



الاجتماع التحضيري غير الرسمي للجنة المختصة
للتفاوض بشأن اتفاقية لمكافحة الفساد
بوينس آيرس، 4-7 كانون الأول/ديسمبر 2001

المقترحات والمساهمات الواردة من الحكومات

اليابان: ورقة مناقشة غير رسمية

أولا- لمحة عامة

1- الفساد هو أخطر عقبة أمام الديمقراطية والتنمية الاقتصادية السليمة. والتعاون الدولي عنصر لا غنى عنه في مكافحة الفساد. ومن ثم ينبغي للاتفاقية المقترحة أن تنص على تدابير محددة وواقعية تستند الى هذه المبادئ.

2- ينبغي أن تغطي الاتفاقية المقترحة النقاط التالية: (أ) المنع، (ب) التجريم وانهاء القانون، (ج) التعاون الدولي. وكما جاء في مشروع القرار الموصى به من لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية في دورتها العاشرة المستأنفة، والذي ينبغي أن يوافق عليه الإيكوسوك لكي تعتمد الجمعية العامة، فإن "النهج المتعدد التخصصات" ينبغي أن يكون هو المبدأ الرائد للاتفاقية المقترحة. ومن ثم فإن الركائز المذكورة أعلاه تنطوي على أهمية متساوية في تناول الجوانب المتعددة لمكافحة الفساد.

3- وينبغي للاتفاقية المقترحة ألا تنص على التعاون الدولي فحسب، ولكن على اطار فعال أيضا لدعم قدرة كل دولة على مكافحة الفساد، على أساس أن المسؤولية الأولى لكل دولة هي إرساء دعائم الحكم السديد والحفاظ عليه.

ثانيا- نقاط للبحث

ألف- المنع

- 4- تعتبر اجراءات المنع، كما ذكر أعلاه، عناصر هامة في الاتفاقية المقترحة، نظرا لأن من شأنها أن تكفل الأخذ بنهج جامع للتخصصات إزاء مشكلة الفساد بما تنطوي عليه من تعقد وجوانب متعددة. ومع ذلك لا ينبغي أن تُفرض هذه التدابير فرضا على الدول الأطراف بشكل قاطع، بل ينبغي بالأحرى التشجيع على تطبيقها وفقا للنظام القانوني والاداري الأساسي المعمول به في كل دولة، وحيثما يمكن لهذه التدابير أن تسهم في منع الفساد.
- 5- وينبغي النظر في النقاط التالية عند إعداد الاتفاقية.

1- ادارة شؤون الموظفين العموميين غير المنتخبين

- 6- إن ادارة الموظفين في الخدمة العمومية تختلف اختلافا بيّنا من بلد الى آخر، والنظم المطبقة على الموظفين العموميين بوجه عام ليست ملائمة بالضرورة لتنظيم مسلك الموظفين العموميين ممن ينتمون الى فئات خاصة مثل الوزراء والسفراء. وينبغي من ثم ألا تُصاغ الأحكام المتعلقة بادرارة الموظفين العموميين بطريقة ضيقة جامدة، وذلك لكي تتمكن كل دولة طرف من تنفيذها بصورة ملائمة طبقا لنظامها القانوني والاداري.
- 7- ومن المنطلق ذاته، ليس من اللائق أن تطلب الاتفاقية من الموظفين العموميين غير المنتخبين الكشف عن دخولهم وممتلكاتهم وديونهم، وذلك لأسباب تتعلق بالأمور العملية، ومراعاة للخصوصية.
- 8- وعلى أساس هذا الاقتراح، يمكن النظر في العوامل التالية:

2- تدابير لتأمين الإدارة الملائمة والشفافية للهيئات الاعتبارية

9- يمكن أن تشمل هذه التدابير انشاء سجلات عمومية للهيئات الاعتبارية والأشخاص الطبيعيين المشاركين في انشاء وإدارة وتمويل الهيئات الاعتبارية، ووضع معايير ملائمة لاسقاط أهلية مديري الهيئات الاعتبارية؛ ووضع اجراءات لضمان التفتيش الخارجي، بما في ذلك انشاء التزام بمسك حسابات صحيحة وتطبيق عقوبات ملائمة في حالات التزوير والتقصير المتعمد، ووضع مدونات سلوك ملائمة للمحامين، وكتاب العدل والمحاسبين (انظر المادة 31 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية "اتفاقية الجريمة المنظمة"، قرار الجمعية العامة 25/55، المرفق الثاني).

