

التدابير التشريعية والإدارية لمكافحة الفساد في القطاعين الأهلي والخاص وفق قواعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المؤرخة في ٣١/١٠/٢٠٠٣

Legislative and Administrative Measures of Fighting Corruption in the Private and Non-Governmental Sectors in Accordance with the United Nations Agreement on Corruption Fighting

باسل منصور

Basel Mansour

كلية القانون، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين

بريد الكتروني: bmansoor@najah.edu

تاريخ التسليم: (٢٠١١/٨/٢٤)، تاريخ القبول: (٢٠١٢/٩/١٣)

ملخص

يعتبر يوم ٢٠٠٣/١٠/٣١ يوماً تاريخياً ومهماً على صعيد مكافحة الفساد، إذ تم فيه التوقيع على اتفاقية مكافحة الفساد في أروقة الجمعية العامة للأمم المتحدة. وتتضمن تلك الاتفاقية توصيات عدة منها، التزام الدول الموقعة عليها بضرورة وضع تدابير تشريعية وإدارية لمكافحة الفساد بكافة صورته والحد منه واجتثاثه، ولتفعيل تلك التوصيات أوصت الاتفاقية بضرورة النص على عقوبات تفرض على مرتكبي الفساد بكافة أشكاله وأنواعه، والسبل التي تحد من وجوده، وتضافر الجهود والتعاون الدولي للوصول إلى هذا الغرض المنشود. والجدير بالذكر أن مسألة الاهتمام بمكافحة الفساد ليست حديثة النشأة، بل هي قديمة وقائمة وحديثة ومستمرة مع استمرار الحياة البشرية، وحقيقة أنها مسألة صعبة ومؤثرة سلباً في المجال الاجتماعي والاقتصادي والسياسي، وهناك حالات كثيرة وممارسات مختلفة، وأنماط متعددة تمارس فيها أنواع الفساد، هذا ولنا في الشريعة الإسلامية خير دلائل على مكافحة الفساد في القرآن الكريم أو في السنة النبوية المطهرة.

Abstract

The Thirty one of October 2003 is considered an important, historic day of corruption fighting since on that day an agreement on the fighting of corruption in the circles of the United Nations General Assembly was signed. This agreement made several recommendations; one of these

recommendations is the commitment of the countries who signed this agreement to have legislative and administrative measures to fight, restrict and eradicate corruption in all its forms. For these recommendations to come into effect, the agreement recommended the need for imposing several punishments on people who are charged of any kind of corruption, finding ways to restrict it and collaborating internationally to achieve this desired goal. It is worth noting that corruption fighting is not a recent issue; it started long time ago and continued along human life. The fact is that corruption fighting is a complicated issue and it negatively affects the social, economic and political aspects of one's life. There are several cases and different practices of corruption; there are also different patterns of practicing various types of corruption. We can find in the Islamic Law the best evidence of fighting corruption as it appears in the Holy Quran and Al-Sunna (Prophet Mohammad's traditions).

مقدمة

يعتبر تاريخ ٢٠٠٣/١٠/٣١ تاريخاً مهماً في حياة البشرية جمعاء، ففي هذا اليوم توجت جهود الأمم المتحدة التشريعية في مكافحة الفساد بتبني الجمعية العامة للأمم المتحدة لاتفاقية مكافحة الفساد، التي تعد الوثيقة القانونية الدولية الوحيدة التي تتناول موضوع الفساد بهذه الشمولية، إن هذه الاتفاقية تلزم الدول الأطراف فيها تطبيق تدابير تشريعية وإدارية وإجرائية لمكافحة الفساد بحيث تنعكس هذه التدابير على تشريعات هذه الدول وممارساتها الإدارية مما يترتب الوقاية من الفساد وضبط مرتكبيه ومعاقبتهم إضافة إلى التعاون بين الدول الأطراف حول الأمور أعلاه.

على الرغم من أهمية الانطلاقة الدولية لحملة مكافحة الفساد المتمثلة بإقرار الجمعية العمومية للأمم المتحدة لاتفاقية مكافحة الفساد، إلا أن الاهتمام بمكافحة الفساد ليس بالأمر الجديد وإنما هو قديم قدم البشرية ذاتها. فقد أدرك البشر دائماً مخاطره وتأثيره السلبي على التنمية البشرية وتطور المجتمع وثقة أفراد بعضهم ببعض، وعرف التاريخ البشري العديد من مظاهر النعمة على الفساد والمفسدين من ثورات واحتجاجات وغيرها.

ولقد عرفت البشرية منذ القدم القواعد المنظمة لعلاقة الأفراد ببعضهم بعضاً وعلاقتهم مع من يقوم على حكمهم بما يضمن العدل والمساواة ويحقق التوازن ويحارب الفساد، وينهى عنهم الرذيلة والظلم، ويدعم الفضيلة وحسن الخلق، وقد ثبت القرآن الكريم ذلك في أكثر من موقع، ومن أمثلة ذلك تلخيصه للرسالة التي بعث بها النبي شعيب عليه السلام لقومه، بأن يعبدوا الله وحده وأن يعدلوا في المعاملة وأن لا يفسدوا، ذلك أنهم كانوا يطففون الميزان يأخذون بالغصب

ما يزيد عن حقهم، ويعطون الناس أقل من حقهم، ويغشون فيما يبيعون، ويشترون بثمن بخس، ويبيعون بثمن مرتفع، فأرسل لهم النبي شعبياً بمنهج الحق، وقد قال الله سبحانه وتعالى في ذلك "والى مدين أخاهم شعبياً قال يا قوم اعبدوا الله ما لكم من إله غيره وقد جاءكم بينة من ربكم فآوفوا الكيل والميزان ولا تبخسوا الناس أشياءهم ولا تفسدوا في الأرض بعد إصلاحها ذلكم خير لكم إن كنتم مؤمنين" (الأعراف: ٨٥). وجاءت نظرة الإسلام للإنسان شاملة متكاملة، ووضع مبادئ وقواعد تشريعية تضمن حماية الإنسان، وتحقق في ذات الوقت استقراراً في السوق والمعاملات، فحرم الربا والاحتكار، والنجش والرشوة والارتشاء والمحسوبيات والتمييز بين البشر والبيع على بيع الغير والشراء على شرائه، وكل تصرف يؤدي إلى الإضرار بلا سبب مشروع، وحرمة الغش والتدليس.

وحالياً هناك إجماع دولي حول خطورة الفساد ووجوب محاربتة، وهذا الإجماع يمثل العامل الرئيس في تبني الجمعية العمومية للأمم المتحدة للاتفاقية أعلاه، وهناك أيضاً شبه إجماع حول تعريف الفساد ومفاهيمه ومظاهره.

ويعرف الفساد بأنه "خروج على القوانين والأنظمة (عدم الالتزام بها)، أو استغلال غيابهما، من أجل تحقيق مصالح سياسية أو اقتصادية مالية وتجارية، أو اجتماعية لصالح الفرد أو لصالح جماعة معينة للفرد مصالح شخصية معها^(١).

أهمية الموضوع

١. الفساد وفق التعريف أعلاه أو وفق أي تعريف آخر ليس ببعيد عن المجتمعات العربية بوجه عام وعن المجتمع الفلسطيني بوجه خاص، وعن القطاعين الأهلي والخاص بوجه أخص، ولا أدل على ذلك من استطلاعات الرأي التي أجريت أخيراً بهذا الشأن، والتي بينت أن نسبة مرتفعة من أفراد العينة المستطلعة ترى أن هناك فساداً في المنظمات الأهلية^(٢). وعليه يصبح واضحاً أهمية بذل كل ما هو متاح وممكن لمحاربة هذه الظاهرة.
٢. تتضاعف أهمية هذا البحث في كونه يعالج اتفاقية تبنتها حديثاً الجمعية العامة للأمم المتحدة وما تنسم به هذه الاتفاقية من دقة وشمولية منقطعة النظير في نظر الباحث.

(١) هذا التعريف ورد في: الائتلاف من أجل النزاهة (أمان)، ٢٠٠٤، ص ٥.
 (٢) أبرز هذه الاستطلاعات تلك التي أجرتها ألفا للأبحاث والمعلومات بتكليف من مؤسسة الائتلاف من أجل النزاهة (أمان) في العامين ٢٠٠٦-٢٠٠٧، حيث بين الاستطلاع الأول أن نسبة ٥٧% من المبحوثين يعتقدون بوجود فساد في المنظمات الأهلية الفلسطينية، بينما بين الاستطلاع الثاني (عام ٢٠٠٧)، والذي كانت عينة الدراسة فيه هي من الأفراد العاملين في الجمعيات الأهلية، حيث رأت نسبة ٨٦.٥% من المبحوثين أن هناك فساداً في المنظمات الأهلية الفلسطينية ولكن بدرجات متفاوتة.

إشكالية البحث

تتمثل إشكالية البحث في الوقوف على مدى موازنة التشريع الفلسطيني لاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد وإمكانية تطبيق أحكام هذه الاتفاقية على الوضع الفلسطيني وقدرة السلطة الوطنية الفلسطينية على اتخاذ التدابير التشريعية والإدارية لتطبيق أحكام الاتفاقية بما يحد من الفساد في القطاع العام الفلسطيني.

منهجية البحث

سيستعمل الباحث المنهج الوصفي في هذه الدراسة، كون هذا المنهج الأكثر ملاءمة لموضوع البحث.

خطة البحث

يشتمل البحث على مقدمة وثلاثة فصول وخاتمة، يعالج الفصل الأول تعريف الفساد ويبين مظاهره وأسباب تفشيه وأشكاله وآثاره وآليات مكافحته، ويوضح الفصل الثاني ماهية اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من حيث آلية تبنيتها وطبيعتها وأهدافها والتدابير الوقائية التي نصت عليها والتي تلزم الدول الأطراف باتخاذها لمنع ومكافحة جرائم الفساد ومكافحتها بفاعلية، إضافة إلى آليات التنفيذ الخاصة بالاتفاقية، أما الفصل الثالث فيتناول أحكام الاتفاقية ذات الصلة بالقطاعين الخاص والأهلي مع التعرّيج على التشريع الفلسطيني ذي الصلة.

الفصل الأول: مفهوم الفساد ومظاهره وأثاره ووسائل مكافحته

يتكون هذا الفصل من ثلاثة مباحث، الأول يتحدث عن مفهوم الفساد ومظاهره وأسباب تفشيه، والثاني عن أشكال الفساد والآثار المترتبة عليه، والثالث لدراسة وسائل مكافحة الفساد.

المبحث الأول: مفهوم الفساد ومظاهرة وأسباب تفشيه

هناك تعريفات عدة للفساد تدور في محورها حول الصفة الرئيسية للفساد وهي انه يمثل خروجاً على القانون والنظام أو استغلال غيابهم لتحقيق مصالح خاصة.

فالفساد بموجب تعريف منظمة الشفافية الدولية هو "إساءة استغلال منصب عام لتحقيق منفعة خاصة"^(١).

بينما يعرفه آخرون بأنه "قيام الموظف العام وبطرق غير سوية بارتكاب ما يعد إهداراً لواجبات وظيفية، فهو سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام تطلعاً إلى تحقيق مكاسب خاصة مادية أو معنوية"^(٢).

(١) جيليان، ديل، اتفاقيات مكافحة الفساد في الشرق الاوسط وشمال إفريقيا، دون سنة نشر، ص ٣.

(٢) اقتباساً عن: أبو دية. ٢٠٠٦. الفساد أسبابه ونتائجه. ص. ٥

كما ورد تعريف الفساد في تقرير المحاسب التشريعي الفلسطيني حول ملف الفساد لعام ١٩٩٧، ذلك أن التعريفات أعلاه لا تكشف الفساد في القطاع الخاص، وكان هذا التقرير قد عرف الفساد بأنه "خروج عن أحكام القانون أو الأنظمة الصادرة بموجبه، أو مخالفة الموظف العام السياسات العامة المعتمدة لجني مكاسب أو لأخرين ذوي علاقة أو استغلال غياب القانون بشكل واع للحصول على هذه المنافع"^(١).

الفساد تعبير عن ضعف العمل وفق قواعد المؤسسة، وافتقار المعايير الأخلاقية، ووجود الحوافز الملتوية والضعف في التنفيذ^(٢)، وعدم سيادة القانون كما ينبغي، وضعف آليات الرقابة والاختيار بناء على معايير غير سليمة، والتميز في المساءلة والمحاسبة.

وإجمالاً فإنه يتجلى في الفساد العنصران التاليان:

١. مخالفة القواعد القانونية والأنظمة والتعليمات، وفي حال غيابهما فإن الفعل الفاسد يكون مخالفاً وغير منسجم مع قيم المجتمع.

٢. أنه يبدأ بسوء استخدام المنصب والصلاحيات لتحقيق مآرب خاصة لأشخاص معينين^(٣).

