مشكلة الازدواج في الجنسية وإمكانية استرداد الأموال (دراسة في التشريع العراقي)

The problem of dual citizenship and the possibility of recovering money (a study in Iraqi legislation)

أ.م.د. ختام عبد الحسين شنان

Khatam@atu.edu.iq

جامعة الفرات الأوسط التقنية-المعهد التقني/النجف الأشرف

الكلمات الافتتاحية :
استرداد الأموال – ازدواج الجنسية – قانون الجنسية – الحماية الدبلوماسية – مكافحة الفساد – حلول قانونية.

Keywords :
Refunds - Dual Nationality - Nationality Law - Diplomatic Protection - Fighting Corruption - Legal Solutions.

Abstract

The issue of recovering Iraqi funds held abroad is one of the most important priorities of the Iraqi people. However, it faces many obstacles, some of which stand at the national level, and others at the international level. The most important of these obstacles is the difficulty of prosecuting the perpetrator of money smuggling, as he is multi-national and takes refuge in the nationality of other countries to escape prosecution. Although the Iraqi Constitution of (2005) explicitly stipulates that a person holding a sovereign position cannot enjoy a nationality other than Iraqi, the reality indicates that it is not restricted, which necessitates finding legal solutions-at the national and international levels - to solve this problem. To guarantee the return of all funds held abroad.

الملخص

يُعد موضوع إسترداد الأموال العراقية الموجودة في الخارج، أحد أهم الأولويات لدى الشعب العراقي، غير أن الأمر يعترضه الكثير من العوائق التي يقف بعضها على المستوى الوطني، والآخر على المستوى الدولي، وأهم تلك المعوقات، صعوبة ملاحقة المتسبب في تهريب الأموال، كونه متعدد الجنسية ويحتمي بجنسية الدول الأخرى هروباً من الملاحقة، وعلى

الرغم من أن الدستور العراقي لعام (٢٠٠٥) قد نص – وبشكل صريح – بمنع من يتولى منصباً سيادياً التمتع بجنسية أخرى غير العراقية، إلا أن الواقع يشير إلى عدم التقييد به، مما يستوجب إيجاد الحلول القانونية – وعلى المستويين الوطني والدولي – لحلّ تلك المشكلة لضمان استرجاع جميع الأموال الموجودة في الخارج.

مقدمة

من المتعارف عليه، أن الدولة تمنح لكل شخص جنسية واحدة، ويكون مرتبطاً بها بموجب تلك الجنسية، إلا أنه – وفي حالات معينة – يكون للفرد أكثر من جنسية واحدة، وفقاً لأحكام قانون دولتين أو أكثر، وهو ما يُطلق عليه بـ(إزدواج الجنسية). والحصول على الجنسية يتطلب إلتزامات وحقوق متبادلة بين الفرد والدولة، وبالتالي متعدد الجنسية يحمل جنسية أكثر من دولة، مما يترتب على ذلك مشاكل قانونية بالنسبة للشخص، وأيضاً للدولة. وذلك أن الفرد لابد أن يمارس حقوقه على إقليم دولة معينة، وأيضاً تحمّل الإلتزامات. وحيث أن متعدد الجنسية يحمل أكثر من جنسية، فإن تمتعه ببعض الحقوق وتحمّل عبء الإلتزامات يثير إشكالات على مستوى ما يتمتع به من تلك الحقوق، بالمقارنة مع المواطن منفرد الجنسية، وأيضاً بالنسبة للدولة. فقد يسبب متعدد الجنسية ضرراً يلحق بالمصلحة العامة، عندما لا يستطيع الوفاء بإلتزاماته الوطنية.

مشكلة البحث: تتجسد مشكلة البحث في أن الحصول على أكثر من جنسية للفرد حق مكفول في معظم الدساتير، لكنها تثير إشكاليات قانونية خطيرة، قد تُضرّ بالمصلحة العامة للدولة، من ذلك استغلال البعض تعدد جنسياتهم في تهريب ثروات البلد إلى الخارج، عندما يكونوا في السلطة، مما يتوجب معالجة تلك الإشكاليات بالطرق القانونية.

أهمية البحث: تتجلى أهمية البحث في ناحيتين:

١- الناحية النظرية: أصبحت مخاطر تهريب الأموال ظاهرة واسعة النطاق في العراق لبعض من يتولى منصباً سيادياً وهو يحمل جنسية أخرى غير الجنسية العراقية، وبالتأكيد فإن هذا الأمر لابد من بحث حلول له.

٢- من الناحية العملية: على الرغم من وجود نص دستوري صريح يمنع مَن يتولى منصباً سيادياً التمتع بجنسية أخرى غير عراقية، إلا أن الواقع يشير إلى عدم التقييد به، مما يستوجب العمل على إيجاد حلول قانونية حاسمة لمشكلة البحث.

أسئلة البحث: إذا كان الدستور العراقي للعام (٢٠٠٥) قد أوجد نصاً صريحاً في تخلّي من يتولى منصباً سيادياً عن أية جنسية أخرى غير العراقية، فهل هذا النص كاف في حل مشكلة تهريب الأموال للخارج وعدم استغلال النفوذ؟ أم أن الوضع بحاجة إلى تشريعات أخرى؟ ولما كان الأمر يجعل متعدد الجنسية وطنياً بالنسبة لجميع الدول التي يحمل جنسيتها، كيف نستطيع ملاحقته إن احتمى بحماية تلك الدول؟ وما هي الحلول الواجب اتّباعها لوقف تهريب الاموال للخارج؟ لذا نحاول الإجابة عن هذه التساؤلات خلال البحث.

