

**دليل البرلمان العربي
لتفعيل اتفاقية الأمم المتحدة
لمكافحة الفساد**

**دليل البرلمان العربي
لتفعيل اتفاقية الأمم المتحدة
لمكافحة الفساد**

منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد»



آفاق للنشر 2023 م

دليل البرلماني العربي لتفعيل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد»

الطبعة الثانية: 1445هـ - 2023م

116 ص، 17 × 24 سم

ردمك: 4 - 550 - 78752 - 1 - 978

جميع الحقوق محفوظة للناشر



Mob.:+965 51000197

info@aafaqpublishing.com

www.aafaqpublishing.com

لا يسمح بإعادة إصدار هذا الكتاب أو نقله في أي شكل أو واسطة، سواء أكانت إلكترونية أو ميكانيكية، بما في ذلك التصوير بالنسخ «فوتوكوبي» أو التسجيل، أو التخزين والاسترجاع، دون إذن خطي من الناشر.

إن الآراء الواردة في هذا الكتاب لا تعبر بالضرورة عن رأي آفاق للنشر

المحتويات

7	..... مقدمة النسخة الثانية
9	..... تمهيد
11	..... لماذا هذا الدليل؟
27	..... القسم الأول: مدخل تحليلي إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
29	..... أولاً: الاتفاقية من حيث المضمون
29	..... - لمحة عامة
31	..... - مدى إلزامية الأحكام للدول الأطراف
34	..... - آليات وأدوات خاصة بالاتفاقية تساعد على تنفيذها
43	..... ثانياً: الاتفاقية من حيث متطلبات التنفيذ
43	..... - التخطيط الاستراتيجي
44	..... - الترتيبات المؤسسية
47	..... - التدابير التشريعية
47	..... - التدابير الإدارية
48	..... - الممارسات التطبيقية
49	..... - الموارد البشرية
50	..... - الروابط القطاعية والتعاونية

53	.....	القسم الثاني: خطوات عملية لتفعيل دور البرلمانين في تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
55	.....	أولاً: ما أهم التساؤلات البرلمانية حول التدابير الوقائية، التجريم وإنفاذ القانون، التعاون الدولي، استرداد الموجودات؟
62	.....	ثانياً: ما الذي يجب أن يقوم به البرلمانين في الدول التي لم تصبح طرفاً في الاتفاقية؟!
70	.....	ثالثاً: ما الذي يجب أن يقوم به البرلمانين في الدول العربية التي أصبحت طرفاً في الاتفاقية؟
73	.....	القسم الثالث: نماذج حول تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة في المنطقة العربية
75	.....	أولاً: سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية
83	.....	ثانياً: هيئات مكافحة الفساد
93	.....	ثالثاً: القطاع العام
98	.....	رابعاً: المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية
103	.....	خامساً: إبلاغ الناس
104	.....	سادساً: التدابير المتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة
106	.....	سابعاً: القطاع الخاص
110	.....	ثامناً: مشاركة المجتمع
112	.....	تاسعاً: حماية المبلغين
113	.....	عاشراً: التعاون بين السلطات الوطنية
114	.....	حادي عشرًا: التدريب والمساعدة التقنية

مقدمة النسخة الثانية

جاء إعداد هذه النسخة المنقّحة من دليل البرلمان العربي؛ لتفعيل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والذي صدر عن منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد» في العام 2009 في إطار جهود المنظمة؛ لتحديث مجموعة من أدلة العمل البرلماني التي صدرت عن المنظمة خلال السّنوات السّابقة، وذلك لمواكبة الأحداث والتطورات المتسارعة التي تشهدها المنطقة العربية والتطورات التي تبرز بشكل مستمر في آليات وأدوات العمل البرلماني، ويهدف دعم وتعزيز دور البرلمانين العرب في أداء مهامهم.

ويهدف هذا الدليل إلى تعريف البرلمانين باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وما تتضمنه من تدابير وقائية وأدوات تشريعية ومؤسسية؛ لتعزيز النزاهة ومكافحة مظاهر الفساد في الشأن العام ودور البرلمانين وواجباتهم في تفعيل هذه الاتفاقية والرقابة على الالتزام بها في المنطقة العربية خاصة وأنّ 21 دولة عربية قد أصبحت طرفاً كاملاً فيها، كما يعرض الدليل لنماذج من تنفيذ الاتفاقية في الأقطار العربية خاصّة من الأقطار العربية الأعضاء في منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد» وهي الأردن وفلسطين ومصر ولبنان والعراق والكويت والبحرين وقطر واليمن وليبيا وتونس والجزائر والمغرب، حيث تجري عمليات استعراض مدى تنفيذ الاتفاقية بانتظام وقد أنهت الأقطار العربية الدورة الأولى من الاستعراض كما أنهى عدد كبير منها الدورة الثانية والأخيرة التي تنتهي في العام 2024.

ولا يفوتنا أن نتوجه بالشكر للدكتور أحمد أبو دية من فلسطين لجهوده في تحديث محتوى الدليل والسيد يوسف شريف لجهوده في التنسيق والمتابعة.

د. ناصر جاسم الصّانع

رئيس منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد»

مارس 2023

تهديد

يُعدُّ «دليل البرلمان العربي لتفعيل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد» ثمرة جهد جماعي شارك فيه مجموعة من الاختصاصيين العرب. وقد عملوا جميعاً تحت إطار مجموعة عمل «المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد» حول «اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد». وقد لعبت منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد» دوراً رئيساً في إخراج وثيقة معرفية جديدة تضيف لبنة أخرى في بناء تعزيز الشفافية والمساءلة والنزاهة ومكافحة الفساد في المنطقة العربية. وقد أثبت جميع العاملين في منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد» تحت إشراف رئيسها ورئيس مجموعة العمل العالمية حول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، قدرتهم على تنسيق أعمال مجموعة العمل العالمية بنجاح بعدما أوكلت المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد إليها هذه المهمة، على أن تُشكّل هذه التجربة نموذجاً يحتذى به فروع المنظمة العالمية الإقليمية الأخرى.

إنّ الدليل الذي نضعه بين أيديكم اليوم هو الأول من نوعه في العالم العربي. ويسهم بشكلٍ ملموسٍ في تمكين البرلمان العربي من دعم تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وقد صدر هذا الدليل؛ ليشكّل أداة رئيسة بيد البرلمانيين من خلال تضمينه الوسائل البرلمانية التي يستخدمها البرلمان العربي سواء أكانت دولته طرفاً في الاتفاقية أو لم تصبح طرفاً بعد. إلى جانب الوسائل البرلمانية، تكمن أهمية الدليل في تضمينه عدة نماذج تطبيقية لمواد الاتفاقية تساعد البرلمانيين على الاسر تشاد بها.

وما كان هذا الدليل؛ ليخرج بشكله الحالي لولا العمل الدؤوب الذي قام به الدكتور فيصل عبد الوهاب الفهد أستاذ القانون العام بكلية الحقوق بجامعة الكويت، والسيد داني حداد الباحث في منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد» والدكتور عبد الله العبد الله

خبير دولي وأستاذ القانون في الجامعة العربية في بيروت والمساهمات الفنية التي قدّمها الدكتور خليل جبارة أمين عام منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد»، والأستاذ أركان السبلاني الاختصاصي القانوني في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والدعم الكبير الذي قدمته السيدة حسناء منصور مسؤولة البرامج في منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد». آمليّن أن يحقّق هذا الدليل الأهداف المرجوة وأن تسهم جهودنا في توفير البيئة اللازمة للنهوض بدور البرلمانيين الرقابي والتشريعي وأن ينير الدرب لمتخذي القرار في مسيرة التنمية الوطنية الشاملة.

ونتوجه أخيراً بالشكر الخاص لبرنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي على المساعدة التقنية والموارد التي قدّمها لإنجاز هذا الدليل آمليّن استمرار التعاون في المستقبل..

د. ناصر جاسم الصّانع

رئيس منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد»

لماذا هذا الدليل ؟

الغاية من هذا الدليل هي تعريف البرلماني العربي على الأدوات والوسائل القانونية المتاحة أمامه للمساهمة في تفعيل نصوص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في بلده، بغية تمكينه من تحديد المدخل المناسب لممارسة دوره كممثل شرعي للمواطنين وعضو فاعل في السلطة التشريعية بناءً عليه، يُمكن تحديد ثلاثة أهداف رئيسة لهذا الدليل هي:

الهدف الأول: مساعدة البرلماني العربي في حث دولته، التي لم تصادق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بعد، على المصادقة عليها، وذلك من خلال استخدام الأدوات والوسائل القانونية المتاحة أمام البرلماني بشكل عام ومنها الأسئلة والاستجوابات وجلسات المناقشة العامة وإنشاء لجان تحقيق برلمانية وغيرها.

الهدف الثاني: تعزيز قدرة البرلماني العربي على لعب دور نشط في تنفيذ الاتفاقية، ومتابعة التدابير التي تتخذها السلطة التنفيذية في هذا الصدد في إطار ما يتيح النظام القانوني في بلده، وباستخدام الوسائل المذكورة سابقاً، يُضاف إليها صلاحية سن وإقرار القوانين الجديدة وتعديل القوانين المرعية الإجراء؛ لتتوافق ومواد الاتفاقية.

الهدف الثالث: المساهمة في تحفيز التواصل والتعاون بين البرلمانيين العرب وتشجيعهم على تبادل الخبرات فيما بينهم، من خلال عرض نماذج وأمثلة وقوانين وعدة قرارات من البلدان العربية، تم اتخاذها بعد مصادقة الدولة المعنية على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. ويشمل الدليل أيضاً لائحة بأبرز المواقع الإلكترونية الرسمية وغير الرسمية التي تُعنى بالاتفاقية.

لماذا البرلمانيون؟!

يقوم البرلمانيون بثلاثة أدوار مصدرها الدستور مع مراعاة التفاوت في حدود هذه الأدوار وفعاليتها من دولة إلى أخرى، فهو ممثل للمواطنين، وظيفته هي الاهتمام بمصالحهم التي تقتضي محاربة الفساد لأجل تنميتهم، وهو يملك سلطة التشريع لأن البرلماني هو الطرف الأساس في العملية التشريعية بصفته المخول بإقرار القانون أيًا كانت الجهة التي اقترحته ويشمل ذلك سن القوانين الكفيلة بمنع الفساد وقمعه من خلال تجريمه وملاحقة أفعال الفساد المختلفة. وهو صاحب الدور الرقابي الذي يؤدي دوره في مراقبة ومحاسبة الأداء الحكومي إن شابه أي تصرف ينطوي على فعل فساد، ولا بد أن يشارك البرلمانيون في جميع جهود مكافحة الفساد باعتبار أن البرلمان يُشكّل أحد أبرز الأعمدة الأساسية في الصراع ضد الفساد لاسيما من خلال قوانين مكافحة الفساد التي يسنها ومن خلال مراقبة أعمال الحكومة وإدارتها العامة. ويتوجّب على البرلمانيين أن يسلطوا الضوء على كلفة الفساد في المجتمع، وهذا الأمر مرتبط بصلاحياتهم المالية التي تضمن لهم التصويت على النفقات قبل صرفها وأيضا الإيرادات وبالتالي التصويت على الموازنة العامة وفق مبدأ «أن يتم الإنفاق بعد موافقة الشعب على ذلك» فعلى سبيل المثال يتوجّب على البرلمانيين أن يدعموا المبادرات التشريعية التي تكفل طرح نظم قانونية ثابتة؛ لمواجهة الفساد تتخطى سن التشريعات إلى طرح القواعد التي تحكم الأنشطة: السياسية والاجتماعية والاقتصادية في دولهم، فهم يلعبون دورًا محوريًا في اقتراح التشريعات المكافحة للفساد وسنّها لاحقًا، إذ يملكون صلاحيات مراقبة مناقصات القطاع العام من خلال طرح أطر قانونية تنظم أعمال الحكومة نحو عمليات مناقصة أكثر شفافية وفعالية وعرضة للمحاسبة.

يستخدم الدليل تعبير «البرلماني» لاعتبار مرده تعدد التسميات السائدة في المنطقة العربية، فثمة دول عربية تستخدم مُسمّى عضو مجلس الشورى، ودول أخرى تُطلق عليه عضو مجلس المستشارين، ودول ثالثة تستخدم مُسمّى عضو مجلس النواب أو عضو مجلس الأمة، أو عضو المجلس الوطني، أو عضو مجلس الشعب، أو عضو الجمعية الوطنية أو عضو المجلس التشريعي. ولعلّ ذلك بدوره يرتبط بشكل رئيس بالدور المنوط بالبرلماني في كلّ بلدٍ، سواء كان هذا الدور سنّ التشريعات أو كان هذا الدور منطويًا فقط على مهمة استشارية.

إضافةً إلى ذلك على البرلمانيين أن يساهموا في تأسيس أطر النزاهة القانونية للقطاع العام، مما يعزز الشفافية من خلال اعتماد عدّة إجراءات أبرزها التصريح عن الموجودات ومنع تعارض المصالح وحماية المبلغين إضافةً إلى وضع الأطر القانونية التي تنظم أعمال الهيئات المعنية بمكافحة الفساد. وتُشكّل صلاحية الرقابة البرلمانية الأداة المناسبة التي تضمن للبرلمانيين تحقيق معايير محاسبة وشفافية أفضل، ولعلّ إحدى تجلياتها تكمن في تقوية مراقبة الموازنة العامة من خلال مشاركة أكبر للبرلمانيين ومراقبة أفضل لأداء وأعمال الحكومة المالية. كما يملك البرلمانيون القدرة على مساءلة السلطة التنفيذية عن كيفية اتخاذ القرارات عبر جلسات استماع اللجان البرلمانية المختصة ولجان المساءلة والاستجوابات. وفي هذا السياق فإن وجود إطار إشراف برلماني فعّال شفاف ومنسّق، يؤسّس لقدرات أفضل في مجال التحقيق والتدقيق على نحوٍ يعزز الشفافية في ممارسة الحكم واتخاذ القرارات.

وكممثلين عن المواطنين، يستطيع البرلمانيون من خلال الأدوات والآليات التي تؤمنها «اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد»، التأكد من إيصال ونقل مشاكل وشكاوى المواطنين المتضررين من أعمال الفساد إلى السلطات المختصة ومتابعة قضاياهم.

أضف إلى ذلك، فإن البرلمانيين أنفسهم هم عرضة للمحاسبة كممثلين منتخبين ملزمين باحترام أخلاقيات العمل ومعايير النزاهة ويجب ضمان ذلك من خلال اعتماد دليل للأخلاقيات البرلمانية من قِبَل النواب يمنع تضارب المصالح.

وتعتمد تقوية قدرات وجهود البرلمانيين في محاربة الفساد على القيام بعدة نشاطات توعوية ومن خلال تنمية هيكلية وإجراءات برلمانية فعّالة (لجان وآليات إشراف) وتعزيز حق البرلمانيين في الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالشؤون العامة.

لماذا اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؟

يعتبر الفساد آفة عالمية الأثر، تدميرية النتائج على كافة المجتمعات. ويرجع ذلك لعمق التأثير السلبي للفساد على جهود التنمية، إضافةً إلى تعارضه مع القيم الديمقراطية، وتعطيله لحكم القانون. وفي ظلّ نمو التوافق الدولي على ضرورة التكاتف من أجل مواجهة هذه الظاهرة العابرة للحدود، بدأت دول العالم بالعمل الجادّ من أجل تعزيز قدراتها لمكافحة الفساد من خلال إصلاح التشريعات والتنظيمات، وبناء المؤسسات، وتدريب الكوادر البشرية، وتعزيز التعاون الدولي، والعمل على زيادة الوعي في مختلف شرائح المجتمع؛ لمواجهة آفة الفساد. في هذا الإطار جاءت «اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد»، التي اعتمدها الجمعية العامة في 31 تشرين الأول/أكتوبر 2003، والتي دخلت حيز التنفيذ في 14 كانون الأوّل/ديسمبر 2005؛ لتعبر عن قمة التوافق الدولي في مكافحة الفساد.

أول صك قانوني عالمي لمكافحة الفساد

تُشكّل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أول صكّ قانوني عالمي جامع يمكن من خلاله تطوير مقاربة دولية موحّدة وشاملة؛ لمواجهة الفساد وبناء الإستراتيجيات

المناسبة لمنع ومحاربة مختلف تجلياته. وهي تقدّم الحد الأدنى من التدابير التي يجب على كل دولة اعتمادها من أجل التصدي لهذه الظاهرة العالمية، وذلك انطلاقاً من التوافق الدولي الذي يقول: إن الفساد لم يعد مسألة داخلية وحسب، بل يُعتبر معضلة عابرة للحدود تحتم على بلدان العالم التعاون والتكافل والعمل المشترك. وقد وصل عدد الدول الأطراف فيها إلى 188 دولة بينها 22 بلداً عربياً. كما تمثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التوافق الدولي حول واجبات الحد الأدنى التي يفترض بكل دولة أن تقوم بها؛ لتضمن فعاليةً وجديّةً جهود مكافحة الفساد داخل حدودها وعبرها.

إطار شامل موضوعي لمكافحة الفساد

تُشكّل هذه الاتفاقية أول إطار شامل في مجال مكافحة الفساد، لاسيما باعتبارها أول اتفاقية دولية تتناول شرحاً مستفيضاً حول الإطار العالمي؛ لاسترداد الموجودات الناجمة عن أعمال الفساد. وهي أداة إرشادية شاملة لقضايا مكافحة الفساد. وتعتبر من الخطوات المتقدّمة في التعاطي مع إعادة الأموال المسروقة. وتتضمن استراتيجية لزيادة التعاون وتبادل المساعدات التقنية الدولية وتعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة على المستويين: الدولي والإقليمي، وتتضمن أيضاً تعاون المؤسسات الحكومية المحلية والمؤسسات غير الحكومية.

كما تُشكّل الاتفاقية إطاراً شاملاً للجوانب الوقائية والتجريبية والتطبيقية والتوعوية، وبالتالي، فإن أحكام الاتفاقية تتناول مختلف جوانب مكافحة الفساد سواء على مستوى المنع أو على مستوى التجريم والملاحقة. كما تتناول مسائل التعاون الدولي وتتميّز بإيلائها الاهتمام بمسألة استرداد الموجودات أي الأموال المختلصة عن الفساد عبر وضعها إطاراً متكاملًا له هو الأول من نوعه على المستوى الدولي.

وبالنظر إلى كون هذه الاتفاقية تعتبر إطاراً يتّسم بالشمولية، فهي تتناول أربعة أركان رئيسية:

1 - الوقاية:

يتضمن ذلك تدابير منع الفساد أو الوقاية منه بهدف الحدّ من مخاطر وقوعه. ويظهر ذلك في الفصل الثاني من الاتفاقية الذي يشمل مجموعة من التدابير والقواعد القانونية الممكن تطبيقها من قِبَل الدول الأطراف وفقاً للمبادئ الأساسية المعتمدة في نظامها القانوني، وذلك بموجب الفصل الثاني من الاتفاقية.

فالاتفاقية تتحدث عن تدابير وقائية تتصل بسياسات مكافحة الفساد والهيئات الوقائية، وتُشكّل المادة 5 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الأساس الذي يحدد للدول وجوب وأهمية وضع سياسات لمكافحة الفساد، والتي من شأنها أن تُشكّل المدخل الأساسي لأي جهد حقيقي؛ لمنع ومكافحة الفساد. وتعرض هذه المادة للأهداف الرئيسة للوقاية، والأساليب الواجب اتباعها في هذا الخصوص، وذلك وفقاً للمبادئ الأساسية للقانون الداخلي للدولة، وبما يعزز تشجيع مشاركة المجتمع عامة في أنشطة مكافحة الفساد، ويجسد مبادئ سيادة القانون، حسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية، النزاهة، الشفافية، والمساءلة. وفي ذات الإطار يُطلب إلى الدول الأطراف أن تنفذ مجموعة من الالتزامات ذات الصلة بالسياسات العامة والمنسقة والفعّالة لمكافحة الفساد.⁽¹⁾ كما تشدّد المادة 5 على أهمية الوقاية،⁽²⁾ والحاجة إلى عملية تقييم مستمرة للتدابير القائمة لمكافحة الفساد، إضافةً إلى التشديد على أهمية التعاون الدولي في مكافحة الفساد.⁽³⁾

وهنا تجدر الإشارة إلى أن المادة 5 تقضي بممارسات وقائية ولا تقضي بالضرورة بوضع تشريع معيّن. أما المادة 6 فهي تقدم الإطار العام لإيجاد هيئة أو هيئات مستقلة

(1) انظر: الدليل التشريعي؛ لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، إعداد مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة: شعبة شؤون المعاهدات، منشورات الأمم المتحدة، نيويورك، 2006، ص31.

(2) انظر أيضاً الفقرة الفرعية (أ) من المادة (1) من الاتفاقية.

(3) انظر أيضاً الفقرة الفرعية (ب) من المادة (1) من الاتفاقية.

إدارياً ومالياً بصورة كافية لكي تتولَّى منع الفساد عبر تنفيذ السياسات التي تشير إليها المادة 5 من الاتفاقية وزيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها.

ومن ضمن التدابير الوقائية تلك المتعلقة بالقطاع العام، فقد تناولتها المادة 7 لا سيَّما بالنسبة لنظم الوظيفة العمومية. كما تناول مسائل الترشح والانتخاب للمناصب العمومية ومسائل تمويل الانتخابات والأحزاب السياسية، حيثما انطبق الحال. وختاماً، تناول نظم الشفافية ونظم منع تضارب المصالح في القطاع العام باعتبارهما أداتين وقائيتين مهمتين؛ لمنع الفساد في القطاع العام. وتركَّز هذه المادة على نظم الوظيفة العمومية، إذ تفرد لها مساحة واسعة تتناول جوانب التوظيف والاستخدام والاستبقاء والترقية والإحالة على التقاعد في القطاع العام. وتشمل في أحكامها المستخدمين المدنيين، وغيرهم من الموظفين العموميين غير المنتخبين عند الاقتضاء. وتعتبر الاتفاقية أن مبادئ الكفاءة، والشفافية، والمعايير الموضوعية كالجدارة والانصاف والأهلية هما مبادئ أساسية يجب أن تقوم عليها نظم الخدمة المدنية أو الوظيفة العمومية. وتشدّد الاتفاقية على أهمية إيلاء اهتمام خاص للمناصب العمومية التي تعتبر بشكل خاص عرضة للفساد، مثل: المناصب المتصلة بالشراء العام، وكذلك العقارات والإنشاءات وتخطيط المدن والتمويل السياسي وغير ذلك.

كما تنصُّ هذه المادة على وجوب أن تشمل هذه النظم على إجراءات مناسبة لاختيار المستخدمين المدنيين، وغيرهم من الموظفين العموميين غير المنتخبين، وتدريبهم، وضمان تناوبهم على المناصب عند الاقتضاء.

كما تناولت المادة 7 أداتين وقائيتين هامتين هما: الشفافية ونظم منع تضارب المصالح انطلاقاً من أن تضارب المصالح يضعف ثقة المواطنين في نزاهة وأمانة الموظفين المدنيين، وسائر الموظفين الرسميين، مما يعكس صورة سلبية عن موظفي الدولة والخدمات التي تقدمها الدولة لمواطنيها.

في هذا الإطار، فإن الاتفاقية تلزم الدول بأن تعتمد وترسّخ وتدعم نظم الوظيفة العمومية وفق مبادئ ومعايير وممارسات محدّدة كما تطلب من الدول أن تنظر في وضع معايير تتعلق بالترشيح للمناصب العمومية، إضافةً إلى طلبها من الدول أن تنظر في وضع معايير تتعلق بانتخاب شاغلي المناصب العمومية، واعتماد تدابير تشريعية وإدارية مناسبة؛ لتعزيز الشفافية في تمويل الحملات الانتخابية، وتمويل الأحزاب السياسية. أما بالنسبة لمدوّنات السلوك في القطاع العام وفي القضاء والنيابة العامة واعتبارها من التدابير الوقائية، فقد تناولت الاتفاقية في المادة 8 و11 مدوّنات السلوك كأداة وقائية أساسية تتضمن معايير مهنية محدّدة إذا ما تمّ احترامها تشكّل أحد أدوات منع الفساد. وهي تناولت في المادة 8 مدوّنات السلوك في القطاع العام وفي المادة 11 مدوّنات السلوك في القضاء وفي النيابة العامة.

