

Distr.: General
7 December 2007
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



الدورة الثانية

نوسا دوا، إندونيسيا، ٢٨ كانون الثاني/يناير -

١ شباط/فبراير ٢٠٠٨

البند ٢ من جدول الأعمال المؤقت*

استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

الممارسات الفضلى في مجال مكافحة الفساد

ورقة معلومات أساسية أعدتها الأمانة

أولاً - معلومات أساسية

١ - أُعدت هذه الورقة وفقاً للقرار ٨/١ المعنون "الممارسات الفضلى في مجال مكافحة الفساد"، الذي اعتمده مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في دورته الأولى، المعقودة في عمّان من ١٠ إلى ١٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦ (انظر CAC/COSP/2006/12). وقرّر المؤتمر، في ذلك القرار، أن يعقد، أثناء دورته الثانية، جلسة بشأن الممارسات الفضلى في مجال مكافحة الفساد.

٢ - وقرّر المؤتمر أيضاً أن يدعو الدول إلى تقديم مقترحات بشأن الممارسات الفضلى في أي جانب من جوانب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (قرار الجمعية العامة ٤/٥٨، المرفق) يمكن اعتباره أولوية.

* CAC/COSP/2008/1.



- ٣- وقرّر المؤتمر أيضا أن تختار الأمانة، بالتشاور مع مكتبه، عددا من أمثلة الممارسات الفضلى في حدود الأربعة لمناقشتها أثناء الجلسة، وأن تُدعى كل دولة من الدول المسؤولة عن البرامج المختارة إلى تقديم عرض لبرنامجها أثناء الجلسة.
- ٤- وقرّر المؤتمر كذلك أن تصدر الأمانة، بعد دورته الثانية ورهنا بتوافر موارد من خارج الميزانية، كتيبًا يتضمّن ملخصًا للممارسات الفضلى التي نوقشت في الجلسة.
- ٥- وفيما يلي الدول التي قدّمت، حتى اليوم، مقترحات بشأن الممارسات الفضلى: الأرجنتين، أفغانستان، ألمانيا، البرازيل، بولندا، تايلند، تركيا، جمهورية تنزانيا المتحدة، الجمهورية الدومينيكية، الجمهورية العربية السورية، سلوفاكيا، سلوفينيا، سويسرا، الصين، عمان، غواتيمالا، قطر، لاتفيا، ليتوانيا، مدغشقر، المكسيك، ملديف، موريشيوس، مولدوفا، هنغاريا.
- ٦- وتقدّم هذه الورقة إطلالة عامة لأمثلة الممارسات الفضلى التي قدّمتها الدول الأعضاء وتتناول ما اكتسبته الدول الأعضاء من تجارب وما استفادته من دروس في تنفيذ الاتفاقية بفعالية.

ثانيا- الممارسات الفضلى

ألف- إطلالة عامة

- ٧- إن معرفة الممارسات الناجحة أمر ضروري لمنع الفساد ومكافحته. ويمكن أن تستفيد الدول الأعضاء من تبادل المعرفة بالممارسات الفضلى المستمدة من مختلف النهج لتنفيذ الاتفاقية.
- ٨- وامتثالًا لقرار المؤتمر ٨/١، طلبت الأمانة إلى الدول أن تقدم أي أمثلة ترى أنها ممارسة فضلى. ورغم أن معظم الدول قدّمت أمثلة ملموسة، فإن القليل منها اقتصر على الإشارة إلى أولوياتها في تنفيذ الاتفاقية.
- ٩- وبغية مساعدة المؤتمر في استعراضه وتحليله لمختلف الردود، جُمّعت أمثلة عن الممارسات الفضلى معا وصُنّفت وفقا لهيكل الاتفاقية بحسب المجالات المواضيعية التالية: (أ) التدابير الوقائية؛ (ب) التجريم وإنفاذ القانون؛ (ج) التعاون الدولي؛ (د) استرداد الموجودات؛ (هـ) المساعدة التقنية وتبادل المعلومات.

باء - التدابير الوقائية

١٠ - أبرزت معظم الدول ما لمنع الفساد من أهمية كبيرة وأبلغت الأمانة بأنها اعتمدت بالفعل تدابير وقائية تمثل للفصل الثاني من الاتفاقية. وأفادت دول أخرى بأنها بصدد وضع مثل هذه التدابير.

