

رقم ٣

أدلة

الحوكمة

الرشيدة

سياسات وهيئات
مكافحة الفساد



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

مركز النزاهة في قطاع الدفاع

يعمل مركز النزاهة في قطاع الدفاع (CIDS) من أجل تعزيز النزاهة وتطوير تدابير مكافحة الفساد والحوكمة الرشيدة في قطاع الدفاع. ويسعى المركز، بالتعاون مع شركائه النرويجيين والدوليين، إلى المساهمة في تقليص مخاطر الفساد من خلال تنمية الكفاءات، وزيادة الوعي، وتوفير الأدوات العملية اللازمة. وقد أسست وزارة الدفاع النرويجية مركز النزاهة في قطاع الدفاع سنة ٢٠١٢.

الآراء المعروضة في هذا الكتيب هي آراء المؤلف ولا تمثل بالضرورة وجهات نظر وزارة الدفاع النرويجية، ويجب عدم نسبتها إلى الوزارة.

نبذة عن المؤلف

فرانسيسكو كاردونا (Francisco Cardona) خبير دولي مشارك في مركز النزاهة في قطاع الدفاع. وهو من الخبراء المرموقين في هذا المجال، ويركز في عمله على تصميم وتقييم عمليات إصلاح قطاع الخدمة المدنية والإدارة العامة، وكذلك على القانون الإداري والعدالة الإدارية، وسياسات مكافحة الفساد، وتطوير المؤسسات. وإلى جانب إسبانيا، حيث طور مسيرته المهنية ضمن جهاز الخدمة المدنية، تمتد خبرته إلى المنظمات الدولية، ومنها برنامج SIGMA في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، حيث أمضى ١٥ عاماً في منصب كبير المحللين لسياسات نظام الإدارة العامة، وقدم من خلال SIGMA المشورة إلى ٢٥ بلداً في أوروبا الشرقية وأفريقيا وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، وهي بلدان كان بعضها يمر بمرحلة انتقالية والبعض الآخر في عداد البلدان النامية. وقد تدرّب كمحام (جامعة فالنسيا، ١٩٧٦) وحاز على عدد من شهادات الماجستير في الإدارة العامة.

تمهيد

أدلة الحوكمة الرشيدة

والمعايير الأخلاقية العالية، على المستويين الشخصي والمهني، أمر بالغ الأهمية لتحقيق هذه الغاية.

وضع دليل «سياسات ووكالات مكافحة الفساد» فرانسيسكو كارдона، وأشرفت على إصداره انغريد بسترود. أوجه لهما شكري البالغ على عملهما الملهم.

التعليقات والردود على «أدلة الحوكمة الرشيدة» تلقى دائما الترحيب على العنوان: cids@ifs.mil.no. يمكن الاطلاع على مزيد من المعلومات عن مركز النزاهة في قطاع الدفاع في الموقع الشبكي www.cids.no.



بارد بردوب كنودسن
المدير العام

هذه الأدلة هي عبارة عن سلسلة من كتيبات صغيرة يعنى كل منها بموضوع معين ذي أهمية للحكومة الرشيدة في قطاع الدفاع. والمقصود من هذه الصيغة هو تسهيل قراءة المضمون دون تبسيط القضايا التي تتناولها والتي هي بطبيعتها متعددة الأوجه وتقنية في بعض الأحيان. وُضعت هذه الكتيبات لغير المتخصصين ولا تتطلب خلفية مهنية محدّدة في أي مجال. وهي موجهة للمهتمين الراغبين في معرفة المزيد عن موضوع أو أكثر من المواضيع ذات صلة مباشرة بالحوكمة الرشيدة في قطاع الدفاع - أو القطاع العام -، كما يمكن استعمالها أيضا لأغراض تثقيفية.

يلعب مركز النزاهة في قطاع الدفاع، الذي هو مركز كفاءة تابع لوزارة الدفاع النرويجية، دورا ناشطا في برنامج الناتو لبناء النزاهة. تشمل ولايته العمل على الصعيدين الوطني والدولي، بما في ذلك المشاريع والدورات التدريبية وبناء الكفاءة والقدرات. والسبب الرئيسي لتعزيز النزاهة بطريقة منهجية، هو الحد من مخاطر الفساد وغيرها من السلوكيات غير الأخلاقية، وتحسين الشفافية والمساءلة. وذلك، لتوفير شروط الحوكمة الرشيدة في إطار من الديمقراطية وسيادة القانون. والتزام الموظفين العموميين بالنزاهة

المحتويات

المقدمة	٣
تعريف هيئة مكافحة الفساد؟	٤
الوظائف والصلاحيات والمسؤولية	٥
عوامل النجاح	٧
تصنيف ونماذج هيئات مكافحة الفساد	١٣
المعضلة بين القمع والوقاية	١٧
الدروس المستفادة من مأسسة سياسات مكافحة الفساد	٢٠
الاستنتاجات	٢٤

المقدمة

يتناول هذا الدليل مأسسة سياسات مكافحة الفساد، من خلال هيئات أو وكالات مكافحة الفساد المتخصصة. وقد انتشرت هذه المؤسسات في السنوات الأخيرة في العديد من البلدان، لا سيما تحت تأثير المنظمات والمعاهدات الدولية، كأدوات لمنع ومكافحة الفساد. وكشفت دراسة احصائية مؤخرا أن هناك حوالي مئة وكالة وهيئة لمكافحة الفساد في جميع أنحاء العالم. الاتفاقية الدولية الأكثر تأثيرا على مكافحة الفساد هي دون شك اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣.

الفساد هو أحد أعراض العلل العميقة في المجتمع، وأحد «مشاكل الحوكمة التي لم تجد حلاً بعد، والناجمة عن عدم اكتمال عملية بناء دولة فعالة وخاضعة للمساءلة»^١. يدل الفساد على ضعف مؤسسات الحوكمة، وفشل النخب السياسية في إدارة موارد الدولة. إذا كان الفساد منهجياً، من شأنه أن يمثل أيضاً تهديداً جدياً للأمن البلاد. قد تؤثر أيضاً نقاط الضعف المؤسسية نفسها التي تنتج الفساد، سلبيات على الأمن الوطني والدولي. ينطوي الفساد على كلفة اقتصادية عالية على الخزينة العامة، ويمثل عائقاً هاماً للتنمية الاقتصادية.

للفساد آثار مدمرة على النسيج الاجتماعي. ويدمر الفساد الثقة الاجتماعية في المؤسسات العامة والحكومات.

١- OECD, ٢٠٠٧; "Policy Paper and Principles on Anti-Corruption: Setting an Agenda for Collective Action". Paris: OECD-DAC Publishing. At: <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/governance/docs/٣٩٦١٨٦٧٩.pdf>
"ورقة عن سياسة ومبادئ مكافحة الفساد: وضع جدول أعمال للعمل مشترك"

تعريف هيئة مكافحة الفساد؟

يتميز هذا التعريف من بين تعريفات كثيرة، بأن العنصرين الرئيسيين فيه، الوظائف (الكفاءات) والموقع (حدود المساءلة)، هما المتغيران الكامن وراء تعاريف مختلفة لهيئة مكافحة الفساد والنماذج الوطنية المختلفة. سوف سنرى أن هناك عدة نماذج لهيئة مكافحة الفساد في بلدان مختلفة حسب الوظائف والولاية القضائية وحدود المساءلة المنوطة بها^٢.

يمكن تعريف هيئة مكافحة الفساد بأنها مؤسسة مستقلة، غير بعيدة عن المؤسسات الحكومية التنفيذية، تنطوي وظيفتها الرئيسية على تنسيق جميع الأنشطة الموجهة نحو تنفيذ استراتيجية لمكافحة الفساد في البلاد، وتوفير المعلومات والآراء اللازمة لإعادة تصميم وتحسين تلك الاستراتيجية. يجب اعارة اهتمام خاص لتصميم الوكالة وموقعها في الهيكل الحكومي العام، بهدف الحفاظ على حريتها المهنية واستقلاليتها المؤسسية، وضمان مساءلتها المهنية وتقييمها على مَر الزمن. قد تفضي نقاط الضعف في تصميم الوكالة، بجانب فشل أدائها، إلى انعدام فائدتها في مكافحة الفساد.

٢- OECD, 2013; "Specialised Anti-corruption Institutions: Review of Models". Paris: OECD Publishing. At: <http://www.oecd.org/corruption/acn/specialisedanti-corruptioninstitutions-reviewofmodels.htm>

"المؤسسات المختصة بمكافحة الفساد: استعراض النماذج"

الوظائف والصلاحيات والمسؤولية

التنسيق للتعاون وتبادل الخبرات بشأن سياسات وممارسات مكافحة الفساد على المستوى الدولي.

