مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية ISSN 2602-7321/ EISSN 2773- 2649

السنة: 2022 المجلد: 05 العدد: 02 ص- ص: 265-280

محاربة الفساد بالقارة الأوربية: قراءة في دور مجلس أوروبا

Fighting corruption in Europe: An Overview of the Council of Europe‘s role

نادية ليتيم [1*]، جامعة عنابة، الجزائر، nadia.litim@univ-annaba.dz

كريمة بوغالم[2]، جامعة عنابة، الجزائر، Karima.boughalem@univ-annaba.dz

تاريخ إرسال المقال: 2022/01/08 **تاريخ قبول المقال:** 2022/07/07

الملخص:

تهدف هذه الورقة البحثية إلى دراسة الدور المتميز الذي يقوم به مجلس أوروبا في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، والذي يعود له الفضل في جعل الدول الأوروبية تتصدر اليوم المراتب الأولى عالميا من حيث كونها الأكثر شفافية. وباستخدام المنهج الوصفي، توصلت هذه الدراسة إلى عدد من النتائج الهامة، يذكر من بينها أن مجلس أوروبا يَعتبر الفساد قضية عالمية متشعبة الأبعاد، تتطلب حلولا عالمية. ولذا، فقد ارتكزت سياسته على ثلاثة مقومات أساسية، تتمثل في تطوير المعايير الأوروبية ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، استحداث آليات مراقبة فعالة لضمان احترامها، وكذا اعتماد برامج للتعاون الدولي؛ كبرنامج العمل للفترة الممتدة من 2017-2020.

الكلمات المفتاحية: مجلس أوروبا، الفساد، الآليات، المعاهدات.

Abstract:

This research paper focuses on the particular role of the council of Europe, in combating corruption in the European continent. In fact, it succeeded to make the European countries the most transparent in the world. This reached a number of conclusions the most important of which is that the council of Europe’s anti corruption policy consists of three interrelated elements: The setting of rules, establishing effective monitoring mechanisms, and developing co-operation programs, such as its anti-corruption program for the period 2017-2020.

Key words: Council of Europe, corruption, Mechanisms, Treaties.

المقدمة:

* نادية ليتيم، جامعة عنابة.

يعتبر مجلس أوروبا من المنظمات الحقوقية الرائدة بالقارة الأوروبية؛ إذ يضم في عضويته سبعة وأربعون دولة، بما في ذلك دول الإتحاد الأوروبي السبع والعشرون، ويمارس اليوم دورا حيويا في مجال الوقاية من الفساد ومحاربته، مما جعل الدول الأوروبية تتصدر اليوم المراتب الأولى من حيث كونها الدول الأكثر شفافية في العالم، وفقا لمؤشر الفساد الدولي لعام 2020.

ورغم أن مجلس أوروبا يعد في الأصل من قبيل المنظمات الحقوقية التي تُعنى بالدرجة الأولى باحترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وسيادة القانون، وتحقيق مبادئ الديمقراطية بالقارة الأوروبية، إلا أنه إيمانا منه بالارتباط الوثيق بين الفساد من جهة، وبين سيادة هذه الحقوق وتلك القيم والمبادئ من جهة أخرى. ولذا، فقد كرس مجلس أوروبا عديدا من الآليات التشريعية والمؤسساتية للوقاية من الفساد ومكافحته، التي لا ينحصر نطاقها بالحدود الأوروبية فحسب، بل يمتد حتى ليشمل دول العالم أجمع.

وتتعلق الإشكالية الرئيسية لهذه الورقة البحثية بدراسة وتحليل مساهمة مجلس أوروبا في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته بالقارة الأوروبية، والبحث في أهم الآليات القانونية والمؤسساتية التي استحدثها في هذا الصدد. بتعبير آخر، تتمثل الإشكالية الرئيسية لهذه الدراسة فيما يلي: **إلى أي مدى استطاع مجلس أوروبا النجاح في تكريس آليات فعالة للوقاية من الفساد ومكافحته على المستوى الأوروبي؟**

ويتفرع عن هذه الإشكالية الرئيسية، جملة من التساؤلات الفرعية، يذكر من أهمها:

- فيما تتمثل اتفاقيات محاربة الفساد الدولي التي تبنتها الدول الأوروبية في إطار مجلس أوروبا وما هي خصوصيتها؟
- ما هي المبادئ الاسترشادية العشرون التي تحكم سياسات الدول الأوروبية للوقاية من الفساد ومحاربته؟
- ما هو واقع الفساد بالدول الأوروبية وفقا لآخر تقرير لآلية "مجموعة الدول المناهضة للفساد" لعام 2020؟
- ما هي التدابير التي تضمنها برنامج عمل مجلس أوروبا لمكافحة الفساد خلال الفترة الممتدة من سنة 2017- 2020؟

ولقد انتهجت هذه الورقة البحثية المنهج الوصفي، باعتباره أكثر المناهج ملائمة للوقوف على مختلف الآليات القانونية والمؤسساتية التي تبناها مجلس أوروبا، بغية مكافحة الفساد الدولي بالقارة الأوروبية، ودراسة وتحليل الأدوار التي يضطلع بها في هذا الصدد، لاسيما من خلال تحليل مختلف الأحكام الواردة في اتفاقيات مكافحة الفساد التي تبنتها الدول الأعضاء في مجلس أوروبا، ودراسة الدور التي تضطلع به أهم الآليات المؤسساتية التي استحدثها في هذا الشأن؛ وهي "مجموعة الدول المناهضة للفساد."

كما تم تقسيم الدراسة إلى مبحثين اثنين، يتعلق الأول منهما بدراسة الآليات القانونية التي كرسها مجلس أوروبا لمحاربة الفساد بالقارة الأوروبية، أما المبحث الثاني فيُعنى بدراسة الآليات القانونية.

