

نحو إطار تشريعي فعال يكرس مبدأ التعاون الدولي في مكافحة الفساد Towards an effective legislative framework that enshrines the principle of international cooperation in the fight against corruption

تاريخ قبول المقال للنشر : 2018/02/27

تاريخ إرسال المقال : 2018/02/07

د. عجابي إلياس / جامعة محمد بوضياف - المسيلة

ملخص :

تعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ثورة قانونية حقيقية في مجال مكافحة جرائم الفساد، فهي سابقة لم يشهدها المجتمع الدولي المعاصر كونها تعد أول صك دولي يختص بظاهرة الفساد ينال الإجماع بين الدول، نظرا لما تضمنته الاتفاقية من آليات جادة مبنية على أساس التعاون الدولي على غرار تبادل المعلومات وغالبا ما تكون عن طريق إرسال الخطابات و الرسائل والمطبوعات التي تحتوي على بعض المعلومات المتعلقة بالمشاكل المشتركة جراء ظاهرة الفساد والآراء المقترحة لمكافحتها، كما نجد أيضا تنظيم وتبادل الزيارات التي يمكن أن تتم بشكل رسمي أو شبه رسمي أو غير رسمية معلنة أو سرية، وتبادل الآراء والخبرات وتنظيم حلقات المناقشة التي غالبا ما تتم على هامش المؤتمرات الدولية العالمية أو الإقليمية كما يمكن أن تتم بين السفارات أو المكاتب الإقليمية للمنظمات الدولية الحكومية أو غير الحكومية، والأهم من ذلك تتبع عائدات الفساد والعمل على إعادتها للدول المطالبة بها، انطلاقا من ذلك يمكن القول أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تمثل في حد ذاتها إستراتيجية تشريعية فعالة لمكافحة ظاهرة الفساد .

الكلمات المفتاحية : مبدأ التعاون الدولي ، مكافحة الفساد ، المعاهدات الدولية .

Abstract:

The United Nations Convention against Corruption is a genuine legal revolution in the field of combating corruption crimes. It is a precedent that has not been witnessed by the international community today as it is the first international instrument to deal with the phenomenon of corruption that obtains consensus among countries, given the serious mechanisms of the Convention based on international cooperation, Information and often by sending letters, letters and publications that contain some information on common problems due to the phenomenon of corruption and the views proposed to combat them. We also find the organization and exchange of visits that can be carried out formally, semi-formal or informal The exchange of views and experiences and the organization of panel discussions, which are often held on the margins of international or regional

international conferences, and may take place between embassies or regional offices of intergovernmental or non-governmental organizations, and more importantly, tracking the proceeds of corruption and returning them to the requesting States , It can be said that the United Nations Convention against Corruption is in itself an effective legislative strategy to combat the phenomenon of corruption.

Keywords: principle of international cooperation, combating corruption, international treaties.

مقدمة :

تعتبر ظاهرة الفساد واحدة من أخطر ظواهر السلوك الإنساني ومن أهم التهديدات التي تواجه أمن وسلامة ومصالح الأفراد والجماعات والمجتمعات المختلفة، لذا فقد اهتمت اغلب الدول بالتصدي لهذه الظاهرة بكافة الطرق والوسائل المتاحة، من خلال وضع السياسات والاستراتيجيات القائمة على تكافل جميع القطاعات الرسمية منها وغير الرسمية.

فمشكلة الفساد لا تقتصر على وجوده ومدى انتهاكه لحقوق الإنسان بحد ذاته، بل تتفاقم وتتعاظم مع زيادة قدر هذا الفساد ونعني بذلك الفساد الذي لا ينال من أموال وموارد الدولة فحسب، بل وحتى من ديمقراطيتها واستقرارها أيضا.

من هنا أصبح موضوع مكافحة الفساد والقضاء عليه من أهم التحديات التي تواجه المجتمع الدولي في محاولة للوصول إلى نظام عالمي أكثر ديمقراطية واستقرارا، لذا كان من الضروري في الوقت الراهن أن تنصب جميع الجهود الدولية في مكافحة ظاهرة الفساد بدرجة أولى على تعزيز دور المجتمع الدولي في إعادة بناء قدراته وتوظيفها أحسن توظيف وفق سياسات وقواعد ممنهجة تضمن لنا تحقيق الهدف المنشود الذي لا يتأتى إلا من خلال العمل على وضع إطار مؤسسي فعال يضمن مكافحة الفساد على كافة المستويات الدولية والإقليمية والوطنية، يعمل هذا النظام على خلق التزام دولي تضامني من شأنه أن يمهد الطريق إلى إرادة سياسية جادة على المستوى العالمي تعمل بدورها على احترام وتعزيز وتنفيذ المعاهدات والاتفاقيات الدولية ذات الصلة بمكافحة الفساد .

وتكمن أهمية دراسة موضوع التعاون الدولي لمكافحة ظاهرة الفساد في مدى وعي الدول بضرورة تضافر الجهود العالمية من أجل تحقيق المصلحة المشتركة للإنسانية، إذ لا يمكن لأي دولة الاستغناء عن هذه العلاقات التعاونية في زمن العولمة وما تفرضه من انتفاء الحدود والسيادة النسبية لا المطلقة .