ينطوي الفساد على مجموعة من المخالفات والجرائم، وهو قد يكون على مستوى مؤسسة معينة وقد يكون على مستوى الدول، بل إنه قد يكون عابراً للحدود، ويكون في القطاع العام أو الخاص، أو في القطاع الأهلي. وفي استطلاع أجرته ألفا للأبحاث والمعلوماتية لصالح مؤسسة أمان/ مشار إليه سابقاً/ أفاد ٨٤.١ من المبحوثين أن الوساطة والمحسوبية في التوظيف هي أكثر أشكال الفساد انتشاراً وإجمالاً يمكن إبراز مظاهر الفساد التالية:

- الرشوة: وهي الحصول على أموال أو أية منافع أخرى لتنفيذ عمل أو الامتناع عن تنفيذه مخالفة للأصول.
- المحاباة: أي تفضيل جهة على أخرى في جانب ما بغير حق للحصول على مصالح معينة.
- الابتزاز: أي الحصول على أموال من طرف معين في المجتمع بطريقة غير مشروعة فيها نوع من الإكراه مقابل تنفيذ مصالح مرتبطة بوظيفة الشخص المتصف بالفساد^(٤).

(١) تجدر الإشارة إلى أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لم تضع تعريفاً للفساد، وإنما وضعت تعريفاً لمهاتمة جرائم الفساد/ كما سنرى.

(٢) جيليان، ديل. دون سنة نشر. (مرجع سابق). ص. ٣.

(٣) أبو ديه. ٢٠٠٦. (مرجع سابق)، ص. ٦.

(٤) أظهر الاستطلاع الذي أجرته مؤسسة ألفا للأبحاث والمعلوماتية بتكليف من مؤسسة الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة / المشار إليه سابقاً/ أن ٨٤.١ من المبحوثين يعتقدون أن الوساطة والمحسوبية في التوظيف هي أكثر أشكال الفساد انتشاراً وأن نسبة ٨٣.٣ منهم أطلعوا على فساد في استخدام موارد وممتلكات المؤسسة لأغراض واحتياجات المسؤولين عن المؤسسة وأن نسبة ٨٢.٤ منهم أطلعوا على فساد في المحاباة في تقديم مساعدات وخدمات للأقارب والمعارف وأن نسبة ٥٧.٦ أطلعوا على فساد يتمثل باكتساب القائمين على المؤسسات لامتيازات مالية مخالفة للقانون وأن نسبة ٦٠.٨ منهم أطلعوا على فساد يتمثل بتحديد رواتب مرتفعة لكبار الموظفين على نحو لا يتناسب مع الوظيفة والجهد المطلوب.

- نهب المال العام: أي الحصول على أموال الدولة والتصرف بها من غير وجه حق تحت مسميات مختلفة.
- المحسوبية: أي تنفيذ أعمال أو التدخل لصالح فرد أو جهة ينتمي لها الشخص مثل حزب أو عائلة أو منطقة... الخ، دون أن يكونوا مستحقين لها.
- الوساطة: أي التدخل لصالح فرد ما، أو جماعة دون الالتزام بأصول العمل والكفاءة اللازمة مثل تعيين شخص في منصب معين لأسباب تتعلق بالقرابة أو الانتماء رغم كونه غير كفؤ.

وتنتشر المحسوبية والوساطة في نواح متعددة من حياتنا في مجال التعيينات في المناصب العامة بشكل واسع ذلك أن التعيين كثيراً ما يكون بناء على معايير غير مهنية مثل الانتماء السياسي والبعد القبلي، وهي منتشرة في مجال الخدمات الطبية الحكومية خاصة فيما يتعلق بتحويلات العلاج في المستشفيات في الداخل والخارج. وكذلك في مجال المنح الدراسية الجزئية والكاملة، فتعطى المنح أحياناً لغير الأحق بها^(١).

ولا يخفى على أحد الأثر السلبي الناشئ عن الوساطة والمحسوبية من شعور لدى المواطنين بفقدان العدالة والثقة بالمؤسسة الحاكمة، كما أنها تخلق البغضاء بين أفراد المجتمع فيصبح شعور لدى الفئات المسلوقة الحق بسبب الوساطة والمحسوبية أن لا قيمة للإبداع والمثابرة وبذل ما يلزم من جهد، فمعايير الحصول على حياة كريمة ليس هو مدى إبداع الشخص وإنما هو وجود واسطة أو محسوبية تمكنه من تحقيق ما ينبغي، وهنا تجدر الملاحظة أن الشعور ذاته سيتولد عند من حصل على مكسب ما من خلال الوساطة والمثابرة طالما أنه سيحصل على ما يطمح إليه من مكاسب بوسائل أخرى. للوساطة والمحسوبية المذكورة أعلاه آثار غير مباشرة مثل هجرة العقول، وفقدان الانتماء والمواطنة والإخلاص، والترهل العام في الأداء بسبب عدم وجود الشخص المناسب في المكان المناسب^(٢).

أما عن أسباب انتشار الفساد، فإن أول ما يلاحظ في هذا الاتجاه هو أن العلاقة بين مظاهر الفساد وأسبابه هي أكثر تعقيداً مما تظهر عليه للوهلة الأولى، ذلك أن علاقة السبب والنتيجة تتحرك في كلا الاتجاهين، فمثلاً بينما يعتبر انتشار الفقر والجهل سبباً في انتشار الفساد، فإن انتشار الفساد يؤدي حتماً إلى الفقر والجهل، أما الملاحظة الثانية التي يمكن إبداعها في موضوع أسباب انتشار الفساد.

أن هذه الأسباب تختلف من مجتمع لآخر بشكل جزئي تبعاً لعوامل متعددة مثل الخلفية الدينية والعائدية والخلفية الثقافية الاجتماعية، ومدى التطور الاقتصادي في المجتمع، إضافة إلى طبيعة النظام السياسي القائم، وبشكل عام يمكن إجمال هذه الأسباب في التالي:

(١) الإنتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، ٢٠٠٧.

(٢) الإنتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، ٢٠٠٧.

١. الجهل ونقص المعرفة عموماً.
٢. تقديس روابط غير سوية على حساب روابط الانتماء للأمة وقيمها السامية، والحرص على مصالحها والخضوع الكامل لأحكام القانون، مثل الروابط العشائرية أو الحزبية أو روابط أبناء المنطقة أو الطائفة.
٣. عدم الالتزام بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية، خاصة عندما يتعلق الأمر بضعف رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية بسبب تأثير الأخيرة في الأولى.
٤. ضعف الجهاز القضائي وغياب استقلاليته، وقد يكون هذا هو الأخطر بين أسباب انتشار الفساد، ذلك أنه يترتب على جرأت من لديهم رغبة في ارتكاب مخالفات على ارتكابها، ويجعل المستضعف في الحيرة من أمره فهو إما يلجأ للقضاء بوضعه الضعيف، وإما ان يتنازل عن حقه، وإما يلجأ ان إلى وسائل أخرى قد تكون غير مشروعة لتحصيل حقوقه مثل عصابات التحصيل وهو الأمر الذي يعد على درجة عالية من الخطورة.
٥. ضعف أجهزة الرقابة في الدولة وعدم استقلاليته.
٦. التقلبات السياسية غير السوية وانتقال السلطات بطريقة غير صحية.
٧. ضعف الإرادة عند القيادة السياسية لمكافحة الفساد، وبسبب وجود الفساد تبقي هذه القيادة متنفذة في إدارة أمور الدولة.
٨. عدم كفاية أو ضعف أداء المؤسسات العامة المختصة بخدمة المواطنين مما يجعل بعض المواطنين على استعداد لسلوك تصرفات غير سوية للوصول إلى غايتهم.
٩. ضعف رواتب العاملين في القطاع العام بالمقارنة مع مستوى غلاء المعيشة، مما يجعلهم يسلكون طرقاً غير سوية لتحسين دخلهم مثل ممارسة التجارة وهو أمر محظور عليهم القيام به^(١)، أو يقبلون رشاً من المواطنين.
١٠. غياب اللوائح والأنظمة المكتوبة المنظمة للعمل بحيث تكون صلاحيات وواجبات كل طرف واضحة ومحددة لتتسنى مساءلة المخالف، فغياب هذه اللوائح يجعل هناك تداخلاً في الصلاحيات ويعيق إمكانية مساءلة المخالف.
١١. غياب حرية الإعلام.
١٢. عدم السماح للمواطنين بالوصول إلى السجلات العامة، مما يحول دون ممارستهم لدورهم الرقابي على أعمال المؤسسات العامة.

(١) المادة (١٤) من قانون التجارة رقم (١٢) لسنة ١٩٦٦. (نشر هذا القانون في الصفحة (٤٧٢) من العدد (١٩١٠) من الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ ١٩٦٦/٣/٣٠).

١٣. ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني في الرقابة على الأداء الحكومي.

١٤. غياب أو ضعف التشريعات اللازمة لمكافحة الفساد^(١).

ويعتبر سوء النظام السياسي القائم في البلد السبب الرئيس في وجود الفساد، فالأنظمة الاستبدادية القمعية أفضل بيئة للمفسدين والانتهازيين والمتسلقين الذين يجدون في بيئة الأنظمة الديكتاتورية ملجأ يحميهم من كل أشكال المراقبة والمساءلة.

المبحث الثاني: أشكال الفساد والآثار المترتبة عليه

كما هي أسباب الفساد متعددة فإن أشكاله كذلك، فيحسب الجهة التي تمارس الفساد يقسم إلى فساد يمارسه فرد بمبادرة شخصية دون التنسيق مع آخرين، وقد تمارسه مجموعة بشكل منظم ومخطط له، ويقسم من حيث خطورته إلى فساد صغير يمارسه صغار الموظفين للحصول على رشوة أو أي شكل آخر من المكافأة غير المشروعة، وفساد كبير يمارسه كبار المسؤولين لتحقيق مكاسب غير مشروعة أكبر من الرشوة^(٢).

وعلى العموم يمكن إجمال أشكال الفساد في التالي:

- استخدام المنصب العام للحصول على امتيازات خاصة مثل الاحتكارات العامة واختيار إدارة المرافق العامة وغيرها.
- استخدام المنصب العام لتحقيق مكاسب سياسية معينة مثل تزوير الانتخابات أو إفشاء معلومات بطريقة تخل بقواعد تكافؤ الفرص مع الآخرين.
- غياب الشفافية والنزاهة في طرح العطاءات العامة، مثل عدم مراعاة قواعد القانون فيما يتعلق بالإعلان عن العطاء، والمحافظة على سرية العروض المقدمة، وعدم فتحها إلا بحضور اللجنة المكلفة بمتابعتها، وإرساء العطاء على جهة ليست هي الأفضل.
- المحسوبية والوساطة في التعيينات الحكومية، بمعنى أن تتم هذه التعيينات بناء على أسس معينة غير تلك الأسس المهنية الفنية الواجب مراعاتها، كأن يتم التعيين بناء على معايير حزبية أو عشائرية أو غير ذلك، مما يعني في جميع الأحوال انتهاك مبدأ تكافؤ الفرص.
- تبذير المال العام من خلال منح إعفاءات ضريبية أو جمركية غير مبررة بهدف تحقيق مصالح شخصية معينة^(٣).

(١) أبو ديه، الفساد أسبابه ونتائجه، ٢٠٠٦، ص ١٣. (مرجع سابق).

(٢) أبو ديه، المرجع السابق، ص ١٥.

(٣) أبو ديه، المرجع السابق، ص ١٩.

أما بشأن لماذا تحتل محاربة الفساد هذه الأهمية فسنجيب على ذلك من خلال استعراض آثار الفساد، فالفساد يقوض مؤسسات الدولة، وينشر الرذيلة والبيغضاء والكراهية بين أفراد المجتمع، ويفقد الشعب الثقة بنفسه وبمؤسساته، ويقوض مبدأ سيادة القانون وتكافؤ الفرص والمساءلة والشفافية، الفساد يقوض قيم المجتمع الأخلاقية ويثبط الإبداع.

وقبل استعراض آثار الفساد بالتفصيل نعرض بعض الحقائق حول آثاره استناداً إلى توثيق منظمة الأمم المتحدة^(١).

- يدفع أكثر من تريليون دولار أمريكي من الرشاوي كل عام في العالم.
- ساهم الفساد في نهب أكثر من (٤٠٠) مليار دولار أمريكي من أفريقيا.
- نهب رئيس نيجيريا السابق ساني أبانتشا مبلغ ٢.٢ مليار دولار أمريكي، بينما يُقدر البنك الدولي أن ٧٠% من سكان نيجيريا يعيشون بأقل من دولار أمريكي واحد في اليوم.
- الاستثمار في بلد فاسد نسبياً مقارنة ببلد غير فاسد قد يكون أكثر تكلفة ليصل إلى ٢٠%.
- البلدان التي تحارب الفساد وتحسن سيادة القانون في مجتمعها ومؤسساتها يمكن أن تزيد دخلها القومي بنسبة ٤٠٠ في المائة.
- وعلى الصعيد الفلسطيني فهناك عدة مؤشرات على وجود مستوى مرتفع من الفساد في المؤسسات العامة ومن هذه المؤشرات ما أعلنه المدعي العام الفلسطيني السابق أحمد المغني بتاريخ ٢٠٠٦/٢/٦ أن هناك (٥٠) حالة من الفساد المالي والإداري، وأنه تم اعتقال (٢٥) شخصية وأن عشرة آخرين لاذوا بالفرار وأن مجموع المبالغ التي نهبت من ميزانية السلطة الوطنية الفلسطينية يفوق (٧٠٠) مليون دولار أمريكي تم تحويلها إلى حسابات شخصية^(٢).

