مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية

اسم المقال: المعايير الدولية لتعزيز دور هيئات مكافحة الفساد
اسم الكاتب: إيمان الأدهمي، د. إبراهيم دراجي
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/10237
تاريخ الاسترداد: 2026/11/01 06:34 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

Damascus University Journal of Legal Sciences
Vol 3 (2)- 2023: 35-49

مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية
المجلد 3 (2) – 2023 : 35-49

المعايير الدولية لتعزيز دور هيئات مكافحة الفساد

إيمان الأدهمي[1]، د. إبراهيم درّاجي[2]

1.طالبة ماجستير في القانون الدولي بجامعة دمشق
2. مدرّس في قسم القانون الدولي بجامعة دمشق

الملخص:

في إطار الجهود الأممية الساعية إلى تعزيز المنظومة القانونية للمجتمع الدولي في سبيل مكافحة الفساد، تم اعتماد اتفاقية الأمم المتحدة المعنية بمكافحته لعام 2003، والتي تحتوي على مجموعة من التدابير الرامية إلى مكافحة فعّالة لصور الفساد وأشكاله المختلفة، ومن بين تلك التدابير القيام بتشكيل هيئة أو هيئات يُعزى إليها مهمة تنفيذ سياسات وإجراءات مناهضة الفساد والإشراف على عملية تنفيذها، إلا أنّ مؤتمر الدول الأطراف لتلك الاتفاقية المعني بإعمال أحكامها وتحقيق أهدافها، أفاد بتقرير له بأنّ استراتيجيات الدول لمكافحة الفساد وخاصة تلك المتعلقة بهيئات مناهضته ليست فعّالة بالقدر الكافي; لأن المعايير الكفيلة بتعزيز دورها لم توظّف على نحو سليم، مما يدفع للتساؤل عن ماهية تلك المعايير وكيفية تطبيقها بشكل صحيح وبطريقة منهجية دقيقة في سبيل تمكين تلك الهيئات من الاضطلاع بدورها بكفاءة.

الكلمات المفتاحية: هيئات مكافحة الفساد– المعايير الدولية– الممارسات المثلى– التعاون الدولي– التخصص– الاستقلالية– الموارد الكافية

International standards to enhance the role of Anti Corruption Bodies

Eman Al-Adhami[1] ، Dr.Ibrahim Darraji[2]

1. Master's student in International Law at Damascus University
2. Supervised by Professor Instructor in the International Law Department at Damascus University

Summary:

In the international efforts seeking to strengthen the legal system of the international community in the context of anti-corruption, the United Nations Convention against Corruption of 2003 was adopted, which contains a set of measures aiming at effectively combating all forms of corruption, including the incorporation of a body or bodies which shall be entrusted with the task of implementing anti-corruption policies and procedures for combating the corruption and supervising the process of implementation thereof, however, as it is stated at the Conference of the States Parties regarding that Convention and concerned with the implementation of its provisions and the achievement of its objectives, that the strategies of the countries to combat corruption, especially those concerning with anti-corruption bodies, are not sufficiently effective; because the standards to enhance their role were not placed properly, which prompts the question of: what those standards are and how to apply them correctly in a systematic and accurate manner in order to enable these bodies to carry out their role efficiently.

Keywords:

Anti-Corruption Bodies - International Standards - Best Practices - International Cooperation - Specialization - Independence - Adequate Resources

المقدمـة:

يعدّ الفساد حجر عثرة أمام تطور المجتمعات ونموها، لذا تم الأخذ بعين الاعتبار بأن ارتفاع مؤشر الفساد في دولة ما يعدّ دليلاً على تدني فعالية التدابير المتخذة لمكافحة ظاهرة الفساد والمتمثلة بضعف الرقابة الحكومية وغياب التشريعات ذات الصلة أو ضعف تنفيذها، هذا ولم تبقى مسألة مكافحة الفساد والحد من آثاره شأن دولة دون أخرى؛ لأنه وبفعل العولمة والتطور التقني أصبح الفساد يعتدي على القيم الأساسية المشتركة للإنسانية وأهداف التنمية المستدامة ويهدد مصلحة المجتمع الدولي بأسره، مما استدعى ذلك تعاضد الجهود وتكثيف التعاون الدولي لرسم الآليات المشتركة لمواجهة الفساد كخطوة بارزة لمساعدة جهد الحكومات في الحد منه، فأفرزت تلك الجهود الدولية اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام 2003 والتي تعتبر من أبرز الصكوك القانونية على الساحة الدولية لمواجهة الفساد وتدارك مخاطر تلك الظاهرة، حيث أنها شكّلت منهجاً شاملاً لمكافحته لكونها تتعامل مع مظاهر عديدة له، ولكونها من جهة أخرى تنص على جملة من التدابير والاجراءات التي من شأنها أن تحول دون وقوع الفساد وسبل التصدّي له حال وقوعه.

ومن بين التدابير التي تضمنتها الاتفاقية وألزمت الدول الأطراف بإعمالها وتنفيذها لتعزيز منظومتها القانونية الرامية إلى مكافحة الفساد والتصدي له، تشكيل هيئة أو هيئات يعزى إليها مهمة مكافحته ضمن سياساتها الوطنية، علاوة على اقتضائها الأخذ بمعايير أتت على ذكرها لتعزيز تلك المنظومة القانونية وتمكين هيئات مكافحة الفساد من النهوض بمهامها، تاركة أمر إفراغ تلك المعايير وتطبيقها بما يتناسب والمبادئ الأساسية للنظم القانونية للدول الأطراف.

