الحماية الدولية للأدارة العامة في مواجهة ازمة الفساد الاداري

Doi: 10.23918/ilic2021.11

م. آلاء بهاء عمر
كلية القانون والعلاقات الدولية /جامعة بيان /اربيل
Alaa.bahaa@bnu.edu.iq

المقدمة

تعد ظاهر الفساد الاداري من الظواهر الخطيرة التي تفتك الادارة العامة باعتبارها (الاتجار بالوظيفة العامة) ، ولايخفى على احد مانره هذه الايام من ظواهر وحوادث في شيوع ظاهرة الفساد، و تكمن في ضعف مؤسسات الحكم والانظمة السياسية والقانونية في اي دولة ، وضعف المؤسسات الرقابية كالبرلمان والقضاء ومنظمات المجتمع المدني بالاضافة الى الاعلام المهمش والمسيس او مصاب هو الاخر بالفساد لذلك اصبح الفساد الاداري افة كبيرة لايمكن التغاضي عنها ، وهذا بدوره يضعف مؤسسات الدولة وعدم قدرتها على مواجهة افة العصر، فهو يشكل تهديدا مستمر للسلام والامن والاستقرار ولايوجد اي مبرر لاارتكاب الفساد فهو مدان مهما كانت الظروف ، بما ان الاموال العامة تحتل مكانه مهمة في اقتصاد اي دولة وكانت هذه الاموال عرضة للاعتداء من قبل الافراد والموظفين العموميين ، حيث استشرى الفساد الاداري والمالي في الدول العربية بدءا من النصف الثاني من القرن الماضي والعراق خاصة تصدر بالاحصائيات المراتب الاولى خصوصا في السنوات الاخيرة لما شهده البلد من احداث دامية وصراعات ، متمثلا بالصفقات الكبرى والربح من القرارات التي تصدرها الادارة العامة ، ومعلوم ان اضرار هذا الفساد تتمثل في ازدياد كلفة الخدمة العامة ، وسوء ادئها وهدر مبدأ تكافؤ الفرص واعاقة آليات السوق وتوقف المنافسة ، وكل ذلك ينسحب بأضراره على قيم العدالة الاجتماعية لان الدولة هي التي ينبغي ان تنظم وتوزع هذه العدالة ، لذلك قامت الدول باضفاء الحماية بعدة وسائل منها مادفعت المشرع في مختلف الدول الى تجريمها والمعاقبة عليها ، فيمكن القول ان المجتمع العربي قد اصيب بجرائم لفساد الاداري كباقي المجتمعات بالعالم باعتبارها ظاهرة عالمية واقليمية ، اذ اصبحت هذه الجرائم في البلاد العربية من ضمن الفايروسات التي قد تؤثر على تطوره وتقدمه ، لابل ان الفساد بصورة عامة والفساد الاداري بصورة خاصة من الخطورة والاهمية عربيا بدأ يشغل اهتمامات الباحثين والمراقبين ومراكز البحوث العربية المرموقة لإيمان الجميع بانعكاساته على مسيرة التنمية والاصلاح التي تسود العالم العربي ، فضلا عن تأثيراته على البنية الا جتماعية ونسق القيم في المجتمعات.

اهمية البحث :- يرجع اهمية البحث في موضوع المشهد المجتمع العربي بصورة عامة والمشهد العراقي بصورة خاصة لما يشهده من اضطراب اوضاعه وتقلباتها من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، وضعف الانظمة السياسية والادارة العامة ، ووفق اهمية الموضوع وامتدادته ممكن نطرح عدة اسئلة مفادها هل ان المجتمع هو الذي يولد الفساد ام ان الفساد هو دخيل على قيم المجتمع ؟ وما هي العوامل المساعدة على تنمية الفساد الاداري في المجتمع العربي ؟ وما هي انعكاسات الفساد الاداري على المجتمع العربي والمجتمع العراقي؟

إشكالية البحث:- تقوم إشكالية البحث على نقطة مهمة وهي غياب تفعيل القواعد القانونية الدولية والداخلية بصورة واضحة ودقيقة ، واقتناعا بزيادة الاهتمام الدولي بالتهديد الذي تشكله جريمة الفساد اسهمت بفاعلية في هشاشة المنظومة الادارية و المجتمعية بأكملها، كما ويعد مصدرا لتمويل الجريمة المنظمة والجرائم الارهابية .

منهجية البحث :- تم استخدام المنهج الوصفي لعرض تعريف المفاهيم المتعلقة بالبحث وأهم المجالات التي تدخل فيها إضافة الى استخدام المنهج التحليلي لغرض تحليل أهم القواعد القانونية الدولية والوطنية في سبيل الارتقاء بالمفاهيم القانونية الصحيحة في المجتمع وبعد استخدام المناهج تم تقسيم البحث الى مبحثين تم تناول المفاهيم النظرية للفساد الاداري وصوره وأسبابه في المبحث الاول ، فيما تناولنا في المبحث الثاني تفعيل القواعد الدولية والاقليمية والقوانين الوضعية التي تكفل الحماية للادارة العامة من الاعتداء .

هكيلية البحث :- تم تقسيم البحث الى

المبحث الاول :- المفاهيم النظرية للفساد الاداري والمالي واهم صوره واسبابه

المبحث الثاني :- تفعيل القواعد القانونية الدولية في حماية المجتمع من جرائم الفساد الاداري والمالي .

المبحث الاول

مفهوم الفساد الاداري وصوره واسبابه

يعد مصطلح الفساد من المصطلحات التي تناولتها الكثير من الدراسات والابحاث على قدر اهميتها وتأثيرها في الحياة الاقتصادية والسياسية وحتى الاجتماعية لكونها مرتبطة بجوانب متعددة (ادارية واقتصادية وسياسية واجتماعية) ، وهنا سنسلط الضوء عن تعريف ظاهرة الفساد واهم صوره والاسباب التي ولدت هذه الظاهرة .

