

حكومة اقليم كردستان- العراق

وزارة العدل

رئاسة الادعاء العام

دائرة الادعاء العام في اربيل

## التدابير الوقائية لمواجهة جرائم الفساد

دراسة في الاتفاقيات الدولية والاقليمية لمكافحة الفساد

بحث مقدم الى رئاسة مجلس القضاء في اقليم كردستان - العراق

من قبل الباحث

د.محمد علي عزيز الريكاني

عضو الادعاء العام في محكمة الجنايات الثالثة في اربيل

كجزء من متطلبات الترقية من الصنف الثاني الى الصنف الاول من اصناف الأذعاء العام

بإشراف

المدعي العام

شكر قادر حمدامين

2019

2718 الكوردية  
الميلادية

1440 الهجرية

## مقدمة

أصبحت ظاهرة الفساد ظاهرة عالمية وعابرة للحدود والدول، ومعقدة لدرجة يصعب التعرف عليها أحياناً، فقد عرفت جميع المجتمعات وفي كل الأزمنة، وباتت لا تخص مجتمعاً بذاته أو مرحلة تاريخية بعينها، إذ يوجد الفساد في غالبية الدول والمجتمعات، ولكن بنسب متفاوتة من دولة إلى أخرى، حسب وسائل مواجهتها الوقائية، والعقابية، وكيفية إدارة مؤسساتها العامة.

ولقد حاولت بعض الحكومات ومؤسساتها، أن تحارب الفساد عبر النصوص القانونية والتشريعية الصارمة فقط، لكنها لم تفلح ولم يُقدَّر لها النجاح، لأن القوانين غير قادرة بمفردها على أن تسيطر على ظاهرة الفساد المتشعبة والمتعددة الأسباب، ولأن من يقومون بأعمال الفساد يعملون في شبكات منظمة ومتداخلة ومتنفذة: فعمليات الفساد الكبرى لا يقوم بها شخص واحد، بل أشخاص متعددون تختلف مناصبهم ومواقعهم الوظيفية والسياسية والاجتماعية وتتفق مصالحهم ورغباتهم، وهم يدافعون عن هذه المصالح بشتى الطرق غير الشرعية؛ لذا القوانين والنصوص لوحدها لا تعالج هذه الظاهرة، بل لا بد لها أن تتكامل مع وسائل أخرى في هذه المواجهة.

لذا كثيراً ما بالغت الدول والحكومات في تشكيل هيئات وأجهزة ومؤسسات خاصة بمكافحة الفساد، ووضعت لها ميزانيات وصلاحيات واستراتيجيات تفوق كل الأجهزة الأخرى في تلك الدول، ولكنها أصبحت هي بدورها جزءاً خطيراً من الفساد أو سبباً في التستر على الفاسدين.

في خصوص هذا الأمر عُرفت محاولات عدة لدول شتى وتمت عن طريق إصدار العديد من القوانين الخاصة المتعلقة بمكافحة الفساد والنزاهة والمساءلة والشفافية، ولكنها لم تطبق على أرض الواقع إلا على الجرائم البسيطة أو على جرائم ارتكبتها صغار الموظفين.

ومن الدول والأنظمة من اكتفت بمؤسساتها الرسمية المتعددة القضائية والتشريعية والتنفيذية لمواجهة هذه الظاهرة واستغنت عن الجهات الأخرى (غير الحكومية) ولم تستعن بالمواطنين ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص ولا بالتعاون الدولي والاتفاقيات الإقليمية والدولية، ظناً منها أن الفساد لا زال شأنًا حكومياً وداخلياً، لذا قُبعت هذه الأنظمة على رأس قائمة الدول الأكثر فساداً في العالم.

من هنا تأتي أهمية تشخيص ظاهرة الفساد الخطيرة بكل تفاصيلها مع تحديد الأسباب الرئيسية لها ومنابعها وآثارها الخطيرة على كل المجالات، وتكلفتها الحقيقية، علاوة على اتخاذ تدابير وآليات وطرق محددة تؤلف وسائل مواجهتها من الناحية الوقائية والعقابية، مع تفصيل كيفية إدارة الدولة مؤسساتها العامة في هذا الصدد.

في معرض ما سبق نتطرق في هذا البحث الى الفساد من حيث سدّ منافذه وتجفيف منابعه من خلال كل المعالجات الممكنة، ومن ذلك اتخاذ تدابير وآليات وقائية محددة وإجراءات تنقل النصوص القانونية إلى حيز التنفيذ والتطبيق العملي، لكي يتسنى للجهات المعنية مواجهة هذه الظاهرة المستشرية في مراحلها البدائية والمحلية، لأنها إذا أصبحت عابرة للحدود ستكون محاربتها أصعب وتكلفتها أكثر.

وإن مكافحة جرائم الفساد - ومعالجة آثاره - تكلف الحكومات والمؤسسات الدولية مبالغ وجهوداً كبيرين، ومع هذا لا تعالج هذه الظاهرة من جذورها أو بمعنى آخر لا تكافح أسبابها، لذا أدركت دول العالم بأن مكافحة هذه الظاهرة تبدأ قبل حدوث الجرائم أي بمنع وقوعها. إن هذا ما يسمّى بـ"المواجهة الوقائية" لجرائم الفساد، التي تصلح الأسس وقواعد البيئة التي تظهر فيها جرائم الفساد، وتحاصر هذه الجرائم في نشأتها، وتمنع من ترعرعها وانتشارها، وهذه هي المعالجة الصحيحة لظاهرة الفساد، التي اتفقت دول العالم عليها في ثنايا الاتفاقيات الاقليمية والدولية حين حثت القائمين على التشريعات الوطنية بأن يعتمدوا على التدابير الوقائية في التشريعات الوطنية المختصة بمكافحة الفساد. وعليه، ففي هذا البحث سنتناول هذه التدابير الوقائية في مطلبين كالآتي:

**المطلب الاول: التدابير الوقائية الموضوعية و المطلب الثاني: التدابير الوقائية الإجرائية**

## المطلب الأول

### التدابير الوقائية الموضوعية

نصت الاتفاقيات الاقليمية والدولية على مجموعة من التدابير الوقائية في سبيل مواجهة الفساد. ومن هذه التدابير وضع سياسات ونظم وقواعد سلوك، وتبني مبادئ الإدارة الرشيدة في مؤسسات الدولة والقطاع الخاص. لذلك ففي هذا المطلب سنتناول هذه التدابير وكالاتي:

الفرع الأول: وضع استراتيجية مواجهة الفساد

الفرع الثاني: التدابير المتعلقة بالقطاع العام

الفرع الثالث: التدابير المتعلقة بالقطاع الخاص والمجتمع المدني

## الفرع الأول

### وضع استراتيجية مواجهة الفساد

إنّ إستراتيجية مواجهة الفساد هي عبارة عن "لائحة" توضح خارطة الطريق لمكافحة الفساد عبر تشخيص الظواهر السلبية وتحديد أسباب حدوثها ووضع البرامج والتدابير اللازمة للوقاية منها ومعالجتها. باستخدام نظم الادارة الرشيدة، وتحديد مهام الاجهزة المعنية بمكافحة الفساد، بحيث تتحقق هذه الاستراتيجية بإشراك السلطات الثلاث، ومؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الاعلام والخبراء<sup>(1)</sup>.

نصت اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد (2003)<sup>(2)</sup> على أن تقوم الدول الأطراف في الاتفاقية بوضع استراتيجية شاملة لمواجهة جرائم الفساد وفقاً للمبادئ الأساسية لنظمها القانونية. حيث تتضمن هذه

---

(1) راجع: الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للسنوات 2010-2014 جمهورية العراق - المجلس المشترك لمكافحة الفساد J.A.C.C. IRAQ هيئة النزاهة العراقية، وكذلك مسودة الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للأعوام 2016 - 2020 المتاح على الموقع الالكتروني للهيئة: [www.nazaha.iq](http://www.nazaha.iq) آخر زيارة 2018/11/15.

(2) اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد 2003 المادة (1/5).

الاستراتيجية سياسات فعالة ومنسقة لمكافحة الفساد ومنها تعزيز مشاركة المجتمع المدني والقطاع الخاص، وتجسيد مبادئ سيادة القانون والحكم الرشيد عن طريق النزاهة والشفافية والمساءلة<sup>(1)</sup>.

ولم تقف الإتفاقية عند حد "حث" الدول والزامها بوضع سياسات فعالة، أو استراتيجية شاملة لمكافحة الفساد بل تطلب من الدول الاطراف أن تروج ممارسات فعالة لمنعه من خلال مراجعة وتقييم الأحكام المؤسسية والقانونية والاجرائية ذات الصلة بمكافحة الفساد بغية تعزيز استراتيجية متماسكة وفعالة ضده<sup>(2)</sup>. وأدركت الاتفاقية بأن الدول الأطراف في الاتفاقية تحتاج إلى الدعم والتعاون من قبل دول أخرى ومنظمات اقليمية ودولية المعنية بمكافحة الفساد لوضع استراتيجية مكافحة الفساد وتطويرها، لذا دعت إلى التعاون فيما بينها في هذا المجال<sup>(3)</sup>.

يتبين من المادة (5) من الاتفاقية ، أن مواجهة الفساد وطنياً تحتاج إلى وجود استراتيجية متكاملة في هذا المجال، بحيث يتضمن وضع تدابير وقائية وعقابية، الغرض منها هو خلق الظروف المشجعة لوجود إدارة عمومية رشيدة ونزيهة تتمتع بالشفافية والكفاءة، وكذلك وجود قواعد للقطاع الخاص. ومع هذه التدابير الوقائية: يجب أن توضع التدابير العقابية لتعالج جرائم الفساد<sup>(4)</sup>.

حول كيفية وضع استراتيجية مكافحة الفساد ومراحلها سنتطرق الى:

**اولاً: نموذج البنك الدولي لوضع استراتيجية مكافحة الفساد**

**ثانياً: توصيات كوالالمبور لوضع الاستراتيجية**

**ثالثاً: مراحل وضع الاستراتيجية**

---

(1) كذلك نصت الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة 2010، على وضع استراتيجية لمكافحة الفساد وذلك في المادة العاشرة، وضّحت التدابير الوقائية والمكافحة، وجاءت مطابقة مع اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد ولم تزد عليها شيء.

(2) راجع: الدليل التقني لاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، مكتب الامم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، فيينا، من مطبوعات الامم المتحدة، تموز/ 2013، ص 35.

(3) اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد المادة (4/5).

(4) راجع: اتفاقيات مكافحة الفساد في الشرق الاوسط وشمال افريقيا، دور المجتمع المدني في انجاح الاتفاقيات، منظمة الشفافية الدولية، ص6.

## اولاً: نموذج البنك الدولي لوضع استراتيجية مكافحة الفساد

لقد وضع البنك الدولي نموذج الاستراتيجية لمكافحة الفساد من عدة اوجه<sup>(1)</sup>. حيث أتمدت هذه الاستراتيجية على خمسة محاور أساسية، وهي:

1. الإصلاح السياسي: والذي مؤداه حصول المنافسة السياسية ووجود تعددية حزبية: والشفافية عبر التصريح عن الموجودات، ووجود قوانين لمنع تضارب المصالح.

2. ضوابط مؤسسية على السلطة: إن استراتيجية مكافحة الفساد تحتاج إلى ضوابط مؤسسية فعلية ومهمة تؤدي إلى تنفيذها بوضوح بوساطة المؤسسات الدولية وتعتمد على الإصلاح القانوني: أي وجود نظام قانوني فعال من أجل مكافحة الفساد، ويتمثل هذا الإصلاح في وجود سلطة قضائية مستقلة ونيابة عامة فعالة وإدارة حديثة، وكذلك يرادفه وجود تشريع خاص بمكافحة الفساد: حيث يتطابق مع اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد و يتبع ذلك أيضاً: مؤسسات التدقيق المالي والتي تؤدي دوراً مهماً لإنجاح استراتيجية مكافحة الفساد. وكذلك الاشراف البرلماني خاصة في رقابتها على السلطة التنفيذية.

3. إدارة القطاع العام وتتضمن: الكفاءة في التوظيف وتحديد أجور واقعية للموظفين، مع حسن إدارة الموازنة، وإصلاح النظام الضريبي والجمارك، وترشيد الخدمات الفعلية وغيرها، ووجود اللامركزية في الادارة والمساءلة.

4. قطاع خاص قادر على المنافسة: وهنا نحتاج إلى إصلاح السياسة الاقتصادية وإعادة التشكيل التنافسية إضافة الى تبسيط تنظيمي لمسألة الدخول في السوق. وكذلك يحتاج هذا القطاع إلى الشفافية في إدارة شؤون الشركات، ودور فعال من قبل النقابات القطاعية والعمالية.

5. مشاركة المجتمع المدني: هذا هو المحور الأخير لاستراتيجية مكافحة الفساد، التي وضعها البنك الدولي، ويتمثل في تفعيل دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد. ويتحقق هذا الدور للمجتمع

---

<sup>(1)</sup> راجع: دليل البرلماني العربي لضبط الفساد من منشورات منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، سنة النشر ، 2005، ص

بالوصول على المعلومات وبعلائية جلسات تشريع القوانين. يضاف إليها دور الجمعيات والمؤسسات الاعلامية غير الحكومية في هذا المجال<sup>(1)</sup>.  
ثانياً: توصيات كوالالمبور لوضع الاستراتيجية

أكد بيان كوالالمبور<sup>(2)</sup> على عدة توصيات تؤدي إلى استراتيجية ناجحة في مكافحة الفساد وهي:

1. الإرادة السياسية: حيث أن دعم القيادة السياسية يعني ويؤكد الجدية في محاربة الفساد.
2. المشاركة الواسعة: يجب أن تشارك في ذلك جميع أطراف ومؤسسات الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص ووسائل الإعلام والجمعيات المهنية، والاتحادات التجارية والصناعية، والنقابات العمالية والمؤسسات الأكاديمية والشباب.
3. تقدير الوضع والشفافية: يجب أن يكون عملية وضع استراتيجية مكافحة الفساد واضحة -ودقيقة وشفافة- منذ بداية وضعها، وأن تكون موجزة وسهلة الفهم، بعيدة عن متاهات الشرح ونوازع التأويل.
4. التكامل مع استراتيجيات وبرامج وطنية: اي يجب أن تراعي البرامج الاخرى الوطنية، مع ضرورة التواصل والتكامل معها، خاصة فيما يتعلق بالاصلاح القضائي والإداري والقطاع الخاص.
5. تحديد الاولويات والتسلسل الزمني: يجب أن تكون استراتيجية واقعية في تحقيقها، وأن تتوزع على مراحل محددة ومدد زمنية (القصيرة، المتوسطة، الطويلة) ، ويرافق ذلك وضع اجراءات على أساس الأولويات.

---

(1) هناك عديد من الدول الاطراف في اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد قد وضعت استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، منها العراق ومصر (2014-2018) والاردن، اليمن، المغرب، الفلستين (2012-2014) موريتانيا (2011) السعودية، ( 2010-2012)، أما دولة لبنان فأنها قد وضعت مسودة استراتيجية مكافحة الفساد ولكن حتى 2015 لم يتم اقرارها، ودول أجنبية منها جنوب أفريقيا (2011). وكذلك اقليم كردستان العراق قد وضع استراتيجية مواجهة الفساد لعام 2017-2022 ، ونشر في جريدة وقائع كردستان المرقم 211 بتاريخ 2017/5/31 ولكنها حتى الان (2018) لم تطبق على ارض الواقع.

