آليات التعاون الدولي في مُكافحة الفساد على ضوء التجربة التونسية

عمر الوسلاتي

مقدمة

لم يحظَ موضوع مكافحة الفساد بصفةٍ عامةٍ باهتمام عالمي إلا مع بداية تسعينات القرن الماضي بسبب تطور المعاملات التجارية بين الدول وبعد أن أدرك الجميع خطورة ظاهرة الفساد على الاقتصاد العالمي وعلى الأنظمة ذاتها وما يترتب عنه من خسارةٍ كبيرةٍ في المال العام وعلى توزيع الثروة بين الفئات والجهات بشكلٍ يُحقق العدالة الاجتماعية وفي غيابها يزداد الاحتقان والأزمات مما يُهدد بشكلٍ جِدّيٍ السِلم الأهلي والأمان القانوني.

وفي هذا السياق لم تتأخر الدولة التونسية كغيرها من دول العالم سواء قبل اندلاع ثورة (١٧ ديسمبر ٢٠١٠) وتُعرف أيضاً بثورة (١٤ يناير ٢٠١١) أو بعدها من رفع شعار مُكافحة الفساد كخيار أساسي أو استراتيجي إلا أن ذلك وحسب النتائج المحققة بعد كل هذه السنوات غياب الوعي المجتمعي بخطورة الظاهرة وزيف إرادة السلطات السياسية باختلافها في جدية التعاطي مع ظاهرة الفساد.

ويُلاحظ الباحثون في التشريع التونسي أو فقه القضاء بجلاء تأثر المنظومة القانونية الجزائية بهذا التوجه والإرادة السياسية الواضحة لمكافحة ظاهرة الفساد باعتماد مُقاربة ردعية تقوم على مُصادرة الأموال والأحكام السجنية الطويلة من خلال سَنّ العديد من القوانين الزجرية وتعديل البعض الآخر من القوانين الخاصة بالتجارة وبالأموال العمومية وطرق التصرف فيها ووضع الآليات الكفيلة بمُكافحة الفساد للحد من انتشار هذه الظاهرة.

إن الاهتمام المتزايد بموضوع مُكافحة الفساد لم يَعرف اهتماماً في تونس إلا بعد سقوط نظام بن علي وكل المنظومة التي كان يرتكز عليها والتي لم تسمح بأي تناول إعلامي أو صحفي لموضوع الفساد كظاهرة باعتباره من المحرمات الإعلامية رغم تأكيد النظام المنحل على انخراطه في مُكافحة الفساد ودعم الجهود الدولية في تفكيك شبكاته.

وفي نفس الوقت لا بُد من التأكيد على أن مُكافحة الفساد لا يُمكن أن تنجح في ظل غياب إطار قانوني ناجع على المستوى الداخلي، وتعاون دولي ملموس يُوفّر الآليات اللازمة لمكافحة هذه الظاهرة.

أولاً: ضرورة وجود إطار قانوني وطني ودولي ناجع لمكافحة الفساد

إن ظاهرة الفساد ظاهرة مُتشعبة ومُركبّة، لذلك فإن مُكافحتها تتطلب بالضرورة مجهوداتٍ كبيرةٍ وجبارةٍ تنخرط فيها الدول الأطراف وذلك بالمصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة (٢٠٠٣) وتتدخل بعد ذلك الدول الأطراف تشريعياً على المستوى الوطني لوضع ترسانة من القوانين تستهدف مُكافحة الفساد والتصدي له تجمع بين الوقاية والردع والتربية على النزاهة واتباع مسالك الحوكمة الرشيدة.

إن تجسيم الإرادة الشعبية في القطع مع الفساد برز من خلال توطئة الدستور التونسي[١] التي أشارت بشكلٍ واضحٍ إلى ضرورة القطع مع «الظلم والحيف والفساد». كما نص الفصل (١٠) من الدستور التونسي الجديد على «منع الفساد وكل ما من شأنه المساس بالسيادة الوطنية». أما الفصل (١١) فقد أوجب على رئيس الجمهورية وأعضاء الحكومة وأعضاء الهيئات المستقلة التصريح بالمكاسب كشرط مباشرة للوظيفة. ويعرض الفصل (١٥) إلى أن الإدارة العمومية تعمل وفق قواعد الشفافية والنزاهة والنجاعة والمساءلة كما تم تركيز هيئة دستورية بالفصل (١٣٠) تُسمى هيئة الحوكمة ومُكافحة الفساد والحوكمة الرشيدة لتعوض الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد الحالية.

ما تجدر ملاحظته أن أغلب النصوص التي سنعرضها ونعتبرها تُمثّل القاعدة التشريعية الخلفية في مُكافحة الفساد وتفكيك منظومته المركبّة لم يقع إصدارها إلا بعد الثورة وتُعتبر استتباعاً لالتزامات تونس الدولية في هذا الخصوص ويعكس الضغط المتزايد على كل الحكومات المتعاقبة من قبل مُنظمات المجتمع المدني من أجل سَنّ تلك الأطر التي تضمن إلى حدٍ ما مُكافحة الظاهرة أو مُحاصرتها.

انتهجت تونس منذ الثورة مساراً تشريعاً مُكثفّاً لمكافحة الفساد والرشوة باعتباره أكثر المطالب التي رفعت خلال تلك الأحداث وذلك بتصفية تركة الفساد عن الفترة الاستبدادية. فتم استحداث اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد[٢]، ورغم أنها هيئة وقتية فقد أنجزت أعمالها وأنهت تقريرها ولكن للأسف لم يقع العمل على تطبيق مُقتضياته رغم التوصيات التي تضمنتها. لذلك كان من الضروري بعد تلك الفترة من حكم النظام السابق إصدار مرسوم تأسست على إثره لجنة لمصادرة المنقولات والعقارات والحسابات البنكية[٣]. إلا أن تجربة إدارة الأملاك المصادرة عرفت بدورها فشلاً ذريعاً وتحولت هي ذاتها إلى الاستغلال والفساد ولم تكن في أيادي أمينة لأن منظومة الفساد لا تزال قائمةً بكل أدواتها وأجهزتها

١. دستور الجمهورية التونسية (٢٠١٤) هو دستور صادق عليه المجلس الوطني التأسيسي التونسي في (26 يناير 2014) والذي تم انتخابه في (23 أكتوبر 2011) بعد سنتين ونصف من العمل المتواصل، وتم ختمه في (٢٧ يناير ٢٠١٤) في جلسة عامة ببارادو من قبل: رئيس الجمهورية التونسية: المنصف المرزوقي ورئيس الحكومة التونسية: علي العريض ورئيس المجلس الوطني التأسيسي التونسي: مصطفى بن جعفر.

٢. المرسوم الإطاري عدد (٧) لسنة (٢٠١١) المؤرخ في (١٨ فبراير ٢٠١١) المتعلق بإحداث اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد.

٣. المرسوم عدد (١٣) لسنة (٢٠١٣) المؤرخ في (١٤ مارس ٢٠١١) المتعلق بمصادرة أموال منقولة وعقارية.

المتخفية في الإدارة العمومية التونسية[٤] وكان من بين نتائجه خسارة كبيرة لتلك الشركات المصادرة من حيث رأسمالها ومواطن الشغل.

إن مُكافحة الفساد تتطلب إحداث هيئة وطنية لمكافحة الفساد وهو ما تطلبه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وبعد مصادقة تونس على اتفاقية الأمم المتحدة التي صادقت عليها تونس في (١٩ مايو ٢٠٠٨) إلا أنه وقبل الثورة لم تكن هناك إرادة سياسية واضحة لتفعيل مُقتضيات الاتفاقية الدولية تنفيذاً لالتزامات الدولة لمعاضدة المجهود الدولي لمكافحة الفساد فصدر المرسوم الإطاري عدد (١٢٠) لسنة (٢٠١١) المؤرخ في (١٤ نوفمبر ٢٠١١) بإحداث الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والتي مَكنّها المرسوم المذكور من الاستقلال المالي والإداري وتم إدراجها بدستور (٢٠١٤) كهيئة دستورية.

كان لهذه التشريعات الأثر المهم على ترتيب تونس ضمن الدول الأكثر نزاهة باحتلالها المرتبة (٧٣) من جُملة (١٨٠) دولة بجمع (٤٣) نقطة من إجمالي (١٠٠)[٥]. وكما سبق أن بينّا إن مُكافحة الفساد تتطلب مجموعةً مُتكاملةً من القوانين والهيئات ونظام قضائي ورقابي ناجع لتفكيك المنظومة التي غالباً ما تَستغل الفجوات وعدم التنسيق بين الهياكل الحكومية لذلك تم سَنّ قانون يتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح والإثراء غير المشروع وتضارب المصالح ويندرج في إطار سياسة الوقاية من الفساد ومُحاصرة بؤره.

وتكمن أهمية هذا القانون[٦] في شموله عدداً كبيراً من الوظائف والمسؤوليات ومُنظمات المجتمع المدني المجبرة قانوناً بالتصريح بالمكاسب والمصالح عند تقلدها المنصب أو عند مغادرتها ويشمل تقريباً أكثر من (٣٧) شخصية ومنصب.

ومن الثابت أن التصريح بالمكاسب لا يكفي لوحده في إطار وضع استراتيجية مُكافحة الفساد وتجفيف منابعه المترامية داخل منظومة الحكم والإدارة فإن المشرع التونسي سَنّ قانون لحماية المُبَلِّغين وتوفير الحماية لهم[٧]. ولأول مرة يتعرض هذا القانون إلى تعريف الفساد بالفصل الثاني منه[٨]، كما عَرّف نطاق الحماية وحَدّد إجراءاتها ويُعتبر من أهم القوانين التي تم سَنّها في إطار مسار تركيز منظومة قانونية لمكافحة الفساد والرشوة والتصدي لها.

---

٤. انظر الرابط:
https//:nawaat.org-في-التصرّف-سوء-/2017/07/19/الأملاك-المصادرة-إهدار.

٥. انظر الرابط:
https://inlucc.tn/wp-content/uploads/2021/01/التقرير-السنوي2018-.pdf، ص 20.

٦. قانون عدد (١) المتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح والإثراء غير المشروع وتضارب المصالح.

٧ القانون الأساسي عدد (١٠) لسنة (٢٠١٧) المؤرخ في (٧ مارس ٢٠١٧) والمتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المُبَلِّغين.

٨. الفساد: كل تصرف مُخالف للقانون والتراتيب الجاري بها العمل يضر أو من شأنه الإضرار بالمصلحة العامة، وسوء استخدام السلطة أو النفوذ أو الوظيفة للحصول على منفعة شخصية ويشمل جرائم الرشوة بجميع أشكالها في القطاعين العام والخاص والاستيلاء على الأموال العمومية أو سوء التصرف فيها أو تبديدها واستغلال النفوذ وتجاوز السلطة أو سوء استعمالها، وجميع حالات الإثراء غير المشروع وخيانة الأمانة وسوء استخدام أموال الذوات المعنوية وغسل الأموال وتضارب المصالح واستغلال المعلومة الممتازة والتهرب الجبائي وتعطيل قرارات السلطة القضائية وكل الأفعال التي تهدد الصحة العامة أو السلامة أو البيئة.

تقتضي مُكافحة الفساد وجود مُؤسساتٍ ومصالح يعهد لها بوضع الآليات الخاصة لمكافحة ظاهرة الفساد وتفكيكها وتعتمد بعض الأنظمة اللجان الوقتية أو اللجان الخاصة. في تونس يوجد لجنة المصادرة التي يترأسها قاضي ومهمتها مُصادرة جميع الأموال المنقولة والعقارية الراجعة للرئيس السابق وعائلته وغيرهم ممن ثبت حصولهم على أموال عامة أو حقوق دون وجه حق وإضافةً لذلك تم تركيز لجنة خاصة بالتحاليل المالية التي تم إحداثها بمُقتضى قانون[٩] وضبط أمر حكومي لطرق سيرها وتتلقى اللجنة التصاريح حول العمليات المالية والمعاملات المستراية وتتولى تحليلها وتُوجد عديد من اللجان الخاصة التي عهد لها التصرف في الأموال المصادرة لتصفية تركة الماضي.

وضع النظام القانوني التونسي العديد من الهيئات المستقلة وخوّلها صلاحية مُكافحة الفساد والرشوة وقد سبق أن تعرضنا لأولى اللجان الوقتية وهي اللجنة الوطنية المستقلة لتقصي الحقائق ومهمتها الأساسية وضع تقرير يتضمن الانتهاكات على المال العام من (٧ نوفمبر ١٩٨٧) إلى (١٤ يناير ٢٠١١). أما الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد فهي هيئة عمومية مُستقلة إدارياً ومالياً مكلفة بالكشف عن مواطن الفساد والعديد من الصلاحيات الأخرى وتعمل الهيئة على التعاون مع نظيراتها بالدول الأجنبية في إطار التعاون الدولي وتبرم في الغرض اتفاقيات ثنائية وهذه الهيئة ستتحول إلى هيئة دستورية كما يقتضي الفصل (١٢٥) من الدستور التونسي.

تلعب الهياكل القضائية دوراً مهماً في مكافحة الفساد والتصدي للجرائم المتصلة به وهناك في تونس العديد من الهياكل القضائية من ذلك محكمة المحاسبات كما يضبط اختصاصها الفصل (١١٧) من الدستور وتختص في مُراقبة حُسن التصرف في المال العام وتنفيذ ميزانية الدولة وتُقيم طُرق التصرف فيه وترفع تقارير سنوية لمجلس نواب الشعب ورئيس الحكومة ورئيس الجمهورية أما القضاء الإداري فيختص بالنظر في تجاوز الإدارة لسلطتها وترفع المحكمة الإدارية أيضاً تقارير سنوية لنفس الجهات.

ثانياً: التعاون الدولي لمكافحة الفساد

تُعتبر ظاهرة الفساد ظاهرةً مُتشعبةً ومُركبةً وعابرةً للحدود لذلك فإن المجهود الدولي لمكافحتها وتجفيف منابعها يمر بالضرورة عبر مُصادقة الدول على الاتفاقيات المتعلقة بها وأبرزها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المؤرخة في (٣١ ديسمبر ٢٠٠٣)[١٠] التي صادقت عليها تونس وصدر أمر نشرها عدد (٢٠٣٣) لسنة (٢٠٠٨) المؤرخ في (١٩ مايو ٢٠٠٨) بشيءٍ من التأخير، كما انضمت تونس للاتفاقية العربية لمكافحة الفساد الصادرة بتاريخ (٢١ ديسمبر ٢٠١٠) بمُقتضى الأمر الرئاسي

٩. القانون عدد (٢٦) لسنة (٢٠١٥) المؤرخ في (٧ أغسطس ٢٠١٥) المتعلق بمُكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال.

١٠. دخلت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UN-CAC) حيز النفاذ في (١٤ ديسمبر ٢٠٠٥)، وهي تُعد الاتفاقية الأكثر شمولاً وقوةً في مُكافحة الفساد على نطاق عالمي. وحتى (يناير ٢٠١٣)، صادقت عليها (١٦٥) دولة. تُلزم الاتفاقية الدُول الأطراف فيها بتنفيذ مجموعةً واسعةً ومُفصّلةً من تدابير مُكافحة الفساد التي تُؤثّر على قوانين ومُؤسسات ومُمارسات، وأيضاً التعاون الدولي في تلك الدول. مُؤتمر الدُول الأطراف في اتفاقية مُكافحة الفساد للأمم المتحدة هو صَكّ تنفيذ هذه الاتفاقية.

عدد (١٣٤) لسنة (٢٠١٦)[١١] وإلى اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومُكافحته بتاريخ (١ يوليو ٢٠٠٣)[١٢] التي صادقت عليها تونس بمُقتضى القانون الأساسي عدد (٦٢) لسنة (٢٠١٩) وصادقت عليها إلى حد الآن أكثر من (٤٠) دولة إفريقية من مجموع (٥٥).

يقوم التعاون الدولي في مجال مُكافحة الفساد على قاعدة أساسية هي بالأساس أن تكون الدولة التي تطلب أن تتمتع بالتعاون الدولي والمساعدة القانونية والفنية والمالية قد صادقت على اتفاقية الأمم المتحدة ووضعت النصوص التطبيقية لها على مستوى تشريعها الوطني وقد بيّنا في مثال تونس بعد الثورة الإطار التشريعي العام الذي وضعته تونس لمكافحة ظاهرة الفساد ومنح القروض المالية والمساعدات الفنية مُقترنٌ بشرط التزام الدول طالبة المساعدة بمُكافحة الفساد[١٣].

يُشكّل التعاون الدولي في مجال مُكافحة الفساد أحد أهم الركائز الأساسية لدعم كل الجهود لمحاصرة الظاهرة والتصدي لها ومن بين آليات التعاون التي نصّت عليها اتفاقية الأمم المتحدة تسليم المجرمين مثلما تنص على ذلك المادة (٤٤) ويُحدد الفصل (٥٤) من الاتفاقية آليات استرداد الممتلكات من خلال آلية التعاون الدولي وقد مَثّل بالنسبة لتونس عقبةً أساسيةً بحُكم أن الأجهزة القضائية بطيئة، فإن أغلب الأنظمة القانونية الدولية خاصة في الدول الأوروبية تفرض توفر شروط المحاكمة العادلة وصدور أحكام قضائية حضورية وهي غالباً ما لا تعترف بالأحكام الغيابية. ونظراً لأهمية توفير الموارد المالية للدول فقد نصت المادة (١٣) على آليات التصرف في عائدات الفساد المالي والممتلكات المصادرة وخولت الاتفاقية التبرع بها أو بجزء منها إلى الهيئات الدولية الحكومية في مجال مكافحة الجريمة أو أقسام هذه العائدات.

يجوز للدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة أن تبرم اتفاقيات ثنائية أو مُتعددة الأطراف بشأن نقل الأشخاص المحكومين بعقوبة سالبة للحرية لارتكابهم أفعالاً تُجرمُها بنود الاتفاقية لقضاء العقوبة بالدولة الطرف المطلوب التسليم إليها.

يُمكن للدول في إطار المجهود الدولي لمكافحة الفساد سواءً استناداً لاتفاقية الأمم المتحدة أو اتفاقيات التعاون القضائي أن تحصل على المساعدة القانونية أو الفنية من الدول الأطراف خاصة في مجال التحقيقات وجمع الأدلة وسماع الشهود وإجراء الملاحقات طِبقاً لما تقتضيه أصول الإجراءات القضائية بهدف للحصول على أدلة وتسهيل عملية مُثول الأشخاص للقضاء ويجوز القيام بتحقيقاتٍ

---

١١. تُعد الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد الإضافة الأحدث إلى مجموعة الصكوك الإقليمية المعنية بمُكافحة الفساد، وقعَّت عليها (٢١) دولة عربية في (٢١ ديسمبر ٢٠١٠)، وصادقت عليها في الوقت الحاضر أكثر من (١٢) دولة. تهدف هذه الاتفاقية إلى تعزيز التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومُكافحته وكشفه بكُلِ أشكاله، وسائر الجرائم المتصلة به ومُلاحقة مُرتكبيها، وتعزيز التعاون العربي على الوقاية من الفساد ومُكافحته وكشفه، واسترداد الموجودات، وتعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة وسيادة القانون، وتشجيع الأفراد ومُؤسسات المجتمع المدني على المشاركة الفعَّالة في منع ومُكافحة الفساد.

١٢. تبنت الدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي الاتفاقية في الدورة العادية الثانية للمُؤتمر الذي انعقد في موزمبيق (يوليو ٢٠٠٣)، ودخلت حيز التنفيذ في (أغسطس ٢٠٠٦) بعد (٣٠) يوماً من إيداع وثائق تصديق (١٥) دولة على الاتفاقية في ذلك الوقت.

١٣. د. رابح الخرايفي. المرجع السابق.

مُشتركةٍ بالاتفاق حسب الحالة وتكفل الدول الأطراف المعنية مُراعاة الاحترام التام لسيادة الدولة الطرف التي سيجرى التحقيق داخل تُرابها الوطني، وقد تولت تونس إدراج أساليب التحري الخاصة لمكافحة الفساد وتبييض الأموال ورغم المجهودات المبذولة من قِبَل الدولة التونسية يبقى التعاون الدولي في هذا المجال ضعيفاً لعدة أسباب ورجوعاً على ترتيب تونس فإنها تحتل المرتبة (٥٩) من بين (١٧٨) دولة ونزلت إلى المرتبة (٧٥) من أصل (١٧٦) دولة والمرتبة (٧٣) عالمياً في مُؤشر مُدركات الفساد لعام (٢٠١٨) والمرتبة (٧٤) عالمياً لسنة (٢٠١٨)[١٤].

١٤. التقرير السنوي للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٧.

التوصيات

رغم كل المجهودات المبذولة سواء تعلقت بالمصادقة على الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة ومُواءمة التشريعات الوطنية وإدراج جُملة من الآليات القانونية المتعلقة بدعم المجهود الوطني في مُكافحة ظاهرة الفساد إلا أن المحصلة في التجربة التونسية تُبيّن ضعف كل تلك الآليات لضعف التعاون الدولي وعدم التعاون من قبل أجهزة الدولة التي أصبحت وبشكلٍ مُنظّم تُحقق مداخيل من البقاء على منظومة الفساد، إلا أن المواجهة الجدية للفساد تتطلب:

١. التربية على ثقافة النزاهة وإدراجها في المناهج التعليمية.

٢. التخلي التدريجي عن أساليب إدارة مصالح الدولة القائمة على البيروقراطية وضمان نزاهة الأجهزة الرقابية وتمكينها من الحماية اللازمة لتحقيق نتائج ملموسة على المدى القريب والبعيد.

٣. بخصوص التعاون الدولي والإقليمي يجب أن تكون هناك إرادة قوية من الدول الأطراف في دعم الدول التي أظهرت قَدراً كبيراً من الالتزام بمُقتضيات أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وعدم إعاقة استرداد الأموال المتأتية من الفساد لأسبابٍ شكليةٍ من الصعب إصلاحها على المدى القريب.