

Distr.: General
5 April 2018
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



فريق استعراض التنفيذ

الدورة التاسعة

فيينا، ٤-٦ حزيران/يونيه ٢٠١٨

البند ٢ 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 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.

* CAC/COSP/IRG/2018/1



الرجاء إعادة استعمال الورق

200418 200418 V.18-02097 (A)



أولاً - مقدمة هذا التقرير ونطاقه وهيكله

١- وفقاً للفقرتين ٣٥ و ٤٤ من الإطار المرجعي لآلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي اعتمدها مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في قراره ١/٣، أُعد 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، لتقديمها إلى فريق استعراض التنفيذ لكي تكون أساس 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، ويستند التقرير إلى المعلومات الواردة في تقارير الاستعراضات القطرية الستة التي كانت قد اكتملت أو شارفت على الاكتمال في وقت صياغة هذا التقرير. ويركز التقرير على الاتجاهات الراهنة والأمثلة على التنفيذ، ويشتمل على جدول وشكلين بشأن أشيع التحديات والممارسات الجيدة. وستحدد الاتجاهات والفوارق الدقيقة الأشمل في الإصدارات المقبلة من التقارير المواضيعية والإقليمية، عندما يصبح المزيد من البيانات متاحاً 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، التي كانت قيد الاستعراض في الدورة الأولى لآلية استعراض التنفيذ. ويتبع هيكل هذا التقرير هيكل الخلاصات التنفيذية؛ وقد جمعت معاً مواد ومواضيع معينة تربط بينها علاقة وثيقة.

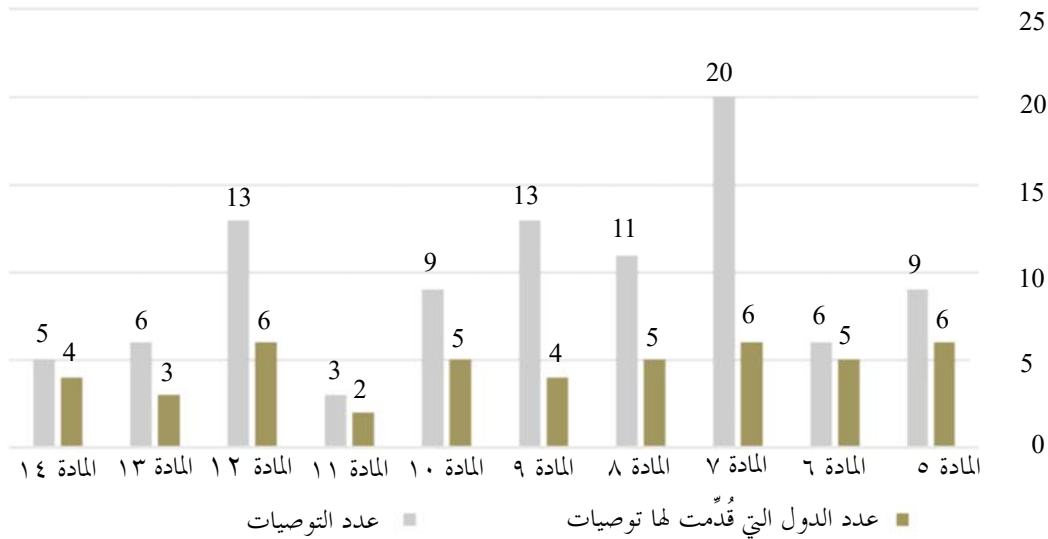
ثانياً - ملاحظات عامة بشأن التحديات والممارسات الجيدة في تنفيذ الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

٤- وفقاً لما طلبه فريق استعراض التنفيذ، يورد هذا التقرير تحليلاً لأشيع التحديات والممارسات الجيدة في تنفيذ الفصل الثاني، مرتبة وفقاً لترتيب مواد الاتفاقية. ويتناول الشكلان والجدول أدناه البلدان الستة قيد التحليل.^(١)

(١) تستند البيانات المستخدمة في إعداد هذا التقرير إلى الاستعراضات القطرية التي أجريت حتى ٣ نيسان/أبريل ٢٠١٨.

الشكل الأول

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



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

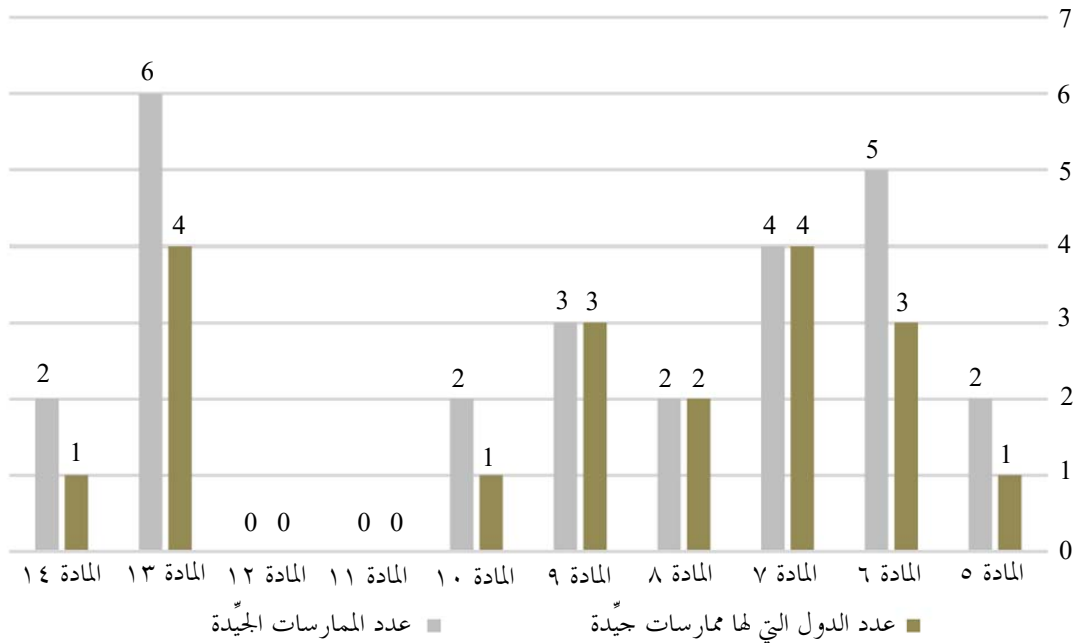
مادة الاتفاقية	عدد التوصيات قُدمت لها	عدد الدول التي قُدمت لها	أشيع التحديات في التنفيذ (مرتبة حسب شيوع التحديات المستبانة)
الفقرة ١ من المادة ٧	٦	٨	عدم وجود إجراءات مناسبة لاختيار وتدريب الأفراد لتولي المناصب العمومية التي تعتبر عرضة للفساد، ولتناوهم على المناصب دورياً عند الاقتضاء.
الفقرتان ١ و ٢ من المادة ١٢	٦	٩	عدم كفاية الشفافية في استخدام الموظفين العموميين، بما في ذلك عدم وجود أساليب استخدام موضوعية، ومحدودية الإعلان العام عن الوظائف الشاغرة، وعدم كفاية آليات الطعن المتاحة للمرشحين غير الفائزين. محدودية التعاون بين أجهزة إنفاذ القانون وكيانات القطاع الخاص ذات الصلة.
			عدم كفاية التدابير الرامية إلى منع تضارب المصالح، بما في ذلك عدم وجود فترات "انقطاع" للموظفين العموميين السابقين.
			عدم كفاية تدابير منع إساءة استخدام الإجراءات المتعلقة بالإعانات والرخص التي تمنحها السلطات العمومية للأنشطة التجارية.
			محدودية المعايير والإجراءات، من قبيل مدونات قواعد السلوك، التي تهدف إلى ضمان نزاهة كيانات القطاع الخاص.

