

آليات مكافحة الفساد الإداري في ضوء أحكام القانون الدولي

د. أحمد طارق ياسين

مدرس القانون الدولي والمنظمات الدولية
كلية العلوم السياسية - جامعة الموصل
atareq60@yahoo.com

د. زياد عبد الوهاب النعيمي

مدرس القانون الدولي والمنظمات الدولية
مركز الدراسات الإقليمية - جامعة الموصل
ziyad1981.z1@gmail.com

تاريخ قبول النشر ٢٠١٨/١١/٨

تاريخ استلام البحث ٢٠١٨/٥/١٤

مستخلص البحث

يمثل الفساد الإداري والمالي أحد الظواهر التي تؤثر في أمن الدولة، وقد كان وحتى وقت قريب موضوع الفساد الإداري والمالي من اختصاص الدولة الداخلي، ثم أضحي اختصاصا دوليا فضلا عن الاختصاص الوطني.

ولاشك أن الفساد الإداري والمالي يؤثر بشكل سلبي على جميع مستويات الحياة الاجتماعية ويقود إلى ضعف ثقة المواطن بفاعلية القانون والنظام العام، وتمتد آثاره إلى انهيار القيم الأخلاقية القائمة على العدل والمساواة وتكافؤ الفرص بين الجميع وهو ما يحول دون إقامة دولة يتساوى فيها الجميع بمراكزهم القانونية ما يعكس أثرا سلبيا للفساد على حقوق الإنسان وحرياته من خلال تردي حالة توزيع الدخل والثروة. ولهذا يستدعي وجود نظام قانوني دولي لمنعه ومكافحته والقضاء عليه، وقد شكلت الاتفاقيات الدولية العالمية والإقليمية نظما قانونية عالجت موضوع الفساد بجوانبه المختلفة، وكان لوسائل أعمال الاتفاقيات كالتعاون الدولي والوسائل الإجرائية الأخرى الدور في التعريف بالفساد ومظاهرة وآليات مكافحة بشكل واضح وتعريفه ومظاهرة والنظم القانونية التي عالجت هذه الإشكالية والآليات الاتفاقية التي يجب على الدول الأطراف إتباعها بما يحقق الغرض من تلك القواعد الدولية الاتفاقية.

الكلمات المفتاحية: آلية مكافحة الفساد، الفساد الإداري، القانون الدولي

Mechanisms Against Administrative Corruption in light of Provisions of international law

Dr. Ziyad A. Alnuaimy
Lecture of International Law
Regional studies Center
University of Mosul

dr.ziyad_alnuaimy@uomosul.edu.iq

Dr. Ahmed T. Yaseen
Lecture of International Law
College of Political Science
University of Mosul

atareq60@yahoo.com

Abstract

Administrative and financial corruption is one of the phenomena that affect the security of the state; until recently the subject of administrative and financial corruption was within the internal jurisdiction of the state, and then became an international jurisdiction as well as national jurisdiction.

There is no doubt that administrative and financial corruption negatively affects all levels of social life and leads to the weakness of the citizen's confidence in the effectiveness of law and public order, and extends to the collapse of moral values based on justice and equality and equality of opportunities among all, which prevents the establishment of a state in which everyone is equal in legal positions; that has a negative impact on human rights and freedom through the deterioration of the distribution of income and wealth.

Thus, there should be an international legal system to prevent, combat and eliminate it; international and regional conventions have established legal systems that have dealt with the issue of corruption in its various aspects. The means used by the conventions, such as international cooperation and other procedural means, have played a role in the definition of corruption, aspects and mechanisms to combat it clearly and the legal systems that dealt with this problem and the convention mechanisms that states concerned must follow in order to achieve the purpose of those international rules of the convention.

Keywords: Mechanisms Against Corruption, Administrative Corruption, International Law.

المقدمة

ظاهرة الفساد ظاهرة قديمة إلا أن أثارها وتطبيقاتها بدأت تختلف باختلاف وتنوع وتطور أساليب التعامل الإداري داخل الدولة أو ضمن نطاق المجتمع الدولي، وألقت هذه الظاهرة السلبية بما تحمله من معنى خطير ولما ترتبه من آثار ثقلاً على عاتق الدول بات من الضروري أن يتصدوا لها.

أن الانطباع الأول الذي تبادر عند الملائكة حينما خلق الله عز وجل آدم عليه السلام، وأخبرهم أنه جاعل في الأرض خليفة كان استغراباً عن إنشاء هذا المخلوق ، وذلك بقولهم "قالوا أتجعل فيها من يفسد فيها ويسفك الدماء" وكان الرد الإلهي: "قال إني أعلم ما لا تعلمون".

إن المتتبع لهذه الظاهرة يجد اتساع نطاقها خصوصاً في السنوات الأخيرة وفي الدول النامية بالذات ما دفع الباحثين على اختلاف مناهجهم العملية للتوقف عنده وبيان أسبابه وسبل معالجته.

أهمية البحث:

ينطلق البحث من دراسة تنامي ظاهرة الفساد، من خلال تحديده بتعريف، والاشارة إلى مظاهره وبيان النظام القانوني الدولي لمكافحته، وكذلك ضرورة تطبيق القواعد القانونية الدولية والوطنية، ووضعها موضع التنفيذ بما يساعد على معالجة تلك الظاهرة بشكل كبير. ولهذا تحارب المجتمعات الفساد وأصبح هذا الموضوع مشكلة مشتركة لمؤسسات التمويل الدولية.

مشكلة البحث:

يشكل الفساد اكبر المشكلات التي تواجه حكومات الدول النامية والمتقدمة على حد سواء بوصفه سلوكاً مخالفاً للقانون مناطه انتهاك القواعد القانونية لممارسة أنواع معينة من التأثير تستهدف تحقيق منفعة خاصة، ولما أصبح الفساد ظاهرة تهم المجتمع الدولي كان لابد من بيان الآتي:

١. أولاً: مفهوم الفساد الإداري وبيان صورته
٢. ثانياً: الآليات الاتفاقية لمعالجته دون التوقف عند النص بل من خلال التطبيقات العملية التي تبنتها المؤسسات الدولية المختصة.
٣. هدف البحث:
- يهدف البحث إلى بيان حقيقة الفساد الإداري، وصوره وتوسع نطاقه ومداه من خلال عدم اقتصره على نوع محدد أو دول معين بل أصبح شاملاً للمجتمع الدولي، كذلك يهدف البحث إلى بيان الإجراءات المتبعة للحد منه على المستوى الدولي أو الوطني.
٤. فرضية البحث:
- يفترض البحث أن معالجة الفساد الإداري أصبح ضمن اهتمامات القانون الدولي بقواعده الاتفاقية بما يؤشر على تطور النظام القانوني الدولي لمعالجة هذه الظاهرة ، والآليات الاتفاقية المتبعة تطبيقاً لتلك الاتفاقيات .
٥. هيكلية البحث:
- المبحث الأول: تعريف الفساد الإداري.
- المطلب الأول: مفهوم الفساد الإداري.
- الفرع الأول : تعريف الفساد في اللغة والشريعة الإسلامية
- الفرع الثاني : تعريف الفساد في القانون
- المطلب الثاني: مظاهر الفساد الإداري.
- الفرع الأول: الرشوة
- الفرع الثاني: المحسوبية والمحاباة
- الفرع الثالث: الاختلاس أو الاستيلاء على المال العام
- الفرع الرابع: الإهمال الوظيفي

المبحث الثاني: النظم القانونية لمكافحة الفساد

المطلب الأول: الاتفاقيات الدولية العالمية لمكافحة الفساد.

الفرع الأول: اتفاقية منظمة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام ٢٠٠٣.

الفرع الثاني: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية

المطلب الثاني: الاتفاقيات الدولية الإقليمية لمكافحة الفساد.

الفرع الأول: الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

الفرع الثاني: اتفاقية القانون المدني لمكافحة الفساد.

الفرع الثالث: اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد.

المبحث الثالث: الآليات الاتفاقية في مكافحة الفساد

المطلب الأول: التعاون الدولي.

الفرع الأول: التعاون الدولي في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

الفرع الثاني: آليات التعاون في ظل الاتفاقية العربية .

الفرع الثالث: التعاون في ظل اتفاقية القانون المدني لمجلس أوروبا.

الفرع الرابع: التعاون في ظل اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد.

المطلب الثاني: دور المنظمات الدولية المتخصصة وغير الحكومية في مكافحة

الفساد.

الفرع الأول: المنظمات الدولية المتخصصة .

أولاً: البنك الدولي للإنشاء والتعمير .

ثانياً: صندوق النقد الدولي.

الفرع الثاني: المنظمات غير حكومية (منظمة الشفافية العالمية) .

المبحث الأول

الفساد الإداري

يعد الفساد الإداري والمالي ظاهرة عالمية تأخذ أبعاداً واسعة تتداخل فيها عوامل مختلفة وتختلف درجة شموليتها من مجتمع إلى آخر، إذ لا يختلف أحد على أن كافة المجتمعات في الشرق والغرب تحتوي على قدر معين من الفساد، بل إن حجم الفساد واتساع دائرته وترابط آلياته بدرجة لم يسبق لها مثيل من قبل، ولكن من المتفق عليه، أن الفساد ومظاهره أصبح مشكلة قانونية اقتصادية سياسية سلبية تهدف إلى تقويض النظام العام، وتؤثر على تطبيق مبادئ الحكم الجيد وإعاقة التنمية ورفع مستويات انتهاكات حقوق الإنسان.

وهنا نسلط الضوء على مفهوم الفساد من خلال إعطاء تعاريف متنوعة للفساد بمعناه اللغوي والقانوني وكذلك ضمن أحكام الشريعة الإسلامية، وهذا كله يندرج ضمن المطلب الأول، بينما نتطرق في المطلب الثاني إلى مظاهر الفساد الإداري.

المطلب الأول: تعريف الفساد الإداري

إن إعطاء تعريف لموضوع أية دراسة هي من الأمور المتفق عليها علمياً، وكذلك تحديد معنى المصطلحات المستخدمة، ومضمونها، وضمن الإطار الموضوعي للدراسة، لذلك يمكننا أن نضع تعاريف للفساد لغة واصطلاحاً وأيضاً ضمن أحكام الشريعة الإسلامية.

الفرع الأول: تعريف الفساد في اللغة والشريعة الإسلامية

الفساد لغة: الفساد في معاجم اللغة هو "فسد" ضد صلح و"الفساد" لغة البطلان، فيقال فسد الشيء أي بطل واضمحل، ويأتي التعبير على معان عدة حسب موقعه.

والفساد يعني "فسد" وهي الفاء والسين والdal كلمة واحدة، وهو أصل يدل على خروج الشيء عن الاعتدال قليلاً كان الخروج عنه أو كثيراً، والجمع فسدى،

والاسم: الفساد، يقال فسد الشيء يفسده فساداً^(١). ويقول ابن منظور في لسان العرب، في باب "فسد" الفساد نقيض الصلاح، وفسد يفسد ويفسد وفسد فساداً وفسوداً، فهو فاسد وفسد فيها ولا يقال أنفسد وأفسدته أنا^(٢).

أما الفساد في الشريعة الإسلامية: الفساد هو المعاصي والمخالفات لجميع أحكام ومقاصد الشريعة الإسلامية، فهو عمل يخص جميع بني البشر، إذ هو في حقيقته خروج عن منهج الله تعالى، ويقول الزمخشري: الفساد "خروج الشيء من حالة استقامته وكونه منتفعاً به" ونقيضه (الصلاح) وهو الحصول على الحال المستقيمة النافعة، إما القرطبي فيذكر معنى آخر للفساد بأنه: الفساد ضد الصلاح وحقيقته العدول عن الاستقامة إلى ضدها، في حين إن ابن كثير تطرق لمفهوم الفساد على أنه العمل بمعصية^(٣). ومنه قوله تعالى "وإذا قيل لهم لا تفسدوا في الأرض قالوا إنما نحن مصلحون، ألا إنهم هم المفسدون ولكن لا يشعرون"^(٤).

وقوله تعالى "ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس ليزيقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون"^(٥) وقد يقصد بالفساد الطغيان والتجبر كما في قوله تعالى "للذين لا يريدون علواً في الأرض ولا فساداً"^(٦). ونرى تشديد القرآن الكريم على تحريم الفساد على نحو كلي، وإن لمرتكبيه الخزي في الحياة الدنيا والعذاب الشديد في الآخرة. وكذلك وردت أحاديث نبوية كثيرة تتحدث عن الفساد والمفسدين، مثل حديث أبي إمامة الباهلي رضي الله عنه عن النبي (صلى الله عليه وسلم) قال: "إن الأمير إذا ابتغى الريبة في الناس أفسدهم"^(٧).

الفرع الثاني: تعريف الفساد في القانون

الفساد في القانون: ليس هناك تعريف محدد للفساد بالمعنى الذي يستخدم فيه هذا المصطلح اليوم، لكن هناك اتجاهات مختلفة تتفق في كون الفساد هو إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص، إذ يعرف الفساد بدءاً بتحديد مفهوم الوظيفة العامة فقد عرف بأنه "استخدام الوظيفة العمومية

لتحقيق مكاسب شخصية" كما عرف بأنه "سوء استخدام المنصب لغايات شخصية" كما يعرف بأنه "استغلال الثقة في تحقيق منافع خاصة بشكل مباشر أو غير مباشر"^(٨).

يضع القانون الحدود، ويحدد للموظف مجال أدائه الوظيفي، ويبين الممارسات غير المشروعة، فالسلوك الفاسد عرفه القانون، وأعطى له صوراً عديدة تعكس من خلالها انتهاكه للقواعد القانونية من خلال استغلال المنصب العام للاستفادة الشخصية والمنفعة الخاصة، إذ من الصعب ضبط هذين المفهومين بصورة دقيقة لكون بعض تلك التصرفات قد تكون مقبولة من طرف الجميع، لكن قد يصبح محظوراً مع تغير الظروف والزمان والمكان إذ يعد الأمر نسبياً لا مطلقاً، فالسلوك الفاسد قد لا يكون فقط باتيان فعل غير مشروع أثناء الوظيفة العامة، بل يمكن أن يكون بالامتناع عن أداء عمل مشروع، كالامتناع عن تطبيق إجراء قانوني معين^(٩)، فإمكانية حدوث الفساد تتحقق عندما تقوم مجموعة ما بتوكيل فرد أو مجموعة أفراد لأداء عمل ما لمصلحتها، وهذا المعنى الواسع للتعريف يدخل فضلاً عن القطاع العام، القطاع الخاص بما فيها بعض من مؤسسات المجتمع المدني^(١٠). لذلك لا يمكن إعطاء تعريف محدد للفساد بسبب التشابك بين المفاهيم التي تناولت السلوك المفسد، ولكن وعلى كل حال يمكن النظر إلى الفساد على أنه: سلوك ينتهجه شخص يسعى من خلاله إلى مخالفة المعايير القانونية والأخلاقية لتحقيق مكاسب ومنافع شخصية عن طريق استغلال الوظيفة أو المهمة المكلف بها على حساب الصالح العام.

ومن الطبيعي أن تشابك العلاقات الوطنية والدولية مع بعضها لا يمكن حصرها في دولة أو مجموعة واحدة بل هو يعبر عن مصالح مجموعات مختلفة تترايط معها في تحقيق المنافع الخاصة داخل الدولة وخارجها مما يضيفي الصفة الدولية على الفساد.

المطلب الثاني: مظاهر الفساد الإداري

للفساد الإداري مظاهر عدة تتمثل في المخالفات التي تصدر عن الموظف في أثناء تأديته لمهام وظيفته، والتي تتعلق بصفة أساسية بالعمل، إذ قادت تلك المظاهر وبصورة مباشرة أو غير مباشرة إلى عدم احترام القوانين ومشاكل سياسية واقتصادية وإعاقة تطبيق مبادئ الحكم الجيد كما قلنا أو الحكم الرشيد والممارسات غير المقبولة في القطاع الخاص على حساب المصلحة العامة ويمكن تقسيمها على النحو الآتي:

الفرع الأول: الرشوة

تعرف الرشوة بأنها دفع مبلغ من المال نقداً أو عيناً لقاء تسيير أمر أو معاملة قانونية أو غير قانونية لدى موظف عام. فالرشوة كانت وما تزال محل لإشكالات قانونية متعددة أساسها اختلاف القوانين في تجريمها لفعل الرشوة من حيث التمييز بين المرتشي وهي ما تسمى بالرشوة السلبية، والراشي وتسمى بالإيجابية، في حين أن قوانين أخرى تعدّها جريمة واحدة يرتكبها المرتشي، أما الراشي فهو مساهم فيها مما يتولد عنها اختلاف عند التطبيق في الأحكام العامة المتعلقة بالاشتراك والشروع^(١١).

