

استرداد الأموال المنهوبة: التجربة التونسية نموذجا

أنور بن خليفة

مدير عام برئاسة الحكومة

كاتب الدولة لدى رئيس الحكومة المكلف بالحكومة و الوظيفة العمومية

(سابقا)

المخطط

1. التعريف
2. أهم الآليات القانونية المتبعة لاسترداد الأموال المنهوبة
3. أهم التشريعات والمبادرات الإقليمية و الدولية لاستعادة الأموال المنهوبة
4. التجربة التونسية في استرداد الأموال المنهوبة

1 / التعريف

عملية استرداد الأموال المنهوبة هي مصطلح يعبر عن مجموعة التدابير القضائية وغير القضائية والجهود المبذولة من الدول لاستعادة الأموال التي نهبت من ثرواتها ومواردها والمتأتية من الفساد والتي هُربت إلى دول أجنبية أو بقيت داخل الدول نفسها

- عرّفتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة 1988 بأنها "أي أموال مستمدة أو حصل عليها، بطريق مباشر أو غير مباشر، من ارتكاب جريمة منصوص عليها في الفقرة 1 من المادة 3"
- الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة 2010 عرّفتها بأنها "أي ممتلكات متأتية أو متحصل عليها، بشكل مباشر أو غير مباشر، من ارتكاب جرم ما"



هو مسار يتم فيه تحديد وتجميد وإعادة هذه الأموال للبلدان التي كانت ضحية لهذا الفساد وهي عملية معقدة ومتعددة المستويات, وهي أحد أهم إجراءات مكافحة الفساد

2/ أهم الآليات القانونية المتبعة لاسترداد الأموال

المنهوبة

- المحاكمة والمصادرة الجنائية المحلية، وتلحق بتقديم طلبات مساعدة قانونية متبادلة

- المصادرة دون الاستناد إلى حكم إدانة، تلحق بطلبات مساعدة قانونية متبادلة.

- إقامة دعاوى مدنية خاصة: حيث يحق للسلطات الطالبة الاسترداد، الشروع في إجراءات المحاكمة المدنية؛ سواء أمام المحاكم المحلية أو الأجنبية، في سبيل تأمين الأصول أو استردادها، أو طلب تعويض الأضرار الفعلية أو الكسب غير المشروع.

ولكن ما يعيب التقاضي في ولايات قضائية أجنبية هو أعباء وتكاليف تعقب الأصول الباهظة، والأتعاب القضائية اللازمة، ولكن في الوقت ذاته يوفر هذا الخيار للمتقاضي سيطرة أكبر في متابعة الإجراءات والأصول الموجودة تحت يد الغير

- المصادرة الإدارية: التي تتضمن آلية غير قضائية للمصادرة، وتقتصر على الأصول منخفضة القيمة أو على فئات معينة من الأصول. وغالباً ما تستخدم عندما لا يكون الحجز موضع طعن، وعندما تستوفي اشتراطات معينة مثل إخطار الأطراف، ومن الشائع ربطها بإنفاذ قوانين الجمارك وقوانين مكافحة تهريب المخدرات، فمثلاً قد تستخدم في مصادرة مركبة استخدمت في نقل بضائع ممنوعة، ويتولى هذه المصادرة عادة ضباط الشرطة أو الجمارك، وتتميز بأنها طريقة سريعة واقتصادية لاسترداد الأصول



تطبق إحدى هذه الآليات في استرداد الأصول، وفقاً للقوانين والتشريعات السارية في الولايات القضائية المختلفة، واستناداً إلى الاتفاقيات الدولية والاتفاقيات الثنائية.

3/ أهم التشريعات والمبادرات الإقليمية و الدولية

لاستعادة الأموال المنهوبة

- اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد

فصل كامل لاسترداد الموجودات اشتمل على 9 مواد (51 – 59)
أوضحت التزامات الدول الأطراف في مجالات :

- منع وكشف وإحالة العائدات المتأتية من الجريمة
- تدابير الاسترداد المباشر للممتلكات
- آليات استرداد الممتلكات من خلال التعاون الدولي في مجال المصادرة
- التعاون الدولي لأغراض المصادرة والتعاون الخاص
- إرجاع الموجودات والتصرف فيها
- وإنشاء وحدة معلومات استخباراتية مالية

- تضمنت مواد عديدة تعجل بإجراءات تسليم المجرمين و تيسر، بشكل غير مسبق، عمليات التحري والملاحقة للمتهمين بجرائم فساد، إضافة إلى تحديدها لأشكال المساعدة القانونية المتبادلة بين الدول الأطراف.
- وفي مجال التصرف والانتفاع بالأموال التي قد تكون متأتية عن جرائم فساد، احتوت المواد نصوصاً بإجراءات أكثر تشدداً لضمان كشف هذا النوع من الأموال ومكافحة غسلها.
- أما المواد الخاصة بتدابير وآليات استرداد الممتلكات فتضمنت نصوصاً صريحة بإلزام الدول بتسهيل وتعجيل إجراءات إنفاذ القانون، بما فيها إجراءات المحاكم، إضافة إلى توسيعها وتحديدها لأنماط التعاون بين الدول في مجال المصادرة وإعادة الموجودات إلى مالكيها الشرعيين.

