



العقوبات والضغط الاجتماعي في أنظمة مكافحة الفساد الدولية والإقليمية

إعداد

ديدام سويي ألتن جولاليي

مراجعة الترجمة
د. أسماء مكايوي

ترجمة
نجم الدين محمود

تمهيد:

تشجع المنظمات الدولية والإقليمية، الدول الأعضاء، على التصرف وفقاً لمبادئ العضوية، عن طريق استخدام آليات الجزاء والعقاب. وقد تأتي تلك العقوبات على شكل مادي، كالعقوبات الاقتصادية، والعسكرية؛ وقد تكون عقوبات أخلاقية، كالشجب؛ أو عقوبات في صورة قسر قانوني، مثل: فقدان المكانة، كأن تلغي إحدى المنظمات الدولية عضوية الدولة، أو تجرد حقوق العضوية بشكل مؤقت. وقد ركزت هذه الدراسة على الضغط الاجتماعي، انطلاقاً من كون العقوبات المادية ذات تأثير محدود على الدول التي تخل بمبادئ العضوية.

وقد أدى التأثير المحدود للعقوبات إلى ارتفاع أهمية العقوبات الاجتماعية كبديل لها، معتمدة على الشجب، والإقناع، والضغط الاجتماعي، وخصوصاً تقييمات الأقران. وقد يشجع الضغط الاجتماعي الدول على مراعاة التوصيات السياسية، بالإضافة إلى أنه قد يحثها على القيام بإصلاحات؛ بحافز الرغبة في اكتساب المكانة والهيبة، أو تجنب العقوبات الاجتماعية؛ كالإقصاء، والازدراء، المتولدة من فقدان المكانة. وقد حددت أدبيات التنشئة الاجتماعية العالمية بعض الشروط؛ لكي يعمل الضغط الاجتماعي بشكل أكثر كفاءة. ووفقاً لهذه الأدبيات؛ فإن تطابق الدولة مع قيم المنظمة الدولية والإقليمية المنضمة إليها؛ سيزيد من قوة الضغط الاجتماعي. والعامل الآخر هو شرعية المنظمات الدولية/الإقليمية، فكلما زاد مستوى الشرعية؛ زاد تأثير الضغط الاجتماعي المُطبَّق، وزادت احتمالية التصرف وفقاً لتقييمات الأقران، الذين يُنظر إليهم على أنهم أصدقاء.

ومن الممكن أن تحمل أساليب الرقابة - التي طورتها المنظمات الدولية والإقليمية من أجل الدول الأعضاء - والهيكل المؤسسي لأفرقة التقييم، خصائص تغّير من قوة الضغط الاجتماعي. فإذا طُبقت الرقابة وتقييمات الأقران بطريقة متسقة، وشفافة، وحيادية، واستناداً إلى التفاعل المتبادل؛ فستنظر الحكومة المستهدفة لها على أنها أكثر شرعية، ومن ثمَّ سيزداد الضغط الاجتماعي. وفي نطاق هذه الدراسة، تتبّعنا هذه الحُجّة لأنشطة رقابة الجهات الدولية والإقليمية الفعالة، التي تشتغل بمكافحة الفساد. وعليه؛ فإن العقوبات المادية ستكون غير كافية بنسبة كبيرة، في مساحة أصبح الفساد فيها جزءاً من البنية الاجتماعية، والأعراف السلوكية، وأشكال التقاليد

* هذه الدراسة صادرة بالتركية عن مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة غازي عنتاب (Gaziantep University (Journal of Social Sciences)، ومنشورة بموقعها الإلكتروني بتاريخ: ٢٧ يناير ٢٠٢٠، تحت عنوان: "Uluslararası ve Bölgesel Yolsuzlukla Mücadele "Rejimlerinde Yaptırım ve Sosyal Baskı: Karşılaştırmalı Bir Analiz" العدد ١٩ (١)، ص ٦١: ٧٧، على الرابط: (https://bit.ly/3aNGeBU).
ديدام سوي ألتن جولالي Diğdem SOYALTIN COLELLA: أستاذ مساعد في جامعة ألتن باش، قسم العلوم السياسية والإدارة العامة: Digdem.soyaltin@altinbas.edu.tr



التجارية، وستفتقر إلى تدابير جزائية وقانونية كافية. ففي الدول المنضمة حديثاً للاتحاد الأوروبي، وعلى رأسها بلغاريا ورومانيا، أصبحت أزمات الفساد المستمرة - على الرغم من قطع المعونة المالية - تكشف أكثر عن محدودية العقوبات المالية، وتزيد من أهمية الضغط الاجتماعي كنهج بديل.

وفي نطاق هذه الدراسة، حُللت أنظمة مكافحة الفساد التابعة للأمم المتحدة (عالمي)، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (شبه إقليمي)، ومجلس أوروبا (إقليمي)، والاتحاد الأوروبي (إقليمي)، بشكل تفصيلي. وتُعرّف الأنظمة الدولية لمكافحة الفساد بأنها معايير لمكافحة الفساد (قوانين ملزمة وغير ملزمة)، وآليات لصنع القرار والتقييم؛ حيث تراقب هذه المنظمات الأربعة - مدار الدراسة - مدى تطبيق آليات الرقابة، والمبادئ المنصوص عليها في اتفاقيات مكافحة الفساد في الدول الأعضاء، معتمدة على تقييمات الأقران، ومن ثمَّ تعطي توصيات سياسية، وتقديم تقارير تقييمية مفصلة. وفي هذه الدراسة، تقصينا الخصائص المؤسسية للأنظمة المشتغلة بمكافحة الفساد، عن طريق استخدام منهج التحليل الوصفي المقارن، وحللنا مدى تحقيق هذه المنظمات للشروط اللازمة (التبادلية، والحياد، والاتساق، والشفافية)؛ من أجل خلق ضغط اجتماعي. فقد أدى التصميم المؤسسي لهذه المنظمات، وهيكل فرق المراقبة، وطريقة إجراء تقييمات الأقران؛ إلى ملاحظة الضغط الاجتماعي على مستويات مختلفة في أنظمة مكافحة الفساد، على الصعيدين العالمي والإقليمي.

يتناول القسم التالي إجراءات العقوبات في المنظمات الدولية؛ حيث نبحث أنواع العقوبات المادية، كالعقوبات الاقتصادية، والعسكرية؛ أو العقوبات الأخلاقية كالشجب؛ أو العقوبات في صورة قسر قانوني مثل فقدان المكانة؛ كأن تلغي إحدى المنظمات الدولية عضوية الدولة، أو تجمد حقوق العضوية بشكل مؤقت. واستناداً إلى الأدلة التجريبية، اتضح أن تأثير العقوبات محدود، بينما ظهر الضغط الاجتماعي كنهج بديل. واستناداً إلى أدبيات التنشئة الاجتماعية العالمية، فقد عرّفَت الدراسة الشروط اللازمة؛ لكي يعمل الضغط الاجتماعي بشكل أكثر كفاءة، وتهدف الدراسة أيضاً إلى تفصي هذه الشروط في أنظمة مكافحة الفساد. أما في القسم الذي يليه، فبحثنا أنظمة فساد مختلفة على المستويين الدولي والإقليمي، وأوضحنا الخصائص المؤسسية لآليات المراقبة، وبحثنا في القسم الذي يليه هذه الآليات بشكل مقارن، ومن خلال تلك الآليات حللنا قدرة خلق ضغط اجتماعي على الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ومجلس أوروبا، والاتحاد الأوروبي. وفي القسم الأخير حللنا نتائج الدارسة، وقمنا هذه النتائج؛ من أجل إدارة عالمية لمكافحة الفساد.

آليات العقوبات المادية والاقتصادية في المنظمات الدولية:

يعرّف عالم الاجتماع «يوهان جالتونج» مفهوم العقوبات على النحو التالي: "هي إجراءات يتخذها فاعل دولي واحد أو أكثر (المرسل)، ضد آخرين (المستقبل)، بحيث يحرم المرسل المستقبل من بعض الحقوق، وتضمن امتثال المستقبل للمعايير المهمة للمرسل"¹. ووفقاً لتعريف آخر، فإن العقوبات تعد "تدابير

1 Galtung, J., (1967) "On the Effects of International Economic Sanctions, with Examples from the Case of Rhodesia", *World Politics*. 19 (03), p. 379.

الزامية، تُتخذ من أجل تطبيق قرارات هيئة اجتماعية مخولة بالتصرف نيابة عن مجتمع يدار بنظام حقوقي".^٢ وقد ضُمّنت العقوبات الدولية في عصبة الأمم، ثم قرارات الأمم المتحدة لاحقاً، بصفتها تدابير ضرورية ومفيدة، تُستخدم ضد سياسات الدول، التي تنتهك الالتزامات الدولية، وقيم المؤسسات التي هي أعضاء فيها.^٣ وبصفته سلطة سياسية منظمة تمثل المجتمع الدولي بأسره، يجوز لمجلس الأمن بالأمم المتحدة أن يطبق عقوبات عسكرية وغير عسكرية؛ بهدف حماية السلم والأمن الدوليين.