نطاق البحث: يرتبط موضوع استرداد الأموال بأكثر من قانون، فهو يرتبط بالأساس

بالدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، الذي تضمّن تشكيل هيأة النزاهة لمتابعة الكسب غير المشروع، وقانون العقوبات لعام ١٩٦٩ المعدل الذي عدّ الفعل جريمة يعاقب عليها القانون، فضلاً عن قانون أصول المحاكمات الجزائية لسنة ١٩٧١ المعدل الذي يبين الإجراءات الواجبة الإتّباع، فضلاً عن بعض الأحكام القانونية في القوانين الأخرى، وأزاء هذا التشعب في القوانين، لا يمكننا معالجة الموضوع فيها جميعاً، لذا سوف يتحدد نطاق البحث في القانون الدولي الخاص، كون معظم الأموال المراد استردادها تعود لأشخاص يحملون جنسية أجنبية إلى جانب الجنسية العراقية، خطة البحث: نحاول معالجة موضوع البحث من خلال تقسيمة الى مطلبين، يتناول المطلب الأول عائق ازدواج الجنسية في التشريع العراقي، اما المطلب الثاني فانه يحدد حلول مقترحة لاسترداد الأموال العراقية.

المطلب الأول: عائق ازدواج الجنسية في التشريع العراقي الأصل أن يتمتع الشخص بجنسية دولة واحدة، وهو ما يُعبّر عنه برابطة الولاء المستمدة من الانتماء الروحي لبلد معيّن باعتباره شعوراً لا يتجزأ، ومع ذلك قد تتعدد الجنسية (ازدواج)، والتي يُقصد بها أن يكون لكل شخص أكثر من جنسية في وقت واحد، ثابتة قانوناً على وفق كل دولة من الدول التي يحمل جنسيتها، بمعنى أنه يكون وطنياً في أكثر من دولة.[١] لذا نحاول بيان مفهوم ازدواج الجنسية وفق التشريعات العراقية في فرع اول ،ومن ثم بيان عائق ازدواج الجنسية في إسترداد الأموال العراقية. الفرع الأول: ازدواج الجنسية في التشريع العراقي:

نص الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥، وقانون الجنسية النافذ رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ على مسألة الإزدواج في الجنسية،[٢] وهو تطور ملحوظ في موقف المشرع العراقي بعد عام (٢٠٠٣)، لذا سوف نستعرض إزدواج الجنسية في دستور ٢٠٠٥ وقانون الجنسية النافذ، وعلى النحو الآتي: الفقرة الأولى: إزدواج الجنسية في دستور ٢٠٠٥: تضمّن الدستور العراقي الدائم لسنة (٢٠٠٥) في المادة (١٨)[٣] موضوعات الجنسية، التي هي:

الفقرة (أولاً) نصت على (الجنسية العراقية حق لكل عراقي وهي أساس لمواطنته).

الفقرة (ثانياً) نصت على: (يُعدّ عراقياً كل من وُلد لأب عراقي أو لأم عراقية ويُنظّم ذلك بقانون). الفقرة (ثالثاً) والتي عالجت الحالات التالية: يحضر إسقاط الجنسية عن العراقي بالولادة لأي سبب من الأسباب، ويحق لمن أُسقطت عنه طلب إستعادتها ويُنظّم ذلك بقانون). الفقرة (رابعاً): (يجوز تعدد الجنسية للعراقي، وعلى من يتولى منصباً سياسياً أو أمنياً رفيعاً، التخلي عن أية جنسية أخرى ويُنظم بقانون). الفقرة (خامساً): (لا تُمنح الجنسية العراقية لأغراض سياسية التوطين السكاني المُخل بالتركيبة السكانية في العراق). الفقرة (سادساً): (تُنظم أحكام الجنسية بقانون، ويُنظر في الدعاوى الناشئة عنها من قبل المحاكم المختصة. مما تقدم يتضح: أن الدستور قد نص – وبشكل صريح وواضح – على الإزدواج في الجنسية، فالفقرة (ثالثاً) منعت إسقاط الجنسية لأي سبب كان، أي حتى وإن كان حاصلاً على جنسية أجنبية بإرادته، فضلاً عن إسترداد الجنسية لمن أُسقطت عنه، وبذلك تظهر العديد من حالات الإزدواج في الجنسية وفقاً للفقرات أعلاه.

كما أن في الفقرة (رابعاً) أشار النص – وبشكل واضح – في جعل القاعدة السماح بازدواج الجنسية، مع قيد خاص لمن يتولى منصباً سيادياً أو أمنياً أن يتخلى عن الجنسية الأجنبية، ويُنظّم هذا الأمر بقانون، وهو ما يتم توضيحه لاحقاً من البحث. الفقرة الثانية: إزدواج الجنسية في قانون الجنسية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦: لقد كان المشرع في قانون الجنسية النافذ واضحاً في قبول ظاهرة إزدواج الجنسية للعراقي، من ذلك: أشارت المادة (١٠) في الفقرة (الأولى) إلى: (يحتفظ العراقي الذي يكتسب جنسية أجنبية بجنسيته العراقية ما لم يُعلن تحريرياً عن تخلّيه عن الجنسية العراقية. كما أشارت الفقرة (ثالثاً) من المادة نفسها إلى: (للعراقي الذي تخلّى عن جنسيته العراقية أن يستردها إذا عاد إلى العراق بطريقة مشروعة وأقام فيه ما لا يقل عن سنة). أما المادة (٩) في الفقرة (رابعاً) فقد نصت على: (لا يجوز للعراقي الذي يحمل جنسية أخرى مكتسبة أن يتولى منصباً سيادياً أو أمنياً رفيعاً إلا إذا تخلى عن تلك الجنسية). وفي المادة (١٨) الفقرة (أولاً) نصت على: (لكل عراقي أُسقطت عنه الجنسية العراقية لأسباب سياسية أو عنصرية أو طائفية أن يستردها بتقديم طلب بذلك، وفي حالة وفاته يحق لأولاده الذين فقدوا الجنسية العراقية تبعاً لوالدهم أو لوالدتهم أن يتقدموا بطلب لاسترداد الجنسية العراقية)[٤]. وبهذا نجد أن القانون سمح بتعدد الجنسية وازدواجها، ولا يمكن إسقاط الجنسية العراقية عند اكتساب جنسية أخرى، فضلاً عن ذلك أعطى القانون الحق للأشخاص الذين سقطت عنهم الجنسية العراقية باستردادها عند عودتهم إلى العراق والإقامة فيه لمدة سنة، كما أن القانون وضع قيداً لمن يحمل جنسية أخرى غير العراقية ويتولى منصباً سيادياً بأن يتخلى عن الجنسية الأجنبية، وهو نص مطابق للمادة (١٨/الفقرة رابعاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

