

منهجية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

حسين حسن مسر مدير مشروع مكافحة الفساد مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة المكتب الإقليمي للشرق الأوسط وشمال افريقيا

المحتوى

- ماهية الفساد وكيف عرفته الاتفاقية
- الإطار القانوني الدولي لمكافحة الفساد
- لماذا تعتبر الاتفاقية خطوة هامة الى الأمام: السمات المميزة للاتفاقية
 - الإطار النظري للاتفاقية وأغراضها الرئيسية
 - السهات الهميزة للاتفاقية
 - آسئلة تثار حول الاتفاقية
 - منهج الاتفاقية في تجريم الفساد
 - التعاون الدولي لمكافحة الفساد وأهميته
 - الاتفاقية وفض المنازعات المتعلقة بتنفيذها



تعريف الفساد

ما هو الفساد بصفة عامة؟

- إساءة استغلال السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة (تعريف البنك الدولي)
 - إساءة استغلال السلطة الهخولة لتحقيق مكاسب خاصة (تعريف الشفافية الدولية)
 - الفرق بين "السلطة العامة" و"السلطة المخولة"
 - من يقوم بإساءة استغلال السلطة ؟
 - ما المقصود بالمصلحة الخاصة ؟
 - إضافة للتعريف "بالمخالفة للتشريعات الوطنية"
 - كيف عرفت الاتفاقية الفساد



الإطار التشريعي الدولي لمكافحة الفساد

- اتفاقية الدول الأمريكية لمكافحة الفساد التي اعتمدتها منظمة الدول الأمريكية عام 1996، التي تعد أول محاولة لوضع نظام ضد الفساد في إطار اتفاقية دولية ملزمة.
- اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية :التي اعتمدتها منظمة التعاون الدولي والتنمية عام .1997
 - · اتفاقية القانون الجنائي بشان الفساد :التي اعتمدها مجلس أوربا عام . 1999
 - اتفاقية القانون الهدني بشان الفساد :التي اعتمدها مجلس أوربا عام .1999
- اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومحاربته :التي اعتمدها رؤساء دول وحكومات الاتحاد الإفريقي عام .2003
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية : دخلت حيّز النفاذ في 29 سبتمبر 2003.
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: طرحت للتوقيع في ديسمبر عام 2003ودخلت حيز التنفيذ في 14ديسمبر عام 2005.
 - اتفاقية الجامعة العربية لمنع الفساد ومحاربته: دخلت حيز التنفيذ هذا العام



لماذا تعتبر الاتفاقية خطوة للأمام: السمات المميزة للاتفاقية

١- احترام السيادة الداخلية للدول وعدم التدخل في شئونها الداخلية لتشجيع الدول على الانضمام للاتفاقية.

وهذا يظهر جليًا من نص المادة 4 الخاصة بصون السيادة.

٢- احترام القانون الداخلي للدول وهو ما يعطي مرونة كبيرة في التطبيق ويجنب التعارض مع القانون الداخلي.

هو ما يتضح من استهلال معظم نصوص الاتفاقية بالتأكيد على أن يكون تنفيذ الدولة لالتزاماتها المنبثقة عن هذه الاتفاقية "وفقًا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي".

٣ - وضع تدابير لإعادة إدماج الأشخاص المدانين بارتكاب أفعال مجرّمة وفقًا لهذه الاتفاقية في مجتمعاتهم حتى لا يعودو للاجرام مرة أخرى .





لماذا تعتبر الاتفاقية خطوة للأمام: السمات المميزة للاتفاقية

٤- الأخذ في الاعتبار الاتفاقات الأخرى التي وقعت عليها الدولة

مثال ذلك ما تنص عليه المادة 48الخاصة بالتعاون في مجال إنفاذ القانون حيث تنص على ""إذا لم تكن هناك بين الدول الأطراف المعنية اتفاقات أو ترتيبات من هذا القبيل، جاز للدول الأطراف أن تعتبر هذه الاتفاقية بمثابة الأساس للتعاون المتبادل في مجال إنفاذ القانون بشأن الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية"

٥- الشمولية والتوسع في التجريم

غطت مواد الاتفاقية معظم مظاهر الفساد وتناولت الردع والمكافحة في ذات الوقت

٦- وضع آلية جيدة لمراقبة التزام الدول الأعضاء بالاتفاقية

تم تبني نظام جديد دوليا بمقتضاه تراقب كل دولتين أعضاء التزام دولة ثالثة

7- وضعت الاتفاقية أحكاماً ابتكارية حول استرداد الموجودات



أغراض الاتفاقية الرئيسية والإطار النظري لها

أغراض الاتفاقية:

- و ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجع.
- ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد، بما في ذلك في مجال استرداد الموجودات.
 - تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون العمومية والممتلكات العمومية.