المسؤولية الرئيسية التي تعنى بها عادة هيئة مكافحة الفساد، هي الوقاية من الفساد. والوقاية من الفساد عملية معقدة. تضم غالبا هذه العملية تدابير متعددة أو مجموعة من الإجراءات، إما في وقت واحد أو بالتسلسل، تحتاج للتنسيق بعناية لغرض ضمان الاتساق والفعالية. يمكن أن تشمل هذه التدابير تعزيز وحماية النزاهة لدى المسؤولين، بما في ذلك القضاء والأشخاص المعنيين بتمويل الأحزاب السياسية. وقد تشمل حماية النزاهة إدارة نظام تضارب المصالح، على الأقل عن طريق رصد الامتثال وحفظ سجلات الإفصاح عن الأصول والاعلان عن المصالح من قبل الموظفين العموميين، بما فيهم المنتخبين. وقد تشمل أيضا السياسات الوقائية تقييما متعمقا لقطاعات أو أنشطة محددة مثل المشتريات العامة، والإجراءات الإدارية، والحصول على المعلومات المتعلقة بالمصلحة العامة، وتقييم مخاطر الفساد في القطاع الخاص.

تشمل أساسا وظيفة التوعية والتثقيف لمكافحة الفساد، مناصرة النزاهة، بما في ذلك تطوير أنشطة التدريب والتثقيف التي تستهدف فئات أو قطاعات اجتماعية محددة. وقد تشمل أيضا إقامة شراكات مع منظمات المجتمع المدني.

الوظائف الرئيسية والأكثر شيوعا التي تضطلع بها وكالات مكافحة الفساد هي:

1. تقديم مقترحات لسياسة مكافحة الفساد
2. التنسيق والرصد وخلق المعرفة من خلال البحوث بشأن الفساد
3. الوقاية من الفساد
4. مكافحة الفساد بواسطة التوعية والتثقيف
5. التحقيق في الحالات المفترضة للفساد
6. ملاحقة الفساد

يمكن الجمع بين هذه الوظائف بشكل مختلف في مختلف البلدان. بعض وكالات مكافحة الفساد تشدد على الوظائف الوقائية بدلا من التحقيق والملاحقة القضائية. وتعمل أخرى حسب نمط معاكس لهذا النمط. تكمن عادة وظائف هيئة مكافحة الفساد في تطوير وتنسيق استراتيجيات مكافحة الفساد وخطط العمل، ورصد وتنسيق تنفيذها، وتقييم كفاءة وفعالية تدابير مكافحة الفساد. تكشف البحوث بشأن الفساد عن مدى انتشاره في بلد ما، والقطاعات المعرّضة له أكثر من غيرها. تمثل وكالات مكافحة الفساد جهات

المواطنين، أو عند اصدار موظفي المؤسسات العامة اخطارا، لتحديد ما إذا كانت هناك قضية جنائية قبل إحالة الملف إلى المدعي العام).

تشكل أيضا ملاحقة الفساد إشكالية لو اضطلعت بها هيئة مكافحة الفساد، إذ أن الدفاع مبدئيا عن المصلحة العامة في الإجراءات الجنائية هو مسؤولية النيابة العامة. قد يكون لضحايا جريمة حقوق قائمة أيضا، فمن غير الأكيد في هذه الحالة أن يشكل تدخل هيئة مكافحة الفساد في الإجراءات الجنائية بشأنها أي قيمة مضافة. من ناحية أخرى، قد يكون من المفيد تفويض هيئة مكافحة الفساد مواصلة التحقيق ضد فاسدين مفترضين في حالات يكون المدعي العام قد قرر رفض ملاحقتها على أساس عدم كفاية التحقيقات.

قد يشكل التحقيق لمكافحة الفساد نشاطا إشكاليا لهيئة مكافحة الفساد، حيث أن التحقيقات الجنائية تضطلع بها عادة أجهزة الشرطة، وقضاة التحقيق أو الادعاء العام. أما التحقيق والتدقيق في قرارات المديرين العموميين وادارتهم للمال العام، فيعهد بها عادة لمراقبي الحسابات الداخليين والمدققين الخارجيين. لذلك، قد تصطدم سلطات التحقيق لدى هيئة مكافحة الفساد مع هذه الهيئات في نزاع لا نهاية حول الأدوار والمسؤوليات. لا يوجد توافق في الآراء بشأن ما إذا كان ينبغي منح هيئة مكافحة الفساد السلطات اللازمة للتدخل في مجالات عمل الشرطة، وملاحقة المسؤولين أو مراجعي الحسابات المالية. ومع ذلك، تمارس بعض وكالات مكافحة الفساد سلطات التحقيق في بعض المجالات المحددة (التحقيقات الأولية في حالات شكاوى

عوامل النجاح

الوقاية، فتكون درجة الاستقلالية المطلوبة خارج حدود الاستقلالية المهنية العامة للخدمة المدنية، منخفضة نوعاً ما. وينطبق الشيء نفسه على وظائف تحليل السياسات والتوصيات السياسية. ولكن كلما اختصت الوكالة بوظائف التحقيق وإنفاذ القانون، كلما ازداد الحاجة لمزيد من الاستقلالية.

يعني التخصص أن القانون قد خصص للوكالة ولاية مركزية ومحددة، وأن يكون الموظفون لديها من ذوي الاختصاص المهني. يجب أن تتوفر لدى الموظفين، كهيئة، جميع المهارات اللازمة لهيئة مكافحة الفساد لتنفيذ ولايتها أو مهمتها. تشدد اتفاقية القانون الجنائي لمجلس أوروبا بشأن الفساد (المادة ٢٠) على أهمية التخصص، كالهياكل المتخصصة لإنفاذ القانون في مجالات معينة، مثل النيابة العامة لمكافحة الفساد. في البلدان المتقدمة، غالباً ما يتم ضمان التخصص عن طريق إسناد مهام مكافحة الفساد للأشخاص أو الوحدات المختصة داخل هيئات إنفاذ القانون القائمة. أما في البلدان النامية والبلدان في مرحلة انتقالية، حيث الفساد خطير، وحيث للجهات المانحة التزامات هامة، فقد تم إنشاء هيئات مستقلة لمكافحة الفساد لضمان تخصص أفضل.

بصفة عامة، ومن أجل تحقيق بعض النجاح، تتطلب وكالات مكافحة الفساد المتخصصة الرامية

المعايير التي حددها الاتفاقيات الدولية، خاصة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (المادة ٦)، واتفاقية مجلس أوروبا للقانون الجنائي بشأن الفساد (المادة ٢٠)، لوكالات مكافحة الفساد هي:

■ الاستقلالية

■ التخصص

■ الخبرة

■ الموارد الكافية والموظفين المناسبين

للاستقلالية درجات. قد تتمتع وكالة لمكافحة الفساد بدرجة عالية جداً من الاستقلالية، وتحصل أخرى على درجة أقل. يتوقف هذا على الوظائف التي تخصص بها الوكالة. تعني الاستقلالية القدرة على اتخاذ القرار والتصرف بنزاهة ودون تأثير خارجي، على وجه الخصوص عندما يتعلق الأمر بأنشطة التحقيق. يجب أن يترجم ذلك، من بين أمور أخرى، إلى الحماية من التدخل السياسي، ومن الضغوط التي لا مسوغ لها من أي نوع كان. وبالتالي، لا يمكن أن تتحقق الاستقلالية كقيمة إن كانت الإرادة السياسية لمكافحة الفساد ضعيفة أو غير موجودة. أما إذا كانت المسؤولية الرئيسية لهيئة مكافحة الفساد هي التثقيف ورفع الوعي، أو الوفاء بعدد محدود من المسؤوليات على سبيل

إلى مجموعة من المبادئ التوجيهية والصكوك القانونية. وتتطلب الجهود الرامية إلى الحد من الفساد، لتكون أكثر فعالية، مجموعة معقدة من الوسائل القمعية والوقائية، والحوافز والقيود، ومعايير نزاهة مفروضة داخليا وخارجيا، وذات صلة بالتدابير الإجرائية والمؤسسية والهيكلية والتربوية، وآليات رقابة مترابطة، وقوانين نافذة، ومبادئ أخلاقية وتوجيه معنوي.

لقد سعت المنظمات الدولية العامة والخاصة المعنية بوضع المعايير، إلى تسهيل وتنسيق هذه المبادئ والأدوات من أجل خلق التأزر عبر الحدود في أوروبا وحول العالم. ومع ذلك، لكي تشكل العناصر المذكورة أعلاه نظاما سديدا قائما على النزاهة، يجب أن يتوقّر قدر عال من الإرادة السياسية الوطنية والالتزام الحكومي. كما هو الحال دائما، وجود قيادة عليا جيدة وملتزمة هو أمر بالغ الأهمية.

