

Distr.: General
16 March 2005

ARABIC
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة
الحادي عشر لمنع الجريمة
والعدالة الجنائية



بانكوك، ١٨-٢٥ نيسان/أبريل ٢٠٠٥

البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت*
الفساد: التهديدات والاتجاهات في القرن
الحادي والعشرين

الفساد: التهديدات والاتجاهات في القرن الحادي والعشرين

ورقة عمل من إعداد الأمانة**

المحتويات

الصفحة	الفقرات		
٢	٦-١		أولا - مقدمة
٣	٢٣-٧		ثانيا - تهديدات الفساد واتجاهاته
٣	١٢-٧		ألف - الفساد السياسي
٥	١٦-١٣		باء - الفساد داخل النظام القضائي
٦	٢٣-١٧		جيم - الفساد والقطاع الخاص
٨	٢٥-٢٤		ثالثا - نهب الأصول وغسل العائدات المتأتية من الفساد
١٠	٣١-٢٦		رابعا - الفساد والنزاع
١١	٤٢-٣٢		خامسا - الطريق نحو تحقيق النجاح

A/CONF.203/1 *

** تأخر تقديم هذه الوثيقة نظرا للحاجة إلى مواصلة إجراء البحث والتشاور.

050405 060405 V.05-82362 (A)



أولا - مقدمة

١ - في عالم يتسم بالاضطراب النسبي الناجم عن التغيرات الأساسية لفترة ما بعد الحرب الباردة هناك فرص جديدة وحوافز دافعة لممارسة الفساد. وتقف التجارب الأخيرة بمثابة تحدٍّ في وجه الافتراض القائل بأن الأسواق "الحرّة" وعدم التدخل هي الوسائل العلاجية المضادة للفساد. ويتضح الآن أن كل نظام اجتماعي - سياسي وكل نظام اقتصادي يولد نوعه الخاص من الفساد وأن أي نظام كان لا يخلو تماما من الفساد. ومع ذلك، تبدو البلدان الفقيرة أكثر عرضة من غيرها للتأثر بالفساد: فالفساد والفقر يرتبطان برابطة قوية ويعزز أحدهما الآخر، الأمر الذي يؤدي إلى دوامة دافعة نحو هوة التدهور وهي كثيرا ما تسهم في إحداث أزمة سياسية وبشرية حادة ونزاع عنيف.^١

٢ - وبينما يوجد إقرار طويل العهد بأن الفساد يشكل عائقا أمام التنمية،^٢ فإن بعض جوانب هذه الظاهرة يمكن أن تحبط جميع الجهود الأخرى التي ترمي لإحراز التقدم في جدول أعمال مكافحة الفساد على المستويين الدولي والوطني، وذلك ما لم تعالج باعتبارها مسألة ذات أولوية. ومكافحة الفساد تستلزم أولا، وفوق كل شيء، التزاما غير مشروط من قبل القيادة السياسية. وتلك المسألة أهمية خاصة عندما يتاح للفساد أن يتفشى في أوساط الصفوة السياسية. والعقبة الشديدة الثانية التي يمكن تعترض عملية مكافحة الفساد عقبة يمكن أن تنشأ عن انتشار الفساد في قطاع العدالة. ففساد القضاء يعني أن الآليات القانونية والمؤسسية المصممة لكبح الفساد ستبقى عاجزة، حتى وإن كانت آليات تتسم بجودة التوجيه والكفاءة والأمانة. ويلزم بالإضافة إلى ذلك معالجة الجانب المتعلق بالإمدادات - فبقاء الفساد ممارسة تجارية مقبولة يعني بقاء الحوافز التي تدفع إلى ممارسته. وتغيير بنية الحوافز يعني أيضا اتخاذ تدابير فعالة لحرمان مرتكبي الفساد من الحصول على العائدات، وتوجيه تلك العائدات عن طريق التعاون الدولي الصارم الذي من شأنه أن يتيح تحميد الأرضة التي يحول مسارها بالممارسات الفاسدة وضبطها واستردادها.

٣ - يضاف إلى ذلك أن الفساد يساعد على نمو النزاع ويغذيه. لذا يجب الإقرار بأن منع الفساد ومكافحته يؤلفان جانبا رئيسيا من جوانب فض النزاع والسيطرة عليه، علاوة على تجنب حدوث الفساد ومكافحته ما بعد النزاع.

٤ - وتصديا للتحديات الناجمة عن الفساد، اضطلعت الأمم المتحدة عبر عدد من السنوات بحجم واسع من العمل الذي تضمن وضع واعتماد المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين (مرفق القرار ٥٩/٥١)، وإعلان الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية (مرفق القرار ١٩١/٥١)، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية (المرفق الأول بالقرار ٢٥/٥٥) التي دخلت حيز النفاذ في ٢٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، وتشمل أحكاما تتعلق برشوة المسؤولين العموميين. مع ذلك، ونظرا لطبيعة تركيز اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة ونطاقها، فقد أجمعت الدول الأعضاء على أن اعتماد صك مستقل سيكون أنسب أسلوب لمعالجة ظاهرة الفساد المتعددة الأوجه.^٣ وفي ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣، وبعد أقل من عامين من المفاوضات المكثفة، اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها ٥٨/٤ المؤرخ ٣١ تشرين الأول/أكتوبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وفتحت مجال التوقيع عليها

بين ٩ و ١١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ في مريدا، المكسيك. وتقضي الاتفاقية بأن يتم تحديد مجموعة من الجرائم وهي تشتمل على مجموعة واسعة من التدابير الوقائية. كما تتضمن أحكاماً أساسية بشأن تعزيز التعاون الدولي فيما يخص الشؤون الجنائية، وبشأن بعض الجوانب المعينة للتعاون في مجال إنفاذ القانون الدولي. أخيراً، فإن أحد الإنجازات الرئيسية للاتفاقية هو ما استحدثته من أحكام واسعة النطاق بشأن استعادة الأصول، وبشأن المساعدة التقنية والتنفيذ.

٥- وإلى جانب وضع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، أطلق مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة البرنامج العالمي لمكافحة الفساد باعتباره وسيلة لتقديم المساعدة التقنية إلى الدول الأعضاء بهدف تعزيز الأطر القانونية والمؤسسية وتوطيد سلامة الضمانات، وتطوير توجيه السياسات، وجمع الممارسات الجيدة والعبر المستفادة في مجموعة من المنشورات،^٤ إلى جانب تحسين التعاون بين الوكالات الناشطة دولياً في مجال سياسة مكافحة الفساد والدفاع عنها (انظر أيضاً، <http://www.igac.net>).

٦- وينعقد مؤتمر الأمم المتحدة الحادي عشر لمكافحة الجريمة والعدالة الجنائية في لحظة حاسمة حيث أوشك أول صك عالمي لمكافحة الفساد على دخول حيز النفاذ. وستتيح هذه الاتفاقية الجديدة فرصاً واسعة للدول الأعضاء، ولكنها ستفرض عليها أيضاً تحديات كبرى. فقد أخذ الفساد منذ عشر سنوات يحتل موقعا متزايد الأهمية في جدول أعمال التنمية للحكومات وللمنظمات الدولية على حد سواء، مع ظهور مجموعة متنوعة من العبر ذات الصلة. وفي سياق كهذا يمثل المؤتمر الحادي عشر فرصة فريدة لاستعراض الاستراتيجيات والسياسات الموجهة نحو مواصلة تعزيز أوجه التقدم التي تم تحقيقها في مجال مكافحة الفساد. وسيكون المؤتمر أيضاً بمثابة منتدى مفيد لتبادل المعلومات والخبرات. بهدف مواصلة تطوير الأنشطة الفعلية والآليات العملية المتسقة من أجل مكافحة الفساد. وبمناسبة انعقاد المؤتمر وفي إطار الجهد الرامي لحفز قيام مناقشة موضوعية وتفكير مشترك، تركز ورقة العمل هذه على بعض من أهم جوانب التحدي الذي تفرضه هذه المشكلة مع تقديم المعلومات بشأن أحدث التطورات في هذا المجال.