مادة الاتفاقية	عدد الدول التي قُدمت لها توصيات	عدد التوصيات الصادرة	أشيع التحديات في التنفيذ (مرتبة حسب شيوع التحديات المستبانة)
الفقرة ٣ من المادة ٧	٥	٥	عدم وجود تشريع شامل أو تدابير إدارية شاملة لتنظيم تمويل الترشيحات للمناصب الانتخابية وتمويل الأحزاب السياسية، بما في ذلك مسائل من قبيل الهبات الخاصة والإفصاح عن الهبات.
المادة ١٠	٥	٩	عدم وجود تشريعات أو لوائح لتنظيم وصول الجمهور إلى المعلومات تنظيمياً شاملاً.
الفقرة ١ من المادة ٥	٥	٥	الإجراءات المرهقة للوصول إلى المعلومات، وعدم كفاية المبادرات الاستباقية لنشر المعلومات.
الفقرة ٢ من المادة ٧	٤	٤	ضعف تنسيق السياسات الرامية إلى منع الفساد. محدودية اتساق وشمول وفعالية السياسات الوطنية لمكافحة الفساد.
الفقرة ٥ من المادة ٨	٤	٤	محدودية المعايير المتعلقة بالترشيح للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها.
الفقرة ١ من المادة ١٤	٤	٤	عدم فعالية النظم المتعلقة بتضارب المصالح، لا سيما نظم إقرارات الموجودات، بما في ذلك محدودية نطاق تطبيقها وعدم فعالية التحقق والرصد.
الفقرة ١ من المادة ٩	٣	٤	الفجوات القطرية في تشريعات ولوائح مكافحة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب.
الفقرتان ٢ و ٦ من المادة ٨	٣	٤	أوجه الضعف المؤسسية في الإشراف المالي. التنفيذ غير الكامل للتوصيات التي أصدرتها هيئات الرصد الدولية الأخرى، مثل فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية والهيئات الإقليمية المماثلة لها.
الفقرة ٤ من المادة ٧	٣	٣	عدم فعالية نظم المراجعة والطعن المحلية في شؤون الاشتراء العمومي. قصور أساليب اختيار وفرز الموظفين المسؤولين عن الاشتراء وقصور تدريبهم.
الفقرة ٢ من المادة ٩	٣	٣	عدم إلزام الموظفين المسؤولين عن الاشتراء بالإفصاح عن مصالحهم وموجوداتهم.
الفقرة ٤ من المادة ٧	٣	٣	عدم وجود مدونات لقواعد السلوك للموظفين العموميين، أو محدودية تطبيقها على فئات معينة من الموظفين العموميين.
الفقرة ٢ من المادة ٩	٣	٣	عدم توافر التدابير التأديبية.
الفقرة ٤ من المادة ٧	٣	٣	عدم وجود تشريعات أو آليات لمنع تضارب المصالح أو تنظيمه.
الفقرة ٢ من المادة ٩	٣	٣	محدودية الشفافية في عملية اعتماد الميزانية.
المادة ٩	٣	٣	انعدام أو محدودية نظم إدارة المخاطر في مجال الإدارة المالية العامة.

مادة الاتفاقية	عدد الدول التي قُدمت لها توصيات	عدد التوصيات الصادرة	أشيع التحديات في التنفيذ (مرتبة حسب شيوع التحديات المستبانة)
الفقرة ١ من المادة ١٣	٣	٤	محدودية مشاركة المجتمع المدني في منع الفساد ومكافحته، بما في ذلك نتيجة لعدم وجود قانون بشأن حرية الصحافة ومحدودية حملات التوعية بشأن الفساد.
الفقرة ٤ من المادة ٨	٣	٣	محدودية القنوات وتدابير الحماية المتاحة للموظفين العموميين للإبلاغ عن أفعال الفساد.
الفقرة ٢ من المادة ٥	٢	٢	غياب ممارسات مكافحة الفساد، مثل حملات التوعية أو التثقيف.
الفقرة ١ من المادة ١١	٢	٢	عدم وجود نظام للإقرار بالموجودات للقضاة، عند الاقتضاء.
الفقرة ٣ من المادة ١٢	٢	٢	عدم كفاية الضمانات المتعلقة باستقلال القضاة المعيّنين مؤقتاً.
الفقرة ١ من المادة ٦	١	١	عدم كفاية التدابير الرامية إلى تنفيذ جميع عناصر هذه الفقرة.
الفقرة ٢ من المادة ١٤	١	١	عدم وجود هيئة مخصصة للمكافحة الوقائية للفساد.
			محدودية صلاحيات وحدة الاستخبارات المالية للقيام بتجميد الأصول ووقف المعاملات المشبوهة.

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 الوقائية للفساد؛ هيئة أو هيئات مكافحة الوقائية

للفساد (المادتان ٥ و ٦)

٥- على النحو الذي استُبين في الاستعراضات، اتخذت البلدان مُهجاً متعددة بشأن اعتماد السياسات الوطنية للمكافحة الوقائية للفساد.

٦- فقد اعتمدت ثلاثة بلدان استراتيجيات وخطط عمل مكتوبة مخصصة لمكافحة الفساد؛ بيد أنَّ القائمين بالاستعراض لاحظوا الحاجة إلى ضمان قدر أكبر من الاتساق والتنسيق للسياسات المعتمدة.

٧- ولم تكن لدى بلدين آخرين سياسات وطنية مكتوبة لمكافحة الفساد. وكان أحدهما، نظراً لصغر حجم الإدارة الوطنية ومحدودية الموارد والخبرات، يستخدم التزاماته الإبلاغية الدولية لإجراء تقييم منتظم للحالة، ويعتمد على التوصيات المنبثقة عن عمليات استعراض الأقران الدولية كأساس لوضع وتنفيذ أيِّ سياسة لمكافحة الفساد. وعلى الرغم من أنَّ القائمين بالاستعراض كانوا راضين عن هذا النهج فقد أوصوا بأن يكفل البلد خضوع جميع المجالات المشمولة بالاتفاقية لاستعراض شامل ومستمر. وفي البلد الآخر، كانت هناك عدة سياسات قطاعية قائمة لمكافحة الفساد؛ ومع ذلك فقد أُوصي بأن يعتمد البلد استراتيجية وطنية شاملة بغية إتاحة المزيد من الفعالية والتنسيق.

٨- وفي بلد آخر كانت سياسات مكافحة الفساد واردة في عدة قوانين وفي وثائق سياسات الوحدات الإدارية وفي الخطة الوطنية للنزاهة، وهو ما اعتبره القائمون بالاستعراض كافياً. غير أنه أُوصي بأن ينظر البلد في تعزيز التنسيق بين السياسات الوطنية المتعلقة بمكافحة الفساد وسياسات الوحدات الإدارية بشأن مكافحته، وبخاصة فيما يتصل بالتنفيذ والرصد والتنقيح وتبادل المعلومات.

٩- وأبلغت البلدان عن العديد من الممارسات الرامية إلى منع الفساد، بما في ذلك تنظيم أنشطة التوعية والتثقيف، والأخذ بنظم الإبلاغ عن المخالفات للموظفين الحكوميين، وتوفير التدريب للموظفين العموميين، واستحداث أدوات لإدارة مخاطر الفساد، وإعداد مختلف التقارير والاستقصاءات والدراسات. واعتبر من الممارسات الجيدة في هذا الصدد إنشاء وحدات نزاهة في الهيئات والوحدات الإدارية الحكومية، ونشر التقارير السنوية التي تصدرها الأفرقة واللجان التابعة لهيئة مكافحة الفساد وتقارير الدراسات الاستقصائية عن تصورات الجمهور.

