E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2003/18
14 May 2003

ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصـــادي والاجتماعي

لجنة حقوق الإنسان

اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان

الدورة الخامسة والخمسون

البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

الفساد وأثره على التمتع الكامل بحقوق الإنسان، وبخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

ورقة عمل مقدمة من السيدة كريستي إمبونو وفقاً لمقرر اللجنة الفرعية ٢٠٠٢/١٠٦

(A) GE.03-14271 200603 230603

المحتويات

	الفقـــــرات	الصفحة
مقدمة	١ - ٢	٣
أولاً - نظرة عامة	٣ - ١٠	٣
ثانياً - الفساد: أشكاله وأسبابه	١١-١٢	٥
ألف - أشكال الفساد	١١	٥
باء - أسباب الفساد	١٢	٧
ثالثاً - ضحايا الفساد	١٣-١٤	٨
رابعاً - الإجراءات المتخذة لمكافحة الفساد	١٥-٢٠	٨
ألف - على صعيد الدول	١٥-١٨	٨
باء - على الصعيد الإقليمي	١٩	١٠
جيم - على الصعيد المتعدد الأطراف/الدولي	٢٠	١١
خامسا - سبل علاج الفساد	٢١-٢٢	١٢
ألف - الآليات الوطنية	٢١	١٢
باء - الآليات الدولية	٢٢	١٣
سادساً - الاستنتاجات والتوصيات	٢٣-٢٤	١٣

مقدمة

١- قررت اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان في مقررها ١٠٦/٢٠٠٢ الوارد في الوثيقة E/CN.4/2003/2، مسترشدة بميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية إلى جانب صكوك حقوق الإنسان الأخرى ذات الصلة، أن تعهد إليّ، دون أن يترتب على ذلك آثار مالية، بمهمة إعداد ورقة عمل عن أثر الفساد على إعمال جميع حقوق الإنسان والتمتع بها، وبخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٢- ولقد وضع القرار بتكليفي بالقيام بهذه المهمة في الاعتبار أيضاً المناقشات التي دارت خلال الدورة الرابعة والخمسين للجنة الفرعية فيما يخص ضرورة إدانة الفساد وتقديم من يقترف أفعال الفساد إلى العدالة الدولية إذا ما أفلت من العدالة الوطنية. كما قام المجلس الاقتصادي والاجتماعي، بعد أن أبدى هو أيضاً مساور قلقه إزاء خطورة المشاكل الناشئة عن الفساد، التي قد تهدد استقرار المجتمعات وأمنها وتقوِّض القيم الديمقراطية والأخلاقية وتعرض التطور الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للخطر، باعتماد القرار ١٣/٢٠٠١ المعنون "تعزيز التعاون الدولي على منع ومكافحة تحويل الأموال ذات المصدر غير المشروع، المتأتية من أفعال الفساد، بما في ذلك غسل الأموال، وعلى إعادة تلك الأموال".

أولاً- نظرة عامة

٣- إن ظاهرة الفساد تؤثر بشدة على التمتع بجميع النظم المتعلقة بالحقوق، سواء أكانت اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية أو مدنية أو سياسية. وقد لا تكون هناك ضرورة في هذا المقام لتضييع الوقت على تعريف الفساد؛ ومع ذلك يمكن تعريف الفساد بوجه عام كي يعكس الأبعاد المتعددة والمتشعبة بحد ذاتها التي قد تتخذها الممارسات الفاسدة. وبالإمكان تعريفه في سياق أضيق مع التركيز بشكل خاص على بعض التعبيرات الاصطلاحية للفساد، وهي قيام أفراد، عن طريق الاحتيال، أو مجموعات من الأفراد يستغلون مناصبهم التي يتمتعون فيها بامتيازات في الحكومة الوطنية أو يستغلون البعد الدولي كالجرائم المنظمة وغسل الأموال، بالحصول أنفسهم، على مبالغ ضخمة من الأموال التي تتولد من خلال تهريب الأسلحة والاتجار بالمخدرات والاتجار بالبشر والإرهاب وغير ذلك، وذلك لإثراء أنفسهم.

٤- ويوصف الفساد على أنه سرطان ينخر في جسد المجتمع، يغني القلة ويفقر الكثرة. وآفة الفساد لسوء الحظ تتفشى على نطاق العالم بحيث لم يعد هناك أي بلد بمنأى عنها. واعترف مشروع اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية/الاتحاد الأفريقي بشأن مكافحة الفساد بالآثار التخريبية التي يخلفها الفساد على المساءلة والشفافية في إدارة الشؤون العامة إلى جانب ما يرتبه من آثار على تطوير القارة الأفريقية من الناحيتين الاجتماعية والاقتصادية.