هذا ما سنحاول توضيحه من خلال دراسة الأساس الذي يقوم عليه مبدأ التعاون الدولي بصفة عامة ثم التركيز على ظاهرة الفساد والجهود المبذولة من قبل الدول للقضاء عليه وذلك وفق الإشكالية التالية:

إلى أي مدى يمكن وضع إستراتيجية عالمية فعالة من شأنها القضاء على ظاهرة الفساد؟

وما مدى فاعلية آليات التعاون الدولي في مكافحة ظاهرة الفساد؟
من أجل الإجابة على الإشكالية المطروحة وبقيّة التساؤلات التبعية حاولنا دراسة هذا الموضوع عن طريق الاعتماد في معالجتنا له بدراسة وتحليل اغلب الاتفاقيات المتعلقة بهذا الشأن من خلال العناصر التالية:

المبحث الأول: المقصود بمبدأ التعاون الدولي في مكافحة الفساد
المبحث الثاني: دور المعاهدات والاتفاقيات الدولية في إرساء قواعد التعاون الدولي لمكافحة الفساد

المبحث الثالث: مستويات التعاون الدولي في مكافحة ظاهرة الفساد

المبحث الأول: مقومات مبدأ التعاون الدولي في مكافحة الفساد:

لقد أصبح التعاون الدولي احد الأعمدة الرئيسية في قيام النظام الدولي المعاصر إذ يعتبر من بين المبادئ الراقية التي تهدف إلى تحقيق المصلحة المشتركة للمجتمع الدولي ككل خاصة إذا ما تعلق الأمر بمكافحة الجريمة الدولية وبالخصوص مكافحة ظاهرة الفساد ليس باعتبارها مشكلة اقتصادية فحسب ولكن باعتبارها مشكلة حضارية وأخلاقية وسياسية¹، من هنا فالتعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد يمثل بدوره أحد أهم الأولويات المعاصرة للدول والحكومات نتيجة مساهمته باستقرار الحياة العامة للأفراد الاقتصادية والاجتماعية.

المطلب الأول: النظام القانوني للتعاون الدولي لمكافحة الفساد

للتعرف أكثر على الأبعاد المختلفة والأسس النظرية التي يقوم عليها مبدأ التعاون الدولي لمكافحة الفساد كان لزاماً علينا أن نقوم بتبيان أهم ملامح العلاقة بين الظاهرتين من خلال ما يلي:

الفرع الأول: الطبيعة القانونية لظاهرة الفساد:

تعتبر ظاهرة الفساد من أكثر المفاهيم التي يصعب حصرها في تعريف جامع مانع، ولعل السبب الرئيسي في ذلك يرجع تطورها السريع والمستمر واتساع مجالاتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية وحتى الثقافية، بالإضافة إلى تعدد أشكالها وصورها.

وبالرغم من ذلك يمكن أن نقدم بعض المحاولات في تعريف الفساد، حيث قامت منظمة الشفافية الدولية بتعريفه بقولها «هو كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو لجماعته»²، غير انه يعاب على هذا التعريف اقتصره على بعض صور الفساد المتعلقة بسوء استعمال السلطة في أن الظاهرة المدروسة تنطوي على أكثر من ذلك.

ومن بين المحاولات أيضاً نجد التعريف الذي قدمه البنك الدولي من خلال إبراز أهم الأشكال والصور التي تعتبر فساداً «إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص، فالفساد

يحدث عندما يقوم موظف بقبول رشوة أو ابتزاز لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمناقصة عامة، كما يتم عندما يقوم وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة بتقديم رشوى للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على منافسين وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين المرعية». أما اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 فإنها لم تتطرق إلى تعريف الفساد، ولكنها قامت بالنص على بعض الأعمال التي يمكن اعتبارها فسادا مثل: غسيل الأموال، رشوة الموظف العام، رشوة الموظف الأجنبي، اختلاس الممتلكات أو تبديدها، استغلال النفوذ، إساءة استغلال الوظيفة، الإثراء غير المشروع، الرشوة في القطاع الخاص، اختلاس ممتلكات القطاع الخاص وإعاقة سير العدالة³، فرغم توفيق الاتفاقية في محاولة جمع أهم الصور التي تنطوي تحت مفهوم الفساد إلا أنها لم تضع تعريفا دقيقا يحدد لنا الجوانب القانونية المتعلقة بالفساد باعتباره عمل مجرم يمكن له الارتقاء إلى درجة أخطر وهو الإجرام المنظم الذي يتخذ أشكالا متجددة وتتعدى آثاره ونتائجه إقليم الدولة الواحدة إلى بقية دول العالم، وهو الأمر الذي يستدعي تضافر الجهود الدولية لمكافحة عمله من خلال العمل بمقتضى مبدأ التعاون الدولي. هذا وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري وهو بصدد إصدار القانون رقم 06/01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم⁴ هذا حذو اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث لم يرقم هو الآخر بتعريف الفساد ولكنه اقتصر فقط على تحديد بعض المفاهيم المتعلقة به⁵ والعقوبات المسلطة على كل من يتهم بالفساد⁶.

الفرع الثاني: مقتضيات التعاون الدولي لمكافحة الفساد

من المعروف لدى المهتمين بالشؤون الدولية أن مبدأ التعاون بين الدول بصفة عامة هو أحد الأصول الرئيسية للنظام الدولي الراهن، وذلك لارتباطه بجوهر التنظيم الدولي الذي تلتزم الدول بموجبه بضرورة التعاون فيما بينها على كافة المستويات العامية منها والإقليمية و الوطنية من أجل محاربة ومكافحة الفساد.

لكن تجدر الإشارة هنا إلى صعوبة وضع تعريف دقيق جامع ومانع لهذا التعاون، ولعل السبب في ذلك يرجع إلى صعوبة حصر الأنواع والأشكال التي من شأنها تحديد عناصر هذا التعاون، غير أنه يمكن لنا تحديد بعض ملامحه في إطار العلاقات الخارجية للدول من خلال تبادل العون والمساعدة بين طرفين أو أكثر من أجل تحقيق مصلحة إنسانية مشتركة في مجال التصدي لمخاطر وتبعات الفساد وكل ما يرتبط بحسن سير القضاء والعدالة الجنائية وتعقب مصادر التهديد، مهما كان نوع هذه المساعدة سواء قضائية أو تشريعية أو شرطية أمنية أو إجرائية.