قد يحدّد الأساس المنطقي الذي تبنى على أساسه هيئة مكافحة الفساد مدى نجاحها. هناك أسباب عديدة تدفع الحكومات إلى إنشاء هيئة لمكافحة الفساد. وهناك عدد مرتفع من البلدان من غير المنضمين إلى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، الذي أنشأ بفعل الضغط الدولي والمحلي هيئة لمكافحة الفساد وفقا للمادة ٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

المادة ٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: هيئة أو هيئات وقائية لمكافحة الفساد

١- تكفل كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات، حسب الاقتضاء، تتولى منع الفساد، بوسائل مثل:

(أ) تنفيذ السياسات المشار إليها في المادة ٥ من هذه الاتفاقية، وعند الاقتضاء، الإشراف على تنفيذ تلك السياسات وتنسيقه؛

إلى التصدي بفعالية للفساد، خاصة النيابات العامة لمكافحة الفساد، أن تتوقّر لديها القدرات التالية على الأقل: أولا، التخصص في التركيز على الإجرام الخطير، وترك الفساد الصغير إلى النيابات العادية. ثانيا، ينبغي العمل والتعاون الوثيق مع وحدة شرطة متخصصة للغاية في الإجرام الاقتصادي والمالي المعقد، والحصول على الكفاءات الفنية ذات الصلة من أنواع مختلفة، خاصة مدققي الحسابات، وغيرهم من المهنيين من وزارات ومؤسسات التمويل أو مؤسسات مراجعة الحسابات، وكذلك المتخصصين في تكنولوجيا المعلومات. ثالثا، لا بد أن يكون القضاة على درجة من التخصص تعادل تخصص أعضاء النيابة العامة. رابعا، يجب أن تكون الولاية القضائية لهيئة مكافحة الفساد والقضاة المتخصصين، وطنية وتغطي كامل الأراضي دون قيود. خامسا، يجب أن يكون وصف الإجراءات الجنائية المتعلقة بالفساد في قانون العقوبات واضحة ولا لبس فيها (انظر أدناه)، وأن يكون التشريع المتعلق بالإجراءات الجنائية متسقا. سادسا، يجب أن تكون خطوط مساءلة النيابة العامة المتخصصة لمكافحة الفساد، من أسفل الهرم إلى أعلاه، أي المدعي العام، واضحة وفعالة في الممارسة العملية. وينبغي أن تكون استقلالية أعضاء النيابة العامة المهنية، محمية بشكل كاف عن طريق التشريع. وأخيرا، من الضروري أن تتوقّر قدرات فعالة للتحقيق وجمع الأدلة من خلال تحقيقات سرية، والتنصت على المكالمات الهاتفية، والوصول إلى الحسابات المصرفية، واتخاذ التدابير السليمة لحماية الشهود.

على الرغم من وجود هذه المعايير الدولية ليرسو عليها نجاح وكالات مكافحة الفساد، لا يمكن اطلاقا ضمان استدامة هذه المؤسسات. يواجه العديد من البلدان صعوبات بالغة للوفاء بهذه المعايير الدولية، سواء لأسباب سياسية أو غيرها. الوقاية من الفساد والسيطرة عليه تتطلب عمليات سياسية حكومية وغير حكومية تحتاج إلى كفاءات عالية للحد من آثاره ومداه. تحتاج هذه العمليات

(ب) زيادة وتعميم المعارف المتعلقة بمنع الفساد.

٢- تقوم كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها في الفقرة ١ من هذه المادة، ما يلزم من الاستقلالية لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمناى عن أي تأثير لا مسوغ له.

وينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين، وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للاضطلاع بوظائفهم.

٣- تقوم كل دولة طرف بإبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة باسم وعنوان السلطة أو السلطات التي يمكن أن تساعد الدول الأطراف الأخرى على وضع وتنفيذ تدابير محددة لمنع الفساد.

الوطنية، في خطر استعداد رجال الأعمال والسياسيين المحليين، أو الشبكات الإجرامية التي تشكل دائرة الفساد الرئيسية والأقوى، والتي تريد إبقاء الوضع الراهن قائما حفاظا على مصالحها.

بجانب الاعتراف بمسؤولية الحكومة المطلقة عن سياسات مكافحة الفساد، لا بد من الإقرار بأن الإصلاح المنهجي بغية مكافحة الفساد، يقدم نهجا شاملا لصنع القانون وتنفيذ القانون. لذا، تُعتبر المشاورات بين أصحاب المصلحة المتعددين بهدف المساعدة على صوغ التشريعات ذات الصلة، حاسمة للنجاح. والسياسات أيضا مهم، بمعنى أن البلدان المختلفة تتطلب سياسات مختلفة، وتركيبات قانونية ومؤسسية حسب المتطلبات المحلية. يجب أن يدرك الإصلاحيون أن مختلف القضايا ذات الأهمية في مجال الحوكمة - تنمية القدرات والكفاءات، وصعوبات التنسيق، والتوجيه، والمشاركة العامة والثقة بالمؤسسات، إلخ- هي أيضا جزء من جهود مكافحة الفساد، وتحتاج إلى معالجة بصورة منهجية.

يعتمد نجاح هيئة مكافحة الفساد أيضا على الآمال المعقودة عليها منذ إنشائها. لا يمكن، تحديداً، أن يرتجى من هيئة مكافحة الفساد أن تكون بديلا عن حكومة عاجزة أو فاسدة، أو أن تتدرك فشلها. ولا يمكن لهيئة مكافحة الفساد في حد ذاتها أن تعوّض عن عدم مصداقية المؤسسات الأخرى، خاصة الحكومة، والإدارة العامة، والسلطة القضائية. كما يشير انسورث، يُعتبر الفساد، بصورة متزايدة، أنه نتيجة لسوء الإدارة، لكن مكافحته لا تزال تركز بشكل مفرط على النماذج المؤسسية بدلا من التركيز على العمليات السياسية^٣. قد يكون للتوقعات المفرطة المنتظرة من قبل هيئة مكافحة الفساد نتائج عكسية أو مضللة، إن لم تُجر الإصلاحات اللازمة لتحسين الإدارة العامة في البلاد، ناهيك عن الاجراءات السياسية.

قد يكون لتنفيذ أحكام اتفاقية مكافحة الفساد المشار إليها أعلاه، دوافع مختلفة، مثل حاجة الحكومة للرد على فضائح الفساد، أو بسبب أزمات الثقة في المؤسسات العامة، أو انخفاض ثقة الجمهور في الطبقة السياسية.

في شتى الأحوال، قد يكون من المهم أن تُدرج جهود مكافحة الفساد في سياق الحوكمة الأوسع -بما في ذلك إصلاح الحوكمة - وأن تكون مسؤولية الإصلاح بين أيدي أولئك الذين يمتلكون الشرعية والقدرة على اتخاذ القرار لإدارة عملية تعزيز إطار النزاهة العامة. لا يضمن تلك الشرعية إلا أولئك الممثلون السياسيون الذين انتخبهم الناخبون. فمن الصعب جدا، خاصة بالنسبة للمراقبين الأجانب، تحديد استراتيجيات أو مسارات الإصلاح الممكنة من الناحية السياسية، لا سيما حين تكمن الصعوبة بالنسبة للحكومات

^٣ Unsworth, Sue. 2007; "Rethinking Governance to Fight Corruption". U4 Brief 2007:7. Available at: <http://www.u4.no/publications/rethinking-governance-to-fight-corruption/> "إعادة التفكير بالحوكمة من أجل مكافحة الفساد". في الموقع أعلاه

السياسية المتخذة على المستوى التشريعي، والتي قد تحدد وضعها القانوني، وموقعها المؤسسي، وسلطاتها الخاصة، وتبادل الكفاءات والمعلومات، واستقلاليتها المالية، وإجراءات تقديم التقارير، إلخ. بموجب نظامها الأساسي، تكون جميع هيئات مكافحة الفساد مستقلة بمعنى ما. ومع ذلك، تختلف في الواقع درجة التسيير الذاتي اختلافا كبيرا من هيئة إلى أخرى. تكون هيئات مكافحة الفساد في كثير من الحالات، من الناحيتين التشغيلية والمالية، مستقلة نظريا فقط.