وتعرف الرشوة في المادة (٣٠٧) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لعام ١٩٦٩ بأنها "طلب الموظف أو المكلف بخدمة عامة لنفسه أو لغيره عطية أو منفعة أو ميزة أو وعدا بشيء لأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل أو الإخلال بواجباته الوظيفية" وهي من أبرز أشكال الفساد الإداري وأكثرها انتشاراً^(١٢).

وبذلك تعد جريمة الرشوة ظاهرة خطيرة وجديرة بالمكافحة لكونها تسفر عن فقدان الثقة لدى الأفراد بالموظفين في تطبيق القانون أولئك الأشخاص الذين أوكلت الدولة مهام الوظيفة العامة لهم، فضلاً عن الشعور بفقدان العدالة بين المواطنين. والإخلال بتوزيع الثروة والدخل وهذا يعد من أبرز مظاهر الفساد ويمكن القول أن

الصورة الأغلب في تحقيق الفساد يكون في الرشوة بوصفها الأسلوب الشائع والأكثر إتباعا وهي احد المظاهر الأساسية للفساد الإداري والمالي على حد سواء .

الفرع الثاني: المحسوبية والمحاباة

تعرف المحسوبية بأنها "القيام بعمل لصالح فرد أو جهة ينتمي إليها الشخص بصورة مخالفة للقانون، وعادة ما تكون المحسوبية في المجتمعات التي تعاني من ضعف الوعي الثقافي والاجتماعي".

إما المحاباة: فهي "تفضيل شخص أو جهة في الخدمة المقدمة على جهة أخرى بغير حق للحصول على مصالح معينة".

وعادة ما يستفيد منها أصحاب النفوذ والأموال وينتج عنها تولي المناصب والقيادات العليا بعناصر غير كفوءة بسبب المحسوبية والمحاباة، مما يولد انعكاسات خطيرة على المجتمع يحول دون تولية الإصلاح^(١٣).

والملاحظ أن كلا من المحسوبية والمحاباة تعطل عمل القطاعين العام والخاص خصوصا في تولي الوظيفة العامة أو في عقود المقاولات والمشاريع الخاصة بالبنى التحتية والتي يكون فيها مجال المحسوبية والمحاباة كبير على حساب الجودة والعمل ومن ثم الإضرار بالصالح العام وهدر الأموال وتحقيق منافع خاصة للموظف المسؤول والشخص الذي أحيل إليه المشروع مثلا.

الفرع الثالث: الاختلاس أو الاستيلاء على المال العام

تعد جرائم اختلاس المال العام من أهم الجرائم المرتبطة بالفساد الإداري، إلى جانب ارتباطها بعمليات غسيل الأموال، إذ يتجه الحاصلون على الأموال المختلسة إلى إيداعها في بنوك أجنبية وأعادتها بعد ذلك إلى البلاد بصورة مشروعة من خلال مجموعة عمليات مصرفية أو تصرفات عينية.

فالاختلاس حسب المادة (٣١٥) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لعام ١٩٦٩ تتطلب صفة موظف أو مكلف بخدمة عامة إذ يعاقب بالسجن كل

موظف أو مكلف بخدمة عامة اختلس أو أخفى مالا أو متاعا أو ورقة مثبتة لحق أو غير ذلك مما وجد في حيازته فجريمة الاختلاس تتألف من ثلاثة أركان : صفة الجاني، وفعل الاختلاس أو الإخفاء، والقصد الجرمي".

وبذلك تعد جريمة الاختلاس للأموال العامة أو الخاصة من بين جرائم الأموال المضرة بالمصلحة العامة، فهي تمثل اعتداء الموظف على تخصيص المال العام أو الخاص، وذلك بتحويله عن الغرض المعد له قانوناً والتصرف فيه على نهج لا ترتضيه المصلحة العامة، وغالباً ما يكون الهدف منه تحقيق مصلحة الموظف الشخصية^(١٤).

أما الاستيلاء على المال العام فيقصد به "أن يقدم شخص بصورة مباشرة على ضم جزء من المال العام إلى ماله الخاص" وقد بينت المادة (٣١٦) من قانون العقوبات العراقي ١١١ لعام ١٩٦٩ على "يعاقب بالسجن كل موظف أو مكلف بخدمة عامة استغل وظيفته فاستولى بغير حق على مال أو متاع أو ورقة مثبتة لحق أو غير ذلك مملوك للدولة أو لإحدى المؤسسات أو الهيئات التي تسهم الدولة في مالها بنصيب ما أو سهل ذلك لغيره.... وتكون العقوبة السجن مدة لا تزيد على عشر سنين إذا كان المال أو المتاع أو الورقة أو غيره مملوكا لغير من ذكر في الفقرة المتقدمة".

ويكون الاستيلاء عادة بصورة متعددة منها الاختلاس، والنصب، والاحتيال، وقد يكون الاستيلاء بطريقة مباشرة عندما يعتمد الموظف إلى تسهيل عملية الحصول على المال العام مقابل الحصول على جزء منه.

وتعد جريمة الاستيلاء على الأموال العامة من الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة كون مرتكبها موظف أو مكلف بخدمة عامة، وقد أورد المشرع العراقي مجموعة من النصوص العقابية التي تعالج هذه الجريمة في قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لعام ١٩٦٩ وتحديداً في المادة (٣١٦) منه، والتي اشترطت أن

ترتكب الجريمة بواسطة موظف أو مكلف بخدمة عامة عن طريق استغلال نفوذ وظيفته لتحقيق منافع خاصة تعد إخلالاً بواجبات الوظيفة، ويشترط لاكتمال الجريمة توافر شرطين هما صفة الجاني وصفة المال المستولى عليه. وتختلف جريمة الاستيلاء على المال العام عن جريمة الاختلاس في كون الاستيلاء على المال العام يكون المال ليس بحوزة الجاني على عكس الاختلاس الذي يكون المال تحت يد الجاني وبسبب عمل من أعمال وظيفته^(١٥).

الفرع الرابع: الإهمال الوظيفي

للموظف العام واجبات متعددة تبدأ من تاريخ تسلمه للعمل، وأي خروج عن هذا الواجب أمكن مساءلته قانونياً، ويعد الإهمال الوظيفي إحدى صور الخروج عن مهام وواجبات الوظيفة.

فالإهمال الوظيفي تراخي الموظف العام عن القيام بالواجبات الموكلة إليه بحكم وظيفته، وبالقدر الواجب من الحيطة والحذر. فهو حالة يقف الفاعل فيها موقفاً سلبياً يتمثل في ترك أو امتناع عن اتخاذ ما يلزم من الحيطة والحذر، فهي جريمة غير عمدية تقع نتيجة لإغفال الجاني أو امتناعه عن الالتزام باتخاذ الحيطة والحذر التي أوجبها القانون على الأفراد من أجل منع حدوث ضرر.

وقد عرف قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لعام ١٩٦٩ في المادة (٣٥) الجريمة غير العمدية بالقول "تكون الجريمة غير عمدية، إذا وقعت النتيجة الإجرامية بسبب خطأ الفاعل سواء كان هذا الخطأ إهمالاً أو رعونة أو عدم انتباه أو عدم احتياط أو عدم مراعاة القوانين والأنظمة والأوامر"^(١٦).

وبذلك فإن الإهمال الوظيفي من قبل الموظف يقع بأفعال متعددة إيجابية أو سلبية، وأغلب صورة وأحواله تقع عن عمل إيجابي كان يجب الأقدام عليه، فالإهمال في جوهره سلبى إلا أنه يتصور أن يقع في أحوال نادرة بأفعال إيجابية^(١٧).

المبحث الثاني

النظم القانونية الدولية لمكافحة الفساد

لم تكتف بعض الدول بمواجهة ظاهرة الفساد عبر قوانينها الوطنية فقط، بل انتظمت باتفاقيات دولية عالمية وإقليمية، لبيان أسباب ودوافع ظاهرة الفساد والوسائل الكفيلة بمعالجتها. للاستفادة من المعايير الدولية التي تضعها الجهود الدولية في هذا السبيل في التزام الدولة بالاتفاقيات التي صادقت عليها وأصبحت جزءاً من النظام القانوني الوطني للدولة الطرف.

لعل أهم الآليات التي عالجت الفساد، الصكوك الدولية العالمية والإقليمية، وهدفت الدول من خلالها إلى وضع إطار قانوني دولي لمكافحة الفساد، وإذا كانت تلك الاتفاقيات تمثل جهوداً دولية فإن مواقف التشريعات الوطنية يجب أن تكون متكيفة ضمن تلك الاتفاقيات بما يضمن التطبيق السليم لنصوص الاتفاقية في النظام القانوني الداخلي للدول الأعضاء وفق الإجراءات التشريعية الخاصة بكل دولة.

سنبحث في المطلب الأول الاتفاقيات الدولية العالمية المتمثلة باتفاقيات الأمم المتحدة لمكافحة الفساد واتفاقية مكافحة الجريمة عبر الوطنية، ومن ثم الاتفاقيات الدولية الإقليمية، وهي الاتفاقية العربية واتفاقية القانون المدني في أوروبا والاتفاقية الأمريكية المشتركة في مطلب ثاني وكما يأتي:

المطلب الأول: الاتفاقيات الدولية العالمية لمكافحة الفساد

نظمت العديد من الاتفاقيات الدولية العالمية الإطار القانوني لمكافحة الفساد، إذ نظمت نصوصها الوسائل التي يجري من خلالها القضاء عليه أو تقليل نسبته على جانب كبير، بين الدول الأطراف لتكون تلك الاتفاقيات المصادق عليها جزءاً من النظام القانوني للدولة الطرف، وقد بينا في هذا المطلب الاتفاقيات الدولية العالمية التي عالجت مشكلة الفساد من منظور عالمي، وقد بحثنا في اتفاقية منظمة الأمم المتحدة في معالجة الفساد ٢٠٠٣، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية وكما يأتي:-

الفرع الأول: اتفاقيات منظمة الأمم المتحدة في معالجة الفساد

تعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام ٢٠٠٣ أول صك دولي لمعالجة الفساد ، تغطي الاتفاقية مجالات رئيسية هي: "التدابير الوقائية والتجريم وإنفاذ القانون والتعاون الدولي واسترداد الموجودات، والمساعدة التقنية وتبادل المعلومات". ويشمل "الأحكام الإلزامية وغير الإلزامية على حد سواء".

أن مسألة مكافحة الفساد كانت تعتبر ضمن مجال اختصاص حكومة كل دولة بمفردها، أي وفق اعتبارات السيادة الوطنية ، لكن بعد التطورات الدولية لم تعد الكثير من المواضيع تقتصر معالجتها على التشريعات الوطنية بل أصبح لها أهمية في القانون الدولي بعدما أضحت ذات مساس مباشر بالمجتمع الدولي ومنها الجرائم عبر الوطنية كغسيل الأموال والجريمة المنظمة، وكذلك مسألة مراعاة حقوق الإنسان، ومسألة توفر الديمقراطية، ومشكلة الفقر والجوع، وأزمات المياه والمناخ وغيرها، ودخلت ظاهرة مكافحة الفساد ضمن اهتمامات المجتمع الدولي على اعتبار أن أي إصلاح أو تقدم أو تغيير لابد أن يكون بناؤه صحيحا غير فاسد ذلك أن التلازم واضح بين معالجة أي خلل وبناء مجتمع رشيد او صالح ، و أصبحت محاربة الفساد شأن المجتمع الدولي الذي يعمل سوية بمثابة المتمم والمساعد لجهود الحكومات، وقد خدمت الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد في رفع الالتزامات السياسية لمكافحة الفساد، وعيّنت المعايير والممارسات الدولية الأساسية لمعالجة الفساد^(١٨) . إذ تمثل الاتفاقيات المتعددة الأطراف لمكافحة الفساد التي تعقد برعاية منظمة الأمم المتحدة والتي تجمع المبادئ المعترف بها دولياً لمكافحة الفساد، أهمية مكانية و زمانية تعبر عن الضرورة في اتخاذ الإجراءات لمكافحة الفساد.

عقدت الاتفاقية برعاية الأمم المتحدة. وشارك في إعدادها أكثر من ١٣٠ بلداً. لتعزيز التعاون في حالات استرجاع الأموال. ويمكن بيان أغراض الاتفاقية من خلال ثلاثة أمور جوهرية:

- أ- "ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجع"
- ب- "ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد، بما في ذلك مجال استرداد الموجودات".
- ج- "تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون العمومية والممتلكات العمومية"^(١٩).

أولاً: تعريفات لأغراض الاتفاقية: عرفت الاتفاقية الموظف العمومي بأنه: موظف عمومي: يقصد بتعبير موظف عمومي:

١- "أي شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا لدى دولة طرف، سواء أكان معينا أم منتخبا، دائما أم مؤقتا، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن أقدمية ذلك الشخص".

٢- "أي شخص آخر يؤدي وظيفة عمومية، بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية، أو يقدم خدمة عمومية، حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي للدولة الطرف وحسب ما هو مطبق في المجال القانوني ذي الصلة لدى تلك الدولة الطرف".

٣- "أي شخص آخر معروف بأنه موظف عمومي في القانون الداخلي للدولة الطرف. بيد أنه لأغراض بعض التدابير المعينة الواردة في الفصل الثاني من هذه الاتفاقية، يجوز أن يقصد بتعبير (موظف عمومي) أي شخص يؤدي وظيفة عمومية أو يقدم خدمة عمومية حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي للدولة الطرف وحسب ما هو مطبق في المجال المعني من قانون تلك الدولة الطرف".

أما الموظف العمومي الأجنبي فقد أشارت الاتفاقية إلى مفهوم الموظف العمومي الأجنبي لتمييزه عن الموظف العمومي المواطن (ب) يقصد بتعبير "موظف عمومي أجنبي".

أ- "أي شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا لدى بلد أجنبي، سواء أكان معينا أم منتخبا".

ب- "أي شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي، بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية".

ج- يقصد بتعبير "موظف مؤسسة دولية عمومية" مستخدم مدني دولي أو أي شخص تآذن له مؤسسة من هذا القبيل بأن يتصرف نيابة عنها.

ثانيا: الممتلكات

عرفت الفقرة (د) الممتلكات بما يأتي: "يقصد بتعبير الممتلكات الموجودات بكل أنواعها، سواء أكانت مادية أم غير مادية، منقولة أم غير منقولة، ملموسة أم غير ملموسة، والمستندات أو الصكوك القانونية التي تثبت ملكية تلك الموجودات أو وجود حق فيها".

وهذا التعريف الواسع يشمل الممتلكات بكل أنواعها المادية وغير المادية والمنقولة والثابتة كالعقارات كذلك يشمل المستندات والصكوك التي تتعلق بالموضوع والتي تثبت ملكية تلك الممتلكات أو يتعلق بها حق لصاحبها.

ثالثا: العائدات الإجرامية

عرفت الاتفاقية العائدات الجرمية بالنص عليها كما يأتي: " يقصد بتعبير "العائدات الإجرامية" أي "ممتلكات متأتية أو متحصل عليها، بشكل مباشر أو غير مباشر، من ارتكاب جرم"^(٢٠). وهذه العائدات تمثل دليلا ماديا على قيام جريمة الفساد مادامت متحصلة من ارتكاب جرم سواء أكانت بصورة مباشرة أو غير مباشرة وهذا أمر تحدده قوانين العقوبات للدول الأطراف وحسب كل دولة.

وقد أشارت الاتفاقية إلى جملة تدابير وقائية وهي كالآتي:-

- ١- "سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية".
- ٢- "هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية".
- ٣- "القطاع العام".
- ٤- "مدونات قواعد سلوك للموظفين العموميين".
- ٥- "المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية".
- ٦- "التدابير المتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة".
- ٧- "القطاع الخاص" (٢١) .

رابعاً: تدابير منع الفساد

بينت الاتفاقية التدابير الواجب إتباعها بغية منع الفساد، وألزمت باتخاذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير، وفقاً لقوانينها الداخلية، ولوائحها المتعلقة بمسك الدفاتر والسجلات، والكشف عن البيانات المالية، ومعايير المحاسبة ومراجعة الحسابات، لمنع القيام بالأفعال الآتية بغرض ارتكاب أي من الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية وهي كما يأتي:

(أ) إنشاء حسابات خارج الدفاتر.

(ب) إجراء معاملات دون تدوينها في الدفاتر أو دون تبينها بصورة وافية".

(ج) "تسجيل نفقات وهمية.

(د) قيد التزامات مالية دون تبين غرضها على الوجه الصحيح.

(هـ) استخدام مستندات زائفة.

(و) الإلتفاف المتعمد لمستندات المحاسبة قبل الموعد الذي يفرضه القانون.

