

## الفساد الإداري على المستوى الدولي

الدكتورة عتيقة بلجبل

أستاذة محاضرة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة بسكرة - الجزائر

الملتقى الدولي الخامس عشر حول: الفساد واليات مكافحته في الدول المغاربية

المنعقد يومي 13/14 أفريل 2015

من طرف مخبر الحقوق والحريات في الأنظمة المقارنة

ومخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع

قسم الحقوق - كلية الحقوق والعلوم السياسية -

جامعة محمد خيضر - بسكرة -

إن الفساد ظاهرة اجتماعية، قديمة حديثة ومتجددة، متعددة الجوانب، تعاني منها المجتمعات على اختلاف مستوياتها وطبقاتها، تغذيها ظروف تاريخية واجتماعية واقتصادية مختلفة، اعتبرت سابقا مسألة داخلية إلا أنه كثيرا ما تجاوزت الحدود الوطنية بتبعات عالمية وتكلفة جسيمة، إذ قدر البنك الدولي في تقريره سنة 2002 أن حجم الرشاوى التي تدفع كل عام بأكثر من تريليون دولار أمريكي أي أكثر من 3 من حجم النشاط الاقتصادي العالمي آنذاك.

هذه الظاهرة ظهرت حتى في العصر الإسلامي وخير مثال يمكن استحضاره في هذا الشأن هو حادثة الرجل الذي ولاه عمر بن الخطاب رضي الله عنه بجمع صدقات المسلمين، فجاء ببعض الصدقات واحتفظ بقسم منها لنفسه، قائلا: "لقد أهدي إلي هذا بمحضر من الشهود" فأجابه أمير المؤمنين قائلا: "هلا جلست في بيتك لنرى أي يهدى إليك هذا؟"

إلا أنه في السنوات الأخيرة اكتسب موضوع الفساد في العالم أهمية كبرى لما له من آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية خطيرة على وضع ومكانة هذه الدول، ومن بين أنواعه الفساد الإداري الذي يعد من أخطر أنواع الفساد لأن الإدارة فيه تمثل الحجر الأساس في مسيرة الدولة والسلطات، ويتمثل الفساد في كل تصرف غير قانوني وكل خطأ سواء في القطاع العام أو الخاص التي تؤدي إلى عدم تحقيق الأهداف المرجوة من وجود الإدارة وهي تقديم الخدمة العامة لهذا يجب الوقوف عند القائم بالإدارة فالفساد يعكس عدم مسؤوليتهم على أساس تغليب مصلحتهم الخاصة على المصلحة العامة، الأمر الذي يؤدي إلى المحسوبية، وتدني الكفاءات الإدارية والفضية،...

هذا الأمر الذي أدى إلى نمو توافق دولي واسع المدى حول ضرورة بذل أقصى الجهود والإمكانات لمواجهة هذه الظاهرة بجميع جوانبها من خلال إجراء الإصلاحات التشريعية والتنظيمية، والمؤسسية، والارتقاء بالموارد البشرية، وتعزيز التعاون الدولي، والعمل على زيادة الوعي بمخاطر الفساد، وضرورة محاربهه في مختلف شرائح المجتمع.

على هذا الأساس أبيننا أن نسلط الضوء على مفهوم الفساد الإداري من الوجهة الدولية، وبيان الجهود الدولية لمكافحة هذه الظاهرة.

**مشكلة البحث:** هناك أسباب عديدة وراء انتشار واتساع الفساد الإداري، كما أن تجارب بعض الدول في مكافحة الفساد أثبتت نجاح بعضها أو على الأقل تخفيض

معدلاته، كما حدث في تجربة الصين وسنغافورة وهونغ كونغ وتشيلي. وأكدت هذه التجارب على أن نجاح هذه التجارب يتوقف على استخدام منظومة متكاملة لمحاربة الفساد، ومن هنا يمكننا طرح التساؤل الرئيسي التالي:

فما هو نطاق ظاهرة الفساد الإداري على المستوى الدولي وما هي الآليات القانونية الدولية لمكافحة هذه الظاهرة ؟

**أهمية المداخلة:** تكمن أهمية هذه المداخلة لإضفاء دينامية جديدة على مسعى محاربة الفساد، لكون هذه الأخيرة تشكل عامل قلق رئيسي للإدارات الحكومية للدول وخاصة الدول النامية، فهذه الظاهرة لم تمنع منها لا دولة غنية ولا فقيرة فهي آفة تصيب الاقتصاد وتهدم حصون التنمية وتقلب الأوضاع رأساً على عقب من هنا ظهرت الحاجة إلى تعاون دولي سواء في منظمة الأمم المتحدة أو المنظمات الإقليمية لمكافحة الفساد لهذا أبيننا أن نبين الجهود الدولية لمكافحة الظاهرة والوقوف على مضمون الاتفاقيات في هذا المجال وإيجاد الوسائل الكفيلة لمجابهة الظاهرة.

