The Mechanism for Estimating the Percentage of Illicit Gains in Financial Disclosure Declarations and Its Effectiveness in Protecting Public Funds: A Comparative Study

Rabab khaleel Ibrahim
College of Law - University of Baghdad

mrs.rabab@colaw.uobaghdad.edu.iq

Received Date: 1/5/2025. Accepted Date: 1/6/2025. Publication Date: 20/6/2025.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

Abstract

This research aims to demonstrate the impact of the mechanism for estimating the percentage of illicit gains in financial disclosure declarations on its effectiveness in protecting public funds. An effective mechanism must be established to fulfill its primary purpose — safeguarding state assets. To identify the optimal mechanism for achieving this objective, the study adopts an analytical approach to the legislative texts related to this subject in Iraq, in order to identify areas of weakness and deficiency. Additionally, a comparative approach is employed by examining the corresponding legislation in Egypt and Jordan. Specifically, the study compares Iraq's Federal Commission of Integrity and Illicit Gains Law No. 30 of 2011 (as amended) with the relevant laws in Egyptian and Jordanian legislation.

Keywords: Financial Disclosure Declarations, Protection of Public Funds, Illicit Gains Percentage

الية تقدير نسبة الكسب غير المشروع في إقرارات كشف الذمة المالية ومدى فاعليتها في حماية المال العام دراسة مقارنة

رباب خليل إبراهيم *
كلية القانون ـ جامعة بغداد
mrs.rabab@colaw.uobaghdad.edu.iq

تاريخ الاستلام: 2025/5/1. تاريخ القبول: 2025/6/1. تاريخ النشر: 2025/6/20.

المستخلص

يسعى البحث لبيان مدى تأثير آلية تقدير نسبة الكسب غير المشروع في إقرارات كشف الذمة المالية على فاعليتها في حماية المال العام ، فلا بد من وضع آلية فاعلة لتحقيق الغرض من وضعها وهو حماية أموال الدولة العامة ولغرض التوصل للآلية المثلى لتحقيق هذا الغرض ، وقد اتبع البحث المنهج التحليلي للنصوص التشريعية المتعلقة بهذا الموضوع في العراق لغرض الوقوف على مواطن الخلل والقصور فيها كما تم اعتماد المنهج المقارن في كلا من التشريعين المصري والاردني ، وذلك بالمقارنة بين قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع الاتحادي رقم 30 لعام 2011 المعدل مع القوانين المقابلة في كل من التشريعين المصري والأردني.

الكلمات المفتاحية: اقرارات كشف الذمة المالية , حماية المال العام, نسبة الكسب غير المشروع.

*مدرس دكتور

المقدمة

Introduction

إن وجود نظام كشف الذمة المالية يحتاج الى سلسلة من الإجراءات التي يجب اتخاذها لكي يمكن تطبيقه وذلك عبر إلزام أشخاص معينين بالكشف عن ما يمتلكون من ثروات, ومن ثم قيام الجهات المختصة بفحص وتدقيق ما يقدمه هؤلاء من معلومات لغرض التأكد من ان ما يمتلكونه من ثروات واموال تم الحصول عليه من مصادر مشروعة، وان تلك الأموال والثروات تتناسب مع ايراداتهم ان كان القانون لم يحدد نسبة للكسب غير المشروع او ان تلك الأموال والثروات لم تتجاوز نسبة الكسب غير المشروع ان كان القانون قد حددّ بموجب نصوصه نسبة الكسب المسموح بها قانوناً والا فسوف يسألون عن كسب غير مشروع ، ولكي يكون هذا النظام فعّالا يجب ان يترتب عن عدم الالتزام بما يتضمنه من خطوات او اجراءات او مخالفة احكامه إيقاع العقوبات بحق من لم يلتزم بها او يخالفها.

اشكالية الموضوع:Research Problem

تبرز إشكالية البحث من خلال :

النظر في موقف المشرع العراقي من تحديد نسبة الكسب غير المشروع الواجب للمسائلة القانونية بالمقارنة مع التشريعات الأخرى ومدى فاعلية هذا التحديد في خدمة الغرض الذي وضع من اجله .

اسئلة الموضوع :Research Questions

1- بيان الالية التي اتبعها المشرع العراقي في تقدير نسبة الكسب غير المشروع في اقرار كشف الذمة المالية بالمقارنة مع التشريعات الدول المقارن
2- فاعليتها في تأدية الغرض الذي وضعت من اجله والمتمثل في حماية المال العام.

سبب اختيار الموضوع :

1- ياتي اختيار هذا الموضوع نظراً لأهميته في تحديد نسبة الزيادة المالية لاموال المكلف الواجب تحققها لغرض مساءلته عن جريمة الكسب غير المشروع ، للتوصل الى الالية الأنسب في تحديد تلك النسبة بالمقارنه مع الالية المتبعة في تشريعات الدول الأخرى
2- شحة المصادر التي تطرقت بالتنظيم لموضوع تحديد نسبة الكسب غير المشروع في العراق بشكل خاص .

نطاق الموضوع Research Scope:

يتحدد نطاق البحث بالقوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بكشف الذمة المالية في كل من العراق ومصر والاردن، بدا من تاريخ صدور قانون الكسب غير المشروع على حساب الشعب ذي الرقم(15) لسنة 1958 ولغاية صدور قانون (30) لسنة 2011 المعدل بقانون رقم (30) لعام 2019 في العراق ، ومرورا بقانون الكسب غير المشروع المصري ذي الرقم (62) لعام 1972 ، وقانون الكسب غير المشروع الاردني رقم (21) لعام 2014 وتعدلاية الاول بالرقم (40) لعام 2018 والتعديل الثاني بالرقم (25) لعام 2021 وقد تتم الاشاره على سبيل الاستئناس ببعض القوانين العربيه بذات الموضوع واتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 .

منهجية البحث Research Methodology:

ستتم دراسة موضوع هذا البحث من خلال اعتماد المنهج التحليلي والمنهج المقارن ، وكما يأتي:

1- اذا سيتم الاستعانة بالمنهج التحليلي لتحليل النصوص التشريعية المتعلقة بهذا الموضوع في دول القانون المقارن لاسيما النصوص التشريعية في النظام القانوني العراقي لغرض الوقوف على مواطن النقص والغموض والضعف فيها وتقديم المقترحات اللازمة لمعالجتها .

