

Distr.: General
30 June 2014
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية
المعني بمنع الفساد

فيينا، ٨-١٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٤

البند الفرعي ٢ (أ) '٢٤' من جدول الأعمال المؤقت*

تنفيذ قرار المؤتمر ٤/٥، المعنون "متابعة إعلان مرآكش

بشأن منع الفساد"، والتوصيات الصادرة عن الفريق العامل

في اجتماعه المعقود في آب/أغسطس ٢٠١٣: الممارسات الجيدة

والمبادرات المتخذة في مجال منع الفساد - مناقشة مواضيعية

بشأن التدابير التشريعية والإدارية للقطاع العام، بما في ذلك

تدابير لتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخابات المناصب

العمومية، وحيثما انطبق الحال، تمويل الأحزاب السياسية

(المادتان ٥ و ٧ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد)

التدابير التشريعية والإدارية للقطاع العام، بما في ذلك تدابير لتعزيز
الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخابات المناصب العمومية،
وحيثما انطبق الحال، تمويل الأحزاب السياسية (المادتان ٥ و ٧)

مذكّرة من الأمانة

أولاً - مقدمة

١ - قرّر مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، في قراره ٤/٥،
المعنون "متابعة إعلان مرآكش بشأن منع الفساد"، أن يواصل الفريق العامل الحكومي الدولي

* CAC/COSP/WG.4/2014/1.



المفتوح العضوية المعني بمنع الفساد عمله لإسداء المشورة إلى المؤتمر ومساعدته في تنفيذ الولاية المسندة إليه بشأن منع الفساد.

٢- وقرّر المؤتمر أيضاً في ذلك القرار أن يعقد الفريق العامل اجتماعين على الأقل قبل دورة المؤتمر السادسة، وأن يظلّ الفريق يتبع خطة العمل المتعدّدة السنوات للفترة الممتدة حتى عام ٢٠١٥؛ ومن ثم أن يتناول الفريق في اجتماعه الخامس الموضوعين التاليين: (أ) ولايات هيئة أو هيئات مكافحة الفساد المتعلقة بالمنع (المادة ٦)؛ و(ب) التدابير التشريعية والإدارية للقطاع العام، بما في ذلك تدابير لتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخابات المناصب العمومية، وحيثما انطبق الحال، تمويل الأحزاب السياسية (المادتان ٥ و٧).

٣- وقد أعدت هذه المذكرة وفقاً لطلب المؤتمر، بناءً على المعلومات المتعلقة بالموضوع الثاني التي قدّمتها الحكومات رداً على مذكرة الأمين العام الشفوية المؤرّخة ٧ آذار/مارس ٢٠١٤ والمذكرة الشفوية التنبيهية المؤرّخة ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠١٤.^(١) وحتى ٢٤ حزيران/يونيه ٢٠١٤، كانت قد وردت ردود من ٢٩ دولة. وتتضمّن الردود التي وردت من البلدان الـ ٢٥ التالية معلومات تتعلق بموضوع هذا التقرير: الأرجنتين، إسبانيا، إكوادور، ألمانيا، البرازيل، تونس، الجمهورية التشيكية، جمهورية كوريا، الدانمرك، السلفادور، سلوفينيا، سيراليون، صربيا، عمان، فرنسا، دولة فلسطين، فنزويلا (جمهورية-البوليفارية)، قطر، الكويت، ليتوانيا، مصر، المغرب، المملكة العربية السعودية، نيجيريا، الولايات المتحدة الأمريكية. كما قدّمت معلومات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

٤- وبموافقة البلدان المعنية، أُتيحّت نصوص الردود الكاملة في صفحة الاجتماع في الموقع الشبكي لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة؛^(٢) كما ستدرج تلك النصوص الكاملة في الموقع الشبكي المواضيعي الذي استحدثته الأمانة بشأن الفريق العامل.^(٣)

٥- ووفقاً للقرار ٤/٥، التمسّت الأمانة أيضاً الحصول من القطاع الخاص على معلومات تتعلق بالموضوعين قيد النظر في الاجتماع الحالي للفريق العامل. واستجابةً لرسالة مؤرّخة ٢٧ شباط/فبراير ٢٠١٤، عمّمتها الأمانة، وردت ثلاثة ردود من هيئات القطاع الخاص. وأشارت شركات القطاع الخاص في تلك الردود إلى أهمية المشاركة في العملية السياسية من

(1) يرد في مذكرة منفصلة أعدتها الأمانة بياناً بالممارسات الجيدة في مجال ولاية هيئة أو هيئات مكافحة الفساد المتعلقة بالمنع، في سياق المادة ٦ من الاتفاقية (CAC/COSP/WG.4/2014/2).

(2) www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/working-group4.html

(3) www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/working-group-on-prevention.html

خلال إعلام الموظفين العموميين بشأن القضايا التي تهم قطاع الأعمال التجارية. وأفادت إحدى شركات الولايات المتحدة بأن كلاً من السياسات الداخلية للشركات والتشريعات الوطنية تحكّم المساهمات المقدّمة من أجل تمويل الترشيحات لانتخابات المناصب العمومية. وأشارت شركة أخرى إلى بوابة مكافحة الفساد الإلكترونية التابعة لقطاع الأعمال التجارية.⁽⁴⁾

٦- ولا تدّعي هذه المذكرة الشمول، وإنما هي تسعى إلى توفير عرض موجز للمعلومات التي قدّمها الدول.

ثانياً - تحليل ردود الدول الأطراف

ألف - معلومات أساسية

٧- تُلزم المادة ٥ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الدول الأطراف بعدّة أمور، منها وضع وتنفيذ سياسات فعّالة منسّقة لمكافحة الفساد تعزز مشاركة المجتمع وتجسّد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون العامة والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة.

٨- وتحدّث المادة ٧ من الاتفاقية عن منع الفساد المتعلق بالقطاع العام. فالفقرة ١ منها تلزم الدول الأطراف بأن تسعى إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم لتوظيف المستخدمين المدنيين واستخدامهم واستبقائهم وترقيتهم وإحالتهم على التقاعد. أمّا فقرتاها ٢ و٣، فتدعوان الدول الأطراف إلى النظر في اعتماد تدابير تشريعية وإدارية مناسبة، بما يتوافق مع أهداف الاتفاقية ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لوضع معايير تتعلق بالترشيح للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها؛ ولتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية وفي تمويل الأحزاب السياسية، حيثما انطبق الحال. وأخيراً، تنصّ الفقرة ٤ على أن على كل دولة طرف أن تسعى إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم تعزّز الشفافية وتمنع تضارب المصالح.

٩- وتتضمّن تحديداً خطة عمل الفريق فيما يخص دورته الحالية تدابير ترمي إلى تعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخابات المناصب العمومية، وحيثما انطبق الحال، تمويل الأحزاب السياسية؛ حسب المنصوص عليه في الفقرة ٣ من المادة ٧ من الاتفاقية. ولم تقتصر

(4) www.business-anti-corruption.com

الردود التي وردت من الدول على تناول مسألة الشفافية، وإثماً تطرقت أيضاً لجوانب هامّة أخرى في موضوع تمويل الترشيحات والأحزاب السياسية وثيقة الصلة بأهداف الاتفاقية.

١٠- وهكذا قدّمت الدول إفادات بشأن الجهود المبذولة للحدّ ممّن يجوز لهم تمويل المرشحين والأحزاب السياسية؛ وحجم الأموال التي يجوز المساهمة بها؛ وحجم الأموال التي يجوز إنفاقها. وأشارت الدول أيضاً إلى آليات الرقابة والإنفاذ الرامية إلى ضمان دقة المعلومات المعطاة للجمهور بشأن التمويل وضمن احترام الضوابط المفروضة على التمويل. وأفادت كذلك بعض الدول بشأن آليات تقديم تمويل عمومي للمرشحين والأحزاب السياسية؛ وهي آليات ارتئي أنها تكفل تحقيق ديمقراطية تشاركية كاملة.

١١- وقدّم عدد ضئيل من الدول إفادات عن الفقرات الأخرى من المادة ٧، بشأن منع الفساد في الخدمة المدنية، ومنع تضارب المصالح، والمعايير المتعلقة بترشيحات وانتخابات المناصب العمومية. ومن ثم سيتناول هذا التقرير تلك المواضيع أيضاً.

