



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

المقترحات والمساهمات الواردة من الحكومات

المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وايرلندا الشمالية والنمسا: ورقة عمل
بشأن العناصر الوقائية الرئيسية المزمع إدراجها في اتفاقية الأمم المتحدة
لمكافحة الفساد

أولا- مقدمة

1- تحاول هذه الورقة تقديم بنية لفصل خاص بالوقاية يمكن إدراجه في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، لكي ينظر فيه الاجتماع التحضيري غير الرسمي. وتستند الورقة إلى صكوك دولية موجودة، كاتفاقية مجلس أوروبا واتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد لعام 1996 الخاصة بمنظمة الدول الأمريكية واتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية لعام 1997 الخاصة بمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وكذلك اطار عام 1999 لمبادئ الكومنولث المتعلقة بتشجيع أسلوب الحكم السديد ومكافحة الفساد ومجموعة أدوات مكافحة الفساد الصادرة عن الأمم المتحدة والمعلومات الصادرة عن المنظمة الدولية للشفافية.

ثانيا- الوقاية

ألف- تماسك السياسات الوطنية

2- تتطلب معالجة الفساد اعتماد نهج كلي. فالنجاح المتحقق في مكافحة الفساد في جانب واحد قد يقوضه أو يبطله الإخفاق في معالجة الجوانب الأخرى، وخصوصا عندما يكون الفساد مستشرياً في بلد معين. وعندما تسود مثل هذه الظروف فإن الحكومات تصبح بحاجة إلى ضمان اعتماد نهج متماسك واستراتيجي.

3- من ثم ينبغي للاتفاقية أن تشجّع الدول على اتخاذ إجراءات إلى المدى اللازم، لضمان تماسك التدابير الرامية إلى معالجة الفساد واتساقها في مجالي التخطيط والتنفيذ على السواء – بما في ذلك اللجوء حيثما يكون مناسباً إلى وضع استراتيجية لمكافحة الفساد.

باء- الخدمة العامة

4- الخدمة العامة هي عنصر أساسي لأسلوب الحكم السديد. وينبغي لمن يتولون المناصب العامة (بمن فيهم الموظفون المسؤولون المنتخبون والوزراء على وجه الخصوص) أن يتصرفوا بوحى من المصلحة العامة فحسب. وينبغي لهم ألا يقوموا بذلك سعياً للحصول على مكاسب لا يستحقونها لأنفسهم أو أسرهم أو أصدقائهم. أما الأركان التي تقوم عليها الخدمة العامة فهي نبل الأمانة والنزاهة والحياد/الموضوعية والمساءلة والانفتاح والأمانة والروح القيادية. ومن ثم فإن الفساد يزدهر حيثما تكون الخدمة العامة مفتقرة إلى هذه المثل، وحيثما يكون الأجر الذي يتقاضاه الموظفون العموميون هزيباً، وحيثما تكون التعيينات في الوظائف غير مستندة إلى الجدارة المهنية

الموضوعية. ذلك أن الحكومات تحتاج إلى خدمات عامة تستند إلى الجدارة وتتسم بالاعتبارات الأخلاقية والمهنية واللاحزبية، وتدار وفقا لنظم مناسبة بشأن التعيين والاحتفاظ (بما في ذلك دفع أجور ملائمة) وترتيبات شفافة للتشجيع على السلوك الأخلاقي (بما في ذلك مبادئ/قواعد السلوك والتصريح بالثروات الموجودة لديهم حيثما يكون هناك احتمال بنشوء تضارب في المصالح) وإيقاع جزاءات مناسبة على المخالفات.

