مكافحة الفساد من منظور القانون الجنائى
دراسة تحليلية فى التشريع المصرى والمواثيق الدولية
(الجزء الأول)

رامى القاضى*

يتناول البحث موضوع مكافحة الفساد من منظور القانون الجنائى (دراسة تحليلية فى التشريع المصرى والمواثيق الدولية)، ويسعى البحث إلى تحقيق عدد من الأهداف البحثية من أبرزها: إلقاء الضوء على ماهية الفساد من خلال تعريفه وبيان صوره وأسبابه وتداعياته، وتسليط الضوء على دور قانونى العقوبات والكسب غير المشروع فى الحد من جرائم الفساد الإدارى والمالى، وبحث مدى كفاية النصوص التشريعية القائمة لمواجهة تلك الظاهرة لما لها من آثار سلبية على الدول وعلى الأفراد، وبحث دور القواعد الإجرائية فى مواجهة الفساد ومنها التصالح فى جرائم العدوان على المال العام وأثره فى الحد من جرائم الفساد.

وقد انتهى البحث إلى مجموعة من النتائج والتوصيات من أبرزها: تكليف جميع جهات الدولة المعنية بمكافحة الفساد بإعداد برامج توعية بمخاطر الفساد على المجتمع؛ على أن تشارك وسائل الإعلام المختلفة فى تلك التوعية بالتنسيق مع مؤسسات المجتمع المدنى وأساتذة الجامعات والمراكز البحثية، مع التركيز على أساليب التنشئة الأولى والتربية المدرسية للأجيال الصاعدة، وتشديد العقوبات على المتورطين فى جرائم الفساد الإدارى، وخاصة شاغلى الوظائف العليا فى الجهاز الإدارى فى الدولة، ومنعهم من شغل أى وظائف عامة مستقبلًا، ودراسة وضع تشريع موحد لمكافحة الفساد بما يتوافق مع الاتفاقيات الدولية ذات الصلة، على أن يشتمل على التعاريف، والأحكام العامة وبخاصة التى تتصل بالتجريم وتنظيم المُلاحقة الجنائية وتحديد نطاق سريان القانون، والتدابير والتجريم والعقاب، والأحكام التفصيلية الخاصة بالتعاون الدولى، وأن تتناول التشريعات بالتجريم كل صور الفساد فى القطاع الخاص، وأن تقرر لها عقوبات وجزاءات رادعة.

الكلمات المفتاحية: التشريع المصرى– قانون جنائى– الفساد، الرشوة، استغلال النفوذ.

مقدمة

يعد موضوع الفساد من أبرز الموضوعات التى يعنى بها المجتمع الدولى نظرًا لذيوعه فى العديد من المجتمعات المتحضرة والنامية، حيث تعانى العديد من المجتمعات من تداعيات الفساد بشتى صوره الإدارى والمالى، وترجع خطورة هذه الظاهرة فى مردوداتها السلبية على المجتمع وبصفة خاصة المساس بنزاهة وثقة الأفراد فى أجهزة الدولة الحكومية وضعف مستويات التنمية فى تلك المجتمعات بسبب هروب رؤوس الأموال وانحسار مستوى الاستثمار الأجنبى[١]، حيث تشير المؤشرات العالمية إلى تجاوز الفساد الحدود، وتخطيه أعلى الدرجات، ولذلك توسل

* أستاذ ورئيس قسم القانون الجنائى بكلية الشرطة، جمهورية مصر العربية.

المجتمع الدولى بالاتفاقيات والمواثيق الدولية والإقليمية لتنظيم أسس المواجهة التشريعية لتلك الظاهرة، حيث عملت الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٧٥ على إصدار أول قرار عالمى يدين الفساد بكل صوره، وتوالى بعد ذلك عام ١٩٩٤ صدور توصيات المنظمة الأوربية للتعاون والتنمية "OECD" بشأن مكافحة الفساد، إلى أن توجت الجهود الدولية بإبرام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد "UNCAC" عام ٢٠٠٣[٢].

كما تحرص كل التشريعات الوطنية على تضمين مدوناتها العقابية نصوصًا تجرم جميع صور الفساد الإدارى والمالى من تجريم الاتجار بالوظيفة العامة والعدوان على المال العام، حيث لا يخلو تشريع وطنى من تجريم رشوة الموظفين العموميين واستغلال النفوذ والتربح واختلاس المال العام والاستيلاء عليه، إلى غير ذلك من الجرائم الماسة بالموظفين العموميين. فلم يعد الفساد الإدارى كظاهرة يقتصر على بلد دون آخر، فقد تخطى كل الحدود، وأصبح يحظى باهتمام عالمى، كما لم يعد يقتصر على الحكومات والقطاعات الملحقة بها وإنما تعداه إلى القطاع الخاص[٣]. فالفساد– كظاهرة عالمية– أخذ أبعادًا تنذر بالخطر بسبب ظاهرة العولمة[٤] وما أنتجته من كيانات اقتصادية عملاقة تهدد كل الدول وخاصة الدول النامية منها، التى تجاهد ليقف اقتصادها على قدميه، وتوفر المناخ اللازم لعملية التنمية[٥].

وقد ساعد على انتشار الفساد فى غالبية دول العالم نشوء نظم مالية متشابكة معقدة وسرعة حركة الأموال التى أدت إلى تهريب كم ضخم من الأموال المنهوبة وإجراء عمليات معقدة عليها فى الخارج صعبت الوصول إليها وعقدت إجراءات استردادها. ويعتبر الفساد فى الدول النامية أحد معوقات خطط التنمية الاقتصادية وجهود الاستثمار، ويشوه سياسة السوق المفتوحة. وتشهد المنطقة العربية تفشى الفساد فى أركان بعض النظم الحاكمة ومقارفته من أصحاب النفوذ ومن أحاط بهم، وانتسب إليهم فى جميع المناحى. وما أدى إليه ذلك من زيادة معدلات الفقر والحرمان، وانتشار البطالة، واتساع دائرة المهمشين[٦].

ومن العوامل التى تساعد على إخفاء جرائم الفساد، وصعوبة تعقب الأموال العامة غير المشروعة، قيام تحالفات عالمية مُعقدة ومتعددة الجنسيات، وتسامح الكثير من البلدان مع أنشطة الفساد إلى حد السماح فى بعض البلدان الصناعية باعتبار الرشاوى المدفوعة من

الشركات المذكورة إلى المسئولين فى الدول النامية، نفقات مشروعة لتصريف أعمالها، وذلك عند احتساب الضرائب المستحقة(٧).

وقد أظهرت دراسات معهد البنك الدولى أن تحقيق هامش أكبر من النزاهة ومكافحة الفساد فى إطار من إقامة العدل وحكم القانون، يتيح الفرصة لزيادة الدخل القومى بما قد يصل وفقًا لتقديرات تلك الدراسات إلى أربعة أضعاف. وتكاد مؤشرات الفساد تجمع على وجود علاقة موجبة بين مكافحة الفساد ومعدلات النمو الاقتصادى، حيث إنه من المؤكد أن من أهم متطلبات الحكم الرشيد هى الشفافية والمساءلة وغياب الفساد(٨).

ومن جانب آخر يشير مؤشر إدراك الفساد (CPI) الصادر من منظمة الشفافية الدولية عام ٢٠٠٩ إلى مقياس (١ إلى ١٠)- إلى أنه كلما ارتفعت قيمة المؤشر كان ذلك أفضل- إلى ترتيب دول العالم وفقًا لجهودها فى مكافحة الفساد، ومن الدول التى أشار إليها التقرير مصر التى أخذت (٢-٨) بترتيب (١١١) على مستوى العالم(٩)، بل إن أحدث التقارير الصحفية تشير إلى تقدم ترتيب مصر ليصبح (٩٤) على مستوى العالم. ويؤثر هذا المؤشر على قرارات المستثمرين فى كل مكان فى العالم، لذلك تجتهد الدول فى تحسين وضعها وسمعتها لجذب الاستثمارات(١٠)، فحرص الدستور المصرى المعدل لعام ٢٠١٤ على أن يعد التزام الدولة بمكافحة الفساد، وكذلك التزام النظام الاقتصادى بمعايير الشفافية والحوكمة من المبادئ الدستورية، فالمباشرة غير الواعية للحرية الاقتصادية تبعث الاضطراب فى السوق وتكون لها انعكاسات خطيرة على كل من التنمية والتنظيم الاجتماعى(١١).

مما لا شك فيه أن ظاهرة الفساد بكل صوره تعتبر خطرًا داهمًا على خطط التنمية ومستقبل الدول، بل هى أحد مظاهر الفقر والتخلف، ومن ثم فإن هذه الدراسة تسعى إلى تحقيق الأهداف البحثية التالية:

١- إلقاء الضوء على ماهية الفساد من خلال تعريفه وبيان صوره وأسبابه وتداعياته.

٢- تسليط الضوء على المواثيق الدولية والإقليمية ذات الصلة بمكافحة الفساد.

٣- إبراز مكافحة الفساد فى التشريع المصرى من خلال عرض أدوار كل من قوانين العقوبات والكسب غير المشروع ومكافحة غسل الأموال والإجراءات الجنائية فى الحد من جرائم الفساد الإدارى والمالى.

٤- بحث مدى كفاية النصوص التشريعية القائمة لمواجهة تلك الظاهرة لما لها من آثار سلبية على الدول وعلى الأفراد.

٥- بحث دور التصالح فى جرائم العدوان على المال العام فى الحد من جرائم الفساد.

ويرى الباحث استعمال المنهج الوصفى التحليلى باعتباره المنهج الأكثر مُلاءمة فى دراسة الظواهر الاجتماعية والأكثر استخدامًا فى مجال الدراسات القانونية والاجتماعية، ولهذا فإننا سنستخدم المنهج الوصفى، والذى يعرف بأنه: "دراسة الظاهرة كما توجد فى الواقع ووصفها وصفًا وثيقًا ويعبر عنها تعبيرًا كيفيًا أو كميًا بغية الوصول إلى استنتاجات تسهم فى فهم هذا الواقع وتطويره"[١٢]؛ فهذا البحث يسعى لوصف وتحليل موضوع مكافحة الفساد من منظور القانون الجنائى. كما تتمثل أدوات البحث النظرية فيما يتوافر لنا من مراجع علمية قانونية سواء، أكانت باللغة العربية أو الأجنبية التى تخص موضوع الدراسة، بالإضافة إلى وثائق المؤتمرات والندوات العلمية التى تناولت هذا الموضوع، والدراسات المتخصصة النظرية والميدانية، والمقالات والأبحاث العلمية وأوراق العمل الخاصة به.

خطة الدراسة:

سيتناول الباحث موضوع البحث فى النقاط التالية:

- التعريف بالفساد ودور القانون الجنائى فى مواجهته.
- مكافحة الفساد فى المواثيق الدولية والإقليمية.
- مكافحة الفساد فى التشريع الجنائى المصرى.
- الخاتمة والتوصيات.

وسيتناول الجزء الأول من البحث التعريف بالفساد ودور القانون الجنائى فى مواجهته، ثم مكافحة الفساد فى المواثيق الدولية والإقليمية.

المحور الأول: التعريف بالفساد ودور القانون الجنائى فى مواجهته

أولًا: تعريف الفساد[١٣]: لم تضع الاتفاقيات والمواثيق الدولية تعريفًا للفساد، إلا أن هذا المصطلح كان يطلق كمرادف للرشوة باعتبارها جوهر الفساد وكمرادف لاستغلال النفوذ أو المنصب العام للتربح من حوله، وكمرادف للمحاباة والمحسوبية، ونظرًا لصعوبة تعريفه ركزت

وثائق مؤتمر الأمم المتحدة التاسع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين على تعريفه بأنه "**الاستخدام غير المشروع للوظائف العامة لتحقيق كسب شخصى**"(١٤)، وهو ما يتفق مع تعريف البنك الدولى بوصفه "**استغلالًا للمنصب العام بغرض تحقيق مكاسب شخصية**"(١٥)، وهو ما يلتقى أيضًا، مع تعريف منظمة الشفافية الدولية بأنه "**إساءة استعمال السلطة لمن أؤتمن عليها لتحقيق مكاسب شخصية**"(١٦)، ويعد التعريف الأخير هو الأكثر اتساعًا، حيث ينطبق على كل من يملك سلطة إدارية كانت أم سياسية، أو فى أى منظمة ذات نفع عام وطنيًّا أم دوليًّا، ومن ثم يتفق مع معايير الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد(١٧).

فالفساد هو: "**سلوك مخالف للقوانين واللوائح يهدف إلى تحقيق منفعة أو كسب غير مشروع من خلال استغلال الوظائف أو المناصب العامة**". والفساد لا يعنى بالمفهوم القانونى جريمة محددة بذاتها ولكنه وصف يغطى كل سلوك يخالف موجبات الأمانة والنزاهة، أو هو إساءة استغلال السلطة المرتبطة بمنصب معين بهدف تحقيق مصالح شخصية على حساب المصالح العامة، أو تحويل الشأن العام إلى شأن خاص، أو هو سلوك بيروقراطى منحرف يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطريقة غير شرعية(١٨). ومن أبرز صور الفساد الإدارى جرائم الرشوة والتربح والسرقة، وسوء استخدام المال العام والإنفاق غير القانونى للمال العام الذى ينتج عنه إهدار الموارد الاقتصادية للدولة، وينعكس ذلك سلبا على عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويؤدى إلى عدم الاستقرار السياسى والاجتماعى(١٩).

ومن الجدير بالذكر أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ قد أوردت عددًا من الجرائم التى تدخل فى نطاق الفساد، وهى الرشوة (م١٥ و١٦ من الاتفاقية)، اختلاس المال العام (م١٧)، استغلال النفوذ (م١٨)، إساءة استغلال الوظيفة (م١٩)، الكسب غير المشروع (م٢٠)، الرشوة فى القطاع الخاص (م٢١)، اختلاس الممتلكات فى القطاع الخاص (م٢٢)، هذا بالإضافة إلى جرائم غسل الأموال المتحصلة من جرائم الفساد (م٢٣)، إخفاء الأموال المتحصلة من جرائم الفساد (م٢٤)، وعرقلة سير العدالة (م٢٥).