ومن الممكن رصد العقوبات المطبقة على الساحة الدولية؛ من أجل ضمان السلام والنظام، بطرق مختلفة. فكما يمكن للمنظمات الدولية والإقليمية تطبيق آليات العقوبات والجزاءات على الدولة غير الأعضاء كأداة للسياسة الخارجية، يمكنها أيضاً أن تطبقها على الدول الأعضاء. وقد تكون تلك العقوبات مادية كالعقوبات الاقتصادية، والعسكرية؛ وقد تكون أخلاقية، كالشجب؛ وقد تكون في صورة قسر قانوني مثل: فقدان المكانة، كأن تلغي إحدى المنظمات الدولية عضوية الدولة، أو تجمد حقوق العضوية بشكل مؤقت.^٤

فعلى سبيل المثال، أوقفت السوق المشتركة الجنوبية (ميركوسور)، بشكل مؤقت، حقوق عضوية باراجواي عام ٢٠١٢، وفنزويلا عام ٢٠١٧، وأوقف الاتحاد الإفريقي انضمام مصر عام ٢٠١٣ والسودان عام ٢٠١٩ لأنشطة الاتحاد، وجمدت جامعة الدول العربية عضوية سوريا وليبيا عام ٢٠١١. وعلى الوتيرة نفسها، جمّد مجلس أوروبا حق التصويت في برلمان مجلس أوروبا لكل من تركيا؛ عقب الانقلاب العسكري عام ١٩٨٠، وروسيا نتيجة ما انتهجته من سياسات في الشيشان عام ٢٠٠٠ وغزو القرم عام ٢٠١٤. وقد تكون العقوبات اقتصادية؛ كالعقوبات الاقتصادية التي فرضتها منظمة الدول الأمريكية على هندوراس عام ٢٠٠٩، وكذلك التي فرضها مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة على جنوب إفريقيا من عام ١٩٦٢ حتى ١٩٩٤؛ بهدف القضاء على النظام العنصري في ناميبيا؛ وكذلك العقوبات الاقتصادية ضد حكومة الأقلية البيضاء في رودسيا من عام ١٩٦٥ حتى ١٩٧٩.^٥ وقد تصل العقوبات إلى حد التدخل في السياسات الداخلية للدول؛ فقد تدخلت المجموعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا عسكرياً في ساحل العاج

2 Abi-Saab, G., (2001) "The Concept of Sanction in International Law. V. Gowlland-Debbas (der.)", *United Nations Sanctions and International Law*. The Hague/London/Boston: Kluwer Law International, p. 32.

3 Doxey, M., (1983) "International Sanctions in Theory and Practice", *Case W. Res. J. Int'l L.* 15 (2): P. 273.

4 Ibid., p. 273-288; White, N.D. & Abass A., (2014) *Countermeasures and Sanctions*, M. Evans (der.) *International Law*. (ss.539-559). Oxford: Oxford University Press.

5 Abi-Saab, G., (2001) *The Concept of Sanction in International Law*. V. Gowlland-Debbas (der.), *United Nations Sanctions and International Law*. (ss. 29-41). The Hague/London/Boston: Kluwer Law International; Galtung, J., (1967) "On the Effects of International Economic Sanctions, with Examples from the Case of Rhodesia", *World Politics*. 19 (03), 378-416.; Hellquist, E., (2015) "Interpreting sanctions in Africa and Southeast Asia", *International Relations*. 29(3), 319-333.

6 Akkutay, B. L., (2014) "Birleşmiş Milletler Andlaşması Çerçevesinde Ekonomik Yaptırımların Hukuki Niteliği", *TBB Dergisi*. s. 418.



العقوبات والضغط الاجتماعي في أنظمة مكافحة الفساد الدولية والإقليمية

عام ٢٠١٠. وبهذه السياسات، تتمتع المنظمات الدولية والإقليمية بتفويض وسلطة رسميين؛ للتدخل في الشؤون الداخلية للدول، على عكس العلاقات القائمة بين الدول على حماية حق السيادة.^٧

العقوبات الدولية ومحدوديتها:

اكتسبت المنظمات الدولية والإقليمية حق استخدام السلطة؛ لأن لديها القدرة والبنية التحتية التقنية لحل مشاكل الحكم المختلفة بشكل أفضل، مقارنة بالدولة القومية^٨. ومع ذلك، قد لا تكون هذه المنظمات الدولية والإقليمية راغبة دائمًا في استخدام هذا الحق في السلطة، أو قد تمنعها أسباب سياسية من استخدام سلطتها. فعلى سبيل المثال؛ انتقد الاتحاد الأوروبي سياسات الأحزاب اليمينية المتطرفة والشعبوية، التي وصلت إلى السلطة في المجر وبولندا؛ بحجة أنها لم تمثل لمعايير الاتحاد الأوروبي. لكنها كانت مترددة، لأسباب سياسية، في تطبيق المادة ٧ من معاهدة الاتحاد الأوروبي^٩. وبدلاً من تطبيق هذه المادة، التي تمنح الاتحاد الأوروبي صلاحية اتخاذ قرار بتعليق بعض الحقوق التي تنص عليها المعاهدة، ومن بينها حق التصويت لممثل حكومة الدولة المعنية في المجلس؛ طُبِّقت إجراءات حماية دولة القانون، التي طورتها المفوضية الأوروبية، وقد طُبِّق هذا الإجراء لأول مرة عام ٢٠١٦ على بولندا، وهكذا أصبحت الانتهاكات في بولندا تحت المراقبة.

وتجدر الإشارة إلى أن تأثير العقوبات المادية في تشجيع الدول التي تخل بمبادئ العضوية على حسن التصرف، ما زال مطروحاً للنقاش من حيث جدواه؛ فعلى سبيل المثال، أوقف مجلس أوروبا، عام ٢٠٠٠، حق التصويت لروسيا؛ على خلفية السياسات التي انتهجتها في الشيشان، وما ترتب عليها من انتهاكات لحقوق الإنسان، لكن رُفعت هذه العقوبة في عام ٢٠٠٢، على الرغم من عدم تحسن الأوضاع بشأن حقوق الإنسان في الشيشان. وعلى المنوال نفسه، أدى شرط عضوية الاتحاد الأوروبي إلى تحقيق إصلاحات ديمقراطية حصرًا في البلدان المرشحة، التي توجد في حكومتها قوى ليبرالية. فقد واصل «فلاديمير ميتهيار» في سلوفاكيا، و«فرانيو تودجمان» في كرواتيا، سياساتهما غير الديمقراطية، على الرغم من خطر البقاء خارج الاتحاد الأوروبي، لكن عندما حملت القوى الليبرالية طلب العضوية في الاتحاد الأوروبي للحكومة في الانتخابات، بدأت هذه الدول تنتهج سياسات تتوافق مع الاتحاد الأوروبي^{١٠}.

7 Duxbury, A., (2013) *The Participation of States in International Organisations The Role of Human Rights and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press; Pevehouse, Jon C., (2002) "Democracy from the outside-in? International organizations and democratization", *International Organization*. 56 (3), 515-49.

8 Barnett, M., & Finnemore, M., (2004) *Rules for the world: International organizations in global politics*. New York: Cornell University Press; Jongen, H., (2018) "The authority of peer reviews among states in the global governance of corruption", *Review of International Political Economy*; Zürn, M., Binder, M., & Ecker-Ehrhardt, M., (2012) "International authority and its politicization", *International Theory*. 4 (01), 69-106.

9 Sedelmeier, Ulrich., (2017) "Political safeguards against democratic backsliding in the EU: the limits of material sanctions and the scope of social pressure", *Journal of European Public Policy*, 24 (3), 337-351.

10 Vachudova, M. A., (2005) *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration After Communism*. Oxford: Oxford University Press.



كذلك لم تستطع العقوبات المادية التي فرضت على تركيا في شكل تقليل المساعدات المالية، وتجميد المباحثات في نقاط محددة؛ منع السياسات التركية الذاهبة بعيداً عن شروط عضوية الاتحاد الأوروبي، بل بدأت تركيا في السنوات الأخيرة في الابتعاد عن الاتحاد الأوروبي¹¹. وفي الآونة الأخيرة، اتخذ الاتحاد الأوروبي قراراً بتطبيق مجموعة من العقوبات السياسية والمالية ضد تركيا؛ بسبب أنشطة التنقيب في قبرص. وتوصل إلى توافق حول قضايا كقطع التمويل، وتقليل المباحثات الرفيعة المستوى. وعلى المنوال نفسه، عوقبت بلغاريا في عام ٢٠٠٨؛ نتيجة الفساد في إدارة أموال الاتحاد الأوروبي، فقد ألغت المفوضية الأوروبية مساعدات بقيمة ٢٢٠ مليون يورو لبلغاريا، وجمدت دفع ما قيمته ٣٤٠ مليون يورو؛ بناء على أدلة المكتب الأوروبي لمكافحة الغش. لكن ومع ذلك، لا تزال بلغاريا - على الرغم من هذه العقوبة الجزائية - تواصل اتباع سياسات تنتهك قواعد الاتحاد الأوروبي في مكافحة الفساد¹².

