E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.15/1996/5
11 April 1996
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية

الدورة الخامسة

فيينا ، ٢١ - ٣١ أيار/مايو ١٩٩٦

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت*

استعراض المواضيع ذات الأولوية

اجراءات مكافحة الفساد

تقرير الأمين العام

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
مقدمة	١-٣	٢
أولا - المبادرات الدولية التي اتخذت مؤخرا لمكافحة الفساد	٤-١١	٢
ثانيا - التعليقات التي أبدتها الدول على مشروع المدونة الدولية لقواعد السلوك لشاغلي الوظائف العمومية	١٢-٢٧	٤
ثالثا - الاجراء المطلوب من اللجنة اتخاذه	٢٨-٣٠	١٠
المرفق - مشروع منقح لمدونة دولية لسلوك الموظفين العموميين		١٢

* E/CN.15/1996/1 .

V.96-82221

مقدمة

١ - عملا بقرار الجمعية العامة ١٥٧/٤٩ ، نظرت لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية خلال دورتها الرابعة في توصيات مؤتمر الأمم المتحدة التاسع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين ، المعقود في القاهرة في الفترة من ٢٩ نيسان/أبريل الى ٨ أيار/مايو ١٩٩٥ . وكان معروضا على اللجنة ورقة معلومات خلفية أعدتها الأمانة بشأن الاجراءات الدولية لمكافحة الفساد ، تضمنت مشروع مدونة دولية لقواعد السلوك للموظفين العامين (A/CONF.169/14 ، المرفق الأول) . وقد أعد مشروع المدونة عملا بالقرار المعنون "الفساد الحكومي" الذي اعتمده مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين ،(١) المعقود في هافانا في الفترة من ٢٧ آب/أغسطس الى ٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٠ . وقدم مشروع المدونة الى اللجنة أثناء دورتها الرابعة لكي تستعرضه وتعلق عليه . ورأت اللجنة أن مشروع المدونة ، عند وضعه في صيغته النهائية ، يمكن أن يشكل أداة هامة للأنشطة التنفيذية التي يضطلع بها برنامج الأمم المتحدة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية ، وكذا للدول الراغبة في ادراج قواعد مماثلة ضمن التدابير الرامية الى منع الفساد ومكافحته .(٢)

٢ - وبناء على توصية اللجنة ، اعتمد المجلس الاقتصادي والاجتماعي القرار ١٤/١٩٩٥ ، الذي طلب فيه الى الأمين العام أن يواصل مشاوراته مع الحكومات بغية زيادة تنقيح نص المدونة الدولية لقواعد السلوك لشاغلي الوظائف العامة ، المرفق بذلك القرار ، وعرضه على اللجنة في دورتها الخامسة .

٣ - وبناء على ذلك ، التمس الأمين العام آراء وتعليقات الحكومات على مشروع المدونة . ووردت ردود من ٣٦ دولة .* وترد في مرفق هذا التقرير صيغة منقحة لمشروع المدونة الدولية لقواعد السلوك لشاغلي الوظائف العامة ، روعيت فيها الردود الواردة .

أولا - المبادرات الدولية التي اتخذت مؤخرا لمكافحة الفساد

٤ - ازداد الاهتمام بمسألة الفساد وأثره على مؤسسات الخدمات العامة والمؤسسات الحكومية ازديادا هائلا على الصعيد الدولي . واقترنت المبادرات المتخذة على الصعيد الوطني بجهود دولية ترمي الى ترويج ثقافة الحكم الرشيد وتعزيز المؤسسات ومنهجية التدابير التشريعية الرامية الى منع ومكافحة انتشار ممارسات الفساد . وقد عالجت هذه المسألة منظمات دولية شتى ، فاقترحت تدابير لتحقيق التعاون الدولي في مكافحة الفساد . ويرد أدناه عرض لبعض المبادرات المتخذة على الصعيد الدولي .

---

* الأرجنتين ، الأردن ، اسبانيا ، استراليا ، استونيا ، ألمانيا ، ايران (جمهورية - الاسلامية) ، بنما ، بوليفيا ، بيلاروس ، تركيا ، جمهورية كوريا ، الدانمرك ، سلوفاكيا ، سنغافورة ، شيلي ، الصين ، العراق ، عمان ، فرنسا ، الفلبين ، قطر ، الكرسي الرسولي ، كرواتيا ، كندا ، كوبا ، لكسمبرغ ، مالطة ، ماليزيا ، مصر ، المكسيك ، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وايرلندا الشمالية ، موريشيوس ، النمسا ، الولايات المتحدة الأمريكية ، اليابان .

٥ - ففي البنك الدولي ، تقوم ادارة سياسات العمليات بتنسيق النهج الذي يتبعه البنك ازاء مسائل الفساد . والادارة مسؤولة عن كفالة الاتساق في سياسات البنك التنفيذية وعملياته ، وهي أيضا الجهة المرجعية المركزية فيما يتعلق باسلوب الحكم وادارة القطاع العام .

٦ - وأصدر مركز التجارة الدولية (المشترك بين مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية والاتفاق العام للتعريفات الجمركية والتجارة) في عام ١٩٩٣ دليلا بشأن تحسين نظم الاشتراء العمومي تضمن فصلا حول تدابير مكافحة الفساد . وشدد الدليل على الحاجة الى مكافحة الفساد باعتبارها وسيلة لتحسين المساءلة المالية وصولا الى أسلوب الحكم الرشيد . واعتبر الدليل الحاجة الى دعم سياسي وتدابير وقائية مسألة هامة الى أقصى حد في مكافحة الفساد في الخدمة العامة .

