

**اتفاقية الاتحاد الإفريقي
لمنع الفساد ومكافحته
واتفاقية الأمم المتحدة
لمكافحة الفساد**

اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

دراسة أجرتها
ميشال زيراري

بدعم من
الاتحاد الأوروبي



7	1. تقديم للاتفاقيتين
7	1.1. لمحة عامة
9	2.1. الأهداف
9	3.1. الجرائم المنصوص عليها في الاتفاقيتين
9	1.3.1. اتفاقية الاتحاد الإفريقي
9	2.3.1. اتفاقية الأمم المتحدة
11	4.1. التدابير الوقائية المنصوص عليها في الاتفاقيتين
11	1.4.1. اتفاقية الاتحاد الإفريقي
12	2.4.1. اتفاقية الأمم المتحدة
14	2. بعض الجرائم المنصوص عليها في كِلتي الاتفاقيتين وفي القانون المغربي
14	1.2. غسل الأموال
14	1.1.2. ممتضى اتفاقية الاتحاد الإفريقي واتفاقية الأمم المتحدة
16	2.1.2. في التشريع الوطني المغربي
18	2.2. الإثراء غير المشروع
18	1.2.2. الإثراء غير المشروع في كِلتي الاتفاقيتين
19	2.2.2. الإثراء غير المشروع في القانون المغربي
20	3. بعض التدابير الوقائية المنصوص عليها في كِلتي الاتفاقيتين وفي القانون المغربي
20	1.3. تمويل الأحزاب السياسية
20	1.1.3. في الاتفاقيتين
20	2.1.3. في القانون الداخلي المغربي
21	2.3. حماية الشهود والمبُتِّغين عن الفساد
21	1.2.3. في الاتفاقيتين
22	2.2.3. في القانون الداخلي المغربي
24	خاتمة

اعتمدت الأمم المتحدة اتفاقية مكافحة الفساد في 31 أكتوبر 2003 بنيويورك. بعد دخولها حيز التنفيذ في 14 ديسمبر 2005، صادق المغرب عليها في 9 ماي 2007 ونشرها في الجريدة الرسمية، بتاريخ 17 يناير 2008. تم التوقيع على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته سنة 2003، ولم ينضم المغرب إليها لحد الآن، غير أنه تم الشروع في عملية المصادقة. ففي العاشر من أكتوبر الماضي، وافق مجلس الوزراء على قانون المصادقة، ومن المنتظر أن يصوت عليه البرلمان. وتكتسي الاتفاقية الإفريقية أهمية حقيقية بالنسبة للمغرب، نظرا لعودته للاتحاد الإفريقي، من جهة، ولكون هذه المنظمة أعلنت سنة 2018 بوصفها سنة لمكافحة الفساد. سنحاول فيما يلي أن نتوقف عند نقاط الالتقاء والاختلاف بين الاتفاقيتين (1). بعد ذلك، سنقوم بمقارنة بعض الجرائم المنصوص عليها في الاتفاقيتين (2) وبعض التدابير الوقائية (3) طريقة معالجتها في الاتفاقيتين، بالإضافة إلى وضعية القانون المغربي في هذا الشأن. في الختام، سنطرح تساؤلات حول الجدوى من مصادقة المغرب على اتفاقية ثانية بشأن مكافحة الفساد.

1. تقديم للاتفاقيتين

1.1. لمحة عامة

تتسم اتفاقية الأمم المتحدة بضخامة حجمها بحيث يمكن انتقاد هذا الإسهاب الذي يجعلها صعب المنال إلى حد ما. غير أن تصميمها واضحا ومعلن بشكل جيد يُسهل الاطلاع على مضمونها. تنقسم الاتفاقية إلى سبعة فصول:

- الفصل الأول: أحكام عامة (المواد من 1 إلى 4)
- الفصل الثاني: التدابير الوقائية (المواد من 5 إلى 14)
- الفصل الثالث: التجريم وإنفاذ القانون (المواد من 15 إلى 42)
- الفصل الرابع: التعاون الدولي (المواد من 43 إلى 50)
- الفصل الخامس: استرداد الموجودات (المواد من 51 إلى 59)
- الفصل السادس: المساعدة التقنية وتبادل المعلومات (المواد من 60 إلى 62)
- الفصل السابع: آليات التنفيذ (المادتان 63 و 64)
- الفصل الثامن: أحكام ختامية (المواد من 65 إلى 71)

في ما يتعلق بالاتفاقية الإفريقية، فهي أقصر بكثير (22 مادة)، ولا تتضمن أي تقسيم فرعي. ويمكن تلخيص تصميمها عبر سرد موادها:

- المادة 1 - التعريفات
- المادة 2 - الأهداف
- المادة 3 - المبادئ
- المادة 4 - نطاق التطبيق
- المادة 5 - الإجراءات التشريعية وغيرها
- المادة 6 - غسل عائدات الفساد

- المادة 7 - مكافحة الفساد والجرائم ذات الصلة في الخدمة العامة
- المادة 8 - الكسب غير المشروع
- المادة 9 - سبل الحصول على المعلومات
- المادة 10 - تمويل الأحزاب السياسية
- المادة 11 - القطاع الخاص
- المادة 12 - المجتمع المدني ووسائل الإعلام
- المادة 13 - الاختصاص القضائي
- المادة 14 - الشروط الدنيا لضمان المحاكمة العادلة
- المادة 15 - تسليم المتابعين
- المادة 16 - مصادرة العائدات والوسائل المتعلقة بالفساد
- المادة 17 - السرية المصرفية
- المادة 18 - التعاون والمساعدة القضائية المتبادلة
- المادة 19 - التعاون الدولي
- المادة 20 - السلطات الوطنية
- المادة 21 - العلاقة مع الاتفاقيات الأخرى
- المادة 22 - آلية المتابعة

من الصعب إجراء مقارنة بين الاتفاقيتين: فاتفاقية الأمم المتحدة أطول بكثير، إذ تتألف من 77 مادة، وبعضها مسهب للغاية. ولهذه الخاصية مزايًا وعيوب، لأن ضخامتها تعني أن أحكامها أكثر تفصيلاً، وبالتالي فهي أكثر شمولية. إلا أن إسهابها ووفرة التوصيات التي تتضمنها يجعلان الإحاطة بها أمرًا صعبًا.

إما بفضل الاتفاقية الإفريقية فإن اقتضابها يسهل الاطلاع عليها. غير أن عيبها الرئيسي يكمن في افتقارها للدقة. فهي لا تتضمن أي تصنيف لفصولها يسمح بالقاء نظرة موجزة ومتكاملة حول المواضيع المختلفة التي تتطرق لها الاتفاقية، من قبيل التدابير الوقائية، وتدابير الإنفاذ، والتعاون الدولي، إلخ. وبالتالي، فالأمر يتوقف على القارئ نفسه لكي يصنف مختلف التدابير التي تدعو إليها، مما يجعل مقارنة الاتفاقيتين مستعصية بعض الشيء.

فيما يتعلق بالخروقات التي يتعين على الدول الأطراف تجريمها، يلاحظ فرق بين الاتفاقيتين. في الوقت الذي تسعى فيه اتفاقية الاتحاد الإفريقي إلى تجريم جميع الخروقات المذكورة، فإن اتفاقية الأمم المتحدة تميز بين فئتين: الخروقات التي يُفرض تجريمها على الدول الأطراف، وتلك التي يوصى بذلك.

لكن، وبصرف النظر عن الاختلافات، التي هي مهمة بطبيعة الحال، تفرض الاتفاقيتان نفس الالتزامات تقريباً على الدول الأطراف، سواء تعلق الأمر بالجرائم التي يجب ردها أو بالتدابير الوقائية التي يتعين اتخاذها.

2.1. الأهداف

- تشابه إلى حد بعيد الأهداف المعلنة في بداية كل من الاتفاقيتين (المادة 1 من اتفاقية الأمم المتحدة، والمادة 2 من الاتفاقية الإفريقية). كلتاها تَنْصَان على ما يلي:
- تدعيم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته ؛
 - تعزيز التعاون الدولي.
- تنفرد الاتفاقية الإفريقية بإدراج الحقوق الاقتصادية ضمن أهدافها، غير أنها لا تشير، على عكس اتفاقية الأمم المتحدة، إلى استرداد الموجودات.

3.1. الجرائم المنصوص عليها في الاتفاقيتين

1.3.1. اتفاقية الاتحاد الإفريقي

وردت الجرائم التي تنطبق عليها الاتفاقية في المادة 4 تحت عنوان «نطاق التطبيق» و تشمل على تسع فرضيات :

- تتطرق الفقرات «أ»، «ب» و «ج» إلى حالات الارتشاء عن طريق المطالبة بالرشوة و الاستجابة لها
- تتناول الفقرة «د» اختلاس الممتلكات العمومية؛
- «هـ»: الفساد في القطاع الخاص؛
- «و»: استغلال النفوذ؛
- «ز»: الإثراء غير المشروع؛
- «ح»: استخدام أو إخفاء عائدات مستمدة الخروقات المشار إليها أعلاه؛
- «ط»: المساهمة و الوساطة و التحريض و المشاركة في الأفعال المجرمة ، ولو كان ذلك بعد ارتكاب الأفعال المنصوص ، المشار إليها أعلاه.