١١ - وأفادت عدة دول بأنها اعتمدت استراتيجيات وخطط عمل وطنية لمكافحة الفساد عملاً بالمادة ٥ من الاتفاقية. وفي ذلك الصدد، سلط العديد من هذه الدول الضوء على مزايا اتباع نهج متعدد القطاعات يُشرك بالخصوص المجتمع المدني والقطاع الخاص في صوغ مثل هذه السياسات وتصميمها. ولم يفد سوى بعض الدول بأنها وضعت أيضاً آليات رصد كفيلة بإجراء استعراض منتظم لتنفيذ هذه الاستراتيجيات وخطط العمل. وأوكلت مهمة الرصد في بعض الحالات لهيئة مختصة بمكافحة الفساد، بينما أنشئ في حالات أخرى فريق رصد خاص لأداء تلك المهمة.

١٢ - ورغم أن معظم الدول المُجيبة أنشأت هيئات وطنية لمكافحة الفساد، فإن ولايات تلك الهيئات ووظائفها وسلطاتها وأطرها المؤسسية تنحو إلى الاختلاف كثيراً. ففي بعض الدول، لم تخول إلى هيئات مكافحة الفساد سوى ولاية وقائية، وتضمن ذلك وظيفة التوعية العامة وتقديم الدعم للحكومة في اتخاذ تدابير مكافحة الفساد. وفي دول أخرى، كُلفت هيئات مكافحة الفساد أيضاً بإجراء تحقيقات في قضايا الفساد و/أو إقامة الدعوى القضائية فيها.

١٣ - وأفادت دولة عضو واحدة باتخاذ تدابير لمكافحة الفساد من خلال إنشاء هيئة مستقلة واحدة لمكافحة الفساد. وذكرت أن عمل الهيئة يتضمن (أ) الوقاية؛ و(ب) مكافحة الفساد؛ و(ج) تثقيف المجتمع. وتروّج الهيئة لنهج تشاركي يُشرك قطاعات وكيانات أخرى في عملية صوغ الاستراتيجية الوطنية من خلال مجلس تشاوري. وتتولى هيئة مكافحة الفساد توعية الموظفين العموميين بتضارب المصالح في القطاع العام من خلال تنظيم حلقات دراسية. وعلاوة على ذلك، وفيما يتعلق بالشؤون المالية الخاصة بالأحزاب السياسية، فقد أنشئت قاعدة بيانات حاسوبية مباشرة متاحة للاطلاع العام. وأفادت الدولة العضو بأن الهيئة أدخلت كذلك نظام إبلاغ عام من خلال مركز إبلاغ مسؤول عن تلقي البلاغات والشكاوى من المواطنين بشأن حالات الفساد. وأضافت أن هوية المبلّغين تخضع للحماية. وبالإضافة إلى ذلك، تضطلع هيئة مكافحة الفساد أيضاً بوظيفة أساسية في مناهضة الفساد من خلال إنفاذ القوانين وعن طريق القيام بأنشطة عملية وإجراء تحقيقات جنائية.

١٤ - وأفادت دولة أخرى بإنشاء هيئة مستقلة لمكافحة الفساد تتمتع باستقلالية عملية وإدارية، وبأنها مكلفة بقيادة العمل على وضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد تتكون من العناصر الثلاثة التالية الموازية للإدارات الثلاث التابعة لها: (أ) الوقاية؛ و(ب) التثقيف والاتصال؛ و(ج) التحقيقات. وتتلقى هذه الإدارات المساعدة من لجنة استشارية مؤلفة من أفراد من الجمهور العام يشاركون بإسداء المشورة بشأن أنشطة تتعلق بالتثقيف والوقاية. وأشارت الدولة المبلغة إلى أهمية الجمع بين جانبي الوقاية والتثقيف، اللذين يساهمان في الحد من فرص الفساد.

١٥ - وأفادت بعض الدول المحيية باتخاذ تدابير لتعزيز الشفافية في تمويل الأحزاب السياسية وضمن امتثال الأحزاب السياسية للقوانين واللوائح التنظيمية ذات الصلة. وذكرت دولة واحدة أن الوظيفة الأخيرة أو كلت لهيئة مستقلة لمكافحة الفساد. وبالإضافة إلى ذلك، ثمة تدابير محددة تتضمن إنشاء قاعدة بيانات متاحة للاطلاع العام تُجسّد دخل الأحزاب السياسية ونفقاتها.