٧ - وأنشأت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في عام ١٩٩٤ فريقا عاملا معنيا بالرشوة في المعاملات التجارية الدولية . واشتملت الأنشطة الرئيسية للفريق العامل على استعراض الخطوات التي اتخذتها الدول الأعضاء في المنظمة لتنفيذ توصيات المنظمة بشأن ذلك الموضوع ، واجراء تحليل متعمق لمسائل محددة ذات أولوية تتصل بالفساد ، مثل تجريم الفساد ، ووضع معايير محاسبية ، والغاء استقطاع المدفوعات غير المشروعة في بلدان أجنبية من الضرائب . وعقدت المنظمة في باريس يومي ١٣ و ١٤ آذار/مارس ١٩٩٥ ندوة حول الفساد واسلوب الحكم الرشيد ركزت على عدد من المسائل منها الاشتراء باعتباره نشاطا يمكن أن يكون عرضة للفساد ، والمبالغ التي تدفع بصفة غير مشروعة للحصول على عقود تمول بمعونة دولية . وفيما يتعلق بتدني ثقة الجمهور بالحكومات ، قررت المنظمة اجراء بحث حول القواعد الأخلاقية للادارة في دول مختارة من أعضاء المنظمة . وشرعت المنظمة ، ضمن اطار برنامجها الخاص بالتعاون مع بلدان أوروبا الوسطى والشرقية ، في مشاريع بشأن ادارة الانفاق ، والاشراف الاداري ، وادارة تنمية الموارد البشرية ، واصلاح اللوائح التنظيمية . وتعتزم المنظمة أن تعقد في عام ١٩٩٦ حلقات دراسية للموظفين العامين حول وسائل مكافحة غسل الأموال والفساد في الخدمة العامة .

٨ - وعقدت منظمة الدول الأمريكية مؤتمرا خاصا في كراكاس في الفترة من ٢٧ الى ٢٩ آذار/مارس ١٩٩٦ لاعتماد اتفاقية للبلدان الأمريكية لمكافحة الفساد أعد مشروعها فريقها العامل المعني بالنزاهة والقواعد الأخلاقية العامة .

٩ - وفي مجلس أوروبا ، أنشىء في اطار ادارة الشؤون القانونية وتحت مسؤولية اللجنة الأوروبية المعنية بمشاكل الجريمة واللجنة الأوروبية للتعاون القانوني فريق متعدد التخصصات معني بالفساد ، ليبحث التدابير التي يمكن ادراجها في برنامج عمل على الصعيد الدولي لمكافحة الفساد . وكانت اللجنة الوزارية قد وضعت اختصاصات ذلك الفريق في اجتماعها المعقود عام ١٩٩٤ . وعقد الفريق أول اجتماعين له في عام ١٩٩٥ ، واعتمد مشروع برنامج عمل لمكافحة الفساد . وفي آذار/مارس ١٩٩٦ ، عقد الفريق اجتماعا وضع فيه برنامج العمل في صيغته النهائية ونظر في مشروع أولي لاتفاقية بشأن

الفساد ومشروع أولي لاتفاقية اطارية . وعلاوة على الاتفاقية والاطار المقترحين ، تتضمن أولويات الفريق دراسة تعريف الفساد وجدوى اعداد اتفاقية دولية بشأن التدابير المدنية لمكافحة الفساد . وستشمل أعمال الفريق مدونة أوروبية لقواعد سلوك موظفي الخدمة المدنية ، ودراسة بشأن فساد موظفي الخدمة المدنية الدولية والممثلين المنتخبين ، ودراسة حول مسألة "غسل" الايرادات المتأتية عن الفساد ، وتقييم الصكوك الحالية الخاصة بالتعاون الدولي على مكافحة الفساد .

١٠ - وعقد الاتحاد البرلماني الدولي مؤتمره البرلماني الدولي الرابع والتسعين في بوخارست في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٥ ، حيث اعتمد ٥٦٥ ممثلا لبرلمانات ١١٨ بلدا ، في جملة أمور ، قرارا بشأن التدابير البرلمانية لمكافحة الفساد والحاجة الى التعاون الدولي في ذلك الميدان . وفي ذلك القرار ، أشار المؤتمر البرلماني الدولي الى أعمال الأمم المتحدة ومجلس أوروبا وفرقة العمل للاجراءات المالية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في ذلك المجال ، وأعرب عن عزمه على تشكيل فريق عامل لتحديث مشروع الاتفاقية المتعلقة بالتدابير التي يتعين اتخاذها في المجال الدولي ضد المذنبين بارتكاب الاثراء غير المشروع الضار بالمصلحة العامة في ممارستهم للوظائف العمومية ، الذي اعتمده في عام ١٩٦٢ المؤتمر البرلماني الدولي الحادي والخمسون ، بهدف تقديم مشروع الاتفاقية الى الأمم المتحدة للنظر فيها .

١١ - والبنك الأوروبي للانشاء والتعمير مكلف بتعزيز تحول الاقتصادات الى اقتصادات منفتحة ذات توجه سوقي ، وتشجيع المبادرات الخصوصية والمتعلقة بتنظيم المشاريع في بلدان أوروبا الوسطى والشرقية . ويسعى البنك ، في القيام بذلك ، الى ضمان أن يكون المناخ الاستثماري في البلدان التي يعمل فيها البنك غير متأثر سلبا بممارسات الفساد . وفي عام ١٩٩٥ وضع مكتب الشؤون القانونية العامة للبنك الصيغة النهائية لورقة حول ممارسات الفساد وغسل الأموال في سياق عمليات البنك . وحددت الورقة القواعد والاجراءات والممارسات التي يعمل بها البنك حاليا لردع الفساد وغسل الأموال واكتشافهما ومعالجة المشاكل المتصلة بهما . وأشارت الورقة أيضا الى النهج الذي تتخذه مؤسسات مالية دولية أخرى ، ووصف بعض المبادرات التي اتخذت مؤخرا على الصعيدين الدولي والاقليمي في مكافحة الممارسات الفاسدة وغسل الأموال ، ولخص النهج الذي يتبعه البنك ازاء تلك المشاكل ، وأوصى بادخال تحسينات على قواعده واجراءاته وممارساته .