بالإضافة إلى ذلك، تعرف المادة 6 غسل عائدات الفساد وتوصي بتجريمه كما توصي المادة 8 على تجريم الإثراء غير المشروع طبقاً للتعريف الوارد له في المادة الأولى.

ووفقاً للفقرة 1- (ط) من المادة 4، فإنه يجب أيضاً المعاقبة على الأفعال الواردة بها بقمع ارتكابها و التحريض و التواطؤ و المشاركة في ذلك سواء قبل اقترافها أو بعد حدوث الجريمة. و من الوارد أن يطرح التقييد بهذه الأحكام بعض المشاكل بخصوص مضامين القوانين الجنائية المعمول بها في بعض الدول : ذلك أن تكييف الأفعال المرتكبة بعد حدوث الجريمة باعتبارها تواطؤاً قد لا يستقيم مع مضامين التشريع الذي يعتبر بأن التواطؤ يتحقق حصرياً بأفعال سابقة أو متزامنة حالة مع حدوث الجريمة. كما أن ردع التفاهم من أجل ارتكاب الفساد يفترض تجريم التآمر من أجل الرشوة و الحال أن غير أن تجريم التآمر لا يخلو من مخاطر قد تهدد احترام الحريات.

2.3.1. اتفاقية الأمم المتحدة

ورد ذكر و تعريف الجرائم التي تنص عليها الاتفاقية في فصلها الثالث ، تحت عنوان: التجريم وإنفاذ القانون. تدعو الاتفاقية إلى تجريم عدد من الأفعال وجوباً من لدن الدول الأطراف بينما ، في حين يكون التجريم اختيارياً بالنسبة لأفعال أخرى.

أ. الخروقات التي يُفرض على الدول الأطراف تجريمها

يتعلق الأمر بما يلي:

- إرشاء الموظفين العموميين الوطنيين (المادة 15)،
- إرشاء الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية (المادة 16)،
- اختلاس الممتلكات أو الاستحواذ عليها أو استغلالها غير المشروع بطرق أخرى من قبل موظف عمومي (المادة 17)،
- غسل العائدات الإجرامية (المادة 23)،
- إعاقة سير العدالة (المادة 25).

ب. الخروقات التي يوصى فقط بتجريمها من طرف الدول الأطراف

فيما يتعلق بالجرائم المذكورة أعلاه، تنص الاتفاقية على أن «تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال...» في حين تتغير الصيغة بالنسبة للخروقات الأخرى وتتخذ الشكل التالي: «تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية...». فاستخدام الفعل «تنظر» يجعل أحكام المواد تحفيزية، وليس إلزامية.

الخروقات التي يكون تجريمها موصى به، وليس إلزاميا، هي كالتالي:

- المتاجرة بالنفوذ (المادة 18)،
- إساءة استغلال الوظائف (المادة 19)،
- الإثراء غير المشروع (المادة 20)،
- الرشوة واختلاس الممتلكات في القطاع الخاص (المادتان 21 و 22)،
- إخفاء المسروق (المادة 24).

وتُورد الاتفاقية تعريفات محددة لكل من هذه الجرائم، سواء تلك التي يجب أن ينص عليها القانون إلزاميا، أو تلك التي يوصى فقط بتجريمها.

ودائما في مجال التجريم، تنص المواد التالية على مسؤولية الأشخاص الاعتباريين، ومعاقبة الشروع والتواطؤ. ولتفادي تعارض مقتضياتها مع قواعد القانون الجنائي المعمول به في الدول الأطراف، تُشير الاتفاقية إلى أن «كل دولة طرف تعتمد...وفقا لقانونها الداخلي» (انظر على سبيل المثال المادة 27 بشأن المشاركة المحاولة).

الجرائم التي تنص عليها الاتفاقيتان معا (جدول موجز)

الاتفاقية الإفريقية	اتفاقية الأمم المتحدة
الإرشاء (بالعرض أو المطالبة المادة 4-أ)	إرشاء الموظفين العموميين الوطنيين (المادة 15)
الارتشاء (بالقبول المادة 4-ب)	إرشاء الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية (المادة 16)
إساءة استغلال الوظائف (المادة 4-ج)	إساءة استغلال الوظائف (المادة 19)
الإرشاء و الارتشاء في القطاع الخاص (المادة 4- د)	الرشوة واختلاس الممتلكات في القطاع الخاص (تجريم موسى به) (المادتان 21 و 22)
الإثراء غير المشروع (المادة 4- ز)	الإثراء غير المشروع (تجريم موسى به، المادة 20)
الاختلاس (المادة 4 - د)	اختلاس الممتلكات أو الاستحواذ عليها أو استغلالها غير المشروع بشكل آخر من قبل موظف عمومي (المادة 17)
استغلال النفوذ (المادة 4 - و)	استغلال النفوذ (تجريم موسى به، المادة 18)
إخفاء المسروق (المادة 4 - ح)	إخفاء المسروق (تجريم موسى به، المادة 24)
التواطؤ، و المحاولة (المادة 4 - ط)	المشاركة المحاولة (المادة 27)
غسل عائدات الفساد (المادة 6)	غسل العائدات الإجرامية (المادة 23)
	إعاقة سير العدالة (المادة 25)

4.1. التدابير الوقائية المنصوص عليها في الاتفاقيتين

1.4.1. اتفاقية الاتحاد الإفريقي

لا تخصص الاتفاقية الإفريقية أي فصل للتدابير الوقائية. ومع ذلك، تُظهر القراءة المتأنية أنها تفرض أيضًا العديد من التدابير الوقائية.

- ومن بين التدابير الثمانية المنصوص عليها في المادة 5، توجد ثلاثة تدابير ذات طابع وقائي:
 - تعزيز إجراءات الرقابة على الشركات الأجنبية (2-5)،
 - إنشاء هيئات مستقلة لمكافحة الفساد (3-5)،
 - إنشاء أنظمة للمحاسبة ومراجعة الحسابات العمومية (4-5)،
 - اعتماد وتعزيز آليات لتشجيع توعية السكان على احترام المصلحة العامة وتوعيتهم بمكافحة الفساد (8-5).
- المادة 7 مخصصة بالكامل للوقاية، وتنص على ما يلي:
 - تصريح الموظفين بممتلكاتهم (1-7)،
 - إعداد مدونة سلوك موجهة للموظفين العموميين (2-7)،
 - اتخاذ إجراءات تأديبية وإجراءات للتحقيق الرفع من فعالية المسؤولين المكلفين بالتحقيق (3-7)،
 - الشفافية والعدالة والفعالية في إدارة إجراءات المناقصات (4-7)،
 - الشفافية والعدالة والفعالية بخصوص التعيين في الوظيفة العمومية (4-7).



- المادة 9 مخصصة لما يلي:
 - الحصول على المعلومات.
- تتناول المادة 10:
 - تمويل الأحزاب السياسية.
- تنص المادة 11 على:
 - التدابير الواجب اتخاذها في القطاع الخاص.
- تتناول المادة 12:
 - مشاركة المجتمع المدني.

2.4.1. اتفاقية الأمم المتحدة

تم تجميع التدابير الوقائية المنصوص عليها في اتفاقية الأمم المتحدة في الفصل الثاني الذي يخصص لها 14 مادة:

- المادة 5: سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية
- المادة 6: هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية
- المادة 7: القطاع العام
- المادة 8: مدونات قواعد سلوك للموظفين العموميين
- المادة 9: المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية
- المادة 10: إبلاغ الناس
- المادة 11: التدابير المتعلقة بالقضاة مرافق المتابعة
- المادة 12: القطاع الخاص
- المادة 13: مشاركة المجتمع المدني
- المادة 14: تدابير وقائية ضد غسل الأموال

التدابير الوقائية المنصوص عليها في الاتفاقيتين (جدول موجز)

اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته	اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
-	- المادة 5: سياسات وممارسات الوقاية من الفساد
- المادة 3-5: إنشاء هيئات مستقلة لمكافحة الفساد	- المادة 6: هيئة أو هيئات للوقاية من الفساد
- المادة 4-7: ضمان الشفافية والعدالة والفعالية في إجراءات التعيين في الوظيفة العمومية	- : المادة 7: القطاع العام
- المادة 2-7: إعداد مدونة سلوك موجهة للموظفين العموميين	- المادة 8: مدونات قواعد سلوك للموظفين العموميين
- المادة 4-7: ضمان الشفافية والعدالة والفعالية في إدارة إجراءات المناقصات	- المادة 9: المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية
- المادة 9: ال الحصول على المعلومات	- المادة 10: الإعلام العمومي
- المادة 3-7: اتخاذ إجراءات تأديبية وإجراءات ناجعة للتحقيق، وزيادة فعالية المسؤولين المكلفين بالتحقيق	- المادة 11: التدابير المتعلقة بالقضاة و مرافق المتابعة - - -
- المادة 11: التدابير الواجب اتخاذها في القطاع الخاص.	- المادة 12: القطاع الخاص
- المادة 12: مشاركة المجتمع المدني	- المادة 13: مشاركة المجتمع المدني
- لا توجد أية مادة مخصصة بشكل صريح للوقاية من غسل الأموال. ومع ذلك، يمكن اعتبار المادة 17، التي تتناول السرية المصرفية، بمثابة تدبير لمنع غسل الأموال.	- المادة 14: تدابير منع غسل الأموال - -

سواء فيما يتعلق بالجرائم أو التدابير الوقائية، نجد في الاتفاقيتين نفس التدابير تقريبا، على قدر أوفر أو أقل من التفصيل والدقة، كما تبين ذلك الجداول أعلاه.

