

Distr.: General
18 June 2018
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح

العضوية المعني بجمع الفساد

فيينا، ٥-٧ أيلول/سبتمبر ٢٠١٨

البند ٢ (أ) من جدول الأعمال المؤقت*

تنفيذ قرار المؤتمر ٥/٧ المعنون "تعزيز التدابير الوقائية

لمكافحة الفساد"، وقراره ٦/٧ المعنون "متابعة إعلان مراكش

بشأن منع الفساد": مناقشة مواضيعية حول منع

وإدارة تضارب المصالح (الفقرة ٤ من المادة ٧ من اتفاقية

الأمم المتحدة لمكافحة الفساد)

منع وإدارة تضارب المصالح (الفقرة ٤ من المادة ٧ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد)

ورقة معلومات أساسية من إعداد الأمانة

أولاً - مقدمة

- ١ - طلب مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، في قراره ١/٦، إلى الأمانة تنظيم جداول الأعمال المؤقتة للهيئات الفرعية التي أنشأها بطريقة تتجنب تكرار المناقشات مع احترام ولاياتها. وطلب المؤتمر كذلك إلى الأمانة، في قراره ٦/٦، مواصلة تحديد ممارسات مقارنة جيدة بشأن تدابير منع الفساد وتيسير تبادل الخبرات والدروس المستفادة بين الدول الأطراف.
- ٢ - وقرّر المؤتمر، في قراره ٦/٧ المعنون "متابعة إعلان مراكش بشأن منع الفساد"، أن يواصل الفريق العامل عمله في تقديم المشورة والمساعدة له في تنفيذ ولايته بشأن منع الفساد وأن يعقد الفريق اجتماعين على الأقل قبل انعقاد الدورة الثامنة للمؤتمر.

* CAC/COSP/WG.4/2018/1/Rev.1



الرجاء إعادة استعمال الورق

090718 090718 V.18-04120 (A)



٣- وقرّر المؤتمر، في قراره ٥/٧ المعنون "تعزيز التدابير الوقائية لمكافحة الفساد"، أن يقوم الفريق العامل بإدراج مسألة استخدام وفعالية النظم الخاصة بإقرارات الذمة المالية والإفصاح عن تضارب المصالح كموضوعٍ للمناقشة خلال عام ٢٠١٨.

٤- وفي ضوء هذه القرارات، تقرّر أن يكون الموضوعان المطروحان للمناقشة في الاجتماع التاسع للفريق العامل الذي سيعقد في فترة ما بين الدورات في فيينا من ٥ إلى ٧ أيلول/سبتمبر ٢٠١٨:

(أ) منع وإدارة تضارب المصالح (الفقرة ٤ من المادة ٧)؛

(ب) النظم الخاصة بإقرارات الذمة المالية والإفصاح عن تضارب المصالح (الفقرة ٥ من

المادة ٨).

٥- وكان الفريق العامل قد أوصى، في اجتماعه المعقود في فيينا من ٢٢ إلى ٢٤ آب/أغسطس ٢٠١١، بأن توجه الدعوة إلى الدول الأطراف قبل كل اجتماع من اجتماعاته المقبلة لكي تعرض تجاربها بشأن تنفيذ أحكام المواد قيد النظر، بما يشمل، عند الإمكان، ما حققته من نجاح وما صادفته من تحديات وما احتاجت إليه من مساعدة تقنية وما استخلصته من دروس في التنفيذ، ويفضّل أن تستعمل في ذلك قائمة التقييم الذاتي المرجعية. وطلب الفريق العامل إلى الأمانة أن تعدّ ورفقات معلومات أساسية تُجمع فيها المعلومات المقدّمة، وقرّر أن تُعقد أثناء اجتماعاته حلقات نقاش يشارك فيها خبراء من البلدان التي قدّمت ردوداً كتابية بشأن ما ينظر فيه من مواضيع ذات أولوية.

٦- ووفقاً لهذه الطلبات، أُعد هذا التقرير على أساس المعلومات المتعلقة بتنفيذ الفقرة ٤ من المادة ٧ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي قدمتها الحكومات رداً على المذكرة الشفوية للأمين العام، المؤرّخة ٢٧ شباط/فبراير ٢٠١٨، والرسالة التذكيرية، المؤرّخة ٢٦ نيسان/أبريل ٢٠١٨.^(١) وحتى ١٨ حزيران/يونيه ٢٠١٨، وردت ردود من ٤٤ دولة. وتضمنت البيانات الواردة من البلدان الأربعين التالية معلومات تتعلق بموضوع تضارب المصالح: الاتحاد الروسي، الأرجنتين، أرمينيا، ألمانيا، إندونيسيا، إيطاليا، البرتغال، بلجيكا، بنما، البوسنة والهرسك، بولندا، بوليفيا (دولة-المتعددة القوميات)، بيرو، تركيا، تشيكيا، الجبل الأسود، الجزائر، جورجيا، رومانيا، السلفادور، سلوفاكيا، سلوفينيا، سنغافورة، سويسرا، سيراليون، شيلي، صربيا، الصين، عُمان، غواتيمالا، كوبا، الكويت، كيريباس، ليتوانيا، مصر، النرويج، النمسا، هنغاريا، الولايات المتحدة الأمريكية، اليابان.

٧- والنصوص الكاملة لردود البلدان منشورة، بموافقتها، على الموقع الشبكي لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة^(٢) وأدرجت في الموقع الشبكي المواضيع الذي أعدته الأمانة.^(٣)

٨- ولا يُقصد من هذه الوثيقة تقديم تقرير شامل في هذا الشأن، بل تقديم موجز للمعلومات الواردة من الدول الأطراف والموقّعة.

(١) يرد موجز للمعلومات المقدّمة من الدول بشأن نظم إقرار الذمة المالية والإفصاح عن تضارب المصالح في سياق الفقرة ٥ من المادة ٨ من الاتفاقية في ورقة معلومات أساسية منفصلة أعدتها الأمانة (CAC/COSP/WG.4/2018/3).

(٢) متاحة على الرابط: <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/session9.html>.

(٣) متاحة على الرابط: <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/conflict-of-interest.html>.