٤ - ألزمت الاتفاقية المذكورة على كل دولة طرف ألا تسمح باقتطاع النفقات التي تمثل رشاً من الوعاء الضريبي، والعلة من ذلك ، أن الرشاً من أركان

الأفعال المجرمة وفقا للمادتين (١٥- ١٦) من هذه الاتفاقية، وكذلك، عند الاقتضاء، سائر النفقات المتكبدة في تعزيز السلوك الفاسد^(٢٢).

خامسا: صور (مظاهر) الفساد

فضلا عما ذكرناه فقد بينت الاتفاقية صور الفساد أو أنواعه بصورة واضحة ومفصلة ، وهذا التحديد له أهميته في بيان الأفعال التي تدخل في نطاق الفعل الجرمي ومن ثم يكون مرتكبها مسؤولا عن جريمة فساد ، وقد حدد الفصل الثالث صور أو مظاهر الفساد وهي كما يأتي^(٢٣).

١- رشوة الموظفين من مواطني الدولة الطرف.
٢- تقديم رشوة للموظفين العموميين الأجانب، وموظفي المؤسسات الدولية العمومية.

٣- الاختلاس: أشارت الاتفاقية إلى : اختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها بشكل آخر من قبل موظف عمومي "وطنيا كان أم أجنبيا لعموم النص الوارد بالاتفاقية وهي كما ذكرنا في البداية فالاختلاس يمثل احد صور ومظاهر الفساد بكل أنواعه داخل الدولة وخارجها.

٤- إساءة استغلال الوظائف، إذ أكدت الاتفاقية على هذا المظهر الواضح من مظاهر الفساد، فالإساءة لفظ عام يحتوي أي تصرف يمكن من خلاله بيان الإخلال بواجبات الموظف الوطني أو الدولي ومرجع تحديد الإساءة إلى القوانين الوطنية للدولة الطرف أو اعتبار تحققها بالنص المباشر عليها في الاتفاقيات الدولية في حالة عدم تحديدها في القوانين الوطنية .

٥- الإثراء غير المشروع: وهو احد مظاهر وصور الفساد أو ما نطلق عليه بالكسب غير المشروع على حساب المنفعة العامة.

٦- الرشوة في القطاع الخاص، أضافت الاتفاقية أيضا الرشوة في القطاع الخاص وهي صورة من صور الفساد المتحققة والتي اعتبرتها الاتفاقية متحققة وممكن قيامها بشكل مباشر وصورة واضحة.

٧- اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص،

٨- غسل العائدات الإجرامية، أو ما نطلق عليه غسيل الأموال المتحصلة من الجريمة من قبل الأشخاص واستخدامها في مشاريع أو أعمال أخرى .

٩- الإخفاء.

١٠- إعاقة سير العدالة

سادسا: مسؤولية الشخصيات الاعتبارية

توسعت الاتفاقية في أحكام نطاق المسؤولية لتشمل الأشخاص المعنوية فضلا عن الأشخاص الطبيعية، إذ أشارت المادة (٢٦) إلى ما يأتي

تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير، تتسق مع مبادئها القانونية، لتقرير مسؤولية الشخصيات الاعتبارية عن المشاركة في الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية.

٢ -رهنًا بالمبادئ القانونية للدولة الطرف، يجوز أن تكون مسؤولية الشخصيات الاعتبارية جنائية أو مدنية أو إدارية.

الملاحظ على اتفاقية الأمم المتحدة إنها جاءت لتعبر عن واقع الفساد بابعاده الدولية وبينت صوره ومظاهره ، ومن المعلوم أن المنظمة الدولية تسعى إلى العمل على تقليص الفساد والقضاء عليه وهذا ما دفعها على سبيل المثال إلى أن توافق على اقتراح منظمة الشفافية العالمية لإصدار عهد دولي لمكافحة الفساد^(٢٤). وبينت الاتفاقية أن المسؤولية لا تقتصر على الأشخاص الطبيعية هذا من ناحية، إذ يمكن أن تشمل الأشخاص المعنوية ، وليس فقط المسؤولية المدنية بل قد ترتب على

الأشخاص المعنوية مسؤولية جنائية أو إدارية حسب ظروف كل حالة من ناحية أخرى .

الفرع الثاني: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية(*)

تضمنت الاتفاقية التدابير اللازمة لمكافحة الفساد، الذي يتصل اتصالا مباشرا بالفساد، من خلال بيان جريمة الفساد والتدابير اللازمة لمكافحته.

أولاً: التعريف بالموظف :

بينت الاتفاقية تعبير "موظف عمومي" أو "شخص" يقدم خدمة عمومية، حسب تعريفها في القانون الداخلي وحسبما تطبق في القانون الجنائي للدولة الطرف التي يقوم الشخص المعني بأداء تلك الوظيفة فيها"^(٢٥) وأشارت المادة(٨) إلى ضرورة اعتماد الدول الأطراف ما يلزم من تدابير تشريعية وطنية لتجريم الفساد عندما ترتكب عمدا من موظف عمومي يحمل جنسية ذلك البلد "موظف وطني" الأفعال الآتية :-

أ- "وعد موظف عمومي بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص آخر أو هيئة أخرى، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما ضمن نطاق ممارسته مهامه الرسمية".

ب- "التماس موظف عمومي أو قبوله، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص آخر أو هيئة أخرى، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما ضمن نطاق ممارسته مهامه الرسمية".

أما الفقرة الثانية من المادة الثامنة، فقد ألزمت أن "تتظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى، لتجريم السلوك المشار إليه في الفقرة

(١) من هذه المادة الذي يكون ضالعا فيه موظف عمومي أجنبي أو موظف مدني دولي. وبالمثل، تنتظر كل دولة طرف في تجريم أشكال الفساد الأخرى جنائيا" (٢٦). كذلك ألزمت الفقرة الثالثة من المادة الثامنة على ضرورة "اعتماد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير للتجريم الجنائي للمشاركة كطرف متواطئ في فعل مجرم بمقتضى هذه المادة" (٢٧).

ثانيا: آلية اتخاذ التدابير

أوضحت المادة التاسعة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، التدابير اللازمة لمكافحة الفساد، إذ ألزمت المادة (١/٩) أن تعتمد كل دولة طرف، بالقدر الذي يناسب نظامها القانوني الوطني ويتسق معه، باتخاذ تدابير تشريعية أو إدارية أو تدابير فعالة أخرى لتعزيز نزاهة الموظفين العموميين ومنع فسادهم وكشفه والمعاقبة عليه" وهذا يعني أن صلاحية اتخاذ تلك التدابير يقع على عاتق الدولة وحسب ما تقرره طبقا لنظامها القانوني الوطني وبما يتفق مع تحقيق المصلحة العامة لها وبما يتفق ونصوص الاتفاقية المذكورة. (٢٨).

وبينت المادة (٢/٩) آلية اتخاذ التدابير للدول الأطراف لتضمن من خلال قيام سلطاتها المختصة باتخاذ إجراءات فعالة لمنع فساد الموظفين وكشفه ومعاقبتهم، بما في ذلك منح تلك السلطات "استقلالية كافية" لردع ممارسة التأثير غير السليم على تصرفاتها، وهذا أمر تقرره الدولة وحسب قوانينها الوطنية.

- رأينا في الاتفاقيتين:

تمثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تقدما كبيرا في النظام القانوني الدولي لمكافحة الفساد ومعالجة الأسباب التي تقود إليه بشكل مباشر، بوصفها اتفاقية خاصة بالفساد، فيما تقدم الاتفاقية الثانية معالجة عامة للجريمة عبر الوطنية ومنها الفساد.

والواضح من خلال الاتفاقيتين السابقتين أن الأولى كانت خاصة بموضوع الفساد وبصورة تفصيلية وهي تعبر عن جهود الأمم المتحدة في مجال منع ومكافحة الفساد، في حين عالجت الاتفاقية الثانية موضوع الفساد بوصفه جريمة دولية عابرة للحدود تمثل خطرا ليس على الدولة التي ارتكبت فيها بل تمثل خطرا على المجتمع الدولي عامة.

وحظي موضوع الاتفاقيتين للعمل على منعه ومكافحته باهتمام الأمم المتحدة عموما كون الفساد يمثل عائقا أمام التنمية والتطور على المجال القانوني الدولي والوطني على حد سواء.

وتمثل الاتفاقية الأولى اتفاقية خاصة لمكافحة الفساد فيما يمثل معالجة الفساد في الاتفاقية الثانية احد المشاكل التي يعاني منها المجتمع الدولي باعتبار الفساد يمثل جريمة دولية عبر الوطنية تستدعي تدخل المجتمع الدولي، والفساد احد صور تلك الجرائم.

المطلب الثاني: الاتفاقيات الدولية الإقليمية ودورها في مكافحة الفساد

اضطلعت المنظمات الدولية الإقليمية بدور مهم في العمل على منع الفساد ومكافحته بصورة قانونية من خلال الاتفاقيات المبرمة في ظل التنظيمات الإقليمية استنادا إلى اتفاقية الأمم المتحدة عام ٢٠٠٣ وأسست تلك الاتفاقيات إطارا قانونيا إقليميا للحيلولة دون استئراء الفساد خصوصا وانه يمثل جريمة عابرة للحدود الوطنية ويؤثر على تطور ونمو الدول الإقليمية على وجه الخصوص والعالمية بوجه عام وعليه سنسلط الضوء على بعض الجهود الإقليمية في هذا المجال، كالاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، واتفاقية القانون المدني لمجلس أوروبا لمكافحة الفساد، والاتفاقية المشتركة بين الدول الأمريكية لمكافحة الفساد، وكما يأتي:-

الفرع الأول: الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

كان للجامعة العربية بوصفها منظمة إقليمية الدور في رعاية عقد اتفاقية مكافحة الفساد عام ٢٠١٠^(٢٩) وتعد هذه الاتفاقية تطوراً نوعياً من جانب الجامعة العربية والدول الأطراف في منع ومكافحة الفساد بما يؤمن التصدي له بإطار قانوني يكون استكمالاً لما تضمنته اتفاقية الأمم المتحدة عام ٢٠٠٣.

أشارت الديباجة إلى أن التصدي للفساد لا يقتصر دوره على السلطات الرسمية للدولة، وإنما يشمل كل مؤسسات المجتمع المدني، والأفراد لتؤدي دورها الفعال في مواجهة هذه الظاهرة، باعتبار أن مكافحة الفساد ضرورة تقع على عاتق جميع الدول العربية من أجل تفعيل الجهود للتصدي للفساد وتسهيل مسار التعاون الدولي في هذا المجال لاسيما فيما يتعلق بتسليم المجرمين وتقديم المساعدة القانونية المتبادلة واسترداد الممتلكات.

إن منع ومكافحة الفساد من المبادئ الدينية السامية النابعة من الأديان السماوية ومنها الشريعة الإسلامية الغراء، وضمن أهداف ومبادئ ميثاق جامعة الدول العربية وميثاق الأمم المتحدة والمعاهدات العربية والإقليمية والدولية ذات الصلة والتي تكون الدول العربية طرفاً فيها ومنها الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد للعام ٢٠١٠.

وتعتبر الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد من أهم الاتفاقيات على الصعيد الإقليمي في مجال منع ومكافحة الفساد، إذ تتميز هذه الاتفاقية بمجموعة أهداف منها:

١- تعزيز التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته وكشفه بكل أشكاله وملاحقة مرتكبيه.

٢- تهدف هذه الاتفاقية إلى تعزيز التعاون العربي في هذا المجال.

٣- تتطلع الاتفاقية إلى تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة وسيادة القانون.

٤- تعمل على تشجيع الأفراد ومؤسسات المجتمع المدني على أهمية المشاركة الفعالة في منع ومكافحة الفساد.

أولاً: الموظف العمومي:

عرفت المادة (٢/١) من الاتفاقية المقصود بالموظف العمومي بأنه "أي شخص يشغل وظيفة عمومية أو من يعتبر في حكم الموظف العمومي وفقاً لقانون الدولة الطرف في المجالات التنفيذية أو التشريعية أو القضائية أو الإدارية".

ومن هذا النص نتبين أن تعريف الموظف العمومي الوطني يدخل ضمن اختصاص الدولة العضو فهي التي توضح من يعد موظفاً أم لا من عدمه وفق قوانينها الوطنية.

أما الموظف العمومي الأجنبي فقد أشارت المادة (٣/١) على أنه "أي شخص يشغل وظيفة تشريعية أو تنفيذية أو إدارية أو قضائية لدى بلد أجنبي، سواء أكان معينا أم منتخباً". والموظف الأجنبي يختلف عن موظف المؤسسة الدولية العمومية حسب نص المادة (٤/١) بأنه "موظف مدني دولي أو أي شخص تأذن له مؤسسة دولية عمومية بأن يتصرف نيابة عنها"^(٣٠). وبما أن كل دولة تسعى لمكافحة الفساد بوصفه ظاهرة عابرة للحدود الوطنية، لذلك لا بد لهذه الدول أن تستحوذ على الممتلكات والموجودات بكل أنواعها، منقولة أم غير منقولة، وجميع المستندات والصكوك القانونية التي تثبت ملكية تلك الموجودات أو وجود ما يثبت الحق عليها، وكذلك الاستحواذ على جميع العائدات الإجرامية المستخدمة في ارتكاب أي من أفعال الفساد المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية^(٣١).

ثانياً: عدم التدخل:

إن جميع الأفعال الخاصة بمكافحة الفساد الغاية منها بيان العلاقة بين الفساد وصورون السيادة، خاصة وأن على جميع الدول في هذه الاتفاقية أن تلتزم على نحو ما يتفق مع مبادئ تساوي الدول في السيادة والسلامة الإقليمية، وعدم

التدخل في الشؤون الداخلية للدول، إذ أشارت المادة (٣) من الاتفاقية على أن لا تبيح لدولة عضو بممارسة الولاية القضائية في إقليم دولة طرف أخرى بحجة مكافحة الفساد أو ملاحقة المجرمين، وإنما تتناط مهمة أداء جميع الوظائف القضائية بسلطات تلك الدولة حصراً، وبمقتضى قانونها الداخلي، فوصف أفعال الفساد المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية يخضع لقانون الدولة الطرف، أي اعتماد كل دولة على نظامها القانوني لتحريم الأفعال عندما ترتكب بعدد أم بغير عمد، ويمكن اعتماد بعض من تلك الأفعال المجرمة والتي تعد فساداً إدارياً بوصفها أفعال فساد مشاراً إليها في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد منها: "الرشوة في الوظائف العمومية وفي القطاع الخاص والعام، وإساءة استغلال الوظائف العمومية، والمتاجرة بالنفوذ والإثراء غير المشروع، وإعاقة سير العدالة". وغيرها من الجرائم المشار إليها في الاتفاقية^(٣٢).

ثالثاً: الشخص المعنوي

لابد من الإشارة إلى إمكانية وقوع جريمة الفساد من شخص اعتباري (معنوي)، إذ تعتمد كل دولة طرف في الاتفاقية ما يلزم من تدابير وبما يتفق مع نظامها القانوني لتقرير المسؤولية الجنائية أو المدنية أو الإدارية للشخص الاعتباري عن الجرائم التي ارتكبها، والواردة ضمن الجرائم المنصوص عليها في الاتفاقية، دون المساس بالمسؤولية الجنائية للشخص الطبيعي^(٣٣).

أما فيما يخص التعويض عن الأضرار فقد أشارت المادة (٨) من الاتفاقية على كل دولة طرف في قانونها الداخلي "أن يكون للمتضرر من جراء فعل من أفعال الفساد المشمولة بهذه الاتفاقية الحق في رفع دعوى الحصول على تعويض عن تلك الأضرار".

ولابد من الإشارة إلى أن الجرائم المنصوص عليها في هذه الاتفاقية تخضع بموجب المادة (٩) للولاية القضائية للدولة الطرف وفي أي من الأحوال التالية المشار إليها ضمن الفقرة الأولى من المادة ذاتها.

وتعتمد كل دولة طرف بموجب المادة (٢/٩) ما يلزم من تدابير لإخضاع الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية لولايتها القضائية عندما يكون مرتكب هذه الأفعال موجود في إقليمها ولا تقوم بتسليمه.

يبدو أن التعاون ما بين الدول الأطراف في الاتفاقية ضروري لإنفاذ القوانين وبما يتفق والنظم القانونية والإدارية الداخلية لكل منها، من أجل تعزيز فاعلية تدابير إنفاذ القوانين الرامية إلى منع ومكافحة الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، وبما يتلائم مع ما تتخذه كل دولة طرف من تدابير مناسبة لتشجيع الأشخاص الذين شاركوا في ارتكاب جريمة مشمولة بهذه الاتفاقية على تقديم معلومات مفيدة إلى السلطات المختصة لأغراض التحقيق والإثبات^(٣٤).

