

Distr.

GENERAL

E/CN.15/1997/3

5 March 1997

ARABIC

ORIGINAL: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية

الدوره السادسه

فيينا ، ٢٨ نيسان/أبريل - ٩ أيار/مايو ١٩٩٧

* البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت

تعزيز حكم القانون وأدارة الحكم السديد والحفاظ عليهما : مكافحة الفساد

اجراءات مكافحة الفساد والرشوة

تقرير الأمين العام

المحتويات

الفقرات الصفحة

٣	١٠-١	.....	مقدمة
٦	٢٦-١١	.....	أولا - لمحه عامة عن الظاهره
٦	١٤-١٣	.....	ألف - الرشوة
٧	١٥	.....	باء - الاحتيال
٧	١٧-١٦	.....	جيم - مدفوعات غير مشروعه أخرى
٨	١٩-١٨	.....	DAL - شراء و "تجيير" الأصوات
٨	٢٠	.....	هاء - التبرعات السياسية غير المشروعه

الفقرات	الصفحة	المحتويات (تابع)
		واو - اساءة استعمال السلطة وخيانته الثقة ٢٣-٢١
٨	٢٤	زاي - اختلاس الأموال العامة
١٠	٢٥	حاء - تضارب المصالح
١١	٢٦	طاء - جرائم أخرى مساعدة
١١	٤٢-٤٧	ثانيا - أسباب الفساد ونموه
١٥	٧١-٤٣	ثالثا - المبادرات الدولية
١٥	٤٦-٤٣	ألف - البنك الدولي
١٦	٤٨-٤٧	باء - أمانة الكومينولث
١٧	٥٢-٤٩	جيم - مجلس أوروبا
١٨	٥٥-٥٣	DAL - الاتحاد الأوروبي
١٩	٦٣-٥٦	هاء - منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي
٢١	٦٧-٦٤	واو - منظمة الدول الأمريكية
٢٢	٧١-٦٨	زاي - تقييم المبادرات الدولية
٢٣	٨٧-٧٢	رابعا- أنشطة شعبة منع الجريمة والعدالة الجنائية
٢٣	٧٧-٧٢	ألف - الترويج والمتابعة الشاملان لقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٤/١٩٩٥ وقرارى الجمعية العامة ٥٩/٥١ و ١٩١/٥١
٢٤	٨٧-٧٨	باء - التعاون التقني
٢٧	٨٨	خامسا - الخلاصة

مقدمة

١ - طلب المجلس الاقتصادي والاجتماعي إلى الأمين العام ، في قراره ١٤/١٩٩٥ بشأن اجراءات مكافحة الفساد الذي اعتمدته بناء على توصية لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية في دورتها الرابعة ، أن يقدم إلى اللجنة تقريرا عن تنفيذ تلك القرار . وفي هذا القرار نفسه ، حيث المجلس الدول الأعضاء على صوغ وتنفيذ تدابير لمكافحة الفساد ، وأن تزيد من قدرتها على درء ممارسات الفساد ومكافحتها بصورة كافية . وأن تحسن التعاون الدولي في هذا الميدان . وطلب المجلس من الأمين العام كذلك ، بين أمور أخرى ، أن يستعرض ويوسع دليل التدابير العملية لمكافحة الفساد ؛^(١) وأن ينسق ويتعاون مع الهيئات الأخرى في منظمة الأمم المتحدة ومع المنظمات الدولية ذات الصلة فيما يتعلق بجهود مكافحة الفساد ؛ وأن يبقى مسألة مكافحة الفساد قيد الاستعراض بصفة منتظمة .

٢ - وعملا بتوصية المجلس في قراره ٨/١٩٩٦ ، الذي اعتمدته بناء على توصية اللجنة في دورتها الخامسة ، اعتمدت الجمعية العامة في قرارها ٥٩/٥١ ، المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العاملين المرفقة بهذا القرار ، وأوصت الدول الأعضاء باتخاذها أداة تسترشد بها في جهودها الخاصة بمكافحة الفساد . وطلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يعمم مدونة قواعد السلوك على جميع الدول وأن يدرجها في دليل التدابير العملية لمكافحة الفساد الذي سيتحقق ويوسع عملا بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٤/١٩٩٥ . وطلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام أيضا أن يتشاور مع الدول والهيئات ذات الصلة من أجل إعداد خطة تنفيذية يقدمها إلى لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية في دورتها السادسة ، مشفوعة بال报吿 الذي سيقدمه عملا بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٤/١٩٩٥ . كما طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يواصل جمع المعلومات والنصوص التشريعية والتنظيمية من الدول ومن المنظمات الدولية الحكومية ، في سياق دراسته المستمرة لمشكلة الفساد .

٣ - واعتمدت الجمعية العامة ، بقرارها ١٩١/٥١ ، اعلان الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية ، المرفق بهذا القرار ، وطلبت من اللجنة : (أ) دراسة سبل تعزيز تنفيذ هذا القرار والإعلان المرفق به ، بما في ذلك عن طريق الصكوك الدولية الملزمة ، ودون استبعاد أو عرقلة أو تأخير الاجراءات الدولية أو الإقليمية أو الوطنية بأي شكل من الأشكال ، من أجل العمل على تجريم الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية ؛ و (ب) ابقاء مسألة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية قيد الاستعراض بصفة منتظمة ؛ و (ج) تشجيع تنفيذ هذا القرار تنفيذا فعالا .

٤ - وقد ثبت مما حذر مؤخرا من تطورات أن الفساد ليس حكرا على نمط بعينه من المجتمعات أو الحكومات ، وأنه أصبح بشكل متزايد مثارا للمناقشات ومدعاه للقلق الشديد . وهناك عدد كبير من الهيئات الحكومية وغير الحكومية ، وكذلك من المؤسسات المحلية والإقليمية والدولية ، يركز اهتمامه على السياسات والتدابير المستهدفة لمشكلة الفساد العالمية . وتكرس الأمم المتحدة جانبا كبيرا من طاقتها

لصوغ مقترنات بشأن الخطوات العملية التي يمكن للدول اتباعها ولمساعدة الدول فيما تبتنته من جهود لاستنباط وتنفيذ استراتيجيات واصلاحات . وفي عام ١٩٨٩ ، قامت شعبة ادارة التنمية التابعة لادارة التعاون التقني لأغراض التنمية وفرع منع الجريمة والعدالة الجنائية التابع للأمانة* بتنظيم حلقة دراسية إقليمية في لاهاي بالتعاون مع وزيري الخارجية والعدل في هولندا . وتضمن تقرير هذه الحلقة الدراسية لمحة عامة عن الاجراءات الوطنية للتصدي للفساد ، وعن الاهتمامات الناشئة والتدابير العملية ، وكذلك عن مجموعة من الأولويات والتوصيات . (٢)

٥ - وأوصى مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين ، المعقد في لاهاي من ٢٧ آب/أغسطس إلى ٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٠ ، في قراره ٧ ، بأن تقوم الدول بتنقيح آلياتها القانونية القائمة أو استنباط آليات جديدة بغية منع كافة أشكال الفساد والتصدي لها بصورة مناسبة . (٣) وفي هذا القرار نفسه ، طلب المؤتمر الثامن من فرع منع الجريمة والعدالة الجنائية أن يقدم مساعدة عملية إلى الدول الأعضاء التي تطلبها في مجالات التخطيط الاستراتيجي ، والاصلاحات القانونية ، والإدارة العامة ، وتدريب الموظفين ، والمساعدة في طرح عطاءات مشاريع المعونة الدولية . وعلى أساس أعمال وتصانيم لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية خلال الفترة ١٩٩٢ - ١٩٩٤ ، تم ادراج مسألة الفساد في برنامج مؤتمر الأمم المتحدة التاسع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين ، المعقد في القاهرة في الفترة من ٢٩ نيسان/أبريل إلى ٨ أيار/مايو ١٩٩٥ ، الذي خصص جلسة خاصة لهذا الموضوع ودعا الدول الأعضاء إلى تحسين وضع سياساتها ، وإلى زيادة الاستفادة من اتفاقات التعاون الثنائي أو الإقليمي ، واجراء المزيد من البحوث المستفيضة في موضوع الفساد . **

٦ - ومما له صلة بهذا السياق أيضا حلقة العمل الوزارية الإقليمية بشأن متابعة اعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية ، التينظمتها شعبة منع الجريمة والعدالة الجنائية واستضافتها حكومة الأرجنتين ، في بوينس آيرس ، من ٢٧ إلى ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٥ . فقد تعهد وزراء من دول أمريكا اللاتينية والカリبي بالترويج لاعداد مقترنات متكاملة بشأن التعاون الدولي ونقل التكنولوجيا الازمة في مجال مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والفساد . (E/CN.15/1996/2/Add.1).

٧ - وليست الأمم المتحدة وحدها في السعي إلى تشجيع التعاون الدولي وتوفير المساعدة للدول التي تنظر في اجراء اصلاحات أو في صوغ سياسات وتدابير جديدة تماما . ذلك أن هناك هيئات أخرى ناشطة

* رفع مركز فرع منع الجريمة والعدالة الجنائية إلى شعبة ، عملا بقرار الجمعية العامة ٢١٤/٤٠ ، المزدrix ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥ .

** انظر تقرير مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين ، القاهرة ، ٢٩ نيسان /أبريل - ٨ أيار/مايو ١٩٩٥ (A/CONF.169/16/Rev.1) ، الفقرات ٢٤٥-٢٦١ . وسوف يصدر هذا التقرير فيما بعد كمنشور مبيع للأمم المتحدة .

في هذا الميدان ، منها مجلس أوروبا ، والاتحاد الأوروبي ، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ، ومنظمة الدول الأمريكية ، والبنك الدولي . وثمة منظمات أخرى غير مستهدفة للربع وعقول مفكرة تشارك كذلك في هذا المسعى .

٨ - ولما كانت تلك الهيئات جميعاً تقدم إسهامات قيمة بطرق شتى ، وبالنظر إلى أن الفساد ظاهرة مشهورة بتعقيدها ، فعلل السؤال المناسب هنا هو إلى أي مدى يتشابه عملها أو يتتساوق . ذلك أن من الضروري في معرض اتخاذ مبادرات والقيام باصلاحات متعددة تحاشي وجود تضارب بين تدابير مكافحة الفساد المتخذة في مختلف الدول أو الأقاليم . ولذا كان من المهم انعام النظر في الأنماط من السلوك التي يتم تجريمها في الدول المختلفة ، فمن شأن ذلك أن يسمح بتقييم أفضل للحالة العامة لممارسات الفساد في كل أنحاء العالم . وهذا التقييم سيمهد الطريق لفهم مدى الاهتمام الراهن بقضية الفساد على صعيد العالم . والسؤال هنا هو معرفة ما إذا كان السبب في ارتفاع مستوى الاهتمام هو ارتفاع معدلات حدوث حالات الفساد ، أم أنه ازدياد الوعي بممارسات الفساد ، أم أنه انخفاض مستويات التسامح في عهد ما بعد الحرب الباردة ، أم أنه أيضاً مجموعة مركبة من تلك العوامل جميعاً . وربما يبدو أن من الضروري ، بالقدر الذي ازدادت به معدلات الفساد ، دراسة الأسباب والظروف المساعدة حتى يمكن ، بشكل أشمل ، فحص السياسات والوسائل المستخدمة ، وكذلك الاصلاحات المؤسسية والقانونية مع الآثار على المدى الطويل . وسيكون من الممكن عندئذ تقييم الدور ، والأثر المحتمل والحكمة من التدابير والتغييرات الجذرية المطروحة من خلال المبادرات الدولية تقييمها أفضل . وأخيراً ، فإن دراسة المبادرات الأخيرة ستسفر حتماً عن دروس مفيدة عن الأساس المشترك الذي تحقق والجسور التي لا يزال يتسع بناؤها عبر الحدود الوطنية والإقليمية . ولا بد من الاضطلاع بكل ذلك ، لأن الهدف النهائي هو اقتراح تدابير محددة وتنفيذ خطط عمل تحارب الفساد .