ثانياً - تحليل المعلومات المقدمة من الدول الأطراف والموقعة

ألف - خلفية مواضيعية

٩- من الركائز الأساسية لنزاهة الإدارة العمومية، حيدة الموظفين العموميين واحترافيتهم. فالأداء القويم والشريف والسليم للوظائف العمومية، دون اعتبار شخصي، هو شرط مسبق لفعالية المؤسسات العمومية ولضمان ثقة الجمهور في الحكومة.

١٠- وجرى التأكيد على أهمية بناء الإدارة العمومية وفقاً لمبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة في الفصل الثاني من اتفاقية مكافحة الفساد، ولا سيما في مادتيها ٧ و ٨.

١١- وتدعو الفقرة ٤ من المادة ٧ من الاتفاقية الدول الأطراف، إلى السعي إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم تعزز الشفافية وتمنع تضارب المصالح وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي.

١٢- وتُعزز الاتفاقية هذا الشرط في الفقرة ٥ من المادة ٨ التي تلزم الدول الأطراف بأن تسعى، عند الاقتضاء ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، إلى وضع تدابير ونظم تلزم الموظفين العموميين بأن يفصحوا للسلطات المعنية عن أشياء منها ما لهم من أنشطة خارجية وعمل وظيفي واستثمارات وموجودات وهبات أو منافع كبيرة قد تفضي إلى تضارب في المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين.

١٣- وشدد المؤتمر في قراره ٥/٧ على الحاجة إلى إدارة تضارب المصالح بشكل مناسب وإنشاء نظم إقرار الذمة المالية، كما شجّع الدول الأطراف على أن تقوم، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظمها القانونية، باعتماد وصون وتدعيم نظم تعزز الشفافية وتمنع تضارب المصالح، وكذلك استخدام أدوات مبتكرة ورقمية في هذا المجال عند الاقتضاء.

١٤- كما جاء التأكيد على أهمية تدابير منع تضارب المصالح في القطاع الخاص في قرار المؤتمر ٥/٧، وكذلك في القرار ٥/٦، المعنون "بيان سانت بطرسبرغ بشأن الترويج للشراكات بين القطاعين العام والخاص في مجال منع الفساد ومكافحته".

١٥- وقد تناول الفريق العامل المعني بمنع الفساد مسألة تنفيذ أحكام الفقرة ٤ من المادة ٧ والفقرة ٥ من المادة ٨ من الاتفاقية في اجتماعه الثالث الذي عقده في فترة ما بين الدورات في فيينا في عام ٢٠١٢.^(٤)

باء - تنظيم تضارب المصالح

١٦- لا يمكن منع تضارب المصالح في الإدارة العمومية وتنظيم إدارته على وجه صحيح إلا بعد اعتماد معايير واضحة ومعروفة ومكتوبة.

(٤) انظر المذكرة التي أعدها الأمانة بشأن تضارب المصالح، والإبلاغ عن أعمال الفساد والتصريح بالامتلاكات، خاصة في سياق المواد من ٧ إلى ٩ من الاتفاقية (CAC/COSP/WG.4/2012/3).

١٧- وأوضحت العديد من الدول في هذا الصدد كيف استخدمت المعايير المكتوبة في شكل تشريعات أولية وثانوية ومدونات سلوك لتنظيم عمل الموظفين وتوجيههم فيما يتعلق بأنواع الأنشطة التي ينبغي أن يمتنعوا عنها لتجنب الوقوع في تضارب المصالح.

١٨- كما سلط عدد من الدول الضوء على السبل التي سعت بها تدابيرها التشريعية، التي تركز على تضارب المصالح والممارسات الأخرى التي تستهدف القطاعات "التي يكثر فيها احتمال وقوع تضارب المصالح"، على غرار المشتريات العمومية، إلى الحد من احتمال تضارب المصالح في تلك القطاعات.

١٩- وتعكس التدابير والسياسات والممارسات التي اعتمدها الدول لمعالجة مسألة تضارب المصالح النهج الشامل لمنع الفساد الذي يقضي به الفصل الثاني من الاتفاقية. كما توفر الأمثلة العملية للتنفيذ المقدمة من الدول الأطراف أدلة على أهمية اعتماد نهج شامل للتصدي لمسألة تضارب المصالح بفعالية في جميع مجالات الخدمة العمومية.

١- نهج التنظيم

٢٠- أبلغت الدول الأطراف عن اتباع نهج مختلفة لتنظيم تضارب المصالح. وبينما أفادت العديد من البلدان باعتماد قوانين محددة بشأن تنظيم تضارب المصالح، أشارت غالبية الردود المقدمة إلى تنظيم تضارب المصالح من خلال الأحكام القانونية الواردة في التشريع العام المتعلق بالخدمة المدنية أو حتى في الدستور. كما استخدمت في بعض الدول مدونات قواعد السلوك بالإضافة إلى التشريع لإدارة تضارب المصالح بفعالية.

٢١- وأفاد كل من الاتحاد الروسي والأرجنتين وإيطاليا والبوسنة والمهرسك وبولندا وتشيكيا والجبل الأسود والجزائر وجورجيا ورومانيا وعمان والسلفادور وسلوفاكيا وسلوفينيا ولبنان ومصر بأن تضارب المصالح في الإدارة العمومية يُنظم من خلال قانون خاص بتضارب المصالح. وقدمت معلومات مفصلة عن فوائدها هذا النهج والتدوين الفعال للقواعد القانونية الذي ييسر فهم أحكام التشريعات والامتثال لها في نهاية المطاف.

٢٢- وأفادت الكويت بوجود أحكام بشأن منع تضارب المصالح في مختلف القوانين وأن مشروع قانون خاص بتضارب المصالح معروض الآن على مجلس الأمة.

٢٣- وذكرت مصر أن الدستور وقانون الخدمة المدنية يتضمنان أحكاماً خاصة بإجراءات إدارة تضارب المصالح تهدف إلى منع تضارب المصالح في مهام رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء.

٢٤- وشرحت كل من الأرجنتين وأرمينيا وألمانيا وإندونيسيا وبلجيكا وبيرو وتركيا والجزائر وسيراليون وكيريباس كيف تُنظم أحكاماً واردة في قوانينها الإدارية العامة تضارب المصالح في مهام المسؤولين الرفيعي المستوى.

