E/CN.15/2001/3

الأمم المتحدة

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
2 April 2001
ARABIC
Original: English

لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية
الدورة العاشرة
فيينا، ٨-١٧ أيار/مايو ٢٠٠١
البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت*
التعاون الدولي في مكافحة الجريمة عبر الوطنية

الصكوك القانونية الدولية الراهنة، والتوصيات وغير ذلك من الوثائق المعنية بالفساد

تقرير الأمين العام

ملخص

أعدّ هذا التقرير عملا بالقرار ٥٥/٦١ المؤرخ ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠، والذي أقرت فيه الجمعية العامة باستصواب وجود صك قانوني دولي فعال لمكافحة الفساد.

ففي القرار ٥٥/٦١ طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يعد تقريراً يورد تحليلاً لجميع الصكوك الدولية ذات الصلة وغير ذلك من الوثائق والتوصيات المعنية بالفساد، كما طلبت من لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية أن تستعرض ذلك التقرير وتقيمه في دورتها العاشرة، وأن تقدم بناء على ذلك توصيات وتوجيهات بشأن الأعمال المقبلة الرامية إلى إعداد صك دولي لمكافحة الفساد.

وطلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام، إضافة إلى ذلك، أن يدعو إلى عقد اجتماع لفريق خبراء دولي حكومي مفتوح العضوية يتولى، استناداً إلى تقرير الأمين العام وتوصيات اللجنة في دورتها العاشرة، دراسة وإعداد مشروع حدود اختصاص للتفاوض بشأن الصك القانوني المقبل لمكافحة الفساد.

* E/CN.15/2001/1.

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولا –	مقدمة	١-٧	٤
ثانيا –	عرض عام للصكوك القانونية الدولية المعنية بالفساد	٨-٣٣	٤
ألف –	الأمم المتحدة	١٠-١٢	٤
باء –	مجلس أوروبا	١٣-١٦	٤
جيم –	الاتحاد الأوروبي	١٧-٢٧	٥
دال –	منظمة الدول الأمريكية	٢٨-٢٩	٦
هاء –	منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي	٣٠-٣٣	٦
ثالثا –	تحليل مقارن للأحكام الرئيسية للصكوك القانونية الدولية المعنية بالفساد	٣٤-١٢٧	٧
ألف –	استخدام المصطلحات (أو التعاريف)	٣٧-٤٢	٧
باء –	التجريم	٤٣-٥٤	٨
جيم –	مسؤولية الأشخاص الاعتباريين	٥٥-٦٠	٩
دال –	التدابير والجزاءات	٦١-٦٥	٩
هاء –	المنع	٦٦-٧٠	١٠
واو –	الولاية القضائية	٧١-٨٠	١١
زاي	التعاون الدولي	٨١-٩٥	١٢
حاء –	رصد التنفيذ	٩٦-١٠٩	١٣
طاء –	تدابير أخرى	١١٠-١٢٧	١٥
رابعا –	التوصيات وغيرها من الوثائق المعنية بالفساد	١٢٨-١٩١	١٦
ألف –	الأمم المتحدة	١٢٨-١٤٨	١٦
١ –	المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين	١٢٨-١٣٠	١٦
٢ –	إعلان الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية	١٣١-١٣٥	١٧
٣ –	استنتاجات وتوصيات اجتماع فريق الخبراء بشأن الفساد وقنواته المالية، باريس، ٣٠ آذار/مارس – ١ نيسان/أبريل ١٩٩٩	١٣٦-١٤٠	١٧
٤ –	تدابير مكافحة الفساد (قرار الجمعية العامة ١٢٨/٥٤)	١٤١-١٤٣	١٨
٥ –	تقرير مؤتمر الأمم المتحدة العاشر لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين	١٤٤-١٤٨	١٨
باء –	منظمات دولية حكومية أخرى	١٤٩-١٦٢	١٩
١ –	مجلس أوروبا	١٤٩-١٥٩	١٩
٢ –	منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي	١٦٠-١٦٢	٢٠
جيم –	هيئات أخرى	١٦٣-١٩١	٢٠
١ –	لجنة بازل المعنية بالإشراف على المصارف	١٦٣-١٦٦	٢٠
٢ –	فرقة العمل للإجراءات المالية عن غسل الأموال	١٦٧-١٧١	٢٠
٣ –	التحالف العالمي من أجل أفريقيا	١٧٢-١٨٠	٢١
٤ –	المنتدى العالمي لمكافحة الفساد	١٨١-١٨٨	٢٢
٥ –	مجموعة الثمانية	١٨٩-١٩١	٢٢
خامسا –	مسألة الأموال المحولة بشكل غير مشروع وإعادة تلك الأموال إلى بلدانها الأصلية	١٩٢-٢٠٨	٢٣
ألف –	المسائل العملية	١٩٧-١٩٨	٢٣
باء –	المسائل السياسية	١٩٩-٢٠٠	٢٣
جيم –	المسائل القانونية	٢٠١-٢٠٨	٢٤
سادسا –	الاستنتاجات	٢٠٩-٢١٤	٢٤

المرافق

أولا –	الصكوك القانونية الدولية الراهنة المتعلقة بالفساد	٣٠
ثانيا –	التوصيات وغيرها من الوثائق المتعلقة بالفساد	٣٤

أولا – مقدمة

١ – في القرار ٥٥/٦١، المؤرخ ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠، أقرت الجمعية العامة باستصواب وجود صك قانوني دولي فعال لمكافحة الفساد، وقررت الشروع في إعداد صك كهذا في فيينا بمقر مركز مكافحة الإجرام الدولي التابع لمكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة.

٢ – وطلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يعد تقريراً يتضمن تحليلا لجميع الصكوك الدولية ذات الصلة وغير ذلك من التوصيات والوثائق المعنية بالفساد، كما طلبت إلى لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية أن تستعرض ذلك التقرير وتقيّمه في دورتها العاشرة، وأن تقدم بناء على ذلك توصيات وتوجيهات بشأن الأعمال المقبلة الرامية إلى إعداد صك قانوني لمكافحة الفساد.

٣ – وطلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام، إضافة إلى ذلك، أن يدعو إلى اجتماع فريق خبراء دولي حكومي مفتوح العضوية يتولى، استناداً إلى تقرير الأمين العام وتوصيات اللجنة في دورتها العاشرة، دراسة وإعداد مشروع حدود اختصاص للتفاوض بشأن الصك القانوني المقبل لمكافحة الفساد.

٤ – وفي قرارها رقم ١٨٨/٥٥، المؤرخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠، والمعنون "منع ومكافحة الممارسات الفاسدة وتحويل الأموال بشكل غير مشروع وإعادة تلك الأموال إلى بلدانها الأصلية"، دعت الجمعية العامة فريق الخبراء الدولي الحكومي مفتوح العضوية، الذي دعي إلى الاجتماع وفقا للقرار ٥٥/٦١، إلى أن يدرس استناداً إلى نفس الأساس مسألة الأموال التي تحول بشكل غير مشروع وإعادة تلك الأموال إلى بلدانها الأصلية.

٥ – وتنفيذاً للطلب الوارد في القرار ٥٥/٦١، قدم مشروع للتقرير الحالي إلى اجتماع فيما بين الدورات عقدته اللجنة في ١٦ شباط/ فبراير ٢٠٠١ من أجل تمكين الدول الأعضاء من إبداء تعليقاتها بهدف تقديمها إلى اللجنة قبل انعقاد دورتها العاشرة.

٦ – كذلك استفاد التقرير من مشاورات أجريت مع المنظمات الدولية الحكومية ذات الصلة انعكست نتائجها على نص التقرير.

٧ – وبهدف تيسير أعمال اللجنة، وكذلك أعمال فريق الخبراء الدولي الحكومي مفتوح العضوية المكلف بإعداد مشروع حدود الاختصاص للتفاوض بشأن الصك القانوني المقبل لمكافحة الفساد، أعدت الأمانة جدولين أوجزت فيهما العناصر الرئيسية للصكوك القانونية الدولية الراهنة وللتوصيات وغيرها من الوثائق المعنية بالفساد (انظر المرفقين الأول والثاني على التوالي).

ثانيا – عرض عام للصكوك القانونية الدولية المعنية بالفساد

٨ – أثناء العقد الماضي، جرى التفاوض بشأن عدد من الصكوك القانونية المعنية بالفساد برعاية منظمات دولية حكومية مختلفة، ومعظم هذه الصكوك لم يدخل حيز النفاذ بعد.[١]

٩ – وبعد تقديم عرض موجز لتلك الصكوك، سيرد تحليل مقارن لأحكامها.

ألف – الأمم المتحدة

١٠– في قرارها ١٢٨/٥٤، المؤرخ ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩، طلبت الجمعية العامة من اللجنة المخصصة لإعداد اتفاقية بشأن مكافحة الجريمة المنظمة، أن تضمن مشروع الاتفاقية تدابير لمكافحة الفساد المقترن بالجريمة المنظمة، بما في ذلك أحكام بشأن معاقبة أفعال الفساد التي يتورط فيها موظفون عموميون. وتتضمن عدة أحكام تتعلق بظاهرة الفساد اتفاقية الأمم المتحدة بشأن مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية ("اتفاقية الأمم المتحدة")، التي اعتمدتها الجمعية العامة في قرارها ٢٥/٥٥ المؤرخ ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠، وفتح باب التوقيع عليها من ١٢ إلى ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠ في باليرمو، إيطاليا.[٢]

١١– ويخص بالذكر أن اتفاقية الأمم المتحدة تنص على تجريم أفعال الفساد التي يأتيها موظفون عموميون، واعتماد ما قد يلزم من تدابير لكي تدرج في عداد الأفعال الإجرامية المشاركة في ارتكاب تلك الجريمة؛ ومسؤولية الأشخاص الاعتباريين عن رشوة الموظفين العموميين؛ واتخاذ تدابير لمنع ارتشاء الموظفين العموميين واكتشاف تلك الأفعال والمعاقبة عليها؛ وتعزيز مفهوم "النزاهة" لدى الموظفين العموميين، وإتاحة قدر كاف من الاستقلال للسلطات المختصة في منع ارتشاء الموظفين العموميين واكتشاف تلك الأفعال والمعاقبة عليها.

١٢– وتدخل الاتفاقية حيز النفاذ في اليوم التسعين بعد تاريخ إيداع الصك الأربعين للتصديق عليها أو قبولها أو الموافقة عليها أو الانضمام إليها.

باء – مجلس أوروبا

١٣– في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٨، اعتمدت لجنة وزراء مجلس أوروبا نص اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد ("اتفاقية القانون الجنائي لمجلس أوروبا")، وقررت أن تفتح في ٢٧ كانون الثاني/يناير ١٩٩٩ باب التوقيع عليها أمام الدول الأعضاء في مجلس أوروبا والدول غير الأعضاء التي شاركت في التفاوض بشأنها.[٣]

١٤- وتدخل الاتفاقية حيز النفاذ بعد إيداع الصك الرابع عشر للتصديق عليها.[٤]

١٥- وتعد اتفاقية القانون المدني بشأن الفساد، لمجلس أوروبا، ("اتفاقية القانون المدني لمجلس أوروبا") أول محاولة لوضع قواعد دولية موحدة في مجال القانون المدني والفساد. وهي تقتضي من كل طرف أن ينص في قانونه المحلي على تعويضات فعالة للأشخاص الذين عانوا أضراراً من جراء الفساد، بهدف تمكينهم من الدفاع عن حقوقهم ومصالحهم بما في ذلك إعطاؤهم إمكانية الحصول على تعويض عن الأضرار.

١٦- وفتح في ٤ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩ باب التوقيع على الاتفاقية من جانب الدول الأعضاء والدول غير الأعضاء التي شاركت في التفاوض بشأنها، وكذلك من جانب الجماعة الأوروبية. وتدخل الاتفاقية حيز النفاذ بعد إيداع الصك الرابع عشر للتصديق عليها.[٥]

جيم - الاتحاد الأوروبي

١٧- تشكل الاتفاقية بشأن حماية المصالح المالية للجماعات الأوروبية ("اتفاقية الاتحاد الأوروبي بشأن حماية المصالح المالية")، التي أعدت بالاستناد إلى المادة K.3 من المعاهدة الخاصة بالاتحاد الأوروبي، أول اتفاق في إطار الباب السادس (أحكام بشأن التعاون بين الشرطة والقضاء في الشؤون الجنائية) من معاهدة الاتحاد الأوروبي المعنية بالغش الذي يلحق الضرر بميزانية الجماعات الأوروبية. وتستهدف الاتفاقية حماية المصالح المالية للجماعات الأوروبية. بمطالبتها بالملاحقة الجنائية للسلوك الاحتيالي الذي يضر بتلك المصالح، وهي تقتضي لهذا الغرض اعتماد تعريف موحد لذلك السلوك.

١٨- واعتمد مجلس الاتحاد الأوروبي الاتفاقية في ٢٦ تموز/يوليه ١٩٩٥. ووفقا للمادة ١١، تخضع الاتفاقية لاعتماد الدول الأعضاء بها وفقا للمتقضيات الدستورية لكل منها. وتبلغ الدول الأعضاء الأمين العام للمجلس حال استيفائها للشروط الدستورية اللازمة لاعتمادها الاتفاقية التي تدخل حيز النفاذ في اليوم التسعين بعد وصول إشعار آخر دولة عضو تستكمل هذا الإجراء.[٦]

١٩- وكصك إضافي لاستكمال الاتفاقية وتعزيز حماية المصالح المالية للجماعات الأوروبية، أعد بروتوكول لاتفاقية حماية المصالح المالية بالاستناد إلى المادة K.3 من المعاهدة الخاصة بالاتحاد الأوروبي ("البروتوكول الأول لاتفاقية الاتحاد الأوروبي بشأن حماية المصالح المالية"). ويستهدف البروتوكول في المقام الأول أفعال الفساد التي يتورط فيها الموظفون الوطنيون أو موظفو الجماعات الأوروبية وتلحق الضرر، أو يرجح أن تلحق الضرر، بالمصالح المالية للجماعات الأوروبية.

٢٠- واعتمد مجلس الاتحاد الأوروبي البروتوكول في ٢٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٦. ووفقا للمادة ٩، يخضع البروتوكول لاعتماد الدول الأعضاء له وفقا للمقتضيات الدستورية لكل منها. وتبلغ الدول الأعضاء الأمين العام للمجلس باستكمالها للإجراءات المطلوبة لاعتماد البروتوكول بمقتضى القواعد الدستورية لكل منها. ويدخل البروتوكول حيز النفاذ بعد تسعين يوما من تاريخ الإشعار الذي ترسله آخر دولة تستكمل هذا الإجراء وكانت عضوا بالاتحاد الأوروبي وقت اعتماد المجلس لمرسوم إعداد البروتوكول. وإذا لم تكن الاتفاقية قد دخلت حيز النفاذ في ذلك التاريخ، فإن البروتوكول يدخل حيز النفاذ في تاريخ دخول الاتفاقية حيز النفاذ.[٧]

٢١- والبروتوكول الثاني لاتفاقية حماية المصالح المالية للجماعات الأوروبية ("البروتوكول الثاني لاتفاقية الاتحاد الأوروبي بشأن حماية المصالح المالية")، الذي أعد بالاستناد إلى المادة k.3 من المعاهدة الخاصة بالاتحاد الأوروبي، يتناول على الأخص المسائل المتعلقة بمسؤولية الأشخاص الاعتباريين والمصادرة وغسل الأموال والتعاون بين الدول الأعضاء واللجنة الأوروبية لأغراض حماية المصالح المالية للجماعات الأوروبية وحماية البيانات الشخصية المتعلقة بذلك.

٢٢- واعتمد المجلس البروتوكول الثاني في ١٩ حزيران/يونيه ١٩٩٧. ووفقا للمادة ١٦، يخضع البروتوكول لاعتماد الدول الأعضاء له وفقا للمقتضيات الدستورية لكل منها. وتبلغ الدول الأعضاء الأمين العام للمجلس باستكمالها الإجراءات المطلوبة لاعتماد البرتوكول بمقتضى القواعد الدستورية لكل منها. ويدخل البروتوكول حيز النفاذ بعد تسعين يوما من تاريخ الإشعار الذي ترسله آخر دولة تستكمل هذا الإجراء وكانت عضوا بالاتحاد الأوروبي في تاريخ اعتماد المجلس لمرسوم إعداد البروتوكول. وإذا لم تكن الاتفاقية قد دخلت حيز النفاذ في ذلك التاريخ، فإن البروتوكول يدخل حيز النفاذ في تاريخ دخول الاتفاقية حيز النفاذ.[٨]

٢٣- والاتفاقية التي أعدت بالاستناد إلى المادة K.3 (2) (c) من المعاهدة الخاصة بالاتحاد الأوروبي، والتي تتعلق بمكافحة الفساد الذي يتورط فيه موظفو الجماعات الأوروبية أو موظفو الدول الأعضاء بالاتحاد الأوروبي ("اتفاقية الاتحاد الأوروبي بشأن مكافحة الفساد") اتفاقية تستهدف ضمان تجريم أي سلوك فاسد يتورط فيه موظفو الجماعات الأوروبية أو موظفو الدول الأعضاء، وليس مجرد السلوك المقترن بالغش الذي يلحق الضرر بالمصالح المالية لتلك الجماعات. فقبل أن تعد هذه الاتفاقية، لم يكن القانون الجنائي في معظم الدول الأعضاء يتضمن تجريم السلوك على أراضيها ذاتها أو بإيعاز من مواطنيها أنفسهم. وفي الوقت الذي كان فيه الوضع يتفاقم إلى درجة لا تحتمل، كان المجلس بصدد إعداد البروتوكول الأول لاتفاقية الاتحاد الأوروبي

بشأن حماية المصالح المالية. غير أنه بالنظر إلى موضوع الاتفاقية، لم يكن بوسع البروتوكول أن يتجاوز مجرد مطالبة الدول الأعضاء بمعاقبة السلوك المتعلق بالغش الذي يلحق الضرر بالصالح المالية للجماعات الأوروبية. وعلى حين أن الاتفاقية الخاصة بمكافحة الفساد الذي يتورط فيه موظفو الجماعات الأوروبية أو موظفو الدول الأعضاء بالاتحاد الأوروبي تستند إلى حد كبير إلى الأحكام والتعاريف التي كانت الوفود قد اتفقت عليها أثناء مناقشاتهم السابقة بشأن البروتوكول، فإن الاتفاقية تشكل صكا قانونيا دوليا قائما بذاته يستهدف جميع ضروب السلوك الفاسد التي يتورط فيها موظفو الجماعات الأوروبية أو موظفو الدول الأعضاء.[٩]

٢٤- واعتمد مجلس الاتحاد الأوروبي الاتفاقية في ٢٦ أيار/مايو ١٩٩٧. ووفقا للمادة ١٣، تخضع الاتفاقية لاعتماد الدول الأعضاء لها وفقا للمقتضيات الدستورية لكل منها. وتبلغ الدول الأعضاء الأمين العام لمجلس الاتحاد الأوروبي باستكمالها الإجراءات المطلوبة لاعتماد الاتفاقية وفقا للمقتضيات الدستورية لكل منها. وتدخل الاتفاقية حيز النفاذ بعد تسعين يوما من وصول إشعار آخر دولة تستكمل هذا الإجراء.[١٠]

٢٥- وصك العمل المشترك المؤرخ ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨ بشأن الفساد في القطاع الخاص ("صك العمل المشترك للاتحاد الأوروبي")، الذي اعتمده المجلس بالاستناد إلى المادة K.3 من المعاهدة الخاصة بالاتحاد الأوروبي، صك يستهدف على الأخص مكافحة الفساد في القطاع الخاص على المستوى الدولي.

٢٦- ووفقا للمادة ١٠، يدخل صك العمل المشترك للاتحاد الأوروبي حيز النفاذ في تاريخ نشره في الجريدة الرسمية (أي ٣١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨). وبصدد مسألة التنفيذ، تنص المادة ٨ من صك العمل المشترك على أن تعمد كل دولة عضو في غضون سنتين من دخول الصك حيز التنفيذ، إلى تقديم مقترحات مناسبة لتنفيذه تنظر فيها السلطات المختصة بهدف اعتمادها. وعندئذ يقيم المجلس على أساس معلومات مناسبة، وفاء الدول الأعضاء بالتزاماتها بموجب صك العمل المشترك في غضون ثلاث سنوات من دخوله حيز التنفيذ.

٢٧- وجاء في إعلان مرفق بصك العمل المشترك للاتحاد الأوروبي، أن ذلك الصك إنما يعد خطوة أولى، وأنه ستتخذ تدابير إضافية في مرحلة لاحقة على أثر التقييم الذي سيجريه المجلس في نهاية عام ٢٠٠١. وبناء على ذلك ستدرس اللجنة بعناية تقييم تنفيذ صك العمل المشترك بهدف البت فيما إذا كان ينبغي اتخاذ مبادرات جديدة في حدود اختصاصات اللجنة بمقتضى معاهدة أمستردام المعدّلة للمعاهدة الخاصة بالاتحاد الأوروبي، والمعاهدات المؤسسة للجماعات الأوروبية، وعدد من المراسيم الأخرى الصادرة في هذا الشأن في عام ١٩٩٧، لكي تضمن الأخذ بنهج شامل في مكافحة الفساد في القطاع الخاص.

دال - منظمة الدول الأمريكية

٢٨- تمت الموافقة على اتفاقية الدول الأمريكية لمكافحة الفساد ("اتفاقية منظمة الدول الأمريكية") في مؤتمر خاص للدول الأمريكية وفتح باب التوقيع عليها في كاراكاس يوم ٢٩ آذار/مارس ١٩٩٦. وتتمثل أغراض الاتفاقية في قيام كل دولة طرف بتعزيز ودعم تطوير آليات تدعو إليها الحاجة لمنع الفساد وكشفه ومعاقبته واستئصاله، وكذلك تعزيز وتيسير وتنظيم التعاون فيما بين الدول الأطراف بهدف ضمان فعالية التدابير والإجراءات الرامية إلى منع الفساد في أداء الوظائف العمومية وكشفه ومعاقبته واستئصاله، وكذلك أفعال الفساد المقترنة بأداء تلك الوظائف على وجه التحديد.

٢٩- ودخلت اتفاقية منظمة الدول الأمريكية حيز النفاذ في ٦ آذار/مارس ١٩٩٧. وتنص مادتها الخامسة والعشرون على أن تدخل حيز النفاذ في اليوم الثلاثين بعد تاريخ إيداع الصك الثاني للتصديق عليها.[١١]

هاء - منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

٣٠- وقعت الاتفاقية الخاصة بمكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية ("اتفاقية منظمة التعاون والتنمية") في ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧، وكانت قد أعدتها مجموعة من ٣٤ بلداً: ٢٩ بلداً عضواً في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وخمسة بلدان غير أعضاء (الأرجنتين والبرازيل وبلغاريا وسلوفاكيا وشيلي).[١٢]

٣١- وتتضمن اتفاقية منظمة التعاون والتنمية إطاراً لتجريم الفساد في المعاملات التجارية الدولية. ويتعهد أطراف الاتفاقية بمعاقبة من يتهمون برشوة موظفين من بلدان أجنبية، بمن فيهم الموظفون من بلدان ليست أطرافا في الاتفاقية، بهدف الحصول أو الإبقاء على أعمال تجارية دولية. وتسعى الاتفاقية إلى ضمان توافر تعادل وظيفي بين التدابير التي تتخذها الأطراف لمعاقبة رشوة الموظفين العموميين الأجانب دون اقتضاء توحيد تلك التدابير أو إحداث تغييرات في المبادئ الأساسية للنظام القانوني للطرف المعني.[١٣]

٣٢- ودخلت اتفاقية منظمة التعاون والتنمية حيز النفاذ في ١٥ شباط/فبراير ١٩٩٩. وقد نص اتفاق بين البلدان المشاركة على أن تدخل الاتفاقية حيز النفاذ في اليوم الستين بعد التاريخ الذي تودع فيه صكوك القبول أو الموافقة أو التصديق خمسة من البلدان العشرة ذات أكبر الأنصبة في صادرات منظمة التعاون والتنمية، على أن تمثل ما لا يقل عن ٦٠ في المائة من مجموع صادرات تلك البلدان العشرة مجتمعة.[١٤]

٣٣- وباب الانضمام إلى الاتفاقية مفتوح أمام أي بلد يصبح مشاركا كاملا في فريق عمل المنظمة المعني بالرشوة في المعاملات التجارية الدولية ويتوافر له الاستعداد والقدرة على النهوض بالتزاماته. ويتعين على الدول الراغبة في الانضمام إلى الاتفاقية أن تحظى بالقبول كمشاركين في فريق عمل المنظمة. كذلك يبدي أعضاء فريق العمل موافقتهم على الالتزامات الواردة في التوصية المنقحة بشأن محاربة الرشوة في المعاملات التجارية الدولية والتوصية الخاصة بخصم الرشاوى المقدمة إلى الموظفين العموميين الأجانب من الوعاء الضريبي؛ كما أن عليهم المشاركة في آلية الرصد التي يديرها الفريق العامل.

ثالثا - تحليل مقارن للأحكام الرئيسية للصكوك القانونية الدولية المعنية بالفساد

٣٤- يستهدف هذا الفرع إيراد تحليل مقارن للأحكام الرئيسية للصكوك القانونية الدولية المعروضة في الفرع ثانيا. وبالنظر إلى أن تلك الصكوك تتشارك في بنية متماثلة، فقد أجري التحليل وفقا للمواضيع المشتركة التالية: استخدام المصطلحات؛ التجريم؛ مسؤولية الأشخاص الاعتباريين؛ التدابير والعقوبات؛ المنع؛ الولاية القضائية؛ التعاون الدولي؛ رصد التنفيذ؛ تدابير أخرى.