توجد بالتأكيد بعض الاختلافات، وتجدر الإشارة هنا بوجه خاص إلى أن تجريم بعض الخروقات يعتبر اختيارياً بموجب اتفاقية الأمم المتحدة، في حين تُجرّم اتفاقية الاتحاد الإفريقي جميع الانتهاكات المذكورة تجرماً إلزامياً. ويمكن أيضاً ملاحظة أن مراقبة ممتلكات موظفي الدولة المنصوص عليها بوضوح في الاتفاقية الإفريقية (المادة 7-1) لا تظهر صراحة في اتفاقية الأمم المتحدة. إلا أنه من ناحية أخرى، تُفرد اتفاقية الأمم المتحدة مادة مفصلة للصفقات العمومية (المادة 9: المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية). في حين أن الاتفاقية الإفريقية تتناولها بإيجاز شديد، في فقرة من المادة 7 (الفقرة 4: ضمان الشفافية والعدالة والفعالية في إدارة إجراءات العطاءات). تتطرق كلتا الاتفاقيتان بتفصيل للقطاع الخاص والمجتمع المدني، غير أن اتفاقية الأمم المتحدة أكثر تفصيلاً ودقة في ذلك، وهو أمر طبيعي بالنظر إلى حجم كل من الاتفاقيتين.

وأخيراً، ينبغي التأكيد على أن العديد من الصيغ المستخدمة في الاتفاقيتين حُررت بعبارات عامة جداً، مما يسمح بتطبيقها على العديد من الفرضيات. وإن كان من ميزات ذلك تمكين ي للمجتمع المدني من توسيع مجال المطالبة، فإن استخدام صيغ دقيقة يعطي للأحكام صبغة قانونية أكبر و يضفي على التزامات الدول لأطراف، المزيد من القوة. ويَصْدُق هذا الأمر، بوجه خاص، على دول، مثل المغرب، التي تعترف بسمو الاتفاقيات الدولية على القانون الداخلي، بعد المصادقة عليها ونشرها¹.

1 تنص ديباجة دستور 2011 على أن المغرب يتعهد ب«جعل الاتفاقيات الدولية، كما صادق عليها المغرب، وفي نطاق أحكام الدستور، وقوانين المملكة،

2. بعض الجرائم المنصوص عليها في كِلتي الاتفاقيتين وفي القانون المغربي

1.2. غسل الأموال

1.1.2. بمقتضى اتفاقية الاتحاد الإفريقي واتفاقية الأمم المتحدة

نورد أدناه، جنبا إلى جنب، الأحكام التي تنص عليها الاتفاقيتان بخصوص تجريم غسل الأموال.
أ. التجريم، الكشف، إنفاذ القانون

اتفاقية الأمم المتحدة	اتفاقية الاتحاد الإفريقي
<p>المادة 23: غسل العائدات الإجرامية</p> <p>1. تعتمد كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمدا:</p> <p>(أ) «1» إبدال الممتلكات أو إحالتها، مع العلم بأنها عائدات إجرامية، بغرض إخفاء أو تمويه مصدر تلك الممتلكات غير المشروع أو مساعدة أي شخص ضالع في ارتكاب الجرم الأصلي على الإفلات من العواقب القانونية لفعلة؛</p> <p>«2» إخفاء أو تمويه الطبيعة الحقيقية للممتلكات أو مصدرها أو مكانها أو كيفية التصرف فيها أو حركتها أو ملكيتها أو الحقوق المتعلقة بها، مع العلم بأن تلك الممتلكات هي عائدات إجرامية؛</p> <p>(ب) ورهنا بالمفاهيم الأساسية لنظامها القانوني:</p> <p>«1» اكتساب الممتلكات أو حيازتها أو استخدامها مع العلم، وقت استلامها، بأنها عائدات إجرامية؛</p> <p>«2» المشاركة في ارتكاب أي فعل مجرم وفقا لهذه المادة، أو التعاون أو التآمر على ارتكابه، والشروع في ارتكابه والمساعدة والتشجيع على ذلك وتسهيله وإسداء المشورة بشأنه.</p> <p>2 - لأغراض تنفيذ أو تطبيق الفقرة 1 من هذه المادة:</p> <p>(أ) تسعى كل دولة طرف إلى تطبيق الفقرة 1 من هذه المادة على أوسع مجموعة من الجرائم الأصلية؛</p> <p>(ب) تدرج كل دولة طرف في عداد الجرائم الأصلية، كحد أدنى، مجموعة شاملة من الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية؛</p> <p>(ج) لأغراض الفقرة الفرعية (ب) أعلاه، تشمل الجرائم الأصلية الجرائم المرتكبة داخل الولاية القضائية للدولة الطرف المعنية وخارجها. غير أن الجرائم المرتكبة خارج الولاية القضائية للدولة الطرف لا تمثل جرائم أصلية إلا إذا كان السلوك ذو الصلة يعتبر فعلا إجراميا بمقتضى القانون الداخلي للدولة التي ارتكب فيها وكان من شأنه أن يعتبر فعلا إجراميا بمقتضى القانون الداخلي للدولة الطرف التي تنفذ أو تطبق هذه المادة لو كان قد ارتكب هناك؛</p> <p>(د) تزود كل دولة طرف الأمين العام للأمم المتحدة بنسخ من قوانينها المنفذة لهذه المادة وبنسخ من أي تغييرات تدخل على تلك القوانين لاحقا أو بوصف لها؛</p> <p>(هـ) يجوز النص على أن الجرائم المبينة في الفقرة 1 من هذه المادة لا تسري على الأشخاص الذين ارتكبوا الجرم الأصلي، إذا كانت المبادئ الأساسية للقانون الداخلي للدولة الطرف تقتضي ذلك.</p>	<p>المادة 6: غسل عائدات الفساد</p> <p>تقوم الدول الأطراف باعتماد التدابير التشريعية وغيرها لتي تعتبرها ضرورية - - تجريم الأفعال التالية ضمن الجرائم الجنائية نقل الملكية أو تحويلها أو تعديلها مع العلم بأنها تعتبر من عائدات جريمة الفساد أو جرائم مماثلة و ذلك لغرض إخفاء أو تزوير صدرها غير الشرعي أو مساعدة أي شخص مشترك في ارتكاب الجريمة على الإفلات من العواقب القانونية المترتبة على فعله.</p> <p>1. إخفاء أو تزوير طبيعة أو مصدر أو موقع أو حالة أو ملكية أو حقوقا تابعة للملكية تدخل ضمن من عائدات جريمة الفساد أو الجرائم المماثلة</p> <p>2. (ج) اقتناء أو حيازة أو استعمال ملكية مع العلم وقت استلامها بأنها من عائدات جريمة الفساد أو الجرائم المماثلة.</p>

تم تحديد الأفعال التي تُشكل جريمة غسل الأموال بشكل متماثل تقريبًا في كلا الاتفاقيتين، باستثناء اختلافين: - تُعاقب الاتفاقية الإفريقية اكتساب الممتلكات أو حيازتها أو استخدامها مع العلم بأنها عائدات فساد، في حين نلاحظ أن اتفاقية الأمم المتحدة ترهن هذه المعاقبة بالمفاهيم الأساسية للنظام القانوني المعتمد في الدولة الطرف.

- بالنسبة لغسل الأموال، تنص اتفاقية الأمم المتحدة لوحدها صراحة على المحاولة والمشاركة، مع استحضار الشرط نفسه، المتعلق بالتطابق مع المبادئ الأساسية للنظام القانوني المعتمد في الدولة الطرف.