إشكالية البحث:

تمثّل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بفصولها جزءاً واحداً قائماً على العلاقة الوثيقة بين مختلف موادها لتحقيق مكافحة فعّالة لمظاهر الفساد والتصدّي لآفاته، فأي خلل يطال تنفيذ أي تدبير منها من شأنه أن يؤثر على منهجية مناهضة الفساد بأكملها، وبشكل خاص ما يتعلق بهيئة/هيئات لمكافحة الفساد، حيث يناط بها مهمتين مزدوجتين لمناهضته، تتمثل الأولى باتخاذ ما يلزم كإجراءات احترازية وقائية للحيلولة دون الوقوع ببراثن الفساد، والأخرى تقتضي اللجوء إلى الاجراءات الزجرية العلاجية عندما لا تثمر التدابير الوقائية، وذلك في سبيل تفعيل نصوص القوانين ذات الصلة وإنفاذ مضامينها على مرتكبي الفساد لملاحقتهم ومعاقبتهم، فهي تحظى بمهمة متكاملة الأركان، لأجل ذلك أشار تقرير لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعني باستعراض تنفيذ أحكام الاتفاقية والوقوف على التحديات التي تعتري تنفيذ أحكامه وتحول دون الوصول إلى أهدافها وغاياتها[1] ، إلى أنّ إحدى تلك التحديات هي عدم فعالية الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد وخاصة تلك المتعلقة بهيئات

[1] يشكّل مؤتمر الدول الأطراف الجهة الرئيسة المعنية باتخاذ القرارات بشأن الاتفاقية ويجتمع المؤتمر كل عامين ليعتمد قرارات تهدف إلى بناء قدرات الدول الأطراف والتعاون فيما بينها من أجل تحقيق أهداف الاتفاقية، فضلاً عن تشجيع تنفيذها. ويعمل المؤتمر وفقًا لقواعد إجرائية محددة كان قد اعتمدها. وقد أنشأ المؤتمر هيئات فرعية تعمل في إطار ولايته من أجل مساعدته في أداء مهامه. ويعمل مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة كأمانة له.
لمعلومات أكثر عن هيئات الاتفاقية ومؤسساتها راجع: جيليان دِل وماري تيراكول، استخدام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لتعزيز جهود مناهضته– دليل، منشورات منظمة الشفافية الدولية وائتلاف منظمات المجتمع المدني، برلين: ألمانيا، 2014، ص19–26.

مكافحة الفساد وعزى ذلك إلى هشاشة تطبيق المعايير المنصوص عليها في الاتفاقية وعدم الأخذ بها من جهة أخرى[2]، وبناء عليه يتفرع عن الإشكالية آنفة الذكر الأسئلة التالية:

- ما هي المعايير التي أتت بها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي تكفل فاعلية الهيئات المتخصصة بمكافحة الفساد؟
- كيف يكون التوظيف الأمثل لمضامين تلك المعايير للوصول إلى مكافحة فعّالة لمظاهر الفساد والحدّ من آثاره؟
- ما هي الممارسات الدولية الجيدة والتجارب الناجحة في عملية تطبيق تلك المعايير ووضعها موضع التنفيذ على أرض الواقع؟

أهمية البحث:

تتجلى أهمية البحث من كونه يتطرق إلى مسألة حساسة تُبنى عليها فعالية الاستراتيجية الوطنية لمكافحة آفة الفساد التي نالت على مدى عصور وما زالت من تنمية المجالات الحيوية للمجتمعات، ألا وهي تشكيل أجهزة تأخذ الطابع المؤسساتي وفق معايير تكفل تعزيز دورها إذا ما طُبقت بشكل صحيح وعلى نحو دقيق ومدروس.

هدف البحث:

1. يهدف البحث إلى إبراز مضمون المعايير والأسس التي تكفل نجاح واستمرار هيئات مكافحة الفساد للنهوض بمهامها، إذ ينبغي الإحاطة بها للوصول إلى الفهم الصحيح لها تأسيساً لاستراتيجية وطنية فعّالة وشاملة تحول دون الوقوع في براثن الفساد وتضمن معالجة آثاره والحدّ من مخاطره وملاحقة مرتكبي أشكاله، تعزيزاً لقيم الديمقراطية والتنمية المستدامة وسيادة القانون.
2. يهدف أيضاً إلى إبراز الممارسات الدولية المثلى والتطبيقات العملية لتلك المعايير التي سارت عليها الدول، لتهتدي بها الدول الأخرى التي هي في طور إنشاء منظومتها القانونية لمكافحة الفساد أو لتحديث أركانها، خاصة في الدول النامية وتلك التي تمر بمرحلة انتقالية.

منهجية البحث:

لغرض إنجاز البحث والإحاطة بتفاصيله، تمّ الاعتماد على المنهج التحليلي في دراسة المعايير الكفيلة بتمكين هيئات مكافحة الفساد من إنجاز مهامها والنهوض بصلاحياتها على أكمل وجه، والواردة في نصوص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والممارسات الدولية التي عملت على تطبيق تلك المعايير ووضعتها موضع التنفيذ العملي.

[2] مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تنفيذ الفصل الثاني (التدابير الوقائية) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، رقم الوثيقة CAC/COSP/IRG/2019/10، 2019، ص3.

مخطط البحث:

تم تناول المعايير موضوع البحث من خلال المخطط التالي:

الفرع الأول: معيار التخصص.

أولاً– تخصص هيئة مكافحة الفساد.

ثانياً– تخصص موظفو هيئة مكافحة الفساد.

الفرع الثاني: معيار الاستقلالية.

