

نفاذ تدويل مكافحة الفساد في القوانين الداخلية

ا.م.د. عبد الرسول عبد الرضا الاسدي

2010 -2009

المقدمة

يعد الفساد المالي و الاداري ظاهرة عالمية سريعة الانتشار و التوزيع عبر الحدود الدولية لذا يقتضي مواجهتها باساليب فنية متطورة و يعد التنقيف حول مخاطر الفساد على المستوى الداخلي الدولي من بين اهم تلك الاساليب فالقواعد الواردة في القوانين الداخلية و القواعد الدولية المستقر عليها كاعراف او المسجلة على شكل اعلاناتاو موائيق دولية و المخصصة لمواجهة الفساد لا تجدي نفعا لتحقيق هذه الغاية مالم تهيأ لها الارضية و البيئة التي تساعدنا على ان تؤدي مفعولها في مكافحة الفساد و تهيئة ذلك يكون بنشر ثقافة مكافحة الفساد على المستوى العالمي علما ان تلك الثقافة جاء بنصوص في نفس الموائيق والاعلانات العالمية والقوانين الداخلية فهي نصوص سجلت ثقافة مكافحة الفساد ولكن بشكل غير مباشر تارة او ضمنى تارة اخرى واحيانا بشكل مباشر وصريح وسنحاول في هذا البحث استجلاء هذه النصوص مجتمعة واطهارها للكافة للاستفادة منها وكشف الغاية التي تجمع بينها وان اختلفت المواضيع التي وردت فيها فالقاسم المشترك الذي تسعى اليه النصوص الدولية والداخلية هو نشر ثقافة الفساد واسباغ الطابع الدولي على هذا النشر يضمن سرعة انتشار الثقافة بين الدول وتحقيق التعاون الدولي على المستوى التشريعي و القضائي فيما بينها لذا سنحاول البحث عن المنافذ التي تصل بالعالم الى الحد من توسع ظاهرة الفساد ولذلك

سنقوم بتوزيع خطة البحث على مبحثين نبحث في الاول قواعد تدويل ثقافة مكافحة الفساد وسنوزعه على مطلبين نعرض في الاول تاثير المواثيق الدولية و الاعلانات العالمية وفي الثاني تاثير الاتفاقيات الاممية اما المبحث الثاني فنبحث فيه نطاق عمل تدويل ثقافة مكافحة الفساد وسنوزعه على مطلبين نعرض في الاول الدساتير الوطنية وفي الثاني القوانين الداخلية.

المبحث الاول

قواعد تدويل ثقافة مكافحة الفساد

نظرا لان ظاهرة الفساد الاداري و المالي ظاهرة ممتدة عالميا فان اثارها تاخذ طبيعة عالمية فهي تتوزع لجميع دول العالم فيكون امتدادها افقي وتتركز فيها بنسب ودرجات متفاوتة فيكون امتدادها رئيسي وعليه شعر المجتمع المحلي و الدولي بخطورة هذه الظاهرة فقام بمواجهتها باساليب واليات معقدة وكانت البداية من التثقيف ونحن سنتتبع افضل قواعد هذه الاليات لنقوم بانتخابها وتوظيفها على المستوى المحلي مع مراعاة الخصوصيات الوطنية ولأجل الاحاطة بذلك نعرض لذلك من خلال مطلبين نبحث في الاول المواثيق الدولية و الاعلانات العالمية وفي الثاني الاتفاقيات الاممية.

المطلب الاول

المواثيق الدولية و الاعلانات العالمية

يمكن ان نتتبع قواعد تدويل ثقافة مكافحة الفساد على المستوى الاقليمي والعالمي من خلال فرعين على النحو الاتي:

الفرع الاول

تأثير المواثيق الدولية في تدويل ثقافة مكافحة الفساد

تتمثل هذه المواثيق في ميثاق الامم المتحدة لعام 1945 وميثاق الجامعة العربية لعام 1945 وتظهر قراءة هذه المواثيق انها تعزز مبدا احترام حقوق الانسان وحرياته الاساسية حتى اضحى بفعل النص عليه عبر هذه المواثيق من المبادئ العالمية واصبح من المبادئ النافذة على مستوى الدساتير الوطنية ويدخل ضمن هذه الحقوق حق الانسان في الراي و الذي

يتفرع عنه احترام خياراته الثقافية في التنقيف و الثقافة حيث شجع الميثاق على مبدأ التعاون الدولي في حل المسائل ذات الصبغة الدولية الاقتصادية و الاجتماعية الثقافية و الانسانية⁽¹⁾.

وهذا يعني ان الميثاق يعزز مبدأ اشاعة كل الوسائل التي تمثل حل دولي لمسائل دولية ومنها مسألة الفساد. كما أكد الميثاق ايضاً على تحقيق مستوى اعلى للمعيشة وتوفر الاستخدام الامثل لكل فرد و النهوض بعوامل التطور و التقدم الاقتصادي والاجتماعي⁽²⁾

كما ذهب الميثاق الى حث المجلس الاقتصادي و الاجتماعي على توفير و تيسير الحلول للمشاكل الدولية و الاقتصادية و الاجتماعية و الصحية وما يتصل بها وتعزيز التعاون الدولي في امور الثقافة و التعليم⁽³⁾ وهذا يعكس حقيقة وهي ان المشاكل الدولية التي يمكن ان تعصف بالمجتمعات ومنها الفساد المالي و الاداري لا يمكن التصدي لها الا عبر مبدأ التعاون الدولي وبالتنسيق مع الامم المتحدة عبر جهاز المجلس الاقتصادي و الاجتماعي التابع لها وكلما اقتربت الدول من المعايير الدولية كلما تقلصت فيها مساحة الفساد واقتربت من الدول المتقدمة حضارياً.

