

دور القانون الدولى فى مكافحة الفساد وأثره فى إعمال حقوق الإنسان

دكتور

محمد مصطفى سيد حسين

مدرس القانون الدولى العام

كلية الحقوق _ جامعة عين شمس

مقدمة

جاءت عملية مكافحة الفساد على رأس أولويات وتحديات المجتمع الدولي، خاصة في ظل تغلغله في جميع مجالات الحياة، وما سببه من أضرار بالغة الخطورة على كافة الأصعدة. وعلى الرغم من صعوبة حساب التكلفة الرقمية للخسائر المالية العالمية والإقليمية الذى يسببها بدرجة مؤكدة، إلا أن مختلف تلك التقديرات _وعلى الرغم من تعددها الفائق واختلافها فى حجم تلك الأرقام_ تتفق على الإشارة إلى إنها أرقام مرتفعة للغاية⁽¹⁾،

(1) أشار الأمين العام للأمم المتحدة (أنطونيو غوتيريس) فى كلمته أمام مجلس الأمن خلال جلسته المتعلقة بالفساد، المنعقدة فى نوفمبر 2018 _ واستنادًا إلى تقديرات المنتدى الاقتصادي العالمي_ ، إلى أن التكلفة العالمية للفساد تبلغ 2.6 تريليون دولار على الأقل، أو 5 في المائة من إجمالي الناتج المحلي العالمي. متاح عبر الموقع الرسمي للأمم المتحدة عبر الرابط التالى: <https://www.un.org/press/en/2018/sc13493.doc.htm>

كما جاء فى التقرير السنوى الصادر عن البنك الدولي لعام 2016، أن التكلفة السنوية للرشوة بوصفها واحدة من جرائم الفساد، تتراوح بين 1.5 و 2 تريليون دولار تقريباً، أى حوالى 2% من إجمالي الناتج المحلي العالمي: "التقرير السنوي لصندوق النقد الدول 2016" ص 116. متاح عبر الموقع الرسمي لصندوق النقد الدولي:

<https://www.imf.org/ar/Publications/AREB>

كذلك قدرتها بعض الدراسات الصادرة فى عام 2014 بأربعة تريليونات دولار أمريكي أى حوالى 12 في المائة من إجمالي الإنتاج العالمي. مشار إليها فى:

كما تشير إلى تحمل الدول النامية⁽¹⁾ ودول القارة الإفريقية⁽²⁾ النصيب الأكبر من تلك الخسائر.

وتتعدد الأبعاد الدولية للفساد، إذ إن أشكال الفساد وصوره المختلفة غالباً ما تُنسخ وتُحول من بلد إلى آخر، فضلاً عن زيادة احتمالات نقل عائدات الفساد_ نظراً لعدم قانونية السلوك الفاسد_ من بلد الفعل إلى بلد آخر مما يؤدي إلى نزاعات دولية في بلدان مختلفة⁽³⁾.

Hemsley, Ralph. "Human rights and corruption: States' human rights obligation to fight corruption." Journal of Transnational Legal , Vol.2.1 (2015),P.2.

(1) وفقاً لدراسة أجريت بواسطة مركز أبحاث Global Financial Integrity_ مقره واشنطن ومتخصص في إجراء تحليلات لمستوى التدفقات المالية غير المشروعة_ فإنه تم إهدار ما يقارب من ألف مليار (تريليون) دولار من اقتصادات العالم النامي خلال عام 2012 بسبب الفساد.
<https://gfintegrity.org/>

(2) قدرت تلك الخسائر وفقاً لتقديرات بنك التنمية الإفريقي بـ 300 بليون دولار بنسبة بلغت 25% من الناتج المحلي للقارة : د.نهلة أحمد أبو العز، تداعيات ظاهرة الفساد وأثرها على النمو الاقتصادي في أفريقيا: نيجيريا نموذجاً، مجلة مصر المعاصرة، ج106، ع519 (2015) ص653.

(3) Argandoña, Antonio. "The United Nations convention against corruption and its impact on international companies." Journal of Business Ethics, Vol. 74,No.4 (2007)P.482.

مؤخرا بدأ المجتمع الدولي يدرك أن الفساد الدولي يمثل مشكلة كبيرة، وهو ما دفعه إلى محاولة مواجهتها عن طريق تبني عددا من الاتفاقات العالمية والإقليمية، وذلك لمعالجة أثارها المدمرة ليست فقط على التجارة الدولية ولكن على حقوق الإنسان والديمقراطية كذلك⁽¹⁾. وبعبارة أخرى يمكن القول بأن مشكلة الفساد هي سبب رئيسي في التدهور الاجتماعي والثقافي والاقتصادي الذي يصيب الدول الغارقة فيه⁽²⁾.

وتتعاظم أهمية السلاح القانوني في مكافحة الفساد وذلك إذا ما قورن بغيره من الأدوات الأخرى_ كونه الأداة الأكثر فعالية في مواجهة هذا الوباء، ولذلك فإن أية قصور أو ثغرات في بنية هذا السلاح لهو من الخطورة التي تهدد المجتمع الداخلي والدولي على حد سواء.

أولا) أهمية الدراسة

مما لا شك فيه، أن دراسة أثر ممارسات الفساد في حقوق الإنسان، لهو الأمر الذي يعود بفائدة كبيرة في فعالية محاربة الفساد، حيث يجعله يحظى بقدر كبير من الاهتمام الدولي؛ نظرا لمساسه بمسألة " حقوق الإنسان " التي تحتل نسبة كبيرة من

⁽¹⁾ راجع للمزيد من التفاصيل حول الآثار الاجتماعية والسياسية والاقتصادية الضارة للفساد:

Ibid,P.481-482.

⁽²⁾ Hughes, Robert. "CORRUPTION." Passage of Change: Law, Society and Governance in the Pacific, edited by Anita Jowitt and Tess Newton Cain, ANU Press, Canberra, 2010,P.36.

اهتمامات المنتديات والمحافل الدولية فى العصر الحديث⁽¹⁾، ومن ثمّ مزيد من تدويل جهود مكافحة الفساد، كما أنه يفتح الباب أمام إدخال آليات حقوق الإنسان، مثل (المحاكم الدولية لحقوق الإنسان_ آليات الشكاوى التابعة للأمم المتحدة _ المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان)⁽²⁾، وذلك من أجل مواجهة مرتكبى جرائم الفساد.

كذلك تنبع أهمية البحث من محاولته استكشاف ووضع تحديد منضبط لمفهوم الفساد الدولى خاصة فى ظل التطورات القانونية الدولية المتسارعة والمتلاحقة فى هذا الشأن، ذلك الأمر الذى لا يخلو من أهمية بالغة بوصفه إجراءً أوليًا وضروريًا للكشف عن أثاره المدمرة المختلفة، سواء بالنسبة لحقوق الإنسان، أو بالنسبة لغيره

(1) يلاحظ أن هناك فجوة زمنية كبيرة بين عملية تدويل حقوق الإنسان، الذى يعود تاريخها إلى عام 1948 (الإعلان العالمى لحقوق الإنسان) من جانب، وبين عملية تدويل مكافحة الفساد التى تعود الى فترة التسعينيات_ وهو ما نتعرض له لاحقاً فى بحثنا_ من جانب آخر، وهو الأمر الذى كان من شأنه محدودية الجهود الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد وبدائيتها، وذلك إذا ما قورنت بالجهود الدولية لحماية حقوق الإنسان التى كانت أكثر اتساعاً وتنظيماً.

Hemsley, Ralph. "Human rights and corruption: States' human rights obligation to fight corruption." Op.cit,P.1.

(2) انظر للمزيد من التفاصيل حول آليات الرقابة العالمية والإقليمية القائمة على متابعة الالتزامات الدولية باحترام حقوق الإنسان: د.إبراهيم أحمد خليفة، الالتزام الدولى باحترام حقوق الإنسان وحياته الأساسية (دراسة تحليلية فى مضمونه والرقابة علي تنفيذه)، دار الجامعة الجديدة، (2007) ص 99-143.

من الشؤون الأخرى، وعلى النحو الذى يستتبع بالضرورة الكشف عن وسائل المعالجة الملائمة للحد من تلك الآثار أو للتغلب عليها نهائيا.

كما يستهدف البحث محاولة التوصل إلى حقيقة وجود أو عدم وجود ارتباط فعلى بين جرائم الفساد وجرائم حقوق الانسان، ودرجة هذا الارتباط حال كانت الإجابة بنعم؛ إذ إن هذا الأمر يُسهم بفائدة عظيمة فى مجهودات التغلب على مشكلة عملية كبيرة معترف بها من الجميع، وهى "الصعوبة البالغة فى مقياس درجة الفساد داخل كل دولة" نظرا لارتكابها غالبا فى جو من السرية المفرطة، إذ إن الوصول إلى نتيجة إيجابية حول هذه العلاقة، لهو الأمر الذى من شأنه أن يخلق مؤشرا حقيقيا وصادقا بنسبة كبيرة يكشف عن حجم ارتكاب جرائم الفساد، بالاستناد على معلومات ومؤشرات ارتكاب جرائم انتهاك حقوق الانسان.

ثانيا) إشكالية البحث

تتمثل إشكالية البحث الأساسية فى محاولة الوصول إلى استخلاص تعريف واضح ومنضبط للمفهوم الدولى لجريمة الفساد _أسوة بما هو موجود بالنسبة لمفهومها الوطنى_، وذلك فى ضوء ما انتهت إليه الوثائق القانونية العالمية منها والإقليمية كذلك.

ثمّة إشكالية أخرى؛ هى إلى أى مدى نجحت المجهودات الدولية المتعلقة بمكافحة ومنع الفساد فى تحقيق أهدافها فعليا؟، خاصة فى ظل السرية المفرطة التى عادة ما تُرتكب جريمة الفساد فى ظلها، وهو الأمر الذى يؤدى بدوره إلى صعوبة الوصول

إلى مؤشرات دولية دقيقة بدرجة كافية تكشف عن حجم تغييرات ارتكاب جرائم الفساد الدولي.

كما توجد إشكالية أخرى، وهى مدى وجود علاقة حقيقية بين جرائم الفساد من جانب، وجرائم انتهاكات حقوق الإنسان من جانب آخر؟؛ إذ تثور إشكاليات كثيرة بالنسبة لهذا التساؤل، وذلك فيما يتعلق بمدى حقيقة وجود هذه العلاقة من عدمه، وما هى درجة ذلك الارتباط فى حالة وجوده؟ وما هى أشكاله وتطبيقاته العملية العامة والخاصة الداعمة لوجود مثل ذلك الارتباط؟ وأخيرا ما هى الفوائد العملية التى تعود على مجهودات مكافحة كلا الجريمتين، والتى يمكن جنيها فى حالة تحقق ذلك الارتباط.

ثالثا) هدف البحث :

يهدف هذا البحث إلى

1_ محاولة استخلاص المفهوم الدولي لجريمة الفساد، وذلك فى ضوء التطورات والمستحدثات القانونية الدولية المتلاحقة فى هذا الشأن.

2_ رصد وتحليل مقارن للمجهودات القانونية الدولية العالمية والإقليمية المبدولة فى مكافحة الفساد ومنعه، وذلك من أجل استكشاف مدى كفايتها وإبراز إيجابيتها، ثم الوقوف على أبرز ثغراتها وسلبياتها مع تقديم_ كلما أمكن _ اقتراحات متواضعة من أجل التغلب عليها ومعالجتها.

3_ محاولة الكشف عن مدى وجود علاقة حقيقية بين ارتكاب جرائم الفساد وفقاً لمفهومها الدولي من جانب، والتمتع بحقوق الإنسان المختلفة والمستقرة فى قواعد القانون الدولي العام من جانب آخر. وعلى فرض وجود مثل هذه العلاقة، فإن دراستنا تطرق إلى الأبعاد القانونية المختلفة لهذه العلاقة؛ من أجل الوصول إلى كشف حقيقى عن مدى درجة هذا الارتباط ونطاقه؟، وذلك من أجل الوصول فى النهاية إلى محاولة تعظيم الإفادة من تلك العلاقة واستكشاف مدى إمكانية وطرق استغلالها فى تقوية محاربة الفساد من جانب، وتعزيز أعمال قواعد حقوق الإنسان الدولية على أرض الواقع من جانب آخر.

رابعاً) منهجية البحث :

اعتمد الباحث فى دراسته على المناهج الآتية

1_ المنهج التحليلى، وهو ما رُكن إليه عن طريق التعرض للوثائق القانونية الدولية التى تعرضت لموضوع البحث؛ وذلك من أجل تحديد موقفها من نطاق ومعايير المفهوم القانونى الدولي لجريمة الفساد، هذا فضلاً عن موقفها من حجم تدابير مكافحة الفساد ومنعه ومدى كفايتها. كذلك اعتمدنا عليه فى استخلاص طبيعة درجة العلاقة بين كل من جرائم الفساد وانتهاكات حقوق الإنسان المختلفة.

2_ المنهج المقارن، وهو المنهج المتبع فى التعرض لموقف العديد من الوثائق القانونية الصادرة عن الهيئات الدولية الحكومية العالمية والإقليمية على حد سواء، وذلك من أجل استكشاف أوجه التشابه والاختلاف بين الأنظمة القانونية الدولية

التي تصدت لهذه المسألة، هذا فضلاً عن التعرض لموقف الفقه الدولي المقارن، وذلك بصفته مصدراً استدلالياً داخل قواعد القانون الدولي العام، الذي يمكن الاعتماد عليه بوصفه مفسراً وشارحاً لكثير من أحكام قواعده ذات الصلة بموضوع البحث. كما نود أن نشير إلى أننا وجدنا ندرة في الأحكام الدولية المتعلقة بالموضوع نظراً للتدويل المتأخر لجرائم الفساد.

تتطلب الإحاطة العلمية الكاملة بكافة جنبات موضوع " دور القانون الدولي في مكافحة الفساد وأثره في إعمال حقوق الإنسان " وتقديم تصور عام وكاف عنه، أن يُتناول على ثلاثة مباحث، وهي كالتالي:

المبحث الأول: مفهوم الفساد في القانون الدولي.

المبحث الثاني: الجهود الدولية لمنع ومكافحة الفساد.

المبحث الثالث: العلاقة بين مكافحة الفساد وتعزيز إعمال حقوق الإنسان.

المبحث الأول

ماهية الفساد فى القانون الدولى

شهد العقد الأخير من القرن العشرين تحولاً جذرياً ومهماً فى مكافحة الفساد؛ إذ عاصرت تلك الفترة اتجاهها دولياً ملموساً ومتسارعاً على الأصعدة كافة نحو تدويل مكافحة ظاهرة الفساد، حيث خرجت عملية مواجهته من بوتقة الجهود الداخلية الذاتية لكل دولة على حدة _ أو ما يسمى بالمجال المحجوز أو الحصرى للدولة _ إلى بوتقة القانون الدولى كما جسدهت الجهود الإقليمية والعالمية الرامية إلى منع ومكافحة الفساد، لتصبح بذلك عملية التدويل حلقة من سلسلة إعادة صياغة السيادة الوطنية من جانب واختصاصات المجتمع الدولى من جانب آخر (1).

ولم يكن اهتمام الدراسات الفقهية بظاهرة الفساد أقل من اهتمامات المؤسسات الدولية القانونية والسياسية؛ إذ شهدت فترة تسعينيات القرن السابق اهتماماً ملحوظاً لمختلف التخصصات الفقهية لتشمل القانون، والتاريخ، والاقتصاد، وعلم الاجتماع، وما إلى ذلك من تخصصات (2).

(1) انظر المزيد من التفاصيل حول هذه المسألة: د.مازن ليلو راضي، القانون الدولى وعولمة تشريعات مكافحة الفساد، المجلة المصرية للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد ١١ يوليو (٢٠١٨)، ص 238-270.

(2) Nguemegne, Jacques P. " Corruption and Human Development in Africa" Xlibris Corporation (2011)P.41.

ويهدف الحد من الآثار الضارة للفساد داخل المجتمع، فقد سعت مختلف المنتديات الدولية إلى تحمل مسؤولياتها؛ من أجل تأكيد الرفض العالمي القاطع لهذه الظاهرة. ولقد تجسد اهتمام المجتمع الدولي في إصدار العديد من الصكوك القانونية التي خلقت إطاراً تنظيمياً يضمن التزامات حقيقية في مواجهة الدول لمحاربة الفساد، والتي تجسدت في مجموعة من الاتفاقيات الدولية التي تحتوي على التزامات محددة ترمى إلى منع ومكافحة الفساد والتي تتحملها الدول التي صدّقت عليها. وقد جاءت أبرز مخرجات القانون الدولي في مكافحة الفساد عبر الصكوك القانونية الآتية :

1_ اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد، التي اعتمدها منظمة الدول الأمريكية في 29 مارس عام 1996.

2_ اتفاقية مكافحة الفساد بين موظفي الجماعات الأوروبية أو موظفي الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، التي اعتمدها مجلس الاتحاد الأوروبي في 26 مايو 1997.

3_ اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية، التي اعتمدها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) في 21 نوفمبر 1997⁽¹⁾.

(1) للمزيد من التفاصيل حول هذه الاتفاقية راجع:

4_ اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد، التي اعتمدها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في 27 يناير 1999، وكذلك اتفاقية القانون المدني بشأن الفساد، التي اعتمدها المنظمة ذاتها في 4 نوفمبر 1999.

5_ اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومكافحته لعام 2003، التي جاء اعتمادها في الدورة العادية الثانية لمؤتمر الاتحاد الأفريقي، في مابوتو "موزبيق" في 11 يوليو 2003⁽¹⁾. (يشار إليها فيما بعد بـ الاتفاقية الأفريقية)

6_ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 31 أكتوبر عام 2003⁽¹⁾. (يشار إليها فيما بعد بـ اتفاقية الأمم المتحدة)

_Unzicker, Andrea D. Bontrager. "From Corruption to Cooperation: Globalization Brings a Multilateral Agreement Against Foreign Bribery." Indiana Journal of Global Legal Studies (2000)pp. 655-686.

_Quinones, Eney " L'évolution du droit international en matière de corruption : la convention de l'OCDE" Annuaire français de droit international, volume 49, (2003) pp.563-574.

⁽¹⁾ راجع للمزيد من التفاصيل حول هذه الاتفاقية:

Snider, Thomas R., and Won Kidane. "Combating corruption through international law in Africa: A comparative analysis." Cornell Int'l LJ, Vol.40 (2007)pp.691-748.

7_ الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لعام 2010، التي جاء اعتمادها من جانب الجامعة العربية عام 2010⁽²⁾. (يشار إليها فيما بعد بـ الاتفاقية العربية)

وكما هو واضح فإننا نجد العديد من الصكوك القانونية على المستوى الدولي التي سعت إلى منع ومكافحة الفساد، ومع ذلك فإن تركيزنا في هذا البحث سوف ينصب بصفة أساسية على تحليل الصكوك الدولية التي لها تأثير مباشر في النظام القانوني المصري، وهو ما نجده أولاً في إطار المنظمات الدولية العالمية، وذلك عن طريق منظمة الأمم المتحدة التي اعتمدت اتفاقية الأمم المتحدة لمنع ومكافحة الفساد لعام 2003، التي صدقت عليها مصر عام (2005)⁽³⁾، كما يتحقق ثانياً، في حق المنظمات الإقليمية، وذلك عن طريق كل من: " منظمة الاتحاد الأفريقي " التي اعتمدت اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع ومكافحة الفساد عام 2003، التي بلغ

راجع للمزيد من التفاصيل حول هذه الاتفاقية : د. مصطفى محمد محمود عبد الكريم، اتفاقية مكافحة الفساد (نفاذ وتطبيق اتفاقية مكافحة الفساد في القانون الداخلي وأثرها في محاكمة الفاسدين واسترداد الأموال)، دار الفكر والقانون، ط1 (2012)، ص1_296.

(2) انظر في الاستعراض العام لنصوص الاتفاقية العربية: د. محمود أكبر دقوق، الاتفاقيات العربية لمكافحة الفساد لسنة 2010، المجلة القانونية والقضائية (مركز الدراسات القانونية والقضائية_ قطر)، السنة العاشرة، العدد 1، (٢٠١٦)، ص٤٩١ _ ٥٣٨.

(3) ويبلغ عدد الدول الأطراف في هذه الاتفاقية (186) من بينهم جمهورية مصر العربية التي صدقت عليها في 25 فبراير 2005، وذلك وفقاً لآخر تحديث لقائمة التصديقات في 26/6/2018 والمنشورة على الموقع الرسمي لمكتب الأمم المتحدة المعنى بالمخدرات والجريمة عبر الرابط التالي:

<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>

عدد الدول التي صدقت عليها حتى الآن 41 دولة من بينهم جمهورية مصر العربية التي صدقت عليها مؤخرا في الأول من يناير عام 2017⁽¹⁾، وأخيرا في إطار " جامعة الدول العربية " التي اعتمدت الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد عام 2010، التي صدقت عليها جمهورية مصر العربية بتاريخ 18 يونيو 2014⁽²⁾.

أول ما يلاحظ على تلك الجهود الدولية_ سواء أكانت اتفاقيات دولية أم آراء فقهية_ أنها انقسمت إلى اتجاهين في تبني التعريف القانوني الدولي للفساد؛ أولا) اتجاه يتبنى مفهوماً موضوعياً لجرائم الفساد، وهذا هو الاتجاه الغالب على موقف الفقه الدولي، ثانيا) اتجاه آخر_ متمثل في الاتفاقيات الدولية التي تعرضت لهذه الظاهرة_ يتبنى مفهوماً يقتصر على ذكر مجموعة من صور الجرائم_ سواء أكانت بطريقة حصرية أم كانت على سبيل المثال_ التي تتدرج تحت مصطلح جرائم الفساد، مع الإحجام عن وضع تعريف موضوعي لذلك المصطلح.

(1) راجع قائمة الدول التي صدقت على الاتفاقية وعددها وفقا لآخر تحديث بتاريخ 2019/6/26 عبر الموقع الإلكتروني للاتحاد الأفريقي عبر الرابط التالي :

<http://www.auanticorruption.org/auac/about/category/status-of-the-ratification> آخر زيارة 2019 /11/6

(2) انظر قائمة الدول المصدقة على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، والمتاحة على الموقع الرسمي لجامعة الدول العربية، وذلك عبر الرابط التالي:

<http://www.lasportal.org/ar/Pages/default.aspx>

ويقتضى منا الإلمام القانونى التام بالتعريف الدولى للفساد، أن نتعرض للخطوط والاتجاهات العامة الدولية فى تعريف الفساد، ثم التعرف على نحو أكثر تفصيلاً لصوره المدرجة فى الاتفاقيات القانونية الدولية بوصفها المصدر الرئيسى لقواعد القانون الدولى العام.

وبناء على ما سبق، نقسم هذا المبحث إلى مطلبين، وذلك على النحو التالى:

المطلب الأول : الاتجاهات العامة الدولية فى تعريف للفساد.

المطلب الثانى : صور الفساد المدرجة داخل الوثائق القانونية الدولية.

المطلب الأول

الاتجاهات العامة الدولية فى تعريف الفساد

يمثل الفساد تهديدًا حقيقيًا للديمقراطية والتنمية الاقتصادية وحقوق الإنسان داخل الدول، ومع تفاقم آثاره الضارة، وتعدد صورته، فقد شغلت مسألة مكافحة الفساد في العصر الحديث حيزًا كبيرًا من اهتمامات المجتمع الداخلى والدولى على حد سواء إزاء هذه الظاهرة السلبية الخطيرة، التي تعد نقطة الانطلاق لارتكاب كل أنواع الجرائم التي تزعزع استقرار المجتمع أو ترتبط بها كالأرهاب والجريمة المنظمة وغيرهما من الجرائم، بل وتؤدى إلى خلل فى الأداء الطبيعي لمؤسسات الدولة، وحركة الحياة داخلها⁽¹⁾. وبناء على ما سبق، فإن وجود الفساد يمكن أن تصل خطورته إلى تهديد وجود الدولة ذاتها، والتي تعمل بمنزلة خط الدفاع الأول لكل ما يهدد وجود الإنسان واستقراره.

هذا، وعلى الرغم من أن الفساد قد أصبح اليوم مجرمًا تقريبًا فى النظم القانونية كافة، إلا أن انتشاره ظل يتنامى ويتوسع فى العصر الحديث؛ ولعل ذلك يرجع إلى الخلل الذى يعترى الأنظمة القانونية التى تعد السلاح الأكثر أهمية فى محاربة

(1) انظر ذات المعنى:

_Quinones, Enery " L'évolution du droit international en matière de corruption : la convention de l'OCDE" op.cit,P.563.

الفساد، إذ إن النظام القانوني المعطوب يعد الأرض والبيئة الملائمة لنمو الفساد وازدهاره.

ونظرا للنشأة المتأخرة للفساد بوصفه ظاهرة إجرامية حديثة في القانون الدولي، فإن ترسيخ جنابات هذا المصطلح داخل قواعد القانون الدولي العام لم تثبت بعد، إذ لم يكن هناك مفهوم دولي متفق عليه داخل كلٍ من الصكوك الدولية والفقهاء الدولي حول هذا الأمر.

ولذلك، فإننا نجد تباين موقف الفقهاء الدولي والصكوك الدولية في تناول هذه الظاهرة، حيث انقسمت الاتجاهات إلى؛ أولاً) اتجاه متحفظ يضيق كثيرا من مفهوم الفساد، وثانياً) اتجاه يمدد مفهوم هذا المصطلح، ويوسعه إلى العديد من الصور. وهو ما نتناوله في السطور الآتية.

أولاً) المفهوم الدولي الضيق للفساد:

في البداية نود الإشارة إلى أن مصطلح " الفساد " قد لاقى تعريفاً واسع النطاق وغير محدود في القرآن الكريم، والاصطلاح الشرعي، وذلك على النحو الذي جعله موازياً أو مرادفاً لمصطلح الجريمة؛ حيث عُرف بأنه مخالفة فعل المكلف للشرع، وذلك أياً كان وجه المخالفة⁽¹⁾. ومع ذلك، فإن التعريفات القانونية الوطنية والدولية

(1) انظر : د. عادل عبد العال إبراهيم خراشي، آليات مكافحة جرائم الفساد في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتشريع المصري والشريعة الإسلامية، مجلة قطاع الشريعة والقانون (جامعة الأزهر - كلية الشريعة والقانون) بالقاهرة، العدد ٧، ٢٠١٧، ص 8 وما يليها.

لمصطلح " الفساد " لم تتخذ الموقف ذاته، بينما جعلت من " الفساد " مصطلحًا خاصًا يحتوى على بعض صور " الجريمة " بوصفه مصطلحًا أعم وأشمل.

لقد مرَّ المفهوم الدولي للفساد بمرحلة من التطور التدريجي، إذ ظهرت الرشوة في بداية الأمر مرادفه لمفهوم الفساد، وذلك على النحو الذى قد يفهم منه إنه اقتصر عليها وحدها. ومن تلك الاتفاقيات الدولية التى احتوت على إشارة ضمنية إلى اقتصار مفهوم الفساد على جريمة الرشوة، نجد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية⁽¹⁾، التى امتد نطاق تجريمها إلى مجموعة من الجرائم مثل؛ جريمة المشاركة فى جماعة إجرامية منظمة⁽²⁾، وجريمة غسل عائدات الجرائم⁽³⁾، وجريمة عرقلة سير العدالة⁽⁴⁾، وأخيرًا جريمة الفساد التى جاءت تحت نص المادة 8 من الاتفاقية والمعنونة بـ " تجريم الفساد " حيث اقتصر نصها على الإشارة إلى سلوك " الرشوة " الواقعة فى نطاق الوظيفة العامة فقط، على نحو

(1) اعتمدت تلك الاتفاقية، وعرضت للتوقيع، والتصديق، والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 25 الدورة الخامسة والخمسون، المؤرخ في 15 نوفمبر 2000.

(2) المادة 5 من الاتفاقية.

(3) المادة 6 من الاتفاقية.

(4) المادة 23 من الاتفاقية.

يوحي بأن الاتفاقية قد جعلت من جريمة " الرشوة " مرادفًا لجريمة " الفساد " بصورة حصرية⁽¹⁾.

وهو موقف اتفاقية القانون المدني ذاته بشأن الفساد، التي اعتمدها مجلس أوروبا في عام 1999، التي عرفت الفساد بأنه " طلب، وعرض أو تقديم، أو قبول، بشكل مباشر أو غير مباشر، رشوة أو أي ميزة أو احتمالات أخرى لا مبرر

(1) وجاء نص المادة 8 من الاتفاقية على النحو التالي : تجريم الفساد 1- تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية جنائيا عندما ترتكب عمدا : أ) وعد موظف عمومي 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، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما ضمن نطاق ممارسته مهامه الرسمية؛ ب) التماس موظف عمومي أو قبوله، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص آخر أو هيئة أخرى، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما ضمن نطاق ممارسته مهامه الرسمية. 2- تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم السلوك المشار إليه في الفقرة 1 من هذه المادة الذي يكون ضالعا فيه موظف عمومي أجنبي أو موظف مدني دولي. وبالمثل، تنظر كل دولة طرف في تجريم أشكال الفساد الأخرى جنائيا. 3- تعتمد أيضا كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير للتجريم الجنائي للمشاركة كطرف متواطئ في فعل مجرم بمقتضى هذه المادة. 4- لأغراض الفقرة 1 من هذه المادة والمادة 9 من هذه الاتفاقية، يقصد بتعبير "الموظف العمومي" أي موظف عمومي أو شخص يقدم خدمة عمومية، حسب تعريفها في القانون الداخلي، وحسبما تطبق في القانون الجنائي للدولة الطرف التي يقوم الشخص المعني بأداء تلك الوظيفة فيها.

لها، والتي تشوه الأداء الطبيعي لأي واجب أو سلوك مطلوب من متلقي الرشوة، أو الميزة غير المبررة أو احتمال ذلك" (1).

كذلك جعل بعض الفقه الدولي هو الآخر مفهوم الفساد مرادفًا لجريمة الرشوة المرتكبة داخل القطاع العام دون القطاع الخاص، بالإضافة إلى استبعاده من هذا المفهوم أية صور أخرى؛ مثل الاختلاس، والإثراء غير المشروع، وغير ذلك من صور الجرائم (2).

في الاتجاه الضيق ذاته تحصر بعض الآراء الفساد في نطاق الوظيفة العامة فقط، إذ يعرف البنك الدولي الفساد بأنه "إساءة استخدام المناصب العامة لتحقيق مكاسب خاصة" (3).

(1) " Article 2 – Definition of corruption

For the purpose of this Convention, "corruption" means requesting, offering, giving or accepting, directly or indirectly, a bribe or any other undue advantage or prospect thereof which distorts the proper performance of any duty or behavior required of the recipient of the bribe, the undue advantage or the prospect thereof.

(2) Sandgren, Claes. "Combating corruption: the misunderstood role of law." Int'l Law. 39 (2005)P.722–723.

(3) " the abuse of public office for private gain"

انظر الموقع الرسمي للبنك الدولي عبر الرابط التالي:

<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm>

كما يعرفه Pellegrini بأنه " إساءة استخدام السلطة أو المنصب لتحقيق مكاسب خاصة "(1).

كما عرفته بعض الدراسات التجارية بأنه استخدام الوظيفة العامة، أو غيرها من مواقع المسؤولية حيث يكون الفرد مسؤولاً أمام الآخرين عن السلوك والأداء، من أجل تعزيز المصالح الخاصة(2).

كما يشار إلى الفساد بحسب تعريف منظمة الشفافية الدولية _وهي غير حكومية_ على أنه "إساءة استخدام السلطة من أجل توفير مصالح خاصة "(3)، وعلى الرغم

وهو ذات الاتجاه المتبع من جانب بعض الفقه الدولي، ومن ذلك على سبيل المثال د. سلامة بن سليم الرفاعي، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ودورها في محاربة الفساد المالي (دراسة مقارنة)، القانون والاقتصاد (الرياض)، الطبعة الأولى 2015، ص 32.

(1) " misuses of power or office for private gain " Pellegrini, Lorenzo. Corruption, development and the environment. Springer Science & Business Media, 2011, p.22.

-Ivory, Radha. " Corruption, Asset Recovery, and the Protection of Property in Public International Law " Cambridge University Press, (2014)P.22.

(2) Poole-Robb, Stuart, and Alan Bailey "Risky business: Corruption, fraud, terrorism and other threats to global business" Op.cit, P.55.

(3) <https://www.transparency.org/what-is-corruption>

من التعريف السابق، فإنه لا يمكن القول بأنه تعريف مقبول عالمياً؛ وذلك نظراً لأن العوامل الناجمة عن الاختلافات الثقافية تلعب دوراً أساسياً في تحديد مضمون هذا التعريف، إذ ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار عادات البلد الذي يرتكب فيها التصرف عند تصنيف كونه فساداً من عدمه، إذ يمكن النظر إلى بعض الأفعال التي تعد فساداً في الدول الغربية بشكل مختلف عن مثيلاتها داخل الدول النامية واستبعادها من نطاق مضمون الفساد⁽¹⁾. ويمكن أن نضرب لذلك مثالا تقليدياً وهو "البقشيش" الذي ما زال شائعاً في العديد من الدول العربية والآسيوية في حين أنه يعد سلوكاً مشيناً في الدول الغربية.

كذلك اتجهت "مدونة قواعد السلوك لموظفي إنفاذ القوانين"⁽²⁾ التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 17 ديسمبر 1978، إلى تعريف أحد وجوه مصطلح "الفساد" وهو الواقع على الذمة، إذ عرّفته بأنه "يشمل ارتكاب أو اغفال فعل ما

منظمة (Transparency International) وهي حركة دولية تعمل في مكافحة الفساد، تأسست عام 1993م، ومقرها في برلين (ألمانيا)، ولها فروع في أكثر من 100 دولة، ليس من بينها جمهورية مصر العربية، وتصدر تقارير دورية عن مؤشرات الفساد حول العالم.

(1) Hughes, Robert. "CORRUPTION." Passage of Change: Law, Society and Governance in the Pacific, edited by Anita Jowitt and Tess Newton Cain, Op.cit.,P.36.

-Poole-Robb, Stuart, and Alan Bailey "Risky business: Corruption, fraud, terrorism and other threats to global business" London: Kogan Page, P.55.

A/RES/34/169⁽²⁾

لدى اضطلاع المرء بواجباته، أو فيما يتعلق بهذه الواجبات، استجابة لهدايا، أو وعود، أو حوافز سواء طلبت أو قبلت، أو تلقى أى من هذه الأشياء بشكل غير مشروع، ما أن يتم ارتكاب الفعل أو اغفاله⁽¹⁾.

وفى الاتجاه الضيق ذاته لكن بنسب أقل حدة، فقد عرّفته بعض الآراء⁽²⁾ بأنه إساءة استخدام للوظيفة العامة، أو للموارد العامة، أو للسلطة الموكلة لتحقيق مكاسب خاصة. وبحسب هذا التعريف فإنه يمتد إلى سلوك أى مسؤول مكلف بخدمة عامة، بحيث يشمل جميع فئات الموظفين العموميين، أو الوكلاء المتعاقد معهم، أو الأفراد المؤقتين، بالإضافة إلى المتطوعين لذلك، وسواء أكان اختياره تم عن طريق التعيين (بيروقراطى)، أم بالانتخاب (سياسي). ويوضح أصحاب ذلك الاتجاه، أنه ينبغي حتى يُوصف السلوك بالفساد، يجب أن يُشكّل انحرافاً عن الواجبات الطبيعية للدور العام أو انتهاك القواعد المعروفة، وكان ذلك بهدف تحقيق مكاسب مالية مثل " الرشوة أو الاختلاس"، أو لتحقيق مكاسب اجتماعية غير مالية تنتهك المصلحة العامة مثل " المحسوبية بدلا من الجدارة " لصالح الأسرة أو الأصدقاء المقربين.

(1) " الفقرة " ب " من التعليق على المادة 7.

(2) Nguemegne, Jacques P. " Corruption and Human Development in Africa" Op.cit, pp.43-44.

ويرى أصحاب هذا التعريف أنه يتميز بكونه شاملاً لأنواع الفساد كافة، وذلك بغض النظر عن الاختلافات في السياقات والثقافات المحلية إذ إنه يحدد بوضوح السلوكيات التي يمكن تحديدها عالمياً على أنها فساد، كما أنه يسمح بمقاربة صور أو سلوكيات الفساد الموجودة في بلد ما، أو قارة مع سلوكيات أو صور الفساد الموجودة في بلد أو قارة أخرى⁽¹⁾.

كما يُعرفه البعض بأنه " ظاهرة عالمية تتضمن استغلال الوظيفة العامة أو الموارد العامة لتحقيق مآرب شخصية أو جماعية، على نحو مخالف للشرع والقوانين والأعراف الدولية والداخلية، ويستوى أن يكون هذا الاستغلال بدافع شخصي من الموظف نفسه، أم بسبب الضغوط التي تُمارس عليه من الأفراد أو المؤسسات من داخل أو خارج الجهاز الحكومي "⁽²⁾.

(1) Nguemegne, Jacques P. " Corruption and Human Development in Africa" Op.cit, P.44.

(2) د. عبدالله محمد الهوارى " الفساد والقانون الدولي" مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق _جامعة المنصورة، العدد 56 (2014)، ص 415.

كما ركزت العديد من آراء الفقه الدولي على اعتبار سلوك " المحسوبية " _ بما يعنيه من التفضيل المتعمد لبعض الأفراد على الآخرين على أساس علاقات خاصة بدلاً من الجدارة _ هي أحد الصور المهمة لجريمة الفساد⁽¹⁾.

وقد لاقت التعريفات التي ركزت في تعريفها لمصطلح الفساد على الوظائف العامة دون الخاصة انتقادات حادة من جانب الفقه القانوني الدولي⁽²⁾. إذ يوجد العديد من المبررات الداعية إلى رفض الحجج التي اعتنقتها بعض الآراء على سند الخوف من تأثير ذلك في تقييد التجارة فضلاً عن تأثيره السلبي في الاستثمار⁽³⁾.

في الحقيقية، فإننا نسلم بأن المجال الحكومي يمثل المجال الخصب لممارسات الفساد، خاصة في ظل ما تمارسه الدولة اليوم من تصرفات وسلطات في مواجهة القطاع الخاص_ الذي يتمتع بقوة اقتصادية كبيرة، والذي يكون على أتم الاستعداد

(1) For example : Poole–Robb, Stuart, and Alan Bailey "Risky business: Corruption, fraud, terrorism and other threats to global business" Op.cit, P.55.

(2) Nguemegne, Jacques P. " Corruption and Human Development in Africa" Op.cit, P.42./ Wouters, Jan, Cedric Ryngaert, and Ann Sofie Cloots. " The international legal framework against corruption: Achievements and challenges." Melb. J. Int'l L. 14 (2013)P.243.

د. عبدالله محمد الهوارى " الفساد والقانون الدولي " المرجع السابق، ص 415.

(3) Argandoña, Antonio. "The United Nations convention against corruption and its impact on international companies." Op.cit, P.494. Not.18.

للمشاركة فى السلوك الفاسد من أجل تجنب العديد من الضوابط أو التخفيف من حدتها_ مثل؛ القدرة على شراء وبيع السلع والخدمات، وتقديم التنازلات وتقدير الإعانات، وتحصيل الضرائب، وفرض اللوائح، ومنح التصاريح، وهو الأمر الذى يعظم من محفزات الفساد داخله⁽¹⁾. ومع ذلك، فإن هناك حقيقة أخرى لا نستطيع تجاهلها، وهى المستجدات الحديثة التى طرأت على دور القطاع الخاص داخل الدولة، إذ أدت حركة الخصخصة التى اجتاحت السواد الأعظم من دول العالم إلى حلول ذلك القطاع محل العديد من المرافق العامة التى ما كانت لتكتسب تلك الأهمية إلا نتيجة ما تقوم به من وظائف حيوية فى المجتمع؛ مثل الصحة، والتعليم، والمواصلات، وهو ما جعله يباشر تلك الوظيفة العامة بدلا منها أو بجانبها. يضاف إلى ذلك وجود أنواع معينة من الفساد داخل القطاع الخاص التى لا تقل أضرارها، بل تتعاضد فى بعض الأحيان عن الأضرار الواقعة نتيجة الفساد داخل القطاع العام، إذ قد يؤدي النوع الأول فى بعض الحالات إلى الارتفاع الحاد والمبالغ فيه فى أسعار السلع للمستهلكين، ومن ثم انخفاض عائدات الضرائب،

(1) Ferreira, Luciano Vaz, and Fabio Costa Morosini. "The Implementation of International Anti-Corruption Law in Business: Legal Control of Corruption Directed to Transnational Corporations." AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy & International Relations, Vol.2, N.3 (2013)P.243.

والتي تمثل حصة كبيرة من إيرادات العديد من الدول وهو أثر خطير لا يقل عن
أثار الفساد داخل القطاع العام⁽¹⁾.

(1) Ofosu–Amaah, W. Paatii, Raj Soopramanien, and Kishor Uprety.
Combating corruption: a comparative review of selected legal aspects of
state practices and major international initiatives. The World Bank,
(1999)P.67.

متاح على الموقع الإلكتروني للبنك الدولي عبر الرابط التالي :

<http://documents.albankaldawli.org/curated/ar/122181468762029898/pdf/multi-page.pdf>

ثانياً) المفهوم الدولي الواسع للفساد:

على الجانب المقابل ظهر اتجاه فى الفقه الدولى، والوثائق القانونية الدولية كتبت له الغلبة فى العصر الحديث يرفض اقتصار مفهوم الفساد على صور أو قطاعات محدودة، بل على العكس من ذلك يمد نطاق هذا التعريف إلى أبعد من ذلك.

ذهب الغالبية من الفقه الدولى إلى الإشارة لبعض مظاهر السلوك التى تندرج على _نحو غير حصرى_ فى إطار مفهوم الفساد بالمعنى الدولى، ومنها على سبيل المثال الرشوة، والاختلاس، وعرقلة سير العدالة⁽¹⁾.

كذلك دعم الغالبية من الفقه الحديث⁽²⁾ مد نطاق مفهوم جريمة الفساد، لتشمل جرائم القطاع الخاص بجانب القطاع العام أيضاً، إذ وفقاً لهذا الرأى فإن مفهوم الفساد

(1) "This very broad concept encompasses bribery and embezzlement, including activities such as extorting money to process a license application; paying government officials to affect the outcome of a judicial proceeding; and offering money, as a foreign corporation, to obtain a government contract." Unzicker, Andrea D. Bontrager. "From Corruption to Cooperation: Globalization Brings a Multilateral Agreement Against Foreign Bribery." Op.cit, P.655,note.2.

(2) من مؤيدى هذا الرأى، انظر على سبيل المثال :

-Prasad, Divya and Flickr, Lázarié Eeckeloo "Corruption and Human Rights" Centre for Civil and Political Rights(2019)P.8. Note.2.

عنده يعنى: إساءة استخدام السلطة المخولة_ سواء فى القطاع العام أو الخاص_ من أجل تحقيق الربح الخاص.

هذا هو الاتجاه الذى تبنته " المجموعة الانمائية لأفريقيا الجنوبية " (1) التى وضعت تعريفا مجردا للفساد، حيث جاء فى المادة الأولى من بروتوكول مكافحة الفساد_ الذى اعتمده المنظمة عام 2001_، والمعنونه بـ " تعاريف " أنه " أي سلوك آخر فيما يتعلق بالأشخاص الذين يُعهد إليهم مسؤوليات في القطاعين العام والخاص، ينتهك واجباتهم بوصفهم موظفين عموميين أو موظفين خاصين، أو وكلاء مستقلين، أو علاقات أخرى من هذا النوع، وتهدف إلى الحصول على ميزة لا لزوم لها من أي نوع لأنفسهم أو للآخرين " (2).

(1) وهى منظمة دولية حكومية أنشئت عام 1992.

وتسمى: (Southern African Development Commun) واختصارا " SADC "

(2) Art. 1 (" means any act referred to in III and includes bribery or any other other behaviour in relation to persons entrusted with responsibilities in the public and private sectors which violates their duties as public officials, private employees, independent agents or other relationships of that kind and aimed at obtaining undue advantage of any kind for themselves or others").

