

الفصل الثاني
أهم التطبيقات لمكافحة الفساد
اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
ومنظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد
ولجنة الشفافية والنزاهة في مكافحة الفساد في مصر

الفصل الثاني

أهم التطبيقات لمكافحة الفساد

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

ومنظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد

ولجنة الشفافية والنزاهة في مكافحة الفساد في مصر

تمهيد وتقسيم :

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي نراها بحق إفاقة باكرة على الآثار المنظورة لأوجه الفساد بمختلف بواعثه ومجالاته، تطوراً هاماً في تاريخ الإنسانية، ذلك أنه، وللمرة الأولى، يتم التوصل إلى اتفاق المجتمع الدولي حول عدد من المفاهيم التي تحكم العمل القانوني في مجال الممارسات التي اصطلح على اعتبارها فساداً، وقد أوضحت هذه الاتفاقية خطورة ما يطرحه الفساد من مشاكل ومخاطر على استقرار المجتمعات وأمنها، وخطورة الصلات القائمة بين الفساد وسائر أشكال الجريمة، وخصوصاً الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية بما فيها غسل الأموال، مما يقوض مؤسسات الديمقراطية وقيمها الأخلاقية والعدالة ويعرض التنمية المستدامة وسيادة القانون للخطر. كما عبرت الاتفاقية عن الاقتناع بأن اكتساب الثروة الشخصية بصورة غير مشروعة يمكن أن يلحق ضرراً بالغاً بالمؤسسات الديمقراطية والاقتصاديات الوطنية وسيادة القانون، وبأن منع الفساد والقضاء عليه مسؤولية تقع على عاتق جميع الدول بالتعاون مع المجتمع والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي.

واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد^(١)، على ما نلمس من نصوصها، لم تقف عند حد المناشدة أو حث الدول على سن تشريعاتها أو تعديلها على

(١) د. عبدالمجيد محمود عبدالمجيد، المواجهة الجنائية للفساد في ضوء الاتفاقيات الدولية والتشريع المصري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١٠، ص ١٠٤.

نحو يضمن مواجهة الفساد في عبارات عامة فضفاضة، بل عمدت الاتفاقية إلى تقرير أحكام واضحة نتجت عنها كافة العناصر التي تتألف منها وسائل المكافحة المتنوعة، ومن ذلك بيان الجرائم المتصور أن يرتكبها الجناة ببلوغ مآربهم، والوسائل الضامنة لحسن تطبيق أحكام الاتفاقية.

وتعد منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد منظمة فريدة في نوعها أخذت على عاتقها محاربة الفساد على أساس أن الفساد عملية غير أخلاقية ويمكن بناء تحالف دولي واسع لمحاربته.

وعلى الصعيد الوطني أصبح الحديث عن الشفافية والنزاهة يحتل أهمية متزايدة في مكافحة الفساد فأصدر وزير الدولة للتنمية الإدارية بتاريخ ٢٠٠٧/١٠/٣ القرار رقم (٨٦) لسنة ٢٠٠٧ بإنشاء لجنة الشفافية والنزاهة، ونصت المادة الأولى من هذا القرار على أن "تشكل لجنة دائمة بوزارة التنمية الإدارية" تسمى "لجنة الشفافية والنزاهة"، وتختص اللجنة باستكمال أعمال الوزارة في دراسة سبل واقتراح آليات تعزيز ودعم الشفافية والمحاسبة ومكافحة الفساد بوحدة الجهاز الإداري بالدولة والقطاعات الحكومية والعامه، وذلك استهداء بملاحظات مجلس الوزراء على التقرير الخاص بالنزاهة والشفافية وقرارات اللجنة الوزارية الخاصة ببحث موضوع مكافحة الفساد، وذلك بالتنسيق والتعاون الكامل مع الأجهزة المعنية بالدولة، مع رصد ومراقبة ظواهر الفساد الإداري، ومتابعة التزامات مصر الدولية في مجالاتها^(١).

وبناءً على ما تقدم سوف نتناول هذا الفصل من خلال المباحث الثلاث التالية:

المبحث الأول : اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

المبحث الثاني : منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد ولجنة الشفافية والنزاهة لمكافحة الفساد.

المبحث الثالث : الإفصاح الحكومي ووثيقة الالتزام بعدم تعارض المصالح لذوي المناصب العامة في الدولة كوسيلة لمحاربة الفساد.

(١) د. غادة موسى، دور لجنة الشفافية والنزاهة في مكافحة الفساد، مطبوعات مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، القاهرة، ص ١٣.

المبحث الأول

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تمهيد وتقسيم :

تعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أول اتفاقية عالمية ملزمة ضد الفساد، حيث صعدت أفعال مكافحة الفساد إلى الساحة الدولية، واشترطت على الدول الأطراف، أن تعتمد تدابير تشريعية وغيرها من التدابير، ليس فقط لتجريم أشكال الفساد الأساسية، مثل الرشوة واختلاس الأموال العامة، ولكن أيضاً لتجريم استغلال النفوذ، وإخفاء عائدات الفساد، وغسل هذه العائدات. وجاءت معظم الأحكام إلزامية، ولكن احتفظت الاتفاقية للقانون الداخلي للدولة الطرف بتوصيف الأفعال المجرمة وتوصيف الدفوع القانونية المنطبقة والمبادئ القانونية التي تحكم مشروعية السلوك، وبوجوب الملاحقة والمعاقبة على تلك الجرائم وفقاً لذلك القانون (المادة ٩/٣٠ من الاتفاقية).

ولقد كان المشرع المصري سباقاً في أحكام التجريم التي نصت عليها الاتفاقية، وذلك قبل صدورها أو انضمام مصر إليها، وذلك بتأثيره كافة الصور الإجرامية المنصوص عليها في الاتفاقية، بل إنه قد ذهب إلى ما لم تذهب إليه الاتفاقية بتجريمه صوراً من الأنشطة الإجرامية التي لم تتطرق إليها الاتفاقية، وهي من الخطورة بمكان بحيث كان يجب على واضعي الاتفاقية النص عليها وتأثيرها. ومن أهم تلك الصور تجريم الاستيلاء على المال العام والإضرار العمدي - أحد ركائز الدولة الحديثة. ويقوم أشخاص ذلك الجهاز من الموظفين العموميين ومن في حكمهم بدور بالغ الأهمية في تسيير مهامه الخدمية من خلال ما يضطلعون به من وظيفة عامة لذلك كان يجب أن تكون الوظيفة العامة محلاً لتنظيم قانوني دقيق من مختلف جوانبها الاقتصادية والإدارية والجنائية إلى الحد الذي يمكن معه القول بتوافر عناصر ما يمكن تسميته بالنظام القانوني للوظيفة العامة^(١).

(١) ولعل القانون الجنائي الإداري le droit pénal administrative هو ذلك الفرع المؤهل لتجميع وتأصيل كافة مظاهر السلوك غير السوي الموصوفة جرائم والتي تقع من الموظفين ومن في حكمهم بمناسبة علمهم في مرافق الدولة الإدارية وما يتبعها من أجهزة.

فجريمة الرشوة من حيث الأصل هي إتجار موظف في أعمال وظيفته (traffic de function) من خلال اتفائه أو تفاهمه مع صاحب الحاجة على القيام بعمل أو الامتناع عن عمل يدخل في نطاق وظيفته مقابل فائدة أو عطية يعرضها صاحب الحاجة على الموظف فيقبلها.

فجريمة الرشوة هي جريمة موظف عام يتجر في أعمال وظيفته، أو يخل بواجبات وظيفته، لذلك قيل أنها تنتمي إلى جرائم "ذوي الصفة الخاصة"^(١).

وقد اتسع نطاق جريمة الرشوة من حيث الأشخاص، فلم يعد ارتكاب الجريمة قاصراً على الموظف العام بمعناه الاصطلاحي، وإنما اتسع ليشمل انخبراء، والمحكمين، والمكلفين بخدمة عامة، إذ اعتبرهم المشرع في حكم الموظفين العموميين^(٢).

واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تتضمن ثمانية فصول على النحو التالي :

الفصل الأول : أحكام عامة (مادة ١ إلى مادة ٤).

الفصل الثاني : التدابير الوقائية (مادة ٥ إلى مادة ١٤).

(١) ذلك أن ممارسة الموظف لسلطات وظيفته قد يعطيه القدرة على الاتجار بها، لذلك فإن هيئة الوظيفة وصورة الدولة التي يمثلها تهتز في أعين الأفراد إذا تاجر الموظف بأعمال وظيفته، وهي فئة من الجرائم تخضع لأحكام خاصة أهمها أنه لا يتصور أن يعد فاعلاً لها إلا من يحمل الصفة التي يحددها القانون، أما من لا يحملها فيجوز أن يعد شريكاً فحسب، ومن أمثلتها جريمة المكافأة اللاحقة (مادة ١٠٥ مكرراً عقوبات)، جريمة الرءاء أو التوصية أو الوساطة (مادة ١٠٥ عقوبات)، جرائم اختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر (المواد ١١٢ إلى ١١٩ مكرراً عقوبات)، جريمة التزوير المادي في المحررات بمعرفة موظف عام في أثناء تأدية وظيفته (مادة ٢١١ عقوبات).

(٢) وقانون العقوبات الفرنسي الصادر في سنة ١٨١٠ اقتصر على تجريم رشوة الموظفين العموميين، إلا أنه بموجب القانون الصادر في ١٣/٥/١٨٦٣ وسع نطاق الرشوة فشملت نصوص المادتين ١٧٧، ١٧٩ رشوة الخبراء سواء أكانوا معنيين من قبل المحكمة أم بمعرفة الخصوم، للمزيد راجع :

VASSONE (Ijan) et BRNAND (Camile), Répertoire de droit penal et de procedure pénale, dalloz, 1967, 1, t, vo. Corruption, no. 1.

الفصل الثالث : التجريم وإنفاذ القانون (مادة ١٥ إلى مادة ٤٢).

الفصل الرابع : التعاون الدولي (مادة ٤٣ إلى مادة ٥٠).

الفصل الخامس : استرداد الموجودات (مادة ٥١ إلى مادة ٥٩).

الفصل السادس : المساعدة وتبادل المعلومات (مادة ٦٠ إلى مادة ٦٢).

الفصل السابع : آليات التنفيذ (مادة ٦٣ إلى مادة ٦٤).

الفصل الثامن : أحكام ختامية (مادة ٦٥ إلى مادة ٧١).

وبناءً على ما تقدم سوف نتناول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من خلال المطالب الثلاثة التالية :

المطلب الأول : الإطار العام لمكافحة الفساد في الاتفاقية.

المطلب الثاني : المنهج التشريعي لمكافحة الفساد في الاتفاقية.

المطلب الثالث : التدابير الوقائية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

المطلب الأول

الإطار العام لمكافحة الفساد في الاتفاقية

في إطار سعيها لإنشاء أطر قانونية توفر المناخ الملائم لإرساء دولة الحق والقانون على المستويين الوطني والعالمي، قامت الأمم المتحدة بوضع اتفاقية شاملة لمكافحة الفساد، تمثل صكاً دولياً بالغ الأهمية لأسباب ثلاثة^(١): أولها أنها اتفاقية عالمية النطاق اشترك في أعمالها التمهيدية وفي المفاوضات التي سبقت إقرارها أكثر من مائة وعشرين دولة، بالإضافة إلى العديد من ممثلي المنظمات الدولية والحكومية والأهلية. وهي بذلك تعتبر استكمالاً وتتويجاً لسلسلة من الاتفاقيات والصكوك الإقليمية في مجال مكافحة الفساد. وثانيها أن هذه الاتفاقية تشكل إستراتيجية شاملة لمكافحة الفساد تعتمد على اتخاذ مجموعة

(١) المستشار د. سري محمود صيام، دور أجهزة القضاء والتنفيذ في مكافحة الفساد، ندوة وزارة الداخلية، كلية الشرطة، معهد تدريب الضباط، دور الشرطة في مكافحة الفساد الإداري، ٢٣-٢٤ فبراير ٢٠٠٤، ص ١٥-١٧.

من التدابير التشريعية وغير التشريعية، وتنشئ لنفسها آلية لمراقبة التنفيذ من خلال مؤتمر الدول الأطراف، وتستهدف تحقيق التعاون القضائي بين الدول الأطراف على كافة أصعدة مكافحة ظاهرة الفساد. وثالثها أنها أعلنت وبجلاء عن إرادة دولية صادقة لمناهضة شاملة للفساد ومنظومة جنائية دولية تركز أهم دعائمها على مكافحة غسل العائدات المالية الناجمة عن كافة جرائم الفساد، والتزاماً بتعديل التشريعات الوطنية وفاءً بالالتزامات الدولية التي تفرضها هذه الاتفاقية بتجريم أنشطة الفساد كافة وملاحقة مرتكبيها وتوقيع الجزاءات الرادعة عليهم، فضلاً عن اتخاذ تدابير المنع والوقاية التي عيّنت الاتفاقية ببيانها، والالتزام بالأحكام المتعلقة بآلية المتابعة، على نحو ما قرره الدول أطراف الاتفاقية^(١).

أهم الأحكام التي تضمنتها الاتفاقية في مجال مكافحة الفساد :

تضمنت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أحكاماً شتى ومستحدثة في مجال مكافحة ظاهرة الفساد، وتمثل هذه الأحكام في مجملها تطوراً نوعياً هاماً سواء على صعيد وسائل وأدوات مكافحة هذه الظاهرة على أرض الواقع أو من خلال استحداث بعض المفاهيم والآليات القانونية التي تفرضها ظاهرة تتجاوز بطبيعتها حدود الدول، لاسيما في الشق الخاص بنقل أو تهريب الأموال لمتحصلة عن جرائم الفساد.

ويمكن القول إن أهم الأحكام التي اشتملت عليها الاتفاقية، إما أحكام عامة تتعلق بسياسات مكافحة الفساد والأطر المؤسسية اللازمة لذلك، وإما أحكام متعلقة بالإطار التشريعي لتجريم أفعال الفساد، وإما أحكام مخصصة لنظام الإجرائي لملاحقة جرائم الفساد والمتهمين بارتكابه. وفيما يلي سنتناول الأحكام العامة للاتفاقية بالتفصيل :

(١) المستشار د. سري محمود صيام، المرجع السابق، ص ١٥-١٧.

الأحكام العامة :

وتتمثل في الهدف من الاتفاقية، وشمولية نطاق تطبيقها، وترسيخ القيم السياسية والاجتماعية المعززة لثقافة الشفافية والنزاهة والمساءلة، والاهتمام بالسياسات الوقائية المصاحبة لمكافحة الفساد.

١- الهدف من الاتفاقية :

تهدف الاتفاقية، حسبما تنص عليه مادتها الأولى، إلى تحقيق الأغراض الآتية :

(أ) ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد صورة أكفاً وأنجح.

(ب) ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد بما في ذلك مجال استرداد الموجودات.

(ج) تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشئون العمومية والممتلكات العمومية.

وقد أوضحت ديباجة الاتفاقية بدورها عدداً من الأهداف الأخرى المتمثلة في:

- توفير المساعدة التقنية التي يمكن أن تؤدي دوراً هاماً بما في ذلك طرق تدعيم الطاقات وبناء المؤسسات في تعزيز قدرة الدول على منع الفساد ومكافحته بصورة فعالة.

- العمل على منع وكشف وردع التحويلات الدولية للأموال والأصول المكتسبة بصورة غير مشروعة، وتعزيز التعاون الدولي في مجال استردادها.

٢- شمولية نطاق تطبيقها :

يتسم نطاق تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بالشمولية على نحو يكفل تطبيق الأحكام الواردة بها على كافة مراحل ومستويات مكافحة جرائم الفساد، سواء كان ذلك قبل وقوعها (التدابير الوقائية)، أو بعد وقوعها (من خلال التحري والملاحقة)، أو تتبع العائدات المتحصلة عنها (عن طريق

استرداد الأموال المتحصلة من جرائم الفساد^(١). كما يتضح شمول نطاق تطبيق هذه الاتفاقية من أن تنفيذ أحكامها لا يتوقف بالضرورة على كون جرائم الفساد المشمولة بالاتفاقية قد ترتب عليها ضرراً بأمالك الدولة^(٢) من عدمه.

٣- ترسيخ القيم السياسية والاجتماعية المعززة لمكافحة الفساد :

من الصعب تصور مكافحة فعالة لظاهرة الفساد دون الاهتمام بترسيخ ما تفرضه القيم السياسية والاجتماعية التي تؤثر وجوداً أو عدماً في مكافحة الفساد أو تغلغله وانتشاره، ولعل أهم هذه القيم التي انشغلت الاتفاقية بالتأكيد عليها والعمل على تعزيزها هي :

(أ) تأكيد النزاهة والمساءلة وسيادة القانون^(٣).

(ب) دعم استقلال القضاء والتأكيد على نزاهته^(٤).

(١) وهو ما يستفاد من الفقرة ١ من المادة ٣ من الاتفاقية التي تنص على أنه: "١- تنطبق هذه الاتفاقية، وفقاً لأحكامها، على منع الفساد والتحري عنه وملاحقة مرتكبيه، وعلى تجميد وحجز وإرجاع العائدات المتأتية من الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية".

(٢) وهو ما يستخلص من الفقرة ٢ من المادة ٣ من الاتفاقية التي تنص على أنه "٢- لأغراض تنفيذ هذه الاتفاقية، ليس ضرورياً أن تكون الجرائم المبينة فيها قد ألحقت ضرراً أو أذى بأمالك الدولة، باستثناء ما تنص عليه خلافاً لذلك.

(٣) حيث تنص الفقرة ١ من المادة ٥ من الاتفاقية على أن "١- تقوم كل دولة طرف وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة"، كما تكرر الإشارة لقيمة الشفافية في المادة ١١ من الاتفاقية.

(٤) وهو المعنى الذي تؤكد عليه المادة (١١) من الاتفاقية بقولها "١- نظراً لأهمية استقلالية القضاء وما له من دور حاسم في مكافحة الفساد، تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني ودون مساس باستقلالية القضاء، تدابير لتدعيم النزاهة ودرء فرض الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي، ويجوز أن تشمل تلك التدابير قواعد بشأن سلوك أعضاء الجهاز القضائي. ٢- يجوز استحداث وتطبيق تدابير ذات مفعول مماثل للتدابير المتخذة عملاً بالفقرة ١ من هذه المادة داخل جهاز النيابة العامة في الدول الأطراف التي لا يشكل فيها ذلك الجهاز جزءاً من الجهاز القضائي ولكن يتمتع باستقلالية مماثلة لاستقلالته".