المبحث الأول: آليات مجلس أوروبا القانونية لمكافحة الفساد

يعتبر الفساد من الآفات التي تعيق تطور المجتمعات، وتهدر ريعها وثرواتها، وتحد من رفاهية الشعوب، بل وتؤدي إلى تدهور الأحوال المعيشية لهم، ولا يعد الفساد بالمسألة الجديدة، إلا أنه مخاطره وعواقبه تتعاظم يوما بعد يوما.[1] ولقد حظيت مسألة مكافحة الفساد بحيز واسع من اهتمام مجلس أوروبا منذ فترة التسعينات؛ إذ كان يُنظر دوما إلى الفساد باعتباره تهديدًا حقيقيا، للأسس التي تقوم عليها الدولة الحديثة، وخطرا يتهدد استقرار المؤسسات الديمقراطية، وسيادة القانون وحقوق الإنسان والحكم الراشد ومبدأ المساواة.[2] ومع مرور الوقت، نجح مجلس أوروبا في تكريس عديد من الآليات القانونية للوقاية من الفساد ومكافحته، والتي يمكن تصنيفها إلى ثلاث فئات رئيسة:

المطلب الأول: الاتفاقيات الدولية لمجلس أوروبا المتعلقة بالفساد

نجح مجلس أوروبا في تبني ثلاث آليات اتفاقية على غاية كبيرة من الأهمية في مجال محاربة الفساد بالقارة الأوروبية، تعد أكثر صكوك العالم شمولية لجميع الجوانب المتعلقة بجريمة الفساد، والتي تتمثل أساسا في كل من الاتفاقية الجنائية للفساد وبروتوكولها الملحق، والاتفاقية المدنية للفساد.

أولا: الاتفاقية الجنائية لمجلس أوروبا حول الفساد

أبرم مجلس أوروبا الاتفاقية الجنائية للفساد "الاتفاقية رقم 173" في السابع والعشرون من شهر جانفي سنة 1999، ودخلت حيز النفاذ في الفاتح من شهر جويلية عام 2002، وهي عبارة عن صك طموح يهدف إلى تجريم مجموعة واسعة من السلوكيات الفاسدة المشكلة لجريمة الفساد، وتحسين التعاون الدولي لتسريع أو السماح بمحاكمة الفاسدين، كما أن التصديق عليها مفتوح لجميع الدول بما في ذلك الدول غير الأوروبية.[3]

وما يميز هذه الاتفاقية خصوصا أن لها مجالا واسع التطبيق، كما تأتي استكمالا للصكوك القانونية الموجودة بالفعل؛ كاتفاقية الاتحاد الأوروبي بشأن الفساد لعام 1997، واتفاقية منظمة التعاون والتنمية في

[1]- Gustave Massiah, La Corruption Au Cœur Du Néolibéralisme, Revue Internationale & Stratégique, Ed. Institut de relations internationales et stratégiques, Paris, N° : 85, 2012/1, p.100, Disponible à: https://www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2012-1-page-99.htm

[2] -Smulders Jef, Le Groupe D'États Contre La Corruption (GRECO) Et La Transparence en Matière de Comptabilité Des Partis Politiques, Courrier hebdomadaire du CRISP, Ed. CRISP, Bruxelles, 2/2018, p.5, Disponible à : https://www.cairn.info/revu

[3] - Convention Pénale sur la Corruption (STE n° 173), Conseil De L'Europe, Publié en 2021, Disponible sur : https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=173, Consulté le 03/12/2021.

الميدان الاقتصادي المتعلقة بمكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية لعام 1997...الخ.[4]

وفي الحقيقة، تتكون هذه الاتفاقية من خمسة فصول، خُصص الجزء الأول لتحديد بعض المفاهيم والمصطلحات، في حين تضمن الفصل الثاني من هذه الاتفاقية أنواع جرائم الفساد والتدابير الواجب اتخاذها على المستوى الوطني لمحاربة الفساد، والذي اشتمل على عدة تدابير متعلقة بفئات مختلفة؛ كالموظفين العموميين في الإدارات العامة والموظفين الساميين في البرلمانات الوطنية، والموظفين الأجانب والموظفون في القطاعات الخاصة،.....الخ.

وفي هذا السياق، نصت المادة الثانية من الفصل الثاني من هذه الاتفاقية على ما يلي: "يتعين على كل دولة طرف أن تتبنى الإجراءات التشريعية وغيرها من الإجراءات الضرورية الأخرى لتجريم كل فعل عمدي وفقًا لقانونها الداخلي، يتضمن اقتراح أو عرض أو إعطاء، بشكل مباشر أو غير مباشر ، أية ميزة غير مستحقة لأحد المسؤولين العموميين أو لشخص آخر ، من أجل أن يؤدي أو يمتنع عن القيام بعمل ما أثناء ممارسته لوظائفه."[5]

أما الفصلين الثالث والرابع فقد خُصصا على التوالي لآلية تنفيذ هذه الاتفاقية ولمسألة التعاون الدولي، في حين تضمن الفصل الخامس والأخير بعض الأحكام الختامية، المتعلقة بالتوقيع على المعاهدة ودخولها حيز التنفيذ.

ولقد أكدت الاتفاقية الجنائية للفساد "الاتفاقية رقم 173" خصوصا على مسألة العقوبات والتدابير الفعالة والرادعة، بما في ذلك عقوبات الحبس، ومختلف العقوبات الأخرى سواء ذات طبيعة جزائية أو غير جزائية، المطبقة بما في ذلك على الأشخاص الاعتبارية التي تتحمل أيضا مسؤولية الجرائم الجنائية المرتكبة باسمها ولمصلحتها. كما تنص الاتفاقية كذلك على أحكام تتعلق بأعمال التواطؤ لارتكاب جرائم الفساد، والحصانة، ومعايير إقامة الولاية القضائية للدولة، وإنشاء وحدات متخصصة في مكافحة الفساد، وحماية المتعاونين مع العدالة، وكذا جمع الأدلة ومصادرة عائدات الفساد. إضافة إلى أحكام أخرى متعلقة بتعزيز التعاون الدولي (المساعدة المتبادلة، وتسليم المجرمين، وتبادل المعلومات، والتحقيق في جرائم الفساد وملاحقة مرتكبيها...الخ.)[6]

4- Ibid.
5-Convention Pénale Sur La Corruption, Conseil de L'Europe, 1999, Disponible sur: https://rm.coe.int/168007f3f8
6 - Convention Pénale Sur La Corruption, Op.cit.