٩ - وهذا التقرير مقسم إلى لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية عملاً بقرار الجمعية العامة ٥٩/٥١ وقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٤/١٩٩٥ . وهو يستعرض عدة مبادرات لمكافحة الفساد اتخذتها هيئات الدولة ذات الصلة ويشتمل على عناصر وأساليب ممكنة لتنفيذ قراري الجمعية العامة المذكورين أعلاه ، والترويج للمدونة الدولية لقواعد السلوك .

١٠ - وقامت شعبة منع الجريمة والعدالة الجنائية التابعة للأمانة ، بمساعدة حكومة الأرجنتين ، بتنظيم اجتماع لخبراء من جميع الأقاليم ، وذلك في بوينس آيرس من ١٧ إلى ٢١ آذار/مارس ١٩٩٧ ، من أجل النظر في سبل ووسائل تعزيز التعاون الدولي في هذا الميدان ، وكذلك لعرض مقترنات بشأن تنقيح وتوسيع الدليل . واستنتاجات ووصيات هذا الاجتماع ، التي تتضمن خطة أولية لتنفيذ المدونة الدولية لقواعد السلوك ، معروضة الآن على لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية .

أولاً - لمحات عامة عن الظاهرة

١١ - أدى تزايد ادراك أن الفساد يمثل مشكلة خطيرة الى تفجير الدعم لمحاربته دولياً وبصورة منسقة . وعلى الرغم من هذا الادراك ، فإن الفساد يظل ظاهرة بالغة التعقيد . ومن الناحية النظرية ، ثمة اتفاق عام على أنه يمكن في لب هذه المشكلة شكل ما من أشكال اساءة استعمال السلطة . ولعل المفهوم العام للفساد هو اساءة استعمال الوظيفة العامة لتحقيق كسب شخصي مباشر أو غير مباشر . وقد يشمل الكسب الشخصي غير المباشر منافع يحصل عليها شخص بدون وجه حق من أجل الهيئة التي ينتمي إليها (شركة ، أو حزب سياسي ، أو منظمة غير مستهدفة للربح ، مثلاً) . وبالنظر إلى الحاجة إلى وجود فهم مشترك لما يحدث ولنوع الممارسات التي ينبغي استئصال شأفتها ، يجدر حصر بعض الأفعال المحددة المثيرة للريبة أو غير القانونية ، التي يتم تجريمها في دول مختلفة . ولن تكون القائمة شاملة بطبيعة الحال . وهذا النهج التجريبي إزاء ممارسة الفساد من شأنه أن يساعد على تفادي المفاهيم المرتبطة بالثقافة ، مما يعزز تكوين توافق في الآراء ويسهل جهود محاربة الفساد كسب المزيد من الزخم .

١٢ - وجميع الجرائم التي تتم معالجتها أدنى كثيراً ما يتم التفريق بينها بناء على ما إذا كانت وظيفة المجرم صغيرة أو كبيرة . ويتم التمييز أيضاً تبعاً لمدى خطورة الجريمة ولحجم المبالغ المستعملة فيها . وتلقى ممارسات الفساد عقوبة أشد إذا كانت ترتكب بصفة منتظمة وكانت واسعة النطاق وعلى مستوى عال . غير أن من الضروري تناول جميع أنماط الفساد وكل مستوياته على قدم المساواة وفي آن معاً . وذلك لأن الأثر التراكمي للفساد التافه قد يكون كبيراً بالقيمة النقدية . وهو فضلاً عن ذلك يساعد على استمرار ثقافة تسهل الفساد ، مما يصيب الجماهير بالاحباط ويوهن عزائمهم على الدوام .

ألف - الرشوة

١٣ - تتضمن القوانين الجنائية في معظم البلدان جريمة الرشوة ، حيث تقدم أطراف من القطاع الخاص نقوداً أو مزايا لموظفيها أو تعدهم بها بغية التأثير على قراراتهم . ويوجد اختلاف بين محاولة اعطاء رشوة ، أو الوعد بها ، أو اعطائهما ، أو طلبها ، أو قبولها (الرشوة الإيجابية والرشوة السلبية) . وتتمثل جريمة الابتزاز عموماً في اقتضاء أحد الموظفين متفعة ما . وينتشر أحد الأسباب الرئيسية للمبادرات العالمية المتخذة مؤخراً من القلق إزاء قبول الموظفين العاملين في كثير من البلدان مدفوعات غير مشروعة أو غير ذلك من المزايا غير المشروعة في سبيل منح عقود أو اسناد صفقات تجارية لشركات معينة . وقد غدا تجريم عرض أي شيء ذي قيمة على موظف أجنبى أو اعطائه فعلياً إليه بصورة مباشرة أو غير مباشرة لمساعدة شركة في أعمالها التجارية الدولية نموذجاً يمكن أن يسترشد به واضعو القوانين على الصعيد الوطني والجهود المتعددة الجنسية . وهذه الجريمة ليست بالمفهوم الجديد ، وهي تتطلب أكثر قليلاً من القوانين التي تتناول تقديم الرشوة المحلية لتفطية الرشوة المرتكبة في بلد أجنبى . والمنطق هنا يظل واحداً : اذا لا يجوز أن يطالب أحد أو يسمح له بممارسة تأثير غير مناسب على قرار

الموظفين في أي اختصاص قضائي . وثمة طريقة أخرى تعامل بها تلك الممارسات ، هي اللجوء إلى اللوائح المقاومة للاتجار غير الأمين وللاحتكار : فحصول أي شركة أو فرد على عقد بسبب مدفوعات غير مشروعة هو حصول على ميزة غير عادلة على المنافسين الآخرين . والأحكام التي تنظم المنافسة في الأسواق الداخلية أو الدولية تعالج هذه المسألة .

١٤ - وتساوي بعض الدول بين مقدم ومتلقي الرشاوى أو غيرها من المدفوعات غير القانونية في التجريم والعقاب . ويختلف تكييف الجريمة والعقوبة في بعض الدول تبعاً للتورط أو عدم تورط موظفين عاملين في الجريمة . وفي دول أخرى ، لا يرتب هذا التفريق أية آثار قانونية . وتغطي القوانين أيضاً دور الوسطاء في حال تقديم المزية لموظفي عام عن طريق معتمد أو وكيل تجاري .

باء - الاحتيال

١٥ - ثمة طريقة بديلة لمعاملة مدفوعات الفساد ، وخاصة في الصفقات بين القطاعين الخاص والعام ، وهي المرور عبر جريمة الاحتيال (كما يحدث في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية) . فعندما يتعدّر إثبات نوايا الفساد بسهولة أو يتعدّر كلياً ، يمكن مع ذلك الإثبات بما لا يقبل الشك في حدود المعقول على أن المغالاة في قيمة مشروع ما مردها سعي الشركة إلى استرداد تكلفة الرشاوى التي دفعتها . وينسبح ذلك أيضاً على الحالات التي يقدم فيها عمل أقل جودة مما هو محدد في العقد . وتتقاضي ثمن عن سلع أو خدمات لم تقدم اطلاقاً ، وتغيير المواصفات أو مواعيد الانجاز ، الخ .

جيم - مدفوعات غير مشروعة أخرى

١٦ - كثيراً ما يشير المراقبون إلى "نقود التشهيل" ، وهي مبالغ تدفع للموظفين لاستعجال اتخاذ القرار أو تعجيل أي إجراء آخر . وفي مثل هذه الحالات ، يتلقى الموظفون مزايا غير مشروعة لأداء ما يفترض فيهم أن يؤدّوه في كل الأحوال . وفي بعض الحالات ، تقدم المزايا أو يوعد بتقديمها من أجل كسر الروتين . وعلى الرغم من أن البعض يسوغون هذه الممارسة اعتقاداً منهم بأنها مفيدة وأنها تحقق مصالحهم ، فإن تلك المدفوعات تعتبر عموماً مخالفة من الناحية القانونية .

١٧ - وثمة فعل آخر يجدر النظر فيه ، وهو دفع أموال للموظفين السياسيين من أجل التأثير ، ليس فقط على تصويتهم في البرلمان أو في اللجان كأعضاء ، وإنما أيضاً لتوجيه استجوابات أو إثارة قضايا معينة . وفي المجتمعات الديمقراطية ، قد تعتبر هذه الممارسات مقوضة لمبدأ شخص واحد ، صوت واحد ، ولمبدأ المساواة والنزاهة - إذ أن أولئك الذين لا يملكون وسيلة للتأثير على العملية السياسية بهذه الطريقة لن يجدوا من ينصتون إليهم بصورة كافية ، إلى جانب أن مصالحهم قد لا تمثل بالشكل المناسب .

ولعل الجريمة التي يمكن تطبيقها لمحاكمة كثير من يرتكبون الممارسات المذكورة هي جريمة استغلال النفوذ ، التي يعكف الآن على بحثها فريق مجلس أوروبا العامل المعني بالقانون الجنائي .

دال - شراء و "تجيير" الأصوات

١٨ - وهناك نوع شبيه من سوء السلوك ، مقوض أيضا لمبادئ الديمقراطية ، وهو الشراء المباشر أو غير المباشر للأصوات . فأولئك الذين يكونون مستعدين لدفع ثمن الناخبين كي يدلوا بأصواتهم من أجلهم يحصلون على مزية غير مستحقة على أولئك الذين يتبعون القواعد المقررة ولا يريدون اللجوء الى مثل هذه الممارسات أو لا يستطيعون اللجوء اليها . وهذه الجريمة يمكن أن ترتكب ، ليس فقط عن طريق مدفوعات مباشرة ، ولكن أيضا عن طريق "العمالة" والمحسوبيّة ، وهكذا يمكن ألا تقدم المجاملات وتستند الوظائف الا لمن أدلوا بأصواتهم لصالح الموظف صاحب النفوذ .

١٩ - ويمكن أن تجيير الأصوات ، بمعنى أن يقبل "مجيئ" الأصوات قبول خدمات أو مزايا أخرى من موظف عمومي أو ممثل لأحد الأحزاب ضمانا لقيام الأشخاص الواقعين تحت سيطرة "المجيئ" في مكان ما أو شركة ما أو مؤسسة ما بالتصويت لصالح المرشح الفاسد .

هاء - التبرعات السياسية غير المشروعية

٢٠ - ثمة دول لا تجيز تقديم تبرعات الى الأحزاب السياسية أو الى المرشحين لشغل وظائف سياسية ، في حين تجرم دول أخرى دفع هذه التبرعات اذا تجاوزت مبلغا معينا أو كان فيها انتهاك لقواعد الكشف عن الأصول . وفي بعض الأحيان ، لا تكون التبرعات محظورة قانونا الا اذا كانت مقدمة من فئات معينة من الأشخاص (الأجانب ، مثلا) . واذا كان المتبرع يقصد بذلك ممارسة نفوذ بدون وجه حق على حزب سياسي أو مرشح سياسي ، فإنه يمكن اسناد جريمة الرشاوة في حال عدم وجود قوانين بشأن تلك التبرعات .

واو - اساءة استعمال السلطة وخيانة الثقة

٢١ - يوجد حشد من التصرفات السيئة التي يمكن أن تساق كأمثلة لاستغلال الوظيفة العامة واساءة استعمال السلطة أو خيانة الثقة . وهذه التصرفات تتراوح ما بين المحسوبية والتمييز غير القانوني ، واساءة استعمال المعلومات الحساسة أو السرية . وقد تقدم المطالب الابتزازية التماسا لمعاملة محابية أو لمجرد عدم التمييز ضد شخص معين ، وقد تشمل دفع مبالغ أو تقديم هدايا ، أو الدخول في علاقة جنسية حميمة .