ثانياً - تهديدات الفساد واتجاهاته

ألف - الفساد السياسي

٧- يغطي الفساد السياسي مجموعة واسعة من الممارسات الفاسدة التي تتباين بين بناء الأحزاب غير المشروعة وتمويل الانتخابات، وبين شراء الأصوات الانتخابية والاتجار في السلطة بين السياسيين والمسؤولين العموميين المنتخبين. وإذ يخضع العديد من هذه الجوانب بالفعل لتغطية كافية من التشريعات في عدد كبير من الدول، فإنه يندر وجود قوانين كافية لتنظيم تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية. كذلك فإن الأحزاب غير المشروعة وتمويل الحملات الانتخابية يقوضان صرح التنافس المنصف بين الأحزاب وبشيطان عزيمته المواطنين مما يصرف اهتمامهم عن السياسة ويؤدي في آخر المطاف إلى تبيد ثقتهم في المؤسسات الديمقراطية واحترامهم لها. ووجود التنافس بين الأحزاب السياسية هو عنصر من عناصر ديمقراطية تعدد الأحزاب وهو يستلزم تمويلاً مناسباً. ولقد شهدت ظروف

عمل الأحزاب السياسية تغيرات عبر السنين، فعصر وسائل الاتصال وإعلام الجمهور يفرض على الأحزاب السياسية إنفاق مبالغ طائلة من أجل الوصول إلى المواطنين وتحقيق رؤية واضحة لديهم وإبلاغهم بشأن السياسات والأفكار والمفاهيم السياسية من أجل كسب دعمهم. وقد أدى تزايد التكاليف إلى اضطراب الأحزاب السياسية لالتماس أموال إضافية إلى جانب ما يجيزه القانون لها. ويتم ذلك أحيانا عن طريق التحايل على الأنظمة القانونية القائمة ومحاولة الحصول على مصادر تمويلية غير مشروعة أو حتى اللجوء إلى ممارسة الفساد فعلا. وكثيرا ما تلقى ممارسات كهذه تشجيعا يعود سببه إلى غياب القوانين والأنظمة الفعالة التي تحكم شؤون تمويل الأحزاب السياسية وإنفاقها وشفافية عملياتها السياسية. ولقد أدت بعض الحالات التي وقعت مؤخرا فيما يخص تمويل الأحزاب السياسية إلى إذكاء الوعي بشأن المخاطر التي ينطوي عليها الفساد السياسي والمناداة بضرورة زيادة صرامة الأنظمة القانونية. ولكن تنظيم تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية لا يطبق حتى الآن سوى في نحو ثلث بلدان العالم فقط.^٨ وهناك حاجة ملحة لمعالجة هذا الوضع من أجل منع إساءة الممارسة والتشجيع على قيام تنافس سياسي منصف وتمكين الناخبين من اتخاذ قرارات مبنية على الدراية وتعزيز الأحزاب باعتبارها وسائل ديمقراطية فعالة تعمل من أجل المصلحة العامة.

٨- وهناك تباين واسع بين النهج المتبعة في تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية، وهي تشمل الإعانات التي تقدمها الحكومة للأحزاب السياسية والمرشحين، وفرض القيود على مصروفات الحملات الانتخابية، ووجود إطار تنظيمي لضمان شفافية المساهمات والمصروفات. ويلزم من كل دولة أن تضع نظامها الخاص وفقا لقيمها السياسية وثقافتها، ونظامها السياسي والانتخابي، ومرحلة التقدم التي بلغتة وقدرتها المؤسسية. ولقد بدأت بعض الممارسات الجيدة بالظهور، وذلك بالرغم من الصعوبات التي ينطوي عليها هذا المجال.^٩

٩- وقد وضعت دول عديدة أنظمة خاصة تتعلق بالمساهمات المقدمة للأحزاب السياسية والكيانات الخاضعة لها، بما في ذلك القواعد التي تحدد قيم التبرعات والتدابير التي من شأنها أن تمنع تجاوز الحدود القصوى المثبتة. وكثيرا ما تتضمن هذه الأطر التنظيمية حظرا على بعض المصادر والمتبرعين كالتبرعات من مصادر مجهولة الهوية، والتبرعات المقدمة من الشركات والكيانات الأخرى الخاضعة لتأثير سلطة الإدارة العمومية والشركات التي تقدم السلع والخدمات للإدارة العمومية، والتبرعات التي مصدرها أحزاب سياسية أخرى أو من مانحين أجنب.

١٠- ومن بين النهج التي يشجع اعتمادها النهج المتعلق بالإعانات الحكومية المقدمة للأحزاب السياسية أو للمرشحين، وسداد تكاليف الانتخابات بالاستناد إلى معايير موضوعية منصفة ومعقولة. وبينما يمكن أن تساعد الإعانات الحكومية على زيادة التنافس المنصف بين الأحزاب، فإنها في الوقت ذاته لا تلغي الحاجة للحصول على المساهمات التي تقدمها مصادر خاصة. لذا حاول العديد من الدول منع احتياجات التمويل المفرطة للأحزاب السياسية عن طريق وضع قيود على الإنفاقات الانتخابية.

١١- وتمثل الشفافية إحدى الدعائم الأخرى التي يركز عليها العديد من النظم القانونية الوطنية. والمقصود بالشفافية هو الكشف ببيانات خاضعة للمراجعة عن مصادر التمويل

ومبالغ المساهمات وطبيعتها، وكذلك عن المخصصات والمصروفات، ومراقبتها من قبل سلطة مستقلة. ويلزم أن تعزز القوانين الخاصة بهذه الكشف بإمكانية الحصول على المعلومات التشريعية من أجل ضمان إخضاع التمويل والمصروفات السياسية لفحص دقيق من قبل وسائل الإعلام وعامة الجمهور، إلى جانب مراجعتها الحسائية. ولربما لزم، بالإضافة إلى ذلك وبحكم القانون، أن يكشف المرشحون السياسيون، والمسؤولون الحكوميون المنتخبون بصورة منتظمة عن الأصول والفوائد التي يتمتعون بها وعن تلك التي يتمتع بها أفراد أسرهم وشركائهم.

١٢- كما يلزم تعزيز الإطار التنظيمي، وحسبما يناسب، بتطبيق التشريعات ذات الصلة ودعمها بالإنفاذ الملأ والملازم والجزاءات المجدية التي تسري على كل من الأحزاب والسياسيين. على سبيل المثال، يجوز أن تواجه الأحزاب السياسية والمرشحون ممن يمارسون أساليب غير مشروعة في التمويل إلغاء المساهمات الحكومية المسددة لهم إلغاء جزئياً أو كلياً، أو قد يفرض عليهم تعويض تلك المساهمات، أو دفع الغرامات. وعند إمكانية التثبت من مسؤولية الأفراد، يجوز أن تشمل الجزاءات على إلغاء الانتخابات و/أو فترة عدم الأهلية.^٧

باء - الفساد داخل النظام القضائي

١٣- رغم أن الفساد داخل النظام القضائي يشكل مصدراً لقلق دائم، فإن الإقرار بآثاره على سيادة القانون لم يكن إقراراً تاماً سوى منذ فترة قريبة. ويتوقف احترام التمتع بسائر القوانين الأخرى في آخر المطاف على إقامة العدل على الوجه الصحيح. لذا فإن وجود الفساد داخل النظام القضائي يشكل مصدراً لمخاطر تهدد استقلاليته وحياده وإنصافه ويقوض سيادة القانون - وهي شرط أساسي للنمو الاقتصادي والقضاء على الفقر. كما أن حماية حقوق الإنسان والأمن البشري حماية فعالة تستلزم نظاماً قضائياً سليماً وجيد الأداء وقادراً على إنفاذ القوانين وإقامة العدل بأسلوب منصف وفعال وعملي. كما أن إجراء المحاكمات المنصفة، وهو واحد من أهم حقوق الإنسان الأساسية، لا يمكن أن يتم إلا عن طريق القضاء المستقل والمساواة الإجرائية بين كافة الأطراف. وكل هذه العناصر تنعدم في النظام القضائي الفاسد.