٢٥- وأفادت كل من أرمينيا وألمانيا وإندونيسيا وإيطاليا والبوسنة والمهرسك وبولندا وبوليفيا (دولة-المتعددة القوميات) وبيرو وتشيكيا والجبل الأسود والجزائر وجورجيا ورومانيا والسلفادور وسلوفاكيا وسلوفينيا وسويسرا والنرويج والنمسا وهنغاريا والولايات المتحدة واليابان بأن التشريع الخاص بالخدمة المدنية يحتوي على قواعد تتناول تضارب المصالح في مهام موظفي الخدمة المدنية.

- ٢٦- وأفادت كل من الجبل الأسود وسلوفينيا بأن القانون الأساسي الذي ينظم تضارب المصالح هو قانون منع الفساد.
- ٢٧- وأشارت النمسا إلى أن تضارب المصالح يُنظَّم من خلال تشريعات الخدمة المدنية ومدونة أخلاقيات على حد سواء. كما ذكرت بلجيكا أن أحكام تضارب المصالح واردة في قوانين متعددة، منها قانون المشتريات العمومية، وكذلك في مدونة للأخلاقيات.
- ٢٨- وذكرت ألمانيا أن أحكام تضارب المصالح جزء من قانون الإجراءات الإدارية. وبالإضافة إلى ذلك، وُضعت قواعد خاصة بالنزاهة ومدونة لقواعد السلوك توفر إرشادات للموظفين العموميين بشأن كيفية تجنب تضارب المصالح وإدارته. كما تتضمن قواعد النزاهة إرشادات بشأن المسائل المتعلقة بقبول الهدايا والضيافة.
- ٢٩- وأشارت إندونيسيا إلى أن أحكام تضارب المصالح واردة في قانون الإدارة الحكومية وفي قوانين تشريعية أخرى. وبالإضافة إلى ذلك، نُشرت مدونة أخلاقيات ومبادئ توجيهية عامة للتعامل مع تضارب المصالح في مهام الموظفين العموميين.
- ٣٠- وصرّحت النرويج بأن قانون الإدارة العمومية ينظم منع تضارب المصالح في الإدارة العمومية. وبموجب هذا القانون، يمكن استبعاد موظف عمومي من عمليات صنع القرار إذ تبين أن مصالحه تتضارب مع القرار المعتمد. كما ترد قواعد تشجع على الصراحة وتمنع تضارب المصالح في المبادئ التوجيهية الأخلاقية للخدمة العمومية.
- ٣١- وأفادت كل من الأرجنتين والبوسنة والهرسك وتشيكيا بأنها اعتمدت تشريعاً خاصاً يركّز على تضارب المصالح. وبينت الأرجنتين أن هذا التشريع لا يشترط فحسب الإفصاح عن التضارب الفعلي في المصالح بل التضارب المحتمل والظاهري أيضاً بغية تعزيز ثقة الجمهور.
- ٣٢- وقدمت جورجيا معلومات عن استخدام تشريع خاص، وهو "قانون تضارب المصالح والفساد في الخدمة العمومية"، والمدونة العامة للأخلاقيات وقواعد السلوك في الخدمة المدنية لتنظيم إدارة تضارب المصالح.
- ٣٣- وذكرت اليابان أنها اعتمدت "القانون الوطني للخدمة العمومية" ومدونة أخلاقيات تدابير لتجنب حالات تضارب المصالح وإدارتها ولتعزيز الثقة في الحكومة. كما ذكرت ليتوانيا أن "قانون تسوية المصالح العامة والخاصة في الخدمة العمومية" و"قانون الخدمة المدنية" يحتويان على أحكام تنظم تضارب المصالح.
- ٣٤- كما ذكرت هنغاريا أن لوائح تنظيمية معينة بتضارب المصالح في مهام الموظفين العموميين قد أدرجت في القانون المتعلق بالموظفين الحكوميين وموظفي الدولة. وينظم القانون المتعلق بوضع الخدمة لموظفي أجهزة إنفاذ القانون كيفية التعامل مع حالات تضارب المصالح المتعلقة بموظفي تلك الأجهزة (الشرطة وحراس السجون وموظفي الضرائب وموظفي الهيئات المعنية بالتعافي من الكوارث). وعلاوة على ذلك، جرى اعتماد وتطبيق مدونات للأخلاق.

٣٥- وأفادت كيريباس بأن لديها قوانين عديدة تتضمن أحكاماً بشأن إدارة حالات تضارب المصالح ومنعها. كما أفادت أيضاً بأنها على وشك اعتماد مدونة لقواعد السلوك لمكافحة الفساد تلزم بتجنب تضارب المصالح داخل الدوائر العمومية.

٣٦- وذكرت بولندا أن نظام إدارة تضارب المصالح هو جزء من قوانين العمل وقانون الخدمة المدنية. وبالإضافة إلى ذلك، اعتمدت مبادئ توجيهية بشأن مراعاة مبادئ الخدمة المدنية، وتوفر هذه المبادئ إرشادات للموظفين العموميين بشأن ما ينبغي عمله في حالات تضارب المصالح.

٢- مدونات قواعد السلوك المنظمة لإدارة تضارب المصالح

٣٧- من الأدوات المهمة لمنع تضارب المصالح وإدارته بشكل فعال وضع نظام أخلاقيات للقطاع العام واعتماد مدونات قواعد السلوك في هذا الشأن. ورغم تعدد النماذج والنهج المتبعة لتنظيم أخلاقيات القطاع العام، فإن هدفها النهائي يتمثل دائماً في ضمان تعريف الموظفين العموميين بحدود السلوك والعمل المقبولين بطريقة تعزز فعالية المؤسسات وثقة الجمهور في تلك المؤسسات.

٣٨- وأفادت معظم الدول التي قدمت ردوداً بأن لديها مدونات للأخلاقيات و/أو لقواعد السلوك تعتبرها أداة مهمة في تنظيم تضارب المصالح. كما أشارت بعض البلدان إلى اعتماد المدونات من خلال مسار تشريعي أو في إطار قوانين، في حين وضعت دول أخرى مدونات لا تنص إلا على إرشادات للموظفين للسلوك المنتظر منهم. ورغم أنه لا يوجد نموذج موحد لمدونات السلوك في هذا الشأن، فثمة فهم مشترك لقيمة هذه المدونات.