ثانيًا: أسباب تنامى الفساد الإدارى: للفساد أسباب متعددة ومتغيرة تختلف من مجتمع إلى آخر، وداخل المجتمع الواحد، تختلف تلك الأسباب من عصر إلى آخر، ومن أهم العوامل التى أدت إلى تفشى ظاهرة الفساد سياسات التحول نحو الديمقراطية والأخذ بسياسات السوق

الحر، وتمركز معظم العاملين فى الدول التى ينتشر فيها الفساد فى الحكومة والقطاع العام اللذين لهما تأثير كبير على حياة أفراد المجتمع فيما يتعلق بتوزيع السلع والخدمات. علاوة على انتشار الفقر والظروف الاجتماعية والاقتصادية السيئة التى تؤدى إلى قلة المصادر اللازمة لخلق فرص عمل، بالإضافة إلى تدنى مرتبات العاملين فى الحكومة والقطاع العام، مع ارتفاع الأسعار وتكاليف المعيشة يشكل بيئة مواتية لقيام بعض العاملين الحكوميين بالبحث عن مصادر مالية أخرى، ومن بين هذه المصادر بلا شك الرشوة والتربح، وهى من جرائم الفساد[٢٠]، فضلًا عن انتشار الجهل ونقص المعرفة بالحقوق الفردية، وسيادة القيم التقليدية، والروابط القائمة على النسب، والقرابة، وتحقيق المنفعة، وضعف الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة. علاوة على ضعف دور مؤسسات المجتمع المدنى وهامشية دورها ومحدوديته فى الرقابة على الأداء الحكومى وعدم تمتعها بالحيادية فى أداء عملها[٢١]، وعدم تطبيق أساليب الإدارة الحديثة فى معظم القطاعات والاعتماد على أساليب الإدارة القديمة مع الركون إلى قوانين ولوائح مالية وإدارية سابقة عفا عليها الزمن، وضعف الإدارة الحكومية وسوء إدارتها للوحدات الحكومية، فضلًا عن ضعف الرقابة، وقصور بعض القوانين والتشريعات عن محاربة الفساد. فضلًا عن كثرة التعقيدات والإجراءات الإدارية وبطئها، مما يجعل الكثير من رجال الأعمال يلتفون حول هذه الإجراءات، ويقدمون الرشاوى لبعض موظفى الإدارة لسرعة إنهاء إجراءاتهم. وانتشار البطالة، والأمية، والزيادة السكانية، وضعف الموارد وعدم استغلالها الاستغلال الأمثل[٢٢].

ثالثًا: الآثار السلبية للفساد: لا شك أن الفساد الإدارى مفسدة للمجتمعات البشرية، فعن طريقه تضيع الحقوق والقيم الأخلاقية والثقافية لأى مجتمع ويؤدى إلى صعوبات جمة اجتماعية واقتصادية وسياسية وثقافية، وهذه الصعوبات لا يقتصر أثرها على الجهاز الإدارى والبناء التنظيمى للدولة فقط، بل يمتد إلى جميع عناصر المجتمع الذى ينتشر فيه الفساد، وبالتالى يؤدى إلى الإضرار بالأمن القومى للبلاد[٢٣].

١- **على صعيد الجهاز الإدارى بالدولة:** تشير الدراسات إلى أن احتمالات الفساد الإدارى تزداد فى المجتمعات النامية، حيث تكون السلطة والقوة أكثر تركزًا[٢٤]، ويتخذ الفساد الإدارى داخل أى جهاز إدارى عدة صور، أهمها: إهدار القوانين واللوائح، حيث يؤدى ذيوع الفساد

إلى نشوء قواعد وأعراف جديدة فى التعامل مع الأجهزة الحكومية، وفى نفس الوقت تتراجع أو تتلاشى الطرق الرسمية التى تحددها القوانين واللوائح الصادرة، الأمر الذى تفقد معه الأجهزة الإدارية بالدولة الثقة محليًا وخارجيًا(٢٥).

وتُعد الدول النامية من أكثر الدول المتضررة من فقدان هذه الثقة؛ لأنها هى التى تسعى لجذب الاستثمارات الأجنبية من أجل التنمية، فيكون نتيجة الفساد بالنسبة لها هو إحجام المستثمر الأجنبى عن استثمار أمواله فى دولة يكثر فيها عدم الالتزام بالشرعية والقانون، الأمر الذى يهدده بفقد أمواله، ويضاف إلى ذلك أن مناخ الفساد هذا لن يجذب سوى الاستثمارات الفاسدة أو الملوثة، والتى تسعى إلى تحقيق أرباح سريعة والخروج بها سريعًا بمعاونة الفساد خارج البلاد، وهو ما يطلق عليه "غسل الأموال" المتحصلة من مجالات تجارية غير مشروعة، يؤدى هذا فى النهاية إلى الإضرار بالمناخ الاقتصادى، وعدم استقراره، الأمر الذى يؤثر سلبًا على مستويات معيشة المواطنين(٢٦).

فضلًا عن فقدان ثقة المواطنين فى الجهاز الإدارى للدولة، وانعدام الأمل فى الإصلاح، الأمر الذى يصبح معه هذا المجتمع عرضة للتخلف والانهيار(٢٧). علاوة على عرقلة التنمية الاقتصادية، فالفساد يضعف من أداء اقتصاد السوق فى الدول التى تمر بمرحلة التحول، ويقوض الكفاءة والرخاء الاقتصادى تمامًا، كما حدث فى دول الاتحاد السوفيتى السابق، وما حدث فى دول جنوب شرق آسيا، حيث ترتب على استشراء الفساد فى الجهاز المصرفى حدوث تباطؤ وتراجع وانهيار اقتصادى، فتحولت هذه الدول من دول دائنة إلى دول مدينة للمؤسسات المالية العالمية وصندوق النقد الدولى والبنك الدولى، وفقدت القدرة التنافسية للولايات المتحدة الأمريكية وأوروبا فى مجال التجارة الخارجية(٢٨).

٢- **على صعيد المجتمع:** يؤدى انتشار الفساد إلى تدنى السلوك الأخلاقى للموظفين، ومن أبرز أمثلة ذلك ضعف الوعى بأهمية الوقت وعدم الالتزام بالمواعيد، وعدم الاهتمام بالملكية العامة أو الحرص على أموال الدولة، وإساءة استخدام سيارات الدولة وأجهزتها أو استخدامها للأغراض الشخصية، فهذه الممارسات تؤدى إلى الإضرار بالمصلحة العامة، وتثير استياء واستهجان المجتمع(٢٩)، علاوة على الإضرار بصحة الإنسان، فالفساد هو الذى يدفع إلى استيراد أغذية ومحاصيل ملوثة أو منتهية الصلاحية، تصيب بالضرر صحة الإنسان،

وكذلك يؤدى الفساد إلى تلوث المياه الجوفية وتلوث الهواء وتآكل التربة، وتغير المناخ وتلوث الغذاء[٣٠]، فضلًا عن حدوث خلل فى القيم الاجتماعية، فالثراء السريع وما يطلق عليه "الفهلوة" والوجاهة، كلها مظاهر سوف تتصدر القيم السائدة، متقدمة بذلك على قيم الأخلاق والعلم، فلم يُعد مهِمًا التميز فى العمل بقدر المكسب العائد أيًّا كان مصدر هذا المكسب.

رابعًا: الإطار الدستورى لمكافحة الفساد فى مصر: نص الدستور المصرى المعدل لعام ٢٠١٤ فى مادته رقم (٢١٨) منه على أنه: "تلتزم الدولة بمكافحة الفساد، ويحدد القانون الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بذلك. وتلتزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها فى مكافحة الفساد، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية، ضمانًا لحسن أداء الوظيفة العامة والحفاظ على المال العام، ووضع ومتابعة تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية، وذلك على النحو الذى ينظمه القانون". ومن الجدير بالذكر أن الدستور السابق لعام ٢٠١٢ تضمن نصوصًا دستورية منها المادة (٢٠٤) التى أشارت إلى المفوضية الوطنية لمكافحة الفساد، حيث نصت المادة المذكورة على أنه "تختص المفوضية الوطنية لمكافحة الفساد بالعمل على محاربة الفساد، ومعالجة تضارب المصالح، ونشر قيم النزاهة والشفافية وتحديد معاييرها، ووضع الإستراتيجية الوطنية الخاصة بذلك كله، وضمان تنفيذها بالتنسيق مع الهيئات المستقلة الأخرى، والإشراف على الأجهزة المعنية التى يحددها القانون". إلا أن الدستور الحالى لم يشر إلى ذلك.

خامسًا: دور القانون الجنائى فى مكافحة الفساد: يتفق الفقه الجنائى بأنه يمكن إيجاز دور القانون الجنائى فى الحد من ظاهرة الفساد كإحدى الظواهر الإجرامية التى يعانى منها المجتمع البشرى على اعتبار أن القانون الجنائى يباشر دورًا تربويًا فى المجتمع من خلال ما تتسم به قواعده من قوة تأثير على السلوك الاجتماعى[٣١]، من خلال ما يفرضه قانون العقوبات من أنماط للسلوك لحماية المصالح والقيم الاجتماعية وحماية الحقوق والحريات وما يرتبه من عقوبات لضمان احترام هذه الأنماط. فقانون العقوبات، من خلال ما تقرره قواعده من سلوك ملزم للأفراد سواء أكان فعلًا أم امتناعًا وتقريره عقوبات تتسم بطابع الإيلام لمن يخالف

تلك القواعد، يحدث أثرًا بالغًا فى توجيه سلوك الأفراد لما يتسق مع قواعد الضبط الاجتماعى التى يحددها المشرع الجنائى.

وقد حرص المشرع الجنائى على مواجهة ظاهرة الفساد الإدارى والمالى من خلال تجريم الاتجار بالوظيفة العامة (اتجار الموظف العام بأعمال وظيفته) بتجريم الرشوة والجرائم الملحقة بها من المكافأة اللاحقة والاستجابة للرجاء أو التوصية واستغلال النفوذ وتجاوز الموظفين حدود وظائفهم وتقصيرهم فى أداء الواجبات المتعلقة بها، وتجريم الاعتداء على المال العام من خلال تجريم اختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر والإضرار العمدى وغير العمدى بالمال العام. علاوة على تجريم الكسب أو الإثراء غير المشروع فى قانون الكسب غير المشروع، وتجريم غسل الأموال المتحصلة من ارتكاب الجرائم فى قانون مكافحة غسل الأموال[٣٢].

وغنى عن البيان أن المال العام يباشر دورًا مهمًا فى حياة الأفراد؛ لذا حرص المشرع الجنائى فى مصر على تقرير حماية قانونية له، نظرًا لما يمثله هذا المال من أهمية اجتماعية واقتصادية للدولة والمواطن، حيث جرم قانون العقوبات المصرى كل صور العدوان على المال العام التى ترتكب من الموظف العام من أفعال اختلاس واستيلاء وتسهيل استيلاء وغدر وإضرار عمدى وغير عمدى للمال العام، كما جرم أفعال العدوان على المال العام التى ترتكبها أحاد الناس من جرائم سرقة ونصب وخيانة أمانة وإتلاف وتعييب[٣٣].

المحور الثانى: مكافحة الفساد فى المواثيق الدولية والإقليمية

التشريع هو القواعد القانونية المكتوبة الصادرة عن السلطة التشريعية، وهو أهم وأعم مصادر القانون، وقد انتقل العالم من مرحلة قومية التشريع، والنظرة الضيقة التى تلتزم الحدود الوطنية، إلى عالميته، بحكم تحول الكثير من الظواهر السلبية من هواجس محلية إلى هواجس عالمية عابرة للحدود الوطنية، تحتم التعاون الدولى المحكم لمواجهتها. وتوسل العالم بالاتفاقيات الدولية لتنظيم المواجهة التشريعية للظواهر المذكورة، ومنها الفساد، بحسبانه من الظواهر التى تحولت إلى العالمية مُتخطية الحدود المحلية التخوم الإقليمية، وإنه اتسم بطابع كلى الوجود، عالمى النطاق، ومحيط بالنظم الاقتصادية على تنوعها، وبالنظم السياسية على اختلافها[٣٤]، ومن

الجدير بالذكر أن المواثيق الدولية والإقليمية وفق القانون المصرى تكون لها قوة التشريع الوطنى وفق نص المادة (١٥١) من الدستور والتى تقضى بأنه "**يمثل رئيس الجمهورية الدولة فى علاقاتها الخارجية، ويبرم المعاهدات، ويصدق عليها بعد موافقة مجلس النواب، وتكون لها قوة القانون بعد نشرها وفقًا لأحكام الدستور**"، ونتناول فيما يلى المواجهة التشريعية للفساد على الصعيد الدولى من خلال التطرق إلى المواثيق الدولية والإقليمية ذات الصلة، وذلك فى مطلبين على النحو التالى:

- المطلب الأول: المواثيق الدولية ذات الصلة بمكافحة الفساد.
- المطلب الثانى: المواثيق الإقليمية ذات الصلة بمكافحة الفساد.

المواثيق الدولية ذات الصلة بمكافحة الفساد

نتناول فى هذا المطلب أبرز المواثيق الدولية ذات الصلة بمكافحة الفساد، والتى يأتى على رأسها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لعام ٢٠٠٠، وذلك فى فرعين على النحو التالى:

أولًا: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣:

تعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الموقعة فى المكسيك فى شهر ديسمبر ٢٠٠٣ أحد أبرز المواثيق الدولية ذات الصلة بمكافحة الفساد، وقد تضمن إعلان هذه الاتفاقية الأخيرة الإفصاح عن الإرادة الدولية الصادقة لمناهضة شاملة للفساد، وتفرض هذه الاتفاقية الالتزام بتجريم أنشطة الفساد كافة، وملاحقة مرتكبيها، وتوقيع الجزاءات الرادعة عليهم، فضلًا عن اتخاذ تدابير المنع والوقاية التى عنيت الاتفاقية ببيانها، والالتزام بالأحكام المتعلقة بآلية المُتابعة، وعلى نحو ما قررته الدول أطراف الاتفاقية. وتعتبر الاتفاقية المذكورة العماد الأساسى لمكافحة الفساد فى البنية التشريعية الدولية[٣٥]، وتمثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ أول صك دولى يلزم الدول باتخاذ تدابير لمكافحة الفساد، حيث تم اعتماد الاتفاقية وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة (٤/٥٨) المؤرخ فى ٢٠٠٣/١٠/٣١، والموقعة فى ٢٠٠٣/١٢/٩. وقد انضمت مصر للاتفاقيّة بموجب قرار رئيس

الجمهورية رقم (٣٠٧) لسنة ٢٠٠٤، وذلك مع التحفظ بشرط التصديق[٣٦]، وفيما يلى نتناول أبرز الملامح العامة لهذه الاتفاقية، ثم نستعرض أبرز أحكامها على النحو التالى:

الملامح العامة لتجريم الفساد فى اتفاقية الأمم المُتحدة: تتبلور أبرز ملامح الاتفاقية فيما يلى:

١- تعدد جرائم الفساد وشمول بنائها القانونى بحيث لا تكاد تترك فعلًا من أفعال دون تجريمه إلى حد يمكن معه القول إن الأمر لم يعد يتعلق بجريمة- بل "بفكرة جرمية" تستوعب الكثير من الصور مثل الرشوة والاختلاس وإساءة استغلال الوظائف والإثراء غير المشروع وغسل العائدات الإجرامية وإعاقة سير العدالة[٣٧].

