

سلسلة تقارير (20)



الواقع التشريعي

مراجعة نقدية للقرار بقانون
لسنة 2007 بشأن غسل الأموال

كانون ثاني 2009

مقدمة:

التي تفتح المجال لملاحقة جرائم دولية وقعت خارج إقليم الدولة، كان من غير الممكن ملاحقتها على ضوء القوانين الجزائية. ولكن ومن جانب آخر، فإن هذا القرار - بالرغم من أهميته - أثار جملة من الإشكالات والانتقادات، خصوصاً تلك التي رأته أنه لا يمثل حاجة فلسطينية، وإنما هو تلبية لأجندات أجنبية تسعى لربط المقاومة الفلسطينية بالإرهاب بشكل يتجاهل المقاومة الفلسطينية في ظل الاحتلال الإسرائيلي، إضافة إلى الانتقادات التي وجهت له بمساسه بحقوق وحرية شخصية كفلها النظام القانوني للمواطن الفلسطيني.

لذلك يسعى هذا التقرير إلى إجراء مراجعة للقرار بقانون، من حيث اتفاهه مع المعايير والمبادئ الدولية المقررة بموجب الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة، خصوصاً اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وعلى ضوء الخصوصية الفلسطينية والقانون الأساسي الفلسطيني، والحق في الخصوصية والسرية المصرفية والمهنية وحرية العمل وممارسة النشاط الاقتصادي.

ولتحقيق هذا السعي، فقد قسّم هذا التقرير إلى فرعين، قيّم في الأول منهما القانون على ضوء التجارب الدولية المقارنة، وقيّم في الآخر القانون على ضوء الواقع الفلسطيني والحقوق والحرية التي كفلها القانون.

شهدت الأونة الأخيرة حملات دولية متزايدة لمحاربة ظاهرة غسل الأموال، لما لهذه الظاهرة من آثار سلبية على كافة المجتمعات، وفي كافة الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والتنموية وحتى الأمنية منها، وهو ما انعكس بتبني الكثير من دول العالم لتشريعات داخلية تعالج مباشرة مكافحة هذه الظاهرة، ولم تكن السلطة الوطنية الفلسطينية بعيدة عن هذا التوجه، حيث أصدر رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ضمن الصلاحيات المحوّلة له، بموجب المادة 43 من القانون الأساسي قراراً بقانون لسنة 2007 بشأن مكافحة غسل الأموال.

تبرز أهمية هذا القرار، في أنه يأتي ضمن سياق القوانين التي لا يقتصر دورها على معالجة الإشكالات التي تنتجها الجريمة بذاتها كما هو الحال في القوانين الجزائية، وإنما يمتد دوره إلى الجانب الوقائي، الذي يجعل من المجرم متنبهاً إلى أنه لن يفلت بما ستحققه جرمته من عوائد مالية، وأن هذه العوائد ستجعله محلاً للمراقبة، وبالتالي تكون طريقاً لكشف جرمته، كما أن فوائده تمتد في ملاحقته لآثار الجريمة، التي تمثل بذاتها خطراً قد يفوق الجريمة نفسها، سواء فيما يتعلق بتلافي إشكالات الولاية الزمانية للقانون، والتي تمثل قيدا لسقوط الجريمة الأصلية بالتقدم بالنظر إلى انفصال الإجراءات المتعلقة بملاحقة جريمة غسل الأموال عن الجريمة الأصلية، أو فيما يتعلق بالولاية المكانية

وقد جاءت جُرْنة البحث على النحو التالي:

- الفرع الأول:** القانون على ضوء التجارب الدولية.
- أولاً: مدى انسجام القرار بقانون مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
- ثانياً: مدى انسجام القرار بقانون مع اتفاقية باليرمو 2000.
- ثالثاً: مدى انسجام القرار بقانون مع توصيات الـ FATF.
- رابعاً: مدى انسجام القرار بقانون مع بعض القوانين المقارنة.
- الفرع الثاني:** القرار بقانون على ضوء الخصوصية والواقع القانوني الفلسطيني.
- أولاً: القرار بقانون على ضوء خصوصية الحالة الفلسطينية.
- ثانياً: مدى انسجام القرار بقانون مع الحقوق والحرية التي كفلها النظام القانوني للمواطن الفلسطيني.
1. مدى المساس بالسرية المصرفية.
 2. مدى المساس بالسرية المهنية.
 3. مدى المساس بالحق في الخصوصية.

القرار بقانون على ضوء التجارب الدولية

كما يلاحظ على القرار بقانون، أنه وبسبب خصوصية الوضع الفلسطيني فقد خلا من الأحكام المتعلقة بتسليم المتورطين بجرائم غسل الأموال وآليات التسليم، وفقا لما حددته المواد 44 و 45 من الاتفاقية بخصوص ضرورة تعاون الدول فيما بينها بتسليم المتورطين بجرائم غسل الأموال ونقل الأشخاص المحكوم عليهم.

ثانيا: مدى انسجام القرار بقانون مع اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لتعزيز التعاون الدولي لمكافحة الجريمة المنظمة، (باليرمو، 2000)

تطرت الاتفاقية المذكورة لجريمة غسل الأموال، فكرست عددا من نصوصها لوضع الأحكام المتعلقة بمحاربة هذه الجريمة، ومقارنة نصوص القرار بقانون مع هذه الاتفاقية، نجد أنه توافق معها بالعموم، إلا أنه اختلف معها بالآتي:

1- وفيما يتعلق بمسألة التصرف في العائدات الجرمية الناتجة عن عمليات غسل الأموال، يلاحظ أن أحكام التشريع الفلسطيني تعارضت مع الاتفاقية المذكورة، حيث نصت المادة 42 من القرار بقانون على أن تكون الأموال المصادرة في جرائم غسل الأموال من حق السلطة الوطنية الفلسطينية ما لم يقرر القانون غير ذلك، بخلاف ما أشارت إليه المادة 14 من الاتفاقية المذكورة، والتي حددت صورا ثلاثا للتصرف في عائدات الجرائم المصادرة أو الممتلكات المصادرة هي:

أ- رد الأموال المصادرة للدولة التي تطلب مصادرة الأموال، والتي يكون ضحايا الجريمة الأصلية أحد رعاياها، حيث نصت الفقرة الثانية من المادة المذكورة على ما يلي: «عندما تتخذ الدول الأطراف إجراء ما، بناء على طلب دولة طرف أخرى، وفقا للمادة 13 من هذه الاتفاقية، تنظر تلك الدول على سبيل الأولوية، بالقدر الذي يسمح به قانونها الداخلي، وإذا ما طلب منها ذلك، في رد عائدات الجرائم المصادرة أو الممتلكات المصادرة إلى الدولة الطرف الطالبة، لكي يتسنى لها تقديم تعويضات إلى ضحايا الجريمة، أو رد عائدات الجرائم أو الممتلكات هذه إلى أصحابها الشرعيين».

ب- التبرع بقيمة عائدات الجرائم أو الممتلكات المصادرة أو بالأموال المتأتية من بيع عائدات الجرائم أو الممتلكات المصادرة، أو بجزء منها، للحساب المخصص وفقا للفقرة 2 (ج) من المادة 30 من الاتفاقية إلى الهيئات الحكومية الدولية المتخصصة في

أولا: مدى انسجام القرار بقانون مع اتفاقية الأمم المتحدة بشأن مكافحة الفساد:

تبنى القرار بقانون بشكل عام المتطلبات والمعايير التي أقرتها الاتفاقية، من حيث إنشائه نظاما داخليا شاملا للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية، ومن حيث تأكيده على عدم حيولة السرية المصرفية أمام الإجراءات المتعلقة بمكافحة جريمة غسل الأموال²، ومن حيث أخذه مبدأ تنمية وتعزيز التعاون الدولي لملاحقة هذه الجريمة من خلال نصه على ضرورة تبادل المعلومات مع الدول الأخرى في هذا الشأن، وفقا لاتفاقيات تعقدتها منظمة التحرير الفلسطينية لهذا الشأن³.