الفرع الثاني: اتفاقية القانون المدني لمكافحة الفساد عام ١٩٩٩

استطاع الاتحاد الأوروبي من خلال اللجنة الوزارية من وضع اتفاقية أطلق عليها اتفاقية القانون المدني لمكافحة الفساد عام ١٩٩٩، اقتناعاً من دول الاتحاد بأهمية إسهام القانون المدني في مكافحة الفساد، لتمكين الأشخاص الذين لحق بهم الضرر من الحصول على تعويض عادل. وبينت ديباجة الاتفاقية الإشارة إلى استنتاجات وقرارات الدورة التاسعة عشرة في مالطة عام ١٩٩٤، والجمهورية التشيكية ٢١ لعام ١٩٩٧ والدورة ٢٢ في مولدوفا عام ١٩٩٩ لمؤتمرات وزراء العدل الأوروبيين. مع الأخذ بالاعتبار برنامج العمل لمكافحة الفساد الذي اعتمدته اللجنة الوزارية في تشرين الثاني ١٩٩٦، وكذلك دراسة الجدوى المتعلقة بوضع اتفاقية قانون مدني للتعويض عن الأضرار الناجمة عن أفعال الفساد، التي وافقت عليها لجنة الوزراء في شباط ١٩٩٧، والقرار (٩٧) بشأن المبادئ التوجيهية

العشرين لمكافحة الإرهاب والفساد، الذي اعتمدته لجنة الوزراء في تشرين الثاني ١٩٩٧، في دورتها الحادية بعد المائة القرار (٩٨) الذي يأذن باعتماد الاتفاق الجزئي والموسع المنشئ مجموعة الدول ضد الفساد"، التي اعتمدتها لجنة الوزراء في مايو ١٩٩٨، في دورته الثانية بعد المائة، والقرار (٩٩) الذي أنشأه المجلس في عام ١٩٩٩. وعمل الاتحاد الأوروبي على رؤية متكاملة وشاملة على مكافحة الفساد وقد اصدر صكوكاً لإرساء معايير بشأن مكافحة الفساد ومنها اتفاقية القانون المدني في شأن الفساد التي اعتمدتها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في عام ١٩٩٩

تعريف الفساد

بينت الاتفاقية تعريف الفساد بأنه "ولأغراض هذه الاتفاقية، يقصد بتعبير "الفساد" طلب أو عرض أو إعطاء أو قبول الرشوة أو أي فائدة غير مشروعة أخرى أو احتمال حدوثها، بصورة مباشرة أو غير مباشرة أو شيء متوقع من ذلك يؤدي تحريف الأداء السليم لأي واجب أو تطلب سلوك لمستلم الرشوة لفائدة غير مشروعة أو أي شيء مأمول من ذلك" (٣٥).

وأشارت الاتفاقية إلى ضرورة أن ينص كل طرف في قانونه الداخلي على سبل إنصاف فعالة للأشخاص الذين لديهم أضرار نتيجة لأعمال الفساد، لتمكينهم من الدفاع عن حقوقهم بما في ذلك إمكانية الحصول على تعويض عن الأضرار (٣٦).

وفي نطاق المسؤولية، ألزمت المادة الرابعة من الاتفاقية أطراف الاتفاقية أن ينص في قانونه الداخلي على الشروط الآتية يتعين الوفاء بها من أجل ذلك:-

- ١- الضرر الواجب تعويضه.
- أ- إذا ارتكب المتهم أو أذن بفعل الفساد أو لم يتخذ خطوات معقولة لمنع ارتكاب الفساد.
- ب- تعرض المدعي للضرر.
- ت- أن يكون هناك علاقة سببية بين فعل الفساد والأضرار.

فيما ألزمت المادة (٢/٤) كل طرف أن يضمن في قانونه الداخلي على أنه إذا كان العديد من المدعى عليهم مسؤولين عن الأضرار التي لحقت بهم من نفس النشاط ، فيكونون مسؤولين بالتضامن^(٣٧).

والهدف من ذلك في رأينا لتوحيد الجهود الوطنية بين الدول الأطراف من خلال تضمن قوانينهم الداخلية تلك الشروط من اجل أن يكون هناك حلول واحدة للمشاكل التي تشهدها الدول في هذا الجانب دون أن يكون هناك اية محاولة للتهرب من درء المسؤولية في حالة حدوث ضرر نتيجة الفساد .ومن المعلوم أن ذلك يستلزم إنفاذ وتطبيق المعاهدة في القوانين الداخلية للدول الأعضاء لتكون جزءا من النظام القانوني الوطني.

الفرع الثالث: اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد IACAC (*)

عقدت الدول الأمريكية اتفاقية دولية ذات طابع إقليمي، هدفها مكافحة الفساد في البلدان الأمريكية أطلق عليها "اتفاقية الدول الأمريكية لمكافحة الفساد" عام ١٩٩٦ بينت في الديباجة إن الدول الأطراف تدرك أن للفساد، في بعض الحالات، أبعادا دولية تتطلب عملا منسقاً من جانب الدول لمكافحته بفعالية. واقتناعا منها بالحاجة إلى اعتماد صك دولي على وجه السرعة، لتعزيز وتيسير التعاون الدولي في مكافحة الفساد، ولا سيما في اتخاذ الإجراءات المناسبة ضد الأشخاص الذين يرتكبون أفعال فساد في أداء الوظائف العامة أو الأعمال المتصلة تحديدا بهذا الأداء، فضلا عن التدابير المناسبة فيما يتعلق بعائدات هذه الأعمال.

أولا: أغراض الاتفاقية

تتمثل أغراض الاتفاقية كما بينتها المادة (٢) منها على ما يأتي:

- تعزيز قيام كل دولة من الدول الأطراف بوضع الآليات اللازمة لمنع الفساد وكشفه والمعاقبة عليه والقضاء عليه.

- تعزيز وتيسير وتنظيم التعاون فيما بين الدول الأطراف لضمان فعالية التدابير والإجراءات الرامية إلى منع الفساد وكشفه والمعاقبة عليه والقضاء عليه في أداء الوظائف العامة وأفعال الفساد المتصلة على وجه التحديد بهذا الأداء.

والواضح أن المادة (٢) بينت أن غرض الاتفاقية تعزيز وضع آليات اتفاقية لازمة لمنع الفساد وتنظيم التعاون لضمان التدابير التي من شأنها منع الفساد والمعاقبة عليه لأداء الوظيفة العامة .

ثانيا: تعريف الوظيفة العامة والموظف

عرفت الاتفاقية الوظيفة العامة بأنها: "أي نشاط مؤقت أو دائم أو مدفوع أو غير مدفوع يقوم به شخص طبيعي باسم الدولة أو في خدمة الدولة أو مؤسساتها على أي مستوى من مستوياتها".

أما تعبير "موظف عمومي" أو "موظف حكومي"، فهو أي موظف أو موظف في الدولة أو وكالاتها، بما في ذلك أولئك الذين تم اختيارهم أو تعيينهم أو انتخابهم لأداء أنشطة أو وظائف باسم الدولة أو في خدمة الدولة، على أي مستوى من مستوياتها الهرمية^(٣٨).

ثالثا: نطاق الاتفاقية

أشارت الاتفاقية في المادة (٦) إلى تحديد مظاهر الفساد وهي كالآتي:-

أ. التماس أو قبول موظف حكومي أو شخص يؤدي وظائف عمومية، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، لأي مادة ذات قيمة نقدية أو أي منفعة أخرى، مثل هدية أو صالح أو وعد أو ميزة لنفسه أو لشخص آخر أو كيان آخر ، مقابل أي فعل أو امتناع عن القيام به في أداء وظائفه العامة.

ب. تقديم أو منح بشكل مباشر أو غير مباشر، لمسؤول حكومي أو شخص يؤدي وظائف عامة، أو أي مادة ذات قيمة نقدية، أو أي منفعة أخرى، كهدية أو صالح أو وعد أو ميزة لنفسه أو لشخص آخر أو كيان آخر ، مقابل أي فعل أو امتناع عن القيام به في أداء وظائفه العامة.

ج. أي فعل أو امتناع عن القيام به في أداء واجباته من جانب مسؤول حكومي أو شخص يؤدي وظائف عامة بغرض الحصول على منافع غير مشروعة له أو لطرف ثالث.

د. الاحتيال أو إخفاء الممتلكات المتأتية من أي من الأفعال المشار إليها في هذه المادة.

هـ. المشاركة كشرط أساسي أو شرعي أو محرض أو شريك أو ملحق بعد وقوع أي من الأفعال المشار إليها في هذه المادة، أو بأي شكل آخر، في ارتكاب أي من الأفعال المشار إليها في هذه المادة أو محاولة ارتكابها أو في أي تعاون أو تأمر لارتكابها.

وهنا يثار تساؤل: هل اكتفت الاتفاقية بالتعداد على سبيل الحصر لما ورد

أعلاه أم إنها استدركت ذلك تلافيا لإفلات مرتكبي الفساد من العقوبة؟

للإجابة يمكن الاستدلال على ما تضمنته المادة (٢/٦) إذ يشمل نطاق هذه الاتفاقية أيضا أي اتفاق بين دولتين أو أكثر من الدول الأطراف فيما يتعلق بأي فعل فساد آخر لم يرد وصفه في هذه الوثيقة^(٣٩). وهذا يعني أن التعداد الوارد إنما هو على سبيل المثال وليس الحصر، ومن ثم فإن أي فعل لم يذكر في هذه المادة لا يعني خروجه من نطاق التجريم، ويمكن الاستدلال على وصفه من خلال اتفاقيات ثنائية أو جماعية أخرى، بين الدول الأعضاء، فيما يخص الموضوع نفسه.

إن ما بحثته الاتفاقيات سواء ذات الطبيعة العالمية أو الإقليمية هدفه إيجاد إطار قانوني لمكافحة الفساد ومنع انتشاره في نطاق الدول أو المجتمع الدولي لما يمثله من إعاقة للتطور في المجالات التشريعية والتنفيذية والقضائية داخل الدولة وتأثيره المباشر وغير المباشر على المجتمع الدولي، كونه يتضمن صفة الجرائم العابرة للوطنية وهو ما يستحيل منعه وانتشاره من دولة بمفردها بل لابد من تعاون الدول والمنظمات العامة والمتخصصة في هذا المجال.

المبحث الثالث

الآليات الاتفاقية لمكافحة الفساد

ظل المجتمع الدولي ولفترة طويلة يعتبر أن كل ما يتعلق بنظام الحكم وما يتعلق به من صميم سلطان الدولة الداخلي بحيث لا يجوز للدول الأخرى التدخل فيه ولا يمكن للمنظمات الدولية أن تعمل على تحديد ومراقبة الفساد داخل الحدود انطلاقاً من مبدأ السيادة الوطنية ، لكن بعد أن تصدرت ظاهرة الفساد واقع المجتمع الدولي وأضحت عابرة للحدود ولا يمكن للدولة وحدها أن تقف في مواجهته كان لابد أن يتدخل المجتمع الدولي عبر المؤسسات المتخصصة.

لذلك سنبحث في هذا المبحث في مطلبين مستقلين الأول: الآليات الاتفاقية في مكافحة الفساد من خلال المنظمات الدولية العامة، أما المطلب الثاني فهي آليات المنظمات الدولية المتخصصة. وتتكامل تلك الآليات لتعمل على معالجة موضوع الفساد بوصفه جريمة دولية تخضع للنظام القانوني الدولي وإجراء تطبيق لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ وكالاتي:

المطلب الأول: التعاون الدولي

يمكن الإشارة إلى عدد من الاتفاقيات التي أشارت وبصورة واضحة إلى آلية التعاون بين الدول الأطراف فيها من أجل القضاء على الفساد بحيث تكون تلك الآليات آليات لتنفيذ الاتفاقية بصورة صحيحة وتطبيق سليم ، إذ لا يمكن الاكتفاء بوضع الاتفاقية بقدر آليات تنفيذها بين الدول التي عبرت عن ارتضاؤها بما جاء بالاتفاقية.

الفرع الأول: التعاون الدولي في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ٢٠٠٣

إن أهم ما أشارت إليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مسألة التعاون الدولي بين الدول الأطراف حول تفعيل وتطبيق الاتفاقية بالشكل السليم وتتمثل بـ "تسليم المجرمين ونقل الأشخاص المحكوم عليهم والمساعدة القانونية المتبادلة و نقل الإجراءات الجنائية و التعاون في مجال إنفاذ القانون وكذلك التحقيقات المشتركة فضلا عن أساليب التحري الخاصة"، إذ ألزمت المادة (١/٤٣) من الاتفاقية الدول الأطراف التعاون في المسائل الجنائية وفقا للمواد (٤٤-٥٠) منها وتتنظر الدول الأطراف كلما كان ذلك متوافقا مع نظامها القانوني في مسألة التعاون مع بعضها البعض^(٤٠). إذ انه في مسائل التعاون الدولي كلما اشترطت توافر ازدواجية التجريم عدّ الشرط مستوفيا بغض النظر عما إذا كانت القوانين الداخلية للدولة متلقية الطلب تدرج الجرم المعين ضمن نفس الجرائم التي تدرجها الدولة طالبة التسليم أو تستخدم في تسمية نفس المصطلح الذي تستخدمه الدولة طالبة، إذا كان السلوك الذي يقوم عليه الجرم الذي تلتزم بموجبه المساعدة فعلا إجراميا في قوانين كلتا الدولتين الطرف^(٤١).

أولاً: تسليم المجرمين

أشارت المادة (٤٤) من الاتفاقية إلى مبدأ تسليم المجرمين ألا إنها وحسب ما يفهم من النص اشترطت شرطين اثنين:-

الأول: يتعلق بالشخص : يجب أن يكون الشخص موضوع طلب التسليم موجودا في إقليم الدولة الطرف متلقية الطلب

الثاني: يتعلق بالفعل أن يكون الجرم الذي يلتزم بشأنه التسليم جرما خاضعا للعقاب بمقتضى القانون الداخلي لكل من الدولة طالبة التسليم والدولة متلقية الطلب.

ولكن الاتفاقية وفي المادة (٢/٤٤) استتنت الشرط الثاني من المادة السابقة وأجازت للدولة الطرف التي (يسمح قانونها بذلك) أن توافق على طلب تسليم شخص ما بسبب أي من الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية والتي لا يعاقب عليها بموجب قانونها الداخلي.

وهذا النص وحسب رأينا توسيع نطاق المبدأ وحث الدول على شمول الجرائم الواردة في الاتفاقية ضمن قانونها الداخلي أو السماح بتسليم شخص ما متهم بجرائم فساد إلى الدولة الأخرى الطرف إذا لم يكن الفعل مجرماً في القانون الداخلي، وإذا سمحت الدولة في نظامها القانوني الداخلي تسليم المجرمين إذا كان في احد الجرائم التي وردت في الاتفاقية ووافقت عليها هذه الدولة.

ومن اجل توسيع أعمال نصوص المعاهدة فيما يخص الجرائم الواردة في الاتفاقية فقد ألزمت المادة (٤/٤٤) الدول الأطراف اعتبار الجرائم المنصوص عليها في عداد الجرائم الخاضعة للتسليم في أية معاهدة لتسليم المجرمين قائمة بين الدول الأطراف^(٤٢). ولزمت كذلك بأن تقوم الدول الأطراف بإدراج تلك الجرائم الخاضعة للتسليم في كل معاهدة لتسليم المجرمين تبرم فيما بينها، وبينت الفقرة الرابعة عدم جواز إهمال هذا النص بحجة أن بعض الأفعال الجرمية الخاصة بالفساد تدخل ضمن النطاق السياسي وليس القانوني فما دامت الدول الطرف اتخذت هذه الاتفاقية أساساً لتسليم المجرمين فلا يمكن اعتبار أي من الأفعال المجرمة، وفقاً لهذه الاتفاقية جرماً سياسياً. وهذا أمر ايجابي حتى لا يترك للدولة الطرف التهرب من إدراج أية جريمة لغايات سياسية وليست قانونية.

ثانياً: التسليم المشروط

فضلاً عن المبدأ القاضي بضرورة تسليم المجرمين، وفقاً لما ورد في الاتفاقية ، فإن هناك ما يطلق عليه في الاتفاقية بالتسليم المشروط ، وهو ليس استثناءاً على التسليم، لكنه وكما نرى الأخذ بالمبدأ بشروط معينة، أو تحديد آلية التسليم ويحدث

التسليم المشروط، وكما تضمنته المادة (٥/٤٤) إذا تلقت دولة طرف من دولة أخرى طرف تسليم شخص ما، إلا إنها لا ترتبط معها في اتفاقية تسليم، جاز اعتبار هذه الاتفاقية أساساً قانونياً للتسليم فيما يخص أي جرم تنطبق عليه مواد الاتفاقية^(٤٣). إلا إن المادة (٦/٤٤) ألزمت شرطين اثنين لتطبيق مبدأ التسليم المشروط وهما:

- ١- تبليغ الأمين العام للأمم المتحدة وقت إيداعها صك التصديق على هذه الاتفاقية أو قبولها أو إقرارها أو الانضمام إليها بما إذ كانت تعتبر هذه الاتفاقية الأساس القانوني للتعاون بشأن التسليم مع سائر الدول الأطراف في هذه الاتفاقية.
- ٢- إن تسعى الدول الأطراف حيثما اقتضى الأمر، إلى إبرام معاهدات تسليم مع سائر الدول الأطراف في هذه الاتفاقية بغية تنفيذ هذه المادة، إذا كانت لا تعتبر هذه الاتفاقية الأساس القانوني للتعاون بشأن التسليم^(٤٤).