- (ج) نشر التوعية داخل المجتمع، وضرورة مشاركة المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية النشطة في منع الفساد ومحاربتة، وإذكاء وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثلته من خطر^(١).
- (د) ترسيخ واعتماد مبادئ الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والإنصاف والأهلية في مجال التوظيف في القطاع العام في الدولة^(٢).
- (هـ) تعزيز الشفافية السياسية المرتبطة بقضية تمويل الأحزاب السياسية^(٣).

(١) ويتم ذلك من خلال مجموعة من التدابير التي تنص عليها المادة ١٣ من الاتفاقية وهي :

- (أ) تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع الناس فيها.
- (ب) ضمان تيسير حصول الناس فعلياً على المعلومات.
- (ج) القيام بأنشطة إعلامية تسهم في عدم التسامح مع الفساد، وكذلك برامج نوعية 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 :
١. لمراعاة حقوق الآخرين أو سمعتهم.
 ٢. لحماية الأمن الوطني أو النظام العام أو لصون صحة الناس أو أخلاقهم.
 ٣. 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 بها لكي يبلغوها، دون بيان هويتهم، عن أي حوادث قد يرى أنها تشكل فعلاً مجرماً وفقاً لهذه الاتفاقية.

- (٢) وهو ما تشير إليه الفقرة الفرعية (أ) من المادة ٧ من الاتفاقية.
- (٣) وفي هذا المعنى تنص الفقرة ٣ من المادة ٧ من الاتفاقية على أن "٢- 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 ...".

٤- الاهتمام بالسياسات الوقائية لمكافحة الفساد:

وهي مجموعة من السياسات التي تسبق وتعزز دور الترسانة التشريعية العقابية في ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد، ولعل أهم هذه السياسات التي اشتملت عليها الاتفاقية هي :

(أ) وجود هيئات تضطلع بمكافحة الفساد وقائياً من خلال عدة وسائل من أهمها التقييم الدوري للسلوك والتشريعات القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة بهدف تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته، وتعاون الدول الأطراف فيما بينها ومع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة على تعزيز وتطوير التدابير الوقائية لمكافحة الفساد، بما يشمل ذلك التعاون من المشاركة في البرامج والمشاريع الرامية إلى منع الفساد^(١).

(ب) نشر وتعميم المعرفة المتعلقة بمنع ومكافحة الفساد.

(ج) منح الهيئات التي تضطلع بدور في مكافحة الفساد، وفقاً للمبادئ الأساسية للنظام القانوني في كل دولة، وما يلزمها من الاستقلالية حتى تتمكن من القيام بوظائفها بصورة فعالة وبمناى عن أي تأثير أو تدخل في شئونها لا مسوغ له، وتوفير ما يلزمها من موارد مالية، وموظفين متخصصين، وإمداد هؤلاء الموظفين بما قد يحتاجونه من دورات تدريبية تؤهلهم لما قد يضطلعون به من مهام في شأن هذه المكافحة، ولمزيد من تفعيل هذه السياسة الوقائية فإن الاتفاقية أوجبت على كل دولة طرف القيام بإبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة باسم وعنوان السلطة أو السلطات التي يمكن أن تساعد الدول الأطراف على وضع وتنفيذ تدابير محددة لمنع ومكافحة الفساد^(٢).

(د) اتخاذ الإجراءات المناسبة في مجال القطاع العام لاختيار وتدريب الأفراد

(١) وهو ما يستخلص من المادة (٥) من الاتفاقية.

(٢) وهو ما تنص عليه المادة (٦) من الاتفاقية.

لتولي المناصب العمومية التي تعتبر بصفة خاصة عرضة للفساد وضمان تناوبهم على المناصب عند الاقتضاء، ووضع جداول أجور منصفة مع مراعاة مستوى النمو الاقتصادي للدولة الطرف المعنية^(١).

(٥) وضع مدونات سلوك للموظفين العموميين، بهدف تعزيز النزاهة والأمانة والمسؤولية وضمان الأداء الصحيح والمشرّف للوظائف العمومية، وفي هذا الإطار فقد دعت الاتفاقية الدول الأطراف إلى أن تأخذ في الاعتبار المبادرات ذات الصلة التي اتخذتها المنظمات الإقليمية والأقاليمية والمتعددة الأطراف، ومنها المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين المرفقة بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٥٩/٥١ المؤرخ ١٢ ديسمبر ١٩٩٦^(٢).

(و) وضع النظم واتخاذ التدابير التي تلزم الموظفين العموميين بالإفصاح للسلطات المعنية عما لهم من أنشطة خارجية، وعمل وظيفي، واستثمارات، وموجودات، وهبات، أو منافع أخرى قد تؤدي إلى تضارب في المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين^(٣).

(ز) تنظيم المشتريات العمومية وإدارة الأموال العامة على نحو يقوم على الشفافية والتنافس والمعايير الموضوعية في اتخاذ القرارات، وذلك في مجال إجراء المناقصات وعقود الشراء وإقامة نظام فعال لمراجعة النظم الداخلية بما في ذلك إنشاء نظام فعال للطعن في القرارات الإدارية ضماناً لوجود سبل قانونية للتظلم تؤدي إلى الإنصاف في حالة عدم اتباع القواعد أو الإجراءات المقررة في هذا الشأن^(٤).

(١) وهو ما تنص عليه الفقرتان الفرعيتان (ب) و(ج) من الفقرة ١ من المادة ٦ من الاتفاقية.

(٢) وقد أفصحت عن هذه المدونة وما اشتملت عليه المادة ٨ من الاتفاقية.

(٣) وهو ما تنص عليه الفقرة ٥ من المادة ٨ من الاتفاقية.

(٤) وقد وردت هذه التدابير وغيرها في إطار تنظيم المشتريات وإدارة الأموال العمومية ضمن المادة ٩ من الاتفاقية.

ح) الاهتمام بالمكافحة الوقائية لجرائم الفساد في القطاع الخاص، وذلك من خلال تعزيز التعاون بين أجهزة إنفاذ القانون، وكيانات القطاع الخاص ذات الصلة، والعمل على وضع معايير وإجراءات وضوابط سلوكية تستهدف صون نزاهة هذا القطاع بما يضمن قيام المنشآت التجارية وجميع المهن ذات الصلة بأنشطتها على وجه صحيح ومشرف^(١).

ط) إنشاء نظام داخلي للرقابة والإشراف على البنوك والمؤسسات المالية غير المصرفية، بما في ذلك الأشخاص الطبيعيين أو الاعتبارية التي تقدم خدماتها في مجال نقل وتحويل الأموال أو كل ما له قيمة، ويدخل ذلك ضمن إطار تدابير منع ومكافحة غسل الأموال^(٢).

ي) من أهم ما تضمنته الاتفاقية في مجال السياسات الوقائية لمكافحة الفساد حظر اقتطاع النفقات المخصصة للرشاوى من الوعاء الضريبي، لأن الرشوة هي أحد الأفعال المجرمة وفقاً للمادتين ١٥ و ١٦ من الاتفاقية، وكذلك حظر خصم سائر النفقات المتكبدة في تعزيز السلوك الفاسد من الوعاء الضريبي، ويعتبر ذلك الحكم الهام من جانب الاتفاقية تصحيحاً لممارسة سابقة، إذ كانت تسمح تشريعات ونظم بعض الدول باقتطاع مثل هذه الرشاوي من الوعاء الضريبي للشركة تحت مسمى العمولات أو المكافآت أو النفقات، وكان ذلك يبدو على وجه الخصوص في إطار نشاط الشركات والكيانات العابرة للحدود الإقليمية.

المطلب الثاني

المنهج التشريعي لمكافحة الفساد في الاتفاقية

اتبعت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد منهجاً موسعاً في التشريع، ففي ضوء أغراض وأهداف الاتفاقية، حدد المشرع الجرائم المتصور أن يبرز الفساد من خلالها.

(١) وقد وردت هذه التدابير وغيرها في المادة ١٣ من الاتفاقية.

(٢) وقد أفصحت عن هذه التدابير على نحو تفصيلي ودقيق المادة ١٤ من الاتفاقية.

وبناءً على ما انتهجته الاتفاقية فقد تعددت بها أصناف الجرائم،
والحقوق موضوع الحماية القانونية، فيتضمن الفصل الثالث منها في المادة ١٥
وما بعدها تحت عنوان "التجريم وإنفاذ القانون" الجرائم الآتية: الرشوة في
القطاعين العام والخاص، واختلاس الأموال العامة، واختلاس الممتلكات في
القطاع الخاص، والمتاجرة بالنفوذ، وإساءة استغلال الوظائف، والإثراء غير
المشروع، وغسل العائدات الإجرامية، والإخفاء، وإعاقة سير العدالة.
وتستوعب الجرائم السابقة صور المساهمة والشروع، وفيما يلي نعرض
بالتفصيل لبعض هذه الصور الإجرامية:
أولاً: الرشوة^(١):

من شأن الرشوة في القطاع الحكومي أو الرسمي، وما يتصل بها من
جرائم، الانتقاص من مقومات الدولة الاقتصادية، وإفقاد ثقة الناس في
مؤسساتها ومرافقها وموظفيها، لذلك فقد نصت المادة الخامسة عشرة من
الاتفاقية على تجريم الرشوة في القطاع الحكومي، والتي ترتكب من قبل
الموظف العمومي الداخلي (أي العامل بمؤسسات الدولة أو مرافقها)، كما لم
تغفل الاتفاقية أن جريمة الرشوة في ظل انصهار العلاقات الدولية والاقتصادية
والمالية والتجارية وتداخلها، تكون محتملة إزاء أو من قبل موظف أجنبي أو
موظف دولي يساهم أو تساهم الدولة أو الجهة التي يتبعها في الإدارة أو
الإشراف على المصالح المدفوع أو المعروض لأجلها الرشوة، ولهذا لم يفت
الاتفاقية أيضاً النص في مادتها السادسة عشرة على تجريم رشوة الموظفين
العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية. وفيما يلي نعرض

(١) عقدت ندوة خاصة بالفساد والإدارة الكفاء في مارس ١٩٩٥م، بمعرفة مكتب الأمم
المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة UNODC ، والذي أقرت توصياته فيما يتعلق
بالرشوة في المعاملات الدولية وفي مايو ١٩٩٦ أصدرت توصياتها بخصوص الانقطاع
الضريبي للرشوة بالنسبة للموظفين الأجانب ومن جانبها أقرت منظمة الولايات المتحدة
الأمريكية الاتفاقيات الأمريكية في مواجهة الرشوة في ٢٩ مارس ١٩٩٦م .

بمزيد من التفصيل لتجريم الرشوة في هاتين المادتين:

١ - رشوة الموظف العام الوطني :

تتضمن المادة ١٥ من اتفاقية مكافحة الفساد صورتين للرشوة: الأولى هي الرشوة التي يجرم فيها فعل كل من وعد موظف عمومي، أو عرض عليه، أو منحه مزية غير مستحقة، سواء تم ذلك بطريق مباشر أو غير مباشر، وسواء كان ذلك لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية. أما الصورة الثانية فهي الرشوة التي يجرم فيها سلوك الموظف نفسه حين يطلب أو يقبل، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة سواء كان ذلك لصالحه أم لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية^(١).

ولا يكاد يختلف النموذج القانوني لرشوة الموظف العام الوطني مثلاً هو منصوص عليه في المادة ١٥ من الاتفاقية عن النموذج القانوني للرشوة في التشريعات الوطنية، فالجريمة تتألف من ركنين مادي ومعنوي، يسبقهما ما يمكن تسميته بالركن أو الشرط المفترض وهو صفة الموظف العام.

٢ - رشوة الموظف العام الأجنبي أو الموظف الدولي :

تختلف جريمة رشوة الموظف العام الأجنبي أو الدولي المنصوص

(١) وفقاً لنص المادة ١٥ من الاتفاقية، تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير

تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمداً :

(أ) وعد موظف عمومي بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية.

(ب) التماس موظف عمومي أو قبوله، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح الشخص أو كيان آخر لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية.

عليها في المادة ١٦ من الاتفاقية عن النموذج القانوني لجريمة رشوة الموظف العام الوطني المنصوص عليها في المادة ١٥ في عنصرين هما صفة الفاعل في هذه الجريمة، ومقابل الرشوة، أما فيما عدا هذين العنصرين فإننا بصدد نفس جريمة الرشوة في كامل ركنيها المادي والمعنوي، ونتناول فيما يلي هذين العنصرين بالشرح والتحليل:

(أ) العنصر الأول : صفة الفاعل في الجريمة :

تصدت الفقرة (ب) من المادة الثانية من الاتفاقية لتعريف الموظف العام الأجنبي، فنصت على أنه يقصد بتعبير موظف عمومي أجنبي "أي شخص يشغل منصباً تشريعياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو قضائياً لدى بلد أجنبي، سواء كان معيناً أم منتخباً، وأي شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي، بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية". ويبدو أن المعيار المميز لصفة الموظف العام الدولي أن يعمل لدى دولة أجنبية سواء من خلال شغله لوظيفة عمومية لصالح هذه الدولة، أو من خلال تقلده منصباً تشريعياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو قضائياً، وبصرف النظر عما إذا كان معيناً أم منتخباً. أما صفة الموظف الدولي فتستخلص مما نصت عليه الفقرة (ج) من المادة الثانية من الاتفاقية بقولها "يقصد بتعبير" موظف مؤسسة دولية عمومية"، كل مستخدم مدني دولي أو أي شخص تأذن له مؤسسة من هذا القبيل بأن يتصرف نيابة عنها، وبالتالي فكل العاملين في المنظمات والهيئات والكيانات الدولية هم من قبيل الموظفين الدوليين".

ويتضح من هذا النص توسع الفقرة (ج) في استخلاص صفة الموظف الدولي فلم تقصر هذه الصفة على من يعمل بموجب عقد أو نظام دولي للتشغيل في مؤسسة دولية، بل جعلتها شاملة أيضاً لأي شخص آخر تأذن له إحدى المؤسسات الدولية بأن يتصرف نيابة عنها حتى ولو لم يكن مرتبطاً معها بموجب عقد أو نظام دولي للتشغيل.

ويرى البعض^(١) أن التوسع في مفهوم الموظف الدولي يهدف إلى إخضاع هؤلاء إلى الأحكام التي اشتملت عليها اتفاقية مكافحة الفساد بما في ذلك إمكان مساءلتهم عما يرتكبونه من جرائم الرشوة؛ إنما يعكس التطور الحاصل في العصر الحديث من تشابك وتداخل العلاقات والأنشطة بين المؤسسات الدولية والدول من ناحية وبين الكيانات الاقتصادية الدولية وغيرها من الكيانات الأخرى والمجتمعات من ناحية أخرى. ثم إن ظاهرة العولمة قد خافت ومازالت تخلف كل يوم صوراً شتى من التعاون الاقتصادي في مجالات التنمية، والذي يجب حمايته من صور الاتجار به واستغلاله، تماماً كما يحدث في مؤسسات وإدارات وكيانات الدولة الواحدة على صعيد القانون الداخلي.

(ب) العنصر الثاني : مقابل الرشوة :

تختلف رشوة الموظف العام الأجنبي أو الدولي (م ١٦ من الاتفاقية) عن رشوة الموظف العام الوطني (م ١٥ من الاتفاقية) في مقابل الاتجار بالعمل الوظيفي أو استغلاله من أجل الحصول على منفعة تجارية أو أي مزية غير مستحقة أخرى أو الاحتفاظ بها فيما يتعلق بتصرف الأعمال التجارية الدولية.

فعبارة "الحصول على منفعة تجارية ... أو الاحتفاظ بها فيما يتعلق بتصرف الأعمال التجارية الدولية"، الواردة في المادة (١٦)، ذات مفهوم واسع يغطي كل ما يتصور أن يثور من فروض وصور للانتفاع أو الاحتفاظ بالمنفعة فيما يتعلق بتصرف الأعمال والأنشطة التجارية الدولية. وتكمن دقة العبارة في أنها تسمح باستيعاب مختلف صور المزايا المستترة، والمنافع التي تبدو بريئة في ظاهرها، لكنها في الحقيقة تكون نتيجة للاتجار بالوظيفة أو استغلالها. أما عبارة "أي مزية غير مستحقة أخرى" الواردة في نفس المادة؛

(١) د. عبدالمجيد محمود عبدالمجيد، المواجهة الجنائية للفساد في ضوء الاتفاقيات الدولية والتشريع، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ص ١٢٣.

فهي ذات العبارة التي وردت في رشوة الموظف العام الوطني، وهي أيضاً تغطي كل صور المقابل العيني والنقدي الذي يحصل عليه الموظف العمومي الأجنبي أو الدولي لقاء القيام أو الامتناع عن القيام بعمل من أعمال وظيفته^(١).

٣- اختلاس الأموال العمومية :

وهي إحدى أهم جرائم الفساد بالنظر للآثار السلبية الناجمة عنها، إذ تمثل إهداراً لأموال وممتلكات الدولة التي تعد ملكاً للمجتمع، كما تكمن خطورتها في أنها تشكل ضرباً من ضروب خيانة الموظف للأمانة المودعة لديه من حيث توليه الوظيفة، وضرورة الحفاظ على الأموال والممتلكات التي يضع يده عليها بحكم هذه الوظيفة.

وتنص المادة ١٧ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أن "تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم قيام موظف عمومي عمداً لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان آخر، باختلاس أو بتبديد أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو

(١) تنص المادة ١٦ من الاتفاقية على أن :

١- تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم القيام عمداً بوعد موظف عمومي أجنبي أو موظف مؤسسة دولية عمومية بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية من أجل الحصول على منفعة تجارية أو أي مزية غير مستحقة أخرى أو الاحتفاظ بها فيما يتعلق بتصريف الأعمال التجارية الدولية.

٢- تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم قيام موظف عمومي أجنبي أو موظف في مؤسسة دولية عمومية عمداً بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتماس أو قبول مزية غير مستحقة سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية.

خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه، أو تسريبها بشكل آخر^(١).

ويلاحظ أن النموذج القانوني لجريمة اختلاس الأموال العمومية الوارد في المادة ١٧ من الاتفاقية يقتصر على الموظف العمومي في مفهومه الضيق، أي الموظف العمومي الوطني الذي تصدت لتعريفه الفقرة (أ) من المادة الثانية من الاتفاقية، وبالتالي لا يشتمل على الموظف العمومي الأجنبي أو الدولي السابق تعريفهما في الفقرتين (ب)، (ج) من نفس المادة الثانية. ومن هنا يتضح أن الاتفاقية قد توسعت في نطاق جريمة الرشوة بالمقارنة مع جريمة اختلاس الأموال العمومية، فالجريمة الأولى يرتكبها كل موظف عام سواء كان وطنياً أم أجنبياً أم موظفاً دولياً في مؤسسة دولية، أما جريمة الاختلاس فلا تقع إلا ممن توافرت فيه فقط صفة الموظف العام الوطني.