وما يلاحظ على القرار بقانون أنه لم يكتفِ بالتوافق مع النصوص الملزمة في الاتفاقية وحسب، بل ذهب إلى أقصى ما ذهبت إليه الاتفاقية بتبنيه كافة الأحكام التي منحت فيها الاتفاقية للدول الموقعة صلاحية جوازية في تبنيها، خصوصا ما يتعلق بالرقابة على المؤسسات غير المالية والتي أشارت المادة 14 من الاتفاقية على أن تتبناها الدول في حال الضرورة⁴، ومن المؤكد أن استخدام عبارة عند المقتضى (الضرورة) في نص المادة المذكورة لم يأت عبثا، وإنما قصد منه أن تراجع الدولة مدى دور تلك المؤسسات غير المالية في تفشي ظاهرة غسل الأموال في المجتمع، فإن كان هذا الدور ملحوظا، جاز للدولة أن تضمن تشريعاتها الأحكام المتعلقة بالرقابة على تلك المؤسسات، وبمفهوم الخالفة فإن عدم لعب تلك المؤسسات دورا ملحوظا في تفشي هذه الجريمة يوجب على الدولة الطرف عدم تضمين تشريعاتها الإجراءات المقيدة لتلك المؤسسات، لما لتلك الإجراءات من صعوبة بالغة في التطبيق ومساس كبير في الحريات الاقتصادية والحياة الخاصة.

ومن هنا نجد أن القرار بقانون بشموله لتلك المؤسسات أغرق في تفاصيل كثيرة دون أن يستطیع معالجة كافة الأحكام المتعلقة بالرقابة على تلك المؤسسات، الأمر الذي يحتم صدور لوائح تنفيذية للقانون تبين كيفية مخاطبة المؤسسات غير المالية، وتحديد تلك المؤسسات بدقة والأجسام التي تمثلها (نقابات-مراكز-جمعيات) وآليات الرقابة على عملياتها المالية، على أن تتعد الإجراءات المنصوص عليها في تلك اللوائح عن البيروقراطية المركزة، وان تراعي السرية المهنية والأعراف التجارية، إضافة إلى الحق في الخصوصية.

¹ السياسات والتشريعات الفلسطينية في مكافحة الفساد دراسة خليلية، علي أبو دياك وناصر الرئيس، منشورات الانتفاخ من أجل النزاهة والمساءلة-أمان/فلسطين، الطبعة الأولى 2008، ص 128.

² انظر المادة 46 من القرار بقانون.

³ انظر المادة 45 من القرار بقانون.

⁴ نصت الفقرة الأولى من هذه المادة على أن:

"على كل دولة طرف:

أ. أن تنشئ نظاما داخليا شاملا للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية، بما في ذلك الشخصيات الطبيعية أو الاعتبارية التي تقدم خدمات نظامية أو غير نظامية في مجال إحالة الأموال أو كل ما له قيمة، وعند الاقتضاء على الهيئات الأخرى المعرضة بوجه خاص لغسل الأموال، ضمن نطاق اختصاصها، من أجل دفع وكشف جميع أشكال غسل الأموال، ويتعين أن يشدد ذلك النظام على المتطلبات الخاصة بتحديد هوية الزبائن والمالكين المنتفعين، عند الاقتضاء، وحفظ السجلات والإبلاغ عن المعاملات المشبوهة".

الأخرى. أي بعدم إفراد قانون خاص لمكافحة غسل الأموال كما هو الحال في إيطاليا وفرنسا وسويسرا. حيث عاجلت هذه الدول المسألة من خلال قانون العقوبات وليس بقانون خاص.

وبمقارنة بسيطة بين التشريع الفلسطيني وبعض التشريعات الأخرى يمكننا ملاحظة الآتي:

1. بساطة العقوبات التي فرضها التشريع الفلسطيني على جريمة غسل الأموال مقارنة ببعض القوانين الأخرى. ففي حين حددت المادة 37 من التشريع الفلسطيني الحد الأدنى لعقوبة مقترف جريمة غسل الأموال إذا كانت ناتجة عن جريمة أصلية تمثل جنائية بالسجن ثلاث سنوات، أو بغرامة لا تقل عن عشرة آلاف دينار أردني. نجد أن المشرع الفرنسي رفع في المادة 324/1 من قانون العقوبات الفرنسي رقم 392/96 الصادر في 13/5/1996 الحد الأدنى للعقوبة إلى السجن خمس سنوات إضافة إلى الغرامة، ومضاعفة هذه العقوبة إلى عشر سنوات، ومضاعفة الغرامة إذا اقترفت الجريمة بأحد طرفين:

أ- الأول: وقوعها بطريقة الاعتياد أو باستخدام الوسائل التي ييسرها مزاوله نشاط مهني.

ب- الثاني: وقوعها في صورة جريمة منظمة.

وقد عاقب القانون الفرنسي الشروع بالجريمة بعقوبة الجريمة التامة، بينما انخفضت عقوبة الشروع وفقا للفقرة الثالثة من المادة 37 من التشريع الفلسطيني إلى النصف. وفي حين اكتفى المشرع الفلسطيني بالعقوبة الأصلية وعقوبة الغرامة، نجد أن الفقرات السادسة والسابعة والثامنة من (المادة 324) من القانون الفرنسي أضافت إلى عقوبتي السجن والغرامة عقوبات تكميلية، كحظر مباشرة الوظيفة العامة أو مزاوله النشاط المهني أو الاجتماعي الذي وقعت الجريمة أثناءه أو بمناسبة، وحظر إصدار الشيكات، ووقف رخصة القيادة لمدة معينة أو إلغائها، وحظر مباشرة الحقوق السياسية والمدنية وحقوق الأسرة، وحظر مغادرة إقليم الدولة، أو حظر دخول إقليم الدولة في مواجهة الأجنبي مرتكب الجريمة.

ومن جانب آخر، وفيما يتعلق بالعقوبات الخاصة بالأشخاص الاعتباريين، يلاحظ أن التشريع الفلسطيني لم يتضمن عقوبة إلغاء ترخيص وشطب هؤلاء الأشخاص الذي يثبت تورطهم بعمليات غسل الأموال. حيث اكتفت المادة 39 من القرار بقانون بعقوبة الغرامة التي لا تقل عن 10000 دينار ولا تزيد عن 200000 دينار أردني. ومن المعلوم أن هذه العقوبة قد تكون بسيطة جدا مقارنة بالمبالغ الضخمة التي يجنيها بعض غاسلي الأموال⁵. خصوصا بالنسبة للمصارف التي قد تمتهن التورط بهذه الجريمة. ويخالف التشريع الفلسطيني بذلك القانون النموذجي بشأن غسل الأموال وتمويل الإرهاب الذي وضعه مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة التابع لصندوق النقد الدولي في العام 2005، حيث بينت الفقرة الثانية

مكافحة الجريمة المنظمة، وفقا للبند(أ/3) من المادة المذكورة وفقا لاتفاقات أو ترتيبات تبرم لهذا الشأن.

ت- اقتسام عائدات الجرائم أو الممتلكات هذه، أو الأموال المتأتية من بيع عائدات الجرائم أو الممتلكات هذه، وفقا لقانونها الداخلي أو إجراءاتها الإدارية، مع دول أطراف أخرى. على أساس منتظم أو حسب كل حالة. وفقا للبند (ب/3) من هذه المادة. وعليه، نجد أن التشريع الفلسطيني اتسم بالأنانية ولم يأخذ بالصور التي أوصت بها الاتفاقية المذكورة، والتي نرى أنها أقرب للعدل وتحقيق الانسجام والتعاون الدولي في مكافحة تلك الظاهرة.

2- وفيما يتعلق بمسألة تسليم المتورطين بجرائم غسل الأموال، وبسبب الخصوصية الفلسطينية التي ذكرت سابقا، نجد أن التشريع الفلسطيني خلا من معالجة هذه المسألة على وجه مغاير لهذه الاتفاقية التي نصت موادها 16 و 17 على ضرورة معالجة الدول الأطراف لهذه المسألة.