وعلى الرغم من أن البروتوكول قد وضع بعض الأمثلة على جرائم الفساد فى المادة 3 من الاتفاقية إلى

إنها تعتمد فتح المجال أمام الدول لتجريم الصور الأخرى للفساد. راجع نص البروتوكول فى :

وينبغي الإشارة إلى أن الصكوك الدولية الثلاثة (اتفاقية الأمم المتحدة، والاتفاقية الأفريقية، والاتفاقية العربية) المتعلقة بالفساد، لا تقدم تعريفًا قانونيًا جامعًا مانعًا له، بل تتضمن مجموعة من صور السلوكيات العديدة التي يجب أن تكون موضوعًا للتجريم في القوانين المحلية للدول الأطراف، إلا أن ما ورد بتلك الصكوك الدولية يعد الحد الأدنى لصور الفساد، ومن ثمَّ ليس هناك ما يمنع قانونًا من معالجة أشكال مستقبلية أخرى من الفساد بمقتضى التشريعات المحلية، أو عن طريق الفقه الدولي، وهو الأمر الذى انطوى على توسع كبير فى مفهوم الفساد الدولى. ومن تلك النماذج، نجد كلاً من:

1_ الرشوة 2_ اختلاس الأموال 3_ المتاجرة بالنفوذ 4_ إساءة استخدام الوظائف العمومية 5_ الإثراء غير المشروع 6_ غسل عائدات الجريمة 7_ إخفاء العائدات الإجرامية 7_ عرقلة سير العدالة. وتتعرض للمزيد من التفاصيل حول تلك الاتفاقيات على النحو الآتى:

Ebobrah, Solomon, and Armand Tanoh, eds. Compendium of African sub-regional human rights documents. Pretoria University Law Press (PULP),2010. p.413 et seq.

1_ مفهوم الفساد داخل اتفاقية الأمم المتحدة :

جاءت الصياغة النهائية لاتفاقية الأمم المتحدة خالية من نصوص تتضمن تعريفًا موضوعيًا جامعًا مانعًا للفساد؛ حيث استعاضت عن ذلك بسرد مجموعة من السلوكيات التي تمثل مظهرًا من مظاهر الفساد⁽¹⁾.

وفي أثناء صياغة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ظهر اتجاهها يرى أنه من الأفضل الاستغناء عن وضع تعريف جامع مانع للفساد؛ وذلك نظرًا لما يثيره من خلافات حادة بين وجهات نظر الدول المشاركة، وضرورة التركيز _بدلاً من ذلك_ على ذكر مجموعة من السلوكيات الداخلة ضمن هذا المفهوم، حيث قام نائب رئيس اللجنة " المكلفة بالفصل المتضمن لتعاريف المصطلحات ذات الصلة في الاتفاقية " بإنشاء فريق عمل غير رسمي؛ للتوصل إلى اتفاق بشأن تعريف الفساد، وقد انتهى هذا الفريق إلى تعليق مناقشته حول وضع تعريف لمصطلح " الفساد"، بعدما اعترف بأن هذه المناقشة ترتبط بمسائل جوهرية معينة تطوى انقسامات حادة

(1) يرجع السبب في انتهاج هذا المسلك هو التسليم الكامل من جانب الدول الأعضاء باستحالة إيجاد تعريف مشترك للفساد يكون مقبول لدى الجميع.

Babu, R. Rajesh. "The United Nations convention against corruption: A critical overview." Available at SSRN 891898 (2006)P.6.

متاح عبر الرابط التالي :

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=891898

لا يملك الفريق تناولها. وهو ما جعل رئيس اللجنة يقترح بشأن تعريف الفساد مشروع النص التالي " بشأن تعريف مصطلح " الفساد " ... يشير مصطلح " الفساد" المستخدم في هذه الاتفاقية إلى الأفعال المجرّمة في الفصل الثالث، وكذلك الأفعال التي قد تجرّمها الدول الأطراف أو سبق لها جرمتها «⁽¹⁾ وهذا الاتجاه هو الذى استقر الأمر عليه فى النص النهائى للاتفاقية، ويبدو أن واضعو الاتفاقية فضّلوا ارتياد هذا المسلك، وتقديم العديد من صور الجرائم التى تتدرج ضمن هذا المفهوم، وذلك بدلاً من تبنى تعريف جامد للفساد، وذلك من أجل السماح بمزيد من المرونة، وإضافة العديد من الصور والتفسيرات المستقبلية⁽²⁾.

وقد جاء تعداد جرائم الفساد داخل الاتفاقية _ وذلك وفق ما تضمنه الفصل الثالث منها_ على النحو الذى يمكن أن يستشف منه، إنها واردة على سبيل المثال وليس الحصر، إذ يظل الباب مفتوحاً أمام الأطراف لإضافة جرائم أخرى بمقتضى تشريعاتها الداخلية⁽³⁾، وقد تمثلت تلك الجرائم فى الآتى:

(1) A/AC.261/L.248

" اللجنة المخصصة للتفاوض بشأن اتفاقية لمكافحة الفساد" الدورة السادسة (فينا)، ٢١/ يوليو - ٨ آب/أغسطس ٢٠٠٣.

(2) Argandoña, Antonio. "The United Nations convention against corruption and its impact on international companies." Op.cit,P.488.

(3) د.مازن ليلو راضي، القانون الدولي وعولمة تشريعات مكافحة الفساد، المرجع السابق، ص264.

١ _ رشو الموظفين العموميين والأتانب (وكذلك فى القطار الراض)
2 _ اختلاس الممتلكات، أو تبديدها، أو تسريبها بشكل آخر من قبل موظف
عمومى (وكذلك فى القطار الراض) 3_ المتاجرة بالنفوذ 4_ إساءة استغلال
الوظائف 5_ الإثراء غير المشروع 6_ غسل العائدات الإجرامية 7_ إخفاء
الممتلكات المتأتية من أفعال الفساد8_ إعاقة سير العدالة.

وينبغى الإشارة هنا إلى أن الاتفاقية فى أثناء توجيهها للدول نحو تجريم بعض
صور الجرائم السابقة، قد استخدمت مصطلحات قانونية قاطعة فى إلزاميتها، حيث
استهلتها بـ "تعتمد كل دولة طرف، ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى
لتجريم..."، وذلك بخصوص كل من؛ رشو الموظفين العموميين الوطنيين،
والأتانب وموظفى المؤسسات الدولية العمومية (الصورة الإيجابية) فقط، واختلاس
الممتلكات من جانب موظف عمومى، وغسل العائدات الإجرامية، وإعاقة سير
العدالة، بينما استخدمت الاتفاقية مصطلحات أقل إلزامية نحو توجيه الدول لتجريم
باقى الجرائم، والتي استهلتها بعبارة " تنظر كل دولة فى اعتماد ما قد يلزم من

Babu, R. Rajesh. "The United Nations convention against corruption: A
critical overview."Op.cit,P.6.

تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم..."، وهو الأمر الذي يستنتج منه أنها بمثابة " تجريم مستحسن"⁽¹⁾.

وعلى الرغم من المسلك العام المحمود للاتفاقية في هذا الشأن، فقد اعترافا بعض العيوب الخطيرة ، إذ إننا نجدها احتوت على تباين المصطلحات المستخدمة على النحو السابق، وعلى نحو جعلها تسمح بتجنب بعض الأطراف تنفيذ التزامات، وضوابط الاتفاقية، خاصة فيما تضمنته من " رخصة التنفيذ في حدود الإمكانيات"، وهو الأمر الذي قد يؤدي إلى نوع من الازدواجية، وعدم العدالة في التعامل، وذلك عندما تُنفذ بعض الأطراف التزاماتها بأمانة، بينما تستغل الأخرى تلك الرخصة في التهرب.

وفيما يتعلق بنطاق القوة الإلزامية لأحكام الاتفاقية، فإننا نجد أن هناك نوعاً من التدرج في إلزامية هذه الأحكام دون أن تكون هناك معاملة موحدة في مواجهة النصوص كافة، وهو الأمر الذي قد يكون مرجعه تعذر الاتفاق العام خلال المناقشات، ومن ثم محاولة الوصول إلى حلول، وصياغة توفيقية قدر

(1) د. عبدالله محمد الهواري " الفساد والقانون الدولي" المرجع السابق، ص 438. د. محمد حسن السراء/ د. عبد الناصر عباس عبد الهادي، الاتفاقية العربية واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: تحليل نقدي مقارنة، المرجع السابق، ص 71.

المستطاع⁽¹⁾. ويتضح من استقراء نصوص الاتفاقية أن هناك ثلاثة أنواع مختلفة من الأحكام؛ وذلك على النحو التالي:

أولاً) النصوص التي تفرض التزاماً معيناً، على نحو ينطوي على ضرورة تحقيق النتيجة. وهو ما يستفاد من النصوص التي تستخدم مصطلحات مثل " تقوم كل دولة طرف ..."، أو " تكفل كل دولة طرف ...". أو " على كل دولة طرف ...".⁽²⁾

ثانياً) النصوص التي تفرض مجرد التزاماً بدراسة إمكانية وضع تشريع أو إجراء معين في موضوع ما وعلى أساس من التوافق مع المبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وذلك دون أدنى التزام عليها في ضرورة أن ينتهي الأمر بوضع ذلك التشريع. وهو ما يستفاد من النصوص التي تستخدم مصطلحات مثل " تسعى كل دولة طرف، حينما اقتضى الأمر، ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني ..."⁽⁴⁾، أو " تنظر كل دولة طرف ..."⁽⁵⁾.

(1) Snider, Thomas R., and Won Kidane. "Combating corruption through international law in Africa: A comparative analysis." Op.cit, P.709.

(2) انظر على سبيل المثال كل من المادة 6 والمادة 14.

(3) Babu, R. Rajesh. "The United Nations convention against corruption: A critical overview."Op.cit,P.8.

(4) انظر على سبيل المثال المادة 7 فقرة 1.

(5) المادة 8 فقرة 4.

ثالثاً) تلك النصوص التي تتضمن مجموعة من الأحكام الاختيارية التي تعبر عن مجموعة من التوصيات غير المشمولة بالالتزام القانوني. وهو ما يستفاد من النصوص التي تستخدم مصطلحات مثل "يجوز لكل دولة طرف أن..."⁽¹⁾

وأخيراً، ينبغي الإشارة إلى أن التوجه التوسعي لاتفاقية الأمم المتحدة في تعريفها لمفهوم للفساد، إنما يظهر مرة أخرى فيما اتبعته من دعوة الأطراف إلى مد نطاق المسؤولية القانونية، لتشمل الأشخاص الاعتبارية بجانب الأشخاص الطبيعية كذلك⁽²⁾.

2_ مفهوم الفساد داخل اتفاقية الاتحاد الأفريقي :

اتخذ التعريف الذي ذهبت إليه اتفاقية الاتحاد الأفريقي إلى تبني موقف متحفظ بعض الشيء مقارنة بموقف اتفاقية الأمم المتحدة تجاه تعريف الفساد، حيث جاءت الاتفاقية لتشمل (الرشوة سواء وقعت في مجال الوظيفة العامة، أو القطاع الخاص_ الاختلاس_ استغلال النفوذ سواء في نطاق الوظيفة العامة أو القطاع الخاص_ الكسب غير المشروع_ استخدام أو إخفاء عائدات مستمدة من الجرائم السابقة).

وعلى الرغم من التناول الضيق لصور الفساد في الاتفاقية الأفريقية مقارنة باتفاقية الأمم المتحدة، فإن الأولى تتميز بكونها أكثر فاعلية في تناول الالتزام بتجريم هذه

(1) انظر على سبيل المثال المادتان 41 و 2/42 .

(2) المادة 26.

الصور. وتفسير ذلك، يتجلى من استقراء نص المادة 5 من الاتفاقية الى نصت على " ...تلتزم الدول الأطراف بما يلي: 1_ اعتماد الإجراءات التشريعية اللازمة لجعل الأعمال المنصوص عليها فى الفقرة 1 من المادة 4 من هذه الاتفاقية (وهى المادة المتعلقة بـ صور جريمة الفساد)، مندرجة ضمن الجرائم الجنائية. "

وعلى ذلك نجد أن الاتفاقية الأفريقية قد فرضت التزاماً قانونياً "إيجابياً" على الدول الأطراف⁽¹⁾، مؤداه إدراج جميع صور الفساد السابقة ضمن جرائمها الجنائية دون أن يكون هناك خيار فى ذلك؛ إذ إنها لم تسمح لأطرافها التذرع بالتعارض مع مبادئها القانونية أو الدستورية كما هو الشأن فى اتفاقية الأمم المتحدة بالنسبة لتجريم بعض صور جريمة الفساد.

ويشمل نطاق التجريم فى الاتفاقية الأفريقية جميع الأفعال التى تنطوى على المشاركة فى جميع الأفعال المكونة لمفهوم الفساد سواء كان فاعلاً رئيسياً أو شريكاً أو محرصاً أو متدخلأ بأى طريقة تمثل شكلاً من أشكال التعاون أو المؤامرة.

وتعد الأدوات الإقليمية لمكافحة الفساد هي الأكثر فعالية، حيث يتم وضعها وتطويرها بهدف تطبيقها فى منطقة إقليمية معينة، مع الأخذ فى الاعتبار خصوصيات تلك المنطقة.

(1) Udombana, Nsongurua J. "Fighting Corruption Seriously–Africa's Anti-Corruption Convention." Sing. J. Int'l & Comp. L., Vol.7, (2003)p.467.

3_ مفهوم الفساد داخل الاتفاقية العربية والنظام القانونى المصرى:

انضمت الاتفاقية العربية إلى معسكر الإحجام عن وضع تعريف موضوعي لمفهوم الفساد، والاستعاضة عنه بذكر مجموعة من صور السلوك المشكّلة لمصطلح الفساد. وعلى الرغم من أن الاتفاقية العربية قد نقلت صور الفساد ذاتها _السابق ذكرها_ المدرجة فى اتفاقية الأمم المتحدة⁽¹⁾، فإن نهج تحديد مدى الالتزام القانونى بإدراجها ضمن التشريعات الداخلية للدول الأطراف قد اختلف جذرياً. وتفسير ذلك، أن الاتفاقية العربية قد استخدمت صياغة قانونية واضحة وملزمة فى مواجهة الأطراف بإدراج صور الفساد كافة ضمن جرائمها الجنائية دون أن يكون لأى منهما أى خيار فى التذرع بأية مبررات قانونية أو دستورية داخلية، وهو ما يستفاد من صياغة المادة الرابعة من الاتفاقية التى ذهبت إلى "...تعتمد كل دولة وفقاً لنظامها القانونى ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، ..._1... ، ..._2... ، ..._3...،"⁽²⁾.

(1) راجع للمزيد من التفاصيل حول التأثير العام من جانب الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد بمنهج ومصطلحات اتفاقية الأمم لمكافحة الفساد: د. محمد حسن السراء/ د. عبد الناصر عباس عبد الهادى ، الاتفاقية العربية واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: تحليل نقدي مقارنة، المرجع السابق، ص 57- 108.

(2) انظر فى المعنى ذاته: د. محمد حسن السراء/ د. عبد الناصر عباس عبد الهادى، الاتفاقية العربية واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد «تحليل نقدي مقارنة " المرجع السابق، ص 71.

ومن الجدير بالذكر هنا، الإشارة إلى موقف المشرّع المصرى الذى لم يضع هو الآخر تعريفا موضوعيا لجريمة الفساد، ويحتوى على عناصر جامعة مانعة، بل لم تضمن نصوص القوانين المصرية المختلفة استخدام مصطلح الفساد صراحة، وإنما تضمنت فى الوقت ذاته تجريم العديد من صورة المشار إليه فى الاتفاقيات الدولية، على النحو الذى يشير إلى اعتناق المشرّع المصرى المفهوم الواسع لجريمة الفساد.

وقد تناولت نصوص التجريم المصرية كلاً من جرم الرشوة فى القطاع العام والخاص، وكذلك جرم استغلال النفوذ الواقع من الموظف العام أو من غير الموظف العام، وكذلك جرم الاختلاس والغدر والعدوان على المال العام⁽¹⁾. كما امتد نطاق التجريم إلى صورة الإثراء غير المشروع، وذلك بموجب القانون رقم 62 لسنة 1975، وكذلك جرم غسل الأموال المتحصلة عن الأنشطة الإجرامية، وذلك بمقتضى القانون رقم 80 لسنة 2002 والقانون رقم 181 لسنة 2008⁽²⁾.

(1) د. محمد الأمين البشرى، الفساد والجريمة المنظمة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية (الرياض) 2007، ص 11 مشار إليه فى : د. عادل عبد العال إبراهيم خراشي، آليات مكافحة جرائم الفساد فى ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتشريع المصرى والشريعة الإسلامية، المرجع السابق، ص 17.

(2) د. عادل عبد العال إبراهيم خراشي، آليات مكافحة جرائم الفساد فى ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتشريع المصرى والشريعة الإسلامية، المرجع السابق، ص 17.

ومن الجدير بالإشارة هنا، أن الدراسات الفقهية قد حاولت إجراء تقسيم نظري لأنواع الفساد، حيث احتوى التقسيم على مجموعة من الأشكال من بينها⁽¹⁾؛ 1_ (الفساد الكبير): وهو ما يقع من كبار الموظفين والسياسيين داخل الدولة، وأشار إليه بجرائم ذى الياقات البيضاء، 2_ (الفساد الصغير): وهو الذى يقع فى المستويات الدنيا من الإدارة، ويستهدف تحقيق فوائد محدودة النطاق، 3_ (الفساد الدولى): الذى يتجاوز نطاق الحدود الإقليمية للدولة الواحدة؛ حيث يقع عادة من جانب المنظمات الدولية، وموظفيها، وكذلك الشركات الدولية، كما أشير إلى أنواع أخرى مثل: الفساد السياسى، والفساد القضائى، والفساد الإدارى، والفساد الوطنى، وما إلى ذلك.

(1) المرجع السابق، ص18 وما يليها.

Mbaku, John Mukum. "International law and the fight against bureaucratic corruption in Africa." *Arizona Journal of International & Comparative Law*, Vol.33, (2016) pp.679_788.

المطلب الثانى

صور الفساد المدرجة داخل الوثائق القانونية الدولية

بعد أن تعرضنا فى المطلب السابق للإطار الرئيسى لصور الفساد من جانب كل من الفقه الدولى، والصكوك القانونية الدولية عموماً، وذلك مع التركيز بصفة خاصة على موقف الصكوك الدولية الثلاثة، وهى (اتفاقية الأمم المتحدة، والاتفاقية الأفريقية، والاتفاقية العربية)، فإننا نتعرض فى هذا المطلب بالتفصيل لكل صورة من صور الفساد الواردة بالتحديد فى تلك الصكوك الثلاثة بوصفها الإطار القانونى محل التركيز الأساسى لدراستنا.

ولكن قبل التعرض لتلك الصور، نود الإشارة أولاً إلى ظروف نشأة كل اتفاقية وبعض الخطوط العريضة المشتركة، وذلك على النحو التالى:

أولاً) ظروف نشأة الاتفاقيات الدولية الثلاث المتعلقة بمكافحة الفساد:

وهى تشمل كلاً من:

1_ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003:

يرتد تاريخ أولى مجهودات الجمعية العامة في محاربة الفساد إلى تاريخ 14 ديسمبر عام 1975، إذ اعتمدت فيه قرارا رقم(2441)⁽¹⁾ المعنون بـ " تدابير ضد ما تقتضيه الشركات عبر الوطنية وغيرها من الشركات، ووسائلها وسائر من يشملهم الأمر من ممارسات فاسدة "، التي تدين فيه جميع الممارسات الفاسدة من الشركات عبر الوطنية بما في ذلك الرشوة، وتؤكد حق أية دولة في اتخاذ التدابير التشريعية، وغيرها من الأعمال في مواجهة هذه الممارسات الفاسدة، كما تدعو إلى التعاون بين حكومات الموطن الأصلي، والبلدان المضيفة؛ لمنع تلك الممارسات الفاسدة، وجمع المعلومات والملاحقة القضائية.

ومما لا شك فيه أن مشكلة الفساد لحظة صدور ذلك القرار لم تكن تحظى بالاهتمام الكافي من جانب المجتمع الدولي وذلك مقارنة بالوقت الحالي، إذ اقتصرت تلك الوثيقة على مجرد الحث على التعاون فقط، فضلا عن انحصارها في حالة فردية واحدة وهي الرشوة المرتكبة من الشركات الدولية فقط دون غيرها من الشركات الوطنية، كما لم يتحدث عن الصور الأخرى للفساد. وعلى الرغم من الملاحظة السابقة فإنه يُحمد للجمعية العامة في ذلك الوقت إدراج هذه المشكلة على مائدة

(1)A/RES/3514(XXX)

متاح عبر الموقع الإلكتروني للأمم المتحدة عبر الرابط التالي:

[https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3514\(XXX\)&Lang=A](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3514(XXX)&Lang=A)

المفاوضات الدولية، وهو الأمر الذي مهد كثيرا بعد ذلك إلى الجراة العالمية فى التعرض لتلك الظاهرة، وإخراجها من نطاق الاختصاصات الوطنية للدول.

فى عام 2000 بدأت المناقشات العملية داخل الأمم المتحدة من أجل وضع صك دولي جديد لمكافحة الفساد⁽¹⁾، ذلك التوجه الذى جاء بناء على مبادرة المجلس الاقتصادي والاجتماعي الذى أصدر قراره عام 1998 بالدعوة إلى عقد اجتماع للخبراء الحكوميين من أجل دراسة، ووضع استراتيجية دولية مناسبة لمكافحة الفساد، بما فى ذلك عائدات تلك الجريمة، ذلك الاجتماع الذى عُقد بالفعل بمدينة باريس خلال الفترة من 30 مارس إلى 1 أبريل عام 1999، والذى أوصى بدعوة أعضاء الأمم المتحدة إلى دراسة تطوير أداة عالمية حول هذا الموضوع، وهى التوصيات التى توجت بالفعل باعتماد الجمعية العامة للأمم المتحدة " اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد " فى 31 أكتوبر 2003 خلال دورتها العادية الثامنة والخمسين، والتى دخلت حيز التنفيذ فى 14 ديسمبر 2005 بعد اكتمال إيداع 30 وثيقة تصديق عليها لدى الأمانة العامة للأمم المتحدة.

ولا تقوم الاتفاقية على فرض تدابير مباشرة تدمج تلقائيا فى النظم القانونية الوطنية، بل تقوم على تكليف الدول الأعضاء بالقيام بمجموعة معينة من الالتزامات

(1) راجع للمزيد من التفاصيل حول مفاوضات إعداد اتفاقية الأمم المتحدة:

-Dimitri Vlassis, "The Negotiation of the Draft United Nations Convention against Corruption", Forum on Crime and Society, Vol.2, N.1, December (2002)pp.153_157.

والمعايير المشتركة، وهو الأمر الذي يتطلب منهم تنفيذها أو دمجها في النظم القانونية المحلية الخاصة بكل منها⁽¹⁾.

تحتوى الاتفاقية على 71 مادة موزعة على ثمانية فصول، ويتمثل الغرض من الاتفاقية كما جسدهت المادة الأولى منها فى: 1_ ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجح، 2_ ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولى والمساعدة التقنية فى مجال من ومكافحة الفساد.

وتعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 أعظم حدث عالمى مؤثر فى مكافحة الفساد ومنعه، وذلك على الرغم من كونها ليست الأسبق فى ذلك. ويرجع سبب الأهمية السابقة فيما تميزت به تلك الاتفاقية من صفتين لم تجتمع لغيرها من الوثائق الدولية الأخرى، وهما؛ أولاً صفة " العالمية " التى جعلت نطاقها المكانى يشمل المجتمع العالمى بأكمله، ودون الوقوف عند حدود المناطق القارية فقط، وثانياً صفة " العمومية " التى تجسدت فى التوسع الكبير فى عدد صور جرائم الفساد التى تناولتها وذلك مقارنة بعدد صور جرائم الفساد التى تمت معالجتها فى الاتفاقيات العالمية الأخرى.

(1) Babu, R. Rajesh. "The United Nations convention against corruption: A critical overview."Op.cit,P.1.

2_ الاتفاقية الأفريقية لمكافحة الفساد لعام 2003:

اعتمدت الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي "اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع ومكافحة الفساد" وذلك خلال الدورة العادية الثانية لمؤتمر الاتحاد التي عقدت في مابوتو (موزمبيق)، في 11 يوليو عام 2003. وقد دخلت الاتفاقية حيز التنفيذ في 5 أغسطس عام 2006، وذلك بعد مرور ثلاثين (30) يومًا من إيداع وثيقة التصديق الخامسة عشرة.

هذا وقد جاءت أولى إرهاصات إقامة هذه الاتفاقية في عام 1998، وذلك عن طريق القرار الصادر في ذلك العام من مؤتمر رؤساء دول وحكومات منظمة الوحدة الأفريقية في دورته العادية رقم 42 المعقودة في واغادوغو (بوركينا فاسو)، الذي يطلب بمقتضاه من الأمين العام القيام بعقد اجتماع رفيع المستوى للخبراء؛ من أجل بحث سبل إزالة العقبات التي تحول دون التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بما في ذلك مكافحة الفساد وتقديم الاقتراحات المناسبة في ذلك الشأن⁽¹⁾.

(1) AHG/Dec. 126 (XXXIV)

تنص الفقرة السادسة من القرار على أن :

6. REQUESTS the OAU Secretary-General to convene, in cooperation with the African Commission on Human and Peoples' Rights, a high level meeting of Experts to consider ways and means of removing obstacles to the enjoyment of economic, social and cultural rights,

وهو الأمر الذى كان له صدها على صدور الإعلان الذى أقرته الدورة الأولى لمؤتمر الاتحاد الأفريقى المعقودة فى دوربان (جنوب أفريقيا) فى يوليو 2002 حول الشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا، الذى دعا إلى إنشاء آلية منسقة لمكافحة الفساد بصورة فعالة.

ثم يأتى عام 2003 وهو التاريخ الذى اعتمدت فيه الدول الأعضاء فى الاتحاد الأفريقى " اتفاقية الاتحاد الأفريقى لمنع ومكافحة الفساد " وذلك خلال الدورة العادية الثانية للمؤتمر المعقودة فى "مابوتو" عاصمة دولة موزمبيق فى 11 يوليو عام 2003، ثم تبعه دخول الاتفاقية حيز النفاذ فى 5 أغسطس عام 2006، أى بعد 30 يوما من إيداع صك التصديق الخامس عشر لهذه الاتفاقية.

3_ الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لعام 2010:

اعتمدت الجامعة العربية مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، وذلك بعدما وافق عليها مجلسا وزراء الداخلية والعدل العربية بالقاهرة بتاريخ 21 ديسمبر 2010. وقد دخلت الاتفاقية حيز النفاذ بتاريخ 29 يونيه 2013، وذلك بعد مضى ثلاثين يوما

including fight against corruption and impunity and propose appropriate legislative and other measures;

القرار متاح كاملا عبر الموقع الرسمى للاتحاد الإفريقى، وذلك عبر الرابط التالى :

https://archives.au.int/bitstream/handle/123456789/302/AHG%20Dec%20126%20%28XXXIV%29%20_E.pdf?sequence=1&isAllowed=y

من تاريخ إيداع وثائق التصديق عليها من سبع دول، وذلك إعمالاً للمادة 3/35 منها.

ولم تلق الاتفاقية العربية دعماً كبيراً من دول الجامعة، إذ لم تصدق عليها حتى الآن سوى 14 دولة فقط من أصل 22 دولة عضو في الجامعة العربية⁽¹⁾.

ويمكن القول إن الصكوك الدولية الثلاثة قد اتفقت مبدئياً حول الأخذ بنظام القائمة غير الحصرية⁽²⁾، كما اتفقت مبدئياً حول عناصر أو أمثلة هذا المفهوم.

(1) راجع قائمة الدول التي صدقت على الاتفاقية من خلال الموقع الرسمي للجامعة، وذلك عبر الرابط التالي :

<http://www.lasportal.org/ar/Pages/default.aspx>

مع ملاحظة أن القائمة المنشورة عبر الموقع غير محدثة، إذ تشير هذه القائمة إلى عدد التصديقات حتى نهاية عام 2014، إذ لم تضمن سوى الإشارة إلى عدد 12 دولة فقط هي التي صدقت عليها، وهم كل من (المملكة الأردنية الهاشمية _ دولة الإمارات العربية المتحدة _ الجمهورية الجزائرية الشعبية _ المملكة العربية السعودية _ جمهورية السودان _ جمهورية العراق _ سلطنة عمان _ دولة فلسطين _ دولة قطر _ دولة الكويت _ جمهورية مصر العربية _ المملكة المغربية). بينما انضمت إلى تلك القائمة دولتان صدقتا عليها في عام 2017، وهم كلٌّ من؛ مملكة البحرين، وجمهورية تونس.

(2) انظر على سبيل المثال من القائلين بهذا الأمر بالنسبة للاتفاقية العربية، وهو ما ينطبق بالضرورة على اتفاقية الأمم المتحدة؛ نظراً لما قامت به الاتفاقية الأولى من نسخ الإطار العام ومصطلحات الاتفاقية الثانية: د. محمود أبكر دقوق، الاتفاقيات العربية لمكافحة الفساد لسنة 2010، المرجع السابق، ص503.

كما اجتمعت تلك الصكوك الثلاثة على اعتمادها لكثير من مظاهر الفساد، سواء تمت فى إطار المجال العام أو المجال الخاص؛ إذ إن التطور الحديث الذى لحق بدور الدولة، وتحولها من دور الدولة الشمولية إلى اقتصارها على وظائف الدفاع والامن والقضاء مع إيكال الكثير من المهام الاجتماعية والاقتصادية الأساسية للقطاع الخاص، لهو الأمر الذى جعل من الحتمية ضرورة سد مناطق الفساد أيضا داخل القطاع الخاص؛ نظرا لأهمية الوظائف التى يقدمها فى العصر الحديث وحيويتها.

ولكن على الجانب الآخر نجد بعض الخلافات حول تحديد نطاق مضمون بعض هذه الصور، وهو ما نتعرض له فى النقطة الثانية:

ثانيا) ماهية صور جرائم الفساد الواردة داخل الصكوك الدولية الثلاثة:

وقد تمثلت فى كلاً من؛

1_ جريمة الرشوة :

تأتى جريمة الرشوة بوصفها أحد أبرز الأمثلة التقليدية على جريمة الفساد بالمعنى الدولى، إذ يمكن القول إن هناك إجماعاً دولياً على مستوى الصكوك القانونية الدولية تجاه اعتبار هذا السلوك على رأس مفردات جريمة الفساد.

وتشغل الرشوة الصورة الأكثر انتشاراً بين جرائم الفساد وأخطرها، إذ جاء في التقرير السنوي الصادر عن البنك الدولي، إلى أن التكلفة السنوية للرشوة تتراوح بين 1.5 و 2 تريليون دولار تقريبا، أي حوالي 2% من إجمالي الناتج المحلي العالمي⁽¹⁾.

وفي البداية تجدر الإشارة هنا، إلى أن اتفاقية الأمم المتحدة قد استفاضت في تعريف صور جرائم الفساد عموماً ومن بينها جريمة الرشوة، وهو النهج الذي لاقى استحساناً كبيراً من جانب الفقه الدولي⁽²⁾. وفيما يتعلق بمفهوم جريمة الرشوة، فقد أشارت الاتفاقية إلى إنها يمكن أن تتحقق في صورتين⁽³⁾؛ ومضمون الصورة الأولى التي يمكن أن نسميها بـ " الصورة الإيجابية للرشوة "، وذلك في حالة تعمد وعد موظف عمومي بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه، أو منحه إياها، بشكل مباشر

(1) " التقرير السنوي لصندوق النقد الدولي 2016 " ص 116. متاح كاملاً عبر الموقع الرسمي

لصندوق النقد الدولي: <https://www.imf.org/ar/Publications/AREB>

(2) يقول أحد الباحثين في هذا الأمر، الآتي " تميزت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتقديمها توصيفاً قانونياً دقيقاً للأفعال المجرمة وأركانها. ورب قائل: أن الاتفاقية العربية قد أشارت في (م4) نفسها الخاصة بالتجريم إلى مراعاة أن وصف أفعال الفساد المجرمة يخضع لقانون الدولة الطرف؛ ولذا لا حاجة إلى أن تتولى الاتفاقية مهمة توصيف الأفعال الإجرامية، ويمكن الرد بأن كل مادة من مواد الاتفاقية الأمامية الخاصة بالتجريم... قد تضمنت ذلك، ولكن واضع الاتفاقية الأمامية آثروا تقديم منهج تجريمي شامل ومتكامل بحيث ينتفى أي احتمال للشك أو اللبس، ويعد هذا المنهج بمثابة قانون نموذجي لمكافحة الفساد. " د. محمد حسن السراء/ د. عبد الناصر عباس عبد الهادي، الاتفاقية العربية واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد «تحليل نقدي مقارنة» المرجع السابق، ص 72.

(3) المادة 15 من الاتفاقية.

أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما، أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية. كما تتحقق هذه الجريمة بشكل آخر وهو ما يمكن التعبير عنه بـ " الصورة السلبية للرشوة " وتتحقق في حالة تعمد التماس موظف عمومي أو قبوله، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة، سواء لصالح الموظف نفسه، أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية.

وبينما انحصر تركيز القوانين الوطنية على رشوة موظفيها العموميين، فإن اتفاقية الأمم المتحدة قد اتخذت اتجاهًا مختلفًا في هذا الشأن؛ إذ اقتضت بمسلك الولايات المتحدة الأمريكية الذي اعتمده بموجب قانون ممارسات الفساد الأجنبية في عام 1977، والذي مدت فيه نطاق تلك الجريمة إلى رشوة "موظف عمومي أجنبي" وذلك بصورتها الإيجابية والسلبية⁽¹⁾. ومن ثمَّ فإن الاتفاقية قد قضت على ما كان

(1) راجع للمزيد من التفاصيل حول الخطوط العريضة لذلك التشريع :

Snider, Thomas R., and Won Kidane. "Combating corruption through international law in Africa: A comparative analysis." Op.cit, pp.700–703.

ومن الجدير بالذكر، أن هذا القانون وجد انتقادات لاذعة بداع أنه ينطوي على شبهة تدخلات لا مبرر لها في الشؤون الداخلية للدول الأخرى، فضلا عن تأزم الشركات الأمريكية منه بحجة أنه يشكل عائقًا كبيرًا لها تجاه منافسيها الأجانب الذين لن تلتزمهم دولهم بالحظر نفسه، لكن دائما ما كانت تدافع الحكومات الأمريكية المتعاقبة عن هذا القانون بالاستناد إلى الأسباب الأخلاقية:

شائعاً قبل سريانها من إدراج الرشاوى التى تدفع من الشركات العالمية الكبرى إلى موظفى حكومات الدول الآخذة فى النمو، داخل الإقرارات الضريبية المقدمة إلى مصلحة الضرائب فى بلادها، ومن ثمّ انتفاعها من ذلك فى تخفيض مقدار الضريبة المستحقة⁽¹⁾.

وفى الحقيقة نجد أن اتفاقية الأمم المتحدة قد توسعت إلى حد كبير فى تحديد مضمون هذه الجريمة، إذ لم يقف نطاقها عند هذا الحد بل نجدها قد مدت استغراق هذه الجريمة بصورتها الإيجابية والسلبية إلى " موظفى المؤسسات الدولية العمومية " أيضاً⁽²⁾. وعلى الجانب الآخر نجد أن هذا التوسع قد وصل مداه حينما ندرك أن

Quinones, Enery " L'évolution du droit international en matière de corruption : la convention de l'OCDE" op.cit,P.565.

(1) د. مصطفى محمد محمود عبد الكريم، اتفاقية مكافحة الفساد (نفاذ وتطبيق اتفاقية مكافحة الفساد فى القانون الداخلى وأثرها فى محاكمة الفاسدين واسترداد الأموال)، المرجع السابق، ص 29-30.

(2) حيث تنص المادة 16 من الاتفاقية على أن " 1_ تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم القيام، عمداً، بوعده موظف عمومي أجنبي أو موظف مؤسسة دولية عمومية بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية، من أجل الحصول على منفعة تجارية أو أي مزية غير مستحقة أخرى أو الاحتفاظ بها فيما يتعلق بتصريف الأعمال التجارية الدولية. 2_ تتظر كل دولة طرف فى اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم قيام موظف عمومي أجنبي أو موظف فى مؤسسة دولية عمومية عمداً، بشكل مباشر أو غير مباشر،

الاتفاقية قد جعلت مفهوم جريمة الرشوة يستغرق كذلك " رشو موظفى القطاع الخاص الاقتصادى "(1)، ولا يمكن أن يحد من ذلك التوسع ما قيدته الاتفاقية من ضرورة ارتباط تلك الجريمة بالأنشطة الاقتصادية أو المالية أو التجارية، وعلة ذلك أن النطاق المادى لهذه الأنشطة من الاتساع الذى يجعله يستغرق نصيب الأسد من حالات وقوع هذه الجريمة فى القطاع الخاص.

كذلك ظهر الاتجاه التوسعى للاتفاقية فيما ذهبت إليه من عدم اشتراط إلحاق ضرر بأمالك الدولة_كقاعدة عامة_ حتى تقع جرائم الفساد عموما ومن بينها جريمة الرشوة، وذلك باستثناء ما ينص على خلاف ذلك(2)، ومن ثمَّ لم تنشأ الاتفاقية هنا أن تناصر الاتجاه الذى يشترط إلحاق الضرر بالتملكات العامة حتى تكتمل

بالتماس أو قبول مزية غير مستحقة، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية. "

(1) حيث تنص المادة 21 من الاتفاقية على أن " تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمدا أثناء مزاوله أنشطة اقتصادية أو مالية أو تجارية: (أ) وعد أي شخص يدير كيانا تابعا للقطاع الخاص، أو يعمل لديه بأي صفة، بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الشخص نفسه أو لصالح شخص آخر، لكي يقوم ذلك الشخص بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما، مما يشكل إخلالا بواجباته؛ (ب) التماس أي شخص يدير كيانا تابعا للقطاع الخاص، أو يعمل لديه بأي صفة، أو قبوله، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة، سواء لصالح الشخص نفسه أو لصالح شخص آخر، لكي يقوم ذلك الشخص بفعل ما، مما يشكل إخلالا بواجباته. "

(2) المادة 2/3.

عناصر الجريمة، وذلك كما هو مأخوذ به في اتفاقية حماية المصالح المالية للجماعات الأوروبية لعام 1995⁽¹⁾.

وعلى الرغم من الاتجاه التوسعي الواضح من جانب اتفاقية الأمم المتحدة في تحديد نطاق مضمون جريمة الرشوة، نجدها قد سلكت مسلكا منتقدا، وذلك نظرا لأنها لا تمت تطبيق هذا التعريف إلى حالات معينة على الرغم من توافر الحكمة ذاتها التي دفعتهم إلى التجريم في القطاع الخاص، ونقصد بذلك حالة موظفي المؤسسات الدولية الخاصة؛ مثل " منظمة الشفافية الدولية "، وغيرها من المؤسسات المشابهة، حيث إن بعض تلك الهيئات تلعب دورا مهما في تحديد بوصلة الاستثمار؛ نظرا لما تصدره من تقارير متعلقة بالفساد بواسطة موظفيها وخبرائها، والتي تؤثر بلا شك في السمعة الدولية للدولة فضلا عن التأثير في بوصلة اتجاهات المستثمرين الأجانب⁽²⁾.

(1) Ivory, Radha. " Corruption, Asset Recovery, and the Protection of Property in Public International Law " Op.cit, P.76.

(2) ويجدر الإشارة إلى أنه هناك العديد من المؤسسات الدولية الحكومية والغير حكومية العاملة في مجال رصد وجمع البيانات المتعلقة بجرائم الفساد وانتهاكات حقوق الإنسان والديمقراطية داخل الدول وإصدار مؤشرات خاصة بها، ومن أشهرها:

(Freedom House Index) و (the World Bank's Worldwide Governance Index Index)

فى الاتجاه المقابل، نجد أن هناك اتفاقا حول التوجه العام من جانب كل من الاتفاقية الأفريقية والاتفاقية العربية فى تبنى ذات نهج اتفاقية الأمم المتحدة الرامى إلى تصنيف الرشوة باعتبارها أبرز الأمثلة التى تتدرج ضمن صور الفساد.

وعلى الرغم من حقيقة التوافق السابق، يوجد بعض التباين فى استكمال باقى المشوار؛ إذ من " جانب أول " نجد أنه فى حين اتحد موقف الاتفاقية الإفريقية مع موقف اتفاقية الأمم المتحدة المتجه نحو عدم اقتصار نطاق هذه الجريمة على القطاع العام فقط، وإنما امتداده كذلك إلى القطاع الخاص " الاقتصادى " فقط، فإننا نجد أن الاتفاقية العربية قد أطلقت العنان أما لفظ " القطاع الخاص " ليشمل الاقتصادى، وغير الاقتصادى أيضا، ومن " جانب ثان " نجد أن الاتفاقية العربية استمرت فى السير على نهج اتفاقية الامم المتحدة نحو مد نطاق جريمة الرشوة إلى الموظفين العموميين الأجانب، وكذلك موظفى المؤسسات الدولية العمومية فيما

يتعلق بتصريف التجارة الدولية⁽¹⁾، فإننا نرى على الجانب الموازي أن الاتفاقية الأفريقية لم تنص على تلك الفئة صراحة⁽²⁾.

(1) المادة 4 التجريم : مع مراعاة أن وصف أفعال الفساد المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية يخضع لقانون الدولة الطرف، تعتمد كل دولة وفقاً لنظامها القانوني ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب قصداً أو عمداً: 1_ الرشوة في الوظائف العمومية. 2_ الرشوة في شركات القطاع العام، والشركات المساهمة، والجمعيات والمؤسسات المعتمدة قانوناً ذات نفع عام. 3_ الرشوة في القطاع الخاص. 4_ رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية فيما يتعلق بتصريف الأعمال التجارية الدولية داخل الدولة الطرف.

(2) المادة 4 نطاق التطبيق : تنطبق هذه الاتفاقية على أعمال الفساد والجرم ذات الصلة التالية : أ_ التماس موظف عمومي أو أي شخص آخر أو قبوله بصورة مباشرة أو غير مباشرة_ لأي سلع ذات قيمة نقدية أو منفعة أخرى مثل هدية أو خدمة أو وعد أو ميزة لنفسه أو لشخص أو كيان آخر مقابل القيام أو الامتناع عن القيام بأي عمل أثناء أداء المهام العامة المنوطة به . ب_ عرض أي سلع ذات قيمة نقدية بصورة مباشرة أو غير مباشرة على موظف عمومي أو أي شخص آخر أو منحه إياها أو أي منفعة أخرى مثل هدية أو خدمة أو وعد أو مزية ، لنفسه أو لشخص أو كيان آخر مقابل القيام أو الامتناع عن القيام بأي عمل أثناء أداء المهام العامة المنوطة به .

ج_ قيام موظف عمومي أو أي شخص آخر أو امتناعه عن القيام بأي عمل أثناء أداء المهام المنوطة به بهدف الحصول بصورة غير مشروعة على فوائد لنفسه أو لأي طرف ثالث.

هـ) عرض أو تقديم أي منفعة غير مستحقة أو الوعد بها أو التماسها أو قبولها بصورة مباشرة أو غير مباشرة لصالح أو من قبل أي شخص يتولى إدارة كيان تابع للقطاع الخاص أو يعمل فيه ، لنفسه أو لغيره ، لكي يقوم بعمل أو يمتنع عن القيام به منتهكاً بذلك ما تفرضه عليه واجباته.

وفيما يتعلق بمدى امتداد المسؤولية إلى الأشخاص الاعتبارية (العامة والخاصة) عن جريمة الرشوة خاصة وصور الفساد عموماً؟، فإننا نجد أن اتفاقية الأمم المتحدة قد تطلبت صراحة⁽¹⁾ _وتبعتها في ذلك الاتفاقية العربية⁽²⁾_ من الدول الأطراف أن تعتمد ما يلزم من تدابير لتقرير المسؤولية الجنائية، أو المدنية، أو الإدارية عن المشاركة في تلك الأفعال، وذلك في حين أن الاتفاقية الأفريقية قد أغفلت التعرض صراحة لهذا الأمر على الرغم من إلزامها للدول الأطراف _بمقتضى المادة ١١/١_ اتخاذ تدابير لمنع ومكافحة أعمال الفساد التي يرتكبها موظفون في القطاع الخاص أو " من قبله "⁽³⁾.

2_ جريمة الاختلاس :

تحتل جريمة الاختلاس داخل الصكوك القانونية الدولية المركز الثانى بعد جريمة الرشوة بوصفها أبرز الأمثلة المكونة لجريمة الفساد أو إحدى مفرداته الأساسية، ولعل سبب تلك المرتبة المتقدمة هو التشابه الكبير بينها وبين جريمة الرشوة صاحبة الإشارة التقليدية على مفهوم الفساد؛ إذ تتحد الغاية الأساسية من الجريمتين فى الاعتداء على الأموال، وخيانة الثقة الممنوحة للفاعل.

(1) المادة 26 من اتفاقية الأمم المتحدة.

(2) المادة 5 من الاتفاقية العربية.

(3) Ivory, Radha. " Corruption, Asset Recovery, and the Protection of Property in Public International Law " Op.cit, P.66.