أما في المادة 11 وتحديداً في الفقرة 1 فإن الاتفاقية تُشدّد على استقلال القضاء ودوره الحاسم في مكافحة الفساد، وفي إطار ذلك فهي تقضي بالزامية أن تتخذ الدول الأطراف تدابير من أجل تدعيم النزاهة، ودرء فرص الفساد لدى أعضاء الجهاز القضائي، وذلك وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، ودون مساس باستقلالية القضاء (مقتضى إلزامي). ويجوز أن تتضمن تلك التدابير قواعد بخصوص تعيين أعضاء الجهاز القضائي وسلوكهم، وقد يستلزم ذلك وضع تشريعات. وتمنح بعض الدول أعضاء الجهاز القضائي حصانة من التحقيق و/أو الملاحقة، والغرض من منح تلك الحصانة هو تدعيم استقلال الجهاز القضائي بحماية أعضائه من الملاحقات الكيدية. بيد أن الفقرة 2 من المادة 11 تدعو الدول الأطراف في حال رغبت هذه الدول إلى أن تطبق تدابير مماثلة بالنسبة للنيابة العامة (تدبير اختياري).

وبالنسبة للنظم القانونية للمشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية تُشكّل المادة 9 من الاتفاقية إطاراً إجرائياً لما يجب أن يتم اتخاذه فيما يتعلق بالاشتراء العمومي وإدارة الأموال العمومية. وتركز هذه المادة على عمليات إجرائية مناسبة وشفافة تتعلق

بالاشتراء العمومي والأموال العمومية. وفي هذا الإطار تلزم المادة 9 المتعلقة بالمشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية الدول الأطراف بمقتضيات إلزامية تنص على القيام بالخطوات اللازمة؛ لإنشاء نظم اشتراء مناسبة تقوم على الشفافية، والتنافس، وعلى معايير الموضوعية في اتخاذ القرارات. كما تعرض الاتفاقية لمجموعة من التدابير الوقائية ذات الصلة بمنع غسل الأموال بحسب المادة 41.

2 - التجريم والملاحقة الجزائية:

وهي تدابير الغرض منها تجريم أفعال معينة تُشكّل جرائم فساد من جهة، إضافةً إلى تعزيز إنفاذ القانون بحق من يرتكب فعلاً تُعاقب عليه الاتفاقية، بحيث تتم ملاحقة مرتكبه جزائياً. وقد قامت الاتفاقية بتحديد الممارسات التي تُعدُّ أفعال الفساد التي ينبغي على الدول الأطراف تجريمها، ولكنها اعتبرت أن هذه الأفعال هي الحد الأدنى، أي أن باستطاعة الدول الأطراف، بل من واجبها أن تنظر في تجريم أفعال أخرى كما يقتضي الحال؛ لمواجهة ظاهرة الفساد بصورة أكثر فعالية وذلك وفقاً للمواد 15 ولغاية 27. فالاتفاقية تحوي عدة مواد تفرض معاقبة المجرمين وتجريم الأفعال الجرمية في القطاعين العام والخاص، حيث جرّمت الاتفاقية رشوة الموظفين العموميين الوطنيين والأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية، واختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها بشكل آخر من قبل موظف عمومي، والمتاجرة بالنفوذ، وإساءة استغلال الوظائف، والإثراء غير المشروع، واختلاس الممتلكات في القطاع الخاص، وغسل العائدات الإجرامية، والاختفاء وعاقة سير العدالة. كما أرسّت الاتفاقية مسؤولية الشخصيات الاعتبارية عن الأفعال المجرّمة وفقاً للاتفاقية، سواء كانت المسؤولية جرمية، أو مدنية أو إدارية على ألاّ تخلّ بالمسؤولية الجرمية للأشخاص الطبيعيين. وأن تكون الجزاءات فعّالة ومتناسبة وراذعة. كما جرّمت الاتفاقية المشاركة بأي صفة كطرف متواطئ أو مساعد أو محرّض في الأفعال المجرّمة وفقاً للاتفاقية. إضافةً إلى تجريم المشاركة والشروع في أي فعل مجرّم في الاتفاقية. ولم تكتف الاتفاقية بالتجريم، بل وسّعت مجموعة من

التدابير التي يفترض بالدول الأطراف اعتمادها؛ لتسهيل ملاحقة مرتكب فعل الفساد، ومعظمها له علاقة بقانون الإجراءات الجزائية، على اختلاف تسمياته في المنطقة العربية.⁽¹⁾ وتشمل تحديد فترة تقادم طويلة تبدأ فيها الإجراءات القضائية بشأن أي فعل مجرّم وفقاً لهذه الاتفاقية، كما تحدّد فترة تقادم أطول أو تعلق العمل بالتقادم في حال إفلات الجاني المزعوم من يد العدالة.⁽²⁾ إضافةً إلى إلزامها للدول وضع عقوبات تُراعى فيها جسامه فعل الفساد المرتكب. كما شددت الاتفاقية على ضرورة الموازنة بين أي حسابات أو امتيازات قضائية ممنوحة للموظفين العموميين من أجل أداء وظائفهم من جهة، وبين إمكانية القيام بعمليات تحقيق وملاحقة ومقاضاة فعّالة في الأفعال المجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية من جهة أخرى. كما أرسّت الاتفاقية قواعد من شأنها حثّ الدول على النظر في إرساء إجراءات تميز للسلطة المختصة تنحية الموظف العمومي المتهم بارتكاب فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية أو وقفه عن العمل أو نقله، مع مراعاة مبدأ قرينة البراءة. كما وضعت الاتفاقية قواعد خاصة بتدابير التجميد والحجز والمصادرة والسرية المصرفية، إضافةً إلى قواعد تتيح حماية الشهود والخبراء والضحايا والمبلغين.

3 - معالجة التبعات الناتجة عن جرائم الفساد:

انطلاقاً من أن الأساس في موضوع مكافحة الفساد هو أن التجريم وحده لا يكفي، ولا حتى الوقاية من الفساد لوحدها كافية، فإن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أرسّت نهجاً متعدد المحاور، يقوم إضافةً إلى ما سبق تبيانه على ضرورة معالجة آثار جريمة الفساد، وذلك عن طريق التعويض عن الضرر الناتج عن جريمة الفساد (المادة 35)، إضافةً إلى إعادة الأموال الناتجة عن هذه الجريمة أيّاً كان فعل الفساد (مرحلة استرداد الموجودات) وذلك بحسب الفصل الخامس من الاتفاقية.

(1) يُسمّى في بعض الدول العربية بقانون أصول المحاكمات الجزائية.

(2) المادة 29 من الاتفاقية.

في هذا الاطار فإن الفصل الخامس من الاتفاقية يقضي من الدول الأطراف القيام بعدة خطوات تشريعية إدارية؛ لضمان وجود إطار قانوني ومؤسسي فعّال لاسترداد الموجودات. وعليه يلزم الفصل الخامس الدول الأطراف بالزام المؤسسات المالية بعدد من التدابير الوقائية والإفادة من المبادرات الإقليمية والدولية ذات الصلة وذلك وفق المادة 25 من الاتفاقية، إضافةً إلى ضمان احتفاظ المؤسسات المالية بسجلات وافية لحسابات ومعاملات معينة. كما أن على الدول أن تلتزم بمنع إنشاء مصارف ليس لها حضور مادّي ولا تنتسب إلى مجموعة مالية خاضعة للرقابة، والنظر في إنشاء نظم للكشف عن الوضع المالي للموظفين العموميين المعنيين مع النص على جزاءات مناسبة عن عدم الامتثال والنظر باتخاذ إجراءات أخرى وفق الفقرات 4 و5 و6 من المادة 52. وكذلك إيجاد تشريعات أو تعديلات على الإجراءات المدنية أو الإجراءات الإدارية أو القواعد الخاصة بالولاية القضائية لإتاحة الاسترداد المباشر، وتطوير نظام القواعد الداخلي وأطر التعاون الدولي وفق المواد 54 و55، والسعي إلى اتخاذ تدابير تميز لها أن تحيل معلومات عن العائدات المتأتية من جرائم الفساد إلى أي دولة طرف أخرى وفق المادة 56.

كما تتطلب الاتفاقية من الدول الاطراف التعاون مع الدول الأطراف الأخرى على منع ومحاربة إحالة عائدات جرائم الفساد وعلى تعزيز سبل ووسائل الاسترداد، والنظر في إنشاء وحدة معلومات استخباراتية مالية وفق المادة 85، كما تفرض أن يكون التصرف في الممتلكات المصادرة وذلك وفق أحكام الفصل الخامس، بما فيها إرجاع الموجودات إلى مالكيها الشرعيين.

كما تتطلب الاتفاقية من الدول الأطراف السعي إلى أقصى حدّ ممكن؛ لتوفير الإطار القانوني اللازم لتمكينها من التجميد والحجز والمصادرة وفق المادة 31 من الاتفاقية.

4 - التثقيف والتوعية:

يعتبر موضوع التوعية والتثقيف بمخاطر واضرار الفساد، وأشكاله، والتشجيع على محاربتة، أمراً له أهميته القصوى، في أي تخطيط استراتيجي لمكافحة الفساد. ففي ظل غياب الوعي المجتمعي العام لآثار آفة الفساد الخطيرة على الجميع، وتثقيف كافة فئات المجتمع على محاربة هذه الآفة، ستظل جهود مكافحة الفساد منقوصة، وتعوزها الفعالية؛ لذلك فإن نقطة البدء في عملية مكافحة الفساد تبدأ في حملات التثقيف والتوعية للمواطنين خاصةً ولكافة شرائح المجتمع عموماً بمخاطر الفساد وتبعاته وأشكاله ومحاربتة، وذلك وفقاً للمادة 13 من الاتفاقية والمواد الأخرى ذات الصلة. وفي المحصلة فإن الاتفاقية تستند إلى أربع مراحل أساسية هي: الوقاية - العقاب - المعالجة - التثقيف.

فالوقاية تحتاج لتظافر جهود الحكومة مع المجتمع المدني والبرلمانيين، حيث يقع على عاتق الحكومة وضع وتنفيذ تدابير وقائية تتمثل أهمها في وضع سياسات لمكافحة الفساد، إضافةً إلى إنشاء هيئات متخصصة معنية بهذا الامر، ووضع قواعد ومعايير موضوعية للتوظيف في الوظيفة العامة وغيرها من التدابير. أما البرلماني فيكمن دوره في مطالبة الحكومة في اتخاذ التدابير سالفه الذكر ومساءلتها في حال التقاعص عن القيام بواجبها في اتخاذ مثل هذه التدابير الوقائية. أما المجتمع فدوره المشاركة في تقديم مقترحات حول سياسات مكافحة الفساد، واقتراح قوانين وتدابير ذات صلة. وبالنسبة لمعالجة تبعات أفعال الفساد فيجب أن تتشارك جهود الأجهزة الحكومية وغير الحكومية في هذا المجال كما لو كانت هنالك ثمة معلومات يملكها أحد المواطنين عن مكان وجود أموال ناتجة عن فساد ويقوم بمساعدة الأجهزة الحكومية في مصادرتها. أما على صعيد التثقيف فعلى جميع الأطراف في الدولة أن يتشاركوا في الجهود من أجل القيام بحملة توعية للمجتمع بمخاطر الفساد وأهمية مكافحته، على أن يتحدّد دور كل طرف في عملية منع الفساد وقمعه.

أهمية الاتفاقية في المنطقة العربية

تكتسب الاتفاقية أهمية كبيرة في المنطقة العربية خصوصاً وأن 21 بلداً عربياً أصبحت أطرافاً كاملة في الاتفاقية، حيث انضمت البلدان العربية إلى الجهد الدولي في مكافحة الفساد، وقد بدا ذلك جلياً من خلال مبادرة الإدارة الرشيدة؛ لخدمة التنمية في الدول العربية،⁽¹⁾ بمرحلتها: الأولى والثانية، والتي شكّلت نقطة تحول رئيسة نحو جهد عربي أشمل في مكافحة الفساد، والسعي إلى إرساء أسس الحكم الرشيد القائم على الشفافية والنزاهة والمساءلة. وقد جرى تأكيد هذه الإرادة العربية في مكافحة الفساد خلال فعاليات المؤتمر الإقليمي الذي عقد في منطقة البحر الميت (الأردن) بتاريخ 21-23 كانون الثاني/يناير 2008، والذي أطلق مشروع «دعم تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد» في الدول العربية، بحضور وزراء عدل ومسؤولين حكوميين، وممثلين رفيعي المستوى من السلطة القضائية والجهات المعنية بمكافحة الفساد من 19 دولة عربية، إضافةً إلى ممثلين عن المجتمع المدني والإعلام والقطاع الخاص، وخبراء إقليميين ودوليين. وقد كرّس هذا المؤتمر التزام الدول العربية بتفعيل جهودها لمكافحة الفساد، عبر بناء قدراتها على تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. فتميّزت الدول المشاركة في المؤتمر بإقرارها آلية منسّقة؛ لإنشاء شبكة إقليمية تكون بمثابة المنتدى الإقليمي لدعم جهود تطبيق الاتفاقية، على المستوى الوطني والإقليمي. وهو ما تمّ تداوله على هامش الجلسة الثانية لمؤتمر الدول الأطراف الخاص بالاتفاقية المنعقد في بالي (أندونيسا) خلال الفترة من تاريخ 28 كانون الثاني/يناير وحتى 1 شباط/فبراير 2008، باعتباره خطوة متميّزة وسبّاقة. وفي هذا الإطار فقد تمّ إطلاق الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة

(1) تم إطلاق مبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية في شباط/فبراير 2005 في البحر الميت (الأردن) تحت رعاية جلالة الملك عبد الله الثاني وبحضور 18 دولة عربية ممثلة على مستوى رئاسة مجلس الوزراء والوزراء، وبدعم من برنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP-POGAR) ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD).

الفساد في تموز/ يوليو 2008 لتتويج هذه الجهود، الأمر الذي يُعدُّ تجربة إقليمية فضلى في مجال التشبيك المعرفي بين الجهات المعنية بمكافحة الفساد في المنطقة العربية.

والواقع من الأمر أن عملية تطوير أطر فعّالة؛ لمنع الفساد ومكافحته في المنطقة العربية، بدأت تكتسب زخمًا أكبر منذ أن أطلقت جامعة الدول العربية عملية تشاورية واسعة خلال السنوات الماضية عملت على تطوير اتفاقية عربية لمكافحة الفساد وقّعت من قبل 21 دولة عربية في 21 ديسمبر/ كانون الأول 2010. وقد تمَّ تطوير الاتفاقية العربية؛ لتتناسق مع أحكام اتفاقية الأمم المتحدة الأداة القانونية التي تتكامل أيضًا مع اتفاقيات إقليمية أخرى، وتبقى الوثيقة الوحيدة المتعدّدة الأطراف القادرة على تقديم حدٍّ أدنى مشترك لكلِّ دول العالم، وبينها الدول العربية؛ لتطوير مقاربة قانونية متكاملة لمواجهة الفساد. وبعد ستة أعوام من المشاورات وضع خبراء عرب من مجلسي: وزراء العدل والداخلية العرب في ختام اجتماعهم المشترك الخامس في حزيران/ يونيو 2009، بمقر الأمانة العامة للجامعة العربية، مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد. ورفع الخبراء المشروع إلى مجلس وزراء العدل في نوفمبر/ تشرين الثاني عام 2009، واجتماع وزراء الداخلية العرب في مارس/ آذار 2010 حيث تم إقراره والتوقيع عليه؛ ليكون أول اتفاقية عربية لمكافحة الفساد. ولعلَّ الأهمية في الاتفاقية أنها تُشكّل تكريسًا للالتزام الدول العربية باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، كون الاتفاقية العربية لا تخرج عن روحية الاتفاقية الدولية، وبالتالي فإن الاتفاقية العربية تُشكّل إطارًا إقليميًا يعزّز الالتزام السياسي بتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة على الصّعيد العربي. من جهة أخرى وعلى الصعيد العربي أيضًا ومن أجل مساعدة الدول لإصدار تشريعات أو تعديل تشريعاتها المتعلقة بمكافحة الفساد تمَّ إعداد مشروع قانون عربي استرشادي لمكافحة الفساد في إطار مجلس وزراء الداخلية العرب. وقد قام الكثير من البلدان العربية بإصدار تشريعات خاصة بمكافحة الفساد وإنشاء هيئات متخصصة؛ لتنفيذها.

كما قامت كلُّ البلدان العربية وعددها 22 بالتوقيع على الاتفاقية وصدقت عليها كل الدول العربية باستثناء سوريا، ويبين الجدول المرفق الدول التي قامت بالتوقيع أو التصديق على الاتفاقية:

الدولة	التوقيع	المصادقة أو الانضمام
الأردن	9 ديسمبر 2003.	24 فبراير 2005.
الإمارات	10 أغسطس 2005.	22 فبراير 2006.
البحرين	8 فبراير 2005.	5 أكتوبر 2010.
تونس	30 مارس 2004.	23 سبتمبر 2008.
الجزائر	9 ديسمبر 2003.	25 أغسطس 2004.
جزر القمر	10 ديسمبر 2003.	11 أكتوبر 2017.
جيبوتي	17 يونيو 2004.	20 أبريل 2005.
الصومال	-	11 أغسطس 2021.
سلطنة عمان	-	9 ديسمبر 2014.
فلسطين	-	2 أبريل 2014.
السعودية	9 ديسمبر 2004.	29 أبريل 2013.
سوريا	9 ديسمبر 2003.	-
السودان	14 ديسمبر 2005.	5 نوفمبر 2014.
قطر	1 ديسمبر 2005.	30 ديسمبر 2007.
الكويت	9 ديسمبر 2003.	16 فبراير 2007.
لبنان	-	22 أبريل 2009.
مصر	9 ديسمبر 2003.	25 فبراير 2005.
موريتانيا	-	25 أكتوبر 2006.
المغرب	9 ديسمبر 2003.	9 مايو 2007.
اليمن	11 ديسمبر 2003.	7 نوفمبر 2005.
ليبيا	23 ديسمبر 2003.	7 يناير 2005.

القسم الأول:

مدخل تحليلي إلى اتفاقية

الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

يتناول هذا القسم من الدليل تحليلاً لمضمون اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وشرحاً لأهم مواد الاتفاقية ومدى إلزامية هذه المواد، وصولاً لشرح آليات التنفيذ. ومن ثمّ متطلبات تنفيذ الاتفاقية المتصلة بالتخطيط الاستراتيجي، والترتيبات المؤسسية والتدابير التشريعية والإدارية، والممارسات التطبيقية، والموارد البشرية، والروابط: القطاعية والتعاونية.

أولاً- الاتفاقية من حيث المضمون

• لمحة عامة

تتكوّن الاتفاقية من إحدى وسبعين مادة تقع في ثمانية فصول على النحو التالي:

- الفصل الأول: الأحكام العامة: تعرض هذه الأحكام في المواد: 1، 2، 3، 4 لبيان الأغراض التي لأجلها وضعت الاتفاقية، إضافةً إلى المصطلحات المستخدمة في هذه الاتفاقية والمقصود بها، كما تعرض هذه الأحكام لنطاق انطباق الاتفاقية، ومسألة صون السيادة.

- الفصل الثاني: التدابير الوقائية: تعرض هذه التدابير في المواد: 5، 6، 7، 8، 9، 10، 11، 12، 13، 14 لسياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية، وهيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية، وبعض التدابير الخاصّة بالقطاع العام، ومدونات قواعد سلوك للموظفين العموميين، والمشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية، إبلاغ الناس، والتدابير المتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة، والقطاع الخاص، ومشاركة المجتمع، وتدابير منع غسل الأموال.

- الفصل الثالث: التجريم وإنفاذ القانون: تعرض هذه القواعد في المواد من 15 ولغاية نهاية المادة 42 لجرائم رشوة الموظفين العموميين الوطنيين والأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية، بالإضافة إلى اختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها

بشكل آخر من قبل موظف عمومي، والمتاجرة بالنفوذ، وإساءة استغلال الوظائف، والإثراء غير المشروع، والرشوة في القطاع الخاص، واختلاس الممتلكات في القطاع الخاص، وغسل العائدات الإجرامية، والإخفاء، وإعاقة سير العدالة. كما تعرض هذه القواعد لمسؤولية الشخصيات الاعتبارية، وتجريم المشاركة والشروع في ارتكاب أي فعل مجرم وفق هذه الاتفاقية. كما تعرض هذه المواد للعلم والنية والغرض كأركان للفعل الإجرامي، ولمسألة التقادم بالنسبة لجرائم الفساد، والملاحقة والمقاضاة والجزاءات، والتجميد والحجز والمصادرة. وتعرض هذه المواد لحماية الشهود والخبراء والضحايا والمبلغين، ولعواقب أفعال الفساد، والتعويض عن الضرر، والسلطات المتخصصة، والتعاون مع سلطات إنفاذ القانون، وبين السلطات الوطنية، وبين السلطات الوطنية والقطاع الخاص، إضافةً إلى السرية المصرفية، والسجل الجنائي، ومسائل الولاية القضائية.

- الفصل الرابع: التعاون الدولي: تعرض هذه المواد من مادة 43 ولغاية نهاية مادة 50 لقواعد تتعلق بالتعاون الدولي، وتسليم المجرمين، ونقل الأشخاص المحكوم عليهم، والمساعدة القانونية المتبادلة، ونقل الإجراءات الجنائية، والتعاون في مجال إنفاذ القانون، والتحقيقات المشتركة، وأساليب التحري الخاصة.

- الفصل الخامس: استرداد الموجودات: تعرض هذه المواد من مادة 51 ولغاية نهاية مادة 59 لقواعد وتدابير تتعلق باسترداد الموجودات، حيث تتضمن حكماً عاماً في هذا المجال، كما تعرض لمسألة منع وكشف إحالة العائدات المتأتية من الجريمة، وتدابير الاسترداد المباشر للممتلكات، إضافةً إلى آليات استرداد الممتلكات من خلال التعاون الدولي في مجال المصادرة، والتعاون الدولي لأغراض المصادرة، والتعاون الخاص، وإرجاع الموجودات والتصرف فيها، ووحدة المعلومات الاستخباراتية المالية، والاتفاقات والترتيبات الثنائية والمتعددة الأطراف.

- الفصل السادس: المساعدة التقنية وتبادل المعلومات: تتضمن المواد من 60 ولغاية نهاية مادة 62 الحديث عن التدريب والمساعدة التقنية، وجمع المعلومات المتعلقة بالفساد وتبادلها وتحليلها، والتدابير الأخرى الخاصة بتنفيذ الاتفاقية من خلال التنمية الاقتصادية والمساعدة التقنية.

- الفصل السابع: آليات التنفيذ: وتعرض في المادتين: 63 و64 لمؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية، إضافةً إلى الأمانة العامة.

- الفصل الثامن: أحكام ختامية: تتعرض هذه الأحكام من خلال المواد 65 ولغاية نهاية المادة 71 إلى تنفيذ الاتفاقية، وتسوية النزاعات، والتوقيع والتصديق والقبول والإقرار والانضمام لهذه الاتفاقية، وبدء النفاذ، والتعديل، والانسحاب، والإيداع واللغات.

من هنا لا بدّ من السعي لاعتماد هذه الاتفاقية عبر إقرارها والتصديق عليها ضمن القواعد الدستورية المرعية الإجراء في كل دولة، كونها تُشكّل أداة رئيسة في مكافحة الفساد داخلياً وتساعد على تعزيز موقع الدول على الساحة الدولية باعتبارها دولاً تحارب الفساد وتتعاون مع باقي الدول والمنظمات الحكومية وغير الحكومية في هذا المجال.

• مدى إلزامية الأحكام للدول الأطراف

لا تفرض هذه الاتفاقية على الدول الأعضاء الالتزام الكامل بموادها، حيث تقسّم هذه المواد إلى ثلاثة مقتضيات وتدابير تُفصل عن بعضها البعض وهي:

■ المقتضيات الإلزامية: عند استعمال تعبير «تعتمد كل دولة طرف، أو تقوم كل دولة طرف، أو تتخذ أو تكفل»: ومن أمثلة المقتضيات الإلزامية التي أتت بها الاتفاقية ما نصّت عليه الفقرة 1 من المادة 5 حول السياسات الوقائية من الفساد بأن «تقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بوضع

وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسّقة لمكافحة الفساد، تعزّز مشاركة المجتمع وتجسّد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة» هذا النص يتضمّن واحداً من المقتضيات الإلزامية حيث أنه ووفق المبادئ الأساسية للنظام القانوني للدولة الطرف يجب صنع وتنفيذ سياسات فعّالة منسقة لمكافحة الفساد تعزّز مشاركة المجتمع أو ترسّخ هذه السياسات في حال وجودها. كما يجب وضع وتنفيذ سياسات فعّالة منسقة لمكافحة الفساد تجسّد مبادئ سيادة القانون، وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية، والنزاهة، والشفافية، والمساءلة. كما أنه يجب ترسيخ هذه السياسات في حال وجودها.