٣- العوامل التنظيمية: تنبع أيضا مستويات الأداء المنخفضة من عدم كفاية إجراءات التوظيف والمساءلة، والترتيبات الإدارية غير الكافية أو غير الموجودة التي تحدد قدرة المنظمة على العمل والوفاء بولايتها. يمكن أيضا أن يعوق القدرة التقنية لهيئة مكافحة الفساد، التعاون غير المجدي مع السلطات الأخرى. تقلل صعوبات الحصول على أدلة عن ممارسات فساد، أو معلومات عن المجالات المعرضة أكثر لخطر الفساد من مؤسسات أو وكالات الدولة، من فعالية هيئة مكافحة الفساد. تفتقر أيضا هيئة مكافحة الفساد في كثير من الأحيان إلى السلطة لضمان تنفيذ التوصيات من قبل المؤسسات العامة الأخرى. في هذه الحالات، غالبا ما يكون الإطار القانوني الخاص بالتعاون بين المؤسسات، غير موضوع بشكل صحيح منذ البداية. وبالإضافة إلى ذلك، غالبا ما يُطلب من هيئات مكافحة الفساد الاضطلاع بولايات واسعة جدا. يُطلب عادة من تلك الهيئات المتعددة الوظائف، احكام السيطرة على الفساد (الوظيفة القائمة على الخوف)، وفي نفس الوقت، ممارسة دور هيئة استشارية من أجل الوقاية (الوظيفة القائمة على الثقة).

٤- العوامل المالية: يشكّل عدم وجود موارد مالية كافية تهديدا مستمرا لأية منظمة. صحيح أن

تُعتبر أيضا طريقة تعامل هيئة مكافحة الفساد مع بيئتها السياسية، كأحد عوامل نجاحها. تقدم الهيئة البرتغالية العليا لمكافحة الفساد أفضل مثال على ذلك. وفقا لدي سوزا، ما تسبب بزوال الهيئة، ليس أداؤها الذي كان جيدا، بل التوترات بينها وبين الطبقة السياسية^٤. فلطالما تعارض عمل الوكالة مع مصالح السياسيين. ربما كانت الوكالة البرتغالية لمكافحة الفساد، الأولى من نوعها في العالم الغربي. تأسست عام ١٩٨٣ بموجب مرسوم حكومي كمسعى سياسي للحد من الاستياء العام حيال سياسة الحزب الحاكم التي تعاني من المحسوبة. لم يكن من المفترض أن تنظر في الفساد لدى الأحزاب السياسية. ولكن عندما مُنحت عام ١٩٨٦ صلاحيات للتحقيق، بدأت تهتم بالمؤسسات السياسية، فاعتبرت هذه أنه تهديد لمصالحها. وفي الوقت الذي أصدر البرلمان قرار إنهائها عام ١٩٩٢، دون مناقشة أداؤها، على وجه التحديد، كانت دول غربية أخرى قد باشرت بالتفكير في خلق هيئات لمكافحة الفساد.

جمع جونسون وآخرون الآداب الموجودة حول عوامل النجاح، في العوامل الخمسة التالية:

١- العوامل السياقية: يجب النظر إلى درجة نجاح هيئة مكافحة الفساد، من زاوية السياق. تحدد عمل هيئات مكافحة الفساد عامة، مجموعة الثقافات التنظيمية، ومستويات التنمية الوطنية، والاستقرار السياسي. لذا، لا يمكن توقع أن تعمل هيئة مكافحة الفساد على نحو كاف في بلد يعاني من مشاكل حوكمة جديّة.

٢- العوامل المرتبطة بالسياسة والإطار القانوني: تواجه هيئات مكافحة الفساد معوقات مختلفة لإنجاز ولايتها نتيجة الخيارات

٤- De Sousa, Luis. 2009; "Does Performance Matter to Institutional Survival? The Method and Politics of Performance Measurement for Anti-corruption Agencies". EUI Working Paper RSCAS 2009/9. Available at: <http://anchorage-net.org/content/documents/does%20performance%20matter%20to%20institutional%20survival.pdf>
"هل للأداء أهمية في بقاء المؤسسات؟ أسلوب وسياسة قياس أداء وكالات مكافحة الفساد"

الميزانيات الكبيرة لا تولّد بالضرورة مستويات أعلى من الإنتاجية، لكن من المهم الإشارة إلى أن عمل بعض هيئات مكافحة الفساد في ظل شحّ الموارد المالية، قد يعوّق جدّيًا تحقيق أهدافها.

وعبر الحدود. قد يمثل نشر «الممارسات الجيدة» من خلال الشبكات الدولية والمحلية، دعماً كبيراً لدور وموقف هيئات مكافحة الفساد.

تساعد الآليات الملائمة للمساءلة على ضمان شرعية ومصداقية هيئة مكافحة الفساد، وبالتالي زيادة احتمال نجاحها. في الواقع، مهما كانت هيئات مكافحة الفساد مستقلة نظرياً، يجب أن تنخرط في نظام الضوابط والتوازنات في البلاد. كما تمت الإشارة إليه سابقاً، للاستقلالية درجات. لا تتطلب المعايير الدولية بشأن هيئات مكافحة الفساد، خاصة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، واتفاقية مجلس أوروبا بشأن القانون الجنائي، نفس الدرجة من الاستقلالية المطلوبة للقضاة. وفقاً لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ينبغي أن يتم تصميم أشكال المساءلة نسبة لمستوى تخصص هيئة مكافحة الفساد، وموقعها المؤسسي، وولايتها، ووظائفها وسلطاتها حيال الأفراد والمؤسسات الأخرى^١.

ينبغي أن تتضمن المساءلة العامة جزءاً للمساءلة أمام الجمهور من أجل الحصول على دعم السكان في حال التهجم على الهيئة لدوافع سياسية. أحد أنواع المساءلة أمام الجمهور هو ضمان وصوله إلى الهيئة. بهذا الخصوص، يجب أن تطوّر هيئة مكافحة الفساد آليات شكاوى حقيقية ضد الفساد تسمح للمواطنين بالإبلاغ عن أعمال فساد، تحت حماية عدم الكشف عن الهوية، للمساعدة في مكافحة الفساد. وقد ثبت أنها وسيلة جيدة لإشراك المواطنين في الجهود المبذولة لمنع الفساد. تتطلب تقارير الإبلاغ عن الفساد المجهولة المصدر، كحدّ أدنى، تحقيقاً أولياً من قبل هيئة مكافحة الفساد لإثبات والتأكد من صحة المعلومات الواردة، قبل أن تحال القضية إلى المدعي العام أو الشرطة، أو رفضها لعدم وجود مسوّغات.

٥- العوامل المرتبطة بالقيادة والخبرة: يرتبط نجاح هيئات مكافحة الفساد بشكل أساسي بالمهارات الفردية والخبرة والمعرفة المتوفرة لدى موظفيها. تشمل قدرات هيئة مكافحة الفساد، القدرات التقنية والقدرات الوظيفية الشاملة (مثل القيادة وإدارة الموارد البشرية، والتخطيط، والتعلّم التنظيمي). إحدى مزايا هيئات مكافحة الفساد بالمقارنة مع غيرها من مؤسسات إنفاذ القانون التقليدية، هي قدرتها على توليد نهج قائم على المعرفة في مكافحة الفساد من خلال عمليات تقييم المخاطر وغيرها من الدراسات المتخصصة. من حيث المبدأ، ينبغي أن يكون لدى الهيئة فريق من الخبراء، وأن تفيد أيضاً من المعرفة والخبرة المتوفرة لدى المؤسسات النازمة والرقابية الأخرى، وأن تبادلها المعرفة الخاصة بها. ومع ذلك، هناك عدد قليل جداً من هيئات مكافحة الفساد قادر على الوصول عملياً إلى بحوث وقدرات ومعرفة هيئات أخرى^٥.

تتضمن مجموعة إضافية من عوامل نجاح هيئات مكافحة الفساد، التعاون مع الجهات المعنية بمكافحة الفساد على الصعيدين المحلي والدولي، بما في ذلك وسائل الإعلام والمنظمات غير الحكومية الكبرى والجامعات وغيرها من هيئات مكافحة الفساد في جميع أنحاء العالم. هذا التعاون مفيد لجمع المعلومات، وتطوير المعرفة، والحصول على الدعم التقني والسياسي، وخلق التآزر فيما يتعلق بتحقيقات محددة بالفساد محلياً

٥- Johnson, Jesper et al. 2011; "How to monitor and evaluate anti-corruption agencies: Guidelines for agencies, donors, and evaluators". U4 Issue 2011:8. Available at: <http://www.cmi.no/publications/file/4171-how-to-monitor-and-evaluate-anti-corruption.pdf>

"كيف تُرصد وتُقيم وكالات مكافحة الفساد: خطوط توجيهية للوكالات والمانحين والمقيمين"

إلى ذلك، كما أشرنا سابقاً، فإن استدامة هيئة مكافحة الفساد لا تعتمد بالضرورة، ولا أساساً، على أدائها. لكي تتوصل الهيئة إلى تحقيق نتائج هامة، لا بد وأن تنخرط بشكل كامل في إطار سياسي أوسع لمكافحة الفساد.