وقد جاءت جريمة الاختلاس مثلاً آخر على مفهوم الفساد داخل كل من الصكوك القانونية الدولية الثلاثة إذ اتحدت تلك الصكوك على اعتبار أن الاعتداء الواقع على الممتلكات العامة من جانب الموظفين العموميين جرم ذو خطورة بالغة تجعله يرقى إلى مفهوم الفساد الذي تحاربه تلك الصكوك. وقد حرصت اتفاقية الأمم المتحدة على سرد تعريف واضح لهذه الجريمة، إذ عرفت أنها تتحقق في حالة تعمد قيام موظف عمومي عمداً، لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر، باختلاس أو تبديد أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه، أو تسريبها بشكل آخر⁽¹⁾.

أما فيما يتعلق بجريمة الاختلاس الواقعة على الممتلكات الخاصة، فإنه في حين لم تنص صراحة الاتفاقية الأفريقية على استغراق مفهوم الفساد لهذا الفعل في ظل ذلك الظرف، إلا أن اتفاقية الأمم المتحدة قد نهجت اتجاهها توسعياً_متحفظاً بعض الشيء_ لمفهوم الفساد، إذ جعلته يستغرق تلك الحالة بشرط أن يكون ذلك في إطار مزاوله نشاط تجارى⁽²⁾. وهذا التحفظ الأخير لم تحبذه الاتفاقية العربية التي جعلت مفهوم الفساد يشمل الاختلاس الذي يقع على أي من الممتلكات الخاصة، وذلك بصرف النظر عن كونها تجارية أم غير تجارية⁽³⁾.

(1) راجع المادة 17 من اتفاقية الأمم المتحدة، والمادة 1/4. د من الاتفاقية الأفريقية، والمادة

11/4 من الاتفاقية العربية.

(2) المادة 22 من الاتفاقية.

(3) المادة 4 / 12 من الاتفاقية.

3_ جريمة المتاجرة بالنفوذ:

انتقلت الصكوك الدولية الثلاثة على إدراج " جريمة المتاجرة بالنفوذ " ضمن قائمة جرائم الفساد التي تحاربها تلك الصكوك، وتعرف بأنها سلوك متعمد ينطوي على ممارسة تأثير غير لائق_ أو تشويه_ على صنع قرار موظف عام (محلي، أو أجنبي، أو دولي) في مقابل الحصول على ميزة غير مستحقة⁽¹⁾.

وعلى الرغم من اتفاق الصكوك الدولية الثلاثة في إدراجها ضمن صور الفساد، نجد اتجاهها مغايراً حول منهج وضع تعريف هذه الجريمة؛ إذ إن الاتفاقية العربية_ وسيرا على موقفها الموحد_ قد اكتفت بإدراج الجريمة ضمن مفهوم الفساد مع ترك تعريفها ووصفها إلى التشريعات الداخلية للدول الأطراف⁽²⁾، بينما نجد اتفاقية الأمم المتحدة حرصت على وضع وصف تفصيلي لهذا التعريف، وهو ذات نهج الاتفاقية الأفريقية التي توسعت بعض الشيء في نطاق هذا التعريف .

وقد عرّفت اتفاقية الأمم المتحدة تلك الجريمة بأنها تتحقق في حالتين، أولاً) تعمد وعد موظف عمومي أو أي شخص آخر بأي مزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، لتحريض ذلك الموظف العمومي أو الشخص على استغلال نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو

(1) Ivory, Radha. " Corruption, Asset Recovery, and the Protection of Property in Public International Law " Op.cit, P.80

(2) المادة 4 فقرة 5.

سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة لصالح المحرّض الأصلي على ذلك الفعل أو لصالح أي شخص آخر⁽¹⁾؛ ثانياً) قيام موظف عمومي أو أي شخص آخر، بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتماس أو قبول أي مزية غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص آخر؛ لكي يستغل ذلك الموظف العمومي أو الشخص نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة⁽²⁾. وعلى الرغم من التشابه الكبير بين جرمية المتاجرة بالنفوذ وجرمية الرشوة، فإن أهم ما يميزها عنها، هو إنها "علاقة ثلاثية الفساد" تشمل؛ طالب التأثير، وبائع النفوذ، والموظف العمومي محل التأثير⁽³⁾.

ولم يخرج التعريف الذي وضعته الاتفاقية الأفريقية عن ذلك المفهوم، اللهم إلا إن تلك الاتفاقية لم تجعل نطاق التجريم يقف عند حد التأثير في القطاع العام فقط كما تشير اتفاقية الأمم المتحدة، وإنما يمتد كذلك حتى ولو كانت الجهة محل التأثير تابعة للقطاع الخاص⁽⁴⁾.

(1) المادة 18 فقرة (أ).

(2) المادة 18 فقرة (ب).

(3) Ivory, Radha. " Corruption, Asset Recovery, and the Protection of Property in Public International Law " Op.cit, P.81.

(4) المادة (4) "و" والتي تذهب إلى: (و) عرض أو تقديم أي منفعة غير مستحقة أو الوعد بها أو التماسها أو قبولها بصورة مباشرة أو غير مباشرة_ لصالح أو من قبل شخص يعلن أو يؤكد

4_ جريمة إساءة استغلال الوظائف:

جاءت جريمة " إساءة استغلال الوظيفة " بوصفها واحدة من نماذج جرائم الفساد داخل مختلف الصكوك القانونية الدولية. وقد عرفت اتفاقية الأمم المتحدة على أنها تعتمد موظف عمومي إساءة استغلال وظائفه أو موقعه، أي قيامه أو عدم قيامه بفعل ما، لدى الاضطلاع بوظائفه، بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان آخر، مما يشكل انتهاكا للقوانين⁽¹⁾. وكما هو واضح من ذلك التعريف أن الاتفاقية اقتصر نطاق التجريم فيها على مسلك إساءة استغلال "الوظائف العمومية " فقط، وفي هذا يتلاقى ذلك التعريف مع ما ورد في كل من الاتفاقية العربية والاتفاقية الأفريقية اللاتي اقتصرتا نطاق التجريم فيهما على " الوظائف العمومية فقط "⁽²⁾⁽³⁾، حيث لم تشأ هاتان الاتفاقيتان الأخذ

قدرته على استخدام نفوذه في التأثير بصورة غير سليمة على قرار يصدره أي شخص يؤدي وظائفه في القطاع العام أو الخاص ، من أجل الحصول على هذه المنفعة غير المستحقة لنفسه أو لغيره وكذلك طلب الحصول على العرض أو الوعد بتقديم هذه المنفعة أو استلامها أو قبولها مقابل النفوذ، سواء استخدم النفوذ بالفعل أو حقق النفوذ المفترض النتائج المطلوبة أم لا.

(1) المادة 19.

(2) المادة الرابعة الفقرة السادسة من الاتفاقية العربية.

(3) المادة الرابعة فقرة ج من الاتفاقية الإفريقية، والتي تنص على " قيام موظف عمومي او اى شخص آخر أو امتناعه عن القيام بأى عمل أثناء أداء المهام المنوطة به بهدف الحصول بصورة غير مشروعة على فوائد لنفسه أو لأى طرف ثالث "

بالمهج التوسعي، ومد نطاق التجريم إلى إساءة استخدام " وظائف القطاع الاقتصادي الخاص".

5_ جريمة الإثراء غير المشروع:

اتفقت كذلك الصكوك الدولية الثلاثة على إدراج جريمة " الإثراء غير المشروع " كونها واحدة من الجرائم الواردة في قائمة الفساد⁽¹⁾. وقد عرفت اتفاقية الأمم المتحدة هذه الجريمة بأنها تتحقق في حالة تعمّد موظف عمومي إثراءً غير مشروع، أي زيادة موجوداته زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياساً إلى دخله المشروع⁽²⁾. وهو التعريف ذاته الذي تبنته الاتفاقية الأفريقية التي أكدت أن عبارة " الإثراء غير المشروع " تعنى الزيادة الهائلة في الأصول الخاصة بأى موظف عمومي أو أى شخص آخر لا يمكن له تبرير دخله بصورة معقولة⁽³⁾.

ولا يتطلب التجريم في هذه الحالة إثبات أن الزيادة غير المبررة هي نتيجة فعل من أفعال الفساد الواردة في الاتفاقية أو نتيجة ارتكاب أى جريمة جنائية أخرى، إذ

(1) راجع المادة 20 من اتفاقية الأمم المتحدة والمادة 4 فقرة (ز) من الاتفاقية الأفريقية و المادة 4 فقرة (7) من الاتفاقية العربية.

(2) المادة 20.

(3) المادة 1 فقرة 1 من الاتفاقية الأفريقية.

يفترض ذلك تلقائياً، وتقع جريمة الفساد فى حق الفاعل بمجرد عجزه عن اثبات مصدرها المشروع⁽¹⁾.

صادف التعريف السابق لجريمة "الإثراء غير المشروع" انتقادات حادة من جانب بعض الفقه الدولى وبحق_ بسبب تعارضه مع ما هو مستقر من مبادئ قانونية أقرتها الأنظمة القانونية بمختلف توجهاتها ومرجعيتها، وهى " أن الأصل فى الإنسان البراءة، وعلى من يدعى العكس أن يقوم بإثباته"، وهو ما دفعهم إلى الثناء على موقف الاتفاقية العربية التى نصت على تلك الصورة دون أن تضع تعريفاً محدداً لها، تاركة أمر هذه المهمة إلى تقدير التشريعات الوطنية للدول الأطراف⁽²⁾. كذلك الأمر بالنسبة للاتفاقية الإفريقية التى اكتفت بالنص على تلك الصورة دون وضع تعريف تفصيلى لها.

ويبدو أن النقد السابق كان حاضراً فى ذهن المشرع الأسمى عند وضع الاتفاقية، لذلك جعل تطبيق هذا الالتزام فى مواجهة الأطراف، رهناً "بدستورها والمبادئ الأساسية لنظامها القانونى"، وهو ما يعنى أنه فى حالة وجود تعارض بينهما، فإن

(1) Babu, R. Rajesh. "The United Nations convention against corruption: A critical overview."Op.cit,P.15.

(2) د. محمد حسن السراء/د.عبد الناصر عباس عبد الهادى، الاتفاقية العربية واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد «تحليل نقدي مقارنة»، المرجع السابق، ص71.

الدولة تعفى من هذا الالتزام أو تصبح غير مضطرة إلى نقل عبء الإثبات إلى الفاعل كما هو منصوص عليه في الاتفاقية⁽¹⁾.

6_ جريمة غسل العائدات الإجرامية⁽²⁾:

استقرت كل من اتفاقية الأمم المتحدة والاتفاقية العربية على إدراج جريمة " غسل العائدات الإجرامية " ضمن قائمة جرائم الفساد بالمعنى الدولي. وفي حين نجد أن الاتفاقية العربية قد أغفلت وضع تعريف لهذه الجريمة تاركة هذه المهمة لتشريعات الدول الأطراف، فإننا نجد أن اتفاقية الأمم المتحدة قد استفاضت في تعريف هذه الجريمة⁽³⁾ التي تقع في حالة تعمد القيام بأى من التصرفات الآتية: 1_ إبدال الممتلكات أو إحالتها، مع العلم بأنها عائدات إجرامية، بغرض إخفاء أو تمويه مصدر تلك الممتلكات غير المشروع أو مساعدة أي شخص ضالع في ارتكاب الجرم الأصلي على الإفلات من العواقب القانونية لفعلة؛ 2_ إخفاء أو تمويه الطبيعة الحقيقية للممتلكات أو مصدرها أو مكانها أو كيفية التصرف فيها أو حركتها أو ملكيتها أو الحقوق المتعلقة بها، مع العلم بأن تلك الممتلكات هي

(1) Babu, R. Rajesh. "The United Nations convention against corruption: A critical overview."Op.cit,P.15.

(2) انظر في تعريف تلك الجريمة وأثارها الضارة المتنوعة : د. زياد علي عربية، غسل الأموال : آثاره الاقتصادية والاجتماعية ومكافحته دولياً وعربياً، مجلة الأمن والقانون (أكاديمية شرطة دبي) مج 12، ع 1 (2004) ص 96-141.

(3) المادة 23 من اتفاقية الأمم المتحدة المعنونة بـ غسل العائدات الإجرامية.

عائدات إجرامية؛³ اكتساب الممتلكات أو حيازتها أو استخدامها مع العلم، وقت استلامها، بأنها عائدات إجرامية؛⁴ المشاركة في ارتكاب أي فعل مجرم من الأفعال السابقة، أو التعاون أو التآمر على ارتكابه، والشروع في ارتكابه والمساعدة والتشجيع على ذلك وتسهيله وإسداء المشورة بشأنه.

وبحسب التعريف العام الوارد في اتفاقية الأمم المتحدة، فإنه لا يشترط أن تكون تلك العائدات الإجرامية محل الغسل متولدة حصرياً عن واحدة من جرائم الفساد الواردة بها، وهو الأمر الذي يجعلها تمتد لتشمل كذلك غسل جميع العائدات الإجرامية الأخرى؛ مثل عائدات السرقة، والنصب، وما إلى ذلك، ومع هذا فإن العائدات المتأتية من جرائم الاتفاقية يجب أن تمثل الحد الأدنى في التجريم⁽¹⁾.

بينما نجد على الجانب الآخر أن الاتفاقية العربية لم تتخذ ذات موقف اتفاقية الأمم المتحدة في ذلك الشأن؛ وتفسير ذلك أنه على الرغم من إغفالها وضع تعريف تفصيلي لهذه الجريمة، تاركَةً أمر هذه المهمة إلى التشريعات الوطنية، فإنها وبحسب الفقرة السادسة من المادة الأولى منها، قد نصت على أن مصطلح العائدات الإجرامية " يقصد به أي ممتلكات متأتية أو متحصل عليها، بشكل مباشر أو غير مباشر، من ارتكاب أي فعل من أفعال الفساد المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية"، وهو الأمر الذي يعنى أن الاتفاقية العربية لم تمد نطاق تجريمها لغسل عائدات

(1) Ivory, Radha. " Corruption, Asset Recovery, and the Protection of Property in Public International Law " Op.cit, P.88.

الجرائم كافة، وإنما اقتصر على غسل العائدات المتولدة من الجرائم الواردة في الاتفاقية فقط⁽¹⁾.

وفيما يتعلق بالاتفاقية الأفريقية في هذا الشأن، فإنها لم تنص صراحة على تصنيف " غسل العائدات الإجرامية عامة، أو عائدات الفساد خاصة " من ضمن صور جرائم الفساد التي تكافحه الاتفاقية. ومع ذلك، فإننا نجد أن ما نصت عليه الاتفاقية من تجريم " استخدام " عائدات الجرائم المنصوص عليه في الاتفاقية، لهو تجريم أعم وأشمل من مجرد تجريم غسل الأموال⁽²⁾، إذ إنه فضلا عن أن مصطلح استخدام يشمل بالضرورة صورة غسل الأموال، بل ويمتد من جانب آخر إلى مجرد التعامل مع هذه العائدات، حتى ولو لم يهدف ذلك التعامل إلى تمويه أو إبدال الطبيعة الحقيقية لتلك الأموال (على سبيل المثال مجرد انتفاع طرف ثالث بمنزل مع علمه بأنه تم الحصول عليه كرشوة لصالح طرف أول من طرف ثان نظير القيام بعمل ما)، ونعتقد أن ذلك بمنزلة توسع شديد لم تصل إليه كل من اتفاقية الأمم المتحدة والاتفاقية العربية.

(1) انظر المعنى ذاته: د. محمد حسن السراء/ د. عبد الناصر عباس عبد الهادي، الاتفاقية العربية واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد «تحليل نقدي مقارن " المرجع السابق، ص 68.

(2) تنص المادة 4 من الاتفاقية الأفريقية المعنونة بـ " نطاق الاتفاقية" على أن " 1_ تنطبق هذه الاتفاقية على أعمال الفساد والجرائم ذات الصلة التالية : (ح) استخدام أو إخفاء عائدات مستمدة من أى من الأعمال المشار إليها في هذه المادة. "

7_ جريمة إخفاء الممتلكات أو العائدات المتحصلة من جرائم الفساد:

اتفقت كذلك الصكوك القانونية الدولية الثلاثة على إدراج جريمة " إخفاء الممتلكات المتحصلة من جرائم الفساد " واحدةً من الجرائم الواردة في قائمة الفساد⁽¹⁾. وقد عرفت اتفاقية الأمم المتحدة هذه الجريمة على أنها تقع في حالة تعمد إخفاء ممتلكات، أو مواصلة الاحتفاظ بها عندما يكون الشخص المعني على علم بأن تلك الممتلكات متأتية من أي من أفعال الفساد الواردة بقائمة كل اتفاقية⁽²⁾.

8_ جريمة إعاقة سير العدالة:

صنفت كل من اتفاقية الأمم المتحدة⁽³⁾ والاتفاقية العربية فقط⁽⁴⁾ جريمة " إعاقة سير العدالة " بوصفها جريمة من جرائم الفساد. وعرفت اتفاقية الأمم المتحدة تلك الجريمة بأنها تقع في حالتين؛ أولاً) تعمد استخدام القوة البدنية، أو التهديد، أو الترهيب، أو الوعد بمزية غير مستحقة، أو عرضها أو منحها للتحريض على الإدلاء بشهادة زور، أو للتدخل في الإدلاء بالشهادة، أو تقديم الأدلة في إجراءات تتعلق بارتكاب جرائم الفساد، ثانياً) تعمد استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب

(1) راجع المادة 24 من اتفاقية الأمم المتحدة، والمادة 4 (ح) من الاتفاقية الأفريقية، والمادة

4(9) من الاتفاقية العربية.

(2) المادة 24 من الاتفاقية.

(3) المادة 25 من الاتفاقية.

(4) المادة 4 فقرة 10.

للتدخل في ممارسة أي موظف قضائي أو معني بإنفاذ القانون مهامه الرسمية فيما يتعلق بارتكاب أفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية.

بينما نجد نصوص الاتفاقية الأفريقية قد خلت من النص صراحة على تلك الصورة كواحدة من جرائم الفساد التي تكافحه الاتفاقية، ومع ذلك ليس هناك ما يمنع أحد الأطراف من تصنيف تلك الجريمة واحدةً من جرائم الفساد في تشريعاتها الوطنية، وذلك بالاستناد على ما سبق أن انتهينا إليه من أن سرد تلك الصور قد جاء على سبيل المثال_ وبمنزلة الحد الأدنى_ وليس على سبيل الحصر.

المبحث الثاني الجهود الدولية لمنع ومكافحة الفساد

مقدمة:

ذكرنا سابقا، إن المجتمع الدولي تنبه مؤخرا للطبيعة الخاصة بجرائم الفساد، وما تسببه من آثار مدمرة على وجود الدول ومقدراتها الوطنية، فضلا عن تجاوز تلك الآثار الضارة المختلفة لحدود الدولة الواحدة وتناثرها عبر الحدود الدولية، وهو الأمر الذي استتبع توجيه النظر إلى تدويل مجهودات محاربة ذلك الخطر⁽¹⁾. وقد كان من الطبيعي أن يترتب على كشف تلك الحقيقية السابقة، ضرورة تضافر وتكامل الجهود الدولية نحو اتخاذ مجموعة من التدابير والإجراءات الوقائية، والعلاجية؛ من أجل القضاء على هذا الوباء، واستخلاص أثاره من جسد الدولة والمجتمع الدولي كله.

(1) انظر معنى قريب من ذلك:

Babu, R. Rajesh. "The United Nations convention against corruption: A critical

Over view."Op.cit,P.4.

_Mbaku, John Mukum. "International law and the fight against bureaucratic

corruption in Africa." Op.cit,pp.700-704.

وقد جاءت الاتفاقيات العالمية والإقليمية بوصفها أبرز أدوات القانون الدولي العام من أجل تحقيق التعاون في ذلك الشأن، وقد تضمنت مجموعة من الالتزامات القانونية الواقعة على الدول الأطراف، والرامية إلى تحقيق غاية القضاء على جرائم الفساد بأشكالها المختلفة.

وقد تنوعت التدابير الرئيسية المترتبة عن تلك الاتفاقيات، التي جاءت أولها في التوجه العام نحو "تشديد عقوبات جرائم الفساد مقارنة بغيرها من الجرائم"، وقد كشفت عنه صراحةً كل من اتفاقية الأمم المتحدة، والاتفاقية العربية؛ إذ تنص الاتفاقية الأولى على أن "تجعل كل دولة طرف ارتكاب فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية خاضعاً لعقوبات تراعى فيها جسامته ذلك الجرم"⁽¹⁾، كما نصت الثانية على أن "تخضع كل دولة طرف ارتكاب أية جريمة من الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية لجزاءات تراعى فيها خطورة تلك الجريمة، على أن تشدد العقوبات المقررة للأفعال المذكورة وفقاً لأحكام قانون العقوبات في حال العود"⁽²⁾.

لم تقف الالتزامات القانونية المترتبة عن المنظومة الاتفاقية الخاصة بالقانون الدولي العام بحسب ما جسده الاتفاقيات الدولية الثلاث لمكافحة الفساد (الأمم المتحدة_ الأفريقية_ العربية) عند هذا الحد، بل توسعت في فرض مجموعة من التدابير والإجراءات الرامية إلى؛ أولاً) محاولة منع الفساد قبل وقوعه، أو ما يمكن أن نسميه

(1) المادة (1/30) من اتفاقية الأمم المتحدة.

(2) المادة (4/6) من الاتفاقية العربية.

التدابير الاستباقية أو الوقائية لمنع الفساد، وثانياً) تدابير هدفها الكشف عن جرائم الفساد التي وقعت بالفعل، وتفعيل إجراءات القضاء عليه، وإزالة أضراره ومعالجة ضحايا.

وهو ما نتعرض له في مطلبين مستقلين على النحو الآتي:

المطلب الأول: التدابير الدولية الوقائية لمنع جرائم الفساد.

المطلب الثاني: التدابير الدولية لمتابعة الفساد وملاحقته.

المطلب الأول

التدابير الوقائية الدولية لمنع جرائم الفساد

يقصد بالتدابير الوقائية هنا، مجموعة التدابير والوسائل المقررة في القانون الدولي العام كما جسدهت الاتفاقيات العالمية والإقليمية المتعلقة بالفساد، والهادفة بصفة أساسية إلى البحث عن مسببات الفساد، ومحاولة تجنب وقوعها منذ البداية بدلا من انتظار وقوعه بالفعل، ومحاولة معالجته لاحقا وإزالة آثاره الضارة.

وإعمالا للتوجه السابق، فقد تضمنت الاتفاقيات الدولية مجموعة من التدابير الوقائية الرامية بصفة أساسية إلى تجنب وقوع الفساد بوصفه مرحلة أولية ومنطقية، وقد تمثلت أهم تلك التدابير في الآتي:

أولا) الهيئات الوطنية لمنع الفساد ومكافحته :

يعد الافتقار إلى الرقابة أحد أهم العوامل الأساسية لتمكين الفساد⁽¹⁾، لذلك تتمتع فكرة وجود هيئات وطنية لمكافحة الفساد بدعم قوى، إذ يرى فيها البعض إنها الحل العملي الوحيد في البلدان شديدة الفساد، وذلك بشرط أن تتمتع بدعم من أعلى

(1) Prasad, Divya and Flickr, Lázare Eeckeloo " Corruption and Human Rights" Op.cit, P.9.

مستوى سياسي، بالإضافة إلى الاستقلال الكامل من أجل التحقيق في أعلى مستوى من الحكومة⁽¹⁾.

وقد عملت اتفاقية الأمم المتحدة على وجود هيئة داخلية أو أكثر تعمل بوصفها جهة وقائية لمكافحة الفساد، تتمثل مهمتها الأساسية في اتخاذ مختلف الوسائل اللازمة للحيلولة دون وقوع جرائم الفساد التي جرّمتها الاتفاقية⁽²⁾. ولكي تقوم بتلك المهمة بشكل جيد، يجب على الدول الأطراف أن تمنحها ما يلزم من الاستقلالية وبعدها عن أي تأثير لا مسوغ له، فضلا عن توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين مدربين على الاضطلاع بهذه المهمة. وتتمثل المهام الأساسية لهذه الهيئات _ كحد أدنى_ في⁽³⁾:

1_ وضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن ادارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة.

2_ السعى إلى اجراء تقييم دوري لللكوك القانونية والتدابير الادارية ذات الصلة، بغية تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته.

(1) Sandgren, Claes. "Combating corruption: the misunderstood role of law." Op.cit, P.729.

(2) المادة 6

(3) المادة 5 _ المادة 1/6.

3_ السعى إلى إرساء وترويج ممارسات فعالة تستهدف منع الفساد.

4_ التعاون مع هيئات مكافحة الفساد الأجنبية ومع المنظمات الدولية والاقليمية ذات الصلة، ويجوز أن يشمل ذلك التعاون المشاركة في البرامج والمشاريع الدولية الرامية إلى منع الفساد.

5_ زيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها.

ولم تغفل الاتفاقية الأفريقية النص على إلزام الدول الأطراف بإنشاء مثل تلك الهيئات، أو تعزيز وجودها إذا كان قد سبق إنشائها. كما أكدت ضرورة " الاستقلال " بوصفها ميزة تميزها ولازمة في عملها المتجه نحو مكافحة الفساد⁽¹⁾. أما فيما يتعلق بالاتفاقية العربية، فقد استعارت نهج وصياغة اتفاقية الأمم المتحدة في هذا الشأن⁽²⁾.

وعلى الرغم من راحة هذا التوجه داخل الاتفاقيات الثلاث، فإن متطلبات الفعالية كانت تقتضى وضع قيد زمني ينبغى خلاله استيفاءه بالنسبة للدول التي صدقت على الاتفاقية، ولم يكن لديها في ذلك الوقت مثل هذه الهيئات.

(1) المادة 5 / 3.

(2) المادة 10 / 10 و 11.

ثانياً) تدابير الوقاية المتعلقة بالقطاع العام:

مما لا شك فيه، أن الواقع العملي قد أثبت أن القطاع العام داخل الدول يعد الأرض الخصبة وبامتياز لنمو الفساد وانتشاره، بل ويحتل نصيب الأسد من حجم ممارسات الفساد داخل الدولة سواء من حيث النطاق الشخصي أو الموضوعي⁽¹⁾. ومن المنطلق السابق فقد حرص القانون الدولي على إيلاء اهتمام خاص بمواجهة بعض الممارسات الضارة في هذا القطاع التي تسهم في زيادة، وتسهيل ارتكاب جرائم الفساد كما انتهت إليها الصكوك الدولية ذات الصلة.

وفي ذلك نجد أن اتفاقية الأمم المتحدة قد اتجهت إلى حث الدول الأطراف إلى مجموعة من التوجهات، التي تمثلت في:

(1) تشير أحدث دراسات (منظمة الشفافية الدولية) لعام ٢٠١٨، والتي تدور حول الكشف عن درجة مستويات الفساد داخل القطاع العام لـ (١٨٠) دولة، وذلك بدرجات من الصفر (فاسد للغاية) إلى ١٠٠ (نظيفة للغاية)، إذ انتهت تلك الدراسة إلى حصول أكثر من ثلثي تلك الدول (١٢٣ دولة) على درجات أقل من ٥٠ في المائة، في حين جاءت الدانمارك على رأس تلك المؤشر بـ 88 درجة. دراسة منشورة عبر الموقع الرسمي للمنظمة، عبر الرابط التالي:

1_ اعتماد نظم خاصة بالمستخدمين المدنيين، وغير المدنيين عند الاقتضاء، تنظم وضعهم الوظيفي وتقوم على معايير الموضوعية، مثل الجدارة والإنصاف والأهلية⁽¹⁾.

2_ العمل على تعزيز النزاهة والأمانة بين موظفيها العموميين، ولها فى ذلك الاستعانة بمدونات أو معايير سلوكية ذات جزاءات تأديبية أو غيرها، مستهداه فى ذلك بالمبادرات التي تتخذها المنظمات الإقليمية والعالمية؛ مثل المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين الصادرة عن الأمم المتحدة عام 1996⁽²⁾.

3_ إرساء تدابير تضمن قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد أثناء أداء وظائفهم، فضلا عن الإفصاح أى أعمال خاصة بهم قد تقضي إلى تضارب في المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين⁽³⁾.

وعلى الرغم من أهمية التوجهات السابقة، فضلا عن الطريقة التفصيلية التي صيغ بها هذا الأمر_ وهو ما يعزز تنفيذها والتحقق من ذلك بسهولة وذلك مقارنة بالواجبات العامة ذات العبارات المطاطية والغامضة_، إلا أنه مع ذلك نجد أن كافة التوجهات السابقة لا تتمتع بالإلزام القانونى الكامل، إذ استخدمت نصوص الاتفاقية فى التعبير عنها عبارات مثل " تسعى كل دولة طرف، حيثما اقتضى الأمر ووفقا

(1) المادة 7.

(2) المادة 8.

(3) المادة 8.

للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني... " أو " تتظر كل دولة طرف ... " وهو ما
يعنى أنه التزام بالسعى فقط دون الالتزام بضرورة تحقيق النتيجة.

أما فيما يتعلق بالشفافية فى القطاع العام، التى تعد أحد أهم الأدوات الفعالة فى
مكافحة الفساد⁽¹⁾، فإننا نجد أن اتفاقية الأمم المتحدة تارة تتحدث عنها بصفة "
الالتزام ببذل عناية فقط " وذلك فى صورة " السعى إلى ... " حيث أشارت إلى
تعزيز الشفافية داخل القطاع العام، فضلا عن تطلبها بصفة خاصة فى تمويل
الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية وفى تمويل الأحزاب السياسية⁽²⁾،
وتارة أخرى تتحدث عنها فى صورة " الإلزام القانونى الكامل بتحقيق نتيجة " وذلك
فى صورة " تتخذ كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلى ومع
مراعاة ضرورة مكافحة الفساد، ما قد يلزم من تدابير لتعزيز الشفافية فى إدارتها
العمومية، بما فى ذلك ما يتعلق بكيفية تنظيمها واشغالها وعمليات اتخاذ القرارات
فيها، عند الاقتضاء... "⁽³⁾.

(1) Prasad, Divya and Flickr, Làzarie Eeckeloo "Corruption and Human Rights" Op.cit, P.9.

_Mbaku, John Mukum. "International law and the fight against
bureaucratic
corruption in Africa." Op.cit,P.690.

(2) المادة 7 فقرة 3 و4.

(3) المادة 10.

وتدعيما لأداة الشفافية وأهميتها فى منع الفساد، ذهب السيد " فيل ماتشيزا " مستشار برنامج الأمم المتحدة الإنمائى المعنى بالسياسات العالية لمكافحة الفساد، إلى ضرورة تشجيع مبادرات الشفافية، إذ من المُسلّم به اليوم أن الفساد تتعاظم فرص حدوثه حيثما أتحت فرصة للاختلاس، وكان احتمال انفضاح الأمر ضئيلا، كما تشير الأدلة الواقعية إلى انخفاض هائل فى حالات الفساد فى إطار المشتريات، وتقديم الخدمات حيثما كانت المعلومات متاحة، بما فيها المعلومات المتعلقة بالتراخيص والتصاريح⁽¹⁾.

كذلك أسهبت الاتفاقية فى تناول تفصيلى لمسألة "المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية"⁽²⁾، حيث فرضت التزاما قانونيا كاملا تجاه الدول الأطراف، تمثل فى الآتى :

1_ اتخاذ الخطوات اللازمة لإنشاء نظم اشتراء تقوم على الشفافية والتنافس وعلى معايير الموضوعية فى اتخاذ القرارات، وتتناول هذه النظم، كحد أدنى :

(أ) توزيع المعلومات المتعلقة بإجراءات وعقود الاشتراء، بما فى ذلك المعلومات المتعلقة بالدعوات إلى المشاركة فى المناقصات، والمعلومات ذات الصلة أو الوثيقة

1) A/HRC/23/26

" تقرير موجز عن حلقة النقاش التي عقدها مجلس حقوق الإنسان بشأن آثار الفساد السلبية على التمتع بحقوق الإنسان " بتاريخ 18 أبريل 2013، ص 10 الفقرة 23.

(2) المادة 9.

الصلة بإرساء عقود، توزيعاً عاماً، مما يتيح لمقدمي العروض المحتملين وقتاً كافياً لإعداد عروضهم وتقديمها.

(ب) القيام مسبقاً بإقرار ونشر شروط المشاركة، بما في ذلك معايير الاختيار وإرساء العقود وقواعد المناقصة.

(ج) استخدام معايير موضوعية ومقررة مسبقاً لاتخاذ القرارات المتعلقة بالمشتريات العمومية، تيسيراً للتحقق لاحقاً من صحة تطبيق القواعد أو الإجراءات.

(د) إقامة نظام فعال للمراجعة الداخلية.

2- اتخاذ التدابير المدنية والإدارية، للمحافظة على سلامة المستندات ذات الصلة بالنفقات والإيرادات العمومية.

3- تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، تدابير مناسبة؛ لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية. وتشمل هذه التدابير ما يلي (إجراءات لاعتماد الميزانية الوطنية _ الإبلاغ عن الإيرادات والنفقات في حينها _ نظام يتضمن معايير للمحاسبة، ومراجعة الحسابات، وما يتصل بذلك من رقابة _ نظم فعالة وكفؤة لتدبير المخاطر وللمراقبة الداخلية _ اتخاذ تدابير تصحيحية، عند الاقتضاء، في حال عدم الامتثال للاشتراطات المقررة).

وعلى الجانب المقابل نجد الاتفاقية الأفريقية اهتمت هي الأخرى بإرساء مجموعة من التدابير الوقائية الاستباقية لمنع الفساد داخل القطاع العام. وعلى الرغم من قلة

تلك التدابير إذا ما قورنت بما قامت به اتفاقية الأمم المتحدة التي أسهبت تفصيلا في ذلك، فإن نصوص الاتفاقية الأفريقية قد تميزت عنها في الإلزام القاطع بتحقيق نتيجة في مواجهة الدول الأطراف لكافة تلك التدابير والتي صاغتها بمصطلح " تلتزم الدول الأطراف بما يلي ..."، وذلك عكس ما هو منصوص عليه داخل اتفاقية الأمم المتحدة على النحو السابق بيانه.

وقد تمثلت أهم التدابير الوقائية داخل القطاع العام في⁽¹⁾؛ تقديم إقرارات كشف الذمة، إعداد مدونة سلوك ومراقبة تنفيذها، الشفافية والعدالة في إدارة العطاءات والتعيين في الخدمة العامة.

ومن ناحية ثالثة، فإننا نجد الاتفاقية العربية قد استعارت كثيرا من النصوص الموجودة في اتفاقية الأمم المتحدة في ذلك الشأن، التي ظهرت الكثير منها في صورة " الالتزام ببذل عناية " وليس " الالتزام بتحقيق نتيجة"، إذ ذلك ما يستفاد من عبارة " تسعى كل دولة طرف ..."، أو " تنتظر كل دولة طرف ...". وذلك في القيام بالتدابير اللازمة لكل من؛ لشفافية ومنع تضارب المصالح، اعتماد مدونات ومعايير سلوكية، الشفافية والموضوعية فيما يتعلق بالمشتريات والمناقصات العمومية، إبلاغ السلطات المعنية بجرائم الفساد من جانب الموظفين العموميين⁽²⁾.

(1) المادة 7.

(2) المادة 10 فقرات 4 و 5 و 6 و 7.

واستثناءً من النهج السابق، فقد استخدمت الاتفاقية العربية عبارات أكثر تشدداً والزاماً بخصوص بعض التدابير الوقائية، وإن كانت صاغتها بعبارات عامة مطاطة يصعب التحقق من إنفاذها الفعلي، إذ استخدمت الاتفاقية عبارة "تقوم كل دولة طرف... وذلك من أجل" وضع وتنفيذ وترسيخ سياسات فعالة منسقة للوقاية من الفساد ومكافحته، من شأنها تعزيز مشاركة المجتمع، وتجسيد مبادئ سيادة القانون، وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة.⁽¹⁾

ثالثاً) تدابير الوقاية المتعلقة بالقطاع الخاص:

لم يكن القطاع الخاص أقل حظاً في إيلاء الاهتمام بتطبيق مجموعة من المعايير الاحتياطية التي من شأنها تقليل فرص وقوع جرائم الفساد داخله⁽²⁾. حيث فرضت اتفاقية الأمم المتحدة مجموعة من الالتزامات الحقيقية في مواجهة الدول الأطراف، ذلك الإلزام الذي يستفاد من مطلع المادة الثانية عشرة المبينة حصرياً لهذه الإجراءات، والتي جاءت صياغتها كالتالي "تتخذ كل دولة طرف..."، وهي صياغة صريحة في الدلالة على الإلزام بضرورة تبني مجموعة من التدابير؛ لمنع

(1) المادة 10 فقرة 1.

(2) لاقت مسألة إدراج فساد القطاع الخاص داخل الاتفاقية ترحيباً واسعاً من معظم الدول المتفاوضة، ولكن رأى البعض الآخر إنها مسألة معقدة للغاية ومن شأنها إحداث العديد من المشكلات المفاهيمية والقانونية والإجرائية، والتي قد لا تجد حلاً لها.

Dimitri Vlassis, "The Negotiation of the Draft United Nations Convention against Corruption", Op.cit, P.156. /Babu, R. Rajesh. "The United Nations convention against corruption: A critical overview." Op.cit, P.19.

ضلوع القطاع الخاص في الفساد، ولتعزيز معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات في القطاع الخاص"، كما سمحت الاتفاقية للدول الأطراف _ عند الاقتضاء _ أن تفرض عقوبات مدنية، أو إدارية، أو جنائية فعالة ومنتاسبة وردعة، على عدم الامتثال لهذه التدابير⁽¹⁾.

ولقد أوصت الاتفاقية في ذلك بمجموعة التدابير الرامية إلى تحقيق الغايات السابقة، مثل؛ (تعزيز التعاون بين أجهزة إنفاذ القانون، وكيانات القطاع الخاص ذات الصلة _ العمل على وضع معايير وإجراءات تستهدف صون نزاهة كيانات القطاع الخاص ذات الصلة، بما في ذلك وضع مدونات قواعد سلوك _ تعزيز الشفافية _ منع تضارب المصالح _ ضمان أن تكون لدى المنشأة ضوابط كافية لمراجعة الحسابات داخليا).

(1) تتعاظم الأهمية العملية لهذه التدابير مع تعاظم حجم الدور الذى يقوم به ذلك القطاع اليوم داخل الدول، وهو دور كبير أكدته العديد من الدراسات التى أجريت خلال الفترة الزمنية من 2009 _ 2010، والتى أشارت إلى إحدى صور _ وليس كل الصور _ ذلك القطاع، وهو القطاع الخاص الأجنبى فقط؛ إذ تشير التقديرات إلى وجود 82000 شركة عبر وطنية في جميع أنحاء العالم، بالإضافة إلى وجود 810.000 شركة تابعة الأجنبية، وإنهم مسؤولون عن أكثر من ربع الناتج العالمي الإجمالي وأكثر من ثلث الصادرات العالمية، كما أشارت هذه الدراسات إلى أن هناك شركات عبر وطنية ذات ناتج محلي إجمالي يتجاوز بكثير الناتج المحلى الإجمالى للعديد من الدول. مشار إليهم فى:

Ferreira, Luciano Vaz, and Fabio Costa Morosini. "The Implementation of International Anti-Corruption Law in Business: Legal Control of Corruption Directed to Transnational Corporations." Op.cit,P.245.

ومن ناحية أخرى فقد ألزمت الدول الأطراف بضرورة تفعيل رقابتها واتخاذ التدابير اللازمة، لمنع القيام بالأفعال التالية؛ بغرض ارتكاب أي من أفعال الفساد التي جرّمتها الاتفاقية، وهي كالتالي؛ إنشاء حسابات خارج الدفاتر، إجراء معاملات دون تدوينها في الدفاتر أو دون تبيينها بصورة وافية، تسجيل نفقات وهمية، قيد التزامات مالية دون تبيين غرضها على الوجه الصحيح، استخدام مستندات زائفة، الإلتلاف المتعمد لمستندات المحاسبة قبل الموعد الذي يفرضه القانون.

كما ألزمت الدول ألا تسمح باقتطاع النفقات التي تمثل رشاًوى من الوعاء الضريبي، وكذلك سائر النفقات المتكبدة في تعزيز السلوك الفاسد.

وعلى الجانب الآخر، نجد أن الاتفاقية الأفريقية قد حرصت هي الأخرى على فرض التزامات حقيقية في مواجهة الدول الأطراف؛ من أجل اتخاذ مختلف الإجراءات لمنع ومكافحة أعمال الفساد التي يرتكبها موظفو القطاع الخاص، ومن ذلك منع الشركات عن دفع الرشاًوى للفوز بالعطاءات، بالإضافة إلى إقامة آليات لتشجيع مشاركة القطاع الخاص في محاربة المنافسة غير العادلة.

وينبغي الإشارة إلى أن اللتزامات المفروضة على الدول الأطراف في ذلك الشأن يقتصر مجال إعمالها على فرع واحد من القطاع الخاص، وهو القطاع الاقصادى دون غيره من القطاعات، وذلك عكس ما هو مأخوذ به داخل اتفاقية الأمم المتحدة الذى يشمل كافة فروع القطاع الخاص. ويرجع ذلك إلى أن الاتفاقية الأفريقية قد

ألمحت في أثناء تعريف مصطلح " القطاع الخاص " المستخدم من جانبها، على أنه يعنى قطاع الاقتصاد الوطنى فقط⁽¹⁾.

ومن جانب ثالث، نجد أن الاتفاقية العربية قد سلكت مسلكا يكاد يكون مطابقا لما ورد فى اتفاقية الأمم المتحدة، وذلك من حيث نوعية التوجيهات التى أعلنتها، فضلا عن درجة الالتزام المنصوص عليها⁽²⁾.

رابعاً) التدابير الوقائية الأخرى:

وتشتمل على كلٍ من:

أ) التدابير الوقائية المتعلقة بالجهاز القضائى :

مما لا شك فيه أن افتقار المساءلة أو خللها، تأتى على رأس العوامل المساعدة فى تمكين الفساد⁽³⁾، لذلك فإنه من الطبيعى والمنطق أن تمتد التدابير الوقائية إلى الجهاز الأول المسؤول عن الكشف، والمحاسبة عن جرائم الفساد، وهو الجهاز القضائى والنيابة العامة، إذ من غير المتصور عملا أن يكون الجهاز المسؤول الأول عن مكافحة الفساد هو ذاته غارقا فيه. ولذلك يحمد _ وبامتياز _ لاتفاقية

(1) المادة 1/1.

(2) المادة 10 / 8 من الاتفاقية العربية.

(3) Prasad, Divya and Flickr, Lázarié Eeckeloo "Corruption and Human Rights" Op.cit, P.9.

الأمم المتحدة التنبه لهذه النقطة الخطيرة والتصدى لها بنصوص قاطعة فى إزاميتها. وعلى الرغم من أن قاطعية النصوص فى ترتيب الأثر الملزم التى تمت صياغتها بعبارة " تتخذ كل دولة طرف"، فإن تحديد طبيعة هذه الالتزامات يشوبه الغموض وعدم التحديد، حيث عُبر عنها بـ " تدابير لتدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي. ويجوز أن تشمل تلك التدابير قواعد بشأن سلوك أعضاء الجهاز القضائي..."⁽¹⁾، ومن ثم، فإن تلك الالتزامات تظل دون تحديد واضح لأمثلة عليها، مثل؛ سلامة طرق التعيين فى الوظائف القضائية، وقواعد تنظيم الانتدابات فى الحكومة، والمزايا الممنوحة لهذه السلطة، والشفافية...إلخ.

ومع ذلك، نجد أن الاتفاقية العربية قد أشارت هى الأخرى إلى إحدى هذه الوسائل التى تمثلت فى اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان وتعزيز استقلال الجهاز القضائي ونزاهته⁽²⁾.

(1) المادة 11.

(2) المادة 12 من الاتفاقية.

ب_ التدابير الوقائية المتعلقة بجريمة غسل الأموال⁽¹⁾ :

انفردت الأمم المتحدة بوضع مجموعة من التدابير الوقائية فيما يتعلق بجريمة غسل الأموال⁽²⁾، إذ ألزمت الاتفاقية الدول الأطراف بالآتي:

1_ إنشاء نظام داخلي شامل للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية، وكل من يعمل في مجال إحالة الأموال، وذلك مع التشديد على المتطلبات الخاصة بتحديد هوية الزبائن والمالكين المنتفعين، عند الاقتضاء، وحفظ السجلات، والإبلاغ عن المعاملات المشبوهة.

2_ كفالة قدرة السلطات الإدارية والرقابية المعنية على التعاون وتبادل المعلومات على الصعيدين الوطني والدولي، وأن تنظر لتلك الغاية، في إنشاء وحدة معلومات استخبارية مالية تعمل كمركز وطني لجمع وتحليل المعلومات المتعلقة بعمليات غسل الأموال المحتملة، ولتعميم تلك المعلومات.

