الفصل الحادي عشر

دور المنظمات الدولية
في مكافحة الفساد الإداري

يناقش هذا الفصل العناصر التالية:

- أولا: دور منظمة الشفافية العالمية في مكافحة الفساد.
- ثانيا: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
- ثالثا: المعايير الدولية المتضمنة في اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد.

الفصل الحادي عشر

دور المنظمات الدولية في مكافحة الفساد الإداري

لم تكتف الدول لمواجهة ظاهرة الفساد عبر قوانينها الوطنية (الداخلية) فقط بل انتظمت باتفاقيات دولية وشاركت بمؤتمرات دولية وإقليمية للوقوف على أسباب ودوافع ظاهرة الفساد والوسائل الكفيلة بمعالجتها. للاستفادة من المعايير الدولية التي تضعها الجهود الدولية في هذا السبيل ولعل التزام الدولة بالاتفاقيات التي صادقت عليها وتحويلها إلى صيغة تشريعية لها نفاذ في نظامها القانوني الداخلي يحقق مبدأ التعاون الدولي والتعايش والتناسق بين الأنظمة القانونية في العالم لمواجهة المشاكل المؤثرة عالميا[1] ومنها ظاهرة الفساد بأفضل الوسائل حيث ستعزز إرادة الدولة بإرادة المجتمع الدولي فيكون لإيراداتها عبر الاتفاقيات تأثيرا أكثر فاعلية على مكافحة الفساد مما لو أظهرت إرادتها عبر قوانينها الوطنية فقط حيث ستتوحد الجهود والموافق وبما يفضي إلى تدويل الحلول لمواجهة هذه الظاهرة وضمان تنفيذ الاحكام الصادرة لمواجهتها[2] في الدول الاعضاء في الاتفاقيات ذات الصلة ومنها اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد الاداري 2003.

(1) Fitzmaur lse- the general principles of international-rec- coursla haye 1957 pp85-86.

(2) د. احمد عبدالكريم سلامة – علم قاعدة التنازع والاختيار بين الشرائع – الطبعة الاولى – مكتبة الجلاء الجديدة – المنصورة – 1993 – ص 133 وما بعدها.

ولعل أهم الوسائل الدولية تلك التي عبرت عنها المبادئ التي جاءت بها منظمة الشفافية العالمية واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وسوف نتابع تأثير كل من الوسيلتين في القوانين الوطنية في العالم بشكل عام والقوانين العراقية بشكل خاص من خلال بندين :

أولاً- دور منظمة الشفافية العالمية في مكافحة الفساد :

تم تأسيس هذه المنظمة منذ عام 1995 تحت شعار الاتحاد العالمي ضد الفساد وقد ارتكز عمل هذه المنظمة على جملة مبادئ وقواعد كان اهمها هي :

1- اعتبار الحركة ضد الفساد حركة عالمية تتجاوز النظم السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية داخل الدولة.
2- الاهتمام بمبادئ الديمقراطية واللامركزية والشفافية والمساءلة على المستوى المحلي وتجاوز الانتماءات الحزبية الضيقة في الادارة والحكم.
3- التسليم بوجود أسباب عملية (مادية) وأخلاقية (معنوية) تقف وراء ظاهرة الفساد.
4- ادراك أن مخاطر الفساد تنطوي على طبيعة عالمية متعدية الحدود والإقليمية لكل دولة فيجب مكافحتها بوسائل تأخذ نفس طبيعة تلك الظاهرة.[1]

ونعتقد أن الجميع أفراد ودول يقفون على مستوى المسؤولية ولكن بنسب متفاوتة وعليهم المشاركة في الحد من تأثير هذه الظاهرة كل بنسبة تأثيره فيها.

ثانياً - اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد

لقد سبق عقد هذه الاتفاقيات جهود دولية كان من بينها قيام دائرة التعاون ومركز التنمية الاجتماعية للشؤون الانسانية في الأمم المتحدة في لاهاي عام 1989 بعقد ندوة موسعة ناقش فيها موضوع الفساد الاداري وخرجت بمقترحات كان من بينها

(1) www.lis lamon line.net

وضع ميثاق شرف أخلاقي دولي لمناهضة الفساد وإنشاء محكمة لمعاقبة المسؤولين عن فسادهم وتهربهم من قبل الدولة بعيدا عن التأثيرات الحزبية والانتماءات السياسية وبعدها تبلورت أفكار تم تسجيلها على شكل اتفاقية تعني بمكافحة الفساد فكانت اتفاقية الأمم المتحدة لعام 2003 وقد دخلت هذه الاتفاقية حيز النفاذ في 14 كانون الأول من عام 2005 وقد وقعت العديد من دول العالم على هذه الاتفاقية ومنها الكويت في عام 2003. وبعد أن صادق مجلس النواب على هذه الاتفاقية بموجب قانون رقم 35 لعام 2007[1].