2- سيتم من خلال المنهج المقارن ، مقارنة التشريعات العراقية بغيرها من تشريعات الدول المقارنة في كل من مصر والأردن لغرض الاستفادة من مواطن القوة في تلك التشريعات ، بسبب التقارب في الأنظمة الاجتماعية والقانونية .

خطة البحث Research Plan:

سيتم دراسة إجراءات التحقق من كشف الذمة المالية وفق الخطة الاتية :

نبتدأ بمقدمة ومن ثم مطلبين وخاتمة ، سوف نتناول في المطلب الاول بيان الكسب غير المشروع وكيفية تقديره في القانون العراقي، ومدى فاعليته في حماية المال العام ، وسنخصص المطلب الثاني لبيان كيفية تقدير الكسب غير المشروع وأحكامه في نصوص قوانين دول القانون المقارن ومدى فاعليتها في حماية المال العام ، وسنضمن البحث بخاتمة تحتوي على اهم الاستنتاجات التي سوف يتوصل اليها الباحث من خلال دراسته المقارنة لهذا الموضوع ثم نبين اهم المقترحات التي يتوصل اليها الباحث من خلال بحثه.

المقدمة

Introduction

إن لظهور فروقات شاسعة بين طبقات المجتمع وظهور الثروات من الأموال والعقارات وغيرها لدى بعض الأشخاص ، تشكّل علامات قد ترشدنا الى عدم مشروعية مصادر تلك الأموال والثروات ، ولذلك فمن غير الممكن محاسبة او معاقبة شخص ما لمجرد انه قد امتلك اموالاً طائلة خلال فترة قصيرة من الزمن، او كان بسبب امتلاكه لتلك الأموال الطائلة بعد ان كان معدماً ، بالخصوص مع عدم وجود الأدلة الكافية على ارتكابه لجريمة الرشوة او الاختلاس او غيرهما من الجرائم المالية ، لذا كان لابد من وجود نظام قانوني نستطيع من خلاله الاستقصاء عن هؤلاء الأشخاص ومساءلتهم عن كيفية حصولهم على تلك الأموال .

ولغرض تسليط الضوء على هذا الموضوع سوف يتم تقسيم هذا البحث الى مطلبين ، نخصص المطلب الأول منه لبيان الكسب غير المشروع وكيفية تقديره في القانون العراقي ومدى فاعليته في حماية المال العام ، ونخصص المطلب الثاني لبيان كيفية تقدير الكسب غير المشروع وأحكامه في نصوص قوانين دول القانون المقارن ومدى فاعليتها في حماية المال العام.

المطلب الأول

تقدير نسبة الكسب غير المشروع في القانون العراقي ومدى فاعليته في حماية المال العام

Section One

Assessment of the Percentage of Illicit Gains under the Repealed Law No. 15 of 1958 and Law No. 30 of 2011

لاحظنا من خلال القراءة الأولية لنصوص القوانين العراقية المتعلقة بمعالجة موضوع تقديم إقرارات كشف الذمة المالية والمتمثلة بقانون الكسب غير المشروع على حساب الشعب رقم(15) لعام 1958 ، و قانون هيئة النزاهة رقم(30) لعام 2011 ، وقانون التعديل الأول لقانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم(30) لسنة 2019 ، أن موقف المشّرع القانوني لم يكن واحداً في كيفية تقدير نسبة الكسب غير المشروع ، اذ سار المشّرع القانوني في بعض احكام نصوص تلك القوانين باتجاه عدم تحديد نسبة للكسب غير المشروع في حين سار في أحكام نصوص أخرى منه نحو وضع نسبة للكسب غير المشروع ، لذا سوف يتم تقسيم هذا المطلب الى فرعين ، نبين من خلالهما كلّ موقف من هذين الموقفين .

الفرع الأول
تقدير نسبة الكسب غير المشروع وفقاً للقانون رقم(15) لعام 1958 الملغي وقانون رقم(30) لعام 2011
Section One
Estimation of the Percentage of Illicit Gains According to the Repealed Law No. (15) of 1958 and Law No. (30) of 2011

لقد سار المشّرع وفقاً لهذين القانونين باتجاه عدم تحديد نسبة للكسب غير المشروع وتَرَكَ هذا الامر للسلطة التقديرية للقاضي ، ففيما يتعلق بالقانون رقم(15) لعام 1958 اشارت المادة الرابعة منه الى صور الكسب غير المشروع وكيف يَتحَصّل عليه المكلفون بتقديم إقرارات كشف الذمة المالية ، فنصت المادة الرابعة منه على ما يأتي :(1- يُعدّ كسباً غير مشروع على حساب الشعب كلّ مال حَصَل عليه أيُّ شخص من المذكورين في المادة الأولى بسبب اعمال او نفوذ أو ظروف وظيفته أو مركزه او بسب استغلال شيء من ذلك ،2- كلّ مال حصل عليه أيُّ شخص طبيعي او معنوي عن طريق تواطئه مع أي شخص ممن ذكروا في المادة الأولى عن طريق استغلال وظيفته او مركزه ، 3- كلّ مالٍ لم يورده شخص من الأشخاص المذكورين في المادة الأولى في الإقرار المقدم منه ، او أورده ولم يثبت مصدراً مشروعاً له ، وكل زيادة ترد في اقراراته التالية للإقرار الأول يعجز عن اثبات مصدرها المشروع . وعلى العموم يعتبر كسباً غير مشروع مالُ كلّ شخص مكلّف بتقديم الإقرار طبقاً لهذا القانون ولم يقدمه مالم يثبت حصوله عليه بالطرائق المشروعة [i]، ومما تقدم يتبين لنا أن المشّرع اشترط في قانون 1958 عند ذكر الاموال في إقرار الكشف ذِكرَ مصدر تلك الأموال وفي حال حصول أي زيادة فيجب ذكر مصدر تلك الزيادة الحاصلة في إقرار الكشف ، اذ نصّ على انه :(..... وفي جميع الأحوال يجب ان يتضمن الإقرار بيان مصادر الثروة او الزيادة فيها على حسب الأحوال) [ii]، وعدّ كلّ مالٍ أورده المكلّف في إقرار الكشف ولم يثبت المصدر المشروع له مكوّناً لجريمة الكسب غير المشروع حين نصّ على انه :(يُعدّ كسباً غير مشروع على حساب الشعب(3 -..... أورده ولم يثبت له مصدراً مشروعاً .....)[iii] ، اذ قصر هذا القانون تعريفه للكسب غير المشروع على قرينة التضخّم الحاصل في أموال المكلف ، اذا عجز المكلّف عن بيان المصدر المشروع لها دون ان يشترط عدم وجود تناسب بين موارد المكلف والتضخّم الحاصل في امواله ، وعليه فأن هذا القانون يتطلب توافر عنصرين فقط لمساءلة المكلّف وهي مصدر الاموال التي حصل عليها المكلف ومصدر الزيادة فيها[iv]، و بصدور قانون هيئة النزاهة رقم(30) لعام 2011 أُلغي نصّ المادة الرابعة المتعلقة بالكسب غير المشروع بموجب المادة(18) من قانون هيئة النزاهة التي حلت محلها في