باء- الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخابات المناصب العمومية، وحيثما انطبق الحال، تمويل الأحزاب السياسية

١٢- تشير الفقرة ٣ من المادة ٧ من الاتفاقية إلى بذل جهود من أجل تعزيز الشفافية في تمويل المرشحين والأحزاب السياسية؛ وقد استجابت دولٌ فقدّمت معلومات أكثر شمولاً بشأن هذا التمويل؛ منها ما يتعلق بالقيود المفروضة على مصادر التمويل، والحدود المالية لحجم الأموال التي يجوز تقديمها للترشيحات أو الأحزاب السياسية، والتمويل العمومي، وحدود الإنفاق خلال الحملات الانتخابية.

١٣- وأشارت بلدان كثيرة إلى قوانين محدّدة تنظم تمويل الترشيحات والأحزاب السياسية. وفي عدّة بلدان، منها إسبانيا وسلوفينيا وليتوانيا ومصر، اعتمدت تلك التشريعات أو عدّلت في السنوات الأخيرة.

تعريف الهبة أو المساهمة

١٤- أفادت دولٌ بأنّ تشريعاتها الوطنية تتضمّن تعريفاً واسعاً للهبات أو المساهمات التي تقدّم للترشيحات أو للأحزاب السياسية والتي تشمل أنواعاً أخرى من المساهمات بالإضافة إلى المساهمات النقدية.

١٥- ففي الأرجنتين والإكوادور، تغطي التشريعات أي مساهمة تُقدّم نقداً أو تكون لها قيمة نقدية. وأفادت سلوفينيا بأن تشريعاتها تغطي المنح والمساهمات غير النقدية وأداء خدمات أو بيع سلع على نحو يفيد الحزب السياسي. وفي الولايات المتحدة، تشمل المساهمة على نحو عريض أيّ منحة أو اشتراك أو قرض أو سلفة أو إيداع نقدي أو أيّ شيء ذي قيمة يُقدّم لأي شخص بغرض التأثير في انتخابات لشغل مناصب في المكاتب الاتحادية.

١٦- وفي فرنسا، تتضمن الهبة تحويل أيّ ممتلكات أو حقوق لصالح شخص آخر. أمّا القانون ذو الصلة في ليتوانيا فينص على تعريف واسع جداً للهبة يشمل مفردات عديدة منها الممتلكات المنقولة أو غير المنقولة والمعلومات وحقوق الملكية وحصيلة الأنشطة الفكرية والأعمال الطوعية. ويتّسم بالقدر نفسه من الاتساع تعريف المساهمة الوارد في قانون الأموال السياسية الخاص بجمهورية كوريا؛ حيث يشمل هذا التعريف السلع والتأجير المجاني وخفض الديون.

١٧- وأفادت ألمانيا بأن قانون الأحزاب السياسية المعمول به لديها يحدّد ثلاثة أنواع مختلفة من الهبات أو المساهمات المقدّمة إلى الأحزاب السياسية: رسوم العضوية التي يدفعها أعضاء الحزب؛ والمساهمات التي يدفعها الممثلون المنتخبون؛ والهبات المقدّمة إلى الحزب السياسي والتي يمكن أن تكون نقدية أو عينية. وتُخصم قيمة الهبات المقدّمة إلى الأحزاب السياسية من الدخل الخاضع للضريبة.

١٨- وعلى العكس من ذلك، أوضحت نيجيريا أنّ تشريعاتها لا تتضمن تعريفاً محدداً للهبات أو المساهمات التي تُقدّم للمرشحين أو للأحزاب السياسية.

القيود المفروضة على مصادر تمويل المساهمات

١٩- أوضحت دولٌ مبلّغة كثيرة أنّها تفرض قيوداً على فئات الأشخاص أو الكيانات التي يسمح لها بتقديم مساهمات خاصة إلى الترشيحات والأحزاب السياسية. وبوجه عام تشمل تلك القيود عدّة فئات بعينها؛ منها الأشخاص الاعتباريون أو الكيانات التجارية، والأشخاص الأجانب، والشركات، والمنظمات أو المؤسسات التابعة أو المملوكة للدولة. وتفرض حفنة من البلدان قيوداً محددة إضافية. فعلى سبيل المثال، يحظر كلٌّ من الأرجنتين والبرازيل وصربيا تقديم مساهمات من جانب الرابطات المهنية أو الاتحادات العمالية.

٢٠- وأفادت إكوادور وتونس وجمهورية كوريا وسلوفينيا وفرنسا بأنّه لا يمكن للأشخاص الاعتباريين أو للكيانات القانونية تقديم مساهمات إلى الترشيحات أو الأحزاب السياسية.

٢١- وفي ليتوانيا، عُدِّل في عام ٢٠١٢ "قانون تمويل الأحزاب السياسية والحملات السياسية ومراقبة هذا التمويل" فأصبح ذلك القانون يحظر على الأشخاص الاعتباريين تقديم مساهمات وينص بدلاً من ذلك على قائمة مستفيضة من مصادر التمويل المسموح بها فيما يخص الأحزاب السياسية والمرشحين المستقلين. وأفادت الأرجنتين بأنها تحظر على الأشخاص الاعتباريين تمويل الحملات الانتخابية وبأنها تفرض على الأحزاب السياسية محظورات تفصيلية إضافية ترد في القانون رقم ٢٦-٢١٥.

٢٢- وفي المقابل، أفادت دول أخرى، منها ألمانيا والبرازيل والجمهورية التشيكية ودولة فلسطين ومصر، بأن بوسع الأشخاص الطبيعيين والأشخاص الاعتباريين سواء بسواء أن يقدموا مساهمات إلى الترشيحات والأحزاب السياسية. وفي الولايات المتحدة، هناك قيود مفروضة على المساهمات التي تقدّمها المؤسسات وإن يكن بإمكان لجان العمل السياسي أن تساهم بأموال. إلاّ أنّه يُحظر في بلدان، مثل ألمانيا والجمهورية التشيكية وفنزويلا (جمهورية-البوليفارية)، تقديم مساهمات من جانب مؤسسات الأشخاص الاعتباريين المملوكة للدولة أو التي تديرها الدولة.

٢٣- كما تحظر عدّة دول المساهمات أو المساعدات التي تقدّمها كيانات أجنبية. فالمساهمات المقدّمة من دولة أجنبية أو حزب سياسي أجنبي أو شخص اعتباري أجنبي هي مساهمات محظورة في العديد من الدول المبلّغة؛ ومنها البرازيل وجمهورية كوريا وسلوفينيا وفرنسا وفنزويلا (جمهورية-البوليفارية) ونيجيريا والولايات المتحدة. وفي كثير من الأحيان تكون المساهمات المقدّمة من أشخاص أجنبية محظورة هي الأخرى، وإن تكن هناك استثناءات للأجانب المقيمين في البلد. أما الهبات التي تقدّمها مصادر أجنبية غير مقيمة في البلد، فهي محظورة بوجه عام في الأرجنتين وإكوادور وتونس وصربيا ودولة فلسطين وفنزويلا (جمهورية-البوليفارية) والولايات المتحدة.

٢٤- وفي ألمانيا، هناك قيود عامة مفروضة على الهبات التي تقدّمها كيانات أجنبية؛ لكن مع وجود استثناءات طفيفة، كالهبات التي يقدّمها مواطنو الاتحاد الأوروبي أو كيانات تجارية تابعة للاتحاد الأوروبي والهبات المرتبطة بأقليات وطنية. كما يُسمح للأشخاص الأجانب بتقديم هبات صغيرة.

٢٥- وفي سيراليون، ليس هناك حظر قانوني صريح على المانحين الأجانب أو الكيانات القانونية المملوكة كلياً أو جزئياً للدولة فيما يخص تمويل الأحزاب السياسية أو المرشحين المرتقبين لشغل مناصب عمومية؛ وإن يكن قانون الأحزاب السياسية يشترط أن تكون

المساهمات واردةً من مُصوِّتين مسجّلين في البلد. وأشارت سيراليون إلى أن هناك رأياً شائعاً بين صفوف الشعب مفاده أن موارد الدولة قد أُهدرت في الانتخابات السابقة.

٢٦- وأفادت الدانمرك بأنها تسمح بالمساهمات المجهولة الهوية. لكن في عدّة دول أخرى، منها الأرجنتين وصربيا ونيجيريا وفنزويلا (جمهورية-البوليفارية)، يحظر القانون حتماً صريحاً المساهمات أو الهبات المجهولة الهوية بغض النظر عن مقدارها. وتحظر الولايات المتحدة المساهمات المقدّمة بالنيابة عن شخص آخر؛ وتفرض قيوداً صارمة على المساهمات النقدية وعلى قيمة المساهمات المجهولة الهوية.

