آليات منع افلات مرتكبي الفساد من العقاب

" الاطار العام للورقة الخاصة بالمجموعة غير الحكومية في الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد بشأن "منع إفلات مرتكبي الفساد من العقاب "

د.عبدالله عبدالكريم عبدالله
استاذ القانون المُساعد بكلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة بيروت العربية
مستشار اقليمي سابق – خبير في الامم المتحدة

المؤتمر الرابع للشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد بعنوان "التوفيق بين الواقع والمأمول في مجال مكافحة الفساد: نحو المزيد من الابتكار والتجديد" برعاية دولة رئيس مجلس الوزراء اللبناني وبالشراكة مع وزارة العدل في لبنان وبدعم من المشروع الاقليمي لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية التّابع لبرنامج الأمم المتّحدة الإنمائي. بيروت، الجمهورية اللبنانية 14-16 أبريل/نيسان 2013

محاور العرض

1. - مقدمة.
2. - التعريف بكيفية افلات مرتكبي الفساد من العقاب، واليات مواجهة ومنع هذا الافلات.
3. - الاطر القانونية لمنع افلات مرتكبي الفساد من العقاب.
4. - الاطر الواقعية (المادية) لمنع افلات مرتكبي الفساد من العقاب.
5. المعايير الدولية والممارسات الفضلى
6. خلاصات ونتائج تتضمن الاطار المقترح بمضمون الورقة الخاصة بالمجموعة غي الحكومية في موضوع "افلات مرتكبي جرائم الفساد من العقاب

مقدمة

- **إتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد"، تبنّتها الجمعية العامة للامم المتحدة في 31 تشرين الأول/أكتوبر 2003، و دخلت حيّز النفاذ في 14 كانون الأوّل/ديسمبر 2005**
- **عدد الدول الاطراف 165 بلدا حول العالم**
- **التزام 17 بلدا عربيا بتنفيذها (اخرها جزر القمر 11/10/2012)**

- **تنظر المنطقة العربية الي موضوع الفساد واثاره على انه واحد من الاسباب الرئيسة لقيام الثورات في هذه المنطقة ابتداءا من العام 2011 ، فالفساد قوض على مدى سنوات جهود التنمية البشرية واعاق الاستخدام الامثل لثروات الشعوب، وتدنت نوعية الخدمات الأساسية التي يتلقاها المواطن كالصحّة والتعليم جراء تفشي الفساد. كما أنّ تزايد معدلات الفساد في هذه المنطقة من العالم ادى سلباً بتطور القيم الديمقراطية، والسير نحو حكم القانون، الامر الذي بات مهددا لاستقرار المجتمعات وأمنها، وخطرا على حقوق الانسان فيها.**
- وقد كانت **"إتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد"**، التي تبنّتها الجمعية العامة للامم المتحدة في 31 تشرين الأول/أكتوبر 2003، والتي دخلت حيّز النفاذ في 14 كانون الأوّل/ديسمبر 2005، تعبيراً جلياً عن توافق دولي عريض لمواجهة الفساد وبناء ودعم الاطر والإستراتيجيات المناسبة لمنع ومكافحة مختلف صوره ومظاهره واثاره، مع ما يتضمنه ذلك من ايجاد معايير واسس للوقاية من الفساد **ومعاقبة مرتكبيه**، بالارتكاز الى دعم التعاون الإقليمي والدولي في هذا المجال.
- بيد انه وعلى الرغم من وجود هذا التوافق الدولي، والتزام 17 بلدا عربيا بتنفيذها، فإن جهود مكافحة الفساد حاليا دونها معوقات مرتبطة بطبيعة المرحلة الانتقالية التي تعيشها هذه المنطقة، فمكافحة الفساد ثقافة ونهج مستمر واطر قانونية وانفاذ للقانون وقبل كل ذلك حالة اصلاحية تشاركية بين كافة فئات المجتمع وقطاعاته، وهذه المعادلة بحاجة الى ترسيخ لضمان نجاحها.
- **من هنا فإن هذه الورقة تهدف الى محاولة وضع خارطة طريق لأطر فعالة لتنفيذ مقتضيات اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد في مجال لمنع افلات مرتكبي الفساد من العقاب باعتبار هذا الامر من اهم ادوات انفاذ القانون وتحقيق عدالة متوخاة من مكافحة جرائم الفساد، ضمن اطار مقاربة مقارنة للتجارب المحلية في دول عربية مختارة ومدى مواءمتها للمعايير الدولية والممارسات الفضلى في هذا الشأن..**

افلات مرتكبي الفساد من العقاب
كيفية الافلات من العقاب

- عدم تجريم أفعال الفساد الوارد ذكرها في الاتفاقية:

– المواد 15 (رشو الموظفين العموميين الوطنيين) و 16 (فقرة 1) (رشو الموظفين العموميين الاجانب وموظفي المؤسسات الولية العمومية، و17 (اختلاس الممتلكات او تبديدها او تسريبها بشكل اخر من قبل موظف عمومي، و23 (غسل العائدات الاجرامية) ، و25 (اعاقة سير العدالة).