ثانيا - التعليقات التي أبدتها الدول على مشروع المدونة الدولية لقواعد سلوك شاغلي الوظائف العمومية

١٢ - عملا بقرار المجلس ١٤/١٩٩٥ ، واصل الأمين العام مشاوراته مع الحكومات بغية زيادة تنقيح نص مشروع المدونة الدولية لقواعد سلوك شاغلي الوظائف العمومية . ويرد فيما يلي تحليل للردود . ويتناول بعض الردود الاطار العام لمشروع المدونة ، في حين تتعلق ردود أخرى بهيكلها وببعض أو جميع

موادها .** ومن أجل الاتساق وسهولة الرجوع ، أعد هذا التحليل بالاشارة الى النص الأصلي لمشروع المدونة بصيغته الواردة في مرفق قرار المجلس ١٤/١٩٩٥ ، مبينا التعليقات الواردة في اطار كل مادة . وترد في مرفق هذا التقرير صيغة منقحة لمشروع المدونة تجسد التعليقات المقدمة من الدول .

١٣ - وقد أبدت ثماني عشرة دولة موقفا ايجابيا ازاء المبادىء التي يستند اليها مشروع المدونة ، واعتبرته نصا أشمل يحتوي على تحسينات تتعلق بالمصطلحات القانونية . ورأى بعض الدول أن المشروع سيكون له ، بعد اعتماده ، تأثير ايجابي في مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في المؤسسات العمومية . وأرفق بعض الدول نسخا من تشريعاتها الوطنية الخاصة بالفساد ، مما يؤكد أن مشروع المدونة يجسد مبادىء قانونية موجودة بالفعل في عدة أنساق قانونية . ورأت احدى الدول أن المدونة قد لا تكفي في حد ذاتها لمنع الفساد اذا لم تشكل التدابير الادارية الوقائية ، بما فيها اجراءات التعيين العادلة والسليمة واتاحة التعليم والتدريب أثناء الخدمة للموظفين العموميين وتحديد أجور ملائمة لهم ، جزءا لا يتجزأ من خطة عمل دولية أوسع نطاقا تهدف الى تطبيق استراتيجية أكثر فعالية . ورأت دولة أخرى أن صوغ هذه المدونة هو أداة مستصوبة وتثقيفية يمكن أن تفيد في تشجيع الدول على النظر في وضع و/أو تحسين مدوناتها الخاصة .

الفرع الأول - مبادىء عامة

١٤ - قدمت أربع عشرة دولة تعليقات على الفرع الأول من مشروع المدونة .

١٥ - فيما يتعلق بالمادة ١ من مشروع المدونة ، كانت التعليقات الرئيسية تتعلق بعبارة "شاغلي الوظائف العمومية" . واقترحت احدى الدول (اليابان) استخدام عبارة "الموظفين العموميين" أو ، بدلا من ذلك ، أن يترك تفسيرها لكل بلد على حدة ؛ واقترحت دولة أخرى (كندا) : (أ) اعتماد تعريفين لعبارة "شاغلي الوظائف العمومية" وعبارة "الوظيفة العمومية" ، يشمل الأول السياسيين أيضا ، و (ب) الابقاء على عبارة "شاغلي الوظائف العمومية" . وأبدت ثلاث دول أخرى (ألمانيا والصين والمملكة المتحدة) تعليقات على الجزء الثاني من المادة ١ . فاقترح حذف أية اشارة الى نظام الحكم وحذف الجزء الذي يخص بالذكر الوظائف الحكومية ، لأن ولاء موظفي الخدمة المدنية ينبغي أن يكون للحكومة حسب الأصول وحدها وليس لفروع منها أو لأي مظهر آخر من مظاهر المصلحة العامة . وبسبب ما لفساد الهيئات الأجنبية أو الأشخاص الأجانب من آثار ضارة على الاستقرار السياسي والاقتصادي ، اقترحت احدى الدول (الولايات المتحدة) أن ينص مشروع المدونة صراحة على أن ولاء الموظفين العموميين ينبغي ألا يكون لأشخاص محليين أو أجانب أو لهيئات محلية أو أجنبية . وأخيرا رأت احدى الدول (اسبانيا) أن يعزز تعريف عبارة "الوظيفة العمومية" باقتراح ادراج اشارة الى المبادىء الأخلاقية العامة والقوانين

** قدمت الأردن واسبانيا والصين وقطر ، علاوة على التعليقات المتعلقة بالمضمون ، اقتراحات بشأن سبل تحسين ترجمة مشروع المدونة الدولية الى الاسبانية والصينية والعربية .

والى واجب التحلي بالاخلاص المطلق لدى التصرف باسم الحكومة . واقترحت دولة أخرى (كندا) الاستعاضة عن عبارة "في المقام الأول" بعبارة "في نهاية المطاف" ، لأنه يبدو أن من شأن العبارة الأولى أن تحد من قابلية الموظفين العموميين للمساءلة أمام رؤسائهم .