٢٢ - ويمكن أن تحدث اساءة استعمال السلطة في سياق تحرير الاقتصادات عند القيام بخوخصة الشركات المملوكة للدولة . وتسنح الفرصة في سياق هذه العملية للموظفين الذين يقومون عمداً ببخس قيمة الشركة المعروضة ، ولذلك فإنها تباع بثمن زهيد جداً لأصحاب التفوز في القطاع الخاص . غير أن قيمة الشركة ، وبالتالي سعر أسهمها ، قد يرتفع ارتفاعاً كبيراً في غضون فترة زمنية قصيرة . ويمكن عندئذ مكافأة الموظفين العاملين بطرائق مختلفة . فالموظفون الذين لديهم معرفة خاصة بالقرارات التي لم يتم البت فيها أو التي لم تعلن رسمياً يمكنهم الاتجار داخلياً ، بالدخول في نشاط تجاري أو أعمال تجارية بأسلوب غير مرخص به وغير سليم والاعتماد على معلومات غير معلنة . فيمكن لهم ، مثلاً ، أن يقوموا بشراء أسهم الشركات التي يعلمون أن الحكومة ستمنحها عقوداً (علمًا بأن سعر الأسهم غالباً ما يرتفع عندما يعلن عن أمر بشراء حصة كبيرة منها ، وعندئذ يستطيع الموظفون الفاسدون بيع حصة الأسهم بمكاسب كبير) . ويمكن أن يحدث هذا الاتجار أيضاً من خلال الأقارب أو الممثلين التجاريين أو الشركات الوهمية . كما يمكن اساءة استعمال المعلومات الداخلية بأن يكشف لمعتلي أحدى الشركات عن التفاصيل السرية الواردة في العطاء المقدم من أحد المنافسين بشأن أشغال البناء الحكومية . وهذا تحصل الشركة على الأمر ، اذ تستطيع تحضير عرضها الخاص بفضل الميزة التي منحت ايابها على هذا النحو . وفي هذه الحالة ، يمكن انطباق قوانين المنافسة غير الشريفة . أما الموظف المرتشي ، فيمكن أن يمنح شيئاً ذا قيمة مقابل فعلته . وقد لاحظ بعض المراقبين حالة الرشوة المؤجلة ، وهي نوع من سوء السلوك لا يسهل تجريمه ولكن يجرد أحدهذه في الاعتبار لما له من آثار ضارة . ويحدث هذا النوع من الرشوة عندما يمنح ذلك الموظف مركزاً وظيفياً بأجر مجزٍ جداً في الشركة التي عمل لصالحها وهو في وظيفته ، وذلك بعد فترة وجيزة من تقاعده من الخدمة العامة . وبسبب صعوبة اثبات عناصر الرشوة في مثل هذه الحالات ، فإن بعض الدول استحدثت أو تنظر في استحداث قوانين تحظر على الموظفين العمل من أجل شركات قامت هي بتنظيمها ، أو شركات دخلت في معاملات مع إدارة الموظفين أثناء وجود هؤلاء الموظفين في الخدمة . وثمة دول أخرى ترى تحديد فترة انتظار لا يمكن للموظفين السابقين خلالها قبول التوظيف من قبل هيئات في مثل الحالات المذكورة أعلاه - وهذه الفترة تمت لستين أو أكثر . ويمكن لعدم اجازة استعمال "الأبواب الدوارة" أن يساعد على تعزيز مفاهيم الناس فيما يتعلق بنزاهة حوكمة موظفيهم .

٢٣ - وتناتج للموظفين المنوط بهم سلطة الرقابة على ادارات الدخل أو على الهيئات الاجتماعية فرصة التدخل بشكل غير لائق في أعمال تلك الجهات . وقد يدبرون مضايقات للمعارضين السياسيين أو لمنظمات وشركات بدوافع أيديولوجية أو لأسباب مبعثها الاستغلال . ويمكن كذلك أن يقوموا باتخاذ الإجراءات القانونية ضد مجرمين معينين مختارين ، أو يغمضوا أعينهم بانتظام في حالة متهمين آخرين . وفي استطاعتهم كذلك أن يخفضوا الضرائب والرسوم المفروضة على المعاملات التجارية أو أن يغالوا فيها بدرجة تصل إلى حد الابتزاز . كما أن تعويق سير العدالة من الجرائم التي يمكن أن تستخدم ضد الموظفين الذين يحاولون إخفاء تلك الأنشطة غير القانونية أو التستر عليها عن طريق تضليل التحقيقات أو اعدام الأدلة . وهذا النوع من سوء السلوك كثيراً ما يكون مرتبطاً بعمليات المؤسسات والأسوق غير

القانونية - وهو ما يعتبر عادة جريمة منظمة . وتقترف أثقن الجرائم تنظيميا بحد ذاتها ، دون المخاطرة باثارة الفضائح أو انتباه الجماهير ، وبالتعاون مع الموظفين . وكلما كانت هناك شبهة اتجار كبير بالمخدرات ، أو اتجار بالأسلحة ، أو غير ذلك من عمليات التهريب التي تتم على نطاق واسع ، كان من المتوقع اكتشاف توافق واثراء غير مشروع من قبل أحد الموظفين . وربما يثبت في التعامل مع مثل هذه الممارسات أن لبعض الأدوات القانونية المستخدمة ضد العصابات الاجرامية المنظمة ، مثل تشريع "ريكو" (RICO) في الولايات المتحدة الأمريكيةفائدة في مجال معاقبة الموظفين الفاسدين .

زاي - اختلاس الأموال العامة

٢٤ - ويمكن أيضا انطباق جريمتي اساءة استعمال السلطة وخيانة الثقة على الممارسات التي تنطوي على الاستعمال الخاطئ للأموال أو الموارد العامة أو اختلاسها . فقد يقوم موظفون عاملون بتحويل مال عام الى حساباتهم أو الى حساب شريك لهم . كما أن من المعروف عن بعض الحكماء الاستبداديّين أنهم يقومون بنهب ثروات بلدانهم أولا بأول . وثمة جرائم أخرى يمكن انطباقها في تلك الحالات ، تشمل الاختلاس والسرقة ، وكلتا هاتين الجرائمتين شائعتان الى حد كبير بين الدول الأعضاء . ويمكن للدول التي تفرض قيودا ورقابة على تداول العملات أن تتدبر بانتهاك تلك الأحكام في الملاحقة القانونية للموظفين الفاسدين ، الذين يصدرون حصائر مكاسبهم غير المشروعة الى الخارج . وقد تلجأ دول أخرى الى القوانين التي تحرم التهرب من الضرائب ، نظرا لأن هذا الدخل غير القانوني لا يكون معلنا ولا يخضع للضرائب . وفي حالة عجز أحد الموظفين عن اعطاء تفسير لصافي أمواله ولمستوى اتفاقه ، يمكن للمحققين أن يتذروا من تلك قرينة على تهربه من الضرائب .

حاء - تضارب المصالح

٢٥ - يقع على الموظفين العاميين واجب الالتزام بالعدل وعدم التحييز والكفاءة أثناء أدائهم لوظائفهم العامة . وتنص ت Shivis كثيرة من الدول على أنه ليس من المناسب أن يتخذ الموظفون قرارات تؤثر بشكل كبير على الشركات التي يحملون أسهمها أو يكونون من مدرايّتها . ومثل هذا التضارب في المصالح محظور تماما بالقانون في بعض الدول . ويتعين على الموظفين في بلدان أخرى أن يكشفوا عن هذا التضارب وأن ينسحبوا من عملية اتخاذ القرار الذي يتعلق بمجال التضارب المحتمل . غير أن مجرد الكشف عن التضارب يعتبر في بلدان أخرى أيضا كافيا لمنع أحد الموظفين من اتخاذ قرارات خاطئة . ويعد عدم الكشف في تلك الحالات عن المصالح المتصلة بالموظفي جريمة يعاقب عليها القانون . وقد ينطبق نفس الشيء على انتهاء الالتزام الروتيني للموظفين العاميين بأن يثبتوا ما لديهم من أصول في السجل المدني (بما في ذلك أحياناً أصول أفراد أقربين) .

طاء - جرائم أخرى مساعدة

٢٦ - يتصل عدد من الجرائم الموجودة في تشريعات كثير من البلدان بالفساد ، من حيث أنها : أما تسهل ارتكاب تصرفات سيئة أو تقديم مكاسب غير قانونية ، وأما تمثل تسترا على الجريمة الأصلية . وتشمل هذه الجرائم الاحتفاظ بأموال تفرد للرشوة واستخدامها ، والمساعدة والتحريض ، والتواطؤ ، والجرائم المحاسبية ، وتحريف أو تزييف الوثائق ، وغسل العائدات غير المشروعة .

ثانيا - أسباب الفساد ونموه

٢٧ - على الرغم من أن الفساد كان موجودا على الدوام ، فإن المجتمع الدولي أصبح يدرك الآن بعض الملامح الرئيسية لهذه الظاهرة . وحالة بنك الاعتماد والتجارة الدولي أعطت صورة مصغرة للنوع الجديد من الفساد العابر للحدود الوطنية والذي يرتبط بشكل وثيق بأنشطة اجرامية أخرى . فقد ثبت عدم صحة الآراء النمطية التي كانت مشتركة بين الجماهير وواعدي السياسات ، والتي كانت تصف الفساد الواسع الانتشار الشامل بأنه يسود في ظروف اقتصادية معينة . فهناك فضائح متساوية في أبعادها وأهميتها ابتدأ بها بلدان نامية وأخرى متقدمة النمو على السواء . والأهم من ذلك أن عمليات التحقيق أو المحاكمة كشفت عن وجود روابط بين ممارسات الفساد والجريمة المنظمة في مناسبات مختلفة . والاستنتاج العام الذي يمكن الخروج به من دراسة حالات وقعت مؤخرا هو أن كل نظام اجتماعي سياسي واقتصادي ينتج شكلًا خاصا به من ممارسات الفساد ، وأنه لا يوجد نظام يخلو تماما من الفساد .

٢٨ - وهناك أسلمة مختلفة تطرح نفسها حول الاهتمام المتزايد باتخاذ إجراءات لمكافحة الفساد على كل من الصعيدين الوطني والدولي : هل مرجع هذا الاهتمام هو ارتفاع معدلات حدوث ممارسات الفساد ، أو هو ارتفاع معدلات ضبط هذه الممارسات ، أو انخفاض مستويات التسامح (الجمهور والموظف وقطاع الأعمال) ؟ وتوضح الأدلة المتاحة أن الإجابة عن هذه الأسئلة قد تكون متضمنة في مجموعة مئوية من هذه التفسيرات . فإذا ما فحص كل منها على حدة ، فقد لا يكون من الأيسر فهم السبب في انفجار الفضائح فقط ، ولكن فهم السبب في اشتعال المشاعر المعادية للفساد كذلك وكيف أن كل منها يعوض الآخر .

٢٩ - وشمة أسباب قوية للاعتقاد بأنه ، في عالم يسوده اضطراب نسبي ناتج عن التغيرات الجذرية التي طرأت في عصر ما بعد الحرب الباردة ، ظهرت فرص وبواعث جديدة للارقام على ارتكاب ممارسات الفساد . وعلى الرغم من أنه يمكن تبيان صفات مميزة لدى أشخاص معينين يجعلهم أكثر ميلا إلى السلوك السيء من غيرهم ، فإن مشكلة الفساد هي مشكلة نظم ومؤسسات ، لا مشكلة أفراد . ويمكن بحث الأسباب الأصلية الهيكلية للفساد تحت أربع فئات متربطة .