■ المقتضيات الاختيارية: عند استعمال تعابير «تنظر في أن تعتمد» أو «تسعى إلى أن تعتمد»: ومن أمثلة المواد التي وردت في الاتفاقية ولاحظت بعض المقتضيات الاختيارية ما نصت عليه المادة 5 الفقرة 2 حيث قالت: «تسعى كل دولة طرف إلى إرساء وترويج ممارسات فعّالة تستهدف منع الفساد».

■ التدابير الاختيارية: عند استعمال تعبير «يجوز أن تعتمد» وهي التدابير التي قد تود الدول الأطراف أن تنظر فيها.⁽¹⁾ ومن أمثلة هذه التدابير ما جاءت به المادة 5 الفقرة 4 حيث نصّت على أن «تتعاون الدُول الأطراف فيما بينها ومع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة، حسب الاقتضاء ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، على تعزيز وتطوير التدابير المشار إليها في هذه المادة. ويجوز أن يشمل ذلك التعاون والمشاركة في البرامج والمشاريع الدولية الرامية إلى منع الفساد» بمعنى آخر، إن مواد الاتفاقية موزّعة بين مواد إلزامية

(1) انظر الدليل التشريعي الخاص بتنفيذ الاتفاقية والذي اعتمده الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب قرارها 58/4 بتاريخ 31-10-2003، ص 52.

وأخرى اختيارية، أي أن هناك مواداً يجب تطبيقها عند التصديق على الاتفاقية، بينما توجد هناك مواد اختيارية يُمكن عدم الالتزام بها. غير أن التمييز بين المواد الإلزامية والأخرى الاختيارية لا يلغي الدور الأساسي والمختلف الذي يلعبه البرلمان في هذا الإطار. إذ لا بد من التذكير بأن البرلمان، وعلى عكس السلطات التنفيذية التي تستطيع الادعاء بأنها ملزمة فقط بالمواد الإلزامية، يستطيع مراجعة جميع مواد الاتفاقية سواء أكانت اختيارية أو إلزامية، وستنظر على شكل قوانين. بمعنى آخر إن كلمة الفصل في موضوع التشريع تعود للبرلمان، فإذا تمت العودة إلى المواد الاختيارية ووجد البرلمانيون أنها ذات فائدة، حينئذ يمكن تبنيها من قبلهم كاقترح قانون، ليصير إلى إقرارها لاحقاً. فعلى سبيل المثال، نصّت المادة الثامنة مدونات قواعد سلوك للموظفين العموميين من الاتفاقية في فقراتها الثلاث الأولى على ما يلي:

1. من أجل مكافحة الفساد، تعمل كل دولة طرف، ضمن جملة أمور، على تعزيز النزاهة والأمانة والمسؤولية بين موظفيها العموميين، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني.
2. على وجه الخصوص، تسعى كل دولة طرف إلى أن تطبق، ضمن نطاق نظمها المؤسسية والقانونية، مدونات أو معايير سلوكية من أجل الأداء الصحيح والمشرّف والسليم للوظائف العمومية.
3. لأغراض تنفيذ أحكام هذه المادة على كل دولة طرف حيثما اقتضى الأمر وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، أن تحيط علماً بالمبادرات ذات الصلة في التعيينات التي اتخذتها المنظمات الإقليمية والاقليمية والمتعددة الأطراف، ومنها المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين، الواردة في مرفق قرار الجمعية العامة 51/59 المؤرخ 12 كانون الأول/ ديسمبر 1996.

وعلى الرغم من أن هذه المادة هي اختيارية، وإدراكاً من البرلمانيين بأهميتها إذا ما اعتمدت من قبلهم، كونها تؤدي إلى تحسين البيت الداخلي والبدء بمكافحة الفساد على مستوى البرلمان أولاً، فهم يستطيعون تبنيها كاقترح قانون ومن ثم التصويت عليها لتصبح قانوناً ملزماً.

• آليات وأدوات خاصة بالاتفاقية تساعد على تنفيذها

يتناول هذا الجزء من الدليل استعراض وشرح الآليات والأدوات التي تساعد على تنفيذ الاتفاقية، والتي تضمنتها الاتفاقية ذاتها، وهو مؤتمر الدول الأطراف وآلية استعراض تنفيذ الاتفاقية. حيث إن تنفيذ الاتفاقية بشكل كامل هو عمل تدريجي ومستمر، تعترضه التحديات والصعوبات على اختلاف أنواعها. ولهذا أنشأت الاتفاقية في المادة 63 «مؤتمر الدول الأطراف» من أجل «تحسين قدرة الدول الأطراف وتعاونها على تحقيق (أهداف الاتفاقية) ومن أجل تشجيع تنفيذها واستعراضها».

وقد اجتمع مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ثمانين جلسات حتى تاريخه. الأولى عُقدت في عمان (الأردن) بتاريخ 10-14 كانون الأول/ديسمبر 2006. والثانية عُقدت في نوسادوا، بالي (أندونيسيا) في فترة 28 كانون الثاني/يناير و1 شباط/فبراير 2008. والثالثة عُقدت في الدوحة قطر بتاريخ 9-13 تشرين الثاني/نوفمبر 2009، والرابعة عُقدت في مراكش، المغرب بتاريخ 24-28 أكتوبر 2011، والخامسة عُقدت في بنما بتاريخ 25-29 تشرين الثاني/نوفمبر 2013، والسادسة عُقدت في سانت بطرسبرغ في روسيا بتاريخ 2-6 تشرين الثاني/نوفمبر 2015، وعقدت الدورة السابعة في فيينا، النمسا، بتاريخ 6-10 تشرين الثاني/نوفمبر 2017، وعقدت الدورة الثامنة في أبوظبي، الإمارات العربية المتحدة بتاريخ 16-20 كانون الأول/ديسمبر 2019،

كما توافق مؤتمر الدول الأطراف على إطلاق عملية متكاملة للتوصل إلى اتفاق حول آلية استعراض تنفيذ للاتفاقية تتميز بالنجاعة والفعالية وذلك وفقاً للمادة 63 يُعدُّ أمراً بالغ الأهمية وعاجلاً القرار 1/1 بشأن استعراض التنفيذ الصادر عن دورته الأولى المنعقدة في منطقة البحر الميت، الأردن، بتاريخ 10-14 كانون الأول/ ديسمبر 2006. وقد انتهت هذه العملية المتشعبة التي استغرقت حوالي ثلاث سنوات إلى صياغة إطار مرجعي لآلية الاستعراض، وافر مؤتمر الدول الأطراف الذي عقد في الدوحة في عام 2009 آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتتضمن الآلية على إجراءات وعمليات تتعلق بالاستعراض لمدى التزام البلدان بتنفيذ الاتفاقية، كما تتضمن هيئة إشراف على الاستعراض تحت اسم فريق استعراض التنفيذ.

تتكوّن عملية الاستعراض من دورتين مدة كل منها 5 سنوات: المرحلة الأولى 2010 - 2015: تغطي الفصل الثالث المتعلق بالتجريم وإنفاذ القانون والفصل الرابع بشأن التعاون الدولي. أما المرحلة الثانية فتمتدُّ من 2015 - 2020: وتُغطي الفصل الثاني حول التدابير الوقائية والفصل الخامس حول استرداد الموجودات، وقد قرّر مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تمديد فترة الدورة الثانية حتى يونيو 2024. وتستغرق عملية استعراض تنفيذ كل قطر للاتفاقية 6 شهور تقريباً إلا أنّ التأخير كان أمراً شائعاً خلال دورة الاستعراض الأولى التي انتهت.

وتنبع أهمية آلية استعراض تنفيذ الاتفاقية من التأكد من مدى التزام كل دولة طرف بتنفيذ أحكام الاتفاقية في النصوص والممارسات. وهذا أمر يجب أن يهَمَّ بالدرجة الأولى الطرف الملتزم بتنفيذ الاتفاقية، أي الدولة التي صادقت عليها أو انضمت إليها، لأن آلية الاستعراض المناسبة ستساعد الدولة المعنية على الوفاء بالتزاماتها أمام مواطنيها وأمام العالم؛ ويجب أن يهَمَّ، بالدرجة الثانية، مؤتمر الدول الأطراف الذي لا يمكنه تحقيق الغرض من إنشائه بصورة فعلية من دون آلية مناسبة لاستعراض التنفيذ.

وتعتبر آلية الاستعراض هي وسيلة ناجعة لرصد حاجات استكمال تنفيذ الاتفاقية صورة موضوعية، ومن ثم الاستفادة من المساعدة التقنية التي يمكن تقديمها لها في إطار الفصل السادس من الاتفاقية وخارجه. أمّا بالنسبة لمؤتمر الدول الأطراف، فآلية الاستعراض هي الضمانة بأن أعضاءه متساوون أمامه في الحقوق والواجبات في إطار ما تنص عليه الاتفاقية وما توافقوا على الالتزام به، والوسيلة التي تمكنه من تقديم الدعم اللازم لهؤلاء الأعضاء وفق ما ينص عليه الفصل السابع من الاتفاقية. من هنا تبرز أهمية آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، أسوة بباقي الاتفاقيات الدولية في مجال مكافحة الفساد،⁽¹⁾ وغيرها من الاتفاقيات غير المرتبطة مباشرة أو حصراً بمكافحة الفساد..⁽²⁾

(1) يشمل ذلك «اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد»، صكوك مجلس أوروبا التي ترسي معايير مكافحة الفساد، واتفاقية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي واتفاقية الاتحاد الأفريقي؛ لمنع الفساد ومحاربه، وخطة العمل المشتركة بين مصرف التنمية الآسيوي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لمكافحة الفساد في آسيا والمحيط الهادئ.

(2) تشمل «اتفاقيات الأمم المتحدة بشأن المراقبة الدولية للمخدرات»، و«صكوك حماية طبقة الأوزون» و«نظام معاهدات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان»، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية وبروتوكولاتها.

الدول العربية التي استعرضت تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

الدولة	الدورة الأولى 2015 – 2010	الدورة الثانية 2015 – 2024
الجزائر	تم في السنة 3	تم في السنة 3
البحرين	تم في السنة 4	تم في السنة 2
جيبوتي	تم في السنة 3	تم في السنة 2
مصر	تم في السنة 4	تم في السنة 2
العراق	تم في السنة 2	تم في السنة 4
الأردن	تم في السنة الأولى	تم في السنة 4
الكويت	تم في السنة 2	تم في السنة 2
لبنان	تم في السنة 4	تم في السنة 5
المغرب	تم في السنة الأولى	تم في السنة الأولى
سلطنة عمان	تم في السنة 4	تم في السنة 2
قطر	تم في السنة 3	تم في السنة 5
السعودية	تم في السنة 4	تم في السنة الأولى
فلسطين	تم في السنة 4	تم في السنة 2
تونس	تم في السنة 3	تم في السنة 5
الإمارات العربية المتحدة	تم في السنة 2	تم في السنة 4
اليمن	تم في السنة 4	تم في السنة 4

المصدر: تحالف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، <https://uncaccoalition.org/>

uncac-review/official-country-reports/

أهم الخلاصات من الاستعراض الخاص بتنفيذ المغرب لاتفاقية الأمم المتحدة لمحاربة الفساد 2012 و2019.

أولاً: بصدد استعراض الفصلين: الثالث والرابع: جوانب المتعلقة بتجريم الفساد وإنفاذ القانون.

1. فيما يتعلق بالتجريم: سجّل تقرير الاستعراض بعض الملاحظات الإيجابية منها: تجريم القانون الجنائي المغربي معظم الجرائم التي نصّت عليها اتفاقية الأمم المتحدة لمحاربة الفساد، كما سجل أنّ قضية رشوة الموظفين الحكوميين الوطنيين تغطى بالتغطية الكافية في التشريع المغربي، وأن الأحكام التي تنظم القانون تغطي المشاركة والشروع في ارتكاب الجريمة، واعتبر أن التقادم المنصوص عليه في التشريع المغربي كافياً ويمكن وقفه بسبب أي إجراء تحقيقي. كما سجل التقرير تجريم القانون المغربي للفساد واختلاس الممتلكات في القطاع الخاص فضلاً عن اختلاس أو سرقة الممتلكات أو أي إهدار للممتلكات.

أما فيما يتعلق بالثغرات والنقائص: أكد التقرير أنّ قانون العقوبات لا يشير بوضوح إلى جريمة الرشوة التي تمّ ارتكابها بشكل غير مباشر أو من خلال وسطاء، وعدم وجود حكم قانوني محدد يجرم رشوة الموظفين الحكوميين الأجانب في التشريع المغربي، كما أن أحكام قانون العقوبات المغربي التي تجرم المتاجرة باستغلال النفوذ لا تركز على النفوذ الممارس، وأبرز وجود تباين بين نص الاتفاقية وأحكام قانون العقوبات المغربي ذات الصلة فيما يتعلق بجرائم التستر وإساءة استغلال الوظائف.

ولعلّ من أهم ملاحظات التقرير اعتباره أن الدولة المغربية لم تتخذ أية خطوات نحو إدراج الإثراء غير المشروع ضمن الجرائم الجنائية، وكون العقوبات المفروضة على عرقلة سير العدالة متساهلة إلى حدّ ما مما يثير بعض المخاوف بشأن التأثير الرادع لهذه العقوبات.

كما أبرز أنّ التشريع الجنائي المغربي لا يتضمن - على وجه التحديد - حكماً يحدّد المسؤولية الجنائية للشخصيات الاعتبارية بوجه عام.

2. فيما يتعلق بإنفاذ القانون سجل التقرير العديد من المكتسبات التي يتضمنها القانون المغربي ومنها: أن الدستور المغربي قام بوضع حدود فيما يتعلق بالحصانات الممنوحة لأعضاء البرلمان والقضاة. أن التشريع المغربي يتضمن إطاراً ملائماً لحماية الشهود والخبراء والضحايا. أن القانون يقوم بتغطية متطلبات الإفراج عن المدعى عليهم الذين ينتظرون المحاكمة أو متطلبات الإفراج المشروط عن المدانين على نحو كافٍ. تضمن التشريع الخاص بمكافحة غسل الأموال أحكاماً تتعلق بحماية الأشخاص الذين يقومون بتقديم بلاغات بحسن نية عن المعاملات المشبوهة. ينصّ التشريع المغربي على إلغاء المناقصة في حال تلوّث أي عملية مشتريات حكومية بالفساد، واستبعاد مقدّم الخدمة من إبرام عقود مستقبلية مع الجهات الحكومية.

فيما يتعلق بالثغرات والنقائص: أبرز التقرير مجموعة من السلبيات والنقائص التي تتضمنها التشريع المغربي في مجال إنفاذ القانون منها: وجود نقائص في التشريع المغربي فيما يتعلّق بمصادرة العائدات المتأتية من الجرائم وفقاً لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة؛ لمحاربة الفساد، حيث تنطبق الأحكام التشريعية المتعلقة بالمصادرة في المغرب - فيما يبدو - فقط على الوسائل المستخدمة في ارتكاب الجرائم وليس على العائدات المتأتية منها، باستثناء ما يتعلّق بجرائم غسل الأموال التي أصبحت مصادرة جميع العائدات المتأتية منها أمراً إلزامياً. لا يتضمن القانون المغربي حكماً من شأنه أن ينصّ على نقل عبء الإثبات إلى المدعى عليه من أجل إثبات أن العائدات المزعومة المتأتية من الجرائم هي في الواقع من أصل شرعي على النحو المنصوص عليه في اتفاقية الأمم المتحدة؛ لمحاربة الفساد. عدم وجود أي هيئة راسخة متخصصة تُمارس مكافحة الفساد من خلال إنفاذ القانون.

لا ينص التشريع المغربي على نظام شامل للحوافز التي تهدف إلى تشجيع تعاون الأشخاص الذين شاركوا في الجرائم مع سلطات إنفاذ القانون.

ثانياً: بصدد استعراض الفصلين: الثاني والخامس

1. فيما يتعلق بالفصل الثاني الخاص بالتدابير الوقائية: سجل التقرير عدة جوانب إيجابية أو التجارب الناجحة والممارسات الجيدة منها: تمتع اللجنة المركزية للوقاية من الرشوة بتمثيل في لجان التوظيف، لا سيما في مجال العدالة. - إنشاء بوابة إلكترونية للمشتريات العمومية. إنشاء عدد من البوابات الإلكترونية من أجل تجنب الاحتكاك بين المواطنين والإدارة. إعطاء الحق لأي متنافس للمناقصة أن يطلب تأجيل موعد فتح العطاءات خلال النصف الأول من الفترة المحددة إذا رأى أن ذلك ضروري في ضوء تعقد الخدمات التي تنطوي عليها الصفقة. تكريس الدستور مبدأ المساواة في الولوج إلى الوظائف العمومية على أساس الاستحقاق، وتأکید القانون المتعلق بالتعيين في المناصب العليا على مبادئ ومعايير التعيين على أساس تكافؤ الفرص وعدم التمييز والنزاهة والاستقامة. ينص القانون المغربي على معايير تتعلق بعدم الأهلية، فلا يمكن تسجيل الأشخاص المدانين بالفساد بشكل بات في اللوائح الانتخابية العامة، ولا يسمح لهم بالترشح في الانتخابات. وينص الدستور على مبدأ عدم الجمع بين الوظائف العامة والخاصة وحظر تراكم بعض الصلاحيات. إحراز المغرب تقدماً في تأسيس نظام تنظيمي ورقابي؛ لمنع غسل الأموال.

أما على مستوى النقائص والثغرات قَدَّم التقرير العديد من التوصيات بهدف الملائمة مع اتفاقية الأمم المتحدة؛ لمحاربة الفساد، منها: اعتماد المرسوم المنشئ للجنة الوطنية لمكافحة الفساد من أجل التنفيذ الدقيق للإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بطريقة فعّالة ومنسقة. ضرورة السعي إلى إجراء تقييم دوري للأدوات القانونية والتدابير الإدارية، بغية تحديد ما إذا كانت مناسبة لمنع الفساد.

تفعيل الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها ومنحها الاستقلال خاصة فيما يتعلق بتعيين أعضائها ومهامهم وإنهاء عملهم؛ وكذلك ضمان تزايد الموظفين بالتدريب الضروري الذي يحتاجونه لأداء واجباتهم. عدم مباشرة تفعيل الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة أعمالها بعد، وما زالت مسألة تعيين أعضائها ونقلهم وإنهاء عملهم معلقة. الحرص على أن يكون الأشخاص المحكوم عليهم بسبب الأفعال المجرّمة وفقاً للاتفاقية، ممنوعين من الوصول إلى الوظائف العمومية على الأقل لفترة محددة. ضرورة العمل على إخراج القانون المتعلق بتضارب المصالح، الذي يشمل نظام التصريح والإدارة والتحقق، وكذلك الجزاءات التي تنطبق على هذه الحالات. السعي لاعتماد مشروع ميثاق المرافق العمومية ومشروع قانون تعديل نظام الوظيفة العمومية. النظر في اعتماد مشروع المرسوم الذي يهدف إلى تيسير الإبلاغ من جانب الموظفين العموميين عن الأعمال الفاسدة التي يطلعون عليها وتوفير الحماية لهم من التدابير الانتقامية وكذلك تحسين التعامل مع الشكاوى ضمن الوزارات المختلفة.

2. فيما يتعلق بالفصل الخامس الخاص باسترداد الموجودات بدوره فقد سجل التقرير في الخلاصات التي قدمها في هذا القسم العديد من المكتسبات التي يتضمنها القانون المغربي منها: وضع المغرب عددًا من التدابير لمصادرة الأصول وحجزها في سياق التعاون الدولي. اعتبار أي معلومات يتم إرسالها مباشرة إلى وحدة معالجة المعلومات المالية من قبل وحدة معلومات مالية أجنبية بمثابة بلاغ بمعاملات مشبوهة ويتم إحالتها إلى السلطات المختصة ينص القانون المغربي على أحكام محددة تتعلق بمصادرة وتجميد الأصول.

فيما يخص النقائص والتحديات التي تواجه التنفيذ، منها أن المغرب لم يعتمد بعد نظامًا خاصًا لاسترداد الأصول المرتبطة بالفساد. عدم وجود مؤسسة وطنية متخصصة؛ لتتبع الأصول والتحفظ عليها ومصادرتها وإدارتها، وبنفس الطريقة،

فإن الصّلاحيات المتعلقة باسترداد الأصول في المؤسسات المختلفة غير واضحة.

المصدر: أحمد السباعي، أهم الخلاصات من خلال الاستعراض الخاص بتنفيذ المغرب لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

ويهدف تقديم المساعدة للدول الساعية إلى التصديق على الاتفاقية أو تنفيذها وضعت الأمم المتحدة دليلاً تشريعياً خاصاً بتنفيذ الاتفاقية والذي اعتمده الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب قرارها 4/58 بتاريخ 31-10-2003، حيث أصدر مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة «الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد» عام 2006.⁽¹⁾ يعدد الدليل البنود الإلزامية أو الاختيارية للدول الأطراف، ويبين الصلة بين كل مادة أو حكم أو فصل من الاتفاقية وما يقابلها من صكوك إقليمية أو دولية أخرى، وكذلك أمثلة توضّح كيف يُمكن لدولة ذات تقاليد قانونية متباينة أن تعالج أحكام الاتفاقية. هذا الدليل من شأنه مساعدة البرلمانيين على تطبيق الاتفاقية الدولية تطبيقاً أفضل.

من جهة أخرى انتهت منظمة الأمم المتحدة خلال عام 2009 من إصدار دليل تقني لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ويهدف هذا الدليل إلى مساعدة الأشخاص التنفيذيين المنخرطين بمكافحة الفساد في فهم كيفية تنفيذ الاتفاقية عن طريق مدّهم بأمثلة تسهّل فهم تطبيق مواد الاتفاقية.⁽²⁾

(1) لقراءة وتحميل النسخة العربية من الدليل التشريعي الرجاء زيارة الرابط الإلكتروني:

http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/cosp/Ebook/

(2) لقراءة وتحميل نسخة إلكترونية من الدليل التقني الرجاء زيارة الرابط الإلكتروني:

http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Technical_Guide/09-84395_Ebook.pdf

ثانياً - الاتفاقية من حيث متطلبات التنفيذ

إن تنفيذ الاتفاقية بشكل كامل هو عمل تدريجي ومستمر، تعترضه التحديات والصعوبات على اختلاف أنواعها. لذا لا بدّ من فهم طبيعة متطلبات تنفيذ الاتفاقية بشكل كامل يُمكن معه تحديد الأدوار التي يجب أن يؤديها المعنيون بدقة أكبر. وفي هذا الدليل، يتركز التحليل على دور البرلمان في هذه العملية الإصلاحية المهمّة، انطلاقاً من تصنيف عملي ينفرد هذا الدليل في تقديمه.

• التخطيط الإستراتيجي:

لا يُمكن لأي عملية طويلة الأمد أن تتمّ بنجاح دون تخطيط إستراتيجي سليم، خصوصاً إذا كُنّا في صدد معالجة ظاهرة معقّدة ذات أبعاد سياسية وتقنية متعدّدة، وخلفيات اجتماعية واقتصادية راسخة. من هنا، فإن التخطيط الإستراتيجي هو الفئة الأولى من متطلّبات تنفيذ اتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد. وهذا هو الاتجاه الذي تعتمده الاتفاقية نفسها إذ تنص في أولى موادها الموضوعية (المادة 5) الفقرة الأولى على أن «تقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعّالة منسقة لمكافحة الفساد، تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة». هنا تبرز أهمية وضرورة الإجابة على قائمة التقييم الذاتي الخاص بالاتفاقية، بحيث يتمحور هذا التقييم حول مدى اتخاذ البلد التدابير التي وضعتها الاتفاقية، سواءً كان ذلك بشكل كلي أو جزئيّ فالمادة 5 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تعتبر الأساس الذي يحدد للدول وجوب وأهمية وضع سياسات لمكافحة الفساد، والتي من شأنها أن تُشكّل المدخل الأساسي لأي جهد حقيقي؛ لمنع ومكافحة الفساد، وتعرض هذه المادة للأهداف الرئيسة للوقاية، والأساليب الواجب اتباعها في هذا الخصوص، وذلك وفقاً للمبادئ الأساسية للقانون الداخلي للدولة، وبما يعزز تشجيع مشاركة

المجتمع عامة في أنشطة مكافحة الفساد، ويجسّد مبادئ سيادة القانون، حسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية، النزاهة، الشفافية، والمساءلة. وفي ذات الإطار يُطلب إلى الدول الأطراف أن تنفّذ مجموعة من الالتزامات ذات الصلة بالسياسات العامة والمنسقة والفعّالة لمكافحة الفساد.⁽¹⁾ كما تشدّد المادة 5 على أهمية الوقاية.⁽²⁾ والحاجة إلى عملية تقييم مستمرة للتدابير القائمة لمكافحة الفساد وهنا تجدر الإشارة إلى أن المادة 5 تقضي بممارسات وقائية ولا تقضي بالضرورة بوضع تشريع معيّن.