- ويمكن أيضا ملاحظة الفرق في عُنوَيْ المادتين:

فالمادة 6 من اتفاقية الاتحاد الإفريقي تحمل عنوان «غسل عائدات الفساد»، وهي تستهدف مباشرة «أفعال الفساد أو الجرائم المماثلة»، وهو الأمر الذي يلزم الدول الأطراف بمعاقبة غسل عائدات جميع أفعال الفساد، سواء كانت جرائم أو جُنح.

تستخدم اتفاقية الأمم المتحدة مصطلح «جريمة» الذي له طابع أكثر عمومية، كما يتبين من عنوان المادة 23 المخصصة لهذا الموضوع: «غسل العائدات الإجرامية». يُفترض أن يؤدي التأويل الضيق لهذا العنوان إلى اعتبار التجريم إلزامي فقط بالنسبة لتلك المخالفات التي تُصنّف كجرائم.

بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يُحيل مصطلح «جريمة» إلى العديد من الخروقات الأخرى. وهذا ما يبرر الفقرتين الفرعيتين (12-أ) و (2-ب) من المادة 23، الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة، والتي تطلب من كل دولة طرف «تطبيق الفقرة 1 من هذه المادة على أوسع مجموعة من الجرائم الأصلية»، المُجرّمة وفقا للاتفاقية؛ وإدراج «في عداد الجرائم الأصلية، كحد أدنى، مجموعة شاملة من الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية».

تنص النقاط التالية على قواعد الولاية القضائية المتعلقة بغسل الأموال، والالتزام بإبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة عن التعديلات التشريعية الواردة في هذا المجال، وهي أحكام محددة يُبررها الطابع الدولي الذي تكتسبه هذه الجريمة في كثير من الأحيان.

وأخيرا، تسمح النقطة الأخيرة للدول، وفقا لقانونها الداخلي، بعدم تطبيق العقوبة على الأشخاص الذين ارتكبوا الجرم الأصلي، بمعنى أنه بوسع القانون ألا لا على ارتكاب غسل الأموال المتأتية من الفساد عندما تتم معاقبة الجناة على اقترافهم لجريمة ذاتها.

هذه الأحكام التي وردت في الفقرة الثانية من المادة 23 لاتفاقية الأمم المتحدة لا مقابل لها في الاتفاقية الإفريقية.

كما تجدر الإشارة إلى أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (اتفاقية باليرمو المؤرخة في 12 دجنبر 2000)، التي صادق المغرب عليها في 20 سبتمبر 2002، ونُشرت في الجريدة الرسمية بتاريخ 19 فبراير 2004، ص. 265، تتضمن مادة (6) مخصصة لمسألة تجريم غسل عائدات الجريمة.

ب. التدابير الوقائية

تنص اتفاقية الأمم المتحدة أيضا في المادة 14 على تدابير الوقاية من غسل الأموال، وهذا ما تفتقر إليه اتفاقية الاتحاد الإفريقي، ما عدا في المادة 17 التي تتطرق للسرية المصرفية، والتي يمكن اعتبارها تدبيرا لمنع غسل الأموال. ذلك أن هذه المادة تنص على إمكانية مصادرة أية وثائق مصرفية في إطار محاكمة تتعلق بالفساد، و تعتبر بأنه لا يجوز للدول الأطراف أن تتذرع [أ الدول الأطراف ، على الصعيد الدولي، بالسرية المصرفية لرفض التعاون.

2.1.2. في التشريع الوطني المغربي

أ. التجريم- ردع غسل الأموال

إلى غاية سنة 2003، لم يوجد في القانون المغربي ما يعاقب على غسل الأموال. وفي أعقاب العمليات الإرهابية المرتكبة تلك السنة، أدرج قانون مكافحة الإرهاب بعض المواد في قانون المسطرة الجنائية، تتعلق بالكشف عن الأموال التي يُشتبه في صلتها بالإرهاب. و لم يتم اعتماد و نشر قانون لم يتم اعتماد وإصدار ونشر، قانون خاص بمكافحة غسل الأموال إلا سنة 2007² خضع بعد ذلك مرتين إلى المراجعة بتعديله و وتتميمه³.

يتناول القانون الجنائي في البداية تحديد الأفعال التي تُكوّن جريمة غسل الأموال:

« الفصل 574-1 تكون الأفعال التالية جريمة غسل الأموال عندما ترتكب عمدا وعن علم:

- اكتساب أو حيازة أو استعمال أو استبدال أو تحويل أو نقل ممتلكات أو عائداتها بهدف إخفاء أو تمويه طبيعتها الحقيقية أو مصدرها غير المشروع لفائدة الفاعل أو لفائدة الغير، عندما تكون متحصلة من إحدى الجرائم المنصوص عليها في الفصل 2-574 بعده؛
- إخفاء أو تمويه الطبيعة الحقيقية للممتلكات أو مصدرها أو مكانها أو كيفية التصرف فيها أو حركتها أو ملكيتها أو الحقوق المتعلقة بها، مع العلم بأنها عائدات متحصلة من إحدى الجرائم المنصوص عليها في الفصل 2-574 بعده؛
- مساعدة أي شخص متورط في ارتكاب إحدى الجرائم المنصوص عليها في الفصل 2-547 بعده على الإفلات من الآثار التي يرتبها القانون على أفعاله؛
- تسهيل التبرير الكاذب، بأية وسيلة من الوسائل، لمصدر ممتلكات أو عائدات مرتكب إحدى الجرائم المشار إليها في الفصل 2-574 بعده، التي حصل بواسطتها على ربح مباشر أو غير مباشر؛
- تقديم المساعدة أو المشورة في عملية حراسة أو توظيف أو إخفاء أو استبدال أو تحويل أو نقل العائدات المتحصل عليها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة من ارتكاب إحدى الجرائم المذكورة في الفصل 2-574 بعده.

يسرد الفصل التالي (2-574) الجرائم التي تنطبق عليها التعاريف الواردة في الفصل 1-574. وتشمل هذه القائمة: الرشوة والغدر واستغلال النفوذ واختلاس الأموال العامة والخاصة. كما تشمل أيضاً إخفاء أشياء متحصلة من جناية أو جنحة، خيانة الأمانة، النصب، السرقة وانتزاع الأموال، وإساءة استغلال معلومات سرية، إلخ.

ويمثل غسل الأموال جنحة يعاقب عليها الأشخاص الطبيعيون بالحبس من سنتين إلى خمس سنوات وبغرامة من 20.000 إلى 100.000 درهم، ويعاقب عليها الأشخاص المعنويون بغرامة من 500.000 إلى 3.000.000 درهم، دون الإخلال بالعقوبات التي يمكن إصدارها على مسيرها أو العاملين بها المتورطين في الجرائم.

قد تُرفع عقوبات الحبس والغرامة إلى الضعف، في حالات معينة مثل العود.

بالإضافة إلى ذلك، في حالة الإدانة بجريمة غسل الأموال، يجب الحكم بالمصادرة الكلية للأشياء والأدوات والممتلكات التي استعملت أو كانت ستستعمل في ارتكاب الجريمة، والعائدات المتحصلة منها أو القيمة المعادلة لتلك الأشياء والأدوات والممتلكات والعائدات، مع حفظ حق الغير حسن النية.

يمكن أيضا الحكم على مرتكبي جريمة غسل الأموال بوحدة أو أكثر من العقوبات الإضافية التالية:

- حل الشخص المعنوي؛

2 القانون رقم 43.05 المتعلق بمكافحة غسل الأموال، الصادر بموجب ظهير شريف رقم 1.07.79، بتاريخ 28 من ربيع الأول 1428 (17 أبريل 2007)، منشور بالجريدة الرسمية (عدد 5522)، بتاريخ 3 ماي 2007، صفحة 1359.

3 القانون رقم 10-13 الصادر بموجب ظهير شريف رقم 1-11-02 بتاريخ 20 يناير 2011 (الجريدة الرسمية، 24 يناير 2011، صفحة 158)؛ والقانون رقم 12-145 الصادر بظهير رقم 1-13-54 بتاريخ 2 ماي 2013 (الجريدة الرسمية، 16 ماي 2013، ص. 1935).

- نشر المقررات المكتسبة لقوة الشيء المقضي به الصادرة بالإدانة، بواسطة جميع الوسائل الملائمة على نفقة المحكوم عليه.

وفضلا عن ذلك، يمكن الحكم على مرتكب جريمة غسل الأموال بالمنع المؤقت أو النهائي من أن يزاول بصفة مباشرة أو غير مباشرة واحدة أو أكثر من المهن أو الأنشطة أو الفنون التي ارتكبت الجريمة أثناء مزاولته لها. غير أن القانون رقم 45-05 المتعلق بمكافحة غسل الأموال لا يقتصر فقط على تجريم غسل الأموال، بل إنه ينص أيضا على تدابير وقائية في هذا الصدد.