٣٠ - أولاً ، قد تكون هناك حالات احتكارية أو يكون فيها الاحتكار للقلة أو جزئيا ، تسيطر فيها شركة واحدة أو حفنة من الأسواق على سوق معينة . وقد ترغب الدولة في أن تعهد إلى شركات خاصة بأداء مهام محددة أو أشغال عامة أو بتوفير خدمات . وبالنظر إلى أن عددا قليلا جدا فقط من الشركات هو الذي يستطيع تنفيذ هذه الأعمال ، فإن المجال يكون مهيأ أمام ممارسات الفساد (مثل المغالات في الثمن ، أو تقديم عمل من نوعية متذرية ، أو التأخر في تسليم العمل) . وهذه الحالة تسود في مجال مشاريع الدفاع ، على سبيل المثال . الواقع أن حالات الاحتكار الجزئي ، فيما يتعلق بالدفاع ، قد يكون مرغوبا فيها : فلا أحد يريد أن يرى انتشارا لأنواع معينة من الأسلحة أو التكنولوجيا يكون له تأثير على الأمن الوطني والأمن الدولي . ومن ثم فإن هناك ما يبرر تكريس انتباه خاص للمعاملات في هذا الميدان ووجود هيئات خاصة تشرف عليها . وفي حالات أخرى ، قد تنشأ احتكارات جزئية بأحكام تقتضي شروطا محددة يجب على الشركاء استيفاؤها لاثبات أهليتها ، أو قد تنشأ بأحكام تفرض معاملة تفضيلية لبعض الشركات (المحلية مقابل الأجنبية ، مثلا) . وبالتالي ، نجد أن هذا النوع نفسه من الحالات ينشأ عندما ي��كر السلطة وعملية اتخاذ القرارات حزب أو نظام ما لفترات ممتدة جدا .

٣١ - ثانيا ، يمكن أن يفضي وجود سلطات تقديرية بالغة الاتساع في أيدي أفراد أو منظمات إلى اغراءات ودوافع لارتكاب ممارسات الفساد . وكلما كانت آليات المراجعة والموازنة قليلة أو غائبة ، وجد هؤلاء أمامهم فرصا جمة للاستفادة دون حق مما لديهم من سلطات . وتوجد أمثلة على هذه الأوضاع المستحدثة للفساد في الأنظمة الفاشستية التي تكون فيها السلطات مركزة في أيدي قلة قليلة جدا من الأشخاص . ويوجد مثال آخر هو استناد السلطة إلى أشخاص لديهم مهارات ومعرفة بالغة التخصص . وهؤلاء ، قطعا ، لا يوجد منهم كثيرون ، ومن ثم فإن سلطاتهم لا تخضع إلى حد بعيد لأية مراجعة . وصناعة الدفاع قد تكون أيضا مثلا ملموسا على هذه الحالة . كما يمكن أن توجد أمثلة أخرى على هذا النوع من المخاطر في مجال الفيزياء والطب ، وغير ذلك .

٣٢ - ثالثا ، يؤدي انعدام الشفافية إلى الحد من القدرة على مراقبة من يتولون مراكز ذات سلطة . وقد يكون السبب في انعدام الشفافية عوامل تتراوح ما بين السرية المصرفية ، والأنظمة الديكتاتورية التي ترفض مسئولة السلطة . وتنشأ هذه المشكلة نتيجة لندرة المهارات والمعارف المتخصصة . فإذا كان تنفيذ أشغال عامة معينة أو أحدى السفن الحربية يقتضي الدراسة بتفاصيل معقدة ومبهمة بحيث لا يستطيع فهم المشروع برمته سوى أفراد قلائل ، فإن الشفافية هنا تكون غائبة فعلا . وكلما كانت اللوائح التنظيمية لقطاع معين غير واضحة وغامضة ومعقدة من الناحية التقنية ، فقد يعجز المقررون وعامة الناس والأشخاص البسطاء عجزا تاما عن ممارسة أية رقابة فعلية . وتنظيم الاعانات الزراعية ودعم الأسعار وضمانات القروض في بلدان عديدة يعطي مثلا جيدا على وجود هذه المشكلة .

٣٣ - وأخيرا ، فإنه يمكن تحليل منشأ الفساد من خلال مفهوم حالات عدم التساوق . وعدم التساوق هو الحالات من التضارب أو الانفصال التي تحدث على الصعيد القانوني أو الإداري أو الاقتصادي أو

السياسي . ورغم أن تلك الحالات قد تكون وطنية أو دولية ، فإنها في الحالة الأخيرة تكون أكثر أهمية على صعيد المجتمع العالمي . وتؤدي حالات عدم التساوق إلى ظهور الفساد بشكل مباشر أو غير مباشر من خلال نشوء الأسواق غير القانونية التي تحقق أفضل عملياتها بالتوافق مع السلطات .

٢٤ - ويمكن تبيّن أمثلة لحالات عدم التساوق القانوني الاشكالي في النظم المصرفية والضريبية لمختلف البلدان . وهذه الحالات تحرض كثيراً من الأفراد والشركات على البحث عن أنساب الولايات القضائية للدخول في معاملات معينة ، حتى لو كان هذا يشكل انتهاكاً للقوانين الداخلية . كما أنها توفر حجاباً واقياً من اكتشاف ممارسات الفساد . وثمة مثال آخر هو المعاملة التي تميز بين الرشاوى المدفوعة للموظفين الأجانب . فهذه الرشاوى تعد جريمة خطيرة في بعض البلدان ، ولكنها تعتبر مصاريف تجارية قابلة للخصم من الضرائب في بلدان أخرى . وهذا ما يسهل على الأشخاص توسيع ما يرتكبونه من ممارسات الفساد باعتبار أنها مخالفات تقنية . وعدم التساوق الإداري يدعم دفع "فلوس التشهيل" ويعزز نظامي المحسوبية والعملة . وتعمل بعد الادارات بصورة أفضل وأسرع من غيرها ، فان زحمة العمل وحالات الاحباط المصاحبة تولد بالتأكيد دوافع ومسوغات لعرض مدفوّعات غير مشروعة من أجل "إنجاز العمل" أو تفادي تحمل تكاليف غير ضرورية للتأخير .

٢٥ - ويمكن أن توجد حالات عدم التساوق الثقافي ، مثلاً ، بين الدول الغنية بأعمالها الفنية والدول التي تجمع الأعمال الفنية . ويمكن أن يحدث نتيجة لذلك نقل غير مشروع للكنوز الوطنية من مكانها الأصلي إلى بيوت اصطناعية ومتاحف أو معارض زائفة . والتنظيم الاجتماعي للسرقات الفنية معقد إلى حد بعيد ويمكن أن يضم موظفين عاملين في البلد الأصلي وكذلك في المكان النهائي لوصول الأعمال الفنية . ويمكن أن يؤدي اجتماع حالي عدم التساوق القانوني والثقافي إلى كتمان المنشآت غير الشرعي للأعمال الفنية المسروقة ، من خلال دول ذات قوانين متراخية في هذا الشأن ، وعلى نحو يذكرنا بغسل الأموال .

٢٦ - ويمكن أن تولد حالات عدم التساوق الاقتصادي والسياسي احباطات مستمرة لدى قطاعات كبيرة من السكان . فهي تشجع على هروب رؤوس الأموال وتدعمه ، وكذلك تهريب الأجانب التي يتراءى لهم أن مستقبلاً فيها سيكون أفضل . ومن ناحية أخرى ، يعزز عدم التساوق الاقتصادي والسياسي وجود مواقف تبرر الفساد على اعتبار أن فيه نفعاً للاقتصادات المحلية وأنه طريقة ل إعادة توزيع الثروة .

٢٧ - وقد زالت عمليات العولمة وتحرير الاقتصادات في التسعينيات من عدد وأنواع حالات عدم التساوق ، أو ولدت انتباها أكبر إلى وجودها . ولذلك فإن من المتوقع أن يكون مستوى تفشي ظاهرة الجريمة أعلى في التسعينيات منه قبلها . وقد ازدادت أيضاً حالات عدم التساوق في اتفاق القوانين ، وقتياً على الأقل ، مع إعادة رسم الحدود أو إعادة التفاوض بشأنها في أنحاء مختلفة من العالم . وقد أحبطت التوقعات المترتبة في الاقتصادات المخططة مركزياً سابقاً بسبب خيبة الرجاء والتحرر من الوهم .

وتتيح موجة عمليات الخوخصة فرصا هائلة لسوء السلوك والفساد . فقد أدى التقدم التكنولوجي إلى جعل الاتصال بين مختلف البلدان أيسر وأسرع ، وهذا يزيد بدوره من امكانية وقوع تضارب بين التقاليد أو في أساليب الحياة ، وكذلك من الشعور بحرمان نسبي . وهذه الأسباب جميعا تدل على أن مشكلة الفساد قد تكون بالفعل أضخم الآن مما كانت عليه من قبل .

٢٨ - ويعزز زخم عمليات الأخذ بأسباب الديمقراطية والتحرر الاقتصادي من وجود مواقف تعارض بشدة التمييز وتشوهات السوق التي يسببها الفساد . ويفسر ازدياد الوعي بمشكلة الفساد وانخفاض درجة التسامح فيها ، إلى جانب الزيادة المتوقعة في معدلات وقوع الفساد ، كثافة ما يجرى من مناقشات وكثرة المبادرات المتخذة لمحاربة هذا البلاء . فقد غنت أعداد كبيرة من الناس تدرك الحجم الحقيقي لنتائجها السلبية ، وبالأحرى في البلدان النامية ، حيث يؤدي الفساد إلى تعويق التقدم الوطني والاجتماعي والاقتصادي والسياسي . وعندما يكون الفساد مقتربنا بنقل أموال إلى خارج البلد ، فإنه يقوض أسس التنمية الاقتصادية إلى حد خطير . ويفضي ذلك بدوره إلى عدم الاستقرار السياسي وإلى تردي حالة الطرق والمدارس والخدمات الطبية ، وتدني مستويات التعليم ، وإلى عدم انجاز المشاريع . وتصبح الطريقة التي تحصل بها الأموال مشوهة وغير فعالة ؛ ويشعر المواطنون الأكفاء والشرفاء بالاحباط ، ويرتفع المستوى العام لفقد الثقة بين السكان . ونتيجة لذلك ، يختفي جانب كبير من المعونة الأجنبية ، وتضعف القدرة الانتاجية ، وتقل الكفاءة الإدارية ، وتتقوض دعائم شرعية النظام السياسي .

٣٩ - ويمكن أن تشاهد هذه الآثار نفسها ، ولو بدرجة أقل حدة ، في البلدان الصناعية ؛ فتهبط معنويات الأفراد الذين يرغبون في تسخير شؤونهم باستقامة وأمانة ويفقدون الثقة في حكم القانون . ويولد الفساد عدم الثقة في المؤسسات العامة ، ويقوض المبادئ الأخلاقية عن طريق مكافأة من هم على استعداد لدفع الرشاوى ويقدرون على ذلك ، كما أنه يدين عدم المساواة . وتتشوه المنافسة الاقتصادية وتتبدد الأموال العامة . ومع احتمال أن يفقد اصلاح المؤسسات والأسوق مصداقيته في عيون الناس ، فإن عمليات الأخذ بأسباب الديمقراطية (التي من المفترض أن تحد في نهاية الأمر من وجوب عدم المساواة وأن تزيد من الشفافية وقابلية المسائلة) تتعرض لفقدان القوة الدافعة لها .

٤٠ - وبسبب المبالغ المالية الطائلة المستخدمة في ممارسات الفساد كل عام ، يتأثر النظام المالي الدولي أيضا . وتشمل المخاطر ما أصبح يطلق عليه التحرر التنافسي من التنظيمات ، الذي تعمد بموجبه السلطات القضائية ، سعيها منها إلى اجتناب هذه العادات ، إلى تخفيف قراراتها التنظيمية وتعزيز أحكام السرية . ويتحول غسل الأموال إلى تجارة أكثر ربحية أيضا بما تحتمله من أثر افسادي ، مما يؤدي بدوره إلى زيادة اعتماد النظم المالية على تلك الأموال . وثمة خطر ثان يتمثل في نشوب المنازعات والتوترات الدولية ، مع محاولة الدول إعادة بعض الأموال إليها ، وعمل تحرييات خارج أراضيها قد يكون فيها خدش للكربياء الوطنية أو اثارة لقضايا تتعلق بالسيادة ، في حين تضطر دول أخرى إلى ممارسة ضغوط متزايدة على بعض الدول كي تقوم بتعديل تشريعاتها وتتوفر المساعدة المتبادلة في قضايا الفساد .