اما بالنسبة لميثاق الجامعة العربية فقد ذهب بالمقابل الى توفير بعض الاليات لمواجهة المشاكل الاقليمية و التي تحمل اثار اقتصادية سلبية على دول المجموعة العربية.

كما ذهب الميثاق العربي لحقوق الانسان و الذي اعتمده القمة العربية السادسة عشرة في تونس عام 2004 الى تسجيل المبادئ المستقر عليها عالمياً في مجال حقوق الانسان وحرياته واقرب بان جميع هذه الحقوق و

1 - المادة (3/1) من الميثاق.

2 - المادة (أ/55) من الميثاق

3 - المادة (ج/55) من الميثاق.

الحريات غير قابلة للتجزئة و مترابطة و متشابكة⁽¹⁾ و قضي باحترام مبدأ حرية الثقافة و الراي⁽²⁾ .

وهذا يعني ان المبادئ العالمية اثرت في صياغة الميثاق العربي و من هذه المبادئ حرية الراي و احترام ثقافة الاقليات و السماح للفرد بعرض موقفه و رائيه في المشاكل التي يواجهها المجتمع و لعل الفساد اليوم هو من اهم هذه المشاكل نظرا لما تفضي اليه من نتائج لها انعكاس واضح على تدهور مستواه المعيشي و انتشار الجريمة التي تهدد حياته و حرياته و هو ما يفضي بالنتيجة الى تهديد امه الشخصي الذي يعد من المبادئ التي اكدت المواثيق على احترامه .

الفرع الثاني

النفاذ الدولي للاعلانات العالمية في مكافحة الفساد

نعرض لذلك في محورين :

اولا: تطور النظرة في مكافحة الفساد .

يمكن ان نلقي نظرة سريعة على تطور الموقف العالمي من مكافحة الفساد من خلال بعض الاعلانات العالمية ومنها الاعلان العالمي لحقوق الانسان و المواطن الفرنسي لعام 1789 الذي صدر عن الجمعية التأسيسية في فرنسا و قد كان هذا الاعلان انعكاس لافكار مفكري وفلاسفة هذه المرحلة و منهم جان جاك روسو و فولتير و قد اكد هذا الاعلان حقيقة مهمة يمكن ان تبرز الية تدويل مكافحة الفساد و على المستوى العالمي و لا يجوز للدول ان تقف في مواجهة المحكومين على اشاعتها .

1 - المادة (4/1) من الميثاق العربي.

2 - المادة (2/3) من نفس الميثاق.

وهي تتمثل في ان القانون لا يمكن ان يستعمل كوسيلة للحد من الحقوق والحريات الا اذا كانت ممارستها فيها اضرارا بالهيئة الاجتماعية⁽¹⁾ كما اكد حرية التعبير عن الراي واحترام ثقافة الشعب وصيانة التشريعات⁽²⁾.

مع احترام حرية الثقافة والراي وتلقي المعارف التي تتناسب مع المصلحة العامة ولعل مشاركة الفرد و المجتمع في مواجهة الفساد من الحريات المقدسة فيكون لهم ان يعمدوا الى الحد من ظواهر تؤثر سلبا في المصلحة العامة وتدفع بهم الى وضع اقتصادي واجتماعي افضل كما اكدت هذه الحقائق من قبل اعلان الاستقلال الامريكي لعام 1776 .

كما جاءت وثيقة الحقوق الامريكية الصادرة عام 1791 مسجلة احترام حقوق الانسان وحرياته وتقييد حق الكونكرس الامريكي بعدم اصدار قانون يعطل حق ممارسة الدين و الكلام او النشر.

وهذه المبادئ تمثل اعطاء مساحة واسعة من حرية الراي والثقافة ويتفرع عن هذه الحرية اشاعة الافكار التي تمنع السلطة الحاكمة من ممارسة صلاحيتها على نحو مضر بها و لعل وجود المشاكل الاقتصادية ومنها الفساد من باب اولي يواجهها الفرد بالقلم و الفكر لان ذلك من شأنه ان يحفظ ويحمي حقوق الفرد الاقتصادية و الثقافية⁽³⁾

وقد تراجعت هذه المبادئ الامريكية المصدر العالمية التطبيق في الالونة الاخيرة بفعل صدور تشريعات تمنح السلطة التنفيذية نفوذ واسع النطاق في حياة الفرد و المجتمع ومن هذه القوانين قانون باتريوت اکت (Patriot act) هذه القوانين وغيرها نالت الكثير من حق وحرية الفرد في التعبير عن رايه واحترام عقيدته وثقافته بل يمكن ان نقول ان مواجهته

1- المادة (5) من الاعلان الفرنسي

2- المادة (6) من نفس الاعلان.

السلطة الحاكمة عبر القلم عن قضايا فساد مالي واداري يمكن ان توصف على انها من قضايا الارهاب فيلاحق الفرد على اثرها قضائيا لينتهي به المطاف في اروقة السجون⁽¹⁾.

ومقابل الاعلانات المتقدمة ذهب اعلان القاهرة حول حقوق الانسان في الاسلام الى بلورة ما هو ثابت من مبادئ في القران و السنة النبوية فقد اكدت الصفة الكونية لحقوق الانسان وحرياته ومنها حق الراي و العقيدة و الثقافة لكي تكون الاستفادة منها متاحة لكافة افراد الكرة الارضية⁽²⁾.