١٠- وأبلغت جميع البلدان عن أنَّ هيئات مكافحة الفساد فيها تؤدي دوراً في استعراض الصكوك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة بهدف تحديد مدى ملاءمتها لمنع الفساد ومكافحته. وفي أحد البلدان كانت هيئة المكافحة الوقائية تضطلع بتقييم التشريعات الوطنية لمكافحة الفساد في ضوء التوصيات الصادرة في إطار آليات الاستعراض الدولية. وفي بلد آخر، كان الاستعراض والتقييم يجرى على أساس كل حالة على حدة، وقد أُوصي القائمون بالاستعراض بالنظر في اعتماد نهج أكثر انتظاماً بشأن تلك المهمة.

١١- وأبلغت جميع البلدان عن عضويتها أو مشاركتها في المنظمات والبرامج والمشاريع الإقليمية والدولية الرامية إلى منع الفساد، بما في ذلك ما يلي: 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 والتابع للاتحاد الأفريقي؛ وشبكة المؤسسات الوطنية لمكافحة الفساد في غرب أفريقيا. والمبادرة الخاصة بشفافية الصناعات الاستخراجية؛ وشبكة موظفي الشؤون القانونية في جزر المحيط الهادئ؛ وأمانة منتدى جزر المحيط الهادئ؛ وأمانة جماعة المحيط الهادئ؛ ورابطة المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات في منطقة المحيط الهادئ. وأشار أيضاً إلى أهمية معاهدات دولية مثل اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومحاربه وبرتوكول الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا بشأن مكافحة الفساد. وقدم أحد البلدان معلومات عن العديد من مذكرات التفاهم المبرمة مع دول أخرى في مجال مكافحة الفساد.

١٢- وكانت خمسة بلدان قد أنشأت هيئات مخصصة لمكافحة الفساد مسؤولة عن تنفيذ السياسات والأنشطة المتعلقة بمنع الفساد. وفضلاً عن ذلك، أبلغت تلك البلدان عن أن العديد من المؤسسات الوطنية الأخرى، بما في ذلك اللجان المعنية بالأخلاقيات ووحدات الاستخبارات المالية وإدارات الخدمة العامة، تؤدي دوراً في منع الفساد وتنفيذ الاستراتيجيات الوطنية. وفي أحد البلدان، أنشئت لجنة توجيهية تضم ممثلين عن القطاع العام والقطاع الخاص والمجتمع المدني لتنسيق مراقبة الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد. وأبلغ بلد واحد فقط بأنه ليست لديه هيئة متخصصة قائمة للمكافحة الوقائية للفساد. وأوصي بأن ينشئ البلد تلك الهيئة في المستقبل.

١٣- وكان موضع هيئات المكافحة الوقائية للفساد في الهياكل المؤسسية الوطنية، ومن ثم استقلالها، متفاوتاً. فمثلاً، كانت الهيئة في أحد البلدان مؤلفة من ممثلين لوزارات حكومية مختلفة، ولكن لم يُعتبر أن ذلك يثير أي تحديات عملية لاستقلالها، بسبب محدودية دور تلك الهيئة في ممارسة وظائف التنسيق ووضع السياسات واقتراح سبل تنفيذ التوصيات الدولية. وفي بلد آخر، كان القانون يكفل استقلال وكالة مكافحة الفساد، وكانت هناك خمس لجان مستقلة تضطلع بالرقابة لضمان فعالية أداء مهام الوكالة. وفضلاً عن ذلك، كان نفس البلد قد شرع في عملية تحديد مدة خدمة بموجب الدستور لرئيس الوكالة وإنشاء لجنة جديدة مسؤولة عن استقدام موظفي الوكالة. وفي بلد آخر، كان مكتب مكافحة الفساد تابعاً لرئيس الدولة، وقد مُنح الاستقلال المالي، ويعين أعضاؤه لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد. وفي بلد آخر، كان يرأس وكالة مكافحة الفساد المراقب المالي العام للدولة، الذي يعين من خلال عملية تنافسية لمدة خدمة قدرها خمس سنوات غير قابلة للتجديد. وكانت الوكالة مستقلة عن الهيئات الحكومية الأخرى، ولها ميزانيتها الخاصة، وتقدم تقارير سنوية إلى الرئيس ورئيس الوزراء ورئيس الجمعية الوطنية. إلا أنه أوصي بأن يضع البلد شروط تعيين للمراقب المالي العام والمراقبين الماليين للدولة.

١٤- وكانت ثلاثة من البلدان الستة قد أبلغت الأمانة رسمياً عن هيئاتها المخصصة المعنية بالمكافحة الوقائية، وشجعت البلدان 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)

١٥- كانت لدى جميع البلدان المستعرضة قواعد وإجراءات قائمة تنظم استقدام الموظفين العموميين وتعيينهم واستبقائهم وترقيتهم وتقاعدهم والتدابير التأديبية التي تنطبق عليهم، وكانت هذه القواعد والإجراءات منصوصاً عليها في العادة في القوانين التي تنظم الخدمة المدنية. وكانت جميع البلدان إلاً بلبداً واحداً تستخدم إجراءات تنافسية، تشمل الاختبارات الكتابية والمقابلات، لتعيين الموظفين العموميين وترقيتهم. وأوصي بأن يوحد ذلك البلد إجراءاته المتعلقة بالتعيين والامتحانات ذات الصلة. واعتُبر أن من الممارسات الجيدة المتبعة في أحد البلدان أن السلطات التي تقوم بالتعيين تضمن أن جميع إعلانات الوظائف الشاغرة تسترعي الانتباه إلى مبادئ النزاهة والأمانة والمساءلة والكفاءة والشفافية.

١٦- وكان الهيكل المؤسسي ذو الصلة متفاوتاً بين البلدان ويمتد من وجود هيئات مركزية إلى اتباع نهج لا مركزي تبت فيه الوكالات التي تقوم بالتعيين في تعيين موظفيها العموميين واستبقائهم والتدابير التأديبية المنطبقة عليهم.

١٧- وفي معظم البلدان، كان يُعلن عن الوظائف الشاغرة في العادة على الإنترنت أو في الصحف. بيد أن أحد البلدان تلقى توصية بشأن معالجة عدم وجود منصة على الإنترنت لنشر الوظائف الشاغرة. وشُجع بلد آخر على زيادة تعزيز الشفافية في استقدام الموظفين العموميين وترقيتهم، عن طريق تطبيق الإعلان العام على المناصب الأدنى رتبة، نظراً لوجود سياسة عامة تقضي بنشر الوظائف الشاغرة داخلياً أولاً بغية إتاحة التناوب وتعظيم الاستفادة من الموارد الموجودة. وأوصي أحد البلدان بأن ينظر على وجه التحديد في الإشارة في اللوائح ذات الصلة إلى الحق في الطعن في قرارات التعيين والترقية.

١٨- وبوجه عام، لم تتوسع البلدان في الحديث عن مفهوم "المناصب التي تعتبر عرضة للفساد بصفة خاصة". وكان بلد واحد فقط قد أجرى تقييماً لمجالات المخاطر والمناصب المعرضة للفساد وحددها. واعتُبر من الممارسات الجيدة أن ذلك البلد استحدث إجراءات اختيار خاصة لهذه المناصب واتخذ تدابير للتخفيف من المخاطر، بما في ذلك من خلال تطبيق نظم خاصة لتدريب الموظفين وتناوبهم. وعلى الرغم من أن أحد البلدان أبلغ عن وجود نظام لتناوب الموظفين العموميين فإن ذلك التدبير لم يكن خاصاً بالمناصب المعرضة للفساد على وجه التحديد. ولم تكن لدى أربعة بلدان أي نظم قائمة للتناوب، وقد أوصي بأن تستحدث تلك البلدان هذه النظم للمناصب التي تعتبر معرضة للفساد بصفة خاصة.

١٩- وأشارت جميع البلدان إلى وجود برامج تنقيفية وتدريبية للموظفين العموميين، سواء عند التعيين الأولي أو على أساس مستمر. وأفادت البلدان بأن تلك البرامج التدريبية تشمل عناصر بشأن مكافحة الفساد والأخلاقيات والنزاهة.