● مبادرة "STAR" للبنك الدولي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة :

أطلقت مبادرة ستار في سبتمبر 2007 وترمي إلى دعم الجهود الدولية لمنع الأموال الفاسدة من الحصول على ملاذ آمن وتعمل المبادرة مع البلدان النامية والمراكز المالية لمنع غسل حصيلة أعمال الفساد ولتسهيل استعادة الأموال والأصول المنهوبة على نحو أسرع وأكثر منهجية.

أبرز أهداف مبادرة ستار :

- مساعدة البلدان النامية على استعادة الأصول التي سرقها زعماء فاسدون.
- استثمار هذه الأصول في برامج إنمائية فعالة.
- محاربة الملاذات الآمنة لهذه الأموال على المستوى الدولي.
- تحذير الزعماء الفاسدين بأنهم لن ينجوا من القانون.

- لتنفيذ هذه الأهداف اشتملت المبادرة على عدة تدابير إجرائية :
- بناء القدرات المؤسسية في البلدان النامية، لطلب المساعدة الفنية لتدعيم هيئات المقاضاة وجعل قوانينها تتماشى مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
 - تعزيز نزاهة الأسواق المالية ويشمل:
 - امتثال المراكز المالية لقوانين مكافحة غسل الأموال التي تساعد على رصد وضع غسل العائدات غير المشروعة.
 - تعزيز قدرات وحدات المعلومات المالية حول العالم لتقوية تعاونها.
 - مساعدة عملية استعادة الأصول في البلدان النامية: تزويدها بالقروض والمنح لتمويل تكاليف بدء العملية، وتقديم المشورة وتسهيل التعاون فيما بين البلدان.
 - رصد استخدام الأصول المستعادة: بهدف استخدامها لأغراض إنمائية كالبرامج الاجتماعية وتحسين التعليم والبنية الأساسية.

- شراكة دوفيل :

- أطلقت في قمة G8 في ماي 2011 , بدوفيل بفرنسا بهدف تنفيذ سلسلة من الإجراءات الرامية إلى تعزيز ممارسات الحوكمة الرشيدة ودعم إقتصاديات البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية وبخاصة دول الربيع العربي نحو إقامة مجتمعات حرة وديمقراطية
- تلزم هذه الشراكة الدول المستهدفة بضرورة تحريك القضاء وتقديم ملفات بأسماء ناهبي الأموال إلى المحاكم الوطنية والدولية وتوفير الأدلة الكافية على أن الأموال المودعة في مصارف الدول الأجنبية غير شرعية كشرط أساسي للحصول على دعم لاسترداد هذه الأموال المنهوبة

- المنتدى العربي لاسترداد الأموال :

- أنشئ في 2012، هو مبادرة مستقلة لدعم جهود الدول العربية التي تمر بمرحلة انتقالية في استرداد أموالها المنهوبة
- الهدف الرئيسي للمنتدى هو بدء عملية ستتطور جزئياً إلى شبكة إقليمية بشأن معالجة قضية استرداد الأموال المنهوبة في المنطقة من خلال اجتماعات دورية وغيرها من الأنشطة
- توفر مخزوننا من المعلومات وبيانات الاتصال والممارسات الفضلى بشأن استرداد الأموال المنهوبة بشكل محدد بين الدول الأعضاء في شراكة دوفيل والدول العربية التي تمر بمرحلة تحول

- الاتفاقيات متعددة الأطراف مثل :
- اتفاقية مجلس أوروبا المتعلقة بغسل عائدات الجريمة وكشفها وضبطها ومصادرتها 2005
- اتفاقية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لمكافحة رشوة الموظفين الأجانب في المعاملات الدولية 1997
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة العابرة للحدود
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الإتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية 1988
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي أُعتبرت الإطار العملي الدولي الرائد في المجال

4/ التجربة التونسية في استرداد الأموال المنهوبة

أ- المصادرة :

