

Distr.: General
27 June 2019
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



فريق استعراض التنفيذ
الدورة العاشرة المستأنفة الأولى
فيينا، ٢-٤ أيلول/سبتمبر ٢٠١٩
البند ٢ من جدول الأعمال
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 أشيع وأنسب ما استُبين في الدورة الثانية لآلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من معلومات عن التجارب الناجحة والممارسات الجيدة والتحديات والملاحظات، مع التركيز على تنفيذ الفصل الثاني (التدابير الوقائية) من الاتفاقية.

* أُعيد إصدار هذه الوثيقة لأسباب فنية في ١٦ آب/أغسطس ٢٠١٩.



الرجاء إعادة استعمال الورق

160719 160719 V.19-05760 (A)



أولاً - مقدمة هذا التقرير ونطاقه وهيكله

١- وفقاً للفقرتين ٣٥ و ٤٤ من الإطار المرجعي لآلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الذي اعتمده مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في قراره ١/٣، أُعدَّ هذا التقرير المواضيعي من أجل تجميع أشيع وأنسب ما ورد في تقارير الاستعراضات القطرية من معلومات عن التجارب الناجحة والممارسات الجيدة والتحديات والملاحظات، مرتبة حسب المواضيع، لعرضها على فريق استعراض التنفيذ لكي يستند إليها في عمله التحليلي.

٢- ويحتوي هذا التقرير المواضيعي على معلومات عن تنفيذ الفصل الثاني (التدابير الوقائية) من الاتفاقية من جانب الدول الأطراف المستعرضة في الدورة الثانية لآلية استعراض التنفيذ. وهو يستند إلى المعلومات الواردة في الخلاصات الوافية الخمس والعشرين التي كانت قد أُجريت وقت إعداده. ويركز التقرير على الاتجاهات الراهنة وعلى أمثلة التنفيذ، ويتضمن جدولاً وشكلين تتناول أشيع التحديات والممارسات الجيدة. وستحدد الاتجاهات الأشمل والفوارق الدقيقة في الإصدارات المقبلة للتقارير المواضيعية والإقليمية، متى توافر مزيد من البيانات من الاستعراضات القطرية المنجزة.

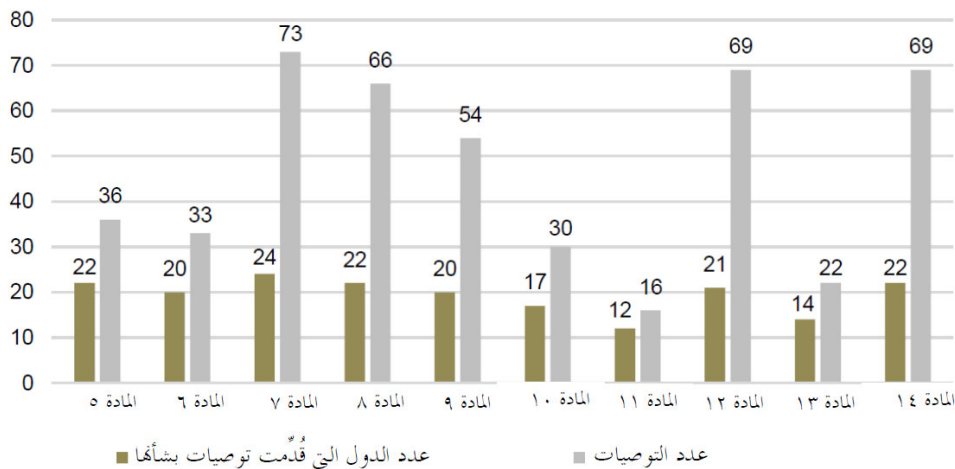
٣- ونظراً للصلات الوثيقة بين مختلف مواد الفصول الموضوعية الأربعة للاتفاقية، يستند هذا التقرير إلى التقارير المواضيعية السابقة عن تنفيذ الفصلين الثالث والرابع من الاتفاقية، اللذين كانا قيد الاستعراض في الدورة الأولى لآلية استعراض التنفيذ. ويتبع هيكل هذا التقرير هيكل الخلاصات الوافية؛ وقد جمعت معاً مواد ومواضيع معينة تربط بينها علاقة وثيقة.

ثانياً - ملاحظات عامة بشأن التحديات القائمة والممارسات الجيدة في تنفيذ الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

٤- وفقاً لطلب فريق استعراض التنفيذ، يتضمن هذا التقرير تحليلاً لأشيع التحديات القائمة والممارسات الجيدة في تنفيذ الفصل الثاني، مرتبة حسب ترتيب مواد الاتفاقية. ويتناول الشكلان والجدول أدناه البلدان الخمسة والعشرين الخاضعة للتحليل.^(١)

الشكل الأول

التحديات المستبانة في تنفيذ الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



(١) تستند البيانات المستخدمة في إعداد هذا التقرير إلى الاستعراضات القطرية التي أُجريت حتى ٢٥ حزيران/يونيه ٢٠١٩.

أشيع التحديات في تنفيذ الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

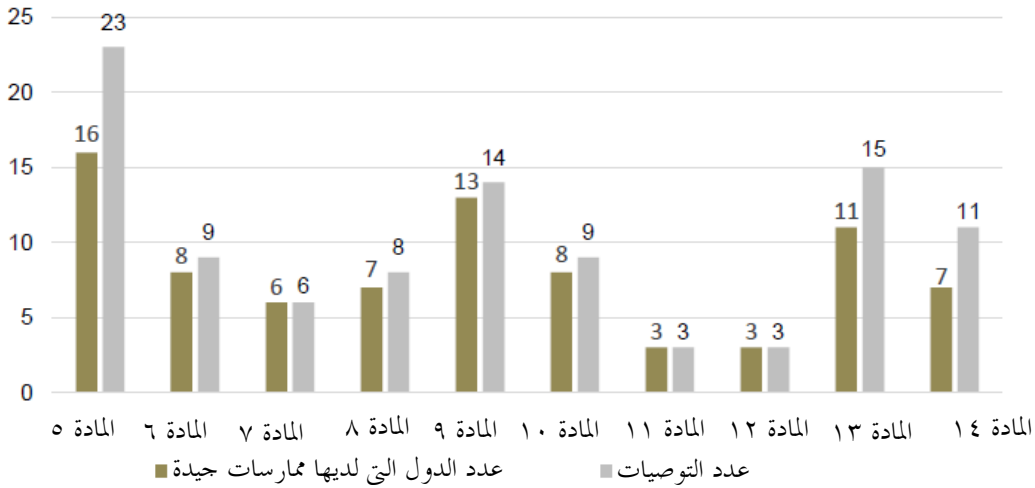
مادة الاتفاقية	عدد الدول التي قُدمت توصيات بشأنها	عدد التوصيات الصادرة	أشيع التحديات في التنفيذ (مرتبة حسب شيوع التحديات المستبانة)
المادة ٥	٢٢	٣١	ضعف تنسيق وتنفيذ سياسات مكافحة الفساد
الفقرة ٢ من المادة ٥	٥	٥	محدودية اتساق وشمول وفعالية السياسات الوطنية لمكافحة الفساد
الفقرة ١ من المادة ٦	٢٠	٢٢	عدم وجود سياسات (استراتيجية) فعالة، وعدم وجود هيئات تنسيق
			عدم وجود تدابير لمنع الفساد، مثل حملات التوعية أو التثقيف
			عدم وجود هيئات وقائية مخصصة لمكافحة الفساد
			عدم كفاية الموارد المخصصة لهيئات منع الفساد
			عدم كفاية الاستقلالية القانونية والتشغيلية لهيئات مكافحة الفساد التي تضطلع بمهام وقائية
الفقرة ١ من المادة ٧	١٨	٢٦	عدم وجود إجراءات مناسبة لاختيار وتدريب أفراد لتولي المناصب العمومية التي تُعتبر عرضة للفساد بصفة خاصة ولتناوهم على مناصب أخرى عند الاقتضاء
			نقص الشفافية في استقدام الموظفين العموميين، بما في ذلك عدم وجود طرائق استقدام موضوعية، ومحدودية الإعلان عن الوظائف الشاغرة للعموم، وعدم كفاية آليات الطعن المتاحة للمرشحين غير الفائزين
الفقرتان ٢ و ٣ من المادة ٧	٢٠	٢٦	قصور المعايير المتعلقة بالترشيحات للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها
			عدم وجود تشريعات أو تدابير إدارية شاملة لتنظيم تمويل الترشيحات لتولي المناصب المنتخبة وتمويل الأحزاب السياسية، بما في ذلك بشأن مسائل مثل الهبات الخاصة والإفصاح عن الهبات
الفقرة ٤ من المادة ٧	١٤	١٩	عدم وجود تشريعات أو آليات لمنع تضارب المصالح أو تنظيمه
الفقرات ١ إلى ٣ من المادة ٨	١١	١٤	عدم وجود مدونات لقواعد سلوك الموظفين العموميين، أو اقتصار تطبيقها على فئات معينة من الموظفين العموميين
الفقرة ٤ من المادة ٨	١٤	١٤	محدودية قنوات الإبلاغ وتدابير الحماية المتاحة للموظفين العموميين للإبلاغ عن أفعال الفساد
الفقرة ٥ من المادة ٨	٢٠	٣٠	قصور التدابير المتعلقة بمنع تضارب المصالح، بما في ذلك التدابير المتعلقة بالأنشطة الخارجية والأعمال الثانوية وإقرارات الذمة المالية وقبول الهدايا
الفقرة ١ من المادة ٩	٢٠	٢٤	عدم نجاعة نظم المراجعة والطعن المحلية في شؤون الاشتراء العمومي
			قصور طرائق اختبار وفرز موظفي المشتريات وقصور تدريبهم
			عدم إلزام موظفي المشتريات بالإفصاح عن مصالحهم، لا سيما في المشتريات العمومية، وعن موجوداتهم
			عدم استخدام تكنولوجيات المعلومات والاتصالات في تعزيز فعالية نظم الاشتراء (الاشتراء الإلكتروني)
الفقرة ٢ من المادة ٩	١٧	١٧	محدودية الشفافية في عملية اعتماد الميزانية