(2) بيان كوالالمبور في استراتيجيات مكافحة الفساد. ( Kuala Lumpur Statement on Anti-Corruption Strategies) عقد في 21-22 اكتوبر 2013 اجتماع موسع في كوالالمبور عاصمة ماليزيا من قبل مكتب الامم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC) وبرنامج الامم المتحدة الانمائي (UNDP) مع حكومة ماليزيا والبنك الدولي ومنظمة الشفافية الدولية، وغيرها من المنظمات الدولية لمناقشة مجموعة المبادئ التوجيهية لاستراتيجية مكافحة الفساد. راجع: الموقع الالكتروني الرسمي [www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/](http://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/) اخر زيارة للموقع 2018/11/18

6. تحديد آلية تنفيذ الاستراتيجية: يجب أن تحدد ضمن الاستراتيجية كيفية التنفيذ والإشراف والمتابعة؛ ومن هي الجهة التي تقوم بهذا المهام وان تحدد صلاحيات هذه الجهات والتزاماتها وجداول زمنية لتحقيق كل مرحلة من مراحل الاستراتيجية.
7. الرصد والتقييم: حيث يعتبران جزءاً لا يتجزأ من مضمون الاستراتيجية، كما يجب أن تحدد عناصر المتابعة وآليات الرصد لكيفية تنفيذ الاستراتيجية، وهل تحقق الاهداف التي وضعت الاستراتيجية من أجلها. وهذا يحتاج إلى جمع بيانات صحيحة ودقيقة من الجهات المختصة بالمراقبة والإشراف.

### ثالثاً: مراحل وضع الاستراتيجية

- يتبين مما سبق أن وضع استراتيجية مكافحة الفساد تمر بمراحل معينة وهي:
1. مرحلة وضع الاستراتيجية من حيث الأولوية والمدة الزمنية والموارد المطلوبة لتنفيذها.
  2. مرحلة التصميم: عبر وضع أهداف واضحة للاستراتيجية ولكل مرحلة من مراحلها (ومؤشرات أداء لهذه الاهداف قابلة للقياس).
  3. مرحلة تنفيذ الاستراتيجية: لتعزيز وعي أصحاب المصلحة -وعامة الناس- بحقيقة الفساد وطبيعة ومدى انتشاره وما يترتب عليه من آثار سلبية مدمرة.
  4. مرحلة المتابعة: لتقييم التقدم الحاصل نسبة إلى أهداف الاستراتيجية وعناصرها وآثارها في الحد من الفساد، مع تحديد مواطن الخلل في الاستراتيجية<sup>(1)</sup>.
- ونرى بأنه مع ضرورة وجود استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد كخارطة طريق لمواجهة جرائم الفساد، لكن وجود مثل هذه الاستراتيجية الوطنية لا بد معها أن تتحلّى الدولة بالنزاهة والشفافية. وعلى عكس ذلك، فإن عدم وجود هذه الاستراتيجية لا يدل على وجود الفساد وعدم النزاهة في هذه الدولة، لأن هناك دولاً عدة هي على رأس قائمة الدول النزيهة وتعتبر خالية من الفساد؛ على الرغم من عدم وجود استراتيجية وطنية

---

(1) راجع: الدليل التقني لأتفاقيه الامم المتحدة لمكافحة الفساد، مكتب الامم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، مرجع سابق، ص 7.



لديها لمكافحة الفساد ك (فنلندا ، دانمارك<sup>(1)</sup>،فرنسا، سويد) . مع ذلك فإن هذه الدول تتمتع بنظام تشريعي فعال في هذا الصدد. إذ تعتمد على إجراءات وقائية شاملة من الشفافية والنزاهة والمساءلة وسيادة القانون، بينما هناك دول لديها استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد ولكنها تتربع على رأس قائمة الدول "الأكثر فساداً"، ومنها العراق واليمن. لذا لا بد أن تتمتع الاستراتيجية الوطنية (لمكافحة الفساد) بقوة النص وقوة التطبيق. أي: تتضمن خطة واضحة ودقيقة وشاملة، وكذلك تدعمها أجهزة مختصة وفعالة على أرض الواقع.

## الفرع الثاني

### التدابير المتعلقة بالقطاع العام

تدل نزاهة القطاع العام في أية دولة على وجود سياسات وتدابير وقائية واجرائية فعالة. فإن لم توجد تدابير وقائية من الفساد في القطاع العام فإنه يبقى المنبع الرئيسي لانتشار جرائم الفساد: لأن المرافق العامة تقوم بخدمة المواطنين عامةً فهي من أكثر القطاعات عرضة للفساد<sup>(2)</sup>.

لذا هناك اجماع بين التشريعات الوطنية لتجريم أفعال الفساد في القطاع العام ، مثل الرشوة والاختلاس والاخلال بواجبات الوظيفة وغيرها من الجرائم، ولكن هذه التشريعات لم تنص على تدابير وقائية من هذه الجرائم، ولكن سداً لهذا الفراغ نصت اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 والاتفاقيات الدولية والاقليمية الاخرى الخاصة بمكافحة الفساد على تدابير وقائية في هذا القطاع<sup>(3)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> European commission. Finland- to the EU- corruption Report. Brussels. 3/2/2014, Annex 26. And, European Commission. Denmark. To the EU Anti-corruption Report. Brussels 3.2. P2. 2014. Annex 4. P2.

<sup>(2)</sup> راجع: الفساد وتحديات النزاهة في القطاع العام في العراق، دراسة مدعمة بالادلة، من منشورات UNDP, UNODC وهيئة النزاهة العراقية، 2012، ص 10.

<sup>(3)</sup> اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، 2003، المادة (7). أما الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد فقد نصت في المادة (10) من الاتفاقية على مجموعة من التدابير الوقائية لمنع الفساد ولكن لم يقسم هذه التدابير على قطاعات أو مجالات معينة كما فعلت الاتفاقية الاممية بل ذكرت وبشكل مختصر (11) تدبيراً في مجال الوقاية ومكافحة الفساد، بعضها تتعلق بالقطاع العام وبعضها تتعلق بالقطاع الخاص ومنها ما يتعلق بالتعاون الدولي بين الدول والمنظمات الدولية.

أما الاتفاقية الافريقية لمكافحة الفساد فهي كذلك اعتمدت مجموعة من تدابير وقائية في المادة (5) من الاتفاقية تتكون من (8) تدابير موزعة على جميع المجالات والقطاعات وكذلك اتفاقية البلدان الامريكية 1996 وفي المادة (30) نصت

## اولاً: التدابير المتعلقة بالتوظيف

نصت اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد على أن تسعى الدول الأطراف وفقاً للمبادئ الأساسية للنظم القانونية، إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم لتوظيف المستخدمين المدنيين من الموظفين العموميين غير المنتخبين، واستخدامهم واستيفائهم وترقيتهم وإحالتهم على التقاعد، وفقاً لمبادئ الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية، مثل: الجدارة والانصاف والأهلية. وكذلك أن تشمل هذه النظم إجراءات مناسبة لاختيار وتدريب الأفراد لتولي المناصب العمومية، خاصة التي تعتبر عرضة للفساد وضمان تناوبهم على تلك المناصب عند الانتقاء. كما نصت على تقديم أجور كافية ومنصفة مع مراعاة مستوى النمو الاقتصادي في الدول<sup>(1)</sup>.

كما يتم مع ذلك وضع برامج تعليمية وتدريبية لتمكينهم من القيام بوظائفهم بشكل سليم. هذا إلى جانب ضرورة وضع إجراءات لاختيار الموظفين العموميين، وكذلك أشارت الاتفاقية إلى أن تقوم كل دولة طرف في الاتفاقية باتخاذ تدابير تشريعية وإدارية لوضع معايير تتعلق بالترشيح للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها. وهذه المناصب العمومية أياً كانت: من المجالس البلدية أو المحلية أو البرلمانية أو الرئاسية أو من مناصب خاصة لرؤساء الهيئات الخاصة: يجب أن تحدد معايير الترشيح لها وذلك بقانون واضح: غالباً ما يكون (قانون الانتخاب) أو قوانين خاصة بانتخابات المجالس والهيئات المحلية، أو قانون رئيس الجمهورية، أو غيرها؛ فتحدد في هذه القوانين أهلية الترشيح وكيفية الحملات الانتخابية، والذمة المالية للمرشحين وآلية التصويت وفرز الأصوات، أو الجهة التي تشرف على الانتخابات<sup>(2)</sup>.

---

على مجموعة من اجراءات وقائية وهي (12) اجراء كلها مختصة بمؤسسات الدولة والمرافق العامة لها. أما اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد الاوروبي 1999 فلم تتطرق إلى تدابير وقائية لمنع الفساد.

<sup>(1)</sup> إن تجربة سنغافورة في منح الرواتب لموظفي الدولة جديرة بالدراسة والاهتمام، ففي سنة 1995 وعلى رغم من ارتفاع النمو الاقتصادي لسنغافورة، كانت رواتب القطاع العام على الدوام متخلفة عن العاملين في القطاع الخاص من نظرائهم، فقرر رئيس الوزراء السنغافوري ربط رواتب موظفي القطاع العام بنظرائهم في القطاع الخاص لسد الفجوة بين القطاعين، راجع: لي كوان يو رئيس وزراء سنغافورة الاسبق، قصة سنغافورة 1965-2000، من العالم الثالث الى الاول، من منشورات العبيكان، الطبعة الثالثة، ص 220.

<sup>(2)</sup> راجع: د. باسير العموري، تقييم الالتزام بالتدابير الوقائية في اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، فلسطين 2010، منظمة الشفافية الدولية، والاتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، أمان، فلسطين، 2010، ص 40.

## ثانياً: الشفافية في تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية

أكدت الاتفاقية المذكورة على اتخاذ تدابير تشريعية وإدارية: لتعزيز الشفافية، في تمويل الترشيحات وتمويل الأحزاب السياسية<sup>(1)</sup>.

فلا بد من مراجعة الأطر المنظمة لتمويل الحملات الانتخابية<sup>(2)</sup> والأحزاب السياسية ولا بد من الرقابة عليها بمقاربة أكثر شمولية، وذلك بمراجعة قوانين الأحزاب والجمعيات والانتخابات، أو أي قانون مرتبط بمسألة التمويل السياسي، وهذا يحتاج إلى المشاورة مع أطراف وطنية ودولية لضمان مصداقية أحكام تلك القوانين<sup>(3)</sup>.

ذلك لأن أغلبية التشريعات الوطنية - وخاصة العربية - لم تنص على حق المواطنين بالاطلاع على موازنات الأحزاب السياسية، أو نشرها في وسائل الاعلام، أو كيفية رقابة مؤسسات الدولة عليها. كما أن أغلب القوانين الوطنية النازمة لترخيص الأحزاب السياسية في البلدان العربية نصت على تمويل الأحزاب السياسية، وخاصة بصدد تمويل حملات الأحزاب الانتخابية من المال العام<sup>(4)</sup>. ويحدث الفساد عادة في الدول التي لم تترسخ فيها مبادئ الديمقراطية؛ حيث تقسم الدول بين جماعات المصالح المختلفة، لأن الانتقال والتحول إلى الديمقراطية يمكن أن يخلق أشكال جديدة من الفساد، كونه يزيد المنافسة السياسية، ويؤدي إلى الحاجة لتمويل الأحزاب السياسية، وإيجاد الدعم السياسي لها لأنها في بدايتها تكون عرضة للرغبة في الفوز بالانتخابات<sup>(5)</sup>، كما أن النفوذ الاقتصادي يلعب دوراً هاماً في تقاسم المكتسبات في الدولة

(1) المادة 7 الفقرة 3 من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد.

(2) أشار تقرير الاتحاد الأوروبي حول الفساد لعام 2013 إلى أن 67% من الأوروبيين يعتقدون أن تمويل الأحزاب السياسية ليست شفافة وتحت أشرف كاف، مع هذا يعتبر فنلندا من أكثر الدول الأوروبية شفافة في تمويل الأحزاب و وجود قوانين وتدابير في هذا المجال، راجع: [The EU –Anti –Corruption Report 2013](#).

(3) راجع: الفساد السياسي في العالم العربي، حالة دراسية، من إصدارات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) 2014، ص 89. والمتوفر على الموقع الإلكتروني الرسمي للائتلاف: [www.aman-palestaine.org](http://www.aman-palestaine.org) اخر زيارة 2018/11/19

(4) راجع: واقع النزاهة والفساد في العالم العربي، خلاصة دراسات حالات ثماني بلدان عربية 2009-2010، منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، الطبعة الاولى، 2011. بيروت، ص33.

(5) [Heather Marquette, Corruption, Politics and Development. The role of the world Bank. London 2003. 41 p. p.60.](#)

بعد الانتخابات. لذلك نصت اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومكافحته على تمويل الأحزاب السياسية، بأن تقوم كل دولة طرف في الاتفاقية بإقرار تدابير تشريعية وغيرها من الإجراءات بغية:

أ. تجريم استخدام الأموال المكتسبة عن طريق الممارسات غير المشروعة والفاصلة لتمويل الأحزاب السياسية.

ب. دمج مبدأ الشفافية في تمويل الأحزاب السياسية. جاءت هذه المادة أكثر وضوحاً وتفصيلاً من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (2003): بعد أن اكتفت الاتفاقية الأممية على تعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات وفي تمويل الأحزاب السياسية، حيثما انطبق الحال، ولم تنص على تحريم استخدام الأموال غير المشروعة أو الفاسدة لتمويل الأحزاب السياسي كما نصت عليه اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومكافحته، وان دمج مبدأ الشفافية في تمويل الأحزاب والنص عليه بهذا الوضوح لدليل على أهمية هذه المسألة لدى الاتحاد الأفريقي، وخطورتها؛ ساعيةً للحد منها<sup>(1)</sup>. ولأن تمويل الحملات الانتخابية وتمويل الأحزاب السياسية يشكل منفذاً للفساد إن لم يكن شفافاً، لذا يجب أن تتخذ تدابير تشريعية وإجرائية عاجلة لاستخدام طرق متقدمة وذات مصداقية لتنظيم البرلمان، ولتنظيم السياسة والسياسيين وتمويلهم، وتسجيل مواردهم علناً ونشرها وإخضاعها للمحاسبة والمراقبة الصارمة<sup>(2)</sup>.

### ثالثاً: مدونات قواعد سلوك الموظفين code of conduct

يعتبر الموظفون العموميون العمود الفقري للقطاع العام، وهم الأمانة على الوظيفة العامة أو المال العام، فلا بد أن يتمتعوا بالنزاهة وحسن السلوك، ولأداءٍ صحيحٍ ومشرفٍ في واجباتهم الوظيفية. إن هذا يتطلب وجود قواعد سلوك ومعايير واضحة في العمل الوظيفي، يتوجب مراعاتها لكي تسهل مهمة كشف المخالفات أو الإبلاغ عنها<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> لم تنص على الشفافية في تمويل الأحزاب السياسية أو الحملات الانتخابية الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد ولا الاتفاقية الأوروبية (اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد)

<sup>(2)</sup> راجع: الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومركز التنمية في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 1997، ص 191.

<sup>(3)</sup> راجع: : الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد – مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، شعبة شؤون المعاهدات، منشورات الأمم المتحدة، نيويورك 2006، ص 32.

ولأن وجود مدونات قواعد سلوك الموظفين يعتبر من التدابير الواقية من الفساد<sup>(1)</sup>، فقد نصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على ضرورة إيجاد معايير سلوكية من أجل الاداء الصحيح والسليم للوظائف العامة، وكل ذلك لتعزيز النزاهة وإشاعة الامانة والمسؤولية بين موظفيها العموميين. وقد حثت الاتفاقية الدول الأطراف أن تأخذ بالمبادرات الدولية والاقليمية في هذا المجال، خاصة المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين<sup>(2)</sup>. ويجب أن تتخذ تدابير تأديبية ضد الموظفين العموميين الذين يخالفون تلك القواعد والمعايير الموضوعية<sup>(3)</sup>.

ومن أجل نجاح هذه المدونات والتزام الموظفين بها فلا بد أن تنتشر وتصل لجميع الموظفين مقرونة مع الرصد والتقييم الدائم لها، ومعاقبة المخالفين، والتحديث الدوري والمستمر لتلك المدونات إذ لا يبقى لها أهمية في حالة عدم تطبيقها على الموظفين المخالفين من جهة الادارة، (كما هو الحال في العديد من الدول التي تأخذ بهذه المدونات)<sup>(4)</sup>.

