



Distr.: General  
31 December 1999  
ARABIC  
Original: English

## مؤتمر الأمم المتحدة العاشر لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين

الجريمة

فيينا، ١٠-١٧ نيسان/أبريل ٢٠٠٠

البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت\*  
التعاون الدولي على مكافحة الجريمة عبر الوطنية :  
التحديات الجديدة في القرن الحادي والعشرين

التعاون الدولي على مكافحة الجريمة عبر الوطنية :  
التحديات الجديدة في القرن الحادي والعشرين

ورقة معلومات أساسية من أجل حلقة العمل بشأن مكافحة الفساد\*\*

### خلاصة

سوف تتناول حلقة العمل بشأن مكافحة الفساد المسائل ذات الصلة بمنع ومكافحة الفساد مع استخدام نهج متعدد التخصصات، على النحو الموصى به في البرنامج العالمي لمكافحة الفساد الذي وضعه المركز المعني بمنع الإجرام العالمي ومعهد الأمم المتحدة الأقليمي لأبحاث الجريمة والعدالة. ووفقاً لما ورد في الاعلان العالمي، فان الغرض من وجود برنامج وطني لمكافحة الفساد هو: (أ) زيادة المخاطر التي تحدد بممارسة الفساد، وما يكلفه ذلك من ثمن؛ (ب) بناء دعائم الاستقامة بحيث تتغير قواعد اللعبة وسلوك اللاعبين؛ و(ج) ضمان سيادة القانون في آخر الأمر.

ومن بين قصص النجاح القليلة، فإن تجربة منطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة التابعة للصين لا بد وأن تبين أن الأمر يستغرق وقتاً ويتطلب مجهوداً كبيراً لكبح الفساد في بيئة اتخذ الفساد فيها طابعاً منهجياً. فبعد ما يزيد على ٢٥ سنة، تنفق منطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة التابعة للصين الآن ٩٠ مليون دولار أمريكي كل سنة (رقم ١٩٩٨) وتستخدم ٣٠٠ ١ موظف قاموا في سنة ١٩٩٨ بتنظيم ٢ ٧٨٠ دورة تدريبية من أجل القطاعين الخاص والعام. وتركز اللجنة الدولية لمكافحة الفساد جهودها على ثلاثة مجالات رئيسية: (أ) إدارة العمليات التي تقوم بالتحقيق في الشكاوى؛ (ب) إدارة العلاقات المجتمعية المحلية، التي تضطلع بتقديم المساعدة الاجتماعية وبالبرامج التعليمية وتطويرها؛ (ج) الإدارة المعنية بدرء الفساد والتي تهدف إلى درء الفساد عن طريق تحسين النظم والإجراءات. وربما تكون المبالغ المنفقة في هذا الشأن أكثر مما أنفقته جميع البلدان الأفريقية الخمسين على مكافحة الفساد في سنة ١٩٩٩.

ومع مراعاة العدد المتزايد من الصكوك الدولية التي تتناول الفساد، فإن حلقة العمل سوف ترمي إلى تعزيز الجهود المتناسقة من أجل صوغ استراتيجيات مشتركة لتنفيذ تلك الصكوك الدولية وأفضل الممارسات بشأن منع الفساد على المستويات الدولية والوطنية والبلدية.

وتستند أية استراتيجية متينة وناجحة موصى بها لمكافحة الفساد إلى أربعة أعمدة: (أ) التنمية الاقتصادية؛ (ب) الإصلاح الديمقراطي؛ (ج) مجتمع مدني قوي مع سبل الحصول على المعلومات وتكليف برصد الإجراءات التي تتخذها الدولة؛ و(د) تأكيد سيادة القانون. ومع وجود هذه المبادئ العريضة الأربعة، هناك أربعة مجالات أساسية يمكن فيها اتخاذ إجراء لمكافحة الفساد داخل أي بلد:

(أ) هناك حاجة إلى تدعيم المؤسسات الأساسية للإدارة الرشيدة، وفي مقدمتها السلطة القضائية التي تعتبر هي نفسها حارسه القوانين والاستقامة. فإذا كانت السلطة القضائية نفسها فاسدة، تضاعفت المشكلة وأصبح الجمهور عموماً بدون سيادة القانون؛

(ب) هناك حاجة إلى تعزيز القدرة والاستقامة في انفاذ القانون. ويعتبر أفضل قانون لا قيمة له إذا لم ينفذ. وأفضل القضاة وقضاة الصلح تضع جهودهم سدى، إذا لم ترفع أبداً قضايا أمامهم. وتضع التحقيقات الجيدة هباء إذا كان رجال الشرطة وأعضاء النيابة أنفسهم فاسدين؛

(ج) يتطلب الأمر أن تضع كل حكومة مجموعة متينة من الأدوات الوقائية. فوجود مدونات لقواعد السلوك وهيئات قوية مستقلة للإشراف، يمكن أن يساعد على ضمان اتباع معايير مقبولة للسلوك في القطاعين الخاص والعام. ويمكن أن يُطلب إلى القيادات السياسية في جميع فروع الحكومة، وإلى الهيئة التشريعية والسلطة القضائية أن تتصف أعمالهم بالشفافية في معاملاتهم المالية الخاصة عن طريق الإفشاء عن أصولهم فيما يتعلق بأشخاص وأفراد أسرهم؛

(د) تدعو الحاجة إلى توعية الجمهور بشأن مزايا الإدارة الرشيدة. ويجب أن يكون واضحاً أيضاً أن الجمهور نفسه يتحمل نصيباً كبيراً من المسؤولية عن التمسك بالأمانة والاستقامة في الحكومة وقطاع الأعمال. ويحتاج أفراد الجمهور إلى أن يتعلموا ألا يدعوا أي شخص يشتري أصواتهم، وألا يدفعوا هم أنفسهم أية رشاً؛ وأن يبلغوا عن أية أحداث فساد إلى السلطات، وأن يعلموا أطفالهم القيم الصحيحة، وعلى سبيل المثال، ان الاستقامة شيء جيد والفساد شيء ضار.

## المحتويات

| الصفحة | الفقرات |   |
|--------|---------|---|
| ٤      | ٥-١     | أولا - مقدمة  |
| ٤      | ٣٣-٦    | ثانيا - جوانب وأسباب الفساد                               |
| ٦      | ١٩-١٤   | ألف - عواقب الفساد  |
| ٧      | ٢٢-٢٠   | باء - الفساد في المستويات العليا                          |
| ٧      | ٢٤-٢٣   | جيم - الفساد في الإدارة العامة ونظام العدالة الجنائية     |
| ٨      | ٢٨-٢٥   | دال - الفساد في القطاع الخاص                              |
| ٨      | ٣٣-٢٩   | هاء - حلقة الاتصال بالجريمة المنظمة                       |
| ٩      | ٦١-٣٤   | ثالثا - إجراءات التصدي للفساد                             |
| ٩      | ٤٤-٣٤   | ألف - التدابير الوطنية                                    |
| ١١     | ٤٨-٤٥   | باء - درء الفساد  |
| ١١     | ٥٦-٤٩   | جيم - استخدام البيانات الإحصائية لفهم أبعاد الفساد        |
| ١٣     | ٦١-٥٧   | دال - مجالات الاهتمام في المستقبل                         |
| ١٣     | ٨٧-٦٢   | رابعا - الخبرة والأنشطة على المستوى الدولي                |
| ١٤     | ٦٨-٦٤   | ألف - الأمم المتحدة                                       |
| ١٥     | ٧٠-٦٩   | باء - الاتحاد الأوروبي                                    |
| ١٥     | ٧٤-٧١   | جيم - منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي         |
| ١٦     | ٧٧-٧٥   | دال - مجلس أوروبا   |
| ١٦     | ٨١-٧٨   | هاء - البنك الدولي  |
| ١٧     | ٨٧-٨٢   | واو - الهيئات والآليات الأخرى                             |
| ١٨     | ٩٠-٨٨   | خامسا - التدابير المطلوبة لاحتراز النجاح في مكافحة الفساد |
| ٢١     | ٩٤-٩١   | سادسا - استنتاج   |

## أولا - مقدمة

(أ) جوانب وأسباب الفساد: المستويات الثلاثة للفساد، حلقة الوصل بالجريمة المنظمة؛

(ب) تدابير مكافحة الفساد على المستويين الدولي والوطني؛

(ج) الوقاية وأفضل الممارسات؛

(د) التدابير التنفيذية الموصى بها، وإنفاذ القوانين، والتدابير التشريعية، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني والتدابير الدولية.

٥- وسوف تهدف جلسات حلقة العمل الى تعزيز نهج أفضل الممارسات الموصى بها في البرنامج العالمي، وذلك باستعراض اهتمام الجهات المتبرعة المحتملة والبلدان المتلقية الى تلك الممارسات. وسوف يكرس اهتمام خاص الى مسائل الوقاية، مع مراعاة فعاليتها المحتملة في زيادة الخطورة في القبض على شخص متلبس بالجريمة حيثما يكون ذلك مشفوعا بما يلي: (أ) ارادة سياسية قوية؛ (ب) زيادة توازن القوى عبر الهيئات التشريعية والقضائية والتنفيذية؛ (ج) مجتمع مدني مؤهل بالقدرات؛ (د) وجود وسائل اعلام حرة ومستقلة وتتاح لها سبل الحصول على المعلومات لمواجهة الفساد.

## ثانيا - جوانب وأسباب الفساد

٦- هناك توافق عام مفاده أن أخطر الآثار على التنمية الاقتصادية والاجتماعية لأي بلد يحتمل أن تأتي من انتشار الفساد على المستويات العليا، ورغم ذلك فان فطنة المواطنين تتعلق في معظمها بخبرتهم المباشرة مع الادارة العامة على مستوى "الشارع". وفي حين كانت الرشوة تعتبر طوال سنوات عديدة طريقا لانجاز الأمور في معظم البلدان النامية والبلدان التي يمر اقتصادها بمرحلة انتقال، فان متلازمة الرشوة تحولت الى "مداهنة لأصحاب النفوذ". وهذا التغير في المفهوم يرجع الى حد ما الى ما يأتي: (أ) على المستوى الدولي: يرجع الى الأزمة الاقتصادية الأخيرة في آسيا والتي حركتها الى حد ما، كما يقول كثير من الخبراء، ممارسات غير كافية في ادارة الشركات (أي مساءلة غير كافية

١- كان موضوع الفساد منذ زمن طويل أولوية من أولويات لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية. وقد كلف معهد الأمم المتحدة الأقليمي لأبحاث الجريمة والعدالة بتنظيم حلقة عمل بشأن مكافحة الفساد في اطار انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة العاشر لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين. وتضمنت الأعمال التحضيرية للحلقة، بالتعاون مع المجلس الاستشاري الدولي العلمي والفني التابع لبرنامج الأمم المتحدة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية، تنظيم مؤتمر دولي معني بالتصدي لتحديات الفساد، في ميلانو، ايطاليا، يومي ١٩ و ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩.

٢- وفي القرار ١٢٨/٥٤ المؤرخ ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩ الذي اتخذته الجمعية العامة بعنوان "تدابير مكافحة الفساد"، أكدت الجمعية ضرورة وجود استراتيجية عالمية لمكافحة الفساد، ودعت الدول الأعضاء الى دراسة مدى كفاية أن تدرس مدى ملاءمة نظمها القانونية الداخلية فيما يتعلق ببدء الفساد والنص على مصادر العائدات المتأتية من الفساد.

٣- وكان مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة التابع للأمانة العامة قد أطلق في الفترة الأخيرة برنامجا عالميا لمكافحة الفساد (E/CN.15/1999/CRP.3) لكي يشترك في الاضطلاع به المركز المعني بمنع الاجرام الدولي ومعهد الأمم المتحدة الأقليمي لأبحاث الجريمة والعدالة. ويهدف البرنامج العالمي الى مساعدة الدول الأعضاء في جهودها للحد من الفساد عن طريق عنصرين، التقييم والتعاون التقني. ويتضمن العنصر الأول وضع بروتوكول لمراقبة الفساد من أجل تقييم متعمق للفساد على جميع المستويات، في حين يتوخى العنصر الثاني تنفيذ مجموعة من أنشطة المساعدات التقنية الهادفة الى بناء و/أو تعزيز القدرة المؤسسية على منع وكشف الفساد والتحقيق فيه وقمعه.

٤- وسوف تعتمد الحلقة المعنية بمكافحة الفساد نهجا متعدد التخصصات موصى به في البرنامج العالمي ونوقش في مؤتمر ميلانو، وفقا للترتيب التالي:

من قبل على مستوى الشارع يتيح مرتعا للفساد على مستويات أعلى. فالجشع والظلم الاجتماعي وضغط الأقران والشهوة الى المكانة الاجتماعية والسلطة كلها قد تكون عوامل مساعدة. وحيث ان الفساد يعتبر بالمعنى الضيق جريمة بلا ضحايا، فان قلة مخاطر اكتشافه والمعاقبة عليه لا تسهم كثيرا في تقليل انتشار هذه العوامل.<sup>(٤)</sup> وعلاوة على ذلك، فان هناك بضعة عوامل قطرية معينة، مثل حجم السكان والموارد الطبيعية، يبدو أيضا أن لها صلات شديدة بانتشار الرشوة والفساد.<sup>(٥)</sup>

١٠- كما أن البلدان التي تقوم باجراء اصلاحات جذرية على نظمها الاقتصادية والسياسية، مثل بلدان أوروبا الوسطى وأوروبا الشرقية، خلال التسعينات، فانها تواجه بفساد في قطاع الأعمال وعلى المستويات السياسية والمالية العليا. وتعرض هذه البلدان للخطر انما ينبع أساسا من الأثر القوي للاصلاحات على الاقتصاد الوطني، وعن طريق الخصخصة الواسعة النطاق للمنشآت التي كانت تملكها الدولة سابقا مثل المنشآت والمباني وغير ذلك من الممتلكات التي تعتبر جزءا هاما من القيمة الاقتصادية الوطنية.<sup>(٦)</sup> وتعمل الفرص الجديدة الناشئة من توزيع هذه الممتلكات على زيادة الاستمالة من أجل الحصول على المزايا غير المشروعة. والجهات الفاعلة في هذا السياق ليست هي الأشخاص العاملين في قطاع الأعمال الوطني أو الدولي فحسب، بل أيضا في حالة الفساد على المستوى العالمي، فانهم الأشخاص صانعو القرارات على المستوى الوطني والذين يشغلون مناصب سياسية وادارية.<sup>(٧)</sup>

١١- وأخيرا فان البلدان المتقدمة النمو تعتبر أيضا عرضة للفساد نتيجة لفتات عليا القوم الذين ينشئون شبكات مغلقة يختلط فيها التمييز بين ما هو مصلحة خاصة ومصلحة عامة.