مادة الاتفاقية	عدد الدول التي قُدمت توصيات بشأنها	عدد التوصيات الصادرة	أشيع التحديات في التنفيذ (مرتبة حسب شيوع التحديات المستبانة)
			انعدام أو محدودية نظم إدارة المخاطر والرقابة الداخلية في مجال إدارة الأموال العمومية
			الحاجة إلى تدعيم إجراءات مراجعة الحسابات من أجل تحسين الإبلاغ عن الإيرادات والنفقات
المادة ١٠	١٧	٢٨	عدم توافر تشريعات أو تدابير تنظم وصول الناس إلى المعلومات على نحو شامل، ووجود ثغرات في الأطر القائمة، في حال توافر تلك التشريعات والتدابير، وقصور تفعيلها وتطبيقها
			تعرُّس إجراءات الوصول إلى المعلومات، وعدم كفاية المبادرات الاستباقية لتبادل المعلومات
			انعدام أو عدم كفاية المعلومات المنشورة عن مخاطر الفساد في الإدارة العمومية
الفقرة ١ من المادة ١١	١٢	١٢	عدم كفاية التدابير المتخذة لتدعيم نزاهة القضاء
الفقرة ٢ من المادة ١١	٤	٤	عدم كفاية التدابير المتخذة لتدعيم النزاهة في جهاز النيابة العامة
الفقرتان ١ و ٢ من المادة ١٢	٢١	٤٤	محدودية التعاون بين أجهزة إنفاذ القانون وكيانات القطاع الخاص ذات الصلة
			عدم كفاية التدابير الرامية إلى منع تضارب المصالح، بما في ذلك عدم وجود قيود على نشاط الموظفين الحكوميين السابقين في الفترة اللاحقة لترك الخدمة، أو ضيق نطاق تلك القيود
			عدم كفاية تدابير منع إساءة استخدام الإجراءات المتعلقة بالإعانات والرخص التي تمنحها السلطات العمومية للأنشطة التجارية
			محدودية و/أو عدم كفاية المعايير والقواعد الإجرائية، مثل مدونات قواعد السلوك، الرامية إلى ضمان سلامة الكيانات الخاصة؛ وقصور تدابير رصد الامتثال لتلك المعايير والقواعد الإجرائية
الفقرة ٣ من المادة ١٢	٦	٦	عدم كفاية التدابير المتخذة لتنفيذ جميع عناصر هذه الفقرة
الفقرة ٤ من المادة ١٢	٩	٩	عدم وجود تشريعات بشأن عدم قابلية النفقات التي تمثل رشاً، أو المتكبدة في تعزيز السلوك الفاسد، للاقتطاع من الضرائب، أو عدم كفاية التشريعات الموجودة
الفقرة ١ من المادة ١٣	١٢	١٣	محدودية مشاركة المجتمع المدني في منع الفساد ومكافحته؛ لأسباب منها عدم تنفيذ القوانين والإجراءات ذات الصلة أو عدم كفاية تنفيذها، ومحدودية حملات التوعية بشأن الفساد
			عدم كفاية التعاون بين الوكالات الحكومية المعنية والمجتمع المدني
الفقرة ٢ من المادة ١٣	٤	٤	عدم كفاية التدابير المتخذة و/أو الآليات الموجودة للإبلاغ عن الفساد
الفقرتان ١ و ٤ من المادة ١٤	٢٠	٣٧	وجود ثغرات معينة في تشريعات بعض البلدان ولوائحها التنظيمية الرامية إلى مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب
			وجود نقاط ضعف مؤسسية في مجال الإشراف المالي

مادة الاتفاقية	عدد الدول التي قُدمت توصيات بشأنها	عدد التوصيات الصادرة	أشيع التحديات في التنفيذ (مرتبة حسب شيوع التحديات المستبانة)
الفقرة ٢ من المادة ١٤	٨	٩	قصور في تنفيذ المعايير والتوصيات الصادرة عن هيئات الرصد الدولية الأخرى، مثل فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية وهيئات الإقليمية المماثلة لها
الفقرة ٣ من المادة ١٤	٤	٤	عدم كفاية الإشراف على خدمات تحويل الأموال أو الأشياء العالية القيمة

الشكل الثاني

الممارسات الجيدة المستبانة في تنفيذ الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



ثالثاً - تنفيذ الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

ألف - سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية؛ هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية (المادتان ٥ و ٦)

٥- تقرُّ الاتفاقية بأنَّ اختلاف النُظم والتقاليد القانونية للدول الأطراف قد يستلزم اتباع نهج مختلفة لتنفيذ المادة ٥، بما في ذلك في مجال اعتماد سياسات وطنية وقائية لمكافحة الفساد. ويمكن إجمالاً تصنيف النهج المختلفة التي تتبناها الدول في تنفيذ المادة ٥ على النحو التالي: (أ) وضع استراتيجية وطنية شاملة لمكافحة الفساد، كوثيقة وحيدة أو كوثيقة مدججة في وثائق حكومية استراتيجية أخرى؛ أو (ب) صوغ سياسة عامة ضمنية قد لا تكون دائماً مدونة في وثيقة معينة، ولكنها تنفذ من خلال جهود متسقة لمنع الفساد عن طريق إعداد تشريعات واتخاذ تدابير محددة للتصدي له.

٦- وكانت أغلبية الدول الأطراف قد اعتمدت أو كانت بصدد اعتماد استراتيجيات وخطط عمل محددة لمكافحة الفساد، في حين كانت بعض الدول قد وضعت أيضاً خططاً على المستويين القطاعي والمؤسسي.

- ٧- وكانت ثمانية من البلدان قد صاغت سياسات ضمنية لمكافحة الفساد أو ركزت بدلاً من ذلك على مسائل على المستوى القطاعي، دون وضع وثيقة شاملة ذات نطاق وطني.
- ٨- ومن العناصر الرئيسية لأي استراتيجية متينة لمكافحة الفساد إنشاء آلية تنسيق فعالة تكفل مشاركة جميع الهيئات العمومية التي تتولى مسؤوليات ضمن إطار الاستراتيجية في تنفيذ تلك الاستراتيجية. وقد سعت جميع الدول الأطراف إلى إنشاء آلية من هذا القبيل، وابتثق عن هذه الجهود نهجان مختلفان يمثلان اتجاهين عامين في هذا الشأن.
- ٩- ففي حين اختار بعض البلدان إنشاء هيئة مركزية قريبة من مركز الحكومة تتولى تنسيق التنفيذ والرقابة، أسندت بلدان أخرى هذه المهمة إلى الهياكل القائمة، مثل هيئات مكافحة الفساد والوزارات التنفيذية.
- ١٠- ولا يزال تنسيق سياسات مكافحة الفساد يطرح تحديات أمام البلدان، حيث لاحظ المستعرضون وجود حاجة إلى ضمان مزيد من الاتساق والتنسيق في السياسات المعتمدة. ومن أكثر التوصيات تواتراً في هذا الصدد تعزيز التنسيق بين السياسات الوطنية و سياسات الوحدات الإدارية المتعلقة بمكافحة الفساد، وخصوصاً فيما يتعلق بتنفيذ تلك السياسات ورصدها وتنقيحها وتبادل المعلومات.
- ١١- وفي بعض الحالات، كانت سياسات مكافحة الفساد مضمّنة في التشريعات وفي وثائق سياسات الوحدات الإدارية وفي الخطط الوطنية الخاصة بالنزاهة، وهو ما اعتبره المستعرضون كافياً.
- ١٢- ومن الممارسات المثيرة للاهتمام التي استُبينت في سياق الاستعراضات القطرية شمولية طابع عمليات وضع استراتيجيات أو سياسات وطنية لمكافحة الفساد، وتمثل هذا الطابع الشمولي في إشراك طائفة واسعة من الجهات المعنية، بما في ذلك المجتمع المدني.
- ١٣- واستُبينت مجموعة متنوعة من الممارسات الرامية إلى منع الفساد، منها اتخاذ تدابير لمكافحة الفساد على الصعيد المؤسسي ووضع مدونات لقواعد السلوك واستحداث نظم خاصة بإقرارات الذمة المالية وبالإفصاح عن تضارب المصالح وتنظيم أنشطة توعوية وتثقيفية، واستحداث نظم للإبلاغ عن المخالفات الخاصة بالموظفين العموميين وتوفير التدريب للموظفين العموميين، واستحداث أدوات لإدارة مخاطر الفساد، وإعداد تقارير واستقصاءات ودراسات متنوعة. ومن الممارسات الجيدة التي استُبينت في بعض البلدان إنشاء وحدات معنية بالنزاهة ومكافحة الفساد في الهيئات والوحدات الإدارية الحكومية ونشر تقارير سنوية صادرة عن الأفرقة واللجان التابعة لهيئات مكافحة الفساد، وكذلك إجراء استقصاءات لتصورات الناس بشأن الفساد.
- ١٤- وأفادت دول كثيرة بأن هيئاتها المعنية بمكافحة الفساد تؤدي دوراً في استعراض الصكوك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة بهدف تحديد مدى كفاية تلك التدابير في منع الفساد ومكافحته.
- ١٥- وأبلغت جميع البلدان عن عضويتها أو مشاركتها في منظمات وبرامج ومشاريع إقليمية ودولية ترمي إلى منع الفساد، منها مجموعة الدول المناهضة للفساد التابعة لمجلس أوروبا، والفريق العامل المعني بالرشوة في المعاملات التجارية الدولية التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ومبادرة مكافحة الفساد في آسيا والمحيط الهادئ التابعة لمصرف التنمية الآسيوي

ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والأكاديمية الدولية لمكافحة الفساد، والرابطة الدولية لأجهزة مكافحة الفساد، والمبادرة العالمية لمكافحة الفساد التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والمجلس الاستشاري المعني بالفساد التابع للاتحاد الأفريقي، وشبكة المؤسسات الوطنية لمكافحة الفساد في غرب أفريقيا؛ والمبادرة الخاصة بشفافية الصناعات الاستخراجية، وشبكة موظفي القانون في جزر المحيط الهادئ، وأمانة منتدى جزر المحيط الهادئ، وأمانة جماعة المحيط الهادئ، ورابطة المحيط الهادئ للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات. وأشار أيضاً إلى أهمية معاهدات دولية مثل اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومحاربه وبروتوكول الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا بشأن مكافحة الفساد. وقدم أحد البلدان معلومات عن مذكرات تفاهم عديدة كان قد أبرمها مع دول أخرى في مجال مكافحة الفساد.

١٦- وفي حين أن غالبية البلدان قد أنشأت هيئات مخصصة لمكافحة الفساد مسؤولة عن تنفيذ السياسات والأنشطة المتعلقة بمنع الفساد، أتت بعض الدول نهجاً مختلفاً إذ اعتمدت على المؤسسات القائمة، مثل اللجان المعنية بالأخلاقيات والوزارات التنفيذية ووحدات الاستخبارات المالية وإدارات الخدمة العمومية، من أجل منع الفساد وتنفيذ السياسات الوطنية لمكافحة الفساد. وأفاد بلد واحد فقط بأنه ليست لديه هيئة وقائية متخصصة في مكافحة الفساد. وقد أصدرت توصية في هذا الصدد.

١٧- وكان موضع الهيئات الوقائية لمكافحة الفساد في الهياكل المؤسسية الوطنية، ومن ثم مدى استقلاليتها، متبايناً. وقد رُصد في هذا الصدد شيوع نهجين عامين يتمثلان في إنشاء مؤسسة مستقلة جديدة وتكليف المؤسسات القائمة بالمهام الوقائية ذات الصلة.

١٨- وكان إنشاء لجان خاصة رفيعة المستوى طريقة مفضلة لضمان فعالية تنسيق سياسات مكافحة الفساد. وكانت هذه اللجان مؤلفة في العادة من موظفين عموميين معينين ومنتخبين رفيعي المستوى، بمن فيهم وزراء حكوميون.

١٩- وكان هناك اختلاف في النهج المتبعة لضمان استقلالية هيئات منع الفساد. وشملت هذه النهج توفير ضمانات دستورية واعتماد أحكام قانونية مناسبة، بما في ذلك أحكام بشأن ضمان الأمن الوظيفي ووضع الميزانية والتزويد بالموظفين؛ واستخدام الهياكل التقليدية والتشريعات الخاصة بالخدمة المدنية، دون توفير ضمانات خاصة.

٢٠- وقام ما مجموعه ١٩ بلداً بإبلاغ الأمانة رسمياً عن تعيين هيئاتها الوقائية. وشجعت الدول الأخرى على تقديم معلومات في هذا الشأن.

باء- القطاع العام؛ مدونات قواعد سلوك للموظفين العموميين؛ التدابير المتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة (المواد ٧ و ٨ و ١١)

٢١- كانت جميع الدول المستعرضة قد أرسلت قواعد وإجراءات تنظم توظيف الموظفين العموميين واستخدامهم واستبقائهم وترقيتهم وإحالتهم على التقاعد وانضباطهم في دساتيرها أو في تشريعاتها الوطنية، ولا سيما القوانين التي تنظم الخدمة المدنية. وكانت لدى معظم البلدان نظم قائمة

على الجدارة في إدارة شؤون الموظفين العموميين. فعلى سبيل المثال، كانت معظم الدول تطبق إجراءات تنافسية لتوظيف الموظفين العموميين وترقيتهم، مثل إجراء اختبارات كتابية ومقابلات. إلا أن دولة واحدة أتت بنظام تناوب داخلي لاختيار أفراد لشغل المناصب الأدنى رتبة. وثمة دولة أخرى لم تطبق الإجراءات التنافسية إلا في توظيف المترشحين لفئات معينة من الوظائف.

٢٢- وكان هناك بعض الاختلاف بين الدول الأطراف المستعرضة فيما يتعلق بماكلها المؤسسية المعنية بإدارة شؤون الموظفين العموميين. فقد أنشأت بعض البلدان هيئات مركزية تتولى توظيف موظفيها العموميين واستبقائهم واتخاذ إجراءات تأديبية بشأنهم، بينما أتت دول أخرى فجأة يتسم بقدر أكبر من اللامركزية عبر إسناد هذه الصلاحية إلى مختلف الأجهزة الحكومية.

٢٣- وكان نصف عدد البلدان المستعرضة يعلن عن الشواغر على الملأ عبر شبكة الإنترنت أو عن طريق الصحف. وفي هذا الصدد، كان أحد البلدان قد أنشأ موقعاً إلكترونيًا جامعاً لتقديم طلبات الترشح لجميع المناصب في الخدمة العمومية ضماناً للشفافية. وثمة ممارسة جيدة استُبنيت في بلد آخر، هي إلزام السلطات التي تتولى التوظيف بأن تكفل تشديد جميع إعلانات الوظائف الشاغرة على مبادئ النزاهة والأمانة والمساءلة والكفاءة والشفافية. وإلى جانب ذلك، كانت لدى بعض البلدان آليات للطعن تتيح للمرشحين غير الفائزين الاعتراض على قرار التوظيف. وتفاوتت هذه الآليات بين البلدان، إذ تراوحت من تقديم شكوى إلى الهيئة المعنية إلى خيار تقديم طلبات استئناف إدارية إلى المحاكم.

٢٤- ويوجه عام، لم تتوسع البلدان في توضيح تعبير "المناصب التي تُعتبر عرضة للفساد بصفة خاصة" أو لم تضع تعريفاً له. ومع ذلك، كان عدد من الدول قد اتخذ تدابير إضافية لاختيار أفراد لتولي المناصب العمومية التي تُعتبر عرضة للفساد ولتناوبهم وتدريبهم أو بينت تلك المناصب على وجه التحديد في نظمها الخاصة بالإدارة العمومية، مثل مناصب موظفي الهيئة التشريعية وأجهزة إنفاذ القانون والقضاء والمشتريات المعنيين بمنح الرخص والأذون. ونظراً للطابع الإلزامي للفقرة الفرعية ١ (ب) من المادة ٧، التي تقضي بأن تسعى الدول إلى تنفيذ هذا الحكم، تلقت غالبية الدول توصيات في هذا الشأن بسبب عدم كفاية تنفيذها لذلك الحكم. فعلى سبيل المثال، أبلغ أحد البلدان عن وجود نظام لتناوب الموظفين العموميين، لكن ذلك النظام لم يكن خاصاً بالمناصب التي تُعتبر عرضة للفساد على وجه التحديد. وعلاوة على ذلك، لم تكن لدى عدة بلدان أيُّ نظم تناوب قائمة، في حين كانت عدة دول أخرى تطبق نفس الشروط على جميع المناصب العمومية، من دون النص على تدابير معززة بشأن المناصب المعرضة لدرجة أعلى من مخاطر الفساد.

