AMAN
Transparency Palestine

ورقة سياسات

تعزيز مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة الناشئة عن الفساد في القطاع العام واستردادها

"حالة فلسطين"

© جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

AMAN
Transparency Palestine

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

رام الله: عمارة الريماوي - الطابق الأول - شارع الإرسال ص.ب: رام الله 339 القدس 69647

هاتف: 2989506 - 022974949 فاكس: 022974948

AmanCoalition

غزة: شارع حبوش -عمارة دريم - الطابق الثالث - شقة رقم 4

تلفاكس: 082884767 - 082884766 بريد الكتروني: info@aman-palestine.org

الموقع الالكتروني: www.aman-palestine.org

أُعدّت هذه الوثيقة بمساعدة مالية من الاتحاد الأوروبي في إطار مشروع الشفافية الآن:تعزيز جهود مكافحة الفساد في الجوار الجنوبي لاتحاد الأوروبي، الذي يُنفذه معهد الأمم المتحدة الأقاليمي لأبحاث الجريمة والعدالة (UNICRI)، بالاشتراك مع منظمة الشفافية الدولية (TI). لا يُمكن بأي حال من الأحوال اعتبار الآراء الواردة هنا انعكاساً للرأي الرسمي لاتحاد الأوروبي أو الأمم المتحدة، بمافي ذلك معهد (UNICRI)".

وضمن هذا الإطار، شارك ائتلاف "أمان" في إعداد دراسة إقليمية تشمل ثمانية دول عربية، تهدف إلى فهم الآليات التي تُستخدم لتوليد وإخفاء عائدات الفساد العابرة للحدود، وتحديد الثغرات القانونية والسياساتية والمؤسسية والإنفاذية في كل بلد، وتحليل فعالية آليات تبادل المعلومات وضبط الأصول واستردادها

بتمويل من
الاتحاد الأوروبي

الملخص التنفيذي

انطلاقا من التزام دولة فلسطين الناجم عن توقيعها للعديد من الاتفاقيات والمعاهدات الدولية ذات العلاقة بمكافحة جريمة غسل الأموال ومكافحة الفساد، فإنها تعمل بجهود واضحة لمكافحة تلك الجريمة كأحد اخطر الجرائم المالية وجزء من جرائم الفساد

وعلى الرغم من توفر إطار تشريعي متقدم عبر القرار بقانون مكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب رقم (39) لسنة 2022 والتشريعات الثانوية الصادرة بمقتضاه، اضافة الى قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005 وتعديلاته ولوائحه التنفيذية، الا أن فلسطين تواجه تحديات في مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة الناجمة عن الفساد في القطاع العام، في ظل بيئة سياسية واقتصادية صعبة، وضعف للشفافية وخاصة فيما يتعلق بمعلومات المستفيد الحقيقي. وقلة بالموارد، وضعف في التنسيق بين المؤسسات ذات العلاقة، والقدرة على استرداد الأصول.

تهدف هذه الورقة إلى تقديم أهم الاشكاليات والتحديات المتعلقة في مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة الناجمة عن الفساد في القطاع العام، وتقديم توصيات قابلة للتنفيذ لتعزيز قدرات فلسطين على الوقاية والكشف والتحقيق والقدرة على استرداد الاصول، مع التركيز على الاستقلالية المؤسسية والتعاون المجتمعي والرقابة الشعبية

التحديات والإشكاليات:

أولا: تحديات في جمع البيانات

كشفت عملية جمع البيانات المتعلقة بالتدفقات المالية غير المشروعة الناجمة عن أفعال الفساد في فلسطين، عن مجموعة من التحديات التي تعيق الوصول إلى مصادر موثوقة وشاملة، وقد توزعت هذه التحديات على النحو الآتي:

1. ضعف الشفافية وغياب البيانات الرسمية المنشورة

تعاني البيئة الفلسطينية من ضعف واضح في مستوى الشفافية المؤسساتية وخاصة في ظل غياب قانون للحق في الحصول على المعلومات، تمثل في عدم نشر تقارير اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، عدم إتاحة تقرير التقييم الوطني لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب والاكتفاء بنشر ملخص له باللغة الانجليزية فقط، إلى جانب عدم نشر الاستراتيجية الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وعدم انشاء سجل وطني رقمي موحد للمستفيد الحقيقي للأشخاص الاعتباريين والترتيبات القانونية متاح لإطلاع العامة على بيانات المستفيد الحقيقي

2. ضعف الشفافية القضائية

يبرز تحدٍ آخر يتمثل في عدم نشر جميع قرارات المحاكم المتعلقة بجرائم الفساد ذات العلاقة بجريمة غسل الأموال ما يعيق تحليل التوجهات القضائية ورصد الثغرات القانونية أو التطبيقية.