كل هذه الأدلة توضح لنا أن العقوبات المادية، التي تطبقها المنظمات الدولية والإقليمية، غير كافية إلى حد كبير في منع المواقف التي تتعارض مع مبادئ العضوية في الدول الأعضاء¹³. ولهذا؛ زاد التأثير المحدود للعقوبات من أهمية العقوبات الاجتماعية المعتمدة على الشجب والإقناع¹⁴، والضغط الاجتماعي¹⁵، وخصوصاً تقييمات الأقران Peer Review¹⁶. وتقييم الأقران هو نظام تقييمي حكومي دولي، يقيم فيه الأداء السياسي للدول الأعضاء بانتظام من قبل خبراء (أقران) يعينون من دول أخرى¹⁷. ويقدم الخبراء، خلال هذه العملية، تقارير بشأن الإجراءات الناقصة في الدول، ويقترحون توصيات سياسية. كما تراقب تقييمات الأقران امتثال الدول للالتزامات الناشئة عن الاتفاقيات الدولية بطرق مختلفة، لكنها لا تمتلك سلطة تطبيق عقوبات مادية بحق الدول في عملية المراقبة، بل تُشجع الدول على مراعاة التوصيات السياسية، وعلى القيام بالإصلاحات عن طريق الضغط الاجتماعي، فإذا طبقت تقييمات الأقران في هيكل مؤسسي

11 Soyaltin, D., (2017) "Public sector reforms to fight corruption in Turkey: a case of failed Europeanization?", *Turkish Studies*. 18 (3): 439-458.

12 Sedelmeier, U. & Lacatus, C., (2016) Compliance with the European Union's Anti-Corruption Conditions in the 'Cooperation and Verification Mechanism': "Why Is Romania Better than Bulgaria". Working paper, 28. Maximizing the integration capacity of the European Union: Lessons of and prospects for enlargement and beyond" (MAXCAP).

13 Sedelmeier, Ulrich., (2017) "Political safeguards against democratic backsliding in the EU: the limits of material sanctions and the scope of social pressure", *Journal of European Public Policy*. 24 (3), 337-351.

14 Checkel, J. T., (2001) "Why comply? Social learning and European identity change", *International Organization*. 55(3), 553-588.

15 Johnston, A., (2001) "Treating international institutions as social environments", *International Studies Quarterly*. 45 (4), 487-515.

16 Pagani, F., (2002) "Peer Review: A Tool for Co-Operation and Change: An Analysis of an OECD Working Method". OECD working paper, Erişim tarihi: 13.11.2018, <https://bit.ly/3j9c3rX>.

17 ibid.

يقبلها، فسيقوى حق المنظمات الدولية في استخدام السلطة^{١٨}. ويهدف هذا البحث إلى سد فجوة في الأدبيات بشكل مختلف عن الدراسات السابقة، بالتركيز على العلاقة بين تقييمات الأقران والهيكل المؤسسي لآليات المراقبة والضغط الاجتماعي.

الضغط الاجتماعي كآلية بديلة للعقوبات:

على عكس الحوافز المادية والعقوبات، التي تؤثر على حسابات الربح والخسارة لدى الحكومات، يعمل الضغط الاجتماعي على تغيير خيارات الجهات الفعالة^{١٩}. وهذا التغيير يصبح ممكناً من خلال استيعاب المعايير، والقيم المجتمعية، وتغيير الهويات؛ نتيجة التعلم الاجتماعي. وهكذا ستصبح الدول ذات التفكير المماثل أكثر ميلاً للتعاون، وستزيد من مستوى التوافق^{٢٠}. والسبب وراء هذه السلوكيات التي تتوافق مع المعايير؛ هو الرغبة في اكتساب المنزلة والمكانة، وتجنب العقوبات الاجتماعية؛ كالإقصاء، والازدراء، المتولدة من فقدان المكانة^{٢١}. وهكذا ستبدأ الدولة، التي لا تريد التعرض لفقدان مكانتها أمام أقرانها، في انتهاج سياسات ملائمة.

ووفقاً لأدبيات التنشئة الاجتماعية العالمية، فإن تجانس الدولة مع قيم المنظمات العالمية والإقليمية المنظمة فيها؛ سيجعلها تدرك نفسها كجزء من مجموعة، وهذا سيخلق تأثيراً اجتماعياً^{٢٢}. وسيؤدي تحقيق متطلبات العضوية، والمشاركة في الأنشطة الجماعية؛ إلى زيادة الثقة ومهارة التفكير المماثل بين الأعضاء؛ مما سيبعث على الالتزام^{٢٣}. أما العامل الآخر الذي يحدد قوة الضغط الاجتماعي فهو شرعية المنظمات الدولية/ الإقليمية^{٢٤}، فكلما زاد مستوى الشرعية؛ زاد تأثير الضغط الاجتماعي، وزادت احتمالية التصرف بما يتوافق مع تقييمات الأقران، الذين يُنظر إليهم على أنهم أصدقاء^{٢٥}. ومن أجل زيادة الشرعية، وإدراك كون

18 Jongen, H., (2018) "The authority of peer reviews among states in the global governance of corruption", *Review of International Political Economy*.

19 Checkel, J. T., (2001) "Why comply? Social learning and European identity change", *International Organization*. 55, P. 553-588.

20 Risse, T., (1999) "International Norms and Domestic Change: Arguing and Communicative Behavior in the Human Rights Area", *Politics & Society*, 27(4), 529-559.

21 Whitehead, L. (1996) "Democratic Regions, Ostracism, and Pariahs. L. Whitehead (der.) The International Aspects of Democratization: Europe and the Americas", Oxford: Oxford University Press.

22 Johnston, A., (2001) "Treating international institutions as social environments", *International Studies Quarterly*. 45(4), P. 499.

23 Pevehouse, Jon C., (2002) "Democracy from the outside-in? International organizations and democratization", *International Organization*. 56 (3), 515-49.

24 Hurd, I., (1999) "Legitimacy and authority in international politics", *International Organization*. 53 (2), 379-401.

25 Schimmelfennig, F., & Sedelmeier, U., (2005) *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press, P. 18-20.

الدولة جزءاً من مجموعة؛ فمن الضروري تنفيذ تقييمات الأقران بطريقة متسقة وشفافة ومحيدة، بناءً على معايير رسمية محددة، واستناداً إلى التفاعل المتبادل. فتقييم مجموعة ذات مستوى عالٍ من الخبرة والتمثيل؛ سيعيد أكثر شرعية من قبل الحكومة المستهدفة؛ ومن ثم سيزيد الضغط الاجتماعي.²⁶

وتعد تقييمات الأقران وسيلة مراقبة **Monitoring**، تُستخدم بكثرة في أنظمة مكافحة الفساد الدولية.²⁷ ففي المساحات التي أصبح الفساد فيها جزءاً من البنية الاجتماعية، والأعراف السلوكية، وأشكال التقاليد التجارية، التي تفتقر إلى تدابير قانونية ومادية كافية؛ يكتسب الضغط الاجتماعي أهمية كنهج بديل.²⁸ ومع ذلك لم تُدرس آليات المراقبة وفعالية الضغط الاجتماعي للأنظمة الدولية والإقليمية، التي تشتغل بمكافحة الفساد بشكل مقارن في الأدبيات، بل أجريت دراسات على نظام واحد فقط، وركزت على آثار تشجيع العضوية²⁹، أو طريقة عمل آلية المراقبة³⁰.

وستبحث هذه الدراسة أنظمة الفساد المختلفة، على الصعيدين الدولي والإقليمي، بشكل مقارن. وستحلل - بالنظر إلى الخصائص المؤسسية لآليات المراقبة - مدى تحقيق هذه المنظمات للشروط الآنفة الذكر؛ من أجل خلق ضغط اجتماعي. وقد حددت الدراسة عناصر الضغط الاجتماعي بالتبادلية، والحياد، والاتساق، والشفافية. وقد تؤدي الاختلافات المؤسسية إلى تباين في التأثير الاجتماعي لهذه المنظمات. ولهذا؛ تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على الاختلافات المؤسسية، وتحليل مدى ظهور تفاوت في الضغط الاجتماعي. أما أسئلة مثل: هل يزيد الضغط الاجتماعي من توافق الدول الأعضاء في الممارسة، أو إلى أي درجة يُمنع الفساد؟؛ فهي موضوع بحث آخر.

26 Sedelmeier, Ulrich., (2017) "Political safeguards against democratic backsliding in the EU: the limits of material sanctions and the scope of social pressure", *Journal of European Public Policy*. 24 (3), p. 345).

27 Bruszt, L. and McDermott, G. A., (2012) "Integrating rule takers: Transnational integration regimes shaping institutional change in emerging market democracies", *Review of International Political Economy*. 19 (5), 742-778; Neyer, J. & Wolf, D., (2005) "The analysis of compliance with international rules: Definitions, variables and methodology"; Z. Michael and J. Christian (der.) *Law and Governance in Post-National Europe: Compliance Beyond the Nation- Stat.* (p. 40-64). Cambridge, UK: Cambridge University Press.