١٦ - وكان معظم التعليقات بشأن المادة ٢ والمادة ٢ مكررا ، التي وضعت بين معقوفتين ، يتعلق بحقوق والتزامات شاغلي الوظائف العمومية وواجبهم في تنفيذ ، أو رفض تنفيذ الأوامر التي لا تتفق مع القانون . وبشأن المادة ٢ ، قدم اقتراح (من الكرسي الرسولي وكندا) بأن تشجع مدونة قواعد السلوك واجبات التفاني والمسؤولية والكفاءة والأمانة لدى الموظفين العموميين وضرورة تحلي الادارة العمومية بالحياد والكفاءة . واقترح بعض الدول حذف المادة ٢ مكررا ، التي اعتبروها مفرطة التفصيل بحيث لا تصلح للتطبيق عالميا ، ولا سيما بالنظر الى اشارتها الى مسألة تنفيذ أمر مخالف للقانون . ورأت تلك الدول أن هذه المسألة لا ينبغي أن تعالج بواسطة معايير دولية بل ينبغي أن تترك للتشريع الوطني . وأشارت دول أخرى الى استعدادها لقبول المادة ٢ مكررا ، شريطة تغيير صياغتها لاستحداث ضمانات لشاغلي الوظائف العمومية الذين يضطرون الى اطاعة تلك الأوامر . ويمكن أن تشير الضمانات الى تأكيد الأمر كتابيا . غير أن بعض تلك الدول أوضح أن الأمر لا ينبغي أن ينفذ اذا كان يشكل جريمة جنائية .

١٧ - واحتوت المادة ٣ على اشارة الى مسألة اساءة استعمال السلطة . ورأى بعض الدول أن هناك حاجة الى مادة جديدة ، أو على الأقل الى عبارات أكثر تحديدا ، تتناول هذا الموضوع . غير أنه لم تقدم أية اقتراحات . وركزت دول أخرى تعليقاتها على مبدأ المساواة أمام القانون باعتباره السند القانوني لأحكام المادة ٣ . وكان من رأي احدى الدول (الكرسي الرسولي) أنه يمكن تعزيز المادة ٣ بأن يدرج فيها الالتزام بقبول كل مواطن ، دون تمييز ، في الدوائر العمومية ، وحظر أية معاملة تفضيلية ، والالتزام باستبعاد الموظفين العموميين من عملية اتخاذ القرارات بشأن المسائل التي تمسهم شخصيا أو تكون لهم فيها أية مصلحة . ورأت احدى الدول (كندا) أن تعزيز سياسات العمل الايجابي هو أمر هام ؛ واقترحت ازالة المعقوفتين من الجملة الأخيرة من المادة ٣ .

الفرع الثاني - تضارب المصالح واسقاط الصلاحية

١٨ - قدمت ثماني عشرة دولة تعليقاتها على الفرع الثاني من مشروع المدونة . ورأت ثلاث دول من التي قدمت آراءها بشأن المادة ٤ (الصين والمملكة المتحدة والولايات المتحدة) أن من التمييز منع شاغلي الوظائف العمومية من خدمة مصالح معينة عندما تكون تلك المصالح مشروعة أو ناتجة عن سياسة حكومية . ولكي لا تكون الجملة الأولى من المادة مفرطة العمومية ، اقترحت احدى الدول (الولايات المتحدة) الاستعاضة عن عبارة "لا يجوز أبدا ... بأي شكل من الأشكال" بعبارة "لا يجوز" ، وحذف عبارة "الشخصية أو" . غير أن دولتين أخريين (استراليا والكرسي الرسولي) اقترحتا تعزيز ذلك الحكم بأن يطلب الى شاغلي الوظائف العمومية الامتناع عن أي تصرف يمكن أن يعتبر متضاربا مع مقتضيات وظائفهم ، وأن يعلنوا عما ان كان استخدام سلطتهم يحتمل أن يمثل منفعة لحزبهم السياسي أو الجماعة

التي ينتمون اليها . وأشارت احدى الدول (فرنسا) الى أن الحكم يتماشى مع تشريعاتها الوطنية ، واقترحت دولة أخرى (كرواتيا) زيادة تعزيز الأحكام المماثلة فيما يتعلق بضباط الشرطة . واقترحت احدى الدول (اسبانيا) الابقاء على عبارة "بشكل غير لائق" التي حذفت من النص الأصلي ، فيما يتعلق بخدمة مصالح شاغلي الوظائف العمومية ، لأن حذف تلك العبارة يمكن أن يحدث عكس الأثر المطلوب .

١٩ - وكانت التعليقات المقدمة على المادة ٥ تهدف أساسا الى تعزيز الشفافية ، وبالتالي الديمقراطية ، في الادارة العمومية . ورأت دولتان (الأرجنتين والمكسيك) أن من المستصوب حذف الاشارة الى امكانية اعفاء شاغل الوظيفة العمومية من واجب الاعلان عما له من مصالح شخصية في أي شأن يتعلق بواجبات الوظيفة . ورأت تلكما الدولتان أن المعلومات المتاحة عن الشخص المعني ينبغي أن يتاح للجمهور الاطلاع عليها ، ذلك أنها رأت أن الصيغة الحالية قد تكون مضللة لأنها على ما يبدو تنطوي ضمنيا على سلطة تقديرية للموظف العمومي المعني . واقترحت دولتان أخريان (ألمانيا وفرنسا) أن يحظر على الموظفين العموميين ممارسة أية وظيفة أخرى ، باستثناء الأنشطة الفكرية والفنية ، وفي بعض الحالات الأنشطة الأكاديمية ، أو أن يلزم شاغلو الوظائف العمومية بأن يطلبوا من رؤسائهم ، في حالات احتمال تضارب المصالح ، استبعادهم من عملية اتخاذ القرارات . واقترحت ثلاث دول (تركيا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة) أيضا أن تعاد صياغة المادة ٥ أو أن تدمج مع المادة ٨ ، لأن المادتين كلتيهما تمسان مبدأ حماية الخصوصيات . ورأت احدى تلك الدول (الولايات المتحدة) أنه ينبغي في تلك الحالة الابقاء على الجملة الثالثة من المادة ٥ فحسب ، بحيث يكون نص المادة ما يلي : "في حالات احتمال أو تصور حدوث تضارب المصالح بين واجباتهم العامة ومصالحهم الخاصة ، على الموظفين العموميين أن يبعدوا أنفسهم عن أي عملية اتخاذ قرارات تكون لها صلة بذلك التضارب في المصالح ." وأخيرا ، رأت احدى الدول (كندا) أنه لا ينبغي أن يحظر على السياسيين أن تكون لهم مصالح خارجية أو أن يشاركوا في المجتمع مشاركة نشطة ، لأن تلك المشاركة ضرورية لسلامة الديمقراطية البرلمانية .

