أبريل 2010، جدول الأعمال المؤقت، التعاون الدولي لمكافحة غسل الأموال استناداً إلى صكوك الأمم المتحدة وسائر الصكوك ذات الصلة، ص 14 وما بعدها.

المثال عبر البطاقات الذكية SMARD CARD لتحويل ولصرف النقود دون وسيط⁽⁹⁴⁾، والتي تسمح بتخزين ملايين الدولارات على القرص الذكي الملصق بها، بحيث يمكن بعد ذلك نقلها بسهولة إلى بطاقة أخرى دون تدخل أي بنك من البنوك، وأصبحت هذه الوسيلة فيما بعد أكثر فاعلية في عمليات غسل الأموال بعد دخول تقنية موندكس MONDEX الشهيرة⁽⁹⁵⁾، حيث أصبحت هناك إمكانية لتحويل الأموال وإجراء التمويل مع تشفير هذه العمليات.

كما يمكن استخدام البطاقات المصرفية في عمليات تهريب الأموال غير المشروعة، عن طريق إيداعها بغية تسديد الالتزامات والأموال التي منحتها تلك البطاقات على سبيل الائتمان، كما يمكن أيضاً استخدام بطاقات وهمية أو مزورة لإيداع أموال غير مشروعة بهدف تسهيلها، عبر إجراء عمليات دفع بين عدة شركات مختلفة الأنشطة⁽⁹⁶⁾.

هناك أيضاً النقود الإلكترونية⁽⁹⁷⁾، وهي عبارة عن «أموال تنتقل عبر شبكة الإنترنت بين طرفين أو أكثر بشكل سريع ومباشر، دون حاجة للانتقال إلى الأموال التقليدية لإتمام

(94) د. نادر عبد العزيز شافي، المصارف والنقود الإلكترونية، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 2007، ص 83 وما بعدها.

(95) موندكس هي بطاقة ذكية تحمل وتوزع النقد الإلكتروني، وهي منتج لمؤسسة ماستر كارد العالمية. تتمتع بمرونة عالية لاستخدامها في عمليات الشراء عالمياً وفي عمليات التحويل من رصيد بطاقة إلى أخرى، من خلال آلات الصرف الآلي (ATM)، أو من خلال استخدام أجهزة الحواسيب الشخصية (اللاب توب) عبر الإنترنت. وتتيح للعميل القيام بعمليات السحب أو الإضافة من حساب الشخص، دون الرجوع إلى الحساب الجاري لدى البنك. انظر: د. أحمد المحرزي ود. حمادة فوزي، برنامج مهارات التسويق والبيع: التسويق عبر الإنترنت، ص 208، متوافر على الرابط التالي:

<http://www.olc.bu.edu.eg/olc/images/internet.p>

(96) تمكنت الشرطة في الكويت من القبض على شبكة منظمة ومتخصصة بجرائم غسل الأموال ذات الطابع المحلي والدولي تختص بسرقة أرقام البطاقات الائتمانية (فيزا - ماستر كارد) وغيرها من البطاقات الائتمانية، بالإضافة إلى إنشاء بطاقات ائتمانية وهمية تستخدم في إيداع أموال ناتجة من مصادر غير مشروعة، وذلك باستخدام أجهزة خاصة مستوردة من خارج البلاد لطباعة تلك البطاقات بأسماء أشخاص متوفين أو وهميين وفي بعض الحالات لأشخاص حقيقيين، وبعد إصدار البطاقات الوهمية تقوم الشبكة بتسييل الأموال من خلال عمليات دفع عبر عدة شركات مختلفة الأنشطة داخل البلاد بعد الاتفاق المسبق معهم على نسبة الفائدة المتحصلة من تلك العمليات، ومن ثم استلام المبالغ نقداً وتحويلها عن طريق شركات الصرافة المحلية إلى دول مختلفة حول العالم. جريدة القبس، بتاريخ 2016/6/15.

