المنتدى العالمي لمكافحة

الفساد

المحافظة على النزاهة في أوساط المسئولين العاملين في مجالي العدل والأمن

مبادئ إرشادية لمكافحة الفساد وللمحافظة على النزاهة في أوساط المسئولين العاملين في مجالي العدل والأمن

مبـــادئ إرشـــادية لمكافحة الفســـاد
وللمـــحـــافظـــة على النزاهة في أوساط المسئولين
العـــاملين في مجالي العدل والأمن

ملـــحـــوظـــة: تتضمن هذه الوثيقة حواشي، وترد فيها رموز للمراجع التي استخلصت منها الممارسات المذكورة في الوثيقة، ويظهر كل رمز منها، وهو حرف أبجدي مكتوب باللغة الإنجليزية، بين قوسين بعد كل من الممارسات المذكورة، ويشير إلى المرجع أو المراجع التي استخلصت منها الممارسة، وتشمل هذه المراجع الاتفاقيات والوثائق والمراجع الأخرى في الأدبيات الدولية أو ما تم اكتسابه من تجارب متصلة بالفساد أو بالنزاهة في المؤسسات العامة أو الأمور ذات الصلة المرتبطة بالجريمة. وتتضمن هذه الوثيقة في نهايتها قائمة بأسماء أو عناوين تلك المراجع.

يعتبر الفساد والخداع والسلوك غير الأخلاقي في أوساط موظفي القطاع العام خطرا كبيرا يهدد المبادئ والقيم الأساسية للحكم، الأمر الذي يضعف ثقة الجمهور في الديمقراطية ويهدد بتقليص مراعاة الجماهير لمفهوم سيادة القانون تدريجياً. تهدف هذه المبادئ الإرشادية للنهوض بثقة الجمهور في نزاهة المسئولين العاملين في القطاع العام عن طريق منع الفساد والسلوك غير الشرعي المضلل أو غير الأخلاقي في الأوساط الرسمية، كما تهدف للكشف عن مثل هذا السلوك ومحاكمة مرتكبيه أو معاقبتهم.

من المتوقع أن تقوم كل حكومة بتطبيق هذه المبادئ الإرشادية على نحو مناسب للظروف السياسية والقانونية والاقتصادية والثقافية الخاصة ببلادها، حيث لا تقتضي هذه الوثيقة حلا محددا لمشكلة الفساد في أوساط المسئولين العاملين في مجالي العدل والأمن، بل تقدم قائمة من الممارسات وتضعها أمامكم لتأخذوها بعين الاعتبار، وقد تكون هذه الممارسات ناجعة في مكافحة الفساد، إذ يجوز تطبيقها على القطاعين المسئولين عن العدل والأمن وعلى قطاعات حكومية أخرى أيضاً، والغرض منها هو المساهمة في إرشاد الحكومات ومساعدتها على تطوير السبل الفعالة والمناسبة التي حددتها هي لتحقيق أقصى ما تنشده من غايات متصلة بالنزاهة في المؤسسات العامة.

1 - وضع الأنظمة الكفيلة بضمان الانفتاح والمساواة والكفاءة عند تعيين وترقية الأفراد العاملين في مجالي العدل والأمن والإبقاء عليها لضمان تعيين وترقية من حققوا أعلى مستويات الكفاءة والنزاهة.

تشمل الممارسات الفعالة ما يلي:

- أنظمة تكفل حصول العاملين على مكافآت منصفة تسمح لهم بالمحافظة على مستوى معيشة مناسب بدون اللجوء للفساد (J, N).
- أنظمة تقوم على الانفتاح والجدارة والمعايير الموضوعية لتعيين الموظفين وترقيتهم (C, I).
- أنظمة تضمن للعاملين معيشة كريمة بعد تقاعدهم عن العمل حتى لا يضطروا اللجوء للفساد (J, N).
- أنظمة دقيقة للتحري عن جميع العاملين في مناصب حساسة (N).
- أنظمة لتعيين الموظفين مبدئيا على سبيل التجربة للتعرف على صلاحيتـــهم وأهليتهم للعمل قبل تثبـــيتهم (N).
- أنظمة تدمج مبادئ حقوق الإنسان مع الإجراءات الفعالة لمنع الفساد والكشف عنه (N).