الإطار النظري للاتفاقية:

- الفصل الأول: أحكام عامة)مادة 1إلى مادة . (4
- الفصل الثاني: التدابير الوقائية)مادة 5إلى مادة . (14
- الفصل الثالث: التجريم وإنفاذ القانون)مادة 15 إلى مادة . (42)
 - الفصل الرابع: التعاون الدولي)مادة 43 إلى مادة . (50
- الفصل الخامس: استرداد الموجودات)مادة 51إلى مادة. (59
- الفصل السادس: المساعدة و تبادل المعلومات)مادة 60 إلى مادة . (62
 - الفصل السابع: آليات التنفيذ)مادة 63إلى مادة . (64
 - الفصل الثامن: أحكام ختامية)مادة 65 إلى مادة . (71



الصكوك القانونية التي يجب الإلمام بها لفهم الاتفاقية

- الوثائق الرسمية:
- الأعمال التحضيرية للاتفاقية الدولية،
- القرارات التي تصدر عن مؤتمر الدول الأطراف،
 - الية استعراض التنفيذ،
- الاتفاقات الدولية الثنائية والجماعية ذات الصلة،
 - الوثائق الاسترشادية:
- _ الدليل التشريعي لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
 - _ الدليل الفني لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



أسئلة تثار حول اتفاقية الأمم المتحدة

• الاتفاقية وحقوق الانسان:

- _ إسقاط الأهليه بدون حكم قضائي
- تجيز الاتفاقية إسقاط الأهلية ، بأمر قضائي أو بأي وسيلة مناسبة أخرى (30/7/).
 - المصادرة بدون حكم قضائي

السماح بمصادرة الممتلكات المتأتية من جرائم فساد دون إدانة جنائية في الحالات التي لا يمكن فيها ملاحقة الجاني بسبب الوفاة أو الفرار أو الغياب أو في حالات أخرى مناسبة /54/1)ج.(

- تجريم الاعداد لارتكاب الجريمة

تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجرّم، وفقًا لقانونها الداخلي، الإعداد لارتكاب فعل مجرّم وفقًا لهذه الاتفاقية)م.(27/3/



أسئلة تثار حول اتفاقية الأمم المتحدة - تابع

- كثرة الإحالة إلى اتفاقات أخرى فيها يتعلق يتسليم الهجرمين وإرجاع الهوجودات
 - لم تتضمن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أحكامًا تفصيلية ملزمة فيما يتعلق
 بتسليم المجرمين وإرجاع الموجودات وأكثرت من الإحالة إلى اتفاقيات أخرى
 - دور المجتمع المدني في تنفيذ الاتفاقية وفي آلية الاستعراض
- الدولة ملتزمة باشراك وتمكين المجتمع المدني في مكافحة الفساد)المادة ٥والمادة ٣
 - دور المجتمع المدني في آلية الاستعراض استشاري
 - الحصانة الدولية: تجريم رشو الموظف العام الأجنبي أو الموظف في منظمة عمومية دولية أوعده بها او عرضها عليه .(م (16/1)



أسئلة تثار حول اتفاقية الأمم المتحدة - تابع

- كثير من الأحكام غير الالزامية في الاتفاقية
 - هل الاحكام الاختيارية غير هامه؟
- ما هو العقاب الذي يوقع على الدول في حالة عدم تنفيذ الاتفاقية
 - ما زال العقاب على عدم الالتزام بالاتفاقية معنوي شأنها شأن كافة الاتفاقيات الدولية.
 - _ الية المراجعه خطوة للأمام في هذا الصدد
 - القوة الناعمه للالتزام بالاتفاقية
 - الاستثمارات الدولية
 - سمعة القوى الحاكمة



منهج اتفاقية الأمم المتحدة في مكافحة الفساد

• خلق بيئة طاردة للفساد

- الشفافية في ادارة الشان العام
- تنظيم تعارض المصالح للاشخاص المعرضين سياسيا
 - التوازن بين الحصانات والمسئوليات
 - الاهتمام بدور المجتمع المدني