٢٠ - وورد تعليقان على المادة ٦ . فرأت دولتان (كندا والمملكة المتحدة) أن الصياغة الحالية مفرطة العمومية ويبدو أنها تتضمن معلومات قد تكون معروفة للجمهور . واقترح تعديلها لتصبح كما يلي : "... استخدام المال العام أو الخدمات العمومية ، أو اساءة استخدام المعلومات" . واقترحت احدى الدولتين (كندا) أيضا اعتماد فقرة جديدة تتناول استخدام المعلومات ، منفصلا عن استخدام الخدمات والأموال .

٢١ - وأشارت التعليقات الواردة على المادة ٧ الى مسألتين واردتين فيها . فأولا ، أعربت ثلاث دول (اسبانيا وعمان وكندا) عن رأي مفاده ضرورة تحديد المدة التي تعقب ترك الخدمة العمومية ، المشار اليها في السطر الأول ، ينبغي أن تحدد . وأشارت تلك الدول الى أن الحد الأدنى للفترة التي يجب أن تنقضي بين انتهاء الخدمة العمومية وقبول وظيفة أو مهام استشارية لدى شركة لها علاقة مالية مع الادارة أو الهيئة الحكومية التي كان يعمل فيها الموظف العمومي ينبغي أن تكون سنة أو سنتين ، على التوالي . وأعربت دولتان (الأرجنتين والولايات المتحدة) عن القلق من أن هذا الحكم سيؤدي الى استبعاد

شاغلي الوظائف العمومية استبعادا مجحفا من سوق العمل ، واقترحتا ألا يشترط الحصول على اذن حكومي الا عندما توجد علاقة مباشرة بين طبيعة العمل الذي تركه الموظف والنشاط الذي يعتزم القيام به . وأشارت احدى الدول (فرنسا) الى أن قانونها الجنائي يتماشى مع ذلك الحكم ، وأنه يتعين على شاغل الوظيفة العمومية أن يطلب اذنا قبل أن يقبل أي عمل من هذا النوع . وأوضحت انه تم ، في اطار تشريعاتها ، انشاء لجنة ادارية مخصصة لمعاجلة هذه الحالات ، غير أن قرارات تلك اللجنة ليست ملزمة للمحكمة اذا حدث انتهاك للقانون الجنائي . واقترحت احدى الدول (المكسيك) أن يستعاض عن عبارة "منصبا ذا مسؤولية محددة" بعبارة "مناصب ادارية" ، كما اقترحت مادتين جديدتين تحظران على شاغلي الوظائف العمومية اساءة استغلال مناصبهم صراحة بالتدخل في القرارات المتعلقة بأمور قد تكون لهم فيها مصلحة شخصية . واقترحت الدولة ذاتها أيضا حالة تضارب الوظائف وساعات العمل . وأعربت احدى الدول (كندا) عن الحاجة الى مراعاة سياسات معينة ، واقترحت صياغة بديلة للمادة ٧ ، مرتئية أن الدول ينبغي أن تتخذ تدابير تتعلق بالامتثال لمقتضيات ما بعد الوظيفة ، تهدف الى التقليل الى الحد الأدنى من امكانية تضارب المصالح أو المحاباة أو اكتساب مزية بغير حق ، دون تقييد لا موجب له لحرية الموظفين السابقين في البحث عن العمل .

الفرع الثالث - الكشف عن الأصول

٢٢ - قدمت ١٦ دولة تعليقات على المادة ٨ . فأيدت بعض الدول المادة ٨ وذكرت أن تشريعاتها الوطنية تشتمل على أحكام مماثلة لها . واقترحت تعديلات تحدد الفترات الدورية للكشف عن الأصول ، وعتبة دنيا لاشتراط الابلاغ ، والجهة التي ينبغي أن تكشف لها المعلومات . وأعربت دول أخرى ، لا تتوخى تشريعاتها هذا الحكم ، عن القلق من أن الكشف عن الأصول قد يعتبر تدخلا في الخصوصيات لا مبرر له . وتبعا لذلك ، اقترح أن يقتصر الاشتراط على المجالات الحساسة من الخدمة العمومية أو على الحالات التي يمكن أن يشتبه في أنها تنطوي على اساءة استعمال السلطة ، وأن تنقح الجملة الأخيرة من المادة ليكون نصها كما يلي : "وتعامل جميع المعلومات المقدمة باعتبارها معلومات سرية ، ولكن يجوز كشفها ، وفقا لتقدير البلد ، في اطار اجراءات خاصة ." واعتبرت احدى الدول (اسبانيا) أن حذف العبارتين المشار اليهما في النص الأصلي لمشروع المدونة كان مستصوبا . واقترحت دولة أخرى (كندا) أن تعاد صياغة المادة وأن تدرج في الفرع الثاني ، الذي يتناول التدابير المتعلقة بتضارب المصالح .