١٤- ويبدو أن فساد النظام القضائي هو مسألة مثيرة للقلق على الصعيد العالمي ككل. وهي لا تقتصر على بلد أو إقليم معين. مع ذلك فإن مظاهر هذا النوع من الفساد تبدو أسوأ أثراً في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. ووفقاً للتقرير السنوي لعام ١٩٩٩ الذي أصدره مركز استقلال القضاء والمحامين، فإن فساد النظام القضائي يتفشى في ٣٠ بلداً من أصل ٤٨ بلداً غطاها ذلك التقرير.^٨ وقد أخذت القرائن بشأن فساد النظام القضائي تظهر بشكل متزايد في العديد من أنحاء العالم.^٩

١٥- ويرسم تقييم معمق أجراه مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة لسلامة النظام القضائي في نيجيريا صورة مثبطة أيضاً.^{١٠} فقد بلغ متوسط عدد القضاة الذين دفعوا رشاً من أجل الإسراع بالإجراءات القضائية أكثر من ٧٠ في المائة من بين جميع القضاة الذين جرت مقابلتهم. ودفع معظم تلك الرشاً لموظفي المحاكم والمسؤولين عن إنفاذ القانون والشرطة. ووفقاً لما أكدته دراسات أخرى،^{١١} فإن المستضعفين، من الجانبين الاقتصادي والتعليمي على السواء، وكذلك الأفراد من بين الأقليات، يمثلون بصفة خاصة

الفئات التي تشهد أسوأ التجارب في النظام القضائي والتي تحمل أيضا أسوأ فكرة عنه. وهؤلاء الأشخاص أكثر احتمالا لمحاكمة الفساد وهم يواجهون عقبات عند لجوئهم إلى القضاء ويعانون من تأخير الإجراءات. وذلك علاوة على ظهور رابطة قوية بين الفساد والوصول إلى القضاء، الأمر الذي يؤكد أن الفساد يحدث في الغالب عند تأخير الإجراءات وتأجيلها. ومن النتائج الأخرى التي تم التوصل إليها هي أن للفساد داخل النظام القضائي أثر سلبي على التنمية الاقتصادية وهو يقف عائقا أمام الاستثمار الأجنبي المباشر.

١٦- وفي هذا السياق، وبتوجيه من فريق دولي يتألف من عدد من رؤساء المحاكم العليا وكبار القضاة يدعم مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة عدة بلدان من أجل تعزيز سلامة نظمها القضائية وقدراتها. وتركز المساعدة التقنية المقدمة على تحسين الاستفادة من القضاء، وتطوير جودة أدائه ودقة مواعيد ذلك الأداء، وتعزيز ثقة الجمهور في النظام القضائي، ووضع الضمانات الخاصة بالأخلاقيات المهنية وتيسير التنسيق بين كافة مؤسسات القطاع القانوني.^{١٢} كما قدم المكتب دعمه إلى الفريق المذكور في إطار عملية نتج عنها وضع مبادئ بنغالور للسلوك القضائي وعدد من الوسائل الأخرى التي تتيح التوجيه التقني للأنظمة القضائية في جميع أنحاء العالم.^{١٣}

جيم - الفساد والقطاع الخاص

١٧- لسنوات عديدة، كانت الصورة التي يعكسها قطاع الأعمال التجارية عن نفسه عموما صورة الضحية التي تقاوم جشع المسؤولين في القطاع العام عوضا عن صورة الشريك في معاملات تجارية غير مشروعة وضعت من أجل الحصول على ميزات غير منصفة. بيد أن القطاع الخاص أخذ يدرك مخاطر الفساد الذي يشوه التنافس العادل وقواعد اقتصاد الأسواق الحرة، ويؤثر بصورة سلبية على جودة المنتجات والخدمات، ويضعف إمكانيات الاستثمار الاقتصادي ويقوض أخلاقيات الأعمال التجارية. وبينما يؤدي دفع الرشاوى إلى تحويل الأموال عن الاستثمارات الإنتاجية، فإن تكاليف المعاملات غير الاقتصادية تؤدي إلى بقاء مستوى تطور المنشآت ضعيفا بالمفهوم النسبي.^{١٤} وللفساد أثر ضار بالأعمال التجارية لجميع أنواع الشركات - كبيرة أكانت أم صغيرة، متعددة الجنسيات أم محلية. مع ذلك فالشركات الصغيرة هي أكثر احتمالا للتأثر بذلك الضرر.

١٨- وتوضح الفضائح الأخيرة أن الأعمال التجارية لا يمكن أن تزدهر على المدى البعيد دون تصريف ملائم ومسؤول لشؤون الشركات. كما أن دفع مبالغ طائلة غير مسجلة لمسؤولين حكوميين أو لوسطاء يمكن أن يلقي بموارد الشركة المالية في دوامة ويؤدي للتشكك في أداء وظائفها إزاء أصحاب المصلحة. وتترك الدعاية السيئة التي تتعرض لها سمعة الشركة أثرا لا يمكن تقدير حجمه.^{١٥} وحتى وإن لم يكشف النقاب عن اتفاقات الرشوة، فإن الربح على المدى القريب يتم على حساب إمكانية تحقيق الأرباح على المدى البعيد. والشركات التي تنفق مواردها على تمويل معاملات الرشوة عوضا عن الاستثمار في التنمية وصناعة المنتجات والخدمات ذات الجودة ستشهد بمرور الوقت تراجعاً تدريجياً في قدرتها التنافسية، وبالتالي سيتزايد اعتمادها على الرشوة كوسيلة للمحافظة على حصتها في السوق.^{١٦}

١٩- وقد اشتدت في السنوات الأخيرة خطورة الرشوة داخل القطاع الخاص نفسه، وذلك منذ أن بدأت الحكومات في تحويل العديد من الوظائف والخدمات إلى القطاع الخاص بعد أن كانت وكالات القطاع العام هي المسؤولة عن تنفيذها في السابق. هنا أيضا وكما في القطاع العام، يؤدي اتخاذ المستخدمين الأفراد لقرارات لا تتفق مع مصالح شركاتهم إلى انحراف في العملية الداخلية لاتخاذ القرارات، مع ما يرافق ذلك من ضرر للشركة نفسها ولأصحاب المصلحة فيها.

٢٠- وتعمل غرفة التجارة الدولية منذ أكثر من عقدين على تعزيز جدول أعمال مكافحة الفساد في أوساط الشركات بدءا بما يعرف بلجنة شوكروس،^{١٧} التي دعت في عام ١٩٧٧ إلى وضع مجموعة قواعد سلوكية لتكون بمثابة الأساس الذي تستند إليه الشركات في تحقيق انضباطها الذاتي. ومنذ ذلك الحين أدت مبادرات متعددة قامت بها منظمات دولية وأفرقة الدعوة إلى وضع مجموعة متنوعة من الصكوك الدولية التي تعالج بصفة خاصة دور القطاع الخاص في ممارسات الفساد، منها اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العاملين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية التي اعتمدها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في عام ١٩٧٧، وإعلان الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية، إلى جانب وضع مجموعة من المبادئ التوجيهية والأدلة التي تتيح للأعمال التجارية الوسائل اللازمة لضمان تقيّد موظفيها بالأطر التنظيمية ومبادئ الممارسات التجارية السليمة.^{١٨} كما يشغل كل من القرار الإطاري (2003/568/JHA) الذي اتخذته مجلس الاتحاد الأوروبي بشأن مكافحة الفساد في القطاع الخاص، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وهي أول صك دولي ملزم بحكم القانون يطلب بوضوح إلى الدول الأطراف النظر في تجريم الرشوة في القطاع الخاص، موقعا بارزا في مجال مكافحة الفساد.

٢١- وفي الوقت نفسه اتخذ عالم الشركات بدوره عددا من المبادرات الأخرى. ففي عام ٢٠٠٠ وجه مجلس المؤتمرات، وهو منظمة ذات عضوية تجارية عالمية، طلبا إلى الشركات في جميع أنحاء العالم لكي تقدم معلومات بشأن برامجها لمكافحة الفساد. وتوصل الاستقصاء إلى وجود برامج تتعلق بأنماط الالتزام في ٤٢ بلدا وبلغ معدل الإجابات التي وردت من بلدان من خارج أمريكا الشمالية وأوروبا الغربية ٤٠ في المائة.^{١٩} أما المبادرة الخاصة بشفافية صناعات استخلاص المعادن (لعام ٢٠٠٠) التي تشمل الحكومات والشركات والمجتمع المدني، فهي ترمي إلى زيادة الشفافية فيما يخص المبالغ التي تدفعها الشركات العاملة في مجال استخلاص المعادن والإيرادات التي تتلقاها الحكومات. كما تتيح "مبادئ الاكواتور (Equator Principles)" لعام ٢٠٠٥ خطا قاعديا مشتركا تستند إليه المؤسسات المالية في تحديد وتقييم وإدارة المخاطر البيئية والاجتماعية المترتبة على تمويل المشاريع، أما مبادئ فولفسبيرغ لمكافحة غسل الأموال للمصارف الخاصة، والصادرة في عام ٢٠٠٠، فقد اعتمدها عدد من أكبر المصارف التجارية التي تعهدت باتباع مجموعة مبادئ الاجتهاد والمدونة السلوكية القائمتين على احترام المعايير الدولية لمكافحة غسل الأموال. واعتمد المجلس الدولي المعني بالتعدين والمعادن في عام ٢٠٠٢ ميثاق التنمية المستدامة الذي يعرب عن التزام أعضائه بمبادئ التنمية المستدامة في أربعة مجالات أساسية:

الإشراف البيئي والإشراف على المنتجات ومسؤولية المجتمعات المحلية ومسؤوليات الشركات العامة.