الحدود المفروضة على قيمة المساهمات

٢٧- أشارت دول مُبلّغة كثيرة إلى وجود قيود مفروضة على القيمة النقدية للمساهمات الخاصة التي يمكن تقديمها إلى الترشيحات أو الأحزاب السياسية. وتنطبق تلك القيود بوجه عام على فرادى المساهمات والمناخين ولا تؤثر في المبلغ الكلي الذي يمكن أن يتلقاه أي مرشح أو حزب بعينه. ويُنظر إلى القيود المفروضة على فرادى المساهمات باعتبارها تحمي المرشح أو الحزب السياسي من الخضوع لنفوذ المساهمين. وتتناول الفقرات من ٣٨ إلى ٤٣ أدناه دور المساهمات العمومية في الحملات الانتخابية.

٢٨- وتطبّق قيودٌ على المبلغ الذي يمكن لفرادى المناخين المساهمة به سنوياً في كل من الأرجنتين وإكوادور والبرازيل وتونس وجمهورية كوريا وسلوفينيا وصربيا وفرنسا وليتوانيا والولايات المتحدة. وأفادت أيضاً بعض تلك البلدان التي تسمح بتقديم مساهمات من جانب الأشخاص الاعتباريين بأنها تفرض قيوداً (أشدّ في أحيان كثيرة) على تلك المساهمات.

٢٩- وهناك حفنة من البلدان، مثل تونس وفرنسا، أفادت بتطبيق مبلغ أقصى موحد على جميع الأشخاص الطبيعيين. وفي فرنسا مثلاً، يمكن للشخص الطبيعي أن يقدم مساهمات سنوية لا تتجاوز ٧ ٥٠٠ يورو إلى الحزب السياسي.

٣٠- وفي صربيا، يحدّد هذا المبلغ بما يعادل ٢٠ مثل متوسط الراتب الشهري فيما يخص مساهمات الأفراد، وبما يعادل ٢٠٠ مثل متوسط الراتب الشهري فيما يخص الأشخاص الاعتباريين؛ في حين لا يمكن للفرد في سلوفينيا أن يساهم بما يزيد على ١٠ أمثال متوسط راتبه الشهري.

٣١- وفي الولايات المتحدة، أرسّت لجنة الانتخابات الاتحادية نظاماً تفصيلياً يضع حداً أقصى للمساهمات السنوية التي يتلقاها المرشحون من الأفراد واللجان الحزبية ولجان الأحزاب

السياسية وغيرها من اللجان السياسية. وبما أن المساهمات القصوى تنطبق على كل مرشح وعلى كل لجنة حزبية وطنية وعلى اللجان الحزبية العاملة على مستوى الولاية والمقاطعة وعلى المستوى المحلي، فإن هذه المبالغ يمكن أن تكون تراكميةً بدرجة معينة. فمثلاً في الانتخابات الاتحادية خلال الفترة ٢٠١٣-٢٠١٤، يمكن للفرد أن يساهم بمبلغ لا يتجاوز ٢ ٦٠٠ دولار لصالح كل مرشح أو كل لجنة ترشيح في كل عملية انتخابية، ولا يتجاوز ٣٢ ٤٠٠ دولار لصالح اللجان الحزبية الوطنية، ولا يتجاوز ١٠ ٠٠٠ دولار لصالح اللجان الحزبية العاملة على مستوى الولاية والمقاطعة وعلى المستوى المحلي، ولا يتجاوز ٥ ٠٠٠ دولار لصالح أي لجنة سياسية أخرى.

٣٢- وفي جمهورية كوريا، يضع قانون الأموال السياسية حداً أقصى للمبلغ الذي يمكن لأنصار المرشحين أن يساهموا به. ويصل هذا الحد إلى ١٠ ٠٠٠ دولار تقريباً فيما يخص المرشحين الرئاسيين؛ وإلى ٥ في المائة من هذا المقدار فيما يخص الانتخابات الأخرى. ويمكن أيضاً لرابطات جمع الأموال أن تجمع أموالاً لصالح المرشحين.

٣٣- وفي الأرجنتين، وضعت الغرفة الانتخابية الوطنية، التابعة لاختصاصات الفرع القضائي، حداً سنوياً أقصى للمساهمات والهبات المقدّمة للأحزاب السياسية من مصادر خاصة وعامة؛ علماً بأن هذا الحد الأقصى يستند إلى نسبة مئوية من النفقات الانتخابية.

٣٤- وبالمثل في إكوادور، وضع القانون العضوي للانتخابات والتنظيمات السياسية حداً أقصى للمساهمات التي يقدّمها الأشخاص الطبيعيون بحيث لا تتجاوز ٥ في المائة من إجمالي المبلغ المسموح بإنفاقه على الحملة الانتخابية. وفيما يخص الهبات التي يقدّمها المرشح، يمكن أن تصل مساهماته إلى ١٠ في المائة من إجمالي المبلغ المسموح بإنفاقه على الحملة الانتخابية.

٣٥- وفي بلدان أخرى، منها البرازيل وليتوانيا، يستند الحد الأقصى السنوي إلى أرباح الشخص أو الكيان الفعلية. ففي البرازيل، حدّد قانون الأحزاب السياسية سقف مساهمات الأفراد بما يعادل ١٠ في المائة من إجمالي الدخل السنوي؛ وسقف مساهمات الكيانات القانونية بما يعادل ٢ في المائة من إجمالي إيراداتها السنوية. وأشارت البرازيل إلى أن هذين الحدين، اللذين يرتبطان بالدخل، يسمحان للمانحين ذوي الدخل أو الإيرادات العالية بتقديم هبات أكبر من بقية أفراد الشعب؛ ممّا يمكن هؤلاء المانحين من ممارسة نفوذ أعظم على المرشحين وعلى سياساتهم.

٣٦- وأفادت ألمانيا بأنها لا تضع سقفاً للمساهمات؛ وإنما يفرض القانون التزامات تخص الشفافية والتبليغ، كالتحديد التفصيلي لهوية مصدر المساهمات التي تتجاوز سقفاً معيناً.

وأشارت ألمانيا إلى أن معظم المانحين يقدمون مساهمات لصالح الأحزاب السياسية؛ وذلك نظراً لأن المساهمات المقدمة إلى الأحزاب السياسية تُخصم من الدخل الخاضع للضريبة وهو ما لا ينطبق على الهبات المقدمة إلى فرادى المرشحين غير المنتمين إلى أي حزب سياسي.

٣٧- وفي سيراليون، يخلو قانون الأحزاب السياسية من أي حكم يضع سقفاً أو حداً أقصى للهبات الممنوحة للأحزاب السياسية. وبالمثل، أفادت نيجيريا بأن لجنة الانتخابات الوطنية المستقلة تملك صلاحية وضع حدود قصوى على قيمة المساهمات إلا أنها لم تفعل ذلك بعد.

المساهمات العمومية المقدمة إلى الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية

٣٨- أشارت أيضاً عدّة دول في ردودها إلى التمويل العمومي للأحزاب السياسية والحملات الانتخابية. وهناك أموال معيّنة يجوز تقديمها دعماً للأحزاب السياسية في حين يقتصر استخدام أموال أخرى على النفقات المرتبطة بالحملات الانتخابية. وشُدّد على أن المساهمات العمومية تُستخدم من أجل تحقيق الإنصاف في تمويل الحملات السياسية.

٣٩- ولاحظت الأرجنتين أن هناك مطلباً دستورياً بدعم الأحزاب السياسية سواء في عملياتها أو من أجل بناء قدراتها. وخمسون في المائة من أموال البلد العمومية المخصصة لأي انتخابات معيّنة تُوزع بالتساوي على جميع الأحزاب السياسية المشاركة في تلك الانتخابات؛ في حين توزع الخمسون في المائة المتبقية على جميع الأحزاب حسب النسبة المئوية للأصوات التي حصل عليها كل حزب في الانتخابات السابقة. وشُدّدت الأرجنتين على أن هذا التمويل هام من أجل تقليص فجوات التمويل بين مختلف الأحزاب وتدعيم قدرات الأحزاب الصغيرة.