٢٥- وأبرز عدد كبير من الدول أن لديها برامج تعليمية أو دورات تدريب متخصصة، لا سيما في مجال مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة والأخلاقيات، من أجل إذكاء الوعي بمخاطر الفساد في صفوف الموظفين العموميين. وكانت هذه البرامج تنفذ عند التعيين الأولي أو على أساس مستمر. كما بينت بلدان كثيرة أنها توفر للموظفين العموميين أجوراً مناسبة.

٢٦- وكانت لدى جميع البلدان قوانين قائمة تحدد معايير تتعلق بالترشح للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها، وإن كان لدى قليل منها قواعد ولوائح تنظيمية محدودة بشأن هذه المسألة.

ولتعزيز الشفافية، كانت بعض البلدان أيضاً تلزم المرشحين لشغل مناصب معينة بالإفصاح عن موجوداتهم أو تبين التضارب المحتمل في المصالح.

٢٧- وفيما يتعلق بمسألة الشفافية في تمويل الانتخابات والأحزاب السياسية، أشار نحو اثني عشرة دولة من الدول المشمولة بالعينة إلى القواعد المتعلقة بتمويل الترشيحات للمناصب العمومية المنتخبة، وذكر أكثر من نصف البلدان أن تمويل الأحزاب السياسية تنظمه التشريعات ذات الصلة. غير أن دولة واحدة أفادت عن عدم وجود أحزاب سياسية فيها، ومن ثم لم تكن هناك حاجة إلى قانون بشأن هذه المسألة. وكانت عدة دول إما بصدد التخطيط لصوغ مشاريع قوانين محدّدة في هذا المجال أو كانت لديها مشاريع قوانين قيد التشاور وقت إجراء الزيارات القطرية. وإضافة إلى ذلك، لوحظ أن التشريعات الوطنية ذات الصلة في مختلف الدول تختلف اختلافاً كبيراً من حيث محتواها ونطاق شمولها. فعلى سبيل المثال، كانت التشريعات في بعض الدول تسمح بالحصول على التمويل من المصادر العمومية والخاصة على حد سواء، في حين كانت التشريعات في دول أخرى تسمح بالتمويل العمومي كمصدر رئيسي لتمويل الأنشطة السياسية أو لا تسمح إلا بالتمويل الخاص للانتخابات والأحزاب السياسية. وعلاوة على ذلك، ثمة عدة دول لم تنظم الهبات الخاصة في قوانينها الوطنية أو لم تضع أي حد للتبرعات. وقد قدّمت توصيات بهذا الشأن.

٢٨- وفيما يتعلق بالترتيبات المؤسسية للإبلاغ عن تمويل الأنشطة السياسية، كان عدد من الدول قد أنشأ لجاناً انتخابية وطنية مخصّصة تتولى الإشراف على الحملات والعمليات الانتخابية أو رصدها. وفي هذا الصدد، كانت الكيانات المعنية ملزمة بحفظ سجلات التمويل والإبلاغ عنها إلى اللجان الانتخابية، وكانت هذه السجلات متاحة لعامة الناس في عدد قليل من الدول. وكان من الممكن أيضاً فرض جزاءات على عدم الالتزام بالإبلاغ. ومن الممارسات الجيدة التي استُتبت في إحدى الدول حظر المنح أو الهبات أو القروض النقدية أو العينية المجهولة المصدر المقدّمة من شخصيات اعتبارية وطنية أو أجنبية إلى الأحزاب السياسية.

٢٩- وكانت لدى جميع البلدان تقريباً قواعد بشأن منع تضارب المصالح، وأبلغت هذه البلدان عن مختلف التدابير التنظيمية للقطاع العام في هذا الصدد (الفقرة ٤ من المادة ٧ من الاتفاقية). وكان هناك تباين في نطاق ومحتوى الأطر المعمول بها لمنع تضارب المصالح وفي أنواع المصالح والأنشطة المحظورة. إذ أشارت البلدان إلى مجموعة متنوعة من المصالح المحظورة، مثل حظر عمل الموظفين العموميين في وظائف ثانوية أو مزاولتهم أنشطة خارجية، وفرض قيود على تلقي الهدايا وشروط تقاضي الإفصاح المالي فيما يخص فئة معينة من الموظفين العموميين. كما اعتمد كثير من الدول نظماً وإجراءات لإعلان الموظفين العموميين عن حالات تضارب المصالح القائمة أو المحتملة، مع إمكانية فرض جزاءات على عدم الامتثال. وفي إحدى الدول، يمكن إلغاء أي سند قانوني أو عقد يتبين أنه ينطوي على تضارب في المصالح.

٣٠- وفيما يتعلق بالمادة ٨ من الاتفاقية، أشارت جميع البلدان إلى قوانينها المختلفة، وخاصة القوانين العامة المتعلقة بالخدمة المدنية، وإلى تدابير أخرى لتعزيز النزاهة والأمانة والإحساس بالمسؤولية في صفوف الموظفين العموميين. كما أفادت جميع الدول بأن لديها مدونات سارية أو قيد المراجعة لقواعد السلوك أو الأخلاقيات الخاصة بالموظفين العموميين. وفي هذا الصدد، كانت

غالبية البلدان قد اعتمدت مدونات عامة لقواعد السلوك تحدد الواجبات والمبادئ العامة والمبادئ التوجيهية لجميع الموظفين العموميين أو لغالبية موظفي الخدمة المدنية. غير أن مدونة قواعد السلوك في أحد البلدان لم تكن منطبقة على الموظفين العموميين المنتخبين، في حين لم تؤخذ المعايير الدولية بعين الاعتبار على نحو كامل لدى صياغة المدونة في بلد آخر. وقد أُصدرت توصيات بهذا الشأن. وإلى جانب المدونات العامة لقواعد السلوك، اعتمد أكثر من نصف البلدان مدونات قطاعية لقواعد السلوك أو مدونات تخص أنواعاً معينة من الموظفين العموميين. وقد تبينَ عموماً أن الدول تتبع نهجاً متباينة في وضع مدونات قواعد السلوك، إذ وضع عدد منها قواعد عامة لجميع الموظفين العموميين وقواعد منفصلة لفرادى الوكالات والهيئات النظامية، وكانت لدى دول أخرى مدونة رئيسية أو عدة مدونات قطاعية تشمل طائفة واسعة من الموظفين الحكوميين.

٣١- وفي بعض الدول، لم تكن مدونات قواعد السلوك ذات طابع تطوعي فحسب، بل كانت تكتسي أيضاً قوة الإنفاذ. فعلى سبيل المثال، كانت انتهاكات مدونات قواعد السلوك في أحد البلدان تعالج من خلال إجراءات إدارية، وفي حال وقوع انتهاك يستوجب الفصل من الخدمة، تحال هذه الإجراءات التأديبية إلى المحكمة الإدارية. وعلى نحو مشابه، كان عدم الامتثال للمدونة في دولة أخرى يفضي إلى اتخاذ إجراءات تأديبية، وكانت الجزاءات الموقعة على الموظفين العموميين تشمل التوبيخ والتنقيل التأديبي وخفض الرتبة أو المرتب، بل وحتى الفصل. وفي عدة بلدان، مثلت مدونات قواعد السلوك وسيلة لإذكاء الوعي، لا أداة تأديبية. وفي هذا الصدد، أوضح أحد البلدان أن هذا يعزى إلى كون مدونة قواعد السلوك الموجودة لديه تستند إلى أحكام قانون الخدمة المدنية ذات الصلة، التي تنص بالفعل على تدابير تأديبية. وعلاوة على ذلك، عيّن عدد من البلدان وكالة خاصة أو رئيس كل وكالة لتولي مهمة رصد إنفاذ مدونات قواعد السلوك.

