الطرق الدولية لمكافحة جريمة الرشوة

المشرف:الدكتور محسن قدير
القانون الدولي– جامعة قم

اعداد : طالب الدكتوراه علاء كاظم
نصر – القانون الدولي– جامعة قم

البريد الإلكتروني Email : alaa.km2021@gmail.com

الكلمات المفتاحية: الجريمة ، مكافحة البجريمة ، الرشوة ، العقوبة.

كيفية اقتباس البحث

قدير ، محسن، علاء كاظم ، الطرق الدولية لمكافحة جريمة الرشوة، مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، تشرين الاول ٢٠٢٤،المجلد:١٤ ،العدد:٤ .

هذا البحث من نوع الوصول المفتوح مرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي لحقوق التأليف والنشر (Creative Commons Attribution) تتيح فقط للآخرين تحميل البحث ومشاركته مع الآخرين بشرط نَسب العمل الأصلي للمؤلف، ودون القيام بأي تعديل أو استخدامه لأغراض تجارية.

مفهرسة في Indexed
IASJ

مسجلة في Registered
ROAD

International methods to combat the crime of bribery

Supervisor: Dr. Mohsen Qadeer - International Law - Qom University

Prepared by: PhD student Alaa Kazem Nasr - International Law - Qom University

Keywords : Crime, crime control, bribery, punishment.

How To Cite This Article

Qadeer, Mohsen, Alaa Kazem Nasr , International methods to combat the crime of bribery , Journal Of Babylon Center For Humanities Studies, October 2024,Volume:14,Issue 4.

This is an open access article under the CC BY-NC-ND license (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.

Abstract

Combating the crime of bribery is an essential part of the international community's efforts to enhance integrity and transparency in governments and companies alike. Bribery is considered one of the most dangerous phenomena that negatively affects economic and social development, as it increases inequality, impoverishes countries, and hinders opportunities for sustainable growth.

Many countries today have strict anti-bribery legislation at the national and international levels, and are also adopting international agreements that promote international cooperation in this regard. For example, the United Nations Convention against Corruption (UNCAC), adopted in 2003, includes an international legal framework to combat corruption and bribery through international cooperation and strengthening judicial systems.

In addition, many international organizations such as the World Bank and the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) are committed to strengthening integrity and anti-bribery standards in the private and public sector, by developing guiding frameworks and providing technical support to member states.

At the national level, governments strengthen anti-bribery legislation and strengthen judicial and administrative systems to ensure adherence to law enforcement and hold violators accountable. It also encourages enhancing transparency and disclosure of information, and enhances the role of civil society and the media in monitoring public and private activity The exchange of information and experiences between countries has been shown to contribute to strengthening international efforts to combat bribery. Legislation that strictly criminalizes bribery and imposes deterrent penalties plays a fundamental role in reducing this phenomenon. Raising individual and institutional awareness of work ethics and the risks associated with bribery can contribute to reducing corruption cases. Strengthening systems and mechanisms that enhance transparency in the public and private sectors is a cornerstone for preventing bribery. Using technology to improve integrity and simplify financial operations can contribute to enhancing efficiency and transparency. Establishing strong and independent oversight bodies enhances effective verification and accountability. The role of civil society in monitoring and reporting suspected cases and pressuring for reforms is essential in combating bribery..

الملخص

مكافحة جريمة الرشوة هي جزء أساسي من جهود المجتمع الدولي لتعزيز النزاهة والشفافية في الحكومات والشركات على حد سواء. تُعتبر الرشوة من أخطر الظواهر التي تؤثر سلبًا على التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث تزيد من عدم المساواة وتفقر الدول وتعرقل فرص النمو المستدام.

تمتلك العديد من الدول اليوم تشريعات صارمة لمكافحة الرشوة على المستوى الوطني والدولي، وهي تتبنى أيضًا اتفاقيات دولية تعزز التعاون الدولي في هذا الصدد. على سبيل المثال، تتضمن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) التي تم اعتمادها عام ٢٠٠٣ إطارًا قانونيًا دوليًا لمكافحة الفساد والرشوة من خلال التعاون الدولي وتعزيز النظم القضائية.

بالإضافة إلى ذلك، تلتزم العديد من المنظمات الدولية مثل البنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) بتعزيز معايير النزاهة ومكافحة الرشوة في القطاع الخاص والعام، من خلال تطوير إطارات توجيهية وتقديم دعم فني للدول الأعضاء.

على المستوى الوطني، تعزز الحكومات التشريعات المضادة للرشوة وتعزز النظم القضائية والإدارية لضمان الالتزام بتطبيق القانون ومحاسبة المخالفين. كما تشجع على تعزيز الشفافية والإفصاح عن المعلومات، وتعزز دور المجتمع المدني ووسائل الإعلام في مراقبة

النشاط العام والخاص. تبين أن تبادل المعلومات والتجارب بين الدول يساهم في تعزيز الجهود الدولية لمكافحة الرشوة. ان التشريعات التي تجرم الرشوة بشكل صارم وتفرض عقوبات رادعة تلعب دوراً أساسياً في الحد من هذه الظاهرة.تعزيز وعي الفرد والمؤسسة بأخلاقيات العمل والمخاطر المرتبطة بالرشوة يمكن أن يساهم في تقليل حالات الفساد.تعزيز النظم والآليات التي تعزز الشفافية في القطاع العام والخاص تعتبر حجر الزاوية لمنع الرشوة.استخدام التكنولوجيا لتحسين النزاهة وتبسيط العمليات المالية يمكن أن يسهم في تعزيز الكفاءة والشفافية. إنشاء هيئات رقابية قوية ومستقلة تعزز من التحقق والمساءلة بشكل فعال. دور المجتمع المدني في رصد وإبلاغ الحالات المشتبه بها والضغط لتحقيق الإصلاحات يعتبر أساسياً في مكافحة الرشوة.

المقدمة

إن جريمة الرشوة ليست جريمة حديثة أفرزتها التطورات السياسية او الاقتصادية او الاجتماعية التي بدأت تطرأ على المجتمعات كافة ، بل هي جريمة قديمة قدم البشرية ، حيث وجدت مظاهرها الأولى في التشريعات القديمة .

وتمثلت هذه الظاهرة على شكل عطاء يقدمه أفراد الطبقات الاجتماعية المغلوبة على أمرها في الثروة والسلطان إلى أصحاب النفوذ مثل الحكام والموظفين ، حتى بات الاعتقاد قائم بأنه (لا يوجد حاكم لا يرتشي) .

أما في الحضارة اليونانية القديمة ، فقد ساعد ازدهار الوعي السياسي لدى المواطنين على الإحساس بولائهم لمدينتهم ، الأمر الذي جعل ارتكاب جريمة الرشوة نادر الحدوث ، وجعل العقوبة المفروضة على مرتكب هذه الجريمة صارمة قد تصل في كثير من الأحيان إلى الإعدام.

بينما نلاحظ إن القانون الروماني كلن في بدايته يعاقب على ارتكاب جريمة الرشوة بعقوبة الغرامة المالية التي تساوي قيمة المبلغ الذي أخذه المرتشي ، ثم بعد ذلك تم منح القاضي السلطة في توقيع عقوبة صارمة إما النفي او الإعدام .

أما موقف الشريعة الإسلامية من جريمة الرشوة فلم يختلف عن غيرها من التشريعات واعتبرتها من قبيل أكل أموال الناس بالباطل ، وقد وردت في ذلك أدلة كثيرة من القران الكريم والسنة النبوية الشريف ، منها قول الله تعالى :

(ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل وتدلوا بها إلى الحكام لتأكلوا فريقاً من أموال الناس بالإثم وانتم تعلمون) ... صدف الله العظيم .

وقد شمل التحريم في الرشوة كل من الراشي والمرتشي والوسيط ، وقد قال رسولنا الكريم محمد (ص) : (لعن الله الراشي والمرتشي والرائش بينهما) ... صدق رسول الله (ص) .

وتعد الرشوة في الشريعة الإسلامية من جرائم التعزير وهي الجرائم التي لا حصر لها في الشريعة ولا حد مقرر لها ، حيث يترك لولي الأمر الحرية في تحديدها وتقنيين العقاب الذي يراه مناسباً لها ، تبعاً للتغييرات الزمنية واختلاف المكان من حيث العادات والتقاليد والأعراف الذي اعتاد عليها الناس .