٥- ومن الناحية الاقتصادية، يؤدي الفساد إلى التخصيص غير الكفء للموارد ويزيد من تكاليف الاستثمار ويقلل من ثقة المستثمرين ويشجع على أوجه التفاوت والقصور وزيادة التكاليف في القطاع الخاص وينقص من جودة المشاريع والخدمات التي ينهض بها القطاع العام. وتؤدي عمليات تسريب الأموال العامة التي يقوم بها الفاسدون من الموظفين إلى الجيوب أو الحسابات المصرفية الخاصة (سواء أجنبية أو محلية) تؤدي إلى الحرمان من التمتع بالحقوق، لا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وعادة ما يتغاضى الفاسدون من الموظفين العموميين، بعد تقلدهم لمناصبهم التنفيذ الرديء للمشاريع العامة وما يترتب على ذلك من عواقب وخيمة. وفي الكثير من الأحيان تتعرض المرافق الحيوية للتوقف عن العمل دون استثناء، وتنتهك حقوق المواطنين في الحصول على الماء والكهرباء الكافيين والاحتياجات الطبية والمأوى وغير ذلك. وإمدادات الأدوية المزيفة ودون المستوى أمر مألوف في البلدان التي يعشش فيها وباء الفساد، مما يؤدي إلى حدوث حالات وفاة قبل الأوان وتشوهات لأجنَّة الحوامل وغير ذلك.

٦- ومما يؤسف له أن العديد من الطغاة الفاسدين في البلدان النامية حتى الفقيرة منها قد قاموا بسرقة أموال بلدانهم، لا لشيء إلا لاستثمارها في المجتمعات المتقدمة التي لا تطرح أي أسئلة بشأن مصدر هذه الأموال التي يعرفون في الغالب أنها غير مشروعة. ومما يدعو إلى الانشغال كذلك الدمار الشامل الذي لحق بالمؤسسات الرئيسية من جراء الممارسات الفاسدة. وتعاني البلدان النامية بشكل أكثر من الآثار السلبية للفساد، لأن معظم المؤسسات الضرورية لإقامة نظام حكم مستقر لا تستثنى من هذه الممارسات. ولعل الدمار الفادح الذي لحق بالبيروقراطية المشوهة والنظام القضائي المخرّب والانقلابات العسكرية التي تتوالى على نظام الحكم وتسييس القوات المسلحة والشرطة وتجريد السلطة التشريعية من سلطاتها وفساد المؤسسات المالية وتدني مستوى قطاعي التعليم والصحة، هي بعض إفرازات الممارسات الفاسدة.

٧- وفي العديد من المجتمعات، تؤدي القيادة الطالحة إلى الفساد والفقر. ولسوء الحظ، فإن الفقر في حد ذاته يفضي إلى الفساد في المجتمعات. والفساد مستهجن في كل مكان، على أنه يزدهر في العديد من البلدان ويصير أمراً عاما أو متوطناً؛ بل ويصبح أسلوباً من أساليب الحياة. والفساد في بعض البلدان صارخ وفج وقد يأتي في بعضها الآخر في صورة مصقولة شدبة ومستترة في ميزانيات العلاقات العامة. وللفساد آثار وخيمة على المجتمع عموماً وعلى معظم الجماعات الضعيفة خصوصاً، سواء كان صريحاً أو متوطناً أو نسقي الطابع أو صارخاً أو مشدباً مصقولاً.

٨- والفساد يورث الفقر، الذي يولد بدوره الحرمان من التمتع بالحقوق الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والمدنية والثقافية. وليس المراد من هذه الورقة أن ينظر إلى الفساد على أنه مسألة أخلاقية، بل على أنه بالأحرى

مسألة تؤثر على بقاء الناس على قيد الحياة بحد ذاته، وعلى قدرتهم على التمتع الكامل بالحقوق الأساسية المنصوص عليها في الشرعة الدولية لحقوق الإنسان.

٩- والفساد أصل الأموال ذات المصدر غير المشروع. وقد أدت أحداث ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ إلى وضع مسألتي غسل الأموال وعمليات تحويل الأموال غير المشروعة في مقدمة المسائل العالمية. ودعنا أولاً نحاول فهم فكرة الأموال ذات المصدر غير المشروع، والتي تسمى أحياناً "أموالاً قذرة". وتشير الفكرة إلى الأموال التي تغسل والمتأتية من الرشاوى والبراطيل والاتجار بالمخدرات وتهريب السلع الأساسية واختلاس الموظفين العموميين للأموال العامة والاتجار بالبشر وغير ذلك من الأنشطة عبر الوطنية. وقد "تخص" الأموال غير المشروعة أفراداً أو جماعات إجرامية منظمة. والنقطة الهامة التي يجدر ملاحظتها هي أن هناك دائماً حاجة لغسل عائدات هذه الممارسات غير المشروعة والفاسدة. وكثيراً ما تستغل الأموال غير المشروعة والمغسولة لتقويض المصالح الوطنية أو الدولية.

١٠- وهذه الأموال، إذا تُركت دون مراقبة، يمكن أن تقوض اقتصاد أي دولة، عن طريق تغيير الطلب على النقد وجعل أسعار صرف العملة وأسعار الفائدة أكثر تقلباً ورفع معدلات التضخم في البلدان التي تقوم فيها عناصر إجرامية بأعمال تجارية. وتؤدي الممارسات الفاسدة المتمثلة في نهب مليارات الدولارات إلى تقويض مبدأي الحكم الرشيد وسيادة القانون. ومما يؤسف له، قيام الدول المتلقية على الدوام، تذرعاً بحجة قوانين السرية المصرفية، بتسهيل ما يجريه الموظفون الفاسدون من البلدان النامية من عمليات نهب لهذه الأموال، والثراء غير المشروع الذي يحدث من خلال الجرائم المنظمة. ونظراً لأن الاستثمار الأجنبي المباشر الطويل الأجل يتوقف على توفر ظروف مستقرة ونظام حكم رشيد، فإن الأموال ذات المصدر غير المشروع يمكن أن تغلق الباب فعلياً أمام الاستثمار الأجنبي والنمو الطويل الأجل، مما يؤثر دائماً تأثيراً سلبياً على تمتع رعايا البلد أو البلدان المتأثرة بحقوق الإنسان.