٣٥- ومن الممكن أن نلاحظ، على سبيل التعليق الأولي والعام، أن الفروق الرئيسية بين الصكوك التي تجري مناقشتها في هذا التقرير تتمثل في تحديد الأفعال التي يطلب من الدول الأطراف تجريمها بموجب كل صك. فبعض الصكوك، مثل اتفاقية منظمة التعاون والتنمية، آثرت الأخذ بنهج ضيق يقتصر على الدعوة إلى تجريم ما يعرف باسم "الرشوة الإيجابية" للموظفين العموميين الأجانب؛[١٥] على حين أن صكوكا أخرى، ومنها اتفاقية القانون الجنائي لمجلس أوروبا تنص على تجريم طائفة واسعة من الممارسات الفاسدة.

٣٦- وبالنظر إلى الطابع المحدد والنطاق الخاص لاتفاقية القانون المدني لمجلس أوروبا، فقد تناول هذه الاتفاقية بالمناقشة جزء منفصل من هذا الفرع.

ألف - استخدام المصطلحات (أو التعاريف)

٣٧- تتضمن معظم الصكوك القانونية تعريفا لمصطلح "الموظف العمومي"، غير أنها تختلف فيما بينها بعض الشيء.

٣٨- فوفقا لمنظمة الدول الأمريكية، يعني مصطلح "الموظف العمومي" (أو "الموظف الحكومي") أي موظف يعمل لدى الدولة في أي من مصالحها، بمن في ذلك أولئك الذين اختيروا أو عينوا أو انتخبوا لأداء أنشطة أو مهام باسم الدولة أو في خدمة الدولة على أي مستوى من مستويات تدرجها الوظيفي" (المادة الأولى). وتشير اتفاقية منظمة الدول الأمريكية أيضا إلى مفهوم "الوظيفة العمومية" الذي يعني أي نشاط ، مؤقت أو دائم، مدفوع الأجر أو شرفي، يؤديه شخص طبيعي باسم الدولة أو في خدمة الدولة أو مؤسساتها عند أي مستوى من مستويات تدرجها الوظيفي" (المادة الأولى). كذلك ترد الإشارة إلى "الوظيفة العمومية" في تعريف الموظفين العموميين الوارد في اتفاقية منظمة التعاون والتنمية (انظر أدناه).

٣٩- ويرد مفهوم "الخدمة العمومية" في تعريف الموظفين العموميين الوارد في اتفاقية الأمم المتحدة حيث جاء: "يقصد بتعبير "الموظف العمومي" أي موظف عمومي أو شخص يقدم خدمة عمومية حسب تعريفها في القانون الداخلي وحسبما تطبق في القانون الجنائي للدولة الطرف التي يقوم الشخص المعني بأداء تلك الوظيفة فيها" (المادة ٨).

٤٠- وتحيل اتفاقية القانون الجنائي لمجلس أوروبا إلى تعاريف "الموظف"، أو "الموظف العموم"، أو "رئيس البلدية" أو "الوزير" أو "القاضي" في القانون الوطني للدولة التي يؤدي فيها الشخص المعني تلك الوظيفة وحسبما يطبق في قانونها الجنائي (المادة ١). وبالمثل، يحيل كل من البروتوكول الأول لاتفاقية الاتحاد الأوروبي بشأن حماية المصالح المالية، واتفاقية الاتحاد الأوروبي بشأن مكافحة الفساد، لدى تعريف مصطلح "الموظف العمومي"، إلى تعريف "الموظف" أو "الموظف العمومي" في القانون الوطني للدولة العضو التي يؤدي فيها الشخص المعني تلك الوظيفة لأغراض تطبيق القانون الجنائي لتلك الدولة العضو.

٤١- ومن جهة أخرى، تحاول اتفاقية منظمة التعاون والتنمية إعطاء تعريف مستقل للموظف العمومي. فطبقا لتلك الاتفاقية، يعني مصطلح "الموظف العمومي الأجنبي" أي شخص يشغل منصبا تشريعيا أو إداريا أو قضائيا لبلد أجنبي سواء بالتعيين أو بالانتخاب؛ وأي شخص يمارس وظيفة عمومية لبلد لأجنبي، بما في ذلك لمصلحة عمومية أو لشركة عمومية؛ وأي موظف أو وكيل لمنظمة دولية عمومية" (المادة ١).

٤٢- واتفاقية القانون الجنائي لمجلس أوروبا، إلى جانب البروتوكول الثاني لاتفاقية الاتحاد الأوروبي لحماية المصالح المالية، وصك العمل المشترك للاتحاد الأوروبي، هي الصكوك القانونية الوحيدة التي تتضمن تعريفا لـ "الشخص الاعتباري". وتشترك الصكوك الثلاثة في تعريف مماثل. فوفقا لنصوصها (انظر المادة ١ في كل من الصكوك الثلاثة)، يعني "الشخص الاعتباري" "أي كيان يُضفى عليه هذا الوضع بموجب القانون الوطني الواجب التطبيق، باستثناء الدول أو الهيئات العمومية الأخرى في ممارستها سلطة الدولة، وباستثناء المنظمات الدولية العامة".

باء - التجريم

٤٣- يرد الحكم الرئيسي المتعلق بالتجريم في اتفاقية الأمم المتحدة في المادة ٨ التي تنص في فقرتها الأولى على ما يلي:

"١- تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية جنائيا عندما ترتكب عمداً:

"(أ) وعد موظف عمومي بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص آخر أو هيئة أخرى، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما ضمن نطاق ممارسته مهامه الرسمية؛

"(ب) التماس موظف عمومي أو قبوله، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص آخر أو هيئة أخرى، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما ضمن نطاق ممارسته مهامه الرسمية".

٤٤- وتعتمد كل دولة طرف أيضا ما قد يلزم من تدابير للتجريم الجنائي للمشارك كطرف متواطئ في فعل مجرّم بمقتضى المادة ٨. وعلاوة على ذلك، تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم السلوك المشار إليه أعلاه الذي يكون ضالعا فيه موظف عمومي أجنبي أو موظف مدني أجنبي، كما تنظر في تجريم أشكال الفساد الأخرى جنائيا.

٤٥- وتنص اتفاقية الأمم المتحدة أيضا على أن الأفعال المجرَّمة وفقا للمادة ٨ وغيرها من المواد، تجرَّم في القانون الداخلي لكل دولة طرف بصرف النظر عن طابعها الوطني أو عن ضلوع جماعة إجرامية منظمة فيها (المادة ٣٤).

٤٦- وتستهدف اتفاقية القانون الجنائي لمجلس أوروبا بلوغ تجريم منسّق لعدد كبير من الممارسات الفاسدة: (أ) الرشوة الإيجابية والسلبية لموظفين عموميين محليين أو أجانب؛[١٦] (ب) الرشوة الإيجابية والسلبية لبرلمانيين وطنيين أو أجانب ولأعضاء مجالس برلمانية دولية؛[١٧] (ج) الرشوة الإيجابية والسلبية لموظفي منظمات دولية؛ (د) الرشوة الإيجابية والسلبية لقضاة محاكم دولية أو لموظفيها؛ (هـ) المتاجرة الإيجابية أو السلبية في النفوذ؛ (و) غسل أموال عائدات جرائم الفساد؛ (ز) الجرائم المحاسبية المقترنة بجرائم الفساد (المواد ٢ إلى ١٤).

٤٧- وإضافة إلى ذلك، من المنتظر أن يعتمد كل طرف ما يلزم من التدابير التشريعية وغيرها لكي يدرج في عداد الأفعال الإجرامية أي معاونة أو تحريض على ارتكاب أي من الأفعال الإجرامية التي جرمت وفقا للاتفاقية (المادة ١٥).

٤٨- ويجب التشديد على أن اتفاقية القانون الجنائي لمجلس أوروبا هي، إلى جانب صك العمل المشترك للاتحاد الأوروبي، الذي يستهدف الفساد في القطاع الخاص على وجه التحديد، هي الصك الوحيد بين الصكوك الجاري استعراضها، الذي يجرّم الرشوة الإيجابية والسلبية في القطاع الخاص (المادتان ٧ و٨).[١٨]

٤٩- ووفقا لاتفاقية الاتحاد الأوروبي بشأن حماية المصالح المالية، تجرّم كل دولة عضو "الغش"[١٩] الذي يضر بالمصالح المالية للجماعات الأوروبية (المادة ١). ويجرّم البروتوكول الأول لاتفاقية الاتحاد الأوروبي لحماية المصالح المالية الرشوة السلبية والإيجابية لموظف بالجماعات الأوروبية أو لموظف وطني التي تلحق الضرر أو يرجح أن تلحق الضرر بالمصالح المالية للجماعات الأوروبية (المادتان ٢ و ٣)، في حين يجرّم البروتوكول الثاني غسل الأموال (المادة ٢).[٢١]

٥٠- وتقضي اتفاقية الاتحاد الأوروبي لمكافحة الفساد بأن تجرّم الدول الأعضاء الرشوة السلبية والإيجابية لموظف بالجماعات الأوروبية أو لموظف وطني (المادتان ٢ و ٣)،[٢٢] في حين أن صك العمل المشترك للاتحاد الأوروبي يطالب بتجريم الرشوة السلبية[٢٣] والإيجابية في القطاع الخاص (المادتان ٢ و ٣).

٥١- وتطالب اتفاقية منظمة الدول الأمريكية الدول الأطراف التي لم تفعل ذلك بعد أن تعتمد ما يلزم من تدابير تشريعية وغيرها لإدراج أفعال الفساد التالية في عداد الأفعال الإجرامية: (أ) التماس موظف حكومي أو شخص يؤدي وظيفة حكومية، أو قبوله، بطريق مباشر أو غير مباشر، أي سلعة ذات قيمة نقدية أو منفعة أخرى، مقابل إتيانه أي فعل أو الامتناع عن إتيانه في إطار أدائه لمهامه العمومية؛ (ب) عرض أي سلعة ذات قيمة نقدية أو منفعة أخرى، على موظف حكومي أو شخص يؤدي وظيفة حكومية أو منحها له بطريق مباشر أو غير مباشر، مقابل إتيانه أي فعل أو الامتناع عن إتيانه في إطار أدائه لمهامه العمومية؛ (ج) أي فعل أو الامتناع عن أي فعل من جانب موظف حكومي أو شخص يؤدي وظائف عمومية في إطار أدائه لواجباته بهدف تحقيق منافع غير مشروعة لنفسه أو لطرف ثالث؛ (د) الاستخدام الاحتيالي لأموال أو إخفاء أموال متأتية من أي من الأفعال المشار إليها في هذه المادة؛ (هـ) المشاركة كفاعل أصلي أو فاعل متضامن، أو كمحرض، أو كشريك، أو كمتدخل بعد الفعل، أو بأي صفة أخرى، في ارتكاب أو محاولة ارتكاب أي من الأفعال آنفة الذكر أو في التعاون أو التآمر على ارتكابه (المادتان السادسة والسابعة).

٥٢- وعملا بالمادتين الثامنة والتاسعة، تتخذ كل دولة طرف لم تفعل ذلك بعد، مع الالتزام بدستورها والمبادئ الأساسية لنظامها

القانوني ما يلزم من تدابير لتجريم الرشوة عبر الوطنية[٢٥] والإثراء غير المشروع.[٢٦] وفي حالة الدول الأطراف التي أدرجت الرشوة عبر الوطنية والإثراء غير المشروع في عداد الأفعال الإجرامية، تعتبر هاتان الجريمتان أفعال فساد لأغراض الاتفاقية. وتقدم أي دولة طرف لم تدرج بعد الرشوة عبر الوطنية والإثراء غير المشروع في عداد الأفعال الإجرامية، مساعدتها وتعاونها فيما يتعلق بهاتين الجريمتين، بقدر ما تسمح قوانينها بذلك، على نحو ما تنص عليه الاتفاقية.

٥٣- وعملا بالمادة ١ من اتفاقية منظمة التعاون والتنمية، تتخذ الدول الأطراف التدابير اللازمة لكي تدرج في عداد الأفعال الإجرامية قيام أي شخص عن قصد بعرض أي مزايا نقدية أو مزايا أخرى غير مستحقة على موظف عمومي أجنبي، أو بوعده إياها أو بإعطائها له، سواء عن طريق مباشر أو من خلال وسطاء، وسواء كانت المزايا لصالحه أو لصالح طرف ثالث، لكي يؤتي ذلك الموظف أفعالا أو يمتنع عن إتيانها فيما يتعلق بأدائه لواجباته الرسمية، بهدف تحقيق أعمال تجارية أو مزايا أخرى غير مشروعة أو الإبقاء عليها في تسيير الأعمال التجارية الدولية. كذلك تتخذ كل دولة طرف كل ما يلزم من تدابير لكي تدرج في عداد الأفعال الإجرامية، الاشتراك - بما فيه الإغراء أو المساعدة أو التحريض أو الترخيص - في تقديم رشوة إلى موظف عمومي أجنبي. وعلاوة على ذلك تعد محاولة تقديم رشوة إلى موظف عمومي أجنبي أو التآمر على تقديمها أفعالا إجرامية بنفس الدرجة التي تعد بها أفعالا إجرامية محاولة تقديم رشوة إلى موظف عمومي ينتمي إلى ذلك الطرف أو التآمر على تقديمها.

٥٤- كذلك تقضي اتفاقية منظمة التعاون والتنمية بأن أي طرف يكون قد جعل من رشوة موظفها العمومي جرماً ملازماً لأغراض تطبيق تشريعه الخاص بغسل الأموال، عليه أن يفعل ذلك أيضا، بنفس الشروط بالنسبة لرشوة موظف عمومي أجنبي (المادة ٧).

جيم - مسؤولية الأشخاص الاعتباريين

٥٥- تتضمن معظم الصكوك القانونية الجاري استعراضها بشأن مكافحة الفساد أحكاما عن مسؤولية الأشخاص الاعتباريين.

٥٦- فالمادة ١٠ من اتفاقية الأمم المتحدة تنص، فيما تنص عليه، على مسؤولية الأشخاص الاعتباريين عن الأفعال المجرّمة بموجب المادة ٨ (أي رشوة الموظفين العموميين). ورهنا بالمبادئ القانونية للدولة الطرف، يمكن أن تكون مسؤولية الأشخاص الاعتباريين مسؤولية جنائية أو مدنية أو إدارية.

٥٧- ووفقا لاتفاقية القانون الجنائي لمجلس أوروبا، يكون الأشخاص الاعتباريون مسؤولين عن الأفعال الإجرامية للرشوة الإيجابية والمتاجرة بالنفوذ وغسل الأموال، المجرَّمة بمقتضى الاتفاقية، والتي يرتكبها لصالح الأشخاص الاعتباريين أشخاص طبيعيون إما كأفراد أو كجزء من جهاز تابع للشخص الاعتباري ويحتل مكانة قيادية لدى الشخص الاعتباري، وهم مسؤولون أيضا عن تورط ذلك الشخص الطبيعي بوصفه شريكا متواطئا أو محرضا في الأفعال الإجرامية آنفة الذكر (المادة ١٨، الفقرة ١). وإضافة إلى ذلك، تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير لضمان أن يكون الشخص الاعتباري مسؤولا في الحالات التي يؤدي فيها نقص الإشراف أو المراقبة من جانب شخص طبيعي إلى تيسير ارتكاب الأفعال الإجرامية آنفة الذكر لصالح ذلك الشخص الاعتباري من جانب شخص طبيعي يخضع لسلطته (المادة ١٨، الفقرة ٢).

٥٨- وتستحدث اتفاقية الاتحاد الأوروبي لحماية المصالح المالية مفهوم "المسؤولية الجنائية لرؤساء الأعمال"، وتنص على أن تتخذ كل دولة عضو ما قد يلزم من تدابير لإعلان المسؤولية الجنائية، وفقا للمبادئ المحددة في قانونها الوطني، لرؤساء الأعمال أو لأي أشخاص يملكون سلطة اتخاذ القرارات أو ممارسة الإشراف داخل مؤسسة الأعمال المعنية، عن أفعال الغش التي تلحق الضرر بالمصالح المالية للجماعات الأوروبية من جانب شخص يخضع لسلطتهم ويتصرف بالنيابة عن مؤسسة الأعمال (المادة ٣). وتتضمن اتفاقية الاتحاد الأوروبي لمكافحة الفساد حكما مماثلا بشأن المسؤولية الجنائية لرؤساء الأعمال (المادة ٦).

٥٩- وبصدد مسؤولية الأشخاص الاعتباريين، يردد كل من البروتوكول الثاني لاتفاقية الاتحاد الأوروبي لحماية المصالح المالية (المادة ٣)، وصك العمل المشترك للاتحاد الأوروبي (المادة ٥)، إلى حد كبير أحكام اتفاقية القانون الجنائي لمجلس أوروبا. وشأنهما شأن الصكوك القانونية لمجلس أوروبا، يتطرق البروتوكول الثاني وصك العمل المشترك للاتحاد الأوروبي إلى إمكانية تحميل الشخص الاعتباري المسؤولية عندما يكون نقص الإشراف أو المراقبة من جانب شخص يحتل مركزا قياديا لدى الشخص الاعتباري، قد مكّن من ارتكاب جريمة غش أو فعل رشوة إيجابية أو غسل أموال لصالح ذلك الشخص الاعتباري من جانب شخص يخضع لسلطته.

٦٠- ووفقا لاتفاقية منظمة التعاون والتنمية، يتخذ كل طرف ما قد يلزم من تدابير، وفقا لمبادئه القانونية، لإرساء مسؤولية الأشخاص الاعتباريين عن رشوة موظف عمومي أجنبي (المادة ٢).

دال - التدابير والجزاءات

٦١- وفيما يتعلق بالتدابير والجزاءات، تنص اتفاقية الأمم المتحدة على أن كل دولة طرف عليها أن تعتمد تدابير تشريعية أو إدارية أو تدابير فعالة أخرى لتعزيز النزاهة ولمنع فساد الموظفين

وكشفه والمعاقبة عليه، وأن تتخذ تدابير لضمان قيام سلطاتها باتخاذ إجراءات فعالة لمنع فساد الموظفين العموميين وكشفه والمعاقبة عليه، بما في ذلك منح تلك السلطات قدراً من الاستقلال يكفي لردع ممارسة التأثير غير السليم على تصرفاتها (المادة ٩). كذلك تنص الاتفاقية على أن تضمن كل دولة إخضاع الأشخاص الاعتباريين لجزاءات جنائية أو غير جنائية فعالة ومتناسبة ورادعة، بما في ذلك الجزاءات النقدية (المادة ١٠). وإضافة إلى ذلك، تُخضع كل دولة طرف ارتكاب فعل تجرّمه المادة ٨ أو غيرها من المواد لجزاءات تأخذ في الحسبان مدى خطورة الجرم (المادة ١١).

٦٢- ووفقا لاتفاقية القانون الجنائي لمجلس أوروبا، تطالَب الدول بإقرار جزاءات وتدابير فعالة ومتناسبة ورادعة بما في ذلك، عندما يكون الجاني شخصا طبيعيا، عقوبات تشمل الحرمان من الحرية مما قد يثير مسألة تسليم المجرمين (المادة ١٩، الفقرة ١). ويُخضع الأشخاص الاعتباريون لجزاءات جنائية وغير جنائية، فعالة ومتناسبة ورادعة، بما في ذلك الجزاءات النقدية (المادة ١٩، الفقرة ٢).

٦٣- والعقوبات الجنائية الفعالة والمتناسبة والرادعة، بما في ذلك - على الأقل في الحالات الخطيرة - عقوبات تشمل الحرمان من الحرية مما قد يثير مسألة تسليم المجرمين، تدعو إليها أيضا اتفاقية الاتحاد الأوروبي لحماية المصالح المالية (المادة ٢)، والبروتوكول الأول لاتفاقية الاتحاد الأوروبي لحماية المصالح المالية (المادة ٥)، واتفاقية الاتحاد الأوروبي لمكافحة الفساد (المادة ٥)، وصك العمل المشترك للاتحاد الأوروبي (المادة ٤)، وذلك جزاء على السلوك المشار إليه في تلك الصكوك وعلى المشاركة في ذلك السلوك والتحريض عليه.

٦٤- وفيما يتعلق بالأشخاص الاعتباريين، يدعو البروتوكول الثاني لاتفاقية الاتحاد الأوروبي لحماية المصالح المالية (المادة ٤)، وصك العمل المشترك للاتحاد الأوروبي (المادة ٦)، إلى فرض جزاءات فعالة ومتناسبة ورادعة، تشمل الغرامات الجنائية وغير الجنائية، وقد تشمل جزاءات أخرى من بينها (أ) الحرمان من استحقاق منافع أو مساعدات عمومية؛ (ب) فقدان الأهلية المؤقت أو الدائم لممارسة الأنشطة التجارية؛ (ج) الإخضاع للإشراف القضائي؛ (د) إصدار أمر قضائي بتصفية الأعمال.

٦٥- وتدعو اتفاقية منظمة التعاون والتنمية إلى فرض عقوبات جنائية فعالة ومتناسبة ورادعة، على الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين على السواء، [٢٧] جزاء على رشوة الموظفين العموميين الأجانب. وتنص الاتفاقية على أن يكون مدى العقوبات مناظراً لما يفرض جزاء لرشوة الموظفين العموميين لدى الطرف المعني وأن يشمل، في حالة الأشخاص الطبيعيين الحرمان من الحرية بدرجة تسمح بالممارسة الفعالة لمبدأي المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المجرمين (المادة ٣).

هاء - المنع

٦٦- بين مختلف الصكوك القانونية المناهضة للفساد والتي يتناولها هذا الفرع، تعد اتفاقية منظمة الدول الأمريكية أشدها تفصيلا بشأن منع الفساد. [٢٨]

٦٧- فوفقا للمادة الثالثة، تتفق الدول الأطراف على النظر في إمكانية تطبيق، كل دولة في إطار النظام المؤسسي الخاص بها، مجموعة من التدابير المختلفة لمنع أفعال الفساد. وتستهدف تلك التدابير على الأخص إنشاء وتعهد وتعزيز (أ) معايير سلوك لأداء الوظائف العمومية على نحو يجمع بين السلامة والشرف واللياقة؛ (ب) آليات لإنفاذ معايير السلوك تلك؛ (ج) تعليمات موجهة إلى الموظفين الحكوميين تكفل فهمهم الملائم لمسؤولياتهم والقواعد الأخلاقية التي تنظم أنشطتهم؛ (د) نظم لتسجيل الدخل والأصول والخصوم العائدة إلى الأشخاص الذين يؤدون مهام مناصب معينة يحددها القانون؛ (هـ) نظم للإجراءات التي تتبعها الحكومات في استئجار واشتراء السلع والخدمات تكفل لها الصراحة والإنصاف والكفاءة؛ (و) نظم لجمع الإيرادات الحكومية ومراقبتها على نحو يثني عن الفساد؛ (ز) قوانين تحول دون المعاملة الضريبية المميزة لأي فرد أو هيئة فيما يتعلق بمصروفات تدفع انتهاكا لقوانين مكافحة الفساد التي تطبقها الدول الأطراف؛ (ح) نظم لحماية الموظفين العموميين وأفراد المواطنين الذين يبلغون بحسن نية عن أفعال فساد؛ (ط) هيئات إشراف تكفل تطبيق آليات حديثة لمنع أفعال الفساد وكشفها والمعاقبة عليها واستئصالها؛ (ي) روادع عن رشوة الموظفين المحليين وموظفي الحكومات الأجنبية، مثل الآليات التي تكفل احتفاظ شركات القطاع العام وغيرها من الجمعيات بدفاتر وسجلات تعكس بدقة عمليات اقتناء الأصول والتصرف فيها وتطبيقها ضوابط محاسبة داخلية تكفي لتمكين مسؤوليها من كشف أفعال الفساد؛ (ك) آليات لتشجيع المشاركة من جانب المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية في جهود منع الفساد، (ل) النظر في تدابير منعية أخرى تضع في اعتبارها العلاقة بين التعويض المنصف والأمانة في الخدمة العمومية.

٦٨- وتستحدث اتفاقية الأمم المتحدة وتعزز مفهوم "النزاهة" لدى الموظفين العموميين، وتنص على أن تتخذ كل دولة طرف تدابير لضمان قيام سلطاتها باتخاذ إجراءات فعالة لمنع فساد الموظفين العموميين وكشفه والمعاقبة عليه، بما في ذلك منح تلك السلطات استقلالية كافية لردع ممارسة التأثير غير السليم على تصرفاتها (المادة ٩).

٦٩- وبصدد مسألة المنع، تنص اتفاقية القانون الجنائي لمجلس أوروبا على أن يعتمد كل طرف ما قد يلزم من تدابير لضمان تخصص أشخاص أو هيئات في مكافحة الفساد، وتزويدهم بالقدر اللازم من الاستقلال وتزويد موظفي تلك الهيئات بالتدريب

الكافي وبالموارد المالية التي تمكنهم من الاضطلاع بمهامهم (المادة ٢٠).