فالرشوة إذاً تعد من الجرائم التعزيرية في الإسلام ، والتي اتفق العلماء بالإجماع على تحريمها تحريماً قطعياً ، وبالتالي فأن هذه العقوبات لم تقع عبثاً في هذه التشريعات ، وإنما تحقيقاً لمصلحة الناس ومنعاً للضرر الذي قد يصيب المجتمع من جراء ارتكابها في نظامه وأمواله ، ويلاحظ هنا إن المشرع الفرنسي في بادئ الأمر ، قد انتهج أحكام القانون الروماني من حيث التفريق بين الرشوة في كل من الدعاوى المدنية والدعاوى الجنائية ، فكانت العقوبة الجنائية للقاضي الذي يدين البريء من اجل الرشوة هي الإعدام ، أما في الأحوال الأخرى فقد كانت عقوبة الرشوة شديدة ، حيث لم تكن العقوبات في التشريع الفرنسي مقدرة ، بل تشبه التعازير في الشريعة الإسلامية ، إذ يترك تقديرها للقاضي حسب أحوال كل دعوى وحال كل متهم ، ثم بعد ذلك تم إصدار القانون عام /١٧٩١ الذي كان يعاقب المرتشي بالإعدام ، ثم جاء قانون العقوبات الصادر عام /١٨١٠ ، والذي عالج جريمة الرشوة في المواد (١٧٧ – ١٨٣) وقرر لها عقوبة (القيد بالأغلال) مضافاً إليها غرامة مساوية لقيمة الرشوة المقدمة ، ثم بعد ذلك توالت إجراء التعديلات ، إلى أن جاء الأمر الصادر عام /١٩٤٥ ، حيث وضع الأحكام الجديدة لجريمة الرشوة واستغلال النفوذ مع احتفاظه لها بعقوبة الجنحة .

واجهت الدول على إختلافها الفساد بكافة صوره وأشكاله وقامت بوضع الآليات والستراتيجيات اللازمة لمكافحته وأخذت على عاتقها بالتعاون فيما بينها ليعد ذلك أحد مظاهر التقدم الحضاري في الوقت الحاضر ووسيلة من وسائل التدابير المانعة من إرتكاب الجريمة على إختلاف صورها ، كما ساهم هذا التعاون الدولي في خلق نوع من التقارب بين التشريعات الوطنية خاصة في مجال تحديد الأفعال محل التجريم وتحديد العقوبات التي توقع على من يرتكب هذه الأفعال .

تمثل ظاهرة الفساد مشكلة وطنية تتوزع بآثارها السلبية على جميع أجهزة الدولة ومؤسساتها فضلاً عن كونها ظاهرة دولية تحمل آثاراً سلبية على جميع دول العالم وبنسب متفاوتة وتتركز على الدول التي تفتقر لأجهزة رقابية قوية قادرة على تطبيق القانون ، لذا فقد

أصبحت هذه الظاهرة من الهموم المشتركة للمجتمعين الداخلي والدولي لذلك تصدت لها المجتمعات الداخلية بواسطة تشريعاتها كما تصدى لها المجتمع الدولي عبر عدة إتفاقيات كان هدفها التضامن والتعاون بين عدة مؤسسات حكومية وغير حكومية لتحسين مستوى الأداء بغية تطويق هذه الظاهرة ومحاولة إجتثاثها . وترتيباً على ما سبق يقتضي منا هذا المبحث تقسيمه على مطلبين الأول نخصصه لطرق مكافحة جرائم الفساد الإداري والمالي على المستوى الوطني ، فيما نكرس المبحث الثاني لطرق مكافحة جرائم الفساد الإداري والمالي على المستوى الدولي .

تُعَد الأمم المتحدة من أكبر المنظمات الدولية في العالم إذ ينتمي إلى هذه المنظمة (١٩٥) دولة ولذلك فهي تبذل جهوداً حثيثة في سبيل حل المشكلات الدولية المستجدة ، ولم يكن إهتمام المجتمع الدولي لظاهرة الفساد أمراً جديداً فالجميع يدرك خطورة هذه الظاهرة ومدى تأثيرها السلبي على التنمية البشرية والتطور الإجتماعي والإقتصادي والسياسي وتهديده الدائم لإستقرار المجتمعات وأمنها وتعطيلها لحكم القانون وتقويضها للقيم الأخلاقية فمنذ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر عن الجمعية التأسيسية عام (١٧٨٩) والذي أكد على حقيقة مهمة مفادها أنه لا يجوز للدول أن تقف في مواجهة الشعوب وإستخدام القانون للحد من الحقوق والحريات إلا إذا كانت ممارستها فيها إضراراً للهيئة الإجتماعية وأكد الإعلان كذلك على إحترام حرية التعبير والرأي وإحترام ثقافة الشعب وصيانة التشريعات ، كما أكد ميثاق الأمم المتحدة منذ إنشائه عام (١٩٤٥) على إحترام حقوق الإنسان وإحترام حقه في الرأي وإرساء مبدأ التعاون الدولي في حل المسائل ذات الصبغة الدولية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والإنسانية ومنها مسألة الفساد ، كما أكد الميثاق على تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير الإستخدام الأمثل لكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقدم الإقتصادي والإجتماعي وهذا يعكس حقيقة مفادها أن المشاكل الدولية التي يمكن أن تعصف بالمجتمعات ومنها جرائم الفساد الإداري والمالي لا يمكن التصدي لها إلا عبر مبدأ التعاون الدولي وبالتنسيق مع هيئة الأمم المتحدة إذ أن الدول كلما إقتربت من المعايير الدولية وطبقتها كلما تقلصت فيها مسافة المشاكل وبالخصوص مشاكل الفساد وإقتربت من الحلول الجذرية لها .

مشكلة البحث : عالفجت جريمة الرشوة والقضاء عليها

ثانيا : الأهمية و ضرورة البحث

تتجلى اهمية البحث بكون مسالة القضاء على الرشوة من خلال محاربتها ومعالجتها بكافة الطرق والوسائل للحفاظ على الاقتصاد الوطني ومعاقبة الموظف الذي يتقاضى الرشوة باشد العقوبات حتى يكون عبرة ودرس لغيره من الموظفين . .

رابعا: منهج البحث:

اعتمد الباحث المنهج البحث الوصفي التحليلي باستخدام الطرق الدولية لمكافحة جريمة الرشوة

هيكلية البحث:تناولنا البحث في مبحثين الاول الاتفاقية العربية لمكافحة الرشوة لعام ٢٠١٠

والمبحث الثاني : دور المؤسسات الرسمية في مكافحة الرشوة

والمبحث الثالث : اليات المنظمات الدولية المتخصصة بمكافحة جريمة الرشوة

المبحث الاول

الاتفاقية العربية لمكافحة الرشوة لعام ٢٠١٠

لقد تركت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أثرًا إيجابيًا على بقية التجمعات الإقليمية؛ فاتخذ الوطن العربي خطوة مماثلة تبني الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة ٢٠١٠، وهي اتفاقية ذات أهمية خاصة لما تمثله من تقدم نحو الاتجاه الصحيح في مواجهة ظاهرة الفساد التي باتت تأخذ أشكالًا مختلفة وأوضاعًا متفاوتة، وبخاصة الفساد المؤسسي الذي يعدُّ الأخطر أثرًا ويصيب مؤسسات الدول بالدمار والتخلف، وذلك عندما يتكامل الفساد الإداري مع الفساد المالي، وفي ظل غياب الرقابة أو ضعفها، فضلًا عن التأثيرات الكارثية على التنمية والاستقرار والرفاه الاجتماعي؛ مما يؤدي إلى تعميم مظاهر الفساد وتوطينه في القيم المجتمعية. وهنا يأتي دور الاتفاقية العربية لتعمل كحائط صد في مواجهة الفساد المستشري لأجل تصويب عملية متراكمة من الممارسات الفاسدة؛ مما سيرتد في آخر المطاف إيجابًا على التنمية البشرية والاجتماعية والنهوض بحقوق الإنسان، والاستقرار السياسي.

تعتبر الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة ٢٠١٠ من الاتفاقيات العربية الحديثة في مجال مكافحة الفساد على مستوى العالم العربي، ولقد جاءت الاتفاقية متأخرة بعض الشيء مقارنة بالتقدم الهائل الذي شهدته المناطق الأخرى؛ حيث نجد أن التجمعات الإقليمية والقارية الأخرى قد حققت تقدمًا ملحوظًا في مجال التقنين لمكافحة الفساد من سنين خلت؛ حيث تبنت منظمة الدول الأمريكية اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد عام ١٩٩٦، ثم بعد ذلك القارة الأوروبية حيث اتفاقية مكافحة الفساد بين موظفي الجماعات الأوروبية أو موظفي الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، التي اعتمدها مجلس الاتحاد الأوروبي في ٢٦ مايو١٩٩٧. واتفاقية مكافحة رشو الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية، التي اعتمدتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في ٢١ نوفمبر١٩٩٧، واتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد، التي اعتمدتها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في ٢٧ يناير ١٩٩٩، واتفاقية القانون المدني بشأن الفساد، التي اعتمدتها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في ٤ نوفمبر ١٩٩٩،

واتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومحاربته، التي اعتمدها رؤساء دول وحكومات الاتحاد الإفريقي في ١٢ يوليو ٢٠٠٣. وجاءت الاتفاقية العربية على إثر هذه الجهود الدولية والإقليمية.