5- من ثم ينبغي للاتفاقية أن تستلزم من الحكومات اتخاذ التدابير الضرورية لضمان استناد الخدمة العامة إلى المبادئ الأساسية لهذه الخدمة (على النحو المبين اما في متن الاتفاقية وإما عن طريق بروتوكول ملحق بها). كذلك ينبغي للاتفاقية أن تستلزم من الحكومات اعتماد تدابير لتقليل الفرص السانحة حاليا أو مستقبلا أمام تفشي الفساد ضمن سلك الخدمة العامة. وبإمكان هذه التدابير أن تركز، ضمن جملة أمور، على:

- (أ) استخدام نظام للتعيين والترقيات يكون مستندا إلى الجدارة؛
- (ب) اعتماد وتطبيق و انفاذ مدونة لقواعد السلوك خاصة بالخدمة العامة (انظر الوثيقة A/AC.261/IPM/4، المرفق)؛
- (ج) قيام الموظفين العموميين بالتصريح عن ثرواتهم في حالة وجود احتمال لتضارب المصالح؛
- (د) اعتماد نظم للتناوب في تولي الوظائف؛
- (هـ) دفع رواتب ملائمة؛
- (و) اشتراط الابلاغ عن حالات الفساد؛
- (ز) اعتماد برامج تنقيف وتدريب للموظفين العموميين تمكّنهم من أداء الوظائف العامة بشكل صحيح ومشرف؛
- (ح) انشاء هيئة للخدمة العامة؛
- (ط) تعيين أمناء مظالم؛

(ي) اتخاذ تدابير ادارية (على سبيل المثال كالترتيبات الانضباطية المناسبة للخدمة العامة؛ وسحب التراخيص أو الأذونات؛ والتجريد من الأهلية أو الايقاف عن العمل).

6- إن أي استراتيجية لمكافحة الفساد تحتاج إلى معالجة مشكلة الرشاوى المتعلقة بالخدمات العامة، وخصوصا لأنها تعتبر "وجهها" للفساد الذي يتعرض له أفراد الجمهور في أكثر الأحيان. ويلزم بذل الجهود لتقليل الفرص السانحة للرشاوى فيما يتعلق بالخدمات وذلك عن طريق اتخاذ تدابير تهدف إلى ابقاء الصلاحية التقديرية في التصرف في حدها الأدنى، وتحسين ادارة وتقديم هذه الخدمات.

7- من ثم ينبغي للاتفاقية أن تستلزم من الدول اتخاذ التدابير اللازمة لتقليل الفرص السانحة لانتشار الفساد في مجال تقديم الخدمات للجمهور. ويمكن لهذه التدابير أن تشمل، ضمن جملة أمور:

- (أ) تقييد الصلاحية التقديرية في التصرف الفردي لدى الموظفين المسؤولين فيما يخص القرارات المتعلقة بالخدمات؛
- (ب) زيادة كفاءة عملية تقديم الخدمات؛
- (ج) توفير آلية للإشراف وتلقي الشكاوى المتعلقة بتقديم الخدمات.

8- تتيح المشتريات العامة فرصا رئيسية للفساد، بشكلية الفعّال أي الإفساد والسلبى أي الفساد على السواء. وتزداد احتمالات تفشي الفساد في الظروف التي قد ترسى فيها العقود دون اجراءات شفافة أو تنافسية، أو في حالة كون

المعلومات المتاحة عن العقود محدودة، أو عند عدم اتباع العناصر الأخرى من العملية الواجبة، ومنها مثلاً معايير الاختيار الواضحة وقواعد تقديم العطاءات. وتقتضي الحاجة اعتماد الشفافية وقابلية التنبؤ في عمليات المشتريات العامة. كما إن فرض جزاءات على المقاولين الذين يثبت تصرفهم على نحو فاسد يتيح المجال لإحداث تأثير رادع يُحتمل أن ينطوي على دلالة ملحوظة.

9- من ثم ينبغي للاتفاقية أن تستلزم من الحكومات اتخاذ التدابير الضرورية لضمان قيام موظفين متدربين بإنجاز كافة المشتريات العامة وفقاً لقواعد اشتراء شفافة تستند إلى الانفتاح والتنافس من أجل ضمان القيمة مقابل ما يُنفق من مال، بما في ذلك، ضمن جملة أمور:

(أ) تعميم المعلومات عن العقود على الجمهور؛

(ب) استخدام معايير للاختيار وقواعد لتقديم العطاءات تكون محددة

سلفاً.