وبالعودة إلى آثار الفساد فإنه يمكن إجمالها في التالي:

- الفساد يقوض قيم المجتمع وينشر اللامبالاة والسلبية، ويساعد على انتشار الجريمة وانهيار روح الإبداع، ويصبح هناك تقبل قسري للأفكار والأفعال الخاطئة، ويتراجع الاهتمام بالصالح العام والانتماء للأمة، ويولد الحقد بين أفراد المجتمع، وهنا لا بد من ملاحظة أن أكثر أفراد المجتمع تضرراً من الفساد هم الفقراء والفئات المهمشة والمبدعون، لانهم الأكثر ضعفاً وخياراتهم أقل من غيرهم في مواجهة الصعاب وتحصيل حقوقهم.

(١) نقلاً عن موقع www.unodc.org بتاريخ ٢٠٠٧/٨/٢١.

(٢) نقلاً عن: جيليان ديل، ص ٩. (مرجع سابق).

وأما المبدعون فإن الفساد يطمس إبداعهم وتمييزهم، وقد يؤدي إلى منح فرص لغيرهم لمن هم أقل منهم إبداعاً.

- الفساد يشكل عائقاً أمام النمو الاقتصادي، إذ إنه يؤدي إلى زيادة تكاليف النشاط الاقتصادي وهروب المستثمرين، ويؤدي إلى تخفيض عائدات الحكومة من السلع والخدمات الأساسية وإعاقة الإدارة المالية السليمة. وهو يولد فكرة عدم سيادة القانون، مما يعني أن حقوق الملكية لا تحظى بالحماية اللازمة، وفي هذه الحال فإن أصحاب رؤوس الأموال والمشروعات لا يستثمرون أموالهم في دولة تتسم بالفساد^(١).

- وتشير دراسات عديدة أجريت مؤخراً إلى أن الدول التي تحترم سيادة لقانون وتسود فيها الشفافية ورقابة برلمانية قوية وآليات قوية للتعبير عن الرأي والمساءلة ومستويات مرتفعة من أخلاقيات الشركات هي الدول التي تتمتع بمستويات أقل من الفساد ومعدلات أعلى من إجمالي الناتج المحلي بالمقارنة مع غيرها من الدول التي تفنقر إلى هذه الخصائص^(٢).

- الفساد يقوض النظام السياسي، لأنه يؤدي إلى ظهور ما يسمى بالنفاق السياسي بسبب شراء الذمم والولاءات السياسية ويؤثر على مدى تمتع النظام السياسي بالديمقراطية وقدرته على احترام حقوق الإنسان. وأهمها الحق في المساواة وتكافؤ الفرص، وحرية الوصول إلى المعلومة، كما أنه يؤثر في الإقبال على الحياة السياسية أصلاً بسبب عدم الثقة في نزاهة المؤسسات العامة وأجهزة الرقابة.

المبحث الثالث: آليات مكافحة الفساد

إن محاربة الفساد من التحديات المستمرة التي تتطلب الكثير من الجهود والمبادرات من القطاعين العام والخاص ومن منظمات المجتمع المدني، وقبل استعراض وسائل محاربة الفساد، فنستعرض المفردات الرئيسية في آليات محاربتة:

١. المحاسبة: وتعني أن موظفي القطاع العام يخضعون لرقابة وفحص ومساءلة من المسؤولين عنهم في المناصب العليا، وتكون هذه الرقابة من النواحي التالية:

أ. المتابعة القانونية: بمعنى التدقيق في تصرفات الموظف من حيث مدى توافها وأحكام القانون.

ب. المتابعة الإدارية: وذلك من خلال مراقبة المسئول الإداري لأعمال الموظفين الذين هم تحت إمرته، من حيث مدى التزامهم بالتعليمات واللوائح الإدارية ومدى إتقانهم لعملهم.

(١) جون د. سوليفان، ٢٠٠٥، ص ١٨.

(٢) جون د. سوليفان، المرجع السابق، ص ١٩.

ج. المتابعة الأخلاقية: وتعني التدقيق من مدى مطابقة تصرفات الموظف لقواعد الأخلاق^(١).

إذ إنه على الرغم من أن معظم القواعد القانونية هي في الوقت نفسه قواعد خلقية، كذلك التي تمنع ارتكاب الجرائم بتحريم الاعتداء على الغير، وتلك القواعد التي توجب تنفيذ العقود، وأن الإنسانية كلما ارتقت والتزمت بالقيم والأخلاق والفضيلة كلما ضاق الفرق بين القانون والأخلاق، فعلى الرغم من ذلك فإن هناك قواعد خلقية لم تدخل في نطاق القانون بالصورة المطلقة المباشرة مثل الصدق في القول^(٢)، والشجاعة، والكرم، والتعفف، والترفع عن الزلفى، وتشجيع الغير في حال إبداعه بدلاً من حسده، ومساعدة المحتاج، واحترام الكبير واللطيف بالصغير، وغير ذلك فوجود هذه القواعد بشكل مستقل عن القواعد القانونية يبرر وجود المتابعة الأخلاقية كجزء من المحاسبة وكألية مستقلة عن المتابعة القانونية.

٢. المساءلة وتعني واجب تقديم الأشخاص المسؤولين تقارير دورية حول سير عملهم في المؤسسة، بحيث يوضح التقرير الإيجابيات والسلبيات في عملهم والصعوبات التي يواجهونها وما هي المقترحات للتغلب على المصاعب واللازمة لتطوير العمل^(٣).

٣. الشفافية: وتعني تدفق المعلومات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الشاملة في الوقت المناسب وبطريقة يمكن الاعتماد عليها. وهناك ثلاثة مكونات للمعلومات الشفافة هي: أولاً: إمكانية الحصول على المعلومات، أي أن تكون متاحة لجميع المواطنين، وثانياً أن تكون المعلومات وثيقة الصلة بالموضوع، أي أن تكون متعلقة بالقضية المعنية بإصدار قرار معين، وثالثاً: إمكانية الاعتماد على المعلومات لذلك يجب أن تكون المعلومات دقيقة وحديثة وشاملة^(٤)، ويمكن تعزيز مسألة او موضوع الشفافية من خلال المحاور التالية:

٤. سن قوانين تضمن حرية المعلومات التي تسمح للجمهور بالحصول على وثائق اللجان والقوانين والأنظمة، إضافة إلى مشاريع القوانين، والمعلومات المتعلقة بالميزانية، وسجلات تصويت أعضاء البرلمان، وذلك حتى يتسنى للمواطن التعميم والمساءلة وإبداء الرأي^(٥).

٥. وجوب وضوح آلية العمل داخل المؤسسة في علاقة أفرادها بعضهم ببعض، وعلاقتهم مع المواطنين المستفيدين من خدماتها^(٦).

- (١) أحمد أبو ديه. الفساد - أسبابه وطرق مكافحته. ٢٠٠٤، ص ٢٣.
- (٢) الفار. ٢٠٠٤. ص ٢٧. قد يكون من المناسب ملاحظة أن هناك قواعد قانونية لا تدخل في نطاق الأخلاق مثل قواعد القانون المنظمة للمرور، والإجراءات التي تنظم التقاضي أمام المحاكم. وملاحظة أيضاً أن هناك أموراً يسمح بها القانون رغم كونها غير أخلاقية مثل الربا.
- (٣) أبو ديه. الفساد - أسبابه وطرق مكافحته. ٢٠٠٤. ص ٢٤٢. (مرجع سابق).
- (٤) جون، د. سوليفان. ٢٠٠٥، ص ٢١. (مرجع سابق).
- (٥) المرجع السابق، ص ٢١.
- (٦) أبو ديه. الفساد - أسبابه وطرق مكافحته. ٢٠٠٤. ص ٢٥. (مرجع سابق).

٦. أن يكون لكل مؤسسة حكومية تخطيط استراتيجي خاص بها واضح ومشهر عنه حسب الأصول، بحيث يبين طيه أهداف المؤسسة الرئيسية والفرعية، ورؤية واضحة، ووسائل تحقيق الأهداف، وما يلزم ذلك من احتياجات.
٧. النزاهة: وهي منظومة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل، ولضمان تحقيق النزاهة يجب على من يتولون مناصب إدارية عليا أن يقدموا للمؤسسة تقريراً مفصلاً حول ممتلكاتهم قبل تولي المنصب، وأن يبينوا أيضاً أي نوع من تضارب المصالح الذي قد ينشأ بين مصالحهم الخاصة والمصلحة العامة في إطار عمله^(١).
- وبالرغم من تقارب مفهومي النزاهة والشفافية إلا أن الأول يتعلق بقيم أخلاقية معنوية بينما يتعلق الثاني بنظم وإجراءات عملية تخص وضوح الأنظمة والإجراءات داخل المؤسسة وفي العلاقة بينها وبين المواطنين المنتفعين بخدماتها.
٨. اعتماد مدونات سلوك ومواثيق شرف تخص العمل والقيم والمبادئ التي ينبغي مراعاتها في أثناء العمل بطريقة تراعي فيها خصوصية كل مؤسسة، وتطبيق مبدأ الثواب والعقاب بحيث تمنح المكافآت والحوافز للملتزمين والمبدعين ويعاقب المخالفين والمقصرين^(٢)، وعلى العموم هناك مجموعة من الإجراءات والوسائل السياسية، والتشريعية، والجمهيرية، والإدارية التي يمكن إتباعها لتعميق أسس النزاهة في العمل العام ومكافحة الفساد وتحقيق الحكم الصالح، منها على سبيل المثال لا الحصر:
- أ. التوعية بمخاطر الفساد وخلق حالة جماهيرية من الوعي العام في مواجهته استناداً إلى الحكمة القائلة "درهم وقاية خير من قنطار علاج"، وتتم هذه التوعية من خلال وسائل الإعلام المختلفة، ومن خلال المؤسسات التعليمية وتدريب كوادر مؤسسات القطاع العام والخاص والأهلي على أساليب الوقاية من الفساد.
- ب. تعزيز المحاسبة الأفقية: ذلك أن النظم الديمقراطية تعرض نوعين من المحاسبة، الأول: المحاسبة العمودية، وهي التي تتم عندما يحاسب الجمهور الحكام أو ممثليهم في المجالس المنتخبة إما بإعادة انتخابهم في حال أنهم أوفوا بوعودهم، وإما بمعاقبتهم من خلال عدم التصويت لهم ثانية بسبب عدم الرضا عن أدائهم في الفترة السابقة، ولكن هذا النوع من أشكال المحاسبة ليس دائماً فاعلاً خاصة عندما يتعلق الأمر بأنظمة لا تجري انتخابات وإنما يعين فيها المسؤولين تعيناً وكذلك عندما يتعلق الأمر بأنظمة يسود فيها الفساد وشراء ذمم الناخبين وتزوير الانتخابات، لما ورد أعلاه أصبح من المهم تفعيل دور المحاسبة الأفقية التي تمت الإشارة إليها سابقاً، والتي تعني أن كل من يشغل منصباً عاماً مسئولاً أمام جهة أخرى على مستوى أفقي، بمعنى ليس لأحد صلاحيات وسلطة مطلقة، فالسلطة المطلقة مفسدة مطلقة^(٣).

(١) منظمة الشفافية الدولية. بدون سنة نشر، ص ٣٦.

(٢) المرجع نفسه، ص ٣٧.

(٣) منظمة الشفافية الدولية، ص ٣٨.

ج. بناء جهاز قضائي مستقل وقوي ونزيه ومراعاة الفصل اللازم بين السلطات في النظام السياسي، إذ إن من أساسيات الحكم الصالح وجود توزيع متوازن للسلطة بين أطرافها الثلاث (التشريعية، والتنفيذية، والقضائية)، وتأمين علاقة تكاملية بين سلطات النظام السياسي الثلاث، وتفعيل الرقابة المتبادلة بينها^(١). ويجب ان نشير هنا الى ان استقلالية السلطة القضائية أمر اتبعته الدول في دساتيرها حيث نجد القانون الأساسي الفلسطيني (لسنة ٢٠٠٣) بصيغته المعدلة أن السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها (م. ٩٧)، وأن القضاة مستقلون، وأن لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، وأنه لا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة (م. ٩٨)، وأن تعيين القضاة ونقلهم وترقيتهم ومساءلتهم يكون بالكيفية التي يقرها قانون السلطة القضائية، وأن القضاة غير قابلين للعزل إلا في الحالات التي يجيزها قانون السلطة القضائية (م. ٩٩)، وأن التقاضي حق مصون للناس كافة، وأن القانون ينظم إجراءات التقاضي بما يضمن سرعة الفصل في القضايا، وأنه يحظر تحصيل أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء، وأنه يترتب على الخطأ القضائي تعويض عادل من السلطة الوطنية يحدد القانون شروطه (م. ٣٠). وفي الاتجاه نفسه تنص المادة (٨٢) من قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢^(٢) على أن الأحكام القانونية واجبة التنفيذ وأن الامتناع عن تنفيذها أو تعطيلها على أي نحو يعد جريمة يعاقب عليها بالحبس، والعزل من الوظيفة إذا كان المتهم موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة.

د. إعداد قاعدة تشريعية متكاملة تكفل إيجاد أساس قانوني متين لمحاربة الفساد، ومن أمثلة ذلك سن قوانين تضمن للمواطنين وللصحافة حق الإطلاع على المعلومات المتعلقة بعمل المؤسسات العامة، بما يوفر قيام المحاسبة العمودية.

هـ- تفعيل دور المجلس التشريعي في المجتمع^(٣)، ويتلخص دوره في المحاور الثلاث التالية:

- سن التشريعات.

- الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

- العمل على تطوير السياسات العامة.

وتطبيقاً على الحالة الفلسطينية نجد أن أداء المجلس التشريعي الأول في أعوامه العشرة (١٩٩٦-٢٠٠٦) لم يكن مقنعاً للكثير من المراقبين، إذ يظهر من محاضر جلساته في تلك الفترة

(١) حرب، وأبو ديه. بدون سنة نشر. ص ٢.

(٢) نشر هذا القانون في الصفحة التاسعة من العدد (٤٠) في الجريدة الرسمية.

(٣) للمزيد: انظر، بشناق. ٢٠٠٥.

أن هناك العديد من الأسئلة التي تم توجيهها من أعضاء في المجلس التشريعي، لم تلق أي احترام من أعضاء الحكومة الموجهة إليهم، فكثير منهم لم يكلف نفسه عناء التوجه إلى جلسات المجلس التشريعي للإجابة عنها. كما أن هناك كثيراً من القضايا المهمة التي سئل عنها، ولم تكن إجابات المسؤولين في الحكومة حولها مقنعة للأعضاء، وبدلاً من استخدام وسائل أكثر فاعلية لمحاسبة المسؤولين عن التجاوزات، كأن يتم التوقف من قبل الأعضاء عن متابعة تلك القضايا، ودون تحقيق أي نتيجة، وفي أحسن الأحوال، يتم تحويل موضوع السؤال إلى لجان المجلس الدائمة للتحقيق فيه، وفي الغالب تقدم اللجنة توصياتها حول الموضوع المحال إليها، ويعقب ذلك إصدار المجلس قرارات تتضمن توصيات اللجان، وتكون هذه القرارات موجهة للسلطة التنفيذية، التي في الغالب لا تلتزم بتنفيذ هذه القرارات. وعلى سبيل المثال، نفرض فيما يلي إحدى القضايا التي تمت على ضوءها ممارسة السؤال من أعضاء في المجلس التشريعي، وما ترتب على ذلك من نتائج.

وحيث أصدرت هيئة الرقابة العامة تقريرها السنوي الأول عام ١٩٩٦ وقدمته إلى المجلس التشريعي، وظهر من خلال التقرير وجود تجاوزات مالية وقانونية وإدارية من الكثير من أعضاء السلطة التنفيذية ومؤسساتها في ضوء ذلك، قام المجلس التشريعي في نهاية أيار ١٩٩٧ بتشكيل لجنة خاصة من أعضائه لدراسة ما جاء في التقرير، وإعداد تقرير مفصل تضمن النتائج التي توصلت إليها اللجنة وتوصياتها حول هذا الموضوع.

حققت اللجنة في كل المخالفات التي تضمنها تقرير هيئة الرقابة العامة، واستدعت جميع الوزراء والمسؤولين الذين ورد أسماؤهم في التقرير للتحقيق معهم. إنتهى عمل اللجنة بتاريخ ٢٧ تموز ١٩٩٧، وجاءت نتائج التحقيق لتؤكد تورط العديد من المسؤولين في مخالفات قانونية ومالية وإدارية.

واللافت للانتباه في هذا الموضوع أنه بدلاً من أن تقوم اللجنة برفع توصيته إلى المجلس التشريعي بحجب الثقة عن الحكومة، وإحالة المتورطين إلى القضاء، وأوصت المجلس التشريعي بالطلب من رئيس السلطة الوطنية حل مجلس الوزراء وإعادة تشكيله على أساس الكفاءات، وعدم إعادة أي وزير من الوزراء المتورطين في تجاوزات قانونية. فعلاً أخذ المجلس بتوصية اللجنة وطالب رئيس السلطة بذلك، وكأنه لا يملك صلاحية حجب الثقة عن الحكومة وهو الحق المقرر له وفق القانون، وذلك بعد مداوات ومفاوضات بين اللجنة والرئيس الراحل ياسر عرفات. لم تجر استجابة لتوصيات اللجنة ولا يطلب المجلس التشريعي في حينه، ووعد الرئيس بإجراء تعديل وزارى، فيما استمر مجلس الوزراء في عمله حتى بادر (١٦) وزيراً بتقديم استقالات جماعية، قبل الرئيس استقالتهم وشكل حكومة جديدة بتاريخ ١٩٩٨/٨/٥، أي بعد عام تقريباً من انتهاء عمل لجنة التحقيق الخاصة.

حيث تضمنت الحكومة الجديدة (١٧) وزيراً من الحكومة السابقة أكثر من نصفهم ممن وردت أسماؤهم في تقرير هيئة الرقابة العامة المذكور، وعلى الرغم من ذلك منح المجلس الثقة للحكومة^(١).

و- تأسيس حرية الإعلام وحمايتها: إذ إن الصحفيين يلعبون دوراً مهماً في كشف الفساد ونقص الشفافية وانتهاك القانون بوجه عام، وقد يكون من المناسب في هذا الاتجاه تعزيز مسؤولية الصحفيين (دون المساس بحريتهم) بشأن ضرورة تغطية وإعداد تقارير حول القضايا الاجتماعية والسياسية الأساسية في المجتمع^(٢).

ي- تفعيل دور مؤسسة الوسيط: مؤسسة الوسيط هي سلطة مستقلة مكلفة برفع الظلم عن المواطنين الذي يحدث بفعل أوضاع تتنافى مع متطلبات سيادة القانون وتضر بمصالح المتعاملين مع الأجهزة الإدارية والمرافق العامة. وتتميز هذه المؤسسة بكونها مستقلة عن السلطة التنفيذية بمعنى أنها خارج إطار الجهاز الإداري المكلفة بمراقبته^(٣).

تتمحور مهمة مؤسسة الوسيط حول التوسط بين الأفراد أو الجماعات من جهة والسلطات الإدارية والأجهزة الحكومية من جهة ثانية، فدورها مكمل لدور القضاء، وهي تقوم على حماية الحريات الأساسية للمواطنين، والدفاع عن المستفيدين من المرافق العامة في مواجهة الجهة الإدارية، فهي تفحص شكاوي المواطنين الذين يعدون أنفسهم ضحايا لقرار إداري معين يتنافى مع مبادئ سيادة القانون والإنصاف، وهي تراقب سير الإدارة وعدم فاعليتها حيثما وجد ذلك، وتقدم الاقتراحات اللازمة بشأن ذلك^(٤).

إن الشعور بأهمية دور الوسيط جعل الكثير من دول العالم تنشئ مثل هذه المؤسسة تحت تسميات مختلفة ولكن ببرامج متقاربة^(٥)، وتطبيقاً على الحالة الفلسطينية فقد تم إنشاء الهيئة الوطنية الفلسطينية العليا لحقوق الإنسان، وذلك بموجب القرار الرئاسي رقم (٥٩)

(١) إقتباساً: بشناق. ٢٠٠٥. ص ٢٧. للمزيد: انظر، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. التقرير السنوي الثالث. ص ٥١ وما بعدها.

(٢) جون، د. سولفيان. ٢٠٠٥. ص ٢٣.

(٣) منظمة الشفافية الدولية، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد. بدون سنة نشر. ص ٨٩

(٤) المرجع السابق، ص ٩١.

(٥) ظهرت مؤسسة شبيهة في الدول الإسلامية على هيئة ولاية المظالم، كنظام مكمل للقضاء، يتولى إحقاق الحق في الحالات التي لا يستطيع القاضي فعل ذلك بسبب ما إذ كانت تتابع تعدي الولاية على الشرعية في حال حدوثه، وتتابع أيضاً تظلمات الموظفين، وحديثاً فقد أنشأت تونس مؤسسة الوسيط تحت مسمى "مصلح الموفق الإداري" بمقتضى قانون ٣ أيار/مايو ١٩٩٣ على هيئة مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، وأنشأت موريتانيا مؤسسة الوسيط بقانون ٧ تموز/ يوليو ١٩٩٣، وفي الجزائر بمقتضى مرسوم رئاسي بتاريخ ٢٣/ آذار ١٩٩٥، وفي المملكة العربية السعودية أنشأ ديوان المظالم منذ العام ١٩٥٥. وأنشئ في الأردن بموجب قانون رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨، وبدأ العمل بتاريخ ١٧ آب لسنة ٢٠٠٨.

لسنة ١٩٩٤^(١)، الذي تنص المادة (٣) منه على أن مهمة الهيئة هي "متابعة وضمان توافر متطلبات صيانة حقوق الإنسان في مختلف القوانين والتشريعات والأنظمة الفلسطينية وفي عمل مختلف الدوائر والأجهزة والمؤسسات في دولة فلسطين ومنظمة التحرير الفلسطينية، وهنا يجب ملاحظة التالي:

١. إن مهمة الهيئة أعلاه تختلف بعض الشيء عن مهمة مؤسسة الوسيط.
٢. إن إنشاء الهيئة أعلاه تم بموجب قرار رئاسي وليس بموجب قانون، ولا يبرر عدم انتخاب مجلس تشريعي في تاريخ صدور القرار ذلك، إذ إن تلك الفترة شهدت إصدار مجموعة من القوانين، وفي جميع الأحوال فإن هذا أمر قد حدث وانتهى، ولكن اللافت للانتباه أنه إلى الآن لم يصدر قانون ينظم عمل هذه الهيئة، وهو الأمر الذي لا يمكن أن يكون مقبولاً بحال، خاصة إذا لاحظنا أن المادة (٣١) من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة ٢٠٠٣ تنص على التالي: "تنشأ بقانون هيئة مستقلة لحقوق الإنسان ويحدد القانون تشكيلها ومهامها واختصاصها وتقدم تقاريرها لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي الفلسطيني". إذ من الضرورة أن تستند الهيئة أعلاه في عملها إلى قانون ينظمه ويحدده، وان يعالج القانون أيضاً آلية إدارة هذه الهيئة وآلية اختيار مجلس المفوضين الخاص بها، ومصادر تمويلها وغير ذلك من الأمور.
٣. تفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني: إذ إن هذه المنظمات تؤدي دوراً لا يستهان به، وبخاصة في مجال التوعية ومراقبة التزامات الدولة نحو المواطنين. حيث تكمن أهمية هذه المنظمات عندما يكون عملها الرئيس منصباً على مكافحة الفساد، فعلى المستوى الدولي هناك منظمات عدة مختصة في هذا المجال قد يكون أبرز مثال عليها "منظمة الشفافية الدولية"^{*} التي تهدف إلى إنشاء تحالف دولي لمواجهة الفساد.

على المستوى الفلسطيني فإن الحاجة إلى جهود مؤسسات المجتمع المدني تبدو واضحة جداً في ظل خصوصية الحالة الفلسطينية، وحجم المخاطر والصعوبات والمعوقات غير العادية، وقد يكون من المناسب الإشارة على سبيل المثال إلى جهود مؤسسة الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان في مجال محاربة الفساد، وبخاصة من خلال التوعية الجماهيرية مخاطرة وأشكاله ووسائل مكافحته. مع ملاحظة أن هناك حاجة ماسة إلى مضاعفة الجهود من جميع

(١) نشر هذا القرار في الصفحة رقم (٣٣) من العدد رقم (٢) من الجريدة الرسمية الفلسطينية (الوقائع) بتاريخ ١٩٩٥/١/٨

*- منظمة تأسست عام ١٩٩٣ بألمانيا كمؤسسة غير ربحية، حيث تقود الحرب على الفساد من خلال مجتمع مدني يجتمع فيه الناس معاً في تجمع عالمي قوي للعمل على إنهاء الأثر المدمر للفساد على الرجال، النساء والأطفال حول العالم، ولعبت دور أساسي في تقديم ميثاق الأمم المتحدة ضد الفساد واتفاقية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) ضد الرشوة.

مؤسسات المجتمع المدني وأن يكون هناك تضافر لهذه الجهود بناء على برنامج وتخطيط استراتيجي^(١).

الفصل الثاني: مدخل إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٤

سنحدث في هذا الفصل عن الملامح الرئيسية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وذلك من خلال أربعة مباحث، الأول نوضح فيه تعريف باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وآلية إقرارها، والثاني يوضح طبيعة التدابير الوقائية المنصوص عليها في الاتفاقية، والتي تلتزم الدول الأطراف فيها باتخاذها لمنع ومكافحة جرائم الفساد بفاعليه أما الثالث فيتناول أهم أفعال الفساد التي تشكل خطورة على كل من المجتمعين الدولي والوطني، والتي تلتزم الدول الأطراف باتخاذ ما يلزم عن تدابير تشريعية وغيرها لتحریم هذه الأفعال إذا ارتكبت بشكل عمدي، وفي المبحث الرابع يتم توضيح آليات التعاون الدولي في المسائل الجنائية ذات الصلة بالفساد.

المبحث الأول: تعريف باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تعرف الاتفاقية الدولية بأنها تلك التي تضم أكثر من دولة، وتنظم موضوعاً أو أكثر من الموضوعات التي تحتل أهمية خاصة بالنسبة لهذه الدول وللمجتمع الدولي بأسره، حيث تقوم هيئة الأمم المتحدة أو إحدى وكالاتها وفروعها المتخصصة بإعدادها وعرضها على الدول لمناقشتها والتوقيع والتصديق عليها، وتكتسب تلك الاتفاقية القوة الإلزامية في مواجهة الدول بمجرد التصديق عليها حسب الأوضاع الداخلية لكل دولة^(٢).

