

Distr.: General
3 July 2024
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



فريق استعراض التنفيذ

الدورة الخامسة عشرة المستأنفة الأولى

فيينا، 28 آب/أغسطس - 6 أيلول/سبتمبر 2024

البند 4 من جدول الأعمال

حالة 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 المعلومات المتاحة حتى 31 أيار/مايو 2024 عن التجارب الناجحة والممارسات الجيدة والتحديات والملاحظات المستبانة في الدورة الثانية لألية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مع التركيز على تنفيذ المواد من 5 إلى 13 من الفصل الثاني (التدابير الوقائية) من الاتفاقية. أما تقييم مدى تنفيذ الفقرة 4 من المادة 7؛ والفقرة 5 من المادة 8؛ والمادة 14؛ والفقرة 2 (ج) من المادة 12، فيرد في التقرير المواضيعي المعنون "تنفيذ الأحكام ذات الطابع الشامل الواردة في الفصل الثاني (التدابير الوقائية) والفصل الخامس (استرداد الموجودات) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والملحق الإقليمي" (CAC/COSP/IRG/2024/7).



الرجاء إعادة استعمال الورق



أولاً- مقدمة التقرير ونطاقه وهيكله

1- يمثل هذا التقرير المواضيعي تجميعاً لأهم المعلومات المتعلقة بالتجارب الناجحة والممارسات الجيدة والتحديات والملاحظات الواردة في الخلاصات الوافية وتقارير الاستعراضات القطرية، وفقاً للفترتين 35 و44 من الإطار المرجعي لآلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وهو يستند إلى المعلومات التي وردت في الخلاصات الوافية الـ93 وفي تقارير الاستعراضات القطرية المنجزة حتى 31 أيار/مايو 2024. ويستند هذا التقرير إلى التقارير المواضيعية السابقة التي تناولت تنفيذ الفصل الثاني، كما أنه يركز على الاتجاهات القائمة وأمثلة التنفيذ، ويتضمن جداول وأشكالاً تبيّن أشيع التحديات والممارسات الجيدة. ويتبع هيكل هذا التقرير هيكل الخلاصات الوافية؛ حيث تُجمع مواد ومواضيع معينة مترابطة ترابطاً وثيقاً معاً في شكل مجموعات.

2- وقد أُدرج تحليل للاختلافات والاتجاهات الإقليمية في الملحق الإقليمي المعنون "تنفيذ الفصل الثاني (التدابير الوقائية) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" (CAC/COSP/IRG/2024/12)، الذي سيقدم إلى فريق استعراض التنفيذ مع هذا التقرير. ويتضمن هذا التقرير معلومات عن تنفيذ المواد من 5 إلى 13، في إطار الفصل الثاني (التدابير الوقائية) من الاتفاقية من جانب الدول المستعرضة في الدورة الثانية لآلية استعراض التنفيذ⁽¹⁾⁽²⁾.

3- وبالنظر إلى الصلات المواضيعية الوثيقة بالفصل الخامس من الاتفاقية، أُجري تقييم منفصل للبيانات المتعلقة بإفصاحات الموجودات ونظم إقرار الذمة المالية ومنع تضارب المصالح (المادة 7، الفقرة 4؛ والمادة 8، الفقرة 5؛ والمادة 52، الفقرتان 5 و6)، وتحديد هوية المالكين المنتفعين (المادة 12، الفقرة 2 (ج)؛ والمادة 14، الفقرة 1 (أ)؛ والمادة 52، الفقرة 1)، وتدابير منع غسل الأموال، ومنع وكشف إحالة العائدات المتأتية من الجريمة، ووحدات الاستخبارات المالية (المواد 14 و52 و58)، في تقرير مواضيعي بعنوان "تنفيذ الأحكام ذات الطابع الشامل الواردة في الفصل الثاني (التدابير الوقائية) والفصل الخامس (استرداد الموجودات) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والملحق الإقليمي (CAC/COSP/IRG/2024/7)، قُدم إلى فريق استعراض التنفيذ في دورته الخامسة عشرة.

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

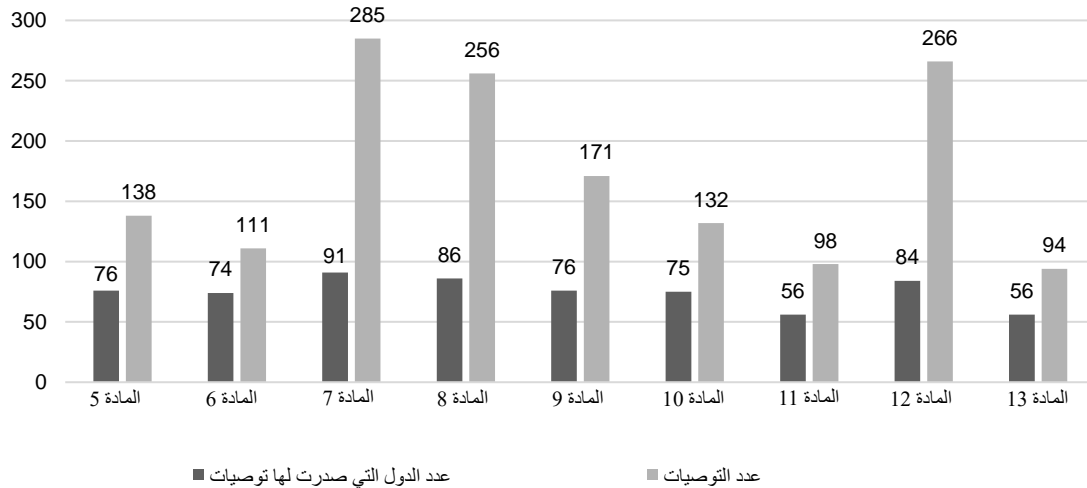
4- يبين الشكلان الأول والثاني والجدولان 1 و2 أدناه البيانات المجمعة من 93 استعراضاً قُطرياً منجزاً، وهم يقدمون نظرة إجمالية تحليلية عن التحديات المشتركة والممارسات الجيدة في تنفيذ المواد من 5 إلى 13 من الاتفاقية، بما فيها المسائل الشاملة لعدة مجالات. وتتوافق الاتجاهات المستبانة في هذا التقرير إلى حد بعيد مع تلك المستبانة في التقارير المواضيعية السابقة.

(1) اتساقاً مع نتائج مناقشات فريق استعراض التنفيذ، توقف حجب أسماء البلدان في التقارير المواضيعية والتقارير المتعلقة بالتنفيذ على المستوى الإقليمي. ولذلك أُشير بالاسم في هذا التقرير إلى البلدان التي استُخدمت ممارساتها الجيدة كأمثلة.

(2) يمكن الاطلاع على تحليل موجز للعلاقات المتبادلة بين نتائج الدورتين الأولى والثانية في القسم الرابع من الوثيقة CAC/COSP/2023/4.