الاتفاقيات العربية لمكافحة الفساد لسنة ٢٠١٠

وضعت الاتفاقية العربية مجموعة متباينة من الالتزامات على عاتق الدول الأطراف فيها، كصياغة أنظمة تجرّم أفعالًا معينة، كالرشوة، واستغلال النفوذ، وغسل الأموال، والإثراء غير المشروع، وغسل عائدات الفساد، ونحو ذلك، كما تهدف لعدة أمور أخرى، منها: تعزيز التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته وكشفه بكل أشكاله، وسائر الجرائم المتصلة به وملاحقة مرتكبيها، وتعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة، وتعزيز التعاون العربي في ذلك، وتشجيع الأفراد ومؤسسات المجتمع المدني على المشاركة الفعّالة لمنع ومكافحة الفساد، ومن الأهداف سالفة الذكر هذه تتضح أهمية الاتفاقية العربية، والتي نجاحها يقوم ويرتكز في النهاية على التعاون الدولي الفعّال في هذا الخصوص، حيث إن التعاون في مجال مكافحة الفساد، هو لب هذه الاتفاقية وجوهرها، وهو عنوانها الأساسي، وبدونه لن يتم تحقيق أهدافها؛ لأن الفساد في عالم اليوم يتحرك بين الحدود الدولية تمامًا كما ينشط في داخل الدول، لأجل ذلك جاءت أغلب مواد هذه الاتفاقية ملزِمة بالتعاون، ومبيّنة أهميته في مكافحة الفسا

وقد حررت هذه الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد باللغة العربية على اعتبارها اللغة الرسمية الوحيدة لجامعة الدول العربية – وهو أمر نادر الحدوث أن يجد المرء تجمعًا إقليميًا يتحدث لغة واحدة كما هو الحال لدى جامعة الدول العربية – وقد حررت الاتفاقية بمدينة القاهرة في جمهورية مصر العربية في ١٤٣٢/١/١٥هـ، الموافق ٢٠١٠/١٢/٢١م من أصل واحد، وبلغة واحدة هي العربية، أودعت بالأمانة العامة لجامعة الدول العربية.

ولقد جاءت الاتفاقية العربية علي إثر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣، وقد مثلت الأخيرة النِّبْرَاسَ واتَّخَذَتهُ الدول العربية قُدْوَةً وَمثالًا والذي بموجبه اهتدت وهي تضع إطارًا قانونيًا موحدًا للدول الأطراف لمكافحة الفساد، وفق نظامها الداخلي وذلك حتى تتمكن هذه الدول من إنشاء هيئات وطنية لمكافحة الفساد في كل دولة، والاستفادة من الخبرات المتبادلة في هذا المجال. وتطبيقًا لذلك فقد أقرت الدول العربية الاتفاقية العربية، استجابةً منها، وتفهّمًا لمخاطر الفسا

الديباجة

تظهر الديباجة رغبة الدول العربية الموقعة لتبني هذه الاتفاقية واقتناعًا منها بأن الفساد ظاهرة إجرامية متعددة الأشكال ذات آثار سلبية على القيم الأخلاقية والحياة السياسية والنواحي

الاقتصادية والاجتماعية. وتظهر الديباجة الرغبة في تفعيل الجهود العربية والدولية الرامية إلى مكافحة الفساد والتصدي له بما في ذلك تسليم المجرمين وتقديم المساعدة القانونية المتبادلة، وكذلك استرداد الممتلكات، باعتبار الفساد ظاهرة عابرة للحدود الوطنية. وتتميز ديباجة هذه الاتفاقية بأنها قصيرة حيث تتكون من خمس فقرات فقط، بينما تتكون ديباجة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣ من خمس عشرة فقرة حسب صياغة النص الأصلي للاتفاقية.

وبينت ديباجة الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد اقتناع الدول العربية بأن الفساد ظاهرة إجرامية متعددة الأشكال، سلبية الآثار وقد أظهرت الدول الرغبة في مكافحة الفساد والتصدي له، وأكدت ذلك بقولها: "والتزاما منها بالمبادئ الدينية السامية والأخلاقية النابعة من الأديان السماوية ومنها الشريعة الإسلامية الغراء وبأهداف ومبادئ ميثاق جامعة الدول العربية وميثاق الأمم المتحدة والاتفاقيات والمعاهدات العربية والإقليمية والدولية في مجال التعاون القانوني والقضائي والأمني للوقاية ومكافحة الجريمة ذات الصلة بالفساد، والتي تكون الدول العربية طرفًا فيها ومنها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد".

محتوى الاتفاقية العربية وتقسيماتها

تتكون الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة ٢٠١٠، من خمس وثلاثين مادة شاملة، بعكس النهج الذي اتبعته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣ من حيث تقسيم الاتفاقية إلى فصول تتناول مختلف المواضيع، فإن الاتفاقية العربية أوردت المواد الخمس والثلاثين جملة واحدة دون تقسيمها إلى فصول تحمل رؤوس تلك المواضيع، بيد أن ترتيب المواد من حيث تناول الموضوعات جاء على نسق الاتفاقية الأم وأعني بذلك اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣، مع ملاحظة أن الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد أوردت خمس وثلاثين مادة، وهي أقل من نصف مواد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي تتكون من إحدى وسبعين مادة، مُقسمة إلى ثمانية فصول، تسبقها ديباجة شاملة.

المبحث الثاني

دور المؤسسات الرسمية في مكافحة الرشوة

تعد هذه المنظمة من المؤسسات الدولية التي تعنى بمراقبة الفساد والحث على محاربته ، لأنها منظمة غير حكومية مهمتها تقييد الفساد المحلي والدولي كونها حركة دولية لمحاربة الفساد ، وتصدر تقريراً سنوياً عن الفساد في العالم بناءً على معلومات تقوم بجمعها من رجال أعمال وأكاديميين وموظفين في كل دولة من دول العالم إذ شملت هذه الدراسة حوالي (١٦٣) دولة في

عام ٢٠٠٦ ، وتقوم هذه المنظمة بتحليل المعلومات وتلخيصها في تقرير سنوي يتم نشره وتضم منظمة الشفافية الدولية فروعاً لها في أكثر من (٩٠) دولة كما توجد أمانتها العامة في ألمانيا ويصدر عن هذه المنظمة ثلاثة تقارير عن الفساد : الأول هو تقرير مؤشر مدركات الفساد ، أما التقرير الثاني فهو التقرير العالمي الشامل عن الفساد ويركز كل عام على الفساد في قطاع معين من القطاعات الحيوية في مختلف دول العالم ، أما التقرير الثالث فهو مؤشر مقياس دفع الرشوة

أن أهم مبادئ منظمة الشفافية الدولية هي :-

١-عد الحركة ضد الفساد حركة عالمية تتجاوز النظم السياسية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية داخل الدولة .

٢- الإهتمام بمبادئ الديمقراطية والمشاركة واللامركزية والشفافية على المستوى المحلي وتجاوز الإنتماءات الحزبية الطبقية في الإدارة والحكم .

٣-التسليم بوجود أسباب عملية وأخلاقية تقف وراء ظاهرة الفساد .

٤-إدراك أن مخاطر الفساد تنطوي على طبيعة عالمية متعدية الحدود لكل دولة فيجب مكافحتها بوسائل تأخذ طبيعة تلك الظاهرة نفسها .

٥-إدراك واقع الفساد والكشف عن أوجه النقص في الإجراءات التي تتخذ ضده على الصعيد المحلي والدولي .

٦-تشكيل إئتلافات ضد الفساد هدفها الجمع بين كافة الأطراف بالوسائل المادية والموارد البشرية.

٧-لفت أنظار وسائل الإعلام الى مخاطر الفساد وكشف الأضرار التي ينتجها لا سيما في البلدان النامية .