٤١ - وتكون المخاطر العالمية أعلى أيضاً عندما تغدو الصلات بين الفساد والجريمة المنظمة أكثر وضوحاً . وقد أقتلت أمثلة حديثة مختلفة الضوء على الكيفية التي يمكن بها أن تؤدي العلاقات غير المشروعة بين الجماعات الاجرامية المنظمة والموظفين العاملين إلى الحاق ضرر خطير بالهيكل الاجتماعي - الاقتصادي للدول .^(٤) ومن الضروري ملاحظة أن الأنشطة غير المشروعة الخطيرة والمربحة - سواء كانت تتعلق بفن التحت القديم ، أو بالمواد النووية ، أو المخدرات ، أو ادخال الأجانب إلى البلدان بطريقة غير قانونية ، أو الدعاارة - تعتمد كلها على السواء في نقطة زمنية معينة على دعم الموظفين العاملين الفاسدين . فالفساد شرط ضروري لسير عمليات الجماعات الاجرامية المنظمة . ويكون الخطير في أنه - بسبب النفوذ الهائل الذي تستحوذ عليه بعض الجماعات ، فقد يكون في مقدور المجرمين المنظمين التوصل إلى سلطة تبلغ من عظمها حداً يؤدي بهم إلى تقويض وتنمير المؤسسات ، مع ما يرتبه ذلك من آثار رهيبة على الديمقراطية وسيادة القانون .

٤٢ - وفي هذه الظروف ، يغدو طرح العديد من المبادرات الدولية الرامية إلى صوغ صكوك جديدة لمنع هذه المشكلة الخطيرة واحتواها أمراً طبيعياً ومفهوماً .

ثالثاً - المبادرات الدولية

ألف - البنك الدولي

٤٣ - يواصل البنك الدولي مساعدة الحكومات في منع الفساد على جبهات شتى . ففي مجال الاصلاح السياسي الاقتصادي ، يعمل البنك الدولي من أجل مساعدة الحكومات على القيام باصلاحات اقتصادية وسياسية وتنظيمية تؤدي إلى تثبيط الفساد والاحتيال . و تستطيع الدول ، من خلال اصلاح النظم التجارية وقوانين الاستثمار والقطاع المالي ، أن تخفف من آثار "التماس الأجرة" بالاستعاضة عن الآليات الادارية (تراخيص التصدير ، والصرف الأجنبي ، واعتمادات الائتمان المصرفي ، على سبيل المثال) بآليات السوق . وبمساعدة الدول على تبسيط وتعزيز النظم الضريبية ودعم القدرة على التحصيل ، يسهم البنك الدولي في الحد من الفساد في الجمارك وفي ادارة الضرائب . وبتقديم المساعدة في الاصلاح التنظيمي ، يساعد البنك الدولي في القضاء على التحكم في الأسعار ، وتبسيط اللوائح الحكومية ، ودعم تنظيم كل من المؤسسات الخاصة والمملوكة للدولة التي تعمل في أسواق غير تنافسية .

٤٤ - ويقوم البنك الدولي أيضاً بمساعدة اقتصادات عديدة ، نامية وانتقالية ، في ادارة نقل الأصول المملوكة للدولة إلى الملكية الخاصة . ولأن هذا التحول يتعرض لمخاطر الفساد ، فإن البنك الدولي يعمل بصورة وثيقة وعلى نحو استثنائي مع الحكومات بغية جعل هذه العملية صريحة وشفافة . وفيما يتعلق بالسياسات الخاصة بالقطاعات ، فإن وضع سياسات في مجالات مثل الخدمات البيئية والاجتماعية قد يخلق فرص الفساد أو يحيط بها .

٤٥ - وهناك مجال آخر لاستراتيجية مكافحة الفساد التي يطبقها البنك الدولي ، وهو يتعلق ببناء القوة المؤسسية داخل وخارج القطاع العام . وقد حدثت في السنوات الأخيرة زيادة كبيرة في عدد البلدان التي يساعد فيها البنك الدولي في تحديث عملية وضع الميزانيات الحكومية ، والادارة المالية ، ونظم المحاسبة ومراجعة الحسابات . كما ان البنك الدولي يساعد الحكومات أيضا في القيام باصلاح الخدمة المدنية . وفي مجال الاشتاء الحكومي ، يعمل البنك الدولي مع الحكومات من أجل تحقيق المزيد من الشفافية والقدرة على المنافسة بتقديم المساعدة في صوغ قوانين اشتاء جديدة وتدريب الموظفين على اتفاق هذه القوانين .

٤٦ - وبغية الحماية من الفساد في مشاريع البنك الدولي ، وضع البنك اجراءات للاشتاء ، والانفاق ، والابلاغ ، والمراجعة ، على أساس مبادئ الاقتصاد والكفاءة والشفافية . وقد أقر مجلس المدراء التنفيذيين مؤخرا مبادئ توجيهية جديدة بشأن القروض والاشتاء . وتنص هذه المبادئ التوجيهية على أنه يجوز للبنك الدولي أن يلغى قرضا اذا تأكد من ارتكاب المفترض أو المستفيد ممارسات فساد أو احتيال أثناء عملية الاشتاء أو أثناء تنفيذ العقد دون أن يتخد المفترض في الوقت المناسب ما يلزم من اجراءات لتصحيح هذا الوضع . كما تتيح المبادئ التوجيهية للبنك الدولي فحص حسابات ودفاتر الموردين والمعاقد المعنية بأداء العقد ، والحصول على مراجعة كاملة لحسابات يجريها مراجعون معينون من قبل البنك . وأخيرا ، يجوز للبنك أن يمنع شركات من الحصول على عقود ممولة من البنك الدولي ، أما لمدة غير محددة أو لفترة زمنية محددة ، اذا قرر البنك أن الشركة تورطت في ممارسات فساد أو احتيال أثناء تنافسها للحصول على عقد ممول من البنك الدولي أو أثناء تنفيذ مثل هذا العقد . وبغية الحفاظ على وجود أسمى المعايير الأخلاقية بين موظفي البنك الدولي ، يجرى باستمرار تحديث وتعزيز النظام الاداري الدائم للموظفين من حيث المصالح الخارجية والتدابير التأديبية .

باء - أمانة الكومنولث

٤٧ - اعتمد وزراء العدل في الكومنولث ، الذين اجتمعوا في كوالا لامبور في الفترة من ١٥ الى ١٩ نيسان/أبريل ١٩٩٦ ، بيانا بشأن منع الفساد ، أقرروا فيه بالتهديد الذي يمثله الفساد للمؤسسات الديمقراطية ولأسلوب الحكم السديد . وأكد وزراء العدل على أنه ينبغي حماية وتشجيع التدابير التي تعزز تطور المجتمع الديمقراطي ، الذي يتميز بوجود سلطة قضائية مستقلة ، وحكومة مفتوحة تعمل من خلال اجراءات شفافة ، ومؤسسات منشأة بطريقة ديمقراطية ، وخدمة مدنية بأجور كافية ، ووسائل اعلام حرة ومسئولة . ومن حيث الآثار الاقتصادية للفساد ، لوحظ أن الفساد في المعاملات التجارية الدولية وفي مشاريع المعونة الأجنبية يمكن أن يساعد على اللخلو في مشاريع لا ضرورة لها وعلى تحويل الأموال والموارد عن المشاريع التي لها ضرورة حيوية . وأعرب الوزراء عن اقرارهم لعمل منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي فيتناولها الواقع أن الرشاوى التي تدفعها المنشآت التجارية الأجنبية ، وبخاصة منشآت البلدان الصناعية التي تدفع رشاوى غالبا ما تقطع من الضرائب في بلدانها الأصلية ،

تؤدي الى خلق ثقافات الفساد . كما اعترف الوزراء بوجود روابط في كثير من الأحيان بين الفساد والاتجار بالمخدرات والجريمة المنظمة ، وكذلك بالحاجة الى مساعدة قانونية متبادلة ، مستمرة ومحسنة ، فيما يتصل بالأفعال الاجرامية التي تم التأكيد عليها من تحقيقات واجراءات قانونية . كما أعرب وزراء العدل عن التزامهم الجماعي بالعمل على كل من الجبهتين الداخلية والدولية لمحاربة الفساد .

٤٨ - وناشد وزراء العدل أمانة الكومونولث ، بين جملة أمور ، أن تصوغ استراتيجيات قانونية نموذجية لمحاربة الفساد ، متضمنة اطارا قانونيا يأخذ في الاعتبار تزايد دور القطاع الخاص في الجهاز الحكومي . وسوف يشمل ذلك صوغ معايير دنيا لأعضاء الكومونولث في شكل مدونة نموذجية للسلوك النزيه .

جيم - مجلس أوروبا

٤٩ - قام مجلس أوروبا بتشكيل فريق متعدد التخصصات معنى بالفساد ، بدأ أعماله في عام ١٩٩٦ . ويضطلع الفريق العامل المعنى بالقانون المدني حاليا بالعمل نحو وضع اتفاقية بشأن ايجاد حلول مدنية لمسألة التعويض عن الضرر الناتج عن أفعال الفساد .

٥٠ - ويقوم الفريق العامل المعنى بالقانون الجنائي حاليا باعداد اتفاقية بشأن الفساد . وسيكون مشروع الاتفاقية الاطارية لمكافحة الفساد^(٥) بمثابة خطوة نحو وضع اتفاقية قد تكون لها أهمية عظيمة ، نظرا لأنه يأخذ في الاعتبار آراء ووجهات نظر العديد من الدول والمنظمات .

٥١ - ويعرف الفساد في مشروع الاتفاقية الاطارية ، وقتيا ، بأنه "الرشوة وأى سلوك آخر له صلة بأشخاص يعهد إليهم بمسؤوليات في القطاع العام أو القطاع الخاص ، ويمثل انتهاكا لواجباتهم النابعة من مركزهم كموظفين عاملين ، أو مستخدمين في القطاع الخاص ، أو وكلاء مستقلين ، أو علاقة أخرى من ذلك النوع ، ويستهدف الحصول على مزايا غير مستحقة من أي نوع لأنفسهم أو آخرين" (المادة ١) . وكل دولة طرف في الاتفاقية الاطارية مدعوة الى اتخاذ اجراءات رادعة وجنائية على المستويين الداخلي والدولي من أجل انجازها . وبموجب المادة ٦ ، تتعهد الدول الأطراف في الاتفاقية بضمان استقلال هيئات التحقيق وسرية التحقيقات ، وبالتحفيظ لعقوبات جنائية على الفساد ؛ واتخاذ تدابير للاستيلاء على العائدات المتأتية من الفساد ومصادرتها ؛ وضمان لا تستخدم الشركات "كستر لارتكاب جرائم الفساد" ؛ ووضع حدود للحالات التي يمكن فيها للحصانة أن تؤدي الى تجميد التحقيقات . وبموجب المادة ٧ ، تتعهد الدول الأطراف بتشجيع وجود هيئات تحقيق متخصصة يمكن لها أيضا التعاون مع نظيراتها في بلدان أخرى . وبموجب المادة ٨ ، تتعهد الدول الأطراف بضمان أن تسهم تشريعاتها وممارساتها الضريبية في ردع الفساد والمعاقبة عليه ، وبألا تجيز خصم الرشاوى من الضرائب وكذلك "أية مزايا اقتصادية أخرى مرتبطة بالفساد" . وثمة تدابير أخرى يدعو مشروع الاتفاقية الى اتخاذها وتشمل توخي الشفافية

في مجال الاشتاء الحكومي وفي الادارة ، واعتماد مدونات لقواعد السلوك للموظفين المنتخبين وغير المنتخبين ، واجراءات المراجعة والتدابير التأديبية الالزمة لمحاربة الفساد . وفيما يتعلق بالممثلين المنتخبين ، يتعين على الدول الأطراف أن تقتفي مسار أصولهم وأصول أفراد أسرهم واصدقائهم الأقربين ، وكذلك ضمان شفافية تمويل العملات والأحزاب السياسية . ويغطي مشروع الاتفاقية الاطارية أيضا حرية الصحافة ، والتدابير المدنية لمكافحة الفساد وتعويض الضحايا ، وتوسيعه الجماهير ، واجراء بحوث في الفساد وتدريب من يتولون مكافحته .