الفرع الثاني: عائق إزدواج الجنسية في إسترداد الأموال العراقية: لمّا كانت الجنسية رابطة قانونية وسياسية بين الفرد والدولة، يترتب عليها حقوق والتزامات متبادلة بينهما[٥]. ولمّا كان الحصول على الجنسية حق للفرد، فلابد أن يقابله إلتزام إتجاه الدولة المانحة لها، فهذا يعني أن متعدد الجنسية تقع على عاتقه إلتزامات اتجاه جميع الدول التي منحته جنسيتها، وفي الوقت نفسه على جميع هذه الدول توفير الحماية له باعتباره من رعاياها، مما يترتب على إزدواج الجنسية العديد من الإشكالات القانونية، سواء بالنسبة للفرد[٦] الذي يحمل أكثرمن جنسية، أو بالنسبة للدول التي تعتبره من مواطنيها. ولما كان الواقع يشير الى أن معظم ممن يتولى منصب سياديا من العراقيين يحملون جنسية دول أخرى، مع احتفاظهم بالجنسية العراقية، يكون الإزدواج عائقاً أمام ملاحقتهم في إسترداد الأموال العراقية الموجودة في الخارج، وتتمثل في مسألتين نبينهما في فقرتين، على النحو الآتي:

الفقرة الأولى: الحماية الدبلوماسية: تُعد مسألة الحماية الدبلوماسية من أخطر المشكلات التي تترتب على إزدواج الجنسية، ذلك أن الإزدواج قد يثير تصادماً بين الدول التي ينتمي إليها متعدد الجنسية، فإذا تعرّض أحد الوطنيين في الخارج لأي ملاحقة قانونية أو قضائية، يحق للدولة التي يحمل جنسيتها التدخل لحمايته بالطرق الدبلوماسية، وهو ما

يعني أن جميع الدول لها حق التدخل لحماية متعدد الجنسية، باعتباره من رعاياها، وبهذا نكون أمام احتمالين:

الأول ،تحصل الملاحقة على متعدد الجنسية من دولة أجنبية لا ينتمي لها، وهنا تظهر صعوبة التوفيق بين إجراءات الحماية المختلفة التي تتخذها هذه الدول أزاء الدولة الأجنبية، مما يجعل المحافظة على مصلحة الفرد له نتائج سلبية[٧]. الاحتمال الثاني تحصل الملاحقة على متعدد الجنسية من إحدى الدول التي ينتمي لها، مما يجعل الأمر صعباً، ذلك أن المستقر في القانون الدولي الخاص ووفقاً للمادة (٤) من إتفاقية لاهاي لسنة ١٩٣٠، لا يسمح لإحدى الدول الأخرى التي ينتمي إليها متعدد الجنسية التدخل لحمايته في مواجهة دولة يحمل هو جنسيتها[١٨]. وتطبيقاً لذلك، تظهر مشكلة كيفية ملاحقة متعدد الجنسية ممن يتولى منصبا سياديا . الفقرة الثانية: مبدأ وحدة الولاء:جوهر فكرة الجنسية هو الشعور بالولاء والإنتماء تجاه الدولة التي يحمل جنسيتها، وهي صلة روحية تعبّر عن الإخلاص المطلق للدولة، لأنها تتجسد بالمواطنة الصالحة التي تفرض على الفرد نصره الدولة ومحبتها واحترام جنسيتها، فالولاء هو ترجمة للشعور بالإنتماء للدولة والإرتباط بها، وهو ما يعني أن على الفرد أن يكون مستعداً للتضحية، ويعمل بإخلاص من أجلها[٩]. لذا فإن تعدد الجنسية قد يتعارض مع هذا الشعور، وذلك يعني تعدد ولاء الفرد للدول التي يحمل جنسياتها، ولا يمكن تجزئة هذا الولاء والإنتماء، لأن الولاء الذي يجب أن يستقر لدى الشخص باعتبار أن الإنتماء كل لا يقبل التجزئة ولا القسمة على دول متعددة[١٠]. لذا معظم الدول تضع قيوداً قانونية في حق ممارسة الشؤون السياسية، وتشترط أن لا يحمل الفرد جنسية أجنبية بجانب الجنسية الوطنية عند ممارسة تلك الحقوق. وتطبيقاً لذلك قيّد الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١٨/٤). وأيضاً قانون الجنسية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ في المادة (٩)، بوجوب تخلي من يتولى منصباً سيادياً عن أي جنسية أخرى، غير أن المشرع العراقي أغفل عن الكثير من الملاحظات التي ساهمت في عدم إمكانية ملاحقة متعددي الجنسية في من يتولى منصبا سياديا، نوردها بالشكل الآتي:

١- لم تبيّن النصوص القانونية – سواء الدستوري أو قانون الجنسية النافذ – ماهية المناصب السيادية والأمنية، وكان الأجدر بالمشرع بيان هذه المناصب، وعلى سبيل الحصر، وبشكل يقطع الشك أو التأويل في نص المادة (٩) من قانون الجنسية النافذ، لأن القاعدة العامة تقضي بأن الدستور يضع المباديء العامة، ويتكفل القانون بيان التفاصيل[١١].

٢- لم تبين النصوص القانونية ما هي الإجراءات واجبة الإتّباع للتخلي عن الجنسية الأخرى، أو تحديد الفترة الزمنية التي ينبغي أن يتم فيها التخلي عن الجنسية، وهو أمر في غاية الأهمية والخطورة، فكيف يتم التثبت من التخلي عن الجنسية إن لم تكن هناك إجراءات قانونية محددة[١٢].