- عدم النظر في تجريم الأفعال الوارد ذكرها في المواد 16 (فقرة 2) (ارتشاء الموظفين العموميين الاجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية)، و18 (المتاجرة بالنفوذ) ، و19 (اساءة استغلال الوظائف)، و20 (الاثراء غير المشروع ، و21 (الرشوة في القطاع الخاص)، و22 (اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص)، و24 (اخفاء الممتلكات المتأتية عن افعال مجرمة وفق الاتفاقية)، وذلك دون المساس في تجريم الأفعال الواجب تجريمها والمذكورة أعلاه.
- عدم إرساء مسؤولية الهيئات الإعتبارية عن الأفعال المجرّمة وفقا للإتفاقية، وقد تكون المسؤولية جرمية، او مدنية أو إدارية على أن لا تخلّ بالمسؤولية الجرمية للأشخاص الطبيعيين.
- عدم وجود جزاءات فعّالة ومتناسبة ورادعة.
- عدم تجريم المشاركة بأي صفة كطرف متواطئ أو مساعد أو محرّض في الأفعال المجرّمة وفقا للإتفاقية.
- عدم وضع تشريعات لضمان إنفاذ القانون بصورة فعّالة وفق المواد 28، و29، و30 (الفقرات 1، و2، و4، و5).
- عدم النظر في أو السعي الى وضع تشريعات لضمان إنفاذ القانون بصورة فعّالة وفق المادة 30 (الفقرات 3، و6، و7، و10).

- عدم توفير الإطار القانوني اللازم لتمكين الدول من التجميد والحجز والمصادرة وفق المادة 31 من الإتفاقية.
- عدم توفير حماية فعّالة للشهود ضمن الإمكانيات المتاحة.
- عدم النظر في إبرام إتفاقات مع دول أخرى بشأن تغيير أماكن إقامة الشهود.
- عدم إتاحة الفرص للضحايا لعرض آرائهم وشواغلهم في المراحل المناسبة من الاجراءات الجزائية رهنا بأحكام القانون الداخلي.
- عدم النظر في إتخاذ تدابير مناسبة لتوفير الحماية للأشخاص المبلّغين
- عدم العناية بمعالجة عواقب الفساد كالنظر في إلغاء أو فسخ عقد أو سحب إمتياز الخ.
- عدم ضمان وجود هيئة متخصّصة أو أشخاص متخصّصين في مكافحة الفساد من خلال إنفاذ القانون ومنحهم ما يلزم من الإستقلالية وتزويدهم بما يكفي من الدريب والموارد المالية.
- عدم إتخاذ بعض التدابير والنظر في إمكانية توفير شروط معينة لتعزيز التعاون بين السلطات المكلّفة إنفاذ القانون (مادة 37) وبينها وبين السلطات العمومية (مادة 38) وبينها وبين كيانات القطاع الخاص (مادة 39 فقرة 1)، وبينها وبين المواطنين وغيرهم من المقيمين في إقليم الدولة (مادة 39 فقرة 2).
- عدم كفالة وجود آليات مناسبة في نظامها القانوني الداخلي لتذليل العقبات التي تنشأ عن السريّة المصرفية.
- عدم إتاحة النظر في أي حكم إدانة سابق صادر عن دولة أخرى وفق الإجراءات الجنائية الخاصة بالدولة.
- عدم ضمان شروط الولاية القضائية وفق المادة 42 من الإتفاقيّة.

القيود الواردة على الملاحقة القضائية لجرائم الفساد

- القيود ذات الطابع القانوني
- القيود ذات الطابع الواقعي او المادي

افلات مرتكبي الفساد من العقاب من خلال القيود الواردة على الملاحقة القضائية لجرائم الفساد

• اولا:القيود القانونية

1– القيود الموضوعية:

– الحصانات الوظيفية

– عدم تجريم بعض افعال الفساد كما هو منصوص بالاتفاقية، وبخاصة اعاقة سير العدالة.