28 Mungiu-Pippidi, A. (2015). *The Quest for Good Governance. How Societies Develop Control of Corruption*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

29 Börzel, T. A., & Pamuk, Y., (2012) "Pathologies of Europeanization. Fighting Corruption in the Southern Caucasus", *West European Politics*, 35 (1), 79-97.

30 De Vel, G. & Csonka, P., (2002) "The Council of Europe Activities against Corruption", C. Fijnaut & L. Huberts (der), *Corruption, Integrity and Law Enforcement*. (ss.361-380). Hague and London: The Springer; Huber-Grabenwarter, G., (2010) "Supporting the Implementation of International Anti-Corruption Initiatives: The German UNCAC Project", in S. Wolf & D. Schmidt-Pfister (eds.) "International Anti-corruption Regimes in Europe: Between Corruption", *Integration and Culture* (p.195-212) Konstanz: Nomos Publishers.



أنظمة مكافحة الفساد الدولية والإقليمية:

يعد الفساد - في أبسط تعريف له - إساءة استخدام السلطة العامة؛ بهدف مصلحة خاصة^{٣١}، وهو يمنع الدولة من تحقيق توزيع فعّال للثروة والخدمات^{٣٢}، ويضر بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية^{٣٣}، ويزعزع الاستقرار السياسي^{٣٤}، وله آثار مدمرة على الديمقراطية^{٣٥}.

كانت مسألة مكافحة الفساد بعيدة عن النقاش على الصعيد الدولي حتى سبعينيات القرن الماضي^{٣٦}، حتى إنه كان يُزعم أن الفساد ظاهرة ضرورية للتنمية الاقتصادية^{٣٧}! لكن في عام ١٩٧٧، وعقب فضيحة ووترجيت^{٣٨}، التي دفعت الرئيس نيكسون إلى الاستقالة، سُنَّ قانون في الولايات المتحدة الأمريكية بحق ممارسات الفساد في الخارج **FCPA, Foreign Corrupt Practices Act**، وهو أول قانون يكون صالحاً دولياً^{٣٩}، حيث امتد هذا القانون إلى الساحة الدولية مع اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD لمنع رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية. وهكذا تسارعت وتيرة مكافحة

31 Rose-Ackerman, S., (1999) *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.

32 Elliott, K. A., (1997) *Corruption and the Global Economy*. Institute for International Economics, Washington: World Bank Publications; Klitgaard, R. (1998). *Controlling Corruption*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

33 Mauro, P., (1995) "Corruption and Growth". *Quarterly Journal of Economics*. 110, 681-712.

34 Funderburk, C., (der.) (2012) *Political Corruption in Comparative Perspective: Sources, Status and Prospects*. Farnham: Ashgate.

35 Doig, A. & Theobald, R., (der.) 2000, *Corruption and Democratisation*. London: Frank Cass.

36 Abbott, K. & Snidal, D. (2002). *Values and Interests: International Legalization in the Fight against Corruption*. *Journal of Legal Studies*, 31, 141-178.

37 Bayley, D. H., (1996) "The effects of corruption in a developing nation", *The Western Political Quarterly*. 19, 719-732; Klitgaard, R., *ibid*; Leff, N. H. (1964) "Economic development through bureaucratic corruption", *American Behavioural Scientist*. 8 (3), 8-14.

٣٨ فضيحة ووترجيت Watergate Scandal أكبر فضيحة سياسية في تاريخ أمريكا. كان عام ١٩٦٨ عامًا سيئًا على الرئيس ريتشارد نيكسون؛ حيث فاز بصعوبة شديدة على منافسه الديمقراطي همفري، بنسبة ٥٠،٤٣٪ إلى ٤٢،٤٢٪؛ مما جعل موقف الرئيس ريتشارد نيكسون أثناء معركة التجديد للرئاسة عام ١٩٧٢ صعبًا جدًا، فقرر التجسس على مكاتب الحزب الديمقراطي المنافس في مبنى ووترجيت. وفي ١٧ يونيو ١٩٧٢ أُلقي القبض على خمسة أشخاص في واشنطن بمقر الحزب الديمقراطي وهم ينصبون أجهزة تسجيل مموهة. وكان البيت الأبيض قد سجل ٦٤ مكالمة، فتفجرت أزمة سياسية هائلة، وتوجهت أصابع الاتهام إلى الرئيس نيكسون، واستقال على إثر ذلك في أغسطس عام ١٩٧٤، وقد حوكم بسبب الفضيحة. وفي ٨ سبتمبر ١٩٧٤، أصدر الرئيس الأمريكي جيرالد فورد عفوًا بحق ريتشارد نيكسون بشأن الفضيحة. (المترجم).

39 FCPA, Foreign Corrupt Practices Act.



الفساد عالميا في التسعينيات⁴⁰. وقد ظهرت القوانين الدولية (المعاهدات والمواثيق) عقب عناصر القوانين غير الملزمة؛ كالبنات، والتوصيات السياسية، والاقتراحات التي تندرج تحت آليات التقييم للمنظمات التي تشتغل في مكافحة الفساد⁴¹.

وقد اتسمت مكافحة الفساد الدولية ببعيد قانوني؛ مع اعتماد مجلس أوروبا، عام ١٩٩٩، اتفاقية القانون الجنائي لمكافحة الفساد، واتفاقية القانون المدني لمكافحة الفساد. كذلك اكتسبت قاعدة قانونية عالمية أكبر؛ مع توقيع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام ٢٠٠٥. فهذه الاتفاقية - التي تُعد أول وثيقة قانونية صدرت على نطاق عالمي بشأن مكافحة الفساد - كانت أكثر شمولية وإلزامًا من الناحية القانونية⁴². كذلك عُرِّزت الجهود المتسارعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ومجلس أوروبا، والأمم المتحدة، لمكافحة الفساد؛ بمساعي مؤسسات المجتمع المدني الدولية، وخصوصا مساعي جمعية الشفافية الدولية، التي هدفت إلى زيادة الوعي⁴³. وقد بدأت هذه الجهود في صياغة سياسات ائتمان للمؤسسات المالية الدولية (صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي)؛ بهدف تعزيز النمو المستدام، والحد من الفقر⁴⁴.

وقد بدأ الاتحاد الأوروبي هو الآخر في تطوير سياسات تستهدف الفساد في التسعينيات، وأسس - مع مرور الوقت - إستراتيجية أكثر شمولية لمكافحة الفساد، لكل من الدول الأعضاء والدول المرشحة⁴⁵. وعلى الرغم من عدم وجود مؤشرات واضحة عن مكتسبات الاتحاد الأوروبي، فيما يخص تقييم التقدم المحرز في مكافحة الفساد، فإنه يتعين على الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي اتباع سياسات تتناسب مع التوجهات غير المباشرة، المتعلقة بمكافحة الفساد، وأحكام اتفاقية الاتحاد الأوروبي لمكافحة الفساد، التي دخلت حيز التنفيذ في عام ١٩٩٩. كما يجب على الدول الراغبة في الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي أيضًا

40 Holmes, L. T., (2010) International Anti-corruption regimes and Corruption levels In European and Eurasian Post-communist States. S. Wolf & D. Schmidt-Pfister (der.). *International Anti-corruption Regimes in Europe: Between Corruption, Integration and Culture*. (p.25-46). Konstanz: Nomos Publishers.

41 Jakobi, A. P., (2010) In pluribus unum? The Global Anti-corruption Agenda and its Different International Regimes. S. Wolf & D. Schmidt-Pfister (der.). *International Anti-corruption Regimes in Europe: Between Corruption, Integration and Culture*. (p.87-104). Konstanz: Nomos Publishers.

42 Huber-Grabenwarter, G.. (2010) Supporting the Implementation of International Anti-Corruption Initiatives: The German UNCAC Project', in S. Wolf & D. Schmidt-Pfister (eds.), *International Anti-corruption Regimes in Europe: Between Corruption, Integration and Culture*. (p.195-212) Konstanz: Nomos Publishers.

43 Moroff, H. & Schmidt-Pfister, D., (2010) "Anti-corruption movements, mechanisms, and machines - an introduction", *Global Crime*. 2 (1), P. 90; Galtung, F & Pope, J., (1999) The Global Coalition Against Corruption: Evaluating Transparency International. A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner (der.) *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. (P. 257 -282). Boulder: Lynne Rienner Publishers.

44 Dünya Bankası., (1997) "Helping Countries Combating Corruption: the Role of the World Bank", Washington: *World Bank Publications*; Uluslararası Para Fonu, (1997) *International Monetary Fund (IMF)'s role in Good Governance*, Washington, Erişim tarihi: 09.12.2018, <https://bit.ly/34q561k>.

45 Soyaltin, D., (2017) "Public sector reforms to fight corruption in Turkey: a case of failed Europeanization?". *Turkish Studies*. 18 (3): 439-458.



تطوير إستراتيجية وطنية شاملة لمكافحة الفساد، وتنفيذها بفعالية^{٤٦}.

وإضافة إلى ذلك، ذُكر أن التعديلات التي ستجرى على استقلال القضاء، والمناقصات العامة، والرقابة المالية، والتفتيش، والهيكل الإداري، وتشريع الخدمة المدنية؛ ستكون فعالة في القضاء على الفساد. وأخيراً، من الضروري توقيع بعض الاتفاقات الدولية، وتطبيقها؛ من أجل الحصول على عضوية الاتحاد الأوربي، كاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، واتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لمكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية، واتفاق القانون الجنائي لمكافحة الفساد، واتفاقية القانون المدني بشأن مكافحة الفساد التي اعتمدها مجلس أوروبا.

وقد دفعت هذه الخطوات - التي اتخذت على الساحة الدولية - الدول إلى التكيف مع شروط أنظمة مكافحة الفساد الدولية على المستوى الوطني^{٤٧}. وفي هذه الدراسة، وبناء على تعريف كرانسر للأنظمة الدولية (١٩٨٣)، فإن الأنظمة الدولية لمكافحة الفساد هي معايير لمكافحة الفساد (قوانين ملزمة وغير ملزمة)، وآليات لصنع القرار والتقييم. وفي نطاق هذه الدراسة، سنحلل أنظمة مكافحة الفساد التابعة للأمم المتحدة (عالمي)، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (شبه إقليمي)، ومجلس أوروبا (إقليمي)، والاتحاد الأوروبي (إقليمي)، بشكل تفصيلي؛ حيث تراقب هذه المنظمات الأربعة مدى تطبيق آليات الرقابة والمبادئ المنصوص عليها في اتفاقيات مكافحة الفساد في الدول الأعضاء، من خلال تقييمات الأقران، ومن ثمّ تعطي توصيات سياسية، وتقدم تقارير تقييمية مفصلة^{٤٨}.

• الأمم المتحدة:

تعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الوسيلة الأساسية للأمم المتحدة لمكافحة الفساد. فقد تناولت هذه الاتفاقية - التي أُعدت عام ٢٠٠٣ - مسألة مكافحة الفساد بمنظور واسع، إذ شملت - بجانب الرشوة - الفساد في الأرباح، والعمولات المبالغ فيها، ونصت على أحكام تعاقب الموظفين العموميين على فرض الرسوم، كذلك فرضت - بموجب القانون - حظر منح الرشاوى للموظفين العموميين، واختلاس الموظفين العموميين للأموال، واستخدام النفوذ، وإساءة استخدام السلطة، وإكثار الأموال بدون وجه حق،

46 Börzel, T. A. & Pamuk, Y., (2012) Pathologies of Europeanization. Fighting Corruption in the Southern Caucasus. *West European Politics*, 35 (1), 79-97; Vachudova, M. A. (2009) Corruption and Compliance in the EU's Post-Communist Members and Candidates. *Journal of Common Market Studies*. 47(1), 43-62.

47 Wolf, S., & Schmidt-Pfister, D., (2010) Between Corruption, Integration and Culture: the Politics of International Anti-corruption. S. Wolf & D. Schmidt-Pfister (der). *International Anti-corruption Regimes in Europe: Between Corruption, Integration and Culture*. Konstanz: Nomos Publishers, P. 15.

48 Jakobi, A. P., (2010) E pluribus unum? The Global Anti-corruption Agenda and its Different International Regimes'. S. Wolf & D. Schmidt-Pfister (der). *International Anti-corruption Regimes in Europe: Between Corruption, Integration and Culture*. Konstanz: Nomos Publishers, p. 96;

Wolf, S. (2010) "Assessing Eastern Europe's anti-corruption performance: views from the Council of Europe, OECD, and Transparency International", *Global Crime*. 11 (2), p. 100-101.



والرشوة والاختلاس في القطاع الخاص، وغسيل الأموال، وعرقلة العدالة. وقد وقّع العديد من الدول على هذه الاتفاقية، بعد دخولها حيز التنفيذ عام ٢٠٠٥، حتى بلغ عدد الدول الموقعة في وقت قصير ١٨٦ دولة، وهذه الاتفاقية ملزمة لجميع الأطراف، وتعد الخطوة الأكثر فعالية بشأن مكافحة الفساد على المستوى العالمي^{٤٩}. وقد بدأت مراقبة أداء تنفيذ هذه الاتفاقية في الدول بحلول عام ٢٠١٠، حيث تتحقق آلية تقييم التنفيذ Implementation Review Mechanism - IRM بشكل دوري من تطبيق الدول الـ ١٨٦ الأطراف للاتفاقية.

• منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية:

تعد اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لمكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية، إحدى أقدم الاتفاقيات التي تعنى بمكافحة الفساد الدولي. فقد كانت هذه الاتفاقية - التي قُبلت عام ١٩٩٩ - أول وسيلة قانونية تستهدف مسألة الفساد؛ فهي تستهدف مكافحة الفساد خارج الحدود، من خلال الاعتراف بجرم منح أشخاص حقيقيين أو اعتباريين، ينتسبون للدول الأطراف، رشوة للموظفين العموميين الأجانب، ومعاقبة مرتكبي هذا الجرم؛ إما بالغرامة، وإما السجن. وتعد دول كالأرجنتين، والبرازيل، وبلغاريا، وإستونيا، وجنوب إفريقيا، وسلوفينيا، وتشيلي - التي هي ليست من أعضاء المنظمة - مؤيدة لهذه الاتفاقية التي وُقعت من قبل جميع الدول الأعضاء في المنظمة. وقد نظمت اتفاقية المنظمة لمكافحة الفساد آلية تفتيش مبنية على نموذج رقابة دولي، حيث يتحقق الفريق العامل، المعني بالرشوة Working Group on Bribery، من كيفية تنفيذ الدول الأعضاء للاتفاقية، على ثلاث مراحل، بمشاركة جميع الأطراف^{٥٠}، إذ تُدرس التشريعات الوطنية في المرحلة الأولى؛ وفي المرحلة الثانية يُتحقق من فعالية الاتفاقية في التطبيق؛ وفي المرحلة الثالثة تُفحص أنشطة الدول الأطراف التي تندرج في الاتفاقية بشكل تفصيلي؛ وفي نهاية التحقيق، يقدم فريق العمل آراءه ومقترحاته في تقارير^{٥١}.

• مجلس أوروبا:

يعد مجلس أوروبا - الذي تأسس عام ١٩٤٩ - أقدم منظمة سياسية في أوروبا، وقد حدد في عام ١٩٩٧ مبادئ إرشادية يجب اتباعها بهدف مكافحة الفساد. وقد أعقبت هذه المبادئ ترتيبات قانونية لمكافحة الفساد^{٥٢}؛ كاتفاقية القانون الجنائي لمكافحة الفساد التي قُبلت عام ١٩٩٩، ودخلت حيز التنفيذ

49 Naim, M., (2005) *Illicit: How Smugglers, traffickers, and copycats are hijacking the global economy*. New York: Anchor, p. 96.

50 Wolf, S. (2010) op.cit., P. 103-110.

51 Jakobi, A. P., (2010) E pluribus unum? The Global Anti-corruption Agenda and its Different International Regimes'. S. Wolf & D. Schmidt-Pfister (der). *International Anti-corruption Regimes in Europe: Between Corruption, Integration and Culture*. p. 95. Konstanz: Nomos Publishers.

52 Holmes, L. T., (2010) International Anti-corruption regimes and Corruption levels In European and Eurasian Post-communist States. S. Wolf & D. Schmidt-Pfister (der). *International Anti-corruption Regimes*



عام ٢٠٠٢، ووقّع عليها ٤٨ دولة؛ حيث حددت الاتفاقية تدابير ينبغي أن تتخذها السلطات الوطنية في مسائل؛ كالرشوة في القطاع العام والخاص، وفساد ممثلي الوكالات الدولية، واستغلال النفوذ، وغسيل الأموال، والجرائم المالية. كذلك وقعت ٣٥ دولة على اتفاقية القانون المدني لمكافحة الفساد، التي قبلت عام ١٩٩٩، ودخلت حيز التنفيذ عام ٢٠٠٣، وقد ضمت هذه الاتفاقية ترتيبات قانونية ينبغي وضعها في الخطة الوطنية؛ من أجل استرداد حقوق المظلومين بسبب الفساد. وقد أسس مجلس أوروبا في عام ١٩٩٩ مجموعة الدول المناهضة للفساد **Group of States Against Corruption-GRECO**،^{٥٣} التي تضم ٤٧ دولة هم أعضاء مجلس أوروبا، بالإضافة إلى بيلاروس، والولايات المتحدة الأمريكية.

وتشرف مجموعة الدول المناهضة للفساد على تطبيق مجلس أوروبا للترتيبات الملزمة وغير الملزمة، حيث تراقب الإصلاحات التي تجريها الدول الأطراف، فيما يخص مكافحة الفساد، في مراحل موضوعية، ومراحل تقييمية محددة، ثم تصدر تقارير تقييمية^{٥٤}. وتعد إجراءات المراقبة المعتمدة على ضغط الأقران، والتقييم المشترك لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، نموذجًا متطورًا^{٥٥}.

• الاتحاد الأوروبي:

لم يطور الاتحاد الأوروبي وسائل قضائية خاصة به فيما يخص مكافحة الفساد، وكذلك عرّف الفساد تعريفًا ضيقًا يربطه بالمؤسسات الأوروبية، والموظفين العموميين، والمصالح المالية. وقد صدرت في يوليو ١٩٩٥ اتفاقية حول حماية المصالح المالية للاتحاد الأوروبي، ونصت هذه الاتفاقية على أنه يتعين على الدول الأعضاء اتخاذ تدابير فعالة لمعاقبة الرشوة في الأمور التي تتعلق بالاتحاد الأوروبي، وقد اعتُمدت مسودة النص عام ١٩٩٧ كاتفاقية الاتحاد الأوروبي لمكافحة الفساد، وطلبت هذه الاتفاقية - التي نصت على تدابير أكثر شمولية لمعاقبة الفساد - إصدار الدول الأعضاء تدابير تعاقب رشوة المسؤولين في كل من حكومات الدول الأعضاء، والهيئات ذات الصلة في الاتحاد الأوروبي. ولم تضع المفوضية آلية منفصلة لمراقبة مكافحة الفساد، ولكن مع انضمام بلغاريا ورومانيا، اللتين تُعدّان أقل من المستوى المتوسط للاتحاد الأوروبي.

فيما يخص مسائل أساسية كمكافحة الفساد وسيادة القانون؛ طورت المفوضية آلية التعاون والتحقق **Cooperation and Verification Mechanism-CVM** التي تُعد وسيلة للمراقبة والتقييم. لكن لم تفرض هذه الآلية أية عقوبات جنائية على الدول الأعضاء، التي لم تستطع أن تصل إلى أعتاب السياسات المنصوص

in Europe: Between Corruption, Integration and Culture. p. 28. Konstanz: Nomos Publishers.

53 De Vel, G. & Csonka, P., (2002) op.cit.

54 Jakobi, A. P. (2010). E pluribus unum? The Global Anti-corruption Agenda and its Different International Regimes'. S. Wolf & D. Schmidt-Pfister (der). *International Anti-corruption Regimes in Europe: Between Corruption, Integration and Culture*. P. 98. Konstanz: Nomos Publishers.

55 De Vel, G. & Csonka, P., (2002) op.cit. p. 363. Hague and London: The Springer; Pagani, F., (2002) op.cit.



عليها، فهي تهدف إلى سد الفجوة الناشئة من شروط الاتحاد الأوروبي بعد العضوية، وتشجيع السياسات المتوافقة مع مكتسبات الاتحاد الأوروبي في الدول الأعضاء، من خلال تقارير المراقبة السنوية التي تنشرها⁵⁶.

ومن المقرر أن تُقيّم البلدان التي تأخرت في الوفاء بالتزاماتها بموجب قانون آلية التعاون والتحقق ضمن نطاق مبدأ سيادة القانون **Rule of Law Framework** الذي طُوّر عام ٢٠١٤، وهذا الخيار مطروح للنقاش بالنسبة لرومانيا ضمن آلية التعاون والتحقق، فالمفوضية الأوروبية تحتج بأنه إذا طُبّق قانون العقوبات وقانون مكافحة الفساد اللذان مررهما البرلمان، فإنه من الضروري إخراج رومانيا من نطاق آلية التعاون والتحقق، وإدراجها ضمن مبدأ سيادة القانون الذي يُعد عقوبة أشد. فقد صُممت هذه الآلية الجديدة - القائمة على الحوار المكثف بين الدولة المعنية والاتحاد الأوروبي - كآلية إنذار مبكر تسبق العقوبات التي تنص عليها المادة ٧ من معاهدة الاتحاد الأوروبي، والتي تبدأ بتجميد حق التصويت في مجلس الاتحاد الأوروبي وحتى إلغاء العضوية. وعلى الرغم من تفعيل آلية ما قبل المادة ٧ من أجل بولندا والمجر؛ فإن المادة ٧ - التي يطلق عليها الاختيار النووي **Nuclear Option** - لم تُستخدم بعد ضد أي دولة.

وعند الأخذ في الاعتبار بضرورة الحصول على أغلبية الأصوات من أجل اتخاذ تدابير عقابية؛ فإنه من الممكن القول إن تفعيل هذه المادة يكاد يكون مستحيلًا؛ لأسباب سياسية. وهكذا تزيد العواقب أمام استخدام العقوبات المادية من أهمية الآليات المعتمدة على الحوار والضغط الاجتماعي.

الضغط الاجتماعي في الأنظمة الدولية لمكافحة الفساد:

طورت المنظمات الدولية والإقليمية - التي تناولناها في هذه الدراسة - وسائل مراقبة سياسات الدول الأعضاء، والدول الموقعة على اتفاقيات مكافحة الفساد، بشأن مكافحة الفساد. وبفضل هذه الآليات، التي تعتمد على خلق ضغط اجتماعي بواسطة المراقبة؛ حُلّت عملية امتثال الدول الأعضاء للمبادئ القانونية الملزمة، ومعايير مكافحة الفساد غير الملزمة المنصوص عليها في الاتفاقيات. وقد نُص على ضرورة إجراء المراقبة وفقا لمبادئ محددة؛ من أجل خلق ضغط اجتماعي. ولذلك؛ فإن تعريف هذه الشروط، وتوظيفها بشكل واضح، أمرٌ ضروري؛ من أجل القيام بتحليل مقارنة للضغط الاجتماعي.

إن إدراج وجهات نظر أصحاب المصلحة والبلد المعني في عمليات التقييم؛ يوفر فرصة للتحليل المبني على التبادلية. لذلك؛ تقدم المنظمات - التي تستخدم الزيارات الميدانية في تقييماتها - فرصة لممثلي الحكومة وأصحاب المصلحة غير الحكوميين للتعبير عن آرائهم، بالإضافة إلى توفير فرصة لإجراء تحليل متعدد الاستخدامات ومتعمق. وعندما يُجمع هذا النوع من التقييمات القائمة على عملية تبادل الأفكار والتعلم مع آراء الخبراء، فإن معدل الحياد سيرتفع. كذلك فإن مناقشة تقارير التقييم في اجتماعات الجمعية

56 Sedelmeier, U., (2008) After Conditionality: Post-accession Compliance with EU Law in East Central Europe. *Journal of European Public Policy*. 15 (6), 806-825.



المغلقة، والبعيدة عن الرأي العام؛ يتيح لعملية تبادل الأفكار أن تكون صادقة وصریحة، ويزيد من وضوح الانتقادات، ويؤدي إلى إعداد تقرير موضوعي. بالإضافة إلى أن قائمة المراجعة، واستطلاعات التقييم، والزيارات الميدانية/ القطرية، التي تجرى على فترات منتظمة في ضوء معايير محددة قبل التقييمات، ووجود آلية لمتابعة أداء امثال البلد العضو بعد التقييم؛ سيزيد من معدل الاتساق. وفي الأخير ستحقق مشاركة التقارير القطرية - التي تُقبل نهاية التقييم - مع الرأي العام شفافية العملية. وفي حالة اجتماع هذه العناصر الأربعة معاً؛ ستزداد قوة الضغط الاجتماعي، وتقل قوة الضغط الاجتماعي بافتقاد أحد هذه الشروط أو بعضها، ويضعف الضغط الاجتماعي إذا كان هناك مشاكل في تحقيق هذه الشروط. وفي القسم التالي من الدراسة، سنتعقب مدى تحقيق المؤسسات الأربعة - المذكورة في الدراسة - لهذه الشروط استناداً إلى هياكلها المؤسسية.

المراقبة والضغط الاجتماعي: تحليل مقارن:

تجمع آلية تقييم التنفيذ IRM، التابعة للأمم المتحدة، بين الخبراء والدبلوماسيين. وتهدف التقييمات التي يجريها الخبراء إلى إظهار امثال الدول لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث تجرى تقييمات هذه الآلية بناء على نتيجة الزيارات الدولية، التي تُقام وفقاً لتقييمات الدول الخاصة وفي إطار المعايير المرجعية. ويضعف مبدأ التبادلية لكون الزيارات الدولية غير إلزامية، وتكون الدولة المعنية بالزيارة مسؤولة عن إمداد مسؤولي الأمم المتحدة بالمعلومات اللازمة. وفي بعض الأحيان قد يُستشار بعض الجهات بعيداً عن الحكومة، وتجهز التقارير الدولية نتيجة الوصول إلى اتفاق بين فريق المراقبة والدولة المعنية. وهذه التقارير ليست آلية تقدّم للرأي العام تلقائياً، فهذا يخالف مبدأ الشفافية، بل يشارك في اجتماعات التقييم - التي تجريها آلية تقييم التنفيذ - جميع الأعضاء بمن فيهم الممثلين عن حكومة الدولة المعنية بالتقييم. وطريقة التصويت هذه تحدّ من الحياد. وتجري هذه الاجتماعات - التي تُقام خلال فترة المراقبة - بصورة مغلقة على مستوى الحكومات، لكن على عكس غيرها، لا تناقش تقارير تقييم الدول في هذه الاجتماعات. وعلى الرغم من أن قيام الخبراء بإجراء التقييمات الدولية يعزز من مبدأ الحياد، فإن عدم مناقشة تقارير التقييمات في الجمعية يحد من تبادل الأفكار، ويضر بمبدأ الحياد، فلم تُثر تقييمات آلية تقييم التنفيذ بما يعقبها من آلية مراقبة. ولهذا؛ فإنه من منظور الاتساق يمكن انتقاد عدم وجود آلية متابعة.

ويقوم مجلس أوروبا الامثال للاتفاقيات الموقعة بشأن مكافحة الفساد، عن طريق آلية قد طورها، وهي مجموعة الدول المناهضة للفساد، حيث تجرى تقييمات مجموعة الدول المناهضة للفساد بمشاركة اختصاصيين في مكافحة الفساد، وعدد قليل من الدبلوماسيين. وتستند إلى إجابات البلدان على استطلاعات الرأي، وأبحاث الفريق المكتبية التي تعقب التقييمات، والمعلومات التي تُجمع في ضوء الزيارات الميدانية/ الزيارات الدولية، وهكذا تكون نسبة حياد التقييمات عالية من هذا المنظور.

فالتقييمات الدولية تمنح فرصة لأصحاب المصالح؛ لكي يعبروا عن أفكارهم، وهكذا تعزز من مبدأ



التبادلية. كذلك تضم تقارير التقييمات توصيات من الضروري أن تنفذها الدولة المعنية، ويوافق عليها من خلال عملية تصويت لا تضم الدولة المعنية، في اجتماع ينعقد على مستوى مغلق في الجمعية العامة لمجموعة البلدان المناهضة للفساد. وآلية التصويت تلك مهمة جداً؛ لتوفير الحياد. وتستمر تقييمات مجموعة الدول المناهضة للفساد - التي تُقام بشكل موضوعي - في التقدم تدريجياً، فلديها آلية متابعة ذات نظام جيد، حيث تحتاج البلدان إلى الأداء الكافي للانتقال إلى المرحلة الموضوعية التالية⁵⁷.

وتستمر عملية تقييمات مجموعة الدول المناهضة للفساد، مع تقديم تقرير حالة يوضح مدى امتثال الدول الأعضاء للتوصيات الممنوحة، وتتقدم العملية ضمن مجموعة متسقة من القواعد⁵⁸؛ حيث يقوم المقررون الدوليون بدراسة تقارير الحالة، وإعداد مسودة تقرير الامتثال. ويحدد تقرير الامتثال (أو تقرير الامتثال الإضافي و/أو تقرير الامتثال الفرعي و/أو تقرير الامتثال الثاني) المقبول في الجمعية العامة لمجموعة الدول المناهضة للفساد من حيث مدى تحقيق التوصيات⁵⁹. ويمكن إتاحة كل هذه التقارير للرأي العام على المستويين الدولي والوطني، بموافقة الدولة المعنية⁶⁰. لكن قد ينتج من منح حق الفيتو للدول بشأن إتاحة التقارير للرأي العام متاعب، من حيث مبدأ الشفافية.

ويراقب امتثال الدول للاتفاقية الفريق العامل المعني بمكافحة الرشوة، التابع لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، في الدول التي وقّعت على اتفاقية مكافحة الرشوة الدولية. ويتكون هذا الفريق من ممثلين دوليين، وخبراء في مكافحة الفساد، وعدد محدود من الدبلوماسيين. وتجري عملية التقييم على المستوى الحكومي الدولي؛ حيث تحلل تشريعات الدولة القانونية المتعلقة بالرشوة في أول مرحلة من التقييمات، من خلال إجابات البلدان على استطلاعات التقييم، ثم تجرى الزيارات الدولية في المرحلة الثانية، ويستفاد من آراء جهات غير حكومية⁶¹.

ويعزز إدراج آراء الدولة إلى تقييمات الخبراء مبدأ التبادلية في عملية التقييم. وفي نهاية التقييم، تُعد مسودة تقرير تناقش في الجمعية العامة. وتوفر المناقشات المغلقة عن الرأي العام - كما هو الحال في

57 Group of States against Corruption (GRECO) (2009), "How does GRECO work?", Erişim Tarihi: 05 Dec 2018.

58 Wolf, S. (2010) op.cit., p. 99-121.

59 Group of States against Corruption (GRECO) (2009a), op.cit.

60 Eser, A. & Kubiciel, M., (2005) *Institutions against Corruption: A Comparative Study of the National Anti-Corruption Strategies Reflected by GRECO's First Evaluation Round*. Konstanz: Nomos Publishers.

61 Bonucci, N., (2007) Monitoring and Follow-up. M. Pieth, L. Low & P. Cullen (der.) *The OECD Convention on Bribery: A Commentary*. p. 445. Cambridge: Cambridge University Press; Jakobi, A. P. (2010). E pluribus unum? The Global Anti-corruption Agenda and its Different International Regimes'. S. Wolf & D. Schmidt-Pfister (der). *International Anti-corruption Regimes in Europe: Between Corruption, Integration and Culture*. p. 95. Konstanz: Nomos Publishers; Wolf, S. (2010) op.cit., p. 109.



مجموعة الدول المناهضة للفساد - دراسة الأفكار بصورة صادقة وصریحة، وتتيح ظهور تقرير محايد⁶²، وكذلك يمكن مراجعة التقرير أيضًا في هذه المناقشات. ويُقبل التقرير في آخر صوره عن طريق عملية تصويت لا تشمل الدولة المعنية. وقد اعتُمدت طريقة تصويت تتوافق مع مبدأ الحياد على غرار مجموعة الدول المناهضة للفساد.

ومن اللازم على كل تقارير التقييمات الدولية أن تُنشر على الموقع الإلكتروني للمؤسسة، وتقدم للرأي العام. ولا تنتهي التقييمات الدولية بنشر التقارير، بل تُرصد الدول في مرحلة المراقبة التالية، ويُكشف عما إذا كانت تمتثل للتوصيات الممنوحة أم لا. ويُنشر تقرير جديد بشأن الدول ذات المعدل المنخفض من الامتثال. واستنادًا على هذا التقرير، قد لا تُمنح الدول الإذن بالاجتياز إلى المرحلة التالية. وقد يُطلب منها تكرار المرحلة نفسها. ووجود آلية متابعة متطورة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية - على غرار مجموعة الدول المناهضة للفساد - شرط لا غنى عنه؛ لإجراء تقييم متسق⁶³.

لقد طوّر الاتحاد الأوروبي آلية التعاون والتحقق؛ في سبيل تشجيع الدول الأعضاء على انتهاج سياسات تتوافق مع مكتسبات الاتحاد الأوروبي، وتبديد قصور الدول الأعضاء الجدد، ولا سيما فيما يخص القضاء، ومكافحة الفساد، والجريمة المنظمة؛ حيث تضع آلية التعاون والتحقق توصيات سياسية، وفقًا للعبء المحددة، بشكل مختلف لكل دولة عضوة تحت رقابة المفوضية الأوروبية، وتراقب مستوى الامتثال لهذه التوصيات. كذلك توفر آلية التعاون والتحقق نموذجًا إداريًا وقانونيًا؛ من أجل التوافق مع مكتسبات التوصيات السياسية المحددة لكل بلد على حدة، وتحدد مؤشرات لقياس بلوغ العتبات المحددة⁶⁴. وتستند التقييمات الدولية القائمة على هذه المؤشرات إلى الحوار المتبادل مع الدول الأعضاء، وتتيح للمفوضية إمكانية رصد التطورات في البلد المعني. وتُعد التقارير الدولية - الناشئة نتيجة التقييمات - بما يتوافق مع مبدأ التبادلية، من خلال أخذ آراء مسؤولي حكومة الدولة المعنية، وجهات غير حكومية، بجانب آراء المتخصصين من المنظمات الدولية المختلفة؛ حيث يناقش مجلس وزراء الاتحاد الأوروبي التقارير - التي تُعد بصورة منتظمة مرتين في العام (فبراير ويوليو) - ويوافق عليها. لكن وجود ممثلين من الدولة المعنية في مجلس وزراء الاتحاد الأوروبي؛ يؤدي إلى إضعاف مبدأ الحياد، وتخرج الدولة التي بلغت أعتاب السياسة المحددة من المراقبة، لكن لم تحدد بعد آلية المتابعة المستمرة، وهذا يضر اتساق آلية التعاون والتحقق؛ ولذلك تقدّم جميع التقارير للرأي العام عن طريق نشرها على الموقع الإلكتروني للمفوضية الأوروبية، مع مراعاة مبدأ الشفافية.

62 Bonucci, N. (2014). Article 12. Monitoring and follow-up. In M. Pieth, L. Low, & N. Bonucci (der.) *The OECD convention on bribery: A commentary* (ss.534-576). Cambridge: Cambridge University Press.

