

Distr.: General
5 October 2023
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



الدورة العاشرة

أتلانتا، الولايات المتحدة الأمريكية،

11-15 كانون الأول/ديسمبر 2023

البند 2 من جدول الأعمال المؤقت*

استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تنفيذ الفصل الثاني (التدابير الوقائية) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تقرير مواضيعي من إعداد الأمانة

ملخص

يتضمن هذا التقرير المعلومات المتاحة حتى 15 أيلول/سبتمبر 2023 عن التجارب الناجحة والممارسات الجيدة والتحديات والملاحظات المستبانة في الدورة الثانية لآلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مع التركيز على تنفيذ المواد 5 إلى 13 من الفصل الثاني (التدابير الوقائية) من الاتفاقية. أما تقييم مدى تنفيذ الفقرة 4 من المادة 7؛ والفقرة 5 من المادة 8؛ والمادة 14؛ والفقرة 2 (ج) من المادة 12، فيرد في التقرير المواضيعي المعنون "تنفيذ الأحكام المشتركة بين الفصل الثاني (التدابير الوقائية) والفصل الخامس (استرداد الموجودات) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" (CAC/COSP/2023/6).

* CAC/COSP/2023/1



الرجاء إعادة استعمال الورق

301023 301023 V.23-19167 (A)



أولاً- مقدمة التقرير ونطاقه وهيكله

- 1- وفقاً للمقررتين 35 و44 من الإطار المرجعي لآلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، أُعدَّ هذا التقرير المواضيعي من أجل تجميع أشيع وأنسب ما ورد في الخلاصات الوافية المنجزة وتقارير الاستعراضات القطرية من معلومات عن التجارب الناجحة والممارسات الجيدة والتحديات والملاحظات.
- 2- وقد أعد تحليل تنفيذ الاتفاقية من جانب الدول الأطراف المستعرضة في الدورة الثانية لآلية استعراض التنفيذ لكي ينظر فيه مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في دورته العاشرة. ويقع التحليل في أربعة تقارير مواضيعية منفصلة، على النحو التالي: (أ) هذا التقرير، الذي يركز على المواد من 5 إلى 13 من الفصل الثاني، باستثناء المسائل الشاملة لعدة مجالات التي تتداخل مع الفصل الخامس؛ و(ب) تقرير يبحث في المسائل المتداخلة بين الفصل الثاني والفصل الخامس (CAC/COSP/2023/6)⁽¹⁾؛ و(ج) تقرير يركز على الفصل الخامس، باستثناء المسائل الشاملة التي تتداخل مع الفصل الثاني (CAC/COSP/2023/5)؛ و(د) ملحق إقليمي يحلل الاختلافات الإقليمية بين جميع الأحكام قيد الاستعراض خلال الدورة الثانية والاتجاهات في تنفيذها (CAC/COSP/2023/7).
- 3- وبالإستفادة من التقارير المواضيعية الأخيرة بشأن هذه المسألة، التي أعدت من أجل دورة فريق استعراض التنفيذ الرابعة عشرة (CAC/COSP/IRG/2023/5) وملحقه الإقليمي (CAC/COSP/IRG/2023/5/Add.1)، يستند هذا التقرير إلى المعلومات المتعلقة بالمواد من 5 إلى 13 من الخلاصات الوافية النهائية وتقارير الاستعراضات القطرية الـ 82 التي استكملت حتى 15 أيلول/سبتمبر 2023. ويركز التقرير على الاتجاهات السائدة في التنفيذ، ويتضمن معلومات عن أشيع التحديات والممارسات الجيدة التي أدرجت في شكل جداول ونصوص مؤطرة وأشكال⁽²⁾. وتحدد التوصيات والممارسات الجيدة المستبانة في الاستعراضات على نحو يتماشى مع الفقرة 8 من الإطار المرجعي لآلية استعراض التنفيذ، التي تنص على أن الآلية يجب أن تضع في الحسبان مستويات التنمية لدى الدول الأطراف، وكذلك تنوع نظمها القضائية والقانونية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والاختلافات في التقاليد القانونية. وينص الإطار المرجعي أيضاً على أن الآلية يجب أن تراعي المعايير العالمية المتقدمة لتنفيذ الاتفاقية. والأمثلة على الممارسات الجيدة التي ترد ضمن الأطر توضيحية وستتباين بين الإصدارات المختلفة لهذا التقرير لضمان تغطية مجموعة واسعة من المواضيع. ويتبع هيكل هذا التقرير هيكل الخلاصات الوافية حيث يجمع المواد والمواضيع الوثيقة الصلة، ويتضمن في آخره قسماً يورد تحليلاً موجزاً للعلاقات المتبادلة بين نتائج الدورتين الأولى والثانية.

ثانياً- ملاحظات عامة بشأن التحديات القائمة والممارسات الجيدة في تنفيذ الفصل الثاني

من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

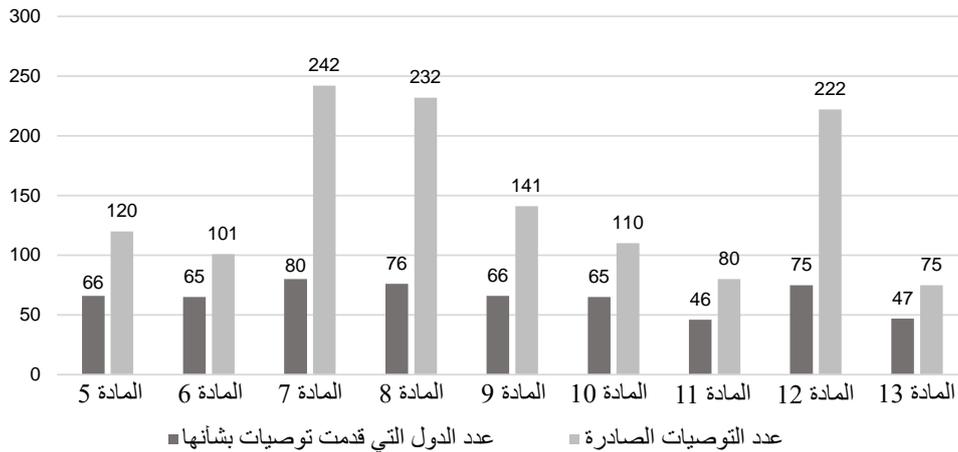
- 4- يمثل الشكلان الأول والثاني والجدولان 1 و2 أدناه البيانات المستمدة من 82 استعراضاً قُطرياً منجزاً، وهم يقدمون نظرة إجمالية تحليلية عن التحديات المشتركة والممارسات الجيدة في تنفيذ المواد 5 إلى 13 من الاتفاقية، بما فيها المسائل الشاملة لعدة مجالات. وتتوافق الاتجاهات المستبانة في هذا التقرير إلى حد بعيد مع تلك المستبانة في التقارير المواضيعية السابقة.

(1) تشمل المسائل الشاملة لعدة مجالات الفقرة 4 من المادة 7؛ والفقرة 5 من المادة 8؛ والفقرتين 5 و6 من المادة 52، بشأن عمليات الإفصاح عن الموجودات؛ والمواد 14 و52 و58 المتعلقة بتدابير منع غسل الأموال والمسائل الأخرى ذات الصلة؛ والفقرة 2 (ج) من المادة 12، والفقرة 1 من المادة 52 بشأن تحديد الملكية النفعية.

(2) أدرجت في الجداول والأشكال الواردة في الفصل الثاني أحكام تغطي المسائل الشاملة لعدة مجالات من أجل تقديم أشمل لمحة عامة عن تنفيذ المواد من 5 إلى 13 من الاتفاقية.