ويلاحظ أن المادة ١٧ من الاتفاقية قد نصت على أنه يستوي أن يكون فعل الاختلاس لصالح الموظف أو لصالح شخص أو كيان آخر، ويعني ذلك أنه ليس بالضرورة أن يثري الموظف من جريمة الاختلاس إثراء شخصياً، بل يتوافر النموذج القانوني لجريمة الاختلاس حال كون كل ما قام به الموظف لصالح الغير سواء كان هذا الغير شخصاً طبيعياً أم معنوياً.

أما محل الاختلاس فقد قصرت الاتفاقية موضوعه، أي المال الواقع عليه العدوان، في ذلك المال الموجود في عهدة الموظف، شريطة أن تكون

(١) ثمة اختلاف بين النص العربي والنص الفرنسي للمادة ١٧ من الاتفاقية، فعبارة "أو تسريبها بشكل آخر" الواردة في النص العربي لا وجود لها في النص الفرنسي، ويبدو أنها ترجمة غير دقيقة لعبارة أخرى وردت في المادة ١٧ من الاتفاقية في ضوء التطابق الصحيح مع النص الفرنسي... باختلاس أو تبديد أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خصوصية أو أي استعمال آخر غير مشروع".

هذه الأموال أو الممتلكات أو الأشياء قد سلمت إلى الموظف بسبب وظيفته^(١)، غير أنها فرقت بعض الشيء بين اختلاس الموظف العمومي والموظف في القطاع الخاص، ويتضح ذلك من المقارنة بين نص المادة السابعة عشر التي نصت على هذه الجريمة في حق الموظف العمومي، والمادة الثانية والعشرين التي تصدت لها في القطاع الخاص، إذ نجد أن الاتفاقية في مكافحتها لجريمة الاختلاس في القطاع الحكومي اهتمت بتحديد وتوصيف الأفعال المادية متبعة في ذلك المنهج التشريعي التوسعي الذي تبنته ليحقق في النهاية هدفها الذي ترنو إليه، فوصفت الفعل المادي الواقع على المال العام على عدة أوجه: فهو إما اختلاسه، أو تبديده، أو تسريبه بشكل آخر.

فالاختلاس : يعني أنا المال المعتدي عليه موجود في عهدة الجاني. أما التبديد والتسريب: فيدخل في حكمها جرائم الاستيلاء على مال مملوك لجهة عمل الجاني ولكنه ليس في عهده، ويندرج أيضاً تحتها جرائم تسهيل استيلاء الغير على ذلك المال، والإضرار به عن عمد أو إهمال. جانب هام من الجوانب التشريعية الجوهرية التي أغفلتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد :

لقد أغفلت الاتفاقية كل ما يتعلق بجرائم الحاسب الآلي وصور الفساد المرتبطة بها بحسبانها ذات مردود كبير على صور النشاط الاقتصادي^(٢)، على الرغم من أن هذه الجرائم قد يكون لها مجال واسع في ممارسة صور الفساد في الوظيفة العامة، فكافة صور التجارة في الأوراق المالية تتم إلكترونياً

(١) رغم أن النص الفرنسي للمادة ١٧ من الاتفاقية يتضمن عبارة لسبب وظيفته *raison de ses fonctions* ، أو بسبب وظائفه فإن النص العربي للمادة يذكر عبارة بحكم وظيفته، وثمة فارق ولو بدا ضئيلاً بين العبارتين.

(٢) انظر في تفصيل ذلك د. جميل عبد الباقي الصغير، القانون الجنائي والتكنولوجيا الحديثة، الجزء الأول، جرائم الأموال الخاصة، دار النهضة العربية، ١٩٩٠، ص ٥٠ وما بعدها.

عن طريق الحاسب الآلي، وتحظى التجارة الإلكترونية e-commerce بباع كبير الآن في العالم كله، فضلاً عن أن كثيراً من تعاقدات الدولة والمناقصات الكبرى في العالم المتحضر تتم من خلالها، وتجدر الإشارة إلى أن كثيراً من جرائم البنوك الكبرى بالدول - ومعظم أموالها أموال عامة - تتم من خلال الحاسب الآلي، والصور كثيرة لهذه الجرائم التي تكون مجالاً خصباً لجرائم الفساد المنصوص عليها بالاتفاقية.

المطلب الثالث

التدابير الوقائية في اتفاقية مكافحة الفساد

الفساد آفة كبرى من آفات العصر الحديث، وبخاصة عصر العولمة والنظام العالمي الجديد، وقد كان التعريف السائد للفساد أنه "الاتجار بالوظيفة العامة" أي "إساءة استغلال السلطة العامة لتحقيق مكاسب فردية". ولكن الفساد بمختلف أشكاله (الرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ....) أخذ مدلولاً آخر في الربع الأخير من القرن الماضي، وصار معناه فساد الضمائر، وضعف الخلق، وضياع القيم، وغياب النزاهة والشفافية والمساءلة وسيادة القانون^(١). لقد نزل الفساد إلى الشارع، وصعد إلى المراتب العليا، واخترق المؤسسات الحكومية، وسخر السياسات العامة لخدمة المصالح الشخصية، وقاد إلى انحياز القرارات

(١) أثبتت الدراسة الاستقصائية الدولية بشأن ضحايا الجريمة تعرض المواطنين في العديد من دول العالم لطلبات فعلية بالرشوة، من قبل موظفين من مختلف القطاعات. وقد قام بالدراسة السيد Edgardo Buscaglia موظف بمنع الجريمة والعدالة الجنائية، والسيد Jan Van Dijk مسئول بالنيابة بفرع الأمن البشري بمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، مع عدد من المساعدين الذين شاركوا في البحوث وجمع البيانات ومعالجتها وتحليلها. وقد شملت الدراسة عدداً كبيراً من دول العالم، تمثل التنوع الإقليمي، مصنفة حسب مستوى التنمية الاجتماعية والاقتصادية، وتضم جميع الدول الأوروبية المتقدمة اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً، والولايات المتحدة الأمريكية، وكندا، واليابان، ودولاً أخرى في مستويات اقتصادية مختلفة في كل من أوروبا، وأمريكا، وآسيا، وإفريقيا وأستراليا.

ولقد انعكس الفساد على الحياة الاقتصادية فأثار الكثير من المخاوف، ولاسيما بعد أن نشر البنك الدولي إحصاءاته عن عوائد الفساد^(٢). علماً بأن جريمة الفساد تدخل في عداد "الإجرام المستتر" أو "الإجرام الخفي" أو "الرقم الأسود" "Dark Figure"، بل هي أكثر الجرائم هروباً من الإحصاءات الجنائية بسبب الكتمان الذي يحيط بجرائم الرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ. وحينما برزت ظاهرة غسل الأموال، ومنها غسل أموال الفساد، شكلت هذه الظاهرة تهديداً حقيقياً للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وكان لكل ذلك خطره على أمن المجتمع، واستقراره السياسي وسلامه الاجتماعي^(٣).

وهذا ما أعلنته ديباجة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حين قالت "إن الدول الأطراف في هذه الاتفاقية، إذ تقلقها خطورة ما يطرحه الفساد من مشاكل ومخاطر على استقرار المجتمعات وأمنها، مما يقوض مؤسسات الديمقراطية وقيمها والقيم الأخلاقية والعدالة، ويعرض التنمية المستدامة وسيادة القانون للخطر. وإذ تقلقها أيضاً الصلات القائمة بين الفساد وسائر أشكال الجريمة، وخصوصاً الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية، بما في ذلك غسل الأموال، وإذ تقلقها كذلك حالات الفساد التي تتعلق بمقادير هائلة من الموجودات، يمكن أن تمثل نسبة كبيرة من موارد الدولة، والتي تهدد

(١) راجع الدراسة المشار إليها في الهامش السابق والمنشورة في مجلة منتدى حول الجريمة والفساد، الأمم المتحدة، المكتب المعني بالمخدرات والجريمة UNODC، المجلد ٣، العددان ١ و٢، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، ص ٣، ٣٤، ومنها: بخاصة ص ٤.

(٢) د. سليمان عبد المنعم: ظاهرة الفساد، دراسة في مدى مواءمة التشريعات العربية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص ٥-٦.

(٣) د. سليمان عبد المنعم، ظاهرة الفساد، المرجع السابق، ص ٦.

الاستقرار السياسي والتنمية المستدامة^(١). ثم نجدها قد خصصت الفصل الثاني منها في المواد من ٥ إلى ١٤ للتدابير الوقائية لمنع ومكافحة جرائم الفساد، وذلك على النحو الآتي :

- المادة (٥) سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية.
 - المادة (٦) هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية.
 - المادة (٧) القطاع العام (وترسم الاتفاقية تحت هذا العنوان الصورة التي تراها ضرورية للقطاع العام ليكون وسيلة من وسائل مكافحة الفساد في إطار سياسة شاملة لتحقيق هذه المكافحة).
 - المادة (٨) مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين.
 - المادة (٩) المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية.
 - المادة (١٠) إبلاغ الناس.
 - المادة (١١) التدابير المتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة.
 - المادة (١٢) القطاع الخاص.
 - المادة (١٣) مشاركة المجتمع.
 - المادة (١٤) تدابير منع غسل الأموال.
- ولا نريد أن نخفل بإجراءات عديدة وردت في فصول أخرى من الاتفاقية تتضمن تدابير وقائية أيضاً، نذكر منها :
- المادة (٤٨) التعاون في مجال إنفاذ القانون.
 - المادة (٥٢) منع وكشف إحالة العائدات المتأتية من الجريمة.
 - المادة (٥٨) وحدات التحريات المالية لجمع المعلومات عن جرائم الفساد.
 - المادة (٥٩) الاتفاقات والترتيبات الثنائية والمتعددة الأطراف.

(١) راجع : كوفي عنان، الأمين العام للأمم المتحدة الأسبق، في تصديره لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الصفحات الأولى من الاتفاقية.

كما جاء تحت الفصل السادس عنوان: "المساعدة التقنية وتبادل المعلومات" الذي احتوى على ثلاث مواد هي :

- المادة (٦٠) التدريب والمساعدة التقنية.
- المادة (٦١) جمع المعلومات المتعلقة بالفساد وتبادلها وتحليلها.
- المادة (٦٢) تدابير أخرى : تنفيذ الاتفاقية من خلال التنمية الاقتصادية والمساعدة التقنية.

ونتناول بالشرح والتحليل المواد السابقة فيما يلي :

أولاً : السياسات والإستراتيجيات والخطط الوقائية لمكافحة الفساد :

حددت المادة الخامسة سياسات وطرق مكافحة الفساد الوقائية بأربعة أشكال :

١- وضع سياسات فعالة ومنسقة لمكافحة الفساد، وتنفيذها وترسيخها بمختلف الوسائل التي تراها كل دولة طرف، وتهدف هذه السياسات إلى:

(أ) تجسيد مبادئ سيادة القانون.

(ب) تعزيز مشاركة المجتمع.

(ج) حسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية.

(د) إرساء قواعد النزاهة والشفافية والمساءلة.

٢- القيام بممارسات فعالة تستهدف منع الفساد.

٣- إجراء تقييم دوري للصوصك القانونية والتدابير المتعلقة بمكافحة الفساد،

بغية تقرير مدى كفايتها في المرحلة الراهنة لمنع الفساد ومكافحته.

٤- توجيه اهتمام خاص إلى التعاون مع المنظمات الدولية والإقليمية

المتخصصة بمكافحة الفساد من أجل تعزيز التدابير الوقائية لمكافحة

الفساد وتطويرها، ويمكن أن يشمل هذا التعاون المشاركة في البرامج

والمشاريع الدولية الرامية على منع الفساد.

٥- وقد أولت الاتفاقية لهذا النوع من التعاون أهمية خاصة، انطلاقاً من أن

منع الفساد ومكافحته مسألة دولية تعجز الدول منفردة عن القيام بها، وذلك

بعد أن أصبح الفساد عابراً للحدود، ومرتبباً بأنشطة الدول الاقتصادية،

وتبادل المنافع المادية بينها^(١).

ثانياً : إنشاء هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية :

أثناء إعداد اللجنة المخصصة للتفاوض بشأن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد للمادة السادسة من الاتفاقية^(٢)، عرضت بعض الدول: مثل جنوب إفريقيا تجربتها حول إنشاء هيئة متخصصة بقضايا مكافحة الفساد، وشددت دول كثيرة أخرى على أهمية إنشاء مثل هذه الهيئة، مراعاة لطبيعة وخصوصية منع الفساد ومكافحته، ولإعطائها ما يلزم من الاستقلالية، كي تتمكن من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة، وبمنأى عن أي تأثير لا مسوغ له.

وهذا ما تم الاتفاق عليه وصياغته في المادة السادسة، مع التأكيد على توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين في الهيئة، وتقديم ما يلزم من تأهيل وتدريب لتمكين هؤلاء الموظفين من الاضطلاع بوظائفهم.

(١) انظر، د. عبود السراج، التدابير الوقائية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ورقة علمية مقدمة إلى الندوة الوزارية القانونية العربية حول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المنعقدة في مقر الأمانة العامة لجامعة الدول العربية بالقاهرة في الفترة من ٢٥-٢٦ نوفمبر ٢٠٠٦ بالتنسيق مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والأمانة العامة لمجلس وزراء الداخلية العرب.

(٢) Ad Hoc Committee for the Negotiation of UN Convention against Corruption.

المبحث الثاني

منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد

ولجنة الشفافية والنزاهة في مكافحة الفساد

والأنماط المستحدثة للفساد

تمهيد وتقسيم :

منذ قيام الحياة على الأرض، عرف الفساد طريقه إلى البشر، وتمكنت جذوره واستوى عوده في العديد من المجتمعات على مستوى المعمورة، خلال فترات طويلة من تاريخها، متخذاً لنفسه دروباً شتى، ومتوسلاً بأساليب متباينة، ومؤدياً إلى آثار تفاوتت نتائجها باختلاف صوره وميادينه وتباين أحجامه، حتى غدا ظاهرة تثير القلق وتبعث المخاوف وتستوجب المواجهة^(١).

ولاشك أن لقيم الحياة المادية المعاصرة، المؤسسة على سلطة المال وحب الذات والأنانية دوراً في انتشار ظاهرة الفساد، الذي بات عائقاً أمام خطط التنمية ونهضة الدول الفقيرة، فالفساد يؤدي إلى الفقر والجهل والمرض ووفاة الملايين من البشر. وهو بذلك من مهددات الأمن والاستقرار السياسي والاجتماعي وتحقيق الرفاهية. والفساد كما يقول Wolfowitz هو "السبب الرئيسي وراء فشل الحكومات، إذ يشكل الفساد اليوم أحد أكبر مهددات التنمية في كثير من دول العالم؛ لأنه يضعف النظم الأساسية ويشوه الأسواق ويشجع الناس على استخدام مهاراتهم وطاقاتهم بطرق غير منتجة"^(٢).

ولا تقتصر عواقب الفساد الوخيمة على الدول الفقيرة، بل تمتد بصورة

(١) اللواء د. محمد فتحي عيد، الإجرام المعاصر، مطبوعات أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الطبعة الأولى، الرياض، ١٩٩٩م، ص ١٠.

(2) Paul Wolfowitz, Ex World Bank President "Corruption is often at the very root of why governments do not work. Today one of the biggest threats to development in many countries is corruption, it weakens fundamental systems, it distorts markets and it encourages people to apply their skills and energies in non productive ways.

أكثر حدة إلى الدول الغنية، فتتخفّض من معدلات تحسين مستويات المعيشة، وتساعد على تعاظم التفاوت في الدخل بفعل الإثراء غير المشروع الناتج عن السلوك الفاسد لقلة من الناس، كما يؤدي الفساد إلى زيادة نفوذ مرتكبيه، وإقصاء بعض الشرفاء عن المواقع والمناصب القيادية، وتقليص فرص المساواة والنزاهة، ويعد تعريف المنظمة الدولية للشفافية Transparency International Organization للفساد من أكثر تعريفات الفساد دقة، حيث يحدد مفهومه بإيجاز بأنه: إساءة استعمال السلطة لمن أوّتمن عليها لتحقيق مكاسب شخصية Misuse of entrusted power for private gain⁽¹⁾.

وتفرق المنظمة الدولية للشفافية بين نوعين من الفساد هما :

١- الفساد بالقانون According to rule corruption ، وهو ما يعرف بمدفوعات التسهيلات، التي تدفع فيها رشاوى للحصول على الأفضلية في خدمة يقدمها مستلم الرشوة وفقاً للقانون.

٢- الفساد ضد القانون Against to rule corruption ، وهو دفع رشوة للحصول من مستلم الرشوة على خدمة ممنوع تقديمها.

كما نجد أن تعريف منظمة الأمم المتحدة للفساد يبين مفهوم الفساد بصورة واضحة حيث عرفته بأنه: إساءة استعمال السلطة العامة للحصول على مكاسب شخصية ويضير المصلحة العامة⁽²⁾.

ومع وجود العديد من الصكوك الدولية المعنية بمنع ومحاربة الفساد وفي مقدمتها اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد التي أقرت عام ١٩٩٦، واتفاقية مكافحة الفساد بين موظفي الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي التي اعتمدها مجلس الاتحاد الأوروبي في عام ١٩٩٧، واتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية التي اعتمدها

(1) [www.transparency\(3\).org/alyout](http://www.transparency(3).org/alyout).

(2) corruption is an abuse of public power for private gain that hammers the public interest.

منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في ١٩٩٧، واتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد والتي اعتمدتها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في ١٩٩٩، والمعاهدة الأفريقية لمنع الفساد ومحاربته والتي اعتمدها رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي في عام ٢٠٠٣.

ورغم أن المعاهدة الأفريقية لمكافحة الفساد سبقت في تواجدها والتصديق عليها من عدد من الدول العربية في شمال أفريقيا اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ورغم أن نصوص المعاهدة الأفريقية أكثر وضوحاً من حيث إلزام الدول المصدقة عليها بأحكامها، إلا أن هذا الزخم في تأسيس لجان وهيئات مكافحة الفساد تواكب بشكل واضح مع إقرار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ٢٠٠٥.