٢- الأخذ بالمسئولية الجنائية للأشخاص الاعتبارية فى جرائم الفساد، وهو أمر لا يخلو من الأهمية بالنظر لظاهرة الفساد فى القطاع الخاص وفى الكيانات الاقتصادية والإدارية الأخرى التى يتصور أن ترتكب الفساد بحسبانها أشخاصًا اعتبارية. كما يتسم نظام المسئولية الجنائية عن جرائم الفساد بعدم اعتبار الحصانات التى تمنحها بعض النظم التشريعية لموظفيها عائقًا يحول بالضرورة دون توافر مسئولية هؤلاء كموظفين عما يرتكبونه من جرائم الفساد، ويحول أيضًا دون إمكان مُلاحقتهم الجنائية.

٣- تنوع النظام العقابى لجرائم الفساد من خلال تقرير صور شتى الجزاءات الجنائية والمدنية، وتلعب المصادرة دورًا بالغ الأهمية فى قلب هذا النظام العقابى لجرائم الفساد. وبالإضافة لذلك فإن الاتفاقية تشتمل على العديد من صور التدابير والعقوبات التبعية المعززة للعقوبات التقليدية السالبة للحرية. وأخيرًا، فإن هذا النظام الجزائى لجرائم الفساد يقوم أيضًا على فكرة التفريد العقابى.

٤- عدم تضمن الاتفاقية لتجريم ذاتى وتلقائى لأفعال الفساد، بل تعهد بذلك إلى الدول الأطراف؛ حيثُ تنص المادة ١٥ منها على أن "تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية..."، ولكن ذلك لا يخل بواقع أن أفعال الفساد المنصوص عليها فى الاتفاقية هى أفعال مجرمة بالفعل فى كل التشريعات الوطنية، ربما مع اختلاف فى بعض تفاصيل البناء القانونى أو ضيقه أو اتساعه أو فى التكييف القانونى الذى يسبغه هذا التشريع أو ذلك على جرائم الفساد[٣٨].

٥- قصر جرائم الفساد المشمولة بالاتفاقية على صورة العمد، وبالتالى تستبعد الاتفاقية من نطاق تطبيقها إمكان توافر جرائم الفساد بطريق الإهمال أو التقصير أو الخطأ غير العمدى على وجه العموم. وهنا يتصور أن تتباين بعض أحكام التشريع المصرى مع أحكام الاتفاقية لا سيما فيما ينص عليه من تجريم الإضرار بالمال العام بطريق الإهمال أو الإهمال فى صيانة المال العام أو استخدامه (المادتان ١٦ مكررًا "أ" و١١٦ مكررًا (ب) من قانون العقوبات المصرى). وتعكس الفصول الخمسة من الاتفاقية المبادئ المقبولة عموماً للحكم الرشيد، وتوفير التدابير اللازمة لمُكافحة الفساد(٣٩).

٦- تجريم الاتفاقية للإثراء غير المشروع: تضمنت الاتفاقية تجريمًا لصور من الجرائم المثيرة حول مدى اتفاقها مع المبادئ القانونية المسلم بها، ومنها جريمة الإثراء غير المشروع التى وردت بالمادة (٢٠) من الاتفاقية، وهذه جريمة معروفة فى القانون المصرى بجريمة الكسب غير المشروع، إلا أن هذه الجريمة لا تعرفها بعض التشريعات المقارنة لمخالفتها لقرينة البراءة، وكونها تنقل عبء الإثبات؛ فتطالب المُشتبه فيه أو المُدعى عليه بأن يثبت هو براءته. وقد كشفت الأعمال التحضيرية للاتفاقية فيما دار من مُناقشات بشأن مشروعها الأولى من تباين ملحوظ فى وجهات النظر، ثم انتهى هذا الاختلاف بالإبقاء على جريمة الإثراء غير المشروع(٤٠).

٧- عدم اقتصار الاتفاقية على تجريم الفساد فى إطار القطاع العام، بل شملت كذلك صور الفساد فى القطاع الخاص، سواء فى مجال الرشوة أو الاختلاس.

٨- تضمنت الاتفاقية تجريم رشوة الموظفين العموميين الأجانب، وكذلك تجريم الموظفين الدوليين بالمؤسسات الدولية.

أحكام الاتفاقية: تتبلور أبرز أحكام الاتفاقية فيما يلى:

١- **هدف الاتفاقية:** تستهدف الاتفاقيّة مُكافحة الفساد، وتعزيز التعاون الدولى للحد منه، وتضمنت هذه الاتفاقيّة، وهى أول صك دولى ملزم قانونًا لمكافحة الفساد، وتضم الاتفاقية عدد (٧١) مادة مقسمة إلى (٨) فصول، تلزم الدول الأطراف بتنفيذ عدة تدابير لمكافحة وتجريم بعض التصرفات التى تؤدى إلى تحققه، وتعزيز إنفاذ القانون والتعاون القضائى الدولى وتوفير آليات قانونية فعالة لاسترداد الموجودات والمساعدة التقنية وتبادل المعلومات

وآليات لتنفيذ الاتفاقية. وقد تضمنت الاتفاقية وضع تعريف للموظف العمومى والموظف العمومى الأجنبى، كما تضمنت الأحكام التالية:

٢- **التدابير الوقائية (الفصل الثانى، المواد ٥-١٤):** يتضمن الفصل الثانى سياسات وممارسات وقائية لمنع الفساد (م٥ المعنونة سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية)، مثل إنشاء هيئات لمكافحة الفساد (م٦)، وتعزيز الشفافية فى تمويل الحملات الانتخابية والأحزاب السياسية. كما ينبغى لهيئات مكافحة الفساد تنفيذ سياسات لمكافحة الفساد ونشر المعرفة، ويجب أن تكون هذه الهيئات مستقلة وذات موارد كافية وعناصر بشرية من الموظفين المدربين بشكل صحيح.

كما نصت الاتفاقية على التزام الدول الأطراف بضمان أن خدماتها العامة تخضع للضمانات التى تعزز الكفاءة والشفافية والتوظيف على أساس الجدارة (م٧ المعنونة القطاع العام). ويجب على موظفى القطاع العام أن يكونوا ملزمين بمدونات السلوك ومتطلبات الإفصاح المالية وغيرها والتدابير التأديبية المناسبة (م٨ المعنونة مدونات قواعد سلوك للموظفين العموميين)[٤١].

كما يجب على الدول تعزيز الشفافية والمساءلة فى إدارة المالية العامة وأن يتم وضع شروط محددة للوقاية من الفساد فى المجالات الحيوية، وخاصة فى القطاع العام مثل السلطة القضائية والمشتريات العامة (م٩ المعنونة المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية). فضلًا عن إتاحة الدول للمواطنين الإبلاغ عن جرائم الفساد الوظيفى (م١٠ المعنونة إبلاغ الناس)، والتدابير المتعلقة بالجهاز القضائى وأجهزة النيابة العامة (م١١)، وكذلك تطبيق المتطلبات المقدمة للقطاع العام أيضًا فى القطاع الخاص (م١٢ المعنونة القطاع الخاص). علاوة على العمل بنشاط على تعزيز مشاركة المجتمع المدنى ورفع الوعى العام بالفساد وما يمكن القيام به حيال ذلك (م١٣ المعنونة مشاركة المجتمع). وأخيرًا تدابير منع غسل الأموال (م١٤)، وذلك على النحو التالى[٤٢]:

- وضع سياسات وممارسات مكافحة الفساد: نصت عليها المادة (٥) من الاتفاقية، والتى أوجبت على كل دولة طرف أن تضع سياسات وممارسات وقائية لمكافحة الفساد، وأن تحقق لها الفاعلية بمشاركة المجتمع بالتعاون مع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة.

- إنشاء هيئة أو هيئات لمنع الفساد: أوجبت ذلك المادة (٦) من الاتفاقية، وحددت مهامها فى تولى منع الفساد بتنفيذ السياسات المنصوص عليها فى المادة (٥)، وزيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها.
- تطبيق مُدونات الأداء السليم للوظائف العمومية والترشيح للمناصب: نصت المادة (٨) من الاتفاقيات تعزيزًا للنزاهة والأمانة والمسئولية، اهتمت الاتفاقية بالإجراءات المُناسبة لاختيار الأفراد لتولى المناصب العامة التى تعتبر عرضة للفساد، واعتماد تدابير تشريعية وإدارية لوضع معايير الترشيح لهذه المناصب استنادًا إلى مبادئ الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية. ونصت المادة (٩) منها على إقامة نظم فى هذا النطاق تقوم على الشفافية والتنافس، وعلى معايير الموضوعية فى اتخاذ القرارات.
- شمول التدابير للقطاع العام والقطاع الخاص: جسدت الاتفاقية الاهتمام بالقطاعين كليهما فى مجال الشفافية النزاهة ومُكافحة الفساد، وتعزيز معايير المُحاسبة والمُراجعة فيه، وفرض العقوبات والجزاءات الجنائية والمدنية والإدارية الفعالة والمُناسبة والرادعة على عدم الامتثال لتدابير المُكافحة، ويمثل هذا النهج إدراكًا واعيًا للدور المهم والمحورى الذى يلعبه القطاع الخاص فى ظل نظام الاقتصاد الحر، وانكماش حجم الملكية العامة وإسهامها فى النشاط الاقتصادى(٤٣).
- إنشاء هيئة أو هيئات مختصة بإنفاذ القانون فى شأن مكافحة الفساد: وهى المنصوص عليها فى المادة (٣٦) من الاتفاقية.
- اعتماد نظم التوظيف والاختيار والترشيح والانتخاب للوظائف والمناصب العمومية فى إطار الشفافية والموضوعية ومنع تضارب المصالح: تتكلف ببيان التدابير فى مجال وضع هذه النظم المادة (٧) من الاتفاقية، وتشتمل نظمًا تتعلق بشئون الموظفين العموميين، وثانية تتعلق بالاختيار والتدريب لتولى المناصب العمومية غير المنتخبة، وأخرى تضع معايير تتعلق بالترشيح للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها.
- مدونات قواعد السلوك للموظفين العموميين: تناولتها المادة (٨) من الاتفاقية، مبينة أحكام تبنى مدونات أو معايير سلوكية للوظائف العمومية غايتها مكافحة الفساد، ومن خلال تدابير متعددة، منها تعزيز النزاهة والمسئولية بين الموظفين العموميين. وقد أشارت إلى

وجوب أن يراعى عند وضع هذه المدونات الاستعانة بالمبادرات الإقليمية والأقاليمية والمتعددة الأطراف ذات الصلة ومنها المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين فى مرفق قرار الجمعية العامة ٥٩/٥١ المؤرخ ١٢ كانون ديسمبر ١٩٩٦.

- التدابير المتعلقة بالمشتريات وإدارة الأموال العمومية: أفردت لأحكامها المادة (٩) من الاتفاقية، والتى ألزمت كل دولة طرف بوضع نظم للمشتريات العمومية تقوم على الشفافية والتنافس، وعلى معايير موضوعية فى اتخاذ القرارات متسمة بالفاعلية فى منع الفساد، وبحيث يكون توزيع المعلومات ونشر شروط المشاركات نشرًا عامًا، وأن تكون معايير موضوعية مقررة سلفًا. فضلًا عن وجوب إنشاء نظام فعال للمراجعة الداخلية، وآخر للطعن وفق سبل معينة للتظلم. كما تلزم أحكام البند (٢) من المادة (٩) من ذات الاتفاقية باتخاذ تدابير فى شأن إدارة الأموال العمومية غايتها تعزيز الشفافية والمساءلة، ومعايير للمُحاسبة والمراجعة، ونظم فعالة وذات كفاءة لتدابير المخاطر وللمراقبة الداخلية.
- تداول المعلومات الخاصة بالإدارة العمومية: أولت هذا التدبير المادة (١٠) من الاتفاقية عناية فائقة، فى شأن الحق فى حصول الكافة على المعلومات المتعلقة بكيفية تنظيم الدولة لإداراتها العمومية ونهوضها باختصاصها وعمليات اتخاذ القرارات ذاتها والتشريعات ذات الصلة. ومن التدابير المشار إليها: نشر المعلومات عن مخاطر الفساد فى الإدارة العمومية، والتى يمكن أن تضمها تقارير دورية فى هذا الشأن.
- التدابير المتصلة بالقطاع الخاص: تكفلت ببيانها المادة (١٢) من الاتفاقية، وتكتشف أحكامها عن إلزام كل دولة طرف باتخاذ تدابير لمنع ضلوع القطاع الخاص فى الفساد، ولتعزيز معايير المحاسبة والمراجعة. وما أوردته هذه المادة من تدابير يتوافق– فى أمور كثيرة – مع التدابير التى نصت عليها المادة (٧) فى شأن القطاع العام. ويضاف إلى هذه التدابير؛ تعزيز التعاون بين أجهزة إنقاذ القانون وكيانات القطاع الخاص ذات الصلة، ووضع معايير وإجراءات تستهدف صون نزاهة كيانات القطاع الخاص، ومنها وضع قواعد سلوك من أجل قيام المنشآت التجارية وجميع المهن ذات الصلة بممارسة أنشطتها على وجه صحيح ومشرف وسليم، ومنع تضارب المصالح، وتدابير بشأن هوية الأشخاص الاعتبارية والطبيعة الضالعة فى إنشاء وإدارة الشركات، ومنع إساءة استخدام الإجراءات

المتعلقة بالإعانات والرخص التى تمنحها السلطات العمومية للأنشطة التجارية. ومن أهم ما اشتملت علية المادة (١٢) من الاتفاقية، تناول تضارب المصالح فى مجال ممارسة الموظفين العموميين فى القطاع الخاص بعد استقالتهم أو تقاعدهم عندما تكون لتلك الأنشطة أو هذا العمل صلة مباشرة بالوظائف العمومية أو أشرفوا عليها أثناء مدة خدمتهم(٤٤).

٣- **التجريم وإنفاذ القانون (الفصل الثالث، المواد من ١٥-٤٤):** تتضمن الاتفاقية دعوة الدول الأطراف إلى تجريم كل صور الفساد، وتشمل الأفعال الواردة فى الاتفاقية التى يجب على الدول الأطراف تجريمها ما يلى: (رشو الموظفين العموميين الوطنيين "م١٥"- رشو الموظفين العموميين الأجانب وموظفى المؤسسات الدولية العمومية "م١٦"- اختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها بشكل آخر من قبل موظف عمومى "م١٧"- استغلال النفوذ "م١٨ المعنونة المتاجرة بالنفوذ"- إساءة استغلال الوظائف "م١٩"- الإثراء غير المشروع "م٢٠"- الرشوة فى القطاع الخاص "م٢١"- اختلاس الممتلكات فى القطاع الخاص "م٢٢"- غسل العائدات الإجرامية "م٢٣"- الإخفاء "م٢٤"- إعاقة سير العدالة "م٢٥"- مسئولية الأشخاص الاعتبارية "م٢٦"- تجريم المساهمة الجنائية والشروع فى جرائم الفساد"م٢٧")(٤٥).