الشكل الأول

التحديات المستبانة في تنفيذ الفصل الثاني من الاتفاقية



الجدول 1

أشيع التحديات المصادفة في تنفيذ الفصل الثاني من الاتفاقية

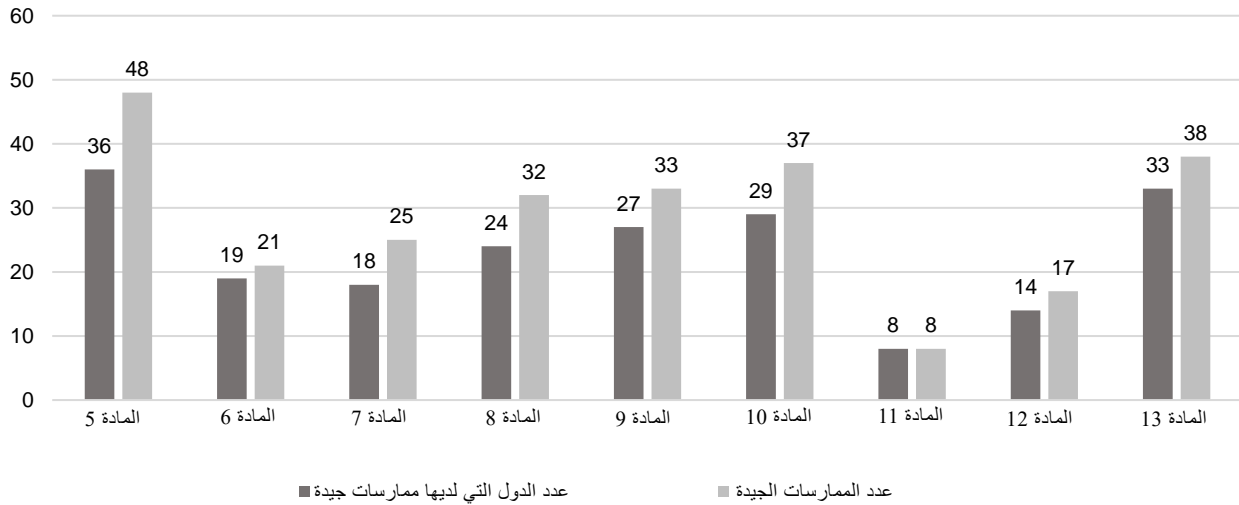
مادة الاتفاقية	عدد الدول التي صدرت لها توصيات	عدد التوصيات الصادرة	أشيع التحديات المصادفة في التنفيذ
المادة 5	76	138	السياسات المنسقة لمنع الفساد غير معتمدة أو غير منهجية أو غير فعالة؛ والسياسات الوطنية في مجال مكافحة الفساد مجزأة وغير فعالة؛ وضعف التنسيق وعدم كفاية إشراك أصحاب المصلحة غير الحكوميين في وضع وتنفيذ سياسات مكافحة الفساد؛ وعدم كفاية آليات الرصد والتقييم المعنية بتقييم تنفيذ سياسات مكافحة الفساد ومدى فعاليتها وعدم نشر نتائجها؛ وعدم تقييم التدابير القانونية والإدارية بشكل دوري
المادة 6	74	111	عدم وجود هيئات وقائية معينة لمكافحة الفساد أو وجود هيئات تفقر إلى ولاية واضحة أو إلى موارد كافية أو إلى الاستقلال القانوني أو الهيكلي أو المالي أو العملي اللازم، بما في ذلك ما يتعلق بإجراءات تعيين رؤسائهم وعزلهم؛ ونقص الموظفين المتخصصين وعدم كفاية تدريب الموظفين؛ وضعف التنسيق بين مختلف هيئات مكافحة الفساد، بما في ذلك عدم وجود آليات لتيسير ذلك التنسيق فيما يتعلق بتنفيذ سياسات وتدابير مكافحة الفساد
المادة 7	91	285	عدم وجود تشريع شامل أو تدابير إدارية لتنظيم تمويل المرشحين للمناصب الانتخابية وتنظيم تمويل الأحزاب السياسية، بما في ذلك ما يتعلق بفرض قيود مناسبة على التبرعات الخاصة والتبرعات المجهولة والأجنبية، وعدم وجود التزامات إفصاح وآليات رقابة وتدقيق فعالة؛ وعدم كفاية الإجراءات الخاصة باختيار وتدريب الأفراد الذين يتولون المناصب العمومية التي تُعتبر عرضة للفساد بصفة خاصة، وعدم كفاية الإجراءات الخاصة بتناوبهم على تلك المناصب؛ وعدم كفاية التشريعات أو الآليات الواضحة فيما يتعلق بمنع تضارب المصالح وضوابطه وبرصد تنفيذ تلك التشريعات أو الآليات؛ وعدم كفاية الشفافية في تعيين الموظفين العموميين وعدم كفاية تدريبهم بشأن النزاهة؛ ومحدودية المعايير المتعلقة بالترشيحات للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها؛ وعدم منح الحقوق في استئناف قرارات التعيين والترقية

مادة الاتفاقية	لها توصيات	عدد الدول التي صدرت عدد التوصيات	عدد التوصيات الصادرة	أشيع التحديات المصادفة في التنفيذ
المادة 8	86	256	عدم وجود قواعد أو قصور التدابير فيما يتعلق بمنع تضارب المصالح، بما في ذلك ما يتعلق بالأنشطة الخارجية والوظائف الثانوية وإقرارات الذمة المالية وقبول الهدايا؛ وعدم إلزام الموظفين العموميين بالإبلاغ عن أفعال الفساد ومحدودية قنوات الإبلاغ وتدابير حماية الموظفين المُبلغين؛ وعدم وجود مدونات لقواعد سلوك الموظفين العموميين أو وجود مدونات تستبعد فئات معينة من الموظفين العموميين، وعدم إنفاذ تلك المدونات على نحو مناسب	
المادة 9	76	171	عدم كفاية القواعد المتعلقة بالمواصفات الفنية للطلبات؛ وعدم وجود نظم داخلية للمراجعة والطعن فيما يخص المشتريات العمومية، أو عدم فعالية النظم الموجودة؛ وقصور طرائق اختيار موظفي المشتريات وفرزهم، ونقص تدريبهم؛ وعدم إلزام موظفي المشتريات بالإفصاح عن موجوداتهم ومصالحهم؛ والافتقار إلى نظم شراء قائمة على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (المشتريات الإلكترونية)؛ ومحدودية الشفافية في عملية اعتماد الميزانية وعدم إجراء مشاورات عامة بشأنها؛ وانعدام أو محدودية نظم إدارة المخاطر والرقابة الداخلية في مجال إدارة الأموال العمومية وعدم كفاية المراجعة الخارجية للحسابات؛ وقصر فترات الاحتفاظ بالسجلات للحفاظ على سلامة السجلات المحاسبية؛ وضعف العقوبات المفروضة على عدم الامتثال بشأن حفظ الوثائق المتعلقة بالنفقات والإيرادات العامة	
المادة 10	75	132	عدم وجود أو عدم كفاية التشريعات أو الإجراءات التي تنظم وصول الجمهور إلى المعلومات أو تطبيقها على نحو غير مناسب؛ ومحدودية نظم جمع البيانات لكشف مخاطر الفساد في القطاع العام ورصدها وتقييمها، ومحدودية نشر نتائجها؛ وفرط تعقد الإجراءات الإدارية المتعلقة بأداء الخدمات العمومية والحصول على المعلومات	
المادة 11	56	98	عدم كفاية التدابير اللازمة لتعزيز النزاهة في الجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة؛ وعدم وجود آليات لضمان الامتثال للتدابير ذات الصلة؛ الافتقار إلى الاستقلالية في عملية تعيين وعزل أعضاء الجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة وفي الهياكل المؤسسية المكلفة بالتحقيق مع القضاة والمدعين العامين؛ وعدم وجود مدونات سلوك متخصصة للقضاة والمدعين العامين وعدم حصولهم على تدريبات في هذا المجال أو استبعاد بعض المسؤولين القضائيين منها؛ وإدارة تضارب المصالح على نحو غير مناسب؛ وعدم كفاية إنفاذ العقوبات الإدارية	
المادة 12	84	266	محدودية التعاون بين أجهزة إنفاذ القانون وكيانات القطاع الخاص؛ وعدم وجود مدونات قواعد سلوك بشأن الامتثال في الأنشطة التجارية؛ وعدم فرض قيود على نشاط الموظفين العموميين السابقين في الفترة اللاحقة لتركهم لوظائفهم، أو ضيق نطاق تلك القيود؛ وعدم كفاية تدابير منع إساءة استخدام الإجراءات المتعلقة بالإعانات والرخص التي تمنحها السلطات العمومية للأنشطة التجارية؛ ومحدودية معايير وإجراءات المحاسبة والمراجعة التي تهدف إلى ضمان نزاهة كيانات القطاع الخاص، وعدم كفاية التدابير المتعلقة برصد الامتثال لتلك المعايير والإجراءات؛ وعدم وجود تشريعات بشأن عدم جواز اقتطاع النفقات التي تمثل رشاوى أو عدم كفاية التشريعات الموجودة	

مادة الاتفاقية	عدد الدول التي صدرت لها توصيات	عدد التوصيات الصادرة	أشيع التحديات المصادفة في التنفيذ
المادة 13	56	94	عدم كفاية التدابير اللازمة للوصول الفعال إلى المعلومات، لأسباب منها نقص التشريعات أو عدم كفايتها، وعدم تطبيقها، ومحدودية تدابير الاستئناف والإنفاذ؛ ومحدودية مساهمة الجمهور في عمليات صنع القرار ومحدودية مشاركة أصحاب المصلحة غير الحكوميين في الجهود الحكومية لمنع الفساد ومكافحته؛ وعدم وجود تدابير فعالة تضمن احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها؛ وغياب حملات التوعية والبرامج التثقيفية الموجهة للجمهور الرامية إلى منع الفساد؛ وعدم كفاية التدابير المتخذة لضمان تعريف الجمهور بهيئات مكافحة الفساد ذات الصلة، وضمان إرساء إجراءات للإبلاغ، بما في ذلك الإبلاغ دون الكشف عن الهوية، وجعلها ميسورة لعامة الناس

الشكل الثاني

الممارسات الجيدة المستبانة في تنفيذ الفصل الثاني من الاتفاقية



الجدول 2

أشيع الممارسات الجيدة في تنفيذ الفصل الثاني من الاتفاقية

مادة الاتفاقية	عدد الدول التي لديها ممارسات جيدة	عدد الممارسات الجيدة	أشيع الممارسات الجيدة
المادة 5	36	48	وضع استراتيجيات وسياسات منسقة وفعالة لمكافحة الفساد وتنفيذها بمشاركة نشطة من أصحاب المصلحة غير الحكوميين؛ والرصد والتقييم بانتظام بهدف تقييم تنفيذ تلك الاستراتيجيات والسياسات ومدى فعاليتها؛ وتنفيذ طائفة واسعة من الأنشطة والتدابير في مجال منع الفساد، بما في ذلك الحملات الوطنية والمشاريع التي يشارك فيها الطلاب، وإدراج مبادئ النزاهة في المناهج التعليمية؛ والمشاركة النشطة في المنظمات والبرامج الدولية والإقليمية التي تتصدى للفساد
المادة 6	19	21	إنشاء وحدات عملياتية لمكافحة الفساد في المؤسسات العمومية؛ والتنسيق الفعال بين هيئات مكافحة الفساد الوقائية؛ ووجود ميزانيات مستقلة لهيئات مكافحة الفساد الوقائية؛ وتوفير ما يكفي من موارد وموظفين متخصصين وتدريب موظفي تلك الهيئات على مكافحة الفساد

