



هيئة مكافحة الفساد

# ورشة عمل دعم تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في فلسطين

عمّان، المملكة الأردنية الهاشمية

14-15 أيلول/سبتمبر 2013

بالتعاون مع المشروع الاقليمي لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد في البلدان العربية

# التقييم الذاتي لدولة فلسطين لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

الفصل الرابع: التعاون الدولي

الفصل الخامس: استرداد الموجودات

# الفصل الرابع: التعاون الدولي

## الإطار القانوني

- قانون الكسب الغير المشروع رقم (1) لسنة 2005 والمعدل بمقتضى القرار بقانون رقم (7) لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع والذي بموجبه أنشأت أول هيئة مستقلة لمكافحة الفساد في الاراضي الفلسطينية.
- قرار بقانون بشأن مكافحة غسل الاموال رقم (9) لسنة 2007.
- قانون تسليم المجرمين لسنة 1926م الساري المفعول في قطاع غزة.
- قانون تسليم المجرمين الفارين لسنة 1927م الساري المفعول في الضفة الغربية.
- قانون تسليم المجرمين المعدل رقم 41 لسنة 1940م والساري المفعول في قطاع غزة.
- قانون المصادقة على اتفاقية تسليم المجرمين العربية لسنة 1952م الساري المفعول في الضفة الغربية.
- القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003م.
- الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.
- الاتفاقية العربية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية.
- الاتفاقية العربية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.
- اتفاقية الرياض العربية للتعاون القضائي لسنة 1983م.

## الأساس القانوني للتسليم

يجد التسليم او الاسترداد أساسه القانوني في التشريعات الجزائية الداخلية التي تورد الأحكام والأصول التي ترعى هذا الموضوع عموماً، وكذلك يجد أساسه في الاتفاقيات الثنائية او المتعددة الأطراف التي تنظم القواعد المطبقة بين الأطراف المتعاقدة بشأن تبادل تسليم او استرداد المجرمين سواء كانوا في طور الملاحقة او كانوا محكومين.

# الاسترداد أو تسليم المجرمين

موضوع استرداد أو تسليم المجرمين باعتباره أحد أبرز أوجه التعاون الدولي يطرح عوائق ومشكلات عدة تعترض سبيل هذا التعاون، لا بل قد يقف حائلاً دون الوصول إلى الغاية المرجوة من الملاحقة والتحقيق إذا لم يجر العمل بصورة جدية وفاعلة على منع تأمين الملاذات الآمنة للمشتبه بهم في الدول التي يلجأون إليها، هذا بالإضافة إلى الحول دون الحصول على معلومات تتعلق بالتحقيقات الجارية في الدولة طالبة التسليم حول ظروف الجريمة موضوع طلب التسليم وملابساتها كافة وكشف هوية سائر الشركاء والمساهمين في تنفيذها من متدخلين أو محرّضين، فضلاً عن عدم التوصل إلى تتبع عائدات هذه الجريمة ومصيرها في حال تم اللجوء إلى غسلها بطريق تحويلها أو إبدالها وغير ذلك من أوجه غسل الأموال .

# 1. تسليم المجرمين

■ اعتمدت دولة فلسطين ونفذت التدابير المشار إليها في الفقرة 1 من المادة 44 من الاتفاقية استناداً إلى القوانين والتشريعات الوطنية التي تنظم مسألة التعاون في مجال تسليم المجرمين.

■ التشريعات السارية في فلسطين أخذت بمبدأ ازدواجية التجريم، فإنه من شروط تسليم المجرمين لدولة أخرى طرف يتطلب أن يكون الفعل المطلوب الشخص لأجله مجرماً وفقاً للتشريعات الفلسطينية، وذلك استناداً إلى (2/ب) من قانون تسليم المجرمين الفارين لسنة 1927 الساري في الضفة الغربية، والمادة (2) من قانون تسليم المجرمين لسنة 1926 الساري في قطاع غزة.

# القواعد العامة في شروط الاسترداد أو تسليم المجرمين

1. مبدأ المعاملة بالمثل.

2. التجريم المزدوج.

3. الطبيعة السياسية للجريمة.