ليس هناك صيغة موحدة لمدونات قواعد السلوك<sup>(5)</sup>. ولكن بموجب "المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين" التابعة للأمم المتحدة: تتضمن هذه المدونات المبادئ العامة للوظيفة العمومية حيث

---

<sup>(1)</sup> مع وجود مدونات قواعد السلوك للموظفين العموميين، توجد هناك مدونات خاصة ومحددة لفئات معينة مثل (اعضاء السلطة القضائية، أعضاء النيابة العامة، رجال الشرطة، موظفو السجون، موظفو الضرائب، كبار الضباط العسكريين، السياسيون، راجع: لمزيد من المعلومات تقرير الامين العام للامم المتحدة في الدورة الحادية عشرة امام لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية، حول تنفيذ المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين، فيينا، 16-25 نيسان 2002، المجلس الاقتصادي والاجتماعي للامم المتحدة.

<sup>(2)</sup> المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين الواردة في مرفق قرار الجمعية العامة للامم المتحدة 59/51 المؤرخ 12 كانون الأول 1996. المتاح على الموقع الالكتروني الرسمي لمنظمة الامم المتحدة

[http://www.un.org/arabic/documents/instruments/docs\\_subj\\_ar.asp?subj=20](http://www.un.org/arabic/documents/instruments/docs_subj_ar.asp?subj=20)

<sup>(3)</sup> اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد المادة (8) وكذلك نصت الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد على أن تطبق الدول الاطراف ضمن نظمها المؤسسية والقانونية مدونات ومعايير سلوكية من أجل الاداء الصحيح والمشرف والسليم للوظائف العامة، ولم تأتي بجديد في هذه المسألة عن الاتفاقية الاممية راجع: المادة العاشرة الفقرة(5). أما الاتفاقية الافريقية والاتفاقية الاوروبية لمكافحة الفساد لم تتصا على مدونات قواعد السلوك الوظيفي ضمن الاتفاقية.

<sup>(4)</sup> [J. Edgardo campos, sanjay Pradhan, The many Faces of corruption, tracking vulnerabilities at the sector level. The world Bank, washington. D.C. 2007. P-376.](#)

<sup>(5)</sup> غالبية الدول لديها مدونات قواعد السلوك، وبمسميات مختلفة، ففي الولايات المتحدة الامريكية سميت معايير السلوك الاخلاقي لموظفي السلطة التنفيذية، أصدرتها مكتب اخلاقيات الحكومة بالولايات المتحدة الامريكية، 2011. وفي لبنان

تنص على تعريف الوظيفة العامة وواجبات الموظف العام في أداء وظائفهم. ومن ثم تتناول ما يحظر على الموظف العام القيام به أو الامتناع عنه أثناء ممارسة وظيفته: من تضارب المصالح وفقدان الأهلية، وضرورة الإفصاح عن أحواله المالية، وعدم قبول الهدايا وغيرها من المجالات قد يكون لها تأثير على الموظفين لجهة ممارساتهم لمهامهم والحفاظ على المعلومات السرية للوظيفة حتى بعد ترك الخدمة، والابتعاد عن النشاط السياسي أثناء أداء مهامهم وواجباتهم للحفاظ على ثقة الجمهور بالوظيفة العامة<sup>(1)</sup>.

واخيراً في هذا المجال تعتبر المشتريات العامة من أكثر المجالات التي تعرضاً للفساد في القطاع العام، بسبب كونها تتعامل مباشرة مع المال العام، فكلما كانت نظم المشتريات العامة شفافة وواضحة كلما كان هذا المرفق بعيداً عن جو الفساد، لذا نصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أن تقوم الدول الأطراف بالخطوات اللازمة لإنشاء نظم اشتراء مناسبة، تقوم على الشفافية والتنافس وعلى المعايير الموضوعية في اتخاذ القرارات<sup>(2)</sup>. حيث تركز هذه المادة على شقين رئيسيين هما: المشتريات العمومية وإدارة الأموال العامة. ففي الفقرة الأولى تركز على عمليات "إجرائية مناسبة وشفافة" تتعلق بالاشتراء العمومي، حيث أن الدول الأطراف مطالبة بإنشاء نظام اشتراء يقوم على الشفافية والتنافس وعلى معايير

---

سميت (شريعة سلوكية الموظف في القطاع العام 2001. وفي العراق تسمى قواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة والقطاع العام ومنسبتي القطاع المختلط 2005. وفي الأردن تسمى (مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة 2013. وفي مصر سمي (مدونة السلوك الوظيفي للعاملين بالجهاز الإداري للدولة بجمهورية مصر العربية 2014. و أرى أن مدونة السلوك الأخلاقي للولايات المتحدة الأمريكية من أشمل وأوضح مدونات قواعد السلوك الوظيفية لأنها ذكرت بالتفصيل جميع مجالات الوظيفة العامة التي يمكن أن يستغل لمنافع شخصية وذكرت جميع أنواع المحظورات ونصت على إجراءات محددة ومفصلة في هذا المجال.

(1) راجع: المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين، الأمم المتحدة، المرجع السابق.

(2) المادة (9) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003، أما الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد فقد نصت على إنشاء نظم للمشتريات العامة وبشكل مختصر ولم تدخل في التفاصيل كما فعلت الاتفاقية الاممية، وذلك في المادة (10) الفقرة (7) حيث نصت على "أن تسعى كل دولة طرف بالخطوات اللازمة لإنشاء نظم تقوم على الشفافية والتنافس وعلى معايير موضوعية فيما يتعلق بالمشتريات العمومية والمناقصات وذلك لغاية منع الفساد. أما الاتفاقية الافريقية فقد نصت في المادة (5) الفقرة (4) وبشكل عام مجموعة اجراءات تشريعية لإنشاء وحفظ وتعزيز أنظمة للمحاسبة والمراجعة والمتابعة الداخلية وخاصة الإيرادات العامة وايصالات الضرائب والرسوم الجمركية والمصرفيات والاجراءات المتعلقة باستخدام وشراء وإدارة السلع والخدمات العامة".

موضوعية في اتخاذ القرارات. وقد حددت هذه الفقرة خمسة أمور<sup>(1)</sup> يجب مراعاتها لإنشاء وتطبيق هذا النظام، وهي تتعلق بنشر المعلومات المتعلقة بإجراءات عقود الاشتراء، علاوة على نشر شروط المشاركة، والمعايير الموضوعية لاتخاذ القرارات المتعلقة بالمشتريات العامة<sup>(2)</sup> يلحق ذلك نظام فعال للمراجعة مع تنظيم الأمور المتعلقة بالعاملين المسؤولين عن المشتريات<sup>(3)</sup>. فهذه الأمور تمثل الحد الأدنى الذي تقتضيه الاتفاقية<sup>(4)</sup>.

أما الفقرة الثانية للمادة المذكورة، فإنها تلزم الدول الأطراف في الاتفاقية باتخاذ تدابير مناسبة في مجال إدارة الاموال العامة، وذلك لتعزيز الشفافية والمساءلة وفقاً للمبادئ الأساسية للنظام القانوني لتلك الدول<sup>(5)</sup>.

كذلك هنالك هيئات دولية واقليمية اخرى وضعت توجيهات في مجال المشتريات العمومية، ومنها لجنة الامم المتحدة للقانون التجاري الدولي (uncitral)<sup>(1)</sup>: التي نشرت القانون النموذجي لاشترء السلع

---

<sup>(1)</sup>المادة (9) الفقرة (1) (أ-ب-ج-د-هـ). من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد.

<sup>(2)</sup> يوجد في مصر قانون المناقصات والمزايدات رقم 89 لسنة 1998، يعد هذا القانون هو القانون المنظم لعملية المشتريات الحكومية في كافة الاجراءات والامور المرتبطة بالمشتريات والمبيعات الحكومية، وقد أكد هذا القانون على المبادئ العلانية وتكافؤ الفرص والمساواة وحرية المنافسة كمبدأ عام، مع وضع عديد من الاستثناءات التي افرغت القانون من مضمونه. راجع: الشفافية في المشتريات والمشروعات الحكومية لضمان المنافسة المتكافئة للأعمال الصغيرة والمتوسطة، سلسلة اوراق سياسات تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، من منشورات مركز المشروعات الدولية الخاصة (cipe) القاهرة 2010، ص22.

<sup>(3)</sup> يعتبر التجربة الماليزية من التجارب الناجحة في المشتريات العامة، حيث يوفر نظام المشتريات الالكترونية الحكومي في ماليزيا وصلات الاستثمارات، والمبادئ التوجيهية الخاصة بتسجيل الموردين وتقديم المناقصات، كما تنشر بوابة الحكومة الالكترونية الماليزية لائحة بالمناقصات مع تواريخ البداية والنهاية ويتم فرزها تحت أسماء الوزارات والوكالات، وهناك سلسلة من لجان المناقصات تتولى فتح وتقييم الجوانب الفنية والمالية للعطاءات بدون معرفة أسماء أصحاب العطاءات ويتولى مجلس المناقصات أو وزارة المالية أو مجلس الوزراء في حالات استثنائية عملية الاختيار النهائي. راجع: نماذج ناجحة من تجارب مكافحة الفساد في العالم اعداد وحدة الدراسات والابحاث منتدى الشفافية السعودية. [www.transparencyforum.net](http://www.transparencyforum.net)، ص10.

كذلك توجد في جمهورية مصر العربية تجربة رائدة في المشتريات العمومية حيث توجد بوابة المشتريات الحكومية التي تقدم خدمات الكترونية في مجال المناقصات والمزايدات الحكومية في جميع المجالات لتقديم العروض إلكترونياً، راجع:

الموقع الالكتروني الرسمي للبوابة. [www.ad.gov.eg/etenders.gov.eg](http://www.ad.gov.eg/etenders.gov.eg)

<sup>(4)</sup> راجع: الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد ، ص30.

<sup>(5)</sup>المادة (9) الفقرة (2). أ، ب، ج، د، هـ. من الاتفاقية

والإنشاءات والخدمات ومعه دليل الانفاذ التفسيري المصاحب له<sup>(2)</sup>. وكذلك قام البنك الدولي بنشر مبادئ توجيهية بشأن الاشتراء وما يتعلق به<sup>(3)</sup>.

هذا عدا ما جاء عن رابطة التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادي (APEC) والاتحاد الاوروبي: حيث اعتمدا توجيهين بشأن الاشتراء في سنة 2004 بخصوص العقود الممنوحة في قطاعات المرافق العامة، والعقود الممنوحة من جانب السلطات العامة. يضاف إلى ذلك مشروع اتفاق منطقة التجارة الحرة للأمريكيتين (FTAA) واتفاق امريكا الشمالية للتجارة الحرة (NAFTA). ومنظمة الدول الامريكية (OAS) واتفاق منظمة التجارة الدولية (WTO) المتعلق بالاشتراء الحكومي (CPA)<sup>(4)</sup>. وقد اصدرت صندوق النقد الدولي: International Monetary Fund(IMF) دليل شفافية المالية العامة (2007).

حيث ركز هذا الدليل على أربعة أمور رئيسة وهي:

1. وضوح الأدوار والمسؤوليات: أي ينبغي أن تكون أدوار السياسات والإدارة داخل القطاع العام واضحة ومعلنة للجميع.
  2. علانية عمليات الموازنة: أي ان تتقيد عملية إعداد الموازنة بجدول زمني ثابت، وأن تسترشد بالأهداف المحددة في مجال الاقتصاد الكلي والسياسة المالية العامة.
  3. إتاحة المعلومات للاطلاع العام: حيث ينبغي تزويد الجمهور بمعلومات شاملة عن الأنشطة المالية العامة السابقة والمقبلة، وعن أهم المخاطر فيما يتصل بالمالية العامة.
  4. ضمانات موضوعية: أي يجب أن تستوفي بيانات المالية العامة معايير جودة البيانات المتعارف عليها، عبر اخضاعها إلى الرقابة الداخلية والفحص الخارجي<sup>(5)</sup>.
- وهذه الشفافية في المالية العامة ضرورية لتحقيق الفعالية في إدارة المالية العامة والمساءلة عنها، وعلى ذلك فهي تتيح للحكومات تكوين صورة دقيقة عن موقعها ومركزها المالي وآفاقه المتوقعة. وعن التكاليف والمزايا طويلة الأجل لأي تغييرات في السياسات المطبقة، وكذلك المخاطر المحتملة. وهذه الشفافية

---

<sup>(1)</sup> راجع: الموقع الالكتروني الرسمي للجنة (الاونسيترال) [www.uncitral.org](http://www.uncitral.org)

<sup>(2)</sup> القانون الاونسيترال النموذجي للتحكم التجاري الدولي (1985) مع التعديلات لعام 2006.

<sup>(3)</sup> راجع: <http://go.worldbank.org/9p6ws4p5E1>

<sup>(4)</sup> راجع: الدليل التقني لاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، المرجع السابق، ص30.

<sup>(5)</sup> استحدث صندوق النقد الدولي في سنة 1998، ميثاق الممارسات السلمية في مجال الشفافية المالية العامة، وقد تم إصدار الطبعة الاولى من دليل شفافية المالية العامة في سنة 1998 ثم 1999 و 2001 وأخيراً في 2007. ونشر على

الموقع الالكتروني لصندوق النقد الدولي على شبكة الانترنت: [www.IMF.org](http://www.IMF.org)، ص 10.



تتيح أيضاً للأطراف الأخرى من يملكون صفة السلطة التشريعية ومنظمات المجتمع المدني والمواطنين والأسواق: المعلومات اللازمة لمساءلة الحكومة ومؤسساتها<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثالث

#### التدابير الوقائية المتعلقة بالقطاع الخاص والمجتمع المدني

إن عملية الوقاية من الفساد ليست شأنًا خاصاً بالمؤسسات في الدولة أو القطاع العام فقط، لأن الفساد ليس ظاهرة حكومية فقط، بل إنه ظاهرة عامة تتواجد في جميع قطاعات الدولة والمجتمع المدني. لذا فلا بد أن تواجه هذه الظاهرة على جميع المستويات الدولية والإقليمية والوطنية، وعلى صعيد جميع قطاعات وشرائح المجتمع، ففي هذا الفرع سنتطرق إلى التدابير الوقائية في القطاع الخاص والمجتمع المدني:

- أولاً: القطاع الخاص

- ثانياً: المجتمع المدني.

#### أولاً: التدابير الوقائية في القطاع الخاص

بعد أن أصبح الفساد ظاهرة عالمية، مع انتشار العولمة والشركات العالمية العابرة للقارات، وخصوصاً بعد انتشار الجرائم الدولية مثل: تبييض الاموال والاتجار بالاسلح والمخدرات والاتجار بالبشر، باتت هناك حاجة إلى تعاون دولي وإطار قانوني لمواجهة هذه الظاهرة؛ لذا تحركت مؤسسات ومنظمات دولية وإقليمية للقيام بهذا المهام وفي مقدمة هذه المنظمات الدولية: منظمة الأمم المتحدة والبنك الدولي ومنظمة الدول الأمريكية، ومنظمة الشفافية الدولية، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية<sup>(2)</sup>. لكن تأتي اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد في صدارة المعاهدات والاتفاقيات الدولية والاقليمية وهي التي نصت على عدة تدابير وقائية في مجال القطاع الخاص.

---

(1) راجع، شفافية المالية العامة: الميثاق والتقييم، صندوق النقد الدولي، إدارة الشؤون المالية العامة، واشنطن، 2015.

(2) راجع، دور القطاع الخاص في مسار التنمية المستدامة وترشيد الحكم في الاقطار العربية لمكافحة الفساد. مجموعة من البحوث والمناقشات في الندوة التي اقامتها المنظمة في ايلول 2011. المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، لبنان، الطبعة الاولى، بيروت، 2013، ص 269.