١٢- وهناك عامل مضاعف آخر للفساد وهو الضلوع بشكل متزايد في الجريمة المنظمة. وكما يحدث في عالم قطاع الأموال، فان تأثير الجريمة المنظمة على الهياكل العامة عن طريق فساد الموظفين العموميين يعتبر مرتبطا في معظم الأحيان بالمعاملات الدولية، سواء كانت صادرات أم واردات. وفي هذا السياق، يجدر بالملاحظة

وشفافية غير وافية)؛ (ب) على المستوى الوطني: تظهر البيانات المستقاة من الدراسات الاستقصائية في أوغندا (١٩٩٨) وجمهورية تنزانيا المتحدة (١٩٩٧) وأوكرانيا (١٩٩٩) أن المواطنين الذين قدموا رشوى فعلا كانوا أقل احتمالا في أن يرضوا بالخدمات المقدمة لهم من أولئك الذين لم يدفعوا أية رشوى. وفي جمهورية تنزانيا المتحدة، فان المشتركين في الدراسة الاستقصائية والذين لم يدفعوا أية رشوة، كانوا من المرجح أن يجدوا معدلا أعلى بمقدار ٢٩ ضعفا في الخدمات المقدمة. ومن ناحية أخرى، فان أولئك الذين دفعوا رشوى كان من الأرجح أن يتلقوا بمقدار ١٧ ضعفا خدمات رديئة وليست خدمات جيدة. وفي الواقع فان نسبة ١٣ في المائة فقط من أولئك الذين شملتهم الدراسة الاستقصائية دفعوا رشوة وتلقوا خدمة جيدة.<sup>(٨)</sup>

٧- وقد تم تصنيف أنواع الفساد بطرق عديدة في المطبوعات الصادرة. وعلى سبيل المثال يمكن التمييز بين الفساد "التافه" أو من "رواسب الماضي" أو "الهائل" أو بين الفساد "العرضي" أو المنسوب الى "النظام".<sup>(٩)</sup> وقد وضع تمييز أيضا بين الفساد "البسيط" والفساد "المركب" كما لوحظ في البلدان الأوروبية.<sup>(١٠)</sup> وورقة البحث هذه سوف تشير الى المستويات الثلاثة السياسية والمالية، على مستوى "الشارع" وعلى مستوى "قطاع الأعمال" وعلى مستوى "الادارة العليا" - على النحو المشار اليه في البرنامج العالمي لمكافحة الفساد.

٨- وفي المناقشات الدائرة حول مسألة الفساد، يجب التفرقة ما بين جانبي العرض والطلب في هذا النشاط. فالفساد الذي ينطوي على جانب العرض يركز على دفع رشوى مقابل خدمات محددة، ومعاملة تفضيلية أو عقود تفضيلية، في حين أن الممارسات الفاسدة التي تحدث على جانب الطلب تشمل الاغواء بدفع الرشوة و/أو الابتزاز. وهذا النوع الأخير انما هو نمط يمثل الفساد الذي يشمل السلطات السياسية والمالية.

٩- أما البلدان التي تمر بمرحلة النمو فانها أكثر ما تكون عرضة للفساد. وهذا هو أساسا نتيجة تغير في احتياجات المجتمع المدني وهو يتحرك نحو المجتمع الاستهلاكي ويرافق ذلك ادارات عامة وقضائية غير منظمة جيدا ومفروضة فرضا. وهكذا فان الفساد القائم

أنه توجد هناك علاقة وثيقة بين معدلات الضرائب، والحوافز التجارية، واشتراك الجريمة المنظمة.

١٣- وكقاعدة، فإن الفساد يسير جنباً إلى جنب مع إساءة استعمال السلطة والاحتكارات السياسية والاقتصادية والجريمة المنظمة. وبالتالي فإن اتخاذ تدابير ثقافية وسياسية واقتصادية وقانونية بما في ذلك العدالة الجنائية، بغية درء ومكافحة الفساد لا يمكن أن تنفصل عن إجراءات أوسع في مجال إضفاء الديمقراطية السياسية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموثوقية في المعاملات المالية والقانونية. وبغية تنفيذ إجراء فعال لمكافحة ارتكاب الفساد من جانب الحكومة على المستوى الأعلى، فيجب أن يتبدى ذلك بعرض قذوة مثالية لجميع قطاعات المجتمع المدني، بما في ذلك السياسيون ورجال الأعمال والإدارة العامة والقطاع الخاص.

#### ألف - عواقب الفساد

١٤- تعتبر الآثار المترتبة على الفساد شيئاً مدمراً بالنسبة للاقتصاد بوجه عام وبالنسبة للمواطنين على وجه الخصوص. ذلك أن الألم الذي يسببه الفساد على مستوى القرية قد أوضحه ما يزيد على ٥٠٠ ٣ قروي مشتركين في ٣٤٨ فريقاً للمناقشات تحت رعاية منظمة "المعلومات والتمكين والشفافية في المجتمع المحلي" في أوغندا سنة ١٩٩٨.<sup>(٨)</sup>

١٥- والسلوك الفاسد، مثل الرشوة، تنجم عنه أعباء خارجية في شكل "ضرائب مضافة" يتحملها أساساً الاقتصاد الوطني. وهذا يقوّض التوزيع الفعال للموارد المالية المطلوبة بشدة للتنمية الاجتماعية، على وجه الخصوص في البلدان النامية. كما أنه يشوه تكوين النفقات العامة.

١٦- وفي سياق التجارة الدولية، فإن الفساد، وخصوصاً في شكل الرشوة، يمثل حاجزاً أمام التبادل التجاري والاستثمارات.

١٧- ونتيجة لذلك، فإن البيئة الفاسدة قد تتيح للمستثمرين العالميين بيئة رديئة حيث يضعون فيها رؤوس أموالهم. ولهذا فإن هؤلاء المستثمرين المرجح أنهم يضعون أسهماً طويلاً الأجل في التنمية، سوف ينصرفون عن الاستثمار، في حين أن أولئك الذين يسعون إلى تحقيق أرباح سريعة عن طريق مشاريع غامضة قد يتشجعون بدلاً عن ذلك.<sup>(٩)</sup> وهذا بدوره يزيد الآثار الضارة للفساد على الاقتصاد العالمي، الذي كان آخذاً في التنامي. وقد اتضح أن البلدان التي تعاني من انتشار الفساد إنما تستثمر مبالغ أقل وتحقق نمواً اقتصادياً أقل.<sup>(١٠)</sup> ومن المرجح لأي بلد ينتشر فيه الفساد أن يحقق معدلات اجمالية من الاستثمار بنسبة تقل ٥ في المائة عن أي بلد يخلو نسبياً من الفساد، ومن المحتمل أن يخسر نحو نصف واحد في المائة من إجمالي الدخل القومي كل سنة.<sup>(١١)</sup>

١٨- ويمكن للفساد في القطاعين العام والخاص، بغض النظر عن المستوى الذي يحدث به، أن يعرض للخطر التجارة الحرة وأن يشوه القدرة التنافسية وأن يقوض الاستقرار الذي يستند إليه نظام السوق الحرة.<sup>(١٢)</sup> وقد تلجأ الشركات إلى الرشوة كوسيلة لتجاوز الحواجز التجارية القائمة أو لخفض التعريفات الوطنية والاسراع بخطى التجارة الدولية. بيد أن هذه الإجراءات تقوض موقف الدولة، وتقلل من إيرادات الحكومة، وتنتهك المعايير الهامة البيئية ومعايير السلامة، ضمن أمور أخرى.

١٩- كما أن الفساد المنتشر يعرض للخطر مصداقية الحكومات ومؤسساتها. ونتيجة لذلك، تنشأ قيم ثقافية سلبية تعطي الأولوية فيها للنجاح الفردي وللإنجاز القصير الأجل. كما أن الفساد في النظام يضعف فعالية أدوات المعاقبة: فمن الصعب أن تعاقب شخصاً عقاباً شديداً في حين أن هناك آخرين كثيرين من المحتمل أنهم مذنبون بنفس القدر.<sup>(٧)</sup> وفي مثل هذه البيئة، من المحتمل أن تنمو الجريمة المنظمة وأن تتسلل إلى صفوف المستويات العليا من الإدارة العامة. وفي أسوأ تصور، فإن النظام العام قد ينهار، كما حدث في ألبانيا في آذار/مارس ١٩٩٧،<sup>(١٣)</sup> أو قد تنشب حرب أهلية.

## باء - الفساد في المستويات العليا

## جيم - الفساد في الادارة العامة ونظام العدالة الجنائية

٢٠- ان الفساد في المستويات العليا غالبا ما تسيطر عليه شبكات خفية وهو يمثل حصيلة مختلف المستويات وأنواع السلوك غير السوي، بما في ذلك اساءة استعمال السلطة وتضارب المصالح والابتزاز ومحاباة الأقارب في منح الامتيازات والقبليّة والتدليس والفساد. وهذا هو أخطر أنواع الفساد وهو الذي يسبب أخطر الأضرار للبلد أو للبلدان المعنية. وفي البلدان النامية، فان مثل هذا الفساد قد يقوض التنمية الاقتصادية عن طريق عدد من العوامل ذات الصلة: اساءة استعمال أو اهدار المعونات الدولية؛ مشاريع التنمية غير المكتملة؛ اكتشاف السياسيين الفاسدين وتغييرهم، مما يؤدي الى عدم الاستقرار السياسي، وبقاء مستويات المعيشة دون مستوى امكانيات البلد.

٢١- أما البلدان الصناعية على وجه الخصوص فقد واجهت فسادا في النظام على أعلى مستوى في الحكومة. فوجود بيئة يسودها لفترة طويلة حزب سياسي واحد ونظام واحد مؤلف من بضع جماعات اجتماعية وسياسية تشارك في السلطة على مدى عقود، يؤدي الى انشاء شبكات. ومثل هذه الشبكات الشخصية تنتشر وراء اتفاقات توافقية تبررها آراء سياسية واجتماعية وعرقية ودينية لدرجة يصعب معها على الجمهور أن يكون على وعي بها. وحلقات الاتصال هذه غالبا ما تكتشف عن غير قصد وعندئذ فقط يسمح بمحاكمة تلك الشبكات. ومما يؤسف له أنه لا يتم التعرف الا على أفراد أو أطراف صغيرة من الشبكة وعندئذ تكون الملاحقة القضائية في معظم الحالات غير قادرة على التعرف على الشبكة بأسرها أو القضاء عليها.

٢٢- ومع زيادة وعي الجمهور بالآثار السلبية المباشرة للفساد على المستوى العالي وعلى الحياة اليومية، يقل التهاون ازاء هذه المشكلة. ويمكن لما تذيعة وسائط الاعلام أن يكون فعالا في توجيه اهتمام المجتمع الى فضائح الفساد. وان الإدراك بوجود فضيحة والباعث على محاكمة المشتركين فيها انما هي البوادر الأولى لتمكين المواطنين من أسباب القوة واستعدادهم لمواجهة الظاهرة.

٢٣- يعتبر موظفو الادارة العامة، باعتبارهم السلطة التي تصدر التصاريح والأذون والاجازات وغيرها من التفويضات الرسمية الأخرى، هم أهداف محتملون لممارسي الفساد، وكذلك للمحرزين على الممارسات الفاسدة. ففي داخل الشرطة تعتبر الفرص أكبر حيث ان هذه المؤسسة تنفذ القوانين، ليس هذا فحسب، بل ان لديها أيضا السلطة على حرمان الأفراد من حريتهم عن طريق استخدام القوة المشروعة والاضطلاع بتحقيقات في السلوك الجنائي الذي قد يؤدي الى فرض جزاءات شديدة و/أو عقوبات اقتصادية.<sup>(٤)</sup> ويبدو أن هناك حاجة الى بذل جهود أخرى، على وجه الخصوص، في عدد من البلدان النامية وفي البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال، لتحسين الوضع الاجتماعي ومرتببات الموظفين العموميين، مما يجعلهم أقل عرضة للوقوع في أحابيل الحرية. وفي أوغندا، من بين ٤١٢ ١٨ أسرة معيشية شملتها الدراسة الاستقصائية في سنة ١٩٩٨، ذكر ما نسبته ٦٣ في المائة أنهم قد دفعوا رشاوى الى رجال الشرطة وما نسبته ٥٠ في المائة دفعوا رشاوى للمحاكم. وفي حين كان متوسط مقدار الرشوة المدفوعة الى الشرطة ٢٠ ٠٠٠ شلن أوغندي (٢٠ دولارا أمريكيا) فان متوسط مقدار الرشوة المدفوع للمحاكم بلغ ٥٠ ٠٠٠ شلن أوغندي (٥٠ دولارا أمريكيا).<sup>(٨)</sup>

٢٤- وتدعو الحاجة أيضا الى اجراء اصلاحات لتيسير ولزيادة شفافية عملية اتخاذ القرارات والتفاعل مع المواطنين. ومن الصعب التعامل مع الفساد عندما يكون هناك افتقاد الثقة بين المواطنين والادارة العامة. وسوف تتفاقم هذه الحالة اذا ما تركزت السلطة التقديرية على الأمور العامة و/أو الخاصة، بشكل أساسي في النظام السياسي أو في الادارة المالية - السياسية التي لا تزال تمارس فلسفة القوة على المواطنين بدلا من اسداء الخدمة للمواطنين.<sup>(٦)</sup> ولهذا يجب الاضطلاع بمبادرات تعمل ليس فحسب على اصلاح تنظيم الادارة العامة، بل تعمل أيضا على تعديل التربية الثقافية السياسية من حيث ارتباطها بعدم الاستقرار الاقتصادي وثقافة السوق.