المطلب الاول

مفهوم الفساد الاداري

لايوجد اتفاق للكتاب والمنظمات المعنية بمكافحة الفساد على تعريف محدد له ، اي ليس هناك تعريف محدد للفساد بالمعنى الذي يستخدم فيه هذا المصطلح اليوم ، ولكن هناك اتفاق في كون الفساد هو اساءة استعمال السلطة العامة او الوظيفة العامة للكسب الخاص بمعنى الاتجار بالوظيفة العامة [1] ويحدث الفساد عادة قيام موظف بقبول أو طلب رشوة لتسهيل عقد او اجراء لمناقصة

[1] فارس بن علوش بن بادي : دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الاداري في القطاعات الحكومية ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى جامعة نايف العربية للعلوم الامنية ، ٢٠١٠، ص٦٠.

عامة كما يمكن للفساد ان يحدث عن طريق استغلال الوظيفة العامة من دون اللجوء الى الرشوة وذلك بتعيين الاقارب ضمن منطق (المحسوبية والمنسوبية) او سرقة المال العام مباشرة [١] ان ظاهرة الفساد الاداري ظاهرة طبيعية في المجتمعات الرأسمالية حيث تختلف درجات هذا الفساد الى اختلاف تطور مؤسسة الدولة ، اما في البدان العالم الثالث فإن لفساد مؤسسات الدولة وتدني مستويات الرفاه الاجتماعي تصل الى اقصى مدياتها ، وهذا ناتج عن درجة التخلف وازدياد معدلات البطالة ، فالفساد قد ينتشر في البنى التحتية في الدولة والمجتمع ، وفي هذه الحالة يتسع وينتشر في الجهاز الوظيفي ونمط العلاقات المجتمعية فيبطئ من حركة تطور المجتمع ويقيد حوافز التقدم الاقتصادي [٢].

والفساد الاداري يتعلق بمظاهر وانحرافات ادارية والوظيفية او التنظيمية وتلك المخالفات التي تصدر من الموظف العام او المكلف بخدمة عامة اثناء تأديته لمهام وظيفته ، فقد عرفه بعضهم على انه : (اساءة استعمال الموارد العامة للفائدة لخاصة) وعرفه اخرون على انه : (اساءة استعمال السلطة العامة او الوظيفة العامة للكسب الخاص) ،في حين عرفه البعض الاخر على انه : (استخدام النفوذ العام لتحقيق ارباح او منافع خاصة ويشمل جميع انواع رشاوي المسؤولين والوطنيين او السياسيين ولكنه يستبعد الرشاوي التي تحدث فيما بين القطاع الخاص) وعرفه البنك الدولي في تقرير التنمية الصادر لعام ١٩٩٧بانه (سوء استغلال السلطة العامة من اجل الحصول على مكاسب شخصية) [٣] فقتصرت تلك التعاريف للفساد على اساءة استعمال السلطة فحصرت الفساد بالقطاع العام في حين ان الفساد قد يكون اكثر ظهورا واثرا في القطاع الخاص وفي مؤسسات المجتمع المدني .

كما عرفت منظمة الشفافية الدولية الفساد على انه (اساءة استعمال السلطة الموكلة لتحقيق مكاسب خاصة) [٤] كما ويعد الفساد (الخروج عن القواعد الاخلاقية الصحيحة وغياب او تغيب الضوابط التي يجب ان تحكم السلوك ومخالفة الشروط الموضوعة للعمل وبالتالي ممارسة كل مايتعارض مع هذه وتلك) ، فالفساد كمصطلح يغطي مجموعة واسعة من الممارسات السياسية والاقتصادية والادارية المشبوهة والمريبة وهناك مجموعة من السلوكيات التي تعبر عن ظاهرة الفساد وهي متشابهة ومتداخلة في كثير من الاحيان [٥].

وللفساد الاداري والمالي صور متعددة وهي على النحو الاتي :-

١ **الرشوة** : طلب الموظف او المكلف بخدمة عامة لنفسه او لغيره عطية او منفعة او ميزة او وعدا بشئ لاداء عمل او الامتناع عن العمل او الاخلال بواجباته الوظيفية [٦].

٢- **المحسوبية :** تفضيل جهة على اخرى في الخدمة بغير حق للحصول على مصالح معينة ، وهي تنفيذ عمل مخالف للقانون لصالح الفرد او جهة ينتمي اليها الشخص .

٣- **الاختلاس :**هي الاستيلاء بغير وجه حق على مال او امتعة او ورقة مثبتة لحق او غير ذلك مملوك للدولة او لاحدى مؤسساتها او هيئاتها .

٤- **الاحتيال** :اتخاذ اسم كاذب او صفة غير صحيحة او تقرير امر كاذب عن واقعة معينة متى كان من شأن ذلك خداع الشخص وحمله على تسليم او نقل مال منقول مملوك له او لغيره

٥- **استغلال المنصب العام** :هو استغلال الوظيفة في الحصول على امتيازات خاصة ، او التصرف بالاملاك العامة بطريقة غير قانونية او الحصول على صفقات تجارية او اعفاءات من الضريبة [٧]

المطلب الثاني

اسباب الفساد الاداري والمالي

موضوع الفساد هو العامل الشاغل لكل العراقين خصوصا بعد عام ٢٠٠٣ ولايقتصر الحديث عنه من قبل المثقفين والمختصين بل اصبح الموضوع محل نقاش الجميع في البلد وخصوصا ما نشاهدة الان من حراك شعبي يندد الفساد، كما هو معلوم للجميع ان الفساد الاداري هو اساءة استخدام السلطة العامة لتحقيق منافع خاصة ، لذلك ظاهرة الفساد من اكبر المشاكل التي تواجه دول العالم المتقدمة والنامية على حد سواء ولكن بدرجات متفاوتة لما لها من اثار سلبية في جميع نواحي الحياة (الاقتصادية ، السياسية ، الاجتماعية) .