حيث نصت الاتفاقية المشار إليها على عدة تدابير: على الدول الأطراف في الاتفاقية أن تأخذ بها لمنع وقوع القطاع الخاص في الفساد، الأمر الذي يؤول إلى تعزيز معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات، وذلك بأن تفرض عقوبات مدنية أو إدارية أو جنائية مناسبة عند عدم الامتثال لهذه التدابير:

1. التعاون بين الأجهزة الخاصة بمكافحة الفساد والقطاع الخاص.
  2. وضع معايير النزاهة داخل القطاع الخاص، (خاصة مدونات قواعد السلوك).
  3. تعزيز الشفافية داخل كيانات القطاع الخاص؛ ويكون ذلك عبر الالمام الكامل بهوية الشخصيات الاعتبارية أو الطبيعية المعنية بإنشاء وإدارة الشركات.
  4. منع تضارب المصالح: يعتبر هذا التدبير من التدابير المهمة والفعالة لمنع الفساد، ويكون بفرض قيود على ممارسة الموظفين العموميين السابقين حيال أنشطة مهنية محددة في القطاع الخاص، وخاصة بعد استقالتهم أو تقاعدتهم، أو بالأخص عندما يكون للموظف صلة مباشرة بتلك الأنشطة (أو المهنة) بأية طريقة كانت<sup>(1)</sup>.
  5. ضوابط مراجعة الحسابات داخلياً: وذلك لضمان أن تكون حسابات منشآت القطاع الخاص خاضعة للمراجعة الداخلية عبر سلطة الملاءمة.
  6. مسك الدفاتر والسجلات: لمنع إنشاء حسابات خارج الدفاتر أو تسجيل نفقات وهمية أو استخدام مستندات زائفة، وغيرها<sup>(2)</sup>.
  7. حظر خصم الرشاوى والعمولات من الوعاء الضريبي.
- نصت الاتفاقية الاممية على أنه لا يسمح للدول الاطراف في الاتفاقية بقطع النفقات التي تمثل رشاوى من الوعاء الضريبي<sup>(3)</sup>، لأن الرشاوي هي من أركان الأفعال المجرمة (وفقاً للمادتين (15) و(16)<sup>(4)</sup> من هذه الاتفاقية)، وكذلك - عند الاقتضاء - سائر النفقات المتكبدة في تعزيز السلوك الفاسد).

---

<sup>(1)</sup> لذلك نصت الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد على اتخاذ تدابير لمنع تضارب المصالح ضمن التدابير الوقائية في المادة

(10) الفقرة (4). أما الاتفاقية الافريقية فلم تنص على منع تضارب المصالح في تدابيرها الوقائية، أما الاتفاقية الامريكية

فقد نصت على هذه التدابير في المادة (3) الفقرة (1) منها.

<sup>(2)</sup> المادة (12) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، 2003.

<sup>(3)</sup> المادة (15) من الاتفاقية تجرم رشوة الموظفين العموميين الوطنيين، والمادة (16) من الاتفاقية تجرم رشوة الموظفين

العموميين الاجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية.

<sup>(4)</sup> المادة (12) الفقرة (4) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، 2003.

وفي هذا الصدد اعتمدت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية -في مجال مكافحة الفساد- في المعاملات الدولية، في نيسان عام 1996: (التوصية المتعلقة بالخصم الضريبي للرشاوى المقدمة إلى المسؤولين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية. وعلى ذلك أصبحت البلدان التي لا تزال تسمح للشركات باعتبار الرشاوى المقدمة للمسؤولين الأجانب "نقطة قابلة للخصم الضريبي" ملزمة الآن بإعادة النظر في هذه المعاملة الضريبية بهدف منع الخصم الضريبي) (1).

### ثانياً: التدابير الوقائية للمجتمع المدني

سبق وأن أشرنا إلى دور المجتمع المدني في مواجهة جرائم الفساد؛ وأن عملية أو استراتيجية مكافحة الفساد، لا تقتصر على مؤسسات الدولة بشكل عام، أو على المؤسسات المعنية بمكافحة الفساد فقط، بل إنها باتت "عملية شاملة": يجب إشراك المجتمع المدني فيها بجميع أطرافه. حيث يتم بناء قدرات المجتمع المدني لمساعدة والانخراط في استراتيجية مكافحة الفساد، وذلك بإنشاء بيئة مشجعة للناس أو تمكينهم وتشجيعهم على المشاركة الفعالة بجميع الوسائل، التي يجب على المؤسسات المختصة في هذا المجال توفيرها وتعريفها بالمواطنين لوصولهم بتلك الجهات والوكالات المعنية بمكافحة الفساد (2).

لذا نصت اتفاقية الأمم المتحدة على مشاركة المجتمع في عملية مكافحة الفساد: وذلك بتشجيع أفراد وجماعات من المجتمع المدني، والمنظمات غير الحكومية، ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة الفعالة في منع الفساد ومحاربه، حين تنهض بدورها في تثقيف الناس فيما يتعلق بظاهرة الفساد وأسبابها وجسامتها وخطورها. ويتحقق ذلك بتعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرارات وإشراك الناس فيها، مع ضمان إطلاع الناس على المعلومات فعلياً، والقيام بفعاليات إعلامية تسهم في عدم التسامح مع الفساد في جميع مجالات الحياة، وخاصة في المناهج المدرسية والجامعية. ويجب تعزيز حرية الحصول على المعلومات خاصة تلك المتعلقة بالفساد ونشرها وأن لا تقيد هذه الحرية إلا بقانون (3).

---

(1) راجع: الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية، المرجع السابق، ص 171.

(2) Elanie Byrne, Anne Katrin Arnold and Fumiko Nagano. Building Public Support for Anti-Corruption Efforts. - UN ODC, comm. GAP and TWB. 2010, P.50.

(3) عادة تقيد حرية الحصول على المعلومات في حالات محددة مثل محاربة الامن الوطني، أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب والاخلاق العامة وكذلك لمراعات حقوق الآخرين وسمعتهم. ولكن في بعض القوانين الخاصة بالحصول

وكذلك نصت الاتفاقية على اتخاذ تدابير "مناسبة" لتعريف الناس بالهيئات العاملة في مجال مكافحة الفساد وتسهيل سبل الاتصال بها للإبلاغ عن حالات الفساد دون بيان أو كشف هويتهم<sup>(1)</sup>. وقد أكدت الاتفاقية في ديباجتها على أن منع الفساد والقضاء عليه هو مسؤولية تقع على عاتق جميع الدول -التي يجب أن تتعاون معاً - وبدعم ومشاركة أفراد وجماعات خارج نطاق القطاع العام: كالمجتمع الاهلي والمحلي حتى تكون جهودها فعالة في هذا المجال. ولا شك أن للمجتمع المدني دوراً بارزاً في توعية الناس وممارسة الضغط على الجهات الرسمية ومؤسسات الدولة والمسؤولين السياسيين للالتزام بمعايير الشفافية والنزاهة والمساءلة، والقيام بعمليات ونشاطات من أجل الوصول إلى المعلومات ، ولكشف مواطن الخلل والفساد داخل الأجهزة الحكومية، وعلى الأخص منها المتعلقة بالنفقات العامة وممتلكات الساسة والمسؤولين الحكوميين: بإيجاد قوانين فعالة تلزم الحكومات بنشر بيانات عن الميزانية والمشتريات العامة ومراقبتها<sup>(2)</sup>.

مع هذا تواجه منظمات المجتمع المدني وغيرها من المنظمات الأهلية عوائق في سبيل تحقيق المشاركة الفعلية في مكافحة الفساد، ناهيك عن القيود التي تفرض على منظمات المجتمع المدني. أو التي تتعلق بقلّة التجربة أو الموارد المالية والبشرية<sup>(3)</sup>.

لذا يجب أن تمكّن منظمات المجتمع المدني من المشاركة في منع الفساد، خاصة وأن بمقدورها ان تحارب الفساد داخل المؤسسات العامة وغيرها، وذلك بتوعية الناس بمخاطر الفساد وتأثيرها على جميع

---

على المعلومات قد توسعت في دائرة الاستثناءات. راجع: المادة (13) الفقرة (21) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد.

<sup>(1)</sup> المادة (13) الفقرة (2) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، كذلك نصت الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد على مشاركة المجتمع المدني في منع الفساد ومكافحته وهي مطابقة مع الاتفاقية الاممية بشكل مختصر، وذلك في المادة (11) من الاتفاقية، أما الاتفاقية الافريقية فقد نصت على توعية الناس على احترام السلع العامة والمصلحة العامة وتوعيتهم بمكافحة الفساد وغيرها في المادة (5) الفقرة (8). أما الاتفاقية الامريكية فقد نصت على مشاركة المجتمع المدني في الجهود الرامية إلى منع الفساد ضمن مجموعة من التدابير الوقائية في المادة (3) الفقرة (11).

<sup>(2)</sup> راجع: الفساد، من منشورات منظمة الشفافية الدولية. برلين، 1993، ص 10.

<sup>(3)</sup> راجع: مشاركة المجتمع المدني للأطراف الرسمية، في تطبيق إتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، (امان) فلسطين، نموذج، 2013، ص 29.

مجالات الحياة<sup>(1)</sup>. علماً أن تحطيم ثقافة الفساد يبدأ عن طريق زعزعة مناخ الثقة المتبادلة بين الذين يقومون بالفساد ووسطائهم، حينها تتحول محاربة الفساد من مجرد كلام إلى عمل فعلي صائب<sup>(2)</sup>.

من التدابير الوقائية التي تقوم بها منظمات المجتمع المدني للحد من الفساد هي تمكين الناس من الاطلاع على كيفية تنظيم الادارة العمومية، واستغلالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها. والقوانين التي تهم عامة الناس، وذلك عن طريق تبسيط الإجراءات الادارية، وتيسير وصولهم إلى السلطات المختصة صاحبة القرارات ونشر معلومات دورية عن مخاطر الفساد في الإدارة العامة<sup>(3)</sup>.

لذا تهدف المادة (10) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد إلى إيجاد تدابير بحيث تمكن وتضمن فهم المواطنين لكيفيات الإدارة العمومية، مع حصولهم على المعلومات المتعلقة بالقرارات الوطنية. هذا يؤدي بدوره إلى تعزيز الثقة بين المواطن والمؤسسات الحكومية، لأن تعزيز كفاءة الشفافية ومساءلة صناع القرار تجعل مؤسسات الدولة أكثر تجاوباً لاحتياجات المجتمع، ويتحقق هذا الأمر بتسهيل إجراءات الوصول إلى المعلومات إلكترونياً، ونشرها بشكل واسع<sup>(4)</sup>. وفي هذا المجال يرى خبراء صندوق النقد الدولي أن الشفافية في أجلّ معانيها هي الانفتاح على الجمهور واطلاعهم على ما يتعلق بهيكل ووظائف القطاع الحكومي الاقتصادية والمالية في القطاع العام؛ وبذلك تعزز المساءلة وتثبت المصادقية للسياسات الاقتصادية في جانب الجمهور الذي سيكون مطلعاً على مجريات الادارة والأمور المالية داخل مؤسسات الدولة<sup>(5)</sup>.

---

(1) راجع: الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية، مرجع سابق، ص 191.

(2) راجع: روبرت كلينجارد، السيطرة على الفساد، ترجمة الدكتور علي حسين، دار النشر، عمان، 1994، ص 255.

(3) المادة (10) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد. أما الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد فلم تنص على إيجاد تدابير لتمكين الناس والاطلاع على القوانين والقرارات التي تهم الناس وكيفية إصدارها والشفافية منها، واكتفت في المادة (11) على أن تقدم الدول الاطراف بتعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد وأن توفر لهم سبل الاتصال بها. وكذلك الاتفاقية الافريقية والاوربية لم يتفاعل مع هذه التدابير.

(4) راجع: الدليل التقني للاتفاقية، مرجع سابق، ص 43.

(5) راجع: د. عبدالفتاح الجبالي، نحو مجتمع أكثر شفافية في مصر، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالاهرام، 2007، ص 5.

ومن وسائل تفعيل الشفافية في الادارة العامة وجود قانون حرية الوصول إلى المعلومات، فهذا القانون يشهد بحق من حقوق المواطن التي كفلتها المواثيق الدولية خاصة الاعلان العالمي لحقوق الانسان<sup>(1)</sup> والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية<sup>(2)</sup>، وعليه، فإن ممارسة المواطن لحقه المذكور يعزز العلاقة المتبادلة مع الدولة، والقائمة على الحقوق والواجبات، وبذلك تقوم الدولة (وإداراتها) بوظائفها في أجواء شفافة، حيث تكشف للمواطن أماكن الخلل والتجاوزات، بما يقلل من فرص الفساد ومن سوء استخدام السلطة: عندما تشعر الادارة بمراقبة وعلم المواطن بتفاصيل إجراءاتها الادارية<sup>(3)</sup>. وكذلك اعترفت الجمعية العامة للأمم المتحدة بحرية تداول المعلومات -كحق من حقوق الانسان- حيث نصت على أن حرية المعلومات هي حق أساسي من حقوق الانسان، وأنها المحك لكل الحريات الاخرى التي تتبناها منظمة الأمم المتحدة<sup>(4)</sup>. وقد أكد ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الاوروبي على حرية تداول المعلومات<sup>(5)</sup>، وكذلك تبنتها اللجنة الافريقية لحقوق الانسان والشعوب<sup>(6)</sup>؛ والميثاق العربي لحقوق الانسان المادة (32)، لذلك أصدرت

---

(1) المادة (19) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان 1948 تنص على أن " لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون أي تدخل، واستقاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة كانت دون تقييد بالحدود الجغرافية.

(2) المادة (19) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية 1966 التي نصت على أن (1- لكل انسان حق في اعتناق آراء دون مضايقة. 2- لكل إنسان حق في حرية التعبير، ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين دونما اعتبار للحدود سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو أي قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختاره...).

(3) راجع: حرية المعرفة والاطلاع، أساس الشفافية والمساءلة، من منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، امان، الطبعة الاولى، شباط، 2006، ص 5.

(4) القرار رقم 1/59 تبنته الجمعية العامة عام 1946.

(5) المادة (10) من الميثاق الاوربي عام 2000، تنص على أنه: "1- لكل انسان الحق في حرية التعبير، هذا الحق يشمل حرية اعتناق الآراء وتلقي وتقديم المعلومات والأفكار دون تدخل من السلطة العامة، وبصرف النظر عن الحدود. 2- تحترم الحرية وتعددية وسائل الاعلام.

(6) جاء اعلان مبادئ حرية التعبير للجنة الافريقية لحقوق الانسان والشعوب في عام 1981 اكثر تفصيلاً ووضوحاً من الجهات الاخرى التي نصت على هذه الحرية، وقد نص هذا الاعلان على ضمان حق الحصول على المعلومات بقانون خاص ووفق مبادئ حدده الاعلان. راجع: لمزيد من المعلومات، حرية تداول المعلومات دراسة قانونية مقارنة، الحق في المعرفة، من منشورات مؤسسة حرية الفكر و التفكير والتعبير، الطبعة الاولى، 2011، القاهرة.

بعض الدول الأطراف في الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد قانون الوصول إلى المعلومات<sup>(1)</sup>. لكن الملاحظ في بعض هذه القوانين أن مجالات الحظر فيها أكثر من مجالات المسموح به، أي المعلومات التي يحظر على المواطن الاطلاع عليها، بحجة الأمن القومي والاقتصادي والعسكري، أو بدعوى الحقوق الشخصية، أو لوجود "شرط مصلحة مشروعة" أو سبب مقبول لطلب المعلومة<sup>(2)</sup>.