٣-

٤- عدم قيام السلطة التشريعية بمهمة سن قانون التخلي عن الجنسية المكتسبة، وهو ينطوي على مخالفة صريحة للمادة (١٨) من الدستور.

والأهم لما تقدم، نرى أن النصوص القانونية التي قيّدت من يتولّى منصباً سيادياً بالتخلي عن الجنسية الأخرى، نصوص غير مفعّلة ولم تُطبّق عملياً لأسباب سياسية.

المطلب الثاني: حلول مقترحة لاسترداد الأموال العراقية: على الرغم من وجود معوقات عديدة تحول دون ملاحقة مزدوجي الجنسية ممن يتولى منصبا سياديا لاسترداد الأموال الموجودة في الخارج، إلا أن ذلك لا يجعل عملية إسترداد الأموال مستحيلة، لكنها تتطلب تظافر الجهود على المستوى الوطني والدولي. فعلى المستوى الوطني هناك إجراءات قانونية تتمثل في تعديل بعض النصوص القانونية لغرض إزالة عائق إزدواج الجنسية، فضلاً عن إجراءات فنية تقوم بها هيأة النزاهة والقضاء، وأيضاً جهاز الإدعاء العام. لذا سوف نقوم ببيان تلك الحلول في الفرع الأول، أما الفرع الثاني فيتم فيه عرض الحلول على المستوى الدولي، التي توفره إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فضلاً عن إبرام الإتفاقيات الدولية، والإستفادة من تجارب الدول الأخرى في مجال إسترداد الأموال، وهو ما سنوضحه في هذا المطلب، وعلى النحو الآتي: الفرع الأول: الحلول القانونية على المستوى الوطني: تتمثل الحلول القانونية على المستوى الوطني، بإجراء حزمة تعديلات تشريعية من جهة، وتكثيف الجهود التي تبذلها هيأة النزاهة والقضاء وجهاز الإدعاء العام من جهة أخرى، فضلاً عن تعديل قانون صندوق إسترداد أموال العراق، كونه من أهم التشريعات التي تُسهم في الإسترداد. والأهم من ذلك الإسراع في المصادقة على مشروع قانون التخلي عن الجنسية المكتسبة، حيث أن سَنَّهُ يسهم – كإجراء وقائي – في منع تهريب الأموال إلى خارج العراق، لذا سنبيّن ذلك في الفقرة الأولى، ومن ثم بيان جهود الهيئات (النزاهة والقضاء والإدعاء العام) – التي تُعد هيئات فنية مستقلة – ودورها في الإسترداد، في فقرة ثانية، وعلى النحو الآتي: الفقرة الأولى: الحلول المقترحة في التشريعات الوطنية:وتتمثل في إجراء تعديلات على قانون الجنسية النافذ، كون نصوصه مقتضبة، فضلاً عن إعادة صياغة بعض نصوص قانون صندوق الإسترداد، ومن ثم بيان أهمية الإسراع في المصادقة على مشروع قانون التخلي عن الجنسية المكتسبة، وعلى النحو الآتي: أولاً: إجراء تعديل على قانون الجنسية النافذ رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦: طالما أن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ قد أسس لازدواج الجنسية، لا يمكن القول بإلغائها في قانون الجنسية، كونه يُعدّ تعارضاً صارخاً للدستور، لكن يمكن إجراء تعديل على المادة (٤/٩) – قدر تعلق الأمر بموضوع البحث – وعند الرجوع للمادة (٤/٩) نجدها نصت على: (لا يجوز للعراقي الذي يحمل جنسية أخرى مكتسبة أن يتولى منصباً سيادياً أو أمنياً رفيعاً إلا إذا تخلى عن تلك الجنسية). فنرى أنها تُعدّل لتصبح بالشكل الآتي: لا يجوز للعراقي الذي يحمل جنسية

أخرى، أن يتولى منصباً سيادياً أو أمنياً رفيعا، إلا إذا تخلى عن تلك الجنسية. ينطبق مصطلح المنصب السيادي أو الأمني رفيع المستوى لمن شملهم قانون هيأة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل لسنة ٢٠١٩، بتقديم إقرار الذمة المالية[١٣]. على من يترشح لتولي منصباً – وفقاً للفقرة (١) أعلاه أن يتبع الإجراءات القانونية الآتية: أ- تقديم ما يثبت تخليه عن الجنسية الأجنبية بوثائق رسمية إلى وزارة الداخلية، مع تعهد خطي بتحمل التبعات القانونية في حالة تقديم معلومات غير صحيحة، فضلاً عن تسليم الجواز الأجنبي.

ب-أن يقدم الوثائق الرسمية خلال مدة أقصاها ثلاثة أشهر قبل ترشيحه لتولي المنصب.(او ممكن القول :خلال شهر بعد تولية المنصب).

ج-يتم عمل صحة صدور للوثائق المقدمة من خلال قيام وزارة الخارجية بمخاطبة سفارات الدول التي يحمل جنسيتها. ثانياً: إجراء تعديل لقانون صندوق إسترداد أموال العراق رقم (٩) لسنة ٢٠١٢: قانون صندوق إسترداد أموال العراق تمّ سنُّهُ لغرض إسترداد الأموال العراقية التي حصل عليها الغير وبطرق غير مشروعة نتيجة سوء إستخدام برنامج النفط مقابل الغذاء، في الفترة التي كان يعاني فيها العراق من العقوبات المفروضة بالحصار الإقتصادي، وهو قانون في غاية الأهمية، كونه يُسهم في إسترداد أموال العراق للفترة السابقة لعام ٢٠٠٣، إلا أنه – وفي الوقت نفسه – يلاحظ عليه ما يلي:

١- جاء القانون بنطاق ضيق، كونه حدد موضوعات إسترداد الأموال يشمل فقط برنامج النفط مقابل الغذاء، لذا نقترح إجراء تعديل المادة (٢) منه والتي نصت على: (يهدف الصندوق إلى إسترداد الحقوق المالية لجمهورية العراق كافة التي حصل عليها الغير من "العراقيين والأجانب" بطرق غير مشروعة نتيجة سوء إستخدام برنامج النفط مقابل الغذاء أو الحصار أو التهريب أو التخريب الإقتصادي أو إستغلال العقوبات المفروضة على العراق في حينه لتحقيق مكاسب مالية على حساب الشعب العراقي وتسلم أي تعويض يترتب لجمهورية العراق جراء أي قرار شرعي ومعترَف به). ولكي يصبح النص أوسع نطاق نقترح أن يكون التعديل: (يهدف الصندوق إلى إسترداد ... نتيجة سوء إستخدام السلطة والنفوذ لتحقيق مكاسب مالية على حساب الشعب العراقي .....).