الشكل الأول

التحديات المستبانة في تنفيذ الفصل الثاني من الاتفاقية



الجدول 1

أشيع التحديات في تنفيذ الفصل الثاني من الاتفاقية

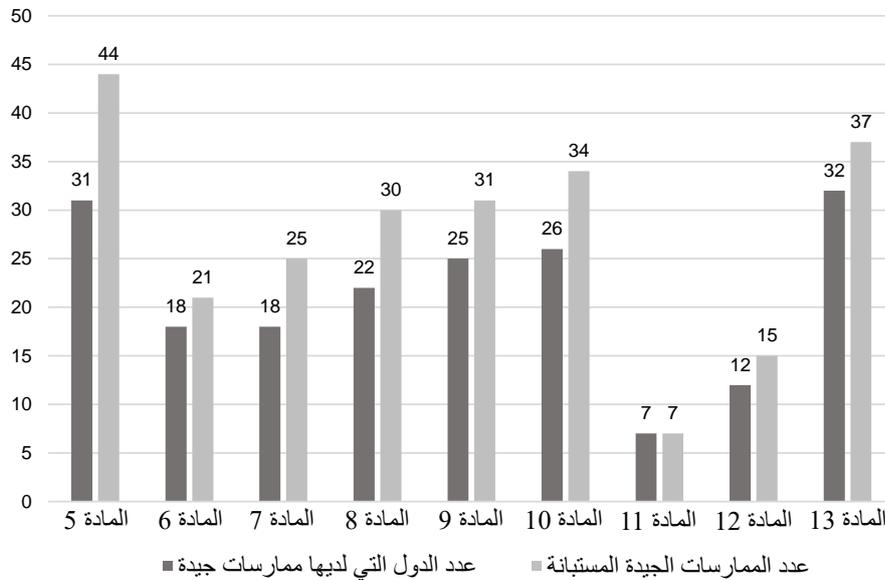
مادة الاتفاقية	عدد الدول التي قُدمت توصيات بشأنها	عدد التوصيات الصادرة	أشيع التحديات المواجهة في التنفيذ (مرتبة حسب مواد الاتفاقية)
المادة 5	66	120	تدابير لمنع الفساد غير مكيفة أو غير ممنهجة أو غير مستدامة؛ وسياسات وطنية مجزأة وغير فعالة في مجال مكافحة الفساد؛ وضعف التنسيق وعدم كفاية إشراك أصحاب المصلحة غير الحكوميين في وضع وتنفيذ سياسات مكافحة الفساد؛ وعدم كفاية آليات الرصد والإبلاغ المعنية بتقييم تنفيذ سياسات مكافحة الفساد ومدى فعاليتها وعدم نشر نتائجها؛ وعدم تقييم التدابير القانونية والإدارية.
المادة 6	65	101	عدم وجود هيئات وقائية معينة لمكافحة الفساد أو وجود هيئات تقتصر على ولاية واضحة أو إلى موارد كافية أو إلى الاستقلال القانوني والهيكلي والعملي اللازم، بما في ذلك ما يتعلق بإجراءات تعيين رؤسائها وعزلهم؛ ونقص الموظفين المتخصصين وعدم كفاية تدريب الموظفين؛ وضعف التنسيق بين مختلف هيئات مكافحة الفساد، بما في ذلك عدم وجود آليات لتيسير ذلك التنسيق فيما يتعلق بتنفيذ سياسات وتدابير مكافحة الفساد.
المادة 7	80	242	عدم كفاية الإجراءات الخاصة باختيار وتدريب الأفراد الذين يتولون المناصب العمومية التي تُعتبر عرضة للفساد بصفة خاصة، وعدم كفاية الإجراءات الخاصة بتناوبهم على تلك المناصب؛ وعدم كفاية الشفافية في تعيين الموظفين العموميين وعدم كفاية تدريبهم بشأن النزاهة؛ ومحدودية المعايير المتعلقة بالترشيحات للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها؛ وعدم وجود تشريع شامل أو تدابير إدارية لتنظيم تمويل المرشحين للمناصب الانتخابية وتنظيم تمويل الأحزاب السياسية، بما في ذلك ما يتعلق بفرض قيود مناسبة على التبرعات الخاصة والتبرعات المجهولة والأجنبية، وعدم وجود التزامات إفصاح وآليات رقابة وتدقيق فعالة؛ وعدم منح الحق في استئناف قرارات التعيين والترقية؛ وعدم كفاية التشريعات أو الآليات الواضحة فيما يتعلق بمنع تضارب المصالح وضوابطه وبرصد تنفيذ تلك التشريعات أو الآليات.

مادة الاتفاقية	عدد الدول التي قُدمت توصيات بشأنها	عدد التوصيات الصادرة	أشيع التحديات المواجهة في التنفيذ (مرتبة حسب مواد الاتفاقية)
المادة 8	76	232	عدم وجود مدونات لقواعد سلوك الموظفين العموميين أو وجود مدونات تستبعد فئات معينة من الموظفين العموميين، وعدم إنفاذ تلك المدونات على نحو مناسب؛ ومحدودية قنوات الإبلاغ وتدابير حماية الموظفين المبلغين؛ وعدم إلزام الموظفين العموميين بالإبلاغ عن أفعال الفساد؛ وقصور التدابير المتعلقة بمنع تضارب المصالح، بما في ذلك التدابير المتعلقة بالأنشطة الخارجية والوظائف الثانوية وإقرارات الذمة المالية وقبول الهدايا.
المادة 9	66	141	الافتقار إلى معلومات عن إجراءات الاشتراء وعدم كفاية القواعد المتعلقة بالموصفات التقنية للطلبات؛ وعدم وجود نظم داخلية للمراجعة والطعن فيما يخص المشتريات العمومية، أو عدم فعالية النظم الموجودة؛ وقصور طرائق اختيار موظفي المشتريات وفرزهم، ونقص تدريبهم؛ وعدم إلزام موظفي المشتريات بالإفصاح عن موجوداتهم ومصالحهم؛ والافتقار إلى نظم شراء قائمة على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (المشتريات الإلكترونية) وتدابير تنظم مهام موظفي المشتريات؛ ومحدودية الشفافية في عملية اعتماد الميزانية وعدم إجراء مشاورات عامة بشأنها؛ وانعدام أو محدودية نظم إدارة المخاطر والرقابة الداخلية في مجال إدارة الأموال العمومية وعدم كفاية المراجعة الخارجية للحسابات؛ وقصر فترات الاحتفاظ بالسجلات للحفاظ على سلامة السجلات المحاسبية؛ وضعف العقوبات المفروضة على عدم الامتثال بشأن حفظ الوثائق المتعلقة بالنفقات والإيرادات العامة.
المادة 10	65	110	عدم وجود أو عدم كفاية التشريعات أو الإجراءات التي تنظم وصول الجمهور إلى المعلومات أو تطبيقها على نحو غير مناسب؛ وفرط تعقد الإجراءات الإدارية المتعلقة بأداء الخدمات العمومية والحصول على المعلومات؛ ومحدودية نظم جمع البيانات لكشف مخاطر الفساد في القطاع العام ورصدها وتحليلها.
المادة 11	46	80	عدم وجود أو عدم كفاية التدابير اللازمة لتعزيز النزاهة في الجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة؛ وعدم وجود آليات لضمان الامتثال للتدابير ذات الصلة؛ وعدم استقلالية عملية تعيين وعزل أعضاء الجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة وفي الهياكل المؤسسية المكلفة بقضاة التحقيق والمدعين العامين؛ وعدم وجود مدونات سلوك متخصصة للقضاة والمدعين العامين وعدم حصولهم على تدريبات في هذا المجال أو استبعاد بعض المسؤولين القضائيين منها؛ وإدارة تضارب المصالح على نحو غير مناسب؛ وعدم كفاية إنفاذ العقوبات الإدارية.
المادة 12	75	222	محدودية التعاون بين أجهزة إنفاذ القانون وكيانات القطاع الخاص؛ وعدم وجود مدونات قواعد سلوك بشأن امتثال الأنشطة التجارية؛ وعدم فرض قيود على نشاط الموظفين العموميين السابقين في الفترة اللاحقة لتركهم لوظائفهم، أو ضيق نطاق تلك القيود؛ وعدم كفاية تدابير منع إساءة استخدام الإجراءات المتعلقة بالإعانات والرخص التي تمنحها السلطات العمومية للأنشطة التجارية؛ ومحدودية معايير وإجراءات المحاسبة والمراجعة التي تهدف إلى ضمان نزاهة كيانات القطاع الخاص، وعدم كفاية التدابير المتعلقة برصد الامتثال لتلك المعايير والإجراءات؛ وعدم وجود تشريعات بشأن عدم جواز اقتطاع النفقات التي تمثل رشواي أو عدم كفاية التشريعات الموجودة.

مادة الاتفاقية	عدد الدول التي قُدمت توصيات بشأنها	عدد التوصيات الصادرة	أشيع التحديات المواجهة في التنفيذ (مرتبة حسب مواد الاتفاقية)
المادة 13	47	75	عدم كفاية التدابير اللازمة للوصول الفعال إلى المعلومات، لأسباب منها نقص التشريعات أو عدم كفايتها، وعدم تطبيقها، ومحدودية تدابير الاستئناف والإنفاذ؛ ومحدودية مساهمة الجمهور في عمليات صنع القرار ومحدودية مشاركة أصحاب المصلحة غير الحكوميين في الجهود الحكومية لمنع الفساد ومكافحته؛ وعدم وجود تدابير فعالة تضمن احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها؛ وغياب حملات التوعية والبرامج التثقيفية الموجهة للجمهور والرامية إلى منع الفساد؛ وعدم كفاية التدابير المتخذة لضمان تعريف الجمهور بهيئات مكافحة الفساد ذات الصلة، وضمان إرساء إجراءات للإبلاغ، بما في ذلك الإبلاغ دون الكشف عن الهوية، وجعلها ميسورة لعامة الناس.