من هنا يمكن لنا أن نستنتج بعض العناصر الأساسية التي لا بد من توافرها في أية علاقة تعاونية دولية في مجال مكافحة الفساد وهي كالتالي:

- ضرورة تمتع الأشخاص المخاطبين بالتعاون سواء الدول أو المنظمات بالاستقلال الذاتي والمتعلق بحرية الإرادة عن طريق الاعتراف لها بهذه الصفة.
- ضرورة توافر الإرادة السياسية للدول في مكافحة الفساد، من أجل الوصول إلى التزام

دولي تضامني.

- ضرورة أن يكون مجال مكافحة الفساد خاص بظاهرة الفساد دون غيرها من الجرائم، ونقصد هنا مجال التخصص لا العمومية من أجل ربح الوقت وتفادي التداخل بين الجرائم.

- ضرورة المشاركة الفعلية لجميع الدول في تحمل المسؤولية المترتبة عليهم. أما فيما يتعلق بأشكال وصور التعاون الدولي في مكافحة الجريمة على العموم فنجد أنها تختلف باختلاف درجة تطور العلاقات التعاونية بين الدول، إذ اثبت لنا الواقع أن أغلب هذه الروابط والعلاقات تنشأ في بدايتها بسيطة ثم تتطور مع مرور الوقت حال نجاحها إلى صور أكثر نضوجاً وأشد قوة، فكلما أبدا الأطراف رغبتهم الجدية في تحقيق مصالحهم وأهدافهم كلما تدعمت هذه العلاقة وارتقت إلى درجات التعاون الوثيق الذي من بين صوره توحيد التشريعات والقوانين الخاصة بمكافحة الفساد، والتعاون القضائي والأمني فيما بين أجهزة الشرطة والمخابرات، ولعل أبرز صور التعاون البسيط نجد: تبادل الرسائل وغالباً ما تكون عن طريق إرسال الخطابات والرسائل والمطبوعات التي تحتوي على بعض المعلومات المتعلقة بالمشاكل المشتركة جراء ظاهرة الفساد والآراء المقترحة لمكافحتها، كما نجد أيضاً تنظيم وتبادل الزيارات التي يمكن أن تتم بشكل رسمي أو شبه رسمي أو غير رسمية معلنة أو سرية، وتبادل الآراء والخبرات وتنظيم حلقات المناقشة التي غالباً ما تتم على هامش المؤتمرات الدولية العالمية أو الإقليمية كما يمكن أن تتم بين السفارات أو المكاتب الإقليمية للمنظمات الدولية الحكومية أو غير الحكومية.⁷

أما فيما يتعلق بصور التعاون الدولي الأكثر تطوراً وجدية فنجد على سبيل المثال لجوء الأطراف إلى تنظيم الدورات التدريبية للعاملين في مجال العدالة والأجهزة الأمنية والمعنيين بمكافحة الفساد على المستوى الدولي، وهو ما يؤدي إلى تطوير المهارات والخبرات والمعلومات والقدرات في مجابهة الفساد، بالإضافة إلى تنظيم الاجتماعات وإجراء المفاوضات وتنظيم المؤتمرات الدولية (العالمية أو الإقليمية) وتوقيع الإعلانات المشتركة ومذكرات التفاهم في حال ما إذا تلاقى وجهات النظر وتفقت على ضرورة تطوير سبل التعاون فيما بينها، ثم ننقل إلى مرحلة توقيع الاتفاقيات والمعاهدات الدولية وإنشاء كيانات تنظيمية مشتركة لإدارة التعاون الدولي بالإضافة إلى تبادل المساعدة القضائية والأمنية وتسليم المجرمين أو المتهمين.⁸

المطلب الثاني: ضرورات التعاون الدولي لمكافحة الفساد

لقد تأصلت في أذهاننا في الوقت الحاضر فكرة انه لا يمكن لأي دولة من دول العالم أن تواجه ظاهرة الفساد بمفردها مهما بلغت قوتها ودرجة تطورها، ويرجع سبب ذلك إلى صعوبة حصر الأشكال التي ينطوي عليها الفساد وامتداد آثاره خارج حدود وإقليم الدولة الواحدة، فقد أصبح الفساد ظاهرة منظمة عابرة للقارات يصعب فيها ضبط تحرك وتنقل عناصرها، بالإضافة إلى إمكانية ارتكاب وممارسة الأنشطة الإجرامية المتعلقة بالفساد عن بعد نتيجة التطور التكنولوجي غير المضبوط في العالم.

هذا ويمكن القول أن أغلب الجهود الدولية في هذا المجال دائما ما تصطدم بالعراقيل المتعلقة بالحدود الوطنية للدول الأخرى بحجة عدم المساس بالسيادة الوطنية ومبدأ إقليمية القوانين واستقرار الأمن القومي وإلى غير ذلك من المبادئ التي اثبتت الواقع العملي نسبتها أو انتفاءها.

انطلاقا من هنا اقتنعت كافة الدول على ضرورة تنظيم وتوحيد جهودها ذات المصلحة المشتركة في إطار علاقات تعاونية دولية تهدف إلى تفعيل الأدوار والقدرات لمكافحة ظاهرة الفساد، وهو الأمر الذي أدى إلى تعدد أشكال التعاون الدولي بحيث توسعت مجالات تطبيقه ووسائل التعاون وأغراضه ومدى قوته ونطاقه الجغرافي، فمن حيث عدد الأطراف نجد التعاون الدولي الثنائي والتعاون المتعدد الأطراف، ومن حيث نطاقه نجد التعاون العالمي الذي يضم جميع الأطراف الدولية المعترف بشخصيتها القانونية والتعاون الإقليمي والشبه الإقليمي، أما من حيث موضوع التعاون فنجد التعاون القانوني والاقتصادي والاجتماعي والقضائي والشرطي والأمني⁹.