ب. الوقاية من غسل الأموال

يُخصّص هذا القانون بابه الثاني للوقاية من غسل الأموال. ويحدد الأشخاص الذين يفرض القانون عليهم التزامات اليقظة والإبلاغ. أصبحت هذه القائمة طويلة، بعد تعديل 2011. ويسرد القانون في هذا الصدد: بنك المغرب، مؤسسات الائتمان والهيئات المعتمدة في حكمها، الأبنك والشركات القابضة الحرة، الشركات المالية، شركات الوساطة في تحويل الأموال، مكاتب الصرف، مقاولات التأمين وإعادة التأمين، شركات تدبير الأصول المالية، شركات البورصة، مراقبو الحسابات، المحاسبون الخارجيون، المستشارون في المجال الضريبي، والأشخاص المنتمون لمهنة قانونية مستقلة، عندما يشاركون باسم زبائنهم في معاملة مالية، الأشخاص الذين يستغلون أو يسرون كازينوهات، الوكلاء والوسطاء العقاريون، تجار الأحجار الكريمة أو المعادن النفيسة، ومقدمو الخدمات الذين يتدخلون في إحداث المقاولات وتنظيمها وتوطيئها.

يجب على الأشخاص الخاضعين أن يتحلّوا باليقظة إزاء هوية وأنشطة زبائنهم. وبالتالي، يتعين عليهم جمع كل عناصر المعلومات التي تُمكن من تحديد هوية زبائنهم المعتادين أو العرضيين، وعدم تنفيذ أية عملية طالما لم يتم التحقق من هوية الزبون. كما يجب عليهم وضع نظام مراقبة لضمان احترام المقتضيات المنصوص عليها في القانون. وأخيرا، يجب على الأشخاص الخاضعين أن يقدموا تصريحا بالاشتباه إلى «وحدة معالجة المعلومات المالية»، حول كل عملية تكون هوية الذي أصدر الأمر بشأنها أو المستفيد منها مشكوك فيها. ولا يمكن الاحتجاج بالسفر المهني أمام هذه الوحدة.

يُعهد إلى وحدة معالجة المعلومات المالية ببعض المهام، ومنها جمع ومعالجة المعلومات المرتبطة بأفعال يشتبه في علاقتها بغسل الأموال، والأمر بتحقيقات يقوم بإنجازها أعاونها المؤهلين بصفة خاصة لهذا الغرض، واقتراح أي إصلاح تشريعي تعتبره ضروريا في مجال مكافحة غسل الأموال.

لا يملك موظفو الوحدة صفة ضباط الشرطة القضائية، إذ بمجرد أن تتوصل الوحدة بمعلومات تبرز وجود أفعال من شأنها أن تكون جريمة غسل أموال، عليها بإحالة الأمر على وكيل الملك لدى المحكمة الابتدائية بالرباط.

تم إحداث وحدة معالجة المعلومات المالية بموجب المرسوم الصادر في دجنبر 2008، وتم تصويبها سنة 2009. يتم تعيين رئيسها من قبل الوزير الأول، وجميع الفاعلين المعنيين بمكافحة غسل الأموال ممثلون في الوحدة (المالية، العدل، الداخلية، الأمن الوطني، الدرك، الجمارك، الضرائب، الهيئة المغربية لسوق الرساميل، مكتب الصرف).

ج. مطابقة التشريع مع متطلبات الاتفاقيات

تتوافق الترسانة التشريعية بشأن منع ومكافحة غسل الأموال مع متطلبات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والاتفاقية الإفريقية. ويبدو أنها قادرة بالفعل على محاربة هذه الممارسة بفعالية. وعلاوة على ذلك، قامت مجموعة العمل المالي بسحب اسم المغرب من لوائحها السلبية، وأكدت في تقريرها برسم سنة 2013:



«تُشيد مجموعة العمل المالي بالتقدم الهام الذي حققه المغرب في تحسين نظامه المتعلق بمكافحة تبييض الأموال والرساميل، وتمويل الارهاب. نشير إلى أن المملكة أرست اطارا تشريعا وقانونيا يمكنها من الوفاء بالالتزامات التي سطرته في مخطط عملها المتعلق بسد النقااص الاستراتيجية التي شخصتها المجموعة في فبراير 2010. لم يعد المغرب خاضعاً لعملية مراقبة مجموعة العمل المالي، نظرا لامتثاله للمتطلبات الدولية في مجالي مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب...»⁴.

لكن الأرقام الصادرة عن وحدة معالجة المعلومات المالية تُظهر عدداً محدودا للغاية من التصاريح بالاشتباه. ويعود آخر تقرير نشرته الوحدة إلى سنة 2015. ووفقاً لهذا التقرير، تلقت الوحدة 318 تصريحاً بالاشتباه تتعلق بقضايا غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وبالتالي يبلغ العدد الإجمالي للتصاريح بالاشتباه 1185 تصريحاً، منذ إحداث الوحدة سنة 2009. ارتفع عدد تصاريح الاشتباه التي أدلى بها الأشخاص الخاضعين من 213 سنة 2013، إلى 305 في السنة الموالية، ثم إلى 318 في سنة 2015. في 98% من الحالات، تتعلق هذه التصاريح بغسل الأموال، والباقي يتعلق بتمويل الإرهاب.

بالنظر إلى محدودية هذه الأرقام، فمن المؤكد أنه لا يزال هناك عمل كثير يتعين إنجازه لمكافحة غسل الأموال، لا سيما وأن جزءا كبيرا من الاقتصاد المغربي ينتمي للقطاع غير المهيكل. بالإضافة إلى ذلك، بالرغم من أن وحدة معالجة المعلومات المالية تشر معلومات حول عدد التصاريح بالاشتباه، إلا أنها لا تُصدر أية معلومة حول المبالغ أو نتائج التحقيقات.

2.2. الإثراء غير المشروع

1.2.2. الإثراء غير المشروع في كِلتي الاتفاقيتين

اتفاقية الأمم المتحدة	اتفاقية الاتحاد الإفريقي
<p>المادة 20: الإثراء غير المشروع: تنظر كل دولة طرف، رهنا بدستورها والمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم تعمد موظف عمومي إثراء غير مشروع، أي زيادة موجوداته زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياسا إلى دخله المشروع.</p>	<p>المادة 1- التعريفات: الكسب غير المشروع: الزيادة الهائلة في الأصول الخاصة بأي موظف عمومي أو أي شخص آخر لا يمكن له أو تبريرها على أساس موارده . المادة 8- الكسب غير المشروع: 1. مع عدم الإخلال بأحكام القوانين الوطنية، تلتزم الدول الأطراف باتخاذ التدابير المواتية لاعتبار الكسب غير المشروع ضمن الجرائم المنصوص عليها في القوانين الوطنية . 2. بالنسبة للدول الأطراف التي تعتبر الكسب غير المشروع فعلا إجراميا في ظل قوانينها الوطنية، يعتبر هذا الفعل ضمن أعمال الفساد أو الجرائم المماثلة في مدلول هذه الاتفاقية. 3. على كل دولة طرف لم يتم تجريم الإثراء غير المشروع بها أن توفر وفق ما تسمح به قوانينها، المساعدة والتعاون للدولة التي تتقدم إليها بطلب بهذا الشأن بخصوص هذه الجريمة كما وردت في أحكام هذه الاتفاقية.</p>

تبين المصطلحات المستخدمة أن كلتا الاتفاقيتين تنصان على تجريم الإثراء غير المشروع، دون إدراج، ذلك ضمن الالتزامات المفروضة على الدول الأطراف. في الواقع، في كلتي الاتفاقيتين نجد نفس القيود، بحيث استعملت

4 أنظر الرابط التالي (بالإنجليزية): <http://www.fatf-gafi.org/fr/pays/a-c/argentine/documents/ameliorer-conformite-octobre-2013>.
html

الاتفاقية الإفريقية عبارة: «مع عدم الإخلال بأحكام القوانين المحلية، تلتزم الدول الأطراف...»، في حين جاء في اتفاقية الأمم المتحدة: «تتظر كل دولة طرف، رهنا بدستورها والمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية».

يمكننا أن نفهم هذه التحفظات. فإذا اعتبرنا أن حالات الإثراء التي يصعب تفسيرها تندرج حتما ضمن الجرائم ال ، فإن الأمر سيثير مجموعة من الأسئلة:

- من سيقدر بأن هذا الإثراء أو ذاك قد يكون محظورا، وبالتالي يجب اعتباره جريمة ومتابعته قضائيا ؟
- من سيتحمل عبئ الإثبات ثبت بعدم المشروعية؟ إذا اعتبرنا أن هذا الإثبات يقع على عاتق الطرف المسؤول عن المتابعة، فإن ذلك يعني إثبات الجريمة أصل الإثراء: السرقة، والفساد، وخيانة الأمانة، وما إلى ذلك ... وهذا ما يسحب الجدوى من أي تجريم للإثراء غير المشروع. أما إذا وقع عبء الإثبات الشخص الذي اغتنى، و طوّل بتقديم الدليل على مشروعية اغتنامه، فإن هذا الأمر يتعارض مع مبدأ قرينة البراءة، وهو مبدأ أساسي في أي إجراء جنائي يحترم الحريات، ذلك أن «كل شخص متهم بجريمة يُعتبر بريئا إلى أن يثبت ارتكابه لها قانوناً في محاكمة علنية تكون قد وُقِّرت له فيها جميع الضمانات اللازمة للدفاع عن نفسه»⁵.