كما كان في نفس الاتجاه اعلان الخاص بحقوق المعوقين لعام 1975 و الاعلان الخاص بحقوق المتخلفين عقليا لعام 1971.

ثانيا : الاعلان العالمي لحقوق الانسان لعام 1948.

لقد سجل هذا الاعلان ما استقر من مبادئ واعراف على شكل مواد قانونية بلغت 30 مادة وقد جاءت مضامين هذا الاعلان منسجمة ومتناغمة مع ما سبقه من اعلانات ومواثيق فهو انتصر للمفهوم العالمي للحقوق والحريات فنال بذلك سمعة عالمية مقبولة من قبل اغلب دول العالم. وقد اكد ان لكل فرد حق التمتع بنظام اجتماعي ودولي يمكن ان تتحقق في ظله الحقوق والحريات المنصوص عليها تحقيقا تاما⁽³⁾. كما اشار الى احترام حرية الراي والتعبير وكفالاته لجمع الافراد ويدخل ضمن هذه الحرية تلقي الاراء دون مضايقة ونقلها للاخرين باية وسيلة ودونما اعتبار للحدود⁽⁴⁾.

1 - www.islamdaily.net/ar/contents.

2 - علي يوسف الشاكري ، حقوق الانسان في ظل العولمة - الطبعة الاولى ، دار الساحة ، عمان ، الاردن -2006 ، ص43 وما بعدها.

3 - المادة (28) من الاعلان.

4 - المادة(19) من نفس الاعلان.

ان موقف الاعلان يؤشر الى كفالة حماية الفرد في ظل تعبيره عن أي رأي يعتنقه ولا يجوز ملاحقته قضائيا وهو في سبيل تعقب اثار الفساد المالي و الاداري في قطاع عام او خاص⁽¹⁾ كما تكفل الاعلان بالدعوة الى ضرورة توفر مستوى معيشة للفرد يكفي لضمان الماكل والمسكن والملبس و العناية الصحية.

المطلب الثاني

الاتفاقيات الاممية

وهذه الاتفاقيات تتمثل بالتي تمت برعاية الامم المتحدة والتي اكدت مبادئ وقواعد توجيهية وارشادية ملزمة للدول المصادقة عليها وهذه الاتفاقيات تنقسم الى اتفاقيات ذات تاثير غير مباشر لمكافحة الفساد واتفاقيات ذات تاثير مباشر في مكافحة الفساد.

اولا- الاتفاقيات ذات التاثير الغير مباشر لمكافحة الفساد.

وتتمثل هذه الاتفاقيات بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966 حيث اكد على الزام الدول المخاطبة باحكامه على توفير مستوى معيشي كافي للفرد واسرته وبما يشبع حاجاته في الغذاء و المسكن و الملابس على ان تتخذ الدول التدابير اللازمة لوضع هذه القاعدة موضع التطبيق⁽²⁾ عبر تشريعاتها الوطنية وعلى نحو يسير فيه التشريع الوطني مع قواعد القانون الدولي كما اكد على حق الانسان في التحرر من الجوع وتلزم الدول باتخاذ ما يمكن من تدابير من حيث تحسين طرق الانتاج وتوزيع المواد الغذائية وتأمينها بشكل عادل⁽³⁾ وهذا يعني ان للفرد حق مكافحة اسباب الفقر والحاجة ومن اهم هذه الاسباب الفساد المالي و الاداري

1 - المادة(1/25) من الاعلان.

2- المادة (1/11) من العهد الدولي.

3 - المادة (2/11) من نفس العهد والى نفس المعنى ذهبت المادة (12).

كما جاءت اتفاقية القضاء على كافة اشكال التمييز ضد المرأة (سيداو) لعام 1979. لتؤكد مرة اخرى حق المرأة في العيش بمستوى اقتصادي واجتماعي مساو للرجل⁽¹⁾.

وهذا يعني ان لها في سبيل هذه الغاية ان تتحرر من كل اسباب التمييز و الجوع والفقر اسوة بالرجل فلها التصدي لمكافحة الفساد وبكل انواعه ومواضعه.

كما جاءت اتفاقية حقوق الطفل لعام 1989 التي اصبحت نافذة في 2 ايلول من عام 1990⁽²⁾ لتؤكد على التزام الدول بكفالة جميع الحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية للطفل عبر تشريعها الوطنية⁽³⁾ كما تكفلت الاتفاقية توفير مستوى معيشي ملائم لنمو الطفل من الناحية البدنية والعقلية والروحية والاجتماعية⁽⁴⁾ كما الزمت الوالدين بضرورة اتخاذ ما يمكن لتحقيق هذه المقاصد⁽⁵⁾ وهي في نفس الوقت تخاطب الدول بضرورة تفادي كل ما يعرض حياة الطفل للفقر والجوع من خلال تقليص اسباب الفساد المالي و الاداري والتنقيف بهذا الاتجاه ذلك لان الفساد ظاهرة تتوزع اثارها السلبية على الجميع وتتركز في الغالب في فئة الاطفال مما يخل ذلك بسمعة الدولة داخليا وخارجيا⁽⁶⁾.

وإذا كانت الدولة ملزمة اتجاه وطنيها بتوفير مستوى معيشي لائق ومكافحة كافة الاسباب التي تخل بهذا المستوى ومنها الفساد فهي تحمل نفس التوجه اتجاه الاجانب و اللاجئين بحسب الاتفاقية الخاصة بالاجئين لعام

1 - المادة (13) من الاتفاقية.