بيان مقدار الكسب غير المشروع ونصت على ما يأتي :(كلّ زيادة في أموال المكلّف بتقديم إقرار كشف الذمة المالية او أموال زوجه او أولاده التابعين له لا يتناسب مع مواردهم العادية يُعد كسباً غير مشروع مالم يثبت المكلّف انه قد تم كسبه من مصادر مشروعة)[v]، ومن استقراء هذه المادة يتضح لنا اشتراط المشرع لتوافر عنصر ثالث فضلاً عن العنصرين اللذين نص عليهما قانون 1958 ، وقد عبّر المشرّع العراقي عن هذا الشرط في المادة (18) من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لعام 2011 بالنص على انه :(كلّ زيادة ..... لا يتناسب مع مواردهم العادية يعد كسباً غير مشروع) ، وهذا هو المسلك التي اخذت به الاتفاقيات الدولية التي عالجت الموضوع ولا سيما اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003. [vi]

ومما يلاحظ على هذا النص، ان المشّرع القانوني لم يبين فيه مقدار او نسبة الزيادة التي اذا ما تحققت تُعدّ غير متناسبة مع الموارد العادية للمكلّف ، ويثني جانب من الفقه القانوني العراقي هذا المسلك للمشرّع باعتبار ان هذا التحديد يُعدّ من قبيل السلطة التقديرية التي تُترك للمحكمة عند نظر الدعوى ، لان هذا هو الاتجاه السائد لدى معظم تشريعات الدول التي تصدت لمعالجة ظاهرة الكسب غير المشروع ، اذ ان تلك التشريعات لا تُحدد ما يعد(غير متناسب) في صلب التشريع بل تُترك أمر هذا التحديد الى المحكمة المختصة بالنظر بالدعوى كلً على حدة، ويميل هذا الجانب الفقهي الى جعل هذه الزيادة موصوفة بكلمة (كبيرة) ليصبح النص القانوني على وفق الشكل الاتي: (كل زيادة كبيرة لا تتناسب مع مواردهم العادية يعد كسباً غير مشروع)، وذلك لان المشرع لم يبين معيار التناسب، الا اننا نجد أن الميل نحو استخدام مصطلح (الزيادة الكبيرة) في موارد المكلف امر غير دقيق لانه يعد ايضاً مصطلحاً مطاطياً وغيرَ محدّد ، فما مقدار الزيادة الكبيرة؟، وما هو معيار الزيادة الكبيرة؟ , ويمتاز كل من هذين الموقفين بجوانب إيجابية وسلبية.

ومن كلّ ما تقدم نصل الى ان المشّرع القانوني العراقي في قانون رقم (15) لعام 1958 وقانون رقم (30) لعام 2011 قد ترك امر تحديد وجود كسب غير مشروع للسلطة التقديرية للقاضي، غير ان مسلك المشرع القانوني العراقي هذا قد تغير بعد صدور قانون التعديل الأول رقم (30) لسنة 2019 لقانون هيئة النزاهة رقم (30) لعام2011، اذ سار نحو تحديد نسبة للكسب اذا تجاوزها المكلّف تعد كسباً غير مشروع ، وهذا ما سيتم بيانه في الفرع الثاني من هذا المطلب.

الفرع الثاني
تقدير نسبة الكسب غير المشروع وفقاً لقانون التعديل الأول لقانون هيئة النزاهة رقم(30) لعام 2011
Section Two
Estimation of the Percentage of Illicit Gains According to the First Amendment to the Integrity Commission Law No. (30) of 2011

لجأ التشريع العراقي في قانون التعديل الأول لقانون هيئة النزاهة رقم(30) لعام 2011 الى تحديد مقدار الزيادة بنسبة معينة ، فقد حددّ البند سابعاً من المادة الأولى من قانون التعديل الكسب غير المشروع بكلّ زيادة تزيد على(20%) سنوياً في أموال المكلّف او أموال زوجه او أولاده التابعين له ، ولكنه أردف تلك النسبة بشروط أخرى هي ان لا تتناسب تلك الزيادة مع مواردهم الاعتيادية ، فضلاً عن عجز المكلف عن اثبات سبب مشروع لتلك الزيادة ، ولم يقصر الكسب غير المشروع على المكلّفين بل تعداه الى اعتبار الأموال التي يثبت حصول الشخص الطبيعي عليها بالاشتراك مع المكلف كسباً غير مشروع اذا تجاوزت تلك الاموال نسبة(20%) سنويا وصدر بذلك قرار قضائي باتّ .[vii]