وقد سعت هذه المنظمة منذ مؤتمرها السنوي الأول الذي أقامته في مقرها في العاصمة الألمانية برلين عام (١٩٩٤) إلى أيجاد مناخ ملائم يتسم بالشفافية وكشف النقاب عن الحالات التي تمثل فضائح الفساد في المستقبل وأصدرت المنظمة تقارير عدة منها تقرير عام (١٩٩٥) الذي بين موقف الدول المصابة بالفساد وفي عام (١٩٩٩) أصدرت المنظمة تقرير فهرس الراشين بين موقف الشركات التي تدفع الرشى وموقف بلدانها منها وبعدها صدرت عدة تقارير دولية لبيان مواقع الفساد لكل قطاع حيوي من قطاعات الدولة وعلى النطاق العالمي ، وترى المنظمة أنه لا يمكن الوقاية من الفساد ومكافحته إلا من خلال تظافر جهود جميع الجهات المتمثلة بالدولة ومؤسسات الرقابة والمجتمع المدني والقطاع الخاص وعلى المستويين الوطني

والدولي وزيادة الوعي العالمي المناهض للفساد وإبراز آثاره السلبية على جميع النواحي السياسية والإقتصادية والإجتماعية[١] .

وبدورنا ندعو الحكومة العراقية إلى زيادة التعاون مع هذه المنظمة بوصفها منظمة غير حكومية وفتح مقر لها في العراق وذلك لخبرتها في دراسة حالة الفساد وتقديم الدعم الكامل إلى الجهات الرقابية لتوعية المواطن والمسؤول على حد سواء بآثار الفساد وكيفية معالجته .

ظهر في الآونة الأخيرة وبشكل كبير تداول مصطلح منظمات المجتمع المدني والتعريف بدوره والعلاقة بينه وبين الدولة والتي تكون قائمة على أساس تكامل وإعتماد مبدأ توزيع الأدوار وليس علاقة تكون قائمة على أساس التناقض أو الخصومة[٢] ، فمؤسسات المجتمع المدني[٣] ما هي إلا أحد تجليات الدولة الحديثة التي توفر شروط قيامها عن طريق تقنين نظام للحقوق ينظم ممارسات كافة الأطراف والجماعات داخل المجتمع[٤] ، لأن الدولة والمجتمع المدني متلازمان إذ لا دولة من دون مجتمع ولا مجتمع من دون دولة ، بل أن المجتمع المدني هو وليد قوة الدولة وموازنة قوتهما ، كما أن الدولة تستطيع أن تسهم في تقوية المجتمع المدني من خلال وضع قوانين واضحة قابلة للتطبيق لعمل هذا المجتمع وتقديم الدعم الكامل له[٥] ، إذ تصبح منظمات المجتمع المدني أكثر فعالية في عملية المشاركة في صنع السياسة وجعلها أداة مهمة للرقابة من خلال إعداد القوانين والمساعدة في تطوير إستقلال وسائل الإعلام لتتمكن من الفحص الدقيق العادل للعمليات الحكومية وزيادة شفافيتها ودعم كل البرامج التدريبية لدورها الكبير في الضغط على المؤسسات الحكومية من أجل تقويم أنشطتها وأداء وظائفها بالشكل الذي ينعكس إيجاباً في الحد من ظاهرة الفساد الإداري والمالي وجعل الدولة تتمتع بسلطات متماسكة قادرة على وضع هذه السياسات وتنفيذها بالشكل الصحيح[٦] . ظهر هذا المصطلح في العراق عملياً بعد (٢٠٠٣/٤/٩) من خلال ظهور بوادر تشكيل المنظمات المدنية من قبل القوى السياسية والإجتماعية والتي نظمت عملها بموجب أمر سلطة الإئتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٣ (الملغي)[٧] ، وكذلك أشار قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية لسنة ٢٠٠٤ (الملغي) إلى هذا الحق في المادة (٢١) منه بقولها : (لا يجوز للحكومة العراقية الإنتقالية أو حكومات وإدارات الأقاليم والمحافظات والبلديات أو الإدارات المحلية أن تتدخل في حق الشعب العراقي في تطوير مؤسسات المجتمع المدني سواء كان ذلك بالتعاون مع منظمات المجتمع المدني الدولية أو بأي شكل آخر) ، وبعد صدور دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ أشارت المادة (٤٥ / أولاً) منه على ما يأتي : (تحرص الدولة على تعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني ودعمها وتطويرها وإستقلاليتها بما ينسجم مع الوسائل السلمية لتحقيق الأهداف المشروعة

لها وينظم ذلك بقانون) . وبسبب القصور التشريعي للأمر (٤٥) لسنة ٢٠٠٣ تم إحتواء المنظمات غير الحكومية ونسبتها لصالح جهة حزب معين وهذا يعد من أشد الأخطار التي تواجه عمل هذه المنظمات ، لأنه يفقدها أهم صفاتها وخصائصها ألا وهو الإستقلالية والحيادية بغية تحقيق أهدافها وبذلك تصبح غير قادرة على أداء الهدف من تأسيسها فضلاً عن العجز في مراقبة مؤسسات الدولة ومكافحة جرائم الفساد ، لذلك صدر قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠ والذي أشار في المادة (٢) منه إلى هدف هذا القانون من خلال تعزيز دور منظمات المجتمع المدني ودعمها وتطويرها والحفاظ على إستقلاليتها وفق القانون وتعزيز حرية المواطنين في تأسيس المنظمات غير الحكومية والإنضمام إليها وإيجاد آلية مركزية لتنظيم عملية تسجيل المنظمات غير الحكومية العراقية والأجنبية أوجب في المادة (٣) منه على المنظمة أن تسعى إلى تحقيق أهدافها بالوسائل السلمية والديمقراطية[٨] .

فضلاً عن ذلك فقد تضمن الأمر (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ المؤسس لهيئة النزاهة إنشاء مديرية عامة يرأسها مدير عام يتولى تعينيه رئيس هيئة النزاهة تسمى (دائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية) وتعمل هذه المديرية مع المنظمات غير الحكومية على تعزيز ثقافة السلوك الأخلاقي في القطاعين العام والخاص من خلال تطوير ونشر وإدارة برامج التدريب وممارسة نشاط الإتصال بالجمهور عبر أجهزة الإعلام[٩] ، كمل أشار قانون هيئة النزاهة الجديد رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ في المادة (١٠ / خامساً) منه إلى أهمية إيجاد دائرة تتولى التنسيق مع المنظمات غير الحكومية ودورها في التعاون في مكافحة جرائم الفساد الإداري والمالي والتعريف بها وفضحها من خلال التثقيف والتوعية بمخاطر الفساد وخلق ثقافة مناهضة له والتعريف به وبيان آثاره من خلال الرقابة والتقييم لكافة أعمال المؤسسات في الدولة ، وكذلك إعداد الدراسات والبحوث والتي يمكن من خلالها تسليط الضوء على مسببات ودوافع الفساد ودراسة التشريعات بهدف تطويرها وتحديثها لتصبح أكثر فعالية للحد من هذه الظاهرة[١٠] ، إلا أن منظمات المجتمع المدني في العراق يتعرض عملها إلى تحديات عديدة منها الوضع الأمني غير المستقر وعدم السماح لها بالقيام بدورها في المراقبة والمتابعة وكذلك النقص في خبرات كوادرها لحداثة نشأتها وقلة الدعم اللازم لأداء عملها من الناحية المادية والموارد البشرية وضعف وسائل الإتصال بالمنظمات الأخرى على المستوى الاقليمي والدولي والمؤثرة على السياسات العامة في البلد ، ومع ذلك نلاحظ أن منظمات المجتمع المدني وضعت برامج عديدة في التوعية والتثقيف بإتجاه تعليم أساليب وإستراتيجيات مكافحة جرائم الفساد التي تستهدف توعية موظفي الدولة والمواطن

على حد سواء وكذلك الضغط على أصحاب القرار من برلمانيين وغيرهم من أجل وضع التشريعات التي تعطي منظمات المجتمع المدني الجدية في التحرك[١١] .

وأمام منظمات المجتمع المدني فرص عديدة يمكن الإستفادة منها في أداء عملها في مكافحة جرائم الفساد الإداري والمالي وبالخصوص المرحلة التي يمر بها البلد في الوقت الحاضر نتيجة لإستشراء ظاهرة الفساد والإرهاب والضغط بإتجاه إصدار قوانين مكافحة الفساد في تشريع موحد وذلك لكي يعطي وضوحاً وقوة وأهمية للسلطات المختصة في تطبيقه بدلاً من البحث عن النصوص في أكثر من قانون وكذلك عدم حصول تعارض بين بعض النصوص وترجيح أقلها فاعلية على الآخر في التطبيق من خلال سوء الفهم أو التفسير .