كما هو الحال بالنسبة لمعظم الهيئات العامة، ليس بالأمر اليسير تحديد نجاح أو فشل هيئة مكافحة الفساد^٧. قد يكون من المغري استخدام مؤشرات إدارة لقياس الأداء. وقد تكون هذه المؤشرات مفيدة، لكن لا يمكن قياس البعد السياسي لجهود مكافحة الفساد من خلال الأطر الإدارية. بالإضافة

تصنيف ونماذج هيئات مكافحة الفساد

١- وكالات متعددة الأغراض لمكافحة الفساد
يمثل هذا النموذج أبرز مثال عن وكالة ذات نهج واحد تقوم على ثلاث ركائز أساسية هي: (أ) التحقيق، (ب) الوقاية، و (ج) التوعية العامة والتثقيف. ومع ذلك، لا تزال في معظم الحالات، الملاحقة القضائية وظيفية منفصلة، وذلك للحفاظ على استقلاليتها الكاملة، أي داخل نظام الضوابط والتوازنات. ويجب أن تتوفر للوكالات المتعددة الأغراض، صلاحيات واسعة ومستقلة من الناحيتين القانونية والعملية.

يمثل هذا النموذج اللجنة المستقلة ضد الفساد في هونغ كونغ و مكتب التحقيقات بالممارسات الفاسدة في سنغافورة. وقد أنشئت وكالات مماثلة في جميع القارات، مثل اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد في نيو ساوث ويلز في أستراليا، المديرية المعنية بالفساد والجرائم الاقتصادية في بوتسوانا، قسم التحقيق الخاص في ليتوانيا، مكتب مكافحة ومنع الفساد في لاتفيا، المكتب المركزي لمكافحة الفساد في بولندا، والمفتش الحكومة العام في أوغندا. واعتمد عدد آخر من الوكالات عناصر من استراتيجيات هونغ كونغ وسنغافورة، ولكن أقل صرامة من هذين النموذجين، على سبيل المثال، كوريا وتايلاند والأرجنتين والإكوادور.

يصعب، نظرا إلى تعدد مؤسسات مكافحة الفساد في جميع أنحاء العالم، واختلاف الوظائف والأداء، تحديد جميع الأنماط الوظيفية والهيكلية الرئيسية. وفقا لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، تحتاج أي مؤسسة جديدة للتكيف مع الظروف الوطنية المحددة، الأخذ في الاعتبار الظروف الثقافية والقانونية والإدارية المختلفة^٨. لكن، من الممكن تحديد «الممارسات الجيدة» والنماذج القابلة للتطبيق عند إنشاء مؤسسات مكافحة الفساد. ومع ذلك، لا يمكن الجزم بشكل قاطع بما هو النموذج الأكثر فعالية في منع أو مكافحة الفساد.

في لمحة مقارنة لنماذج مختلفة من المؤسسات المتخصصة بمكافحة الفساد، يمكن تلخيصها وفقا لوظائفها الرئيسية، على النحو التالي^٩.

- وكالات متعددة الأهداف لمكافحة الفساد
- مؤسسات إنفاذ القانون متخصصة في مكافحة الفساد
- وكالات لسياسة مكافحة الفساد والوقاية منه

OECD. 2013 -٨

OECD. 2013 -٩

يتم إنشاء هذه الهيئات عادة لقيادة جهود الإصلاح لمكافحة الفساد في البلاد، لا سيما وضع وتنفيذ ورصد استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد. تتكون مجالس مكافحة الفساد (أو لجان) من وكالات حكومية مسؤولة، ووزارات، وممثلين عن السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية في البلاد، ويمكن أن تضم أيضا جهات فاعلة في المجتمع المدني. عادة، لا تكون مجالس مكافحة الفساد مؤسسات دائمة بل تعمل من خلال اجتماعات دورية. قد تدعمها أمانات عامة دائمة. من بين الأمثلة عن هذه المؤسسات، مجلس تنسيق سياسة مكافحة الفساد في جورجيا الذي تدعمه أمانة عامة تابعة لوزارة العدل، ولجنة مكافحة الفساد في أذربيجان، واللجنة الوزارية المشتركة لمكافحة الفساد في ألبانيا وأمانتها التابعة لمجلس الوزراء. وهناك أيضا مجالس عليا لمكافحة الفساد عال في طاجيكستان وأوكرانيا وروسيا.

ب) هيئات الوقاية من الفساد:

يتم إنشاء هذه المؤسسات أيضا لغرض واضح، هو منع الفساد، لكنها دائمة وتمتع بولاية أوسع. يُعهد أيضا لهيئات الوقاية تنسيق استراتيجيات مكافحة الفساد إلى جانب وظائف أخرى، مثل تقييم مخاطر الفساد وخطط النزاهة في المؤسسات والقطاعات العامة؛ مكافحة الفساد والتوعية والتثقيف؛

يمكن أن تتولى مؤسسات إنفاذ القانون مكافحة الفساد، في مجالات الكشف والتحقيق والملاحقة القضائية. يتضمن أيضا نموذج إنفاذ القانون في بعض الأحيان، عناصر تختص بوظائف الوقاية والتنسيق والبحوث. وقد ينطوي هذا النموذج أيضا على الجمع بين وظائف الكشف والتحقيق والملاحقة القضائية في دائرة انفاذ قانون واحدة. ولعل هذا هو النموذج الأكثر شيوعا في دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وهو النموذج الذي تقوم عليه السلطة الوطنية النرويجية للتحقيق في الجرائم الاقتصادية والبيئية وملاحقتها قضائيا، وكذلك المكتب المركزي لقمع الفساد في بلجيكا، ومكتب النائب العام المعني بقمع الجرائم الاقتصادية ذات الصلة بالفساد في إسبانيا، ومكتب منع الفساد والجريمة المنظمة في كرواتيا، ومديرية مكافحة الفساد الوطنية الرومانية، ومكتب التحقيقات المركزي التابع للنيابة العامة في المجر. يمكن أن يستخدم هذا النموذج أيضا في هيئات التحقيق الداخلية مع اختصاص محدود للكشف والتحقيق في الفساد داخل هيئات إنفاذ القانون، مثل إدارة التحقيقات الداخلية في ألمانيا، وشرطة العاصمة / قيادة مكافحة الفساد في المملكة المتحدة، ودائرة الرقابة الداخلية التابعة للشرطة الوطنية في ألبانيا.

٣- المؤسسات الوقائية

نموذج المؤسسة الوقائية، هو النهج الذي تعتمده غالبية هيئات مكافحة الفساد. ويتضمن مجموعة غير متجانسة من العمليات، يمكن تلخيصها في ثلاث فئات رئيسية تقريبا:

بالإضافة إلى ذلك، يساهم العديد من المؤسسات الرسمية القائمة، في الوقاية من الفساد كجزء من مسؤولياتها المحددة. وتشمل هذه الفئة، مؤسسات الدولة الرقابية (على سبيل المثال، مكتب المراقب المالي العام في البرازيل)، أو المؤسسات المسؤولة عن المشتريات العامة (مثل مجلس شكاوى المشتريات العامة في النرويج). ويمكن لمؤسسات مراجعة الحسابات العامة الداخلية والخارجية، والسلطات الضريبية والهيئات الرقابية العامة المماثلة، لعب دور هام أيضا في منع وكشف الفساد. تلعب اللجان المركزية للانتخابات في بعض البلدان دورا في إنفاذ قواعد تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية، على سبيل المثال، اللجنة الانتخابية في المملكة المتحدة. وقد أنشئت أمانات مظالم لقطاعات الأعمال في عدة بلدان لمنع الفساد في الشركات، على سبيل المثال، في روسيا وجورجيا.

تلعب لجان الخدمة العامة والمدنية دورا رئيسيا في منع الفساد في الخدمة العامة. ينطوي دورها على ضمان قيام الخدمة العامة على أساس الجدارة والمهنية، وحمايتها من التأثير السياسي الذي لا مبرر له. وقد تقدّم أيضا المشورة والتدريب لموظفي القطاع العام بشأن المعايير الأخلاقية و/أو جمع بيانات الإفصاح عن الأصول والتحقق منها. ومن بين الأمثلة على ذلك، مجلس الأخلاقيات في الخدمة العامة في تركيا، قسم الإدارة العامة والخدمة العامة في وزارة المالية في استونيا، والمستشارية الاتحادية في النمسا، وأخيرا، تروج أو تنفذ وحدات النزاهة / الأخلاقيات الداخلية في الوزارات والهيئات العامة، لقواعد مكافحة الفساد والأخلاقيات داخل الجسم التي تنتمي إليها.

الوقاية من تضارب المصالح؛ الإفصاح عن الأصول؛ تمويل الأحزاب السياسية؛ مجموعات الضغط وتقييم التشريعات الرامية لمكافحة الفساد. من الأمثلة على هذا النموذج، اللجنة المعنية بمنع الفساد (سلوفينيا)، ومديرية مبادرة مكافحة الفساد (الجبل الأسود)، ووكالة مكافحة الفساد (صربيا)، والقسم المركزي للوقاية من الفساد (فرنسا)، والقسم المركزي لمنع الفساد (المغرب)، وإلى حد ما أيضا، لجنة مكافحة الفساد (أذربيجان).