٣٩- وأفادت بعض البلدان، منها الأرجنتين وبلجيكا وبوليفيا (دولة-المتعددة القوميات) وسويسرا والنرويج والنمسا، بأنها تستخدم، إلى جانب تشريعاتها التي تنظم تضارب المصالح، مدونات لقواعد السلوك لتقديم إرشادات للموظفين العموميين بشأن كيفية تجنب حالات تضارب المصالح وكشفها وإدارتها.

٤٠- وذكر كل من الاتحاد الروسي وألمانيا وإيطاليا وبنما والبوسنة والهرسك وبيرو وجورجيا وسنغافورة وكيريباس وهنغاريا والولايات المتحدة واليابان أن قواعد السلوك هي قواعد إلزامية وتنص على عقوبات في حالة وقوع انتهاكات لها.

٤١- كما ذكرت النمسا أن مكتب المستشار الاتحادي قد وضع مدونة لقواعد السلوك لمنع الفساد، تنطبق على جميع الموظفين العموميين النمساويين. وعلاوة على ذلك، وضعت مختلف الوزارات مدونات لقواعد السلوك خاصة بها ومصممة حسب احتياجاتها الخاصة. وهذه المدونات متاحة على المواقع الشبكية للوزارات كما أنها تقدم مبادئ توجيهية وقواعد للتعامل مع أنواع مختلفة من تضارب المصالح مثل تلقي الهدايا والأنشطة الخارجية.

٤٢- وذكرت إيطاليا، بالمثل، أنها تستخدم مستويين مختلفين من مدونات قواعد السلوك: مدونة عامة لجميع الموظفين العموميين ومدونات خاصة بكل هيئة عمومية. وتحدد هذه المدونات

معيار السلوك للموظفين العموميين وترسي مبادئ السلوك العامة، مثل حظر قبول الهدايا. ويؤدي انتهاك هذه القوانين إلى توقيع عقوبات تأديبية.

٤٣- وأفادت بنما بأنها قد اعتمدت مدونة أخلاقيات تتضمن قواعد بشأن إدارة تضارب المصالح.

٣- العقوبات

٤٤- تناولت تشريعات الدول الأطراف مسألة العقوبة على انتهاك التشريعات المعنية بتضارب المصالح بأشكال مختلفة، دون وجود اتجاه موحد يمكن تحديده. وبينما أشارت معظم المعلومات الواردة إلى استخدام اتخاذ تدابير إدارية أو تأديبية ضد الموظفين الذين لا يلتزمون بنظام منع تضارب المصالح، فإن بعض الدول تفرض عقوبات جنائية على انتهاك القوانين المنظمة لإدارة تضارب المصالح.

٤٥- وأفادت العديد من الدول الأطراف بأن انتهاك مدونات الأخلاقيات قد يؤدي إلى توقيع عقوبات، ولكن توجد أمثلة أيضاً على نظم قانونية تكون فيها أحكام مدونات الأخلاقيات مجرد إرشادات إلى السلوك المنتظر من الموظف. فعلى سبيل المثال، ذكرت النمسا أنه لا توجد عقوبات عندما لا يمثل الموظفون العموميون للوائح السارية على تضارب المصالح.

٤٦- وأفادت الجزائر وشيلي بأن عدم الامتثال لتشريع تضارب المصالح جريمة جنائية يحكمها القانون الجنائي.

٤٧- وذكرت تشيكيا أن قانونها المعني بتضارب المصالح ينص على عقوبات إدارية في حال انتهاك أحكامه. كما ذكرت هنغاريا أن انتهاك نظام تضارب المصالح يترتب عليه فرض عقوبات بموجب قانون العمل.

٤٨- وأفادت إندونيسيا بأن انتهاك أحكام تضارب المصالح في قانون الإدارة الحكومية يترتب عليه فرض عقوبات جنائية وإدارية.

٤٩- وذكرت النرويج أنه يمكن فرض عقوبات على حالات انتهاك المبادئ التوجيهية الأخلاقية للخدمة العمومية في الحالات التي تعتبر فيها سوء سلوك، وذلك بوقف الموظف الذي ينتهكها عن العمل أو فصله وفقاً لقانون الخدمة المدنية. وتُفرض بوضوح عقوبات على تلقي الهدايا بغير وجه حق. وعلاوة على ذلك، يمكن أن يعتبر سوء السلوك جريمة جنائية إذا ما كان يشكل انتهاكاً أيضاً لقانون العقوبات.

٤- الفئات المشمولة من الموظفين

٥٠- من الجوانب الهامة لنظم إدارة تضارب المصالح تحديد نطاق فئات الموظفين العموميين التي تشملها تشريعات تضارب المصالح. وفي هذا الصدد، أُشير إلى الحاجة إلى اتباع نهج مختلفة لثلاث مجموعات محددة: أولاً، الموظفون العموميون المعينون سياسياً وموظفو الخدمة المدنية الرفيع المستوى؛ وثانياً، الموظفون العموميون العاملون في إدارة السلطات التنفيذية والتشريعية

والقضائية؛ وثالثاً، الموظفون العموميون الذين ينهضون بمهام تعتبر عرضة بشكل خاص للفساد مثل الموظفين المعيّنين بالمشتريات أو الجمارك أو إنفاذ القانون أو القضاء.

٥١- وأفادت ألمانيا واندونيسيا وإيطاليا والبوسنة والهرسك وبوليفيا (دولة-المتعددة القوميات) وبيرو وتشيكيا والجزائر وجمهورية كوريا والسنغال والسلفادور وسلوفاكيا وسلوفينيا وهنغاريا والولايات المتحدة بأن تشريعاتها تنص على نظام محدد لتجنب وإدارة تضارب المصالح في مهام الموظفين العموميين المنتخبين أو المعيّنين سياسياً.

٥٢- وأبرز كل من الاتحاد الروسي وإيطاليا وبولندا وبوليفيا (دولة-المتعددة القوميات) وتشيكيا والجزائر وجمهورية كوريا والسنغال والسلفادور وسلوفاكيا وهنغاريا والولايات المتحدة واليابان أن فئات أخرى من الموظفين، منها القضاة وأعضاء النيابة العامة، يخضعون أيضاً لقوانين إدارة تضارب المصالح.