ويجدر الإشارة، إلى أنه قد أُلحق بهذه الاتفاقية بروتوكولا اختياريا "البروتوكول رقم 191" المتعلق بمحاربة الفساد الإيجابي والسلبي للمحكمين والمحلفين الوطنيين والأجانب، المبرم في الخامس عشر من شهر ماي سنة 2003، ودخل حيز النفاذ بتاريخ الفاتح من شهر فيفري سنة 2005، ويأتي هذا البروتوكول استكمالا لأحكام الاتفاقية رقم 173، المذكورة أعلاه، ويوسع من نطاق تطبيقها، ليشمل أيضا المحكمين في المسائل التجارية والمدنية وغيرها، وكذلك المحلفين؛ إذ ألزم الدول الأطراف بضرورة اتخاذ التدابير اللازمة لتجريم رشوة المحكمين والمحلفين الوطنيين والأجانب.[7]

ثانيا: الاتفاقية المدنية لمجلس أوروبا حول الفساد

ينبغي بداءة الإشارة إلى أن أهم ما يميز الاتفاقية المدنية للفساد "الاتفاقية رقم 174" أنها تعتبر أول صك أوروبي، ينجح في تكريس قواعد مشتركة على المستوى الأوروبي في مجال القانون المدني وعلاقته بالفساد، والتي أبرمت في الرابع من شهر نوفمبر 2003، ودخلت حيز النفاذ بتاريخ الفاتح من شهر نوفمبر سنة 2003.[8]

وتهدف هذه الاتفاقية، وفقا لما جاء في مادتها الأولى إلى ضمان توفير "سبل انتصاف فعالة لصالح الأشخاص الذين يعانون من أضرار نتيجة جرائم الفساد، وتمكينهم من الدفاع عن حقوقهم ومصالحهم، بما في ذلك إمكانية الحصول على التعويضات المناسبة."[9]

وعموما، تناولت هذه الاتفاقية تنظيم مسائل عدة؛ يذكر من بينها على سبيل الاستشهاد: مسألة تعويض الأضرار المتعلقة بالفساد، المسؤولية (بما في ذلك مسؤولية الدولة في حالات الفساد التي يرتكبها الموظفون العموميون)،حماية الموظفين الذين يبلغون عن الفساد؛ الشفافية والأمانة في إعداد الميزانيات العمومية والتحقق من الحسابات؛ الحصول على الأدلة، التدابير المؤقتة للحفاظ على الأصول، التعاون الدولي.....الخ.[10]

ويتوجب التنويه أخيرا، أن هذه الصكوك الثلاث السابقة الذكر، تشهد منذ إبرامهما ارتفاعا متزايدا في عدد الدول المصادقة عليها، وهو ما يوضحه أكثر الشكل التالي:

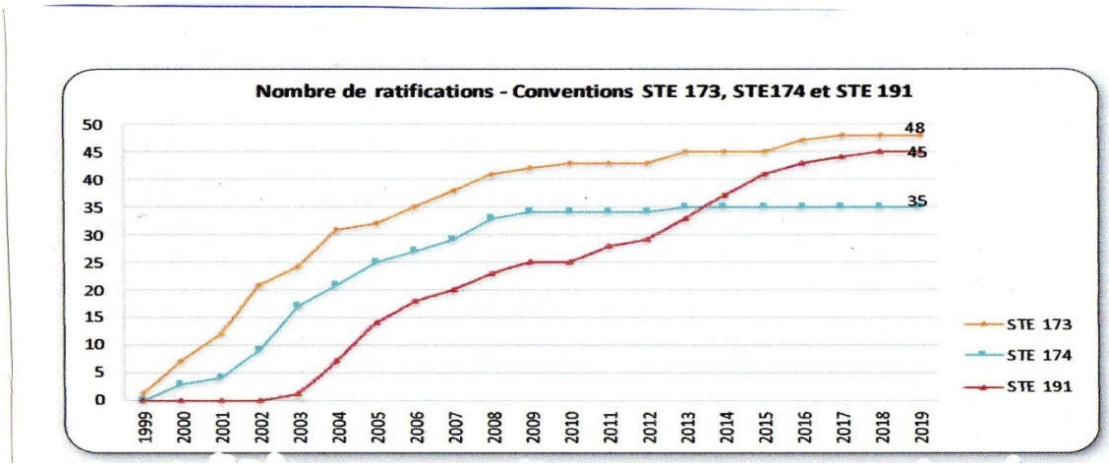
[7] -Protocole Additionnel à La Convention Pénale sur La Corruption, Conseil de L'Europe, 2003, Disponible sur: https://rm.coe.int/1680083721

[8] -Convention Civile Sur La Corruption (STE n° 174), Conseil De L'Europe, Publié en 2021, Consulté le: 06/11/2021, Disponible sur: https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=174

[9]-Convention Civile Sur La Corruption, Conseil De L'Europe, 1999, Disponible sur: https://rm.coe.int/168007f3f9

[10] - Convention Civile Sur La Corruption, Op.cit.

الشكل 1: عدد الدول المصادقة على الاتفاقيات الثلاث لمجلس أوروبا المتعلقة بالفساد



Source:
Groupe D'états Contre La Corruption (GRECO) Tendances, défis et bonnes pratiques en matière de lutte contre la corruption en Europe et aux États-Unis d'Amérique, Sur : Conseil De L'Europe, Publié en Mars 2019, p.18, Disponible à : https://rm.coe.int/20e-rapport-general-d-activites-2019-du-groupe-d-etats-contre-la-corru/16809e8fe6, Consulté le: 07/11/2021.