**خطة المداخلة:** لمعالجة هذا الموضوع والإحاطة بجوانبه، ارتأينا تقسيمه إلى

مبحثين:

- مفهوم الفساد الإداري من منظور دولي

- الجهود الدولية والإقليمية لمكافحة الفساد

### المبحث الأول: مفهوم الفساد الإداري من منظور دولي

لا يختلف اثنان على أن ظاهرة الفساد ظاهرة غير مرغوب فيها، رغم ذلك فهي ظاهرة واسعة الانتشار على جميع المستويات سواء كان على المستوى الهيكلي التنظيمي أو المستوى الاجتماعي أو السياسي وللوقوف على معنى دقيق وواضح وشامل لتعريف الفساد الإداري وجب علينا التطرق إلى هذه التعريفات:

#### المطلب الأول: تعريف الفساد الإداري:

في أغلب الظواهر عند الوقوف على تحديد تعريف ما يصعب إيجاد التعريف الموحد فهذا الأمر نجده في الفساد الإداري، وصعوبة إيجاد تعريف له يرجع لأسباب عديدة من بينها تعقد ظاهرة الفساد وتشعب معالمها وأسبابها، واختلاف مناهج دراستها وتعدد أشكال التعبير عنها وتنوع خلفيات المشاركين في نقاشها وبحثها، ومن بين التعريفات التي أعطيت للفساد الإداري نذكر:

تعرف منظمة الشفافية الدولية الفساد عرفت هذه المنظمة الفساد على أنه:

"استغلال السلطة من أجل المنفعة الخاصة". كما عرفت على أنه: "عمل ضد الوظيفة العامة التي هي ثقة عامة"

وبالرجوع إلى تعريف منظمة الشفافية الدولية نجدها أنها ميزت بين نوعين من

الفساد: الفساد بالقانون (مدفوعات التسهيلات)<sup>(1)</sup> والفساد ضد القانون<sup>(2)</sup>

والملاحظ في تعريف المنظمة انه جاء تعريف عاما الأمر الذي دفع بفقهاء القانون

الدولي لإعطاء تعاريف جامعة وشاملة للفساد.

أما البنك الدولي فعرفت الفساد على بأنه "إساءة استعمال الوظيفة العامة

للكسب الخاص."<sup>(3)</sup>

بمعنى متى نقول أن هناك فساد حسب تعريف البنك الدولي:

1- عندما يقوم موظف بقبول أو طلب أو ابتزاز رشوة، لتسهيل عقد وإجراءات مناقصة عامة.

2- كما يتم عندما يعرض وكلاء أو وسطاء الشركات أو أعمال خاصة، بتقديم رشوة للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على منافسين، وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين النافذة.

3- كما يمكن للفساد أن يحصل عن طريق استغلال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة مباشرة."

ويلاحظ أن هذا التعريف يركز على سبب الفساد في السلطات العامة وإساءة استخدامها، ويربط بين الفساد وأنشطة الدولة وتدخلها في السوق ووجود القطاع العام، بمعنى أن هذا التعريف يستبعد إمكانية الفساد في القطاع الخاص، ويركز بصفة مطلقة على الفساد في القطاع العام.

والمشكلة مع هذا التعريف هي أنه لا يعتبر كل حالات إساءة استخدام السلطة الوظيفية فسادا، لأنه من وجهة نظر هذا التعريف تم تصنيف بعض الحالات على أساس أنها سرقة، تزوير، اختلاس ولكن لا تصنف باعتبارها فسادا .

وإذا رجعنا إلى التعريفين معا نلاحظ أنهما يعتبران الفساد يقتصر فقط على

القطاع العام دون القطاع الخاص، ويعتبران أن الفساد يحدث عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب رشوة لتسهيل إجراء رسو لمنافسة عامة، أو قد يحدث عن طريق استغلال

الوظيفة العامة دون اللجوء للرشوة، أو إساءة استخدام السلطة العامة، كذلك ممارسات وزير ما الذي يهتم كثيرا بأعمار بلدياته بشكل لا يتناسب مع حجمها أو أهميتها، إلى جانب أنه جميع المحاولات التي يقوم بها المدراء والعاملون يضعون من خلالها مصلحتهم الخاصة غير المشروعة فوق المصلحة العامة، فكل هذه التجاوزات الماسة بالمصلحة العامة أو مصلحة المؤسسة تعد فساد إداري وهو كل تصرف يتم على خلاف ما يقتضيه الاستغلال الأمثل للموارد، ليشمل تصرف القطاعين العام والخاص والتي يترتب عليها إهدار الموارد الاقتصادية في المجتمع.

أما عن منظمة الوحدة الإفريقية والفساد<sup>(4)</sup> فنجدها رغم تسميتها وموضوعها إلا أنها لم تعرف الفساد لكن بالرجوع للمادة الأولى نجد إشارة إلى الفساد على أنه: "الأعمال أو الممارسات بما فيها الجرائم ذات الصلة التي تجرمها الاتفاقية". وبالرجوع إلى المادة الرابعة من الاتفاقية نجد أنها اكتفت بذكر صور ومظاهر أعمال وأنشطة الفساد المختلفة.