٣٢- وتباينت التدابير أو الإجراءات المتخذة لتيسير قيام الموظفين العموميين بالإبلاغ عن أفعال الفساد بين الدول المشمولة بهذه العينة. فقد أفادت غالبية الدول تقريباً بأن الموظفين العموميين ملزمون بالإبلاغ عن أي اشتباه في وقوع جريمة، بما في ذلك الفساد، إلى مختلف السلطات. وفي بعض البلدان، يمكن أيضاً فرض جزاءات على الموظفين العموميين في حال عدم الإبلاغ عن أفعال الفساد أو غير ذلك من أشكال سوء السلوك. وفيما يتعلق بقنوات الإبلاغ، أشارت عدة بلدان إلى تنوع المنصات أو قنوات الإبلاغ المخصصة التي يمكن أن يستخدمها الموظفون العموميون في ظروف معينة، في حين أوضحت بلدان أخرى قليلة أن الموظفين العموميين يخضعون لقنوات الإبلاغ العامة المتاحة لعامة الناس بالنظر إلى انتفاء أي حاجة خاصة للتمييز بين الإبلاغ من جانب الموظفين العموميين والإبلاغ من جانب سائر الأشخاص. غير أنه تبينَ أن لدى بعض الدول تدابير غير كافية، بما فيها الافتقار إلى نظم سليمة، لتيسير الإبلاغ من جانب الموظفين العموميين. وقد أُصدرت توصيات في تلك الحالات. وفيما يتعلق بحماية المبلغين، أبلغ نحو ثلث البلدان عن إرساء تدابير تشريعية وتدابير أخرى لحماية المبلغين عن المخالفات، وخصوصاً فيما يتعلق بالموظفين العموميين.

٣٣- وأفادت غالبية البلدان بأنها وضعت متطلبات بشأن الانتظام في تقديم إقرارات الذمة المالية لرتب معينة من الموظفين العموميين. ونصت تشريعات بعض الدول على أن فئة مختارة من أفراد أسر الموظفين العموميين المنتخبين، مثل الأزواج والأبناء، يخضعون أيضاً لنفس الالتزامات المتعلقة

بإقرارات الذمة المالية، في حين وسَّع عدد قليل من الدول نطاق نُظم الإقرارات لتشمل جميع الموظفين العموميين. وقد أُصدرت توصيات في الحالات التي كان فيها نطاق فئات الموظفين العموميين المشمولين بهذه النُظم ضيقاً جداً. ورئي أيضاً أن مسألة التحقق من الإقرارات تطرح تحدياً. وذكَّرت إحدى الدول أنه ليست لديها إجراءات تحقق، وأن الإدارة المسؤولة تكتفي بجمع ما يقدم من إقرارات، بينما أفادت دولة أخرى بأن الوزارات المعنية تضطلع بعملية التحقق الخاصة بما داخل إدارتها، ولكن لم تكن هناك رقابة على تلك العملية من جانب أي سلطة خارجية. وشددت بعض الدول على أن الموارد أو الوسائل المتاحة لها غير كافية للتحقق من إقرارات الذمة المالية. وأشارت قلة من البلدان أيضاً إلى إمكانية استخدام أو استحداث أدوات إلكترونية لتقديم هذه الإقرارات والتحقق منها. وأفاد بلد ليس لديه نظام لإقرارات الذمة المالية خاص بموظفيه العموميين بأن من شأن نظام من هذا القبيل أن يمسّ دون مسوغ بالحق في الخصوصية. كما أن موظفيه العموميين ملزمون بتقديم إقرارات ضريبية تتناول إيراداتهم وموجوداتهم في مختلف أنحاء العالم. وكان نحو نصف عدد الدول التي لديها نظم خاصة بإقرارات الذمة المالية يفرض جزاءات على عدم الامتثال. وثمة تفاصيل أخرى عن نظم إقرارات الذمة المالية ترد ضمن إطار الفقرة ٥ من المادة ٥٢ من الاتفاقية.

٣٤- وإضافة إلى ذلك، أشارت البلدان إلى تدابير أخرى مثل إلزام الموظفين العموميين بتقديم إعلانات تتعلق، ضمن جملة أمور، بما لديهم من أنشطة خارجية أو وظائف أخرى أو ما يتلقونه من هبات أو منافع قد تفضي إلى تضارب في المصالح. وأبلغ عدد من البلدان عن اتخاذ تدابير تقييدية لأنشطة الموظفين العموميين الخارجية، في حين ذكرت عدة دول أخرى أنها تحظر مزاوله الموظفين العموميين أعمالاً ثانوية أو لا تسمح بهذا النوع من العمل إلا في حالات استثنائية، منعاً لإساءة استغلال الوظيفة وتعزيزاً للشفافية في القطاع العام. وكانت لدى نصف عدد البلدان المشمولة بالعينة قواعد تحظر قبول الهبات من جانب الموظفين العموميين، باستثناء الهبات المنخفضة القيمة أو الهدايا المقدمة على سبيل المجاملة. كما أن غالبية تلك البلدان تشترط الإبلاغ عن الهبات التي تفوق قيمتها حداً معيناً. بيد أن تفسير الدول لمفهوم القيمة "المنخفضة" أو "الضئيلة" كان متبايناً. فعلى سبيل المثال، أوصي بلد واحد كان قد حدّد عتبة للإبلاغ قدرها ٢٠٠ دولار بأن ينظر في خفض تلك العتبة فيما يتعلق بالهبات المقدمة للموظفين العموميين الخاضعين للالتزام بالإعلان عن تلك الهبات ورفضها أو ردها.

٣٥- وفيما يتعلق بالمادة ١١ من الاتفاقية، كانت استقلالية الجهاز القضائي في غالبية البلدان مُرساة في الدستور أو في القوانين المتعلقة بنظام المحاكم. وقد أشارت معظم البلدان إلى تشريعها التي تحدّد واجبات القضاة وحقوقهم، والقواعد المتعلقة بتوظيف القضاة ومدة خدمتهم وفصلهم من الخدمة. وكان اختيار القضاة يجري في العادة من قبل هيئات مخصّصة، مثل مفوضيات أو مجالس أو لجان. وتعمل هذه الهيئات، إلى حد بعيد، كهيئات تأديبية للقضاة المعيّنين، وتفرض تدابير تأديبية حسب الاقتضاء. وبالإضافة إلى ذلك، أبلغت جميع البلدان عن تدابير تتناول تضارب المصالح في صفوف أعضاء الجهاز القضائي، بما في ذلك تنحية القضاة وحظر قبول الهبات وفرض قيود على الأنشطة الخارجية. وفي بعض الدول، كان القضاة ملزمين بالامتثال لنُظم إقرارات الذمة المالية. وأبلغ

أكثر من نصف البلدان عن مدونات لقواعد السلوك أو مبادئ توجيهية خاصة بالقضاة. كما أبلغ عدد كبير من البلدان عن برامج لتدريب القضاة، ولا سيما بشأن نزاهة القضاء.

٣٦- وفيما يتعلق بأجهزة النيابة العامة، كانت الدول قد اعتمدت قوانين ولوائح وسياسات مختلفة تحدد حقوق المدعين العامين وواجباتهم، بما في ذلك قواعد تحكم استقلاليتهم وسلوكهم. وأبلغت عدة دول عن مدونات قواعد سلوك خاصة بالمدعين العامين، في حين كان أعضاء جهاز النيابة العامة في إحدى الدول ملزمين أيضاً بالامتثال للمدونة العامة لقواعد سلوك الموظفين العموميين. وفي عدد قليل من البلدان، يتوقع من المدعين العامين أن يقدموا إقرارات ذمة مالية أو يفصحوا عن تضارب المصالح، إذا لزم الأمر. وإلى جانب ذلك، أبلغت عدة بلدان عن تدابير ترمي إلى تعزيز النزاهة في صفوف المدعين العامين بما تشمل التدريب في مجال النزاهة ووضع قواعد إجرائية لإدارة القضايا. كما اعتمدت بعض الدول مبادئ توجيهية أو سياسات لضبط ممارسة المدعين العامين لصلاحياتهم التقديرية.

جيم- المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية (المادة ٩)

٣٧- على الرغم من أن جميع الدول اتخذت تدابير تنظم عملية الاشتراء العمومي، فإن النهج العام المتبع في ذلك التنظيم كان متبايناً. فقد اعتمدت الغالبية العظمى من الدول تشريعات داخلية تنفذ أحكام المادة ٩ وتستند إلى مبادئ التنافس والشفافية والموضوعية.

٣٨- وكانت هناك أربعة بلدان تنظم الاشتراء من خلال لوائح تنظيمية ومراسيم، أو عن طريق تحويل الوزارات الحكومية صلاحية إصدار القواعد واللوائح التنظيمية. وقد نفذت غالبية الدول الأطراف نظم اشتراء لامركزية، تتولى بمقتضاها فرادى الهيئات الحكومية مسؤولية عمليات الاشتراء الخاصة بها. وثمة استثناءات من هذا النموذج، تمثلت في بلدان أتتبع نهجاً مركزياً في جميع عمليات الاشتراء أو في عمليات الاشتراء العالية القيمة فحسب من خلال هيئة مركزية معنية بالمشتريات.