وكذلك الحال فإن لمنظمات المجتمع المدني في الدول العربية دوراً بارزاً في مكافحة جرائم الفساد الإداري والمالي ، فقانون مكافحة الفساد اليمني رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٦ بيَّن من خلال بعض نصوصه الدور الملقى على عاتق هذه المنظمات في المشاركة الفاعلة في جهود مكافحة الفساد والوقاية منه والتوعية بمخاطره وتعزيز ثقافة عدم التسامح مع الفساد والمفسدين[١٢] ، والتأكيد على إدارة الأنشطة المختلفة والمتعلقة بمكافحة الفساد والإسهام في رسم الإستراتيجية الوطنية لمكافحته ، وقطع المشرع اليمني شوطاً كبيراً من خلال النص على إشراك منظمات المجتمع المدني في عضوية الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد[١٣] .

أما قانون الوقاية من الفساد ومكافحته الجزائري رقم (٠٦ – ٠١) لسنة ٢٠٠٦ فقد أوجب في المادة (١٥) منه على تشجيع مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من الفساد ومكافحته بإتخاذ بعض التدابير منها إعتماد مبدأ الشفافية في الحكم وتعزيز مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة وإعداد برامج تعليمية وتربوية تتضمن التوعية بمخاطر الفساد على المجتمع وتمكين وسائل الإعلام والجمهور من الحصول على المعلومة المتعلقة بالفساد .

يتضح أن منظمات المجتمع المدني في الجزائر تشكل آلية فعالة للمشاركة في الوقاية من الفساد ومكافحته ، لأنه العنصر الإجتماعي الأهم لدعم أسس ومبادئ الإصلاح والقضاء على الفساد[١٤] .

وفيما يخص المشرع الأردني فأنه لم يشر صراحة في قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦ إلى آلية تعاون بين المؤسسات الحكومية والمنظمات غير الحكومية كونها عنصراً فاعلاً ومحفزاً على مكافحة الجرائم التي تخص الفساد الإداري والمالي ، ولكنه أشار في المادة (٤/أ) من القانون إلى وضع سياسات فعالة بالتنسيق مع الجهات المختصة ذات العلاقة لمكافحة الفساد والوقاية منه ونعتقد أن هذه إشارة غير مباشرة إلى ضرورة التعاون مع منظمات

المجتمع المدني لا سيما أن الدستور الأردني نص في المادة (١٦ /٢) على أن للأردنيين الحق في تأليف الجمعيات والأحزاب على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية ولا تخالف أحكام الدستور .

ويعد قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية الأردني رقم (١١) لسنة ١٩٩٦ المنظم الأكبر للمنظمات الأهلية وكذلك قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٢ وتتفاوت تبعاً لذلك إسهامات مؤسسات المجتمع المدني في مشاركة الدولة في صياغة السياسات العامة فقد تتخذ شكل التأثير أو الضغط على صانعي القرار لبلورة سياسات محددة فقط غالبيتها الدفاع عن حقوق الإنسان أو مشاركة المرأة أو الحفاظ على البيئة[١٥] .

وندعو المشرع الأردني إلى وضع قانون خاص يبين آلية تأسيس منظمات المجتمع المدني وعملها وكيفية دعمها لتوضيح مبادئ الحكم الشفاف والنزيه وفضح جرائم الفساد الإداري والمالي والتوعية به وبمضاره .

مما تقدم يتضح أن المقصود بمنظمات المجتمع المدني هي : (كل التشكيلات والمنظمات والتجمعات ذات الصلة بحياة الناس البعيدة عن إشراف ورقابة السلطة التنفيذية) ، لذلك فأنه مصطلح واسع حتى أن بعضهم[١٦] عَدَّ الاجهزة الحكومية هي جزء من مؤسسات المجتمع المدني على إعتبار أن المجتمع هو مجتمع متمدن ومتحضر ويستوعب كل الطبقات والإتجاهات ، لكن ما نقصده بهذا الصدد هو المنظمات غير الحكومية التي تعمل في الوسط الإجتماعي وبموجب الأهداف التي أعلنها والتي تنسجم مع الشعور العام للمجتمع ، وقد عرف قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠ المنظمة غير الحكومية بأنها : (مجموعة من الأشخاص الطبيعية أو المعنوية سجلت وإكتسبت الشخصية المعنوية وفقاً لأحكام هذا القانون تسعى لتحقيق أغراض غير ربحية)[١٧].

ولذلك نرى أنه يجب أن تتمتع منظمات المجتمع المدني بكفاءات مهنية وعلمية من أجل أداء دورها على أكمل وجه وحث اللجان البرلمانية على الإستعانة بهذه المنظمات وكذلك مراكز الأبحاث كل حسب إختصاصه من خلال دعوتها من قبل مجلس النواب بصورة دورية للإستئناس برأيها ومقترحاتها في القضايا المعروضة عليه إضافة إلى مشاركة أعضاء مجلس النواب مع منظمات المجتمع المدني وكافة المؤسسات الأخرى في بناء تحالف وطني واسع للشفافية ومكافحة جرائم الفساد الإداري والمالي في العراق والعمل سويةً من أجل وضع خطة عمل واضحة لبيان آليات التنسيق والتعاون بينهما لتحقيق الأهداف المنشودة .

المبحث الثالث

اليات المنظمات الدولية المتخصصة بمكافحة جريمة الرشوة

يحظى موضوع الأساس القانوني لمكافحة جرائم الفساد الإداري والمالي بأهمية كبيرة وذلك لتعلقه بمكافحة أشد الجرائم ضرراً بالمصلحة العامة ، ولا شك في أن وسائل الإدارة العامة لتحقيق المصلحة العامة وتقديم أفضل الخدمات للجمهور هما المال العام والموظف العام . ولذلك نجد أن هناك عدة قوانين تَحُظُّ على مكافحة جرائم سرقة المال العام أو الإخلال بالوظيفة العامة ، لأن هذه الأخيرة واجب وطني وخدمة إجتماعية تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة[١٨] .

ويستمد هذا الأساس سنده في المواثيق والمنظمات الدولية والدساتير والنصوص التشريعية ومن هنا كان لزاماً علينا أن نقسم هذا الفرع على ثلاثة محاور ، نتناول في المحور الأول الوثائق والمنظمات الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد الإداري والمالي ، أما المحور الثاني فسوف نسلط فيه الضوء على بعض الدساتير العراقية والمقارنة فيما يخص مكافحة جرائم الفساد الإداري والمالي ، أما المحور الثالث فسنبين فيه أهم القوانين التي تكافح الفساد الإداري والمالي على المستوى الوطني والعربي .

أولاً : الوثائق والمنظمات الدولية المتعلقة بمكافحة جرائم الفساد الإداري والمالي :-

تَعُدُّ الوثائق الدولية حين المصادقة عليها من جانب الدولة على وفق الآليات الدستورية إمتداداً لقوانينها الداخلية إذ تعد هذه الوثائق ملزمة لسلطات الدولة كافة ، ويرى بعض فقهاء القانون الدستوري أن للإتفاقيات أعلوية على الدساتير والقوانين الوطنية ولها قوة إلزام على الدول التي توقع أو تصادق عليها وذلك إستناداً إلى المبادئ العامة في القانون الدولي وبذلك تعد المواثيق والعهود والإتفاقيات الدولية من أهم مصادر وجود حق الإنسان في مكافحة الجرائم التي تزعزع إستقراره وأمنه[١٩] ، وسنتطرق بشيء من الإيجاز إلى أهم الوثائق والمنظمات الدولية تباعاً :-

١-**منظمة الشفافية الدولية** :- تأسست هذه المنظمة عام (١٩٩٣) من قبل (بيتر آيغن) أحد مديري البنك الدولي وتم عقد مؤتمرها التأسيسي الأول في برلين تحت شعار (الإتحاد العالمي ضد الفساد) ، وتعد منظمة الشفافية أكبر منظمة غير حكومية في العالم ولها نشاطات وفعاليات في مجال مكافحة الفساد والذي يمثل أكبر عائق أمام التطور الإقتصادي والديمقراطي وخاصة في دول العالم الثالث[٢٠] ، ومن أهم مبادئ هذه المنظمة هو عَدُّ الحركة ضد الفساد حركة عالمية والإهتمام بمبادئ الديمقراطية وتشكيل إئتلاف عالمي ضد الفساد ولفت إنتباه وسائل الإعلام إلى أخطار الفساد . كما تقوم منظمة الشفافية الدولية منذ عام (٢٠٠١) بإصدار تقرير بصفة دورية مركزة على كل قطاع حيوي داخل الدولة ويتضمن التقرير مواطن الفساد على

النطاق العالمي[٢١] . إذ صدرت عدة تقارير سنوية تمت الإشارة فيها إلى الدول الأكثر فساداً في العالم ، ففي تقرير علم (٢٠٠٦) شمل التقرير (١٦٣) دولة تبين أن العراق من بين الدول الأكثر فساداً في العالم ، وفي عام (٢٠٠٩) كان العراق تسلسله (١٧٦) من بين (١٨٠) دولة شملها التقرير و (١٩) من بين الدول العربية يليه السودان والصومال ، وفي عام (٢٠١٠) تعرض التقرير إلى الدول من حيث إرتكاب جريمة الرشوة فكان العراق من بين أكثر الدول تعاطياً للرشوة ، وإحتل المرتبة (١٧٥) من بين (١٨٢) بلداً الأكثر فساداً إدارياً ومالياً حسب التقرير الذي أعدتهُ المنظمة لعام ٢٠١١[٢٢] .