ثالثا: مدى انسجام القرار بقانون مع توصيات الفاتف (FATF) لجنة العمل المالية لمكافحة غسل الأموال الموقعة في باريس 1990⁵:

تبنى القرار بقانون غالبية التوصيات الصادرة عن اللجنة، وهي عبارة عن مجموعة من التوصيات والتدابير الخاصة بتجريم غسل الأموال من النواحي القانونية والمالية وغيرها بهدف منع استخدام المصارف والمؤسسات المالية كجهات لغسل الأموال الناتجة عن الأجرار في المخدرات - ثم الجرائم الأخرى- على أن تقوم كل دولة بتنفيذ تلك التوصيات والتدابير وفق نظامها القانوني والدستوري.

إلا أن التشريع الفلسطيني كان حذرا فيما يتعلق بتبني التوصيات التي صدرت في الملحق المرفق من المجموعة في العام 2002 والخاص بتمويل الإرهاب، وخصوصا التوصية الثامنة من الملحق والمتعلقة بضرورة فرض الدول لصور من الرقابة على المؤسسات غير الربحية، التي يمكن إساءة استخدامها لأغراض تمويل الإرهاب، فخلا التشريع الفلسطيني من أية إشارة إلى تلك المؤسسات.

رابعا: مدى انسجام القرار بقانون مع بعض القوانين المقارنة:

أولى المشرع الفلسطيني اهتماما خاصا لمسألة مكافحة جريمة غسل الأموال، ففي حين عالج هذه المسألة بتشريع خاص من جهة، وعلى درجة قرار بقانون من جهة أخرى، نجد أن المشرع في الكثير من دول العالم اكتفى بمعالجة هذه المسألة إما بموجب أنظمة أو تعليمات تصدرها البنوك المركزية لديها، كما كان عليه الحال في الأردن، وإما من خلال بعض التشريعات الجزائية

⁵ بلغت توصيات هذه اللجنة أربعين توصية، أضيف إليها لاحقا 8 توصيات جديدة بموجب عدد من الملاحق.

⁶ وللتدليل هنا على تفاهة قيمة الغرامة المفروضة وفقا للتشريع الفلسطيني، نبين أن هذه الغرامة ترتفع بموجب المادة 14 من قانون مكافحة غسل الأموال المصري إلى غرامة تعادل مثلي الأموال محل الجريمة، أي أن المشرع المصري اعتمد مبدأ الغرامة النسبية والتي تمثل عقوبة أكثر عدلا بالنسبة للجرائم التي يكون محلها مبالغ ضخمة من الأموال.

التحقيق في عمليات تبييض الأموال. والسهر على التقيد بالأصول والإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون. وتسمى فيما يلي (هيئة التحقيق الخاصة) أو (الهيئة). وقد بينت الفقرة الثانية تشكيل هذه الهيئة بالآتي:

تتألف هيئة التحقيق الخاصة من:

- حاكم مصرف لبنان. وفي حال تعذر حضوره، يحضر من ينتدبه من بين نوابه رئيساً.
- رئيس لجنة الرقابة على المصارف. وفي حال تعذر حضوره/ يحضر من ينتدب من بين أعضاء اللجنة المذكورة: عضواً
- القاضي المعين في الهيئة المصرفية العليا. وفي حال تعذر حضوره، يحضر قاض رديف يعينه مجلس القضاء الأعلى لمدة تعادل مدة تعيين الأصيل: عضواً
- عضو أصيل وعضو رديف يعينهما مجلس الوزراء بناء على إنهاء حاكم مصرف لبنان.

وما يؤكد على الطابع القضائي للهيئة. أن مهمتها الرئيسية وفقاً للفقرة الرابعة من المادة المذكورة هي إجراء التحقيقات في العمليات التي يشتبه بأنها تشكل جرائم تبييض أموال. وتقرير مدى جدية الأدلة والقرائن على ارتكاب هذه الجرائم أو إحداها. وحصر حق تقرير رفع السرية المصرفية بالهيئة وحدها لصالح المراجع القضائي المختصة. ولصالح الهيئة المصرفية العليا ممثلة بشخص رئيسها. وذلك عن الحسابات المفتوحة لدى المصارف أو المؤسسات المالية. والتي تشتبه أنها استخدمت لغاية تبييض الأموال.

وعليه ولأهمية وجود العنصر القضائي في لجنة من مهامها رسم سياسات قد تمس بحقوق المواطن. فإنه من الواجب على المشرع الفلسطيني التأكيد على وجود هذا العنصر الذي يمثل ضماناً هامة لعدم التعسف في المساس بتلك الحقوق.

من المادة 1-5-3 منه على أن من ضمن صلاحيات السلطات المشرفة في مجال المخالفات الإدارية:

"فرض الوصاية أو تعليق الترخيص أو تقييده أو سحبه. وحظر استمرار عمل المنشأة أو مزاولة المهنة".

2. عدم تمثيل القطاع الخاص في تشكيل اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال. حيث لم تمنح المادة 19 من التشريع الفلسطيني أي تمثيل واضح للقطاع الخاص. الذي يعتبر من المخاطبين والمعنيين الرئيسيين بأحكام القانون. في حين نجد أن المشرع اليمني أولى اهتمام كبيراً في تمثيل القطاع الخاص. حيث نص القانون اليمني الخاص بمكافحة غسل الأموال رقم (35) لسنة 2003 وقرار مجلس الوزراء اليمني الصادر بموجبه رقم (102) لسنة 2004 بتشكيل لجنة مكافحة غسل الأموال. على أن يكون من بين أعضاء اللجنة ممثلاً عن جمعية البنوك. وممثل آخر عن الاتحاد العام للغرف الصناعية والتجارية يسميه رئيس الاتحاد.

3. عدم تمثيل العنصر القضائي في تشكيل اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال. حيث اكتفت الفقرة (د) من المادة 19 من القرار بقانون بعضوية خبير قانوني. دون أن تبين ما إذا كان هذا الخبير قاضياً. خصوصاً أنها لو كانت تعني أن يكون هذا الخبير قاضياً لكان من الواجب النص على أن يتم تنصيبه من مجلس القضاء الأعلى. وقد خالف التشريع الفلسطيني بذلك القانون العربي النموذجي الاسترشادي (المعدل في آب أغسطس 2002) والذي نص بابه الرابع صراحة على أن يكون من بين أعضاء الهيئات الرقابية والإشرافية قضاة. وكذلك الحال بالنسبة لقانون مكافحة تبييض الأموال اللبناني رقم (318) لسنة 2001 والذي أولى أهمية خاصة لتمثيل القضاة في الهيئة. لدرجة أن المادة السادسة منه أشارت إلى الطابع القضائي للهيئة بنصها على أن: " تنشأ لدى مصرف لبنان هيئة مستقلة، ذات طابع قضائي. تتمتع بالشخصية المعنوية. غير خاضعة في ممارسة أعمالها لسلطة المصرف. مهمتها

الفرع الثاني

القرار بقانون على ضوء الخصوصية والواقع القانوني الفلسطيني

كل فعل يقصد منه تقديم أو جمع أموال بأي وسيلة مباشرة أو غير مباشرة من مصادر مشروعة أو غير مشروعة. بقصد استخدامها في عمل إرهابي في أراضي الجمهورية العربية السورية أو خارجها وفقاً للقانون والأنظمة السورية النافذة والاتفاقيات الدولية أو الإقليمية أو الثنائية التي تكون سورية طرفاً فيها⁷.

وكذلك الحال بالنسبة للمشرع المصري الذي اشترط صراحة في المادة الثانية من قانون مكافحة غسل الأموال رقم 80 لسنة 2002 على أن تكون الجريمة الأصلية معاقبا عليها في كلا القانونين المصري والأجنبي⁸.

وهو ما انتهجه أيضاً المشرع الأردني في قانون مكافحة غسل الأموال الأردني رقم 46 لسنة 2007 الذي، وإن نصت مادته الثالثة على حكم مماثل للنص الفلسطيني يحظر بموجبه غسل الأموال المتحصلة من أي من الجرائم المنصوص عليها في المادة (4) من ذلك القانون. سواء وقعت هذه الجرائم داخل المملكة أو خارجها. بشرط أن يكون الفعل معاقباً عليه بموجب القانون الساري في البلد الذي وقع فيه الفعل. إلا أنه قيد في المادة الرابعة منه تلك الجرائم بالنص الصريح على اشتراط أن تمثل تلك الأفعال جريمة وفقاً للقانون الأردني النافذ⁹.