٣٩- وتقتضي النزاهة في عمليات الاشتراء أن تتوافر لجميع المشاركين في عملية الاشتراء نفس المعلومات عن المواعيد النهائية ومعايير المشاركة والاختيار، وأن يتاح لهم وقت كافٍ للتحضير لتقديم وثائق المناقصات. وقد اعتمدت جميع الدول إجراءات تشريعية لضمان شفافية عملية الاشتراء، تشمل، على الأقل، نشر الدعوات إلى المشاركة في المناقصات. وفي حين قام كثير من البلدان بفعل ذلك من خلال نشر تلك الدعوات في الصحف أو في الجرائد الرسمية، فقد اتسع نطاق استخدام المواقع الشبكية وبوابات الإنترنت لهذا الغرض. وفي جميع البلدان، كانت التشريعات المتعلقة بالمشتريات تقتضي نشر إشعارات الاشتراء مبكراً لإتاحة الوقت الكافي لإعداد العطاءات وتقديمها.

٤٠- واستخدام إجراءات المناقصة المفتوحة يحد تلقائياً من مخاطر المساس بالنزاهة المرتبطة بتقييد التنافس بصورة مصطنعة ويكفل اشتراء السلع أو الحصول على الخدمات بأسعار سوقية منصفة. كما أن التنافس الحر بين كثير من المشاركين في عملية المناقصة يقلل من احتمال التلاعب والتواطؤ في العطاءات ويزيد من سهولة كشفهما.

- ٤١- وقد أنشأت جميع البلدان، باستثناء بلد واحد، نظاماً لمراجعة قرارات الاشتراء من أجل معالجة الشكاوى المقدمة من المشاركين. فوجود نظام من هذا القبيل هو أمر لا غنى عنه لضمان نزاهة نظام الاشتراء. وفي حين اعتمدت بعض البلدان على نظم للمراجعة الإدارية، وفرت بلدان أخرى تدابير المراجعة القضائية أو توليفة للثنتين معاً، تبعاً لخصوصيات نظمها القانونية.
- ٤٢- ويمثل اتباع إجراءات سليمة وقائمة على الجدارة في اختيار موظفي المشتريات شرطاً لازماً ومهماً لضمان فعالية نظام الاشتراء ونزاهته. وينبغي لنظم الاختيار أن تراعي أحكام المادة ٨ من الاتفاقية، مع إيلاء الاعتبار الواجب لخصوصية المناصب المشاركة في الاشتراء.
- ٤٣- وفي نظم الاشتراء المركزية واللامركزية على السواء، تلزم الاتفاقية الدول الأطراف، باتخاذ تدابير خاصة لتعزيز السلوك الأخلاقي وتحقيق الفعالية في جهود منع حالات تضارب المصالح وإدارتها بغية ضمان نزاهة عمليات الاشتراء. وفيما يتصل بتنظيم شؤون العاملين المسؤولين عن الاشتراء، اعتمدت ثلاث دول إجراءات فرز لأغراض الاستقدام، وتشريعات أو قواعد بشأن المساءلة، ونظماً للإعلان عن تضارب المصالح، وبرامج للتدريب الدوري. ولم تكن لدى إحدى الدول اشتراطات خاصة للعاملين ذوي الصلة بأن يفصحوا عن مصالحهم أو موجوداتهم. وقد أصدرت توصيات بهذا الشأن.
- ٤٤- ويكفل وجود نظام متين لإدارة الأموال العمومية سلامة إنفاق الأموال العمومية ويعزز الثقة في المؤسسات ويضمن جودة الخدمات العمومية. ولمواجهة هذا التحدي، تلزم الفقرة ٢ من المادة ٩ من الاتفاقية الدول الأطراف بتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية.
- ٤٥- وتحقيقاً لهذه الغاية، تكتسي الإجراءات الخاصة باعتماد الميزانية الوطنية أهمية أساسية. فهي تتطلب عملية لإعداد الميزانية واستعراضها واعتمادها من جانب عدد من المؤسسات تشمل عادةً جميع فروع السلطة الثلاثة. ويساعد تخطيط الميزانية على نحو فعال وشامل للجميع على إعطاء الأولوية للمشاريع التي يكون المجتمع في حاجة فعلية إليها.
- ٤٦- وقد اعتمدت جميع الدول قوانين ولوائح تنظيمية وإجراءات تنظم اعتماد الميزانية الوطنية. ويخضع تنفيذ العمليات المالية وتنفيذ الميزانية لدرجات متفاوتة من الرقابة، وإن كان الإبلاغ المتكرر وفي الوقت المناسب إلزامياً في جميع الدول، مع إتاحة إمكانية إجراء تصويبات في حالة التقصير. وقد وضعت إحدى الدول نظام درجات لقياس ضوابط الميزانية، واستحدثت مؤشراً للمساءلة. وفي دولة أخرى، كانت جميع الوزارات ملزمة بإنشاء لجان معنية بتنفيذ الميزانية من أجل تحديد المجالات ذات الأولوية ومعالجة المسائل ذات الصلة.
- ٤٧- واستخدمت عدة دول مؤسساتها العليا لمراجعة الحسابات في أغراض الرقابة. وكان الاطلاع على تقارير مراجعة الحسابات متاحاً في العادة لعامة الناس، باستثناءات قليلة، ويمكن اتخاذ إجراءات متابعة لحل المسائل المطروحة في التقارير. بيد أنه، لم تكن لدى إحدى الدول آلية فعالة لمراجعة الحسابات والرقابة فيما يخص فئات معينة من النفقات، وقد أصدرت توصية بهذا الشأن.
- ٤٨- وكان تخزين الوثائق المالية وحفظها منصوصاً عليه في الدول الأطراف التي تسمح بالاطلاع المفتوح على الأرشيف وتستخدم نظاماً إلكترونية لإدارة الملفات. واعتُبر اشتراط إحدى

الدول الاحتفاظ بالسجلات الأصلية لمدة ١٠ سنوات ممارسة جيدة، على الرغم من استخدام النسخ الإلكترونية.

دال - إبلاغ الناس؛ مشاركة المجتمع (المادتان ١٠ و ١٣)

٤٩ - اتخذت جميع الدول الأطراف تدابير، بدرجات متفاوتة، لتيسير وصول عامة الناس إلى المعلومات، وكانت لدى ١٩ بلداً تشريعات ذات صلة بهذا الشأن. وثمة دولة واحدة، لم يكن لديها تشريعات ذات صلة، وفُرت لعامة الناس منصات للحصول على المعلومات عن الإدارة العمومية، من خلال مبادرات لجعل البيانات مفتوحة. وكانت لدى دولة أخرى اشتراطات قانونية ذات صلة، بيد أن تلك الاشتراطات لم تكن تتعلق إلاً بالاشتراء العمومي والميزانية وإدارة الأموال العمومية. وفي دولة أخرى، لم تكن قد اعتمدت أي تشريعات خاصة بهذا الصدد، على الرغم من أن الحق في الحصول على المعلومات كان مدرجاً كمبدأ عام في الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد. وفي خمس دول، لم تكن قد اعتمدت بعد تشريعات بشأن الوصول إلى المعلومات أو كانت تلك التشريعات قيد الإعداد، وقد أُصدرت توصيات في هذا الصدد. وأوصي بأن تقوم تلك الدول الأطراف بتعزيز الشفافية وتدعيم الإجراءات من أجل زيادة إمكانية وصول الناس إلى المعلومات.

٥٠ - ومن الجدير بالملاحظة أن جميع الدول تقريباً أتاحت قنوات متعددة للوصول إلى المعلومات عن الإدارة العمومية، بوسائل منها البوابات الإلكترونية عبر الإنترنت، مثل بوابة الحكومة الإلكترونية وبوابة المواطن الإلكتروني، وبوابة الاشتراء الإلكتروني وبوابة الفواتير الإلكترونية وبوابة خدمة الضرائب الإلكترونية. وشملت تلك القنوات الجرائد الرسمية والتلفزيون الوطني والنشرات الصحفية والمنشورات والرسائل الإخبارية والمواقع الشبكية وتطبيقات الهواتف المحمولة. وفي معظم الدول، نشرت السلطات الحكومية غالبية تقاريرها على الإنترنت، في حين كانت جميع البيانات المفتوحة في بعض الدول متاحة للعموم. واستعملت الخدمات الإلكترونية ومراكز الإعلام على نطاق واسع للتعامل مع طلبات الحصول على المعلومات، بهدف تبسيط الإجراءات الإدارية. وأشارت ثمان دول إلى مشاركتها في شراكة الحكومة المفتوحة.

٥١ - كما عيّنت غالبية الدول أو أنشأت وكالات ومكاتب مخصصة (وفي إحدى الحالات وحدات ولجاناً معنية بالشفافية) للتعامل مع طلبات الحصول على المعلومات أو لرصد الممارسات ذات الصلة. وبوجه عام، نشرت الوكالات الحكومية تقارير سنوية أو أتاحت المعلومات استباقياً على منصات متنوعة. غير أن إحدى الدول أشارت إلى أن بضع شعب حكومية فقط قد نشرت معلومات على الإنترنت، وأن معظم الوزارات ليست لديها مواقع شبكية رسمية. وقد أُصدرت توصية في هذا الصدد.