يشمل الإطار القانوني لعمل لجان وهيئات مكافحة الفساد في الدول العربية تدابير الوقاية الحد وتدابير تجريم الفساد. وجدير بالذكر أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سبقت التشريعات القطرية/ الوطنية في تحديد مسميات وأدوار لجان وهيئات مكافحة الفساد، حيث عرفت المادة (٦) من الاتفاقية هيئات ولجان مكافحة الفساد بأنها هيئات ولجان وقائية.

تكفل كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني وجود هيئة أو هيئات حسب الاقتضاء تتولى منع الفساد بمسائل مثل تنفيذ السياسات المشار لها في المادة (٥) من الاتفاقية والإشراف على تنفيذ تلك السياسات وتنسيقها عند الاقتضاء^(١).

زيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها.

تقوم كل دولة طرف وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها ما يلزم من الاستقلالية لتمكين تلك الهيئة أو

(١) الإطار النظري لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي تتضمن ثمانية فصول منها الفصل الثاني الذي يتحدث عن التدابير الوقائية "مادة ٥ إلى المادة ١٤" وتحدث المادة (٥)* عن سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية.

الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمنأى 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.

أما عن الوظائف والأدوار التي تقوم بها تلك الهيئات أو اللجان وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة فيتضح ذلك من المادة (٥) من الاتفاقية.

تقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة ومنسقة لمكافحة الفساد تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة.

تسعى كل دولة طرف إلى إرساء وترويج ممارسات فعالة تستهدف منع الفساد.

تسعى كل دولة طرف إلى إجراء تقييم دوري للصوصك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة، بغية تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته.

تتعاون الدول الأطراف فيما بينها وبين المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة، حسب الاقتضاء ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني بغية تعزيز وتطوير التدابير المشار إليها في هذه المادة، ويجوز أن يشمل ذلك التعاون المشاركة في البرامج والمشاريع الدولية الرامية إلى منع الفساد.

كما تأتي المادة (١٣) ^(١) مكملة للمادتين (٥) و(٦) من حيث تدابير المنع والحيلولة دون وقوع الفساد، حيث تشير المادة (١٣) من الاتفاقية إلى وجوب أن تتخذ كل دولة طرف ضمن حدود إمكانياتها ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل

(١) تتحدث المادة (١٣) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عن مشاركة المجتمع وتدعيم دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد وأن توفر آليات تمكن المجتمع المدني من الحصول على المعلومات (إلا ما يكون سرياً بطبيعته) وهذا الالتزام غير منفذ في مصر لحين صدور قانون إتاحة المعلومات الذي ما زال في طور التداول الحكومي.

المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربته، ولإنقاذ وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثله من خطر، وينبغي تدعيم هذه المشاركة بتدابير مثل :

- تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع إسهام الناس فيها.
- ضمان تيسير حصول الناس فعلياً على المعلومات.
- القيام بأنشطة إعلامية تسهم في عدم التسامح مع الفساد، وكذلك برامج توعية عامة تشمل المناهج المدرسية والجامعية.
- احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها^(١).

المواد السابق استعراضها تؤكد على الجانب الوقائي وجانب المنع، وهو الجانب الذي خصصت له الاتفاقية الفصل الثاني تحت عنوان "التدابير الوقائية" (من المادة الخامسة وحتى المادة الرابعة عشرة) وتشتمل على منع الفساد في الخدمة المدنية والقطاع العام، مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين، المشتريات العمومية، وإدارة الأموال العمومية، إبلاغ الناس وتمكينهم من الحصول على المعلومات عند الحاجة، التدابير المتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة، تدابير منع ضلوع القطاع الخاص في الفساد وصون نزاهته، تعزيز مشاركة المجتمع في منع الفساد وتعزيز تدابير منع غسل الأموال.

وبناءً على ما سبق فإن لجان وهيئات مكافحة الفساد تختلف فيما بينها من حيث حجم أدوارها وامتداده إلى تدابير المنع والتجريم معاً، أو تدابير المنع فقط.

(١) United Nations Convention for Anti-Corruption, UNCAC.

وبناءً على ما تقدم سوف نتناول هذا المبحث من خلال المطالب الثلاثة الآتية:

المطلب الأول : دور منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد.

المطلب الثاني : لجنة الشفافية والنزاهة بوزارة الدولة للتنمية الإدارية في

مصر لمكافحة الفساد.

المطلب الثالث : أنماط مستحدثة للفساد.

المطلب الأول

دور منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد

تعد منظمة الشفافية الدولية^(١) منظمة فريدة من نوعها أخذت على

عائقها مكافحة ظاهرة الفساد التي تعد - كما سبق القول - العائق الأكبر أمام

التطور الاقتصادي والاجتماعي والديمقراطي في دول العالم بصورة عامة

والثالث بصورة خاصة، وقام بيتر آيجن^(٢) المدير السابق بالبنك الدولي بتأسيس

(١) <http://www.transparency.org>

(٢) عمل بيتر آيجن، الكندي الجنسية ومؤسس منظمة الشفافية العالمية والذي وقف وراء هذا التنظيم الشبكي المتسع وغير الحكومي، مديراً إقليمياً لقطاع شرق إفريقيا بالبنك الدولي لمدة ربع قرن، وأكسبته إقامته الطويلة في إفريقيا حساسية خاصة ووعياً بالتأثير الهدام للفساد، وهاله إنفاق أموال المساعدات الدولية في غير مكانها فجها يذهب رشواي وإكراميات متسرّباً عما خصص له في الأصل، وهي برامج التنمية، ولذلك قام في البداية بمحاولة مناقشة هذا الموضوع في إطار هيئة عمله داخل البنك الدولي، وبعد فحص القواعد القانونية تبين أن البنك الدولي لا يستطيع قانوناً أن يفعل أي شيء في شأن تقليص المتسرب من الأموال في غير ما خصص له، وأصبح جلياً أن الرأي السائد في ذلك الوقت يقر بأن الفساد جزءاً من "الثقافة الإفريقية" ويجب على الدول المانحة القبول به، واستناداً إلى ذلك تم محاولة كسب النخب الحاكمة في الدول النامية ومد جسور وثيقة بينها وبين دول الغرب الصناعية، وذلك من خلال دفع مبالغ سخية لها وعدم فرض شروط تقيد حرية حركتها، ونظراً لذلك فقد تم "تحرير" أي نقاش حول عمليات الاختلاس وتشجيع الفساد داخل البنك الدولي، وتم تبرير ذلك استناداً إلى مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول المستقبلية للمساعدات، وعلى أثر ذلك قرر بيتر آيجن أن يستقيل من البنك الدولي في عام ١٩٩٣ وتأسيس منظمة الشفافية الدولية=

هذه المنظمة غير الحكومية، والتي أخذت على عاتقها محاربة الفساد بصفته آفة العصر الأولى، وتملك هذه المنظمة اليوم فروعاً في أكثر من ١٠٠ دولة، ولذلك فهي تُعد "لاعباً عالمياً" في مجال مكافحة الفساد.

وعقدت منظمة الشفافية الدولية مؤتمرها الأول الافتتاحي في برلين عام ١٩٩٣ بحضور أكثر من سبعين مشاركاً من كل قارات العالم، ووضعت المنظمة نصب عينها مجموعة من الأهداف من أهمها :

- ١- جمع وتحليل ونشر المعلومات لزيادة الوعي حيال أثر الفساد المالي والسياسي المدمر على التنمية البشرية ودورها في إشاعة الفقر وتعميق الأحقاد الاجتماعية التي تقود في النهاية إلى الإرهاب.
 - ٢- بناء التحالفات الواسعة بين المتضررين من الفساد من جماعات المجتمع المدني وأصحاب الأعمال، والمتلقين للمعونات الدولية.
 - ٣- إنشاء فروع وطنية تطوعية في كل دولة يتاح لأهلها ممارسة مثل تلك القدرة على التنظيم ودعم هذه الفروع لتنفيذ مهامها في محاربة الفساد.
- وساعدت وسائل الإعلام العالمية منظمة الشفافية على نحو كبير في زيادة الوعي العام بمخاطر الفساد وآثاره الضارة، وكذلك في مطاردة الفساد والمفسدين، وأصبح هناك تقرير سنوي أو مؤشر يصنف دول العالم من مرتبة الأكثر فساداً إلى الأقل فساداً، ينشر عالمياً، على الموقع الإلكتروني لمنظمة

=ودفع خطاها إلى الأمام، وأخذ على عاتقه مع بعض أصدقائه وزملائه العاملين في مراكز قيادية في الاقتصاد وفي منظمات مساعدات التنمية أن يقوموا بشيء مفيد يخدم هدفهم في محاربة الفساد، واتسم عمل المجموعة المستقلة التي شكلها آيجن بصعوبات بالغة، ولكن الفكرة كانت ولدت في وقتها، وسعى المنضمون إلى أن يكون الوليد الجديد مستقلاً ليتمكنوا من محاربة الفساد وفضحه في أي مكان من العالم بمصادقية عالية، على أساس أن الفساد عملية غير أخلاقية، ويمكن بناء تحالف دولي واسع لمحاربته، في تفصيل ذلك انظر بيتر آيجن، شبكة الإرهاب، ترجمة دار قدمس للنشر والتوزيع بدمشق، ١٩٩٤، ص ١٠ وما بعدها.

شفافية الدولية، بل إن هذا الموقع يسهل للراغبين كل المعلومات المتاحة حول انفساد في دولهم بضغطة على الجهاز لا غير في أي وقت يشاءون^(١).

وفي غضون أقل من ثماني عشرة سنة كان لتقرير منظمة الشفافية الدولية أثر كبير في مكافحة الفساد، إلى درجة أنه غير أو ساعد على تغيير حكومات عديدة^(٢)، إضافة إلى أن بعض الدول طلبت من المنظمة مساعدتها في دراسة كيفية محاربة الفساد والتقليل منه، واليوم هناك حوالي مائة فرع للمنظمة في مئة دولة تقريباً تساند المنظمة، بعضها ناشط وفاعل يصدر التقارير والدراسات الفاضحة للتكتم وعدم الشفافية، وبعضها شكلي، وقد قامت المنظمة بتحسين عمل المؤشرات التي تعتمد عليها، وتوسيع نطاق المسح الميداني وتجويده، وتكشف تقاريرها حتى اليوم درجات الفساد المطلقة ولا تدخل في التفاصيل الجزئية، ولقد كشفت تقارير المنظمة عن وجود علاقة طردية بين تراجع الفساد في دولة الحق والقانون وانتشاره في الدولة الاستبدادية، كما كشفت العلاقة بين الحكم الصالح والرقابة، وبين تراجع الفساد. وهذه القاعدة ليست جديدة، ولكن تم إثباتها بشكل عملي، فقد قيل منذ زمن طويل أن "العدل أساس الملك".

-
- (١) شملت قائمة منظمة الشفافية الدولية ١٦٣ دولة صنفت وفقاً لمستوى الفساد بين مسؤولي القطاع العام ورجال السياسة في تقرير عن مؤشر مفاهيم الفساد لعام ٢٠٠٩، وللإطلاع على التقرير وقائمة الدول الأكثر فساداً في العالم، وقائمة الدول الأكثر نزاهة في العالم، انظر الموقع الإلكتروني : www.ransparency.org/ger
- (٢) وعلى سبيل المثال، فبعد إصدار منظمة الشفافية الدولية مؤشر الفساد لعام ١٩٩٦ الذي وضع باكستان في مرحلة متقدمة منه، واجه أعضاء المعارضة في البرلمان الباكستاني رئيسة الوزراء آنذاك بنازير بوتو بنتائج الإحصاء والأرقام، فثارت غضباً وأدت أن إدارتها هي الأكثر نزاهة في تاريخ باكستان، تلت ذلك تظاهرات في الشوارع، وبعد أيام قليلة أقالها الرئيس من منصبها، بعدما تأثر قراره بما ورد بالمؤشر، وما لبثت بنازير بوتو أن شهدت خسارة ساحقة في الانتخابات اللاحقة، ولم يعد لها حظ منذ ذلك الوقت وحتى اغتيالها في عام ١٠٠٧ بالعودة لممارسة العمل السياسي، ومثل ما حدث لباكستان حدث لعدد من الدول في وقت ما منها بنغلاديش ونيجيريا.

المطلب الثاني

لجنة الشفافية والنزاهة بوزارة الدولة للتنمية الإدارية

في اجتماع مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة رقم ٢٤ في الأول من فبراير ٢٠٠٧م، تم التأكيد على أولوية مكافحة الفساد في إطار موضوعي من خلال التوصل إلى منظومة قانونية وتنفيذية لمكافحته وسد منابعه. وقد ارتأى مجلس الوزراء أن يتم تناول موضوع مكافحة الفساد (بشكل عام) من خلال أربعة محاور تتعلق بإزالة أسباب وجود الفساد عن طريق الآتي:

- تبسيط الإجراءات والتشريعات المرتبطة بالمجالات الأكثر عرضة لانتشار الفساد.
 - تحقيق الردع اللازم في قانون الوظيفة العامة.
 - إطلاق حملة إعلامية شبيهة بحملة قانون الضرائب على الدخل للتعرف على أوجه الفساد.
 - رصد الفساد من خلال تفعيل آليات قائمة أو إنشاء إدارة إضافية لهذا الغرض عبارة عن وحدة صغيرة أو لجنة تضم ممثلي الوزارات^(١).
 - إيجاد آلية للتنظّم والشكاوى في وزارة الدولة للتنمية الإدارية يعمل بها موظفون متخصصون في إطار نظام فعال لخدمة المواطنين^(٢).
- وهناك أمران يمكن استخلاصهما من هذه المحاور :
- الإقرار بوجود تعقيدات في الإجراءات والتشريعات مما يفتح مجالاً لنفاذ العديد من الممارسات الفاسدة.
 - الاعتراف بشكل غير مباشر بعدم كفاية الأدوار التي تقوم بها الجهات الرقابية المختلفة في مجال مكافحة الفساد، بعبارة أخرى عدم شمولية أدوار تلك الجهات في مجالات المنع والحد والتجريم، الأمر الذي

(١) Corruption Perception index, Transparency International, 2008.

(٢) لجنة الشفافية والنزاهة، التقرير الأول، ٢٠٠٧، <http://www.ad.gov.eg>

يقتضي وجود آليات أخرى معاونة.

- عدم فعالية آليات تلقي شكاوى المواطنين من جهة وعدم استفادة المواطنين مما هو متاح من آليات من جهة أخرى.

وعليه، تم إنشاء وتشكيل لجنة الشفافية والنزاهة بموجب القرار (٨٦) الصادر عن وزير الدولة للتنمية الإدارية عام ٢٠٠٧.

ويبلغ أعضاء اللجنة ١٥ عضواً، وهم لا يتلقون أجراً أو بدلات حضور اجتماعات اللجنة، وتضطلع سكرتارية اللجنة المكونة من أمين عام اللجنة وعدد من الأعضاء من داخل وزارة الدولة للتنمية الإدارية بأعمال اللجنة الفنية والتنسيقية، كما تحصل اللجنة على مواردها من وزارة الدولة للتنمية الإدارية بشكل رئيسي.

وجدير بالذكر أن قرار وزير الدولة للتنمية الإدارية وصف اللجنة في المادة الأولى بأنها لجنة دائمة ودورها هو استكمال أعمال الوزارة في دراسة واقتراح آليات تعزيز الشفافية والنزاهة ومكافحة الفساد بوحدات الجهاز الإداري للدولة، بالتنسيق والتعاون الكامل مع الأجهزة المعنية بالدولة، ورصد ومراقبة ظواهر الفساد الإداري ومتابعة التزامات مصر الدولية في هذا الصدد. كما وصف التقرير الأول الصادر عن اللجنة طبيعة اللجنة بأنها خطوة على طريق أعمال المادة (٦) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، كما تعد بمثابة دعم للجهد الوطني القائم لمحاربة الفساد "بمختلف أشكاله".

فاللجنة - إذن - في إطار قيامها بأدوارها تغطي الفصل الأول والفصل الثالث من اتفاقية الأمم لمكافحة الفساد وبالتعاون مع الجهات المعنية في الدولة.

وبالنظر بشكل أدق لاختصاصات اللجنة، والتي تم النص عليها في المادة الثالثة^(١) من قرار الإنشاء نرصد ١٣ اختصاصاً أو دوراً، منها ستة

(١) المادة الثالثة : "تختص اللجنة في سبيل تنفيذ التكاليفات المشار إليها بالآتي :

أدوار في مجال تقديم "المقترحات" (اقتراح إستراتيجية - اقتراح إطار مؤسسي وتشريعي - اقتراح آليات سد الثغرات - اقتراح مبادئ برنامج تطوير الخدمة المدنية - اقتراح أولويات العمل لتحسين مركز مصر في المؤشرات الدولية - اقتراح برنامج لتنمية ثقافة التمسك بالحق) ودوران محددان يتمثلان في (وضع مؤشرات وطنية لقياس الفساد - وضع إطار فعال لخدمة المواطنين وتلقي شكاواهم) وأدوار تنسيقية حددتها المادة الثالثة في العمل كنقطة اتصال مع

- ١- اقتراح إستراتيجية قومية لمكافحة الفساد وآليات تفعيلها.
- ٢- اقتراح الإطار المؤسسي والتشريعي لمحاربة الفساد من خلال التنسيق الكامل مع الجهات المعنية.
- ٣- اقتراح التشريعات والقوانين واللوائح ذات الصلة التي تؤدي إلى مزيد من الشفافية والنزاهة وتعزز مبدأي المساءلة والمحاسبة.
- ٤- وضع المؤشرات والمعايير القومية الخاصة بقياس الفساد والتفاعل مع الجهات للتأكد من دقة هذه المؤشرات.
- ٥- رصد حالات الفساد الإداري وجهود الجهات الحكومية وأدائها في مكافحة الفساد.
- ٦- اقتراح آليات سد الثغرات ومصادر نفاذ الفساد في الخدمات الحكومية وإجراءاتها.
- ٧- اقتراح مبادئ برنامج تطوير الخدمة المدنية للارتقاء بالعاملين المدنيين بالدولة.
- ٨- وضع إطار لخلق نظام فعال لخدمة المواطنين لتلقي شكاواهم مع توفير آلية لمتابعتها مع الجهات.
- ٩- اقتراح أسس تبني برنامج لتنمية ثقافة التمسك بالحق لدى المواطنين، وأنهم أداء فاعلة لرقابة أداء الخدمة.
- ١٠- العمل كنقطة اتصال مع المنظمات الدولية المعنية وتفعيل التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد للاستفادة من التجارب الدولية الناجحة والتأكد من أن المؤشرات التي تصدرها المؤسسات الدولية تعكس الواقع المصري وجهود مكافحة الفساد.
- ١١- اقتراح أولويات العمل لتحسين صورة ومركز مصر في المؤتمرات الدولية.
- ١٢- العمل كنقطة اتصال للتعاون مع منظمات المجتمع المدني لتأكيد الشراكة بين الحكومة والمجتمع في محاربة أوجه الفساد.
- ١٣- ما يصدر لها من تكاليفات من رئيسها طبقاً للمتغيرات الدورية.