مادة الاتفاقية	عدد الدول التي لديها ممارسات جيدة	عدد الممارسات الجيدة المستبانة	أشيع الممارسات الجيدة
المادة 7	18	25	تحديد المناصب التي تُعتبر عرضة للفساد بصفة خاصة، واعتماد تدابير إضافية لفرض ضوابط بشأن تلك المناصب؛ والإعلان عن الشواغر وجداول المرتبات في المناصب العمومية بوسائل متنوعة؛ وإرساء سياسات التناوب المنتظم؛ والتنظيم الشامل لتمويل المرشحين والأحزاب السياسية؛ وتعزيز تدريب الموظفين العموميين على النزاهة، ولا سيما أولئك الذين يشغلون مناصب إدارية
المادة 8	24	32	اتخاذ تدابير لتعزيز النزاهة والأخلاقيات ومنع الفساد في الخدمة العمومية؛ وإنشاء وحدات معنية بإدارة النزاهة في مختلف الوزارات والإدارات؛ ووجود مدونات أخلاقية إلزامية؛ ووجود تشريعات شاملة بشأن حماية المسؤولين المبلغين، بما في ذلك إعداد دليل للمبلغين عن المخالفات؛ واتخاذ تدابير لمنع حالات تضارب المصالح
المادة 9	27	33	استخدام نظم الاشتراء الإلكتروني ووضع موثيق للنزاهة؛ وتعليق إرساء العقود أثناء إجراءات الطعن؛ واتخاذ تدابير متنوعة لكفالة الشفافية في المناقصات العمومية؛ والإشراف على جميع عقود المشتريات العمومية؛ واتخاذ تدابير لتعزيز الشفافية وإجراء مشاورات عامة بشأن عملية وضع الموازنة وإدارة الأموال العمومية، بوسائل منها استخدام الأدلة الإرشادية والأدوات التفاعلية عبر الإنترنت ووسائل التواصل الاجتماعي؛ واتخاذ تدابير للحفاظ على سلامة الوثائق المتعلقة بالنفقات والإيرادات العامة، ومنع تزوير تلك الوثائق
المادة 10	29	37	إرساء أطر متينة لضمان إتاحة المعلومات على نحو استباقي وتيسير الاطلاع عليها، عند الطلب، واستكمال ذلك ببذل جهود توعوية وتدريب الموظفين المسؤولين عن إتاحة المعلومات وإدارة المنصات الإلكترونية؛ وتبسيط الإجراءات الإدارية من خلال استخدام الوسائل الإلكترونية
المادة 11	8	8	استحداث نظام لإدارة القضايا من أجل تعزيز الشفافية في توزيعها؛ واعتماد مدونات سلوك متخصصة للسلطة القضائية
المادة 12	14	17	المشاركة الواسعة للقطاع الخاص في إعداد السياسات العامة المتعلقة بمكافحة الفساد؛ وإنشاء سجلات للملكية النفعية وتعهدها؛ والتدقيق بشأن دقة المعلومات في سجلات الأشخاص الاعتباريين؛ ورقمنة هذه السجلات؛ ووضع تدابير توعوية وتدابير أخرى بهدف تعزيز الشفافية في كيانات القطاع الخاص
المادة 13	33	38	وجود تدابير لتعزيز مشاركة الجمهور وتوسيع نطاق المشاورات، بما فيها إنشاء منصات إلكترونية تتيح للجمهور الاطلاع على جميع مشاريع القوانين، بغية تمكين الجهات الفاعلة غير التابعة للدولة من إبداء آرائها بشأنها والتعليق عليها بسهولة؛ وتيسير إبلاغ هيئات مكافحة الفساد عن أفعال الفساد من خلال قنوات متعددة؛ وإمكانية الوصول الواسع إلى الوثائق العامة والبيانات المفتوحة وإتاحتها بشكل استباقي؛ واستعراض حالات رفض منح الوصول إلى المعلومات؛ وتطوير مناهج تعليمية مصممة خصيصا بشأن النزاهة؛ وتنظيم أنشطة تدريبية وحملات إعلامية متواترة بما في ذلك من خلال شبكات الشباب الوطنية

ثالثاً - تنفيذ الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

ألف- سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية (المادة 5) وهيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية (المادة 6)

5- بوجه عام، ما زالت الدول تتبع ثلاثة نهج مختلفة في تنفيذ المادة 5 من الاتفاقية، وغالبا ما تدعمها بأحكام دستورية تركز قيما مثل النزاهة والمساءلة والشفافية، كما يلي: (أ) وضع استراتيجية وطنية شاملة لمكافحة الفساد، كوثيقة وحيدة أو كوثيقة مدمجة في التشريعات أو الوثائق السياساتية مثل الخطط الإنمائية أو الوطنية المتعلقة بالنزاهة؛ أو (ب) وضع استراتيجيات لمكافحة الفساد خاصة بقطاعات محددة دون وجود استراتيجية شاملة جامعة؛ أو (ج) تطبيق سياسة ضمنية قد لا تكون دائما منوثة في وثيقة معينة، ولكنها تُنفذ من خلال جهود منسقة لإدراج أحكام تهدف إلى منع الفساد عند إعداد التشريعات، ومن خلال اتخاذ تدابير وقائية محددة.

6- وصدرت توصيات لبعض الدول التي اعتمدت أحد النهجين الأخيرين تحثها على إجراء تقييم لمدى كفاية التدابير القائمة وما إذا كان ينبغي وضع سياسة منسقة لمكافحة الفساد. وتلقت الدول التي لم تكن لديها أي سياسات أو استراتيجيات توصيات لوضع وتنفيذ سياسات فعالة ومنسقة لمكافحة الفساد، بشأن أمور من بينها مشاركة المجتمع، مصحوبة بآليات مناسبة لرصد وتقييم الفعالية.

7- وتضع استراتيجيات مكافحة الفساد التي تعتمد عليها الدول عموما ركائز مواضيعية ومجالات ذات أولوية وأهدافا استراتيجية، وكثيرا ما تكون مصحوبة بخطط عمل تحدد إجراءات وجداول زمنية ومؤشرات محددة لقياس الإنجاز بغية ضمان فعاليتها. وصدرت توصيات للدول التي لم تكن استراتيجياتها مصحوبة بآليات كافية لجمع البيانات أو الإبلاغ تمكن من رصدها أنيا وتقييم أثرها، وكذلك للدول التي لم تكفل تخصيص الموارد الكافية وترتيب الأولويات لتدابير تصدي الحكومة لتهديدات الفساد المحلية. وفي بعض الحالات، تلقت الدول التي توجد لديها مثل هذه التدابير توصيات تشجعها على نشر نتائج تقييماتها.

8- وبالمثل، قدمت توصيات إلى دول بشأن المشاركة غير الكافية أو غير المنهجية لأصحاب المصلحة غير الحكوميين في وضع الاستراتيجيات وتنفيذها وتقييمها، إلى جانب عدم وجود تقييم منهجي لفعالية الممارسات الرامية إلى منع الفساد. وفي المقابل، سلط المستعرضون الضوء على العديد من الممارسات الجيدة التي اتبعتها دول فضمنت من خلالها المشاركة النشطة لأصحاب المصلحة غير الحكوميين. وفي هذا الصدد، أفاد حوالي 62 في المائة من الدول بأنها أشركت المجتمع المدني في وضع أو تنفيذ سياساتها لمكافحة الفساد. وأُتني أيضا على الدول لما بذلته من جهود في إجراء تقييمات المخاطر في القطاع العام.

الإطار 1

أمثلة على الممارسات الجيدة المستبانة في تنفيذ المادة 5 من الاتفاقية فيما يتعلق بمشاركة أصحاب المصلحة غير الحكوميين

أقامت كوستاريكا مشاريع لمنع الفساد بمشاركة الطلاب، مثل "المراقبون الماليون الشباب" و"جوائز النزاهة". وفي توفالو، سلط الضوء على إشراك المجتمع المدني في وضع الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة، بوصفه ممارسة جيدة.

9- وقد اعتمدت الدول مجموعة متنوعة من التدابير والممارسات الرامية إلى منع الفساد، تناولت في كثير من الأحيان أحكاما أخرى من الفصل الثاني وشملت في أحيان كثيرة أنشطة توعية وتنقيف. ولاحظ المستعرضون وجود

تغرات لدى الدول التي لم تكن تدابيرها الوقائية منهجية أو محددة الهدف، وأصدروا توصيات بشأن تخصيص موارد كافية للتمكين من تنفيذ التدابير المنصوص عليها في استراتيجيات مكافحة الفساد.