بناءً عليه، فإن دور البرلمان هو أساسي في عملية التخطيط الاستراتيجي وما يستتبع ذلك من نشاطات تقييمية وتشخيصية، وتطوير للأدوات الإستراتيجية على اختلاف تسمياتها.

ولعلّ أكثرها شيوعاً هي «الاستراتيجية الوطنية» لمكافحة الفساد. وهي استراتيجية تهدف إلى إيجاد السُّبل المناسبة؛ لتقليل الفرص المتاحة لممارسة الفساد ومكافحته، من خلال إيجاد إطار عمل إداري وقانوني متطور وفاعل للقطاعين: العام والخاص، كما تهدف إلى زيادة فاعلية الجهات المكلفة بمكافحة الفساد والوقاية منه وتعزيز ثقة المواطنين في مؤسسات الدولة، وإشراكهم في عملية المكافحة، كما تعمل الاستراتيجية على وضع خطة عمل موضوعية وزمنية؛ لتنفيذها، وتحديد الأطراف المخوّلة تنفيذ كل محور من محاورها، الحكومة أو المجتمع المدني أو البرلمان أو المواطن.

• الترتيبات المؤسسية:

المقصود بالترتيبات المؤسسية هو ما يتمُّ اتخاذه من تدابير هيكلية لإنشاء أو تفعيل مؤسسات ذات صلاحيات في مجال مكافحة الفساد. ولعلّ أكثر الترتيبات المؤسسية

(1) انظر: الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، اعداد مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة: شعبة شؤون المعاهدات، منشورات الأمم المتحدة، نيويورك، 2006، ص31.

(2) انظر أيضاً الفقرة الفرعية (أ) من المادة رقم 1 من الاتفاقية.

شهرة في الاتفاقية هي ما تنص عليه المادة 6، والمادة 36. حيث توجب المادة 6 على الدولة أن تكون لديها هيئة أو هيئات لمكافحة الفساد تكون مسؤولة عن التدابير والسياسات العامة الوقائية، وأن تمنح تلك الهيئة الاستقلالية اللازمة؛ لتؤدي مهمتها دون إعاقة من أي تأثير لا مسوِّغ له، وبأن تزودها بالموارد والتدريب الكافي. فالمادة 6 تقدم الإطار العام؛ لاجاد هيئة أو هيئات مستقلة إدارياً ومالياً بصورة كافية لكي تتولَّى منع الفساد عبر تنفيذ السياسات التي تشير إليها المادة 5 من الاتفاقية وزيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها.

ولا تعني المادة 6 بالضرورة إنشاء هيئة معينة على مستوى معين، بل المطلوب هو إيجاد القدرة على تأدية الوظائف الوقائية التي تعددها المادة 5. وقد يتطلب إنشاء هيئة لمكافحة الفساد سن تشريع في هذا الخصوص. كما أن المادة 36 تنص على أن تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، ما قد يلزم من تدابير لضمان وجود هيئة أو هيئات متخصصة أو أشخاص متخصصين في مكافحة الفساد من خلال إنفاذ القانون. وتمنح تلك الهيئة أو الهيئات أو هؤلاء الأشخاص ما يلزم من الاستقلالية، وفقاً للمبادئ الأساسية للنظام القانوني للدولة الطرف، لكي يستطيعوا أداء وظائفهم بفعالية ودون أي تأثير لا مسوِّغ له. وينبغي تزويد هؤلاء الأشخاص أو موظفي تلك الهيئة أو الهيئات بما يلزم من التدريب والموارد المالية؛ لأداء مهامهم.

وعند البحث عن الترتيبات المؤسسية الأنسب في دولة ما تثار مجموعة من التحدّيات والتساؤلات تتمحور حول صلاحية الترتيبات المؤسسية المفترض القيام بها، ويتضمن ذلك مناقشة أيّ ترتيب مؤسسي يلائم حاجات البلد؛ لمواجهة الفساد، فمن الممكن أن تكون الحاجة لإنشاء هيئة متخصصة لمكافحة الفساد، أو أن يكون الترتيب المؤسسي يكفي فيه أن يكون متمثلاً في هيئة من ضمن مهامها مكافحة الفساد، أو أن يكون الترتيب المؤسسي متمثلاً في النيابة العامة أو النيابة العامة المتخصصة أو النيابة

المالية أو مكاتب التحقيق في جرائم الفساد أو هيئات التفتيش أو هيئات الرقابة المالية والإدارية أو ديوان المحاسبة، لكن التّحدي الأساسي يتمثل في ضرورة أن تتمتع الهيئة المعنية لمكافحة الفساد بالاستقلالية والموارد المالية والبشرية الكافية والمناسبة.⁽¹⁾

ومن ثمّ فإن أي ترتيب مؤسسي جديد يفترض قيام حوار بناء بين الجهات المعنية داخل الدولة الواحدة، ووجود دراسات تقييمية وتشخيصية كافية لدعم اتخاذ القرار بهذا الشأن قبل المبادرة إلى سنّ التشريعات أو اتخاذ أي نوع من التدابير في هذا المجال.

كذلك من الممكن أن تتمثّل الترتيبات المؤسسية بما نصّت عليه المادة 58 لجهة أن تنظر الدول الأطراف في إنشاء وحدة معلومات استخباراتية مالية تكون مسؤولة عن تلقي التقارير المتعلقة بالمعاملات المشبوهة وتحليلها وتعميمها على السلطات المختصة، وذلك بهدف منع ومكافحة إحالة عائدات الأفعال المجرمة، والتعاون بين الدول الأطراف لهذه الغاية.

بناءً عليه، فإن دور البرلماني هو أساسي في عملية تعزيز الترتيبات المؤسسية لمكافحة الفساد، لا سيّما إذا كان يفترض ذلك تعديلاً تشريعياً أو وضع تشريع جديد. هذا عدا عن دور البرلماني في الحرص على مدّ المؤسسات الناشئة أو المفعلّة بالموارد المالية اللازمة من خلال دوره في إقرار الموازنات العمومية، ودوره في مراقبة مدى الالتزام الفعلي بالترتيبات المؤسسية التي تتطلبها الاتفاقية، فالبرلماني في هذه المرحلة يُمارس مهامه في التشريع والمراقبة.

(1) A comparative Study,2005. UNDP,Institutional Arrangements to Combat Corruption

• التدابير التشريعية:

وهي التدابير الواردة في الاتفاقية التي يفترض وضع تشريع جديد أو تعديل تشريع قائم لانفاذها. ولعل أهم هذه التدابير هي ما يتعلّق عادةً بالجانب العقابي (الفصل الثالث من الاتفاقية) عملاً بمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، إضافةً إلى التدابير التشريعية الأخرى التي تنصّ عليها الاتفاقية لا سيما في الفصل الثاني من الاتفاقية.

ولعلّ هذا النوع من المتطلّبات هو الميدان الأهمّ لعمل البرلمان المؤتمن على سنّ القوانين كعضو في السلطة التشريعية وعملاً بمبدأ الفصل بين السلطات. ولئن تمكّن البرلمان من لعب هذا الدور التشريعي بفعالية؛ فستكون مساهمته في تنفيذ الاتفاقية واضحة وفاعلة، لا سيما وأن مراقبته لعمل السلطة التنفيذية إنّما يُستمدُّ أساساً من التزام الأخيرة بتطبيق القوانين المرعية الإجراء، فالبرلماني في هذه المرحلة يُمارس مهامه في التشريع والمراقبة.

• التدابير الإدارية:

إنّ مراجعة اتفاقية الأمم المتّحدة؛ لمكافحة الفساد تكشف بوضوح الحاجة إلى اتخاذ مجموعة واسعة من التدابير لا تقتصر على التشريع فحسب، بل تمتد لتشمل ما تطلق عليه الاتفاقية تعبير «التدابير الإدارية»، وذلك يعني ما تتخذه الإدارة من قرارات ملزمة لها في إطار ولايتها وهدف تسيير أعمالها، بغض النظر عن تسمية هذه القرارات في الدول العربية المختلفة. ولعلّ أهمّ هذه التدابير هو ما يتعلّق عادةً بالجانب الوقائي كونه يتركز أساساً في الإدارة العامة وهو ما تعتمد عليه الاتفاقية في المواد: 7، 8، و9.

فالمادة 7 من الاتفاقية مثلاً تتحدّث عن ضرورة القيام باعتماد نظم لتوظيف المستخدمين المدنيين، وغيرهم من الموظفين العموميين غير المنتخبين، واستخدامهم واستبقائهم وترقيتهم وإحالتهم على التقاعد، إضافةً إلى ترسيخ وتدعيم نظم التوظيف والتقاعد، على أن تكون هذه النظم قائمة على مبادئ الكفاءة والشفافية، وترتكز بشكل

أساسي على المعايير الموضوعية، مثل: الجدارة والإنصاف والأهلية. كما تفترض التدابير التشريعية المنصوية تحت هذه المادة في اعتماد نظم توظيف تشتمل على إجراءات مناسبة لاختيار وتدريب أفراد لتولي المناصب العمومية التي تعتبر عرضة للفساد بصفة خاصة وضمان تناوبهم على المناصب، إضافةً إلى ضرورة أن تقوم نظم توظيف على تقديم أجور كافية ووضع جداول أجور منصفة، مع مراعاة مستوى النمو الاقتصادي للدولة الطرف المعنية، وعمل برامج تعليمية وتدريبية للموظفين؛ لتمكينهم من الوفاء بمتطلبات الأداء الصحيح والمشرف والسليم للوظائف العمومية، وإذكاء وعيهم بمخاطر الفساد الملازمة لأداء وظائفهم.

هنا، يبرز الدور الرقابي للبرلماني الذي لا يمكن ممارسته بالفاعلية المطلوبة إذا لم يتح له الوصول إلى المعلومات بالحرية والسهولة الكافيتين. فالبرلماني ملتزم بأداء هذا الدور، وعليه يكون ملتزمًا في إطار الاتفاقية بمعرفة التدابير الإدارية المطلوبة؛ لتطبيق كل مادة ومساءلة السلطة التنفيذية أو الإدارة بشأنها. فالبرلماني في هذه المرحلة يُمارس مهامه في الدعوة إلى اتخاذ تدابير إدارية معينة إضافةً إلى دوره في المراقبة.

• الممارسات التطبيقية:

من غير المتصور أن يقتصر تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على اتخاذ مجموعة من التدابير أو اعتماد مجموعة من النصوص سواء على مستوى التشريع أو غيره. وتبقى الممارسة التطبيقية هي بيت القصيد، سواء كان ذلك في ممارسة العمل السياسي (حيث تنص المادة 7 فقرة 3) مثلاً على أن تنظر كل دولة طرف أيضاً في اتخاذ التدابير التشريعية والإدارية المناسبة، بما يتسق مع أهداف هذه الاتفاقية ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي؛ لتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية وفي تمويل الأحزاب السياسية، حيثما انطبق الحال أو العمل المالي حيث تنص المادة 9 المتعلقة بالمشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية في فقرتها الأولى على أن تقوم كل

دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بالخطوات اللازمة؛ لإنشاء نظم اشتراء مناسبة تقوم على الشفافية والتنافس وعلى معايير الموضوعية في اتخاذ القرارات، (أو العمل الإداري) حيث تنص المادة 7 في فقرتها الثالثة مثلاً على أن تنظر كل دولة طرف في اعتماد تدابير تشريعية وإدارية مناسبة، بما يتوافق مع أهداف هذه الاتفاقية ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لوضع معايير تتعلق بالترشيح للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها (أو العمل القضائي) حيث تنص المادة 11 في فقرتها الأولى مثلاً على أن تتخذ كل دولة طرف تدابير؛ لتدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي ومن أمثلة هذه التدابير وضع قواعد بشأن سلوك أعضاء الجهاز القضائي.

هنا، يبرز أيضاً الدور الرقابي للبرلماني، عن طريق مناقشة التقارير الواردة أمام البرلمان فيما يتعلق بجميع الأعمال التي تُمارس في الدولة، المالية منها أو حتى الإدارية والسياسية والقضائية، انطلاقاً من دور البرلماني كممثل عن المواطنين يحوز الثقة في ممارسة عمله الرقابي. إضافة إلى ممارسة البرلماني لدوره في مطالبة الحكومة في اتخاذ بعض الإجراءات التي يراها ضرورية في مكافحة الفساد.

• الموارد البشرية:

إن تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد يفترض وجود الموارد البشرية الكافية والمدربة، وضرورة مدها بالتدريب الكافي والتأهيل المستمر، إضافة إلى منحهم رواتب مناسبة للاحتياجات المعيشية، وإعطائهم الحوافز المالية والمعنوية، وتأمين جو العمل الملائم لهم، كي يقوموا بأداء مهامهم بنزاهة ويسر وفي جو سليم.

هنا يبرز دور البرلماني في التأكد من أن الموارد البشرية داخل الدولة متوفرة بشكل كافٍ وتتمتع بالكفاءة والتدريب المستمر، ضمن جو عمل مستقر وسليم بما يكفل نزاهة العمل العام.

• الروابط القطاعية والتعاونية:

تعتبر عملية مكافحة الفساد أمرًا بالغ التعقيد والصعوبة، تحتاج لتضافر الجهود وطنياً وإقليمياً ودولياً، لذلك كان لا بدّ من أن تنصّ الاتفاقية على إطار تعاوني يأخذ في الحسبان هذه المعادلة. فالمادة 5 تشدد على التعاون بين الدول والمنظمات الدولية والإقليمية؛ لمنع الفساد، أما المادة 13 فتشدد على التعاون بين الدولة والقطاع غير الحكومي (بما فيه المجتمع المدني) بينما تنصّ المادة 83 على التعاون بين السلطات الوطنية داخل الدولة، والمادة 93 تتحدث عن التعاون مع القطاع الخاص.

أما المواد 43-50 فقد خصصت للتعاون الدولي (بين الدول الأطراف)، إضافةً إلى أن المواد 54-56 عرضت للتعاون من أجل استرداد الموجودات، كما أشارت المادة 59 إلى تشجيع الاتفاقيات والترتيبات الثنائية والمتعددة الأطراف. وحثت المادة 60 على التعاون في مجال التدريب وتقديم المساعدة التقنية.

من هنا نجد أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أرسّت آليةً للتعاون بين مختلف الجهات الحكومية وغير الحكومية والإقليمية والدولية لدعم جهود تطبيق الاتفاقية ومن بينها آليات التواصل والتكامل مع شبكة الجهات الحكومية وغيرها. وهنا نجد في المنطقة العربية تجربة الشبكة العربية؛ لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد والتي تعتبر ملتقى دائماً للجهات الرسمية العربية المعنية بتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد؛ لتعزيز تبادل المعرفة والخبرات والتجارب فيما بينها. وقد شكّلت هذه الشبكة نزولاً عند طلب الجهات الرسمية العربية المعنية في هذا المجال، وتلبية لحاجاتها.

وتقوم الشبكة بدور استراتيجي كإطار إقليمي لدعم الجهود الوطنية الهادفة إلى تطبيق المواثيق والاتفاقيات العربية والدولية ذات الصلة بمكافحة الفساد، لا سيّما «اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد».

وتتشكّل الشبكة من خبراء يمثلون الجهات العربية الرسمية المعنية بتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد التي تعلن انضمامها إلى الشبكة وفق الآليات التي يضعها نظام العمل على أن يكون الانضمام طوعيًا ولا يرتّب أي التزامات مالية على الأعضاء. وتسعى الشبكة إلى إرساء علاقات التواصل والتعاون بين صانعي السياسات والممارسين العرب في مجال مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة في إطار عملي وفعال ومنسّق. وتعميق حوار السياسات وعملية بناء المعرفة والقدرات على المستوى الإقليمي في مختلف مجالات تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد. كما تسعى الشبكة إلى توفير آليات للتعلّم والمشورة بين النظراء وتسهيل بناء الشراكات المستدامة على المستوى الوطني في مجال تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة، ومكافحة الفساد، وتدعيم الأطر والآليات الهادفة؛ لتطوير معايير التقييم ومؤشرات قياس الأداء في الدول المشاركة لرصد التقدّم في مجال تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة، ومكافحة الفساد.

كما ترمي الشبكة إلى توفير ركائز متينة وفعّالة لشراكة فعلية ومنتجة مع هيئات المجتمع المدني والإعلام والقطاع الخاص والبرلمانيين، بما ينسجم مع الأنظمة القانونية الداخلية للدول العربية. وتطوير آلية للتنسيق مع الجهات الدولية والإقليمية بغية تعزيز إمكانيات التعاون في مجال مكافحة الفساد وفق ما أتت به الاتفاقية.⁽¹⁾

(1) تم إطلاق الشبكة العربية؛ لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد خلال المؤتمر الإقليمي حول «تعزيز التعاون بين هيئات مكافحة الفساد وتطوير الآليات الوقائية»، والذي عقده برنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع للمكتب الإقليمي العربي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وذلك في عمان (الأردن) بتاريخ 29-30 تموز/ يوليو 2008، برعاية دولة رئيس الوزراء السيد نادر الذهبي وبالشراكة مع هيئة مكافحة الفساد في الأردن، بالتنسيق مع جامعة الدول العربية، وبالتعاون مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC) ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. (OECD).

القسم الثاني:

خطوات عملية؛ لتفعيل دور البرلمانين في تنفيذ

اتفاقية الأمم المتحدة؛ لمكافحة الفساد.

يتناول هذا القسم أهم الخطوات العملية ذات الصلة بتفعيل دور البرلمانين في تنفيذ الاتفاقية الدولية، والتي تشمل عرضاً لأهم التساؤلات البرلمانية حول التدابير الوقائية، التجريم وإنفاذ القانون، التعاون الدولي، استرداد الموجودات، إضافةً إلى الخطوات العملية التي يجب أن يقوم بها البرلمانين في الدول التي لم تصبح بعد طرفاً في الاتفاقية من جهة، وتلك التي أصبحت طرفاً في الاتفاقية من جهة أخرى.

أولاً - ما أهم التساؤلات البرلمانية حول التدابير الوقائية، التجريم وإنفاذ القانون، التعاون الدولي، استرداد الموجودات؟

ثمة تساؤلات مهمة تتصل بالتدابير الوقائية والتجريم وإنفاذ القانون والتعاون الدولي واسترداد الموجودات قد يطرحها البرلماني على الحكومة، فإذا كان الجواب على هذه التساؤلات إيجابياً، على البرلماني أن يطلب، تاريخ صدور القوانين، القرارات، الإجراءات... إلخ، وتزويده بنسخ منها. أما إذا كان الجواب سلبياً فعلى البرلماني استخدام الوسائل الدستورية الممنوحة له للاستفسار عن الأسباب المؤدية لعدم تطبيق السلطة التنفيذية لهذه التساؤلات من جهة، والعمل على الإجابة عن هذه التساؤلات وتطبيقها باستخدام حق التشريع - إذا كان التطبيق من صلاحياته - من جهة أخرى.

ما التساؤلات البرلمانية حول التدابير الوقائية؟

تساؤلات ذات صلة بسياسات وممارسات وهيئات مكافحة الفساد الوقائية.

- هل يوجد لدى الدولة إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد؟
- هل يوجد داخل الدولة هيئة لمكافحة الفساد؟
- هل تتمتع هذه الهيئة - إن وجدت - بالاستقلال اللازم؛ لأداء مهامها؟
- هل تتمتع هذه الهيئة - إن وجدت - بميزانية مستقلة؟

• هل هناك برامج تدريبية لتطوير كفاءة العاملين في هذه الهيئة - إن وجدت؟

تساؤلات ذات صلة بموظفي القطاع العام

• هل هناك نظم محددة لتعيين الموظفين العموميين وترقيتهم وإقالتهم وإحالتهم للتقاعد؟

• هل تقوم هذه النظم على معايير موضوعية كالكفاءة والشفافية والجدارة والإنصاف والأهلية؟

• هل هناك إجراءات محددة لاختيار وتدريب من يتولون مناصب قيادية وتدويرهم؟

• هل تضع الدولة برامج تدريبية لتأهيل الموظفين للقيام بمتطلبات الوظيفة وإذكاء وعيهم بمخاطر الفساد؟

• هل هناك معايير محددة للترشح للمناصب العامة وانتخاب شاغليها أو اختيارهم؟

• هل هناك ضوابط محددة فيما يتعلق بتمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي الوظائف القيادية، وكذلك تمويل الأحزاب السياسية وسقف الإنفاق في الحملات الانتخابية؟

• هل يوجد مدونات أو قواعد سلوك للأداء الصحيح والمشرّف للوظيفة العامة؟

• هل هناك إجراءات واضحة تيسر قيام الموظف العام بالإبلاغ عن أفعال فساد يكتشفها أثناء أدائه لوظيفته؟

• هل هناك تشريعات تمنع تضارب المصالح في الوظيفة العامة؟

تساؤلات ذات صلة بالمشتريات العمومية

- هل يتم توزيع المعلومات المتعلقة بالمشتريات العمومية توزيعاً عادلاً للجميع مع منحهم الوقت الكافي؛ لتقديم عروضهم؟
- هل هناك نظام فعّال للمراجعة الداخلية والاطعن على القرارات المتعلقة بالمشتريات العمومية؟
- هل يوجد نظم تلزم المسؤولين عن المشتريات العمومية بالإفصاح عن أي مصلحة لهم في مشتريات عمومية؟
- هل يتم إخضاع المسؤولين عن المشتريات العمومية للتدريب الكافي؟
- هل يوجد إجراءات واضحة ومحددة لاعتماد الموازنة العامة؟
- هل يوجد نظم للمحاسبة ومراجعة الحسابات والتدقيق الداخلي؟

تساؤلات ذات صلة بإبلاغ الناس

- هل يتيسر للناس الحصول على المعلومات التي تهم العامة والتي لا تُعتبر سرية بطبيعتها؟
- هل هناك تشريع بشأن حرية الحصول على المعلومات؟

تساؤلات ذات صلة بالتدابير المتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة

- هل هناك قواعد سلوك لأعضاء الجهاز القضائي وآلية للتفتيش القضائي والمساءلة؟
- هل يتم اتخاذ إجراءات قانونية ضد من يثبت تورطهم أو تحوم الشبهات حولهم في قضايا فساد؟

تساؤلات ذات صلة بالقطاع الخاص

- هل هناك تشريع يمنع تورط القطاع الخاص في الفساد ويعزز معايير المحاسبة والمراجعة في القطاع الخاص؟
- هل هناك مدونات أو قواعد سلوك للعاملين في القطاع الخاص؟
- هل يوجد تشريع يمنع تعارض المصالح في القطاع الخاص؟

تساؤلات ذات صلة بمشاركة المجتمع

- هل هناك تشجيع للمؤسسات غير الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني للمشاركة في منع الفساد ومحاربه؟

تساؤلات ذات صلة بتدابير منع غسل الأموال

- هل يوجد نظام رقابي وإشرافي من أجل منع وكشف أنشطة غسل الأموال؟
- هل يوجد وحدة استخباراتية مالية داخل الدولة تعمل على جمع المعلومات المتعلقة بغسيل الأموال وتحليلها وتعميمها؟

ما التساؤلات البرلمانية حول التجريم وإنفاذ القانون؟

- هل تجرم التشريعات رشوة الموظف العمومي الوطني والأجنبي وكذلك موظفي المؤسسات الدولية العمومية؟
- هل تجرم التشريعات اختلاس الممتلكات العامة أو تبديدها؟
- هل تجرم التشريعات المتاجرة بالنفوذ؟
- هل تجرم التشريعات إساءة استغلال الوظيفة العامة؟