٢٢- وفيما يتعلق بمشاركة القطاع الخاص في مكافحة الفساد، يجب التأكيد على دور وقدرات سائر المبادرات الدولية الأخرى كمبادرة الاتفاق العالمي. وفي الكلمة التي ألقاها أمام المنتدى الاقتصادي العالمي في ٣١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٩، دعا الأمين العام للأمم المتحدة قادة الأعمال التجارية إلى الانضمام لشبكة عالمية، وهي الاتفاق العالمي، والذي سيجمع بين الشركات والأمم المتحدة وقطاع العمل والمجتمع المدني من أجل دعم بعض المبادئ المعينة في مجالات حقوق الإنسان والعمل والبيئة. وقد أطلقت المرحلة التشغيلية لهذه الشبكة في نيويورك في ٢٦ تموز/يوليو ٢٠٠٠. و أعلن الأمين العام إبان مؤتمر قمة قادة الاتفاق العالمي الأول، الذي انعقد في نيويورك في ٢٤ حزيران/يونيو ٢٠٠٤، عن إضافة مبدأ عاشر إلى جدول أعمال الشبكة، وبموجب ذلك المبدأ، ينبغي للشركات أن تعمل على مكافحة الفساد بكافة أشكاله، بما فيها الابتزاز والرشوة، وذلك كجزء من حركة أوسع في إطار مسؤولية الشركات الاجتماعية (انظر <http://www.unglobalcompact.org/portal>)

٢٣- وانتشار هذه المبادرات الرئيسية في القطاع الخاص هو تطور يدعو للارتياح لأنه يشهد على توسع الوعي بأهمية تنسيق العمل في مجال مكافحة الفساد ويبين استعداد القطاع الخاص للمشاركة في هذا العمل وأداء دوره فيه. وهو تطور سار أيضا لأنه يوضح تحول موقف القطاع الخاص من اعتبار مكافحة الفساد مسؤولية الحكومة وحدها إلى نهج يعتبر هذا العمل مهمة ينبغي التشارك فيها مع المجتمع المدني والقطاع الخاص نفسه. ولهذه المبادرات ميزة هامة، وذلك على الرغم من التشكك الذي أبداه البعض فيما لو كانت تلك المبادرات تعكس التزاما حقيقيا أم أنها وضعت من أجل تسجيل نقطة إضافية في إطار العلاقات العامة، أو لتوقي أو مراوغة قانون حكومي أشد صرامة. وهذه المبادرات تستحدث أيضا مسألتين مرتبطتين الواحدة بالأخرى، وهما أساس المناقشة بشأن القطاع الخاص. والمسألة الأولى هي كيف يمكن تحقيق التوازن المناسب بين القوانين الحكومية وبين بيئة تدعم عمل الأسواق الحرة نفسه؛ أما المسألة الثانية فهي إلى أي مدى يمكن التعويل على هذه المبادرات عند صوغ مجموعة من التدابير الفعالة لمنع الفساد ومكافحته. وستتوقف نتيجة تلك المناقشة بالطبع على عدد من العوامل والصفات الخاصة لاقتصاد البلد المعني. مع ذلك يكفي القول بأن تحقيق التوازن المناسب ينبغي أن يستند إلى تقييم نقدي لهذه المبادرات، وإلى جدية تطبيقها وفعاليتها نتائجها. وينبغي أن يستند أيضا إلى الإقرار بأن المبادرات الطوعية لا يمكن أن تعتبر دواء عاما ولا بديلا لأنظمة تشريعية أوسع نطاقا.

ثالثا - نهب الأصول وغسل العائدات المتأتية من الفساد

٢٤- يفرض اختلاس الأصول المالية وممتلكات الدولة وتحويلها إلى الخارج تحديات خطيرة أمام المجتمع الدولي. وإن كانت الأدلة التجريبية على مدى انتشار هذه الظاهرة أدلة شحيحة، فإن الحالات التي شوهدت مؤخرا توضح وجود أبعاد قادرة على تدمير الاقتصادات الوطنية و وتقويض أسس التنمية.^{٢٠} وتستلزم المشكلات من هذا القبيل الإسراع في اتخاذ تدابير وقاية عاجلة وحاسمة، ومعالجة عدم التقيد بالمعايير الدولية لمكافحة

غسل الأموال، وفرض جزاءات رادعة والمساعدة على تخطي الصعوبات في مجال التعاون الدولي. ويؤدي نهب الأصول وغسل العائدات المتأتية من الفساد إلى عدد من العواقب الخطيرة على البلدان المتأثرة بهما: تقويض المساعدة الخارجية، واستنزاف احتياطي العملة، وخفض القاعدة الضريبية، والإضرار بالتنافس، وتقويض أسس التجارة الحرة وزيادة مستويات الفقر. والضرر الناجم على البلدان ضرر مروع بمعنى الكلمة المطلق والنسبي. فقد أبلغ، على سبيل المثال، بأن موبوتو سيسسي سيكو، الرئيس السابق لجمهورية زائير، نهب من الخزانة ٥ بلايين دولار - وهو مبلغ معادل لديون البلد الخارجية الراهنة. ووفقا لحكومة بيرو، فقد سرق مبلغ ٢٢٧ مليون دولار وتم تحويله إلى الخارج تحت سلطة حكومة البيرتو فوجيموري (الفقرة ١٠ من الوثيقة A/AC.261/12). أما بافلو لازارينكو، رئيس وزراء أوكرانيا السابق، فيدعى بأنه اختلس من الدولة نحو بليون دولار. وهو الآن رهن الاحتجاز في الولايات المتحدة الأمريكية بتهمة غسل ما يناهز ١١٤ مليون دولار، وقد أقر بغسل ٥ ملايين دولار في سويسرا، التي أعادت ٦ ملايين دولارا تقريبا إلى أوكرانيا. ويتضح بعد الاقتصاد الكلي للنهب وأثره على التنمية الاقتصادية للبلد في حالة مثل حالة نيجيريا على سبيل المثال، حيث يقدر بأن الأموال التي أزالها ساني أباشا الراحل ومشاركوه بلغت ٥,٥ بليون دولار. كما تقدر حكومة نيجيريا أن الأموال التي نُهبت من البلد خلال العقود الماضية بلغت ١٠٠ بليون دولار (الفقرة ١١ من الوثيقة A/AC.261/12). وتلك مسألة تثير قلقا شديدا بالنظر إلى أن ديون البلد الخارجية من الوثيقة تبلغ ٢٨ مليار دولار تقريبا، مع تقديرات بأن الناتج المحلي الإجمالي بلغ نحو ٤١,١ بليون دولار في عام ٢٠٠٣. ويعود منشأ الأصول المنهوبة عادة إلى نوعين من الأنشطة، الرشوة واختلاس أصول الدولة. وغالبا ما ترتكب الرشوة والابتزاز على يد أقارب الشخصيات القيادية العامة وشركائهم المقربين، وإن لم يقتصر على هؤلاء. أما النوع الثاني من الفساد فيشمل اختلاس أصول الدولة، ويتبين ذلك بين تحويل الأموال المباشر من الخزانة العامة إلى الحسابات الشخصية وبين السرقة المادية لمخزونات الدولة من الذهب والموارد الطبيعية، وبين استعمال الإيرادات والقروض من المؤسسات المالية الدولية في غير الأغراض المخصصة لها. وتؤدي المصارف الدولية دورا رئيسيا في هذا السياق. ففي أواخر عام ٢٠٠٢ وأوائل عام ٢٠٠١، استنتجت سلطة الخدمات المالية البريطانية ولجنة المصارف الاتحادية السويسرية وجود مواطن ضعف شديدة لدى العديد من المصارف المشاركة في مناولة الثروات النقدية التي حولها ساني أباشا ومشاركوه.^{٢١}