(1) قدر صندوق النقد الدولي إجمالي الأموال التي يتم غسلها على أساس سنوي بما يعادل 3 إلى 5 في المائة من إجمالي الناتج المحلي في العالم (ما بين 600 مليار دولار و 1.8 تريليون دولار). مشار إليها في :

Babu, R. Rajesh. "The United Nations convention against corruption: A critical overview."Op.cit,P.21,Not.96.

(2) المادة 14.

كما حثت الاتفاقية الدول الأطراف على النظر في تنفيذ تدابير لكشف ورصد حركة النقود والصكوك القابلة للتداول ذات الصلة عبر حدودها، وذلك دون إعاقة حركة رأس المال المشروع بأي صورة من الصور.

كذلك دعت الدول إلى النظر في تنفيذ تدابير مناسبة وقابلة للتطبيق لإلزام المؤسسات المالية بتضمين معلومات دقيقة ومفيدة عن المصدر، والاحتفاظ بها طوال سلسلة عمليات الدفع، بالإضافة إلى فرض فحص دقيق على حالات الأموال التي لا تحتوي على معلومات كاملة عن المصدر.

كما وجهت إلى الاسترشاد بالمبادرات التي اتخذتها المؤسسات الإقليمية والمتعددة الأطراف ضد غسل الأموال، وذلك في إنشاء نظام رقابي وإشرافي داخلي.

وعلى الجانب الآخر، نجد أن الاتفاقية العربية قد أغفلت النص على تدابير مماثلة اقتضاء بمسلكها العام المتجه نحو استعارة منهج وصياغة اتفاقية الأمم المتحدة. ولعل السبب الرئيسي في ذلك الإغفال، هو اكتفاء الدول الأطراف بما سبق أن قامت به دول الجامعة العربية في عام 2010 من اعتماد الاتفاقية العربية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب⁽¹⁾.

(1) د. محمد حسن السراء/د. عبد الناصر عباس عبد الهادي، الاتفاقية العربية واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: تحليل نقدي مقارنة، المرجع السابق، ص 97.

المطلب الثانى

التدابير الدولية لمتابعة الفساد وملاحقته

اشتملت أهم تدابير المتابعة والملاحقة المنصوص عليها فى الوثائق الدولية الثلاث المتعلقة بمكافحة الفساد على التدابير الآتية:

أولاً) تدابير متابعة الالتزامات الدولية الخاصة بمكافحة الفساد:

وشملت كلاً من:

1_ أجهزة المتابعة اللاحقة (المؤتمرات الدورية للدول الأطراف):

مما لا شك فيه أن عملية المراجعة المنظمة والفعالة تساعد بشكل كبير فى إنفاذ قرارات واتفاقيات المنظمات الدولية، خاصة فى ظل ما تتميز به تلك الأخيرة من صفات الدورية والاستمرارية، لذلك فإن عملية تنفيذ أى اتفاقية دولية ستكون أكثر فعالية واحتراماً من جانب الأطراف، وذلك إذا ما تبنت تلك الاتفاقية إنشاء آلية للمتابعة وزودت بالموارد المالية اللازمة والتدريب الكافى⁽¹⁾. كذلك يمكن لعملية الرصد أن تخلق دوراً وقائياً إضافياً فى مكافحة الفساد؛ إذ قد تدفع الدول للمبالغة

(1) انظر معنى قريب من ذلك:

Babu, R. Rajesh. "The United Nations convention against corruption: A critical overview."Op.cit,P.25.

في مجهوداتها المتعلقة بالمكافحة على أمل الحصول على تقييمات إيجابية أفضل بهدف تحسين وتلميع صورتها الدولية⁽¹⁾.

وبناء على الحقيقة السابقة، واستكمالاً لفكرة تدويل مكافحة الفساد، فقد أوجبت اتفاقية الأمم المتحدة على " مؤتمر الدول الأطراف "⁽²⁾ اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان الالتزام بتنفيذ نصوص الاتفاقية، الذي بدوره قام بإنشاء ما يسمى " آلية استعراض التنفيذ "⁽³⁾ بمقتضى القرار 1/3، الذي اعتمده الاجتماع الثالث لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في الفترة من 9 إلى 13 نوفمبر عام 2009⁽⁴⁾، تلك الآلية التي تعمل بطريقة منتظمة؛ إذ تقوم مهامها الأساسية على ضمان امتثال الدول الأطراف لأحكام الاتفاقية في أنظمتها القانونية

(1) انظر معنى قريب من ذلك :

De Beco, Gauthier. "Monitoring corruption from a human rights perspective." The International Journal of Human Rights, Vol.15.N.7 (2011)pp. 1108.

(2) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المادة (63) فقرة "4" هـ و.

(3) رابط لكل ما يتعلق بالآلية الاستعراض :

<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/implementation-review-mechanism.html>

(4) راجع نص القرار متاح باللغة العربية عبر الموقع الرسمي لمكتب الامم المتحدة المعنى

بالمخدرات والجريمة، وذلك عبر الرابط التالي : (CAC/COSP/2009/15)

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session3/V0988536a.pdf>

الداخلية، بحيث يتعين عليهم تقديم تقارير دورية إليها ترصد مدى وفائهم بالالتزامات الواقعة عليهم بموجب المعاهدة، كما يمكن لها _ وفى إطار مؤتمر الدول الأطراف _ تقديم توصياته إليهم من أجل تحسين تطبيق الاتفاقية.

وتلتزم " آلية الاستعراض " فى أثناء عملها بالمبادئ العامة للاتفاقية⁽¹⁾، وعلى وجه التحديد بمبدأي المساواة في السيادة والسلامة الإقليمية للدول، فضلا عن عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول، وهو الأمر الذى أعيد التذكير به فى قرار إنشاء تلك الآلية⁽²⁾. وللمؤتمر أن يستعين فى أداء مهامه باستخدام المعلومات ذات الصلة التي تعدها الآليات الدولية والإقليمية الأخرى من أجل مكافحة الفساد، كما له أن ينشئ أى آلية أو هيئة مناسبة للمساعدة على تنفيذ الاتفاقية تنفيذا فعالا⁽³⁾.

(1) المادة 4 من اتفاقية الأمم المتحدة.

(2) تنص الفقرة 5 من قرار إنشاء " آلية الاستعراض " على أنه " وفقا للمادة 4 من الاتفاقية، لا تتخذ الآلية أداة للتدخل فى الشؤون الداخلية للدول الأطراف بل تحترم مبدأي المساواة بين الدول الأطراف وسيادتها، وتجرى عملية الاستعراض بمنأى عن الأهواء السياسية والنزعة الانتقائية.

(3) ينبغى الإشارة إلى أن هناك اتفاقيات إقليمية متعلقة بالفساد سابقة على إبرام الاتفاقية الأممية _ وذلك مثل اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد، التي اعتمدها منظمة الدول الأمريكية فى 29 مارس عام 1996 _ لم تنص صراحة على إنشاء مثل هذا الجهاز، وهو الأمر الذى جعلها محلا لانتقادات لاذعة من جانب الفقه الدولى الذى رأى فى ذلك أحد أهم أسباب ضعف تطبيق وفعالية الاتفاقية، ويبدو أن هذا ما دفع أطرافها وبعد سريانها بأربع سنوات إلى إنشاء مثل هذا الجهاز :

على الجانب الآخر نجد الاتفاقية الأفريقية قد تبنت هي الأخرى المسلك ذاته بإنشاء آلية للمراجعة؛ إذ في عام 2009 أنشئ " المجلس الاستشارى لمكافحة الفساد " وذلك إعمالا للمادة 22 من الاتفاقية، وذلك ليعمل بمنزلة أداة متابعة من جانب الاتحاد الأفريقي للتعامل مع الفساد. ويشكل المجلس من 11 خبيرا فى مسائل مكافحة الفساد ينتخبهم المجلس التنفيذي للاتحاد الأفريقي لمدة سنتين قابلة للتجديد، ويعملون بصفتهم الشخصية.

وتمثلت أهم وظائف المجلس فى تعزيز وتشجيع اتخاذ وتطبيق الإجراءات اللازمة لمنع الفساد، فضلا عن تقديم النصح للحكومات حول كيفية معالجة كارثة الفساد والجرائم ذات الصلة فى نطاق اختصاصاتها المحلية وكشفها والمعاقبة عليه، بالإضافة إلى تقديم تقارير سنوية منتظمة إلى المجلس التنفيذي عن التقدم الذى تحرزته كل دولة طرف فى الامتثال لأحكام الاتفاقية.

ومن جانب ثالث، فإن الاتفاقية العربية قد استعارت منهج اتفاقية الأمم المتحدة وصياغتها فى ذلك الشأن⁽¹⁾.

Webb, Philippa. "The United Nations Convention against Corruption: global achievement or missed opportunity?." Journal of International Economic Law, Vol. 8, N.1 (2005)p.194.

(1) المادتين 33 و 34 من الاتفاقية العربية.

هذا، وعلى الرغم من اتفاق الصكوك الدولية الثلاثة حول إنشاء آلية دورية منتظمة لمتابعة مدى احترام الدول الأطراف للالتزامات الواقعة عليها بمقتضى الصكوك السابقة، فضلا عما تتمتع به مخرجات وقرارات هذه الهيئات من تقدير واحترام مختلف الدول؛ من أجل تحسين الصورة الوطنية أمام الرأى العام الدولى، إلا إنهم قد خلوا جميعا من منح هذه الآليات القدرة القانونية الذاتية على توقيع عقوبات فى مواجهة أى طرف لا يفى بالتزاماته المدرجة فى أى من تلك الصكوك، وهو الأمر الذى قيّد كثيرا من فاعلية عمل هذه الهيئات، وحسن تحقيقها للأهداف التى أنشئت من أجلها⁽¹⁾.

2_ آلية تسوية المنازعات المتعلقة بتطبيق الاتفاقية بين الدول الأطراف :

فى الحقيقة نجد أن اتفاقية الأمم المتحدة اتخذت خطوات رائعة فى اتجاه خلق آلية دولية فعّالة، لاحقة على نفاذها، ومن شأنها أن تعظم هى الأخرى من فرص متابعة ورقابة تنفيذ بنود الاتفاقية على أرض الواقع. وتتمثل تلك الآلية فيما نصت عليه

(1) راجع معنى قريب من ذلك، فضلا عن عرض مناقشات واقتراحات الدول الأطراف فى اتفاقية الأمم المتحدة حول نطاق سلطات آلية الاستعراض الدورية :

Babu, R. Rajesh. "The United Nations convention against corruption: A critical overview."Op.cit, pp.26_27.

_Mbaku, John Mukum. "International law and the fight against bureaucratic corruption in Africa." Op.cit,P.724.

الاتفاقية من إمكانية عرض أي نزاع ينشأ بين دولتين أو أكثر من الدول الأطراف بشأن تفسير نصوصها أو تطبيقها، وتعدّر تسويته عن طريق التفاوض في غضون فترة زمنية معقولة، على (التحكيم الدولي) بناء على طلب إحدى تلك الدول الأطراف. وإذا لم تتمكن تلك الدول الأطراف، بعد ستة أشهر من تاريخ طلب التحكيم، من الاتفاق على تنظيم التحكيم، جاز لأي من تلك الدول الأطراف أن تحيل النزاع إلى (محكمة العدل الدولية)⁽¹⁾.

ومن ثم، فإن الاتفاقية قد أتاحت للدول الأطراف المتضررة من إخلال إحدى الدول الأطراف الأخرى بأي من التزاماتها في مكافحة الفساد ومنعه، مجموعة من الوسائل القضائية الفعالة _ بجانب الطرق الدبلوماسية (التفاوض) _ التي تمثلت في اللجوء "أولاً" إلى باب التحكيم الدولي، وإذا تعذر ذلك فيمكن اللجوء " ثانياً" إلى طرق باب محكمة العدل الدولية.

(1) تنص المادة 66 والمعنونة بـ"تسوية النزاعات" في فقرتيها الأولى والثانية على أن :
1_ تسعى الدول الأطراف إلى تسوية النزاعات المتعلقة بتفسير أو تطبيق هذه الاتفاقية عن طريق التفاوض.

2_ يعرض أي نزاع ينشأ بين دولتين أو أكثر من الدول الأطراف بشأن تفسير هذه الاتفاقية أو تطبيقها، وتعدّر تسويته عن طريق التفاوض في غضون فترة زمنية معقولة، على التحكيم بناء على طلب إحدى تلك الدول الأطراف. وإذا لم تتمكن تلك الدول الأطراف، بعد ستة أشهر من تاريخ طلب التحكيم، من الاتفاق على تنظيم التحكيم، جاز لأي من تلك الدول الأطراف أن تحيل النزاع إلى محكمة العدل الدولية بطلب يقدم وفقاً للنظام الأساسي للمحكمة.

لكن للأسف الشديد، وعلى الرغم من أن المكنة السابقة قد تسهم فى ضمان الامتثال بنسب قد تصل إلى مائة فى المائة بالالتزامات المتعلقة بالفساد من جانب الدول الأطراف، فإن واضعو الاتفاقية يبدو إنهم قد خشوا أن يتسبب إجبار اللجوء الإجبارى للقضاء والتحكيم الدولى من تخوفات لدى الدول، وعلى النحو الذى قد يؤثر فى درجة القبول العام تجاه التصديق، أو فى التأثير على الانسحاب من الاتفاقية، وهو الأمر الذى جعلهم يجيزوا لأية دولة ترغب فى التصديق أو الانضمام بالحق فى التحفظ واستبعاد ذلك النص من التطبيق عليها⁽¹⁾.

ولعل ما يزيد من حدة الأثر السلبى لإجازة التحفظ على المكنة السابقة، هو ما وصل إليه عدد تحفظات الدول الأطراف، الذى وصل إلى اثنتين وأربعين دولة من أصل (186) دولة صدقت على تلك الاتفاقية⁽²⁾. ومن الجدير بالذكر هنا أن جمهورية مصر العربية ليست من ضمن الدول المتحفظة على تلك المكنة.

(1) تنص الفقرة 3 و 4 من المادة 66 من الاتفاقية على أن : 3_ يجوز لكل دولة طرف أن تعلن، وقت التوقيع على هذه الاتفاقية أو التصديق عليها أو قبولها أو إقرارها أو الانضمام إليها، أنها لا تعتبر نفسها ملزمة بالفقرة 2 من هذه المادة. ولا تكون الدول الأطراف الأخرى ملزمة بالفقرة 2 من هذه المادة تجاه أي دولة طرف أبدت تحفظا من هذا القبيل. 4_ يجوز لأي دولة طرف أبدت تحفظا وفقا للفقرة 3 من هذه المادة أن تسحب ذلك التحفظ في أي وقت بإشعار يوجّه إلى الأمين العام للأمم المتحدة.

(2) راجع عدد الدول الأطراف فى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، التى تحفظت على نص الفقرة الثانية من المادة 66 منها، وذلك عبر الموقع الرسمى للأمم المتحدة من خلال الرابط التالى :

أما فيما يتعلق باتفاقية الجامعة العربية، فعلى الرغم من نهجها العام فى صياغة نصوصها المتجه صوب الاستعارة النصية لكثير من نصوص اتفاقية الأمم المتحدة، فإنها قد خلت من نص مشابه يمنح ذات الإمكانية السابقة الواردة فى الاتفاقية الأخيرة.

ولم يختلف الحال كثيرا بالنسبة للاتفاقية الأفريقية، حيث إنها قد خلت هى الأخرى من نصوص تمنح الإمكانية السابقة للدول الأطراف المتضررة من خروقات الأطراف الأخرى.

ثانيا) مصادرة عائدات الفساد واسترداد موجوداته :

احتلت مسألة مصادرة عائدات الفساد درجة كبيرة من الأهمية من جانب الاتفاقيات الدولية الثلاث، وذلك أمر منطقي وطبيعى فى تحقيق الفعالية القانونية من أجل القضاء على جرائم الفساد بصورها المختلفة⁽¹⁾. كما أنه فضلا عن الأهمية السابقة،

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-14&chapter=18&clang=_en

آخر زيارة فى 2019/10/30

⁽¹⁾ يمثل استرداد عائدات الفساد قضية حيوية بالنسبة للبلدان النامية على وجه الخصوص، والتي تتعاطم فيها فرص ارتكاب الحالات الكبرى من الفساد، وهو الأمر الذي يسهم فى نقل ثروات وطنية ضخمة إلى المراكز المصرفية والمالية الأجنبية، وهو ما يعرقل جهود الحكومات الجديدة فى توفير الموارد المالية اللازمة لإعادة الإعمار :

–Webb, Philippa. "The United Nations Convention against Corruption: global achievement or missed opportunity?".Op.cit,P.206.

فإن هذه العائدات يمكن استخدامها فى تخفيف حدة الآثار الضارة البالغة والمتنوعة لجرائم الفساد وتعويض ضحاياه _سواء فى مجال حقوق الإنسان أو غيره_ عن مغبة أضراره القاسية، كما أنه يمكن توظيف هذه العائدات فى مساعدة الدول؛ من أجل توفير الاعتمادات المالية اللازمة للوفاء بالمقتضيات القانونية، لإعمال حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية وغيرها⁽¹⁾.

ولم تقف الجهود الدولية عند حد ضبط تلك العائدات على أرض الدولة محل وقوع الجريمة، وإنما امتدت تلك الجهود إلى تكريس الالتزام الدولى بضرورة التعاون من أجل استرداد تلك العائدات فى حالة تمكن مرتكب جرائم الفساد من تهريبها عبر الحدود الوطنية إلى دولة أو دول أخرى، وهو الأمر الذى ساعد كثيرا فى إحكام منظومة ضبط وملاحقة هذه العائدات وتحقيق الغاية الأساسية منها.

ونتناول كلاً من الالتزام بمصادرة تلك العائدات، فضلا عن الالتزام بالتعاون الدولى لاسترداد تلك العائدات، وذلك على النحو الآتى:

(1) انظر معنى قريب من ذلك :

Mbaku, John Mukum. "International law and the fight against bureaucratic corruption in Africa." Op.cit,P.715.

1_ مصادرة عائدات الفساد :

مما لا شك فيه أن الانتباه إلى عملية استرداد عائدات الفساد وردها إلى مالكيها الشرعيين، دون الاقتصار على مجرد إيقاع الجزاء الجنائي مجرداً، لهو أمرٌ عظيم التوجه داخل قواعد القانون الدولي لمكافحة الفساد.

وقد اجتمعت الاتفاقيات الدولية الثلاث على تأكيد الالتزام الدولي بمصادرة عائدات جرائم الفساد في هذا الشأن، إذ ذهبت اتفاقية الأمم المتحدة إلى إيقاع التزام قانوني على أطرافها بضرورة مصادرة كافة العائدات الإجرامية المتأتية من أفعال الفساد الواردة في الاتفاقية، بل ولم تغفل الاتفاقية حالة تمكن الفاعل من التصرف في تلك العائدات وفنائها نتيجة ذلك، إذ فرضت في هذه الحالة مصادرة كل أو بعض من ممتلكات ذلك الفاعل وذلك بقيمة تعادل قيمة تلك العائدات⁽¹⁾.

كذلك مدت اتفاقية الأمم المتحدة نطاق تلك المصادرة إلى كافة الممتلكات أو المعدات أو الأدوات الأخرى التي استُخدمت، أو كانت معدّة أو ينتمى استخدامها في ارتكاب أفعال الفساد الواردة بها⁽²⁾. وفي حالة تمكن الفاعل من تحويل هذه العائدات إلى ممتلكات أخرى أو بدلت بها، جزئياً أو كلياً، وجب إخضاع تلك الممتلكات، بدلا من العائدات، للتدابير المشار إليها في هذه المادة. ولم تكتف الاتفاقية بأصول تلك العائدات بوصفه محلاً للمصادرة، وإنما مدت موضوعها كذلك

(1) المادة 1/31 من اتفاقية الأمم المتحدة.

(2) المادة 2/31.

إلى كافة الإيرادات والمنافع الناتجة عن هذه العائدات خلال فترة تواجدها في يد مرتكب جرائم الفساد⁽¹⁾.

وحسنا فعل المشرع الدولي التنبه إلى حالة_ وهو فرض يحدث كثيرا في الواقع العملى_ خاط تلك العائدات الإجرامية بممتلكات أخرى مشروعة، إذ في هذه الحالة أوجبت الاتفاقية إخضاع تلك الممتلكات للمصادرة في حدود القيمة المقدّرة للعائدات المخلوطة⁽²⁾.

لم تقتصر إجراءات ملاحقة عواقب الفساد على الشق الجنائي فقط، ولكن امتدت إلى الشق المدني والإداري أيضا، حيث جاءت المادة 34 من الاتفاقية الأممية لكي تقرّر إدارج حكما مهما ورادعا بدرجة كبيرة في مواجهة الأعمال والتعاقدات الملوثة بالفساد، وهو إجازة أن تقوم الدولة باتخاذ إجراءات انتصافية في مواجهتها،_ ولكن بشرط عدم الإضرار بالغير بحسن النية_، مثل؛ إلغاء أو فسخ عقد أو سحب امتياز أو غير ذلك من الإجراءات الانتصافية المماثلة⁽³⁾.

(1) المادة 6/31.

(2) المادة 5/31.

(3) Babu, R. Rajesh. "The United Nations convention against corruption: A critical overview."Op.cit,P.17.

وتطابق نهج الاتفاقية العربية مع اتفاقية الأمم المتحدة فى هذا الشأن، هذا التطابق الذى وصل إلى درجة استعارة ذات الصياغة الموجودة فى الاتفاقية الثانية⁽¹⁾.

أما فيما يتعلق بالاتفاقية الأفريقية، فإنها على الرغم من عدم تشابهها فى الصياغة المقررة فى كلتا الاتفاقيتين السابقتين، اتحدت معهما فى التوجه العام نحو فرض الالتزام القانونى على الأطراف من أجل مصادرة العائدات الإجرامية المتولدة من جرائم الفساد، فضلا عن اقتصار تلك المصادرة على جرائم الفساد الواردة فى الاتفاقية فقط⁽²⁾. وعلى الرغم من حالة التوافق السابقة، فإن الاتفاقية الأفريقية قد اختلفت عنهم فى نقطتين، وهما؛ أولا) أن الإلزام القانونى الوارد بها أقل درجة من الإلزام القانونى الوارد فى كل من اتفاقية الأمم المتحدة والاتفاقية العربية، إذ استخدمت الاتفاقية مصطلح " حسب الاقتضاء " فى تقرير هذا الحكم، وهو الأمر الذى يشير إلى أن الدول الأطراف فى تلك الاتفاقية تتمتع بدرجة اختيار أكبر فى تنفيذه أو عدم تنفيذه مقارنة بالدول الأطراف فى كل من الاتفاقيتين السابقتين، ثانيا) إن نصوص الاتفاقية الأفريقية جاءت مقتضبة إلى حد كبير، إذ لم تتعرض للحالات التى تعرضت لها الاتفاقيتان السابقتان مثل، حالة تحويل العائدات وخطها

(1) انظر المادة 7 من الاتفاقية العربية، ونظيرتها المادة 31 من اتفاقية الأمم المتحدة.

(2) انظر المادة 16 من الاتفاقية الأفريقية.

وموقف كل من (إيرادات عائدات الفساد_ الممتلكات المزمع استخدامها فى جرائم الفساد)⁽¹⁾.

2_ استرداد موجودات الفساد المهربة:

مما لا شك فيه أن الانتباه إلى عملية استرداد عائدات الفساد بعد تهريبها عبر الحدود الوطنية وردّها إلى مالكيها الشرعيين، دون الاقتصار على مجرد إجراءات المصادرة الوطنية بجانب إيقاع الجزاء الجنائى مجردا، لهو أمرٌ عظيم التوجه داخل قواعد القانون الدولى لمكافحة الفساد؛ إذ يشهد الواقع العملى فى كثير من الحالات، أن تُرسل الأموال المدفوعة بطريقة غير مشروعة إلى الخارج خشية مصادرتها حال اكتشاف الجريمة، مما يؤدي إلى حرمان الدولة من هذه الأموال، واستنزاف ثروتها، وهو الأمر الذى يؤثر بشكل خطير فى التنمية الاقتصادية لذلك البلد⁽²⁾.

ووفقا لاتفاقية الأمم المتحدة، فإننا نجدها قد خطت خطوات جدية نحو وضع نظام قانونى ملزم بوصفه قاعدة عامة يسمح باسترداد الممتلكات العائدة من جرائم الفساد

(1) تنص المادة 16 من الاتفاقية فى فقرتها الأولى على أن : 1_ تلتزم كل دولة طرف باتخاذ الإجراءات التشريعية - حسب الاقتضاء - للتمكين مما يلي: (أ) قيام سلطاتها المختصة بالبحث عن الوسائل أو العائدات المتعلقة بأعمال الفساد والتعرف عليها ومتابعتها وإدارتها وتجميدها أو مصادرتها رهنا بصدور حكم نهائي بذلك. (ب) مصادرة العائدات أو الممتلكات التي تتساوى قيمتها مع العائدات التي تحققت نتيجة الجرائم المقررة طبقا لهذه الاتفاقية. (ج) إعادة تحويل عائدات الفساد.

(2) Argandoña, Antonio. "The United Nations convention against corruption and its impact on international companies." Op.cit, P.489.

وإرجاعها إلى مالكيها الشرعيين⁽¹⁾. إذ نجدها قد وضعت التزاما عاما على الدول الأطراف لتتخذ ما قد يلزم من تدابير للسماح لدولة طرف أخرى برفع دعوى مدنية أمام محاكمها لتثبيت الحق في ممتلكات اكتسبت عن طريق ارتكاب جريمة فساد⁽²⁾.

ومن أجل تنفيذ ما سبق، فقد ألفت الاتفاقية على عاتق كل دولة طرف اتخاذ ما قد يلزم من تدابير للسماح لسلطاتها المختصة بتجميد أو حجز الممتلكات، بناء على طلب من الدولة الطالبة، أو حجز صادر من سلطاتها المختصة، وكان الطلب أو الحكم منهما يوفر أساسا معقولا لاعتقاد الدولة المتلقية بأن هناك أسبابا كافية

(1) تعد الدول الأفريقية والنامية من أبرز المستفيدين من إدراج تلك التدابير داخل الاتفاقية الأممية، كما تعد اقتصادات البلدان المتقدمة (مثل الولايات المتحدة الأمريكية، والاتحاد الأوروبي)، وكذلك اقتصادات البلدان التي لديها تسهيلات مصرفية خارجية (مثل سويسرا) جزءا مهما من الفساد العالمي، إذ غالبا ما يشهد الواقع العملي استخدام كثير من موظفي الدول الأفريقية والنامية المتورطون في فساد كبير لتلك الاقتصادات كوجهة مفضلة لعائدات الفساد المتحصل عليها.

_Mbaku, John Mukum. "International law and the fight against bureaucratic

corruption in Africa." Op.cit,P.715.

(2) المادة 53.

لاتخاذ تدابير من هذا القبيل وبأن تلك الممتلكات ستخضع في نهاية المطاف لأمر مصادرة⁽¹⁾.

وعلى الدولة حال تلقيها طلب مصادرة أن تقوم بإحالته إلى سلطاتها المختصة لتستصدر أمراً قضائياً بالمصادرة، وأن تضع ذلك الأمر موضع التنفيذ في حال صدوره؛ أما إذا كان الطلب مرفقاً بحكم من محكمة الدولة الطالبة فعليها أن تحيله إلى سلطاتها المختصة بهدف إنفاذه بالقدر المطلوب⁽²⁾، ومن ثَمَّ فإنَّ الشروع في تنفيذ المصادرة في كلتا الحالتين لا يكون إلا بناءً على أمر قضائي سواء من الدولة الطالبة أو الدولة المتلقية⁽³⁾.

كما يجب على الدولة إثر تلقيها طلب المصادرة، أن تتخذ التدابير اللازمة لكشف الممتلكات والعائدات الإجرامية واقتفاء أثرها وتجميدها، وذلك تمهيداً لمصادرتها في نهاية المطاف، وذلك إما بناءً على أمر صادر عن الدولة الطرف الطالبة، أو عن الدولة الطرف متلقية الطلب⁽⁴⁾.

(1) المادة 2/54_أ، ب.

(2) المادة 1/ 55.

(3) د. محمد حسن السراء/ د. عبد الناصر عباس عبد الهادي، الاتفاقية العربية واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: تحليل نقدي مقارنة، المرجع السابق، ص 83.

(4) المادة 2/55.

فى الحقيقة فإن هذا الحكم يمثل تقدماً عملياً كبيراً تجاه استرداد عائدات الفساد، خاصة فى ظل الطابع الملزم المستخدم فى الصياغة. ويلاحظ هنا أن اتفاقية الأمم المتحدة لم تشأ أن تعتق مسلك بعض الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالفساد التى لم تطلب صراحةً من الدول الأطراف فيها اتخاذ تدابير تشريعية أو غيرها لمصادرة تلك العائدات، ومن ذلك نجد الاتفاقية الأمريكية لمكافحة الفساد التى اقتضت صياغة نصوصها بحسب المادة (1/15) على مجرد الاقتراح_ومن أجل تسهيل التعاون_ بأن الدول الأطراف عليها تكييف أوامر القانونىة الداخلية لتمكين المصادرة⁽¹⁾، التى جاء نصها كالتى: 1_ وفقاً لقوانينها المحلية المعمول بها والمعاهدات أو الاتفاقات الأخرى ذات الصلة التى قد تكون سارية بين هذه الدول أو فيما بينها، توفر الدول الأطراف لبعضها البعض أكبر قدر ممكن من المساعدة فى تحديد الممتلكات واقتناء أثرها وتجميدها وضبطها ومصادرتها أو العائدات التى تم الحصول عليها أو المشتقة منها أو المستخدمة فى ارتكاب الجرائم المقررة بموجب هذه الاتفاقية⁽²⁾.

(1) Ivory, Radha. " Corruption, Asset Recovery, and the Protection of Property in Public International Law " Op.cit, P.104-105.

(2) " Article XV Measures Regarding Property

1_ In accordance with their applicable domestic laws and relevant treaties or other agreements that may be in force between or among them, the States Parties shall provide each other the broadest possible measure of assistance in the identification, tracing, freezing,

على الرغم من الاستحسان السابق لما جاء في نصوص اتفاقية الأمم المتحدة في هذا الشأن، يعاب عليه ما تتضمنه من بعض الضوابط التي تقلل بدرجة كبيرة من فاعليته، وقد تمثلت هذه القيود في؛ أولاً) أن اتخاذ القرارات السابقة يتم وفقاً لأحكام القانون الداخلي للدولة المتلقية للطلب وقواعدها الإجرائية، أو أي اتفاق قد تكون ملتزمة به تجاه الدولة الطالبة ورهنا بتلك الأحكام والقواعد⁽¹⁾، وهو الأمر الذي قد يتعذر معه إعمال ذلك النص حال افتقاد الدولة المتلقية لأحكام قانونية تنظم ذلك، ثانياً) أنه يجوز للدولة أن ترفض التعاون لأغراض المصادرة، أو أن تلغى التدابير المؤقتة التي سبق أن اتخذتها، وذلك إذا لم تلق أدلة كافية أو في حينها، أو إذا كانت الممتلكات ذات قيمة لا يعتد بها⁽²⁾.

أما فيما يتعلق بالجهة التي يتعين على الدولة متلقية الطلب تسليمها الممتلكات محل المصادرة، فإنها تتصرف بصفة إجبارية إلى "الدولة الطرف الطالبة" وذلك بشرطين؛ أولهما) أن المصادرة قد تمت بناء على حكم نهائي صادر في الدولة الطرف الطالبة_ وهو اشتراط يجوز استبعاده من الدولة المتلقية_، ثانياً) أن تكون الممتلكات ناتجة عن اختلاس، أو غسل أموال عمومية، أو عائدة من أي فعل آخر

seizure and forfeiture of property or proceeds obtained, derived from or used in the commission of offenses established in accordance with this Convention. 2_...."

(1) المادة 4/55.

(2) المادة 7/ 55

من أفعال الفساد المنصوص عليه في الاتفاقية واستطاعت الدولة الطالبة أن تثبت للدولة المتلقية بشكل معقول ملكيتها السابقة لتلك الممتلكات، أو عندما تعترف الدولة المتلقية بالضرر الذي لحق بالدولة الطالبة بوصفه أساسًا لإرجاع هذه الممتلكات⁽¹⁾.

وفيما عدا الحالات السابقة، فإن الدولة المتلقية لها مطلق الاختيار في إرجاع الممتلكات إلى الدولة الطرف الطالبة، أو إرجاعها إلى أصحابها الشرعيين السابقين، أو تعويض ضحايا الجريمة⁽²⁾.

أما بالنسبة للاتفاقية الأفريقية فقد تنبعت هي الأخرى لتنظيم هذه المسألة، وإن كانت قد اختصرت بدرجة كبيرة في تناول هذه المسألة. وقد فرضت الاتفاقية التزاما على الدولة الطرف المطلوب منها، وبقدر ما تسمح به قوانينها_ وبناء على طلب الدول الطرف الطالبة، بمصادرة وإرجاع أي شئ اكتسب نتيجة الجريمة المطلوب التسليم بشأنها، ووجد في حوزة الشخص المطلوب عند اعتقاله أو اكتشافه بعد ذلك⁽³⁾.

(1) المادة 3/57_ أ ، ب.

(2) المادة 3/57_ ج.

(3) المادة 16 / 2.

ولا يمنع تسليم الممتلكات التي تمت مصادرتها رفض تسليم الشخص المطلوب أو تعذر تسليمه بسبب وفاته أو اختفائه أو فراره⁽¹⁾.

وعلى الرغم من الطريقة التي عُبر بها عن ذلك الأمر وهي " تلتزم الدولة الطرف المطلوب منها..."، فإن الاتفاقية قد جعلت ذلك الأمر بقدر ما تسمح به القوانين الداخلية للدولة المطلوب منها المصادرة.

كما أكدت الاتفاقية إلزام الدول الأطراف باتخاذ الإجراءات التشريعية _حسب الاقتضاء_ من أجل قيام سلطاتها المختصة بالبحث عن الوسائل، أو العائدات المتعلقة بأعمال الفساد، والتعرف عليها، ومتابعتها، وإدارتها، وتجميدها أو مصادرتها رهنا بصدور حكم نهائي بذلك، بالإضافة إلى مصادرة العائدات أو الممتلكات التي تتساوى قيمتها مع العائدات التي تحققت نتيجة جرائم الفساد المذكورة بالاتفاقية، وكذلك من أجل إعادة تحويل عائدات الفساد⁽²⁾.

على الرغم من التقدم المحرز من الاتفاقية في هذا المجال، فإنه في الحقيقة يعاب عليها إهدارها لفرصة ذهبية سُنحت لها، وهي تناولها مسألة الأثر الرجعي لنصوصها _ولو على الأقل جزئياً_ فيما يتعلق بهذه المسألة؛ إذ لم تتناول الاتفاقية مسألة استرداد عائدات الفساد التي تم الحصول عليها قبل سريان الاتفاقية.

(1) المادة 16 / 3.

(2) المادة 1/16.

أما فيما يتعلق بالاتفاقية العربية، فقد سارت مع الاتجاه العام المتجه صوب توجيه الاهتمام بتنظيم مصادرة، وإعادة عائدات الفساد إلى مالكيها الشرعيين. وقد استعارت الاتفاقية بعض النصوص الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة، بل ونقلتها بطريقة شبه حرفية، وقد تركزت أوجه التماثل بالنسبة للمواد المتعلقة بتأكيد أهمية مبدأ الاسترداد، والتعاون الخاص، والجهة التي تؤول إليها الممتلكات التي تمت مصادرتها.

المبحث الثالث

العلاقة بين مكافحة الفساد وتعزيز أعمال حقوق الإنسان

تمهيد:

يتنوع تأثير الفساد بصوره المختلفة، ومن ضمن تلك الآثار إحدائه مجموعة من الانتهاكات لحقوق الإنسان، وتتعدد هذه العلاقة بينهما؛ إذ إلى جانب التأثير العام للفساد في أعمال منظومة حقوق الإنسان ككل، فإنه يمكن في بعض الأحيان تحديد صور من جرائم الفساد تتطوي على انتهاكات لحالات بذاتها لحقوق الإنسان المعترف بها دولياً⁽¹⁾.

ومما لا شك فيه، أن دراسة أثر ممارسات الفساد في حقوق الإنسان، لهو الأمر الذي يعود بفائدة كبيرة في فعالية محاربة الفساد، حيث يجعله يحظى بقدر كبير من الاهتمام الدولي نظراً لمساسه بمسألة " حقوق الإنسان "⁽²⁾ التي تحتل نسبة كبيرة من اهتمامات المنتديات والمحافل الدولية في العصر الحديث، ومن ثمّ مزيد من

⁽¹⁾ يندر في الواقع العملي أن تقتصر احتمالات التأثير المباشر لجرائم الفساد في حق واحد من حقوق الإنسان، إذ إن ترابط تلك الحقوق وتداخلها في الواقع العملي والقانوني، أدى إلى تنوع التأثير المباشر لسلوك الفساد الواحد على العديد من حقوق الإنسان في ذات الوقت.

De Beco, Gauthier. "Monitoring corruption from a human rights perspective." Op.cit, P.1115.

⁽²⁾ راجع للمزيد من التفاصيل حول المقصود بحقوق الإنسان، وما يميزها عن غيرها من المصطلحات المشابهة: د.إبراهيم أحمد خليفة، الالتزام الدولي باحترام حقوق الإنسان وحياته الأساسية (دراسة تحليلية في مضمونه والرقابة علي تنفيذه)، المرجع السابق، ص12-20.

تدويل جهود مكافحة الفساد، كما أنه يفتح الباب أمام إدخال آليات حقوق الإنسان،
مثل (المحاكم الدولية لحقوق الإنسان_ آليات الشكاوى التابعة للأمم المتحدة _
المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان)، وذلك من أجل مواجهة مرتكبي ممارسة الفساد
حال تقاعس الأدوات الوطنية عن أداء دورها المنوط بها أو عدم كفايته⁽¹⁾.

كذلك يمكننا الاستفادة عملياً من كشف حقيقية الارتباط بين جرائم الفساد وحقوق
الإنسان، في التغلب على مشكلة كبيرة معترف بها من الجميع، وهي الصعوبة
البالغة في مقياس ورصد درجة الفساد داخل كل دولة⁽²⁾، إذ استقر الأمر على
صعوبة الوصول إلى مؤشرات حقيقة ذات نتائج مضمونة ومؤكدة تكشف عن حجم
الفساد المستشري داخل الدولة، خاصة وأن جرائمه تقع في جو من السرية المفرطة؛
ولذلك فيمكننا الاستعانة بمؤشر انتهاكات حقوق الإنسان_ التي قطعت فيه الدول
خطوات تقدمية كبيرة بحكم أسبقية العامل الزمني للاهتمام الدولي بحقوق الإنسان،

⁽¹⁾ Bacio–Terracino, Julio. "Corruption as a violation of human rights."

International Council on Human Rights Policy, Forthcoming

(2008)P.4.

_Prasad, Divya and Flicker, Lázare Eeckeloo "Corruption and
Human Rights" Op.cit, P.10.

⁽²⁾ انظر على سبيل المثال:

Cardona, Luz Angela, Horacio Ortiz, and Daniel Vázquez. "Corruption
and Human Rights: Possible Relations." Human Rights Quarterly, Vol.
40.2 (2018)P.323.

وذلك مقارنة بالعامل الزمنى الحديث والمتأخر للاهتمام الدولى بمكافحة الفساد_
للاستدلال على بوصلة ارتكاب جرائم الفساد سلبيًا وإيجابا داخل الدولة⁽¹⁾. وعلى
ذلك، فإنه يمكننا القول إن الدول صاحبة المعدلات المرتفعة فى ارتكاب جرائم
تنتهك قواعد حقوق الإنسان تكون بالضرورة صاحبة معدلات مرتفعة فى ارتكاب
جرائم الفساد.

وفى ضوء ما سبق، فإننا نتناول فى (مطلب أول) أثر الفساد فى تعطيل الالتزام
العام بإعمال حقوق الإنسان، ثم نتناول فى (مطلب ثان) التطبيقات الخاصة
لتأثير الفساد فى حقوق الإنسان.

(1) لا تخلو عملية مراقبة الفساد ورصده من أهمية عملية؛ إذ تعزز مهمة محاربة الفساد، حيث
تمكن مؤسسات مكافحة الفساد من التعامل معه بكفاءة أكبر، نظرا لما تودى إليه تلك العملية من
تحديد المسؤول عن ممارسات الفساد، التى على أساسها تبنى الخطط والاستراتيجيات المناسبة
للمكافحة:

De Beco, Gauthier. "Monitoring corruption from a human rights
perspective." Op.cit, P.1109.

المطلب الأول

أثر الفساد فى تعطيل الالتزام العام بإعمال حقوق الإنسان

تتعدد أطر المنظومة الاتفاقية الدولية التى يتشكل منها القانون الدولى لحقوق الإنسان⁽¹⁾، التى من أهمها: الإعلان العالمى لحقوق الإنسان الذى تبنته الأمم المتحدة فى 10 ديسمبر 1948، والعهد الدولى الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذى اعتمده الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 16 ديسمبر 1966، وكذلك العهد الدولى للحقوق المدنية والسياسية الذى اعتمده الجمعية العامة للأمم المتحدة فى 16 ديسمبر عام 1966.

ومن الاستقراء الأولى لغالبية تلك الوثائق الدولية يتضح توافقها على فرض _ سواء بشكل صريح أو ضمنى _ واجب عام يقع على أطرافها، يهدف إلى إعمال منظومة حقوق الإنسان ككل وذلك بصرف النظر عن اختلافات مفاهيم ومفردات كل حق من تلك الحقوق المكونة لهذه المنظومة.

واستناداً على الحقيقة السابقة، فإننا نتعرض لمضمون هذا الالتزام العام ثم نحاول استكشاف مدى تأثير الفساد بمفهومه الدولى الواسع فى تعطيل ذلك الالتزام، وذلك

(1) راجع فى تعريف القانون الدولى لحقوق الإنسان كأحد فروع القانون الدولى، بالإضافة إلى ذكر مجموعة من أهم الاتفاقيات والقرارات والإعلانات الدولية التى تنظم أحد جوانبه الأساسية : د.محمد صافى يوسف، القانون الدولى العام (الجزء الأول)، دار الكتاب الجامعى، ط1 (2018) ص43-48.

من أجل الوصول إلى الصورة الحقيقية، وطبيعة العلاقة بين انتشار الفساد وتوحشه من جانب، وتراجع أعمال منظومة حقوق الإنسان من جانب آخر فيما يتعلق بهذه الزاوية.

ولكن قبل التعرض لمحاولة بحث هذه المسألة، فإننا نتطرق بداية إلى إبراز النصوص الاتفاقية الدولية سواء المتعلقة بالفساد أو بحقوق الإنسان التي تشير إلى تلك العلاقة.

أولاً) العلاقة بين مكافحة الفساد وانتهاك قواعد حقوق الإنسان داخل الصكوك القانونية الدولية:

في البداية يجب الإشارة إلى أن الصكوك القانونية الدولية لم تتعرض إلى معالجة شاملة لكل من الفساد ومسائل حقوق الإنسان بشكل مشترك، وعلى نحو قد يبدو معه للوهلة الأولى عدم وجود ارتباط موضوعي بينهما.

ومع ذلك نجد على الجانب الآخر إشارة واضحة وصريحة إلى العلاقة الوثيقة بين مكافحة الفساد وتعزيز حقوق الإنسان⁽¹⁾؛ إذ نجد ديباجة اتفاقية القانون الجنائي

(1) لم تكن هذه الإشارة من مستحدثات أو اكتشاف الوثائق القانونية الدولية الحديثة، إذ يرتد تاريخ وضع مثل تلك الإشارات إلى أكثر من قرنين من الزمان، حيث بدأ التلميح إلى هذه العلاقة في "إعلان حقوق الإنسان والمواطن" الصادر عن الجمعية التأسيسية الفرنسية الصادر في 26 أغسطس عام 1789، الذي جاء في ديباجته النص التالي "يؤمن ممثلو الشعب الفرنسي المنتظمون في جمعية وطنية أن الجهل بحقوق الإنسان أو نسيانها أو ازديادها أسباب وحيدة وراء المصائب العامة وفساد الحكومات..."

بشأن الفساد، قد ذهبت إلى أن " الدول الأعضاء في مجلس أوروبا والدول الأخرى الموقعة عليها...تؤكد أن الفساد يهدد سيادة القانون والديمقراطية وحقوق الإنسان وفي إشارة إلى بعض مفردات حقوق الإنسان_ تقوض الحكم الرشيد والإنصاف والعدالة الاجتماعية وتشوه المنافسة وتعوق التنمية الاقتصادية وتعرض استقرار المؤسسات الديمقراطية للخطر ..."⁽¹⁾، كذلك الأمر فإن الاتفاقية المدنية قد ذهبت هي الأخرى في ديباجتها إلى أن الدول الأعضاء " تؤكد أن الفساد يمثل تهديدًا رئيسيًا لحكم القانون والديمقراطية وحقوق الإنسان والإنصاف والعدالة الاجتماعية، ويعوق التنمية الاقتصادية..."⁽²⁾.