فالفساد الاداري اسبابه في انتشاره في البلدان ومن اهمها :

اولا :- غياب دولة المؤسسات السياسية والقانونية والدستورية وعند هذا تظهر حالة غياب الحافر الذاتي لمحاربة الفساد في ظل غياب دولة المؤسسات وسلطة القانون والتشريعات تحت وطأة التهديد بالقتل والاختطاف والتهميش والاقصاء الوظيفي [٨].

ثانيا :- ضعف الممارسة الديمقراطية وحرية المشاركة الذي يمكن ان يسهم في تفشي ظاهرة الفساد الاداري والمالي ، لان حالة الاستبداد السياسي والدكتاتورية في العديد من البلدان يسهم بشكل مباشر في تنامي هذه الظاهرة وعندما يفقد النظام السياسي والمؤسسة السياسية شرعيتها في السلطة وتصبح قراراتها متسلطة بعيدة عن الشفافية .

---

[١] د. ماهر عبد شويش الدرة : شرح قانون العقوبات _القسم الخاص ،المكتبة القانونية ، بغداد ، ص٤٨.

[٢] د. ياسر خالد بركات الوائلي : الفساد الاداري مفهومه ومظاهره واسبابه مع اشارة الى تجربة العراق في الفساد ،بحث منشور على شبكة الانترنيت موقع النبأ القانوني، العدد ٨٠، ٢٠ httpsllannabaa.org اخر موعد الزيارة ١١/١٣ /٢٠١٩.

[٣] القاضي رحيم حسن العكيلي : الفساد تعريفه واسبابه واثاره ووسائل مكافحته ، بحث منشور في موقع هيئة النزاهة على الموقع www.nazaha.iqاخر موعد للزيارة ٢٠١٨/١١/١٣.

[٤] ينظر تقرير الفساد العالمي لمنظمة الشفافية الدولية ،٢٠٠٧.

[٥] د. نبيل العبيدي : بحث مقدم الى مؤتمر الاصلاح التشريعي طريق نحو الحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد ،كلية القانون ،جامعة الكوفة ، ٢٠١٨ ، ص٣.

[٦]د. ماهر عبد شويش ، المصدر السابق ، ص٨٣.

[٧] د ماهر عبد شويش الدرة : مصدر السابق ، ص٣٠ .

[٨]. د.ياسر خالد بركات الوائلي ، مصدر سابق .

ثالثا :- طبيعة الحكومات من الاسباب الرئيسية للفساد الحكومي في مجتعاتنا العربية هو سيادة الحكم الشمولي المركزي الواحد وانعدام الشفافية ، ولاشك ان هذا النوع من الحكم سيولد عدة ردود فعل ، اذ انه لكي ينقلب الفرد على الحكم الشمولي ، فأنه سوف يستخدم وسائل فاسدة من نفس النوع التي يفرزها الحكم الشمولي ، من هذا يتضح ان المركزية تولد الفساد الناتج اصلا عنها، ناهيك ان التسامح الذي تبديه النخبة الحاكمة الشمولية نحو الفساد يضفي عليه نوعا من الصبغة القانونية والشرعية المصطنعة التي لايستحقها ، وطالما ان النخبة الحاكمة السياسية ليست على استعداد لمعاقبة الفاسدين منها فان فسادهم سوف يستشري مع ان هولاء الشموليين يمكن ان يقفا في وجه الفساد ويتصدوا له اذا ماهدد مصالحهم الشخصية في ظروف معينة (١) .

رابعا :-عدم استقلال القضاء وهو امر مرتبط بمبدأ الفصل بين السلطات ، كما ان ضعف القضاء وقلة تنفيذ احكامه ان انعدام وضعف الاخلاقيات الوظيفية للعمل الحكومي وغياب مفهوم المساءلة العامة والمسؤولية كلها تؤدي الى الفساد وتمهد له لذلك تبدو اهمية الاشراف والرقابة البرلمانية الوثيقة على الهيئات والسلطات الادارية والهيئات المستقلة كهيئات النزاهة ، وهناك حاجة كذلك الى تأكيد مبدأ المساءلة القضائية (من اين لك هذا ؟؟) .

خامسا :- سوء استخدام السلطة لموظف الحكومي باستخدام سلطته لتحقيق هدف اخر غير المصلحة العامة ، ويحدث هذا على سبيل المثال عندما يستخدم موظف سلطته بشكل انتقامي ومتعمد بقصد ايقاع الاذى بالاخرين لاسباب خاصة منها كيدية وسياسية أو ايدلوجية او لتحقيق مصالح خاصة .

سادسا :- القروض والمعونات الاجنبية : اصبح التوسع في الحصول على القروض والمعونات الاجنبية وماسببته من افساد لموظفي الدولة على جميع المستويات واعتبار اداء الموظف العام لعمله شيء يستحق عليه المكأفاة مهما كان مصدره.

سابعا :- تغير في مفاهيم القيم اما اسباب الفساد الاداري في العراق ليست حديثه بل تمتد جذورها منذ الاحتلال العثماني وحتى وقتنا الحاضر ، حيث الدوافع الشخصية في الحصول على اكبر قدر ممكن من ممتلكات الدولة هو الهدف الاساسي منذة فترة السيطرة عللى الحكم من قبل العثمانيين والبريطانيين مما ادى الى استياء الشعب من تصرفات الحكومات المحتلة ، فاذا رجعنا الى تاريخ الحكومات في العراق لوجدنا الملكية ونظام الاقطاع ادى الى هروب فة الفلاحين من الاستغلال ، وبعد سقوط الملكية في العراق عقب ثورة ١٩٥٨ استمرت هذه الظاهرة واثارها ظهرت بشكل جلي حيث ادى سلوك النظام السياسي الحاكم طوال هذه الفترة وخصوصا بعد عام ٢٠٠٣ الى زيادة الفساد المالي والاداري(٢).