هذا من جانب. ومن جانب آخر. وحتى لو افترضنا جدلاً ان القول بأن التشريع الفلسطيني اشترط ضمناً أن يكون الفعل الأصلي مجرماً وفقاً للقانون الفلسطيني. إعمالاً لنص المادة الثالثة من التشريع الفلسطيني التي حددت الجرائم الأصلية التي يمكن أن تكون محلاً لجريمة غسل الأموال. فإن توسع المادة في تعداد تلك الجرائم الأصلية يفتح المجال لاعتبار أن الكثير من أفعال المقاومة تندرج ضمن تلك الجرائم وفقاً للقوانين الأجنبية. وخصوصاً الأفعال التالية:

- المشاركة في جماعة إجرامية.
- الاتجار غير المشروع في الأسلحة والذخائر.
- القتل أو الإيذاء البليغ.
- الخطف أو الاحتجاز أو أخذ الرهائن.

أولاً: القرار بقانون على ضوء خصوصية الحالة الفلسطينية:

تتميز الحالة الفلسطينية بخصوصية تنطلق من واقع سيطرة الاحتلال الإسرائيلي على أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية. وما نتج عن هذا الاحتلال من انتقاص لسيادة السلطة في الجانب الأمني ومحدودية ولايتها القضائية. إضافة إلى وجود حركات مقاومة ضد الاحتلال يتهم بعضها دولياً بالإرهاب. ما قد يجعلها عرضة للتأثر سلباً بسبب عدم مراعاة التشريع الفلسطيني لبعض الأحكام التي تمس بتمويلها.

وفي بحثنا عن مدى مراعاة القرار بقانون بشأن غسل الأموال لخصوصية الوضع الفلسطيني. يمكننا تبيان ما يلي:

1. نصت المادة الثانية من التشريع الفلسطيني على إدانة جريمة غسل الأموال. سواء وقعت هذه الجريمة في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية أو خارجها. وهذا يعني أن من يدان في دولة أجنبية بتهمة غسل الأموال على خلفية تمويل المقاومة الفلسطينية. يعتبر عرضة للملاحقة أمام السلطات الفلسطينية. حتى وإن لم تكن الجريمة الأصلية مجرمة في القانون الفلسطيني. شريطة أن يكون الفعل مجرماً بموجب القانون الساري في البلد الذي وقعت فيه الجريمة. وبذلك فإنه من الممكن القول بأن هذه المادة لم تراعى وضع حركات المقاومة الفلسطينية. وفتحت الباب واسعاً أمام إدانتها وإدانة من يمولها بتهمة غسل الأموال.

إن القول بأن نص الفقرة الثالثة من المادة الثانية⁷ لا يعني أن من يدان في دولة أجنبية يعتبر عرضة للملاحقة أمام السلطة الفلسطينية. إذا لم تكن الجريمة الأصلية مجرمة في القانون الفلسطيني⁸. قول غير سليم فظاهر نص الفقرة المذكورة جاء صريحاً بخلوه من شرط أن تكون الجريمة الأصلية مجرمة في القانون الفلسطيني. واكتفائه بأن يكون الفعل مجرماً وفقاً لقانون الدولة الأجنبية التي وقع فيها. ولو أراد المشرع الفلسطيني ذلك لاشترط ذلك صراحة. كما فعل المشرع السوري مثلاً عندما نصت الفقرة 3/ب من المادة الثانية من مرسوم مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (33) لسنة 2005 على أن "يعد من قبيل ارتكاب جرم تمويل الإرهاب

⁷ نصت هذه الفقرة على ما يلي: "تعد جريمة غسل الأموال المتحصلة من أي من الجرائم الأصلية سواء وقعت هذه الجرائم داخل أراضي السلطة الوطنية أو خارجها. شريطة أن يكون الفعل مجرماً بموجب القانون الساري في البلد الذي وقعت فيه الجريمة. كما تسري جريمة غسل الأموال على الأشخاص الذين اقترفوا أي من تلك الجرائم.

⁸ هذا ما أشار إليه المستشار القانوني لسلطة النقد في الورشة التي عقدها مؤسسة أمان. حول التقرير الذي أعد عن ظاهرة غسل الأموال وآليات مكافحتها.

⁹ نصت هذه المادة على أن:

"يحظر غسل الأموال المتحصلة من جرائم زراعة وتصنيع النباتات والجواهر والمواد المخدرة وجلبها وتصديرها والاتجار فيها. وجرائم اختطاف وسائل النقل واحتجاز الأشخاص. والجرائم التي يكون الإرهاب - بالتعريف الوارد في المادة (86) من قانون العقوبات - أو تمويله من بين أغراضها أو من وسائل تنفيذها. وجرائم استيراد الأسلحة والذخائر والمفرقات والاتجار فيها وصنعها بغير ترخيص. والجرائم المنصوص عليها في الأبواب الأولى والثاني والثالث والرابع والخامس عشر والسادس عشر من الكتاب الثاني من قانون العقوبات. وجرائم سرقة الأموال واغتصابها. وجرائم الضجور والدعارة. والجرائم الواقعة على الآثار. والجرائم البيئية المتعلقة بالمواد والنفائيات الخطرة. والجرائم المنظمة التي ينشر إليها في الاتفاقيات الدولية التي تكون مصر طرفاً فيها. وذلك كله سواء وقعت جريمة غسل الأموال أو الجرائم المذكورة في الداخل أو الخارج. بشرط أن يكون معاقباً عليها في كلا القانونين المصري والأجنبي.

¹⁰ نصت هذه المادة على أن:

"بعد كل مال متحصل من أي من الجرائم المبينة أدناه محلاً لغسل الأموال

أ- أي جريمة يكون معاقباً عليها بقانونية الجناية بمقتضى التشريعات النافذة في المملكة. أو الجرائم التي ينص أي تشريع نافذ على اعتبار متحصلاتها محلاً لجريمة غسل الأموال.

ب- الجرائم التي تنص اتفاقيات دولية تكون المملكة طرفاً فيها على اعتبار متحصلاتها محلاً لجريمة غسل الأموال. شريطة أن يكون معاقباً عليها في القانون الأردني."

المالية التي قد تكون فرضت عليهم، وكيف سيتم التعامل مع العقوبات التي وقعت على الأشخاص الاعتباريين؟
ب- يمثل عدم اعتراف الحكومة المقالة في غزة بالقرارات بقوانين الصادرة عن رئيس السلطة إشكالية سياسية ملحوظة. ذلك أن الانقسام القانوني حول مشروعية هذه القرارات، يعزز الانقسام الداخلي ويلعب بالتالي دورا سياسيا سلبيا، يحتم ضرورة التروي سواء عند إصدار تلك القرارات من قبل رئيس السلطة، أو عند عدم الاعتراف بها من قبل الحكومة المقالة في غزة.

ثانيا: مدى انسجام القرار بقانون مع الحقوق والحريات التي كفلها النظام القانوني للمواطن الفلسطيني.

تمثل التشريعات المتعلقة بغسل الأموال عموما مساسا وتقييدا ببعض الحقوق والحريات العامة، وخصوصا الحق في الخصوصية، ومن ضمنه السرية المصرفية، والحق في العمل وحرية ممارسة النشاط الاقتصادي، وللإحاطة بمدى مساس التشريع الفلسطيني بتلك الحقوق، نبين الآتي:

1- مدى المساس بالسرية المصرفية:

على الرغم من أن السرية المصرفية تدخل ضمن مفهوم الحق في الخصوصية، ذلك أن بعض الأفراد يرغب أن تكون ملكيته للأموال محاطة بسور من السرية، والمصارف بدورها تستجيب إلى هذه الرغبة، فتفرض سرية تامة على حسابها أو ودائعها أو أنشطته مع المصرف، إلا أنه وبالنظر إلى تفرد السرية المصرفية بأحكام خاصة، وأنها تمثل الإشكالية الرئيسية في مواجهة تطبيق تشريعات غسل الأموال، فإنه من الواجب إفراد عنوان خاص بها نينه في الآتي:

تعتبر السرية المصرفية من القواعد المستقرة في العمل المصرفي، حيث تلزم البنوك بموجب القواعد القانونية والأعراف المصرفية بحفظ أسرار العملاء وعملياتهم المصرفية، إلا إذا نص القانون أو تم الاتفاق على خلاف ذلك، ويتمثل السر المصرفي بكل أمر أو معلومات أو وقائع تتصل بعلم البنك من خلال عملية مصرفية أو بسببها، سواء أفضى بها العميل أم لم يفض بها، وودائعهم وقيمة مبالغه والتسهيلات المصرفية والقروض الممنوحة له، وضماناتها والشبكات التي يسحبها العميل على البنك وغيرها، وعليه فتستند السرية المصرفية على المسؤولية التي تقع على عاتق البنوك بأجهزتها وموظفيها وكل من له علاقة معها بلزوم التكتّم على كل الأعمال الاقتصادية والشخصية المتعلقة بعملائهم، ولهذا فإن السرية المصرفية تقضي بأن لا يعلم أحد عن أسرار عملاء البنك سوى الأشخاص الذين ختم طبيعة عملهم ذلك، بحيث تخاط كافة المعلومات المقدمة منهم بالكتمان في غير علانية، بعيدا عن كل شخص لا علاقة له بها، وتمثل السرية المصرفية فائدة للاقتصاد الوطني، حيث تبث الثقة والطمأنينة لذوي رؤوس الأموال على سرية أعمالهم المصرفية.

وأخيرا، وللتدليل على الخلل الذي وقع فيه التشريع الفلسطيني في هذا الجانب، وبرجعونا إلى معظم التشريعات العربية المتعلقة بمكافحة غسل الأموال، خصوصا القانون المصري والأردني والسوري واللبناني واليميني والقطري والبحريني والإماراتي، لم نجد قانونا واحدا ذهب إلى ما ذهب إليه القانون الفلسطيني بالنص على إمكانية التجريم، استنادا للقوانين الأجنبية دون الاشتراط صراحة وليس ضمنا، أن يكون الفعل مجرما بموجب التشريع الوطني، فحرص المشرع في الدول المذكورة بدا واضحا تماما على أن لا يترك مسألة التجريم بيد الدولة الأجنبية، إلا إذا اتفق هذا التجريم مع أحكام قانونه الوطني.

وقد كان حربا بالمشرع الفلسطيني وهو يدرك حساسية الوضع القانوني لحركات المقاومة الفلسطينية في الخارج، والاتهام الصريح لبعض منها بالإرهاب كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، أن يشترط صراحة على أن يكون التجريم المقرر في الخارج متفق تماما مع أحكام النظام القانوني الفلسطيني، الذي يقر بشرعية المقاومة الفلسطينية.

2. صدر التشريع الفلسطيني في العام 2007 في ظل حالة من الانقسام الفلسطيني الداخلي، وقد جاء هذا التشريع على شكل قرار بقانون في ظل غياب المجلس التشريعي الفلسطيني، وضمن الصلاحيات المحوّلة لرئيس السلطة الوطنية بموجب أحكام المادة 43 من القانون الأساسي الفلسطيني، وبالنظر إلى أن هذا الشكل يندرج ضمن تشريعات الضرورة والتي تعتبر بطبيعتها من القوانين المؤقتة التي يترتب على تطبيقها بعض الإشكالات القانونية، ولأن هذا الشكل رافقه إشكال سياسي، تمثل في الانقسام الحاصل بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وعدم اعتراف الحكومة المقالة في غزة بتشريعات الضرورة الصادرة عن رئيس السلطة، فقد خلق هذا التشريع المؤقت إشكالات قانونية واضحة يمكننا إبرازها بالآتي:

أ- تندرج القرارات بقوانين التي تصدر عن رئيس السلطة ضمن تشريعات الضرورة التي تعتبر بطبيعتها مؤقتة، ذلك أن المجلس التشريعي، ووفقا لمادة 43 من القانون الأساسي، يملك صلاحية إلغائها في أول اجتماع له بعد صدورها، ولذلك يذهب الفقه إلى أن هذه التشريعات يجب أن لا تخلق مراكز قانونية جديدة أو تمس بالمراكز القانونية القائمة، خصوصا فيما يتعلق بعدم جواز أن تتضمن تلك التشريعات فرض عقوبات جزائية، وبمراجعة القرار بقانون، يتبين أنه تضمن جرم أفعال جديدة وفرض عقوبات شديدة عليها يندرج بعضها ضمن العقوبات الجنائية كالسجن لمدة 15 سنة، إضافة إلى الغرامات والمصادرة، والإشكالية هنا تبرز أنه وفي حالة الفرض أن المجلس التشريعي ألغى القرار بقانون بعد أن تم تنفيذه وجرم وعقوبة عدد من الأشخاص ومصادرة أموالهم استنادا إليه، فكيف سيتم معالجة آثار العقوبات التي تم فرضها بموجبها، خصوصا العقوبات المانعة من الحرية وإعادة الأموال المصادرة والغرامات

وأهمية تلك القوانين والحاجة إليها يبرر عادة التضحية بمبدأ السرية المصرفية. على أن ما يعنينا في هذا المقام التأكيد على أن تقييد تلك القوانين للسرية المصرفية هو استثناء على الأصل. ووفقاً للقاعدة العامة أنه لا يجوز التوسع في الاستثناء. ونرى أن التشريع الفلسطيني توسع في هذا الاستثناء وسمح بتجاوز السرية المصرفية في حالات يجب أن لا تكون موضعاً لرفع السرية. وعلى وجه الخصوص نص المادة 17 الذي لم يكتف بإعفاء المؤسسات المالية وموظفيها من المسؤولية إذا كان تجاوزهم السرية المصرفية ناجماً عن تطبيق أحكام القانون. وإنما أعفاهم من المسؤولية أيضاً في حال كان تجاوزهم السرية المصرفية ناجماً عن خطأ وقعوا فيه بحسن نية. لذلك نرى أنه لا بد من تعديل النص بتقييده. والتأكيد على أن حسن النية لا ينفي المسؤولية إذا كان الكشف ناجماً عن إهمال أو خطأ جسيم من قبل المؤسسة أو موظفيها.

2. مدى المساس بالسرية المهنية:

كما أوضحنا سابقاً، فإن أحكام القرار بقانون لم تقتصر على المؤسسات المالية المصرفية فقط، وإنما شملت أيضاً المؤسسات المالية غير المصرفية. وكذلك الأعمال والمهن غير المالية كتجار المعادن الثمينة، وكلاء وسماسرة العقارات. فأوجب على تلك المؤسسات تقديم بعض المعلومات عن زبائنهم للجهات المشرفة والسلطات المختصة الأخرى. وكذلك الإبلاغ عن هؤلاء الزبائن في حال اشتباهها بتورطهم في جريمة غسل أموال.

ولا يعتبر المساس بالسرية المهنية ضرراً فقط على الزبائن، وإنما هو أيضاً ضرر على تلك المؤسسات التي تستفيد من السرية المهنية بجذب الزبائن إليها من جهة. وتعزيز قدرتها التنافسية عن طريق عدم الكشف عن المعلومات الخاصة بزبائنهم. خشية وصول تلك المعلومات إلى منافسيها من جهة أخرى. ولذلك نجد أن القوانين حرصت عادة على حماية السرية المهنية وتعاقب على إفشائها. فقد نصت المادة 355 من قانون العقوبات الأردني لسنة 1966 النافذ في الضفة الغربية على أن:

"يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات كل من:

1. من حصل بحكم وظيفته أو مركزه الرسمي على أسرار رسمية وأباح هذه الأسرار لمن ليس له صلاحية الاطلاع عليها، أو إلى من لا تتطلب طبيعة وظيفته ذلك الاطلاع وفقاً للمصلحة العامة.

2. من كان يقوم بوظيفة رسمية أو خدمة حكومية واستبقى بحيازته وثائق سرية أو رسوماً أو مخططات أو نماذج أو نسخاً منها، دون أن يكون له حق الاحتفاظ بها أو دون أن تقضي ذلك طبيعة وظيفته.

3. من كان بحكم مهنته على علم بسر وأفضائه دون سبب مشرع.