- سعت الدولة التونسية غداة الثورة إلى إصدار مرسوم في مصادرة أموال وممتلكات على ملك الرئيس السابق وعائلته وحاشيته والمقربين منه وهو المرسوم عدد 13 لسنة 2011 المؤرخ في 14 مارس 2011 الذي ورد في مادته الأولى : " تصدر لفائدة الدولة التونسية وفق الشروط المنصوص عليها بهذا المرسوم وفي تاريخ إصداره، جميع الأموال المنقولة والعقارية والحقوق المكتسبة بعد 7 نوفمبر 1987 والراجعة للرئيس السابق للجمهورية التونسية زين العابدين بن الحاج حمدة بن الحاج حسن بن علي وزوجته ليلى بنت محمد بن رحومة الطرابلسي وبقية الأشخاص المبينين بالقائمة الملحقة بهذا المرسوم وغيرهم ممن قد يثبت حصولهم على أموال منقولة أو عقارية أو حقوق جراء علاقتهم بأولئك الأشخاص. "
- نصت المادة الثالثة على إحداث لجنة تسمى لجنة المصادرة تتكون من قضاة عدليين وإداريين وماليين وبعض ممثلين عن وزارات أخرى تكون مهمتها القيام بجميع الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة لنقل الأموال العقارية والمنقولة

ومن اجل ذلك فإنه يحق لها :

- طلب جميع المعلومات التي تمكنها من القيام بمهامها والاطلاع على الوثائق التي تطلبها من الهياكل الإدارية والمؤسسات العمومية والخاصة مهما كان صنفها ومن جميع المحاكم مهما كانت درجتها دون أن تجابه بالسر المهني .
- طلب الإذن بإجراء جميع أعمال البحث والتقصي التي يخولها التشريع الجاري به العمل وتعيين خبراء بغرض الكشف عن الأموال المنقولة والعقارية والحقوق المصادرة .
- طلب إجراء جميع الإجراءات التي تمكن من حفظ المكاسب المصادرة من المحاكم المختصة.

- للتصرف في الأملاك المصادرة أحدثت اللجنة الوطنية للتصرف في الأموال والممتلكات المعنية بالمصادرة أو الاسترجاع بمقتضى المرسوم عدد 68 لسنة 2011 بتاريخ 14 جويلية 2011 صلب وزارة المالية وذلك للتصرف في الأموال والممتلكات العقارية والمنقولة المعنية بالمصادرة، وللغرض فهي تتعامل مباشرة مع لجنة المصادرة.

تتمثل مهام لجنة التصرف خاصة في :

- اتخاذ جميع الإجراءات المتعلقة بالحقوق والالتزامات المرتبطة بالأوراق المالية والحصص والسندات المعنية بالمصادرة والاسترجاع،
- اتخاذ الإجراءات المستوجبة المتعلقة بالعقود الجارية لضمان مواصلة تنفيذها،
- اتخاذ التدابير اللازمة لضمان المحافظة على السير العادي للشركات ذات المساهمات المعنية بالمصادرة أو الاسترجاع

مجموعة الانجازات التي حققتها عملية المصادرة تتمثل في مصادرة 511
عقارا مسجّلا و26 عقارا غير مسجّل كما تمت مصادرة 661 شركة و14
أصلا تجاريا .

ب - استرداد الأموال المنهوبة بالخارج :

- قدرت منظمة الشفافية المالية التونسية غير الحكومية حجم الأموال المنهوبة من قبل الرئيس السابق وأقاربه بنحو 32 مليار دولار، وتوجد هذه الأموال أساسا في كندا وبريطانيا وسويسرا وفرنسا وإيطاليا والإمارات
- لجأت تونس في أغلب الحالات إلى التعاون الدولي؛ سواء في مرحلة جمع المعلومات، أو إجراءات الأبحاث الأولية، أو في مرحلة التحقيقات، ما أثبت صحة النهج الذي جاءت به اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من أن التعاون الدولي هو الأداة المحركة الفاعلة في سياسات مكافحة الفساد فاتخذت تونس اتفاقية الأمم المتحدة كخريطة عمل لاسترداد الموجودات

اتبعت السلطات التونسية الأساليب التالية :

- أنشأت اللجنة الوطنية لاسترداد الأموال، وكلفت هذه اللجنة مكتب محاماة مختص بسويسرا لاسترجاع الأموال المنهوبة
- تدابير الاسترداد المباشر: وذلك من خلال تكليف مكاتب محاماة مختصة للقيام بالإجراءات اللازمة لدى سلطات الدول الأخرى المعنية.
- طلبات تجميد: من خلال توجيه طلبات لتجميد الأموال الراجعة لأشخاص معينين، مرفقة بإنابات قضائية لتحديد تلك الأموال وتعقبها ثم تجميدها.
- طلبات استرجاع: من خلال توجيه طلبات استرجاع، بناء على صدور أحكام قضائية بمصادرة ممتلكات وأموال موجودة لدى الدول المعنية