2 - تبني إجراءات للإدارة العامة بغية تشجيع العاملين في مجالي العدل والأمن على نحو إيجابي ونشط على تطبيقها ومراعاتها من أجل المحافظة على نزاهتهم.

تشمل الممارسات الفعالة ما يلي:

- وجود مؤسسة حكومية محايدة ومتخصصة تتولى مسئولية تدبير وتطبيق قواعد السلوك الأخلاقي (C, D, I, J).
- تدريب وترشيد المسئولين لضمان إدراكهم السليم لمسئولياتهم وللقواعد الأخلاقية التي تحكم نشاطهم ولضمان كفاءتهم ومراعاتهم للسلوك المهني (C).
- تدريب يتطرق لقضايا الأعمال الوحشية وغيرها من أعمال تخرق مبادئ حقوق الإنسان وتقترن في كثير من الأحيان بالسلوك المتصل بالفساد في أوساط المسئولين العاملين في مجالي العدل والأمن (N, - وكم هائل من الأدبيات الدولية المتصلة بقضايا حقوق الإنسان).
- آليات إدارية تعمل على تطبيق معايير السلوك الإداري والأخلاقي ووضعها موضع التنفيذ (B, D, H, I, J).
- أنظمة للتعبير عن مشاعر التقدير للموظفين الذين يبدون درجة مرتفعة من النزاهة الشخصية أو من يساهمون في الجهود المبذولة لتحقيق أهداف مكافحة الفساد في الهيئة التي يعملون بها (N).
- أنظمة في إدارة شئون العاملين تشمل تناوبهم على القيام بالمهام التي يكلفون بها لتخفيض نزوعهم للانعزالية التي تشجع الفساد (B, D, I, J, N).
- أنظمة تكفل وجود الإشراف المناسب على القرارات التي يتخذها مسئولون لهم حرية التصرف والتقدير وعلى الموظفين الذين منحوا سلطة اتخاذ هذه القرارات وفقاً لما يروه مناسباً (B, D, I, J, N).
- أنظمة تحمل من يتولى الإشراف على العاملين مسئولية ضبط الفساد (B, D, I, J, N).
- قيادة إيجابية تمارس السلوك النزيه على أعلى مستوياته وتشجعه بنشاط وتُظهر بوضوح التزامها بمنع الممارسات الفاسدة والكشف عنها ومنع السلوك المضلل غير الأخلاقي والكشف عنه كذلك (N).
- أنظمة لتعزيز فهم العاملين للقيم الأخلاقية ومعايير السلوك المطلوبة وتشجيعهم على تطبيقها (N).
- آليات لدعم المسئولين في القطاع العام في حالة وجود أدلة تشير إلى أن التهم التي وجهت لهم كانت كاذبة أو أنها وجهت لهم على نحو غير منصف (N).

3 - وضع قواعد للسلوك الأخلاقي والإداري تحرم وجود تضارب في المصالح لدى العاملين وتضمن الاستخدام السليم للمصادر والثروات العامة وتشجع العاملين على الالتزام بالسلوك المهني والنزاهة على أعلى مستوياتها.