2.2.2. الإثراء غير المشروع في القانون المغربي

في سنة 2015، أدرج مشروع إصلاح القانون الجنائي تجريم الإثراء غير المشروع، كالتالي:

الفصل 256-7: «يُعد مرتكباً لجريمة الإثراء غير المشروع، ويعاقب بالحبس من شهرين إلى سنتين وبغرامة مالية من 5000 إلى 50000 درهم كل موظف عمومي، ثبت بعد توليه للوظيفة أن ذمته المالية عرفت زيادة ملحوظة، وغير مبررة، مقارنة مع دخله المشروع، ولم يُدَلِّ بما يثبت المصدر المشروع لتلك الزيادة».

لقد تم التخلي عن مشروع الإصلاح هذا. وقد شهدت السنة الموالية ظهور مشروع أكثر تواضعاً، لم يتوخى إعادة الصياغة، وإمّا إدخال تعديلات وإضافات على المدونة. وقد نص بخصوص تجريم الإثراء غير المشروع على ما يلي :

الفصل 256-8: «يُعد مرتكباً لجريمة الإثراء غير المشروع، ويُعاقب بالحبس من سنة إلى 5 سنوات وبغرامة من 5.000 إلى 50.000 درهم، كل موظف عمومي ثبت بعد توليه للوظيفة أن ذمته المالية أو ذمة أولاده القاصرين عرفت زيادة كبيرة وغير مبررة، ولم يُثبت المصدر المشروع لهذا الإثراء».

في حالة الإدانة، يجوز للمحكمة أن تأمر بالمصادرة، وفقا للمادة 42 من هذا القانون».

وبحسب ما راج آنذاك في الصحافة، فإن هذا النص قد يكون خضع لتعديل من طرف مجلس الحكومة الذي حذف عقوبة السجن واقتصر في التجريم على المسؤولين الخاضعين للتصريح بالامتلاكات، في حالة ما إذا عرفت ذمتهم المالية أو ذمة أولادهم القاصرين زيادة غير مبررة بعد توليهم المسؤولية، ومقارنة بالامتلاكات المصرح بها ومبلغ مواردهم.

ولحد الساعة، لم يتم بعد التصويت على مشروع تعديل وتتميم القانون الجنائي. ويبدو أن الأحكام المتعلقة بالإثراء غير المشروع هي سبب هذا الجمود.

5 الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المادة 11-1)، وقد أدرجها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (المادة 14-2). كما أن الدستور المغربي ينص على قرينة البراءة: «قرينة البراءة والحق في محاكمة عادلة مضمونان» (المادة 23، الفقرة الرابعة).

3. بعض التدابير الوقائية المنصوص عليها في كِلتَي الاتفاقيتين وفي القانون المغربي

كما سبق ذكره آنفاً، تنص الاتفاقيتان على العديد من التدابير الهادفة إلى الوقاية من الفساد. سنركز على اثنتين منها: تمويل الأحزاب السياسية، وحماية الشهود والضحايا والمبلغين.

1.3.1. تمويل الأحزاب السياسية

1.1.3. في الاتفاقيتين

تفرد الاتفاقية الإفريقية مادة كاملة لتمويل الأحزاب السياسية، وتنص بوضوح على حظر استخدام «الأموال المكتسبة عن طريق الممارسات غير المشروعة والفاصلة لتمويل الأحزاب السياسية». من جانبها، لا تتناول اتفاقية الأمم المتحدة هذا الموضوع على نحو مباشر إلا أن المادة 7، التي تتطرق للقطاع العام، تعالجه من خلال الشفافية في الانتخابات.

اتفاقية الأمم المتحدة	اتفاقية الاتحاد الإفريقي
المادة 7: القطاع العام 2. تنظر كل دولة طرف أيضاً في اعتماد تدابير تشريعية وإدارية مناسبة، بما يتوافق مع أهداف هذه الاتفاقية ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لوضع معايير تتعلق بالترشح للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها. 3. تنظر كل دولة طرف أيضاً في اتخاذ التدابير التشريعية والإدارية المناسبة، بما يتسق مع أهداف هذه الاتفاقية ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية وفي تمويل الأحزاب السياسية، حيثما انطبق الحال.	المادة 10: تمويل الأحزاب السياسية تقوم كل دولة طرف بإقرار تدابير تشريعية وغيرها من الإجراءات بغيّة: 1. تحريم استخدام الأموال المكتسبة عن طريق الممارسات غير المشروعة والفاصلة لتمويل الأحزاب السياسية، و 2. دمج مبدأ الشفافية في تمويل الأحزاب السياسية.

2.1.3. في القانون الداخلي المغربي

يخضع تمويل الأحزاب السياسية للقانون التنظيمي رقم 11-29 الصادر في 22 أكتوبر 2011، والمتعلق بالأحزاب السياسية،⁶ والذي تم تعديله وتتميمه في 2015 بموجب القانون التنظيمي رقم 33-15.⁷ يحدد هذا القانون شروط ولوج مختلف الأحزاب السياسية للدعم المالي العمومي السنوي، ويهدف إلى الحفاظ على الأموال العمومية عن طريق وضع تدابير يمكن اتخاذها في حالة انتهاك هذا القانون.

فيما يتعلق بشفافية أموال الأحزاب، يحظر القانون أي تمويل أجنبي ويُلزم الأحزاب بأن تُمسك محاسبة طبق الشروط المحددة بنص تنظيمي؛ يتعين على الأحزاب السياسية أيضاً أن تحصر حساباتها سنوياً، وأن يشهد بصحتها خبير محاسب مقيد في جدول هيئة الخبراء المحاسبين؛ كما يجب الاحتفاظ بجميع الوثائق والمستندات المحاسبية لمدة 10 سنوات. يجب على الأحزاب السياسية التي استفادت من مساهمة الدولة في تغطية المصاريف المرتبطة بتدبير وتنظيم مؤتمراتها العادية أن تثبت أن المبالغ التي حصلت عليها قد تم استعمالها وفق الغايات التي مُنحت من أجلها؛ وبالمثل، يجب على الأحزاب السياسية التي استفادت من مساهمة الدولة في تمويل حملاتها الانتخابية أن تثبت كذلك أن المبالغ التي حصلت عليها قد تم استعمالها في الآجال ووفق

6 صادر بظهير رقم 5992، بتاريخ 22 أكتوبر 2011. الجريدة الرسمية رقم 5992، 3 نونبر 2011.
7 صادر بظهير رقم 15-1-89، بتاريخ 16 يوليو 2015. الجريدة الرسمية رقم 6410، 5 نونبر 2015.

الشكليات المحددة بموجب نص تنظيمي، للغايات التي مُنحت من أجلها.

فيما يتعلق بالرقابة، وطبقاً لأحكام الفصل 147 من الدستور، يتولى المجلس الأعلى للحسابات تدقيق حسابات الأحزاب السياسية، وكذا فحص صحة نفقاتها برسم الدعم التي تلقته من الدولة. وفيما يتعلق بهذه النقطة، فإن التقرير الذي نشره مؤخراً المجلس الأعلى للحسابات حول تدقيق حسابات الأحزاب السياسية وافتتاح صحة نفقاتها، برسم الدعم الذي قدمته الدولة في سنتي 2013 و 2014، يشير إلى اختلالات وأوجه قصور ومخالفات في حسابات بعض الأحزاب. وبحسب المجلس، فإن بعض الأحزاب لم تُقدم حججاً كافية حول بعض الملاحظات التي تتعلق بمحتوى الحسابات المُدلى بها، والإشهاد بصحتها، واحترام المبادئ المحاسبية، وصدق ونزاهة تقديم الإيرادات والنفقات».

2.3. حماية الشهود والمُبلِّغين عن الفساد

1.2.3. في الاتفاقيتين

تنص كلتا الاتفاقيتين على حماية الشهود والمبلِّغين عن الفساد.

تنص الاتفاقية الإفريقية على ما يلي:

- حماية المبلِّغين (المادة 5، الفقرتان 5 و 6). يستعمل مصطلح المبلِّغ بمعنى واسع للغاية يشمل كل شخص، سواء كان شاهداً أو ضحية أو خبيراً.
- معاقبة هؤلاء إذا ثبت قيامهم بزور أو بوشايات كاذبة (الفقرة 7 من المادة 5).

