E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2005/18
22 June 2005

ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصـــادي والاجتماعي

لجنة حقوق الإنسان
اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان
الدورة السابعة والخمسون
البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

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

تقرير مرحلي مقدم من المقررة الخاصة كريستي إمبونو

موجز

يُقدَّم هذا التقرير المرحلي وفقاً لقرار اللجنة الفرعية ٢/٢٠٠٣. وهو يركز على المؤسسات التي حُددت أثـــناء مناقشات اللجنة الفرعية على أنها أكثر عرضة للفساد والتي لم يجر تناولها في التقرير الأولي. ولذلك يتناول هـــذا الـــتقرير المرحلي أثر الفساد على المؤسسات الضرورية للحفاظ على الديمقراطية، مثل الأحزاب السياسية والبرلمانات. وكثيراً ما يُنظر إلى الأحزاب السياسية على أنها تسيء استعمال وضعها القوي لكي تنتزع الرشاوى وتوفر لأعضائها واتباعها وظائف مغرية مالياً في القطاع العام، في حين أن الفساد في صفوف البرلمانيين يُضعف ما يقومون به من مراقبة تشريعية ورقابة مالية وأدوار نيابية. ويسلط التقرير الضوء على المشكلة التي يطرحها فساد الأحزاب، ولا سيما في البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية.

والدور الحاسم الأهمية الذي يؤديه القضاء ووكالات إنفاذ القوانين في مكافحة الفساد يجعل من الضروري إجراء مزيد من التحليل للفساد في هذه المؤسسات ولتأثيره السلبي على التمتع الكامل بحقوق الإنسان. وإدراكاً لحقيقة أنه إذا لم يجـــر التصـــدي للفساد على نحوٍ فعال فلن تتحقق الأهداف الواردة في إعلان الأمم المتحدة المتعلق بالألفية، يركز التقرير المرحـــلي على الأثر التدميري للفساد على عمليات الشراء، في القطاع العام وكذلك في المنظمات الدولية، وكذلك الأثر التدميري المترتب على هروب رؤوس الأموال وهو ما تعاني منه بوجه خاص البلدان النامية نتيجة للفساد.

ولما كانت المناقشة لم تعد تتعلق بالآثار التدميرية الخطيرة للفساد على التمتع بحقوق الإنسان بل تتركز بالأحرى على كيفية قلب المائدة على مرتكبي الفساد، فإن التقرير يتناول القيمة المضافة للشراكات المنشأة لمكافحة الفساد. فما مدى فعالية الآليات المنشأة على الصُّعد الدولية والإقليمية الوطنية لمكافحة الفساد؟ وما هي القيمة المضافة للمؤسسات الوطنية التي أنشأتها الدول لمكافحة الفساد، وما هي الإنجازات التي حققتها والعقبات التي واجهتها؟

ويؤكد التقرير، في استنتاجاته وتوصياته، على كون جميع نظم الحقوق تُنتهك بفعل الفساد، وعلى عالمية الفساد، وإضفاء الطابع المؤسسي عليه في بعض البلدان، وكونه ما زال يشكل إحدى العقبات الرئيسية التي تقف في طريق كل من الحكم المتسم بالأمانة والشفافية، وتوطيد دعائم الديمقراطية، والنهوض بالتنمية المستدامة. ويدعو التقرير إلى إعادة تركيز انتباه المجتمع الدولي لكي ينصب على قلب المائدة على مرتكبي الفساد.

وإذ يشير التقرير إلى دراسة استقصائية عالمية جديدة للآراء أجرتها منظمة الشفافية الدولية اعتبرت فيها الأحزاب السياسية أفسد مؤسسة قائمة، فإنه ينادي بتعزيز التدابير التي تتخذها الدول لضمان القضاء على الفساد في أوساط الأحزاب السياسية والبرلمانات؛ وتعزيز التشريعات القائمة والقيام، عند عدم وجود تشريعات في هذا الصدد، بسن تشريعات ملائمة تتصدى للفساد في مجال المشتريات؛ كما يدعو إلى قيام المؤسسات المالية الدولية، مثل البنك الدولي، بمساعدة الدول في وضع سياسات اقتصادية تشمل تحقيق الشفافية في مجال المشتريات.

ويسلط التقرير الأضواء على أهمية التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وإدماجها في القوانين الداخلية؛ وأهمية التعاون الدولي في أن تعاد إلى الأوطان الأموال ذات الأصل غير المشروع والمنهوبة من خزائن البلدان النامية والمنقولة إلى البلدان المتقدمة والدور الحاسم الأهمية للمجتمع المدني ووسائط الإعلام في مكافحة الفساد.

المحتويات

	الفقـــــرات	الصفحة
مقدمة	١-٧	٤
أولاً - اعتبارات أولية	٨-١١	٥
ثانياً - تآكل الهياكل المؤسسية الديمقراطية عن طريق الفساد	١٢-٣١	٦
ألف - فساد القضاء مقابل نزاهته	١٢-١٦	٦
باء - الجهات المُكلفة بإنفاذ القوانين	١٧-٢٠	٧
جيم - الفساد في الأحزاب السياسية	٢١-٣١	٨
ثالثاً - الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والفساد	٣٢-٤٠	١٢
ألف - الفساد في مجال المشتريات وتأثيرها على التمتع بحقوق الإنسان	٣٢-٣٧	١٢
باء - هروب رؤوس الأموال عن طريق الفساد	٣٨-٤٠	١٤
رابعاً - شراكة القيمة المضافة في مكافحة الفساد: مدى فعاليتها؟	٤١-٥٨	١٥
خامساً - استنتاجات وتوصيات	٥٩-٦٦	٢٠

مقدمة

١- قررت اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان في مقررها ١٠٦/٢٠٠٢ أن تعهد إلى السيدة كريستي إمبونو بمهمة إعداد ورقة عمل عن مسألة الفساد وتأثيره على التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وبخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٢- وقد أُخذت في الاعتبار في ورقة العمل (E/CN.4/Sub.2/2003/18)، المقدمة إلى اللجنة الفرعية في دورتها الخامسة والخمسين، المناقشة التي أُجريت بشأن هذه المسألة في الدورة الرابعة والخمسين والتي أشير فيها، في جملة أمور، إلى أنه ينبغي إدانة الفساد وتقديم من يرتكبونه إلى العدالة الدولية إذا أفلتوا من العدالة الوطنية. وأُحيط في الورقة علماً أيضاً بأن المجلس الاقتصادي والاجتماعي، بعد أن أبدى قلقه إزاء المشاكل الخطيرة التي يتسبب فيها الفساد، والتي قد تهدد استقرار المجتمعات وتقوِّض قيم الديمقراطية والقيم الأخلاقية وتعرِّض التنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للخطر، قد اعتمد 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".

٣- وقد أوصت اللجنة الفرعية، في قرارها ٢/٢٠٠٣، لجنة حقوق الإنسان باعتماد المقرر المتعلق بتعيين السيدة إمبونو كمقررة خاصة تُسند إليها مهمة إعداد دراسة شاملة عن الفساد وتأثيره على التمتع الكامل بحقوق الإنسان، وبخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ووافقت لجنة حقوق الإنسان، في مقررها ١٠٦/٢٠٠٤، على مقرَّر اللجنة الفرعية.

٤- وكانت ورقة العمل هي الأساس الذي بُني عليه التقرير الأولي (E/CN.4/Sub.2/2004/23)، المقدم وفقاً لقرار اللجنة الفرعية ٢/٢٠٠٣ المتعلق بمسألة الفساد وتأثيره على التمتع الكامل بحقوق الإنسان، وبخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وقد سلط التقرير الأضواء على عالمية ظاهرة الفساد وبحث بعض الظواهر العامة والمحدَّدة للفساد، بما في ذلك حالات الفساد في القطاع الخاص. وتناول التقرير أيضاً تحديد هوية ضحايا الفساد، باعتبار أن الفقراء هم الأكثر تعرضاً له، وأسهب في بحث النتائج الاجتماعية الاقتصادية والمدنية والسياسية للفساد من حيث حقوق الإنسان، وربط بين الآثار الهدامة المترتبة على الفساد والجهود الإنمائية التي تبذلها البلدان النامية. وبحث التقرير كذلك الآليات الوطنية والدولية لمكافحة الفساد.

٥- وقد أكدت الاستنتاجات والتوصيات الواردة في التقرير، في جملة أمور، على أهمية القيادة السياسية في مكافحة الفساد؛ وأهمية التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وإدماجها في القانون المحلي، مع إبراز دور الأحكام المتعلقة باسترداد الأصول؛ وأهمية إيجاد آليات وتشريعات وطنية لمكافحة الفساد؛ وأهمية التعاون فيما بين البلدان في مكافحة الفساد، بما في ذلك أنشطة الوقاية وإجراء التحقيقات ومقاضاة المجرمين.

٦- وجرى التشديد أيضاً على الحاجة إلى آليات شبكة أمان ذاتية لحماية المواطنين من فساد الشركات، وأهمية التزام الشركات التزاماً صارماً بمدونات قواعد السلوك المتعلقة بها، ودور المجتمع المدني ووسائط الإعلام، فضلاً عن الحاجة إلى إنفاذ القوانين بصورة فعالة.

٧- ويقـــدَّم هذا التقرير عملاً بقرار اللجنة الفرعية ٤/٢٠٠٤ لغرض موالاة إعداد دراسة شاملة عن الفساد وتأثيره على التمتع الكامل بحقوق الإنسان.

أولاً - اعتبارات أولية

٨- يتمثل أحد أهداف هذه الدراسة في التركيز على المؤسسات التي حُددت أثناء مناقشات اللجنة الفرعية على أنها أكـــثر عرضة للفساد، ولكن لم يجر تناولها في التقرير الأولي؛ وهي المؤسسات الضرورية لدعم الديمقراطية، أي الأحزاب السياســـية الـــبرلمانات الـــتي ينبغي أن تسترشد بالقواعد القانونية والأخلاقيات في اضطلاعها بولاياتها. وحُددت أيضاً مؤسســـات أخـــرى أثناء المناقشات لإجراء تحليل أعمق بشأنها بسبب الدور الحاسم الذي تؤديه في مكافحة الفساد، أي القضاء ووكالات إنفاذ القوانين. وقد ذكر أحد المعلقين وهو "جويل أوبورا"، إدراكاً منه لأهمية وجود قضاء غير ملوَّث في مكافحـــة الفساد، أن "السلطة القضائية الفاسدة هي بالفعل سرطان خبيث يمكن الشعور بأثره في جميع أنحاء البلد"[(١)]. ومـــن رأي القاضي المبجل "س. أ. أووايفو"[(٢)]، أن "القاضي الفاسد أشد ضرراً على المجتمع من رجل هائج يحمل خنجراً في شـــارع مزدحم بالناس. فهذا الرجل يمكن السيطرة عليه بدنياً. أما القاضي الفاسد فإنه يدمر عمداً الأساس الأخلاقي للمجتمع ويتسبب في محنة لا توصف للأفراد بفعل إساءة استعمال منصبه، في الوقت الذي يشار إليه `بالمبجل`"[(٣)].