والنص الوارد أعلاه، تأكيداً لما ذكرنا في ضرورة أن يكون هناك نطاق واسع من توحيد الجرائم الخاصة بالفساد بين الدول الأطراف كافة حتى لا يمكن التهرب من تطبيق أية عقوبة على أي فعل يدخل ضمن نطاق الاتفاقية، واعتباره غير مجرم في ظل القانون الداخلي للدول الأعضاء.

ومع كل ما تقدم فقد بينت الاتفاقية أن التسليم يخضع من حيث الإجراءات والشروط إلى القانون الداخلي للدولة الطرف سواء متلقية الطلب أو معاهدات التسليم النافذة ويشمل ذلك أيضاً حدود العقوبة الدنيا المشترطة للتسليم والأسباب التي يجوز للدولة الطرف متلقية الطلب أن تستند إليها في رفض التسليم، فضلاً عن ذلك تسعى الدول الأطراف إلى التعجيل بإجراءات التسليم وتسهيل ما يتصل بها من متطلبات إثباتية فيما يخص أي جرم تنطبق عليه هذه المادة، وأجازت الاتفاقية للدولة متلقية الطلب وبناءً على قانونها الداخلي وإجراءاتها أن تقوم باحتجاز الشخص المطلوب إلى الدولة طالبة التسليم وإن تتخذ الإجراءات اللازمة

لحضوره إجراءات التسليم متى اقتنعت بان الظروف تستدعي ذلك وبأنها باتت ملحة^(٤٥).

والواضح لنا أن تطبيق ذلك أمر تقدره الدولة متلقية الطلب، في أن تقوم بالاحتجاز من عدمه إذا كان موجودا على إقليمها حين تقتنع بان الظروف تتطلب احتجازه وتسليمه وهذه الظروف الملحة نسبية تختلف حسب كل دولة وكل حالة.

ثالثا: الاستثناءات على حالة التسليم

يمكن إثارة تساؤل في هذا المجال: هل أوردت الاتفاقية استثناءات على حالة تسليم المجرمين أو أعفت الدولة من إجراءات التسليم دون إعفائها من إجراءات العقوبة المترتبة على الفعل الجرمي؟

للإجابة يمكن القول أنها أوردت هذه الاستثناءات في المواضع الآتية:

الاستثناء الأول تمثل فيما نصت عليه المادة (١١/٤٤) إذ انه إذا لم تقم الدولة الطرف التي يوجد فيها الجاني المزعوم في إقليمها بتسليم ذلك الشخص فيما يتعلق بجرم تنطبق عليه هذه المادة لمجرد كونه احد مواطنيها ، وجب عليها القيام وبناءا على طلب الدولة الطرف التي تطلب التسليم بإحالة القضية دون إبطاء لا مسوغ له إلى سلطاتها المختصة بقصد الملاحقة وتتخذ تلك السلطات قرارها وتتخذ ذات الإجراءات التي تتخذها في أي جرم آخر يعتبر خطير بموجب القانون الداخلي خصوصا في الجوانب الإجرائية والاثباتية ضمانا لفعالية تلك الملاحقة

والملاحظ أن هذا استثناء على مبدأ التسليم للدولة الأخرى الطرف طالبة التسليم ، ولم تقصص المادة السبب الذي يمنع الدولة الطرف التي وجه لها طلب التسليم المانع من التسليم ومبررات عدم التسليم وما هي الأسباب التي استندت إليها في عدم تسليم الشخص المطلوب للدولة الطرف الأخرى ، ألا إنها استدركت انه يجب محاكمته وفق القانون الداخلي للدولة التي وجه لها الطلب، وهذا يمثل في

رأينا ثغرة يمكن من خلالها درء المسؤولية عن الشخص من التسليم وعدم تطبيق المبدأ ومحاكمة الشخص المسؤول عن الجرائم الواردة في ظل قانونها الداخلي.

أما الاستثناء الثاني ما أورده المادة (١٢/٤٤) من الاتفاقية والمتعلقة بنص في القانون الداخلي لا يجوز تسليم احد مواطنيها أو التخلي عنه إلا بشرط أن يعاد إلى الدولة الطرف لقضاء العقوبة المفروضة عليه بعد المحاكمة أو الإجراءات التي طلبت تسليم ذلك الشخص لأجلها ويكون هذا الإجراء بالاتفاق بين الدولة طالبة التسليم والدولة التي وجهت إليها طلب التسليم وعلى ما قد تريانه مناسباً ويعتبر ذلك التسليم المشروط كافياً للوفاء بالالتزام المبين في الفقرة ١١ .

والملاحظ أن الدولة إذا ما تضمن قانونها الداخلي عدم جواز تسليم احد مواطنيها أو إعادته لقضاء عقوبته فيها فان هذا الشرط يسري على آلية التسليم وفقاً لهذه الاتفاقية بعد اتفاق الأطراف على هذا الإجراء ، والملاحظ أن هذا يمثل أيضاً استثناء حاله حال الفقرة السابقة .

أما الاستثناء الثالث، ما ورد في المادة (١٣/٤٤) من الاتفاقية والخاص بحالة رفض تسليم مقدم لغرض تنفيذ حكم قضائي بحجة أن الشخص المطلوب تسليمه هو من مواطني الدولة الطرف متلقية الطلب ، وجب على الدولة الطرف متلقية الطلب إذا كان قانونها الداخلي يسمح بذلك ، ووفقاً لمقتضيات ذلك القانون أن تنظر في إنفاذ العقوبة بمقتضى القانون الداخلي للدولة الطرف طالبة أو ما تبقى منها. والواضح من النص أن المتهم بالتسليم مواطن الدولة الطرف المطلوب منها التسليم ، إلا أن الدولة ورغبة في عدم تسليمه ومحاسبته بالوقت نفسه وبالاتفاق بين الأطراف على إنفاذ القانون الداخلي للدولة طالبة التسليم أو ما تبقى منها في دولته وليس في الدولة التي طلبت تسليمه. وهذا استثناء يختلف عما سبقه في أن المتهم يحاكم ويعاقب بموجب القانون الوطني للدولة الطرف طالبة التسليم وليس وفق قانونه الوطني.

الفرع الثاني: آليات التعاون في ظل الاتفاقية العربية

أشارت الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد إلى آليات التعاون من خلال الإشارة إلى أربعة أنواع من التعاون فصلتها المواد (١٦-١٧-١٨-١٩) من الاتفاقية وحدتها بما يأتي

أولاً: التعاون في مجال إنفاذ القوانين

بينت المادة (١٦) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد آلية التعاون في مجال إنفاذ القانون إذ نصت على ضرورة أن تتعاون الدول الأطراف فيما بينها تعاوناً وثيقاً، بما يتفق والنظم القانونية والإدارية الداخلية لكل منها، من أجل تعزيز فاعلية تدابير إنفاذ القوانين الرامية إلى منع ومكافحة الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، وذلك من خلال:

- تبادل المعلومات عن الوسائل والأساليب التي تستخدم لارتكاب الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية أو إخفائها بما في ذلك الجرائم التي ترتكب باستخدام التكنولوجيا الحديثة والكشف المبكر عنها.
- التعاون على إجراءات التحريات بشأن هوية الأشخاص المشتبه في ضلوعهم بجرائم مشمولة بهذه الاتفاقية وأماكن وجودهم وأنشطتهم، وحركة العائدات والممتلكات المتأتية من ارتكاب تلك الجرائم.
- تبادل الخبراء.

- التعاون على توفير المساعدة التقنية لإعداد برامج أو عقد دورات تدريبية مشتركة، أو خاصة بدولة أو مجموعة من الدول الأطراف عند الحاجة للعاملين في مجال الوقاية ومكافحة الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، بغية تنمية قدراتهم العلمية والعملية ورفع مستوى أدائهم.

- عقد حلقات دراسية وندوات علمية للوقاية ومكافحة الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية

- إجراء وتبادل البحوث والدراسات والخبرات المتعلقة بالوقاية ومكافحة الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية.

- إنشاء قاعدة بيانات عن التشريعات الوطنية وتقنيات التحقيق وأنجح الممارسات والتجارب ذات الصلة في مجال الوقاية ومكافحة الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية.

ثانيا : التعاون مع سلطات إنفاذ القانون

أما النوع الثاني من أنواع التعاون فيتمثل مع السلطات في إنفاذ القانون وهي تتعلق بالأشخاص المتهمين بارتكاب أفعال جرمية قدر تعلق الأمر بالاتفاقية وضرورة إدلائهم بالمعلومات والبيانات للتحقيق عقوبتهم لو ربما الإعفاء من الملاحقة القضائية وحمايتهم، إذا أشارت إلى ما يأتي:

-تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة لتشجيع الأشخاص الذين يشاركون أو شاركوا في ارتكاب جريمة مشمولة بهذه الاتفاقية على تقديم معلومات إلى السلطات المختصة لأغراض التحقيق والإثبات، وعلى توفير مساعدة فعلية للسلطات المختصة يمكن أن تسهم في حرمان الجناة من عائدات الجريمة واسترداد تلك العائدات.

-تنظر كل دولة طرف في أن تتيح، في الحالات المناسبة، إمكانية تخفيف عقوبة المتهم الذي يقدم عوناً كبيراً في عمليات التحقيق أو الملاحقة بشأن جريمة مشمولة بهذه الاتفاقية.

-تنظر كل دولة طرف في إمكانية الإعفاء من الملاحقة القضائية، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لأي شخص يقدم عوناً كبيراً في عمليات التحقيق أو الملاحقة بشأن جريمة مشمولة بهذه الاتفاقية.

-تجرى حماية أولئك الأشخاص على النحو المنصوص عليه في المادة (١٤) من هذه الاتفاقية، مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال.

واستكمالا لآلية التعاون بين سلطات الدول الأطراف ، فقد بينت المادة (٥/١٧) من الاتفاقية انه عندما يكون الشخص ينطبق عليه الوصف الوارد وفقا للفقرة (١) من هذه المادة من (الذين يشاركون أو شاركوا في ارتكاب جريمة مشمولة بهذه الاتفاقية) ، موجودا في دولة طرف، وقادرا على تقديم عون كبير إلى السلطات المختصة لدولة طرف أخرى، يجوز للدولتين الطرفين المعنيتين أن تنتظر في إبرام اتفاقيات أو ترتيبات، وفقا لقانونهما الداخلي، بشأن إمكان قيام الدولة الطرف الأخرى بتوفير المعاملة المبينة في الفقرتين ٢ و ٣ من هذه المادة.

ثالثا: التعاون بين السلطات المدنية

من صيغ التعاون بين الدول الأطراف في الاتفاقية، هو التعاون بين السلطات المدنية وحسب ما أشارت إليه المادة (١٨) بضرورة أن تتخذ كل دولة طرف، وفقا لقانونها الداخلي، ما يلزم من تدابير لضمان التعاون بين سلطاتها، وموظفيها الحكوميين من جانب، وسلطاتها المسؤولة عن التحقيق في الأفعال الإجرامية وملاحقة مرتكبيها من جانب آخر، ولألزم المادة (١٨) أن يشمل التعاون:

- أوجبت المادة كذلك المبادرة بإبلاغ سلطات التحقيق حيثما تكون هناك أسباب وجيهة للاعتقاد بأنه جرى ارتكاب أي من الأفعال المجرمة الواردة في المادة (٤) من هذه الاتفاقية.

- ألزمت المادة تقديم جميع المعلومات الضرورية إلى سلطات التحقيق، بناء على طلبها.

رابعاً: التعاون بين السلطات الوطنية والقطاع الخاص

فضلا عن الآليات السابقة للتعاون، فقد استزادت الاتفاقية من آلية التعاون بين السلطات الوطنية والقطاع الخاص، وتكمن هذه الآلية من أجل التوصل إلى الحقائق وكشف أي غموض يكتنف الجريمة أو مرتكبها بصورة أفضل والية التعاون تتضح من خلال حالتين الأولى اتخاذ التدابير اللازمة لضمان التعاون بين السلطة الوطنية والقطاع الخاص كالمؤسسات المصرفية والثاني تشجيع رعاياها وغيرهم الذين يتواجدون على إقليمها على إبلاغ السلطات الوطنية المعنية بالتحقيق والملاحقة عن ارتكاب فعل مجرم وفقا لهذه الاتفاقية. وقد أشارت الاتفاقية إلى ذلك في المادة (١٩) على :-

-تتخذ كل دولة طرف، وفقا لقانونها الداخلي، ما قد يلزم من تدابير لضمان التعاون بين السلطات الوطنية المعنية بالتحقيق والملاحقة وكيانات القطاع الخاص، وخصوصا المؤسسات المالية، فيما يتصل بالأمور المتعلقة بارتكاب أفعال مجرمة وفقا لهذه الاتفاقية.

-تتظر كل دولة طرف في تشجيع رعاياها وغيرهم من الأشخاص الذين يوجد مكان إقامتهم المعتاد في إقليمها على إبلاغ السلطات الوطنية المعنية بالتحقيق والملاحقة عن ارتكاب فعل مجرم وفقا لهذه الاتفاقية.

خامساً: نقل الإجراءات الجنائية وتسليم المجرمين

أشارت المادة (٢٢) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، إمكانية نقل الإجراءات الجنائية المتعلقة بفعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية على أن تتظر الدول الأطراف في إمكانية النقل إلى بعضها البعض بهدف تركيز تلك الملاحقة، وبما يعزز ذلك النقل لصالح سير العدالة^(٤٦).

كما ويمكن الإشارة إلى نص المادة (٢٣) من الاتفاقية والخاصة بتسليم المجرمين، والتي اعتبرت كل من الجرائم التي تنطبق عليها هذه الاتفاقية مدرجة

في عداد الجرائم الخاضعة للتسليم في أية معاهدة لتسليم المجرمين قائمة بين الدول الأطراف، وعلى الدولة التي تجعل التسليم مشروطاً بمعاهدة، يجب عليها وفقاً للمادة (٦/٢٣) أن تبلغ الأمين العام لجامعة الدول العربية وقت إيداعها صك التصديق على هذه الاتفاقية أو الانضمام إليها، وأن تسعى حيثما اقتضى الأمر إلى إبرام معاهدات تسليم مع سائر الدول الأطراف في هذه الاتفاقية بغية تنفيذ هذه المادة، أما في حالة رفض طلب تسليم مقدم الطلب، أوضحت المادة (١٣/٢٣) بأن في حالة رفض طلب تسليم مقدم لغرض تنفيذ حكم قضائي بحجة أن الشخص المطلوب تسليمه هو من مواطني الدولة الطرف متلقيه الطلب، أوجب عليها أن تنظر بناء على طلب الدولة الطرف الطالبة في إمكانية إنفاذ العقوبة المفروضة بمقتضى القانون الداخلي للدولة الطرف الطالبة أو ما تبقى من تلك العقوبة^(٤٧).

الفرع الثالث: التعاون في ظل اتفاقية القانون المدني لمجلس أوروبا حول الفساد

١٩٩٩

أشارت المادة (١٣) من اتفاقية القانون المدني لمجلس أوروبا حول الفساد إلى آلية التعاون بين الدول الأطراف حول منع الفساد، إذ ألزمت أن يتعاون الأطراف بشكل فعال في المسائل المتعلقة بالدعاوى المدنية في قضايا الفساد، وخاصة فيما يتعلق بخدمة الوثائق، والحصول على الأدلة في الخارج، والاختصاص، والاعتراف وإنفاذ الأحكام الأجنبية وتكاليف التقاضي، وفقاً لأحكام الصكوك الدولية ذات الصلة المتعلقة بالتعاون الدولي في المسائل المدنية والتجارية التي هم أطراف فيها^(٤٨).

أولاً: المساعدة القانونية المتبادلة

من ضمن آليات التعاون الدولي بين الأطراف أشارت الاتفاقيات الدولية إلى ضرورة المساعدة القانونية المتبادلة، إذ أشارت المادة (٤٦) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أن تقدم الدول الأطراف بعضها إلى البعض الآخر أكبر

قدر ممكن من المساعدة القانونية المتبادلة في التحقيقات والملاحقات القضائية المتصلة بالجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية

وتقدم المساعدة على أتم وجه بمقتضى قوانين الدولة الطرف متلقية الطلب ومعاهداتها واتفاقاتها وترتيباتها ذات الصلة فيما يتعلق بالتحقيقات والملاحقات والإجراءات القضائية الخاصة بالجرائم التي يجوز أن تحاسب عليه شخصية اعتبارية وفقاً للمادة ٢٦ من الاتفاقية^(٤٩).

