

التعاون الدولي في مكافحة الفساد

الأستاذ ثامري عمر

قسم الحقوق جامعة أدرار

مقدمة

إن الشعور بخطورة الفساد على استمرارية مؤسسات الدولة بل والمجتمع ككل ظل هاجسا يورق الحكومات بشكل فردي على اعتبار أن الظاهرة أمر داخلي يخص كل دولة بذاتها ، ولذا وجب معالجته والتصدي له بآليات وأساليب داخلية ، ولكن هذا الشعور تغير مع بداية التسعينات أين أدركت الكثير من الدول أن جرائم الفساد ليست بمنأى عن الجريمة المنظمة والجرائم الاقتصادية والمالية التي هي جرائم عابرة للحدود .

إن إدراك هذه الحقيقة هي التي غيرت تلك الفكرة المتوقعة على الذات في معالجة الظاهرة، وجعلت الحكومات تشعر بأنها بحاجة إلى التعاون فيما بينها وذلك لتوحيد الجهود ومسايرة المتورطين في جرائم الفساد في أساليبهم التي استغلوا فيها كل الوسائل والتقنيات التكنولوجية الحديثة لتطوير طرق تهريبهم وإفلاتهم من القانون ، وبالتالي إهدار سيادته وزعزعة أمن واستقرار مؤسسات الدولة ، وهز الثقة بين الشعوب وحكوماتها وذلك بتفشي الفساد داخل الموظفين العموميين الذين من المفترض أن يمثلوا نموذج الالتزام بالقانون وتطبيقه .

ثم إن المؤكد بأنه لا يمكن أن تخلو دولة من الفساد ، عامل آخر زاد في قوة الشعور بضرورة التعاون بين الدول والوقوف في انتشاره وانتشار آثاره . غير أن هذا الشعور لن يكون كافيا ما لم يترجم عمليا إلى مواقف وممارسات دولية .

ولذا فإن إشكالية المداخلة تتمثل في : كيف جسّد التعاون الدولي في الوقاية من الفساد ومكافحته ؟ وما هي مجالات التعاون بهذا الصدد ؟

لقد كانت الخطوات الأولى في الحقيقة عبارة عن مبادرات متفرقة بشكل إقليمي توجت في الأخير باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي وقفت على بيان مجالات التعاون بجلاء في بابها الرابع .

المحور الأول : مبادرات إقليمية متفرقة في مكافحة الفساد

لقد أبرمت مجموعة من الاتفاقيات المتعددة الأطراف الجادة في السعي إلى مكافحة الفساد والسابقة لاتفاقية الأمم المتحدة وهي التي استطاعت -إلى حد بعيد- أن تضيفي الصفة الرسمية على الالتزام الحكومي في مجابهة مظاهر الفساد داخلها ، متخذة شكلا إقليميا نظرا للتقارب في أسباب الظاهرة وأشكالها وأساليبها بل وتفشيها داخل الإقليم ، ومن أمثلة هذه الاتفاقيات :

- اتفاقية الأمريكيتين لمكافحة الفساد ، واتفاقية المجلس الأوروبي للقانون الجنائي بشأن الفساد واتفاقية مجلس التعاون الاقتصادي والتنمية ضد الرشوة ، اتفاقية الاتحاد لمنع الفساد وممارسته ، واتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وبنك التنمية الآسيوي ضد الفساد¹.

هذه الاتفاقيات وأخرى لم تكن بحث الدول على مكافحة الفساد بل أكدت على إبراز الحاجة إلى وجود قوى محايدة في مجال التحقيقات والمتابعة القانونية والقضائية ، لكشف الفساد العام واستئصال جذوره ، كما راحت تسعى إلى مساعدة الحكومات على سن القوانين الرادعة للقضاء على الرشوة وسوء استخدام المناصب العامة .

وقد أكدت أيضا على أهمية الحصول على المعلومات وحماية المرشدين على عمليات الفساد، كما سعت إلى ترجمة فعلية لأحكامها من خلال أساليب مختلفة قبل تكوين آليات تقييم متبادلة لمراقبة التنفيذ ، وهو ما يجبر الدول على كشف ما لديها من قواعد وهياكل وتصرفات يمكن إخضاعها للمراجعة والمساءلة .