ويبين من مراجعة أحكام هذه المواد أن صور السلوك التى أوجبت الاتفاقية على الدول الأطراف تجريمها، كحد أدنى يجب ألا ينزل عنه أى تشريع وطنى، تتمثل فى صور سلوك الرشوة للموظفين العموميين الوطنيين وقد بينتها المادة (١٥)، ورشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفى المؤسسات الدولية العمومية وقد تكفلت ببيانها والتعريف بها المادة (١٦)، والمتاجرة بالنفوذ وفق المادة (١٩)، واختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها بشكل أو آخر من قبل موظف عمومى وفق التعريف والصور المنصوص عليها فى المادة (١٧)، وتقع الجريمة على المال العام أو المال الخاص الذى يعهد به الموظف العمومى بحكم موقعه، وأثر الموظف العمومى العمدى غير المشروع، وفق المادة (٢٠) من الاتفاقية(٤٦). وقد انفردت هذه الجريمة بمدونة خاصة فى شأن التجريم؛ بالنص فى المادة المشار إليها على أن التجريم فى التشريع الوطنى يكون رهنًا بدستور الدولة الطرف والمبادئ الأساسية لنظامها القانونى.

وبالإضافة إلى ما سلف، الرشوة فى مجال القطاع الخاص، والتى ترتكب من المديرين للكيانات التابعة لهذا القطاع والعاملين فيه بأيه صفة، وتكون مقابل الإخلال بواجباتهم، أثناء مزاولة أنشطة اقتصادية أو مالية أو مهنية، وقد تناولت بيان الصور الإجرامية لهذه الجريمة المادة (٢١) من الاتفاقية[٤٧].

وفى مجال القطاع الخاص أيضًا؛ تلزم الاتفاقية فى المادة (٢٢) منها الدول الأطراف بتجريم اختلاس الممتلكات، وتقع هذه الجريمة من المديرين والعاملين الذين يعهد إليهم بهذه الممتلكات بحكم مواقعهم. وفضلًا عما سلف، فقد تناولت المادة (٢٤) من ذات الاتفاقية جريمة غسل العائدات الإجرامية، وهى جريمة تستحق لحداثتها وتعقدها وتطورها إجراء دراسة خاصة مستقلة لها. وحرصت المادة (٢٦) من ذات الاتفاقية على تقرير مسئولية الشخصيات الاعتبارية[٤٨].

وفيما يلى نتناول أبرز الجرائم التى ورد النص عليها فى الاتفاقية على النحو التالى:

- **رشوة الموظف العام الوطنى:** تتضمن المادة (١٥) من اتفاقية مكافحة الفساد صورتين للرشوة: (الأولى) هى الرشوة التى يجرم فيها فعل كل من وعد موظف عمومى أو عرض عليه أو منحه مزية غير مستحقة، سواء تم ذلك بطريق مباشر أو غير مباشر، وسواء كان ذلك لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكى يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية. أما الصورة الثانية فهى الرشوة التى يجرم فيها سلوك الموظف نفسه حين يطلب أو يقبل بشكل مباشر أو غير مباشر مزية غير مستحقة، سواء كان ذلك لصالحه أم لصالح شخص أو كيان آخر لكى يقوم بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية[٤٩]. فلا يكاد يختلف النموذج القانونى لرشوة الموظف العمومى الوطنى مثلما هو منصوص عليه فى المادة (١٥) من الاتفاقية عن النموذج القانونى للرشوة فى التشريعات الوطنية ومنها التشريع المصرى.

مدلول الموظف العام الوطنى فى الاتفاقية: من الجدير بالذكر أن جريمة الرشوة فى الاتفاقية تتطلب شرطًا مفترضًا فى الجريمة ألا وهو أن يكون الجانى موظفًا عامًا وطنيًا، وقد عرفت المادة الثانية من الاتفاقية الموظف العمومى الوطنى بأنه: "لأغراض هذه الاتفاقية (أ): يقصد بتعبير "موظف عمومى": ١- أى شخص يشغل منصبًا تشريعيًا أو تنفيذيًا أو إداريًا

أو قضائيًا لدى دولة طرف، سواء أكان معينًا أم منتخبًا، دائمًا أم مؤقتًا، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن أقدمية ذلك الشخص. ٢- أى شخص آخر يؤدى وظيفة عمومية، بما فى ذلك لصالح جهاز عمومى أو منشأة عمومية، أو يقدم خدمة عمومية، حسب التعريف الوارد فى القانون الداخلى للدولة الطرف، وحسب ما هو مطبق فى المجال القانونى ذى الصفة لدى تلك الدولة الطرف. ٣- أى شخص آخر معرّف بأنه "موظف عمومى" فى القانون الداخلى للدولة الطرف، بيد أنه لأغراض بعض التدابير المعينة الواردة فى الفصل الثانى من هذه الاتفاقية، يجوز أن يُقصد بتعبير "موظف عمومى" أى شخص يؤدى وظيفة عمومية أو يقدم خدمة عمومية حسب التعريف الوارد فى القانون الداخلى للدولة الطرف وحسب ما هو مطبق فى المجال المعنى من قانون تلك الدولة الطرف". ويتضح من التعريف السابق أن مدلول الموظف العام الوطنى فى الاتفاقية يشمل المدلول ذاته المطبق فى القانون الداخلى للدولة الطرف، ويضاف إلى ذلك أن الاتفاقية لم تقتنع بتوافر صفة الموظف العمومى بموجب القانون الداخلى فقط، بل إنها اعتبرت أيضًا من قبيل الموظفين العموميين كل من شغلوا منصبًا تشريعيًا أو تنفيذيًا أو إداريًا أو قضائيًا، سواء كان ذلك بالتعيين أو بالانتخاب، على وجه الدوام أو التأقيت، بأجر أو بدون أجر[٥٠]. ويرى البعض[٥١] أنه ربما لم تكن ثمة حاجة لتكرار الصفتين الإدارية والتنفيذية فى الفقرة (أ) من المادة الثانية من الاتفاقية، فالتداخل واضح بينهما.

الركن المادى فى جريمة الرشوة: حرى بالأمر أن الركن المادى لجريمة الرشوة فى الاتفاقية لا يختلف عن الركن المادى المعروف فى التشريع الوطنى، حيث ينبغى أن يصدر عن الموظف طلب أو قبول لمزية غير مستحقة لأجل القيام أو الامتناع عن القيام بعمل من أعمال وظيفته. وتعبير المزية غير المستحقة فى المادة (١٥) من الاتفاقية يستوعب شتى الصور التى تصلح مقابلًا لاتجار الموظف بعمله الوظيفى أيا كان طابعها العينى أو النقدى أو المصالح أو المنافع الأخرى المستترة[٥٢].

٤- **الأحكام العقابية الخاصة بالفساد فى الاتفاقية:** أشارت الاتفاقية لعدد من الأحكام العقابية الخاصة بجرائم الفساد، ومن أبرزها ما يلى:

- العقاب على الشروع: أشارت المادة (٢٧) من الاتفاقية إلى تشديد أحكام العقاب فى جرائم الفساد من خلال النص فى بندها الثانى على العقاب على الشروع فى ارتكاب أى جريمة من جرائم الفساد حتى إن كانت من الجنح.
- تجريم الأعمال التحضيرية: كما نصت الاتفاقية على امتداد التجريم إلى الأعمال التحضيرية التى لا تصل إلى مرحلة الشروع، حيث قضت المادة المذكورة فى بندها الثالث بوجوب تجريم الإعداد لارتكاب فعل مجرم وفقًا للاتفاقية، والإعداد هو بمثابة أعمال تحضيرية لا تصل إلى مرحلة الشروع.
- التقادم: بينما قضت المادة (٢٩) من الاتفاقية بوجوب النص على فترات تقادم طويلة فى جرائم الفساد، وإيقاف مدد التقادم فى حالة إفلات الجانى المزعوم من يد العدالة. كما نصت المادة (٣٠) من الاتفاقية فى بندها الثانى بوجوب النص على أحكام تشريعية تحقق التوازن المناسب بين الحصانات أو الامتيازات القضائية المقررة للموظفين العموميين وبين مقتضيات التحقيق والملاحقة والمقاضاة الفعالة فى جرائم الفساد[٥٣].
- الإفراج الشرطى: نصت الاتفاقية على تقرير أحكام خاصة فى نطاق جرائم الفساد فى شأن الإفراج المبكر أو المشروط عن المحكوم بإدانتهم فى جرائم الفساد، بحيث تراعى فى هذه الأحكام جسامة الجرائم المرتكبة، وذلك إعمالًا لحكم البند (٥) من المادة (٣٠) المشار إليها سلفًا.
- العقوبات التكميلية والتبعية: علاوة على تقرير عقوبات تكميلية أو تبعية خاصة تتناسب مع جسامة جرائم الفساد تطبق على المحكوم عليهم بهذه الجرائم لمدة معينة، ومن هذه العقوبات حظر تولى منصب عام أو فى منشآت مملوكة كليًا أو جزئيًا للدولة، دون إخلال بالمسئولية التأديبية، وفقًا للبند (٧) من المادة (٣٠) من الاتفاقية.
- حماية الشهود والخبراء والضحايا: تنص المادة (٣٢) من الاتفاقية على حماية الشهود والخبراء والضحايا، حيث تقضى المادة المذكورة بأنه: "تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة وفقًا لنظامها القانونى الداخلى، وضمن حدود إمكانياتها، لتوفير حماية فعّالة للشهود والخبراء الذين يُدْلون بشهادة تتعلق بأفعال مجرّمة وفقًا للاتفاقية، وكذلك لأقاربهم وسائر الأشخاص وثيقى الصلة بهم عند الاقتضاء، من أى انتقام أو ترهيب محتمل"[٥٤].

٥- **التعاون الدولى (الفصل الرابع، المواد ٤٣-٤٩):** بموجب الفصل الرابع من اتفاقية مكافحة الفساد يجب على الدول الأطراف أن تساعد بعضها بعضًا فى مكافحة الفساد بما فى ذلك الوقاية والتحقيق وملاحقة الجناة. ويتخذ التعاون الدولى أشكالًا عديدة من أبرزها تسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة ونقل أحكام الأشخاص والإجراءات الجنائية والتعاون فى مجال إنفاذ القانون، مما يشجع أيضًا التعاون فى المسائل المدنية والإدارية. واستنادًا إلى الفصل الرابع فإن مكتب الأمانة نفسه يمكن أن يستخدم كأساس لتسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة وإنفاذ القانون فيما يتعلق بالجرائم المتصلة بالفساد.

كما أن شرط "التجريم المزدوج" كشرط فى الجريمة ذات الصلة يجب أن يجرم بها فى كل من الدولة الطالبة والمطلوبة ويعتبر الوفاء بهذا الشرط بصرف النظر عما إذا تم استخدام نفس المصطلحات أو فئة من جريمة فى كل من الولايات القضائية. وفى حالة طلب الحصول على المساعدة التى تنطوى على تدابير غير قسرية يتعين على الدول الأطراف أن تقدم المساعدة حتى عند التجريم الغائب إلا على المفاهيم الأساسية لنظمها القانونية. كما يحتوى الفصل الرابع أيضًا على أحكام أخرى مبتكرة تهدف إلى تسهيل التعاون الدولى، منها على سبيل المثال أن الدول الأطراف التى تستخدم اتفاقية مكافحة الفساد كأساس لتسليم المجرمين لا ينبغى أن تنظر فى الجرائم المتعلقة بالفساد بكونها سياسية، حيث قضت المادة (٤٤) من الاتفاقية فى بندها الرابع بعدم اعتبار جرائم الفساد من الجرائم السياسية التى تحول دون تسليم المتهمين بارتكابها أو المحكوم عليهم فيها.

ويمكن أيضًا تقديم المساعدة فيما يتعلق بالجرائم التى يتهم فيها الأشخاص الاعتباريون. السرية المصرفية لا يمكن ذكرها كسبب لرفض طلب الحصول على المساعدة. من أجل ضمان التعاون السريع والفعال يتعين على كل دولة طرف أن تعين سلطة مركزية مسئولة عن تلقى الطلبات. بشكل عام يوفر الفصل الرابع منصة واسعة ومرنة للتعاون الدولى. ومع ذلك فإن أحكامها لا تستنفد كل قضايا التعاون الدولية التى تغطيها اتفاقية مكافحة الفساد، وبالتالى أغراض اتفاقية مكافحة الفساد وأحكام الفصول الأخرى تحتاج أيضًا إلى أن تؤخذ بعين الاعتبار[٥٥].

٦- **استرداد الموجودات (الفصل الخامس، المواد ٥١-٥٩):** يعتبر الاتفاق على استرداد الموجودات انفراجة كبيرة ويدعى كثير من المراقبين أنه أحد الأسباب التى جعلت العديد من الدول النامية توقع على الاتفاقية. واسترداد الموجودات هو فى الواقع مسألة فى غاية الأهمية بالنسبة لكثير من البلدان النامية حيث الفساد على مستوى عال وقد نهبت الثروة الوطنية. والتوصل إلى اتفاق بشأن هذا الفصل تشارك مفاوضات مكثفة والمصالح المشروعة للبلدان التى ترغب فى استرداد الأصول غير المشروعة كان لابد من التوفيق بين الضمانات القانونية والإجرائية للبلدان التى سوف تلتمس المساعدة[٥٦].

عمومًا فى سياق المفاوضات فإن الدول التى تسعى لاسترداد الأصول سعت إلى إنشاء الافتراضات التى من شأنها أن تجعلها واضحة لملكيتهم للموجودات وإعطاء الأولوية للعودة عبر وسائل أخرى للتخلص منها. البلدان لديها مخاوف بشأن اللغة التى قد تخطر بها حقوق الإنسان الأساسية والحماية الإجرائية المرتبطة بالمسئولية الجنائية وتجميد وحجز ومصادرة وإعادة هذه الأصول.

والفصل الخامس من اتفاقية مكافحة الفساد يؤسس استرداد الموجودات باعتباره "المبدأ الأساسى" للاتفاقية. الأحكام المتعلقة باسترداد الموجودات تكمن الإطار فى القانون المدنى والجنائى على حد سواء لتعقب وتجميد ومصادرة وإعادة الأموال التى تم الحصول عليها من خلال الأنشطة الفاسدة، حيث إن الدولة الطالبة فى معظم الحالات تتلقى الأموال المستردة طالما أنه يمكن إثبات الملكية. فى بعض الحالات يتم إرجاع الأموال مباشرة للضحايا الفردية[٥٧].

وإذا لم يكن هناك ترتيب آخر فى المكان يجوز للدول الأطراف استخدام الاتفاقية نفسها كأساس قانونى، حيث تنص المادة (٥٤/١"أ") من اتفاقية مكافحة الفساد على أن: "كل دولة طرف أن تتخذ من التدابير التى قد تكون ضرورية للسماح لسلطاتها المختصة لإنفاذ أمر المصادرة الصادر عن محكمة دولة أخرى" والمادة (٥٤/٢"أ") من اتفاقية مكافحة الفساد تنص أيضًا على التجميد المؤقت أو الاستيلاء على الممتلكات حيث توجد أسباب كافية لاتخاذ مثل هذه الإجراءات فى وقت مبكر من طلب رسمى.