– عدم وجود اليات لحماية المبلغين وتشجيعهم على الابلاغ عن جرائم الفساد.

– قيود على الاعلام (حبس الصحفيين – التوسع في مفهوم جرائم القذح والذم) و القيود على عمل المجتمع المدني .

– ضعف منظومة العقوبات الادارية والتأديبية واللجوء فقط الى العقوبات الجنائية التي قد تكون معقدة وصعبة المنال لصعوبة الاثبات.

2– القيود الاجرائية:

- **قصر مدة التقادم على سقوط الملاحقة بالنسبة لجرائم الفساد "مرور الزمن" وعدم وضع قواعد لقطع او وقف هذه المدة، او قواعد واضحة لحسابها.**
- **قواعد السرية المصرفية**
- **اجراءات طويلة لرفع الدعاوى المتصلة بجرائم الفساد، واناطتها فقط بالنيابة العامة (عدم السماح للمواطنين برفع الدعوى – الاختناق القضائي) واحالة دعاوى الفساد الى محاكم خاصة (محاكم للوزراء والنواب المتهمين بقضايا فساد).**
- **صعوبة اثبات جرائم الفساد، خاصة في ظل بقاء المتهم بالفساد على رأس عمله.**
- **القيود الواردة على مبدأ استقلال القضاء عن وزارة العدل، والعلاقة بين القضاء والنيابة العامة.**
- **الصلاحية الاستنسابية الواسعة للنيابة العامة في حفظ الملفات المتصلة ببعض قضايا الفساد دون وجود اليات فاعلة للرقابة على قراراتها.**

افلات مرتكبي الفساد من العقاب
القيود الواردة على الملاحقة القضائية لجرائم الفساد

- **ثانياً:القيود ذات الطابع الواقعي او المادي**

1– القيود ذات الطابع السياسي:

- **البيئة السياسية الحاضنة**
- **بقاء مرتكب الفساد على رأس عمله**

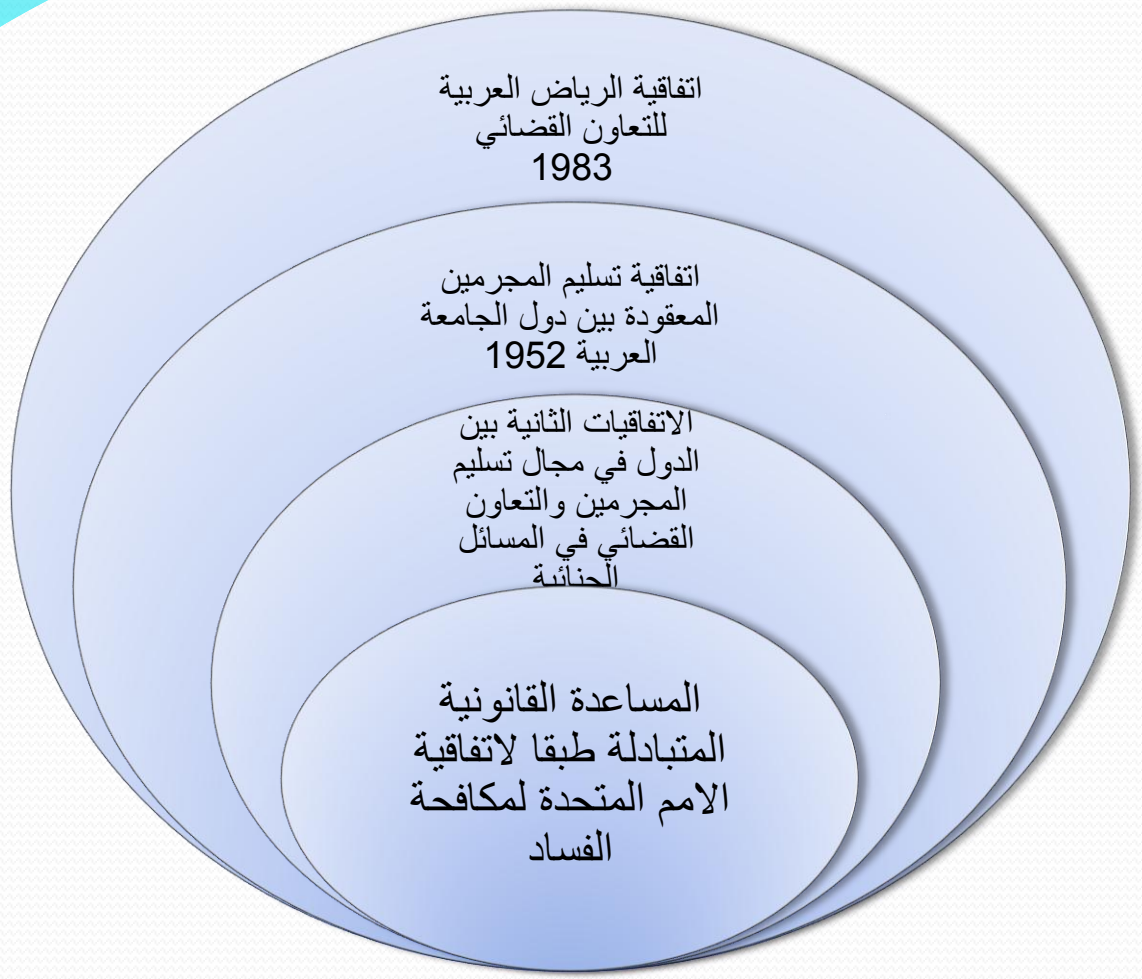
2– القيود ذات الطابع الاجتماعي:

- **سلوكيات الموظف تجاه رئيسه ومرؤوسه ضمن منظومة لاتتمتع بالنزاهة، وتتسامح مع افعال الفساد**
- **بعض الممارسات الاجتماعية المتصلة بلجوء المتهم بالفساد الى قبيلته او عشيرته او طائفته لحمايته تجاه سلطة انفاذ القانون.**

اليات مواجهة ومنع الافلات من العقاب

- تجريم الأفعال الوارد ذكرها في المواد 15 (رشو الموظفين العموميين الوطنيين) و 16 (فقرة 1) (رشو الموظفين العموميين الاجانب وموظفي المؤسسات الولية العمومية، و17 (اختلاس الممتلكات او تبديدها او تسريبها بشكل اخر من قبل موظف عمومي، و23 (غسل العائدات الاجرامية) ، و25 (اعاقة سير العدالة).
- النظر في تجريم الأفعال الوارد ذكرها في المواد 16 (فقرة 2) (ارتشاء الموظفين العموميين الاجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية)، و18 (المتاجرة بالنفوذ) ، و19 (اساءة استغلال الوظائف)، و20 (الاثراء غير المشروع ، و21 (الرشوة في القطاع الخاص)، و22 (اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص)، و24 (اخفاء الممتلكات المتأتية عن افعال مجرمة وفق الاتفاقية)، وذلك دون المساس في تجريم الأفعال الواجب تجريمها والمذكورة أعلاه.
- تفعيل العقوبات الادارية والمسلكية على الموظفين المتهمين بقضايا فساد.
- إرساء مسؤولية الهيئات الإعتبارية عن الأفعال المجرّمة وفقا للإتفاقية، وقد تكون المسؤولية جرمية، او مدنية أو إدارية على أن لا تخلّ بالمسؤولية الجرمية للأشخاص الطبيعيين. وأن تكون الجزاءات فعّالة ومتناسبة ورادعة.
- تجريم المشاركة بأي صفة كطرف متواطئ أو مساعد أو محرّض في الأفعال المجرّمة وفقا للإتفاقية.
- وضع تشريعات لضمان إنفاذ القانون بصورة فعّالة وفق المواد 28، و29، و30 (الفقرات 1، و2، و4، و5).
- النظر في أو السعي الى وضع تشريعات لضمان إنفاذ القانون بصورة فعّالة وفق المادة 30 (الفقرات 3، و6، و7، و10).
- السعي الى أقصى حدّ ممكن لتوفير الإطار القانوني اللازم لتمكينها من التجميد والحجز والمصادرة وفق المادة 31 من الإتفاقية.
- توفير حماية فعّالة للشهود ضمن الإمكانيات المتاحة.
- النظر في إبرام إتفاقات مع دول أخرى بشأن تغيير أماكن إقامة الشهود.
- إتاحة الفرص للضحايا لعرض آرائهم وشواغلهم في المراحل المناسبة من الاجراءات الجزائية رهنا بأحكام القانون الداخلي.
- النظر في إتخاذ تدابير مناسبة لتوفير الحماية للأشخاص المبلّغين
- العناية بمعالجة عواقب الفساد كالنظر في إلغاء أو فسخ عقد أو سحب إمتياز الخ.
- ضمان وجود هيئة متخصّصة أو أشخاص متخصّصين في مكافحة الفساد من خلال إنفاذ القانون ومنحهم ما يلزم من الإستقلالية وتزويدهم بما يكفي من الدريب والموارد المالية.
- إتخاذ بعض التدابير والنظر في إمكانية توفير شروط معينة لتعزيز التعاون بين السلطات المكلّفة إنفاذ القانون (مادة 37) وبينها وبين السلطات العمومية (مادة 38) وبينها وبين كيانات القطاع الخاص (مادة 39 فقرة 1)، وبينها وبين المواطنين وغيرهم من المقيمين في إقليم الدولة (مادة 39 فقرة 2).
- كفالة وجود آليات مناسبة في نظامها القانوني الداخلي لتذليل العقبات التي تنشأ عن السريّة المصرفية.
- إتاحة النظر في أي حكم إدانة سابق صادر عن دولة أخرى وفق الإجراءات الجنائية الخاصة بالدولة.
- ضمان شروط الولاية القضائية وفق المادة 42 من الإتفاقيّة.