- هل تُجرّم التشريعات الإثراء غير المشروع؟
- هل تُجرّم التشريعات الرشوة في القطاع الخاص؟
- هل تُجرّم التشريعات الاختلاس في القطاع الخاص؟
- هل تُجرّم التشريعات غسل العائدات الإجرامية عن طريق تحويلها أو نقلها أو إخفائها أو تمويهها أو اكتسابها أو حيازتها أو استخدامها؟
- هل تُجرّم التشريعات المشاركة في ارتكاب الجرائم التي سبق ذكرها أو التعاون أو التآمر أو الشروع في ارتكابها والمساعدة والتشجيع؟
- هل تُجرّم التشريعات إخفاء الممتلكات المتأتية من مصدر غير مشروع؟
- هل تُجرّم التشريعات إعاقة سير العدالة عن طريق التأثير على الشهود إما بالترغيب أو بالترهيب؟
- هل تُجرّم التشريعات إعاقة سير العدالة عن طريق التدخل في ممارسة أي موظف قضائي أو معني بإنفاذ القانون؟
- هل تخضع الشخصيات الاعتبارية التي يثبت مسؤوليتها لجزاءات جنائية وغير جنائية؟
- هل تخضع الأفعال المجرمة وفقاً للاتفاقية لفترة تقادم طويلة، وهل يعلّق العمل بالتقادم عند إفلات الجاني من العقاب؟
- هل العقوبات المنصوص عليها في القانون عن الأفعال المجرمة وفقاً للاتفاقية متناسبة مع جسامة الجرم وراعاة لمرتكبه؟
- هل تجيز التشريعات للسلطة المختصة تنحية الموظف العام المتهم بارتكاب فعل مُجرّم وفقاً للاتفاقية أو وقفه أو تنحيته عن العمل أو نقله؟
- هل تتيح التشريعات مصادرة العائدات المتأتية من الجريمة أو مصادرة ممتلكات تعادل قيمتها؟

- هل تتيح التشريعات الحجز على الممتلكات دون اشتراط إدانة جنائية؟
- هل توجد تشريعات تكفل الحماية اللازمة للشهود والخبراء والضحايا والمبلغين عن أفعال فساد؟
- هل تجيز التشريعات اتخاذ إجراءات قانونية كإلغاء أو فسخ العقود أو سحب الامتيازات عندما يكون هناك تورط في أفعال فساد؟
- هل تتيح التشريعات للأشخاص الطبيعية والاعتبارية رفع دعاوى قضائية للمطالبة بالتعويض نتيجة أضرار أصابتهم عن أفعال فساد؟
- هل هناك تشريعات تشجّع من يشارك في أفعال فساد أن يقدم معلومات مفيدة للسلطات مع منحه الحصانة أو تخفيف العقوبة؟

ما التساؤلات البرلمانية حول التعاون الدولي؟

- هل هناك تنظيم واضح للمساعدة القانونية المتبادلة مما يحقق فعاليتها؟
- هل هناك تعاون واضح بين الأجهزة المعنية بإنفاذ القانون داخل الدولة؟ وهل توجد قنوات اتصال فعّالة بين تلك الأجهزة؟

ما التساؤلات البرلمانية حول استرداد الموجودات؟

- هل تتأكد المؤسسات المالية من هوية العملاء أصحاب الحسابات عالية القيمة؟
- هل يتم إبلاغ السلطات المختصة في حال وجود شبهات مالية بعد إجراء الفحص على حسابات العملاء عالية القيمة؟

- هل هناك إرشادات بشأن أنواع الشخصيات التي يتوقع أن يطبق الفحص المشار إليه أعلاه على حساباتها وأنواع تلك الحسابات والمعاملات التي ينبغي إيلاءها العناية اللازمة وتدابير فتح تلك الحسابات والاحتفاظ بها ومسك دفاترها؟
- هل تحتفظ المؤسسات المالية بسجلات وافية للحسابات والمعاملات التي تتعلق بالأشخاص المذكورين أعلاه لفترة زمنية معقولة؟
- هل يسمح بإنشاء المصارف الصُّورية التي ليس لها حضور مادي؟
- هل تُمنع المؤسسات المالية الوطنية من التعامل مع المصارف الصُّورية؟
- هل يوجد نظام فعّال لإقرار الذمة المالية؟
- هل يحق للدول الأخرى رفع دعاوى مدنية أمام المحاكم الوطنية دون اشتراط الإدانة الجنائية؛ لتثبيت حقها في ممتلكات اكتسبت جرّاء أفعال مُجرّمة وفقاً للاتفاقية أو للحصول على تصديق؟
- هل تعترف السلطات المحلية بأمر المصادرة الصّادر من محكمة دولة طرف أخرى؟
- هل تقوم السلطات المحلية بتنفيذ أمر تجريد أو حجز للممتلكات بناء على أمر صادر من محكمة أو سلطة مختصة في الدول الأطراف الأخرى؟
- هل يتمُّ إرجاع العائدات المتأتية عن جرائم فساد إلى ملاكها في الدول الأخرى؟
- هل يوجد وحدة معلومات استخباراتية مالية تقوم بجمع المعلومات المالية حول العمليات المشبوهة وتحليلها وتعميمها على السُّلطات المختصة؟

ثانياً - ما الذي يجب أن يقوم به البرلمانيون في الدول التي لم تصبح طرفاً في الاتفاقية؟!

- التوقيع: بعد أن توافق الدول على مضمون الاتفاقية من خلال جولات المفاوضات يتم طرح الاتفاقية للتوقيع عليها، وتختص السلطة التنفيذية عادةً بالتوقيع على الاتفاقية، وبعد التوقيع بمثابة إبداء رغبة؛ لأن تصبح الدولة طرفاً في الاتفاقية، ويتم تحديد مدة زمنية للتوقيع على الاتفاقية.

واستناداً للمادة 67 من الاتفاقية فإن باب التوقيع على الاتفاقية فتح أمام جميع الدول من 9 إلى 11 كانون الأول/ ديسمبر 2003 في ميريدا، المكسيك، ثم في مقر الأمم المتحدة بنيويورك حتى 9 كانون الأول/ ديسمبر 2005.

- التصديق: من أجل أن تصبح الدولة طرفاً في الاتفاقية وتكون ملزمة دولياً بكافة متطلباتها يتعين على الدولة أن تعلن عن قبولها للاتفاقية من خلال التصديق عليها. وقد صادقت 188 دولة على اتفاقية الأمم المتحدة، لمكافحة الفساد حتى تاريخه.

- الانضمام: إذا رغبت الدولة في أن تكون طرفاً في الاتفاقية بعد نفاذها، فإنها يمكنها ذلك من خلال الانضمام إلى الاتفاقية وذلك بموجب الفقرة 4 من المادة 67، حيث يحق للدولة طلب الانضمام إلى الاتفاقية من خلال إيداع صك الانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة، ويعتبر الانضمام بمثابة توقيع وتصديق على الاتفاقية، على اعتبار أن الانضمام يكون بعد دخول الاتفاقية حيز النفاذ.

- إيداع صك التصديق أو الانضمام: بعد أن تتم عملية التصديق أو الانضمام تقوم السلطة التنفيذية في الدولة بإيداع صك التصديق أو الانضمام لدى جهة تحددها الاتفاقية، وبالنسبة لهذه الاتفاقية فإن الإيداع يكون لدى الأمين العام للأمم المتحدة، والذي يكون بمثابة التوقيع لهذه الاتفاقية ويلزم إبلاغه بأي تغيير ذي صلة بنطاق اختصاصها.

ولاشك أن إجراءات التصديق أو الانضمام ينظمها القانون الداخلي للدولة، وعادة ما يتطلب القانون موافقة السلطة التشريعية على الانضمام إلى الاتفاقية من خلال قانون يصدر داخل الدولة وينشر في الجريدة الرسمية وبالتالي تصبح الاتفاقية جزءاً من القانون الداخلي للدولة.

وبناء عليه فإنه يقع على عاتق البرلمانين العرب مسؤولية كبيرة في تشجيع دولهم على التصديق على الاتفاقية أو الانضمام إليها من خلال أدوات التشريع والرقابة التي يتمتع بها عضو البرلمان والتي سنشير إليها لاحقاً في هذا الدليل مع عرض بعض النماذج في الدول العربية.

أدوات البرلمانين:

تمتع البرلمانات بسلطة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وقد أخذت معظم الدول العربية بالنظام النيابي البرلماني أو بالنظام المختلط بين الرئاسي والبرلماني. وتتفاوت قدرة البرلمانات العربية في ممارسة دورها في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية باختلاف المناخ الديمقراطي والسياسي السائد داخل الدولة، حيث تحدد الدساتير شكل وطرق وأساليب الرقابة البرلمانية، وكذلك طبيعة العلاقة بين السلطين، إلا أن معظم الدساتير العربية قد حددت أهم وسائل الرقابة البرلمانية التي تكاد تتشابه فيما بينها مع وجود بعض الاختلافات في بعض الدول، ويمكن تحديد وسائل الرقابة البرلمانية في الدول العربية على النحو التالي:

1- الاقتراحات برغبة:

يكون لعضو البرلمان الحق في تقديم اقتراح برغبة يتعلّق بمصلحة عامة يديها للبرلمان أو الحكومة أو اقتراح متضمن لقرار كي يقوم البرلمان بإصداره.

2- طلبات الإحاطة:

طلب الإحاطة يشبه السؤال فهو عبارة عن استفهام عن أمر عام مهمٍّ وعاجلٍ، ولا يحمل اتهامًا إلى الوزير المختص الموجه إليه الطلب، حيث يكون لكل عضو من أعضاء البرلمان الحق أن يطلب إحاطة رئيس مجلس الوزراء أو غيره من أعضاء الحكومة علمًا بأمر له أهمية عامة وعاجلة.

3- الأسئلة البرلمانية:

المقصود بالسؤال هو الاستعلام عن موضوع معين أو استيضاح مسألة محددة من رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص، ولذلك يتعين على الوزير المختص أن يجيب على سؤال العضو الذي يجب أن يكون متعلقًا بموضوع عام وليس بمصلحة خاصة.

4- طرح موضوع عام للمناقشة:

ويختلف طرح موضوع عام للمناقشة عن توجيه السؤال أو التقدم بطلب إحاطة، إذ إن طرح أحد الموضوعات العامة للمناقشة يأخذ شكلاً جماعياً ويفتح باب المناقشة وتبادل الرأي في هذا الموضوع من أجل معرفة السياسة التي حددتها الحكومة بخصوصه بينما يقتصر السؤال على العضو الذي تقدم به وكذلك طلب الإحاطة كقاعدة عامة.

5- التحقيق البرلماني:

يستطيع عضو البرلمان أو مجموعة من الأعضاء طلب تكوين لجنة خاصة أو يستطيع عضو البرلمان أن يطلب تكوين لجنة خاصة أو تكليف لجنة من لجان البرلمان؛ لفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية، أو المؤسسات العامة أو أي جهاز تنفيذي أو إداري أو أي مشروع من المشروعات العامة وذلك من أجل تقصي الحقائق وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية أو إجراء تحقيقات في أي موضوع

يتعلّق بعمل من الأعمال السابقة وللجنة المشكلة لتقصّي الحقائق أو إجراء التحقيق سلطة جمع الأدلة وأن تطلب سماع أقوال من ترى سماعه وإلزام جميع الجهات التنفيذية والإدارية الاستجابة إلى طلبات اللجنة وأن تضع تحت تصرفها ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك لكي تقوم اللجنة بمهمتها.

6- الاستجواب:

الاستجواب عبارة عن استيضاح يقدم من أحد أعضاء البرلمان إلى أحد أعضاء الحكومة سواء رئيس الوزراء، أو الوزراء أو نوابهم بشأن موضوع عام يدخل في اختصاصه، وذلك بقصد محاسبته عما يكون قد حدث من إهمال أو مخالفة للقانون. وإذا كان الاستجواب يتفق مع السؤال في أنه استيضاح عن موضوع عام في اختصاص عضو الحكومة، إلا أنّه يختلف عنه في أنه ينطوي على اتهام لعضو الحكومة المستجوب ومحاسبته على التصرفات التي حدثت في الموضوع المقدم بشأنه الاستجواب، فهو أخطر من السؤال؛ لأنه قد ينتهي بسحب الثقة من الوزير أو من رئيس مجلس الوزراء أو إعلان عدم إمكانية التعاون مع رئيس الوزراء.

7- المسؤولية الوزارية:

تقع المسؤولية السياسية على عاتق الوزارة، حيث تتمثل المسؤولية السياسية في المسؤولية الوزارية. وتأخذ المسؤولية الوزارية صورتين، المسؤولية الفردية التي تتركز على أحد الوزراء من جهة والمسؤولية التضامنية التي تشمل الوزارة كلها من جهة أخرى. في هذا الإطار قد تنتهي مناقشة الاستجواب إلى سحب الثقة من عضو الحكومة المستجوب، وتكون المسؤولية تضامنية عندما يوجه استجواب إلى رئيس الوزراء ويسحب البرلمان الثقة من الحكومة، أو يعلن عدم إمكانية التعاون مع رئيس الوزراء.

أدوات الرقابة البرلمانية لدعم جهود الدعوة للمصادقة أو الانضمام إلى الاتفاقية:

أولاً: السؤال البرلماني أو طلب الإحاطة:

يُمكن استخدام أداة السؤال البرلماني لحث الحكومة على المصادقة أو الانضمام إلى الاتفاقية، ومتابعة الخطوات التي تقوم بها الحكومة للتصديق أو الانضمام، ومدى جدتها في ذلك، وفي حال كانت الدولة غير موقّعة على الاتفاقية فمن الممكن أن يكون السؤال البرلماني على النحو التالي:

- ما أسباب عدم التوقيع على الاتفاقية؟
- هل هناك جدية للانضمام إلى الاتفاقية؟
- ما الخطوات القادمة التي ستتخذها الحكومة للانضمام إلى الاتفاقية؟
- هل قامت الحكومة بأية اتصالات مع جهات إقليمية أو دولية في هذا الإطار مع تحديد الاجتماعات والجهات التي تمّ الاتصال بها؟

أما إذا الدولة شاركت في التوقيع ولم تصادق حتى الآن؛ فيكون السؤال البرلماني حول المعلومات التالية:

- أسماء الوفد الذي شارك في التوقيع على الاتفاقية.
- ما الإجراءات التي اتخذت بعد التوقيع على الاتفاقية وحتى الآن؟
- الاجتماعات الإقليمية والدولية التي عقدت منذ التوقيع وحتى الآن؟
- ما أسباب عدم المصادقة على الاتفاقية حتى الآن؟
- ما الجهود التي تبذلها الدولة للمصادقة على الاتفاقية؟

مثال لسؤال برلماني:

توجه النائب غسان مخير رئيس الفرع اللبناني لمنظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد» بتاريخ 2-6-2006 بسؤالٍ إلى الحكومة بواسطة رئاسة المجلس عن مكافحة الفساد والوقاية منه في لبنان، معدداً أسباب استشرء الفساد، ومعتبراً أن المدخل لشحذ الإرادة السياسية الضرورية؛ لمكافحة الفساد والوقاية منه وتحديد آلية وإستراتيجية تحقيق ذلك، هو المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الصادرة في 31/10/2003. غير أن لبنان، لم يوقع بعد على هذا الاتفاق الدولي المهم من دون أي تفسير مقبول أو تبرير مقنع. وسأل «هل أن مكافحة الفساد من أولويات الحكومة؟ ما السياسات والتشريعات والوسائل التي تنوي الحكومة اعتمادها من أجل مكافحة الفساد والوقاية منه؟، وما هي الإجراءات التي تنوي اعتمادها للقضاء على البيئة التي يترعرع فيها؟، ولماذا لم توقع الحكومة بعد الاتفاق المذكور؟».

ثانياً: الاقتراح برغبة:

من الممكن أن يقوم عضو البرلمان بتقديم اقتراح برغبة يتعلّق بالمصادقة أو الانضمام إلى الاتفاقية بحيث يبيدها للحكومة، أو أن يقدّم اقتراحاً متضمناً لقرار لكي يقوم البرلمان بإصداره.

ثالثاً: طرح موضوع عام للمناقشة:

من الممكن أن يقوم عضو البرلمان بطلب طرح موضوع عدم مصادقة أو عدم انضمام الدولة إلى اتفاقية الأمم المتحدة؛ لمكافحة الفساد للمناقشة وتبادل الرأي في هذا الموضوع من أجل معرفة السياسة التي حدّتها الحكومة بخصوص هذا الموضوع.

رابعاً: الاستجواب و المساءلة الوزارية:

إذا تبين لعضو البرلمان أن الحكومة تماطل وتتلصق في المصادقة أو الانضمام إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فإن بإمكان العضو تحميل الوزير المعني المسؤولية السياسية عن ذلك من خلال استجوابه. فإذا تبين لأعضاء البرلمان تقصير الوزير المعني فقد يكون الخيار هو طرح الثقة في الوزير حسب ما سبق تبيانه.

نماذج عربية:

صدر عن مجلس وزراء العدل العرب قرار بشأن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في 29 / 11 / 2005، وقد جاء في القرار ما يلي:

التأكيد على أهمية المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أو الانضمام إليها باعتبارها آلية ضرورية؛ لتعزيز التعاون الدولي على مكافحة الفساد ودعم الجهود الوطنية في هذا المجال. وبناءً على هذا القرار يستطيع عضو البرلمان مساءلة وزير العدل عن أسباب عدم الالتزام بما قرره مجلس وزراء العدل العرب من حيث التباطؤ في المصادقة على الاتفاقية أو الانضمام إليها.

وفي الكويت قامت منظمة «برلمانيون كويتيون ضد الفساد» بتوجيه كتاب رسمي تحث فيه مجلس الأمة للمصادقة على الاتفاقية، وكان للمنظمة دور بارز في حث الحكومة والمجلس على المصادقة على الاتفاقية. أما في العراق فقد نظّم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وبعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق مؤتمراً في 17-18 آذار/ مارس 2008 حول مبادرة العهد الدولي مع العراق والحكم الرشيد ومكافحة الفساد واتفق المشاركون على عدد من القضايا على رأسها اتخاذ خطوات برلمانية للمصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

شارك في المؤتمر 175 مندوباً بما في ذلك تمثيل رفيع المستوى من وكالات مكافحة الفساد العراقية الرئسية وهي: المجلس المشترك لمكافحة الفساد، لجنة النزاهة في البرلمان العراقي، والمجلس الأعلى للتدقيق ولجنة النزاهة العامة.

اتفق المشاركون على عدد من القضايا ذات الأولوية التي يتعيّن التصدي لها وتشمل:

1. اتخاذ خطوات برلمانية للمصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

2. استعراض الهياكل القانونية والتنظيمية للبلاد، وإنشاء إطار عمل موحد لمكافحة الفساد.

3. استحداث نظام لشكاوى الجمهور.

4. اتخاذ خطوات ملموسة من أجل تحديد واستعادة الأصول المسروقة الناتجة عن الفساد.

وكان الحضور يضمُّ أعضاء ممثلين عن الحكومة العراقية ومجلس النواب العراقي، إضافةً إلى ممثلين رفيعي المستوى عن الجهات المانحة الموجودة في بغداد. هذا وقد تضمن المؤتمر الذي استمرت أعماله ليومين مناقشات حول تقارير فنية عن مواضيع مثل: الوقاية وبناء القدرات والتنمية المؤسسية والإدانة وإنفاذ القانون ودور الأطراف غير الحكومية والإعلام ومنظمات المجتمع المدني والتوعية العامة. ويتمثل الهدف الرئيس لهذا المؤتمر بالدعم الذي تُقدمه منظمة الأمم المتحدة؛ لتقوية المؤسسات العراقية التي تلعب دوراً مهماً في تأمين الشفافية والكفاءة لدى تنفيذ العهد الدولي مع العراق.

ثالثاً - ما الذي يجب أن يقوم به البرلمانيون في الدول العربية التي أصبحت طرفاً في الاتفاقية؟

اهتمت البلدان العربية بالانخراط في مسيرة مكافحة الفساد، وذلك عبر الانضمام إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وقد قام 21 بلداً عربياً بالمصادقة أو الانضمام لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، هذه البلدان هي: الأردن والإمارات وتونس والجزائر وجيبوتي والعراق وقطر والكويت وليبيا ولبنان ومصر والسعودية، وسلطنة عمان، والبحرين، وموريتانيا والمغرب واليمن والسودان، وجزر القمر، وفلسطين، والصومال، وتعد ذلك إعلاناً من تلك البلدان بقبول أحكام الاتفاقية وإقرار منها بالتزامها بتطبيق كافة نصوصها عدا تلك التي تحفظت عليها عند إيداعها صك التصديق أو الانضمام، وقد بذلت بعض الدول العربية جهوداً حثيثة للالتزام بنصوص الاتفاقية في حين مازال هناك الكثير لتقوم به هذه الدول حتى تصل إلى التطبيق الأمثل لنصوص الاتفاقية.

وتتفاوت الدول العربية فيما بينها في مدى التزامها وجاهزيتها لتطبيق نصوص الاتفاقية، وقد أثمرت جهود الدول العربية إلى التوصل إلى الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد والتي تعتبر آلية عربية قانونية مهمة لمكافحة ظاهرة الفساد، ويساعد أيضاً في تبادل الخبرات العربية في هذا المجال، كما يعد ترجمة حقيقية لنصوص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وتحقيق التعاون الدولي للوصول إلى التطبيق الأمثل لهذه الاتفاقية.

ولاشك أن البرلمانيين العرب تقع عليهم مسؤولية مهمة في تشجيع دولهم للالتزام بنصوص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، باعتبارها أصبحت جزءاً من التشريع الداخلي للدولة بعد المصادقة عليها. ويقوم البرلمانيون بهذا الدور من خلال أدوات التشريع والرقابة التي يملكونها في مواجهة الحكومة، حيث يستطيع عضو البرلمان

استخدام أدوات الرقابة التالية للتأكد من التطبيق الأمثل لنصوص الاتفاقية، والتي سبق الإشارة إليها في القسم السابق وهي: طلبات الإحاطة، الأسئلة البرلمانية، طرح موضوع عام للمناقشة، التحقيق البرلماني، الاستجواب، المسؤولية الوزارية، المشاركة الفاعلة في العمل.

إلى جانب الأدوات الرقابية يملك عضو البرلمان أداة التشريع، وهي الوظيفة الأولى للبرلمان، وتُمارس هذه الوظيفة من خلال مشاريع القوانين التي تهيئها الحكومة إلى البرلمان، أو من خلال أعضاء البرلمان عن طريق اقتراح القوانين، ويصوت البرلمان على الاقتراح بقانون فيما أن يُقرّه أو يرفضه.

الاقتراح بقانون:

هو التصور الأولي الذي يعلن فيه عضو البرلمان عن رغبته في تنظيم موضوع معين بقانون، بغية الاستجابة لحاجة ملحة يراها تستدعي صدوره في صورة قانون. وحق اقتراح القوانين مقرر في الأصل لكل عضو من أعضاء البرلمان على انفراد، وهو حق مشترك يتمتع به أعضاء البرلمان كما تتمتع به الحكومة. وهناك فرق بين مشروع القانون الذي تتقدم به الحكومة من جهة، وبين الاقتراح بقانون الذي يتقدم به أحد أعضاء المجلس من جهة أخرى. فالاقترح المقدم من العضو يجب أن يكون مُصاغاً ومحددًا قدر المستطاع وموقعًا ومصحوبًا ببيان أسبابه، ويجب أن تتوافر في الاقتراح بقانون الشروط التالية: عنوان الاقتراح بقانون، مواد الاقتراح بقانون، المذكرة الإيضاحية التي تشتمل على بيان أسباب هذا الاقتراح بقانون وشرح لمواده.

القسم الثالث:

نماذج حول تنفيذ اتفاقية

الأمم المتحدة في المنطقة العربية

يتناول هذا القسم بعضاً من النماذج العربية المتعلقة بتطبيق الاتفاقية الدولية. ولعل اختيار النماذج العربية مرده إلى أن هذا الدليل موجه للبرلمانيين العرب، والهدف من إيراد هذه النماذج أن تشكل أدوات مساعدة للبرلمانيين في الدول العربية الأخرى ونموذجاً تطبيقياً لأحكام الاتفاقية.