11- من ثم ينبغي للاتفاقية أن تستلزم من الحكومات اتخاذ التدابير الضرورية لضمان وجود عمليات شفافة لإدارة الشؤون المالية العامة والتقيّد بها، بما في ذلك:

(أ) اعداد الميزانية الوطنية واعتمادها؛

(ب) الإبلاغ عن أوجه الانفاق في الوقت المناسب؛

(ج) تقديم الحسابات في الوقت المناسب إلى الهيئات الاشرافية، التي ينبغي أن تتمتع بمكانة واستقلالية كافية بدرجة تضمن تدقيقها بفعالية وموضوعية وبصلاحيات وافية لمعالجة القضايا عند الضرورة.

12- يعتبر وجود سلطة قضائية نزيهة وفعالة ويعول عليها أمراً ضرورياً لمعالجة الفساد. ويلزم أن تكون هذه السلطة قادرة على التمتع بدرجة وافية من الاستقلالية وخاضعة للمساءلة في الوقت نفسه. وتقتضي الحاجة أن تكون كافة جوانب العملية القضائية متسمة بالشفافية وقابلية التنبؤ بها.

13- من ثم ينبغي للاتفاقية أن تستلزم من الحكومات اتخاذ التدابير المناسبة لتقليل الفرص أيضاً كانت أمام الفساد القضائي، بما يتسق مع الحفاظ على استقلالية السلطة القضائية.

جيم- ادارة الأعمال/التجارة

السند المنطقي

14- يعتبر وجود اطار سليم للإدارة السديدة للنشاط التجاري لشركات القطاع الخاص جزءاً أساسياً من البنين الاداري للاقتصاد الوطني، وهو يشجع على اتباع الأسلوب السليم في الممارسات التجارية، ويساعد بصفة خاصة على توفير الشفافية والمساءلة في العلاقة بين القطاعين الخاص والعام.

15- من ثم ينبغي للاتفاقية أن تستلزم من الحكومات اتخاذ التدابير الضرورية لتأمين اطار واف بالعرض للإدارة السديدة لشركات القطاع الخاص، بما في ذلك:

- (أ) اتخاذ الترتيبات اللازمة لتسجيل الشركات (على أن يكون الباب مفتوحا للجمهور لتمحيص السجلات)؛
- (ب) اعتماد معايير مقبولة دوليا للمحاسبة والابلاغ ومراجعة الحسابات؛
- (ج) اعتماد نظم للتحقيق من قبل السلطات ذات الصلة عند الاقتضاء؛
- (د) وضع معايير واجراءات لصون النزاهة كمدونات قواعد السلوك المهنية وخصوصا للمحامين والكتاب العدول وخبراء الضرائب الاستشاريين والمحاسبين.

السند المنطقي

16- تعتبر مسؤولية الحكومة عن تأمين اطار تنظيمي رقابي سليم للقطاع المالي أيضا شرطا أساسيا لازما للوقاية من الفساد في المعاملات المالية. وينبغي أن يشمل ذلك القطاع الخاص والمؤسسات شبه الحكومية.

17- من ثم ينبغي للاتفاقية المقترحة أن تستلزم من الحكومات اتخاذ التدابير الضرورية لتأمين اطار اشرافي واف بالعرض للمؤسسات المالية، يستند إلى مبادئ الشفافية والمساءلة والأسلوب السديد لإدارة الشركات؛ ومؤسسات اشرافية مناسبة (تتمتع بدرجة وافية من الاستقلالية والمقدرة والصلاحيات وفرض الجزاءات)، ولها القدرة المناسبة على التعاون الدولي في المعاملات المالية عبر الحدود الوطنية.