2 - بموجب المادة (49) من الاتفاقية.

3 - المادة (4) من الاتفاقية.

4 - المادة (27) من الاتفاقية.

5 - المادة (2/27) من الاتفاقية.

6 - د. اسماعيل البديري ، الفساد الاداري و الاقتصادي ، اسبابه واثاره وعلاجه ، مقدم الى المؤتمر القانوني ، كلية القانون ، جامعة كربلاء في 2008/5/10 ، ص98.

1951 والتي اصبحت نافذة عام 1954 كما اكدت مبادئ تدويل ثقافة مكافحة الفساد وتشجيع مشاركة المجتمع المدني في ذلك والعمل على تحقيق مبدأ التعاون الدولي في سبيل مكافحة الفساد والاتفاقية الاميركية لمكافحة الفساد لعام 1996 كانت بهذا الاتجاه⁽¹⁾.

ثانيا: الاتفاقات ذات التأثير المباشر لمكافحة الفساد.

وتتمثل هذه الاتفاقيات باتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2004 حيث اكدت الديباجة على تعزيز ثقافة نذ الفساد كما اكدت المادة (1) منها على الترويج لثقافة مكافحة الفساد وتعزيز مبدأ التعاون الدولي لمواجهة الفساد كما نصت المادة (10/ح) من الاتفاقية على (نشر معلومات يمكن ان تضم تقارير دورية عن مخاطر الفساد في ادارتها العمومية)

كما اكدت الاتفاقية في المادة (1/43) على مبدأ الاعلام العالمي لمناهضة الفساد يفضي الى تحقيق مبدأ التعاون الدولي ما بين الدول في المسائل الجنائية و المدنية و التجارية المتعلقة بالفساد وتشجيع عقد الاتفاقيات لتسليم المجرمين.

كما انها تتقف باتجاه تحقيق عملية المساعدة القانونية بين الدول في سبيل مكافحة الفساد⁽²⁾ وكذلك في مجال تنفيذ القوانين عبر الحدود الدولية وتعقب الجناة لتطبيقها عليهم كما تقضي بمتابعة حركة العائدات الجرمية عبر الحدود⁽³⁾.

وبالنتيجة تهدف الاتفاقية اشاعة ثقافة مكافحة الفساد عبر الحدود وضمان عودة العائدات المتحصلة عن الفساد الى دولها⁽⁴⁾.

nscyemen.com/index3.

1- المادة (1) من الاتفاقية للمزيد انظر الموقع الالكتروني

2 - المادة (6) من الاتفاقية.

3 - المادة (48) من نفس الاتفاقية.

4 - المادة (55/54) من نفس الاتفاقية.

ان تتبع المقاصد التي ترمي اليها الاتفاقية تكشف عن درجة الخطورة التي وصل لها الفساد بين دول العالم وخاصة دول الشرق الاوسط ان هذا الاحساس العالمي بهذه الخطورة يقابله تطور في اليات مكافحة الفساد ولعل نصوص اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد كانت من انجع هذه الاليات ونجحت في اشاعة المبادئ الاتية:-

- 1- تدويل ثقافة مكافحة الفساد.
 - 2- تعزيز مبدأ التعاون الدولي في مكافحة الفساد.
 - 3- تعزيز مبدأ المساعدة القانونية وتنفيذ القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد.
 - 4- الحد من تهريب الاموال المتحصلة عن الفساد واعادتها في ظل تهريبها الى بلدانها الاصلية.
 - 5- دعوة الدول الى تحسين قوانينها الوطنية وبما ينسجم مع قواعد الاتفاقية.
- وتظهر قراءة الواقع على المستوى المحلي والعالمي ان هناك استجابة واضحة لهذه الاتفاقية فقد استجاب العراق لهذه الاتفاقية من خلال انضمامه اليها كما سنرى لاحقا.

وقد ذهبت اتفاقية رشوة الموظفين العموميين الاجانب لعام 1997 الى مكافحة الرشوة في التعامل مع المؤسسات الدولية ومنها الامم المتحدة و البنك الدولي ، منظمة التجارة العالمية اكدت على اهمية دور الاعلام والتثقيف باتجاه مكافحة الرشوة التي تعد مظهر من مظاهر الفساد⁽¹⁾. كما كانت الاتفاقية ما بين العراق وصندوق النقد الدولي لعام 2004 تدعو الى تحسين نوعية الادارة المالية العراقية وقد اثرت بشكل مباشر على اقرار قانون الادارة الحالية في حزيران عام 2004⁽²⁾.

1 - انظر الموقع الالكتروني nscyemen.com/index3.

2. اعادة اعمار العراق و الاصلاح و التحول الاقتصادي مجموعة بحوث تصدر عن مركز العراق للابحاث -بغداد- 2009 ص176 وما بعدها.

المبحث الثاني

نطاق تأثير قواعد تدويل ثقافة مكافحة الفساد

ينتشر تأثير القواعد الدولية ذات الصلة بمكافحة الفساد بين القوانين الخاصة والعامة لما للفساد من اثار سلبية واسعة النطاق في حياة الفرد و الدولة لذا يقتضي تتبع الحدود التي يتحرك خلالها تأثير القواعد ويمكن ان نعرض لذلك من خلال مطلبين نبين في الاول تاثير القواعد الدولية في الدساتير الوطنية وفي الثاني تاثيرها في القوانين الداخلية.