١٦ - وأفادت عدة دول بأنها اعتمدت مدونات قواعد سلوك لموظفيها العموميين. ورغم أن معظم هذه المدونات مستمدة على وجه الحصر من القيم، فثمة مدونات أخرى تشمل أيضا على شروط محددة تُفرض على الموظفين العموميين الإفصاح عما لهم من أنشطة خارجية وعمل وظيفي واستثمارات وموجودات وهبات أو منافع كبيرة قد تفضي إلى تضارب في المصالح مع مهامهم.

١٧ - وأفادت عدة دول كذلك بالتدابير التي نفذتها فيما يتعلق بالاشتراء العمومي وإدارة المالية العامة. وذكرت أن من بين التدابير المحددة الإعلان العام عن إجراءات وعقود الاشتراء.

١٨ - واعتمدت عدة دول نظما إلكترونية بقصد تعزيز الشفافية في عملية الاشتراء، بما في ذلك إتاحة المعلومات ذات الصلة بكل عطاء على نطاق واسع. وفي بعض البلدان، لا توفر هذه النظم معلومات ذات صلة بالاشتراء العمومي فحسب، وإنما تُتيح لكل مهتم من الأفراد أو المنظمات أن يحصل، على نطاق أوسع، على معلومات تتعلق بتخصيص الموارد وإنفاقها، وكذلك تنفيذ المشاريع الممولة من هذه الموارد، وذلك كله بهدف تعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الموارد العامة.

١٩ - وبغية تعزيز الشفافية في الإدارة العامة، أفادت دولة مُجيبية بإنشاء موقع خاص بها باسم "بوابة الشفافية": وهو موقع شبكي تبليغ الحكومة الاتحادية من خلاله المجتمع المدني بكيفية تخصيص الموارد التي تجمع من الضرائب. وبالبوابة قائمة شاملة بالنفقات تتضمن

تقارير عن كل معاملة وتحويل للموارد إلى الولايات والبلديات والمناطق الاتحادية والأفراد. وتقدم البوابة كذلك تفاصيل عن نفقات الحكومة الاتحادية من خلال وزاراتها ووكالاتها لاقتناء السلع والخدمات.

٢٠- وبالإضافة إلى ذلك، شددت دولة واحدة على أهمية اعتماد تدابير لتعزيز قدرة دوائر القضاء والادعاء على تحاشي إيجاد الفرصة لممارسة الفساد بين العاملين فيها.

٢١- وبالإضافة إلى ذلك، أكدت عدة دول على ما لتدابير التوعية والتثقيف من أهمية في العمل على تحقيق ثقافة لا تتسامح مع الفساد. ولهذا الغرض، أفادت بعض الدول المحيية بأنها أدرجت في المدارس الابتدائية والثانوية والجامعات مناهج دراسية بشأن الأخلاقيات والتربية المدنية.

٢٢- وقدمت معظم الدول كذلك معلومات عن التدابير التي اعتمدها لمنع غسل العائدات المتأتية من الفساد، ومن بينها نظم لتنظيم المصارف وغيرها من المؤسسات المالية والإشراف عليها، لضمان تحديد هوية الزبائن والمالكين المستفيدين من الأموال، على الوجه الصحيح والكشف عن المعاملات المشبوهة والإبلاغ عنها، وكذلك الإبلاغ عن المعاملات النقدية الضخمة.

جيم- التجريم وإنفاذ القانون

٢٣- فيما يتعلق بتجريم الأفعال المؤتممة وفقا للاتفاقية، فقد أفاد عدد محدود فحسب من الدول المحيية بالتعديلات التي اعتمدها أو التي تعتمزم إدراجها. وسلطت دولة واحدة الضوء بالخصوص على ضرورة ضمان تجريم رشو وارتشاء الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية العامة، كما سلطت الضوء على خطط تهدف إلى وضع أحكام كفيلة بتعليق أحكام التقادم عندما يهرب الجاني المزعوم من العدالة.

٢٤- وبالإضافة إلى ذلك، أفادت بعض الدول بأنها اعتمدت تشريعات لحماية الشهود والخبراء والضحايا والأشخاص الذين يُبلغون عن حالات من الفساد المزعوم من أي معاملة لا مسوَّغ لها.