أولاً - سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية

- تقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعّالة منسقة لمكافحة الفساد، تعزز مشاركة المجتمع وتجسّد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة.
- تسعى كل دولة طرف إلى إرساء وترويج ممارسات فعّالة تستهدف منع الفساد.
- تسعى كل دولة إلى إجراء تقييم دوري للضُكوك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة، بغية تقرير مدى كفايتها؛ لمنع الفساد ومكافحته.
- تتعاون الدول الأطراف فيما بينها ومع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة، حسب الاقتضاء ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، على تعزيز وتطوير التدابير المشار إليها في هذه المادة، ويجوز أن يشمل ذلك التعاون المشاركة في البرامج الدولية الرامية إلى منع الفساد.

الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد

تطبيقاً لما نصّت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد قامت العديد من الأقطار العربية باعتماد استراتيجيات وخطط عمل وطنية؛ لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد ويُمكن الإشارة إلى مجموعة من الأمثلة على هذه الخطط والاستراتيجيات كما يلي:

الدولة	الإستراتيجية
الأردن	<ul style="list-style-type: none"> ▪ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2008-2012. ▪ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2013-2017. ▪ الإستراتيجية الوطنية للنزاهة ومكافحة الفساد 2017-2025. ▪ الإستراتيجية الوطنية للنزاهة ومكافحة الفساد 2020-2025 (المحدثة).
المغرب	<ul style="list-style-type: none"> ▪ المغرب - برنامج عمل للوقاية من الرشوة ومحاربتها - تدابير على الأمد القصير 2010 - 2012. ▪ المغرب - الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2016. ▪ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2018 محدثة.
فلسطين	<ul style="list-style-type: none"> ▪ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2012-2014. ▪ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2015-2018. ▪ الإستراتيجية الوطنية عبر القطاعية؛ لتعزيز النزاهة ولمكافحة الفساد 2020-2022.
العراق	<ul style="list-style-type: none"> ▪ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2010-2014. ▪ الإستراتيجية الوطنية للنزاهة ومكافحة الفساد للأعوام 2021 - 2024.
مصر	<ul style="list-style-type: none"> ▪ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2014-2018. ▪ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2018-2022.

الكويت	<ul style="list-style-type: none"> ▪ استراتيجية تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد 2014-2019. ▪ استراتيجية تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد 2019-2024.
البحرين	<ul style="list-style-type: none"> ▪ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2013.
تونس	<ul style="list-style-type: none"> ▪ خطة عمل الإستراتيجية الوطنية للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد (2016 - 2020).
اليمن	<ul style="list-style-type: none"> ▪ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2010.
لبنان	<ul style="list-style-type: none"> ▪ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد (2020 - 2025).
السعودية	<ul style="list-style-type: none"> ▪ الإستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد.

عناصر الاستراتيجية:

- تقييم البيئة المحيطة وتحليل المخاطر وتحديد نقاط القوة والضعف والفرص والتحديات.
- الرؤية والرسالة والأهداف.
- الإطار الزمني لتنفيذ الإستراتيجية.
- تصور لتمويل تنفيذ الإستراتيجية.
- الأطراف الشريكة وذات العلاقة بتنفيذ الإستراتيجية.
- خطط تشاركية للتنفيذ.
- مراجعة وتقييم دوري للتنفيذ.

محاور الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد في المنطقة العربية:

تشابه مضامين الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد في المنطقة العربية وغالبًا ما يتم صياغة محاورها بما يتواءم مع محاور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مع وجود مرونة في ذلك تبعًا لظروف وأولويات كل قطر ومن هذه المحاور:

- رفع الوعي بمخاطر الفساد ومظاهره وسبل مكافحته.
- الوقاية من الفساد.
- تعزيز قدرات الهيئات المكلفة بمكافحة الفساد.
- رفع كفاءة جهات التحقيق في قضايا الفساد وملاحقة مرتكبيها.
- تعزيز الشراكة المجتمعية في جهود مكافحة الفساد.
- تعزيز التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد.
- تطوير التشريعات الوطنية الخاصة بمكافحة الفساد وسدّ الفجوات التي تشير لها التقارير في هذا المجال.
- تنسيق الجهود لمكافحة الفساد.

منهجية إعداد الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد المصرية (2019-2022)

اعتمدت خطة بناء الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد والوقاية منه على تحديد أسبابه الحقيقية ودراسة التحديات الناتجة عن تنفيذ المرحلة الأولى من الاستراتيجية ووضع الأهداف والإجراءات التنفيذية والبرامج والآليات التي تعزز مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة دون محاملة أو تمييز، وتساهم في الوقاية منه ومحاربه من خلال تكاتف جهود كافة أطراف المنظومة الوطنية؛ لمكافحة الفساد وتحديد أدوار لكل منها.

أسس بناء الاستراتيجية:

- رصد أهم مظاهر الفساد والتحديات الناتجة عن تنفيذ المرحلة الأولى من الاستراتيجية وسبل التغلب عليها.
- التحديد الدقيق للأهداف مع مراعاة تحقيقها عبر الأمد القريب والمتوسط.
- تحديد الإجراءات التنفيذية الواجب اتباعها؛ لتحقيق الأهداف ومعالجة الظواهر المسببة للفساد.
- وضع آليات لتنفيذ الخطة الوطنية لمكافحة الفساد عقب التشخيص الدقيق لمشكلة الفساد والوقوف على أسبابه ودراسة تحديات تنفيذ المرحلة الأولى من الاستراتيجية.
- تحديد البرامج والأنشطة التنفيذية للمشاركة الفاعلة في الوقاية من الفساد بكافة الجهات المعنية وعلى رأسها الأجهزة الرقابية و جهات إنفاذ القانون والأجهزة الحكومية ومنظمات المجتمع المدني.

آليات بناء الاستراتيجية:

- المشاركة الفعّالة بين كافة الجهات المعنية في بناء جبهة موحدة لمكافحة الفساد.
- تطوير نظم العمل على نحو يحقق الوقاية من الفساد ومكافحته.
- تفعيل آليات مكافحة الفساد لتشمل: (ترشيد الهياكل التنظيمية/ تنمية الموارد البشرية / تطبيق مبادئ الشفافية والنزاهة / تفعيل التدوير الوظيفي).

- وضع الأهداف القريبة / المتوسطة المدى مع إمكانية تحقيق الهدف المحدد بما لا يتعارض مع الأهداف الأخرى.
- توفير كافة الموارد البشرية / المادية اللازمة لتنفيذ الاستراتيجية.
- توزيع المهام والمسؤوليات في ضوء محاور الاستراتيجية.
- وضع آليات بديلة عند الضرورة؛ لتحقيق المرونة اللازمة لمواجهة أيّ متغيرات قد تواجه تنفيذ الاستراتيجية.
- مراعاة نتائج المؤشر الوطني لقياس مدركات الفساد المحلي عند إعداد البرامج التنفيذية الخاصة بالاستراتيجية.
- وضع مؤشرات وطنية لمتابعة تنفيذ الاستراتيجية ومراعاة المؤشرات الدولية.

الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في المغرب

توطيد النزاهة والحد من الفساد بالمغرب بشكل ملموس في أفق (2025)				
الأهداف		جعل الفساد في منحى تنازلي بشكل ملموس وبصفة مستمرة وتعزيز ثقة المواطنين.		
تحسين نزاهة مناخ الأعمال وتموقع المغرب دولياً.				
القيم				
1. مجتمع تسوده ثقافة النزاهة والقيم الأخلاقية مع مشاركة جميع الشرائح في مكافحة الفساد.				
2. إدارة عمومية فعّالة ونزيهة وشاملة تضمن المساواة والعدالة الاجتماعية.				
3. ثقة المواطنين في الأجهزة العمومية.				
4. ضمان ائتلاف وطني لمواجهة آفة الفساد.				
المرجعيات		التوجيهات الملكية		
البرنامج الحكومي		الاستمرارية		
الالتزامات الدولية		الاستمرار		
المبادئ		الانخراط والمشاركة		
الالتزام الدولي		الأنظمة والسلوكيات		
الحكام		الوقاية		
التواصل / التوعية		التكوين / التربية		
التأثر على العقليات والسلوكيات عبر مختلف الوسائل بغية ترسيخ قيم المواطنة والأخلاقيات.		إضعاف دوافع ومحفزات للجوء إلى الفساد.		
إرساء حكامه تتسم بالنزاهة وبالاحسب في كل ما من شأنه الإخلال بالأخلاقيات.		تعزيز إطار الوقاية للحد من الأنشطة المرتبطة بالفساد.		
البرامج		برنامج 1		
برنامج 5		برنامج 2		
تحسين خدمات المواطن.		رقمنة الخدمات الإدارية.		
الوقاية والمساءلة.		برنامج 3		
الأخلاقيات.		الشفافية والوصول إلى المعلومات.		
برنامج 9		برنامج 7		
التواصل والتحسيس.		الطلبية العمومية.		
برنامج 10		برنامج 8		
التربية والتكوين.		نزاهة القطاع الخاص.		

أسس تقييم الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد في المنطقة العربية

- المساهمة في وضع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد: يجب أن تكون الاستراتيجية تشاركية من خلال كافة الشركاء من المؤسسات العامة والخاصة وأهلية في كافة مراحل الاستراتيجية بدءاً من مرحلة الإعداد، وتحديد مساهمة كل شريك في تنفيذ الأهداف مروراً بمرحلة التنفيذ ثمّ مرحلة المتابعة والتقييم.
- أهمية خطة العمل الاستراتيجية: ينبغي أن يلحق بالاستراتيجية خطة عمل تُحدّد بوضوح المسؤوليات؛ لتنفيذ الأهداف وأن تشمل خطة العمل على جدول زمني؛ لتحقيق الأهداف وأن ترصد ميزانيات محدّدة لتنفيذ بنود خطة العمل.
- الترتيبات المؤسسية المتعلقة بتنفيذ الاستراتيجية: تحديد جهة مسؤولة عن تنسيق جهود تنفيذ الاستراتيجية. أن تكون سلطة رسمية رفيعة المستوى، أن يحدد دورها بتنسيق تنفيذ الاستراتيجية بدقة. تقوم برفع تقارير دورية عن سير تنفيذ الاستراتيجية.
- مقوّمات النجاح: استراتيجية وطنية مرفقة بخطة عمل واقعية للتنفيذ، مؤسسات متضافرة الأدوار؛ لتنفيذ الاستراتيجية، التشاركية، توفر الإرادة السياسية والمجتمعية لمكافحة الفساد، والإرادة السياسية تأتي عبر دعم قيادة الدولة والأطراف السياسية الفاعلة كالبرلمان والقوى والأحزاب السياسية.
- دور البرلمانين في استراتيجيات مكافحة الفساد: الدعم والمساندة باعتبارها جزءاً من الإرادة السياسية، المشاركة في الإعداد والإقرار والمصادقة عليها والموافقة على تخصيص الموازنات، المشاركة في التنفيذ، مراجعة التقارير المتعلقة بسير تنفيذ الاستراتيجية، المساءلة والمحاسبة في حال التقصير.

ثانياً - هيئات مكافحة الفساد

هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية:

تكفل كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ السياسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات حسب الاقتضاء، تتولى منع الفساد بوسائل مثل: (أ) تنفيذ السياسات المشار إليها في المادة (5) من هذه الاتفاقية، والإشراف على تنفيذ تلك السياسات وتنسيقها، عند الاقتضاء. (ب) زيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها.

تقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها في الفقرة (1) من هذه المادة ما يلزم من الاستقلالية، لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعّالة وبمناى عن أي تأثير لا مسوغ له، وينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين، وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للاضطلاع بوظائفهم.

تقوم كل دولة طرف بإبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة باسم وعنوان السُّلطة أو السُّلطات التي يُمكن أن تساعد الدول الأطراف الأخرى على وضع وتنفيذ تدابير محددة؛ لمنع الفساد.

نماذج من الهيئات المكلفة بمكافحة الفساد في المنطقة العربية

الدولة	الجهة المكلفة بتنفيذ الاتفاقية	جهة التنفيذ	السند القانوني
الأردن	هيئة النزاهة ومكافحة الفساد / 2006.	ترتبط برئيس الوزراء.	تعمل بموجب قانون رقم 13 لسنة 2016 وتعديلاته/ قانون النزاهة ومكافحة الفساد.
العراق	المفوضية العامة للنزاهة (هيئة النزاهة). 2004	تخضع لإشراف مجلس الوزراء.	بموجب الدستور العراقي الدائم لعام 2005. قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.
اليمن	الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد 2007.	هيئة مستقلة.	بموجب القانون رقم 39 لسنة 2006 بشأن مكافحة الفساد.
المغرب	الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها.	هيئة مستقلة.	ظهر شريف رقم 1.15.65 صادر في 21 من شعبان 1436 (9 يونيو 2015) بتنفيذ القانون رقم 113.12 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها.
السعودية	هيئة الرقابة ومكافحة الفساد.	السلطة التنفيذية/ مجلس الوزراء.	الأمر الملكي رقم (65/أ) وتاريخ 13/4/1432هـ، 2010م.
الجزائر	الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته 2006.	السلطة التنفيذية/ رئيس الجمهورية.	بموجب قانون رقم 6-1-2006 والمرسوم الرئاسي رقم 16-413 لسنة 2006، المادة 205 من دستور 2016، المرسوم الرئاسي 12-64 المؤرخ في 7 فيفري 2012 تشكيل الهيئة.

فلسطين	هيئة الكسب غير المشروع 2005، هيئة مكافحة الفساد 2010.	هيئة مستقلة.	بموجب قرار بقانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005.
تونس	الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.	هيئة مستقلة.	لمرسوم الإطارى عدد 120-2011 المؤرخ في 14 نوفمبر 2011 المتعلق بمكافحة الفساد، مجموعة من التشريعات الأخرى.
مصر	هيئة الرقابة الإدارية.	مجلس الوزراء.	قانون رقم 54 لسنة 1964 والمعدل بالقانون رقم 207 لسنة 2017.
قطر	هيئة الرقابة الإدارية والشفافية.	السلطة التنفيذية/ الأمير.	القرار الأميري رقم (6) لسنة 2015.
الكويت	الهيئة العامة لمكافحة الفساد.	السلطة التنفيذية/ وزير العدل.	قانون رقم (2) لسنة 2016.
ليبيا	هيئة مكافحة الفساد.		قانون رقم 63 لسنة 2012.

1- أهداف هيئة النزاهة ومكافحة الفساد الأردنية

تهدف الهيئة إلى ضمان الالتزام بمبادئ النزاهة الوطنية ومكافحة الفساد من خلال:

- أ. تفعيل منظومة القيم والقواعد السلوكية في الإدارة العامة وضمان تكاملها.
- ب. التأكد من أن الإدارة العامة تقدم الخدمة للمواطن بجودة عالية وبشفافية وعدالة.

- ج. التأكد من التزام الإدارة العامة بمبادئ الحوكمة الرشيدة ومعايير المساواة والجدارة والاستحقاق وتكافؤ الفرص.
- د. التأكد من التزام السلطة التنفيذية بالشفافية عند وضع السياسات واتخاذ القرارات وضمان حق المواطن في الاطلاع على المعلومات وفقاً للتشريعات.
- هـ. التأكد من تطبيق الإدارة العامة للتشريعات بشفافية وبما يحقق مبادئ العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص.
- و. التأكد من وجود إطار قانوني ينظم مساءلة المسؤولين ومتخذي القرار في الإدارة العامة ومحاسبتهم.
- ز. تلقي شكاوى المتضررين وتظلماتهم وفقاً لأحكام هذا القانون.
- ح. التعاون في تقديم وطلب المساعدة القانونية الدولية في مجال مكافحة الفساد حال توافر شروط تقديمها من خلال القنوات الرسمية.
- ط. التحري عن الفساد المالي والإداري بكل أشكاله والكشف عن المخالفات والتجاوزات وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك ومباشرة التحقيقات والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة لذلك.
- ي. ملاحقة كل من يرتكب أيّاً من أفعال الفساد واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك.
- ك. مكافحة اغتيال الشخصية.
- ل. التأكد من قيام مؤسسات الرقابة على القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني بوضع معايير الحوكمة الرشيدة وسلامة تطبيقها.
- 2- صلاحيات مجلس هيئة النزاهة ومكافحة الفساد الأردنية
- أ - يتولى المجلس المهام والصلاحيات التالية:

- وضع السياسة العامة للهيئة وإقرار الخطط والبرامج اللازمة؛ لتنفيذها.
- إقرار معايير النزاهة الوطنية والتوعية بها.
- دراسة أي موضوع يعرض عليه وبمبادرة منه يتعلق بأي من قرارات الإدارة العامة أو إجراءاتها أو ممارساتها وإرسال توصياتها بخصوصها إليه.
- التعاون والتنسيق مع الجهات المحلية والإقليمية والدولية المماثلة لعمل الهيئة.
- اتخاذ القرارات اللازمة بخصوص الشكاوى والتظلمات المقدمة إلى الهيئة بما في ذلك إحالتها إلى الجهات المختصة.
- اتخاذ القرارات اللازمة بخصوص قضايا الفساد بما في ذلك إحالتها إلى الجهات القضائية المختصة.
- الطلب من الجهات المعنية وقف كل من يرتكب أيًا من أفعال الفساد عن العمل وفقاً لأحكام التشريعات النافذة.
- إجراء التحريات اللازمة لمتابعة أيٍّ من قضايا الفساد من تلقاء نفسه أو بناءً على إخبار ترد من أي جهة وإذا تبين بنتيجة التحري أو التحقيق أن الإخبار الوارد إليه كانت كاذبة وكيديه يتم تحويل مقدمته إلى الجهات القضائية المختصة وفقاً للأصول القانونية المتبعة.
- توعية المواطنين بالآثار السلبية للفساد على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.
- إصدار نشرات دورية تبين مخاطر الفساد والواسطة والمحسوبية على مؤسسات الدولة وإداراتها العامة.
- الموافقة على العقود والاتفاقيات التي تبرمها الهيئة.

- إقرار الهيكل التنظيمي للهيئة والموافقة على جدول تشكيلات الوظائف فيها لإقراره حسب الأصول.
 - اقتراح مشروعات التشريعات الخاصة بعمل الهيئة ورفعها لمجلس الوزراء.
 - إصدار التعليمات اللازمة لإدارة الهيئة بما في ذلك المتعلقة بمهام أعضاء المجلس وصلحياتهم.
 - تشكيل اللجان اللازمة لمساعدته على القيام بأعماله على أن يحدّد في قرار تشكيلها عدد أعضائها ومهامها وكيفية اتخاذ قراراتها.
 - إقرار البيانات المالية الختامية للهيئة والموافقة على مشروع الموازنة السنوية ورفعها لمجلس الوزراء لإقراره حسب الأصول.
 - إقرار التقرير السنوي عن عمل الهيئة ورفعها إلى الملك ومجلس الوزراء ومجلسي الأعيان والنواب.
 - أي أمور أخرى ذات علاقة بعمل الهيئة وأهدافها يعرضها الرئيس عليه.
 - الطلب من الجهة القضائية المختصة إصدار قرار مستعجل بالحجز على الأموال المنقولة وغير المنقولة ومنع سفر كل من يرتكب أيًا من أفعال الفساد أو الطلب بتعديل تلك القرارات أو إلغائها وفقًا للتشريعات النافذة.
- ب - إذا تبين للمجلس وجود أدلة على نمو غير طبيعي في ثروة أي من المشمولين بأحكام قانون الكسب غير المشروع فله أن يطلب من دائرة إشهار الذمة المالية تزويده بصورة طبق الأصل عن الإقرارات وأي بيانات أو معلومات تتعلق بذلك الشخص.
- ج - للمجلس المساهمة في استرداد الأموال المتحصلة عن أفعال الفساد سواء كانت الأموال داخل المملكة أو خارجها وتسليمها لمستحقيها وفق التشريعات ذات العلاقة.

على المشرِّع عند صياغة قانون هيئة مكافحة الفساد أن يأخذ في الاعتبار:

- يؤكِّد على حق الهيئة في التدقيق في جميع حالات الاشتباه باستخدام الموقع العام من قِبَل أيِّ كان للحصول على رشوة أو مصلحة خاصَّة أو استخدام الموارد العامة أو تبذيرها على نفسه أو جماعته، كذلك ضمان حق الهيئة في استدعاء الشهود والاطلاع على الوثائق والأوراق والبيانات ذات الصلة.
- يؤكِّد على ضرورة قيام الهيئة بإطلاع المواطنين على طبيعة الفساد وأشكاله ورموزه وقدرتها على حشد الجمهور؛ للمشاركة في الحملات الوطنية الوقائية والتوعية بأنماط وممارسات الفساد.

ضمانات استقلالية وفعالية هيئات مكافحة الفساد

حتى تكون هيئات مكافحة الفساد هيئات مستقلة وفعَّالة يجب توفر مجموعة من المتطلبات وهي:

- عدم إلحاقها بالسلطات التنفيذية وجعل البرلمان مرجعيتها.
- التمتع بالاستقلال: المالي والإداري.
- التمتع بالصلاحيات المطلوبة حتى لا تكون عرضة للضغط.
- توفير الحصانة لرئيسها من العزل التعسفي.
- شمولية صلاحياتها لكلِّ من يدير المال العام وعدم استثناء أية جهة من الخضوع لها.
- قدرتها على الحصول على المعلومات التي تحتاجها دون قيود.
- تخصيص الموارد التي تطلبها؛ لأداء عملها.

- مدها بالخبرات والموظفين المدربين.
- المتابعة الدقيقة لتقاريرها من قِبَل البرلمان.
- عوامل نجاح هيئات مكافحة الفساد:
- توفر إرادة سياسية لدى القيادات والمسؤولين السياسيين بضرورة مواجهة الفساد.
- وجود قانون ينشئ الهيئة ويمنحها الصّلاحيات والحق في مساءلة جميع المسؤولين عن قضايا الفساد.
- وجود تشريعات مساندة تجرم كل مظاهر الفساد ونضع عقوبات مشددة عليها.
- لا أحد فوق القانون: على المشرّعين الذين يعدون قانون الهيئة أن ينطلقوا من مبدأ عام: (لا أحد فوق القانون مهما علت مرتبته بالدولة) فلا حصانة لمرتكبي جرائم الفساد ولا أحد معفي من حكم القانون.
- تعاون المؤسسات الرسمية مع الهيئة شرط أساسي لفعالية أدائها: فلا يجب في كل الأحوال موافقة طرف أو مسؤول حكومي على إجراءات هيئات مكافحة الفساد أو منح أحد في السلطة التنفيذية حق إغلاق ملف فساد في هيئة مكافحة الفساد باستثناء الجهات القضائية.
- رئيس الهيئة عامل نجاح أو فشل الهيئة، فمواصفات الشخص الذي يعهد إليه رئاسة هيئة مكافحة الفساد ونظرة وتقييم المجتمع له.
- طريقة تعيين أو عزل رئيس الهيئة تُشكّل مصدرًا لمصادقية الهيئة واستقلالها وفعاليتها: فالبرلمان يتولّى اختيار أو تسمية رئيس الهيئة والمصادقة عليه على أن يصدر التكليف بمرسوم من الرئيس أو الملك.
- أن تتولّى الهيئة إعداد إستراتيجية وطنية شاملة وتشاركه لمكافحة الفساد.
- توفير المصادر البشرية والاحتياجات والأموال اللازمة لعمل الهيئة.

يُمكن للبرلمانيين والبرلمانات تقييم هيئات مكافحة الفساد من خلال المؤشرات التالية:

- هل إجراءات تعيين رئيس الهيئة تضمن أن يكون بعيداً عن أية تدخلات سياسية وغير خاضع للعزل من جهة رسمية؟
- هل تستطيع الهيئة تحريك الدعوى العامة في قضايا الفساد؟
- هل هناك أشخاص محصنون أمام الهيئة؟
- هل يستطيع الموظفون الوصول إلى جميع المواقع والأشخاص بما فيها الرؤساء ورؤساء الحكومات والوزراء وقادة الأجهزة الأمنية؟
- هل يتمتع الموظفون في الهيئة بالحصانة من التدخلات السياسية أثناء قيامهم بواجباتهم؟
- هل الهيئة مزودة بموارد بشرية ومالية كافية؟
- هل رواتب العاملين في الهيئة مناسبة؟
- هل يخضع موظفي الهيئة لاختبارات النزاهة؟
- هل تنشر الهيئة تقاريرها للجمهور؟

القطاع العام:

تنص اتفاقية الأمم المتحدة على أن تسعى كل دولة طرف، حيثما اقتضى الأمر ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، إلى اعتماد وتدعيم نظم لتوظيف المستخدمين المدنيين، وغيرهم من الموظفين العموميين غير المنتخبين عند الاقتضاء، واستخدامهم واستبقائهم وترقيتهم وإحالتهم على التقاعد تتسم بأنها:

أ. تقوم على مبادئ الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية، مثل: الجدارة والإنصاف والأهلية.