(97) النقود الإلكترونية (أو الرقمية e-money) أو digital cash أو e-cash أو (digital money) هي مصطلحات تشير إلى الطرق الإلكترونية المختلفة التي تُتيح للشخص أن يدفع مقابل ما يشتره من السلع (goods) والخدمات (services) والمعلومات (information)، وذلك بواسطة مجموعة من الأرقام التي تُنقل من كمبيوتر إلى آخر، وتكون صادرة عن بنك مُعَيَّن، وتكافئ قيمة نقدية حقيقية (فعلية). وتتميز النقود الإلكترونية بأنها قابلة للاستخدام لمرات عديدة.

المعاملات المالية»⁽⁹⁸⁾، حيث تشكّل «قيمة نقدية مخزنة إلكترونياً، ذات بيانات مشفرة»⁽⁹⁹⁾ وتؤمن لمستخدميها الأمان والسرية، فلا يستطيع أحد التعديل عليها أثناء عملية تحويلها، حيث تبقى الصفقة الإلكترونية طي الكتمان، محصورةً بأطرافها فقط⁽¹⁰⁰⁾.

وتلعب النقود الإلكترونية دوراً هاماً في إتمام العمليات الخاصة بتحويل الأموال غير المشروعة إلى أموال مشروعة عبر إجراء تحويلات معقدة جداً، دون الحاجة إلى ظهور الهوية الحقيقية للمتعاملين، مما يجعل مهمة السلطات المختصة بمراقبة الجريمة صعبة جداً، وذلك بسبب استحالة مراقبة السجلات والعمليات المالية التي تجري بواسطة هذه الطريقة، كما تتمثل عمليات تبييض الأموال بواسطة النقود الإلكترونية بقيام غاسلي الأموال بإيداع أموالهم غير المشروعة في حساب شخص، وبعد إتمام عملية الدمج يقوم هذا الأخير بإجراء تحويلات رقمية إلى دول ليس فيها مراقبة كافية على عمليات تبييض الأموال، ويعيد بعد ذلك تحويلها إلى أماكن أخرى، وإدخالها في حركة الاقتصاد العالمي.

وعليه، فإنّه متى غادرت الأموال المنهوبة الأراضي اللبنانية بأي طريقة من الطرق المذكورة أعلاه، أو غيرها من الطرق الأخرى، تصبح هناك صعوبة في تقي آثارها وتعقبها وتحديد مكانها.

ثانياً: تفعيل عمليات التتبع والتعقب للأموال المنهوبة

إذا كانت هناك آليات قضائية كفيلة باسترداد الأموال المنهوبة، وإذا ما توافرت شروط إعمالها طبعاً، فإنّها لا تكفي وحدها، بل يجب تبني آليات ذات طابع عملي، تسمح بتعقب الأموال المنهوبة والكشف عن وجودها، ليتسنى للسلطات المعنية حجزها وإعادتها إلى الدولة صاحبة الحق.

لقد أنشئت في لبنان بموجب القانون رقم 2015/44 هيئة تحقيق خاصة يرأسها حاكم البنك المركزي، وأنيطت بها صلاحية تحقيق وتتبع (tracing) الأموال المنهوبة؛ لذا فإنّه يمكن لهذه الهيئة طبقاً للسلطات الواسعة التي منحها القانون لها أن تقوم بإجراء

(98) د. محمد عبد الله رشدان، جرائم غسل الأموال، ط1، دار قنديل للنشر، عمان، الأردن، 2007، ص114.

(99) د. محمود أبو فروة، الخدمات البنكية الإلكترونية عبر الإنترنت، ط1، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، 2009، ص32؛ نادر عبد العزيز شافي، المصارف والنقود الإلكترونية، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 2007، ص83.

(100) د. توفيق شنبور، أدوات الدفع الإلكترونية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002، ص12؛ د. بسام الزلي، دور النقود الإلكترونية في عمليات غسل الأموال، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 26، العدد الأول، 2010، ص3.