٢-الإتفاقية المشتركة بين البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد عام ١٩٩٦ :- إتفق أعضاء منظمة الدول الأميركية على أن الفساد يقوض الشرعية في المؤسسات العامة وينال من حقوق المجتمع وعليه فقد عزمت على مكافحة كل أشكال الفساد ، لأنها تسبب تشوهات في الإقتصاد القومي وكذلك فإن الفساد يستعمل من قبل مروجي الجرائم المنظمة لإنجاز مقاصدهم .

وقد إقتنعت هذه الدول بضرورة الإسراع في إعتماد صك دولي في سبيل التعاون ضد هذا المرض الفتاك وبالأخص ضد الأشخاص الذين يرتكبون أعمال الفساد في أداء الوظائف العمومية وبذلك فإن هذه الإتفاقية قد منعت كل مسؤول حكومي من قبول أي شيء ذي منفعة مادية ، وحثت الإتفاقية الدول الأطراف على تضمين قوانينها كل الأفعال التي تؤدي إلى تسريب أي ممتلكات أو مبالغ مالية إلى فرد آخر أو تسريب أي معلومات ذات طابع سري وغيرها[23] .

٣-إتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد (ستراسبورغ عام ١٩٩٩) :- قررت الدول الأعضاء في مجلس أوربا عقد إتفاقية مشتركة سُمِّيت إتفاقية القانون الجنائي وقررت هذه الدول عبر هذه الإتفاقية إعتماد سياسة جنائية تهدف إلى حماية المجتمع من الفساد بما في ذلك إعتماد التشريعات المناسبة وإتخاذ تدابير وقائية ، لأن الفساد يقوض الحكم الرشيد والعدالة الإجتماعية والأسس الأخلاقية للمجتمع وكذلك حقوق الإنسان . وإتفقت هذه الدول على أن وجود نظام فعال لمكافحة الفساد يتطلب أداءً سريعاً للتعاون الدولي في المسائل الجنائية ، وألزمت الإتفاقية الدول الأطراف على إتخاذ تدابير لتجريم عدة جرائم منها رشوة الموظفين العموميين والمتاجرة بالنفوذ ومكافحة جرائم غسيل الأموال والتعاون بين هذه الدول في تسهيل مهمة التحري وجمع الأدلة فيما بين الدول الأطراف[٢٤] .

٤-إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لعام ٢٠٠٠ : إستخدم مصطلح الجريمة المنظمة بعد التطور الذي شهدته هذه الظاهرة وكبديل عن كلمة (المافيا) وذلك للإشارة إلى وجود جماعة إجرامية متمركزة في مكان ما وتباشر نشاطاً إجرامياً معيناً ، وبالنظر

لإزدياد الإجرام المنظم على المستوى الدولي فقد إعتمدت الأمم المتحدة إتفاقية لمكافحة الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية في مدينة (باليرمو) الإيطالية وكان هدفها تعزيز التعاون على المستوى الدولي لمكافحة هذه الجريمة بمزيد من الفعالية بوصفها هيكلاً تنظيمياً مؤلفاً من ثلاثة أشخاص فأكثر وتعمل بشكل منظم في مجالات إجرامية عديدة منها غسيل الأموال وجرائم الفساد الإداري والمالي وتهريب العمالة والإتجار بالرقيق والأعضاء البشرية وغيرها[٢٥] .

٥-معاهدة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام ٢٠٠٣[٢٦] :- نظراً للحاجة الفعلية إلى وضع وثيقة ملزمة وشاملة ومكرسة بالكامل لمعالجة الفساد فقط فقد وضعت الأمم المتحدة هذه الإتفاقية وتضمنت تدابير وقائية واسعة لمكافحة الفساد وقد إحتوت ثمانية فصول : تكلم الفصل الأول على الأحكام العامة للإتفاقية ، أما الفصل الثاني فقد نص على التدابير الوقائية منها إنشاء هيئة مستقلة لمكافحة الفساد ووضع قواعد سلوك للموظفين العموميين وإنشاء نظم لإدارة المشتريات وإدارة الأموال العامة وفق مبدأ الشفافية والتنافس الحر ، فيما جاء الفصل الثالث تحت عنوان التجريم وإنفاذ القانون وحث الدول الأطراف على وضع تدابير تشريعية لتجريم كل ما يمس الوظيفة العامة وهدر المال العام من رشوة الموظفين العموميين الوطنيين والأجانب وكذلك جرمت هذه الإتفاقية إختلاس الأموال العامة أو تبديدها والمتاجرة بالنفوذ وإساءة إستغلال السلطة والإثراء غير المشروع وغسل العائدات الإجرامية وجريمة إخفاء متحصلات الجريمة وكذلك إعاقة سير العدالة ؛ أما الفصل الرابع فنص على التعاون الدولي من حيث تسليم المجرمين ونقل الأشخاص المحكومين فيما بين الدول الاطراف ؛ فيما تناول الفصل الخامس إسترداد الموجودات المتأتية من الجريمة ؛ أما الفصل السادس فقد ركز على المساعدة التقنية بين الدول الأطراف وتبادل المعلومات فيما يخص جرائم الفساد ؛ ووضع الفصل السابع آليات تنفيذ المعاهدة ؛ وأحتوى الفصل الثامن والأخير على الأحكام الختامية مثل تسوية المنازعات التي قد تقع بين الدول الأطراف والتوقيع على المعاهدة والتصديق عليها أو الانضمام لها وكيفية بدء نفاذها وتعديلها والإنسحاب منها[٢٧] . نلاحظ من هذه الإتفاقية أنها تدل بوضوح على حق الشعوب في مكافحة جرائم الفساد الإداري والمالي من خلال المواد القانونية الواردة فيها والملزمة للدول الموقعة عليها.

ثانياً : الأساس الدستوري لمكافحة جرائم الفساد الإداري والمالي :-

يكتسب الدستور أهمية خاصة كونه يمثل الإطار العام والقاعدة التي يقوم عليها صرح التشريع في كل دولة ، ومن هنا فقد إهتمت معظم الدساتير بمسألة مكافحة جرائم الفساد الإداري والمالي وحماية المال العام لما لها من تأثير في بنية الدولة إذ لم تقتصر الدول على تضمين مسألة حماية المال العام في المواثيق بل عمدت إلى تضمينها في طيات دساتيرها أيضاً . ومن أجل

تحديد الأسس الدستورية لمكافحة جرائم الفساد الإداري والمالي فإننا سوف نتناول في هذا المحور دستورين من دساتير العراق ، الأول هو دستور ١٩٧٠ المؤقت ، والآخر هو دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ وكذلك عقد مقارنة مع بعض الدساتير العربية المقارنة .

١-دستور جمهورية العراق لعام ١٩٧٠[٢٨] :-

أحتوى الدستور على (٦٧) مادة وبعد تعديلات عدة أجريت عليه أصبح يحتوي على (٧١) مادة ونص في المادة (١٥) منه على أن : (للأموال العامة ولممتلكات القطاع العام حرمة خاصة على الدولة وجميع أفراد الشعب صيانتها والسهر على أمنها وحمايتها وكل تخريب فيها أو عدوان عليها يعتبر تخريباً في كيان المجتمع وعدواناً عليه) . ويلاحظ على هذا النص أن المشرع قد كفل حماية المال العام[٢٩] من أي تخريب أو عدوان يقع عليه وأوجب على الدولة أولاً ثم جميع أفراد الشعب حماية المال العام والمحافظة عليه[٣٠] ، لأن هذه الأموال هي مصدر رفاهية للشعب وقوة للوطن .