الشكل الثاني

الممارسات الجيدة المستبانة في تنفيذ الفصل الثاني من الاتفاقية



الجدول 2

أشيع الممارسات الجيدة في تنفيذ الفصل الثاني من الاتفاقية

مادة الاتفاقية	عدد الدول التي لديها ممارسات جيدة	عدد الممارسات الجيدة المستبانة	أشيع الممارسات الجيدة (مرتبة حسب مواد الاتفاقية)
المادة 5	31	44	وضع استراتيجيات وسياسات منسقة وفعالة لمكافحة الفساد وتنفيذها بمشاركة نشطة من أصحاب المصلحة غير الحكوميين؛ وانتظام رصد وتقييم تنفيذ تلك الاستراتيجيات والسياسات ومدى فعاليتها؛ وتنفيذ طائفة واسعة من الأنشطة والتدابير في مجال منع الفساد، بما في ذلك حملات وطنية، وإدراج مبادئ النزاهة في المناهج التعليمية؛ والمشاركة النشطة في أنشطة المنظمات والبرامج الدولية والإقليمية التي تتصدى للفساد.
المادة 6	18	21	إنشاء وحدات عملياتية لمكافحة الفساد في المؤسسات العمومية؛ والتنسيق الفعال بين هيئات مكافحة الفساد الوقائية؛ ووجود ميزانيات مستقلة لهيئات مكافحة الفساد الوقائية؛ وتوفير ما يكفي من موارد وموظفين متخصصين وتدريب موظفي تلك الهيئات على مكافحة الفساد.

مادة الاتفاقية	عدد الدول التي لديها ممارسات جيدة	عدد الممارسات الجيدة المستبانة	أشيع الممارسات الجيدة (مرتبة حسب مواد الاتفاقية)
المادة 7	18	25	تحديد المناصب التي تُعتبر عرضة للفساد بصفة خاصة، واعتماد تدابير إضافية لفرض ضوابط بشأن تلك المناصب؛ والإعلان عن الشواغر وجدول المرتبات في المناصب العمومية بوسائل متنوعة؛ وإرساء سياسات التناوب المنتظم؛ والتنظيم الشامل لتمويل المرشحين والأحزاب السياسية؛ وتعزيز تدريب الموظفين العموميين على النزاهة، ولا سيما أولئك الذين يشغلون مناصب إدارية.
المادة 8	22	30	اتخاذ تدابير لتعزيز النزاهة والأخلاقيات ومنع الفساد في الخدمة العمومية؛ وإنشاء وحدات معنية بإدارة النزاهة في مختلف الوزارات والإدارات؛ ووجود مدونات أخلاقية إلزامية؛ ووجود تشريعات شاملة بشأن حماية الموظفين المبلغين؛ واتخاذ تدابير لمنع حالات تضارب المصالح.
المادة 9	25	31	استخدام نظم الاشتراء الإلكتروني ووضع موثيق للنزاهة؛ وتعليق إرساء العقود أثناء إجراءات الطعن؛ واتخاذ تدابير متنوعة لكفالة الشفافية في المناقصات العمومية؛ واتخاذ تدابير لتعزيز الشفافية وإجراء مشاورات عامة بشأن عملية وضع الموازنة وإدارة الأموال العمومية، بوسائل منها استخدام الأدلة الإرشادية والأدوات التفاعلية عبر الإنترنت ووسائل التواصل الاجتماعي؛ واتخاذ تدابير للحفاظ على سلامة الوثائق المتعلقة بالنفقات والإيرادات العامة، ومنع تزوير تلك الوثائق.
المادة 10	26	34	إرساء أطر متينة لضمان إتاحة المعلومات على نحو استباقي وتيسير الاطلاع عليها، عند الطلب، واستكمال ذلك ببذل جهود توعوية وتدريب الموظفين المسؤولين عن إتاحة المعلومات وإدارة المنصات الإلكترونية؛ وتبسيط الإجراءات الإدارية من خلال استخدام الوسائل الإلكترونية.
المادة 11	7	7	استحداث نظام لإدارة القضايا من أجل تعزيز الشفافية في توزيعها؛ واعتماد مدونة سلوك للسلطة القضائية.
المادة 12	12	15	المشاركة الواسعة للقطاع الخاص في إعداد السياسات العامة المتعلقة بمكافحة الفساد؛ وإنشاء سجلات للملكية النفعية وتمهدها؛ ووضع تدابير توعوية وتدابير أخرى بهدف تعزيز الشفافية في كيانات القطاع الخاص.
المادة 13	32	37	وجود تدابير لتعزيز مشاركة الجمهور وتوسيع نطاق المشاورات، بما فيها إنشاء منصات إلكترونية تتيح للجمهور الاطلاع على جميع مشاريع القوانين، بغية تمكين الجهات الفاعلة من غير الدول من إبداء آرائها بشأنها والتعليق عليها بسهولة؛ وتيسير إبلاغ هيئات مكافحة الفساد عن أفعال الفساد من خلال قنوات متعددة؛ وإمكانية الوصول الواسع إلى الوثائق العامة والبيانات المفتوحة وإتاحتها بشكل استباقي؛ وتطوير مناهج تعليمية مصممة خصيصاً بشأن النزاهة؛ وتنظيم أنشطة تدريبية وحملات إعلامية متواترة بما في ذلك من خلال شبكات الشباب الوطنية.

ثالثاً - تنفيذ الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

ألف - سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية (المادة 5) وهيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية (المادة 6)

5- بوجه عام، اتبعت الدول النهج الثلاثة المختلفة التالية في تنفيذ المادة 5 من الاتفاقية، وغالباً ما دعمتها بأحكام دستورية تكرس قيماً مثل النزاهة والمساءلة والشفافية: (أ) وضع استراتيجية وطنية شاملة لمكافحة الفساد،

كوثيقة وحيدة أو كوثيقة مدمجة في التشريعات أو الوثائق السياساتية مثل الخطط الإنمائية أو الوطنية المتعلقة بالنزاهة؛ أو (ب) وضع استراتيجيات لمكافحة الفساد خاصة بقطاعات محددة دون وجود استراتيجية شاملة جامعة؛ أو (ج) تطبيق سياسة ضمنية قد لا تكون دائما مدونة في وثيقة معينة، ولكنها تُنفَّذ من خلال جهود متسقة لإدراج أحكام تهدف إلى منع الفساد عند إعداد التشريعات، ومن خلال اتخاذ تدابير وقائية محددة.

6- وصدرت توصيات لبعض الدول التي اعتمدت أحد النهجين الأخيرين تحثها على إجراء تقييم لمدى كفاية التدابير القائمة وما إذا كان ينبغي وضع سياسة منسقة لمكافحة الفساد. وتلقت الدول التي لم تكن لديها أي سياسات أو استراتيجيات توصيات بشأن وضع وتنفيذ سياسات فعالة ومنسقة لمكافحة الفساد تعزز مشاركة المجتمع.

7- وتضع استراتيجيات مكافحة الفساد التي تعتمد عليها الدول عموماً ركائز مواضيعية ومجالات ذات أولوية وأهدافاً استراتيجية، وكثيراً ما تكون مصحوبة بخطط عمل تحدد إجراءات وجداول زمنية ومؤشرات محددة لقياس الإنجاز بغية ضمان فعاليتها. وقد صدرت توصيات إلى دول لم تكن استراتيجياتها مصحوبة بأليات كافية لجمع البيانات أو الإبلاغ تمكن من رصدها في الوقت الحقيقي وتقييم أثرها. أما الدول التي لديها مثل تلك الآليات، فقد صدرت أحياناً توصيات إليها تشجعها على نشر نتائج تقييماتها.

8- وبالمثل، قدمت توصيات إلى دول بشأن المشاركة غير الكافية أو غير المنتظمة لأصحاب المصلحة غير الحكوميين في وضع الاستراتيجيات وتنفيذها وتقييمها. وعلى الجانب المقابل، سلط المستعرضون الضوء على العديد من الممارسات الجيدة التي اتبعتها دول فضمنت من خلالها المشاركة النشطة لأصحاب المصلحة غير الحكوميين.

الإطار 1

أمثلة على الممارسات الجيدة المستبانة في تنفيذ المادة 5 من الاتفاقية فيما يتعلق بمشاركة أصحاب المصلحة غير الحكوميين

سلط الضوء في ملاوي وناميبيا، كمثال على ممارسة جيدة، على مشاركة منظمات المجتمع المدني في وضع السياسة والاستراتيجية الوطنيتين لمكافحة الفساد. وفي حالة ملاوي، شاركت تلك المنظمات أيضاً في تنفيذها. وفي جمهورية كوريا، أتت على المشاركة النشطة للمجتمع المدني والجمهور والقطاع الخاص في وضع سياسات مكافحة الفساد ورصدها وتقييمها المستمرين.

وفي رومانيا، أجرت أفرقة خبراء، مؤلفة من ممثلين عن منصات التعاون في إطار الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، زيارات تقييمية مواضيعية إلى مؤسسات الإدارة العامة، بما في ذلك مؤسسات تابعة للسلطات العامة وقطاع الأعمال والمجتمع المدني.

وفي جمهورية فنزويلا البوليفارية، أنشئت برامج وقائية مثل برنامج "كبار السن كمراجعين اجتماعيين" و"برنامج التوعية المدرسية التابع لمكتب المراقب المالي".

9- ولضمان مشاركة جميع الهيئات العامة التي تضطلع بمسؤوليات في إطار سياسة مكافحة الفساد مشاركة نشطة في تنفيذها، عينت دول هيئات لتنسيق ذلك التنفيذ والإشراف عليه. وقد أصدر المستعرضون توصيات إلى الدول التي لم تفعل ذلك بعد. وكثيراً ما تنشئ الدول آليات التنسيق تلك من خلال تكليف هيكل إدارية قائمة أو تشكيل لجان تنسيق غالباً ما تضم مختلف المؤسسات وأصحاب المصلحة غير الحكوميين.