فرغم كل ما سبق عرضه إلا أن الحديث عن فكرة خلق إطار مؤسسي فعال يضمن التعاون الدولي الجاد في مكافحة الفساد لا يزال من الناحية النظرية فحسب ولكنها ليست ببعيدة التحقق على أرض الواقع، إذ ولا بد على الأطراف الدولية الفاعلة في المجتمع الدولي الحرص على دعم العمل المشترك على جميع المستويات العالمية منها والإقليمية وحتى الداخلية من خلال سن وصياغة القوانين والتشريعات المتعلقة بتحريم جميع صور الفساد وإقامة الأجهزة الأمنية التي تسمح بملاحقة ومتابعة المتهمين بمثل هذه الجرائم ثم محاولة توسيعها لتشمل جميع الدول المجاورة ومن ثم دول العالم، ولعل أفضل مثال على ذلك المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الانتربول) ومكاتبها المنتشرة عبر معظم دول العالم ومن بينها الجزائر.

المبحث الثاني : دور المعاهدات والاتفاقيات الدولية في إرساء قواعد التعاون الدولي لمكافحة الفساد

لقد لعبت الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد في رفع الالتزامات السياسية لمكافحة الفساد وحددت المعايير والممارسات الدولية الأساسية لمعالجة الفساد، إذ كان يعتقد في الماضي أن مكافحة الفساد موضوع يخص كل حكومة بمفردها لكنه أصبح من المتفق عليه عالميا الآن، بفضل اتفاقيات مكافحة الفساد، التي عززتها المؤشرات المتنامية حول الإرادة السياسية، فبوسع المجتمع الدولي استكمال ومساعدة جهود الحكومات في محاربة الفساد، وأن للمجتمع الدولي مصلحة حقيقية في رؤية الفساد يعالج محليا كما على المستوى العالمي.

المطلب الأول : دور الاتفاقيات الدولية في توحيد مبادئ مكافحة الفساد

تلعب الاتفاقيات المتعددة الأطراف لمكافحة الفساد دورا كبيرا في تدويل المبادئ المعترف بها دوليا لمكافحة الفساد فهي تقيم الأساس القانوني لالتزام الحكومات في تطبيقها لهذه الاتفاقيات، فهي تذهب إلى أبعد من مجرد مناقشة الحكومات لتجريم أشكال الفساد المختلفة.

حيث تقوم هذه الاتفاقيات بضبط وتقنين جميع الجوانب القانونية المتعلقة بجرائم الفساد والمسؤولية الجنائية المترتبة عنها والسبل والآليات الكفيلة بالقضاء عليها مع إبراز التزامات كل الدول المشتركة وأوجه التعاون فيما بينها، ويمكن توضيح أهم الجبهات التي تقوم بموجبها الاتفاقيات الدولية بمعالجة قضايا الفساد في النقاط التالية :

الفرع الأول : العمل على تطبيق القانون

إذ تشكل سلطات التحقيق والمقاضاة والسلطات القضائية عناصر أساسية للكشف عن الفساد العام متابعة مرتكبيه، فهي تلزم الحكومات بإصدار قوانين جنائية فعالة، ووضع عقوبات ردعية، وإنشاء أجهزة تطبيق القانون لاكتشاف وردع الرشاوى وممارسات الفساد .

الفرع الثاني : مكافحة الفساد في القطاع العام

فالعديد من الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد تلزم الحكومات على اتخاذ إجراءات محددة مثل الحفاظ على معايير عالية من السلوك لدى الموظفين الرسميين، وإقامة أنظمة شفافة للمشتريات ولإدارة المالية، وتجنب تضارب المصالح، والمطالبة بالكشف المالي عن الأصول الشخصية، وحماية الشهود الذين يكشفون عن الفاسدين، وإنشاء مؤسسات وإجراءات محاسبية فعالة داخل الحكومة وخارجها إضافة إلى وتأمين الوصول إلى المعلومات الحكومية.¹⁰

الفرع الثالث : منع الفساد في القطاع الخاص

إن العديد من الاتفاقيات الدولية الخاصة بالفساد تسلط أيضا الضوء 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.

الفرع الرابع : إقامة آليات المتابعة

وتتمثل في آليات التقييم التي من شأنها تسهيل التعاون الدولي وتوفير المساعدة الفنية لاستدراك ضعف التطبيق، ففي الوقت الحاضر هناك أربع آليات فاعلة في مجال مكافحة الفساد تعمل على رصد وتعزيز التطبيق للاتفاقيات إذ نجد : آلية المتابعة التابعة لمنظمة الدول الأمريكية، ومجموعة دول مجلس أوروبا لمكافحة الفساد، ومجموعة العمل حول الرشاوى التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، ومبادرة ميثاق الاستقرار لمكافحة

المطلب الثاني : اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تعتبر هذه الاتفاقية أو ما يعرف بميثاق الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أكثر الاتفاقيات شمولية وأجدرها للتطبيق عالمياً، كما أنها مرشحة لأن تكون أول اتفاقية دولية حقيقية لمكافحة الفساد تطبق عالمياً، فقد تم تطويرها تحت رعاية الأمم المتحدة إذ شارك في المفاوضات الخاصة بها أكثر من 130 بلداً لمدة تزيد عن السنتين تولى فيها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة مهام الأمانة العامة للمفاوضات بحضور العديد من المنظمات غير الحكومية وعلى رأسها منظمة الشفافية الدولية، ومباشرة بعد انتهاء المفاوضات بشأنها تم تقديمها إلى الجمعية العامة لتبنيها في 31 أكتوبر 2003، ثم تم فتح أبواب المصادقة عليها من قبل الدول في المؤتمر الدولي الذي انعقد بالمناسبة بمدينة ميريدا المكسيكية في الفترة 11/10/9 ديسمبر 2003، ودخلت الاتفاقية حيز التنفيذ في 14 ديسمبر 2005.

