

مدى اتساق الأطر التشريعية

في الدول العربية مع مواد الفصلين الثالث و الرابع من

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

دكتور أحمد صقر عاشور

كبير مستشارين معهد بحوث واستشارات التنمية IDRAC

أستاذ الإدارة والتنمية المؤسسية بجامعة الإسكندرية

يونيو 2012

مقدمة

- جزء رئيسي من متابعة تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد UNCAC يتمثل في التعرف على مدى اتساق الأطر التشريعية مع الاتفاقية لدى الدول التي صادقت عليها
- يفيد هذا التحليل والتقييم في التعرف المبدئي (بشكل كلي) على الجوانب والفجوات التشريعية التي تحتاج إلى تعديلات تشريعية
- التحليل المقارن الذي يقدمه هذا العرض يركز بدرجة أساسية على المواد الواردة في:
 - الفصل الثالث: التجريم وانقاذ القانون (المواد من 15 إلى 42) باستثناء بعض المواد الفنية
 - الفصل الرابع: التعاون الدولي (المواد من 43 إلى 50)
- يشمل المسح والتحليل 12 دولة عربية هي: الجزائر - البحرين - مصر - العراق - الأردن - لبنان - ليبيا - المغرب - قطر - سوريا - تونس - اليمن
- يعتمد التحليل على البيانات التي توفرت من مسح تفصيلي قام به معهد بحوث واستشارات التنمية IDRAC وهو المعهد الذي شاركت في تأسيسه وانتمي إليه مهنيًا

اطار التحليل المقارن

الفصل الثالث التجريم و إنفاذ القانون

التعاون على مستوى
الوطني
(المواد 37-39)

حماية الضحايا
والمبلغين والشهود
(المواد 32 ، 33)

السلطات المختصة
والمعنية
(المادة 36)

نتيجة الجريمة
(المواد 23،24)

تجريم الفساد في
قطاع الخاص
(المواد 21،22)

تجريم الفساد
(المواد من 15-
20)

الفصل الرابع

الاتفاقيات العربية

اتفاقية تسليم المجرمين
القاهرة 1952

اتفاقية الرياض 1983
(الاتفاقية العربية للتعاون
القضائي)

مواد اتفاقية

ال UNCAC

(المواد 43 - 50)

تجريم الفساد

20	19	18	17	16	15	المادة و الجريمة
الاثراء غير المشروع	إساءة استغلال الوظائف	المتاجرة بالنفوذ	اختلاس الممتلكات او تبديدها من قبل موظف عمومي	رشوة الموظفين الاجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية	رشوة الموظفين العموميين الوطنيين	البلد
✓	✓	✓	✓	✓	✓	الجزائر
✓	✓	✓	✓		✓	البحرين
✓	✓	✓	✓		✓	مصر
✓	✓		✓		✓	العراق
✓	✓		✓		✓	الاردن
✓	✓	✓	✓		✓	لبنان
✓	✓	✓	✓		✓	ليبيا
		✓	✓		✓	المغرب
	✓		✓		✓	قطر
✓	✓	✓	✓		✓	سوريا

ملاحظات تحليلية مقارنة على تجريم الفساد:

- لا توجد علاقة بين درجة اكتمال الاطار التشريعي للتجريم وبين وضعية الفساد في الدولة – اكتمال تشريعات التجريم لا يعني انخفاض الفساد
- العبرة والدلالة الحقيقية تكمن في حسن إنفاذ تشريعات التجريم وكفاءة المؤسسات القائمة عليها
- هناك نقص بارز في تجريم رشوة الموظفين الاجانب والدوليين
- هناك بعض التفاوت في مجال تشريعات تجريم المتاجرة بالنفوذ

تجريم الفساد في القطاع الخاص

22	21	المادة و الجريمة
اختلاس للممتلكات في قطاع الخاص	الرشوة في القطاع الخاص	البلد
✓	✓	الجزائر
✓		البحرين
✓	✓	مصر
		العراق
		الاردن
	✓	لبنان
	✓	ليبيا
	✓	المغرب
		قطر
		سوريا
		تونس
✓	✓	اليمن

ملاحظات تحليلية مقارنة على تجريم الفساد في القطاع الخاص:

- هناك نقص بارز في تجريم افعال الفساد في القطاع الخاص، وبدرجة أكبر اختلاس الممتلكات، على الرغم من إمكانية إلحاقها بالجرائم المالية والسرقات المنصوص عليها في جميع القوانين الجزائية في الدول العربية
- مرة اخرى لا توجد علاقة بين النص التشريعي وبين وضعية الفساد في الدول ، فالعبرة في النهاية بإنفاذ النصوص وليس بوجودها

التعامل مع نتيجة الجريمة

24	23	المادة و الجريمة
الإخفاء	غسل العائدات الإجرامية	البلد
✓	✓	الجزائر
✓	✓	البحرين
✓	✓	مصر
✓	✓	العراق
✓	✓	الاردن
✓	✓	لبنان
✓	✓	ليبيا
	✓	المغرب
✓	✓	قطر
	✓	سوريا
✓	✓	تونس
✓	✓	اليمن

ملاحظات تحليلية مقارنة على التعامل مع نتيجة الجريمة :

- كل الدول العربية المشمولة بالمسح لديها قوانين لمنع غسل العائدات الاجرامية
- أغلب الدول العربية المشمولة بالمسح، فيما عدا الأردن وسوريا لديها قوانين تجرم و تمنع أخفاء العائدات الاجرامية
- جاءت هذه الاطر التشريعية نتاجاً للحملة العالمية التي شنتها جهات دولية متعددة على رأسها مجموعة العمل المالية لمحاربة غسل الأموال (GAFI)
- العبرة الحقيقية بانفاذ وفاعلية التطبيق لهذه تشريعات
- بعض الدول العربية ممن شملها المسح وكذلك ممن لم يشملها، تشكل ملاذا ومرفاً آمنًا لأموال متأتية من فساد
- هناك نقص شديد في التعاون بين البلاد العربية في مجال مكافحة غسيل الأموال

حماية الضحايا و الشهود و الخبراء و المبلغين عن الفساد

33	32	المادة و الجريمة
حماية المبلغين	حماية الشهود و الخبراء و الضحايا	البلد
✓	✓	الجزائر
✓	✓	البحرين
		مصر
✓		العراق
		الاردن
✓		لبنان
		ليبيا
		المغرب
		قطر
✓		سوريا
✓		تونس
✓	✓	اليمن

ملاحظات تحليلية مقارنة على حماية الضحايا والشهود والخبراء والمبلغين عن الفساد

- هناك نقص تشريعي واضح لدى الدول العربية المشمولة بالمسح فيما يتعلق بحماية الشهود والخبراء والضحايا. ثلاثة فقط من الدول العربية لديها تشريعات حول هذا
- هذا النقص أقل فيما يتعلق بحماية المبلغين، هناك سبعة دول لديها تشريعات وخمسة ليس لديها ما يوفر حماية للمبلغين
- بعض الدول لم تكتفي بحماية المبلغين وانما ذهبت الى مدى ابعد حيث قدمت مكافآت للمخبرين ومبلغين (العراق) وبعضها الآخر أعفاءهم من العقوبة اذا كانوا طرفاً في الفساد (لبنان - سوريا - تونس)
- بعض الدول لديها مشروعات قوانين لحماية كاشفي الفساد والشهود و الضحايا والمخبرين لكنها لم تخرج الى النور (لبنان - المغرب)
- يشكل هذا العنصر مجالاً هاماً للإصلاح التشريعي الموجه ضد الفساد لدوره الهام في جهود التصدي والملاحقة والمكافحة

السلطات المختصة بمكافحة الفساد من خلال انفاذ القانون الأوضاع والملاحظات المقارنة الخاصة بالمادة 36

■ عدد قليل جداً من الدول العربية يملك التي شمل المسح هيئات مركزية متخصصة ومختصة بمكافحة الفساد من خلال إنفاذ القانون أي تملك سلطات تلقى البلاغات والتحري والبحث، والتحقيقات، والإحالة للنيابة أو القضاء مباشرة:

- العراق

- الأردن

- اليمن

■ بعض هذه الهيئات موجودة دستورياً أو تشريعياً، لكن أدوارها لم تفعل بعد في مجال إنفاذ القانون:

- الجزائر (حادثة التفعيل)

- المغرب (حادثة التحول)

■ هنالك هيئات رقابية عديدة وهيئات لإنفاذ القانون في أغلب الدول العربية، لكنها غير متخصصة، وأحياناً غير مفعلة للتصدي بشكل خاص في لحالات وقضايا الفساد بأشكاله وأنواعه ومستوياته المختلفة. وهي تفنقر الى إطار مؤسسي لتنسيق وتضافر جهودها