تتميز اتفاقية الأمم المتحدة بكونها أكثر تفصيلاً:

- على غرار الاتفاقية الإفريقية، تضمنت اتفاقية الأمم المتحدة تدابير لضمان حماية الشهود والخبراء والضحايا، وكذلك أقاربهم، ضد التهيب والانتقام (الفقرتان 1 و 4 من المادة 32 - المادة 33).
- شملت أيضاً تدابير أخرى لتيسير قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد أثناء أداء وظائفهم (المادة 8).
- لم تتعرض الاتفاقية إلى العقاب بشأن شهادة الزور و الوشاية الكاذبة إلا أن استعمالها لعبارة الفضح «بحسن نية» يلمح إلى هذه الفكرة. فضلاً عن ذلك، فإن جميع التشريعات الجنائية تنص على الوشاية الكاذبة وشهادة الزور، إذ لا يبدو من المفيد ذكرهما تحديداً على هامش هذا النوع من التبليغ.



اتفاقية الاتحاد الإفريقي	اتفاقية الأمم المتحدة
<p>المادة 5: تلتزم الدول الأطراف بما يلي....</p> <p>(5) اعتماد تدابير تشريعية وغيرها لحماية المبلغين والشهود في حالات الفساد والجرائم المماثلة؛</p> <p>(6) اعتماد التدابير اللازمة لضمان قيام المواطنين بالإبلاغ عن حالات الفساد دون خوف من عمليات الانتقام التي قد تترتب على ذلك؛</p> <p>(7) اعتماد إجراءات تشريعية وطنية بغية معاقبة الأشخاص الذين يقدمون على شهادة الزور و الوشاية الكاذبة ضد أشخاص أبرياء في المحاكمات المتعلقة بالفساد والجرائم المماثلة.</p>	<p>المادة 8:....</p> <p>(4) تنظر كل دولة طرف أيضا، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، في إرساء تدابير ونظم تيسر قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد، عندما يتنبهون إلى مثل هذه الأفعال أثناء أداء وظائفهم.</p> <p>المادة 32:</p> <p>(1) تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة وفقا لنظامها القانوني الداخلي، ضمن حدود إمكانياتها، لتوفير حماية فعالة للشهود والخبراء الذين يدلون بشهادة تتعلق بأفعال مجرمة وفقا لهذه الاتفاقية وكذلك لأقربهم وسائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم عند الاقتضاء، من أي انتقام أو تهريب محتمل.</p> <p>....</p> <p>(4) تسري أحكام هذه المادة أيضا على الضحايا إذا كانوا شهودا.</p> <p>المادة 33:</p> <p>تنظر كل دولة طرف في أن تدخل في صلب نظامها القانوني الداخلي تدابير مناسبة لتوفير الحماية من أي معاملة لا مسوغ لها لأي شخص يقوم، بحسن نية ولأسباب وجيهة، بإبلاغ السلطات المختصة بأي وقائع تتعلق بأفعال مجرمة وفقا لهذه الاتفاقية.</p>

2.2.3. في القانون الداخلي المغربي

في سنة 2011، تم اعتماد القانون رقم 37-10⁸ القاضي بتعديل المسطرة الجنائية والذي أدخل مقتضيات جديدة من شأنها ضمان حماية الضحايا والشهود والخبراء والمبلغين.

وتتجلى تدابير الحماية المنصوص عليها في هذا القانون في ما يلي:

- استماع قاضي التحقيق أو الوكيل العام للشاهد أو الخبير،
- إخفاء هوية الشاهد أو الخبير في المحاضر والوثائق التي تتعلق بالقضية،
- تضمين هوية مستعارة أو غير صحيحة للشاهد أو الخبير في المحاضر والوثائق التي تتعلق بالقضية،
- عدم الإشارة إلى العنوان الحقيقي،
- الإشارة في عنوان إقامة الشاهد أو الخبير إلى مقر مخفر الشرطة،
- وضع رهن إشارة الشاهد أو الخبير الذي يكون قد أدلى بشهادته، رقم هاتفي خاص بالشرطة حتى يتمكن من إشعارها في حالة الخطر،
- إخضاع الهواتف لرقابة السلطات بعد موافقة المعني بالأمر كتابة،
- توفير حماية جسدية للشاهد أو الخبير من طرف القوة العمومية، وأيضا أفراد الأسرة و الأقرباء.

هذه القائمة ليست حصرية، بحيث أن الفقرة الأخيرة من المادة 82-7 تنص على أنه إذا كانت تدابير الحماية المذكورة غير كافية، يمكن بقرار معلل اتخاذ أي تدبير آخر يعتبر ضمانة فعلية.

يتم توفير الحماية للضحايا والشهود والخبراء والمبلغين.

8 القانون رقم 37.10 القاضي بتغيير وتتميم القانون رقم 22.01 المتعلق بالمسطرة الجنائية، في شأن حماية الضحايا والشهود والخبراء والمبلغين، فيما يخص جرائم الرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ وغيرها، الصادر بظهير شريف رقم 1.11.164، بتاريخ 19 من ذي القعدة 1432 (17 أكتوبر 2011). الجريدة الرسمية رقم 5988، 20 أكتوبر 2011.

يمكن إصدار التدابير المنصوص عليها في القانون 37-10 من بحسب مرحلة المسطرة وطبيعتها من طرف:

- وكيل الملك،
- الوكيل العام للملك،
- قاضي التحقيق،
- قاضي الحكم.

وكتقييم إجمالي لهذا القانون، يمكن القول إن التدابير المنصوص عليها تتلاءم مع الجرائم الخطيرة التي قد يرتكبها الجناة من خلال التهديدات والعنف من أجل تفادي فضحهم لدى السلطات وإدانتهم أمام محكمة. وهذه التدابير ملائمة أيضاً للقضايا الكبرى، بما في ذلك حالات الفساد الكبير حيث تكون المبالغ ضخمة بما يكفي لتؤدي إلى تهريب الشهود.

من ناحية أخرى، لا تُلأم هذه التدابير الفساد المستشري الذي ينخر إدارتنا. فالموظف أو المستخدم بشركة الذي يُلاحظ جرائم الفساد أو الاختلاس أو المتاجرة بالنفوذ، نادراً ما يتعرض لأفعال انتقامية مباشرة ضد شخصه أو أقرباءه. ولكن إذا كشف عن الحقائق التي توصل إلى معرفتها في إطار مهامه، فإنه، في المقام الأول، قد لا يجد من يصغي إليه إذا كانت معلوماته تتعلق بأشخاص «من ذوي النفوذ». وإذا وجد من يستمع إليه، فستكون المجازفة غير مباشرة بعض الشيء، وأشد دهاء وخبثاً: قد يتعرض مساره المهني للضرر على مدى سنوات: انتقال، وإعاقة الترقية، وحذف المكافآت، وكثرة المشاكل في عمله، إلخ.

وعلاوة على ذلك، فإن الحماية غير كافية لأن المُبلِّغ الذي لا يتمكن من إثبات صحة أقواله وحسن نيته قد يخضع للعقوبات المنصوص عليها بشأن شهادة الزور: إذا كانت المخالفة المصرح بها جريمة، فالعقوبة هي السجن لمدة تتراوح بين خمس وعشر سنوات؛ وإذا كانت جنحة، فالعقوبة هي السجن لمدة من سنتين إلى خمس سنوات. هذه عقوبة شديدة، ومثيرة للدهشة لبعض الشيء: في الحقيقة، إذا اكتفى المُبلِّغ بإخبار السلطات بالوقائع دون الإدلاء بشهادته وفق ما هو منصوص عليه في المسطرة الجنائية، ولم يتم إثبات الجريمة بعد ذلك، فالمتابعة التي قد يستحقها لا يجب أن تكون بسبب شهادة الزور، بل بتهمة الوشاية الكاذبة وهي أقل وقعا. كما يجب التنبيه إلى أنه إذا تعذر عرض الأدلة (أو لم يتم عرضها بسبب الفساد أو المحسوبية)، فإنه من المحتمل جداً أن يتم استنتاج سوء نية المُبلِّغ تلقائياً من عدم وجود الدليل.

لا شك أن الاتفاقية الإفريقية تنص على معاقبة المُبلِّغين إذا ثبتت في حقهم شهادة زور أو وشاية كاذبة. لكن القانون الذي ينص على مثل هذا العقاب يجب أن يتوخى الحذر بأقصى قدر ممكن من الاحتياطات، حتى لا يحبط عزيمة أولئك الذين يكتشفون جريمة فساد ويخشون فضحها، خوفاً من مواجهة صعوبة في تقديم الأدلة القضائية. يمكن التفكير، كمرحلة أولى، في ضمان إخفاء هوية المُبلِّغ، وأن يقوم جهاز له صلاحيات كافية بالتحقيق في جديّة المعلومات. كان بإمكان الهيئة الوطنية الجديدة للنزاهة والوقاية من الرشوة⁹ (لم يتم تنصيبها بعد وإلى غاية اليوم) أن توفر مثل هذا الجهاز... لكن للأسف، تجري الأمور عكس ذلك.