التحقيقات، وتجميد الأرصدة واسترجاع الأموال، كما أنه يمكنها أن تقوم بدور فعال، من خلال التواصل مع سلطات إنفاذ القانون في الخارج، أو من خلال التعاون مع المؤسسات الدولية الفاعلة في هذا المجال كمؤسسة الإنتربول، حيث يمكن لهذه الهيئة بموجب الفصلين الرابع والخامس من اتفاقية مكافحة الفساد⁽¹⁰¹⁾ أن تطلب التعاون الدولي بصدد تجميد الأموال في الخارج لاسترجاعها بعد صدور أحكام قضائية، أو طلب مصادرتها وفقاً لما بيناه في المطلب الأول من هذا البحث.

كما يمكن الاستعانة بالمبادرة التي قامت بها مجموعة البنك الدولي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC) في العام 2007، وهي مبادرة استعادة الأصول المسروقة (Stolen Asset Recovery – STAR) وتقضي هذه المبادرة إلى تعزيز الجهود الدولية لاستعادة أصول البلدان النامية المسروقة إلى جانب الحد من تدفق الأموال المنهوبة، من ضمنها، تقديم مساعدات تقنية للوصول إلى أماكن وجود الأموال المنهوبة وآلية تحصيلها، كإصدار دليل بشأن الإجراءات الخاصة باسترداد الأموال المنهوبة⁽¹⁰²⁾.

الفرع الثاني

دور المجتمع المدني

يمكن أن يكون للمجتمع المدني دور مهم في عملية تعقب وتتبع الأموال المنهوبة والكشف عن عمليات متعلقة بالفساد؛ حيث يمكن أن يوفر المعلومات والأدلة لهيئات إنفاذ القانون⁽¹⁰³⁾، ويعمل على تعديل السياسات والقوانين المتعلقة بمكافحة الفساد، مما يزيد من صعوبة إخفاء هذه الأموال⁽¹⁰⁴⁾.

(101) المواد (46 و50 و55 و56) من القانون رقم 2015/44.

(102) كما أن هناك العديد من المبادرات الدولية والإقليمية التي اهتمت بتيسير عملية استرداد الأصول، وتجاوز العقبات التي تواجهها كمبادرة مجموعة البلدان الثمانية (G8) ومبادرات جامعة الدول العربية، ومبادرة مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة. للمزيد حول هذا الموضوع، راجع: د. المنصف زغاب، الإطار التشريعي المنظم لاسترداد عائدات الفساد على الصعيدين الدولي والإقليمي، ورقة عمل مقدمة إلى مؤتمر الجامعة العربية حول «استرداد الموجودات» القاهرة، 2011، ص5.

(103) Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement (CCFD), Biens mal acquis... profitent trop souvent, la fortune des dictateurs et les complaisances occidentales, 2007, p.95.

(104) لقد صرحت غادة الزغير مديرة برنامج الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في الشفافية الدولية بأنه: «ينبغي على الحكومات العربية تعزيز التواصل مع المجتمع المدني في مسعانا المشترك نحو استرداد الأموال المنهوبة». وتابعت قائلة: «يمكن للمجتمع المدني، بل وينبغي عليه أيضاً، أن يلعب دوراً مهماً في هذه العملية، وهو على أهبة الاستعداد للتعاون مع الحكومات من أجل دعم أنشطتها على مسار استرداد الأموال المنهوبة».

وقد أشارت اتفاقية مكافحة الفساد في المادة (13) إلى هذا الدور، وطالبت الدول بتشجيع الأفراد على الانخراط في عملية محاربة الفساد على مختلف الصعد⁽¹⁰⁵⁾.

كما برزت على الصعيد الدولي عدة مؤسسات من المجتمع المدني وعلى رأسها منظمة الشفافية الدولية التي تضم شبكة واسعة من المحامين والخبراء والمحققين المتخصصين لمساعدة الحكومات على كشف الأموال المنهوبة، والمتحصلات الناتجة عن جرائم الفساد. وإلى جانب ذلك، يعمل المركز الدولي لاسترداد الموجودات (ICAR)، والذي تم إطلاقه في سويسرا عام 2008 من قبل معهد بايسل لشؤون الحكم، على مساعدة الدول النامية على بناء قدراتها، وذلك من خلال توفير فرص التدريب، وتبادل المعلومات من أجل تعقب العائدات المتأتية من جرائم الفساد ومصادرتها وإعادتها.