٧٠- وتطالب اتفاقية منظمة التعاون والتنمية الأطراف باتخاذ ما يلزم من تدابير، في إطار قوانينها ولوائحها التنظيمية ذات الصلة، لحظر إنشاء حسابات ساقطة القيد وغير ذلك من الممارسات المستخدمة في رشوة الموظفين العموميين الأجانب أو في إخفاء تلك الرشاوى (المادة ٨).

واو - الولاية القضائية

٧١- تنص اتفاقية الأمم المتحدة بصدد الولاية القضائية على أن تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير لإنشاء ولايتها القضائية على الأفعال المجرّمة بمقتضى الاتفاقية عندما (أ) يرتكب الجرم في إقليم تلك الدولة الطرف؛ أو (ب) يرتكب الجرم عن متن سفينة تحمل علم تلك الدولة الطرف أو طائرة مسجلة بمقتضى قوانين تلك الدولة الطرف في الوقت الذي يُرتكب فيه الجرم (المادة ١٥، الفقرة ١). ورهنا بالمادة ٤ "صون السيادة"، يجوز للدولة الطرف أن تؤكد أيضا سريان ولايتها القضائية على أي جرم من هذا القبيل في الحالات التالية (أ) عندما يُرتكب الجرمُ ضد أحد مواطني تلك الدولة الطرف؛ أو (ب) عندما يَرتكب الجرمَ أحد مواطني تلك الدولة الطرف أو شخص عديم الجنسية يوجد مكان إقامته المعتاد في إقليمها (المادة ١٥، الفقرة ٢ (أ) و(ب)).

٧٢- ويجب أن يضاف إلى ذلك أنه وفقا للمادة ١٦، الفقرة ١٠، إذا لم تقم الدولة الطرف التي يوجد الجاني المزعوم في إقليمها بتسليم ذلك الشخص فيما يتعلق بجرم تنطبق عليه الاتفاقية لمجرد أنه أحد رعاياها، وجب عليها بناء على طلب الدولة التي طلبت التسليم، أن تحيل القضية دون إبطاء لا مبرر له، إلى سلطاتها المختصة لغرض الملاحقة.[٢٩]

٧٣- ووفقا لأحكام اتفاقية القانون الجنائي لمجلس أوروبا، يعتمد كل طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لإنشاء ولايته القضائية على فعل جُرِّم وفقا للاتفاقية عندما: (أ) يرتكب الجرم كله أو جزء منه في إقليمه؛ (ب) يكون الجاني أحد مواطنيه أو أحد موظفيه العموميين أو عضوا في أحد مجالسه العمومية المحلية؛ (ج) يتورط في الجرم أحد موظفيه العموميين أو عضو في أحد مجالسه العمومية المحلية أو أي شخص مشار إليه في المواد من ٩ إلى ١١ (أي موظفو المنظمات الدولية، وأعضاء المجالس البرلمانية الدولية، وقضاة وموظفو المحاكم الدولية) ويكون في الوقت نفسه أحد مواطنيه. وإضافة إلى ذلك، يجوز لأي دولة وقت التوقيع أو عند إيداع صك تصديقها أو قبولها أو موافقتها أو انضمامها، بإعلان موجه إلى الأمين العام لمجلس أوروبا، أن تعلن الاحتفاظ بحقها في أن لا تطبق قواعد الولاية القضائية المنصوص عليها في الاتفاقية أو في أن لا تطبقها إلا في حالات أو في ظل ظروف محددة (المادة ١٧).[٣٠]

٧٤- وتنص اتفاقية الاتحاد الأوروبي لحماية المصالح المالية على أن تتخذ كل دولة عضو ما يلزم من تدابير لإنشاء ولايتها على الأفعال التي جُرِّمت بمقتضى الاتفاقية عندما (أ) يرتكب غش أو مشاركة في غش أو محاولة غش يلحق الضرر بالمصالح المالية للجماعات الأوروبية داخل إقليمها كليا أو جزئيا، بما في ذلك الغش الذي جنيت ثماره في ذلك الإقليم؛ (ب) يساعد شخص في إقليمها - على علم منه - أو يحث على ارتكاب غش كهذا في إقليم دولة أخرى؛ (ج) يكون الجاني مواطنا للدولة العضو المعنية شريطة أن ينص قانون تلك الدولة العضو على جواز معاقبة ذلك السلوك أيضا في البلد الذي ارتكب فيه (المادة ٤).

٧٥- وبالمثل، يقر البروتوكول الأول لاتفاقية الاتحاد الأوروبي لحماية المصالح المالية مجموعة من معايير منح الولاية القضائية لملاحقة ومقاضاة حالات تنطوي على جرائم يشملها البروتوكول ومنها (أ) الجرم الذي يرتكب كليا أو جزئيا داخل إقليم الدولة؛ (ب) كون الجاني أحد مواطنيها أو موظفيها؛ (ج) جرم يرتكب ضد مواطن للدولة العضو يعمل موظفا بحسب التعريف الوارد في البروتوكول أو يكون عضوا في إحدى مؤسسات الجماعات الأوروبية؛ و(د) كون الجاني أحد موظفي الجماعات الأوروبية يعمل في إحدى مؤسساتها أو في هيئة أنشئت وفقا لمعاهدات إنشاء الجماعات الأوروبية ويوجد مقرها في الدولة العضو المعنية (المادة ٦). وتورد اتفاقية الاتحاد الأوروبي لمكافحة الفساد أحكاما بشأن الولاية القضائية (المادة ٧).

٧٦- ووفقا لصك العمل المشترك للاتحاد الأوروبي تتخذ كل دولة عضو ما يلزم من تدابير لإنشاء ولايتها القضائية فيما يتعلق بجرائم الرشوة السلبية والإيجابية في القطاع الخاص، حيث يكون الجرم قد ارتكب (أ) كليا أو جزئيا داخل إقليمها؛ أو (ب) من جانب أحد مواطنيها شريطة أن يقضي قانون الدولة العضو بجواز معاقبة الجرم أيضا في البلد الذي وقع فيه؛ أو (ج) لصالح شخص اعتباري يعمل في القطاع الخاص ويقع مقره الرئيسي في إقليم تلك الدولة العضو (المادة ٧).

٧٧- وبمقتضى المادة ٥ من اتفاقية منظمة الدول الأمريكية، تعتمد كل دولة عضو ما قد يلزم من تدابير لإنشاء ولايتها القضائية على الأفعال التي جُرِّمت بموجب الاتفاقية عندما يكون الجرم المعني (أ) قد ارتكب في إقليمها؛ (ب) قد ارتكبه أحد مواطنيها أو شخص يوجد مكان إقامته المعتاد في إقليمها؛ أو (ج) عندما يكون الجاني المزعوم موجوداً في إقليم الدولة الطرف ولا تسلم تلك الدولة شخصا كهذا لدولة أخرى بسبب جنسية الجاني المزعوم.

٧٨- وتطالَب كل دولة طرف في اتفاقية منظمة التعاون والتنمية بإنشاء ولايتها القضائية على رشوة الموظفين العموميين الأجانب عندما يرتكب الجرم كليا أو جزئيا في إقليمها. ويتخذ كل طرف له الولاية القضائية لملاحقة مواطنيه بسبب جرائم ارتكبت في الخارج ما قد يلزم من تدابير لإنشاء ولايته القضائية على رشوة موظف عمومي أجنبي (المادة ٤، الفقرتان ١ و ٢).

٧٩- وإضافة إلى ذلك، تنص اتفاقية منظمة التعاون والتنمية على أن يستعرض الأطراف الأساس الراهن للولاية القضائية وأن يتخذوا خطوات تصحيحية إذا ما كان ذلك الأساس مفتقرا إلى الفعالية في محاربة رشوة الموظفين العموميين الأجانب. وعندما تكون الولاية القضائية لأكثر من طرف، يتشاور الأطراف بهدف البت في أي الولايات تكون الأنسب للملاحقة (المادة ٤، الفقرتان ٣ و ٤).[٣١]

٨٠- ويتضمن بعض الصكوك قيد الاستعراض حكماً يستهدف ضمان أن لا تستبعد موادها المتعلقة بالولاية القضائية ممارسة أي ولاية جنائية يقرها القانون المحلي لأي دولة طرف.[٣٢]

زاي - التعاون الدولي

٨١- تقضي المادة ١٦ من اتفاقية الأمم المتحدة بجواز طلب تسليم المجرمين من دولة أخرى بصدد الأفعال الأربعة المحددة التي تجرِّمها الاتفاقية،[٣٣] أو بصدد أي جرم خطير تتورط فيه عصابة إجرامية منظمة، وحيث يكون الشخص المطلوب موجوداً في الدولة الطرف المطلوب منها التسليم، ويكون الجرم نفسه يخضع للعقاب بموجب القانون الملحي لكلتا الدولتين.[٣٤]

٨٢- وكما سبق ذكره في الفرع المكرس "للولاية القضائية" تقضي اتفاقية الأمم المتحدة بأن الدولة الطرف التي يوجد في إقليمها جان مزعوم عليها، إن هي لم تسلّم ذلك الشخص بصدد جرم تنطبق عليه الاتفاقية لمجرد أنه أحد مواطنيها، أن تبادر دون تأخير لا مبرر له إلى عرض القضية على سلطاتها المختصة قصد الملاحقة (المادة ١٦، الفقرة ١٠). وأخيرا فإن الدول الأطراف ليس لها أن ترفض طلبا بتسليم مجرم لمجرد أنها تعتبر أن الجرم ينطوي أيضا على مسائل مالية (المادة ١٦، الفقرة ١٥).

٨٣- وعملا بالمادة ١٨ يجب أن تتبادل الدول الأطراف فيما بينها أكبر قدر ممكن من المساعدة القانونية في التحقيق أو الملاحقة أو الإجراءات القضائية التي تتخذ فيما يتعلق بالجرائم المشمولة بالاتفاقية. ومن الممكن أن تستخدم أحكام المادة المذكورة للحصول على بيانات أو قرائن أخرى، أو لإجراء عمليات بحث أو ضبط، أو تبليغ مستندات قضائية، أو لفحص أشياء أو مواقع، أو للحصول على مستندات أصلية أو نسخ مصدقة منها، أو لتحديد أو تعقب عائدات الجريمة أو أموال أخرى، أو للحصول على سجلات مصرفية أو سجلات شركات أعمال، أو لتيسير مثول أشخاص في الدولة الطرف الطالبة، أو للحصول على أي شكل آخر من أشكال المساعدة التي تتيح تقديمها قوانين الدول المعنية (المادة ١٨، الفقرة ٣).

٨٤- ووفقا للمادة ١٨، الفقرة ٨، لا يجوز للدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة أن ترفض تقديم المساعدة القانونية المتبادلة بدعوى السرية المصرفية.[٣٦]

٨٥- وتقدم اتفاقية الأمم المتحدة إضافة إلى ذلك الأساس العام لإجراء تحقيقات مشتركة (المادة ١٩)، وللتعاون في إجراءات تحقيق خاصة، مثل الرقابة الإلكترونية والتعاون في إنفاذ القانون العام (المادتان ٢٠ و ٢٧). كذلك يشجع تطوير برامج تدريب محلية وتقديم المساعدة التقنية إلى دول أخرى في شؤون التدريب (المادتان ٢٩ و ٣٠).

٨٦- وتنص اتفاقية القانون الجنائي لمجلس أوروبا هي أيضا على التعاون الدولي في التحقيق والملاحقة. وفيما يتعلق بالمساعدة المتبادلة، تنص المادة ٢٦، الفقرة ١، على أن يقدم الأطراف كل منها للآخر أكبر قدر من المساعدة المتبادلة بالاستجابة للطلبات الواردة من السلطات المختصة. ويتضمن هذا الحكم شرطا إضافيا هو توخي السرعة في الاستجابة للطلبات. ويجوز رفض تقديم المساعدة المتبادلة إذا كان ذلك يقوض المصالح الأساسية للطرف المتلقي للطلب أو سيادته الوطنية أو أمنه القومي أو النظام العام فيه (المادة ٢٦، الفقرة ٢). ولا تستطيع الدول الأطراف أن تتذرع بالسرية المصرفية كسبب لرفض التعاون الدولي (المادة ٢٦ ، الفقرة ٣).

٨٧- وتنص المادة ٢٧ "تسليم المجرمين" على أن الأفعال التي تجرّمها اتفاقية مجلس أوروبا تندرج في عداد الجرائم التي يسلّم مرتكبوها بموجب أي معاهدة بشأن تسليم المجرمين مبرمة بين طرفين أو أكثر من أطراف الاتفاقية. ويتعهد الأطراف بإدراج تلك الجرائم في عداد الجرائم التي يسلم مرتكبوها بموجب أي معاهدة لتسليم المجرمين تبرم بين أي طرفين أو أكثر منها. وإذا كان طرف يعتبر وجود معاهدة شرطا لتسليم المجرمين، وتلقى هذا الطرف من طرف آخر طلبا بتسليم مجرمين في حال عدم وجود معاهدة لتسليم المجرمين بينهما، فبإمكانه أن يعتبر الاتفاقية أساسا قانونيا للتسليم بالنسبة لأي فعل تجرّمه الاتفاقية. والأطراف التي لا تجعل تسليم المجرمين رهنا بوجود معاهدة تعتبر أن الأفعال التي تجرّمها الاتفاقية يسلّم مرتكبوها فيما بين تلك الأطراف.

٨٨- وفيما يتعلق بمسألة تسليم المجرمين وملاحقتهم قضائيا، فإن اتفاقية الاتحاد الأوروبي لحماية المصالح المالية تقتضي من أي دولة عضو لا تسلم مواطنيها بموجب أحكام قانونها أن تتخذ التدابير اللازمة لإنشاء ولايتها القضائية على الأفعال التي تجرّمها الاتفاقية عندما ترتكب خارج إقليمها (المادة ٥ الفقرة ١).

وإضافة إلى ذلك لا يجوز لدولة عضو أن ترفض تسليم مجرمين في حالة وقوع غش يضر بالمصالح المالية للجماعات الأوروبية لمجرد أن الأمر يتعلق بجرم ضريبي أو جمركي (المادة ٥، الفقرة ٣). وتنص المادة ٦ على أن تتعاون الدول الأعضاء على نحو فعال إذا كانت جريمة غش، حسبما هي معرّفة في الاتفاقية، تخص دولتين عضوين على الأقل.

٨٩- وتتضمن المادة ٧ من البروتوكول الثاني لاتفاقية الاتحاد الأوروبي لحماية المصالح المالية أحكاما تنظم التعاون بين الدول الأعضاء واللجنة في مجال اتفاقية الاتحاد الأوروبي لحماية المصالح المالية وبروتوكوليها وتقرر الالتزامات المترتبة على ذلك التعاون بالنسبة للجنة. ووفقا لتلك المادة، تتعاون الدول الأعضاء واللجنة في محاربة الغش والرشوة الإيجابية والسلبية وغسل الأموال. ولهذه الغاية، تقدم اللجنة ما قد تحتاجه السلطات الوطنية المختصة من مساعدات تقنية وتنفيذية لكي تيسر تنسيق ما تجريه من تحقيقات. ويمكن للسلطات المختصة في الدول الأعضاء أن تتبادل المعلومات مع اللجنة بهدف تيسير إثبات الحقائق وضمان فعالية الإجراءات المتخذة ضد الغش والرشوة الإيجابية والسلبية وغسل الأموال. وتضع اللجنة والسلطات الوطنية المختصة في اعتبارها، في كل حالة محددة، مقتضيات سرية التحقيقات وحماية البيانات.

٩٠- والأحكام الخاصة بتسليم المجرمين والملاحقة القضائية والتعاون (المادتان ٨ و ٩) في اتفاقية الاتحاد الأوروبي لمكافحة الفساد، مبنية إلى حد كبير على الأحكام المناظرة في اتفاقية الاتحاد الأوروبي لحماية المصالح المالية. ويقصد بالقواعد الواردة في الاتفاقية أن تستكمل، فيما يتعلق بجرائم الفساد التي يتورط فيها موظفو الجماعات الأوروبية وموظفو الدول الأعضاء، الأحكام بشأن تسليم الدول مواطنيها النافذة بالفعل بين الدول الأعضاء والناشئة عن اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف بشأن تسليم المجرمين.

٩١- وتنظم المادة الثالثة عشرة لاتفاقية منظمة الدولة الأمريكية مسألة تسليم المجرمين من دولة طرف إلى أخرى بصدد أفعال تجرّمها الاتفاقية.[٣٧] وتنص الاتفاقية أيضا على المساعدة المتبادلة والتعاون، وعلى أن تتبادل الدول الأطراف، وفقا لقوانينها المحلية والمعاهدات الواجبة التطبيق، فيما بينها أكبر قدر من المساعدة بالاستجابة للطلبات الواردة من السلطات المخولة، بموجب قوانينها المحلية، صلاحية التحقيق في أفعال الفساد الموصوفة في الاتفاقية أو ملاحقتها قضائيا، والحصول على قرائن واتخاذ ما يلزم من تدابير أخرى لتيسير الإجراءات والتدابير القانونية فيما يخص التحقيق في أفعال الفساد وملاحقتها قضائيا (المادة الرابعة عشرة، الفقرة ١).

٩٢- وتزود الدول الأطراف أيضا، كل منها الأخرى بأكبر قدر من التعاون التقني المتبادل بشأن أنجع السبل والوسائل لمنع أفعال الفساد وكشفها والتحقيق فيها ومعاقبتها (المادة الرابعة عشرة، الفقرة ٢). وإضافة إلى ذلك، تطالب الدول الأطراف، وفقا لقوانينها المحلية واجبة التطبيق والمعاهدات ذات الصلة وغيرها من الاتفاقات السارية بين اثنتين أو أكثر منها، بأن تزود كل منها الأخرى بأكبر قدر من المساعدة في تحديد وتعقب وتجميد وضبط ومصادرة الأموال أو العائدات المتأتية من ارتكاب أفعال تجرّمها الاتفاقية أو المستخدمة في ارتكابها (المادة الخامسة عشرة).

٩٣- وبالاستناد إلى المادة السادسة عشرة، لا يجوز للدولة المتلقية للطلب أن تتذرع بالسرية المصرفية لرفض تقديم المساعدة إلى الدولة الطالبة.

٩٤- والدول الأطراف في اتفاقية منظمة التعاون والتنمية ملتزمة بتوفير المساعدة القانونية المتبادلة التي لا يمكن رفضها بالنسبة للمسائل الجنائية الداخلة في نطاق الاتفاقية بحجة السرية المصرفية، وكذلك بتسليم المجرمين في حالة رشوة موظف عمومي أجنبي (المادتان ٩ و ١٠ على التوالي).

٩٥- وأخيرا فإن معظم الصكوك قيد الدراسة، تنص على تعيين سلطة مركزية على الصعيد الوطني يعهد إليها بمهمة تيسير التعاون الدولي فيما بين الدول الأطراف.[٣٨]

حاء - رصد التنفيذ

٩٦- تنص معظم الصكوك القانونية لمكافحة الفساد على آلية لرصد التنفيذ وتقييمه.

٩٧- فوفقا للمادة ٣٢ من اتفاقية الأمم المتحدة ينشأ مؤتمر للأطراف في الاتفاقية من أجل تحسين قدرة الدول الأطراف على مكافحة الجريمة عبر الوطنية وتعزيز تنفيذ الاتفاقية واستعراضه. ويدعو الأمين العام للأمم المتحدة مؤتمر الأطراف إلى الانعقاد في موعد أقصاه سنة واحدة بعد بدء نفاذ الاتفاقية. وينتظر من كل دولة طرف أن تقدم إلى مؤتمر الأطراف معلومات عن برامجها وخططها وممارساتها، وكذلك عن تدابيرها التشريعية والإدارية الرامية إلى تنفيذ الاتفاقية.

٩٨- وتنص كلتا اتفاقيتي القانون الجنائي والقانون المدني لمجلس أوروبا على أن ترصد مجموعة دول مكافحة الفساد (GRECO) تنفيذ هذين الصكين من جانب الأطراف.

٩٩- وقد أنشئت مجموعة دول مكافحة الفساد (**غريكو**) في أيار/مايو ١٩٩٩ بمعرفة ممثلي لجنة وزراء اسبانيا، استونيا، ألمانيا، ايرلندا، ايسلندا،، بلجيكا، بلغاريا، رومانيا، سلوفاكيا، سلوفينيا، السويد، فرنسا، فنلندا، ، قبرص، لكسمبرغ، ليتوانيا، واليونان.[٣٩] وأنشئت **غريكو** لفترة أولية مدتها ثلاث سنوات يستعرض أداؤها بعد انتهائها. وتستهدف المجموعة تحسين قدرة أعضائها على مكافحة الفساد برصد وفاء الدول بتعهداتها في هذا المجال.

١٠٠- ويحدد النظام الأساسي لـ **غريكو** إجراء نموذجيا يمكن تكييفه لمختلف الصكوك قيد الدراسة. وهي تنهض على الأخص بمسؤولية رصد مراعاة المبادئ التوجيهية العشرين لمكافحة الفساد وتنفيذ الصكوك القانونية الدولية المعتمدة في سبيل تنفيذ برنامج العمل على مكافحة الفساد،[٤٠] (أي اتفاقيتي القانون الجنائي والقانون المدني بشأن الفساد)، والتوصية 10 (2000) R بشأن مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين.

١٠١- وتعين أفرقة خبراء بالاستناد إلى قائمة خبراء يقترحها أعضاء **غريكو**، لتقييم كل دولة عضو في كل دورة تقييم. وينتظر من أفرقة التقييم أن تدرس الردود على الاستبيانات وأن تطلب وتدرس معلومات إضافية تقدم إما شفهية أو مكتوبة، وأن تقوم بزيارات للبلدان الأعضاء بغرض الحصول على معلومات إضافية ذات صلة بالتقييم، وأن تعد مشاريع تقارير تقييم للمناقشة والاعتماد في جلسات عامة.[٤١]

١٠٢- وفيما يتعلق بتنفيذ صكوك الاتحاد الأوروبي، فإن أيا من تلك النصوص لم يدخل حيز النفاذ بعد (باستثناء صك العمل المشترك للاتحاد الأوروبي بشأن الفساد في القطاع الخاص، الذي يتبع فيه إجراء مختلف) بالنظر إلى أن الدول الأعضاء لم تستكمل كلها إجراءات التصديق الوطنية المطلوبة أو تعتمد تشريع التنفيذ اللازم.

١٠٣- والتوصية ٧ بالوثيقة "The Prevention and Control of Organized Crime: A European Strategy for the Beginning of the New Millennium" الصادرة عن مجلس الاتحاد الأوروبي، تورد ذكر الفساد في سياق الجريمة المالية باعتباره إحدى الجرائم التي ينبغي للمجلس أن يعتمد بشأنها صكوكا تستهدف التقريب بين تشريعات الدول الأعضاء من خلال الاتفاق على تعاريف وإجراءات تجريم وجزاءات موحدة، ويطور سياسة للاتحاد الأوروبي أكثر اتساما بطابع العموم. وتحث التوصية ٢٧ بنفس الوثيقة المجلس والدول الأعضاء على التصديق على (أ) اتفاقية الاتحاد الأوروبي لحماية المصالح المالية - بحلول منتصف عام ٢٠٠١؛ (ب) بروتوكولي اتفاقية الاتحاد الأوروبي لحماية المصالح المالية - بحلول نهاية عام ٢٠٠١؛ (ج) اتفاقية مكافحة الفساد الذي يتورط فيه موظفو الجماعات الأوروبية أو موظفو الدول الأعضاء بالاتحاد الأوروبي - بحلول نهاية عام ٢٠٠١.

١٠٤- ومن الجدير بالذكر بصدد استعراض هذه الصكوك أن خطة عمل الاتحاد الأوروبي لمكافحة الجريمة المنظمة (١٩٩٨) قد أنشأت آلية لتقييم الأنداد لم تمتد بعد إلى مجال مكافحة الفساد. ومن جهة أخرى، تجدر ملاحظة أن لمحكمة العدل الأوروبية أيضا دورا تؤديه بالنظر إلى ما لها من اختصاص تفسيري ومن حق في إصدار أحكام في حالات النزاع المتعلقة بالاتفاقيات والبروتوكولات (ولكن ليس فيما يتعلق بصك العمل المشترك للاتحاد الأوروبي).

١٠٥- وفيما يتعلق باتفاقية منظمة الدول الأمريكية، فإن إنشاء آلية رصد هو الآن قيد المناقشة.

١٠٦- وفي إطار فريق عمل منظمة التعاون والتنمية المعني بالرشوة في المعاملات التجارية الدولية، وعملا باتفاقية منظمة التعاون والتنمية (المادة ١٢)، والتوصية المنقحة بشأن محاربة الرشوة في المعاملات التجارية الدولية، اعتمد إجراء صارم للتقييم الذاتي والتقييم المتبادل لضمان الامتثال للاتفاقية وتنفيذ التوصية المنقحة.

١٠٧- وفي المرحلة ١ من عملية الرصد، التي بدأت في نيسان/أبريل ١٩٩٩، يُقيَّم مدى تطابق تنفيذ تشريعات البلدان مع اتفاقية منظمة التعاون والتنمية. فقد أُخضعت جميع البلدان الواحد والعشرين - مما مجموعه أربعة وثلاثون بلدا موقعا - التي أودعت عند حلول حزيران/يونيه ٢٠٠٠[٤٢] صكوك تصديقها على الاتفاقية أو قبولها لها، لفحص دقيق من قبل الأنداد في المرحلة ١ من عملية الرصد. وبالنسبة لكل بلد جرى استعراضه، أعد فريق العمل تقريراً، يتضمن تقييما، أتيح لعامة القراء بعد اجتماع منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي على المستوى الوزاري.[٤٣] وستفحص الأوضاع في جميع البلدان الباقية الموقعة على الاتفاقية بعد اعتمادها للتشريعات التنفيذية وتصديقها على الاتفاقية. ومن المنتظر أن تعرض التقارير عنها وعن تقييمها على الوزراء في أوائل عام ٢٠٠١. ويتوقع الفراغ من المرحلة ١ من عملية الرصد في غضون عام ٢٠٠١.