٥٣- وذكرت البوسنة والهرسك أن قانونها المعني بتضارب المصالح في المؤسسات الحكومية ينص على اشتراطات إضافية محددة للموظفين المنتخبين والتنفيذيين والاستشاريين العاملين في المؤسسات العمومية للبوسنة والهرسك في ممارسة واجباتهم.

٥٤- وأبرزت كل من إيطاليا والبوسنة والهرسك وبولندا وبيرو والجزائر والسلفادور والنرويج أنه يتعين على سائر الموظفين الإداريين، بمن فيهم الموظفون العموميون المعينون أو الاستشاريون، الالتزام أيضاً بالقوانين المتعلقة بتضارب المصالح.

٥٥- وأفادت إيطاليا والجزائر وتركيا بأن تشريعاتها الخاصة بالمشتريات العمومية تحتوي على قواعد خاصة لمنع حالات تضارب المصالح وإدارتها لدى الموظفين المشاركين في عمليات الاشتراء العمومي.

٥٦- وأفادت إيطاليا أيضاً بأن تشريعها ينظم تضارب المصالح لدى ثلاث مجموعات من المسؤولين، هم موظفو الإدارة العمومية والعاملون بسلك القضاء وأعضاء البرلمان والحكومة. وقد اعتمدت مدونات لقواعد السلوك لتنظيم الأنشطة الخارجية لهذه المجموعات من الموظفين.

جيم- الإطار المؤسسي

٥٧- من العناصر الحاسمة في نظام إدارة تضارب المصالح تنفيذ التشريعات الخاصة به. ومن المسائل الهامة في هذا الشأن الإطار المؤسسي الذي يوضع لإنفاذ التشريعات ذات الصلة. وقد تناولت جميع الدول الأطراف هذه المسألة في تقاريرها.

٥٨- وذكرت الدول الأطراف التي أرسلت تقاريرها أنها تستخدم نهجين مختلفين في وضع الإطار المؤسسي لمنع وإدارة تضارب المصالح. وأبرزت بعض الدول الأطراف أنها أنشأت هيئات متخصصة مكلفة بمراقبة تقديم إقرارات الذمة المالية والإفصاح عن تضارب المصالح، وتقديم المشورة بشأن الأخلاقيات وإنفاذ التشريعات المتخصصة لتضارب المصالح. وعلى النقيض من ذلك، أفادت دولاً أخرى بأنها أنشأت نظاماً يتولى فيه المدبرون والمشرفون إدارة المسائل المتعلقة بتضارب المصالح في المؤسسات العمومية كجزء من مهام عملهم العادية.

٥٩- وقد اعتبرت إدارة تضارب المصالح في كثير من الحالات جزءاً من الجهود المبذولة لمنع الفساد، وقد أفضى ذلك إلى تكليف بعض هيئات مكافحة الفساد بمهام إدارة تضارب المصالح، ولا سيما لدى البلدان التي اعتمدت قوانين محددة لمكافحة الفساد وإدارة تضارب المصالح.

٦٠- وذكرت الأرجنتين أنّ هيئة مكافحة الفساد التابعة لها تُشرف على تنفيذ التشريع الخاص بتضارب المصالح ونظام الإفصاح عن تضارب المصالح ذي الصلة. وأفادت البوسنة والهرسك وبولندا والجبل الأسود ورومانيا وسلوفينيا والنمسا بأنّ هيئات مكافحة الفساد التابعة لها مسؤولة عن تنفيذ التشريع الخاص بتضارب المصالح.

٦١- وذكرت بنما أنّ هيئتها الوطنية المعنية بالشفافية والوصول إلى المعلومات هي الهيئة المركزية المكلفة بمنع تضارب المصالح. كما ذكرت تشيكيا أنّ وحدة مكافحة الفساد في وزارة العدل تضطلع بمسألة تضارب المصالح كجزء من أنشطتها الأخرى.

٦٢- وأفادت بوليفيا (دولة-المتعددة القوميات) وتركيا وتشيكيا بأنّ هيئات متخصصة تابعة للسلطة التنفيذية تتولى إنفاذ تشريعات تضارب المصالح.

٦٣- وأفادت سلوفينيا بأنّ الهيئة الرئيسية المسؤولة عن إدارة تضارب المصالح وعدم توافق المهام والقيود المفروضة على العمليات هي لجنة منع الفساد. وهذه اللجنة هيئة مستقلة مكلفة بمنع الفساد وانتهاك الأخلاقيات والتحقيق في تلك الأفعال وتعزيز النزاهة في الوظائف العمومية. وعند استبانة أيّ احتمالات لوجود تضارب في المصالح في السلوك الرسمي للموظفين، يجوز للجنة اتخاذ إجراءات للتأكد من الوجود الفعلي لتضارب المصالح. وإذا ثبت وجود تضارب في المصالح، تبلغ اللجنة السلطة المختصة أو صاحب العمل مع إلزامهما بإبلاغها بما يأخذانه من تدابير في غضون مهلة معينة.

٦٤- وذكرت إندونيسيا أنّ الإشراف على تنفيذ نظام تضارب المصالح يتم من خلال نظام الرقابة الداخلية الحكومي الحالي. وينص القانون التشريعي الخاص بتضارب المصالح أيضاً على إنشاء لجان متخصصة للأخلاقيات في المؤسسات للإشراف على تنفيذ أحكامه.

٦٥- وأفادت أرمينيا بأنّ الهيئات المسؤولة عن منع تضارب المصالح هي اللجان المستقلة لمنع الفساد ولجان الأخلاقيات القطاعية، فضلاً عن موظفي النزاهة داخل كل هيئة عمومية. وذكرت ليتوانيا أنّ لجنة أخلاقيات كبار الموظفين تمارس مهامّ تتعلق بالإشراف على موظفي الخدمة المدنية والأشخاص الذين يقومون بأنشطة كسب التأييد.