مما لا شك فيه أن الفساد يضر بالمجتمعات بعدة طرق، فكما هو مبين في تمهيد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فإن الفساد يشكل خطراً جدياً على استقرار وأمن المجتمعات، مما يقوض مؤسسات وقيم الديمقراطية، والقيم الأخلاقية والعدالة، ويُعرض التنمية المستدامة وحكم القانون للخطر، ولهذا فإن هيئة الأمم المتحدة بذلت جهوداً كبيرة لإعداد اتفاقية دولية عامة تسعى إلى تحقيق التعاون الدولي لمكافحة الفساد، وقد ترجمت تلك الجهود بإصدار سلسلة من القرارات والإعلانات الدولية المتعلقة بمنع الفساد ومكافحته والتي توجت باعتماد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المكسيك في العام ٢٠٠٣^(٣)، ففي ٢٠٠٠/١٢/٤، قررت الجمعية العامة للأمم المتحدة إعداد اتفاقية دولية لمكافحة الفساد تكون مستقلة عن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة^(٤)، بناء عليه، طلبت الجمعية العامة من الأمين العام إعداد تقرير يحلل كافة

(١) للمزيد أنظر:

- <http://www.transparency.org>.
- <http://www.africaeardship.org>.
- <http://www.aman-palestine.org>.

(٢) الصاوي، وآخرون، ٢٠٠٧، عيون النزاهة، ص ٣٣، انظر المادة ١٠٢ من ميثاق الأمم المتحدة.

(٣) يأتي به من المرفق رقم (١).

(٤) قرار الجمعية العامة رقم ٥١/٦١ المؤرخ بـ ٢٠٠٠/١٢/٤.

الوثائق الدولية ذات الصلة. وقد تم رفع التقرير في ١٦ شباط ٢٠٠١ إلى اجتماع بين الدورات لتمكين الدول الأعضاء من إبداء ملاحظاتها تمهيداً لطرحه أمام لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية والتي أصدرت تقريرها النهائي في ١٧/٩/٢٠٠١. وتضمن التقرير توصية بشأن دعوة فريق خبراء دولي لوضع مشروع إطار مرجعي للتفاوض بشأن الاتفاقية المزمع إعدادها. وفعلاً أعد الفريق هذا الإطار ورفع إلى لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية التي أقرته في دورتها العاشرة، ثم إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي الذي أقره وأحاله إلى الجمعية العامة المنعقدة في دورتها السادسة والخمسين، وفي ٢١ كانون الثاني ٢٠٠٢، اعتمدت الجمعية العامة مشروع القرار^(١).

استغرقت عملية التفاوض بشأن القرار سبع دورات وامتدت بين ٢١ كانون الثاني ٢٠٠٢ إلى ١ أكتوبر ٢٠٠٣ وفي ٣١ تشرين الأول ٢٠٠٣، اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد^(٢)، وفتحت باب التوقيع عليها في مؤتمر التوقيع السياسي في مدينة مريدا (المكسيك) بين ٩ إلى ١١ كانون الأول ٢٠٠٣، ثم في مقر الأمم المتحدة حتى ٩ كانون الأول ٢٠٠٥.

تتألف الاتفاقية من مقدمة و ٧١ مادة مقسمة على ٨ فصول. يتناول الفصل الأول الأحكام العامة كأغراض الاتفاقية ونطاق التطبيق. أما الفصل الثاني، فإنه يتناول التدابير الوقائية الواجب تبنيها وتشجيع التعاون الدولي بشأنها، كوضع وتنفيذ السياسات والممارسات الوقائية والفاعلة التي من شأنها ترسيخ القيم المضادة للفساد مثل النزاهة والشفافية والمساءلة. أما الفصل الثالث فإنه يوضح النواحي الجنائية، والعقوبات الواجب ممارستها عند إثبات حالة الفساد مثل رشوة الموظفين، أو الاختلاس... وغيرها، ويتناول أمور إجرائية مثل حماية الشهود والمبلغين وغير ذلك. أما الفصل الرابع فإنه يتناول التعاون الدولي، وتسليم المجرمين وأحكاماً تتعلق بالمساعدة القانونية المتبادلة وغير ذلك من مستلزمات التعاون الدولي في محاربة الفساد، وتخصص الاتفاقية الفصل الخامس في موضوع استرداد الموجودات، فتضع تدابير قد تساعد في تحقيق ذلك، أما الفصل السادس فتخصصه لموضوع المساعدة التقنية وتبادل المعلومات، والسابع لآليات تنفيذ الاتفاقية، والثامن لأحكام ختامية كبدء النفاذ وأمر إجرائية أخرى.

وقد جاء في اتفاقية مكافحة الفساد الصادرة عن الأمم المتحدة أهم القرارات التي أعلنتها كما يلي :

المرفق رقم (١)

١. قرار الجمعية العامة رقم ١٩١/٥١ لسنة ١٩٩٦، بشأن إعلان الأمم المتحدة ضد الفساد والرشوة في التعاملات التجارية الدولية.

(١) القرار ٥٦/٢٦٠ المؤرخ ٢١ كانون الثاني ٢٠٠٢.

(٢) القرار رقم ٥٨/٤ المؤرخ ٣١ تشرين الأول ٢٠٠٣.

٢. قرار الجمعية العامة رقم ٥٩/٥١ لسنة ١٩٩٦ بشأن اعتماد القواعد الدولية لسلوك المسؤولين الحكوميين، والذي يوصي الدول الأعضاء باعتمادها كأداة ترشد جهودها الخاصة بمنع ومكافحة الفساد ومكافحته .
٣. قرار الجمعية العامة رقم ٨٧/٥٢ لسنة ١٩٩٨ الذي يدعو جميع الدول إلى اتخاذ كل الإجراءات الممكنة لتعزيز تنفيذ إعلان الأمم المتحدة ضد الفساد والرشوة في التعاملات التجارية الدولية والقواعد الدولية لسلوك المسؤولين الحكوميين.
٤. قرار الجمعية العامة رقم ١٧٦/٥٢ لسنة ١٩٩٨ الذي يدعو جميع الدول إلى اتخاذ كل الإجراءات الممكنة لتعزيز تنفيذ إعلان الأمم المتحدة ضد الفساد والإعلانات الدولية ذات الصلة، والى التصديق في الوقت المناسب على الاتفاقيات القائمة ضد الفساد.
٥. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٢٨/٥٤ لسنة ٢٠٠٠ الذي يؤكد على الحاجة إلى تطوير استراتيجية عالمية لزيادة التعاون الدولي الهادف إلى الوقاية من الفساد ومعاكبة مرتكبيه.
٦. قرار الجمعية العامة رقم ٢٠٥/٥٤ لسنة ٢٠٠٠ الذي يدعو إلى تعزيز الإجراءات الدولية والوطنية لمكافحة الممارسات الفاسدة والرشوة في مجال التعاملات الدولية، والى التعاون الدولي دعماً لهذه الإجراءات.
٧. قرار الجمعية العامة رقم ١٨٨/٥٥ لسنة ٢٠٠١ الذي يدعو إلى تعزيز الإجراءات الدولية والوطنية لمكافحة الممارسات الفاسدة والرشوة في التعاملات الدولية والى التعاون الدولي دعماً لهذه الإجراءات.
٨. قرار الجمعية العامة رقم ٦١/٥٥ لسنة ٢٠٠١ الذي يؤكد على أهمية وجود إدارة قانونية دولية فاعلة ضد الفساد، تكون مستقلة عن اتفاقية الأمم المتحدة ضد الجريمة المنظمة العابرة للحدود القومية.
٩. قرار الجمعية العامة رقم ٢٦٠/٥٦ لسنة ٢٠٠٢ الذي يشير إلى قيام اللجنة المؤقتة الخاصة بالتفاوض على اتفاقية مكافحة الفساد، والتي شكلت وفقاً لقرار الجمعية العامة رقم ٦١/٥٥، سوف تفاوض للتوصل إلى اتفاقية واسعة وفاعلة، وان هذه الاتفاقية ستعرف بـ "اتفاقية الأمم المتحدة ضد الفساد" إلى حين إعطائها اسماً آخر.
١٠. قرار الجمعية العامة رقم ١٦٩/٥٧ لسنة ٢٠٠٣ الذي تقرر فيه عقد مؤتمر سياسي رفيع المستوى لتوقيع الاتفاقية في المكسيك في نهاية سنة ٢٠٠٣.
١١. إقرار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مؤتمر مريدا بالمكسيك في ديسمبر ٢٠٠٣ وفتح الباب أمام الدول للتوقيع والانضمام إليها والتصديق عليها.

١٢. دخول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد حيز النفاذ الفعلي في ١٤/١٢/٢٠٠٥ طبقاً لنص المادة ٦٨ من الاتفاقية التي تنص على أن: "يبدأ نفاذ هذه الاتفاقية في اليوم التسعين من تاريخ إيداع الصك الثلاثين من صكوك التصديق أو القبول أو الإقرار والانضمام، ولأغراض هذه الفقرة، لا يعتبر أي صك تودعه منظمة إقليمية للتكامل الاقتصادي صكاً إضافياً إلى الصكوك التي أودعت الدول الأعضاء في تلك المنظمة".

أما القواعد الأساسية التي جاءت بها ديباجة اتفاقية الأمم المتحدة التي تكونت من ١٤ فقرة تتعلق بقاعدة أساسية هي شعور الدول الأطراف بالقلق إزاء خطورة ما يطرحه الفساد من مشاكل ومخاطر على استقرار المجتمع الدولي والوطني، وتشير ديباجة الاتفاقية في فقرتها الثانية إلى وعي الدول الأطراف بالمخاطر الناتجة عن الصلات القائمة بين الفساد وسائر أشكال الجريمة، وخصوصاً الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية، بما فيها غسل الأموال. وأكدت الفقرة الرابعة أن الفساد لم يعد شأنًا محلياً بل يعتبر ظاهرة عابرة للوطنية تمس كل المجتمعات والاقتصادات، مما يجعل التعاون الدولي على منعه ومكافحته أمراً ضرورياً كما تبنت الاتفاقية نهجاً شاملاً ومتعدد الجوانب لمكافحة الفساد، يركز على مجموعة من القواعد الأساسية، وهي:

المرفق رقم (٢)

١. تقع مسؤولية منع الفساد والقضاء عليه في الأساس على عاتق جميع الدول، التي يجب عليها أن تتعاون معاً بدعم ومشاركة الأفراد ومؤسسات المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي (الفقرة العاشرة من الديباجة).
٢. ضرورة توفير المساعدة التقنية للدول على منع الفساد ومكافحته بصورة فاعلة (الفقرة السادسة من الديباجة).
٣. التسليم بحقيقة أن اكتساب الثروة الشخصية بصورة غير مشروعة يمكن أن يلحق ضرراً بالغاً بالمؤسسات الديمقراطية والاقتصاديات الوطنية وسيادة القانون، ومن ثم يتعين على الدول التعاون على منع وكشف وردع التحويلات الدولية للموجودات بصورة غير مشروعة، والعمل على استرداد تلك الموجودات. على أن يتم ذلك وفقاً للمبادئ الأساسية والأصول القانونية في الإجراءات الجنائية وفي الإجراءات المدنية أو الإدارية للفصل في حقوق الملكية (الفقرات ٧، ٨، و ٩ من الديباجة).
٤. التسليم بأن جهود الدول في مجال منع جريمة الفساد ومكافحتها يظل رهين إتباع سياسية وقائية تركز، حسبما عبرت الفقرة ١١ من ديباجة الاتفاقية على "مبادئ الإدارة السليمة للشؤون والممتلكات العمومية، والإنصاف والمسؤولية والتساوي أمام القانون وضرورة صون النزاهة وتعزيز ثقافة نبذ الفساد" (الفقرة الحادية عشر من الديباجة).

المبحث الثاني: أحكام اتفاقية الأمم المتحدة حول التدابير الوقائية التي يجب أن تلتزم الدول الأطراف باتخاذها لمنع جرائم الفساد ومكافحتها.

قديماً قال الحكماء: "درهم وقاية خير من قنطار علاج"، فمما لا شك فيه أن الخطوة الأولى لمعالجة الفساد تتمثل بإجراءات وقائية تحد من انتشاره وتعزز الشفافية والنزاهة والمساءلة، ويلاحظ تمييز اتفاقية الأمم المتحدة للتدابير المطلوبة أو شموليتها أو غير ذلك، وقد خصصت هذه التدابير، وهي تشتمل على سياسات وقائية نموذجية، مثل إنشاء هيئات لمكافحة الفساد، وتعزيز الشفافية في تمويل الحملات الانتخابية والأحزاب السياسية لضمانات تكفل تعزيز الكفاءة والشفافية والتوظيف استناداً إلى الجدارة. وينبغي أن يخضع الموظفون العموميون عند تعيينهم لمدونات قواعد سلوك، وبحيث يكشفوا مقتنياتهم المالية وغيرها، وتطلب التدابير أعلاه من الدول إيجاد آليات يتم من خلالها استعراض المعاملات المشبوهة وتبادل المعلومات، ويجب تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة في الأموال المتعلقة بالأموال العمومية، والاهتمام بوجه خاص بالمشتريات العمومية، وتدعو هذه التدابير الدول إلى تشجيع مشاركة المنظمات غير الحكومية، ونشر الوعي بمخاطر الفساد.