تشمل الممارسات الفعالة ما يلي:

- وضع القوانين والأنظمة التي تحظر أو تفرض القيود على مشاركة المسئولين في أمور رسمية يكون لهم فيها بصورة مباشرة أو غير مباشرة مصلحة مالية كبيرة (I, N).
- وضع القوانين والأنظمة التي تحظر أو تفرض القيود على مشاركة المسئولين في أمور يتفاوضون بشأنها مع أفراد أو أطراف من أجل الحصول على عمل ويكون لهؤلاء الأفراد أو الأطراف مصلحة مالية فيها (I, N).
- فرض القيود على نشاط المسئولين الرسميين السابقين فيما يتعلق بتمثيلهم لمصالح الآخرين، سواء كانت هذه المصالح خاصة أو شخصية، أمام الجهاز الحكومي أو الهيئة الحكومية التي كانوا يعملون فيها سابقا، فتُحظر مثلاً مشاركة هؤلاء المسئولين الرسميين السابقين في الحالات التي كانوا هم مسئولين عنها قبل

تركهم وظيفتهم الرسمية، كما يُحظر قيام المسئولين الرسميين السابقين بتمثيل المصالح الخاصة أمام الهيئة أو المصلحة الحكومية التي كانوا يعملون فيها بنية إساءة استخدام نفوذهم، أو بنية استخدام المعلومات السرية التي حصلوا عليها أثناء فترة عملهم كمسئولين رسميين في القطاع العام (N).

- وضع القواعد والنظم التي تحظر قبول الهدايا أو أي امتيازات أخرى وتفرض القيود على ذلك (F, I, N).
- وضع القواعد والنظم التي تحظر استخدام الأموال والموارد الحكومية لأغراض شخصية (C, F, N).

4 - وضع التشريعات والعقوبات الجنائية نافذة المفعول لتحريم الرشوة وإساءة استخدام الأموال العامة وأي استخدام آخر غير سليم وغير مناسب للمنصب العام الرسمي لتحقيق مكاسب خاصة.

تشمل الممارسات الفعالة ما يلي:

- وضع التشريعات التي تجرم وتحظر أو تعاقب قيام أي طرف مسئول (بصفة "المبادر الفاعل") بتقديم الرشوة أو أي منحة مالية أو هدية غير مناسبة أو يعرض تقديمها أو تقديم وعد بتقديمها لأي طرف آخر مسئول، كما تجرم هذه التشريعات أي طرف مسئول ("المتلقي") يتلقى الرشوة أو أي منحة مالية أو هدية غير مناسبة أو يطلبها، وتحظر أيضا قيامه بذلك أو تعاقبه على ذلك (A, C, E, F, G, I, ومراجع أخرى).
- وضع التشريعات التي تجرم أو تعاقب المسئولين الذين يستخدمون المعلومات الحكومية بصورة غير شرعية (C, F).
- وضع التشريعات التي تؤكد على واجب المسئولين العاملين في مجالي العدل والأمن تقديم الخدمات الأمينة والنزيهة للجمهور، وتجرم أو تعاقب كل من يتخلف عن أداء هذا الواجب (I).
- وضع التشريعات التي تجرم سوء استخدام السلطة الرسمية أو المركز الرسمي على نحو يضر بالحكومة أو لتحقيق المكاسب الشخصية.

5 - تبني التشريعات والممارسات الإدارية وإجراءات التدقيق والمراجعة الكفيلة بالكشف عن الفساد وإبرازه، وبالتالي تعزيز المساعي الرامية للكشف عما يقع من نشاط متصل بالفساد والتبليغ عنه.

تشمل الممارسات الفعالة ما يلي:

- أنظمة لتدعيم الشفافية وتشجيعها، مثل الأنظمة التي تتطلب من كبار المسئولين الإفصاح عن أوضاعهم المالية (C, I, J).
- وضع الإجراءات والأنظمة الكفيلة بضمان قيام المسئولين بالتبليغ عن النشاط المتصل بالفساد، وحماية من يقومون فعلا بالتبليغ عن الفساد لضمان سلامتهم، وحماية أوضاعهم المعيشية والمهنية، بما في ذلك الاحتفاظ بسرية هويتهم ضمن الحدود التي يسمح بها القانون (F, I).
- وضع الإجراءات والأنظمة لحماية المواطنين الذين تدفعهم النوايا الطيبة للتبليغ عن حالات الفساد في أوساط المسئولين الرسميين (C, D, E, F, I, L).
- وضع الأنظمة الكفيلة بالحيلولة دون وقوع ممارسات فاسدة في عمليات تحصيل الإيرادات الحكومية، خاصة فيما يتعلق بنظام الإعفاء الضريبي، وعدم السماح بتطبيقه على الرشاوى أو على أي نفقات أخرى متصلة بالفساد أو بجرائم الفساد (B, C, D, J).
- تأسيس وتشكيل الهيئات أو الكيانات المسئولة عن منع الفساد والكشف عنه والقضاء عليه، والهيئات أو الكيانات المسئولة عن معاقبة المسئولين الفاسدين وتأديبهم. وقد تتمثل هذه الهيئات في الضباط المستقلين الذين