٤٠- وفي صربيا، تُخصّص أموال عمومية من أجل تغطية تكاليف الحملات الانتخابية وتُقتسم بالتساوي بين المرشحين. وتطالب الأحزاب السياسية التي لم تحصل على نسبة مئوية دنيا من الأصوات بردّ الأموال التي مُنحت لها. وأشارت صربيا إلى أن الدولة يمكن أن تقدّم أيضاً سلعاً وخدمات للمرشحين، شريطة تقديمها بمقادير متساوية إلى جميع الأحزاب السياسية.

٤١- وقدّم المغرب معلومات تفصيلية عن الدعم السنوي الذي يقدمه إلى الأحزاب السياسية من أجل استخدام هذا الدعم في الحملات الانتخابية والاجتماعات السنوية التي تعقدها الأحزاب. ويُحسب هذا الدعم تبعاً للنسبة المئوية للأصوات التشريعية، بدءاً من ٣ في المائة. وأفادت الجمهورية التشيكية بأن الدولة تقدّم دعماً للحملات الانتخابية ودعماً إضافياً

لأنشطة الأحزاب السياسية يُحسبان استناداً إلى النسبة المئوية للأصوات في مجلس النواب، شريطة ألا تقل تلك النسبة عن ١.٥ في المائة و ٣ في المائة على التوالي.

٤٢- وفي البرازيل، يُستخدم الصندوق الخاص للمساعدات المالية المقدّمة إلى الأحزاب السياسية في توفير أموال لصالح الأحزاب السياسية. وشُدّد على أن الأموال العمومية تفيدي في تقليص اعتماد الأحزاب والمرشحين على الموارد الخاصة التي قد تجعلهم عرضةً للنفوذ الاقتصادي؛ وتفيد أيضاً في موازنة المنافسات الانتخابية. وتُقتسم تلك الأموال بين الأحزاب على أساس النسبة المئوية للأصوات التي حصل عليها كل حزب في الانتخابات السابقة. وأوضحت البرازيل أن المرشحين السياسيين والأحزاب السياسية يحصلون على دعاية إعلامية مجانية، كما يستعملون المباني العامة من أجل اجتماعات الأحزاب السياسية.

٤٣- وتفيد المعلومات التي تلقّتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بأن جميع بلدان المنظمة، باستثناء سويسرا، تقدّم تمويلاً عمومياً مباشراً إلى الأحزاب السياسية. فخمسة عشر عضواً في المنظمة يقدّمون دعماً منتظماً للأحزاب السياسية ولحملات تلك الأحزاب؛ في حين يقدّم ١٥ بلداً دعماً منتظماً إلى الأحزاب السياسية فقط، وتقدّم ثلاثة بلدان أموالاً عمومية من أجل الحملات الانتخابية فقط. وقد تتوقف معايير أهلية الحصول على الأموال العمومية على عدّة أمور، منها عدد الأصوات التي حصل عليها الحزب في الانتخابات السابقة، أو نسبة تمثيله في الهيئة المنتخبة، أو عدد المقاعد التي حصل عليها في الانتخابات السابقة.^(٥)

القيود المفروضة على الإنفاق خلال الحملات الانتخابية

٤٤- علاوةً على القيود المفروضة على المساهمات المقدّمة إلى الترشيحات والأحزاب السياسية، تعالج الدول أيضاً قضية القيود المفروضة على مقدار الأموال التي يمكن إنفاقها أثناء الحملات الانتخابية.

٤٥- وقد أفادت عدّة دول، منها الأرجنتين والدانمرك وفرنسا ودولة فلسطين وفنزويلا (جمهورية-البوليفارية) وليتوانيا ومصر ونيجيريا، بأنها تفرض قيوداً على الإنفاق خلال الحملات الانتخابية. وأفادت عدّة دول بوضع قيود على حجم الأموال التي تنفقها الأحزاب السياسية أو التي تنفق أثناء الحملات السياسية. وأفاضت حفنة من تلك الدول في بيان تفاصيل النفقات المسموح بها، وما إذا كان يتعين على الأحزاب السياسية أن تبلغ عن حجم

(5) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD)، *Financing Democracy: Supporting Better Public Policies and Preventing Policy Capture* (2014)، para. 13

الإنفاق العام أو عن تفاصيل الأموال المنفقة على نحو يسمح بالتدقيق فيها من جانب الهيئات الرقابية أو عامة الجمهور.

٤٦- وفي الأرجنتين، يضع قانون تمويل الأحزاب السياسية حداً أقصى للنفقات التي يمكن تكبدها أثناء الحملات السياسية. وتوفر التشريعات صيغةً تكفل حساب سقف تلك النفقات وتأخذ في اعتبارها عدد الأصوات المؤهلة للترشح في الانتخابات التي تفضي إلى شغل شتى فئات المناصب العمومية. وفي حالة وجود جولة تصويت ثانية، يُقلص هذا الحد الأقصى إلى النصف.

٤٧- وينص قانون الانتخابات في نيجيريا على حدٍّ أقصى للمبلغ النقدي الذي يمكن للمرشح أو للحزب السياسي إنفاقه أثناء الحملات الانتخابية؛ وعلى أن تجاوز هذا الحد يمثل جريمة. وأفادت دول أطراف أخرى، منها دولة فلسطين ومصر، بأن تشريعاتها تضع حدوداً قصوى للإنفاق أثناء الحملات السياسية.

٤٨- وفي المقابل، أفادت بلدانٌ بأنها لا تضع أي حدود على الإنفاق أثناء الحملات الانتخابية. فقد أفادت الولايات المتحدة بأنها لا تفرض أي قيود على هذا الإنفاق؛ وذلك عقب صدور قرار من محكمتها العليا بعدم دستورية قانون كان يفرض مثل هذه القيود.

٤٩- وذكرت ألمانيا أنها لا تفرض أي قيود على الإنفاق أثناء الحملات الانتخابية؛ وإنما هي تشترط، مستخدمةً نفس النهج المتبع بشأن القيود المفروضة على المساهمات المقدمة إلى الترشيحات والأحزاب السياسية، تقديم تقارير تفصيلية يلزم أن يتحقق منها مراجع حساباتٍ معتمداً وأن تُعرض على السلطات الرقابية.

٥٠- ولا تفرض البرازيل في التطبيق العملي أي قيود على الإنفاق الانتخابي؛ وإنما تُحمّل كل حزب سياسي مسؤولية تحديد حجم الأموال التي سينفقها في الانتخابات سواء إجمالاً أو فيما يخص كل مرشح. وفي حين أنه يمكن سن قانون خاص قبل العاشر من حزيران/يونيه من السنة الانتخابية لوضع حدٍّ أقصى للإنفاق، فإن ذلك لم يحدث قط في التطبيق العملي. وأفادت البرازيل باستمرار وجود مشاكل بشأن المساهمات غير المسجلة على النحو السليم نظراً لعدم مشروعيتها منشئها على الأرجح؛ وذلك على الرغم من عدم وجود أي حدٍّ أقصى على هذا الإنفاق.

توخي الشفافية فيما يتعلق بالتمويل والإنفاق أثناء الحملات الانتخابية

٥١ - أفادت دول كثيرة، منها الأرجنتين وإكوادور وألمانيا والبرازيل وتونس وجمهورية كوريا والسلفادور وسلوفينيا وسيراليون وصربيا وفرنسا ودولة فلسطين وفنزويلا (جمهورية-البوليفارية) ومصر والمملكة العربية السعودية والولايات المتحدة، بالترام المرشحين والأحزاب السياسية بأن يبلغوا علناً عن الأموال المتلقاة والنفقات المتكبدة أثناء الحملات الانتخابية.

٥٢ - وقد أشير إلى أن الفقرة ٣ من المادة ٧ من الاتفاقية تدعو الدول إلى النظر في اتخاذ تدابير ترمي إلى تعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخابات المناصب العمومية، وحيثما انطبق الحال، تمويل الأحزاب السياسية. وقد قدّمت الدول في ردودها إفادات بشأن الإبلاغ العلني عن المعلومات المتعلقة بتمويل الترشيحات والأحزاب السياسية والإنفاق أثناء الحملات الانتخابية. ويتخذ هذا الإبلاغ أشكالاً مختلفة يمكن أن تتضمن تقديم كشف مالية مدققة سنوياً، أو الإفصاح عن حجم المساهمات وهوية المانحين، أو توفير معلومات مالية في غضون مهلة زمنية معينة عقب انتهاء الانتخابات.

٥٣ - وشدد عدد من الدول على أهمية استخدام تكنولوجيا المعلومات من أجل تيسير عملية الإبلاغ وتدعيم الشفافية وتسهيل سبل الاطلاع على المعلومات المبلّغ عنها. فقد وضعت السلفادور مثلاً شروطاً تخص الشفافية من خلال إلزام الأحزاب السياسية بالسماح بالوصول العلني عبر الوسائل الإلكترونية إلى تقاريرها المتعلقة بمصادر تمويلها العمومية والخاصة. وفي البرازيل أيضاً يسمح نظام مساءلة الحملات الانتخابية للمصوتين بالحصول عبر الإنترنت على معلومات تفصيلية بشأن ميزانيات ونفقات المرشحين والأحزاب السياسية.

٥٤ - وفي الدانمرك، ينظم قانون المنح المقدمة إلى الأحزاب السياسية عملية نشر الكشوف المالية للأحزاب السياسية. ويتعين الإبلاغ عن المساهمات النقدية الواردة من مصادر خاصة التي تتجاوز سقفاً معيناً، مع ذكر اسم المانح وعنوانه.

٥٥ - وفي ليتوانيا، تقوم لجنة الانتخابات المركزية بتجميع معلومات عن الهبات المقدمة إلى الأحزاب السياسية وعن نفقات تلك الأحزاب ثم تنشر تلك المعلومات بعد ذلك على موقعها الإلكتروني. واللجنة مسؤولة أيضاً عن إبلاغ أجهزة التحقيق والملاحقة القضائية المناظرة لها عن حالات انتهاك القواعد المتعلقة بمصادر التمويل.

٥٦ - وكما أشير من قبل، أفادت ألمانيا بأنها تركّز على عنصرَي الشفافية والإبلاغ لا على فرض قيود على المساهمات والنفقات. فالأحزاب السياسية ملزمة بأن تعلن عن

تفاصيل دخلها وأصولها ونفقاتها من خلال تقديم كشف عن حساباتها في نهاية كل سنة تقويمية. ويلزم إخضاع هذه التقارير لعملية مراجعة مستقلة ثم إحالتها إلى البرلمان الوطني من أجل نشرها. وهناك متطلبات إضافية تقضي بالإبلاغ الفوري عن المساهمات الضخمة. ويحدّد القانون الوطني بالتفصيل هيكل كشف الحسابات. ويتولى رئيس البرلمان الألماني إعداد تقرير سنوي يحلل كل كشف الحسابات التي أحييت إليه؛ ويُنشر هذا التقرير أيضاً.

٥٧- وفي سلوفينيا، استُحدث تعديلٌ على قانون الأحزاب السياسية دخل حيز النفاذ في ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٤. متطلبات جديدة بشأن إعداد وتقديم التقارير السنوية من جانب الأحزاب السياسية. فهذه التقارير يجب أن تتضمن معلومات، مصنّفة على نحو تفصيلي، عن كل الإيرادات والمساهمات والقروض والنفقات والأصول. كما يشترط على الأحزاب السياسية أن تقدّم تقاريرها السنوية، من خلال بوابة شبكية، إلى "وكالة السجلات القانونية العمومية والخدمات المتعلقة بها"، تمهيداً لنشر تلك التقارير على موقع الوكالة الشبكي.

٥٨- وفي صربيا، تُلزم الأحزاب السياسية بأن تسجل كل مساهمة تتلقاها وبأن تنشر على مواقعها الشبكية معلومات تفصيلية عن الهبات التي تتجاوز مقداراً معيّناً. كما تنشر وكالة مكافحة الفساد تقارير عن تكاليف الحملات الانتخابية، استناداً إلى المعلومات التي ترد إليها من الأحزاب السياسية. وبالإضافة إلى ذلك، تُخصّص للوكالة المذكورة حصة محدّدة من الميزانية الوطنية بغية إجراء عمليات رصد وإبلاغ بشأن الحملات الانتخابية.

٥٩- وفي المملكة العربية السعودية، يتعيّن على المرشح المنتخب أن يقدم بياناً عن جميع مصادر الأموال التي حصل عليها أثناء الحملة إلى اللجنة المحلية المعنية بالانتخابات في غضون مدة أقصاها ١٠ أيام من تاريخ إعلان نتيجة الانتخابات. وفي نيجيريا يجب على الأحزاب السياسية أن تبلغ عن المساهمات وعن النفقات الانتخابية في غضون ثلاثة وستة أشهر، على التوالي، عقب انتهاء الانتخابات.

٦٠- وفي جمهورية كوريا، يجب أن تقدّم في غضون ٣٠ يوماً عقب انتهاء الانتخابات تقاريرٌ محاسبية عن إيرادات ونفقات الأموال السياسية في الانتخابات غير الرئاسية؛ وأن تقدّم في غضون ٤٠ يوماً عقب انتهاء الانتخابات تقاريرٌ محاسبية تتعلق بالانتخابات الرئاسية. وتُنشر تلك التقارير المحاسبية على الإنترنت أو تتاح نسخ مطبوعة منها بناء على الطلب.

٦١- وأفادت الجمهورية التشيكية بأنها بصدد تنفيذ إصلاحات ترمي إلى زيادة الشفافية فيما يتعلق بتمويل الأحزاب السياسية؛ وذلك في أعقاب تقييم أجرته وزارة الداخلية. وستشترط هذه الإصلاحات تقديم كشف مالية سنوية تتضمن معلومات أكثر إسهاباً بشأن

جميع مصادر الدخل المشروعة وبشأن الإنفاق أثناء الحملات الانتخابية. كما سترسى قواعدٌ جديدةٌ تكفل استقلالية مراجعي تلك الكشوف المالية.

جيم- آليات الرقابة والإنفاذ المتعلقة بتمويل الترشيحات والأحزاب السياسية

آليات الرقابة والإنفاذ المؤسسية

٦٢- قدّم عدد من الدول، منها الأرجنتين والبرازيل والجمهورية التشيكية وجمهورية كوريا وسلوفاكيا وسيراليون وصربيا وفرنسا وفنزويلا (جمهورية-البوليفارية) والمغرب والولايات المتحدة، معلومات تفصيلية عن الآليات القائمة التي ترمي إلى إرساء قواعد رقابية وإنفاذية تتعلق بتمويل الترشيحات والأحزاب السياسية.

٦٣- وكشفت ردود الدول أنّ تلك البلدان قد اختارت أن تكون هناك أيضاً، علاوة على الرقابة البرلمانية، رقابةً من جانب أنواع أخرى من المؤسسات. وأنشأ عدد من الدول الأطراف أجهزة انتخابية أسندت إليها تلك المهام. وأسندت بلدان أخرى، منها سلوفاكيا والمغرب، إلى الهيئة القضائية دوراً رقابياً على نحو يشمل إنشاء محاكم مراجعة نوعية داخل الهيئة القضائية. وفيما يخص صربيا، أسندت إلى وكالة مكافحة الفساد مهمة مراقبة التمويل السياسي ورصد الحملات الانتخابية. وفي معظم الحالات، أسندت أيضاً إلى الجهاز المكلف بالدور الرقابي مهمة الإنفاذ عند اكتشاف حدوث انتهاكات.

٦٤- وفي فرنسا، يلاحظ أنّ اللجنة الوطنية المعنية بحسابات تمويل الحملات والأنشطة السياسية هي سلطة إدارية مستقلة مسؤولة عن التحقق من حسابات الأحزاب السياسية وأوضاعها المالية. وتقدّم اللجنة تقريراً سنوياً إلى الحكومة بشأن الأحزاب التي تخرق قواعد التمويل والتي تستحق أن تعاقب من خلال حرمانها من الحصول على أموال عمومية في العام التالي.

٦٥- وفي حالة ارتكاب جريمة جنائية، تحيل اللجنة الأمر إلى أجهزة الملاحقة القضائية. وأوضحت فرنسا أنّ هناك إجراءات قضائية قد بدأت في وقت سابق من عام ٢٠١٤ بشأن ادعاءات بوجود حالة تمويل غير مشروع وتجار بالنفوذ تورط فيها أحد أفراد الجمهور وشخص يشغل منصباً عمومياً انتخابياً.

٦٦- وفي الولايات المتحدة، تتولّى لجنة الانتخابات الاتحادية مراجعة تقارير الإفصاح المالي الخاصة باللجان السياسية والسجلات الداعمة لها، وكذلك تقارير وسجلات جميع الحملات الرئاسية التي تحصل على أموال عمومية. وتيسّر اللجنة عملية الإفصاح عن التقارير المالية

للحملات حيث تنشر على موقعها الشبكي التقارير المالية التي تتلقاها من الحملات وتحليلها هي وما يتعلق بتلك التقارير من بيانات تملكها اللجنة. كما تتولى اللجنة توضيح قانون الحملات الانتخابية الاتحادي من خلال إصدارها لوائح وفتاوى وأشكالا أخرى من الإرشادات.