المطلب الثاني: قرارات مجلس أوروبا المتعلقة بالفساد:

لقد كان مجلس أوروبا السباق في تبني عديد من القرارات المتميزة المعنية بالوقاية من الفساد ومكافحته بالقارة الأوروبية، وتركز هذه الورقة البحثية أساسا على قراره رقم 97/24 الذي تبناه مجلس الوزراء، وهو أحد الهياكل الأساسية لمجلس أوروبا، في السادس من شهر نوفمبر عام 1997. وأهم ما يميز هذا القرار أن يكرس عشرون مبدأً أساسيا تلتزم الدول الأوروبية بالتقيد بها ومراعاتها في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.[11]

وفي الواقع، تعتبر هذه المبادئ بمثابة إطار استرشاديا، يتوجب على جميع الدول الأوروبية مراعاته وأخذه بعين الاعتبار في أية سياسة تنتهجها في مجال مكافحة الفساد والوقاية منه، ويمكن أن يذكر من

[11] - Résolution (97) 24 Portant les Vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption, Conseil De L'Europe, Disponible à: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cc17b

بينها: مبدأ مراقبة الحسابات والأرصدة البنكية؛ مبدأ توقيع العقوبات المناسبة على جرائم الفساد الوطني والدولي؛ مبدأ ضمان تمتع الموظفين المكلفين بالوقاية من الفساد والمتابعات والتحقيقات ذات الصلة بالحياد والاستقلالية؛ مبدأ تحمل الأشخاص المعنوية عامة أو خاصة المسؤولية عن جرائم الفساد....الخ.[12]

المطلب الثالث: توصيات مجلس أوروبا المتعلقة بالفساد

دأب مجلس أوروبا على تبني توصيات عديدة تتعلق بالفساد، لا تقل أهمية عن القرارات التي أصدرها في هذا الصدد، ولعل أبرزها يتمثل في التوصية رقم: 2000/10 التي اعتمدتها لجنة الوزراء لمجلس أوروبا بتاريخ 11 ماي سنة 2000، التي تضمنت حث كل دولة عضو بمجلس أوروبا على تبني، في إطار قوانينها الوطنية والمبادئ التي تحكم الإدارات العمومية، دليلا استرشاديا للموظفين العموميين، يكون مستوحى من القواعد السلوكية التي تضمنتها هذه التوصية.[13]

بتعبير آخر، تضمنت التوصية رقم: 2000/10 مجموعة من القواعد الواجب إتباعها من قبل موظفي الإدارات العمومية؛ لاسيما في مجال سيادة القانون وتحقيق الشفافية، والتي ينبغي على كل دولة أن تعتمدها في شكل دلائل استرشادية، وتعمم تطبيقها على الإدارات العمومية.

كما يمكن أن يذكر أيضا التوصية رقم: 2003/4، التي اعتمدتها لجنة الوزراء لمجلس أوروبا بتاريخ الثامن من شهر أفريل عام 2003، المتعلقة بتحديد القواعد المشتركة لمكافحة الفساد في مجال تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية، والتي تهدف إلى حث حكومات الدول الأعضاء على أن تُكرس في أنظمتها القانونية الوطنية، معايير مشتركة لمكافحة الفساد، في مجال تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية، وذلك على أساس القواعد العامة المنصوص عليها في الملحق المرفق بهذه التوصية.[14]

ويتوجب التنويه أيضا في هذا المطاف، أن مجلس أوروبا استطاع منذ فترات التسعينات، أن يكرس عديدا من برامج العمل المتميزة للوقاية من الفساد بالقارة الأوروبية، التي تضمنت كثير من التدابير والإجراءات وخطط العمل ذات الأهداف الطموحة، لاسيما في مجال التوعية بمخاطر الفساد، تعزيز التعاون الدول، تطوير أطر قانونية فعالة، بناء قدرات المؤسسات الوطنية، تحسين أنظمة التدريب وتعزيز الممارسات الجيدة في مجال مكافحة الفساد.

---

[12] - Ibid.

[13] - Recommandation sur les codes de conduite pour les agents publics, Conseil De L'Europe, 2000, Disponible à:https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cc1ed

[14] - Recommandation sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, Conseil De L'Europe, 2003, Disponible à: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?d

وأحدث برامج العمل هذه، يعود للفترة الممتدة من سنة 2017 إلى سنة 2020، وهو موجه لجمهورية "مولدوفا" بميزانية إجمالية قدرت بحوالي 17.8 مليون يورو، بغية مساعدتها على مواءمة تشريعات وسياساتها وممارساتها مع المعايير الأوروبية، في مجال حقوق الإنسان وسيادة القانون والديمقراطية ومحاربة الفساد، ومساعدتها أيضا على الوفاء بالتزاماتها كدولة عضو في مجلس أوروبا.[15]

المبحث الثاني: آليات مكافحة الفساد المؤسساتية لمجلس أوروبا

ينبغي بداءة الاعتراف، أن سياسة مجلس أوروبا في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، لا تتوقف عند مجرد صياغة القواعد والمعايير الأوروبية، واعتماد برامج للتعاون الدولي وبناء القدرات الفنية، بل تمتد أيضا إلى مراقبة الامتثال لهذه القواعد وتلك المعايير.[16]

بتعبير آخر، لم يكتف مجلس أوروبا بوضع إطار قانوني مُحكم للوقاية من الفساد ومكافحته، بل استكمله بعدد من الآليات المؤسساتية، التي تسهر على تنفيذ هذه القواعد القانونية ووضعها موضع التنفيذ، وعدم الإخلال بها، حتى لا تبقى مجرد حبر على ورق.

وتتمثل أهم الآليات المؤسساتية التي استحدثها مجلس أوروبا لمكافحة الفساد بالقارة الأوروبية في آلية "مجموعة الدول المناهضة للفساد" " Le Groupe d'Etats contre la corruption (**GRECO**) " والتي تستدعي دراستها التطرق بداية لنشأتها والأهداف التي تصبو إليها، ومن تم تحليل الدور الرقابي الذي تمارسه وتقييم مدى فعاليته، وهو ما سيتم التطرق إليه تباعا.