وإجمالاً يمكن تصنيف هذه التدابير الوقائية وفقاً للالتزامات الدول الأطراف إلى سبع مستويات رئيسية^(١)، وذلك على النحو التالي:

أولاً: مستوى وضع السياسات وتحديد الإجراءات، بما يكفل سياسة وقائية في محاربة الفساد، إذ تلتزم الدول الأطراف، بوضع وتنفيذ وترسيخ سياسات فاعلة منسقة لمحاربة الفساد، تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة (م. ١/٥). كما تلتزم الدول الأطراف بالسعي إلى إرساء وترويج ممارسات فاعلة تستهدف منع الفساد (م. ٢/٥). ولضمان فاعلية التدابير الوقائية، تلتزم الدول الأطراف بإجراء تقييم دوري للتشريعات القانونية الوطنية والتدابير الإدارية ذات الصلة لتقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته (م. ٣/٥). كما تلتزم الدول بالتعاون فيما بينها ومع المنظمات الدولية والإقليمية من أجل تعزيز وتطوير التدابير الوقائية.

ثانياً: مستوى إيجاد وتدعيم آليات وقائية لمكافحة الفساد، حيث تلتزم بإيجاد هيئة أو هيئات متخصصة في منع ومكافحة الفساد وبكافة الوسائل المشروعة مثل تلك المنصوص عليها في المادة (٥) أعلاه، وكذلك من خلال زيادة الوعي بمخاطر الفساد (م. ١/٦). وتلتزم الدول الأطراف بمنح الهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد ما يلزمها للقيام بعملها من استقلالية ويجب أن توفر لها احتياجاتها من الموارد المادية والموظفين والتدريب وغير ذلك (م. ٢/٦).

(١) الصاوي، وآخرون، المرجع السابق، ٢٠٠٧. ص ٤٤٠.

ثالثاً: مستوى التدابير الوقائية الخاصة بمنع الفساد في القطاع العام، فقد ميزت الاتفاقية بين طائفتين، تحل الأولى الموظفين العموميين المعيّنين في القطاع العام؛ وتشمل الثانية المناصب العمومية التي يتم شغلها بالانتخاب.

فبالنسبة للطائفة الأولى تلزم الاتفاقية الدول الأطراف تهيئة المناخ والظروف المناسبة لمنع الفساد بين أفراد هذه الفئة وذلك من خلال المحاور التالية:

أ. أن يكون التوظيف والترقية بناء على الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والإنصاف والأهلية (م. ١/٧ أ).

ب. تقديم أجور كافية ووضع جداول أجور منصفة (م. ١/٧ ج).

ج. وضع برامج توعية للموظفين العموميين لتمكينهم من الوفاء بمتطلبات الأداء الصحيح والمشرف لوظيفتهم، وتوعيتهم كذلك بمخاطر ومظاهر الفساد فيما يتعلق بوظائفهم (م. ١/٧ ب، د).

د. سعي الدول الأطراف إلى اتخاذ ما يلزم من نظم وتدابير تعمل على تعزيز النزاهة والأمانة بين موظفيها العموميين مثل:

١. وضع مدونات أو معايير لسلوك الأداء الصحيح والمشرف والسليم للوظائف الحكومية (م. ٢/٨).

٢. إرساء تدابير ونظم تيسر قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد التي يعلمون بحدوثها (م. ٤/٨).

٣. وضع تدابير ونظم تلزم الموظفين العموميين بالإفصاح عن كل ما من شأنه أن يُفضي إلى تضارب في المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين (م. ٥/٨).

أما بالنسبة للطائفة الثانية وهم الذين يشغلون الوظائف العامة عن طريق الانتخابات، إذ يجب على الدول الأطراف أن تضع معايير واضحة وسليمة تنظم الترشيح للمناصب العمومية وانتخاب من سيشغلها (م. ٢/٧). ويجب على هذه الدول أيضاً أن تتخذ ما يلزم من تدابير وأن تضع ما يلزم من أنظمة لتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية وفي تمويل الأحزاب السياسية (م. ٣/٧).

إضافة إلى ما ورد أعلاه فإن الدول الأطراف تلتزم بالعمل على إنشاء نظم للمشتريات العامة تقوم على الشفافية والتنافس (م. ١/٩).

كما تلزم المادة ٢/٩ الدول الأطراف باتخاذ تدابير مناسبة لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية، وتشمل هذه التدابير بعض الأمور أهمها: إجراءات لاعتماد الميزانية الوطنية، والإبلاغ عن الإيرادات والنفقات في حينها؛ ووضع نظم تتضمن معايير للمحاسبة ومراجعة الحسابات وما يتصل بذلك من رقابة، وتنص المادة ٣/٩ على ضرورة قيام الدول

الأطراف باتخاذ نظم فاعلة للمحافظة على سلامة دفاتر المحاسبة أو السجلات أو البيانات المالية أو المستندات الأخرى ذات الصلة بالنفقات والإيرادات العمومية لمنع تزوير تلك المستندات.

كما تتضمن التدابير الوقائية الخاصة بمنع الفساد، بعض التدابير الخاصة بضرورة ضمان مشاركة المجتمع في هذه مكافحة، ويتحقق ذلك عملاً وفقاً لنصوص الاتفاقية بالتزام الدول الأطراف بمراعاة أسلوبين رئيسيين:

الأسلوب الأول: يتمثل حسب تعبير المادة ١٠ من الاتفاقية في "إبلاغ الناس" حيث يتعين على الدول الأطراف أن تعتمد إجراءات أو لوائح تمكن عامة الناس من الحصول عند الاقتضاء على معلومات عن كيفية تنظيم إدارتها العمومية واشتغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، وعن القرارات والتشريعات القانونية التي تهم عامة الناس، مع إيلاء الأهمية الواجبة لصون حرمتهم وبياناتهم الشخصية، كما يتعين على الدول الأطراف تبسيط الإجراءات الإدارية لتيسير وصول الناس إلى السلطات المختصة التي تتخذ القرارات؛ وكذا نشر معلومات يمكن أن تضم تقارير دورية عن مخاطر الفساد في إدارتها العمومية.

الأسلوب الثاني: ويتمثل حسب نص المادة ١٣ من الاتفاقية في ضمان مشاركة المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، في منع الفساد ومحاربه، ولإذكاء وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثله من خطر، وينبغي تدعيم هذه المشاركة بتدابير مثل:

أ. تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع إسهام الناس فيها؛

ب. أن تيسر حصول الناس فعلياً على المعلومات؛

١. القيام بأنشطة إعلامية تسهم في عدم التسامح مع الفساد، وكذلك برامج توعية عامة تشمل المناهج المدرسية والجامعية؛

٢. احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها.

٣. اتخاذ التدابير المناسبة لضمان تعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد، وأن توفر لهم، حسب الاقتضاء، سبل الاتصال بتلك الهيئات لكي يبلغوها، بما في ذلك دون بيان هويتهم، عن أي حوادث قد يرى أنها تشكل فعلاً مجرماً وفقاً لهذه الاتفاقية.

أما المستوى الخامس من التدابير الوقائية بمنع الفساد والتي نصت عليها المادة ١١ من الاتفاقية فيتعلق بـ "الجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة"، وذلك نظراً لأهمية استقلالية القضاء وما له من دور حاسم في مكافحة الفساد، حيث يجب على كل دولة طرف، أن تتخذ التدابير اللازمة لتدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي، ونفس الأمر بالنسبة لجهاز النيابة العامة.

ج. كما نصت الاتفاقية على نوع من التدابير الوقائية التي تتعلق بمكافحة الفساد في القطاع الخاص، حيث نصت المادة ١٢ على ضرورة أن تتخذ كل دولة طرف، التدابير اللازمة لمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد، ولتعزيز معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات في القطاع الخاص، وتفرض عند الاقتضاء عقوبات مدنية أو إدارية أو جنائية تكون فاعلة ومناسبة واردة على عدم الامتثال لهذه التدابير.

د. ومن أجل العمل على منع ضلوع المصارف والبنوك وغيرها من المؤسسات المالية في أعمال الفساد وخاصة فيما يتعلق بجرائم غسل الأموال، فقد نصت المادة ١٤/١ من الاتفاقية على بعض التدابير الوقائية لمنع جريمة غسل الأموال.

وحيث أننا سنخصص مطلباً كاملاً لدراسة الفساد في القطاع الخاص فإننا سنكتفي بما ورد أعلاه بهذا الشأن.

المبحث الثالث: التجريم وإنقاذ القانون

تقتضي اتفاقية الأمم المتحدة من الدول الأطراف تجريم مجموعة من أفعال الفساد التي تشكل خطورة على كل من المجتمعين الدولي والوطني، إذ لم تكن هذه الأفعال مجرمة أصلاً بحسب التشريع المحلي لهذه الدول، وقد تم تناول هذا الموضوع في الفصل الثالث من الاتفاقية والذي يشتمل على (٢٨) مادة وبقراءة وتحليل نصوص هذه المواد يتبين التالي:

أولاً: أن نطاق التجريم يشمل مجموعة من الأفعال والأشخاص، فمن حيث الأفعال يتعين على الدول الأطراف أن تتخذ التدابير التشريعية لمد نطاق التجريم على مجموعة من أفعال الفساد ذات الخطورة وهي:

- الرشوة (المواد ١٥، و ١٦، و ٢١)؛
- اختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها (م. ١٧، و ٢٢)؛
- جريمة المتاجرة بالنفوذ (م. ١٨)؛
- جريمة إساءة استغلال الوظائف (م. ١٩)؛
- جريمة الإثراء غير المشروع (م. ٢٠)؛
- جريمة غسل العائدات الإجرامية (م. ٢٣)؛
- جريمة إخفاء الموجودات المتحصلة من جرائم الفساد (م. ٢٤)؛
- جريمة إعاقة سير العدالة (م. ٢٥)؛

أما حيث الأشخاص فإن نطاق التجريم يمتد ليشمل الموظفين العموميين في القطاع العام، والموظفين العموميين في المؤسسات العامة الدولية، وأصحاب مؤسسات القطاع الخاص والمدراء والعاملين فيه.

ثانياً: رغم أن هناك بعض التشابه بين نصوص اتفاقية الأمم المتحدة حول مناهضة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية لعام ٢٠٠٠، وبين نصوص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣، فإن هناك فروقاً مهمة بين الاتفاقيتين فتعريف "الموظف العمومي"، على سبيل المثال، أوسع نطاقاً في اتفاقية مكافحة الفساد منه في اتفاقية مناهضة الجريمة المنظمة. كما أن تجريم رشو الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية العمومية إلزامي بمقتضى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ولكنه ليس كذلك بمقتضى اتفاقية الجريمة المنظمة. وتشمل اتفاقية مكافحة الفساد في القطاع الخاص الذي لم تتناوله اتفاقية مناهضة الجريمة المنظمة، كما أن اتفاقية مكافحة الفساد إضافت فعلاً جديداً تدعو إلى تجريمه وهو إخفاء الموجودات المتحصلة من جرائم الفساد (م. ٢٤).

ثالثاً: يلاحظ أنه بغية أخذ الاختلافات الواردة في القوانين الداخلية في الاعتبار فإن القسم المعني بالتجريم من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ينقسم إلى قسمين من حيث مدى إلزام الدول الأطراف الأخذ بها:

القسم الأول: ويمثل حالات التجريم الإلزامي، أي الأفعال التي يجب على الدول الأطراف أن تعتبرها جرائم، وتشمل هذه الأفعال رشو الموظفين العموميين الوطنيين، والتماس هؤلاء الموظفين الرشوة أو قبولها، ورشو الموظفين العموميين، واختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها بأي شكل آخر من قبل موظف عمومي، وغسل عائدات الجريمة، وعرقلة سير العدالة (المواد ١٥، و١/١٦، و١٧، و٢٣، و٢٥).

القسم الثاني: يتناول الأفعال التي يتعين على الدول الأطراف أن تنظر في إمكانية تجريمها دون اشتغال النص على صيغة الالتزام، وهي تشمل، التماس أو قبول موظف عمومي أجنبي أو موظف في مؤسسة دولية عمومية عمداً جزية غير مستحقة، والمتاجرة بالنفوذ، واختلاس الممتلكات في القطاع الخاص، وغسل العائدات الإجرامية (المواد ٢/١٦، و١٨، و٢٢، و٢٤).

أما بالنسبة لمسؤولية الشخصيات الاعتبارية فهي تعالج على حده لأن هذه المسؤولية قد تكون ذات طابع جنائي أو مدني أو إداري.