أما على الصعيد الوطني، فقد أصبحت مسألة مكافحة الفساد من أولويات الشعب اللبناني، حيث تكونت ثقافة راسخة لدى الشعب وهي أنّ الفساد هو السبب الرئيسي للأزمة الاقتصادية الخانقة التي يمر بها لبنان، وليس هناك سبيل للخروج منها سوى بالعمل على وقف الفساد واسترجاع الأموال المنهوبة.

ويظهر دور منظمات المجتمع المدني من خلال الرقابة التي يمارسها على جميع القطاعات العامة والخاصة، وإعداد التقارير الخاصة بمراقبة تنفيذ الخطط والاستراتيجيات، ومستوى تنفيذ القوانين والاتفاقيات التي تصادق عليها البلاد لاسيما المتعلقة بمكافحة الفساد، كما تكشف عن مواطن الفساد والمفسدين، والمطالبة والضغط المستمرين من أجل تفعيل المساءلة والمحاسبة.

وترتكز جهود المجتمع المدني في مكافحته للفساد أيضاً على وسائل الإعلام، لاسيما من ناحية فضح جرائم الفساد والوصول إلى المعلومة وكشف الستار عنها، حيث تعمل على كشف المتورطين في قضاياها، وتقديم إخبارات إلى النيابة العامة للقيام بواجباتها.

(105) برز دور المجتمع المدني أيضاً كمراقب وكمساعِد في آن واحد، ففي الحالة النيجيرية، تقود الشبكة الأفريقية للعدالة البيئية والاقتصادية (رابط خارجي ANEEJ) مجموعة من المنظمات غير الحكومية النيجيرية التي ستساعد في الإشراف على كيفية استخدام هذه الأموال، أمّا في حالة كازاخستان، فقد أنشئت مؤسسة «بوتا» الخاصة للإشراف على إدارة تلك الأموال باستقلالية تامة من قبل مؤسسات رسمية، حيث تم تنفيذ آلية توزيع الأموال من قبل منظمات غير حكومية محلية.

الخاتمة:

عملية استرداد الأموال المنهوبة ليست بالمهمة اليسيرة، إنّما دونها عقبات كثيرة، فهي تنطوي على سلسلة من الإجراءات والأعمال القانونية والتقنية، فمن ناحية أولى، تواجه سلطات إنفاذ القانون مجموعة من الفاسدين المحترفين القادرين على إخفاء ثمار جرائمهم بطريقة يصعب تتبعها أو إثبات مصدرها غير المشروع، ومن ناحية أخرى يغلب على عملية استرداد الأموال المنهوبة الطابع الدولي، باعتبار أنّ هذه الأموال غالباً ما تُهرَّب إلى خارج الوطن؛ لذلك فإنّ الأمر يتطلب اتصالات نشطة، وتنسيقاً وثيقاً بين السلطات اللبنانية والسلطات المعنية في الخارج، مع التأكيد على أنّ كل ذلك مرتبط بالرغبة لدى السلطة السياسية بمكافحة الفساد واسترجاع الأموال، على غرار ما قامت به العديد من الدول التي كانت لديها تجربة مماثلة للحالة اللبنانية مع الفساد؛ لذلك فإننا بعد الانتهاء من معالجة إشكالية البحث، خلصنا إلى بعض النتائج والتوصيات نوردتها على النحو الآتي:

أولاً: النتائج

- ترتبط عملية مكافحة الفساد بالدرجة الأولى برغبة سياسية تنعكس بشكل مباشر على العمل القضائي الذي يقع على عاتقه عبء محاكمة الفاسدين لإصدار أحكام جزائية، يمكن الاستناد إليها بمرحلة لاحقة لمطالبة الدول الأخرى باسترداد الأموال التي نتجت عن جرائم فساد، إلا أنّ هذه الرغبة ما زالت غير متوافرة في لبنان، حيث تحجم السلطة السياسية عن إصدار القوانين الفاعلة والقادرة على تحقيق رغبة الشعب باستعادة أمواله المنهوبة، وأكثر من ذلك، فإنّها تقف عائقاً أمام تحرير عمل الأجهزة الرقابية، وتقبض على مفاصل القضاء، وتعيق عمله في هذا السياق.
- يستفيد الفاسدون من القوانين المتعلقة بالحصانات والسرية المصرفية لإخفاء أموالهم وتهريبها إلى ملاذات آمنة يصعب بعدها تتبعها والتثبت من مصدرها غير المشروع.
- فعلياً، إنّ النظام القانوني اللبناني يتضمّن تشريعات بخصوص الإثراء غير المشروع، ومكافحة تبييض الأموال، ومكافحة تمويل الإرهاب، ونصوصاً قانونية حول تبادل المعلومات لغايات ضريبية بالمبدأ من شأنها الحدّ من الفساد، إضافة إلى اتفاقية مكافحة الفساد التي صادقت عليها الدولة اللبنانية، إلا أنّ المشكلة تكمن في تطبيقها والقيمين على تنفيذها، ممّا يحتم تعديلها.
- رغم صعوبة عملية استرداد الأموال المنهوبة من الخارج، نلاحظ أنّ هناك تجارب مشجّعة في هذا المجال، حيث استطاعت بعض الدول النجاح في استعادة بعض من

أموالها المنهوبة من الخارج واستثمرتها في مشاريع تنمية كنيجيريا وسنغافورة، وهناك دول أخرى حققت نتائج ملموسة، كمصر وتونس، وما زالت تحاول لاسترجاع المزيد، خصوصاً أنّ آلية استرجاع الأموال المسروقة من دول أجنبية تستغرق سنوات، وليست بالأمر البسيط، ولذلك يتطلب الأمر استقراراً سياسياً والتزاماً من قبل المؤسسات السياسية والإدارية بمحاربة الفساد، لاسيما أنّ هذا الأمر لا يتحقق إلا بعد حدوث تغيير جذري في النظام السياسي على غرار ما جرى في الدول المذكورة من تغيير لأنظمتها السياسية، وإبعاد الفاسدين عن السلطة، ومجيء أشخاص عزموا على محاربة الفساد واسترجاع ما نُهب من أموال.

ثانياً: التوصيات

- تفعيل عمل هيئة التحقيق المالية لملاحقة الأموال المنهوبة، والعمل على القيام بما يلزم لتجميدها، وكذلك القيام بتعديلات على قانون الإثراء غير المشروع، لاسيما من ناحية إلغاء التأمين المفروض على من يقيم دعوى معينة بحق الفاسدين.
- الاستناد في ملاحقة الفاسدين إلى اتفاقية تبادل المعلومات لغايات ضريبية، وإلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تنص على التزام المحاكم والسلطات المختصة لكل دولة بالتعاون في هذا المجال، حيث تنص المادة (31) فقرة 7 من الاتفاقية على أنه: «لأغراض هذه المادة والمادة (55) من هذه الاتفاقية، تخول كل دولة طرف محاكمها أو سلطاتها المختصة الأخرى أن تأمر بإتاحة السجلات المصرفية أو المالية أو التجارية أو بحجزها، ولا يجوز للدولة الطرف أن ترفض الامتثال لأحكام هذه الفقرة بحجة السرية المصرفية».
- تفعيل آلية المصادرة دون انتظار صدور أحكام إدانة بحق الفاسدين، لاسيما أنّ هناك الكثير من الأموال والأصول الناتجة عن عمليات فساد معروفة لدى السلطات.
- هناك دور كبير يمكن أن تقوم به منظمات المجتمع المدني في لبنان، من جمعيات وحقوقيين وطلاب ووسائل إعلام، عبر الكشف عن مكامن الفساد، وتكوين مجموعات ضغط، وهو سينتج حتماً في المستقبل قوة تغيير في بنية النظام الحالي، لاسيما عند التخلص من مسألة الطائفية التي تضرب الكيان اللبناني، وتحول دون قيام هذه الشريحة الكبيرة من الناس بتنظيم نفسها ضمن إطار مدني أو حزبي لتصبح قادرة على مكافحة الفساد ضمن إطار قانوني ومنظم.