المطلب الاول

تأثير القواعد في الدساتير الوطنية

يمكن ان نعرض لتاثير تلك القواعد الدولية في الدساتير الاجنبية و الدساتير العربية وذلك من خلال فرعين :

الفرع الاول

الدساتير الاجنبية

تظهر قراءة نصوص الدستور الامريكي لعام 1789 انها جاءت لتحقيق مبادئ سجلتها وثيقة واعلان الاستقلال لعام 1776 وهذه المبادئ تتمثل المساواة في الحقوق والحريات بين الجميع وبدون تمييز كما اقر حق الشعب بالاقتراع و الاستفتاء على القوانين و التعديلات الدستورية وهذا يعني ان القوانين ذات الصلة بحياة الشعب الاقتصادية يكون له من باب اولى المساهمة فيها ومنها قوانين مكافحة الفساد او النصوص الدستورية المتعلقة بها كما يكون له حق اقتراح تعديل نصوص الدستور التي تستوعب حالات تعرض حياته للخطر و الضرر لم ينص عليها الدستور الاميريكي ومنها مسالة مكافحة الفساد.

وقد كان الدستور الفرنسي لعام 1958 ضمن هذا الاتجاه.

كما ذهب الدستور الالمانى الذي يصطلح عليه رسميا بالقانون الاساس لجمهورية المانيا الاتحادية لعام 1949 والذي تم تعديله مؤخرا في العام 2002 الى اقرار المبادئ المسجلة في الاعلانات العالمية و الاتفاقيات الدولية السالفة الذكر وخاصة تلك التي تتعلق بحياة الانسان وحرياته وتهم شؤونه الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية فقد اولى هذا الدستور حق الانسان بالعيش بكرامة⁽¹⁾ وقدمه على سائر الحقوق وهذا يعني كفالة كرامة الانسان في اسباب العيش والبقاء عليها ومكافحة كل ما يخل بهذه الاسباب من فساد مالي واداري عبر الاجراءات التنفيذية والتشريعية كما اعترف هذا الدستور بالحق في النزاعات والاعلام و الصحافة والتجمع والتعددية⁽²⁾.

الفرع الثاني

الدساتير العربية

لم يقتصر تأثير القواعد الدولية على الدساتير الاجنبية بل امتد الى الدساتير العربية وهذا يكشف بوضوح عن الدور المتمادي المعتدي للقواعد الدولية في العالم المعاصر الذي اضى على مبدأ احترام حقوق الانسان وحرياته الطابع الدولي ولعل مكافحة الفساد المالي و الاداري يحمل طبيعة مزدوجة فهو حق للفرد وواجب على الدول وحرية الراي للفرد احد اهم حقوقه وكانت الدساتير العربية عبر نصوصها ضمن هذا المبدأ فتظهر مراجعة الدساتير ومنها الدستور الكويتي لعام 1962 المادة (10) و السوري لعام 1973 المادة (20) و (38) و الدستور السوداني لعام 1998 المادة (8) و (25) و الدستور الجزائر لعام 1996 المادة (8) و المادة (36) و الدستور الاردني لعام 1952 المادة (15) و (23) و الدستور القطري لعام 2003

1- المادة (2) من الدستور.

2- المادة (5، 6، 7) من الدستور

المادة (22 ، 28) و الدستور اللبناني المادة (13) اكدت هذه النصوص على : مبدأ كفالة حرية الراي و الصحافة و المساواة بين الجميع وهذا يعني ان من حق الافراد في هذه الدول ابداء ارائهم حول الوضع الاقتصادي و الاجتماعي الذي تعيشه مجتمعاتهم.

اما على مستوى الدساتير العراقية فهي اكدت نفس المعاني السابقة ابتداءً من القانون الاساس لعام 1925 مروراً بدستور عام 1958 ودستور عام 1970 وانتهاءً بدستور 2005 وهي المبادئ التي وردت في الدساتير العربية الا ان هناك اختلاف من حيث التطبيق.

فالدساتير السابقة على دستور عام 2005 كشفت عن عمق الفرق بين الواقع السياسي السلبي و النصوص الدستورية الجيدة.

ونامل ان تتقلص هذه الفجوة و الفرق في ظل دستور عام 2005 وان توضع نصوصه موضع التطبيق ولا سيما في ما يتعلق منها بتحسين مستوى معيشة الفرد ومكافحة الاسباب التي تخل بذلك المستوى وتضمن حرية الراي للجميع وقد اشار الى ذلك ضمنا من خلال المادة (29 / 1 / 2) حيث نصت المادة (29 / 1 / ب) على (تكفل الدولة بحماية الامومة و الطفولة و الشيخوخة والنشئ و الشباب وتوفر لهم الظروف المناسبة لتنمية ملكاتهم وقدراتهم) وكذلك المادة (29/3) نصت على (يحظر الاستغلال الاقتصادي للاطفال بصوره كافة وتتخذ الدولة الاجراءات الكفيلة بحمايتهم)) كما اكدت المادة 102 من الدستور على وجود هيئة النزاهة و عدها من بين الهيئات المستقلة وتخضع لرقابة مجلس النواب وان تنظم اعمالها بقانون. ان دعم النزاهة ومكافحة الفساد عامل مهم لتقوية سلطة الحكم⁽¹⁾

1- اعادة اعمار العراق – مصدر سابق – ص184-185.