الجهات الدولية المعنية ومع منظمات المجتمع المدني.

وبتحليل تلك الأدوار أو الاختصاصات سابقة الذكر يتضح الآتي :

أن لجنة الشفافية والنزاهة لديها عدد محدود من الأدوار الواضحة التي تستطيع أن تقوم بها بمفردها وهي المتعلقة بوضع المؤشرات الوطنية لقياس الفساد (حجمه - مواطنه - تكلفته)، بالإضافة إلى تصميم نظام فعال لخدمة المواطنين، وهو الأمر المتعلق بوضع آلية لتلقي شكاوى المواطنين ومتابعتها والرد عليها والارتقاء بمنظومة أداء مكاتب خدمات المواطنين في الجهاز الإداري للدولة.

إن معظم أدوار اللجنة استشارية، فهي تقترح إستراتيجيات وتشريعات وقوانين وأولويات عمل، وما تقترحه غير ملزم بحكم التعريف.

وبتقييم دور لجنة الشفافية والنزاهة وفق الغرض الذي أنشئت من أجله ووفق الأدوار المنوطة بها والموارد المتاحة لها يتضح ما يلي:

أن اللجنة اضطلعت بالأدوار التنسيقية المنوطة بها سواء مع الجهات الداخلية المعنية أو الجهات الدولية^(١).

عملت اللجنة وفقاً للفصل الثالث من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كنقطة اتصال مع العديد من الجهات الدولية في هذا الصدد (البنك الدولي - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - مكتب الأمم المتحدة المعني بمكافحة الجريمة والمخدرات - منظمة الشفافية الدولية) وبالتنسيق مع الأجهزة الرقابية المعنية. وفي هذا الصدد قامت اللجنة باقتراح انضمام مصر إلى اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب التي أقرتها دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، كما نسقت مع الأجهزة الرقابية المعنية من حيث إمدادها بالمعلومات الخاصة بآليات مراجعة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد،

(١) عبدالفتاح الجبالي، هناء عبيد، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، القاهرة، ٢٠١٠م.

ونسقت للمشاركة في المؤتمر الثالث للدول الأطراف في الدوحة في شهر نوفمبر ٢٠٠٩، كما نسقت مع منظمة الشفافية الدولية في مراجعة المشروع الخاص "بنظام النزاهة الوطني".

عملت كنقطة اتصال مع العديد من منظمات المجتمع المدني (جمعيات أهلية ومنظمات دفاعية ومراكز بحثية) مهتمة بقضايا الشفافية والنزاهة ومحاربة الفساد بهدف التعريف والتوعية بمخاطر الفساد، ومن هذه المؤسسات مركز الدعم والتأهيل المؤسسي، المركز المصري لدعم المؤسسات الأهلية وعدد من المراكز البحثية.

فيما يتعلق بجانب التوعية بمخاطر الفساد، فلا تتوافر لدى اللجنة الإمكانيات المالية للقيام بحملة إعلانية على غرار حملة ضريبة الدخل، وهي في هذا الصدد اكتفت بما تصدره من تقارير وما تنظمه من فعاليات للتوعية بمخاطر الفساد سواء في إطار احتفالها السنوي باليوم العالمي لمكافحة الفساد أو من خلال الفعاليات التي نظمتها (تعزيز وصول المواطنين للعدالة - سياسات مكافحة الفساد بالتركيز على موضوعات حماية الشهود والمبلغين ودراسة مقترح وضع قانون جديد للوظيفة العمومية وإنشاء نظام المفوض العام للتعامل مع شكاوى المواطنين)، فضلاً عن الدراسة الصادرة عن اللجنة حول الأطر الثقافية الحاكمة لاختيارات المصريين تجاه قيم الشفافية والنزاهة ومحاربة الفساد.

إن اللجنة قامت بالفعل باقتراح عدد من الآليات لتطوير نظام الخدمة المدنية (مقترح مشروع قانون جديد للوظيفة العمومية، وهو القانون الذي لم يحظ بترحيب من قطاعات كبيرة من المجتمع المصري). وفي هذا الإطار أيضاً انتهت اللجنة من مشروع مدونة سلوك موظفي الخدمة المدنية، كما اقترحت اللجنة نظام وآلية "المفوض العام" كوسيلة لتلقي شكاوى المواطنين ومتابعتها مع الجهاز الإداري للدولة، كما قامت اللجنة باقتراح مراجعة

واستكمال الإطار التشريعي لحماية الشهود والمبلغين في قضايا الفساد^(١).

قامت اللجنة بالفعل بتطوير آلية لتلقي شكاوى الفساد ضمن آلية موجودة بالفعل لتلقي استفسارات المواطنين حول الخدمات الحكومية (مركز الاتصال ١٩٤٦٨). وهذه الآلية هي لتلقي الشكاوى فقط وهي ليست متصلة بآليات أخرى لجهات رقابية أو غير رقابية تعمل في مجال تلقي شكاوى الفساد، كما أنها غير مزودة بآليات للمتابعة.

فيما يتعلق بدور اللجنة في وضع مؤشرات وطنية لقياس الفساد، تقوم اللجنة حالياً من خلال مركز الحوكمة بتطوير نموذج كمي يسمح ببياس أداء المؤسسات الحكومية في مجال تقديم خدمات للمواطنين من خلال مراجعة أساليب ودورات العمل بتلك الجهات وحجم الأعمال المطلوبة وطبيعة المهارات المتوفرة ومقدار الكفاءة التي تؤدي بها تلك الخدمات.

مستقبل لجان وهيئات مكافحة الفساد :

إن الإطار القانوني والمؤسسي الذي أنشئت تلك اللجان بموجبه قد يعد مؤشراً على الاهتمام المتزايد بقضايا مكافحة الفساد والرغبة في الالتزام باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فإن وجود العديد منها بوضعها الحالي من حيث غياب الموارد اللازمة لعملها وضعف الترتيبات المؤسسية بينها وبين الأجهزة الرقابية المختلفة وعدم وضوح حدود سلطاتها لن تستطيع أن تصمد ما لم يتم اتخاذ عدد من الإجراءات على المستويين السياسي والمؤسسي.

أما على المستوى السياسي فلا بد أن تعكس تلك اللجان آراء ومقترحات وطموحات الفاعلية وكافة الشركاء المعنيين بمكافحة الفساد، فضلاً عن ضرورة تواجد ممثلين عن المسؤولين المعنيين في الحكومة والأجهزة الرقابية. بدون هذا التطوير لن تتمكن تلك اللجان من صياغة إستراتيجيات وطنية وفعالة في مجال الحد من ومحاربة الفساد، فتشكيل لجنة لشفافية والنزاهة الحالي

(١) انظر التقريرين الأول والثاني على موقع وزارة الدولة للتنمية الإدارية

غير كاف للمهام التي تضطلع بها، ومن ثم فهي في حاجة إلى توسيع عضويتها لتشمل ممثلي الوزارات المختلفة وأصحاب الرأي والمتقنين، فضلاً عن ممثلين من كل الجهات الرقابية، بعبارة أخرى لا بد أن تكون اللجنة وطنية. أما على المستوى المؤسسي، فلا بد من استحداث آليات مؤسسية وممكنة لربط أعمال وأنشطة تلك اللجان والهيئات بأعمال وأنشطة الأجهزة الرقابية المختلفة، خاصة فيما يتعلق بتلقي شكاوى المواطنين^(١).

الخلاصة :

إن قرارات رئاسة مجلس الوزراء التي أسفرت عن إنشاء تلك اللجنة لم تنعكس على أدوارها بعد، حيث مازال عمل اللجنة قاصراً على التنسيق والتوعية ولا توجد مساندة إعلامية أو سياسية كافية لمقترحات اللجنة التي تقدمت بها والتي تحقق الأولويات التي وضعها مجلس الوزراء في مجال الحد من ومحاصرة الفساد بشكل عام والفساد الإداري بشكل أص. إن اللجنة الحالية - وإن كانت لجنة اقتراح سياسات وبرامج عمل - يجب أن تتمتع بدرجة أكبر من الاستقلالية على وزن صنع القرارات السياسية^(٢).

المطلب الثالث

أنماط مستحدثة للفساد

تمهيد وتقسيم :

تتسع مجالات الفساد وتتنوع يوماً بعد يوم مع التطور الكبير الذي تشهده المجتمعات المعاصرة في نمط حياتها وأساليب عملها، التي غدت تركز بشكل كبير على التقنيات العالية للمعلومات والاتصالات والعمل من خلال

(١) انظر التقرير الثالث للجنة الشفافية والنزاهة على موقع وزارة التنمية الإدارية www.ad.gov.eg

(٢) د. غادة موسى: دور لجنة الشفافية والنزاهة في مكافحة الفساد، مطبوعات مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، القاهرة، ٢٠١٠م.

شركات متعددة الجنسيات، ومشاريع النهضة التنموية التي تتعهد بها الدول والحكومات والمنظمات الدولية، مثل بناء المدن، وتطوير شبكات المواصلات، والصحة، والتعليم، وصناعة السلاح، وتملك التكنولوجيا، وغير ذلك من الخطط التي ترصد لها الأموال وتجلب لها القروض والمساعدات الدولية، التي تنساب عبر قنوات معقدة حول العالم، فاتحة أبواباً واسعة أمام الطامعين ليفسدوا فيها على حساب اكتمال تلك المشروعات^(١). ومن هنا تظهر الأنماط المستحدثة من الفساد بأساليب جديدة يصعب حصرها، ومن بين المجالات والأنماط المستحدثة للفساد نذكر:

أولاً : الفساد في مجال الخدمات الصحية:

يمس الفساد في مجال الخدمات الصحية حياة الإنسان مباشرة ويعوق سعادته ورفاهيته، ولا يقتصر مساس الفساد بحياة الإنسان على حرمانه من سهولة الحصول على الرعاية الصحية ووفرة المستشفيات المؤهلة، فحسب، بل يمتد إلى عمليات التزوير والغش في الأدوية، والاتجار بالأعضاء البشرية، والأجهزة والمعدات الطبية التي تقود إلى موت الأبرياء.

وينفق العالم سنوياً أكثر من ثلاثة تريليونات من الدولارات على الخدمات الصحية، يتم تمويلها من قبل المساعدات الإنسانية والضرائب المحلية، وتشكل التدفقات الكبرى لهذه الأموال هدفاً مغرياً وعنصراً جاذباً لسوء الاستخدام والغش والتلاعب^(٢).

(١) Leslie Holmes, Rotten States: Corruption, Post Communism and Neoliberalism, London, Sage, 2006, p. 88.

(٢) إن التنوع في النظم الصحية المتبعة على نطاق العالم، والتعقيدات المنظورة في التمييز بين أساليب الفساد، وعدم الكفاية والأخطاء البسيطة كلها أمور تجعلن من الصعب تحديد الخسائر الإجمالية للفساد في هذا القطاع، ففي الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً - وهي الدولة التي تتفق على الرعاية الصحية ١٥,٣% من إجمالي دخلها القومي - برنامجان للرعاية الصحية العامة على مستوى الولايات المتحدة، وهما "ميديكير Medical care" و "ميديك أيد Medical Aid" ويقدر البرنامجان =

والفساد في مجال الخدمات الصحية يشمل تقديم الرشاوى للقائمين على تنظيم العمل الصحي والمهنيين الطبيين المختصين، والتلاعب في المعلومات حول التجارب الدوائية، وتحويل الأدوية والإمدادات، وكذلك التلاعب في فواتير شركات التأمين والمشتريات.

وهناك عوامل عديدة تجعل من جميع النظم الصحية سواء كانت ممولة من القطاع العام أو الخاص، في الدول الغنية والفقيرة عرضة للفساد ومنها :

١- انعدام المعلومات الدقيقة حول الأمراض والأدوية والمعدات الطبية لدى المؤسسات الصحية والمهنيين بالقطاع الصحي.

٢- عدم توفر الدراسات المعنية بالتنبؤات المستقبلية عن أنواع الأمراض وأعداد المرضى وماهية العلاج الفعال المناسب لها، مما يجعل من الصعب إدارة الموارد وعمليات الاختيار والمراقبة والقياس وأداء الخدمات المتعلقة بالرعاية الصحية وتصميم خطط التأمين الصحي.

٣- التعقيد في النظم الصحية بسبب العدد الكبير من الأطراف المنخرطين والمشاركين فيها، إضافة إلى العلاقات المبهمة وغير الواضحة القائمة بين الموردين الطبيين، ومزودي الرعاية الصحية وصانعي السياسات، والتي تقف أحياناً خلفها جهات منظمة أو حلقة من الموظفين الذين يسهمون في عمليات تحريف وتشويه سياسات الصحة العامة، مما يضاعف الصعوبات والمشاكل في عملية استنباط المعلومات وتحليلها لاكتشاف الفساد ومنعه^(١).

أشكال الفساد في مجال الخدمات الصحية: تشمل صور الفساد في هذا المجال

= أن ما نسبته ٥-١٠% من ميزانيتها تضيع في عملية زيادة أعباء الدفع المالي.

لمزيد من التفصيل انظر :

Transparency International, Annual Report on Corruption around the World, 2008.

(١) Daniel Jordan Smith, A Culture of Corruption Everyday Deception and Popular Discontent in Nigeria London, Random Books 2006.

ما يلي :

١- الاختلاس والسرقة من ميزانية الصحة أو العائد من رسوم المستفيدين.
٢- الفساد في المشتريات، والفشل في تعزيز وتشجيع المعايير التعاقدية بالنسبة للجودة بسبب الانخراط في الرشاوي، والتلاعب في المشتريات، بالإضافة إلى الصرف المالي غير المدروس على المستشفيات وعمليات البناء والإنشاء وشراء التقنيات باهظة الثمن.

٣- الفساد في أنظمة الدفع التي تتضمن الممارسات الفاسدة، والتي من بينها التنازل عن الرسوم، وتزوير المستندات ووثائق التأمين لمرضى معينين، واستخدام ميزانيات المستشفى لصالح أفراد معينين، وتقديم الفواتير الخاصة بشركات التأمين بطريقة غير قانونية، والتزوير في سجلات وقيود الفواتير، ودفاتر الإيصالات أو سجلات الانتفاع والاستغلال، أو ابتداع مرضى وهميين غير موجودين.

٤- الفساد في سلسلة الإمدادات الطبية، وذلك بتحويل المنتجات أو سرقتها عند التوزيع.

٥- الفساد في تقديم الخدمة الصحية، ويتخذ عدة أشكال من بينها الابتزاز المادي مقابل الحصول على الخدمات التي يفترض تقديمها مجاناً، أو مقابل الحصول على امتيازات خاصة أو علاج معين، وكذلك الابتزاز أو قبول الرشاوي للتأثير على توظيف القرارات^(١).

ثانياً : الفساد في مجال التعليم :

أشارت التقارير الصادرة عن منظمة الشفافية الدولية^(٢)، ومكتب الأمم المتحدة لمكافحة المخدرات والجريمة إلى اكتشاف بؤر للفساد المقترن بالجريمة المنظمة، التي توفر له الخبرة الإجرامية والمعلومات الاقتصادية، وتكشف له

(١) Alberto Vannucci, Ibid, p. 26.

(٢) في تفصيل ذلك انظر :

<http://www.transparency.org>, <http://www.unodc.org>.

نقاط الضعف في حركة الأموال، وذلك في مجال التنمية الاجتماعية، والاقتصادية، ورفاهية الإنسان في كافة المجتمعات. ولاشك أن مجال التعليم من أكثر المجالات التي تسخر لها الأموال العامة باعتباره من أهم مجالات الاستثمار، ومن أكثرها تفرعاً وتنوعاً، مما يجعل من الصعب التحكم والرقابة على منصرفاته، ويأخذ الفساد في مجال التعليم أشكالاً وصوراً عديدة، ابتداءً من الرشاوى التي تدفع للحصول على مقاعد في المدارس والجامعات الحكومية، ومروراً بالتلاعب في جودة الأدوات المدرسية، ومنح الدرجات العلمية، فيما يطلق عليه جريمة سرقة المستقبل *Stealing the Future* ، فالفساد هنا يتضاعف خسائره المالية، والاجتماعية، والنفسية، حيث تتسرب الأموال العامة المرصودة للتعليم إلى المفسدين، وفي الوقت نفسه تقوم المؤسسات التعليمية بتغذية المجتمع بمخرجات تعليمية متدنية تكون وبالأعلى على المجتمع.

وفي دراسة أجريت عام ٢٠٠٥ على ١٠ دول^(١)، هي الأرجنتين، والبوسنة والهرسك، والبرازيل، وجورجيا، والمكسيك، ونيبال، ونيكاراغوا، والنيجر، وسيراليون، وزامبيا، اتضح أن هناك ممارسات فساد منظم في نفقات المدارس والجامعات امتدت لأكثر من عقدين من الزمان، وأفقدت الآلاف من أبناء تلك الدول فرص التعليم، كما قللت تلك الممارسات من جودة مخرجات التعليم، مما انعكس سلباً على خطط التنمية، وأكدت الدراسة - على سبيل المثال - أن المكسيكيين يدفعون رشاوى سنوية تقدر بثلاثين مليون دولار للحصول على مقاعد لأبنائهم في المدارس الحكومية المجانية، وفي البرازيل تفقد بعض المحافظات ٥٥% من الأموال المرصودة كرواتب للمعلمين بسبب الفساد، وفي نيكاراغوا تكلف الصيانة السنوية الوهمية للمدارس وزارة التعليم

(١) Transparency International, Annual Report, 2006.

مليون دولار في العام^(١).

ثالثاً : الفساد في مجال البيئة :

تمثل أخطار البيئة إحدى المعضلات التي تواجه الإنسان المعاصر، لأن سلامة البيئة جزء من معادلة التنمية بمفهومها الشامل الذي يعني البناء والإعمار وتطوير الصناعة ووسائل الإنتاج، وتوفير أسباب رفاهية الإنسان من صحة وتعليم وغذاء ووسائل النقل والطرق والإنفاق. ولكل ذلك في المقابل أخطار تهدد سلامة البيئة وأمنها بما تفرزه من نفايات سامة وجفاف وتصحر، وهنا تظهر أنماط من الفساد في مجال البيئة، وفي مقدمة تلك الأنماط تأتي ظاهرة التجارة في النفايات النووية، التي أصبحت تجارة رائجة وسط عصابات الجريمة المنظمة وبعض الحكومات الفاسدة التي تحصل على مبالغ طائلة مقابل استلام ودفن النفايات في أراضيها أو السماح بالمرور أو الانتظار في مياهها الإقليمية^(٢).