● تعتبر الإنابات القضائية الدولية أبرز أدوات التعاون الدولي التي استعملت في إطار معالجة قضايا الفساد حيث وجهت تونس أكثر من 60 إنابة لـ 25 دولة

● التعاون مع منظمة الشرطة الدولية في استحداث آليات تعاون خاصة في مجال جمع المعلومات وتبادلها بين الدول المعنية بتنفيذ الإنابات القضائية الدولية وطلبات استرجاع الموجودات وذلك بإنشاء قاعدة بيانات خاصة مفتوحة للدول الراغبة في التعاون يقع النفاذ إليها باستعمال مفتاح عبور سري يسلم إلى نقطة اتصال وطنية لتزويد تلك القاعدة بالبيانات او لمعلومات التي أمكن جمعها حتى يتسنى لبقية الدول الاطلاع عليها واستغلالها في كشف الأموال وتعقب حركتها وجمع أدلتها

النتائج :

- تم تحديد أكثر من 80 مليون دولار أمريكي وطائرتين وقاربين، ثم تم تجميد هذه الأموال أو مصادرتها في سويسرا، وفرنسا، وبلجيكا، وإيطاليا. إحدى هاتين الطائرتين، والتي تمت مصادرتها بأمر مكتب المدعي العام في باريس وكانت مملوكة لصهر بن علي، تمت إعادتها إلى تونس في جويلية 2011. كما تمت استعادة الطائرة الأخرى من سويسرا واليختين من إيطاليا وإسبانيا في وقت لاحق. ورغم أن قيمة هذه الأموال لا تمثل سوى جزء صغير مما يقدر أن يكون قد نهب من تونس، فإن استردادها كان ذا أهمية كبرى في إظهار أن الممتلكات الموجودة في ولايات قضائية أجنبية يمكن استردادها حتى قبل الانتهاء من الدعاوى القانونية.
- وفي أبريل 2013، ظهر نجاح آخر أكثر وضوحاً حيث استعادت تونس 28,8 مليون دولار أمريكي كانت مخبأة في حساب بنكي لبناني تحت سيطرة زوجة بن علي.

- الصعوبات :

- إن اتفاقيات التعاون القضائي الثنائية والإقليمية لا تستجيب بشكل كاف لمتطلبات التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد واسترجاع الموجودات لأن أحكامها في غالب الأحيان عامة ولا تتعرض بشكل مباشر إلى طلبات التعاون التي تقتضيها تلك القضايا خاصة في مجال جمع المعلومات المتعلقة بوجود الأموال وتحديدّها وتعقب حركتها لحجزها أو تجميدها فضلا عن أن مجالات تلك الاتفاقات محدودة ولا يشمل كل الدول المعنية بالتعاون الدولي.

- تمثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أساسا مقبولا للتعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد واسترجاع الموجودات لأنها تحتوي على أحكام دقيقة وأكثر انسجاما مع طلبات التعاون الخاصة بجرائم الفساد لكن استعمالها كأساس للتعاون لم يرتب النتائج المنتظرة للأسباب التالية:

- إن شروط التعاون خاصة في مجال استرجاع الموجودات مجحفة مقارنة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية وهو ما دفع مصر وتونس إلى تقديم مقترح لمؤتمر الدول الأطراف المنعقد في مراكش للنظر في تيسير شروط التعاون الدولي في مجال استرجاع الموجودات.

- بعض الدول التي تلقت طلبات التعاون على أساس الاتفاقية فضلت معالجته على أساس اتفاقيات التعاون القضائي الثنائية أو الإقليمية وهو ما أدى إلى المساس بالطلب وتقليص سقف الاستجابة له.
- التجأت أغلب الدول إلى معالجة طلب التعاون وفقا لقانونها الوطني وفي حدود ما يسمح به ذلك القانون رغم أنها طرف في الاتفاقية وهو ما أدى إلى تقليص سقف الاستجابة بشكل كبير
- رغم أن الاتفاقية سمحت للدول الأطراف بتنفيذ طلبات التعاون الدولي طبقا للإجراءات المقررة بقانونها الوطني إلا أن بعض الدول استعملت هذه الأحكام لعدم الاستجابة بصورة صريحة أو ضمنية لطلب التعاون وهو ما يثير إشكالية عدم مواءمة القوانين والممارسات الوطنية لأحكام الاتفاقية أو نقص الوعي بأهمية التعاون الدولي في مكافحة