يكلفون بالتحقيق في الشكاوى، أو في مفتشين عامين أو في أي جهات أخرى تكلف بمسئولية تلقي البلاغات التي تدعي وجود ممارسات فاسدة وتتولى التحقيق فيها (B, D, I).

- وضع الإجراءات المناسبة للقيام بمهام التدقيق والمراجعة وتطبيقها على الإدارة العامة وعلى القطاع العام (D, I, J).
- وضع الإجراءات الشفافة المناسبة التي تعزز المنافسة المنصفة وتردع النشاط الفاسد في مجال المشتريات العامة (B, C, D, F, J).
- وضع الأنظمة التي تسمح بإجراء عمليات منتظمة لتقييم المخاطر المؤدية لوقوع نشاط فاسد (N).

6 - توفير السلطات الكافية والمناسبة للمحققين الجنائيين والمدعين من أجل إعطائهم القدرة على الكشف عن جرائم الفساد ورفعها لعدالة المحكمة على نحو فعال.

تشمل الممارسات الفعالة ما يلي:

- منح القضاء أو السلطات المعنية الأخرى سلطة إصدار الأوامر التي تقتضي من البنوك إبراز سجلاتها أو السجلات المالية أو التجارية المطلوبة، أو سلطة الاستيلاء على تلك السجلات، وعدم السماح لاعتبارات السرية التي تلتزم بها البنوك بالحيلولة دون حصول القضاء أو السلطات المعنية الأخرى على تلك السجلات أو قيام أي منها بالاستيلاء عليها (C, E, J, K, L).
- فيما يتعلق بالتحقيق في جرائم الفساد، السماح للجهات المسئولة المعنية بالتصنت على الاتصالات الهاتفية أو أي اتصالات إلكترونية وتسجيلها، وذلك في إطار وجود مشرفين مسئولين يتولون الإشراف على تلك العمليات ويتحملون مسئوليتها (E, F, J, L).
- السماح في الظروف والحالات المناسبة بقبول أدلة الإثبات الإلكترونية أو أي تسجيلات أخرى تكون بمثابة أدلة إثبات في الإجراءات الجنائية المتصلة بجرائم الفساد (E, F, J, L).
- في الظروف المناسبة استخدام الأنظمة الكفيلة بتوفير بعض الامتيازات في معاملة المتهمين بارتكاب جرائم فساد أو أي جرائم أخرى متصلة بالفساد مقابل قيامهم بتقديم المساعدة لمسئولي الإدعاء للكشف عن جرائم الفساد وتوجيه الاتهام لمرتكبيها (E, F, K. L).
- وضع وتطوير آليات مناسبة لجمع المعلومات من أجل منع الفساد والممارسات غير الشريفة في الأوساط الرسمية والكشف عنها والحيلولة دون وقوعها (N).

7 - توفير ما يضمن قيام المفتشين ومسئولي الإدعاء والمسئولين القضائيين الالتزام بالنزاهة والإنصاف والفعالية في اضطلاعهم بمهام وضع القوانين المناهضة للفساد موضع التنفيذ.