٢- أشارت فيه المادة (٣) إلى مجلس الإدارة للصندوق، لكنه لم يضم فيه ممثلاً عن هيأة النزاهة كجهة رقابية، لذا نقترح الإضافة بحيث يكون النص بالشكل الآتي: (ط- هيأة النزاهة كجهة رقابية).

٣- تضمين القانون بالإجراءات واجبة الإتّباع للإسترداد، والتي رسمتها إتفاقية الأمم المتحدة – كنا سنبيّنها لاحقاً – لتحقيق التكامل في قانون صندوق إسترداد الأموال من الناحية التطبيقية.

٤-

ثالثاً: الإسراع في المصادقة على مشروع قانون التخلي عن الجنسية المكتسبة: والذي قُدّم للبرلمان، وتمت قراءته وعرضه لأكثر من مرة، رغم صعوبة إقراره لأسباب سياسية، فلابد من أن تكون المصادقة على المشروع مَطلباً أساسياً للجهات الرقابية، كونه يشكل إجراءً وقائياً يوقف تهريب الأموال خارج العراق مستقبلا وأيضا علاجيا في محاسبة من كانوا في السلطة .

الفقرة الثانية: الحلول المقترحة على مستوى الهيئات الوطنية: لعل أبرز تلك الهيئات هيأة النزاهة التي صدر قانونها رقم (٣٠) لسنة٢٠١١ إستناداً للمادة (١٠٢) من دستور ٢٠٠٥، وتم التعديل الأول للقانون بموجب قانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٩، وأيضاً جهاز الإدعاء العام، فضلاً عن القضاء، لذا نحاول بيان هذه الهيئات التي لها دور كبير لمتابعة إسترداد الأموال العراقية الموجودة في الخارج، على النحو الآتي: أولاً: هيأة النزاهة: رغم المشكلات الخاصة بالملاحقة، إلا أن هيأة النزاهة نشطت في متابعة إسترداد الأموال، وذلك من خلال وجود دائرة الإسترداد – أضيف بالتعديل الأول للقانون في المادة (٦/سابعاً) – وظيفتها الأساسية جمع المعلومات ومتابعة المتهمين المطلوبين من خارج العراق، واسترداد أموال الفساد المهرّبة للخارج، وهذه الدائرة مقسّمة وفقاً للقانون إلى مديريتين، إحداهما لاسترداد الأموال، والثانية لاسترداد المتهمين[١٤]، فضلاً عن دورها في تنفيذ الخطة الإستراتيجية الوطنية للنزاهة ومكافحة الفساد للأعوام (٢٠٢١-٢٠٢٤) التي تضمنت خطة وطنية شاملة للعمل على نشر ثقافة النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد بكل أشكاله، وقد نص البند (خامساً) من الغايات الإستراتيجية على (١- تعزيز مكانة وسمعة العراق إقليمياً ودولياً. ٢- مساندتها لمنظومة الأجهزة الرقابية في إسترداد الأموال والمطلوبين)[١٥]. وبهذا تكون هيأة النزاهة تعمل وفق محورين، الأول وقائي، والمتمثل بنشر ثقافة النزاهة في المجتمع، والثاني علاجي من خلال دورها في تتبع الأموال المهربة إلى خارج العراق. ثانياً: جهاز الإدعاء العام: للإدعاء العام دور بارز في مساندة هيأة النزاهة للقيام بمهامها، حيث توجد شعبة خاصة وظيفتها الأساسية هي (تنظيم ملفات الإسترداد بحق الهاربين خارج العراق) بعد توافر جميع الشروط القانونية المطلوبة، ويتم إيداعها في وزارة الخارجية لإرسالها بالطرق الدبلوماسية إلى الدول المطلوب منها التسليم[١٦]. وبهذا يكون للإدعاء العام دور مكمل لهيأة النزاهة في متابعة واسترداد الأموال، غير أن ما يلاحظ على عمل الإدعاء العام هو الوقت الطويل الذي يستلزمه لإعداد ملفات الإسترداد من جهة، وعدم تجاوب الدول الأجنبية من جهة أخرى. لذا ينبغي إتخاذ إجراءين لتسهيل هذه المهمة: ١-إعطاء حق للمدعي العام في إقامة دعوى جنائية ضد أي جهة سياسية ترشح مسؤولاً متعدد الجنسية، ليكون أسلوباً وقائياً في عدم ترشيح أي شخص يحمل جنسية أجنبية بجانب الجنسية العراقية. ٢-تكثيف قنوات الإتصال المختلفة مع الشرطة الدولية (الإنتربول)، وبشكل مباشر للإسراع في متابعة المطلوبين وإعادتهم إلى العراق. ثالثاً: القضاء: القضاء هو السلطة العليا في محاسبة المتورطين بتهريب الأموال للخارج، وهو