٢٠- وأشارت بعض البلدان إلى جداول مرتباتها القائمة، لإثبات أن الموظفين العموميين توفر لهم أجور مناسبة.

٢١- وأشارت جميع البلدان إلى قوانينها التي تحدّد المعايير المتعلقة بالترشيح للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها. بيد أنه أُوصي بأن يضع بلدان اثنان معايير تتعلق بالترشيحات، بهدف منع الفساد، وشجّع أحد البلدان على حظر ترشيح الأشخاص المدانين بارتكاب أفعال مجرّمة وفقاً للاتفاقية. وأفاد بلدان اثنان بأنه لا يوجد اشتراط بالإقرار بالموجودات من جانب المرشحين للمناصب العمومية. وشجّع أحد هذين البلدين على النظر في اعتماد اشتراطات للمسؤولين المنتخبين بأن يقدموا، قبل تولي المنصب الانتخابي أو عند توليه، إقرارات بموجوداتهم، وأن يثبتوا امتثالهم للالتزامات الضريبية الماضية والحاضرة، لأنّ البلد قيد الاستعراض حدد عدم وجود هذه الاشتراطات بوصفه أحد الشواغل.

٢٢- وفيما يتعلق بمسألة الشفافية في تمويل الترشيحات للمناصب العمومية الانتخابية وتمويل الأحزاب السياسية، استبينت التحديات وصدرت لاحقاً توصيات إلى خمسة بلدان قيد الاستعراض. فمثلاً، كان أحد البلدان لا يُخضع الهبات الخاصة للتنظيم، على الرغم من أنه كان لديه قانون بشأن تمويل الأحزاب السياسية. وشجّع البلد على النظر في تعزيز شفافية الهبات الخاصة، مع الإشارة إلى أنّ الطريقة المثلى لعمل ذلك هي تحديد عتبة يجب عند تخطيطها الإفصاح عن تلك الهبات ونشرها. وبالمثل، كان التمويل الخاص في بلد آخر متروكاً دون تنظيم، وصدرت توصية في هذا الصدد. وفي بلد آخر، كانت العقوبات على عدم الامتثال لا تنطبق إلاً على الأشخاص الطبيعيين، على الرغم من وجود معايير تتعلق بتمويل الترشيحات الرئاسية والأحزاب السياسية وعدة ترشيحات أخرى للمناصب الانتخابية؛ وأوصي بأن يطبق البلد تلك المعايير على الأشخاص الاعتباريين. إلاً أنه اعتبر من الممارسات الجيدة أنّ الأشخاص الطبيعيين الذين يقدمون تمويلاً محظوراً أو يقبلونه ينالون نفس العقوبات التي ينالها مرتكبو الفساد. وكان بلدان آخرا لا ينظمان تمويل الأحزاب السياسية، وأوصي بأن يعتمدا قوانين أو قواعد من أجل تحقيق هذه الغاية.

٢٣- وأبلغت البلدان عن مختلف التدابير القانونية والأطر الإدارية لتنظيم تضارب المصالح في القطاع العام. فمثلاً أشار بعضها إلى تدابير تحظر مزاوله الموظفين العموميين لأعمال إضافية، أو تدابير تتعلق بالهدايا والإقرار بالموجودات. غير أنه لم تكن كل البلدان قد استحدثت هذه التدابير، وقد صدرت عدة توصيات، من بينها توصية بالنظر في استحداث قيود لفترة ما بعد الخدمة على أنشطة الموظفين العموميين السابقين في القطاع الخاص، واعتماد نظم وإجراءات لإفصاح الموظفين العموميين عن التضارب المحتمل في المصالح (الأنشطة الخارجية، والتوظيف، والهدايا أو المزايا الكبيرة التي قد ينشأ عنها تضارب مصالح) واعتماد مشروع قانون بشأن منع تضارب المصالح؛ وكانت تلك الجهود جارية بالفعل.

٢٤- وفيما يتعلق بسلوك الموظفين العموميين، أشارت كل البلدان إلى قوانينها العامة بشأن الخدمة المدنية أو إلى النظم الأساسية لفرادى الهيئات العامة. كما أفادت جميع البلدان بوجود مدونات قائمة لقواعد السلوك أو الأخلاقيات للموظفين العموميين.

٢٥- وكانت ثلاثة بلدان قد اعتمدت مدونات قواعد سلوك عامة تحدد الواجبات، والمبادئ، والمبادئ التوجيهية، الخاصة بجميع الموظفين العموميين. إلا أن مدونة قواعد السلوك في أحد تلك البلدان كانت لا تنطبق على المسؤولين العموميين المنتخبين؛ ولذلك أوصي بأن يوسع البلد نطاق مدونة قواعد السلوك أو يعتمد مدونة جديدة تخص تحديداً المسؤولين العموميين المنتخبين. وبالإضافة إلى المدونة العامة لقواعد السلوك، كان ذلك البلد قد اعتمد أيضاً عدة مدونات قطاعية لقواعد السلوك. وأتبع نهج مماثل من جانب بلدين آخرين كانا قد اعتمدا ليس فقط قانوناً رئيسياً واحداً لجميع الموظفين الحكوميين بل أيضاً مدونات قواعد سلوك منفصلة لفرادى الوزارات والأجهزة وللرلمانيين والهيئات النظامية. واتخذ بلدان آخرا نهج اعتماد مدونات قواعد سلوك قطاعية خاصة فقط. ومع ذلك فقد أوصي بأن يعتمد أحد هذين البلدين مدونة عامة للأخلاقيات لجميع الموظفين الحكوميين وأن ينظر في اتخاذ تدابير تأديبية أو تدابير أخرى في حق الموظفين الذين ينتهكون أحكامها. وفي البلد الثاني، لم تكن قد اعتمدت مدونات قواعد سلوك قطاعية في جميع الهيئات والمؤسسات العامة، ولذلك شُجِعَ البلد على اعتماد مدونات لقواعد السلوك لجميع الموظفين الحكوميين.

٢٦- وفي أربعة بلدان، كانت مدونات قواعد السلوك ذات طابع تطوعي وتعمل على إذكاء الوعي ولكن لم تكن أداة تأديبية. وأوضح أحد تلك البلدان أن ذلك يرجع إلى أن مدونة قواعد السلوك فيه تستند إلى الأحكام ذات الصلة من قانون الخدمة المدنية، الذي ينص بالفعل على تدابير تأديبية، من قبيل التوبيخ أو خفض الأجور أو النقل أو إنهاء الخدمة. وفي بلد واحد فقط كانت مدونات قواعد السلوك القطاعية تشمل أحكاماً بشأن الإنفاذ وتكلفت إدارات الموارد البشرية المعنية بأن تكفل الامتثال للقواعد وأن تطبق التدابير التأديبية. وفي بلد آخر، كانت المدونة تنص على تدابير تأديبية على عدم الامتثال تشمل الفصل من الخدمة.

٢٧- وتفاوتت التدابير والنظم القائمة في البلدان لتيسير الإبلاغ من جانب الموظفين العموميين عن أفعال الفساد. ففي أربعة بلدان، كان يقع على عاتق الموظفين العموميين واجب الإبلاغ عن أي اشتباه في وقوع جريمة، بما في ذلك الفساد، إلى مدير مكتبهم أو إلى الشرطة أو وكالة مكافحة الفساد أو المدعي العام. وفي البلدين الآخرين، لم يكن يوجد واجب على الموظفين العموميين بالإبلاغ عن الحالات المشتبه في أنها حالات فساد. وفيما يتعلق بقنوات الإبلاغ، كان أحد البلدان قد أنشأ خطوط مساعدة هاتفية وصناديق بريدية مادية مخصصة في إدارات حكومية معينة لتمكين الموظفين العموميين من الإبلاغ عن الفساد. وفي ثلاثة بلدان، كان يوسع موظفي الخدمة العامة أن يستخدموا الخطوط الهاتفية الساخنة العامة المخصصة للإبلاغ، المتاحة لأفراد الجمهور وللموظفين الحكوميين على حد سواء. بيد أنه، في بلد واحد، لم تكن توجد أي تدابير أو نظم قائمة لتيسير الإبلاغ من جانب الموظفين العموميين أو حماية المبلغين، على الرغم من أن مدونة قواعد السلوك كانت تدعو إلى الإبلاغ عن سوء السلوك. وقد صدرت توصية وفقاً لذلك.