10- وقد اعتمدت الدول مجموعة متنوعة من التدابير والممارسات الرامية إلى منع الفساد التي كثيراً ما تناولت أحكاماً أخرى من الفصل الثاني وغالباً ما شملت أنشطة توعية وتثقيف. ولاحظ المستعرضون وجود ثغرات لدى الدول التي لم تكن تدابيرها الوقائية منهجية أو هادفة، وأصدروا توصيات بشأن تخصيص موارد كافية للتمكين من تنفيذ التدابير المتوخاة في استراتيجيات مكافحة الفساد.

11- وفيما يتعلق بتقييم الصكوك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة بغية تحديد مدى ملاءمتها لمنع الفساد ومكافحته، أصدر المستعرضون توصيات إلى الدول التي لم تجر تلك التقييمات أو التي لم تجرها على نحو منتظم أو ممنهج⁽³⁾.

الإطار 2

أمثلة على الممارسات الجيدة المستبانة في تنفيذ المادة 5 من الاتفاقية فيما يتعلق بجهود التقييم

في ناميبيا، أنشئت لجان للنزاهة داخل المؤسسات العامة، وتتولى لجنة مكافحة الفساد استعراض أدائها دوريا. وفي جمهورية كوريا، سلط الضوء على ما تقوم به لجنة مكافحة الفساد والحقوق المدنية من تقييم دوري للصكوك القانونية والتدابير الإدارية لمكافحة الفساد والتوصية بإدخال تحسينات عليها، باعتبار ذلك ممارسة جيدة. وأثنى المستعرضون على وضع منهجية في سلوكاكي لإدارة مخاطر الفساد وإجراء تقييمات أساسية لصوغ سياسات قائمة على الأدلة.

12- وقد أبلغت جميع الدول عن عضويتها في منظمات وبرامج ومشاريع إقليمية ودولية أو عن مشاركتها فيها، وكذلك عن توقيعها مذكرات تفاهم مع دول أخرى تهدف إلى منع الفساد⁽⁴⁾.

13- وأشار أيضا إلى أهمية وجود معاهدات وآليات دولية مثل اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومكافحته وآلية متابعة تنفيذ اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد. وقدمت بعض الدول معلومات عن مذكرات تفاهم اتفق عليها مع دول أخرى لمنع الفساد ومكافحته.

14- وتتبع الدول نهجا مختلفة لضمان استقلالية هيئات منع الفساد من الناحية القانونية والإدارية والتشغيلية، وتشمل تلك النهج توفير ضمانات دستورية وأحكام تشريعية أخرى بشأن ضمان الأمن الوظيفي والميزانية والتوظيف. وقد صدرت توصيات في الحالات التي تبين فيها أن تلك الهيئات لا تتمتع بقدر كاف من الاستقلالية، إما لأنها تعمل تحت سيطرة مؤسسات أخرى، أو لأنها لا تملك إجراءات اختيار وتعيين وإقالة مناسبة، وفترات شغل غير مناسبة لمناصب رؤسائها وأعضائها، أو لأنها تفتقر إلى ميزانية مستقلة أو إلى الموارد البشرية والمالية اللازمة، بما في ذلك الموارد اللازمة لتعيين موظفين متخصصين ومدربين تدريباً منتظماً.

15- وقد أبلغ نحو 75 في المائة من الدول الأمانة رسمياً بتهيئتها الوقائية المعينة لمكافحة الفساد. وفي كثير من الحالات تم إبلاغ الأمانة أثناء تنفيذ الاستعراض.

(3) للاطلاع على مزيد من المعلومات عن الجهود التي تبذلها الدول الأطراف لتنفيذ الفقرة 3 من المادة 5 من الاتفاقية، انظر الوثيقة CAC/COSP/WG.4/2023/2.

(4) تشمل فريق العمل المعني بمكافحة غسل الأموال في وسط أفريقيا، والمجلس الاستشاري المعني بالفساد التابع للاتحاد الأفريقي، والرابطة الأفريقية لسلطات مكافحة الفساد، ومبادرة مكافحة الفساد في آسيا والمحيط الهادئ التابعة لمصرف التنمية الآسيوي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، وفريق آسيا والمحيط الهادئ المعني بغسل الأموال، وشبكة الجنوب الأفريقي المشتركة بين الوكالات لاسترداد الموجودات، ورابطة وكالات مكافحة الفساد في البلدان الأفريقية الأعضاء في الكومنولث، ورابطة المشرفين على المصارف في القارة الأمريكية، ومجموعة مكافحة غسل الأموال في شرق أفريقيا والجنوب الأفريقي، والجماعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا، ومجموعة إيغومونت لوحدات الاستخبارات المالية، ومنظمة شركاء أوروبيين من أجل مكافحة الفساد، وفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية لأمريكا اللاتينية، والمبادرة العالمية لمكافحة الفساد التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والمنظمة العالمية للبرلمانيين المناهضين للفساد، والفريق العامل المعني بمكافحة الفساد التابع لمجموعة العشرين، ومجموعة الدول المناهضة للفساد التابعة لمجلس أوروبا، والأكاديمية الدولية لمكافحة الفساد، والرابطة الدولية لسلطات مكافحة الفساد، والمنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنترپول)، ومجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وشبكة المؤسسات الوطنية لمكافحة الفساد في غرب أفريقيا، وشبكة المؤسسات الوطنية لمكافحة الفساد في وسط أفريقيا، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، ورابطة المحيط الهادئ للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات، وشبكة الموظفين المعنيين بالقانون في جزر المحيط الهادئ، وشبكة مكافحة الجريمة عبر الوطنية في منطقة المحيط الهادئ، ومجموعة أطراف جنوب شرق آسيا لمكافحة الفساد.

باء - القطاع العام (المادة 7)، ومدونات قواعد سلوك للموظفين العموميين (المادة 8)، والتدابير المتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة (المادة 11)

16- اعتمدت جميع الدول إجراءات تنظم استقدام الموظفين العموميين واستخدامهم واستبقائهم وترقيتهم وتقاعدهم في دساتيرها أو في قوانينها التي تنظم الخدمة المدنية، أو في مراسيم إدارية، أو في أدلة الموارد البشرية. وتتباين النهج المستخدمة لذلك، فبعض الدول تضع إجراءات مركزية تديرها هيئات مركزية، وأخرى تتخذ إجراءات متعددة تختلف باختلاف إدارة التوظيف ونوع الموظف العمومي المعني. وتنتشر الدول عموماً الشواغر من خلال وضع إعلانات في الجرائد الرسمية والصحف وعلى المواقع الشبكية الحكومية. وقد صدرت توصيات في الحالات التي لا تكون فيها إجراءات الإعلان عن الشواغر موحدة.

17- وعلى الرغم من أن الدول تنص على مبادئ الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والإنصاف والكفاءة في إدارة شؤون الموظفين العموميين، إلا أن توصيات كثيرة صدرت بشأن الحاجة إلى إجراء إصلاحات تشريعية تكفل وضع إجراءات واضحة لعمليات توظيف شفافة تقلل من هامش السلطة التقديرية. وباستثناء بعض المناصب التي يتم شغلها على أساس ترشيحات سياسية، تطبق عادة إجراءات الاختيار المفتوح في تعيين الموظفين العموميين. وتلقت الدول التي لم تعتمد إجراءات تنافسية، مثل الامتحانات التنافسية، لتعيين الموظفين العموميين وترقيتهم، أو التي لم تعلن عن إجراءات الاختيار ونتائج الامتحانات، توصيات باعتماد تلك الإجراءات وتنفيذها. وتلقت دول أيضاً توصيات تهدف إلى ضمان خضوع الأشخاص المعنيين بموجب جميع الطرائق التعاقدية لإجراءات مماثلة لتلك التي يخضع لها الموظفون العموميون الآخرون.

18- وتراوحت أنواع آليات الطعن التي تمكن المرشحين غير الناجحين من الطعن في قرار التوظيف أو عملية الامتحان بين تقديم شكوى إلى وكالة التوظيف وتقديم استئناف إلى لجنة خاصة ورفع دعاوى قضائية إدارية.

19- وقد سنت دول أحكاماً، غالباً في دساتيرها، تحدد معايير الأهلية للأفراد الذين يسعون إلى شغل مناصب عامة. وكثيراً ما تكون الإدانات الجنائية، ولا سيما فيما يتعلق بجرائم الفساد والاحتيال، أسباباً تحرم الأفراد من الترشح للمناصب بالانتخاب. وتتعلق معايير عدم الأهلية الشائعة الأخرى بعدم توافق الوظيفة مع متابعة الشخص لأنشطة أو علاقات أسرية أخرى. وأصدر المستعرضون توصيات إلى الدول التي لا تشمل معاييرها أنواعاً معينة من المسؤولين المنتخبين، أو التي لا تنص معاييرها على عدم أهلية الأشخاص الذين أدينوا بارتكاب جرائم مقررّة وفقاً للاتفاقية.

20- وفيما يتعلق بالشفافية في تمويل الترشيحات للمناصب العامة بالانتخاب، اعتمدت دول أحكاماً بشأن جواز استخدام مصادر تمويل خاصة وعامة؛ وفرض قيود على التبرعات الفردية الخاصة أو الأجنبية أو حظرها؛ وحظر التبرعات المجهولة المصدر؛ والتزامات حفظ الدفاتر والسجلات والإبلاغ والإقرارات العامة؛ وإنشاء هيئات رقابة ووضع إجراءات لمراجعة الحسابات؛ وتطبيق عقوبات على عدم الامتثال. وصدرت توصيات تدعو دولاً إلى وضع حدود للهبات الخاصة التي يمكن أن تؤدي إلى تضارب في المصالح؛ وفرض قيود على التبرعات الأجنبية؛ وحظر التبرعات المجهولة المصدر؛ وخفض أو إزالة عتبات الإقرار فيما يتعلق بالالتزامات بالإبلاغ؛ والتأكد من تضمن المعلومات المبلغ عنها هوية الأشخاص الذين يقدمون التمويل؛ وجعل سجلات التبرع علنية بشكل استباقي وممنهج؛ وضمان وجود نظام فعال للإنفاذ والرصد والرقابة؛ واعتماد عقوبات رادعة لعدم تقديم التقارير في ذلك الشأن.

21- وتختلف النهج المتبعة في تعزيز النزاهة والأمانة والمسؤولية لدى الموظفين العموميين فيما بين الدول، فبعض الدول تعتمد مدونات سلوك قائمة بذاتها تنطبق على جميع الموظفين العموميين، وبعضها يعتمد مدونات محددة حسب القطاع تكفي وفقاً لاختلاف أنواع الموظفين، وبعضها يعتمد معايير سلوك محددة في مختلف الصكوك القانونية. واعتبر المستعرضون أن النهج الأخير كافٍ شريطة أن يكون جميع الموظفين العموميين مشمولين. وعندما

لم يكن الأمر كذلك، صدرت توصيات بشأن اعتماد مدونة عامة لقواعد السلوك تنطبق على جميع الأشخاص الذين يشغلون وظائف عمومية، بصرف النظر عن وضعهم التعاقدى، أو توصيات بشأن اعتماد مدونات محددة تخص الموظفين غير المشمولين باللوائح التنظيمية القائمة. وتشمل التدابير المحددة التي اعتمدها الدول اشتراط أداء اليمين الدستورية، والخضوع لتدريبات في مجال الأخلاقيات والجوائز، وغير ذلك من المبادرات.

22- وتختلف الكيانات المكلفة بالإشراف على تطبيق مدونات قواعد السلوك ورصدها، فهي تتمثل أحياناً في رؤساء الإدارات وفي لجان الأخلاقيات أو أمناء المظالم أحياناً أخرى. وتقرض قوانين الخدمة المدنية أو غيرها من المدونات الإدارية جزاءات تأديبية على عدم الامتثال في معظم الدول، إضافة إلى المسؤولية المدنية أو الجنائية التي قد تترتب على ذلك. وقد صدرت توصيات إلى دول ليس لديها تدابير تأديبية، أو تقترح تدابيرها إلى الوضوح والشفافية.

23- وتشمل التدابير الرامية إلى تيسير إبلاغ الموظفين العموميين عن أفعال الفساد توفير خطوط هاتفية ساخنة، وعناوين بريد إلكتروني مخصصة، ومنصات على الإنترنت، وصناديق للشكاوى. وعلى الرغم من أن الدول كثيراً ما أشارت إلى إتاحة قنوات للإبلاغ أمام الجمهور، فقد اعتبر المستعرضون أن تلك القنوات غير كافية لإثبات الامتثال للفقرة 4 من المادة 8، لأنها تعتبر مندرجة في نطاق الفقرة 2 من المادة 13. ولذلك فقد صدرت في تلك الحالات توصيات بإنشاء قنوات إبلاغ داخلية للموظفين العموميين. وتشمل التدابير الأخرى، التي أبلغ عنها أكثر من نصف الدول، فرض واجب قانوني على الموظفين العموميين بالإبلاغ عن أي سلوك فاسد، وقد أصدر المستعرضون في بعض الحالات توصيات إلى الدول التي لم تنشئ مثل ذلك الواجب. وقد اعتمدت باكستان ممارسة يتلقى بموجبها موظفو الخدمة المدنية رسالة سنوية تذكرهم بالتزامهم بالإبلاغ عن أعمال الفساد.

24- وفيما يتعلق بالتدابير المتعلقة بالمتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة، فإن استقلال السلطة القضائية في معظم الدول مكرس في الدستور أو القوانين الأخرى ذات الصلة. وعادة ما يتم اختيار القضاة والمدعين العامين بناء على امتحانات تنافسية من قبل مجلس القضاء ومجلس النيابة العامة، اللذين يعملان أيضاً في العديد من الدول كهيئتين تأديبيتين للمهنتين. واستقلال ذلك المجلسين، واستقلال القضاة والمدعين العامين عموماً، مكفول بإجراءات تعيين وعزل تتسم بالشفافية، كما أن الأمن الوظيفي مكفول للقضاة والمدعين العامين. وقد صدرت توصيات للدول التي لا توفر إجراءات اختيار وعزل أعضاء المجلسين أو شاغلي المناصب الرئيسية الأخرى ضمانات كافية ضد التدخل السياسي. وتشمل التدابير الرامية إلى ضمان نزاهة جميع موظفي الجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة وضع مدونات محددة لقواعد السلوك، وتوفير التدريب في مجال الأخلاقيات، ووضع إجراءات لإدارة القضايا وتدابير تأديبية وتدابير لإدارة تضارب المصالح، بما في ذلك التزامات التنحي ومتطلبات الإفصاح عن الموجودات والمصالح. وقد أصدر المستعرضون على وجه الخصوص توصيات إلى الدول التي تقف على مدونات سلوك متخصصة لجهاز القضاء وأجهزة النيابة العامة أو التي تستبعد مدوناتها أعضاء معينين من تلك الأجهزة، كما أصدرت توصيات إلى الدول التي لا توفر تدريبات مخصصة للقضاة والمدعين العامين في مجال الأخلاقيات ومكافحة الفساد.

جيم - المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية (المادة 9)

25- اتخذت جميع الدول تدابير لفرض ضوابط على الاشتراء العمومي؛ وقد اعتمد أغلبها تشريعات وطنية للقيام بذلك. وتدير عدة دول شؤون الاشتراء العمومي من خلال لوائح تنظيمية ومراسيم، أو بتحويل الوزراء الحكوميين صلاحية إصدار القواعد ذات الصلة. وفي إحدى الدول، لاحظ المستعرضون أن عملية الاشتراء تنظمها مبادئ توجيهية داخلية وأن التشريعات الوطنية لا تتضمن قواعد مفصلة بشأن هذا الموضوع. ورئي أن تلك المبادئ التوجيهية غير كافية لإنشاء نظام اشتراء يمثل للأحكام ذات الصلة من الاتفاقية، وأصدرت توصية في هذا الشأن.

26- وتنفذ غالبية الدول نظم اشتراء لامركزية، تتولى بمقتضاها الهيئات الحكومية مسؤولية عمليات الاشتراء الخاصة بها. وثمة استثناءات من هذا النموذج، فقد أنشأت دول هيئات مركزية معنية بالاشتراء تتولى مسؤولية جميع العقود العمومية أو العقود العمومية العالية القيمة فحسب. وتلقت إحدى الدول توصية بشأن تزويد هيئة الاشتراء المركزية التابعة لها بموارد كافية وضمان استقلاليتها.

27- واعتمدت جميع الدول تدابير وإجراءات لضمان شفافية عملية الاشتراء، تتطوي على وجود مراجعين يقدمون توصيات في الحالات التي يتبين فيها أن تلك التدابير والإجراءات محدودة. وفي غالبية الدول، تتطلب التشريعات المتعلقة بالمشتريات العمومية نشر دعوات إلى المشاركة في المناقصات والمعلومات ذات الصلة مبكراً لمنح المشاركين وقتاً كافياً لإعداد العطاءات وتقديمها. ويتزايد استخدام المنصات الإلكترونية لنشر الدعوات إلى المشاركة في المناقصات، وكذلك لتسيير عملية الاشتراء وتسهيل مراقبتها، غير أن عمليات الاشتراء في عدة دول لا تزال تعتمد على الشكل الورقي.

28- ومن شأن المنافسة المفتوحة في إرساء العقود العمومية أن تحد من مخاطر الفساد، وأن تكفل اشتراء السلع أو الخدمات بأسعار سوقية منصفة. وقد صدرت توصيات في الحالات التي لا ترسي فيها الأطر القانونية المنافسة المفتوحة باعتبارها أسلوب الاشتراء العمومي، أو التي لا يمنع فيها التسعير التواطئي، أو لا تنظم فيها عمليات اشتراء من مصدر وحيد، أو لا تكون فيها قواعد كافية لضمان النزاهة والشفافية في استخدام الاشتراء في حالات الطوارئ وعمليات الاشتراء المعفية من إجراءات الاشتراء العادية.