فاتفاقية الأمريكيتين لمكافحة الفساد والتي بدأ التفاوض بشأنها عام 1996 لتبرم في 29 مارس من نفس السنة تحت إشراف منظمة الدول الأمريكية تعد أول اتفاقية في المجال ، بل وأول محاولة شاملة لوضع نظام ضد الفساد في إطار اتفاقية دولية ملزمة قانونيا لأطرافها .

أما اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين الأجانب والتي نوقشت تحت إشراف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية سنة 1997 هي أول اتفاقية تلزم الدول الأطراف فيها بتحمل مسؤولياتها عن التصرفات الفاسدة التي يرتكبها مواطنوها وشركاتها في سعيها للحصول على مشروعات أو الاحتفاظ بأخرى ، كما تعد أول اتفاقية وضعت آلية متعددة الأطراف للتقييم المتبادل للالتزامات المراقبة التي تجرى لمكافحة الفساد .

أما اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد تحت إشراف المجلس الأوروبي سنة 1999 فكانت أول اتفاقية تسعى إلى تجريم الرشوة بصفة شاملة في القطاع الخاص ، كما أنها أول اتفاقية طالبت بمنع صفة مستقلة للكيانات أو الأشخاص المعنيين بمكافحة الفساد حتى يمارسوا مهامهم دون أي ضغط .

كما كانت اتفاقية منظمة التعاون والتنمية وبنك التنمية الآسيوي المبرمة عام 2001 ، والتي وقعت عليها 17 دولة من أهم الاتفاقيات التي جسدت الرغبة الملحة عند الدول في ضرورة التعاون فيما بينها ضد الفساد ، باتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومحاربه التي وقعت من قبل رؤساء دول وحكومات الاتحاد الإفريقي في 12 جويلية 2003 لتضاف إلى الجهود المبذولة في سبيل تفعيل التعاون الدولي ضد الفساد .

لكن وبالرغم من أهمية هذه الاتفاقيات ودورها في محاربة الفساد بشتى أشكاله ، وبالتالي الحد من انتشاره عبر دول العالم ، ظلت الحاجة إلى اتفاقية دولية عامة ضرورة ملحة ، وذلك لأن الفساد لا يخص إقليما دون آخر لا في وسائله ولا في انتشاره ، من أجل هذا بدأت الأمم المتحدة في مفاوضات من أجل التوصل إلى اتفاقية دولية ضد الفساد .

المحور الثاني : إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد و مجالات التعاون فيها

لقد انتهت المفاوضات السابق ذكرها بتبني الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة 2003 باتفاقية مكافحة الفساد ، ووقعتها 140 دولة . وهي إتفاقية مفتوحة لتوقيع بقية الدول وبدأ التصديق عليها في 2004.

تحتوي الإتفاقية على 71 مادة كلها تحاول أن تجد الآليات القادرة على الوقاية من الفساد ومكافحة جرائمه التي حددتها هذه الإتفاقية².

وقد أكدت الإتفاقية في ديباجتها على خطورة الفساد وآثاره على المجتمع ومؤسساته الدستورية ، وانعكاساته السلبية على خطط التنمية ، خاصة لعلاقته الكبيرة بالجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية بما فيها جريمة غسل الأموال .

وعلى اعتبار أن الظاهرة دولية فقد أكدت الإتفاقية على وجوب التعاون الدولي في اتخاذ التدابير اللازمة للوقاية من الفساد ومكافحته ، وذلك من خلال مجالات حددتها الإتفاقية لتجسيد هذا التعاون . فما هي هذه المجالات ؟

انطلاقا من كون الفساد يمثل عقبة أمام التنمية وأن له مضاعفات محلية وولية خطيرة جاء التأكيد على ضرورة التعاون الدولي بتخصيص الباب الرابع من الإتفاقية لموضوع التعاون الدولي. دون إهمال الإشارة إلى هذا التعاون عبر كامل أجزاء الإتفاقية . وبالرغم من أن مجالات التعاون غير محصورة ، إلا أن الإتفاقية حاولت أن تركز على مجموعة من المجالات وذلك انطلاقا من المادة (44) إلى المادة (50) منها . وهو ما أشارت إليه في المادة (143) حيث جاء فيها : « تتعاون الدول الأطراف في المسائل الجنائية وفقا للمواد 44 إلى 50 من هذه الإتفاقية ، وتنظر الدول حينما كان ذلك مناسبا ومتسقا مع المسائل المدنية والإدارية ذات الصلة بالفساد » .