(ج) المؤسسات العامة التي تساهم في الوقاية من الفساد، ولكن لا يشار إليها صراحة بـ «مؤسسات مكافحة الفساد»:

أنشأ بعض الدول هيئات متخصصة لقضايا محددة بدقة ذات صلة بالوقاية من الفساد، مثل منع تضارب المصالح، الأخلاقيات، والنزاهة، أو مراقبة عمليات الإفصاح عن الأصول في الإدارات العامة أو البرلمانات. من بين الأمثلة العديدة عن هذا النموذج، وكالة النزاهة الوطنية في رومانيا، ومكتب النزاهة الوطنية في هولندا، ومكتب الأخلاقيات الحكومية في الولايات المتحدة، ورئيس لجنة الأخلاقيات الرسمية في ليتوانيا، والمفوض البرلماني للمعايير في مجلس العموم في المملكة المتحدة، والمفتشية العليا لمراجعة الإفصاح عن الأصول في ألبانيا. والهيئة المستقلة للتقييم والشفافية والنزاهة في الإدارة العامة في إيطاليا، وغيرها.

الماضي، على التحقيق وإنفاذ القانون. وتم توجيه الجهود من أجل خلق مناخ ملائم للاستثمار. للمكتب تسلسل هرمي صارم من الرئيس نزولا إلى أسفل، لدرجة أن العديد من المراقبين يرون أنه أداة من أدوات النظام السياسي القائم شبه السلطوي.

تركز اللجنة الاسترالية المستقلة لمكافحة الفساد في ولاية نيو ساوث ويلز على الوقاية في كل من القطاعين العام والخاص. وتعمل اللجنة من لندن قناعتها أن الوقاية من الفساد، خير من علاج آثاره ومعاقبة مرتكبيه، وأهم من الكفاءة في الإدارة. يدير اللجنة مَفَوْض. ترفع اللجنة تقاريرها إلى لجنة برلمانية مشتركة بين المجلسين ولجنة استعراض العمليات. تقوم اللجنة بالتحقيق وتحليل أفعال الفساد المزعومة، وذلك بالتنسيق مع لجان الإشراف البرلمانية. ويُعتبر بأن اللجنة ساهمت في خلق ثقافة نزاهة قوية في أستراليا بشكل عام.

يستند النموذج الأمريكي على التعايش بين العديد من الوكالات الشاملة التي تعنى بالتحقيق والوقاية والتثقيف بشأن مكافحة الفساد والنزاهة في القطاع العام. مكتب الأخلاقيات الحكومية، الذي تأسس عام ١٩٧٨، هو أحد مكونات النموذج القائم على وكالات متعددة. يركّزها على الوقاية والتثقيف، وخصوصا على تجنب تضارب المصالح، وتعزيز المعايير الأخلاقية، ويتعاون في نفس الوقت مع وكالات التحقيق المختلفة. المكتب مستقل منذ عام ١٩٨٩، يرفع تقاريره للرئيس وللكونغرس.

قبل صدور تصنيف منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي الوارد أعلاه، اقترح هايلبرون تصنيفا للجان الآخذة في الانتشار آنذاك لمكافحة الفساد، من أربعة أنواع:

- نموذج عالمي، مثل اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد في هونغ كونغ
 - النموذج القائم على التحقيق، مثل مكتب التحقيقات بالممارسات الفاسدة في سنغافورة
 - النموذج البرلماني، مثل اللجنة الاسترالية المستقلة لمكافحة الفساد في نيو ساوث ويلز
 - نموذج الوكالة المتعددة، مثل مكتب الأخلاقيات الحكومية في الولايات المتحدة^١.
- السمات الأساسية لهذه النماذج الأربعة، هي باختصار كما يلي:

في النموذج العالمي، تنطوي لجنة هونغ كونغ على مهمة تحقيق، ومهمة للوقاية، وأخرى للتواصل والتوعية. واجهت اللجنة المستقلة في هونغ كونغ بعد إنشائها عام ١٩٧٤، صعوبات في ترسيخ مكانتها بين المؤسسات الأخرى. فبينما قوبلت آنذاك بازدراء المواطنين، يعتبرها في الوقت الحاضر العديد من الخبراء لإحدى اللجان الأكثر نجاحا في جميع أنحاء العالم.

في نموذج التحقيق السنغافوري، بات المكتب يركّز، بعد إعادة هيكلته في سبعينات القرن

١- Heilbrunn, John R. 2004; Anti-corruption Commissions: Panacea or Real Medicine to Fight Corruption? Washington: World Bank Institute. Available at: <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37234Heilbrunn.pdf>.
"لجان مكافحة الفساد: تزيان أو دواء حقيقي لمكافحة الفساد؟" - معهد البنك الدولي

المعضلة بين القمع والوقاية

تؤدي إلى عقوبة السجن - فقدان الحق الأساسي في الحرية - بما قد يضر بشدة بسمعة المُدان وممتلكاته. عادة ما تكون نتائج المحاكمة الجنائية أشد وطأة من الدعوى المدنية أو الإدارية، حيث الالتزام بدفع مبلغ من المال (الغرامة) هو التعويض المعتاد عن الانتهاكات. والجدير بالذكر هو أن مبدأ قرينة البراءة راسخ بحزم في مفهوم العدالة على أساس الإنصاف، خاصة الإنصاف الإجرائي.

غالبا ما يكون من الصعب جدا إثبات أعمال الفساد. فالفساد من حيث التعريف، هو نشاط يتم في الخفاء. المنخرطون في سلوكيات فاسدة يخفون عادة أنشطتهم غير المشروعة. قد يكون معروف بأن هذا السياسي أو ذاك الموظف العمومي فاسدان، لكن النظام القضائي قد يجد صعوبة بالغة في العثور على أدلة كافية لإفناع المحكمة بما «لا يطاله شك معقول».

لن يقيم أي قاض جنائي يتمتع بالنزاهة المهنية، بإدانة أي سياسي أو موظف عمومي أو رجل أعمال مقتدر دون وجود أدلة واضحة ومقنعة. وهذا يمثل معوقا رئيسيا في قانون العقوبات للجهود المبذولة لمكافحة الفساد.

بالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن يكون تحديد الجرائم التي يُعاقب عليها جنائيا، شديد الوضوح في قانون العقوبات. إذ أن صياغة مبهمّة في التوصيف

كما رأينا في هذا الدليل، تختلف جهود مكافحة الفساد بين مختلف البلدان والثقافات، والنماذج المختلفة، وكذلك بين التركيز على قمع أفعال الفساد، مقابل منع الفساد وتعزيز النزاهة. من الواضح، أن النهجين ضروريان، وينبغي اعتمادهما في نفس الوقت. نجد أن تصنيف منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المذكور أعلاه، يقدم تقسيما واضح المعالم بين النهج القائمة على إنفاذ القانون والنهج القائمة على الوقاية. يميز هذا التصنيف بوضوح بين خيارات السياسة الوطنية.

يبدو أن الدول التي تعتمد بشكل شبه كامل على قانون العقوبات وأجهزة العدالة الجنائية للتعامل مع الفساد، لديها فساد ملموس على نحو أوسع من الدول التي تركز موارد وجهود عالية لسياسات الوقاية من الفساد.

ومع ذلك، فإن قانون العقوبات، وإن كان ضروريا، غير كاف في حد ذاته، إذ ينطوي على قيود لا يمكن التغلب عليها في مكافحة الفساد. يُعتبر مبدأ قرينة البراءة في التقاليد الغربية - لحسن الحظ - إحدى ركائز القانون الجنائي الأساسية. وقد رسّخ العديد من البلدان هذا المبدأ في دساتيره. فلا يمكن إدانة أي كان بجريمة إلا بإثبات ذلك بما لا يدع مجالا للشك، استنادا إلى الأدلة المقدمة من المدعي العام. وبهذا الصدد، لا بدّ وأن تكون هذه الأدلة واضحة ومقنعة لأن الدعوى الجنائية قد

قد يكون من الممكن من خلال الجمع بين العناصر الجوهرية التي تتضمنها الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد، تحديد ما هو المقصود بالأفعال الفاسدة. يمكن اعتبار السلوك الذي ينبغي معاقبته، تلك الأفعال المتعمدة (عن قصد أو عن اغفال) من قبل الموظفين العموميين (أو السلطات العامة) خلال وجودهم في المنصب، سواء بشكل مباشر أو من خلال آخرين، والتي تنتهك واجباتهم الرسمية (الحياد والموضوعية، الخ)، مما ينشأ عنه مزايا أو منافع غير مشروعة أو لا مسوّغ لها لأنفسهم أو لآخرين. وينبغي أن تتضمن أيضا السلوكيات المُعاقب عليها، الوعود بالحصول على مزايا غير مشروعة تتحقق بفضل الموظفين العموميين (الفساد السلبي)، تماما مثل سلوك محدّد من قبل أشخاص معينين (الفساد الناشط).