10- وفيما يتعلق بتقييم الصكوك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة بغية تحديد مدى ملاءمتها لمنع الفساد ومكافحته، أصدر المستعرضون توصيات إلى الدول التي لم تجر تلك التقييمات أو التي لم تجرها على نحو منتظم أو ممنهج⁽³⁾.

11- وقد أبلغت جميع الدول عن عضويتها في منظمات وبرامج ومشاريع إقليمية ودولية أو عن مشاركتها فيها، وكذلك عن توقيعها مذكرات تفاهم مع دول أخرى تهدف إلى منع الفساد⁽⁴⁾.

12- ولضمان مشاركة جميع الهيئات العامة التي تضطلع بمسؤوليات في إطار سياسة مكافحة الفساد مشاركة نشطة في تنفيذها، عينت الدول هيئات لتنسيق تنفيذ هذه السياسة والإشراف عليه. وقد أصدر المستعرضون توصيات إلى الدول التي لم تفعل ذلك بعد. وكثيرا ما تنشئ الدول آليات التنسيق تلك من خلال تكليف هيكل إدارية قائمة أو تشكيل لجان تنسيق غالبا ما تضم مختلف المؤسسات وأصحاب المصلحة غير الحكوميين.

الإطار 2

مثال على ممارسة جيدة مستبانة في تنفيذ المادة 6 من الاتفاقية فيما يتعلق بإنشاء هيئات مكافحة الفساد الوقائية

في كيريباتي، سُلط الضوء على إنشاء هيئات متعددة مكلفة بولايات وقائية لمكافحة الفساد، من بينها لجنة القيادة واللجنة الوطنية لمكافحة الفساد، كممارسة جيدة.

(3) للاطلاع على مزيد من المعلومات عن الجهود التي تبذلها الدول الأطراف لتنفيذ الفقرة 3 من المادة 5 من الاتفاقية، انظر الوثيقة CAC/COSP/WG.4/2023/2.

(4) هذه تشمل المجلس الاستشاري المعني بالفساد التابع للاتحاد الأفريقي، والرابطة الأفريقية لسلطات مكافحة الفساد، والشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، وفريق آسيا والمحيط الهادئ المعني بغسل الأموال، ومبادرة مكافحة الفساد في آسيا والمحيط الهادئ التابعة لمصرف التنمية الآسيوي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وشبكة الجنوب الأفريقي المشتركة بين الوكالات لاسترداد الموجودات، ورابطة وكالات مكافحة الفساد في البلدان الأفريقية الأعضاء في الكومنولث، ورابطة المشرفين على المصارف في القارة الأمريكية، وشبكة كامدن المشتركة بين الوكالات لاسترداد الموجودات، والجماعة الكاريبية، وفرقة العمل الكاريبية المعنية بالإجراءات المالية، والمؤسسة العليا لمراجعة الحسابات في أمريكا الوسطى والكاريبي، ومجموعة مكافحة غسل الأموال في شرق أفريقيا والجنوب الأفريقي، والجماعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا، والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، ومجموعة إيغومونت لوحدات الاستخبارات المالية، والشبكة الأوروبية للأخلاقيات العامة، وشبكة الهيئات الأوروبية للنزاهة والإبلاغ عن المخالفات، ومنظمة "شركاء أوروبيين من أجل مكافحة الفساد"، وشبكة نقاط الاتصال الأوروبية من أجل مكافحة الفساد، ووكالة الاتحاد الأوروبي للتعاون في مجال إنفاذ القانون (اليوروبول)، والمبادرة الخاصة بشفافية الصناعات الاستخراجية، وفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية لأمريكا اللاتينية، والمبادرة العالمية لمكافحة الفساد التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وشبكة العمليات العالمية لسلطات إنفاذ القانون المعنية بمكافحة الفساد، والمنظمة العالمية للبرلمانيين المناهضين للفساد، والفريق العامل المعني بمكافحة الفساد التابع لمجموعة العشرين، ومجموعة الدول المناهضة للفساد التابعة لمجلس أوروبا، والأكاديمية الدولية لمكافحة الفساد، والرابطة الدولية لأجهزة مكافحة الفساد، والمنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول)، ومجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وشبكة المؤسسات الوطنية لمكافحة الفساد في وسط أفريقيا، وشبكة المؤسسات الوطنية لمكافحة الفساد في غرب أفريقيا، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، والفريق العامل المعني بالرشوة في المعاملات التجارية الدولية التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، والفرقة العاملة من أجل حكومات منفتحة والفرقة العاملة المعنية بالنزاهة العمومية ومكافحة الفساد التابعتين لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، والشراكة من أجل حكومات منفتحة، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، ومنظمة الدول الأمريكية، ورابطة المحيط الهادئ للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات، وجماعة المحيط الهادئ، ورابطة وحدات الاستخبارات المالية في المحيط الهادئ، ورؤساء الشرطة في جزر المحيط الهادئ، وأمانة منتدى جزر المحيط الهادئ، وشبكة موظفي القانون في جزر المحيط الهادئ، ورابطة المدعين العامين في منطقة المحيط الهادئ، وشبكة مكافحة الجريمة عبر الوطنية في منطقة المحيط الهادئ، ومجموعة أطراف جنوب شرق آسيا لمكافحة الفساد، وفرقة العمل المعنية بغسل الأموال في وسط أفريقيا، وشبكة النزاهة في مجال المياه، والاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا.

13- وفيما يتعلق بإنشاء هيئات مكافحة الفساد، تنشئ الدول إما مؤسسة مستقلة جديدة أو تكلف مؤسسات قائمة بالمهام الوقائية ذات الصلة. وفي الحالات التي كُلفت فيها هيئات متعددة بمهام وقائية، صدرت توصيات بشأن ضمان الوضوح والتكامل في مهامها والكفاءة والفعالية في أعمالها، من خلال التشريعات التي ترسخ عمليات تلك الهيئات والتدابير الرامية إلى تعزيز مساءلتها وظهورها، مثل نشر التقارير السنوية. وعلى الرغم من أن خمس دول فقط أبلغت صراحة عن عدم وجود هيئة وقائية متخصصة لديها، فإن دولاً أخرى أشارت إلى أن هيئاتها تقتصر على الموارد والموظفين المتخصصين اللازمين لعملها، بما في ذلك التدريب المحدد لضمان التنفيذ الكامل لولاياتها، مما أدى إلى إصدار توصيات.

14- وتتبع الدول نهجاً مختلفة لضمان استقلالية هيئات منع الفساد من الناحية القانونية والإدارية والتشغيلية، وتشمل تلك النهج توفير ضمانات دستورية وأحكام تشريعية أخرى بشأن ضمان الأمن الوظيفي والميزانية والتوظيف. وقد صدرت توصيات في الحالات التي تبين فيها أن تلك الهيئات لا تتمتع بقدر كافٍ من الاستقلالية، إما لأنها تعمل تحت سيطرة مؤسسات أخرى، أو لأنها لا تملك إجراءات اختيار وتعيين وإقالة مناسبة، وفترات شغل غير مناسبة لمناصب رؤسائها وأعضائها، أو لأنها تقتصر على ميزانية مستقلة أو إلى الموارد البشرية والمالية اللازمة، بما في ذلك الموارد اللازمة لتعيين موظفين متخصصين ومدربين تدريباً منتظماً.

15- وقد أبلغ نحو 65 في المائة من الدول الأمانة رسمياً بتهيئتها الوقائية المعينة لمكافحة الفساد. وفي كثير من الحالات تم إبلاغ الأمانة أثناء تنفيذ الاستعراض.

باء - القطاع العام (المادة 7)، ومدونات قواعد سلوك للموظفين العموميين (المادة 8)، والتدابير المتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة (المادة 11)

16- اعتمدت جميع الدول إجراءات تنظم استخدام الموظفين العموميين واستخدامهم واستبقاءهم وترقيتهم وتقاعدهم في دساتيرها أو في قوانينها التي تنظم الخدمة المدنية، أو في مراسيم إدارية، أو في أدلة الموارد البشرية. وتتباين النهج المستخدمة لذلك، فبعض الدول تضع إجراءات مركزية تديرها هيئات مركزية، وأخرى تتخذ إجراءات متعددة تختلف باختلاف إدارة التوظيف ونوع الموظف العمومي المعني. وتنتشر الدول عموماً الشواغر من خلال وضع إعلانات في الجرائد الرسمية والصحف وعلى المواقع الشبكية الحكومية. وقد أُصدرت توصيات في الحالات التي لا تكون فيها إجراءات الإعلان عن الشواغر موحدة.