وكما يتبين مما سبق، لا تزال التدابير المتخذة بشأن المُبلِّغين عن المخالفات غير كافية على الإطلاق. بالإضافة إلى ذلك، فإن هذا القانون الطموح جداً يتطلب تطبيقه الفعلي العديد من الوسائل التي لا يملكها القضاء دائماً، وحسب علمنا، فإن القانون لا يطبق فعلاً.

9 صدر القانون رقم 113-12 بشأن إنشاء الهيئة الجديدة في 9 يونيو 2015، ونُشر بالجريدة الرسمية في 20 غشت 2015. ولحد الساعة، لم يتم تعيين مديرها ولا أعضائها، وبالتالي فهي لم تباشر عملها بعد.

تطرت هذه المقارنة فقط للجرائم والتدابير الوقائية المنصوص عليها في الاتفاقيتين، ولم تتناول الجوانب الإجرائية، ولا مجال التعاون الدولي الذين هما أكثر تقنية وتعقيدا.

ومع ذلك، فيما يتعلق بالتعاون الدولي، من المؤسف أن الاتفاقية الإفريقية لم تتناول مسألة استرداد الموجودات إلا بكيفية طفيفة للغاية، علما أنها تعتبر من بين المشاكل العويصة جدا في العديد من البلدان النامية، حيث أدى فساد القادة وكبار الموظفين إلى تقويض الثروة الوطنية. تُفرد اتفاقية الأمم المتحدة فضلا كاملا لاسترداد الموجودات (الفصل الخامس، المواد من 51 إلى 59) وتُعرفه بأنه «مبدأ أساسي في هذه الاتفاقية، وعلى الدول الأطراف أن تمد بعضها البعض بأكثر قدر من العون والمساعدة في هذا المجال». ووفقاً لوثيقة صادرة عن مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة،¹⁰ فإن أحكام الاتفاقية بشأن هذه النقطة هي نتاج طلب قوي ومُلح من بلدان الجنوب، ومن أجل التوصل إلى اتفاق بهذا الشأن، كان من الضروري إجراء مفاوضات استجوبتها ضرورة التوفيق بين موقف «البلدان التي تطالب باسترداد الموجودات غير المشروعة و ضرورة توفير الضمانات القانونية والإجرائية بالنسبة للدول التي تُطلب منها المساعدة».

وما يثير الدهشة هو أن الاتفاقية تطرقت لهذه القضية باقتضاب شديد عبر فقرة واحدة ضمن المادة 19 التي تتناول التعاون الدولي، وهي فقرة غير دقيقة وعلى قدر محدود من الإلزام: (19-3): «تشجيع جميع البلدان على اتخاذ الإجراءات التشريعية اللازمة لمنع الموظفين العموميين من التمتع بالممتلكات التي اكتسبوها عن طريق الرشوة وذلك بتجميد حساباتهم المصرفية في الخارج وتسهيل إعادة المبالغ المختلسة أو المكتسبة بصورة غير شرعية إلى بلدانها الأصلية.».

في الختام، يبقى السؤال الأخير الذي يطرح نفسه متعلق بالجدوى الحقيقية من المصادقة على اتفاقيتين بشأن نفس الموضوع، و هو مكافحة الفساد. في المقام الأول، يجدر بنا أن نساءل حول الآثار المترتبة فعليا على المصادقة على أي اتفاقية دولية.

من حيث المبدأ، تكون أحكام المعاهدات مُلزمة للدول التي صادقت عليها. وهذا ما تنص عليه المادة 26 من اتفاقية فيينا بشأن قانون المعاهدات: «كل معاهدة نافذة ملزمة لأطرافها وعليهم تنفيذها بحسن نية»¹¹. لكن في الواقع، لا يؤدي هذا المُقتضى دائماً إلى تطبيق صارم، ولا يمكن لأية قوة أن تُجبر دولة ما على احترام أحكام اتفاقية سبق وأن صادقت عليها، ما عدا الدعوة إلى تبني مفهوم حسن النية، وهو مفهوم أساسي في القانون الدولي.

مما لا شك فيه أن الاتفاقيات الدولية تنص على آلية للتبجع، لكن هذه الآلية ليست ملزمة تماماً.

بالنسبة للاتفاقية للأمم المتحدة تم إحداث آلية الاستعراض باعتماد مواصفاتها المرجعية في المؤتمر الثالث للدول الأطراف المنعقد بالدوحة سنة 2009¹². تحدد هذه الواصفات إجراءات وطرق استعراض الأقران لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على المستوى الوطني، تنظم هيئة إشرافية تسمى فريق استعراض التنفيذ.

10 ورقة معلومات حول مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة: https://www.unodc.org/pdf/highlights_F.pdf

11 اتفاقية فيينا بشأن قانون المعاهدات، المؤرخة في 22 ماي 1969. صادق عليها المغرب في 26 شتمبر 1972.

12 https://www.unodc.org/documents/congress//background-information/Corruption/Mechanism_for_the_Review_of_Implementation_-_Basic_Documents_-_A.pdf

أم الاتفاقية الإفريقية، فقد عهدت بالتبعية إلى اللجنة الاستشارية المعنية بالرشوة في الاتحاد الإفريقي، المحدثّة بموجب المادة 22، وهي المسؤولة، من جملة صلاحياتها، عن «تقديم التقارير بانتظام إلى المجلس التنفيذي حول التقدم الذي تحرزه كل دولة طرف في الامتثال لأحكام هذه الاتفاقية».

من دون الخوض في تفاصيل آليات الاستعراض، يمكن القول، كما هو الحال بالنسبة لجميع الاتفاقيات الدولية، إن الإجراءات المنصوص عليها قد تُشجع الدول على تنفيذ الاتفاقيات، ولكنها تظل مجرد حوافز. وبالتالي، فإن العقوبة الوحيدة التي يمكن تطبيقها في حالة عدم احترام معيار دولي لا تعدو أن تتمثل في الشجب الصادر عن ب التبعية، فضلا عن المجتمع المدني في الدول المعنية.

ومع ذلك، فإن المصادقة على اتفاقية دولية يحقق ميزة أكيدة بالنسبة للدولة المعنية، ويتجلى ذلك في تحديد دقيق لأبعاد تعهدها، توضيح الوسائل الكفيلة لتحقيقها. وهذا يمثل نوعاً من خارطة طريق للدولة الموقعة وأرضية للمطالبة بالنسبة للمجتمع المدني.

غير أنه بوسع الحكومات أن تُمثّل ظاهرياً على الأقل للاتفاقيات من خلال اعتماد القوانين . إلا أن فعاليتها تتوقف على الطريقة التي تحرر بها وهو ما لا يتحقق دوماً، يمكن تقديم مثالين حديثين بالمغرب لقوانين يمكن اعتبار تبنيها امتثالاً لمتطلبات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ولكنها في الواقع «جوفاء» لا تضمن ملاءمة حقيقية مع متطلبات الاتفاقية. المثال الأول يعود إلى سنة 2015 ويتعلق بقانون إحداث الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة. فالهيئة الجديدة تفتقر إلى كل ما يمكن أن يمنحها الفاعلية: عدم الاستقلالية، محدودية الصلاحيات، وعدم إشراك المجتمع المدني ... المثال الثاني يعود إلى الآونة الأخيرة، أي سنة 2018، ويتعلق بقانون الحق في الحصول على المعلومات والذي، بحسب بيان منظمة ترانسبارنسي المغرب، يعطي انطباقاً على أنه نص يُفنّن عدم إمكانية الوصول إلى المعلومات، عوض أن ينظم تنفيذ المادة 27 من الدستور التي تكرس صراحة حق الوصول إلى المعلومات».

وأخيراً، حتى في أفضل الظروف التي يتم فيها اعتماد قوانين مُرضية، فإن وقعها يتوقف على تطبيقها الفعلي . وإن كانت مسألة عدم إعمال القانون معروفة جيداً، فإنها بلغت بالمغرب أبعاداً مثيرة للقلق.

كل هذه الاعتبارات تؤدي إلى إضفاء النسبية على أهمية المصادقة على اتفاقية دولية بالنسبة إلى مكافحة الفساد... ناهيك على المصادقة على اتفاقيتين حول نفس الموضوع، ولو صيغت بشكل مختلف، فهما تتداخلان إلى حد كبير. ولكن علينا، مع ذلك، أن نعرب عن ارتياحنا لكون المصادقة على الاتفاقية الإفريقية في طور الإنجاز. قد لا يُساهم هذا الأمر في التقدم على درب مكافحة الفساد، ولكن بعد انضمام المغرب للاتحاد الإفريقي، سيكون لهذه المصادقة أهمية سياسية ودولية كبيرة.



توانسپرانسي المغرب
transparency maroc
جمعية ذات منفعة عامة