4. مبدأ مراعاة حقوق الانسان.

5. اشتراط حد أدنى للعقوبة المنصوص عنها عن الفعل المطلوب التسليم لأجله وذلك في شريعة الدولة الطالبة او شريعة الدولة المطلوب اليها التسليم.

6. اشتراط عدم مخالفة العقوبة المنصوص عنها في شريعة الدولة طالبة الاسترداد النظام العام في مجتمع الدولة المطلوب اليها التسليم.

7. عدم سقوط العقوبة بمرور الزمن او العفو او اي سبب من اسباب السقوط القانونية.

8. اشتراط ارتكاب الجرم المطلوب التسليم لأجله في ارض الدولة طالبة التسليم.

9. لا تسلم الدول رعاياها عادةً ، انما تقوم هي بمحاكمة هؤلاء.

10. تعهد الدولة طالبة التسليم عدم محاكمة المطلوب تسليمه سوى عن الفعل موضوع التسليم.

# تسليم المجرمين حسب اتفاقية الرياض العربية للتعاون القضائي لعام 1983م

بمقتضى أحكام المادة /69/ منها "لا تخلّ هذه الاتفاقية بالاتفاقيات الخاصة بين بعض الدول الأعضاء وفي حالة تعارض أحكام هذه الاتفاقية مع أحكام أي اتفاقية خاصة فتطبق الاتفاقية الأكثر تحقيقاً لتسليم المتهمين والمحكومين وتحقيق التعاون الأمني والقضائي في المجالات الأخرى".

الأمر الذي يطرح في الواقع تساؤلاً حول المعيار الذي ينبغي اعتماده في هذا السبيل، أي في سبيل اعتبار أي من الاتفاقيتين الثنائية الخاصة أم تلك المتعددة الأطراف اتفاقية الرياض هي الأنسب للتطبيق وكيف يحل الإشكال الذي ينجم عن التباين في الرأي حول هذا الموضوع .

## المبادئ التي اعتمدها الاتفاقية

- يجوز لكل دولة متعاقدة الامتناع عن تسليم مواطنيها ، مع التعهد بملاحقة صاحب العلاقة إذا كان الجرم المرتكب من قبله في دولة طرف أخرى معاقباً عليه بعقوبة سالبة للحرية مدتها سنة او أشد وذلك وفقاً لقانون كل من الدولتين .  
تحدد الجنسية بتاريخ وقوع الجرم المطلوب التسليم من أجله وليس بتاريخ تقديم طلب التسليم .
- يجب التسليم أياً كانت مدة العقوبة المقررة او المحكوم بها للأفعال لدى الدولة طالبة التسليم ، إذا كان المطلوب تسليمه من مواطني هذه الأخيرة او من مواطني دولة طرف أخرى تقرر العقوبة عينها .

■ يجب التسليم إذا كان الجرم المطلوب التسليم من أجله معاقب عليه في قوانين كل من الدولة الطالبة والمطلوب إليها بعقوبة سالبة للحرية مدتها سنة أو أشد أو كان صاحب العلاقة محكوماً حضورياً أو غيابياً بمثل هذه العقوبة.

■ في حال تعدد طلبات التسليم بخصوص جرم واحد تكون الأولوية في التسليم للطرف المتعاقد الذي أضرت بمصالحه الجريمة ثم للطرف المتعاقد الذي ارتكبت الجريمة في إقليمه ثم للطرف الذي ينتمي إليه الشخص المطلوب تسليمه بجنسيته عند ارتكاب الجريمة .

■ إذا كان الشخص المطلوب تسليمه قيد المحاكمة أو محكوماً لدى الدولة المطلوب إليها التسليم ، يؤجل تسليمه ، في حال قبول الطلب الذي ينبغي الفصل فيه ، الى حين الانتهاء من المحاكمة وتنفيذ العقوبة .

## 2 . المساعدة القانونية المتبادلة:

■ تلتزم فلسطين بالحكم المستعرض من خلال انضمامها ومصادقتها على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد التي تناولت المادة (20) منها كافة الأحكام المتعلقة بالمساعدة القانونية المتبادلة بين الدول الأطراف، في التحقيقات والملاحقات والإجراءات القضائية المتصلة بجرائم الفساد المشمولة في الاتفاقية، كما أوضحت المادة ذاتها إجراءات تقديم طلبات المساعدة القانونية، وقد جاءت الأحكام الواردة في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد منسجمة ومتوائمة مع متطلبات المادة (46) من اتفاقية الدولية لمكافحة الفساد.