من خلال ما تقدم يظهر ان اغلب التشريعات الاجنبية و العربية تسير بنفس الاتجاه لانها تقوم جميعا على عوامل مشتركة وهي تحسين مستوى معيشة الفرد والزام الدولة بكفالة رفاهيته و العمل على مكافحة كل اسباب الفقر و العوز واصدار القوانين التي تكفل الوسائل اللازمة لتطبيق تلك المبادئ وهذا يؤكد ان مساحة نفوذ القواعد الدولية كبيرة على مستوى الدساتير الوطنية تلك القواعد الدولية التي جاءت عبر ميثاق الامم المتحدة و الاعلانات العالمية و العربية و الاجنبية و الاتفاقيات التي تمت برعاية الامم المتحدة فهذه القواعد اقر مبدا مهم وهو تفوق الصفة الانسانية على جميع الصفات الوطنية و القومية و الدينية فالانسان كان غاية تلك القواعد بغض النظر عن انتمائه السياسي و الاجتماعي ووضعه الاقتصادي و الثقافي وتأثير القواعد الدولية في الدساتير الداخلية يصطلح عليه بفكرة تدويل القواعد الدستورية⁽¹⁾.

ويقضي ان تتعامل الدول وعن طريق الامم المتحدة مع حالة الفساد الاداري و المالي على هذا الاساس بغض النظر عن الدولة التي تتعرض لذلك الفساد ، فاليوم مكلفة الامم المتحدة اضافة الى الاتفاقية التي نظمت احكامها ما يتعلق بالفساد ان تنشأ جهاز يتابع حالات الفساد في البلدان يصطلح عليه بجهاز الامم المتحدة لمكافحة الفساد ويطرح معايير عالمية يمكن استعمالها من قبل الدول لاصلاح الخلل والتخلف الذي يعتري انظمتها المالية و الادارية فتكليف الدولة قوانينها الداخلية للقواعد الدولية⁽²⁾.

1- هيلين تورار تدويل الدساتير الوطنية - بيت الحكمة - بغداد - 2004 ، ص 15 وما بعدها.
2- د. علي عبد القادر القهوجي - المعاهدات الدولية امام القضاء الجنائي ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الاسكندرية ، 1997 ، ص 40-42.

المطلب الثاني

تأثير القواعد في القوانين الداخلية

يوصف تأثير الفساد المالي و الاداري بانه تأثير متمادي لذا فان القواعد التي تعمل على مكافحته تاخذ نفس الوصف فيكون لها بذلك تاثير ذو انتشار واسع بين القوانين الداخلية الخاصة و العامة وللاحاطة بذلك فاننا نعرض لنطاق تاثير القواعد عبر المجموعتين من القوانين.

الفرع الاول

القوانين الخاصة

ويمكن ان نلمس دور القواعد الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد وبكافة انواعه من خلال نصوص القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951 فعندما حدد اوصاف محل العقد فاكد القانون في المادة (1/130) على (يلزم ان يكون محل الالتزام غير ممنوع قانونا ولا مخالفا للنظام العام او الاداب و الا كان العقد باطلا) ونصت الفقرة (2) من نفس المادة على (ويعتبر من النظام العام بوجه خاص الاحكام المتعلقة -----ومال الدولة وقوانين التسعير الجبري وسائر القوانين التي تصدر لحماية المستهلكين في الظروف الاستثنائية) والى نفس المعنى فيما يتعلق باوصاف السبب ذهبت المادة (1/132 ، 2) وتظهر قراءة هذه النصوص ان المشرع قصد حرمة المال العام ووجوب احترام القوانين الحاكمة له ولا يجوز التعامل به اذا كان متحصل عن جريمة ومنها جرائم الفساد كما يتعقب المشرع العراقي حالات الفساد في القطاع الخاص عن طريق قانون التجارة رقم 30 لسنة 1984 عندما فرض عقوبات مالية على اخلال التاجر ببعض واجباته حماية للمتعاملين معه ومنعا من وقوع حالات فساد مالي حيث نصت المادة (38)

من القانون على (يعاقب التاجر شخصا طبيعيا كان او معنويا بغرامة لا تقل عن مائة دينار ولا تزيد على الف دينار اذا خالف ايا من الاحكام الخاصة بمسك الدفاتر التجارية واتخاذ الاسم التجاري و القيد في السجل التجاري) ان الغرامة المالية لم تعد مناسبة في الوقت الحاضر بسبب تغير سعر صرف الدينار العراقي امام الدولار لذا يقتضي تعديل النص بما يضمن ردع كل من يتلاعب باحكام قانون التجارة بشكل مضر بمصلحة المستهلك ومن الجدير بالذكر ان قانون حماية المستهلك لعام 2007 كان بهذا الاتجاه وقد جاء قانون الاستثمار رقم 13 لسنة 2006 وتعديلاته لغاية 2009 مؤكدا على تقليص مساحة الفساد عندما حصر اجراءات منح اجازة الاستثمار بجهة واحدة تسمى النافذة الواحدة تتولى عمليات مختلفة لموضوع واحد ومنها الضريبة و البيئة و الرسوم و الادخال الكمركي للمعدات واشغال الاراضي للاستثمار فهذه النافذة تمنع استغلال المستثمر من قبل الهيئات ذات العلاقة بالاستثمار الامر الذي يحد من ظهور حالات فساد وعلى مستوى القطاع العام و الخاص ويعكس هنا الوضع مرة اخرى تأثير القواعد الدولية في هذا الموضوع حيث نصت المادة (3/9) (انشاء نافذة واحدة في الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاقاليم و المحافظات تتولى منح الاجازة و الحصول على الموافقات من الجهات العراقية وفق القانون) وقد جاء النظام الداخلي في المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (3) لسنة 2009 معززا للاحكام اعلاه.