المبحث الثاني

حماية الادارة العامة في ضوء الاتفاقيات الدولية ووسائل مكافحتها

شهد خلال السنوات الست عشرة الماضية تغييرا ملحوظا وايجابيا في التعاون العالمي لتصدي ظاهرة الفساد الاداري وعلى جميع الاصعدة ، نصت العديد من المواثيق والاتفاقيات الدولية والاقليمية المبرمة تحت إشراف منظمة الأمم المتحدة وأجهزتها المختلفة في مواجهة ظاهرة الفساد ، والتشريعات الوطنية الى تجريم الفساد الاداري والمالي واعتباره جريمة خطيرة تفكك المجتمعات ولابد من التصدي اليها ، فهنا سلطنا الضوء على الاتفاقيات الدولية والاقليمية والتشريعات الوطنية التي تصدت للفساد الاداري والمالي .

المطلب الاول

الحماية الدولية والاقليمية

كانت الامم المتحدة في طليعة المبادرين للتصدي لظاهرة الفساد حيث اتخذت كثيرا من القرارات والاعلانات التي تستهدف الممارسات الفاسدة والجريمة المنظمة العابرة للحدود بما في ذلك الرشوة في المعاملات الدولية وتحويل الاموال بشكل غير مشروع واعادتها الى بلدانها الاصلية (٣)

اولا:- اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد ٢٠٠٣

دخلت حيز التنفيذ في ٢٠٠٧ تميزت هذه الاتفاقية باحتواها على ابواب توزعت على ثمانية فصول وقد صدقت على هذه الاتفاقية منذ صدورها وحتى اليوم١٨٠ دولة وتشكل هذه الاتفاقية الأساس القانوني الدولي لتعزيز الجهود الرامية لمكافحة الفساد على المستويين الوطني والدولي وذلك من خلال مكافحة الفساد فى القطاع العام والقطاع الخاص حيث تلزم الاتفاقية الدول الأطراف فيها بتنفيذ مجموعة واسعة ومفصلة من إجراءات مكافحة الفساد والتى بدورها سوف تستوجب تعديلات جوهرية فى تشريعات وممارسات تلك الدول (٤).

تناولت التدابير الوقائية والتجريم ونفاذ القانون والتعاون الدولي والاقليمي لمواجهة هذه الظاهرة واسترداد الموجودات والمساعدة وتبادل المعلومات واليات التنفيذ ، وقد انضمت عديد من الدول لهذه الاتفاقية ومن ضمنها العراق في عام ٢٠٠٧ ، والى جانب هذه الاتفاقية كانت الامم المتحدة قد دعمت وتبنت طائفة واسعة من الاتفاقيات الدولية ، والاعلانات الهادفة الى منع ومكافحة الممارسات الفاسدة ومنها الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمنبهات العقلية والجريمة العابرة للوطنية والاتجار بالاشخاص وغير ذلك من الممارسات ، ومن ضمن جهود الامم المتحدة وهيئاتها المتخصصة ، وفي هذا االصدد الى برنامج الامم المتحدة الانمائي (nudp) والذي يعمل على التصدي للفساد ويقدم دعما فنيا واداريا واسعا للحكومات الراغبة في مكافحة الفساد ، وهذه

---

(١) د. جاسم يونس الحريري : انعكاسات العامل الدولي على الفساد في المنطقة العربية ، بحث منشور في كلية العلوم السياسية جامعة بغداد ، ٢٠١٦.

(٢) د.محمد سلمان محمود ود هيفاء مزهر الساعدي : الفساد الاداري في العراق الاسباب والمعالجات ، بحث مقدم الى جامعة اهل البيت في المؤتمر العلمي السنوي الثالث لكلية القانون ، بحث منشور على شبكة الانترنيت على الموقع جامعة اهل البيتabn.edu.iq اخر يارة كانت ١٨ /١٢/ ٢٠١٩ .

(٣) د. سعد عزت السعدي : مكافحة الفساد الاداري وفق الاتفاقيات الدولية ، بحث منشور على موقع الحوار المتمدن وفق فقرة الدراسات والابحاث القانونية ، على الرابط www.m.ahewar.org، اخر موعد للزيارة ٢٠١٨/١١/١٤.

(٤) د. عبد الفتاح مراد : مكافحة الفساد دوليا ومحليا ، مقال منشور على صحيفة الاهرام اليومي ، على الرابط www.aharam.org،اخر موعد للزيارة ٢٠١٨/١١/١٤.