٦٧- وتتمتع لجنة الانتخابات الاتحادية بسلطات إنفاذية أيضاً إذ أنها تملك الولاية القضائية المدنية التي تُمكنها من إنفاذ قانون الحملات الانتخابية الاتحادي، بما في ذلك سلطتنا التحقيق ورفع دعاوى أمام المحاكم الاتحادية. وعلاوة على ذلك، تملك اللجنة سلطة فرض عقوبات مدنية مباشرة في الحالات التي يتقاعس فيها حزب سياسي عن تقديم تقريره أو يقدم تقريره بعد انقضاء الموعد المحدد له. وأخيراً، يمكن للجنة أن تحيل الحالات التي تنطوي على انتهاك مقصود ومتعمد لقانون الحملات الانتخابية الاتحادي إلى وزارة العدل من أجل ملاحقة مرتكبيها جنائياً.

٦٨- وفي جمهورية كوريا، يلاحظ أن لجنة الانتخابات الوطنية هي هيئة مستقلة نصّ الدستور على إنشائها وتمثل مهمتها في مراقبة حسابات المرشحين الساعين إلى شغل مناصب عمومية. وتفيد الإحصاءات المقدمة بأن اللجنة قد عثرت خلال الفترة ما بين عامي ٢٠١١ و٢٠١٣ على أكثر من ٨٠٠ حالة خرق لقواعد الشفافية والإبلاغ؛ ونتيجة لذلك أحالت اللجنة ٤٧ تقريراً جنائياً إلى محققى الشرطة، أمّا بقية المخالفات فقد أفضت إلى إصدار إشعارات تحذير أو إلى إحالة الأمر إلى الشرطة من أجل اتخاذ إجراءات أخرى.

٦٩- وفي سيراليون، تُمثل لجنة تسجيل الأحزاب السياسية الجهاز الرقابي للأحزاب السياسية في البلد. وقد أنشأ قانون الأحزاب السياسية تلك اللجنة من أجل تسجيل الأحزاب السياسية ومراقبة عملياتها من خلال الإشراف عليها ورصدها، وكذلك من خلال أداء دور الوسيط في النزاعات التي تنشأ داخل الأحزاب السياسية أو بين زعمائها.

٧٠- وأفادت نيجيريا بأن الدستور منح لجنة الانتخابات الوطنية المستقلة سلطة تسجيل الأحزاب السياسية وتلقي تقارير عما تحصل عليه من هبات وعن نفقاتها. وتتمتع اللجنة أيضاً بسلطة رصد أنشطة الأحزاب السياسية المسجلة ومسك سجلات تخصصها. إلا أن اللجنة لا تملك سلطات الملاحقة القضائية ولم يسبق لها قط أن أحالت أي شكوى إلى النائب العام الاتحادي من أجل اتخاذ إجراءات قضائية بشأنها.

٧١- وأفادت عدّة دول بأن المحكمة هي التي تراقب التمويل والإنفاق السياسيين. ففي سلوفينيا، تملك محكمة المراجعة المحاسبية سلطة رصد ورقابة تمويل الأحزاب والحملات السياسية وإجراء تحقيقات إدارية بشأنها. وأجري مؤخراً إصلاح قانوني عزز سلطة المحكمة

الرقابية حيث أصبح بإمكان المحكمة الآن أن تطالب بالحصول على المستندات والإيضاحات وأن تفحص الدفاتر والسجلات المحاسبية الخاصة بمقدمي الخدمات وبائعي السلع إلى منظمي الحملات الانتخابية. ولاحظت سلوفينيا أن المحكمة ستحتاج إلى موارد وافية حتى يتسنى لها أن تستخدم تلك السلطات القانونية المعززة على نحو يكفل فعالية تنفيذ اختصاصاتها حسبما يطالبها القانون.

٧٢- وفي المغرب، تملك محكمة المراجعة المحاسبية أيضاً اختصاصاً مراقبة إيرادات ونفقات الأحزاب السياسية التي تحصل على أموال عمومية. ويمكن للمحكمة أن تأمر برّد الأموال العمومية أو بتدارك أي تجاوزات. والمرشحون مطالبون بأن يقدموا كشف حسابات والمستندات الداعمة له إلى المحكمة في غضون شهر من تاريخ انتهاء الانتخابات. وفي أعقاب تقرير أصدرته محكمة المراجعة المحاسبية بشأن تمويل الحملات السياسية وحددت فيه التدابير الكفيلة بتحسين عملية المراجعة المحاسبية، قدّمت الوكالة المغربية لمكافحة الفساد توصيات إلى الحكومة بشأن كيفية تدعيم تدابير المساءلة والشفافية في ذلك المجال.

٧٣- وذكرت البرازيل أن محكمة الانتخابات مسؤولة عن فحص حسابات المرشحين والأحزاب السياسية وتقاريرهم المالية، سواء سنوياً أو عقب انتهاء الانتخابات؛ وعن مراقبة الامتثال للمتطلبات القانونية.

٧٤- وفي صربيا، تتولّى وكالة مكافحة الفساد رصد الكشوف المالية السنوية للكيانات السياسية والحملات السياسية. ويحق للوكالة أن تحصل من الميزانية الوطنية على ما تحتاجه من مخصصات من أجل تغطية تكاليف هذا العمل الإضافية. وتُمنح الوكالة، في إطار إجراءاتها الرقابية، حق الوصول المباشر ودون أي عائق إلى سجلات مسك الدفاتر والمستندات الخاصة بالكيانات السياسية. وبوسعها أيضاً أن تستعين بذوي الصلة من الخبراء والمؤسسات وأن تلتمس معلومات من سلطات الدولة ومن المصارف والأشخاص الذين قدموا مساهمات مالية إلى الأحزاب السياسية.

٧٥- وخلال عام ٢٠١٢، أجرت وكالة مكافحة الفساد رسداً مستقلاً للحملات الانتخابية، وأصدرت تقريراً أولياً عن مراقبة الكيانات السياسية وتكاليف الحملات الانتخابية التي جرت في عام ٢٠١٢. ونتيجة للإجراءات الرقابية المتعلقة بالكشوف المالية للأحزاب السياسية، يمكن للوكالة أن تطلب إلى المعهد الحكومي لمراجعة الحسابات أن يتولّى رسمياً مراجعة تلك الكشوف.

٧٦- وذكرت بعض الدول عدداً من التحدّيات المتعلقة بفعالية تشغيل آليات الرقابة والإنفاذ. وأبرزت تلك الدول ضرورة أن تكفل تلك الآليات الاطلاع الفوري على المعلومات ذات الصلة بالتمويل السياسي ومضاهاة البيانات بغية تحسين الرقابة المفروضة على التمويل والإنفاق ودقة توقيت تلك الرقابة. كما شدّدت الدول على أن تحسين عنصريّ الشفافية والمساءلة فيما يخص تمويل المرشحين والأحزاب السياسية والإنفاق الانتخابي يتطلب توفير موارد كافية.

٧٧- ويلزم الآن أن تقترن الإصلاحات القانونية التي أُجريت مؤخراً، كتلك التي شهدتها سلوفينيا، بموارد مناظرة لها حتى يتسنى تنفيذها تنفيذاً كاملاً.

٧٨- وقدّمت صربيا معلومات عن احتياجاتها من المساعدات التقنية. وبوجه خاص، أوضحت وكالة مكافحة الفساد أنها تحتاج إلى مساعدة تقنية في مجال تكنولوجيا المعلومات من أجل استحداث وتنفيذ برامجيات قادرة على مضاهاة المعلومات التي تتلقاها الوكالة بالمعلومات التي تتيحها مؤسسات الدولة الأخرى. فمن شأن ذلك أن يزيد من فعالية الرقابة المفروضة على تمويل الأحزاب والحملات السياسية وعلى كشف الذمة المالية التي يقدمها الموظفون العموميون؛ علاوة على الكشف عن حالات تضارب المصالح. وأوضحت إكوادور بدورها أنها بحاجة إلى مساعدة تقنية من أجل تعزيز فعالية وسرعة الرقابة المفروضة على تمويل الحملات السياسية.