ويلاحظ أن الإتفاقية ركزت على احترام سيادة الدولة وذلك بالإشارة دائما إلى فكرة التناسب والتناسق بين تدابير وإجراءات التعاون على ضوء هذه الإتفاقية وبين النظام القانوني الداخلي لكل دولة طرف في هذه الإتفاقية ، لكنها تشير إلى أن اشتراط توفر ازدواجية التجريم يكفي فيه أن يكون الفعل مجرما على مستوى قانوني الدولتين الطرفين في التعاون ولو لم يدرج ذلك الفعل في نفس فئة التجريم بالنسبة للنظامين القانونيين (م 2/43) أي يجب أن تكون هناك مرونة تسمح بتحقيق التعاون المنشود من خلال هذه الإتفاقية .

وعموما مجالات التعاون وفق ما أشارت إليه المادة السابقة تتمثل في المسائل التالية :

1- تسليم المجرمين : يعد تسليم المجرمين حسب الاتفاقية من أهم المواضيع التي تجسد التعاون بين الدول في مكافحة جرائم الفساد ، خاصة وأن معظم المتورطين فيمثل هذه الجرائم إنما يلجأون إلى الفرار إلى دولة أخرى بمجرد انكشاف أمرهم ، أو قبل ذلك على اعتبار أنه لن يتابع في هذه الدولة .

ونظراً لحساسية الموضوع فقد رصدت له الاتفاقية مجموعة من الشروط وذلك باختلاف الظروف ، وهو ما تبينه فقرات المادة (44) ، حيث تشير في فقرتها الأولى إلى وجوب أن يكون الفعل الذي تستند عليه الدولة طالبة التسليم مجرماً لديها ولدى الدولة المطلوب منها تسليم المتورط في جريمة الفساد . ولكن مع إبقاء إمكانية التسليم ولو لم يكن الفعل مجرماً لدى الدولة المسلمة إذا كان قانونها الداخلي يسمح بذلك .

ولأن تسليم المجرمين عادة ما يكون منظماً بين الدول بمعاهدات ثنائية خاصة فقد أشارت الاتفاقية إلى وجوب إدراج الجرائم المنصوص عليها في هذه الاتفاقية في كل معاهدة خاصة بتسليم المجرمين بين الدول الأطراف في اتفاقية مكافحة الفساد .

وفي حالة عدم وجود معاهدة خاصة بالتسليم بين الدول الأطراف أمكن اعتماد هذه الاتفاقية أساساً للتسليم .

أما بالنسبة لشروط التسليم فإنه وحسب الفقرة (08) من المادة (44) فإن التسليم يخضع للشروط التي ينص عليها القانون الداخلي بما فيها الشروط المتعلقة بالعقوبة الدنيا . ويلاحظ أن الاتفاقية من خلال نفس المادة قد أكدت على ضرورة سعي الدول إلى التعجيل بالتسليم وذلك وفقاً للنظام القانوني الداخلي لكل دولة .

وفي حالة رفض التسليم على اعتبار المجرم المطلوب من مواطني الدولة التي طلب منها التسليم وجب اتخاذ الإجراءات اللازمة التي تضمن إدانة المطلوب وعدم إفلاته من سيادة القانون . وهنا يمكن للدولة طالبة التسليم أن تتقدم بطلب النظر في إنفاذ العقوبة .

من جهة أخرى فقد راعت الاتفاقية وجوب مراعاة الإجراءات المنصفة والعادلة في حق المطلوب وفق ما ينص عليه قانون الدولتين أثناء القيام بإجراءات التحقيق أو التسليم .

وفي هذا المجال إذا لاحظت الدولة الطرف المطلوب منها التسليم ، أن هذا الطلب إنما يتعلق بأغراض مخالفة لما جاءت به الاتفاقية كغرض الملاحقة لأسباب تتعلق بجنس المطلوب أو عرقه أو دينه فوجب عدم تسليمه . وذلك حتى لا تستغل الاتفاقية لأهداف سياسية قد تكون ماسة بحقوق الأفراد وحررياتهم .