ومع الاعتراف بأن استعادة الأصول مكلفة للغاية ومعقدة وعملية فاشلة فى كثير من الأحيان فقد يتضمن هذا الفصل أيضًا عناصر تهدف إلى منع عمليات النقل غير المشروع وتوليد السجلات التى يمكن استخدامها، حيث يكون النقل غير المشروع فى نهاية المطاف مجمدًا ومضبوطًا ومصادرًا (المادة ٥٢).

٧- **المساعدة التقنية وتبادل المعلومات (الفصل السادس، المواد من ٦٠-٦٢):** يكرس الفصل السادس من اتفاقية مكافحة الفساد للمساعدة التقنية، وهذا يعنى الدعم المقدم للبلدان النامية والتى تمر بمرحلة انتقالية فى تنفيذ اتفاقية مكافحة الفساد. تغطى أحكام التدريب والموارد المادية والبشرية والبحوث وتبادل المعلومات. يدعو مكتب الأمانة أيضًا للتعاون من خلال المنظمات الدولية والإقليمية (وكثير منها قد أنشأت بالفعل برامج مكافحة الفساد) الجهود البحثية ومساهمة الموارد المالية بشكل مباشر إلى البلدان النامية والبلدان ذات الاقتصاديات التى تمر بمرحلة انتقالية وإلى المكتب.

٨- **آليات التنفيذ (الفصل السابع، المواد ٦٣-٦٤):** الفصل السابع يحتوى على صفقات التنفيذ الدولى من خلال مكتب الأمانة والأمانة العامة للأمم المتحدة.

٩- **أحكام ختامية (الفصل الثامن، المواد ٦٥-٧١):** الأحكام النهائية هى مماثلة لتلك التى وجدت فى معاهدات الأمم المتحدة الأخرى. الأحكام الرئيسية التى تضمن متطلبات اتفاقية مكافحة الفساد هى أن تفسر على أنها الحد الأدنى من المعايير التى على الدول الأطراف الأحرار فى تطبيق تدابير "أكثر صرامة أو شدة" من تلك المنصوص عليها فى أحكام محددة.

ثانياً: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لعام ٢٠٠٠:

تعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية من أبرز الجهود التشريعية العالمية لمكافحة الجريمة المُنظمة العابرة للحدود الإقليمية التى أقرها مؤتمر باليرمو الاقتصادى بإيطاليا فى ديسمبر عام ٢٠٠٠، والتى دخلت حيز النفاذ فى ٢٩ سبتمبر ٢٠٠٣، كما تعد هذه الاتفاقية والتى تعرف باتفاقية باليرمو من أهم المواثيق الدولية ذات الصلة بمكافحة أبرز صور الجريمة المنظمة، ومن بينها جرائم إفساد الموظفين العموميين التى تلجأ إليها عصابات الجريمة المنظمة من أجل تسهيل أنشطتها غير المشروعة[٥٨]، وقد صدقت مصر على الانضمام

لاتفاقيّة الأمم المتحدة لمُكافحة الجريمة المُنظمة بالقرار الجمهورى رقم (٢٩٤) لسنة ٢٠٠٣، وفيما يلى نتناول أبرز ملامح هذه الاتفاقية فيما يتصل بالفساد، وذلك على النحو التالى:

١- **هدف الاتفاقية:** تهدف هذه الاتفاقيّة إلى مُكافحة الجريمة المُنظمة وصورها المُختلفة وتعزيز التعاون الدولى للحد منها، وتضمنت هذه الاتفاقيّة وضع تعريف للجماعة الإجراميّة المُنظمة، وتجريم أفعال المُشاركة فى جماعات إجراميّة مُنظمة ورشوة الموظفين العموميّين وتجريم غسل الأموال وتجريم الفساد (م٨ من الاتفاقية)، وإلزام الدول بضرورة اتخاذ التدابير اللازمة لمكافحة الفساد (م٩ من الاتفاقية)، وإعاقة العدالة، كما تضمنت الاتفاقيّة النص على قواعد التعاون الدولى فى مواجهة هذه الجريمة، وتقرير حمايّة قانونيّة للشهود والمجنى عليهم[٥٩].

٢- **تجريم الفساد فى الاتفاقية:** تضمنت المادة (٨) من الاتفاقية المعنونة بـ(تجريم الفساد) النص على اتخاذ الدول للتدابير التشريعية والإدارية لتجريم رشوة الموظفين العموميين الوطنيين والأجانب وتجريم الاشتراك فى ذلك[٦٠]، كما أشارت المادة إلى تعريف الموظف العام كشرط مفترض فى تجريم الرشوة، حيث نصت المادة المذكورة على أنه:" ١- تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية جنائيًا عندما ترتكب عمدًا:

أ- وعد موظف عمومى بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص آخر أو هيئة أخرى، لكى يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما ضمن نطاق ممارسته مهامه الرسمية؛ (وهو ما يشكل جريمة رشوة الموظف العمومى).

ب-التماس موظف عمومى أو قبوله، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص آخر أو هيئة أخرى، لكى يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما ضمن نطاق ممارسته مهامه الرسمية (وهو ما يشكل جريمة رشوة الموظف العمومى).

- تنظر كل دولة طرف فى اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم السلوك المشار إليه فى الفقرة ١ من هذه المادة الذى يكون ضالعًا فيه موظف عمومى

أجنبى أو موظف مدنى دولى. وبالمثل، تنظر كل دولة طرف فى تجريم أشكال الفساد الأخرى جنائيًا (وهو ما يشكل جريمة رشوة الموظف الأجنبى).

- تعتمد أيضًا كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير للتجريم الجنائى للمشاركة كطرف متواطئ فى فعل مجرم بمقتضى هذه المادة (وهو ما يشكل تجريمًا للاشتراك فى جريمة الفساد).
- لأغراض الفقرة ١ من هذه المادة والمادة ٩ من هذه الاتفاقية، يقصد بتعبير (الموظف العمومى) أى موظف عمومى أو شخص يقدم خدمة عمومية، حسب تعريفها فى القانون الداخلى وحسبما تطبق فى القانون الجنائى للدولة الطرف التى يقوم الشخص المعنى بأداء تلك الوظيفة فيها".

ويبين من نص هذه المادة أن الالتزام الذى فرضته أحكامها على الدول الأطراف فى مجال هذا التجريم، ينص أساسًا على صور السلوك المُختلفة للرشوة فى نطاق الموظفين العموميين والقائمين بالخدمة العمومية بالتعريف الوارد فى القوانين الداخلية للدول الأعضاء(٦١). وقد شملت صور السلوك التى تلتزم الاتفاقية بتجريمها: الوعد بالرشوة أو عرضها أو منحها إلى من سلف ذكرهم، سواء كان هذا للقيام بفعل أو الامتناع عنه لصالح الراشى أو لصالح شخص آخر أو هيئة أخرى، فى نطاق مُمارسة المُرتشى مهامه الرسمية؛ وكذلك طلب الرشوة، الذى تعبر عنه الاتفاقية بالتماس الرشوة والاشتراك فى إتيان أيه صورة من سلوك المُشار إليها(٦٢).

والجدير بلفت النظر، اهتمام الاتفاقية فى البند (٢) من المادة (٨)، بدعوة الدول الأطراف إلى تجريم صور السلوك آنفة الذكر إذا ارتكبها موظف عمومى أجنبى أو موظف مدنى دولى. وما سلف يعد خطوة مُهمة فى تجريم الرشوة الدولية. وقد نص البند (٢) من المادة (٣) من الاتفاقية على اعتبار الجرم ذا طابع عبر وطنى إذا ارتكب فى دولة واحدة، وكانت له آثار شديدة فى دولة أخرى. ويضاف إلى ما سلف؛ أنه ولئن انصبت أحكام المادة (٨) من الاتفاقية فى مجال تجريم الفساد على صور السلوك الخاصة بالرشوة، فإن البند (٢) من المادة ذاتها تضمن دعوة الدول الأطراف إلى النظر فى تجريم أشكال الفساد الأخرى(٦٣).

٣- **تدابير مكافحة الفساد:** تضمنت المادة (٩) من الاتفاقية المعنونة بـ(تدابير مكافحة الفساد) النص على اتخاذ الدول لتدابير تشريعية وإدارية فعالة لتعزيز نزاهة الموظفين العموميين ومنع إفسادهم، حيث نصت المادة المذكورة على أنه: "١- بالإضافة إلى التدابير المبينة فى

المادة ٨ من هذه الاتفاقية، تعتمد كل دولة طرف، بالقدر الذى يناسب نظامها القانونى ويتسق معه، تدابير تشريعية أو إدارية أو تدابير فعالة أخرى لتعزيز نزاهة الموظفين العموميين ومنع فسادهم وكشفه والمعاقبة عليه.٢- تتخذ كل دولة طرف تدابير لضمان قيام سلطاتها باتخاذ إجراءات فعالة لمنع فساد الموظفين العموميين وكشفه والمعاقبة عليه، بما فى ذلك منح تلك السلطات استقلالية كافية لردع ممارسة التأثير غير السليم على تصرفاتها".

فقد عبرت الاتفاقية فى المادة (٩) الخاصة بتدابير مكافحة الفساد عن المصلحة التى تتغيا الاتفاقية حمايتها بتجريم الفساد وبالتدابير الأخرى لمكافحه، والممثلة فى تعزيزها نزاهة الموظفين العموميين بمن فيهم القائمون بالخدمة العمومية، عن طريق منع فسادهم. وكشف هذا الفساد عند وقوعه والمُعاقبة عليه. كما حرصت الاتفاقية فى المادة (١٠) منها على امتداد نطاق حماية هذه المصلحة إلى الهيئات الاعتبارية، بنصها على إلزام الدول الأطراف باعتماد ما يلزم من تدابير لإرساء مسئولية هذه الهيئات، التى يجوز أن تكون مسئولية جنائية عن المشاركة فى جرائم الفساد(٦٤).

٤- **رد العائدات الإجرامية:** من أهم ما اشتملت عليه الاتفاقية بالنسبة إلى الدول النامية أحكام رد العائدات الإجرامية إلى هذه الدول حين تكون ضحية لجرائم الفساد. فقد أوجبت المادة (١٤) من الاتفاقية على الدول الأطراف أن تنظر- على سبيل الأولوية- فى رد العائدات الإجرامية المصادرة أو الممتلكات المصادرة إلى الدول الطرف الطالبة؛ لكى يتسنى لها تقديم تعويضات إلى ضحايا الجريمة؛ أو رد تلك العائدات الإجرامية أو الممتلكات إلى أصحابها الشرعيين.

٥- **امتداد الولاية القضائية:** فوفقًا للمادة (١٥) من الاتفاقية يمكن امتداد الولاية القضائية للدولة الطرف بالنسبة إلى الجرائم المُقررة بمُقتضى المواد ٥ و٦ و٨ و٢٣ فى الحالات التى يرتكب الجرم ضد أحد مواطنيها، أو من شخص عديم الجنسية يوجد مكانه المُعتاد فى إقليمها، وعندما يكون الجرم مُشاركة فى جماعة إجرامية ويرتكب خارج إقليمها بهدف ارتكاب جريمة خطيرة داخل إقليمها، وبعض صور غسل الأموال المُرتكبة خارج إقليم

الدولة. ويشار إلى أن المادة (٦) من الاتفاقية هى المُعنية بأحكام تجريم غسل العائدات الإجرامية.

٦- **التعاون الدولى:** اشتملت الاتفاقية على أحكام تفصيلية لجميع صور التعاون الدولى الجنائى، وذلك فى المواد من (١٦ وحتى ١٩) مُنظمة لتسليم المُجرمين (المُتهمين والمحكوم عليهم) ولنقل الأشخاص المحكوم عليهم، مع جواز عقد اتفاقيات أو ترتيبات ثنائية أو مُتعددة الأطراف فى هذا المجال، وللمُساعدة القانونية المُتبادلة، وللتحقيقات المُشتركة، ومن وسائل التعاون: التسليم المُراقب فى المادة (٢٠)، ونقل الإجراءات الجنائية وفق المادة (٢١)[٦٥].

٧- **حماية الشهود وتعويض الضحايا:** وفى هذا النطاق، ألزمت الاتفاقية فى المادة (٢٤) منها الدول الأعضاء باتخاذ تدابير لتوفير الحماية الفعالة للشهود من أى انتقام أو ترهيب محتمل، وكذلك لأقاربهم وسائر الأشخاص وثيقى الصلة بهم[٦٦]، كما ألزمت المادة (٢٥) من ذات الاتفاقية الدول الأطراف بمُساعدة الضحايا فى الحصول على التعويض وجبر الأضرار وحمايتهم.

٨- **التشجيع على الإبلاغ:** مع الأخذ فى الاعتبار أن الأغلب الأعم من جرائم الفساد هو من الجرائم غير المنظورة، فإن الاهتمام بتقرير تدابير لتعزيز التعاون مع أجهزة إنقاذ القوانين فى شأنها يكون أمرًا بالغ الأهمية. وقد أدركت الاتفاقية هذه الحقيقة فنصت فى المادة (٢٦) منها على هذه التدابير، ومنها التشجيع على الإبلاغ فى حالة تعدد الجناة، وهو المُتحقق لدى ارتكاب جرائم الفساد من جماعة من الجماعات الإجرامية المُنظمة، ويتمثل التشجيع المُشار إليه فى: الحماية من المُلاحقة القضائية لمن يقدم عونًا كبيرًا فى عمليات التحقيق أو المُلاحقة.

المواثيق الإقليمية ذات الصلة بمكافحة الفساد

تتمثل أبرز المواثيق الإقليمية ذات الصلة بمكافحة الفساد التى وقعت عليها مصر فى الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لعام ٢٠١٠ واتفاقية الاتحاد الإفريقى لمنع الفساد ومكافحته لعام ٢٠٠٣، وذلك فى فرعين على النحو التالى:

أولًا: الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لعام ٢٠١٠:

تعد الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد من أبرز المواثيق الدولية على الصعيد الإقليمى ذات الصلة بمكافحة الفساد، وقد تم التوقيع على الاتفاقية بتاريخ ٢٠١٠/١٢/٢١، وقد وافقت مصر على الانضمام إليها بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم (١٨١) لسنة ٢٠١٤ الصادر فى ٢٠١٤/٥/٢٩، مع التحفظ بشرط التصديق[٦٧]، وتقع الاتفاقية فى (٣٥) مادة، وتضمنت أحكامًا مشابهة لتلك الواردة فى الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد، من أبرز ملامح هذه الاتفاقية ما يلى:

١- **الديباجة والأحكام العامة:** تضمنت الاتفاقية ديباجة وأحكامًا عامة تضمنت وضع تعريفات للمصطلحات الواردة بالاتفاقية وبيان هدفها، مع التأكيد على صون السيادة الوطنية للدول الأطراف، وذلك على النحو التالى:

أ- تعريفات: عملت الاتفاقية على وضع عدد من التعريفات لكل من (الدولة الطرف- الموظف "العمومى- العمومى الأجنبى- مؤسسة دولية عمومية"- الممتلكات- العائدات الإجرامية- التجميد أو الحجز- المُصادرة- التسليم المُراقب) (م١ من الاتفاقية)، ومن الملاحظ أن الاتفاقية العربية قد أخذت النهج ذاته الذى اتبعته الاتفاقية الأممية فلم تورد الاتفاقية تعريفًا لظاهرة الفساد، وإنما جرمت الأفعال التى تدخل فى إطار الفساد.

