اتفاقية مكافحة الفساد.. الواقع والطموح

الباحث محمد رحيم الربيعي

يؤثر الفساد علينا جميعا -على المستويات المحلية والوطنية والدولية – ويتحدانا لمواجهته، فالحكومات والشركات والمجتمع المدني حول العالم تتكاتف من اجل مواجهة هذا التحدي ،اذ يتزايد الفهم بأن الفساد يؤذي قيمنا ويهدد مجتمعاتنا.

المقدمة

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هي اتفاقية متعددة الأطراف تتفاوض بشأنها الدول الأعضاء في الأمم المتحدة. هذه هي أول صك مكافحة فساد دولي ملزم قانونا. تضم الاتفاقية 71 مادة مقسمة إلى 8 فصول على أن تقوم الدول الأطراف بتنفيذ عدة تدابير لمكافحة الفساد والتي قد تؤثر على القوانين والمؤسسات والممارسات. تهدف هذه الإجراءات إلى منع الفساد وتجريم بعض التصرفات وتعزيز إنفاذ القانون والتعاون القضائي الدولي وتوفير آليات قانونية فعالة لاسترداد الموجودات والمساعدة التقنية وتبادل المعلومات وآليات لتنفيذ الاتفاقية بما في ذلك مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

دخلت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) حيز النفاذ في ١٤ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٥، و هي تُعد الاتفاقية الأكثر شمولاً وقوة في مكافحة الفساد على نطاق عالمي. وحتى يناير 2013، صادقت عليها ١٦٥ دولة. تلزم الاتفاقية الدول الأطراف فيها بتنفيذ مجموعة واسعة ومفصلة من تدابير مكافحة الفساد التي تؤثر على قوانين ومؤسسات وممارسات، وأيضا التعاون الدولي في تلك الدول. مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية مكافحة الفساد للأمم المتحدة هو صك تنفيذ هذه الاتفاقية.

انضم العراق إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب قانون رقم (35) لسنة 2007

اختارت الجمعية العامة يوم 9 ديسمبر سنوياً كيوم دولي لمكافحة الفساد، من أجل إذكاء الوعي عن مشكلة الفساد وعن دور الاتفاقية في مكافحته ومنعه. ودخلت الاتفاقية حيز التنفيذ في كانون الأول/ديسمبر 2005

الاتفاقية هي الأحدث في سلسلة طويلة من التطورات التي اعترف بها الخبراء والسياسيين وذات التأثير البعيد المدى من الفساد والجريمة الاقتصادية التي تقوض قيمة الديمقراطية والتنمية المستدامة وسيادة القانون. الاتفاقية في الحاجة إلى وضع تدابير فعالة ضد الفساد على المستويين المحلي والدولي. العمل الدولي لمكافحة الفساد قد تقدم والبيانات التعريفية للاتفاقية ملزمة قانونا. بينما في بداية إجراء المناقشة تركزت بشكل ضيق نسبيا على جرائم محددة أبرزها الرشوة وأصبح فهم الفساد أوسع وبالتالي فإن التدابير ضدها توسع. نهج مكافحة الفساد الشامل والطابع الإلزامي لكثير من أحكامه أعطى دليل على هذا التطور. الاتفاقية تتعامل مع أشكال الفساد التي لم يتم تغطيتها من قبل العديد من الصكوك الدولية السابقة مثل الاتجار بالنفوذ وإساءة استعمال الوظيفة وأنواع مختلفة من الفساد في القطاع الخاص. من التطورات الهامة المزيد من إدراج فصل خاص التعامل مع استعادة الأصول المسروقة ومصدر قلق كبير بالنسبة للبلدان التي تسعى أصول القادة السابقين وغيرهم من المسؤولين المتهمين أو تم الاثبات بأنهم انخرطوا في الفساد.

توجد اتفاقيات مكافحة فساد رئيسية أخرى مثل اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد واتفاقية منظمة التعاون والتنمية لمكافحة الرشوة واتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومحاربته ولكنها تقتصر على إما مناطق معينة من العالم أو مظاهر معينة من الفساد.