المطلب الأول: نشأة آلية "مجموعة الدول المناهضة للفساد" وأهدافها

تأسست آلية "مجموعة الدول المناهضة للفساد" في الخامس من شهر ماي سنة 1999، بغية تحسين قدرات أعضائها على الوقاية من الفساد ومكافحته، من خلال ضمان تنفيذ الالتزامات التي تعهدوا بها في هذا المجال، من خلال عملية ديناميكية للتقييم والضغط المتبادل؛ [17] إذ تهدف لضمان امتثال الدول الأطراف لمعايير مجلس أوروبا المتعلقة بمكافحة الفساد، لاسيما تلك الواردة في اتفاقيتي الفساد الجنائية والمدنية والبروتوكول الملحق، السابق الحديث عنهم، وكذا تحسين قدرات الدول الأعضاء على مكافحة الفساد.

15- Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la République de Moldova, Conseil De L'Europe, Publié le: 19/12/2021, Sur:https://rm.coe.int/16806cd3a6#:~:text=Le%20Plan%20d'action%20du,de%20droit%20et%20de%20la, Consulté le: 20/12/2021.

16- La lutte contre la corruption: Une priorité pour le Conseil del 'Europe, Sur: Conseil De L'Europe, Publié en 2021, Disponible à:https://www.coe.int/fr/web/greco/about-greco/priority-for-the-coe, Consulté le: 11/12/2021.

17- Smulders Jef, Op.Cit, p.5.

كما تساعد هذه الآلية أيضا على تحديد الثغرات في السياسات الوطنية لمكافحة الفساد، وتشجيع الدول الأعضاء بمجلس أوروبا على تنفيذ الإصلاحات التشريعية والمؤسساتية والعملية اللازمة. إضافة إلى ما سبق، تعد هذه الآلية أيضا بمثابة منتدى لتبادل أفضل الممارسات في الوقاية من الفساد، وطرق الكشف عنه، وسبل مكافحته. [18]

وتضم حاليًا مجموعة الدول المناهضة للفساد" 50 دولة عضو، منهم 48 دولة أوروبية، إضافة إلى كازاخستان والولايات المتحدة الأمريكية. كما تتمتع ست منظمات دولية لديها بوضع المراقب؛ يذكر من بينها: هيئة الأمم المتحدة (يمثلها مكتب الأمم المتحدة لمكافحة المخدرات والجريمة) ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، والأكاديمية الدولية لمكافحة الفساد....الخ.[19]

والشيء اللافت في آلية "مجموعة الدول المناهضة للفساد" أن العضوية فيها لا تقتصر على الدول الأعضاء فقط في مجلس أوروبا؛ إذ يحق لكل دولة من غير القارة الأوروبية الانضمام إلى هذه الآلية والاستفادة من خبراتها، وذلك عن طريق إخطار بسيط يوجه إلى الأمين العام لمجلس أوروبا. بالإضافة إلى ذلك، فإن أي دولة تصبح طرفًا في اتفاقيتي مجلس أوروبا المدنية والجنائية بشأن الفساد تنضم تلقائيًا إلى هذه الآلية، وتخضع مباشرة لإجراءات المراقبة والتقييم الخاصة بها. [20]

المطلب الثاني: الدور الرقابي لآلية "مجموعة الدول المناهضة للفساد" ومدى فعاليته

تعتبر "مجموعة الدول المناهضة للفساد" الآلية المكلفة بالسهر على تطبيق المعاهدات الدولية، ومختلف التوصيات والقرارات التي أصدرها مجلس أوروبا، في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، فقد نصت صراحة جميعها على منح هذه الآلية وظيفة الرقابة على مدى تقيد الدول بأحكامها، ويذكر من ذلك خصوصا ما نصت عليه المادة 24 من الفصل الثالث من الاتفاقية الجنائية حول الفساد، الموسوم بـ" آليات المراقبة والتنفيذ،" وجاء فيها: "تقوم مجموعة الدول المناهضة للفساد بمراقبة مدى تنفيذ الأطراف لهذه الاتفاقية"[21] كما نصت أيضا المادة السابعة من البروتوكول الملحق بها على ما يلي: "تتولى مجموعة الدول المناهضة للفساد مراقبة تنفيذ الأطراف لهذا البروتوكول." [22] وهو ذاته ما نصت عليه أيضا المادة الرابعة عشر من الاتفاقية المدنية للفساد وجاء فيها: "تتكفل مجموعة الدول المناهضة للفساد بمراقبة تنفيذ الأطراف لهذه الاتفاقية." [23]

---

[18]-A propos du GRECO, Sur: Conseil De L'Europe, Publié en 2021, Disponible à: https://www.coe.int/fr/web/greco/abouteco#:~:text=Le%20GRECO%20a%20pour%20objectif,de%20lutte%20contre%20la%20corruption, Consulté le: 12/12/2021.

[19]- Smulders Jef, Op.cit, p.15.

[20]- A propos Du GRECO, Op.cit.

[21]- Convention Pénale Sur La Corruption, Op.cit.

[22]- Protocole Additionnel à La Convention Pénale sur La Corruption, Op.cit.

[23]- Convention Civile Sur La Corruption, Op.cit.

في حقيقة الأمر، تمارس آلية "مجموعة الدول المناهضة للفساد" نوعين من الرقابة على جميع أعضائها على قدم المساواة، الأولى رقابة أفقية تؤدي عادة إلى توصيات تُخطر بها الدولة المعنية، بغية إدخال الإصلاحات الضرورية في المجالات التشريعية والمؤسساتية والعملية، وهو ما يطلق عليها "بإجراءات التقييم "Les procédures d'évaluation " والتي تتضمن أساسا قيام "مجموعة الدول المناهضة للفساد" بجمع مختلف المعلومات من خلال الاستبيانات، بل وحتى إجراء فرق التقييم التابعة لها لزيارات ميدانية، للحصول على معلومات إضافية في البلد المعني، وإجراء المقابلات مع مختلف الجهات الفاعلة وأعضاء المجتمع المدني، ومن تم إعدادها لتقارير التقييم التي تحتوي على تحليل معمق للوضع بكل بلد، تقوم بعرضها في الجلسات العامة لمجلس أوروبا.[24]