وكافة المعلومات ذات الصلة بثروتهم. حيث يعد ذلك حافزاً قانونياً مناسباً وبيئة تشريعية ملائمة للاستثمار داخل حدود الوطن. وتشجيع الادخارات الوطنية بدلاً من تهريبها لبلد آخر. فهي تجذب رؤوس الأموال والرساميل والاستثمارات الأجنبية. فننعكس عندئذ آثارها الإيجابية على الاقتصاد الوطني¹¹.

وقد تضمن النظام القانوني الفلسطيني عدة إشارات إلى ضرورة احترام السرية المصرفية وردت في الآتي:

أ- القانون الأساسي الفلسطيني: حيث نصت المادة 32 على أن: "كل اعتداء على أي من الحريات الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للإنسان وغيرها من الحقوق والحريات العامة التي يكفلها القانون الأساسي أو القانون. جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم. وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً عادلاً لمن وقع عليه الضرر". وكما أوضحنا سابقاً فإن السرية المصرفية هي عنصر من عناصر الحياة الخاصة للإنسان التي أوجبته هذه المادة حمايتها.

ب- قانون المصارف الفلسطيني: حيث أشارت عدد من المواد في هذا القانون إلى ضرورة احترام السرية المصرفية. كان من أهمها المادة 43 التي نصت على أن: "تضع سلطة النقد الأنظمة والتعليمات المنظمة لسرية الحسابات للمصارف، ولتبادل المصارف للمعلومات والبيانات المتعلقة بمديونية العملاء، والتسهيلات المقررة الممنوحة لهم، بما يكفل سريتها ويضمن توافر البيانات اللازمة لسلامة منح الائتمان المصرفي".

ت- قانون سلطة النقد: حيث نصت المادة 41 من هذا القانون على أن: "يضع المجلس الأنظمة والتعليمات المنظمة لسرية الحسابات بالمصارف، ولتبادل المصارف للمعلومات والبيانات المتعلقة بمديونية عملائها، والتسهيلات المقررة لهم مع سلطة النقد وفيما بينها وفقاً لأحكام قانون المصارف".

وبالعودة إلى القرار بقانون نجد أنه نص صراحة على عدم جواز التحجج بالسرية المصرفية في وجه تطبيق هذا القانون. حيث أشارت عدد من المواد إلى هذا المضمون. ومن أهمها نص المادة 46 الذي أكد على أنه: "تنفيذاً لأحكام هذا القانون لا تخول السرية المصرفية أمام تنفيذ أحكام هذا القانون ولا يجوز التذرع بأحكامها بعدم إفشاء أو إبراز أية معلومات تتعلق بمكافحة جريمة غسل الأموال باستثناء ما ورد في الفقرة (3) من المادة (14) من هذا القانون".

ونؤكد هنا على أن التشريع الفلسطيني بتقييده للسرية المصرفية لم يخرج عن المألوف. ذلك أن قوانين غسل الأموال هي بطبيعتها أحد أهم القيود على مبدأ السرية المصرفية.

¹¹ عصام الجموري، السرية المصرفية بين الحماية القانونية وعمليات غسل الأموال - دراسة قانونية مقارنة، منشور على موقع: www.ofniwalbara.moc ص 3-4.

¹² نصت هذه المادة على ما يلي:

" لا يجوز اتخاذ أية إجراءات جنائية أو مدنية أو تأديبية أو إدارية بخصوص انتهاك السرية المصرفية أو المهنية، أو التعاقدية ضد المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية أو مديريها أو مسئوليتها أو موظفيها الذين رفعوا وبحسن نية تقارير، أو قدموا معلومات بما يتفق مع أحكام هذا القانون".

وكذلك المادة 357 من القانون نفسه، والتي وضعت حرمة لمراسلات الأشخاص بنصها على أن: "كل شخص يتلف أو يفضي قصداً رسالة أو برفية غير مرسلة إليه، يعاقب بغرامة لا تتجاوز الخمسة دنانير".

كما تضمنت المادة (51) من قانون الإجراءات الجزائية لسنة 2001 الشروط الواجب مراعاتها عند ضبط المراسلات لدى مكاتب البرق والبريد فنصت على أن:

1. للنائب العام أو أحد مساعديه أن يضبط لدى مكاتب البرق والبريد الخطابات والرسائل والجرائد والمطبوعات والطرود والبرقيات المتعلقة بالجريمة وشخص مرتكبها.
2. كما يجوز له مراقبة المحادثات السلكية واللاسلكية، وإجراء تسجيلات لأحاديث في مكان خاص بناءً على إذن من قاضي الصلح، متى كان لذلك فائدة في إظهار الحقيقة في جناية أو جنحة يعاقب عليها بالحبس لمدة لا تقل عن سنة.
3. يجب أن يكون أمر الضبط أو إذن المراقبة أو التسجيل مسبباً، ولمدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً قابلة للتجديد لمرة واحدة.

ومراجعة القرار بقانون، نجد أنه أجاز للنيابة العامة المساس بحق الخصوصية إذا ما كانت هناك شبهة حول اقرار جريمة غسل أموال. وعلى الرغم من أن القرار يقيد النيابة العامة في هذا الشأن بالحصول على موافقة من القضاء، إلا أن الإشكالية والخطورة فيه تكمن في أنه يتيح للنيابة العامة اقتحام الحياة الخاصة للشخص، ومراقبة أفعاله وتصرفاته مجرد الشبهة وقبل اتهامه رسمياً، وحتى قبل وجود الجريمة، فلو قارنا بين الصلاحيات الممنوحة للنيابة العامة وفقاً لقانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001 وتلك الصلاحيات التي منحت لها بموجب القرار بقانون، لوجدنا أن القرار وسّع من صلاحيات النيابة العامة في هذا المجال، لأنه منحها صلاحيات التحقيق والتحري مجرد الشبهة وقبل وجود الجريمة أصلاً كإجراء وقائي، بينما الأصل وفقاً لقانون الإجراءات الجزائية أن هذه الصلاحيات مقيدة بوجود الجريمة. وهذا ما أكدته المادة (56) بنصها على أن: "تباشر النيابة العامة التحقيق فور علمها بالجريمة".

وعليه نرى أن يتم التأكيد في القرار بقانون، على ضرورة أن تكون الشبهات التي يمكن بموجبها ملاحقة الأشخاص قوية، وان يكون هناك جهات رقابية تقيم إجراءات الملاحقة التي تتم خلال فترات زمنية معينة، لأخذ العبر ومعالجة مكامن الضعف والوصول إلى مفهوم واضح للشبهة.

ولكون القرار بقانون نص صراحة على عدم جواز التذرع بالسرية المهنية في مواجهة تطبيق أحكامه وفقاً لما ورد في المادة 17 منه¹³، ولأن القرار بقانون توسع سواء فيما يتعلق بشموله لتلك للمؤسسات غير المالية دون وجود ضرورة ملحة لذلك مع توسعه أيضاً في الاستثناء على مبدأ السرية المهنية، فإنه من الممكن القول أن القرار بقانون لم يحترم هذا المبدأ على الرغم من رسوخه وأهميته في الأعراف التجارية، وعلى الرغم من أنه يمثل أحد عناصر الحق في الخصوصية أيضاً.

3. مدى المساس بالحياة الخاصة (الحق في الخصوصية): يقتضي الحق في الخصوصية ألا تكون الشؤون الخاصة للفرد محلًا للنشر والكشف وإطلاع الآخرين عليه، فهو حق لكل إنسان في التعامل مع حياته الخاصة بما يراه (باستثناء بعض المعلومات الخاصة بالشخصيات العامة)، والخصوصية بهذا المعنى تقترب من السر، ولكنها لا تترادفه، فالسر بوجه عام هو ما يكتمه الإنسان في نفسه ويفترض الكتمان التام، أما الخصوصية فقد تتوافر بالرغم من عدم وجود السرية¹⁴، وتشمل الحياة الخاصة للإنسان مجموعة من العناصر، بدءاً من حقه في إحاطة المعلومات المتعلقة بشخصه بطابع من الكتمان، مروراً بحرمة مسكنه الخاص وممتلكاته الأخرى، انتهاء بحقه في عدم التصنت عليه ومراقبة محادثاته وبريده وتصرفاته الخاصة¹⁴.

