

الجهود الدولية والعربية لمكافحة الفساد الإداري

الباحث / خالد بن واصل بن دغليب الحربي

الجهود الدولية والعربية لمكافحة الفساد الإداري

أ. خالد بن واصل بن دغليب الحربي

المقدمة:

لا شك أن مكافحة الفساد تحتاج الى التعاون والتنسيق بين الدول والمنظمات المحلية والدولية بهدف محاصرتها وكشفها وقطع خطوط الاتصال والتعاون بين مرتكبيها، حيث أن الفساد لا يقتصر فقط علي الاجهزة الإدارية وحسب بل أنه قد يشمل جوانب كثيرة من أجهزة الدولة، ويتجلى دور التعاون الدولي والمؤسسات الدولية في مكافحة الفساد، وذلك من خلال التعاون الدولي في مكافحة الرشوة الدولية، والتي تتدفق عبر الحدود وتلعب بها الشركات متعددة الجنسيات دوراً خطيراً لترويج انشطتها الاقتصادية في مختلف دول العالم، وكما أنه يجب الاستعانة بالخبرة الدولية في مكافحة الفساد، وذلك بالاستفادة من برامج المنظمات الدولية، مثل منظمة الأمم المتحدة، والبنك الدولي التي وضعت لمواجهة الفساد علي المستوى القومي أو المستوى الدولي، والتعاون الدولي في ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد الداخلية⁽¹⁾.

هذا ترتب عليه أن تحول الفساد من هاجس وطني أو اقليمي إلى قضية سياسية عالمية أدرك بها العالم خطورتها وازداد قلقه وتضاعفت مخاوفه إزاء تداعياتها وعواقبها، واستقر في يقينه الحاجة الماسة الى سياسات فعالة للتصدي لها من خلال تعاون اقليمي ودولي جاد لا يقتصر على الحكومات، بل يمتد الى المنظمات الدولية والاقليمية وإلى المجتمع المدني بمنظوماته غير الحكومية ويستهدف الممارسات الفاسدة كافة، أي كانت مواقعها ومهما كانت اوضاع ومناصب مرتكبيها؛ ذلك لأنه ليس هناك فاصل بين فساد كبار المسؤولين أو صغارهم غير إن ذبوع الفساد بين الكبار من شأنه تقليل فرص التعامل مع فساد الصغار بفاعلية وجدية².

(1) اللواء الدكتور. حسنين المحمدي بوادي. مرجع سابق. ص 176

(2) المستشار سري محمود صيام، مرجع سابق، نقلاً عن د. محمود شريف بسيوني، الجريمة المنظمة وغسل الأموال في القانون الجنائي الدولي، دراسة غير منشورة، 2003.

وبالتالي فإنه يقصد بالجهود الدولية والعربية مجموعة المعاهدات والاتفاقيات والندوات الدولية والمنبثقة عنها قرارات وتوصيات وقوانين فيما بين الدول الاجنبية والعربية بخصوص مكافحة الفساد الإداري، وكيفية النهوض بوسائل الوقاية والعلاج التي تكفل التقليل من آثاره وأضراره وتزويد من الائتمان والثقة في الدول الاعضاء في منظمات عالمية ومجالس دولية واقليمية في شتى بلاد العالم.

ومصدراً لهذا كله لم تكتفي بعض الدول لمواجهة ظاهرة الفساد عبر قوانينها الوطنية فقط بل انتظمت باتفاقيات دولية وشاركت بمؤتمرات دولية واقليمية للوقوف على أسباب ودوافع ظاهرة الفساد والوسائل الكفيلة بمعالجتها، وللاستفادة من المعايير الدولية التي تضعها الجهود الدولية في هذا السبيل، ولعل التزام الدولة بالاتفاقيات التي صادقت عليها وتحويلها الى صيغة تشريعية لها نفاذ قانوني في نظامها القانوني الداخلي يحقق مبدأ التعاون الدولي والتعايش والتناسق بين الانظمة القانونية في العالم لمواجهة المشاكل المؤثرة في العالم⁽³⁾.

ولقد امتد نشاط الأجهزة العامة التقليدي ليشمل تنظيم وممارسة مختلف الوظائف الاجتماعية والاقتصادية قد توسعت اختصاصاتها وتزايدت السلطات الممنوحة لها يوماً بعد يوم، مما جعل من الاهمية بمكان تتبع وتواصل الجهود المبذولة لزيادة كفايتها، وهو ما دفع بالدول الى وضع أسس وأطر الإصلاح الإداري مرة والتطوير الإداري مرة اخرى، والتمتية الادارية وغيرها من المسميات التي هي انعكاس لمحاولات المعنيين لرفع مستوى الأداء المتدنية في غالبية المؤسسات والأجهزة في هذه الدول الى مستوى الطموح المنشود لقياداتها السياسية⁽⁴⁾.