٢٨- وفي ثلاثة بلدان، كانت فئات معينة من الموظفين العموميين خاضعة لمتطلبات الإقرار المنتظم بالموجودات. إلا أنه أوصي بأن ينظر اثنان من تلك البلدان في توسيع قائمة الأشخاص الذين يُشترط عليهم الإقرار بموجوداتهم. واعتُبرت مسألة التحقق مثاراً إشكالات أيضاً. ففي أحد البلدان، لم تكن هناك رقابة من جانب أي سلطة خارجية على عملية التحقق، وإن كانت الوزارات تضطلع بالتحقق داخل إدارتها. وأوصي بأن يعالج البلد هذه المسألة، بهدف إقامة نظام رقابة خارجية على نتائج عملية التحقق في كل وزارة. وفي بلد آخر، لم تكن هناك عملية تحقق قائمة، وكانت الإدارة المسؤولة تجمع الإقرارات المقدمة وحسب. وكان أحد البلدان قد اعتمد تشريعاً بشأن إقرارات الموجودات؛ غير أن ذلك النظام لم يكن عاملاً، وأوصت الدول القائمة بالاستعراض بأن يقوم البلد بتشغيل النظام وأن يقوم أيضاً بتوسيع قائمة الموظفين الخاضعين لتقديم الإقرارات. ولم تكن لدى أحد البلدان أي اشتراطات قائمة بشأن الإقرار بالموجودات، لأنه اعتُبر أن تلك الاشتراطات لا تتسق مع الحق في الخصوصية؛ غير أن البلد كان يشترط على جميع المواطنين، ومن بينهم الموظفون العموميون، الإقرار بدخلهم وموجوداتهم على نطاق العالم في إقراراتهم الضريبية.

٢٩- وكانت مدونة قواعد سلوك الموظفين العموميين في أحد البلدان تحتوي على فصول بشأن تضارب المصالح، والتنحي عند تضارب في المصالح، والهدايا والمزايا الأخرى، والأعمال الإضافية. وعلى الرغم من أن مدونة قواعد السلوك نفسها لم تكن تشتمل على تدابير تأديبية فإن تشريعات أخرى ذات صلة كانت تنص على هذه التدابير في حالات عدم امتثال الموظفين العموميين لواجباتهم المنصوص عليها في المدونة. فمثلاً، لم يكن يجوز للموظفين العموميين أن يقبلوا سوى الهدايا الصغيرة التي تقدم على سبيل المجاملة، وحتى قبول تلك الهدايا كان يتطلب موافقة رؤسائهم. وبالمثل، كانت مزاولة الأعمال الإضافية غير مسموح بها إلا في أحوال محدودة معينة، وكان يلزم أن يُطلب مسبقاً من مدير المكتب أن يوافق عليها. وفي أحد البلدان، كان يشترط على جميع الموظفين العموميين الإفصاح عن الهدايا والهبات والمزايا الأخرى، وكان يتعين تسليم جميع المفردات المعلنة إلى الدولة. وفي بلد آخر، كان يشترط بموجب القانون على جميع القادة العموميين تقديم إقرارات بموجوداتهم، وقد أنشئت لجنة للتحقق من هذه الإقرارات والتحقيق في الادعاءات المتعلقة بسوء السلوك، الأمر الذي يمكن أن يؤدي إلى توقيع عقوبات مالية. وكانت المخالفات المتعلقة بتضارب المصالح من جانب العاملين في القطاع العام معاقباً عليها أيضاً بموجب القانون الجنائي للبلد.

٣٠- وفي جميع البلدان، كان استقلال الجهاز القضائي مكفولاً في الدستور وفي القوانين ذات الصلة المتعلقة بنظام المحاكم. وقد أشارت بعض البلدان إلى قوانينها التي تحدد واجبات القضاة وحقوقهم، وقدمت أيضاً القواعد المتعلقة باستقدام القضاة واختيارهم ومدة خدمتهم. وكان اختيار القضاة يتم في العادة من خلال العمل الذي تقوم به مفوضيات أو مجالس أو لجان مخصصة، تقوم أيضاً بعد ذلك في العادة بدور هيئات تأديبية للقضاة الذين تم تعيينهم. وقدم بلدان اثنان معلومات عن مدونات قواعد سلوك القضاة المخصصة التي تعالج مسائل مثل تضارب المصالح والأعمال الإضافية والأنشطة الخارجية والتنحي. وأبلغ بلدان اثنان عن برامج لتدريب القضاة تقدمها معاهد مخصصة. وقد صدرت توصيات لبلدين بشأن الفقرة ١ من المادة ١١. وفي إحدى الحالات، أوصي بأن يوسع البلد نطاق نظام إقرارات الإيرادات والموجودات لينطبق على القضاة.

وَشُجِعَ بلد آخر على ضمان تمتع القضاة غير المتفرغين المعيّنين مؤقتاً بالاستقلال التام في ممارسة واجباتهم.

٣١- وفيما يتعلق بأجهزة النيابة العامة، كانت البلدان قد اعتمدت مختلف القوانين واللوائح والتوجيهات التي تنظم سلوك أعضاء النيابة العامة. ففي أحد البلدان، كان هناك قانون مخصص يحدد حقوق أعضاء النيابة العامة وواجباتهم، وكانت النيابة العامة تتمتع بالاستقلال التام عن الفرع التنفيذي. وبالمثل، كان لدى أحد البلدان إطار قانوني شامل بشأن جهاز النيابة العامة فيه، وعلاوة على ذلك، كان جميع أعضاء جهاز النيابة العامة يعتبرون موظفين عموميين، وبهذه الصفة يخضعون لجميع القوانين الأخرى ذات الصلة، بما في ذلك متطلبات الإقرار بالموجودات. وكان بلد ثالث يشترط على المدعين العامين الامتثال للمدونة العامة لقواعد سلوك الموظفين العموميين. وفي بلد آخر، كان أعضاء النيابة العامة تابعين للنائب العام، الذي يعينه الرئيس ويتمتع باستقلال كامل. وأخيراً، كان أعضاء النيابة العامة في بلدين آخرين تحت سلطة وزير العدل. وأفاد أحد البلدان بأن لديه مدونة أخلاقيات مخصصة لأعضاء جهاز النيابة العامة. وفضلاً عن ذلك، أبلغت بعض البلدان عن تدابير تتصل بالتدريب وإجراءات بشأن إدارة القضايا للمدعين العامين.

جيم - الاشتراء العمومي وإدارة الأموال العمومية (المادة ٩)

٣٢- كانت جميع الدول الأطراف قد اتخذت تدابير تنظم الاشتراء العمومي، في شكل تشريعات محلية أو في شكل تنفيذ الاتفاقات أو اللوائح التنظيمية الدولية المنطبقة. بيد أن التشريع في أحد البلدان كان لا ينص إلا على إصدار القواعد واللوائح من جانب وزير المالية والخزانة ولكن لا يعالج المسألة بالتفصيل، وإن كانت الحكومة قد أعدت دليل اشتراء. وقد صدرت توصية وفقاً لذلك.