ب-هدف الاتفاقية: تهدف هذه الاتفاقية إلى تعزيز التعاون العربى على الوقاية من الفساد ومكافحته وكشفه واسترداد الموجودات، وتعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة وسيادة القانون، وتشجيع الأفراد ومؤسسات المجتمع المدنى على المشاركة الفعالة فى منع ومكافحة الفساد(م٢)[٦٨].

ج-صون السيادة الوطنية: كما أكدت الاتفاقية على مبدأ صون السيادة الوطنية للدول الأطراف، حيث نصت فى المادة الثالثة من الاتفاقية على أنه لا يجوز لدولة طرف أن تقوم فى إقليم دولة طرف أخرى بمُمارسة الولاية القضائية وأداء الوظائف التى يُناط أداؤها حصرًا بسلطات تلك الدولة الأخرى بمُقتضى قانونها الداخلى.

٢- **الأحكام الجنائية:** تضمنت الاتفاقية عددًا من الأحكام الجنائية المتصلة بتجريم صور الفساد وتقرير مسئولية الأشخاص المعنوية فى جرائم الفساد، فضلًا عن مجموعة من الأحكام الخاصة بالملاحقة والمحاكمة والجزاءات وتجميد وحجز ومصادرة الأموال، والتعويض عن

الأضرار بإقرار حق المُتضرر من أفعال الفساد فى رفع دعوى للحصول على تعويض، والولاية القضائية، وذلك على النحو التالى:

التجريم: ومن أبرز هذه الأحكام مسائل التجريم والعقاب التى ورد نص عليها فى المادة (٤) من الاتفاقية المعنونة بـ(التجريم)، والتى تنص على اعتماد كل دولة وفقًا لنظامها القانونى ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب قصدًا أو عمدًا: (الرشوة فى الوظائف العمومية- الرشوة فى شركات القطاع العام والشركات المساهمة والجمعيات والمؤسسات المعتبرة قانونا ذات نفع عام- الرشوة فى القطاع الخاص- رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفى المؤسسات الدولية العمومية فيما يتعلق بتصريف الأعمال التجارية الدولية داخل الدولة الطرف- المتاجرة بالنفوذ- إساءة استغلال الوظائف العمومية- الإثراء غير المشروع- غسل العائدات الإجرامية- إخفاء العائدات الإجرامية المتحصلة من الأفعال الواردة فى هذه المادة- إعاقة سير العدالة اختلاس الممتلكات العامة والاستيلاء عليها بغير حق- اختلاس ممتلكات الشركات المساهمة والجمعيات الخاصة ذات النفع العام والقطاع الخاص- المشاركة أو الشروع فى الجرائم الواردة فى هذه المادة)[٦٩].

فقد تكفلت الاتفاقية ببيان الأفعال التى يجب أن تجرمها الدول الأطراف فى تشريعاتها الوطنية كجرائم فساد، وفى بيان صنوف هذه الأفعال أوردت الاتفاقية جميع أفعال المتاجرة بالوظائف والنفوذ فى مجال الوظائف العامة، وفى نطاق شركات القطاع العام والشركات المساهمة، والجمعيات والمؤسسات المعتبرة قانونًا ذات نفع عام، وكذلك الرشوة فى القطاع الخاص، ورشوة الموظف العمومى الأجنبى، وموظف المؤسسة الدولية العمومية فيما يتعلق بتصريف الأعمال التجارية الدولية داخل الدول الطرف. وقد أوردت الاتفاقية فى بيان صور السلوك التى يلزم تجريمها، اختلاس الممتلكات العامة والاستيلاء عليها بغير حق، واختلاس ممتلكات الشركات المساهمة والجمعيات الخاصة ذات النفع العام والقطاع الخاص، وغسل العائدات الإجرامية، والمشاركة أو الشروع فى الصور سالفة البيان جميعها، وإخفاء العائدات الإجرامية المتحصلة منها، وصور سلوك إعاقة العدالة.

ويؤخذ على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد ما يأتى[٧٠]:

- **أنها أغفلت بيان الأوصاف الخاصة بكل صورة من صور السلوك** التى دعت كل دولة طرف إلى اعتماد ما يلزم من تدابير تشريعية لتجريمها، وهو ما يخالف نهج اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتكون الأخيرة هى الأولى بالاتباع.
- **أنها أجازت– بصريح (نص المادة ٤)– خضوع وصف صور السلوك التى دعت كل دولة طرف إلى اعتماد ما يلزم من تدابير تشريعية لتجريمها**، وهو ما يخالف نهج اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وتكون الأخيرة هى الأولى بالاتباع.
- **إنه فى مجال تجريم رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفى المؤسسات الدولية العمومية**، فقد اقتصرت الاتفاقية العربية على الدعوة إلى التجريم فيما يتعلق بتصريف الأعمال التجارية الدولية لدى الدولة الطرف، وأضافت إليها فئة ثانية يكتفى فيها بمجرد أن يكون مقابل الرشوة قيام الموظف بفعل ما أو امتناعه عن القيام بفعل ما أو امتناعه عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية، وهى الفئة التى أغفلتها الاتفاقية العربية. والجدير بالإشارة أن ما أغفلته الاتفاقية العربية من التزامات– فى مجال التجريم أو التدبير الوقائية وغيرها– نصت عليها الاتفاقية الدولية، تكون الاتفاقية الأخيرة فى شأنها هى الأولى بالتطبيق، كما أن ما فرضته الاتفاقية العربية من التزامات لم ترد فى الاتفاقية الدولية، تكون واجبة الإنفاذ من جانب الدول الأطراف فيها. ومن ثم يقترح فى هذا السياق أهمية تعديل نصوص الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد بما يضمن بيان الأوصاف الخاصة بكل صورة من صور السلوك الواردة فى الاتفاقية.
- تقرير مسئولية الشخص الاعتبارى: كما تناولت الاتفاقية أحكامًا أخرى تتصل بتقرير مسئولية الشخص الاعتبارى، حيث نصت على أنه تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير لتقرير المسئولية الجزائية أو المدنية أو الإدارية للشخص الاعتبارى عن الجرائم الواردة بالاتفاقية (م٥).
- المُلاحقة والمُحاكمة والجزاءات: أقرت الاتفاقية حق سلطة التحقيق فى الاطلاع على أى بيانات تتعلق بحسابات مصرفية، وتمكين المُتهم المُفرج عنه من حضور إجراءات التحقيق والمُحاكمة، حيث نصت الاتفاقية على أنه تتخذ كل دولة طرف التدابير اللازمة

لتكفل لسلطة التحقيق المُختصة أو المحكمة حق الاطلاع أو الحصول على أى بيانات أو معلومات تتعلق بحسابات مصرفية، وكذا تلك اللازمة لحضور المُتهم إجراءات التحقيق والمُحاكمة فى حال الإفراج عنه (م٦).

- التجميد والحجز والمصادرة: تضمنت الاتفاقية أحكامًا خاصة بتجميد وحجز ومصادرة الأموال، حيث نصت الاتفاقية على أن تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير للتمكين من مُصادرة "العائدات الإجرامية والمُمتلكات أو المُعدات أو الأدوات الأخرى التى استخدمت أو كانت مُعدة للاستخدام فى ارتكاب جرائم مشمولة بالاتفاقية" (م٧)[٧١].
- التعويض عن الأضرار: تضمنت الاتفاقية أحكاماً خاصة بتعويض الأضرار الناجمة عن الفساد، حيث تقضى المادة (٨) من الاتفاقية بأنه تنص كل دولة طرف فى قانونها الداخلى على أن يكون للمُتضرر من أفعال الفساد الحق فى رفع دعوى للحصول على تعويض عن تلك الأضرار.
- الولاية القضائية: نصت الاتفاقية على أنه تخضع الجرائم المنصوص عليها فى هذه الاتفاقية للولاية القضائية للدول الطرف (م٩).

٣- **الوقاية والمكافحة:** تضمنت الاتفاقية عددًا من الأحكام الخاصة بالوقاية والمكافحة من خلال وضع سياسات فعالة للوقاية من الفساد ومُكافحته، وتشجيع المُجتمع المدنى على المُشاركة الفعالة فى جهود المنع والمُكافحة، وتعزيز استقلال القضاء وأعضاء النيابة العامة، وتوفير الحماية اللازمة لهم، وللمُبلغين، والشهود، والخبراء، والضحايا، وتوفير سبل حصول الضحايا على التعويض، وتشجيع الأشخاص الذين يُشاركون أو شاركوا فى ارتكاب الجريمة على تقديم معلومات، مع إمكانية تخفيف العقوبة أو الإعفاء من مُلاحقة المُتهم الذى يُقدم عونًا كبيرًا فى عمليات التحقيق أو المُلاحقة، وتحقيق التعاون بين السلطات العمومية والموظفين العموميين والسلطات المسئولة عن التحقيق، وكيانات القطاع الخاص[٧٢]، وذلك على النحو التالى:

- تدابير الوقاية والمكافحة: نصت الاتفاقية على أنه تقوم كل دولة طرف بوضع وتنفيذ سياسات فعالة مُنسقة للوقاية من الفساد، ومُكافحته، من شأنها تعزيز مُشاركة المُجتمع وتجسيد مبادئ سيادة القانون (م١٠).

- مشاركة المجتمع المدنى: تضمنت الاتفاقية أحكامًا خاصة بمشاركة المجتمع المدنى فى مكافحة الفساد، حيث نصت على أنه تتخذ كل دولة طرف تدابير مُناسبة لتشجيع مؤسسات المُجتمع المدنى على المُشاركة الفعالة فى منع الفساد ومُكافحته (م١١).
- استقلال الجهاز القضائى وأجهزة النيابة العامة: عملت الاتفاقية على التأكيد على مبدأ استقلال القضاء من خلال النص على أنه تتخذ كل دولة طرف كل ما من شأنه ضمان وتعزيز استقلال القضاء وأعضاء النيابة العامة وتدعيم نزاهتهم وتوفير الحماية اللازمة لهم (م١٢)[٧٣].
- عواقب أفعال الفساد: نصت الاتفاقية على أنه يجوز للدولة أن تعتبر الفساد عملًا ذا أهمية فى اتخاذ إجراءات قانونية لإلغاء أو فسخ أو سحب امتياز (م١٣).
- حماية المُبلغين والشهود والخبراء والضحايا: تضمنت الاتفاقية أحكامًا خاصة بحماية المُبلغين والشهود والخبراء والضحايا، حيث نصت على أنه توفر الدولة الطرف الحماية القانونية اللازمة للمُبلغين والشهود والخبراء والضحايا الذين يدلون بشهادة تتعلق بأفعال تُجرمها الاتفاقية وكذا أقاربهم (م١٤)[٧٤].
- مساعدة الضحايا: تأكيدًا على أهمية مساعدة الضحايا فى جرائم الفساد، نصت الاتفاقية على أنه يتعين على كل دولة طرف أن تضع قواعد إجرائية مُلائمة توفر لضحايا الجرائم سُبل الحصول على التعويض وجبر الأضرار (م١٥).
- التعاون فى مجال إنفاذ القانون: نصت الاتفاقية على ضرورة تفعيل التعاون فى مجال إنفاذ القانون، حيث قضت المادة (١٦) من الاتفاقية بأن تتعاون الدول الأطراف من أجل تعزيز فاعلية تدابير إنفاذ القوانين الرامية إلى منع ومُكافحة الجرائم المشمولة بالاتفاقية.
- التعاون مع سلطات إنفاذ القانون: نصت الاتفاقية على أنه تتخذ كل دولة طرف تدابير لتشجيع الأشخاص الذين يُشاركون أو شاركوا فى ارتكاب جريمة مشمولة بالاتفاقية على تقديم معلومات لأغراض التحقيق والإثبات، مع إمكانية تخفيف العقوبة أو الإعفاء من مُلاحقة المُتهم الذى يُقدم عونًا كبيرًا فى عمليات التحقيق أو المُلاحقة (م١٧).

- التعاون بين السلطات الوطنية: نصت الاتفاقية على أنه تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير لضمان التعاون بين سلطاتها العمومية، وموظفيها العموميين وسلطاتها المسئولة عن التحقيق (م١٨).
- التعاون بين السلطات الوطنية والقطاع الخاص: نصت الاتفاقية على أنه تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير لضمان التعاون بين السلطات الوطنية المعنية بالتحقيق والمُلاحقة وكيانات القطاع الخاص (م١٩).

٤- **تفعيل التعاون الدولى القضائى فى مجال مكافحة الفساد:** تضمنت الاتفاقية أحكامًا للتعاون الدولى القضائى فى مجال مكافحة الفساد من خلال النص على توفير المساعدة القانونية المتبادلة فى التحقيقات والمُلاحقات والإجراءات القضائية، والتعاون لأغراض المصادرة ونقل الإجراءات الجنائية وتسليم المجرمين، وإدراج الجرائم الواردة بالاتفاقية فى عداد الجرائم الخاضعة للتسليم فى كل مُعاهدة تسليم تُبرم فيما بينها، وإبرام اتفاقيات ثُنائية أو مُتعددة لنقل الأشخاص الذين يُحكم عليهم بعقوبة الحبس، وإنشاء لجان التحقيقات المشتركة، فضلًا عن أن تمد الدول بعضها البعض بأكبر قدر من العون والمُساعدة لاسترداد المُمتلكات، وعلى الدولة الطرف إرجاع هذه المُمتلكات إلى مالكيها الشرعيين، وهو ما يشير إلى الطابع عبر الوطنى لجرائم الفساد وسبل مواجهته إجرائيًا من خلال تطبيق قواعد التعاون الدولى فى مجال الإجراءات الجنائية[٧٥].