الاتفاقيات قابلة لان تكون اداة بيد الحكومات لابد من وجود الارادة والمصداقية اولا ثم القدرات والتشريعات والآليات مما يؤهله لإتمام هذه المهام والدور الاساس يقع على الدول المتضررة من الفساد والتي اصبحت طرفا من تلك الاتفاقيات وتتحمل المسؤولية المباشرة في عملية مكافحة الفساد[١] ، ومن السبل العلاجية معالجة الاضرار التي تلحق بالمجتمع المحلي والدولي ويتمثل ذلك الضرر الذي يلحق بالمجتمع في المبالغ التي يتحصل عليها المجرم نتيجة لفعله الإجرامي والتي تتمثل في النهاية استقطاع من دخل المجتمع، ولجبر ذلك الضرر لابد من إعادة تلك الأموال فنصت في المادة رقم (٣) منها (على إرجاع االمجودات المتأتية من الأفعال المجرمة وفقا لها)، كما نصت في المادة رقم (٣١)منها على (ضرورة مصادره العائدات الإجرامية المتأتية من أفعال مجرمة أو الممتلكات التي تعادل قيمتها قيمة تلك العائدات) ، ويقصد بذلك نزع ملكية الأموال التي تحصل عليها المجرم من إحدى جرائم الفساد ونقل ملكيتها إلى الدولة وذلك مثل الأموال التي اختلسها الموظف أو مبلغ الرشوة الذي حصل عليها، وكذلك أيضا نزع ملكية ممتلكات المجرم والتي تعادل قيمتها قيمة ما تحصل عليه من عائدات إجرامية وذلك إذا ما تصرف هذا الأخير في تلك العائدات يتم مصادرة سيارته الخاصة ومجوهراته وعقاراته ، كما نصت أيضا تلك المادة على(مصادرة الممتلكات أو المعدات أو الأدوات الأخرى التي استخدمت أو كانت معدة للاستخدام في ارتكاب أفعال مجرمة وفقا لهذه الاتفاقية) [٢]، ولم يكتفي واضعي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على ذلك بالنسبة لعلاج الضرر المادي للجريمة (باسترداد الموجودات) بل قد خصصوا الفصل الخامس منها لذلك الشأن واستهلوه بالتأكيد على أن استرداد الموجودات هو مبدأ أساسي في هذه الاتفاقية وعلى الدول الأطراف أن توفر أكبر قدر من التعاون والمساعدة في هذا المجال ، كما وضعوا آليات استرداد تلك الموجودات وطرف التعاون الدولي في هذا الشأن ، الا إننا نجد على الرغم من الاهتمام البالغ لواضعي الاتفاقية بهذا الشأن فإنها قد جاءت دون تحقيق غرضها المأمول وهو اعادة الموجودات المنهوبة إلى صاحبها الأصلي أي البلد التي تم فيها الجرم الأصلي وتعد تلك الموجودات جزء من رأس مالها، فنجد أنه أثناء الأعمال التحضيرية لإبرام هذه الاتفاقية قد تم حذف عبارة "إعادة الأموال المنهوبة إلى بلدان الأصل" من مادتها الأولى ، كما انه قد جاء بالمادة (٥٧) منها (أن ما تتم مصادرته نتيجة لكونه من عائدات الفساد يتم التصرف فيه بطرق منها إرجاعها إلى مالكيها الشرعيين السابقين) [٣] ، مما يدل على كون إعادة تلك العائدات إلى أصحابها ليس الطريق الوحيد للتصرف فيها بل من الممكن أن يكون هناك أوجه تصرف أخرى، وبذلك أصبح للدول الأطراف حرية التصرف في تلك الموجودات المصادرة وليست ملزمة بإعادتها إلى الدولة التي سرقت منها كما أن وجه التصرف في تلك الممتلكات الذي حددته المادة سالفة الذكر وهو إعادتها إلى مالكيها الشرعيين السابقين لم يؤدى إلى الغرض المقصود منه ، حيث أن عبارة "مالكيها الشرعيين السابقين" قد تؤدي إلى تولد نزاع بين العديد من الأطراف حول أي منهم هو مالكها الشرعي نظرا لما تحمله تلك العبارة من غموض ، وجدير بالذكر في هذا الشأن أن عبارة مالكيها الشرعيين قد جاءت بدلا من عبارة بلدان الأصل والتي كانت موضوعه في البداية مما يدل على كون هناك من يقوم بمحاولة أضعاف مبدأ إعادة الأموال المتحصلة عن جرائم الفساد إلى بلدانها الأصلية وهو ما يعد في حد ذاته فساد يجب مكافحته[٤] ، وفي النهاية يجب أن تعرف جميع الدول الأطراف في هذه الاتفاقية أنه لابد من إعادة تلك العائدات إلى بلدانها الأصلية وإلا أصبحت تلك الاتفاقية عديمة القيمة ولا تحقق الغرض المرجو منه ، ويترتب على ارتكاب جرائم الفساد تشويه صورة النزاهة العامة وفقدان الثقة خاصا عندما ترتكب تلك الجرائم من قبل القيادات العامة والذين يمثلون قدوة للمجتمع فضلا عن تولد الشعور باللامبالاة لدى أفراد المجتمع وخاصا الشباب وعدم رغبتهم في سلوك الطريق القويم للنهوض بمستوى المجتمع في شتى المجالات ، وبالتالي يترتب في النهاية على ذلك خلق مجتمع عقيم غير قادر على إنجاب بذور صالحة ومتميز بالجهل والفقر.

ثانيا: اتفاقية الاتحاد الافريقي لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣

الاتفاقية موقع عليها ٥٠ دولة ، كما تضمنت الاتفاقية أحكاما خاصة بالاجراءات التشريعية اللازمة للتجريم ، ومكافحة الفساد والجرائم ذات الصلة في مجال الخدمة العامة ، وسبل الحصول على المعلومات والاختصاص القضائي ، والحد الادنى لضمانات المحاكمة العادلة والتسليم ومصادرة العائدات والوسائل المتعلقة بالفساد والسرية المصرفية والتعاون والمساعدة القانونية المتبادلة والتعاون الدولي وآلية المتابعة ، لذلك اعلن الاتحاد الإفريقي خلال مؤتمر القمة الإفريقية الثلاثين الذي بدأ فعالياته على مستوى رؤساء الدول والحكومات في العاصمة الاثيوبية أديس ابابا عام ٢٠١٨ لمكافحة الفساد ، وأتيح اعلان ٢٠١٨ لمكافحة الفساد وإطلاقها فرصة مناسبة للبناء على التقدم المنجز حتى الان وتقييم الاحتياجات والتفكير في استراتيجيات جديدة من شأنها معالجة تحديات الفساد الجديد [٥].

ثالثا : الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد ٢٠٠٣

اتفاقية الدول العربية الموقعة اقتناعا منها بان الفساد ظاهرة اجرامية متعددة الاشكال ذات آثار سلبية على القيم الأخلاقية والحياة السياسية والنواحي الاقتصادية والاجتماعية ، وإذ تضع في اعتبارها أن التصدي للفساد لايقتصر دوره على السلطات الرسمية للدولة وانما يشمل الافراد ايضا ومؤسسات المجتمع المدني التي ينبغي ان تؤدي دورا فعالا في هذا المجال ، ورغبة منها في تفعيل الجهود العربية والدولية الرامية إلى مكافحة الفساد والتصدي له لغرض تسهيل مسار التعاون الدولي في هذا المجال لاسيما فيما يتعلق بتسليم المجرمين وتقديم المساعدة القانونية المتبادلة ، وكذلك استرداد الممتلكات ، وتأكيدا منها على ضرورة التعاون العربي لمنع الفساد ومكافحته باعتباره ظاهرة عابرة للحدود الوطنية ، والتزاما منها بالمبادئ الدينية السامية والاخلاقية النابعة من الاديان السماوية ومنها الشريعة الاسلامية الغراء وبأهداف ومبادئ ميثاق جامعة الدول العربية وميثاق الامم المتحدة والاتفاقيات

---

[١] د. سعد عزت السعدي : المصدر السابق ، ص٤.