رابعاً : الفساد في مجال النفط :

أصبح النفط كمحور للاقتصاد العالمي ميداناً مفتوحاً للفساد وممارسات الجريمة المنظمة. ورغم الضوابط والاتفاقيات التي تعمل بموجبها الدول المنتجة، نجد هنالك أصابع خفية تتلاعب بهذه السلعة الإستراتيجية، وتتكسب من وراء ذلك أضعاف عائدات الدول المنتجة لنفط. ويتصف الفساد في مجال النفط بأنه يعد من الجرائم العابرة للحدود، وتزيد فيه فرص استغلال أعالي البحار وأجهزة الاتصالات المتقدمة، ويكثر فيه افتعال الأزمات والمضاربات الوهمية التي تضاعف الأرباح^(٣).

(1) Williams B. Elgar (ed) Explaining Corruption: Elgar References Collection, U.K 2006 pp. 112-151.

(2) Van Duyne Petrus (et al.,) Threats of Organized Crime, Corruption and Terrorism; Critical European Perspective, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2004.

(٣) د. عبدالمجيد محمود عبدالمجيد، المواجهة الجنائية للفساد في ضوء الاتفاقيات الدولية والتشريع المصري، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، ٢٠١٠، ص ٣٠.

خامساً : الاتجار في البشر :

تعتبر جريمة الاتجار في البشر ظاهرة قديمة في تاريخ الإنسان، إلا أن هذه الجريمة في عصرنا الحاضر يمكن إدراجها ضمن الجرائم المستحدثة، وربطها بالفساد والجريمة المنظمة، وذلك لأن التطور التقني والظروف الاقتصادية المتردية في بعض الدول وتوفر فرص العمل في دول أخرى فتح مجالات متنوعة للاتجار في البشر، ومنها تجنيد الأشخاص، أو نقلهم، أو إيواؤهم بالقوة واستغلالهم جنسياً، أو السخرة والاسترقاق والممارسات الشبيهة بالاستعباد، أو التبني، أو نزع الأعضاء، وغيرها من صور استغلال حالة الضعف لدى بعض الفئات.

وقد تفتشت ظاهرة الاتجار بالبشر والأعضاء البشرية بصورة واضحة خلال العقد المنصرم إذ يتراوح عدد الأشخاص الذين يتم نقلهم والاتجار فيهم ما بين ٨٠٠ ألف مليون سنوياً ومعظمهم من النساء والأطفال، علاوة على الهجرة غير المشروعة، وتسلل العمالة من الدول الفقيرة إلى الدول الغنية^(١). وتؤكد تقارير الأمم المتحدة الرسمية إلى سيطرة عصابات الجريمة المنظمة على مختلف أنماط جرائم الاتجار في البشر معتمدة على فساد أجهزة تنفيذ القانون في بعض الدول ومناطق العبور، خاصة الشرطة، وسلطات الجمارك، وأمن الحدود، والسلطات الصحية ومرافقها. وهو الأمر الذي دعى الدول الأطراف في مؤتمر الأمم المتحدة الثاني عشر.

سادساً : الفساد في مجال السلاح النووي :

يُشكل الفساد في مجال السلاح النووي أكثر أنواع الفساد خطورة على البشرية، وذلك على الرغم من الجهود التي تبذلها الدول العظمى والوكالة الدولية للطاقة الذرية للتصدي له، وتشير التقارير إلى أن معلومات إنتاج الطاقة

(١) مهدي محمد علي، الاتجار في البشر، ورقة مقدمة في ندوة مكافحة الاتجار في البشر، أبو ظبي، ٢٠٠٤.

النوعية قد وصلت إلى علماء أكثر من ٥٠ دولة، وأن الأبحاث العلمية السرية منها والمعلنة تنقل في كثير من الدول، بسبب الفساد الذي يقوم بدور في نقل تكنولوجيا الطاقة النووية من الدول المتقدمة إلى الدول النامية، على النحو الذي تم كشفه خلال الأعوام القليلة الماضية. ويشمل الفساد في مجال الطاقة النووية الفساد في الاتجار بالمعلومات، ومداخلات هذه الصناعة، وموادها الخام، وإجراءات الرقابة والتفتيش، والتستر على القدرات النووية لبعض الدول، وقد يكون هذا المجال من أكثر المجالات التي يرتبط فيها الفساد بالجريمة المنظمة^(١).

والانماط والأشكال والتطبيقات للفساد متعددة في كل المجالات وفي كل الجهات الحكومية والخاصة، فالفساد لا تكمن خطورته في كونه نشاطاً يدر كسباً غير مشروع للبعض فحسب، بل تكمن الخطورة الحقيقية للفساد أولاً في ارتباطه بسائر أشكال الجريمة والجريمة الاقتصادية وغسل الأموال على وجه الخصوص، وفي كونه صورة من صور الجريمة المنظمة، وثانياً في أنه لم يعد شأناً محلياً يمكن مواجهته بقوانين وتدابير محدودة، بل أصبح ظاهرة عبر وطنية تمس جميع المجتمعات والنظم الاقتصادية على المستويات الإقليمية والدولية وتنتشر في شبكات سرطانية. كما يصفها البنك الدولي لتغطي مساحات غير محدودة في الدوائر الحكومية والقطاع الخاص والمنظمات الإقليمية والدولية ذات العلاقة بالاقتصاد ومصادر التمويل مما يجعل التعاون الإقليمي والدولي وتضافر الجهود لمواجهة هذه الظاهرة أمراً ضرورياً.

(1) Van Duyne Petrus, (et al.) Threats of Organized, Corruption and Terrorism: Critical European perspectives, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2004.

المبحث الثالث

الإفصاح الحكومي

ووثيقة الالتزام بعدم تعارض

المصالح لذوي المناصب العامة في الدولة

تمهيد وتقسيم :

إن حالة السرية التي تحيط بنشاط وأعمال الإدارة، تمتد جذورها وتتوغل في زمن بعيد القدم، يرتبط بتاريخ نشأة الدولة^(١)، ذلك أن مبدأ السرية كان يحتل لدى كافة الحكومات أهمية كبرى منذ أقدم العصور، حيث كان الغالب هو أن ترويج تلك الحكومات للاعتقاد بأن المصلحة العامة تتحقق على نحو أفضل عندما تبقى الشؤون العامة الحالية والسابقة بعيدة عن نظر الجمهور، وبشكل عام فإن الاتجاه الذي كان سائداً هو أن الإطلاع على الشؤون العامة يضر بمصالح الجمهور ويعالج الدولة. كما لعبت القداسة القديمة للقوة والسلطة دوراً هاماً من حيث النظر إلى المسئول الحكومي بأنه ذو مرتبة أعلى من المواطن العادي أو من الشخص الذي يشغل منصباً متواضعاً، خاصة إذا كان منصب المسئول الحكومي يمثل رمزاً للسيادة الوطنية^(٢).

وتعتبر السرية دافعاً غريزياً عند الحكومة^(٣)، غير أن الدول تختلف فيما بينها في درجة تمسكها بمبدأ السرية وأضافوه على أنشطة وأعمال الإدارة بصفة خاصة وعلى أعمال الدولة بصفة عامة، وتتباين هذه الدول ما بين الدول

(1) G. Morang: Le secret en drolit public francais, D.S., 1978, Chroniques, p. 6.

(٢) تقرير الندوة الإقليمية التي عقدتها دائرة التعاون الفني للتنمية (DTCD) ومركز التنمية الاجتماعية والشؤون الإنسانية (CSDHA) الأمم المتحدة لاهاي/هولندا ١١-١٥ ديسمبر ١٩٨٩، الفساد في الحكومة، ترجمة د. نادر أحمد أبو شيخة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ١٩٩٤م، ص ١١٩.

(٣) رافي أ. سول: حرية التعبير في مجتمع مفتوح، ترجمة: كمال عبدالرؤوف، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العلمية، ١٩٩٥م، ص ٤٤٧.

النامية والمتخلفة ويتجلى فيها هذا المبدأ ويصبح أكثر عمقاً، فتحجب بـسمه الجانب الأكثر من المعلومات عن الشؤون العامة وراء جدران قاتمة من الكتمان، فلا يسمع أحد عن بعضها ويمسح البعض الآخر فيظهر على هيئة بيانات صورية خاوية من الصدق، ولا يعرف الناس من المعلومات إلا ما تريد الحكومة أن تعلنه.

وقد يبلغ مبدأ السرية ذروته لدى بعض الدول والحكومات فتحجب الحقائق عن عامة الشعب ويصل الأمر إلى حد إعداد نوعين من الإحصائيات، نوع مزور يجهز للاستهلاك المحلي وينشر على المواطنين لتوجيههم وجهة معينة قررتها الحكومة، ونوع آخر صحيح يعد للعرض على الحكام وكبار المسؤولين ليدخل في اعتبارهم عند اتخاذ القرارات المتعلقة بموضوع البيانات الواردة فيه وتحديد السياسة العامة للدولة^(١).

أما في البلاد المتقدمة الديمقراطية فإن مبدأ السرية بصفة عامة يتضائل في كافة الشؤون العامة لكي يقتصر في بعض الأحيان على موضوعات محددة على سبيل الاستثناء والحصص.

وإذا كانت السرية على هذا النحو تنصب على ما يخص العلاقة بين الإدارة والجمهور، فإن المؤسف أن نجدها أيضاً في علاقة الإدارات الحكومية فيما بينها وبين بعضها البعض، كما تشمل العلاقة بين السلطات الثلاث فيما بينهم في بعض الأحيان، وهو ما يخلق ما يشبه الانفصال الداخلي بين الإدارات وبعضها البعض^(٢). ويؤدي إلى نتائج وخيمة على تقدم الدولة في مختلف المجالات، وخاصة في الحالات الغير واجب فيها أعمال هذا المبدأ.

(١) د. ماجد راغب الحلو: السرية في أعمال السلطة التنفيذية، مجلة الحقوق، جامعة الإسكندرية، السنة السابعة عشر، العدد الأول، ١٩٧٥م، ص ٥٦.

(٢) انظر :

TUNC, René : Le secret professionnel et les relation administratives.
Rev. Adm. 1948, p. 20.

رغم أن مبدأ السرية في أنشطة ووظائف وأعمال الإدارة يشكل منهجاً عقيماً ومرضاً خبيثاً يؤثر سلباً على حياة الحكومة والإدارة والمواطنين داخلياً، كما يؤثر سلباً على قدرة الدولة ذاتها وقصور أدائها وتخلفها خارجياً عن تلك الدول التي لا تتبع السرية في إدارة شئونها العامة.

إلا أن المؤسف أن هذا المبدأ الخبيث مازال يشكل منهجاً لحياة بعض الحكومات والإدارات التابعة لها في بعض الدول والتي توصم عادة بالدول الأقل نمواً، كما أن درجة التخلف والنمو يرتبط في الغالب، بمدى تغلغل وعمق الأخذ بهذا المبدأ أو درجة الاتجاه نحو التخلي عنه.

كما أن الحكومات والإدارات العامة التابعة لها، التي تتمسك بهذا المبدأ - في غير حالاته الاستثنائية - برغم كونه مرضاً خبيثاً، عادة، ما يكون ذلك التمسك إما عن عمد ويتمثل ذلك في حالتين^(١):

الأولى: حالة الحكم السياسي والإداري الاستبدادي والقهري والظالم والذي يسوده في الغالب قيم الفساد وتغليب المصالح الفردية على المصالح العامة.

الثانية: حالة الحكم السياسي والإداري الواهن والضعيف والذي يسوده مجموعة من النظم القانونية والإدارية والاقتصادية والتكنولوجية الرديئة وغير المتقدمة والتي لا تمكن القائمين على غدارته من الاستخدام الأمثل والمشروع للموارد البشرية والمادية المتاحة، ويكون التعمد هذا مقصوداً لعدم كشف هذا الوهن والضعف وإحاطة القصور في الأداء والأخطاء الناتجة عن ذلك بسياج من الكتمان حتى لا يتعرض نظام إدارة الشؤون العامة القائم للنقد العام.

(١) د. سامي الطوخي: الإدارة بالشفافية الطريق للتنمية والإصلاح الإداري من السرية إلى الشفافية وتطوير الأداء البشري والمؤسسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦م.

وإما أن يكون التمسك بمبدأ السرية من قبل الإدارة ليس عمدياً، إلا أنه يُعد مظهر من مظاهر تدني درجة التعليم والثقافة والانغلاق العام لمجتمع دولة ما - والذي تعد بالضرورة إدارته أحد أنسجته وإفرازاته - وبسبب عدم معرفة سبل وأساليب ووسائل ونظم تقدم وحضارة مجتمعات وشعوب أخرى بدعوة أو بنفسه التقوقع والاكتفاء بالتطوير أو التحسين الداخلي وعلى فترات طويلة ومتباعدة وبطيئة ورفض أي أنظمة لدول أخرى.

إن مبدأ الشفافية في إدارة الشؤون العامة أضحي من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها كافة أنظمة هذه الدول وأصبحت السرية تشكل مجرد استثناء قابل للجدل والانتقاص يوماً بعد يوماً، لصالح الشفافية كمبدأ عام، ذلك المبدأ الذي يجب أن يحكم ويسود كافة أعمال الحكومة، ولقد أشارت المحكمة الأمريكية لحقوق الإنسان إلى أن "المجتمع غير المطلع جيداً لا يمكن اعتباره مجتمعاً حراً"^(١).

وتأكيداً على التزام جمهورية مصر العربية على تنفيذ ملحق رقم خمسة^(٢) الخاص بوثيقة الالتزام بعدم تعارض المصالح لذوي المناصب العامة باتخاذ التدابير اللازمة لاستقرار المجتمع وأمنه ودرأ ما يمكن أن يقوض المؤسسات الديمقراطية وقيمتها والقيم الأخلاقية والعدالة والشفافية، ويعرض التنمية المستدامة وسيادة القانون للخطر، فإن الدولة المصرية تضع المبادئ الأساسية المنبثقة من النظام القانوني لتعزيز النزاهة والأمانة والمسئولية بين ذوي المناصب العامة وكبار المسؤولين واعتماد وترسيخ وتدعيم نظم تعزز الشفافية وتمنع تضارب المصالح وتدعيم نظم تعزز الشفافية وتمنح تضارب المصالح من خلال عدة قوانين مصرية مثل قانون محاكمة الوزراء رقم ٧٩

(١) د. طالب عوض: حرية الرأي والتعبير وفقاً للمعايير الدولية لحقوق الإنسان، ٢٠٠٢.

www.amin.org/view/uncat/2002/dec.24.html

(٢) التقرير الثالث للجنة الشفافية والنزاهة، ووزارة الدولة للتنمية الإدارية "يتكون التقرير من ثمانية أجزاء وثمانية ملاحق".

لسنة ١٩٥٨ وقانون العقوبات وقانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وقانون الكسب غير المشروع رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ ووضع مبادئ لتوفيق الأوضاع والتي تبلورت بإصدار رئيس الجمهورية القرار بالقانون رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ بشأن حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة، وأخيراً الدستور المصري الجديد ٢٠١٣ في المادة ١٦٦ الخاصة بعدم مزاولة رئيس مجلس الوزراء وأعضاء الحكومة طوال مدة توليه منصبه، بالذات أو بالواسطة، مهنة حرة، أو عملاً تجارياً، أو مالياً، أو صناعياً، ولا أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة، أو أيّاً من أشخاص القانون العام، أو شركات القطاع العام، أو قطاع الأعمال العام، ولا أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله، ولا أن يقايضها عليه، ولا أن يبرم معها عقد التزام، أو توريد، أو مقالة، أو غيرها ويقع باطلاً أي من هذه التصرفات.

وتعد حرية تداول المعلومات أحد أهم معايير الشفافية، وأحد أهم دعائم الديمقراطية، فأساسيات الحكومة المنفتحة تكمن في حرية وصول المواطنين للمعلومات، وهي حق من حقوق الإنسان الأساسية التي تنص عليها المواثيق الدولية^(١).

سوف نتناول هذا المبحث من خلال المطلبين التاليين :

المطلب الأول : الإفصاح الحكومي وإلتزامها بالإفصاح الاستباقي.

المطلب الثاني : تنظيم ممارسات تضارب المصالح في مجال العمل وقانون حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة.

(١) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ١٩٤٨، المادة ١٩ الميثاق الدولي المتعلق بالحقوق المدنية والسياسية ١٩٦٦، المادة ١٩.

المطلب الأول

الإفصاح الحكومي والتزامها بالإفصاح الاستباقي

تمهيد وتقسيم:

يعتمد جزء كبير من اعتبار الحكومة منفتحة على مدى تيسيرها للحصول على المعلومات ومدى تعميمها للجمهور ونشرها بشكل واسع، ومن هنا تبرز مسئولية الهيئات العامة في نشر المعلومات بدون طلب مسبق من المواطنين، وذلك ما يطلق عليه الإفصاح الاستباقي^(١)، يركز الإفصاح الاستباقي على قيام الأجهزة الحكومية بالكشف عن بعض المعلومات تلقائياً وبصفة دورية باستخدام وسائل متعددة منها المنشورات والصحف الرسمية، النوحات الإعلانية، الإذاعة والتلفزيون، وشبكة الإنترنت أو الموقع الخاص بالجهاز الحكومي. فدور الإنترنت كبير في الكشف الاستباقي على نطاق واسع، فكثير من المستخدمين، وخاصة أولئك الذين يعملون في المجتمع المدني، والأعمال التجارية، أو المؤسسات التعليمية يسهل عليهم البحث عن المعلومات على المواقع الإلكترونية الخاصة بالأجهزة الحكومية، كما أنه يسهل من الوصول إلى تلك المعلومات دون الإضطرار للذهاب إلى الهيئة العامة نفسها، مما يوفر في التكلفة وعدد الموظفين المطلوبين لتنفيذ المهام ويساعد في الوصول للمعلومات دون تمييز.