- المساعدة القانونية المتبادلة: نصت الاتفاقية على أنه تُقدم الدول الأطراف بعضها إلى بعض أكبر قدر مُمكن من المُساعدة القانونية المتبادلة فى التحقيقات والمُلاحقات والإجراءات القضائية، وتُسمى كل دولة طرف سلطة مركزية تُسند إليها مسئولية وصلاحية تلقى طلبات المُساعدة (م٢٠).
- التعاون لأغراض المصادرة: نصت الاتفاقية على أنه على الدولة الطرف التى تتلقى طلبًا من دولة طرف أخرى من أجل مُصادرة ما يوجد فى إقليمها من عائدات إجرامية، أن تحيل الطلب إلى سلطاتها المُختصة لتستصدر منها أمر مُصادرة (م٢١).

- نقل الإجراءات الجنائية: نصت الاتفاقية على أنه تنظر الدول الأطراف فى إمكانية نقل إجراءات المُلاحقة المُتعلقة بفعل مُجرم إلى بعضها البعض، بهدف تركيز تلك المُلاحقة، فى الحالات التى يُعتبر فيها ذلك النقل فى صالح سير العدالة (م٢٢).
- تسليم المجرمين: نصت الاتفاقية على أنه تُعتبر كل من الجرائم التى تنطبق عليها هذه الاتفاقية مُدرجة فى عداد الجرائم الخاضعة للتسليم فى أى مُعاهدة لتسليم المُجرمين قائمة بين الدول الأطراف، وتتعهد الدول الأطراف بإدراج تلك الجرائم فى عداد الجرائم الخاضعة للتسليم فى كل مُعاهدة تسليم تُبرم فيما بينها (م٢٣)[٧٦].
- نقل الأشخاص المحكوم عليهم: نصت الاتفاقية على أنه يجوز للدولة الطرف أن تنظر فى إبرام اتفاقيات أو ترتيبات ثُنائية أو مُتعددة الأطراف بشأن نقل الأشخاص الذين يحكم عليهم بعقوبة الحبس أو بأشكال أخرى من الحرمان من الحرية، لارتكابهم أفعالًا مُجرمة وفقًا لهذه الاتفاقية إلى إقليمها (م٢٤).
- التحقيقات المشتركة: نصت الاتفاقية على أنه تنظر الدول الأطراف فى إبرام اتفاقيات أو ترتيبات ثُنائية أو مُتعددة الأطراف تُجيز للسلطات المعنية أو تُنشئ لجان تحقيق مُشتركة (م٢٥).
- استرداد الممتلكات: نصت الاتفاقية على أنه يُعد استرداد المُمتلكات مبدأ أساسيًا، وعلى الدول الأطراف أن تمد بعضها البعض بأكبر قدر من العون والمُساعدة فى هذا المجال (م٢٧).
- إرجاع الممتلكات والتصرف فيها: نصت الاتفاقية على أنه يتصرف فيما تُصادره دولة طرف من مُمتلكات، بطرق منها إرجاع الدولة الطرف تلك المُمتلكات إلى مالكيها الشرعيين (م٣٠).

٥- **تفعيل التعاون الدولى الأمنى:** تضمنت الاتفاقية أحكامًا للتعاون الدولى الأمنى فى مجال مكافحة الفساد من خلال النص على تمكين السلطات من استخدام أسلوب التسليم المُراقب واتباع أساليب خاصة كالترصد الإلكترونى والعمليات السرية، إلزام المؤسسات المالية بأن تتحقق من هوية العملاء، وأن تُجرى فحصًا دقيقًا للحسابات التى يُطلب فتحها أو وتلك التى يحتفظ بها من قبل، استحداث أو تطوير برامج تدريبية للموظفين المسئولين عن مُكافحة

الفساد، علاوة على تحليل اتجاهات الفساد داخل إقليم الدولة الطرف لتطوير الإحصاءات والخبرة وتبادلها مع الدول الأطراف والمُنظمات الإقليمية والدولية(٧٧).

- أساليب التحرى الخاص: نصت الاتفاقية على أنه تقوم كل دولة طرف باتخاذ ما قد يلزم من تدابير لتمكين سلطاتها المُختصة من استخدام أسلوب التسليم المُراقب، واتباع أساليب تحرى خاصة كالترصد الإلكترونى وغيره من أشكال الترصد والعمليات السرية (م٢٦).
- منع وكشف إحالة العائدات الإجرامية: نصت الاتفاقية على أنه تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير، لإلزام المؤسسات المالية الواقعة بأن تتحقق من هوية العملاء، وبأن تجرى فحصًا دقيقًا للحسابات التى يُطلب فتحها أو يحتفظ بها من قبل (م٢٨).
- التعاون الخاص: نصت الاتفاقية على أنه تسعى كل دولة طرف، إلى اتخاذ تدابير تُجيز لها أن تُحيل معلومات عن العائدات الإجرامية إلى دولة طرف أخرى، عندما ترى أن إفشاء تلك المعلومات قد يُساعد الدولة الطرف المُتلقية على استدلال أو إجراء تحقيقات أو مُلاحقات أو إجراءات قضائية (م٢٩).
- التدريب والمساعدة التقنية: نصت الاتفاقية على أنه تقوم كل دولة طرف، باستحداث أو تطوير أو تحسين برامج تدريب خاصة لموظفيها المسئولين عن منع الفساد ومُكافحته (م٣١).
- جمع المعلومات المُتعلقة بالفساد وتبادلها وتحليلها: نصت الاتفاقية على أنه تنظر كل دولة طرف فى القيام، بتحليل اتجاهات الفساد السائدة داخل إقليمها، فى تطوير الإحصاءات والخبرة التحليلية بشأن الفساد والمعلومات وتقاسم تلك الإحصاءات والخبرة التحليلية والمعلومات فيما بينها ومن خلال المُنظمات الدولية والإقليمية (م٣٢)(٧٨).

٦- **آليات متابعة تنفيذ الاتفاقية:** تضمنت الاتفاقية آليات لمتابعة تنفيذ الاتفاقية منها إنشاء مؤتمر للدول الأطراف وتكليف الأمانة العامة لجامعة الدول العربية بتوفير الخدمات المُناسبة لمؤتمر الدول الأطراف، والتنسيق مع المُنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة، وذلك على النحو التالى:

- مؤتمر الدول الأطراف: نصت الاتفاقية على أنه يُنشأ بمُقتضى هذه الاتفاقية مؤتمر للدول الأطراف من أجل تحسين قدرة الدول الأطراف وتعاونها على تحقيق أهداف الاتفاقية (م٣٣).
- الأمانة: نصت الاتفاقية على أنه تتولى الأمانة العامة لجامعة الدول العربية توفير الخدمات المُناسبة لمؤتمر الدول الأطراف، وضمان التنسيق الضرورى مع أمانات المُنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة (م٣٤).

٧- **الأحكام الختامية:** تضمنت المادة الإجراءات الخاصة بـ(التصديق والانضمام للاتفاقية– سريان الاتفاقية– انضمام الدول غير الموقعة– تعديل نصوص الاتفاقية– الانسحاب).

ثانياً: اتفاقية الاتحاد الإفريقى لمنع الفساد ومكافحته لعام ٢٠٠٣:

تعد اتفاقية الاتحاد الإفريقى لمنع الفساد ومكافحته لعام ٢٠٠٣ أحد المواثيق الإقليمية التى انضمت لها مصر فى سياق مساهمتها فى مكافحة الفساد على الصعيدين الدولى الإقليمى، وقد تم اعتماد هذه الاتفاقية فى مابوتو بتاريخ ١١ يوليو ٢٠٠٣ بهدف مكافحة الفساد المنتشر فى القارة الإفريقية، حيث تعبر هذه الاتفاقية عن إجماع الدول الإفريقية على وجوب القيام بما يستلزم منها لمكافحة الفساد فى مجالات المنع والتجريم والتعاون الدولى واسترداد الممتلكات، بما يحقق القضاء عليه، سواء فى القطاعين العام أو الخاص[٧٩]، وفيما يلى أبرز أحكام هذه الاتفاقية على النحو التالى:

١- **أهداف الاتفاقية:** تهدف اتفاقية الاتحاد الإفريقى لمنع الفساد ومكافحته إلى تحقيق الأهداف التالية:

- تشجيع قيام الدول الأطراف بإنشاء الآليات اللازمة فى إفريقيا لمنع الفساد وضبطه والمعاقبة والقضاء عليه، وعلى الجرائم ذات الصلة فى القطاعين العام والخاص.
- تسهيل وتنظيم التعاون بين الدول لضمان اتخاذ تدابير خاصة بمنع الفساد فى إفريقيا.
- تنسيق السياسات والتشريعات بين الدول الأطراف لضبط ومواجهة الفساد فى القارة.
- تعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية، عن طريق إزالة العقبات التى تحول دون التمتع بالحقوق المكفولة.
- توفير الظروف المناسبة لتعزيز الشفافية فى إدارة الشئون العامة (م٢ من الاتفاقية).

٢- **أبرز أحكام الاتفاقية:** لم تختلف أحكام اتفاقية الاتحاد الإفريقى لمنع الفساد ومكافحته عما ورد بنصوص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، من خلال الإحاطة بكل الأفعال والسلوكيات التى تمثل الفساد وتجسده بشتى صوره؛ كالحصول على مزية غير مستحقة من موظف عمومى أو وكالة أو منظمة مستقلة، مع اتخاذ التدابير الضرورية لمواجهته كمصادرة عائدات الفساد التسليم المساعدة القانونية المتبادلة، إلى غيرها من الإجراءات.

أ- **التعاون الدولى لمنع ممارسات الفساد:** بموجب الاتفاقية تتولى الدول الأعضاء القيام بما يلى:

- التعاون مع البلدان الأصلية للشركات المتعددة الجنسيات على إضفاء طابع الجرائم الجنائية، ومعاقبة ممارسة العمولات السرية، أو أى ممارسة تقسم بالفساد خلال العمليات التجارية الدولية.
- تعزيز التعاون الإقليمى والقارى والدولى لمنع ممارسات الفساد خلال العمليات التجارية الدولية.
- تشجيع البلدان على اتحاد الإجراءات التشريعية اللازمة لمنع الموظفين العموميين من التمتع بما اكتسبوه عن طريق الرشوة، من خلال تجميد حساباتهم المصرفية، وتسهيل استرجاع المبالغ المكتسبة بصورة غير شرعية.
- العمل مع المنظمات المالية الدولية الإقليمية للقضاء على الفساد فى برامج المساعدات الإنمائية والتعاون، بوضع قواعد صارمة للأهلية وحسن الإدارة للمترشحين فى الإطار العام لسياساتها الإنمائية (م١٩/ ف ١و٢ و٣ و٤ من الاتفاقية).

ب-**التعاون الدولى فى الإجراءات الجنائية:** تعمل الدول الإفريقية الأطراف وفقا للاتفاقية، ولأحكام المواثيق الدولية ذات الصلة بهذا المجال على تعزيز التعاون الدولى فى المسائل الجنائية لأغراض التحقيقات والإجراءات المتعلقة بجرائم الفساد (م١٩/ ف٥ من الاتفاقية). ويلاحظ بالنسبة لهذه الاتفاقية شمولية أحكامها انطلاقًا من تحديد المصطلحات المرتبطة بجرائم الفساد وصولًا إلى كل الإجراءات الضرورية لتفعيل مسألة البحث عن هذا النوع من الجرائم، ومتابعتها، والتنسيق والعمل بين لدول إقليميا ودوليا للعقاب عليها والحد من تأثيراتها(٨٠).

المراجع

1- El-Kady, R. 2024, Examining and Combating Corruption in Egyptian Criminal Legislation. In I. Yakubu (Ed.), Examining Corruption and the Sustainable Development Goals, pp. 112-143. IGI Global. https://doi.org/10.4018/979-8-3693-2101-0.ch008

٢- سليمان عبد المنعم والمستشار أيمن عبد الخالق راشد، الفساد من التشخيص الاجتماعى إلى المواجهة القانونية– دليل تدريبى، ط١ ، ٢٠٠٩، ص "ز".

٣- هشام محمد توفيق، الفساد الإدارى بين المخاطر ووسائل المواجهة، مجلة مركز بحوث الشرطة، العدد ٤٦، أكتوبر ٢٠١٤، ص٣٨٩.

٤- يقصد بمصطلح العولمة بصفة عامة، اندماج دول العالم كافة بطريقة تؤثر فيها كل الدول وتتأثر بباقى الدول دون أن تكون لها القدرة على الانغلاق والعزلة عن باقى العالم، فكل دولة تعتمد على الدول الأخرى ويستحيل انفصالها عنها، وذلك من خلال منظومة واحدة تشمل الدول كافة فى جميع المجالات خاصةً السياسية والاقتصادية والاجتماعية. انظر: د. عبد الرحمن خلف وآخرون، التعاون الدولى لمواجهة الجريمة المنظمة، دراسة مركز بحوث الشرطة، الإصدار رقم ٨، يناير ٢٠٠٦، ص٨٧.

٥- وليد الدسوقى، دور أجهزة الأمن فى مكافحة الفساد، رسالة دكتوراه فى علوم الشرطة، كلية الدراسات العليا، أكاديمية الشرطة، سنة ٢٠١٠، ص٣.

٦- دراسة حول: المواجهة التشريعية للفساد على ضوء المعايير الدولية والمقتضيات المحلية والدستور الجديد، والمنشور بمجلد دراسات المجالس القومية المتخصصة، والتى عرضت على المجلس بتاريخ ٢٠١٣/٣/١٧، ص٢٢٣.

٧- الموضع السابق.

٨- سليمان عبد المنعم؛ والمستشار أيمن عبد الخالق راشد، الفساد من التشخيص الاجتماعى إلى المواجهة القانونية، مرجع سابق، ص "ز".

٩- حسين محمود حسن، دراسة تحليلية لأسباب الفساد فى مصر قبل ثورة ٢٥ يناير، بالقاهرة، مركز العقد الاجتماعى، مجلس الوزراء، ٢٠١١، ص١٠.

١٠- حاتم القرنشاوى وآخرون، برنامج الحماية القانونية للنشاط الاقتصادى، القاهرة، المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية، ٢٠٠٢، ص٢٧٣.

١١- سهير عبد المنعم، المؤسسة الشرطية وأمن المجتمع المصرى بعد ثورة ٢٥ يناير، المؤتمر السنوى الثالث عشر "الاستثمار الاجتماعى ومستقبل مصر"، المجلد الثانى، من ٢٩-٣١ مايو ٢٠١١، المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية، ص ص١٢٩- ١٧٠.

١٢– راجع: ذوقان عبيدات وآخرون، مناهج وأساليب البحث العلمي، دار صنعاء للنشر، عمان، الأردن، ١٩٩٦م، ص٢٢٠.