٥٢ - وكانت لدى معظم الدول الأطراف آليات طعن يمكن اللجوء إليها من أجل الانتصاف الإداري أو القضائي في حالات عدم السماح بالوصول إلى المعلومات. إلا أن ذلك لم يكن ممكناً في إحدى الدول إلاً بشأن المعلومات المتعلقة بالاشتراء العمومي. وفضلاً عن ذلك، سمحت غالبية الدول باتخاذ قرارات تستند إلى مسوغات مشروعة بعدم الموافقة على الوصول إلى المعلومات، شريطة شرح أسباب عدم الموافقة شرحاً وافياً. وفي هذا السياق، أثرت مسألة التوازن بين حماية

الخصوصية والبيانات الشخصية والأمن الوطني والحق في الحصول على المعلومات. فعلى سبيل المثال، كان الكشف غير المشروع عن المعلومات السرية الرسمية، مثل وثائق مجلس الوزراء، يشكلُ جرماً في بعض الدول. وأفيد أيضاً بأنَّ تطبيق قوانين السرية الوطنية في دول أخرى قد حدَّ من إمكانية الوصول إلى المعلومات الحكومية المحمية. وقد أُصدرت توصيات في هذا السياق.

٥٣- وكانت معظم الدول تحترم حرية تكوين الجمعيات، وهو مبدأ مكرَّس في تشريعاتها أو في دساتيرها، كما في حالة ثماني عشرة دولة. وكانت حرية التعبير محمية بنفس القدر في معظم الدول.

٥٤- وكانت جميع الدول تقريباً تعلق أهمية على الدور الذي يؤديه المجتمع المدني أثناء عمليتي صنع القرارات وتقرير السياسات. واتساقاً مع التشريعات والمبادرات والسياسات الوطنية، كانت وسائل شتى، مثل الاستفتاءات والانتخابات والمشاورات المباشرة، لا سيما مع المجتمع المدني، تُستخدم بانتظام لتعزيز مشاركة الناس في مكافحة الفساد. وعلاوة على ذلك، خصَّصت إحدى الدول للمجتمع المدني مقعداً في مجلس السياسات التابع لسلطتها الوطنية المعنية بمكافحة الفساد، ودعت غالبية الدول المنظمات غير الحكومية إلى إبداء تعليقات على مشاريع القوانين تحديداً، أو إلى المشاركة في عمليات استعراض السياسات أو إلى الانخراط مع المجتمع المدني بشأن تدابير منع الفساد. وأفادت خمس من هذه الدول بأنَّ منظمات المجتمع المدني دعيت إلى المشاركة في صياغة وتنفيذ الاستراتيجيات أو السياسات الوطنية لمكافحة الفساد. وفي إحدى الدول الأطراف، لم يكن المجتمع المدني يستشار بشأن وضع القوانين أو إعداد الميزانية الوطنية، لكنه كان أكثر انخراطاً في تعميم المعلومات وفي حملات التوعية. وقد أُصدرت توصية في هذا الصدد.

٥٥- وكان العديد من أنشطة التوعية المتعلقة بمكافحة الفساد قائماً في البلدان المدرجة في العينة. وشملت تلك الأنشطة مناهج دراسية وأحياناً خاصة في المدارس وحملات تدريبية وإعلامية متواترة وبرامج تلفزيونية وتقارير دورية. وكانت منظمات المجتمع المدني منخرطة بقوة في تلك العملية وفي مختلف البرامج. إلا أنه لم تتوفر إحصاءات عن أثر تلك التدابير.

٥٦- وفيما يتعلق بحرية نشر وتعميم المعلومات المتعلقة بالفساد، كانت تشريعات ١٩ دولة تنص على حرية الصحافة، وإن كان ذلك مشفوعاً بقيود قانونية من أجل حماية المصالح المشروعة مثل النظام العام وأمن الدولة. ولم تتوفر بيانات عن تطبيق تلك القيود. وفي الوقت نفسه، كانت حرية الصحافة تبدو مقيّدة في بعض الدول على الرغم من وجود أحكام بهذا الشأن في التشريعات الوطنية.

٥٧- ومن أجل تيسير تقديم الشكاوى والادعاءات إلى هيئات وسلطات مكافحة الفساد، كانت غالبية الدول توفر طائفة من القنوات، تشمل في بعض الحالات مواقع شبكية، ومن الطرائق، بما في ذلك البريد أو الوسائل الإلكترونية، والأرقام أو الخطوط الهاتفية الساخنة المجانية، وتطبيقات الأجهزة المحمولة. وفي ٢١ دولة، كان الإبلاغ دون الكشف عن الهوية مسموحاً به ومحمياً، لا على مستوى السياسات فحسب بل بأحكام قانونية أيضاً. غير أنه أثبتت في دولة واحدة، كانت لديها قوانين لحماية الإبلاغ دون الكشف عن الهوية، شواغل بشأن نطاق الإفشاء المحمي وآليات المتابعة الخاصة بالبلاغات. وقد تعهّدت تلك الدولة بمراجعة تشريعها وتوفير المزيد من الحماية للمبلغين في سياق مكافحة الفساد. وثمة دولتان أخريان لم تتيحاً إمكانية الإبلاغ دون الكشف عن الهوية.

هاء- القطاع الخاص (المادة ١٢)

٥٨- كانت كل الدول قد اعتمدت بدرجات متفاوتة معايير وإجراءات ترمي إلى منع الفساد في القطاع الخاص. وكانت غالبية الدول قد اعتمدت تشريعات وطنية في مجال حوكمة الشركات أو في مجالات معينة مثل المحاسبة ومراجعة الحسابات وتسجيل المنشآت التجارية. وكان في وسع بعض الدول أن تطبق بصورة مباشرة صكوكاً قانونية دولية أو إقليمية أو معايير محاسبية على الكيانات التجارية. وفي ٢١ بلداً، عُنِّت وكالات أو سلطات خاصة للإشراف على حوكمة الشركات، وكانت الشركات ملزمة بتقديم تقارير دورية عن امتثالها. كما وضعت دولة واحدة نظاماً خاصاً بالمسؤولية الاجتماعية للشركات.

٥٩- وكان ما مجموعه ١٦ بلداً يعمل بصفة أخص على تعزيز التعاون بين أجهزة إنفاذ القانون وكيانات القطاع الخاص، من خلال التشريع أو المبادرات الخاصة. فعلى سبيل المثال، نصّت إحدى الدول في قانونها الخاص بمكافحة غسل الأموال على إلزام شركات القطاع الخاص بتوفير المعلومات لجهاز النيابة العامة والقضاء والتعاون معهما، وبخاصة فيما يتعلق بتدابير التجميد والمصادرة والإبلاغ عن المعاملات المشبوهة. وكانت دولة أخرى تعكف على اتخاذ خطوات لإنشاء آلية لإبلاغ مراجعي الحسابات عن المخالفات، بغية تيسير ذلك التعاون.

٦٠- ومن أجل صون نزاهة كيانات القطاع الخاص، اعتمدت معظم الدول طائفة متنوعة من المعايير والإجراءات، مثل مدونات لقواعد السلوك ومتطلبات خاصة بالامتثال وقواعد بشأن حصانة المنشآت التجارية، وآليات تتعلق بمنع تضارب المصالح في القطاع الخاص. وكانت استراتيجية مكافحة الفساد في إحدى الدول تلزم مستثمري القطاع الخاص بتنفيذ برامج للامتثال لمكافحة الفساد، ويمكن أن يترتب على عدم الامتثال توقيع جزاءات. غير أنه في أحد البلدان كانت بعض الشركات الكبيرة فحسب قد شرعت في وضع برامج للامتثال، وثمة دولة أخرى لم تكن قد اتخذت خطوات كافية لصون النزاهة في القطاع الخاص. وقد أُصدرت توصيات في هذا الصدد إلى كلتا الدولتين الطرفين.

٦١- وكانت تسع عشرة دولة قد اعتمدت متطلبات خاصة بتسجيل الشركات والكيانات التجارية، تهدف إلى تعزيز الشفافية لدى كيانات القطاع الخاص. وفي أحد البلدان، يمكن أن يفضي عدم تسجيل الكيان إلى عواقب جزائية. غير أنه، بالنظر إلى تعقّد تركيبة القطاع الخاص لم تكن بعض الترتيبات القانونية، مثل الصناديق الاستثمارية، مشمولةً بالكامل بأحكام التسجيل.