لأن المعلومات المتعلقة بحقوق المواطنين (والخدمات التي يحق لهم القيام بها)، وسبل الحصول على تلك الحقوق، تعتبر جوهر الشفافية في الإدارة العامة والقطاع العام، وهي كذلك مرتبطة بالتقاليد والتغيرات التي تمارسها السلطة العامة في بلد ما من أجل الصالح العام. غير أن القدرة على التعرف على مخططات أو قرارات الحكومة في إدارة مواردها على مرأى ومسمع من الناس في الدولة تؤدي إلى منع الفساد<sup>(3)</sup>، أو الحد منه، مع هذا هنالك في غالبية الدول ممارسات روتينية ومعقدة وسرية في المعلومات بحيث لا يمكن للناس بسببها الاطلاع على كيفية إدارة الشؤون العامة، ومن ثم فإن تقييم أداء المسؤولين في القطاع العام أو تقييم التقدم الحاصل في المجالات المختلفة؛ الأمر الذي يقوض عملية الشفافية والمساءلة في القطاع العام<sup>(4)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> احتلت الاردن المرتبة الاولى بين الدول العربية في مؤشر حرية تداول المعلومات، وفقاً للتقرير الخامس لمركز عمان لدراسات حقوق الانسان لسنة 2010 المخصص للحق في الوصول للمعلومات والسبب الرئيس لهذا التقدم هو لوجود قانون ضمان الحق في الحصول على المعلومات، وهي الدولة العربية الوحيدة التي لها قانون خاص، 2010، راجع: حرية تداول المعلومات دراسة مقارنة، مرجع سابق، وكذلك التقرير السنوي الخامس حول الحريات الشخصية والمخصص للحق في الوصول للمعلومات، لمركز عمان لدراسات حقوق الانسان، ص 6.

و هناك قانون رقم 13 لسنة 2012 بشأن حق الحصول على المعلومات اليمني، في (66) مادة. وقانون حق الحصول على المعلومات في اقليم كردستان العراق، رقم (11) لسنة 2013، أما في كل من مصر وتونس ولبنان والمغرب والعراق ففيها مشاريع لهذا القانون أمام البرلمان. راجع: للحصول على المعلومات فوائد للقطاع الخاص، من اصدارات الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، (لا فساد)، 2014.

<sup>(2)</sup> المادة (7) من قانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم (47) 2007 الاردن، حيث تنص "مع مراعات أحكام التشريعات النافذة. لكل اردني الحق في الحصول على المعلومات التي يطلبها وفقاً لأحكام هذا القانون، إذا كانت له مصلحة مشروعة أو سبب مشروع...".

<sup>(3)</sup> راجع: التقرير الثاني للجنة الشفافية والنزاهة لوزارة الدولة للتنمية الادارية في مصر بعنوان "اولويات العمل وآلياته"، اغسطس 2008، ص 43.

<sup>(4)</sup> See Rob Mc Cusker: Review of anti-corruption strategies. Australian Institute of Criminology, 2006. P.14.

أخيراً لكي يكون للقوانين أثر فعال وعملي في أرض الواقع يجب أن تتضمن ما يلي:

1. الكشف المطلق للمعلومات: فالأصل أن كل المعلومات قابلة للاطلاع عليها إلا التي يتم استثناءها بقانون (يجب عدم التوسع في الاستثناء).
2. النشر التلقائي للمعلومة.
3. سهولة إجراءات الحصول على المعلومة.
4. محدودية التكاليف.
5. محدودية الاستثناءات<sup>(1)</sup>.

وفي النتيجة تلعب هذه القوانين ومنظمات المجتمع المدني دوراً يسهم في تمكين الناس بأن يكونوا على علم بما يجري في الإدارة العمومية ويراقبوا عن كثب ما يجري داخل أروقتها.

## المطلب الثاني

### التدابير الوقائية الاجرائية

لقد تطرقنا في المطلب الاول الى التدابير الموضوعية للوقاية من الفساد، اي الأساس القانوني والمبادئ الضرورية لمؤسسات وهيئات الدولة ، وفي هذا المطلب سنلقي الضوء على التدابير الإجرائية لمنع الفساد .

لان القوانين والمبادئ العامة لمكافحة الفساد لوحدها لا تكفي ، لذا نجد في اغلبية التشريعات الوطنية مؤسسات وهيئات لها دور اساسي في محاربة الفساد ، ولقد نصت عليها إتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد ضمن التدابير الوقائية: حيث الزمت الدول الأطراف فيها بأن تكون لديها هيئة أو هيئات لمنع الفساد، وكذلك أوجبت أن تتخذ تدابير هادفة لدعم الجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة، ولمنع غسل الأموال. هذه التدابير الوقائية الموضوعية تناولناها في المطلب الاول. لذا سنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع كالتالي:

---

(<sup>1</sup>) راجع للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع التقرير الثالث للجنة الشفافية والنزاهة بعنوان "تعزيز جهود الشفافية والنزاهة" 2010، جمهورية مصر العربية، ص 25.



الفرع الاول: هيئات مكافحة الفساد الوقائية.

الفرع الثاني: الدور الوقائي للقضاء والنيابة العامة

الفرع الثالث: التدابير الوقائية لمنع غسل الاموال.

## الفرع الاول

### هيئات مكافحة الفساد الوقائية

إن وجود هيئة أو هيئات مختصة بمنع الفساد: يعتبر من الآليات والتدابير الحديثة في مكافحة الفساد، وأول صك قانوني دولي قد نص على وجود هيئة تتولى منع الفساد، هو اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد<sup>(1)</sup>. لا شك أن وجود هيئة رسمية تعني بالوقاية وعبر وسائل محددة بموجب الاتفاقية، تهدف لتنفيذ استراتيجية مكافحة الفساد ( ونشر الثقافة المتعلقة بالوقاية وتعميمها والتعاون مع الجهات الاقليمية والدولية المعنية بهذا المجال): يعتبر من التدابير المهمة والفعالة لمواجهة جرائم الفساد على المستويين الدولي والوطني معاً.

#### أولاً: مهام هيئات مكافحة الفساد

لقد نصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على ضرورة وجود هيئة أو هيئات "وقائية" تتولى منع الفساد، وذلك عن طريق:

1- تنفيذ السياسات المحددة في الاتفاقية لمنع الفساد، وهي: تعزيز مشاركة المجتمع ، وتجسيد سيادة القانون، وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية، والنزاهة والشفافية، والمساءلة وكذلك إرساء وترويج الممارسات الفعالة في مجال الوقاية، وإجراء تقييم دوري للصوصك القانونية، والادارية المعنية بمكافحة الفساد، للوقوف على مدى كفاءتها ويجب أن يتم كل ذلك بالتعاون مع المنظمات ذات الصلة على المستوى الإقليمي أو الدولي<sup>(2)</sup>.

2-زيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها، وذلك عبر عدة تدابير يجب أن تقوم بها هذه الهيئة ومنها: إجراء بحوث ودراسات لبناء معرفة متخصصة في جميع المجالات، إيصال المنتجات المعرفية إلى الجهات

(1) المادة (6) من إتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد 2003.

(2) المواد (5 و6) من الاتفاقية.

التي لا تستطيع الحصول على المساعدة القانونية، وتيسير المبادئ التوجيهية التي تعني الموظفين بشكل عام، علاوة على إجراءات المفاوضات ومدونات قواعد السلوك بشكل خاص. وكذلك نشر ثقافة محاربة الفساد: وذلك بنشر معلومات عن اسبابه وخطورته على المجتمع ودور المواطن في محاربتة<sup>(1)</sup>.

### ثانياً: معايير فعالية هيئات مكافحة الفساد

- حددت الاتفاقية ثلاثة معايير يجب أن تتمتع بها الهيئة لكي تتمكن من القيام بوظائفها في هذا المجال وهي:
- 1- الاستقلالية: ينبغي أن يكفل الاطار التشريعي استقلالية عمل الهيئة، بحيث يمكنها القيام بوظائفها جميعاً وبمناًى عن أي تأثير خارجي<sup>(2)</sup>. تتضمن الاستقلالية عدة أمور نذكر منها إجراءات التعيين والعزل، والمقاضاة لأعضاء الهيئة، بحيث تحدد هذه الاجراءات في صلب القانون وبشكل يضمن الاستقلالية. ولكن لا تعتبر الاستقلالية حماية أو حصانة من المساءلة، بل يجب أن تضمن الاستقلالية آليات الشفافية ومساءلة الهيئة، -من قبل جهات خارجية- مثل اللجان البرلمانية أو غيرها<sup>(3)</sup>.
  - 2- توفير الموارد: يجب أن يتوفر للهيئة ما يلزم من موارد مادية وكذلك من موظفين متخصصين في مجال مكافحة الفساد. أو أي مجال آخر تفرضه ضرورات عملها، وهذا يتطلب تحديد ميزانية مستقلة للهيئة، حيث تحدد فيها أولويات ما هو ضروري حسب استراتيجيتها لمكافحة الفساد.
  - 3- تدريب موظفي الهيئة: في سبيل تمكين الموظفين في الهيئة على القيام بمهامهم على أكمل وجه، أو مواكبة جرائم الفساد وتطورها وكشف الاساليب الجديدة لظاهرة الفساد؛ فلا بد أن تتوفر لهم التدريبات المستمرة والاطلاع على الأساليب والمهارات الحديثة في محاربة الفساد والوقاية منه<sup>(4)</sup>.

---

(1) راجع: هيئات مكافحة الفساد، مهامها الوقائية، ناتاشا سركريس في دورة تدريبية بشأن (آليات الوقاية من الفساد وأبرز المهارات اللازمة لتفعيلها في سياق الاستراتيجية الاردنية لمكافحة الفساد، التي اقامتها المشروع الاقليمي لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية، عمان، الاردن، 10 حزيران، 2014، برنامج الامم المتحدة الانمائي.

(2) المادة (6) الفقرة (2) من الاتفاقية.

(3) راجع الدليل التقني لاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص 11.

(4) المادة (6) الفقرة (2) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد. كذلك نصت الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد على أن تكفل كل الدول طرف وجود هيئة تتولى منع ومكافحة الفساد، كما جاءت في نص المادة العاشرة الفقرة (10 و 11) وهي مطابقة تماماً مع النص الاممي إلا أن الاتفاقية العربية قد دمجت بين (المنع والمكافحة) لمهام الهيئة. حيث ميزت الاتفاقية الدولية بين هيئة الوقاية وهيئة مكافحة الفساد في الاتفاقية. أما اتفاقية الاتحاد الافريقي لمكافحة الفساد فقد

وهناك مواد من اتفاقية الامم المتحدة ما يتعلق بالجانب الاجرائي لتنفيذها، وهذه المواد هي: المادة (6) التي تلزم الدول الأطراف بضرورة وجود هيئة أو هيئات لمكافحة الفساد الوقائية، والمادة (36) التي تشير إلى وجود هيئة متخصصة أو أشخاص ذوي إختصاص في مكافحة الفساد، من خلال إنفاذ القانون. كذلك المادة (46) -الفقرة (13)- تنص على أن تسمي الدول الأطراف سلطة مركزية مختصة بصلاحيه تلقي طلبات المساعدة القانونية المتبادلة، وكذلك تلزم المادة (58) الدول الاطراف بإنشاء وحدة "استخبارات مالية" تكون مسؤولة عن تلقي التقارير عن المعاملات المالية المشبوهة<sup>(1)</sup>.

تتبين من هذه المواد أن المادة (6) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 ، الفقرة (2) لا تهتم بانفاذ القانون أو السلطة التحقيقية في قضايا الفساد كما هو واضح في مصطلح مكافحة الفساد (الوقائية) و بالقول:(تتولي منع الفساد). وكذلك يتبين هذا الأمر من الوظائف التي تتولاها الهيئة، فهي تتعلق بوضع السياسات ومراجعة القوانين والتعاون بين الجهات المعنية بمكافحة الفساد. أما المادة (36) فهي تنص وبوضوح على هيئة متخصصة أو أشخاص متخصصين في مكافحة الفساد (من خلال انفاذ القانون). أي تقوم هذه الجهة بالتحقيق وانفاذ القانون وليس من وظائفها المسائل الوقائية، بل قامت الاتفاقية بالتفريق بين الوقاية من الفساد ومكافحة الفساد، عن طريق انفاذ القانون. وقد حددت لكل مهنة هيئة أو هيئات مختصة بها ذات وظائف مختلفة. إن هذا لا يعني بأن الدول الاطراف ملزمة بإنشاء هيئتين مختلفتين للوقاية والمكافحة بل من الممكن أن تكون هناك هيئة واحدة تقوم بوظائف الوقاية وإنفاذ القانون معاً<sup>(2)</sup>، كما هو متبع في كثير من الدول التي أنشأت هيئات مكافحة الفساد<sup>(3)</sup>.

---

شارت إلى إنشاء وحفظ وتعزيز هيئات أو وكالات وطنية مستقلة لمكافحة الفساد. ولكن هذه الهيئة ليست متخصصة في منع الفساد بل هي لمكافحة الفساد من الممكن أن تكون لها صلاحية الوقاية من الفساد. وذلك في المادة (5) الفقرة (3). أما الاتفاقية الاوروبية فلم تنص على وجود هيئة لمنع الفساد، بل نصت على ضرورة استقلالية السلطات المتخصصة في مكافحة الفساد في المادة (20)، اما اتفاقية البلدان الامريكية فقد نصت على ايجاد هيئات رقابية بهدف تنفيذ آليات حديثة لمنع وكشف ومعاينة الفاسدين ومكافحة جرائم الفساد، وذلك في المادة (3) الفقرة (9).

(1) راجع: الدليل التشريعي لاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص 21.

(2) راجع : الدليل التشريعي لاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، المرجع السابق، ص 21.

(3) مثل هيئة النزاهة العراقية وهيئة مكافحة الفساد في الاردن، الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد في اليمن (الهيئة العامة لمكافحة الفساد الكويتية 2012)، اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد في هونك كونغ.

## الفرع الثاني

### الدور الوقائي للقضاء والنيابة العامة

لاشك أن للقضاء دوراً بارزاً وفعالاً في منع الفساد، فهو يملك الحكم النهائي والفاصل على الجرائم، فبقدر ما تتمتع الأجهزة القضائية بالاستقلالية: بعدم تأثرها بالحالة السياسية في مؤسسات الدولة؛ تكون قادرة على مواجهة الفساد وبسط سلطتها على جميع مواطن الفساد في الدولة، لتردع بها كل من ينوي أن يتعدى على المال العام، أو أن يرتكب جريمة من جرائم الفساد. عندما تقوم الأجهزة القضائية بهذا الدور، تكون قد أدت الدور الوقائي، إضافة إلى تطبيق القانون وتحقيق العدالة بحق المدانين بجرائم الفساد. ونظراً للمكانة العالية والمهمة للقضاء في مواجهة الفساد: أولت الاتفاقيات الدولية والاقليمية، والمنظمات الدولية اهتماماً كبيراً باستقلالية ونزاهة القضاء من خلال المبادئ والقواعد الدولية التالية:

#### أولاً: المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية لعام 1985 للامم المتحدة<sup>(1)</sup>.

هذه المبادئ "التوجيهية" وضعت وأقرت من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة 1985، وهي تتعلق بشأن استقلال القضاء واختيار القضاة وأعضاء النيابة العامة، وتدريبهم مهنيًا، ومركزهم القانوني وسلوكهم . وأوصت الحكومات أن تراعي وتحترم هذه المبادئ في تشريعاتها وممارساتها الوطنية، وذلك من خلال صياغتها، وقد ظهر ذلك في: (20) مادة تتوزع على (6) مجالات وهي:

1. استقلالية السلطة القضائية.

2. حرية التعبير وتكوين الجمعيات.

3. المؤهلات والاختيار والتدريب.

4. شروط الخدمة ومدتها.

5. السرية والحصانة المهنيان.

6-التأديب (الايقاف والعزل).

---

(<sup>1</sup>) اعتمدت هذه المبادئ المؤتمر السابع للامم المتحدة الخاص بمنع الجريمة ومعاملة المجرمين الذي انعقد في ميلانو من 26 آب إلى 6 ايلول 1985 واعتمدت ونشرت بموجب قراري الجمعية العامة للامم المتحدة 40/32 في 29 تشرين الثاني 1985، 40/146 في 13 كانون الأول 1985.

وكانت مسألة استقلالية السلطة القضائية من القضايا المهمة التي لقيت اهتماماً بارزاً بها من قبل الأمم المتحدة: فقد خصصت لها (7) مواد تنص على أن تكفل الدولة استقلال السلطة القضائية، بأن تكون لها الولاية العامة على جميع المسائل القضائية، مع عدم التدخل في شؤونها القضائية، وأن توفر الموارد الكافية لتمكين السلطة القضائية من أداء مهامها بطريقة سليمة.