١٠٨- وكما أبرز في تقرير الفريق العامل عن تنفيذ اتفاقية منظمة التعاون والتنمية المقدم في حزيران/يونيه ٢٠٠٠[٤٤]، لاحظ الفريق العامل وجود امتثال عام لالتزامات الاتفاقية في الغالبية العظمى من البلدان. وأصدر الفريق العامل عددا من التوصيات المحددة باتخاذ إجراءات علاجية حيثما لوحظت منافذ أو ثغرات أو حيث يرتأى أن الأحكام الوطنية تقصر دون بلوغ المستويات التي تتوخاها الاتفاقية. وفي حالات أخرى، لاحظ الفريق العامل أن مسائل معينة تحتاج إلى مزيد من الدراسة باعتبارها "مسائل أفقية" تؤثر في تنفيذ الاتفاقية (ومن أمثلتها: مسؤولية الأشخاص الاعتباريين، والجزاءات بما فيها ضبط ومصادرة الرشوة والعائدات، والولاية القضائية والمساعدة القانونية المتبادلة). كذلك ستدعو الحاجة في بلدان معينة إلى إجراء متابعة محددة في المرحلة ٢ من عملية الرصد.

١٠٩- وستبدأ المرحلة ٢ من عملية الرصد في منتصف عام ٢٠٠١، وستركز على دراسة ما لدى البلدان من هياكل لإنفاذ قوانين وقواعد لتنفيذ الاتفاقية، كما سيقيَّم تطبيقها للاتفاقية في واقع الممارسة. كذلك سوف توسع المرحلة ٢ دائرة تركيز الرصد بحيث تشمل على وجه أكمل جوانب القانون غير الجنائي في التوصية المنقحة.

طاء - تدابير أخرى

١١٠- تشتمل معظم الصكوك قيد الدراسة، إلى جانب الأحكام قيد الدراسة، على تدابير أخرى ذات صلة، كالتدابير الرامية إلى ضبط ومصادرة عائدات الجرائم التي تتناولها أحكام كل منها أو ضبط ومصادرة أموال تناظر قيمتها قيمة تلك العائدات.

١١١- وبعد المصادرة والضبط، تنص اتفاقية الأمم المتحدة على أن تعتمد الدول الأطراف - إلى أقصى درجة ممكنة في إطار نظمها القانونية المحلية - ما قد يلزم من تدابير لإتاحة مصادرة: (أ) عائدات الجريمة المتأتية من الجرائم المشمولة بالاتفاقية أو ممتلكات تعادل قيمتها تلك العائدات؛ و(ب) الممتلكات أو المعدات أو الأدوات الأخرى التي تستخدم أو يزمع استخدامها في ارتكاب جرائم مشمولة بالاتفاقية.

١١٢- ولأغراض المادة ١٢، "المصادرة والضبط"، والمادة ١٣، "التعاون الدولي لأغراض المصادرة"، تخول كل دولة طرف محاكمها أو سلطاتها المختصة الأخرى أن تأمر بتقديم السجلات المصرفية أو المالية أو التجارية أو بالتحفظ عليها، ولا يجوز للدول الأطراف أن ترفض العمل بأحكام هذه الفقرة بحجة السرية المصرفية (المادة ١٢، الفقرة ٦).

١١٣- وتتناول المادة ١٤ مسألة التصرف في عائدات الجرائم المصادرة أو الممتلكات المصادرة، بالنص على أن تتصرف الدولة الطرف فيما تصادره من عائدات جرائم أو ممتلكات عملا بالاتفاقية وفقا لقانونها الداخلي وإجراءاتها الإدارية.

١١٤- وتقضي المادة ١٩ من اتفاقية القانون الجنائي لمجلس أوروبا بأن يعتمد كل طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتمكينه من مصادرة أدوات وعائدات الأفعال التي تجرمها الاتفاقية أو ممتلكات ذات قيمة تناظر قيمة تلك العائدات، أو من إبعاد تلك الأدوات أو العائدات أو الممتلكات على نحو آخر.

١١٥- ويعتمد كل طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية، وتدابير أخرى، بما في ذلك التدابير التي تتيح استخدام تقنيات تحقيق خاصة، وفقا لقانونه الوطني، لتمكينه من تيسير جمع القرائن ذات الصلة بالأفعال التي تجرّمها الاتفاقية، ومن تحديد وتعقب وتجميد وضبط أدوات وعائدات الفساد، أو ممتلكات ذات قيمة تعادل قيمة تلك العائدات وتخضع للتدابير المنصوص عليها في المادة ١٩ (المادة ٢٣، الفقرة ١). ويعتمد كل طرف إضافة إلى ذلك ما قد يلزم من تدابير تشريعية أخرى لتمكين محاكمه أو سلطاته المختصة الأخرى من أن تأمر بتقديم السجلات المصرفية أو المالية أو التجارية أو التحفظ عليها من أجل اتخاذ الإجراءات المشار إليها في الفقرة ١ من المادة ٢٣ (المادة ٢٣، الفقرة ٢).

١١٦- وتنص المادة ٥ من البروتوكول الثاني من اتفاقية الاتحاد الأوروبي لحماية المصالح المالية على أن يتخذ كل عضو ما يلزم من تدابير لتمكينه من ضبط - ودون إخلال بحقوق أطرف ثالثة حسنة النية - من مصادرة أو إبعاد أدوات وعائدات الغش والرشوة الإيجابية أو السلبية وغسل الأموال، أو ممتلكات ذات قيمة تناظر قيمة تلك العائدات. وأي أدوات أو عائدات أو ممتلكات أخرى يتم ضبطها أو مصادرتها تتصرف فيها الدولة العضو وفقا لقانونها الوطني.

١١٧- وتنص اتفاقية منظمة الدول الأمريكية، في مادتها الخامسة عشرة، على أن تزود الدول الأطراف كل منها الأخرى، وفقا لقوانينها الداخلية واجبة التطبيق، وللمعاهدات وغيرها من الاتفاقات ذات الصلة والتي قد تكون نافذة بين دولتين أو أكثر منها، بأكبر قدر ممكن من المساعدة في تحديد وتعقب وتجميد وضبط ومصادرة الممتلكات أو العائدات المحصلة أو المتأتية من الأفعال التي تجرِّمها الاتفاقية، أو المستخدمة في ارتكاب تلك الأفعال.

١١٨- وبصدد مسألة الضبط والمصادرة، تتخذ الدول الأطراف في اتفاقية منظمة التعاون والتنمية ما قد يلزم من تدابير للنص على أن رشوة موظف عمومي أجنبي وعائدات تلك الرشوة أو ممتلكات ذات قيمة تعادل قيمة تلك العائدات تخضع للضبط والمصادرة، أو النص على توقيع جزاءات نقدية ذات تأثير مماثل على تلك الأفعال (المادة ٣، الفقرة ٣).

اتفاقية القانون المدني لمجلس أوروبا بشأن الفساد

١١٩- شكلت اتفاقية القانون المدني لمجلس أوروبا أول محاولة لتحديد قواعد دولية مشتركة في مجال القانون المدني والفساد.

١٢٠- ويتمثل الغرض الرئيسي للاتفاقية في إتاحة حق التعويض عن الأضرار الناجمة عن فعل من أفعال الفساد (المادة ١). ولهذه الغاية، يطالب كل طرف بالنص في قانونه الداخلي على الحق في رفع دعوى مدنية في قضايا الفساد (المادة ٣، الفقرة ١). ومن الجدير بالذكر أنه بموجب الاتفاقية لا يلزم أن تكون التعويضات محدودة بأي مبلغ موحد بل يجب أن تتحدد وفقا للخسارة المتكبدة في كل حالة بعينها. كذلك فإن التعويض الكامل وفقا للاتفاقية يستبعد الأضرار التأديبية. ومن جهة أخرى، لا تطالب الأطراف التي ينص قانونها الداخلي على الأضرار التأديبية باستبعاد تطبيقها إضافة إلى التعويض الكامل. كذلك تنص الاتفاقية تحديداً على مدى التعويض الذي تمنحه المحكمة وعلى أن التعويض يمكن أن يشمل الأضرار المادية، وفقدان المكاسب، والخسائر غير النقدية (المادة ٣، الفقرة ٢).[٤٥]

١٢١- ولأغراض الاتفاقية، يعرَّف الفساد بأنه "طلب أو عرض أو إعطاء أو قبول، بطريق مباشر أو غير مباشر، رشوة أو أي مزية أخرى غير مستحقة أو أي توقع لها، مما يشوه الأداء اللازم

لأي واجب أو سلوك مطلوب من متلقي الرشوة أو المزية غير المستحقة أو ممن يتوقع تلقيها" (المادة ٢).

١٢٢- والشروط المسبقة للمطالبة بالتعويض عن الأضرار تتطرق إليها المادة ٤. فللحصول على تعويض، يتعين على المدعي أن يثبت وقوع الضرر سواء أكان المدعى عليه قد تصرف عن عمد أو عن إهمال، والرابطة السببية بين السلوك الفاسد والأضرار. وفيما يتعلق بالسلوك غير القانوني أو التقصيري، تجدر الإشارة إلى أن أولئك الذين يشاركون مباشرة وعن علم في الفساد هم المسؤولون في المقام الأول عن الأضرار، وعلى الأخص عاطي الرشوة ومتلقيها وأيضا أولئك الذين حرضوا على الفساد أو ساعدوا على إتيانه. وعلاوة على ذلك فإن أولئك الذين قصروا دون اتخاذ الخطوات المناسبة، في ضوء المسؤوليات المنوطة بهم، لمنع الفساد، يكونون أيضا مسؤولين عن الضرر.[٤٦] وتنص المادة ٤ أيضا على أن المسؤولية الفردية والجماعية لعدة جانين مجتمعين، سواء أكانوا قد تعاونوا عن علم أو كان أحدهم مسؤولا نتيجة لسلوك إهمال صدر عنه (المادة ٤، الفقرة ٢).

١٢٣- وتتناول الاتفاقية مسألة مسؤولية الدولة عن أفعال الفساد التي يرتكبها موظفوها. وجاء في هذا الصدد أن كل طرف عليه أن ينص في قانونه الداخلي على إجراءات مناسبة تمكن الأشخاص الذين تكبدوا أضراراً نتيجة لفعل فساد ارتكبه موظفوه العموميون أثناء اضطلاعهم بمهامهم، من المطالبة بتعويض من الدولة أو، في حالة طرف آخر غير الدولة، من السلطات المختصة لدى ذلك الطرف (المادة ٥). والاتفاقية لا تورد شروطا للبت في مسؤولية الطرف، فهي تترك لكل طرف الحرية في أي يحدد في قانونه الداخلي ما يراه من شروط يعد الطرف في ظلها مسؤولا. ومؤدى ذلك أن شروط وإجراءات تقديم دعاوى ضد الدولة عن ضرر ناجم عن أفعال فساد ارتكبها موظفون عموميون في سياق ممارستهم لمهامهم سينظمها القانون الداخلي للطرف المعني.[٤٧]

١٢٤- وفيما يتعلق بصحة العقود، ينص كل طرف في قانونه الداخلي على أن أي عقد أو شرط في عقد ينطوي على فساد هو عقد أو شرط باطل ولاغ. وإضافة إلى ذلك ينص كل طرف في قانونه الداخلي على إمكانية لجوء جميع الأطراف في عقد قوض قبولَه فعل فساد إلى المحكمة لكي تعلن بطلانه وإلغاءه، بغض النظر عن حقهم في المطالبة بتعويض عن الأضرار (المادة ٨).

١٢٥- وتتناول الاتفاقية أيضا مسألة حماية الموظفين إذ تطالب كل طرف باتخاذ ما يلزم من تدابير لحماية الموظفين الذين يبلغون بحسن نية وبالاستناد إلى أسباب معقولة عن شكوكهم بشأن ممارسات فاسدة أو سلوك فاسد - من أن يضارّوا من جراء ذلك بأي حال من الأحوال (المادة ٩).[٤٨]

١٢٦- والمعروف أن القوانين الوطنية بشأن الحسابات ومراجعة الحسابات أدوات مهمة في التعرف على ممارسات الفساد ومحاربتها. لذلك تنص الاتفاقية على أن يتخذ كل طرف كل ما يلزم من تدابير لكي تعد الحسابات السنوية للشركات بوضوح وتعطي صورة صادقة ومنصفة للوضع المالي للشركة. وبغية منع أفعال الفساد، ينص كل طرف في قانونه الداخلي على أن يصادق مراجعو الحسابات على أن الحسابات السنوية تعطي صورة صادقة ومنصفة للوضع المالي للشركة (المادة ١٠).

١٢٧- وفيما يتعلق بالتعاون الدولي، يطالَب الأطراف بالتعاون الفعال في الشؤون المتصلة بالإجراءات المدنية في قضايا الفساد، ولا سيما فيما يخص تبليغ المستندات، والحصول على القرائن في الخارج، والولاية القضائية والاعتراف بالأحكام الأجنبية وإنفاذها، وتكاليف الدعاوى، وفقا لأحكام الصكوك الدولية ذات الصلة بشأن التعاون الدولي في الشؤون المدنية والتجارية، التي هي أطراف فيها، ووفقا كذلك للقوانين الداخلية لكل منها (المادة ١٣).

رابعا - التوصيات وغيرها من الوثائق المعنية بالفساد

ألف - الأمم المتحدة

١ - المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين

١٢٨- في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦، اعتمدت الجمعية العامة صكين مهمين في مكافحة الفساد: المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين (القرار ٥١/٥٩، المرفق)، وإعلان الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية (القرار ٥١/١٩١، المرفق). وعلى الرغم من أن كلا الصكين غير ملزمين، فهما يتسمان مع ذلك بأهمية سياسية بالنظر إلى أنهما يمثلان اتفاقا عريضا في المجتمع الدولي بشأن هذه الأمور.

١٢٩- وقد اعتمدت المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين باعتبارها أداة لتوجيه الدول الأعضاء في جهودها الرامية إلى مكافحة الفساد من خلال مجموعة من التوصيات الأساسية ينبغي للموظفين العموميين[٤٩] اتباعها في أداء واجباتهم.

١٣٠- وتتناول المدونة الجوانب التالية: (أ) المبادئ العامة التي ينبغي أن توجه الموظفين العموميين في أدائهم لواجباتهم (أي الولاء والنزاهة والكفاءة والفعالية والإنصاف والحيدة)؛ (ب) تضارب المصالح وفقدان الأهلية؛ (ج) إفصاح الموظفين العموميين عما يمتلكونه من أصول، وإن أمكن أيضا، عما تحوزه زوجاتهم ومن يعولونهم؛ (د) قبول الهدايا وغيرها من المجاملات؛ (هـ) تناول المعلومات السرية؛ (و) النشاط السياسي للموظفين العموميين

الذي ينبغي، وفقا للمدونة، أن لا يكون بحيث يزعزع ثقة الجمهور في توخيهم الحيدة لدى أداء مهامهم وواجباتهم.

٢ - إعلان الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية

١٣١- يتضمن إعلان الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية (القرار ٥١/١٩١، المرفق) مجموعة من التدابير التي يستطيع كل بلد أن ينفذها على الصعيد الوطني وفقا لدستوره الخاص به، ولمبادئه القانونية الأساسية، والقوانين والإجراءات الوطنية لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية.

١٣٢- ويتطرق الإعلان إلى رشوة الموظفين العموميين الأجانب. فوفقا للفقرة ٣ من الإعلان:

"٣- تشمل الرشوة، في جملة أمور، ما يلي:

(أ) قيام أي شركة خاصة أو عامة، بما في ذلك أي شركة عبر وطنية أو أي فرد، بعرض أي مدفوعات أو هدايا أو أي ميزات أخرى، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، أو الوعد بتقديمها أو تقديمها، إلى أي مسؤول عام أو ممثل منتخب لبلد آخر، كعوض غير مشروع من أجل أداء أو الامتناع عن أداء الواجبات المنوطة بذلك المسؤول أو الممثل بصدد معاملة تجارية دولية؛

(ب) قيام أي مسؤول عام أو ممثل منتخب لدولة عضو بالتماس أي مدفوعات أو هدايا أو أي ميزات أخرى، أو طلبها أو قبولها أو الحصول عليها، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، من أي شركة خاصة أو عامة، بما في ذلك أي شركة عبر وطنية، أو أي فرد، كعوض غير مشروع من أجل أداء أو الامتناع عن أداء الواجبات المنوطة بذلك المسؤول أو الممثل بصدد معاملة تجارية دولية".

١٣٣- ويتضمن الإعلان أحكاما مختلفة تستهدف مكافحة هذه الظاهرة، بما في ذلك سن قوانين لمنع الرشوة في المعاملات التجارية الدولية أو دعم تلك القوانين في حالة وجودها؛ وتجريم تلك الرشوة ومنع الخصم من الوعاء الضريبي بالنسبة للرشاوى التي تدفعها أي شركة خاصة أو عامة أو فرد في أي دولة إلى أي مسؤول عام أو ممثل منتخب لبلد آخر.

١٣٤- وإضافة إلى ذلك التزمت الدول الأعضاء بوضع أو اعتماد معايير وممارسات محاسبية لتحسين شفافية المعاملات التجارية الدولية؛ وبوضع أو التشجيع على وضع مدونات أو معايير أو ممارسات مثلى تمنع الفساد والرشوة وما يتصل بهما من ممارسات غير مشروعة في المعاملات التجارية الدولية؛ وبالنظر في تجريم الإثراء غير المشروع للموظفين العموميين أو الممثلين المنتخبين؛ وبضمان أن لا تؤدي أحكام السرية المصرفية إلى إعاقة أو تأخير التحقيقات أو الإجراءات وغير ذلك من إجراءات قانونية تتعلق بالفساد أو الرشوة أو ما يتصل بهما من ممارسات غير مشروعة في المعاملات التجارية الدولية.

١٣٥- وأخيرا، التزمت الدول الأعضاء بالتعاون وتبادل أقصى قدر ممكن المساعدة فيما يتعلق بالتحقيقات الجنائية والإجراءات القانونية الأخرى التي تتخذ بصدد الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية، بما في ذلك تشاطر المعلومات والمستندات.

٣ - استنتاجات وتوصيات اجتماع فريق الخبراء المعني بالفساد وقنواته المالية، باريس، من ٣٠ آذار/مارس إلى ١ نيسان/أبريل ١٩٩٩

١٣٦- في قراره ١٦/١٩٩٨ المؤرخ ٢٨ تموز/يوليه ١٩٩٨، قرر المجلس الاقتصادي والاجتماعي الدعوة إلى عقد اجتماع لفريق خبراء حكوميين مفتوح العضوية لاستكشاف السبل التي تكفل نجاعة المبادرات المتعددة الأطراف الحديثة العهد من أجل مكافحة الفساد، والعمل على إعداد استراتيجية دولية ملائمة لمكافحة الفساد، بما في ذلك العائدات المتأتية منه، وذلك بالتشاور مع المنظمات الدولية الحكومية الناشطة في هذا المجال.

١٣٧- وبعد تحديد مجموعة من التدابير الرامية إلى تحسين التعاون الدولي في مكافحة الفساد وكشف التدفقات المالية ذات الصلة بالفساد، أعد فريق الخبراء مجموعة من التوصيات التي ينبغي تنفيذها على الصعيدين الدولي والوطني (انظر E/CN.15/1999/10، الفروع باء ودال وهاء).

١٣٨- فعلى الصعيد الدولي، أكد فريق الخبراء فيما أكد عليه، على ضرورة استكشاف السبل والوسائل الكفيلة بإقناع المراكز المالية التي تفتقر إلى التنظيم باعتماد قواعد تمكنها من تعقب عائدات الفساد واتخاذ إجراءات ضدها، وبالمشاركة بنشاط في جهود التعاون الدولي على مكافحة الجرائم المالية ذات الصلة به والقيام، إن دعت الضرورة، بالنظر في استحداث تدابير لحماية النظام المالي العالمي من المراكز التي تطرح أخطر المشاكل أو التي لا تشارك في التعاون الدولي.

١٣٩- أما على الصعيد الوطني، فقد أوصى فريق الخبراء بتجريم الفساد بشتى أشكاله، وبتطبيق التشريعات المناهضة لغسل الأموال على الراشين وعلى عائدات الفساد؛ واتخاذ خطوات تكفل عدم وقوف السرية المصرفية والأحكام الضرائبية حائلا دون التعاون القضائي والإداري على مكافحة الفساد؛ والعمل على أن تتوافر للسلطات قدرات كافية على تقديم التعاون القضائي العاجل في القضايا المنطوية على فساد أو على غسل عائدات الفساد؛ وضمان قدرة الدول على منع استخدام الراشين والمرتشين لنظمها المالية في تحويل أو غسل الأموال ذات الصلة بالصفقات الفاسدة، ودعم تلك القدرة عن طريق اتخاذ تدابير

تكفل التنظيم المناسب للأنشطة المالية والإشراف عليها بالاستناد إلى مبادئ مقبولة دوليا.

١٤٠- واقترح فريق الخبراء إضافة إلى ذلك استعمال نظم شاملة لمنع غسل الأموال وكشف التدفقات المالية غير المشروعة في مكافحة الفساد، بما في ذلك وعلى الأخص اشتراط قيام المؤسسات المالية بالتحقق من شخصية زبائنها وتوخي اليقظة والإبلاغ عن الصفقات المشبوهة لدى سلطات مختصة مسؤولة عن التحقيق فيها.

٤ - تدابير مكافحة الفساد (قرار الجمعية العامة ١٢٨/٥٤)

١٤١- تطرقت الجمعية العامة، في قرارها ١٢٨/٥٤، إلى ضرورة مكافحة الفساد مع التركيز بصفة رئيسية على أمرين: (أ) ضمان قيام نظم قانونية وطنية ملائمة من حيث التصدي للفساد والنص على مصادرة عائدات الفساد؛ و(ب) وضع استراتجية عالمية لتعزيز التعاون الدولي الرامي إلى منع الفساد ومعاقبة مرتكبيه، بما في ذلك الروابط بين الفساد والجريمة المنظمة وغسل الأموال.

١٤٢- وفيما يتعلق بالأمر الأول دعت الجمعية العامة الدول الأعضاء إلى الاستعانة عند الضرورة بالمساعدة الدولية المتاحة من أجل تحقيق ما يلي (أ) تجريم الفساد بشتى أشكاله وتعديل الأحكام الخاصة بمكافحة غسل الأموال بحيث تشمل الرشاوى وعائدات الفساد؛ (ب) تحسين الشفافية واليقظة ورصد المعاملات المالية وتقييد السرية المصرفية والمهنية في القضايا المنطوية على تحقيقات جنائية؛ (ج) تعزيز التنسيق فيما بين الوكالات والتعاون الإداري والقضائي على الصعيد الدولي في الشؤون المتصلة بالفساد؛ (د) تعزيز المشاركة الكاملة من جانب المجتمع المدني في جهود مكافحة الفساد؛ (هـ) إتاحة إمكانية الموافقة على تسليم المجرمين وتقديم المساعدة المتبادلة في القضايا المتعلقة بالفساد وغسل الأموال.

١٤٣- وفيما يتعلق بالأمر الثاني، شجعت الجمعية العامة الدول الأعضاء على أن تصبح أطرافا في الاتفاقيات وغيرها من الصكوك الدولية الرامية إلى مكافحة الفساد وعلى أن تنفذ أحكامها، وكذلك على استكشاف إمكانية إقامة نظام عالمي لاستعراض "الأنداد" لمدى ملاءمة الممارسات الرامية إلى مكافحة الفساد.

٥ - تقرير مؤتمر الأمم المتحدة العاشر لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين

١٤٤- في مؤتمر الأمم المتحدة العاشر لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، المعقود في فيينا من ١٠ إلى ١٧ نيسان/ابريل ٢٠٠٠،[٥٠] تطرق إلى مسألة الفساد كل من إعلان فيينا بشأن الجريمة والعدالة: مواجهة تحديات القرن الحادي والعشرين، وحلقة العمل المعنية بمكافحة الفساد التي نظمها معهد الأمم المتحدة الأقاليمي لأبحاث الجريمة والعدالة بالتعاون مع المجلس الاستشاري الدولي العلمي والفني.

١٤٥- وقد التزمت الدول الأعضاء، باعتمادها إعلان فيينا، باتخاذ إجراءات دولية محسنة لمكافحة الفساد بالاستناد إلى إعلان الأمم المتحدة لمكافحة الفساد و الرشوة في المعاملات التجارية الدولية، والمدونة الدولية لسلوك الموظفين العموميين، والاتفاقيات الإقليمية ذات الصلة، والمنتديات الإقليمية والعالمية، وشددت على الحاجة الملحة إلى إعداد صك قانوني دولي فعال لمكافحة الفساد.