[٢] ينظر االمادة (٣١) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣.

[٣] ينظر: المادة (٥٧) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣.

[٤] د. نبيل العبيدي : المصدر السابق ، ص ٩.

[٥] ينظر: اعلان القمة الافريقيا لمكافحة الفساد عام ٢٠١٨ .

والمعاهدات العربية والاقليمية والدولية في مجال التعاون القانوني والقضائي والأمني للوقاية ومكافحة الجريمة ذات الصلة بالفساد والتي تكون الدول العربية طرفا فيها ومنها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد [١] ، فبذلك نستطيع أن نلمس جدية الحكومات في الإلتزام بنصوص ومواد الإتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد من حيث مراجعتها وتعديلها وتطويرها للتشريعات والقوانين المنظمة لمحاربة الفساد، وليس فقط من إصدار قوانين غير قابلة للتطبيق، أي مجرد حبر على ورق، ودون تفعيلها على أرض الواقع، وبدون وجود نصوص عقابية رادعة حتى نكون جميعاً شركاء في عملية الرقابة والتنمية والإصلاح والتغيير، بالاضافة الى هذه الاتفاقيات حرصت الدول على محاربة الفساد الاداري والمالي لانه يشكل جريمة خطيرة في جميع ميادين الأمن والاقتصاد والتنمية ويؤدي إلى انهيارها مما يسبب اعاقة تقدم البلد ونهب ثرواته ومنع حركة العمران التقدم والرفاهية الاقتصادية . بالاضافة الى تفشي هذه ظاهرة يسبب عرقلة مسيرة تطور الدولة وعدم تحقيق الأهداف التي تتوخاها في مسيرة عملها ، ان الفساد الاداري والمالي له امتدادات في أي بلد ، فهو ينتشر في البنى التحتية في الدولة والمجتمع والجهاز الوظيفي ونمط العلاقات المجتمعية فيبطيء من حركة تطور المجتمع والتقدم الاقتصادي لذا يجب أن تعزز الحكومات من قدراتها من خلال الشفافية واصدار القوانين وتطبيقها على ارض الواقع حتى تتمكن من تحديد الفساد ومعالجته وفق القانون وبناء مجتمعاً سليماً معافى خالياً من الأمراض الاجتماعية واعادة الامور الى وضعها الصحيح ومواكبة عجلة تقدم الدول بكافة النواحي،واغلب الدول العالم تصدت لظاهرة الفساد ومن بين هذه التشريعات .

المطلب الثاني

وسائل التصدي للفساد الاداري

للحد من انتشار ظاهرة الفساد، يجب على أفراد المجتمع محاربته بكافة السبل والأشكال، عن طريق الالتزام الديني والاخلاقي والقانوني والوطني والانساني ، تحرص الدول على إصلاح أوضاع الفساد الاداري والمالي في كافة مؤسساتها الذي كان موجودا في السابق واصبح له ابعادا جديدة بامتداده الى الأفراد والمؤسسات الخاصة والحكومية ، وذلك بتكثيف جميع الجهود سواء ان كانت حكومية او غير حكومية لكشف المتلاعبين بالمال العام وايجاد بعض الحلول والمعالجات الضرورية للحد من هذه الظاهرة والخروج بنتائج ايجابية تسهم في تقدم المجتمع وبالتالي تسريع عملية التنمية بجوانبها المختلفة [٢] ، وتحتاج عملية الاصلاح وضع المتطلبات الاساسية التالية

١- سن الأنظمة والتشريعات الشفافة في الأنظمة المضادة للفساد وتوضيحها، وإنزال أقصى العقوبات على مخالفيها.
٢- تخصيص مكافئة مالية لمن يقوم بالتبليغ عن حالات الفساد في الدوائر الحكوميّة.
٣- وضع عقوبات رادعة تناسب كل فساد، وذلك لعدم تكراره ، بشرط أن يكون معلناً على الملأ للعبرة والعظة.
٤- خلق فرص عمل مناسبة للمواطنين، من خلال إيجاد كادر وظيفي مناسب لكل فئةٍ من فئات المجتمع ، وذلك لتحسين الظروف المعيشية للفرد، والمجتمع، والبلد.
٥- تطوير الإبداع وتنميته لدى الموظفين، ومكافئتهم عليه.
٦- عقد ندواتٍ دينية وتوعوية في الدوائر الحكومية، والمدارس، والجامعات، والقنوات المرئية والمسموعة تحث المواطنين للتخلص من الفساد الإداري، ودعمها بالقصص والعبر من الأقوام الفاسدة السابقة وما حل بها.
٧- تشكيل لجنة مخصصة في كل دائرة للإصلاح الإداري، ودراسة الواقع الإداري، وسلوك العاملين لمحاربة الفساد وقت اكتشافه.
٨- تعيين القيادات الشابة النشيطة، المؤمنة بالتطوير والتغير، ذات الكفاءة والمؤهل والخبرة العلمية في مجال العمل ووضع الشخص المناسب[٣]

الخاتمة

تم بعون الله وبحمده الانتهاء من بحثنا في حماية المجتمعات من الفساد الاداري والمالي في ضوء القوانين الدولية ليعيد الى المجتمعات حالة التوازن والاستقرار ، حيث تحرص الدول على محاربة الفساد الاداري والمالي لانه يشكل آفة خطيرة في جميع ميادين الأمن والاقتصاد والتنمية ويؤدي إلى انهيارها مما يسبب اعاقة تقدم البلد ونهب ثرواته ومنع حركة العمران التقدم والرفاهية الاقتصادية ، لذلك لن يكتمل شكل البحث إلا بإفرازه لمجموعة من الاستنتاجات التي تم استخلاصها والمقترحات التي ينبغي ذكرها ، وهذا ما نوجز ذكره في النقاط الآتية:

الاستنتاجات

١- لايوجد تعريف جامع مانع للفساد الاداري ، اي ليس هناك تعريف محدد للفساد بالمعنى الذي يستخدم فيه هذا المصطلح اليوم ، ولكن هناك اتفاق في كون الفساد هو اساءة استعمال السلطة العامة او الوظيفة العامة للكسب الخاص.
٢- ضعف الممارسة الديمقراطية وحرية المشاركة الذي يمكن ان يسهم في تفشي ظاهرة الفساد الاداري والمالي ، لان حالة الاستبداد السياسي والدكتاتورية في العديد من البلدان يسهم بشكل مباشر في تنامي هذه الظاهرة.
٣- الأمم المتحدة في طليعة المبادرين للتصدي لظاهرة الفساد حيث اتخذت كثيرا من القرارات والاعلانات التي تستهدف الممارسات الفاسدة والجريمة المنظمة العابرة للحدود بما في ذلك الرشوة في المعاملات الدولية وتحويل الاموال بشكل غير مشروع واعادتها الى بلدانها الاصلية.

---

[١] ينظر : ديباجة الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣.
[٢] د. مشهور ابوعيد: الفساد الاداري والمالي الاكثر انتشارا ، عمان،٢٠ كانون الثاني٢٠٠٨،ص ١٠
[٣] د. فاطمة عبد جواد: الفساد الاداري والمالي واثاره السلبية على مؤسسات الدولة العراقية وسبل معالجته ، بحث منشور على شبكة الانترنيت على موقع النبأ للمعلومات القانونية ، ٢٠١٣، اخر موعد للزيارة ٢٠١٨/١١/١٤.

٤- الدول العربية الموقعة على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد واقتناعا منها بأن الفساد ظاهرة اجرامية متعددة الاشكال له آثار سلبية على القيم الاخلاقية والحياة السياسية فلا بد من التصدي له .
٥- لم نلمس جدية الحكومات في الالتزام بنصوص ومواد الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد من حيث مراجعتها وتعديلها وتطورها للتشريعات والقوانين المنظمة لمحاربة الفساد .
٦- الحد من تفشي الفساد ، يجب على افراد المجتمع محاربته بشتى السبل والاشكال عن طريق الالتزام الديني والاخلاقي والوطني والانساني.

التوصيات

١- نقترح على المشرع بتقنين نصوص خاصة بتجريم الفساد الاداري وتشديد العقوبات بشان جرائم الرشوة المقدمة من قبل جهات تمثل اشخاص معنوية لها نفوذ تتميز عن تلك النصوص التي عالجت احكام الرشوة وفقا للمبادئ العامة في القوانين العقابية .
٢- على الدول تنمية العلاقات مع المنظمات الدولية ذات العلاقة بمكافحة الفساد وترسيخ الشفافية خاصة منظمة الشفافية الدولية والمشاركة مع جهود البنك الدولي في مكافحة الفساد .
٣- على الدول وضع استراتيجية عامة حول الاجراءات والوسائل والطرق لمنع الفساد الاداري من خلال الجوانب الوقائية والرقابية والاجرائية والعقابية والعمل عللى تطبيقها مع الجهات المعنية .
٤- على الدول العمل على تنفيذ عدد من الأنظمة الالكترونية التي تمكنها من اكتشاف السلبيات والانحرافات في مؤسساتها .
٥- على الدول القيام بالتقييم العلمي المبني على الكفاءة والخبرة والإنتاجية للموظفين وتحفيز الجيد منهم.
٦- على المجتمع الدولي القيام بتفعيل الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد وابرام اتفاقيات اخرى لتوضيح هذه الافة الخطيرة والقضاء عليها دوليا خصوصا بعد التطور التكنلوجي.

المصادر

اولا:- الكتب العامة

ا- ماهر عبد شويش الدرة : شرح قانون العقوبات _القسم الخاص ،المكتبة القانونية ، بغداد،١٩٩٨.
آ- مشهور ابوعيد:الفساد الاداري والمالي الاكثر انتشارا ، عمان،٢٠ كانون الثاني٢٠٠٨.

ثانيا :- الرسائل والاطاريح

ا- فارس بن علوش بن بادي : دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الاداري في القطاعات الحكومية ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى جامعة نايف العربية للعلوم الامنية ، ٢٠١٠.

ثالثا:- البحوث والمجلات الدورية

١- القاضي رحيم حسن العكيلي :الفساد تعريفه واسبابه واثاره ووسائل مكافحته : بحث منشور في موقع هيئة النزاهة على الموقع www.nazaha.iq.
٢- جاسم يونس الحريري : انعكاسات العامل الدولي على الفساد في المنطقة العربية ، بحث منشور في كلية العلوم السياسية جامعة بغداد ، ٢٠١٦.
٣- سعد عزت السعدي : مكافحة الفساد الاداري وفق الاتفاقيات الدولية ، بحث منشور على موقع الحوار المتمدن وفق فقرة الدراسات والابحاث القانونية ، على الرابط www.m.ahewar.org.
٤- فاطمة عبد جواد: الفساد الاداري والمالي واثاره السلبية على مؤسسات الدولة العراقية وسبل معالجته ، بحث منشور على شبكة الانترنيت على موقع النبأ للمعللومات القانونية ، ٢٠١٣.
٥- ياسر خالد بركات الوائلي : الفساد الاداري مفهومه ومظاهره واسبابه مع اشارة الى تجربة العراق في الفساد ،بحث منشور على شبكة الانترنيت موقع النبأ القانوني، العدد ٨٠، ٢٠httpsllannabaa.org.
٦- نبيل العبيدي : بحث مقدم الى مؤتمر الاصلاح التشريعي طريق نحو الحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد ،كلية القانون ،جامعة الكوفة ، ٢٠١٨.
٧- محمد سلمان محمود ود هيفاء مزهر الساعدي : الفساد الاداري في العراق الاسباب والمعالجات ، بحث مقدم الى جامعة اهل البيت في المؤتمر العلمي السنوي الثالث لكلية القانون ، بحث منشور على شبكة الانترنيت على الموقع جامعة اهل البيتabn.edu.iq اخر وبارة كانت ١٨ /١٢ / ٢٠١٩ .

رابعا :- الاتفاقيات الدولية والاقليمية

ا- اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد ٢٠٠٣.
آ- اتفاقية العربية لمكافحة الفساد ٢٠٠٣.
٣- اتفاقية الاتحاد الافريقي لمكافحة الفساد ٢٠٠٣.
٤- اعلان القمة الافريقيا لمكافحة الفساد ٢٠١٨.

خامسا :- المصادر الالكترونية

ا- عبد الفتاح مراد : مكافحة الفساد دوليا ومحليا ، مقال منشور على صحيفة الاهرام اليومي ، على الرابط www.aharam.org.

المستخلص

الفساد الاداري ظاهرة سلبية عرفتها المجتمعات الانسانية وعانت منها منذ بدء الخليقة وحتى يومنا هذا فهو ذو اثار سلبية على المجتمعات في كافة النواحي والمجالات ،فلا توجد دولة من دول العام الا واعطت لموضوع الفساد اهمية وذلك لخطورته وشموله

جميع مجالات الحياة ، لذلك سعت العديد من الدول ومن ضمنها العراق الى اعتماد اليات ووسائل لمكافحته ، شيوع ظاهرة الفساد الاداري على اختلافه من مكان الى اخر بصوره واشكاله وحجم انتشاره ، يعد من اهم اسباب الضعف الداخلي والتفكك الذي يأكل المجتمع ، المجتمع حين يفقد القيم الجوهرية وعدم احترام القانون ، ومع ازدياد ارهاصات الحياة العصرية ، وتداخل المؤثرات المدنية والتقنية والاعلامية تزايد حاجات المواطن وخصوصا ذو الدخل المحدود مما تدفعه للقيام ببعض التجاوزات والانحرافات المهنية التي تدخل في خانة الفساد الحكومي من اجل تحصيل مورد مالي آخر ، اضافة لمورده الثابت لاشباع تلك الرغبات والحاجات سواء كانت رغبات شخصية بحتة او تغطية لنفقات لعائلته ، الفساد بشكله الاداري والمالي مرض عضال عرفته المجتمعات الانسانية منذ فجر التاريخ وتحمله كل الدول والمجتمعات سواء كانت غنية او فقيرة متعلمة او جاهلة دكتاتورية ام ديمقراطية قوية ام ضعيفة ، وهو مما يرتبط ظهوره واستمراره برغبة الانسان في الحصول على مكاسب مادية ومعنوية ، يعتقد في قرارة نفسه انه ليس له حق فيها ومع ذلك يسعى اليها فيلجئ اليها بطرق سرية او عن طريق الرشوة والواسطة والمحسوبية واختلاس المال العام وغيرها ، فالفساد الاداري ظاهرة عالمية شديدة الانتشار ذات جذور عميقة تاخذ ابعادا واسعة تتدخل فيها عوامل مختلفة يصعب التمييز بينهما، فهو الوريث المتوقع للارهاب والذي ستجد المجتمعات والحكومات في حرب معه، ومن هنا جعل مشكلة الفساد وتفشيه من اولويات المجتمع الدولي حيث ادرك المجتمع الدولي ان الاهتمام بقضية الفساد الاداري والمالي من القضاية الشائكة والخطيرة وتكمن خطورتها في سوء استخدام الموقع الوظيفي لتحقيق مصالح شخصية ، والفساد الاداري ينتشر اينما تكون مؤسسات الحكم ضعيفة ، ونتيجة ضعف الانظمة السياسية والاجتماعية والقانونية وعندما تكون المؤسسات الرقابية بالدولة مصابه هي الاخرى بالفساد سوف يصبح هذا الفساد غول يلقف كل من امامه وافه كبيرة لايمكن التغاضي عنها، كما ان ضبط ومحاربة الفساد يحتاج الى تعاون اقليمي ودولي وتفعيل القواعد القانونية الدولية والوطنية لملاحقة مرتكبيها، لذلك تعد عملية مكافحة الفساد احدى اولويات المجتمع الدولي وتعني الحد من توسع الفساد التي تحقق مآرب مرتكبيها .

كلمات مفتاحية: الفساد الاداري ، الاتفاقيات الدولية ، وسائل المكافحة، الحماية الدولية، الادارة العامة.

Abstract

The proliferation of the Administrative corruption phenomenon in all its forms sizes and places is considered one of the main reasons of the internal weakness and deterioration that affects society when society loses essential values and disobeying laws The he increase of modern life needs and the effects of society and media technology increases the needs of the low income individuals which forces them to commit certain violations which can be considered as Government Corruptions for the sake of obtaining additional income plus the main salary to satisfy the needs weather personal or for covering family expenses.

Corruption both Administrative and Financial is considered a Chronic disease that has been known to societies since the dawn of mine affects all sort of societies weather rich or poor educated o r otherwise dictated or democratic society, powerful or weak. It is connected to the needs of individuals for obtaining financial or moral gains where anindividualb believes that he/she has no right in the assegais nevertheless an individual is perusing to obtain it in malicious ways either by partnership and embezzle public funds. Administrative Corruption is a widely spread global issue with deep roots and take several dimensions affected by several fact ors which are hard to recognize is the expected inheritance of terror ism which Societies and governments find themselves in a war with.

For this reason , the International Community has made it a priority to resolve this issue and consider it a dangerous one to be handled with. Its risk lies within achieve personal gains.

The administrative corruption thrives where the ruling government institutions are weak and the result of the fragility of the political social and legal systems.

When the monitoring institutions are corruption than corruption will be unstoppable thus should not be ignored.

Containing and neutralizing corruption needs regional and international cooperation and activating International and national laws in order to apprehend violators Combating corruption is considered on the priorities of the international community and to limit its expansion and stop those who commit corruption.

Keywords: the Administrative corruption, international conventions, means of confrontation, international protection, Public Administration.