كما جاء قانون الشركات رقم 21 لسنة 1997 مؤكدا على اهمية علم الكافة بتاسيس الشركة منعا للتحايل و الاستغلال المفضي الى الفساد حيث نصت المادة (21/اولا/1) على (ينشر المسجل قرار الموافقة على تاسيس الشركة في النشرة الخاصة بالشركات التي يصدرها وفق احكام المادة 206 من هذا القانون وتعرف فيما بعد بالنشرة وفي صحيفة يومية ولمرة واحدة في الاقل.....)

ومن الجدير بالذكر ان تاثير القواعد الدولية لم يقتصر على القوانين الخاصة العراقية فحسب انما كانت لها امتداد عالمي على مستوى القوانين العربية و الاجنبية فهذا الوضع يجعل القوانين الوطنية اكثر مرونة⁽¹⁾ لمفهوم الفساد في الاسباب و المعالجة.

الفرع الثاني

القوانين العامة

يتركز تاثير القواعد الدولية في قانون العقوبات في مختلف دول العالم ومنها العراق وذلك في قانون رقم 111 لسنة 1969 فلم ينظم هذا القانون جرائم الفساد المالي و الاداري تحت هذا العنوان انما تاخذ هذه الجرائم تسمية الفعل الذي يفضي الى فساد مثل الرشوة حيث نظمت احكامها المواد (307 - 324) و القرارات الصادرة بهذا الشأن ومنها قرار (60) لعام 1983 .

و التزوير نظمت احكامه المواد (274-302) وكذلك الحال بالنسبة للاختلاس نظمت احكامه المواد (315-321) وكذلك الحال بالنسبة لتجاوز الموظف حدود صلاحياته وهذا يعني ان الفساد المالي و الاداري نتيجة واحدة لعدة اسباب و افعال فهي اما ان تقع عن رشوة او اختلاس او تزوير او استغلال الوظيفة.

وللاسف تفاقم ظاهرة الفساد في العراق منذ عام 2003 ولحد الوقت الحاضر حتى ان منظمة الشفافية العالمية صنفت العراق في المرتبة الثالثة في تسلسل الدول المبتلية بالفساد⁽²⁾ فقد صدر اوامر عن سلطة الائتلاف نظمت احكام مكافحة الفساد ونطع على ما يعكس تاثير القواعد الدولية فيها

1 - د. احمد عبد الكريم سلامة - علم قاعدة التنازع والاختيار بين الشرائع ، الطبعة الاولى ، مكتبة الجلاء الجديدة ، 1993

2 - www. Alaswoq.ne

واعادة اعمار العراق - مصدر سابق ، ص184-185

ومن هذه الاوامر الامر 55 لسنة 2004⁽¹⁾ المتعلقة بحمل مفوضية هيئة النزاهة فقد نص القسم 8/4 على (يجوز للمفوضية ان تقترح على الهيئة التشريعية الوطنية تشريعات صممت للقضاء على الفساد وتنمية ثقافة الاستقامة و النزاهة و الشفافية و الخضوع للمحاسبة و التعرض للاستجواب و التعامل المنصف مع الحكومة)

كما نص القسم 9/4 على (توفر المفوضية لموظفي الحكومة وللشعب العراقي برامج عامة للتنقيف و التوعية تعتبرها المفوضية مناسبة لتنمية ثقافة النزاهة و الاستقامة و الشفافية و الخضوع للمحاسبة و التعامل المنصف مع الخدمات العامة وينبغي عليها ان تفرض على العاملين الخضوع للاستجواب و التعامل غير المتحيز في الخدمات العامة وتعمل المفوضية في سبيل تنفيذ هذا الواجب المنوط بها مع المسؤولين المختصين بالتعليم من اجل تطوير مناهج دراسة رصينة لتعزيز مفهوم النزاهة العامة) كما اكد القسم (10/4) على اشاعة ثقافة عدم التمييز على اساس الدين او القومية في التعامل مع قضايا الفساد.

ان النصوص اعلاه تؤكد جميعا على القاعدة الدولية التي تطرقنا لها سابقا وهي تدويل ثقافة مكافحة الفساد التي اكدت عليها المواثيق و الاعلانات ومنها اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2004 و التي انظم اليها العراق بموجب قانون رقم 35 لسنة 2007⁽²⁾.

وهذا يعني ان الفساد اضحى له مفهوم عاملي والقواعد التي تعمل على مكافحته اخذت نفس الطبيعة.

1- منشور في الوقائع العراقية العدد 3981 في 2003/12/31

2- منشور في الوقائع العراقية العدد 44047 في 2007/8/30

كما نص امر سلطة الائتلاف رقم 59 في 2004/1/1 بخصوص حماية المخبرين في المؤسسات الحكومية في القسم (7/3) على (الغرض تشجيع الافراد بتقديم اثبات بشأن الفساد وسوء التصرف الرسمي تقوم لجنة النزاهة باصدار ونشر مجموعة من الاجراءات.....)

وهذا يدل على ان الحكومة تشجع ثقافة مكافحة الفساد للمجتمع وهذه استجابة اخرى من قبيل الدولة لقاعدة تدويل ثقافة مكافحة الفساد ووضعها موضع التطبيق على مستوى القوانين الداخلية⁽¹⁾ نامل ان تحقق مقصودها.