أولاً– الاستقلال الإداري.

ثانياً– الاستقلال المالي.

الفرع الثالث: معيار الموارد المالية الكافية.

أولاً– أهمية الموارد المالية الكافية في حياة هيئة مكافحة الفساد.

ثانياً– سبل الحصول على الموارد المالية الكافية.

وصولاً إلى خاتمة تتضمن أهمّ ما توصّل إليه الباحث من نتائج ومقترحات.

الفرع الأول– معيار التخصص:

يعدّ معيار التخصص أولى المعايير التي ينبغي الإحاطة بها عند إنشاء هيئة/هيئات لمكافحة الفساد، فبموجبه يتحدد للهيئة مجال عملها ويُرسم لها حدود صلاحياتها والأشخاص الخاضعين لأحكامها، لذلك أولت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003[3] عناية كبيرة به وقامت باستهلال حديثها عن المعايير بهذا المعيار [4].

ويمكن النظر إلى معيار التخصص من جانبين، يتعلق الجانب الأول بالهيئة نفسها، وأما الثاني فيرتكز على موظفي الهيئة.

أولاً– تخصص هيئة مكافحة الفساد: تتعدد صلاحيات واختصاصات الهيئات المعنية بمكافحة الفساد وهي بالعموم تدور حول محورين مهمين أفرزتهما الاتفاقية والممارسات الدولية المثلى، وهما الاختصاص الوقائي[5] واختصاص إنفاذ القانون [6].

---

[3] تم اعتمادها بموجب قرار الجمعية العامة رقم 4/58 بتاريخ 10/31/ 2003 ودخلت حيز التنفيذ بتاريخ 2005/12/14، وهناك 188 دولة طرفاً فيها، وتتكون الاتفاقية من 71 مادة مقسمة على ثمانية فصول على النحو الاتي:
الفصل الاول: احكام عامة
الفصل الثاني: التدابير الوقائية
الفصل الثالث: التجريم وانفاذ القانون
الفصل الرابع: التعاون الدولي
الفصل الخامس: استرداد الموجودات
الفصل السادس: المساعدة القانونية وتبادل المعلومات
الفصل السابع: آليات التنفيذ
الفصل الثامن: احكام ختامية
يمكن الاطلاع على نصوص الاتفاقية من خلال الرابط التالي: http://hrlibrary.umn.edu/arabic/UNCAC.pdf
سوف يشار إليها في مواضع أخرى من البحث باسم الاتفاقية.

[4] حيث نصت المادة 6 من الاتفاقية على " 1. تكفل كل دولة طرف وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات حسب الاقتضاء، تتولى منع الفساد"، وكذلك المادة 36 حيث نصت " تتخذ كل دولة طرف وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، ما يلزم من تدابير لضمان وجود هيئة أو هيئات متخصصة أو أشخاص متخصصين في مكافحة الفساد".

[5] الوارد ذكرها في الفصل الثاني من الاتفاقية المتعلق بالتدابير الوقائية تحت نص المادة 6 المعنونة ب "هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية".

[6] وفق ما قضى به الفصل الثالث المتعلق بالتجريم وإنفاذ القانون بموجب نص المادة 36 تحت عنوان "السلطات المختصة".

1) **الاختصاص الوقائي لهيئات مكافحة الفساد:** يتعلق هذا الاختصاص في مجال إذكاء وعي المجتمع بمخاطر الفساد والآثار التي تخلفها هذه الآفة على التنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، ورسم السياسة العامة لمكافحة الفساد بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها، ومراجعة التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد وتقييمها واقتراح التعديلات عليها وفقاً للإجراءات المرعية، والتنسيق والتعاون مع غيرها من السلطات الوطنية، وكذا المنظمات الإقليمية والدولية المعنية بمكافحة الفساد للمشاركة في البرامج الرامية إلى الوقاية من هذا النوع من الجرائم. [7] فالتعاون الدولي في هذا السياق له أهمية متنامية، وعلى الرغم من أنّ التعاون الدولي في مكافحة الفساد لا يزال حديث العهد، لكنّ ثمة هناك شبكة قوية نوعاً ما من المنظمات الإقليمية والدولية موجودة الآن وتعمل على رعاية هذا التعاون، ومن الأمثلة على ذلك: مجموعة العمل بشأن الرشاوى التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية واللقاءات التي تعقدها لمسؤولي تطبيق القانون، ومجموعة دول ضد الفساد التابع لمجلس أوروبا، وآلية الأمم المتحدة لمراجعة تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وعلى المستوى الإقليمي، ثمة جهود يمكن ذكرها مثل مبادرة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية/بنك التنمية الآسيوي لمكافحة الفساد في آسيا والمحيط الهادي، والمبادرة الإقليمية لمكافحة الفساد المنعقدة بموجب ميثاق الاستقرار لدول جنوب شرق أوروبا.

وفي المنطقة العربية، تهدف مبادرة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بشأن الحكم الرشيد والاستثمار في خدمة التنمية، المدعومة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إلى تعزيز الإصلاحات العامة من أجل تحسين بيئة الاستثمار، وتحديث هياكل الحكم وعملياته، وتعزيز الشراكات الإقليمية والدولية، ودعم النمو الاقتصادي المستدام في المنطقة العربية، وتعمل في المنطقة العربية أيضاً الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد التي تأسست عام 2008، وتضم الشبكة 44 وزارة ووكالة حكومية من 17 دولة عربية، إضافة إلى جهات غير حكومية، ويقع مكتب وحدة الدعم الإقليمي للشبكة في مكاتب مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الإقليمي لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد في البلدان العربية، وتعمل الشبكة بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وجامعة الدول العربية.