يدعم بشكل كبير هيأة النزاهة للقيام بمهمتها في إسترداد الأموال، كون المطلوبين في خارج العراق. غير أنه ما يلاحظ على عمل القضاء هو الوقت الطويل الذي يستلزمه في إصدار أوامر القبض ومنع من السفر، بسبب صعوبة إثبات الأدلة التي يتم إخفاؤها من قبل المتنفذين من جهة، وبسبب الضغوط السياسية من جهة أخرى، مما يجعل هروبهم أسرع من اتخاذ الإجراءات القانونية بحقهم. ومما ينبغي الإشارة إليه، أن عمل (هيأة النزاهة، جهاز الإدعاء العام، القضاء)، وهي أجهزة فنية مستقلة بعيدة عن السياسة، بالتأكيد بتضافر جهودها تساهم في إسترداد الأموال. الفرع الثاني: الحلول القانونية على المستوى الدولي: تمثل الحلول القانونية على المستوى الدولي حلولاً علاجية، كونها لاحقة على حالة تهريب الأموال، مع ذلك فإنها تساهم – إذا ما تمّ تفعيلها – في إمكانية الإسترداد، إذ تلعب الإتفاقيات الدولية دوراً هاماً. فإتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد واسترداد الأموال، سواء كان ذلك في الدول المتقدمة أو النامية، فضلاً عن إمكانية عقد إتفاقيات ثنائية مع بعض الدول التي تم تهريب الأموال لها بشكل خاص لغرض تنظيم آلية قانونية للإسترداد، ومن ثم لابد من الإستفادة من تجارب بعض الدول التي قامت باسترداد الأموال، وخبرة المكاتب الدولية المتخصصة، وهو ما سنوضّحه في هذا الفرع، وعلى النحو الآتي: الفقرة الأولى: الآليات القانونية: تتمثل الآليات القانونية على المستوى الدولي، بالإتفاقيات الدولية، كإتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تم توقيعها سنة (٢٠٠٣) ودخلت حيز التنفيذ في سنة (٢٠٠٥)، والتي صادق عليها العراق سنة (٢٠٠٧)، فضلاً عن ضرورة عقد إتفاقيات ثنائية مع الدول التي تم تهريب الأموال لها. لذا نبين ذلك على النحو الآتي: أولاً: إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: تُعد هذه الإتفاقية أول إطار عمل على الصعيد العالمي في تناول قضايا إسترداد الأموال المنهوبة، وتتميز هذه الإتفاقية بما يلي: تحتوي على ثمانية فصول، أهمها الفصل الرابع والخامس، يعالج قضايا التعاون الدولي واسترداد الموجودات. تضمّن الفصل الرابع (٨ مواد) هي (٤٣-٥٠)، حدّدت بالتفصيل إجراءات وشروط التعاون بين الدول الأطراف، وتقديم المساعدة القانونية المتبادلة في مجال إنفاذ القانون. أما الفصل الخامس، فقد تضمّن المواد (٥١-٥٩)، والتي بيّنت ضوابط وإلتزامات الدول الأطراف في كيفية اتخاذ إجراءات الإسترداد. أهم ما جاء فيها المواد (٥٤-٥٧) كونها حددت الآليات اللازمة لاسترجاع الأموال التي تم تهريبها، والتي تتمثل في: ثبوت الإتهام وصدور حكم قضائي مبني على أدلة مقنعة. على الدولة التي تتلقى الطلب أن تقدمه إلى سلطاتها القضائية المختصة، للنظر وفق قوانينها وأنظمتها الوطنية، وأخذ التدابير اللازمة لحصر هذه الأموال وتحديدها لغرض الحجز عليها. كل الدول الأطراف ملزمة بتزويد الأمين العام للأمم المتحدة بنسخة من قوانينها وأنظمتها الداخلية التي تكفل مصادرة الأموال[١٧].

١- بيّنت الإتفاقية صور التعاون الدولي للإسترداد وفق المادة (٥٤) وفق آليات هي:

أ - وضع تدابير قانونية من أجل إنفاذ أمر أجنبي بالتجميد، ثم المصادرة.

ب - وضع تدابير قانونية لإصدار أمر بتجميد وحجز المشكلات الخاضعة للمصادرة، بناء على طلب دولة المنشأ[١٨].

وبهذا نجد أن إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ممكن أن تساهم في إسترداد الأموال، إذ ما قامت السلطات المختصة في العراق بتنفيذ الشروط والإجراءات التي رسمتها الإتفاقية.

ثانياً: عقد إتفاقيات ثنائية:

من المهم جداً، عقد إتفاقيات ثنائية بين العراق والدول التي تم تهريب الأموال إليها لغرض استردادها، وهو أمر ليس صعباً، إذ معظم الدول الأجنبية تسمح بمقاضاة الأفراد، سواء كانوا مقيمين فيها – وهم أجانب – أو كانوا يحملون جنسيتها عند وجود إتفاقية ثنائية تعنى بهذا الموضوع.

الفقرة الثانية: الآليات الفنية على المستوى الدولي: تتمثل الآليات الفنية على المستوى الدولي في الإستفادة من تجارب العديد من الدول التي بذلت جهوداً كبيرة لاسترداد أموالها التي هُرّبت للخارج، فضلاً عن الإستفادة من المكاتب الدولية المتخصصة التي لها خبرة في مجال الإسترداد، لذا نبين ذلك على النحو الآتي:

أولاً: تجارب الدول: من تلك التجارب، تجربة فلبين، التي استمرت (١٨) سنة بعد حكم (ماركوس) حتى تمكنت من الوصول إلى نتائج متقدمة، عبر التواصل الدبلوماسي مع السلطات السويسرية والشرطة الدولية، ورفعت دعاوى أمام المحكمة العليا السويسرية التي انتهت لصالحها بعد العديد من الإجراءات القضائية، كذلك نيجريا التي قامت بالإجراءات القضائية بعد انتهاء حكم (ساني أباتشا) واستطاعت إسترداد الأموال رغم وجودها في شبكة معقدة من الحسابات المصرفية[١٩]. وعلى مستوى الدول العربية، كانت تونس لها تجربة رائدة في متابعة إسترداد الأموال المهربة، إذ نجحت في إعادة جزء كبير من أموالها[٢٠]. وبالتالي، يمكن الإستعانة بخبرات هذه الدول ومعرفة الإجراءات الأكثر نجاحاً التي ساعدت على الإسترداد. ثانياً: المكاتب الدولية المتخصصة: إذ يوجد العديد من مكاتب متخصصة منتشرة في دول العالم، لعل أبرزها وأكثرها شهرة مكاتب سويسرية، عملها التحقيق في متابعة الأموال المهربة والقيام بالإجراءات القضائية [٢١].