وعادة ما تشير تقارير التقييم هذه، إلى ما إذا كانت القوانين والممارسات السائدة في البلد المعني تتوافق أو لا مع معايير مكافحة الفساد التي وضعها مجلس أوروبا. وبناء على هذه التقارير، تُوجه للدولة المعنية التوصيات اللازمة بالتدابير الواجب اتخاذها، لتدارك أية نقائص تم رصده أو أي انتهاك لهذه المعايير. [25]

أما النوع الثاني من الرقابة، فينصب أساسا على متابعة مدى امتثال الدولة المخطرة بهذه التوصيات، وتقييم التدابير التي اتخذتها هذه الدولة تنفيذ لهذه التوصيات، وهو ما يسمى بإجراءات الامتثال " La procédure de conformité"[26]

بتعبير آخر، فإن آلية "مجموعة الدول المناهضة للفساد" تمارس هذه الرقابة بصفة ميدانية؛ إذ لا تكتفي بجمع المعلومات من خلال الاستبيانات، وإنما يقوم فرق المراقبة والتقييم التابعة لها بزيارات ميدانية إلى الدول الأعضاء فيها، لمعاينة الوضع ورصد أية انتهاكات لمعايير مجلس أوروبا في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته. كما لا يتوقف الأمر عند مجرد إبلاغ الدولة المعنية ولفت انتباهها بالانتهاكات المرتكبة، بل يمتد الأمر إلى مراقبة مدى اتخاذ هذه الأخيرة التدابير اللازمة على المستوى الوطني بها، لإصلاح هذه الانتهاكات، وهو ما يزيد دور هذه الآلية فعالية ونجاعة.

ويجدر الإشارة، أن آلية "مجموعة الدول المناهضة للفساد" تقوم بممارسة هذه الرقابة خلال دورات، يطلق عليها تسمية "دورات التقييم" *"Cycles d'évaluation"* كل دورة تستغرق عادة مدة أربع سنوات، وكل

24- Groupe D'états Contre La Corruption (GRECO) Tendances, défis et bonnes pratiques en matière de lutte contre la corruption en Europe et aux États-Unis d'Amérique, Sur : Conseil De L'Europe, Publié en Mars 2019, p.18, Disponible à : https://rm.coe.int/20e-rapport-general-d-activites-2019-du-groupe-d-etats-contre-la-corru/16809e8fe6, Consulté le : 07/11/2021.

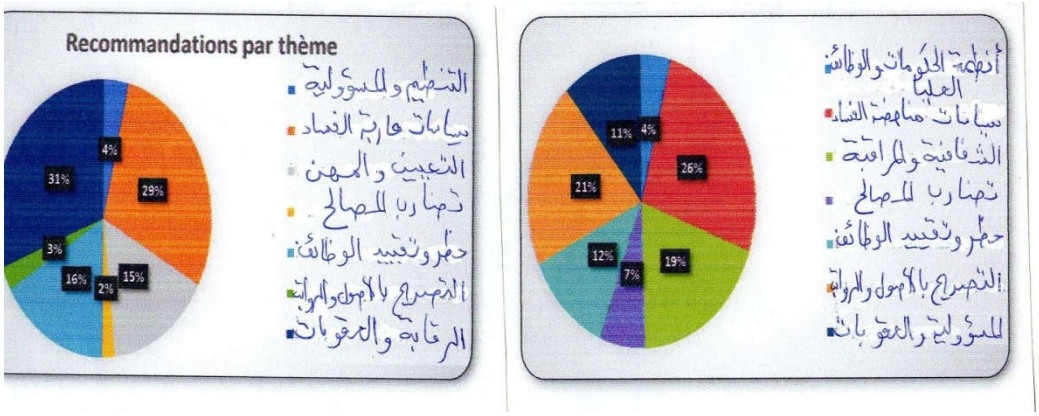
25- Ibid.

26- A propos du GRECO, Op.cit.

دورة تركز على مجال معين، وتنتهي كل دورة بإصدار تقرير مفصل حول الفساد بكل دولة عضو، يُتبع كما سبق الإشارة بالتوصيات بالتدابير الواجب اتخاذها لتدارك الثغرات، وفقا لإخطارات منفصلة توجه لكل دولة على حدا.[27]

وقد قامت هذه الآلية منذ استحداثها ولغاية اليوم، بإجراء خمس دورات رقابة، آخرها تمت مباشرتها في الفاتح من شهر جانفي سنة 2017، والموسومة بـــ"الوقاية من الفساد وتعزيز النزاهة في الحكومات المركزية (المناصب التنفيذية العليا) ووكالات إنفاذ القانون" " Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs " والتي انتهت بنشرها لتقرير مفصل في الخامس والعشرين من شهر مارس سنة 2020، والذي ركز أساسا على فئتين: فئة الموظفون السامون في الدول الأوروبية كرؤساء الدول والبرلمانيون، وفئة المكلفون بتنفيذ القانون؛ كالقضاة والنواب العاميون وأعوان الشرطة والأمن.[28] وقد تضمن هذا التقرير توصيات مستقلة بكل فئة من هذه الفئات، تتعلق بسبع مجالات رئيسة، وفقا لما يوضحها الشكلين التاليين:

الشكل 2: التوصيات الخاصة بالموظفين الساميين الشكل 3: التوصيات المتعلقة بالمكلفين بتنفيذ القانون



Source:
Groupe D'états Contre La Corruption (GRECO) Tendances, défis et bonnes pratiques en matière de lutte contre la corruption en Europe et aux États-Unis d'Amérique, Sur : Conseil De L'Europe, Publié en Mars 2019, p.18, Disponible à: https://rm.coe.int/20e-

[27]- A propos du GRECO, Op.cit.
[28]-Evaluations, Sur: Conseil De L'Europe, Publié en 2017, Disponible à: https://www.coe.int/fr/web/greco/evaluations, Consulté le: 25/12/2021.

rapport-general-d-activites-2019-du-groupe-d-etats-contre-la-corru/16809e8fe6, Consulté le : 07/11/2021.