ويشمل أيضاً هذا الجانب من صلاحيات الهيئة إدارة نظام تضارب المصالح ورصد الامتثال وحفظ سجلات الإفصاح عن الأصول والاعلان عن المصالح من قبل الموظفين العموميين [8]، حيث تعتبر إقرارات الذمة المالية وسيلة لكشف تضارب المصالح وأداة لدعم التحقيقات في جرائم الفساد، وهذا ما أكدت عليه الاتفاقية [9].

فيعتبر الاختصاص الوقائي المنوط بهيئات مكافحة الفساد إرساءً لوضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد يكون لها دور محوري في منع الفساد، فقد حثّت الاتفاقية بموجب نص المادة 5 على وضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد يمكن لها أن توفر سياسة شاملة للإجراءات التي يجب أن تتخذها الدول لمنع الفساد والوقاية منه. [10] وفي عام2013،

---

[7] إعداد هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية وفريق من الأكاديميين في الجامعات الفلسطينية، مكافحة الفساد تحديات وحلول، منشورات هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، فلسطين، ط1، 2020، ص53 و54.

[8] فرانسيسكو كاردونا، سياسات وهيئات مكافحة الفساد، منشورات مركز النزاهة في قطاع الدفاع التابع لوزارة الدفاع النرويجية، تمت الترجمة برعاية منظمة حلف شمال الأطلسي، النرويج، 2015، ص5.

[9] إذ نصت الفقرة 5 من المادة 8 من الاتفاقية على أن: "تسعى كل دولة طرف عند الاقتضاء ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، إلى وضع تدابير ونظم تلزم الموظفين العموميين بأن يفصحوا للسلطات المعنية عن أشياء منها ما لهم من أنشطة خارجية وعمل وظيفي واستثمارات وموجودات وهبات أو منافع كبيرة قد تفضي إلى تضارب في المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين".

[10] حيث تقضي المادة 5 من الاتفاقية على أن: " 1. تقوم كل دولة طرف وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعّالة منسقة لمكافحة الفساد، تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة. 2. تسعى كل دولة طرف إلى إرساء وترويج ممارسات فعالة تستهدف منع الفساد. 3. تسعى كل دولة طرف إلى إجراء تقييم دوري للصكوك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة، بغية تقرير مدى كفايتها لمنع

نظّم مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة اجتماعاً لأجهزة مكافحة الفساد من مختلف أنحاء العالم، وأسفر عن إصدار بيان كوالالمبور بشأن استراتيجيات مكافحة الفساد، وضع فيه المشاركون مجموعة كبيرة ومتنوعة من النماذج والأساليب لتطوير سياسات واستراتيجيات مكافحة الفساد والدروس المشتركة التي يمكن الاستفادة منها لتطوير الخبرات في صياغة هذه الاستراتيجيات. [11]

2) **الاختصاص المتمثل بإنفاذ القانون** [12]: بموجب هذا الاختصاص تتعامل الهيئة مع الملفات والقضايا التي تتضمن شبهات فساد ولها في سبيل ذلك القيام بأعمال التحرّي والبحث والتحقيق في الشكاوى والبلاغات التي تقدّم لها وجمع الأدلة بخصوص ذلك، ولها كذلك السير في الاجراءات الإدارية والقانونية اللازمة، والتنسيق مع الجهات المختصة لتعقب وضبط وحجز واسترداد الأموال المتحصّلة من جرائم الفساد [13].

ثانياً– تخصص موظفو هيئة مكافحة الفساد[14]: ينبغي على الهيئة أن تقوم بتعيين موظفين والاحتفاظ بهم من ذوي المهارات المتخصصة في حقول متنوعة تخدم مجال عملها كالشؤون القانونية والمالية والمعلوماتية، ويجب في أغلب الأحوال أن يتمتع الموظفون بالخبرة في مجال اختصاصهم ليتسنى لهم معرفة الثغرات في القطاع المعني بالفساد وكيفية معالجته والتعامل معه [15]، وقد أطلقت هونغ كونغ على سبيل المثال توظيفاً منها لما قضت به الاتفاقية [16] برنامجاً تدريبياً مدته سنتان للموظفين الجدد، يشمل التدريب في التحليل القضائي الحاسوبي، ومهارات التحقيق المالي، مع أهمية الإشارة إلى أنه إذا كان لجهاز مكافحة الفساد مكانة مؤسسية مرموقة، فمن المرجح أن يسهّل عليه اجتذاب الموظفين من أصحاب المهارات والخبرات. [17]

الفرع الثاني– معيار الاستقلالية:

يعدّ تمتع هيئة مكافحة الفساد بالشخصية الاعتبارية المستقلّة أمراً بالغ الأهمية وله مركز الثقل في نجاح الهيئة بالقيام بما أُسند إليها من صلاحيات واختصاصات، لذلك لم تغفل الاتفاقية عن التأكيد في أكثر من موضع على أهمية هذا المعيار ودوره البارز في تعزيز دور هيئات مكافحة الفساد للاضطلاع بمهامها[18]، ويقصد بالاستقلالية هنا الاستقلالية الكافية التي تحمي الهيئة من التأثيرات غير المبررة والتدخلات غير المشروعة التي من شأنها أن تعيق جهودها في مكافحة الفساد وفق حدود صلاحياتها.