فيجب على المشرع تكييف القوانين الداخلية ذات الصلة بمكافحة الفساد للقواعد الدولية الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة اعتمادا على مبدأ عام يقضي بتكيف قواعد القانون الداخلي مع قواعد القانون الدولي بما يطور عمل الأولى تحت تأثير الثانية[2] فضلا عن ذلك أن المبدأ المستقر في القانون الدولي يقضي بسمو المعاهدات الدولية على القوانين الداخلية والذي أكدت عليه أغلب الدساتير والقوانين الداخلية في العالم[3] وهو يعد من المبادئ العامة للقانون الدولي[4] وفي هذا السياق أكدت اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام 1969 على أنه لا يجوز للدولة التنصل من التزام دولي مقر في اتفاقية صادقت عليها بحجة مخالفته لقاعدة من قواعد القانون الداخلي[5].

---

(1) د. احمد عبدالكريم سلامة – علم قاعدة التنازع والاختيار بين الشرائع – الطبعة الاولى – مكتبة الجلاء الجديدة – المنصورة – 1993 – ص 133 وما بعدها.

(2) وهيلين تورار – تدويل الدساتير الوطنية – ترجمة باسيل يوسف ومراجعة د. اكرم الوتري – بيت الحكمة – العراق بغداد 2004 – ص 260 – 261.

(3) د. أحمد عبدالكريم سلامة – المصدر السابق – ص 143– 144.

(4) د. عصام عبدالرزاق العطية – القانون الدولي العام – الطبعة الرابعة / بغداد – 1987 ص 164.

(5) المادة (46) من الاتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام 1969 ونفس المعنى المادة (27).

ثالثاً- المعايير الدولية المتضمنة في اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد

تم تحرير مواعيد التوقيع على هذه الاتفاقية والتي تبدأ من تاريخ 9 إلى 11 كانون الاول من عام 2003 في ميرادا المكسيك ثم في مقر الأمم المتحدة في نيويورك حتى 9 كانون الاول 2005 المادة (67) من الاتفاقية على أن يبدأ نفاذ هذه الاتفاقية في اليوم التسعين من تاريخ ايداع الصك الثلاثين من صكوك التصديق أو القبول أو الاقرار أو الانضمام المادة (68) وأصبحت نافذة في 14/ 12/ 2005.

وتظهر قراءة نصوص اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد عدة معايير دولية بعضها يؤثر على التحرك الداخلي من الدولة لمكافحة الفساد والبعض الاخر يؤثر على التحرك العالمي من قبل المجتمع الدولي لمكافحة الفساد وعليه سنعرض لذلك من خلال فرعين. سنتناول في الفرع الاول المعايير الدولية المؤثرة داخليا لمكافحة الفساد والثاني المعايير الدولية المؤثرة عالميا لمكافحة الفساد.

المعايير الدولية المؤثرة داخليا

إذا استكثرت الدولة من عقد المعاهدات اعتماد المواثيق الدولية فإنها تكون أكثر تقاربا مع الأنظمة القانونية لأغلب دول العالم. وبأثر ذلك يتقلص حجم المشاكل الدولية التي تعاني منها المجتمعات ومنها الفساد على المستويين الداخلي والدولي فداخليا ستقدم الدول تشريعات أكثر كفاءة وتعايش مع وسطها الداخلي لأن تلك التشريعات ستكون عبارة عن معايير جاءت من صنع عدة دول بطريق عقد الاتفاقيات لا بإرادة دولة واحدة وهذا هو الذي يجعل للمعاهدة أو الاتفاقية سمو على القوانين الداخلية[1] ودوليا يحقق هذا الوضع مبدأ التناسق والتعايش الدولي بين الأنظمة القانونية الداخلية لذا يفترض من المشرع أن يراعي في كل تدخل تشريعي بواسطة قواعد أو قانون أو تعليمات لمواجهة

(1) د. احمد عبدالكريم سلامة – المصدر السابق – ص 144–155 وهذا هو مسلك الاتجاه الاحادي المستقر عليه في فرنسا وايطاليا بينما تذهب دول الاتجاه الثنائي مثل بريطانيا إلى اعطاء المعاهدة نفس قوة القانون بعد ادراجها في النظام الداخلي – هيلين تورار – المصدر السابق – ص 553–555.

ظاهرة الفساد المعايير التي جاءت بها الاتفاقيات ذات الصلة بمكافحة هذه الظاهرة وخاصة اتفاقية الأمم المتحدة بوصفها من الاتفاقيات المصادق عليها من قبل العراق. ويمكن ان نستخلص من خلال اتفاقية الأمم المتحدة بعض المعايير الدولية المؤثرة داخليا وإمكانية توظيفها على مستوى التشريعات الداخلية وهي:

1- احترم مبدأ سيادة الدولة وتفويض آلية تنفيذ سياسة مكافحة الفساد للسلطة التشريعية (القانون الداخلي) لكل دولة عضو في الاتفاقية المادة(4/ 5).
2- المراجعة الدولية لتقييم نسب الفساد المادة (5).
3- تشكيل هيئة وطنية في داخل كل دولة عضو في الاتفاقية تقوم بوضع خطط لمكافحة الفساد ووضعها موضع التنفيذ المادة (6/ 1).
4- تأكيد مبدأ استقلالية ودعم عمل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد المادة (6/ 2).
5- اعتماد مبادئ الشفافية والكفاءة والنزاهة في اختيار أعضاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والعمل على تطوير مستوى أدائهم المادة (7).
6- نشر وتطوير الوعي الاجتماعي حول إجراءات الدولة في جميع القطاعات المادة (10).
7- التأكيد على مبدأ استقلالية أعضاء الهيئة القضائية المادة (11).
8- تقليص حجم فرص الفساد في القطاع الخاص عن طريق إخضاعه للمراقبة والمحاسبة والعقاب المادة (12/ 1).
9- تعزيز التعاون بين أجهزة تنفيذ القانون وكيانات القطاع الخاص المادة (12/ 2).
10- تقييد ممارسة الموظفين العموميين لفترة زمنية معقولة لأنشطتهم المهنية في القطاع الخاص عند استقلالتهم أو تقاعدهم وخاصة تلك التي لها صلة بوظائفهم السابقة المادة (12/ 2).
11- اعتماد مبدأ المشاركة بين الدولة والمجتمع في المسؤولية لمكافحة الفساد المادة (13).
12- تخفيف العقوبة ضد المتهم الذي يقدم عونا كبيرا للسلطات المختصة في عمليات التحقيق والملاحقة ومنحه الحصانه اثناء ذلك المادة (37/ 5).
13- تحقيق التناسق بين عمل سلطات الدولة المختلفة لمكافحة ظاهرة الفساد المادة (38).

14- اعتماد مبدأ الإقليمية لتحديد الولاية القضائية لمحاكم الدولة المادة (42) وهو من المبادئ المستقر عليها عالميا في الفقه والتشريع والقضاء[1].

15- اعتماد مبدأ تقويم الذمة المالية للموظفين العموميين وضرورة متابعتها المادة (52).

وأخيراً فإن المعيار الدولي الذي جاءت به اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والقاضي بتحديد ولاية المحاكم الوطنية استنادا لمبدأ إقليمية الفعل الموجب للمسؤولية والذي يقتضي ارتكابه ضمن حدود الدولة أو على متن سفينة ترفع علم الدولة أو طائرة مسجلة فيها إلى اختصاصها قضائيا لمقاضاة مرتكب الفعل الجرمي، أكدت ذلك المادة (42) فلم يكن لذلك المعيار حضور ضمن أحكام الأمر رقم 55 لسنة 2006 كما لم يتضمن الامر 77 لسنة 2004 أحكام المعايير الدولية الغائبة في الأمر الاول.

المعايير الدولية المؤثرة عالميا لمكافحة الفساد

مثلما توفر المعايير الدولية المؤثرة داخليا وسيلة تعاون بين الفرد والمجتمع والدولة وبواسطتها يتمكن الجميع من الانتفاع العادل بالثروات والموارد والإمكانيات فالمعايير الدولية المؤثرة عالميا هي وسيلة تعاون بين الدول وأداة تنسيق بين أنظمتها القانونية الداخلية ووضع الحلول المؤثرة عالميا في الحد من ظاهرة الفساد وأثارها تلك الحلول الاتفاقية التي تعلو على ارادة الدول المتعاقدة لتصبح حلولا عالمية محرة من الخصوصيات الوطنية للدول الاعضاء في الاتفاقية[2].

وقد أظهرت الاتفاقية بعض من تلك المعايير الدولية كحلول عالمية لمواجهة الفساد وهي على النحو التالي:

---

(1) د. حسام الدين فتحي ناصف – المرونة المتطلبة في تطبيق القانون المحلي على وقائع المسؤولية التقصيرية المعقدة – دار النهضة العربية – القاهرة – 1998/ ص 47 وما بعدها.

(2) د. احمد عبدالكريم سلامة – المصدر السابق – ص 144–155 وهذا هو مسلك الاتجاه الاحادي المستقر عليه في فرنسا وايطاليا بينما تذهب دول الاتجاه الثنائي مثل بريطانيا إلى اعطاء المعاهدة نفس قوة القانون بعد ادراجها في النظام الداخلي – هيلين تورار – المصدر السابق – ص 553 – 555.

1- تدويل ثقافة مكافحة الفساد بين دول العالم المادة(1).
2- العمل على تحقيق التناسق بين القواعد الداخلية لسلوك الموظفين العموميين وبين القواعد المقررة اقليميا وعالميا المادة (8).
3- انشاء نظام داخلي للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية والأشخاص الطبيعية المتعاملين بالأموال للحد من آثار جريمة غسيل الاموال ودعم استغلال السلطات الادارية والقضائية في مواجهة هذه الجريمة المادة (14).
4- اعتماد مبدأ المساعدة القضائية المتبادلة والتعاون الدولي في مجالات الإجراءات المدنية والجنائية ضد جريمة الفساد.
   أ- تنفيذ القانون لمواجهة هذه الجريمة.
   ب- مصادرة العائدات المتأتية من جريمة الفساد.
   ج- استرداد هذه العائدات للدولة العائدة لها المواد (55-48-46-43).
5- استخدام الأساليب الالكترونية في رصد ومتابعة ظاهرة الفساد وحركة الاموال المتحصلة عنها عبر الحدود الدولية المادة (50-14).