٢-دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥[٣١] :-

فيما يتعلق بالحماية التي وفرها هذا الدستور للمال العام ومكافحة جرائم الفساد الإداري والمالي فقد نصت المادة (٢٧/أولاً) : (للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن ، ثانياً: تنظم بقانون الأحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف فيها والحدود التي لا يجوز فيها النزول عن شيء من هذه الأموال)[٣٢] . نلاحظ أنه قد مرت فترة طويلة على نفاذ الدستور ولم يصدر قانون ينظم حفظ أموال الدولة ، وندعو المشرع العراقي إلى إصدار القانون نظراً لأهميته في حفظ وصيانة أموال الدولة من التعدي عليها .

ونصت المادة (٧٣ / أولاً) منه التي تتعلق بصلاحيات رئيس الجمهورية (**إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء بإستثناء ما يتعلق بالحق الخاص والمحكومين بإرتكاب الجرائم الدولية والإرهاب والفساد المالي والإداري**) ، يتبين من هذه المادة أن جرائم الفساد الإداري والمالي غير مشمولة بأحكام قانون العفو الخاص إذ يمكن أن نستنتج أن السياسة الجنائية تجد أساسها بشكل صريح وواضح في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ من خلال عدم شمول جرائم الفساد الإداري والمالي بأحكام العفو الخاص وهذا لا نظير له في دستور العراق لعام ١٩٧٠ ، أما العفو العام فقد تكون بعض هذه الجرائم مشمولة به[٣٣] . وكذلك فإن الدستور قد ذكر عبارة الفساد المالي والإداري وأدعو المشرع الدستوري إلى تعديل هذه العبارة وتقديم كلمة الإداري على المالي لتصبح (الفساد الإداري والمالي) ، لأن مدخل الفساد هو الإدارة والفساد الإداري هو الباب للفساد المالي إذ أن كل فساد مالي هو إداري والعكس غير صحيح.

وما ينبغي الإشارة إليه أن نص المادة (٢٧/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ جعلت واجب حماية المال العام على عاتق المواطن ولم تفرض أي إلتزام على عاتق الدولة بشكل صريح ، والمعروف أن كل مقدرات الشعب هي بيد الدولة ومن ثم يصبح من اللازم جعل الإلزام الأول لحماية المال العام يقع على عاتق الدولة أولاً ومن ثم المواطن ثانياً . ومن هنا فإننا نطالب المشرع الدستوري بتعديل هذه المادة ونقترح النص الآتي : (للأموال العامة حرمة وحمايتها والمحافظة عليها واجب على الدولة وجميع المواطنين والمقيمين على أرض العراق) .

الخاتمة :

الجهود الدولية لمكافحة جريمة الرشوة تركز على تبني تشريعات صارمة في الدول واتفاقيات دولية مثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC). تلتزم المنظمات الدولية والمؤسسات مثل البنك الدولي وOECD بتعزيز معايير النزاهة والشفافية في القطاعين العام والخاص. على المستوى الوطني، تعزز الحكومات التشريعات المضادة للرشوة وتعزز النظم القضائية والإدارية. يهدف هذا كله إلى تعزيز التنمية المستدامة وضمان العدالة الاجتماعية من خلال مكافحة الرشوة وتعزيز الشفافية.

ومن خلال البحث نستنتج :

١. تبين أن تبادل المعلومات والتجارب بين الدول يساهم في تعزيز الجهود الدولية لمكافحة الرشوة.

٢. ان التشريعات التي تجرم الرشوة بشكل صارم وتفرض عقوبات رادعة تلعب دوراً أساسياً في الحد من هذه الظاهرة.

٣. تعزيز وعي الفرد والمؤسسة بأخلاقيات العمل والمخاطر المرتبطة بالرشوة يمكن أن يساهم في تقليل حالات الفساد.

٤. تعزيز النظم والآليات التي تعزز الشفافية في القطاع العام والخاص تعتبر حجر الزاوية لمنع الرشوة.

٥. استخدام التكنولوجيا لتحسين النزاهة وتبسيط العمليات المالية يمكن أن يسهم في تعزيز الكفاءة والشفافية.

٦. إنشاء هيئات رقابية قوية ومستقلة تعزز من التحقق والمساءلة بشكل فعال.

٧. دور المجتمع المدني في رصد وإبلاغ الحالات المشتبه بها والضغط لتحقيق الإصلاحات يعتبر أساسياً في مكافحة الرشوة.

الهوامش

[١] – صالح حسن كاظم : الجهود الدولية الرامية لمنع الفساد أو مكافحته ، بحث منشور على الموقع : www.nazaha.com ، ص٦ .

[٢] – مرتضى نوري محمود الشديدي : دور وسائل الإعلام في مكافحة الفساد ، بحث منشور في مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات ، مجلة علمية نصف سنوية تصدر عن هيئة النزاهة العراقية ، العدد ٣ ، ٢٠١١ ، ص ٦٥ .

[٣] – يقصد بمؤسسات المجتمع المدني : (جمعيات ينضوي في إطارها افراد المجتمع طواعية من قبل النقابات المهنية والجمعيات الأهلية والجمعيات الخيرية وجمعيات رجال الأعمال وجمعيات تنظيم الأسرة وحماية البيئة ومراكز الدراسات والبحوث العلمية ومنابر الإعلام كما تشمل أيضاً الحركات والأحزاب السياسية وإن كانت هذه الحركات والأحزاب تجمع بين الإنتماء إلى المجتمع المدني وإلى جهاز الدولة إذا كانت ممثلةً بالبرلمان) ، للمزيد د . ناصر عبد الناصر : مصدر سابق ، ص ٢١٤ .

[٤] – د . هويدا عدلي : مصدر سابق ، ص ٣ .

[٥] – عبد الحكيم الشرجبي : مصدر سابق ، ص٦ .

[٦] – د . علي يوسف الشكري وآخرون : مصدر سابق ، ص ١٠٠ .

[٧] – د . قاسم محمد عبيد : مصدر سابق ، ص ١٨٧ .

[٨] – المواد (٢و٣) من قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤١٤٧) في (٢٠١٠/٣/٩) .

[٩] – القسم (٥) من البند (٩) من الأمر (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ الملغي .

[١٠] – عصام عبد الفتاح مطر : مصدر سابق ، ص٤٧٣ .

[١١] – تجدر الاشارة إلى أن منظمة الشفافية الكويتية وقعت عدداً من بروتوكولات التعاون الثنائية مع منظمات المجتمع المدني المتخصصة في مجال الشفافية ومحاربة الفساد في عدد من الدول العربية منها (العراق ، الأردن ، اليمن ، المغرب ، الجزائر) وذلك بهدف تبادل الخبرات والتعاون في ما بينهما في مواجهة الفساد ، للمزيد تقرير برنامج إدارة الحكم في الدول العربية (u.n.d.p.) بيروت ، ٢٠٠٨ .

[١٢] – المواد (٦/٣ – ٣/٨ – ٩/أ – ٢٥) من قانون مكافحة الفساد اليمني رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٦ .

[١٣] – بلقيس أبو إصبع : مصدر سابق ، ص٧ . د . عبد الكريم الشرجبي : مصدر سابق ، ص١٠ .

[١٤] – فايزه ميموني وخليفة موراد : مصدر سابق ، ص ١٠ .

[١٥] – د . موسى شتيوي : تقييم وطني لمشاركة المواطنين والمجتمع المدني في إصلاح القطاع العام في الأردن ، المركز الأردني للبحوث الإجتماعية ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٢ .

[١٦] – سالم روضان الموسوي : الرقابة القضائية على أعمال ومؤسسات المجتمع المدني ، بحث منشور في مجلة النبأ ، مجلة شهرية ثقافية عامة تصدر عن مؤسسة النبأ للثقافة والإعلام ، العدد ٨٠ ، كانون الاول ٢٠٠٦ ، بغداد ، ص١٥ .

[17] – المادة (١ / أولاً) من قانون المنظمات غير الحكومية العراقي رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠ .

[18] – نص المادة (٣) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل ، تم تعديل هذا القانون بموجب القانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨ إذ كان قبل هذا التعديل يسمى قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع الإشتراكي ، جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٦١) في (٢٠٠٨/٢/١٤) .

[19] – هيلين تورار: تدويل الدساتير الوطنية ، ترجمة باسيل يوسف ، بيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠٠٤ ، ص٤٠ .