تضمنت التشريعات الفلسطينية عدداً من النصوص التي تطرقت للحق في الخصوصية، وعلى رأسها نص المادة 32 من القانون الأساسي الذي اعتبر أن الاعتداء على الحياة الخاصة للإنسان جريمة لا يسقط الحق بملاحقتها بالتقدم.

وكذلك المادة 356 من قانون العقوبات الأردني النافذ في الضفة، والتي حظرت إساءة استعمال الوظيفة من موظفي مصلحة البرق والبريد ومصلحة الهاتف بنصها على أن: "

1. يعاقب بالحبس من شهر إلى سنة كل شخص ملحق بمصلحة البرق والبريد بسوء استعمال وظيفته هذه، بأن يطلع على رسالة مظلوفة، أو يتلف أو يختلس إحدى الرسائل، أو يفضي بضمونها إلى غير المرسل إليه.
2. ويعاقب بالحبس مدة ستة أشهر أو بالغرامة حتى عشرين ديناراً، من كان ملحقاً بمصلحة الهاتف وأفتشى مخابرة هاتفية اطلع عليها بحكم وظيفته أو عمله.

¹³ عادل حبيب، مدى المسؤولية المدنية عن الإخلال بالالتزام بالسر المهني أو الوظيفي، دار الفكر الجامعي/ الإسكندرية، طبعة 2005، ص 8.
¹⁴ مدوح بحرة، حماية الحياة الخاصة في القانون الجنائي دراسة مقارنة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع/عمان، طبعة 1996، ص 538 وما بعدها.

خاتمة وتوصيات

وذلك بتعديل المادة 37 منه¹⁷. بالنص على مضاعفة العقوبة بحالة العود (التكرار) أو إذا كان اقتراف الجريمة من خلال مجموعة إجرامية منظمة. وكذلك تعديل الفقرة الثالثة من هذه المادة بجعل عقوبة الشروع ماثلة لعقوبة الجريمة نفسها. وإضافة عقوبات تكميلية إلى المادة المذكورة. كحظر مباشرة الوظيفة العامة أو مزاوله النشاط المهني أو الاجتماعي الذي وقعت الجريمة أثناءه أو بمناسبته. وحظر إصدار الشيكات وحظر مباشرة الحقوق السياسية والمدنية. وحظر مغادرة إقليم الدولة أو حظر دخول إقليم الدولة في مواجهة الأجنبي مرتكب الجريمة.

وكذلك تعديل المادة 39 من التشريع الفلسطيني¹⁸ بالنص على جواز أن تقوم الجهات المشرفة بإلغاء أو سحب أو تقييد ترخيص أي شخص اعتباري يثبت تورطه بجرائم غسل أموال. وجعل الصلاحية وجوبية في حال تكرار تورط هذا الشخص بتلك الجرائم.

4. ضمان تمثيل القطاع الخاص في اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال. وذلك بتعديل المادة 19 من التشريع الفلسطيني بحيث يضاف إلى عضوية اللجنة ممثل عن جمعية البنوك¹⁹.
5. ضمان تمثيل العنصر القضائي في اللجنة. بحيث يضاف إلى عضويتها قاضيان ينسبهما مجلس القضاء الأعلى. وذلك لما للمقضاء من دور هام في مسألة الحقوق والحريات العامة التي يحس بها القرار بقانون.

6. تعديل المادة الثانية من التشريع الفلسطيني. بإضافة قيد

من خلال هذا التقرير. يتبين أن القرار بقانون جاء لمعالجة موضوع على درجة عالية من الأهمية. ولكنه وفي الوقت نفسه وقع بمجموعة من العيوب التي تستوجب المعالجة. سواء من حيث قصوره في بعض الجوانب بالمقارنة مع التجارب الدولية. أو من حيث عدم مراعاته للخصوصية الفلسطينية ومساسه ببعض الحقوق التي كفلت للمواطن الفلسطيني في القانون. وعليه فإننا نوصي بما يلي:

1. التدرج في تطبيق أحكام القرار بقانون. وذلك من خلال تعديله بإضافة مادة حافظة إليه تخول مجلس الوزراء إصدار لوائحه التنفيذية المتعلقة بكيفية تطبيقه على المؤسسات المالية غير المصرفية خلال فترات زمنية متراخية¹⁵. وذلك بعد إجراء الدراسات المعمقة حول دور تلك المؤسسات المالية في تفشي ظاهرة غسل الأموال في المجتمع الفلسطيني. وكيفية مخاطبة هذه المؤسسات وتحديثها بدقة والأجسام التي تمثلها (نقابات-مراكز-جمعيات) وآليات الرقابة على عملياتها المالية بعيدا عن البيروقراطية المركزة. وبما يراعي السرية المهنية والأعراف التجارية إضافة إلى الحق في الخصوصية.
2. تعديل المادة 42 من التشريع الفلسطيني المتعلقة بالتصرف في العائدات الجرمية الناتجة عن عمليات غسل الأموال. بما ينسجم مع اتفاقية باليرمو 2000. بحيث يتم تبني الصور الثلاث التي نصت عليهم المادة 14 من الاتفاقية المذكورة في مسألة التصرف في عائدات الجرائم المصادرة أو الممتلكات المصادرة¹⁶.
3. تشديد العقوبات الواردة في التشريع الفلسطيني.

¹⁵ ونقترح أن يكون النص على النحو التالي: " على مجلس الوزراء الفلسطيني التدرج في إصدار اللوائح التنفيذية للقرار بقانون والمتعلقة بتطبيق أحكامه على المؤسسات المالية غير المصرفية".

¹⁶ ونرى أن يعدل نص المادة (42) من القرار بقانون ليصبح على النحو التالي: "وفقا لما تقرره المحكمة. يجري التصرف في الأموال المصادرة في جرائم غسل الأموال وفقا لإحدى الصور التالية:

1. رد الأموال المصادرة للدولة التي تطلب مصادرة الأموال والتي يكون ضحايا الجريمة الأصلية أحد رعاياها.
2. التبرع بقيمة الأموال المصادرة. أو بجزء منها. إلى الهيئات الحكومية الدولية المتخصصة في مكافحة الجريمة المنظمة. وفقا للاتفاقيات التي جريها السلطة الوطنية في هذا الشأن.
3. اقتسام الأموال المصادرة بين السلطة الفلسطينية والجهات المذكورة في الفقرتين السابقتين أو إحداهما".

¹⁷ ونرى أن يعدل نص المادة (37) من القرار بقانون ليصبح على النحو التالي:

دون الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو أي قانون آخر. يعاقب مرتكب جريمة غسل الأموال بالعقوبات التالية:

1. " إذا ارتكب جريمة غسل الأموال وتكون ناجمة عن جريمة أصلية تمثل جنابة يعاقب عليها بالسجن لمدة لا تقل عن خمس سنوات. ولا تتجاوز خمس عشرة سنة. أو بغرامة لا تقل عن عشرة آلاف دينار ولا تزيد عن مئة ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانونا أو بكلتا هاتين العقوبتين.

2. إذا ارتكب جريمة غسل الأموال وتكون ناجمة عن جريمة أصلية تمثل جنحة يعاقب بالحبس لمدة لا تقل عن سنة واحدة. ولا تتجاوز ثلاث سنوات. أو غرامة لا تقل عن خمسة آلاف دينار أردني. ولا تزيد على خمسين ألف دينار أردني. أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانونا أو بكلتا هاتين العقوبتين.

3. تضاعف العقوبات المذكورة في الفقرتين السابقتين إذا اقترفت الجريمة بأحد طرفين:
• وقوعها بطريقة الاعتياد أو باستخدام الوسائل التي ييسرها مزاوله نشاط مهني.
• وقوعها في صورة جريمة منظمة.

4. يعاقب كل من شرع بارتكاب جريمة غسل الأموال أو ساعد أو حرض أو سهل أو تشاور حول ارتكاب هذه الجريمة بذات العقوبة التي يعاقب بها الفاعل الأصلي.

5. بالإضافة إلى العقوبات المحددة في الفقرات السابقة يجوز للمحكمة الحكم على مرتكب جريمة غسل الأموال بجميع أو بأحد العقوبات التكميلية التالية:

• حظر مباشرة الوظيفة العامة أو مزاوله النشاط المهني أو الاجتماعي الذي وقعت الجريمة أثناءه أو بمناسبته.
• حظر إصدار الشيكات لمدة معينة.