3. عوائق إجرائية وإدارية في بعض المؤسسات الرسمية، لأسباب متعددة أبرزها:

- تعقيد البيروقراطية الإدارية وغياب آليات واضحة للحصول على المعلومات.
- عدم تلقي ردود من بعض المؤسسات على جميع الاستفسارات الموجهة لها.
- غياب الموظفين المعنيين عن مواقع عملهم بسبب الحواجز والإغلاقات التي تفرضها سلطات الاحتلال الإسرائيلي.

ثانيًا: الأثر السلبي للاحتلال الإسرائيلي على الحد من التدفقات المالية غير المشروعة

لا يمكن دراسة التدفقات المالية غير المشروعة في فلسطين دون التطرق إلى الاثر السلبي الذي يلعبه الاحتلال الإسرائيلي في إضعاف الرقابة، وتعقيد البيئة المؤسسية، وخلق مساحات رمادية للنشاط المالي غير المشروع. ويتجلى هذا الأثر في عدة أبعاد مترابطة:

1.فقدان السيطرة على الحدود والمعابر

يعاني الجانب الفلسطيني من غياب السيادة المالية والجمركية الفعلية، حيث تقع السيطرة على المعابر الحدودية في يد سلطات الاحتلال. هذا الواقع يخلق ثغرات كبيرة في تتبع الأموال والممارسات التجارية المشبوهة. اضافة الى ان هناك عدد من المتهمين بقضايا فساد يهربون الى الاراضي المحتلة عام 1948 ولا يمكن للسلطة الفلسطينية ملاحقتهم

2. المناطق المصنفة (ج) كمساحات خارجة عن الرقابة

تشكّل المناطق (ج) وفقا للتصنيف المعتمد في اتفاقية اوسلو بيئة خصبة لانتعاش التدفقات غير المشروعة، بما في ذلك تلك الناتجة عن الفساد، بسبب غياب الرقابة الفلسطينية الفعلية هناك الناجم عن انعدام الولاية الامنية الفلسطينية على تلك المناطق. مما يفتح المجال أمام استخدام الأصول كغطاء لغسل الأموال أو تهريبها

3. تعطيل عمل المؤسسات المرتبطة بمكافحة الفساد

يتدخل الاحتلال بشكل مباشر في عرقلة عمل هيئة مكافحة الفساد وهيئات انفاذ القانون المرتبطة بقضايا مكافحة الفساد الفلسطينية من خلال القيود المفروضة على حرية الحركة والتنقل، ومنع وصول الموظفين إلى مواقع عملهم، ومن حيث سماع الشهود والإفادات أو عبر عرقلة شبكات الاتصال والربط المعلوماتي بين المؤسسات. هذه الظروف تؤدي إلى تشظٍ مؤسسي يضعف من قدرة السلطة الفلسطينية على رصد الأنشطة المالية المشبوهة أو اتخاذ إجراءات فورية

4. تشجيع الاعتماد على الاقتصاد غير الرسمي

نتيجة تعقيد التعامل مع النظام المالي الرسمي الذي تراقبه سلطات الاحتلال، يلجأ العديد من الأفراد والجهات إلى الاقتصاد غير الرسمي أو "النقدي"، وهو ما يوفر غطاءً واسعًا للعمليات المالية غير الموثقة

وأخيرا يمكن القول أن التحديات المرتبطة بجمع البيانات حول غسل الأموال والفساد في فلسطين لا تنبع فقط من ضعف داخلي في المنظومة المؤسسية، بل تتغذى أيضًا على بنية استعمارية مفروضة تُعطّل جهود الإصلاح والرقابة، وتُبقي النظام المالي الفلسطيني مفتوحًا على ثغرات قد تستغل لتمرير تدفقات مالية غير مشروعة. وعليه، فإن فهم هذه التحديات يتطلب معالجة مزدوجة تأخذ في الحسبان ضعف البنية المؤسسية المحلية من جهة، واستمرار الاحتلال وتبعاته الهيكلية من جهة أخرى