كذلك الأمر بالنسبة للاتفاقية الأفريقية، إذ تضمنت ديباجة الاتفاقية أكثر من إشارة إلى مسائل حقوق الإنسان، إذ تنص على أن " الدول الأعضاء في الاتحاد

(1) " The member States of the Council of Europe and the other States signatory hereto, ...Emphasizing that corruption threatens the rule of law, democracy and human rights, undermines good governance, fairness and social justice, distorts competition, hinders economic development and endangers the stability of democratic institutions ". council of Europe: criminal law convention on corruption, International Legal Materials Vol. 38, No. 3 (May 1999), pp. 505-516.

(2) " Emphasizing that corruption represents a major threat to the rule of law, democracy and human rights, fairness and social justice, hinders economic development "

الأفريقي،... إذ تدرك أن القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي ينص، بين أمور أخرى على ضرورة تعزيز وحماية حقوق الإنسان والشعوب...وإذ تعي أهمية احترام كرامة الإنسان وتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والسياسية طبقاً لأحكام الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب والوثائق الأخرى ذات الصلة بشأن حقوق الإنسان. " كذلك نوهت الديباجة إلى التذكير بـ "المقرر ... الصادر عن الدورة العادية الرابعة والثلاثين لمؤتمر رؤساء الدول والحكومات ...والذى يطلب من الأمين العام القيام بالتعاون مع اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، بعقد اجتماع رفيع المستوى للخبراء من أجل بحث سبل ووسائل إزالة العقبات التى تحول دون التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما فى ذلك مكافحة الفساد...". كما جاء بالمادة الثانية المعنونة بأهداف الاتفاقية_وفى إشارة صريحة_ لتؤكد فى فقرتها الرابعة هدف " تعزيز التنمية الاجتماعية والاقتصادية عن طريق إزالة العقبات التى تحول دون التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وكذلك الحقوق المدنية والسياسية."

كذلك، نجد إشارة صريحة للتأثير المتبادل بين الفساد وحقوق الإنسان داخل اتفاقية الأمم المتحدة، إذ جاءت مقدمة ديباجتها لتؤكد " أن الفساد وباء غادر يترتب عليه نطاق واسع من الآثار الضارة فى المجتمعات. فهو يقوض الديمقراطية وسيادة القانون، ويؤدى إلى انتهاكات حقوق الإنسان وتشويه الأسواق...".

كذلك نجد مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة قد أكد هو الآخر هذه العلاقة الوثيقة، وذلك بمناسبة تقريره الصادر عام 2013 حول " الآثار السلبية للفساد على التمتع بحقوق الإنسان " إذ انتهى في تقريره إلى أن " هناك أدلة فكرية وعملية على أن الفساد يشكل عقبة كأداء أمام أعمال جميع حقوق الإنسان _ المدنية منها والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية _ والحق في التنمية "(1)، كذلك الأمر على مستوى لجان حقوق الإنسان، إذ أشارت إلى هذه العلاقة لجنة مناهضة التعذيب في تقريرها السنوي الصادر في مارس 2014، والتي أكدت أن هناك علاقة معترفاً بها بين مستويات الفساد داخل الدولة وانتشار التعذيب وسوء المعاملة(2).

لم يختلف الوضع كثيراً بالنسبة للفقهاء الدوليين(3)، الذي أشار هو الآخر إلى طبيعة وحقيقة تلك العلاقة العكسية بين استفحال الفساد وتوحشه وبين تقهقر حقوق

(1) P.11. A/HRC/23/26 متاح باللغة العربية عبر الرابط التالي :

<https://undocs.org/ar/A/HRC/23/26>

(2) مشار إليه في :

_Prasad, Divya and Flickr, Làzarie Eeckeloo "Corruption and Human Rights" Op.cit, P.14.Note.30.

(3) ومن ذلك على سبيل المثال :

_Ibid,pp.1-59. / De Beco, Gauthier. "Monitoring corruption from a human rights perspective." Op.cit,P.1113/ Babu, R. Rajesh. "The

الإنسان واختفائها، وذلك بعد أن قطع شوطاً محموداً في محاولة استكشاف ووضع تحديد منضبط لمصطلح الفساد بوصفه إجراءً أولياً وضرورياً للكشف عن أثاره المدمرة المختلفة سواء بالنسبة لحقوق الإنسان أو بالنسبة لغيره من الشؤون الأخرى.

ومن ثم، فإننا نجد العديد من المؤشرات التي تكشف عن حقيقة مؤكدة؛ وهي الارتباط الوثيق بين الفساد وحقوق الإنسان، وذلك على نحو الذي يمكن معه التأكيد أن مسؤولية الدولة بمكافحة الفساد ومنعه، إنما تتبع في حقيقتها مما تفرضه عليها التزاماتها الدولية والوطنية بحماية حقوق الإنسان⁽¹⁾. ويمكن استجلاء تلك الحقيقة السابقة بوضوح مما تنص عليه المواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، ومن ذلك على سبيل المثال⁽²⁾ المادة 2/2 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية_ الذي

United Nations convention against corruption: A critical
overview."Op.cit,P. 1.

(1) انظر للمزيد من التفاصيل حول مضمون الالتزام الدولي باحترام حقوق الإنسان وآليات الرقابة الدولية عليه: د.إبراهيم أحمد خليفة، الالتزام الدولي باحترام حقوق الإنسان وحياته الأساسية (دراسة تحليلية في مضمونه والرقابة علي تنفيذه)، المرجع السابق، ص 1-258.

(2) انظر كذلك المادة 2 في فقرتها الأولى من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية_ الذي اعتمده الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 16 ديسمبر 1966_ والتي تنص على أن : تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد بأن تتخذ، بمفردها وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليين، ولا سيما على الصعيدين الاقتصادي والتقني، وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، ما يلزم من خطوات لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق المعترف بها في هذا العهد، سالكة إلى ذلك جميع السبل المناسبة، وخصوصاً سبيل اعتماد تدابير تشريعية.

اعتمده الجمعية العامة للأمم المتحدة في 16 ديسمبر عام 1966_ التي تنص على أن تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد، إذا كانت جملة تدابيرها التشريعية، أو غير التشريعية القائمة لا تكفل فعلا إعمال الحقوق المعترف بها في هذا العهد، بأن تتخذ، طبقا لإجراءاتها الدستورية، ولأحكام هذا العهد، ما يكون ضروريا لهذا الإعمال من تدابير تشريعية أو غير تشريعية.

ويتمثل مضمون هذا الالتزام فيما يتعلق بالفساد بصفة أساسية؛⁽¹⁾ في كل من الاحترام (ومن مقتضاه أن تتجنب الدولة التدابير التي تعرقل أو تمنع التمتع بحقوق الإنسان، كتجريم أفعال الفساد ومحاكمة مرتكبيها من موظفيها)، والحماية (ومن مقتضاها أن تتخذ الدول التدابير اللازمة لمنع الآخرين _ من غير موظفيها _ من التدخل في التمتع بحقوق الإنسان، ومحاسبة الجناة عندما يحدث مثل هذا التدخل). ومن ثمَّ وبالاستناد على تلك الحقيقة السابقة، فإن عدم وفاء الدولة بالالتزامات السابقة، سيكون انتهاكا مباشرا لمواثيق حقوق الإنسان الدولية والوطنية، سواء تضمنت نصوص صريحة في هذا الشأن أم أغفلت ذلك⁽²⁾.

(1) Prasad, Divya and Flickr, Lâzarie Eeckeloo "Corruption and Human Rights" Op.cit, P.11.

انظر معنى قريب من ذلك: د. إبراهيم أحمد خليفة، الالتزام الدولي باحترام حقوق الإنسان وحياته الأساسية (دراسة تحليلية في مضمونه والرقابة علي تنفيذه)، المرجع السابق، ص21.

(2) انظر معنى قريب من ذلك:

Hemsley, Ralph. "Human rights and corruption: States' human rights

ثانياً الأثر العام لجرائم الفساد فى انتهاك الالتزام العام بإعمال قواعد حقوق الانسان:

هناك مجموعة من الأفعال الإجرامية المحددة في اتفاقيات مكافحة الفساد لها تأثير عام على الحقوق التي يحميها القانون الدولي لحقوق الإنسان.

وتفسيرا لذلك، فإننا نشير إلى أن الصكوك الدولية لحقوق الانسان قد ألزمت الدول بأن تتخذ، وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، ما يلزم من خطوات لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مستعينة فى ذلك بكافة السبل المناسبة⁽¹⁾.

ومما لا شك فيه أن استيفاء الدولة لهذا الالتزام العام لا يقف عند صورة (توفير الموارد المالية المناسبة)، وإنما يمتد كذلك إلى صورة (حسن التصرف فى انفاقها وتوجيهها)، ومن ثمَّ فإنَّ أي سلوك يمس كلتا الصورتين من شأنه أن يؤثر فى استيفاء الدولة لمتطلبات الوفاء بهذا الالتزام العام ويجعله ناقصا.

obligation to fight corruption." Op.cit,P.23.

(1) المادة 1/2 من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وقريبا من المعنى ذاته، نجد المادة 22 من الإعلان العالمى لحقوق الانسان تنص على " لكلِّ شخص، بوصفه عضواً في المجتمع، حقٌّ في الضمان الاجتماعي، ومن حقِّه أن تُوفَّر له، من خلال المجهود القومي والتعاون الدولي، وبما يتَّفَق مع هيكل كلِّ دولة ومواردها، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي لا غنى عنها لكرامته ولتنامي شخصيته في حرِّية."

وفى الاتجاه الموازى، فإن هناك بعض أفعال الفساد التى قد تعوق هذا الالتزام العام الواقع على الدولة، خاصة عند معرفة أن حجم التكلفة المالية للفساد تصل فى بعض الدول إلى خسارة بليون دولار سنوياً⁽¹⁾. وتوضيح هذه العلاقة نود الإشارة إلى العلاقة بين بعض صور الفساد من جانب وتحقيق الموارد المالية اللازمة للدولة من أجل القيام بمتطلبات تنفيذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من جانب آخر؛ إذ إن الفساد يؤدي إلى انخفاض معدلات النمو بصفة عامة، نظراً لما يسببه من انخفاض الاستثمار، وهروب الاستثمارات الأجنبية⁽²⁾ فضلاً عن التأثير فى إيرادات الضرائب⁽³⁾، بالإضافة إلى عدم فعالية برامج المعونة الدولية الممنوحة

(1) Wigström, Ophelia. "Corruption, global environmental degradation and multinational corporations—Is there a correlation?." Lund University Publications, (2018) P.42.

(2) د. سمر الأمير غازي/ د. فاروق فتحي السيد، العلاقة بين الفساد والاستثمار الأجنبي المباشر : دراسة تطبيقية على الاقتصاد المصرى خلال الفترة من 1996 - 2016، المجلة العلمية للبحوث التجارية، س5، ع3، (2018) ص175 - 143.

(3) انتهت الدراسات الذي أجراه صندوق النقد الدولي إلى أن أقل الحكومات فسادا تحصيل إيرادات ضريبية تزيد بنسبة 4% من إجمالي الناتج المحلي على ما تحصله البلدان الأخرى في نفس مستوى التنمية الاقتصادية التي بلغت أعلى مستويات الفساد.

" التقرير السنوي لصندوق النقد الدول 2019" ص18. متاح كاملا عبر الموقع الرسمى لصندوق النقد الدولي: <https://www.imf.org/ar/Publications/AREB>

للدول النامية والأقل نمو⁽¹⁾، إذ تؤكد المفوضية السامية لحقوق الإنسان أن البلدان النامية فقدت، في الفترة ما بين عامي 2000 و2009 ما يعادل 8,44 ألف مليار دولار أمريكي في تدفقات مالية غير قانونية، وهو الرقم الذي يعادل 10 أضعاف ما تلقتته من مساعدات أجنبية⁽²⁾.

هذا فضلا عما تسمح به جرائم الفساد عموما من التهرب والاحتتيال في أداء الالتزامات الضريبية، وما لذلك من آثار بالغة الخطورة في الوفاء بديون الدولة العامة، إذ تشير الدراسات إلى أن الدول صاحبة معدلات الفساد المنخفضة تبلغ حجم ديونها العامة 3.1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، في حين يرتفع هذا الرقم إلى 6.7 في المائة بالنسبة للدول ذات معدلات الفساد المرتفعة⁽³⁾. ولا شك أن هذا الأمر يحد كثيرا من قدرة الدولة على توفير الاعتمادات المالية اللازمة للتشغيل الجيد لمنظومة حقوق الإنسان، وذلك نظرا لتوجيه جزء كبير من مواردها

(1) Argandoña, Antonio. "The United Nations convention against corruption and its impact on international companies." Op.cit,P.481-482.

(2) A/HRC/23/26

" تقرير موجز عن حلقة النقاش التي عقدها مجلس حقوق الإنسان بشأن آثار الفساد السلبية على التمتع بحقوق الإنسان " بتاريخ 18 أبريل 2013.

(3) Cardona, Luz Angela, Horacio Ortiz, and Daniel Vázquez. "Corruption and Human Rights: Possible Relations." Op.cit, P.319.

المالية إلى الوفاء بأصل وفوائد ديونها العامة بدلا من توجيهها إلى خدمة وإعمال الكثير من متطلبات قواعد حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ومن الأمثلة العملية لجرائم الفساد التي تحقق تلك النتائج الضارة، نشير إلى جريمة " الرشوة " وهي أحد أبرز صور الفساد وأكثرها تأثيرا في حقوق الإنسان، إذ قد تتسبب في حرمان الخزنة العامة من حصيلة ضريبية كبيرة كانت سوف تؤول إلى الدولة من أحد المشروعات لولا ارتكاب فعل الارتشاء، بهدف تخفيض حجم الوعاء الضريبي، كذلك الأمر في حالة " اختلاس الأموال " المخصصة لتوفير الخدمات الصحية والتعليمية للمواطنين، وهو الأمر الذى يؤثر في مقدرة الدولة على كفالة حقوق الإنسان في مجانية وسلامة الحق في الصحة والتعليم، وما إلى ذلك من حقوق الإنسان المتنوعة.

كذلك انتهت العديد من الدراسات الاقتصادية إلى تأكيد العلاقة الراسخة بين زيادة معدلات الفساد داخل الدولة، وانخفاض كل من الاستثمارات الأجنبية⁽¹⁾ من جانب

(1) د. سمر الأمير غازي/ د. فاروق فتحى السيد، العلاقة بين الفساد والاستثمار الأجنبى المباشر : دراسة تطبيقية على الاقتصاد المصرى خلال الفترة من 1996- 2016، المجلة العلمية للبحوث التجارية، س5، ع3، (2018) ص175 - 143.

Hemsley, Ralph. "Human rights and corruption: States' human rights obligation to fight corruption." Op.cit,P.11.

يجدر بنا الإشارة هنا، إلى وجود بعض الدراسات التي تعدد بعض الجوانب الإيجابية المحدودة للفساد، خاصة فيما يتعلق بقضائه على البيروقراطية، وتجنب جمود الجهاز الإدارى، وهو الأمر الذى يدفع عجلة الانتاج والاستثمار: انظر للمزيد فى التعرض لوجهة النظر هذه ووجهة النظر

ونصيب المواطن من الناتج المحلى الوطنى من جانب آخر، وعلى النحو الذى يتضمن إشارة صريحة إلى طبيعة العلاقة بين جرائم الفساد من جانب ومتطلبات التنمية الاقتصادية الوطنية من جانب آخر⁽¹⁾.

من ثم يمكن القول إن ظاهرة الفساد بحسب تعريفها السابق_ وبحسب صورها المجسدة فى مختلف الصكوك الدولية المعنية- تولد ظروفًا ضارة من شأنها أن تمثل عقبة واضحة وهيكلية لإنفاذ حقوق الإنسان الطبيعية كالحق فى المساواة، والتنمية الاقتصادية، وسيادة القانون والعدال، واحترام كرامة الإنسان... إلخ. وبعبارة أخرى فإن منع الفساد ومكافحة انتشاره والمعاقبة عليه سيخلق بالضرورة ظروفًا مناسبة لإعمال حقوق الإنسان على النحو المطلوب.

وعلى ذلك، يمكن القول إن الفساد بصفة عامة يعوق الدولة عن أداء التزاماتها الدولية المالية التى يلقيها عليها القانون الدولى لحقوق الإنسان. كما يؤثر الفساد فى التزام عام آخر، وهو الالتزام بمحاكمة منتهكى حقوق الإنسان بصفة عامة،

المخالفة. د. أشرف محمد السيد سيد/ محمد محمود فتح الله، أثر الفساد على النمو الاقتصادى فى مصر، مجلة البحوث التجارية، مج39، ع1 (2017) ص 279 - 275.

Mbaku, John Mukum. "International law and the fight against bureaucratic corruption in Africa." Op.cit,pp.696-698.

(1) انظر إشارة إلى العديد من تلك الدراسات فى :

Cardona, Luz Angela, Horacio Ortiz, and Daniel Vázquez. "Corruption and Human Rights: Possible Relations." Op.cit, P.318.

وذلك حينما توجه أعمال الفساد_ مثل صورة الرشوة أو صورة عرقلة سير العدالة أو صورة إساءة استغلال الوظائف_ من أجل منع معاقبة مرتكبي تلك الجرائم عما فعلوه.

كذلك يتجلى التأثير العام لجرائم الفساد فى حقوق الإنسان، فيما قد يسببه من تدهور فى جودة أداء الخدمات العامة المقدمة من المؤسسات الصحية والتعليمية والثقافية، وذلك نظرا للاحتكام إلى أداة " الرشوة " فى تحديد الشركات والأفراد التى تكلف بالقيام بها، وذلك بدلا من الاحتكام إلى معيار " الكفاءة "(1). ولا تقتصر خطورة أفعال الفساد عند حد التأثير فى جودة الخدمة فحسب بل قد يتطور الأمر إلى الحرمان منها كليًا، وذلك فى حالة اختلاس الأموال العامة المخصصة لتلبية احتياجات صحية أو تعليمية معينة(2)، وذلك على نحو يؤدى إلى حرمان المواطن من الحصول على أبسط حقوقه كالحق فى الصحة، والتعليم، والضمان الاجتماعى، وما إلى ذلك.

(1) انظر معنى قريب من ذلك:

_Ferreira, Luciano Vaz, and Fabio Costa Morosini. "The Implementation of International Anti-Corruption Law in Business: Legal Control of Corruption Directed to Transnational Corporations." Op.cit,P.244.

(2) De Beco, Gauthier. "Monitoring corruption from a human rights perspective." Op.cit, P.1115.

كذلك قد يتأتى ذلك التأثير العام عن طريق " إساءة استغلال الوظائف" وهو من أشد أنواع الانتهاكات لحقوق الإنسان، وأكثرها انتشارا فى العصر الحديث الذى تميز بانتشار سيطرة رأس المال على مراكز القوى داخل الدولة، خاصة فى ظل الأنظمة القانونية التى تسمح لرجال الأعمال بتولى الوظائف التشريعية والتنفيذية العليا، ومن ثمَّ إحكام قبضتها عليها، واملائها لسياسيات لا ترمى إلى تحقيق المصلحة العامة للدولة، وإنما إلى تحقيق مصلحة خاصة لتلك الأفراد والشركات، وهو ما يتحقق إذا ما انطوت تلك الممارسات على انحرافات فى توجيه الموارد العامة للدولة عن مخصصاتها الأساسية فى تدعيم وإنفاذ متطلبات حقوق الإنسان المختلفة إلى مشاريع وأعمال تخدم مشاريعهم وأعمالهم الخاصة⁽¹⁾.

(1) انظر معنى قريب من ذلك :

Argandoña, Antonio. "The United Nations convention against corruption and its impact on international companies." Op.cit,P.482./ Prasad, Divya and Flickr, Lázare Eeckeloo "Corruption and Human Rights" Op.cit, P.13-14.

المطلب الثانى

التطبيقات الخاصة لتأثير الفساد فى قواعد حقوق الإنسان

لم تقتصر الالتزامات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان التى تفرضها المنظومة الاتفاقية الدولية عند حد الواجب العام المبين فى المطلب السابق، كما أن تلك المنظومة القانونية الدولية لم تتناول حقوق الإنسان بصفة مجملية، بل تعرضت تفصيلاً وعلى نحو ذاتى لكل حق من تلك الحقوق مبينة مفرداته وعناصره الخاصة.

وتدفعنا الحقيقة السابقة أن نلتزم نحن أيضاً بذلك التفصيل، على نحو يتطلب منّا التعرض لأهم تلك الحقوق التى تقوم عليها منظومة حقوق الإنسان المعترف بها دولياً، وبيان كيفية تأثير جرائم وصور الفساد المختلفة على كل حق من تلك الحقوق على حدة.

وهو ما نتناوله بالتفصيل على النحو التالى:

أولاً) الفساد بوصفه عائقاً أساسياً للحق في المساواة وعدم التمييز :

يمثل الحق في المساواة وعدم التمييز أحد أبرز الحقوق التقليدية والأساسية التي يقوم عليها القانون الدولي لحقوق الإنسان، إذ أكد "الإعلان العالمي لحقوق الإنسان" أن جميع الناس متساوين في الحقوق، كما منع إجراء أى تمييز من أي نوع، ومن ذلك التمييز على سبيل المثال؛ الرأي السياسي وغير السياسي، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي، أو الثروة، أو المولد، أو أي وضع آخر من مواضع التمييز⁽¹⁾.

يتفق الفقه الدولي على أن الفساد يمثل إخلالاً جسيماً بمبدأ المساواة وعدم التمييز⁽²⁾؛ إذ تؤثر بعض أفعال الفساد مباشرة في أعمال الحق في المساواة، وذلك حينما تؤدي إلى إحداث تمايز بين الأشخاص، أو الشركات في العديد من مجالات تطبيق هذا الحق. ومن هذه المجالات نشير إلى:

1_ الحق في المعاملة المتساوية أمام مقدمى الخدمات العامة والخاصة: فإننا نجد أن هذا الحق يُنتهك من هذه الجهة، في حالة إقدام الشخص على رشوة موظف عمومى أو خاص من أجل الحصول على وضع متميز على أفراد آخرين في وضع

(1) المادة 1، والمادة 2 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

(2) Sandgren, Claes. "Combating corruption: the misunderstood role of law." Op.cit, p.724. / Prasad, Divya and Flicker, Lázarie Eeckeloo "Corruption and Human Rights" Op.cit, P.13.

ممائل وربما أفضل لم يستخدموا فعل الارتشاء. ومن ذلك على سبيل المثال، دفع الرشوة من أجل الحصول على وثيقة رسمية رغم عدم استيفاء كافة الشروط المطلوبة، مثل الحصول على رخصة قيادة أو رخصة حمل سلاح، وكذلك دفعها في القطاع الخاص من أجل الحصول على أفضلية الترتيب في تركيب خطوط التليفون متعديا دور من سبقوه في التقديم.

2_ الحق في المعاملة المتساوية في تقديم الخدمات العامة والخاصة: نجد أن الحق في المساواة ينتهك من هذه الزاوية في حالة إقدام شركة على رشوة موظف عمومي أو خاص من أجل الحصول على استثناءات غير مبررة دون منحها لغيرها من الشركات التي لم تستخدم فعل الارتشاء. ومن ذلك تقديمها إلى موظف الجهات الحكومية من أجل الحصول على مزايا ضريبية أفضل، أو مقدمات مدفوعة بنسبة أعلى أو أقل في منح العطاءات الحكومية (مزايدات ومناقصات) المتعلقة بتوريد أو استيراد السلع إلى هذه الجهات، وأيضا في حالة إقدام شركة على رشوة موظف إحدى الشركات الدولية الكبرى؛ من أجل حصولها على اشتراطات أقل صرامة من اشتراطات الوكلاء الآخرين الذين لم يستخدموا فعل الارتشاء في فتح توكيل داخلي لها.

ثانياً) الفساد بوصفه عائقاً للحق في المحاكمة العادلة والمنصفة⁽¹⁾:

اتفقت المواثيق الدولية على كفالة حق الإنسان في محاكمة عادلة ومنصفة، إذ أكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أن لكل شخص حق اللجوء إلى المحاكم الوطنية المختصة؛ لإنصافه الفعلي من أية أعمال تنتهك الحقوق الأساسية التي يمنحها إياه الدستور أو القانون⁽²⁾. ويقتضى أعمال هذا الحق وتفعيله على أرض الواقع اتباع مجموعة من الإجراءات، التي جاء ذكر بعض منها في مواثيق حقوق الإنسان، وهي كالتالي :

1_ الحق في المحاكمة المستقلة والمحايدة والمنصفة⁽³⁾: وهو الأمر الذي قد يتحقق مخالفته عن طريق ارتكاب أفعال معينة من أفعال الفساد؛ مثل الرشوة، أو التهريب والتهديد التي ترمي إلى الإخلال بقواعد العدالة والإنصاف والتأثير في استقلال المحكمة. ومن ذلك على سبيل المثال، تقديم رشوة إلى القاضي من أجل استبعاد بعض الأدلة المؤثرة في الدعوى، ومن ثمَّ النيل من نزاهته واستقلاله، أو تقديمها إلى أحد موظفي المحكمة من أجل إخفاء أو إتلاف أو التلاعب في مستندات موجودة في حيازته، وكانت ذات وزن في توجيه مسار الحكم، كذلك الأمر حال عرضها

(1) انظر فيما يتعلق بملاحظات لجان حقوق الإنسان الموجهة إلى الدول في ذلك الشأن :

Prasad, Divya and Flickr, Làzarie Eeckeloo "Corruption and Human Rights" Op.cit, P.16-18.

(2) المادة 8 من الإعلان.

(3) المادة 10 من الإعلان.

على محامى الخصم؛ من أجل التخاذل فى الدفاع عن موكله، أو إتلاف أو الاستحواذ على مستندات سُلمت إليه من الخصم الآخر.

2_ الحق فى عدم جواز اعتقال أيّ إنسان أو حجزه أو نفيه تعسُّفاً⁽¹⁾: وهو الأمر الذى قد يتحقق الخروج عليه فى حالة ارتكاب إحدى صور الفساد، وهو جرم " إساءة استغلال الوظائف ". ومن ذلك على سبيل المثال، قيام أحد رجال تنفيذ القانون باعتقال أحد المستأجرين لديه فى عقار يملكه؛ من أجل إجباره على ترك المنزل قبل انتهاء مدة الإيجار المتفق عليها فى العقد.

بالإضافة إلى ما سبق، فإنه ينبغى الإشارة إلى أن للفساد أثرا بالغ الأهمية والخطورة فى حقوق الإنسان بصفة عامة، وتفسير ذلك أن الفساد بصورة المختلفة والعديدة؛ مثل الرشوة، وإساءة استغلال النفوذ، وغيرها يمكن أن يوجه إلى منع المساءلة القضائية عن جرائم وانتهاكات حقوق الإنسان، ومن ثم التأثير العام فى أعمال حقوق الإنسان ككل، والتشكيك فى طابعها الإلزامى كذلك.

ثالثا) الفساد بوصفه عائقاً فى ممارسة الحق فى المشاركة السياسية:

تأتى المشاركة السياسية بوصفها إحدى أهم إنجازات المواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، وأكثر تلك الحقوق إثارة بالنسبة للشأن الداخلى. وقد كفل العهد

(1) المادة 9 من الإعلان.

الدولى للحقوق المدنية والسياسية ذلك الحق⁽¹⁾، إذ أكد كفالاته لكل مواطن وبدون تمييز، وذلك على النحو الذى ينبغى معه السماح ب: 1_ المشاركة في إدارة الشؤون العامة، إما مباشرة، وإما بواسطة ممثلين يختارون في حرية، و2_ أن ينتخب وينتخب، في انتخابات نزيهة تجرى دوريا بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري، تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين، و 3_ أن تتاح له، على قدم المساواة عموما مع سواه، فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده.

ومن صور جرائم الفساد التى يمكن أن تخل بهذا الحق، فإنه يمكننا الإشارة _على سبيل المثال_ إلى جريمة " الرشوة " حينما تدفع إلى أعضاء اللجان الوطنية المشرفة على الانتخابات⁽²⁾، وذلك من أجل التأثير فى قراراتهم، واستبعاد أحد

(1) المادة 25 من العهد الدولى للحقوق المدنية والسياسية، تنص على: يكون لكل مواطن، دون أي وجه من وجوه التمييز المذكور في المادة2، الحقوق التالية، التي يجب أن تتاح له فرصة التمتع بها دون قيود غير معقولة : (أ) أن يشارك في إدارة الشؤون العامة، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون في حرية، (ب) أن ينتخب وينتخب، في انتخابات نزيهة تجرى دوريا بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري، تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين، (ج) أن تتاح له، على قدم المساواة عموما مع سواه، فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده.

(2) انظر :

Cardona, Luz Angela, Horacio Ortiz, and Daniel Vázquez.

"Corruption and

Human Rights: Possible Relations." Op.cit, P.321.

المنافسين عن طريق التعنت فى تفسير بعض الشروط العامة للترشح، وكذلك الأمر حينما تقدم إليهم من أجل محاباة الراشى بهدف التجاوز عن استيفائه بعض الشروط القانونية اللازمة فى الترشح؛ إذ يتمثل أثر ذلك الفعل الفاسد فى الإخلال المباشر بمبدأ المساواة بين المرشحين نحو التوجه فى إدارة الشؤون العامة نتيجة التفاضل عن بعض المتطلبات فى حق البعض دون الآخرين، كما قد يصل الأمر إلى درجة المصادرة كلية على حق أحد المرشحين فى ممارسة حق المشاركة الانتخابية نتيجة ذلك الفعل الفاسد. كذلك الأمر فإن الإقدام على رشوة الناخبين، ينطوى هو الآخر _مثله تماما مثل فعل الفساد السابق_ على إخلال بمتطلب النزاهة، الذى يجب أن يسود عملية الانتخابات بوصفها المعيار العام فى منح حق المشاركة السياسية⁽¹⁾.

كذلك الأمر بالنسبة لجريمة "إساءة استغلال الوظائف" التى قد تنتسب فى انتهاك بعض قواعد حقوق الإنسان السياسية، ومن ذلك على سبيل المثال؛

1_ انتهاك الحق فى حرية التعبير: كُفّل العهد الدولى للحقوق المدنية والسياسية هذا الحق، الذى أكد أن لكل إنسان الحق فى اعتناق الآراء، وحرية التعبير دون مضايقة⁽²⁾. ويتحقق هذا الانتهاك فى حالة قيام أحد رجال السلطة العامة بالتوسع

(1) De Beco, Gauthier. "Monitoring corruption from a human rights perspective." Op.cit, P.1115.

(2) المادة 19 التى تنص على أن : 1. لكل إنسان حق فى اعتناق آراء دون مضايقة. 2. لكل إنسان حق فى حرية التعبير. ويشمل هذا الحق حرئته فى التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو

فى إصدار أوامر اعتقال بالمخالفة للمقتضيات القانونية فى حق مجموعة من المعارضين للسلطة الحاكمة؛ بسبب آرائهم وتصرفاتهم السلمية، وذلك بهدف الحصول على ترقية أو مد خدمة أو غير ذلك من المزايا الوظيفية غير المستحقة.

2_ انتهاك الحق فى حرية المعتقد الدينى⁽¹⁾: كفل العهد الدولى للحقوق المدنية والسياسية هذا الحق، والذى أكد أن لكل إنسان الحق فى ممارسة حرية الاعتناق الدينى، وهو ما يشمل من جملة أمور حريته فى إظهار دينه أو معتقده بالتعب وإقامة الشعائر والممارسة والتعليم، بمفرده أو مع جماعة. ويتحقق الانتهاك هنا، فى حالة تعمد أحد موظفى الدولة المختصين التعنت فى منح تراخيص بناء دور عبادة جديدة، أو إصدار أوامر هدم للقائم منها دون مقتضى؛ من أجل تضيق الخناق

فى قالب فنى أو بأية وسيلة أخرى يختارها. 3. تستتبع ممارسة الحقوق المنصوص عليها فى الفقرة 2 من هذه المادة واجبات ومسؤوليات خاصة. وعلى ذلك يجوز إخضاعها لبعض القيود ولكن شريطة أن تكون محددة بنص القانون وأن تكون ضرورية: (أ) لاحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم، (ب) لحماية الأمن القومى أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة.

(1) المادة 18 التى تنص على أن : 1. لكل إنسان حق فى حرية الفكر والوجدان والدين. ويشمل ذلك حريته فى أن يدين بدين ما، وحرية فى اعتناق أى دين أو معتقد يختاره، وحرية فى إظهار دينه أو معتقده بالتعب وإقامة الشعائر والممارسة والتعليم، بمفرده أو مع جماعة، وأمام المأ أو على حدة. 2. لا يجوز تعريض أحد لإكراه من شأنه أن يخل بحريته فى أن يدين بدين ما، أو بحريته فى اعتناق أى دين أو معتقد يختاره. 3. لا يجوز إخضاع حرية الإنسان فى إظهار دينه أو معتقده، إلا للقيود التى يفرضها القانون والتى تكون ضرورية لحماية السلامة العامة أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو حقوق الآخرين وحياتهم الأساسية. 4. تتعهد الدول الأطراف فى هذا العهد باحترام حرية الآباء، أو الأوصياء عند وجودهم، فى تأمين تربية أولادهم دينياً وخلقياً وفقاً لقناعاتهم الخاصة.

على قيام أقلية دينية بممارسة شعائهم الدينية، وذلك بهدف إرضاء الحزب الحاكم أو رؤسائهم الإداريين، وذلك بهدف الحصول على مزية وظيفية غير مستحقة كترقية، أو مد خدمة، أو منصب سياسى فى المستقبل.

رابعاً) الفساد بوصفه عائقا فى ممارسة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية :

يلعب الفساد دورا كبيرا فى الحيلولة دون تحقق الكثير من حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إذ تقوم الدولة بالدور الرئيسى فى تنفيذ متطلبات تلك الحقوق مستعينة فى ذلك بالعقود العامة _بوصفها أهم أدوات الإنفاق العام_ بما تشتمل عليه من مناقصات ومزايدات وأوامر مباشرة، وهى من المجالات الخصبة لتحقق العديد من صور الفساد مثل الرشوة والاختلاس وإساءة استغلال الوظائف، وهو الأمر الذى ينعكس بدوره على تشويه أداء ذلك الإنفاق العام فى تلبية الاحتياجات الأساسية؛ مثل التعليم، والصحة، والبنية الأساسية، وما إلى ذلك⁽¹⁾. وعلى الجانب الآخر فإن القطاع الخاص لم ينجح هو الآخر من تحقق العديد من أفعال الفساد، وذلك فى أثناء قيامه بمساعدة الدولة فى أعمال تحقيق الكثير من تلك الحقوق.

(1) د. نهلة أحمد أبو العز، تداعيات ظاهرة الفساد وأثرها على النمو الاقتصادى فى أفريقيا : نيجيريا نموذجا، المرجع السابق، ص 662.

وفى هذا الشأن نجد العديد من صور الفساد التى قد تصل إلى مرتبة ارتكاب جريمة ضد الإنسانية فى حق السكان المدنيين، وذلك حالة ما إذا نتج عنها المجاعة والمرض ونقص الرعاية الطبية لتنتهى بالوفاة فى قطاع كبير منهم، خاصة أنه لم يعد من الضروري اليوم إثبات وجود صلة مباشرة بين الجرائم ضد الإنسانية والنزاع المسلح⁽¹⁾.

ومن تلك الحقوق التى قد تعطلها جرائم الفساد، نذكر منها على سبيل المثال:

1_ الحق فى الصحة :

حرص العهد الدولى للحقوق الاقتصادية على كفالة حق الإنسان فى التمتع ببيئة صحية⁽²⁾، وإعمالاً لهذا الحق فقد فرض مجموعة من التدابير التى يتعين تنفيذها فى هذا الشأن، والتى من بينها؛ تحسين جميع جوانب الصحة البيئية والصناعية، والوقاية من الأمراض الوبائية، والمتوطنة، والمهنية، والأمراض الأخرى وعلاجها ومكافحتها، وتهيئة ظروف من شأنها تأمين الخدمات الطبية والعناية الطبية للجميع فى حالة المرض. ولا تقتصر أهمية هذا الحق الحديث نسبياً عليه فى ذاته، وإنما تتعاضد تلك الأهمية من منطلق ارتباطه الذى لا يقبل التجزئة بمجموعة من الحقوق

(1) Bantekas, Ilias. "Corruption as an international crime and crime against humanity: An outline of supplementary criminal justice policies." Journal of International Criminal Justice, Vol.4, No.3 (2006) pp.474-484.

(2) المادة 12 من الإعلان.

القديمة والراسخة فى القانون الدولى لحقوق الإنسان مثل؛ الحق فى الحياة وفى سلامة البدن، إذ لا مجال للتمتع بتلك الحقوق وغيرها إلا إذ عاش الإنسان فى بيئة صحية ملائمة⁽¹⁾.

وفى هذا الشأن، فإن هناك بعضًا من صور الفساد التى قد تؤدى إلى تعطيل هذا الحق أو إعماله بالكفاءة المطلوبة. ومن تلك الصور تقديم رشوة إلى جهات مراقبة الأدوية للسماح بدخول شحنة من العقاقير غير الآمنة والضارة، كذلك الأمر حالة تقديم رشوة إلى الجهات الحكومية من أجل التجاوز عن استيفاء كافة المتطلبات الصحية، اللازمة للترخيص بإنشاء مصنع يعمل بالأشعة الضارة وسط مناطق مكتظة بالسكان، كذلك يمكن تقديمها من أجل الإغراق غير القانوني للنفايات الخطرة، التى يمكن أن تؤدى إلى أضرار بيئية بالغة وتعرض الصحة العامة للخطر⁽²⁾، ولذلك وُجد أن البلدان التى يستشرى فيها الفساد، تكون معدلات التلوث أعلى بكثير مقارنة بمعدلاته فى البلدان الأقل فسادًا⁽³⁾.

(1) د.جعفر عبد السلام، حق الإنسان فى بيئة صحية مناسبة، مجلة الجامعة الإسلامية، ع 43 (2009) ص 207.

(2) انظر فى المعنى ذاته:

_Prasad, Divya and Flickr, Làzarie Eeckeloo "Corruption and Human Rights" Op.cit, P.13.

(3) Wigström, Ophelia. "Corruption, global environmental degradation and multinational corporations—Is there a correlation?." Op.cit, P.41.

كذلك كفلت الصكوك الدولية المساواة التامة فى ممارسة هذا الحق، وحظر إجراء من أي تمييز بسبب الدين، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب⁽¹⁾. وبخصوص هذا الأمر فإن هناك بعض من صور الفساد التى قد تنتهك هذا الحق من تلك الزاوية، وهو ما يتحقق حينما ترتكب أى من تلك الصور بهدف إجراء أى تمييز لا مبرر له فى ممارسة هذا الحق، ومن الأمثلة على ذلك، القيام بتقديم رشوة مادية أو جنسية إلى أحد مسؤولي المؤسسات الطبية من أجل الحصول على أسبقية العلاج، وذلك دون توافر ضرورة طبية، ومتخطيا حالات طبية أكثر خطورة لم تدفع رشوة⁽²⁾، كما قد يتحقق هذا الانتهاج بصور أخرى من جرائم الفساد؛ مثل " إساءة استغلال الوظيفة العامة " كما لو قام التمييز السابق من قبل أحد المسؤولين فى مؤسسة طبية لصالح أحد من أقاربه أو أصدقائه وما إلى ذلك.

(1) المادة 2/2 من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

(2) تشير أحدث التقارير الصادرة عن منظمة الشفافية الدولية بتاريخ ١١ يوليو عام ٢٠١٩، الذي أُجرى فيه استطلاع لآراء المواطنين فى أفريقيا حول تصوراتهم للفساد، وخبراتهم المباشرة فى الرشوة، شمل 47000 مواطن فى 35 دولة، إلى أن أكثر من شخص من كل أربعة أشخاص ممن حصلوا على الخدمات العامة، مثل الرعاية الصحية، والتعليم، دفعوا رشوة فى العام السابق. وهو الرقم الذى يعادل حوالي 130 مليون شخص. التقرير متاح كاملا عبر الموقع الرسمى للمنظمة من خلال الرابط التالى:

https://www.transparency.org/news/pressrelease/one_in_four_people_in_africa_pay_bribes_survey_says

2_ الحق فى العمل:

كذلك كفلت الصكوك الدولية الحق فى العمل، إذ أكد العهد الدولى للحقوق الاقتصادية أن لكل شخص الحق فى أن تتاح له إمكانية كسب رزقه بعمل يختاره، أو يقبله بحرية⁽¹⁾، بشروط عادلة ومرضية⁽²⁾، وتبنت مجموعة من تدابير بوصفه حدًا أدنى لازمة لكفالة هذا الحق، ومن بينها؛ الحصول على أجر منصف، ومكافأة متساوية لدى تساوى قيمة العمل دون أي تمييز، بالإضافة إلى تمتع الجميع بفرص متساوية فى الترقية داخل عملهم إلى مرتبة أعلى ملائمة دون إخضاع ذلك إلا لاعتباري الأقدمية والكفاءة.

وفى هذا الشأن، فإنه يمكن لجرائم الفساد أن تهدد الحق فى العمل من هذه الزاوية، ومن ذلك على سبيل المثال، التعسف فى منح ترقية مستحقة سواء على أساس الأقدمية أو الاختيار طلبا لرشوة جنسية أو مادية، وكذلك الحرمان من الأجر المتساوى المستحق نظير العمل الذى تحقق طلبا لرشوة جنسية أو مادية كذلك.

(1) المادة 1/6.

(2) المادة 7.

3_ الحق فى التعليم :

كفلت الصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان " الحق فى التعليم " لكل شخص بوصفه أحد الحقوق الأساسية والطبيعية اللازمة لبناء مجتمع سليم قادر على التفكير والابتكار؛ من أجل حل مشكلاته المختلفة. وفى ذلك الشأن تطلب العهد الدولى للحقوق الاقتصادية والاجتماعية تبنى مجموعة من التدابير اللازمة لضمان الممارسة التامة لهذا الحق⁽¹⁾. ومن ضمن تلك التدابير جعل التعليم العالى متاحا للجميع على قدم المساواة تبعا لمعايير الكفاءة⁽²⁾، ومن ثمَّ فإنَّ اللجوء إلى إحدى صور الفساد من أجل التغلب على اعتبارات الكفاءة فى الالتحاق بالتعليم العالى يؤثر فى إعمال هذا الحق. ومن ذلك على سبيل المثال، دفع رشوة إلى المسؤولين عن وضع الاختبارات المؤهلة للالتحاق بالتعليم العالى؛ من أجل تسريب مضمون تلك الاختبارات لدافع الرشوة للحصول على مكان شخص آخر كان يستحق الحصول على ذلك المقعد لو لم تدفع الرشوة، ومن ثمَّ الإخلال بمبدأ المساواة والكفاءة.

(1) المادة 13.

(2) Hemsley, Ralph. "Human rights and corruption: States' human rights obligation to fight corruption." Op.cit,P.24.

الخاتمة

وفى ختام بحثنا فقد توصلنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات، والتي تتمثل أهمها فى الآتى:

أولاً) النتائج :

1_ إن تدويل منع الفساد ومكافحته يعد ظاهرة جديدة فى العلاقات الدولية، تعود بداياتها إلى نهاية القرن العشرين، وتشير تلك الظاهرة إلى القلق البالغ من جانب المجتمع الدولي إزاء تفحل أضرار ذلك السلوك التى تجاوزت الحدود الوطنية للدول، فضلاً عن امتدادها إلى العديد من المجالات، وعلى رأسها الإضرار بحقوق الإنسان المقررة وطنياً ودولياً.

2_ توصلنا إلى أن المفهوم الدولي لـ " جريمة الفساد " قد مر بمرحلة من التطور التدريجى، إذ ظهرت جريمة الرشوة داخل القطاع العام فى بداية الأمر مرادفه لمفهوم جريمة الفساد، وذلك على النحو الذى قد يفهم منه أنه اقتصر عليها وحدها، ثم ما لبث أن تطور الأمر بموجب الاتفاقيات الدولية واتجاهات الفقه الدولي إلى إدخال جرائم أخرى تتدرج على نحو غير حصري تحت هذا التصنيف، ومن تلك النماذج، نجد كلاً من: 1_ الرشوة 2_ اختلاس الأموال 3_ المتاجرة بالنفوذ 4_ إساءة استخدام الوظائف العمومية 5_ الإثراء غير المشروع 6_ غسل العائدات الإجرامية 7_ عرقلة سير العدالة.