**دال - الفساد في القطاع الخاص**

فيها قطاعات الأعمال الأصغر ذات الموارد والمهارات المحدودة.

٢٧- وهناك مشكلة أخرى يواجهها قطاع الأعمال ألا وهي المعاملات في المجالات الظننية غير المحددة جيدا حيث يعتبر الفساد فيها أقل وضوحا. وهذه هي المجالات التي تبدأ فيها جميع الأنشطة، مثل دفع مبالغ عمولة، وكراميات نظير التوقيع، ومبالغ نظير التسهيلات وتبرعات لأسباب انسانية، كلها تبدأ كممارسات مشروعة، بيد أنها في مرحلة ما في العملية تتحول الى ممارسات أو أنشطة فاسدة. والسؤال بالنسبة لقطاعات أعمال كثيرة هو كيف يحدد ما يعتبر رشوة فعلا.<sup>(٢٠)</sup>

٢٨- ولدى فحص مسائل الفساد التي تطرق اليها مختلف الاتفاقيات الدولية بشأن الفساد والرشوة وكذلك القوانين العقابية في مختلف البلدان، يصبح من الواضح أنه لا توجد تدابير ذاتية أو موضوعية جيدة لإنعاز الشركات.<sup>(٢١)</sup> وعلاوة على ذلك فإن كثيرا من هذه الاتفاقيات تركز على تعريف ضيق للفساد مما أسفر عن سن مزيد من قوانين تشريعية وطنية أشمل أو قوانين عقابية وطنية لتغطية أنشطة لا تدخل في متن المعاهدات الدولية.<sup>(٢٢)</sup>

**هاء - حلقة الوصل بالجريمة المنظمة**

٢٩- لقد نوقشت في الفرع السابق الحالات التي تُكره فيها قطاعات الأعمال المشروعة على أن تدفع رشواى أو على أن تشهد ممارسات مشروعة تتحول الى سلوك اجرامي. ولكن الحالة تختلف تماما حيثما تكون الجريمة المنظمة ضالعة في أنشطة غير مشروعة.

٣٠- وهناك خط رفيع يفصل ما بين الأنشطة التي يدخل فيها الفساد وغيرها من المطارادات الاجرامية المنظمة. فالجماعات الاجرامية المنظمة ضالعة في ممارسات فاسدة، يحتمل أنها في شكل ابتزاز أو رشوة أو تبرعات لحملة سياسية غير مشروعة بغية كسب نصيب متميز في سوق معينة. ويزيد في تدعيم هذه الميزة غسل الأرباح غير المشروعة من أجل اعادة استثمارها في اقتصاد مشروع.

٢٥- قد تكون قطاعات الأعمال إما هي مدبرة الفساد بتقديم رشواى الى المسؤولين العموميين من أجل الحصول على عقود،<sup>(٢٣)</sup> أو أن تكون هذه القطاعات هي الضحية، حيث يغيرها على دفع رشواى موظفون عموميون أو غيرهم من قطاعات أعمال ممن يتم الحصول منهم على التراخيص والعقود والحماية أو الضمانات. وقد يقتصر الفساد كلية داخل عالم قطاع الأعمال، حيث يحدث ما بين الشركات<sup>(٢٤)</sup> أو أن الفساد قد يمتد الى ساحة الحكومة أو الموظفين العموميين. وفي أي من الحالتين، فإن بيئة الفساد تميل الى أن تفضل الشركات المحلية المعتادة على الطريقة المحلية لانجاز المشاريع والأعمال. وعلاوة على افتقاد المعرفة الكافية بالسوق المحلية، فإن الشركات الأجنبية قد تكون أيضا مسؤولة في بلدها اذا ما منعت من تقديم رشواى بسبب تشريعاتها الوطنية الخاصة بالرشواى الأجنبية أو اذا ما صدقت حكوماتها على اتفاقات دولية مثل اتفاقية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية.

٢٦- والأنشطة التجارية التي تنطوي على فساد ورشوة ليست هي دائما أعمال متعمدة من جانب المنظمات الاجرامية. فقد يكون من الصعب على المؤسسات أن ترفض دفع رشواى. وقد تكون المنظمات ذات التربية الثقافية الأخلاقية الراسخة في نظام الشركات قادرة على رفض الاغراء وقد تكون الشركات المتعددة الجنسيات الكبيرة قادرة على أن تتحمل فقدان العقود بغية تجنب حالات تنطوي على دفع رشواى. بيد أن مثل هذه القرارات قد تكون أصعب بالنسبة لقطاعات الأعمال الأصغر التي يتوقف بقاؤها على الحصول على عقد محدد. ووفقا لما يقوله لاوفر (Laufer)،<sup>(٢٥)</sup> فإن نسبة ٩٧ في المائة من جميع الادانات في المحاكم الاتحادية في الولايات المتحدة تضمنت شركات يعمل بها ما يقل عن ٥٠ موظفا. بيد أن هذا قد يعكس حقيقة مفادها أن قطاعات الأعمال الصغيرة مستهدفة، أو أنه من الأيسر الحصول على ادانة في القضايا التي تضرع



المدني ووسائل الاعلام)؛ (ج) منع الفساد؛ و(د) انفاذ القانون.

٣٥- وينبغي التمييز بين التدابير الوطنية السياسية والقانونية التي يتعين تدارسها في مكافحة الفساد. فالتدابير القانونية التقدمية لا يمكن تنفيذها بفعالية الا عندما تتواجد بيئة سياسية لا تتهاون مع السلوك الفاسد والتي تكفل الادارة الرشيدة.

#### ١ - على المستوى السياسي

٣٦- حيث ان الفساد يعتبر جريمة مستترة، فان الشفافية داخل العمليات الجماهيرية العامة تعتبر واحدة من أهم الاحتياجات السياسية. ويجب اعتبار الادارة العامة في المقام الأول خدمة مقدمة للمواطنين وليست لممارسة السلطة. ولهذا يتعين استحداث وانتهاج قواعد للسلوك وقواعد واضحة للاجراءات بشأن سبل الحصول على الأشغال العامة، أو التعاقد. وعلاوة على ذلك تدعو الحاجة الى وجود ادارة عامة واضحة ومنظمة بشكل بسيط، بحيث تقل فرص استخدام الترتيبات الادارية المعقدة لاختفاء السلوك الفاسد. ووفقا لمبدأ الزواجر والضوابط، فان مثل هذا النظام ينبغي أن يشمل فصلا دقيقا للمسؤوليات بحيث لا تكون هناك هيئة وحيدة أو فرع وحيد مسؤول عن اتخاذ القرارات وعن انفاذها. وعلاوة على ذلك، هناك حاجة الى فصل دقيق بين مختلف الوحدات الادارية واستقلالها بغية تجنب تخصيص مناصب رئيسية داخل المؤسسات المختلفة عن طريق شبكات فاسدة. ولدى مكافحة الفساد على المستويات العليا، يجب وضع قواعد ملزمة وغير غامضة لعمليات التعيين والجزاءات التأديبية. وأخيرا، فان فعالية تلك التدابير يجب أن تكفلها آليات مستقلة للرصد والمراقبة مثل عمليات المراجعة.

٣٧- وعلاوة على ذلك فان أية ادارة لا يمكن أن ينفذ الفساد اليها تحتاج أيضا الى تربية سياسية مدنية يستطيع فيها الجمهور العام أن يلاحظ بشكل نقدي الأنشطة الرسمية التي تحتاج بدورها الى شفافية والى سهولة في الاطلاع على البيانات المالية بشأن المعاملات العامة. ويمكن تحقيق هذه الأنشطة عن طريق الرصد والمراجعة والاشراف من لجان مستقلة ومن صحافة حرة

٣١- وقد جرى التعرف منذ فترة طويلة على الحلقة التي تصل ما بين الفساد والجريمة المنظمة. فالفساد الاستراتيجي أو الارضاء المتبادل بين الجريمة المنظمة والشرطة، أو التحالفات الاستراتيجية الطويلة المدى بين الجريمة المنظمة والسلطات المحلية مثل مجالس المدن والأحزاب السياسية أو أصحاب المشاريع الحرة،<sup>(٢٢)</sup> انما هي أمثلة للنفوذ المدمر الذي تمارسه الجريمة المنظمة. فقد شاركت شركة طيران مقرها اليابان في مثل هذا الترتيب عندما دفعت ما يقدر بمبلغ ٢٢ر٨ مليون ين، على مدى ثلاث سنوات ونصف، الى شركة اجرامية منظمة تخفي حقيقتها، بغية تأمين اجتماعات سلمية لحملة الأسهم.

٣٢- ولأن الجريمة المنظمة تخترق جميع مستويات عالم قطاع الأعمال، يجب استحداث تدابير لمكافحة نفوذها على كل مستوى من هذه المستويات أيضا.

٣٣- ويتوخى مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، في مادتها ٤ مكررا ثانيا (أنظر A/AC.254/4/Rev.6) تجريم الفساد عندما تضلع في الفساد جماعة اجرامية منظمة. وسوف تشمل أنواع الأفعال المعلنة بموجب الاتفاقية الأنشطة الفاسدة التي يضلع فيها موظف مدني دولي، أو موظف عام أجنبي، أو قاض أو غير ذلك من المسؤولين في محكمة دولية.<sup>(٢٣)</sup> وليست موضع جدال ضرورة التصدي لارتكاب الفساد أو الوقوع فيه. بيد أنه ما زال من غير الواضح الى أية درجة ينبغي لمشروع الاتفاقية أن يعالج مسائل الفساد، في ضوء حقيقة أن هذه الأفعال الاجرامية قد تتضمنها في المستقبل الصكوك الدولية بشأن الفساد.

#### ثالثا - اجراءات التصدي للفساد

##### ألف - التدابير الوطنية

٣٤- لقد أظهرت التجارب الناجحة مثل تلك التي حدثت في منطقة هونغ كونغ الادارية الخاصة التابعة للصين<sup>(٤)</sup> أن هناك أربعة عناصر هامة في أية استراتيجية لمكافحة الفساد: (أ) انكفاء الوعي وتربية الجمهور؛ (ب) بناء المؤسسات عبر جميع القطاعات (القضائية والتشريعية والتنفيذية والخاصة والمجتمع

٤١- ويجدر بالذكر في بداية الأمر أنه يتعين تنفيذ جميع الإصلاحات الإدارية داخل النظام القضائي والإدارة المفضلة. وهذا قد يشمل إعادة تشكيل المحاكم. كما أن وجود نظام من قاض وحيد يعتبر أكثر عرضة للفساد من دائرة أو نظام للمطلفين.<sup>(٢٩)</sup> ولضمان وجود نظام ضابط لمكافحة الأحكام الفاسدة على الأقل، ينبغي أن يتوافر شكل ما من الاستئناف. ووجود نظام فعال من المحاكم الخالية من الفساد يحتاج إلى إدارة صحيحة للقضايا لضمان الوصول العادل والسريع إلى العدالة.

٤٢- وعلاوة على ذلك، فإن إجراءات المحاكمة الناجحة تتوقف على وجود قواعد إجرائية وافية بالغرض. وفي هذا السياق، ينبغي أن تتوافر القواعد والقوانين والتدابير القانونية التي تحمي الشهود والمخبرين الذين يبلغون عن أعمال غير مشروعة. والدافع إلى ذلك هو أن حالات الفساد غالباً لا تكتشف إلا بالاعتماد على تلك القنوات التي ترد منها المعلومات. وقد أثبتت التجربة أن الاختصاص القضائي المتخصص مع وجود شهود سريين وأدلة مستترة لا يعتبر تدبيراً وافياً لمحاربة الفساد. وهذا يرجع أساساً إلى أن الجمهور يحتمل أن يتصور ذلك الاختصاص كعدالة دون ملامح، وبسبب افتقار هذه الأخيرة إلى الشفافية، فإن الجمهور قد يفقد الثقة في النظام القضائي.<sup>(٣٠)</sup>

٤٣- ويعتبر تعزيز القانون الجنائي واحداً من أهم الأدوات القانونية لمكافحة الفساد. وهذا يشمل المعايير اللازمة للمعاقبة عن الرشوة والفساد على جانبي العرض والطلب داخل القطاعين العام والخاص. ولمواصلة هذا المسار، وحيث أن الفساد في قطاع الأعمال وعلى المستويات العليا غالباً ما ترتكبه هيئات اعتبارية، يجب استحداث حلول معيارية بشأن المسؤولية الجنائية لتلك الجهات.