الفساد ومكافحته. 4. تتعاون الدول الأطراف فيما بينها ومع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة، حسب الاقتضاء ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، على تعزيز وتطوير التدابير المشار إليها في هذه المادة، ويجوز أن يشمل ذلك التعاون المشاركة في البرامج والمشاريع الدولية الرامية إلى منع الفساد". هذا وجعلت الاتفاقية تنفيذ تلك السياسات والإشراف على تنفيذها وتنسيقها من اختصاصات هيئة أو هيئات مكافحة الفساد وفق ما ذهبت إليه م6/1/أ .

[11] Kuala Lumpur Statement on Anti-Corruption Strategies, 2013, available at the following link: https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific//2013/10/corruption/Kuala_Lumpur_Statement_on_Anti-Corruption_Strategies_Final_21-22_October_2013.pdf accessed on 2021/09/23

[12] فنجد بأن المادة 36 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد قد قضت بأهمية " ..... وجود هيئة أو هيئات متخصصة أو أشخاص متخصصين في مكافحة الفساد من خلال إنفاذ القانون".

[13] لمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع راجع:

هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية وفريق من الأكاديميين في الجامعات الفلسطينية، مكافحة الفساد تحديات وحلول، مرجع سابق، ص55. و بلال البرغوثي وعزمي الشعيبي، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، منشورات مؤسسة الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، القدس: فلسطين، ط4، 2016، ص126–127.

[14] فقد أشارت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى ضرورة وجود موظفين متخصصين لتمكين الهيئة من الاضطلاع بوظائفها بفعالية، حيث نصت في م2/6 " .... وينبغي توفير ما يلزم .... ومظفين متخصصين".

[15] سوجيت شودري وآخرون، مكافحة الفساد: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ومركز العمليات الانتقالية الدستورية، 2014، ص83.

[16] إذ ذهبت في م2/6 إلى القول " ... ينبغي توفير ما يحتاج إليه الموظفون من تدريب للاضطلاع بوظائفهم".

[17] سوجيت شودري وآخرون، مرجع سابق، ص83.

[18] فنصت في م2/6 " ... منح الهيئة أو الهيئات ... ما يلزم من الاستقلالية لتمكينها من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمنأى عن أي تأثير لا مسوغ له"، وكذلك ما ذهبت إليه م36" .. وتمنح تلك الهيئة أو الهيئات أو هؤلاء الأشخاص ما يلزم من الاستقلالية...".

كما تعني أن تُمنح هذه الهيئات سلطة البت في بعض الأمور وإدارة بعض المصالح استناداً إلى نظام قانوني خاص بها معتمد وصادر وفق الأصول الدستورية، يسمح لها بإدارة هذه المصالح بطريقة خاصة منسجمة مع آليات عملها [19]، وتتمثل أوجه الاستقلال الممنوح للهيئة بما يلي:

أولاً- الاستقلال الإداري: الذي يعني حريتها كشخص معنوي في ممارستها للإدارة بعيداً عن مركزية الدولة بما يضمن النفع لها، وأن يكون لها سلطة تقريرية في اتخاذ قراراتها من تلقاء نفسها شريطة أن تراعي أحكام القانون والمصلحة العامة، كما يعتبر من مظاهر الاستقلال الإداري وجود إطار قانوني خاص ينظم عمل العاملين لديها بصورة مستقلة عن موظفي الحكومة وخاصة فيما يتعلق بإقالة رئيس الهيئة أو أحد الأعضاء، إذ يجب أن يكون هنالك حماية مقررة لرئيس وأعضاء الهيئة من أية إقالة غير مبررة أو كيدية، فيمكن هنا أن يتم منح هذا الدور للسلطة التشريعية حصراً لا التنفيذية؛ ذلك لأن منبع الفساد يكمن في السلطة التنفيذية كما هو متعارف عليه على مرّ العصور، ومن جهة أخرى أن تكون الإقالة والنظر في الشكاوى بحقهم لأسباب محددة على سبيل الحصر، وعلى ذلك سار الدستور التايلندي لعام 2007 بموجب المادتين 166-167 إذ يقضي بأنه " إذا قدّم خُمس عدد أعضاء مجلس الشيوخ أو النواب شكوى بحق موظف من موظفي مفوضية مكافحة الفساد لأسباب تتعلق بقيامه بفعل جائر أو بالإثراء غير المعتاد أو بارتكابه جريمة، فينبغي النظر في الشكوى قضائيًا. وأثناء فترة النظر في الشكوى، يُمنع المفوّض من ممارسة مهامه، وإذا نقص عدد المفوضين عن أكثر من أربعة، يقوم عندها رئيس محكمة العدل العليا بتعيين مفوضين مؤقتين".

ولا يعني الاستقلال الإداري أن يكون لها الحرية المطلقة في التصرف دون رقابة، إلا أنه يستحسن إسناد الرقابة إلى لجان مكوّنة من أطياف عديدة تجمع بين طياتها ممثلين عن السلطة التشريعية والقضائية وحتى منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص [20]، وقد أحرز الدستور التايلندي لعام 2007 في هذا السياق تقدماً ملحوظاً نحو هذه الغاية، حيث أسند الرقابة على المفوضية الوطنية لمكافحة الفساد إلى السلطة التشريعية، فإذا رفع خُمس أعضاء البرلمان شكوى ضد عضو في المفوضية ينظر فيها.