ثانياً- الفساد: أشكاله وأسبابه

ألف- أشكال الفساد

١١- يمكن تبين بعض أشكال الممارسات الفاسدة المترابطة في العديد من البلدان، برغم أنها قد تتفاوت، تبعاً للبلد وكذلك أثناء مراحل معينة من الحياة الوطنية مثل الديكتاتورية العسكرية والكساد والحروب وغير ذلك. والقائمة التالية بمختلف أشكال الفساد هي ليست جامعة على الإطلاق.

(أ) **الأموال المنهوبة والثروات المحتفظ بها سراً في الخارج**. وتشمل امتلاك حسابات مصرفية سرية مشفرة من الأموال والممتلكات المنهوبة من البلدان النامية. ومن حيث الحجم، ربما تكون الأموال المنهوبة المودعة

في الخارج أهم أشكال الفساد وأكثرها تخريباً في البلدان النامية، لا سيما في أفريقيا، لأنها تمثل مئات البلايين من الـــدولارات المسروقة التي يخفيها الفاسدون من الزعماء والموظفين السياسيين والعسكريين في الخارج. وسويسرا وليختنشتاين بتقاليدهما المعهودة فيما يخص الحسابات المصرفية السرية المشفرة يعتبران الملاذات الآمنة لإيواء هذه الثروات المنهوبة في الخارج؛

(ب) **اخـــتلاس الأموال العامة**. هذا الشكل من أشكال اختلاس أموال الخزينة العامة وسلبها ونهبها لـــه صلة بالنوع الأول، لأن بعض الأموال المسروقة قد يحتفظ بها/تنفق محلياً أو تحول إلى الخارج. والسمة المميزة الرئيســـية لعمليات سرقة الأموال العامة هذه هي أن القادة والمسؤولين السياسيين تعرفها ببساطة بوصفها أموالاً عامـــة مسروقة؛ ولا يشدد على الجهة التي تقصدها هذه الأموال أجنبية، على الرغم من أن بعضها قد ينتهي به المطاف في الخارج. ولذلك، فمن الأسلم أن يقصر النوع الثاني من الفساد على الأموال المتأتية محلياً عن طريق نهبها من خزائن الدولة؛

(ج) **غسل الأموال**. ويشمل قيام موظفين مسؤولين بتسريب الأموال خارج نطاق القانون فضلاً عن تحويلها بصفة غير مشروعة عبر الحدود الوطنية من خلال تفادي الضوابط المفروضة على مثل هذه العمليات، بل وحـــتى بانتهاك هذه الضوابط الرسمية. وفي معظم الحالات، يشتمل الفساد على كل من طبيعة الأموال ومصدرها (الـــتي عادة ما تكون غير مشروعة، كأن تكون مسروقة، أو منهوبة، أو أموال متأتية من الاتجار بالمخدرات، أو "الإكرامـــيات"، أو صفقات الأسلحة غير المشروعة، أو الاحتيال، أو غير ذلك. ومثلما هو الحال بالنسبة للفقرة الفرعية (أ) أعلاه، فإن لهذا الأمر بعداً دولياً أساسياً؛

(د) **الإكراميات**. وتتضمن الهبات النقدية أو المالية أو المادية كشرط للقيام بمهام رسمية أو كمكافأة عـــلى إنجازهـــا. ويشـــمل هذا الشكل من أشكال الفساد منح الرشاوى وتلقيها من أجل التأثير على القرارات والتصرفات الرسمية، مثل تضارب المصالح في الحالات التي يستغل فيها كبار الموظفين الحكوميين مناصبهم للحصول على مكاسب، وقيام موظفي الضرائب والجمارك بابتزاز الأموال عن طريق تخفيض الرسوم التي يتعين على العامة دفعهـــا، ورشوة مراجعي الحسابات، وابتزاز الشرطة للأموال للتستر على الجرائم ورشوة القضاة لضمان صدور أحكام لصالح المرء، وغير ذلك؛

(هـ) **إساءة استغلال الوظيفة**. وتشمل كل من الفساد السياسي والرسمي، الذي يخل فيه موظف رسمي يشغل منصباً ما بيمين الوظيفة، ويقلل من شأن الإجراءات الرسمية بغرض الحصول على مكاسب مالية وغير مادية لصالحه وبغرض التمتع بمركز سياسي أفضل من الخصوم وبغرض إعاقة مسار العدالة أو الإجراءات القانونية التي يقتضيها ذلك أو سلطة القانون وبغرض الحصول على منافع أو هبات غير مشروعة لصالحه أو لصالح آخرين.

باء- أسباب الفساد

١٢- يمكن تلخيص أسباب الفساد الرئيسية كما يلي:

(أ) **الديكـــتاتورية وانعدام الديمقراطية**. كلما كانت هناك ديكتاتورية انعدمت الشفافية والمساءلة العامة. ولعل ذلك يفسر الطريقة التي استطاع بها موبوتو وكان عندئذ رئيس جمهورية زائير إيداع كل العائدات التصـــديرية لـــبلده المجرد من ثرواته في حسابه المصرفي الشخصي في الخارج، والطريقة التي تمكن بها الديكتاتور النـــيجيري الراحل، أباتشا، من نهب بلايين الدولارات من خزينة حكومة نيجيريا وتسريبها إلى بعض الحسابات المصرفية في البلدان المتقدمة وما ترتب على ذلك من آثار تدميرية على المواطنين؛

(ب) **ضعف إنفاذ القوانين**. وهذا الأمر يجعل فرض عقوبات على الممارسات الفاسدة صعباً. وتفتقر الدولة التي يكون وكلاؤها المسؤولون عن إنفاذ القانون مصابين بعدوى الممارسات الفاسدة إلى القدرة على إجراء تحقيقات جنائية فعالة ومرافعات قضائية وإنفاذ العقوبات إنفاذاً مادياً. وهناك مشكلة أساسية في هذه الدول، ألا وهي الحفاظ على استتباب الأمن والنظام فيها؛

(ج) **تفشي الفقر**. ويُسهم في إفساد السلوك في الحالات التي تكون فيها المرتبات والأجور منخفضة للغاية ومعدلات البطالة مرتفعة ويكون فيها البقاء المادي على قيد الحياة أمراً شديد الصعوبة. كما أن سداد خدمة الديون، بعضها زائف، التي يفترض أن العديد من البلدان النامية مدينة بها، على تسلب دون استثناء هذه البلدان مـــن الأصول التي كان يمكن بخلاف ذلك استغلالها لتوفير ضروريات الحياة الأساسية للمواطنين. ويمكن لكل من هذه المشاكل أن تدفع الموظفين على اختلاس الأموال العامة وتلقي "إكراميات" لتلبية الاحتياجات المعيشية؛

(د) **الجشع الفاحش والمادية**. يزعم البعض أن النظام الرأسمالي يشجع على الفساد؛ وهذا قول قابل للأخذ والرد. ويقال إن الفساد يُعزى جزئياً إلى الممارسات التقليدية للرأسمالية؛ ويعود في جانب آخر إلى القيم التي تعلي من شأنها وهي - التراكم والمادية والثروة وغير ذلك. ويتخذ التراكم في البلدان النامية التي تقع خارج محيط دائرة النظام الرأسمالي العالمي، شكل "التراكم البدائي لرأس المال" الذي يتأتى عن طريق السرقة والنهب والرشوة ونـــزع الملكية والاسترقاق وغير ذلك. ونظراً لثقافة التراكم البدائي هذه فإن حكومات هذه المجتمعات الرأسمالية النامـــية، لا تحـــرص على سبر مصادر الثروات الشخصية المريبة. وهذا أمر يشجع على الفساد مع الإفلات من العقاب، وتحل محل **القواعد الأخلاقية** للعمل الرأسمالي الكلاسيكي (شرف المهنة) عقلية منحطة ومتساهلة من أجل الحصول على الثروة بسرعة؛

(هـ) **التخلف الثقافي والانحطاط الأخلاقي**. على المستوى الجمالي والروحي يعتبر الفساد شكل من أشكال الانحطاط. وهو يجسد تأخراً في النمو الاجتماعي وتخلفاً ثقافياً وهبوطاً في مستوى الأخلاق أو انحطاطاً خلقياً. وهذا ما يدعو إلى تصديق الاعتقاد العام بأن تفشي الفساد في أي مجتمع يعد مشكلة شديدة الخطورة - وهو أحد الأعراض الدالة على وجود أزمة أساسية أخلاقية وثقافية. فالفساد يقوض القيم المجتمعية.

ثالثاً - ضحايا الفساد

١٣- قد يكون ضحايا الفساد الأفراد في مجتمع ما أو المؤسسات التي ينبغي لها أن تشيع النظام في هذا المجتمع أو المجتمع نفسه. ولذلك فإن الآثار السلبية التي يخلفها الفساد على التمتع بكافة الحقوق جامعة، ولا بد من معالجتها على نحو كلي. وقد برهنت في هذه الورقة على أن الفساد لا يزيد الفقر فحسب؛ بل إنه يولد الفقر، والفساد للأسف يحول اتجاه الموارد من البلدان النامية الفقيرة إلى البلدان المتقدمة الغنية. لكن الموارد التي كان من الممكن استغلالها، لتحسين مستوى معيشة السكان عن طريق توفير تعليم جيد النوعية ومساكن لائقة وأجور تكفي المعيشة ورعاية صحية جيدة النوعية، بما في ذلك تقليل معدل الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والملاريا والتدرن الرئوي وغير ذلك من الأمراض المعدية وما يترتب عليها من آثار، يقوم الفاسدون من الموظفين الرسميين إما بتهريبها وإيداعها في ملاذات آمنة في الخارج، أو استثمارها في شراء قصور فخمة في الخارج. وخير وصف للمحرومين من التمتع بالحقوق المنصوص عليها في الشرعة الدولية لحقوق الإنسان هو أنهم ضحايا الفساد. وللفساد المتوطّن أو الشامل الدمار آثار مدمِّرة كذلك لأنه يغلق دون استثناء، الباب أمام الاستثمار الأجنبي، مما يحرم البلاد من العملة الأجنبية التي هي في مسيس الحاجة إليها.