اهداف الاتفاقية

ان الفساد بتسريبه أموال الدولة على نحو غير قانوني، يقتطع من الخدمات التي يعتمد عليها ذوو الموارد الضئيلة ، مثل الخدمات الصحية او التعليم او النقل العام او الشرطة المحلية او القضاء ، كما ان الفساد البسيط تترتب عليه أيضا تكاليف أضافية يتحملها المواطنون ، فلا يكون توفير الخدمات حينذاك غير واف بالغرض فحسب ، وانما يلزم دفع المعلوم من اجل انجاز حتى ابسط الاعمال الحكومية الأساسية ومن ذلك مثلا اصدار المستندات الرسمية.

وفي العراق يعلم الجميع ان التجربة علمت مقدمي طلبات الحصول على اجازات السوق او اجازات البناء وغيرها من المستندات الروتينية ان يتوقعوا رسما إضافيا يفرضه الموظف ، اما على مستوى اعلى من ذلك فتدفع مبالغ كبيرة مقابل الحصول على عقود حكومية او حقوق التسويق او لتفادي التفتيش وإجراءات الدوائر الحكومية، غير ان عواقب الفساد اكثر تخللا وعمقا مما يبدو من تلك الرشى ، فالفساد يسبب نقصا في الاستثمار او حتى جذب الاستثمار وتترتب على ذلك اثار عديدة طويلة الاجل ، من بينها الاستقطاب الاجتماعي (الطائفي والعرقي والقومي والحزبي) وعدم احترام حقوق الانسان والممارسات غير الديمقراطية وتسريب الأموال المرصودة لأجل الخدمات الإنمائية والخدمات الضرورية.

وان تسريب الأموال المرصودة والمخصصة على ايدي الأطراف الفاسدة يؤثر في قدرة الحكومة على توفير الخدمات الأساسية لمواطنيها وعلى تشجيع التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المستدامة .علاوة على ان ذلك يمكن ان يعرض صحة المواطنين وسلامتهم للخطر من خلال رداءة تصميم مشاريع البنى التحتية او ندرة الامدادات الطبية او قدم عهدها مثلا.

واشد ما يمس المقومات الأساسية ان الفساد يضعف التوقعات المرتقبة للاستثمار الاقتصادي، اذ قلما ترغب الشركات الأجنبية في ان تستثمر في مجتمعات يوجد فيها مستوى إضافي من الضرائب المفروضة ، وعندما تعرض شركات الوطنية والدولية رشى للحصول على اعمال تجارية فهي تبتر فرص المنافسة المشروعة وتشوه النمو الاقتصادي وتعزز حالات اللامساواة، وفي كثير من المجتمعات يؤدي انتشار ارتياب الجمهور في ان الأنظمة القضائية فاسدة وان الافراد من النخبة في المجالين الخاص والعام يرتكبون افعالا إجرامية للنيل من شرعية الحكومة وتقويض سيادة القانون.

والى جانب تزايد نفور المستثمرين الدوليين والجهات المانحة الدولية من تخصيص موارد للدول المفتقرة الى قدر واف بالغرض من سيادة القانون والشفافية والمسائلة في الإدارة الحكومية ،فأن اعظم تأثير يسببه الفساد انما يقع على اضعف قسم من سكان البلد ،أي الفقراء.

وقد اخذ يتنامى تيار من الوعي في كل انحاء العالم بأن مكافحة الفساد جزء متكامل من تحقيق إقامة نظام حكومي يكون اكثر فعالية وانصافا وكفاءة، كما اخذ يزداد عدد الدول التي باتت ترى ان الرشوة والمحسوبية تعرقلان التنمية ، وهي تطلب من الأمم المتحدة المساعدة اللازمة لاقتناء الأدوات اللازمة لكبح تلك الممارسات.

ولما كانت أسباب الفساد عديدة ومتباينة فأن تدابير الوقاية والانفاذ والملاحقة القضائية التي تؤدي غرضها في بعض الدول لا تؤدي غرضها في دول أخرى.

الغرض من الاتفاقية

1. ترويج ودعم التدابير الرامية الى منع ومكافحة الفساد بصورة اكفأ وانجع.
2. ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد، بما في ذلك مجال استرداد الموجودات.
3. تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون العمومية والممتلكات العمومية.

هيكل الاتفاقية

الاحكام العامة:

حيث يبين قسم استهلالي قصير بإيجاز هدف الاتفاقية ويعرف المصطلحات المستخدمة في النص بأسره ويبين نطاق الانطباق ، ويؤكد مجددا على حماية سيادة الدول الأطراف.