٤٤- ومع ذلك فإن القانون الجنائي بوصفه واحداً من التدابير القمعية يجب أن يستكمل بأدوات وقائية وغير جنائية لتحقيق تربية أخلاقية جديدة خالية من الفساد. وكمثال لذلك، فإن إصلاح القانون التجاري يعتبر واحداً من التدابير التي يقع عليها الاختيار. فقواعد السلوك الملزمة والمراجعة والمراقبة تعتبر من الأمور المطلوبة

معززة.<sup>(٢٤)</sup> والفعالية في مثل هذا الرصد لمكافحة الفساد إنما تصوره أمثلة مثل اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد في منطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة التابعة للصين، ومكتب التحقيقات في الممارسات الفاسدة في سنغافورة ولجنة نيوساوث ويلز المستقلة لمكافحة الفساد في أستراليا.<sup>(٢٥)</sup> ورغم أن إنشاء لجان مستقلة يعتبر إلى حد كبير إجراء ناجحاً، فإن البعض يتساءل عما إذا كان ينبغي وجود اختصاص قضائي خالص لهذه المنظمات بشأن المشكلة.<sup>(٢٦)</sup>

٣٨- ويمكن أيضاً ملاحظة التقدم المشجع المحرز في مكافحة الجريمة بإنشاء آليات للرقابة في بولندا وأوغندا.<sup>(٢٧)</sup> وثمة وسيلة فعالة أخرى لتثبيد الضغط العام ضد المؤسسات الفاسدة، وهي أسلوب بطاقة تسجيل نقاط جودة الأداء، وبهذا الأسلوب يقوم المستعملون بوضع علامات لمدى جودة الخدمات التي تقدمها الوكالات. وهذا التدبير أرساه ساموال بول في بنغالور، الهند، للمساعدة على الحد من الرشوة وانتهاء بفصل الموظفين الفاسدين.<sup>(٢٨)</sup>

٣٩- وعلاوة على ذلك، ينبغي النظر في تلك الإصلاحات في مجال السياسات الاقتصادية التي من شأنها أن تقلل الفرص أمام الفساد. وكما ذكر من قبل، فإن الفساد غالباً ما يستخدم للالتفاف حول التعريفات الجمركية والضرائب والحوافز. ولذلك، فإن تقليل هذه الثغرات المتاحة أمام السلوك غير المشروع سوف يساعد على الحد من الفساد ويفتح أيضاً موارد جديدة داخل الإدارة للرقابة وإنفاذ الحوافز الباقية مثل المعايير البيئية والأمنية.

## ٢- على المستوى القانوني

٤٠- إن التدابير الوطنية داخل النظام القانوني تشير أساساً إلى استحداث وتطبيق مختلف الأدوات القانونية، مثل الجزاءات الجنائية وتشير إلى شيء قد مضى دون ملاحظة حتى الآن - ألا وهو استخدام سبل الانتصاف في تدابير غير جنائية، مثل المسؤولية أو الإغفال أو مصادرة الأصول غير المشروعة.

٤٧- وعلى وجه العموم، فقد كانت الحكومات محجمة عن الاعتراف بحقيقة مشكلة الاغواء. وهذا يخلق توهمًا بأن قطاعات الأعمال هي مصدر الفساد. والحل يكمن في اعتراف الحكومات بجانب الطلب. فالشركات تحتاج الى نوع من المساعدة لمكافحة الاغواء بدفع رشاوى، ويجب على الحكومات أن تتحمل مسؤولية التصدي لهذا. كما يجب أن يكون التعاون ذو طابع دولي.

٤٨- وفي الدراسة التي أجراها معهد الأمم المتحدة الأقاليمي لأبحاث الجريمة والعدالة في سنة ١٩٩٧ بشأن الفساد في البلدان ذات الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال<sup>(٣٢)</sup> قدمت اقتراحات من أجل استحداث تدابير لمنع الفساد وهي: (أ) زيادة المنافسة النزيهة؛ (ب) الحد من الاحتكارات في السوق؛ (ج) اصدار سياسة اقتصادية واجتماعية كافية؛ (د) وضع الزواجر والضوابط اللازمة لصانعي القرارات؛ (هـ) زيادة الشفافية في الادارة العامة وتبسيط الاجراءات الادارية؛ (و) الأخذ باختبار الاستقامة واجراءات وهياكل المراجعة؛ (ز) تحسين التشريعات ومراقبة القطاعات المعرضة للفساد؛ (ح) تحسين الضوابط للرقابة على المصارف بما في ذلك ازالة السرية المصرفية والتشجيع على اكتشاف والابلاغ عنه، والحد من المعاملات النقدية؛ (ط) توفير مزيد من المعلومات للجُمهور واندكاء الوعي العام.

#### جيم - استخدام البيانات الاحصائية لفهم أبعاد الفساد

٤٩- من الصعب عادة توفير أو عرض صورة واضحة لأبعاد الفساد عن طريق استخدام احصاءات الجريمة الرسمية. فقبل كل شيء وعلى أفضل تقدير، فإن احصاءات الجريمة الرسمية تقيس المدى الذي يصل اليه الناس في انتهاك القواعد القانونية الراهنة، وبالتالي، لا يمكن أن تسجل تلك الأنواع من الفساد التي لا تراعيها التشريعات المحلية الراهنة. وعلاوة على ذلك، فلا يتم تسجيل سوى الحوادث التي يبلغ عنها فعلا الى الشرطة. فاذا كان الأشخاص خائفين أو ليس لديهم الثقة في نظام العدالة الجنائية، فانهم لن يبلغوا عن الحوادث حتى لو أصبحوا على علم بها.<sup>(٣٣)</sup>

لارساء الشفافية داخل عالم قطاع الأعمال والادارة العامة. وعلاوة على ذلك، ينبغي فرض جزاءات لمعاقبة الفساد داخل القطاع الخاص، وخصوصا المعاقبة بقواعد القانون الخاص لضمان ألا يستهوي السلوك الفاسد أي شخص من الأشخاص. ويبين المثال الذي ضربته جمهورية كوريا أن مثل هذه القواعد يمكن أن تطبق بفعالية باكتشاف الشركات التي تعتبر مهملّة نتيجة الاخلال بمعايير الاشراف.<sup>(٣٤)</sup>

#### باء - منع الفساد

٤٥- هناك أربعة عناصر تبدو حاسمة بالنسبة لمنع الفساد منعا فعالا: (أ) التنمية الاجتماعية؛ (ب) الاصلاح الديمقراطي؛ (ج) وجود مجتمع مدني قوي تتاح فيه سبل الحصول على المعلومات والتفويض بالاشراف على الدولة؛ و(د) تأكيد سيادة القانون.<sup>(٣٥)</sup> بيد أنه يجدر بالذكر أنه لا يوجد نموذج وحيد أو ممارسة وحيدة تناسب جميع الدول ويحتاج كل اختصاص قضائي الى أن يستكشف الممارسات المستمدة من مجموعة متنوعة من الخيارات.<sup>(٣٦)</sup> أما التدابير الرامية الى منع الفساد، في شكل مدونات لقواعد السلوك والتدريب على المبادئ الأخلاقية، فيجب أن تركز على مختلف القطاعات وعلى جميع المستويات داخل المجتمع لتشمل المؤسسات المحلية في القطاعين العام والخاص، بما في ذلك الادارة العامة، والمكتب السياسي، والشركات على المستويات المحلية والوطنية والدولية.<sup>(٣٧)</sup>

٤٦- وتعتبر المنظمات أداة فعالة في كبح الفساد داخل هياكلها عن طريق التدابير الداخلية مثل الاجراءات الواضحة، ومن شأن وجود نظام بسيط للمحاسبة، ونظام فعال للاشراف والشفافية واعتماد مدونة مناسبة لقواعد السلوك، أن ترتفع المعايير الأخلاقية داخل المنظمة. ويجب على القيادات أن تدعم تربية ثقافية قوامها الأمانة داخل منظماتها، كما يجب الأخذ ببرامج التقيد والالتزام التي تشمل تدريب الموظفين على جميع المستويات. ويجب على قطاع الأعمال أن يحدد ويطبق القيم المعتمدة لدى الشركات وأن يدعم عقلية "الطموح" مقابل عقلية "امتثال الأوامر".

في الدراسات الاستقصائية التي تضطلع بها "المنظمة الدولية للشفافية" من أجل إصدار مؤشر ملاحظاتها الخاصة بالفساد، أن تسهم بثالث مصدر للمعلومات.<sup>(٣٨)</sup> ويعتمد المؤشر أساسا على ملاحظات لأهمية الظاهرة المستفادة من مصادر مختلفة في فترات مختلفة ومن مختلف الأفراد الذين أجابوا على تساؤلات الدراسات الاستقصائية.

٥٣- ويوحى الارتباط القوي المتبادلة بين مختلف المصادر الاحصائية الدولية، رغم أنها مختلفة جدا عن بعضها البعض، أن وجود معدل مرتفع من الفساد العام في الشوارع، من المحتمل أن ينبئ بمعدل مرتفع من الفساد في قطاع الأعمال وكذلك بمعدل مرتفع من الفساد السياسي والمالي (الذي قلما يخرج الى النور). وقد لا يكون العكس صحيحا، حيث ان شدة ظهور الحالات الخطيرة من الفساد السياسي والمالي قد تكشف عن استعداد مجتمع ما للقضاء على الظاهرة، وبالتالي تشير الى توافق عام واسع النطاق ضد السلوكيات الفاسدة.

٥٤- وفي دراسة عن الفساد اضطلع بها معهد الأمم المتحدة الأقليمي لأبحاث الجريمة والعدالة في سنة ١٩٩٧ في تسعة بلدان تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية،<sup>(٣٩)</sup> تم التعرف على مشاكل في مجالات التشريعات والنظم وتطوير المهارات والمعلومات. وفي مجال التشريعات، تم التعرف على مشكلة الافتقار الى قوانين شاملة لمكافحة الفساد، بما في ذلك نقص الأحكام لتوسيع نطاق الفساد ليشمل القطاع الخاص والمسؤولين الأجانب. وعلاوة على ذلك، وجدت أحكام غامضة بشأن بعض تقنيات التحقيق، مثل التنصت باستراق الأسلاك، و/أو المراقبة الالكترونية؛ والعملاء السريين وحماية الشهود، ووسائل الحصول على أقوال الشهود، وامكانية التحقيق مع المصارف الخاصة والمعاملات الدولية. وخلصت الدراسة الى أن مفهوم مسؤولية الشركات كان بوجه عام مفقدا.

٥٥- ومن بين العقبات أمام مكافحة الفساد والمتصلة بالأمور التنظيمية وبالمهارات وبالمعلومات، وجد أن الافتقار الى التعاون حدث فيما بين الوكالات الوطنية

٥٠- ومع ذلك فان بعض المعلومات النمطية تعتبر متاحة على المستوى الدولي عن طريق دراسة الأمم المتحدة الاستقصائية لاتجاهات الجريمة وعمليات نظم العدالة الجنائية.<sup>(٣٣)</sup> وتوجد للدراسة الاستقصائية الدولية بشأن ضحايا الجريمة<sup>(٣٤)</sup> ميزة على غيرها من المصادر بشأن الفساد، ذلك لأنها تقيس حجم الجريمة استنادا الى التجربة المباشرة للمواطنين وتوجهها الى المسؤولين العموميين. وبعبارة أخرى، فإنها تحاول أن تتصيد حجم الرشوة من المسؤولين العموميين التي من المحتمل أنها أقل شيء من حيث الشفافية بيد أنها الشكل التقليدي للفساد.<sup>(٣٥)</sup>

٥١- ويجري استخدام عدد متزايد من الدراسات الاستقصائية في المعركة لمكافحة الفساد. وبوجه عام هناك فئتان من الدراسات الاستقصائية:<sup>(٣٦)</sup>

(أ) دراسات استقصائية لزيادة الوعي: هذه تضطلع بها منظمات دولية وهي تقيس المعدلات الملاحظة للفساد عبر البلدان بغية زيادة الوعي وتشجيع الرصد على المستوى الدولي. وهذه البيانات تستخدمها في الأغلب المنظمات الدولية من أجل انكفاء الوعي، وفي بعض الأحيان من أجل الرصد (على سبيل المثال، مؤشر المنظمة الدولية للشفافية بشأن ملاحظات الفساد):<sup>(٣٧)</sup>

(ب) دراسات استقصائية للتخطيط استنادا الى المجتمع المحلي: تضطلع بهذه الدراسات الاستقصائية الوكالات الوطنية لمكافحة الفساد وهي تقيس المستويات المشاهدة للفساد على المستويات الوطنية و/أو البلدية بغية انشاء خط أساسي لزيادة المساءلة، ليس هذا فحسب، بل أيضا لتيسير التخطيط استنادا الى المجتمع المحلي، حيث يجري استخدام البيانات كمدخل يساهم في عملية تخطيط الاجراءات الوطنية أو البلدية. وتميل هذه الدراسات الاستقصائية الى أن تكون واسعة النطاق، وهي غالبا ما تستكملها الأفرقة المحورية وربما تعممها عن طريق حلقات عمل معنية بتخطيط الاجراءات العريضة النطاق.

٥٢- ويمكن لآراء نخبة من الفنيين من نظام العدالة الجنائية و/أو رجال الأعمال، مثل تلك الآراء المستخدمة

٥٩- ومع عولمة الأسواق وتنامي الشركات المتعددة الجنسيات والتوسع في التجارة عبر شبكة الانترنت، فسوف تنشأ مشاكل تتعلق بالاختصاصات القضائية في اجراءات التحقيق والمحاكمة. وحيث تصبح القضايا أكثر تعقيدا، يجب تطوير الخبرة الفنية الضرورية لاتاحة المجال لتحقيق النجاح في التحقيق ومحاكمة مخططات الفساد والرشوة المحكمة. كما ينبغي ايلاء الاهتمام أيضا للتبرعات غير المشروعة المقدمة من قطاع الأعمال لتمويل الحملات السياسية.

٦٠- وعلاوة على ذلك، يجب تحديد مدى العقوبة المستحقة على الأشخاص الاعتباريين والذين يعتبرون موظفين مسؤولين داخل المنظمات، كما يجب البت في العقوبات المناسبة. كما يجب على التشريعات أن تتيح المجال ليتسنى بنجاح محاكمة قطاعات الأعمال أو الشركات والنص على مصادرة الأصول المكتسبة عن طريق الرشوة والفساد أو الممارسات غير المشروعة الأخرى.

٦١- وحيث تصبح الجريمة المنظمة أكثر ضلوعا في الممارسات الفاسدة لقطاع الأعمال، مما ينتج عنه ضرورة غسل المكاسب غير المشروعة، فسوف تصبح شفافية الشركات المصرفية الخارجية شاغلا من الشواغل الهامة.

#### رابعا- الخبرات والأنشطة على المستوى الدولي

٦٢- وحيث ان ظاهرة الفساد هي مشكلة عالمية النطاق، فان الحاجة تتطلب التعاون الدولي لسد الثغرات التي يحدثها وجود معايير مزدوجة<sup>(٤١)</sup> وللاضطلاع بتدابير مشتركة.