ب. تشتمل على إجراءات مناسبة لاختيار وتدريب أفراد لتولي المناصب العمومية التي تعتبر عرضة للفساد بصفة خاصة وضمان تناوبهم على المناصب عند الاقتضاء.

ج. تشجع على تقديم أجور كافية ووضع جداول أجور منصفة، مع مراعاة مستوى النمو الاقتصادي للدولة الطرف المعنية.

د. تشجع على وضع برامج تعليمية وتدريبية؛ لتمكين أولئك الموظفين من الوفاء بمتطلبات الأداء الصحيح والمشرف والسليم للوظائف العمومية، وتوفير لهم التدريب المتخصص والمناسب من أجل إذكاء وعيهم بمخاطر الفساد الملازمة؛ لأداء وظائفهم، ويجوز أن تسيّر هذه البرامج إلى مدونات أو معايير سلوكية في المجالات التي تنطبق عليها.

تنظر كل دولة طرف في اعتماد تدابير تشريعية وإدارية مناسبة، بما يتوافق مع أهداف هذه الاتفاقية ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، ولوضع معايير تتعلق بالترشيح للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها.

تنظر كل دولة طرفاً في اتخاذ التدابير التشريعية والإدارية المناسبة، بما يتسق مع أهداف هذه الاتفاقية ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي؛ لتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية وفي تمويل الأحزاب السياسية، حيثما انطبق الحال.

تكفل كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم تعزز الشفافية وتمنع تضارب المصالح.

ثالثاً - القطاع العام

نماذج عربية

هناك العديد من التشريعات العربية التي تحكم الوظيفة العمومية أو حتى التعيينات في المناصب العليا مثل نظام التعيين للوظائف القيادية رقم 3 لسنة 2013 في الأردن، الذي يحدد آلية تعيين هذه الوظائف، وينص على إعداد وصف وظيفي لكل من الوظائف القيادية من قبل مجلس الوزراء. وفي تونس ينظم قانون عدد 112 لسنة 1983 المتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية، والعديد من القوانين ذات العلاقة التي تنص على أن تكون التعيينات والترقيات وفق معايير محددة وشفافة،⁽¹⁾ وفي المغرب صدور القانون التنظيمي بتاريخ 17 يونيو 2012 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا في إطار عملية الإصلاح، حيث حدّد القانون مجموعة من المعايير للتعيين في هذه الوظائف ومن أبرزها تكافؤ الفرص والاستحقاق والشفافية في الإجراءات وعدم التمييز بين المرشحين للمناصب العليا.

وفي فلسطين نصّ القانون الأساسي في المادة 26 منه على أن تقلد المناصب العامة على قاعدة تكافؤ الفرص، ونصّ على العديد من الإجراءات الخاصة بإشغال الوظائف العامة، كالإعلان في الصحف وإجراء المسابقات وغيرها كما جاء في قانون الخدمة المدنية وتعديلاته ولوائحه التنفيذية.

وفي مصر جرت عملية إصلاح لنظام الخدمة المدنية بإصدار مجموعة من التشريعات والقوانين، مثل قانون الخدمة المدنية رقم (18) لسنة 2015 والذي توقف بقرار من مجلس النواب ثمّ تلاه قانون رقم (81) لسنة 2016، إلى جانب إصدار اللائحة التنفيذية. كما تمّ إصدار بعض القرارات من قبل رئيس الوزراء تتعلق بتعديل نظم الحوافز والمكافآت للأجهزة الإدارية المختلفة في الدولة، إضافةً إلى إصدار عدد من

(1) الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 082 لسنة 1983 الصّادر بتاريخ 13/12/1983.

المعايير المرتبطة بالتوظيف والترقية من قِبَل الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في ضوء أحكام القانون واللائحة التنفيذية.

أما في العراق فقد تضمنت التعديلات التشريعية، إعداد مشروع قانون موحد لنظام الخدمة المدنية وكذلك قانون انضباط موظفي الدولة، فقد قامت الحكومة بتنفيذ قانون الخدمة المدنية الموحد وإجراء بعض التعديلات في المهام لبعض التشكيلات الإدارية في الوزارات وإعادة هيكلة بعض الدوائر أو تعديل ارتباطها، وإعداد وصف وظيفي موحد لكافة الوظائف العامة الخاصة بالوزارات الحكومية.

وقد تبنت معظم الأقطار العربية برامج لإصلاح قطاع الوظيفة العمومية ومن بين العناصر التي ركزت عليها عملية الإصلاح إبداء اهتماماً جوهرياً في أساليب ونظم الخدمة المدنية، والتركيز على دعم قدرات رأس المال البشري في القطاع الحكومي إضافةً إلى إصلاحات تتعلق بقضايا رئيسة كالمساءلة والكفاءة في تقديم الخدمات.⁽¹⁾

(1) نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات نظام الخدمة المدنية في الدول العربية: صندوق النقد العربي، 2018، ص 23-24.

أبرز عناصر إصلاح نظام الخدمة المدنية في بعض الدول العربية

الدولة	أبرز عناصر إصلاحات نظام الخدمة المدنية
الأردن	<ul style="list-style-type: none"> - زيادة مستويات المساءلة والكفاءة في تقديم الخدمات العامة. - تعزيز قدرات العاملين. - إصلاح نظام التوظيف بما يضمن الجدارة والاستحقاق والتنافسية. - ترشيد احتواء تكلفة بند الأجور.
مصر	<ul style="list-style-type: none"> - ترشيد واحتواء كلفة بند الجور. - تعزيز قدرات العاملين. - زيادة مستويات المساءلة والكفاءة في تقديم الخدمات العامة. - إصلاح نظام التوظيف في نظام الخدمة المدنية.
تونس	<ul style="list-style-type: none"> - احتواء وترشيد فاتورة أجور موظفي القطاع الحكومي. - ربط الزيادات في أجور العاملين في نظام الخدمة المدنية بمعدل النمو الاقتصادي. - التحكم في التوظيف من خلال وقف الانتدابات في القطاع العام. - تبني برامج للتسريح التطوعي والمعاش المبكر.
المغرب	<ul style="list-style-type: none"> - تحسين جودة الخدمات الحكومية. - المساهمة في تحسين بيئة العمل الحكومي. - تطوير المهارات والكفاءات البشرية والعمل على إرساء إدارة تتسم بالنجاعة والكفاءة والمردودية.

من جهة أخرى قامت معظم الأقطار العربية بإعداد واعتماد قواعد أخلاقيات ومدونات سلوك خاصة بالوظيفة العمومية كما هو الحال في الأردن وفلسطين وتونس والمغرب ومصر والكويت وقطر والإمارات والبحرين، كما تضمنت العديد من التشريعات وخاصة قوانين الخدمة المدنية أو في إطار مدونات السلوك الخاصة بالوظيفة العمومية في معظم الأقطار العربية نصوصاً تتعلق بواجبات الموظف ومسؤولياته العامة والالتزام بمبادئ الشفافية وقيم النزاهة ونظم المساءلة، وما يحظر على الموظف مثل قبوله أو طلبه للهدايا أو المكافآت أو العمولات مقابل القيام بواجباته، وتجنب الوقوع في تعارض المصالح ومظاهر الوساطة والمحابة والمحافظة على الممتلكات العامة.

ميثاق سلوك ونزاهة الموظفين العموميين في قطر الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم (18) لسنة 2020.

الأهداف والمبادئ والقيم.

مادة 4 أهداف الميثاق: يهدف هذا الميثاق إلى ما يلي:

1. تعزيز قيم النزاهة والشفافية فيما يتعلق بالوظيفة العامة.
2. إرساء معايير سلوكية وأخلاقية، وقواعد ومبادئ أساسية لآداب الوظيفة العامة، وبناء قيم وثقافة مهنية تقوم على الأمانة والإخلاص.
3. ترسيخ وتعزيز الاحترام، والتعاون، والثقة المتبادلة في تعامل الموظف العام مع رؤسائه، ومرؤوسيه، وزملائه في العمل، ومع متلقي الخدمة.
4. تعزيز ثقة متلقي الخدمة في عمل الجهات التي تقدمها.

مادة 5 مبادئ الميثاق: يستند هذا الميثاق إلى المبادئ التالية:

1. احترام الدستور والقوانين والأنظمة واللوائح، والتعليقات الخاصة بالوظيفة العامة.
2. الموظف العام يُقدّم خدمة وطنية، والمصلحة العامة هي الدافع الرئيس له في سلوكه الوظيفي وأدائه لواجباته الوظيفية.
3. استخدام المال والممتلكات العامة على الوجه الأمثل بما يحافظ عليها ويمنع هدرها وسوء استخدامها.
4. استثمارات الطاقات والمعارف، وبذل أقصى الجهود؛ لتحقيق الأداء المميز.

مادة 6 قيم الميثاق: يعتمد هذا الميثاق على القيم التالية:

1. الجدية وبذل أقصى الطاقات والجهود في أداء الواجبات الوظيفية.
2. الصدق والأمانة بما يجعل الموظف محل ثقة رؤسائه ومرؤوسيه وزملائه، ومتلقي الخدمة.
3. الموضوعية في اتخاذ القرارات وتقديم التوصيات والمقترحات.
4. الحيادية وتقديم الخدمة العامة للجميع بدون تمييز.

إنَّ وجود النصوص القانونية التي تحكم الوظيفة العمومية أو التعيينات في المناصب العليا لا يعني بالضرورة تطبيقها على أرض الواقع، فالتعيينات في المناصب العليا والقيادية في معظم الأقطار في الغالب لا تتم وفق إجراءات شفافة، كما لا يجري الإعلان عنها أو إخضاعها للتنافس الحرّ وغالبًا ما يجري التعيين فيها من قبل مراكز اتخاذ القرار في السُّلطة التنفيذية التي تتحكّم بها دون وجود جهة تُشرف أو تتأكد من نزاهة عملية

الاختيار باستثناء اللجوء للقضاء، علمًا أنه إجراء غير فاعل في معظم الأحيان، ومن ثمَّ فإن الوظائف العليا والقيادية تخضع في كثير من الحالات في الأقطار العربية لاعتبارات فئوية أو حزبية أو عائلية وأحيانًا يتمُّ استبعاد الخصوم السياسيين وحرمانهم من التنافس عليها. (1)

إن دور البرلمانين ما زال ضعيفًا في الرقابة على ضمان تكافؤ الفرص في شغل الوظائف العمومية، ولذا يستطيع البرلمانين تفعيل جهودهم؛ لمراقبة إجراءات الحكومة المتعلقة بالتعيينات في الوظائف العمومية ومدى الالتزام بمعايير الجدارة والكفاءة، كما يستطيعون مطالبتها بوضع قوانين لهذه الغاية في حال عدم وجود مثل هذه القوانين.

رابعًا - المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية

تنصُّ الاتفاقية على قيام كل دولة طرف، وفقًا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بالخطوات اللازمة؛ لإنشاء نظم اشتراء مناسبة تقوم على الشفافية والتنافس وعلى معايير الموضوعية في اتخاذ القرارات، وتتَّسم، ضمن جملة أمور، بفاعليتها في منع الفساد. وتتناول هذه النظم، التي يجوز أن تُراعى في تطبيقها قيم جديدة مناسبة، أمورًا، منها (أ) توزيع المعلومات المتعلقة بإجراءات عقود الاشتراء، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالدعوات إلى المشاركة في المناقصات، والمعلومات ذات الصلة أو الوثيقة الصلة بإرساء العقود، توزيعًا عامًا، مما يتيح لمقدمي العروض المحتملين وقتًا كافيًا لإعداد عروضهم وتقديمها. (ب) القيام مسبقًا بإقرار ونشر شروط المشاركة، بما في ذلك معايير الاختيار وإرساء العقود وقواعد المناقصة.

(1) سياسات وآليات مكافحة الفساد في المنطقة العربية ودور البرلمانين فيها، منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد»، 2017، ص 14-15.

(ج) استخدام معايير موسوعية ومقررة مسبقاً؛ لاتخاذ القرارات المتعلقة بالمشتريات العمومية، تيسيراً للتحقق لاحقاً من صحة تطبيق القواعد أو الإجراءات. (د) إقامة نظام فعّال للمراجعة الداخلية، بما في ذلك نظام فعّال للطعن، ضمناً لوجود سُبُل قانونية للتظلم والانتصاف في حال عدم اتباع القواعد أو الإجراءات الموضوعية عملاً بهذه الفقرة. (هـ) اتخاذ تدابير، عند الاقتضاء، لتنظيم الأمور المتعلقة بالعاملين المسؤولين عن المشتريات، مثل: الإعلان عن أي مصلحة في مشتريات عمومية معينة، وإجراءات الفرز، والاحتياجات التدريبية. تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، تدابير مناسبة؛ لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية. وتشمل هذه التدابير ما يلي: (أ) إجراءات لاعتماد الميزانية الوطنية. (ب) الإبلاغ عن الإيرادات والنفقات في حينها. (ج) نظاماً يتضمن معايير للمحاسبة ومراجعة الحسابات وما يتصل بذلك من رقابة. (د) نظماً فعّالة وكفؤة؛ لتدابير المخاطر وللمراقبة الداخلية. (هـ) اتخاذ تدابير تصحيحية، عند الاقتضاء، في حال عدم الامتثال للاشتراطات المقررة في هذه الفقرة.

تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير مدنية وإدارية، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، للمحافظة على سلامة دفاتر المحاسبة أو السجلات أو البيانات المالية أو المستندات الأخرى ذات الصلة بالنفقات والإيرادات العمومية ولتعزيز تلك المستندات.

نماذج عربية

يوجد في معظم الأقطار العربية تشريعات ناظمة لإدارة وطرح العطاءات للأشغال العامة والمشتريات الحكومية ففي فلسطين صدر القرار بقانون رقم 8 لسنة 2014 بشأن

الشراء العام الذي يُعالج الكثير من الثَّغرات القائمة في التَّشريعات السَّابقة مثل قانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم 6 لسنة 1999 وقانون اللوازم العامة رقم 9 لسنة 1998.⁽¹⁾

وفي تونس تمَّ إصدار الأمر 1039 لسنة 2014 المتعلق بتنظيم الصَّفقات العمومية، وهو ما يعتبر إطاراً تشريعياً جديداً؛ لضبط قواعد إبرام هذه الصَّفقات ومراقبتها،⁽²⁾ وفي اليمن صدر القانون رقم 23 لسنة 1997 بشأن قانون المناقصات والمزايدات، كما تخضع عملية شراء المستلزمات الخاصة بالمؤسسات العامة للقانون رقم 32 لسنة 2007 بشأن المناقصات والمزايدات الحكومية. ومن بين الأهداف التي يسعى القانون إلى تحقيقها محاربة الفساد في أعمال المناقصات والمزايدات وتحقيق النزاهة والشفافية فيها. وفي المغرب صدر مرسوم 20 مارس 2013 حول الصَّفقات العمومية والذي دخل حيِّز التنفيذ في يناير 2014، وتضمن مجموعة من المزايا المتعلقة بمنهجية التحضير والمبادئ والأهداف المتوخاة وكذلك على مستوى الإجراءات المصاحبة في التنفيذ للصفقات العمومية. كما تمَّ تدعيم آليات الشَّفافية والنزاهة في هذه الصفقات بإدخال المقتضيات التالية:⁽³⁾

- تأكيد منع وجود تعارض المصالح في مجال الصفقات العمومية سواء على مستوى أعضاء لجان طلب العروض أو على مستوى المتعهدين الذين يجب عليهم أن يوضحوا ضمن التصريح بالشرف أنهم لا يوجدون في وضعية تعارض المصالح؛
- نشر المبلغ التقديري للصفقة المعدُّ من طرف صاحب المشروع في إعلان طلب المنافسة.

(1) عبد الرحيم طه، الواقع التشريعي والسياساتي للمشتريات العامة في فلسطين، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، 2015، ص 19.

(2) الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 022 لسنة 2014 الصَّادر بتاريخ 2014/03/18.

(3) ملف المرسوم الجديد حول الصفقات العمومية، مجلة المالية، عدد 23 أبريل 2014، ص 4.

- انفتاح الأنظمة المؤطرة للصفقات العمومية على إمكانية استعمال مسطرة اختيار العروض بواسطة المناقصات الإلكترونية بالنسبة لصفقات التوريدات العادية.
- التدبير الإلكتروني للطلبات العمومية وخصوصاً من خلال وضع قاعدة معطيات الموردين في أفق نزع الصفة المادية عن الملفات الإدارية للمتنافسين بهدف تمكينهم من التفرغ لتحضير عروضهم.
- التعهد الإلكتروني في إطار مسار إلكتروني لإيداع وتقييم العروض يمكن من تدعيم الشفافية وتبسيط شروط تنافس المقاولات.

ويعتبر المرسوم الرئاسي رقم 10-236 لسنة 2010 المعدل الإطار التنظيمي للصفقات العمومية في الجزائر حيث أكد على احترام مبدأ الشفافية، وذلك في المادة الثالثة (03) منه، التي نصت على وجوب احترام مبادئ الحرية والمساواة والشفافية في إجراءات منح الصفقة العمومية كما أكدت المادة 48 على أن تكون الوثائق والمعلومات المتعلقة بالجانب التقني ومختلف الشروط تحت تصرف المترشحين حتى يتمكنوا من تقديم تعهدات مدروسة. وينص القانون في المادة 21 على أن إعلان المناقصة يُجرى باللغة العربية وبلغة أجنبية واحدة على الأقل. وينشر، إجبارياً، في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي، وعلى الأقل في جريدتين يوميتين وطنيتين موزعتين على المستوى الوطني.

كما نصت على أن إعلان المنح المؤقت للصفقة يدرج في الجرائد التي نشر فيها إعلان المناقصة، عندما يكون ذلك ممكناً، مع تحديد السعر، وآجال الإنجاز وكل العناصر التي سمحت باختيار صاحب الصفقة كما بين قانون الصفقات العمومية المعلومات والبيانات التي يجب أن يتضمنها الإعلان، والتي تمكن المهتمين من الموردين أو المقاولين من اتخاذ القرار حول الدخول في المنافسة، لذلك لا بد أن يحتوي الإعلان على البيانات

التالية: عنوان المصلحة المتعاقدة، ورقم تعريفها الجبائي، كيفية المناقصة موضوع العملية وقائمة موجودة بالمستندات المطلوبة مع إحالة القائمة المفصلة إلى إحكام دفتر الشروط ذات الصلة، مدة تحضير العروض ومكان إيداع العروض والتقديم في ظرف مزدوج مختوم.⁽¹⁾

وفي الكويت تنظّم المشتريات العامة بموجب قانون رقم 49 لسنة 2016 بشأن المناقصات العامة والذي حدّد إجراءات الشراء وأساليب التعاقد، وأكد في المادة 10 على أن تكون كافة الوثائق والإخطارات والقرارات والاتصالات المشار إليها في هذا القانون مكتوبة؛ لتقدميها أو إجرائها من قبل الجهة صاحبة الشأن أو المجلس لأي مناقص أو مقدّم عرض أو من قبله إلى تلك الجهة، وللجهات المختصة بالشراء أن تعمل على استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة، بما في ذلك الوسائل الإلكترونية، لأقصى درجة ممكنة في القيام بإجراءات الشراء ووفقاً للقانون واللائحة، وذلك؛ لتحقيق المزيد من المنافسة والشفافية في عمليات الشراء.

وبالرغم من وجود التشريعات التي تُنظّم موضوع العطاءات والمشتريات العامة في معظم الأقطار العربية إلا أنّ وجود النصوص لا يعني بالضرورة التزاماً بتطبيقها خاصّة وأن هذا القطاع يُعدّ من أهم القطاعات التي يُمكن أن يُشكّل بيئة لبروز مظاهر الفساد خاصة الرشوة نظراً لإمكانية التقاء مصالح بعض المسؤولين المتنفذين في القطاع العام وبعض رجال الأعمال والشركات في القطاع الخاص، وهو ما يقتضي من البرلمانيين تشديد الرقابة البرلمانية على تطبيق المعايير الدقيقة في المشتريات الحكومية، ومطالبة الحكومة بوضع معايير شفافة لهذه الغاية في حال عدم وجودها.

(1) زيد جابر وديجي وهيبية، إجراءات وطرق إبرام الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، file:///C:/

خامساً - إبلاغ الناس

تنصُّ الاتفاقية على أن تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ومع مراعاة ضرورة مكافحة الفساد، ما قد يلزم من تدابير؛ لتعزيز الشفافية في إدارتها العمومية، بما في ذلك ما يتعلق بكيفية تنظيمها واستغلالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، عند الاقتضاء، ويجوز أن تشمل هذه التدابير ما يلي:

(أ) اعتماد إجراءات أو لوائح تمكّن عامة الناس من الحصول، عند الاقتضاء، على معلومات عن كيفية تنظيم إدارتها العمومية واستغلالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، وعن القرارات والصكوك القانونية التي تهّم عامة الناس، مع إيلاء المراعاة الواجبة لصون حرمتهم وبياناتهم الشخصية. (ب) تبسيط الإجراءات الإدارية، عند الاقتضاء، من أجل تيسير وصول الناس إلى السلطات المختصة التي تتخذ القرارات. (ج) نشر معلومات يُمكن أن تضم تقارير دورية عن مخاطر الفساد في إدارتها العمومية.

ما زال العديد من الأقطار في المنطقة العربية تفتقر إلى قانون ينظّم الحق في الوصول إلى المعلومات، بل على العكس ما زالت معظمها تعتمد مبدأً محافظاً بشأن إتاحة المعلومات والسجلات العامة وتعتبرها حكراً على المسؤولين وممنوع على العامة، تحت مبررات وحجج كثيرة أبرزها حماية الأمن القومي. وقد بادرت بعض هذه الأقطار إلى إصدار قانون خاص بهذا الشأن كما هو الحال في الأردن حيث صدر قانون ضمان حق الحصول على المعلومات عام 2007، وقانون الحق في الوصول إلى المعلومات رقم 28 لسنة 2017 في لبنان وقانون أساسي عدد 22 لسنة 2016 المتعلق بحقّ النفاذ إلى المعلومة والوثائق الإدارية في تونس، وقانون الحصول على المعلومات رقم 13 لسنة 2012 في اليمن، وقانون الحق في الوصول إلى المعلومات لسنة 2018 في المغرب.

إِلَّا أَنَّ القوانين المتعلقة بحق الحصول على المعلومات والمقررة في بعض الأقطار العربية لا تخلو من الانتقادات لكونها لا تلتزم بكافة المعايير الدولية التي يجب أن تتضمنها هذه القوانين، ففي الحالة اللبنانية تبرز القيود والعبارات الفضفاضة التي يتضمنها القانون والتحديدات التي يضعها على نوعية المعلومات التي يستطيع المواطن الحصول عليها، وكذلك في قانون حق الحصول على المعلومات في المغرب حيث التوسع في الاستثناءات وسيطرة السلطات الحكومية على الجهة التي يعهد إليها مسؤولية الإشراف على ممارسة المواطنين لحقهم في الاطلاع على المعلومات، وفي الأردن يوجد صعوبات في تصنيف المعلومات بين ما يُمكن نشره وما هو سري والاقتصار على الاطلاع على المعلومات دون حق نسخها أو الحصول على نسخة منها في بعض الأحيان، ووجود تشريعات متعارضة مع القانون، الأمر الذي يفرغ المعايير الدولية في هذا المجال من مضامينها.⁽¹⁾

الأمر الذي يتطلب من البرلمانيين العرب العمل على سنّ تشريعات حق الحصول على المعلومات في أقطارهم في الدول التي لا تتوفر فيها هذه التشريعات والعمل على مواءمتها مع المعايير الدولية في هذا المجال في الدول التي سنّت تشريعات حق الحصول على المعلومات.

سادساً - التدابير المتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة

نظراً لأهمية استقلالية القضاء وما له من دور حاسم في مكافحة الفساد، فقد نصّت الاتفاقية على قيام الدول الاطراف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني ودون مساس باستقلالية القضاء، باتخاذ تدابير؛ لتدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي. ويجوز أن تشمل تلك التدابير قواعد بشأن سلوك أعضاء الجهاز القضائي. ويجوز استحداث وتطبيق تدابير ذات مفعول مماثل للتدابير المتخذة

(1) دراسة الواقع القانوني والإجرائي للمساءلة الاجتماعية في العالم العربي، الشبكة العربية للمساءلة الاجتماعية - أنسا، 2020، ص 32.