الخلاصة

وفي نهاية بحثنا في مشكلة الإزدواج في الجنسية وإمكانية إسترداد الأموال، يمكن أن نخلص إلى جملة من الإستنتاجات، لعلّ أبرزها:

١- الأساس في مشكلة تهريب الأموال العراقية للخارج، تمثلت في خرق الدستور وعدم تطبيق المنع الذي أورده لمن يتولى منصباً سيادياً، وبالتالي إن لم نكن قادرين على الإلتزام بالنص الدستوري، هل سنكون قادرين على مواجهة الدول، وبالتالي فإن الأساس الصحيح للحل هو تفعيل نص الدستور.

٢- لحل مشكلة إسترداد الأموال المهرّبة في الخارج طريقان: الأول (وقائي) وهو تنظيم ممارسة الحقوق السياسية لمتعددي الجنسية، والثاني (علاجي) يتمثل في الدعم الشعبي لهيأة النزاهة، واعتبار إسترداد الأموال المهرّبة مطلباً شعبياً. وفي حالة عدم إمكانية تحقق ذلك، فلابد من إجراء تعديل للدستور وقانون الجنسية النافذ بالعودة للعمل إلى مبدأ وحدة الجنسية.

٣- تعدد الجنسية – في حقيقته – لا يُعدّ عائقاً أمام إسترداد الأموال، بقدر ما يكون عائقاً أمام إسترداد الأشخاص، إذ أن لكل منهما موضوع مستقل عن الآخر.

المصادر

أولاً: الكتب القانونية:

١- د. ياسين طاهر الياسري: الوافي في شرح قانون الجنسية العراقية، ط٣، مطبعة الوفاق، بغداد، ٢٠١٠.

٢- د. غالب علي الداودي، د. حسن الهداوي: القانون الدولي الخاص، ج١، ط١، بغداد، ١٩٨٨.

٣- د. عكاشة محمد عبد العال: الجنسية ومركز الأجانب في تشريعات الدول العربية، ط١، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٧.

٤- د. محمد عبد المنصف: مبدأ المواطنة في القانون الدستوري – دراسة مقارنة، دار الكتب والدراسات العربية، القاهرة، ٢٠١٧.

٥- د. عبد المنعم زمزم: أحكام الجنسية في القانون الدولي والقانون المصري المقارن، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.

ثانياً: البحوث:

١- د. علاء الحسيني: الآليات القانونية لاسترداد أموال العراق المهربة إلى الخارج، منشور على موقع آدم للحقوق والحريات، على الرابط: https://Ademrights.org.

٢- د. سامية بلجراف: إسترداد الأموال المتحصة من جرائم الفساد (التحديات والآليات)، بحث منشور في مجلة الحقوق والحريات، العدد الثاني، ٢٠١٦، جامعة محمد خضير، بسكرة، الجزائر.

٣- د. حسن الياسري: إزدواج الجنسية في ضوء أحكام الدستور العراقي وقانون الجنسية الجديد والمقارن (دراسة تحليلية)، مجلة رسالة الحقوق، جامعة كربلاء، السنة الثالثة، العدد الثالث، ٢٠١١.

٤- د. شادي جامع: مشكلة تنازع الجنسيات، دراسة مقارنة في القانون الدولي والقانون السوري، بحث منشور في مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، مجلد ٣٨، العدد(٢)، ٢٠١٦، سوريا.

ثالثاً: الرسائل والأطاريح:

- قدادره عبير: تنازع الجنسيات في القانون الدولي الخاص، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون والسياسة، جامعة بن مهدي – أو البواقي، الجزائر، ٢٠١٦.

رابعاً: القوانين:

١- قانون الجنسية العراقي رق (٢٤) لسنة ١٩٢٤ (الملغي).
٢- قانون الجنسية العراقي رق (٤٣) لسنة ١٩٦٣ (الملغي).
٣- قانون الجنسية العراقي رق (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ (النافذ).
٤- قانون صندوق إسترداد أموال العراق رقم (٩) لسنة ٢٠١٢(النافذ).
٥- قانون هيأة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل برقم (٣٠) لسنة ٢٠١٩(النافذ).
٦- خامساً: الإتفاقيات:

- إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ٢٠٠٥، متاحة على الموقع:
https:undoc.org/romena/ar/uncac.html.

الهوامش:

(١) د. ياسين طاهر الياسري: الوافي في شرح قانون الجنسية العراقية، ط٣، مطبعة الوفاق، بغداد، ٢٠١٠، ص٢٦٢.

(٢) عند مراجعة موقف المشرع في قوانين الجنسية الملغية، نلاحظ:

أولاً: قانون رقم (٢٤) لسنة ١٩٢٤: المشرع لم ينص صراحة على قبول أو رفض إزدواج الجنسية، لكنه وضع آليات لتفادي الإزدواج، من ذلك:

أ- المادة (١٤) من قانون (٢٤) لسنة ١٩٢٤، حيث أعطت حق الإختيار لمن اكتسب الجنسية بالولادة المقررة بالفقرة (ب) من المادة (٨) بالتخلي عن الجنسية العراقية وخلال سنة من بلوغه سن الرشد بعد تقديم تصريح بذلك فتزول عنه الجنسية العراقية، ويبقى محتفظاً بالجنسية التي ينتسب إليها.

ب- فقدان الجنسية العراقية عند اكتساب جنسية أجنبية، وهو ما أشارت إليه المادة (٣) التي فرضت الجنسية العراقية على كل عثماني ساكن في العراق وإذا كان لا يرغب بذلك، له الحق بالعودة للجنسية التركية أو جنسية أحد الأقاليم التي انفصلت عن تركيا بموجب معاهدة لوزان، وتزول عنه الجنسية العراقية، كذلك أشارت المادة (١٣) إلى فقدان الجنسية العراقية عند اكتساب أخرى بالإختيار.