٦٣- ومع تزايد العولمة في الاقتصاد والطابع الدولي للأنشطة غير المشروعة، فان التعاون الدولي فيما بين الحكومات مع اشتراك المنظمات الدولية والقطاع الخاص والمجتمع المدني قد أصبح أمرا أساسيا لمكافحة الفساد. وقد خصصت وسائل الاعلام اهتماما كبيرا للفساد في القطاع العام في حين بدأ المواطنون يتكلمون جهارا وبصراحة ضد التصرفات غير الأخلاقية التي يرتكبها

وداخلها، وبين البلدان الأخرى والمنظمات الدولية. ولم يكن هناك ما يكفي من موارد مالية ومعدات تقنية لتنفيذ تقنيات التحقيق الخاصة، ولا ما يكفي من قواعد بيانات وشبكات لتتيح المجال لاجراء تحليل ورصد اتجاهات الفساد وحالاته أو للاضطلاع بتبادل المعلومات فيما بين الوكالات المختلفة التي تتصدى للفساد. وعلاوة على ذلك، فان موظفي العدالة الجنائية لا يحظون بمكانة اجتماعية عالية وكانت هناك صعوبات في تعيين موظفين أكفاء مختصين. وأخيرا، هناك افتقار الى عمليات مراجعة ورصد مشتركة بين المنظمات ووجدت مشاكل في تنفيذ مدونات قواعد السلوك.

٥٦- وهناك معوقات تجعل من الصعب معالجة مشكلة الفساد على نحو صحيح، وهي ينبغي معالجتها بغية ضمان أن تنفذ التشريعات تنفيذا فعالا.

#### دال - مجالات الاهتمام في المستقبل

٥٧- هناك عدد من المجالات التي يجب على الحكومات وقطاعات الأعمال على السواء أن تركز فيها جهودها في المستقبل اذا ما أريد احراز نجاح في مكافحة الفساد. وقد أدى البعد الدولي/عبر الوطني للفساد وهو الحديث نسبيا، الى تداخل مفاهيم الجريمة المنظمة عبر الوطنية والفساد والاحتيال الدولي والجريمة الاقتصادية. ويجب معالجة كل واحد من هذه بشكل صحيح وذلك بأدوات شاملة تضم جميع الأشكال الممكنة لسوء السلوك في المعاملات المالية الدولية.

٥٨- وينبغي للتعاون الدولي أن يركز أساسا على أوجه التناغم بين التجارة والأمن والقواعد البيئية والضريبية بغية سد الثغرات التي تيسر ارتكاب الفساد والكسب غير المشروع. وعلاوة على ذلك، يلزم، بغية تحقيق نتائج ملموسة، ايجاد تعاون وثيق بين الشرطة والجمارك والسلطات المالية لدى البلدان المعنية. وحيث ان المعاملات الدولية تستخدم أيضا لاختفاء المكاسب غير المشروعة، فيوصى باتخاذ تدابير كافية لمكافحة غسل الأموال. وأخيرا، يعتبر من الضروري اتباع معايير المحاسبة والمراجعة العالمية النطاق لضمان الشفافية في المعاملات الدولية لقطاع الأعمال.<sup>(٤٠)</sup>

(ب) استحداث مؤسسات أو هيئات مستقلة لمراجعة الحسابات، أو تعزيز القائم منها، لتدقيق المصروفات العامة؛

(ج) انشاء أجهزة متخصصة لمحاربة الفساد؛

(د) اتخاذ تدابير لتحقيق أو تشجيع الشفافية في ادارة الأموال العامة وفي عملية صنع القرارات؛

(هـ) انشاء اجراءات شفافة قائمة على المنافسة لطرح ومراقبة مناقصات عقود الأشغال العامة واستحداث قواعد واضحة للاشتراء؛

(و) اتخاذ تدبير لكفالة المنافسة الحرة، بما في ذلك اللوائح المانعة للاحتكار؛

(ز) اتخاذ تدابير لمنع تقديم المزايا غير المشروعة؛

(ح) اسقاط أو تخفيف السرية المصرفية؛

(ط) اتخاذ تدابير لضمان وتشجيع المشاركة الجماهيرية؛

(ي) اتخاذ تدابير لضمان المساءلة وفعالية الاجراءات التأديبية؛

(ك) تمويل الأحزاب والحملات السياسية؛

(ل) ضمان حرية الصحافة والحق في المعلومات؛

(م) اعداد واستحداث مدونات لقواعد آداب المهنة لفئات معينة من المهن؛

(ن) اعداد برنامج لتشجيع تنفيذ المدونة الدولية لقواعد السلوك للموظفين العموميين.

المسؤولون العموميون. وقد اعتمد فعلا عدد من الصكوك لمكافحة الفساد على المستوى الدولي.

### ألف - الأمم المتحدة

٦٤- ان أهم الصكوك التي روجت لها الأمم المتحدة في مجال الفساد هي مدونة قواعد السلوك للموظفين المكلفين بانفاذ القوانين، الذي اعتمده الجمعية العامة بموجب قرارها ١٦٩/٣٤ المؤرخ ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٩ والمدونة الدولية لقواعد السلوك للموظفين العموميين، التي اعتمدها الجمعية العامة في قرارها ٥٩/٥١ المؤرخ ١٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦.<sup>(٤٢)</sup>

٦٥- وفي سنة ١٩٩٦، اعتمدت الجمعية العامة اعلان الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية، (القرار ١٩١/٥١، المرفق) وفي الاعلان اعترف بالحاجة الى تعزيز المسؤولية الاجتماعية والمعايير الأخلاقية القويمة في القطاع العام وفي من جانب الشركات الخاصة، بما في ذلك الشركات عبر الوطنية، ومن أجل الأفراد لدى مباشرة المعاملات التجارية الدولية، وذلك عن طريق أمور، من بينها احترام قوانين وأنظمة البلدان التي تمارس فيها الأنشطة التجارية، أخذة في الاعتبار أثر ما يضطلعون به من أنشطة على التنمية الاقتصادية والاجتماعية وحماية البيئة.

٦٦- وبغية تقديم المساعدات الى البلدان في تطبيق تلك الصكوك وأحكامها، فقد وضعت الأمم المتحدة أيضا دليل التدابير العملية لمكافحة الفساد.<sup>(٤٦)</sup> وعقد اجتماع للخبراء من جميع المناطق في بوينس آيرس في سنة ١٩٩٧ (أنظر E/CN.15/1997/3/Add.1) وذلك للنظر في طرق ووسائل تعزيز التعاون الدولي في هذا المجال، وكذلك لتقديم توصيات بشأن تنقيح وتوسيع نطاق الدليل. وأوصى اجتماع فريق الخبراء بايلاء الاعتبار لطائفة من التدابير المحددة، من بينها ما يلي:

(أ) افصاح الموظفين العموميين عن الأصول والخصوم؛

المعنية بالاتحاد الأوروبي بشأن الفساد في القطاع الخاص، يشكل صكا آخر من الصكوك الهامة.

٧٠- وكانت خطة العمل لمكافحة الجريمة المنظمة، التي اعتمدها مجلس الوزراء الأوروبي في حزيران/يونيه ١٩٩٧، قد تبينت ضرورة وجود سياسة شاملة للاتحاد الأوروبي لمكافحة الفساد. وطالبت اللجنة بإنشاء سياسة أوروبية للاتحاد لمكافحة الفساد استجابة لدعوة من البرلمان الأوروبي بأعداد مثل هذه السياسة تطلعا الى صدور خطة العمل.<sup>(٤٣)</sup>

### جيم - منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

٧١- على المستوى الوطني استجابت الحكومات الى مشاكل الفساد بمختلف الطرق، ومن بينها شن حملات لمكافحة الفساد وتقييم القواعد المنطبقة على الموظفين العموميين واعتماد موثيق للخدمة ومدونات لقواعد السلوك. وقد دأبت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي على تقديم العون الى دولها الأعضاء الـ ٢٩ لمراجعة واصلاح المؤسسات والنظم والشروط المستخدمة لتعزيز المبادئ الأخلاقية في القطاع العام، وتساهم أعمال المنظمة بشأن أخلاقيات القطاع العام في المعركة العالمية لمكافحة الفساد بمعالجة الجانب المختص بالطلب في معادلة الفساد.<sup>(٤٤)</sup> وفي نهج منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، يُعترف بالفساد بأنه ببساطة ليس عملا اجراميا فرديا بل انه بالأحرى نتيجة فشل منهجي ومشكلة ادارية منعكسة في المؤسسات العامة الضعيفة.

٧٢- وقد وجدت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن دور الدولة في منع الفساد يعتبر دورا معقدا مثل ظاهرة الفساد نفسها وأنه يلزم لاحتراز النجاح مجموعة مؤتلفة من الآليات المترابطة تشمل نظاما لادارة المبادئ الأخلاقية، وتقنيات محددة لمنع وانفاذ القوانين بشكل فعال (أي "نظام لادارة المبادئ الأخلاقية"). واستنادا الى مجموعة من المبادئ لادارة المبادئ الأخلاقية في القطاع العام قام بوضعها والموافقة عليها ممثلو الدول الأعضاء لدعم الحكومات في مراجعتها لتنظيم ادارة المبادئ الأخلاقية، اعتمد

٦٧- وكانت توصيات اجتماع فريق الخبراء أيضا هي أساس اعداد بروتوكول رصد الفساد، وهو العنصر الخاص بالتقييم في البرنامج العالمي لمكافحة الفساد.

٦٨- وقد دأبت اللجنة المخصصة لاعداد اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية على معالجة مسألة الفساد. ففي دورتها السادسة، ناقشت اللجنة المخصصة احتمال ادراج مواد بشأن تجريم فساد الموظفين العموميين من جانب جماعات الجريمة المنظمة وبشأن التدابير الرامية لمنع ومراقبة هذا الفساد. وعلاوة على ذلك، فان الجمعية العامة طلبت في قرارها ١٢٨/٥٤، المؤرخ ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩، الى اللجنة المخصصة أن تستكشف مدى استصواب وضع صك دولي لمكافحة الفساد، إما مكمل للاتفاقية أو مستقل عنها. يصاغ بعد وضع الصيغة النهائية للاتفاقية والصكوك الاضافية الثلاثة المشار اليها في قرار الجمعية العامة ١١١/٥٣، وأن تعرض آراءها في ذلك على لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية. وقررت اللجنة المخصصة أن تتخذ اجراء بشأن المسألة أثناء دورتها السابعة المقرر عقدها في فيينا في الفترة ١٧ الى ٢٨ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٠ وأن تضع توصيات محددة من أجل اعداد صك عالمي لمكافحة الفساد.

### باء - الاتحاد الأوروبي

٦٩- تضمن بروتوكول لاتفاقية حماية المصالح المالية التابعة للاتحاد الأوروبي، المعتمد في سنة ١٩٩٦ بتجريم الفساد الايجابي والسلبي للمسؤولين على المستوى الوطني والمستوى المجتمعي المحلي. وتضمن بروتوكول ثان، اعتمد في سنة ١٩٩٧، أحكاما من أجل تجريم غسل العائدات المتأتية من الفساد وأدرج مسؤولية الأشخاص الاعتباريين الضالعين في الجريمة المنظمة. وتضمنت اتفاقية مكافحة الفساد وضلوع المسؤولين في الجماعة الأوروبية أو المسؤولين في الدول الأعضاء للاتحاد الأوروبي، المعتمدة في سنة ١٩٩٧، تجريما للفساد الايجابي والسلبي للمسؤولين حتى لو كان الضرر المالي ليس مسألة تهم الاتحاد. كما أن قانون العمل المشترك المؤرخ ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨ الذي اعتمده المجلس استنادا الى المادة كاف-٣ من المعاهدة

المتعدد الاختصاصات المعني بالفساد. ويعتبر حجر أساس استراتيجية المجلس لمكافحة الفساد هو اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد والتي اعتمدت في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٨ ووقّعت عليها حتى الآن ٣٠ دولة وصدقت عليها دولة واحدة.<sup>(٤٥)</sup>

٧٦- وتنبع عناصر القانون الموضوعية في صكوك منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومجلس أوروبا، مباشرة من هدف ونطاق كل اتفاقية. ففي حين تحظر اتفاقية المنظمة نوعاً محدداً من الفساد ولا تنص على تحفظات، فإن اتفاقية مجلس أوروبا تحظر مختلف أشكال الفساد وتسمح بإبداء التحفظات. وكما ذكر من قبل، فإن هذه الاتفاقية الأخيرة تنص على تجريم الرشوة الفعلية والسلبية للموظفين المحليين، وتعتبر واحدة من أهم المعاهدات الشاملة في هذا الميدان، ذلك لأنها لا تشمل الموظفين العموميين الأجانب فحسب بل تشمل أيضاً الجانب السلبي للرشوة والموظفين العموميين وأعضاء البرلمان ليس فقط في الدول الأعضاء بل أيضاً في الدول المتعاقدة غير الأعضاء في الاتفاقية.

٧٧- ووضع مجلس أوروبا أيضاً للامسات النهائية في سنة ١٩٩٩ على اتفاقية بشأن الفساد في إطار القانون المدني، وهي تعتبر أول محاولة لتحديد المبادئ والقواعد المشتركة على مستوى دولي في ميدان القانون المدني والفساد. وقد أنشأ المركز أيضاً آلية للرصد، وهي مجموعة الدول المعنية بمكافحة الفساد والتي بدأت العمل في أيار/مايو ١٩٩٩ وتشمل ٢١ دولة عضواً. وتهدف مجموعة الدول المعنية بمكافحة الفساد الى تحسين القدرة لدى دولها الأعضاء على مكافحة الفساد بعملية فعالة ومرنة وهي التقييم المتبادل وتأثير جماعات الأقران استناداً الى المبادئ التوجيهية العشرين لمكافحة الفساد، التي اعتمدها اللجنة الوزارية في قرارها ٢٤ (لسنة ١٩٩٧) المؤرخ ٦ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٧ وتنفيذ الصكوك القانونية الدولية التي سوف تعتمد. أما الدول التي تصبح أطرافاً في اتفاقية القانون الجنائي أو أية صكوك أخرى، فإنها سوف تدخل تلقائياً في التزام بالمشاركة في جماعة الدول المعنية بمكافحة الفساد وأن تقبل إجراءاتها الخاصة برصد الفساد.