• تسهيل الكشف عن الجريمة

- حماية المبلغين والخبراء والشهود
- تحفيز المجرم للتبليغ عن فعلته: التبليغ عن الجريمة والعفو عن العقوبة
 - تقييد السرية المصرفية
 - ایجاد جهات معنیة بمکافحة الفساد
 - استقلال الجهات المعنية بالمكافحة

• الشمولية والتوسع التجريم

- الاسلوب الحصري في تعداد جرائم الفساد
 - اتاحة التوسع في التجريم للدولة
- تجريم الفساد في القطاعين العام والخاص

التشديد في العقوبات

- اتاحة امكانية تشديد العقاب عما هو موجود بالاتفاقية
 - فترة تقادم طويلة او عدم السقوط بالتقادم
- اعطاء آهمية كبيرة للتعاون الدولي في مكافحة الفساد



خلق بيئة طاردة للفساد: التركيز على منع الجريمة

خلق بيئة رادعة طاردة للإجرام

- الشفافية في إدارة الشأن العام: لا يمكن أن يزدهر الفساد في ببئة شفافة
- الشفافية في إدارة المناقصات والمزايدات العامة:أهم قطاع يتأثر بالفساد في أي دولة
 - الشفافية والموضوعية في التعيين والترقية في الوظيفة العامة (العنصر البشري أهم عنصر في مكافحة الفساد)
 - _ الشفافية في القطاع الخاص
 - _ إشراك المجتمع المدني



خلق بيئة طاردة للفساد: تنظيم تضارب المصالح للأشخاص المعرضين سياسياً

- تضارب المصالح ليس في حد ذاته جريمه
 - نظام اقرارات الذمة المالية
 - الافصاح عن الممتلكات
 - الافصاح عن المصالح
- الكشف الدوري عن الحسابات المالية البنكية للمسئولين الكبار
 - تقييد البيع للدولة أو الشراء منها
- تقييد العمل في القطاع الخاص بعد ترك الخدمة العامة لفترة معينة
 - مراقبة تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية

خلق بيئة طاردة للفساد: تقييد السلطات التقديرية

• التوازن بين الحصانات والامتيازات:

إحداث توازن مناسب بين أي حصانات أو امتيازات قضائية مهنوحة للهوظفين العهوميين وإمكانية القيام بعهليات تحقيق وملاحقة ومقاضاة فعالة في أي فعل مجرّم وفقا لهذه الاتفاقية) .م(30/2/

• الالتزام بمبادئ الاتفاقية في ممارسة الدولة لصلاحياتها التقديرية

أن تكون مهارسة الدولة لأي صلاحيات قانونية تقديرية في ضوء الهبادئ التي أرستها هذه الاتفاقية).م(30/3/

شمولية منهج الاتفاقية في التجريم: تجرم كل صور الفساد

- تجريم جميع صور رشوة الموظف العام الوطني. (م/15/أ-ب)
- تجريم جميع صور رشوة الموظف العام الدولي. (م/15/أ-ب)
- تجريم اختلاس أو تبديد أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خصوصية. (م/17)
 - تجريم استغلال النفوذ لتحقيق مصالح خاصة. (م/18/أ-ب)
 - تجريم تعمد موظف عمومي إساءة استغلال وظائفه أو موقعه. (م/19)
 - •تجريم إثراء الموظف العام على حساب وظيفته إثراءً غير مشروع. (م/20)
 - •تجريم جميع صور رشوة الموظف في القطاع الخاص. (م/21/أ-ب)
 - •تجريم اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص. (م/22)
 - •وضع عقوبات مدنية وادارية وجنائية على الاشخاص الاعتبارية

شمولية منهج الاتفاقية في التجريم: تجريم كل صور المشاركة والشروع

- تجرّيم المشاركة بأي صفة في فعل مجرّم وفقا لهذه الاتفاقية) .م (27/1)
 - تجرّيم أي شروع في ارتكاب فعل مجرّم وفقا لهذه الاتفاقية) .م(27/2/
- إمكانية الاستدلال من الملابسات الوقائعية الموضوعية على توافر عنصر العلم
 - أو النية أو الغرض بصفته ركنا لفعل مجرّم وفقا لهذه الاتفاقية) .م (28/