٣٣- وتفاوتت الدول الأطراف في استخدام نظم اشتراء مركزية أو لامركزية. وكانت إجراءات المناقصة المفتوحة تطبق دائماً، وفي معظم المناسبات كان تطبيق تلك الإجراءات إلزامياً بشأن منح عقود المشتريات العمومية، وإن كانت أربع دول أطراف قد نصت على حد أدنى لمبلغ قيمة العقود بشأن المناقصات المفتوحة. وفي جميع الدول، كانت الدعوة إلى المشاركة في المناقصات تنشر عبر وسائط الإعلام وقنوات البث التقليدية، وكذلك نظم الاشتراء الإلكتروني أو أدواته. بيد أنه في إحدى الدول كان الاشتراء من مصدر واحد يشكل ما يصل إلى ١٠ في المائة من القيمة الإجمالية للمشتريات، ولم يكن يتعين على المؤسسات المملوكة للدولة أن تتبع العديد من قواعد الاشتراء. وقد أوصي بأن تنظر تلك الدولة في إدخال تنقيحات على تشريع الاشتراء، من أجل تعزيز العملية التنافسية وتوسيع نطاقها. وفي دولة أخرى، كانت الدعوات المقيدة إلى المشاركة في المناقصات أو الاتفاق المباشر مسموحاً بهما في الظروف الاستثنائية. وفي بلدين آخرين، كانت المعايير المتعلقة بالاشتراء، مثل الأسس الاقتصادية أو المالية أو النوعية أو التقنية، محددة تحديداً جيداً في التشريع. وبوجه عام، كانت العقود تمنح لمقدم العطاء الذي قدم أدنى عطاء مؤهل، ولكن يمكن أن تؤخذ في الاعتبار أيضاً عوامل أخرى مثل النوعية والخصائص البيئية والفعالية من حيث التكلفة. وكان الاشتراء الإلكتروني مستخدماً على نطاق واسع في جميع الدول الأطراف تقريباً.

٣٤- وكانت ثلاث دول أطراف قد وضعت إجراءات مراجعة محلية للاشتراء العمومي أو شرعت في وضعها. وكان بالوسع، عند نشوء أوجه تضارب في عملية الاشتراء، تقديم شكاوى رسمية في إطار آليات مختلفة، مع إمكانية الطعن لدى المحاكم. وفضلاً عن ذلك، كان بالوسع تعليق إجراءات المناقصة أو تعليق أداء العقود، رهناً بشروط معينة. وكانت اثنتان من الدول الأطراف قد استحدثتا أو اشتترطتا بذل جهود مسبقاً للتسوية الودية، أو اللجوء مباشرة إلى السلطة المتعاقدة، قبل التقاضي، وإن كان لا يترتب على ذلك في بعض الحالات تعليق الإجراءات. ولوحظ أيضاً أنه لا يوجد في إحدى الدول نظام للمراجعة المحلية لقرارات الاشتراء والطعن فيها، وقد صدرت توصية في هذا الصدد.

٣٥- وفيما يتصل بتنظيم شؤون العاملين المسؤولين عن الاشتراء، كانت ثلاث دول قد اعتمدت إجراءات فرز لأغراض الاستقدام، وتشريعات أو قواعد بشأن المساءلة، ونظماً للإقرار بالموجودات والتدريب الدوري. ولم تكن لدى إحدى الدول اشتراطات خاصة للعاملين ذوي الصلة بأن يفصحوا عن مصالحهم أو موجوداتهم. وقد قُدمت توصيات وفقاً لذلك.

٣٦- وكانت لدى جميع الدول الأطراف قوانين ولوائح وإجراءات تنظم اعتماد الميزانية الوطنية. وكان تنفيذ العمليات المالية والميزانية خاضعين لدرجات متفاوتة من الرقابة، على الرغم من أن الإبلاغ المتكرر وفي الوقت المناسب كان مشروطاً في جميع الدول، ويمكن إجراء تصويبات في حالة التقصير. بل إن إحدى الدول وضعت نظام تحديد درجات لقياس الضوابط، واستحدثت مؤشراً للمساءلة. وفي دولة أخرى، كانت جميع الوزارات ملزمة بإنشاء لجان معينة بتنفيذ الميزانية لكي تحدد المجالات ذات الأولوية وتعالج المسائل ذات الصلة. وكانت ثلاث دول تستخدم دواوين مراجعة الحسابات لأغراض الرقابة. وكان الاطلاع على تقارير مراجعة الحسابات متاحاً في العادة للجمهور، باستثناءات قليلة، وكان بالوسع الاضطلاع بإجراءات المتابعة لتسوية المسائل التي تثار في التقارير. ومع ذلك، لم تكن هناك في إحدى الدول آلية فعالة لمراجعة الحسابات والرقابة فيما يخص فئات معينة من النفقات، وقد صدرت توصية وفقاً لذلك.

٣٧- وكان حزن الوثائق المالية وحفظها منصوباً عليه في ثلاث دول أطراف تسمح بالاطلاع المفتوح على المحفوظات وتستخدم النظم الإلكترونية لإدارة الملفات. واعتُبر من الممارسات الجيدة اشتراط إحدى الدول الاحتفاظ بالنسخ الأصلية لمدة ١٠ سنوات، على الرغم من استخدام النسخ الإلكترونية.

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

٣٨- كانت جميع الدول الأطراف قد اتخذت تدابير لتيسير وصول الجمهور إلى المعلومات، وكانت لدى ثلاثة بلدان تشريعات ذات صلة في هذا الصدد. وكانت دولة واحدة، ليست لديها تشريعات ذات صلة، توفر منصات للجمهور للحصول على المعلومات عن الإدارة العامة، من خلال مبادرات بشأن البيانات المفتوحة. وكانت لدى دولة أخرى اشتراطات قانونية ذات صلة، لكن تلك الاشتراطات كانت لا تتعلق إلاً بالاشتراء العمومي والميزانية والإدارة المالية العمومية. وفي دولة أخرى، لم يكن قد تم اعتماد أي تشريعات خاصة بهذا الصدد، على الرغم من أن الحق

في الحصول على المعلومات كان مدرجاً بصفة مبدأ عام في الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد. وأوصي بأن تقوم تلك الدول الأطراف الثلاث بتحسين الشفافية وتعزيز الإجراءات من أجل زيادة إمكانية وصول الجمهور إلى المعلومات.

٣٩- ومن الجدير بالملاحظة أن أربع دول كانت توفر قنوات متعددة للحصول على المعلومات عن الإدارة العامة، تشمل الجريدة الرسمية والتلفزيون الوطني والنشرات الصحفية والمنشورات وتطبيقات الأجهزة المتنقلة. وكانت الخدمات الإلكترونية ومراكز المعلومات مستخدمة على نطاق واسع لمعالجة طلبات الحصول على المعلومات، بهدف تبسيط الإجراءات الإدارية. وفي حالتين، كانت الدول قد عينت أيضاً أو أنشأت وكالات أو مكاتب مخصصة لمعالجة طلبات الوصول إلى المعلومات أو لرصد الممارسات ذات الصلة. وبوجه عام، كانت الوكالات الحكومية تنشر تقارير سنوية أو تنشر المعلومات على نحو استباقي على مختلف المنصات. غير أن إحدى الدول أشارت إلى أن بعض الأقسام الحكومية فقط هي التي تنشر معلومات على الإنترنت، وأن معظم الوزارات لا تحتفظ بمواقع رسمية على الإنترنت. وقد صدرت توصية في هذا الصدد.