٩- وقد لوحظ أن الفساد، وإن كان مشكلة عالمية، أكثر شيوعاً في بعض المجتمعات منها في البعض الآخر، ويتسبب في إلحـــاق دمـــار هائل بالجهود الإنمائية التي تبذلها هذه المجتمعات. ولذلك يظل الفساد أحد ألد الأعداء في ترجمة جميع الإمكانـــات الـــتي تنعم بها البشرية إلى واقع مرئي. وإذا لم يجر القضاء على التنين المتعدد الرؤوس الذي يُطلق عليه اسم الفســـاد، فإن الأهداف المعلنة في إعلان الأمم المتحدة المتعلق بالألفية، وهي "أن تخفَّض إلى النصف، بحلول سنة ٢٠١٥، نسبة سكان العالم الذين يقل دخلهم اليومي عن دولار واحد ونسبة سكان العالم الذين يعانون من الجوع، ونسبة السكان الذين لا يستطيعون الحصول على المياه الصالحة للشرب أو دفع ثمنها"، ستظل حلماً فارغاً.

١٠- قد ثبت في ثنايا هذه الدراسة، وهو ما ردد صداه الدكتور أ. إيزيكويسيلي[(٤)]، أن "الانفتاح والشفافية والمعلومات والمنافسة والجزاءات والحوافز والقواعد والأنظمة الواضحة التي تُنفَّذ تنفيذاً صارماً هي أعداء الفساد". والصفة الملازمة للفساد أنه يترعرع على السرية؛ فهو يستفيد من عدم المساواة في إمكانية حصول الأفراد في صفقة ما على المعلومات وهكذا يصبح واسع الانتشار، ولا سيما حيثما تكون تكلفة السلوك الفاسد منخفضة ويكون ربحه مرتفعاً. ولذلك فإن القضاء على ممارسات الفساد يذهب إلى أبعد من مجرد شن حملة أخلاقية أو رفع شعارات أخلاقـــية، كمـــا هو الحال لدى بعض الحكومات. بل إنه يتطلب الإرادة السياسية من جانب الزعماء مدعومةً بتشريعات صارمة بالنظر إلى أن "الفساد دائماً ما يرد الهجوم". وفقاً لما قاله القاضي آرون رينغيرا[(٥)].

١١- وبناءً على ذلك، فإن دول العالم التي تعاني من الآثار التدميرية المترتبة على الفساد والتي تسعى إلى إقرار نمـــوذج جديـــد يتمثل في الشفافية والمحاسبة ليحل محل النظام المتسم بالفساد يجب أن تعتمد إصلاحات مؤسسية وهيكلـــية وإصلاحات على صعيد النظام ككل تحدد من جديد الطرق غير المتسمة بالكفاءة التي يباشَر بها نشاط الأعمـــال، وخاصـــة عمليات المشتريات، في جميع قطاعات المجتمع. وسترتكز هذه الدراسة على فرضية أنه إذا بوشرت المشتريات بطريقة شفافة، سواء في القطاع الصحي أو القطاع التعليمي أو القطاعات الأخرى؛ وأنه إذا

طُرحت العقود في مناقصات وأُرسيت بطريقة شفافة، بعد اتباع الإجراءات الصحيحة، على أكفأ شركة محلية أو متعددة الجنسية، فسيؤدي ذلك إلى الحد بشدة من الحافز على الفساد ومن البيئة التي تشجع الفساد. كذلك فإنه سيؤدي إلى سد الطرق أمام هروب رؤوس الأموال، وهي العملية التي يقوم عن طريقها الموظفون والمسؤولون من البلدان النامية بنهب وشفط الأموال العامة لتوجيهها إلى المؤسسات المالية التابعة للبلدان المتقدمة.

ثانياً - تآكل الهياكل المؤسسية الديمقراطية عن طريق الفساد

ألف - فساد القضاء مقابل نزاهته

١٢- "أصبح من الواضح أن الفساد هو أحد العقبات الرئيسية التي تعترض تحقيق السلام والاستقرار والتنمية المستدامة والديمقراطية وحقوق الإنسان في جميع أرجاء المعمورة. وقد خلصت المناقشة المتعلقة بـ `أهمية النوعية` والتي دارت فيما بين الاقتصاديين في الآونة الأخيرة إلى أن مفتاح الحد من الفقر هو الأخذ بنهج متكامل بشأن التنمية - نهج يتناول النمو المتسم بالنوعية الجيدة، بما في ذلك التعليم والصحة والبيئة وإدارة الحكم. ومن الثابت أن الحكم الرشيد هو المحدد الرئيسي ضمن هذه المتغيرات. فالحكم الرشيد يتطلب، في جملة أمور، الثقة بين الدولة والشعب، والنزاهة، والشفافية، وسيادة القانون، وعمليات المراجعة والتوازن، والإشراك الكامل لجميع أصحاب المصلحة"[٦].

١٣- "تسلِّم الصكوك الدولية والإقليمية بل وحتى الوطنية المتعلقة بحقوق الإنسان بأن حق الجميع في اتباع الإجراءات القانونية الواجبة، بما في ذلك الحق في محاكمة عادلة وعلنية أمام محكمة مختصة ومستقلة ونزيهة منشأة بموجب القانون، هو أحد الحقوق الأساسية. وأهمية ذلك في حماية حقوق الإنسان تتأكد بفعل أن إعمال جميع الحقوق الأخرى يعتمد بقدر كبير على إقامة العدل على نحو سليم. وأحد العناصر الأساسية للحق في محاكمة عادلة هو وجود قضاء مستقل ونزيه لا تشوبه شائبة. فإذا كان النظام القضائي فاسداً، فلن تقوم قائمة لأي من هذه العناصر. ذلك أن الفساد القضائي يؤثر على نحو لا موجب له على الوصول إلى القضاء وعلى نتائج أحكام القضاء. إذ ستظل الأحكام غير عادلة وغير قابلة للتنبؤ بها وبناءً على ذلك فلن تكون كفة سيادة القانون راجحة"[٧].

١٤- وتنص المادة ٢٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بخصوص المساواة، على أن "الناس جميعاً سواء أمام القانون ويتمتعون دون أي تمييز بحق متساوٍ في التمتع بحمايته". بيد أنه إذا قام أحد الأطراف في خصومة بالتأثير على القاضي، أو على موظفين آخرين بالمحكمة لهذا الغرض، وحصل بذلك عن طريق الرشوة على مستندات لا يمكن للطرف الآخر أن يطلع عليها، أو إذا حدث أن "اختفت" مستندات تتسم بأهمية حيوية للخصومة، فلا يمكن أن توجد مساواة أمام القانون. فالقاضي الخاضع لهذا التأثير لا يمكن أن يكون مستقلاً أو نزيهاً أو منصفاً. وعندما يعرض طرف في دعوى قضائية رشوة على القاضي أو على مسؤول أخر بالمحكمة، وتُقبل هذه الرشوة، فإن هذا الطرف يحصل تلقائياً على مكانة مميزة بالنسبة إلى الأطراف الأخرى الذين لم يقدموا، أو ليسوا في وضع يسمح لهم بتقديم، رشوة أو إغراء. والمعاملة التفضيلية التي يتم الحصول عليها وما يلازمها من تمييز، وهو ما تهدف المادة ٢٦ إلى سد الطريق أمامه، يشكلان انتهاكاً لحقوق الإنسان للطرف الأخر. فهذه المعاملة التفضيلية تمحو الموضوعية والحيادية المطلوبتين من العملية القضائية. فلا غرابة عندئذ في أن المواطنين كثيراً ما يفقدون الثقة في القضاء ويلجأون إلى العدالة الفورية في حل المنازعات التي كان يفترض أن تحلها المحكمة في العادة. ويمكن أن تكون النتيجة المترتبة على ذلك هي الفوضى.

١٥- والسلطة القضائية الفاسدة تعني أيضاً العبث بالآليات القانونية والمؤسسية المُصمَّمة لمكافحة الفساد. فالسلطة القضائية هي المؤسسة العامة المفوضة بإجراء عمليات تحقّق بخصوص الكيانات العامة الأخرى، بما في ذلك الأحزاب السياسية والجهات المُكلفة بإنفاذ القوانين والموظفون العموميون. وفي حين أن السلطة القضائية الفاسدة تشكل سرطاناً يمكن الشعور بآثاره في جميع أرجاء الوطن، فإن وجود سلطة قضائية عادلة ذات كفاءة يشكل مفتاح نجاح المبادرات الرامية إلى مكافحة الفساد، والتي تشكل الأعمدة الضرورية لتعزيز المؤسسات الديمقراطية.

١٦- والفساد في السلطة القضائية مشكلة عالمية، بالنظر إلى أنه لا يقتصر على بلد محدد أو منطقة محددة. وعلى الرغم من أن ما أُشير إليه في الفقرات السابقة من تحديات تواجهها السلطة القضائية ومن فساد فيها هو أمر يمكن العثور عليه في المجتمعات المتقدمة ذات التقاليد العريقة من حيث استقلال القضاء والقوانين القوية، فإن كثيراً من البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية يبدو أنها تواجه مشاكل أساسية أكبر بكثير. ففي حالة أفريقيا، فإن عقود الهيمنة والاستغلال الاستعماريين التي تولدت عنها مؤسسات سياسية وديمقراطية ضعيفة وما يصاحبها من تدخّل المؤسسة العسكرية في المجالات السياسية لهذه البلدان قد أحدثت آثاراً سلبية بشكل هائل على جميع المؤسسات الضرورية لتشكيل مجتمع خال من الفساد وتشكيل مؤسسات قوية، بما في ذلك القضاء. وهكذا تحسَّر أحد الزعماء الأفارقة، وهو يأسف لآثار المؤسسات الضعيفة الموروثة من الحقبة الاستعمارية، فقال: "إن بعض التناقضات والتحديات التي خلفتها الإدارة الاستعمارية قد ظلت تطرح مشاكل علينا نحن (الأفارقة) حتى اليوم".[٨] وبإيجاز أكبر، فإن "المشاكل مستوطِنة؛ والافتقار إلى موظفين مدربين، وعدم كفاية المرتبات، والتقليد الموروث من الفترة الاستعمارية والمتمثل في الحوار حول القضايا مع وزارة العدل، هي أمور من الظاهر أنها تقرر مسبقاً نتائج المحاكمات"[٩].

باء - الجهات المُكلفة بإنفاذ القوانين

١٧- تنص مدونة قواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، التي اعتمدتها الجمعية العامة في قرارها ١٦٩/٣٤ المؤرخ ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٩، في المادة ١ منها، على ما يلي: "على الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، في جميع الأوقات، أن يؤدوا الواجب الذي يلقيه القانون على عاتقهم، وذلك بخدمة المجتمع وبحماية جميع الأشخاص من الأعمال غير القانونية، على نحو يتفق مع علو درجة المسؤولية التي تتطلبها مهنتهم" كما تنص في المادة ٧ على: "يمتنع الموظفون المكلفون بإنفاذ القوانين على ارتكاب أي فعل من أفعال إفساد الذمة. وعليهم أيضاً مواجهة جميع هذه الأفعال ومكافحتها بكل *صرامة*" (الخط المائل الموضوع للتأكيد مضاف). وكانت إحدى الأفكار الأساسية لواضعي هذا القرار هو أن دور الجهات المكلفة بإنفاذ القوانين في بناء قدرة الدولة لأغراض التنمية هو دور حاسم للغاية وأن الفساد المضفى عليه الطابع المؤسسي يشكل عائقاً خطيراً أمام هذه العملية. ولن تمل هذه الدراسة من تكرار وترديد أن الفساد له آثار مدمرة على بناء الدولة. وما زال الفساد المُضفى عليه الطابع المؤسسي يشكل عقبة رئيسية أمام الحكم المتسم بالأمانة والشفافية ومن ثمّ أمام توطيد الديمقراطية وتعزيز التنمية المستدامة، ولا سيما في كثير من البلدان النامية. ويهدد الفساد كلاً من الديمقراطية والتنمية لأنه يقوِّض قدرة الدولة على ضمان أسباب عيش مستدامة لمواطنيها.