واذا كان مسلك المشّرع العراقي محموداً في إضافة تحقق جريمة الكسب غير المشروع للأشخاص الطبيعيين الذين اشتركوا مع المكلّف في ارتكاب تلك الجريمة في حال حصولهم على النسبة المحددة قانوناً لتحقق هذه الجريمة ، الا ان مما يؤخذ على هذا النص القانوني انه قَصَرَ هذا الأمر على الشخص الطبيعي وكان الأولى به ان يجعله متضمّناً لأي شخص قانوني من الأشخاص لإمكانية حدوث تلك الزيادة لشخص قانوني اعتباري وتكون بالاشتراك مع المكلّف ، فضلا عن ان اشتراط المشرّع لتحقق جريمة الكسب غير المشروع بصدور قرار قضائي باتّ يجعل أمر مساءلة هذا الشخص الطبيعي أمراً صعب التحقق ، اذ ان من الوارد جداً تحقق تلك النسبة من الزيادة للأشخاص الطبيعيين بالاشتراك مع المكلّفين دون ان يصل الى علم القضاء تحقق تلك النسبة لتتخذ الإجراءات التي تمكّنها من إصدار قرار قضائي باتّ بذلك، وكان الأولى بالمشرع العراقي ان يكتفي بشرط حدوث شبهة الزيادة المحددة قانوناً للكسب غير المشروع بأموال الشخص الطبيعي التي حصل عليها بالاشتراك مع المكلّف وان كان في ذلك عدم توافق مع البند الخامس من المادة 19 من دستور العراق لعام 2005 الذي ينص على (المتهم بريئ حتى تثبت ادانته في محاكمة قانونية عادلة.....) وذلك لان روح النص الدستوري يتفق مع الرأي الذي نذهب اليه، وعليه يُترك أمر التثبت من تلك النسبة للقضاء الذي سينظر بجريمة الكسب غير المشروع،

ومما يؤخذ ايضاً على تلك النسبة المحددة بموجب التعديل الأول لقانون هيئة النزاهة، بأنها نسبة مرتفعة جداً لتحقق جريمة الكسب غير المشروع اذ يجب ان تتجاوز أموال المكلف نسبة الـ(20%) لغرض السماح للجهات المختصة بفحص وتدقيق إقرارات كشف الذمة المالية بتحويل هؤلاء المكلفين للتحقيق، وكأن المشّرع العراقي قد اتجه باشتراط تلك النسبة العالية في زيادة اموال المكلفين السنوية واموال من يتبعهم ان لا يجعل الباب مفتوحاً امام الجهات المسؤولة عن الفحص والتدقيق للقيام بعملها المناط بها المتضمن التأكد من شرعية الزيادة الحاصلة في أموال المكلف وزوجه وأولاده التابعين له، وإذا علمنا بأن الأسباب الموجبة لقانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع قد جاءت لتنظيم عمل الهيئة بما يمكنها من أداء مهمتها في رفع مستوى النزاهة والحفاظ على المال العام ومحاربة الفساد، وانسجاماً مع تلك الغاية التي من اجلها شُرِعَ القانون، وهي حماية أموال الدولة من يد الموظف الذي تكون تحت يديه او بسلطته الإدارية ونفوذه الوظيفي، فأن وضع تلك النسبة العالية كشرط لتحقق جريمة الكسب غير المشروع يجعل من الوارد جدا حصول ضياع لأموال الدولة العامة التي جاء القانون لحمايتها من الضياع ، فهذا يعني ان نسبة الزيادة التي تقل عن النسبة المحددة في القانون لا تخضع للمحاكمة ، وهذا امر منتَقَد لأنه يؤدي الى افلات لكثير من الفاسدين من العقاب ولا سيما ممن يكونون من طائفة الفاسدين الكبار وبالتالي ضياع أموال الدولة، فقد جاءت تلك النسبة العالية كشرط لتحقق جريمة الكسب غير المشروع لتمنع هيئة النزاهة من القيام (بعملها الرقابي) اولاً عن طريق التحقق من شرعية الزيادة في أموال المكلف ومن يتبعه قانوناً بهذا الحكم ، فضلا عن منع الهيئة من القيام (بعملها العلاجي) ثانياً، بالتحقيق مع المكلّف واحالته الى قاضي التحقيق والمحاكم المختصة لغرض اصدار الاحكام القضائية الكفيلة بإعادة أموال الدولة العامة التي تحّصل عليها المكلّف نتيجة ارتكابه لجريمة الكسب غير المشروع، وذلك في حال ثبوت شبهة الكسب غير المشروع بحقه او بحق من يتبعه .

ولابد من الإشارة هنا الى اننا بالرغم من انتقادنا للنسبة الكبيرة التي تتجاوز نسبة الـ(20%) التي اشترطها المشّرع لغرض تحقق جريمة الكسب غير المشروع ، نتفق معه باتجاهه نحو وضع نسبة مئوية محددة للكسب غير المشروع وعدم ترك تلك الزيادة بدون تحديد لأسبابٍ عديدة ، من أهمها مساعدة الجهة المسؤولة عن تدقيق إقرارات كشف الذمة المالية في عملها بتحديد النسبة في الزيادة السنوية لأموال المكلّف ومن يتبعه وهي النسبة الواجب تحققها لغرض الشروع باتباع الإجراءات القانونية الواجب اتخاذها لأغراض مساءلة الموظف ومحاسبته وتحويلها الى الجهات التحقيقية والقضائية ، فضلا عن ان تحديد تلك النسبة سوف ييسّر على القضاء عمله بإصدار

احكام الإدانة فقط على من تحققت بحقه تلك النسبة، فضلاً عن ان تحديد نسبة الكسب بنصّ القانون يمكن ان يرسل إشارة الى انه عند مستوى معين من الزيادة في موارد المكلف سوف لا يكون هناك تسامح مع السلوك الفاسد .