كذلك أكدت هذه التوجيهات على ضرورة توفير الكادر الوظيفي المختص في مجال القضاء والتي من شأنها تعزيز استقلالية السلطة القضائية<sup>(1)</sup>.

وقد قامت عدة جهات دولية بالعمل على إصلاح النظام القضائي بشكل عام، وليس على استقلالية القضاة فقط، بل عملت على الإصلاح الشامل في القضاء، لتقوم بمهامها السامية في تحقيق العدالة ومكافحة الفساد. ومن هذه الجهات البنك الدولي، حيث ركز دعم البنك على (اختيار وعزل القضاة، الرواتب، التدريب، الاخلاق والسلوك القضائية)، إضافة إلى تحسين إدارة المحاكم، إدارة حسم الدعاوي، الإصلاح الاجرائي، الوصول الاسرع والافضل إلى العدالة (الآليات البديلة لحل المنازعات، والمساعدة القانونية)، والتعليم القانوني<sup>(2)</sup>.

### ثانياً: مبادئ بانغالور (Bangalore) بشأن سلوك الجهاز القضائي لسنة 2006

تمثل مبادئ بانغالور خطوة إضافية وتكميلية للمبادئ الأساسية بشأن استقلالية السلطة القضائية التي اقترتها الجمعية العامة للأمم المتحدة لسنة 1985<sup>(3)</sup>.

وتتكون هذه المدونة من (6) مبادئ وهي:

(الاستقلالية. الحياد. النزاهة. السلوكية واللياقة المهنية. المساواة. الكفاءة والاجتهاد)<sup>(4)</sup>.

في هذا الصدد يتعين على القضاة مراعاة المبادئ الستة، والالتزام بها على المستوى الفردي والمهني من استقلالية السلطة القضائية والحيادية في أداء الواجب القضائي. وأن يكون سلوك القاضي فوق الشبهات

(1) المواد (11، 12، 13) من المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة، 1985.

(2) راجع: The Role of the World Bank, in Helping Countries Combat Corruption, Poverty Reduction and Economic Management. The World Bank 1997, P. 43.

(3) راجع: مبادئ بانغالور بشأن السلوك القضائي اعتمدت المجموعة القضائية لصيغتها المنفتحة في اجتماع رؤساء المحاكم التي عقدت بقصر السلام في لاهاي 25/25-2002 هولندا.

(4) راجع: United Nations office Drugs and Crime-commentary on the Bangalore on principles of Judicial conduct. 2007.

وان يتجنب عدم اللياقة في جميع أنشطته. وكفالة المساواة في المعاملة مع الجميع لأداء مهام المنصب القضائي. إضافة إلى هذه المبادئ العامة، هناك تدرج مفصل في تطبيقات كل مبدأ بشكل فعلي<sup>(1)</sup>.

### ثالثاً: قواعد سلوك اعضاء السلطة القضائية

نصت اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة (2003) على أن تتخذ كل دولة طرف في الاتفاقية تدابير لتدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد بين اعضاء الجهاز القضائي، ومنها قواعد بشأن سلوك أعضاء الجهاز القضائي<sup>(2)</sup>.

يتبين من هذه المادة أن الاتفاقية تركز على معيارين مهمين لتمكين السلطة القضائية من مكافحة الفساد وهما "استقلالية السلطة القضائية" في جميع مجالاتها عن السلطات الاخرى، أما المعيار الثاني فهو النزاهة الداخلية للسلطة القضائية لدرء فرص الفساد في أوساط هذه السلطة من القضاة وأعضاء النيابة العامة والموظفين وكل من يؤدي وظيفة أو مهام لانفاذ القانون، وقد عرفت النزاهة القضائية في إطار واسع حيث تشمل:

1. القدرة على التصرف بحرية تامة بمنأى عن التأثيرات والتدخلات الخارجية.
2. الحيادية وعدم التحيز.
3. الكفاءة.
4. المثابرة والانضباط<sup>(3)</sup>.

وظاهر الأمر أنها كلها تتفق وتدور حول عدة معايير يجب أن تتوافر للسلطة القضائية لكي تتمتع بالاستقلال والنزاهة وسيادة القانون وهي:

1- الاستقلالية: معنى هذا المبدأ استقلال القضاة كأفراد واستقلال القضاء كسلطة. على أن الاستقلالية الفردية تتحقق بتوافر مجموعة من التدابير القانونية المتعلقة بالتعيين القضائي وممارسة المهام والعزل والمساءلة واستقلال القاضي الشخصي عن باقي أعضاء السلطة أما الاستقلالية المؤسسية، فهي

---

(1) راجع: د. بدرية عبدالله العوضي، المحاكمة العادلة في دساتير وقوانين السلطة القضائية الخليجية، ورقة مقدمة إلى المنتدى القانوني السنوي الاول، في كلية دار الحكمة في مدينة جدة، المملكة العربية السعودية، 15 مايو 2011، نشر في المجلة القانونية والقضائية القطرية. ص 27

(2) المادة (11) الفقرة (1) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، 2003.

(3) راجع: الدليل التقني لاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص 48.

تعني الاستقلالية عن السلطات الأخرى التنفيذية والتشريعية. وتبرز هذه الاستقلالية في عدم التدخل بأية صورة كانت في شؤون القضاء تدخلاً "تنفيذياً" من قبل الحكومة، أو تشريعياً من قبل البرلمان بقصد التأثير في قرارات القضاء، ويجب أن تسري الولاية القضائية على جميع المسائل ذات الطابع القضائي<sup>(1)</sup>. وأن تكون للسلطة القضائية الاستقلالية المالية والموارد الكافية للقضاء لكي تتم في الواقع استقلالية السلطة القضائية.

2- الحيادية: يدور هذا المبدأ في الواقع حول الحرية الكاملة للقضاة في الفصل في القضايا المعروضة عليهم ودون تحيز ووفقاً لما تمليه عليهم ضمائرهم وتفسيرهم للواقع وتطبيقاً لمعايير القوانين السائدة<sup>(2)</sup>.

3- تعيين القضاة: تكاد تجمع كل المبادئ الدولية والإقليمية على اعتبار تعيين القضاة، والطريقة التي يتم بها اختيارهم: تحدد مدى استقلالية السلطة القضائية. وتقتضي المعايير الدولية أن يتم اختيار الأشخاص الذين يعينون في السلك القضائي بناء على تدريبهم القانوني وخبراتهم ونزاهتهم، وأن تتم ترقيتهم استناداً إلى عوامل موضوعية وقانونية، وأن تكون الهيئة المسؤولة عن تعيين القضاة وترقيتهم ومساءلتهم مستقلة عن السلطات الأخرى، سواء في تكوينها أو في طريقة عملها<sup>(3)</sup>.

4- النزاهة: هي مبدأ أساسي لاداء مهام المنصب القضائي بطريقة سليمة، وذلك يحتم على القاضي بأن يكون سلوكه فوق الشبهات ويجب أن تكون سلطة القاضي وتصرفاته مما يجلب للسلطة القضائية ثقة الناس، لأن أساس العدالة ليس فقط أن تقام بل يجب أن يرى أنها تقام<sup>(4)</sup>.

#### رابعاً: المبادئ التوجيهية للامم المتحدة بشأن دور اعضاء النيابة العامة

<sup>(1)</sup> راجع: خالد الكيلاني، استقلال القضاء، ضرورته ومفهومه ومقوماته، ورقة بحثية مقدمة في ورشة العمل التي نظمتها المؤسسة العربية لدعم المجتمع المدني وحقوق الانسان بعنوان (دفاعاً عن استقلالية القضاء) في 6/8/2008، المنشور في موقع الحوار المتمدن العدد 2307.

<sup>(2)</sup> التوصية رقم (94) للمجلس الاوروبي، المبدأ الأول (د).

<sup>(3)</sup> راجع: دليل المحاكمات العادلة، منظمة العفو الدولية، الطبعة العربية الثانية، 2014، المملكة المتحدة، ص 113.

<sup>(4)</sup> المبدأ (3) من مبادئ بانغلور بشأن سلوك الجهاز القضائي.

يعتبر جهاز النيابة العامة، أو الادعاء العام، مكوناً أساسياً للسلطة القضائية، وجزءاً مكماً لتحقيق العدالة ومكافحة الفساد، فيقدر استقلالية القضاة ونزاهتهم، تكون استقلالية ونزاهة النيابة العامة مهمة، لذا اهتمت الاتفاقيات الدولية والاقليمية بدور أعضاء النيابة العامة لتعزيز سيادة القانون واحترام حقوق الانسان، ومن أهم المعايير أو المبادئ التي أقرت في هذا المجال، هي المبادئ التوجيهية للامم المتحدة بشأن دور أعضاء النيابة العامة<sup>(1)</sup>: حيث اوجبت الأمم المتحدة على أعضاء النيابة العامة العمل على ضمان وتعزيز عدالة الاجراءات الجنائية أثناء تأدية أعضاء النيابة وظائفهم. وإن هذه المبادئ تنطبق على جميع السلطات القضائية، سواء كان مخولاً لأعضاء النيابة العامة سلطة الادعاء أو سلطة التحقيق أو الاتنتين معاً، هذه المبادئ لا تتعرض لقضايا التعيين أو الإجراءات القانونية الداخلية بل تركز على المبادئ الجوهرية لعمل النيابة العامة<sup>(2)</sup>. وهي:

1. الحيادية والموضوعية: أي قيام الأعضاء بوظائفهم بنزاهة وموضوعية. ويجب على الدول أن توفر الضمانات القانونية التي تمكن أعضاء النيابة العامة من القيام بمهامهم بحيادية وموضوعية<sup>(3)</sup>.
2. المؤهلات، والتعيين، والتدريب: توجب هذه المبادئ على الدول اتباع معايير النزاهة والمقدرة، ومعها مؤهلات ملاءمة في اختيار أعضاء النيابة العامة وتكون تلك المعايير على أساس الموضوعية، بعيدة عن التحيز والمحاباة، أو أي أساس سياسي أو عرقي أو اي حالة أخرى.

---

<sup>(1)</sup> المبادئ التوجيهية للامم المتحدة بشأن دور أعضاء النيابة العامة اعتمدها مؤتمر الامم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، هافانا، كوبا من 27 اب إلى 7 أيلول 1990. وهناك صكوك اخرى في هذا المجال منها التوصية رقم 19(2000) للجنة وزراء الدول الاعضاء في المجلس الاوروبي بشأن دور النيابة العامة في نظام العدالة الجنائية، وكذلك المبادئ والخطوط التوجيهية بشأن الحق في محاكمة عادلة والمساعدة القانونية في افريقيا.

<sup>(2)</sup> راجع: المبادئ الدولية المتعلقة باستقلال ومسؤولية القضاة، والمحامين وممثلي النيابة العامة، دليل الممارسين رقم 1/ من منشورات اللجنة الدولية للحقوقيين، الطبعة الاولى، جنيف، 2007، ص 57.

<sup>(3)</sup> تبين من هذه المبادئ أن مسألة استقلالية النيابة العامة من الجانب المؤسسي، لم تكن ضمن المبادئ التي نصت عليها ويرجع ذلك إلى أن تعيين أعضاء النيابة العامة في بعض الانظمة القانونية تخضع للسلطة التنفيذية أو بنوع من التبعية لوزارة العدل. رغم أن استقلالية النيابة العامة تفضل على خضوعها للسلطة التنفيذية يجب أن توفر ضمانات الاستقلالية إجراء التحقيقات بحيادية وموضوعية. راجع: اللجنة الامريكية الدولية لحقوق الانسان، التقرير عن حالة حقوق الانسان في المكسيك الوثيقة رقم 7 مراجعة رقم 1 الفقرة 2/36.



3. ضمانات اداء الخدمة الوظيفية: يجب وضع تدابير من قبل الدولة لتسهيل قيام اعضاء النيابة العامة بمهامهم، دون تهريب أو اعاقة أو مضايقة أو تدخل غير لائق. أو دون التعرض للمسؤولية الجنائية والمدنية، وأن توفر لهم حماية شخصية لسلامتهم وسلامة أسرهم.

4. حرية التعبير وانشاء النقابات: يتضمن المبدأ التوجيهي التاسع حرية تشكيل الرابطات المهنية أو غيرها من المنظمات التي تمثل مصالحهم وتعزز تدريبهم المهني وتحمي مركزهم.

5. الواجبات المهنية لأعضاء النيابة العامة: على أعضاء النيابة العامة القيام بوظائفهم وفقاً للقانون وبإنصاف وسرعة، وأن يحترموا كرامة الإنسان ويحموها، وأن يساندوا حقوقه المشروعة، وسلامة سير أعمال نظام العدالة الجنائية؛ وأن يولي أعضاء النيابة العامة الاهتمام الواجب للملاحقات القضائية المتصلة بالجرائم التي يرتكبها موظفون عموميون، خاصة ما تتعلق منها بالفساد وإساءة استعمال السلطة وغيرها<sup>(1)</sup>.

هناك أيضاً مجموعة أخرى من المشاريع والمبادئ الدولية والإقليمية التي نصت على استقلالية القضاء ونزاهة القضاء وأعضاء النيابة العامة<sup>(2)</sup>.

حيث نصت المادة (11) الفقرة (2) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، على تدابير خاصة بالنيابة العامة، خاصة في الانظمة التي لا يشكل منها جهاز الادعاء العام جزءاً من الجهاز القضائي، إذ يتمتع باستقلالية مماثلة لاستقلالية الجهاز القضائي.

ويتضح من هذه المادة أن السلطة القضائية بجميع مكوناتها تلعب دوراً مهماً في الوقاية من الفساد: حين تتمتع بكل التدابير والصلاحيات اللازمة لنزاهتها واستقلاليتها.

أما الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد<sup>(1)</sup> فلم تنص على اتخاذ تدابير متعلقة بالأجهزة القضائية والنيابة العامة ضمن التدابير الوقائية، بل نصت على استقلال الجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة (المادة-12)

(1) المرجع السابق، ص 60.

(2) من هذه المشاريع أو المبادئ، مشروع مبادئ استقلالية السلطة القضائية (مبادئ سيراكوزا) للجنة الدولية لقانون العقوبات واللجنة الدولية للقضاة، ومركز استقلال القضاة والمحامين (1981)، مشروع الاعلان العالمي لاستقلال القضاء من اعداد ل. ن. سينغز، المقرر الخاص للامم المتحدة، 1989. بيان بكين لمبادئ استقلالية السلطة القضائية، المؤتمر السادس لكبار قضاة المحاكم العليا 1997. الدستور الاوروبي عن القانون للقضاة مجلس اوربا 1998، راجع/ تعليق على مبادئ بانغيلور للسلوك القضائي، مكتب الامم المتحدة، المعني بالمخدرات والجريمة، 2007، ص 11.

منشور على الموقع الالكتروني: [www.judicialintegritygroup.org](http://www.judicialintegritygroup.org) المتاح في 2015 /2/15.

وذلك بشكل مختصر. إذ اكدت على استقلالية القضاء والنيابة العامة، وتدعيم نزاهتهم وتوفير الحماية اللازمة لهم. أما الاتفاقية الافريقية فلم تنص على تدابير وقائية في مجال السلطة القضائية.

وأما اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة "الجريمة المنظمة" عبر الوطنية فقد نصت في المادة (9) فقرة (2) على اتخاذ تدابير لازمة لتوفير استقلالية السلطات الوطنية التي تكافح الجريمة غير الوطنية والفساد. كل هذه المبادئ الدولية والاقليمية اذا ما طبقت على ارض الواقع ، تؤدي الى الردع العام وهو عدم التجرؤ على ارتكاب جرائم الفساد وهو ماتعني الوقاية من الفساد، خوفاً من تطبيق القانون على من يتناول على المال العام.

### الفرع الثالث

#### التدابير الوقائية لمنع غسل الاموال

تعتبر عمليات غسل الاموال من الجرائم المنظمة والعايرة للحدود، وتمثل هاجساً كبيراً وعلى المستوى العالمي، وخاصة للسلطات التنفيذية والمالية، لأنها تستنزف الاقتصاد العالمي ومقدراته، خاصة في ظل العولمة التكنولوجية والتجارة الإلكترونية، التي تساعد على إنجاز عمليات غسل الاموال في خلال ثوان معدودة<sup>(2)</sup>.