٦٢- ولم تتوافر معلومات شاملة عن الرقابة العمومية على استخدام الكيانات الخاصة للإعلانات والرخص التي تمنحها السلطات العمومية للأنشطة التجارية (انظر الفقرة الفرعية ٢ (د) من المادة ١٢ من الاتفاقية)، أو عن القيود المفروضة على الأنشطة المهنية للموظفين العموميين السابقين أو على عملهم (انظر الفقرة الفرعية ٢ (هـ) من المادة ١٢ من الاتفاقية). وفي نصف عدد الدول، كانت قد وُضعت لوائح تنظيمية بشأن القيود المفروضة على عمل الموظفين العموميين بعد انتهاء الخدمة، وإن لم تكن لدى بعض الدول آلية إنفاذ لضمان الامتثال. وقد أُصدرت توصيات في هذا الصدد. وفي إحدى الدول، لم تكن هناك تدابير كافية لمنع الاستخدام غير السليم للإجراءات التنظيمية للكيانات الخاصة، ولم تكن القيود المفروضة على ممارسة الموظفين العموميين

السابقين للأنشطة المهنية في القطاع الخاص كافيةً. وكانت دولة أخرى بصدد إعداد لائحة تنظيمية تحظر عمل الموظفين العموميين السابقين في القطاع الخاص بعد استقالتهم أو تقاعدهم. وقد أُصدرت توصيات لسد ما استُبين من ثغرات في هذا الشأن.

٦٣- وكانت جميع الدول الأطراف تقريباً قد أرست معايير شتى للمحاسبة ومراجعة الحسابات في القطاع الخاص. وكان نصف عدد هذه الدول يعتمد على قوانينه ولوائحه الداخلية، وكان بإمكان بقية الدول تطبيق المعايير الدولية ذات الصلة.

٦٤- وفيما يتعلق بالمتطلبات الخاصة بمسك الدفاتر والسجلات، كانت غالبية الدول تفرض جزاءات قانونية على انتهاك تلك المتطلبات. وشملت تلك الجزاءات عقوبات جنائية على جرائم معينة مثل التزوير وتزييف الوثائق واستخدام وثائق مزيفة والغش والخداع في ظروف مشددة للعقوبة. بيد أنه، باستثناء حالة دولة طرف واحدة، لم تكن جميع الأفعال المعددة في الفقرة ٣ من المادة ١٢ من الاتفاقية، مثل إنشاء حسابات خارج الدفاتر وإجراء معاملات دون تدوينها في الدفاتر أو دون تبيينها بصورة وافية والإتلاف المتعمد للمستندات المحاسبية قبل الموعد الذي يفرضه القانون، مجرمة. وفي هذا السياق، كان هذا السلوك يخضع دائماً لدفع غرامات، وفي حالات قليلة من المناسبات كان يمكن تحميل المسؤولية لكيانات القطاع الخاص ذات الصلة بصفة فردية أو مشتركة.

٦٥- وكان هناك بعض التباين بين الدول الأطراف فيما يتعلق بحظر اقتطاع النفقات التي تمثل رشاوى من الوعاء الضريبي. فعلى الرغم من أن تشريعات أكثر من نصف عدد الدول تنص بوضوح على حظر اقتطاع النفقات التي تمثل رشاوى من الوعاء الضريبي، فإن القوانين الضريبية في بقية الدول لم تتناول هذه المسألة.

واو- تدابير منع غسل الأموال (المادة ١٤)

٦٦- تلقت الدول المشمولة بهذه العينة عدداً من التوصيات بشأن تطبيق المادة ١٤.

٦٧- وقد ذكرت جميع البلدان تشريعات مختلفة، ولا سيما قوانينها المتعلقة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وقدمت معلومات مفصلة عن نظمها الرقابية والإشرافية. وفي معظم البلدان كان التشريع المتعلق بمنع غسل الأموال يحتوي على أحكام بشأن تحديد هوية الزبائن والمالكين المتفحفين (مبدأ "اعرف زبونك") وتوخي الحرص الواجب بشأن الزبائن، وحفظ السجلات وتقديم التقارير عن المعاملات المشبوهة من جانب الكيانات المبلّغة. وإلى جانب ذلك، كانت جميع الدول، باستثناء اثنتين، قد استحدثت قواعد لإجراء فحص دقيق للحسابات التي يُطلب فتحها أو يُحتفظ بها من قبل، أو نيابة عن، الأشخاص المعرضين سياسياً، بمن فيهم أفراد أسرهم والأشخاص المقربون منهم، وكذلك سائر الحسابات والمعاملات التي تنطوي على مخاطر شديدة.

٦٨- وكانت ممارسات البلدان في تعيين سلطاتها المعنية بالإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية متباينة. فقد عيّنت بعض الدول هيئات مختلفة للإشراف على مختلف القطاعات، بينما أنشأت دولة واحدة هيئة للأسواق المالية بصفتها السلطة الإشرافية الوحيدة والمتكاملة والمستقلة. وكانت الكيانات الخاضعة للالتزامات المتعلقة بمكافحة غسل الأموال تشمل دائماً المصارف والمؤسسات غير المصرفية، كما كانت تشمل أيضاً، في عدد من البلدان، منشآت ومهنياً غير مالية

معينة. غير أن بعض الدول كانت لديها قوائم محدودة بالمنشآت والمهن غير المالية التي كانت ملزمة بتنفيذ الالتزامات المتعلقة بمكافحة غسل الأموال، ولذلك أصدرت توصيات بهذا الخصوص.

٦٩- وكان عدد كبير من البلدان يطبق نهجاً قائماً على تقييم المخاطر، وإن كانت بعض الدول لم توضح هذا النهج في تشريعاتها، لكنها استخدمته فعلياً في الممارسة العملية. ويقضي هذا النهج بتطبيق درجات مختلفة من التدقيق (تتمثل عادةً في العناية الواجبة العادية والمعززة والمبسطة) على الزبائن والمعاملات على نحو يتناسب مع المخاطر ذات الصلة. وقد أصدرت في عدة حالات توصيات بشأن إدراج إشارة محددة إلى النهج القائم على تقييم المخاطر أو بشأن النظر في اتباع ذلك النهج في نظام مكافحة غسل الأموال. وكان نحو ثلثي عدد البلدان قد أنجزت تقييماتها الوطنية للمخاطر فيما يتعلق بغسل الأموال أو كانت بصدد إنجازها.

٧٠- وكانت كل البلدان تقريباً قد أنشأت وحدات استخبارات مالية. وفي كثير من الحالات، كانت هذه الوحدة عبارة عن وحدة استخبارات مالية ذات طابع إداري وتدرج ضمن إطار سلطات مختلفة في البلدان المشمولة بالعينة. وكانت جميع الوحدات الموجودة في الدول المستعرضة، فيما عدا ست منها، أعضاء في مجموعة إغيمونت لوحدات الاستخبارات المالية. وكان بعض تلك الوحدات أيضاً أعضاء في مجموعات إقليمية لوحدات الاستخبارات المالية. وبوجه عام، كانت الكيانات الملزمة مسؤولة عن تقديم تقارير عن المعاملات المشبوهة إلى تلك الوحدات.

٧١- وكانت جميع البلدان قد اعتمدت قواعد أو تدابير لرصد حركة النقود والصكوك لحاملها القابلة للتداول ذات الصلة عبر الحدود. وكانت عملية الرصد هذه تقوم عادةً على الإقرارات، مع عتبة إبلاغ نمطية تناهز ١٠ آلاف دولار. كما أبلغت جميع الدول تقريباً عما لديها من نظم تحكم التحويلات الإلكترونية للأموال، بما في ذلك التدابير الخاصة بالجهات القائمة بتحويل الأموال. بيد أن خدمات تحويل الأموال أو القيمة، بما في ذلك الخدمات غير النظامية، لم تكن خاضعة لتنظيم ملائم في بعض البلدان، وقد أصدرت توصيات بهذا الشأن، حسب الاقتضاء.

٧٢- وأشارت دول كثيرة إلى عضويتها في هيئة إقليمية ماثلة لفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، مثل لجنة الخبراء المعنية بتقييم تدابير مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب التابعة لمجلس أوروبا، وفريق آسيا والمحيط الهادئ المعني بغسل الأموال، وفريق العمل الحكومي الدولي لمكافحة غسل الأموال في غرب أفريقيا. وقد أصدر عدد كبير من التوصيات المتعلقة بتدابير المتابعة الرامية إلى سد الثغرات أو تجاوز التحديات التي استُبينت في تقييمات أخرى، ولا سيما من جانب فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية. ويبدو أن التقييمات المتبادلة التي أجرتها فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية والهيئات الإقليمية الماثلة لها قد كفلت درجة عالية من الامتثال.

٧٣- وفيما يتعلق بالتعاون العالمي والإقليمي ودون الإقليمي والشثائي بين مختلف السلطات لأغراض مكافحة غسل الأموال، أشارت دول كثيرة إلى إمكانية أن تتبادل وحداتها المعنية بالاستخبارات المالية على نحو تلقائي ما يتوافر لها من معلومات مع السلطات المحلية أو مع نظيراتها الأجنبية. وإلى جانب ذلك، يمكن لعدد من الدول أن تقدم المساعدة بالاستناد إلى مذكرات تفاهم ثنائية أو من خلال مختلف المحافل المتعددة الأطراف، مثل فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية والمنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول).