

## أولاً - المخدرات والفساد

هائلاً من جراء الجريمة المنظّمة. فعندما لا يصدّ أفرادها هجمات أو تهديدات مباشرة بالعنف والانتقام، فإنهم يتصدّون لمحاولات إفساد ذمم الموظفين الرسميين، بمن فيهم موظفون ضمن صفوفهم. ورغم قوّة الجريمة المنظّمة، فإنّ عدداً هائلاً من موظفي إنفاذ القانون والموظفين القضائيين يقاومون الفساد والترهيب في جميع أنحاء العالم. ومما يؤسف له أنّ بعض أولئك الموظفين في إنفاذ القانون وفي السلك القضائي يضحّون بحياتهم وهم يحاربون الفساد فيما يتصل بالمخدرات.

٤ - ومن دون توفير ما يكفي من دعم وحماية، يواجه العديد من موظفي إنفاذ القانون والموظفين القضائيين خياراً عسيراً: فإمّا أن يصبحوا ضحايا للعنف، وربما يفقدون أرواحهم؛ وإمّا أن يضحّوا بنزاهتهم ويصبحوا متواطئين مع مجرمين عنّاة لا يرحمون. فإذا اختاروا قبول الرشوة، على سبيل المثال، فإنّ وصمة الشبهة تدمغهم طيلة عمرهم (وكذلك تطال الشبهات العديد من جهود مؤسسات إنفاذ القانون والعدالة الجنائية التي يعملون لديها).

٥ - وقد نشأت شبكات ضخمة للاتجار بالمخدرات في معظم أرجاء العالم، تمتد عبر الحدود الوطنية. ذلك أنّ الأرباح الهائلة التي تدرّها أسواق المخدرات غير المشروعة تموّل نمو التنظيمات الإجرامية القوية، التي تتجاوز مواردها المالية أحياناً موارد مؤسسات الدولة. ومن الحقائق التي لا يمكن تجاهلها أنّ ترهيب الموظفين العموميين وإفسادهم يُسهّل استغلال التنظيمات الإجرامية لأسواق المخدرات غير المشروعة تلك. وتسهم جميع العوامل المبيّنة آنفاً في إضعاف مؤسسات إنفاذ القانون والعدالة الجنائية. كما إنّها تشكّل تهديداً للأمن والاستقرار على الصعيدين الوطني والدولي.

١ - ما من شيء يُضعف الجهود الرامية إلى الحدّ من تجارة المخدرات غير المشروعة مثل نجاح التنظيمات الإجرامية في محاولاتها الرامية إلى ترهيب الموظفين العموميين وإفسادهم. ولا شيء يقوِّض الجهود الدولية لمراقبة المخدرات مثل الحالات العديدة التي يُسهّل فيها موظفون فاسدون الاتجار بالمخدرات أو يشاركون فيه. ومع ذلك فإنّ العنف والفساد هما عنصران جوهريان في أسواق المخدرات غير المشروعة.

٢ - إنّ الترهب والفساد هما أنجع أداتين تستخدمهما الجماعات الإجرامية المنظّمة لمواجهة جهود مكافحة المخدرات التي تضطلع بها أجهزة إنفاذ القانون؛ فهما وجهان لعملة واحدة. وتستطيع أيُّ جماعة إجرامية منظّمة أن تشتري تواطؤ موظف عمومي بالسهولة ذاتها التي تستطيع بها دفع ثمن اغتياله. وترهيب الموظفين العموميين أو إفسادهم إنّما هما في المحصّلة النهائية ما يتيح عناصر القوة للتنظيمات الإجرامية؛ وهما كثيراً ما يضعانها في موضع خارج نطاق سيادة القانون. والفساد ظاهرة خبيثة لها أثر عميق وبالغ الضرر في الأفراد والمجتمعات والمؤسسات الاجتماعية. فهو كثيراً ما يكون مسؤولاً عن خيبة الأمل من النتائج المرجوة من جهود مكافحة المخدرات (أو إخفاقها التام).

٣ - وفيما يتعلّق بمكافحة الجريمة المنظّمة ومنع تجارة المخدرات غير المشروعة، تضطلع الشرطة، وكذلك سائر موظفي العدالة الجنائية، بمهمة صعبة ومحفوفة بالمخاطر في معظم الأحيان. فهم يعملون بشجاعة دونما كلل، إلا أنّ الصعاب كثيراً ما تحتشد أمامهم عندما يجابهون بعض التنظيمات الإجرامية الثرية والقوية الضالعة في الاتجار بالمخدرات. وتواجه الشرطة، في بعض الحالات، ضغطاً

٦- وعلى مر السنوات، ظلّت الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات تعرب عن قلقها العميق بشأن الطرائق العديدة التي يُستخدَم بها العنف والفساد في تسهيل تجارة المخدرات غير المشروعة. وتتولّى الهيئة المسؤولية عن فحص أداء آليات مراقبة المخدرات الدولية على الصعيدين الوطني والدولي.

٨- وتعدّ مكافحة الفساد عنصراً أساسياً في أيّ استراتيجية شاملة ترمي إلى كبح جماح الاتجار بالمخدرات. وإن وضع تدابير فعالة لمكافحة الفساد موضع التنفيذ هو إحدى سبل الحد من تجارة المخدرات غير المشروعة وتفشّي الجماعات الإجرامية المنظّمة القوية. ويركّز هذا الفصل على مسألة الفساد والصّلات المعقّدة بينه وبين أسواق المخدرات غير المشروعة، وكذلك على استراتيجيات مكافحة الفساد المتصل بالمخدرات. وينصبّ اهتمام الهيئة الرئيسي على استبانة التدابير والاستراتيجيات العملية التي يُمكن الاستعانة بها على مكافحة الفساد المتصل بالمخدرات على الصعيدين الوطني والدولي. وبعض تلك التدابير لا يختلف اختلافاً كبيراً عن التدابير المصمّمة بقصد مكافحة الفساد عموماً. وسوف تقتضى الضرورة أن تُدمج تدابير أخرى بعناية ضمن الاستراتيجيات الحالية لمكافحة المخدرات.

٩- والتعاون الدولي على قمع الاتجار بالمخدرات وما يتصل به من عنف وفساد إنما هو ضرورة لازمة في هذا الصدد. والحاجة إلى تعزيز هذا التعاون هي بذاتها على وجه الدقة التي أدّت إلى إنشاء الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات في سنة ١٩٦١، وكذلك إلى اعتماد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة ١٩٨٨.<sup>(١)</sup> ومنذ ذلك الحين، اعتُمدت صكوك دولية أخرى من أجل إزاحة العقبات التي تعترض سبيل التعاون الدولي على مكافحة الجريمة المنظّمة والفساد. وخلال السنوات العشر الماضية أو نحوها، أفضى تنفيذ اتفاقية

٦- وعلى مر السنوات، ظلّت الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات تعرب عن قلقها العميق بشأن الطرائق العديدة التي يُستخدَم بها العنف والفساد في تسهيل تجارة المخدرات غير المشروعة. وتتولّى الهيئة المسؤولية عن فحص أداء آليات مراقبة المخدرات الدولية على الصعيدين الوطني والدولي. ومن ثمّ، فإنّ الهيئة تُدرك تماماً كيف تُستخدَم الأرباح الهائلة المتأتية من أسواق المخدرات غير المشروعة في تغذية الفساد. كما تدرك الهيئة تماماً أنّ الفساد وتجارة المخدرات غير المشروعة يتصل كل منهما بالآخر اتصالاً وثيقاً في دوائر يُعزّز بعضها بعضاً. ويساور الهيئة قلق بالغ بشأن العواقب الاجتماعية الواسعة النطاق التي تتأثّر عن الفساد المتصل بالمخدرات، بما في ذلك أنّ تجارة المخدرات غير المشروعة وما يصاحبها من عنف وفساد قد أدت في بعض الحالات إلى إضعاف الحكومات وزعزعة المؤسسات الاجتماعية.

٧- ومن المهمّ الاعتراف بأنّ الفساد المتصل بالمخدرات، أو "فساد المخدرات" مثلما يسمّى في كثير من الأحيان، يتيح لبعض التنظيمات الإجرامية استدامة أنشطتها غير المشروعة، والعمل بأدنى قدر من تدخّل السلطات، وجني أقصى قدر من الأرباح من أسواق المخدرات غير المشروعة. ولكي تكون المراقبة الدولية للمخدرات أكثر فعالية، يجب أن يُواجه العنف والفساد المقترنان بالاتجار بالمخدرات بمزيد من التصميم وبأسلوب نظامي أكثر منهجية. ويجب أن تستهدى استراتيجيات مكافحة المخدرات بفهم أفضل لكيفية تآمر التنظيمات الإجرامية من أجل شراء تواطؤ كبار الموظفين، وخصوصاً موظفي إنفاذ القانون والعدالة الجنائية، وكيفية نجحها في أحيان كثيرة في إضعاف مبادرات مكافحة المخدرات والعمل بقدر نسبي من الإفلات من العقاب. فالمصالح كبيرة؛ ويمكن لظاهري الفساد الواسع الانتشار والعنف المتكرر المقترنين بأسواق المخدرات غير المشروعة

(١) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١٥٨٢، الرقم ٢٧٦٢٧.

أشكالاً عديدة، مما يجسّد العديد من الطرائق التي يمكن أن يستخدمها الناس لتبادل الثروة والسلطة، والقوة النسبية التي تتمتع بها القواعد والمؤسسات التي تحكم تلك التبادلات وتراقبها. ويتبيّن في التحليل النهائي أنّ الحكومات هي التي تقع على عاتقها المسؤولية عن حماية السكان في بلدانها من الترهيب والفساد.

١٢ - وليس ثمة سبب للاعتقاد بأنّ الفساد المتصل بالمخدرات يختلف اختلافاً جوهرياً عن سائر أنواع الفساد. فالرشوة والتماس الارتشاء والابتزاز هي حالات كثيراً ما تقترن بالانتجار بالمخدرات أو الجريمة المنظّمة عموماً، ولكنها تنفّس أيضاً في العديد من مجالات الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية الأخرى. وفي بعض الحالات، ربما تكون هناك أنواع أخرى من الفساد كبيرة وضارة أيضاً؛ وتشمل الأمثلة على هذا الفساد الاحتيال في الانتخابات؛ أو الاحتيال في الاشتراء؛ أو الفساد المتصل بتهريب المهاجرين أو الانتجار بالأشخاص أو الانتجار بالأسلحة النارية أو تجارة الألباس غير المشروعة. والرشوة في المعاملات التجارية الدولية، على سبيل المثال، كانت شاغلاً رئيسياً ولا تزال كذلك.<sup>(٤)</sup> ويمكن أن يكون لهذا النوع من الفساد أثر مدمر على الحوكمة الرشيدة والتنمية الاقتصادية.