ومكافحة ظاهرة الفساد ستعزز إرادة الدولة بإرادة المجتمع الدولي فيكون لها وإرادتها عبر الاتفاقيات تأثير أكثر فعالية على مكافحة الفساد مما لو اظهرت ارادتها عبر قوانينها الوطنية فقط حيث ستتوحد الجهود والمواقف بما يفضي الى تدويل الحلول

(3) Fitzmaur Ise, The general principles of international – Rec-Coursla Haye 1957, pp 85-86.

(4) د. كامل بربر، مرجع سابق، ص 241.

لمواجهة هذه الظاهرة وضمان تنفيذ الأحكام الصادرة لمواجهةهم في الدول الأعضاء في الاتفاقيات ذات الصلة (5).

وبالتطبيق لبعض هذه الجهود يلاحظ على المستوى الاقليمي أنه هناك بعض الخطوات على سبيل الإصلاح في نطاق كل من منظمة الوحدة الاقتصادية وجامعة الدول العربية، ومن ابرز ما تم اتخاذه من جهود وتدابير هو انعقاد مؤتمر وزراء الداخلية العرب 1987 وانعقاد مؤتمرات المنظمة العربية للتنمية الإدارية في القاهرة 1999، حيث تم تخصيص حلقة كاملة من هذا المؤتمر لموضوع الفساد، ثم تلاه مؤتمر بيروت عام 2002 وبعض المؤتمرات الأخرى في جامعة الدول العربية ووثيقة الاسكندرية لعام 2004 والتي تبلورت فيها رؤية عربية اصيلة حول قضايا الإصلاح واولوياتها تضمنت عدة محاور للإصلاح ووثيقة مسيرة التطور والتحديث والإصلاح في قمة تونس العربية لعام 2004.

في حين كانت الجهود الدولية قد قطعت شوطاً كبيراً في مجال مكافحة الفساد وتطوير الهيئات والمؤسسات المعنية ومكافحة الفساد بكل صوره وتطوير مختلف الآليات ودعمها لتحقيق نتائج عملية في مجال اجتثاث الفساد، ومن ابرزها:

الامم المتحدة، تبنت قرارين خاصين بالفساد عام 1996 والبنك الدولي في متابعة اشكال الاحتيال والفساد وتقديم المعونة للدول النامية ودعم الجهود المبذولة أصلاً من اجل تقديم خدماته هو وسياسات اقراضه المختلفة وكذا فهو عون حقيقي للجهود الدولية لمكافحة الفساد، يضاف الى ذلك دور صندوق النقد الدولي الذي اشترط شروطاً اكثر تشدداً وموضوعية في منح مساعداته وقروضه وفق ضوابط مكافحة الفساد ويساهم في مكافحة الفساد أيضاً عن طريق تدريب وتطوير الموارد البشرية العامة والعاملة في مجال الضرائب واعداد الموازنات ونظم المحاسبة والمراقبة والتدقيق، ويساهم أيضاً في خلق بيئة اقتصادية مستقرة وشفافة وبيئة أعمال نظامية تطور في إطارها القوانين المتعلقة

(3) د. أحمد عبد الكريم سلامة، علم قاعدة التنازع والاختيار بين الشرائع، الطبعة الأولى، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، 1993، ص 133 وما بعدها.

الباحث/ خالد بن واصل بن دغليب الحربي

بالضرائب والأعمال والتجارة وأيضاً المنظمة العالمية للتجارة لعام 1996 حيث انشئت وحدة عمل خاصة لمراقبة الشفافية والتبادلات الحكومية للدول الأعضاء فيها⁶ وإذ يجد الباحث هذا البحث على درجة من الأهمية فإنه يتعرض هنا بالشرح لبعض من الاتفاقيات الدولية والعربية الخاصة بمكافحة الفساد الإداري وذلك فيما يلي:-

المبحث الأول

اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لمكافحة رشوة الموظفين

العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية

تطالب هذه الاتفاقية الدول الموقعة عليها بتجريم رشوة الموظفين العموميين الأجانب والعمل على تبادل المساعدة في التحقيق عند الإشتباه في حدوث مخالفة، وتتص أيضاً على اتخاذ اجراءات لوضع حد للطرح الضريبي على العمولات، وهذا كله يمثل على الصعيد العالمي اعترافاً بمسؤولية الدول الكبرى المصدرة في توسيع الرشوة الدولية⁽⁷⁾. وأما ما يخص الدول السبعة والثلاثين التي وقعت سنة 1997 على ميثاق منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OECD لمكافحة رشوة الرسميين الأجانب في الصفقات التجارية الدولية، فقد أنشأت آلية مراجعة النظراء لرصد التطبيق، كما إن ميثاق منظمة التعاون ضيق نسبياً وذو نطاق محدد، فهو يركز في الدرجة الأساس على استخدام القانون المحلي لتجريم رشوة الرسميين الاجانب⁽⁸⁾.