دال- المجتمع المدني

السند المنطقي

18- تساهم المراقبة المسؤولة للهيئات والخدمات العامة من قبل منظمات من خارج الحكومة في تعزيز المساءلة، وتزويد من امكانية فضح الفساد، وتوفير صوتا لأولئك الذين قد لا يكون لديهم لولا ذلك أي وسيلة، أو وسيلة محدودة، لإصلاح الوضع. وينبغي اعتبار وجود مجتمع مدني فعّال ومسؤول، بما في ذلك الوسائل الاعلامية الحرة، حليفا للحكومة في مساعدتها على تحقيق النتائج التي يسعى الجمهور لتحقيقها.

19- من ثم ينبغي للاتفاقية أن تستلزم من الحكومات اتخاذ التدابير التي تمكّن المجتمع المدني، عند الاقتضاء، من المشاركة والإسهام في الآليات والعمليات ذات الصلة الساعية إلى ضمن المساءلة في الحياة العامة والخدمات العامة. علاوة على ذلك، ينبغي للحكومات أن تتخذ التدابير الكفيلة بالارتقاء بالأنشطة الاعلامية العامة التي تسهم في عدم التسامح تجاه الفساد، وكذلك بالبرامج التثقيفية العامة، بما في ذلك عن طريق المناهج الدراسية.

20- ومن الممكن تعزيز الدور الذي ينهض به المجتمع المدني عن طريق:

(أ) اشراك الجمهور في عمليات اتخاذ القرارات؛

(ب) ايجاد نظم لابلاغ الجمهور (أي ضمان توفر التزامات مناسبة على الهيئات العامة بشأن الابلاغ العام – واعتماد نظم للقيام بذلك – من ضمنها تشريعات ترسي حقوق الوصول إلى المعلومات)؛

(ج) حماية المبلّغين؛

(د) دعم الجمهور لشبكات المنظمات غير الحكومية.

السند المنطقي

21- تعتبر نزاهة جميع الأفراد المنتخبين لمناصب عامة شرطا لازما أساسيا لأداء أسلوب الحكم السديد. وينبغي اخضاع الموظفين العموميين المنتخبين من كافة المستويات لأشكال مناسبة من التدقيق يمكن أن تكفل جانبي التحلي بالأمانة والخضوع للمساءلة.

22- من ثم ينبغي للاتفاقية أن تستلزم من الحكومات انشاء وصون نظم مناسبة للتدقيق في وضع الموظفين العموميين المنتخبين. ويجوز أن يشمل ذلك:

- (أ) التصريح بالممتلكات الموجودة؛
- (ب) تعيين أمناء المظالم؛
- (ج) انشاء لجان اشرافية برلمانية.

السند المنطقي

23- التمويل الشفاف للأحزاب السياسية ضروري للتحوط ضد الفساد داخل وسط العمل السياسي وفيما بين المسؤولين في المستويات العليا من موظفي الحكومة. ويتعين أن تكون قواعده واضحة وملتزم بها.

24- من ثم ينبغي للاتفاقية أن تستلزم من الحكومات اتخاذ التدابير الضرورية لضمان وجود قواعد مناسبة لتمويل الأحزاب السياسية تصلح، ضمن جملة أمور، للحيلولة دون تنازع المصالح وممارسة النفوذ على نحو غير صحيح؛ وتحافظ على استقامة البنى والمسارات السياسية؛ وتحول دون استخدام الأموال التي يُحصل عليها عن طريق ممارسات غير مشروعة وفاسدة لتمويل الأحزاب السياسية؛ وتصون مفهوم الشفافية في تمويل الأحزاب السياسية. ويجوز أن تشمل التدابير:

- (أ) اشتراط الاعلان عن الهبات التي تزيد على حد معين؛

- (ب) ضمان وجود وسائل فعالة للحكم على الشكاوى وإنفاذ سبل معالجتها؛
- (ج) وضع مدونة لقواعد السلوك خاصة بالأحزاب السياسية؛
- (د) اشتراط وجود حسابات واضحة ومستلزمات لمسك السجلات والإلزام بنشر البيانات المالية.
-