١٤٦- وركزت حلقة العمل المعنية بمكافحة الفساد، بصفة رئيسية، على نوع التدابير التي يمكن أن تجدي في المكافحة الفعالة للفساد. وفي هذا السياق، اعتمدت حلقة العمل النهج المتعدد التخصصات الذي دعا إلى تطبيقه البرنامج العالمي لمكافحة الفساد واستهله مركز مكافحة الإجرام الدولي التابع للأمانة ومعهد الأمم المتحدة الأقاليمي لأبحاث الجريمة والعدالة.

١٤٧- وكان هناك اتفاق عام على أهمية الشفافية واستقلال ونزاهة إجراءات التحقيق وما يليها من عمليات العدالة الجنائية. وأبرز النقاش ضرورة تطبيق العدالة على الأنشطة الماضية، بما في ذلك استرداد عائدات الفساد، ومراعاة الأصول في إجراء التحقيقات والملاحقة القضائية وتطبيق عقوبات فعالة، جنائية وغير جنائية.

١٤٨- وارتئي أن من الضروري في الوقت نفسه اتخاذ تدابير منع مناسبة للمستقبل، بما في ذلك دعم المجتمع المدني (بما فيه وسائط الإعلام والقطاع الخاص)، والحد من فرص الفساد المتاحة لكبار الموظفين وصغارهم وتقديم المكافآت الاجتماعية لمن يتجنبون منهم أفعال الفساد في أدائهم لواجباتهم.

باء - منظمات دولية حكومية أخرى

١ - مجلس أوروبا

(أ) المبادئ التوجيهية العشرون لمكافحة الفساد

١٤٩- وافقت لجنة الوزراء التابعة لمجلس أوروبا، في قرارها (٩٧) ٢٤ المؤرخ ٦ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٧، على اعتماد المبادئ التوجيهية العشرين لمكافحة الفساد التي أعدها الفريق المتعدد التخصصات المعني بالفساد الذي أنشئ على أثر انعقاد المؤتمر التاسع عشر لوزراء العدل الأوروبيين، المعقود في فاليتّا في عام ١٩٩٤. وتشكل تلك المبادئ التوجيهية التوجيهات الرئيسية التي تدعى الدول الأعضاء إلى تنفيذها في إطار ما تبذله من جهود لمكافحة الفساد سواء على الصعيد الوطني أو على الصعيد الدولي.

١٥٠- وهذه المبادئ، التي تنهض على إدراك أن مكافحة الفساد يجب أن تكون متعددة التخصصات، تشمل عناصر مختلفة

من بينها (أ) إيقاظ وعي الجمهور وتعزيز السلوك الأخلاقي؛ (ب) ضمان التجريم المنسق للفساد على الصعيدين الوطني والدولي؛ (ج) كفالة الاستقلال المناسب لمن يعهد إليهم بمهام المنع والتحقيق والملاحقة والمقاضاة في جرائم الفساد؛ (د) اتخاذ التدابير المناسبة لضبط عائدات جرائم الفساد وحرمان مرتكبيها منها وكذلك لمنع استخدام الأشخاص الاعتباريين في إخفاء جرائم الفساد؛ (هـ) الحد إلى أدنى درجة يستوجبها المجتمع الديمقراطي من الحصانة من التحقيق والملاحقة والمقاضاة في جرائم الفساد.

١٥١- وإضافة إلى ذلك، اتفقت لجنة الوزراء على تدابير أخرى يذكر منها (أ) تعزيز تخصص الأشخاص أو الهيئات المكلفين بمكافحة الفساد وتزويدهم بالوسائل المناسبة والتدريب المناسب لأداء مهامهم؛ (ب) منع خصم الرشاوى أو غيرها من المصروفات المقترنة بجرائم الفساد من الوعاء الضريبي؛ (ج) اعتماد مدونات لقواعد السلوك للموظفين العموميين وللممثلين المنتخبين؛ (د) تعزيز الشفافية داخل الإدارة العمومية، ولا سيما من خلال اعتماد إجراءات مراجعة مناسبة لأنشطة الإدارة العمومية والقطاع العام، وكذلك اعتماد إجراءات شفافة للاشتراء العمومي؛ (هـ) كفالة حرية وسائط الإعلام في تلقي وبث معلومات عن شؤون الفساد؛ (و) التحقق من أن القانون المدني يأخذ في الحسبان ضرورة مكافحة الفساد وأنه ينص بوجه خاص على حقوق انتصاف فعالة لمن تُضارَّ حقوقهم ومصالحهم من جراء الفساد؛ (ز) التحقق من أنه في كافة جوانب مكافحة الفساد تؤخذ في الحسبان الروابط الممكنة مع الجريمة المنظمة وغسل الأموال.

١٥٢- وكما سبق ذكره (انظر الفقرات ٩٨-١٠٠)، تتولى **غريكو**، إلى جانب مسؤولياتها عن رصد اتفاقيتي القانون الجنائي والقانون المدني لمجلس أوروبا، المسؤولية عن رصد مراعاة المبادئ التوجيهية العشرين لمكافحة الفساد.

١٥٣- وبالنظر إلى أن أيا من الاتفاقيات التي أعدها مجلس أوروبا لم تدخل بعد حيز التنفيذ، فقد عمدت **غريكو**، لغرض عملية التقييم الأولي (كانون الثاني/يناير ٢٠٠٠ - كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١)، إلى اختيار عدد محدود من المبادئ التوجيهية العشرين، ذي صلة بـ (أ) استقلال صلاحيات الأشخاص أو الهيئات المكلفين بمنع جرائم الفساد والتحقيق فيها وملاحقتها ومقاضاتها؛ (ب) الحصانات من التحقيق في جرائم الفساد أو ملاحقتها أو مقاضاتها؛ (ج) تخصص الأشخاص أو الهيئات المكلفين بمكافحة الفساد والوسائل المتاحة لهم وتدريبهم. واتفقت **غريكو** على أن استبيانات دورة التقييم الأولي ينبغي أن تتألف من جزأين: جزء عام عن الإطار العام لمكافحة الفساد وعن القوانين والمؤسسات والآليات والمنع، إضافة إلى جزء خاص يكرس لأحكام المبادئ التوجيهية التي وقع عليها الاختيار لعملية التقييم الأولي.

١٥٤- وقد قررت **غريكو** أن تقوم أفرقة تقييم بزيارة جميع البلدان الأعضاء أثناء دورة التقييم الأولي. وبحلول نهاية تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠، كانت قد تمت زيارة اسبانيا، بلجيكا، جورجيا، سلوفاكيا، سلوفينيا، السويد، فنلندا، ولكسمبرغ. وكان من المقرر زيارة قبرص في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠ والبلدان الأعضاء المتبقية في عام ٢٠٠١.

(ب) مدونة نموذجية لقواعد سلوك الموظفين العموميين

١٥٥- في ١١ أيار/مايو ٢٠٠، اعتمدت لجنة وزراء مجلس أوروبا توصية بشأن مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين ترد في ملحقها المدونة النموذجية لقواعد سلوك الموظفين العموميين.

١٥٦- وأوصت لجنة الوزراء بأن تقوم الدول الأعضاء، رهنا بقانونها الوطني وبمبادئ الإدارة العامة لديها، باعتماد مدونات وطنية لقواعد سلوك الموظفين بالاستناد إلى المدونة النموذجية لقواعد سلوك الموظفين الملحقة بالتوصية.

١٥٧- وترد المدونة النموذجية للسلوك اقتراحات بشأن كيفية التصرف في مواقف حقيقية كثيرا ما تعرض للموظفين العموميين: الهدايا، استخدام الموارد العمومية، التصرف مع موظفين عموميين سابقين وهلم جرا. وتؤكد المدونة على أهمية نزاهة الموظفين العموميين ومساءلة الرؤساء في سلم التدرج الوظيفي. وهي تسعى إلى بلوغ ثلاثة أهداف: تحديد معايير النزاهة والسلوك التي ينبغي للموظفين العموميين مراعاتها؛ ومساعدة الموظفين العموميين على الوفاء بتلك المعايير؛ وإعلام الجمهور بما يحق له أن يتوقع من الموظفين العموميين.

١٥٨- وتشتمل المدونة النموذجية على مجموعة من المبادئ العامة يلتزم بها الموظفون العموميون، ومن الأحكام المحددة ما يتعلق مثلا بتضارب المصالح، والأنشطة الخارجية التي تتعارض مع الوظيفة العمومية، وكيفية التصرف في مواجهة مشاكل مثل عرض مزايا غير مستحقة ولا سيما الهدايا، والحساسية لتأثير الآخرين، وسوء استغلال المنصب الرسمي، واستخدام المعلومات الرسمية والموارد العمومية لأغراض خاصة، وما يتبع من قواعد عند ترك الخدمة العمومية وخاصة من حيث العلاقات مع الموظفين العموميين السابقين.

١٥٩- و**غريكو** هي المسؤولة عن رصد تنفيذ التوصية.

٢ - منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

التوصية المنقحة بشأن مكافحة الرشوة في المعاملات التجارية الدولية

١٦٠- اعتمد أعضاء منظمة التعاون والتنمية توصية أولى بشأن الرشوة في المعاملات التجارية الدولية في عام ١٩٩٤. وجاءت

التوصية المنقحة بشأن مكافحة الرشوة في المعاملات التجارية الدولية، التي اعتمدها مجلس منظمة التعاون والتنمية في ٢٣ أيار/مايو ١٩٩٧، نتيجة لدراسات تحليلية حول تدابير مكافحة الفساد وما جرى التعهد به من التزامات بمكافحة الرشوة في المعاملات التجارية الدولية أثناء السنوات الثلاث الماضية.

١٦١- وتدعو التوصية المنقحة البلدان الأعضاء إلى اتخاذ تدابير فعالة لردع ومنع ومكافحة الرشوة الدولية في عدد من المجالات. وهي تلخص، بوجه خاص، الالتزامات في ميادين تجريم رشوة الموظفين العموميين الأجانب (التي تشملها الاتفاقية التي جرى التفاوض عليها عملا بتوصية عام ١٩٩٧)؛ وأحكاما محاسبية ومصرفية ومالية لضمان حفظ سجلات ملائمة وإتاحتها للتفتيش والتحقيق؛ والإعانات العمومية، والرخص، وعقود الاشتراء الحكومية وغير ذلك من المزايا التي يمكن الحرمان منها جزاء على إتيان الرشوة في حالات معينة. وهي تحث أيضا على المسارعة إلى تنفيذ توصية عام ١٩٩٦ بشأن خصم الرشاوى المقدمة إلى الموظفين العموميين الأجانب من الوعاء الضريبي[٥١] وتورد المقترحات المدرجة في توصية لجنة المساعدات الإنمائية لعام ١٩٩٦ بشأن "اقتراحات بمنع الفساد في عمليات الاشتراء التي تمولها المعونة (الخارجية)".[٥٢]

١٦٢- وتشتمل التوصية المنقحة أيضا على أحكام تتعلق بإجراءات الرصد وغيره من أنشطة المتابعة، تستهدف تعزيز تنفيذها.

جيم - هيئات أخرى

١ - لجنة بازل المعنية بالإشراف على المصارف

١٦٣- لا يتعلق بمسألة الفساد سوى جزء صغير نسبيا من أعمال لجنة بازل المعنية بالإشراف على المصارف. ومع ذلك أصدرت اللجنة إرشادات - من وجهة نظر الإدارة السليمة للمخاطر - لصالح المصارف بشأن غسل الأموال وممارسات "اعرف زبونك". وتسعى الإرشادات إلى منع غسل الأموال غير المشروعة، بما في ذلك الأموال المتأتية من الرشوة، عبر النظام المالي.

١٦٤- وترد إرشادات اللجنة في ثلاث وثائق. فتوجز الوثيقة المعنونة "منع الاستخدام الإجرامي للنظام المصرفي لغرض غسل الأموال" لعام ١٩٨٨، المبادئ الأخلاقية الأساسية وتشجيع المصارف على إنشاء إجراءات فعالة لتحديد هوية الزبائن، ورفض المعاملات المشبوهة، والتعامل مع أجهزة إنفاذ القوانين.

١٦٥- أما وثيقة عام ١٩٩٧، "المبادئ الأساسية للإشراف الفعال على المصارف"، فتذكر أنه ينبغي أن تكون للمصارف سياسات وممارسات وإجراءات ملائمة، بما في ذلك قواعد صارمة لتنفيذ مبدأ "اعرف زبونك". وعلى وجه التحديد، ينبغي للمشرفين أن يشجعوا اعتماد التوصيات ذات الصلة لفرقة العمل للإجراءات المالية عن غسل الأموال المتعلقة بالتعرف على هوية الزبائن وبحفظ السجلات، وزيادة دأب المؤسسات المالية على كشف المعاملات المشبوهة والإبلاغ عنها وما يتخذ من تدابير للتعامل مع البلدان التي لا تتخذ تدابير كافية لمكافحة غسل الأموال. وتفصِّل وثيقة عام ١٩٩٩ المعنونة "منهجية المبادئ الأساسية" مضمون وثيقة "المبادئ الأساسية" لعام ١٩٩٧ بإيراد قائمة بعدد من المعايير الجوهرية والإضافية.

١٦٦- وأخيرا، ينبغي أن يلاحظ أن اللجنة هي الآن بصدد استعراض عدد من الإجراءات السليمة للتعرف على هوية الزبائن.

٢ - فرقة العمل للإجراءات المالية عن غسل الأموال

١٦٧- من أجل شمول جميع الجوانب ذات الصلة لمكافحة غسل الأموال، عمدت فرقة العمل للإجراءات المالية عن غسل الأموال في عام ١٩٩٠ إلى إعداد أربعين توصية ثم نقحتها في عام ١٩٩٦. وترسي تلك التوصيات الإطار الأساسي لجهود مكافحة غسل الأموال وهي تستهدف بلوغ مستوى التطبيق على صعيد العالم. وهي تشتمل على نظام العدالة الجنائية وإنفاذ القوانين، والنظام المالي ولوائحه التنظيمية، والتعاون الدولي.

١٦٨- وتنقسم التوصيات الأربعون إلى أربعة أجزاء: (أ) الإطار العام؛ (ب) دور النظم القانونية الوطنية في مكافحة غسل الأموال؛ (ج) دور النظام المالي في مكافحة غسل الأموال؛ (د) تعزيز التعاون.

١٦٩- وتنص التوصية ٤ على أنه ينبغي لكل بلد أن يتخذ ما قد يلزم من تدابير، بما في ذلك التدابير التشريعية، للتمكين من تجريم غسل الأموال على نحو ما جاء تعريفه في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة ١٩٨٨.[٥٣] وينبغي للبلدان أن تنظر في تجريم غسل الأموال المقترن بجميع الجرائم الخطيرة و/أو بجميع الجرائم التي تدر مقادير كبيرة من العائدات.

١٧٠- وتتناول التوصيات ١٠-٢٩ على التوالي: قواعد التعرف على هوية الزبائن وحفظ السجلات؛ زيادة دأب المؤسسات المالية؛ وتدابير التصدي لمشكلة البلدان التي لا تتخذ، إن اتخذت، إلا تدابير غير كافية لمكافحة غسل الأموال؛ ودور السلطات التنظيمية وغيرها من السلطات الإدارية. وينبغي أن لا يقتصر تطبيق تلك التوصيات على المصارف وحدها بل أن تطبقها كذلك المؤسسات المالية غير المصرفية. وحتى في حالة المؤسسات المالية غير المصرفية التي لا تخضع في جميع البلدان لنظام إشراف تحوطي شكلي - ومن أمثلتها مكاتب تحويل العملة - ينبغي للحكومات أن تتحقق من خضوعها لنفس قوانين ولوائح

مكافحة غسل الأموال التي تخضع لها جميع المؤسسات المالية، ومن أن هذه القوانين واللوائح تنفذ تنفيذا فعليا (انظر التوصية ٨).

١٧١- وأخيرا، فإن التوصيات ٣٠-٤٠ تستهدف دعم التعاون الدولي وتقدم قواعد للتعاون الإداري وغيره من أشكال التعاون ومن بينها سبل ووسائل التعاون في إجراءات المصادرة والمساعدة المتبادلة وتسليم المجرمين.

٣ - التحالف العالمي من أجل أفريقيا

١٧٢- في ٢٣ شباط/فبراير ١٩٩٩، اجتمع ممثلو عدد من البلدان الأفريقية في واشنطن العاصمة تحت الرعاية المشتركة للتحالف العالمي من أجل أفريقيا وحكومة الولايات المتحدة الأمريكية لمناقشة الأطر التعاونية لمكافحة الفساد. وعلى أثر النقاش، اتفاق ممثلو ١١ بلداً أفريقيا: إثيوبيا، أوغندا، بنن، بوتسوانا، جمهورية تترانيا المتحدة، جنوب أفريقيا، السنغال، غانا، مالي، ملاوي، وموزمبيق.على ٢٥ مبدأ لمكافحة الفساد.

١٧٣- واتفق أيضا على أن تشكل تلك المبادئ إطاراً للتعاون فيما بين تلك البلدان وأساساً للعمل على الصعيد الوطني كذلك.

١٧٤- وتنص المبادئ التمهيدية على أنه ينبغي للحكومات أن تثبت قيادتها وإرادتها السياسية لمكافحة الفساد واستئصاله من جميع قطاعات الحكومة والمجتمع بتحسين الحكم والإدارة الاقتصادية، وبالسعي إلى تهيئة مناخ يعزز الشفافية والمساءلة والنزاهة في المساعي العامة والخاصة على السواء، وبإعادة ثقة الشعب في حكومته. وينبغي للحكومات أيضا أن تقر مبدأ شفافية الميزانية والشفافية المالية وتقيم نظم إدارة مالية قويمة.

١٧٥- وتدعي الحكومات إضافة إلى ذلك أن تسن وتنفذ قوانين جنائية تتصدى بفعالية لجرائم الفساد بفرض عقوبات صارمة على الأفراد المدانين بالفساد أو بالممارسات الفاسدة وعلى مؤسسات الأعمال التي يثبت تورطها في تلك الممارسات. كذلك تدعى الحكومات إلى سن وإنفاذ قوانين جنائية ومدنية تنص على استعادة الممتلكات وغيرها من الأصول المكتسبة من خلال الفساد أو ضبطها أو إسقاط الحق فيها أو مصادرتها.

١٧٦- ومن أجل تعزيز النزاهة في الخدمة العمومية، تدعو المبادئ إلى: (أ) إزالة تضارب المصالح باعتماد وإنفاذ قوانين وطنية ومبادئ توجيهية ولوائح تنظيمية أخلاقية أو مدونات لقواعد سلوك الموظفين العموميين تشتمل على قواعد بشأن تضارب المصالح وعلى شروط الإفصاح المنتظم عن المصالح المالية والأصول والخصوم والهدايا وغير ذلك من المعاملات؛ (ب) الشروع في إجراء الإصلاحات الإدارية اللازمة لإعادة بث الروح المعنوية والنزاهة في نفوس الموظفين العموميين بأن تطبق مثلا سياسات وإجراءات تعيين وترقية على أساس الكفاءة، وتوفر مكاسب كافية تشمل مخططات الأجور والمعاشات التقاعدية؛ (ج) تعزيز الشفافية في إجراءات الاشتراء العمومي وبيع الحقوق والمصالح الاقتصادية أو الترخيص بممارستها بالتخلص من الروتين البيروقراطي وتطبيق نظم المناقصات العامة لمنح العقود الحكومية، وحظر الرشوة واعتماد إجراءات لمواجهة تحديات منح العقود أو بيع الحقوق الاقتصادية أو الترخيص بممارستها؛ (د) رد استقلال القضاء وصيانته وضمان التمسك بمستويات رفيعة من النزاهة والأمانة والالتزام في إقامة العدل بوسائل يذكر منه اعتماد مدونة لقواعد السلوك القضائي.

١٧٧- وتدعو المبادئ أيضا إلى مراقبة الفساد في القطاع الخاص، وذلك بالنص على ضرورة مطالبة الشركات والمنظمات بحفظ دفاتر وسجلات مالية ملائمة ودقيقة وبتطبيق معايير محاسبية مقبولة دوليا. وينبغي أيضا إنشاء وإنفاذ مدونات لقواعد السلوك القائمة على التنظيم الذاتي لمختلف المهن، بما فيها مهن القطاع الخاص. وتوصي المبادئ الحكومات بتعزيز معايير تنظيم وإدارة الشركات ولحماية حقوق حملة الأسهم وحرمان الأفراد الذين تثبت إدانتهم بالفساد من المشاركة في المناقصات العامة لمنح العقود الحكومية وغير ذلك من أشكال التعامل مع الحكومات.

١٧٨- وتؤيد المبادئ إشراك ومشاركة المجتمع المدني، على أساس متصل، في صياغة وتنفيذ رصد برامج الإصلاح الرامية إلى مكافحة الفساد، كما تؤيد حق الجمهور في الحصول على معلومات عن الفساد وأفعال الفساد من خلال صحافة محمية ومحررة، ومراقبة وتفحص فعالين من جانب المجالس النيابية.

١٧٩- وفيما يتعلق بالمساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المجرمين، توصي المبادئ بأن تعتمد الحكومات ترتيبات تعاونية على المستويات الإقليمية و/أو دون الإقليمية تنص على تبادل الأفكار والمعلومات وأفضل الممارسات والاستخبارات والخبرات بحيث يُبقى على مخاطر الفساد عبر الحدود، بما في ذلك المعاملات التجارية الدولية، عند حدها الأدنى. وينبغي للحكومات أن تيسر إجراءات التحقيق التعاونية في القضايا المنطوية على فساد، وذلك بتقديم المساعدة القانونية المتبادلة في الحصول على القرائن والمستندات والسجلات وأقوال الشهود. كما ينبغي لها أن تقدم المساعدة في إجراء التحقيقات وفي استرداد الممتلكات وضبطها وتجميدها وإسقاط الحق فيها ومصادرتها فيما يتعلق بعائدات الفساد، وكذلك في الإنفاذ المتبادل لإجراءات إسقاط الحق وغيرها من الإجراءات. وينبغي للحكومات أن تطبق إجراءات متبادلة لتسليم المتهمين أو المدانين بجرائم فساد.

١٨٠- وأوصي أخيرا بإنشاء آليات لقيام الحكومات فيما بينها برصد تنفيذ المبادئ بما في ذلك الإبلاغ المتبادل وإجراء عمليات التقييم.

٤ - المنتدى العالمي لمكافحة الفساد

١٨١- انعقد المنتدى العالمي الأول لمكافحة الفساد من ٢٤ إلى ٢٦ شباط/فبراير ١٩٩٩ في واشنطن العاصمة بحضور ممثلين عن ٩٠ حكومة. وكان الغرض من المنتدى تعزيز جهود مكافحة الفساد وضمان توافر النزاهة في أوساط الموظفين الحكوميين وبخاصة موظفي العدالة وموظفي الأمن.

١٨٢- وستتابع هذه المبادرة بعقد اجتماعات خبراء ومؤتمر وزاري عالمي في لاهاي ينعقد في الفترة من ٢٨ إلى ٣١ أيار/مايو ٢٠٠١.

١٨٣- وقد حدد المنتدى العالمي مجموعة من المبادئ التوجيهية استناداً إلى أفضل الممارسات التي جرى تشاطرها أثناء المؤتمر، من أجل تعزيز ثقة الجمهور في نزاهة موظفي القطاع العام من خلال منع الفساد والسلوك غير القانوني أو المفتقر إلى الأمانة والأخلاق في أوساطهم وكشفه وملاحقته أو معاقبته.

١٨٤- وتتناول المبادئ التوجيهية الإثنا عشر، التي يتضمن كل منها قائمة بالممارسات الفعلية ذات الصلة، مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في أوساط موظفي العدالة والأمن من منظورات عدة تتراوح من المنع وسن تشريعات مكافحة الفساد إلى التحقيق والملاحقة، وإلى حرية المعلومات وتعزيز بحوث مكافحة الفساد والتعاون الدولي.

١٨٥- وتدعو المبادئ إلى إقرار إجراءات سليمة لاستخدام الموظفين، واعتماد تدابير إدارة عمومية تفضي بالتأكيد إلى تعزيز نزاهة موظفي العدالة والأمن ومؤازرتها؛ وإقرار مدونات أخلاقية وإدارية لقواعد السلوك؛ وحرية تداول المعلومات عن شؤون الفساد بين عامة الجمهور ووسائط الإعلام؛ وتعزيز وتأييد إجراء البحوث المستمرة حول مسألة مؤازرة نزاهة موظفي العدالة والأمن ومنع الفساد في أوساطهم.

١٨٦- وهي تدعو كذلك إلى تقديم الدعم لأنشطة المنظمات الإقليمية وغيرها من المنظمات المتعددة الأطراف في سعيها إلى مكافحة الفساد، بما في ذلك التعاون في تنفيذ برامج متابعة منتظمة لمراقبة وتعزيز التنفيذ الكامل للتدابير الملائمة لمكافحة الفساد، من خلال قيام الحكومات بتنفيذ عمليات تقييم متبادلة لما تتخذه من تدابير قانونية وعملية لمكافحة الفساد على نحو ما تقره اتفاقات دولية بهذا الشأن.