3_ أن الصكوك القانونية الدولية المتعددة قد خلقت مجموعة من الالتزامات الحقيقية فيما يتعلق بمنع الفساد وملاحقته في مواجهة الدول الأطراف، وعلى النحو الذى يمكن معه القول إنها تمهيد لمرحلة انتقالية تخرج فى القريب العاجل_ خاصة فى ظل الوتيرة المتسارعة فى التنفيذ ومتابعتها الجيدة_ الجهود الدولية لمنع الفساد وملاحقته من مرحلة النصوص الاتفاقية ذات النطاق النسبى إلى مرحلة القواعد العرفية العالمية ذات النطاق غير المحدود.

4_ أن القانون الدولى_ وبحسب ما هو مجسد فى الاتفاقيات الدولية الثلاث_ يوفر مجموعة من الأدوات والآليات القانونية الدولية، والوطنية؛ من أجل تقييم ومتابعة تنفيذ الاستحقاقات الوطنية وإجراءات تنفيذ التدابير المختلفة الملقاة على عاتق الدول الأطراف، وذلك مثل المؤتمرات الدورية للدول الأطراف والهيئات الوطنية لمكافحة الفساد.

5_ أنه إذا كان هناك تشابه كبير بين الصكوك الدولية الثلاثة فى تبنى صور الفساد وتعددتها فإن كلاً من الاتفاقية العربية والاتفاقية الأفريقية قد تميزت على اتفاقية الأمم المتحدة فى درجة الالتزام القانونى الموجه للدول الأطراف؛ من أجل إدراج هذه الصور ضمن جرائمها الجنائية؛ إذ إن نصوص كلتا الاتفاقيتين كانت واضحة فى الزاميتها القانونية بتحقيق نتيجة، وليس مجرد السعى إلى ذلك دون اشتراط تحقيق النتيجة.

6_ أنه على الرغم من اتفاق الصكوك الدولية الثلاثة حول إنشاء آلية لمتابعة مدى احترام الدول الأطراف للالتزامات الواقعة عليها بمقتضى الصكوك السابقة، فقد خلوا جميعا من منح هذه الآليات القدرة القانونية الذاتية على توقيع عقوبات فى مواجهة أى طرف لا يفى بالتزاماته المدرجة فى أى من تلك الصكوك، وهو الأمر الذى قيد كثيرا من فاعلية عمل هذه الهيئات، وحسن تحقيقها للأهداف التى أنشئت من أجلها.

7_ أن مجهودات القانون الدولى لم تتوقف عند حد منع الفساد ومحاربتة فقط، وإنما امتدت تلك المجهودات إلى علاج آثاره الضارة، كذلك حال وقوعه بالفعل_ مع مراعاة تأمين الحقوق الفردية على قدم المساواة_ خاصة فى ظل تعاظم هذه الآثار لبعض صورته.

8_ إن وباء الفساد وأثاره الضارة تمثل خطرا حقيقيا على أعمال تطبيق قواعد القانون الدولى لحقوق الإنسان المستقرة فى المواثيق والإعلانات الدولية المعنية.

9_ إن أفعال الفساد تؤثر بشكل مباشر فى انتهاك حقوق الإنسان ومجال أعمالها، وأن المجهودات الدولية المبذولة فى منع ومكافحة جرائم الفساد تمثل فى الوقت ذاته مجهودات رامية إلى إنفاذ وحماية حقوق الإنسان التى يكفلها القانون الدولى.

10_ أن هناك ارتباطا وثيقا بين ارتكاب جرائم الفساد من جانب، وانتهاك حقوق الإنسان من جانب آخر، وذلك على نحو الذى يمكن معه التأكيد على أن مسؤولية

الدولة بمكافحة الفساد ومنعه، إنما تتبع في حقيقتها مما تفرضه عليها التزاماتها الدولية والوطنية المتعلقة بحماية حقوق الإنسان.

11_ كذلك انتهينا إلى أن التوصل لوجود ارتباط حقيقي بين جرائم الفساد وجرائم حقوق الإنسان كان من شأنه الإسهام في التغلب على مشكلة صعوبة الوصول إلى مؤشرات حقيقية حول درجة الفساد داخل كل دولة؛ نظراً لوقوعه دائماً في جو من السرية، وهو الأمر الذي يمكننا معه الاستعانة بمؤشر انتهاكات حقوق الإنسان _التي قطعت فيه الدول خطوات تقدمية كبيرة بحكم أسبقية العامل الزمني للاهتمام الدولي بحقوق الإنسان، وذلك مقارنة بالعامل الزمني الحديث والمتأخر للاهتمام الدولي بمكافحة الفساد_ للاستدلال على بوصلة ارتكاب جرائم الفساد سلبيًا وإيجاباً داخل الدولة.

ثانياً) التوصيات:

1 _ نوصى المشرع الأسمى بإدخال بعض التعديلات على اتفاقية الأمم المتحدة، وذلك بهدف التغلب على بعض أوجه النقص في صياغة بعض نصوصها المتعلقة بترتيب الالتزامات في حق الأطراف؛ إذ نجد أن بعض العبارات المستخدمة تسمح بتجنب تنفيذ التزامات وضوابط الاتفاقية، وذلك على الرغم من أهميتها البالغة في مكافحة الفساد ومنعه، وهو الأمر الذي يفضل معه حذفها.

ونقدم بعض الأمثلة لتلك المصطلحات؛ إذ نجد إن المادة 6 (إنشاء هيئة أو هيئات مكافحة الفساد)، والمادة 7 (التدابير الوقائية المتعلقة بالقطاع العام)، والمادة 8 (مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين)، قد جعلت الاتفاقية التزام الدول بهم " حسب الاقتضاء "، وكذلك الأمر بالنسبة للمادة 32 (حماية الشهود والخبراء والضحايا) فقد ربطت الاتفاقية التزام الأطراف بها " في حدود إمكانياتها "، وبالتالي يمكن أن تؤدي أوجه عدم الدقة المذكورة أعلاه إلى ممارسة الكيل بمكيالين، وذلك عندما تفي بعض الدول بأمانة بالضوابط السابقة، في حين أن دولاً أخرى، في إشارة إلى الطبيعة التصريحية لهذه القواعد، لن تفي بتلك الالتزامات.

كذلك الأمر بالنسبة لبعض المواد المتضمنة لبنود وقائية تحد من التزام الدول الأطراف في حالة تعارضها مع دستورها أو مع المبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وهذا يعني أن أحد أهداف الاتفاقية، وهو وضع معايير مشتركة في تشريعات الدول الأطراف، قد لا يتحقق على أرض الواقع.

2_ نوصى المشرع الأممي، بإلغاء الفقرة الثالثة من المادة 66 من اتفاقية الأمم المتحدة، التي تجيز لأية دولة عند تصديقها أو انضمامها إلى الاتفاقية أن تحتفظ على نص الفقرة الثانية من المادة ذاتها، وذلك فيما أتاحتها تلك الأخيرة للدول الأطراف من تسوية منازعاتهم المتعلقة بتفسير وتطبيق الاتفاقية عن طريق التحكيم الدولي، أو عن طريق محكمة العدل الدولية. ومما لا شك فيه أن وجود الطرق القضائية، وما تتسم به من فعالية والزامية دولية، سوف تساعد بدرجات كبيرة في تعظيم درجة الالتزام بأحكام الاتفاقية وتعزيز قبضة الرقابة اللاحقة عليها، وهو الأمر الذي ينعكس في النهاية على تعزيز أعمال قواعد حقوق الإنسان المقررة دولياً على أرض الواقع، خاصة في ظل ما تفتقده آلية المتابعة الدورية من سلطات واختصاصات فعّالة في مواجهة الدول المخالفة.

3_ كما نوصى المشرع الدولي فيما يتعلق بآلية المتابعة الدورية لمدى احترام الدول الأطراف للالتزامات الواقعة عليها في الصكوك الدولية السابقة، منح هذه الآليات القدرة القانونية الذاتية على توقيع عقوبات في مواجهة أي طرف لا يفي بالتزاماته المدرجة في أي من تلك الصكوك، وهو الأمر الذي يعزز كثيراً من فاعلية عمل هذه الهيئات وحسن تحقيقها للأهداف التي أنشئت من أجلها.

4_ نوصى المشرع العربي بضرورة تعديل الاتفاقية العربية والأخذ بمنهج كل من المشرع الأممي والأفريقي، وذلك عن طريق إضافة وصف إطارى لمجموعة أفعال الفساد المجرمة بها، والتخلي عن الاكتفاء بالنص على عنوان الجريمة وترك ذلك

التعريف للسلطة التقديرية الكاملة لقانون الدولة الطرف. ومما لا شك فيه أن النهج الجديد سوف يكون من شأنه وضع منهج تجريمى شامل ومتكامل بحيث ينتقى معه أى احتمال للشك أو اللبس أو التعارض بين التشريعات الوطنية، وعلى النحو الذى يسهم فى وضع معايير دولية مشتركة متناسقة لا متعارضة.

قائمة المراجع

أولاً) المراجع باللغة العربية :

أ- الكتب:

1_ د. إبراهيم أحمد خليفة، الالتزام الدولي باحترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية (دراسة تحليلية فى مضمونه والرقابة علي تنفيذه)، دار الجامعة الجديدة (2007) ص1-258.

1_ د. سلامة بن سليم الرفاعى، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ودورها فى محاربة الفساد المالى (دراسة مقارنة)، القانون والاقتصاد (الرياض)، الطبعة الأولى (2015)، ص1-736.

2_ د. محمد صافى يوسف، القانون الدولى العام (الجزء الأول)، دار الكتاب الجامعى، ط1 (2018) ص1-500.

3_ د. محمود أبكر ددق، الاتفاقيات العربية لمكافحة الفساد لسنة 2010، المجلة القانونية والقضائية (مركز الدراسات القانونية والقضائية_ قطر)، السنة العاشرة، العدد ١، (٢٠١٦)، ص٤٩١ _ ٥٣٨.

4- د. مصطفى محمد محمود عبد الكريم، اتفاقية مكافحة الفساد (نفاذ وتطبيق اتفاقية مكافحة الفساد فى القانون الداخلى وأثرها فى محاكمة الفاسدين واسترداد الأموال)، دار الفكر والقانون، ط1 (2012)، ص1_296.

ب_ المقالات:

1_ د. أشرف محمد السيد سيد/ محمد محمود فتح الله، أثر الفساد على النمو الاقتصادي في مصر، مجلة البحوث التجارية، مج39، ع1 (2017) ص 279 - 275.

2_ د. جعفر عبدالسلام ، حق الإنسان في بيئة صحية مناسبة، مجلة الجامعة الإسلامية، ع 43 (2009) ص 199-217.

3_ د. زياد علي عربية، غسيل الأموال : آثاره الاقتصادية والاجتماعية ومكافحته دولياً وعربياً، مجلة الأمن والقانون (أكاديمية شرطة دبي) مج 12، ع 1 (2004) ص 96-141.

4_ د. سمر الأمير غازي/ د. فاروق فتحي السيد، العلاقة بين الفساد والاستثمار الأجنبي المباشر : دراسة تطبيقية على الاقتصاد المصري خلال الفترة من 1996-2016، المجلة العلمية للبحوث التجارية، س5، ع3، (2018) ص 175 - 143.

5_ د. عادل عبد العال إبراهيم خراشي، آليات مكافحة جرائم الفساد في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتشريع المصري والشريعة الإسلامية، مجلة قطاع الشريعة والقانون (جامعة الأزهر - كلية الشريعة والقانون) بالقاهرة، العدد 7 ، 2017، ص 1-157.

6_ د. عبدالله محمد الهوارى " الفساد والقانون الدولي " مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق _جامعة المنصورة، العدد 56 (2014)، ص 391-570

7_ د.مازن ليلو راضي، القانون الدولي وعولمة تشريعات مكافحة الفساد، المجلة المصرية للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد ١١ يوليو (٢٠١٨)، ص 238-270.

8_ د. محمد حسن السراء / د.عبد الناصر عباس عبد الهادى، الاتفاقية العربية واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد «تحليل نقدي مقارنة» "المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب" الرياض، المجلد 31، العدد 64، (2016) ص 57-108

9_ د.نهلة أحمد أبو العز، تداعيات ظاهرة الفساد وأثرها على النمو الاقتصادى فى افريقيا : نيجيريا نموذجاً، مجلة مصر المعاصرة، ج106، ع519 (2015) ص 643 - 699.

A) Books:

1_ Ebobrah, Solomon, and Armand Tanoh, eds. Compendium of African sub-regional human rights documents. Pretoria University Law Press (PULP)(2010):pp.1-510.

2_ Hughes, Robert. "CORRUPTION." Passage of Change: Law, Society and Governance in the Pacific, edited by Anita Jowitt and Tess Newton Cain, ANU Press, Canberra, (2010):pp.1-357.

3_ Ivory, Radha. " Corruption, Asset Recovery, and the Protection of Property in Public International Law " Cambridge University Press, (2014):pp.1-391.

4_ Nguemegne, Jacques P. " Corruption and Human Development in Africa" Xlibris Corporation (2011):pp.1-219.

5_ Ofosu-Amaah, W. Paatii, Raj Soopramanien, and Kishor Uprety. Combating corruption: a comparative review of

selected legal aspects of state practices and major international initiatives. The World Bank, (1999):pp 1–114.

6_Pellegrini, Lorenzo. Corruption, development and the environment. Springer Science & Business Media, (2011):pp.1–160.

7_Poole–Robb, Stuart, and Alan Bailey "Risky business: Corruption, fraud, terrorism and other threats to global business" London: Kogan Page, (2002):pp.1–300.

8_Wigström, Ophelia. "Corruption, global environmental degradation and multinational corporations–Is there a correlation?."Lund University Publications, (2018):pp.1–83.

B) Articles:

1_ Argandoña, Antonio. "The United Nations convention against corruption and its impact on international companies." Journal of Business Ethics, Vol. 74, No.4 (2007) pp.481–496.

2_ Babu, R. Rajesh. "The United Nations convention against corruption: A critical overview." Available at SSRN 891898 (2006).pp.1–32.

3_ Bacio–Terracino, Julio. "Corruption as a violation of human rights." International Council on Human Rights Policy, Forthcoming (2008) pp.1–36.

4_ Bantekas, Ilias. "Corruption as an international crime and crime against humanity: An outline of supplementary criminal justice policies." Journal of International Criminal Justice, Vol.4, No.3 (2006)pp.1–19.

5_ Cardona, Luz Angela, Horacio Ortiz, and Daniel Vázquez. "Corruption and Human Rights: Possible Relations." Human Rights Quarterly, Vol. 40.2 (2018) pp.317–341.

6_ De Beco, Gauthier. "Monitoring corruption from a human rights perspective." The International Journal of Human Rights, Vol.15.N.7 (2011) pp.1107–1124.

7_ Dimitri Vlassis, "The Negotiation of the Draft United Nations Convention against Corruption", Forum on Crime and Society, Vol.2, N.1, December (2002):pp.153_157.

8_ Ferreira, Luciano Vaz, and Fabio Costa Morosini. "The Implementation of International Anti-Corruption Law in Business: Legal Control of Corruption Directed to Transnational Corporations." AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy & International Relations, Vol.2, N.3 (2013):pp. 257-278.

9_ Hemsley, Ralph. "Human rights and corruption: States' human rights obligation to fight corruption." Journal of Transnational Legal Issues Vol.2.1 (2015): :pp.1-24.

10_ Mbaku, John Mukum. "International law and the fight against bureaucratic corruption in Africa." Arizona Journal of International & Comparative Law, Vol.33, (2016)pp.661_764.

10_ Prasad, Divya and Flickr, Lázarië Eeckeloo "Corruption and Human Rights" Centre for Civil and Political Rights(2019):pp.1-59.

11_ Sandgren, Claes. "Combating corruption: the misunderstood role of law." *Int'l Law*, Vol. 39, (2005):pp.717–731.

12_Snider, Thomas R., and Won Kidane. "Combating corruption through international law in Africa: A comparative analysis." *Cornell Int'l LJ*, Vol 40 (2007):pp.691–748.

13_ Quinones, Eney " L'évolution du droit international en matière de corruption : la convention de l'OCDE" *Annuaire français de droit international*, volume 49, (2003) pp. 563–574

14- Udombana, Nsongurua J. "Fighting Corruption Seriously– Africa's Anti–Corruption Convention." *Sing. J. Int'l & Comp. L*, Vol.7, (2003)pp.467–488.

15_Unzicker, Andrea D. Bontrager. "From Corruption to Cooperation: Globalization Brings a Multilateral Agreement Against Foreign Bribery." *Indiana Journal of Global Legal Studies* (2000):pp.655–686.

16_Webb, Philippa. "The United Nations Convention against Corruption: global achievement or missed opportunity?" *Journal of International Economic Law*, Vol. 8, N.1 (2005)pp. 191–229

17_Wouters, Jan, Cedric Ryngaert, and Ann Sofie Cloots. "The international legal framework against corruption: Achievements and challenges." *Melb. J. Int'l L.* 14 (2013):pp.205–280.

أبحاث في الشريعة الإسلامية

العمل الخيري السعودي الدولي وتطبيقاته في ضوء المقاصد
الشرعية

(مشاريع مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية
نموذجاً)

د. جعفر هني محمد

أستاذ مشارك

المركز الجامعي بغيليزان – الجزائر

د. ناصر هادي فرحان العجمي

عضو الهيئة التعليمية بوزارة الأوقاف – الكويت

مستشار في وزارة التجارة والصناعة – الكويت

ملخص الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على الدور الريادي للمملكة العربية السعودية في دعم البلدان الفقيرة والمنكوبة في العالم ومدى مراعاتها للقواعد والمقاصد الشرعية للعمل الخيري الدولي بالتطبيق على مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية من خلال تسليط الضوء على نشاطاته ومساعداته الخيرية والإنسانية العاجلة في ضوء مقاصد الشريعة الإسلامية.

وقد توصلت الدراسة إلى: سبق وصدارة المملكة العربية السعودية وريادتها في خدمة الأعمال الخيرية في البلدان الفقيرة والأقل نمو، وتميزت مساعدات المملكة بخصائص بارزة من أهمها: أن تكون متنوعة بحسب مستحقيها وظروفهم التي يعيشون فيها أو تعرضوا لها، وقد تنوعت تلك المساعدات في تلك البلدان لتشمل جميع قطاعات العمل الإغاثي و الإنساني (الأمن الإغاثي، إدارة المخيمات، الإيواء، التعافي المبكر، الحماية، التعليم، المياه و الإصحاح البيئي، التغذية، الصحة، دعم العمليات الإنسانية، الخدمات اللوجستية، الاتصالات في الطوارئ)، مُراعية في ذلك المقاصد الشرعية للعمل الخيري (المقاصد الضرورية، والحاجية، والتحسنية وحتى المقاصد الخاصة)، وفي نفس الوقت داعمة للجهود الهادفة إلى زيادة معدلات النمو الاقتصادي والاجتماعي وخفض معدلات الفقر في إطار الأهداف الإنمائية للألفية.

الكلمات المفتاحية: العمل الخيري الدولي، المقاصد الشرعية، البلدان الفقيرة والأقل نمو، السعودية، مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية.

1. مقدمة:

إنَّ الحمد لله نحمده ونستعينه ونتوب إليه ونعوذ بالله من شرور أنفسنا وسيئات أعمالنا، من يهده الله فلا مضل له ومن يضلل فلا هادي له وأشهد ألا إله إلا الله وحده لا شريك له وأشهد أن محمداً عبده ورسوله، صلى الله عليه وعلى آله وأصحابه وسلم تسليماً كثيراً، أمّا بعد:

ازدهر العمل الخيري السعودي وبالأخص أعمال الإغاثة والمعونات الخارجية منذ أن أفاء الله على هذه البلاد بخيره العميم، فخصت حكومة المملكة الرشيدة جزءاً من الميزانية لدعم إخواننا المسلمين وغيرهم في كل مكان في العالم. ويُمكن القول أنّ المملكة أصبحت بحق الرائدة والراعية الأولى للعمل الخيري والإغاثي على مستوى العالم. فعلى المستوى الخارجي اكتسبت السعودية سمعة عالمية طيبة بكونها من أكثر الدول نشاطاً في مجال العمل الخيري في مختلف أنحاء العالم.

لقد لعب العمل الخيري السعودي الدولي دوراً كبيراً في تعزيز علاقاتها الدولية وإبراز دورها في مساعدة الدول المنكوبة والفقيرة على المستوى العالمي، ويتجلى ذلك من خلال الدعم المادي و الإنمائي الريادي الذي قدمته المملكة للبلدان الفقيرة على مدى أربعة عقود، فقد سجل التاريخ الحديث والمعاصر صدارة وسبق المملكة العربية السعودية في خدمة القضايا التنموية الإسلاميّة، حيث جعل كافة من تولى الحكم ببلاد الحرمين الشريفين من الملوك الخيرة البررة دعم الشعوب المستضعفة والفقيرة من أولويات سياستهم الخارجية، ومن هذا المنطلق دأبت المملكة على مد جسر التعاون مع هذه الدول للنهوض باقتصادها، إيماناً منها بحاجتها للمساعدة وبمسئوليتها كبلاد الحرمين الشريفين وقبلة المسلمين، وبحتمية التعاون والتضامن بين أعضاء المجتمع الدولي، ولقد تنامي هذا الدور واتسع نطاقه مع تنامي قدرات المملكة وإمكاناتها.

2. أهمية البحث وحيثياته: في ضوء التطورات المالية والاقتصادية خلال العقدين الماضيين أضحت التحدي الرئيسي الذي يواجه البلدان الفقيرة والأقل نمو هو الحد من الفقر ومواجهة مشاكل ارتفاع أسعار المواد الغذائية والحد من أثر المضاعفات الناجمة عن الأزمة المالية العالمية، إضافة إلى تحديات التنمية التقليدية من ضعف البنية التحتية والمستوى المتدني للإنتاجية والخدمات الصحية والتعليمية.

انطلاقاً من دور المملكة العربية السعودية الإنساني والريادي تجاه المجتمع الدولي في شتى أنحاء العالم، واستشعاراً منها بأهمية هذا الدور المؤثر في رفع المعاناة عن الإنسان ليعيش حياة كريمة، بادرت بإنشاء مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية، ليكون مركزاً دولياً مخصصاً للأعمال الإغاثية والإنسانية، دُشنت أعماله في مايو من العام 2015 ، بتوجيه ورعاية كريمة من خادم الحرمين الشريفين الملك سلمان بن عبد العزيز أيده الله، ويعتمد المركز في أعماله على ثوابت تنطلق من أهداف إنسانية سامية، تركز على تقديم المساعدات للمحتاجين وإغاثة المنكوبين في أي مكان من العالم بألية رصد دقيقة وطرق نقل متطورة وسريعة، تتم من خلال الاستعانة بمنظمات الأمم المتحدة والمنظمات غير الربحية الدولية و المحلية في الدول المستفيدة ذات الوثوقية العالية.

3. إشكالية الدراسة: تتمثل إشكالية الدراسة في ما يلي:

ما مدى اهتمام المملكة العربية السعودية بالمقاصد الشرعية في تقديم المساعدات الخيرية الدولية؟ وما مدى مساهمة مشاريع مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية في دعم البلدان الفقيرة في العالم؟

4. الأسئلة فرعية: تتفرع الإشكالية الرئيسية إلى الأسئلة الفرعية التالية:

• ما واقع العمل الخيري

السعودي في الداخل والخارج؟

- ما دور المملكة العربية السعودية في رعاية العمل الخيري الدولي؟
- إلى أي مدى ساهمت المملكة العربية السعودية في خدمة العمل الخيري الدولي ومراعاة مقاصده الشرعية؟
- ما أهم الإجراءات والمبادرات التي اتخذتها المملكة العربية السعودية لتفعيل العمل الخيري في إطار رؤية المملكة 2030؟
- هل راعت حكومة المملكة العربية السعودية مقاصد الشريعة الإسلامية عند تقديمها للأعمال الخيرية الدولية؟

أهداف البحث:

1. تسليط الضوء على جهود المملكة العربية السعودية في خدمة العمل الخيري دولياً.
2. إبراز دور المملكة العربية السعودية في مراعاة المقاصد الشرعية للعمل الخيري الدولي.
3. الإشادة بالدور الريادي الذي تلعبه المملكة العربية السعودية في إغاثة البلدان الفقيرة والأقل دخلاً.
4. التعرف على دور مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية في التخفيف من معاناة المحتاجين في البلدان الفقيرة.

المنهج العلمي للبحث: تعتمد هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي في تحليل المؤشرات ذات الصلة بمساهمة المملكة العربية السعودية في خدمة العمل الخيري وإغاثة المحتاجين في البلدان الفقيرة والأقل نمواً، وذلك استناداً إلى البيانات المحلية

الصادرة عن وزارة الشؤون الاجتماعية ومركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية.

خطة البحث: في إطار الإجابة على إشكالية الدراسة تمّ تقسيم البحث إلى ثلاث مباحث:

المبحث الأول: العمل الخيري السعودي الدولي: مؤسساته، قنواته، قواعده ومقاصده الشرعية.

المبحث الثاني: تفعيل الدور التنموي للعمل الخيري السعودي في ظل رؤية المملكة (2030).

المبحث الثالث: مشاريع مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية في ضوء مقاصد الشريعة الإسلامية.

المبحث الأول

العمل الخيري السعودي الدولي: مؤسساته، قنواته، قواعده ومقاصده الشرعية

إنَّ العمل الخيري القائم على الإغاثة العالمية، والذي يُعين الإنسان في أزمات الحروب والنكبات، والذي يلعب الدور الأهم في محاربة الفقر وتعزيز القيم الإنسانية، لهو جدير بتمية العلاقات الدولية، وتعميق التواصل الحضاري الإنساني بين الشعوب. ولعل تنمية العلاقات الدولية أمر واضح الحصول أثناء الوقوع في الأزمات، وهذا شيء يشكر للدول مجتمعة حين تضامنها في أوقات النزاعات والحروب والكوارث الطبيعية¹.

تحملت المملكة العربية السعودية أعباء ومسؤولية العمل الخيري منذ بداية تأسيسها على يد الملك عبد العزيز طيب الله ثراه حين كان منافحاً وداعماً لقضية فلسطين التي لازالت تحت وطأة الاحتلال اليهودي حتى الآن إضافة لبعض الأعمال الخيرية التي تقدم للمواطنين في بداية عهده واستمرت مع أبنائه حتى الوقت الحاضر الذي يشهد فيه العمل الخيري دعماً منقطع النظير، وفتحت الباب على مصراعيه للمؤسسات والجمعيات الخيرية لتعمل في الداخل والخارج لتلمس احتياجات الناس وتقديم الدعم الإغاثي للمسلمين في الخارج وفق إمكانيات هذه المؤسسات مع دعم خاص ومستقل من الدولة للكثير من قضايا المسلمين المتعددة،

¹ لمزيد من التفصيل حول دور العمل الخيري الدولي في تنمية العلاقات الدولية أنظر: محمد المجالي، المؤسسات الخيرية ودورها في تنمية العلاقات الدولية والتواصل الحضاري، العمل الخيري الخليجي الثالث، دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري، دبي، الإمارات العربية المتحدة، 2008.

ويدلل هذا الاهتمام على الدور القيادي المناط بها فهي رائدة للعمل الإسلامي في العالم، وتحتضن الحرمين الشريفين ومهبطا للوحي ومنبعا للرسالة.

أولاً: المؤسسات الخيرية السعودية الدولية

يمتد نشاط العمل الخيري السعودي بالخارج إلى أكثر من 80 دولة، تتقاسمها أكثر من 22 هيئة ولجنة ومؤسسة خيرية سعودية، فيما تتنوع الأنشطة ما بين الإغاثي والاجتماعي والدعوي والتربوي والتعليمي، وتقدر الميزانيات السنوية لتلك الأعمال بمئات الملايين من الريالات، وهو ما يمثل 70% من العمل الإغاثي الإسلامي على مستوى العالم. في الوقت الذي تتبع الجمعيات الخيرية ذات النشاط المحلي للوزارات المذكورة وفق نظمها ولوائحها المعتمدة، فإن المؤسسات الخيرية ذات النشاط الدولي تبقى حائرة؛ إذ لا يوجد لها نظام ولوائح موحدة تشرف عليها، فيما تتنوع مرجعيات وآليات تأسيس هذه المؤسسات إلى:

1. مؤسسات صدرت بمرسوم ملكي مثل الندوة العالمية للشباب الإسلامي والتي صدر قرار إنشائها عام 1392هـ-1972م¹.
2. مؤسسات تتبع لرابطة العالم الإسلامي؛ وهي مؤسسات تتبع الرابطة ويقر إنشاءها في كثير من الأحيان مجلس أمناء الرابطة مثل:

• لجنة الأمير سلطان بن عبد العزيز الخيرية الخاصة للإغاثة: وقد قامت اللجنة بالمساهمة في رفع المعاناة وتخفيف مصيبة الفقر بجمهورية مالي عام 1998-1999م، وذلك بتوزيع المساعدات الغذائية والدوائية، ولم تقتصر اللجنة جهودها على الأعمال الإغاثية الإنسانية فحسب بل تتعدى ذلك إلى تطبيق المفهوم

¹ لمزيد من التفصيل حول هذه الهيئة انظر: حميد الشايجي، العمل التطوعي عطاء وتتمية الندوة العالمية للشباب الإسلامي كأنموذج، اللقاء السنوي الرابع للجهات الشرقية بالمنطقة الشرقية، الدمام، المملكة العربية السعودية.

الشامل للإغاثة، وذلك بعد مسح شامل لما يُقارب 200 مدينة وبلدة للوقوف على أحوال الناس¹.

• هيئة الإغاثة الإسلامية العالمية التابعة لرابطة العالم الإسلامي: هي واحدة من ثمار خير المملكة العربية السعودية الياعة، تُقدم خدماتها المتنوعة من إغاثة إلى تعليمية، واجتماعية، وصحية وتنموية في معظم دول العالم عبر مكاتبها وممثليها في عدد كبير من دول العالم الإسلامي وبين العديد من الأقليات المسلمة². للهيئة جهود مشكورة في إغاثة الفقراء والمساكين واللاجئين حيث استطاعت الهيئة أن تقوم بهذا الدور الريادي من خلال سبع برامج رئيسية تبلغ تكلفتها الإجمالية خلال العام المالي الذي يبدأ في 2011/6/3م وينتهي 2012/5/22م (118.989.38,05) ريالاً لتنفيذ وتسيير 1342 مشروعاً يستفيد منها (4.529.934) فرداً في 57 دولة في العالم منها 30 دولة أفريقية وهي كالتالي: أريتيريا، أثيوبيا، أوغندا، بنين، بوركينافاسو، بوروندي، تشاد، تنزانيا، توجو، جامبيا، جزر القمر، جنوب أفريقيا، جيبوتي، ساحل العاج، السنغال،

¹ عبد العزيز محمد عبدالله ميغا، المنح والمساعدات السعودية وأثرها على التنمية الاجتماعية في جمهورية مالي ، بحث مقدم إلى المؤتمر العالمي الأول حول جهود المملكة العربية السعودية في خدمة قضايا الأمة الإسلامية، الجامعة الإسلامية، المدينة المنورة، المملكة العربية السعودية، ديسمبر 2010، ص182.

² لمزيد من التفصيل حول هذه الهيئة أنظر: مركز البحوث والدراسات، جهود هيئة الإغاثة الإسلامية العالمية بالمملكة العربية السعودية في دعم ومساندة اللاجئين، مؤتمر اللجوء وأبعاده الأمنية والسياسية والاجتماعية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، المملكة العربية السعودية، 17-19 ذو القعدة 1436هـ.

السودان، الصومال، غانا، غينيا بيساو، غينيا كوناكري، الكاميرون، كينيا، مصر ، مالي، المغرب، ملاوي، موريتانيا، موزنبيق، النيجر، نيجيريا¹.

• **مؤسسة مكة المكرمة الخيرية:** هي إحدى المؤسسات التابعة لرابطة العالم الإسلامي تقوم بتقديم الدعم المعنوي والمساعدات العينية والنقدية للفقراء والمعوزين من المسلمين والأيتام. والمساهمة في إعمار بيوت الله تعالى في شتى البلاد الإسلامية. والمساهمة في حفر الآبار في مناطق الجفاف في الدول الإسلامية.

• **المؤسسة العالمية للإعمار والتنمية:** هي إحدى روافد الخير التي تعمل في خدمة الإسلام والمسلمين وتعنى بإعمار بيوت الله، وإنشاء المدارس والمراكز الإسلامية وغيرها من الأعمال الإنسانية الخيرية، ومتابعتها وتشغيلها والإشراف عليها في أنحاء العالم، وهي ذات شخصية اعتبارية مستقلة تعمل تحت مظلة رابطة العالم الإسلامي. وتعمل تحت قانون عمل المنظمات التطوعية غير الحكومية في الدول التي سجلت بها وحسب الأنظمة الدولية للمؤسسات الإنسانية، وذلك وفق خطط سنوية معتمدة من قبل مجلس الإدارة، والمؤسسة لا تتدخل في الشؤون الداخلية والسياسية للدول التي تعمل فيها، ولا تدعم الجهات المشبوهة أو المحظورة².

3. مؤسسات نشأت وصارت أمرًا واقعًا (الحرمين، إدارة المساجد، الوقف) .

4. مؤسسات خيرية مسجلة في الخارج ولبعضها مكتب تمثيل إعلامي (المؤسسة الإسلامية، مؤسسة البصر، المنتدى الإسلامي).

5. الهيئة السعودية الأهلية للإغاثة والأعمال الخيرية في الخارج: نتيجة للضغوط الشديدة التي مارستها الإدارة الأمريكية في أعقاب أحداث سبتمبر تحت ما يسمى

¹ التقرير السنوي عن الأداء العام لبرامج الإغاثة الإسلامية العالمية بالمملكة العربية السعودية، رابطة العالم الإسلامي، مكة المكرمة ، 1432-1433، ص16.

² لمزيد من التفصيل حول هذه الهيئة أطلع على الموقع الرسمي للهيئة : www.eamar.org

بالحرب على الإرهاب واتهامها لعددٍ من المؤسسات الخيرية السعودية وإقامة دعاوى ضد عدد من المؤسسات والشخصيات فقد صدر أمر ملكي بتاريخ 1425/1/6هـ الموافق 2004/2/27م بإنشاء الهيئة السعودية الأهلية للإغاثة والأعمال الخيرية بالخارج، والتي كلفت بالقيام بشكل حصري بجميع الأعمال الخيرية والإغاثية في الخارج. وذلك في إطار تمكين السعوديين من مد يد العون لأشقائهم المسلمين في كل مكان، وحرصاً على تنقية العمل الخيري السعودي في الخارج من الشوائب، فضلاً عن وضع استراتيجية موحدة للعمل السعودي في الخارج يقوم على التنسيق والتعاون الأمر الذي سينعكس حتماً على صورة السعودية في الحقل الإغاثية.

6. المفوضية السعودية للإغاثة بالخارج: تقدّم عدد من أعضاء مجلس الشورى في عام 2006م بمقترح إلى رئيس المجلس بإنشاء المفوضية السعودية للإغاثة بالخارج، والذي من شأنه جعل العمل الخيري قادراً على أداء واجباته ويحقّق السرعة والمرونة التي يحتاجها ويتميز بها أصلاً عن العمل الحكومي، وإخلاء الدولة من أي مسؤولية عن خطأ يقع من إحدى مؤسسات العمل الخيري، ويتيح في الوقت نفسه للدولة فرصة الرقابة الكاملة والمحاسبة لأي مؤسسة منها، وغيرها من المميزات.

حيث خلصت الدراسة إلى أنّ هذا المقترح هو وسيلة فاعلة للخروج من هذا المنعطف، وهو ما يتطلب إجراء تعديلات على نظام الهيئة السعودية الأهلية للإغاثة والأعمال الخيرية بالخارج (رسمية) خاصة بعض بنود النظام التي تنصّ على كونها حصريّة و تنفيذية لأعمال المؤسسات الخيرية الإغاثية، وكذلك معالجة ارتباطها بجهات حكومية أو وزارات أو مسؤولين حكوميين، في حين لا يزال هذا المقترح تحت الدراسة في جنابات مجلس الشورى، حيث يرى البعض أن صدور الموافقة على إنشاء مثل هذه المفوضية حلّ لمجموعة من الإشكالات والتداعيات التي أثّرت على العمل الخيري في ظل إجراءات ما يسمى بالحرب على الإرهاب

والضغوط الكبيرة التي تمارسها الولايات المتحدة في التضييق على العمل الخيري الإسلامي.

7. مؤسسة الملك فيصل الخيرية: وهي مؤسسة عملاقة أنشأت بموجب الأمر الملكي رقم أ/134 في 19/5/1396هـ برئاسة أحد أبناء الملك فيصل (رحمه الله).

وتتلخص أهداف هذه المؤسسة حسب ما نص عليه النظام الأساسي في تبني المشاريع والبرامج الخيرية والإنفاق عليها، وتشمل النشاط التعليمي والعلمي، وأوجه البر المختلفة مثل: المساجد، والمدارس والمعاهد، والمراكز الإسلامية، ومراكز البحث العلمي، وتقديم المعونات والمنح للباحثين والدارسين في شتى العلوم والدراسات.

كما تقوم المؤسسة بتقديم المساعدات وإنشاء المستشفيات والمصحات ودور العلاج والرعاية والتأهيل التي تهدف بصفة عامة إلى رفع مستوى الفرد المعيشي الاقتصادي والاجتماعي، داخل المملكة العربية السعودية وخارجها.

كما تقوم المؤسسة أيضاً بتقديم جائزة الملك فيصل العالمية كل عام للمبرزين في المجالات التالية:

- خدمة الإسلام.
- الدراسات الإسلامية.
- الأدب العربي.
- الطب.
- العلوم.

ثانياً: مجالات عمل المؤسسات الخيرية السعودية في الخارج

تعد المملكة العربية السعودية من الدول الهامة في دعم جهود الإغاثة الدولية، ومن الجدير بالذكر أنّ أدوار المؤسسات الخيرية السعودية في أفغانستان والبوسنة وكوسوفا وعدد من مناطق الكوارث لاقت ترحيباً من برنامج الغذاء العالمي، والمفوضية العليا لشؤون اللاجئين، والصليب الأحمر، وتُمارس هذه المؤسسات الأنشطة الاجتماعية، مثل: توفير البرامج الصحية، والخدمات التعليمية، والقضاء على الفقر. كما تُقدم الخدمات لفئات بعينها، مثل: رعاية الأمومة، ورعاية ذوي الاحتياجات الخاصة، وبرامج الخدمات الشبابية، وتمتد أنشطتها للخدمات الثقافية والدينية¹. وفيما يلي أهم مجالات العمل الخيري السعودي في الخارج:

أ. بناء المساجد والمدارس والمراكز الإسلامية.

ب. حفر الآبار.

ج. تنفيذ المشاريع الطبية من بناء المستشفيات والمستوصفات وغيرها من الأعمال الطبية.

د. كفالة الأيتام وغيرها من المشروعات التي تكون الحاجة إليها ماسة.

وإلى جانب ذلك تحرص على الجانب الإغاثي في مناطق الكوارث التي تقع وسط المسلمين في أنحاء العالم ويتم تقديم الأغذية والكساء والأدوية الطبية وغير ذلك يضاف لها تقديم بعض الكتب والنشرات الدعوية بلغة تلك المنطقة ليسير العمل الإغاثي مع الدعوي وبما يكون له من أثر على تلك الشعوب.

¹ ريهام خفاجي، العمل الخيري الخليجي: النشأة والتطور، مجلة مداد لدراسات العمل الخيري، العدد 01، المركز الدولي لدراسات العمل الخيري، جدة، المملكة العربية السعودية، 2012، ص36.

ثالثاً: قنوات المساعدات السعودية الخيرية الدولية

من الصعب حصر مجمل المساعدات الخيرية السعودية للبلدان المحتاجة*، فعلى الرغم من أنها تُقدم معونات كبيرة لأكثر من 80 بلد وذلك من خلال مجموعة مختلفة من القنوات الحكومية وشبه الحكومية والخاصة، وجهات أخرى ثنائية ومتعددة الأطراف.

على مر التاريخ ذهب جزء كبير من هذه المساعدات الخيرية والإغاثية السعودية لبلدان محتاجة في العربي والإسلامي وإلى حد أقل لغيرها من المناطق الأخرى ولا سيما فيما يتعلق بالتبرعات التي تمّ جمعها من قبل المنظمات غير الحكومية وشبه الحكومية وحملات الإغاثة الشعبية، التي على الرغم من أنها مشكلة من جهات حكومية رسمية، إلا أنها تتلقى التبرعات من المواطنين ومؤسسات الأعمال الخاصة. من ناحية أخرى، لا تقتصر المساعدات الخيرية السعودية على العالم العربي والإسلامي، ولكنها تمتد إلى بلدان أو مناطق متفرقة في العالم¹.

وإدراكاً منها بأهمية مساعدة المسلمين في الحفاظ على هويتهم وتثبيت الإسلام في نفوسهم والشعور بالأمهم كان لها دور لا ينساه الكثير من المسلمين في أصقاع المعمورة فقد امتدت أيديها البيضاء لهم في فلسطين وأفغانستان والشيشان والبوسنة

* نظراً لعدم وجود بحوث علمية عن المساعدات الخيرية السعودية في الخارج ونظراً لصعوبة الحصول على بيانات كاملة.

¹ خالد الجحى وناتالي فوستير، المملكة العربية السعودية كجهة مانحة للمساعدات الإنسانية: جهود دولية ضخمة، مع ضعف في القدرات المؤسسية والتنظيمية، المعهد العالمي للسياسات العامة، ورقة بحثية رقم (14)، برلين، ألمانيا، فبراير 2011، ص4.

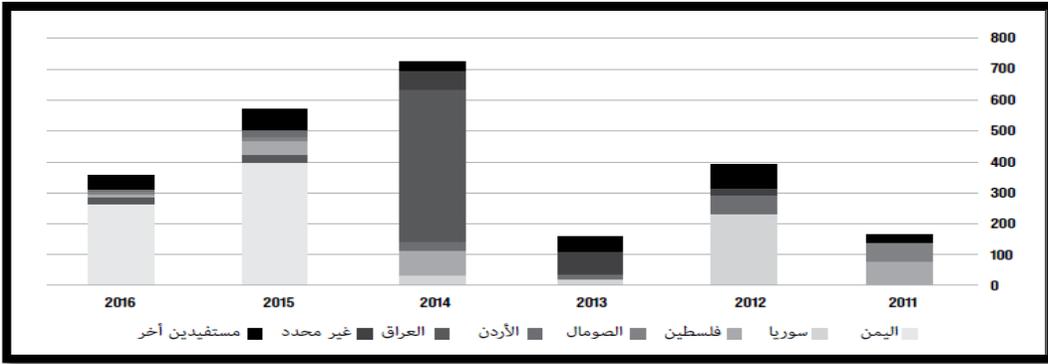
والهرسك وكوسوفا وغيرها من بلاد المسلمين التي عانت من الاضطهاد والتطهير العرقي .

وقد قامت المملكة العربية السعودية بتقديم مساعدات تنموية للدول الأفريقية على امتداد العقود الأربعة الماضية عبر قنوات مباشرة من خلال الصندوق السعودي للتنمية أو من خلال قنوات غير مباشرة وذلك من خلال مساهمتها في تمويل مؤسسات التنمية العربية والإقليمية والدولية والتي بدورها تدعم جهود التنمية في البلدان الإفريقيّة أو من خلال مساهمتها في تمويل الجمعيات الخيرية السعوديّة الدوليّة والتي تقوم بتمويل مشروعات خيريّة في البلدان الإفريقيّة، ومن جملة المساعدات التي قدمتها المملكة للبلدان الأفريقية مساعدات غير مُستردة بلغ مجموعها ثلاثين مليار دولار، كما قامت المملكة بإعفاء قروض بلغت قيمتها ستة مليارات دولار¹، و تشير تقارير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى أنه في عام 2014 بلغ حجم المساعدات الإنمائية الخارجية السعودية 14,5 مليار دولار أمريكي، أي ما يعادل 1,9 % من الدخل القومي الإجمالي للبلاد . وتضع هذه النسبة المملكة العربية السعودية على رأس قائمة الدول المانحة على مستوى العالم، حيث تتجاوز الهدف الذي حددته الأمم المتحدة من أجل المساعدة الإنمائية الرسمية البالغ 0,7 % من الناتج القومي الإجمالي . وفيما يتعلق بإجمالي المساعدات الإنمائية الخارجية، احتلت السعودية في المرتبة الرابعة في عام 2014 والسابعة من حيث المساعدات المصنفة كمساعدات إنسانية، وفيما بين عامي 2005 و 2014 احتلت السعودية المركز العاشر . وتجدر الإشارة إلى أن معظم المساعدات تقدّم في شكل منح 78 % من المساعدات الإنمائية الخارجية

¹ جعفر هني محمّد، دور المملكة العربية السعودية في تنمية اقتصاديات البلدان الإفريقية (الصندوق السعودي للتنمية أنموذجاً)، مجلة قراءات إفريقية، العدد 26، مؤسسة المنتدى الإسلامي، الرياض، المملكة العربية السعودية، ديسمبر 2015، ص 63-64.