٢٥- وقدمت عدة دول كذلك وصفا للترتيبات المؤسسية التي اعتمدها لمكافحة الفساد من خلال إنفاذ القوانين. وبينما حوّلت بعض الدول ولاية وسلطات لإنفاذ القوانين لأجهزتها المختصة بمكافحة الفساد، فإن دولاً أخرى اختارت إنشاء وحدة متخصصة داخل دائرة الادعاء القائمة. وشددت دولة واحدة على أهمية استكمال القدرة على إجراء

التحقيقات فيما ينشأ من حالات الفساد بولاية تحوّل جمع استخبارات جنائية استباقيا بشأن حالات الفساد. وأفادت بعض الدول كذلك بأن ولاية جهازها المتخصص المعني بإنفاذ القوانين لا تقتصر على الكشف عن الجرائم المنصوص عليها وفقا للاتفاقية والتحقيق فيها وملاحقة مرتكبيها، وإنما تتسع لتشمل الجرائم المنظمة والاقتصادية. وسلّطت إحدى الدول المحيبة الضوء على مزايا إنشاء أفرقة عمل متخصصة مرنة تعتمد على الخبرة المتخصصة وفقا لمقتضيات التحقيق.

٢٦- وأفادت دولة أخرى بإمكانية تخفيف عقوبة المتهم الذي يبدي تعاوننا كبيرا في التحقيق في جريمة منصوص عليها بمقتضى الاتفاقية أو في ملاحقة مرتكبيها.

٢٧- ولتشجيع التعاون بين السلطات الوطنية، أفادت دولة واحدة بإنشاء فرقة عمل مشتركة بين الوكالات، تزاوّل مهامها في إطار التحقيقات المعقّدة في مجال مكافحة الفساد وتدعم السلطات العامة في التحقيق في الأفعال الجنائية وفي ملاحقة مرتكبيها، عن طريق الجمع بين ممثلي أجهزة التحقيقات القضائية والسلطات الإدارية التنظيمية أو الإشرافية، بهدف الاستفادة من خبرتهم وتجاربهم وصلاحياتهم. ونُظّمت فرقة العمل وفقا لأنواع المساعدة اللازمة، باستخدام تقنيات تحقيق خاصة لجمع الأدلة. وقد أثبتت الفرقة أنها تعمل جيدا في التحقيقات المعقّدة في مجال مكافحة الفساد. وعلى هذا المنوال، قدّمت دولة أخرى مثلا للتعاون بين السلطات الوطنية في قضية جنائية محددة، باعتبار ذلك مبادرة من مبادرات الممارسات الفضلى. وقيل إن النجاح في تسوية تلك القضية كان وسيلة لتعزيز ثقة المجتمع في مؤسسات إنفاذ القوانين، كما يتضح من زيادة الإبلاغ عن أفعال متنوعة من الفساد.

دال- التعاون الدولي

٢٨- وقدمت دولتان فقط من الدول المحيبة معلومات عن مبادرات الممارسات الفضلى فيما يتعلق بالتعاون الدولي وفقا للفصل الرابع من الاتفاقية. وأفادت إحداهما بأنها أبرمت اتفاقات لتعزيز فعالية تسليم المطلوبين للعدالة. وأفادت الدولة العضو نفسها بإنشاء فريق اتصال مشترك مع دولة أخرى بهدف إقامة قنوات اتصال بين السلطات المختصة، وكذلك تعزيز فعالية إجراءات إنفاذ القوانين لمكافحة الجرائم المشمولة بالاتفاقية.

٢٩- وسلّطت الدولة الأخرى الضوء على مبادرة من مبادرات الممارسات الفضلى بشأن تبادل المساعدة القانونية، وذكرت أنه حينما تطلب دولة ما من السلطات بيانات مفصلة عن حسابات معينة، فإن السلطات تستجيب وتتعاون مع الدول التي تطالب باسترداد الموجودات المسروقة.

هاء - استرداد الموجودات

٣٠ - أفادت إحدى الدول المُجيبة بمعلومات عن الممارسات الفضلى فيما يتعلق باسترداد الموجودات وفقاً للفصل الخامس من الاتفاقية، وسلطت الضوء على النطاق الشامل للصوص والتدابير القانونية التي وُضعت لاستبانة عائدات الجريمة وتجميدها وإعادةها. وقالت الدولة المُجيبة إن التجربة أثبتت أن مجموعة الصكوك القائمة فعالة في التعامل مع موجودات الشخصيات البارزة سياسياً، لأن الدولة استطاعت خلال العشرين سنة الماضية أن تُعيد نحو ١,٦ من بلايين الدولارات إلى بلدان مختلفة من بلدان المنشأ. وأشارت على وجه الخصوص إلى أن "الأركان الخمسة" الرئيسية للحيلولة دون تدفق موجودات الشخصيات البارزة سياسياً إليها منع الفساد، وتحديد هوية زبائن المصارف ومصدر الموجودات، والإبلاغ عن المعاملات المشبوهة، وتبادل المساعدة القانونية لتسهيل التعاون مع بلدان المصدر، وإعادة الموجودات المسروقة أو المكتسبة بالاحتيال إلى أصحابها، باعتبار أن ذلك أولوية رئيسية. وبالإضافة إلى ذلك، قُدمت معلومات عن مثال ملموس وناجح لعملية هامة لإعادة موجودات مكتسبة بصورة غير مشروعة إلى بلد المنشأ.