٦٦- واختارت دول أطراف أخرى وجود نظام لامركزي بالكامل لإدارة تضارب المصالح، حيث لا توجد هيئة مركزية تشرف على هذه العملية. وأفاد كل من الاتحاد الروسي وأرمينيا وإندونيسيا وإيطاليا وتركيا وجورجيا وسلوفينيا وشيلي وكيريباس والنمسا وهنغاريا باستحداث نظام لامركزي أُدمجت فيه إدارة تضارب المصالح في ممارسات الإدارة اليومية في المؤسسات العمومية.

دال- الإرشاد والتدريب بشأن تضارب المصالح

٦٧- سلّطت دول عديدة الضوء على الأدوات والإجراءات المستخدمة لتجنب تضارب المصالح أو إدارته لتجنب الإضرار بالمصلحة العامة، وهي تعكس عدداً من النهج المختلفة.

- ٦٨- وأفادت الأرجنتين وأرمينيا وألمانيا وإيطاليا وبولندا وبوليفيا (دولة-المتعددة القوميات) وتركيا والجزل الأسود وجورجيا ورومانيا وسلوفينيا وسنغافورة وليتوانيا والنرويج والنمسا بأنها تعمل بجد على تعزيز النزاهة في القطاع العام من خلال توفير برامج تدريبية بشأن تضارب المصالح.
- ٦٩- ونظمت أنشطة للتوعية لاستكمال برامج التدريب الداخلي الموجهة لأصحاب المصلحة الخارجيين في الأرجنتين وألمانيا وبوليفيا (دولة-متعددة القوميات) وجورجيا ورومانيا وسلوفينيا وليتوانيا والنمسا وهنغاريا.
- ٧٠- وذكرت النرويج أن الوزارة المسؤولة عن تعزيز الثقة ومنع تضارب المصالح في الإدارة العمومية قد أصدرت مبادئ توجيهية بشأن الهدايا في الإدارة العمومية توفر إرشادات للموظفين العموميين بشأن الحالات التي يجوز أو لا يجوز فيها قبول الهدايا.
- ٧١- وأفادت الولايات المتحدة بأن الأجهزة الحكومية الاتحادية توفر لأي موظف يلتحق بالعمل فيها، في غضون ثلاثة أشهر من تاريخ تعيينه، تدريباً أولياً على مراعاة القواعد الأخلاقية. ويركز البرنامج التدريبي الأولي على مدونات الأخلاقيات ولوائحها التي يراها مسؤول الأخلاقيات في الجهاز الذي يعين به الموظف مناسبة للعاملين كما يعالج المفاهيم المتعلقة بتضارب المصالح المالية والنزاهة وسوء استغلال الوظيفة والهدايا. أما كبار الموظفين في الأجهزة الذين يعينون بموجب مراسيم رئاسية ويقر تعيينهم مجلس الشيوخ، فيحصلون على مشورة بشأن تطبيق قوانين تضارب المصالح الاتحادية قبل التعيين وبالترزامن مع إعداد أول إقرار عمومي بالذمة المالية يلزم تقديمه عند الترشح والتعيين.
- ٧٢- وأبرزت الأرجنتين أنها تستخدم نظاماً للمحاكاة الافتراضية لتوعية الموظفين العموميين بشأن الحالات المحتملة لتضارب المصالح يعرف باسم "محاكي تضارب المصالح"، وهو متاح على الموقع الشبكي لمكتب مكافحة الفساد. ويمكن للموظف العمومي ملء استبيان للكشف عن أي انتهاك محتمل لقواعد تضارب المصالح، وعندئذ يقترح المحاكي استراتيجية لإدارة تضارب المصالح.
- ٧٣- وأشارت بلجيكا إلى أنها وضعت دليلاً للموظفين العموميين بشأن إدارة تضارب المصالح.

هـ- تدابير لمنع حالات تضارب المصالح

- ٧٤- أشارت العديد من الدول إلى التدابير التي وضعتها لمنع وقوع حالات تضارب المصالح.
- ٧٥- وأفادت الأرجنتين وأرمينيا واندونيسيا وإيطاليا وبنما وبولندا وبوليفيا (دولة-المتعددة القوميات) وبيرو وتشيكيا والجزل الأسود والجزائر وجورجيا ورومانيا وسلوفاكيا وسلوفينيا والنرويج بأنها استخدمت مفهوم عدم توافق المهام لتجنب تضارب المصالح. ويتمثل هذا النهج في حظر قيام الموظفين العموميين بأداء وظائفهم العمومية إلى جانب بعض الأنشطة الخاصة في آن واحد، بما في ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، الأنشطة السياسية أو الأنشطة التجارية أو العمل الخارجي.
- ٧٦- وأشارت إيطاليا إلى قيودها المفروضة بشأن عدم توافق مهام الموظفين العموميين، الذين يمنعون من شغل مناصب متعددة في الإدارة العمومية في آن واحد، وذلك بصفتهم مسؤولين منتخبين أو معينين، وكذلك من شغل مناصب في مؤسسات دولية وأجنبية.