مجلس منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي توصيات من أجل ادارة المبادئ الأخلاقية في دوائر الخدمة العامة في نيسان/أبريل ١٩٩٨. كما أمر المجلس اللجنة التابعة له المعنية بالادارة العامة بتحليل المعلومات المقدمة من الدول الأعضاء عن كيفية تطبيق تلك المبادئ، وتقديم الدعم الى البلدان بغية تحسين سلوكها في الخدمة العامة.

٧٣- وفي سنة ١٩٩٤، كانت الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي قد وافقت على توصية أولية بشأن الرشوة في المعاملات التجارية الدولية. وبعد ذلك، اعتمد المجلس توصية منقحة بشأن مكافحة الرشوة في المعاملات التجارية الدولية في شهر أيار/مايو ١٩٩٧. واستناداً الى هذه التوصيات والى المزيد من المناقشات، اعتمدت جميع الدول الأعضاء في تلك المنظمة وخمس دول غير أعضاء، اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية، التي دخلت حيز النفاذ في ١٥ شباط/فبراير ١٩٩٩.

٧٤- وتعرّف الاتفاقية الموظف العمومي بشكل عام جداً بغية شمول جميع الأشخاص الذين يمارسون وظائف عامة، والتي قد تشمل أي نشاط في المصالح العامة وأي موظف أجنبي يمكن أن يكون موظفاً في شركة لمشروع عام، أو رئيساً لاحتكار حكومي أو موظفاً كبيراً لأية شركة تمارس الحكومة فيها تأثيراً طاعياً عن طريق ملكية أغلبية أسهمها أو التحكم فيها. وتقضي الاتفاقية بأن رشوة الموظفين العموميين الأجانب تستحق المعاقبة بعقوبات فعلية ومتناسبة ومقنعة بالعدول عن ارتكابها وقابلة للمقارنة مع تلك العقوبات المنطبقة على رشوة الموظفين المحليين.

#### دال - مجلس أوروبا

٧٥- لعب مجلس أوروبا دوراً هاماً في مكافحة الفساد على الصعيد الدولي منذ انعقاد المؤتمر التاسع عشر لوزراء العدل الأوروبيين الذي عقد في مالطة في سنة ١٩٩٤، عن طريق أنشطته داخل إطار الفريق



هـ - البنك الدولي<sup>(٤٦)</sup>

(د) ضم صوته وازدافة دعمه الى الجهود الدولية الرامية الى الحد من الفساد.

٨١- ويعتبر الهدف النهائي لاستراتيجية البنك الدولي هو معاونة الدول على الانتقال من الفساد في النظام الى بيئة تعمل فيها حكومة جيدة الأداء على تقليل الآثار السلبية للفساد على التنمية. وتستند الاستراتيجية الى اجراءات متأتية من ثلاثة اتجاهات: (أ) اصلاح السياسات الاقتصادية؛ (ب) التدعيم المؤسسي؛ و(ج) الاجراء الدولي. ويفترض هذا النموذج أن الفساد هو دالة المؤسسات الضعيفة والسياسات التي تدر عائدات اقتصادية.

## واو - الهيئات والآليات الأخرى

٨٢- في سنة ١٩٧٧، نشرت الغرفة التجارية الدولية قواعد السلوك لمحاربة الابتزاز والرشوة. وفي سنة ١٩٩٤ جرى تنقيح هذه القواعد وأصبحت أكثر صرامة. وحيث ان القصد من هذه القواعد هو مساعدة قطاعات الأعمال في مجال التنظيم الرقابي الذاتي، فانها تعالج جرائم الابتزاز والرشوة والعمولات غير المشروعة وأعمال المراجعة والتسجيل المالي والتبرعات السياسية. وهذه القواعد تعطي أولوية لعمليات الابتزاز والرشوة الواسعة النطاق والتي يكون السياسيون وكبار المسؤولين ضالعين فيها، حيث انها تمثل أكبر تهديد ويمكن أن تسبب أخطر التحريفات الاقتصادية.<sup>(١٢)</sup>

٨٣- ولمعالجة مشاكل الفساد في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، من الضروري تعزيز النمو الاقتصادي، وبناء المؤسسات الديمقراطية القوية، وايجاد دعم شعبي للديمقراطية. فقد باشرت المفوضية الأوروبية ومجلس أوروبا برنامجا مشتركا بعنوان "برنامج مكافحة الفساد والجريمة المنظمة في أوروبا الوسطى والشرقية" وهو يهدف الى تعزيز وتطوير التشريعات والكفاءة وتحسين التعاون فيما بين السلطات القضائية وأجهزة انفاذ القانون في تلك البلدان.<sup>(٤٧)</sup> وتضطلع منظمة التعاون والتنمية في المجال الاقتصادي بمبادرة مشتركة أخرى لصالح هذه الدول، وهي برنامج "تقديم الدعم لتحسين الحكم السديد والادارة في بلدان أوروبا الوسطى وأوروبا الشرقية"، وفي نفس الوقت اسداء النصح بشأن بناء

٧٨- لقد أوجد موضوع محاربة الفساد في الآونة الأخيرة اهتماما أكاديميا كبيرا ووجد كذلك الدعم من أعلى مستويات البنك الدولي والأوساط الدولية. وقد حدد البنك الدولي دوره في هذا المجال في أيلول/سبتمبر ١٩٩٧، ومنذ ذلك الحين أصبح الفساد واحدا من الاعتبارات المتزايدة الأهمية في أنشطته الخاصة بتقديم القروض.

٧٩- وقد تأسس الاطار الانمائي الشامل الجديد الذي وضعه البنك الدولي استنادا الى مقولة منطقية بأن الفساد يعتبر عائقا رئيسيا أمام التنمية الاقتصادية ونتيجة لذلك يتعين معالجة مسائل الادارة الرشيدة باعتبارها جزءا هاما من الاطار الانمائي. وقد توصل عدد متزايد من خبراء التنمية الى نتيجة مؤداها أنه من المستحيل تخفيف حدة الفقر دون قمع الفساد أولا. (وهذه هي الحال بصفة خاصة في بلدان مثل نيجيريا، حيث تحول نسبة ١٠ في المائة من الناتج القومي الاجمالي بعيدا عن القنوات المشروعة، أو في اندونيسيا حيث يتسرب من برامج الجهات المتبرعة ما يتراوح بين ٢٥ و ٣٠ في المائة). والبنك ليس معنيا بممارسة صلاحيات الدولة بوجه عام بالمعنى العريض، بل انه معني على وجه التحديد بالادارة المناسبة للقطاع العام وخلق بيئة مواتية للقطاع الخاص.

٨٠- ويسترشد البنك الدولي بما جاء في اطار معالجة الفساد، على أربعة مستويات:

(أ) منع الاحتيال والفساد داخل مشاريع ممولة من البنك؛

(ب) معاونة الدول التي تطلب الدعم في جهودها للحد من الفساد؛

(ج) ايلاء مزيد من الدراسة للفساد في استراتيجيات المساعدات القطرية والاعتبارات الخاصة بالاقراض للبلدان، وحوار السياسات العامة، والأعمال التحليلية، واختيار وتصميم المشاريع؛

النظم الحديثة للإدارة العامة في ١٣ بلدا من بلدان أوروبا الوسطى وأوروبا الشرقية.<sup>(٤٨)</sup>

٨٤- ويضطلع صندوق النقد الدولي أيضا بدور هام في مجال مكافحة الفساد. ففي سنة ١٩٩٩، اعتمدت لجنته المؤقتة "ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية السياسات النقدية والمالية - اعلان مبادئ" وهو ما جاء بعد مدونة الممارسات السليمة بشأن الشفافية في المالية العامة، الذي سبق وضعها في سنة ١٩٩٨. والهدف من هاتين المدونتين هو زيادة الشفافية في القطاع العام والقطاع المالي. وبغية زيادة الشفافية في عمليات صندوق النقد الدولي، أصدر ملاحظات اعلامية، وكثيرا من ورقات البحث في السياسات العامة، وملخصات ومناقشات المجلس، وتقارير مراجعي الحسابات الخارجيين بشأن اشراف صندوق النقد الدولي وغير ذلك من الوثائق. بيد أن زيادة الشفافية يعيقها في بعض الأحيان الدور الفريد والهام لصندوق النقد الدولي باعتباره مستشارا خصوصا للدول الأعضاء.<sup>(٤٩)</sup>

٨٥- ويعتبر التعاون في انفاذ القانون الدولي هاما أيضا في تحسين المساءلة والشفافية. فعقب "اعلان ليمان" الصادر سنة ١٩٩٧،<sup>(٥٠)</sup> ينبغي للمنظمات الدولية المكلفة بمهام في مجال محاربة الفساد، بما في ذلك المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الانتربول)، ومجلس التعاون الجمركي (المعروف أيضا باسم منظمة الجمارك العالمية)، أن تتخذ خطوات لتعزيز التعاون في انفاذ القانون الدولي. وقد استهلّت المبادرة التي اتخذتها منظمة الانتربول أثناء انعقاد المؤتمر الدولي الأول المعني بالجريمة ذات الصلة بالفساد، والذي عقد في ليون، فرنسا، في نيسان/أبريل ١٩٩٨. واشتملت المبادرة على استشارة فريق من الخبراء مؤلف من ممارسين في انفاذ القانون وفريق استشاري لمكافحة الفساد. وكان البيان الخاص بمهمة جماعة الانتربول يركز على ما يلي: (أ) ان انفاذ القانون يعتبر نفسه جزءا لا يتجزأ من المجتمع المحلي؛ (ب) ينبغي استخدام الاجراءات المؤثرة والاستباقية بغية مكافحة الفساد مكافحة فعالة؛ و(ج) يتعين على المجتمع المحلي في مجموعه أن يخوض المعركة.<sup>(٥١)</sup>

٨٦- وهناك مؤسسات أخرى، من بينها أمانة الكومنولث<sup>(٥٢)</sup> ومنظمة الدول الأمريكية، قد نفذت صكوكا خاصة بها. وقد أنشأت أمانة الكومنولث فريقا للخبراء معنيا بسلامة الحكم والقضاء على الفساد في الادارة الاقتصادية، وأعد الفريق تقريرا ووثيقة بعنوان "اطار لمبادئ الكومنولث بشأن تعزيز الحكم السديد ومكافحة الفساد". وقامت منظمة الدول الأمريكية بتعزيز الاتفاقية المشتركة بين البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد (E/1996/99، المرفق) والتي تهدف الى مكافحة الفساد بغية تعزيز المؤسسات الديمقراطية وللمنع التحريفات في الاقتصاد والأخطاء والأشياء غير اللائقة في الادارة العامة وما يصيب المجتمع المدني من أضرار.

٨٧- ورغم أن كل مؤسسة لها أهدافها الخاصة واطارها المؤسسي الخاص، ينبغي أن تكون الآثار بالنسبة للتشريعات وممارسة الأطراف متكاملة. وتعتبر على درجة من الأهمية أيضا التنسيق وتبادل المعلومات والتفاهم المتبادل فيما بين المنظمات الدولية في عملية تعزيز فعالية مكافحة الفساد على المستوى الدولي.

#### خامسا - التدابير المطلوبة لاجراز النجاح في مكافحة الفساد

٨٨- يتزايد الطلب القوي على انتهاج الادارة الرشيدة في جميع أنحاء العالم النامي. فابتداء من السلطات المحلية والحكومات الوطنية الى المؤسسات المانحة، يعتبر الفساد واحدة من العقبات الكبرى التي تعرقل التنمية. ومن شأن برنامج الادارة الرشيدة المعروض في ورقة البحث هذه أن يعمل على تعزيز قدرات الأفراد واللجان والحكومات عن طريق نشر المعرفة. وهذا بدوره يسفر عن قدر كبير من المساءلة والشفافية لدى الحكومات، وهو ما يعتبر جزءا لا يتجزأ من بناء القدرات المؤسسية وتحسين عملية تنفيذ الخدمات. ويساعد هذا البرنامج الحكومات على أن تعمل بشكل أكثر فاعلية، كما يعاون المجتمع كله على الاشتراك في بناء بيئة مواتية من أجل النمو العادل والمستدام، مما يسفر عن تقديم خدمات للجمهور في حينها المناسب وبفعالية من حيث التكلفة.

على النزاهة والاستقامة والنتائج؛ والاستعاضة عن التفضل والمحسوبية بحقوق المستهلكين، والاستعاضة عن محاباة الأقارب بالجدارة والاستحقاق للآخرين؛

٤٤ تعزيز سبل الحصول على المعلومات؛

٥٥ التركيز على مشاريع درء الفساد التي تتقف المجتمع بالنسبة لآثام وشرور الفساد وترسي الالتزام الأخلاقي بالاستقامة في المعاملات مع قطاع الأعمال ومع المسؤولين الحكوميين؛

٦٦ انشاء لجنة متخصصة مستقلة لمحاربة الفساد تركز على درء الفساد (البحوث، التحذير، التدريب واسداء النصح)، مع توفر سلطات التحقيق لديها؛

٧٧ تعزيز مؤسسات الدولة بتبسيط الاجراءات وبتحسين الرقابة الداخلية وبالرصد واناذا القوانين والفعالية وبانشاء حوافز صحيحة ومكافآت؛

٨٨ استحداث وتعزيز منظمات مستقلة للتحقيق وتشريعية وقضائية ووسائط اعلام؛

٩٩ توفير التدابير الوقائية للشهود وللمخبرين الذين يبلّغون عن الأعمال غير المشروعة؛

١٠٠ توفير هيئات مستقلة للمراجعة والتحقيقات تدعمها موارد بشرية ومالية كافية؛

١١١ استحداث أو تعزيز سبل الانتصاف الادارية مثل مصادرة الأصول غير المشروعة؛

٨٩- وهناك عدد من المجالات التي تتطلب اهتمام الحكومات. وهذه المجالات هي: (أ) الرابطة ما بين الجريمة المنظمة والفساد؛ (ب) استخدام المصارف الأجنبية لغرض غسل الأموال؛ (ج) التبرعات غير المشروعة من قطاعات الأعمال لتمويل الحملات السياسية؛ (د) مشكلات الاختصاص القضائي الناشئة من التحقيقات والملاحقة القضائية لمخططات الفساد عبر الوطنية؛ (هـ) تطوير الخبرة الفنية في التحقيقات والاجراءات القانونية لمحاكمة حالات الفساد المعقدة.