الفرع الرابع - قبول الهدايا أو غيرها من المجاملات

٢٣ - كانت هناك صيغتان للمادة ٩ من مشروع المدونة . واقترحت عشر من الدول الـ ١٦ التي قدمت تعليقات على المادة ٩ اعتماد الصيغة المدرجة بين معقوفتين ، مضيفة انها أكثر تحديدا والزاما ، وذات طابع غير تساهلي . وقيل ان الصيغة الأولى للمادة ٩ تسمح لشاغلي الوظائف العمومية بقدر مفرط من السلطة التقديرية في البت بشأن ما يمكن قبوله أو عدم قبوله من الهدايا . واقترحت دولتان (اسبانيا وعمان) اعتماد نص مماثل للصيغة المدرجة بين معقوفتين ، بينما اقترحت دولة أخرى (الولايات المتحدة)

اضافة عبارة تسمح للحكومات بأن تأذن بقبول الهدايا اذا كان من شأن رفضها أن يسبب اساءة أو احراجا . ورأت احدى الدول (جمهورية ايران الاسلامية) أنه اذا استعيض في الصيغة الأولى عن عبارة "يقوم" بعبارة "يجب أن يقوم" ، فلن تكون هناك حاجة الى اعتماد الصيغة الثانية المدرجة بين معقوفتين . وأرفقت دولتان (الدانمرك وماليزيا) قانونيهما الوطنيين بهذا الشأن . وفي أحدهما ، يعتبر قبول الهدايا أو المجاملات الأخرى التي لها أية قيمة مالية جريمة جنائية اذا قدمت لتعجيل معاملة ما . أما الآخر فيحتوي على أحكام قانونية تتماشى مع الصيغة الثانية للمادة . ورأت احدى الدول (كندا) أن أيا من صيغتي المادة ٩ لا يتناول المسألة الهامة المتمثلة في تضارب المصالح الظاهر ؛ واقترحت النظر في صيغة بديلة تنص على أنه لا يجوز للموظفين العموميين أن يلتمسوا أو يقبلوا أية هدايا أو منافع عندما يكون من المحتمل أن تؤثر ، أو من المعقول تصور أنها تؤثر ، على ممارسة مهامهم أو على قراراتهم أو على أداء واجباتهم .

الفرع الخامس - المعلومات السرية

٢٤ - قدمت ست دول تعليقات على المادة ١٠ ، فاقترحت تعزيز الأحكام الواردة في المادة ١٠ بتوسيع نطاقها ليشمل جميع المعلومات التي يمكن أن يعرفها شاغلو الوظائف العامة بحكم وظائفهم أو مناصبهم ، لا المعلومات السرية فقط . وقالت احدى الدول (المملكة المتحدة) ان "متطلبات العدالة" لا يمكن أن تعني اعتبار أي كشف للمعلومات مناسبا استنادا الى تقدير الشخص نفسه لتلك المتطلبات . ولاحظت دولة أخرى (الولايات المتحدة) أن بعض البلدان لا يحظر سوى كشف أنواع معينة من المعلومات تعتبر حساسة ؛ واقترحت أن يترك تحديد مدى السرية لتقدير التشريعات الوطنية . واحتوى القانون الوطني الذي أرفقته احدى الدول (ماليزيا) على أحكام تعتبر قيام شاغلي الوظائف العمومية بكشف معلومات سرية جريمة جنائية . كما اقترحت احدى الدول (جمهورية ايران الاسلامية) أن تعزز أحكام المادة ١٠ باضافة عبارة "ويكون شاغلو الوظائف العمومية مسؤولين عن مراعاة هذا الأمر" في نهاية الفقرة .

الفرع السادس - النشاط السياسي

٢٥ - اقترحت الدول الخمس التي قدمت تعليقات على المادة ١١ تغييرات أو صياغة جديدة تعزز أحكامها بتوسيع نطاق الأنشطة أو الأفعال السياسية التي تتضارب مع شغل وظيفة عمومية أو قد تخل بثقة الناس في الادارة العمومية . ورأت احدى الدول (كندا) أنه اذا كان تعريف "شاغلي الوظائف العمومية" يشمل السياسيين ، فينبغي أن يراعى ذلك في المادة ١٠ لأن من الطبيعي أن يزاول السياسيون نشاطا سياسيا .

الفرع السابع - الابلاغ والاجراءات التأديبية والتنفيذ

٢٦ - أثناء الدورة الرابعة للجنة ، جرت مناقشة واسعة حول المادة ١٢ . ورئي أن من الملائم ادراجها بين معقوفتين لكي يتسنى للحكومات تقديم مساهمات جديدة بشأنها . واقترحت ثمان من الدول الـ ١٩ التي قدمت تعليقات على الفرع السابع من مشروع المدونة حذف المادة ١٢ لأنها قد تثير مشاكل بسبب مبدأ الاقتضاء السائد في دول معينة . كما اقترحت احدى الدول (اسبانيا) نصا يتيح السيطرة التي يهدف اليها الحكم الوارد في المادة ١٢ ، تفاديا للافلات من العقوبة وتشجيعا للابلاغ . وحبذت احدى الدول (فرنسا) الابقاء على المادة ١٢ .