ثانياً: الأحوال التي يجب فيها تقديم المساعدة القانونية المتبادلة

أشارت الاتفاقية إلى جملة أحوال ترخص طلب المساعدة القانونية المتبادلة بين الدول الأطراف وحسبنا، أن طلب المساعدة، لا يجوز في غير هذه الأحوال، ولا يرخص به لأن التعداد الوارد في المادة (٤٦) إنما جاء على سبيل الحصر، لا المثال، ويمكن بيان تلك الأحوال بالآتي^(٥٠):-

- أ- الحصول على أدلة أو أقوال أشخاص.
- ب- تبليغ المستندات القضائية.
- ج- تنفيذ عمليات التفتيش والحجز والتجميد.
- د - فحص الأشياء ومعاينة المواقع.
- هـ - تقديم المعلومات والمواد والأدلة وتقييمات الخبراء.
- و- تقديم أصول المستندات والسجلات ذات الصلة، بما فيها السجلات الحكومية أو المصرفية أو سجلات الشركات أو المنشآت التجارية، أو نسخ مصدقة منها.
- ز - تحديد العائدات الإجرامية أو الممتلكات أو الأدوات أو الأشياء الأخرى أو اقتفاء أثرها لأغراض إثباتية.

ح - تيسير مثل الأشخاص طوعية في الدولة الطرف الطالبة.

ط - أي نوع آخر من المساعدة لا يتعارض مع القانون الداخلي للدولة الطرف متلقية الطلب.

ي- الكشف عن عائدات الجريمة وتجميدها واقتفاء أثرها.

ك - استرداد الممتلكات، وفقاً للمادة السابعة والعشرين من هذه الاتفاقية.

ثالثاً: الإجراءات المطلوبة لتفعيل المساعدة القانونية المتبادلة^(٥١).

أوضحت الاتفاقية الإجراءات الشكلية المطلوب توافرها لغرض تقديم المساعدة المتبادلة بين الدول الأطراف، إذ يتطلب الطلب عدة بيانات ومعلومات وإثباتات لخصتها بالآتي:

أ - هوية السلطة مقدمة الطلب.

ب- موضوع وطبيعة التحقيق أو الملاحقة أو الإجراء القضائي الذي يتعلق به الطلب، واسم ووظائف السلطة التي تتولى التحقيق أو الملاحقة أو الإجراء القضائي.

ت- ملخص الوقائع ذات الصلة بالموضوع، باستثناء ما يتعلق بالطلبات المقدمة لغرض تبليغ مستندات. قضائية.

ث - وصف أو تكييف للمساعدة المطلوبة وتفاصيل أي إجراءات معينة تود الدولة الطرف الطالبة إتباعها.

ج- هوية أي شخص معنى ومكانه وجنسيته، إن أمكن ذلك.

ح- الغرض الذي تطلب من أجله الأدلة أو المعلومات أو التدابير.

وهذه الإجراءات أو البيانات أولية أو أساسية ويمكن للدولة الطرف متلقية الطلب أن تطلب مزيداً من البيانات وهذا يعني أن التعداد الوارد في فيما سبق ليس على سبيل الحصر، إنما يجوز للدولة متلقية الطلب الاستزادة لمعلومات البيانات للدولة الطرف متلقية الطلب أن تطلب معلومات إضافية عندما يتبين أنها ضرورية لتنفيذ الطلب وفقاً لقانونها الداخلي أو يمكن أن تسهل ذلك التنفيذ^(٥٢).

وينفذ الطلب وفقاً للقانون الداخلي للدولة الطرف متلقية الطلب، وكذلك وفقاً للإجراءات المحددة في الطلب، حيثما أمكن، ما لم يتعارض مع القانون الداخلي للدولة الطرف متلقية الطلب^(٥٣).

رفض طلب المساعدة، ويمكن طرح تساؤل هل أن كل طلب مساعدة قانونية متبادلة بين الدول الأطراف يعد مقبولاً، أم يجوز رفضها؟

أجابت المادة (٤٦ / ٢١) من الاتفاقية على الحالات التي يجوز فيها رفض تقديم المساعدة المتبادلة بين الدول الأطراف وحددتها بما يأتي: إذا لم يُقدم الطلب وفقاً لأحكام هذه المادة. وهي كما يأتي:

- إذا رأت الدولة الطرف متلقية الطلب أن تنفيذ الطلب قد يمس بسيادتها أو أمنها أو نظامها العام أو مصالحها الأساسية الأخرى.

- إذا كان القانون الداخلي للدولة الطرف متلقية الطلب يحظر على سلطاتها تنفيذ الإجراء المطلوب بشأن أي جرم مماثل، لو كان ذلك الجرم خاضعاً لتحقيق أو ملاحقة أو إجراءات قضائية في إطار ولايتها القضائية.

- إذا كانت تلبية الطلب تتعارض مع النظام القانوني للدولة الطرف متلقية الطلب.

والواضح أن الشرط الأول واضح وهو عدم اتخاذ الإجراءات الشكلية المطلوبة وفق المادة (٤٦) من الاتفاقية إذا كان يمس نظامها وأمنها أو مصالحها الأساسية وهذا الأمر ترك تقديره للدولة المعنية فهي تبين ما يعد ماساً بأمنها ونظامها من عدمه .

إما الشرط الثاني فقد بينت الاتفاقية الاختصاص المحجوز للدولة وهو الحظر على سلطاتها تنفيذ الإجراء المطلوب بشأن أي جرم مماثل وهذا ربما لا يتفق مع الاتفاقية وأهدافها ويمثل استثناءً قد يقود إلى إفلات الجاني

أما الشرط الأخير فهو يتعلق بالنظام القانوني الداخلي للدولة عموماً أي نظامها العام وهو اشمـل وأوسع ويخضع ذلك لسلطة الدولة وتقديرها. وبموجب الاتفاقية لا يجوز للدولة الطرف أن ترفض طلب مساعدة قانونية متبادلة لمجرد أن الجرم يعتبر أيضاً متصلاً بأمور مالية^(٥٤) لأن ذلك لا يعد مبرراً لرفض الطلب ولا يمكن التذرع بها سبباً من أسباب الرفض^(٥٥)، فالدولة ملزمة وفق ذلك بقبول المساعدة القانونية المتبادلة ولا يمنع قبولها اتصال الموضوع بأمور مالية قد تؤدي إلى ارتباك في الحسابات والأموال والعوائد التي استحصلت عن طريق الجريمة أو التي دفعت لذات الغرض ، وهذا التوسع هدفه عدم إفلات الجناة من العقاب أو المحاباة أو درء المسؤولية عنهم.

الفرع الثالث: التعاون في ظل اتفاقية البلدان الأمريكية

أشارت اتفاقية البلدان الأمريكية إلى كيفية التعاون بين الدول الأطراف أيضاً من خلال المادة (١٤) منها إذ بينت آليات المساعدة والتعاون بين تلك الدول بموجب الاتفاقية لمنع ومكافحة الفساد ،من خلال النص على ما يأتي "على الدول الأطراف أن تزود كل منها الأخرى بأكبر قدر ممكن من التعاون التقني المتبادل بشأن أنجع السبل والوسائل الكفيلة بمنع أعمال الفساد وكشفها والتحقيق فيها والمعاقبة عليها. وتحقيقاً لهذه الغاية، يتعين عليها أن تعزز تبادل الخبرات عن طريق الاتفاقات والاجتماعات بين الهيئات والمؤسسات المختصة، وأن تولي اهتماماً خاصاً لأساليب وإجراءات مشاركة المواطنين في مكافحة الفساد"^(٥٦).

والواضح من النص إن آلية التعاون تقنية وتبادل خبرات ووسائل تلك الآلية عقد اتفاقيات بين الهيئات والمؤسسات المختصة، وكذلك أساليب مشاركة المواطنين، من خلال دعم جهودهم في الإبلاغ عن حالات الفساد وأشخاصه، وهذا يتفق من حيث المبدأ مع الاتفاقيات الدولية السابقة حول التعاون الدولي والإقليمي لمكافحة الفساد.

المطلب الثاني

دور المنظمات الدولية المتخصصة وغير الحكومية في مكافحة الفساد

فضلا عن الاتفاقيات الدولية والآليات الاتفاقية في معالجة ومكافحة الفساد، فإن للمنظمات الدولية العالمية والمنظمات غير الحكومية دورا مهما يضاف إلى الجهود الدولية لمكافحة الفساد والقضاء عليه، وهذا الدور المهم يتمثل بالمنظمات العالمية المتخصصة والمعنية بالشؤون والمواضيع المالية التي يمكن من خلالها بيان حجم الفساد وتأثيره الحالي والمستقبلي على الدولة أو الدول الأطراف، وفي هذا المطلب سنبحث في فرعين مستقلين دور المنظمات الدولية المتخصصة في الفرع الأول والمنظمات غير الحكومية في الفرع الثاني وكما يأتي:

الفرع الأول: المنظمات الدولية المتخصصة

كان قيام المنظمات العالمية المتخصصة سابقا داخل دائرة التنظيم الدولي التقليدي، إذ بدأ عمل هذه المنظمات بصورة أولية على شكل اتحادات دولية فنية التي استبقت قيام التنظيم الدولي سواء كانت ذات طابع سياسي أو اقتصادي كجنة دعم حرية الملاحة في الراين (١٨١٤) ولجنة وحرية الملاحة في الدانوب (١٨٥٦) والمكتب الدولي للموازين والمكايل (١٨٧٥) واتحاد حماية الملكية الأدبية والفنية (١٨٨٣) وتعد الوكالات والمنظمات المالية تلك المنظمات التي تهتم بالنشاط المالي مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي (محل بحثنا) والتي لها صلة مباشرة بمكافحة الفساد والقضاء عليه، وعليه سنبحث في فرعين مستقلين كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وكما يأتي:-

أولاً: البنك الدولي للإنشاء والتعمير BIRD

أنشئ البنك الدولي للإنشاء والتعمير بمقتضى اتفاقية بريتون ووردز بالولايات المتحدة الأمريكية للفترة من ١ - ٢٢ تموز ١٩٤٤ ثم أصبح وكالة متخصصة للأمم المتحدة بموجب اتفاق أبرم معها في ١٥ تشرين الثاني ١٩٤٧ ومقره واشنطن ، والهدف من إنشائه لتحديد المبادئ التي تحكم العلاقات المالية الدولية، وتم إنشاء منظمات ووكالات دولية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي^(٥٧).

ويعد البنك الدولي للإنشاء والتعمير احد المؤسسات المالية التابعة للأمم المتحدة والتي أوكل إليها خلال سنوات تأسيسه إعادة أعمار المدن التي تضررت نتيجة الحرب العالمية الثانية ثم توسع نشاط البنك لشمّل القروض لدول العالم الثالث، كما شمل أسس التعاون الدولي ويبلغ عدده أعضاء أكثر من ١٩٠ عضواً، ويمكن تلخيص أهم أهدافه بالآتي:

١- تقديم المساعدات المالية لإعمار البنية التحتية للدول التي دمرت نتيجة الحرب العالمية الأولى.

٢- تمويل ودعم برامج التنمية للبلدان النامية.

٣- مساعدة الدول النامية في تقليل الفقر وتوسيع عملية التنمية.

ويؤدي البنك دوراً أساسياً في ضمان تسديد قروض وفوائد المقرضين ويرى البعض أن البنك الدولي وهو يفرض ضمانات مقابل القروض التي يمنحها لا تأخذ شكل عمولات وحسب بل تأكيدات ضد المتغيرات السياسية والاقتصادية المحتملة في الدول المقترضة، ويرتكز البنك الدولي في سياسته على الآتي تحسين أداء مؤسسات قطاع العدالة وإسداء المشورة بشأن إصلاح العدالة الجنائية وأمن المواطنين، كذلك إعداد تدخلات تعليمية وتصميمية لتعزيز سبل الاحتكام إلى القضاء لتعزيز العدالة في قطاعات التنمية وإصلاح قطاع العدالة على أساس

قانوني كذلك القيام بمبادرات المعرفة، والتعلم والقياس على الصعيد العالمي في مجالات العدالة، وحقوق الإنسان وسيادة القانون^(٥٨).

- آلية البنك الدولي في مكافحة الفساد الإداري

يعرف البنك الدولي الفساد الإداري بأنه "إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص" وهذا التعليق غير شامل، ونرى في تعليقنا على هذا التعريف: إن التعريف الذي تبناه البنك الدولي للفساد اقتصر على القطاع العام دون القطاع الخاص الذي من الممكن ظهور الفساد فيه كالقطاع العام على حد سواء. ويجسد البنك الدولي في إستراتيجيته المتعلقة بمكافحة الفساد أربعة أمور أساسية: "متابعة أشكال الاحتيال والفساد في المشروعات التي يمولها البنك"، "تقديم العون للدول النامية التي تعتزم مكافحة الفساد" يطرح البنك نماذج متعددة لمكافحة الفساد الإداري على وفق ظروف وبيانات هذه الدول، يعد البنك مكافحة جهود الفساد شرطاً أساسياً لتقديم خدماته وسياسات إقراضه^(٥٩).

قدم البنك الدعم في مجالي إصلاح العدالة وسيادة القانون من خلال الإقراض والعمل التحليلي والاستشاري. ويشمل ذلك تقديم الدعم لإصلاح مؤسسات قطاع العدالة، فضلاً عن أجزاء متكاملة في مشاريع تركز على إصلاح القطاع العام، والحوكمة ومكافحة الفساد^(٦٠) وكان لابد للبنك وهو يضع هذه الأهداف والاعتبارات في سياسة عمله أن يسعى إلى تحقيقها ، وهذا ما دفعه للشرع في تشجيع سياسة إصلاح تمس مجالات مختلفة كإلغاء القيود الحكومية، وتخفيض القيود التعريفية، والاستقرار الاقتصادي الكلي، وإزالة الاحتكار، والإصلاح القانوني من خلال وضع تشريع فعال ودعم القضاء المستقل وتفعيل الرقابة التشريعية داخل الحكومات، من خلال استحداثه عام ٢٠٠١ إدارة جديدة باسم "إدارة النزاهة المؤسسية"^(٦١) والتي تضطلع بمسؤولية التحقيق في مزاعم الاحتيال والفساد في المشاريع التي يمولها، وتحويل نتائج التحقيقات إلى إحدى لجانها المتخصصة

بالعقوبات .وحققت هذه الإدارة منذ تأسيسها في نحو ٢٤٠٠ حالة احتيال أو فساد مزعومة أو غيرها من الأعمال الممنوعة الأخرى، ونتج عن ذلك فرض عقوبات عامة على أكثر من ٣٣٠ شركة وشخصاً طبيعياً، أدرجوا في موقع البنك على شبكة الإنترنت.

ويذهب البعض: إن الحد من الفساد في المشاريع التي يمولها من خلال تقدير أخطار الفساد بصورة مسبقة قبل بدء المشاريع، والتحقيق بفاعلية في جرائم الاحتيال والفساد، وتعزيز الرقابة والإشراف، مع ضرورة الإفصاح عن المعلومات، ورصد عمليات البنك الدولي ورفع مستوى التنسيق بين البنك الدولي والدول المانحة والمؤسسات الإنمائية في مجال دعم برامج الإصلاح اللازمة للدول النامية في شتى المجالات السياسية والاقتصادية والإدارية، بما يساعد على تحسين الشفافية، وضمان حماية المشاريع، وتفعيل القانون وآليات المحاسبة كذلك تطوير نظم مكافحة الفساد في الدول النامية، وبناء مؤسسات فيها تتسم بالشفافية، وتخضع للمساءلة^(٦١).

وقد عمل البنك الدولي في أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى على لعب دور هام من خلال توفير معايير موضوعية وشفافة والتركيز على تحديات معينة ، كما أن البنك الدولي ساعد البلدان على المشاركة في صياغة استراتيجيات لمكافحة الفساد^(٦٢).

ومن المواضيع التي جعلت للبنك الدولي الدور الريادي في مسألة مكافحة الفساد هو اتخاذه الإجراءات ووضعها موضع التنفيذ في مجال الحد من الفساد إذ قدم خطة من أربعة أهداف تتعلق بالاتي

- ١- منع الاحتيال والفساد في المشاريع التي يشترك بها البنك الدولي في تمويلها.
- ٢- مساعدة الدول الأعضاء بالخبرات إذا ما طلبت المساعدة في ذلك.

٣- جعل موضوع الفساد محل اعتبار في خطط التنمية التي يضعها البنك الدولي للدول الأعضاء .

٤- تأييد البنك ومشاركته في جميع الجهود الدولية لمكافحة الفساد^(٦٣).

إن دور البنك الدولي يمثل تطورا في مكافحة الفساد خصوصا وان ارتباطه بالأمم المتحدة يعجل من إصلاح النظام المالي داخل الدول الأعضاء بما يتوافق وسياسته التي تنطلق من هدف أساس وهو القضاء على أية تعاملات غير قانونية تقوض النظام المالي الوطني وتؤثر سلبا على النظام المالي الدولي.

ثانيا: صندوق النقد الدولي

لا يقل دور صندوق النقد الدولي على دور البنك الدولي في مكافحة الفساد الإداري الدولي، وهو نتاج مؤتمر بريتون وودز عام ١٩٤٤ ، والذي أنتج معاهدين دوليتين تختص الأولى بإنشاء صندوق النقد الدولي والأخرى بالبنك الدولي وجعلت العضوية في الصندوق شرطا للعضوية في البنك الدولي. وكان هدف الصندوق إنماء التعاون الدولي في المجال النقدي ويوفر رصيدا أو مالا دوليا من الذهب والفضة يتسنى بمقتضاه تزويد الدول الأعضاء بالموارد المالية اللازمة لمواجهة اختلال التوازن المؤقت في ميزان المدفوعات وتعتمد آلية التصويت على مدى مساهمة الدولة العضو بالحصة وهذا ما يجعل هذه الآلية أداة فعالة بيد البلدان التي تملك القوة الاقتصادية الكبيرة ومن ثم قوة تصويت فعالة^(٦٤). ويشترط الصندوق مقابل موافقة مد العضو بالتمويل أن يلتزم هذا العضو بمبادئ معينة في سياساته الاقتصادية الداخلية والتي يعبر عنها بترشيد الإنفاق.

آلية صندوق النقد الدولي في مكافحة الفساد

كان لسياسة صندوق الدولي في مكافحة الفساد دورا أساسيا ضمن الإستراتيجية الدولية اذ بدأ بإطلاق مبادرات تهدف إلى تعزيز الشفافية والمساءلة. ومثال ذلك دولة الغابون ، إذ انه وبعد التشاور مع خبراء الصندوق،

التزمت الحكومة بنشر بيانات عن جميع الاستثمارات العامة الكبرى المدرجة في موازنة العام القادم. وبحلول عام ٢٠٢٠، سيحدد قانون الموازنة المخاطر المالية المرتبطة بكل شركة من الشركات العامة، بما فيها الشركات العاملة في قطاع الصناعات الاستخراجية. وهذا إجراء يتطابق مع ما يقوم به الصندوق في الإصلاح التنظيمي وتعزيز المؤسسات القانونية، والإصلاح التنظيمي لا يعني بالضرورة إلغاء القواعد التنظيمية، ولكن المقصود هو تبسيط هذه القواعد لتقليل عدد المسؤولين عن التراخيص والرسوم والعقود، ففي أوكرانيا على سبيل المثال، دعت الحكومة الصندوق لمساعدتها في إجراء مراجعة شاملة للفساد المحلي. وأدى التقرير اللاحق إلى سلسلة من الإصلاحات، منها إنشاء مكتب وطني لمكافحة الفساد^(٦٥).

ومن وجهة نظرنا فإن هذه الإجراءات لها الأهمية في الحد من الفساد ، في سبيل التخلص منه، أو تقليصه قدر الإمكان، أما بالنسبة للآليات والوسائل الخاصة بالصندوق لمكافحة الفساد فإنه يقوم بعمله وفق وظيفته الاستشارية والرقابية، إذ تنص المعاهدة المنشئة للصندوق على حقه في الإشراف على نظام النقد الدولي على نحو تسمح له بالرقابة على سياسات سعر الصرف للدول الأعضاء وفي الوقت نفسه تتعهد الدول الأعضاء بالتعاون مع الصندوق لتحقيق الاستقرار وهذه الوسائل تتحقق بالاتي:

أ- الامتناع عن التلاعب بأسعار الصرف لتحقيق ميزة تنافسية.
 ب- وضع قواعد وتعليمات ولوائح تساعد في تحقيق التنمية.
 ت- تقديم المعلومات الصحيحة واللائمة لتمكين الصندوق من ممارسة دوره الرقابي.

ث- منح القروض ليس على أساس كونه بنكا للإعانة الدولية بل يضع شروطا مهمة تتفق وبرامجه الدولية على الدول الأعضاء التي ترغب بالاقتراض منه".

ويجب على الدول قبول السياسات التي يقترحها الصندوق لتصحيح المشكلات الخاصة بميزان المدفوعات، وضمان الدول في عدم استخدام القروض لتأجيل اتخاذ القرارات الصعبة ، التأكد من قدرة البلد المعني على تحسين أوضاعه الاقتصادية لتسديد مبلغ الديون المترتبة عليه^(٦٦) وصندوق النقد الدولي يعتمد في سياسته لمكافحة الفساد على التحرك باتجاهين رئيسيين هما:

الأول: إتاحة القدر اللازم والممكن من المعلومات الخاصة بالدول الأعضاء كي تصبح هذه المعلومات متاحة وطنياً وإقليمياً ودولياً، وتعزيزاً لهذا الاتجاه فقد تبنى الصندوق المشروع التجريبي في سياسة النشر من أجل النشر الطوعي لكل التقارير

الثاني: تعزيز قواعد مساءلة الصندوق أمام حكومات الدول الأعضاء وأمام الجمهور على حد سواء من خلال اللجوء إلى تقويمات خارجية لسياسات وأنشطة الصندوق تقوم بها مكاتب مستقلة وتعزيزاً لهذا الاتجاه تبنى الصندوق إنشاء مكتب تقييم مستقل منذ عام ٢٠٠١ مع تعزيز الحوار مع الأطراف الدولية المعنية بالاستثمارات^(٦٧). ولا يشمل عمل صندوق النقد الدولي على مساعدة القطاع العام الحكومي لذلك بل ويلتزم في نفس الوقت بالنظر إلى "الأطراف الفاعلة" في القطاع الخاص التي تؤثر على موظفي القطاع العام، فـ "الأطراف الفاعلة" في القطاع الخاص قد تساعد في نشأة الفساد بطرق مباشرة كالرشوة، ولكنها يمكن أيضاً أن تسهل الفساد بطرق غير مباشرة مثل غسل الأموال والتهرب الضريبي^(٦٨).

- المركز القانوني للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي

يثار التساؤل حول المركز القانوني لهاتين المنظميتين الدوليتين في ظل القانون الدولي ويمكن الإشارة إلى المركز القانوني من خلال الآتي :

أ- يعد كلا من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي منظميتين دوليتين لأنهما أنشأتا بموجب اتفاقية دولية وعليه فإن لكل منهما شخصية قانونية مستقلة ويخضع نظام كل منها إلى القانون الدولي

ب- ترتبط هذه المنظمات بالأمم المتحدة، ولا تعني علاقتها أو ارتباطها بالأمم المتحدة تبعيتها للأمم المتحدة بل لها استقلال في ميزانية هذه المؤسسات.

ت- عدم قيامهما بأي نشاط سياسي، وعليه فإن عملها يقتصر على التعاون الدولي في الجانب المالي^(٦٩).

وبرأينا فإن هذه الوكالات ونظرا لسعة نشاطاتها المالية ووضع الشروط والضوابط للإقراض تستطيع أن تؤدي دورا ايجابيا في القضاء على الفساد خصوصا وإنها تستطيع أن تتحكم بالسياسة المالية للدول الأعضاء المقترضة، وهذا الأمر يتيح لها فرصة لمكافحة الفساد خصوصا في البلدان النامية التي تقترب من البنك الدولي كما ويتيح برنامج صندوق النقد الدولي مراقبة تطبيق برامج الإصلاح الهيكلي التي أصبحت ملازمة للقروض والمساعدات المالية الممنوحة للدول.

الفرع الثاني: منظمة الشفافية العالمية

فضلا عن دور المنظمات الدولية المتخصصة ، تؤدي المنظمات الدولية غير الحكومية^(*) دورا لا يستهان به في مكافحة الفساد وبرز هذه المنظمات منظمة الشفافية العالمية وسنعرض لهذا الدور وكما يأتي:

تعد منظمة الشفافية الدولية واحدة من الآليات القانونية التي تسعى لمكافحة الفساد دوليا وهي منظمة دولية غير حكومية لمكافحة الفساد بجميع صوره وأشكاله وتقوم من خلال الدراسات والإحصائيات والجداول الخاصة وإصدار التقارير الدورية عن ظاهرة الرشوة الدولية خصوصا الأطراف التي تقوم بعرض الرشوة، من خلال إجراء تحقيقات بهذا الموضوع ويشمل عملها أكثر من (١٠٠) فرع في دول مختلفة من العالم^(٧٠).

وتعد منظمة الشفافية العالمية التعبير الحقيقي عن آليات دولية لمكافحة الفساد عقب انتهاء الحرب الباردة إذ اتفق مؤسسوها على أن الفساد استشرى

وأصبح ظاهرة تعوق تحقيق أهداف التعاون الدولي في المجالات كافة ومن ثم يتعين مقاومتها والقضاء عليها بكل السبل^(٧١).

تأسست عام ١٩٩٣، تركز عملها للقضاء على الفساد. تضم حالياً فروعاً في تسعين دولة، وأمانتها العامة في برلين في ألمانيا حين قرر عدد قليل من الأفراد اتخاذ موقف ضد الفساد وخلق منظمة الشفافية الدولية. وهي تعمل الآن في أكثر من ١٠٠ بلد، وتعمل بلا هوادة على إثارة الضمير الجماعي العالمي وإحداث التغيير. ولا يزال هناك الكثير الذي ينبغي القيام به لوقف الفساد، ولكن تم تحقيق الكثير أيضاً، بما في ذلك:-

أسس الألماني بيتر ايجن (Peter Eigen) احد كبار موظفي البنك الدولي وصاحب الخبرة الواسعة في مسائل التنمية في إفريقيا وأمريكا اللاتينية حركة عالمية لا تهدف للربح، بعد أن اجتمعت شخصيات قيادية في أيار ١٩٩٣ للقضاء على الفساد العالمي وتنتمي إلى خمس دول من وقارات مختلفة ، وتمكنت من عقد اجتماع لتضع الميثاق التأسيس الذي أطلق عليه "منظمة الشفافية العالمية" **"Transparency International"** والتي تعرف اختصاراً **"TI"** ونظراً لما حظيت به المنظمة من لحظة تأسيسها ، فقد سارعت العديد من الدول للتنسيق معها ولاقت تأييداً جماهيرياً وقد وقع الاختيار على برلين لتصبح مقراً رئيساً على ان يتم الاكتفاء بسكرتارية صغيرة يقودها مجلس تنفيذي ومجلس استشاري يتولى التنسيق بين أنشطة الفروع، ومنذ أكثر من ٢٠ عاماً، أصبح عمل المنظمة الدولية مقبولا على نطاق واسع ولذلك تتوجه المنظمة إلى عدم إفلات أي شخص بغض النظر عن صفته الرسمية أو القانونية من العقاب. هذا هو في جوهر إستراتيجية المنظمة عام ٢٠٢٠. حيث القوانين التي وضعتها يجب تنفيذها. وبفضل اتفاقيات الفساد الدولية، وهو إطار حيوي للعمل العالمي. كما هو الحال في فرنسا، إذ سمحت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بالعمل ضد الفساد، وقد تم اكتشاف الروابط بين الفساد والقضايا الأكثر إشكالية التي تواجه العالم اليوم

من الفقر إلى انتهاك حقوق الإنسان للمناخ، فضلا عن ذلك انه واعتبارا من أيلول ٢٠١٥ (٧٢).

آلية المنظمة لمكافحة الفساد

تعرف منظمة الشفافية الدولية الفساد بأنه "استغلال السلطة من أجل المنفعة الخاصة" (٧٣). وهذا التعريف قاصرا على عدم شمول جرائم اخرى متصلة بالفساد اتصالا مباشرا كجريمة غسيل الأموال وتعد من أكثر المنظمات الدولية نشاطا وفعالية في متابعة ومكافحة حالات الفساد الإداري، وتقوم المنظمة بتطوير مؤشرات لقياس مدى تفشي الفساد في مختلف دول العالم (٧٤) واتبعت منظمة الشفافية الدولية آليات لمتابعة حالات الفساد واعتماد النتائج المترتبة على هذه النتائج لقياس مدى توافره في (١٩٠) دولة طرف.

١- مؤشر الفساد:

يقوم مؤشر الفساد على أساس ترتيب الدول حسب مقدرة الدول على إدراك مسؤوليتها وقادتها لموضوع الفساد وتبدأ الدرجة للمؤشر من (صفر - ١٠) وكلما زادت الدرجة بين هذين الرقمين يعني أن هناك تحسن في القضاء على الفساد، إذ تعد الدرجة (صفر) أسوأ الحالات والدرجة (١٠) الأفضل على الإطلاق، والانا صبح يحتوي على (١٠٠) درجة وهو مؤشر مهجن يعتمد على بيانات أو تقارير ذات صلة بالفساد (٧٥). وقد أظهرت سنة ٢٠١٦ على سبيل المثال أن الفساد وأوجه انعدام المساواة الاجتماعية يعزز أحدهما الآخر في شتى أنحاء العالم، وأحرزت ٦٩ % من ١٧٦ دولة مشمولة بمؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠١٦ أقل من (٥٠) نقطة على مقياس يبدأ من (صفر) (حيث معدلات الفساد عالية للغاية) إلى (١٠٠) (إذ تخلو الدولة من الفساد) مما يظهر انتشار وضخامة حجم الفساد في القطاع العام حول العالم (٧٦).

٢- التقرير العالمي الشامل للفساد: واحد من المنشورات الرئيسة للشفافية الدولية، وبذلك الخبرة من حركة مكافحة الفساد على تحمل قضية الفساد محددة. وقد ركزت

معظم التقارير الأخيرة على الفساد في تغير المناخ، والقطاع الخاص، والمياه، والقضاء. أصدرته منظمة الشفافية الدولية منذ العام ٢٠٠١ وهو يعني قطاعات مختلفة وحيوية من القطاعات المهمة في الدولة ، وقد ركزت المنظمة في أول تقاريرها عام ٢٠٠١ على الفساد بصورة عامة ، أما العام ٢٠٠٢ فلم تصدر تقريرها، فيما أصدرت عام ٢٠٠٣ تقريرها ليعني بـ(الفساد في أليه الحصول على المعلومات) أما عام ٢٠٠٤ فقد جاء تقرير المنظمة خاصا عن الفساد السياسي، في عام ٢٠٠٥ تناولت المنظمة موضوع الإنشاءات والمقاولات وإعادة البناء والأعمار، أما عام ٢٠٠٦ فقد جاء التقرير حول الفساد في قطاع الصحة . و٢٠٠٧ بحثت المنظمة الفساد في مجال القضاء وعام ٢٠٠٨ مجال المياه، وتوالت تقارير المنظمة حتى العام ٢٠١٦ تقرير الفساد العالمي حول الرياضة^(٧٧) ويظهر التقرير لعام ٢٠١٦ حالات الدول في مؤشر الفساد وهي كالآتي: الدنمارك، أفضل دولة في الاتحاد الأوروبي بعلامة ٩١ نقطة من أصل (١٠٠) بلغاريا، هي الأسوأ في المجموعة ب ٤١ نقطة. في حين أظهرت هولندا وقبرص، أكبر تراجع في التصنيف، وأسوأ مقارنات الاتحاد الأوروبي هي الدول الراغبة للانضمام إلى المجموعة، مثل أوكرانيا ب ٢٩ نقطة، أفضل بنقطتين من العام ٢٠١٥ ، أما تركيا، سجلت (٤١) نقطة أدنى بنقطة واحدة من عام ٢٠١٥، فيما بقيت روسيا عند (٢٩) نقطة، أما الولايات المتحدة فقد منحت ٧٤ نقطة، وقد تراجعت بنقطتين أما أسوأ دولة على الإطلاق وحسب التقرير فهي الصومال ب ١٠ نقاط فقط، وتراجعت دولة قطر بـ(١٠) نقاط، إذ حصلت بموجب التقرير على (٦١) نقطة، بسبب فضيحة الاتحاد الدولي لكرة القدم والتحقيقات بشأن قرار منح الدولة حق تنظيم بطولة العالم لكرة القدم عام ٢٠٢٢^(٧٨).

خاتمة

من خلال البحث فقد توصلنا إلى عدد من النتائج والتوصيات التي نراها ضرورية فيما يخص آلية مكافحة الفساد الإداري وهي كما يأتي

النتائج

- ١- إن ظاهرة الفساد قديمة ولكنها تطورت بفعل ما طرأ على المجتمع الوطني وأصبحت تؤثر سلباً على واقع المجتمعات وتهدد أمنها وسلامتها.
- ٢- لم تعد ظاهرة الفساد تقتصر على صورة واحدة أو نوع محدد ولا دول معينة بل شملت عموم المجتمع الدولي بما يؤكد اتساع الظاهرة وضرورة مكافحتها وطنياً ودولياً.
- ٣- شكل النظام القانوني الأساس الذي تركز عليه الدول في محاربة ومكافحة الفساد والقضاء عليه من خلال الصكوك الدولية العالمية والإقليمية التي ألزمت باتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع تزايد هذه الظاهرة ومكافحتها.
- ٤- لم تقتصر جهود الدول والمؤسسات الدولية على الاتفاقيات الدولية ، بل سعت إلى وضع هذه الاتفاقيات موضع التنفيذ عبر آليات قانونية اتخذتها منظمات دولية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة الشفافية تهدف إلى تحقيق هدف واحد هو القضاء على الفساد بكل أشكاله وصوره.
- ٥- يساهم الفساد في تدني كفاءة الاستثمار وإضعاف مستوى الجودة فيها من خلال الربط بين التراجع في تلك المستويات وبين زيادة فعالية الفساد من خلال هدر المال العام.
- ٦- ضعف الاستقرار السياسي وترديه وإضعاف شرعية نظام الحكم في الدولة ومن ثم انتهاك القانون وعدم تطبيقه بصورة صحيحة والإخلال بالنظام العام.

٧- يشكل الفساد مؤشرا سلبيا للتنمية البشرية في الدولة خصوصا وانه يقضي على الكفاءات ويعمل على هجرتها إلى الخارج بسبب عدم وجود الفرص الحقيقية للعمل في القطاعين العام والخاص على حد سواء .

التوصيات

- ١- ضرورة تشريع قوانين تتلائم مع الواقع المتطور لظاهرة الفساد على المستوى الوطني وتوافقه مع الاتفاقيات الدولية والإقليمية بهدف حصر هذه الظاهرة والقضاء عليها
- ٢- ضرورة إدخال التعديلات على التشريعات كلما تطلب الأمر من اجل مواكبة أية تطورات حاصلة في الأفعال الجرمية والفساد بصورها كافة .
- ٣- بناء نظام قانوني متكامل للنزاهة في الدول تشمل السلطات التشريعية وتنفيذية وآليات الرقابة على عمل وأداء السلطة التنفيذية دون قيود، وسلطة قضائية مستقلة لتطبيق القانون بمناسبة أي نزاع يثار في موضوع.
- ٤- تشكيل محكمة مختصة بجرائم الفساد ذات طابع دولي تعمل على تطبيق الاتفاقية الدولية للأمم المتحدة وتكون متكاملة مع الاختصاص الوطني بما يمنع تهرب الشخص من أية حصانة أو إفلات من العقاب.
- ٥- التعاون مع المؤسسات الدولية ذات الصلة بمكافحة الفساد بما يضمن تطبيقا سليما للإجراءات المتبعة وطنيا ودوليا
- ٦- تطوير الآليات الاتفاقية التي تتبعها المؤسسات الدولية في مكافحة فساد بما ينسجم والواقع الدولي ويؤمن معالجة جذرية للقضاء على الفساد والتخلص منه على المستويين الوطني والدولي.

الهوامش والمصادر

- (١) ابن فارس، معجم مقاييس اللغة، باب الفاء والسين وما يمثلهما، ج٢، ص٣٥٤.
- (٢) أبو الفضل محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب المحيط: معجم لغوي علمي، إعداد وتصنيف يوسف خياط ونديم مرعشلي، ج٣، دار لسان العرب، بيروت، ١٩٧٠، ص١٠٩٤.
- (٣) د. محمود محمد معابرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية (دراسة مقارنة في القانون الإداري)، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص٧٤-٧٥.
- (٤) سورة البقرة: آية (١١-١٢).
- (٥) سورة الروم: الآية (٤١).
- (٦) سورة القصص: الآية (٨٣).
- (٧) نقلاً عن د. محمود محمد معابرة، مصدر سابق، ص٧٩-٨٠.
- (٨) ينظر كل من د. احمد مصطفى محمد معبد: الآثار الاقتصادية للفساد الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص١٥. كذلك ينظر: د. محمد يونس الصائغ الوجيز في الديمقراطية وحقوق الإنسان كلية الحقوق جامعة الموصل ٢٠١٣، ص٢٣٧.
- (٩) محمد حليم ليمام: ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر (الأسباب والآثار والإصلاح)، مركز دراسات الوحدة العربية، ط١، بيروت، ٢٠١١، ص٧٠-٧١.
- (١٠) د. محمد يونس الصائغ: الوجيز في الديمقراطية وحقوق الإنسان، مصدر سابق، ص٢٣٧.
- (١١) د. عصام عبد الفتاح مطر: جرائم الفساد الإداري (دراسة قانونية تحليلية مقارنة في ضوء الاتفاقيات الدولية والتشريعات الجنائية وقوانين مكافحة الفساد في الدول العربية والأجنبية)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١١، ص١٩.
- (١٢) للمزيد من التفصيل انظر: المادة (٣٠٧) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لعام ١٩٦٩.
- (١٣) عمار هادي البلداوي: الفساد الإداري مفهوماً ومظاهراً وإشكالا وأسباباً وأثاراً، المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية على الموقع الإلكتروني <https://hrdiscussion.com>
- (١٤) د. عصام عبد الفتاح مطر: مصدر سابق، ص١٥٧.

(١٥) ينظر المادتين (٣١٥) و (٣١٦) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ كذلك ينظر: منال داؤد العكيدي، جريمة الاستيلاء على الأموال العامة وفقاً لقانون العقوبات العراقي، ٢٠١٧، مقال قانوني منشور على الشبكة الدولية الانترنت على الرابط <http://www.mohamah.net/law>

(١٦) ينظر المادة (٣٥) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل .
(١٧) : إبراهيم حميد كامل، جريمة الإهمال الجسيم في أداء الوظيفة العامة، ٢٠٠٨، بحث مقدم الى هيئة النزاهة على الرابط الالكتروني www.nazana.iq، ود. محمود محمد معبرة: مصدر سابق، ص ١٦٦

(١٨) جون براندولينو وديفيد لونا: معالجة الفساد عبر المعاهدات والالتزامات الدولية، على الموقع الالكتروني:

<http://www.america.gov/st/democracy-arabic/2008/September>
(19) *United Nations Convention against Corruption* . www.unodc.org/pdf

(٢٠) المواد (٢-١) من الاتفاقية
(٢١) أشار الفصل الثاني من الاتفاقية إلى التدابير الوقائية في المواد (٥-٦-٧-٨-٩-١٠-١١-١٢).
(٢٢) المادة (٣/١٢) من الاتفاقية

(٢٣) المواد (١٥-١٦-١٧-١٨-١٩-٢٠-٢١-٢٢) من الاتفاقية
(٢٤) المادة (٢٦) من الاتفاقية، للمزيد ينظر د. محمد يونس الصائغ الوجيز في الديمقراطية وحقوق الانسان ، مصدر سابق ص ٢٣٧.

(*) اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٢٥ الدورة الخامسة والخمسون المؤرخ في ١٥ تشرين الثاني ٢٠٠٠ تم التطرق إلى جريمة الفساد في المادة الثامنة من الاتفاقية.

(٢٥) للمزيد ينظر المادة (٢/٨) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية
(٢٦) المادة (٢/٨) من اتفاقية مكافحة الجريمة عبر الوطنية

- (٢٧) المادة (٣/٨) من الاتفاقية.
- (٢٨) المادة (١/٩) من الاتفاقية.
- (٢٩) وافق عليها مجلس وزراء الداخلية والعدل العرب في اجتماعهم المشترك بمقر الأمانة العامة لمجلس الجامعة بتاريخ ٢٠١٠/١٢/٢١ ودخلت الاتفاقية حيز النفاذ في ٢٩ حزيران عام ٢٠١٣ بعد مضي ثلاثين يوما من إيداع وثائق التصديق عليها من قبل سبع دول عربية عملا بالمادة (٣/٣٥) من الاتفاقية التي تشير إلى "تسري هذه الاتفاقية بعد مضي ثلاثين يوما من تاريخ إيداع وثائق التصديق عليها من سبع دول عربية" والعراق دولة طرف، إذ وقع على الاتفاقية بتاريخ ٢٠١٠/١٢/٢١ وتاريخ التصديق ٢٠١٣/٥/٣٠.
- (٣٠) للمزيد من التفصيل انظر: المادة (١) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد للعام ٢٠١٢.
- (٣١) للمزيد من التفصيل انظر: المادة (١/٥/٦) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.
- (٣٢) للمزيد من التفصيل انظر: المواد (٤،٣) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.
- (٣٣) انظر: نص المادة (٥) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.
- (٣٤) للمزيد من التفصيل انظر: المواد (١٧،١٦) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.
- (35) Article 2 – Definition of corruption. Civil Law Convention on Corruption Treaty Series - No. 174 Strasbourg
- (36) Article 1 – Purpose. Civil Law Convention on Corruption Treaty Series.
- (37) Article 4 Liability. Civil Law Convention on Corruption Treaty Series
- (*) Inter-American Convention Against Corruption. وتقرأ اختصارا بـ (IACAC).
- (B-58) Adopted at the third plenary session, held on March 29, 1996 (IACAC)
- (38) Article 2. Inter-American Convention Against Corruption
- (٣٩) المادة (٦) من الاتفاقية .
- (٤٠) المادة (١/٤٣) من الاتفاقية

- (٤١) المادة ٢/٤٣ من الاتفاقية.
- (٤٢) المادة ٤/٤٤ من الاتفاقية.
- (٤٣) المادة ٥/٤٤ من الاتفاقية.
- (٤٤) المادة ٦/٤٤ من الاتفاقية .
- (٤٥) المادة ٤٤ الفقرات ٨-٩-١٠ .
- (٤٦) المادة ٢٢ من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.
- (٤٧) ينظر المادة ١٣/٦/٢٣ من الاتفاقية.
- (٤٨) المادة ١٣ من اتفاقية القانون المدني لمجلس أوروبا حول الفساد.
- (٤٩) للمزيد ينظر المادة ٤٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ٢٠٠٣ .
- (٥٠) المادة ٣/٤٦ من الاتفاقية.
- (٥١) المادة ١٥/٤٦ من الاتفاقية.
- (٥٢) المادة ١٦/٤٦ من الاتفاقية .
- (٥٣) المادة ١٧/٤٦ من الاتفاقية
- (٥٤) المادة ٢٢/٤٦ من الاتفاقية
- (٥٥) لابد من الإشارة إلى أن الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد قد أشارت إلى ذات المضامين التي تضمنتها اتفاقية الأمم المتحدة فيما يخص المساعدة القانونية المتبادلة، إذ فصلت المادة ٢٠ من الاتفاقية العربية آلية المساعدة القانونية
- (٥٦) المادة (٢/١٤) من اتفاقية البلدان الأمريكية.
- (٥٧) د. سعيد سالم جويلي: المنظمات الدولية المتخصصة ، كلية الحقوق ، جامعة الزقازيق، ط١، ١٩٩٧، ص ١٠٠
- (٥٨) ينظر كل من: فيصل بن محمد الساسي التليجاني: الأمم المتحدة في ظل العولمة ، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون جامعة الموصل، ٢٠٠١ ص ٤٨ ، كما ينظر الرابط:

(٥٩) سمر عادل حسين: لفساد الإداري : أسبابه ، أثاره وطرق مكافحته ودور المنظمات العالمية والعربية في مكافحته، مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات، هيئة النزاهة، العراق ٢٠١٤، ص٥٥، ص١٢٧، ١٤٥.

(٦٠) المصدر السابق، ص١٢٧

(*) إدارة النزاهة المؤسسية مكلفة من قبل مجموعة البنك الدولي لتحقيق في ادعاءات الاحتيال والفساد في عمليات مجموعة البنك الدولي ، فضال عن مزاعم سوء تصرف الموظفين عن طريق تقارير و استنتاجات إلى إدارة العمليات ، والذي بدوره يقرر ما هي التدابير التي ينبغي اتخاذها ، بالإضافة إلى ذلك ، تساعد إدارة النزاهة في الجهود الوقائية لحماية أموال البنك ، والأموال الموكلة إليها ، من سوء استخدام وردع الاحتيال والفساد في عملياته، للمزيد من التفصيل ينظر: حسن عمروش: دور مجموعة البنك الدولي في مكافحة جريمة الفساد، ص٥، على الرابط التالي : www.univ-medea.dz

(٦١) سميج مسعود: البنك الدولي ومكافحة الفساد: المركز الكندي لدراسات الشرق الأوسط، ٢٠٠٧، ص٢، ص٣.

(٦٢) حسن عمروش: دور البنك الدولي في مكافحة جريمة الفساد : مصدر سابق، ص٧

(٦٣) داؤد خير الله : الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية ملف (٢/١) الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها ، مجلة المستقبل العربي العدد ٣٠٩ ، تشرين الثاني ٢٠٠٤ ص٤٤٠

(٦٤) د. سعيد سالم جويلي: المنظمات الدولية المتخصصة ، مصدر سابق، ص١٠٤، وينظر كذلك فيصل بن محمد الساسي التليجاني، الأمم المتحدة في ظل العولمة ، مصدر سابق، ص٤٥.

١. (٦٥) كريستين لاغارد، مدير عام صندوق النقد الدولي : التصدي للفساد

بسلح الوضوح، معهد بروكينغز، واشنطن ٢٠١٧ ، على الرابط التالي:

<https://www.imf.org/ar/News/Articles/2017/09/18/sp091817-addressing-corruption-with-clarity>

(٦٦) د. حسن نافعة ، دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بعنوان الفساد والحكم الصالح بالتعاون مع المعهد السويدي، بيروت، ٢٠٠٤، ص ٥٥٤

(٦٧) المصدر السابق ، ص ٥٥٥

٢. (٦٨) كريستين لاغارد، مدير عام صندوق النقد الدولي : التصدي للفساد بسلح الوضوح، معهد بروكينغز، واشنطن ٢٠١٧ ، على الرابط التالي:

<https://www.imf.org/ar/News/Articles/2017/09/18/sp091817-addressing-corruption-with-clarity>

(٦٩) د. سعيد سالم جويلي: المنظمات الدولية المتخصصة، مصدر سابق، ص ١٠١
(*) لم يتم الاعتراف بالمنظمات الدولية غير الحكومية إلا في عام ١٩٥٠ بموجب قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة المرقم (٢٨٨) وهناك عدة معايير حول تصنيف تلك المنظمات وعلى كل حال يمكن القول بأنها تلك المنظمات التي تنشأ من عدة أفراد يجمعهم هدف مشترك ومصلحة عليا ولا تهدف للربح وتخضع في عملها الى القانون الوطني لدولة المقر مثالها منظمة الشفافية العالمية ومنظمة الصليب الأحمر ومنظمة أطباء بلا حدود ومنظمة العفو الدولية وغيرها.. للمزيد ينظر كل من : شريفي الشريف: المنظمات غير الحكومية ودورها في ترقية وحماية حقوق الإنسان في الجزائر رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر ٢٠٠٧-٢٠٠٨، ص ٨، كذلك ينظر د. خليل حسين: النظرية العامة والمنظمات العالمية ، دار المنهل اللبناني، ط١، بيروت ٢٠١٠، ص ٥٢٠.

(٧٠) د. عمر عبد الحميد عمر و سالم حسين محمد: الآليات الدولية الكفيلة بمكافحة الفساد،

مجلة جامعة تكريت للحقوق السنة (٨) المجلد (٤) العدد (٢٩)، ٢٠١٦، ص

(٧١) د. حسن نافعة : دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد، مصدر سابق، ص ٥٤٨.

(٧٢) للمزيد حول الموضوع ينظر موقع منظمة الشفافية على الموقع التالي

- (٧٣) سمر عادل حسين: الفساد الإداري: أسبابه، آثاره وطرق مكافحته مصدر سابق، ص ١٢٧
- (٧٤) المصدر السابق، ص ١٤٥.
- (٧٥) د. عمر عبدالحميد عمر سالم حسين محمد: الآليات الدولية الكفيلة بمكافحة الفساد، مصدر سابق، ص ١٩٨
- (٧٦) للمزيد حول تقرير مؤشر الفساد لعام ٢٠١٦ ينظر الرابط:
https://www.transparency.org/news/pressrelease/corruption_perceptions_index_2016_vicious_circle_of_corruption.
- (٧٧) تقرير منظمة الشفافية الدولية عن الفساد العالمي لعام ٢٠١٦.
- (٧٨) تقرير منظمة الشفافية الدولية عن الفساد العالمي لعام ٢٠١٦.