١٣ - ونظراً لعدم وجود تعريف عالمي للفساد، فقد اقتصر التعاريف القانونية على تعريف أفعال فساد محدّدة. فعلى سبيل المثال، يُشترط على الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أن تُجرّم عدداً من

الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظّمة<sup>(١)</sup> واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد<sup>(٢)</sup> إلى استحداث بعض الأدوات الفعّالة لمنع الجريمة المنظّمة والفساد ومكافحتها. ويمكن أن تُستخدم تلك الأدوات لمكافحة الفساد المتصل بالمخدرات، وهي يمكن أن تساعد الدول على التعاون على نحو أكثر فعالية في الجهود الرامية إلى قطع دابر عمليات الانتجار بالمخدرات.

١٠ - ويتضمّن هذا الفصل قسماً موجزاً عن الفساد وأسواق المخدرات غير المشروعة وعن تأثير الفساد المتصل بالمخدرات. ويلبي ذلك قسم عن تأثير الجريمة المنظّمة الإفسادي وكيف يمكن أن يقوّض الجهود الدولية لمراقبة المخدرات؛ ويتضمن ذلك القسم مناقشة بشأن بعض المظاهر الرئيسية للفساد المتصل بالمخدرات في أوساط قوات الشرطة والقوات العسكرية والسلطة القضائية، وكذلك في أوساط مقرري السياسات العامة والسياسيين. ويعرض القسم الثالث بإيجاز بعض استراتيجيات مكافحة الفساد المتصل بالمخدرات، ويُبرز الأهمية الخاصة للتعاون الدولي على مواجهة تلك المشكلة. ويتضمّن القسم الأخير قائمة بالتوصيات التي قدّمها الهيئة لحفز الحكومات وسلطات مكافحة المخدرات على إعادة النظر في ما يمكنها أن تفعله من أجل منع الفساد المتصل بالمخدرات ومكافحته.

## ألف - الفساد المتصل بالمخدرات وتأثيره

### ١ - ما هو الفساد

١١ - الفساد ليس ظاهرة جديدة ولا بسيطة. وقد لا يكون ثمة اتفاق عالمي على تعريف للفساد، ولكنّ الفساد مُدان في أيّ شكل من أشكاله في كل مكان. فهو يتخذ

(٤) انظر مثلاً اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية، الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وإعلان الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية (قرار الجمعية العامة ١٩١/٥١، المرفق).

(٢) المرجع نفسه، المجلد ٢٢٢٥، الرقم ٣٩٥٧٤.

(٣) المرجع نفسه، المجلد ٢٣٤٩، الرقم ٤٢١٤٦.

السياسية المشروعة. غير أن الفساد لا يمكن أن يؤدي، في نهاية المطاف، إلا إلى إضعاف المؤسسات الاجتماعية والسياسية. وتنشأ حلقة مفرغة يقوِّض فيها الفساد الحوكمة الفعالة فيؤدي من ثم عدم فعالية الحوكمة إلى توليد الفساد.

## ٢- الفساد وأسواق المخدرات غير المشروعة

١٦- أسواق المخدرات غير المشروعة معقدة ودائمة التغيير؛ كما إنها تتسم غالباً بقدرتها على التكيف. وسرعان ما يغيّر المتجرون بالمخدرات أساليبهم لمواجهة جهود الحكومات. وكثيراً ما تنتقل أنشطة الاتجار بالمخدرات إلى أماكن أخرى عندما تؤدي مبادرات إنفاذ القانون إلى أخطار تهدد بعرقلتها. ولا يتطلّب نجاح جماعة ما في استغلال أسواق المخدرات غير المشروعة فعلاً سوى أدنى مستوى من الحنكة والتنظيم. وهذا ما يبيّن لماذا تنزع التنظيمات الإجرامية إلى السيطرة على تلك الأسواق. وأكثر التنظيمات الإجرامية نجاحاً هي عادة التنظيمات القادرة على أن تستخدم العنف استخداماً استراتيجياً وأن تستخدم الفساد والترهيب على نحو منهجي لإضعاف الضوابط الرقابية الرسمية وتدابير إنفاذ القانون. وما لا يتسنى للتنظيمات الإجرامية أن تحقّقه عن طريق الفساد، فإنها تبلغه من خلال العنف والترهيب. ولهذا السبب فإن المدن أو البلدان أو المناطق الجغرافية الأخرى المعرضة لأنشطة اتجار بالمخدرات مكثفة تشهد غالباً تفشّي العنف والفساد بنسبة عالية.

١٧- وتُركّز بعض التنظيمات الإجرامية أنشطتها كلياً على أسواق المخدرات غير المشروعة؛ في حين أن تنظيمات أخرى قد أضافت إلى أنشطتها الإجرامية إنتاج المخدرات على نحو غير مشروع والاتجار بها. ويمثّل إنتاج المخدرات على نحو غير مشروع والاتجار بها وما يتصل بهما من أنشطة إجرامية مصادر دخل هائل لهذه التنظيمات. ولما كانت

الأفعال المحددة، كالرشوة والإثراء غير المشروع واستغلال المنصب الوظيفي والمتاحرة بالنفوذ وقيام موظف عمومي باختلاس الممتلكات أو إساءة ائتمائها أو تسريبها بأي شكل آخر. وينطوي الفساد غالباً على إساءة استغلال السلطة المسندة. ويشمل، فيما يخص الموظفين العموميين، إعطاء منية أو الحصول عليها من خلال أساليب غير مشروعة أو من خلال أساليب لا تتوافق مع أداء واجباتهم.

١٤- وفضلاً عن التعاريف القانونية، هناك بعض الاختلافات الثقافية والتاريخية بشأن كيفية تعريف الفساد وفهمه في مختلف أرجاء العالم. والاختلافات الثقافية هامة جداً، خصوصاً من حيث اتصالها بالوضع الاجتماعي وإعطاء الهدايا والروابط الأسرية والمعاملة بالمثل وأعراف المجتمع المحلي، ولا بد من الاعتراف بها. وإن توجيه الانتباه إلى تلك الاختلافات الثقافية ربما يؤدي إلى تحسين فهم كيف يدرك الناس السلوك الفاسد ويواجهونه في مختلف السياقات الثقافية. غير أن تلك الاختلافات الثقافية لا ينبغي أن تُستخدم لتسويق الفساد. ويبدو أن السلوك الفاسد ينظر إليه، في الواقع، في جميع الثقافات، على أنه أمر غير مقبول.

١٥- ومن الضروري فهم الفساد ضمن السياق السياسي والاقتصادي والاجتماعي الذي يحدث فيه. فعلى سبيل المثال، ربما يختلف مستوى التسامح تجاه الفساد، بصرف النظر عن التشريعات القائمة، من سياق إلى آخر. ذلك أن فهم الأسباب الداعية إلى التسامح تجاه الفساد أو حتى قبوله في بعض السياقات مسألة ذات أهمية كذلك فيما يتصل بالموضوع. وقد يكون الفساد، في بعض الظروف، ردّ فعل اجتماعياً طبيعياً على إخفاق المؤسسات. وربما يشعر الأفراد أن تكلفة مكافحة الفساد تتجاوز المنافع التي يمكن أن تنتج عن القضاء عليه. وربما ترى بعض الجماعات أن الفساد وسيلة مفيدة وسريعة في تحقيق بعض الغايات الجماعية أو

تمكّن التنظيمات الإجرامية من ممارسة الفساد على نطاق واسع جدا. فالفساد عامل أساسي في استدامة تدفق شحنات المخدرات غير المشروعة. ومن ثم فإن معظم التنظيمات الإجرامية تسعى، لكي تضمن تلقي أعلى عائدات من استثمارها في إنتاج المخدرات والتجارة فيها نحو غير مشروع، إلى البحث عن سبل وإلى إيجادها دوماً من أجل الحصول على توافر كبار الموظفين العموميين.

٢٠ - والموظفون العاملون في مجال إنفاذ قوانين المخدرات يتعرضون لمخاطر كبيرة من جراء الفساد والابتزاز والترهيب. ومقابل نصيب في الأرباح التي يدرها الاتجار بالمخدرات، ربما يُحجم بعض الموظفين عن إنفاذ القانون أو ربما لا يقومون بإنفاذه على نحو تام، مما يتيح للمجرمين العمل بحرية نسبية؛ وربما يتلقى بعض الموظفين مبالغ مقابل إنفاذ القانون على نحو انتقائي أو استخدامه لمضايقة منافسي جماعة إجرامية معيّنة.

٢١ - وفي بعض الحالات، أصبحت بعض التنظيمات الإجرامية التي لديها عمليات أتعاب بالمخدرات مزدهرة قوى سياسية قائمة بذاتها، ونجحت في استلاب سلطات مؤسسات سياسية مشروعة وصلاحياتها. وقد نجحت بعض تلك التنظيمات الإجرامية في السيطرة على أسواق غير مشروعة كبيرة، وذلك بالتواطؤ مع نُخب سياسية فاسدة تسعى إلى الحصول على بعض المزايا السياسية أو توطيد احتكار سياسي. ودوائر النفوذ السياسي والإجرامي من هذا القبيل التي يُعزّز بعضها بعضاً إنما تقوّض في نهاية المطاف مشروعية المؤسسات العمومية.

٢٢ - ومن ثم، فإن الآليات والسلطات ذاتها التي تُنشأ لغرض الحد من تجارة المخدرات غير المشروعة كثيراً ما يعوقها الفساد أو يضعها في موقع الحياد. وفي بعض بلدان أمريكا الوسطى، على سبيل المثال، كُشف وجود الفساد المتصل بالمخدرات في أوساط موظفين على مستوى رفيع،

التنظيمات الإجرامية مضطرة إلى الحد من مخاطر كشفها وملاحقتها قضائياً، فهي تستخدم عائدات أنشطتها غير المشروعة لأغراض إفساد موظفي إنفاذ القانون والعدالة وغيرهم من الموظفين، وعرقلة سير العدالة، ولكي يتسنى لها العمل بقدر الإمكان من دون تدخل السلطات في أنشطتها. وفي العديد من الحالات تتمكن تلك التنظيمات من شراء حماية موظفين عموميين حتى يتسنى لها تفويض أنشطة التنظيمات الإجرامية المنافسة وإقامة ما يشبه الاحتكار في أسواق المخدرات غير المشروعة.