ثالثا: الإطار التشريعي والممارسات العملية:

1. يعد قطاع العقارات في فلسطين أكثر قابلية للاستهداف من قبل غاسلي الأموال نظرا لطبيعة تقسيم الاراضي في فلسطين وارتفاع أسعار العقارات والأراضي، الامر الذي يزيد من احتمالية تمكين غاسلي الأموال من دفع مبالغ كبيرة مقابل شراء العقارات والأراضي. كما أن الطبيعة المتعارف عليها في عملية شراء وبيع العقارات والأراضي في فلسطين هي الدفع النقدي بعيدا عن النظام المصرفي الأمر الذي يؤدي الى صعوبة تتبع الاموال ومسارها

2. يعد قطاع العقارات في فلسطين أكثر قابلية للاستهداف من قبل غاسلي الأموال نظرا لطبيعة تقسيم الاراضي في فلسطين وارتفاع أسعار

العقارات والأراضي، الامر الذي يزيد من احتمالية تمكين غاسلي الأموال من دفع مبالغ كبيرة مقابل شراء العقارات والأراضي. كما أن الطبيعة المتعارف عليها في عملية شراء وبيع العقارات والأراضي في فلسطين هي الدفع النقدي بعيدا عن النظام المصرفي الأمر الذي يؤدي الى صعوبة تتبع الاموال ومسارها

3. غياب المجلس التشريعي وضعف الرقابة البرلمانية يقللان من الحوكمة المؤسسية.

4. في القضايا التي يشتبه بتورط مسؤولون كبار فيها غالباً ما تواجه متابعتها بطئاً في الإجراءات، وتتركز الإدانة في معظم الحالات على موظفين من المستويات الإدارية الدنيا

5. هناك بعض المؤشرات على استخدام التحقيقات أو الملاحقات القضائية لأغراض سياسية في بعض الحالات، وفقا لما ورد في بعض التقارير المنشورة

6. لا يزال استرداد الأصول محدوداً، رغم وجود أحكام قضائية برد أموال وممتلكات، ويبرز عام 2023 كمثال لنجاح نسبي باسترداد مبالغ كبيرة قبل صدور الأحكام

7. عدم وجود نظام إدارة الحالة مع كافة الجهات المعنية لترتيب طلبات التعاون الدولي في مجال مكافحة غسل الاموال.

8. عدم وجود ربط الكتروني بين جميع الجهات ذات العلاقة بمكافحة غسل الأموال.

9. عدم استخدام الادوات والتقنيات الحديثة في التحقيقات المتعلقة بالكشف عن جرائم غسل الاموال الناجمة عن افعال الفساد في القطاع العام

التوصيات

أولا: توصيات على المستوى التشريعي

1. اصدار تشريع فلسطيني خاص باسترداد متحصلات الفساد وغسل الأموال يراعي ويأخذ بعين الاعتبار تعريف المتحصلات الجرمية الناشئة عن الفساد، بحيث تمتد لتشمل الأموال المتحصل عليها وعوائد هذه الأموال، فضلا عن توضيح القانون لإجراءات وقواعد استرداد هذه الأموال وتنظيمه لآليات المصادرة وضوابطها وكيفية التصرف بالأموال المصادرة وطرق ادارتها. السماح بإعادة استثمار جزء من الأموال المستردة لدعم أنشطة الجهات ذات العلاقة بمكافحة غسل الأموال

2. اصدار تشريع فلسطيني خاص بالمساعدة القانونية المتبادلة ينسجم مع الفصل الخامس من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

3. اصدار قانون الحق في الوصول الى المعلومات، لما يمثله من تعزيز للشفافية وأيضا قد يعزز من المشاركة المجتمعية في الكشف عن جرائم الفساد وتعزيز المساءلة والملاحقة لمرتكبيها

4. تعديل قانون مكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب بحيث ينص على بناء سجل رقمي مركزي لمعلومات المستفيدين الحقيقيين للأشخاص الاعتباريين والترتيبات القانونية لتمكين الهيئات من الوصول إلى المعلومات في الوقت المناسب وأن يكون هذا السجل متاح للعموم، ومقدم في شكل بيانات مفتوحة، وقابلة للبحث، ومجهز بالسجلات التاريخية. وتفويض الجهة التي تدير السجل المركزي بصلاحيات

التحقق من المعلومات المقدمة من الاشخاص الاعتباريين والترتيبات القانونية ومقارنة البيانات بقواعد البيانات الحكومية الأخرى.

5. تعديل المادة 14 من قانون الشركات بخصوص البيانات التي يجب نشرها بحيث تلزم السجل التجاري بنشر أسماء المالكيين والمستفيدين الحقيقيين للشركات

6. توقيع اتفاقيات ووضع ترتيبات ثنائية ومتعددة الأطراف لتعزيز التعاون مع الجهات النظيرة وزيادة فعالية العمل المشترك بهدف تشكيل فرق تحقيق مشترك عند الحاجة

ثانيا: توصيات على المستوى التنظيمي

7. تعزيز تعاون فلسطين مع الاجسام الدولية الإقليمية والعالمية ذات العلاقة باسترداد الأموال المنهوبة للاستفادة من خبراتها في مجال الدعم القانوني والاستشاري وبناء القدرات وفي المساعدة على ملاحقة وتعقب الأموال المنهوبة

8. إقرار سياسة وطنية لاسترداد الأصول مع تقارير سنوية علنية لتعزيز المساءلة.

9. تشديد الرقابة على القطاع العقاري من خلال تنظيم عمليات البيع والشراء والحد من الدفع النقدي الكبير، واعتماد نظام إلزامي لتوثيق المستفيد الحقيقي

10. انشاء نظام وطني متكامل لإدارة الحالة يضم كافة الجهات المعنية، بهدف تنظيم وترتيب وتنسيق طلبات التعاون الدولي في مجال مكافحة غسل الأموال، بما يضمن وضوح الأدوار، وسرعة الاستجابة، وتتبع الطلبات، والالتزام بالمعايير الدولية ذات الصلة

11. ضرورة الربط البيني بين جميع الجهات ذات العلاقة بمكافحة غسل الأموال.

12. تطوير القدرات الفنية والبشرية لهيئة مكافحة الفساد والنيابة العامة: وتوسيع برامج التدريب المتخصص في التحقيقات المالية الموازية، والأدلة الرقمية، والتحقيقات السيبرانية، والوصول الى قواعد بيانات استرداد الاصول، واستخدام الذكاء الاصطناعي وأدوات التعلم الالي

13. تعزيز استقلالية وحدة المتابعة المالية وهيئة مكافحة الفساد والنيابة العامة من التدخلات السياسية.

14. تأمين التمويل المستدام والمستقل للجهات ذات العلاقة بمكافحة غسل الاموال (هيئة مكافحة الفساد ووحدة المتابعة المالية والنيابة العامة) بعيدا عن تقلبات أموال المقاصة أو المساعدات الخارجية

ثالثا: توصيات لتعزيز شفافية المعلومات المتعلقة بقضايا غسل الأموال:

15. ضرورة نشر التقارير السنوية الصادرة عن وحدة المتابعة المالية.

16. ضرورة نشر الاستراتيجية الوطنية لمكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب.

17. ضرورة نشر التقييم الوطني لمخاطر غسل الاموال وتمويل الإرهاب.

18. ضرورة أن تتضمن التقارير الصادرة عن النيابة العامة وهيئة مكافحة الفساد معلومات حول حجم الأموال المنهوبة والمتحصل عليها من الفساد، وحجم الأموال المستردة وأسباب تعثر وتحديات الاسترداد وعدد الاحكام القضائية الصادرة عن محكمة جرائم الفساد وحجم ما نفذ منها وأسباب عدم تنفيذها

وختاما فإن تعزيز مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة الناجمة عن الفساد يمثل ضرورة وطنية لضمان نزاهة النظام المالي وحماية الاقتصاد الفلسطيني وان تطبيق التوصيات الواردة في هذه الورقة سيُمكّن فلسطين من تحسين التزامها بالمعايير الدولية، وزيادة ثقة المواطنين والمجتمع الدولي وبناء مؤسسات فلسطينية قادرة على حماية المال العام وتعزيز سيادة القانون