١٨٧- وتدعو المبادئ التوجيهية علاوة على ذلك إلى (أ) تجريم الرشوة وإعطاء أو تلقي الإكراميات أو الهدايا غير المستحقة، وإساءة استخدام الممتلكات العامة وغير ذلك من أوجه الاستخدام غير السليمة للوظيفة العمومية في تحقيق مكاسب خاصة؛ (ب) اعتماد قوانين وممارسات إدارة وإجراءات مراجعة من شأنها أن تكشف النشاط الفاسد وتبلغ عنه، بما في ذلك إفصاح كبار الموظفين العموميين عما لديهم من أصول ورفض خصم الرشاوى وغيرها من المصاريف المقترنة بالفساد من الوعاء الضريبي، وكذلك إنشاء هيئات يعهد إليها بالمسؤولية عن منع الفساد وكشفه واستئصاله وعن معاقبة وتأديب الموظفين الفاسدين؛ (ج) توفير محققين وملاحقين جنائيين ومنحهم سلطات وموارد كافية وملائمة لكشف جرائم الفساد وملاحقتها بفعالية، بما في ذلك تخويل المحاكم أو غيرها من السلطات المختصة صلاحية إصدار الأوامر بتقديم أو ضبط السجلات المصرفية أو المالية أو التجارية وبأن لا تحول السرية المصرفية دون تقديم أو ضبط تلك السجلات.

١٨٨- وأخيرا، تدعو المبادئ إلى حيدة المحققين والملاحقين وموظفي القضاء في إنفاذ قوانين مكافحة الفساد بالإنصاف والفعالية مع الحكم بالعقوبات والتعويضات بموجب القوانين الجنائية والمدنية بدرجة تكفي لردع النشاط الفاسد على نحو فعال ومناسب.

٥ - مجموعة الثمانية

١٨٩- في اجتماع القمة الذي عقدته مجموعة السبعة في هاليفاكس، كندا، في عام ١٩٩٥، تقرر إنشاء فريق من كبار الخبراء يكلف بدراسة الترتيبات الراهنة للتعاون الثنائي ومتعدد الأطراف على مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، وتحديد الثغرات الهامة والخيارات المتاحة لتحسين التنسيق، واقتراح إجراءات عملية لسد تلك الثغرات. وفي نيسان/ابريل ١٩٩٦، أصدر فريق كبار الخبراء المعني بالجريمة المنظمة عبر الوطنية أربعين توصية بشأن المكافحة الكفؤة للجريمة المنظمة عبر الوطنية.

١٩٠- وقد صيغت تلك التوصيات، التي صدقت عليها مجموعة السبعة في اجتماع القمة الذي عقدته في ليون، فرنسا، في حزيران/يونيه ١٩٩٦، بحيث تركز على المسائل العملية والقانونية والتنفيذية التي تؤثر في إنفاذ القوانين، وتحسن قدرات إنفاذ القوانين والتعاون بين الدول الأعضاء، وتقترح خطوات تستطيع جميع الأمم أن تتخذها على أساس تعدد التخصصات من أجل مواجهة التحدي الذي تطرحه الجريمة المنظمة عبر الوطنية. ويخص بالذكر أنه في التوصية ٣٢، تشجع الدول على أن تعتمد التشريعات والتدابير التنظيمية اللازمة لمكافحة الفساد، وتنشئ معايير للحكم السديد والسلوك التجاري والمالي المشروع، وتطور آليات التعاون على الحد من الممارسات الفاسدة.

١٩١- وفي تموز/يوليه ٢٠٠٠، في اجتماع القمة الذي انعقد في أوكيناوا، اليابان، جددت مجموعة الثمانية التزامها بمكافحة الفساد باتخاذها قرارا يقضي بأن تمهد مجموعة الثمانية، في تعاون مع بلدان أخرى، للشروع في مفاوضات في إطار الأمم المتحدة بشأن صك جديد لمكافحة الفساد، وتطلب إلى فريق الخبراء أن يواصل العمل بشأن هذه المسألة.

خامسا – مسألة الأموال المحولة بشكل غير مشروع وإعادة تلك الأموال إلى بلدانها الأصلية

١٩٢- في قرارها ١٨٨/٥٥، المعنون "منع ومكافحة الممارسات الفاسدة وتحويل الأموال بشكل غير مشروع وإعادة تلك الأموال إلى بلدانها الأصلية"، دعت الجمعية العامة إلى مزيج من التعاون الدولي، عن طريق جهات منها منظومة الأمم المتحدة، فيما يتعلق باستنباط السبل والوسائل الكفيلة بمنع التحويلات غير المشروعة والتصدي لها، وكذلك إعادة الأموال المحولة بطرق غير مشروعة إلى بلدانها الأصلية.

١٩٣- وكما سبق ذكره في مقدمة هذا التقرير، طلبت الجمعية العامة في القرار ١٨٨/٥٥ الدعوة إلى عقد اجتماع لفريق الخبراء الدولي الحكومي المفتوح العضوية لدراسة وإعداد مشروع إطار مرجعي للتفاوض على الصك القانوني لمكافحة الفساد وفقا للقرار ٦١/٥٥، ولبحث مسألة الأموال المحولة بشكل غير مشروع وإعادة تلك الأموال إلى بلدانها الأصلية.

١٩٤- ومن المسائل الشائكة بوجه خاص مسألة الممارسات الفاسدة من جانب قادة الحكومات. فتلك الممارسات تنطوي عادة (أ) على ثروات ضخمة تشكل نسبة عالية نسبيا من موارد البلد المتضار، و(ب) على تحويل تلك الثروات إلى خارج البلاد. وتتمثل عواقب ذلك في تدهور اجتماعي واقتصادي، وانعدام الاستقرار السياسي، وهبوط واسع النطاق في الروح المعنوية للشعب المعني.

١٩٥- ومن الخطوات الهامة نحو الحد من هذا النوع من الفساد العمل على أن لا يكون هذا السلوك مربحا. غير أن التجارب التي مر بها العالم حتى الآن تشير إلى عكس ذلك تماما. فحتى عندما يطاح بزعيم فاسد أو توافيه المنية، يظل استرداد الأصول أبعد ما يكون عن التحقيق. فالواقع أن محاولات تعقّب الثروة المصدرة بشكل غير مشروع وإعادتها إلى وطنها تثبِّط دائما وتسفر أحيانا عن احتكاكات بين مختلف الدول أو الحكومات الوطنية. بل إن أشد وأدأب الجهود قد أخفقت في حرمان الزعماء الفاسدين السابقين من معظم مكاسبهم غير المشروعة.

١٩٦- ومن الصواب القول بأن المسائل المتعلقة بإعادة الأموال التي يصدِّرها زعماء فاسدون بشكل غير مشروع إلى مواطنها الأصلية، تنقسم إلى ثلاث فئات عريضة: عملية وسياسية وقانونية.

ألف – المسائل العملية

١٩٧- إن الحكومة التي تسعى إلى إعادة الأموال لا تملك دائما الموارد المالية التي تمكنها من تعقب تلك الأموال واستعادتها. فالأموال تتسم في الاقتصاد العالمي بحركية قصوى ويمكن إخفاؤها من خلال الولايات القضائية التي تمسك عن إفشاء الأسرار وعن طريق الملاذات الضريبية. وكثيراً ما يكون هناك افتقار إلى الاستخبارات والقنوات الواعدة بالوصول إلى الغاية. وعندما يتعلق الأمر بغسل الأموال المحنّك والمتطور وقيام كبار موظفي الحكومة باستثمار الثروات المصدرة إلى الخارج، كثيرا ما تفقد فعاليتها أساليب التحقيق التقليدية.

١٩٨- وفي بعض الحالات، تعجز الحكومات عن مواجهة النفقات القانونية فتكتفي بعرض رسوم طوارئ. وبالنظر إلى طول الوقت الذي يستغرقه النظر في قضايا استعادة الأموال وما يكتنف تلك القضايا من شكوك، فإن رسوم الطوارئ هذه لا تعد حلا مجديا.

باء – المسائل السياسية

١٩٩- كثيراً ما يتعين على الحكومة التي تخلف زعيما فاسدا أن تثبت شرعيتها وتحصل على اعتراف المجتمع الدولي، وخاصة من جانب البلدان التي تودع فيها تلك الأموال أو تستثمر. وبالنظر إلى الدمار الاجتماعي الاقتصادي الذي يخلّفه وراءهم أولئك الزعماء، فقد لا تتمكن الحكومة الجديدة من بلوغ المستويات الدولية المطلوبة.

٢٠٠- وفي بعض الحالات قد لا تتابع الحكومات المتضارة مطالباتها بما يقتضيه الموقف من عزم وتصميم، وذلك خشية أن تورط أعضاء النخبة السياسية والاقتصادية المحلية الذين يعد دورهم في جهود إعادة البناء دورا حيويا.

جيم – المسائل القانونية

٢٠١- كثيراً ما يفرض الزعماء الفاسدون هيمنتهم على المهام التشريعية والتنفيذية للحكومة ويشكلونها على هواهم بدرجة تمكنهم من إضفاء الشرعية على ممارساتهم الاستغلالية. ويكون باستطاعتهم في تلك الحالات وقاية أنفسهم ضد الدعاوى القانونية المقبلة وراء ستار مبادئ سيادة الدولة أو تصرف الدولة أو الحصانة. وإذا استحدثت الحكومة تشريعات بأثر رجعي تجرم الممارسات موضوع البحث، فإن ذلك الأثر الرجعي للقانون الجنائي غير معترف به في معظم البلدان.

٢٠٢- وقد تعجز الحكومات عن استعادة الأموال بسبب عجزها عن إرساء أساس قانوني - أي جرم ملازم وقرار محكمة - لتأييد مطالبة في محاكم الدولة متلقية الطلب.

٢٠٣- وفي القضايا الجنائية، كثيرا ما يتعذر الوفاء بعبء الإثبات، مما يرجع إلى حد كبير إلى الاستعانة بنواب أو شركات "تغطية" أو محامين ممنوعين من كشف هوية عميلهم.

٢٠٤- كذلك قد يمثل مشكلة مستعصية وجود ولايات قضائية تطبق مبدأ السرية. فهذه الولايات القضائية قد تتعاون في قضايا جنائية معينة، غير أن عبء الإثبات قد يكون أصعب من أن يتسنى الوفاء به. ومن جهة أخرى، إذا دفع هذا السبب بحكومة ما إلى السير في إجراءات مدنية لتقديم مطالباتها، فإن الولايات القضائية التي تأخذ بمبدأ السرية لا تبدي عندئذ تعاونا يذكر.

٢٠٥- وتزداد جميع المسائل آنفة الذكر تعقدا عندما تقدم أطراف ثالثة (غير حكومية) مطالبات على نفس الأصول.

٢٠٦- وأخيرا أثبتت التجارب أن الشروط الإجرائية لدى الدولة متلقية الطلب تجعل من إعادة الأموال إلى موطنها الأصلي قضية مفرطة الطول على أحسن الفروض.

٢٠٧- لذلك فإنه في الأوضاع الراهنة للسياقات القانونية الدولية والوطنية، يمثل مشكلة كل من الاعتراف بمطالبات ضد مؤسسات كائنة في ولايات قضائية أجنبية وإنفاذ تلك المطالبات.

٢٠٨- والإجراءات المتخذة على الصعيد الدولي من أجل تيسير عودة الأموال المسروقة إلى البلدان المعنية تبدو مسألة حرجة وينبغي أن توضع في الاعتبار طبيعة المشكلة ومداها، وأوجه التشابه والاختلاف في المحاولات العديدة لتعقب الأموال واستردادها للبلدان المتضارة وللأطراف الثالثة (الخاصة)، والعقبات التي يواجهها من يسعون إلى إعادة الأموال إلى أوطانها، والخيارات البديلة المتاحة في الأجلين القريب والبعيد.

سادسا - الاستنتاجات

٢٠٩- في السنوات الأخيرة، أثبت المجتمع الدولي وعيا متزايدا بخطورة مشكلة الفساد. وقد أثريت الكتابات الأكاديمية والسياسية من خلال الدراسات والتحليلات والمنشورات الأكاديمية التي توصلت إلى عدد من الاستنتاجات الأساسية المشتركة وأبرزها. فالفساد ظاهرة متعددة الوجوه ويعاني منه كل مجتمع بصرف النظر عن مستوى تنميته أو مدى تطور تنظيمه وحنكته. وتختلف آثار الفساد كما تتنوع مظاهره. فعلى حين أن أسبابه الجوهرية قد تتراوح بين الأسباب المجتمعية والأسباب المؤسسية، فإن هناك استنتاجاً واضحاً هو أن الفساد يتسبب في تفاقم مشاكل أخرى وانحراف مسار جهود التنمية بينما هو يلحق الدمار بجهود بناء المؤسسات الديمقراطية أو دعمها أو المضي في تطويرها. ومن العناصر الهامة الأخرى في تلك الظاهرة أنها تزداد تعقيدا باطراد مع زيادة الرهانات ارتفاعا. وكان للتطورات السياسية والاقتصادية حديثة العهد نتيجتان رئيسيتان: أولاهما أن الظاهرة لم تعد محصورة في الحدود الوطنية، والثانية أنها حتى وإن حدث قط وكانت محصورة، فإن مستويات تحملها على صعيد العالم، من جانب القيادات السياسية وعامة الجماهير على حد سواء، آخذة في الهبوط السريع. ويقترن هذا الهبوط الشديد في طاقة التحمل دعوات قوية وثابتة إلى اتخاذ إجراءات ضد هذه الظاهرة على جميع المستويات. واستجابة لتلك الدعوات، شرع المجتمع الدولي في التفاوض بشأن عدة صكوك قانونية دولية في إطار منظمات مختلفة من بينها مجلس أوروبا والاتحاد الأوروبي ومنظمة الدول الأمريكية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

٢١٠- وعلى الرغم من تلك الملاحظة، فإن تحليل الصكوك الراهنة، وكذلك التوصيات وغيرها من الوثائق، يعكس عدداً من أوجه التشابه في الهيكل والعناصر المكونة، وفي الأسلوب في بعض الحالات. وقد يكون في أوجه التشابه هذه إشارة إلى أنه ووجهت في جهود مكافحة الفساد مشاكل مشتركة وأن عملية التفاوض أسفرت عن حلول متماثلة على الرغم من اختلاف السياقات التي تم فيها التوصل إلى تلك الحلول. ولهذا الاعتبار فائدته بالنسبة لأعمال اللجنة ولأعمال فريق الخبراء الدولي الحكومي مفتوح العضوية في قيام كل منهما بالمهام التي أوكلت إليه.

٢١١- وباستثناء منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، فإن جميع المنظمات الدولية الحكومية التي طورت من خلالها الصكوك القانونية الدولية الراهنة منظمات إقليمية. ومن الملاحظات التي يمكن إبداؤها في هذا الصدد، أن البلدان التي قامت على إعداد تلك الصكوك بلدان تواجه مشاكل متماثلة وتتشاطر، بدرجة معينة على الأقل، ممارسات قانونية متشابهة. وتنعكس تلك الخصائص في النهوج المتبعة والخيارات المفضلة في الصكوك التي جرت مناقشتها في هذا التقرير.

٢١٢- واتفاقية منظمة التعاون والتنمية هي الاتفاقية الوحيدة التي يمكن اعتبارها، بالنظر إلى ما حظيت به من توقيعات من خمس قارات، صكا ذا تغطية جغرافية أوسع وإن كانت لا تتناول إلا جانبا محدداً من مشكلة الفساد الشاملة، وهو ما يعرف بجانب "العرض" من رشوة الموظفين العموميين الأجانب.

٢١٣- وثمة عنصر آخر ينبغي وضعه في الاعتبار. فكما أبرزت إحدى الدول الأعضاء التي أسهمت بمدخلات في هذا التقرير، فإن الصك القانوني الوحيد الذي شاركت في التفاوض بشأنه بلدان نامية من جميع المناطق، هو اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية. لذلك فمن الأسئلة التي تحتمل الجدل

مسألة ما إذا كانت المشاكل والاهتمامات المحددة لعدد كبير من البلدان قد انعكست بالكامل في تلك الصكوك.

٢١٤- وعلى ضوء ما تقدم، فإن الولاية التي تنص عليها الجمعية العامة في قراريها ٦١/٥٥ و ١٨٨/٥٥ تتيح فرصة فريدة لإعداد صك قانوني عالمي لمكافحة الفساد يتطرق بالكامل إلى اهتمامات المجتمع الدولي في مجمله ويمكن أن تتضمن أحكاما وآليات قابلة للتطبيق على صعيد العالم. ويحتل المجتمع الدولي مركزا مميزا يتيح له دراسة متفحصة للموقف ومعرفة ما يمكن إنجازه وما يمكن تطبيقه. كما أنه في وضع يمكنه من القيام، مع الاستعانة بأوسع مشاركة ممكنة، باستكشاف ما إذا كان قد طرأ جديد على الفكر المشترك على مدى السنوات القليلة الماضية وما إذا كانت خبرة الجهود المشتركة الجارية قد أسفرت عن حلول ابتكارية.

الحواشي

(١) من بين الصكوك القانونية لمكافحة الفساد، لم يدخل حيز النفاذ حتى هذا التاريخ سوى صكين هما اتفاقية الدول الأمريكية لمكافحة الفساد، الصادرة عن منظمة الدول الأمريكية في عام ١٩٩٧، والاتفاقية الخاصة بمكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية الصادرة في عام ١٩٩٩ عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

(٢) وقع الاتفاقية في باليرمو ١٢٣ بلداً والاتحاد والأوروبي. ويمكن الاطلاع على قائمة محدّثة للأطراف الموقعة بالعنوان التالي على شبكة الانترنيت: http://www.odccp.org/crime_cicp_convention.html.

(٣) وفقا للمادة ٣٣ بشأن الانضمام إلى الاتفاقية بعد دخولها حيز النفاذ، يحق للجنة وزراء مجلس أوروبا، بعد استشارة الدول المتعاقدة على الاتفاقية، أن تدعو الاتحاد الأوروبي، وكذلك أي دولة ليست عضوا بالمجلس و لم تشترك في إعداد الاتفاقية، إلى الانضمام إلى الاتفاقية بقرار يصدر بالأغلبية المنصوص عليها في المادة ٢٠(د) من النظام الأساسي لمجلس أوروبا، وبإجماع ممثلي الدول المتعاقدة التي يحق لها حضور اجتماعات لجنة الوزراء.

(٤) وقعت الدول التالية الأعضاء بمجلس أوروبا على اتفاقية القانون الجنائي: الاتحاد الروسي، استونيا، ألبانيا، ألمانيا، أوكرانيا، ايرلندا، ايسلندا، إيطاليا، البرتغال، بلجيكا، بلغاريا، بولندا، جمهورية مولدوفا، جورجيا، رومانيا، السويد، سويسرا، فرنسا، فنلندا، لكسمبرغ، ليتوانيا، مالطة، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وايرلندا الشمالية، النرويج، النمسا، هولندا، اليونان. كما وقعت على الاتفاقية ثلاث دول ليست أعضاء بمجلس أوروبا: البوسنة والهرسك، بيلاروس، والولايات المتحدة الأمريكية. وفي وقت إعداد هذا التقرير، كانت الدول التالية قد صدقت على الاتفافية: الجمهورية التشيكية، جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، الدنمارك، سلوفاكيا، سلوفينيا، قبرص، لاتفيا والمجر.

(٥) وقعت الدول التالية الأعضاء بمجلس أوروبا على اتفاقية القانون المدني: ألمانيا، أوكرانيا، ايرلندا، ايسلندا، إيطاليا، بلجيكا، الجمهورية التشيكية، جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، جمهورية مولدوفا، جورجيا، الدنمارك، رومانيا، سلوفاكيا، السويد، فرنسا، فنلندا، قبرص، لكسمبرغ، المملكة المتحدة، النرويج، النمسا، اليونان. كما وقعت على الاتفاقية دولة ليست عضوا بمجلس أوروبا، هي البوسنة والهرسك. وحتى هذا التاريخ، صدقت على الاتفاقية ثلاثة بلدان هي: أستونيا، وألبانيا، وبلغاريا.

(٦) بحلول كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠، كانت البلدان التالية قد أبلغت الأمين العام لمجلس الاتحاد الأوروبي استيفاءها الشروط الدستورية لاعتماد الاتفاقية: اسبانيا، ألمانيا، السويد، فرنسا، فنلندا، المملكة لمتحدة، النمسا، اليونان.

(٧) بحلول كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠، كانت البلدان التالية قد أبلغت الأمين العام لمجلس الاتحاد الأوروبي استكمالها الإجراءات المطلوبة لاعتماد البروتوكول: ألمانيا، السويد، فرنسا، فنلندا، المملكة المتحدة، النمسا، اليونان.

(٨) بحلول كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠، كانت البلدان التالية قد أبلغت الأمين العام لمجلس الاتحاد الأوروبي استكمالها الإجراءات المطلوبة لاعتماد البروتوكول: اسبانيا، إيطاليا، السويد، فرنسا، فنلندا، المملكة المتحدة، النمسا.

(٩) انظر "Explanatory report on the Convention on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union", *Official Journal* C 391 (15 December 1998), pp. 1 and 2.

(١٠) بحلول كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠، كانت البلدان التالية قد أبلغت الأمين العام لمجلس الاتحاد الأوروبي استكمالها الإجراءات المطلوبة لاعتماد الاتفاقية: اسبانيا، السويد، فرنسا، فنلندا، المملكة المتحدة، النمسا.

(١١) في وقت إعداد هذا التقرير، كانت البلدان التالية قد صدقت على الاتفاقية: الأرجنتين، إكوادور، أوروغواي، باراغواي، بنما، البهاما، بوليفيا، بيرو، ترينيداد وتوباغو، الجمهورية الدومينيكية، السلفادور، شيلي، فنزويلا، كندا، كوستاريكا، كولومبيا، المكسيك، نيكاراغوا، هندوراس، الولايات المتحدة. وكانت البلدان التالية قد وقعت، وإن لم تصدق، على الاتفاقية: البرازيل، جامايكا، سورينام، غواتيمالا، هايتي.

(١٢) سجلت الاتفاقية ذروة أعمال استهلت في عام ١٩٩٤ بناء على طلب مجلس وزراء منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي الذي ناشد البلدان الأعضاء أن تشرِّع تدابير فعالة لمحاربة الرشوة في المعاملات التجارية الدولية. وفي عام ١٩٩٤، اعتمدت منظمة التعاون والتنمية توصية بشأن محاربة الرشوة في المعاملات التجارية الدولية، كما اعتمدت في عام ١٩٩٦ توصية بشأن خصم الرشاوى المدفوعة للموظفين العموميين الأجانب من الوعاء الضريبي. وتمت الموافقة في أيار/مايو ١٩٩٧ على توصية منقحة بشأن محاربة الرشوة في المعاملات التجارية الدولية، كما اعتمدت في عام ١٩٩٦ توصية بشأن خصم الرشاوى المدفوعة للموظفين العموميين الأجانب من الوعاء الضريبي. وتمت الموافقة في أيار/مايو ١٩٩٧ على توصية منقحة بشأن محاربة الرشوة في المعاملات التجارية الدولية.

(١٣) انظر Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Officials in International Business Transactions, adopted by the Negotiating Conference on 21 November 1997.

(١٤) في بداية عام ٢٠٠١ كانت ٢٧ بلدا قد اعتمدت تشريعات تنفيذية وأودعت لدى الأمين العام لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي صكوك تصديقها على اتفاقية تلك المنظمة: الأرجنتين، ألمانيا، استراليا، ايسلندا، إيطاليا، بلجيكا، بلغاريا، بولندا، الجمهورية التشيكية، جمهورية كوريا، الدنمارك، السويد، سويسرا، فرنسا، فنلندا، كندا، المجر، المكسيك، المملكة المتحدة، النرويج، النمسا، هولندا، الولايات المتحدة، اليابان، اليونان. ومن جهة أخرى، صدقت البرازيل والبرتغال وتركيا على الاتفاقية دون أن تستكمل الإجراءات البرلمانية اللازمة لاعتماد تشريعات تنفيذية. ولدى بعض البلدان المتبقية تشريعات تنفيذية في البرلمان وكان من المتوقع أن تستكمل الإجراءات التشريعية اللازمة لتمكينها من إيداع صكوك تصديقها أثناء عام ٢٠٠١ (أيرلندا، لكسمبرغ، نيوزيلندا). وثمة بلدان أخرى لم تقدم بعد تشريعات تنفيذية إلى برلماناتها (شيلي).

(١٥) تجدر ملاحظة أن اتفاقية منظمة التعاون والتنمية تمتنع عمدا عن استخدام مصطلح "الرشوة الإيجابية" لكي تتجنب احتمال تفسير القارئ العادي لهذا المصطلح على أنه يعني أن الراشي هو الذي أخذ المبادرة وأن المرتشي ما هو إلا ضحية سلبية.

(١٦) وفقا للمادة ٢ من اتفاقية القانون الجنائي الصادرة عن مجلس أوروبا، تعرف "الرشوة الإيجابية" لموظف عمومي محلي بأنها "قيام أي شخص عمداً بتقديم وعد أو عرض أو عطاء، بطريق مباشر أو غير مباشر، بميزة غير مستحقة لأي من موظفيها العموميين أو لأي شخص آخر بهدف إغرائه بإتيان أو بالامتناع عن إتيان أي تصرف في إطار ممارسته لوظائفه". وتعرّف المادة ٣ "الرشوة السلبية" للموظفين العموميين المحليين بأنها "طلب أو تلقي أي من موظفيها العموميين، بطريق مباشر أو غير مباشر، أي ميزة غير مستحقة، لنفسه أو لأي شخص آخر، أو قبول أي عرض أو وعد بميزة كهذه، لكي يأتي أو يمتنع عن إتيان أي تصرف في إطار ممارسته لوظائفه".