2- المساعدة القانونية :

يمثل موضوع المساعدة القانونية المجال الثاني من مجالات التعاون الدولي في مكافحة الفساد حيث يجب على الدول الأطراف في هذه الاتفاقية تقديم أكبر قدر ممكن من المساعدة القانونية فيما بينها

في التخفيف من الإجراءات القضائية المتصلة بالجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية ذلك لأن عبور هذه الجرائم لحدود الدولة يجعل البحث عن الأدلة والقرائن التي تدين المتورط موزعة بين دولتين أو أكثر. ولذلك فإنه يجوز حسب الفقرة الثالثة من المادة (46) من الاتفاقية طلب المساعدة القانونية لأغراض مختلفة منها :

1. الحصول على أدلة وأقوال لأشخاص .

2. تبليغ المستندات القضائية .

3. تنفيذ عمليات الحجز والتفتيش

4. فحص الأشياء والمواقع ...

بل لقد تعدت الاتفاقية في الفقرة الرابعة من هذه المادة هذا الحد من المساعدة إلى درجة إمكانية سعي الدول في المساعدة القانونية ولو بدون طلب لهذه المساعدة وذلك بإمكانية إرسال للمعلومات ذات صلة بمسائل جنائية إلى دولة أخرى بحاجة إلى هذه المعلومات في متابعة متورطين في جرائم الفساد لديها .

كما تؤكد الاتفاقية في الفقرة الثامنة من هذه المادة على عدم جواز رفض المساعدة بحجة السرية المصرفية لأن ذلك بإمكانه أن يؤدي إلى عرقلة التعاون المنشود من هذه الاتفاقية في مكافحة الفساد والقضاء عليه .

3- التعاون في مجال إنفاذ القانون :

لقد دعت الاتفاقية من خلال المادة (48) منها إلى وجوب التعاون وتعزيز فاعلية تدابير إنفاذ القانون وذلك بتعزيز قنوات الاتصال بين سلطاتها وأجهزتها المختصة وذلك من أجل تسهيل تبادل المعلومات بطريقة آمنة وسريعة تمكن من توقيف المجرمين قبل إفلاتهم ، وتتعلق هذه المعلومات بكل ما يمكن أن يكون ذا صلة بمسائل جنائية كحركة الأشخاص ، حركة الأموال ، حركة المعدات والأدوات المختلفة المستخدمة في هذه المسائل الجنائية وفق ما تنص عليه الاتفاقية والقوانين الداخلية .

4- التحقيقات المشتركة:

لا يتوقف التعاون الدولي في مكافحة جرائم الفساد وعند حد تبادل المعلومات والمساعدات القانونية بل يتعداه إلى إمكانية إنشاء هيئات تحقيق مشتركة وفق تدابير ثنائية أو معاهدات ثنائية بين دولتين أو أكثر معنيين بموضوع مشترك في مجال مكافحة الفساد . كما يمكن في هذا المجال تبادل التقنيات الجديدة والاستفادة من المساعدة التقنية والمعلومات الجديدة في مكافحة أمثال هذه الجرائم خاصة في ظل التطور المذهل الذي عرفته الجريمة الدولية وذلك باستخدامها لأحدث الوسائل التكنولوجية والاستفادة سلبيا مما وصل إليه العالم في التكنولوجيا الرقمية .

كما يمكن التعاون في مجال أساليب التحري الخاصة وفق ما تشير إليه المادة (50) من هذه الاتفاقية كأسلوب التسليم المراقب ، أو أسلوب التردد الإلكتروني ، أو أسلوب الانتحال أي أن ينتحل المحقق شخصية مشارك في الجريمة كانتحال دور الرأئس مثلا .

وهنا يمكن أن تتخذ تدابير بين الدول الأطراف فيما بينها لغرض القيام بأساليب التحري الخاصة، وذلك دائما من أجل تعزيز التعاون في مكافحة جرائم الفساد .