29- وقد أنشأت غالبية الدول نُظماً يجري بموجبها مراجعة قرارات الاشتراء عند تلقي شكاوى من المشاركين. وتشمل تلك النظم إجراء مراجعة بواسطة سلطة وطنية متخصصة مكلفة بالإشراف على عملية الاشتراء أو سلطة أعلى من تلك التي أصدرت القرار، وإجراء مراجعة قضائية. وقد صدرت توصيات في الحالات التي لا يوجد فيها نظام لمراجعة قرارات الاشتراء والطعن فيها أو لتدقيق عمليات الاشتراء، وفي الحالات التي كانت فيها المهل المحددة لتقديم الشكاوى أو الطعون محدودة، أو في حالة عدم توفر المعلومات المتعلقة بإمكانية الطعن لمقدمي العطاءات غير الفائزين. وأصدرت توصيات أخرى في الحالات التي كان فيها تقديم الطعن مرهوناً باستيفاء شروط مسبقة معينة، أو في حالة عدم استقلال الهيئة المشرفة على عملية الطعن. وتوجد لدى غالبية الدول أحكام تنص على تعليق قرار إرساء العقود لحين الانتهاء من إجراء المراجعة.

30- ويتعين على الدول أن تنفذ تدابير خاصة لتعزيز السلوك الأخلاقي للموظفين المسؤولين عن الاشتراء، ومنع حالات تضارب المصالح وإدارتها. وقد تلقت نحو 40 في المائة من الدول المستعرضة توصيات بشأن المساءلة أو تضارب المصالح أو نظم الإعلان عن تضارب المصالح أو التدريب الدوري أو إجراءات فرز الموظفين المسؤولين عن الاشتراء. وقد صدرت توصيات للدول التي ليس لديها اشتراطات خاصة تلزم العاملين بأن يعلنوا عن مصالحهم أو ذمتهم المالية، أو ليس لديها إجراءات للفرز أو تدابير لتعزيز نزاهة موظفي المشتريات بخلاف المدونات العامة لقواعد السلوك.

الإطار 3

مثال على تنفيذ الفقرة 1 (هـ) من المادة 9 من الاتفاقية

أبلغت رومانيا المستعرضين بأنها أنشأت نظاماً متكاملاً للمعلومات لمنع تضارب المصالح، يجب على موظفي المشتريات من خلاله تقديم تفاصيل شخصية لتبين أي تضارب محتمل في المصالح. وتستخدم المعلومات المقدمة للتحقق من تشكيل لجان المشتريات وإخطار السلطات المتعاقدة بأي تضارب محتمل في المصالح بين أعضاء اللجنة والمشاركين في المناقصات.

- 31- واستبينت ممارسات جيدة فيما يتعلق بالفقرة 1 من المادة 9 من الاتفاقية في 18 دولة؛ وتتعلق هذه الممارسات الجيدة في المقام الأول بتطوير واستخدام بوابات الاشتراء الإلكتروني، كما هو الحال في الاتحاد الروسي وإندونيسيا والبرتغال وبوتسوانا وجمهورية كوريا وقبرص والمغرب والمملكة العربية السعودية واليونان.
- 32- ومن واجب الدول بمقتضى الفقرة 2 من المادة 9 من الاتفاقية أن تعزز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية. وقد سنت جميع الدول قوانين ووضعت لوائح تنظيمية وقواعد إجرائية بشأن اعتماد ميزانياتها الوطنية.
- 33- وتلقت دول توصيات بشأن إنشاء نظم فعالة لإدارة المخاطر والمراقبة الداخلية، واعتماد تدابير تتيح اتخاذ إجراءات تصحيحية في حالة عدم الامتثال لمتطلبات الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية. وصدرت أيضا توصيات بشأن مشاركة عامة الناس في عملية وضع الميزانية والحصول على المعلومات المتعلقة بالنفقات العمومية.
- 34- وتستخدم الدول مؤسساتها العليا لمراجعة الحسابات في أغراض الرقابة، وخصوصا من أجل تقييم فعالية وكفاءة نظمها الخاصة بالمراقبة الداخلية وإدارة المخاطر. وفي بعض الدول، تُمنح مؤسسات المراجعة أو إدارات المراجعة الداخلية سلطة اتخاذ تدابير لمعالجة أوجه القصور التي تتبين أثناء عمليات المراجعة، وفقا للفقرة 2 من المادة 9 من الاتفاقية. فعلى سبيل المثال، تنظم وزارة المالية في مقدونيا الشمالية برامج تدريبية وتعقد اجتماعات لدعم جهود الهيئات الحكومية للتخفيف من المخاطر المستبانة. وأفادت عدة دول بأن لديها لجانا مصممة لإسداء المشورة لمسؤولي المحاسبة في المؤسسات الوطنية بشأن المخاطر الكامنة في إدارة الأموال العمومية.

الإطار 4

مثال على ممارسة جيدة مستبانة في تنفيذ الفقرة 2 من المادة 9 من الاتفاقية

تتشر أستراليا معلومات مفصلة عن الميزانية الاتحادية على موقع شبكي مخصص، وتُعرض بلغة واضحة سهلة الفهم لتلائم أنواع الجماهير المختلفة (الأفراد والأسر والشركات) وتحتوي على أدوات تفاعلية لحساب المزايا والضرائب.

- 35- واتخذت دول تدابير للمحافظة على سلامة دفاتر المحاسبة والسجلات والبيانات المالية والمستندات الأخرى لديها، عملا بالفقرة 3 من المادة 9 من الاتفاقية.

دال - إبلاغ الناس (المادة 10) ومشاركة المجتمع (المادة 13)

- 36- اتخذت جميع الدول تدابير من أجل تيسير حصول الناس على المعلومات، إذ سنَّ 66 في المائة تقريبا منها تشريعات ذات صلة. ومع ذلك، تلقى 62 في المائة من الدول المستعرضة توصيات إما بشأن اعتماد أطر قانونية بشأن حق الناس في الحصول على المعلومات أو بشأن تنفيذ تلك الأطر تنفيذًا فعالًا.
- 37- وعيَّنت دول أو أنشأت هيئات ومكاتب مخصصة لإدارة طلبات الحصول على المعلومات أو لرصد الممارسات ذات الصلة. وفي بعض الدول، لا يوجد نظام مركزي لإتاحة حصول الناس على المعلومات، وتتحمّل الهيئات العامة ذات الصلة المسؤولية الفردية عن تنفيذ التشريعات المتعلقة بالحصول على المعلومات. واعتُبر المستعرضون إنشاء لجان أو مؤسسات محددة مكلفة بتنفيذ تلك التشريعات ممارسة جيدة.
- 38- وتتيح غالبية الدول قنوات متعددة للحصول على المعلومات عن الإدارة العمومية. وكثيرا ما تُستخدم البوابات الإلكترونية، التي يشار إليها بأسماء متنوعة منها بوابة الحكومة الإلكترونية وبوابة المواطن الإلكتروني وبوابة الاشتراء الإلكتروني وبوابة الفواتير الإلكترونية وبوابة خدمة الضرائب الإلكترونية وبوابات البيانات المفتوحة. وكمثال على ذلك، يوجد في سري لانكا "أكشاك إلكترونية" في جميع أنحاء البلد، تيسر الوصول الإلكتروني إلى الخدمات العامة. ولاحظ المستعرضون ممارسة جيدة أيضا تتمثل في بوابة البيانات المفتوحة في

سلوفينيا، التي تمكّن عامة الناس من الحصول على المعلومات، بما في ذلك البيانات الوصفية للسجلات العامة وقواعد البيانات. وتشمل القنوات الأخرى المستخدمة الجرائد الرسمية والتلفزيون الوطني والإذاعة والنشرات الصحفية والمنشورات والرسائل الإخبارية وتطبيقات الأجهزة المحمولة. وفي معظم الدول، تبادر السلطات الحكومية بنشر غالبية تقاريرها، وفي بعض الدول الأخرى تُعتبر جميع البيانات مفتوحة ومتاحة لعامة الناس، ما لم تصنّف صراحة ضمن المعلومات السرية. وصدرت توصيات في الحالات التي لم تنشر فيها المعلومات على الإنترنت سوى بعض الدوائر الحكومية، ولم تُنح لعامة الناس إمكانية الحصول على المعلومات المتعلقة بالقرارات والأفعال التي تهم عامة الناس وعمليات اتخاذ القرار في الإدارة العمومية.

39- وأرست دول آليات يمكن اللجوء إليها لالتماس الانتصاف الإداري أو القضائي في حالات عدم السماح بالحصول على المعلومات. وفي أرمينيا، يمكن أن تُفرض جزاءات على السلطات في حال عدم امتثالها للقوانين المتعلقة بحرية المعلومات. وتسمح معظم الدول لسلطاتها برفض إتاحة المعلومات إذا كانت قراراتها تستند إلى أساس مشروع ومشروحة شرحا وافيا. وأشارت الدول في هذه الحالات إلى ضرورة تحقيق التوازن بين حماية الخصوصية والبيانات الشخصية والأمن الوطني والحق في الحصول على المعلومات. وأفادت دول أخرى بأن تطبيق القوانين الوطنية المتعلقة بالسرية قد حد من إمكانية الحصول على المعلومات الحكومية، وقد صدرت توصيات في هذا الشأن.