٢٥- ولقد أصبحت مسألة إعادة الأصول المحولة من قبل كبار المسؤولين الحكوميين والسياسيين عن طريق ممارسات الفساد مسألة ملحة بالنسبة للعديد من الدول الأعضاء، تلك الدول التي وقعت ضحية لقاقتها السياسيين، والدول التي حولت إليها الأصول. ويعتبر إدراج أحكام ريادية بشأن استرداد الأصول في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد دليلا على الأولوية التي يمنحها المجتمع الدولي لهذه المشكلة. ولكن الإطار القانوني ما هو إلا عنصر واحد - وإن كان على الأرجح أهم عنصر - من العناصر اللازمة لضمان النجاح في عملية استرداد الأصول. وهناك صعوبات أخرى قد تعوق ذلك النجاح ومن بينها: (أ) غياب أو ضعف العزيمة السياسية في البلد الأصلي وفي البلدان التي حولت الأصول إليها؛ (ب) عدم قدرة الدول على تحسين إطارها المؤسسي والقانوني لمكافحة الفساد، الأمر الذي يمكن أن يؤدي إلى تفاقم المشكلة؛ (ج) عدم كفاية القدرات التقنية

لدى السلطات القضائية والسلطات المسؤولة عن إنفاذ القانون في البلد الأصلي للتمكن من تمهيد السبيل على المستوى الوطني، وذلك عن طريق النجاح في ملاحقة مرتكبي الجرائم وصوغ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة صياغة ملائمة؛ د) قلة الخبرات التقنية المتخصصة اللازمة لمتابعة أنشطة استرداد الأصول في البلدان التي يحتمل أن تكون الأصول قد حوت إليها. ويقتصر تقديم هذا النوع من الخبرات حالياً على المحامين من القطاع الخاص، الذين تكون خدماتهم مكلفة جداً والذين ليست لديهم عادة أية مصلحة في تقديم المساعدة على بناء القدرات اللازمة في البلدان النامية، وبالتالي لربما توجب استنباط حلول بديلة تحت إشراف مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بمجرد دخول هذه الاتفاقية حيز النفاذ.

رابعاً - الفساد والنزاع

٢٦- الفساد يعزز النزاع ويزدهر فيه. وهو يؤدي إلى أزمات في شرعية الدولة، والفشل في تسيير شؤونها واضطرابها الاقتصادي. كما يرمي الفساد اللامساواة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية وما ينجم عنها من ظلم في أوساط المهمشين سياسياً واقتصادياً والأقليات العرقية. ويمكن أن تؤدي ممارسات الفساد أيضاً إلى استمرار النزاع بين الأطراف المتحاربة واستغلالها له لتستتر على ما تقوم به من نهب للموارد الطبيعية واستعمالها في أغراض غير تلك التي خصصت لها أو لتحويل المساعدات الإنسانية أو لجني فوائد أخرى من اقتصاد الحرب. وفي هذا السياق، تتعرض البلدان التي تعاني من ارتفاع مستويات الفساد لاحتمال وقوع نزاعات سياسية و/أو عرقية شديدة العنف في معظم الأحيان.^{٢٢}

٢٧- وقد لا يكون الفساد مجرد ذاته بالضرورة العامل الرئيسي لنشوب الحرب الأهلية والنزاع الداخلي، ولكنه يمكن أن يسهم في النزاع لأنه ينقض شرعية القيادة السياسية (انظر A/55/985-S/2001/574). وعندما يعود فضل بقاء النخبة السياسية إلى القسر والفساد، بما يقوض أسس الحقوق السياسية وحقوق الإنسان لقطاعات واسعة من السكان ويقيد إمكانية استفادتهم على نحو منصف من الفرص الاقتصادية، بما فيها حماية حقوق الملكية، فإن ناتج ذلك سيكون على الأرجح مطالبات جذرية تنادي بها الفئات المهمشة لإحداث تغييرات سياسية واقتصادية. وهي مطالبات إن لم تعالج يمكن أن تصبح مصدراً للنزاع اجتماعي وسياسي عنيف، وذلك بوجه خاص عندما تقرر أوجه الغبن الأفقي بهويات الفئات الملحوظة.^{٢٣}

٢٨- ولوحظ في حالات كثيرة أن الفساد والممارسات المتصلة به يؤديان إلى امتداد فترة النزاعات القائمة (انظر S/2001/357 و S/2000/992). ويمكن للنزاع أن يصبح وسيلة للتستر على ما تقوم به الأطراف المتنازعة من نهب للموارد الطبيعية باعتبارها أحد موارد التمويل الرئيسية، وبالتالي فإن الأطراف المتنازعة تحاول إدامة أو توسيع سلطتها على الإقليم وسكانه، وترغمهم في معظم الأحيان على العمل في ظروف استعبادية لاستخلاص الموارد الطبيعية (انظر S/2003/1027 و S/2002/537). وتمتد إمكانيات الفساد والممارسات المتصلة به إلى الاتجار غير المشروع بالأسلحة، وعمليات السوق السوداء، وتحويل أصول الدولة والمساعدات الدولية عن الأغراض التي خصصت من أجلها. وتؤدي هذه الأوضاع

إلى تبديد الحوافز على إقامة السلام، أو حتى كسب النزاع، لتحل محلها إمكانيات جديدة للاقتصاد الحربي.^{٢٤}

٢٩- وغالبا ما يقوم أفراد من الخارج بدور هام (انظر S/2002/1146). وقد حدثت حالات تقوم فيها بلدان أو شركات أجنبية برشوة المسؤولين الحكوميين أو المتمردين من أجل الحصول على عقود مربحة أو للحصول المباشر على الموارد الطبيعية. وفي حالات كهذه، عندما تدعم ممارسات الفساد بمصالح خارجية، قد لا يكون فض النزاع أمرا ممكنا دون اللجوء إلى تطبيق مبادرات كفض الحصار أو فرض التراخيص على بعض الموارد الطبيعية التي يكون مصدرها البلد المعني أو حتى الدول المجاورة له في بعض الأحيان.^{٢٥}

٣٠- وعندما يؤدي الاستثمار غير المشروع للموارد الطبيعية إلى دعم النزاع، يلزم اتخاذ تدابير معينة من أجل تغيير بنية العوامل التي تحفز عليه.^{٢٦} ويمكن لهذه التدابير أن تشمل كشف النقاب عن مدفوعات تقوم بها شركات محلية وأجنبية تشارك في استثمار الموارد الطبيعية المعنية والاتجار بها. بالإضافة إلى ذلك، يمكن لأسواق الأوراق المالية الدولية النظر في فرض الالتزام بالكشف عن المدفوعات التي تقوم بها الشركات باعتبارها أحد البيانات المالية المطلوبة. وفي الوقت نفسه، ينبغي للحكومات أن تنظر في إلغاء امتيازات استثمار الموارد الطبيعية، وفي إقامة صندوق للموارد الطبيعية، والكشف عن جميع المدفوعات التي تتلقاها الشركات. كما يمكن للمؤسسات الدولية التي تمنح القروض أن تنظر في تطبيق مبادرات مثل "نشر المبالغ التي تدفعها" كشرط مسبق لمواصلة منح المنح وتمويل المشاريع (انظر S/2003/1027).

٣١- ووجد أيضا أن الفساد يشكل عقبة هامة أمام الإدارة فيما بعد النزاع. إذ يحتمل أن يتجدد نشوب النزاع مجددا إذا ما أخفقت التدخلات المنفذة في مرحلة ما بعد النزاع في تقليل أوجه اللامساواة الأفقي التي أدت إلى الاضطراب السياسي في الأساس. لذا فإن إقامة العدل وضمن الأمن وحقوق الإنسان وسيادة القانون وحسن الإدارة هي أسس النجاح في فض النزاع (انظر S/2004/3/Add.1 و S/2004/616).