على سبيل المثال، هل ينبغي التحقيق في اثناء مشبوه لدى موظفين عموميين، بصفة جنائية لااعتباره جريمة عامة محتملة؟ أو يدخل هذا الاثراء في الدائرة الخاصة بالفرد، وينبغي أن يتم التحقيق به بهذه الصفة؟ من السهل من خلال هذا المثل، إدراك الصعوبة التي تنطوي عليها صياغة قانون العقوبات على نحو مناسب يعكس كل هذه الفوارق، وتكون في الوقت نفسه، دقيقة وواضحة في وصف أي سلوك فاسد وغير مشروع ممكن.

أخيرا، يجب النظر إلى ما يمكن أن نسميه فسادا منظما، بصفته جريمة يرتكبها بشكل أساسي الأغنياء والأقوياء في المجتمع. إذ أنه لا تتوفّر للفقراء والمستبعدين إلا فرصا ضئيلة لتنظيم صفقات فاسدة دون أن يكونوا طرفا في شبكات المحسوبية. إن ما يشار إليه غالبا بالفساد البسيط، يقع بين تصنيفين (على سبيل المثال، الشرطي الذي يطلب مبلغا من المال لقاء غض النظر

القانوني للسلوك غير المشروع في قانون العقوبات، قد تدفع قاض لتبرئة المشتبه به بسبب عقيدة أخرى راسخة بعمق في الثقافة الغربية: لا عقوبة بدون قانون (لا عقوبة إلا بنص). ولكن، قد لا تستوفي كل القوانين هذا الشرط. أ) يجب أن يكون قد صدر القانون في وقت سابق للأفعال (لا عقوبة بغير نص سابق)؛ ب) وفقا للإجراءات الرسمية المقررة في الدستور (لا عقوبة إلا بنص مكتوب)؛ ج) يجب أن يكون واضحا ومحددا، ما يمثل أقوى شرط أساسي لتوفّر اليقين القانوني المطلوب بموجب القانون الجنائي (لا عقوبة إلا بنص مكتوب)؛ د) يجب أن يكون نص القانون مُحكما (لا عقوبة بغير نص محكم)، أي أن أن التشابه الجزئي ممنوع في تفسير وتطبيق القانون الجنائي. من الواضح أنه من الصعب جدا أن تستوفي صياغة توصيف السلوك الفاسد في القانون هذه المتطلبات الأربعة الأساسية. تكمن الصعوبة في أن السلوك الفاسد قد لا يستوفي بالضرورة كل هذه المتطلبات في الوقت نفسه.

في الواقع، السبب في ذلك هو التالي: من المستحيل تقريبا توصيف أفعال فساد معقّدة في بضع كلمات واضحة وملموسة ولا لبس فيها. يجب تجزئة الأفعال والسلوك إلى مكونات مجردة ليسهل التعبير عنها بصورة واضحة في كلمات. وقد تصبح هذه التجزئة بسهولة، وإن كانت منطقية، عائقا لتحقيق التمييز المطلوب في صياغة قانون العقوبات. بالفعل، إذا نظرنا إلى الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد، سنرى أن صياغاتها غامضة عموما. وذلك، لأنها تدلّ على نقطة نهاية مفاوضات سياسية يكون قد طال أمدها عادة. ثم يُطلب من الدول الموقعة أن تضمّن في قوانين العقوبات الوطنية، فينطرح السؤال التالي: ما هي بدقة، الأفعال التي ينبغي معاقبتها؟

السياسية الديمقراطية والبلدان ذات السياسات الوقائية القوية، بأنها أقل فسادا من الدول السلطوية التي لا تعتمد مثل هذه السياسات. تتطلب السياسات الوقائية وضع إطار قانون إداري عام، قادر على الحد من مكامن الضعف إزاء الفساد في الهيئات العامة على نحو استباقي، مع الحفاظ على قيم الكفاءة والفعالية والأداء الجيد في الإدارات العامة. تتبّع هذه السياسة دول مثل أستراليا والولايات المتحدة وألمانيا، وخاصة الدول الاسكندنافية. وتجهّد هذه الدول منذ سنوات، لا بل بعضها منذ عدة قرون، لتعزيز الشفافية في الإدارة العامة، بالاستناد إلى نظم ضوابط وموازين، وإداريين خاضعين للمساءلة يعملون بمهنية، وخدمة مدنية خالية من المحسوبية. هذه هي أقوى ركائز السياسات الوقائية الرامية لمكافحة الفساد.

عن تسجيل مخالفة لتجاوز السرعة). عادة ما يرتكب الجرائم الاقتصادية كبار المسؤولين وكبار المسؤولين التنفيذيين في المناصب الرفيعة. إذن، بما أن الفساد الخطير هو جريمة تقتربها النخب الاجتماعية والسياسية، يشكل مثل هذا الفساد جريمة هيكلية، جريمة تؤثر على ركائز الدولة والمجتمع. لهذا السبب، يشار إلى هذا النوع من الجرائم بأنه نظامي - كجزء من نظام مجتمع ما. ونظرا للأهمية الاجتماعية والسياسية لمرتكبيه، فالفساد ضار لسيادة القانون، وللحقوق السياسية والاجتماعية الأساسية، ولسير اقتصاد السوق الحر، ولالثقة العامة في المؤسسات الحكومية. لذلك، لا تكفي القيود التي يفرضها الاعتماد الوحيد على النهج القائم أساسا على الجوانب القمعية لقانون العقوبات، لحماية جميع القيم العامة الأساسية المذكورة أعلاه.

وبالتالي، إن الوقاية عن طريق تشجيع وحماية النزاهة العامة، أمر ضروري. يُنظر إلى الأنظمة

الدروس المستفادة من مأسسة سياسات مكافحة الفساد

- ١- التشخيص مهم - ولكنه ليس إلا الخطوة الأولى فقط في علاج الفساد. الفساد ظاهرة معقدة لا ينفع لمعالجتها اتباع نهج تبسيطية، بل على العكس، يخشى منها أن تفاقم الأمور سوءاً. الوسيلة الوحيدة لخفض الفساد، هي العمل بثبات وحزم من أجل تدعيم جميع العناصر الأساسية لنظام النزاهة على المستويين السياسي والإداري، وفي كل من القطاعين العام والخاص. ولتحقيق ذلك، ينبغي اتخاذ تدابير وقائية وقمعية على حد سواء. يستلزم بناء نظام نزاهة قوي، بذل جهد سياسي وتقني هام مستدام على مر الزمن.
- ٢- الجهود التي تتطلبها مكافحة الفساد متعددة الأوجه. تعترف جميع المعاهدات الدولية الرئيسية بتعدد أبعاد هذه الظاهرة. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ هي خير مثال على تنوع الجوانب والمجالات التي ينبغي العناية بها لكي تكون الجهود المبذولة لمكافحة الفساد ذات مصداقية وقابلة للتطبيق برمتها. تلاحظ نفس التعقيد أيضا لاتفاقيتان - الجنائية والمدنية - اللتان وضعهما مجلس أوروبا ضد الفساد. لذلك، من غير المرجح أن تتمكن مؤسسة بمفردها من معالجة جميع الجوانب التي تحتاج إلى معالجة بفعالية، حتى وإن وضعت جميع قواها أو معظمها في هذه المعركة.
- ٣- قد يعرض تركيز جميع الجهود المبذولة لمكافحة الفساد في مؤسسة واحدة (خاصة إذا كانت جديدة)، للخطر جهود مكافحة الفساد، ويسهل الاستيلاء غير المشروع على مسار مكافحة الفساد نفسه. على العكس، قد يفيد تعدد المؤسسات الموزعة في عدة مجالات (البرلمان والحكومة والقضاء والإدارة العامة والحكومات المحلية) في المساهمة بشكل أفضل في جهود مكافحة الفساد ككل، شرط أن تعمل هذه جميعا في الإطار المؤسسي الملائم، وأن تتوفر الموارد والشبكات اللازمة.
- ٤- لقد أصبح الالتزام بالنزاهة في جميع أنحاء العالم، مسألة جوهرية للغاية لمن يشغلون وظائف الخدمة المدنية، وعنصرا حاسما بالنسبة للناخبين عند المقارنة بين المرشحين للمناصب المنتخبة أو الحكومية. يتم تشجيع النزاهة في الوقت الراهن من خلال مجموعة واسعة من الوسائل، بما في ذلك، اعتماد مدونات للقادة، ومدونات سلوك، والإعلان عن الأصول الشخصية، ورصد الأصول الشخصية والتدريب والتثقيف، والشفافية في الإدارة والسياسة العامة، والمساءلة الشخصية.