الوقاية:

تلزم الاتفاقية الدول الأطراف بأن تأخذ بسياسات عامة فعالة تهدف الى الوقاية من الفساد ، وهي تخصص فصلا كاملا لهذه المسألة ، مع مجموعة متنوعة من التدابير التي تخص كلا من القطاعيان العام والخاص وتتراوح تلك التدابير من الترتيبات المؤسسية ، مثل انشاء جهاز معين لمكافحة الفساد ، الى قواعد ومدونات السلوك والسياسات العامة التي تنهض بالحكم الرشيد ، وسيادة القانون ، والشفافية ، والمساءلة . ويجدر التنويه بأن الاتفاقية تشدد على الدور الهام الذي يؤديه المجتمع بأوسع نطاقه، مثل المنظمات غير الحكومية ومبادرات المجتمع المحلي ، وذلك بأنها تدعو كل دولة طرف الى ان تشجع فعلا على اشراك تلك المنظمات والمجتمع وعلى توعيتها عموما بشأن مشكلة الفساد.

التجريم

تلزم الاتفاقية الدول الأطراف بأن ادخال أفعال إجرامية وغيرها من الأفعال الأخرى في تشريعاتها لأجل استيعاب مجموعة متنوعة واسعة من أفعال الفساد لم تكن معرفة بذلك من قبل بمقتضى القانون الداخلي ، وذلك ان تجريم بعض الأفعال الزامي بمقتضى الاتفاقية ، والتي تقضي أيضا بأن تنظر الدول الأطراف في تجريم أفعال إضافية ، ومن الأمور المبتكرة في اتفاقية مكافحة الفساد انها لا تعالج اشكال الفساد الأساسية فحسب ، مثل الرشوة واختلاس الأموال العامة ، وانما تتناول أيضا الأفعال المرتكبة لمعاونة الفساد ، وعرقلة سير العدالة ، والاتجار بالنفوذ واخفاء عائدات الفساد او غسلها، وأخيرا يتناول هذا الجزء من الاتفاقية الفساد في القطاع الخاص أيضا.

التعاون الدولي

تشدد الاتفاقية على ان كل جانب من الجوانب في الجهود المعنية بمكافحة الفساد (أي الوقاية والتحقيقات ، وملاحقة الجناة ، وضبط العائدات المختلسة واعادتها) يتطلب بالضرورة تعاونا دوليا ، وتقتضي الاتفاقية الاخذ بأشكال محددة من التعاون الدولي ، مثل المساعدة القانونية المتبادلة في جمع الأدلة الاثباتية ونقلها، واقتفاء اثر عائدات الفساد وتجميدها وضبطها ومصادرتها ، وعلى خلاف المعاهدات السابقة ، تنص هذه الاتفاقية على المساعدة القانونية المتبادلة في حال عدم وجود ازدواجية التجريم ، عندما لا تنطوي تلك المساعدة على تدابير قسرية، علاوة على ذلك. فان الاتفاقية تشجع خصوصا على استكشاف كل السبل الممكنة لتعزيز التعاون في مسائل التعاون الدولي ، كلما اشترط توافر ازدواجية التجريم وجب اعتبار ذلك الشرط مستوفى. بصرف النظر عما اذا كانت قوانين الدولة الطرف متلقية الطلب تدرج الجرم المعني ضمن نفس فئة الجرائم التي تدرجه فيها الدولة الطرف الطالبة، او تستخدم في تسميته نفس المصطلح الذي تستخدمه الدولة الطرف الطالبة، اذا كان السلوك الذي يقوم عليه الجرم الذي تلتمس بشأنه المساعدة يعتبر فعلا اجراميا في قوانين كلتا الدولتين الطرفين. (المادة 43 الفقرة 2)

استرداد الموجودات

يعد استرداد الموجودات من الابتكارات البالغة الأهمية وهو " مبدأ أساسي في هذه الاتفاقية" (المادة 51) ويحدد هذا الجزء من الاتفاقية كيف يجري التعاون وتقدم المساعدة وكيف تعاد عائدات الفساد الى دولة طالبة، وكيف تراعى مصالح الضحايا الاخرين ،او المالكين الشرعيين الاخرين