(١٧) ترحى ملاحظة أنه عند تعريف الرشوة الإيجابية والرشوة السلبية لجميع فئات الموظفين على اختلافها، تحيل اتفاقية القانون الجنائي الصادرة عن مجلس أوروبا إلى التعريف الوارد بكل من المادتين ٢ و ٣ (انظر الحاشية ١٦ أعلاه) فيما يتعلق بالموظفين العموميين الملحيين.

(١٨) تنص المادة ٧ من اتفاقية القانون الجنائي الصادرة عن مجلس أوروبا، "الرشوة الإيجابية في القطاع الخاص" على أن يعتمد كل طرف ما يلزم من تدابير تشريعية أو تدابير أخرى لكي يدرج في عداد الأفعال الإجرامية بموجب قانونه المحلي، عندما يرتكب عمداً في إطار النشاط التجاري، تقديم أي وعد أو عرض أو عطاء، بطريق مباشر أو غير مباشر، لأي ميزة غير مستحقة، إلى أي أشخاص يديرون أو يعملون بأي صفة لحساب كيانات في القطاع الخاص، لأنفسهم أو لأي أشخاص آخرين، لإغرائهم بإتيان أو الامتناع عن إتيان أي تصرف بما يتنافى مع واجباتهم. وتنص المادة ٨ "الرشوة السلبية في القطاع الخاص" على أن يعتمد كل طرف ما يلزم من تدابير تشريعية أو تدابير أخرى لكي يدرج في عداد الأفعال الإجرامية بموجب قانونه المحلي، عندما يُرتكب عمداً في إطار النشاط التجاري، طلب أو تلقي، بطريق مباشر أو غير مباشر، أي أشخاص يديرون أو يعملون بأي صفة لحساب كيانات في القطاع الخاص، أي ميزة غير مستحقة أو أي وعد بها، لأنفسهم أو لأي أشخاص آخرين، أو قبول عرض أو وعد بتلك الميزة، مقابل إتيان أو الامتناع عن إتيان أي تصرف بما يتنافى مع واجباتهم.

(١٩) بالاستناد إلى المادة ١ من اتفاقية الاتحاد الأوروبي لحماية المصالح المالية، يتألف "الغش" الذي يضر بالمصالح المالية للجماعات الأوروبية مما يلي: (أ) فيما يتعلق بالإنفاق، إتيان أي فعل أو الامتناع عن إتيانه عمداً فيما يتصل بـ '١' استخدام أو عرض بيانات أو وثائق زائفة أو خاطئة أو ناقصة، مما يترتب عليه اختلاس أو احتجاز باطل لأموال من الميزانية العامة للجماعات الأوروبية أو من ميزانيات تديرها الجماعات الأوروبية أو تدار بالنيابة عنها؛ '٢' إخفاء معلومات ينطوي على انتهاك لالتزام محدد، يكون له نفس التأثير؛ و'٣' إساءة استخدام تلك الأموال لأغراض أخرى غير الأغراض التي منحت لها أصلاً؛ (ب) وفيما يتعلق بالإيرادات، إتيان أي فعل أو الامتناع عن إتيانه عمداً فيما يتصل بـ'١' استخدام أو عرض بيانات أو وثائق زائفة أو خاطئة أو ناقصة، مما يترتب عليه الانتقاص غير القانوني من موارد الميزانية العامة للجماعات الأوروبية أو من ميزانيات تديرها الجماعات الأوروبية أو تدار بالنيابة عنها؛ '٢' إخفاء معلومات ينطوي على انتهاك لالتزام محدد، يكون له نفس التأثير؛ و'٣' إساءة استعمال ميزة حُصل عليها بشكل قانوني، يكون لها نفس التأثير.

(٢٠) تعرف "الرشوة السلبية" في المادة ٢ من البروتوكول الأول لاتفاقية الاتحاد الأوروبي لحماية المصالح المالية بأنها التصرف المقصود من جانب موظف يعمد، مباشرة أو عن طريق وسيط، إلى طلب أو تلقي مزايا من أي نوع كان، لنفسه أو لطرف ثالث، أو يقبل وعدا بميزة من هذا القبيل، من أجل إتيان أي فعل أو الامتناع عن إتيانه في إطار قيامه بواجباته أو ممارسته لوظائفه، ينطوي على إخلال بواجباته الرسمية على نحو يضر أو يرجح أن يضر بالمصالح المالية للجماعات الأوروبية. وتعرّف "الرشوة الإيجابية" في المادة ٣ بأنها التصرف المقصود من جانب أي شخص كان يعطي أو يعد بإعطاء، مباشرة أو عن طريق وسيط، ميزة من أي نوع كان، لموظف ما لصالحه أو لصالح طرف ثالث، لكي يأتي أو يمتنع عن إتيان فعل في إطار قيامه بواجباته أو ممارسة مهامه، ينطوي على إخلال بواجباته الرسمية على نحو يضر أو يرجح أن يضر بالمصالح المالية للجماعات الأوروبية.

(٢١) وفقا للمادة ١، الفقرة (هـ)، من البروتوكول الثاني لاتفاقية الاتحاد الأوروبي لحماية المصالح المالية، يعني غسل الأموال السلوك المعَرَّف في الفقرة الثالثة من المادة ١ من توجيه المجلس 91/308/EEC المؤرخ ١٠ حزيران/يونيه ١٩٩١ بشأن منع استخدام النظام المالي لغرض غسل الأموال ذات الصلة بعائدات الغش، على الأقل في الحالات الخطيرة، ولغرض الرشوة الإيجابية والسلبية.

(٢٢) كما في سائر أحكام اتفاقية الاتحاد الأوروبي لمكافحة الفساد، صيغ تعريف الرشوة "السلبية" و"الإيجابية"، إلى حد كبير ومع إدخال التعديلات اللازمة، على غرار التعريف الوارد في المواد المناظرة من البروتوكول الأول لاتفاقية الاتحاد الأوروبي لحماية المصالح المالية (انظر الحاشية رقم ٢٠).

(٢٣) وفقا للمادة ٢ من صك العمل المشترك للاتحاد الأوروبي، تعرف "الرشوة السلبية في القطاع الخاص" بأنها التصرف المقصود من جانب شخص يعمد، أثناء قيامه بأنشطته التجارية، مباشرة أو عن طريق وسيط، إلى طلب أو تلقي ميزة غير مستحقة من أي نوع كانت، أو يقبل وعدا بميزة من هذا القبيل، لنفسه أو لطرف ثالث، مقابل أن يأتي فعلا أو يمتنع عن إتيان فعل، بما ينطوي على إخلال بواجباته. ووفقا للمادة ١، يفهم "الإخلال بالواجب" بالمعنى الذي يفسره به القانون الوطني. وينبغي أن يشمل مفهوم الإخلال بالواجب في القانون الوطني، كحد أدنى، أي سلوك يعوزه الولاء ويشكل الإخلال بواجب قانوني أو، حسبما تكون الحال، الإخلال بلوائح تنظيمية أو تعليمات مهنية تطبق على أعمال الشخص التجارية حسبما تعرف في صك العمل المشترك للاتحاد الأوروبي.

(٢٤) وفقا للمادة ٣ من صك العمل المشترك للاتحاد الأوروبي، تعرف الرشوة الإيجابية في القطاع الخاص "بأنها التصرف المقصود من جانب أي شخص كان يعد أو يعرض أو يعطي، مباشرة أو عن طريق وسيط، ميزة غير مستحقة من أي نوع كانت، إلى شخص ما، لصالحه أو لصالح طرف ثالث، أثناء قيام ذلك الشخص بأنشطته التجارية، لكي يأتي ذلك الشخص فعلا أو يمتنع عن إتيانه، مما ينطوي على إخلال بواجباته.

(٢٥) تنص المادة الثامنة من اتفاقية منظمة الدول الأمريكية على أن "كل دولة عضو تعمد، رهنا بدستورها والمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، إلى حظر ومعاقبة قيام مواطنيها والأشخاص الذين يوجد مكان إقامتهم المعتاد في إقليمها، ومؤسسات الأعمال المقيمة هناك، بعرض أو منح موظف حكومي لدولة أخرى، أي سلعة ذات قيمة نقدية، أو أي منفعة أخرى، كالهدية أو الحظوة أو

الوعد أو الميزة، بصدد أي معاملة اقتصادية أو تجارية مقابل إتيان أي فعل أو الامتناع عن إتيانه في إطار قيام ذلك الموظف بمهامه العمومية".

(٢٦) تنص المادة التاسعة من اتفاقية منظمة الدول الأمريكية على أن "تعمد كل دولة عضو – ما لم تكن قد فعلت ذلك – رهنا بدستورها والمبادئ الأساسية لنظامها القانوني – إلى اتخاذ ما يلزم من تدابير لكي تجرّم بموجب قوانينها حدوث زيادة هامة في أصول موظف حكومي لا يستطيع إعطاءها تفسيرا معقولا بالقياس إلى ما يجنيه قانونيا من أداء مهام وظيفته".

(٢٧) وفقا للمادة ٣، الفقرة ٢، من اتفاقية منظمة التعاون والتنمية، في حالة ما إذا كانت المسؤولية الجنائية لا تنطبق على الأشخاص الاعتباريين بموجب النظام القانوني لطرف ما، يضمن ذلك الطرف أن الأشخاص الاعتباريين توقع عليهم جزاءات غير جنائية، تكون فعالة ومتناسبة ورادعة، لقاء رشوهم موظفين عموميين أجانب.

(٢٨) يلاحظ أيضا أن اتفاقية الأمم المتحدة تتطرق بتوسع إلى مسألة المنع (انظر المادة ٣١) ولكن فيما يتعلق بمختلف أشكال الجريمة المنظمة عبر الوطنية أكثر مما يتعلق بـ"الرشوة" في حد ذاتها.

(٢٩) انظر المادة ١٥، الفقرة ٣.

(٣٠) ومن جهة أخرى فإنه إذا استغل طرف إمكانية التحفظ، فإن عليه أن يعتمد ما قد يلزم من تدابير لإنشاء ولايته القضائية على فعل جُرِّم بمقتضى الاتفاقية في الحالات التي يكون فيها الجاني المزعوم حاضرا في إقليم الطرف ولا يسلمه ذلك الطرف لطرف آخر – بالاستناد إلى جنسيته وحدها – بعد تلقيه طلبا بتسليمه (المادة ١٧، الفقرة ٣).

(٣١) يرد حكم مماثل في اتفاقية الأمم المتحدة ينص على أنه "إذا أبلغت الدولة الطرف التي تمارس ولايتها القضائية بمقتضى مواد الاتفاقية الخاصة بالولاية القضائية، أو علمت بطريقة أخرى، أن دولة واحدة أو أكثر من الدول الأطراف الأخرى تجري تحقيقا أو تقوم بملاحقة قضائية أو تتخذ إجراء قضائيا بشأن السلوك ذاته، فإن السلطات المختصة في هذه الدول الأطراف تتشاور فيما بينها، حسب الاقتضاء بهدف تنسيق ما تتخذه من تدابير.

(٣٢) انظر المادة ١٥، الفقرة ٦، من اتفاقية الأمم المتحدة، والمادة ١٧، الفقرة ٤، من اتفاقية القانون الجنائي لمجلس أوروبا، والمادة الخامسة، الفقرة ٢٤ من اتفاقية منظمة الدول الأمريكية.

(٣٣) المشاركة في أنشطة عصابة إجرامية منظمة (المادة ٥)، غسل عوائد الجريمة (المادة ٦)، الرشوة (المادة ٨)، عرقلة سير العدالة (المادة ٢٣).

(٣٤) تفرض بعض القيود على تسليم المجرمين بموجب اتفاقية الأمم المتحدة، انظر المادة ١٦، الفقرات ٧، ١٠، ١٤.

(٣٥) يرد حكم مماثل في اتفاقية القانون الجنائي لمجلس أوروبا (المادة ٢٧، الفقرة ٥)، وفي اتفاقية الاتحاد الأوروبي لحماية المصالح المالية (المادة ٥، الفقرة ٢)، وفي اتفاقية الاتحاد الأوروبي لمكافحة الفساد (المادة ٨، الفقرة ٢)، وفي اتفاقية منظمة الوحدة الأمريكية (المادة الثالثة عشرة، الفقرة ٦)، وفي اتفاقية منظمة التعاون والتنمية (المادة ١٠، الفقرة ٣).

(٣٦) بشأن مسألة "السرية المصرفية"، يشار أيضا إلى المادة ١٢، الفقرة ٦، التي تنص على أنه لغرض المادة ١٢ "المصادرة والضبط"، والمادة ١٣ "التعاون الدولي لأغراض المصادرة"، تخول كل دولة طرف محاكمها أو سلطاتها المختصة الأخرى أن تأمر بتقديم السجلات المصرفية أو المالية أو التجارية أو بالتحفظ عليها. ولا يجوز للدول الأطراف أن ترفض العمل بأحكام هذه الفقرة بحجة السرية المصرفية.

(٣٧) تنص المادة الثالثة عشرة من اتفاقية منظمة الدول الأمريكية (الفقرات ٢-٧) على ما يلي:

"٢- تعتبر كل من الجرائم التي تنطبق عليها هذه المادة مدرجة في عداد الجرائم التي يسلّم مرتكبوها، في أي معاهدة لتسليم المجرمين مبرمة بين دولة طرف أو أكثر. وتتعهد الدول الأطراف بأن تدرج تلك الجرائم في عداد الجرائم التي يسلّم مرتكبوها، في كل معاهدة لتسليم المجرمين تبرم بين دولة طرف أو أكثر.

"٣- إذا تلقت دولة طرف تجعل تسليم المجرمين رهناً بوجود معاهدة، طلبا بتسليم مجرمين من دولة طرف لا تربطها بها معاهدة لتسليم المجرمين، فيمكنها أن تعتبر هذه الاتفاقية بمثابة الأساس القانوني لتسليم المجرمين فيما يتعلق بأي جرم تنطبق عليه هذه المادة.

"٤- الدول الأطراف التي لا تجعل تسليم المجرمين رهنا بوجود معاهدة، تسلّم بأن الجرائم التي تنطبق عليها هذه المادة جرائم يسلّم مرتكبوها فيما بين هذه الدول الأطراف.

"٥- يخضع تسليم المجرمين للشروط المنصوص عليها في قانون البلد المتلقي للطلب أو في معاهدات تسليم المجرمين الواجبة التطبيق...

"٦- إذا رفض تسليم لمرتكب جرم ما ... على أساس جنسية الشخص المطلوب تسليمه فحسب، أو لأن الدولة متلقية الطلب تعتبر أن لها الولاية القضائية على ذلك الجرم، فعلى الدولة متلقية الطلب أن تعرض الحالة على سلطاتها المختصة بغرض الملاحقة القضائية ما لم تتفق على غير ذلك مع الدولة الطالبة...

"٧- رهنا بأحكام قانونها المحلي ومعاهدات تسليم المجرمين التي أبرمتها، يجوز للدولة متلقية الطلب، عند اقتناعها باستعجال الأمر وبأن الظروف تستوجب ذلك، وبناء على طلب الدولة الطالبة، أن تعتقل الشخص المطلوب تسليمه والموجود في إقليمها، أو أن تتخذ تدابير أخرى مناسبة لضمان حضوره إجراءات التسليم".

(٣٨) انظر المادة ١٨، الفقرة ١٣، من اتفاقية الأمم المتحدة، والمادة ٢٩ من اتفاقية القانون الجنائي لمجلس أوروبا، والمادة الثامنة عشرة من اتفاقية منظمة الدول الأمريكية. ويرد مفهوم مماثل في اتفاقية منظمة التعاون والتنمية التي تدعو كل دولة طرف إلى أن تعين للأمين العام لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي سلطة أو سلطات يعهد إليها بمسؤولية تلقي الطلبات بالمساعدة القانونية المتبادلة وبتسليم المجرين، كما تدعو إلى إجراء مشاورات فيما بين الدول الأطراف من أجل البت في أنسب الولايات القضائية للقيام بالملاحقة (المادة ١١).

(٣٩) انضمت الدول الأعضاء التالية إلى عضوية GRECO : بولندا، جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً، جورجيا، الدنمارك، كرواتيا، لاتفيا، المجر، المملكة المتحدة، النرويج. وانضمت إلى GRECO أيضا دولتان غير عضوين في مجلس أوروبا هما البوسنة والهرسك والولايات المتحدة.

(٤٠) برنامج العمل على مكافحة الفساد، أعده الفريق المتعدد التخصصات المعني بالفساد، ووافقت عليه لجنة الوزراء في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٦.

(٤١) يرد وصف مفصل لإجراءات التقييم التي تطبقها GRECO في المواد ١٠-١٦ من النظام الأساسي وفي الباب الثاني من النظام الداخلي.

(٤٢) اسبانيا، استراليا، ألمانيا، ايسلندا، بلجيكا، بلغاريا، الجمهورية التشيكية، جمهورية كوريا، سلوفاكيا، السويد، سويسرا، فنلندا، كندا، المجر، المكسيك،المملكة المتحدة، النرويج، النمسا، الولايات المتحدة، اليابان واليونان.

(٤٣) يمكن الاضطلاع على مختلف التقارير القطرية على شبكة الانترنيت في العنوان التالي:
.http://www.oecd.org/daf/nocorruption/ report.htm

(٤٤) فيما يتعلق برصد تنفيذ اتفاقية منظمة التعاون والتنمية، انظر *Report by the CIME: Implementation of the Convention on Bribery in International Business Transactions* and the 1997 Revised Recommendations (C/MIN (2000) 8) of 27 June 2000.

(٤٥) انظر "Explanatory report on the Civil Law Convention on Corruption", paragraphs 35-38.

(٤٦) نفس المرجع، الفقرات ٤٠ و ٤٢ و ٤٦.

(٤٧) نفس المرجع، الفقرة ٤٩.

(٤٨) مؤدى عبارة "حماية مناسبة من جزاء لا مبرر له" أنه وفقا للاتفاقية، أن أي جزاء يوقع على موظفين بسبب تبليغهم عن فعل فساد إلى الأشخاص المسؤولين أو السلطات المسؤولة عن تلقي تلك التقارير، سيكون جزاء لا مبرر له. فالتبليغ لا ينبغي أن يعتبر إخلالا بواجب الحفاظ على السرية. وينبغي أن يكون واضحا أنه على الرغم من أنه ما من أحد يستطيع أن يمنع أرباب العمل من اتخاذ أي إجراءات ضرورية ضد موظفيهم وفقا للأحكام واجبة التطبيق في ظروف كل حالة، فإنه ينبغي لأرباب العمل أن لا يوقعوا على موظفيهم جزاءات لا مبرر لها بمجرد أنهم أبلغوا شكوكهم إلى الشخص المسؤول أو السلطة المسؤولة. لذلك فإن الحماية المناسبة التي تطالب الأطراف بتوفيرها ينبغي أن تشجع الموظفين

على إبلاغ شكوكهم إلى الشخص المسؤول أو السلطة المسؤولة. والواقع أنه في كثير من الحالات، يمتنع الأشخاص الذين لديهم معلومات عن أنشطة فساد عن إبلاغها لأسباب أهمها الخوف من عواقب سلبية محتملة. وفيما يتعلق بالموظفين، لا تشمل الحماية الموفرة سوى الحالات التي يكون لديهم فيها أسباب معقولة للشك ويبلغونها بسلامة نية. وبعبارة أخرى، تنطبق الحماية على حالات صدق النية وليس على حالات سوئها. انظر المرجع السابق "Explanatory report ..."، الفقرات ٦٦-٧٢.

(٤٩) يُحال، فيما يتعلق بتعريف "الموظف العمومي"، إلى التعريف الوارد في القانون الوطني لكل بلد.

(٥٠) انظر تقرير مؤتمر الأمم المتحدة العاشر لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، فيينا، ١٠-١٧ نيسان/بريل ٢٠٠٠، تقرير أعدته الأمانة (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.00.IV.8).

(٥١) تدعو التوصية الخاصة بخصم الرشاوى المدفوعة إلى الموظفين العموميين الأجانب من الوعاء الضريبي - الدول الأعضاء التي تسمح بخصم تلك الرشاوى إلى إعادة النظر في الأمر بهدف رفض ذلك الخصم.

(٥٢) تدعو التوصية الخاصة باقتراحات مكافحة الفساد في عمليات الاشتراء الممولة من المعونة الخارجية - الدول الأعضاء إلى استحداث أحكام لمكافحة الفساد في عمليات الاشتراء الممولة من المعونة الخارجية أو إلى المطالبة باستحداثها.

(٥٣) انظر الوثائق الرسمية لمؤتمر الأمم المتحدة لاعتماد اتفاقية بشأن مكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية، فيينا، ٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر - ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨، المجلد الأول (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.00.IV.8).

المرفق الأول

الصكوك القانونية الدولية الراهنة المعنية بالفساد

اسم الصك	الجرائم المشمولة	التدابير والجزاءات	التعاون الدولي	المنع	آلية الرصد
اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية ("اتفاقية الأمم المتحدة")[أ]	رشوة الموظفين العموميين المحليين.	تعتمد كل دولة طرف تدابير تشريعية أو إدارية أو تدابير أخرى فعالة لمنع رشوة الموظفين العموميين وكشفها والمعاقبة عليها (المادة ٩). انظر أيضا المادة ١٠ "مسؤولية "الأشخاص الاعتباريين" والمادة ١١ "الملاحقة وإصدار الحكم وتنفيذ العقوبات".	*تسليم المجرمين: نعم.* **انظر المادة ١٦.** ***المساعدة القانونية المتبادلة*:** **نعم.** **يمكن طلب أكبر قدر من المساعدة القانونية المتبادلة من دولة طرف أخرى في أي تحقيق أو ملاحظة أو إجراءات قضائية تتعلق بجرائم تشملها الاتفاقية (المادة ١٨).**	تعزز الاتفاقية مفهوم "نزاهة" الموظفين العموميين وتنص على تزويد سلطات مكافحة الفساد بقدر من الاستقلال يمكّنها من أن تردع فرض أي تأثير غير مناسب على تصرفاتها (المادة ٩).	يدعى إلى الانعقاد مؤتمر لأطراف الاتفاقية في موعد غايته سنة واحدة بعد دخول الاتفاقية حيز النفاذ من أجل تشجيع تنفيذ الاتفاقية واستعراضه (المادة ٣٢).
اتفاقية القانون الجنائي الصادرة عن مجلس أوروبا ("اتفاقية القانون الجنائي لمجلس أوروبا")[أ]	١- الرشوة، الإيجابية والسلبية، للموظفين العموميين والبرلمانيين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية، والقضاة وموظفي المحاكم الدولية. ٢- المتاجرة بالنفوذ إيجابيا وسلبيا. ٣- غسل أموال متأتية من عائدات الفساد. ٤- الجرائم المحاسبية ذات الصلة بجرائم الفساد. ٥- الرشوة، الإيجابية والسلبية، في القطاع الخاص. ٦- تقديم العون أو التشجيع القانوني على ارتكاب أي من الأفعال الإجرامية المنصوص عليها في الاتفاقية.	تطالَب الدول بالنص على فرض جزاءات واتخاذ تدابير فعالة ومتناسبة ورادعة، بما في ذلك – عندما يكون مرتكبو الجرائم أشخاصا طبيعيين – عقوبات تتضمن الحرمان من الحرية، مما يمكن أن يثير مسألة تسليم المجرمين (المادة ١٩). توقع على الأشخاص الاعتباريين عقوبات جنائية أو غير جنائية تكون فعالة ومتناسبة ورادعة، بما في ذلك العقوبات النقدية (المادة ١٩).	*تسليم المجرمين: نعم.* **الأفعال الإجرامية المنصوص عليها في الاتفاقية يفترض أنها خاضعة لأحكام أي معاهدة لتسليم المجرمين مبرمة بين أي طرفين أو أي أطراف (المادة ٢٧).** ***المساعدة القانونية المتبادلة*:** **نعم.** **تنص الاتفاقية على أن الأطراف يقدم كل منها للآخر أكبر قدر ممكن من المساعدة المتبادلة بالنظر في الطلبات المقدمة من السلطات المختصة (المادة ٢٦).**	تنص الاتفاقية على إقرار تدابير لضمان تزويد أشخاص أو كيانات بفرص التخصص في لمكافحة الفساد وإعطائهم ما يقتضيه ذلك من استقلال، وضمان أن تتاح لموظفي تلك الكيانات من التدريب والموارد المالية ما يمكنهم من الوفاء بمهام وظائفهم (المادة ٢٠).	ستقوم على رصد تنفيذ الاتفاقية مجموعة الدول المكافحة للفساد (GRECO). ("غريكو"). وترد تفاصيل إجراءات التقييم التي تنفذها الغريكو في المواد من ١٠ إلى ١٦ من النظام الأساسي وفي الباب الثاني من النظام الداخلي.
الاتفاقية التي أعدت بالاستناد إلى المادة K.3 من المعاهدة الخاصة بالاتحاد الأوروبي بشأن حماية المصالح	الغش الذي يلحق الضرر بالمصالح المالية للجماعات الأوروبية.	تدعو الاتفاقية إلى فرض عقوبات جنائية فعالة ومتناسبة ورادعة من بينها – على الأقل في الحالات	تقضي الاتفاقية بأن أي دولة عضو لا ينص قانونها على تسليم رعاياها، عليها أن تتخذ التدابير اللازمة	لا تتضمن الاتفاقية أحكاماً محددة بهذا الخصوص.	لا تنص الاتفاقية على آلية محددة لرصدها. غير أنه يجدر ذكر أن محكمة