- 5- أدى إدراك أن المؤسسات مترابطة، وأن الإصلاحات غالبا ما تحتاج للتنسيق، إلى إعادة النظر بمبدأ المؤسسة «المنفصلة»، وبقائمة المؤسسات المدرجة عادة في استراتيجيات مكافحة الفساد. وعلى الرغم من أن التركيز يبقى مسلطا على العناصر الرئيسية في الإدارة العامة، مثل الهيئات المالية والرقابية، والنظام القضائي، وأجهزة إنفاذ قانون العقوبات وغيرها من أجهزة العدالة الجنائية، وكذلك الهيئات ذات الصلة بالتوظيف في الخدمة العامة والمشتريات من السلع والخدمات، بات من المسلّم به أنه ينبغي أيضا ضم مؤسسات حكومية أخرى ومؤسسات المجتمع المدني. وبذلك، يمكن نعت النهج المنتظم لمكافحة الفساد بالنظامي.
- 6- المجموعات الرئيسية في القطاع العام التي يجب عادة ضمّها إلى هذه الاستراتيجيات النظامية هي البرلمانات، والحكومات، والإدارات العامة على المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية، والقضاء والمؤسسات الداعمة له، المؤسسات الرقابية الرئيسية مثل مدققي الحسابات أو المفتشين، وكالات إنفاذ القانون وغيرها من هيئات نظام العدالة الجنائية. وينبغي، لكي تكون أي استراتيجية بهذا الصدد ذات مصداقية، ضم أيضا حكومات الحكم الذاتي المحلية، وتمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية.
- 7- تدلّ الخبرة الدولية في جميع أنحاء العالم أن المؤسسات الرقابية المركزية حققت بعض النجاح فقط في البلدان ذات الحوكمة الرشيدة عموما. ومع ذلك، في معظم بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، لا تقتصر جهود مكافحة الفساد وتنفيذ السياسات الدعمة للنزاهة على وكالة أو مؤسسة واحدة، بل هناك عدد من المؤسسات والآليات التي تضطلع بمسؤوليات وأدوار مختلفة، مع القدرة عادة على مراقبة الواحدة الأخرى، ونسج الشبكات في نفس الوقت. أما في بيئات الحوكمة الضعيفة، فقد تم إنشاء هيئات مكافحة الفساد بسبب الضغوط الخارجية بصفة عامة. لكنها تفتقد غالبا للمصداقية، بل وربما تبتز الفوائد لنفسها. غالبا ما تم التأكد من ارتباطها بمصالح خاصة - سواء مشروعة أو غير مشروعة أو كليهما. في الواقع، أثبتت عدم فعاليتها بشكل عام.
- 8- اتضح أن هيئات مكافحة الفساد غير المنغرس في الإطار المؤسسي السياسي والإداري الأوسع، قد تصبح السبب الرئيسي للفشل. الدرس الرئيسي الذي يمكن استخلاصه من هذه الإخفاقات، هو ضرورة اعطاء الأولوية للتركيز على جهود الإصلاح التي تدعم جميع نظم الحكم الديمقراطي المختلفة في البلاد. من المرجح أن تفشل أي مؤسسة متخصصة إن أهملت هذه الأعمال التحضيرية الخاصة بمكونات الحوكمة الأساسية.

- ٩- تحدّد الإرادة السياسية ملامح دور الحكومة في منع ومكافحة الفساد، لا سيما رئيس أو حكومة منتخبان ديمقراطيا مع وجود إرادة سياسية حازمة. علاوة على ذلك، الإرادة السياسية أمر حاسم لتنفيذ ومراجعة التشريعات القائمة على نحو فاعل، ومن أجل اقتراح التعديلات اللازمة لملء الفجوات والثغرات. والالتزام السياسي أمر حيوي لإصلاح نظم الحوكمة ووضعها على السكة الصحيحة.
- ١٠- التعاون الدولي مهم، شرط ألا تفرض المنظمات الدولية أو أطر التعاون الثنائي أي حلول مؤسسية أو تنظيمية معينة. ينبغي أن يتركز الحوار السياسي أساسا على مبادئ الحوكمة التي ينبغي تعزيزها وضمانها، وعلى النتائج التي يجب تحقيقها، بدلا من التركيز على السبل والوسائل لتحقيق هذه الأهداف. إنه أمر بالغ الأهمية لتجنب رفض النماذج الثقافية المفروضة من الخارج، والتي غالبا ما يتم تقديمها على أساس أنها تصحّ في كل مكان، على الرغم من أنها انبثقت من ظروف تاريخية وسياسية محددة. السياق المحلي له أهمية بالغة، كما لتملك العملية محليا، أهمية قصوى. أما المبادئ والمعايير، فإنها عالمية.

الاستنتاجات

١. تستلزم المهنة في الخدمة العامة التطبيق الحازم لمبدأ الجدارة في إدارة الموارد البشرية. المحاباة والمحسوبية والرعاية والزيائية معادية للنزاهة وتشكّل في نهاية المطاف عقبة امام تطوير خدمة عامة مهنية.
٢. تتطلب المهنة الاستقرار. لا يمكن أن تنشأ الدراية وتشتد قوة دون خدمات عامة مستقرة. التسييس معاد للاستقرار لأنه يؤدي عادة إلى استبدال العديد من الموظفين العموميين كلما تغيّرت الحكومات.
٣. تتطلب المهنة الفصل بين السياسة والإدارة وتوضيح واجهتهما البينية. يجب حماية استقلالية الخدمة العامة قانونيا وإداريا. ويجب ترسيخ قيمة هذه الاستقلالية في العلاقات بين المسؤولين السياسيين المنتخبين والمسؤولين الإداريين المعيّنين على أساس الجدارة، حتى لو سلم الجميع بأن خدمة عامة مستقلة وإدارة عامة سليمة هما دائما مسعى سياسي مستمر وهدف لا يزال يتعين تحقيقه بشكل كامل في
٤. تتطلب المهنة توقّر النزاهة القادرة على المقاومة لدى المسؤولين العاميين، سواء كانوا منتخبين أو معيّنين. ينبغي تعزيز وحماية النزاهة والمساءلة لدى الموظفين العموميين من خلال القانون والإدارة. التدريب والتدابير التأديبية هي أدوات إدارة لا غنى عنها. وقد تقدم مدونات السلوك وخطط النزاهة مبادئ توجيهية مفيدة لسلوك الموظفين العموميين.
٥. لن تكون مؤسسات القطاع العسكري والأمني قادرة على ترسيخ مهنية موظفيها على نحو مستدام إذا كان الفساد متفشيا في مجمل الإدارة العامة في البلاد وتسيطر عليها شبكات المحسوبية والتسييس. من المستحيل عمليا أن تستوطن المهنة والنزاهة في مؤسسة عامة واحدة فقط دون سواها، وإلا سوف يكون ذلك حتما لفترة قصيرة.

سلسلة أدلة الحوكمة الرشيدة



يتناول دليل سياسات ووكالات مكافحة الفساد مأسسة سياسات مكافحة الفساد، من خلال هيئات أو وكالات مكافحة الفساد المتخصصة. وقد انتشرت هذه المؤسسات في السنوات الأخيرة في العديد من البلدان، لا سيما تحت تأثير المنظمات والمعاهدات الدولية، كأدوات لمنع ومكافحة الفساد. وكشفت دراسة احصائية مؤخراً أن هناك حوالي مئة وكالة وهيئة لمكافحة الفساد في جميع أنحاء العالم. الاتفاقية الدولية الأكثر تأثيراً على مكافحة الفساد هي دون شك اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣.

سلسلة أدلة الحوكمة الرشيدة تضم عدداً من الكتيبات الموجزة، التي يستعرض كل منها موضوعاً معيناً له دوره المهم في تحقيق الحوكمة الرشيدة في قطاع الدفاع. وإلى جانب استخدام الأدلة للأغراض التثقيفية والتعليمية، فإنها تفيد أيضاً القارئ المهتم بمعرفة المزيد عن موضوع أو أكثر من المواضيع ذات الصلة مباشرة بالحوكمة الرشيدة في قطاع الدفاع بشكل خاص أو القطاع العام بشكل إجمالي.

الناشر: مركز النزاهة في قطاع الدفاع

التصميم: www.melkeveien.no

الطباعة: Norwegian Government Security and Service Organisation

يونيو/حزيران ٢٠١٥.



تمت ترجمة النسخة الإنجليزية
الأصلية إلى اللغة العربية برعاية
منظمة حلف شمال الأطلسي (الناطو)



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

www.cids.no