٢٧ - ورئي أن الصيغة البديلة ١ ، التي تستعيض عن المادتين ١٣ و ١٤ بمادة واحدة ، هي أكثر عمومية . وأبدت الغالبية العظمى من الدول التي علقت على هذه المسألة تفضيلها تلك الصيغة . غير أن بعض الدول رأت أنه يمكن ادخال تعديلات على هذا الجزء من مشروع المدونة . فاقترحت احدى الدول (ألمانيا) اعتماد الصيغة البديلة ١ لتحل محل المادة ١٣ ، وحذف المادة ١٤ بغية اعطاء كل بلد قدرا معقولا من حرية التصرف التشريعية بشأن هذه المسألة . واقترحت دولتان (جمهورية ايران الاسلامية وجمهورية كوريا) اعتماد الصيغة البديلة ١ للفرع كله ؛ واقترحت احداهما أيضا حذف عبارة "الابلاغ" من عنوان الفرع السابع . واقترحت احدى الدول (الأرجنتين) اعتماد الصيغة البديلة ١ ، ولكن رأت ، في الوقت نفسه ، أنه ينبغي ادراج نص حمائي بشأن ضرورة تعويض الأطراف الثالثة التي تتضرر نتيجة لمخالفة ما . واقترحت احدى الدول (المملكة المتحدة) اعتماد الصيغة البديلة ٢ ، شريطة أن تحدد المدونة مخالفات قواعد السلوك في اطار أحكام الخدمة وشروطها . ورأت احدى الدول (الصين) أنه هناك حاجة الى مزيد من المناقشة حول المادتين ١٣ و ١٤ . ورأت احدى الدول (كندا) أن الاعتماد على القانون الجنائي وغيره من الجزاءات ليس بالضرورة أفضل وسيلة لتعزيز النزاهة في الحكومة فيما يتعلق بمدونة لقواعد السلوك ، وأن استخدام التوعية والمشورة هام أيضا ويستحق التشديد عليه .

ثالثا - الاجراء المطلوب من اللجنة اتخاذه

٢٨ - أيدت اللجنة مبدئيا ، في دورتها الرابعة ، مشروع المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين . وأكدت ذلك التأييد غالبية الدول التي استجابت لطلب الأمين العام تقديم التعليقات عليه . ولدى تقديم تعليقاتها ، قدمت الدول اقتراحات مضمونية لتحسين مشروع المدونة . وقدمت دول كثيرة معلومات اضافية ونصوصا تشريعية يتبين منها أن مشروع المدونة مفيد ويأتي في حينه . وسيتطلب تعزيز التدابير الدولية لمكافحة الفساد ، وتحسين تقديم المساعدة العملية في هذا المجال الى الدول التي تطلبها ، وجود أدوات عملية رفيعة النوعية تكون ملائمة للجهود التي تبذلها الدول على الصعيد الوطني . وبالنظر الى ما تقدم ، ربما تود اللجنة اعتماد مشروع مدونة قواعد سلوك الموظفين العموميين ، وتشجيع الدول على الاستهداء بأحكامها في جهودها الرامية الى منع الفساد ومكافحته وتعزيز المساءلة والشفافية .

٢٩ - وربما تود اللجنة ، واضعة في اعتبارها المناقشات التي دارت في دورتيها الثالثة والرابعة ، ونتائج الجلسة العامة المتعلقة بالفساد التي عقدت أثناء المؤتمر التاسع ، أن تلفت الانتباه الى طرائق زيادة أنشطة المساعدة التقنية التي تضطلع بها شعبة منع الجريمة والعدالة الجنائية في ميدان منع الفساد ومكافحته . وربما تود اللجنة أن تنظر ، الى جانب اعتماد مشروع مدونة قواعد السلوك ، في وضع خطة عمل دولية مهيكلة لمكافحة الفساد ، يمكن أن تتضمن مبادىء توجيهية لعمل تضطلع به الأمم المتحدة بشأن أسلوب الحكم الرشيد ومنع ومكافحة ممارسات الفساد في المؤسسات العمومية والأعمال التجارية الخصوصية .

٣٠ - وربما تود اللجنة أن تطلب الى الأمين العام أن يطلب الى الدول الأعضاء تزويده بتشريعاتها الوطنية وتدابيرها التنظيمية الخاصة بمنع الفساد ومكافحته . واستنادا الى تلك المجموعة من التشريعات والمعلومات الأخرى التي تقدمها الدول ، ربما تود اللجنة النظر في مدى استصواب أن تطلب الى الأمين العام أن يعد تدابير تشريعية وتنظيمية نموذجية لمكافحة الفساد ، مع مصنفات جامعة لأفضل الممارسات في مجال منع أنشطة الفساد وكشفها ومكافحتها . وبعد تنقيح هذه الأدوات لتناسب النظم القانونية المحلية والممارسات المحلية ، يمكن استخدامها على الصعيدين الاقليمي والدولي ، ويمكن أن تشكل أساسا لأنشطة مشتركة مع المنظمات الدولية الأخرى ذات الصلة .

الحواشي

(١) **مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين ، هافانا ، ٢٧ آب/ أغسطس - ٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٠ : تقرير من اعداد الأمانة العامة** (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع A.91.IV.2) ، الفصل الأول ، الفرع جيم - ٧ .

(٢) **الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي ، ١٩٩٥ ، الملحق رقم ١٠** (E/1995/30) ، الفقرة ٦٩ .

مرفق

مشروع منقح لمدونة دولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين[أ]

أولا - مبادىء عامة

١ - الوظيفة العمومية ، بحسب تعريفها في القانون الوطني ، هي منصب يقوم على الثقة ، وينطوي على واجب العمل للمصلحة العامة . ولذلك ، يكون ولاء الموظفين العموميين في المقام الأول [في نهاية المطاف] للمصالح العامة لبلدهم ، حسبما يعبر عنها من خلال مؤسسات الحكم [الديمقراطية] ، لا لأشخاص [من أبناء البلد أو أجانب] أو لأحزاب [أو هيئات] سياسية [أو لادارات أو أجهزة حكومية معينة .]

٢ - يحرص الموظفون العموميون على أداء [واجباتهم و] مهامهم بكفاءة [وهمة وأمانة وشعور بالمسؤولية] وفاعلية [وبنزاهة] . ويسعون في كل وقت الى التيقن من أن الموارد العامة التي هم مسؤولون عنها تدار بأكثر الأساليب فعالية وكفاءة .