ولقد أبرمت هذه الاتفاقية في عام 1997 وتم التوقيع عليها من قبل جميع الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية البالغ عددها 29 دولة إلى جانب

(6) د. عز الدين بن تركي، أ. منصف شرفي، الفساد الإداري، اسبابه، آثاره وطرق مكافحته، إشارة لتجارب بعض الدول، مداخلة في ندوة الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، المنعقدة في جامعة محمد خيضر، بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير يومي 6-7 ماي 2012.

(7) د. عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 61.

(8) ياسر اسماعيل حسن، دور الاتفاقيات الدولية في مكافحة الفساد، دراسة قانونية سياسية لأنفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، رسالة للحصول على درجة دكتوراة في الفلسفة في العلوم السياسية، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2013، ص 47.

خمس دول غير أعضاء في المنظمة، وتشكل هذه الاتفاقية إطاراً قانونياً ملزماً لتجريم تقديم الرشوة من قبل شركات الدول الموقعة على الاتفاقية للموظفين الرسميين في الدول الأخرى (أي الدول النامية)، وهذا يعني حتمية وإلزامية تعديل القوانين الوطنية للدول الموقعة على الاتفاقية لتتلاءم مع أحكامها التي تهدف إلى توحيد المعايير المتعلقة بالتعامل مع قضية الرشوة.

ومن أهم المبادئ التي تضمنتها هذه الاتفاقية لمكافحة جريمة الرشوة على المستوى الدولي:

- تبادل المساعدات القانونية والتشاور فيما بين الدول الأعضاء بشأن مدى فعالية أنظمتها القضائية في مكافحة جريمة رشوة المسؤولين الأجانب والتزامها بتعديل قوانينها بما يكفل اعتبار رشوة المسؤولين الأجانب جريمة خاضعة لقانون تبادل المجرمين والاتفاقات الثنائية أو الجماعية في هذا المجال.
 - اخذ الدول الأعضاء في الاتفاقية بمعايير الشفافية في قوانينها المتعلقة بالمحاسبة والتدقيق والإفصاح المالي ومسك الدفاتر والعمل على منع الممارسات غير السلمية في شركاتها، تلك المتعلقة برشوة المسؤولين الأجانب أو إخفاء عمليات الرشوة وتقوم كل دولة عضو بإنزال العقوبات الإدارية والمدنية والجنائية المناسبة والرادعة على الشركات التي يثبت قيامها بمثل هذه الممارسات.
 - توقيع عقوبة جنائية فعالة - رادعة على من تتم إدانته واتخاذ الإجراءات اللازمة لحجز ومصادرة ممتلكات عائدة للمتهمين المدنيين وإخضاع التحقيقات والمحاكمات للقواعد والقوانين المرعية في كل دولة طرف في الاتفاقية⁽⁹⁾.
 - كذلك فإن من العناصر الرئيسية لاتفاقية و توصيات منظمة التعاون الاقتصادي و التنمية عبر مراحلها التاريخية المختلفة في هذا المجال هي: -
- 1- حظر رشوة المسؤولين الأجانب

(9) د. نواف سالم كنعان، الفساد الإداري المالي، أسبابه، آثاره، وسائل مكافحته، مقال في مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، كلية القانون، السنة الثانية والعشرون، العدد الثالث والثلاثون، ذو الحجة 1428 هـ، يناير 2008، ص 96-97.

- 2- الالتزام من قبل الدول المصادقة على الإتفاقية بمقاضاة الشركات التي يشتبه برشوتها لموظفين عموميين في الخارج
- 3- الالتزام من قبل الدول المصادقة على الإتفاقية بإثبات مسؤولية الأشخاص الاعتباريين عن الرشوة
- 4- تعزيز التعاون بين سلطات إنفاذ القانون في البلدان الموقعة
- 5- التوصية بإنشاء آليات فعالة وآمنة للإبلاغ عن المخالفات
- 6- الرصد الدولي لتنفيذ الاتفاقية و التوصيات
- 7- فرض حظر على خصم الرشاوى من الضرائب على الموظفين العموميين

الأجانب

ولكن على الرغم من أن اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أسست مجالاً متكافئاً للعمل في عدد من المجالات، إلا أنها تركت أسئلة أخرى غير منظمة في القانون الدولي وتركت التنظيم للتشريعات الوطنية بشكل عام وهذه المجالات هي:

- 1- الرشوة بين الشركات في قطاع الأعمال
 - 2- المساهمة الداعمة للأحزاب السياسية و المرشحين للمناصب السياسية
 - 3- استخدام المراكز المالية الخارجية
 - 4- الممارسات التي تمنع التحقيق الفعلي في قضايا الفساد وملاحقتها (10).
 - 5- موارد الشفافية الدولية بشأن اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية
- وهذا يمثل مصادقية لجهود المنظمة في مكافحة الفساد والتي تعتبر من أهم وأشمل المبادرات الدولية التي تركزت جهودها في مجال مكافحة الرشوة في نطاق تبادل الأعمال الدولية، حيث يحتل هذا المجال أهمية خاصة في نشاطها منذ أول خطوة تم اتخاذها في عام 1994 وذلك عندما أصدرت مجموعة توصيات عرفت بتوصيات عام 1994 بشأن الرشوة في تبادل الأعمال الدولية.