الفرع الأول : أهمية اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

وتتجلى لنا أهمية صدور هذا الميثاق أو الاتفاقية في العناصر التالية:

أولاً: تعتبر الاتفاقية تطورا بارزا في هيكلية الاتفاقيات الدولية الخاصة بمكافحة الفساد فهي تغطي جميع المواضيع التي قامت بتغطيتها المواثيق الإقليمية والدولية السابقة ويجمعها في مجموعة واحدة متكاملة من الالتزامات، بالإضافة إلى أنها الصك العالمي الوحيد الملزم قانونا في مجال مكافحة الفساد.

ثانياً : تعتبر أول أداة دولية قابلة للتطبيق عالمياً لا تتعاطى بغير موضوع الفساد.

ثالثاً : تعتبر أول اتفاقية دولية تقوم بتحديد المفاهيم الأساسية المتعلقة بظاهرة الفساد.

رابعاً : الاتفاقية بحد ذاتها هي تكريس وتجسيد لمبدأ التعاون الدولي لمكافحة الفساد، حيث قامت ولأول مرة بوضع إطار عمل للتعاون في اتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة من أجل استرجاع الأموال والمساعدة الفنية.

أما الأهداف التي تصبوا للاتفاقية إلى تحقيقها فيمكن إجمالها في النقاط التي نصت عليها المادة الأولى على النحو التالي:

- ترويج ودعم التدابير الهادفة لمنع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجح.
- ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد بما في ذلك في مجال استرداد الموجودات.

- تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون والممتلكات العامة.

الفرع الثاني : مضمون اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تتكون الاتفاقية من ثمانية فصول و71 مادة يحتوي الفصل الأول على أحكام عامة أما الفصل الثاني فيشرح التدابير الوقائية الخاصة بسياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية ومدونات لقواعد وسلوك الموظفين العموميين، وقام الفصل الثالث بتجريم ممارسات وسلوكيات فاسدة مثل المتاجرة بالنفوذ والرشاوى، والفصل الرابع فقد وضع إطارا للتعاون الدولي من حيث تسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة، والفصل الخامس المتعلق باسترداد الموجودات إذ يجب على الدولة الموقعة على الاتفاقية أن تلزم البنوك الواقعة في سلطتها القضائية بأن تتحقق من هوية الأشخاص الذين يتم التعامل معهم، وأن تكشف العائدات المتأتية من الجريمة.

أما الفصل السادس فقد جاء بمبادئ المساعدة التقنية وتبادل المعلومات إذ يلزم هذا الفصل الدولة الموقعة بأن تقوم باستحداث وتطوير وتحسين برامج تدريب خاصة للموظفين المسؤولين وجمع معلومات تكون متعلقة بالفساد وتحليلها بالتشاور مع خبراء، وقد حدد الفصل السابع آليات التنفيذ، أما الفصل الثامن والأخير فحدد الأحكام الختامية من حيث تنفيذ الاتفاقية وتسوية النزاعات¹².

من كل ما سبق يمكن لنا أن نلخص أهم الالتزامات التي نصت عليها الاتفاقية في النقاط

التالية:

أولا : منع الفساد من خلال إنشاء هيئات مكافحة الفساد، وتعزيز الشفافية في تمويل الحملات الانتخابية والأحزاب السياسية، وتعزيز النزاهة في الخدمة العامة، وتعزيز الشفافية والمساءلة في المالية العمومية والقضاء¹³.

ثانيا : جعل الفساد جريمة جنائية وليس فقط الرشوة واختلاس الأموال العمومية بل أيضا المتاجرة بالنفوذ وإخفاء عائدات الفساد وغسلها، وتشمل الاتفاقية أيضا الفساد في القطاع الخاص.

ثالثا : التعاون على مكافحة الفساد فالبلدان ملزمة بموجب الاتفاقية بتقديم أشكال محددة من المساعدة القانونية المتبادلة، وتسهيل تسليم المطلوبين، ودعم تعقب وتجميد وضبط ومصادرة عائدات الفساد.

رابعا : استرداد الموجودات أو الأصول مبدأ أساسي من مبادئ الاتفاقية، حيث تتضمن الاتفاقية تدابير مبتكرة تلزم البلدان بإعادة الموجودات المسروقة إلى أصحابها الشرعيين¹⁴.

المبحث الثالث : مستويات التعاون الدولي في مكافحة ظاهرة الفساد

إن المتدبر للشؤون الدولية خاصة المتعلقة منها بالتعاون الدولي ضد الفساد يلاحظ ذلك التعدد في آليات هذا التعاون سواء على المستوى العالمي أو المستوى الإقليمي وحتى الوطني ، وتكمن أهمية التناسق بين الآليات في إنشاء أنظمة أكثر تطورا يمكنها أن تواكب تطورات

وطموحات الأطراف الدولية للتصدي لمشكلة الفساد .

المطلب الأول : الآليات العالمية للتعاون الدولي في مكافحة الفساد

بلا شك تعتبر منظمة الأمم المتحدة الفاعل الرئيسي في جميع مجالات الحياة التي تخص الفرد في وقتنا الحاضر ومن أهمها موضوع الدراسة مكافحة الفساد، وفي سبيل القيام بدورها تعتمد على الأجهزة الرئيسية التابعة لها وبالخصوص الجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادي والاجتماعي بالإضافة إلى المنظمات الدولية غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني والمنظمة الدولية للشرطة الجنائية.