٣ - يتوخى الموظفون العموميون اليقظة والإنصاف والحيدة في أداء مهامهم ، وبخاصة في علاقاتهم بالناس . ولا يجوز لهم في أي وقت من الأوقات محاباة أي جماعة أو فرد دون مسوغ ، أو التحيز ضد أي جماعة أو فرد ، أو اساءة استعمال السلطة والصلاحية المخولتين لهم بأي شكل آخر . [وينبغي عدم تفسير هذا الحكم بأنه يستبعد أي سياسات عمل ايجابي تعتمد رسميا لمساعدة الجماعات المحرومة .]

ثانيا - تضارب المصالح واسقاط الصلاحية

٤ - لا يجوز أبدا للموظفين العموميين استغلال سلطتهم الرسمية ، بأي شكل من الأشكال ، [لا يجوز للموظفين العموميين استغلال سلطتهم الرسمية] لخدمة مصالحهم الخاصة أو مصالح أسرهم الشخصية أو المالية [غير المشروعة] [على نحو غير سليم] . ولا يجوز لهم الدخول في أي صفقة ، أو الحصول على أي منصب أو وظيفة ، أو أن تكون لهم أي مصلحة مالية أو تجارية أو أي مصلحة مماثلة أخرى تتعارض مع مقتضيات وظيفتهم ومهامهم وواجباتهم أو أدائها .

(أ) وضع خط أسفل العبارات التي غيرت استنادا الى التعليقات الواردة . ووضعت بين معقوفتين الصيغ الجديدة أو البديلة التي اقترحتها الدول .

٥ - على جميع الموظفين العموميين المعينين بموجب القانون الوطني ، ما لم يعفوا من ذلك ، أن يصرحوا بما لهم من مصالح تجارية ومالية ذات صلة ، أو ما يقومون به من أنشطة لتحقيق كسب مالي ، عند التحاقهم بالخدمة . ويتعين تحديث هذه المعلومات بانتظام . وفي حالات احتمال أو تصور حدوث تضارب في المصالح بين واجباتهم العامة ومصالحهم الخاصة ، على الموظفين العموميين أن يبعدوا أنفسهم عن أي عملية اتخاذ قرارات تكون لها صلة بذلك التضارب في المصالح .

٦ - لا يجوز للموظفين العموميين في أي وقت من الأوقات استخدام المال العام أو الخدمات العمومية أو [اساءة استخدام] المعلومات التي يحصلون عليها أثناء أداء واجباتهم الرسمية أو نتيجة لها ، للقيام بأنشطة لا تتصل بعملهم الرسمي .

٧ - يتعين على الموظفين العموميين الذين كانوا يتولون مناصب ادارية أن يحصلوا ، في اطار القانون الوطني ، وفي غضون فترة محددة [قدرها سنة/سنتان] [الفترة المحددة البالغة سنة/سنتين] بعد ترك الخدمة العمومية ، على إذن حكومي قبل قبول وظيفة أو مهام استشارية لدى شركة تجارية أو مؤسسة خاصة ترتبط بعلاقة مالية [مباشرة] مع الادارة أو الهيئة الحكومية التي كان هؤلاء الموظفون يعملون بها . وأثناء الفترة ذاتها بعد ترك الخدمة ، عليهم أيضا أن يحصلوا على هذا الإذن قبل القيام بأي نشاط خاص أو تجاري له صلة [مباشرة] بمناصبهم السابقة في الخدمة العمومية أو يعتمد عليها .

ثالثا - الكشف عن الأصول

٨ - على الموظفين العموميين الذين يتولون مناصب ادارية أو تتعلق بتقرير السياسات ، وفقا لما يحدده القانون الوطني وعملا بالاجراءات التي يرسيها ، أن يكشفوا [الى هيئة معينة وفي غضون مدة زمنية معينة] عن كل ما لديهم ، وكذلك ما لدى أزواجهم و/أو سائر معوليهم ، من ممتلكات شخصية وأصول وخصوم [تزيد على قيمة دنيا محددة] . وعلى هؤلاء الموظفين العموميين أيضا أن يقدموا معلومات مفصلة عن مصدر أي ممتلكات أو أصول احتازوها بعد تعيينهم في مناصب عليا . وتعامل جميع المعلومات المقدمة باعتبارها معلومات سرية [ولا يجوز كشفها الا في اطار اجراءات خاصة] [ولكن يجوز كشفها ، حسب تقدير البلد ، في اطار اجراءات خاصة] .

رابعا - قبول الهدايا أو غيرها من المجاملات

٩ - على الموظفين العموميين ، من حيث المبدأ ، رفض أي هدية قد يكون لها تأثير على ممارستهم لمهامهم أو أدائهم لواجباتهم أو على قراراتهم .

خامسا - المعلومات السرية

١٠ - على الموظفين العموميين أن يحافظوا على سرية ما في حوزتهم من معلومات ذات طبيعة سرية ما لم يقتض أداء الواجب أو متطلبات العدالة خلاف ذلك اقتضاء شديدا . وتسري هذه القيود أيضا بعد ترك الخدمة .

سادسا - النشاط السياسي

١١ - لا يجوز أن يكون للموظفين العموميين نشاط سياسي من شأنه أن يضعف ثقة الناس في توخيهم الحيدة لدى أداء مهامهم وواجباتهم .

سابعا - الإبلاغ والاجراءات التأديبية والتنفيذ

١٢ - يقع الموظفون العموميون الذين ينتهكون أحكام هذه المدونة تحت طائلة تدابير تأديبية أو ادارية أو جزائية مناسبة ، حسبما تقرره المبادىء والاجراءات القانونية الوطنية .

- - - - -