العقوبات

٧٩- قدّمت عدّة دول، منها الأرجنتين وإكوادور وألمانيا والجمهورية التشيكية وسلوفينيا وصربيا ودولة فلسطين وفنزويلا (جمهورية-البوليفارية) وفرنسا والولايات المتحدة، معلومات عن مجموعة متنوعة من العقوبات المتوقع توقيعها في حالات عدم الامتثال للوائح المتعلقة بتمويل الترشيحات والأحزاب السياسية وبالإنفاق أثناء الحملات الانتخابية. وأفادت تلك الدول بأن العقوبات يمكن أن تتضمن فرض غرامات أو مصادرة المساهمات غير المشروعة أو الإلحاح على تحويل تلك المساهمات لصالح منظمات خيرية أو فقدان الدعم العمومي أو إلغاء التسجيل. وأشارت تلك الدول كذلك إلى توقيع عقوبات جنائية في الحالات الأكثر خطورةً يمكن أن تتضمن السجن أو الغرامة كجزء من العقاب الجنائي أو إلغاء تسجيل الحزب السياسي.

٨٠- وفي فرنسا، من شأن تَوْصُل اللجنة الوطنية المعنية بحسابات تمويل الحملات والأنشطة السياسية إلى استنتاج يفيد بعدم امتثال حزب سياسي أو تنظيم سياسي لالتزاماته القانونية أن يفضي إلى حرمانه من التمويل العمومي في العام التالي.

٨١- ونتيجةً لتعديل أُدخل مؤخراً على قانون الأحزاب السياسية في سلوفينيا، يمكن توقيع غرامة تصل إلى ٣٠ ٠٠٠ يورو بشأن المساهمات التي تنتهك القانون المعني بالأحزاب السياسية. وإذا تبيّن أنّ حزباً سياسياً قد تلقى مساهمة غير مشروعة طُلب ذلك الحزب بأن يخصص تلك المساهمة لإحدى المنظمات الخيرية في غضون ٣٠ يوماً من تلقيه إياها.

٨٢- وفي صربيا، قد تتضمن العقوبات الموقّعة في حالة عدم الامتثال للقواعد التي تحكم تمويل الحملات إصدار تحذير و/أو تعليق تمويل الأموال العمومية كتدبير إداري و/أو فقدان الحق في الحصول على أموال عمومية في العام التالي. أمّا تقديم مساهمة غير مشروعة إلى حملة سياسية بقصد إخفاء مصدر التمويل وحجم المساهمة، فيُعامل باعتباره جريمة جنائية يخضع مرتكبها للملاحقة الجنائية. كما تعاقب باعتبارها جريمة جنائية أعمال العنف أو التهديد بممارسة العنف ضد أحد الأشخاص المساهمين.

٨٣- وفي الجمهورية التشيكية، يمكن أن يفضي تقاعسُ الحزب السياسي عن تقديم تقريره المالي السنوي أو تقديمه تقريراً ناقصاً إلى تعليق التمويل العمومي. وفي حالة عدم الامتثال للقواعد التي تحكم الهبات، تُوقّع غرامة من جانب مصلحة الضرائب. وإذا حدث أنّ الحزب السياسي تمادى في الامتناع عن تقديم تقاريره المالية السنوية أو في التصرف على نحو يتعارض ومبادئ تمويل الأحزاب السياسية، أمكن للمحكمة الإدارية العليا أن تعلق أنشطة ذلك الحزب، بناءً على تلقيها اقتراحاً في هذا الصدد من مجلس النواب. وقدّمت الجمهورية التشيكية إحصاءات تفصيلية أوضحت أنّ الفترة ما بين عامي ١٩٩٦ و ٢٠١٠ شهدت أكثر من ٢٠ حالة حُلّت فيها أحزابٌ و ٤٨ حالة عُلقت فيها أنشطة أحزاب.

٨٤- وفي عام ٢٠١٢، أُلغي في سيراليون تسجيل ما مجموعه ٢٤ حزباً سياسياً بسبب عدم امتثالها للقانون الانتخابي لعام ٢٠٠٠ وقانون الأحزاب السياسية لعام ٢٠٠٢ وللوائح التنفيذية ذات الصلة؛ وذلك نتيجة لقبول المحكمة القضائية العليا طلباً بهذا المعنى قدّمته إليها لجنة تسجيل الأحزاب السياسية في سيراليون.

إذكاء الوعي وبناء القدرات

٨٥- أفادت بعض الدول عن التزامها بالسعي إلى بناء قدرات الأحزاب السياسية؛ خاصةً فيما يتعلق بالقواعد المتصلة بتمويل تلك الأحزاب وعملياتها. ففي الأرجنتين، يُلزم الدستور الدولةَ ببناء قدرات الأحزاب السياسية. وفي المقابل، تُطالب الأحزابُ السياسية بالإبلاغ العلني عن إيراداتها وأوجه استخدامها أموالها. وفي جمهورية فنزويلا البوليفارية، تتحمّل السلطات الحكومية مسؤولية بناء قدرات الأحزاب السياسية.

٨٦- وشدّدت الدول على أنّ أحد التحدّيات التي تواجهها يتمثل في الحاجة إلى توعية الأحزاب السياسية والمرشحين السياسيين بشأن القواعد واللوائح الرامية إلى تعزيز الشفافية في تمويل الأحزاب والحملات السياسية. فقد لوحظ أن الأحزاب السياسية والمرشحين السياسيين يُبدون في بعض البلدان قدرًا من الممانعة في المشاركة في الأحداث التي تنظمها السلطات المختصة.

٨٧- كما حدّد المغرب احتياجاته من المساعدة التقنية الرامية إلى بناء قدرات المرشحين لخوض الانتخابات وقدرات الأحزاب السياسية؛ خاصةً فيما يتعلق بالتدريب على الإدارة المالية والقواعد القائمة بشأن تمويل الحملات الانتخابية؛ وكذلك وضع مدونة قواعد أخلاقية تُتبع في الحملات السياسية.

دال- المعايير المتعلقة بالترشيح والانتخاب للمناصب العمومية

٨٨- تناولت حفنة من الدول مسألة تنفيذ الفقرة ٢ من المادة ٧ المتعلقة بالمعايير التي ينبغي أن تنظر الدول في أن تضعها بشأن الترشح للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها. وشدّدت الدول على وجود إطار قانوني رقابي يحدّد شروط الترشح لشغل المناصب العمومية، سواء من خلال تقديم الفرد طلباً للترشح بصفته الشخصية أو بصفته مرشحاً لحزب سياسي أو لائتلاف أحزاب سياسية.

٨٩- وفي ليتوانيا، يُسمح للمرشحين المستقلين بخوض انتخابات المناصب العمومية؛ أمّا في ألمانيا، فإنّ الأحزاب السياسية هي التي تسمي المرشحين لخوض الانتخابات البرلمانية. وفي المملكة العربية السعودية، يحدّد القانون معايير بشأن الترشح للمجالس البلدية.

٩٠- وفي جمهورية فنزويلا البوليفارية، ينص الدستور على حق المواطنين في الترشح لخوض انتخابات المناصب العمومية بناء على مبادراتهم الشخصية أو بناء على تسميتهم من خلال منظمات ذات أغراض سياسية. وفي حين أنّه يمكن لجميع المواطنين القادرين على

القراءة والكتابة أن يخوضوا تلك الانتخابات، فإن القانون حدّد استثناءات معيّنة تشمل استبعاد الأشخاص الذين أدينوا بارتكاب جريمة جنائية تنطوي على أموال عمومية.

هاء- التدابير التشريعية والإدارية للقطاع العام

٩١- قدّمت عدّة دول، منها البوسنة والهرسك والدانمرك وسيراليون والصين وفرنسا والمملكة العربية السعودية، معلومات عامة عن تنفيذ التدابير التشريعية والإدارية للقطاع العام وعن دعم تنفيذ الفقرتين ١ و ٤ من المادة ٧ من الاتفاقية.