### 3. التعاون في مجال إنفاذ القانون:

■ تلتزم فلسطين بالحكم المستعرض التزاما جزئيا، حيث ورغم عدم وجود تشريع ينظم هذا الموضوع، إلا أن الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد تناولت في المادة (16) منها أحكاما تتعلق بضرورة تعاون الدول الأطراف على إجراء التحريات بشأن هوية الأشخاص المشتبه في ضلوعهم بجرائم فساد، وأماكن وجودهم وأنشطتهم، وحركة العائدات والممتلكات المتأتية من ارتكاب تلك الجرائم، وتبادل المعلومات عن الوسائل والأساليب التي تستخدم لارتكاب جرائم الفساد أو إخفائها بما في ذلك التي ترتكب باستخدام التكنولوجيا الحديثة والكشف المبكر عنها، وإنشاء قاعدة بيانات عن التشريعات الوطنية وتقنيات التحقيق وأنجح الممارسات والتجارب ذات الصلة في مجال الوقاية ومكافحة جرائم الفساد، وتنسجم هذه المادة مع متطلبات المادة (48) من الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد.

## 4. أساليب التحري الخاصة

■ تلتزم فلسطين بالأحكام المتعلقة بأساليب التحري الخاصة الواردة في المادة (50) من الإتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، وذلك من خلال التزامها بنص المادة (26) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد التي ترتب على الدول الأطراف اتخاذ ما يلزم من تدابير لتمكين سلطاتها المختصة من استخدام أسلوب التسليم المراقب واتباع أساليب تحر خاصة كالترصد الإلكتروني وغيره من أشكال الترصد والعمليات السرية داخل إقليمها، وقبول المحاكم ما يستمد من تلك الأساليب من أدلة، كما تشجع الدول الأطراف على أن تبرم اتفاقيات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف مناسبة لاستخدام أساليب التحري الخاصة تلك في سياق التعاون الدولي وفق مبدأ تساوي الدول في السيادة.

# تحديات التطبيق والتنفيذ لأحكام الفصل الرابع والمتعلق بالتعاون الدولي:

- خصوصيات نظامنا القانوني: من أكثر التحديات التي تواجه التطبيق والتنفيذ التام للحكم المستعرض من قبل دولة فلسطين هو استمرار وجود الاحتلال الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية وتحكمه وسيطرته على مظاهر السيادة الوطنية (الأرض، الحدود، المعابر البرية والبحرية والجوية) وهو الأمر الذي يتعارض ويحول دون التنفيذ الفعّال والسريع للحكم المستعرض.
- عدم اعتراف المجتمع الدولي في إطار منظمة الأمم المتحدة بفلسطين كدولة كاملة العضوية في الأمم المتحدة لها من الحقوق وعليها من الالتزامات مثلها مثل باقي الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ومن أهمها حق التوقيع والانضمام الى المعاهدات والاتفاقيات الدولية.
- محدودية القدرات (البشرية، التكنولوجية، المؤسسية) غياب منظومة ربط الكتروني بينها وبالتالي يؤدي الى تأخير وبطء في عملية التواصل والمراسلة بينها.

# الفصل الخامس: استرداد الموجودات منع و كشف إحالة العائدات المتأتية من الجريمة

ينفذ الحكم المستعرض من خلال المادة الثامنة والعشرون من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد والتي تنص على:

■ تتخذ كل دولة طرف، ما قد يلزم من تدابير، وفقا لقانونها الداخلي، لإلزام المؤسسات المالية الواقعة ضمن ولايتها القضائية بأن تتحقق من هوية العملاء وأن تتخذ خطوات معقولة لتحديد هوية المالكين المنتفعين بالأموال المودعة في حسابات عالية القيمة، وبأن تجري فحصا دقيقا للحسابات التي يطلب فتحها أو يحتفظ بها من قبل، او نيابة عن، أفراد مكلفين أو سبق أن كلفوا بأداء وظائف عمومية هامة أو أفراد أسرهم أو أشخاص وثيقي الصلة بهم. ويصمم ذلك الفحص الدقيق بصورة معقولة تتيح كشف المعاملات المشبوهة بغرض ابلاغ السلطات المختصة عنها، ولا ينبغي أن يؤول على أنه يثني المؤسسات المالية عن التعامل مع أي عميل شرعي أو يحظر عليها ذلك.