تشمل الممارسات الفعالة ما يلي:

- أنظمة في إدارة شئون العاملين لاجتذاب الضباط المتميزين والمتخصصين في التحقيق في حالات الفساد والاحتفاظ بهم (N).
- أنظمة لتعزيز وتشجيع التخصص والالتزام بالسلوك المهني ضمن الأشخاص والمنظمات المكلفة بمكافحة الفساد (D, E, J).
- تأسيس آلية مستقلة داخل الأجهزة القضائية والأمنية تكلف بمهمة التحقيق فيما يرد لها من ادعاءات حول الفساد، وتخويلها سلطة إرغام جميع العاملين في الجهاز على تقديم البيانات والوثائق المطلوبة منهم (N).

- وضع قواعد للسلوك أو أي إجراءات أخرى تقتضي من المسئولين عن التحقيق في حالات الفساد وممن لهم علاقة بها من المدعين والقضاة تنحية أنفسهم في أي من تلك الحالات التي قد تثير فيها مصالحهم السياسية أو المالية أو الشخصية التساؤلات حول نزاهتهم وقدرتهم على الالتزام بعدم التحيز في تلك القضية (N).
- وضع الأنظمة التي تسمح في الظروف المناسبة بتعيين الهيئات أو اللجان المفوضة للقيام بمهام التحقيق في حالات الفساد وعرضها أمام عدالة المحكمة أو للإشراف على من يتولون القيام بتلك المهام (N).
- وضع المعايير لتنظيم الشروع في عمليات التحقيق في حالات الفساد لضمان عدم استهداف المسئولين في القطاع العام لأسباب سياسية (N).

8 - ضمان وجود النصوص والأحكام العقابية والعلاجية الكافية في القانون الجنائي والقانون المدني، الكفيلة بالحيلولة دون وقوع الممارسات الفاسدة على نحو فعال ومناسب.

تشمل الممارسات الفعالة ما يلي:

- وضع القوانين التي تفرض عقوبات جنائية كبيرة على من يمارس عمليات غسيل الإيرادات العائدة عليه نتيجة خرقه لقواعد مكافحة الفساد في الهيئات العامة (A, C, E, J, L).
- وضع القوانين التي تنص على إمكانية الحكم بالسجن لفترة زمنية ليست بالقصيرة على المتهمين في حالات الفساد الخطيرة وعلى إمكانية معاقبتهم بالإضافة إلى ذلك بواسطة ما قد يصدر ضدهم من أحكام بمصادرة أصولهم (A, C, E, G, ومراجع أخرى).
- وضع النصوص والأحكام الكفيلة بمساندة وحماية من يبلغون الجهات المسئولة عن وجود حالات فساد، وكذلك مساندة وحماية الأطراف الخاصة التي يلحق بها الظلم أو الأذى نتيجة الممارسات الفاسدة (B, D, J).

9 - إيجاد ما يضمن حصول الجمهور وأجهزة الإعلام على حرية تلقي ونشر المعلومات عن حالات الفساد، مع مراعاة عدم فرض أي قيود على هذه الحرية سوى ما يلزم منها في مجتمع ديمقراطي.

تشمل الممارسات الفعالة ما يلي:

- تحديد المطلوب من الأجهزة المسئولة عن العدل والأمن في التقارير العامة التي ينبغي عليها تقديمها، وتشمل هذه المتطلبات توضيح الجهود المبذولة لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد (D, H, I, J).
- وضع القوانين أو الإجراءات الأخرى الكفيلة بمنح الجمهور قدرة الحصول على المعلومات عما يقع من نشاط متصل بالفساد وعما يتم من نشاط لمكافحته والسيطرة عليه (D, H, I, J).

10 - تطوير جوانب التعاون الدولي على أوسع نطاق ممكن في كافة مجالات مكافحة الفساد.

تشمل الممارسات الفعالة ما يلي:

- وضع الأنظمة الفعالة القابلة للتطبيق على وجه السرعة من أجل تسليم وترحيل المسئولين العاملين في الأجهزة العامة المتهمين بالفساد وتقديمهم لعدالة المحكمة (A, C, E, G, L ومراجع أخرى).