63 Wolf, S. (2010) op.cit., p. 110.

64 Sedelmeier, U. & Lacatus, C., (2016) op.cit., p. 20.



فعالية الضغط الاجتماعي	عناصر الضغط الاجتماعي				
	الشفافية	الاتساق	الحياد	التبادلية	
ضعيف	-/+	-/+	-/+	-/+	آلية تقييم التنفيذ IRM
قوي	-/+	+	+	+	مجموعة الدول المناهضة للفساد GERCO
قوي للغاية	+	+	+	+	منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD
معقول	+	-/+	-/+	+	آلية التعاون والتحقق CVM

الضغط الاجتماعي في أنظمة مكافحة الفساد

في الجدول أعلاه، أدرجت أنظمة مكافحة الفساد على المستويين الدولي والإقليمي مع عناصر الضغط الاجتماعي، وقد تبين ظهور فوارق في فعالية الضغط الاجتماعي لهذه الأنظمة. وكما أظهرت الدراسة، فإن البنى المؤسسية، وبنية فرق المراقبة، والطريقة التي تجرى بها التقييمات؛ تؤدي إلى ملاحظة هذا الضغط الاجتماعي في مستويات مختلفة. فمجموعة التعاون الاقتصادي والتنمية تمتلك نظامًا مكافئًا للفساد، لديه أقوى قدرة إنشاء ضغط اجتماعي على الدول الأعضاء؛ لأنها تمتلك قدرة مراقبة تحقق المبادئ الضرورية بنسبة كبيرة. وأقرب الأنظمة التي يمكن مقارنتها بآلية المراقبة والتقييم التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، هي مجموعة الدول المناهضة للفساد. فبقدر ما تشارك مجموعة الدول المناهضة للفساد تقاريرها مع الرأي العام من حيث المبدأ بناء على موافقة الأعضاء، فإن جميع التقارير تُتاح بشفافية على الموقع الإلكتروني للمؤسسة. كما حددت خصائص مؤسسية في آلية التعاون والتحقق، تؤدي إلى قصور في تحقيق مبادئ الاتساق والحياد. هذه الآلية - التي طورها الاتحاد الأوروبي من أجل الدول المخلة بقواعد الاتحاد - مستوحاة من آليات مراقبة مجموعة الدول المناهضة للفساد، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. أما آلية تقييم التنفيذ؛ فهي الآلية الأضعف في الخصائص المؤسسية لإنشاء ضغط اجتماعي؛ ولهذا تصدر منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ومجموعة الدول المناهضة للفساد، في الأدبيات بآليات المراقبة التي يُجرونها على مستوى متخصص. أما آلية التعاون والتحقق؛ فلحداثة عهدها يمكن تقييمها على أنها منفتحة على التطوير. ولا يبدو أن لآلية تقييم التنفيذ مميزات كافية لخلق ضغط اجتماعي، على الرغم مما يمتلكه من شبكة تأثير منتشرة على المستوى العالمي. وتمتلك آليات المراقبة لمجموعة الدول المناهضة للفساد، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، خصائص مؤسسية توجيهية لمكافحة الفساد بشكل أكثر فعالية، ويمكن أن تكون مثالاً لمؤسسات أخرى.



خاتمة:

تتوقع المنظمات الدولية والإقليمية من الدول الأعضاء التصرف بما يتوافق مع مبادئ العضوية، وقد تفرض على الدول المخالفة إجراءات جزائية، وبقدر ما يمكن أن تكون هذه العقوبات اقتصادية أو عسكرية، يمكنها أيضاً أن تكون في صورة قانونية كفقدان مكانة الدولة، أو أخلاقية كالشجب. وفي القسم الأول من الدراسة، سُرح مفهوم العقوبات، وقُدمت معلومات حول آليات العقوبات المادية والاجتماعية للمنظمات الدولية والإقليمية. أما في القسم الثاني؛ فقد ظهر أن للعقوبات المادية والقانونية تأثيراً محدوداً على الدول المخلة بمبادئ العضوية، فالعقوبات الاقتصادية التي طبقها الاتحاد الأوروبي على الدول الأعضاء - خصوصاً فيما يخص مكافحة الفساد - لم تقلل من الفساد، ولم تمنع زيادته؛ ولهذا السبب ركزت هذه الدراسة على الضغط الاجتماعي كبديل.

وقد يكون الضغط الاجتماعي - عند توفر شروط محددة - فعّالاً؛ لحث الدول على التصرف بما يتوافق مع مبادئ العضوية. وكما بيّنت أدبيات التنشئة الاجتماعية العالمية، فإن تطابق الدولة مع قيم المنظمة الدولية والإقليمية المنضمة فيها يزيد من قوة الضغط الاجتماعي، بالإضافة إلى أن شرعية المنظمات الدولية/الإقليمية ستضعف من تأثير الضغط الاجتماعي، فكلما زاد مستوى الشرعية؛ زاد تأثير الضغط الاجتماعي، وزادت احتمالية التصرف وفقاً لتقييمات الأقران. وقد تحمل آليات المراقبة، التي تطورها المنظمات الدولية والإقليمية من أجل الدول الأعضاء، خصائص تزيد من قوة الضغط الاجتماعي. وكما توضح هذه الدراسة، فإذا طبقت الرقابة والتقييمات بطريقة متسقة وشفافة وحيادية، مستندة إلى التفاعل المتبادل؛ فستنظر الحكومة المستهدفة لها على أنها أكثر شرعية؛ ومن ثمّ سيزداد الضغط الاجتماعي.

وفي نطاق الدراسة، تعقبنا أنشطة المراقبة للجهات الفاعلة - الدولية والإقليمية - العاملة في مكافحة الفساد، كمثال على الضغط الاجتماعي؛ حيث تراقب الأمم المتحدة (عالمي)، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (شبه إقليمي)، ومجلس أوروبا (إقليمي)، والاتحاد الأوروبي (إقليمي)، تحقيق الدول الأعضاء معايير مكافحة الفساد، من خلال آلية المراقبة التي أنشئوها، وتعتمد آليات المراقبة هذه بنسبة كبيرة على تقييمات الأقران، وهكذا يُكشف عن الممارسات الخاطئة.

واستعرضت في الدراسة الخصائص المؤسسية للمنظمات الأربعة البارزة في مكافحة الفساد، بواسطة منهج التحليل المقارن، كذلك حُلل مدى تحقيق هذه المنظمات الشروط اللازمة (التبادلية، والحياد، والاتساق، والشفافية)؛ من أجل خلق ضغط اجتماعي. فالخصائص التنظيمية والمؤسسية لكل منظمة تجعل مستوى الضغط الاجتماعي لهذه المنظمات يختلف؛ فمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ومجموعة الدول المناهضة للفساد، تحققان - بنسبة كبيرة - المبادئ اللازمة لإنشاء ضغط اجتماعي؛ لأنهما تمتلكان قدرة قوية على المراقبة. أما الخصائص المؤسسية التي تتسبب في عرقلة تحقيق مبادئ الاتساق والحياد، فقد قلصت مستوى الضغط الاجتماعي لآلية التعاون والتحقق. أما آلية تقييم التنفيذ، فهي الآلية الأضعف في



الخصائص المؤسسية لإنشاء ضغط اجتماعي، على الرغم من امتلاكها مساحة ضغط واسعة على المستوى العالمي.

ومن الضروري دمج النتائج الواردة في هذه المقالة مع التحليلات التي أجريت على الدول؛ للإجابة عن أسئلة مثل: هل يزيد الضغط الاجتماعي من توافق الدول الأعضاء في الممارسة، أو: إلى أي درجة يمنع الفساد، وبهذه الطريقة؛ سنصل إلى نتيجة أكثر شمولية فيما يتعلق بالضغط الاجتماعي في أنظمة مكافحة الفساد. لكن هذه الدراسة تقدم مساهمة مهمة في الأدبيات الخاصة بإدارة الفساد على نطاق عالمي، من حيث الكشف عن قدرات العقوبات الاجتماعية لأكثر المنظمات الدولية والإقليمية شهرة في مجال مكافحة الفساد، وخصوصًا إمكانية الاتحاد الأوروبي في أن يأخذ السمات المؤسسية لمجموعات المراقبة التابعة لمجموعة الدول المناهضة للفساد ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية كأنموذج، بينما يعزز آلية المراقبة التي طورها حديثًا. وبالطريقة نفسها، يمكن لآلية تقييم التنفيذ الجمع بين نطاق تأثيرها العالمي والسمات المؤسسية المحددة في هذه الدراسة، ومن ثمّ السعي لخلق ضغط اجتماعي أقوى في مجال مكافحة الفساد.

لقد صار الفساد - الذي أصبح مساحة متأصلة في النسيج الاجتماعي للمجتمع - أكثر وضوحًا مع أزمة الفساد المستمرة في دول الاتحاد الأوروبي؛ حيث ضعف تأثير العقوبات المادية. وفي هذا الإطار، يبرز الضغط الاجتماعي كبديل مهم؛ سيؤدي إلى زيادة الممارسات الجيدة بشأن مكافحة الفساد؛ وبالتالي فهو يستحق المزيد من الدراسة.

م

صادر عام ٢٠٢٣ عن مركز أركان للدراسات والأبحاث والنشر
الآراء الواردة بالدراسة تعبر عن وجهة نظر كاتبها ولا تعبر بالضرورة عن
وجهة نظر المركز، ويمنع نقل هذه الدراسة أو نسخها أو ترجمتها أو أي جزء
منها إلا بإذن مسبق من المركز
info@arkan-srp.com



أركان للدراسات والأبحاث والنشر
Arkan for Studies Research and Publishing