إذ كثيراً ما ترتكب جرائم خطيرة من خلال شخصيات اعتبارية مثل الشركات أو المنظمات الخيرية، حيث تساعد طبيعة المؤسسة في إخفاء هوية المالكين الفعليين لها، وفي سياق العولمة أصبحت عملية اتخاذ القرار أكثر تعقيداً، مما يصعب تحديد الشخص الذي يتحمل مسؤولية أو تبعات تلك القرارات تحديداً دقيقاً، وحتى عندما يكون تعيين ذلك الشخص ممكناً، فإنه قد يكون مقيماً خارج البلد الذي ارتكب فيه الجرم، وتكون مسؤولية أفراد معينين صعبة الإثبات. ولذلك فإن ثمة رأي أخذ في الانتشار مفاده أن علاج حالة التهرب من المساءلة من خلال الفعل المخالف

باسم شخصية اعتبارية، يكون من خلال اعتماد مسؤولية الهيئات الاعتبارية^(١). ووجد هذا التوجه صدقاً في بعض التشريعات الوطنية والصكوك الدولية^(٢). ومع ذلك فإن النظم القانونية الوطنية متباينة تماماً فيما يتعلق بمسؤولية الشخصيات الاعتبارية، حيث تلجأ بعض الدول إلى فرض عقوبات جنائية على المؤسسة نفسها، مثل الغرامات أو التجريد من الممتلكات أو الحرمان من حقوق سياسية، بينما ترى دول أخرى أن الأفضل يكون من خلال استخدام وسائل شبه جنائية^(٣).

وفي هذا السياق جاءت اتفاقية الأمم المتحدة لتلزم الدول الأطراف باتخاذ ما يلزم من تدابير لإقرار مسؤولية الأشخاص الاعتبارية إذ ثبت مشاركتها في ارتكاب الأفعال المجرمة من الاتفاقية. والملاحظ أن الاتفاقية لم تفي بإقرار مبدأ مسؤولية الأشخاص الاعتبارية، وإنما أجازت للدول الأطراف أن تأخذ بمبدأ المساءلة الجزائية للشخصيات الاعتبارية، وذلك دون الإخلال بالمسؤولية الجنائية للشخصيات الطبيعية التي ارتكبت تلك الجرائم (م. ٢٦). كما ألزمت الاتفاقية الدول الأطراف باتخاذ التدابير اللازمة لكي تجرم، وفقاً لقانونها الداخلي، المشاركة بأي صفة، كطرف مشارك أو مساعد أو محرض مثلاً، في حفل مجرم وفقاً للاتفاقية أو الشروع في ارتكابه (م. ٢٧). واشترطت الاتفاقية ضرورة توافر الركن المعنوي للجريمة والمتمثل في عنصر العلم أو النية أو الغرض بالنسبة لأي شخص يرتكب فعل مجرم بمقتضى الاتفاقية (م. ٢٨). كما وتلتزم الدول الأطراف بالنص على فترة تقادم طويلة تبدأ فيها الإجراءات القضائية بشأن أي فعل مجرم وفق الاتفاقية، وتحدد فترة تقادم أطول أو تعلق التقادم في حالة إفلات الجاني المزعوم من يد العدالة (م. ٢٩).

إن الفصل الثالث من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد يشتمل إضافة إلى البندين أعلاه: تجريم أهم أفعال الفساد، ومسؤولية الشخصيات الاعتبارية للذين يمثلان البندين الرئيسيين فيه، يشتمل أيضاً على مجموعة من البنود لا تتيح طبيعة هذه الدراسة تناولها بالتفصيل، لذا سنكتفي بتعدادها وشرحها باقتضاب شديد:

- بند ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد ومقاضاتهم والجزاءات المفروضة عليهم: حيث تنص المادة (١/٣٠) على أن الدول الأطراف تلتزم بأن تعمل وفقاً لنظامها القانوني، على فرض عقوبات على جرائم الفساد تتناسب مع درجة جسامة تلك الجرائم. كما ويجب على الدول الأطراف أن تتخذ ما يلزم من تدابير لضمان حضور المتهم في الإجراءات الجنائية اللاحقة إذا تقرر الإفراج عنه إلى حين المحاكمة أو الاستئناف (م. ٤/٣٠). إضافة إلى أحكام أخرى تضمنها نص المادة (٣٠).

(١) الأمم المتحدة، الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. ٢٠٠٦. ص ١١٣.
 (٢) أنظر موقع مجموعة الدول المناهضة للفساد على العنوان التالي (http://www.greco.coe.int)
 (٣) للمزيد أنظر المرجع السابق.

- بند تجميد العائدات الإجرائية: لضمان الردع الخاص والعام بالنسبة للجرائم الواردة في الاتفاقية^(١)، فقد نصت المادة (١/٣١) على الإجراءات التي ينبغي على الدول اتخاذها لمصادرة العائدات المتأتية من الأفعال المجرمة أو أي ممتلكات تعادل قيمة تلك العائدات، إضافة إلى بنود أخرى تفصيلية نصت عليها ذات المادة.
- بند حماية الشهود والضحايا والمبلغين (المواد ٣٢، و٣٣).
- بند عواقب أفعال الفساد: إذ يتعين على الدول الأطراف وفقاً لنص المادة (٣٤) من الاتفاقية، أن تتخذ ما يلزم من تدابير تتناول العواقب المترتبة على ممارسة الفساد. ومن أهمها، اعتبار الفساد عاملاً ذا أهمية في اتخاذ إجراءات قانونية لإلقاء أو فسخ عقد أو سحب امتياز ما إذ ما ثبت وجود فساد وراء التوقيع على هذه العقود.
- بند التعويض عن الضرر: تلزم المادة (٣٥) الدول الأطراف بأن تتخذ التدابير اللازمة لضمان حق المؤسسات أو الأشخاص الذين أصابهم ضرر نتيجة لجرائم الفساد.
- بند السلطات المختصة بمكافحة الفساد، بالإضافة إلى هيئات مكافحة الفساد الوقائية المنصوص عليها في المادة (٦)، فإن المادة (٣٦) تلزم الدول الأطراف بضمان وجود هيئة أو هيئات مستقلة متخصصة في مكافحة الفساد، وينبغي تزويد هذه الهيئة بما يلزم من التدريب والموارد المالية لأداء مهامها.
- بند آلية تجاوز قوانين السرية المصرفية إذا مثلت عقبة أمام مكافحة الفساد: بموجب المادة (٤٠) فإن الدول الأطراف تكفل وجود آليات مناسبة في نظامها القانوني الداخلي لتزيل العقوبات التي قد تنشأ عن تطبيق قوانين السرية المصرفية عند القيام بتحقيقات جنائية في أفعال مجرمة وفق الاتفاقية.
- بند الولاية القضائية: إذ أن الاتفاقية احتراماً لمبدأ صون سيادة الدول الأطراف، أخذت كأصل عام، بمبدأ الإقليمية^(٢) فيما يتعلق بالولاية القضائية (م. ١/٤٢).

المبحث الرابع: التعاون الدولي في المسائل الجنائية ذات الصلة بالفساد، وباسترداد الموجودات والمساعدة التقنية

المبدأ العام في هذا الموضوع نصت عليه المادة (٤٣) من الاتفاقية بقولها "تتعاون الدول الأطراف في المسائل الجنائية، وفقاً للمواد (٤٤-٥٠) من هذه الاتفاقية. وتنتظر الدول الأطراف، حيثما كان ذلك مناسباً ومستقلاً مع نظامها القانوني الداخلي، في مساعدة بعضها بعضاً في التحقيقات والإجراءات الخاصة بالمسائل المدنية والإدارية ذات الصلة بالفساد".

(١) الصاوي، وآخرون، المرجع السابق، ٢٠٠٧. مرجع سابق، ص ٥١.

(٢) للمزيد حول مبدأ الإقليمية القانون، أنظر: الفار، المدخل لدراسة العلوم القانونية، ٢٠٠٤. ص ١٠٧.

وباستعراض نصوص الاتفاقية الخاصة بموضوع التعاون الدولي نجد أنها حددت سبعة مجالات لهذا التعاون:

- التعاون في مجال تسليم المجرمين (م. ٤٤).
- التعاون في مجال نقل الأشخاص المحكوم عليهم (م. ٤٥).
- التعاون في مجال نقل إجراءات الملاحقة المتعلقة بفعل مجرم وفقاً للاتفاقية (م. ٤٧).
- التعاون في مجال المساعدة القانونية المتبادلة (م. ٤٦).
- التعاون في مجال إنقاذ القانون (م. ١/٤٨).
- التعاون في مجال التحقيقات المشتركة (م. ٤٩).
- التعاون في مجال أساليب التحري الخاصة (م. ٥٠).

وخصت الاتفاقية الفصل الخامس لتنظيم مسألة التعاون الدولي في مجال استرداد الموجودات، حيث تنص المادة (٥١) على المبدأ العام في هذا المجال بقولها: "استرداد الموجودات بمقتضى هذا الفصل هو مبدأ أساسي في هذه الاتفاقية، وعلى الدول الأطراف أن تمت بعضها بعضاً بأكبر قدر من العون والمساعدة في هذا المجال.

ولضمان تنفيذ الحكم العام الوارد في المادة (٥١) تلتزم الدول بالتعاون المتبادل فيما بينها من أجل:

١. منع وكشف تحويل العائدات الإجرامية (م. ٥٢).
٢. اتخاذ تدابير للاسترداد المباشر للممتلكات (م. ٥٣).
٣. آليات استرداد الممتلكات المصادرة (م. ٥٤).
٤. التعاون الدولي لأغراض المصادرة (م. ٥٥).

أما الفصل السادس من الاتفاقية فتناول موضوع التعاون الدولي في مجال المساعدة في تقنية وتبادل المعلومات وبين أشكال هذا التعاون، وهي على النحو التالي:

١. التعاون في مجال التدريب والمساعدة القانونية، ومن خلال برامج تدريب خاصة بالموظفين، ومن خلال الدعم المادي، وتبادل الخبرات والمعارف، والأبحاث المتبادلة والمشاركة (م. ٦٠).
٢. التعاون في مجال جمع المعلومات المتعلقة بالفساد وتبادلها وتحليلها (م. ٦١).
٣. التعاون في تنفيذ الاتفاقية من خلال التنمية الاقتصادية والمساعدة التقنية (م. ٦٢).

وأنه بسبب عدم وجود علاقة مباشرة بين موضوع البحث وموضوع التعاون الدولي لمكافحة الفساد، فإننا سنكتفي بما ورد أعلاه فيما يتعلق بالتعاون الدولي.

الفصل الثالث: أحكام الاتفاقية ذات الصلة بالقطاعين الخاص والأهلي.

في هذا الفصل سيتعرض الباحث إلى القطاع الخاص وعلاقته بالفساد وذلك في المبحث الأول، بالإضافة إلى تنظيم اتفاقية الأمم المتحدة للقطاع الخاص بموجب إجراءات تحد من الفساد في هذا القطاع، أما المبحث الثاني سنتناول فيه أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بشأن القطاعين الخاص والأهلي.

المبحث الأول: القطاع الخاص والأهلي وعلاقتهما بالفساد

إن التقدم الجاري في عملية الخصخصة في البلدان العربية، يجعل مهمة كبح جماح الفساد في شركات القطاع الخاص نفسها وفي علاقاتها بالقطاع العام أكثر إلحاحاً، وخصوصاً أن الرقابة على أنشطة القطاع الخاص ضعيفة. إضافة إلى أن الوضع الجديد يزيد القناعة بضرورة أن يلعب القطاع الخاص أدواراً قيادية في العملية الاقتصادية، ويترتب على هذا مسؤوليات اجتماعية تجاه المجتمع والمستهلك والعاملين، ولذا فإن عليه أن يراعي مبادئ الإدارة الرشيدة، والشفافية، والنزاهة، والمساءلة، وعدم الإضرار بالبيئة واحترام حقوق العاملين وزيادة معارفهم، إضافة إلى رفع الرواتب على النحو اللازم ومكافحة الفساد واحترام القانون، وهو بذلك - أي القطاع الخاص - يكون قد أخذ بعين الاعتبار الأضلاع الثلاثة التي عرفها مجلس الأعمال العالمي للتنمية المستدامة وهي النمو الاقتصادي، والتقدم الاجتماعي، وحماية البيئة.

وتعرف المسؤولية الاجتماعية لشركات القطاع الخاص بعدة صيغ تنفق معظمها في الفكرة الرئيسية، ومن هذه التعريفات تعريف مجلس الأعمال العالمي للتنمية المستدامة بأنها "الالتزام المستمر من قبل شركات الأعمال بالتصرف أخلاقياً والمساهمة في تحقيق التنمية الاقتصادية، والعمل على تحسين نوعية الظروف المعيشية للقوى العاملة وعائلاتهم، والمجتمع المحلي والمجتمع ككل" (١).

وتعرف أيضاً بكونها "عملية موجهة من قبل إدارة الشركة باتجاه تحقيق توقعات المجتمع من الشركة، ضمن الأطر القانونية والأخلاقية والبيئية لهذا المجتمع" (٢).

وهناك افتراض خاطئ لدى بعض التجار مفاده أن استقامة عمل الشركة وتحملها لمسؤوليتها الاجتماعية إنما يمثل عبئاً على الشركة لكن على العكس تماماً، فقد أثبتت عدة دراسات أن ذلك يساهم في تحسين صورة الشركة أمام جمهور المستهلكين، حتى أنه يقال أن

(١) رقيه عيران. المسؤولية الاجتماعية للشركات. ٢٠٠٧. نقلاً عن موقع

[http:// www.amm.palestine.org](http://www.amm.palestine.org)

(٢) عليان. ١٩٩٥. ص ٢.

المسؤولية الاجتماعية للشركات إنما هي استثمار طويل الأجل، فهو يحسن سمعة الشركة،^(١) ويجعل هناك ولاء وثناء من المستهلك لها مما ينعكس على المبيعات. إن المؤشر المثالي لعمل القطاع الخاص يبرز في تلك اللحظة التي يصبح فيها القطاع الخاص يشعر أنه جزء من المجتمع المدني في البلد.