٥٢ - ويعترف الفريق العامل المعنى بالقانون الجنائي أيضا بضرورة تعزيز التعاون الدولي والمساعدة المتبادلة ، واستحداث اجراءات تيسر مصادر عائدات الفساد ، وعدم معاملة الفساد كجريمة سياسية . وسوف يكلف جهاز من الخبراء ببحث تنفيذ التدابير التي ستتخذها الدول الأطراف .

دال - الاتحاد الأوروبي

٥٣ - أثبتت الدراسات وجود اختلافات عقيدة وغير مثمرة فيما بين مختلف النظم القانونية الوطنية فيما يتصل بكل من تعريف الفساد وبقائمة الأشخاص المستهدفين بتدابير مكافحة الفساد . ولهذا السبب ، ومن أجل حماية مصالح الاتحاد الأوروبي ، وافقت الدول الأعضاء على البروتوكول الموضوع على أساس المادة K.3 من معاهدة الاتحاد الأوروبي والملحق باتفاقية حماية المصالح المالية للجماعات الأوروبية .

٥٤ - وهذا البروتوكول يميز بين الفساد الايجابي والفساد السلبي (المقدم والمتلقي) . ويقصد بالفساد السلبي طلب أو تلقي أو قبول وعد بالحصول على "مزايا من أي نوع كان ، للشخص نفسه أو لطرف ثالث" (المادة ٢) . أما الفساد الايجابي ، فهو يشير إلى المزايا المعطاة أو الموعود بها بصفة مباشرة أو غير مباشرة لموظف ما ، حتى يعمل ، أو يمتنع عن العمل ، اخلالا بواجباته الرسمية وبطريقة تضر في غالب الأحيان بالمصالح المالية للاتحاد الأوروبي . ويطلب من الدول الأعضاء ضمان أن يشكل مثل هذا السلوك فعلا اجراميا بموجب قوانينها الداخلية . وعليها أيضا أن تكفل تغطية قوانينها للإجراءات المتخذة من قبل الموظفين الوطنيين وموظفي الاتحاد الأوروبي والإجراءات المتخذة ضدهم . وبغض النظر عن آلية عقوبات تأديبية منصوص عليها بالفعل ، يطلب من الدول الأعضاء استحداث عقوبات جنائية تكون "فعالة ومتاسبة ورادعة" (المادة ٥) . وينبغي أن تشمل هذه العقوبات عقوبات حبس يمكن أن ينشأ عنها فيما بعد تسليم للمجرمين .

٥٥ - ويستند في تحديد الاختصاص القضائي إلى مبادئ الإقليمية وجنسية المجرم وجنسية الضحية . وعلاوة على ذلك ، عندما يكون المجرم موظفا في احدى الهيئات التابعة للاتحاد الأوروبي ، يكون للدولة العضو التي تقع فيها هذه الهيئة ايضا سلطة النظر في القضية . ويتتعين فض المنازعات التي تنشأ بين الدول الأعضاء بشأن البروتوكول ، في المرحلة الأولى ، بواسطة مجلس وزراء الاتحاد الأوروبي . وإذا

لم يتم التوصل إلى حل في غضون ستة أشهر ، يجوز للأطراف اللجوء إلى محكمة العدل التابعة للجماعات الأوروبية . وستقوم هذه المحكمة أيضا بفض أية منازعات تنشأ بين الدول الأعضاء واللجنة الأوروبية . وعلى ضوء أحكام البروتوكول ، قام مجلس وزراء الاتحاد الأوروبي ، في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٦ ، بوضع مشروع اتفاقية عن محاربة الفساد فيما يتعلق بموظفي الجماعات الأوروبية أو موظفي الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي . ومشروع الاتفاقية هذا يعزز ما سبق أن تضمنه البروتوكول الخاص بالفساد (البروتوكول الثاني لاتفاقية حماية المصالح المالية للجماعات الأوروبية) باعادة النص على أحكame المتصلة بالجوانب الموضوعية للفساد وتدابير مكافحته .

هـ - منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

٥٦ - أوصى مجلس منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ، في توصية بشأن الرشوة في المعاملات التجارية الدولية ، المعتمدة في ٢٧ أيار/مايو ١٩٩٤ ، بأن تتخذ الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي "تدابير فعالة لردع ومنع ومكافحة ارشاء الموظفين العاملين الأجانب فيما يتصل بالمعاملات التجارية الدولية" . وأوصى كذلك كل دولة عضو بفحص قوانينها الجنائية وبالقيام ، وفقا لتقاليدها القانونية ، باتخاذ تدابير لتحقيق هذا الهدف . وكلف اللجنة المعنية بالاستثمار الدولي والمنشآت المتعددة الجنسية بأن تقوم ، من خلال فريقها العامل المعنى بالرشوة في المعاملات التجارية الدولية ، ببحث مسائل محددة تتعلق بالرشوة في المعاملات التجارية الدولية ، بغية تجريم هذه الرشوة .

٥٧ - ولأن المدعين قد يجدون صعوبة في اثبات بعض العناصر المتصلة بالتوصية ، مثل كون أن المقصود من دفع الرشوة هو التأثير على معاملة تجارية ، فقد اقترح وجود نص لتغطية الجريمة الأبسط ، يعتبر بموجبه تقديم موظف عام أو تلقيه " مدفوعات غير مستحقة " فعلا خارجا على القانون . وإذا كان القانون الذي تستند إليه اقامة الدعوى ضد مرتكب الفساد الإيجابي يقتضي أن تنطوي الرشوة على اخلال بالواجب القانوني للموظف ، فسيكون من الضروري الرجوع إلى قانون دولة الموظف المتلقي . ويمكن أن يثير ذلك في نهاية الأمر صعوبات فيما يتعلق بالتحقق من قوانين البلدان الأجنبية المعنية وبنفسها .

٥٨ - وفي غياب المسؤولية الجنائية للشركات في كثير من الدول ، فقد تقع الشركات تحت طائلة العقوبات المدنية والأدارية . وبنظرا لعدم وجود معنى مشترك لمصطلح "الموظف العام" ، فإن هناك ثلاثة طرائق لتعريفه تشمل : تعريفا مستقلابذاته للموظف العام الأجنبي ؛ الاستناد إلى التعريف الذي تأخذ به دولة المتلقي الأجنبي ؛ تعريفا يقدمه أحد الصكوك الدولية . وبالنظر إلى أن النهج الإقليمي لن يغطي الفساد الذي يرتكبه مواطنو دولة ما في حال اقترافه كلية خارج الدولة المعنية ، فإما أن توافق الدول التي ترى الأخذ بهذا المبدأ على تسليم هؤلاء المواطنين لمحاكمتهم في الخارج ، وإما على اتخاذ

الإجراءات القانونية ضدهم كما لو كانت جريمة الفساد قد ارتكبت على أراضيها . وأقرت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أيضاً توصية جديدة بأن يعاد فحص قوانين الضرائب بقصد عدم اجازة خصم الرشاوى من ضرائب الموظفين العاملين الأجانب . وأسفر تحليل لتجريم الرشوة المقدمة إلى الموظفين العاملين الأجانب عن توافق في الآراء على أن من الضروري تجريم هذه الرشوة بطريقة فعالة ومنسقة .

٥٩ - وقد أدت حلقة دراسية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي عن الفساد وأسلوب الحكم السديد عقدها في آذار/مارس ١٩٩٥ إلى استثارة اهتمام الدول غير الأعضاء بأعمال المنظمة (طلبت الأرجنتين وبولندا الانضمام إلى توصية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي) . ومتابعة للحلقة الدراسية ، أقامت المنظمة أيضاً شبكة غير رسمية لتقاسم المعلومات عن أنشطة مكافحة الفساد فيما بين منظمات مثل الأمم المتحدة ، وصندوق النقد الدولي ، والبنك الدولي ، ومجلس أوروبا ، والبنك الأوروبي للإنشاء والتعمير ، ومصارف التنمية الإقليمية التابعة لمنظمة الدول الأمريكية .

٦٠ - وتجري دائرة الادارة العامة في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي حالياً تحليلاً مقارناً للطريقة التي تعالج بها قواعد الأخلاق والسلوك في الادارة العامة لدول مختارة أعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي . وتقوم ببرامج مركز التعاون مع الاقتصادات الانتقالية - التابع للمنظمة - بمساعدة دول أوروبا الوسطى والشرقية والدول المستقلة حديثاً في وضع نظم تفديها في محاربة الفساد .

٦١ - وسوف تواصل منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تحليل مسائل محددة تتصل بالرشوة الدولية ، بما في ذلك المحاسبة والمراجعة ، وطرائق تجريم رشوة الموظفين العاملين الأجانب ، والاشتاء الحكومي ، وقانون التجارة والمنافسة . كما أنها ستقوم برصد تقديم دولها الأعضاء في تنفيذ توصية ١٩٩٤ والتوصية الجديدة المتعلقة بامكانية خصم الرشوة من الضرائب ، وسوف تستمر في جعلها تمتدى إلى الدول غير الأعضاء وإلى القطاع الخاص .

٦٢ - أما اللجنة المعنية بالاستثمار الدولي والمنشآت المتعددة الجنسية ، فقد انتهت من خلال فريقها العامل المعنى بالرشوة في المعاملات التجارية الدولية ، من أول فحص تقوم به للتدابير التي يمكن اتخاذها لمحاربة الرشوة في المعاملات التجارية الدولية . وقد شمل الفحص كلًا من القانون الجنائي والمدني والتجاري ، والقوانين الادارية ، وشروط المحاسبة ، والأحكام والقوانين واللوائح المصرفية والمالية المتعلقة بالاعانات والعقود العامة في الدول المشاركة . وعلى الرغم من أن المعلومات في هذا الصدد لا تزال جزئية ، فإن هذا الفحص يعد أكمل دراسة استقصائية أجريت حتى الآن . فهو يكشف عن وجود وضع أكثر ايجابية فيما يتعلق بامكانية امتداد القوانين إلى الرشوة التي يتلقاها الموظفون العاملون الأجانب مما كان معروفاً من قبل . ويمكن في عدد من الدول تطبيق القوانين القائمة ، بما في

ذلك القوانين الجنائية ، حتى لو لم تكن هذه القوانين تتناول رشوة الموظفين العاملين الأجانب . وقد أحرزت الدول بعض التقدم في تنفيذ هذه التوصية ، ولكن الأمر يحتاج إلى جهود إضافية . ومعظم الدول المشاركة أنشأت أجهزة مشتركة بين الوزارات لاستعراض القوانين واللوائح الوطنية ، كما أن دولاً عديدة تنظر في اجراء تغييرات لتوسيع قوانينها بحيث تشمل الرشوة الدولية . ويولى حالياً اهتمام خاص لبحث جدوى تعديل أحكام القوانين الجنائية .

٦٣ - وقد أعدت لجنة الشؤون المالية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ملخصاً للممارسات الجارية للدول الأعضاء ، وفحصت المبادئ الضريبية المتعلقة بها ، وقامت بتحليل الامكانيتين التاليتين لتطبيق أحكام ضريبية من أجل محاربة رشوة الموظفين الأجانب ، وهما : عدم اجازة قابلية خصم تلك الرشاوى من الضرائب أو اخضاع هذه الرشاوى لشروط الإبلاغ ؛ ولللجوء إلى تبادل المعلومات الضريبية عبر الحدود لاكتشاف الرشوة غير القانونية ومحاكمة مرتكبيها .