وعليه فنحن نقترح على المشّرع القانوني العراقي أن يجعل نسبة الكسب غير المشروع لا تزيد عن(5%) من أموال المكلّف السنوية واموال من يتبعه ، واذا كان هناك من لا يتفق معنا ممن يذهب بالقول الى ان هنالك فئات من المكلفين يتمتعون بمداخيل شهرية مرتفعة(لاسيما أصحاب الدرجات العليا) تمكّنهم من تجاوز نسبة الزيادة المحققة لجريمة الكسب غير المشروع مما يعني وجوب حمايتهم من التعرض للمساءلة في حال تحقق نسبة عالية من الزيادة السنوية في أموالهم ، فان من الممكن الإجابة عليهم بالقول إن أموال المكلّف ومن يتبعه لا تقتصر على الأموال المنقولة المتمثلة بالمداخيل الشهرية للمكلّف ومن يتبعه ، بل تتضمن فضلا عن ذلك الأموال غير المنقولة للمكلّف ومن يتبعه ، فان كان يمكن ان تحدث تلك الزيادة في أموال المكلف المنقولة واموال من يتبعه ، فأن حدوثها في الأموال غير المنقولة يكون امرا استثائي وينبغي في حال حدوثه بيان مصدر شرعيته ، واذا علمنا ان نسبة الزيادة في جريمة الكسب غير المشروع تشمل الأموال المنقولة وغير المنقولة ، فان ارتفاع مداخيل أصحاب المناصب العليا ان كانت تسمح بتحقق نسبة كبيرة في أموالهم المنقولة فانها من غير الممكن ان تحقق تلك النسبة العالية في الأموال غير المنقولة ، خصوصاً اذا علمنا بأن المكلفين بتقديم إقرارات كشف الذمة المالية باعتبارهم من فئة الموظفين ذوي الدرجات الوظيفية العليا في الدولة يمتنع عليهم ممارسة أي اعمال أخرى توفر مداخيل إضافية الى جانب وظائفهم وفقاً لما جاء في واجبات الموظف العام الوارد ذكرها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(14) لعام 1991 المعدل ،.[viii] باستثناء حق الموظف بشراء اسهم الشركات المساهمة ، وهذا استثناء يتوجب ان يقدم به المكلف مايثبت مشروعية الزياده في امواله في حال تحصلت الزياده بسببه، وينطبق الامر ذاته على امكانية اداره الموظف لامواله واموال زوجته واقاربه التي الت اليهم ارثا، اذ يمكن التحقق من اي زياده حصلت بسبب اداره الموظف لتلك الاموال وبالتالي التاكد من مشروعيتها لضمان عدم حصول اثراء على حساب المال العام وحمايه من الضياع .

وهناك من يذهب الى ان لا تكون النسبة واحدة لجميع المكلّفين ، وانما تقلّ كلما ازداد راتب المكلّف ، على اعتبار أن الموظف الذي يتسلّم مداخيل شهرية منخفضة نسبياً من الممكن ان يحصل على زيادة سنوية في أمواله وان كانت مرتفعة بالنسبة الى مدخوله الا انها في حقيقة الامر لاتُعد أموالاً كبيرة لان مدخوله السنوي اساساً منخفض ،

فالنسبة المرتفعة له لا تشكل قدراً كبيراً من الأموال التي يمكن ان تشكل خطراً مسبباً لضياع لأموال الدولة[ix] ، ولكننا بالرغم مما تقدم نفضّل ان تكون نسبة الزيادة المسموح بها قانوناً محددة بان لا تزيد عن 5% من أموال جميع المكلّفين سنويا وأموال من يتبعهم ، لان الأمر يتعلق بمساءلة النسبة والتناسب بين ما يملكه كل مكلف من أموال منقولة وغير منقولة سواء المكلّفون الذين يتمتعون بمداخيل سنوية عالية أو غيرهم من المكلّفين الذين يتمتعون بمداخيل سنوية منخفضة.

المطلب الثاني

تقدير نسبة الكسب غير المشروع في تشريعات الدول المقارنه ومدى فاعليتها في حماية المال العام

Subsection Two

Estimation of the Percentage of Illicit Gains in the Legislations of Comparative Countries and Its Effectiveness in Protecting Public Funds

جَرّم العديد من قوانين العالم الكسب غير المشروع ، منها قوانين العديد من الدول العربية[x] ، غير ان غالبية تلك القوانين لم تحدد نسبة مئوية في أموال المكلّف كمعيار لتحقق جريمة الكسب غير المشروع ، بل أوردت معايير أخرى غير واضحة لنسبة الزيادة المحققة لجريمة الكسب غير المشروع في الثروة ، فقد استخدمت نصوصها على سبيل المثال عبارة(كلّ زيادة في الثروة ، او اذا طرأت زيادة على مال المكلف ، او اخذت بمعيار الزيادة المعتبرة)[xi] ، والامر نفسه ينطبق على القوانين المنظمة لموضوع كشف الذمة المالية في دول العالم[xii] ، ونظراً لعدم عثورنا في تشريعات الدول المقارنه على قانون اخذ بآلية تحدد نسبه الكسب غير المشروع كما فعل المشرع العراقي بتحديد نسبة مئوية للزيادة السنوية في أموال المكلف المحققة لجريمة الكسب غير المشروع ، فأننا اثرنا ان نتناول بالبحث القانون المصري لأهميته والقانون الأردني لحداثته وذلك للاطلاع على كيفية تحديد نسبة الكسب غير المشروع في كل من هذين القانونين ، وذلك على فرعين .

الفرع الأول

تقدير نسبة الكسب غير المشروع وفقاً للقانون المصري

Section One

Estimation of the Percentage of Illicit Gains According to Egyptian Law

جَرّم المشّرع المصري الكسب غير المشروع في العديد من القوانين كان آخرها قانون رقم(62) لعام 1975 النافذ ، وبيّن ذلك القانون معيار الزيادة المحققة لجريمة الكسب غير المشروع في مادتين ، هما(2 ،18) من القانون ، ومن خلال الاطلاع على هاتين

المادتين يمكننا ان نلاحظ ان القانون المصري قد اخذ بمعيار(الزيادة المجردة) فقط ولم يشترط فيها ان تكون الزيادة كبيرة مثلما فعلت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003 او(الزيادة المعتبرة) مثلما فعل المشّرع الجزائري ، وعليه فالأمر متروك للسلطة التقديرية للقاضي في النظر بتوافر الزيادة في أموال المكلّف.[xiii]

وتقوم جريمة الكسب غير المشروع وفقاً للقانون المصري في صورتين ، تتمثل الصورة الأولى بالحصول على مال بالاستغلال او بمخالفة القانون او الآداب العامة[xiv] ، وتتمثل الصورة الثانية بزيادة الثروة [xv]، ويلاحظ أن الصورة الأولى من جريمة الكسب غير المشروع هي جريمة عادية يقع عبء إثبات أركانها على الادعاء بالكامل ، أما الصورة الثانية منها فأن الادعاء يُفترض به اثبات وجود زيادة في ثروة المتهم او زوجه او احد أولاده القاصرين ، وانها لا تتناسب مع مواردهم الطبيعية ، ويقع على المتهم إذا أراد نفي التهمة عن نفسه ان يثبت بأن الزيادة تحصّلت لدية او عند زوجه او أولاده القصّر عن مصدر مشروع ، ولا يغنيه ان يثبت ان الزيادة لم تكن متحصّلة من استغلال وظيفته او منصبه ، بل يتوجب عليه اثبات مصادر مشروعة حصرا ، اذ لا يغنيه اثبات مصادر غير وظيفته ولكنها غير مشروعة كلعب القمار او السرقة او الاحتيال خارج اطار الوظيفة العامة.[xvi]