ومقابل ذلك ذهب امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 77 في 25 2004/4/ المنظم لعمل ديوان الرقابة المالية⁽²⁾ في القسم (5/2/ثالثا) الى النص على (يعن الديوان وينشر على نحو واسع نتائج الاداء و التدقيق و الخطط و التقارير فصليا على الاقل وينشر الديوان قائمة على نحو واسع بقدر الامكان وباستخدام الانترنت ان يوفر التقارير امام الصحافة واي شخص مهتم من خلال تقديم طلب مكتوب وهذا القسم لا ينطبق على المعلومات المحظورة من قبل الوكالات المخولة لاغراض الامن القومي)

كما تظهر قراءة موقف المشرع العراقي ان هناك بعض الاتفاقيات تحولت الى قوانين داخلية بفعل المصادقة عليها او الانضمام اليها من قبل العراق ومنها انضمامه الى اتفاقية ميثاق الامم المتحدة بقانون 46 لسنة 1945 وتصديقه العهدين الدوليين بموجب قانون رقم 193 لسنة 1970⁽³⁾ واتفاقية القضاء على كافة التمييز ضد المرأة بقانون رقم 66 لسنة 1986⁽⁴⁾.

1- اعادة اعمار العراق - مصدر سابق - ص190
2 - منشور في الوقائع العراقية العدد 3983 في 2004/1/6
3- منشور في الوقائع العراقية العدد 1927 في 1970/10/7.
4 - منشور في الوقائع العراقية العدد 3107 في 1987/7/21.

ان انضمام ومصادقة العراق على هذه المواثيق افضت الى نزول القواعد الدولية منزلة القواعد الداخلية فكان لها نفاذ مباشر في مكافحة الفساد المالي و الاداري وتوفير وسائل مناسبة لتوقي وقوعه. وان تحول القواعد الدولية بفعل اجراء المصادقة والانضمام الى قواعد داخلية مبدا من مبادئ القانون الدولي العام حيث تلزم الدولة بمقتضاه تكييف قوانينها وبما ينسجم مع قواعد الاتفاقية و مسؤوليتها الدولية⁽¹⁾ كما ان مكافحة الفساد دليل قوة الدولة وسلطة الحكم وهو مطلوب على المستوى الوطني⁽²⁾.

1 - د. حافظ غانم ، المعاهدات ، مطبعة النهضة العربية - مصر ، القاهرة ، بدون سنة طبع ، ص 107.
2- اعادة اعمار العراق - مصدر سابق - ص 173 وما بعدها.

الخاتمة

من خلال ما تقدم توصلنا الى جملة نتائج وخرجنا ببعض التوصيات وهي على النحو الاتي :

اولا:- النتائج

- 1- اشاعة ثقافة مكافحة الفساد عالميا يعد من اهم الاساليب و الوسائل الوقائية لمكافحة الفساد.
- 2- ان النص على مكافحة الفساد في المواثيق و الاتفاقيات الدولية يضمن سرعة انتشار اساليب مكافحة الفساد عبر التشريعات الوطنية للدول كما يفضي الى تحقيق التعاون الدولي وهذا يفضي في النهاية الى تحقيق هدف مهم وهو التعايش المشترك بين النظم القانونية في العالم.
- 3- ان التثقيف العالمي ضد الفساد يقارب الدول ويقودها الى تقديم افضل الوسائل لانها ستشعر انها جميعا مهددة بهذا الداء وما عليها الا ان تقدم الدواء بالتعاون فيما بينها وعن طريق الاتفاقيات وتحويلها الى قوانين داخلية عند مصادقة الدول على الاتفاقيات.

ثانيا : التوصيات

- 1- على السلطة التشريعية في العراق ان تبادر الى سن قانون لمكافحة الفساد بديل افضل عن الاوامر التي صدرت عن سلطة الائتلاف يراعى فيه مصادقة العراق على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2004 وجميع المعايير الدولية في هذا المجال .
- 2- منح هيئة النزاهة صلاحيات واسعة لتعقب ظاهرة الفساد من خلال منحها صلاحية اصدار الاوامر بالقبض والتحري والتفتيش خاصة في المسائل ذات المساس المباشر والخطير بالاقتصاد الوطني و الثروة القومية.

المصادر

اولا : الكتب

- 1- د. احمد عبد الكريم سلامة ، علم قاعدة التنازع و الاختيار بين الشرائع ، الطبعة الاولى ، مكتبة الجلاء الجديدة ، 1993.
- 2- حافظ غانم ، المعاهدات ، مطبعة النهضة العربية ، القاهرة.
- 3- د. هيلين نوار ، تدويل الدساتير الوطنية ، بيت الحكمة ، بغداد، 2004.
- 4- غني عبد القادر القهوجي ، المعاهدات الدولية امام القضاء الجنائي ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الاسكندرية 1997.
- 5- د. علي يوسف الشكري ، حقوق الانسان في ظل العولمة ، الطبعة الاولى ، دار الساحة ، عمان ، الاردن ، 2006.

ثانيا : البحوث

- د. اسماعيل البديري ، الفساد الاداري و الاقتصادي اسبابه اثاره وعلاجه ، مقدم الى المؤتمر القانوني في كلية القانون ، كربلاء - 2008.

ثالثا : المواقع الالكترونية

- 1- www.islamdaily.net/ar/contents.
- 2- www.nscyemen.com/index3.
- 3- www.alaswaq.net.

رابعا : الدوريات

- اعادة اعمار العراق و الاصلاح و التحول الاقتصادي مجموعة بحوث تصدر عن مركز العراق للابحاث -بغداد- 2009.