السعودية) وليس قروض . وتقدّم المساعدات من خلال ترتيبات ثنائية عن طريق المؤسسات، مثل الصندوق السعودي للتنمية ومركز الملك سلمان للإغاثة والمساعدات الإنسانية؛ وترتيبات متعددة الأطراف عن طريق الهيئات الإقليمية، مثل البنك الإسلامي للتنمية، والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، والبنك الإفريقي للتنمية، والبنك العربي للتنمية الاقتصادية في أفريقيا؛ ومن خلال المنظمات العالمية مثل صندوق النقد الدولي، وصندوق الأوبك للتنمية الدولية، والأمم المتحدة، والبنك الدولي . وتشمل المؤسسات الأخرى التي تتولى تقديم المساعدة الإنسانية المؤسسات الملكية والحملات العامة.

شكل رقم(01): قنوات المساعدات السعودية الخيرية الدولية



المصدر: شيرين الطرابلسي، مملكة الإنسانية؟ قيم المملكة العربية السعودية وأنظمتها ومصالحها في مجال العمل الإنساني، معهد التنمية فيما وراء البحار، لندن، المملكة المتحدة، 2017، ص12.

يتضح جلياً أن المملكة العربية السعودية تُفضل توجيه عطاياها إلى المنطقة العربية : ففي عام 2016 ، بلغت نسبة المساعدات الإنسانية التي قدمتها المملكة العربية السعودية للدول في محيطها الإقليمي ما يقارب 94 % من إجمالي ما أنفقته السعودية على المساعدات الإنسانية بوجه عام بقيمة 360 مليون دولار

أمريكي .وقد تلقى اليمن 76 % من إجمالي المساعدات الإنسانية في عام 2016 و 70 % في عام 2015 ، فيما تلقى العراق 63 % في عام 2014 ، وسوريا % 55 في عام 2012 وفي عام 2013، تم توجيه 24 مليون دولار من إجمالي المساعدات الإنسانية السعودية، التي تبلغ قيمتها 109 مليون دولار أمريكي، إلى الأردن و 20 مليون دولار إلى لبنان .وتعد البلدان ذات الأغلبية المسلمة أيضًا من أبرز المستفيدين من المساعدات السعودية؛ حيث يتم رصد مخصصات كبيرة ومنتظمة لبلدان مثل مالي وطاجيكستان وجيبوتي .

رابعاً: مقاصد وقواعد العمل الخيري السعودي الدولي

كثر في العصر الحديث عن وجوب الاهتمام بالمقاصد الشرعية، ونظراً للأهمية البالغة لفهم المقاصد العامة للشريعة فإنّ ثمة ما يدعو إلى محاولة الكشف عن الصلة الوثيقة التي ربطت كثيراً بين النظم الاجتماعية والاقتصادية في الخبرة الحضارية الإسلامية بالمقاصد العامة للشريعة، وفي مقدمة هذه النظم نظام التبرعات والعمل الخيري.

1. مفهوم المقاصد الشرعية: صدرت قديماً وحديثاً عدة تعريفات عن المعنى الاصطلاحي للمقاصد بيد أنّ هذه التعريفات تختلف من حيث الصياغة غالباً، ولكنها تتحد بوجه عام من حيث المعنى، ويرجع التفاوت بينها إلى زيادة قيد أو تفصيل في تعريف دون آخر.

ومن هذه التعريفات: أنّ المقاصد هي المعاني والحكم الملحوظة للشارع في جميع أحوال التشريع أو معظمها بحيث لا تختص ملاحظتها بالكون في نوع خاص من أحكام الشريعة¹، أو هي الغاية من الشريعة والكشف عن الأسرار التي وضعها

¹ الطاهر بن عاشور، مقاصد الشريعة الإسلامية، الشركة التونسية للتوزيع، ط1، تونس،

الشارع عند كل حكم من أحكامها¹، أو أنّ المقاصد هي تحقيق المصالح للعباد في الدنيا والآخرة بجلب المنافع لهم ودفع المضار عنهم وإخلاء المجتمع من المفسد حتى يقوم الناس بوظيفة الخلافة في الأرض.

تدور مقاصد الشريعة حول الأمور العامة التي استهدفتها الشريعة الإسلامية وقصدت إلى حفظها في الناس، وهي الضروريات والحاجيات والتحسينات. وتتمثل الوظيفة الأساسية للمقاصد في جلب المصالح ودرء المفسد في الدنيا والآخرة².

ويدل على المفهوم الاصطلاحي للمقاصد استقراء وتتبع النصوص التشريعية في الكتاب والسنة، فهذه النصوص كلها تهدف إلى هذا الغرض الأسمى، غرض جلب المنافع والمصالح للناس كافة ودفع المفسد والمضار عنهم، يُرشد إلى ذلك أنّ كثيراً من الأحكام تعلل مما يُبين أحياناً الحكمة من تشريعها، أو المصلحة التي تتضمنها، وأحياناً المضار التي تترتب على إهمالها وعدم الأخذ بها.

2. أقسام المقاصد الشرعية: تتنوع المقاصد الشرعية إلى أنواع عديدة باعتبارات عديدة، وقد فصل العلامة نور الدين الخادمي في أنواع المقاصد وذكرها بحسب اعتبارات عديدة على النحو الآتي³:

1.2. باعتبار محل صدورها تنقسم إلى قسمين:

¹ علال الفاسي، مقاصد الشريعة الإسلامية ومكارمها، مكتبة الوحدة العربية، الدار البيضاء، المملكة المغربية، ص3.

² إسماعيل الحسيني، نظرية المقاصد عند الإمام محمد الطاهر بن عاشور، منشورات المعهد العالمي للفكر الإسلامي، الطبعة الثانية، 1926 هـ 2005م، ص282.

20 نور الدين الخادمي، الاجتهاد المقاصدي حجيته، ضوابطه ومجالاته، ج2، وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، الدوحة، قطر، رجب 1419هـ، ص35.

أ. **مقاصد الشارع:** وهي المقاصد التي قصدتها الشارع بوضعه الشريعة، وهي تتمثل إجمالاً في جلب المصالح ودرء المفاسد في الدارين.

ب. **مقاصد المكلف:** وهي المقاصد التي يقصدها المكلف في سائر تصرفاته، اعتقاداً وقولاً وعملاً، والتي تفرق بين صحة الفعل وفساده، وبين ما هو تعبد وما هو معاملة، وما هو ديانة وما هو قضاء، وما هو موافق للمقاصد وما هو مخالف لها .

2.2. المقاصد باعتبار مدى الحاجة إليها تنقسم إلى ثلاثة أقسام:

أ. **المقاصد الضرورية:** وهي التي لا بد منها في قيام مصالح الدارين، وهي الكليات الخمس: حفظ الدين والنفس والعقل والنسل والمال، والتي ثبتت بالاستقراء والتنقيص في كل أمة وملة، وفي كل زمان ومكان.

ب. **المقاصد الحاجية:** وهي التي يحتاج إليها للتوسعة ورفع الضيق والحرج والمشقة، ومثالها: الترخص في تناول الطيبات، والتوسع في المعاملات المشروعة على نحو السلم والمساقاة وغيرها .

ج. **المقاصد التحسينية:** وهي التي تليق بمحاسن العادات، ومكارم الأخلاق، والتي لا يؤدي تركها غالباً إلى الضيق والمشقة، ومثالها الطهارة وستر العورة وآداب الأكل وسننه وغير ذلك.

3.2. المقاصد باعتبار تعلقها بعموم الأمة وخصوصها، تنقسم إلى ثلاثة أقسام:

أ. **المقاصد العامة:** وهي التي تلاحظ في جميع أو أغلب أبواب الشريعة ومجالاتها، بحيث لا تختص ملاحظتها في نوع خاص من أحكام الشريعة، فيدخل في هذا أوصاف الشريعة وغاياتها الكبرى.

ب. **المقاصد الخاصة:** وهي التي تتعلق بباب معين أو أبواب معينة من أبواب المعاملات، وقد ذكر ابن عاشور أن هذه المقاصد هي: مقاصد خاصة بالعائلة، بالتصرفات المالية، بالمعاملات المنعقدة على الأبدان كالعمل والعمال، بالقضاء والشهادة، بالتبرعات، بالعقوبات.

ج. **المقاصد الجزئية:** وهي علل الأحكام وحكمها وأسرارها.

4.2. المقاصد باعتبار القطع والظن تنقسم إلى قسمين:

أ. **المقاصد القطعية:** وهي التي تواترت على إثباتها طائفة عظمى من الأدلة والنصوص، ومثالها: التيسير، والأمن، وحفظ الأعراض، وصيانة الأموال، وإقرار العدل .

ب. **المقاصد الظنية:** وهي التي تقع دون مرتبة القطع واليقين، والتي اختلفت حيالها الأنظار والآراء، ومثالها: مقصد سد ذريعة إفساد العقل، والذي نأخذ منه تحريم القليل من الخمر، وتحريم النبيذ الذي لا يغلب إفضاؤه إلى الإسكار، فتكون تلك الدلالة ظنية خفية، ومثالها أيضا: مصلحة تطبيق الزوجة من زوجها المفقود، ومصلحة ضرب المتهم بالسرقة للاستتطاق.

وهناك **المقاصد الوهمية:** وهي التي يتخيل ويتوهم أنها صلاح وخير ومنفعة، إلا أنها على غير ذلك، ولا شك أن هذا النوع مردود وباطل.

5.2. المقاصد باعتبار تعلقها بعموم الأمة وأفرادها، تنقسم إلى قسمين:

أ. **المقاصد الكلية:** وهي التي تعود على عموم الأمة كافة أو أغلبها، ومثالها حماية القرآن والسنة من التحريف والتغيير، وحفظ النظام، وتنظيم المعاملات، وبث روح التعاون والتسامح، وتقرير القيم والأخلاق.

ب. المقاصد البعضية: وهي العائدة على بعض الأفراد، ومثالها: الانتفاع بالمبيع، والأنس بالذرية، وغير ذلك .

6.2. المقاصد باعتبار حظ المكلف وعدمه، تنقسم إلى قسمين:

أ. المقاصد الأصلية: وهي ليس فيها حظ ظاهر للمكلف، ومثالها: أمور التعبد والامتثال غالباً.

ب. المقاصد التابعة: وهي التي فيها حظ ظاهر للمكلف، ومثالها: الزواج والبيع.

3. المقاصد الشرعية للعمل الخيري: ينقسم العمل الخيري إلى عدة مقاصد، منها المقاصد الشرعية وهي إحاطة البرامج والمشاريع الاجتماعية بالشرعية ورعايتها لها، وهذه المقاصد تنقسم بدورها إلى عدة أمور، منها تحقيق صور من العبودية لله تعالى من خلال الإخلاص له ودعائه بالتوفيق والسداد وإقامة الحكم الشرعي في الموارد المالية من زكاة وصدقات وأوقاف وكفارات وأضاح وإطعام وغير ذلك، بالإضافة إلى رعاية الكليات الخمس والمحافظة عليها وصيانتها، لأن عليها قوام الإنسان في هذه الحياة الدنيا، وهي حفظ الدين والنفس والعقل وحفظ النسب والعرض والمال .

من المعلوم أنّ مقاصد الشريعة في الجملة هي حفظ الدين والنفس والعقل والنسل والعرض والمال، وذلك لبناء مجتمع إسلامي يقوم فيه الناس بمصالحهم الدنيوية، ويعملون فيه على تحقيق مصالحهم الأخروية، وتتجمع هذه المصالح لإسعاد المسلم في حياته الدنيا بحيث يكون على استقامة وتعاون وخير ، وتكون حياته الأخروية في عيش سعيد في جنة عرضها السماوات والأرض جزاء تحقيقه

لعبادة ربه وحدة لا شريك له¹، والعمل الخيري - في هذا العصر خاصة - يعتبر من الأمور الضرورية لتحقيق هذه المقاصد سواء بالنسبة للفرد أو بالنسبة للمجتمع .

4. مقاصد العمل الخيري السعودي الدولي: تُسهم التبرعات الخيرية والإغاثة الإنسانية بكل صورها إسهاماً بالغاً في حفظ المصالح الضرورية ومن ثمَّ كانت مقاصده الشرعية ترعى هذه المصالح، وتدرأ عنها ما يكون ذريعة لاختلالها أو إلحاق مفسدة بها. و تسعى التبرعات الخيرية والإغاثة الإنسانية السعودية في بعدها الدولي إلى تلبية المقاصد الخاصة في التبرعات الدائمة دولياً وخدمة المقاصد العليا للتشريع في بعدها الدولي. ويُمكن حصر أهم مقاصده في النقاط التالية²:

- تنمية شعور المسلمين بواجبهم نحو الآخرين وتحقيق معاني الخلافة الكونية بدءاً بشعور الواجب الإنساني والديني نحوهم.
- تعريف رسالة الإسلام وقيمه الحضارية ونشر دعوته العالمية.
- تحقيق مقصد التعاون والتكافل الإنساني الذي يُعتبر نتيجة مكملية لمقصد التعارف ولا يتحقق هذا إلاَّ بأخذ أسبابه.
- تأمين الاحتياجات الأساس للفئات المعوزة من المجتمع العالمي بحكم الأخوة الإنسانية.
- التوطين المستقبلي لحضارة الإسلام وقيمه في الدول والمجتمعات غير المسلمة.

² عابد السفيناني، رؤية شرعية للإعلام وارتباطه بالجهات الخيرية، اللقاء الخامس للجهات الخيرية بالمنطقة الشرقية، الدمام، المملكة العربية السعودية، ص5.

² محمد حسن عيسى، الوقف الإسلامي دولياً أسسه ومتطلباته، مؤتمر الشارقة للوقف الإسلامي والمجتمع الدولي، الأمانة العامة للأوقاف ، الإمارات العربية المتحدة، 2005، ص31.

5. قواعد العمل الخيري الدولي: بقي لنا أن نشير ملامح والضوابط الشرعية التي ينبغي مراعاتها والتقيدها بها عند تقديم العمل الخيري دولياً ومصارفه وفي المحيط الذي تعمل فيه. ومعنى هذا أنّ الضوابط الشرعية التي أخذنا من أقوال الفقهاء والقواعد الشرعية المتفق عليها ما هي إلا الإطار العام الشرعي الذي ينبغي أن تُراعيها الجهات المهتمة بالعمل الخيري الدولي، كلامح عامة تستهدي بها حتى لا تقع في محاذير شرعية أو تصرف جهودها على جهات لا تحقق المقاصد الشرعية للعمل الخيري الدولي، وهذه الضوابط هي كالآتي¹:

1. أن تكون جهة بر بحسب نصوص الشريعة وقواعدها العامة والابتعاد عن كل ما كان من شأنه أن يؤدي إلى معاصي يُنكرها الشرع الحنيف.

2. أن تُوجه التبرعات الدولية إلى الجهات المحتاجة وفي موقع احتياجها.

3. أن لا تكون هذه التبرعات ذريعة إلى إضاعة حقوق المسلمين في التعاون والتكافل والتي لها الأولوية في نظر الشرع.

4. أن تتباعد هذه التبرعات عن كل ما يخرق التعايش السلمي بين الشعوب ويخدش القوانين المرعية فيها، ولا ما يُمكن أن يثير حساسيات عرقية أو دينية لا مُبرر لها.

المبحث الثاني: تفعيل العمل الخيري السعودي في ظل رؤية المملكة 2030

العمل الخيري في السعودية ثقافة متجذرة وخبرات تراكمت على مر السنين، جُبل عليها أبناء هذا الوطن. ولأن شجرتَه الباسقة المغروسة في هذه الأرض الطيبة تشرب من نبع الإسلام الصافي فقد ظلت تنمو، وتؤتي ثمارها في كل الأوقات، ولم توقفها السنوات وتقلُّب الأيام. ومع الدولة السعودية تنامي العمل الخيري، وتسارعت

¹ نفس المرجع، ص32.

وتيرته، وبدأ يتحول من عطاء عفوي إلى عمل مؤسسي؛ فنشأت الجمعيات الخيرية، وأنشئت الأوقاف وغيرها؛ لتصير السعودية أنموذجاً وحادية للعمل الخيري في الداخل والخارج.

والآن في عهد الملك سلمان زاد الاهتمام بالعمل الخيري، وأصبح جزءاً مهماً في عمل الدولة على جميع المستويات، حتى أصبحت السعودية مضمراً للمثل في مؤسسة العمل الخيري، مع ضبطه ومراقبته لكي يؤدي الهدف الحقيقي منه.

جاءت رؤية السعودية " 2030 " التي أطلقها ولي العهد نائب رئيس مجلس الوزراء وزير الدفاع الأمير محمد بن سلمان لترسخ مفهوم العمل الخيري، لما للملكة من دور مؤثر ومساهمات كبيرة في هذا المجال محلياً وإقليمياً وعالمياً، وقد حاز العمل الخيري نصيباً كبيراً في هذه الرؤية، وذلك تعزيزاً للأثر الاجتماعي للقطاع الربحي وزيادة مساهمته، وتمكينه من التحول نحو المؤسسية والاستدامة، عبر دعم المشروعات والبرامج ذات الأثر الاجتماعي، وتسهيل تأسيس المنظمات غير الربحية، بما يُسهم في نمو القطاع بسرعة، ومواصلة العمل على تعزيز التعاون بين مؤسسات القطاع والأجهزة الحكومية، وتحفيز القطاع غير الربحي على تطبيق معايير الحوكمة الرشيدة، وغرس ثقافة التطوع لدى أفراد المجتمع.

أولاً: رؤية المملكة 2030 خارطة طريق لتعزيز الأثر التنموي للقطاع الخيري

1. مُستهدفات رؤية المملكة 2030 بالقطاع الخيري:

- رفع مساهمة القطاع غير الربحي من 0.3% إلى 5% من الناتج المحلي.
- رفع نسبة المشروعات التنموية ذات الأثر الاجتماعي من 7% إلى 33%.
- الإرتقاء بترتيب المملكة في مؤشر رأس المال الاجتماعي من المرتبة 26 إلى 10.
- الوصول إلى (01) مليون متطوع مقابل 11 ألف متطوع الآن.

2.التزامات رؤية المملكة 2030 في مجال القطاع الخيري:

- تسهيل تأسيس منظمات غير الربحية للميسورين وأصحاب الثروة بما يساهم في نمو القطاع غير الربحي.
- تحفيز القطاع غير الربحي لتطبيق معايير الحوكمة الرشيدة.
- تمكين القطاع غير الربحي من التحول نحو المؤسسية.
- تهيئة البيئة التقنية المساندة.
- تعزيز التعاون بين مؤسسات القطاع غير الربحي والأجهزة الحكومية.
- تسهيل عملية استقطاب الكفاءات وتدريبها وبناء قدراتها.
- غرس ثقافة التطوع لدى أفراد المجتمع.

3.تفعيل القطاع الخيري من خلال الهيئة العامة للأوقاف ونظام الجمعيات والمؤسسات الأهلية : أكدت رؤية 2030 أنّ نظام الجمعيات والمؤسسات الأهلية ونظام الهيئة العامة للأوقاف، سيُسهّم في تمكين القطاع غير الربحي من التحول نحو المؤسسية، وتعزيز ذلك بدعم المشروعات والبرامج ذات الأثر الاجتماعي، وتسهيل تأسيس منظمات غير ربحية للأسر وأصحاب الثروة بما يساهم في نمو القطاع غير الربحي بشكل سريع، علاوة على تهيئة البيئة التقنية المساندة، وتعزيز التعاون بين مؤسسات القطاع غير الربحي والأجهزة الحكومية¹. صدرت الموافقة على نظام الهيئة العامة للأوقاف الذي له أهمية كبيرة لحجم الأموال الموقوفة في المجتمع، وللعائد الممكن لهذه الأوقاف بما يحقق النفع الكبير للمجتمع ويعزز من إسهامه في التنمية المستدامة والعائد الأمثل للاقتصاد وفق "رؤية السعودية 2030م".

¹ خالد الفاضل، رؤية المملكة 2030.. خارطة طريق لمأسسة العمل الخيري وتمكينه، مجلة تمكين، العدد الثاني، مؤسسة الأميرة العنود الخيرية، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2018، ص4-6.

شكل قم (02): دور الهيئة العامة للأوقاف في ظل رؤية المملكة 2030



المصدر: مفرح بن سعد القحطاني، الهيئة العامة للأوقاف ودورها في تحقيق رؤية 2030، المؤتمر الإسلامي للأوقاف، مكة المكرمة، المملكة العربية السعودية، 17-19 محرم 1438، ص10.

ستتولى الهيئة العامة للأوقاف تنمية وتمكين قطاع الأوقاف من خلال ست ركائز أساسية في ظل رؤية المملكة 2030¹:

- **تطوير الأنظمة:** ستتولى الهيئة إصدار معايير لإنشاء الوقف وتعزيز أثره من خلال تعزيز دور العمل الوقفي في تنمية القطاعات الأخرى، مثل الصحة والتعليم والثقافة. كما ستقوم الهيئة بوضع الأنظمة والحوافز التي تساعد على دمج العمل الوقفي ضمن أنشطة الجهات غير الربحية، والإشراف الرقابي على العمل

¹ عبد الله النمري، نظام الهيئة العامة للأوقاف ودورها المرتقب، المؤتمر الإسلامي للأوقاف، مكة المكرمة، المملكة العربية السعودية، 17-19 محرم 1438، ص18-25.

الوقفي، بالإضافة إلى ذلك ستتولى الهيئة إصدار مبادئ إرشادية المتعلقة بإدارة الوقف لضمان كفاءة الإدارة. والاستثمار.

• **حوكمة القطاع:** ستتولى الهيئة الإشراف الرقابي على أعمال النظار لضمان الالتزام بالأنظمة المتعلقة بالعمل الوقفي وشروط الواقفين، ومراجعة أعمال النظار لضمان التقيد بالمتطلبات المالية.

• **تنمية القطاع:** ستعمل الهيئة على تطوير العمل الوقفي من خلال تقديم التحفيز المالي مثل: خصم الزكاة (على الشركات) لجعل العمل الوقفي أكثر جذباً، وتزويد النظار بالإرشاد والتدريب من أجل تطوير قدراتهم في إدارة الأوقاف، والتوعية بأهمية الوقف في التنمية الاقتصادية والاجتماعية عبر الوسائل المختلفة.

• **تنمية القطاع:** ستعمل الهيئة على تنمية الأعيان من خلال أربع آليات: تتمثل الآلية الأولى في تحديد وتتبع وتسجيل الأوقاف الحالية غير المسجلة وتفعيلها، أمّا الآلية الثانية فتتمثل في تشجيع الشركات والمؤسسات على العمل الوقفي، وبالآلية الثالثة تسعى الآلية إلى دعم تطوير الأدوات المالية والأوقاف النقدية لتنوع محفظة الأعيان، أمّا الآلية الرابعة فتعتمد الهيئة إلى التخطيط المسبق في الوصول إلى الواقفين الجدد وجذب عدد أكبر من الأوقاف.

• **تنمية الأعيان:** ستدعم الهيئة العامة للأوقاف تنمية وقف النقود والأدوات المالية.

• **إدارة الأعيان:** سوف تعمل الهيئة على جذب أفضل المواهب، ووضع إستراتيجية استثمار، وتعهد عمليات إدارة الأعيان إلى منظمات مختصة.

• **تنويع البرامج:** سوف تُطور الهيئة كل مرحلة من مراحل صرف غلال الأوقاف.

ثانياً: مقترحات لتفعيل رؤية المملكة 2030 في مجال العمل الخيري

1. تحديد جهة أو كيان (قد تكون الجهة الداعمة أو الجهة المعدة للرؤية أو غيرها) للقيام ببعض المهام والتي من بينها ما يلي¹:

- استكمال باقي العمل بالرؤية.

- التواصل والتنسيق مع الجهات المعنية بوضع الرؤية موضع التنفيذ الفعلي.

- رصد برامج العمل الخيري التي يتم تنفيذها خلال السنوات المقبلة وتحديد مدى ارتباطها بالرؤية، وتقديم تقرير سنوي عنها.

2. **مراحل العمل:** يعمل الكيان السابق الإشارة إليه على تنفيذ المراحل التالية:

- وضع برنامج لتنظيم مشاركة أكبر عدد ممكن من المنظمات الخيرية السعودية (من خلال استخدام أدوات من بينها ورش العمل)، ويُراعى فيها التنوع الجغرافي وتنوع الاهتمامات ومجالات العمل، مع الالتزام بجدول زمني محدد.

- إعداد تقرير نهائي في ضوء ما تم التوصل إليه من نتائج عن طريق البرنامج، بحيث يتضمن التقرير ملاحظات المشاركين وأهم المبادرات التي تم الاتفاق عليها.

- الاتصال بالجهات المعنية بتنفيذ المبادرات بهدف عرض الرؤية في صورتها النهائية وأهم المبادرات المقترحة الخاصة بكل جهة ومسؤولياتها ومدى إمكانية تنفيذ تلك المسؤوليات.

¹ المركز الدولي مداد لدراسات العمل الخيري، رؤية إستراتيجية للعمل الخيري السعودي للسنوات الخمس القادمة، مكتبة الملك فهد الوطنية، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2014، ص71.

3. إرساء مبادئ الحوكمة في المجالس التنسيقية للجمعيات الخيرية السعودية:
ما من شك أن وجود نظام فعال لحوكمة المجالس التنسيقية في كل مجلس يُساعد على توفير الثقة والشفافية الفعالة والسليمة للأعمال الخيرية ويهدف إلى تحسين كفاءة الأداء في الجمعيات الخيرية، وحوكمة المجالس التنسيقية هي مجموعة من الأنظمة والقوانين التي توفر معلومات محاسبية لمجلس الإدارة في المجالس التنسيقية مثل الإفصاح والشفافية والوضوح، وذلك لتحقيق الأهداف التي تكون في مصلحة المستفيدين من خدمات الجمعيات الخيرية والمانحين وتعتمد على الأنظمة القانونية والنظامية بالإضافة إلى أخلاقيات الأعمال الخيرية من ثقة وصدق وأمانة، ومن أهم المعلومات التي يجب الإفصاح عنها المعلومات المحاسبية والقوائم المالية الخاصة بالمراجعة الداخلية وطرق اختيار الأساليب المناسبة والسليمة لتحقيق خطط وأهداف الجمعيات الخيرية ، وهو ما يلقي بمسؤولية كبيرة على عاتق أعضاء مجلس الإدارة في المجالس التنسيقية حيث يتم تحويل معظم المهام إلى المدراء التنفيذيين الذين مُنحوا مسؤولية الالتزام بالعمل من قبل أعضاء مجلس الإدارة ، فمن الصعب على الجهات التي تُراقب الجمعيات الخيرية بشكل صحيح وفعال في ظل نقص الإفصاح والشفافية¹.

4. الاعتناء بثقافة الجودة والتميز المؤسسي: إنَّ أغلب المنظمات في العالم الإسلامي في القطاع الخيري تقتصر إلى العمل المؤسسي المتميز وتفتقر إلى تطبيق معايير الجودة بمختلف مفاهيمها وتطبيقاتها المعروفة على الرغم من أنَّ الجودة تمثل معلماً رئيساً في ديننا الإسلامي العظيم وفي تراثنا الإسلامي المجيد، وكثيراً ما

¹ جعفر هني محمد، أهمية إرساء وتعزيز مبادئ حوكمة الشركات في المجالس التنسيقية للجمعيات الخيرية بالمملكة العربية السعودية، ملتقى المجالس التنسيقية للجمعيات الخيرية في المملكة العربية السعودية، المدينة المنورة، المملكة العربية السعودية، 3-4 سبتمبر 2014.

تذكر الجودة في القرآن الكريم والسنة النبوية المطهرة تحت أعظم مصطلحين للجودة، بل وأدق منها ألا وهما الإتقان والإحسان، وقد أكد القرشي على أهمية وجود معايير تهتم بالجودة في العمل الخيري والاجتماعي في المملكة، نظراً لحاجة هذا القطاع لمعايير مؤسسية تضمن له البقاء والاستمرار والمنافسة ونظراً لأهمية التقييم الذاتي والخارجي لهذا القطاع لإبراز دوره ونشر أفضل الممارسات ليستفيد منها الآخرون، ولتتم تطوير المنظمات الخيرية لتصل إلى مصاف المؤسسات الدولية المتميزة.

إنّ العمل الخيري في المملكة العربيّة السعوديّة قد قطع شوطاً لا بأس به في مجال الجودة من خلال المبادرات الجيدة من بعض الجمعيات الخيرية والتطبيقات الاحترافية في مجال إدارة الجودة الشاملة ومنها تحقيق متطلبات المواصفات القياسية العالمية لنظم الإدارة آيزو 9001 والحصول على شهادتها وتطبيق معاييرها بشكل مستدام.

كما أنّ تدشين جائزة السببعي للتميز في العمل الخيري والتنافس الشريف من قبل بعض مؤسسات العمل الخيري في المملكة للفوز بها وتطبيق معاييرها باحترافية من خلال عملية التقييم في الدورة الأولى للجائزة - ما يدعو إلى الثقة بأن العمل الخيري مقبل - بإذن الله - على مرحلة متميزة ونقله نوعية مشجعة، إلا أننا ندعو الجمعيات الخيرية السعودية المتخصصة في مجال رعاية الأيتام إلى تطبيق بعض المتطلبات التي تسبق البدء في تطبيق برنامج إدارة الجودة الشاملة حتى يُمكن إعداد العاملين على قبول الفكرة ومن ثمّ السعي نحو تحقيقها بفعالية وحصر نتائجها المرغوبة. تكمن أهمية إدارة الجودة الشاملة في الجمعيات الخيرية السعوديّة من خلال ما يمكن أن تحققه من فوائد عند تطبيقها لمعايير ضمان الجودة، ومن أبرزها:

• **التطوير المستمر لرسالة الجمعيات الخيرية وأهدافها:** إذ أن تطبيق معايير ضمان الجودة سيدفع الجمعيات الخيرية السعودية إلى مراجعة دائمة لرسالاتها وأهدافها مما يجعلها تُواكب المتغيرات السريعة والمتلاحقة التي تفرضها العولمة واقتصاديات المعرفة، كما يجعلها تلبّي متطلبات التنمية الشاملة، خاصة أن معايير ضمان الجودة لا تقف عند سقف معين بل هي دائمة التطور مما يجعلها تُلاحق هذا التطور وتسعى لتحقيق مستوياته؛

• **الاستثمار الأمثل للموارد المالية والبشرية:** إذ أن الجمعيات الخيرية السعودية تعاني من هدر الطاقات البشرية، كما أن مواردها المالية إما أن تكون عاجزة عن تحقيق متطلباتها وتنفيذ برامجها أو أنها تستنزف في مجالات لا تخدم العملية التعليمية بصفة مباشرة، ولذا فإنّ تطبيق معايير ضمان الجودة يحقق الأسلوب الأفضل لاستخدام الموارد المالية والبشرية بصورة صحيحة.

• **تحقيق الدور المجتمعي للجمعيات الخيرية السعودية:** إذ أن رسالة الجمعيات الخيرية لا تقف عند الغايات التعليمية فقط بل تتجاوز ذلك إلى محيطها الأوسع وهو الدور المجتمعي والإنساني، ولاشك أن جودة التعليم ستؤثر بصفة مباشرة في المجتمع من خلال مخرجاتها (الطلبة)، الذين يعدون مُدخلات لعمليات وأدوار أخرى مثل القيام بالأبحاث العلمية، وتقديم الاستشارات العملية، ومساعدة متخذي القرار، والمساهمة في اقتراح حلول للمشكلات الاجتماعية؛

• **تطوير مهارات العاملين في مجال القطاع الخيري:** إذ أن معايير ضمان الجودة تشترط على العاملين في المؤسسات التعليمية مستويات عالية من الكفاءة المهنية، وتدريب مستمر، واستخدام أمثل لوسائل التقنية الحديثة، وتوفير مهارات قيادية، مما ينعكس على أداء وإنتاجية العمل ويسهم في تطوير التنمية بأبعادها المختلفة؛

• **نظام لتصحيح الأخطاء وضمان عدم تكرارها ويُحدد المسؤولية الإدارية والصلاحيات والمحاسبة على الأخطاء؛**

- إنَّ تطبيق مدخل إدارة الجودة الشاملة في الجمعيات الخيرية السعودية أصبح أمراً ضرورياً للحصول على بعض الشهادات الدولية مثل: ISO 9000 .

5.بناء القدرات المؤسسية للمؤسسات الخيرية السعودية: لقد أثبتت الدراسات الحديثة أهميّة عنصر التخطيط في تحقيق أهداف المؤسسة الخيرية، ووظائفها في خدمة المجتمع، لكن للأسف نجد في واقعنا كثيراً من المؤسسات العاملة في القطاع الخيري تُهمل عملية التخطيط لأسباب كثيرة أبرزها الوقت والجهد الذي تستغرقه هذه العملية، والتكاليف المالية التي تُنفق على ورشات التخطيط إضافة إلى هذه الخطط تحد من الانفتاح والتحرك بحرية.

تُعتبر عملية التخطيط للمستقبل أحد أوجه التميز والإبداع، حيثُ تتبع أهمية التخطيط الاستراتيجي في نظر القائمين على المؤسسة في حرصهم على ضمان الاستغلال الأمثل لموارد المؤسسات الخيرية، كذلك التأكد من وجود سياسات مرنة وبديلة تستجيب للفرص السانحة في المستقبل، إضافة إلى وضع استراتيجيات مستقبلية تُعالج أوجه القصور والخلل التي اعترت مسيرة هذه الجهات سابقاً، بناءً عليه تقوم الجهات الخيرية برسم سياسات عامة ومستقبلية من خلال وضع خطة إستراتيجية خماسية السنوات تُكون الإطار العام الذي يحكم أنشطة وفعاليات الجمعيات وأوجه الإنفاق فيها¹.

يحتاج العمل الخيري إلى توجه نوعي حيث يُصبح معه وضع الاستراتيجيات التحدي الحقيقي والمسير الصحيح أمام متخذي القرار داخل هذا القطاع، حيث يُعتبر التخطيط الاستراتيجي عملية تركيب وترتيب، فهو يستلزم من العاملين

¹ أسامة عمر الأشقر، تطوير المؤسسة الوقفية في ضوء التجربة الخيرية الغربية، سلسلة الدراسات الفائزة في مسابقة الكويت الدولية لأبحاث الوقف، الأمانة العامة للأوقاف بالكويت، 2007، ص80.

والمهتمين بالعمل الخيري إماماً بالأبعاد المتعددة للمؤسسة التي يُديرونها أو ينتمون إليها، وتحديد نوعية تفاعلها مع الأطراف الأخرى ذات العلاقة، ومعرفة القدرات ونقاط الضعف الذاتية وتحديد الاتجاهات المجتمعية العامة، وهذا لا يُمكن أن يحدث إلا بتوحيد جهود الجهات الخيرية من خلال تطوير التعاون فيما بينها، واعتبار تبادل الخبرات خياراً رئيساً يعمل الجميع على السير فيه وطرح النماذج المبتكرة له¹. بينما تتمثل مخاطر غياب الرؤية الاستراتيجية للمؤسسات الخيرية في جملة من الانعكاسات السلبية على تحقيق الأهداف الرئيسية للعمل الخيري، والتي قد تؤدي إلى اختلاف العاملين حول نوعية الأهداف التفصيلية المراد تحقيقها، وبالتالي ينتقل الغموض واللبس في الأهداف إلى الاستراتيجيات والسياسات وتناقضها، وما يعنيه ذلك من عدم وضوح نقاط القوة والفرص الممكنة، إضافةً إلى عدم رؤية نقاط الضعف والقيود التي تواجه تطوير القطاع الخيري بما يُضعف القدرة على تنمية موارده بكفاءة لخدمة المجتمع².

6. إطلاق برنامج أكاديمي في الجامعات السعودية لتخصص إدارة المنظمات غير الربحية وإنشاء المزيد من الكراسي البحثية في المجال الخيري³.

7. إلغاء الرسوم الحكومية والضرائب عن الجمعيات الخيرية، وتكون مساهمة من الحكومة في القطاع الخيري.

¹ أهمية التخطيط الاستراتيجي في النهوض بالقطاع الوقفي، افتتاحية العدد، مجلة أوقاف، السنة الحادية عشر، العدد 21، الأمانة العامة للأوقاف، الكويت، نوفمبر 2011، ص11.

² جعفر هني محمد، أنموذج مقترح لقياس وتقويم الأداء بالجمعيات الخيرية السعودية لرعاية الأيتام باستخدام بطاقة العلامات المتوازنة، مجلة جامعة القدس المفتوحة للأبحاث والدراسات الإدارية والاقتصادية، المجلد الثاني، ع (7)، فلسطين، 2017، ص172.

³ المركز الدولي مداد لدراسات العمل الخيري، دراسة احتياجات العمل الخيري السعودي من الكراسي البحثية، مكتبة الملك فهد الوطنية، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2013.

المبحث الثالث: مشاريع مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية في ضوء مقاصد الشريعة الإسلامية.

انطلاقاً من دور المملكة العربية السعودية الإنساني والريادي تجاه المجتمع الدولي في شتى أنحاء العالم، واستشعاراً منها بأهمية هذا الدور المؤثر في رفع المعاناة عن الإنسان ليعيش حياة كريمة، بادرت بإنشاء مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية، ليكون مركزاً دولياً مخصصاً للأعمال الإغاثية والإنسانية، دُشنت أعماله في مايو من العام 2015، بتوجيه ورعاية كريمة من خادم الحرمين الشريفين الملك سلمان بن عبد العزيز أيده الله، ويعتمد المركز في أعماله على ثوابت تنطلق من أهداف إنسانية سامية، تركز على تقديم المساعدات للمحتاجين وإغاثة المنكوبين في أي مكان من العالم بألية رصد دقيقة وطرق نقل متطورة وسريعة، تتم من خلال الاستعانة بمنظمات الأمم المتحدة والمنظمات غير الربحية الدولية و المحلية في الدول المستفيدة ذات الموثوقية العالية.

أولاً: لمحة موجزة عن مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية

تأسس مركز الملك سلمان للإغاثة والمساعدات الإنسانية في مايو 2015 برعاية خادم الحرمين الشريفين الملك سلمان بن عبدالعزيز حفظه الله. وقد أُنشئ في الأساس بهدف تنسيق استجابة المملكة العربية السعودية الإنسانية للأزمة في اليمن، وإن كان اختصاصه الأوسع هو تنسيق وإعادة تنظيم المساعدات الإنسانية السعودية تحت سقفٍ واحد تبلغ ميزانية المركز 2 مليار ريال سعودي أي ما يعادل قيمة 500 (مليون دولار) ويعمل بتكليف مباشر من الملك.

ووفقاً لما ذكره المشرف العام على المركز، الدكتور/ عبد الله بن عبد العزيز الربيعية: "من المتوقع أن يكون المركز بمثابة مؤسسة شبه حكومية، ولكننا لا نعتمد كلياً على الحكومة السعودية. ويعد المركز منظمة مستقلة وغير هادفة للربح. نرفع

تقاريرنا مباشرة إلى الملك سلمان .أمّا فيما يتعلق بالدعم المالي للمركز ، فهو يأتي من التبرعات الحكومية ومن تبرعات الشركات والكيانات الخاصة والعامّة. ويعمل مركز الملك سلمان على نحوٍ يتَّسم بالشفافية، وبالتنسيق الوثيق مع وكالات المعونة الدولية الرئيسية .وهو يتوافق مع الأحكام التنظيمية للمعايير الدولية .وإننا نعتقد أن المركز سيحسن الطريقة التي تتبعها المملكة في الاستجابة للآزمات الإنسانية في المنطقة وحول العالم".

وقد أقام المركز علاقات تعاون واسعة النطاق مع 62 وكالة عالمية، مثل: الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية والشركاء الإقليميين .وفي ديسمبر/كانون الأول 2016، وقَّع المركز اتفاق التعاون الأول له مع وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأونروا)، حيث ساهم في تقديم المساعدات الغذائية إلى اللاجئين الفلسطينيين في سوريا بمبلغ 39 مليون دولار أمريكي.

وعلى الرغم من أن المملكة العربية السعودية عضو في اللجنة الاستشارية للأونروا منذ عام 2005، فإنَّ اتفاق التعاون لا يمثل التزامًا بين الحكومة وإحدى منظمات المعونة، وإنما بين منطمتين إنسانيتين .وتعد المملكة العربية السعودية حاليًا ثاني أكبر المانحين للأونروا.

وقد استفاد المركز أيضًا من الخبرات الدولية لعدد من المنظمات الإنسانية الإقليمية والثنائية والمتعددة الأطراف؛ حيث استعان بها في وضع استراتيجياته وتطوير هيكل الإدارة . وتوجد بمقر المركز في مدينة الرياض مكاتب لممثلي وكالات وهيئات الأمم المتحدة من الخليج والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية .

ثانياً: نشاطات مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية

تتميز الإغاثة السعودية بطابع فريد ونظام خاص أكسبها شخصية متميزة يتمثل في التركيز على الجانب الإنساني وتكامل الخدمات الطبية الإسعافية الطارئة التي تقدمها مراكز الإغاثة السعودية للمستفيدين منها، فمن خلال مراكز الإغاثة السعودية يتوفر للمتضررين الرعاية الصحية الأولية إلى جانب التغذية المتكاملة وتأمين المأوى والملبس والسكن المناسب مع العناية التامة بنظافة المكان وتطهير البيئة داخل وبين مساكن المتضررين، وبجانب مراكز الإغاثة الثابتة توجد فرق متجولة للإغاثة السعودية تقوم بإيصال المعونات وتقديم الرعاية الطبية للمتضررين في أماكنهم الأصلية وذلك بإعطائهم فرصة مزاولة أنشطتهم اليومية واستمرارها.

عدد المشاريع	إجمالي المبالغ	قطاع المشروع
	(دولار أمريكي)	
160	513,960,575	الأمن الغذائي
123	443,237,016	الصحة
26	116,128,763	التعافي المبكر
21	104,306,566	قطاعات متعددة
25	126,938,242	المياه والإصلاح البيئي
24	118,086,654	الإيواء
21	118,086,654	دعم العمليات الإنسانية
9	47,686,160	الحماية
8	42,848,883	الخدمات اللوجستية
16	76,192,257	التعليم
5	40,299,515	التغذية

1	16,000,000	الاتصالات في حالات الطوارئ
439	1,826,962,993	

1. التمويل المباشر للمشاريع الخيرية والإغاثية الدولية عن طريق مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية: لقد قام المركز بتمويل 1242 مشروع خيري وإغاثي في 78 دولة منذ تأسيسه حتى يونيو 2018، وقد بلغت القيمة الإجمالي للمشاريع 32,989 مليار دولار أمريكي. تعتبر المملكة العربية السعودية المانح الرئيسي للمساعدات الإنسانية من خلال مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية والذي يُعتبر القناة الرئيسية للعمل الخيري والإغاثي في المملكة، سواء بشكلٍ مباشر أو عن طريق المنظمات متعددة الأطراف (وكانت رابع أكبر مساهم في النداء الإنساني الذي أطلقته الأمم المتحدة في عام 2016 بعد الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وبرنامج الأغذية العالمي).