- ٧٧- وذكر الجبل الأسود أنه لا يُسمح للموظفين العموميين بممارسة أي مهام إدارية أو غير إدارية في الشركات الخاصة أثناء شغلهم لوظائفهم العمومية، بما في ذلك الشركات المملوكة للدولة والمؤسسات العمومية، ويُطلب منهم الاستقالة من وظائفهم الخارجية قبل تولي المناصب العمومية. ويشمل نظام تضارب المصالح كذلك تدابير لوضع حدود للمكافآت المالية التي تصرف مقابل المشاركة في هيئات أو لجان متعددة، فضلاً عن حظر المشاركة في عمليات صنع القرار في حالة تضارب المصالح.
- ٧٨- وذكرت جورجيا أنه يُمنع على الموظفين العموميين القيام بأي نوع من العمل مدفوع الأجر (باستثناء الأنشطة العلمية أو التعليمية أو الإبداعية) أو شغل وظيفة أخرى في أي مؤسسة عمومية أو شركة خاصة. كما لا يجوز تعيين الموظفين العموميين للإشراف على منظمة يعمل فيها أحد ذويهم.
- ٧٩- وذكرت النرويج أنه بموجب المبادئ التوجيهية الأخلاقية للخدمة العمومية، لا يُسمح للموظفين العموميين بشغل وظائف أو مهام أخرى أو امتلاك أدوات مالية لا تتماشى مع وظيفتهم الأساسية أو قد تضعف الثقة في الإدارة العمومية.
- ٨٠- وأفادت الجزائر بأن الموظفين المعنيين بالمشتريات يقدمون إقرارات تبين ما إذا كانت تنطبق عليهم أي حالة من حالات تضارب المصالح، وفي حالة وجود مثل هذا التضارب، يتعين عليهم التنحي من المشاركة في عملية الاشتراء. وفي حال مشاركة موظف في المداورات الخاصة بعملية الاشتراء مع عدم إفصاحه عن وجود تضارب في المصالح، يعتبر قرار الاشتراء لاغياً وباطلاً.
- ٨١- أمّا في النرويج، فيُمنع الموظفون العموميون من قبول الهدايا والضيافة التي قد تؤثر على مهامهم كموظفين مدنيين. كما وُضعت قيود على موظفي الخدمة المدنية فيما يخص تقديم الهدايا والمزايا الأخرى التي قد تؤثر على متلقيها. كما شجعت المبادئ التوجيهية الأخلاقية للخدمة العمومية على الإفصاح عن الهدايا والأنشطة الخارجية. وتُطبق قواعد مماثلة بشأن الوظائف الخارجية والهدايا على أعضاء الحكومة والموظفين الآخرين المعنيين سياسياً.
- ٨٢- وأفادت كل من إيطاليا وتركيا وتشيكيا والجبل الأسود وجورجيا ورومانيا وسلوفينيا وسويسرا والنرويج بأن تشريعاتها الخاصة بتضارب المصالح تشمل أيضاً قيوداً على نشاط الموظفين الحكوميين في الفترة اللاحقة لترك الخدمة.
- ٨٣- وقدمت جورجيا معلومات مفادها أنه لا يُسمح لأي موظف عمومي، خلال عام واحد بعد الانقطاع عن الخدمة، بالعمل في مؤسسة عمومية أو القيام بأنشطة في مؤسسة كانت تخضع لإشرافه الرسمي خلال السنوات الثلاث السابقة على ذلك. وخلال فترة السنة الواحدة تلك، لا يُسمح للموظفين العموميين السابقين بتلقي دخل من تلك المؤسسة أو المنشأة العمومية.
- ٨٤- وأفاد الجبل الأسود بأنه لا يُسمح لأي موظف عمومي بالدخول في عقد أو أي شكل آخر من أشكال التعامل التجاري مع السلطة التي يمارس فيها وظيفة عمومية لمدة عامين من تاريخ ترك وظيفته العمومية. كما يُحظر عليه التعامل مع جهة عمله السابقة بصفتها ممثلاً أو محامياً لشخصية اعتبارية أو صاحب أعمال تجارية.
- ٨٥- وأفادت إيطاليا بأنه لا يُسمح للموظفين الذين مارسوا في السنوات الثلاث الأخيرة من خدمتهم سلطات رسمية وتفاوضية نيابة عن الإدارة العمومية بممارسة أنشطتهم المهنية في نفس المنطقة

خلال السنوات الثلاث التالية لترك وظائفهم العمومية. وأيُّ عقد يبرم على نحو ينتهك الحظر المفروض على فترة ما بعد انتهاء الخدمة يعتبر باطلاً وتُستبعد الشركة التي أبرمتها من المشاركة في أيِّ مناقصات الاشتراء للسنوات الثلاث التالية، ويلزم رد أيِّ أموال دفعت بموجب العقد المذكور.

٨٦- وأشارت النرويج أيضاً إلى أن القانون ينظم القيود المفروضة على الموظف في فترة ما بعد انتهاء الخدمة، ووفقاً لهذه القواعد، يجوز إخضاع الساسة والموظفين العموميين من أصحاب المناصب القيادية الذين يريدون شغل وظائف خارج الإدارة العمومية أو إنشاء شركات تجارية خاصة لفترة "سكون" فاصلة.

٨٧- وذكرت سنغافورة أنه لا يُسمح للموظفين العموميين من شاغلي بعض المناصب المعينة بالعمل، خلال مدة معينة بعد ترك الخدمة العمومية، مع أيِّ شخصيات أو منظمات كانت تتعامل معهم بشكل مباشر في صفقات كبيرة.

واو- الإفصاح عن تضارب المصالح

٨٨- أكدت الدول الأطراف على أهمية وضع أنظمة فعالة للكشف عن تضارب المصالح وإعلانه. وتمثل آليات الشفافية التي تكفل عدم تأثر الموظف العمومي في قراراته بالمصالح الخاصة الخارجية أداة هامة وقوية لمنع الفساد. ولا تقتصر هذه الآليات على إطلاع الجمهور على ما قد يجمع الموظف العمومي بالجهات الأخرى من علاقات وروابط اعتماد فحسب، بل تسهّل أيضاً كشف الفساد والإمعان في استقصائه.

٨٩- ونهج الكشف عن تضارب المصالح مختلفة، ولكن يمكن تحديد اتجاهين عامين بشأنها من الردود المقدمة. وقد أفادت العديد من الدول الأطراف بأنها وضعت، تنفيذاً للفقرة ٥ من المادة ٨ من الاتفاقية، أنظمة رسمية ورقية أو إلكترونية تلزم الموظفين العموميين بتقديم إقرارات بالذمة المالية وبيان التزاماتهم وأعمالهم، وحتى أحياناً المصالح الخاصة، مثل روابط الصلة مع المسؤولين أو رجال الأعمال.

٩٠- وبالتالي، أشارت معظم الردود إلى أن الأنظمة التي تتيح الإعلان عن حالات تضارب المصالح جزء من نظم أوسع تتعلق بالإفصاح عن الذمة المالية. ويرد عرض مفصل لهذه النظم في ورقة المعلومات الأساسية حول نظم الإفصاح عن الموجودات والمصالح (CAC/COSP/WG.4/2018/3).

٩١- وأشار عدد من البلدان إلى أن النظام المؤسسي لتقديم إقرارات الذمة المالية والكشف عن تضارب المصالح بصورة منتظمة تتممه في كثير من الأحيان أحكام تشترط أن يقدم الموظفون العموميون إقرارات خاصة يبينون فيها الحالات التي يمكن أن تؤثر فيها مصالحهم الخاصة على أداء وظائفهم بصورة مستقلة ومهنية، وذلك في كل حالة على حدة.