١٨ - وهناك أدلة تشير إلى أن التنظيمات الإجرامية، بما في ذلك عصابات الشباب، الضالعة في تجارة المخدرات غير المشروعة تكون أكثر عنفاً من سائر الجماعات الإجرامية. ويؤدي التنافس بين تلك الجماعات الإجرامية إلى مواجهات عنيفة ويعرض المواطنين العاديين للمخاطر. كما يقع العديد من المواجهات العنيفة بين التنظيمات الإجرامية وأجهزة إنفاذ القانون. والترهيب والعنف جانبان من الجوانب المعتادة في تجارة المخدرات غير المشروعة. وطابع تجارة المخدرات الذي ينطوي في صميمه على مخاطر وتنافس عنيف يدفع الضالعين فيها إلى التماس التواطؤ والحماية والمساعدة من بعض الموظفين العموميين، سواء أكان ذلك من خلال الرشاوى أم كان من خلال الترهب والعنف. وعندما تكون جماعة إجرامية قد ضمنت تلك الحماية وتهدد باستخدامها لاستبعاد منافسيها، فيمكن أن يصبح الصراع من أجل السيطرة على السوق غير المشروعة لمخدر معيّن شديد العنف.

١٩ - والحصول على نصيب من عائدات الاتجار بالمخدرات حافز قوي يدفع إلى الانغماس في الفساد. وفي واقع الأمر، فقد أكد بعض كبار موظفي إنفاذ القانون أن ذلك هو أكبر قوة دافعة للفساد الذي تواجهه أجهزةهم. والأرباح الهائلة التي تدرها تجارة المخدرات غير المشروعة

واسع المؤشرات المستندة إلى التصورات الإدراكية لدى المواطنين أو الموظفين العموميين أو المشتغلين بالأعمال التجارية، وهي رائجة لدى وسائط الإعلام. وتلك المؤشرات كثيرا ما تُجمَع في مؤشرات مركبة مثل مؤشر إدراك وجود الفساد السنوي، الذي تنشره مؤسسة الشفافية الدولية، ومؤشرات الحوكمة الخاصة بالبنك الدولي، التي تقيس أيضا قدرة البلدان على مكافحة الفساد، والمؤشرات التي يعدها المنتدى الاقتصادي العالمي من أجل استبانة العقوبات التي تواجه الأعمال التجارية. وهذه المؤشرات يمكن أن تكون مفيدة، ولكن استنتاجاتها تتأثر عادة بقيود منهجية وبالبيئات الاجتماعية والثقافية المتباينة التي تُستمد منها. وأما الدراسات عن الوقوع ضحية الإيذاء، مثل الدراسة الاستقصائية الدولية بشأن ضحايا الجريمة التي يجريها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ومعهد الأمم المتحدة الأفريقي لأبحاث الجريمة والعدالة، فتركز على الكيفية التي تعرّض بها المحبسون عن الأسئلة لحنة للفساد. وخلال السنوات الأخيرة، أدت نتائج تلك الدراسة الاستقصائية إلى وضع الدراسة الاستقصائية الدولية بشأن الجريمة في مجال الأعمال التجارية، التي تركز على المحبسين عن الأسئلة الذين تعرّضوا لحنة الفساد والاحتيال والابتزاز.

#### ٤- تأثير الفساد المتصل بالمخدرات

٢٦- إنّ العائدات الهائلة التي تتأتى من تجارة المخدرات غير المشروعة تمثل قوة إفساد ذات سطوة. وعواقب الفساد يمكن أن تكون واسعة النفاذ وعميقة الأثر. فالفساد خطر يهدّد الديمقراطية والتنمية، ويفعل كل ما من شأنه أن يضرّ بالحوكمة الرشيدة ويُضعف المؤسسات الاجتماعية. كما يمكن أن يكون للفساد المتصل بالمخدرات أثر بالغ الضرر على مصداقية وكفاءة نظام العدالة الجنائية، ويمكن أن يُضعف سيادة القانون. ويمكن أن يكون له أيضاً أثر سلبي

من في ذلك رؤساء أجهزة إنفاذ قوانين المخدرات. وفي عام ٢٠٠٨، أطلقت حكومة المكسيك "عملية التطهير" الرامية إلى تنقية الرتب العليا في الشرطة من نفوذ عصابات المخدرات. ونتيجة لذلك، فقد اعتُقل وأدين كل من المفوض المؤقت للشرطة الاتحادية والرئيس بالنيابة لشعبة عمليات مكافحة المخدرات. وهذا مثال يبيّن أنّ الحكومات تستطيع أن تكافح الفساد المتصل بالمخدرات والمستشري على أعلى مستوى.

#### ٣- ما مدى انتشار الفساد

٢٣- الفسادُ تكتنفه السرية؛ والأشخاص المتأثرون بالفساد قد لا يُدركون أنهم وقعوا ضحية لأذاه. ولهذا السبب فمن الصعوبة للغاية أن يُحدّد حجم المشكلة تحديداً كمياً. وأثيرت حجة مؤداها أنه لا يمكن قياس مدى تفشي الفساد بدقة، لأن معظم الطرائق المستخدمة لقياسه تنطوي على عيوب متأصلة فيها.

٢٤- والبيانات المستندة إلى قضايا الرشوة أو الفساد المُبلّغ عنها لا تعكس عادة الصورة الحقيقية لنطاق المشكلة. وأما البيانات الرسمية بشأن الفساد فُتستمدّ عادة من الإحصاءات الوطنية عن الجريمة؛ وهذه المقاييس "الموضوعية" للفساد أكثر دلالة على النجاح النسبي لمبادرات مكافحة الفساد من دلالتها على مستوى تفشي الفساد. كما إنّ البيانات الرسمية عن الفساد تتأثر بثقة الناس في الشرطة وباستعدادهم لإبلاغ السلطات بالجريمة. وأخيراً، لما كانت التعاريف الرسمية للفساد تميل إلى التباين فيما بين البلدان، فإنّ المقارنات الدولية المستندة إلى بيانات العدالة الجنائية الرسمية يصعب إجراؤها ومن الممكن أن تكون مُضلّلة.

٢٥- وكثيراً ما تُستخدَم الدراسات الاستقصائية لقياس مدى انتشار الفساد أو تقديره استناداً إلى تجارب المحبسين عن الأسئلة و/أو تصوراتهم الإدراكية. كما تستخدم على نطاق

والعملية السياسية والمجتمع المدني.<sup>(5)</sup> كما إن الفساد السياسي والمحابة والمحسوبية تهيم فرصا تمكن الجماعات الإجرامية من توطيد سيطرتها على بعض الفئات السكانية، وكذلك على العملية السياسية. ويمكن للمتجرين بالمخدرات أن يجدوا طرائق للدخول في العملية السياسية من خلال ضمان تبادل المزايما والأصوات الانتخابية. كذلك فإن المحسوبية التي تمارسها بعض التنظيمات الإجرامية، سواء بمشاركة السياسيين أو من دونها، يمكن أن يكون لها تأثير عميق في الحياة السياسية في مجتمع ما. وتبين التحديات المذكورة آنفا، وهي معقدة جدا، الحاجة إلى مبادرات واسعة النطاق لمنع الفساد المتصل بالمخدرات من خلال تمكين المجتمعات المحلية والتعليم والإصلاحات المؤسسية. وعند مكافحة الفساد المتصل بالمخدرات ومواجهة آثاره الاجتماعية الضارة، لا يمكن التسامح بشأن الإنكار والتنازل عن المسؤولية. وواضح أن الحكومات تحتاج إلى اعتماد تدابير قوية لمنع الفساد ومكافحته. ولكن، من المفارقة أن الحكومات التي تغلغل فيها الفساد المتصل بالمخدرات أو أنواع أخرى من الفساد، وأضعفها بالفعل هي الحكومات التي يُرجح أن تكون أقل استعدادا لاعتماد تدابير فعالة لمكافحة الفساد.

### باء - الفساد ومكافحة المخدرات

٣٠ - مثلما يُعدُّ الفساد عائقا رئيسيا أمام التنمية الاجتماعية والاقتصادية، فهو عائق أيضا أمام أي نظام للعدالة والأمن يسعى إلى أداء وظائفه على نحو جيد. ذلك أن احتمال لجوء ارتكاب الناس لفعل إجرامي ما يزيد إذا

على مصداقية سائر المؤسسات الاجتماعية ومشروعيتها. وهو يغذّي شعور الناس بعدم الثقة في مبادرات القطاعين العام والخاص كليهما. كما يمكن أن يكون له تأثير مدمر على تنمية البلد الاقتصادية والاجتماعية.

٢٧ - وإذا لم يُكبح الفساد بدءاً من مستواه المنخفض، فإنه يمكن أن ينتشر عبر جميع المؤسسات الاجتماعية. إذ حالما يصبح الفساد ذا طابع منهجي ومؤسسي، يسهل من ثم على الموظفين الانخراط في أشكال مختلفة من الابتزاز وأنشطة الحماية الإجرامية. ويكاد لا يكون من قبيل المبالغة الحديث عن أشكال الفساد تلك باعتبارها أزمة كبرى تتطلب اهتماما مباشرا. وقد بينت التجربة مدى فداحة هذا الخطر. فهناك العديد من الأمثلة التي تُبين الأثر المأساوي الذي يوقعه الفساد المتصل بالمخدرات في الدولة ومؤسساتها. وفي بعض الحالات، قد أدى الفساد المتصل بالمخدرات إلى إحداث أثر ضار أصاب النظام السياسي كله في البلد.

٢٨ - والفساد يمكن أن يكون ناتجا عن إخفاق آليات الحوكمة ومسببا لإخفافها، على حد سواء. ويزدهر الفساد عندما تتيح السياسات العامة ونظام الرقابة مجالاً له وعندما تكون المؤسسات المعنية بمكافحته ضعيفة. ويمكن أن يُنظر إلى الفساد من ثم باعتباره نتيجة مباشرة لقصور آليات ومؤسسات الحوكمة أو عدم شرعيتها أو عدم فعاليتها على مختلف المستويات. والعكس صحيح أيضا: فالفساد يمكن أن يخرّب تلك المؤسسات ووظائف الحكومة الأساسية التي تضطلع بها.

٢٩ - والبلدان التي توجد فيها مشاكل خطيرة تتعلق بالتجار بالمخدرات تكون عرضة على وجه الخصوص لمكائد الجماعات الإجرامية المنظمة. فإن تجارة المخدرات غير المشروعة يمكن أن تؤدي إلى زعزعة الاقتصاد الوطني

(5) انظر تقرير الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات لعام ٢٠٠٢ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.03.XI.1)، الفصل الأول.

٣٢- وهناك أدلة وافرة على استخدام الجماعات الإجرامية المنظمة الفساد والترهيب بانتظام، وكذلك على تواتر التواطؤ بين المجرمين والموظفين الفاسدين على مختلف المستويات الحكومية. وأشيعُ أنواع الفساد هو الرشوة من أجل التأثير على وظائف الحكومة. فالموظفون العموميون الفاسدون يصبحون دمي في أيدي المجرمين الذين يستطيعون بعد ذلك التعويل على توأطئهم.

## ٢- فساد الشرطة والجمارك وسائر موظفي إنفاذ القانون

٣٣- هناك إدراك متزايد لأن فساد الشرطة ليس هو دائماً انحرافاً عرضياً فحسب. فإن تأثير الجريمة المنظمة الإفسادي منهجي ودائم. ومن المعروف أن الجماعات الإجرامية ما برحت تُبرم ترتيبات مستقرة نسبياً مع الشرطة أو أجهزة إنفاذ القانون والأجهزة الرقابية الأخرى. وقد تنطوي تلك الترتيبات على امتناع موظف عن إنفاذ القانون أو إنفاذه على نحو انتقائي مقابل حصة في الأرباح المتأتية من أنشطة غير مشروعة، على أن يتيح ذلك الموظف للجماعة الإجرامية السيطرة على سوق غير مشروعة أو تعزيز سيطرتها عليها. وربما تضطلع سلطات إنفاذ القانون بعمليات على عمليات غير مشروعة صغيرة أو على مجموعة إجرامية منافسة. وفي بعض الحالات، ينشب العنف بين الجماعات الإجرامية التي ترغب في الوصول إلى موظفين فاسدين يشرفون على مناطق معينة (كمهابط الطائرات أو مخافر مراقبة الحدود) أو في التأثير عليهم. والجماعات الإجرامية قد تستهدف الموظفين الذين تعطيهم الرشاوى، خوفاً من خيانتهم لها.

٣٤- وتعرضُ للفساد على وجه الخصوص أجهزة الشرطة والجمارك وسائر الأجهزة المنخرطة في إنفاذ قوانين المخدرات. وقد اعترفت عدة تقارير رسمية بأن تجارة

كان احتمال القبض عليهم ضئيلاً وإذا كانت الرشوة هي أفضل طريقة لتفادي المساءلة عن الفعل الإجرامي. ومع مرور الوقت، يتخذ الفساد طابعاً مؤسسياً ومنهجياً ويمكن أن يؤثر على نظام العدالة برمته؛ وسرعان ما تتأثر مصداقية نظام العدالة ومشروعيتها. وتتضعف فعالية نظام العدالة عندئذ لأنه لم يعد مستندا إلى الدعم العام الذي يحتاج إليه لكي يؤدي وظيفته بفعالية. ومن هذا المنطلق، يمكن أن يصل الفساد في نهاية المطاف إلى أعلى المستويات في الحكومة ويؤثر على مصداقيتها ومشروعيتها واستقرارها، بل على صلاحيتها للبقاء.

## ١- الجريمة المنظمة وفساد الموظفين العموميين وترهيبهم

٣١- من السمات الرئيسية للجريمة المنظمة قدرتها على استغلال المؤسسات الضعيفة واعتمادها على الفساد والترهيب ليتسنى لها القيام بأعمالها بأدنى قدر ممكن من تدخل السلطات فيها. ويزيد احتمال تفشي الجريمة المنظمة في المدن والبلدان وسائر المناطق الجغرافية التي تكون سيطرة الحكومة والمؤسسات المحلية فيها ضعيفة ويكون الموظفون العموميون فيها فاسدين. ويعتمد مدى نجاح التنظيمات الإجرامية في اختراق القطاع العام على سماحتها وأنشطتها، وكذلك على القوة النسبية لدى المؤسسات العمومية وقدرتها على المقاومة. وليست أنشطة المتجرين بالمخدرات وسائر جماعات الجريمة المنظمة هي بالضرورة السبب الرئيسي للفساد؛ إذ إن مؤسسات إنفاذ القانون والعدالة الجنائية الضعيفة تمثل دعوة مفتوحة إلى الفساد. وفي أشد الحالات، قد تلجأ الجماعات الإجرامية المنظمة حتى إلى استخدام الفساد للسيطرة على أجهزة حكومية عاجزة عن أداء وظائفها.



ظروف معيّنة، وهذا تصوّر خاطئ تعضده أحيانا الثقافة الفرعية الخاصة بأوساط الشرطة المحلية.

٣٥ - وقد تواترت تقارير عن فساد متصل بالمخدرات تورط فيه ضباط كانوا ضالعين في أنشطة إجرامية خطيرة، مثل سرقة المال و/أو المخدرات من تجار المخدرات، أو إجراء عمليات تفتيش غير مشروعة للاستيلاء على المخدرات أو أموال المخدرات، أو بيع المخدرات المسروقة، أو حماية عمليات الاتجار بالمخدرات، أو الإدلاء بشهادة زور وتقديم تقارير كاذبة عن الجريمة.<sup>(٧)</sup> كما صدرت تقارير في العديد من الدول عن ضباط شرطة خارجين على القانون كانوا ضالعين جداً في الاتجار بالمخدرات، وفي بعض الحالات في الاتجار بمخدرات سبقت مصادرتها، أو بحراسة مواقع زراعة المحاصيل غير المشروعة لصالح تنظيمات إجرامية.

٣٦ - كما وردت تقارير عن عقاقير تُسرب بكميات كبيرة من قنوات التوزيع المشروعة لكي تُباع في أسواق غير مشروعة، وذلك نتيجة لقيام موظفين بإساءة استغلال سلطتهم، مما يؤدي إلى إحباط أغراض الأجهزة الرقابية وآليات مكافحة المخدرات.

٣٧ - وفساد الشرطة، فيما يتعلق بصلته بتجارة المخدرات غير المشروعة، كثيراً ما يأخذ شكل رشوة: "ضريبة" أو "إيجار" يُفرض سراً على الأرباح غير المشروعة. وكما اشتدّت جهود إنفاذ قوانين المخدرات، ازدادت قدرة أفراد الشرطة (وغيرهم من موظفي العدالة الجنائية) على فرض "ضريبة" على أرباح تجارة المخدرات غير المشروعة. وفي بعض الحالات، أدت تلك الممارسة إلى تنافس مفتوح وحتى

المخدرات غير المشروعة قد جعلت أجهزة إنفاذ القانون والجمارك معرضة بشدة لخطر الفساد المتصل بالمخدرات، وذلك على سبيل المثال في أستراليا وجزر البهاما والولايات المتحدة الأمريكية.<sup>(٦)</sup> كما تتعرض وحدات مكافحة المخدرات على وجه الخصوص للفساد بسبب ضخامة المبالغ المالية وكميات المخدرات التي ينطوي عليها عملها واستعداد المجرمين لدفع الرشى اجتناباً للمشاكل. والاحتكاكات المتكررة بين أفراد الوحدات المتخصصة في إنفاذ قوانين المخدرات ومُتعاطي المخدرات وموردي المخدرات غير المشروعة تُضاعف فرص حدوث الفساد وتزيد خطر سوء السلوك. والضباط الذين يعملون في وحدات مكافحة المخدرات يتعرضون للفساد أكثر من غيرهم؛ كما تنشط الجماعات الإجرامية بشدة في استقطابهم. وكثيراً ما تكون وحدات مكافحة المخدرات عرضة لاختراق الجماعات الإجرامية المنظمة الضالعة في الاتجار بالمخدرات. وضباط إنفاذ القانون العاملون في قضايا الاتجار بالمخدرات يكونون عرضة للفساد على وجه الخصوص، وذلك لأن عملهم ينطوي على الاستعانة بمخبرين وإجراء تحريات مستترة واستخدام أساليب تحرّ كالتسليم المراقب. وإضافة إلى ذلك، قد تعتقد الشرطة ومجندوها أنّ الفساد مبرر ومقبول في

(6) Bahamas, Report of the Commission of Inquiry, Appointed to Inquire into the Illegal Use of the Bahamas for the Transshipment of Dangerous Drugs Destined for the United States of America, November 1983-December 1984 (Nassau, Commission of Inquiry, 1984); United States of America, General Accounting Office, Law Enforcement: Information on Drug-Related Police Corruption, GAO report GAO/GGD-98-111 (Washington, D.C., May 1998); The Knapp Commission Report on Police Corruption (New York, George Braziller, 1973); and Australia, New South Wales, Project Odin: Identifying and Managing High Risk Officers in the NSW Police Force (Sydney, Police Integrity Commission, September 2009).

Law Enforcement: Information on Drug-Related Police Corruption... (7) (انظر الحاشية ٦).

المعنية. وعندما يتمكن أفراد فاسدون من ضباط الشرطة أو أعضاء النيابة العامة من الوصول إلى معلومات أو أدلة حساسة وردت من ولاية قضائية أخرى عن تحقيقات جارية، فإن تلك التحقيقات تكون عرضة للتلاعب بها. ونتيجة لذلك، فقد يتعرض بعض الشهود والمخبرين وأفراد الشرطة المشاركين في تلك التحقيقات أيضا لخطر الانكشاف أو التهديد أو حتى القتل. كما قد يواجه بعض موظفي الشرطة والعدالة الجنائية المتورطين الخيانة أو التهريب أو الانتقام. ومن ثم، فقد يجعل الفساد عمليات الشرطة المشتركة أو التحقيقات العابرة للحدود معدومة الفائدة. وقد يؤدي فساد الشرطة أيضا إلى تعذر التعاون الدولي في مجالي تبادل المعلومات الاستخباراتية وحماية الشهود.