وأو - منظمة الدول الأمريكية

٦٤ - تعالج اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد (99/E/1996) ، التي اعتمدتها منظمة البلدان الأمريكية في ٢٩ آذار/مارس ١٩٩٦ ، مشكلة الفساد باعتبارها مشكلة مؤسسية لا فردية ، وتعتبر محاربة هذه المشكلة عملية يضطلع كل الأطراف الفاعلة فيها (الدول ، القطاع الخاص ، والمجتمع الأوسع ، والمجتمع الدولي) بدور ناشط . والهدفان الرئيسيان هما : تشجيع صوغ الآليات اللازمة لمنع الفساد والمعاقبة عليه في كل دولة عضو ؛ وتعزيز التعاون الدولي وتنسيقه وتنظيمه من أجل منع وكشف ومعاقبة أفعال الفساد في كل دولة . ومن المعترف به أنه لا يمكن لتدابير القمع وحدها أن تحل المشكلة ، وأن هناك حاجة إلى اجراءات وقائية ، مع الاهتمام بتحديث المؤسسات والقضاء على الأسباب والعوامل المساعدة . وتعتبر محاربة الفساد عملية مستمرة ومنسقة ، لا نتيجة نهاية لإجراءات مستقلة ومنفصلة وغير مترابطة . كما يعرف بالحاجة إلى اشراك المجتمع الأوسع ولذلك تشجع مشاركة المواطنين .

٦٥ - وتعد هذه الاتفاقية أهم صك قانوني على صعيد البلدان الأمريكية لغرض تسليم الأشخاص الذين يرتكبون ممارسات الفساد . وقد وضعت المساعدة المحققيين على تنليل عقبة السرية المصرفية ، ولتحقيق التوازن بين شن الهجوم على الفساد ومنح حق اللجوء عند الاقتضاء ؛ غير أنه لا يمكن منع اللجوء لتسهيل تجنب المثول أمام العدالة في حالات الفساد . ولا يمكن أيضاً أن يوفر استخدام الدخل المتأتي من الفساد في أغراض سياسية بحد ذاته أساساً لوصف هذه الجريمة بأنها جريمة سياسية . وأخيراً ، تتناول الاتفاقية أيضاً مسألة الرشوة التجارية في المعاملات الدولية .

٦٦ - وهذه الاتفاقية مكملة لصكوك قانونية أخرى ، مثل اتفاقية البلدان الأمريكية الخاصة بالمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية ، المعتمدة في أيار/مايو ١٩٩٢ . ولكن تتضمن محدودية الجهود في هذا الميدان وبطء التقدم في التنفيذ من أنه ، حتى شهر أيار/مايو ١٩٩٦ ، لم تصدق سوى دولة واحدة على اتفاقية البلدان الأمريكية الخاصة بالمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية . ولما كان لغسل الأموال أهمية رئيسية لجميع الأعمال التجارية غير القانونية ، فقد شكلت منظمة البلدان الأمريكية فريقاً عاملاً مهمته إعداد اتفاقية تسعى إلى التوفيق بين التشريعات الوطنية والتعاون الدولي في هذه المسألة .

٦٧ - وتعلق منظمة البلدان الأمريكية أهمية عظمى على التعاون مع هيئات الأمم المتحدة ، ولا سيما مع شعبة الادارة العامة والتنظيم الانمائي ، وشعبة منع الجريمة والعدالة الجنائية ، وبرنامج الأمم المتحدة الانمائي ، ولجنة القانون الدولي ، ومع منظمات دولية أخرى ، مثل مجلس أوروبا ، والاتحاد الأوروبي ، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي .

زاي - تقييم المبادرات الدولية

٦٨ - تبين اللῆمة العامة السابقة عن المبادرات الدولية أن هناك بعض الاختلافات في الرؤية والتدابير العملية أو في أولويات معينة .

٦٩ - ومبادرة مجلس أوروبا أوسع مجالاً وأكثر شمولاً ، بينما تركز منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي على رشوة الموظفين الأجانب في المعاملات التجارية ، ويركز الاتحاد الأوروبي على الفساد بين موظفيه . ويقوم كل من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والبنك الدولي ، وفقاً لاختصاصهما وأهدافهما ، بتمويل المشاريع المستهدفة للإصلاح المؤسسي (في الادارة العامة ، وكذلك في الهيئتين القضائية والتشريعية) . وثمة تدابير معينة لا يبدو أنها تحظى بتأييد الجميع .

٧٠ - ومع ذلك ، يبين الاستعراض السابق أن هناك تدابير مشتركة آخذة في الظهور رغم عدم وجود تعريف عام ورغم الصعوبات التي تلقي في معاملة الفساد على الصعيد العالمي . وبالرغم من أن لكل مبادرة رؤية مختلفة ، فإن الهدف المشترك هو الحظر والمنع والمعاقبة الفعالة لمارسات تقوض دعائم أداء النظام الاقتصادي ، والظروف التنافسية في الأسواق الدولية ، والمبادئ الديمقراطية للمساواة والشفافية والمساءلة . وتدعى الدول إلى تجريم مجموعة من أفعال محددة وفقاً لنظمها وتقاليدها القانونية الخاصة . وتوصف هذه الأفعال وتحدد بطرائق تجعلها متوافقة وقابلة للتكييف في كل بلد . ورئي أنه ، حتى القوانين القائمة نفسها يمكن تكييفها وإعادة تفسيرها دون صعوبات كبيرة لكي تغطي الانتهاكات التي تحدث على أرض أجنبية . ويكشف هذا النهج عن حساسية ازاء قضيتي السيادة واحترام التقاليد في أنحاء العالم المختلفة ، ويبين في الوقت ذاته أن هناك أساساً مشتركاً آخذنا في التبلور نتيجة للمشاكل المشتركة التي تسببها ممارسات الفساد للدول كلها دون استثناء .

٧١ - وتوصى جميع المبادرات ، وإن مع اختلاف في درجة التركيز ، باتخاذ مجموعة ممتزجة من التدابير الجنائية والوقائية والإدارية والمؤسسية والمدنية . والهدف في الأمريكتين وأوروبا على السواء هو فهم الأسباب الأصلية لمشكلة الفساد والشروع في معالجتها . والأمر الذي ترکز عليه جميع المشاريع هو الحاجة إلى تنسيق وتعاون دوليين في الجهود الجنائية والوقائية على السواء . وثمة اتفاق عام على عدم السماح باستثناء الجريمة السياسية من التسلیم بالنسبة للموظفين المتهمين بالفساد ، وتقيد السرية المصرفية ، وحرمان الموظفين الفاسدين مما حصلوا عليه من مكاسب عن طريق الغرامات ، ومصادر العائدات غير المشروعة ، وتشجيع مشاركة المواطنين ، وحرية الصحافة . وتقدم المساعدة التقنية ، وخاصة في مجال الاصلاحات المؤسسية وجهود التحديث . ولذلك كله أهميته لأنه يؤكد على فكرة مشتركة أخرى ، وهي أن محاربة الفساد عملية مستمرة تتضمن رصدًا ومتتابعة دائمين .

رابعا - أنشطة شعبة منع الجريمة والعدالة الجنائية

ألف - الترويج والمتابعة الشاملان لقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٤/١٩٩٥ وقرار الجمعية العامة ٥٩/٥١ و ١٩١/٥١

٧٢ - عملا بالقرار ٥٩/٥١ الذي اعتمدته الجمعية العامة ، قام الأمين العام باطلاع كافة الدول الأعضاء على أحكام تلك القرار والمدونة الدولية لقواعد السلوك المرفقة به . وعملا بذلك القرار وبقرار المجلس ١٤/١٩٩٥ ، قامت الشعبة بتعميم تليل التدابير العملية لمكافحة الفساد على جميع المنظمات الدولية الحكومية ذات الصلة والتمنت ملاحظاتها واسهاماتها بغية الشروع في الأعمال الالزمة لتنقيح الدليل وتوسيعه . وبمناسبة انعقاد الاجتماع السنوي الحادي عشر لتنسيق أنشطة المعاهد التي تتتألف منها شبكة برنامج الأمم المتحدة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية ، المعقد في كور مايور ، إيطاليا ، في تشرين الأول / أكتوبر ١٩٩٦ ، قامت الشعبة باطلاع المعاهد على نصوص القرارات المعنية ، ودعتها إلى الإسهام في تنقيح وتوسيع الدليل .

٧٣ - ونسقت الشعبة مع إدارة دعم التنمية والخدمات الإدارية والدعم الانمائي التابعة للأمانة بغية ابلاغ جميع الدول الأعضاء باعتماد الجمعية العامة للقرار ١٩١/٥١ وباعلان الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية المرفق به .

٧٤ - وأرسلت خمس دول (إسبانيا وسنغافورة وقبرص ومالطا والنمسا) ردودها على المذكرة الشفوية للأمين العام ، معربة عن تأييدها لأنشطة الأمم المتحدة في مجال العمل لمكافحة الفساد . وقدمت قبرص ومالطا إلى الشعبة نسخا من تشريعاتها ذات الصلة ، أضافتها الشعبة إلى مجموعتها الخاصة بالنصوص التشريعية والتنظيمية في هذا المجال . وأوضحت النمسا أن المدونة الدولية لقواعد السلوك مطبقة في جوهرها في تشريعاتها ، وإن كان ينطبق عليها عدد من النصوص التشريعية والتنظيمية ، لا قانون واحد .

وفيما يتعلق بتنفيذ الخطة ، أعربت النمسا عن رأيها من أن على الأمين العام أن يقدم ملخصاً أو إطاراً أساسياً لتلك الخطة ، حتى يمكن إرسال ملاحظات واضافات . وكان المفروض أن يعتمد في وضع الخطة إلى حد كبير على طلبات الدول التي تباشر تنفيذ المدونة الدولية لقواعد السلوك . ولكن نظراً لتوافر عدد من مشاريع التعاون التقني المتعلقة بإجراءات مكافحة الفساد ، الموضوعة في صيغتها النهائية ، فإنه ينبغي الاهتمام باملاج تلك المشاريع في الخطة التنفيذية ، التي تتناول أيضاً الاحتياجات من الموارد . وكان من رأي النمسا أيضاً أن يعرض الأمين العام على اللجنة في دورتها السادسة جدولًا زمنياً لأعداد الخطة ، علاوة على الملخص أو الإطار المذكورين أعلاه . وذكرت قبرص أن الحاجة إلى اعتماد مدونات لقواعد السلوك للموظفين العاملين قد أدرجت كذلك في برنامج العمل لمكافحة الفساد ، الذي اعتمدته اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا ، مشيرة أيضاً إلى أن اللجنة الوزارية بسيبلها إلى إعداد اتفاقية إطارية لمكافحة الفساد .

٧٥ - وقد تلقت الشعبة ملاحظات ومواد عظيمة الفائدة بشأن تنفيذ وتوسيع الدليل ، وذلك من مكتب العمل الدولي ، ومصرف التنمية الآسيوي ، وأمانة الكومونولث ، ومجلس أوروبا ، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ، وسوف تؤخذ في الاعتبار في الأعمال التي تجري حالياً بشأن هذا الموضوع .

٧٦ - وتعاونت الشعبة أيضاً بشكل وثيق مع الاتحاد البرلماني الدولي ، من أجل معالجة القضايا ذات الاهتمام المشترك وتبادل التجارب والخبرة ، نظراً بوجه خاص إلى ما يبديه الاتحاد البرلماني من اهتمام بالغ بإجراءات محاربة الفساد وما يضطلع به من أعمال مستمرة في هذا المجال .