الفرع الثاني
تقدير نسبة الكسب غير المشروع وفقاً للقانون الأردني
Section Two
Estimation of the Percentage of Illicit Gains According to Jordanian Law

جرم المشّرع الأردني الكسب غير المشروع في قانونين هما ، قانون إشهار الذمة المالية رقم(54) لسنة 2006 وقانون الكسب غير المشروع رقم(21) لسنة 2014 ، وقد عُرّف الاثراء غير المشروع في المادة السادسة من القانون الأول بأنها(يعتبر إثراء غير مشروع كلُّ مال ، منقول او غير منقول ، او منفعة او حق منفعة يحصل عليها أي شخص تسري عليه احكام هذا القانون لنفسه او لغيره بسبب استغلال الوظيفة او الصفة ، واذا طرأت زيادة على ماله ، او مال أولاده القصر بعد توليه الوظيفة او قيام الصفة وكانت لا تتناسب مع مواردهم ، وعجز هذا الشخص عن اثبات مصدر مشروع عن تلك الزيادة ، فتعتبر ناتجه عن استغلال الوظيفة او الصفة) ، فلم يحصر المشّرع الأردني في هذا القانون الكسب غير المشروع او الاثراء غير المشروع كما يطلق عليه في قانون إشهار الذمة المالية لعام 2006 ، في المال فقط دون المنافع الأخرى ، فقد توسع بمحل وموضوع هذا الاثراء وعدها تشمل كل مال منقول او غير منقول ، منفعة او حق منفعة ، لان الكسب الذي يتم الحصول عليه قد يتمثل في منفعة تتحول بطريقة

غير مباشرة الى مال ، ولكن المشّرع الأردني تراجع عن اتجاهه هذا في قانون الكسب غير المشروع لعام 2014 وحَصَر الكسب غير المشروع بالمال المنقول وغير المنقول، اذ نصّ في المادة الرابعة من قانون الكسب غير المشروع على ما يأتي(يعتبر كسباً غير مشروع كلُّ مال منقول او غير منقول حصل او يحصل عليه أي شخص تسري عليه احكام هذا القانون لنفسه او لغيره بسبب استغلال منصبه او وظيفته او المركز الذي يشغله او بحكم صفة أي منها ، وكل زيادة تطرأ على المال المنقول او غير المنقول على وفق إقرار الذمة المالية المقدم منه بمقتضى احكام هذا القانون او قانون اشهار الذمة المالية رقم(54) لسنة 2006 له او لزوجه او أولاده القصّر ، وذلك اثناء اشغاله للمنصب او الوظيفة او المركز او بسبب صفة أي منها اذا كانت هذه الزيادة لا تتناسب مع مواردهم المالية وعجز عن اثبات مصدر مشروع عن تلك الزيادة) .[xvii]

غير المشرع القانوني الاردني قد نحا منحى اخر فيما يتعلق بمقدار الزيادة الموجبة للمساله القانونيه المحققه لجريمة الكسب غير المشروع في التعديلات القانونيه الجاريه على قانون الكسب غير المشروع الاردني رقم 21 لعام 2014 اذ اوجب في التعديل الاول للقانون ان تكون الزياده الطارئه على الاموال، زيادة كبيرة او ان يكون النمو الطارئ على المال نمو غير طبيعي ولا يمكن تبريره بصورة معقولة قياسا الى موارده المشروعة وفق ماورد في المادة الثانيه من قانون التعديل رقم (40) لعام 2018 المعدل للقانون رقم (21) لعام2014[xviii]، غير ان قانون التعديل الاخير رقم (25) لعام 2021 لقانون الكسب غير المشروع الاصلي رقم (21) لعام 2014 كان قد اكتفى بموجب نص الماده الثانية منه المعدلة لنص المادة الرابعة من قانون الكسب غير المشروع رقم (21) لعام 2014 باضاف عباره (نمو غير طبيعي) على الزيادة التي تطرا على ثروة الشخص الخاضع لاحكام القانون[xix]

ومما سبق يمكننا ان نلاحظ ان القانون الأردني قد اخذ بصورتين لجريمة الاثراء غير المشروع هما ، استغلال الوظيفة، والزيادة في الثروة ، ولكنه أخذ في بادئ الامر بمعيار الزيادة المجردة التي اخذ بها القانون المصري لجريمة الكسب غير المشروع ، ولم يؤخذ بمعيار الزيادة الكبيرة التي تبنّتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في قانون الكسب غير المشروع رقم 21 لعام 2014 قبل التعديلات اللاحقة عليه ، ثم ذهب الى الاخذ باشتراط الزيادة الكبيرة او النمو غير الطبيعي للمال في قانون التعديل الاول رقم 40 لعام 2018، ثم استغنى عن ايراد جملة الزيادة كبيرة مكتفيا بعبارة كل زيادة غير طبيعية تطرا في ثروة المكلفٍ وفقا لقانون التعديل الاخير رقم (25) لعام 2021.