الفرع الأول : منظمة الأمم المتحدة

لقد نص الميثاق الاممي في مادته الأولى الفقرة 03¹⁵ على ضرورة تحقيق التعاون الدولي في حل المسائل ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية وعلى تعزيز احترام حقوق الإنسان ، إذ تعتبر الأمم المتحدة المرجع الأساسي للتوجيه والتنسيق لجميع أعمال دول العالم فيما يتعلق بمكافحة الإجرام بما فيها ظاهرة الفساد ، فهي منبر للتعاون الدولي في هذا المجال ، وتعتمد في القيام بعملها على مجموعة من الأجهزة التي نصت عليها المادة السابعة من الميثاق¹⁶ ، إلا أن أكثر هذه الأجهزة فاعلية في مجال مكافحة الجريمة بصفة عامة ومكافحة الفساد بالخصوص نجد كل من الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي .

فقد ساهمت الجمعية العامة من خلال لجانها الست التابعة لها في إرساء وبناء ما يعرف بالشرعة الدولية لمكافحة ظاهرة الفساد عن طريق تبني العديد من القرارات التي توجز أهم المبادئ والإجراءات الواجب اتخاذها من طرف الدول الأعضاء قصد استئصال هذه الظاهرة، ولعل من ابرز هذه القرارات نجد:

- قرار الجمعية العامة المتضمن إعلان الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولي رقم 51 / 191 المؤرخ في 16 ديسمبر 1996.

- قرار الجمعية العامة المتعلق بمنع الممارسات الفاسدة و تحويل الأموال بشكل غير مشروع.

- قرار الجمعية العامة المتعلق باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003.

أما المجلس الاقتصادي والاجتماعي فقد ساهم هو الآخر بشكل كبير في اقامت نظام الأمم المتحدة لمنع الجريمة من خلال إنشائه للجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية سنة 1992 التي

حلت محلها لجنة مكافحة الجريمة والرقابة عليها التابعة للجمعية العامة ، وتتكون هذه اللجنة من مندوبي 40 دولة عضو تنعقد في دورات عادية كل سنة بمكتب الأمم المتحدة بفيينا ، كما تعد هذه اللجنة الجهاز المنظم لآلية عمل نظام مكافحة الجريمة في الأمم المتحدة ، إذ يمكن إيجاز أهم أهدافها فيما يلي:

- تشجيع التعاون الدولي لمكافحة الجريمة الوطنية وعبر الوطنية ومنها الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية وجرائم الأموال .

- العمل على تحسين كفاءة وأداء أنظمة إدارة العدالة الجنائية.

- العمل على تطوير دور قواعد القانون الجنائي بما يتماشى مع التطورات المعاصرة للمجتمع الدولي .

- تقديم المساعدات الفنية للدول التي تعاني من نقص الإمكانيات¹⁷ .

الفرع الثاني : المنظمة الدولية للشرطة الجنائية

وتعرف أيضا باسم منظمة شرطة الجرائم الدولية تم إنشائها في سنة 1923 ومقرها الحالي في ليون بفرنسا، وتتشكل من مجموع أفراد الشرطة التابعين للدول الأعضاء فيها الذين بلغ عددهم 186 دولة، يباشرون عملهم على أساس التعاون لمكافحة الجريمة الدولية عن طريق تبادل المعلومات الخاصة بهذه الجرائم والأشخاص المتهمين بالضلوع فيها ومتابعة تنقلاتهم بين الدول، بالإضافة إلى تقديم الاستشارات والقيام بتربصات التدريب لأفراد الشرطة للدول الأعضاء، وتستند المنظمة في القيام بعملها على مجموعة من الأجهزة التابعة لها كجمعية العامة واللجنة التنفيذية والأمانة العامة والمستشارون واللجنة الدائمة لتكنولوجيا المعلومات، بالإضافة إلى المكاتب المركزية الوطنية المنتشرة عبر مختلف الدول، هذا وتقوم المنظمة على مجموعة من الأهداف التي نصت عليها المادة الثانية ميثاقها وهي :

* تأكيد وتشجيع المعونة المتبادلة في أوسع نطاق ممكن من سلطات الشرطة الجنائية في حدود القوانين القائمة في البلاد المختلفة ، وبروح الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

* إقامة وتنمية النظم التي من شأنها أن تساهم على نحو فعال في منع ومكافحة جرائم القانون العام¹⁸ . وتقوم المنظمة بتنسيق الجهود التي تبذلها عناصر الشرطة في الدول الأعضاء في مجال مكافحة الجريمة والوقاية منها والتعاون الأمني الدولي عن طريق التحقيق وتبادل المعلومات:

* التحقيق : ويتمثل في التحقق من هوية الأشخاص المشتبه فيهم بارتكاب جريمة دولية من خلال البيانات والمعلومات المسجلة لدى دوائر الشرطة الوطنية .

* تبادل المعلومات : وذلك عن طريق البلاغات و المراسلات و الاتصالات بين دوائر الشرطة للدول الأعضاء في المنظمة من اجل تحديد أوصاف المجرمين و صورهم و بصماتهم وطبيعة الأشياء محل الجرائم المرتكبة¹⁹ .

الفرع الثالث : دور المنظمات الدولية غير الحكومية في مكافحة الفساد

تلعب المنظمات غير الحكومية دورا كبيرا في مكافحة الفساد لا يمكن تجاوزه، وذلك بمشاركتها بصورة مباشرة أو غير مباشرة في جلسات الجمعية العامة للأمم المتحدة، من خلال حضورها اجتماعات اللجان التابعة لها، ويعد هذا وضعا جديدا اكتسبته المنظمة غير الحكومية²⁰، إذ هناك ما يقارب 1000 منظمة تتمتع بمركز استشاري لدى المنظمة الأممية، يعود لها الفضل في إصدار العديد من القرارات والاتفاقات المتعلقة بحماية حقوق الإنسان ومكافحة الجرائم خاصة ما تعلق منها بظاهرة الفساد ، مثل منظمة العفو الدولية، ومنظمة الشفافية الدولية المتخصصة في مجال الفساد .