لذلك اهتم المجتمع الدولي والتشريعات الوطنية<sup>(3)</sup>، باتخاذ تدابير وقائية لمنع غسل الاموال، ونص عليها في اتفاقيات دولية وإقليمية، رغم وجود مجموعة من الصكوك الدولية والاقليمية التي تجرم غسل الاموال.

---

(1) وافق عليها مجلسا وزراء الداخلية والعدل العرب في اجتماعهما المشترك بجامعة الدول العربية بالقاهرة في ديسمبر ٢٠١٠، ودخلت حيز النفاذ في ٢٩ يونيو ٢٠١٣

(2) راجع: د. خضر دره، الجرائم المالية في القضاء الالكتروني، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، الطبعة الاولى، بيروت، 2013. ص 42.

(3) لقد اصدر العراق قانوناً خاصاً بمكافحة غسل الاموال في 2004 بامر سلطة الائتلاف المؤقتة المرقم (93) ، ومن ثم الغي هذا القانون ، بعد ان اصدر القانون الجديد المرقم (39) لسنة 2015 قانون مكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب، ونشر في جريدة الوقائع العراقية في 2015/11/16 عدد 4387.

ولكن هناك صكوك نصت على اتخاذ تدابير وقائية صراحة، مع وجود عدد آخر من الاتفاقيات جرمت غسل الاموال ولم تنص على اتخاذ تلك التدابير الوقائية من قبل الدول الأطراف في الاتفاقية. ومن هذه الاتفاقيات التي تناولت التدابير الوقائية لمنع غسل الأموال:

1. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (اتفاقية باليرمو 2000).
  2. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (2003).
  3. الاتفاقية العربية لمكافحة غسل الأموال (2011).
  4. الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد (2010).
  5. القانون النموذجي للأمم المتحدة (1995) بشأن غسل الأموال والمصادرة في مجال المخدرات.
- وتكاد تتفق هذه الاتفاقيات على مجموعة من التدابير الوقائية لمنع غسل الاموال، وهي تتمحور حول الآتي: الرقابة والاشراف، التعاون الداخلي والدولي، رصد حركة الأموال، وحدة التحريات المالية، التدابير المتعلقة بالمؤسسات المالية. لذلك سنتناول وبشكل مختصر هذه التدابير التي وضعت لتمنع دخول الأموال الإجرامية إلى النظام المالي والتعرف على مصدرها واقتفاء أثرها، وربطها بأصحابها الحقيقيين؛ من أجل تسهيل القاء القبض عليهم وتسليمهم للعدالة<sup>(1)</sup>.

#### أولاً: الرقابة والاشراف

تعتبر الرقابة والاشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية<sup>(2)</sup> من الخطوات الأولى للوقاية من جريمة غسل الأموال، وهي تتضمن وجود نظام داخلي شامل يشدد على مجموعة إجراءات ضرورية منها:

1. تحديد هوية الزبائن: أو ما يعرف بمبدأ "اعرف عميلك"<sup>(1)</sup>، والتحقق من هوية الزبون، ذلك بجمع معلومات كافية لتحديد هوية جميع الزبائن وطبيعة معاملاتهم، وتحديد الموجودات المعينة من خلال

---

<sup>(1)</sup> راجع: الأدلة التشريعية لتنفيذ اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحق بها، مكتب الامم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، شعبة شؤون المعاهدات، نيويورك، 2004، منشورات الامم المتحدة، ص 71.

<sup>(2)</sup> المادة (7) الفقرة (أ) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، والمادة (14) الفقرة (أ) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، المادة (4) الفقرة (1) من الاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة غسل الاموال والارهاب، المادة (28) الفقرة (أ) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

- المستندات الرسمية. ويعتبر هذا المبدأ حجر زاوية في الالتزامات الوقائية لمنع جريمة غسل الأموال، على أن معرفة الزبون لا تنحصر في معرفة الزبون فقط بل تطال (المالك المنتفع) أيضاً، في بعض الاوقات، وهو أي شخص له مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في الاصول أو المعاملات<sup>(2)</sup>.
2. حفظ السجلات: الحصول على المعلومات المناسبة المتعلقة بالزبائن وحفظها في سجلات، قابلة للاسترداد وبصورة فورية، بحيث تتمكن البنوك من تحديد هوية عملائها بالشكل المناسب. ويعتبر هذا أمراً ضرورياً بهدف التوافق مع المتطلبات الرقابية المحلية والخارجية<sup>(3)</sup>.
3. الابلاغ عن المعاملات المشبوهة: يجب على المصارف -والمؤسسات المالية الأخرى- أن تحدد المعاملات المشبوهة وإبلاغ الجهات الرسمية بالرقابة والاشراف مثل هيئة التحري المالية، وأن تضع معايير واضحة لتحديد تلك المعاملات المشبوهة بالتشاور مع الخبراء والمختصين بمعرفة الأساليب والشبكات الجديدة التي يستخدمها غاسلوا الأموال<sup>(4)</sup>.

### ثانياً: التعاون الداخلي والدولي

تنص الاتفاقيات الدولية والاقليمية على اتخاذ اجراءات (من قبل الدول الاطراف في هذه الاتفاقيات للتعاون بين الأجهزة الوطنية المختصة في مجال مكافحة غسل الأموال من أجل إنفاذ القانون على المستوى الداخلي أو الدولي؛ بأن تقوم بتبادل المعلومات وتقديم المساعدة القانونية وان تطور وتعزز جميع انواع التعاون بغية مكافحة غسل الأموال أو لمنع إدخال المال الملوث في النظام المالي للدول<sup>(5)</sup>.

(1) أصدرت لجنة بازل للرقابة المصرفية، ورقة "العناية الواجبة بخصوص العميل" للبنوك في اكتوبر عام 2001، ثم تعززت هذه الاجراءات باصدار اللجنة "الدليل العام لفتح الحساب والتحقق من هوية العميل" في فبراير 2003.

(2) راجع: د. عبدالله عبدالكريم عبدالله، الاطار القانوني لمكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب محلياً ودولياً، مرجع سابق، ص 63، أيضاً راجع: الدليل التقني لاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، ص 69.

(3) راجع: الادارة الموجودة لمخاطر "عرف عميلك" ملحق الدليل الدراسي لامتحان شهادة اختصاصي معتمد في مكافحة غسل الاموال، من مطبوعات جمعية الاختصاصيين المعتمدين في مكافحة غسل الاموال، ACAMS "الطبعة الرابعة، ص 45. منشور على الموقع الالكتروني للجمعية بعنوان [www.files.acams.org.pdfs/Arabic-study-guide-supplement](http://www.files.acams.org.pdfs/Arabic-study-guide-supplement).

(4) راجع: الدليل التشريعي لاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة، مرجع سابق، ص 57.

(5) المادة (7) الفقرة (أ/ب) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، المادة (14) الفقرة (أ/ب) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، المادة (8) الفقرة (4) من الاتفاقية العربية لمكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب، المادة (10) الفقرة (11) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

### ثالثاً: وحدة التحريات المالية

إن إنشاء هيئة أو وحدة للتحريات المالية هو من متطلبات مكافحة غسل الاموال ومنعه. لقد اجتمعت جميع هذه الاتفاقيات على ضرورة وجود هذه الوحدة مقررّة أن تكفل لها الصلاحيات التي تمكنها من مواجهة جرائم غسل الأموال، هذا بإعتبارها الجهة المختصة وطنياً لجمع المعلومات وتحليلها وتعجيلها إلى أجهزة انفاذ القانون<sup>(1)</sup>.

### رابعاً: التدابير المتعلقة بالمؤسسات المالية والجهات الأخرى المعنية بتحويل الأموال

هناك تدابير والتزامات وقائية، لمكافحة ومنع غسل الأموال، يجب أن تلتزم بها المؤسسات المالية المصرفية، وغيرها المعنية بتحويل الأموال<sup>(2)</sup>: أو حتى أية مؤسسة عرضة لإخفاء العائدات المتأتية من الفساد أو نقلها، ومن هذه الالتزامات:

1. تضمين استمارات الإحالة الالكترونية للأموال والرسائل ذات الصلة بالمعلومات الدقيقة عن المصدر.
  2. الاحتفاظ بتلك المعلومات طوال سلسلة عمليات الدفع.
  3. فرض محضر دقيق على إحالات الأموال التي لا تحتوي على معلومات كاملة عن المصدر.
  4. الحرص على حماية المعلومات الالكترونية: عن طريق إعداد برامج الحماية المتخصصة<sup>(3)</sup>.
- هذا، ويشكل تحويل الأموال إلكترونياً الهاجس الأكبر لأجهزة مكافحة غسل الأموال، لأن الفضاء الالكتروني بجميع أنواعها يؤدي دوراً بارزاً في تسهيل عمليات غسل الأموال، وذلك من خلال الشبكة

<sup>(1)</sup> المادة(58) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد.

<sup>(2)</sup> لم تحدد الجهات التي تخضع لهذه الالتزامات، ففي البداية كان الامر مقتصر على المصاريف المالية، ثم توسع نطاقها على المؤسسات المالية غير المصرفية، من الوسطاء في اسواق الاوراق المالية والتأمين من شركات السمسرة في الاوراق المالية ومكاتب صرف العملات وغيرها، إلى أن وصل إلى أن تشمل في بعض المحافل الاعمال ومهن من تجار المعادن والاحجار الكريمة والمحامين وغيرهم. راجع: التوصية (12) من التوصيات الاربعين المتعلقة بانطباق مقتضيات اليقظة اللازمة في التعرف على هوية الزبون وحفظ السجلات، والتوصية رقم EC /97/ 2001، للبرلمان الاوروبي، ومجلس الاتحاد الاوروبي في 4 كانون الأول 2001.

<sup>(3)</sup> المادة (14) الفقرة (3) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد والمادة (6) من الاتفاقية العربية لمكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب.

العنكبوتية (الانترنت) التي باتت تعتبر من أحدث الوسائل لغسل الاموال المشبوهة، وكما أنها أسهل وأيسر وسيلة استعمال للتعامل مع المصارف<sup>(1)</sup>.

إن ما سبق أدى بالاتفاقيات الدولية والاقليمية أن تطلب من الدول الأطراف تنفيذ تدابير مناسبة تهدف لالتزام تلك المؤسسات المعنية بتحويل الأموال إلكترونياً، (التي تتضمن الحيطه والحذر في تلك المعاملات؛ بأن تتعامل تلك المؤسسات مع النظم الالكترونية للتحويل بنفس الدقة والصرامة التي تتعامل بها مع سائر المعاملات المالية<sup>(2)</sup>).

ومن أهم الصعوبات التي تواجه الجهود الدولية في مكافحة غسل الأموال أيضاً: تطور وانتشار التقنية وبشكل سريع. فالقصور في الجهود المتخذة سوف يحد من قدرة سلطات المكافحة على القيام بمهامها في منع انتشار جريمة غسل الاموال وتتبعها<sup>(3)</sup>.

#### خامساً: مراقبة حركة الاموال عبر الحدود

إن نقل الأموال والصكوك عبر الحدود من قبل غاسلي الأموال ما هو إلا لتمويه مصدر الاموال غير المشروعة، ولتعقيد معرفة مصدرها الأصلي. ولأن اقتفاء ومتابعة الاموال إذا تجاوزت الحدود، يكون عملية صعبة وتحتاج إلى تعاون دولي وإقليمي بين الجهات المعنية بمكافحة الفساد؛ لذا تقتضي الاتفاقيات الدولية والاقليمية من الدول الأطراف في تلك الاتفاقيات أن تتخذ تدابير وقائية لمنع إخفاء تلك الاموال، أو لكشفها<sup>(4)</sup>.

ومن تلك التدابير: اشتراط قيام الأفراد والمؤسسات التجارية بالابلاغ عن إحالة المبالغ الضخمة من النقود والصكوك القابلة للتداول عبر الحدود، أو أن تقدم تقارير عن تلك النقود إلى البنك المركزي، أو إلى وزارة المالية، أو مصلحة الجمارك. على أن يتضمن التقرير تفاصيل المعلومات المتعلقة بتلك المبالغ وأسماء

---

(1) راجع: د. خضر دزه، الجرائم المالية في الفضاء الالكتروني، مرجع سابق، 34.

(2) راجع: الدليل التقني لاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص 76.

(3) راجع: د. سعود بن عبد العزيز المريشد، غسل الأموال الالكتروني في القانون السعودي والمقارن، بحث منشور في مجلة الحقوق، تصدرها جامعة الكويت، مجلس النشر العلمي، العدد الثالث، السنة الخامسة والثلاثون. 2011، ص 253.

(4) المادة (7) الفقرة (2) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطن. والمادة (5) من الاتفاقية العربية لمكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب، المادة (14/ب) اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد.

وعناوين المستلم . ومن هذه التدابير كذلك : تنظيم التعامل في الصرف الأجنبي<sup>(1)</sup> خارج البورصة، وذلك بتقديم تقرير بنشاطه في البداية إلى البنك الأهلي أو البنك المركزي (أو وزارة المالية أو مصلحة الجمارك)، أو تحديد هوية العميل بشكل دقيق، مع تسجيل جميع العمليات التي يقوم بها العميل وحفظها لمدة خمس سنوات على الأقل<sup>(2)</sup>.

## الخاتمة

تناولنا في هذا البحث، التدابير الوقائية لمواجهة جرائم الفساد ، حيث حاولنا ان نبحث عن التدابير التي تمنع الفساد، وعلى المستويات المختلفة ، فتطرقنا الى التدابير الموضوعية والتدابير الاجرائية للوقاية من الفساد.

وقد توصلنا الى الاستنتاجات والاقتراحات التالية:

### اولاً: الاستنتاجات:

1. ان معالجة التشريعات الوطنية لجرائم الفساد، كانت قاصرة على الجانب العقابي، اي تحديد الجريمة وعقابها، ولم تتناول الجانب الوقائي من هذه الجريمة، كما فعلت الاتفاقيات الدولية والإقليمية في مواجهة الفساد.
2. أن ظاهرة الفساد منظومة متكاملة ومترابطة ، لها جذورها واسبابها وآثارها، تتفاعل اجزاء ومكونات هذه الظاهرة مع بعضها البعض، سلباً وإيجاباً، ولا يمكن ان نتناول جزء من هذه الظاهرة دون الآخر.

---

(1) المادة (25/ الفقرة (2) من قانون النموذج للأمم المتحدة بشأن غسل الاموال.

(2) المادة (3) من القانون النموذجي للامم المتحدة، اشار اليها د. محمد مصباح القاضي ظاهرة غسل الأموال ودور القانون الجنائي في الحد منها، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000. ص116.

3. ان هذه الظاهرة تتغير من بيئة لآخري ومن مجتمع لآخر، اسباباً وانواعاً وآثاراً، وانتشاراً، مع وجود نقاط مشتركة في جميع المجتمعات ، تتعلق بأسس ومبادئ النظام السياسي والاداري فيها.
4. ظهر لنا من خلال هذا البحث بان معالجة آثار جرائم الفساد دون اسبابها الحقيقية، لا تجدى نفعاً ولا تتحقق الغاية المرجوة من مكافحة جرائم الفساد، وان تشخيص اسباب ومنابع هذه الجرائم هي الخطوة الالهم نحو معالجتها بشكل صحيح وفعال.
5. ظهر من خلال هذا البحث ان نجاح هيئات لمكافحة الفساد، ، يختلف من دولة لآخري وهو مرهون بعدة عوامل اساسية ، وهي الاستقلالية المالية والادارية، ودعم الارادة السياسية لها، امتلاك الموارد البشرية والتقنية الحديثة، الدعم التشريعي المتجدد.
6. هناك عدة عوامل خارجية تاتر سلباً وايجاباً على عملية مواجهة الفساد ،منها ثقافة المجتمع والارادة السياسية والشفافية، والاصلاح الاداري. والوازع الديني والايماي لى الافراد، فكما كانت هذه العوامل فعالة وراسخة في المجتمع ، كانت عملية مكافحة الفساد فعالة ومؤثرة .

### ثانياً: الاقتراحات

1. بما ان ظاهرة الفساد منظومة متكاملة وشاملة، فلا بد أن تكون مواجهة هذه الظاهرة مواجهة شاملة ومتكاملة في جميع النواحي وعلى جميع المستويات والاصعدة، أي اعتماد استراتيجية شاملة وبعيدة المدى، لمواجهة جرائم الفساد، اي ان تعالج الأسباب والأعراض لهذه الظاهرة.
2. نقترح أن تكون مواجهة الفساد لها خصوصيتها الوطنية والجغرافية، أي عدم استيراد خطط واستراتيجيات مجهزة من نماذج الدول الآخري، دون مراعاة بيئته وخصوصيته، لأنه تتغير أسباب وآثار الفساد من بيئة لآخري.
3. ضرورة ان تكون هناك مواجهة وقائية لظاهرة الفساد، وعدم الاكتفاء بالمواجهة العقابية لجرائم الفساد، كما هو نهج الاتفاقيات الدولية والإقليمية المختصة بمكافحة الفساد، في مواجهة هذه الظاهرة.



4. من الضروري مواجهة ظاهرة الفساد من جذورها ومعالجة أسبابها الحقيقية وليس الاكتفاء بمعالجة النتائج والآثار المترتبة من جراء هذه الجرائم، لأن هذه المواجهة تكون ناقصة وتكون معالجة مؤقتة.
5. أهمية وجود الهيئات الخاصة للمواجهة الوقائية وتوعية الافراد بخطورة ظاهرة الفساد، و أن تتمتع هذه الهيئات بالاستقلالية المالية والادارية، وعدم تسييسها واستغلالها، وعدم الاكثار من هيئات وجهات لمكافحة الفساد، حيث يؤدي الى تشتت سياسة مواجهة الفساد بين هذه الجهات المختلفة.

## المراجع

### اولا- الكتب العربية

- 1- خضر دره، الجرائم المالية في القضاء الالكتروني، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، الطبعة الاولى، بيروت، 2013.
- 2- روبرت كلينجارد، السيطرة على الفساد، ترجمة الدكتور علي حسين، دار النشر، عمان، 1994.
- 3- عبدالفتاح الجبالي، نحو مجتمع أكثر شفافية في مصر، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالاهرام، 2007.
- 4- عبدالله عبدالكريم عبدالله، الاطار القانوني لمكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب محلياً ودولياً، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، الطبعة الاولى، ابو ظبي ، 2008

5- لي كوان يو رئيس وزراء سنغافورة الاسبق، قصة سنغافورة 1965-2000، من العالم الثالث الى الاول، من منشورات العبيكان، الطبعة الثالثة.

6- محمد مصباح القاضي ظاهرة غسل الأموال ودور القانون الجنائي في الحد منها، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.

## ثانيا - البحوث والكتب الخاصة

1- الادارة الموجودة لمخاطر "اعرف عميلك" ملحق الدليل الدراسي لامتحان شهادة اختصاصي معتمد في مكافحة غسل الاموال، من مطبوعات جمعية الاختصاصيين المعتمدين في مكافحة غسل الاموال، ACAMS" الطبعة الرابعة،.

2- بدرية عبدالله العوضي، المحاكمة العادلة في دساتير وقوانين السلطة القضائية الخليجية، ورقة مقدمة إلى المنتدى القانوني السنوي الاول، في كلية دار الحكمة في مدينة جدة، المملكة العربية السعودية، 15 مايو 2011، نشر في مجلة القانونية والقضائية القطرية.

3- حرية تداول المعلومات دراسة قانونية مقارنة، الحق في المعرفة، من منشورات مؤسسة حرية الفكر والتفكير والتعبير، الطبعة الاولى، 2011، القاهرة.

4- خالد الكيلاني، استقلال القضاء، ضرورته ومفهومه ومقوماته، ورقة بحثية مقدمة في ورشة العمل التي نظمتها المؤسسة العربية لدعم المجتمع المدني وحقوق الانسان بعنوان (دفاعاً عن استقلالية القضاء) في 6/8/2008، المنشور في موقع الحوار المتمدن العدد 2307.

5- دور القطاع الخاص في مسار التنمية المستدامة وترشيد الحكم في الاقطار العربية لمكافحة الفساد. مجموعة من البحوث والمناقشات في الندوة التي اقامتها المنظمة في ايلول 2011. المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، لبنان، الطبعة الاولى، بيروت، 2013،.

6- سعود بن عبد العزيز المريشد، غسل الأموال الالكتروني في القانون السعودي والمقارن، بحث منشور في مجلة الحقوق، تصدرها جامعة الكويت، مجلس النشر العلمي، العدد الثالث، السنة الخامسة والثلاثون. 2011.

- 7- شفافية المالية العامة: الميثاق والتقييم، صندوق النقد الدولي، إدارة الشؤون المالية العامة، واشنطن، 2015.
- 8- الشفافية في المشتريات والمشتريات الحكومية لضمان المنافسة المتكافئة للأعمال الصغيرة والمتوسطة، سلسلة اوراق سياسات تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، من منشورات مركز المشروعات الدولية الخاصة (cipe) القاهرة 2010،
- 9- الفساد السياسي في العالم العربي، حالة دراسية، من إصدارات الائتلاف من أجل النزاهة والمسألة (أمان) 2014.
- 10- الفساد وتحديات النزاهة في القطاع العام في العراق، دراسة مدعمة بالادلة، من منشورات UNDP, NODC "وهيئة النزاهة العراقية، 2012.
- 11- الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية، برنامج الامم المتحدة الانمائي، ومركز التنمية في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 1998 .
- 12- الفساد، من منشورات منظمة الشفافية الدولية. برلين، 1993.
- 13- للحصول على المعلومات فوائد للقطاع الخاص ،من اصدارات الجمعية اللبنانية لتعزيزالشفافية، (لافساد)، 2014.
- 14- مشاركة المجتمع المدني للأطراف الرسمية، في تطبيق إتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، (امان) فلسطين، نموذج، 2013.
- 15- نماذج ناجحة من تجارب مكافحة الفساد في العالم اعداد وحدة الدراسات والابحاث منتدى الشفافية السعودية.
- 16- واقع النزاهة والفساد في العالم العربي، خلاصة دراسات حالات ثماني بلدان عربية 2009-2010، منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، الطبعة الاولى، 2011. بيروت.

### ثالثاً: - الجرائد والمجلات

- 1- المجلة القانونية والقضائية القطرية
- 2- مجلة الحقوق، جامعة الكويت

- 3- جريدة الوقائع العراقية، العدد 4387، في 16/11/2015 .
- 4- جريدة وقائع كردستان، العدد 211 بتاريخ 31/5/2017 .

### رابعاً- القوانين

- 1- قانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم (47) 2007 الاردني
- 2- قانون حق الحصول على المعلومات في اقليم كردستان العراق، رقم (11) لسنة 2013
- 3- قانون رقم 13 لسنة 2012 بشأن حق الحصول على المعلومات اليمني
- 4- قانون المناقصات والمزايدات المصري رقم 89 لسنة 1998،
- 5- قانون مكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب العراقي المرقم (39) لسنة 2015

### خامساً - الإتفاقيات والمعاهدات الدولية والدلائل والمدونات الدولية

1. إتفاقيات مكافحة الفساد في الشرق الاوسط وشمال افريقيا، دور المجتمع المدني في انجاح الإتفاقيات، منظمة الشفافية الدولية.
2. إتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع ومكافحة الفساد لسنة 2003 .
3. إتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003
4. إتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية.
5. إتفاقية البلدان الامريكية لمكافحة الفساد لسنة 1996.
6. الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة 2010.
7. الإتفاقية العربية لمكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب.
8. إتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد الاوروبي لسنة 1999.
9. إتفاقية القانون المدني بشأن الفساد الاوروبي، لسنة 2009.
10. إتفاقية المجلس الاوروبي الخاصة بغسل العائدات المتأتية من الجريمة والبحث عنها وضبطها ومصادرتها لسنة 2005.
11. إتفاقية المجلس الاوروبي في شأن غسل الاموال لسنة 1990.
12. إتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الاجانب في المعاملات التجارية الدولية لسنة 1997.

13. الأدلة التشريعية لتنفيذ اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة جريمة المنظمة غير الوطنية والبروتوكولات الملحق بها، مكتب الامم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، شعبة شؤون المعاهدات، نيويورك، 2004، منشورات الامم المتحدة.
14. باسير العموري. تقييم الالتزام بالتدابير الوقائية في اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، فلسطين 2010، منظمة الشفافية الدولية، والائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، أمان، فلسطين، 2010،
15. بيان بكين لمبادئ استقلالية السلطة القضائية، المؤتمر السادس لكبار قضاة المحاكم العليا 1997. الدستور الاوروبي عن القانون للقضاة مجلس اوربا 1998
16. التقرير الثاني للجنة الشفافية والنزاهة لوزارة الدولة للتنمية الادارية في مصر بعنوان "اولويات العمل وآلياته"، اغسطس 2008
17. التقرير الثالث للجنة الشفافية والنزاهة بعنوان "تعزيز جهود الشفافية والنزاهة" 2010، جمهورية مصر العربية.
18. التوصية رقم (94) للمجلس الاوروبي، المبدأ الأول (د).
19. التوصية رقم/ 97EC / 2001، للبرلمان الاوروبي، ومجلس الاتحاد الاوروبي في 4 كانون الأول 2001.
20. دليل البرلمان العربي لضبط الفساد من منشورات منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، سنة النشر ، 2005.
21. الدليل التشريعي لاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة.
22. الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد – مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، شعبة شؤون المعاهدات، منشورات الأمم المتحدة، نيويورك 2006.
23. الدليل التقني لاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، مكتب الامم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، فينا، من مطبوعات الامم المتحدة، تموز/ 2013.
24. دليل المحاكمات العادلة، منظمة العفو الدولية، الطبعة العربية الثانية، 2014، المملكة المتحدة.
25. القانون النموذجي للأمم المتحدة لسنة 1995.
26. المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن دور أعضاء النيابة العامة اعتمدها مؤتمر الامم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، هافانا، كوبا من 27 ابالى 7 أيلول 1990.

27. المبادئ الدولية المتعلقة باستقلال ومسؤولية القضاة، والمحامين وممثلي النيابة العامة، دليل الممارسين رقم 1/ من منشورات اللجنة الدولية للحقوقيين، الطبعة الاولى، جنيف، 2007،
28. مبادئ بانغالور بشأن السلوك القضائي اعتمدت المجموعة القضائية لصيغتها المنفتحة في اجتماع رؤساء المحاكم التي عقدت بقصر السلام في لاهاي 25/25-2002 هولندا.
29. المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين الواردة في مرفق قرار الجمعية العامة للامم المتحدة 59/51 المؤرخ 12 كانون الأول 1996. المتاح على الموقع الالكتروني الرسمي لمنظمة الامم المتحدة [http://www.un.org./arabic/documents/instruments/docs\\_subj\\_ar.asp?subj=20](http://www.un.org./arabic/documents/instruments/docs_subj_ar.asp?subj=20)
30. هيئات مكافحة الفساد، مهامه الوقائية، ناتاشا سركريس في دورة تدريبية بشأن (آليات الوقاية من الفساد وأبرز المهارات اللازمة لتفعيلها في سياق الاستراتيجية الاردنية لمكافحة الفساد، التي اقامتها المشروع الاقليمي لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية، عمان، الاردن، 10 حزيران، 2014، برنامج الامم المتحدة الانمائي

### سادساً- المراجع باللغة الانجليزية

1. **European Commission.** Denmark. To the EU Anti- corruption Report. Brussels 3.2. 2014. Annex 4.
2. **European commission. Finland-** to the EU- corruption Report. Brussels. 3/2/2014, Annex 26.
3. **Heather Marquette**, Corruption, Politics and Development, the role of the world bank printed by Antony Rowe Ltd. First Published London 2003.
4. **J. Edgardo campos, sanjay Pradhan**, The many Faces of corruption, tracking vulnerabilities at the sector level. The world Bank, Washington. D.C. 2007.
5. **Rob Mccusker** Review of anti- corruption strategies, Technical and Background Paper. No. 23, Australian Institute of Criminology. 2006.
6. **The EU –Anti –Corruption Report 2013.**
7. **The World Bank** ,The Role of the World Bank, in Helping Countries Combat Corruption, Poverty Reduction and Economic Management. 1997,
8. **United Nations** office Drugs and Crime-commentary on the Bangalore on principles of Judicial conduct. 2007.

## سابعاً-المواقع الالكترونية

1. [www.ad.gov.eg/etenders.gov.eg](http://www.ad.gov.eg/etenders.gov.eg)
2. [www.uncitral.org](http://www.uncitral.org)
3. [www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/](http://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/)
4. <http://go.worldbank.org/9p6ws4p5E1>
5. [www.IMF.org](http://www.IMF.org).
6. [www.judicialintegritygroup.org](http://www.judicialintegritygroup.org)
7. <http://www.un.org/arabic/documents/>
8. [www.filies.acams.org.pdfs/Arabic-study-guide-supplement](http://www.filies.acams.org.pdfs/Arabic-study-guide-supplement).
9. [www.nazaha.iq](http://www.nazaha.iq)
10. [www.aman-palestaine.org](http://www.aman-palestaine.org)
11. [www.transparencyforum.net](http://www.transparencyforum.net)
12. [www.judicialintegritygroup.org](http://www.judicialintegritygroup.org)

## المحتويات

1.....	مقدمة
3.....	<b>المطلب الأول: التدابير الوقائية الموضوعية</b>
3.....	<b>الفرع الأول: وضع استراتيجية مواجهة الفساد</b>
5.....	اولاً: نموذج البنك الدولي لوضع استراتيجية مكافحة الفساد
6.....	ثانياً: توصيات كوالالمبور لوضع الاستراتيجية
7.....	ثالثاً: مراحل وضع الاستراتيجية
8.....	<b>الفرع الثاني: التدابير المتعلقة بالقطاع العام</b>
8.....	اولاً: التدابير المتعلقة بالتوظيف
9.....	ثانياً: الشفافية في تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية
11.....	ثالثاً: مدونات قواعد سلوك الموظفين <a href="#">code of conduct</a>
16.....	<b>الفرع الثالث: التدابير الوقائية المتعلقة بالقطاع الخاص والمجتمع المدني</b>
16.....	أولاً: التدابير الوقائية في القطاع الخاص
18.....	ثانياً: التدابير الوقائية للمجتمع المدني
24.....	<b>المطلب الثاني: التدابير الوقائية الاجرائية</b>
24.....	<b>الفرع الاول: هيئات مكافحة الفساد الوقائية</b>
24.....	اولاً: مهام هيئات مكافحة الفساد
25.....	ثانياً: معايير فعالية هيئات مكافحة الفساد
25.....	<b>الفرع الثاني: الدور الوقائي للقضاء والنيابة العامة</b>
27.....	اولاً: المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية لعام 1985 للامم المتحدة



28.....	ثانياً: مبادئ بانغالور (Bangalore) بشأن سلوك الجهاز القضائي لسنة 2006
29.....	ثالثاً: قواعد سلوك اعضاء السلطة القضائية.....
31.....	رابعاً: المبادئ التوجيهية للامم المتحدة بشأن دور اعضاء النيابة العامة.....
34.....	<b>الفرع الثالث: التدابير الوقائية لمنع غسل الاموال</b>
35.....	اولاً: الرقابة والاشراف.....
36.....	ثانياً: التعاون الداخلي والدولي.....
36.....	ثالثاً: وحدة التحريات المالية.....
36.....	رابعاً: التدابير المتعلقة بالمؤسسات المالية والجهات الأخرى المعنية بتحويل الأموال.....
37.....	خامساً: مراقبة حركة الاموال عبر الحدود.....
39.....	الخاتمة.....
41.....	المراجع.....
47.....	المحتويات.....