خامسا - الطريق نحو تحقيق النجاح

٣٢- إن الخطوة الأولى اللازمة لوضع استراتيجيات فعالة لمكافحة الفساد هي إقامة إطار قانوني ملائم. وهذا الإطار تتيحه الآن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. والتفاوض بشأن هذه الاتفاقية الذي تم بمشاركة واسعة النطاق وفي حدود فترة زمنية لم يشهد لها مثيل، فضلا عن اعتمادها الذي تم بتوافق الآراء ما هو إلا دليل واضح على الإرادة السياسية الشاملة للمجتمع الدولي لوضع إطار مرجعي ومصدر طموح من أجل إنجاز هذه الجهد. والتحدي الذي يواجه المجتمع الدولي الآن هو ضمان عدم بقاء الاتفاقية مجرد طموح فحسب وإنما تجسيد ذلك الطموح في صك عامل فعلا. وبغية مجابهة ذلك التحدي، ينبغي بذل كل جهد ممكن من أجل أن تدخل الاتفاقية حيز النفاذ في أقرب فرصة ممكنة. وفي وقت إعداد هذه الوثيقة، بلغ مجموع الدول الموقعة على الاتفاقية ١١٨ دولة والدول الأطراف فيها ١٨ دولة. وبالنظر لسرعة التصديق على الاتفاقية، يرجح إنها ستدخل حيز النفاذ قبل نهاية عام ٢٠٠٥.

٣٣- ولقد منح مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة أولوية عليا لدعم الإسراع في التصديق على الاتفاقية. ومن الأنشطة الأساسية التي ركز عليها المكتب وضع دليل تشريعي للتصديق على الاتفاقية وتنفيذها. واسترشادا بالتجربة الناجحة في وضع الأدلة التشريعية الخاصة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية والبروتوكولين الملحقين بها،^{٢٧} ألف المكتب فريقا للخبراء من جميع المناطق، الذين شاركوا في عملية التفاوض وبالتالي فإن لديهم معرفة تفصيلية بالاتفاقية. وبدعم من معهد الأمم المتحدة الأقليمي للجريمة والعدالة الجنائية، اجتمع الفريق في تموز/يوليو ٢٠٠٤ وفي شباط/فبراير ٢٠٠٥ لاستعراض المسودة الأولى للدليل التشريعي، والتي سيجري تعميمها في أوسع نطاق ممكن بغية الحصول على ملاحظات الحكومات وضمن أكبر قدر من الشفافية. وتكمن قوة الدليل التشريعي وفائدته في طبيعته الشاملة التي تعكس احتياجات الدول من جميع المناطق، بصرف النظر عن نظمها القانونية ومستوى التنمية فيها.

٣٤- وينوي المكتب، بالإضافة إلى ما تقدم، تنظيم سلسلة من الحلقات الدراسية السابقة للتصديق على الاتفاقية يشارك فيها واضعو السياسات والأخصائيون لإطلاعهم على مقتضيات الاتفاقية والفرص التي تتيحها. وترمي تلك الأنشطة إلى غاية مزدوجة: أولاً، التأكد من فهم المشرعين وواضعي السياسات لمقتضيات الاتفاقية التشريعية والتنظيمية فهما واضحاً، ومن أن الالتزام بتلك المقتضيات سيتم بأسلوب يمكن الدول من تحقيق استفادة كاملة من الإمكانيات التي تتيحها الاتفاقية في إصلاح نظمها الوطنية وتعزيز التعاون الدولي؛ وثانياً، تعزيز وضمن استدامة الإرادة السياسية والالتزام، اللذان جعلتا من التفاوض بشأن الاتفاقية أمراً ممكناً، وذلك مع الإقرار بأن التصديق عليها هو قرار سياسي في المقام الأول. إلى جانب هذا العمل وبغية تعزيزه، يبذل المكتب كل ما في وسعه من جهد من أجل تقديم المساعدة التقنية إلى البلدان التي تطلب تلك المساعدة، وذلك وفقاً لأحكام الاتفاقية. ومن بين النقاط الشديدة الأهمية التي تركز عليها الاتفاقية مسألة الوقاية - أي إيجاد الإطار المؤسسي والتنظيمي اللازم لتقليل احتمالات حدوث الممارسات الفاسدة في بادئ الأمر. ويشكل ضمان وجود هذا الإطار الوقائي أساساً لجميع أنشطة مكافحة الفساد الأخرى. والغاية من تقديم المساعدة إلى الدول التي تطلبها هي إنشاء أو تعزيز المؤسسات والأنظمة التشريعية المحددة في الاتفاقية وتعزيز ثقافة التسامح المحدود مع الفساد. وستركز المساعدة التقنية بصفة خاصة على وضع سياسات وآليات وطنية لمكافحة الفساد وفقاً للمادة ٥ من الاتفاقية، التي تنص على قيام كل دولة طرف بوضع وتنفيذ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة. وقد قدم المكتب حتى الآن مساعدته إلى عدة بلدان من أجل وضع استراتيجيات مكافحة الفساد، ودعم إقامة وبناء المؤسسات التابعة لأجهزة مكافحة الفساد في رومانيا ولبنان ونيجيريا وهنغاريا. وسيركز المكتب جهوده على الاستفادة من العبر المحصلة والخبرات المكتسبة من خلال تنفيذ هذه الأنشطة في مواصلة وضع البرامج والمشاريع في مناطق أخرى من العالم، بما في ذلك أفغانستان وبلدان في أفريقيا الغربية.

٣٥- ويمثل قطاع القضاء المجال الهام الآخر. إذ تقرر المادة ١١ من الاتفاقية بسلامة القضاء وبكونه عنصراً أساسياً من أية استراتيجية لمكافحة الفساد، ولاسيما الفساد في أوساط

الهيئات القضائية وخدمات الإدعاء. ونظرا لأن النظام القضائي يتألف في العديد من البلدان من مجموعة صغيرة نسبيا من الأفراد ، فإن تعزيز سلامة النظام القضائي يشكل نشاطا واضح الهدف مع قدرة على إحداث أثر واسع. وقد تم حتى الآن تنفيذ مشاريع لتعزيز سلامة القضاء وبناء قدراته في نيجيريا، بينما لا يزال تنفيذها جاريا في أندونيسيا وجمهورية إيران الإسلامية وجنوب أفريقيا وموزامبيق.

٣٦- ويشكل بناء ثقافة مضادة للفساد أمرا أساسيا لسلامة القطاعين العام والخاص على السواء. وتحقيق ذلك الأمر لا يمكن أن يتم عن طريق استراتيجيات قصيرة الأجل - فهو يعتمد على التوعية وضمن التزام جميع القطاعات. وبصفة خاصة، يعتبر الوضع والتنفيذ الفعليين لمدونات سلوكية تضمن أخلاقيات وملاءمة أداء الوظائف الحكومية أمرا بالغ الأهمية. ومن بين الأمور الأساسية اللازمة لإنفاذ هذه المدونات إتاحة التدريب في مجال الأخلاقيات، ووجود نظام موثوق لمعالجة شكاوى الجمهور، ووعي عام بشأن حقوق كل من الجمهور والمسؤولين الحكوميين مع تطبيق تدابير عقابية مناسبة. وقد تم تنفيذ مشروعات لتعزيز سلامة الإدارة العمومية في جنوب أفريقيا وكولومبيا.

٣٧- وتؤكد الاتفاقية على أهمية وجود آليات فعالة لمنع غسل الأموال والعائدات المتأتية من الفساد (المادة ١٤) و استرداد الموجودات (المواد ٥١ - ٥٩). ذلك أن وجود عدد ضيق من الخيارات التي تتيح إنفاق العائدات غير المشروعة المتأتية من الفساد في القطاع غير الرسمي أو تحويلها إلى ولايات قضائية أخرى، سيؤدي إلى الحد من الحوافز التي تدفع إلى ممارسة الفساد. ويجري الآن تصميم مشاريع خاصة لبناء القدرات المحلية في مجال استرداد الموجودات لصالح كل من كينيا ونيجيريا.

٣٨- وكما ورد ذكره آنفا، فإن استلام التصديقات على الاتفاقية يجري بصورة منتظمة، الأمر الذي يشهد على استمرار الالتزام بالاتفاقية والمبادئ التي تجسدها. والتقدم الذي تحرزه هذه الاتفاقية نحو بدء الإنفاذ هو في الواقع تقدم يحدث بخطوات أسرع بالمقارنة مع فترة التقدم نحو بدء الإنفاذ الذي سجلته اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة. ولكن دراسة التصديقات المودعة حتى الآن تبين عدم التوازن بين البلدان النامية والبلدان المتقدمة. فالبلدان التي صادقت على الاتفاقية حتى الآن هي البلدان النامية والبلدان التي ترقى اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. ومن المعلوم أن إجراءات التصديق قد تكون في معظم الأحيان أطول وأشد تعقدا في البلدان المتقدمة، حيث تشمل القيام بعمليات للتشاور المسهب وحيث تستغرق صياغة التشريعات فترة طويلة. ويبدو أن ذلك هو السبب الوحيد لتأخر البلدان المتقدمة في التصديق على الاتفاقية. مع ذلك، يستحسن أن تضاعف هذه البلدان جهودها من أجل البدء في إكمال الإجراءات اللازمة لعرض الاتفاقية على المشرعين الوطنيين في أقرب فرصة يمكن فيها ذلك.

٣٩- ولدخول الاتفاقية حيز النفاذ أهمية مزدوجة: فهو إشارة على بدء عصر جديد من العمل الجاد الذي يقوم به المجتمع الدولي لمنع الفساد ومكافحته؛ كما إنه سيعمل كمحرك لآليات تنفيذ الاتفاقية عن طريق مؤتمر الدول الأطراف. ويتمتع المؤتمر بإمكانية كبرى بالنظر لولايته الشاملة ولأنه يعالج مسألة التنفيذ المعقدة بأسلوب متكامل، وبمشاركة الدول الأطراف مشاركة كاملة بروح يسودها التعاون والاحترام المتبادل التي وجهت عملية التفاوض بشأن الاتفاقية وكانت أساسا لنجاح تلك العملية.

٤٠- وستتوقف فعالية عمل مؤتمر الدول الأطراف على عاملين: العامل الأول هو أن مشاركة أكبر عدد ممكن من الدول هي التي تضمن فعالية العمل، إلى جانب تحقيق التوازن الأمثل بين البلدان النامية والمتقدمة؛ والعامل الثاني هو أن تمكن المؤتمر من أداء مهامه الصعبة مرتقن بحصوله على الدعم السياسي والمالي اللازم. والمكونات الأساسية لذلك الدعم هي وجود أمانة ذات موارد كافية ومجمّع للموارد اللازمة لإتاحة المساعدات التقنية للدول التي تستلزم تلك المساعدة وتطلبها من أجل تعزيز قدرتها على الوفاء بمتطلبات أحكام الاتفاقية. وسيلزم توفير ما يكفي من الموارد لتمكين مؤتمر الدول الأطراف لبناء القاعدة المعرفية اللازمة للحصول على صورة دقيقة لتحديات التنفيذ واحتياجاته.

٤١- و من المفيد أيضاً، في هذا السياق، أن يتم النظر في مسألة جمع وتحليل البيانات والمعلومات عن الفساد بتوجيه مؤتمر الدول الأطراف وتحت إشرافه. وكانت المنظمات غير الحكومية، وحتى الوقت الراهن، هي التي تنفذ هذا النوع من الجهود في المقام الأول، حيث اعتمدت بصفة عامة على إجراء الدراسات الاستقصائية التي تؤكد على أسلوب الملاحظة. ومن الواضح أن تسجيل الملاحظات قد يكون مهماً، وإنه يمثل في بعض الأحيان أسلوباً ملائماً لتناول مسألة معقدة ومتعددة الأوجه كمسألة الفساد. ولكن لهذه الطرائق حدودها الواضحة وهي تخضع لفحص دقيق متزايد، خاصة فيما يتعلق بموثوقيتها ودقتها. وقد لا يخلو وضع الطرائق المناسبة لجمع البيانات ذات الطبيعة العلمية وتحليلها من تحديات صعبة، بيد أن التغلب عليها هو مع ذلك أمر ممكن. وبينما تتيح الاتفاقية إطاراً وحقيقة مفاهيمية لا ريب فيهما، وهما شرطان أساسيان لوضع وتطبيق طرائق لجمع وتحليل البيانات عن أثر الفساد وطبيعته واتجاهاته، فإن هناك الكثير من العمل اللازم إلى جانب ذلك من أجل ضمان استدامة تنفيذ هذه المبادرات على المستوى العالمي وبالتنسيق الوثيق مع كافة الكيانات المعنية.

٤٢- وعبر جميع المجالات التي تم شرحها أعلاه، ويهدف ضمان تحقيق أوسع أثر ممكن لتلك الأنشطة، قد يرغب مؤتمر الأمم المتحدة الحادي عشر لمنع الجريمة والعدالة الجنائية في التوصية بما يلي:

- (أ) نشر الممارسات الجيدة من أجل تيسير تنفيذ الاتفاقية؛
- (ب) تطوير شبكة من الأفراد المخلصين والمؤسسات الملتزمة بإزاء أهداف الاتفاقية والمستعدة لتعزيز استدامة العمل على مكافحة الفساد في إطار مجتمعاتها، ومساعدة سائر المجتمعات التي تواجه تحديات مماثلة؛
- (ج) مواصلة تعزيز الأعمال التي يقوم بها الفريق الدولي لتنسيق مكافحة الفساد من أجل تحسين التعاون بين المنظمات الناشطة دولياً في مجال سياسة مكافحة الفساد والدعوة له وبناء القدرات في هذا المجال؛
- (د) إقامة روابط أوثق مع المنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني والقطاع الخاص من أجل ضمان مشاركة كافة الفاعلين المعنيين في تنظيم حملات أوسع وأشمل للتوعية بهذه القضية.

الحواشي

^١ انظر تقرير الاجتماع الإقليمي الأفريقي التحضيري لمؤتمر الأمم المتحدة الحادي عشر لمنع الجريمة والعدالة الجنائية (A/CONF.203/RPM.3/1 and Corr.1).

^٢ انظر، على سبيل المثال، القرار ٧ بشأن الفساد في الحكومة، لمؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين (مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، هافانا، ٢٧ آب/أغسطس - ٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٠: تقرير من إعداد الأمانة (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.91.IV.2)، الفصل الأول، جيم-٩).

^٣ أنشأت الجمعية العامة للأمم المتحدة، بموجب قرارها ٥١/٥٥، لجنة مخصصة للتفاوض بشأن اتفاقية واسعة النطاق وفعالة لمكافحة الفساد على أساس شامل ومتعدد الاختصاصات.

^٤ بما في ذلك مجموعة وسائل مكافحة الفساد التي وضعها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤)، ودليل الأمم المتحدة لسياسات مكافحة الفساد وكتيب الأمم المتحدة عن التدابير العملية لمكافحة الفساد لاستخدام موظفي الإدعاء والتحقيقات (أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤).

^٥ هناك تشريعات تتعلق بتمويل الأحزاب السياسية في ٤٠ بلدا فقط من بين ١١١ بلدا غطتها دراسة أجراها مؤرخا المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية. كما لا توجد في ٤٧ في المائة من البلدان أحكام تلزم الأحزاب السياسية بالكشف عن المساهمات التي تتلقاها؛ وفي ٨٦ في المائة منها لا توجد أحكام تلزم المانحين بالكشف عن المبالغ التي يتبرعون بها؛ وفي ٧١ في المائة من البلدان لا تنظم حدا أقصى للمساهمات في الأحزاب السياسية؛ وفي ٥٢ في المائة من الأحزاب السياسية للبلدان ليست ملزمة بأن تكشف علنا عن مصروفاتها؛ ولا يوجد في ٥٢ في المائة من البلدان حد أقصى مثبت لمصروفات الأحزاب السياسية.

(Reginald Austin and Maja Tjernström, eds., *Funding of Political Parties and Election Campaigns* (Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003)).

^٦ انظر على سبيل المثال

regulation No. 2004/2003 of 4 November 2003 of the European Parliament and the Council of the European Union on the regulation governing political parties at the European level and the rules regarding the funding; and the report on the proposals for a European Parliament and Council regulation on the statutes and financing of European political parties 1999-2003; recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member States on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns; Parliamentary Assembly, recommendation 1516 (2001); and Venice Commission, *Guidelines and Report on the Financing of Political Parties*, 2001; the Convention on Preventing and Combating Corruption of the African Union, art. 10; resolution AG/Res.2044 of the Organization of American States on promotion and strengthening of democracy; and the United Nations Convention against Corruption, art. 7, paras. 2-4.