٤٠- وتصبح السيطرة على فساد الشرطة، ولكن ينبغي أن يكون واضحا لكل من يهّم الأمر أنه لا ينبغي أبدا التسامح تجاه قدر من الفساد ضمن إطار الشرطة أو الجمارك أو وحدات مكافحة المخدرات. والتدابير القمعية المؤقتة تكون عادة غير كافية لمعالجة المشكلة. فتأثيرها يميل إلى أن يكون محدودا وقصير الأجل. ولا بد من استراتيجيات أوسع نطاقا لمكافحة الفساد، بما في ذلك التدابير التي تركز على منع الفساد وتدابير الرقابة الدورية. ويجب أن تكون آليات الرقابة المستقلة على الشرطة والتحقيقات الداخلية الاستباقية وإنشاء وحدات خاصة لمكافحة الفساد جزءا من أي استراتيجية شاملة لكشف الفساد والقضاء عليه بأسرع ما يمكن فور ظهوره.

٤١- وإضافة إلى ضباط الشرطة والجمارك وغيرهم من ضباط إنفاذ القانون العاملين في الخطوط الأمامية، قد تستهدف المنظمات الإجرامية ضباط أمن آخرين. وعلى سبيل المثال، يكون موظفو الأمن وسائر الموظفين العاملين في المطارات الدولية وغيرها من نقاط مراقبة الحدود عرضة

إلى صراع عنيف فيما بين ضباط الشرطة الفاسدين بشأن تحديد من يحصل الرشى. وقد تجدد تنظيمات الاتجار بالمخدرات الراسخة أن هذا النظام يعمل لصالحها، لأنها تستطيع دفع الرشى وتوجيه انتباه الشرطة وأعضاء النيابة العامة نحو جماعات إجرامية أقل "نفوذا". ويمكن أن تستعين بمجموعة إجرامية ما بالفساد على فرض رقابة صارمة على سوق مشروعة أو غير مشروعة معينة من خلال استقطاب مساعدة السلطات من أجل استبعاد المنافسة أو إضعافها.

٣٨- وفساد الشرطة يعوق التعاون الدولي في المسائل الجنائية وفي ميدان مكافحة المخدرات. وهناك عقبات كثيرة أمام التعاون الفعال في مجال إنفاذ القانون على الصعيد الدولي. وقد حُدّدت مسائل السيادة وعدم وجود تشريعات تمكن من العمل وضعف قنوات الاتصال وتباين الهياكل التنظيمية لإنفاذ القانون، باعتبارها مسائل تمثل بعض التحديات التي يجب مواجهتها في هذا المجال. ومع أن هنالك صكوكا قانونية وترتيبات مؤسسية مختلفة تسهم في تيسير التعاون الدولي على مكافحة الجريمة المنظمة والاتجار بالمخدرات؛ فإن التعاون الدولي يستند، في نهاية المطاف، إلى علاقات الثقة والمعاملة بالمثل فيما بين أجهزة إنفاذ القانون والموظفين. ويمكن أن تتعرض تلك العلاقات لخطر حقيقي بسبب الفساد أو حتى مجرد الشك في الفساد. والفساد يُقوّض جهود التنسيق الدولية ويحكم بالإخفاق على بعض أفضل المبادرات الدولية لمكافحة المخدرات.

٣٩- إن نجاح النهج الاستراتيجية لمكافحة الاتجار بالمخدرات، سواء على الصعيد المحلي أو الإقليمي أو الدولي، يعتمد دوما على قدرة الموظفين في مختلف الأجهزة المعنية على التعاون فيما بينهم واستعدادهم لذلك. ويمكن أن تنخفض تلك القدرات انخفاضا خطيرا من جرّاء الفساد وتبعاً لمستوى انعدام الثقة الذي يحدثه فيما بين الجهات

ملاحظة المتجرين بالمخدرات، وذلك من أجل الحد من آثار الفساد المدمّرة. وفي حالات أخرى، رأى السكان الشرطة والمؤسسة العسكرية تتهم كل منهما الأخرى بالفساد (أو حتى تهاجم إحداها الأخرى)، وقد عانت مصداقية كلتا المؤسستين كثيرا من جراء ذلك.

#### ٤ - الفساد القضائي

٤٤ - تتعرّض السلطة القضائية كذلك لمخاطر الفساد المتصل بالمخدرات ومخاطر التهيب. وبسبب ما للقضاة والمدعين العامين من تأثير على عملية العدالة الجنائية بأسرها، فهم كثيرا ما يتعرّضون لاستهداف الجماعات الإجرامية. والسلطة التي يتمتع بها القضاة والمدعون العامون، والتي تتيح لهم مباشرة التحقيقات الجنائية وإنهاءها، تجعلهم عرضة للفساد والتهيب إلى حد بعيد. ويسقط العديد من أعضاء السلطة القضائية ضحية للتهيب والانتقام والعنف. ويسقط آخرون في براثن الفساد. وبمجرد تعرّض أولئك الموظفين لما يشوب ذمّتهم بشبهة، فإنهم يخرجون من دائرة حماية القانون المعتادة، ولا يستطيعون من ثم مقاومة الضغط الذي تمارسه عليهم التنظيمات الإجرامية.

٤٥ - وما أن يتعرّض أعضاء السلطة القضائية أو دوائر النيابة العامة لما يثير الشبهة، فلن يكون بمقدورهم أداء وظيفتهم الرقابية بفعالية إزاء سائر عناصر نظام العدالة الجنائية. ومما يؤسف له أن آليات الإشراف والرقابة القضائية القائمة لا تكون دوما كافية لمنع الفساد أو قمعه. وتعد حماية استقلال السلطة القضائية وسيلة هامة لحمايتها من الفساد، ولكن يجب أن تدعمها أيضا إجراءات أخرى فعالة لمكافحة الفساد القضائي. وينبغي أن تشمل التدابير الوقائية وضع مدونات لقواعد السلوك المهني لأعضاء السلطة القضائية، فضلا عن الأنشطة التعليمية والتدريبية. وينبغي

أيضا لمحاولات اختراقهم أو إفسادهم. وفي كندا، كشف تقييم استراتيجي أجرته شرطة الخيالة الملكية الكندية أن جماعات إجرامية منظمّة قد حاولت استغلال المطارات من خلال إفساد موظفين أو من خلال زرع شركاء في الإجرام ضمن القوة العاملة في المطارات.<sup>(٨)</sup>

٤٢ - كما تتعرّض أجهزة الرقابة التنظيمية للفساد المتصل بالمخدرات. فعلى سبيل المثال، لما كانت التنظيمات الإجرامية مضطّرة لإخفاء عائدات أنشطتها غير المشروعة، فإنها غالبا ما تحتاج إلى التعاون مع القائمين بالرقابة التنظيمية والعاملين في المؤسسات المالية وغيرهم من المهنيين، من أجل غسل تلك العائدات. وذلك التعاون المُغرّض، الذي يحصل من خلال التهيب أو الفساد، يُستخدم لإحباط جهود الشرطة وغيرها من أجهزة إنفاذ القانون الرامية إلى تعقب تلك الموجودات أو تجميدها أو ضبطها أو مصادرتها.

#### ٣ - فساد القوات العسكرية

٤٣ - لقد أدّى فساد الشرطة في عدة بلدان، إلى تبلور ضغط دافع إلى إشراك القوات العسكرية في جهود مكافحة المخدرات وإبادة المحاصيل غير المشروعة ومراقبة الحدود. ومن ثمّ، فقد نتجت عن ذلك في بعض الأحيان مشكلة انتشار الفساد المتصل بالمخدرات في أوساط القوات العسكرية، وأثر ذلك، في حالات مُعيّنة، على نزاهة المؤسسات العسكرية المعنية ومصداقيتها ومشروعيتها. وفي بعض الحالات، اضطرت السلطات إلى اتخاذ قرار بسحب أفراد قوات عسكرية كانت تتمركز في منطقة لإنتاج المخدرات على نحو غير مشروع أو كانت مكلفة بمهمة

Royal Canadian Mounted Police, *Project SPAWN*: (8)  
A Strategic Assessment of Criminal Activity and  
Organized Crime Infiltration at Canada's Class I  
Airports (Ottawa, 2008).

المشروعة والفساد. ويمكن أن يُلحق الفساد المتصل بالمخدرات والجريمة المنظمة ضررا بالغا بالتنمية الاجتماعية والسياسية والاقتصادية في البلدان التي تسود فيها تلك الظروف. كما إنَّ الاتجار بالمخدرات وما يتصل به من عنف وفساد يكون لها عادة أثر مزعزع على استقرار المجتمعات في مرحلة ما بعد النزاع وأثر مدمر على جهود بناء السلام وإعادة الإعمار في تلك المجتمعات. وكثيرا ما تُستخدم العائدات المتأتية من الاتجار بالمخدرات في تلك الأوضاع لدعم حركات التمرد أو توريد الأسلحة أو زعزعة استقرار الحكومات أو تفويض العملية الديمقراطية أو تقييد مؤسسات إنفاذ القانون والعدالة الجنائية.

٤٨- ففي أفغانستان، على سبيل المثال، أدى الاتجار بالمخدرات إلى تسارع نمو الجريمة المنظمة، وما برح مصدرا هائلا للفساد. والاتجار بالمخدرات والفساد عقبتان رئيسيتان تعترضان جهود حفظ السلام وبناء السلام وإعادة الإعمار. وقد كشف تقرير حديث العهد أصدره مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بعنوان الفساد في أفغانستان: الرشوة حسبما أبلغ عنها الضحايا، أنَّ الاتجار بالمخدرات والفساد هما أكبر مصدرين للدخل في أفغانستان. حيث يمثلان مجتمعين نصف الناتج المحلي الإجمالي في أفغانستان. ويُسلط التقرير الضوء على الكيفية التي يسهم بها الفساد في إضعاف الثقة في الموظفين العموميين والحكومة بأسرها، وعلى أنه عامل من أكبر العوامل التي تُقوّض جهود بناء السلام في ذلك البلد.

٤٩- وقد شهد العديد من البلدان ذات الاقتصادات الانتقالية انتشار الجريمة المنظمة والاتجار بالمخدرات انتشارا سريعا. وفي منطقة البلقان، على سبيل المثال، بات وجود الجماعات الإجرامية المنظمة راسخا بقوة. وفي السنغال، أبلغت الشرطة عن أنَّ الاتجار بالقنب في منطقة كازامانس

وضع آليات لضمان مبادرة القضاة إلى الإبلاغ عن حالات التهيب وإلى التماس الدعم عند التعرّض لها. ويتعدّد، في بعض البلدان، فرض عقوبات على القضاة الذين يُدانون بتهمة الفساد. وينبغي للحكومات، من ثمّ، ضمان أن تُيسّر التشريعات إنفاذ العقوبات عند الاقتضاء.

٤٦- ومن الواضح أنّ القضاة يقع على عاتقهم دور هام في مجال مكافحة الفساد. وغالبا ما يؤدّون، في بعض النظم القانونية، دورا مباشرا في التحقيقات والملاحقة القضائية بشأن الفساد. ولذلك فإنَّ نقص الموارد ومدى تعقّد القضايا المطروحة وإخفاق الشرطة في توفير الدعم وتدمير الأدلة والعنف والتهيب وعدم كفاية الحماية والتدخل السياسي كلها عناصر يمكن أن تعرقل اتخاذ إجراءات فعّالة لمكافحة الفساد.

## ٥- الفساد المتصل بالمخدرات في البلدان ذات

### الضوابط الرقابية الضعيفة أو البلدان في مرحلة

#### ما بعد النزاعات

٤٧- أخذت الجريمة المنظمة المتصلة بالمخدرات تمثل تهديدا رئيسيا للسلام والأمن. والبلدان في مرحلة ما بعد النزاعات والبلدان ذات الاقتصادات الانتقالية تكون عرضة على وجه الخصوص لهذا التهديد. ويمكن لحالات الحرب والصراع المدني والتمرد والكوارث الطبيعية أن تضع جميعها ضغوطا هائلة على مؤسسات العدالة والسلامة العامة. وكثيرا ما يؤدي الفراغ في الرقابة الاجتماعية الناجم عن تلك الأوضاع إلى العنف وعدم الاستقرار والفساد. وإن ما تتسم به على الأرجح تلك الأوضاع من تغيير اجتماعي سريع وضعف في مؤسسات إنفاذ القانون والعدالة واضطراب في رؤيتها يتيح بيئة تنشط فيها الجماعات الإجرامية المنظمة وتنفّس في تجارة المخدرات غير

نزاعات مدنية عنيفة، تتأثر إلى حد كبير بالاتجار بالمخدرات، وذلك أساسا بسبب قدرة المتجررين على العمل بمنجاة من العقاب. ومن أكبر نواحي الضعف في غرب أفريقيا نقص الموارد المتاحة لأجهزة العدالة الجنائية، والتي هي عرضة للفساد بقدر كبير. ووفقا لتقرير المكتب، قلما يُدان المتجررون الدوليون بالمخدرات العاملون في غرب أفريقيا وقلما يُحكم عليهم بالسجن عند اعتقالهم.

## جيم - مكافحة الفساد المتصل بالمخدرات

### ١ - التصدي للجريمة المنظّمة

٥١ - يُعدّ تفكيك التنظيمات الإجرامية الضالعة في الاتجار بالمخدرات أو تعطيل أنشطتها، على أقل تقدير، شرطا أساسيا لنجاح استراتيجيات مكافحة المخدرات. وتثير الجريمة المنظّمة العديد من التحديات الفريدة والملحة أمام نظم العدالة الجنائية في جميع أنحاء العالم. وتُضيف العولمة السريعة التي أخذت تسم الشبكات الإجرامية بطابعها بعدا آخر لهذه التحديات، وذلك باختبار ما لدى الأجهزة والمؤسسات الوطنية من إرادة وقدرة لكي تعمل معا على الحدّ من الأنشطة الدولية للجماعات الإجرامية القوية السطوة. ولدى التنظيمات الإجرامية القدرة على استغلال نواحي الضعف لدى أجهزة مكافحة المخدرات وغيرها من أجهزة إنفاذ القانون. كما تستطيع التكيف بسرعة مع الأساليب والنهوج الجديدة في مجالي مكافحة المخدرات وإنفاذ القانون. وفي كثير من الأحيان، يكون أقصى ما يمكن تحقيقه هو تعطيل أنشطة التنظيمات الإجرامية في الأجل القصير، مما لا يمسّ بقدرتها على مواصلة الضلوع في الاتجار بالمخدرات على حالها نسبيا.

٥٢ - وهناك بعض الصعوبات الواضحة التي تشتمل عليها مكافحة الجريمة المنظّمة. فالجماعات الإجرامية المنظّمة تكون

قد استفاد من النزاعات المنخفضة الحدة.<sup>(٩)</sup> وفي سيراليون، أفادت الشرطة بأن أعضاء المجلس الثوري للقوات المسلحة، الذي حكم البلد خلال الفترة ١٩٩٧-١٩٩٨، كانوا مسؤولين عن جعل سيراليون منطقة عبور لشحنات المخدرات غير المشروعة. وفي جنوب شرق أوروبا، وفقا لما ورد في تقرير حديث العهد أصدره مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة من أن الاتجار بالمخدرات هو النشاط الإجرامي الأعلى قيمة، يعد الفساد المتصل بالمخدرات مشكلة كبيرة لها تأثير مباشر على مؤسسات العدالة الجنائية.<sup>(١٠)</sup>

٥٠ - ومنذ أواخر الثمانينات، أدت الانقلابات والحروب في غرب أفريقيا إلى تغشية صورة العلاقة بين السياسة والجريمة في تلك المنطقة دون الإقليمية، ناهيك عن حالة عدم اليقين العامة المحيطة بالثروة وسبل اكتسابها. وقد وفر ذلك أرضا خصبة للفساد، وأدّى إلى تفاقم مشكلة الجريمة المنظّمة في تلك المنطقة دون الإقليمية.<sup>(١١)</sup> ووفقا لتقرير صادر عن مكتب المخدرات والجريمة،<sup>(١٢)</sup> فإن الكوكايين وغيره من المخدرات المصنوعة على نحو غير مشروع في أمريكا الجنوبية أخذ يزداد تهريبها عبر غرب أفريقيا إلى الأسواق غير المشروعة التي ما فتئت تنمو في أوروبا. كما إن منطقة غرب أفريقيا، وهي منطقة دون إقليمية آخذة في التعافي من عدة

(9) *Transnational Organized Crime in the West African Region* (United Nations publication, Sales No. E.05.XI.1), p. 8.

(10) *Crime and Its Impact in the Balkans and Affected Countries*, published by the United Nations Office on Drugs and Crime in March 2008, pp. 12-13.

(11) *Transnational Organized Crime in the West African Region*, p. 7.

(12) *Drug Trafficking as a Security Threat in West Africa*, published by the United Nations Office on Drugs and Crime in November 2008.

لمكافحة الفساد عموماً. وهي تشمل التدابير الرامية إلى منع حالات الفساد وكشفها والتحقيق فيها. كما تشمل، في قطاعي إنفاذ القانون والعدالة، التدابير الرامية إلى تطوير وتعزيز البنى التنظيمية الخاصة بالمساءلة المتعددة المستويات، وآليات التحقيقات الداخلية، والإجراءات التأديبية. وتوجد أهم التدابير لمنع الفساد المتصل بالمخدرات في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

٥٥ - وردع الفساد المتصل بالمخدرات من خلال التحقيقات والملاحقة القضائية والجزاءات المشددة هو من العناصر الأساسية في أي استراتيجية شاملة للتصدي لهذه المشكلة. غير أنه لا يمثل سوى جزء واحد من تلك الاستراتيجية. ومن ثم، يجب أن ينصب التركيز أيضاً على التعليم والوقاية، لأهما يحققان، في الأجل الطويل، المزيد من الفوائد البعيدة المدى من حيث تعزيز نزاهة المؤسسات العمومية وإدارة سلوك الموظفين العموميين. وتتيح اتفاقية مكافحة الفساد إنشاء هيئات مستقلة، ذات سلطة تشريعية رسمية، يمكنها أن تعزز الممارسات الجيدة في مجال منع الفساد. كما تقترح الاتفاقية إجراء تقييمات دورية للصوصك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة لتحديد مدى فعاليتها في منع الفساد.

٥٦ - ويقضي منع الفساد أن تكون لدى جميع الأجهزة العمومية نظم فعّالة وشفافة وموضوعية لتعيين الموظفين العموميين واستبقائهم وترقيتهم وتقاعدهم. كما يجب أن تُسلّم تلك النظم بأن بعض الأشخاص أو الأجهزة، مثل العاملين في مجال إنفاذ قوانين المخدرات وأنشطة مكافحة المخدرات، قد يكونون عرضة للتأثر بالفساد أكثر من غيرهم. ويجب أن تُستبان وتُحلّل مواطن الضعف المحددة لدى أولئك الأشخاص وتلك الأجهزة. وهناك حاجة إلى استبانة المخاطر المحددة في مجالات العمل تلك ومعالجتها عن

لديها عادة موارد هائلة تحت تصرفها، وتيسّر لها سبل الحصول على تكنولوجيات مُعقّدة لدعم أنشطتها. ويصعب اختراق الجماعات الإجرامية المنظمة، وهي تبذل جهوداً بالغة لحماية أنفسها من المنشقين والمخبرين وأفراد الشرطة؛ كما إنها لا تتردد في استخدام العنف. وبسبب الطابع الدينامي للأنشطة الإجرامية ذات الصلة، وخصوصاً أنشطة الاتجار بالمخدرات، يجب على مؤسسات إنفاذ القانون والعدالة الجنائية صقل استراتيجياتها وإعادة تحديدها وتحسينها باستمرار. ويجب استخدام التقنيات الحديثة في التحريات، مثل أسلوب التسليم المراقب أو المراقبة الإلكترونية أو الاختراق، متى تسنى ذلك. ويجب على مؤسسات إنفاذ القانون والعدالة الجنائية أن تطور قدرتها على التعاون الدولي وأن تكون قادرة على العمل بفعالية مع نظائرها في سائر البلدان.

٥٣ - ومن المهم أيضاً تأكيد أهمية الجهود التي تُبذل من أجل التصدي لغسل الأموال وتعقب العائدات المتأتية من تجارة المخدرات غير المشروعة والفساد وسائر أنواع الجريمة وضبط تلك العائدات. ويستند نظام مكافحة غسل الأموال إلى عدد من المعايير والصكوك الدولية التي تهدف إلى ضمان عدم وجود ملاذات آمنة للمجرمين. ومن بين تلك الصكوك اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة ١٩٨٨ واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وتوصيات فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية المتعلقة بغسل الأموال. ويُيسّر نظام مكافحة غسل الأموال تعطيل التنظيمات الإجرامية وضبط العائدات المتأتية من أنشطتها غير المشروعة.

## ٢- تنفيذ ما يلزم من تدابير المنع

٥٤ - هناك عدة تدابير يمكن اتخاذها لمنع الفساد المتصل بالمخدرات. والعديد منها يماثل التدابير التي يمكن اتخاذها

حماية نزاهة التحقيقات بشأن مكافحة المخدرات ومن أجل حماية المسؤولين المعنيين وسيلة لاجتناب المساءلة العملية والعمومية.

٥٩ - ويعدّ منع غسل عائدات الفساد طريقة هامة من طرائق المنع. وقد أدت محاولات تعقب أرباح تجار المخدرات وضبطها إلى إنشاء آليات دولية مُعقّدة لمنع غسل الأموال ومكافحته وحرمان المتّجرين بالمخدرات من عائدات أنشطتهم غير المشروعة. كما يمكن أن تُستخدم تلك الآليات لمنع الموظفين الفاسدين من غسل ثرواتهم التي حصلوا عليها بطرائق غير مشروعة. وتعتمد تدابير مكافحة غسل الأموال في جانب منها على يقظة وتعاون المؤسسات المالية وموظفيها وغيرهم من المهنيين (كالمحاسبين والمستثمرين والمحامين). ويجب حماية هؤلاء أيضا من خطر الفساد.

٦٠ - كما تُعدّ مواجهة فساد السلطة القضائية وترهيبها أولوية في أيّ استراتيجية فعالة لمكافحة الفساد. ذلك أنه عندما يتعرّض أعضاء السلطة القضائية لشبهة تمسّ ذمّتهم، تُعيّد الآليات القانونية والمؤسسية المصمّمة من أجل الحد من الفساد. وبغية منع هذا الفساد، يمكن وضع مدونات لقواعد سلوك السلطة القضائية وآليات رقابية فعالة واتخاذ تدابير تأديبية قوية، وذلك دون المساس باستقلال السلطة القضائية. وتؤكد مبادئ بنغالور بشأن سلوك الجهاز القضائي<sup>(١٣)</sup> الفكرة التي مفادها أنّ القضاة يجب أن يخضعوا للمساءلة عن سلوكهم أمام المؤسسات المعنية التي تُنشأ لصون المعايير القضائية، والتي تكون هي نفسها مستقلة ومحيدة، وتهدف إلى استكمال قواعد القانون والسلوك القائمة والمُلزمة للقضاة، وليس إلى الخروج عن تلك القواعد. كذلك تؤكد المبادئ أنّ النزاهة عنصر جوهري في الاضطلاع بواجبات

طريق اتخاذ تدابير ملموسة، وينبغي تقييم تلك التدابير ومراجعتها دوريا. ويمكن معالجة بعض المخاطر من خلال تدابير من قبيل ما يلي: فحص المرشّحين الناجحين قبل تعيينهم في الوظائف أو إسناد المهام الخاصة التي تشتمل على أنشطة لمكافحة المخدرات إليهم؛ وتناوب الموظفين؛ وقياس أداء الأفراد والفرق.

٥٧ - وينبغي لجميع الأجهزة المشاركة في أنشطة مكافحة المخدرات الحرص على أن تكون لديها إجراءات محدّدة لدعم جميع موظفيها ومراقبتهم، خصوصا بشأن من يتعرّضون للفساد تعرّضا مباشرا. ويجب أن يكون لدى تلك الأجهزة، بسبب تعرّضها للفساد، إجراءات من قبيل ما يلي: إجراء تقييمات منتظمة؛ والكشف عن تضارب المصالح وحالات عدم التوافق والأنشطة ذات الصلة؛ والإعلان عن الأصول والمصالح والهدايا وتسجيلها؛ وكذلك اتخاذ ما يلزم من إجراءات لرصد دقة تلك الإعلانات. ويجب وضع إجراءات تتيح تقديم تقارير سرية للإبلاغ عن المعاملات والحوادث المشبوهة، وذلك إلى جنب الأحكام المتعلقة بقيام إدارات الشؤون الداخلية أو آليات الرقابة المستقلة بإجراء تحقيقات فعالة بشأن تلك التقارير.

٥٨ - وحيثما تتيح العمليات والإجراءات الحالية مستوى معيناً من السلطة التقديرية لبعض الموظفين المسؤولين، يجب اتخاذ تدابير فعالة لرصد استخدام تلك السلطة ومراجعتها. وحسب مستوى مخاطر الفساد، تُفضّل دوماً النظم التي توفر مستويات متعددة فيما يخص المراجعة والموافقة بشأن قرارات معينة، على النظم التي تُحوّل فرداً واحداً السلطة المطلقة لاتخاذ تلك القرارات. والتشجيع على الشفافية والمساءلة فيما يتعلق بالقرارات التي تُتخذ على جميع المستويات يعد من أكثر الطرائق فعالية لمنع الفساد. ويجب ألا تُستخدم متطلبات السرية في العمليات من أجل

(13) الوثيقة E/CN.4/2003/65، المرفق؛ انظر أيضا قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٣/٢٠٠٦، المرفق.

٦٣ - وهناك عدّة نهج لمنع الفساد في أوساط الشرطة والجمارك. وفي إطار إنفاذ القانون، ينطوي منع الفساد على اتخاذ إجراءات حاسمة في عدد من المجالات، بما في ذلك: (أ) التوظيف والتدريب والترقيات؛ (ب) توفير الموارد الكافية؛ (ج) تصحيح جوانب الخلل في البنية الهرمية للأجور والمكافآت والحوافز داخل المؤسسة؛ (د) تعزيز البنى التنظيمية للحوكمة والمساءلة القائمة داخل المؤسسة وخارجها؛ (هـ) زيادة مستوى الشفافية؛ (و) تغيير ما هو سائد داخل المؤسسة من مواقف وتقاليد تحول دون تطوير المعايير المهنية والأخلاقية لدى الشرطة؛ (ز) التصدي لأي ثقافة فرعية شائعة داخلياً قد تُدعم قبول الفساد.

٦٤ - كما إنّ لمنع الفساد والحدّ منه داخل إدارة الجمارك أهمية خاصة في منع الاتجار بالمخدرات. وإدارات الجمارك معرّضة للفساد بشدة. ويمكن لقرار يُصدره موظف في الجمارك، عن علم، بقبول إعلان مزور أن يسيء إلى إنجازات تُعادل شهوراً من العمل في عمليات مكافحة المخدرات. ويجب إيلاء اهتمام كبير لتعيين موظفي الجمارك وموظفي الرقابة وتدريبهم ومراقبتهم. ويشمل وضع الاستراتيجيات الرامية إلى مكافحة الفساد في أوساط موظفي الجمارك استنباط المخاطر المحددة للسلوك الفاسد في مختلف مراحل عملية التخليص الجمركي، والقيام، حيثما يكون مناسباً، بوضع "خارطة للمخاطر" تُبيّن المدى الذي تُسهّل فيه مختلف العناصر الحالية في العملية الانتهاكات المحتملة وتتيح فرصاً للفساد. وقد حدّدت المنظّمة العالمية للجمارك عدداً من المجالات التي ينبغي التركيز عليها في جهود منع الفساد في مسار العمليات الجمركية وهي: القيادة والالتزام؛ والإطار التنظيمي؛ والشفافية؛ والنظم الآلية؛ والإصلاح والتحديث؛ والمراجعة والتحقيقات؛ ومدونات قواعد

المنصب القضائي على نحو سليم، وأنّ القضاة يجب أن يحرصوا على صون سلوكهم فوق الشبهات.

٦١ - ويجب حماية العمل الذي يضطلع بمسؤوليته القضاة والمدعون العامون من مخاطر الفساد والترهيب وذلك بضمان أن تكون الإجراءات القضائية مفتوحة وميسوراً الوصول إليها. كما إنّ الاطلاع على الإجراءات القضائية ينبغي أن يكون متاحاً للجمهور، ويجب أن يكون القضاة مُلزَمين بتقديم الأسباب الموجبة لاتخاذ قراراتهم، ويجب أن تُسجّل تلك القرارات ويُتاح الوصول إليها للجمهور من خلال وسائل الإعلام. وتقع على عاتق القضاة ومديري شؤون المحاكم المسؤولية عن منع الفساد من خلال ضمان إدارة إجراءات المحاكم على نحو فعّال وخاضع للمساءلة، بما في ذلك النظم الخاصة بحفظ سجلات المحاكم وإدارتها، وإجراءات للحد من حالات تأجيل المحاكمات، وإتاحة سجلات بالقرارات والإجراءات للرد على شكاوى الجمهور. ويجب أن تكون هناك تدابير لمنع إتلاف الأدلة والقرائن المعروضة أو سرقتها ومنع اختفاء سجلات المحاكم أو إتلافها.

٦٢ - ويقع على عاتق المدّعين العامين دور خاص يؤديه في منع الفساد. فيجب أن يكون بمقدورهم أداء وظائفهم المهنية من دون ترهيب أو تعويق أو مضايقة أو تدخل سياسي أو تعريضهم لتحمل تبعات شخصية لا مسوّغ لها. ويجب أن يخضعوا للمساءلة عما يتخذونه من قرارات، وينبغي أن يكونوا قادرين على شرحها بطريقة صريحة وشفافة. وحيثما يلزم اتخاذ إجراءات تأديبية، فلا ينبغي أن تُتخذ إلا بعد عقد جلسة استماع عاجلة ومُنصفة. وعلى غرار القضاة، يجب أن تُوفّر للمدّعين العامين حماية جيّدة. فلا ينبغي أبداً أن تعرّض سلامتهم الشخصية ولا سلامة أسرهم للتهديد نتيجة لاضطلاعهم بمسؤولياتهم المهنية.



المبكر من أجل كشف الضباط الذين قد يكونون عرضة للفساد، وتطبيق إجراء تحقيقات استباقية بشأن فرادى الضباط المشاركين في فرق أو مناطق يرد بشأنها عدد كبير من الشكاوى المتعلقة بالفساد. وتحديد من هم الضباط المعرضين لمخاطر الفساد أو سوء السلوك جزء مهم من إجراءات الكشف والتحري الفعالة. وتتطلب بعض مجالات عمل الشرطة، وخصوصاً مجال إنفاذ قوانين المخدرات، اهتماماً خاصاً: فهي مجالات أكثر عرضة للفساد لأنها قد تتسم بقدر كبير من السرية والقليل من الرقابة التنظيمية أو الإدارية أو المدنية. وما أن يُجرى تقييم سليم للمخاطر وتُحدّد مخاطر سوء السلوك ويُحدّد من هم الضباط المعرضون للفساد، يمكن إذ ذاك وضع خطط لمقاومة الفساد ومنعه.<sup>(15)</sup>

٦٧ - كذلك فإنّ تدابير حماية الأشخاص الذين يُبلغون بحسن نية عن وقائع فساد مزعومة من التعرّض لمعاملة لا مسوّغ لها تعدّ عنصراً ضرورياً في جهود مكافحة الفساد ومنعه على المستويات كلها. ويجب أن تتوازن في تلك التدابير الحاجة إلى حماية حقوق الشخص الذي يتعلّق به الادعاء والحاجة إلى حماية الشخص الذي يقدم الادعاء. ولأنّ الاتهامات الكاذبة بالفساد يمكن أن تُستخدم لتشويه سمعة الموظفين والنيل من جهودهم في مجال مكافحة الجريمة، يجب اتخاذ تدابير من هذا القبيل أيضاً لتوفير بعض الحماية درءاً لأيّ اتهام كاذب. وهناك حاجة أيضاً إلى حماية الشهود والخبراء والضحايا الذين يقدمون معلومات أو شهادات في قضايا تتعلّق بالفساد. ويمكن أن يتخذ التهيب أشكالاً عديدة، ويلزم عادةً اتخاذ مجموعة متنوعة من التدابير لحماية الأشخاص المعرضين للمخاطر. وينبغي تصميم التدابير لتوفير الحماية البدنية للشهود

السلوك؛ وإدارة الموارد البشرية؛ والروح المعنوية والثقافة المؤسسية.<sup>(14)</sup>

٦٥ - ومن ثم، فهناك حاجة إلى اتباع نهج متكاملة من أجل التصدي بفعالية للعوامل التي تسهل الفساد داخل أجهزة إنفاذ القانون. وتشمل العناصر الرئيسية في أيّ خطة شاملة لمنع الفساد تحسين ممارسات التوظيف والتدريب، والأجور الكافية، والسياسات العامة الملائمة، وإجراءات العمل، والإشراف، والرقابة الإدارية لكشف مشاكل تعاطي المخدرات والفساد في أوساط موظفي إنفاذ القانون والتصدي لتلك المشاكل. وإن الإدارة والإشراف المسؤولين والخاضعين للمساءلة ضروريان لنجاح تلك النهج. ويجب أن يُرسخ في أذهان مديري الشرطة الشعور بالمسؤولية وأن يخضعوا للمساءلة عن نزاهة موظفيهم. ويجب الأخذ بإصلاحات مؤسسية لضمان المساءلة الداخلية والإشراف الفعال، ولتغيير الإجراءات والممارسات التي تؤدي إلى الفساد. وأخيراً، لا يمكن اجتثاث الفساد تماماً من دون وجود تدابير فعالة لكشفه والتحقيق بشأنه والمعاقبة عليه. ولهذا السبب، لا بدّ من وجود وحدة مستقلة للتحقيقات الداخلية، تؤدي وظيفتها على النحو الواجب في إطار آلية رقابة مدنية مستقلة.

٦٦ - غير أنّ كشف الفساد داخل أجهزة إنفاذ القانون قد ينطوي على بعض التحديات. وقد يعتمد كشف الفساد جزئياً على تقارير يقدمها المواطنون أو موظفو القانون، ولكن التقارير وحدها لا تكفي عادةً. كما قد يعتمد جهاز إنفاذ القانون على إجراءات لاختبار النزاهة والأخذ بنظام للإنذار

World Customs Organization, Revised Arusha (14)

Declaration: Declaration of the Customs Cooperation Council concerning Good Governance and Integrity in Customs, 2003; see also World Customs Organization, Integrity Development Guide (2007).

(15) انظر، على سبيل المثال: Project Odin: Identifying and

Managing High Risk Officers in the NSW Police Force

(انظر الحاشية ٦).

فإن وجود سلطة قضائية فاسدة يُشكّل عقبة خطيرة أمام نجاح التدابير المناهضة للفساد وكذلك أمام نجاح استراتيجيات مكافحة المخدرات؛

(د) ينبغي لجميع أجهزة إنفاذ القانون والعدالة الجنائية المشمولة في العمل على مكافحة المخدرات أو مكافحة الجريمة المنظّمة أن تعتمد رسمياً سياسة عامة بشأن عدم التسامح مطلقاً تجاه الفساد وأن تتولّى إنفاذها داخل أجهزتها المختلفة؛

(هـ) ينبغي لأجهزة إنفاذ القانون والعدالة الجنائية المشمولة في العمل على مكافحة المخدرات أن تعتمد، على سبيل الأولوية، تدابير ملموسة لمنع الفساد المتصل بالمخدرات وسائر أشكال الفساد وسوء السلوك في صفوفها. ويمكن أن تشمل تلك التدابير ما يلي: تعزيز الشفافية والوقاية من الفساد في ممارسات التوظيف والتدريب والانتشار والإشراف؛ واختبارات النزاهة؛ وتعزيز آليات التحقيقات الداخلية؛ والرقابة المدنية المستقلة؛ والملاحقات القضائية الفعّالة؛ وتوفير المزيد من الحماية للمخبرين ("المُبلّغين") والشهود؛

(و) ينبغي لجميع الأجهزة المشمولة في أنشطة مكافحة المخدرات أن تمنع الفساد من خلال ضمان أن تكون لديها إجراءات محدّدة لدعم جميع موظفيها والرقابة عليهم، وخصوصاً فيما يتعلّق بمن يتعرّضون للفساد تعرّضاً مباشراً. وينبغي لتلك الأجهزة، لأنها معرّضة على وجه الخصوص للفساد، أن تكون لديها إجراءات منع من قبيل ما يلي: إجراء تقييمات منتظمة؛ والإفصاح عن حالات تضارب المصالح وعدم التوافق والأنشطة ذات الصلة؛ والإعلان عن الأصول المالية والمصالح والهدايا وتسجيلها، وكذلك اتخاذ ما يلزم من إجراءات لرصد دقة تلك الإعلانات. وينبغي وضع إجراءات تتيح تقديم تقارير سرية عن المعاملات والحوادث المشبوهة، وذلك بجانب أحكام تتعلّق بقيام إدارات الشؤون الداخلية أو

الذين قد يكونون معرّضين للخطر، كما ينبغي اعتماد قواعد إثبات خاصة لتمكينهم من الإدلاء بالشهادة على نحو يضمن سلامتهم. ومن المهم أن تتوافر برامج شاملة لحماية الشهود من أجل حماية الأشخاص الذين يتعاونون مع نظام العدالة في التحريات والملاحقات القضائية في القضايا المتعلقة بالفساد.

## دال - التوصيات

٦٨- يجب تحسين التنسيق والمواءمة بين الجهود المبذولة من أجل قطع دابر تجارة المخدرات غير المشروعة وبين الاستراتيجيات الأوسع نطاقاً لمكافحة الجريمة المنظّمة والحد من الآثار الضارة التي يسببها الفساد المتصل بالمخدرات. وضماناً لتنفيذ الاتفاقيات الدولية لمراقبة المخدرات تنفيذاً أكثر فعالية، توصي الهيئة بما يلي:

(أ) يجب على الحكومات أن تولي المبادرات الرامية إلى منع الفساد مزيداً من الاهتمام، وخصوصاً المبادرات ذات الصلة بالأجهزة العمومية والموظفين العموميين المشاركين بالفعل في العمل، على جميع المستويات، على إنفاذ قوانين مكافحة المخدرات. ويتعرّض أولئك الموظفون المسؤولون بصفة خاصة لخطر الفساد ويجب حمايتهم منه. ولدى إجراء تقييم سليم للمخاطر وتحديد مخاطر سوء السلوك والفساد، يمكن وضع خطط لمقاومة الفساد ومنعه؛

(ب) يجب على الحكومات إسناد الأولوية لاستراتيجيات تهدف إلى منع الفساد وإذكاء وعي الناس به، وذلك بالارتكاز على مواطن القوة وعلى القيم الفريدة الخاصة بكل سياق ثقافي؛

(ج) يجب على الحكومات إسناد الأولوية لمنع الفساد والترهيب، وخصوصاً في صفوف السلطة القضائية.

(ط) تُشجّع الدول التي لم تُصدّق بعدُ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظّمة عبر الوطنية واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ولم تُنفّذهما بعدُ (انظر المرفق الثالث) على أن تفعل ذلك، حتى يتسنى لهاتين الاتفاقيتين أن تحقّقا إمكاناتهما الكاملة في مكافحة الجريمة المتصلة بالمخدرات، وخصوصا على الصعيد الدولي؛

(ي) ينبغي للمجتمع الدولي أن يُقدّم المساعدة إلى الدول التي تكافح في سبيل مواجهة الفساد المتصل بالمخدرات والترهيب وتحتاج إلى المساعدة التقنية وغيرها من أنواع المساعدة من أجل بناء قدراتها على مكافحة الفساد المتصل بالمخدرات.

مديريات التفتيش أو آليات الرقابة المدنية المستقلة بإجراء تحقيقات فعّالة بشأن تلك التقارير؛

(ز) يجب بذل جهود مُتجدّدة، على الصعيدين الوطني والدولي، من أجل زيادة تعزيز تدابير مكافحة غسل الأموال وضمان تركيزها على كشف العائدات المتأتية من الفساد المتصل بالمخدرات ومصادرتها، فضلا عن سائر أنواع الجريمة المتصلة بالمخدرات؛

(ح) يجب أن يتواصل تعزيز التعاون الدولي والإقليمي وقدرة أجهزة إنفاذ القانون والعدالة الجنائية ذات الصلة على التعاون فيما بينها، وخصوصا فيما يتعلق بمنع الفساد المتصل بالمخدرات والترهيب والقضاء عليهما؛