٩٢- وذكرت أرمينيا أنه يتعين على الموظفين العموميين بالكشف عن تضارب المصالح المحتمل لرؤسائهم في كل حالة على حدة. كما ذكرت هنغاريا أن الموظفين العموميين مطالبون بالكشف عن أيِّ تضارب محتمل في المصالح لرؤسائهم والتخلي عن مصالحهم الخاصة أو مواجهة الفصل.

٩٣- وأفادت إيطاليا بأن القانون يلزم الموظفين العموميين بالإفصاح عن أيِّ حالة من حالات تضارب المصالح بمجرد أن تنشأ والتنحي عن اتخاذ أيِّ قرارات بشأنها. وتلزم مدونة قواعد السلوك

الخاصة بالموظفين العموميين كل موظف بإخطار رئيس الإدارة التي يتبعها بجميع علاقاته التجارية، المباشرة وغير المباشرة، والمأجورة أو غير المأجورة، التي أقامها خلال السنوات الثلاث الأخيرة. كما يجب تقديم هذه المعلومات أيضاً بالنسبة لأقارب الموظف العمومي.

٩٤- وأفاد الجبل الأسود بأنه يلزم، بالإضافة إلى إقرارات الذمة المالية وبيانات تعارض المصالح السنوية، الإفصاح عن أي حالة من حالات تضارب المصالح كلما نشأت.

٩٥- وذكرت سنغافورة أن جميع الموظفين العموميين مطالبون بالإعلان عن أي حالة من التضارب المحتمل أو الفعلي بين واجباتهم الرسمية ومصالحهم الخاصة، في كل حالة على حدة، بالإضافة إلى تقديم إقرارات دورية في هذا الشأن.

٩٦- وأفادت سلوفينيا بأن كل موظف رسمي، يتبين، عند توليه منصباً أو وظيفة أو أثناء أداء مهام عمله أو وظيفته، وجود تضارب فعلي أو محتمل بين عمله ومصالحه الخاصة أن يفصح عن ذلك فوراً. وترد القواعد التي تلزم الموظفين بالكشف عن كل حالة من حالات تضارب المصالح في التشريعات الإجرائية، مثل قوانين الإجراءات الإدارية والجنائية وقوانين العمل والاشتراء العمومي. وتطبق القواعد التي تلزم الموظف بالإفصاح عن تضارب المصالح، في كل حالة على حدة، على المسؤولين المنتخبين والمعينين وكبار المسؤولين الحكوميين وغيرهم من الموظفين العموميين وموظفي الخدمة المدنية وكذلك المديرين وأعضاء مجالس الإدارة والهيئات الإشرافية والرقابية وموظفي الشركات المملوكة للدولة. وتتولى لجنة منع الفساد جمع الإعلانات الأولية لتعارض المصالح وحفظها. كما تتولى كل هيئة أو مؤسسة حفظ إعلانات تعارض المصالح المتعلقة بها. ويمكن الاطلاع على هذه الإعلانات في إطار نظام حرية الاطلاع على المعلومات. كما أن القانون يحدد غرامات على عدم الامتثال للأحكام المذكورة أعلاه.

٩٧- وأكدت بلدان عديدة، منها إيطاليا وبيرو وتشيكيا وشيلي والجبل الأسود ورومانيا وكيريباس والنرويج والنمسا وهنغاريا، أن من المهم لنظم الإفصاح عن تضارب المصالح كفاءة أوسع نطاقاً ممكنٍ للشفافية.

٩٨- وأفادت رومانيا بأن الهيئة الوطنية للنزاهة قد وضعت نظاماً لمنع تضارب المصالح وكشفه فيما يتعلق بالمشتريات العمومية، وذلك بالكشف التلقائي عما إذا كان المشاركون في المناقصات العامة من أقارب أو أشخاص داخل إدارة المؤسسة المتعاقدة أو على صلة بهم بشكل آخر. ويهدف النظام إلى تعزيز المساءلة لدى قيادات الهيئات العمومية وتجنب الحالات التي تجرد فيها المشروعات التي يمولها الاتحاد الأوروبي بسبب الاشتباه في حدوث احتيال.

٩٩- وأشارت النمسا إلى وجود منصة مستقلة على الإنترنت أنشأها المجتمع المدني تقدم معلومات عن البرلمانين والسياسيين الرفيعي المستوى. وتشمل المعلومات المجموعة والمنشورة على المنصة الخلفية التعليمية لهؤلاء المسؤولين ووظائفهم الثانوية وأنشطتهم الخارجية.

ثالثاً - الاستنتاجات والتوصيات

- ١٠٠- تُشجّع الدول على تقديم المزيد من المعلومات الحديثة ذات الصلة والمبادرات الجديدة للفريق العامل من أجل مواصلة عمليات التعلم المتبادل وتعزيزها.
- ١٠١- ولعلّ الفريق العامل يودُّ إجراء تقييم شامل للتقدم المحرز حتى الآن فيما يتعلق بمنع وإدارة تضارب المصالح على أساس المعلومات الملخصة في هذا التقرير والمعلومات التي ستُعرض في اجتماعه التاسع.
- ١٠٢- ولعلّ الفريق العامل يودُّ أيضاً تشجيع الدول على إعطاء الأولوية لمبادرات إدارة تضارب المصالح وتبادل الدعم في وضع هذه المبادرات وتنفيذها، من خلال التعريف بالممارسات الجيدة والتجارب المستفادة وغير ذلك من السبل، لا سيما في ضوء ما يبلغ عنه من تحديات واحتياجات مطلوبة من المساعدة التقنية.
- ١٠٣- ولعلّ الفريق العامل يودُّ أن يطلب إلى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة مواصلة جهوده لجمع المعلومات عن الممارسات الجيدة لدى الدول بشأن تنفيذ الفقرة ٤ من المادة ٧ من الاتفاقية. وينبغي للمكتب، رهنأ بتوافر موارد من خارج الميزانية، أن يساعد الدول الأطراف في تنفيذ المواد ذات الصلة من الاتفاقية من خلال إعداد مواد تدريبية وتنظيم حلقات عمل واجتماعات وغيرها من الفعاليات.