١٨- ووفقاً *لتقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٧*، فإن

"الفساد في الحكم يزيد من الفقر من نواحٍ كثيرة. ففي أكثر جوانبه المباشرة، فإنه يحوِّل الموارد إلى الأثـــرياء الذين يقدرون على دفع رشاوى ويحوِّلها من الفقراء الذين لا يستطيعون ذلك. ولكنه أيضاً يحرك القرارات لصالح مؤسسات الأعمال ذات رأس المال الكثيف ... وبعيداً عن الأنشطة ذات العمالة الكثيفة التي يكون من الأكثر احتمالاً أن تفيد الفقراء.

"والفساد أيضاً يُضعف الحكومات ويقلل من قدرتها على مكافحة الفقر. وهو يُخفِّض الإيرادات الضريبية ومن ثمّ الموارد المتاحة للخدمات العامة"[١٠].

١٩- وإحـــدى المؤسســـات التي لا بد منها لكبح الفساد بصورة فعالة في الدول هي هيئات إنفاذ القوانين، ولا سيما الشرطة، الوطنية والدولية (الإنتربول)، وإدارة الجمارك، والهجرة، وما إلى ذلك. فإنفاذ القوانين هو أحد الأعمدة اللازمة لتدعيم بناء القدرات. وقد وُضع التوكيد دائماً بشكل خاطئ على إصلاح القطاع العام وتدريب بيروقراطية ذات كفاءة ويعوَّل عليها وذلك كشكل من أشكال بناء القدرات لـــه أهميته الحاسمة في كبح الفساد دون التشـــديد بقدر مساوٍ على الدور الأهم الذي تؤديه جهات إنفاذ القوانين. وليس من الممكن عملياً ببساطة شـــن حملـــة ناجحة ضد الفساد في الوقت الذي يوجد فيه فساد ذو طابع مؤسسي لدى الجهات المكلفة بإنفاذ القوانـــين. ويجب أن تؤدي عملية إنفاذ القوانين دوراً محورياً في ضمان حماية حقوق الإنسان الأساسية في مجتمع ديمقـــراطي. فالفساد يقلل من قدرة جهات إنفاذ القوانين على إنجاز هذه المهمة ويعرقل نتيجة لذلك أداء المجتمع لمهامه بكفاءة وعدل. والموظف الفاسد من موظفي إنفاذ القوانين الذي يعرقل تحقيق العدالة، شأنه في ذلك شأن العضو الفاسد في السلطة القضائية، يمكن أن يجعل عملية إنفاذ القوانين عديمة الفعالية في مكافحة الجريمة بصورة عامة والفساد بصورة خاصة. وهذا بدوره يمكن أن يؤدي إلى تقويض ثقة الجمهور واطمئنانه.

٢٠- وثمة تهديد خطير آخر يطرحه الفساد في أوساط الجهات المكلفة بإنفاذ القوانين يتمثل في تسهيل الأنشطة المشـــينة الـــتي تقوم بها عصابات الجرائم عبر الحدود، أي الاتجار بالبشر والمخدرات والجرائم المالية. فالأشخاص المـــتورطون في ارتكاب هذه الجرائم عادة ما يكون الباعث لديهم شيئاً واحداً: أي الربح. وكثيراً ما يجري غسل هـــذه الأمـــوال غير المشروعة، مما يخلق الانطباع بأنها حصيلة أنشطة تجارية مشروعة. وإحدى أكثر المؤسسات اســـتهدافاً في هـــذا الصدد هي جهات إنفاذ القوانين، بما في ذلك الجمارك والشرطة وموظفو إصدار الجوازات وكذلـــك، بطبـــيعة الحال، المؤسسات القضائية والمالية. والشيء المثير للقلق بقدر أكبر هو أن الفساد في أوساط جهات إنفاذ القوانين يمكن أن ييسّر ارتكاب الأفعال الإرهابية، بما يترتب عليه من تكلفة كبيرة للبشرية. ولذلك فـــإن من المهم تحديد القطاعات المعرضة للفساد وزيادة احتمال ضبطها وفضحها. ومن المهم بقدر مساوٍ ضمان وجود نُظم وطنية ودولية لكبح الفساد ومراقبة الموظفين الفاسدين وفضحهم.

جيم - الفساد في الأحزاب السياسية

٢١- تـــنص المادة ٢١(١) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على: "إرادة الشعب هي أساس سلطة الحكم، ويجـــب أن تتجـــلى هذه الإرادة من خلال انتخابات نزيهة تجري دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخـــبين وبالتصـــويت السري أو بإجراء مكافئ من حيث ضمان حرية التصويت". وأهمية حق كل مواطن في

الإسهام في قيادة دولته وفي اتخاذ قرار بتحديد من يعهد إليه بإدارة الشؤون التي تمسه وأسرته هو حق مؤكد عليه كذلك في المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي تنص على: "يكون لكل مواطن، دون أي وجه من وجوه التمييز ...، الحقوق التالية، التي يجب أن تتاح له فرصة التمتع بها دون قيود غير معقولة: (أ) أن يشارك في إدارة الشؤون العامة إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يُختارون بحرية؛ (ب) أن ينتخب ويُنتخب، في انتخابات نزيهة تجري دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري، تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين ...". وكثير من الصكوك الدولية الأخرى المتعلقة بحقوق الإنسان قد شددت بدرجات متباينة وعلى نحوٍ لا لبس فيه على هذا الحق الأساسي الذي يحق لكل مواطن التمتع به.

٢٢- والأحزاب السياسية هي وسائط ضرورية يجري عن طريقها اختيار ممثلي الشعب اختياراً حراً، أي للفرعين التنفيذي والتشريعي للحكومة المفوَضَين بصياغة شكل المؤسسات السياسية والاقتصادية والثقافية تحقيقاً للصالح العام. وتمارس الأحزاب السياسية دوراً حيوياً في الديمقراطيات وتؤدي وظائف سياسية واجتماعية قيّمة. ووفقاً لما ذكرته `فيرينا بليشينغير`، فإن "الأحزاب توفر حلقة وصل بين المواطنين والحكومة، كما أن الأحزاب تعبئ الناخبين لصالح أهداف ومصالح معينة، وتختار وتدرّب المرشحين للمناصب العامة، وتنظم حملات انتخابية، وترسل نواباً إلى البرلمان، وتنظم الهيئات التشريعية، وتصوغ جداول الأعمال السياسية والسياسات، وتدير العمليات المتعلقة بالسياسات، وتقوم بتوجيه الأنشطة الحكومية أو، إذا كانت أحزاباً معارضة، بمراقبتها"[١١]. ولذلك فإن زيادة التأكيد على الدور السياسي الذي تؤديه الأحزاب السياسية في ترسيخ ودعم العمليات الديمقراطية لا يمكن اعتباره ضرباً من المبالغة.

٢٣- ومما يؤسف له أن هذه الأداة الهامة والمفيدة لدعم الديمقراطية تعج دائماً بالفساد. ومن الجدير بالذكر التأكيد على أنه لما لم يكن أي شيء بشري يتسم بالكمال، فإن الأحزاب السياسية هي الأخرى لا تتسم بالكمال ولا الذين يقومون بعمل سياسي. ويكون من الأمور الطوباوية توقع وجود حزب سياسي يخلو من الفساد في أي مكان في العالم. بيد أنه عندما يكون الفساد في أوساط الأحزاب السياسية والبرلمانيين متوطناً، فإنه يقوض ثقة الجمهور في القيادة واطمئنانه إليها. وكما ذكرت بليشينغير، "كثيراً ما يُنظر إلى الأحزاب السياسية، في ديمقراطيات البلدان المصنعة وفي العالم النامي على السواء، على أنها جزء من مشكلة الفساد"[١٢]. وتؤكد المؤلفة كذلك أن "الخطابات المتعلقة بالفساد واستراتيجيات مكافحة الفساد قد صورت الأحزاب على أنها جهات فاعلة رئيسية تستغل أوضاعها القوية في النظام السياسي للتمكن [في جملة أمور] من انتزاع الرشاوى، ومنح أعضائها وأتباعها مناصب مغرية في القطاع العام وما يتصل به من شركات، ولتشكيل المؤسسات السياسية والاقتصادية تحقيقاً لمنافع جماعات المصلحة التابعة لها، أو لتوجيه الموارد العامة إلى أيدي قادة الأحزاب أو أعضائها أو أنصارها"[١٣].

٢٤- وتوجد مظاهر شتى للفساد في الأحزاب السياسية في كثير من البلدان التي تنتهك على نحو ثابت حقوق المواطنين. ويكون أحد الحقوق الأساسية قد انتُهك إذا حدث، بسبب الفقر، أن أدى قيام الأحزاب السياسية بشراء الأصوات إلى حرمان المواطنين من التصويت لصالح أفضل المرشحين. وأشارت بليشينغير، وهي تعلق على هذا المظهر من مظاهر الفساد، إلى أن "... شراء الأصوات قد ظل يمثل مشكلة رئيسية طوال سنوات وأنه ما زال ممارسة واسعة الانتشار على الرغم من جهود الإصلاح المتكررة"[١٤]. "... ويمكن استخدام الفساد لإقناع مديري