40- ومعظم الدول تحمي وتعزز حرية تكوين الجمعيات وحرية التعبير، في حين أن الاتفاقية لا تقتضي ذلك صراحة، وهاتان الحريتان مكرّستان عادة في تشريعات هذه الدول.

41- وتقر جميع الدول تقريبا بدور المجتمع في منع الفساد ومحاربهه طبقا للمادة 13 من الاتفاقية. وضمت عدة دول ممثلين عن المجتمع المدني إلى المجالس الوطنية لمكافحة الفساد أو اعتبرتهم جزءا من بنيتها الوطنية الخاصة بمكافحة الفساد. وتعد حكومة ولايات ميكرونيزيا الموحدة مشاورات عامة بشأن كل تشريع مقترح، بما في ذلك تشريع مكافحة الفساد، يمكن أن يكون له أثر كبير على المجتمع. ويجوز لأفراد الجمهور أيضا أن يقترحوا على هيئات السلطة التشريعية أو التنفيذية إدخال تحسينات على القوانين بعد دخول القوانين حيز النفاذ. وتتشاور الهيئات العمومية والشخصيات الاعتبارية المنوطة بسلطة عمومية في كرواتيا مع عامة الناس فيما يتعلق بالتشريعات والوثائق الاستراتيجية والتخطيطية من خلال منصة مركزية عبر الإنترنت. واعتبر المستعرضون هذه التدابير من الممارسات الجيدة. وأفاد نحو 34 في المائة من الدول بأن منظمات المجتمع المدني دُعيت إلى المشاركة في صياغة وتنفيذ الاستراتيجيات أو السياسات الوطنية لمكافحة الفساد. وقد صدرت توصيات تهدف إلى تشجيع الدول على النظر في التشاور مع منظمات المجتمع المدني بشأن وضع القوانين أو إعداد الميزانيات الوطنية.

الإطار 5

مثال على ممارسة جيدة مستبانة في تنفيذ المادتين 10 و 13 من الاتفاقية

تستخدم الدول بشكل متزايد المنصات الإلكترونية لتعزيز مشاركة المجتمع المدني في جهود مكافحة الفساد والمشاركة في عمليات صنع القرار. فقد اعتمدت جمهورية كوريا نظام ePeople و"صندوق أفكار الناس"، حيث يمكن للمواطنين التعبير عن آرائهم بشأن المؤسسات العامة عبر الإنترنت، بسبل منها تقديم تعليقات بشأن سياسات مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة.

42- وتنفذ معظم الدول بانتظام أنشطة توعية متعلقة بمكافحة الفساد. وتشمل تلك الأنشطة مناهج دراسية وفعاليات خاصة في المدارس وحملات تدريبية وإعلامية متواترة وبرامج تلفزيونية تهدف إلى مكافحة الفساد وتقارير دورية. واعتُبرت شبكة الشباب من أجل الشفافية في دولة بوليفيا المتعددة القوميات ممارسة جيدة.

وهي تضم 74 شبكة وطنية وأكثر من 2 600 شاب يضطلعون بأنشطة لتعزيز ثقافة الشفافية والنزاهة ويدعمون وضع سياسات لمكافحة الفساد. وأشار عدد من الدول إلى أن منظمات المجتمع المدني تتخبط بصورة مكثفة في تصميم أنشطة التوعية وتنفيذها.

43- وتوفر معظم الدول آليات لتيسير إبلاغ سلطات مكافحة الفساد بالشكاوى، طبقاً لمتطلبات المادة 13 من الاتفاقية. وتشمل هذه الآليات استخدام المواقع الإلكترونية، والبريد العادي أو الإلكتروني، والأرقام المجانية أو الخطوط الساخنة، وتطبيقات الأجهزة المحمولة. وفي بلجيكا، توجد آلية لتيسير الإبلاغ عن أعمال الفساد المحتملة التي ترتكبها الشركات البلجيكية في الخارج. وتتلقى السفارات الموجودة في البلد الذي يُحتمل أن تكون الجريمة قد ارتكبت فيه التقرير وتحيله إلى وزارة الخارجية، التي تحيله بعد ذلك إلى مكتب المدعي العام الاتحادي. وفي جميع الدول تقريباً، يتاح الإبلاغ دون الكشف عن الهوية وتوفّر له الحماية. وقد اعتُبر ذلك ممارسة جيدة. وصدرت توصيات في الحالات التي كانت فيها هيئات مكافحة الفساد ذات الصلة غير معروفة لعامة الناس، والحالات التي تتعدم فيها آليات الإبلاغ أو يصعب الوصول إليها، وأوصى المستعرضون باتخاذ تدابير مثل الأنشطة الإعلامية أو برامج تثقيف الجمهور.

هاء - القطاع الخاص (المادة 12)

44- اعتمدت جميع الدول المستعرضة تقريباً تدابير تشريعية أو تدابير أخرى لمنع الفساد في القطاع الخاص. ووسعت عدة دول نطاق تدابير مكافحة الفساد لتشمل المؤسسات المملوكة للدولة والمنظمات الخيرية.

45- وتعمل غالبية الدول على تعزيز التعاون بين أجهزة إنفاذ القانون وكيانات القطاع الخاص من خلال التشريعات أو المبادرات الخاصة أو الترتيبات المؤسسية، حتى في عدم وجود ترتيبات رسمية في هذا الشأن. فعلى سبيل المثال، نشرت منظمة الأعمال التجارية السويدية "Business Sweden"، وهي شراكة بين حكومة السويد والقطاع الخاص، دليلاً بشأن استدامة الأعمال التجارية يشجع الكيانات الخاصة على الإبلاغ عن حالات الفساد، في جملة أمور أخرى. واعتُبر الافتقار إلى الموارد اللازمة لتطوير أطر للتعاون المنهجي مع القطاع الخاص تحدياً في عدد من الدول. وصدرت توصيات إلى الدول التي لم تعتمد آليات لتعزيز التعاون في مجال إنفاذ القانون مع القطاع الخاص، بما في ذلك قنوات اتصال مخصصة وحواجز للتعاون.

الإطار 6

أمثلة على الممارسات الجيدة المستبانة في تنفيذ الفقرتين 1 و2 من المادة 12 من الاتفاقية

في البرتغال وسلوفينيا ومقدونيا الشمالية وناورو وهولندا (-مملكة)، أنشئت سجلات مركزية للمالكين المنتفعين. وفي غانا، يجب إيداع المعلومات عن المالكين المنتفعين للشركات في سجل مركزي يتاح لعامة الناس ولأجهزة إنفاذ القانون وغيرها من السلطات المختصة. وفي كينيا، تُلزم الكيانات الخاصة المرخصة والكيانات الخاصة التي تؤدي واجبات عمومية بالامتثال للالتزامات الإفصاح عن المعلومات للجمهور بشكل استباقي. وأنشأت بنما وسائل إلكترونية مختلفة لتوفير المعلومات وإنشاء أعمال تجارية جديدة. ووضعت بعض الدول تدابير محددة لحماية الأشخاص المبلغين العاملين في القطاع الخاص. وفي الولايات المتحدة الأمريكية، تضطلع وزارة العدل بانتظام بأنشطة للتوعية بأحكام مكافحة الرشوة والمحاسبة الواردة في قانون الممارسات الأجنبية الفاسدة والتدابير السياسية لحفز الشركات على الإبلاغ الذاتي عن المخالفات (الفقرة 2 من المادة 12 من الاتفاقية).

46- ومن أجل صون نزاهة كيانات القطاع الخاص، اعتمدت دول طائفة متنوعة من المعايير والإجراءات، مثل مدونات قواعد السلوك أو الأخلاقيات، ومتطلبات خاصة بالامتثال، ومجموعات أدوات لتقييم مخاطر الفساد. وإضافة إلى ذلك، تنفذ دول قوانين أو مدونات أو مبادئ توجيهية محددة بشأن حوكمة الشركات.

وأفضت البحوث التي تبين أن الفساد يعتبر تحدياً في أوساط الشركات الخاصة إلى استحداث أطر للائتمثال في إحدى الدول. واستبينت تحديات في الدول التي لم تعتمد مدونات لقواعد السلوك التجاري أو لم تتخذ تدابير لتعزيز تنفيذ هذه المدونات من جانب كيانات القطاع الخاص، بسبل منها حملات التوعية وحوافز الائتمثال.

47- ولم يقدم سوى قدر محدود من المعلومات بشأن الرقابة العمومية على استخدام كيانات القطاع الخاص للإعانات والرخص التي تمنحها السلطات العمومية للأنشطة التجارية (فيما يتعلق بالفقرة 2 (د) من المادة 12 من الاتفاقية). وتلقت الدول توصيات لمنع إساءة استخدام الإجراءات التي تنظم منح الإعانات والرخص. ووضعت في غالبية الدول لوائح تنظيمية بشأن القيود المفروضة على الموظفين العموميين بعد انتهاء الخدمة (فيما يتعلق بالفقرة 2 (هـ) من المادة 12)، وتتراوح فترات سريان القيود عموماً بين سنة واحدة وثلاث سنوات. لكن، بالإضافة إلى الافتقار إلى هذه القيود في بعض الدول، أفيد بأن التحديات العملية في هذا الشأن تشمل انعدام آليات الإنفاذ من أجل ضمان الائتمثال ومحدودية إمكانية تطبيق القيود المفروضة بعد انتهاء الخدمة على بعض فئات الموظفين.