(10) اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لمكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية، نقلاً عن موقع <http://www.ar.business-anti-corruption.com/about/about-corruption/oecd.aspx> في الإنترنت.

تلك التوصيات دعت الدول الأعضاء إلى تحديد معايير فاعلة لمحاربة ومنع رشوة الموظفين الرسميين الأجانب على أن تقوم لجنة الاستثمارات الدولية والشركات متعددة الجنسية في المنظمة بمتابعة التزام الدول بهذه التوصيات ورفع تقرير بذلك إلى المنظمة خلال 3 سنوات ومن ثم تم مراجعة هذه التوصيات في شهر مايو 1997 وتم إصدار توصيات جديدة عرفت بتوصيات عام 1997 بشأن الرشوة في تبادل الأعمال الدولية تميزت بأنها أكثر شمولاً من سابقتها ومتضمنة تعهدات أكثر شمولية من سابقتها وتضمنت تعهدات أكثر تحديداً في مجالات معينة، مثل تحريم رشوة الموظفين الرسميين الأجانب، كما وحثت هذه التوصيات التدقيق عن توصيات عام 1996 المتعلقة بالإعفاء الضريبي للرشاوى المقدمة للموظفين الرسميين الأجانب⁽¹¹⁾.

هذا وتتابع هذه المنظمة جهودها الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد الإداري في مجالات الرشوة في التبادلات والأعمال الدولية والفساد في المشتريات الممولة بمساعدات دولية في إطار دولي يضمن مكافحة الجادة والرصينة لهذا النوع من الجرائم الخطيرة على الصعيد الدولي والداخلي على حد سواء⁽¹²⁾.

المبحث الثاني

اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وبنك التنمية الآسيوي

لمكافحة الفساد

كذلك فإن من أنواع الفساد التي عالجتها اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية هي الفساد في المشتريات الممولة بالمساعدات والتي أصدرتها المنظمة في سنة 1996 وفق ما يصطلح عليه بـ التوصيات الخاصة بمكافحة الفساد في المشتريات الممولة بالمساعدات والتي تدعو إلى اعتماد مجموعة شروط وتدابير لمنع الممارسة الفاسدة في المشتريات التي يتم تمويلها بمساعدات خارجية. ودعت هذه التوصيات الدول الأعضاء

(11) زياد عربية بن علي، الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد في الدول النامية، مقال في مجلة الأمن والقانون، كلية شرطة دبي، السنة العاشرة، العدد الأول، شوال، 1422هـ - يناير 2002م، ص 19.

(12) د. عز الدين بن تركي، أ. منصف شرفي، مرجع سابق.

في المنظمة الى التعاون مع الدول المستفيدة من التمويل مع المؤسسة الإنمائية الدولية لتطبيق هذه التوصيات، بالإضافة الى ذلك تقوم المنظمة بمساعدة الدول الاعضاء على تطوير إطار عمل فاعل لتعزيز استقامة الموظفين الرسميين وزيادة كفاءة ادائهم⁽¹³⁾.

أما البنك الآسيوي للتنمية فهو مؤسسة إقراض للدول النامية في منطقة آسيا، وتتضمن الأهداف العامة للبنك الآسيوي للتنمية الحد من الفقر والتركيز على تشجيع الأنشطة التي تساعد الفقراء وتحقيق النمو الاقتصادي المستدام والتنمية الاجتماعية وتطبيق نظم الحكومة السليمة، وتقر استراتيجية البنك للحد من الفقر إن العنصر الاستدامة البيئية هي من أحد المتطلبات الأساسية لتحقيق النمو الاقتصادي لصالح الفقراء، بل لكافة الجهود الخاصة للحد من الفقر، كما إن عنصر التنمية المستدامة للبيئة أصبح من أحد الموضوعات الهامة، التي تعتبر قاسماً مشتركاً يتكرر في الإطار الاستراتيجي طويل الأجل للبنك للأعوام بين 2001 الى 2015.