٩٠- وعلى المنظمات في القطاعين العام والخاص وعلى المستويين المحلي والوطني أن تعتمد مختلف التدابير اذا ما أرادت احراز النجاح في مكافحة الفساد. ويبدو أن التنمية الاقتصادية والاصلاح الديمقراطي ووجود مجتمع مدني قوي مع توفر سبل الحصول على المعلومات وتأكيد سيادة القانون تعتبر في غاية الأهمية بالنسبة لمنع الفساد منعا فعالا. وترد أدناه قائمة بالتدابير أو المبادرات التي ينبغي استحداثها وتنفيذها على مختلف المستويات داخل القطاعين العام والخاص.<sup>(٢)</sup> ومن المتعين أن تعالج التدابير المسائل الخاصة بالسياسات العامة وبالنظام وبالجوانب السلوكية أو التربية الثقافية الخاصة بالتغيير. وبغية معالجة كل هذه الجوانب بطريقة شمولية ومتكاملة، فقد تم تصنيف التدابير في خمس فئات:

(أ) تدابير (تنفيذية) في القطاع العام

١٠١- انفتاح الحكم على الجمهور بدعوة المجتمع المدني للاشراف على المعونات وغير ذلك من البرامج الحكومية؛ وبانشاء ونشر المعايير الخاصة بالخدمة؛ وبانشاء آلية معقولة للتحقيق في الشكاوى؛

١٠٢- تقديم خدمات بشكل أقرب للمستهلكين، وبالتالي زيادة الشفافية والمحاسبة؛

١٠٣- تنفيذ اصلاح في الخدمات المدنية ومن شأنها أن تضي الطابع الفني والمهني على الخدمة المدنية وزيادة التركيز

|  |     |  |     |
|--|-----|--|-----|
| ضمان استقامة الهيئة التشريعية بانفاذ مدونات قواعد السلوك؛ وبرصد الأصول المعلنة؛ وبتعزيز الهيئات التأديبية الداخلية؛  | ‘٣‘ | تدابير انفاذ القوانين  | (ب) |
|  |     | تعزيز استقلالية السلطة القضائية والنيابة العامة؛   | ‘١‘ |
| تعزيز لجنة الحسابات العامة للاشراف على الهيئات العليا للمراجعة في رفع تقاريرها الى البرلمان؛   | ‘٤‘ | زيادة الشفافية والمساءلة لدى السلطة القضائية؛  | ‘٢‘ |
| تعزيز وكالات رصد مكافحة الفساد في رفع تقاريرها الى الهيئة التشريعية وذلك بضمن استقلالية وكالات مكافحة الفساد؛ وببناء آلية معقولة للتحقيق في الشكاوى وبإعمال الاستقامة؛ | ‘٥‘ | ضمان الاستقامة والمساءلة لدى السلطة القضائية وذلك بتحديد مهام القضاة سلفاً؛ وبضمن استقلالية أعضاء النيابة العامة؛ وبزيادة الشفافية عن طريق الحوسبة؛ والرصد الواضح للأصول المعلنة لدى القضاة؛   | ‘٣‘ |
| تدابير القطاع الخاص  | (د) | زيادة الاشراف الداخلي والرقابة؛  | ‘٤‘ |
| توعية ومعاونة وتأهيل قطاعات الأعمال لكي تمتنع عن الاشتراك في السلوك والتصرفات غير المشروعة باعتبارها ضحية أو مرتكبة لمعاملات فاسدة؛                                    | ‘١‘ | ضمان استقامة السلطة القضائية بانفاذ مدونة قواعد السلوك وبرصد الأصول المعلنة وبتعزيز الهيئات التأديبية الداخلية؛  | ‘٥‘ |
| تعزيز المعايير الأخلاقية في قطاع الأعمال عن طريق اعداد مدونات لقواعد السلوك وعن طريق التوعية والتدريب والحلقات الدراسية؛   | ‘٢‘ | التدابير التشريعية   | (ج) |
|  |     | تعزيز استقلالية الهيئة التشريعية؛  | ‘١‘ |
| وضع معايير رفيعة للمحاسبة والمراجعة وتعزيز الشفافية في معاملات قطاع الأعمال؛   | ‘٣‘ | اصدار وانفاذ القوانين الضرورية لمكافحة الفساد بشأن تمويل الحملات؛ واستقلال الهيئات العليا للمراجعة؛ وحرية المعلومات؛ وتضارب المصالح؛ وحرية وسائط الاعلام وحرية التعبير؛ وحماية الشهود والمخبرين الذين يبلّغون عن الأعمال غير المشروعة؛ ونقل عبء الاثبات فيما يتعلق بمصادرة الثراء غير المشروع؛ وخفض السلطات التقديرية للمديرين التنفيذيين؛ والعفو وسلطات التحقيق لاجراء اختبارات الاستقامة أو غير ذلك من تدابير التحقيقات؛ | ‘٢‘ |
| وضع معايير واضحة بخصوص التشريعات واللوائح بحيث يكون الفاصل بين الأنشطة المشروعة وغير المشروعة فاصلاً واضحاً؛   | ‘٤‘ |  |     |
| وضع حلول معيارية لمشكلة المسؤولية الجنائية للأشخاص الاعتباريين؛  | ‘٥‘ |  |     |

- ٦٤ يجب على قطاعات الأعمال نفسها أن تضع آليات كافية للمراقبة الداخلية، وأن تعمل على تدريب الموظفين ووضع جزاءات عقاباً للتجاوزات؛
- (و) التدابير الدولية
- ١٤ تبادل المعلومات بشأن المبادرات الإقليمية والوطنية عن أفضل ممارسة؛
- ٢٤ اعداد صكوك دولية والتصديق عليها ثم ادماجها في قوانينها، وذلك لتشجيع وتعزيز برامج مكافحة الفساد على المستوى الوطني؛
- (هـ) تدابير مستقلة (للمجتمع المدني)
- ١٤ زيادة التثقيف والتوعية واشراك المجتمع المدني بغية استنفار منظمات المجتمع المدني (وسائط الاعلام، المنظمات غير الحكومية، الرابطات المهنية ومعاهد البحوث والمعاهد الجامعية) من أجل اجراء بحوث ورصد عملية الادارة الرشيدة؛
- ٣٤ النظر في وضع اتفاقية شاملة عن طريق الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛
- ٤٤ انشاء نظم وافية للرصد؛
- ٢٤ انشاء وتعزيز شبكات من المنظمات غير الحكومية لتبادل المعلومات بشأن المبادرات المحلية والوطنية والإقليمية؛
- ٣٤ تعزيز المجتمع المدني لتمكين المواطنين من أسباب القوة للتحلي بالاستقامة والنزاهة في الحكومة ومعاملات قطاع الأعمال؛
- ٥٤ انشاء قواعد بيانات وشبكات جيدة من أجل تحليل ورصد اتجاهات الفساد وحالاته وكذلك تبادل المعلومات فيما بين مختلف الوكالات التي تتصدى للفساد؛
- ٦٤ اعتماد قواعد دولية في مجالات الصيرفة الخارجية والاستثمار الأجنبي؛
- ٧٤ زيادة التعاون في مجالات التحقيقات والاجراءات القانونية والاجراءات القضائية.
- سادسا - استنتاج**
- ٩١- ان الفساد له آثار مدمرة على المجتمع. فهو يقوض الفعالية في تخصيص الموارد المالية للتنمية الاقتصادية ويغيّر تكوين النفقات العامة. وازداده الى هذه الآثار الضارة على النمو الاقتصادي، فان الفساد يعرض للخطر التجارة الحرة ويشوه القدرة التنافسية ويقوض الاستقرار الذي يقوم عليه نظام السوق الحرة. كما أن الفساد يعرض للخطر مصداقية الحكومات ومؤسساتها ويتيح مجالاً خصباً لازدهار الجريمة المنظمة. وعلو على ذلك، فان الفساد ظاهرة تتجاوز الحدود الوطنية ويؤثر على القطاعين العام والخاص، في حين
- ٥٤ بناء وصون وسائط اعلام مستقلة ومهنية وحررة ذات دور في بناء الدولة وذلك عن طريق بناء القدرات؛ وتنفيذ مبادئ الاستقامة عن طريق استعمال ورصد مدونات قواعد السلوك؛ وبتشجيع أصحاب وسائط الاعلام ورؤساء التحرير لاتاحة المجال للتوازن في ذكر المعلومات؛ وبتشجيع وسائط الاعلام على أن ترعى أمنها بنفسها؛

## الحواشي

Petter Langseth and Bryane Michael, "Are (١)  
bribe payments in Tanzania 'grease' or 'grit'?", Crime, Law  
208.-and Social Change, No. 29, 1998, pp. 197

Petter Langseth, "Prevention: an effective (٢)  
tool to reduce corruption", paper presented at the  
International Scientific and Professional Advisory Council  
Conference on Responding to the Challenge of Corruption,  
held in Milan, Italy, on 19 and 20 November 1999 (the  
"Milan Conference").

الفساد البسيط أو قاعدة الهرم، وهو يشير في (٣)  
الأغلب إلى رشوة المديرين العاميين ويشمل عموماً المعاملات بين فردين.  
أما الفساد المركب، أو قمة الهرم، فإنه عموماً يقابل الفساد السياسي  
ويشمل عدة عوامل فاعلة من جانبي كل من العرض والطلب (أنظر  
Ernesto Ugo Savona and Laura Mezzanotte, La Corruzione  
in Europa (Roma, Carocci, 1998)).

Alan Lai Nin, "Corruption prevention: a (٤)  
Hong Kong perspective", paper presented at the Milan  
Conference, p. 2.

Cheryl W. Gray and Daniel Kaufmann, (٥)  
"Corruption and development", World Bank, PREMnotes,  
No. 4, May 1998, p. 2.

Neritan Ceka, "Corruption in Albania: the (٦)  
struggle against windmills", paper presented at the Milan  
Conference, p. 2; and Bozo Kovacevic, "Corruption in  
Croatia", paper presented at the Milan Conference, p. 2.

Bozo Kovacevic, "Corruption in Croatia", (٧)  
paper presented at the Milan Conference, p. 1.

أخذت الاقتباسات التالية مباشرة من بيتر لانغست  
"معلومات مستكملة عن أوغندا: صمود حتى النهاية"، البنك الدولي،  
PREM News، حزيران/يونيه ١٩٩٩:

### (أ) على مستوى المستشفى:

ذهب رجل مع زوجته الحامل إلى المستشفى من أجل الولادة.  
ولم يكن معه النقود التي طلبتها المستشفى. وفي حين ذهب  
يبحث عن النقود، ترك العاملون بالمستشفى زوجته  
الحامل حتى ماتت. (سوروتي، الموقع ١، الفريق المعني  
بالرجال):

### (ب) على مستوى مركز الشرطة:

"إذا ألقى القبض على امرأة، يقوم رجال الشرطة باغتصابها.  
(موكونو، الموقع ٤، الفريق المعني بالنساء): "قام لص  
بضرب زوجي. وفي الطريق قام مفوض الشرطة المحلي

تصبح قطاعات الأعمال والموظفون العموميون إما  
مرتكبون للفساد أو ضحايا للممارسات الفاسدة.

٩٢- كما أن الاستراتيجيات الرامية لمكافحة الفساد  
لا تستند فقط إلى العدالة الجنائية بل ينبغي أن تكون  
أيضاً منسقة مع السياسات الاقتصادية والاجتماعية  
وتطور الثقافة السياسية المدنية. ولأن الفساد يعتبر  
عملية وعلاقة، فإن الدولة وادارتها العامة والمواطنين،  
كل هؤلاء يتقاسمون المسؤولية في منعها ومكافحتها.

٩٣- ويوجد عدد من الآليات لمكافحة الفساد على  
مختلف المستويات (المحلية والوطنية وعبر الوطنية)  
داخل القطاعين العام والخاص. ومن شأن الصكوك  
الدولية، في شكل اعلانات أو اتفاقيات أو مدونات لقواعد  
الممارسة والسلوك أن تنهض بالتعاون عبر الوطني وأن  
تحدد الجرائم المحظورة والتي تستحق المعاقبة. بيد أن  
هذه الصكوك تعتبر محدودة ويجب القضاء على الثغرات  
القانونية عن طريق التشريعات الوطنية. وبالرغم من  
قصص النجاح المحدودة، فإن تنفيذ التدابير لمكافحة  
الفساد على نطاق واسع وآليات الرصد لم تحدث وهو ما  
يقوض الحاجة إلى وجود اتفاقية شاملة عن طريق الأمم  
المتحدة لمكافحة الفساد.

٩٤- وفي الختام، فإن احراز النجاح في المستقبل  
في قمع الفساد يرتكز على التشديد على المنع أكثر مما  
يرتكز على القمع. وحيثما تدعو الضرورة، فإنه يرتكز  
على عقوبات ادارية أو مدنية أكثر من ارتكازه على نهج  
للعقوبات الجنائية. فأولاً يجب اثاره الوعي بين  
المواطنين وقطاعات الأعمال والموظفين العموميين  
بأخطار الفساد. وعندئذ لا بد من خلق وتشجيع الالتزام  
الأخلاقي والتحلي بالاستقامة في الحكومة والمنشآت  
الخاصة. وينبغي للإصلاحات في القطاع العام والمبادرات  
في القطاع الخاص وجهود اصلاح القوانين أن تركز على  
المنع وكذلك على الملاحقة القضائية. وأخيراً يجب قيام  
تعاون بين قطاعات الأعمال وبين منظمات القطاعين  
العام والخاص على المستويات المحلية والوطنية وعبر  
الوطنية لضمان احراز النجاح في مكافحة الفساد.