٩٢- وأفادت عدّة دول، منها الدانمرك والصين والمملكة العربية السعودية، بأنّها أنشأت نظماً لتعيين الموظفين المدنيين استناداً إلى الشفافية والجدارة. وذكرت الصين أنّه يجب تعيين ونشر الموظفين المدنيين الشاغلين لمناصب غير قيادية، عند مستوى كبار أعضاء الأقسام أو دون هذا المستوى، من خلال إجراء امتحانات مفتوحة واستعراضات ومنافسات منصفة واختيارات تعتمد على الجدارة. وشددت الصين على أنّها ارتقت بالمقاييس وحسّنت الإجراءات المتعلقة بوضع معايير بشأن المؤهلات وإجراء الامتحانات المكتوبة والمقابلات الشخصية والاستعراضات والفحوص الطبية. وأبلغ أفراد الجمهور بالسياسات المتبعة وخطط النشر الموضوعية والمؤهلات المطلوبة حتى يتسنى للجمهور مراقبة كل هذه العمليات.

٩٣- وأفادت المملكة العربية السعودية بأنّ اللوائح قد اتخذت من الجدارة أساساً لاختيار موظفي القطاع العام؛ وأن تلك اللوائح تشترط إجراء تقييم سنوي لأداء الموظفين المدنيين وتنص على وجوب الإعلان عن الوظائف الشاغرة. وقد وضعت وزارة الخدمة المدنية إجراءات بشأن التعيين؛ في حين تنظم التدابير التشريعية والإدارية المتطلبات المتعلقة بالمؤهلات والنزاهة اللازم توافرها فيمن يشغلون وظائف في نظام العدالة ومكتب التحقيقات ولجنة مكافحة الفساد.

٩٤- وأشارت الصين والمملكة العربية السعودية إلى وضع برامج تدريبية من أجل الموظفين المدنيين. وأفادت الصين بأن هناك دورات تدريبية بشأن مخاطر الفساد متاحة للموظفين المدنيين على شتى المستويات من أجل إذكاء وعيهم بمخاطر الفساد وتعزيز التقيد الصارم بالأخلاقيات المهنية في مجال الخدمة المدنية. كما تتاح لجميع الموظفين المدنيين دورات تدريبية استهلاكية ودورات للتدريب أثناء الخدمة. أمّا الموظفون الذين تمت ترقيتهم مؤخراً لشغل مناصب قيادية والموظفون الذين تستلزم مناصبهم مهارات معيّنة، فتتوفر لهم برامج تدريبية

متخصصة. وأفادت المملكة العربية السعودية بأن القانون يُلزم كل الوزارات والإدارات بتوفير فرص تدريبية للموظفين في مجالات عمل كل منهم.

٩٥- وأفادت البوسنة والهرسك بأن وزارة العدل تعكف على وضع خطة تحضُّ موظفيها على النزاهة. وكتدبير لتعزيز الشفافية أشارت الدائمك إلى قانونها المتعلق بالإدارة العمومية الذي يكفل لكل شخص حقَّ الاطلاع على المستندات التي تلقاها أو تنشئها أي سلطة إدارية في سياق الإجراءات الإدارية.

٩٦- وأفادت فرنسا بأنها اتخذت عدداً من التدابير التشريعية الرامية إلى منع الفساد وتعزيز الشفافية في القطاع العام. فقد صدرت مؤخراً تشريعاتٌ بشأن مكافحة الاحتيال الضريبي والجرائم الاقتصادية تنص على وضع تدابير تكفل تعزيز حماية مَنْ يُبلغون السلطات بمجالات فساد. وأفادت فرنسا أيضاً بأن لديها تشريعات تحول دون الانتقام من الموظفين العموميين الذين يُبلغون بحسَن نية عن حالات فساد تناهت إلى علمهم أثناء ممارسة وظائفهم.

٩٧- وأفادت الدائمك بأن قانونها المتعلق بالاطلاع على ملفات الإدارة العمومية يتضمن أحكاماً تحول دون حدوث تضارب في المصالح بغية ضمان عدم تحيز موظفيها العموميين. كما أشارت المملكة العربية السعودية إلى اتخاذ تدابير إدارية من أجل السيطرة على تضارب المصالح وحظر أمور معينة على الموظفين المدنيين بغية الحيلولة دون حدوث هذا التضارب في المصالح.

٩٨- وشدّدت المملكة العربية السعودية على أنّ هناك وحدات مراجعة داخلية قد أنشئت في جميع الوزارات وعلى أنّ رئيس كل وحدة من تلك الوحدات يتبع مباشرة الوزير المعني. وقدمت المملكة العربية السعودية معلومات أخرى تسلط الضوء على الشفافية باعتبارها مبدأً رئيسياً في استراتيجيتها الوطنية لمكافحة الفساد. وكجزء من تلك الاستراتيجية تمثل مهمة لجنة مكافحة الفساد في استعراض الآليات الداخلية، والتوعية بأهمية منع الفساد، وتلقّي الشكاوى وإحالتها إلى السلطات المعنية، وجمع إحصاءات سنوية.

٩٩- وكجزء من التدابير الأخرى لمكافحة الفساد، قدّمت لجنة مكافحة الفساد في سيراليون معلومات تفيد بأنها قامت، في إطار حرصها على التعاون الوثيق مع المؤسسات الأخرى المعنية بالأمور المتعلقة بالنزاهة، بتوقيع مذكّرات تفاهم مع هيئة مراجعة الحسابات في سيراليون ومع اللجنة البرلمانية المعنية بالشفافية والمساءلة ومع رابطة صحفيي سيراليون. كما أنشأت على الصعيد الإقليمي شراكات مع رابطة وكالات مكافحة الفساد في البلدان الأفريقية الأعضاء في الكومنولث ومع شبكة مؤسسات مكافحة الفساد في غرب أفريقيا.

ثالثاً - الاستنتاجات والتوصيات

١٠٠- تُبرز المعلومات الواردة في هذا التقرير اتساع نطاق التدابير التشريعية والإدارية التي اتخذتها الدول من أجل تعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخابات المناصب العمومية، وحيثما انطبق الحال، تمويل الأحزاب السياسية؛ وذلك وفقاً للفقرة ٣ من المادة ٧ من اتفاقية مكافحة الفساد. وبوجه عام أثبتت الدول المبلّغة نهجاً شاملاً حيال التمويل؛ تناولت فيه مصادر التمويل، والحدود القصوى لمقدار الأموال التي يجوز أن يقدمها المانح، والقيود المفروضة على الإنفاق في الحملات، واستخدام الأموال العمومية دعماً للأحزاب السياسية والحملات الانتخابية.

١٠١- ويتمثل أحد المواضيع الأخرى التي ظهرت في أهمية إنشاء آليات رقابية وإنفاذية فعّالة. وقد أسندت البلدان تلك المسؤولية لمؤسسات مختلفة؛ منها اللجان الانتخابية المتخصصة، والمحاكم، ووكالات مكافحة الفساد. ومن الواضح في كل الحالات أنه يتعين أن تتوفر لجميع تلك الأجهزة الموارد والصلاحيات الضرورية لكي يتسنى لها أن تؤدي مهامها الرقابية والإنفاذية أو أن تحيل المسألة إلى السلطات الملائمة التي تتولى الأمر في حالة حدوث أي خرق. وفي حين أبلغت بعض البلدان عن ممارسات ناجحة بشأن الإنفاذ، لاحظت بلدان أخرى أن من الممكن المضي في تدعيم نظم الإنفاذ.

١٠٢- وقدّمت بعض الدول معلومات إضافية تتعلق بالفقرتين ١ و٤ من المادة ٧؛ وقد أبرزت تلك المعلومات أهمية الارتقاء بخدمة عمومية تتسم بالكفاءة والشفافية والقابلية للمساءلة.

١٠٣- ولعلّ الفريق العامل يود، كجزء من مناقشاته، أن ينظر في الكيفية التي يمكن بها للدول أن تدعم التدابير التشريعية والإدارية للقطاع العام؛ بما فيها التدابير الرامية إلى تعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخابات المناصب العمومية، وحيثما انطبق الحال، تمويل الأحزاب السياسية.

١٠٤- ولعلّ الفريق العامل يود كذلك أن يوصي الدول الأطراف بأن تدعم عمليات تبادل المعلومات بشأن ممارسات مكافحة الفساد بغية تعزيز عنصر الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخابات المناصب العمومية، وحيثما انطبق الحال، تمويل الأحزاب السياسية وحملات تلك الأحزاب.

١٠٥- ولعلّ الفريق العامل يود أن يطلب إلى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة أن يواصل جهوده الرامية إلى جمع معلومات عن الممارسات الجيدة المتعلقة بتعزيز عنصر الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخابات المناصب العمومية، وحيثما انطبق الحال، تمويل الأحزاب السياسية؛ وذلك تأهباً بوجه خاص لدورة استعراض التنفيذ التالية.