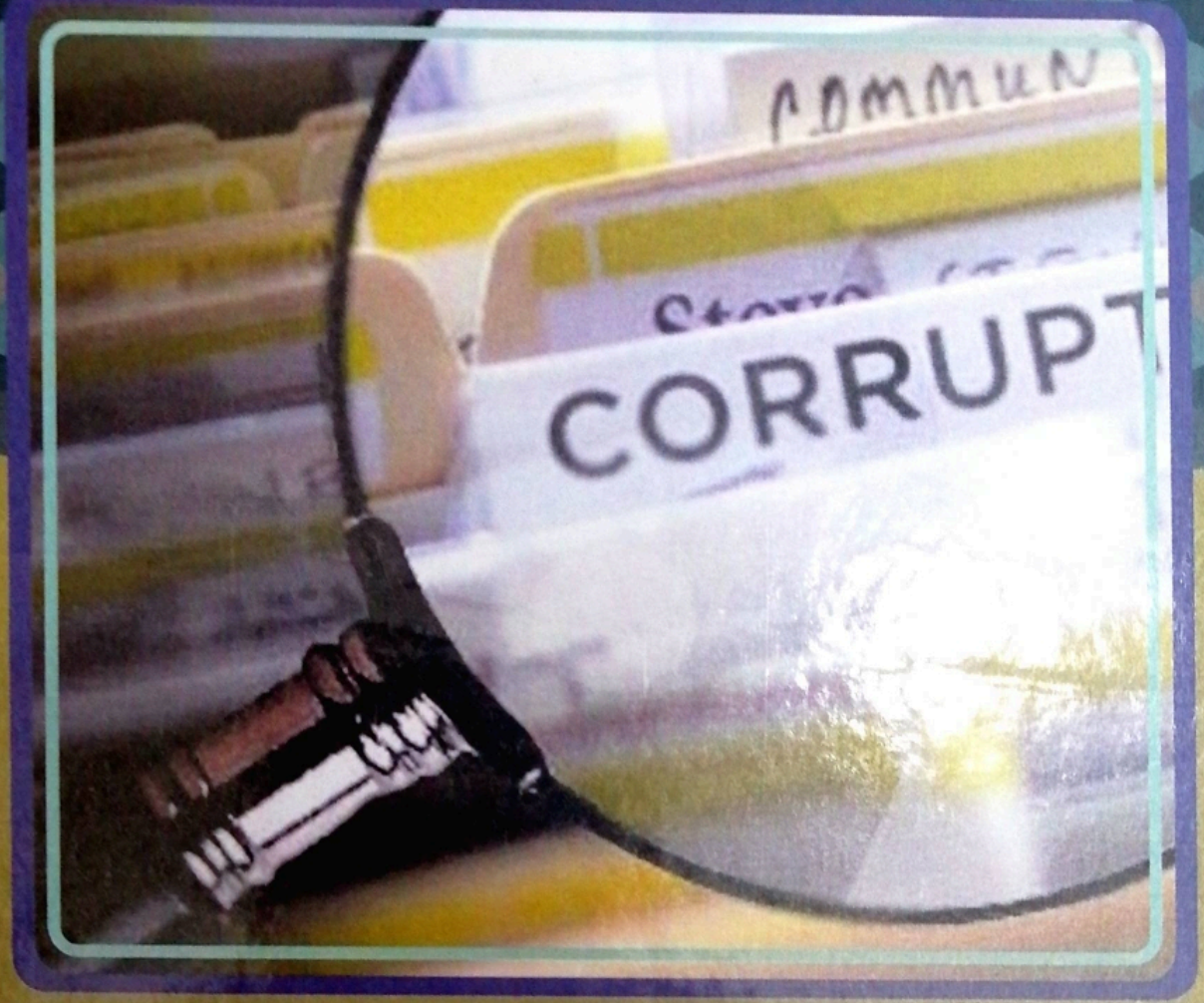
آليات المجتمع الدولي في مكافحة الفساد

دراسة في آليات تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



الدكتور وسام نعمت إبراهيم السعدي
أستاذ القانون الدولي العام والمنظمات الدولية المساعد
كلية الحقوق / جامعة الموصل٢٠١٩

المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية
للنشر والتوزيع
ثقافة بلا حدود

Scanned by TapScanner

المجتمع الدولي ودوره في مكافحة الفساد

دراسة في آليات تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

الدُّكتُور

وسام نعمت إبراهيم السعدي

أستاذ القانون الدولي العام والمنظمات الدولية المساعد

كلية الحقوق / جامعة الموصل

الطَّبعَةُ الأولَى

1441هـ-2020م

المركز العربي

للنشر والتوزيع

القاهرة - الجيزة

Scanned by TapScanner

﴿وَابْتَغِ فِيمَا آتَاكَ اللَّهُ الدَّارَ الآخِرَةَ وَلا تَنسَ نَصِيبَكَ مِنَ الدُّنْيَا وَأَحْسِنْ كَمَا أَحْسَنَ اللَّهُ إِلَيْكَ وَلا تَبْغِ الْفَسَادَ فِي الأَرْضِ إِنَّ اللَّهَ لا يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ﴾

صدق الله العظيم

Scanned by TapScanner

الإهداء

إلى من نكسب رضا الله برضاهما..

إلى من أدعو ربي أن يرحمهما كما رباني صغيرا..

إلى من حمل أعباء السنين دون كلل أو ملل..

إلى والدي رعاه الله وأطال في عمره...

وإلى روح والدتي رحمها الله..

إلى أخواي و أختي ... حباً وتقديراً واحتراماً.

وإلى زوجتي الغالية.....رمز الحب والمودة

وإلى أولادي...يوسف وسما واحمد...

• • • • • • • • • • •

إليكم جميعاً اهدي هذا الجهد العلمي المتواضع

Scanned by TapScanner

المقدمة

لقد مرت تجارب الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بتحديات مختلفة وبمشكلات وأزمات متباينة، وكانت من بين أكثر المشكلات خطورة في الواقع الدولي المعاصر تفشي ظاهرة الفساد، وتزايد مخاطره على شتى ميادين الحياة الإنسانية إلى الحد الذي لم يعد بإمكان الدول التي تبحث عن وسائل فاعلة ومؤثرة للارتقاء بالواقع الإنساني والاجتماعي والاقتصادي في مجتمعاتها، دون أن تنجح في التخلص من آفة الفساد ومخاطره وتبعاته، وغدت جهود الأمم المتحدة تتزايد بشكل كبير من اجل صياغة وثائق دولية ملزمة تتصدى لتحديات الفساد وتعالج أثاره ومخاطره في إطار قانوني مناسب يلبي تطلعات الدول الراغبة في إنهاء معالم الخطر المتزايد جراء تفشي هذه الظاهرة، حتى بدت الدول تتحدث بشكل واضح عن الربط المنطقي بين الفساد وانتهاك حقوق الإنسان وبين الفساد وانهيار المؤسسات القانونية، وبينه وبين ظهور أنظمة دكتاتورية ودول لا تحترم ابسط معطيات الدولة القانونية.

وبالعودة إلى الصك الدولي الأبرز في مجال مساعي الأمم المتحدة لإيجاد تنظيم قانوني دولي مناسب يحد من مخاطر الفساد ونعني به هنا اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي أقرت في أعقاب عدد من الاتفاقيات الدولية المماثلة التي تم اعتمادها تحت رعاية مختلف المنظمات الدولية، فكانت هناك وثائق دولية

Scanned by TapScanner

أخرى مهمة تبنتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ومجلس أوروبا، ومنظمة الدول الأمريكية، والاتحاد الأوروبي.ورغم ذلك فأن هذه الاتفاقية هي أول صك عالمي حقيقي لمكافحة الفساد وهي وثيقة شاملة في إطار معالجة أسبابه.وهي فريدة من نوعها ليس فقط في تغطيتها لجميع أنحاء العالم، بل أيضا في اتساعها وتفاصيل أحكامها التي تعتبر ذات أهمية خاصة بالنسبة للبلدان التي لا تغطيها الاتفاقيات الإقليمية.

هذه الاتفاقية التي تم فتح باب التوقيع عليها في كانون الأول / 2003، ودخلت حيز التنفيذ في كانون الأول / من عام 2005، تضم حاليا أكثر من 145 دولة.إلا أن التنفيذ الفعال والمتماسك لها يعتمد إلى حد كبير على التزام عدد كبير من الجهات الفاعلة في الدول الأطراف فيها بإتباع الآليات التي رسمتها تلك الاتفاقية.وقد أوجدت هذه الاتفاقية - من خلال المحطات الأساسية التي مرت عليها نصوصها في موضوع مكافحة الفساد والحد من مخاطره - آلية للتنفيذ الفاعل لأحكامها في إطار النظم القانونية الوطنية وألزمت الدول بعبارات واضحة وصريحة بإتباع الإجراءات المناسبة للقضاء على هذه الظاهرة، إلا أنها اوجد في الوقت ذاته آليات للتعاون الدولي يتم من خلالها توحيد الجهود الدولية للدول الأطراف فيها من اجل ضمان التطبيق السليم والفعال لها، من هنا جاءت المواد التي تضمنها الفصل الرابع من الاتفاقية وبالتحديد المواد من 43 - 49 مكرسة لتعزيز التعاون الدولي.واخذ هذا الفصل يؤكد على انه يتعين على الدول الأطراف، حيثما كان ذلك مناسبا ومتسقا مع نظامها القانوني الداخلي مساعدة بعضها البعض في التحقيقات والإجراءات الخاصة بالمسائل المدنية والإدارية ذات الصلة بالفساد.وإن الأطراف ملزمة بتقديم أشكال محددة من المساعدة القانونية المتبادلة في مجال جمع ونقل الأدلة لاستخدامها في المحكمة، وتسليم المجرمين ونقل الأشخاص المحكوم عليهم.كما يطلب أيضا من الدول الأطراف اتخاذ تدابير من شأنها أن تدعم حجز ومصادرة العائدات المتأتية من الفساد.

Scanned by TapScanner

- **أهمية الدراسة:**

تأتي أهمية هذه الدراسة في أنها تناقش معالم تطبيق أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من خلال آليات تتعدى الجهود الوطنية وتمتد إلى آليات عابرة للحدود يمكن أن تتخذ شكل تعاون ثنائي أو متعدد الأطراف وقد يصل هذا التعاون إلى حد يوصف بأنه جماعي، وما هذا التصور إلا لأنه يعبر عن رغبة في إيجاد وسائل فاعلة تضمن التطبيق السليم والمناسب لأحكام هذه الاتفاقية.

- **أهداف الدراسة:**

تهدف هذا الدراسة إلى تشخيص جوانب القوة والضعف في تطبيق الآليات المرسومة في مجال كفالة التعاون الدولي، وتقييم مدى انسجام اطر التعاون الدولي مع الحاجة الفعلية والحقيقية لدى الدول إلى مظاهر أكثر تأثيراً وأكثر نجاحاً في الحد من مخاطر الفساد والتقليل من مخاطره.

- **نطاق الدراسة:**

سنبحث في آليات التعاون الدولي في حدود أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وبالتحديد في إطار أحكام الفصل الرابع من هذه الاتفاقية، كما أننا سنعرج إلى بعض الآليات المتصلة بهذا الموضوع والمرتبطة به ارتباطاً وثيقاً غير قابل للانفصال وكلما اقتضى الأمر ذلك.

- **إشكالية الدراسة:**

تحاول هذه الدراسة إيجاد حلول مناسبة لعدد من الإشكاليات الأساسية ولعلى من بين أهما ما يأتي:

1 - إشكالية إيجاد آلية توفيقية تلبي تحقيق التوازن ما بين مقتضيات السيادة الوطنية ومخاطر التدخل الدولي والرغبة في تحجيم مخاطر الفساد والحد من مخاطره.

Scanned by TapScanner

2 - إشكالية مراقبة تنفيذ الدول لالتزاماتها الدولية وإيجاد وسائل للمتابعة والتواصل ما بين الدول تكفل النجاح في الوصول إلى تحقيق الأهداف المرجوة.

3 - إشكالية إعطاء ادوار إضافية للأمم المتحدة في مجالات غير تقليدية تتداخل فيها المهام لهذه المنظمة من مهام وقائية إلى مهام حمائية وأخرى تعزيزية وثمة مهام رقابية جميعها تمارس في مجال مكافحة الفساد وتحت مظلة هذه الاتفاقية وفي الأطر القانونية التي رسمتها.

- **فرضية الدراسة:**

تنطلق هذه الدراسة من فرضية مفادها بان الأمم المتحدة التي نجحت في بناء أنماط مختلفة من التعاون الدولي في مجال حماية حقوق الإنسان وفي التصدي لقضايا البيئة والتنمية وإصلاح النظم المؤسساتية للدول، قادرة في الوقت لحاضر على أن تتزعم الجهود الدولية في مجال تنسيق التعاون الدولي في مكافحة الفساد.

- **منهج الدراسة:**

سنعتمد المنهج العلمي القانوني التحليلي القائم على تحليل نصوص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، كما أننا سنعتمد المنهج الاستقرائي من خلال استقراء تجارب الأمم المتحدة المختلفة والمتعددة في مجال التعامل مع الجوانب الخاصة بموضوع الدراسة بالإضافة إلى استقراء بعض التجارب الدولية ذات الصلة بهذا المجال.

Scanned by TapScanner

- **هيكلية الكتاب:**

سنعتمد لأغراض الإحاطة بموضع الدراسة ومشكلاتها هيكلية قائمة على تقسيم الكتاب إلى بابين وكما يأتي:

- **الباب الأول: الإطار القانوني لتحليل ظاهرة الفساد ودور الاتفاقيات الدولية في توصيفها**
- **الفصل الأول:** تحليل الأبعاد القانونية لظاهرة الفساد في منظور النظام القانوني الوطني والدولي
- **الفصل الثاني:** الإطار التشريعي لمعاهدة الأمم المتحدة في مجال تجريم مظاهر الفساد
- **الفصل الثالث:** آليات التعاون الدولي في مجال إنفاذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
- **الباب الثاني: دور المنظمات الدولية في مكافحة الفساد**
- **الفصل الأول:** جهود صندوق النقد الدولي في مكافحة الفساد
- **الفصل الثاني:** البنك الدولي للإنشاء والتعمير ودوره في مكافحة الفساد

Scanned by TapScanner

الباب الأول

الإطار القانوني لتحليل ظاهرة الفساد ودور الاتفاقيات الدولية في توصيفها

- **الفصل الأول:** تحليل الأبعاد القانونية لظاهرة الفساد في منظور النظام القانوني الوطني و الدولي.
- **الفصل الثاني:** الإطار التشريعي لمعاهدة الأمم المتحدة في مجال تجريم مظاهر الفساد.
- **الفصل الثالث:** آليات التعاون الدولي في مجال إنفاذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

Scanned by TapScanner

الفصل الأول

تحليل الأبعاد القانونية لظاهرة الفساد في منظور النظام القانوني الوطني والدولي

تمثل ظاهرة الفساد احد ابرز المعضلات التي حضت باهتمام دولي كبير في السنوات الأخيرة وأخذت العديد من المؤسسات العالمية والمراكز البحثية تعطي المزيد من الاهتمام من اجل تحليلها والكشف عن أسبابها وتحديد العوامل المؤثرة فيها، وتعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد نموذج متميز لمجهود دولي عالمي بذل من اجل تسليط الضوء بشكل كافي على هذه الظاهرة، هذا الاهتمام المتزايد بدراسة المشكلات المتصلة بظاهرة الفساد يكشف عن إن المجتمع الدولي بحاجة إلى تطوير آلياته وأدواته في تحليل هذه الظاهرة وتحديد الحلول الناجعة لها، وعليه سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين وكما ياتي:

- **المبحث الأول:** التعريف بظاهرة الفساد
- **المبحث الثاني:** مفهوم الفساد في منظور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

Scanned by TapScanner

المبحث الأول

التعريف بظاهرة الفساد

سنناقش في إطار هذا المبحث الجوانب المتصلة بمفهوم الفساد من خلال تحديد مدلوله اللغوي والاصطلاحي، ثم نعرج على مناقشة ابرز الآثار الناشئة عن تفشي ظاهرة الفساد، ومن ثم نحدد ابرز السبل المعتمدة على المستوى الوطني لمعالجة هذه الظاهرة وكما يأتي:

- **المطلب الأول:** مفهوم الفساد وأسبابه والعوامل المؤثرة فيه
- **المطلب الثاني:** الآثار الناشئة على تفشي ظاهرة الفساد
- **المطلب الثالث:** سبل مكافحة الفساد على المستوى الوطني

المطلب الأول

مفهوم الفساد وأسبابه والعوامل المؤثرة فيه

لا يمكننا أن نحيط بكل المسائل المرتبطة بموقف الأمم المتحدة من ظاهرة الفساد - من خلال تحليل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 - من دون أن نستعرض المفهوم القانوني للفساد وكيف تم التعامل مع هذه الظاهرة في مجال التعريفات الفقهية والتعريفات التي تبتها مؤسسات ومنظمات دولية متخصصة، وبعدها نستطيع الحكم على مدى نجاح اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في توصيف هذه الظاهرة وتحديد مفهومها وتحليلها، ولما تقدم سنحاول في

Scanned by TapScanner

هذا المطلب أن نتطرق لموضوعين أساسيين، الأول يتناول مفهوم الفساد في منظور علم القانون، والثاني يعالج المنظور الخاص لاتفاقية الأمم المتحدة لهذه الظاهرة على مستوى المفاهيم والمضامين والعناصر وكما يأتي:

- **الفرع الأول:** مفهوم الفساد
- **الفرع الثاني:** أسباب الفساد والعوامل المؤثرة فيه وأنواعه

الفرع الأول

مفهوم الفساد

لقد تباينت المدارس الفكرية التي تصدت لتحديد مدلول الفساد واختطت كل مدرسة لنفسها بمنهج خاص بها، فقد ركز البعض منها على التعامل مع الفساد باعتباره مشكلة ذات بعد اجتماعي أو أنساني أو أخلاقي، ومنها من تعامل مع الظاهرة بوصفها مشكلة اقتصادية، وانقسمت الجهود البحثية المتصلة بهذا الموضوع ما بين علوم مختلفة، ارتبط بعضها بعلم الاقتصاد والبعض الأخر بعلم الاجتماع، وثمة جانب أخر لدراسة هذه الظاهرة في إطار علم الإدارة، وكان لعلم القانون الحضور الأبرز في هذه المجالات من خلال التعامل مع كل الإشكاليات الناجمة عن الفساد، ومن خلال التدخل التشريعي لإيجاد الحلول المناسبة لها وسن القوانين التي تحتاج إليها الحكومات لأداء واجباتها في مجال التصدي لظاهرة الفساد والحد من أثارها والتقليل من مخاطرها.

Scanned by TapScanner

وانتقل التعامل القانوني مع مصطلح الفساد من إطار القانون الوطني إلى إطار دولي، تم ذلك من خلال تنسيق التعاون الدولي بين الدول في هذا المجال، والذي عبر عن تضامن دولي في التصدي لمخاطر هذه الظاهرة، والذي عبرت عنه الاتفاقيات الدولية الإقليمية والعالمية والجهود الكبيرة التي بذلتها المنظمات الدولية في مجال توصيف هذه الظاهرة وتحديد مدلولاتها وتعيين مظاهرها.

وسنبحث في إطار هذا الفرع مفهوم الفساد في الاصطلاح اللغوي والقانوني في مقصدين وكما يأتي:

- **المقصد الأول:** الفساد في الاصطلاح اللغوي
- **المقصد الثاني:** الفساد في الاصطلاح القانوني

المقصد الأول

الفساد في الاصطلاح اللغوي

وقبل أن نستعرض المدلول القانوني لمفردة "الفساد"، يكون من المناسب أن نعرج بشيء من الإيجاز إلى الجذر اللغوي لهذه المفردة، فالفساد في الاصطلاح اللغوي مفردة مشتقة من (فسد)، وهي ضد صلح، والفساد ضد البطلان، وهو نقيض الصلاح، فيقال فسد الشيء أو بطل أو اضمحل، ويأتي هذا المصطلح بمعاني عدة وبحسب مواقعه، فهو القحط و الجدب[1] كما في قوله تعالى: ﴿ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ﴾[2]، ويأتي بمعنى العصيان وعدم الطاعة

(1) محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب، الجزء الثالث، دار صادر، بيروت، ط 11، 2008، ص 335.

(2) سورة الروم / الآية 41.

Scanned by TapScanner

وعدم الامتثال لأمر الله تعالى كما في قوله تعالى: ﴿إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا﴾[1]، والمفسدة خلاف للمصلحة والاستفساد خلاف الاستصلاح[2].

وفي نفس المعنى الفساد نقيض الصلاح، وَفسد و فَسد: فَساداً وفُسوداً ضد أصلح وكذلك فَسد وأفسد: ضد أصلحه، و فاسد القوم: أساء إليهم فَفسدوا عليه.والفساد اصطلاحاً هو اللهو واللعب، واخذ المال ظلماً[3]، والمفسدة جمعها مَفاسد: هي مصدر الفساد أو.سببه وهي خلاف المصلحة.و الإستفساد خلاف الاستصلاح.[4]، عليه الفساد في الاصطلاح اللغوي يعني التلف والعطب والبطلان، وهو من (فسد) ضد صلح، يقال فسد الشيء أي أنه لم يعد صالحاً إذا فسد من نفسه، وغالباً ما يأتي فساد الشيء من ذاته.

المقصد الثاني

الفساد في الاصطلاح القانوني

أن مصطلح " الفساد " اقتحم أخيرا المجال القانوني لتتداول مفرداته ومترادفاته ومصطلحاته في النصوص القانونية الوطنية الجزائية منها والمدنية وكذلك في الاتفاقيات الدولية والإقليمية.

(1) سورة المائدة / الآية 33.

(2) مجد الدين بن يعقوب الفيروز أبادي، القاموس المحيط، الجزء الأول، دار الجيل، المؤسسة العربية للطباعة، بيروت، 1990، ص 335.

(3) لويس معلوف، المنجد في اللغة، دار المشرق، بيروت، 1996، ص583.

(4) محمد بن مكرم بن منظور، مرجع سابق، ص335.

Scanned by TapScanner

وفي إطار علم القانون فقد تباينت التعريفات القانونية وتنوعت واختلفت بحسب طبيعة التعامل مع هذه الظاهرة وبحسب زوايا النظر التي يتم إلقائها عليها، فقد عرف البعض الفساد بأنه: (جريمة ضد المجتمع ومصلحته وانه مخالف لثقة المجتمع وانه يؤدي إلى عدم التساوي بين المواطنين والى إهدار الأموال العامة).[1]

والفساد عند البعض الأخر هو: (الخروج على القانون والنظام وعدم الالتزام بهما أو استغلال غيابهما من اجل تحقيق مصالح اقتصادية أو اجتماعية للفرد أو لجماعة معينة بسلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام تطلعاً لتحقيق مكاسب خاصة مادية أو معنوية).[2]

كما عُرفَ الفساد بأنه: (إضعاف أو إفساد للاستقامة والفضيلة أو المبادئ الخلقية، والحث على العمل الخاطئ بواسطة الرشوة أو الوسائل غير القانونية الأخرى).[3]

ويعرف البعض الفساد بعبارات بسيطة ومحددة وكما يأتي: (هو استغلال أو إساءة استغلال الوظيفة العامة من اجل مصلحة شخصية).[4]

---

(1) فارس رشيد فهد، الفساد والفساد الإداري في العراق ودور القوانين العراقية في محاربته ودور ديوان الرقابة المالية في معالجته، مجلة القانون المقارن، العدد 49، 2007، تصدر عن جمعية القانون المقارن العراقية، بغداد، 2007، ص 67.

(2) د.ياسين كريم محمد، أهمية التحقيق الإداري ومدى ضرورته في التصدي لصور الفساد، مجلة القانون المقارن، العدد 59، 2009، تصدر عن جمعية القانون الدولي المقارن، بغداد، ص 156.

(3) Webster's New Collegiate Dictionary, USA: G.& C.Merrian Company, 1975, p256.

(4) W.Paatii Ofosu - Amaah, Raj Soopramanien and Kishor Uperty, combating Corruption: A comparative Review of Social legal Aspects of stat practices and major international initiatives, Washington.DC, World Bank, 1999.p2.

Scanned by TapScanner

أما "منظمة الشفافية الدولية" فإنها تعرف الفساد بأنه: (كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو لجماعته).[1]، ومن الواضح فان المنظمة الدولية هنا تحاول ان تبرز مجموعة من المحددات الأساسية التي يمكن من خلالها توصيف ظاهرة الفساد، وتحاول المنظمة أن تبرز الجزء الخاص بسوء استخدام المنصب والوظيفة العامة كمؤشر أساسي يتم من خلالها الوصول إلى عناصر أخرى مكملة وإضافية تتمثل بنية تحقيق المنفعة الذاتية وهي بطبيعة الحال نية آثمة من الناحية القانونية لأنها تنطوي على مجالات تربح وإثراء خارج إطار القانون، فيكون بذلك الأمر مرتبط بسلوك إجرامي وهو ما يتشكل به الركن المادي للجريمة وقصد إجرامي تجسده النية الإجرامية واتجاه الإرادة نحو ارتكاب الفعل المجرم وإرادة النتيجة الإجرامية بما يجعل هذه الجريمة من الجرائم العمدية.

ثم تقدم منظمة الشفافية تعريف أخر أكثر تفصيلاً من التعريف الأول بقولها إن الفساد هو: (السلوك الذي يمارسه المسؤولين في القطاع الحكومي، سواءً أكانوا سياسيين أو موظفين مدنيين بهدف إثراء أنفسهم أو أقرانهم بصورة غير قانونية ومن خلال إساءة استخدام السلطة المخولة لهم).[2]

وجاء في موسوعة العلوم الاجتماعية تعريف الفساد بأنه: (هو استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح أو منافع خاصة ويشتمل ذلك بوضوح على جميع أنواع رشاوى المسؤولين المحليين أو الوطنيين أو السياسيين ولكنه يستبعد الرشاوى التي تحدث في ما بينهم في القطاع الخاص).

---

(1) يسران محمد سامي شاميّة، دور مهنة المراجعة في مكافحة الفساد، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، 2008، ص17.

(2) د.عبد العال الديربي، ود.محمد صادق إسماعيل، جرائم الفساد بين آليات المكافحة الوطنية والدولية، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2012، ص 12.

Scanned by TapScanner

وتحاول بعض التشريعات الوطنية أن تحدد مظاهر الفساد وأنواعه والانحرافات الإدارية والوظيفية والتنظيمية والمخالفات التي تصدر من الموظفين ومن سواهم، ثم أن التشريعات في الوقت نفسه قد نصت على ابرز الواجبات الوظيفية وأكدت على إن أي إخلال بها يشكل جريمة تأديبية يعاقب عليها القانون لأنها تتنافى مع المركز التنظيمي للموظف.[1]

وقد قدم صندوق النقد الدولي (imf) مفهومه الخاص لمصطلح الفساد، حيث ذهب إلى تعريف هذه الظاهرة بأنها: (علاقة الأيدي الطويلة المتعمدة التي تهدف لاستنتاج الفوائد من هذا السلوك لشخص واحد أو لمجموعة ذات علاقة بالآخرين) [2].

وفقاً للبنك الدولي، من الممكن بوجه عام وصف الفساد على أنه إساءة استخدام السلطة العامة لأجل الفائدة الشخصية.تشمل أنواع الفساد، الفساد الواسع النطاق الذي ينتشر على أعلى مستويات الحكومات القومية، والفساد البسيط، أي تبادل مبالغ صغيرة جداً من المال أو منح أفضليات محدودة من

---

(1) ينظر: د.غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14لسنة 1991 المعدل، المطبوعات الوطنية، بغداد، 2006، ص19.

(2) د.عماد صلاح، الفساد والإصلاح، منشورات اتحاد الكتاب العرب، ط1، دمشق، 2003، ص32.

وحدد صندوق النقد الدولي ابرز المظاهر التي يتخذها الفساد وبحسب طبيعة الوظائف التي يضطلع بها لصندوق بما يأتي:

1 - الممارسة المرتبطة بتحويل الأموال العامة إلى غير المجالات المحددة لها.

2 - تورط الموظفين الرسميين في عمليات تحايل جمركية أو ضريبية.

3 - إساءة استخدام احتياطي العملات الصعبة من قبل الموظفين العموميين.

4 - استغلال السلطة من قبل المشرفين على المصارف.

5 - الممارسات الفاسدة في مجال تنظيم الاستثمار الأجنبي المباشر.

ينظر: د.محمد الأمين البشري، الفساد والجريمة المنظمة، مركز الدراسات والبحوث، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2007، ص146 - 147.

Scanned by TapScanner

جانب أصحاب المراكز الثانوية.فبصرف النظر عن نطاق الفساد، فأن جميع هذه الممارسات تقوّض تطور المجتمع المدني وتزيد من تفاقم الفقر، على الأخص عندما يُسيء المسؤولون إدارة أو استخدام الموارد العامة التي كانت سوف تُستخدم لتمويل طموحات الناس لحياة أفضل.[1]

وأياً كان الأمر بالنسبة لتعريف الفساد[2] نجد أن الكثير من التشريعات الوطنية الخاصة بمعالجة هذه الظاهرة قد تبنت التعريفات التي أوردتها عدد من الوثائق الدولية العالمية والإقليمية وبشكل يجعلها تحاول معالجة الجوانب المتصلة بهذا الموضوع وفق رؤية ونهج يرتقي إلى مستوى الجهود الدولية المبذولة في هذا المجال.[3]

فقد عرفه القانون اليمني في قانون رقم 39 لسنة 2006 الذي بموجبه تم إنشاء الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد بأنه (إستغلال الوظيفة العامة للحصول على مصالح خاصة سواء كان ذلك بمخالفة القانون أو استغلاله أو باستغلال الصلاحيات الممنوحة) [4].

---

(1) ينظر: دراسة حول دور البنك الدولي في مكافحة الفساد منشورة على الشبكة الدولية للمعلومات على الرابط الآتي:
http: \ \ www.usinfo.state.gov
تاريخ الزيارة: 9 / 8 / 2014.

(2) للمزيد حول تعريف الفساد الإداري والمالي: ينظر: د.يوسف خليفة، الفساد الإداري والمالي، مجلة العلوم الاجتماعية، المجلد الثالث، العدد الثاني، 2002.
وتجدر الإشارة إلى أن الفساد في الاصطلاح الشرعي هو: (خروج الشيء عن الاعتدال قليلاً كان الخروج عنه أم كثيراً، ويستعمل في النفس والبدن والأشياء الخارجة عن الاستقامة).والفساد يعني من وجهة نظر التشريع الإسلامي: (عدم الالتزام بالضوابط الشرعية في الإسلام لكل من أسندت له مسؤولية إدارية).
د.محمد صالح عطية الحمداني، الفساد الإداري - ماهيته وعلاجه في الفكر الإسلامي، مركز البحوث والدراسات الإسلامية، الموسوعة التاسعة، ط1، ديوان الوقف السني، بغداد، 2007، ص 16.

(3) ينظر: د.صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، 1994، ص44.

(4) ينظر: نص قانون إنشاء الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد اليمنية رقم 39 لسنة 2006.

Scanned by TapScanner

وكذلك فعل القانون الأردني رقم (62) لسنة 2006 الذي بموجبه تم إنشاء هيئة مكافحة الفساد حيث نص في المادة (5) منه على [1]:

يعتبر فساداً لغايات هذا القانون ما يلي:

أ - الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة الواردة في قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته

ب - الجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قانون العقوبات رقم (16) لسنة1960 وتعديلاته.

ج - الجرائم الاقتصادية بالمعنى المحدد في قانون الجرائم الاقتصادية رقم (11 لسنة 1993 وتعديلاته.

د - كل فعل، أو امتناع، يؤدي إلى المساس بالأموال العامة.

ه - إساءة استعمال السلطة خلافاً لأحكام القانون.

و - قبول الواسطة والمحسوبية التي تلغي حقاً أو تحق باطلاً.

ز - جميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية التي تعنى بمكافحة الفساد وانضمت إليها المملكة.

وعرف المشرع التونسي الفساد بأنه: "سوء استخدام السلطة أو النفوذ أو الوظيفة للحصول على منفعة شخصية.ويشمل الفساد خاصة جرائم الرشوة بجميع أشكالها في القطاعين العام والخاص والاستيلاء على الأموال العمومية أو سوء التصرّف فيها أو تبديدها واستغلال النفوذ وتجاوز السلطة أو سوء استعمالها والإثراء غير المشروع وخيانة الأمانة وسوء استخدام أموال الذوات المعنوية وغسل الأموال." [2]

---

(1) ينظر: نص المادة (5) من قانون انشاء هيئة مكافحة الفساد رقم (62) لسنة 2006.

(2) ينظر: نص المادة الثانية من المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011 المؤرخ في 14 كانون الأول 2011. وجاء في نص المادة الأولى من هذا المرسوم النص على: (يهدف هذا المرسوم الإطاري إلى مكافحة الفساد في القطاعين العام والخاص وذلك خاصة بتطوير جهود الوقاية منه وتيسير كشفه وضمان تتبع مرتكبيه وردعهم ودعم المجهود الدولي للحد منه وتقليص آثاره والعمل على استرجاع عائداته).

Scanned by TapScanner

في حين اتجهت قوانين أخرى إلى وضع مفهوم الفساد ضمن نصوص تجريمية تنص عليها ضمن قانون مختص بمكافحة الفساد أو منصوص عليها في قوانين أخرى مثل قانون العقوبات، ومنها القانون الجزائري في المادة (2) منه حيث نص على ما يأتي: ((يقصد في مفهوم هذا القانون بما يأتي: الفساد: كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون.))

وأخيراً تجدر الإشارة هنا إلى أن التعاطي مع الفساد كسلوك فردي أو ظاهرة اجتماعية يستدعي بالضرورة تدخل أكثر من علم وأكثر من اختصاص باعتبار أن الأمر يتعلق بدراسة التركيبة الذهنية والنفسية للكائن البشري التي قد تدفعه تحت تأثير مطامعه أو مطامحه إلى إتيان أفعال تتعارض مع مقتضيات الصالح العام والمصلحة الوطنية وتتنافر مع القيم الأخلاقية والدينية.وعلى هذا الأساس فإن أي برنامج يهدف إلى محاصرة ظاهرة الفساد ومقاومتها بهدف القضاء عليها أو الحد منها يستدعي بالضرورة تناول هذه الظاهرة من زوايا جميع العلوم التي تساعد على فهمها وتحليلها وتفكيكها قبل مواجهتها وإعلان الحرب عليها.ذلك أن تدخل القانون لمعالجة أوضاع الفساد ومظاهره لا يكفي لضمان زوال الظاهرة أو انحصارها أو انتفائها باعتبار أن التاريخ قد أثبت لنا بأن الردع القانوني لا يمكنه وحده إلغاء الظاهرة الإجرامية أو التقليص منها لارتباط ذلك بأبعاد سيكولوجية وسوسيولوجية وأخلاقية لا يمتلك القانون ناصيتها.

Scanned by TapScanner