فبخصوص منظمة الشفافية الدولية والتي تسمى أيضا بالاتحاد العالمي ضد الفساد أنشأت سنة 1993 ومقرها في برلين بألمانيا، فيتمثل دورها الأساسي في مكافحة الفساد المحلي و الدولي من خلال ممارسة الضغوط على الحكومات و مسائلتها بعد ما تأكد عجز الهيئات والمؤسسات الوطنية المخولة بذلك. فقد نص نظامها الأساسي على أن من أهداف المنظمة الحد من انتشار ظاهرة الفساد عن طريق خلق اتحاد عالمي لتقوية نظم النزاهة الوطنية والعالمية، انطلاقا من المبادئ التالية:

- المساعدة على تصميم وتنفيذ نظم النزاهة الفعالة.
- تجميع ونشر المعلومات وزيادة الوعي العام بالإضرار المتفاقمة للفساد .
- بناء تحالفات على المستوى المحلي والإقليمي والعالمي.
- إنشاء فروع محلية قادرة على المساعدة لتحقيق الهدف²¹.

الفرع الرابع : دور المجتمع المدني

يعتبر المجتمع المدني فضاء مفتوح داخل حدود الدولة القومية يتألف من المنظمات والمؤسسات والممارسات غير الحكومية التي يقوم بها المواطنون بمبادراتهم الخاصة لا استجابة لأوامر حكومتهم، ويوجه نشاطه لما يقع خارج حدود الدولة القومية أو ما تقوم به هذه الدولة أو إحدى مؤسساتها خارج حدودها، أو نحو تلك القضايا التي تقع خارج اختصاصات الدولة القومية وحدها، وعلى هذا النحو يمكن تقسيم مكونات المجتمع المدني العالمي إلى النحو التالي: منظمات المجتمع الدولي المحلي، منظمات غير حكومية عابرة للقوميات بمعنى أنها منظمات قومية يمتد نشاطها إلى خارج حدود دولتها، منظمات دولية غير حكومية، اتحادات دولية

لمنظمات وطنية مثل الاتحادات العمالية، المحافل الدائمة أو المؤقتة لمنظمات المجتمع المدني، أدوات الإعلام الدولية، الحركات الاجتماعية، فكل هذه الأجهزة بإمكانها القيام بدور فعال في مواجهة ظاهرة الفساد²².

المطلب الثاني : الآليات الإقليمية للتعاون الدولي

إن التأكيد على أهمية الدور الإقليمي في مجال مكافحة الفساد من شأنه إقامة علاقة أكثر شمولاً وإيجابية بين الدول ، عن طريق إقامة علاقة شراكة وتكامل يهتم أحد جوانبها بتوفير الوسائل المناسبة لتعزيز التشاور وتبادل المعلومات فيما بينهم، فبإمكان المنظمات الإقليمية أن تلعب دوراً حيوياً في هذا المجال بفضل مجاورتها الجغرافية للقضية موضوع البحث حيث تقر هذا الدور من منظور إقليمي مع مراعاتها الحساسيات المختلفة في الإقليم نفسه، ويمكن أن نعد أهم هذه الجهود فيما يلي:

الفرع الأول : على المستوى الأوروبي

لقد طور مجلس أوروبا ثلاث أدوات أساسية لإرشاد الأعضاء في مكافحة الفساد، شكلت اثنتان من هذه الوثائق ميثاقين: الأول ميثاق القانون الجنائي ضد الفساد الصادر سنة 1997 عن مجلس أوروبا، والثاني ميثاق القانون المدني ضد الفساد الصادر عن مجلس أوروبا، أما الثالثة فكانت عبارة عن مبادئ غير ملزمة وهي المبادئ العشر للإرشاد لمكافحة الفساد الصادرة عن مجلس أوروبا، كما طور المجلس أيضاً آلية لرصد تطبيق تلك المبادئ والمواثيق، وطور الاتحاد الأوروبي أيضاً عدة وثائق لإرشاد الأعضاء، تشمل هذه الوثائق ميثاق الاتحاد الأوروبي حول الكفاح ضد الفساد الصادر سنة 1997، والعمل المشترك للاتحاد الأوروبي سنة 1998 حول الفساد في القطاع الخاص، وهناك أيضاً إطار عمل الاتحاد الأوروبي لسنة 2002 حول مكافحة الفساد في القطاع الخاص و ميثاق الاستقرار الذي طور سنة 2000، والذي وقعته سبع دول أوروبية جنوبية، مع آلية مراجعة النظراء الناتجة عنه لرصد التطبيق، يعرف بمبادرة ميثاق الاستقرار لمكافحة الفساد.

الفرع الثاني : على مستوى أمريكا اللاتينية

تم التفاوض سنة 1996 بشأن الميثاق بين الدول الأمريكية ضد الفساد برعاية منظمة الدول الأمريكية التي أنشأت سنة 2001 آلية مراجعة النظراء لرصد التطبيق. حالياً، هناك 33 دولة، من ضمنها الولايات المتحدة، مشاركة في هذه الاتفاقية²³.

الفرع الثالث : على مستوى آسيا

تبنت 21 دولة في منطقة آسيا مجموعة مبادئ غير ملزمة ضد الفساد تعرف هذه المجموعة بخطة عمل البنك الآسيوي للتنمية في إطار منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لمكافحة الفساد في آسيا والمحيط الهادئ، ثم تم تطويرها برعاية البنك الآسيوي للتنمية ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، وفي سنة 2004 وافق قادة منظمة التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ على برنامج عمل لمكافحة الفساد وضعته المنظمة، شمل التزاماً قوياً

بتطبيق ميثاق الأمم المتحدة ضد الفساد.