وتطبيقاً على الحالة العربية، فلا زالت المؤشرات غير مرضية فيما يتعلق بالمسؤولية الاجتماعية والإدارة الرشيدة ومكافحة الفساد في القطاع الخاص، وينعكس ذلك في تخلف أطر العمل القانونية الناظمة للعملية الاقتصادية، وفي اتساع الفجوة بين المجتمعات العربية ودول العالم الصناعي من حيث المعرفة والتقنية والأهم من ذلك نراه في ترهل منظومة النزاهة والشفافية والمساءلة في مؤسسات الحكم مما يوفر بيئة خصبة للفساد، فنجد أن بعض شركات القطاع الخاص تقدم رشاً للحصول على عقود حكومية، ونجد أن هناك فضائح مذهلة في قطاعات مهمة كالقطاع المصرفي مثلاً، ففي الثمانينات كانت في الأردن فضيحة بنك البتراء، وفي العام ٢٠٠٢ ظهرت في ذات البلد فضيحة أخرى في القطاع المصرفي بقيمة (١٦٠) مليون دولار، وذلك من خلال الحصول على قروض مصرفية من غير ضمانات حقيقية، وفي المغرب هناك دليل على وجود حالة اختلاس بقيمة (٤١) مليون دولار أمريكي في مصرف الاستثمار المملوك للحكومة، وهناك أمثلة أخرى كثيرة في دول عربية أخرى^(٢).

وعليه يصبح واضحاً ضرورة إيجاد رؤية مختلفة لوظيفة القطاع الخاص والآلية عمله، وهنا يبرز دور قواعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ذات العلاقة بالقطاع الخاص.

أما فيما يتعلق بالقطاع الأهلي، فإن الباحث في أموره يمكن ان يشير الى بعض الحقائق التالية:

أولاً: إن لمؤسسات القطاع الأهلي دوراً مفصلياً ومهماً في بناء المجتمع المدني، وتعميق مبادئ الحكم الرشيد، ومحاربة الفساد وتعميق النزاهة والشفافية والمساءلة، بل أنها كثيراً ما تمثل صمام الأمان لضمان تحقيق القيم أعلاه.

ثانياً: إن انتشار الفساد في منظمات القطاع الأهلي يؤدي إلى انجراف المؤسسة عن هدفها وتبديد مواردها، والى ضعف انتماء العاملين لها ولرسالتها، وتسقط عنها صفة القدوة أمام المؤسسات العامة ومؤسسات القطاع الخاص.

ثالثاً: إن هناك انتشاراً للفساد في منظمات العمل الأهلي الفلسطيني، يتطلب جهداً جدياً في مكافحته^(٣).

(١) المرجع السابق.

(٢) للمزيد: منظمة الشفافية الدولية، بدون سنة نشر. (مرجع سابق). ص ١٤٩.

(٣) لقد سبق وأن أشير إلى أرقام تعزز ذلك في الفصل الأول من هذا البحث.

رابعاً: إن مبدأ المساواة المتبادلة بين الحكومة ومنظمات العمل الأهلي يعد الأساس لعلاقة سليمة بين الدولة والمجتمع المدني.

خامساً: هناك توتر تاريخي في علاقة مؤسسات العمل الأهلي مع الحكومات في الدول العربية، ويعزى ذلك إلى طبيعة بعض التشريعات التي تعطي للدول حق الرقابة والإشراف ببيروقراطية عقيمة، ويعطيها القانون أيضاً حق حل المنظمات الأهلية أو دمجها قسراً في أخرى، كما أن طبيعة التمويل الأجنبي لقسم كبير من هذه المنظمات يعزز ذلك.

المبحث الثاني: أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بشأن القطاع الخاص والأهلي

حظيت المنظمات غير الحكومية باهتمام كبير على المستوى الدولي، اعترافاً بدورها التنموي، ودورها في مجال العلاقات بين الدول والشعوب. ويجد هذا الاهتمام ترجمته في المؤتمرات الدولية والإقليمية التي تشارك فيها هذه المنظمات، وفي أفراد بنود خاصة بها في البرامج الدولية والإقليمية المختلفة، مثل مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، ومؤتمر بكين المعني بالمرأة، ومؤتمر الأمم المتحدة للسكان. وكذلك تظهر الدراسات والتقارير الدولية هذا الاهتمام مثل تقارير التنمية البشرية^١، بالإضافة إلى النص في اتفاقية الامم المتحدة على تنظيم هذه المنظمات.

فقد نصت اتفاقية الأمم المتحدة في المادة (١٢) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد على ما يلي:

١. تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، تدابير لمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد ولتعزيز معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات في القطاع الخاص، وتفرض عند الاقتضاء عقوبات مدنية أو إدارية أو جنائية تكون فاعلة ومتناسبة وراذعة على عدم الامتثال لهذه التدابير هذا يعني أنه يتوجب على الدول الأطراف أن تتخذ من الإجراءات الإدارية والتشريعية ما يكفل عدم وصول الفساد إلى هذا القطاع، سيما وأن هذا القطاع يعاني من ضعف الرقابة ومن وجود أطر قانونية وبنية قانونية متماسك كما هو الحال في القطاع العام. وتنص الفقرة الثانية من المادة (١٢) على مايلي:

٢. يجوز أن تتضمن التدابير الرامية إلى تحقيق هذه الغايات ما يلي:

- أ. تعزيز التعاون بين أجهزة إنفاذ القانون وكيانات القطاع الخاص ذات الصلة.
- ب. العمل على وضع معايير وإجراءات تستهدف صون نزاهة كيانات القطاع الخاص ذات الصلة، بما في ذلك وضع مدونات قواعد سلوك من أجل قيام المنشآت التجارية وجميع المهن ذات الصلة بممارسة أنشطتها على وجه صحيح ومشرف وسليم ومنع

(١) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا- الاسكوا، ٢٠٠٣. مجموعة دراسات عن دور المنظمات غير الحكومية في تنفيذ توصيات المؤتمرات العالمية وفي متابعتها خلال عقد التسعينات من القرن العشرين: نحو مدونة سلوك. نيويورك: الأمم المتحدة.

- تضارب المصالح، ومن أجل ترويج استخدام الممارسات التجارية الحسنة بين المنشآت التجارية وفي العلاقات التعاقدية بين تلك المنشآت والدولة.
- ج. تعزيز الشفافية بين كيانات القطاع الخاص، بما في ذلك اتخاذ تدابير عند الاقتضاء بشأن هوية الشخصيات الاعتبارية والطبيعية الضالعة في إنشاء وإدارة الشركات.
- د. منع إساءة استخدام الإجراءات التي تنظم نشاط كيانات القطاع الخاص، بما في ذلك الإجراءات المتعلقة بالإعانات والرخص التي تمنحها السلطات العمومية للأنشطة التجارية.
- هـ. منع تضارب المصالح بفرض قيود، حسب الاقتضاء ولفترة زمنية معقولة، على ممارسة الموظفين العموميين السابقين أنشطة مهنية، أو على عمل الموظفين العموميين في القطاع الخاص بعد استقالتهم أو تقاعدهم، عندما تكون لتلك الأنشطة أو ذلك العمل صلة مباشرة بالوظائف التي تولاها أولئك الموظفون العموميون أو أشرفوا عليها في أثناء مدة خدمتهم.
- و. ضمان أن تكون لدى منشآت القطاع الخاص- مع أخذ بنيتها وحجمها بعين الاعتبار- ضوابط كافية لمراجعة الحسابات داخليا تساعد على منع أفعال الفساد وكشفها وضمان أن تكون حسابات منشآت القطاع الخاص هذه وبياناتها المالية اللازمة خاضعة لإجراءات مراجعة حسابات وتصديق ملائمة.
- باستقراء نص المادة السابقة، نجد أن مجمل هذه الضمانات أو الاجراءات يمكن إجمالها في تشريع خاص يحكم عمل المنظمات غير الحكومية سواء كانت هذه المنظمات تنتمي للقطاع الخاص او المنظمات الأهلية، وهنا يظهر التساؤل عن كيفية قيام الدول الأطراف بمثل هذه الاجراءات أو التدابير؟؟، وفي الحقيقة إن معظم هذه الاجراءات نجدها في قوانين الدول المختلفة وذلك من خلال نصوص مبعثرة في قوانين مختلفة تحكم القطاع الخاص والأهلي وبذلك يكون على الدول الأطراف مراجعة قوانينها وإذا خلت من هذه الاجراءات النص عليه إما من خلال قانون موحدة يحكم الرقابة في القطاعين الاهلي والخاص.
- كما وتنص الفقرة الثالثة من المادة (١٢) من الاتفاقية على مايلي: -
٣. بغية منع الفساد، تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير، وفقا لقوانينها الداخلية ولوائحها المتعلقة بمسك الدفاتر والسجلات، والكشف عن البيانات المالية، ومعايير المحاسبة ومراجعة الحسابات، لمنع القيام بالأفعال التالية بغرض ارتكاب أي من الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية:
- 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 . الإلتلاف المتعمد لمستندات المحاسبة قبل الموعد الذي يفرضه القانون.

فتلزم هذه الفقرة الدول الأطراف على تجريم الأفعال الواردة فيها واعتبارها من قبيل الجرائم المعاقب عليها، وبذلك فلا بد للدول الأطراف إذا أردت أن تلتزم باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أن تقوم بمراجعة كامل قوانينها المالية والإدارية وتوفير الحماية الجزائية لهذه النصوص من خلال إصدار تشريع جزائي كامل متكامل يغطي كل الجرائم المنصوص عليها في هذه الاتفاقية.

الخاتمة

وعلى ضوء محتويات البحث خلص الباحث الى مجموعة من النتائج الآتية:

- الاجماع الدولي حول خطورة الفساد ووجوب محاربتة، وهذا الإجماع يمثل العامل الرئيس في تبني الجمعية العمومية للأمم المتحدة للاتفاقية أعلاه، وهناك أيضاً شبه إجماع حول تعريف الفساد ومفاهيمه ومظاهره.
- الفساد ليس شرطاً أن تمارسه مجموعة من الافراد فمن الممكن أن يمارسه فرد بمبادرة شخصية.
- انتشار المحسوبية والواسطة في نواح متعددة من حياتنا الفلسطينية فهي منتشرة في مجال التعيينات في المناصب العامة بشكل واسع، ذلك أن التعيين كثيراً ما يكون بناء على معايير غير مهنية مثل الانتماء السياسي والبعد القبلي. وما ترتب عليه من أثر سلبي بشعور المواطنين بفقدان العدالة والثقة بالمؤسسة الحاكمة.
- الفساد يقوض النظام السياسي، ذلك أنه يؤدي إلى ظهور ما يسمى بالنفاق السياسي بسبب شراء الذمم والولاءات السياسية ويؤثر على مدى تمتع النظام السياسي بالديمقراطية وقدرته على احترام حقوق الإنسان. مما يشكل عائقاً أمام النمو الاقتصادي.
- واعتماداً على نتائج البحث يوصي الباحث بـ ...
- ضرورة اجراء التعديلات اللازمة على التشريعات الفلسطينية بما يضمن انسجامها مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
- أهمية اعتماد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لتحقيق انطلاقة جديدة في مكافحته في كافة القطاعات (القطاع الخاص والقطاع الأهلي).
- الإلتزام بنصوص التشريعات السارية والمعمول بها على الساحة الدولية يؤدي الى نتيجة حتمية في القضاء على الفساد مما يؤدي الى تعزيز مركز الدولة اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وكسب مصداقيتها على الساحة الدولية.

- أهمية محاربة الدولة للفساد من خلال ترسيخ سيادة القانون في مجتمعها ومؤسساتها مما يساعد على زيادة دخلها القومي.

المراجع

- القرآن الكريم. سورة الاعراف.
- اتفاقيات الامم المتحدة لمكافحة الفساد.
- منظمة الشفافية الدولية. التقرير السنوي. لسنة ٢٠٠٦.
- الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. التقرير السنوي الثالث. ١٩٩٧.
- قانون التجارة رقم (١٢) لسنة ١٩٦٦.
- الفار، عبد القادر. (٢٠٠٤). المدخل لدراسة العلوم القانونية. ط١. دار الثقافة للنشر والتوزيع. عمان.
- ابو دية، احمد. (٢٠٠٤). "الفساد: اسبابه وطرق مكافحته". منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان.
- جون، سوليفان. (٢٠٠٥). "ادوات سياسة مكافحة الفساد". مركز المشروعات الدولية الخاصة.
- جيليان، ديل. "اتفاقيات مكافحة الفساد في الشرق الاوسط وشمال إفريقيا". دون سنة نشر
- ابو دية، حرب. (٢٠٠٦). تقرير حول: "الفصل المتوازن بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني". مؤسسة مواطن.
- بشناق، باسم. (٢٠٠٥). "دور البرلمان والبرلمانيين في مكافحة الفساد". الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.
- الصاوي، أحمد. وآخرون. (٢٠٠٧). "عيون النزاهة - دليل النشاط من أجل تعزيز الشفافية والنزاهة". المكتب العربي للقانون. القاهرة.
- www.unodc.org.
- www.transparency.org.
- www.africaeardeship.org.
- www.aman-palestine.org.
- www.greco.coe.int.