■ تلتزم فلسطين بالأحكام المتعلقة بتدابير منع وكشف وإحالة العائدات الإجرامية المنصوص عليها في المادة (52) من الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد حيث تناولت هذه الأحكام المادة (6) من قانون مكافحة غسل الأموال، والمواد (2) و(3) من تعليمات مكافحة غسل الأموال رقم (1) لسنة 2009، والتي تنظم الأمور المتعلقة بضرورة التعرف على العملاء والتحقق من هوياتهم، وإجراءات التحقق سواء كانوا من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين، كما تناولت الأحكام المتعلقة بالمتعلقة بالأشخاص ذوي المخاطر وألزمت المؤسسات المالية أن تولي الأشخاص المعرضين سياسيا اهتماما خاصا عند التعامل معهم باعتبارهم أشخاص ذو مخاطرة عالية وذلك من خلال القيام بالإجراءات التالية:

أ. التثبت من هويته بشكل دقيق وفقا للفقرة (ب) من المادة (2) من هذه التعليمات.

ب. الحصول على موافقة الإدارة العليا قبل بدء التعامل معه

ت. التأكد من مصادر أمواله المنوي ايداعها ومصادر ثروته

# الإحتياجات المطلوبة في التطبيق

لغايات تنفيذ الحكم المستعرض تحتاج فلسطين إلى الآتي:

- مساعدة تقنية في مجال تدابير التنفيذ المعيارية فيما يتعلق بتسليم المجرمين والتعاون القضائي الدولي مع ضرورة مراعاة خصوصية نظامنا القانوني بسبب عدم وجود سيادة حقيقية على الأرض الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس نتيجة استمرار الإحتلال الإسرائيلي للأرض الفلسطينية حيث ما زالت مساحات شاسعة من الأرض الفلسطينية خاصة بالضفة الغربية تحت السيطرة الكاملة لسلطات الإحتلال الإسرائيلي ناهيك السيطرة الكاملة على معظم المعابر البرية الحدودية وعلى الأجواء وبالتالي فإنه من الصعوبة بمكان إعمال وتطبيق تدابير التنفيذ المعيارية ذات العلاقة بالتعاون الدولي في مجال تسليم المجرمين.

- مساعدة من خبير ميداني ومتخصص في قضايا تسليم المجرمين.
- مساعدة في مجال إعداد وصياغة معاهدات ثنائية نموذجية بشأن قضايا تسليم المجرمين.
- التنسيق فيما بين الوكالات: هناك خلل نوعاً ما في التنسيق بين الوكالات "الجهات الرسمية ذات العلاقة بالمساعدة القانونية المتبادلة" بشأن تلقي طلبات المساعدة القانونية من الدول الأخرى وآليات الاتصال والمتابعة.
- برامج لبناء قدرات السلطات المسؤولة عن التعاون الدولي في المسائل الجنائية، معاهدات نموذجية.
- توقيع اتفاقيات ثنائية في مجال التنفيذ استناداً الى التشريع الوطني الداخلي بشأن التعاون القضائي الدولي.

# الاساس القانوني لطلب المساعدة

ترتكز طلبات المساعدة القانونية المتبادلة أما الى القوانين المرعية الإجراء، بحيث تدخل في صلب التشريعات الأحكام والقواعد التي تنتظم أصول طلب المساعدة القانونية وإجراءاته وشروط قبوله ورفضه، وفي الغالب تكون بالاستناد الى الاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف التي تحدّد عادةً الشروط الواجب توافرها في طلبات المساعدة المتبادلة حتى تكون مقبولة.

شكراً لحسن استماعكم

هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية

سعيد شحاده