واو - المساعدة التقنية وتبادل المعلومات

٣١ - أفادت دولتان بالقيام بمبادرات للممارسات الفضلى عملاً بالفصل السادس من الاتفاقية بشأن المساعدة التقنية وتبادل المعلومات. وأفادت دولة مُجيبة واحدة بأن إجراء تحليلات تشخيصية يمثل ممارسة فضلى للتخطيط للسياسات العامة وتصميمها بغية تعزيز الشفافية. وأوضحت الدولة، من خلال ردّها، أن التحليل التشخيصي أسهم في تحسين فعالية ونوعية السياسات العامة وتوزيع الموارد العامة، كما كان أداة مُفيدة لتعزيز مشاركة المجتمع المدني في إدارة الشؤون المالية العامة.

٣٢ - وأفادت دولة أخرى بالجهود المموسة التي بذلتها بالتنسيق مع دول أخرى، وكذلك مع منظمات دولية وإقليمية، للمساهمة في تنفيذ الاتفاقية على مستويات مختلفة. وقدمت الدولة المُجيبة بوجه خاص معلومات عن مشروع يُنفذ بمقتضى الاتفاقية يعتمد نهجاً عملياً إزاء تقديم المساعدة التقنية للبلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية لمساعدتها على الاستجابة لاحتياجاتها لمنع الفساد ومكافحته وإعانتها على تنفيذ الاتفاقية.

ثالثاً - ملاحظات ختامية

٣٣- شددت معظم الأمثلة الواردة في ردود الدول الأعضاء على الوقاية، التي اعتبرتها معظم الدول المُجيبة مسألة أساسية. وتسلك معظم الدول المُجيبة نهجاً عملية في تنفيذ مبادرات لمكافحة الفساد تمثل لمختلف أحكام الفصل الثاني من الاتفاقية. وورد عدد لا بأس به من الأمثلة لمبادرات تمثل لأحكام مختلفة من المنصوص عليها في الفصل الثالث بشأن التجريم وإنفاذ القوانين. وورد عدد أقل من المقترحات في إطار الفصل الرابع (التعاون الدولي)، والفصل الخامس (استرداد الموجودات)، والفصل السادس (المساعدة التقنية وتبادل المعلومات). ورغم أن العينة الواردة قد لا تسوغ الخروج باستنتاجات محددة، فمن الواضح أن تنفيذ الفصلين الرابع والخامس على الأقل لم يفض بعد إلى كم كبير من الممارسات الفضلى. وكما أن المساعدة التقنية وتبادل المعلومات من المجالات التي تستدعي المزيد من الاهتمام لاستبانة الممارسات الفضلى وجمعها ونشرها، وكذلك كأسلوب لتنشيط الحوار المتجدد فيما بين مقدّمي المساعدة الإنمائية، وفيما بينهم وبين البلدان الشريكة.

٣٤- ووقّرت المساهمات الواردة من الدول لمحة عن الجهود المبذولة لإعطاء الأولوية للنهوج المتبعة في مكافحة الفساد. ومن الواضح أن حملات التثقيف والتوعية تظهر كأولويات عالية، في الوقت الذي يظهر فيه كذلك تقديم المساعدة التقنية في شكل بناء القدرات والتدريب بغية فهم الاتفاقية فهماً أفضل، كمسألة ضرورية. ويبدو أن من الأولويات الأخرى، تكييف التشريعات لتتماشى مع الفصلين الثالث والخامس.

٣٥- وسيكون من الضروري النظر إلى المحصلة المكتسبة وإلى مختلف تجارب الممارسات الفضلى التي تقدمها مختلف الدول باعتبارها دروساً مستفادة وضرباً من التشارك في الخبرات. وستكون الخطوة القادمة زيادة الجهود الرامية إلى جمع الممارسات الفضلى وتسجيلها ونشرها ووضع تلك الجهود في قالب منهجي لتعزيز العمل على تنفيذ الاتفاقية.