ج- فقدان المرأة العراقية جنسيتها عند اكتساب جنسية زوجها، وذلك إستناداً للفقرة (ب) من المادة (١٧) التي أشارت إلى فقدان المواطنة التي تتزوج من أجنبي متى ما اكتسبت جنسية زوجها الأجنبي.

ثانياً: قانون رقم (٤٣) لسنة ١٩٦٣:

المشرع لم يشر إلى إمكانية الجمع بين الجنسيتين العراقية والأجنبية، وهو يفهم من النصوص:

أ- المادة (٥) خولت وزير الداخلية على اعتبار من وُلد خارج العراق من أم عراقية وأب مجهول أو لا جنسية له – عراقياً – على أن لا يكون المولود قد اكتسب جنسية أجنبية، ففي هذه إشارة إلى إشتراط إكتساب الجنسية العراقية متوقف على عدم التمتع بجنسية دولة أخرى.

ب- المادة (١١) أشارت إلى أن أي عراقي يكتسب جنسية أجنبية باختياره، فإنه يفقد الجنسية العراقية بحكم القانون.

ج- أشارت المادة (٢/١٢) إلى فقدان المرأة العراقية لجنسيتها عند اكتساب جنسية زوجها الأجنبي.

(٣) يُنظر: المادة (١٨) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.

(٤) قانون الجنسية العراقي رق (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ النافذ.

(٥) د. غالب علي الداودي، د. حسن الهداوي: القانون الدولي الخاص، ج١، ط١، بغداد، ١٩٨٨، ص٣٢.

(٦) بالنسبة للفرد ، يترتب على الإزدواج في الجنسية: تعدد الأعباء والإلتزامات العامة، تحديد القانون واجب التطبيق عندما تكون الجنسية ظابطا للإسناد؛ للمزيد: أنظر: قدادره عبير: تنازع الجنسيات في القانون الدولي الخاص، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون والسياسة، جامعة بن مهدي – أو البواقي، الجزائر، ٢٠١٦، ص١٥؛ وبنفس المعنى: د. شادي جامع: مشكلة تنازع الجنسيات، دراسة مقارنة في القانون الدولي والقانون السوري، بحث منشور في مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، مجلد ٣٨، العدد(٢)، ٢٠١٦، سوريا، ص٢٦.

(٧) د. عكاشة محمد عبد العال: الجنسية ومركز الأجانب في تشريعات الدول العربية، ط١، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٧، ص٤٦٠.

(8) نصت المادة (٤) من إتفاقية لاهاي الخاصة بتنازع القوانين في مسائل الجنسية على: (لا يمكن لدولة أن تمارس حمايتها الدبلوماسية لصالح أحد رعاياها في مواجهة دولة أخرى يعتبر هذا الشخص ذاته من رعاياها).

(٩) د. محمد عبد المنصف: مبدأ المواطنة في القانون الدستوري – دراسة مقارنة، دار الكتب والدراسات العربية، القاهرة، ٢٠١٧، ص٣٨٨.

(١٠) د. عبد المنعم زمزم: أحكام الجنسية في القانون الدولي والقانون المصري المقارن، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص٣٦٣.

(١١) مما تجدر الإشارة إليه، أن قوانين الجنسية العراقية الصادرة قبل عام ٢٠٠٣ لم تكن تثير مسألة حق متعدد الجنسية في تولي المنصب السيادي أو الأمني، لأنها كانت تُحد من ظاهرة تعدد الجنسية، من خلال زوال الجنسية العراقية لمن تجنس بجنسية أجنبية، بخلاف قانون الجنسية النافذ الذي نظم تعدد الجنسية.

(١٢) د. حسن الياسري: إزدواج الجنسية في ضوء أحكام الدستور العراقي وقانون الجنسية الجديد والمقارن (دراسة تحليلية)، مجلة رسالة الحقوق، جامعة كربلاء، السنة الثالثة، العدد الثالث، ٢٠١١، ص٨١.

(١٣) نصت المادة (١٦) على: (يلتزم كل من يشغل إحدى الوظائف أو المناصب الآتية أصالة أو وكالة بتقديم إقرار عن ذمته المالية: أ- رئيس الجمهورية ونوابه. ب- رئيس ونائب ربيس وأعضاء البرلمان. ج- رئيس ونواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء، ومن في درجتهم. د- أعضاء مجلس الإتحاد. ه- رئيس مجلس القضاء الأعلى والقضاة وأعضاء إدعاء العام... إلخ).

(١٤) التعديل رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٩، (التعديل الأول لهيأة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٥٦٨ في ٢٣/كانون الأول ٢٠١٩، السنة الحادية والستون.

(١٥) الخطة الإستراتيجية الوطنية للنزاهة ومكافحة الفساد للأعوام (٢٠٢١-٢٠٢٤) منشورة على الموقع الرسمي لهياة النزاهة.

(١٦) د. علاء الحسيني: الآليات القانونية لاسترداد أموال العراق بحث منشور على موقع مركز آدم للحقوق والحريات على الرابط: https://Ademrights.org.

(١٧) د. سامية بلجراف: إسترداد الأموال المتحصة من جرائم الفساد (التحديات والآليات)، بحث منشور في مجلة الحقوق الحريات، العدد الثاني، ٢٠١٦، جامعة محمد خضير، بسكرة، الجزائر، ص٤١٩.
(١٨) د. علاء الحسيني: الآليات القانونية لاسترداد أموال العراق المهربة إلى الخارج، مصدر سابق، ص٣.
(١٩) د. سامية بلجراف: إسترداد الأموال المتحصلة من جرائم الفساد، مصدر سابق، ص٤٢١.
(٢٠) د. علاء الحسيني: الآليات القانونية لاسترداد أموال العراق المهربة إلى الخارج، مصدر سابق، ص٦.