أما عن منظمة الأمم المتحدة للفساد، ففي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة عبر الوطنية لسنة 2000 نصت في المادة الثامنة منها على ضرورة تجريم الفساد، إلا أن هذا الأخير كان مقتصرًا على مختلف صور الرشوة المتعلقة بالموظف العمومي والقائم بالخدمة العامة وفقا لما نصت عليه القانون الداخلي للدول الأطراف في الاتفاقية، أما عام 2003 أصدرت منظمة الأمم المتحدة اتفاقية خاصة لمكافحة الفساد (اتفاقية ميريدا) إلا أن هذه الاتفاقية لم تعط تعريف للفساد بل بينت وكتفت في الفصل الثالث من الاتفاقية على مجموعة من الأفعال إذا قام بها الموظف العام عد فسادا<sup>(5)</sup> وتتمثل هذه الأفعال في: الرشوة والمتاجرة بالنفوذ واختلاس الأموال العمومية وإساءة استعمال الموظف العمومي لوظائفه ومهام منصبه والإثراء المتعمد غير المشروع للموظف العمومي الرشوة في مجال القطاع الخاص وغسيل العائدات الإجرامية.

أما عن الأنتربول الدولي للفساد فقد اكتفى بوضع جملة من المبادئ على أساسها يقوم الفساد ففي جويلية 2002 قام الأنتربول بوضع معايير عالمية لمكافحة الفساد في أجهزة الشرطة وتتمثل هذه المعايير في:

1- التوعد أو الطلب، أو القبول أو محاولة الحصول بطريق مباشر أو غير مباشر، على نقود أو أشياء ذات قيمة، أو هدايا أو خدمات أو مكافآت، أو منفعة للعاملين في الشرطة

من عسكريين ومدنيين، سواء لأنفسهم أو لأشخاص آخرين أو جمعيات أو تجمعات، مقابل القيام بعمل أو الامتناع عن عمل يتعلق بالقيام بواجباتهم.

2- عرض أو تقديم نقود أو أشياء ذات قيمة أو هدايا، أو خدمات أو مكافآت، أو منفعة للعاملين في الشرطة من عسكريين ومدنيين، سواء لأنفسهم أو لأشخاص آخرين، وسواء كان ذلك بطريق مباشر أو غير مباشر مقابل القيام بعمل أو الامتناع عن عمل يتعلق بالقيام بواجباتهم.

3- القيام بعمل أو الامتناع عن عمل يتعلق بالقيام بواجبات العاملين، من الشرطة من عسكريين أو مدنيين، يترتب عليه تعريض شخص إلى الاتهام أو الحكم عليه بجريمة، أو مساعدة شخص لتجنبه التعرض للمساءلة بصورة غير قانونية.

4- الإدلاء بمعلومات شرطية ذات طابع سري أو محظور مقابل مكافأة أو أي منفعة مهما كان نوعها.

5- القيام بعمل أو الامتناع عن عمل منصوص عليه على أنه فساد بموجب قوانين الدول الأعضاء في الأنتربول.

6- المشاركة بشكل مباشر أو غير مباشر، أو المبادرة أو أن يستخدم كوسيلة أو أداة قبل أو بعد القيام بعمل، يؤدي إلى الحصول على عمولات أو محاولة الحصول على عمولات، أو التآمر على القيام بعمل أو الامتناع عن عمل من الأعمال المذكورة في جميع النقاط السابقة.

لقد رأينا أن للفساد تعريفات عديدة ولكن دون أن تبرز اختلافات جوهرية، فبعض التعريفات جاءت مطلقة لبيان مصطلح الفساد، في حين جاء بعضها الآخر يركز خصيصاً على عبارة الفساد الإداري.

#### المطلب الثاني: خصائص الفساد الإداري:

باعتبار الفساد الإداري انتهاك أو تجاوزات للواجبات الوظيفية والإدارية تعلي من شأن المصلحة الخاصة والشخصية على حساب المصلحة العامة، حاولنا إعطاء جملة من السمات والخصائص التي يتميز بها الفساد وهي :

- اشتراك أكثر من طرف في ممارسة الفساد الإداري.
- السرية التامة في ممارسة الفساد الإداري.
- يجسد الفساد الإداري المصالح المشتركة والمنافع التبادلية لمرتكبيه.

- يعبر الفساد الإداري عن اتفاق بين إرادتي صانع القرار ومرتكبي الفساد الذين يضغطون على الطرف الأول لإصدار.

- قرارات محددة تخدم مصالحهم الشخصية.

### المبحث الثاني: الجهود الدولية والإقليمية لمكافحة الفساد

يمكن أن تتكامل جهود المؤسسات الوطنية والمؤسسات الإقليمية والمؤسسات الدولية لمكافحة حالات الفساد الإداري خاصة وبعد أن أصبح الفساد الإداري ظاهرة دولية متعددة الأبعاد، يجب أن تكون الجهود الوطنية لمكافحة الفساد جهود فعالة تتم من خلال أساليب وآليات متعددة وتشمل أبعادا كثيرة كالجانب الاقتصادي متمثلا في مستويات الأجور الجيدة والقضاء على البطالة وتحسين مستويات المعيشة، كذلك الجانب الاجتماعي والثقافي من خلال البناء السليم للنظام القيمي ومحاربة الأعراف والتقاليد الفاسدة أو التي يمكن أن تمثل مدخلا لممارسة فساد إداري، ثم أن هذه الأبعاد تستكمل بالبعد المؤسسي المتمثل في تقوية مؤسسة القضاء والمحاكم وتطوير أجهزة الرقابة والمساءلة وتعزيز دور الإعلام والرقابة الشعبية.