[20] - (STAFF)BAGHDAD OFFICE AND WASHINGTON DC OFFICE, IRAQ ANTI – CORRUPTION AND TRANSPARENCY PROJECT, REPORT 2007, PAPER IS PUBLISHED IN NET, WWW. TRANSPARENCY.NET .

[21] – فارس رشيد فهد الجبوري : الفساد والفساد الإداري في العراق ، بحث منشور في مجلة القانون المقارن ، مجلة علمية تصدرها جمعية القانون المقارن العراقية ، العدد٤٧ ، ٢٠٠٧ ، ص٩٥ .

[22] – للمزيد الموقع www.ar.wikipedia.org

[23] – عصام عبدالفتاح مطر: الفساد الإداري ، ماهيته أسبابه مظاهره ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠١١، ص٥١ .

[24] – المصدر نفسه ، ص٧٦ .

[25] – محمد عبدالله حسين العاقل : النظام القانوني الدولي للجريمة المنظمة عبر الدول ، دراسة نظرية– تطبيقية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٠ ، ص٣٦ . سوزان روز آكرمان : الفساد والحكم (الأسباب، العواقب والإصلاح) ، ترجمة فوأد سروجي ، ط١ ، عمان ، ٢٠٠٣ ، ص٥٣ .

[26] – صادقت جمهورية العراق على هذه الإتفاقية بموجب القانون رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٧ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٤٧) في (٢٠٠٧/٨/٣٠) .

[27] – حسام الدين محمد ساريج : مصدر سابق ، ص١٥٤ . كذلك نص الإتفاقية منشورة في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٩٣) في (٢٠٠٨/٨/٢٠) .

[28] – صدر دستور جمهورية العراق المؤقت لعام ١٩٧٠ بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٧٩٢) في (١٦/ ١٩٧٠/٧) ونشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (١٩٠٠) في (١٩٧٠/٧/١٧) .

[29] – عرف القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل في المادة (٦٥) منه المال بأنه : (هو كل حق له قيمة مادية) ، أما تمييز المال العام عن المال الخاص فقد حسمه المشرع في المادة (٧١) من القانون المدني بقوله :– (١– تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص المعنوية والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون . ٢– وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم) .

[30] – في الإتجاه نفسه المادة (١٩) من الدستور اليمني لسنة ١٩٩١ التي تنص على أن (للأموال والممتلكات العامة حرمة وعلى الدولة وجميع أفراد المجتمع صيانتها وحمايتها وكل عبث فيها أو عدوان عليها يعتبر تخريباً وعدواناً على المجتمع ويعاقب كل من ينتهك حرمتها وفقاً للقانون) .

[31]– بتاريخ (٢٠٠٥/١٢/٢٨) تم نشر دستور جمهورية العراق في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠١٢) وأصبح نافذاً حينها وقد نصت المادة (١٤٤) منه على أنه : (يعد هذا الدستور نافذاً بعد موافقة الشعب عليه بالإستفتاء العام)، وفعلاً جرى الإستفتاء بتاريخ (٢٠٠٥/١٠/١٥) وحصل على نسبة حوالي (٧٨.٤%) .

[32] – وفي الإتجاه نفسه سار المشرع الدستوري المصري لعام ١٩٧١ في المادة (٣٣) بقولها (للملكية العامة حرمة وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن وفقاً للقانون) ، كذلك نص المادة (٢٢) من دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١.

[33] – نص المادة (٢/ثانياً/ز/ي) من قانون العفو العام العراقي رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٨ .

المصادر:

١.الأمر (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ الملغي .

٢.تقرير برنامج إدارة الحكم في الدول العربية (u.n.d.p.) بيروت ، ٢٠٠٨ .

٣.الدستور اليمني لسنة ١٩٩١.

٤.سالم روضان الموسوي : الرقابة القضائية على أعمال ومؤسسات المجتمع المدني ، بحث منشور في مجلة النبأ ، مجلة شهرية ثقافية عامة تصدر عن مؤسسة النبأ للثقافة والإعلام ، العدد ٨٠ ، كانون الاول ٢٠٠٦ ، بغداد .

٥.سوزان روز آكرمان : الفساد والحكم (الأسباب، العواقب والإصلاح) ، ترجمة فوأد سروجي ، ط١ ، عمان ، ٢٠٠٣ .

٦.صالح حسن كاظم : الجهود الدولية الرامية لمنع الفساد أو مكافحته ، بحث منشور على الموقع : www.nazaha.com.

٧.عصام عبدالفتاح مطر: الفساد الإداري ، ماهيته أسبابه مظاهره ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠١١.

٨.فارس رشيد فهد الجبوري : الفساد والفساد الإداري في العراق ، بحث منشور في مجلة القانون المقارن ، مجلة علمية تصدرها جمعية القانون المقارن العراقية ، العدد٤٧ ، ٢٠٠٧.

٩.قانون العفو العام العراقي رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٨ .

١٠.القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل .

١١.قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤١٤٧) في (٢٠١٠/٣/٩) .

١٢.قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل

١٣.القانون رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٧.

١٤. القانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨.

١٥.قانون مكافحة الفساد اليمني رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٦ .

١٦.محمد عبدالله حسين العاقل : النظام القانوني الدولي للجريمة المنظمة عبر الدول ، دراسة نظرية– تطبيقية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٠ .

١٧.مرتضى نوري محمود الشديدي : دور وسائل الإعلام في مكافحة الفساد ، بحث منشور في مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات ، مجلة علمية نصف سنوية تصدر عن هيئة النزاهة العراقية ،
١٨.موسى شتيوي : تقييم وطني لمشاركة المواطنين والمجتمع المدني في إصلاح القطاع العام في الأردن ، المركز الأردني للبحوث الإجتماعية ، ٢٠٠٩ .
١٩.الموقع الالكتروني : www.ar.wikipedia.org
٢٠.هيلين تورار: تدويل الدساتير الوطنية ، ترجمة باسيل يوسف ، بيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠٠٤.
21.(STAFF)BAGHDAD OFFICE AND WASHINGTON DC OFFICE, IRAQ ANTI – CORRUPTION AND TRANSPARENCY PROJECT, REPORT 2007, PAPER IS PUBLISHED IN NET, WWW. TRANSPARENCY.NET .

Sources:

1..١Order (55) of 2004 repealed.
2.Report of the Program on Governance in the Arab Countries (u.n.d.p.), Beirut, 2008.
3..٣The Yemeni Constitution of 1991.
4.Salem Rawdan Al-Musawi: Judicial oversight of the work and institutions of civil society, research published in Al-Naba' magazine, a general cultural monthly magazine issued by Al-Naba' Foundation for Culture and Media, Issue No. 80, December 2006, Baghdad.
5.Susan Rose Ackerman: Corruption and Governance (Causes, Consequences and Reform), translated by Fouad Srouji, 1st edition, Amman, 2003.
6.Saleh Hassan Kazem: International efforts aimed at preventing or combating corruption, research published on the website: www.nazaha.com.
7.Essam Abdel Fattah Matar: Administrative corruption, its nature, causes and manifestations, New University House, Alexandria, 2011.
8.Fares Rashid Fahd Al-Jubouri: Corruption and administrative corruption in Iraq, research published in the Journal of Comparative Law, a scientific journal issued by the Iraqi Comparative Law Society, Issue 47, 2007.
9..٩Iraqi General Amnesty Law No. (19) of 2008.
10..١٠Iraqi Civil Law No. (40) of 1951, as amended.
11.Non-Governmental Organizations Law No. (12) of 2010 published in the Iraqi newspaper Al-Waqa'i, Issue (4147) on (9/3/2010.(
12.The Iraqi State and Public Sector Employees Discipline Law No. (14) of 1991, amended
13.Law No. (35) of 2007.
14.Law No. (5) of 2008.
15.Yemeni Anti-Corruption Law No. (39) of 2006.
16.Muhammad Abdullah Hussein Al-Aqel: The international legal system for organized crime across countries, a theoretical and applied study, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2010.
17.Murtada Nouri Mahmoud Al-Shadidi: The role of the media in combating corruption, research published in the Journal of Integrity and Transparency for Research and Studies, a semi-annual scientific journal issued by the Iraqi Integrity Commission ،

18.Musa Shteiwi: A national assessment of the participation of citizens and civil society in public sector reform in Jordan, Jordanian Center for Social Research, 2009.
19.Website: www.ar.wikipedia.org
20.Helen Turar: The Internationalization of National Constitutions, translated by Basil Youssef, House of Wisdom, Baghdad, 2004.