ثانياً- الاستقلال المالي: إنّ من أوجه استقلالية الهيئة كذلك ما يتعلق بالجانب المالي، حيث تتمتع الهيئة بحسابات خاصة مستقلة عن ميزانية الحكومة، فهي تحصل على موازنتها كبند مستقل في الموازنة العامة للدولة[21]، كما أنّ هذه الهيئات قد تحصل على إيرادات من غير الحكومة كالهبات والمساعدات ومن مصادرها الذاتية بشكل يمكّنها من توسيع نطاق استقلالها المالي، على أن يكون هناك تنظيم قانوني يتعامل مع الهبات والمنح المتأتية من الخارج بشكل يحفظ سيادة الدولة واستقلالها لكي لا تمارس الجهات الخارجية المانحة أي نوع من أنواع الضغط والتدخل في أعمال الهيئة. [22]

---

[19] عزيز كايد وعزمي الشعيبي، الاستقلال المالي والإداري في المؤسسات العامة الفلسطينية- المفهوم والممارسة، منشورات مؤسسة الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، ط1، رام الله: فلسطين، 2013، ص5.

[20] قد سعت الاتفاقية إلى اتخاذ تدابير ترمي إلى منع وقوع الفساد في كيانات القطاع الخاص ولم تقصر الأمر على جهات القطاع العام، حيث أجازت بموجب نص الفقرة أ/2 من المادة 12 على تعزيز التعاون بين أجهزة إنفاذ القانون وكيانات القطاع الخاص ذات الصلة.

كما ذهبت بنص المادة 13 إلى ضرورة إشراك المجتمع بكل أطيافه بتدابير مكافحة الفساد بقولها: " تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة ضمن حدود إمكانياتها ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربته...".

[21] عزيز كايد وعزمي الشعيبي، مرجع سابق، ص5.

[22] فنجد المشرع الأردني قد نص في قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم13 لعام 2016 وتعديلاته وفق المادة 31 الفقرة ب على أنّ: " الموارد المالية للهيئة تتكون من ... 2- المساعدات والهبات والمنح وأي موارد أخرى يقرر المجلس قبولها شريطة موافقة مجلس الوزراء عليها إذا كانت من مصدر غير اردني."

والاستقلالية ضرورية لأقسام ووحدات مكافحة الفساد الموجودة ضمن أجهزة أخرى، كوحدات الادّعاء العام الخاصة الموجودة في إدارات قانونية أكبر، أو فرق مكافحة الفساد ضمن أجهزة الرقابة المالية، أو وحدة تحقيق ضمن جهاز الشرطة، فعندما تكون وحدات مكافحة الفساد متواجدة ضمن أجهزة أكبر، فإنّ خطر تعرضها لنفوذ غير مشروع كبير جداً؛ لأنها قد تكون مضطرة إلى رفع تقاريرها إلى مديري أقسام لا يشاركونها الأهداف ذاتها. [23] ويمكن معالجة هذا الأمر من خلال إحالة القضايا إلى المدّعين العامين مباشرة، ويفضّل أن يكون هناك محكمة مختصة بالنظر بجرائم الفساد وذلك للحد من إشكالية مكوث القضايا من هذا النوع لفترة طويلة في أروقة المحاكم الأخرى. [24]

كما يمكن الحدّ من التدخلات في عمل الهيئة عبر إجرائها الملاحقات القضائية والتحقيقات بنفسها في القضايا الخاصة بجرائم الفساد حصراً، حتى لا يحصل تضارب بالأدوار والمسؤوليات مع أجهزة إنفاذ القانون الأخرى، لذلك من الضروري أن يتم منح موظفي الهيئة المختصين بأخذ الإفادات والتحريات، صفة الضابطة القضائية/العدلية فيما يقومون به من أعمال تتعلق بمهامهم، وأن يُمنح لهم الحصانات الضرورية ضمن نطاق عملهم.[25]

الفرع الثالث– معيار الموارد المالية الكافية:

يشكّل عدم وجود موارد مالية كافية تهديداً جديّاً لقيام واستمرارية وجود أية هيئة أو مؤسسة أو منظمة؛ لأنها تمثّل عائقاً أمام تحقيق أهدافها والوفاء بالتزاماتها. وهذا تحديداً ما أدركته الاتفاقية حينما أكدت على ضرورة تزويد الهيئات المعنية بمكافحة الفساد بالموارد المالية لأداء مهامها. [26]

ولغاية الوصول إلى إدراك كامل لمعيار الموارد المالية الكافية لهيئة مكافحة الفساد ينبغي الإشارة إلى أهمية الموارد المالية في حياة الهيئة، وسبل الحصول عليها، وفق التالي:

أولاً– أهمية الموارد المالية الكافية في حياة هيئة مكافحة الفساد: يعدّ توفّر موارد مالية كافية ضرورة ملّحة لنهوض هيئة مكافحة الفساد بمهامها من جهة ولتغطية أتعاب الكادر الإداري التابع لها، حيث ينبغي أن تكون أجور وأتعاب المسؤولين مجزية إلى الحد الذي يكفل عدم خضوعهم للرشوة مقابل التغاضي عن حالات الفساد، ولهذا السبب تحديداً، حدّدت الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في مولدوفا ضرورة دفع رواتب تتناسب مع مسؤوليات مندوبي مركز مكافحة الجرائم الاقتصادية والفساد ومكتب النائب العام والقضاة المختصين بمكافحة الفساد، بغية تقليل ضعفهم أمام الإغراء. [27]

---

[23] سوجيت شودري وآخرون، مرجع سابق، ص85.

[24] على سبيل المثال ينص دستور الفيليبين لعام 1987 على وجود دائم لمحكمة مكافحة الفساد " المادة 4/11".
كما ينص القانون الكيني لمكافحة الفساد والجرائم الاقتصادية رقم 3 لعام 2003 على تعيين قضاة خاصين للنظر في الجرائم المتعلقة بالفساد بالقانون " الفصل 1/3 ".