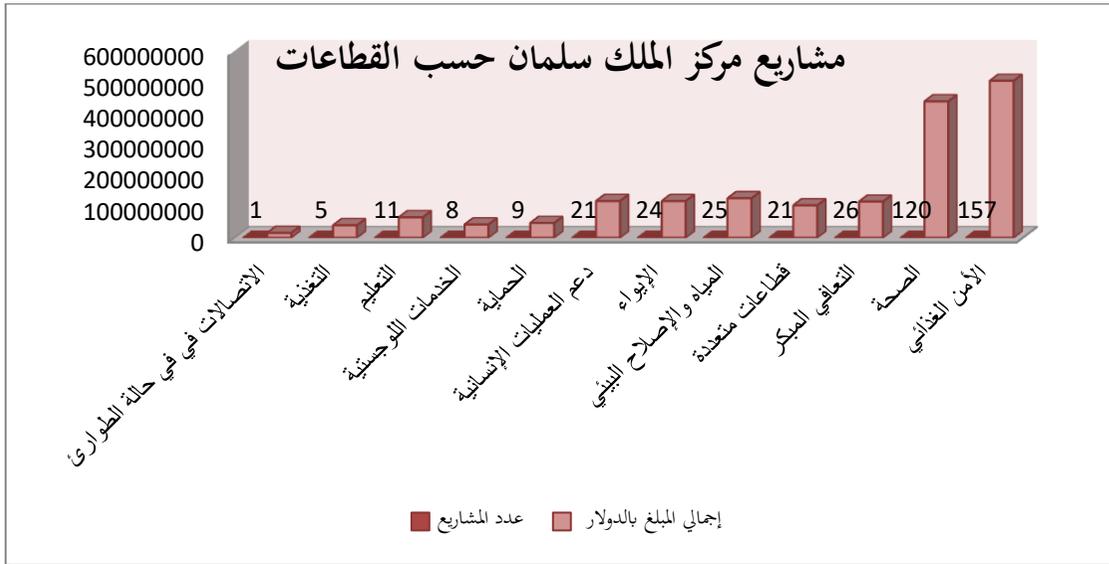
1.1. التوزيع القطاعي لتمويلات مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية: لقد شملت تمويلات المركز عدد من القطاعات الهامة والتي تعتبر من الضروريات عند الدول المنكوبة التي أنهكتها الحروب والمجاعات. والجدول الموالي يُبين أهم نشاطات مركز الملك سلمان حتى منذ تأسيسه إلى يونيو 2018:

جدول رقم (01): مشاريع مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية حسب القطاع عام 2018

المصدر: الموقع الإلكتروني لمركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية (إحصائيات 2018)

نلاحظ من خلال الجدول أعلاه أنّ مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية في 2018 قدّم عدد من المشاريع الإغاثية والخيرية في الخارج بلغ مجموعها 439 مشروع ل 37 دولة محتاجة ومنكوبة، استأثر قطاع الأمن الغذائي بنصيب الأسد ب 160 مشروع بمبلغ قدره 513,960,575 مليون دولار أمريكي، يليه في المرتبة الثانية قطاع الصحة ب 123 مشروع بقيمة 443,237,016 مليون دولار أمريكي.

شكل رقم (03): قنوات مساعدات مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية حسب القطاع لسنة 2018



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات الجدول السابق.

وقد تميزت مساعدات المملكة بخصائص بارزة من أهمها: أن تكون متنوعة بحسب مستحقيها وظروفهم التي يعيشون فيها أو تعرضوا لها، وتشمل المساعدات جميع قطاعات العمل الإغاثي و الإنساني (الأمن الإغاثي، إدارة المخيمات ،

الإيواء، التعافي المبكر، الحماية، التعليم ، المياه و الإصحاح البيئي، التغذية، الصحة، دعم العمليات الإنسانية، الخدمات اللوجستية، الاتصالات في الطوارئ)

2.1. التوزيع الجغرافي لتمويلات مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية:

لقد أشارت وزارة الداخلية السعودية إلى أنّ السعودية تعطي الأولوية للتوسع في مساعداتها لتشمل " إخوانها من العرب والمسلمين في الكوارث والنكبات"، فضلاً عن مساعدة الآخرين الذين يحتاجون إلى مساعدة عاجلة في جميع أنحاء العالم. والجدول الموالي يوضح أعلى خمس دول استفادة من مساعدات المركز:

جدول رقم (02): أعلى خمس دول مستفيدة من مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية

الدولة	المبلغ الإجمالي بالدولار	عدد المشاريع
اليمن	13,412,011,673	333
الجمهورية العربية السورية	2,496,730,450	173
مصر	1,949,612,404	21
موريتانيا	1,269,457,125	15
النيجر	1,230,404,364	7

المصدر: الموقع الإلكتروني لمركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية
(إحصائيات 2018)

على الرغم من أنّ المركز قد أنشئ حديثاً، فقد أفاد بأنه نفذ 333 برنامجاً للمساعدات والإغاثة لفائدة أكثر من 36 مليون شخص أغلبهم في اليمن، كما يوضح الجدول أعلاه بقيمة 13,412,011,673 مليار دولار أمريكي، ثم تأتي في المرتبة الثانية من حيث الاستفادة دولة سورية بـ 173 مشروع بقيمة 2,496,730,450 مليار دولار أمريكي، ثم مصر وموريتانيا والنيجر بـ 21 و 15 و 7 مشروع على التوالي.

2. التمويل غير المباشر لمركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية: ينزع العطاء السعودي إلى تفضيل القنوات الثنائية، غير أن المملكة العربية السعودية تُعد أيضاً من الدول المانحة السخية للأمم المتحدة والمنظومة متعددة الأطراف؛ بل إنها جاءت في صدارة البلدان العربية المانحة من خلال منظومة الأمم المتحدة في عام 2016 ، وفي عام 2015 تجاوزت الأموال التي تمّ ضخها من خلال الأمم المتحدة تلك التي يتم توجيهها على المستوى الثنائي من خلال مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية حيث بلغت عدد المساهمات 489 مساهمة في 37 منظمة إقليمية ودولية إنسانية بمبلغ إجمالي 929,711,258 دولار أمريكي. وتعد المملكة العربية السعودية حالياً ثاني أكبر المانحين للأونروا. والجدول الموالي يبين أعلى خمس جهات مستفيدة من مساهمات المركز:

جدول رقم (03): أعلى خمس جهات مستفيدة من مساهمات مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية

الدولة	المبلغ	الإجمالي	عدد المساهمات
--------	--------	----------	---------------

	بالدولار	
45	303,376,578	الأمم المتحدة
23	225,848,264	الأمانة العامة لمجلس التعاون لدول الخليج
28	140,810,235	جامعة الدول العربية
24	80,200,000	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
21	48,395,849	منظمة التعاون الإسلامي

المصدر: الموقع الإلكتروني لمركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية
(إحصائيات 2018)

ثالثاً: دور مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية في مُراعاة المقاصد
الشرعية للعمل الخيري في الخارج

تُسهّم التبرعات الخيرية والإغاثة الإنسانية السعودية بكل صورها إسهاماً بالغاً في
حفظ المصالح الضرورية ومن ثمّ كانت مقاصدها الشرعية ترعى هذه المصالح،
وتدراً عنها ما يكون ذريعة لاختلالها أو إلحاق مفسدة بها، كما تسعى هذه المشاريع
في بعدها الدولي إلى تلبية المقاصد وخدمة المقاصد العليا للتشريع.

1. دور مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية في مراعاة المقاصد العامة للعمل الخيري الدولي: لقد رُوِيَ في المشاريع والبرامج التي يقدمها المركز المقاصد الشرعية للعمل الخيري والإغاثي، حيث راعت المملكة العربية السعودية الحفاظ على المقاصد الضرورية ثم الحاجية فالتحسينية، أمّا المقاصد الخاصة: فقد راعى المركز أن تكون المساعدات متنوعة بحسب مستحقيها وظروفهم التي يعيشون فيها أو تعرضوا لها من دون تمييز وفي مكان في العالم. ونشرح كيفية تحقيق المساعدات السعودية الخيرية والإغاثية للضروريات الخمس، وما هي المجالات التي راعاها، والحفاظ هنا سيكون بالمحافظة على أصل هذه الخمس. مع التأكيد على أن الخمس كما هي موجودة في الضروريات فهي موجودة في الحاجيات والحفاظ عليها يكون بما يتعلق بجلب معاني التيسير والرفق، والحفاظ على التحسينيات يكون بجلب معاني التزيين والجمال.

1.1. دور مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية في مراعاة المقاصد الضرورية للعمل الخيري الدولي:

- **حفظ الدين:** من مقاصد الشريعة الضرورية، وأول مقاصدها المحافظة على الدين، إذ أنّ مصلحة الدين هي أعظم المصالح وأعلّاهَا، وتحتها ينطوي كل ما فيه مصلحة للمكلفين. ومن ثمّ فقد حمى الإسلام الدين، وشرع لإيجاده الإيمان بالله وملائكته وكتبه ورسله، وأصول العبادات كالصلاة والزكاة والصيام والحج لمن استطاع إليه سبيلاً. وشرع للمحافظة على الدين، الدعوة إليه، ورد الاعتداء عنه، ووجوب الجهاد ضد من يُريد إبطاله، ومحو معالمه، أو السيطرة على مقوماته.

ولذلك كان المقصد الشرعي من التبرعات الخيرية والأعمال الإغاثية، بل من أعظم مقاصده أن تكون أموال الأمة عدة لها، وقوة لبناء أساس مجدها، والحفاظ على مكانتها وقوتها حتى تكون مرهوبة الجانب، مرموقة بعين الاعتبار، غير

محتاجة إلى من قد يستغل حاجتها، فيبتز خيراتها وثرواتها، ويدخلها تحت نير سلطانه وجبروته. إقامة الدين وحفظه وصونه، وذلك من خلال أمرين اثنين:

الأمر الأول: ويتعلق بتطبيق العمل الخيري نفسه، باعتباره أحد تكاليف الدين، فيكون إعماله إعمالاً للدين في هذا التكليف، وهو ما يؤدي إلى حفظه وإقامته بهذا الوجه.

الأمر الثاني: ويتوقف بالأعمال الخيرية في مجال حفظ الدين وتشمل بناء المساجد والمدارس القرآنية والجامعات الشرعية، ببناءها وتأثيرها ورعايتها، والإنفاق على أهل العلم وطلابه وعلى الفقهاء والقراء والحفظة والأئمة والمؤذنين، فهذه الأعمال الخيرية تحفظ الدين في صميمه وحقيقته.

وتحقيقاً لهذا المقصد وجّه مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية الجزء الأكبر من تمويلاته والتي تقدر حوالي 13 مليار دولار أمريكي لدعم إخواننا اليمنيين من أهل السنة ليحفظ عليهم دينهم وعقيدتهم عقيدة التوحيد ويعينهم على مجاهدة أهل الأهواء والباطل وذلك من خلال بناء المساجد والمدارس القرآنية.

- **حفظ النفس:** حفظ النفس وحفظ حياتها وسلامتها وصحتها وأمنها النفسي والغذائي والمادي، وذلك من خلال سد الضروريات والحاجيات التي يقوم بها أمر الإنسان في عاجل أمره وآجله. وهذا يتحقق بمجاله المتعلق بالإفادة بمنافع العمل الخيري وثمرته وريعه، بما يسد هذه الضروريات والحاجيات والتحسينات.

وينبغي في هذا السياق ينبغي التنبيه إلى أنه من الأولويات أيضاً في بعض الأوقات تقديم الواجبات مثل تقديم الأطعمة للذين يموتون من الجوع، فمن غير المعقول أن أقوم بعمل مشروعات مستدامة في ظل وجود مجاعة فلو أخذنا مجاعة الصومال كمثال هل الأولوية لدى العمل الخيري وفي ظل هذه المجاعة التي تفتك به أن يقوم بحفر الآبار أو بناء المساجد أو توزيع مشروعات تنموية أم نقوم بتوزيع

وجبات غذائية وسلال على المتضررين من الجفاف؟* فتوزيع المساعدات الغذائية للذين يتعرضون للمجاعات والأدوية للمرضى، وإيواء المشردين، وكفالة الأيتام، ورعاية المسنين والأرامل والمعاقين كل ذلك مُقدم على تلك المشروعات*، فهذه من الضروريات اللازمة لحفظ النفس الإنسانية.

وقد ساهمت مشاريع مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية في توفير كفاية النفس مما يحتاجه الجسد من طعام، وشراب، ولباس، ومسكن، ووقاية من الأمراض السارية والمخاطر التي تؤدي بالنفس كالحريق والغرق وغيرها من الوسائل التي لا يتم حفظ النفس إلا بها، والتي تأخذ حكم المقصد الضروري . لقد سعى المركز إلى تلبية حاجات المحتاجين الأصلية، والتخفيف عنهم في مجال الفقر والجهل والمرض فأمن للنفس الطعام والشراب واللباس والمسكن، أي وضع الضمانات لحفظ النفس. وساهم في تأمين النفس من الأمراض والمخاطر التي تُؤدي بها، ومن بين أهم المشاريع التي قام بها المركز لتحقيق مقصد حفظ النفس

* لقد راعت المملكة العربية السعودية الأولوية لدى العمل الخيري للبلدان المنكوبة والتي تعاني من أوضاع إنسانية مزرية كالزلازل والفيضانات والأزمات، وعملياً نجد أن مشاريع المركز الإنمائية والتنمية قليلة جداً إذا ما قورنت بالمشاريع الأخرى التي تأخذ الطابع الإغاثي والإنساني العاجل مثل : المساعدات الغذائية وغير الغذائية والمساعدات الإيوائية والرعاية الصحية.

** يقوم مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية بإعداد خطط الاستجابة وتقديم مساعدات لمتضرري الكوارث والأزمات في مجالات البنى التحتية الأساسية وتقديم المشروعات المناسبة ضمن اختصاصات المركز. كما يقوم بإعداد التصاميم الخاصة بمشروعات البنى التحتية الأساسية في مناطق الكوارث والأزمات، والتجهيز والإشراف على مشروعات البنى التحتية الأساسية للدول المختارة من قبل المركز بالتعاون مع الشركاء المعتمدين والسلطات المحلية بناء على مؤشر المركز في خطة الاستجابة. ومن أمثلة المشاريع التي قام بها في هذا المجال: مشروع إنشاء المصدرات الخرسانية لنهر بانج وجويكجه في محافظة همداني منطقة ختلون جمهورية طاجيكستان بالتعاون مع هيئة الري واستصلاح الأراضي الطاجيكستانية.

البشرية، وقد شملت القطاعات الآتية: (الأمن الغذائي، التغذية، الصحة، التعافي المبكر، المياه والإصحاح البيئي، الإيواء) وفيما يلي بعض النشاطات التي قام بها المركز في هذا المجال¹:

- دعم الأمن الغذائي للمحافظة على الحياة في محافظة تعز، توزيع 300000 سلة غذائية، واستفاد منها 1800000 مستفيد.
- تقديم وجبات ساخنة للعالمين في منفذ الوديعة لعدد 250000 مستفيد.
- جسر جوي لعدد 15 طائرة محملة بمساعدات إغاثية لعدن واستفاد منها 20000 مستفيد.
- تقديم مساعدات غذائية ومواد غير غذائية لمحافظة الأنبار وبغداد واستفاد منها 86500 مستفيد.
- مساعدات مقدمة من مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية إلى الإخوة المتضررين من الزلزال في محافظة أوش في جمهورية قيرغيزستان بحمولة 100 طن مكونة من واد غير غذائية ومأوى واستفاد منها 5000 مستفيد.
- تقديم مساعدات غذائية ومواد غير غذائية (سلال شتوية) في كل من حلب، إدلب وحماه، استفاد منها 276000 مستفيد.
- **برنامج توزيع التمور:** يعد هذا البرنامج أحد أهم برامج المركز الإنسانية حيث قام بتوزيع سبعة آلاف طن من التمور إلى مستحقيها حول العالم، وذلك ضمن برنامج مساعدات التمور من مساهمة المملكة لعام 2017 لبرنامج الغذاء العالمي. ويقوم هذا المركز بتنفيذ هذا البرنامج المهم للعام الثاني بمشاركة وزارات الخارجية المالية، البيئة والمياه والزراعة وتصل التمور خلال هذا العام إلى 30 دولة في قارات آسيا وأفريقيا وأوروبا وأمريكا الجنوبية.

¹ التقرير السنوي لمركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية، (2016-2017).

- دعم خدمات المياه والتعقيم والإصحاح البيئي وتوفير مياه الشرب والصرف الصحي المنقذة لحياة الضعفاء من النازحين داخلياً وللمرافق الصحية في محافظات: عدن، تعز، صنعاء، لحج، إب.

- **حفظ العقل:** حفظ العقل وحمايته من معوقات ومبطلات رسالته في العلم والنظر والفهم والتمييز والترجيح والاستنباط والابتكار، وما يكون أثراً لكل ذلك، من تنمية وإنتاج وصنع وتكثير للثمار والمنافع والسلع والبضائع والمستهلكات ومستلزمات العيش والحياة. وللمركز إسهامات واضحة وملموسة في حفظ العقل بعدة وسائل نذكر منها على سبيل المثال: إنشاء مشروع تعليمي من خلال شركة تطوير الخدمات التعليمية إلى دعم الطلاب اليمنيين المتوقفين عن الدراسة بسبب ظروف الحصار وذلك عن طريق تقديم صفوف تعليمية إلكترونية (تعليم عن بعد) وبث فضائي تعليمي عبر قنوات مخصصة لدعم الصفوف التعليمية، أو من خلال المشروعات الإلكترونية، كما استفاد عدد من الطلبة اليمنيين والسوريين والفلسطينيين من برنامج خادم الحرمين الشريفين الجامعي للتعليم العالي، والجدول الموالي يوضح عدد الطلبة المستفيدين من هذا البرنامج:

جدول رقم (04): مشاريع مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية الموجهة لحفظ العقل

النوع	عدد المستفيدين	المبلغ بالدولار الأمريكي
1	7.950	105,997,350
برنامج خادم الحرمين الشريفين الجامعي للتعليم العالي لمساعدة الطلبة السوريين تكلفة الطالب		

		13,333 ألف دولار أمريكي في السنة.	
51,732,040	3,880	منحة خادم الحرمين الشريفين لمساعدة الطلبة اليمنيين للتعليم العالي التكلفة 13,333 ألف دولار أمريكي في السنة.	2
377,129,802	141,406	الطلاب السوريون الملتحقون بالتعليم العام/ تكلفة الطالب 2,667 دولار أمريكي.	3
761,812,548	285,644	الطلاب اليمنيون الملتحقون بالتعليم العام/ تكلفة الطالب 2,667 دولار أمريكي.	4
104,762,427	39,281	المساعدات التي قدمت للاجئين الأفغان والصوماليين والسوريين والفلسطينيين الملتحقين بالتعليم العام التكلفة في السنة الواحدة 2,667 دولار أمريكي.	5

المصدر: التقرير السنوي لمركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية،
(2016-2017).

- **حفظ النسل:** النسل مهم في الحياة، وحفظه من الركائز الأساسية لعمارة الأرض، والنسل عنصر هام للجهاد الذي يحفظ الدين والنفس، وكلها من الضروريات الخمس، والنسل تكمن فيه قوة الأمة، وبه يباهي رسول الله صلى الله عليه وسلم الأمم. والإسلام حث على التناسل وعني بحمايته بوسائل عدة، منها الأعمال الخيرية والإغاثية، كالإنفاق على الأسر والأطفال والأرامل واليتامى وأصحاب العوز والحاجة. وربما تتجه الإرادة أكثر نحو تخصيص بعض الأموال للمقبلين على الزواج¹.

وفي هذا الصدد قام مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية بكفالة الأيتام في اليمن دون سن الثامنة عشرة وتميئهم من خلال الرعاية الاجتماعية والصحية والتربوية، والإسهام في إنقاذهم من الأوضاع الكارثية التي يعيشونها، كما قام المركز بالتدخلات الغذائية الوقائية والعلاجية المنقذة لحياة الفتيات والأولاد دون سن الخامسة إضافة للنساء الحوامل والمرضعات.

- **حفظ المال:** ومن أهم الأولويات التي ينبغي التركيز عليها في العمل الخيري والإنساني هو الاهتمام بالعمل الدائم الذي يُدر دخلاً دائماً يومياً أو أسبوعياً أو شهرياً على الفقراء والمحتاجين بدلاً من الإغاثات التي قد تقل وتتقطع أحياناً، ويعتبر مشروع حماية سبيل العيش في محافظات اليمن من أهم مشاريع مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية التي تسعى إلى تحقيق مقصد حفظ المال،

¹ نور الدين الخادمي، المقاصد الشرعية للوقف الإسلامي تأصيلاً وتنزيلاً، المؤتمر الثالث للأوقاف، الجامعة الإسلامية، المدينة المنورة، المملكة العربية السعودية، 2009، ص 903-904.

حيث يهدف هذا المشروع إلى توفير المدخلات الزراعية والثروة السمكية، وتنفيذ تدخلات حماية الثروة الحيوانية في حالات الطوارئ، وتركيب وحدات الطاقة والمياه لضمان توفير المياه للأسر العاملة في مجال الزراعة التي تعاني من نقص شديد في الوقود لتوفير المياه لمحاصيلهم ومواشيهم، والتي تؤمن لهم الحصول على مصدر رزق .

2.1. دور مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية في مراعاة المقاصد الحاجية للعمل الخيري الدولي: لا يخفى دور المقاصد الحاجية التي تكمل الضرورية وتخدمها وهي حفظ الكليات الخمس ذاتها أي الدين والنفس والعقل والنسل والمال، لكن بمرتبة أقل من الضرورية، فتحفظ المقاصد الحاجية هذه الخمس بما يجلب التيسير والرفق للمكلفين. وقد فصلنا الحديث عنها في الضروريات. والمقاصد الحاجية هي التي يقصد منها التوسعة ورفع الضيق المؤدي إلى الحرج والمشقة بفوت المطلوب، وبما أنّ ظروف الحياة المتجددة والمتغيرة تنشأ دائماً عن حاجات لا حصر لها، فتتنوع صور المشاريع التي يقوم بها المركز بتنوع هذه الحاجات التي يطلب تليبيتها، حيث إنّ هذه الحاجات لا غنى للإنسان عنها، وبوجودها يرفع الحرج والمشقة عن الأفراد والأمة، وتجلب التيسير والرفق. ونذكر أمثلة للمشاريع الخيرية والإغاثية الحاجية التي قام بها مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية¹:

- دعم خدمات المياه والتعقيم والإصحاح البيئي وتوفير مياه الشرب والصرف الصحي المنقذة لحياة الضعفاء من النازحين داخلياً وللمرافق الصحية في محافظات: عدن، تعز، صنعاء، لحج، إب.

¹ النشرة الشهرية للوضع الإنساني في اليمن، العدد الثامن عشر، مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية، الرياض، المملكة العربية السعودية، ديسمبر 2017

- إنشاء مركز لتأمين وتركيب الأطراف الصناعية ذات الجودة لمن يحتاجها في مستشفى هيئة مأرب العام.

- حفر بئرين مع محطة تحلية مياه بمخيم اللاجئين اليمنيين في محافظة أبخ لتقديم محافظة أبخ لتقديم مياه صالحة للشرب والغسيل للاجئين اليمنيين تقاديا للأمراض والأوبئة.

-كفالة الأيتام في اليمن دون سن الثامنة عشرة وتنميتهم من خلال الرعاية الاجتماعية والصحية والتربوية، والإسهام في إنقاذهم من الأوضاع الكارثية التي يعيشونها.

3.1. دور مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية في مُراعاة المقاصد التحسينية للعمل الخيري الدولي:

المصالح التحسينية من التحسين والتزيين والتكميل، وهي الأخذ بمحاسن العادات والأخلاق، وترك ما تستقذره النفس وتعافه الطباع، ووجودها حسن؛ لأن النفوس تتطلع دائماً إلى زيادة حسن وجمال متع الحياة. وهي تتناول حفظ الكليات الخمس الدين والنفس والعقل والنسل والمال بجلب معاني التزيين والجمال لها، أي إنها تدخل في تحسين الكليات الخمس، وقد اهتم المركز بالمقاصد التحسينية وسعى إلى تحسين وضع المعيشة لدى الشعوب الفقيرة والمنكوبة والتي تعاني من أوضاع إنسانية مزرية، وفيما يلي بعض المبادرات التي قام بها لتحقيق هذا المقصد:

-إنشاء 300 وحدة سكنية جاهزة ومؤثثة ومكيفة ومدرسة وفق المعايير الدولية للإيواء في محافظة إبخ في دولة جيبوتي.

- مشروع حماية سبيل العيش في محافظات اليمن يهدف: توفير المدخلات الزراعية والثروة السمكية، تنفيذ تدخلات حماية الثروة الحيوانية في حالات الطوارئ،

تركيب وحدات الطاقة والمياه لضمان توفير المياه للأسر العاملة في مجال الزراعة التي تعاني من نقص شديد في الوقود لتوفير المياه لمحاصيلهم ومواشيهم.

- مشروع توفير وسائل نقل مريحة لكبار السن وذوي الاحتياجات الخاصة بمنفذ الوديعة اليمني بمبلغ 2,796,608 مليون دولار بهدف مراعاة ظروف الفئات الأكثر ضعفاً بتسهيل حركة النقل لديهم لتُصبح أكثر إنسانية.

- نقل العالقين في منفذ الوديعة إلى اليمن بواسطة الحافلات بهدف إيجاد وسائل نقل مريحة تُحقق الحد الأدنى من الكرامة الإنسانية.

- نفذ المركز رحلة ترفيهية للأطفال المجندين ضمن المشروع الذي يُنفذه المركز لإعادة تأهيلهم، وشملت الرحلة زيارة الأطفال حديقة مأرب لاند وممارستهم الألعاب المختلفة المتوفرة في الحديقة سعياً من المركز لإبعادهم عن الصدمات النفسية والسلوك العدواني وإعادتهم إلى أجواء الطفولة التي افتقدوها.

- مساعدات أجهزة كمبيوتر وملحقاتها لجمهورية زامبيا - لوساكا.

2. دور مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية في مراعاة المقاصد الخاصة للعمل الخيري الدولي:

إنَّ الأعمال الخيرية قائمة على أساس المواسة، والتكافل بين أفراد الأمة الإسلامية، الخادمة لمقصد الأخوة الواجب إقامتها بينهم، ولهذا فهي مصلحة حاجية جلية، وأثر خلق إسلامي عظيم، لما فيها من تركية النفوس، وتطهير للمجتمعات من داء البخل، ولما فيها من استجلاب المحبة وإبقاء المودة بين أفرادها، وقد سعى مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية إلى تحقيق المقاصد الخاصة للمساعدات الخيرية التي تستفيد منها البلدان الفقيرة والمنكوبة، وفيما يلي تفصيل لهذه المقاصد:

• **إقامة مصلحة ضعاف المسلمين:** إنَّ مقصود الشريعة الأعظم من التبرعات والأعمال الخيرية هو إقامة مصالح ضعاف المسلمين وقضاء حوائجهم التي لا تستقيم حياتهم العادية إلاً بتمامها، ولا يبلغ هذا المقصد تمامه إلاً إذا كان الإنفاق بمقادير لها بال وبصورة دائمة وعامة حيث يستمر معها الإنفاق بمقادير متماثلة في سائر الأوقات¹. وإقامة لهذا المقصد أعطى المركز الأولوية للبلدان الفقيرة والمحتاجة للاستفادة من مساعداته.

• **التكثير من التبرعات والعمل الخيري:** لقد أوجب الله تعالى المواساة وندب إليها، ورغب في الصدقات وحرّض عليها وحث على وجوه البر والتبرعات ودعا إلى التكثير منها لما فيها من المصالح العامة والخاصة، وتحقيقاً لهذا المقصد فقد قام المركز بتقديم 1242 مشروع خيري وإغاثي في 78 دولة منذ تأسيسه حتى يونيو 2018.

• **مقصد الحرية:** هو أول مقاصد العمل الخيري الإسلامي وأعلىها منزلة، ففي مقدمة الأهداف التي يتوجه إليها العمل الخيري أن يسهم في "تحرير" النفس الإنسانية من الأغلال التي قد تكبلها لسبب أو لآخر، وتعوق حركتها، وتهدر طاقاتها، وجاءت الشريعة السمحاء لتجعل الحرية جزءاً لا يتجزأ من عمل الخير والمساهمة فيه.

• **مقصد السلم**

الأهلي: فالعمل الخيري يدعم روح الأخوة والتراحم والتعاطف في الاجتماع السياسي الإسلامي بصفة عامة، وإلى ذلك أشار العلامة ابن عاشور - رحمه الله - حيث يقول: "عقود التبرعات قائمة على أساس المواساة بين أفراد الأمة، الخادمة لمعنى الأخوة؛ فهي مصلحة حاجية وتحسينية جليلة، وأثر خُلُق إسلامي جميل. وفي هذا

¹ عز الدين بن زغبية، مقاصد الشريعة الخاصة بالتبرعات والعمل الخيري، مؤتمر العمل الخيري الخليجي الثالث، دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري، دبي، الإمارات العربية المتحدة، يناير 2008، ص5.

الصدد تعاون مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية مع المنظمات الدولية العاملة في مجال الإغاثة الإنسانية إدراكاً منه لمسؤوليته عن تعميق التفاهم والتضامن بين مختلف الإيديولوجيات واللغات والألوان. كما حرص على تحقيق التقارب بين شعوب العالم، وتوحيد مشاعرهم وأهدافهم في إطار نظام إنساني ثابت يتماشى مع تعاليم الإسلام السمحة.

● **مقصد محاربة الفقر:** ومن مقاصد الشريعة عموماً والعمل الخيري خصوصاً معالجة علة الفقر تصحبها علل أخرى كثيرة مثل الجهل والمرض والبطالة والجريمة، وهي علل ذات آثار سلبية، تدمر قدرات المجتمع¹. وتحقيقاً لهذا المقصد فقد سعى المركز إلى تلبية حاجات المحتاجين الأصلية، والتخفيف عنهم في مجال الفقر والجهل والمرض فأمن للنفس الطعام والشراب واللباس والمسكن، أي وضع الضمانات لحفظ النفس. وساهم في تأمين النفس من الأمراض والمخاطر التي تؤدي بها.

● **مقصد الكفاية:** كذلك من بين المقاصد الخاصة بالعمل الخيري هو الخروج من حالة الكفاية إلى الكفاف والرفاه من مطالب الشريعة الإسلامية². وقد ساهمت مشاريع مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية في توفير كفاية النفس مما يحتاجه الجسد من طعام، وشراب، ولباس، ومسكن، ووقاية من الأمراض السارية والمخاطر التي تؤدي بالنفس كالحريق والغرق وغيرها من الوسائل التي لا يتم حفظ النفس إلا بها، والتي تأخذ حكم المقصد الضروري.

● **التعجيل بإيقاع المساعدات الخيرية وتفعيلها وإيصالها إلى مستحقيها من غير التمييز بينهم:** يسعى مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية انطلاقاً

¹ إبراهيم بيومي غانم، مقاصد العمل الخيري والأصول الإسلامية للمشاركة الاجتماعية، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، مصر، 2010.

² مقالاتي صحراوي، تطوير الإعلام الخيري في ضوء مقاصد الشريعة الإسلامية، المركز الدولي مداد لدراسات العمل الخيري، جدة، المملكة العربية السعودية، 2011، ص16.

من رسالته الهادفة إلى خدمة الإنسان أينما كان ومساعدته وإغاثته والمساهمة في التخفيف من معاناته، وتقديم المساعدات والبرامج التنفيذية بشتى أنواعها من منطلقات إنسانية بحتة للدول المنكوبة والمحتاجين في شتى أصقاع العالم دون تمييز.

خاتمة: حاولنا من خلال هذه الدراسة إلقاء الضوء على المشاريع الخيرية السعودية في الخارج ومجالاتها، قواعدها وأولوياتها ومقاصدها الشرعية، كما حاولنا التعرف على مدى اهتمام حكومة المملكة الرشيدة بالمقاصد الشرعية في تقديم المساعدات الإغاثية والخيرية الدولية، حيث تطرقنا في المبحث الأول لواقع العمل الخيري السعودي، وسلطنا الضوء في المبحث الثاني على رؤية المملكة 2030 ودورها في تفعيل الأثر التنموي للقطاع الخيري، أمّا المبحث الثالث فخصصناه للعمل الخيري السعودي في الخارج وذلك بالتطرق لأهم المؤسسات الخيرية الدولية، وقنواتها، وقد تناولنا في المبحث الأخير لتطبيقات العمل الخيري السعودي الدولي في ضوء مقاصد الشريعة الإسلامية من خلال التعرف على نشاطات مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية ومجالاتها ودورها في مراعاة المقاصد الشرعية للعمل الخيري.

النتائج: توصلت الدراسة إلى النتائج التالية:

لقد سعت رؤية المملكة 2030 إلى تفعيل القطاع الخيري السعودي وتعظيم أثره التنموي.

لقد روعي في تقديم المشاريع الخيرية والإغاثية السعودية الدولية المقاصد الشرعية للعمل الخيري.

لقد راعت المملكة العربية السعودية في تقديمها للمساعدات الخيرية والإغاثة العاجلة أولويات العمل الخيري الدولي، حيث منحت الأولوية للبلدان المنكوبة

والمتضررة من الزلازل والفيضانات، كما أعطت الأولوية لمساعدة اللاجئين في اليمن والصومال والعراق والذين يعانون من أوضاع إنسانية جد مزرية، وفي نفس الوقت قامت بتقديم مساعدات إنمائية وتنموية للبلدان الفقيرة في مجالات البنى التحتية.

سبق وصدارة المملكة العربية السعودية وريادتها في خدمة الأعمال الخيرية في البلدان الفقيرة والأقل نمو، وبذلك انفردت نشاطات المملكة الخيرية والإغاثة بصفة الخصوصية في العالم سواء من حيث حجم المساعدات أو من حيث طريقة تقديم تلك المساعدات، وقد تنوعت تلك الأعمال في البلدان الإسلامية مراعية المقاصد الشرعية في العمل الخيري وفي نفس الوقت داعمة للجهود الهادفة إلى زيادة معدلات النمو الاقتصادي والاجتماعي وخفض معدلات الفقر في إطار الأهداف الإنمائية للألفية.

يعتبر مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية القناة الرئيسية الأولى لتقديم الأعمال الإغاثية والإنسانية في المملكة العربية السعودية، وقد اعتمد المركز في تقديم المساعدات للمحتاجين بطريقتين: الطريقة الأولى وهي طريقة التمويل المباشر للمشاريع الخيرية والإغاثية والإنمائية والتنموية في البلدان الفقيرة والمنكوبة، أمّا الطريقة الثانية عن طريق التمويل غير المباشر للمشاريع الخيرية من خلال مساهمة المركز في تمويل الهيئات الدولية والإنسانية المتخصصة في تقديم المساعدات الإغاثية والإنسانية.

يعتمد مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية في أعماله على ثوابت تنطلق من أهداف إنسانية سامية، تركز على تقديم المساعدات للمحتاجين وإغاثة المنكوبين في أي مكان من العالم بألية رصد دقيقة وطرق نقل متطورة وسريعة، تتم من خلال الاستعانة بمنظمات الأمم المتحدة والمنظمات غير الربحية الدولية و المحلية في الدول المستفيدة ذات الموثوقية العالية.

تهدف إغاثة مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية إلى دعم جهود وخطط البلدان الإسلامية في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتتميز مساعدات المملكة بخصائص بارزة من أهمها: أن تكون متنوعة بحسب مستحقيها وظروفهم التي يعيشون فيها أو تعرضوا لها، وتشمل المساعدات جميع قطاعات العمل الإغاثي و الإنساني (الأمن الإغاثي، إدارة المخيمات ، الإيواء، التعافي المبكر، الحماية، التعليم ، المياه و الإصحاح البيئي، التغذية، الصحة، دعم العمليات الإنسانية، الخدمات اللوجستية، الاتصالات في الطوارئ).

التوصيات: بناءً على النتائج المتوصل إليها، توصي الدراسة ب:

ضرورة توسيع قاعدة رأس مال مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية.

ضرورة توسيع قاعدة مساعدات مركز الملك سلمان لتشمل باقي البلدان الفقيرة في إفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية، والبحث عن قطاعات حيوية أخرى يُمكن أن تلبي الاحتياجات التنموية في هذه البلدان؛

ضرورة دعم المواطنين ورجال الأعمال السعوديين للمركز لتمكينه من المواصلة في دعم مسيرة التنمية في البلدان الفقيرة والمنكوبة في العالم؛

التعريف بجهود المملكة من خلال برامج التعليم في مؤسسات التعليم والثقافة في الدول الإسلامية لتصحيح الصور النمطية المسيئة للمملكة؛

عقد المؤتمرات والندوات الإقليمية والدولية حول إنجازات المملكة وجهودها في خدمة القضايا التنموية في العالم.

في نهاية هذا البحث أحمد الله وأشكره على ما أولاه من النعم التي لا حصر لها وأشكره على ما ألهم وسدّد، وأستغفره ممّا سطره القلم من خطأ وزلل، والله نسأل

أن يُوفّقنا لتحقيق المقاصد التي استهدفت من البحث، والغايات التي ارتجّت من الكتابة، وقبل ذلك وبعد نسأل الله تعالى أن يجعله خالصاً لوجهه الكريم إنّه مولانا فنعم المولى ونعم النصير والمجيب.

المراجع: أولاً: الكتب

إبراهيم بيومي غانم، مقاصد العمل الخيري والأصول الإسلامية للمشاركة الاجتماعية، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، مصر، 2010.

إسماعيل الحسيني، نظرية المقاصد عند الأمام محمد الطاهر بن عاشور، منشورات المعهد العالمي للفكر الإسلامي، الطبعة الثانية، 1926 هـ 2005م.

أطلس الجمعيات الخيرية في المملكة العربية السعودية، وكالة الوزارة للتنمية الاجتماعية، وزارة الشؤون الاجتماعية، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2014.

الطاهر بن عاشور، مقاصد الشريعة الإسلامية، الشركة التونسية للتوزيع، ط1، تونس، 1978.

عبد العزيز الدخيل، تطبيق المعايير المحاسبية في منظمات العمل الخيري، إصدارات مؤسسة الملك خالد الخيرية، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2010.

علال الفاسي، مقاصد الشريعة الإسلامية ومكارمها، مكتبة الوحدة العربية، الدار البيضاء، المملكة المغربية، بدون تاريخ نشر.

1. المركز الدولي ومداد لدراسات العمل الخيري، دراسة احتياجات العمل الخيري السعودي من الكراسي البحثية، مكتبة الملك فهد الوطنية، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2013.

2. المركز الدولي ومداد لدراسات العمل الخيري، رؤية إستراتيجية للعمل الخيري السعودي للسنوات الخمس القادمة، مكتبة الملك فهد الوطنية، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2014.

3. نور الدين الخادمي، الاجتهاد المقاصدي حجيته، ضوابطه ومجالاته، ج2 ، وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، الدوحة، قطر، رجب 1419هـ.

ثانيا: البحوث والمجلات المحكمة

4. باقر سلمان النجار، العمل الاجتماعي التطوعي في الدول العربية الخليجية: مقوماته، دوره، أبعاده، سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية، البحرين، مكتب المتابعة لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بالدول العربية الخليجية، العدد (11) ، 1992.

5. جعفر هني محمد، نموذج مقترح لقياس وتقييم الأداء بالجمعيات الخيرية السعودية لرعاية الأيتام باستخدام بطاقة العلامات المتوازنة، مجلة جامعة القدس المفتوحة للأبحاث والدراسات الإدارية والاقتصادية، المجلد الثاني، ع (7)، فلسطين، 2017.

6. جعفر هني محمد، أهمية إرساء وتعزيز مبادئ حوكمة الشركات في المجالس التنسيقية للجمعيات الخيرية بالمملكة العربية السعودية، ملتقى المجالس التنسيقية للجمعيات الخيرية في المملكة العربية السعودية، المدينة المنورة، المملكة العربية السعودية، 3-4 سبتمبر 2014.

7. جعفر هني محمد، دور المملكة العربية السعودية في تنمية اقتصاديات البلدان الإفريقية (الصندوق السعودي للتنمية أنموذجا)، مجلة قراءات إفريقية، العدد 26، مؤسسة المنتدى الإسلامي، الرياض، المملكة العربية السعودية، ديسمبر 2015.

8. خالد الفاضل، رؤية المملكة 2030.. خارطة طريق لمأسسة العمل الخيري وتمكينه، مجلة تمكين، العدد الثاني، مؤسسة الأميرة العنود الخيرية، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2018.

9. خالد اليحيى وناتالي فوستير، المملكة العربية السعودية كجهة مانحة للمساعدات الإنسانية: جهود دولية ضخمة، مع ضعف في القدرات المؤسسية والتنظيمية، المعهد العالمي للسياسات العامة، ورقة بحثية رقم (14)، برلين، ألمانيا، فبراير 2011.

10. ريهام خفاجي، العمل الخيري الخليجي: النشأة والتطور، مجلة مداد لدراسات العمل الخيري، العدد 01، المركز الدولي لدراسات العمل الخيري، جدة، المملكة العربية السعودية، 2012.

11. شيرين الطرابلسي، مملكة الإنسانية؟ قيم المملكة العربية السعودية وأنظمتها ومصالحها في مجال العمل الإنساني، معهد التنمية فيما وراء البحار، لندن، المملكة المتحدة، 2017.

12. محمد مظاهري، واقع العمل التطوعي في المملكة العربية السعودية والدور الإعلامي المأمول لتنميته دراسة وصفية نقدية، مجلة جامعة طيبة: العلوم التربوية، السنة الثانية، العدد 4، المدينة المنورة، المملكة العربية السعودية، 1427.

13. مركز إيفاد للدراسات والاستشارات، تصنيف الجمعيات الخيرية في المملكة العربية السعودية، مؤسسة الملك خالد الخيرية، الطبعة الأولى، الرياض، المملكة العربية السعودية، 1435هـ/2014.

14. مقالاتي صحراوي، تطوير الإعلام الخيري في ضوء مقاصد الشريعة الإسلامية، المركز الدولي مداد لدراسات العمل الخيري، جدة، المملكة العربية السعودية، 2011.

ثالثاً: المذكرات والأطروحات

15. الجازي الشبيكي ، الجمعيات النسائية الخيرية والمساهمة في التنمية الاجتماعية، ورقة عمل مقدمة إلى جمعية الملك عبد العزيز، القصيم، المملكة العربية السعودية، 2001.

16. حميد الشايجي، العمل التطوعي عطاء وتنمية الندوة العالمية للشباب الإسلامي كأمودج، اللقاء السنوي الرابع للجهات الشرقية بالمنطقة الشرقية، الدمام، المملكة العربية السعودية.

17. خالد العتيبي، تمويل الجمعيات الأهلية في النظام السعودي (دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير، كلية العدالة الجنائية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2014.

رابعاً: المؤتمرات والندوات

18. ضيف الله البلوي، واقع العمل التطوعي بالمملكة العربية السعودية، اللقاء السنوي الأول للجهات الخيرية، المنطقة الشرقية، المملكة العربية السعودية.

19. عابد السفيناني، رؤية شرعية للإعلام وارتباطه بالجهات الخيرية، اللقاء الخامس للجهات الخيرية بالمنطقة الشرقية، الدمام، المملكة العربية السعودية.

20. عبد العزيز ميغا، المنح والمساعدات السعودية وأثرها على التنمية الاجتماعية في جمهورية مالي ، بحث مقدم إلى المؤتمر العالمي الأول حول جهود المملكة العربية السعودية في خدمة قضايا الأمة الإسلامية، الجامعة الإسلامية، المدينة المنورة، المملكة العربية السعودية، ديسمبر 2010.

21. عبد الله النمري، نظام الهيئة العامة للأوقاف ودورها المرتقب، المؤتمر الإسلامي للأوقاف، مكة المكرمة، المملكة العربية السعودية، 17-19 محرم 1438.

22. عز الدين بن زغيبه، مقاصد الشريعة الخاصة بالتبرعات والعمل الخيري، مؤتمر العمل الخيري الخليجي الثالث، دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري، دبي، الإمارات العربية المتحدة، يناير 2008.

23. محمد المجالي، المؤسسات الخيرية ودورها في تنمية العلاقات الدولية والتواصل الحضاري، العمل الخيري الخليجي الثالث، دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري، دبي، الإمارات العربية المتحدة، 2008.

24. محمد حسن عيسى، الوقف الإسلامي دولياً أسسه ومتطلباته، مؤتمر الشارقة للوقف الإسلامي والمجتمع الدولي، الأمانة العامة للأوقاف، الإمارات العربية المتحدة، 2005.

25. مركز البحوث والدراسات، جهود هيئة الإغاثة الإسلامية العالمية بالمملكة العربية السعودية في دعم ومساندة اللاجئين، مؤتمر اللجوء وأبعاده الأمنية والسياسية والاجتماعية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، المملكة العربية السعودية، 17-19 ذو القعدة 1436هـ.

26. مفرح بن سعد القحطاني، الهيئة العامة للأوقاف ودورها في تحقيق رثة 2030، المؤتمر الإسلامي للأوقاف، مكة المكرمة، المملكة العربية السعودية، 17-19 محرم 1438.

27. نور الدين الخادمي، المقاصد الشرعية للوقف الإسلامي تأصيلاً وتنزيلاً، المؤتمر الثالث للأوقاف، الجامعة الإسلامية، المدينة المنورة، المملكة العربية السعودية، 2009.

خامساً: التقارير

28. التقرير السنوي عن الأداء العام لبرامج الإغاثة الإسلامية العالمية بالمملكة العربية السعودية، رابطة العالم الإسلامي، مكة المكرمة، 1432-1433.

29. وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ، وكالة الوزارة لشئون الرعاية الاجتماعية . . ، أضواء على الرعاية الاجتماعية في المملكة العربية السعودية، 1412هـ.

30. التقرير السنوي لمركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية (2015-2016)، (2016-2017).