تحالف الاتفاقية مع منظمات المجتمع المدني

الاتفاقية التي أنشئت في عام 2006 هي عبارة عن شبكة من نحو 310 منظمة للمجتمع المدني في أكثر من 100 دولة ملتزمة بتعزيز التصديق والتنفيذ والرصد من اتفاقية مكافحة الفساد. تهدف الى حشد دعم المجتمع المدني بشكل واسع لمكافحة الفساد وتيسير عمل المجتمع المدني القوي على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية لدعم مكافحة الفساد. الاتفاقية مفتوحة لجميع المنظمات والأفراد الملتزمين بهذه الأهداف. اتساع الاتفاقية يعني أن إطارها هو ذات الصلة لمجموعة واسعة من منظمات المجتمع المدني بما في ذلك الجماعات العاملة في مجالات حقوق الإنسان وحقوق العمال والحكم والتنمية الاقتصادية والبيئة والمساءلة في القطاع الخاص.

التحديات

التصديق على اتفاقية مكافحة الفساد ليس سوى الخطوة الأولى. تنفيذ أحكامه بالكامل يشكل تحديات كبيرة للمجتمع الدولي وكذلك الدول الأطراف لا سيما فيما يتعلق بالمجالات المبتكرة لمكافحة الفساد. لهذا السبب غالبا ما تحتاج البلدان لتوجيه السياسات والمساعدة التقنية لضمان التنفيذ الفعال لاتفاقية مكافحة الفساد. أظهرت نتائج السنوات الأولى أن العديد من البلدان النامية قد حددت احتياجات المساعدة التقنية. توفير المساعدة التقنية على النحو المتوخى في اتفاقية مكافحة الفساد هو أمر حاسم لضمان الإدماج الكامل والفعال لأحكام اتفاقية مكافحة الفساد في النظم القانونية المحلية وقبل كل شيء إلى واقع الحياة اليومية.

الخاتمة

يتضح من مجمل ما تم بحثه لنصوص الاتفاقية بخصوص جرائم الفساد، إن المشرع العراقي فيما يتعلق بجرائم الفساد قد جاء من حيث المبدأ متوائما مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2004 سواء كان ذلك على صعيد القوانين العامة أو القوانين الخاصة ولم يبتعد عن أحكام الاتفاقية إلا على سبيل الاستثناء. فمن خلال دراستنا لإحكام هذه الاتفاقية وتحليل نصوصها ومقارنتها مع التشريع العراقي وجدنا أن هناك من الأحكام ما يجب أن تتضمنه التشريعات العراقية لاسيما وان العراق قد أصبح عضو في هذه الاتفاقية. عليه فبناء على الدراسة المتقدمة وما وصلت إليه من نتائج نتقدم بالتوصيات التالية: - .

1. تقنين نصوص خاصة بتجريم أو تشديد العقوبات بشأن جرائم الرشوة المقدمة من الكيانات التي تمثل أشخاص معنوية التي لها نفوذ أو إثر فاعل في الفساد الإداري أو المالي تتميز عن تلك النصوص التي عالجت أحكام الرشوة وفقا للمبادئ العامة في قانون العقوبات

2. تشريع قوانين خاصة بمساءلة الموظفين الدوليين الذين يعملون في المنظمات أو إلهيئات الدولية أو الإقليمية والتي لها مقرات داخل العراق.

3. تقنين نصوص خاصة باستغلال النفوذ أو الاتجار بالنفوذ وذلك لما يمثله من خطر جسيم ذات اثر على البنى التحتية الاقتصادية في العراق الذي يشهد تدهورا ملحوظا في الآونة الأخيرة

4. تشريع قوانين خاصة بالكسب غير المشروع تتضمن عقوبات صارمة تردع الأشخاص أو الموظفين الذين يلجؤوا إلى استغلال الوظيفة وجعلها الوسيلة غير المشروعة للتربح المادي

5. تنمية العلاقات من المنظمات الدولية ذات العلاقة بمكافحة الفساد وترسيخ الشفافية وغسيل الأموال وخاصة منظمة الشفافية الدولية والمشاركة في جهود البنك الدولي في مجال مكافحة الفساد.

6. تنمية قدرات ومهارات الموظفين العموميين العلمية والإدارية والفنية.