المراجع:

أولاً: باللغة العربية

1- الكتب والمقالات:

- د. أزهار الحيايلى، أثر ظاهرة الفساد الإداري على حقوق الإنسان والمجتمع، دار نور للنشر، الإمارات العربية المتحدة، 2017.
- د. أحمد المحرزي ود. حمادة فوزي، برنامج مهارات التسويق والبيع: التسويق عبر الإنترنت، 208، متوافر على الرابط التالي:
<http://www.olc.bu.edu.eg/olc/images/internet.p>
- د. أحمد النويهي، حق الحصول على المعلومات في المواثيق الدولية وبعض دساتير الدول الديمقراطية، الشبكة الدولية للمعلومات، 2010.
- د. أحمد حمد الله أحمد، طرق استرداد الأموال المهربة المتأتية من جرائم الفساد وموقف التشريع العراقي منها، جامعة القادسية، العراق، 2017.
- أحمد عيد، أجهزة الرقابة المالية والبرلمانية، مجلس النواب اللبناني، مصلحة الأبحاث والدراسات، بيروت، 2016.
- د. المنصف زغاب، الإطار التشريعي المنظم لاسترداد عائدات الفساد على الصعيدين الدولي والإقليمي، ورقة عمل مقدمة إلى مؤتمر الجامعة العربية حول «استرداد الموجودات»، القاهرة، 2011.
- د. أشرف فتحي الراعي، حق الحصول على المعلومات - دراسة مقارنة، ط1، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، 2010.
- د. بسام الزلمي، دور النقود الإلكترونية في عمليات غسل الأموال، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 26، العدد الأول، 2010.
- بشير النقيب، مسؤولية البنوك المراسلة عن مخاطر عمليات غسل (تبييض) الأموال وكيفية مواجهتها، 2011، مقال متاح على الموقع التالي:
<https://www.slideshare.net/bachirelnakib/ss-11573257>
- د. بشير مصطفى، الفساد الاقتصادي، مجلة دراسات اقتصادية، مركز البصيرة للبحوث والدراسات الإنسانية، دار الخلدونية، الجزائر، العدد السادس، 2004.

- د. هزاع مفلح، العمليات المصرفية الدولية، كلية الاقتصاد، جامعة حماة، سوريا، 2019.
- وهيبة لعوارم، دور وسائل الدفع الإلكترونية في عمليات تبييض الأموال، المجلة العربية للعلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2010.
- د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار بلال، بيروت، 2001.
- د. زياد إبراهيم شيحا، الإنابة القضائية الدولية في المسائل الجنائية ونطاق العلاقات الخاصة الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015.
- د. حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2013.
- د. حسين المحمدي بواوي، الفساد الإداري لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008.
- حسين طراف، مشروع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد - العبرة دائماً في التنفيذ، مقال منشور في جريدة الأخبار، 2018/6/18، المقال متاح على الموقع التالي: <https://al-akhbar.com/Capital/252225>
- مايا منصور وكارلوس داوود، استقلال النظام القضائي في لبنان وحياده، الشبكة الأوروبية ومتوسطة لحقوق الإنسان، كوبنهاجن، 2010.
- د. محمد عبد الله رشدان، جرائم غسيل الأموال، ط1، دار قنديل للنشر، عمان، الأردن، 2007.
- د. محمد علي سويلم، السياسة الجنائية في مكافحة الفساد، الدار المصرية للنشر، القاهرة، 2018.
- د. محمود أبو فروة، الخدمات البنكية الإلكترونية عبر الإنترنت، ط1، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، 2009.
- د. نادر عبد العزيز شافي، المصارف والنقود الإلكترونية، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 2007.
- نزار صاغية وميريم مهنا، أول تطبيق لقانون الإثراء غير المشروع في لبنان: انتصار ثمين للحراك يفتح أبواباً كثيرة، موقع المفكرة القانونية، بيروت، العدد الصادر بتاريخ 2019/10/23.