الفرع الرابع : على مستوى إفريقيا

في سنة 1999 طور التحالف العالمي لأفريقيا مبادئ غير ملزمة لمكافحة الفساد تم تبنيها من قبل الأعضاء الأحد عشر في التحالف المذكور، ثم تم تبني بروتوكول مجموعة التنمية الأفريقية الجنوبية ضد الفساد لسنة 2001، الذي يشتمل على إجراءات تبنتها الدول الأربع عشرة في المجموعة المذكورة، بالإضافة إلى ميثاق الاتحاد الأفريقي لمنع ومكافحة الفساد في اجتماع القمة الأفريقية الذي عقد في مابوتو عاصمة موزامبيق في جويلية 2003²⁴.

الخاتمة:

من كل مما سبق عرضه تتضح لنا حقيقة أنه لا يمكن لأي دولة من دول العالم مهما كانت درجة قوتها وتقدمها مواجهة ظاهرة الفساد بمعزل عن الدول الأخرى، لذا كان ولا بد من تنسيق الجهود المشتركة لكل الأطراف الدولية في إطار علاقات دولية تعاونية تشكل في مجملها مبدأ التعاون الدولي لمكافحة الفساد، من هنا كان من الضروري تفعيل هذا المبدأ في الوقت الراهن نتيجة التطور في درجة تنظيم الجريمة الدولية من خلال الاقتراحات التالية:

* ضرورة تضافر جهود المجتمع الدولي والسلطات الوطنية والإقليمية لمكافحة الفساد والقضاء عليه لأخطاره البالغة على التنمية والمجتمع.

* ضرورة وضع إطار مؤسسي لمكافحة الفساد على كافة المستويات العالمية والجهوية و الوطنية، والتركيز على دور التعليم ونشر الوعي العام وتعزيز عمليات التحقيق والتدقيق في محاربة هذه الظاهرة الخطيرة .

* ضرورة توافر الإرادة السياسية على المستوى الأعلى في مكافحة الفساد.

* العمل على تعزيز وتنفيذ المعاهدات والاتفاقيات الدولية ذات العلاقة بمكافحة

الفساد .

الهوامش :

- 1 سوزان روزاكرمان ، الفساد والحكم الأسباب والعواقب والإصلاح ، ترجمة: فؤاد سروجي، دار الأهلية، عمان ، 2003 ص: 165.
- 2 أيمن عقيل ، مكافحة الفساد، الإطار القانوني والتطبيق، مركز دعم التنمية والتأهيل المؤسسي DISC، القاهرة ص 11.
- 3 انظر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 ، وثيقة الأمم المتحدة رقم: A/RES/58/4
- 4 المعدل والمتمم بكل من القانون رقم 10-05 والقانون رقم 11-15 .
- 5 انظر المادة رقم 02 من قانون 01/06 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية العدد رقم 14 بتاريخ 8 مارس 2006، ص4.
- 6 انظر الباب الرابع المتعلق بالتجريم والعقوبات من قانون 01/06، نفس المرجع السابق، ص8.
- 7 علاء الدين شحاتة ، التعاون الدولي لمكافحة الجريمة، إتراك للنشر والتوزيع، القاهرة، 2000، ص 84 وما يليها.
- 8 نفس المرجع السابق، ص 90 وما يليها.
- 9 علاء الدين شحاتة، المرجع السابق، ص 95.
- 10 انظر: جون براندولينو، ديفيد لونا، معالجة الفساد عبر المعاهدات والالتزامات الدولية، الموقع الإلكتروني: www.America.gov
- 11 جون براندولينو، ديفيد لونا، معالجة الفساد عبر المعاهدات والالتزامات الدولية، نفس المرجع السابق.
- 12 انظر مضمون الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد لسنة 2003، وثيقة الأمم المتحدة رقم . A/RES/58/4

نحو إطار تشريعي فعال يكرس مبدأ التعاون الدولي في مكافحة الفساد

- 13 مؤتمر بالي لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، الموقع الإلكتروني: www.UNODC.org
- 14 مؤتمر بالي لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، الموقع الإلكتروني: www.UNODC.org
- 15 انظر المادة الأولى فقرة 03 من ميثاق الأمم المتحدة والمتعلقة بأهداف المنظمة.
- 16 المادة 07 من ميثاق الأمم المتحدة والمتعلقة بتعداد الأجهزة الرئيسية للمنظمة.
- 17 علاء الدين شحاتة، التعاون الدولي لمكافحة الجريمة، المرجع السابق، ص 190.
- 18 انظر المادة الثانية من النظام الأساسي لمنظمة الانتربول.
- 19 علاء الدين شحاتة، التعاون الدولي لمكافحة الجريمة، المرجع السابق، ص 187.
- 20 عميمر نعيمة، ديمقراطية الأمم المتحدة، أطروحة دكتوراه في القانون، فرع القانون الدولي والعلاقات الدولية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2006، ص 359 وما يليها.
- 21 أيمن عقيل، مكافحة الفساد، الإطار القانوني والتطبيق، المرجع السابق، ص 37.
- 22 انظر: مصطفى كامل السيد، المجتمع المدني: الفاعل الجديد على المسرح الدولي، مجلة السياسة الدولية، عدد 159، المجلد 40، القاهرة، 2005، ص: 67 - 68.
- 23 جون براندولينو، ديفيد لونا، معالجة الفساد عبر المعاهدات والالتزامات الدولية، المرجع السابق.
- 24 انظر: جون براندولينو، ديفيد لونا، معالجة الفساد عبر المعاهدات والالتزامات الدولية، الموقع الإلكتروني: www.America.gov