#### المطلب الأول: الجهود الدولية لمكافحة الفساد:

قطعت الجهود الدولية شوطا كبيرا في مجال مكافحة الفساد وتطوير الهيئات والمؤسسات المعنية ومكافحة الفساد بكافة أشكاله وكذلك تطوير الآليات المختلفة ودعمها لتحقيق نتائج عملية في مجال اجتثاث الفساد، ويمكن أن نشير هنا إلى أن الدول المختلفة يمكن أن تستعين بالمنظمات الدولية مباشرة أو تستفيد من خبراتها في مكافحة الفساد الإداري.

وفيما يلي أهم الاتفاقيات الدولية التي سعت ومازالت تتصدى وتكافح هذه الظاهرة

الدولية

#### الفرع الأول: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد:

أصبحت ظاهرة الفساد الإداري تشكل عائقا عالميا تشتكي منه اغلب الدول بالخصوص على مستوى الإدارات وهذه الظاهرة لا تشتكي منها الدول الفقيرة فقط بل الدول الغنية كذلك، الأمر الذي أدى إلى تعاون دولي بين كل دول أعضاء هيئة الأمم المتحدة وتضافر جهودها للوصول إلى إطار جامع يمكن من خلاله مكافحة هذه الظاهرة.

ويجب الإشارة إلى أن هذه الاتفاقية قد سبق اعتمادها عدد من الوثائق التي

صدرت عن الأمم المتحدة نذكر منها المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين

المعتمدة بقرار الجمعية 51/59 المؤرخ في 12 ديسمبر 1996 ، وكذا إعلان الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية الذي اعتمد بالقرار رقم 51/191 المؤرخ في 12 ديسمبر 1996 ، وتم الاتفاق على إقرار هذه الاتفاقية على أساس أن الرشوة صورة من صور الفساد الواسعة الانتشار في المعاملات التجارية الدولية، الأمر الذي يؤثر على سير الإدارة الجيدة ويقوض التنمية، هذا بالإضافة إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية التي اعتمدت بالقرار 25/ 55 المؤرخ في 15 نوفمبر 2000. بالإضافة إلى القرارين الصادرين بشأن منع ومكافحة الممارسات الفاسدة وتحويل الأموال المتأتية من مصدر غير مشروع وإعادة تلك الأموال القرار رقم 186 / 56 والقرار رقم 57/244 المؤرخين في 01 ديسمبر 2002 .

ومن أهم ثمار التعاون الدولي ما أصدرته الأمم المتحدة من اتفاقيات وقرارات دولية أهمها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي اعتمدها الجمعية العامة في 31 أكتوبر 2003.<sup>(6)</sup>

وللعلم أن هذه الاتفاقية احتوت على واحد وسبعون مادة جاءت في ثمانية فصول، هدفها أساسا الوقاية من جرائم الفساد ومكافحتها وردع مرتكبيها إضافة إلى التعاون الدولي بين الدول الأطراف في هذا المجال.

وبالرجوع إلى المادة الأولى من هذه الاتفاقية نجدها حددت الأهداف والأغراض من وراء صدورها والمتمثلة في ترويج وتدعيم التدابير الراقية التي تؤدي إلى منع ومكافحة الفساد الإداري بصورة أنجع وتسيير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد خاصة ما تعلق بمجال استيراد الموجودات المتأتية من الأفعال الجرمية وتعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون والممتلكات العمومية...

ومن أهم المبادئ<sup>(7)</sup> التي تضمنتها الاتفاقية في مجال مكافحة الفساد الإداري نذكر ما يلي:

- إلزام الدول الأعضاء في الاتفاقية باتخاذ أي تدابير تشريعية أو أي تدابير أخرى لتجريم الرشوة بيم الموظفين العموميين الوطنيين واختلاس أو تبديد الأموال أو الممتلكات أو الأوراق مالية عمومية ومكافحة ومنع غسل الأموال والمتاجرة بالنفوذ وإساءة استغلال الموظف العام لوظائفه والإثراء غير المشروع للموظف العام من خلال زيادة موجوداته زيادة كبيرة لا تتوافق أبدا مع دخله...



- وضع منظومة قواعد لضبط سلوك الموظفين العموميين تكفل تعزيز النزاهة والأمانة والمسؤولية وإرساء تدابير ونظم تسيير قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد أثناء أداء وظائفهم.

- إلزام الدول الأعضاء بإنشاء هيئة أو هيئات حسب الاقتضاء تتولى منع الفساد الإداري والمالي تتمتع بالاستقلالية وتتوفر فيها الإمكانيات المادية والبشرية لمتابعة ولردع قضايا الفساد.

- إلزام الدول الأعضاء باتخاذ ما يلزم لمكافحة الفساد بالتحري عنه وملاحقة مرتكبيه ومصادرة العائدات الإجرامية المتأتية من الأفعال الإجرامية بتجميدها أو حجزها أو استردادها وجمع وتبادل المعلومات المتعلقة بالفساد وتحليلها.