- نرمن مرمش وآخرون، الإطار الناظم لاسترداد الأصول على المستوى المحلي والدولي، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، فلسطين، 2015.
- سالم الموسوي، حق الحصول على المعلومات، 2009، بحث منشور على الموقع التالي: www.iraq-ig-law.org
- د. سامي الطوخي، الإدارة بالشفافية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006 .
- ساندي طانيوس، استقلالية السلطة القضائية، مجلس النواب اللبناني، مصلحة الأبحاث والدراسات، بيروت، 2016.
- عطا الله السليم ويحيى الحكيم، الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، ورقة بحثية حول مدى جدوى إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في لبنان، أيار/ مايو 2011.
- ريان فاخوري، اقتراحات قوانين استرداد الأموال المنهوبة: آليات مُفرّغة من مضمونها وغير مؤهلة لمواجهة المهمة الهائلة، المفكرة القانونية، بيروت، العدد الصادر بتاريخ 2019/12/16.
- توفيق شنبور، أدوات الدفع الإلكترونية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002.
- د. خالد قباني، ورقة عمل عن حال القضاء في لبنان، مجلة جمعية المصارف، بيروت، عدد حزيران/ يونيو 2004.

2- التقارير والمؤتمرات والدراسات:

- البنك الدولي، دليل لاسترداد الأموال المنهوبة، مرشد الممارسين، مركز الأهرام للنشر، القاهرة، 2009.
- البنك الدولي، دليل لاسترداد الأموال المنهوبة - مرشد الممارسين، مركز الأهرام للنشر، القاهرة، 2011.
- البنك الدولي، دليل لاسترداد الأموال المنهوبة - مرشد الممارسين، مركز الأهرام للنشر، القاهرة، 2013.
- البنك الدولي، عوائق استرداد الأموال - تحليل للعوائق الرئيسية وتوصيات للعمل، مركز الأهرام للنشر، القاهرة، 2011.

- دليل جمعية الاختصاصيين المعتمدين في مكافحة غسيل الأموال، ACAMS، الطبعة الرابعة.
- لجنة إعداد مشروع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ومخططها التنفيذي 2023-018 من قبل اللجنة المشكلة بناء على قرار وزير شؤون التنمية الإدارية رقم 174 تاريخ 2016/2/18.
- مؤتمر الأمم المتحدة الثاني عشر لمنع الجريمة والعدالة الجنائية، سلفادور، البرازيل، 2010/4/19-12، جدول الأعمال المؤقت، التعاون الدولي لمكافحة غسل الأموال استناداً إلى صكوك الأمم المتحدة وسائر الصكوك ذات الصلة.
- منظمة الشفافية الدولية، مؤشر مدركات الفساد لعام 2019، متوافر على الموقع التالي:
<https://www.transparency.org/ar/news/cpi-2019-global-highlights>
- تقرير حول استقلال السلطة القضائية ونزاهتها في لبنان: «الصعوبات والتحديات»، تمّ عرضه خلال الندوة التي نظمتها الشبكة الأورومتوسطية، بيروت، 2007/3/11-10
- التقرير الصادر بتاريخ 2019/5/23 عن لجنة المال والموازنة المنبثقة عن مجلس النواب اللبناني على الموقع التالي:
<https://www.lp.gov.lb/ContentRecordDetails.aspx?id=29446&title>
- تقرير «الدولية للمعلومات» حول الصفقات الملزمة من خلال المناقصات العمومية على الموقع التالي: <https://monthlymagazine.com/arsearch?k=>
- التقرير الصادر عام 2019 عن جمعية «مبادرة غبربال» الذي يشير بشكل دقيق لموقف 140 مؤسسة مالية عامة في لبنان تقدمت إليها بطلبات للحصول على المعلومات المتعلقة بحساباتها المالية وكيفية صرف النفقات، التقرير متاح على الموقع التالي: www.elgherbal.or