١٣– يقصد بالفساد لغةً كما ورد فى المعاجم اللغوية: فقد قيل (أفسد) الرجل: فسد. وفسد الشيء: جعله فاسدًا. و(فاسد) الرجل رهطه: أساء إليهم ففسدوا. و(فاسد) القوم: تدابروا وقطعوا الأرحام. و(استفسد) الشىء: عمل على أن يكون فاسدًا، يقال: استفسد الزرع. واستفسد الأمر: وجده أو عده فاسدًا. واستفسد الرجل رهطه: فاسده. و(الفساد): التلف، والعطب. والفساد، الاضطراب والخلل. والفساد: الجدب والقحط. ومن ذلك يتضح أن الفساد لغويًا يعنى الإتلاف، وإلحاق الضرر والأذى بالآخرين. انظر: المعجم الوسيط: إبراهيم أنس وآخرون، مجمع اللغة العربية، الجزء الثانى، ١٩٧٣، ص٦٨٨. كما قد وردت كلمة الفساد فى بعض الآيات الكريمة فى القرآن الكريم من ذلك قوله عز وجل: (وَيَقْطَعُونَ مَا أَمَرَ اللَّهُ بِهِ أَنْ يُوصَلَ وَيُفْسِدُونَ فِى الْأَرْضِ) (سورة البقرة، الآية "٢٧") وقوله تعالى: (وَإِذَا تَوَلَّى سَعَى فِى الْأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الْفَسَادَ) (سورة البقرة، الآية "٢٠٥") وكذا قوله عز وجل: (فَإِنْ تَوَلَّوْا فَإِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ بِالْمُفْسِدِينَ) (سورة آل عمران، الآية "٦٣").

١٤– خالد شعراوى، الإطار التشريعى لمكافحة الفساد فى مصر، مركز العقد الاجتماعى، ٢٠١١، ص٨.

١٥– د. عبد المجيد محمود عبد المجيد، المواجهة الجنائية للفساد فى ضوء الاتفاقيات الدولية والتشريع المصرى دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١٠، ص٥.

١٦– سلوى شعراوى، حالة علم الإدارة فى القرن العشرين، مجلة النهضة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، العدد الأول، أكتوبر، ١٩٩٩، ص ص٧٤–٨٠.

17– El-Kady, R, Examining and Combating Corruption in Egyptian Criminal Legislation, op. cit., 2024.

١٨– من الجدير بالذكر الإشارة إلى ما يسمى بظاهرة ثقافة الفساد والتى انتشرت فى العديد من المجتمعات وما أفرزته من خلل جسيم أصاب أخلاقيات العمل ونظام القيم الاجتماعية مما أدى إلى شيوع حالة ذهنية لدى الأفراد تبرر الفساد وتختلق له الأعذار وتتقبل التفريط التدريجى فى معايير أداء الواجب الوظيفى والمهنى والرقابى الأمر الذى يؤدى إلى ذيوع الفساد ويوسع نطاقه ويؤثر على الحياة اليومية للمواطنين. انظر: سليمان عبد المنعم؛ والمستشار أيمن عبد الخالق راشد، الفساد من التشخيص الاجتماعى إلى المواجهة القانونية، مرجع سابق، ص "و" وما بعدها.

١٩– عاصم الأعرج، الفساد الإدارى، أسبابه ووسائل معالجته، مجلة الاقتصادى، العدد الأول، ١٩٨٥، ص١٤.

٢٠– أحمد أبو رية، الفساد، سبله وآليات مكافحته، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، ط١، ٢٠٠٥، ص١٠.

٢١- أحمد على البدرى وآخرون، دور الشرطة فى محاربة الفساد وحماية المال العام، بحث مقدم من ضباط فرقة البحث الجنائى، الدورة رقم (٨٠)، المنعقدة بأكاديمية الشرطة، القاهرة، يناير ١٩٩٧، ص٥٣.

22- El-Kady, R, Examining and Combating Corruption in Egyptian Criminal Legislation, op. cit., 2024.

٢٣- أحمد على البدرى وآخرون، دور الشرطة فى محاربة الفساد وحماية المال العام، مرجع سابق، ص٤٠٨.

٢٤- عبد الباسط عبد المعطى، اتجاهات نظرية فى علم الاجتماع، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص٢٥١.

٢٥- المرسى السيد حجازى، التكاليف الاجتماعية للفساد، مجلة المستقبل العربى، بيروت، العدد ٢٦٦، أبريل ٢٠٠١، ص٥٥.

٢٦- هشام محمد توفيق، الفساد الإدارى بين المخاطر ووسائل المواجهة، مرجع سابق، ص٤١٠.

٢٧- عامر الكبيسى، الفساد والعولمة، دار هارون للنشر، الرياض، ٢٠٠٥، ص٢٨.

٢٨- أحمد رشيد، الفساد الإدارى الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية، بدون اسم دار نشر، ١٩٧٦، ص١٣.

٢٩- عامر الكبيسى، الفساد والعولمة، مرجع سابق، ص٢٢.

٣٠- عاصم الأعرج، الفساد الإدارى أسبابه ووسائل معالجته، مرجع سابق، ص٤٢.

٣١- أحمد فتحى سرور، القانون الجنائى الدستورى، دار الشروق، ٢٠٠٢، ص٩.

32- El-Kady, R, Examining and Combating Corruption in Egyptian Criminal Legislation, op. cit., 2024.

٣٣- رامى القاضى، التصالح فى جرائم العدوان على المال العام، مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ملحق العدد ٩١، ٢٠١٨، ص ص٥١٢-٦٦٨.

٣٤- دراسة حول: المواجهة التشريعية للفساد على ضوء المعايير الدولية والمقتضيات المحلية والدستور الجديد، منشور بمجلد دراسات المجالس القومية المتخصصة، ص٢٢٣.

35- El-Kady, R, Examining and Combating Corruption in Egyptian Criminal Legislation, op. cit., 2024.

٣٦- رامى القاضى وآخرون، المواجهة التشريعية والأمنية للفساد، مركز بحوث الشرطة، أكاديمية الشرطة، الإصدار ٦٣، ٢٠١٦، ص٦٣.

٣٧- سليمان عبد المنعم والمستشار أيمن عبد الخالق راشد، الفساد من التشخيص الاجتماعى إلى المواجهة القانونية، مرجع سابق، ص٢٥.

٣٨- رامى القاضى وآخرون، المواجهة التشريعية والأمنية للفساد، مرجع سابق، ص٦٦.

٣٩- بالرغم من وجود اختلافات واسعة فى الالتزام وتنفيذ الاتفاقية بمنطقة شمال أفريقيا والشرق الأوسط لكن تم الموافقة والتصديق عليها منذ أن دخلت حيز التنفيذ فى عام ٢٠٠٥م. وقد تم التوقيع على اتفاقية مكافحة الفساد من قبل جميع البلدان تقريبًا فى المنطقة، وتم التصديق عليها واعتمادها فى دول كثيرة منها

الجزائر ومصر والأردن واليمن والمغرب ولبنان. انظر: د. سليمان عبد المنعم والمستشار أيمن عبد الخالق راشد، الفساد من التشخيص الاجتماعى إلى المواجهة القانونية، مرجع سابق، ص٢٥.

٤٠- ليلى مشطر، قراءة فى بعض الاتفاقيات الدولية المعتمدة كآليات تشريعية لمكافحة الفساد، مجلة البحوث فى الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، الجزائر، المجلد ٨، العدد ١، ٢٠٢٢، ص ص١٧٢.

٤١- رامى القاضى وآخرون، المواجهة التشريعية والأمنية للفساد، مركز بحوث الشرطة، مرجع سابق، ص٦٦.

٤٢- دراسة حول: المواجهة التشريعية للفساد على ضوء المعايير الدولية والمقتضيات المحلية والدستور الجديد، والمنشور بمجلد دراسات المجالس القومية المتخصصة، مرجع سابق، ص ص٢٢٥-٢٢٧.

٤٣- ليلى مشطر، قراءة فى بعض الاتفاقيات الدولية المعتمدة كآليات تشريعية لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص١٧٣.

٤٤- رامى القاضى وآخرون، المواجهة التشريعية والأمنية للفساد، مرجع سابق، ص٦٦.

45- El-Kady, R, Examining and Combating Corruption in Egyptian Criminal Legislation, op. cit., 2024.

٤٦- ليلى مشطر، قراءة فى بعض الاتفاقيات الدولية المعتمدة كآليات تشريعية لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص١٧٣.

٤٧- رامى القاضى وآخرون، المواجهة التشريعية والأمنية للفساد، مرجع سابق، ص٦٧.

٤٨- ليلى مشطر، قراءة فى بعض الاتفاقيات الدولية المعتمدة كآليات تشريعية لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص١٧٣.

٤٩- سليمان عبد المنعم؛ والمستشار أيمن عبد الخالق راشد، الفساد من التشخيص الاجتماعى إلى المواجهة القانونية، مرجع سابق، ص٢٥.

٥٠- كان مشروع النص المقترح للمادة (١٥) من الاتفاقية يذكر العسكريين ضمن الموظفين العموميين، ثم حذفت الإشارة إليهم باعتبارهم ممن يؤدون وظيفة عمومية. راجع الأعمال التحضيرية للاتفاقيةِ A/AC/Rev.1 مشار إليها د. سليمان عبد المنعم والمستشار أيمن عبد الخالق راشد: الفساد، مرجع سابق، ص٣١، هامش رقم (١).

٥١- سليمان عبد المنعم والمستشار أيمن عبد الخالق راشد: الفساد، مرجع سابق، ص٣١.

٥٢- رامى القاضى وآخرون، المواجهة التشريعية والأمنية للفساد، مرجع سابق، ص٦٧.

٥٣- ليلى مشطر، قراءة فى بعض الاتفاقيات الدولية المعتمدة كآليات تشريعية لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص١٧٣.

٥٤- رامى القاضى، حماية الشهود فى القانون الجنائى، دورية الفكر الشرطى، العدد ٩٥، أكتوبر ٢٠١٥، القيادة العامة لشرطة الشارقة، مركز بحوث الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، ص١١٤.

٥٥- ليلى مشطر، قراءة فى بعض الاتفاقيات الدولية المعتمدة كآليات تشريعية لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص١٧٣.

56- El-Kady, R, Examining and Combating Corruption in Egyptian Criminal Legislation, op. cit., 2024.

٥٧- رامى القاضى وآخرون، المواجهة التشريعية والأمنية للفساد، مرجع سابق، ص٧٠.

٥٨- ليلى مشطر، قراءة فى بعض الاتفاقيات الدولية المعتمدة كآليات تشريعية لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص١٦٩.

59- El-Kady, R, Examining and Combating Corruption in Egyptian Criminal Legislation, op. cit., 2024.

٦٠- رامى القاضى وآخرون، المواجهة التشريعية والأمنية للفساد، مرجع سابق، ص٧١.

٦١- رامى القاضى وآخرون، المواجهة التشريعية والأمنية للفساد، المرجع السابق، ص٧٣.

٦٢- ليلى مشطر، قراءة فى بعض الاتفاقيات الدولية المعتمدة كآليات تشريعية لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص١٧٠.

٦٣- دراسة حول: المواجهة التشريعية للفساد على ضوء المعايير الدولية والمقتضيات المحلية والدستور الجديد، والمنشور بمجلد دراسات المجالس القومية المتخصصة، مرجع سابق، ص٢٢٤.

٦٤- دراسة حول: المواجهة التشريعية للفساد على ضوء المعايير الدولية والمقتضيات المحلية، الموضع السابق.

٦٥- رامى القاضى وآخرون، المواجهة التشريعية والأمنية للفساد، مرجع سابق، ص٧٤.

٦٦- رامى القاضى، حماية الشهود فى القانون الجنائى، مرجع سابق، ص١١٤.

٦٧- رامى القاضى وآخرون، المواجهة التشريعية والأمنية للفساد، مرجع سابق، ص٧٦.

68- El-Kady, R, Examining and Combating Corruption in Egyptian Criminal Legislation, op. cit., 2024.

٦٩- رامى القاضى وآخرون، المواجهة التشريعية والأمنية للفساد، مرجع سابق، ص٧٧.

70- El-Kady, R, Examining and Combating Corruption in Egyptian Criminal Legislation, op. cit., 2024.

٧١- رامى القاضى وآخرون، المواجهة التشريعية والأمنية للفساد، مرجع سابق، ص٧٧.

72- El-Kady, R, Examining and Combating Corruption in Egyptian Criminal Legislation, op. cit., 2024.

٧٣- رامى القاضى وآخرون، المواجهة التشريعية والأمنية للفساد، مرجع سابق، ص٧٧.

٧٤- رامى القاضى، حماية الشهود فى القانون الجنائى، مرجع سابق، ص١١٩.

75- El-Kady, R, Examining and Combating Corruption in Egyptian Criminal Legislation, op. cit., 2024.

٧٦- رامى القاضى وآخرون، المواجهة التشريعية والأمنية للفساد، مرجع سابق، ص٧٧.

77– El-Kady, R, Examining and Combating Corruption in Egyptian Criminal Legislation, op. cit., 2024.

٧٨– ليلى مشطر، قراءة فى بعض الاتفاقيات الدولية المعتمدة كآليات تشريعية لمكافحة الفساد، مجلة البحوث فى الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، الجزائر، المجلد ٨، العدد ١، ٢٠٢٢، ص١٧١.

٧٩– ليلى مشطر، قراءة فى بعض الاتفاقيات الدولية المعتمدة كآليات تشريعية لمكافحة الفساد، المرجع السابق، ص١٧٧.

٨٠– ليلى مشطر، قراءة فى بعض الاتفاقيات الدولية المعتمدة كآليات تشريعية لمكافحة الفساد، المرجع السابق، ص١٧٩.

Combating corruption from a criminal law perspective
An analytical study of Egyptian legislation and international conventions

Ramy El-Kady

The research deals with Combating corruption from a criminal law perspective (An analytical study of Egyptian legislation and international conventions). The study seeks to achieve several research objectives; the most prominent of which are shedding light on the nature of corruption by defining it and explaining its forms, causes, and repercussions and highlighting the role of legal penalties and illicit gain in reducing administrative and financial corruption crimes He examined the adequacy of existing legislative texts to confront this phenomenon because of its adverse effects on states and individuals. He discussed the role of procedural rules in confronting corruption, including reconciliation in crimes of aggression against public money and its impact on reducing corruption crimes.

The research concluded with a set of findings and recommendations, the most prominent of which are Assigning all state agencies concerned with combating corruption to prepare awareness programs on the dangers of corruption on society, Ensuring that the various media outlets participate in this awareness in coordination with civil society institutions, university professors, and research centers, with a focus on the methods of early upbringing and school education for the younger generations, and tighten the penalties for those involved in administrative corruption crimes, especially those with high positions in the administrative apparatus in the state, and prevent them from Take any public jobs in the future.

And studying the development of unified anti-corruption legislation by relevant international conventions, provided that it includes definitions, general provisions, especially those related to criminalization, organizing criminal prosecution, defining the scope of application of the law, measures, criminalization, and punishment, and detailed provisions on international cooperation and that legislation deals with criminalization in all forms Corruption in the private sector, and to determine deterrent penalties and punishments for it.

Keywords: Egyptian legislation- Criminal law- Corruption- Bribery- Influence peddling.