فالهيئات العامة والأجهزة الحكومية لا تحتفظ بالمعلومات لنفسها بل للصالح العام، وهي ليست مالكة لهذه المعلومات بل هي حائزة على كمية واسعة من المعلومات التي تهم الكثير من المواطنين، وتشمل هذه المعلومات القوانين والقرارات التي تصدرها الهيئات الحكومية وتؤكد على سلطة القانون، السياسات وقوائم بالسجلات وقواعد البيانات والموازنة التي بدورها تزيد من

(١) انظر "تشريع حق الوصول للمعلومة - المذكرة التوجيهية التطبيقية" الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

توعية المواطنين وتؤكد على المشاركة الفعالة لهم في صنع واتخاذ القرار، ومعلومات متعلقة بهيكل وظائف الهيئة الحكومية والخدمات المختلفة التي تقدمها للمواطنين وحسابات القطاع العام والتي من شأنها تعزيز المساءلة الاجتماعية ورفع كفاءة الجهاز الحكومي وتحسين أدائه وخلق مناخ من الأمن للمواطن والحكومة، معلومات متعلقة بالشئون الاقتصادية والتي من الممكن أن تكون مفيدة للأعمال التجارية، كذلك أي معلومات يتكرر الطلب عليها أو معلومات أخرى. وهذا ما يسمى بالإفصاح الاستباقي، فهو التزام الهيئات الحكومية بالنشر دورياً لقدر من المعلومات دون طلب مسبق من الأفراد تطبيقاً لحق المواطنين في الوصول لمثل هذه المعلومات.

وتعد الإجراءات المتبعة للولوج إلى المعلومات المعيار الأهم لقياس مدى تنفيذ حق حرية الجمهور في الحصول على المعلومات وتكريسها لمبادئ الشفافية وزيادة المسؤولية في عمل الهيئات الحكومية، فإذا كانت المعلومات يفصح عنها بدقة وبأسهل الطرق الممكنة، يكون ذلك مؤشراً هاماً لوجود ما يسمى بالحكومات المنفتحة⁽¹⁾.

وقد تمتلك الأجهزة الحكومية بعض المعلومات التي لا يمكن الإفصاح عنها أو تقديم طلب للحصول عليها، على أن يكون ذلك في أضيق نطاق، وتنفيذاً للقانون بما لا يخل بحق الأفراد في الوصول للمعلومات. فالكشف عن أنواع معينة من المعلومات قد يسبب ضرر لمصالح المشروع أو يعرض المصلحة العامة لضرر أكبر من الضرر التي قد تتعرض له المصلحة الشخصية في حالة الحجب أو الكشف عن البيانات الشخصية للأفراد. ويمكن لكل هيئة ألا تفصح عن بعض المعلومات الموجودة بحوزتها، على أن يتم ذلك في نطاق ضيق وبتبرير سبب الحجب، ويكون ذلك في إطار تنفيذ القانون مثلاً

(1) Sunlight Foundation, Ten Principles for Opening Up Government Information. <http://sunlightfoundation.com/policy/documents/ten-open-data-principles/>

أو لكون المعلومات شخصية لدى طرف غير معنى بطلب الإفصاح عنه، أو معلومات تخص اتفاقيات مع طرف ثالث طلب صراحة الإبقاء عليها سرية، على أن يكون ذلك في حدود القانون، أو معلومات متعلقة بالأمن القومي، والذي تعرفه بأنه "الخطط والعمليات الحربية، وحالة الاستعداد والقدرة العملياتية العسكرية، بما فيها هوية وقوة وهيكل قيادة وتنظيم الأفراد والوحدات، والمعدات لأي قوة مسلحة، طالما احتفظت تلك المعلومات بفائدة عملية. والمعلومات، بما فيها البيانات التقنية والاختراعات، المتعلقة بالأسلحة، وإنتاجها وقدراتها أو استخداماتها إجراءات حماية الأفراد والمواد والنظم أو التسهيلات ضد هجوم يشكل خطراً على الأمن القومي للمعلومات التي تقع في أي من الفئات المذكورة هنا، والتي وفرتها دولة أجنبية أو هيئة دولية وطلبت صراحة وكتابة إبقائها سرية، والتحقيقات في الجرائم التي تتعلق بأمور تقع في واحدة من الفئات المذكورة أعلاه أنشطة ومصادر وأساليب الاستخبارات السرية التي تتعلق بأمور تقع في واحدة من الفئات المذكورة أعلاه".

ويشير مشروع حرية تداول المعلومات الذي أعده عدد من منظمات المجتمع المدني، والأكاديميين والإعلاميين والمتخصصين^(١) أنه يحق لأي شخص أن يتقدم بطلب الحصول على المعلومات إلى الجهة المعنية بتقديمها دون حاجة أو إلزام لذكر أية أسباب أو تفاصيل شخصية (بخلاف وسيلة الاتصال بطالب المعلومة التي يحددها بنفسه).

يقوم الجهاز الحكومي بتوضيح ما يلزم طالب المعلومة لتقديم طلبه، فيتم توجيهه إذا كان عليه أن يكتب صيغة معينة أو أن يحصل على أوراق معينة لمثلها للحصول على المعلومات. تشير المذكرة التوجيهية الصادرة عن

(١) مقترح مشروع قانون حرية تداول المعلومات (فبراير ٢٠١٢)

الأمم المتحدة^(١)، والقانون النموذجي الذي أعدته منظمة المادة ١٩^(٢) بناءً على هذه المذكرة إلى أن مسئول المعلومات يتسلم من طالب المعلومة خطى بحيث يكون دقيق ويعبر عن المستندات التي يرغب فيها طالب المعلومة بطريقة تسهل على مسئول المعلومات إيجادها (ذلك بناءً على أن الجهاز الحومي يفصح عن ما يحويه من مستندات في إطار الإفصاح الاستباقي وبناءً عليه يحدد طالب المعلومة ما يريده). ويذكر القانون النموذجي أنه يمكن للجهاز الحكومي تحديد نموذجاً معيناً لطلب المعلومات بشرط ألا يمثل صعوبة أو عبء غير ضروري على مقدم الطلبات.

فالولايات المتحدة الأمريكية تطبق نظام البوابة الرئيسية للإفصاح عن المعلومات^(٣) أما في رومانيا^(٤) على سبيل المثال لا الحصر فيتبع نظام وجود هيئة مسئولة عن تلقي طلبات المعلومات في كل جهاز حكومي على حدا. أهمية الإفصاح الاستباقي :

ومن هنا يمكن الإشارة للدوافع الست الرئيسية للإفصاح الاستباقي وهي إطلاع الجمهور على القوانين والقرارات، ومكافحة الفساد، وإمكانية محاسبة الحكومة والمشاركة في صنع القرار، تحسين إدارة المعلومات، وإعلام الجمهور حول كيفية الوصول إلى الخدمات الحكومية. وفيما يلي سنتناول كل دافع بقدر من التفصيل:

(١) تشريع حق الوصول إلى المعلومات، مذكرة توجيهية بتطبيق "UNDP"
(2) <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/modelfoiaw.pdf>.
(٣) محلى، أنجيلا، "مشروع حرية المعلومات للجمعية المصرية الأمريكية" يوجد على الرابط

<http://earla.org/programs.php>

(٤) قانون حرية تداول المعلومات في رومانيا، ويوجد على الرابط
<http://www.rti-rating.org/pdf/romania.pdf>

أولاً : حكم القانون :

الإفصاح عن المعلومات يمكن المواطنين من التعرف على القوانين هو أمر أساسي لسيادة القانون في الدولة، فمبدأ سيادة القانون يقتضي أن يكون القانون معروفاً، وكل حكومة مسئولة عن نشر وإتاحة هذا النوع من المعلومات للجميع من خلال الجريدة الرسمية حتى تدخل اللوائح القانونية حيز التنفيذ وبلغات مختلفة كلما أمكن ذلك ولذوي القدرات أو مستويات الإلمام بالقراءة والكتابة أو مستويات التعليم المتباينة. فمن منظور حقوق الإنسان، لا بد من نشر القانون بطريقة تسهل معرفة الجمهور، فالمبدأ القائل بأن "الجهل بالقانون ليس عذراً" يضع أيضاً مسؤوليات على الحكومة أن تنشر القانون^(١). ومثال على ذلك دولة فرنسا التي لديها نظام واسع النطاق لنشر جميع التشريعات والقواعد واللوائح من خلال الموقع الإلكتروني^(٢) Legifrance بالإضافة إلى الجريدة الرسمية التقليدية.

ثانياً : مكافحة الفساد :

عند قيام الحكومة بنشر المعلومات عن نشاطها وعن كيفية التصرف في الشؤون العامة والأموال العامة فهي بذلك تكون قيد المراقبة الدائمة من الجمهور مما يجعلها أكثر مساءلة وأقل فساداً كما يزيد أيضاً من كفاءة الجهات الحكومية التي تؤدي خدمات للمواطنين والتي عادة ما تتفشى فيها ظاهرة دفع الرشاوى والإكراميات، وذلك ما أكدت عليه منظمة الشفافية الدولية في تحديدها لإجراءات استئصال الفساد والتي كان من ضمنها وجود شفافية في الميزانيات العامة وتطبيق صارم وفعال للقانون ومجتمع مدني حيوي وهيئة مكافحة فساد قوية ومستقلة. وعلى سبيل المثال في "كندا، ينص القانون على القيام بالإفصاح الاستباقي على السجلات الحكومية ومكاسب ومصاريف

(١) منتدى البدائل العربي للدراسات، الشفافية والمرحلة الانتقالية في مصر، ص ٢٧.

(2) <http://www.legifrance.gouv.fr/>

موظفي القطاع العام^(١). وقد تم تطبيق ذلك على مواقع إلكترونية مختلفة^(٢).
ثالثاً : زيادة المشاركة :

هناك علاقة بين الديمقراطية والمساءلة، فمن حق الجمهور مراقبة الجمهور مراقبة أعمال الموظفين العموميين في كافة المناصب التنفيذية والسياسية وذلك من خلال الحصول على معلومات كذلك المتعلقة بالوضع الاقتصادي والنظم الاجتماعية وأية أمور أخرى ذات أهمية عامة لتقييم أداء الحكومة. وغالباً ما يعجز المواطنون عن الوصول إلى المعلومات الكافية لرصد أداء مقدمي الخدمات وكثيراً ما تكون المعلومات الأساسية الخاصة بالسياسات غير متاحة للأشخاص، كما قد توضع قيود على الميزانيات والأداء. فالإفصاح الاستباقي يجعل مشاركة الجماهير أكثر إدراكاً لحجم المشاكل المتعلقة بمجتمعهم ولإمكانيات المتاحة ويدعم مشاركة المواطنين في عملية صنع القرار سواء على المستوى المحلي أو على المستوى الوطني، مما يجعلهم قادرين على المشاركة في وضع السياسات العامة بحيث تكون أكثر إفادة، وتعبيراً عن أطراف أكثر تعدداً في المجتمع، وأيضاً يحد من نفوذ جماعات المصالح الضيقة، فالمشاركة هي تبادل وعملية حوار بين الاتجاهين ومن ثم فهي تحتاج إلى مزيد من آليات الشفافية لتحقيق ذلك.

رابعاً : تحسين إدارة المعلومات :

يساعد الإفصاح الاستباقي على إيصال المعلومات إلى عدد أكبر من المواطنين دون الحاجة إلى تقديم طلبات فردية للحصول عليها وبذلك فهو يخفف العبء إداري على الأجهزة الحكومية، ويقلل من نفقات تقديم طلبات

-
- (1) Darbshire, Helen, "proactive transparency: the right to information", The World Bank, p.12.
 - (2) Treasury Board of Canada Secretariat, Proactive disclosure on: <http://www.tbs-sct.gc.ca/pd-dp/index-eng.asp>.
- Ontario Ministry of finance, public sector salary disclosure 2012 (Disclosure for 2011) on: <http://www.fin.gov.on.ca/en/Publications/salarydisclosure/2012>.

الحصول على المعلومات، مما يؤدي إلى إدارة المعلومات بشكل أفضل، وبالتالي يسهل من تدفق المعلومات الداخلية في السلطة عامة وزيادة الكفاءة^(١).
خامساً : الوصول إلى الخدمات الحكومية :

فهذا هو نتيجة طبيعية لإعلام الجمهور حول الحقوق والالتزامات القانونية، وفي ظل عصر تكنولوجيا المعلومات والاتصالات تحولت الإجراءات البيروقراطية البطيئة التي تتطوي على الكثير من الأوراق إلى معاملات بسيطة وذلك منذ أن أصبح هناك زيادة مطردة في تقديم الخدمات الحكومية الإلكترونية، سواء كان ذلك لدفع الضرائب أو للحصول على تصاريح وقوف السيارات أو للتعليق على مشروع القانون متاح على الإنترنت، وهذا ما يعرف باسم "الحكومة الإلكترونية، وتعتبر استونيا أول من تبنت نظام "إستراتيجية مجتمع المعلومات" في ١٩٩٨.

سادساً : تعزيز إنتاج معارف جديدة ودعم إمكانيات البحث العلمي عبر تشارك المعلومات :

يساعد الإفصاح الاستباقي في إعادة استخدام المعلومات والبناء عليها وتوليد معارف جديدة ويخلق فهماً أكبر للمجتمع. وتعتبر مبادرة البيانات المفتوحة^(٢) المسؤولة عن نشر البيانات العامة والتي تسمح للمواطنين استكشاف البيانات بطريقة تفاعلية بدلاً من استعراض أو قراءة الوثائق الكثيرة من الجداول والرسوم البيانية المنشورة، هي طريقة أساسية لإعادة استخدام المعلومات وتفسيرها بطرق ذات صلة بالجمهور^(٣).

نماذج دولية في مجال الإفصاح الاستباقي :

ويعد أقوى حكم عام في القانون الدولي يشير مباشرة إلى الإفصاح الاستباقي هو في الاتفاقية الدولية الخاصة بالحصول على المعلومات "اتفاقية

(١) منتدى البدائل العربي للدراسات، الشفافية والمرحلة الانتقالية في مصر، ص ٢٩.

(2) The Open data initiative on: <http://www.opendatainitiative.org/>

(٣) منتدى البدائل العربي، مرجع سابق، ص ٣٠.

مجلس أوروبا بشأن الحصول على الوثائق رسمية والتي اعتمدت في ١٨ يونيو ٢٠٠٩ وقد ازداد عدد الحكومات التي أصبح لديها تشريعات خاصة بالوصول إلى المعلومات وحكومات تعمل حالياً على سن التشريع والتي أشارت وأكدت على مبدأ الإفصاح الاستباقي لمختلف أنواع المعلومات.

ففي الهند، يشير قانون حرية تداول المعلومات إلى استخدام مختلف وسائل الاتصالات، بما في ذلك الإنترنت أو أي وسيلة تسهل من نشر كل المعلومات للجمهور على نطاق واسع.

وفي رومانيا، يتم إقرار النظم المالية للموظفين الحكوميين ونشرها للعامة على مواقع الإنترنت الخاصة بكل هيئة^(١).

أما كندا، فيتم الإفصاح عن رواتب المسؤولين الكبار للعامة ولكن قواعد الإفصاح تختلف من مقاطعة إلى أخرى، ففي "أونتاريو" يتطلب قانون الإفصاح عن رواتب القطاع العام نشر رواتب جميع الموظفين في مختلف القطاعات العامة (المستشفيات، الوكالات، الجامعات ... إلخ) التي تتجاوز ١٠٠,٠٠٠ دولار على الإنترنت. كما يتم الكشف الاستباقي عن المعلومات المتصلة بالموارد المالية والبشرية من الإدارات والوكالات مما يجعل هذه المعلومات متوفرة بسهولة على المواقع الإلكترونية للإدارات، وعلى ذلك يتم نشر نفقات السفر والضيافة للموظفين الحكوميين، العقود التي تبرمها الحكومة بكميات أكثر من ١٠,٠٠٠ دولار (مع استثناءات محدودة فقط مثل الأمن القومي) على المواقع الإلكترونية للإدارات ويقوم الموقع بالإفصاح عن التقارير الحكومية، مصاريف السفر والضيافة، العقود، الجوائز والمنح المساهمة، معلومات حول أية مخالفات في أمانة المجلس للخرانة، النفقات السنوية على حسن الضيافة والسفر والمؤتمرات.

(١) د. محمود خليل، حرية تداول المعلومات في مصر والعالم العربي.

وفي الولايات المتحدة الأمريكية توجد مواقع إلكترونية خاصة بإقرارات الذمم المالية^(١)، حيث يتم نشر إقرارات الذمم المالية الخاصة بالرئيس والمرشحين للسباق الرئاسي وأعضاء الكونجرس وذلك لدعم المشاركة والشفافية وتمكين الناخبين والناشطين من خلال توفير معلومات غير منحازة. في المكسيك، "يوجد بوابة المكسيك الإلكترونية للالتزامات الشفافية"^(٢) والتي تعتبر وسيلة لتوفير المعلومات للمواطنين وتسمح للجنة الإعلامية من التأكد من الالتزام بقواعد الإفصاح الاستباقي الموجودة في القانون^(٣). لقد أجمعت المواثيق والاتفاقيات الدولية والأعراف المنظمة لعملية تداول المعلومات على عدد من المبادئ العامة التي يجب توافرها لكي تتحقق المعرفة التامة بالأوضاع داخل الدولة والمؤسسات العاملة فيها وأهمها^(٤):

الكشف المطلق عن المعلومات والنشر التلقائي للمعلومات ومحدودية التكاليف ومحدودية الاستثناءات.

وفي هذا السياق تزايد أهمية العمل على الحد من الفساد وتحقيق مجتمع أكثر شفافية وهو ما يتطلب العمل على عدة محاور يأتي على رأسها الإسراع بإصدار قانون الإفصاح وتداول المعلومات ومراجعة القوانين القائمة وتنقيتها من كافة المعوقات التي تحول دون تدفق المعلومات بطريقة صحيحة. ويجب على كل جهاز حكومي أن يفصح عن إقرارات الذمم المالية

(١) يمكن مراجعة المواقع التي تحتوى على إقرارات الذمم المالية التالية :

U.S office of government ethics on: <http://www.oge.gov/>

Center for Responsive Policies on: <http://www.opensecrets.org>.

Ohio Ethics Commission on: <http://www.ethics.ohio.gov/fds.whatis.html>.

(2) <http://portaltransparencia.gov.mx/pot/>

(٣) د. خليل محمود، حرية تداول المعلومات في مصر والعالم العربي.

(٤) انظر في ذلك معهد الديمقراطية "ميثاق الشفافية للمؤسسات المالية الدولية، المطالبة

بحقنا في المعرفة" جنوب أفريقيا، وكذلك مجموعة المادة ١٩ وأيضاً اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وغيرهم.

الخاصة بكبار الموظفين التابعين له، ووفقاً للتجارب الدولية يتم الإفصاح في بعض الدول عن إقرارات الذمم المالية الخاصة بأعضاء البرلمان ومسؤولي السلطة التنفيذية كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية^(١).