حيث يتبنى البنك سياسة بيئية منصوص عليها في ورقة السياسات التي صدرت في عام 2002، وتنبثق هذه السياسات البيئية من استراتيجية البنك للحد من الفقر والإطار الاستراتيجي طويل الأجل للبنك، وقد وصل إجمالي القروض التي تمت الموافقة عليها في عام 2002 الى 5.6 مليار دولار امريكي ولقد خصص البنك 4.5 % منها، أو ما يساوي 250 دولار لمشروعات حماية البيئة، أما في خطة 2003 فلقد وصلت حصة مشروعات حماية البيئة الى 8% من اجمال ميزانية الإقراض، كما إن البنك عضو في مرفق البيئة العالمية وتتيح السياسة التي تبناها المرفق عام 1999 بشأن فتح مجالات أوسع للبنوك الاقليمية للتنمية للبنك، أن يدمج موارده المخصصة للتنمية المستدامة على مستوى الدولة مع موارد مرفق البيئة العالمية المخصصة للمنح والتي تستهدف التعامل مع القضايا البيئية العالمية⁽¹⁴⁾.

(13) زياد عربية بن علي، مرجع سابق، ص 20.

(14) أ. فروحات حدة، استراتيجية المؤسسات المالية في تمويل المشاريع البيئية من أجل تحقيق التنمية المستدامة، دراسة حالة الجزائر، مقال في مجلة الباحث، جامعة ورقلة، الجزائر، العدد 07، 2009-2010، ص 128-129.

أما جهود بنك التنمية الآسيوي في مكافحة الفساد فتمثلت في ان تبنت 21 دولة في منطقة آسيا (المحيط الهادي) مجموعة مبادئ غير ملزمة ضد الفساد، وهذه المجموعة المعروفة بخطة عمل البنك الآسيوي للتنمية/ منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ADB/OECD لمكافحة الفساد في آسيا والمحيط الهادي، وتم تطويرها برعاية البنك الآسيوي للتنمية ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، كما ان مراجعة النظراء ملحوظة ضمنها للمستقبل سنة 2004، وقد وافق قادة منظمة التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادي APEC على برنامج عمل لمكافحة الفساد وضعته المنظمة، شمل التزاماً قوياً بتطبيق ميثاق الأمم المتحدة ضد الفساد والعمل على النطاق الاقليمي لحجب الملاذ الآمن عن الرسميين الفاسدين، وعن اللذين رشوهم وعن اموالهم المكتسبة بصورة غير مشروعة وفيما يتعلق منطقة الشرق الاوسط فتعمل الدول العربية عبر شبكة اقليمية هي مبادرة الحكم الجيد للتنمية GFD لتقديم الدعم والعون الى العملية الجارية للإصلاح الحكم وتحديث القطاع العام ولخلق الظروف اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة، تشكل محاربة الفساد ركناً أساسياً من العمل وعلى الأخص بالنسبة للجهود الرامية الى تطبيق ميثاق الامم المتحدة في مكافحة الفساد.

المبحث الثالث

ميثاق الاستقرار ضد الفساد

اصدرت ما يسمى بالمبادرة المعروفة ميثاق الاستقرار ضد الفساد The Stability Pact التي قامت في نطاق ميثاق الاستقرار جنوب أوروبا سنة 2000، وقد حدد هذا الميثاق دوراً رسمياً للجهات الدولية المانحة والمراقبين الخارجيين في نطاق عملية التقييم المتبادل والهدف من ذلك هو تقوية التزام الجهات المانحة بتمكينهم من الدخول في هيكل الآلية وعملياتها، ومن المتوقع ان تترجم الية الجهات المانحة الى المزيد من الالتزامات بتقديم المعونة الفنية والتمويل اللازم للتعامل مع المجالات التي تثبت بها عملية التقييم المتبادل على أنها بحاجة الى مثل هذا الدعم⁽¹⁵⁾.

(15) ياسر اسماعيل حسن، مرجع سابق، ص 46.

مكافحة الفساد التي كانت تعتبر ضمن مجال اختصاص حكومة كل دولة بمفردها، أصبحت الآن شأن المجتمع الدولي الذي يعمل سويًا بمثابة المتمم والمساعد لجهود الحكومات والاتفاقية الدولية متعددة الأطراف التي أصبحت شبكة عالمية لمكافحة الفساد (فجون براندولينو) هو مدير برنامج مكافحة الجريمة، وديفيد لونا هو مدير مبادرات مكافحة الفساد ونظام الحكم، في المكتب الدولي لشئون المخدرات وتطبيق القانون في وزارة الخارجية الأمريكية.