[25] على هذا النحو على سبيل المثال قضى قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم1 لسنة 2015 وتعديلاته بموجب نص المادة7/2 بالتالي: " يتمتع موظفو الهيئة المختصون بجمع الاستدلال والتحريات، وأخذ الإفادات، بصفة مأموري الضابطة القضائية فيما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيذ مهامهم، على أن يتم تحديدهم بموجب قرار من رئيس الهيئة".

[26] نصت المادة 2/6 على أنه ينبغي على كل دولة طرف " توفير ما يلزم من موارد مادية"، والمادة 36 بنصها " ... وينبغي تزويد هؤلاء الأشخاص أو تلك الهيئة أو الهيئات بما يلزم من التدريب والموارد المالية لأداء مهامهم".

[27] ملحق الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في جمهورية مولدوفا لعام 2011 – 2015 .

ثانياً– سبل الحصول على الموارد المالية الكافية: إنّ السبيل الذي يحقق للهيئة تغطية نفقاتها وحصولها على موارد مالية كافية، هو تنوّع المصادر التي تحصل الهيئة من خلالها على تمويلها، إذ إنّ قصر عملية التمويل على الإدارات والهيئات الحكومية خاصة تلك المخوّلة بممارسة الرقابة عليها من شأنه أن يخلق حافزاً عكسياً؛ لأن أعضاء الحكومة قد يكونون أقل ميل لتمويل عمليات جهاز يمكن أن يُميط اللثام عن فسادهم. [28] فمثلاً فَشِل مكتب منع الفساد في تنزانيا فشلاً ذريعاً بسبب اعتماده على الحكومة في موازنته التشغيلية باعتباره مقرّباً جداً منها لدرجة تحول دون التحقيق في حالات الفساد [29]، فالاعتماد بشكل كلّي على الهيئات الحكومية لأغراض التمويل من شأنه أن ينال من معيار استقلالية هيئات مكافحة الفساد بدرجة كبيرة أيضاً ويُضعف دورها في مناهضته.

ويبقى ضعف التمويل حتى في ظل عدم وجود تدّخلات من الحكومة أحد التحديات الرئيسة، وتحديداً في البلدان النامية. [30]

ولكي تكون موارد الهيئة كافية وتغطي نفقاتها ينبغي أن تُمنح الهيئة سلطة اقتراح موازنتها الخاصة مع بيان أوجه صرف تلك الموارد، ويعكس دستور تايلند لعام2007 الممارسات المثلى في هذا المجال، حيث ينص في المادة 251 على أنّ: "مكتب المفوضية الوطنية لمكافحة الفساد يتمتع بالاستقلالية في إدارة موظفيه وموازنته وأنشطته الأخرى وفقًا للقانون".

[28] Albert van zyl, Vivek ramkumar and Paolo de renzio, Responding to the challenges of Supreme Audit Institutions: Can legislatures and civil society help?, Anti-Corruption Resource Centre, Norway,2009 ، p12.

[29] Alan doig, David watt and Robert williams, Measuring 'success' in five African Anti-Corruption Commissions, U4 reports anti-corruption center,2005, p69.

[30] Kenneth M. Dye and Rick stapenhurst, Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption, The Economic Development Institute of the World Bank, 1998 , p9.

الخاتمة:

في ختام البحث تمّ التوصّل إلى مجموعة من النتائج والمقترحات، سوف نأتي على ذكرها:

أولاً– النتائج:

1. تعدّ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 المصدر الأساسي والملزم قانوناً على المستوى الدولي لقواعد وآليات مكافحة الفساد، إذ تتضمن أحكامها نهجاً متعدد الجوانب لمنع الفساد ومكافحته على نحو فعّال، ومن ركائز الاتفاقية تأكيدها على ضرورة تشكيل هيئة/هيئات معنية بمكافحة الفساد والتصدّي له.
2. هنالك معايير تكفل لهيئة/هيئات مكافحة الفساد الاضطلاع بمهامها بصورة أنجع وأكفأ، أشارت إليها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ألا وهي تخصص هذه الهيئة بكافة التدابير التي من شأنها أن تؤدي على نحو فعّال إلى منع الفساد والتصدّي له من خلال تدابير وقائية وزجرية تتمثل بإنفاذ القانون بشكل مؤسسي، ويتعلق معيار التخصص كذلك بكفاءة الكادر الإداري التابع لتلك الهيئة، فكونهم أهل اختصاصات تقتضيها طبيعة عمل الهيئة من شأنه أن يُسهم في الحد من حالات الفساد في مفاصل الدولة، ويعتبر تمتع الهيئة بالاستقلالية اللازمة لدفع أي تدخل لا مسوّغ له في عملها حجر الأساس للقيام بدورها على أكمل وجه، فالاستقلال الإداري يضمنه وجود إطار قانوني خاص ينظم عمل العاملين لجهة تعيينهم وإقالتهم والحصانات التي يتمتعون بها في نطاق وظائفهم، وقدرة الهيئة على ممارسة مهامها بعيداً عن مركزية الدولة كل ذلك وفق أحكام القانون، وتُحقق اعتماد ميزانية خاصة للهيئة مسألة الاستقلال المالي المنشود من جهة أخرى، ولا شك بأنّ كفاية الموارد المرصودة للهيئة لإنجاز مهامها من شأنه أن يسهم في فعاليتها وكفاءتها كذلك.
3. ليس بمقدور الجهود الوطنية البحتة النهوض بأعباء مكافحة الفساد، فالتعاون الدولي وتضافر الجهود وتبادل الخبرات والدروس المشتركة التي يمكن الاستفادة منها يعدّ أمراً في غاية الأهمية لتطوير سياسات واستراتيجيات مكافحة الفساد على المستوى الوطني.

ثانياً– المقترحات:

1. ضرورة التقيّد التام بمنهجية اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وتكريس أحكامها وآلياتها ضمن المنظومة القانونية للدول الأطراف وخاصة المعايير التي أتت بها الاتفاقية من أجل تعزيز وتمكين هيئة/هيئات مكافحة الفساد من الاضطلاع بدورها.
2. يفضّل أن يتم تكريس التفاصيل المتعلقة بنقاط حساسة فيما يخص تشكيل هيئة/هيئات مكافحة الفساد وتنظيم عملها بنصوص الدستور، خاصة ما يتعلق بتعيين وإقالة الكادر الإداري فيها وحصاناتهم وامتيازاتهم، واستحداث بند مستقل لموازنتها الخاصة والنص على مصادر تمويلها، حيث إنّ التأصيل الدستوري لتكوينها ومنحها صلاحياتها وآليات حماية استقلاليتها، أكثر فعالية ويضمن حماية الهيئة من تدخلات السلطة التنفيذية والتشريعية، بدلاً من ترك تلك التفاصيل إلى نصوص القوانين والقرارات الإدارية.

3. يجب تطوير عمل الهيئات المعنية بمكافحة الفساد بشكل مطّرد بما يكفل فعاليتها، والشيء المفيد في هذا السياق المشاركة في العديد من المؤتمرات والفعاليات الدولية والإقليمية في مجال مكافحة الفساد، للاطلاع على استراتيجيات الدول المشاركة بهدف الاستفادة من خبراتها وممارساتها وذلك في سبيل تحديث المنظومة القانونية الوطنية للتصدي للفساد.
4. ينبغي العمل على استخدام التقنيات التكنولوجية الحديثة التي تساهم في النهوض بسوية هيئة مكافحة الفساد، وتنظيم الدورات التدريبية للكادر الإداري على تلك التقنيات لرفع كفاءتهم في العمل الوظيفي.
5. إنشاء محاكم مختصة بالتعامل مع قضايا الفساد وذلك لسرعة الاستجابة لمتابعة تلك الملفات، إذ إنّ عامل الوقت في هذا المجال له تأثير كبير في الكشف عن الفاسدين، خاصة وأنّ مرتكبي جرائم الفساد هم من أصحاب النفوذ الذين يستطيعون طمس الأدلة وتزييف الحقائق.
6. إشراك منظمات المجتمع المدني والقطّاع الخاص باستراتيجيات مكافحة الفساد لجهة منحهم صلاحيات بنشر الوعي حول مخاطر الفساد وأهمية التبليغ عن أية شبهة فساد، ولجهة تعيينهم كأعضاء في اللجان المختصة بممارسة الرقابة على عمل هيئة/هيئات مكافحة الفساد.

المراجع

أولاً- باللغة العربية.

1) الكتب:

- بلال البرغوثي وعزمي الشعيبي، **النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد**، منشورات مؤسسة الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، القدس: فلسطين، ط4، 2016.
- جيليان دِل وماري تيراكول، **استخدام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لتعزيز جهود مناهضته- دليل**، منشورات منظمة الشفافية الدولية وائتلاف منظمات المجتمع المدني، برلين: ألمانيا، 2014.
- سوجيت شودري وآخرون، **مكافحة الفساد: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا**، منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ومركز العمليات الانتقالية الدستورية، 2014.
- عزيز كايد وعزمي الشعيبي، **الاستقلال المالي والإداري في المؤسسات العامة الفلسطينية- المفهوم والممارسة**، منشورات مؤسسة الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، ط1، رام الله: فلسطين، 2013.
- فرانسيسكو كاردونا، **سياسات وهيئات مكافحة الفساد**، منشورات مركز النزاهة في قطاع الدفاع التابع لوزارة الدفاع النرويجية، تمت الترجمة برعاية منظمة حلف شمال الأطلسي، النرويج، 2015.
- هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية وفريق من الأكاديميين في الجامعات الفلسطينية، **مكافحة الفساد تحديات وحلول**، منشورات هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، فلسطين، ط1، 2020.

2) الاتفاقيات والوثائق الدولية:

- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، 2003.
- مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تنفيذ الفصل الثاني (التدابير الوقائية) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، رقم الوثيقة CAC/COSP/IRG/2019/10، 2019.

3) التشريعات الوطنية:

- دستور الفيليبين لعام 1987.
- قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم 13 لعام 2016 وتعديلاته.
- قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم 1 لعام 2015 وتعديلاته.
- القانون الكيني لمكافحة الفساد والجرائم الاقتصادية رقم3 لعام 2003.
- ملحق الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في جمهورية مولدوفا لعام 2011-2015.

ثانياً- باللغة الأجنبية:

1) **Books:**

- Alan doig, David watt and Robert williams, **Measuring 'success' in five African Anti-Corruption Commissions**, U4 reports anti- corruption center,2005
- Albert van zyl, Vivek ramkumar and Paolo de renzio, **Responding to the challenges of Supreme Audit Institutions: Can legislatures and civil society help?,** Anti-Corruption Resource Centre, Norway,2009
- Kenneth M. Dye and Rick stapenhurst, **Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption,** The Economic Development Institute of the World Bank, 1998

2) **International Documents:**

- Kuala Lumpur Statement on Anti-Corruption Strategies, 2013, available at the following link: https://cutt.us/ESgci