ثانياً: المراجع الأجنبية

- C. Latimier, Le recouvrement des avoirs illicites de la corruption internationale «évolutions récentes en droit français et recommandations à la lumière de la Convention des Nations Unies contre la corruption», thèse, univ. Côte d'Azur, 2017.

- Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement (CCFD), Biens mal acquis... profitent trop souvent, la fortune des dictateurs et les complaisances occidentales, 2007.
- G. Cottel, «Consécration implicite de la procédure de confiscation sans condamnation préalable», AJ Pénal 2016.
- Karen Hussmann, L'élaboration des politiques anti-corruption dans la pratique: Que peut-on apprendre en vue de la mise en œuvre de l'Article 5 de la CNUCC? Rapport de synthèse des études de cas de six pays : Géorgie, Indonésie, Nicaragua, Pakistan, Tanzanie et Zambie, CMI, U4 Report 1:2007 (1ère Partie).
- Nation Unies, Conférence des états parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption, Groupe d'examen de l'application, Septième session Vienne, 20-24 juin 2016, Point 2 de l'ordre du jour provisoire examen de l'application de la convention des Nations Unies contre la corruption, cas du Liban.
- Rapport Sénat n°328 (Zochetto F.), 24 fév. 2010.
- T. Ballot, «Réflexions sur les sanctions patrimoniales à la lumière du recouvrement des avoirs issus de la corruption transnationale», RSC 2013.

المحتوى:

الصفحة	الموضوع
327	الملخص
329	المقدمة
334	المبحث الأول: تحديات إصدار أحكام الإدانة كآلية ضرورية لاسترداد الموجودات الناتجة عن جرائم الفساد
334	المطلب الأول: غياب الملاحقة الجزائية لجرائم الفساد على الصعيد الوطني
336	الفرع الأول: عدم فاعلية سلطات إنفاذ القانون
336	أولاً: التأخير في البت بقانون إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد
338	ثانياً: التمتع عن إقرار قانون استقلالية القضاء
341	الفرع الثاني: غياب دور المؤسسات الرقابية
341	أولاً: ضعف الرقابة البرلمانية
342	ثانياً: تقييد دور الأجهزة الرقابية
346	المطلب الثاني: عدم احترام مبدأ الشفافية
347	الفرع الأول: تطبيق مجتزأ لقانون حق الوصول إلى المعلومات
349	الفرع الثاني: عوائق تطبيق قانون الإثراء غير المشروع
352	المبحث الثاني: الآليات البديلة عن شرط أحكام الإدانة لاسترداد الموجودات الناتجة عن جرائم الفساد
352	المطلب الأول: المصادرة دون حكم إدانة كآلية استرداد مباشرة للموجودات الناتجة عن جرائم الفساد
353	الفرع الأول: الأساس القانوني لآلية المصادرة دون حكم إدانة
357	الفرع الثاني: موقف القضاء من آلية المصادرة دون حكم إدانة

الموضوع	الصفحة
المطلب الثاني: الآليات غير القضائية المتاحة لاستعادة الأموال المنهوبة	360
الفرع الأول: الآليات التقنية لاستعادة الأموال المنهوبة	360
أولاً: صعوبات إثبات العلاقة بين الموجودات غير المشروعة وجرائم الفساد	360
ثانياً: تفعيل عمليات التتبع والتعقب للأموال المنهوبة	364
الفرع الثاني: دور المجتمع المدني	365
الخاتمة	367
المراجع	369