٧٧ - كذلك واصلت الشعبة التعاون والتبادل مع المعاهد العلمية ومعاهد البحوث التي تعكف على البحث في الأنشطة الاجرامية ، مثل الجمعية الدولية للدفاع الاجتماعي ، التي عقدت مؤتمرها الدولي الثالث عشر في ليتشي ، إيطاليا ، من ٢٨ إلى ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٦ ، حول موضوع "الدفاع الاجتماعي ، والفساد ، والإدارة العامة ، واستقلال العدالة" . وقد أتاح المؤتمر الدولي فرصة الاضطلاع بفحص متعمق للخيارات التشريعية المتاحة ، سواء في القانون الجنائي أو الإداري أو الدستوري ، لمنع ومكافحة الفساد وضمان الالتزام بالقسط والمصالح والعدل في كل من القطاعين العام والخاص .

باء - التعاون التقني

٧٨ - بذلت الشعبة طوال العام الماضي جهوداً لتقديم خدمات تعاونها التقني إلى الدول الأعضاء التي تطلبها تمكينها من تعزيز قدرتها على صوغ ومتابعة سياسات واستراتيجيات مكافحة الفساد بشكل فعال ومن محاربة ممارسات الفساد وما يتصل بذلك من أنشطة .

٧٩ - وبهذا الصدد ، أوفيت الشعبة عددا من بعثات تقييم الاحتياجات بناء على طلب الدول الأعضاء (أنغولا وتوجو ورومانيا والسنغال وسيراليون وجمهورية يوغوسلافيا السابقة) . وكمتابعة لتلك البعثات ، تم اعداد خمسة مقتراحات لمشاريع ، هي الآن في انتظار التمويل أو في المراحل الأولى للتنفيذ .

٨٠ - والهدف من المشروع الأول هو تعزيز القدرة المؤسسية لأنغولا على منع ومحاربة الفساد . ويعطى هذا المشروع أولوية متقدمة لزيادة فعالية تشريعات أنغولا في محاربتها للأنشطة المتصلة بالفساد ، عن طريق استخدام تدابير جديدة وأكثر فعالية . ويشمل المشروع توفير المساعدة في تحسين قدرة أنغولا على الدخول في التعاون الدولي في المسائل المتعلقة بالجريمة ، وأساسا من خلال تعزيز التساؤق بين قوانينها الجنائية المختلفة وهذه القوانين في البلدان الأخرى من الأقليم الفرعي . ويتضمن المشروع أيضا تدابير عملية ، مثل اقامة لجنة وطنية معنية بالفساد ، مع القيام بمهام تنسيق الاجراءات وانشاء قاعدة للبيانات في هذا المجال .

٨١ - أما الهدف من المشروع الثاني ، فهو تقديم الخدمات الاستشارية والتدريب لمساعدة حكومة جمهورية يوغوسلافيا السابقة فيما تبذل من جهود لمحاربة الفساد . ويهدف المشروع أيضا الى اعداد تشريعات تحارب الفساد ويعتمد استخدام مفاهيم أساسية للمحافظة على النظام في المجتمع وتوفير التدريب لتحسين مهارات الشرطة في درء ومكافحة الأنشطة الاجرامية المتصلة بالفساد .

٨٢ - وأما المشاريع التي تخص سيراليون وغانا وغينيا ، فهي تستهدف اقامة وتعزيز الآليات المؤسسية لهذه الدول من أجل درء ومحاربة الفساد ، وأساسا من خلال استخدام أدوات تشريعية جديدة ، وانشاء لجنة وطنية معنية بالفساد ووحدة مشتركة بين الوزارات مهمتها التنسيق بين الجهود الوطنية ودون الأقليمية في مجال محاربة الفساد . وتحتضم تلك المشاريع توفير المساعدة في تسهيل قيام التعاون داخل الأقليم الفرعي عن طريق عقد اتفاقيات بشأن تسليم المجرمين والمساعدة المتبادلة مع البلدان المجاورة . وتتوخى المشاريع أيضا انشاء برنامج تدريبي من أجل القضاة ورجال النيابة والموظفين المنوطين بإنفاذ القوانين ، وكذلك تقديم المساعدة التقنية من أجل انشاء قاعدة مركبة للبيانات لتخزين واستعادة المعلومات اللازمة عن أنشطة الفساد ، على أن تديرها وحدة مشتركة بين الوزارات . وترمي تلك المشاريع ، أخيرا ، الى دعم تبادل المعلومات والخبرات بين البلدان المعنية والوكالات الدولية .

٨٣ - ويسعى المشروع الخاص برومانيا وراء تعزيز قدرة هذه الدولة على درء ومحاربة الفساد . وفي هذا السياق ، يعطى المشروع أولوية متقدمة لاستخدام تشريعات وتقنيات إنفاذ جديدة ، بما في ذلك انشاء لجنة وطنية لمحاربة الفساد تتولى التنسيق بين السياسات الوطنية في هذا المجال . ويركز هذا المشروع أيضا على المساعدة في اقامة برنامج تدريبي ، وكذلك على تنمية القدرة على تبادل المعلومات والخبرات .

٨٤ - وعلى سبيل متابعة توقيع مذكرة تفاهم بشأن توفير المساعدة التقنية في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية بين الشعبة ووزارة العدل في البوسنة والهرسك ، قامت الشعبة ، بالتعاون مع ادارة دوائر الادارة العامة والدعم الانمائي وبرنامج الأمم المتحدة الانمائي ، بصوغ مشروع لتعزيز عملية اقامة العدل في البوسنة والهرسك . ويتمثل أحد الأهداف الرئيسية لهذا المشروع في توفير المساعدة الاستشارية بشأن استراتيجيات مكافحة الفساد ، مما يؤدي بدوره الى تعزيز آليات العدالة الجنائية لهذه الدولة في هذا المجال الهام .

٨٥ - نتيجة للشراكة الجديدة التي قامت بين الشعبة واليونتيبي ، تم في ١٩٩٦ توقيع مذكرة تفاهم مع المكتب الاقليمي لأوروبا الشرقية ودول الكومونولث المستقلة . وسوف تتبع مذكرة التفاهم الفرصة للمشاركة في بعثات التقييم وجمع الأموال والتمويل الفعلى أو التمويل المشترك للمشاريع في ميدان منع الجريمة والعدالة الجنائية ، ولا سيما فيما يتعلق باجراءات محاربة الفساد .

٨٦ - وحرصا من الشعبة على تعزيز قدرتها على توفير المساعدة العملية وفي الوقت المناسب بدأ ، بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة المعنى بالمكافحة الدولية للمخدرات ، في اعداد تشريع نموذجي لمحاربة الفساد . وبعد تنقيح هذا التشريع وتكييفه ليتلاءم مع النظم والممارسات والتقاليد القانونية المحلية ، يمكن استخدامه كأدلة اضافية ، الى جانب الدليل المنقح والموضع للتدابير العملية لمحاربة الفساد والمدونة الدولية لقواعد السلوك للموظفين العاميين ، ويمكن أن يشكل أساسا لأنشطة مشتركة مع منظمات دولية أخرى ذات صلة . ومن المتوقع أن يوفر فريق الخبراء المشار اليه في الفقرة ١٠ أعلاه مدخلات لعمل الشعبة الجاري في هذا المجال .

٨٧ - وبالنظر الى تنامي احتياجات الدول وما تستتبعه من زيادة في الطلبات على المساعدة التقنية ، تعزز الشعبة مواصلة توسيع الأنشطة العملية في هذا المجال ، وبهذا الصدد ، يمكن للشعبة أن تقوم بتجميع وتحليل الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد ، من أجل اعداد تصنيف لأفضل الممارسات ، مما يمكن أن يشكل فيما بعد أساسا للبرامج التدريبية . ويمكن للشعبة كذلك أن تشرع في اعداد دراسات مقارنة من شأنها مساعدة الدول في تصميم وصوغ وتنفيذ استراتيجيات وترتيبات تعاونية مشتركة لدروع ومكافحة الفساد . كما يمكن أن تشتمل أنشطة الشعبة في مجال التعاون التقني على دورات نموذجية للجامعات ومدارس التجارة والادارة العامة ، فضلا عن تقديم المساعدة في تنظيم حملات جماهيرية لتعزيز أسلوب الحكم السديد ، لتبثة دعم الجماهير لما يلزم من موارد وتشريعات لمحاربة الفساد . وعلاوة على ذلك ، يمكن للشعبة أن تقدم المساعدة في اقامة كيانات خاصة لمكافحة الفساد ، بما في ذلك اعداد دراسات جدوى وتوفير الخبرات المطلوبة . وتكسب ضرورة اقامة مثل هذه الكيانات أولوية عالية ، لا سيما في حالة الرشوة والفساد عبر الوطنين ، حيث يؤدي الطابع الحساس للمعاملات ، والمستوى الرفيع عادة للموظفين المشاركون فيها ، وتنوع التقنيات المعقدة لنقل واحفاء العائدات ، الى جعل اكتشاف أنشطة الفساد أمرا بالغ الصعوبة .

خامسا - الخلاصة

٨٨ - أثارت ظاهرة الفساد ، بجميع صوره ، من الاهتمام والقلق الدوليين ما أفضى إلى ظهور توافق في الآراء على أن هناك ضرورة ملحة لاتخاذ إجراءات متفق عليها على كافة المستويات . ذلك أن الطابع المعتقد بل والمحير في غالب الأحيان لهذه الظاهرة ، وكنالك روابطها التي تزداد دوماً وضوحاً واندرا بالخطر مع ظهور أشكال أخرى للأنشطة الإجرامية ، تبرر تركيز الانتباه ، ومواصلة الالتزام وارادة سياسية ثابتة . والحلول ليست سهلة ، ولا سيما لأن معالجة هذه الظاهرة بأشكالها المتعددة وعلى نحو فعال تتطلب إجراءات على شتى الأصعدة وبأساليب مختلفة ، مما يتضمن إنشطة وتدخلات متلازمة وجيدة التنسيق . وكما أشرنا ، فإنه بالرغم من أن المنظمات الدولية تقدم مساعدتها في محاربة الفساد من خلال المعاونة في الاصلاح الديمقراطي ، وجعل الاقتصادات أكثر قدرة على المنافسة ، وتحسين الحكم ، فإن هناك حاجة إلى المزيد من الجهود المركزية التي تقتضي شن هجوم منهجي على فساد منهجي .^(٦) وهذه من العمليات التي يتبعين دفع عناصرها البنوية بنفس السرعة وبنفس القوة على جميع المستويات حتى يتحقق لها النجاح . ويبدو أنه من الضروري ، على الصعيد الدولي بوجه خاص ، تعزيز القوة الدافعة لعقد اتفاقات دولية وترتيبات تعاونية ، مع تسخير الطاقة والموارد الضرورية لايجاد بيئة لا يعود فيها تسامح ازاء ممارسات الفساد .

الحواشي

(١) المبيع . E.93.IV.4 (منشورات الأمم المتحدة ، رقم ٤١ و ٤٢ International Review of Criminal Policy)

(٢) ادارة التعاون التقني لأغراض التنمية ومركز التنمية الاجتماعية والشؤون الإنسانية . الفساد في الحكومة : تقرير حلقة دراسية أقاليمية ، لاهاي ، هولندا ، ١١ - ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٩ . (TCD/SEM.90/2)

(٣) مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين ، هافانا ، ٢٧ آب/أغسطس - ٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٠ (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع 2 E.91.IV.2) ، الفصل الأول ، الفرع جيم .

(٤) انظر P. Arbacchi ، "الفساد السياسي والجريمة المنظمة في إيطاليا المعاصرة" ، مجموعة أعمال المؤتمر الدولي السابع المعنى بمكافحة الفساد (بكين ، دار النشر Hong Qi ١٩٩٦) ، ص ٢٤٣ .

(٥) وثيقة مجلس أوروبا (GMC(96) 81).

(٦) R. Klitgaard ، "أدوار للمنظمات الدولية في مجال محاربة الفساد" ، ورقة مقدمة في المؤتمر الدولي الثالث عشر للدفاع الاجتماعي ، المعقد في ليتشي ، إيطاليا ، من ٢٨ الى ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٦ .