3- الاشتراء الحكومي والاعانات الحكومية

10- يمكن اتخاذ تدابير لضمان الشفافية والعدالة في الاجراءات المتعلقة بالاشتراء والاعانات والتراخيص والموافقة في الاطار الحكومي.

4- ، على سبيل المثال، وتوفير الوسائل الملائمة لتحقيق و/أو استبقاء ظروف الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بالأجور.

11- ينبغي التشجيع على وضع نظم ملائمة فيما يتعلق بالإفصاح عن المعلومات، للإسهام في منع الفساد.

5- الوعي العام

12- ينبغي أن تشجع الاتفاقية على تعزيز الوعي العام فيما يتعلق بمنع الفساد وارساء حرية وسائل الإعلام.

6- السلطة القضائية وهيئات إنفاذ القانون

13- يمكن إدخال أحكام لضمان استقلال السلطة القضائية ولإنشاء هيئات لإنفاذ القانون تتميز بالعدل والنزاهة.

باء- التجريم وانفاذ القانون

14- ينبغي النظر في النقاط الواردة أدناه عند صياغة الأحكام المتعلقة بالتجريم وانفاذ القانون.

1- المبادئ الأساسية

15- نظرا لأن الهدف الرئيسي للاتفاقية المرتقبة هو حماية ودعم نزاهة الحكم الديمقراطي، ينبغي لها والأمر كذلك أن تركز في المقام الأول على النمط الأساسي الأول للفساد، ألا وهو رشوة الموظفين العموميين المحليين. وحيث إن رشوة الموظفين العموميين تعتبر عملا إجراميا في معظم البلدان، فإن التنفيذ المنتظم والفعال للضوابط القائمة يعتبر أكثر أهمية إلى حد كبير من إصدار تشريعات جديدة واستحداث فئات من التجريم.

2- تعريف الرشوة

16- ينبغي لتعريف مصطلح "الرشوة" أن يسترشد بالفقرة 1 من المادة 8 من اتفاقية الجريمة المنظمة، أما تعريف مصطلح "الموظف العمومي المحلي" فينبغي أن يسترشد بالفقرة الرابعة من المادة ذاتها.

3- تجريم الرشوة التي يتورط فيها موظفون عموميون أجانب

17- تعتقد اليابان أنه ينبغي إنعام النظر في مسألة الرشوة التي يتورط فيها موظفون عموميون أجانب.

18- وفيما يتعلق بتقديم الرشوة، فقد غطتها اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية (1997)، الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

19- أما في حالة الارتشاء، فإذا كانت جميع الدول تجرمه فلن تكون هناك ثغرات أصلا. وعلاوة على ذلك، فإن ارتشاء موظفين عموميين أجانب قد يسبب تنازعا خطيرا مع حصانة الدولة، ومع الامتيازات والحصانات

الممنوحة لأعضاء البعثات الدبلوماسية والوظائف القنصلية. ويمكن أن تنطوي التحقيقات الفعلية وانهاد القانون ضد الموظفين العموميين الأجانب على صعوبات من الناحية العملية.

4- تجريم الرشوة التي يتورط فيها موظفون في المنظمات الدولية

20- ينبغي أن تؤخذ امتيازات وحصانات موظفي المنظمات الدولية بعين الاعتبار بالنظر الى الطبيعة الخاصة لعملهم. وينبغي أن يراعى أيضا أن التحريات الفعلية وانهاد القانون ضد موظفي المنظمات الدولية يمكن أن يكون مسألة صعبة في واقع الأمر بالنظر الى ما لهم من امتيازات وحصانات. ومن المنطلق ذاته ينبغي إنعام النظر في تعريف مصطلح "موظف في منظمة دولية"، كما ينبغي أيضا تناول مسألة الولاية القضائية.