شمولية التجريم: أحكام أكثر تطورا في مجال استرداد الموجودات

- مصادرة العائدات الإجرامية المتأتية من أفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية وكل ما استخدم في ارتكابها) . (
- إتاحة السجلات المصرفية أو المالية أو التجارية أو حجزها بإجراءات معينة بما يخدم تعقب المفسدين) .م(71/7/
- تجريم إبدال الممتلكات أو إحالتها أو إخفائها)م (2-23/1 واكتسابها او تغيير طبيعتها أو التصرف فيها بأي صورة مع العلم بأنها عائدات إجرامية حتى ولو لم يكن الشخص شريكا في الجريمة)م. (24/
 - لا يجوز أن تمس المصادرة بحقوق الغير حسن النية)م (9/31/)

تسهيل الكشف عن الجريمة: الطبيعة الخاصة لجريمة الفساد

- الطبيعة الخاصة لجريمة الفساد وما يستتبعه من أهمية خاصة لدور المبلغين والشهود والخبراء في كشف هذه الجريمه
 - -جريهة الفساد جريهة مستتره
 - اختلاف طبيعة المجني عليه في جرائم الفساد
 - —الفساد شبكات رأسية وأفقية منغلقة

تسهيل الكشف عن الجريمة: توفير الحماية للمبلغين والشهود

- توفير حماية فعّالة للشهود والخبراء الذين يُدْلون بشهادة تتعلق بأفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية وكذلك لأقاربهم وسائر الأشخاص ألوثيقي الصلة بهم عند الاقتضاء، من أي انتقام أو ترهيب محتمل)م(5-4-2-1/32/،)م(37/4)
 - تجريم التحريض على الإدلاء بشهادة زور أو التدخل غير المحمود في الإدلاء بالشهادة أو تعريم الأدلة في إجراءات تتعلق بارتكاب أفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية) .م/25/أ(
- تجريم استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب للتدخل في ممارسة أي موظف قضائي أو معني بإنفاذ القانون مهامه الرسمية فيما يتعلق بارتكاب أفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية .)م /25/ب(

تسهيل الكشف عن الجريمة: توفير الحماية للمبلغين والشهود

- وضع تدابير تشريعية مناسبة لتوفير الحماية لمن يقوم بإبلاغ السلطات المختصة بأي وقائع تتعلق بأفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية) .م(33/
 - اتخاذ ما يلزم من تدابير لتشجيع رعايا الدولة والمقيمين فيها على إبلاغ السلطات الوطنية المعنية عن ارتكاب فعل مجرّم وفقا لهذه الاتفاقية) .م(2/2/
 - تقرير المسؤولية المدنية والجنائية والإدارية للشخصيات الاعتبارية مع وضع عقوبات رادعة للمخالفين دون مساس بالمسؤولية الجنائية للشخصيات الطبيعية التي ارتكبت الجرائم) .م(4-3-1/26/

تسهيل الكشف عن الجريمة:التحفيز على الابلاغ عن جرائم الفساد

- اتخاذ تدابير مناسبة لتشجيع الأشخاص الذين يشاركون أو شاركوا في ارتكاب فعل مجرّم وفقا لهذه الاتفاقية على تقديم معلومات مفيدة إلى السلطات المختصة لأغراض التحقيق والإثبات. (م/37/1) وأهمها ؛
 - إمكانية تخفيف عقوبة المتهم الذي يقدم عونا كبيرا في عمليات التحقيق أو المكانية تخفيف عقوبة المجرّم وفقا لهذه الاتفاقية أو منحه الحصانة القضائية. (م/2/37-3)

تسهيل الكشف عن الجريمة: تقييد السرية المصرفية

- إيجاد آليات مناسبة لتذليل العقبات التي قد تنشأ عن تطبيق قوانين السرية المصرفية في حال القيام بتحقيقات جنائية داخلية في أفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية. (م/40)
 - أهمية تقييد السرية المصرفية؟
 - التوازن بين الافشاء وبين حق الخصوصية

تسهيل الكشف عنجريمة الفساد: التعاون بين السلطات لكشف الفساد

- تشجيع التعاون بين سلطات الدولة العمومية ، وكذلك موظفيها العموميين ، من جانب ، وسلطاتها المسؤولة عن التحقيق في الأفعال الإجرامية وملاحقة مرتكبيها ، من جانب آخر) .م(38/
- تشجيع التعاون بين السلطات الوطنية المعنية بالتحقيق والملاحقة وكيانات القطاع الخاص فيما يتصل بالأمور المتعلقة بارتكاب أفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية) م (39/1/