نستنتج، أن من خلال استباق نشر المعلومات تستطيع الحكومات الاستجابة لاحتياجات الجمهور المعلوماتية بشكل جماعي وليس فردي، وتقلل من العبء الإداري على الأجهزة الحكومية الذي تفرضه طلبات الحصول على المعلومات، فتكافئ السرية دائماً ما تؤدي إلى الفساد وهي أكبر تحدي تواجهه الحكومات الآن نحو الانتفاخ كما أيضاً يقع على الحكومات عبء تغيير تلك الثقافة وتوعية المواطنين بحقوقهم في المعرفة وتداول المعلومات.

المطلب الثاني

تنظيم ممارسات تضارب المصالح في مجال العمل

وقانون حظر تعارض مصالح^(٢) المسؤولين في الدولة

تمهيد وتقديم :

تبرز مسألة تنظيم ممارسات تضارب المصالح في مجال العمل العام عند التداخل الوظيفي بين القطاع العام والقطاع الخاص، بحيث يكون من الصعب التفرقة بين ما هو عام وما هو خاص، من خلال مؤشرات تضارب المصالح في المجتمع المصري، ويلاحظ المتتبع للمجتمع في الآونة الأخيرة أن

(١) إقرارات الذمم المالية لموظفي السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة الأمريكية توجد في الرابط :

<http://www.oge.gov/>

(٢) تشير الأدبيات الحديثة إلى أن تعارض المصالح هو قيام بعض المسؤولين في المجتمع بأعمال تتقاطع مع وظائفهم الرسمية، أي أن تعارض المصالح يحدث عندما تتأثر موضوعية قرار موظف عام واستقلاليتة بمصلحة شخصية، مادية أو معنوية، تهمه هو شخصياً أو أحد أقربائه أو أصدقائه المقربين أو حين يتأثر أدائه للوظيفة العامة باعتبارات شخصية مباشرة أو غير مباشرة.

هناك صعوداً كبيراً في الدور الي يلعبه القطاع الخاص في الحياة السياسية، ووجود بعض ملامح لأوجه التعارض في المصالح خاصاً لمشكلات تضارب المصالح في خصوص العمل الوظيفي العام، انطلاقاً من تعلقها بجوهر فكرة الشفافية والنزاهة، تعقد وتداخل موضوعات تضارب المصالح بين ما هو سياسي وقانوني ومجتمعي وهو ما جعل اللجنة تمعن النظر في مداخل المعالجة والتعامل مع مؤشراتها.

على أن المشرع المصري قد وعي أهمية تقرير نصوص قانونية رادعة لممارسات تضارب المصالح نورد منها ما يتعلق بالعمل الوظيفي العام خاصاً، ومنها نصوص القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين بالدولة، إذا تنص أحكام الفصل العاشر في واجبات العاملين والأعمال المحظورة عليهم في المادة ٧٧ منه:

- البند ١١ "يحظر على العامل أن يجمع بين وظيفته وبين أي عمل آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة إذا كان شأن ذلك الإضرار بأداء واجبات الوظيفة أو كان غير متفق مع مقتضياتها وذلك مع عدم الإخلال بأحكام القانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٦١ بقصر تعيين أي شخص على وظيفة واحدة".
- البند ١٢ الفقرة (د) "أن يشتري عقارات أو منقولات مما تطرحه السلطات القضائية أو الإدارية للبيع إذا كان ذلك يتصل بأعمال وظيفته".
- الفقرة (هـ) "أن يزاول أي أعمال تجارية وبوجه خاص أن يكون له أي مصلحة في أعمال أو مقاولات أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته".
- الفقرة (و) "أن يشترك في تأسيس الشركات أو يقبل عضوية مجالس إدارتها أو أي عمل فيها إلا إذا كان مندوباً عن الحكومة أو الهيئات العامة أو وحدات الحكم المحلي أو شركات القطاع العام".
- الفقرة (ز) "أن يستأجر أراضي أو عقارات بقصد استغلالها في الدائرة التي يؤدي فيها أعمال وظيفته إذا كان لهذا الاستغلال صلة بعمله".

- نصوص قانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ بشأن المناقصات والمزايدات إذا تنص أحكام الباب الرابع مادة ٣٩ على أن "يحظر على العاملين بالجهات التي تسري عليها أحكام هذا القانون التقدم - بالذات أو بالواسطة - بعطاءات أو عروض لتلك الجهات، كما لا يجوز شراء أشياء منهم وتكليفهم بالقيام بأعمال، كما يحظر على العاملين بتلك الجهات الدخول - بالذات أو بالواسطة - في المزايدات أو الممارسات بأنواعها، إلا إذا كانت الأشياء المتشتراة لاستعمالهم الخاص وكانت مطروحة للبيع عن طريق جهات أخرى غير جهة عملهم ولا تخضع لإشراف هذه الجهة"، علماً بأن المشرع نظم أوجه أخرى في مجال أعضاء المجالس النيابية والمحلية^(١) وقواعد جنائية.

ولما كانت النصوص التشريعية قد جاءت بأحكام مفصلة في شأن بعض من صور وممارسات تغليب الصالح الخاص على مقتضيات المصلحة العامة فإن اللجنة تقترح استكمالاً للبناء التشريعي القائم طرْحاً جديداً للمناقشة

(١) صدر في مجال أعضاء المجالس النيابية قانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب المادة ٢٤ "إذا كان عضو مجلس الشعب عند انتخابه من العاملين في الدولة أو في القطاع العام يتفرغ لعضوية المجلس ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وتحتسب مدة عضويته في المعاش أو المكافأة، ويكون لعضو مجلس الشعب في هذه الحالة أن يتقاضى المرتب والبدايات والعلاوات المقررة لوظيفته أو عمله الأصلي من الجهة المعين بها طوال مدة عضويته، ولا يجوز مع ذلك أثناء مدة عضويته بمجلس الشعب أن يقرر له أي معاملة أو ميزة خاصة في وظيفته أو عمله الأصلي "المادة ٢٩" لا يجوز أن يعين عضو مجلس الشعب في وظائف الحكومة أو القطاع العام وما في حكمها أو الشركات الأجنبية أثناء مدة عضويته، ويبطل أي تعيين على خلاف ذلك إلا إذا كان التعيين نتيجة ترقية أو نقل من جهة إلى أخرى أو كان بحكم قضائي أو بناءً على قانون "المادة ٣٢" يتمتع على رئيس مجلس الشعب بمجرد انتخابه رئيساً مزاولاً مهنة تجارية أو غير تجارية أو أية وظيفة عامة أو خاصة وإذا كان من العاملين في الدولة أو في القطاع العام وطبق في حقه حكم المادة ٢٤ مع مراعاة عدم الجمع بين ما يستحق له من مكافأة وبين مرتب وظيفته أو عمله الأصلي".

انجتماعية مفاده تقرير قاعدة عامة تنطبق على كافة المشتغلين بالعمل الوظيفي انعام تحظر كل أشكال تضارب المصالح حظراً مطلقاً ومؤثماً جنائياً مع إلزام كافة من يلتحقون بعمل من أعمال الخدمة المدنية بالآتي :

• الإفصاح عن كافة الأمور التي من شأنها إثارة شبهات تضارب المصالح أو تداخلها.

• تقرير قاعدة السرية والمحافظة على المعلومات التي تتاح لكبار الموظفين عند تقاعدهم لمدة معقولة (ثلاثة سنوات) إلا في الحالات التي يقرر فيها القانون ضرورة الإفصاح عنها.

• تقييد بعض الوظائف العليا بقواعد للخروج إلى العمل الخاص مثل الحصول على إذن مسبق من الجهات المعنية وبما لا يتعارض مع مبادئ حرية العمل المنصوص عليها في الدستور.

• تشديد قواعد شغل بعض المناصب الوظيفية العامة باشتراط عدم سبق مباشرة نشاط سابق يمثل تضارب مع مقتضيات المنصب.

وثيقة الالتزام بعدم تعارض المصالح لذوي المناصب العامة.

تأكيداً على التزام جمهورية مصر العربية بمقتضى قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٠٧ لسنة ٢٠٠٤ باتخاذ التدابير اللازمة لاستقرار المجتمع وأمنه ودرأ ما يمكن أن يقوض المؤسسات الديمقراطية وقيمها والقيم الأخلاقية والعدالة كوسائل هامة لمكافحة الفساد بكل صوره فلا يجوز للوزير أثناء تولي منصبه أن يزاول مهنة حرة أو عملاً تجارياً أو مالياً أو صناعياً، أو أن يشتري أو يستأجر شيئاً ممن أموال الدولة، أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو أن يقايضها عليه^(١).

(١) حيث تنص المادة ١٦٦ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ على الآتي :

يحدد القانون مرتب رئيس مجلس الوزراء، وأعضاء الحكومة، ولا يجوز لأي منهم أن يتقاضى أي مرتب، أو مكافأة أخرى، ولا أن يزاول طوال مدة توليه منصبه، بالذات أو بالواسطة، مهنة حرة، أو عملاً تجارياً، أو مالياً، أو صناعياً، ولا أن يشتري

لرئيس الجمهورية ولمجلس الشعب حق إحالة الوزير إلى المحاكمة عما يقع منه من جرائم أثناء تأدية أعمال وظيفته أو بسببها.

ويكون قرار مجلس الشعب باتهام الوزير بناءً على اقتراح يقدم من خمس أعضائه على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.

يوقف من بينهم من الوزراء عن عمله إلى أن يفصل في أمره، ولا يحول انتهاء خدمته دون إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار فيها، وتكون محاكمة الوزير وإجراءات المحاكمة وضماناتها والعقاب على الوجه المبين بالقانون وتسري هذه الأحكام على نواب الوزراء.

مبادئ لتوفيق الأوضاع :

وضعت الدولة المصرية عدة مبادئ لتوفيق الأوضاع درءاً للفساد

نذكرها فيما يلي :

- على كل من يشغل منصباً عاماً فور قبوله التعيين في منصبه أن يعد قائمة بكل مصالحه الاقتصادية والتجارية - سواء المباشر منها أو غير المباشر - التي تدر دخلاً من أي نوع، وذلك دون إخلال بأحكام القوانين المنظمة لتقديم أية إقرارات أو بيانات أخرى.
- على من يشغل منصباً عاماً فور تعيين في منصبه أن يتخذ الإجراءات اللازمة للتصرف في أية أسهم أو حصص في الشركات والأنشطة التجارية أو أي أشكال أخرى للمشاركة في أرباح المشروعات التجارية، وإلا وجب

أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة، أو أيّاً من أشخاص القانون العام، أو شركات القطاع العام، أو قطاع الأعمال العام، ولا أن يؤجرها، أو يبيعها شيئاً من أمواله، ولا أن يقايضها عليه، ولا أن يبرم معها عقد التزام، أو توريد، أو مقالة، أو غيرها ويقع باطلاً أي من هذه التصرفات.

ويتعين على رئيس مجلس الوزراء، وأعضاء الحكومة تقديم إقرار ذمة مالية عند توليهم وتركهم مناصبهم، وفي نهاية كل عام، وينشر في الجريدة الرسمية.

وإذا تلقى أي منهم، بالذات أو بالواسطة، هدية نقدية، أو عينية بسبب منصبه، أو بمناسبة، أو ملكيتها إلى الخزنة العامة للدولة، وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون.

- عليه اتخاذ الإجراءات اللازمة لفصل ملكيته عن إدارته لها، ولا تعتبر ملكية العقارات من الأنشطة التجارية ولو كانت مؤجرة أو مزروعة.
- يكون التصرف في الأصول المشار إليها خلال مدة زمنية تتناسب مع طبيعة ما يتم التصرف فيه ووفقاً للأسعار العادلة.
 - على من يشغل منصباً عاماً أن يقدم بياناً عن الأصول التي عهد بإدارتها إلى الغير.
 - على من يشغل منصباً عاماً الذي كان يزاول نشاطاً مهنيّاً قبل تعيينه في منصبه أن يتخذ الإجراءات اللازمة لتصفية نشاطه أو للتصرف في حصته في النشاط المهني وإلا وجب عليه اتخاذ الإجراءات اللازمة لفصل ملكيته عن إدارة النشاط، وتكون تصفية النشاط أو التصرف في حصة منه خلال مدة زمنية تتناسب وطبيعة النشاط ومقابل السعر العادل فإذا رغب في الاحتفاظ بملكية حصته في النشاط المهني وجب عليه أن يعهد بإدارة النشاط إلى أحد شركائه المهنيين على ألا يكون من أفراد أسرته، وفي هذه الحالة يلتزم من يشغل منصباً عاماً ألا تكون له أية علاقة بإدارة النشاط، وألا يتم مزاولة النشاط باسمه أو الترويج له أو الإحياء على أي نحو بأن له مصلحة فيه.
 - ويؤكد مجلس الوزراء على ضرورة الالتزام بإتاحة المعلومات والسجلات وكافة ما تطلبه الجهات الأمنية والرقابية، كما وتنشأ لجنة خاصة بمجلس الوزراء تتولى الإرشاد وإبداء الرأي فيما يعرضه عليها مجلس الوزراء وذوي المناصب العامة من موضوعات تتصل بأداء مهام وظائفهم وتتعلق بالمبادئ الأساسية المشار إليها وغير ذلك من التشريعات الحاكمة لأداء الوظيفة العامة، والتي أشير إلى معظمها في سياق المبادئ المشار إليها، وكذلك ما يتعلق بتوفيق أوضاعهم السابقة على تولي المناصب العامة لتتفق مع المبادئ السابقة^(١).

(١) لجنة الشفافية والنزاهة، التقرير الثالث.

قانون حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة

أصدر السيد رئيس الجمهورية القرار بالقانون رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ بشأن حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة، ونشر في الجريدة الرسمية في العدد ٤٥ مكرر "أ" بتاريخ ١٣/١١/٢٠١٣ ويتضمن عشرون مادة.

يأتي إصدار هذا القانون في إطار مكافحة الفساد والوقاية منه، وذلك باعتبار أن نقشي ظاهرة الفساد بين بعض كبار المسؤولين الحكوميين كان ضمن أسباب قيام ثورة ٢٥ ينايرن التي طالبت بتغيير الأوضاع التي نقشي بسببها الفساد واستغلال النفوذ من بعض كبار المسؤولين بالدولة والاعتداء على المال العام، والتربح من الوظيفة العامة من خلال التداخل بين السلطة والمال. وجاء إصدار القانون لسد واحدة من الثغرات القانونية التي سمحت باستغلال المنصب العام في تحقيق مكاسب خاصة غير مشروعة، فضلاً عن الرغبة في منع نشوء مثل هذا التعارض مرة أخرى بما يحمي المجتمع من التداخل غير المشروع بين السلطة والمال، ويجعل للقائمين على المناصب والوظائف العامة حدوداً واضحة يلتزمون بها.

ويساهم القانون في تأسيس تنظيم متكامل وتفصيلي لما يجوز وما لا يجوز للمسؤول الحكومي القيام به أو مزاولته من نشاط أو امتلاكه لأصول مما يمكن أن يشكل تعارضاً في مصلحته الخاصة مع واجباته العامة^(١).

كما يقوم القانون بتعريف المقصود بتعارض المصالح ووضع الضوابط اللازمة لمنع نشوئه وتحديد المخاطبين بأحكامه، وهم كبار مسؤولي الدولة من رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس الوزراء والوزراء والمحافظين ورؤساء الهيئات والمصالح العامة والجهات الرقابية مع بيان التدابير والعقوبات التي يتعرض لها من يخالف أحكامه^(٢).

ونص القانون على إنشاء لجنة للوقاية من الفساد يُعهد إليها بتطبيق

(١) السفير/ إيهاب بدوي ، المتحدث باسم رئاسة الجمهورية، قانون حظر تعارض مصالح

المسؤولين في الدولة، جريدة فيتو، الجمعة ٢٧ ديسمبر ٢٠١٣.

(٢) د. شوقي السيد: قانون حظر تعارض مصالح المسؤولين، جريدة الوفد، الجمعة، ١٥،

نوفمبر ٢٠١٣.

أحكام هذا القانون، يُصدر رئيس الجمهورية قراراً بتشكيلها وتحديد اختصاصها، ويجب إقامة حوار مجتمعي لتنفيذ هذا القانون^(١).
عدم تعارض المصالح مع منصب رئيس الجمهورية :

لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يزاول طول مدة توليه المنصب مهنة حرة أو عملاً تجارياً أو مالياً أو صناعياً أو أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة، كما أوجب الدستور المصري على رئيس الجمهورية أن يتقدم بإقرار نمة مالية عند توليه المنصب وعند تركه وفي نهاية كل عام وينشر الإقرار في الجريدة الرسمية "ما يملكه الرئيس من أموال ومنقولات وعقارات وغيرها"^(٢).

وأيضاً نص الدستور المصري ٢٠١٣ في المادة ١٤٥ أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يمنح نفسه أي أوسمة، أو نياشين أو أنواط وإذا تلقى بالذات أو بالواسطة هدية نقدية، أو عينية، بسبب المنصب أو بمناسبته، تؤول ملكيتها إلى الخزنة العامة للدولة وهذه الفقرة هامة جداً فقد كان الرؤساء السابقين يقومون بمنح أنفسهم كل الأنواط والنياشين.

(١) تنص المادة الرابعة من قانون حظر تعارض المصالح إنشاء لجنة الوقاية من الفساد يُعهد إليها بتطبيق أحكام هذا القانون بما في ذلك تقدير ما يُعد تعارضاً مطلقاً وما يُعد تعارضاً نسبياً ويصدر بتشكيلها وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجمهورية.

(٢) تنص المادة ١٤٥ من دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤ على الآتي :
يحدد القانون مرتب رئيس الجمهورية، ولا يجوز له أن يتقاضى أي مرتب أو مكافأة أخرى، ولا يسري أي تعديل في المرتب أثناء مدة الرئاسة التي تقرر فيها، ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يزاول طوال مدة توليه المنصب، بالذات أو بالواسطة، مهنة حرة، أو عملاً تجارياً أو مالياً، أو صناعياً، ولا يشتري، أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة، أو أي من أشخاص القانون العام، أو شركات القطاع العام أو قطاع الأعمال العام ولا أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله ولا أن يقاضها عليه، ولا أن يبرم معها عقد التزام، أو توريد، أو مقاوله أو غيرها ويقع باطلاً أي من هذه التصرفات. ويتعين على رئيس الجمهورية تقديم إقرار نمة مالية عند توليه المنصب، وعند تركه وفي نهاية كل عام، وينشر الإقرار في الجريدة الرسمية.

ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يمنح نفسه أي أوسمة، أو نياشين، أو أنواط وإذا تلقى بالذات أو بالواسطة هدية نقدية أو عينية، بسبب المنصب أو بمناسبته، تؤول ملكيتها إلى الخزنة العامة للدولة.