١٤- والفساد يشكل تهديداً خطيراً لمسيرة الديمقراطية المستديمة. كما أن الاستقرار السياسي لبلد من البلدان يتعرض للاضطراب عند عدم وجود الإطار المؤسسي اللازم لإقامة حكومة ديمقراطية بسبب الفساد. وتتوج مترلة الديكتاتورية بكل ما تحمله من آثار سلبية على التمتع بحقوق الإنسان حيث لا تكون هناك شفافية ولا مساءلة؛ وبكل بساطة يمكن رشوة الوكلاء المسؤولون عن إنفاذ القوانين على حساب التضحية باستقلالية النظام القضائي. والحصيلة الكلية لذلك هو مجتمع يفتقد احترامه لذاته ويفتقر إلى النزاهة أو يكاد.

رابعاً - الإجراءات المتخذة لمكافحة الفساد

ألف - على صعيد الدول

١٥- على الرغم من أنه يمكن القول عن حق، إنه لا توجد حتى الآن اتفاقية دولية شاملة لمكافحة الفساد على غرار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، التي اعتمدتها الجمعية العامة في ١٥ تشرين

الأول/أكتوبر ٢٠٠٠، فهناك جهود جدية تُبذل على مستوى الدول وعلى الصعيدين الإقليمي والحكومي الدولي لمحاربة هذه الآفة. أما على الصعيد الدولي فإن المجتمع الدولي واثق من تحقيق إنجاز باهر في ما يخص عولمة القوانين المناهضة للفساد في جميع أنحاء العالم بغرض مكافحته. والمنظمات غير الحكومية ليست مستبعدة من الاشتراك في معـــركة مكافحة الفساد. وهذا هو السبب الذي يدعوني إلى الاعتقاد بأنه ينبغي عدم استبعاد اللجنة الفرعية من هذه المعركة الشاملة لمكافحة الفساد.

١٦- ولنأخذ حالة نيجيريا كمثال، وهي إحدى البلدان التي كافحت من أجل احتواء التهديد الذي يمثله الغش في الأتعاب المدفوعة سلفاً بموجب المادة "٤١٩" من القانون الجنائي[١]، وشنت حروباً متوالية ضد الفاسدين من الزعماء الذين نهبوا خزينة البلاد. وكان على نيجيريا أن تشرِّع قانوناً لمكافحة الفساد يعتبره النقاد حالياً صارماً جداً من حيث أنه قد وسع نطاق الفساد وتفسيره، ولم يترك أي مجال أو يكاد للمناورة. كما يعتبر القانون المعني بالممارسات الفاسدة والجرائم ذات الصلة بها لسنة ٢٠٠٠ شديد القسوة لأن تعريف الفساد لا يقتصر على السرقة والغش وتقديم الرشاوى وقبولها؛ بل إن إيثار ذوي القربة في التوظيف يعتبر فساداً يستوجب العقاب.

١٧- ومثـــلما أشار السيد جوزيف سيندي فاريوبا وهو أحد الرعايا التزانيين في ورقته البحثية[٢]، استحدثت جمهورية تزانيا المتحدة آلية لمكافحة الفساد على الصعيد الوطني. وفي عام ٢٠٠١ تم تعديل القانون الخاص بمدونة قواعد السلوك للقيادات العامة، الصادر في عام ١٩٩٥، بغية استحداث آلية إنفاذ حتى يصبح هذا القانون فعالاً وحـــتى تتصـــف القـــيادة العامة بالشفافية قدر المستطاع. وبموجب هذا القانون، يقتضى من القادة (السياسيين والإداريين والمسؤولين عن القضاء) الإعلان عن موجوداتهم في بداية مدة ولايتهم وكل عام وفي نهاية هذه المدة. وأصدر القانون الخاص بالأموال العامة لسنة ٢٠٠٠، بهدف تعزيز إدارة هذه الأموال عن طريق زيادة الصلاحيات والمـــوارد الممـــنوحة للمراقب المالي ومراجع الحسابات العام وزيادة صلاحيات البرلمان فيما يخص مراقبة نفقات الحكومة.

١٨- ويذهب السيد بيرتراند دوسبفيل، في ورقته المعنونة "نموذج هونغ كونغ وغير ذلك من أفضل الممارسات في مكافحة الفساد "إلى أنه سواء أكانت وكالة مكافحة الفساد مسؤولة أمام رئيس السلطة التنفيذية أو التشريعية بشكل مباشر أو غير مباشر، ينبغي لها أن تقدم تقارير بشكل منتظم وعلني عن أنشطتها إذا ما أرادت كسب ثقة المجتمع[٣]. ولاحظ الرئيس الباكستاني، برويز مشرف، أن "الساسة والبيروقراطيين والمنتسبين إلى القوات المسلحة ورجال الأعمال ينغمسون في الممارسات الفاسدة بشكل أو بآخر، وأن هذا هو السبب في اختفاء ١,٣ تريليون روبـــية باكســـتانية خلال فترة السنوات من ١٩٨٨ إلى ١٩٩٩". ومن المثير للاهتمام، أن ملاحظة الرئيس هذه جـــاءت متزامـــنة مـــع افتتاحه لحلقة دراسية نظمها الفصل الباكستاني لمنظمة الشفافية الدولية[٤]. ويتزايد وعي الحكومـــات بالأخطار التي يشكلها الفساد على نمو الدول من الناحية الإنمائية، وهي مستعدة لاتخاذ تدابير تكفل

معالجـــة المشـــكلة على الصعيد الوطني ليس هذا فحسب، بل ولأن تعمل على معالجتها على الأصعدة الإقليمية والأقاليمية والمتعددة الأطراف. **وإذا كنت قد اقتصرت في الأمثلة التي سقتها على قلة من البلدان، فهذا لا يعني أن الـــبلدان الأخـــرى التي لم يرد ذكرها لم تشرِّع قوانين شتى أو لم تستحدث بعض الآليات الجديرة بالثناء لمكافحـــة الفساد. وسترسل في إطار الدراسة، في حالة الموافقة عليها، استبيانات إلى كافة الدول الأعضاء في الأمـــم المـــتحدة من أجل الحصول على معلومات عن القوانين والآليات التي وضعت موضع التنفيذ لمكافحة الفساد.**

باء – على الصعيد الإقليمي

١٩- بذلت على مر السنين، جهود متعاضدة على الصعيدين الإقليمي والمتعدد الأطراف لمكافحة الفساد. وفيما يلي بعض الصكوك التي اعتمدت مؤخراً على الصعيد الإقليمي:

(أ) اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد التي اعتمدها المجلس الأوروبي بتاريخ ٢٧ كانون الثاني/يناير ١٩٩٩. وتتناول الاتفاقية الرشاوى (دفع وتلقي الرشاوى الإيجابية والسلبية) من جانب الموظفين العموميين المحليين ورشـــوة أعضاء الجمعيات العمومية المحلية ورشوة الموظفين العموميين الأجانب ورشوة أعضاء جمعيات الأجانب العمومـــية والرشـــاوى الإيجابية والسلبية في القطاع الخاص ورشوة المنظمات الدولية ورشوة أعضاء الجمعيات البرلمانية الدولية ورشوة القضاة والمتاجرة بالنفوذ وغسل أموال عائدات الفساد وغير ذلك. والفقرة (٣) من المادة ٢٣ مـــن الاتفاقـــية واحدة من أهم أحكام هذه الاتفاقية، حيث تنص على أنه "لا يجوز أن تشكل حجة السرية المصرفية عقبة أمام التدابير المتخذة لتسهيل جمع الأدلة ومصادرة العائدات الإجرامية. والمساعدة المتبادلة هي حجر الأساس الذي ترتكز إليه الاتفاقية؛

(ب) وتنص اتفاقية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لعام ١٩٩٧، المتعلقة بمكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية على نفس التدابير الرامية إلى مكافحة الفساد، باستثناء تركـــيزها بقـــدر أكبر على رشوة الموظفين الأجانب. وفيما يخص المساعدة القانونية المتبادلة تنص المادة ٩ من الاتفاقـــية على أنه "لا يجوز لأي طرف من الأطراف أن يمتنع بحجة السرية عن تقديم المساعدة القانونية المتبادلة بشأن القضايا الجنائية ضمن نطاق هذه الاتفاقية"؛

(ج) وتـــنص اتفاقية الاتحاد الأوروبي بشأن مكافحة الفساد التي تشمل موظفي الجماعة الأوروبية أو الموظفـــين التابعين للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وعلى التعاون فيما بين دول الاتحاد الأعضاء على مكافحة الفساد الإيجابي/السلبي، وعلى تسليم المجرمين وملاحقتهم قضائياً وعلى العقوبات والولاية القضائية؛

(د) وتنص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، التي اعتمدتها الجمعية العامة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠، على تجريم الدول الأطراف للفساد واتخاذ التدابير الرامية لمكافحته (المادتان ٨ و٩). ويرد في الفقرة (٦) من المادة ١٢ من الاتفاقية ما يلي "تخول كل دولة طرف محاكمها أو سلطاتها المختصة الأخرى أن تأمر بإتاحة السجلات المصرفية أو المالية أو التجارية أو بحجزها. ولا يجوز للدول الأطراف أن ترفض الامتثال لأحكام هذه الفقرة بحجة السرية المصرفية"؛

(هـ) وتنص المادة ١٥ من مشروع اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية/الاتحاد الأفريقي بشأن مكافحة الفساد، على اتخاذ تدابير تُخوِّل لمحاكم الدول الأطراف أو سلطاتها المختصة الأخرى إصدار أوامر بمصادرة السجلات المصرفية أو المالية أو التجارية أو بحجزها بقصد تنفيذ هذه الاتفاقية. وتنص الفقرة (٣) من المادة ١٥ بشأن السرية المصرفية على ما يلي "تتعهد الدول الأطراف بإبرام اتفاقات ثنائية للتنازل عن السرية المصرفية فيما يتعلق بالحسابات المريبة وتخويل السلطات المختصة الحق في الحصول، بغطاء قانوني، على أي أدلة في حوزة المصارف أو المؤسسات المالية". وتتناول المادة ١٦ من مشروع الاتفاقية التعاون والمساعدة المتبادَلة؛

(و) المنظمة الاستشارية القانونية الآسيوية - الأفريقية، وهي إحدى المنظمات المعنية بالمحامين من القارتين التي هي على بيِّنة بالمشكلة المتولدة عن الفساد وتأثيرها في العمليات الإنمائية للدول، وقررت المنظمة خلال دورتها الحادية والأربعين التي عُقِدت في أبوجا في عام ٢٠٠٢ أن تُدرج في جدول أعمالها بنداً بعنوان "صك قانوني دولي فعّال لمكافحة الفساد"؛

(ز) عرض رؤساء الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي أيضاً الآلية الأفريقية لاستعراض النظراء في الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا. والغرض من هذه العملية تمكين الزعماء الأفارقة الحاليين من القيام، بالتعاون مع الشركاء الإنمائيين، بإجراء تغيير رئيسي في طابع إدارة الحكم في أفريقيا. ويُقصد بها أيضاً كبح التجاوزات من جانب أي زعيم أفريقي يكون عرضة للفساد والحكم الفاسد.

جيم - على الصعيد المتعدد الأطراف/الدولي

٢٠- ينكب المجتمع الدولي حالياً على صياغة صك دولي، هو اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، قد يُعرض في وقت لاحق من هذا العام على الجمعية العامة للأمم المتحدة لإقراره في دورتها الثامنة والخمسين. وبعد التأكيد على الآثار السلبية التي يخلِّفها ما يقوم به الفاسدون من الزعماء من عمليات نهب لبلايين الدولارات على حقوق الأفراد المنتمين إلى البلدان النامية، يعقد الأمل على تناول مسألة استعادة الموجودات وهي المسألة الأساسية في هذه الاتفاقية على نحو واف.

خامساً – سبل علاج الفساد

ألف – الآليات الوطنية

٢١- إن حلـــول مشـــكلة الفساد، في تصوري الخاص، واضحة وضوح الشمس على الصعيد الوطني، ويمكن تصنيفها كما يلي:

(أ) **القيادة السياسية والإرادة السياسية**. يجب أن يكون الزعيم السياسي مثالاً وطنياً يُقتدى به في الاستقامة والنزاهة واحترام الـــذات كي يتسنى له إدارة الحكم على نحو أخلاقي لائق على كافة الصُعُد. ويجب أن تكون لديه الإرادة السياسية لمكافحة الفساد. وينبغي لمن يتولى زمام القيادة في أي بلد بعينه أن يلتزم باتباع نهج الشفافية والمساءلة، فضلاً عن انتهاج مبدأ الإدارة الرشيدة والديمقراطية المستديمة؛

(ب) **التشريعات المناهضة للفساد**. يُتوقع من البلدان أن تستحدث آليات وطنية لمكافحة الفساد من خـــلال إصـــدار تشريعات محددة لمناهضة الفساد. وتوجد في سجلات القوانين التشريعية لبعض البلدان بالفعل صكوك من هذا القبيل لمكافحة الفساد، بينما استحدثت بلدان أخرى آليات مختلفة؛

(ج) **إنفـــاذ القوانـــين والســـلطة القضائية**. يجب محاربة الفساد المتفشي في الوكالات المعنية بإنفاذ القوانـــين والســـلطة القضائية بشراسة والقضاء عليه تماماً، وذلك لأن هذه الهيئات يجب أن تكون مهيأة بما فيه الكفايـــة للحفاظ على استتباب الأمن والنظام واتِّباع الإجراءات القانونية الواجبة فيما يتعلق بملاحقة الممارسات الفاسدة؛

(د) **توفير الوظائف والأجور المجزية والقضاء على الفقر**. يجب أن تبذل الحكومات قصارى جهودها لدفع أجور تكفي نفقات المعيشة لمواطنيها. ومن شأن توفير الوظائف ودفع أجور تكفي نفقات المعيشة والحصول على تعليم جيد النوعية وتأمين مرافق صحية ملائمة ومساكن لائقة، لا سيما في البلدان النامية، أن يساعد على التقليل من الممارسات الفاسدة. ولا بد من إلغاء الديون الخارجية التي تُثقل كاهل هذه البلدان كي يتسنى الوفاء بهـــذه الالـــتزامات. ولنفس الغرض ينبغي إعادة الأموال ذات المصدر غير المشروع والأموال المنهوبة من خزائن البلدان النامية الفقيرة إلى بلد المنشأ فور العثور عليها.

(هـ) **فـــرض عقوبات أشد قسوة على الممارسات الفاسدة**. إن تجريم أفعال الفساد ضروري للقضاء عليها. وتحقيقاً لذلك الغرض ينبغي ملاحقة الراشين (مقدمي الرشوة) والمرتشين (متلقي الرشوة)، ويجب إذا ثبتت إدانـــتهم إصدار عقوبة شديدة عليهم ومصادرة الأموال التي سلبوها؛ ويجب ألا يستثنى من ذلك أحد أيّاً كانت

مكانته لأن ذلك سيكون بمثابة رادع للآخرين. وينبغي لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أن تكفل تسليم أي مرتشٍ يفلت من العقوبة الوطنية ويهرب إلى بلد آخر ليحاسب على ما اقترفه من جرائم؛

(و) **واجـــب المجتمع المدني ووسائط الإعلام والمواطنين في مكافحة الفساد**. ليست هناك مغالاة في التشـــديد على أهمية دور وسائط الإعلام والمجتمع المدني في مكافحة الفساد. والواقع أن أوساط المجتمع المدني التي تضم العديد من المنظمات غير الحكومية الذائعة الصيت كمنظمة الشفافية الدولية والمركز المعني بمنع الإجرام الدولي تقوم بأعمال كثيرة بالفعل للمساعدة على اجتثاث الفساد. ويتعين أن يكون للمواطنين دور في حماية الممتلكات العامة من النهب. كما ينبغي للمجتمع المدني ووسائط الإعلام أن تكثّف الأنشطة التي تضطلع بها للتوعية وإذكاء الوعي بالآثار السلبية التي يُخلّفها الفساد على أي بلد؛

(ز) **إشاعة الحس الأخلاقي**. حيث إن الفساد يُعزى جزئياً إلى الانحطاط الخُلُقي، تتبدى الحاجة إلى إعـــلاء شـــأن القيم الأخلاقية أو إشاعتها. وينبغي من أن يجري ذلك على الصعد الروحية والثقافية والسياسية. وينبغي القيام بحملات في أماكن العبادة والمدارس وحتى في الاجتماعات الشبابية.

باء - الآليات الدولية

٢٢- بمـــا أن الكـــون قد أضحى قرية عالمية، ينبغي بذل جهود متضافرة على الصعيد الدولي لمكافحة الفساد والتقليل من آثاره السلبية. وحسبما ورد في ورقة قدمها مدير برنامج الأمم المتحدة العالمي لمكافحة الفساد، تعتبر الـــتدابير الدولية ضرورية لاستحداث وسائل فعّالة من شأنها أن تقلّل المخاطر والتكاليف واحتمال قيام الموظفين المدنـــيين الوطنـــيين بإساءة استغلال السلطة العامة بغرض الحصول على منافع خاصة؛ وإساءة استغلال الموظفين المدنـــيين الدوليين للسلطة العامة بغرض الحصول على منافع شخصية؛ وقيام الشركات الخاصة الوطنية والدولية برشوة الموظفين المدنيين[٥]. وينبغي أيضاً للمجتمع الدولي أن يضع نصب عينيه مسألة إعادة الموجودات/الأموال التي قام الزعماء الفاسدون بسلبها وتسريبها.

سادساً - الاستنتاجات والتوصيات

٢٣- لا بد من مواجهة التحديات التي يمثلها الفساد حالياً بكل ما يستحقه الأمر من جدّية. وعلى الرغم من سُـــبُل العلاج السابقة، فإن الفساد يتفاقم ويتخذ أبعاداً مُفزِعة. ومما يبعث على التفاؤل ملاحظة أن العديد من البلدان قد وضعت آليات صارمة لمناهضة الفساد موضع التنفيذ لمعالجة المشكلة على الصعيد الوطني. وإنني أحث كافـــة البلدان الأخرى على معالجة هذا الانحراف عن طريق منحه أولوية في شؤون الأمة. وهناك حاجة أيضاً إلى بذل جهود على الصعيدين الإقليمي والأقاليمي لوضع حد لهذا الوباء.

٢٤- وإنني أوصي بشدة بإجراء دراسة شاملة للمشكلة على صعيد اللجنة الفرعية بغرض الإسهام في تشجيع الشفافية والمساءلة والحكم الرشيد في الدول الأعضاء في الأمم المتحدة وهو ما يجعل التمتع بكافة حقوق الإنسان ممكناً. كما أن هذه الدراسة من شأنها أن تكون أيضاً دليلاً تسترشد به كافة الهيئات التي تتناول المسألة. وينبغي للدراسة، في حالة إقرارها، أن تبحث بالتفصيل مظاهر الفساد العامة والمحددة. وينبغي لها أن تعيِّن الجماعات الضعيفة وأن تضع مبادئ توجيهية بشأن احترام حقوق الإنسان والشكاوى ونُظُم العقوبات الدولية. كما ستعالَج المشاكل التي تواجهها البلدان النامية بشأن هروب رأس المال الناجم عن قيام زعمائها الفاسدين بنهب خزائن هذه البلدان. وينبغي أيضاً معالجة مسألة إيجاد حل لإعادة الأموال ذات المصدر غير المشروع بشكل ناجح إلى مالكيها الشرعيين.

الحواشي

(١) المادة ٤١٩ من القانون الجنائي النيجيري المعني بمكافحة الغش في الأتعاب المدفوعة سلفاً.

(٢) الوثيقة المعنونة "محاربة الفساد - التجربة التترانية"، المقدمة خلال حلقة عمل عُقدت في أبوجا بتاريخ ١١ و١٢ تموز/يوليه ٢٠٠١.

(٣) حلقات العمل التقنية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لصالح "القضاة المعيّنين" بشأن قانون مناهضة الفساد، نيجيريا، ١١ و١٢ تموز/يوليه ٢٠٠١.

(٤) *Dawn Islamabad*، الجمعة، ٢٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢.

(٥) ورقة مرخّص بها قدمها الدكتور بيتر لانغسيت، مدير برنامج الأمم المتحدة العالمي لمكافحة الفساد، مكتب فيينا، النمسا، خلال المؤتمر الدولي المعني بالفساد والجريمة المنظمة: تحديات للألفية الجديدة، الذي نظّمته جمهورية نيجيريا الاتحادية/UNODCCP، أبوجا، ٧-١١ أيار/مايو ٢٠٠٠.

- - - - -