التعاون على المستوى الوطني

39	38	37	المادة و الموضوع
التعاون بين السلطات الوطنية و القطاع الخاص	التعاون بين السلطات الوطنية	التعاون مع سلطات إنفاذ القانون	البلد
✓	✓	✓	الجزائر
		✓	البحرين
	✓		مصر
		✓	العراق
✓	✓	✓	الاردن
✓	✓	✓	لبنان
	✓	✓	ليبيا
✓			المغرب
			قطر
✓			سوريا
		✓	تونس
✓			اليمن

ملاحظات تحليلية مقارنة

حول التعاون على المستوى الوطني

- هناك بعض النصوص التي تغطي ظاهرياً المواد الخاصة بالتعاون بين السلطات الوطنية، وهناك بالمقابل نقص لدى الدول المشمولة بالمشح في هذه النصوص
- أغلب النصوص تتعلق بغسل الأموال، ولا تتعلق بجرائم الفساد بصفة عامة
- التنسيق والتعاون والعمل الجماعي بين السلطات لا يقاس بالنصوص التشريعية وإنما بوجود آليات فعلية للتعاون، ووجود إلزامية به. وهنا يكمن النقص الشديد في آليات والزامية التعامل بين السلطات المحلية
- هناك تضارب وتنافس، وأحياناً صراع بين الأجهزة المختلفة المعنية بمكافحة الفساد وإنفاذ القانون

الفصل الرابع: التعاون الدولي الأوضاع والتحليل المقارن

- أغلب الدول العربية وقّعت فيما بينها اتفاقيات للتعاون القضائي (اتفاقية الرياض 1983) واتفاقية تسليم المجرمين (اتفاقية القاهرة 1952)
- هنالك اتفاقيات ثنائية بين عدد من الدول العربية وبين دول أجنبية في هذين المجالين.
- هنالك نقص تشريعي كبير في مجال التعاون الدولي وتسليم المجرمين، حيث أن الدول العربية تطبق قوانينها المحلية في هذا المجال، وهذه القوانين لم تقارب الموضوع بأكمله بصورة متكاملة ولم تغط الكثير من النقاط التي وردت في الفصل الرابع من اتفاقية الأمم المتحدة
- بالتالي فإن جمود النصوص وعدم مواكبتها متطلبات الإتفاقية، إضافة الى ضعف إرادة التعاون الدولي على أرض الواقع، تشكل عقبات وجوانب نقص أساسية

الاتفاقيات العربية

اتفاقية تسليم المجرمين بين دول الجامعة العربية (اتفاقية تسليم المجرمين) القاهرة 1952		اتفاقية الرياض 1983 (الاتفاقية العربية للتعاون القضائي)		الاتفاقية
مصدق او منضم	موقع	مصدق	موقع	البلد
		✓	✓	الجزائر
منضم		✓	✓	البحرين
✓	✓			مصر
✓	✓	✓	✓	العراق
✓	✓	✓	✓	الاردن
	✓		✓	لبنان
منضم		✓	✓	ليبيا
		✓	✓	المغرب
				قطر
✓	✓	✓		سوريا
		✓	✓	تونس
منضم		✓	✓	اليمن

الخلاصة والاستنتاجات

- الحاجة إلى مراجعة تفصيلية للإطار التشريعي في كل دولة عربية للتعرف على جوانب النقص ، بالمقارنة بما ورد في اتفاقية الأمم المتحدة، وبالمرجعيات العالمية ، وأخذاً في الإعتبار الأوضاع الخاصة بالفساد والأطر المؤسسية الوطنية لمواجهته
- من المهم التفكير في آلية لمراجعة إنفاذ التشريعات، وفاعلية وكفاءة أجهزة إنفاذ القانون
- هناك حاجة لربط جهود الإصلاح التشريعي والمؤسسي لمواجهة ومكافحة الفساد بأهداف ونتائج محددة، لقياس مردود جهود الإصلاح وأثرها عليها
- يحتاج معالجة النقص في الإطار التشريعي والمؤسسي إلى دراسات معمقة، ويحتاج أيضاً إلى إرادة سياسية ومجتمعية للإصلاح ، تعلي وتغلب المصالح الوطنية العليا