5- تجريم الرشوة التي يتورط فيها موظفو الأحزاب السياسية

21- تختلف هياكل الأحزاب السياسية ووضعها القانوني وما لها من نفوذ سياسي واجتماعي من بلد الى آخر. وبناء على ذلك لا يمكن مناقشة مسألة رشوة موظفي الأحزاب السياسية على نفس مستوى رشوة سائر الموظفين. ولذلك لا ترى اليابان أن هذه المسألة مناسبة لتنظيم قانوني قاطع من خلال اتفاقية دولية.

6- تجريم الرشوة في القطاع الخاص

22- ليس من الملائم تجريم كافة أعمال الرشوة في القطاع الخاص بدون دراسة الفوارق بينها.

23- ويبدو أن هذه القضية تنطوي على مسألتين مختلفتين، مسألة معاملة الكيانات الخاصة التي تقدم خدمات عامة إلا أنها تنتمي الى فئة "القطاع الخاص"، وهي مسألة يمكن تناولها في اطار تعريف "الموظف العمومي" طبقا للمادة 8، الفقرة 4، من اتفاقية الجريمة المنظمة. أما المسألة الثانية، وفيما يتعلق بالقطاع الخاص الحقيقي، فلا بد من أن نتذكر أن الهدف الرئيسي للاتفاقية هو الفساد في القطاع العام، وأن التجريم في القطاع الخاص لا يمكن أن يناقش على نفس مستوى مناقشته فيما يتعلق بالقطاع العام.

7- أشكال الفساد الأخرى غير الرشوة

24- تقترن كلمة "الفساد" أحيانا بالاختلاس، والتبديد، ونكث العهد. ومع ذلك فالحماية القانونية ضد هذه الجرائم تتمثل في حقوق الملكية، في حين تتمثل الحماية ضد الرشوة في النزاهة العامة. ولذلك فليس من الملائم ادراج جرائم الملكية هذه في نطاق "الفساد" في الاتفاقية المرتقبة.

8- اعادة الأموال غير المشروعة المنشأ والمستمدة من الفساد

25- إن أصعب قضية تنطوي عليها هذه المسألة هي كيفية تسوية المشاكل المتشابكة والمعقدة المتعلقة بحقوق الملكية المشروعة في مواجهة عائدات الفساد، وبعبارة أخرى، كيف يمكن المحافظة على مصالح الأطراف الثالثة الحسنة النية.

26- وينبغي علاوة على ذلك، إمعان النظر في مسألة حضانة الدولة، واجراءات تنفيذ اعادة الأموال.

9- الاجراءات الجنائية

27- بالنظر الى صعوبات التحري والمقاضاة في حالة جرائم الرشوة (التي عادة ما ترتكب بصورة شخصية أو سرا)، يمكن دراسة الاجراءات الجنائية التالية:

10- مساعدة الضحايا وحمائهم

28- على الرغم من أن المادة 25 من اتفاقية الجريمة المنظمة تنص على حماية الضحايا، فإن حالات الرشوة العادية لا تنطوي على ضحايا يمكن أن

تُدفع لهم تعويضات وينبغي عرض وجهات نظرهم في اطار الاجراءات القانونية. ولذا ترى اليابان أنه ينبغي إنعام النظر في أحكام تتعلق بمساعدة الضحايا وحمائتهم.

جيم- التعاون الدولي

29- يمكن النظر في أحكام تتعلق بتبادل المعلومات، ومساعدة البلدان النامية بما في ذلك المعونة التقنية، والتعاون مع المنظمات الدولية ذات الصلة بما فيها الوكالات الانمائية، وتنفيذ ورصد الصك المرتقب.