ممارسات فضلى وتجارب جيدة وطنية واقليمية ودولية



- **الاردن:**

يجوز للمجلس القضائي رفع الحصانة عن اي قاض عند الضرورة واحالته الى المدعي العام.

- **الولايات المتحدة الامريكية :**

- فترة التقادم بالنسبة لمعظم الجرائم الاتحادية التي لايعاقب عليها بالاعدام هي 5 سنوات قابلة للتمديد 3 سنوات اخرى في اجراءات المساعدة القانونية المتبادلة غير المكتملة.
- هنالك تدابير لحماية الشهود والضحايا والخبرين والمدعى عليهم المتعاونين الذين يقبولن ان يصبحوا شهودا.

- **دول اخرى:**

- اجراءات غير معقدة لرفع الحصانة وبضوابط.
- وقف الموظفين العموميين المتهمين بجرائم الفساد عن العمل او تنحيتهم عن مناصبهم او نقلهم.
- مسؤولية الاشخاص الاعتباريين.
- جواز التجميد والحجز والمصادرة قبل رفع الدعوى القضائية طالما استند هذا الاجراء الى تحقيق او ملاحقة قضائية.
- امكانية المصادرة دون حكم جزائي بل من خلال الدعاوى المدنية

خلاصات ونتائج

الاطار المقترح بمضمون الورقة الخاصة بالمجموعة غي الحكومية في موضوع "افلات مرتكبي جرائم الفساد من العقاب

- الحصانات الوظيفية
- مدى تجريم افعال الفساد كما هو وارد بالاتفاقية
- تشجيع وحماية المبلغين عن افعال الفساد
- مدى وجود قيود على الاعلام والمجتمع المدني
- منظومة العقوبات الادارية والتأديبية

- البيئة السياسية ودورها
- مدى السماح للمتهم بأفعال فساد بالبقاء على رأس عمله.

- مدة التقادم على سقوط الملاحقة بالنسبة لجرائم الفساد، ومدى وجود قواعد لقطع المدة وقواعد لوقفها وكذلك اليات حسابها
- قواعد السرية المصرفية
- اليات رفع الدعاوى المتصلة بأفعال الفساد

- سلوكيات الموظف تجاه رئيسه ومرؤوسه ضمن منظمة لاتتمتع بالنزاهة وتتسامح مع الفساد.

- بعض الممارسات الاجتماعية المتصلة بلجوء المتهم بأفعال فساد الى قبيلته او عشيرته او جماعته لحمايته في مواجهة سلطة انفاذ القانون.

- اثبات جرائم الفساد في ظل بقاء المتهم في منصبه
- القيود الورادة على مبدأ استقلال القضاء، العلاقة مع وزارة العدل ومع النيابة العامة
- سلطة النيابة العامة في حفظ بعض الملفات الخاصة بقضايا فساد ومدى الرقابة عليها

- دراسات حالة في بعض دول الربيع العربي مدى إعمال قواعد منع الأفلات من العقاب في جرائم الفساد من عدمه

ربط مخرجات ورقة العمل الخاصة بالمجموعة غير الحكومية بواقع المنطقة العربية ومدى مواءمتها للمعايير الدولية والممارسات الفضلى

مع الشكر الجزيل

للمزيد من المعلومات، يرجى الاتصال على:

د. عبدالله عبدالكريم عبدالله

خبير اقليمي في شؤون مكافحة الفساد– أستاذ القانون المساعد بكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة بيروت العربية – مستشار سابق في الامم المتحدة

Abdallah.abdallah@bau.edu.lb

Abdullah_as@yahoo.com