^٧ انظر

Carter Centre Financing Democracy in the Americas, *Political Parties, Campaigns and Elections*, 2003; and Council of Europe, Parliamentary Assembly, recommendation 1516 (2001) on financing of political parties.

^٨ مركز استقلال القضاة والمحامين،

Ninth Annual Report on Attacks on Justice, March 1997-February 1999.

^٩ في استقصاء أجري في موريشيوس، ذكر نحو ١٥ إلى ٢٢ في المائة من الأشخاص الذين جرت مقابلتهم أن "جميع" أو "معظم" القضاة "يمارسون الفساد". ووفقا لاستقصاء مماثل أجري في جمهورية تنزانيا المتحدة في عام ١٩٩٦، ذكر ٣٢ في المائة من مقدمي الردود الذين تعاملوا مع القضاء أنهم دفعوا فعلا "مبالغ إضافية" للحصول على الخدمات. وفي أوغندا، أبلغ أكثر من ٥٠ في المائة من الأفراد الذين تعاملوا مع المحاكم عن دفعهم رشاًوى إلى الموظفين. ولكن هذا الرقم تراجع بمرور الوقت، إذ لم يتجاوز عدد الردود التي ادعت دفع الرشاًوى إلى القضاء ٢٩ في المائة في عام ٢٠٠٢. وفي استقصاء أجراه البنك الدولي في كمبوديا، اتفق ٦٤ في المائة من الأشخاص الذين تمت مقابلتهم مع البيان الذي يذكر "النظام القضائي فاسد جدا"، كما دفع الرشاًوى فعلا أكثر من ٤٠ في المائة ممن تعاملوا مع القضاء. وكشفت دراسة استقصائية وطنية للأسر المعيشية أجريت مؤخرا عن الفساد في بنغلاديش أن ٦٣ في المائة من الأفراد الذين دخلوا في منازعات قضائية دفعوا رشاًوى إما لموظفي القضاء أو لحامي خصومهم وأن ٨٩ في المائة من الذين أجريت عليهم الدراسة يعتقدون فعلا بممارسة القضاة للفساد. وفي الفلبين، يعتقد ٦٢ في المائة من مقدمي الردود بوجود مستويات مرتفعة من الفساد في النظام القضائي. وفي دراسة مماثلة أجراها البنك الدولي في لايفيا، أبلغ ٤٠ في المائة من الجيبين على الاستقصاء الذين تعاملوا مع نظام المحاكم أن

تقديم الرشاوى إلى القضاة وموظفي الإدعاء هو أمر شائع. وفي نيكاراغوا، ذكر ٤٦ في المائة من الأفراد الذين أجريت الدراسة عليهم من بين المتعاملين مع النظام القضائي وجود ممارسات للفساد في ذلك النظام؛ وتلقى بين ١٥ و ٣٠ في المائة منهم إشارات تدل على قبول دفع الرشاوى. وفي بوليفيا، ذكر ٣٠ في المائة من مقدمي الردود على استقصاء بشأن تقديم الخدمات أن دفع الرشاوى طلب منهم لدى تعاملهم مع القضاء وبين ١٨ في المائة منهم أنهم دفعوا الرشاوى بالفعل.

(See Petter Langseth and Oliver Stolpe, *Strengthening Judicial Integrity against Corruption*, Centre for International Crime Prevention, Global Programme against Corruption (<http://www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp10.pdf>), first published in *CIJL Yearbook*, 2000).

^{١٠} مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، تقييم سلامة النظام القضائي وقدراته في ثلاث ولايات نيجيرية (أيار/مايو ٢٠٠٤)

(http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Justice_Sector_Assessment_2004.pdf).

^{١١} للحصول على فكرة عامة، انظر

M. Anderson, "Getting rights right", *Insights—Development Research*, No. 43, September 2002.

^{١٢} للحصول على المزيد من المعلومات بشأن المساعدة التقنية التي يقدمها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في مجال سلامة النظام القضائي وقدراته، انظر <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption.html>.

^{١٣} للحصول على المزيد من المعلومات عن أعمال الفريق القضائي المعني بتعزيز سلامة النظام القضائي وقدراته، انظر http://www.unodc.org/unodc/en/corruption_judiciary.html.

^{١٤} Gaeta Batra, Daniel Kaufmann and Andrew H. W. Stone, *Voices of the Firms 2000: Key Findings of the World Business Environment Survey 2000* (World Bank Group, 2003).

^{١٥} Organization for Economic Cooperation and Development, *Fighting Bribery and Corruption: No Longer Business as Usual* (OECD, 2000).

^{١٦} Russ Webster, *Corruption and the Private Sector*, prepared by Management Systems International for the United States Agency for International Development, November 2002.

^{١٧} انظر Fritz Heimann, "The ICC Rules of Conduct and the OECD Convention", International Chamber of Commerce, *Fighting Corruption: a Corporate Practices Manual* (Paris, International Chamber of Commerce, 2003), pp. 13-21.

^{١٨} International Chamber of Commerce, *Fighting Corruption ...*; OECD, *Guidelines for Multinational Enterprises*, 2003, and the *OECD Principles of Corporate Governance*, 2004; Transparency International and Social Accountability International, *Business Principles for Countering Bribery*, 2002.

^{١٩} Ronald E. Berenbeim, *Company Programs for Resisting Corrupt Practices: a Global Study* (Conference Board, 2000) (<http://www.conference-board.org>). For an example of such a programme, see Peter Kidd, "Facing up: how a multinational tackles corruption", in United Nations Office on Drugs and Crime, *Global Action against Corruption: the Merida Papers*, 2004.

^{٢٠} قدّر صندوق النقد الدولي أن مجموع الأموال التي يجري غسلها سنوياً يعادل ٣ - ٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على الصعيد العالمي. ووفقاً لإعلان نيانغا بشأن استرداد وإعادة الثروات الأفريقية إلى مواطنها، يقدر أن مقدار الأموال التي استغلت في غير الأغراض المخصصة لها والأموال التي حولت إلى الخارج بلغ ٢٠ إلى ٤٠ بليون دولار.

^{٢١} Bola Ige, "Abacha and the bankers: cracking the conspiracy", *Forum on Crime and Society*, vol. 2, No.1 (December 2002) (United Nations publication, Sales No. E.03.IV.2), pp. 111-117.

^{٢٢} International Monetary Fund, *World Economic Outlook, October 1999*; P. Mauro, "Corruption and growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 60, No. 3 (1995); Philippe Le Billon, "Buying peace or fuelling war: the role of corruption in armed conflicts", *Journal of International Development*, vol. 15, No. 4, pp. 413-426, Liu Institute for Global Issues, University of British Columbia, Vancouver, Canada, 2003.

Frances Stewart, *Crisis Prevention: Tackling Horizontal Inequalities*, Working Paper No. 33, ٢٣
QEH, University of Oxford, 1999.

Organization for Economic Cooperation and Development, Statement by Development Ministers ٢٤
and Heads of Agencies at the High Level Meeting of the Development Assistance Committee
(DAC), April 2001; Department for International Development, "The causes of conflict in
Africa" (London, 2001).

٢٥
من بين الأمثلة على ذلك خطة عملية كمبرلي لإصدار الشهادات (انظر A/57/489). وهي مبادرة اشترك فيها
عدد من الحكومات وصناعات الماس الدولية ومنظمات غير حكومية لوقف تجارة "الماس المنازعات"، وذلك
بالإلزام بتقديم شهادات خاصة مع جميع شحنات الماس، وحظر الاتجار بالماس الخام مع غير المشاركين في المبادرة
والطلب من جميع المشاركين احترام معايير دنيا معينة لدى إنتاج الماس والاتجار به. وقد بدأ عمل الآلية في كانون
الثاني/يناير ٢٠٠٣ وفي ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠٠٤ بلغ عدد المشاركين فيها ٤٣ مشاركا يمثلون جميع البلدان
الرئيسية المنتجة للماس والمصدرة والمستوردة له. (انظر أيضا قرار مجلس الأمن ١٤٥٦ (٢٠٠٣) والوثيقة
S/2002/1149؛ وقرار الجمعية العامة ٥٧/٣٣٧).

United Nations Development Programme and the Cristian Michelsen Institute, *Governance in* ٢٦
Post-Conflict Situations, background paper (May 2004).

United Nations publication, Sales No. E.05.V.2. ٢٧