5- استرداد الموجودات والعائدات الإجرامية :

يعد هذا الموضوع مبدأ أساسيا من مبادئ الاتفاقية لذا ركزت الاتفاقية في الباب الخامس منها عليه وأكدت على وجوب التعاون فيما بين الدول الأطراف على تحقيقه (م 51) .

وفي هذا المجال بينت المادة (53) التدابير اللازمة اتخاذها للقيام بالاسترداد المباشر للممتلكات مؤكدة على تقديم كل التسهيلات -في إطار ما يسمح به القانون الداخلي- لصالح الدولة الطالبة ، انطلاقا من السماح برفع الدعوى المدنية لإثبات حق الممتلكات لدى الجهات المختصة لدى الدولة الطرف المطلوب منها ، ثم اتخاذ ما يلزم من تدابير حتى تأمر المحاكم المدان بالتعويض لصالح الدولة الطالبة . كما يجب اتخاذ التدابير اللازمة للمصادرة .

وبالنسبة لآليات الاسترداد فقد دعت المادة (54) إلى وجوب اتخاذ ما يلزم من تدابير لإنفاذ أمر المصادرة ، كما دعت إلى النظر في التدابير اللازمة للمصادرة في حالة عدم وجود إدانة جنائية. كما يمكن اتخاذ ما يلزم من لتجميد أو حجز الممتلكات بناء على أمر بتجميد أو حجز صادر من الجهة المختصة في الدولة الطالبة ولكن شريطة وجود أسباب كافية لتبرير هذه الإجراءات ووجود ما يدل على أن مآل تلك الممتلكات هو المصادرة لكن يمكن أن يرفض التعاون الرامي إلى المصادرة أو أن تلغى التدابير المتخذة في هذا المجال إذا لم تقم الدولة الطالبة بإرسال أدلة كافية في وقت معقول .

وعموما تبقى مجالات التعاون مفتوحة لكل الإجراءات والتدابير التي يمكنها أن تعزز سبل مكافحة جرائم الفساد والوقوف في وجه انتشارها ونفوذ أصحابها .

الخاتمة

لقد جاءت اتفاقية الأمم المتحدة لتعزيز تلك الخطوات والمبادرات الإقليمية في مجال التعاون الدولي لمكافحة الفساد ، ولذا كان من المفترض أن يتجسد هذا التعاون على أرض الواقع بمبادرة الدول للمصادقة على هذه الاتفاقية المهمة . إلا أن الأمر كان خلاف ذلك حيث أنه حتى جانفي 2008 لم تصدق سوى 33 دولة من ضمن 140 دولة وقعت عليها سنة 2003 ، ويلاحظ أن هناك دول كبرى لم تصادق على هذه الاتفاقية مثل - ألمانيا ، إيطاليا ، اليونان³ ... وهذا ما من شأنه أن يثبط هذه الإرادة الدولية الجادة في مكافحة الفساد . لذا يجب في هذا الظرف بالذات أن يكون هناك تحفيز للدول حتى تصادق على هذه الاتفاقية ، وذلك من خلال تفعيل أدوات وآليات التعاون الدولي التي تبقى ناقصة - على الأقل - من حيث الالتزام الدولي بتنفيذها ، كما الحال بالنسبة لتسليم المجرمين ، أو استرداد الموجودات .

كما يجب أن تسعى الدول على تقديم أكبر قدر ممكن من الحماية لكل من يساهم في الكشف على جرائم الفساد أو يساعد في الإرشاد إلى المتورطين في هذه الجرائم .

وأخيرا يمكن أن نشير إلى أن الدول العربية مطالبة اليوم أكثر من غيرها للمساهمة في هذا التعاون وتجسيد آلياته خاصة في ظل سعيها إلى تكريس الحكم الرشيد في أنظمتها السياسية ، إذ يعد التغلب على الفساد أهم مؤشر من مؤشرات الحكم الرشيد .

الهوامش

1-ديفيد .م لونا ،مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة ، مسؤولية مشتركة تقوم على الرقابة والشفافية أنظر الموقع الإلكتروني:

WWW.mozilla.com/

2-طارق حرب، إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وموافقة مجلس النواب العراقي عليها من المنظور القانوني.

www.siironling.org

3- مؤتمر الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، الدورة الثانية .

WWW.uncaccoalition.org