17- وعلى الرغم من أن الدول تنص على مبادئ الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والإنصاف والكفاءة في إدارة شؤون الموظفين العموميين، فإن توصيات كثيرة صدرت بشأن الحاجة إلى إجراء إصلاحات تشريعية تكفل وضع إجراءات واضحة لعمليات توظيف شفافه تقلل من هامش السلطة التقديرية. وباستثناء مناصب معينة تُشغل على أساس ترشيحات سياسية، تطبق عادة إجراءات الاختيار المفتوح في تعيين الموظفين العموميين. وتلقت الدول التي لم تعتمد إجراءات تنافسية، مثل الامتحانات التنافسية، لتعيين الموظفين العموميين وترقيتهم، أو التي لم تعلن عن إجراءات الاختيار ونتائج الامتحانات، توصيات باعتماد تلك الإجراءات وتنفيذها. وتلقت دول أيضاً توصيات تهدف إلى ضمان خضوع الأشخاص المعنيين بموجب جميع الطرائق التعاقدية لإجراءات مماثلة لتلك التي يخضع لها الموظفون العموميون الآخرون.

18- وتلقى نحو 73 في المائة من الدول توصيات لتحديد المناصب المعرضة بشكل خاص للفساد، بما في ذلك بشأن إرساء إجراءات لاختيار الأفراد الذين يشغلون هذه المناصب وتدريبهم وتناوبهم بشكل دوري، أو تعزيز نظم التوظيف لديها، في الحالات التي رأى المستعرضون ضرورة تعزيز الشفافية.

19- وتراوحت أنواع آليات الطعن التي تمكن المرشحين غير الناجحين من الطعن في قرار التوظيف أو عملية الامتحان بين تقديم شكوى إلى الكيان المعني بالتوظيف وتقديم استئناف إلى لجنة خاصة ورفع دعاوى قضائية إدارية.

20- وقد سنت دول أحكاماً، غالباً في دساتيرها، تحدد معايير الأهلية للأفراد الذين يسعون إلى شغل مناصب عامة. وكثيراً ما تكون الإدانات الجنائية، ولا سيما فيما يتعلق بجرائم الفساد والاحتيال، أسباباً تحرم الأفراد من الترشح للمناصب بالانتخاب. وتتعلق معايير عدم الأهلية الشائعة الأخرى بعدم توافق الوظيفة مع ما يباشره الشخص من أنشطة أخرى أو بالعلاقات الأسرية. وأصدر المستعرضون توصيات إلى الدول التي لا تشمل معاييرها أنواعاً معينة من المسؤولين المنتخبين، أو التي لا تنص معاييرها على عدم أهلية الأشخاص الذين أدينوا بارتكاب جرائم مشمولة بالاتفاقية.

21- وفيما يتعلق بالشفافية في تمويل الترشيحات للمناصب العامة بالانتخاب، اعتمدت دول أحكاماً بشأن جواز استخدام مصادر تمويل خاصة وعامة؛ وتقييد أو حظر التبرعات من أفراد خاصين أو كيانات اعتبارية خاصة أو مصادر أجنبية؛ وحظر التبرعات المجهولة المصدر وحظر استخدام الموارد الإدارية العمومية؛ والتزامات حفظ الدفاتر والسجلات والإبلاغ والإقرارات العامة؛ وإنشاء هيئات رقابة ووضع إجراءات لمراجعة الحسابات؛ وتطبيق عقوبات على عدم الامتثال. وصدرت توصيات تدعو الدول إلى وضع حدود للهدايا الخاصة التي يمكن أن تؤدي إلى تضارب في المصالح؛ وفرض قيود على التبرعات الأجنبية؛ وحظر التبرعات المجهولة المصدر؛ وخفض أو إزالة عتبات الإقرار فيما يتعلق بالالتزامات بالإبلاغ؛ والتأكد من أن المعلومات المبلغ عنها تتضمن هوية الأشخاص الذين يقدمون التمويل؛ وجعل سجلات التبرع علنية بشكل استباقي وممنهج؛ ومواءمة الأطر القانونية القائمة لضمان شمول جميع المرشحين، بمن فيهم المرشحون المستقلون، بمتطلبات المحاسبة؛ وضمان وجود نظام أو هيئة فعالة للإنفاذ والرصد والرقابة؛ واعتماد عقوبات رادعة لعدم تقديم التقارير في ذلك الشأن.

22- وتختلف النهج المتبعة في تعزيز النزاهة والأمانة والمسؤولية لدى الموظفين العموميين فيما بين الدول، فبعض الدول تعتمد مدونات سلوك قائمة بذاتها تنطبق على جميع الموظفين العموميين، وبعضها يعتمد مدونات محددة حسب القطاع تكيف وفقاً لاختلاف أنواع الموظفين، وبعضها يعتمد معايير سلوك محددة في مختلف الصكوك القانونية. واعتبر المستعرضون أن النهج الأخير كاف شريطة أن يكون جميع الموظفين العموميين مشمولين. وعندما لم يكن الأمر كذلك، صدرت توصيات بشأن اعتماد مدونة عامة لقواعد السلوك تنطبق على جميع الأشخاص الذين يشغلون وظائف عمومية، بصرف النظر عن وضعهم التعاقدية، أو توصيات بشأن اعتماد مدونات محددة تخص الموظفين غير المشمولين باللوائح التنظيمية القائمة، بما يشمل الموظفين ذوي الرتب الأعلى. وتشمل التدابير المحددة التي اعتمدها الدول اشتراط أداء اليمين، والخضوع لتدريبات في مجال الأخلاقيات، ومنح الجوائز، وغير ذلك من المبادرات.

23- وتختلف الكيانات المكلفة بالإشراف على تطبيق مدونات قواعد السلوك ورصدها، فهي تتمثل أحياناً في رؤساء الإدارات وفي لجان الأخلاقيات أو أمناء المظالم أحياناً أخرى. وتفرض قوانين الخدمة المدنية أو غيرها من المدونات الإدارية جزاءات تأديبية على عدم الامتثال في معظم الدول، دون مساس بالمسؤولية المدنية أو الجنائية التي قد تترتب على ذلك. وقد صدرت توصيات إلى دول ليس لديها تدابير تأديبية، أو تقتصر تدابيرها إلى الوضوح والشفافية.

24- وتشمل التدابير الرامية إلى تيسير قيام الموظفين العموميين بالإبلاغ عن أفعال الفساد توفير خطوط هاتفية ساخنة، وعناوين بريد إلكتروني مخصصة، ومنصات على الإنترنت، وصناديق للشكاوى. وعلى الرغم من أن الدول كثيراً ما أشارت إلى إتاحة قنوات للإبلاغ أمام الجمهور، فقد اعتبر المستعرضون أن تلك القنوات غير كافية لإثبات الامتثال للفقرة 4 من المادة 8، لأنها تعتبر مندرجة في نطاق الفقرة 2 من المادة 13. وفي تلك الحالات، صدرت توصيات بإنشاء قنوات إبلاغ داخلية للموظفين العموميين، تشمل آليات ملائمة لحماية المبلغين عن المخالفات. وتشمل التدابير الأخرى، التي أبلغ عنها أكثر من نصف الدول، فرض واجب قانوني على الموظفين العموميين بالإبلاغ عن أي سلوك فاسد، وقد أصدر المستعرضون في بعض الحالات توصيات إلى الدول التي لم تنشئ مثل ذلك الواجب وشددوا على أهمية التوصية باعتماد تشريع بشأن حماية الأشخاص

المبلغين. وقد اعتمدت باكستان، على سبيل المثال، ممارسة يتلقى بموجبها موظفو الخدمة المدنية خطابا سنويا يذكرهم بالتزامهم بالإبلاغ عن أعمال الفساد.

25- وفيما يتعلق بالتدابير المتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة، فإن استقلال السلطة القضائية في معظم الدول مكرس في الدستور أو القوانين الأخرى ذات الصلة. وعادة ما يتم اختيار القضاة والمدعين العامين بناء على امتحانات تنافسية من قبل مجلس القضاء ومجلس النيابة العامة، اللذين يعملان أيضا في العديد من الدول كهيئتين تأديبيتين للمهنتين. واستقلال ذينك المجلسين، واستقلال القضاة والمدعين العامين عموما، مكفول بإجراءات تعيين وعزل تتسم بالشفافية، كما أن الأمن الوظيفي مكفول للقضاة والمدعين العامين. وقد صدرت توصيات للدول التي لا توفر إجراءات اختيار وعزل أعضاء المجلسين أو شاغلي المناصب الرئيسية الأخرى لديها ضمانات كافية ضد التدخل السياسي. وتشمل التدابير الرامية إلى ضمان نزاهة جميع موظفي الجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة وضع مدونات محددة لقواعد السلوك، وتوفير التدريب في مجال الأخلاقيات، ووضع إجراءات لإدارة القضايا وتدابير تأديبية وتدابير لإدارة تضارب المصالح، بما في ذلك التزامات التنحي ومتطلبات الإفصاح عن الموجودات والمصالح. واعتمدت سويسرا، على سبيل المثال، نظاما شاملا لمدونات قواعد السلوك، بما في ذلك مدونة عامة لقواعد السلوك للإدارة الاتحادية ومدونات سلوك متخصصة للهيئات القضائية والإدارية. وقد أصدر المستعرضون على وجه الخصوص توصيات إلى الدول التي تقتصر إلى مدونات سلوك متخصصة لجهاز القضاء وأجهزة النيابة العامة أو التي تستبعد مدوناتها أعضاء معينين من تلك الأجهزة، كما أصدرت توصيات إلى الدول التي لا توفر تدريبات مخصصة للقضاة والمدعين العامين في مجال الأخلاقيات ومكافحة الفساد. وفي بعض الحالات، أشارت التوصيات إلى اعتماد قواعد تتعلق بالمناصب غير المتوافقة للقضاة والمدعين العامين من أجل التصدي لخطر تضارب المصالح وتعزيز آليات إدارة هذا التضارب في المصالح.

جيم - المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية (المادة 9)

26- اتخذت جميع الدول تدابير لفرض ضوابط على الاشتراء العمومي؛ وقد اعتمد أغلبها تشريعات وطنية للقيام بذلك. وتدير عدة دول شؤون الاشتراء العمومي من خلال لوائح تنظيمية ومراسيم، أو بتحويل الوزراء الحكوميين صلاحية إصدار القواعد ذات الصلة. وفي إحدى الدول، أوصى المراجعون بتعزيز المشتريات العمومية من خلال اعتماد تدابير لضمان تخطيط المشتريات وإدارة التعاقدات وتقديم التقارير الشهرية بصورة كافية من قبل الوزارات التنفيذية، بما يتماشى مع التحديات التي تستبان من خلال عمليات مراجعة المشتريات.

27- وتنفذ غالبية الدول نظم اشتراء لامركزية، تتولى بمقتضاها الهيئات الحكومية مسؤولية عمليات الاشتراء الخاصة بها. وثمة استثناءات من هذا النموذج، فقد أنشأت دول هيئات مركزية معنية بالاشتراء تتولى مسؤولية جميع العقود العمومية أو العقود العمومية العالية القيمة فحسب. وتلقت دولتان توصيات بشأن تزويد هيئات الاشتراء المركزية التابعة لهما بموارد كافية وضمان استقلاليتها. وفي حالة أخرى، أوصى المستعرضون باعتماد تشريع يحكم المشتريات العمومية وينطبق على جميع الهيئات الحكومية، بما في ذلك المؤسسات المملوكة للدولة، دون استثناءات لفئات خاصة من المشتريات المعفاة.

28- واعتمدت جميع الدول تدابير وإجراءات لضمان شفافية عملية الاشتراء، وأصدر المستعرضون توصيات في الحالات التي تبين فيها أن تلك التدابير والإجراءات محدودة. وفي غالبية الدول، تتطلب التشريعات المتعلقة بالمشتريات العمومية نشر دعوات إلى المشاركة في المناقصات والمعلومات ذات الصلة مبكرا لمنح المشاركين وقتا كافيا لإعداد العطاءات وتقديمها. ويزداد استخدام المنصات الإلكترونية لنشر الدعوات إلى المشاركة في المناقصات، وكذلك لتسيير عملية الاشتراء وتسهيل مراقبتها. إلا أن عمليات الاشتراء في عدة دول ما زالت تجري في شكل ورقي، وأوصى المستعرضون الدول بتسريع وتيرة استحداث نظم المشتريات الإلكترونية أو بالنظر في استحداثها.

- 29- ومن شأن المنافسة المفتوحة في إرساء العقود العمومية أن تحد من مخاطر الفساد، وأن تكفل اشتراء السلع أو الخدمات بأسعار سوقية منصفة. وتلقى حوالي 25 في المائة من الدول توصيات بشأن الأطر القانونية التي لا ترسي المنافسة المفتوحة باعتبارها أسلوب الاشتراء العمومي، أو التي لا يمنع فيها التسعير التواطئي، أو لا تنظم فيها عمليات اشتراء من مصدر وحيد، أو لا تكون فيها قواعد كافية لضمان النزاهة والشفافية في استخدام الاشتراء في حالات الطوارئ وعمليات الاشتراء المعفاة من إجراءات الاشتراء العادية.
- 30- وقد أنشأت غالبية الدول نُظماً يجري بموجبها مراجعة قرارات الاشتراء عند تلقي شكاوى من المشاركين. وتشمل تلك النظم إجراء مراجعة بواسطة سلطة وطنية متخصصة مكلفة بالإشراف على عملية الاشتراء أو سلطة أعلى من تلك التي أصدرت القرار، وإجراء مراجعة قضائية. وقد صدرت توصيات في الحالات التي لا يوجد فيها نظام لمراجعة قرارات الاشتراء والطعن فيها أو لتدقيق عمليات الاشتراء، وفي الحالات التي كانت فيها المهل المحددة لتقديم الشكاوى أو الطعون محدودة، أو في حالة عدم توفر المعلومات المتعلقة بإمكانية الطعن لمقدمي العطاءات غير الفائزين. وأصدرت توصيات أخرى في الحالات التي كان فيها تقديم الطعن مرهونا باستيفاء شروط مسبقة معينة، أو في حالة عدم استقلال الهيئة المشرفة على عملية الطعن. وتوجد لدى غالبية الدول أحكام تنص على تعليق قرار إرساء العقود لحين الانتهاء من إجراء المراجعة؛ وفي حال لم تأت المراجعة بأثر إيجابي، تُصدر توصية.

الإطار 3

أمثلة على تنفيذ الفقرة 1 من المادة 9 من الاتفاقية

في بليز، يرصد المتعاقد العام عمليات إرساء جميع عقود المشتريات العمومية وتنفيذها، وهو يقدم توصيات ملزمة بشأن قانونيتها.

وأبلغت فنلندا المستعرضين بأنها وضعت عتبات أدنى لنشر إشعارات العقود من تلك المنصوص عليها في التوجيه EU 2014/24. ولاحظ المستعرضون أيضا الجهود المبذولة لزيادة إمكانيات الترابط بين المنصات التكنولوجية الوطنية والأوروبية المتعلقة بالمشتريات العمومية.

- 31- ويتعين على الدول أن تنفذ تدابير خاصة لتعزيز السلوك الأخلاقي للموظفين المسؤولين عن الاشتراء، ومنع حالات تضارب المصالح وإدارتها. وقد تلقى نحو 50 في المائة من الدول المستعرضة توصيات بشأن المساءلة أو تضارب المصالح أو نظم الإقرارات أو التدريب الدوري أو إجراءات فرز الموظفين المسؤولين عن الاشتراء. وقد صدرت توصيات للدول التي ليس لديها اشتراطات خاصة تُلزم العاملين بأن يعلنوا عن مصالحهم أو نمتهم المالية، أو ليس لديها إجراءات للفرز أو تدريب في مجال الأخلاقيات أو تدابير لتعزيز نزاهة موظفي المشتريات بخلاف المدونات العامة للأخلاقيات.
- 32- واستبينت ممارسات جيدة بشأن الفقرة 1 من المادة 9 في 20 دولة، تتعلق في المقام الأول بتطوير واستخدام بوابات الاشتراء الإلكتروني، كما هو الحال في الاتحاد الروسي وإندونيسيا والبرتغال وبوتسوانا وجمهورية كوريا وقبرص والمغرب والمملكة العربية السعودية واليونان.
- 33- وبمقتضى الفقرة 2 من المادة 9 من الاتفاقية، من واجب الدول أن تعزز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية. وقد سنّت جميع الدول قوانين ووضعت لوائح تنظيمية وقواعد إجرائية بشأن اعتماد ميزانياتها الوطنية. وتلقت ست دول توصيات بتعزيز مشاركة الجمهور من خلال إنشاء عملية تشاورية عامة أو السماح بمدخلات من الجمهور أثناء إعداد الميزانية الوطنية.
- 34- وتلقت 19 دولة توصيات بشأن إنشاء نظم فعالة لإدارة المخاطر والمراقبة الداخلية، وتلقت أربع دول توصيات بشأن اعتماد تدابير تنص على اتخاذ إجراءات تصحيحية في حالة عدم الامتثال لمتطلبات الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية.

35- وتستخدم الدول مؤسساتها العليا لمراجعة الحسابات في أغراض الرقابة، وخصوصاً من أجل تقييم فعالية وكفاءة نظمها الخاصة بالمراقبة الداخلية وإدارة المخاطر. وفي بعض الدول، تُمنح مؤسسات المراجعة أو إدارات المراجعة الداخلية سلطة اتخاذ تدابير لمعالجة أوجه القصور التي تستبان أثناء عمليات المراجعة، وفقاً للفقرة 2 من المادة 9 من الاتفاقية. فعلى سبيل المثال، في سويسرا، تبيّن الإجراء المالي الاتحادي إدارة المخاطر بعدة أساليب منها تحديد المعايير المنهجية والمتطلبات الدنيا، ونشر المبادئ التوجيهية والأدلة التوضيحية، وتشغيل تطبيق رقمي للإبلاغ عن المخاطر، وتقديم دورات للإدارة الاتحادية. وأفادت عدة دول بأن لديها لجاناً مخصصة لإسداء المشورة لمسؤولي المحاسبة من المؤسسات الوطنية بشأن المخاطر الكامنة في إدارة الأموال العمومية.

36- وبوجه عام، اتخذت دول تدابير للمحافظة على سلامة الدفاتر والسجلات المحاسبية والبيانات المالية والمستندات الأخرى لديها، عملاً بالفقرة 3 من المادة 9 من الاتفاقية. وتلقى نحو 17 في المائة من الدول المستعرضة توصية بشأن هذا الحكم من أحكام الاتفاقية، بشأن اعتماد أحكام تنظم تزوير السجلات، أو استحداث عقوبات إدارية وجنائية على عدم حفظ الدفاتر والسجلات المحاسبية، أو تحديد فترات مناسبة للاحتفاظ بالسجلات، أو تعزيز الأطر القائمة للحفاظ على سلامة الدفاتر والسجلات المحاسبية والبيانات المالية والوثائق ذات الصلة.

دال - إبلاغ الناس (المادة 10) ومشاركة المجتمع (المادة 13)

37- اتخذت جميع الدول تدابير من أجل تيسير حصول الناس على المعلومات، إذ سنّ 65 في المائة تقريباً منها تشريعات ذات صلة. ومع ذلك، تلقى 62 في المائة من الدول المستعرضة توصيات إما بشأن اعتماد أطر قانونية بشأن حق الناس في الحصول على المعلومات أو بشأن تنفيذ تلك الأطر تنفيذاً فعالاً.

38- وعيّنت دول أو أنشأت هيئات ومكاتب مخصصة لإدارة طلبات الحصول على المعلومات أو لرصد الممارسات ذات الصلة. وفي بعض الدول، لا يوجد نظام مركزي لإتاحة حصول الناس على المعلومات، وتحمل الهيئات العامة ذات الصلة المسؤولية الفردية عن تنفيذ التشريعات المتعلقة بالحصول على المعلومات. واعتُبر المستعرضون إنشاء لجان أو مؤسسات محددة مكلفة بتنفيذ تلك التشريعات ممارسة جيدة.

الإطار 4

أمثلة على الممارسات الجيدة المستبانة في تنفيذ المادة 10 (أ) والمادة 13 من الاتفاقية

في بلغاريا، ينص قانون الوصول إلى المعلومات العامة على النشر الإلزامي للمعلومات التي طلبها أشخاص مختلفون أكثر من ثلاث مرات (المادة 10 (أ)).

وأشيد بكوستاريكا لجهودها المتواصلة الرامية إلى تحقيق نظام الحكومة المنفتحة وتوفير بيانات مفتوحة ومحايدة وقابلة للتشغيل المتبادل. وفي هذا الصدد، أسس البلد لجنة وطنية للحكومة المنفتحة مؤلفة من ممثلين عن السلطة التنفيذية والمجتمع المدني والأوساط الأكاديمية والقطاع الخاص. وأُشركت أيضاً السلطان القضائية والتشريعية والمحكمة الانتخابية العليا والبلديات في جهود الدولة الرامية إلى أن تصبح "دولة منفتحة" (المادة 10 (أ)).

وفي بلير، يتمتع أمين المظالم بصلاحيات مراجعة أي رفض لمنح حق الوصول إلى المعلومات عملاً بقانون حرية المعلومات (المادة 13).

39- وتتيح غالبية الدول قنوات متعددة للحصول على المعلومات عن الإدارة العمومية. وكثيراً ما تُستخدم البوابات الإلكترونية، التي يشار إليها بأسماء متنوعة منها بوابة الحكومة الإلكترونية وبوابة المواطن الإلكتروني وبوابة الاشتراء الإلكتروني وبوابة الفواتير الإلكترونية وبوابة خدمة الضرائب الإلكترونية وبوابات البيانات المفتوحة. وتشمل القنوات الأخرى المستخدمة الجرائد الرسمية والتلفزيون الوطني والإذاعة والنشرات الصحفية والمنشورات والرسائل الإخبارية

وتطبيقات الهواتف المحمولة. وفي معظم الدول، تبادر السلطات الحكومية بنشر غالبية تقاريرها، وفي بعض الدول الأخرى تُعتبر جميع البيانات مفتوحة ومتاحة لعامة الناس، ما لم تصنف صراحة ضمن المعلومات السرية. وصدرت توصيات في الحالات التي لم تُنشر فيها سوى بعض الدوائر الحكومية المعلومات على الإنترنت، ولم تُنح لعامة الناس إمكانية الحصول على المعلومات المتعلقة بالقرارات والأفعال التي تهم عامة الناس وعمليات اتخاذ القرار في الإدارة العمومية، بما فيها القرارات المتعلقة برفض طلبات الحصول على المعلومات.

40- وأرست دول آليات يمكن اللجوء إليها لالتماس الانتصاف الإداري أو القضائي في حالات عدم السماح بالحصول على المعلومات. وتسمح غالبية الدول لسلطاتها برفض إتاحة المعلومات إذا كانت قراراتها تستند إلى أساس مشروع ومسوغات وافية. وفي بليز، على سبيل المثال، يعتبر رفض أي موظف رئيسي دون إبداء أسباب تقديم وثائق جريمة تأديبية ويعاقب عليها. وفي هذا الصدد، أشارت الدول إلى ضرورة تحقيق التوازن بين حماية الخصوصية والبيانات الشخصية والأمن الوطني، والحق في الحصول على المعلومات. وفي تشيكيا، على سبيل المثال، تشمل أسباب الرفض السرية والإجراءات الجنائية الجارية. ويمكن تقديم طعون على الرفض إلى السلطات العليا أو المحاكم. وإذا تبين للسلطة العليا أن الكيان الملزم رفض تقديم المعلومات بما يخالف القانون، تعين عليها إصدار أمر بإتاحة المعلومات لمقدم الطلب في غضون 15 يوما.

41- وغالبية الدول تحمي وتعزز حرية تكوين الجمعيات وحرية التعبير، مع أن الاتفاقية لا تقتضي عمل ذلك صراحة، وهاتان الحريتان مكرستان عادة في تشريعات هذه الدول.

42- وتقر جميع الدول تقريبا بدور المجتمع في منع الفساد ومحاربه طبقا للمادة 13 من الاتفاقية. وضمت عدة دول ممثلين عن المجتمع المدني إلى المجالس الوطنية لمكافحة الفساد أو اعتبرت جزءا من بنيتها الوطنية الخاصة بمكافحة الفساد. وفي بليز، يجب على الوزارات إجراء مشاورات عامة قبل وضع السياسات والتشريعات الجديدة وبعد وضعها، وتُنشر مشاريع القوانين على موقع الجمعية الوطنية قبل جلسات اللجان. وعند تقديم القوانين للمراجعة، تكفل وزارة المدعي العام إدراج التعليقات. ويتيح التطبيق المسمى YouReformBelize لمجتمع الأعمال التجارية تقديم الملاحظات إلى مكتب رئيس الوزراء بشأن المسائل المتعلقة بالمصلحة العامة. وبالمثل، تعقد حكومة ولايات ميكرونيزيا الموحدة مشاورات عامة بشأن كل تشريع مقترح، بما في ذلك تشريع مكافحة الفساد، يمكن أن يكون له أثر كبير على المجتمع. ويجوز لأفراد الجمهور أيضا أن يقترحوا على هيئات السلطة التشريعية أو التنفيذية إدخال تحسينات على القوانين بعد دخول القوانين حيز النفاذ. وفي كرواتيا، تتشاور الهيئات العمومية والشخصيات الاعتبارية المنوطة بسلطة عمومية مع عامة الناس بشأن التشريعات والوثائق الاستراتيجية والتخطيطية من خلال منصة مركزية عبر الإنترنت. واعتبر المستعرضون تلك التدابير من الممارسات الجيدة. وأفاد نحو 40 في المائة من الدول بأن منظمات المجتمع المدني دُعيت إلى المشاركة في صياغة وتنفيذ الاستراتيجيات أو السياسات الوطنية لمكافحة الفساد. وقد صدرت توصيات تهدف إلى تشجيع الدول على النظر في التشاور مع منظمات المجتمع المدني بشأن وضع القوانين أو إعداد الميزانيات الوطنية.

43- وتنفذ غالبية الدول بانتظام أنشطة توعية متعلقة بمكافحة الفساد. وتشمل تلك الأنشطة مناهج دراسية وفعاليات خاصة في المدارس والجامعات وحملات تدريبية وإعلامية متواترة وبرامج تلفزيونية تهدف إلى مكافحة الفساد وتقارير دورية. واعتُبرت "شبكة الشباب من أجل الشفافية" في دولة بوليفيا المتعددة القوميات ممارسة جيدة. وهي تضم 74 شبكة وطنية وأكثر من 600 شاب وفتاة يضطلعون بأنشطة لتعزيز ثقافة الشفافية والنزاهة ويدعمون وضع سياسات لمكافحة الفساد. وأشار عدد من الدول إلى أن منظمات المجتمع المدني تتخربط بصورة مكثفة في تصميم أنشطة التوعية وتنفيذها.

44- وتوفر غالبية الدول آليات لتيسير إبلاغ سلطات مكافحة الفساد بالشكاوى، طبقا لمتطلبات المادة 13 من الاتفاقية. وتشمل هذه الآليات استخدام المواقع الإلكترونية، والبريد العادي أو الإلكتروني، والأرقام المجانية

أو الخطوط الساخنة، وتطبيقات الهواتف المحمولة. وفي بلجيكا، توجد آلية لتيسير الإبلاغ عن أعمال الفساد المحتملة التي ترتكبها شركات بلجيكية في الخارج. وتتلقى السفارات الموجودة في البلد الذي يُحتمل أن تكون الجريمة قد ارتُكبت فيه هذه التقارير وتحيلها إلى وزارة الخارجية، التي تحيلها بعد ذلك إلى مكتب المدعي العام الاتحادي. وفي جميع الدول تقريبا، يتاح الإبلاغ دون الكشف عن الهوية وتوفّر له الحماية. وقد اعتُبر ذلك ممارسة جيدة. وصدرت توصيات في الحالات التي كانت فيها هيئات مكافحة الفساد ذات الصلة غير معروفة لعامة الناس، والحالات التي لم تُنشأ فيها آليات إبلاغ أو يصعب الوصول إليها أو تكون غير معروفة لعامة الناس، وأوصى المستعرضون باتخاذ تدابير مثل الأنشطة الإعلامية أو برامج تثقيف الجمهور.

هاء - القطاع الخاص (المادة 12)

45- اعتمدت جميع الدول المستعرضة تقريبا مجموعة متنوعة من التدابير التشريعية أو التدابير الأخرى لمنع الفساد في القطاع الخاص. ووسعت عدة دول نطاق تدابير مكافحة الفساد لتشمل المؤسسات المملوكة للدولة والمنظمات الخيرية. وفي بعض الحالات، أصدرت توصيات باعتماد الضمانات والتشريعات اللازمة لمنع استخدام المؤسسات المملوكة للدولة كوسائل للفساد.

46- وتعمل غالبية الدول على تعزيز التعاون بين أجهزة إنفاذ القانون وكيانات القطاع الخاص من خلال التشريعات أو المبادرات الخاصة أو الترتيبات المؤسسية، حتى في عدم وجود ترتيبات رسمية في هذا الشأن. ففي سويسرا، على سبيل المثال، يُكَلّف الفريق العامل المشترك بين الإدارات المعني بمكافحة الفساد بتعزيز تبادل المعلومات بين القطاعين العام والخاص، وتشارك أمانة الدولة للشؤون الاقتصادية في جملة أمور منها أنشطة التوعية المنتظمة التي تستهدف القطاع الخاص، مع إيلاء اهتمام خاص للمنشآت الصغيرة والمتوسطة. واعتُبر الافتقار إلى الموارد اللازمة لتطوير أطر للتعاون المنهجي مع القطاع الخاص تحديا في عدد من الدول. وصدرت توصيات إلى الدول التي لم تعتمد آليات لتعزيز التعاون في مجال إنفاذ القانون مع القطاع الخاص، بما في ذلك قنوات اتصال مخصصة وحوافز للتعاون.

الإطار 5

أمثلة على الممارسات الجيدة المستبانة في تنفيذ الفقرتين 1 و 2 من المادة 12 من الاتفاقية

قامت بلير برقمنة سجل الأشخاص الاعتباريين (المادة 12، الفقرة 1).

وفي كينيا، تُلزم الكيانات الخاصة المرخصة والكيانات الخاصة التي تؤدي واجبات عمومية بالامتثال للالتزامات الإفصاح عن المعلومات للجمهور بشكل استباقي (المادة 12، الفقرة 1).

وفي بلغاريا، اعتبر المستعرضون فحوص دقة المعلومات القانونية ومعلومات الملكية النفعية في سجلات الشخصيات الاعتبارية (المادة 12، الفقرة 2 (ج))، ممارسة جيدة.

وفي غانا، يجب إيداع المعلومات عن المالكين المنتفعين للشركات في سجل مركزي متاح لعامة الناس ولأجهزة إنفاذ القانون وغيرها من السلطات المختصة (المادة 12، الفقرة 2 (ج)).

وأنشأت بنما وسائل إلكترونية مختلفة لتوفير المعلومات وإنشاء أعمال تجارية جديدة (المادة 12، الفقرة 2).

وفي الولايات المتحدة الأمريكية، تضطلع وزارة العدل بانتظام بأنشطة للتوعية بأحكام مكافحة الرشوة والمحاسبة الواردة في قانون الممارسات الأجنبية الفاسدة وبالتدابير السياساتية لحفز الشركات على الإبلاغ الذاتي عن المخالفات (المادة 12، الفقرة 2).

- 47- ومن أجل صون نزاهة كيانات القطاع الخاص، اعتمدت دول طائفة متنوعة من المعايير والإجراءات، مثل مدونات قواعد السلوك أو الأخلاقيات، ومتطلبات خاصة بالامتثال، ومجموعات أدوات لتقييم مخاطر الفساد. وإضافة إلى ذلك، تنفذ دول قوانين أو مدونات أو مبادئ توجيهية محددة بشأن حوكمة الشركات. واستبينت تحديات في 35 في المائة تقريبا من الدول المستعرضة، لأنها لم تعتمد مدونات لقواعد السلوك التجاري أو لم تتخذ تدابير لتعزيز تنفيذ هذه المدونات من جانب كيانات القطاع الخاص، بسبل منها حملات التوعية وحوافز الامتثال.
- 48- ولم يقدم سوى قدر محدود من المعلومات بشأن الرقابة العمومية على استخدام كيانات القطاع الخاص للإعانات والرخص التي تمنحها السلطات العمومية للأنشطة التجارية (فيما يتعلق بالفقرة 2 (د) من المادة 12 من الاتفاقية). وتلقت 17 دولة توصيات لمنع إساءة استخدام الإجراءات التي تنظم منح الإعانات والرخص. ووضعت في غالبية الدول لوائح تنظيمية بشأن القيود المفروضة على الموظفين العموميين بعد انتهاء الخدمة (فيما يتعلق بالفقرة 2 (هـ) من المادة 12)، وتتراوح فترات سريان القيود عموما بين سنة واحدة وثلاث سنوات. إلا أنه بالإضافة إلى عدم وجود هذه القيود في بعض الدول، فإن عدم كفاية آليات الإنفاذ اللازمة لضمان الامتثال ومحدودية إمكانية تطبيق قيود بعد انتهاء الخدمة على فئات معينة الموظفين، اعتُبرا من التحديات العملية.
- 49- وأرست جميع الدول تقريبا معايير للمحاسبة ومراجعة الحسابات في القطاع الخاص. وقامت غالبية الدول بذلك من خلال تحديد تلك المعايير في القوانين واللوائح الوطنية. وتتبع دول أخرى المعايير الدولية أو الإقليمية ذات الصلة. وصدرت توصيات إلى الدول التي لم تعتمد قواعد تتعلق بضوابط المراجعة الداخلية للحسابات الخاصة بكيانات القطاع الخاص أو بإجراءات كافية للمراجعة الخارجية للحسابات.
- 50- وتنفيذاً للفقرة 3 من المادة 12 من الاتفاقية، تفرض دول كثيرة جزاءات على انتهاك المتطلبات الخاصة بمسك الدفاتر والسجلات. وتستند هذه الجزاءات إلى القوانين الجنائية والقوانين التي تنظم الشركات وممارسات المحاسبة أو مراجعة الحسابات. وتفرض غالبية الدول عقوبات جنائية على جرائم مثل تزوير الوثائق وتزييفها، واستخدام وثائق مزيفة، وإتلاف وثائق الأعمال التجارية. لكن في 19 دولة، لا تُحظر جميع الأفعال المذكورة في الفقرة 3 من المادة 12، وقد صدرت توصيات في هذا الصدد. وفي عدد قليل من الدول، قد تتحمل الكيانات الخاصة المسؤولية كأشخاص اعتباريين إما بمفردهم أو بالاشتراك مع الجناة.
- 51- وفيما يتعلق بتنفيذ الفقرة 4 من المادة 12 من الاتفاقية، وهي حكم إلزامي، لا يحظر سوى نصف الدول المستعرضة تقريبا اعتبار الرشاوى نقات يمكن اقتطاعها من الوعاء الضريبي. وقد صدرت توصيات للدول التي لا تتناول تشريعاتها هذه المسألة أو لا تنفذها.

رابعاً - نظرة استشرافية

- 52- يورد هذا التقرير تحليلاً لـ 93 خلاصة وافية منجزة وللمعلومات المفصلة التي وردت في تقارير الاستعراضات القطرية المتعلقة بالمواد من 5 إلى 13 من الاتفاقية. وسيمكّن إنجاز المزيد من الاستعراضات القطرية من إجراء تحليل أكثر شمولاً للاتجاهات المشهودة في تنفيذ الاتفاقية، بغية إعداد دراسة عن حالة تنفيذ الأحكام التي خضعت للاستعراض خلال الدورة الثانية، وذلك لاستكمال الدراسة التي أعدت بشأن الأحكام التي خضعت للاستعراض خلال الدورة الأولى⁽⁵⁾.

(5) مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، حالة تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: التجريم وإنفاذ القانون والتعاون الدولي، الطبعة الثانية (فيينا، 2017).