٤٠- وكانت لدى أربع دول أطراف آليات طعن يمكن اللجوء إليها من أجل الانتصاف الإداري أو القضائي في حالات عدم السماح بالوصول إلى المعلومات. إلا أنه في إحدى الدول كان ذلك غير ممكن إلا في مجال الاشتراء العمومي. وكانت أربع دول تسمح باتخاذ قرارات لأسباب مشروعة بعدم الموافقة على الوصول إلى المعلومات، شريطة شرح الأسباب جيداً. وفي هذا السياق، أثرت مسألة التوازن بين حماية الخصوصية والبيانات الشخصية والأمن الوطني والحق في الحصول على المعلومات. فمثلاً في إحدى الدول كان الكشف غير المشروع عن المعلومات السرية الرسمية، مثل وثائق مجلس الوزراء، يشكل جريمة. وأفيد أيضاً بأنه في دولة أخرى يجد تطبيق قوانين السرية الوطنية من إمكانية الوصول إلى المعلومات الحكومية المحمية. وصدّرت توصية بشأن معالجة ذلك.

٤١- وكانت جميع الدول الأطراف تحترم حرية تكوين الجمعيات، التي كانت مكرسة في شريعاتها أو، كما في حالة ثلاث دول، في الدستور. وكانت حرية التعبير محمية بنفس القدر. وكانت جميع الدول تقريباً تعلق أهمية على الدور الذي تؤديه منظمات المجتمع المدني أثناء عملية صنع القرارات. واتساقاً مع مختلف التشريعات والمبادرات والسياسات، كانت وسائل شتى، مثل الاستفتاءات والانتخابات والمشاورات المباشرة، لا سيما مع المجتمع المدني، تستخدم بانتظام لتعزيز مشاركة الجمهور في مكافحة الفساد. وبالإضافة إلى ذلك، خصّصت إحدى الدول مقعداً للمجتمع المدني في مجلس السياسات التابع لسلطتها الوطنية المعنية بمكافحة الفساد، ودعت دولتان أخريان المنظمات غير الحكومية إلى تقديم تعليقات على مشاريع القوانين. وأفادت إحدى الدول بأن منظمات المجتمع المدني دعيت إلى الانضمام إلى عضوية اللجنة التوجيهية المعنية بصياغة وتنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد. وفي إحدى الدول الأطراف، لم يكن المجتمع المدني يستشار بشأن وضع القوانين أو إعداد الميزانية الوطنية، لكنه كان أكثر انخراطاً في نشر المعلومات وحملات التوعية. ولذلك صدرت توصية في هذا الصدد.

٤٢- وكان العديد من أنشطة التوعية بشأن مكافحة الفساد قائماً في الدول الأطراف. وشملت تلك الأنشطة مناهج دراسية وفعاليات خاصة في المدارس وحملات تدريبية وإعلامية متواترة

وبرامج تلفزيونية وتقارير دورية. وكانت منظمات المجتمع المدني تشارك مشاركة كبيرة في تلك العملية وفي مختلف البرامج، إلا أنه لم تكن هناك إحصاءات متاحة عن أثر تلك التدابير.

٤٣- وفيما يتعلق بحرية نشر وتعميم المعلومات المتعلقة بالفساد، كانت تشريعات ثلاث دول تنص على حرية الصحافة، وإن كان ذلك بقيود قانونية من أجل حماية مصالح من قبيل النظام العام وأمن الدولة. ولم تكن هناك بيانات متاحة عن تطبيق هذه القيود.

٤٤- ومن أجل تيسير إبلاغ الشكاوى والادعاءات إلى هيئات وسلطات مكافحة الفساد، كانت جميع الدول، ما عدا واحدة، توفر طائفة من القنوات والأساليب، بما في ذلك البريد أو الوسائل الإلكترونية، والأرقام الهاتفية أو الخطوط الهاتفية الساخنة المجانية، وتطبيقات الأجهزة المتنقلة. وفي ثلاث دول، كان الإبلاغ دون الكشف عن الهوية مسموحاً به ومحمياً، ليس فقط على مستوى السياسات بل أيضاً بواسطة الأحكام القانونية. غير أنه في دولة واحدة، كانت لديها قوانين لحماية الإبلاغ دون الكشف عن الهوية، أثرت شواغل بشأن نطاق الإفشاء المحمي وآليات المتابعة الخاصة بالبلاغات. وتعهدت تلك الدولة بمراجعة تشريعها وتوفير المزيد من الحماية للمبلغين في إطار مكافحة الفساد. ولم يكن بوسع دولتين أخريين توفير إمكانية الإبلاغ دون الكشف عن الهوية.

هاء- القطاع الخاص (المادة ١٢)

٤٥- كانت كل الدول قد اعتمدت بقدر متباين معايير وإجراءات ترمي إلى منع الفساد في القطاع الخاص. وكانت معظم الدول قد اعتمدت تشريعات وطنية إما بشأن حوكمة الشركات أو في مجالات محددة مثل المحاسبة ومراجعة الحسابات وتسجيل الأعمال التجارية، ولم يكن بوسع دولتين تطبيق أحكام الصكوك القانونية الإقليمية أو المعايير المحاسبية الإقليمية على الشركات تطبيقاً مباشراً. وفي بلدين، تم تحديد وكالات أو سلطات خاصة للإشراف على حوكمة الشركات، وكانت الشركات ملزمة بأن تقدم تقارير دورية عن امتثالها.

٤٦- وكانت ثلاثة بلدان تشجع التعاون بين أجهزة إنفاذ القانون وكيانات القطاع الخاص، عن طريق التشريع أو المبادرات الخاصة. فمثلاً كان قانون إحدى الدول بشأن مكافحة غسل الأموال ينص على أن الشركات الخاصة ملزمة بتوفير المعلومات لأجهزة النيابة العامة والقضاء والتعاون معها، وبخاصة فيما يتعلق بتدابير التجميد والمصادرة والإبلاغ عن المعاملات المشبوهة. وكانت دولة أخرى قد شرعت في اتخاذ خطوات لإنشاء آلية لمراجعي الحسابات للإبلاغ عن المخالفات، بغية تيسير هذا التعاون.

٤٧- ومن أجل صون نزاهة كيانات القطاع الخاص، اعتمدت اثنتان من الدول الأطراف طائفة متنوعة من المعايير والإجراءات، مثل مدونات قواعد السلوك، ومتطلبات الامتثال، وقواعد افتراض حسن النية في قرارات الأعمال التجارية، والآليات المتعلقة بمنع تضارب المصالح. وكانت استراتيجية مكافحة الفساد في إحدى الدول تلزم مستثمري القطاع الخاص بتنفيذ برامج للامتثال لمكافحة الفساد، ويمكن أن يؤدي عدم الامتثال إلى توقيع جزاءات. غير أنه في أحد البلدان كانت بعض الشركات الكبيرة فقط قد بدأت في وضع برامج للامتثال، ولم تتخذ دولة أخرى خطوات

كافية للمحافظة على النزاهة في القطاع الخاص. وقد صدرت توصيات في هذا الصدد إلى كل من الدولتين الطرفين.

٤٨- وكانت لدى ثلاث دول شروط للشركات تخص تحديداً تسجيل الأعمال التجارية وتهدف إلى تعزيز الشفافية لدى كيانات القطاع الخاص. بل إنه في أحد البلدان كان عدم تسجيل الكيان يمكن أن يؤدي إلى عواقب جزائية. ومع ذلك فبالنظر إلى تعقد تركيبة القطاع الخاص كانت بعض الترتيبات القانونية، مثل الصناديق الاستثمارية، غير مشمولة بالكامل بأحكام التسجيل.

٤٩- ولم تكن هناك معلومات شاملة متاحة عن الرقابة العامة على استخدام الدعم من جانب الكيانات الخاصة وعن الرخص التي تمنحها السلطات العمومية للأنشطة التجارية، أو عن القيود المفروضة على الأنشطة المهنية للموظفين العموميين السابقين. وفي إحدى الدول، لم تكن هناك تدابير كافية لمنع الاستخدام غير السليم للإجراءات التنظيمية للكيانات الخاصة، وكانت القيود المفروضة على ممارسة الموظفين العموميين السابقين للأنشطة المهنية في القطاع الخاص غير كافية. وكان يجري في دولة أخرى وضع لائحة تنظيمية تحظر على الموظفين العموميين السابقين العمل في القطاع الخاص بعد استقالتهم أو تقاعدهم. وقد أُصدرت توصيات لسد الفجوات ذات الصلة.