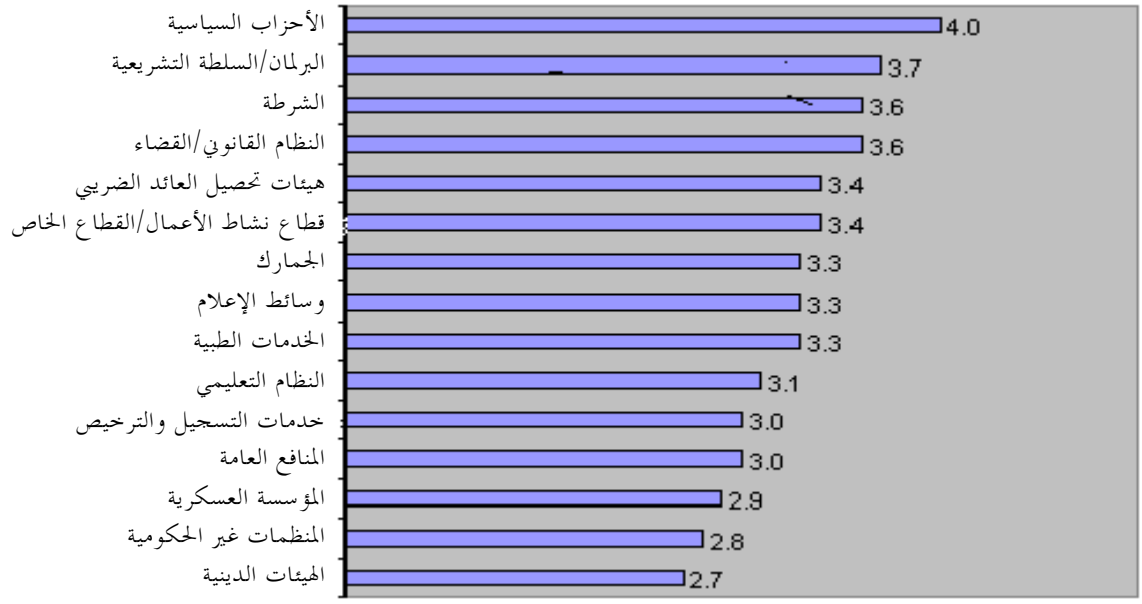
الانـــتخابات بالتدخل بطريقة متحيزة فيما يتعلق، مثلاً، بتسجيل الناخبين، وأوراق الاقتراع، وصناديق الاقتراع، والـــتقرير النهائي الصادر عن مكاتب الاقتراع"[١٥]. ومن رأي السيد سوكي، فإن الفساد يشوه باستمرار "على الأقـــل مـــبدأً من المبادئ الأساسية للمشاركة السياسية، ألا وهو المساواة في الأصوات"[١٦]. كذلك فإنه "يؤثر بصورة طبيعية على الطابع الحقيقي لاختيار الشعب وكذلك على التعبير الحر عن إرادة الشعب أو الناخبين"[١٧].

٢٥- وقد أخذت هيئات المجتمع المدني على عاتقها في كثير من البلدان، ولا سيما ديمقراطيات البلدان النامية، القـــيام بتوعـــية المواطنين بشأن الأثر المترتب على بيع أصواتهم. ففي بعض البلدان، يتوقع الناخبون تلقي هدايا وأُعطـــيات من الأحزاب السياسية والمرشحين ويتخذون قراراتهم على أساس مبلغ الهدايا ونوعيتها. فلا غرو أن تكـــون الرداءة مترسخة الجذور عن علم في هذه البلدان. ومن المهم الإشارة إلى التوعية التي قام بها بعض أفراد المجـــتمع المدني النشطين في نيجيريا قبل عودة الحكم الديمقراطي في عام ١٩٩٩. فقد شُنت حملة ضخمة عنوانها "اعط صوتك قيمة"، جرى فيها تحذير المواطنين من أن بيع أصواتهم هو صفقة خاسرة. ومن الضروري القيام بمزيد من هذه الحملات لدعم الديمقراطيات الجديدة والهشة في البلدان النامية.

٢٦- وفي منشـــور جديـــد صادر عن منظمة الشفافية الدولية، تصدَّرت الأحزاب السياسية قائمة المؤسسات الأكـــثر تعرضاً للفساد في كثير من البلدان. ففي ٣٦ بلداً من البلدان المشمولة بالدراسة الاستقصائية وهي ٦٢ بلداً، اعتُبرت الأحزاب السياسية أكثر مؤسسة تأثراً بالفساد:

القطاعات والمؤسسات الأكثر تأثراً بالفساد

(١- ليست فاسدة إطلاقاً .... ٥- فاسدة إلى أقصى حد)



المصدر: مقياس الفساد العالمي، الخاص بمنظمة الشفافية الدولية، لعام ٢٠٠٤.

٢٧- وبعد أن أثبتت هذه الدراسة وجود علاقة ارتباطية مباشرة بين الفساد في المجتمع والافتقار إلى الديمقراطية، وضعف الإطار المؤسسي الضروري لتعزيز المبادئ الديمقراطية، وسوء القيادة، وما إلى ذلك (E/CN.4/Sub.2/2004/23، الفقرة ١٤)، ستركز هذه الدراسة أيضاً على دور، أو غياب دور، البرلمانيين في مكافحة الفساد. وبعد أن ثبت أيضاً أن الفساد يزيد من تفاقم الفقر، ينبغي للمواطنين الذين يتحملون العبء الاقتصادي والاجتماعي الثقيل الوطأة المترتب على الفساد أن يتطلعوا إلى البرلمان، أي إلى البرلمانيين، لكي يضعوا الإطار القانوني ويشرفوا على تنفيذه ويضمنوا ليس فقط تعزيز حقوق الموطنين بل حمايتها أيضاً، بما في ذلك عن طريق وضع تشريعات تساعد في الحد من تأثير الفساد.

٢٨- والبرلمان بوصفه مؤسسة لا بد منها في الديمقراطية فإن لدوره من الأهمية الحاسمة ما يجعل الفساد في صفوف البرلمانيين له تأثير سلبي على التمتع بجميع الحقوق من جانب المواطنين، سواء كانت حقوقاً مدنية أو اقتصادية أو سياسية أو اجتماعية أو ثقافية. ومن رأي القاضي "نيكي توبي" أن "الفساد في السلطة التشريعية عدو للديمقراطية. إذ لا يمكن وجود كليهما معاً في نفس القارب. وإذا كان نظام وضع القوانين فاسد، فلن تحظى التشريعات باحترام الأمة. وسيتعرض المجتمع حينئذ للتشريعات الفاسدة وهذا سيؤثر على التوازن المجتمعي"[١٨].

٢٩- وتشمل أدوار البرلمانيين ما يلي: (أ) الدور التشريعي، الذي يتضمن وضع قواعد لتحديد أولويات النشاط الاجتماعي والسياسي وتمكين الحكومات من إنفاذ هذه القواعد؛ (ب) المراقبة المالية، التي تشمل منح السلطة التنفيذية سلطة جمع الضرائب والإيرادات الأخرى، وإنفاق هذه الإيرادات في الأغراض المحددة وتسجيل النفقات والإنجازات الفعلية والإبلاغ عنها؛ (ج) المراقبة العامة، التي تشمل تلك الأنشطة البرلمانية التي يُضطلع بها للمساعدة في جعل إجراءات الحكومة تتسم بالشفافية في نظر الناخبين واعتبار السلطة التنفيذية مسؤولة مسؤولية عامة في هذا الصدد؛ (د) التمثيل، الذي يشكل أداةً برلمانية هامة لبناء التراهة في الإدارة العامة، وتقوية وضع المواطنين لكي يرفضوا الممارسات الفاسدة ويفضحوا السياسيين والمسؤولين الذين يباشرون نشاطاً فاسداً[١٩].

٣٠- وبالنظر إلى كون التراهة المالية ذات أهمية حاسمة لجهود مكافحة الفساد، فإن هذه الدراسة الحالية ستركز أيضاً على دور البرلمانات في الإدارة المالية، أي على المراقبة والإشراف الماليين، وكيف أن البرلمان الفاسد الذي يتخلى عن هذه المسؤوليات الحاسمة إنما يعزز الفساد ويغذيه على نحو ثابت. ذلك أن "سلطة رصد الأموال"[٢٠] تمكّن من سماع صوت البرلمانيين بشأن مقدار الأموال التي يتم الحصول عليها، وتخصيصها، وتحديد النتائج التي يتعين تحقيقها، وما الذي يُنفق ويتحقق فعلاً. وعليهم وضع قوانين لضمان استخدام الميزانيات للصالح العام. ومما يؤسف له أن بعض البرلمانيين، ولا سيما في الديمقراطيات الفتية، ما زالوا يحاولون خوض غمار عملية تعلّم القواعد التي تُتبع في النهوض بهذه المهمة. وفي المسائل المتعلقة بالميزانية "يجري تناول قد كبير من الأموال، وتكون بيد السلطة التنفيذية الخبرة الفنية والمعلومات التفصيلية المتعلقة باستخدام هذه الأموال، ويجري استخدام أدوات مالية تكون في غاية التعقيد، كما تكون الضغوط الدافعة إلى استخدام حلول سريعة للاستجابة للأزمات ضاغطة"[٢١].

٣١- ولهذا السبب، وربما لأسباب كثيرة يسوقها عادة البرلمانيون في بعض الديمقراطيات، يسعى البرلمانيون جاهدين إلى فهم تخصيص واستعمال الموارد العامة، وإلى التأثير على استعمالها، وإلى نقل المعلومات المتعلقة بالمسائل المالية وأي أوجه قلق في هذا الصدد إلى دوائرهم الانتخابية. والوظيفة الإشرافية التي يقوم بها البرلمانيون

هي أداة هامة للتحقق من الفساد والممارسات الفاسدة في السلطة التنفيذية والخدمة المدنية والقضاء، وما إلى ذلك. بيد أنه حيثما يكون البرلمان نفسه فاسداً ولا يخضع للمراقبة من جانب وسائط إعلام مستقلة ونشطة، فإن الفساد يزدهر. ومما لـــه أهمية مساوية أن البرلمان الذي يخدم أغراضه الخاصة ويتسم بالفساد يقوم، بدلاً من سنّ قوانين تشـــجِّع عـــلى تقدم المجتمع وتناهض السلوك غير المناسب من جانب المواطنين ومؤسسات الأعمال والمنظمات الأخرى، بسنّ قوانين لتدعيم المصالح الشخصية للبرلمانيين. وهذه القوانين تشجع بصورة ثابتة على انتفاء الشفافية، وتخـــرّب اتـــباع الأصول القانونية الواجبة وتدعم الفساد. وقد قامت البرلمانات بوضع مدونات لقواعد السلوك لأعضائها وذلك بغية منع حدوث إساءة استعمال السلطة.

ثالثاً - الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والفساد

ألف - الفساد في مجال المشتريات وتأثيرها على التمتع بحقوق الإنسان

١- مشتريات القطاع العام

٣٢- أشارت `إيدا اليزابيث كوتش`، وهي تناقش مسألة عدم قابلية حقوق الإنسان للتجزئة، إلى أنه: "تمثّل أحـــد الآراء الـــتي قُبلت بصورة عامة طوال عدة سنوات في أن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تختلف اخـــتلافاً جوهرياً عن الحقوق المدنية والسياسية. ولم يقتصر الأمر على تقسيم مجموعتي الحقوق هاتين إلى عهدين منفصلين لهما هيئات إشرافية مختلفة وذات قوة متساوية، بل اعتُبر طابع كل من مجموعتي الحقوق مختلفاً هو الآخر. ويجـــري التمييز، في مجال الحماية الدولية لحقوق الإنسان وفي كثير من المدونات الوطنية لحقوق الإنسان، بين ما يُطلـــق علـــيه الحقوق السلبية والتي تشير إلى المجالات التي يكون من غير المسموح فيها للدول بالتدخُّل (الحرية الشخصية، وحرية الكلام، وحرية الاجتماع، وما إلى ذلك) وما يُسمى بالحقوق الإيجابية، أي الحقوق التي تكون الـــدول مُلـــزَمة بتوفيرها للمواطنين"[٢٢]. وذكرت أنه "على الرغم من أن مبدأ عدم القابلية للتجزئة يُستشهد به كـــثيراً، فإن كلاً من مجموعتي الحقوق تعيش حياتها بشكل مستقل عن الأخرى، وتتسم حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بأنها أضعف كثيراً من حماية الحقوق المدنية والسياسية"[٢٣].

٣٣- وبعض الممارسات المتبعة، ولا سيما في البلدان المتقدمة، قد أدت على نحو خاطئ إلى إعطاء مصداقية للجزم بأن مجموعتي الحقوق تختلفان كل منهما عن الأخرى اختلافاً أساسياً من حيث طبيعتها. ويزداد التأكيد على هذا الجزم للقول بـــأن "الحقـــوق الإيجابـــية باهظة التكلفة، في حين أن امتناع الدولة عن إتيان أفعال معينة هو أمر لا تترتب عليه نتائج اقتصـــادية. والحقوق السلبية يتعين احترامها الآن ... في حين أن الحقوق الإيجابية يتعين احترامها بصورة تدريجية ويتعين إعمالهـــا في مســـتقبل بعيد. والحقوق السلبية لها ما يبررها (أي يمكن للقضاء القيام بإنفاذها)، على العكس من الحقوق الإيجابية التي وإن كان يُحتمل ألا تخرج عن نطاق المحاكم فهي على الأقل ليست ملائمة للخضوع للرقابة القضائية"[٢٤].

٣٤- وكان رد فعل أحد المسنين الصوماليين إزاء الأثر المدمِّر الذي يُلحقه الفساد بالتمتع بالحقوق الأساسية، أن أعرب باقتضاب عن آرائه قائلاً: "إن التنمية تتعلق بأفراد البشر. وهم يحتاجون إلى أربعة أشياء. أولها الماء، فهو أول شـــيء يحتاج إليه المرء لكي يعيش. وبدون الماء، يكون الموت هو مصير النبات والحيوان والطفل. وثاني هذه الأشـــياء هـــو الغـــذاء، فـــبدون غذاء كاف تكون الحياة تعسة وقصيرة. وثالثها، متى ضُمن الماء والغذاء، هو

الصحة - وإلا أصبح أفراد البشر مصابين بالمرض. ورابعها هو التعليم، فمتى توفر للإنسان الماء والغذاء والصحة، فإنه يحتاج إلى أن يتعلم لكي يفتح أمامه آفاقاً جديدة ويرتاد إمكانيات جديدة. وثمة شيء خامس - هو السلام والنظام. فبدونهما لا يمكن المساعدة على تحقيق أي من الحاجات الأساسية الأربع المذكورة"[٢٥].

٣٥- وقد عرَّف الخبراء المشتريات بأنها أحد المجالات الأكثر عرضة للفساد والتي تشكل عقبة كأداء أمام الدول في الوفاء بالتزامها المتمثل في القيام تدريجياً بتوفير هذه الحقوق المصنَّفة على أنها "حقوق إيجابية" لمواطنيها. ولذلك فإن هذا الجزء من الدراسة سيبحث كيف يؤثر الفساد على التعاقدات والمشتريات العامة، سواء أن كان فساداً في مشتريات القطاع الصحي، أو في القطاع التعليمي، أو في توفير سبل الراحة الاجتماعية (مثل بناء الطرق، وشراء السلع والخدمات، وما إلى ذلك). "فالفساد في مجال المشتريات يستتبع اختيارات سيئة، ويؤثر على كفاءة الإنفاق العام وكفاءة استخدام موارد المانحين، ويؤدي إلى إضاعة الأموال، وأخيراً يؤثر على نوعية الخدمات الصحية والتعليمية وعلى الفرص التي تتيحها هذه الخدمات بغية تحسين نوعية الحياة"[٢٦]. والفساد يضر أيضاً بالشركات التي تُنتج سلعاً وخدمات في هذه المجالات بالنظر إلى أنه يزيد من تكاليف التشغيل ويخفّض من القدرة التنافسية. ومن رأي الدكتورة إيزيكويسيلي (Ezekwesili) أن الفساد هو في الواقع أكبر عقبة تعترض تنمية أي أمة من الأمم؛ بالنظر إلى أنه يشكل تحدياً للنزاهة الوطنية ينال من القيم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وكامل منظومة القيم للبلد المعني. وهو ألد عدو لعملية ترجمة جميع الإمكانات التي ينعم بها أي بلد إلى واقع بادٍ للعيان"[٢٧].

٣٦- وتشير المشتريات إلى اقتناء السلع والخدمات من جانب أي فرد أو منظمة (عامة أو خاصة أو دولية، إلخ.). والفساد في مجال المشتريات يزدهر في غياب الانفتاح والشفافية والمعلومات والمنافسة والحوافز والقواعد والأنظمة الواضحة التي يجري إنفاذها بصرامة، وفي غياب توقيع جزاءات. وقد أشار السيد بيونغتاي كانغ، المدير العام للتخطيط والإدارة بدائرة المشتريات العامة بجمهورية كوريا إلى أن الفساد في مجال المشتريات يؤدي، في جملة أمور، إلى السماح بمعاملة تفضيلية للشركات المعنية فيسمح بالوصول على نحو تفضيلي إلى المعلومات المتعلقة بالعطاءات، ويحد من المنافسة بلا داعٍ وما إلى ذلك[٢٨].

٢- المشتريات في المنظمات الدولية

٣٧- في نيسان/أبريل ٢٠٠٤، عيّن كوفي أنان الأمين العام للأمم المتحدة لجنة مستقلة رفيعة المستوى للتحقيق في إدارة وتنظيم برنامج النفط مقابل الغذاء في العراق. وقد ترأس بول فولكر لجنة التحقيق المستقلة التي ضمت خبراء معروفين ويحظون بالاحترام دولياً. وتمثلت اختصاصاتها في جمع وفحص المعلومات المتعلقة بادعاءات ممارسة فساد من جانب مسؤولي الأمم المتحدة في إدارة برنامج النفط مقابل الغذاء في العراق، وعلى وجه التحديد تقرير ما إذا كان هؤلاء المسؤولون قد باشروا أي أنشطة غير مشروعة وأنشطة فساد في الاضطلاع بواجباتهم. وقد ركز التقرير المؤقت الصادر عن اللجنة في ٣ شباط/فبراير، في جملة أمور، على أنشطة وكيل الأمين العام بينون سيفان. وتبين للجنة أن السيد سيفان قد تصرف على نحو غير ملائم وغير أخلاقي و"قوّض على نحو خطير نزاهة الأمم المتحدة" (الصفحة ٢٦ من النص الإنكليزي). ووجد التقرير أيضاً "أدلة مقنعة لا نزاع فيها على أن عملية الاختيار لكل من المتعاقدين الثلاثة الذين اختارتهم الأمم المتحدة في عام ١٩٦٦ (أي مصرف باريس الوطني (Banque Nationale de Paris) وشركة سايبولت لنصف الكرة الشرقي (Saybolt Eastern Hemisphere BV) وشركة لويدز للتفتيش على التسجيلات (Lloyd's Register

Inspection Ltd) لم تكن مطابقة لقواعد العطاءات المالية والتنافسية الموضوعة". وقد أجرى عمليات الاختيار هذه أو أثر عليها، على التوالي، الأمين العام السابق بطرس بطرس غالي، والسيد آلان ب. روبرتسون، والسيد جوزيف ج. ستيفانيديس (الصفحة ١٠٩ من النص الإنكليزي).

باء – هروب رؤوس الأموال عن طريق الفساد

٣٨- في الصك الدولي الرامي إلى مكافحة الفساد، أي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فإن الدول الأطراف في الاتفاقية تعرب في الفقرة الثالثة من الديباجة عن قلقها "إزاء حالات الفساد التي تتعلق بمقادير هائلة من الأصول، يمكن أن تشكل نسبة كبيرة من موارد الدول، والتي يمكن أن تهدد الاستقرار السياسي والتنمية المستدامة لتلك الدول". وفي الفقرة السابعة من الديباجة، فإن الدول الأطراف "مقتنعة بأن اكتساب الثروة الشخصية بصورة غير مشروعة يمكن أن يلحق ضرراً بالغاً بالمؤسسات الديمقراطية والاقتصادات الوطنية وسيادة القانون"، قد أدرجت ضمن مقاصد الاتفاقية "تعزيز وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد، بما في ذلك في مجال استيراد الأصول" (المادة ١(ب)).

٣٩- ولا يمكن المغالاة أبداً في التشديد على الأثر المدمر المترتب على هروب رؤوس الأموال الناجم عن الفساد. فهروب رؤوس الأموال عن طريق الفساد هو أحد الأسباب الرئيسية للفقر في الجنوب، أي البلدان النامية. فأكثر من نصف ديون بلدان الجنوب تتخذ شكل رؤوس أموال خاصة مودعة في الملاذ الضريبية التي تسيطر عليها مصارف الشمال. وخلال عدة عقود، تسببت موجات متلاحقة من الديكتاتوريات المدنية/العسكرية في بلدان العالم الثالث في نشوء ديون هائلة، تشل حركة هذه البلدان حالياً. وقد تعاقد على معظم هذه الديون كثير من الزعماء الموصومين. ومما يؤسف له أن الديون وخدمة الديون تسببان على نحو مطرد تآكل القاعدة المالية لهذه البلدان، مما يمنعها بصورة منهجية من إعمال الحقوق الأساسية الواردة في صكوك حقوق الإنسان ومما يمنع مواطنيها من التمتع بها. ويعاني كثير من البلدان الأفريقية المحكومة بحكومات منتخبة ديمقراطياً معاناة شديدة من تسديد هذه الديون، التي وصفها رئيس نيجيريا ذات مرة بأنها ديون "مشبوهة وغير أخلاقية". وأشيع ممارستين تشكلان هروباً لرؤوس الأموال هما التهرب الضريبي وتصدير رؤوس الأموال بصورة غير قانونية.

٤٠- وقد تعهد كثير من البلدان التي تعرضت لعمليات سرقة بسبب الفساد باستعادة الأصول المنهوبة إلى الوطن وبتحقيق التنمية الاجتماعية. وتنص المادة ٤٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المتعلقة بالمساعدة القانونية المتبادلة، على الإطار الضروري في هذا الشأن. ومن المشجع أن مجموعة الدول الصناعية الثمانية الكبرى قد ألزمت نفسها بعدم توفير ملاذ آمن للأصول المسروقة ولمرتكبي عمليات تحويل الأموال المكتسبة عن طريق الفساد. وقد أدت جهود لا هوادة فيها قامت بها حكومة نيجيريا لاستعادة الأصول المنهوبة والتي أرسلها إلى الخارج النظام الفاسد الذي كان يرأسه الجنرال أباشا الراحل إلى حدوث تطور يحظى بالترحيب وهو: صدور حكم من المحكمة الاتحادية السويسرية حكم بأنه "يجوز للسلطات السويسرية أن تعيد الأصول التي من الواضح أن منشأها إجرامي إلى نيجيريا دون قرار صادر عن محكمة في البلد المعني". وسيمهد هذا الحكم الطريق أمام استعادة ٤٥٨ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة إلى الوطن، وهو معظم مبلغ الـ ٥٠٥ ملايين دولار من دولارات الولايات المتحدة من الأموال العامة التي أخفاها الجنرال أباشا وأسرته في حسابات مصرفية خاصة في سويسرا. وذكر وزير المالية النيجيري،

وهـــو يمتدح إصرار البلدان المتأثرة على إعادة أموالها المسروقة إلى أوطانها، أن الأموال المنهوبة قد وزِّعت لأغراض كهربة الريف، والطرق، والرعاية الصحية الأولية، وبرامج التلقيح، والتعليم، ومياه الشرب، والري.

رابعاً – شراكة القيمة المضافة في مكافحة الفساد: مدى فعاليتها؟

٤١- لم تعد المناقشة تتعلق بالأثر المدمر والخطير للفساد على التمتع بحقوق الإنسان؛ بل إن توافق الآراء الآخذ في الظهـــور في جمـــيع أرجاء المعمورة يتمثل بالأحرى في كيفية القضاء على السرطان الذي أصبح الفساد يمثله ومحاسبة مرتكبيه، مهما كان علو شأن مناصبهم. ولذلك فإن أحد التطورات التي تحظى بترحيب بالغ من جانب المجتمع الدولي هو أن يشاهد هذا المجتمع أول يوم تنظمه الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وهو اليوم الذي احتُفل به في ٩ كـــانون الأول/ديســـمبر ٢٠٠٤، وكان من المصادفات أنه جاء قبل يوم واحد من الاحتفال بيوم حقوق الإنسان، مما دفع بقضية الفساد إلى واجهة الأحداث.

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

٤٢- في محاولـــة لمواجهـــة الأثـــر السلبي للفساد وما تحدثه هذه الآفة من تخريب لعملية التمتع بجميع حقوق الإنســـان، قام المجتمع الدولي في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، في ميريدا بالمكسيك، بالتوقيع على `اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد` التي تشكل معلماً في هذا الصدد. وتتطلب هذه المعاهدة من الحكومات، في جملة أمور، اعـــتماد قوانـــين جنائية ضد رشوة مسؤوليها والمسؤولين الأجانب، وضد الأفعال الأخرى المتصلة بالفساد مثل الاختلاس وغسل الأموال. ويتطلب هذا الاتفاق أيضاً من الحكومات اتخاذ تدابير وقائية ضد الفساد، وهو ييسر الـــتعاون فيما بين الدول لأغراض تسليم المجرمين المعنيين واستعادة الأموال، وما إلى ذلك. وتنص المادة ٦٨ من الاتفاقية على "يبدأ نفاذ هذه الاتفاقية في اليوم التسعين من تاريخ إيداع الصك الثلاثين من صكوك التصديق أو القبول أو الإقرار ..." وفعالية أي معاهدة في تحقيق الأهداف الموضوعة فيها يتوقف، إلى حد بعيد، على ما لدى الزعماء من إرادة سياسية لإلزام دولهم بالتوقيع على المعاهدة وتنفيذ أحكامها.

٤٣- والحمـــاس الـــذي حظـــي به التوقيع على الاتفاقية لم تقابله عمليات تصديق لكي يمكن أن يبدأ سريان المعاهدة. ولا يمكن المغالاة في التأكيد على أهمية التعاون الدولي في مكافحة الفساد وغسل الأموال والجرائم العابرة للحدود. فالفصل الرابع من الاتفاقية، الذي يتناول "التعاون الدولي"؛ والمادة ٤٥ المتعلقة بـ "نقل الأشخاص المحكوم عليهم"، والمادة ٤٦ المتعلقة بـ "المساعدة القانونية المتبادلة"، والمادة ٤٧ المتعلقة بـ "نقل الإجراءات الجنائية"، والمادة ٤٩ المتعلقة بـ "التحقيقات المشتركة"، وما إلى ذلك، تتطلب جميعاً تعاون الدول الأعضاء من أجل وضعها موضع التنفـــيذ وتحقـــيق فعاليتها. ولذلك فإن من المؤسف ملاحظة أن هذا العهد الدولي الحاسم الأهمية قد أصبح عديم الفعالية نتيجة لتقاعس الدول. بيد أن من المشجع أن جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة كانت قد وقّعت على هذه المعاهدة وقت إعداد هذا التقرير. وإذا أُخذت في الحسبان عالمية الفساد والدمار الذي يحدثه الفساد في جميع البلدان – وإن يكن بدرجات متباينة – وتأثيره السلبي على التمتع بحقوق الإنسان، يصبح من المثير للقلق أن ١٥ دولة فقط قد صدّقت على هذه المعاهدة، جميعها من البلدان النامية.

٤٤- بيد أن من المناسب الإشارة إلى أن الجهود الدولية والإقليمية الأخرى الرامية إلى مكافحة الفساد، والتي سبقت اعتماد اتفاقية مكافحة الفساد، كانت أكثر فعالية وحققت إنجازات مرموقة. ففي كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦، اعتمدت الجمعية العامة قرارين هامين في ميدان مكافحة الفساد هما `المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العامين` (القرار ٥٩/٥١، المرفق) و`إعلان الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية` (القرار ١٩١/٥١، المرفق). وعلى الرغم من أنه يمكن الدفع بأن أياً من هذين الصكين غير ملزم، فإنهما مع ذلك وثيقا الصلة بالموضوع من الناحية السياسية لأنهما يمثلان اتفاقاً عاماً من جانب المجتمع الدولي على هذه المسائل. وبنفس المنطق، فإن الإعلان يشمل مجموعة تدابير يمكن لكل بلد أن ينفذها على الصعيد الوطني وفقاً لدستوره بغية مكافحة الرشوة والفساد في المعاملات التجارية الدولية.

برنامج الأمم المتحدة العالمي لمكافحة الفساد

٤٥- في أوائل عام ١٩٩٩، قام مركز الأمم المتحدة لمنع الجريمة الدولية التابع لمكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة، الذي يُسمى الآن مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، بالاشتراك مع معهد البحوث الأقاليمي المعني بالجريمة والعدالة والتابع للأمم المتحدة، بإطلاق البرنامج العالمي لمكافحة الفساد. وقد حقق البرنامج تقدماً كبيراً في زيادة الوعي في اتجاه مكافحة الفساد. وأفاد أيضاً في زيادة مخاطر التورط في الفساد عن طريق زيادة كشف المشاركة في أنشطة تتعلق بالفساد وزيادة تكلفة هذه المشاركة. وقد سُعي إلى تحقيق هذا الهدف عن طريق توفير معلومات موثوق بها وحالية عن اتجاهات الفساد وعن الاستراتيجيات الرامية إلى الحد منه ومكافحته. ووفقاً له، يتعين قيام الدول الأعضاء بتقديم مساعدة تقنية من أجل منع الفساد وكشفه والقضاء عليه بنجاح. والقيمة المضافة لهذه الآلية في مكافحة الفساد قيمة بالغة، بالنظر إلى أن كثيراً من الدول قد تأثر بصورة إيجابية من برامج هذه الآلية.

منظمة الدول الأمريكية

٤٦- بدأ نفاذ اتفاقية الدول الأمريكية لمكافحة الفساد (اتفاقية منظمة الدول الأمريكية) في آذار/مارس ١٩٩٧. ويتمثل الغرض من الاتفاقية في تقوية وتعزيز تطوير الآليات المطلوبة لمنع الفساد وكشفه والمعاقبة عليه والقضاء عليه. وقد ساعدت الاتفاقية في تعزيز وتيسير التعاون فيما بين الدول الأطراف بغية ضمان فعالية التدابير والإجراءات الرامية إلى منع وكشف وقمع واستئصال الفساد في معرض أداء الوظائف العامة وكذلك الأفعال التي تنطوي على فساد وتتصل تحديداً بهذا الأداء (المادة ١). وعلّق الدكتور إنريك لاغوس، الأمين المساعد للشؤون القانونية بمنظمة الدول الأمريكية على الآثار المدمرة المترتبة على الفساد في الدول الواقعة في نصف الكرة الغربي، فشبه الفساد بـ "سرطان رهيب يقوِّض مشروعية المؤسسات وسيادة القانون، وما زال يوجد بشأن هذا الموضوع طريق طويل يتعين قطعه في الأمريكتين"[٢٩] ووفقاً لما ذكرته كاثلين م. هامان، فإنه "إذا كان لبلدان الأمريكتين أن تنمو وتتطور وفقاً لإمكاناتها، فيجب الحد من الفساد ... ويجب علينا أن نركز على منع أنشطة الفساد وكشفها ومقاضاة مرتكبيها، لأن المعركة ضد الفساد لن تنتهي أبداً"[٣٠]. وقد أضافت منظمة الدول الأمريكية زخماً لمكافحة الفساد في نصف الكرة الغربي.

منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

٤٧- اعتمد أعضاء منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في عام ١٩٩٤ توصية بشأن الرشوة في المعاملات التجارية الدولية. وفي عام ١٩٩٧، قام الفريق العامل المعني بالرشوة والتابع للمنظمة باستعراض توصية عام ١٩٩٤ واقترح توصية منقحة بشأن مكافحة الرشوة في المعاملات التجارية الدولية، اعتمدها مجلس المنظمة في ٢٣ أيار/مايو ١٩٩٧. وقد جمعت هذه الوثيقة بين عمل تحليلي بشأن تدابير مكافحة الفساد والتزامات متعهد بها على مدى فترة سنوات في القضاء على الرشوة في المعاملات التجارية الدولية. وقد حظيت `اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية` في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧ بتوقيع ٢٩ بلداً عضواً في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي و٥ بلدان غير أعضاء (الأرجنتين، والبرازيل، وبلغاريا، وشيلي، وسلوفاكيا). وقد نصت هذه الوثيقة، التي بدأ نفاذ مفعولها في ١٥ شباط/فبراير ١٩٩٩، على إطار لتجريم الفساد في المعاملات التجارية الدولية. وتعهدت الدول الأطراف في الاتفاقية بمعاقبة أولئك المتهمين برشوة موظفين في بلدان أجنبية بقصد الحفاظ على الثقة في نشاط الأعمال الدولي.

المبادرات الإقليمية في أفريقيا

٤٨- عُقدت في داكار حلقة عمل وزارية إقليمية أفريقية قام بتنظيمها في عام ١٩٩٧ مركز منع الجريمة الدولية. واعتمدت حلقة العمل بالإجماع إعلان داكار الذي أعرب فيه الوزراء عن قلقهم إزاء زيادة واتساع الأنشطة الإجرامية المنظمة وممارسات الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية. أما المؤتمر الأفريقي الثاني لوزراء الخدمة المدنية بالبلدان الأفريقية، الذي عُقد في الرباط بالمغرب، فقد اعتمد إعلان الرباط الذي يطالب باتخاذ عدد من التدابير على الصعيد الوطني لإعادة بعث الروح المهنية والأخلاقيات في الإدارة العامة. وفي عام ٢٠٠١، فإن وزراء الخدمة المدنية الأفارقة، الذين اجتمعوا في إطار المؤتمر الثالث لوزراء الخدمة المدنية بالبلدان الأفريقية في ويندهوك، قد اعتمدوا بالإجماع ميثاق الخدمة العامة في أفريقيا. وقد أكد هذا الميثاق القيم المهنية للخدمة العامة في أفريقيا، وعرَّف من جديد أهدافها وحدد الشروط المطلوبة لتعزيز أدوارها واختصاصاتها وقيمها الأخلاقية وصورتها[٣١].

٤٩- وزيد تعزيز النجاحات المتحققة في التسعينات عندما عمدت الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي، بعد أن حددت المعدل المرتفع للفساد في القارة على أنه السبب الرئيسي للمشاكل العديدة التي تواجهها القارة، ولا سيما في مجالات التنمية، إلى اعتماد اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومكافحته، وذلك في تموز/يوليه ٢٠٠٣. وتنص هذه الاتفاقية بإيجاز في ديباجتها على الأثر المدمر الذي يُلحقه الفساد بجميع مجالات الحياة، مشددةً على "الآثار السلبية للفساد والإفلات من العقاب على الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي للدول الأفريقية وآثارهما التدميرية على التنمية الاقتصادية والاجتماعية للشعوب الأفريقية".

٥٠- وقد طورت القارة نهجاً ذاتياً في مكافحة هذا الفساد عن طريق `الآلية الأفريقية للاستعراض فيما بين النظراء`. وهذه الآلية أداة انضمت إليها الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي باعتبارها آلية للمراقبة الذاتية. ويتمثل الغرض الرئيسي منها في تدعيم اعتماد قوانين وسياسات ومعايير وممارسات ملائمة تؤدي إلى تحقيق الاستقرار السياسي والنمو الاقتصادي المرتفع والتنمية المستدامة والتكامل الاقتصادي المعجل به على الصعيدين دون الإقليمي

والقاري. ويتعين تحقيق هذا الهدف عن طريق تقاسم الخبرات وتدعيم الممارسات الناجحة وأفضل الممارسات، بما في ذلك تحديد أوجه القصور وتقييم الاحتياجات فيما يتعلق ببناء القدرات. وهذا تطور يحظى بالترحيب، وقد طلب كثير من البلدان الأفريقية الانضمام إلى هذه الآلية.

٥١- وقام أربعة من المساهمين الماليين الرئيسيين الخمسة في الاتحاد الأفريقي، وهم الجزائر وجنوب أفريقيا ومصر ونيجيريا، بالاشتراك في آلية الاستعراض فيما بين النظراء؛ وهذا بالإضافة إلى كثير من البلدان الأخرى التي سمحت بأن يجري تمحيص الأمور فيها. وفي رد فعل من رئيس موزامبيق، الذي كان رئيساً سابقاً للاتحاد الأفريقي، إزاء استبيانات التقييم الذاتي التي تبلغ ٨٠ صفحة والتي أعدها فريق الآلية الأفريقية للاستعراض فيما بين النظراء، وهي الاستبيانات التي تختبر قدرة البلدان على إضفاء الطابع الديمقراطي على المؤسسات وعلى مكافحة الفقر والفساد والتخلف، قال إن هذه الوثيقة قد ساعدت بلده على تحديد الثغرات القائمة و"كثير من أوجه القصور في سياساتنا، ونحن نقوم بتحسينها"[٣٢]. وقد رحب بهذا البيان "كريس ستالز"، وهو محافظ سابق لمصرف الاحتياطي لجنوب أفريقيا، وعضو بالآلية الأفريقية للاستعراض فيما بين النظراء مسؤول عن الاستعراضات القطرية. فوفقاً للسيد ستالز، "إننا لم نذهب حتى إلى موزامبيق و لم نُجر مناقشات محددة مع مسؤوليها، وهم يخبروننا بالفعل الآن بأننا نساعدهم في تنفيذ السياسات الصحيحة. وأعتقد أن هذا هو نوع النتائج التي نود تحقيقها في حالة جميع البلدان الأفريقية المشتركة في هذه الآلية"[٣٣].

٥٢- فالبلدان الأفريقية، كجزء من المجتمع العالمي، قد أخذت على عاتقها، عن طريق إنشاء نظام قانوني دولي شامل بشأن حقوق الإنسان، الالتزام بتعزيز وحماية حقوق الإنسان لمواطنيها. ولن يكون في مقدور دولة قائمة على الفساد الوفاء بهذا الالتزام. ووفقاً لما ذكره بيتر إيغين، رئيس مجلس إدارة منظمة الشفافية الدولية، فإن "الفساد يؤدي إلى انتهاك حقوق الإنسان في ثلاثة جوانب على الأقل: فالفساد يديم التمييز، والفساد يحول دون الإعمال الكامل للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كما أن الفساد يؤدي إلى التعدي على العديد من الحقوق المدنية والسياسية"[٣٤]. ولذلك فمما يؤمل فيه أن تتطوع بلدان أفريقية أخرى لكي يجري استعراضها فيما بين النظراء، بالنظر إلى أن عدم القيام بذلك سيكون من المرجح أن يؤثر سلبياً على الاستثمارات المطلوبة كثيراً. ووفقاً لما ذكره السيد ستالز، فإن القطاع الخاص ومؤسسات الأعمال، ليس في أفريقيا فحسب ولكن في باقي العالم أيضاً، سيدرسان بعناية تقرير الآلية الأفريقية للاستعراض قبل البت فيما إذا كانا سيستثمران في أفريقيا أم لا.

دور مجتمع مدني ملتزم

٥٣- يتسم دور مجتمع مدني ملتزم في مكافحة الفساد بأنه دور حاسم الأهمية. فالإنجازات الكبيرة في إذكاء الوعي بالفساد في المجتمع، ومن ثم كبح جماحه، يمكن أن تُعزى بقدر كبير إلى وجود مجتمع مدني له مقومات البقاء، بما في ذلك وسائط إعلام مستقلة. فالتأثير المتنامي لبعض المنظمات التي تشكل المجتمع المدني أمر معروف. وقد مكنت تكنولوجيات الاتصالات الجديدة كثيراً من هذه المنظمات من الترابط شبكياً عبر الأمم، مما يعزز من معرفتها وتأثيرها. ووفقاً للأستاذ الجامعي إ. غيماه - بوآدي، من مركز الديمقراطية والتنمية بجامعة غانا، فإن "العمل المتعلق بمكافحة المنافسة كثيراً ما يكون مشروعاً وحدانياً". ولذلك فإنه حبَّذ التعاون فيما بين منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية ومجموعات الدعوة الأخرى في جهودها المشتركة الرامية إلى مكافحة الفساد.

٥٤- ولم تفهم كثير من جماعات المجتمع المدني استراتيجية الانخراط في بناء ائتلافات مع الآخرين في مجال مكافحة الفساد. ومما يؤسف له أن استراتيجيات هذه الجماعات كثيراً ما تكون قائمة على المواجهة إزاء الجماعات الأخرى التي تتوخى غرضاً مماثلاً. فلا عجب ألا يجري الإحساس بالنتائج المتحققة كما كان ينبغي. وفي رأي بيتر إيغين، "فإن كثيراً من المنظمات الوطنية الجيدة يمكن أن يصبح أكثر دولية؛ ويمكن أن تصبح كثير من منظمات القضية الواحدة أكثر مهنية وأكثر كفاءة من الناحية التقنية؛ كما يمكن لكثير من جماعات المجتمع المدني أن تبرهن على استعداد أكبر من الاستعداد القائم فعلاً للعمل مع المنظمات الأخرى بغية تحقيق إمكانات إجمالية قوية"[٣٥].

٥٥- ولكي تكون جماعات المجتمع المدني فعالة في مكافحة الفساد، فإنه يجب عليها أن تلتزم بمدونات لقواعد السلوك ومبادئ أساسية للإدارة السليمة للهيئات تكون ذات مصداقية. ويجب عليها ضمان أن تعمل بصورة مكشوفة بإخضاع حساباتها للمراجعة بانتظام، وأن تكفل المساءلة التأديبية للعناصر المنعدمة الضمير لكي يكون لهذه الجماعات الحق الأخلاقي في مكافحة الفساد. ويشكل التنظيم الذاتي الموثوق به ضرورة من الضرورات. ومن المناسب إنشاء آليات لمد الجسور والتعاون فيما بين المنظمات ذات المنحى المتشابه التي تكافح في سبيل نفس القضية. وبأخذ الطبيعة المعقدة والحساسة للفساد والممارسات القائمة على الفساد في الحسبان، ولا سيما الفساد الصارخ، يجب التأكيد على وحدة المقصد فيما بين هذه المؤسسات الحيوية ووسائط الإعلام والمجتمع المدني، أي المنظمات المجتمعية والمنظمات غير الحكومية والهيئات الدينية، وما إلى ذلك.

إجراءات الدول لمكافحة الفساد

٥٦- تؤدي القيادة السيئة والافتقار إلى الإرادة السياسية من جانب القادة المنتخبين والموظفين العموميين إلى تفريخ الفساد والفقر. ومما يؤسف له أن الفقر ذاته يبعث على الفساد في المجتمعات، وهو ما يمكن اعتباره حلقة مفرغة. وسواء وُصف الفساد بأنه حاد أو فج أو متوطن أو نُظُمي أو مهذب أو مصقول، فإنه يستتبع إنكار جميع الحقوق، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ويؤثر سلباً بصورة رئيسية على الفقراء. وفي الواقع فإن أشد ضحايا الفساد هم الفقراء. بيد أن القيام على الصُّعُد الوطنية والإقليمية والدولية بإنشاء آليات شتى لمكافحة الفساد والدور الذي تؤديه وسائط الإعلام والمجتمع المدني قد أديا إلى زيادة الوعي بالآثار التدميرية التي يخلفها الفساد في المجتمع.

٥٧- وقد سُجلت نجاحات في الحملة التي تُشن ضد الفساد عن طريق هذه الآليات، ولكن في الوقت نفسه أدت عقبات كثيرة إلى عرقلة فعالية هذه الآليات. ومن أمثلة هذه العراقيل الافتقار إلى التمويل الكافي للآليات القائمة. فبالنظر إلى أن الفساد يرد الهجوم، ويمكن لمعظم المسؤولين الفاسدين أن يوكلوا أفضل المحامين، فإن التمويل الكافي لآليات مكافحة الفساد شرط لا بد منه لنجاح هذه الآليات. وتكاثر آليات مكافحة الفساد في بعض البلدان، وتداخل وظائفها في بعض الحالات، هو من بين المشاكل التي تواجه بعض هذه الآليات. ولا يمكن المغالاة في التأكيد على أهمية قيام البرلمانات بسن قوانين لا تنشئ آليات لمكافحة الفساد فحسب بل تكفل أيضاً استقلاليتها، ولا سيما استقلاليتها من أي تأثير سلبي من جانب السلطة التنفيذية. ومما يؤسف له أن بعض آليات مكافحة الفساد التي أنشأتها الدول، والتي تفتقر إلى الأساس القانوني اللازم لكي تكون مستقلة، هي مجرد أدوات تستخدمها الدول لأغراض الدعاية والعلاقات العامة.