وقد كان الفساد يعتبر في الماضي ظاهرة متفشية لدرجة أن معالجتها كادت تشكل تحدياً لا يمكن التغلب عليه، غير أن المجتمع الدولي شهد خلال السنوات الماضية تغيراً ملحوظاً وإيجابياً في الكفاح العالمي ضد الفساد قبل هذا التغير الهائل، ولم تكن البلدان راغبة حتى بالبحث بأمر الفساد وكانت تعتبرها مشكلة داخلية ليس إلا، وهناك اليوم عدد كبير من التجمعات والآليات المتعددة الأطراف التي أنشئت خصيصاً لمعالجة مشكلة الفساد، وأصبحت اليوم تعمل عدد من الدول معاً لمقاومة الرشاوى المدفوعة والحقيقة أن بعض البلدان كانت تقول عن خطأ إن الفساد كان أمراً مقبولاً في بعض الأجواء الثقافية أو لهدف تسهيل الأعمال في البلدان النامية، إلا أنه اليوم لا أحد يجرؤ على قول ذلك. ومنذ عام 1996 خدمت الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد في رفع الالتزامات السياسية لمكافحة الفساد وعينت المعايير والممارسات الدولية الأساسية لمعالجة الفساد وكان يعتقد في ما مضى إن مكافحة الفساد موضوع يخص كل حكومة بمفردها، لكن أصبح من المتفق عليه عالمياً أن يوسع المجتمع الدولي مصلحة حقيقية في رؤية الفساد ويعالج محلياً كما على المستوى العالمي ففي موافقة على آليات مكافحة الفساد، يفتح المجتمع الدولي الأبواب أمام مزيد من التعاون المتعدد الأطراف ولكنها تبقى محلية تقليدية، وهذا يشجع بدوره مشاطرة الممارسات الفضلى ويبني الثقة والعلاقات بين الدول المتعاونة ويزيد في نهاية المطاف فعالية الجهود الثنائية والمتعددة الأطراف⁽¹⁶⁾.

(16) موقع الانترنت

<http://iipdigital.usembassy.gov/st/arabic/publication/2008/06/20080604125144ssissirdile0>

توحيد مبادئ مكافحة الفساد

الاتفاقيات متعددة الأطراف لمكافحة الفساد تجمع معاً المبادئ المعترف بها دولياً لمكافحة الفساد وتعطي شكلاً رسمياً للالتزام الحكومات تطبيق هذه المبادئ، وهذه المبادئ التي تضمنتها مؤخر ميثاق الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) وتذهب إلى ابعده من مجرد مناشدة الحكومات تجريم الأعمال المفسدة المختلفة، فهي تعترف أن الكفاح ضد الفساد يتطلب عملاً منسقاً على عدد من الجبهات.

وهذه الاتفاقيات تعالج جبهة أو أكثر من الأعمال المضادة للفساد بما فيها ما يلي:

1- تطبيق القانون: سلطة التحقيق والمقاضاة، والسلطة القضائية تشكل عناصر أساسية للكشف عن الفساد العام ومقاضاته، وهي بهذه الصفة تلزم الحكومات سن قوانين جنائية فعالة، وعقوبات وأجهزة تطبيق القانون، لاكتشاف وردع الرشاوى وممارسات الفساد الأساسية الأخرى.

2- منع الفساد بالقطاع العام: العديد من الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد تلزم الحكومات اتخاذ تشكيلة عريضة من الإجراءات مثل الحفاظ على معايير عالمية من السلوك لدى الموظفين الرسميين، وإقامة أنظمة شفافة للمشتريات ولإدارات المالية وتجنب تضارب المصالح والمطالبة بالكشف المالي عن الأصول الشخصية، وحماية الأشخاص الذين يكتشفون المفسدين وإنشاء مؤسسة وإجراءات محاسبية فعالة داخل الحكومة وخارجها، وتأمين الوصول إلى المعلومات الحكومية.

3- منع الفساد في القطاع الخاص: العديد من الاتفاقيات الدولية والمضادة للفساد تسلط أيضاً الأضواء على الإجراءات التي تؤثر بصورة بناءة على سلوك القطاع الخاص وتلزم الحكومات باتخاذها مثل الحفاظ على إطار عمل قانوني فعال لمنع إخفاء المدفوعات غير المشروعة أو الرشاوى في حسابات الشركات واحتيال الشركات وحظر اقتطاع مدفوعات الرشاوى من الضرائب.

الآليات المتبعة في سياق بعض الأدوات المتعددة الأطراف المضادة للفساد وبإمكان مراجعات المتابعة وآليات التقييم لتسهيل التعاون الدولي وتوفير المساعدة الفنية لمعالجة نقاط الضعف.

التطبيق: آلية المتابعة التابعة لمنظمة الدول الأمريكية ومجموعة دول مجلس أوروبا المضادة للفساد ومجموعة العمل حول الرشاوى التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ومبادرة ميثاق الاستقرار لمكافحة الفساد

الاتفاقيات والمبادرات الدولية الموجودة لمكافحة الفساد

الاتفاقيات الأكثر شمولية والقابلة للتطبيق عالمياً تم تطويرها تحت رعاية الأمم المتحدة وشارك في المفاوضات الخاصة بميثاق الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي دامت سنتين والتي دخلت حيز التنفيذ في كانون الأول ديسمبر 2005 أكثر من (130) دولة تغطي الاتفاقية جميع مجالات العمل المذكور أعلاه وتقوم ولأول مرة في إطار عمل للتعاون في حالات استرجاع الأموال، وهي أيضاً في طريقها لأن تكون أول اتفاقية دولية حقيقية لمكافحة الفساد تطبق عالمياً حيث وقع عليها (140) فرداً و(80) فريقاً.

وفي أوروبا طور مجلي أوروبا (COE) ثلاث أدوات أولية لإرشاد الأعضاء في مكافحة الفساد وشكلت اثنتان من هذه الوثائق ميثاقين (ميثاق القانون الجنائي ضد الفساد الصادر لعام 1997م عن مجلس أوروبا، وميثاق القانون المدني ضد الفساد الصادر عن مجلس أوروبا) وكانت واحدة عبارة عن مبادئ غير ملزمة (المبادئ العشرية الإرشادية لمكافحة الفساد الصادر عن مجلس أوروبا) وطور مجلس أوروبا أيضاً آلية مراجعة النظراء وارسد تطبيق تلك المبادئ والمواثيق بما يخص (42) دولة بما فيها الولايات المتحدة وطور الاتحاد الأوروبي أيضاً عدة وثائق لإرشاد الأعضاء وتشمل هذه الوثائق ميثاق الاتحاد الأوروبي حول الكفاح ضد الفساد الصادر سنة 1997م ويخص الرسميين في المجتمعات الأوروبية أو الرسميين من الدول الأعضاء والعمل المشترك للاتحاد الأوروبي سنة 1998م حول الفساد بالقطاع الخاص وهناك أيضاً إطار عمل الاتحاد الأوروبي لعام 2002م حول مكافحة الفساد في القطاع الخاص، وميثاق الاستقرار الذي طور سنة 2000م والذي وقعته سبع دول أوروبية جنوبية مع آلية مراجعة النظراء الناتجة عنه ارسد التطبيق ويعرف بمبادرة ميثاق الاستقرار لمكافحة الفساد (SPAI). وفي أمريكا اللاتينية تم التفاوض سنة 1996م بشأن الميثاق بين الدول الأمريكية ضد الفساد برعاية منظمة الدول الأمريكية (OAS) التي أنشئت سنة

2001م آلية مراجعة النظراء لرصد التطبيق حالياً وهناك (33) دولة من ضمنها الولايات المتحدة الأمريكية مشاركة في هذه الاتفاقية⁽¹⁷⁾.

المبحث الرابع

الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

هي عبارة عن معاهدة أعدت في نطاق مجلس الوزراء الداخلية العرب في شكل اتفاقية عربية لمكافحة الفساد، تم تعميمها على وزارات العدل العربية وشكلت لمراجعة صياغته لجنة مشتركة من مجلسي وزراء الداخلية والعدل، تم اعتمادها والانتهاج منها ودخلت حيز التنفيذ في 2013/6/29م، ويتبين منها انها اخذت بمفهوم بالغ الاتساع للفساد الذي يراد مكافحته، وهو ما أورده المادة (1) من الاتفاقية في تعريف الفساد أن المقصود به أفعال الرشوة والاختلاس، والاستيلاء بغير حق وتجاوز حدود الوظيفة، والاخلال بواجباتها، المنصوص عليها في هذه الاتفاقية، وفي بيان صنوف هذه الأفعال أوردت الاتفاقية في المادة (4) ما يلي:-

1. كافة صور الرشوة في مجال الموظفين العموميين وفي نطاق الشركات المساهمة، والجمعيات التعاونية والنقابات، والمؤسسات والجمعيات المعتبرة قانونياً ذات نفع عام، وكذلك بالنسبة الي الموظف العمومي الأجنبي أو الموظف المدني الدولي، ويعتبر امتداد التجريم إليهما إنفاذاً لاتفاقية الأمم المتحدة للجريمة المنظمة، واتساقاً مع الاتفاقية لمكافحة الفساد.

2. أفعال التعذيب الإكراه الواقعة من الموظفين العموميين علي الأشخاص، واستخدامهم العمال سخرة في الأعمال الحكومية، ويلاحظ أن إدراج هذه الأفعال ضمن جرائم الفساد هو من قبيل التوسع في مفهوم هذه الجرائم.

3. أفعال الاختلاس والاستيلاء بغير حق، في نطاق الموظفين العموميين والشركات المساهمة.

4. أفعال التعدي علي الحرية وحرمة المنازل، وهو ما لا نرى صواب ادراجه ضمن جرائم الفساد.

(17) ياسر اسماعيل حسن، مرجع سابق، ص 44.

5. أفعال الأضرار بالأموال العامة وقد تضمنت توسعة غير مطلوبة في هذا النطاق.
6. أفعال الإخلال بواجبات الوظيفة، بما فيها التوسط لدى قاض أو محكمة، وامتناع القاضي عن إصدار الحكم، أو إصداره حكماً غير حق نتيجة الوساطة أو الطلب أو الرجاء أو التوصية أو الإهمال في القيام بالوظيفة، وتجد الإشارة إلى إن إدراج الجرائم غير العمدية من ضمن جرائم الفساد هو نهج يتعين إعادة النظر به، حيث لم تأخذ به المواثيق الدولية.
7. غسل الأموال.

وقد أخذت الاتفاقية العربية كشأن اتفاقية الجريمة المنظمة والمشروع المنقح لاتفاقية مكافحة الفساد بتقرير مسؤولية الهيئات الاعتبارية ومردداً ذات احكامها (18).

ولا ينكر أن هذه الاتفاقية التي اشترك فيها 19 دولة عربية من اجمالي 22 هي اليوم بمثابة عالم واحد للتنمية الاقتصادية العربية وهو ما يحتم على باقي الدول الأعضاء غير المصدقة عليها تقديم باقي وثائق التصديق على الاتفاقية؛ من اجل تحقيق مكافحة الفساد بشكل عام وتحقيق الشفافية على وجه خاص، بوصفها إحدى الآليات الاقليمية التي تبنتها جامعة الدول العربية من أجل مكافحة الفساد.

وإذا كان ما تحقق من الاتفاقية في ضوء النصوص قد قلل من آثار الفساد الإداري، فإن مكافحة الاجهزة القضائية ومحاصرة الفساد بشتى صوره، هو تعزيز للتعاون العربي واسترداد للموجودات وتعزيز للنزاهة والشفافية وسيادة حكم القانون، ومن ثم تشجيع مؤسسات المجتمع المدني والأفراد على مكافحة الفساد ومكافحته بشكل جدي(19).

(18) المستشار سري صيام، مرجع سابق.

(19) جيهان سغان، عالم واحد للتنمية ترحب بتوقيع مصر على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، مقال في جريدة الاسبوع المصرية، الجمعة 29-08-2014، نقلاً عن موقع:

<http://www.elaosboa.com>

الخاتمة

الفساد الإداري من الموضوعات التي تحتل مكان الصدارة في العصر الحالي على مستوى العالم وبالأخص على مستوى الدول النامية، والفساد الإداري هو الداء العضال الذي يدمر الدول اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً وعلى كافة مناحي الحياة، ومن هنا بدا لنا أهمية دراسة تلك الظاهرة والتي نهدف من ورائها إلى محاولة إيجاد آلية لعملية الحد من الفساد الإداري.

التوصيات

- 1- على الرغم من تبني الحكومة السعودية والمصرية العديد من الأنظمة واللوائح، وإنشاء مجالس وهيئات تهدف إلى تعزيز ودعم الحوكمة الرشيدة، إلا أن أداء الدولتين في مؤشرات الحوكمة الرشيدة ما زال أقل من المأمول. ومما لا شك فيه أن هناك حركة إصلاحات سياسية وإدارية في الدولتين، إلا أن هذه الحركة الإصلاحية تحتاج إلى تفعيل للأنظمة واللوائح على أرض الواقع، والذي من شأنه أن يرفع من كفاءة وفعالية أداء الحكومة، ويضمن جودة التشريعات وتطبيقها، ويساهم في مكافحة الفساد.
- 2- ينبغي الفصل الواضح والاستقلالية التامة لكل سلطة من السلطات الثلاث لدعم الحوكمة الرشيدة، حيث إن هناك تداخلاً بين مهام السلطات الثلاث التشريعية والقضائية والتنفيذية في السعودية، وهذا الفصل من شأنه أن يعزز مبدأ سيادة القانون والاستقرار السياسي.
- 3- ينبغي زيادة مشاركة الجهات غير الحكومية (القطاع الخاص والمنظمات غير الربحية) والمواطنين في إدارة شؤون الدولة، وفي عملية اتخاذ القرارات على الأقل على المستوى المحلي، وهذا من شأنه أن يعزز مبدأ المساءلة والشفافية، ويساهم في السيطرة على الفساد.
- 4- ينبغي على المشرع المصري إنشاء محكمة متخصصة تكون مهمتها الأساسية البت في قضايا الفساد، وبحيث يكون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري جهة إدعاء في القضايا التي تنتظر أمامها، حيث إن هذا الجهاز له دور كبير في كشف المخالفات المالية والإدارية داخل الجهاز الإداري للدولة.