٥٠- وكانت لدى جميع الدول الأطراف تقريباً معايير في أشكال مختلفة للمحاسبة ومراجعة الحسابات في القطاع الخاص. وكان نصف هذه الدول يعتمد على قوانينه ولوائحه المحلية، وكانت البقية تستطيع تطبيق المعايير الدولية ذات الصلة.

٥١- وفيما يخص الاشتراطات المتعلقة تحديداً بمسك الدفاتر والسجلات، كانت ثلاث دول تطبق جزاءات قانونية صارمة على مخالفة هذه الاشتراطات، تشمل العقوبة الجنائية على جرائم معينة، مثل التزوير وتزييف الوثائق، واستخدام الوثائق المزورة، والاحتيال والغش الجسيمين. بيد أنه، ما عدا في حالة دولة طرف واحدة، لم تكن جميع الأفعال المعددة في الفقرة ٣ من المادة ١٢ من الاتفاقية، من قبيل إنشاء حسابات خارج الدفاتر، وإجراء معاملات دون تدوينها في الدفاتر أو دون تبينها بصورة وافية، والإتلاف المتعمد للمستندات المحاسبية قبل الموعد الذي يفرضه القانون، مجرمة. وفي هذا السياق، كان مثل هذه التصرفات يخضع دائماً لغرامات، وفي القليل من المناسبات كان يمكن تحميل المسؤولية لكيانات القطاع الخاص ذات الصلة على نحو فردي أو مشترك.

٥٢- وكان هناك بعض التباين بين الدول الأطراف فيما يتعلق بحظر الخصم الضريبي للنفقات التي تشكّل رشاوى. فعلى الرغم من أن تشريع إحدى الدول كان ينص بوضوح على حظر الخصم الضريبي للنفقات التي تشكّل رشاوى فإن القوانين الضريبية في ثلاث دول أخرى كانت صامتة بشأن هذه المسألة.

واو- تدابير منع غسل الأموال (المادة ١٤)

٥٣- وعلى وجه العموم، كان مستوى الامتثال للمادة ١٤ عالياً بين البلدان المشمولة بهذا التقرير. وعلى الرغم من أن جميع البلدان، ما عدا واحداً، تلقت توصيات متعلقة بالمادة ١٤، فقد

كانت التوصيات إما محددة للغاية وتركز على معالجة مسائل معينة في الإطار الخاص بمكافحة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب في البلد، أو كانت متعلقة بتدابير متابعة لمسائل سبق تحديدها في تقييمات أخرى، مثل التقييمات التي أجرتها فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية. وعلى وجه الخصوص، يبدو أن التقييمات المتبادلة التي أجرتها فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية والهيئات الإقليمية المماثلة لها كفلت مستوى عالياً من الامتثال. والواقع أن جميع البلدان كانت أعضاء في هيئات إقليمية مماثلة 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. وفي ثلاثة بلدان، كان الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا والاتحاد الأوروبي يحدّدان بدرجة كبيرة إطار مكافحة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب. وذكرت دولة واحدة، تلقت توصية بشأن نقل توجيه وارد من منظمة التكامل الاقتصادي الإقليمية ذات الصلة إلى القانون المحلي من أجل سد الثغرات الموجودة في التشريعات ذات الصلة، بأنها فعلت ذلك بعد الزيارة القطرية.

٥٤- وإبان الزيارة القطرية، كانت عدة بلدان قد أكملت تقييماتها الوطنية للمخاطر فيما يتعلق بغسل الأموال أو كانت في سبيل إكمالها. وكانت قوانين مكافحة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب في جميع البلدان تقريباً تنص على نهج قائم على المخاطر. وكانت ثلاثة بلدان قد اعتمدت نهج "كل الجرائم" بشأن غسل الأموال، بحيث إن أي جريمة، أو أي جريمة ذات خطورة معينة، يمكن أن تشكل جريمة أصلية لأغراض المادة ٢٣ من الاتفاقية.

٥٥- وفي جميع البلدان كان التشريع المتعلق بمنع غسل الأموال يحتوي على أحكام بشأن تحديد هوية الزبائن وهوية المالكين المنتفعين (مبدأ اعرف زبونك)، والحيطة الواجبة تجاه العملاء، ومستويات التدقيق المطبقة على العملاء، بطريقة تتناسب مع النهج القائم على المخاطر (في العادة، العناية الواجبة "العادية"، والمعززة، والمبسطة)، وكذلك بشأن تحديد الأشخاص المعرضين سياسياً. وكانت القوانين تعين أيضاً السلطات الإشرافية والكيانات المشمولة بالأحكام، بما في ذلك المنشآت والمهنة غير المالية المعنية. إلا أن قوانين أحد البلدان لم تكن تحتوي على التزام عام بشأن الحيطة الواجبة تجاه الزبائن، ولا تجعل تحديد هوية العملاء (الأشخاص الطبيعيين) إلزامياً إلا في حالة إجراء العمليات المالية عن بعد.

٥٦- وبخلاف ذلك، لم تكن هناك سوى فوارق طفيفة في الامتثال التشريعي بين مختلف البلدان قيد الاستعراض. فمثلاً، في أحد البلدان، كانت الشخصيات المحلية المعرضة سياسياً غير مشمولة بالتعريف الوارد في قانون مكافحة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب، ولكن كان معترفاً أن تعالج هذه المسألة في إطار أحكام جديدة ترمي إلى نقل التوجيه الرابع الصادر من الاتحاد الأوروبي بشأن مكافحة غسل الأموال إلى التشريع المحلي. وفي معظم البلدان، حتى الصغيرة منها، كانت هناك سلطات إشرافية متعددة. وفي المقابل، كان أحد البلدان قد أنشأ هيئة للأسواق المالية بصفتها السلطة الإشرافية الوحيدة والمتكاملة والمستقلة. بيد أنه أوصي بأن تضطلع تلك السلطة بنسبة أكبر من عمليات التفتيش بنفسها بدلاً من تكليف الشركات التجارية العاملة في مجال مراجعة الحسابات بالقيام بعمليات مراجعة الحسابات بغرض مكافحة غسل الأموال.

٥٧- وكانت كل البلدان قد أنشأت وحدات استخبارات مالية. وكانت هذه الوحدات في العادة وحدات استخبارات مالية من النوع الإداري، خاضعة لسلطة وزارة الشؤون الاقتصادية أو المصرف المركزي. وكانت كل وحدات الاستخبارات المالية أعضاء في مجموعة إيغمونت، وأحياناً أعضاء أيضاً في المجموعات الإقليمية لوحدات الاستخبارات المالية. وأوصي أحد البلدان بأن ينظر في منح وحدة الاستخبارات المالية صلاحية الأمر بالتجميد الإداري للحسابات أو المعاملات أو صلاحية وقف تنفيذ المعاملات لفترة محددة. وكانت الكيانات التي تقدم التقارير مسؤولة عن إرسال التقارير عن الأنشطة أو المعاملات المشبوهة.

٥٨- وكانت لدى كل البلدان نظم قائمة على الإفصاح لرصد الحركة عبر حدودها للعملاء والصكوك لحاملها القابلة للتداول (بحد أدنى يعادل في العادة نحو ١٠ آلاف دولار)، ونظم تتناول محوّل الأموال وعمليات تحوّل الأموال إلكترونياً. ولم تكن الخدمات غير النظامية لتحويل الأموال، مثل الحوالة، خاضعة للتنظيم دائماً، وقد صدرت توصيات في هذا الصدد بحسب الاقتضاء.