٥٨- ومن الناحية الأخرى فقد لوحظ أثناء إعداد هذه الدراسة - ومن المهم تكرار ذلك - أن بعض البلدان النامية قد حققت بنجاح، عن طريق آليات مكافحة الفساد هذه، إعادة الأموال المنهوبة من خزائنها والمودعة في مصارف أجنبية إلى الوطن، في حين أن كثيراً من المسؤولين أصحاب المناصب الرفيعة الذين تورطوا في ممارسات تقوم على الفساد وضُبطوا بذلك قد جرى مقاضاتهم أمام محاكم مختصة وعوقبوا تبعاً لذلك. ولضيق المساحة هنا، فلن يناقش هذا التقرير شتى آليات مكافحة الفساد التي أنشأتها الدول. ويكفي القول بأنه قد لوحظ، أثناء إجراء البحوث المطلوبة لإعداد التقرير المرحلي، أن بعض الدول قد حققت إنجازات مرموقة في إطار رغبتها الصادقة للتخلص من الفساد. بيد أنه ينبغي الحفاظ على الزخم المتحقق بالنظر إلى أنه كما ذكر بيتر إيغين، "فإن الفساد يسرق من الأطفال مستقبلهم كما أنه يَقتل ولكن يمكن منعه"[٣٦].

خامساً - استنتاجات وتوصيات

٥٩- ما زال هذا التقرير المرحلي يركز على انتهاكات الحقوق في جميع المناطق. ولم يعد يوجد أي شك في عالمية الفساد أو في أن الفساد المُضفى عليه الطابع المؤسسي ما زال يشكل إحدى العقبات الكبرى التي تقف في طريق الحكم المتسم بالأمانة والشفافية، وتوطيد الديمقراطية، والنهوض بالتنمية المستدامة، وما إلى ذلك. وينصب تركيز المجتمع الدولي الآن على الحاجة إلى عكس اتجاه الفساد، مما يجعل الفساد باهظ التكلفة وشديد الخطر عن طريق معاقبة أولئك الذين يمارسونه، مهما كان علو شأن مناصبهم.

٦٠- وقد قامت المؤلفة في هذا التقرير، كما اقتُرح أثناء المناقشات التي دارت فيما بين أعضاء اللجنة الفرعية أثناء الدورة السادسة والخمسين، بتناول الفساد في الأحزاب السياسية وفي أوساط البرلمانيين، وهما مجالان لم يتناولهما التقرير الأولي المقدم من المقررة الخاصة. وبسبب الأدوار الهامة التي تؤديها السلطة القضائية والجهات المكلفة بإنفاذ القوانين في مكافحة الفساد، فقد أعيد في هذا التقرير تناول هاتين المؤسستين الحيويتين.

٦١- ويُؤكَّد أن الأحزاب السياسية هي أكثر المؤسسات فساداً في العالم برمته، كما تبرهن على ذلك بإيجاز دراسية استقصائية عالمية جديدة للرأي العام أجرتها منظمة الشفافية الدولية (انظر الفقرة ٢٦ أعلاه). وهذا تطور غير مرحب به، بالنظر إلى أن السياسيين والمسؤولين العامين (البرلمانيين) ليسوا فوق القانون وينبغي أن يكونوا خاضعين للمحاسبة. فهم يختارهم المواطنون ويفوضونهم في سن القوانين التي يكون من شأنها تعزيز الحقوق الواردة في الشرعة الدولية لحقوق الإنسان واحترامها ومنع انتهاكها، وهم أفراد يجري انتخابهم لسن قوانين تدفع برفاه المواطنين إلى الأمام.

٦٢- ولذلك فمما له أهمية حيوية قيام الدول، هي والاتحاد البرلماني الدولي، بالتأكد من أن البرلمانيين يلتزمون بسيادة القانون وبتعزيز الاستراتيجيات والتدابير القائمة الهادفة إلى القضاء على الفساد في الأحزاب السياسية عن طريق العمل، مثلاً ، على تحسين الشفافية والمحاسبة وتشجيع تغيير المواقف وحشد الإرادة السياسية.

٦٣- وبعد أن وقفت الدول على التأثير السلبي للفساد في مجال المشتريات على التمتع بحقوق الإنسان، وبخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإنه يجب عليها القيام بتعزيز التشريعات القائمة. وفي حالة عدم وجود تشريعات من هذا القبيل، يجب وضع تشريعات مناسبة. ويجب التشديد على دور المؤسسات المالية

ذات الصلة، مثل البنك الدولي، في مساعدة الدول على تصميم وتنفيذ استراتيجيات لمكافحة الفساد، ولا سيما في إعلان سياسات اقتصادية ملائمة تشمل الشفافية في مجال المشتريات.

٦٤- ويزدهر الفساد عندما يكون المستوى التعليمي منخفضاً والمجتمع المدني متخلفاً ومحاسبة المؤسسات العامة ضعيفة جداً. ولذلك ينبغي للدول أن تواصل تعزيز استقلال ونزاهة القضاء، بما في ذلك تدريب القضاة والمحامين، بغية ضمان سيادة القانون فضلاً عن الاحتفاظ بجهات لإنقاذ القوانين تكون متسمة بالشفافية ولها مقومات البقاء. ويجب منح أفراد الجهات المكلفة بإنفاذ القوانين مرتبات كافية لمواجهة الإغراء الذي يطرحه الفساد.

٦٥- ويلزم التعاون الدولي لكي تُعاد إلى الأوطان الأموال ذات الأصل غير المشروع التي نُهبت من خزائن البلدان النامية ووُجهت إلى بعض البلدان المتقدمة. وقد سُجلت في هذا المجال بعض الإنجازات عن طريق التعاون الثنائي فيما بين البلدان المتأثرة، كما أن بدء سريان وتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد فضلاً عن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية سيضيفان مزيداً من الزخم إلى الحملة التي تُشن ضد الفساد في هذه المجالات.

٦٦- ولا ينبغي الاكتفاء فقط بالاعتراف بالدور المحوري للمجتمع المدني في مكافحة الفساد وبتشجيعه، بما في ذلك وجود وسائط إعلام حيوية، بل ينبغي أيضاً تكثيف هذا الدور.

الحواشي

(١) E/CN.4/Sub.2/2004/23، الحاشية ٢٦.

(٢) كان القاضي سامسون أووايفو قاضياً بالمحكمة العليا لنيجيريا، وكان معروفاً بانتقاده القوي للفساد في السلطة القضائية. وكانت هذه الكلمة جزءاً من الخطاب الوداعي الذي ألقاه بمناسبة تقاعده في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥.

(٣) المرجع نفسه.

(٤) الدكتورة أوبي إيزيكويسيلي (Oby Ezekwesili)، ترأس وحدة رصد الميزانية والاستخبارات، وهي آلية لمكافحة الفساد في نيجيريا، يُطلق عليها عادة "الإجراءات القانونية الواجبة الاتباع" مصممة لضمان الامتثال التام للمبادئ التوجيهية والإجراءات الموضوعة من أجل عمليات شراء السلع والخدمات. وقد تمكنت هذه الوحدة التي ترأسها الدكتورة إيزيكويسيلي بآليتها هذه، من أن توفر على البلد، وقت إعداد هذه الدراسة، أكثر من ١ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة كانت ستُدفع في عقود مضخمة.

(٥) *Daily Nations* (Nairobi), 1 October 2000.

(٦) *Strengthening Judicial Integrity against Corruption*, United Nations Global Programme against Corruption, Centre for International Crime Prevention, Office for Drug Control and Crime Prevention, United Nations, Vienna, March 2001, p. 3.

(٧) المرجع نفسه.

الحواشي (*تابع*)

(٨) "Strengthening the structure of democratic governance in Nigeria", speech by President Obasanjo of Nigeria at the inauguration of the National Political Reforms Conference, 21 February 21, 2005. (تعزيز هيكل الحكم الديمقراطي في نيجيريا، خطاب ألقاه الرئيس النيجيري أوباسانجو في افتتاح مؤتمر الإصلاحات السياسية الوطنية).

(٩) B. Fernando and T. Wickremasingh, "An absence of genuine courts - A fundamental obstacle to democracy in Cambodia", in Asia Human Rights Commission, Human Rights SOLIDARITY, vol. 7, No. 7, December 1997.

(١٠) United Nations Development Programme, *Human Development Report 1997 – Human Development to Eradicate Poverty*, box 5.8.

(١١) Verena Blechinger, Sectoral Perspectives on Corruption, "Corruption and Political Parties", November 2002.

(١٢) المرجع نفسه، الصفحة ٣.

(١٣) المرجع نفسه.

(١٤) المرجع نفسه، الصفحة ٤.

(١٥) Marrku Suki, "Good Governance in the Electoral Process", in *Human Rights and Good Governance: Building Bridges*, Hans-Otto Sano and Gudmundur Alfredsson (eds.) (The Hague: Martinus Nijhott, 2002), p. 28.

(١٦) المرجع نفسه، الحاشية ٤٧.

(١٧) المرجع نفسه، الصفحة ٢١٨.

(١٨) محاضرة ألقاها القاضي نيكي توبي، وهو أحد قضاة المحكمة العليا في نيجيريا المتقاعدين، بعنوان "ممارسة السلطات التشريعية في نيجيريا" (Justice Niki Tobi, retired Justice of the Supreme Court of Nigeria, "The exercise of legislative powers in Nigeria", 2002).

(١٩) T. McAnthony, R. Stapenhurst and M. Ulrich, "Parliamentarians Fighting Corruption, A Conceptual Overview", Global Organization of Parliamentarians Against Corruption – GOPAC, p. 2, available at www.parlcent.ca/gopac.

(٢٠) المرجع نفسه، الصفحة ٣.

(٢١) المرجع نفسه.

(٢٢) Ida Elisabeth Koch, "Good Governance and Implementation of Economic, Social and Cultural Rights Human Rights", in Sano and Alfredsson, op.cit., p. 76.

الحواشي (*تابع*)

(٢٣) المرجع نفسه، الصفحة ٧٧.

(٢٤) المرجع نفسه.

(٢٥) مذكورة في UNDP, *Somalia 299 Human Development Report, chap. 4*.

(٢٦) U4-Utstein Anti-Corruption Resource Center, www.U4.no.

(٢٧) Ezekwesili، مرجع مذكور في موضع سابق.

(٢٨) Paper presented at the Conference on Combating Corruption in the Asia-Pacific Region (Seoul, 11-13, December 2000).

(٢٩) ملاحظات أدلى بها في المؤتمر الوطني المعني باتفاقية الدول الأمريكية لمكافحة الفساد وتنفيذ هذه الاتفاقية في سورينام، ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣.

(٣٠) Kathleen Hamann, Anti-Corruption and Good Governance Team, United States Department of State, remarks before the OAS High-Level Meeting on Poverty, Equity, and Social Inclusion, fourth plenary session, Isla Margarita, Venezuela, 10 October 2003.

(٣١) UNODC, Regional Office for Southern Africa, Country Corruption Assessment Report, at www.pmg.org.za/docs/2003/appendices/INTREG.htm.

(٣٢) المصدر: أنباء بوا (Bua News).

(٣٣) المرجع نفسه.

(٣٤) خطاب ألقاه في الاحتفال بيوم الأمم المتحدة الدولي الأول لمكافحة الفساد، بلندن، في ٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤.

(٣٥) Address on the central role of civil society in combating corruption in the era of globalization, Carter Centre “Transparency for Growth” Conference, Atlanta, Georgia, 4 May 1999.

(٣٦) Eigen, op. cit. at note 37.

- - - - -