ويمكن تلخيص أهم الثغرات التي رصدتها آلية "مجموعة الدول المناهضة للفساد" والتوصيات التي قدمتها بموجب التقرير المذكور آنفا في النقاط التالية:

– على الرغم من أن عددًا من البلدان الأوروبية التي تم تقييمها لديها استراتيجيات وقواعد سلوك وطنية، ومبادئ توجيهية للسياسات المتعلقة بمناهضة الفساد، إلا أنه مطلوبًا من معظمهما، وفقا لتقرير آلية "مجموعة الدول المناهضة للفساد،" استكمال قواعدها هذه باتخاذ تدابير خاصة بالترتيبات الواجب إتباعها وبالعقوبات اللازمة، لاسيما فيما يتعلق بالهدايا وطبيعة العلاقات التي تجمع الموظفون مع الغير؛

– أكدت آلية "مجموعة الدول المناهضة للفساد" في تقرير ها على حاجة سلطات إنفاذ القانون في كثير من الدول الأوروبية إلى الموارد المالية الكافية، ونبهت في بعض الأحيان على السلطات الوطنية بضرورة دفع رواتب أفراد الشرطة والأمن بشكل مناسب ولائق، حتى لا يكونوا مصدر للفساد، بل وأعربت عن قلقها أحيانا أخرى من عدم إتاحة الموارد والإمكانات اللازمة، لإدخال إصلاحات حقيقية على جهاز الشرطة وأجهزة الأمن الداخلية؛[29]

– فيما يتعلق بإعلانات الأصول والعوائد والفوائد، أوصت آلية "مجموعة الدول المناهضة للفساد" في تقرير ها لعام 2020 بضرورة استحداث نظام إبلاغ قوي وفعال ومنتظم، خاصة على مستوى موظفي الحكومات المركزية من رؤساء ووزراء وبرلمانيين، يسمح بتحقيق الشفافية وبالتأكد من أن المعلومات متاحة للجمهور، ويَسهل الوصول إليها، على أن يشمل هذا النظام أيضا تصريحات العوائد والممتلكات الخاصة بالأزواج وأفراد الأسرة؛

– لفتت آلية "مجموعة الدول المناهضة للفساد" الانتباه بشكل خاص لمشكلة "جدار الصمت" أو بعبارة أخرى القاعدة التي تتضمن عدم إبلاغ ضباط إنفاذ القانون عن جرائم الفساد المرتكبة من قبل زملائهم. وأكدت أن الشفافية أداة أساسية للحفاظ على ثقة المواطنين في عمل أجهزة الأمن، ودعت إلى صياغة قواعد سلوكية، تتعلق بإلزام الدول الأعضاء أجهزتها الأمنية بضرورة الإبلاغ عن حالات الفساد المرتكبة من موظفيها، وحماية المبلغين عن المخالفات داخل هياكل إنفاذ القانون، وكذا توفير السلطات والموارد اللازمة لإجراء تحقيقات مستقلة للكشف عن الفساد داخل هذه الأجهزة.[30]

29- Groupe D'états Contre La Corruption (GRECO) Tendances, défis et bonnes pratiques en matière de lutte contre la corruption en Europe et aux États-Unis d'Amérique, Op.cit, p.18.
30- Groupe D'états Contre La Corruption (GRECO) Tendances, défis et bonnes pratiques en matière de lutte contre la corruption en Europe et aux États-Unis d'Amérique, Op.cit, p.18.

ولا جدل، أن هذه التقارير التي تنشرها مجموعة الدول المناهضة للفساد تلعب دورا حيويا في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، خاصة وأنها لا تقف فحسب عند رصد مواطن الخلل ونقاط الضعف في سياسات الدول الأوروبية في هذا المجال، بل تمتد لاقتراح حلول عملية وفعالة لتدارك هذا الخلل وتقوية مواطن الضعف تلك.

الخاتمة:

كحوصلة لهذه الورقة البحثية، يمكن القول أن مجلس أوروبا قد استطاع خلال ما يزيد عن ثلاثين سنة من العمل المتواصل، أن يُكرس آليات قانونية متميزة، تنوعت بين المعاهدات والتوصيات والمبادئ الاسترشادية، عُنيت بجميع الجوانب المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، جنائيا مدنيا وإداريا واجتماعيا وسياسيا...الخ. كما أُستكملت هذه الآليات باستحداث آلية "مجموعة الدول المناهضة للفساد،" التي تلعب دورا حيويا في الرقابة على مدى التزام الدول الأعضاء بالمعايير الأوروبية، المكرسة في هذا المجال.

ولقد توصلت هذه الورقة البحثية إلى عدد من **النتائج** الهامة، يذكر من بينها:

– يعتبر مجلس أوروبا أن الفساد لا يمثل فحسب خطرًا على القيم الأساسية للدول الأوروبية من سيادة القانون ومبادئ الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان، وإنما يشكل أيضا تهديداً للحكم الراشد بأوروبا، وانتهاكا لنظام العدالة الاجتماعية، بل وما من شأنه أن يعيق التنمية الاقتصادية، ويهدد استقرار المؤسسات الديمقراطية، والأسس الأخلاقية للمجتمع؛

– تقوم سياسة مجلس أوروبا لمكافحة الفساد على ثلاثة مقومات أساسية، مرتبطة فيما بينها ارتباطًا وثيقًا؛ والمتمثلة في: تطوير القواعد والمعايير الأوروبية ذات الصلة بمكافحة الفساد، استحداث آليات مراقبة لضمان احترامها، وكذا تقديم المساعدة اللازمة للدول الأعضاء من خلال برامج التعاون الفنية؛

– طور مجلس أوروبا عددًا من الآليات القانونية المختلفة لمكافحة الفساد بالدول الأوروبية؛ التي تتناول أساسا موضوعات تجريم أعمال الفساد في القطاعين العام والخاص، والمسؤولية المدنية والجنائية، والتعويض في قضايا الفساد، وسلوك الموظفين العموميين، وتمويل الأحزاب السياسية؛ والهادفة في مجملها إلى تحسين قدرات الدول على مكافحة الفساد على المستويين الوطني والدولي؛