المستثمرة في المخططات الهرمية من جانب آلاف الأشخاص، بسبب الفساد داخل قطاع البنوك والذي تضلع فيه السلطات العامة.

M. Punch, "Police corruption and its prevention", paper presented at the Twelfth Criminological Colloquium of the Council of Europe, held in Strasbourg, France, from 24 to 26 November 1999. (١٤)

(١٥) كان الراتب الشهري لمعلم شاب هو ٧٥ ٠٠٠ شلن أوغندي.

U. Zvekic, Criminal Victimization in Countries in Transition, UNICRI Publication No. 61, 1998. (١٦)

(١٧) أفضت فضيحة أوغستا إلى استقالة فيلي كلايس من منظمة معاهدة شمال الأطلسي.

(١٨) هناك تقديرات أن شركة طيران مقرها في اليابان دفعت ما يقدر بمبلغ ٢٢ر٨ مليون ين في الفترة ما بين تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٥ وأيار/مايو ١٩٩٩، من الناحية الظاهرية أنها نفقات إيجار مصنع، بيد أنها على الأرجح مقابل اتفاق بعدم إيقاع الفوضى في اجتماعات حملة أسهم شركة الطيران، وهذه ممارسة من جماعة ابتزازية في اليابان تعرف باسم "سوكاياً". وللإطلاع على مزيد من المعلومات، أنظر هـ. كاتوه "الحالة الواقعية والتدابير المضادة المقترحة لمكافحة الفساد في العالم الاقتصادي لليابان: بشأن العلاقة بين السياسيين والممولين وجماعات الجريمة المنظمة"، ورقة بحث قدمت في مؤتمر ميلانو.

(١٩) وليام س. لاوفر، بيان أدلى به في مؤتمر ميلانو.

Fiona Marcq, "The business world and corruption", paper present at the Milan Conference. (٢٠)

(٢١) في حين تعتبر اتفاقية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية معلما هاما في الجهود الرامية إلى مكافحة الرشوة والفساد في التجارة الدولية، فإنها مقتصرة على معالجة جانب العرض في فساد الموظفين العموميين. وبموجب أحكام تلك الاتفاقية، يجب معاملة الموظفين العموميين الذين يقبلون الرشاوى وفقا للقوانين الجنائية المحلية في البلد بموجب أحكامها.

P. C. Van Duyne, "Corruption: acts and attitudes", Five Issues in European Criminal Justice: Corruption, Women in the Criminal Justice System, Criminal Policy Indicators, Community Crime Prevention, and Computer Crime, Matti Joutsen, ed. (Helsinki, European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations, 1999). (٢٢)

Note once again that the draft Convention is aimed at corrupt activities directed towards international officials. (٢٣)

بالبقاء القبض على اللص وأخذه إلى مركز الشرطة. وقد شطبت القضية بعد أن دفع والد اللص بعض المال إلى قاضي المحاكم الجزئية." (هويما، الموقع ٢، فريق المقابلات الشخصية المعني بالمرأة):

"يتوقع الرؤساء في مراكز الشرطة من مرؤوسيه أن يعطوهم نقودا ويَجبر المرؤوسون على الفساد بغية تلبية مطالب رؤسائهم. والرؤساء، بدورهم، لا يفتشون ولا يشرفون." (موبيندي):

### (ج) في المحكمة:

"في المحاكم عادة ما يفرج عن الأشخاص الذين لديهم نقود، ويظل الفقراء فترات طويلة في السجن." (ليرا، الموقع ٢، الفريق المعني بالنساء):

"كان هناك نزاع مع جاري على قطعة أرض مملوكة لي وذهبتا إلى الشرطة. وقد دفعت مبلغ ٢٧٠ ٠٠٠ شلن ودفع منافسي ٢٦٠ ٠٠٠ شلن، بيد أن القضية لم تحسم. وعندما تحققنا نحن الاثنان بأننا أضعنا مبلغا كبيرا من المال، اضطررنا إلى التوصل إلى حل وسط لتجنب المزيد من ضياع النقود." (كيتغوم، الموقع ٣، الفريق المعني بالرجال):

### (د) كيف يمكننا أن نبلِّغ بشكل آمن عن الفساد؟

"ينبغي للمجتمعات المحلية أن تتعلم كيف تبلِّغ عن حالات فساد. ولكن لمن تبلِّغ؟ وهل نحن سالمون؟ (مبالي، الموقع ٣، فريق المقابلات الشخصية المعني بالرجال):

"إن المجتمع المحلي مستعد للإبلاغ عن عمال الخدمات الفاسدين، بيد أنهم لا يعرفون أين توجد مكاتب مفتش عام الحكومة في منطقتهم." (لويرو، الموقع ٤، الفريق المعني بالنساء).

Richard Nzerem, "Commonwealth action on corruption", paper presented at the Milan Conference, p. 5. (٩)

Paulo Mauro, "The effects of corruption on growth, investment, and government expenditure", A Cross-Country Analysis: Corruption and the Global Economy, Kimberly Ann Elliott, ed. (Washington, D.C., Institute for International Economics, 1996), pp. 83-107. (١٠)

Rick Stapenhurst and Sahr Kpundeh, "Toward a model for building national integrity", Development Studies (Washington, D.C.), 1998. (١١)

S. Bially, "International business community fosters ethical behaviour", Public Management Forum, vol. II, No. 5 (1996). (١٢)

(١٣) في آذار/مارس ١٩٩٧ تسببت أعمال الشغب في تقويض النظام العام. وقد تحركت أعمال الشغب بسبب فقدان الأموال

(٣٥) توجد في بعض المناطق مشكلة فساد بين الموظفين الحكوميين أو العموميين. وفي الإجابة على السؤال: "أثناء [السنة الماضية]، هل طلب أو توقع أي موظف حكومي، على سبيل المثال، موظف جمرك، أو ضابط شرطة أو مفتش شرطة في بلدكم، دفع رشوة مقابل خدمته؟ طلب إلى الذين يجيبون على الأسئلة تحديد فئة الموظف العمومي والتساؤل عما إذا كان أي تقرير في هذا الشأن قدم إلى هيئة عامة أو خاصة.

(٣٦) A. Ruzindana, Petter Langseth and A. Gakwandi, eds., *Fighting Corruption in Uganda: The Process of Building a National Integrity System* (Kampala, Fountain, 1998).

(٣٧) المنظمة الدولية للشفافية، هي منظمة غير حكومية مقرها ألمانيا، وترصد الفساد في كل بلد، وقد بذلت جهداً فريداً في هذا المجال. وفضلاً عن إنشاء فروع وطنية ورصد حالات فردية للفساد، فهي تنشر تصنيفاً سنوياً للبلدان وفقاً "للطهارة المتوخاة" من أشخاص في قطاع الأعمال (مؤشر ملاحظات الفساد).

(٣٨) أنظر يوهان غراف لامبزدورف "مؤشر المنظمة الدولية للشفافية المالية عن ملاحظات الفساد في سنة ١٩٩٩: وثيقة اطارية"، ورقة بحث مقدمة في مؤتمر ميلانو. ويشمل مؤشر ملاحظات الفساد في سنة ١٩٩٩ بيانات وارداً من المصادر التالية: "منظمة دار الحرية - بحث عن دول تمر بمرحلة انتقال"، "منظمة غالوب الدولية لاستطلاعات الرأي"، وحدة الاستعلامات التابعة لمجلة الإيكونوميست، معهد التنمية الادارية، لوزان، الدراسة الاستقصائية الدولية بشأن ضحايا الجريمة، الشركة الاستشارية لتقدير المخاطر السياسية والاقتصادية PERC، منطقة هونغ كونغ الادارية الخاصة التابعة للصين، صحيفة وول ستريت جورنال، المجلة الاقتصادية لأوروبا الوسطى، البنك الدولي وجامعة بازل والملتقى الاقتصادي العالمي.

(٣٩) الحلقة الدراسية بشأن استراتيجيات مكافحة الفساد من أجل بلدان أوروبا الوسطى وأوروبا الشرقية، التي عقدت في الأكاديمية الدولية لانفاذ القانون، في بودبست، في نيسان/أبريل ١٩٩٧ وفيها اشترك ٤٢ خبيراً دولياً وممثلاً من الشرطة والنيابة العامة من البوسنة والهرسك وبلغاريا والجمهورية التشيكية وأستونيا وهنغاريا وبولندا ورومانيا والاتحاد الروسي وأوكرانيا. وترد في تقرير هـ. شنكاى "محاربة الفساد..." نتائج التحليل استناداً إلى المعلومات المعدة للحلقة الدراسية والتي نوقشت فيها.

(٤٠) أنظر "Conclusions and recommendations of the ADB/OECD Workshop on Combating Corruption in Asia/Pacific Economies", p. 3.

(٤١) Richard Nzerem, "Commonwealth action...", p. 7.

(٤٢) أنظر تقرير الأمين العام بشأن معايير الأمم المتحدة وقواعدها في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية (E/CN.15/1996/16) وبشأن استخدام وتنفيذ مدونة قواعد السلوك لموظفي انفاذ القانون، إلى جانب المبادئ الأساسية بشأن استخدام القوة

(٢٤) Alberto Bradanini, "Corruption: the international experience and activities", paper presented at the Milan Conference.

(٢٥) للاطلاع على مزيد من التفاصيل عن كل منظمة، أنظر J. T. Quah, "Controlling corruption in city-states: a comparative study of Hong Kong and Singapore", *Crime, Law and Social Change*, vol. 22, No. 4 (1995), pp. 391-414; M. Bersten, "Investigations by the New South Wales Independent Commission against Corruption: the law, procedures, practices and judicial review," *Current Issues in Criminal Justice*, vol. 3, No. 1 (1991); and A. N. Lai, op. cit., p. 2.

(٢٦) See *International Review of Criminal Policy*, Nos. 41 and 42, 1993 (United Nations publication, Sales No. E.93.IV.4).

(٢٧) C. W. Gray and D. Kaufmann, "Corruption ...", p. 3.

Ibid., p. 4. (٢٨)

(٢٩) Dimitar Abadjiev, "Achievements and difficulties in combating organized crime: the Bulgarian experience", paper presented at the Milan Conference, p. 1.

(٣٠) Rafael Ordúz Medina, "Achievements and difficulties encountered: the Colombian experience", paper presented at the Milan Conference, p. 4.

(٣١) Jong-Bum Kim, "Korean implementation of the OECD Bribery Convention: implications for global efforts to fight corruption", paper presented at the Milan Conference, p. 23.

(٣٢) H. Shinkai, ed. "Combating corruption in central and eastern Europe", *UNICRI Issues and Reports*, No. 10, 1997.

(٣٣) دراسة الأمم المتحدة الاستقصائية لاتجاهات الجريمة وعمليات نظم العدالة الجنائية، استناداً إلى احصاءات رسمية للعدالة الجنائية بشأن الرشوة، مقدمة من الدول الأعضاء. وآخر البيانات المتاحة تشير إلى سنة ١٩٩٤.

(٣٤) الدراسة الاستقصائية الدولية بشأن ضحايا الجريمة، بتنسيق من فريق عامل دولي، بما في ذلك معهد الأمم المتحدة الأقاليمي لأبحاث الجريمة والعدالة، ووزارة الداخلية في المملكة المتحدة، وجامعة ليدن، هولندا. وتضم قاعدة بياناتها أكثر من ١٣٥ ٠٠٠ حالة من مقابلات مع الأسر في ٦٠ بلداً. وقد تم الاضطلاع بهذه الدراسة الاستقصائية ثلاث مرات (١٩٨٩، ١٩٩٢-١٩٩٤ و ١٩٩٦-١٩٩٧) وسوف تتكرر للمرة الرابعة في سنة ٢٠٠٠.



والأسلحة النارية من جانب الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون  
(E/CN.15/1996/16/Add.2).

Y. Grau, "The role of the European Commission in the fight against corruption", paper presented at the Milan Conference, p. 3.

Bart W. Édes, "Promoting integrity in the public sector: the contribution of the OECD", paper presented at the Milan Conference, p. 2.

M. L. Salazar, "The Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption", paper presented at the Milan Conference, p. 4.

Petter Langseth and Jeremy Pope, "Building integrity to fight corruption: learning by doing", paper presented at the Human Resources in Development Seminar, held at the University of Manchester, United Kingdom, June 1999.

Y. Grau, "The role of the European Commission ...", p. 5.

Bart W. Édes, "Promoting integrity ...", p. 13

Vito Tanzi, "Transparency, governance and the role of the IMF", paper presented at the Milan Conference, p. 3.

(٥٠) في أيلول/سبتمبر ١٩٩٧، قامت المنظمة الدولية للشفافية بتنظيم المؤتمر الدولي الثامن لمكافحة الفساد، في ليما، وأصدر المؤتمر اعلان ليما. وتمثل الوثيقة أول محاولة من المجتمع الدولي لوضع تفاصيل استراتيجية عريضة من أجل مكافحة الفساد على المستويين الدولي والوطني، بحيث يشترك فيها جميع قطاعات المجتمع المدني. وقد عقد المؤتمر الدولي التاسع في دوربان، جنوب افريقيا، في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩، وكان موضوعه "النزاهة الدولية: سنة ٢٠٠٠ وما بعدها"، وأصدر المؤتمر "التزام دوربان" الذي يستند الى اعلان ليما، ويقدم التقدم المحرز ويحدد عددا من مسارات العمل التي التزم بها ٦٠٠ مشتركاً. وسوف يعقد المؤتمر الدولي العاشر لمكافحة الفساد في براغ سنة ٢٠٠١.

Raymond E. Kendall, "The international experiences and activities", paper presented at the Milan Conference, p. 11.