48- وأرست جميع الدول تقريباً معايير للمحاسبة ومراجعة الحسابات في القطاع الخاص. وقامت معظم الدول بذلك من خلال تحديد تلك المعايير في القوانين واللوائح الوطنية. وتتبع دول أخرى المعايير الدولية أو الإقليمية ذات الصلة. وصدرت توصيات إلى الدول التي لم تعتمد قواعد تتعلق بضوابط المراجعة الداخلية للحسابات الخاصة بكيانات القطاع الخاص أو بإجراءات كافية للمراجعة الخارجية للحسابات.

49- وتنفيذاً للفقرة 3 من المادة 12 من الاتفاقية، تفرض دول كثيرة جزاءات لانتهاك المتطلبات الخاصة بمسك الدفاتر والسجلات. وتستند هذه الجزاءات إلى القوانين الجنائية والقوانين التي تنظم الشركات وممارسات المحاسبة أو مراجعة الحسابات. وتفرض معظم الدول عقوبات جنائية على جرائم مثل تزوير الوثائق وتزييفها، واستخدام وثائق مزيفة، وإتلاف وثائق الأعمال التجارية. لكن في بعض الدول، لا تُحظر جميع الأفعال المذكورة في الفقرة 3 من المادة 12، وقد صدرت توصيات في هذا الصدد. وفي عدد قليل من الدول، قد تتحمل الكيانات الخاصة المسؤولية كأشخاص اعتباريين إما بمفردهم أو بالاشتراك مع الجناة.

50- وفيما يتعلق بتنفيذ الفقرة 4 من المادة 12 من الاتفاقية، وهي حكم إلزامي، لا يُحظر اعتبار الرشاوى نفقات يمكن اقتطاعها من الوعاء الضريبي سوى في أكثر قليلاً من نصف الدول. وقد صدرت توصيات لبقية الدول التي لا تتناول تشريعاتها هذه المسألة أو لا تنفذها.

رابعاً - أوجه الترابط بين الدورة الأولى والدورة الثانية لآلية استعراض تنفيذ الاتفاقية

51- بالنظر إلى التداخل المواضيعي بين بعض الأحكام المستعرضة في الدورتين الأولى والثانية، ومع الانتهاء من إجراء استعراضات أخرى في إطار الدورة الثانية، تُستبان أكثر فأكثر ترابطات بين النتائج المتصلة بهذه الأحكام.

52- وكما لوحظ في التقرير المواضيعي الأخير بشأن هذه المسألة المقدم إلى فريق استعراض التنفيذ (CAC/COSP/IRG/2023/5)، فإن النتائج ذات الصلة بالمادة 6، المتعلقة بهيئات مكافحة الفساد الوقائية، ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالنتائج ذات الصلة بالمادة 36، المتعلقة بسلطات إنفاذ القانون المتخصصة في مكافحة الفساد⁽⁵⁾. وتتعلق التحديات المستبانة عادة في إطار الحكيمين بالافتقار إلى تدابير تمكن هذه السلطات من أداء عملها بصورة فعالة، بسبل منها توفير الاستقلال القانوني والمؤسسي والتشغيلي، والولايات المحددة بوضوح، والتنسيق بين الوكالات، وتوفير ما يكفي من موارد بشرية ومالية وبناء قدرات. وتجسيدا لهذه التحديات، شملت الممارسات الجيدة المستبانة في إطار الحكيمين التنسيق القوي بين مؤسسات مكافحة الفساد وتنفيذ تدابير تكفل للهيئات ذات الصلة استقلالها التشغيلي.

(5) انظر أيضا الوثيقة CAC/COSP/WG.4/2023/3.

53- ولوحظت أيضا ترابطات فيما يتعلق بالنتائج المنبثقة من استعراض تنفيذ الفقرة 2 من المادة 13 بشأن ضمان تعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد وتمكينهم من الاتصال بها من أجل الإبلاغ عن الجرائم المحتملة، واستعراض المادة 36 المتعلقة بسلطات إنفاذ القانون المتخصصة في مكافحة الفساد، لأن هذه السلطات، في عدد كبير من الدول، هي الجهات التي يقدم الناس بلاغاتهم إليها. وعلى وجه الخصوص، كانت التحديات المتصلة بضمان تنفيذ الفقرة 2 من المادة 13 مشابهة للتحديات المحددة في إطار المادة 36 فيما يتعلق بالموارد المالية والبشرية الموفرة لهذه الهيئات وقدراتها على الاستجابة لهذه البلاغات.

54- وبالمثل، كثيرا ما تفتقر الاستنتاجات المتعلقة بالفقرة 4 من المادة 8 بشأن إرساء تدابير تيسر قيام الموظفين العموميين بالإبلاغ عن أفعال الفساد، بالاستنتاجات المتعلقة بالمادة 33 المتعلقة بحماية المبلغين. وفي حين يهدف الحكم الأول إلى تيسير هذا الإبلاغ، ويتعلق الحكم الثاني بتنفيذ تدابير حماية فعالة بعد هذا الإبلاغ، فإن الحكمين مرتبطين حتما، لأنه لا يمكن لأي تدبير يتخذ بموجب الفقرة 4 من المادة 8 أن يكون مجديا على نحو يشجع هذا الإبلاغ إذا لم تتوافر تدابير تكفل تنفيذ المادة 33 تنفيذا فعالا. وتتعلق التحديات المشتركة بين تنفيذ الحكمين باعتماد تشريع لإرساء نظم مؤسسية شاملة تمكن الموظفين العموميين من الإبلاغ عن أفعال الفساد، وتوفير التوجيه الواضح والدعم ذي الصلة للموظفين العموميين بشأن الآليات وتدابير الحماية القائمة، ووجود تدابير كافية للحفاظ على سرية البلاغات. وتجسد الممارسات الجيدة المحددة في إطار الحكمين على نحو أفضل الاختلاف في تركيز كل منهما، حيث تتعلق الممارسات المبينة في إطار المادة 33 بتدابير الحماية التشريعية القائمة، في حين تتعلق الممارسات المبينة في إطار الفقرة 4 من المادة 8 بالتدابير الرامية إلى تحسين كفاءة آليات الإبلاغ.

55- وكثيرا ما تتداخل النتائج المنبثقة من استعراض تنفيذ الفقرة 4 من المادة 8 مع النتائج المتصلة بالفقرة 1 من المادة 39 المتعلقة بالتدابير الرامية إلى تشجيع التعاون بين السلطات المعنية بالتحقيق والملاحقة وكيانات القطاع الخاص، وخصوصا المؤسسات المالية، فيما يتصل بالمسائل المتعلقة بارتكاب فعل مجرم وفقا للاتفاقية. وتشمل التحديات المشتركة الحاجة إلى الوضوح فيما يتعلق بسبل الإبلاغ وإلى تدابير إذكاء الوعي للتشجيع على الإبلاغ عن أفعال وجرائم الفساد، والفرق هو أن التوصيات المتعلقة بالفقرة 4 من المادة 8 تنطوي على تدابير خاصة بالموظفين العموميين، بينما تركز التوصيات المتعلقة بالفقرة 1 من المادة 39 على القطاع الخاص والمواطنين. وفيما يتعلق بكلا الحكمين، شجع المستعرضون أيضا الدول على النظر في إمكانية السماح لكلتا الفئتين من الأشخاص والكيانات بالإبلاغ من دون بيان الهوية.

56- ويرد تحليل للترابطات بين الفقرة 5 من المادة 8 والفقرة 5 من المادة 52 بشأن إنشاء نظم للإعلان عن الموجودات والمصالح من جهة، والمادة 20 بشأن الإثراء غير المشروع من جهة أخرى، وكذلك بين المادة 14 بشأن تدابير منع غسل الأموال من جهة، والمادة 23 بشأن تجريم غسل العائدات الإجرامية من جهة أخرى، في التقرير المواضيعي عن القضايا الشاملة لعدة قطاعات فيما يتعلق بتنفيذ الفصلين الثاني والخامس من الاتفاقية (CAC/COSP/2023/6).

خامسا - نظرة استشرافية

57- يورد هذا التقرير تحليلا لـ 82 خلاصة وافية منجزة وللمعلومات المفصلة التي وردت في تقارير الاستعراضات القطرية المتعلقة بالمواد 5 إلى 13 من الاتفاقية. وسيتيح إنجاز المزيد من الاستعراضات القطرية إجراء تحليل أكثر شمولاً للاتجاهات المتعلقة بتنفيذ الاتفاقية، بغية إعداد دراسة عن حالة تنفيذ الأحكام قيد الاستعراض خلال الدورة الثانية، لاستكمال الدراسة التي أعدت بشأن الأحكام قيد الاستعراض خلال الدورة الأولى⁽⁶⁾.

(6) مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، حالة تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: التجريم وإنفاذ القانون والتعاون الدولي، الطبعة الثانية (فيينا، 2017).