### الفرع الثاني: منظمة الشفافية الدولية:

تعتبر من أكثر المنظمات الدولية غير الحكومية نشاطا وفعالية في متابعة ومكافحة حالات الفساد الإداري، أنشأت عام 1993 مقرها برلين في ألمانيا وتقوم المنظمة بتطوير مؤشرات لقياس مدى تفشي الفساد في مختلف دول العالم وتطور هذه المؤشرات من خلال استطلاعات للرأي لرجال الأعمال والنخب الاقتصادية والمحللين الاقتصاديين<sup>(8)</sup>، وهي ممثلة في اغلب دول العالم بما فيها الجزائر التي مثلت بالجمعية الجزائرية لمكافحة الفساد.

قامت هذه المنظمة بوضع خطة شبيهة بخطة منظمة العفو الدولية مضمونها وضع قاعدة دولية للتعاون لمكافحة الفساد الإداري من خلال الهيئات المنتشرة عبر كل الدول. بالإضافة إلى أنها وضعت ميثاقا لمكافحة جريمة الرشوة باعتبارها صورة أو شكلا من أشكال الفساد الإداري خاصة في عقود الصفقات العمومية على هذا الأساس يلتزم كل من رجال الأعمال أو مسئول حكومي إذا كان طرفا في الصفقة أن يلتزم بعدم الحصول على أي تسهيل أو رشوة وإذا خالف ذلك يتم وضعه في القائمة السوداء للأعمال التي تتسم بالفساد وبالتالي يتم استبعاده من إبرام أي عقد مستقبلي.

ومن بين الانجازات التي قامت بها المنظمة كذلك وضع مؤشر دولي لقياس الفساد تعده كل خمس سنوات يسمى بمؤشر النزاهة للدول الأجنبية والعربية لسنة 2005.

وتنحصر قيمة المؤشر بين 0 و10 نقاط، فإذا حصلت الدولة على 0 يعني أن هذه الدولة جميع تصرفاتها وأعمالها قائمة على الرشاوى والفساد وإذا كان العكس أي إن الدولة حصلت على علامة 10 قام الدولة نظيفة لا يشوبها أي فساد.

وفي آخر تقرير قامت به المنظمة عام 2006 اعتبرت فنلندا في مقدمة دول عالم الأكر شفافية واكلها فسادا حيث تحصلت على علامة 9,7 من 10 في حين اجتلت الكاميرون ونيجريا المراكز الأخيرة.

ولعلم أن اغلب الدول العربية احتلت المراكز الأخيرة في سلم الفساد ومن الدول التي كانت أكثر نزاهة الإمارات وسلطنة عمان، وكشفت المنظمة أن أهم القطاعات التي يكتر فيها الفساد هو القطاع النفطي لكون هذا الأخير لا يقدم تقارير تفصيلية للحكومات بالمبيعات والتعاملات التي تتم في هذا القطاع.

وقد أكدت المنظمة على عدة مبادئ لمحاربة الفساد ومنها: الحاجة إلى التحالف مع كل من له مصلحة في مقاومة الفساد، ودعم الفروع المحلية للمنظمة لتحقيق مهمتها، وتجميع وتحليل ونشر المعلومات وزيادة الوعي العام بالأضرار المهلكة للفساد، خاصة في الدول النامية .

### الفرع الثالث: الاتفاقية الدولية لمكافحة الرشوة

تم إبرام هذه الاتفاقية عام 1997 انضم إليها جميع الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (29 دولة) إلى جانب انضمام خمس دول أخرى وأساس هذه الاتفاقية تحديد الإطار القانوني لتحريم الرشوة بالنسبة للموظفين الرسميين في الدول الأخرى.

ومن أهم المبادئ الدولية التي تضمنتها هذه الاتفاقية في مجال مكافحة جريمة الرشوة:

- التشاور بين الدول الأعضاء في الاتفاقية وتبادل المساعدات القانونية بشأن مدى فعالية أنظمتها القضائية في مكافحة رشوة المسؤولين الأجانب والتزامها بتعديل قوانينها بما يكفل اعتبار رشوة المسؤولين الأجانب جريمة خاضعة لقانون تبادل المجرمين والاتفاقيات الثنائية أو الجماعية.

- اعتماد الدول الأعضاء بالمعايير التي تستخدمها منظمة الشفافية الدولية بما يتعلق بالمحاسبة والتدقيق والإفصاح المالي ومسك الدفاتر والعمل على منع الممارسات غير السلمية

في شركاتها وكل ما تعلق بجريمة رشوة المسؤولين الأجانب أو إخفاء عمليات الرشوة على أن تقوم كل دولة عضو بتوقيع العقوبات الإدارية والمدنية والجنائية الملائمة على الشركات والرادعة لها في هذا المجال.

- على كل دولة عضو في الاتفاقية إخضاع تحقيقاتها ومحاكماتها لقوانينها الوطنية وتوقيع العقوبات اللازمة والرادعة على من تتم إدانتهم في جرائم الرشوة واتخاذ كل ما يلزم من إجراءات لحجز ومصادر ممتلكات المذنبين المدنيين.<sup>(9)</sup>

### الفرع الرابع: المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد

أنشأت هذه المنظمة في كندا عندما تم انعقاد مؤتمر برلماني دولي تشكل من أكثر من 250 برلماني من 72 بلد ومن أهم المبادئ التي تقوم عليها المنظمة تعزيز أصول المساءلة والنزاهة والشفافية، وتعلقت بالبرلمانيين لأنها تقوم بالتنسيق العالمي بين مختلف البرلمانيين، أما عن فروعها الإقليمية فتقوم على فعالية قدرة البرلمانيين في مواجهة قضايا الفساد<sup>(10)</sup>.  
تهدف المنظمة إلى تحقيق ما يلي:

- وضع دليل للبرلمانيين لكيفية السيطرة على الفساد.
- توفير مادة تدريبية للبرلمانيين تتضمن مواضيع الموازنة والمراقبة المالية.
- إصدار مدونة سلوك للبرلماني.
- قياس أداء الدور الرقابي للبرلمانيين.

### الفرع الخامس: البنك الدولي

تبنى البنك الدولي منذ عام 1996 خطة لمساعدة الدول في مواجهة الفساد ومحاصرته، تتضمن ثلاثة عناصر هي:  
أولاً: تشخيص ظاهرة الفساد وأسبابها وعواقبها.

الثاني: إدخال إصلاحات على أنظمة الدولة من النواحي التشريعية والإدارية والاقتصادية.  
ثالثاً: إشراك المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية ووسائل الإعلام في مكافحة الفساد.  
ويجسد البنك في إستراتيجيته المتعلقة بمكافحة الفساد أربع محاور أساسية:

- متابعة أشكال الاحتيال والفساد في المشروعات التي يمولها البنك
- تقديم العون للدول النامية التي تعتمد مكافحة الفساد ويطرح البنك نماذج متعددة لمكافحة الفساد الإداري وفق ظروف وبيانات هذه الدول.
- يعتبر البنك جهود الفساد شرطاً أساسياً لتقديم خدماته وسياسات إقراضه المختلفة
- يقدم البنك عوناً للجهود الدولية لمكافحة الفساد الإداري .

### الفرع السادس: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCED)

وهي منظمة دولية اضطلعت بدور قيادي من الناحية الدولية في نطاق مكافحة الرشوة والفساد منذ عام 1989 ، تتابع هذه المنظمة الجهود الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد الإداري:

في مجالات الرشوة في التبادلات والأعمال الدولية، حيث أصدرت ما يعرف بـ"توصيات العام 1994 بشأن الرشوة في تبادلات الأعمال الدولية" حيث دعت الدول الأعضاء إلى تحديد معايير فاعلة لمحاربة رشوة الموظفين الرسميين الأجانب وقد تم مراجعة التوصيات السابقة سنة 1997 .

وكذلك الفساد في المشتريات الممولة بمساعدات دولية حيث أصدرت المنظمة في ماي 1996 التوصيات الخاصة بمكافحة الفساد في المشتريات الممولة بالمساعدات والتي تدعو إلى اعتماد مجموعة من التدابير لمنع الممارسات الفاسدة في المشتريات التي يتم تمويلها بمساعدات خارجية.

### الفرع السابع: صندوق النقد الدولي:

تبنى صندوق النقد الدولي منذ سنة 1997 شروطاً أكثر تشدداً وموضوعية في منح مساعداته وقروضه ووفق ضوابط مكافحة الفساد، كما أن البنك يساهم في مجالين رئيسيين في مكافحة الفساد هما:

- تدريب وتطوير الموارد البشرية العامة والعاملة في مجال الضرائب وإعداد الموازنات ونظم المحاسبة والرقابة والتدقيق.
- يساهم البنك في خلق بيئة اقتصادية مستقرة وشفافة وبيئة أعمال نظامية تطور في إطارها القوانين المتعلقة بالضرائب والأعمال والتجارة.

### الفرع الثامن: المنظمة العالمية للتجارة:

أفرزت المنظمة سنة 1996 إنشاء وحدة عمل خاصة لمراقبة الشفافية والتبادلات الحكومية للدول الأعضاء فيها.

فحسب إحصائيات البنك الدولي لسنة 2004 تقول أن ما يدفع من رشوى في العالم 3000 مليار دولار وهناك إجماع على أن الإحصائيات القضائية لا تعكس حجم الظاهرة فهي في معظم الدول لا تتجاوز 10 %.

لهذه الأسباب هناك معايير أخرى تقاس بها الظاهرة كالذي تطبقه منظمة الشفافية الدولية حيث تصدر تقريرا سنويا ترتب فيه الدول بالنظر إلى مدى تفضي الفساد فيها وهذا المقياس يتضمن 10 نقاط يتم التقدير على أساس استبيان مجموعة من كبار رجال الأعمال وجامعيين والمنظمات المالية ومؤسسات قياس المخاطر الاقتصادية.

المنظمة المذكورة حسب تقريرها لسنة 2010 ترتيب الجزائر في المرتبة 105 من 178 دولة بـ 2,9 نقطة على 10.

### المطلب الثاني: الجهود الإقليمية لمكافحة الفساد:

حاولت المؤسسات الإقليمية كغيرها من الدول والمؤسسات بالعمل على مكافحة وردع هذه الظاهرة لأن هذه الأخيرة لم تمس إقليم واحد بل تعدت وانتشرت مما دفع إلى اغلب الدول لبذل العديد من الجهود لمجابهة ظاهرة الفساد على المستوى الإقليمي وفيما يلي أهم الجهود الإقليمية في مجال مكافحة الفساد:

### الفرع الأول: الجهود الأوروبية لمكافحة الفساد

إن الدول الأوروبية كانت السبابة في دق ناقوس الفساد مبكرا، إذ بدأت الجهود بإصدار توصيات صادرة عن مؤتمر وزراء العدل الأوروبيين المنعقد في دورته 19 بمالطا وتم تأكيدها في الدورتين 21 و 22 واستجابة لتلك التوصيات تم وضع برنامجا لمكافحة الفساد من طرف وزراء العدل الأوروبيين، كما أوصى رؤساء دول وحكومات مجلس أوروبا بوضع أجهزة قانونية دولية لمحاربة الفساد.

ويعتبر القرار رقم 24/97 المتخذ من طرف اللجنة الوزارية نقطة تحول هامة في مكافحة الفساد على الصعيد الأوروبي، حيث تضمن المبادئ العشرين التي ينبغي التقيد بها لمكافحة الفساد<sup>(11)</sup>.

غير أن أهم الجهود الأوروبية على الإطلاق في هذا المجال هو إصدار اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا للاتفاقيتين المشهورتين الأولى هي: **الاتفاقية الجنائية حول الفساد الموقعة بستراسبوغ في 27 جانفي 1999** والتي دخلت حيز التنفيذ 01 جويلية 2002 وكذا البروتوكول الإضافي الملحق بها والموقع أيضا بستراسبوغ في 27 جانفي 2003، ودخل حيز التطبيق في 01 فيفري 2005 والثانية هي **الاتفاقية المدنية حول الفساد الموقعة بستراسبوغ في 04 نوفمبر 1999** ودخلت حيز التنفيذ في 01 نوفمبر 2003.

والجدير بالإشارة في هذا المجال أن الاتحاد الأوروبي كان سباقا في مكافحة الفساد والتصدي له مقارنة بمجلس أوروبا، وأهم إنجازاته نذكر اتفاقية الاتحاد الأوروبي بشأن حماية المصالح المالية والمعتمدة من مجلس الاتحاد الأوروبي في 26 جويلية 1996 ، هذا بالإضافة إلى اتفاقية مكافحة الفساد بين موظفي الجماعات الأوروبية أو موظفي الأعضاء في الاتحاد الأوروبي التي اعتمدها مجلس الإتحاد الأوروبي 26 ماي 1997.

#### الفرع الثاني: منظمة الدول الأمريكية:

لقد أدركت منظمة الدول الأمريكية مبكرا خطورة ظاهرة الفساد وتصدت لها بإبرام الاتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد في مارس 1996 ودخلت حيز النفاذ في 06 مارس 1997 ، وتدعو هذه الاتفاقية إلى تجريم الفساد المحلي والرشاوى الدولية كما تتضمن مجموعة من الإجراءات الوقائية من الفساد وكذا تعزيز وتيسير وتنظيم التعاون بين أطرافها وتبادل المعلومات والتحقيقات وتسليم المجرمين.

#### الفرع الثالث: الجهود الإفريقية لمنع ومكافحة الفساد:

قامت الدول الإفريقية بجملة من الانجازات لمكافحة الفساد كانت بدايتها عام 1999 وفيما يلي ذكر لأهم هذه الجهود:

- بتاريخ 23 فيفري 1999 بواشنطن اجتمع التحالف العالمي من أجل إفريقيا لأجل مناقشة الأطر التعاونية لمكافحة الفساد والذي أختتم بإصدار مبادئ غير ملزمة لمكافحة الفساد 25 مبدأ من قبل الأعضاء الأحد عشر في التحالف.
- عام 2001 أصدرت مجموعة التنمية الإفريقية الجنوبية ضد الفساد وثيقة تشمل على إجراءات تبنتها الدول الأربع عشر في المجموعة.
- في جويلية 2003 ببابوتو تم صدور اتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع ومكافحة الفساد من طرف رؤساء الدول وحكومات الإتحاد الإفريقي.

#### الفرع الرابع: الجهود العربية لمكافحة الفساد:

من أهم وأول الانجازات العربية التي تمت لمكافحة الفساد ترجع لعام 1983 حين أصدرت جامعة الدول العربية اتفاقية التعاون العربية والخبرات لتعزيز التعاون بين الدول العربية في تبادل المعلومات والخبرات والمساعدة القضائية في مجال مكافحة الفساد والرشوة.

كما حاولت الدول العربية القيام ببعض الجهود فيما يتعلق بمكافحة الفساد

الإداري، يمكن إيجازها فيما يلي :

- انعقاد مؤتمر وزراء الداخلية العرب في سنة 1987 وأهم إنجازاته نذكر :مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد والتي تتضمن 20 مادة وهي تتطابق إلى حد بعيد مع الاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وكذا مشروع القانون العربي النموذجي لمكافحة الفساد، وأخيرا المدونة العربية لقواعد سلوك الموظفين العموميين.

- إبرام الاتفاقية الأمنية بين دول مجلس التعاون لدول الخليج العربي التي أقرت سنة 1995 لمكافحة الجريمة بين هذه الدول من خلال تبادل المعلومات والخبرات وتسليم المجرمين.

- انعقاد مؤتمرات بالمنظمة العربية للتنمية الإدارية في القاهرة سنة 1999 وخصصت حلقة كاملة من هذا المؤتمر لموضوع الفساد ثم تلاه مؤتمر في بيروت سنة 2002 .

- انعقاد بعض المؤتمرات في الجامعة العربية

- وثيقة الإسكندرية 2004 والتي بلورت رؤية عربية أصيلة حول قضايا الإصلاح وأولوياته، تضمنت عدة محاور للإصلاح.

- وثيقة مسيرة التطوير والتحديث والإصلاح التي تبنتها القمة العربية في تونس 2004.

### خاتمة:

إن الملاحظ على ظاهرة الفساد أنها ظاهرة تفتت بصفة جد ملفتة للانتباه، فهي ليست بالشيء الهين ظاهرة واقع وحقيقة موجودة لا سبيل لإنكارها، لكننا في نفس الوقت لا نمتلك أدوات علمية ومنهجية لقياسها، حتى المختصين لم يتفهموا لحد الآن أبعادها وآثارها الحقيقية، فأول مرحلة من مراحل مواجهة هذه الجريمة تكمن في تحديد مفهومها، ماهيتها وتبيان مجالاتها، من أجل السيطرة عليها، فتحليلها يتطلب دراسة متعددة الاختصاصات، على أساس أن مصطلح الفساد لا ينصرف إلى سلوك فردي بقدر ما يدل على ظاهرة عامة متعددة الأوجه: أخلاقية، اجتماعية، اقتصادية، ثقافية، سياسية... كما نجد أن هناك عوامل عديدة لانتشار هذه الجريمة كالعولمة والتقدم في الاتصال والمواصلات... مما أدى إلى الصعوبة التحكم فيها ومواجهتها. وتشابكها مع جرائم أخرى أكثر تعقيداً: تبييض الأموال وجرائم الصرف.

أما عن الإصلاح ومكافحة الفساد وبيان آلياته فالمسؤولية والدور الأكبر يقع على منظمات المجتمع المدني المحلية والإقليمية والدولية والإعلام والكتاب والأحزاب والنخب السياسية والمفكرين والأكاديميين لهذا نرى من الضروري والواجب قيام وتضافر جهود عالمية وإقليمية ووطنية محلية لمناهضة الفساد أينما كان، بعين وإرادة واعية تنظر إليه من حيث كونه ظاهرة وآفة تستدعي دراسة السبب وتقديم الحلول المتبوعة بجهود وآليات حشد وضغط تجعل منها ملزمة التطبيق والممارسة.

### الهوامش:

- 1- التي تدفع فيها الرشاوى للحصول على الأفضلية في خدمة يقدمها مستلم الرشوة وفقا للقانون.
- 2- وهو دفع رشوة للحصول من مستلم الرشوة على خدمة ممنوع تقديمها.
- 3- عز الدين بن تركي ومنصف شريفي: **الفساد الإداري: أسبابه، آثاره وطرق مكافحته** - إشارة لتجارب بعض الدول، الملتقى الوطني حول: الحوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي الإداري، يومي 06 و 07 ماي 2012، مخبر مالية بنوك وإدارة الأعمال، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، ص 2.
- 4- عز الدين بن تركي ومنصف شريفي، المرجع السابق، ص 04. نقلا عن عبد الله بن عبد الكريم السالم، **نحو تأسيس ثقافة تنظيمية تحارب الفساد الإداري في المنظمات العامة**، مجلة البحوث الإدارية، مج 28، مصر، 2010، ص ص 13-14.
- 5- تعتبر منظمة الوحدة الإفريقية من أوائل المنظمات السبابة في مجال مكافحة الفساد، إذا قامت بالمصادقة على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته بما بواتو في 11 جويلية 2003.
- 6- عبد الحليم بن مشري وعمر فرحاتي: **الفساد الإداري: مدخل مفاهيمي**، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، مخبر اثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 16.
- 7- القرار 03/ 58 المؤرخ في 31 أكتوبر 2003 وفتحت باب التصديق عليها في المؤتمر رفيع المستوى المنعقد بمبريدا بالمكسيك بين 09 و 11 ديسمبر 2003 ودخلت حيز التنفيذ بتاريخ 14 ديسمبر 2005.
- 8- محمد جمال مظلوم ونشوة نشأت عبد المنعم، **الفساد... الأسباب والتداعيات وطرق المعالجة**، كراسات إستراتيجية خليجية، العدد 36، مركز الخليج للدراسات الإستراتيجية، لندن، 2000، ص 43.
- 9- نواف سالم كنعان، **"الفساد الإداري والمالي، أسبابه، آثاره، وسائل مكافحته"**، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، كلية القانون، العدد 3، 2008، ص ص 95\_96.
- 10- حاحة عبد العالي، **الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر**، أطروحة دكتوراه حقوق تخصص قانون عام، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012\_2013، ص 42.
- 11- بوجلال صلاح الدين، **"الجهود الأوروبية لمكافحة الفساد"**، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2008، ص 01.