• حظر مباشرة الحقوق السياسية والمدنية.

• حظر مغادرة إقليم الدولة.

• حظر دخول إقليم الدولة في مواجهة الأجنبي مرتكب الجريمة.

¹⁸ ونرى أن يعدل نص المادة (39) من القرار بقانون ليصبح على النحو التالي:

التعرف على العملاء والإبلاغ وفقاً لما نصت عليه المادة (6) والمادة (14) من القرار بقانون. إضافة إلى وضع دليل شامل يبين للجهات المكلفة كيفية التعرف على العملاء، وماهية المعلومات المطلوبة وضوابط ومعايير الاشتباه بجريمة غسل الأموال. وماهية التدابير والأنظمة الواجب اتخاذها للتعامل مع خطر غسل الأموال. وكيفية إعداد الأنظمة الملائمة لإدارة المخاطر فيما يتعلق بالأشخاص المعرضين سياسياً للمخاطر.

ب- التعليمات التي يجب أن تصدرها سلطة النقد بموجب المادة (8) من القرار بقانون والمتعلقة بالحوالات المالية.

ت- التعليمات التي يجب أن تصدرها اللجنة وفقاً للمادة (11) من القرار بقانون والمتعلقة بالتدابير الداخلية التي يجب أن تتخذها المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية في إطار تنفيذها لبرامج منع غسل الأموال.

ث- اللائحة التنفيذية المتعلقة بكيفية قيام السلطة المشرفة بالتزاماتها المحددة في المادة (13) من القرار بقانون.

ج- النظام الداخلي الذي يجب أن تصدره اللجنة بموجب المادة (21) من القرار بقانون. والمتعلق بتوضيح الآلية اللازمة لعملها وكيفية انعقاد اجتماعاتها وآلية التصويت واتخاذ القرارات فيها.

ح- اللائحة التنفيذية التي يجب أن تنظم عمل وحدة المتابعة المالية وممارستها للمهام المحددة لها. وفقاً للمواد (23-24-25-26-27-28-29-30-31) من القرار بقانون.

10. ضرورة تعديل بعض القوانين وثيقة الصلة بمكافحة غسل الأموال. بهدف تخفيف منابع الجريمة بشتى صورها. خصوصاً فيما يتعلق منها بالفساد السياسي والفساد الإداري. وتزييف النقود وبطاقات الائتمان والقمار والدعارة وغيرها. وتفعيل دور الجهات الرقابية التي لها علاقة بتطبيق تلك القوانين. كهيئة الكسب غير المشروع.

صريح على الفقرة الثالثة منها. يقضي باشتراط أن يكون الفعل مجرماً بموجب القانون الفلسطيني. بحيث يصبح النص على النحو التالي: "... 3. تعد جريمة غسل الأموال المتحصلة من أي من الجرائم الأصلية سواء وقعت هذه الجرائم داخل أراضي السلطة الوطنية أو خارجها. شريطة أن يكون الفعل مجرماً بموجب القانون الفلسطيني والقانون الساري في البلد الذي وقعت فيه الجريمة. كما تسري جريمة غسل الأموال على الأشخاص الذين اقترفوا أيّاً من تلك الجرائم".

7. ضرورة التأكيد على أن القرار بقانون لا يلغي مبدأ السرية المصرفية مطلقاً. وأنه من الممكن في ظل هذا القانون الإبقاء على مبدأ سرية المعاملات المصرفية النظيفة ورفع السرية عن تداول الأموال القذرة؛ فمبدأ السرية يكون في إطار الشرعية أما النشاط الإجرامي فلا محل لإضفاء السرية عليه وإلا تعرض البنك لقواعد المسؤولية الجنائية. وعليه لا بد من تعديل المادة 17 من القرار بقانون. بحيث تقيد عبارة حسن النية الواردة فيها بأن لا تكون نتيجة إهمال أو خطأ جسيم. لتصبح المادة على النحو التالي: "لا يجوز اتخاذ أية إجراءات جنائية أو مدنية أو تأديبية أو إدارية بخصوص انتهاك السرية المصرفية أو المهنية أو التعاقدية ضد المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية أو مديريها أو مسؤوليها أو موظفيها الذين رفعوا وبحسن نية ودون إهمال أو خطأ جسيم تقارير أو قدموا معلومات بما يتفق مع أحكام هذا القانون".

8. أن تسارع الجهات المعنية خصوصاً سلطة النقد الفلسطينية. بنشر التوعية الشاملة بخصوص جريمة غسل الأموال بين كافة أفراد المجتمع الفلسطيني. وخصوصاً الجهات ذات العلاقة المباشرة بهذه المسألة. كالمؤسسات المالية غير المصرفية.

9. إصدار التشريعات الثانوية المتعلقة بتنفيذ أحكام القرار بقانون. وعلى وجه الخصوص:

أ- التعليمات التي يجب أن تصدرها اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال. والمتعلقة بتحديد قيم العمليات التي توجب

1. يعاقب الشخص الاعتباري في الأحوال التي يرتكب فيها جريمة غسل الأموال ودون الإخلال بمسؤولية الشخص الطبيعي التابع له بغرامة لا تقل عن (10.000) عشرة آلاف دينار أردني ولا تزيد على (200.000) مائتي ألف دينار أردني وما يعادلها من العملات المتداولة.
 2. يكون الشخص الاعتباري مسئولاً بالتضامن عن الوفاء بما يحكم به من غرامات وتعيضات إذا كانت الجريمة التي وقعت مخالفة لأحكام هذا القانون قد ارتكبت من أحد العاملين باسمه ولصالحه.
 3. يعاقب المسؤول عن الإدارة الفعلية للشخص الاعتباري المخالف بالعقوبة المقررة بموجب أحكام الفقرتين (1-2) من المادة (37) من هذا القانون إذا تبين علمه بها أو كانت الجريمة قد وقعت بسبب إخلاله بواجبات وظيفته.
 4. بالإضافة إلى العقوبات المنصوص عليها في الفقرتين (1-2) من هذه المادة. يجوز للمحكمة الأمر بإلغاء ترخيص الأشخاص الاعتباريين الذي يثبت تورطهم بعمليات غسل الأموال. أو تجميد هذا الترخيص لمدة زمنية معينة. وفي حال التكرار يتوجب على المحكمة الأمر بإلغاء الترخيص.
- ¹⁹ ونرى أن يعدل نص المادة (19) من القرار بقانون ليصبح على النحو التالي:
"تنشأ بموجب أحكام هذا القانون لجنة تسمى (اللجنة الوطنية لمكافحة جريمة غسل الأموال) بقرار من رئيس السلطة الوطنية. وتضم في عضويتها:
أ) محافظ سلطة النقد أو نائب محافظ سلطة النقد في حال غيابه - رئيساً
ب) ممثل وزارة المالية - عضواً
ت) ممثل وزارة العدل - عضواً
ث) ممثل وزارة الداخلية - عضواً
ج) ممثل عن وزارة الاقتصاد الوطني - عضواً
ح) مدير دائرة مراقبة المصارف - عضواً
خ) ممثل هيئة سوق رأس المال - عضواً
د) قاضيان ينسبهما مجلس القضاء الأعلى.
ذ) خبير اقتصادي ومالي - عضواً
ر) ممثل عن جمعية البنوك - عضواً.



إعداد: أ. بلال البرغوثي
إشراف: د. عزمي الشعبي - مفوض أمان لمكافحة الفساد

للإتصال والمراسلة
الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان

غزة	رام الله
شارع الحلبي - عمارة الحشام - ط1	عمارة الرماوي - ط1 - شارع الارسال -
هاتف: 082884767	هاتف: 02 2989506 \ 02 2974949
فاكس: 082884766	فاكس: 02 2974948

ص.ب 69647 القدس 95908
البريد الإلكتروني: aman@aman-palestine.org
الصفحة الإلكترونية: www.aman-palestine.org

حقوق الطبع والنشر محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان

برنامج أمان بتمويل مشكور من حكومتي النرويج وهولندا