ولوحظ ان قانون اشهار الذمة المالية الاردني رقم (54) لعام 2006 لم يجرّم الزيادة في أموال زوج الموظف او المكلّف بخدمة عامة ، برغم انه ألزمه باشهار ذمته المالية بنص المادة الخامسة منه ، ولكن المشرع القانوني الاردني كان قد تلافى هذا النقص التشريعي في قانون الكسب غير المشروع رقم (21) لعام 2014[xx]

ونجد ان المشرع الاردني كان موفقا بايراد عباره (كل زيادة غير طبيعية) كمعيار لتحقق نسبة الكسب غير المشروع لمال المكلف ومن يتبعه قانونا في الحكم ، ودون الحاجه لعبارة الزيادة الكبيرة لان عباره الزياده غير الطبيعية تستوعب في معناها الزيادة الكبيرة فضلا عن انها اكثر تحديدا لها في بيان نسبتها ، اذ جاءت لتحصر تلك الزيادة بالزيادة غير الطبيعية حصرا ، لان معيار الزيادة الكبيره يكون معيارا غير دقيقا لو ورد مجردا ،اذ قد تكون الزيادة في اموال المكلف او اموال تابعيه زيادة كبيرة ولكنها جاءت ضمن طبيعه المال ونماءه ، في حين ان تحديد الزيادة الطارئه في اموال المكلف واموال تابعيه الموجبة للمسالة القانونية بالزيادة غير الطبيعيه يكون اكثر دقه وتحديدا للمال الذي يتوجب مساله الموظف عنه في اقرارته المالية.

وعليه فأن تقدير الزيادة في أموال المكلف المحققة لجريمة الكسب غير المشروع تكون وفقاً للتشريع الاردني مناطة للسلطة التقديرية للقاضي مثلما هو الحال في التشريع المصري ، الا انه كان اكثر تحديدا في معيار المال الموجب للمساله القانونية اذ حدد الزيادة الموجبة للمسآلة القانونية بالزيادة غير الطبيعية في اموال المكلف وتابعيه.

الخاتمة
Conclusion

أولا : الاستنتاجاتFindings

1- ان قانون هيئة النزاهة العراقي هو القانون الوحيد من قوانين الدول المقارنة التي اتبعت الية تحديد نسبة مئوية للزيادة في أموال المكلف لتحقق جريمة الكسب غير المشروع وهذا مالم تأخذ به دول القانون المقارن التي اطلع عليها الباحث .

2- ان النسبة المئوية التي حددها المشرع العراقي لغرض تحقق جريمة الكسب غير المشروع هي نسبة عالية للغاية والتي تمثلت بما لايقل عن 20% من الزيادة في أمواله واموال زوجه والاده التابعين له وفق قانون هيئة النزاهة المعدل والنافذ هي نسبه عاليه جدا ، الامر الذي يؤدي الى اهدار وضياع المال العام بسبب ارتفاع النسبة المطلوبة في أموال المكلفين لغرض امكانية مساءلتهم عن الزيادة .

3- ان دول القانون المقارن اجمعها اتبعت آلية مختلفة عن آلية المشرع العراقي في تحديد نسبة الكسب غير المشروع الموجبة للمساءلة القانونية والمتمثلة بجعلها ضمن اختصاص السلطة التقديرة لقاضي الموضوع ، مما يعني تفرد المشرع العراقي بالية مختلفة في تحديد نسبة الزيادة عن جميع دول المقارن.

ثانيا المقترحات Suggestions:

نقترح على المشرع العراقي تقليل النسبة المئوية في زيادة أموال المكلف الموجبة للمساءلة القانونية بما لا تزيد عن 5% من أموال المكلف السنوية واموال زوجه او أولاده التابعين له وفقاً للقانون ، وذلك لغرض تحقيق الحماية الواقعية للمال العام ، ونحن نرى بأن تلك الآلية افضل من الآلية التي سارت اليه تشريعات الدول المقارن في مصر والاردن، ونرى عدم ترك تلك الزيادة بدون تحديد لأسبابٍ عديدة ، من أهمها

1-مساعدة الجهة المسؤولة عن تدقيق إقرارات كشف الذمة المالية في عملها بتحديد النسبة في الزيادة السنوية لأموال المكلّف ومن يتبعه وهي النسبة الواجب تحققها لغرض الشروع باتباع الإجراءات القانونية الواجب اتخاذها لأغراض مساءلة الموظف ومحاسبته وتحويلها الى الجهات التحقيقية والقضائية خصوصا لو ادركنا للعدد الهائل للموظفين الخاضعين لاقرارات كشف الذمه الماليه في الدوله العراقيه مقابل قله الكادر المكلف بمهمه تدقيق تلك الاقرارات

2- فضلا عن ان تحديد تلك النسبة سوف ييسّر على القضاء عمله بإصدار احكام الإدانة فقط على من تحققت بحقه تلك النسبة.

3- ان تحديد نسبة الكسب بنصّ القانون يمكن ان يرسل إشارة الى انه عند مستوى معين من الزيادة في موارد المكلف سوف لا يكون هناك تسامح مع السلوك الفاسد ،ولكن بشرط ان يخفض المشرع القانوني نسبتها الى 5% لان النسبه التي وضعها المشرع القانوني تفتح الباب امام ضياع المال العام دون مسآلة .

الهوامش
Endnotes

[i] ينظر: المادة(4) من قانون الكسب غير المشروع على حساب الشعب رقم(15) لعام 1958 المعدل ، مصدر سابق .

[ii] ينظر: المادة(1) من قانون الكسب غير المشروع رقم(15) لسنة 1958.

[iii] ينظر : الفقرة الثالثة من المادة(4) من قانون الكسب فغير المشروع على حساب الشعب رقم(15) لعام 1958 المعدل مصدر سابق .

[iv] ينظر: علي ياسر رخيص ، احكام جريمة الكسب غير المشروع وتطبيقاته القضائية ، بحث مقدم الى المعهد القضائي ، 2013 ، ص 25.

[v] ينظر: نص المادة(18) من قانون هيئة النزاهة رقم(30) لعام 2011 ، مصدر سابق .

[vi] ينظر : صفاء جبار عبد البديري ، مصدر سابق ، ص 33- 34.
https://www.unodc.org/romena/ar/uncac.html

[vii] ينظر: مادة(1/بند سابعاً) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم(30) لسنة 2011 معدلاً بالقانون رقم 30 لعام 2019 ، مصدر سابق ، ص 7 .

[viii] ينظر: المادة (5) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(14) لسنة 1991 المعدل ، مصدر سابق .

[ix] مقال منشور على الموقع الالكتروني بتاريخ 2022/1/15((https://www.hjc.iq/view.