تشديد العقاب على جرائم الفساد

- تجعل كل دولة طرف ارتكاب فعل مجرّم وفقًا لهذه الاتفاقية خاضعًا لعقوبات تُراعى فيها جسامة ذلك الجرم) م (30/1/دون مساس بممارسة السلطات المختصة صلاحياتها التأديبية تجاه المستخدمين المدنيين)م.(8/30/
- ضرورة حضور المدعى عليه في الإجراءات الجنائية ، وأن يؤخذ بعين الاعتبار جسامة الجرائم المعنية لدى النظر في إمكانية الإفراج المبكّر أو المشروط عن الأشخاص .)م(5-4/30/
- اعتبار الفساد عاملا ذا أهمية في اتخاذ إجراءات قانونية لإلغاء أو فسخ عقد أو سحب امتياز أو غير ذلك من الصكوك المماثلة أو اتخاذ أي إجراء تصحيحي آخر .)م (34/
 - الأخذ بالمعيارين الإقليمي والشخصي فيما يتعلق بالولاية القضائية للدولة بصد الجرائم المنصوص عليا في الاتفاقية) .م(6-4-3-1/1/2/

تشديد العقاب على جرائم الفساد

- تمكين السلطة المختصة ، عند الاقتضاء ، من تنحية الموظف العمومي المتهم بارتكاب فعل مجرم وفقا لهذه الاتفاقية أو وقفه عن العمل أو نقله ، مع مراعاة مبدأ افتراض البراءة) .م(6/6)
- التمكين من إسقاط أهلية الشخص لفترة زمنية معينة عن الأشخاص المدانين بارتكاب أفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية لتولي منصب عمومي أو منصب في منشأة مملوكة كليا أو جزئيا للدولة) .م(7/7/7)
- تحديد فترة تقادم طويلة تبدأ فيها الإجراءات القضائية بشأن أي فعل مجرَّم وفقا لهذه الاتفاقية وتحدد فترة تقادم أطول أو تعليق العمل بالتقادم في حال إفلات الجاني المزعوم من يد العدالة) .م(29/

التعويض عن أعمال الفساد

- ضمان حق الكيانات أو الأشخاص الذين أصابهم ضرر نتيجة لفعل فساد في رفع دعوى قضائية ضد المسئولين عن إحداث ذلك الضرر، بغية الحصول على تعويض).م(35/
 - التعويض عن أعمال الفساد ونظرية السيادة

مبادئ وصور التعاون الدولي في الاتفاقية الدولية

- مبدأ ازدواجية التجريم
- تسليم المجرمين والمتهمين و نقل الأشخاص المحكوم عليهم
 - المساعدة القانونية المتبادلة
 - أساليب التحري الخاصة (التسليم المراقب)
 - الأجانب واللجوء الى القضاء الوطني
 - تنفيذ الأحكام الأجنبية
 - التعاون الدولي لأجل المصادرة
 - التعاون الدولي في تبادل المعلومات
 - التعاون الدولي في المجال الفني



تسوية المنازعات الدولية الناشئة عن تطبيق الاتفاقية

القضاء الدولي

التحكيم

المفاوضات



تسوية المنازعات الناشئة عن تطبيق الاتفاقية

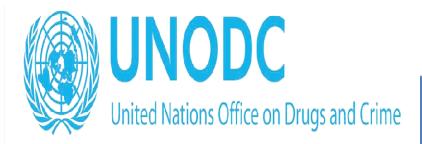
- المفاوضات: اختيارية وليست لها ترتيبات معينة
 - فشل المفاوضات
- اعطاء مساع التفاوض "فترة معقولة" واذا فشلت الجهود يمكن اللجوء الى ؛
 - التحكيم
 - إحدى الدول تطلب الاحالة الى محكمة العدل الدولية
- عدم التوصل الى اتفاق حول ترتيبات التحكيم خلال ستة أشهر يمكن اللجوء الى ؛
 - القضاء الدولي
 - يكون وفقا للنظام الاساس للمحكمة ، بمعنى ؛
 - موافقة الدولتين على اللجوء الى المحكمة



ملاحظات عامة حول تسوية المنازعات الناشئة عن تطبيق الاتفاقية

- النظام اختياري يتطلب التوافق ولا يمكن اجبار الدولة على اللجوء الى التحكيم أو القضاء الدولي
 - يمكن التحفظ من الاساس من قبل الدولة على هذه الآلية (مادة 66/3)
- في حالة التحفظ لا تستفيد الدولة من هذه الالية في مواجهة الدول التي لم تتحفظ عليها
 - يمكن سحب هذا التحفظ في اي وقت





Thank you

Hussein Hassan hussein.hassan@unodc.org