عملاً بالفقرة 1 من هذه المادة داخل جهاز النيابة العامة في الدول الأطراف التي لا يُشكّل فيها ذلك الجهاز جزءاً من الجهاز القضائي، ولكن يتمتع باستقلالية مماثلة لاستقلاليتة.

ومن جهة أخرى تمّ إعداد وإصدار مدونات سلوك للجهاز القضائي والنيابة العامة في العديد من الأقطار العربية، ومنها: صدر بموجب قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (3) لسنة 2006 مدونة السلوك القضائي في فلسطين، وفي الأردن صدرت مدونة قواعد السلوك القضائي عن مجلس القضاء الأعلى في العام 2017 وأعيد إصدار مدونة جديدة في عام 2021، وصدرت المدونة في اليمن عام 2012، وفي المغرب تمّ إقرار مدونة القيم القضائية في عام 2009، في إطار تدعيم أسس النزاهة ودرء فرص الفساد، وفي إطار إصلاح قضائي شامل. ولعلّ إقرار هذه المدونة يعتبر تجسيداً لما تطلبتة المادة 11 فقرة 1 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، كما عادت المغرب وأصدرت مدونة الأخلاقيات القضائية في عام 2021، وفي قطر أصدر المجلس الأعلى للقضاء مدونة السلوك القضائي الجديدة لسنة 2020، وفي ليبيا صدرت أول مدونة للأخلاقيات القضائية سنة 2008 بقرار من المجلس الأعلى للمهيات القضائية، وقد تمّ التأكيد عليها وتعديلها بموجب القرار رقم 21 لسنة 2020 عن المجلس الأعلى للقضاء.

ومن الأمثلة على مدونات السلوك للنيابة العامة صدر بموجب قرار رئيس هيئة القضاء العسكري رقم (1) لسنة 2012م مدونة السلوك القضائي للقضاة وأعضاء النيابة العسكرية، كما صدر قرار مجلس القضاء الأعلى الانتقالي رقم (2) لسنة 2020م بمدونة السلوك القضائي لأعضاء النيابة العامة لسنة 2020، وصدرت مدونة قواعد السلوك القضائي لأعضاء النيابة العامة المصرية في عام 2017.

للبرلمانيين مصلحة في استقلالية السلطة القضائية لمكافحة الفساد

لجهاز القضاء والنيابة العامة دورًا بارزًا في ملاحقة وتجريم الفاسدين - تمهيدا لإنزال العقوبة المستحقة - باعتبارها السلطة الأساسية المكلفة بذلك، وهي الضمانة الأساسية للحيلولة دون إفلات الفاسدين من العقاب إعمالاً لمبدأ سيادة القانون، وحتى تقوم السلطة القضائية بواجباتها في هذا المجال يجب أن تتمتع بالاستقلالية والنزاهة والفعالية. والتي مصدرها أحكام الدستور والتشريعات ذات العلاقة التي تسنّها البرلمانات، كما يجب منع التدخل في شؤونها وحمايتها من التأثيرات الخارجية وتحصينها داخلياً وهو ما تُساهم فيه البرلمانات بفاعلية.

سابعاً - القطاع الخاص

تنصُّ الاتفاقية على اتخاذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، تدابير لمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد، ولتعزيز معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات في القطاع الخاص، وتفرض عند الاقتضاء عقوبات مدنية أو إدارية أو جنائية تكون فعّالة و متناسبة و رادعة على عدم الامتثال لهذه التدابير. يجوز أن تتضمن التدابير الرامية إلى تحقيق هذه الغايات ما يلي: (أ) تعزيز التعاون بين أجهزة إنفاذ القانون وكيانات القطاع الخاص ذات الصلة. (ب) العمل على وضع معايير وإجراءات تستهدف صون نزاهة كيانات القطاع الخاص ذات الصلة، بما في ذلك وضع مدونات قواعد سلوك من أجل قيام المنشآت التجارية وجميع المهن ذات الصلة بممارسة أنشطتها على وجه صحيح و مشرف و سليم و منع تضارب المصالح، و من أجل ترويج استخدام الممارسات التجارية الحسنة بين المنشآت التجارية و في العلاقات التعاقدية بين تلك المنشآت و الدولة. (ج) تعزيز الشفافية و اتخاذ تدابير عند الاقتضاء بشأن هوية الشخصيات الاعتبارية و الطبيعية الضالعة في إنشاء و إدارة الشركات. (د) منع إساءة استخدام الإجراءات التي تنظم نشاط كيانات القطاع الخاص، بما في ذلك الإجراءات

المتعلقة بالإعانات والرخص التي تمنحها السلطات العمومية للأنشطة التجارية. (هـ) منع تضارب المصالح بفرض قيود، حسب الاقتضاء ولفترة زمنية معقولة، على ممارسة الموظفين العموميين السابقين أنشطة مهنية أو على عمل الموظفين العموميين في القطاع الخاص بعد استقالتهم أو تقاعدتهم، عندما تكون لتلك الأنشطة أو ذلك العمل صلة مباشرة بالوظائف التي تولّاها أو لئك الموظفون العموميون أو أشرفوا عليها أثناء مدة خدمتهم. (و) ضمان أن تكون لدى منشآت القطاع الخاص، مع أخذ بنيتها وحجمها بعين الاعتبار، ضوابط كافية لمراجعة الحسابات داخلياً تساعد على منع أفعال الفساد وكشفها وضمّان أن تكون حسابات منشآت القطاع الخاص هذه وبياناتها المالية اللازمة خاضعة لإجراءات مراجعة حسابات وتصديق ملائمة بغية منع الفساد، تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير، وفقاً لقوانينها الداخلية ولوائحها المتعلقة بمسك الدفاتر والسجلات، والكشف عن البيانات المالية، ومعايير المحاسبة ومراجعة الحسابات؛ لمنع القيام بالأفعال التالية بغرض ارتكاب أيّ من الأفعال المجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية: (أ) إنشاء حسابات خارج الدفاتر. (ب) إجراء معاملات دون تدوينها في الدفاتر أو دون تبينها بصورة وافية. (ج) تسجيل نفقات وهمية. (د) قيد التزامات مالية دون تبين غرضها على الوجه الصحيح. (هـ) استخدام مستندات زائفة. (و) الإلتلاف المتعمد لمستندات المحاسبة قبل الموعد الذي يفرضه القانون على كل دولة ألا تسمح باقتطاع النفقات التي تُمثّل رشاوى من الوعاء الضريبي، لأن الرشاوى هي من أركان الأفعال المجرّمة وفقاً للمادتين: (15) و(16) من هذه الاتفاقية، وكذلك، عند الاقتضاء، سائر النفقات المتكبدة في تعزيز السلوك الفاسد.

نماذج عربية

يُشكّل القطاع الخاص أحد القطاعات المهمة في الدولة وهو جزء لا يتجزأ من النظام الوطني للنزاهة، وتقع عليه مسؤوليات كبيرة في تحصن ذاته من مظاهر الفساد عبر مجموعة من المتطلبات في هذا المجال، كتطبيق مبادئ الحوكمة، وقيم الشفافية

والإفصاح، ونظم التدقيق والمساءلة الداخلية، كما يقع على عاتق البرلمانات إقرار التشريعات والسياسات والآليات التي تدفع القطاع الخاص إلى الالتزام بقيم النزاهة ومبادئ الشفافية والحوكمة، وحول واقع القطاع الخاص ودوره في مكافحة الفساد في المنطقة العربية يُمكن ملاحظة ما يلي:

في الأردن ما زال هناك العديد من المعوقات أمام تطبيق الحوكمة المؤسسية في الشركات، بعضها قانوني، وكذلك قضايا مثل: تداول السلطة في مجالس الإدارة ومساءلة أعضاء هذه المجالس عن أعمالها، ونشر تقارير مدققي الحسابات عن أداء الشركات، وإن كان قانون الشركات الأردني لعام 1997 قد ألزم إدارة الشركات بإعداد الميزانيات والتقارير السنوية والبيانات المالية وعرضها على الهيئات العامة، وتقديمها لمراقبة الشركات، كما ألزم مجالس الإدارة باتباع قواعد الإفصاح.

وفي فلسطين أعلنت اللجنة الوطنية للحوكمة وهيئة سوق رأس المال الفلسطينية عن انطلاقة العمل بمدونة قواعد حوكمة الشركات في فلسطين في نهاية عام 2009، بعد انتهاء اللجنة الوطنية للحوكمة والفريق الفني من عملية إعداد وإقرار المدونة، والتي استمرّت حوالي سنتين واعتمدت على مبدئي الشراكة والتنسيق مع مؤسسات القطاع الخاص الفلسطيني والمؤسسات الإقليمية والدولية العاملة في نفس المجال، كما تتوفر وفقاً لقانون الشركات وتعليمات سلطة النقد وهيئة سوق رأس المال وقانون مهنة تدقيق الحسابات ومدونة الحوكمة في القطاع الخاص معايير؛ لمراجعة الحسابات ورفع التقارير إلى جهات الاختصاص خاصّة المساهمين.

وتشير المعلومات أن نحو 38 شركة من أصل 47 شركة مدرجة في السوق المالي التزمت بالحد الأدنى للإفصاح باعتباره واجب قانوني في حين توسعت 11 شركة بعملية الإفصاح من تلقاء نفسها، وفي المغرب عمل الاتحاد العام للمقاولات على

استحداث العديد من اللجان منها لجنة الأخلاقيات والحاكمة الرشيدة، ولكنه لم يستطع وضع مدونة لحوكمة شركات القطاع الخاص. وفي البحرين تمّ وضع نظام استرشادي للحوكمة لشركات القطاع الخاص صدر عن وزير الصناعة والتجارة إلا أنه غير ملزم.⁽¹⁾

من جهة أخرى فقد قامت جميع الدول العربية بإصدار قوانين لمكافحة غسل الأموال ومنع تمويل الإرهاب. وقد صدرت معظم هذه القوانين خلال الفترة (2000 - 2005)، وتمّ تحديثها لاحقاً. كما قامت المصارف المركزية في كلّ من: البحرين، وتونس، والسعودية، والسودان، سلطنة عُمان، قطر، الكويت، لبنان، دولة ليبيا، مصر، المغرب، وموريتانيا، واليمن، الأردن، فلسطين، بإصدار تعليمات خاصّة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب للمؤسسات المالية الخاضعة لرقابتها، وكذلك إصدار دليل إرشادي حول مؤشرات الاشتباه بحالات غسل الأموال وتمويل الإرهاب للمؤسسات المالية.⁽²⁾

وعليه ما زال هناك مجالاً واسعاً للعمل أمام البرلمانات والقطاع الخاص في المنطقة العربية؛ لجعل هذا القطاع منخرطاً في جهود مكافحة الفساد رغم التطوّرات التي شهدتها هذا القطاع في السنوات القليلة الماضية تجاه تطبيق الحوكمة المؤسسية وقواعد الإفصاح المتعلقة بالمعلومات والحسابات المالية والأرباح والخسائر والحقوق والامتيازات المالية لمجالس إدارة الشركات، وبدء الحوار حول المسؤولية المجتمعية لهذا القطاع خاصّة في جهود تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد.

(1) سياسات وآليات مكافحة الفساد ودور البرلمانين فيها، منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد»، 2017، ص 65.

(2) غسان أبو موييس، جهود الدول العربية على صعيد مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، صندوق النقد العربي، 2019، ص 5-7.

ثامناً - مشاركة المجتمع

تنص الاتفاقية على أن تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، ضمن حدود إمكاناتها ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي؛ لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل: المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربتة، ولإذكاء وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثله من خطر، وينبغي تدعيم هذه المشاركة بتدابير مثل: (أ) تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع إسهام الناس فيها. (ب) ضمان تيسر حصول الناس فعلياً على المعلومات. (ج) القيام بأنشطة إعلامية تُسهم في عدم التسامح مع الفساد، وكذلك برامج توعية عامة تشمل المناهج المدرسية والجامعية. (د) احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها، ويجوز إخضاع تلك الحرية لقيود معينة، شريطة أن تقتصر هذه القيود على ما ينص عليه القانون وما هو ضروري: 1/ لمراعاة حقوق الآخرين أو سمعتهم. 2/ لحماية الأمن الوطني أو النظام العام أو لصون صحة الناس أو أخلاقهم. على كل دولة طرف أن تتخذ التدابير المناسبة؛ لضمان تعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد ذات الصلة المشار إليها في هذه الاتفاقية، وأن توفر لهم، حسب الاقتضاء، سبل الاتصال بتلك الهيئات لكي يبلغوها، بما في ذلك دون بيان هويتهم، عن أي حوادث قد يرى أنها تُشكل فعلاً مجرماً وفقاً لهذه الاتفاقية.

تتمتع المؤسسات الأهلية المختصة بتعزيز الشفافية ومكافحة الفساد بأهمية خاصة في تعزيز دور البرلمان في مكافحة الفساد بحكم ما تملكه هذه المؤسسات من معلومات وخبرات، رغم أن معظم منظمات المجتمع المدني في المنطقة العربية ما زالت تعاني من الضعف، نظراً لقدرة النظم القائمة على احتوائها وتقييد أنشطتها، والتمتع بحق حلها، وفي الكثير من الأقطار العربية تتعرض مبادراتها وأنشطتها للقيود والتشكيك.

نماذج عربية

تُعدُّ الجمعية المغربية لمحاربة الرشوة من أبرز الجمعيات غير الحكومية الفاعلة في مجال مكافحة الفساد، حيث أعدت عشرات الدراسات والتقارير في هذا المجال، كما عملت على تنظيم الكثير من حملات الضغط المتعلقة بقضايا وسياسات وقوانين ذات صلة بمكافحة الفساد.

وفي اليمن منظمة برلمانيون يمنيون ضد الفساد التي أنشئت عام 2005، وقد تعرضت هذا المنظمة لمضايقات السُّلطة ولم يتم منحها ترخيص رسمي، وقد تمَّ اقتحام مقرِّ المنظمة ونهب محتوياتها في ظلِّ الأحداث الجارية في اليمن منذ عام 2014.

وفي الأردن يوجد اهتمامٌ متزايدٌ بقضايا مكافحة الفساد من قِبَل مؤسسات المجتمع المدني حيث يوجد عدد من المؤسسات المتخصصة في هذا المجال مثل: جمعية الشفافية الأردنية، ومؤسسة رشيد للنزاهة والشفافية.

وفي البحرين وفي مجال مكافحة الفساد تبرز الجمعية البحرينية للشفافية، حيث عملت على العديد من المشاريع والمبادرات الهادفة إلى إشراك المجتمع المدني في جهود مكافحة الفساد.

وفي فلسطين يعتبر الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان أبرز مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني في مكافحة الفساد، حيث يقوم الائتلاف بعشرات النشاطات في هذا المجال، من دراسات ونشر للمعلومات، وتقديم الدعم لضحايا ومتضرري قضايا الفساد، وتنظيم حملات الضغط والمناصرة لإقرار التشريعات والسياسات التي تتعلق بتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد في المجتمع الفلسطيني.⁽¹⁾

(1) سياسات وآليات مكافحة الفساد، مصدر سابق، ص 87 - 89.

تاسعاً - حماية المبلّغين

تنظر كل دولة طرف في أن تُدخِل في صلب نظامها القانوني الداخلي تدابير مناسبة؛ لتوفير الحماية من أي معاملة لا مصوّغ لها لأي شخص يقوم، بحسن نية ولأسباب وجيهة، بإبلاغ السلطات المختصة بأي وقائع تتعلّق بأفعال مجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية.

أصدر العديد من الأقطار العربية تشريعات تتعلّق بحماية المبلّغين والشهود والخبراء في قضايا الفساد، ومنها: قانون حماية كاشفي الفساد رقم 83 لسنة 2018 في لبنان، القانون الأساسي رقم 10 لسنة 2017 المتعلّق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلّغين في تونس، وفي المغرب ظهير شريف رقم 1.11.164 بتاريخ 19 من ذي القعدة 1432 (17 أكتوبر 2011) بتنفيذ القانون رقم 37.10 القاضي بتغيير وتتميم القانون رقم 22.01 المتعلّق بالمسطرة الجنائية، في شأن حماية الضحايا والشهود والخبراء والمبلّغين، فيما يخصّ جرائم الرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ وغيرها، وقرار مجلس الوزراء رقم (7) لسنة 2019 م بنظام حماية المبلّغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم في فلسطين، ونظام حماية المبلّغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم رقم 62 لسنة 2014 في الأردن، كما تمّ تعديل قانون الإجراءات الجزائية بموجب الأمر رقم 02/15 لعام 2015 بإدراج فصل سادس بعنوان - حماية الشهود والخبراء والضحايا. وفي العراق أصدر مجلس الرئاسة بتاريخ 26-8-2008، قانوناً يُسمّى قانون مكافأة المخبرين، يهدف هذا القانون إلى تشجيع من يقدم أخباراً يؤدي إلى استعادة الأصول والأموال المملوكة للدولة والقطاع العام أو الكشف عن جريمة السرقة أو الاختلاس أو تزوير المحررات الرسمية أو عن حالات الفساد الإداري وسوء التصرف من خلال مكافأة المخبر.

ويبرز هنا دور البرلمان في حث الحكومة وسؤالها حول إقرار مقترح قانون لحماية المبلغين عن جرائم الفساد في الدول التي لم يصدر بها بعد ومدى تطبيقه في الدول التي صدر فيها، لما لهذا الموضوع من أثر في كشف وملاحقة هذه الجرائم.

عاشراً - التعاون بين السلطات الوطنية

تتخذ كل دولة طرف، وفقاً لقانونها الداخلي، ما قد يلزم من تدابير؛ لتشجيع التعاون بين سلطاتها العمومية، وكذلك موظفيها العموميين، من جانب، وسلطاتها المسؤولة عن التحقيق في الأفعال الإجرامية وملاحقة مرتكبيها، من جانب آخر. ويجوز أن يشمل ذلك التعاون: (أ) المبادرة بإبلاغ السلطات الأخيرة، حيثما تكون هناك أسباب وجيهة للاعتقاد بأنه جرى ارتكاب أي من الأفعال المجرمة وفقاً للمواد 15 و21 و23 من هذه الاتفاقية؛ أو (ب) تقديم جميع المعلومات الضرورية إلى السلطات الأخيرة، بناءً على طلبها.

نماذج عربية

تقتضي أعمال التقييم الذاتي الخاص باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وعملية الاستعراض مدى الالتزام باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في دورتها الأولى والثانية، والتي ينتج عنها إعداد تقارير تسلّم لسكرتارية مؤتمر الدول الأطراف في مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC) في فيينا النمسا تشكيل لجان وطنية للتنسيق والصياغة تضم ممثلين عن مختلف السلطات ذات العلاقة ويعتبر هذا التنسيق بين مختلف الهيئات الوطنية أحد أشكال الاستجابة لمتطلبات المادة 38 من تعاون بين السلطات الوطنية. كما أن إعداد واعتماد وتنفيذ استراتيجيات مكافحة الفساد تتم بشكل تشاركي وبالتعاون بين السلطات الرسمية وكذلك بالشراكة مع مؤسسات المجتمع المدني.

فقد اعتمدت هيئة مكافحة الفساد في فلسطين نهجاً تشاركياً في عملية التخطيط الاستراتيجية عبر القطاعي من خلال سلسلة من الأنشطة، أتاحت الفرصة من خلالها لجميع الشركاء، من القطاع العام والخاص، والمجتمع المدني والمؤسسات الدولية، للمشاركة في تحليل الوضع وتحديد الأولويات في القطاعات المختلفة عبر آليات الحوار وتبادل الأفكار والمواقف والتوافق، للوصول إلى رؤية مشتركة للجميع للقضاء على الفساد.⁽¹⁾

وتتضمن الإستراتيجية الوطنية للحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد في تونس وفي إطار غايتها السادسة توضيح دور مختلف الفاعلين العموميين المتدخلين في مجال الحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد وتحسين التنسيق فيما بينها.⁽²⁾

ويبرز هنا دور البرلمان في حث حكومته على التنسيق بين أجهزتها الحكومية، وأن يراقب ويوجه السؤال للحكومة عن مدى التنسيق بين سلطاتها في هذا الإطار، إضافة إلى حثه للحكومة ومواكبتها لها بأن تنجز مثل هذه التقارير.

حادي عشرًا - التدريب والمساعدة التقنية

تعزز الدول الأطراف، بالقدر اللازم، جهودها الرامية إلى تحقيق أقصى زيادة ممكنة في الأنشطة العملية والتدريبية المضطلع بها في المنظمات الدولية والإقليمية.

تتطلب جهود مكافحة جرائم الفساد ومتحصلاتها تعاوناً دولياً كفوئاً. وتحقيق ذلك يتطلب المشاركة في الجهود الإقليمية والدولية، في إطار الاتفاقيات والمنظمات الدولية العاملة في مجال مكافحة الفساد، ويشمل ذلك التعاون وتبادل المعلومات في

(1) هيئة مكافحة الفساد، الإستراتيجية الوطنية عبر القطاعية؛ لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد 2020-2022، ص 7.

(2) الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، الإستراتيجية الوطنية للحكومة ومكافحة الفساد 2016-2020، ص 3.

مجال التحقيق المشترك في قضايا الفساد وتسليم المجرمين واسترداد الموجودات، كما أن المسؤولية عن التحقيق في جرائم الفساد تحتاج إلى وجود آلية واضحة للمساعدة القانونية المتبادلة وتبادل المعلومات على المستوى الثنائي والدولي، ومن ثمَّ فإنَّ الانضمام للاتفاقيات الدولية والإقليمية ذات العلاقة مثل: الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد واتفاقية الرياض العربية للتعاون القضائي ومنظمة الشرطة الدولية الإنتربول وغيرها من الاتفاقيات يُعدُّ أمرًا مهمًّا لدعم جهود مكافحة الفساد، يُضاف إلى ذلك التعاون الدولي والإقليمي والثنائي في مجال تبادل الخبرات الفنية والتدريب.

هنا يتلخص دور البرلمان في حثِّ حكومته على الانخراط في مبادرات مكافحة الفساد الإقليمية والدولية.

هذا الدليل

يساهم هذا الدليل الصادر عن منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد (ARPAC) وهي الفرع العربي للمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد (GOPAC)، في تعريف البرلماني العربي بالأدوات والوسائل القانونية المتاحة أمامه للمساهمة في تفعيل نصوص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بغية تمكينه من تحديد المدخل المناسب لممارسة دوره كممثل شرعي للمواطنين وعضو فاعل في السلطة التشريعية. فهو يساعد البرلماني العربي في حث دولته على مصادقة الاتفاقية، ويعزز من قدرته على لعب دور نشط في تنفيذ الاتفاقية، ومتابعة التدابير التي تتخذها السلطة التنفيذية في هذا الصدد بما يشمل صلاحية البرلمان الخاصة بسن وإقرار القوانين الجديدة وتعديل القوانين المرعية الإجراء؛ لتتوافق ومواد الاتفاقية. كما يساهم في تحفيز التواصل والتعاون بين البرلمانيين العرب وتشجيعهم على تبادل الخبرات فيما بينهم، من خلال عرض نماذج وأمثلة وقوانين وعدة قرارات من البلدان العربية.

“

قن نحن:

منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد (ARPAC) هي الفرع العربي للمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد (GOPAC) وهي منظمة غير حكومية، لا تبغي الربح تهدف بشكل أساسي إلى جمع البرلمانيين والناشطين بالشأن العام، وتقوية قدراتهم في مكافحة الفساد وتعزيز المساءلة والشفافية وحكم القانون.

تأسست المنظمة في مؤتمر برلماني إقليمي عُقد في بيروت في تشرين الثاني / نوفمبر ٢٠٠٤ بدعم من برنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP-POGAR).

ويرأس منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد العضو السابق في مجلس الأمة الكويتي، وعضو اللجنة التنفيذية للمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد الدكتور ناصر جاسم الصانع، وتتخذ المنظمة من بيروت مقراً لها. وقد تم حتى هذا التاريخ إنشاء ثمانية فروع وطنية للمنظمة.

ISBN: 978-1-78752-550-4



Mob:+965-51000197
info@aafaqpublishing.com
www.aafaqpublishing.com