[x] كقانون الكسب غير المشروع السوري رقم(64) لعام 1958 ، وقانون الكسب غير المشروع الفلسطيني رقم(1) لسنة 2005 ، وقانون اشهار الذمة المالية الأردني رقم(54) لسنة 2006 ، وقانون الوقاية من الفساد ومكافحته الجزائري رقم(6-1) لعام 2006 ، ينظر : جريمة الكسب غير المشروع وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والقوانين المقارنة والقانون العراقي ، كتاب صادر عن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة ، العراق ، شركة الانس للطباعة والنشر ، ص 20.

[xi] ينظر : قوانين الكسب غير المشروع المصري والأردني والجزائري ، أشار اليه المصدر السابق ، ص 21،24،27 .

[xii] ينظر : - Lindy muzila and others , Criminalizing Illicit enrichment to fight corruption , the word bank , 2012 , بحث منشور على الموقع الالكتروني :
https://documents1.worldbank.org/curated/en

- CRIMINALIZING THE PROBLEM OF UNEXPLAINED WEALTH: ILLICIT ENRICHMENT OFFENSES AND HUMAN RIGHTS VIOLATIONS منشور على الموقع الإلكتروني (https://papers.ssrn.com)

- Criminalization of 'Possession of Unexplained Property' and the Fight against Public Corruption: Identifying the Elements of the Offence under the Criminal منشور على الموقع الإلكتروني(https://www.ajol.info)

[xiii] هامش ينظر : جريمة الكسب غير المشروع وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والقوانين المقارنة والقانون العراقي ، كتاب صادر عن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة ، العراق ، شركة الانس للطباعة والنشر ، ص 20.

[xiv] ونصت على هذه الصورة المادة(2) من القانون وتحقق هذه الصورة بقيام العناصر الاتية(1- ان يحصل الشخص على مال لنفسه او لغيره .2- ان يكون الشخص الحاصل على المال هو احد الخاضعين لأحكام القانون .3- ان يكون الحصول على المال بسبب استغلال الخدمة او صفة او نتيجة

لسلوك مخالف لنص قانوني عقابي او للآداب العامة) ينظر: نص المادة(2) من قانون الكسب غير المشروع المصري رقم _62) لسنة 1975 .

[xv]()وتقوم هذه الصورة من صور الكسب غير المشروع بتوافر العناصر الاتية : (1- ان تظهر الزيادة في الثروة مهما كان مقدار هذه الزيادة .2- ان تظهر الزيادة لدى احد المشمولين بأحكام القانون .3- ان تحقق الزيادة بعد تولي الوظيفة العامة . 4- ان تكون الزيادة غير متناسبة مع مواردهم .5- ان يعجز المكلف عن اثبات مصدر مشروع لها) ينظر : نص المادة (18) من قانون الكسب غير المشروع المصري رقم (62) لعام 1975 ، مصدر سابق.

[xvi]()جريمة الكسب غير المشروع وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والقوانين المقارنة والقانون العراقي ، مصدر سابق ، ص 22 .

[xvii]() رقية عادل حمزة ، جرائم الكشف عن الذمة المالية في التشريع العراقي دراسة مقارنة ، مصدر سابق ، ص70 .

[xviii] انظر الجريدة الرسمية الاردنية ، العدد 5551 ، الصادرة بتاريخ 2018/12/27

[xix] الجريدة الرسمية الاردنيه ، العدد 5746 الصادرة بتاريخ 2021/9/23 ،ص 4187

[xx] حسين قاسم وحيد ، مصدر سابق ،ص

المصادر
References

Legal Books:

I. Hassan Sadiq Al-Marsafawi, Law of Illicit Enrichment, Al-Maaref Establishment, Alexandria, 1982.
II. Dr. Abdul Salam Mohammed Salem, The Crime of Illicit Enrichment, New University House, Alexandria, 2017.

Theses and Dissertations:

I. Hussein Qasim Wahid, The Legal Regulation of Financial Disclosure, Higher Diploma Thesis, University of Baghdad, College of Law, 2018.
II. Ruqayyah Adel Hamzah, Crimes of Financial Disclosure in Iraqi Legislation: A Comparative Study, Master's Thesis submitted to the College of Law and Political Science, University of Basra, 2016.
III. Safaa Jabbar Abdul-Badeiri, The Crime of Illicit Enrichment in Iraqi Legislation: A Comparative Study, Master's Thesis submitted to the College of Law, University of Karbala, 2015. https://www.unodc.org/romena/ar/uncac.html
IV. Ali Yasser Rakhis, The Provisions of the Crime of Illicit Enrichment and Its Judicial Applications, Research submitted to the Judicial Institute, 2013.

Research Papers and Articles:

I. United Nations Development Programme, The Crime of Illicit Enrichment according to the United Nations Convention against Corruption and Comparative and Iraqi Laws, Iraq, Al-Ins Printing and Publishing Company, publication year not stated.
II. United Nations Development Programme, Financial Disclosure, Iraq, Al-Ins Printing and Publishing Company, publication year not stated.

Legislations:

I. The repealed Illicit Enrichment at the Expense of the People Law No. (15) of 1958.
II. Jordanian Code of Criminal Procedure No. (9) of 1961, as amended.
III. Iraqi Penal Code No. (111) of 1969.
IV. Egyptian Illicit Enrichment Law No. (62) of 1975.

V. Law on the Discipline of State and Public Sector Employees No. (14) of 1991.
VI. Jordanian Anti-Corruption Law No. (62) of 2006.
VII. Integrity and Illicit Enrichment Commission Law No. (30) of 2011, as amended.
VIII. Jordanian Illicit Enrichment Law No. (21) of 2014.
IX. Syrian Illicit Enrichment Law No. (64) of 1958.
X. Palestinian Illicit Enrichment Law No. (1) of 2005.

Treaties:

I. United Nations Convention against Corruption, 2005.

Websites:

I. Article published on the official website of the Supreme Judicial Council of Iraq: https://www.hjc.iq/view
II. Muzila, Lindy and others, Criminalizing Illicit Enrichment to Fight Corruption, The World Bank, 2012. https://documents1.worldbank.org/curated/en
III. Criminalizing the Problem of Unexplained Wealth: Illicit Enrichment Offenses and Human Rights Violations, published on: https://papers.ssrn.com
IV. Criminalization of 'Possession of Unexplained Property' and the Fight against Public Corruption: Identifying the Elements of the Offense under the Criminal Law, published on: https://www.ajol.info