– يعتبر مجلس أوروبا أن مشكلة الفساد الدولي قضية عالمية متشعبة الأبعاد، لا يمكن محاربتها بصورة انفرادية، بل تحتاج لتضافر الجهود الدولية، ولعل هذا ما يفسر جعله لأول مرة اتفاقيتي الفساد التي أبرمهما مفتوحتا العضوية أمام جميع دول العالم، بل حتى أن آلية مكافحة الفساد التي أنشأها اتسمت هي الأخرى بالطابع العالمي بدل الأوروبي، وهو ما يعد بحد ذاته استثناء من المبادئ العامة التي تقوم عليها هذه المنظمة، التي تعد في الأصل منظمة إقليمية خاصة فقط بالدول الأوروبية الأعضاء فيها؛

– ما يميز عمل آلية "مجموعة الدول المناهضة للفساد" أن رقابتها لا تتوقف فقط عند مجرد إبلاغ الدولة المعنية بالإصلاحات الواجب إدخالها على المستوى الوطني، للوقاية من الفساد ومكافحته، بل تمتد حتى وتتواصل إلى مراقبة مدى تقيد هذه الدولة، ومدى تنفيذها لهذه الإصلاحات على أرض الواقع.

كما يمكن أن يذكر من أهم **التوصيات** التي تُقدمها هذه الدراسة ما يلي:

– إن التقارير المفصلة والدقيقة التي تنشرها بصفة دورية آلية "مجموعة الدول المناهضة للفساد،" والتي ترصد بدقة وبصورة مفصلة الثغرات والنقائص في سياسات الدول الأوروبية المتعلقة بالفساد، وتقدم الحلول والعلاجات المناسبة لكل دولة على حدا، إضافة إلى تَضَمُنها نماذج عن الممارسات الحسنة ببعض الدول، والتي تعمل على نشرها على نطاق واسع للتقيد بها والحذو على منوالها، على غاية كبيرة من الأهمية في التقليل من حالات الفساد بالدول الأوروبية. ورغم أن نشر هذه التقارير يشكل بحد ذاته وسيلة ضغط على الدول المعنية، إلا أنه يتوجب على مجلس أوروبا البحث عن وسائل أخرى أكثر سرعة وفعالية، لضمان امتثال الدول الأعضاء للإصلاحات الواردة في هذه التقارير، كإحالة هذه المسألة على سبيل المثال إلى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية، باعتباره الجهاز القضائي الأساسي التابع لمجلس أوروبا؛

– لتأدية وظيفة التحقيق والمعاينات والزيارات الميدانية– التي يقوم بها موظفي "مجموعة الدول المناهضة للفساد" بالدول الأوروبية، بغية رصد حالات الفساد بهذه الدول والكشف عنها، وتحديد الثغرات والنقائص التي تعتري سياساتها ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومناهضته– بفعالية عالية، تُوصي الدراسة بضرورة توفير مجلس أوروبا لمزيد من مصادر التمويل؛ تكون من جهة أولى مستقلة لضمان حياد الموظفين في تأديتهم لمهامهم، وكافية ومناسبة من جهة ثانية، لضمان عدم تعرضهم بذاتهم للرشوة أو ارتكابهم أحد جرائم الفساد.

قائمة المصادر والمراجع:

a. Conventions & Protocoles

–Convention Pénale Sur La Corruption, Conseil de L'Europe, 1999, Disponible sur: https://rm.coe.int/168007f3f8

–Convention Civile Sur La Corruption, Conseil De L'Europe, 1999, Disponible sur: https://rm.coe.int/168007f3f9

–Protocole Additionnel à La Convention Pénale sur La Corruption, Conseil de L'Europe, 2003, Disponible sur: https://rm.coe.int/1680083721

b. Résolutions & Recommandations:

-Résolution (97) 24 Portant les Vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption, Conseil De L'Europe, Disponible à: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cc17b

-Recommandation sur les codes de conduite pour les agents publics, Conseil De L'Europe, 2000, Disponible à: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cc1ed

-Recommandation sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, Conseil De L'Europe, 2003, Disponible à: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?d

c. Revues Académiques :

-Gustave Massiah, La Corruption Au Cœur Du Néolibéralisme, Revue Internationale & Stratégique, Ed. Institut de relations internationales et stratégiques, Paris, N° : 85, 2012/1.

-Smulders Jef, Le Groupe D'États Contre La Corruption (GRECO) Et La Transparence en Matière de Comptabilité Des Partis Politiques, Courrier hebdomadaire du CRISP, Ed. CRISP, Bruxelles, 2/2018.

d. Sitographies :

-A propos du GRECO, Sur: Conseil De L'Europe, Publié en 2021, Disponible à: https://www.coe.int/fr/web/greco/about-greco#:~:text=Le%20GRECO%20a%20pour%20objectif,de%20lutte%20contre%20la%20corruption, Consulté le: 12/12/2021.

-Convention Pénale sur la Corruption (STE n° 173), Conseil De L'Europe, Publié en 2021, Disponible sur : https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=173, Consulté le 03/12/2021.

-Convention Civile Sur La Corruption (STE n° 174), Conseil De L'Europe, Publié en 2021, Disponible sur: https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=174, Consulté le: 06/11/2021.

-Groupe D'états Contre La Corruption (GRECO) Tendances, défis et bonnes pratiques en matière de lutte contre la corruption en Europe et aux États-Unis d'Amérique, Sur : Conseil De L'Europe, Publié en Mars 2019, Disponible à : https://rm.coe.int/20e-rapport-general-d-activites-2019-du-groupe-d-etats-contre-la-corru/16809e8fe6, Consulté le : 07/11/2021.

-La lutte contre la corruption: Une priorité pour le Conseil del 'Europe, Sur: Conseil De L'Europe, Publié en 2021, Disponible à:https://www.coe.int/fr/web/greco/about-greco/priority-for-the-coe, Consulté le: 11/12/2021.

-Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la République de Moldova, Conseil De L'Europe, Publié le: 19/12/2021, Sur:https://rm.coe.int/16806cd3a6#:~:text=Le%20Plan%20d'action%20du,de%20droit%20et%20de%20la, Consulté le: 20/12/2021.