اسم الصك	الجرائم المشمولة	التدابير والجزاءات	التعاون الدولي	المنع	آلية الرصد
الاتفاقية التي أعدت بالاستناد إلى المادة K.3 من المعاهدة الخاصة بالاتحاد الأوروبي بشأن حماية المصالح المالية للجماعات الأوروبية ("اتفاقية الاتحاد الأوروبي لحماية المصالح المالية")	الغش الذي يلحق الضرر بالمصالح المالية للجماعات الأوروبية.	تدعو الاتفاقية إلى فرض عقوبات جنائية فعالة ومتناسبة ورادعة من بينها – على الأقل في الحالات الخطيرة – عقوبات تتضمن الحرمان من الحرية مما قد ينشئ مسألة تسليم المجرمين، جزاء للسلوك المشار إليه في الاتفاقية وجزاء للمشاركة في ذلك السلوك أو الحض عليه (المادة ٢).	تقضي الاتفاقية بأن أي دولة عضو لا ينص قانونها على تسليم رعاياها، عليها أن تتخذ التدابير اللازمة لممارسة ولايتها القضائية على الجرائم المنصوص عليها في الاتفاقية عندما يرتكبها مواطنوها خارج أراضيها. انظر المادة ٥: "تسليم المجرمين وملاحقتهم"، والمادة ٦ "التعاون".	لا تتضمن الاتفاقية أحكاماً محددة بهذا الخصوص.	لا تنص الاتفاقية على آلية محددة لرصدها. غير أنه يجدر ذكر أن محكمة العدل الأوروبية لها هي الأخرى دور تلعبه كما أن لها أهلية تفسير ويمكنها أن تصدر أحكاما في حالات النزاع بشأن الاتفاقية.
البروتوكول الذي أعد بالاستناد إلى المادة K.3 من المعاهدة الخاصة بالاتحاد الأوروبي ليلحق باتفاقية حماية المصالح المالية للجماعات الأوروبية ("البروتوكول الأول لاتفاقية الاتحاد الأوروبي لحماية المصالح المالية")	الرشوة الإيجابية والسلبية لموظف بإحدى الجماعات الأوروبية أو لموظف وطني، التي تلحق الضرر أو يرجح أن تلحق الضرر بالمصالح المالية للجماعات الأوروبية.	نفس الأحكام التي تنص عليها اتفاقية الاتحاد الأوروبي لحماية المصالح المالية. انظر المادة ٥ من البروتوكول	تحيل المادة ٧ من البروتوكول إلى أحكام محددة من المادة ٥، "تسليم المجرمين وملاحقتهم" ومن المادة ٦ "التعاون" من اتفاقية الاتحاد الأوروبي لحماية المصالح المالية، معلنة إياها واجبة التطبيق على الرشوة الإيجابية والسلبية كما عرِّفت في البروتوكول، وعلى الجرائم المحددة في مادته ٤.	لا يتضمن البروتوكول أحكاماً محددة بهذا الخصوص.	لا ينص البروتوكول على آلية محددة لرصده. غير أنه يجدر ذكر أن محكمة العدل الأوروبية لها هي الأخرى دور تلعبه كما أن لها أهلية تفسير ويمكنها أن تصدر أحكاما في حالات النزاع بشأن البروتوكول.
البروتوكول الثاني الذي أعد بالاستناد إلى المادة K.3 من المعاهدة الخاصة بالاتحاد الأوروبي ليلحق باتفاقية حماية المصالح المالية للجماعات الأوروبية ("البروتوكول الثاني لاتفاقية الاتحاد الأوروبي لحماية المصالح المالية")	غسل الأموال	فيما يتعلق بالأشخاص الاعتباريين، يدعو البروتوكول الثاني (المادة ٤) إلى فرض عقوبات فعالة ومتناسبة ورادعة من بينها فرض غرامات جنائية وغير جنائية، وقد تتضمن عقوبات أخرى يذكر منها: (أ) الحرمان من استحقاق الخدمات أو المعونات العمومية؛ (ب) الفقدان المؤقت أو الدائم لأهلية ممارسة الأنشطة التجارية؛ (ج) الإخضاع للإشراف القضائي؛ (د) إصدار أمر قضائي بتصفية الأعمال.	يورد البروتوكول الثاني الأحكام التي تنظم التعاون بين الدول الأعضاء واللجنة فيما يتعلق باتفاقية الاتحاد الأوروبي لحماية المصالح المالية وبروتوكوليها، وينص على الالتزامات المترتبة على ذلك التعاون بالنسبة للجنة. وتتعاون الدول الأعضاء واللجنة فيما بينها في محاربة الغش والرشوة الإيجابية والسلبية وغسل الأموال (المادة ٧).	لا يتضمن البروتوكول الثاني أحكاماً محددة بهذا الخصوص.	لا ينص البروتوكول على آلية محددة لرصده. غير أنه يجدر ذكر أن محكمة العدل الأوروبية لها هي الأخرى دور تلعبه كما أن لها أهلية تفسير ويمكنها أن تصدر أحكاما في حالات النزاع بشأن البروتوكول.
الاتفاقية التي أعدت بالاستناد إلى المادة K.3 (2) (c) من المعاهدة الخاصة بالاتحاد الأوروبي بشأن مكافحة الفساد الذي يتورط فيه موظفون بالجماعات الأوروبية أو موظفون بالدول الأعضاء بالاتحاد الأوروبي ("اتفاقية الاتحاد الأوروبي	الرشوة الإيجابية أو السلبية لموظف بإحدى الجماعات الأوروبية أو لموظف وطني.	نفس الأحكام التي تنص عليها اتفاقية الاتحاد الأوروبي لحماية المصالح المالية. انظر المادة ٥ من اتفاقية الاتحاد الأوروبي بشأن مكافحة الفساد.	أعدت أحكام تسليم المجرمين والملاحقة والتعاون (المادتان ٨ و ٩) من اتفاقية الاتحاد الأوروبي بشأن مكافحة الفساد بالاستناد إلى حد كبير إلى نظيرتها المنصوص عليها في اتفاقية الاتحاد الأوروبي لحماية المصالح المالية.	لا تنص الاتفاقية على أحكام محددة لهذا الخصوص	لا تنص الاتفاقية على آلية محددة لرصدها. غير أنه يجدر ذكر أن محكمة العدل الأوروبية لها هي الأخرى دور تلعبه كما أن لها أهلية تفسير ويمكنها أن تصدر أحكاما في حالات النزاع بشأن الاتفاقية.

اسم الصك	الجرائم المشمولة	التدابير والجزاءات	التعاون الدولي	المنع	آلية الرصد
الاتفاقية التي أعدت بالاستناد إلى المادة K.3 (2) (c) من المعاهدة الخاصة بالاتحاد الأوروبي بشأن مكافحة الفساد الذي يتورط فيه موظفون بالجماعات الأوروبية أو موظفون بالدول الأعضاء بالاتحاد الأوروبي ("اتفاقية الاتحاد الأوروبي بشأن مكافحة الفساد").	الرشوة الإيجابية أو السلبية لموظف بإحدى الجماعات الأوروبية أو لموظف وطني.	نفس الأحكام التي تنص عليها اتفاقية الاتحاد الأوروبي لحماية المصالح المالية. انظر المادة ٥ من اتفاقية الاتحاد الأوروبي بشأن مكافحة الفساد.	أعدت أحكام تسليم المجرمين والملاحقة والتعاون (المادتان ٨ و ٩) من اتفاقية الاتحاد الأوروبي بشأن مكافحة الفساد بالاستناد إلى حد كبير إلى نظيرتها المنصوص عليها في اتفاقية الاتحاد الأوروبي لحماية المصالح المالية.	لا تنص الاتفاقية على أحكام محددة لهذا الخصوص	لا تنص الاتفاقية على آلية محددة لرصدها. غير أنه يجدر ذكر أن محكمة العدل الأوروبية لها هي الأخرى دور تلعبه كما أن لها أهلية تفسير ويمكنها أن تصدر أحكاما في حالات النزاع بشأن الاتفاقية.
صك العمل المشترك المؤرخ ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨ والذي اعتمده المجلس بالاستناد إلى المادة K.3 من المعاهدة الخاصة بالاتحاد الأوروبي بشأن الفساد في القطاع الخاص ("صك العمل المشترك للاتحاد الأوروبي")	الرشوة الإيجابية أو السلبية في القطاع الخاص	نفس الأحكام التي تنص عليها اتفاقية الاتحاد الأوروبي لحماية المصالح المالية. انظر المادة ٤ من صك العمل المشترك. وفيما يتعلق بالأشخاص الاعتباريين، ينص صك العمل المشترك للاتحاد الأوروبي (المادة ٦) على نفس الأحكام التي ينص عليها البروتوكول الثاني لاتفاقية الاتحاد الأوروبي لحماية المصالح المالية.	ينص صك العمل المشترك على أن أي دولة عضو لا ينص قانونها على تسليم رعاياها، عليها أن تتخذ التدابير اللازمة لممارسة ولايتها القضائية على جرائم الرشوة الإيجابية والسلبية كما تعرَّف في صك العمل المشترك عندما يرتكبها مواطنوها خارج أراضيها (المادة ٧، الفقرة ٤).	لا ينص الصك على أحكام محددة بهذا الخصوص	لا ينص الصك على أحكام محددة بهذا الصدد.
اتفاقية الدول الأمريكية لمكافحة الفساد ("اتفاقية منظمة الدول الأمريكية")	١- رشوة الموظفين العموميين المحليين؛ ٢- رشوة الموظفين العموميين الأجانب بصدد المعاملات الاقتصادية أو التجارية؛ ٣- الإثراء غير المشروع.	لا تنص الاتفاقية على أحكام محددة بهذا الخصوص	*تسليم المجرمين:* **نعم.** **انظر المادة الثالثة عشرة.** ***المساعدة القانونية المتبادلة*: نعم.** **تنص الاتفاقية على أن تزود الدول الأطراف كل منها الأخرى – وفقا لقوانينها المحلية والمعاهدات الواجبة التطبيق – بأكبر قدر من المساعدة المتبادلة، كما تدعى الدول الأطراف إلى أن تزود كل منها الأخرى بأكبر قدر من المعونة التقنية بشأن أنجع السبل والوسائل لمنع أفعال الفساد وكشفها والتحقيق فيها والمعاقبة عليها (المادة الرابعة عشرة).**	تعد اتفاقية منظمة الدول الأمريكية – بين مختلف الصكوك القانونية لمكافحة الفساد التي ترد مناقشتها في هذا التقرير – أشدها تفصيلا فيما يتعلق بالأحكام الرامية إلى منع الفساد. فقد اتفقت الدول الأطراف بناء على حكم المادة الثالثة على النظر في إمكانية تطبيق مجموعة مختلفة من التدابير لمنع أفعال الفساد.	تجري الآن مناقشة آلية للرصد.
اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية ("اتفاقية منظمة التعاون والتنمية")	رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية.	تطالب الاتفاقية بعقوبات جنائية فعالة ومتناسبة ورادعة، تفرض على الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين على السواء، جزاء على رشوة الموظفين العموميين الأجانب. ويكون مدى	***المساعدة القانونية المتبادلة*: نعم** **تلتزم الدول الأطراف في اتفاقية منظمة التعاون والتنمية بتقديم المساعدة القانونية المتبادلة، مما**	تنص الاتفاقية على اعتماد التدابير اللازمة لحظر إنشاء حسابات ساقطة القيد أو ما شابهها مما يستخدم لرشوة الموظفين العموميين الأجانب أو لإخفاء تلك الرشوة (المادة ٨).	في إطار فريق عمل منظمة التعاون والتنمية المعني بالرشوة في المعاملات التجارية الدولية وعملا باتفاقية منظمة التعاون والتنمية (المادة ١٢) والتوصية

اسم الصك	الجرائم المشمولة	التدابير والجزاءات	التعاون الدولي	المنع	آلية الرصد
اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية ("اتفاقية منظمة التعاون والتنمية")	رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية.	تطالب الاتفاقية بعقوبات جنائية فعالة ومتناسبة ورادعة، تفرض على الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين على السواء، جزاء على رشوة الموظفين العموميين الأجانب. ويكون مدى العقوبات مماثلاً لنظيره مما يطبق على الموظفين العموميين لدى الدولة الطرف وتشمل، في حالة الأشخاص الطبيعيين، الحرمان من الحرية بدرجة تستوجب المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المجرمين (المادة ٣).	***المساعدة القانونية المتبادلة*: نعم** **تلتزم الدول الأطراف في اتفاقية منظمة التعاون والتنمية بتقديم المساعدة القانونية المتبادلة، مما لا يمكن رفضه في حالة الشؤون الجنائية في إطار الاتفاقية تذرعا بالسرية المصرفية (المادة ٩).** ***تسليم المجرمين*: نعم.** كذلك تلتزم الدول الأطراف بتسليم المجرمين في حالات رشوة موظفين عموميين أجانب (المادة ١٠).	تنص الاتفاقية على اعتماد التدابير اللازمة لحظر إنشاء حسابات ساقطة القيد أو ما شابهها مما يستخدم لرشوة الموظفين العموميين الأجانب أو لإخفاء تلك الرشوة (المادة ٨).	في إطار فريق عمل منظمة التعاون والتنمية المعني بالرشوة في المعاملات التجارية الدولية وعملا باتفاقية منظمة التعاون والتنمية (المادة ١٢) والتوصية المنقحة بشأن مكافحة الرشوة في المعاملات التجارية الدولية، اعتمدت إجراءات صارمة للتقييم الذاتي والمتبادل لضمان الامتثال لأحكام الاتفاقية وتنفيذ التوصية المنقحة.

[أ] لم يدخل حيز النفاذ بعد.

المرفق الثاني

التوصيات وغيرها من الوثائق المتعلقة بالفساد

عنوان الصك	مواطن التركيز الرئيسية
المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين (قرار الجمعية العامة ٥١/٥٩، المرفق)	تزود الدول الأعضاء بأداة ترشدهم فيما تبذله ممن جهود لمكافحة الفساد، من خلال مجموعة من التوصيات التي ينبغي للموظفين العموميين الوطنيين اتباعها في أدائهم لواجباتهم، والتي تتناول ما يلي: (أ) المبادئ العامة التي ينبغي أن يسترشد بها الموظفون العموميون في أداء واجباتهم؛ (ب) تضارب المصالح وفقدان الأهلية؛ (ج) إفصاح الموظفين العموميين عما لديهم من أصول؛ (د) قبول الهدايا وغيرها من المجاملات (هـ) تناول المعلومات السرية؛ (و) النشاط السياسي للموظفين العموميين.
إعلان الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية (قرار الجمعية العامة ٥١/١٩١)	يتضمن مجموعة من التدابير التي يستطيع كل بلد أن يتخذها على الصعيد الوطني لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية: (أ) اعتماد أو إنفاذ قوانين تحظر الرشوة في المعاملات التجارية الدولية؛ (ب) التشجيع على وضع مدونات أو معايير أو ممارسات مثلى للأعمال التجارية؛ (ج) النظر في تجريم الإثراء غير المشروع للموظفين العموميين أو الممثلين المنتخبين؛ (د) ضمان أن لا تؤدي أحكام السرية المصرفية إلى إعاقة أو تأخير التحقيقات الجنائية.
استنتاجات وتوصيات اجتماع فريق الخبراء المعني بالفساد وقنواته المالية (باريس، ٣٠ آذار/مارس - ١ نيسان/ابريل ١٩٩٩) (E/CN.15/1999/10)	حدد اجتماع فريق الخبراء مجموعة من التدابير الرامية إلى تحسين التعاون الدولي في مكافحة الفساد وكشف التدفقات المالية ذات الصلة بالفساد، كما أصدر عدداً من التوصيات بتدابير يمكن اتخاذها على الصعيدين الدولي والوطني.

عنوان الصك	مواطن التركيز الرئيسية
تدابير مكافحة الفساد (قرار الجمعية العامة ٥٤/١٢٨)	يدعو القرار الدول الأعضاء إلى تلبية ضرورة مكافحة الفساد مع تركيز خاص على جانبين رئيسيين هما: (أ) ضمان ملاءمة النظم القانونية الوطنية فيما يتعلق بدرء الفساد والنص على مصادرة عائدات الفساد؛ (ب) وضع استراتيجية عالمية لتعزيز التعاون الدولي الرامي إلى منع الفساد ومعاقبة مرتكبيه، بما في ذلك صلات الفساد بالجريمة المنظمة وغسل الأموال.
مؤتمر الأمم المتحدة العاشر لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين:[أ] (أ) إعلان فيينا بشأن الجريمة والعدالة: مواجهة تحديات القرن الحادي والعشرين؛ (ب) تقرير حلقة العمل المعنية بمكافحة الفساد.	التزمت الدول الأعضاء، باعتماد إعلان فيينا، باتخاذ تدابير دولية مشددة لمكافحة الفساد تستند إلى إعلان الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية والمدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين، والاتفاقيات الإقليمية ذات الصلة والمحافل الإقليمية والعالمية. وركزت حلقة العمل المعنية بمكافحة الفساد بصفة رئيسية على أي أنواع التدابير يمكن أن تتخذ من أجل المكافحة الفعالة للفساد.
المبادئ التوجيهية العشرون لمكافحة الفساد (في قرارها (٩٧) ٢٤ المؤرخ ٢٦ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٧، وافقت لجنة وزراء مجلس أوروبا على اعتماد المبادئ التوجيهية العشرين لمكافحة الفساد التي أعدها الفريق المتعدد التخصصات المعني بالفساد).	تشكل هذه المبادئ توجيهات أساسية تدعى الدول الأعضاء إلى تنفيذها في إطار ما تبذله من جهود مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني والدولي على السواء. وهي تتضمن عناصر مختلفة يذكر منها ما يلي: (أ) إيقاظ وعي الجمهور وتعزيز السلوك الأخلاقي؛ (ب) ضمان التجريم المنسق للفساد على الصعيدين الوطني والدولي؛ (ج) ضمان الاستقلال المناسب لمن يتكفلون بمنع جرائم الفساد والتحقيق فيها وملاحقتها ومقاضاتها؛ (د) اتخاذ التدابير المناسبة لضبط عائدات جرائم الفساد وحرمان مرتكبي تلك الجرائم من عائداتها؛ (هـ) الحد من الحصانة من التحقيق في جرائم الفساد وملاحقتها ومقاضاتها.
المدونة النموذجية لقواعد سلوك الموظفين العموميين (في ١١ أيار/مايو ٢٠٠٠، اعتمدت لجنة وزراء مجلس أوروبا توصية بشأن مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين ألحق بها مدونة نموذجية لقواعد سلوك الموظفين العموميين.	تتضمن المدونة النموذجية لقواعد سلوك الموظفين ثلاثة أهداف: تحديد معايير النزاهة والسلوك الذي ينبغي للموظفين العموميين أن يراعوها، ومساعدتهم على الوفاء بتلك المعايير، وإطلاع الجمهور على ما يحق له أن يتوقع من الموظفين العموميين.

عنوان الصك	مواطن التركيز الرئيسية
التوصية المنقحة بشأن مكافحة الرشوة في المعاملات التجارية الدولية (اعتمد الاتفاقية المنقحة بمجلس منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في ٢٣ أيار/مايو ١٩٩٧.	جاءت التوصية المنقحة نتيجة لدراسات تحليلية حول تدابير مكافحة الفساد والتزامات مكافحة الرشوة في المعاملات التجارية الدولية، وهي تدعو البلدان الأعضاء إلى اتخاذ تدابير فعالة لردع الرشوة الدولية في عدد من المجالات ومنعها ومكافحتها
لجنة بازل المعنية بالإشراف على المصارف: (أ) "منع الاستخدام الإجرامي للنظام المصرفي لأغراض غسل الأموال" (١٩٩٨)؛ (ب) "المبادئ الأساسية للإشراف الفعال على المصارف" (١٩٩٧)؛ (ج) "منهجية المبادئ الأساسية" (١٩٩٩)	أصدرت اللجنة مبادئ توجيهية بشأن غسل الأموال وبشأن ممارسات "اعرف زبونك"، لصالح المصارف. وتورد وثيقة "منع الاستخدام الإجرامي للنظام المصرفي لأغراض غسل الأموال "موجزاً للمبادئ الأخلاقية الأساسية وتشجع المصارف على إقرار إجراءات فعالة للوقوف على هوية الزبائن، ورفض المعاملات المشبوهة والتعاون مع أجهزة إنفاذ القوانين. وتذكر وثيقة "المبادئ الأساسية للإشراف الفعال على المصارف" أن المصارف ينبغي لها أن تقر سياسات وممارسات وإجراءات ملائمة، بما في ذلك قواعد صارمة للتعرف على الزبائن. وتفصّل وثيقة "منهجية المبادئ الأساسية" ما جاء بوثيقة "المبادئ الأساسية" لعام ١٩٧٧ بإدراج قائمة بعدد من المعايير الإضافية الجوهرية.
التوصيات الأربعون (في عام ١٩٩٠، أعدت فرقة العمل للإجراءات المالية عن غسل الأموال التوصيات الأربعين التي نقحت في عام ١٩٩٦).	تعرض التوصيات الأربعون الإطار الأساسي لجهود مكافحة غسل الأموال وتتطرق إلى نظام العدالة الجنائية وإنفاذ القوانين، وإلى النظام المالي وتنظيمه، وإلى التعاون الدولي.

عنوان الصك	مواطن التركيز الرئيسية
المبادئ الخمسة والعشرون لمكافحة الفساد (في ٢٣ شباط/فبراير ١٩٩٩، اجتمع في واشنطن العاصمة عدد من ممثلي البلدان الافريقية تحت الرعاية المشتركة للتحالف العالمي لأفريقيا وحكومة الولايات المتحدة الأمريكية لمناقشة أطر التعاون على مكافحة الفساد، واتفقوا على ٢٥ مبدأ لمكافحة الفساد).	تشكل المبادئ جهدا تعاونيا متكافلا لمكافحة الممارسات الفاسدة وتوفير إطار للتعاون فيما بين البلدان وكذلك للعمل على الصعيد الوطني. وتدعى الحكومات، فيما تدعي إليه، إلى ما يلي: (أ) "إثبات القدرة على القيادة والإرادة السياسية لمكافحة الفساد واستئصاله من كافة قطاعات الحكومة والمجتمع، وذلك بتحسين الحكم والإدارة الاقتصادية، وبالسعي إلى تهيئة مناخ يشجع على الشفافية والمساءلة والنزاهة في كل ما يبذل من مساع عامة كانت أم خاصة؛ (ب) سن وإنفاذ قوانين جنائية ومدنية تنص على استعادة الممتلكات وغيرها من الأصول التي حُصل عليها من خلال الفساد، وضبط هذه الممتلكات والأصول وإسقاط الحق فيها أو مصادرتها؛ (ج) اعتماد ترتيبات تعاونية على الصعيد الإقليمي و/أو دون الإقليمي تنص على تبادل الأفكار والمعلومات وأفضل الممارسات والاستخبارات والخبرات. وتدعو المبادئ أيضا إلى مكافحة الفساد في القطاع الخاص.
المبادئ التوجيهية التي اعتمدها المنتدى العالمي الأول لمكافحة الفساد (واشنطن العاصمة، ٢٤-٢٦ شباط/فبراير ١٩٩٩)	تمثل نطاق تفويض المنتدى العالمي لمكافحة الفساد في تعزيز جهود مكافحة الفساد وغرس النزاهة في أوساط الموظفين الحكوميين. وتنهض المبادئ على أفضل الممارسات التي تشاطرها المشاركون في المنتدى، وهي تعزيز ثقة الجمهور في نزاهة الموظفين في القطاع العام بمنع فساد الموظفين وسلوكهم المنافي للقانون أو الأمانة أو الأخلاق، وكشف ذلك الفساد وملاحقته أو المعاقبة عليه.

عنوان الصك	مواطن التركيز الرئيسية
أربعون توصية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (في اجتماع القمة الذي عقدته مجموعة السبعة في هاليفاكس، كندا، في عام ١٩٩٥، تقرر إنشاء فريق من كبار الخبراء يعنى بالجريمة المنظمة عبر الوطنية ويعهد إليه بتحديد الثغرات الهامة والخيارات المتاحة لتحسين التعاون على مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية واقتراح إجراءات عملية لسد تلك الثغرات. وفي نيسان/ابريل ١٩٩٦ أصدر فريق كبار الخبراء أربعين توصية بشأن المكافحة الفعالة للجريمة المنظمة عبر الوطنية.	تستهدف التوصيات الأربعون: (أ) التركيز على المسائل العملية والقانونية والتنفيذية التي تؤثر في إنفاذ القوانين؛ (ب) تعزيز قدرات إنفاذ القوانين والتعاون فيما بين الدول الأعضاء؛ (ج) اقتراح خطوات تستطيع جميع الأمم اتخاذها، على أساس تعدد التخصصات، من أجل مواجهة التحدي العالمي للجريمة المنظمة عبر الوطنية. وتخص بالذكر التوصية ٣٢، حيث تُشجع الدول على اعتماد التدابير التشريعية والتنظيمية اللازمة لمكافحة الفساد، وعلى إنشاء معايير للحكم السديد والسلوك التجاري والمالي المشروع، وتطوير آليات التعاون على الحد من الممارسات الفاسدة.

(أ) انظر مؤتمر الأمم المتحدة العاشر لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، فيينا، ١٠-١٧ نيسان/ابريل ٢٠٠٠: تقرير أعدته الأمانة (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.00.IV.8).