

Distr.: General  
21 January 2016  
Arabic  
Original: English

# المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة  
الدورة الخامسة عشرة

١٨-٢٢ نيسان/أبريل ٢٠١٦

البند ٣ (د) من جدول الأعمال المؤقت\*

الانتقال من قطع الالتزامات إلى تحقيق النتائج:  
تحويل المؤسسات العامة من أجل تيسير صياغة  
سياسات شاملة للجميع وتحقيق التكامل بينها في  
معرض تنفيذ أهداف التنمية المستدامة ورصدها:  
تعزيز ثقة المواطنين في فعالية الإدارة العامة  
وجدواها ونزاهتها، من خلال جهود مُحسَّنة  
ومحددة الأهداف لاستخدام الحوكمة الرشيدة  
في منع الفساد والكشف عنه والتصدي له

تحسين الجهود الرامية إلى استخدام الحوكمة الرشيدة في منع الفساد  
والكشف عنه والتصدي له: تدبيران أساسيان

مذكرة من الأمانة العامة

تقدّم هذه الورقة، التي أعدها عضو اللجنة ألكسندر نافارو غارسيا، وفقاً لجدول  
الأعمال المؤقت المشروح للجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة في دورتها الخامسة عشرة.  
ومحتوى الورقة والآراء الواردة فيها تخص مؤلفها ولا تعبر بأي حال عن رأي الأمم المتحدة.

\* E/C.16/2016/1.



الرجاء إعادة استعمال الورق

160216 100216 16-00856 (A)



## تحسين الجهود الرامية إلى استخدام الحوكمة الرشيدة في منع الفساد والكشف عنه والتصدي له: تدبيران أساسيان

موجز

يوصف الفساد في هذه الورقة بأنه ظاهرة عالمية تمس جميع البلدان، وأحد أهم العقبات التي تحول دون تحقيق أهداف التنمية المستدامة، وبأنه يقوض الديمقراطية واحترام سيادة القانون والتقدم الاقتصادي وثقة المواطنين في المؤسسات العامة. ويتواطأ عدد من الملاذات الضريبية والشركات المالية في الخارج، وكذلك البنوك في الداخل، في إخفاء الأصول العامة المسروقة، وهي بارعة في استخدام أساليب أكثر تطوراً من أي وقت مضى للقيام بذلك. وأدت العولمة، التي أتاحتها وجود جهاز تقني وهيكلية كثف الترابط العالمي، إلى تعظيم التحدي.

وتبين هذه الورقة تدبيرين محددتين لمكافحة الفساد. التدبير الأول هو إنشاء سجلات وطنية لملاك الشركات المستفيدين وللأصول النقدية والمادية التي تحتفظ بها الكيانات المؤسسية. وينبغي أن تتسم تلك السجلات بالشفافية التامة وأن تتاح بالكامل للجمهور لتمحيصها. ومن المهم أن يكون هناك أيضاً تعاون دولي في تبادل المعلومات للمساعدة في الجهود الرامية إلى تتبع الأصول العامة المسروقة وإعادةها إلى بلدانها الأصلية.

والتدبير الثاني هو إضفاء الطابع المؤسسي على أنشطة حشد التأييد وتنظيمها. وفي حين يمثل حشد التأييد سمة إيجابية للمشاورات العامة وقناة مشروع للحوار بين الجهات الفاعلة من الدول وغير الدول، فإن وصول أصحاب المصالح ذوي النفوذ بصورة تفضيلية إلى المسؤولين الحكوميين يمكن أن يسفر عن ممارسة تأثير لا موجب له ويقوض المساعي الرامية إلى تحقيق المصلحة العامة، بسبل تشمل الممارسات غير القانونية.

## أولا - مقدمة

١ - الفساد ظاهرة عالمية تمس جميع البلدان وجميع الشعوب. وموضوع الفساد ليس جديداً على لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة. فقد أكدت اللجنة، في دورتها الرابعة عشرة المعقودة في نيسان/أبريل ٢٠١٥، أن الفساد قد يكون أحد أهم العقبات التي تحول دون تحقيق أهداف التنمية المستدامة، وأنه يقوض الديمقراطية واحترام سيادة القانون والتقدم الاقتصادي وثقة المواطنين في المؤسسات العامة. وشددت اللجنة على الحاجة إلى التعجيل باعتماد تدابير لمنع الفساد في القطاع العام، وإنهاء الإفلات من العقاب على الممارسات الفاسدة، بوسائل منها اتخاذ تدابير ترمي إلى تعزيز الشفافية، وتشجيع التعاون بين البرلمانيين والإدارة العامة والمجتمع المدني، وكفالة تنفيذ المعايير الأخلاقية واحترامها (انظر الوثيقة E/2015/44، الفصل الثالث - جيم، الفرع ٣).

٢ - ولن يمكن كسب ثقة المواطنين، وتعزيز نزاهة الموظفين الحكوميين، وتنظيم جهاز للحوكمة الرشيدة يهدف إلى الكشف عن الفساد ومكافحته، دون القيام على وجه الخصوص بمعالجة خصائص معينة تتسم بها المؤسسات عبر الوطنية تسمح بتفشي الممارسات الفاسدة. فحتى مع ارتفاع مستوى الوعي بالفساد في كثير من البلدان، وتوافق الآراء بوجه عام على ضرورة وضع حد لتدفقات الأموال غير المشروعة باعتبارها مسألة ذات أولوية، لا تزال الملاذات الضريبية والشركات المالية في الخارج، وكذلك البنوك في الداخل، تتواطأ في إخفاء الأصول العامة المسروقة، وهي بارعة في استخدام أساليب أكثر تطوراً من أي وقت مضى للقيام بذلك. وبالنظر إلى الطبيعة الدولية للتدفقات المالية، لا بد من استمرار التعاون بين جميع البلدان المعنية، بسبل تشمل اتخاذ القرارات والإجراءات التنظيمية المناسبة.

٣ - ومن شأن تعزيز الشفافية بصورة ملحوظة فيما يتعلق بكل من الأصول النقدية والمادية، بما فيها الممتلكات العقارية والمجوهرات والأعمال الفنية ومشغولات الهواة، أن تشكل خطوة كبيرة في الاتجاه الصحيح. وعلى وجه التحديد، ينبغي إنشاء سجلات عامة لحيازات الشركات على الصعيد الوطني مع كفالة التنسيق على الصعيد العالمي بشأن الإبلاغ وتبادل المعلومات. وفي هذا السيناريو، تكون الأمم المتحدة مسؤولة عن إعداد التقارير الدولية عن الأصول وتيسير استردادها وإعادةها إلى أصحابها الشرعيين، لا سيما إلى بلدان المنشأ. وستمول الجهود المبذولة في هذا الصدد من الرسوم الإدارية للخدمات المقدمة. ومن المتوقع أن يكون لإنشاء السجلات العامة أثر رادع مهم فيما يتعلق باستخدام الكيانات المؤسسية لنقل عائدات الفساد والأغراض غير مشروعة أخرى، بسبب الزيادة الكبيرة في مخاطر الانكشاف.

٤ - ومن التدابير الأخرى التي ينبغي أن تحظى باهتمام خاص تدبير يتعلق بالعمل السياسي التشريعي، وعلى وجه التحديد، ضرورة اعتماد أنظمة في طائفة واسعة من البلدان بشأن نشاط حشد التأييد. وقد لاحظت اللجنة في دورتها السابقة أنه لا سبيل لكسب ثقة المواطنين، وتعزيز نزاهة الموظفين الحكوميين، وتنظيم جهاز للحوكمة الرشيدة يهدف إلى مكافحة الفساد وطغيان المصالح الخاصة على المصلحة العامة ما لم يتم تنظيم أنشطة حشد التأييد. ومع ذلك، لا تزال أنشطة حشد التأييد في معظمها غير خاضعة للتنظيم في كثير من البلدان.

٥ - ويحظى هذان التدبيران الأساسيان اللذان طال انتظارهما بتأييد عدد من الكيانات الدولية، بوسائل من بينها شراكة الحكومات المفتوحة، التي يمكن أن تشكل منبرا لتشجيع تنفيذ الإجراءات كليهما.

## ثانياً - الفساد كظاهرة عالمية

٦ - تتطلب الحوكمة الرشيدة إدماج عنصر الثقة في المناقشة. والثقة في الحكومة يمكن عادة أن تُفهم بطريقتين. فالثقة لها بعدٌ سياسي يقيّم المواطنون فيه أداء الحكومة ومؤسساتها وعمليات السياسات التي تقوم بها وقادتها من حيث معياري الكفاءة والأمانة. والثقة هي المؤشر الرئيسي لما يشعر به الأشخاص تجاه العمل السياسي والسياسيين. ولالثقة أيضاً بعدٌ اجتماعي يتصل بمواقف المواطنين تجاه بعضهم البعض باعتبارهم أعضاء في مجتمع محلي. ولا تنفصل الثقة الاجتماعية عن الثقة السياسية. وبناء الثقة الاجتماعية والسياسية مسألة تتعلق بتحسين رفاه الأشخاص عن طريق تنفيذ سياسات اقتصادية صحية وعادلة، وعنصر بالغ الأهمية من أجل إرساء الحوكمة الرشيدة والمتسمة بالكفاءة (انظر الوثيقة E/C.16/2015/2).

٧ - ومن المهم التأكيد على أن الثقة في الحكومة تستند إلى إدراك المواطنين بأن التنمية المستدامة تقوم على الإدماج وتقاسم المسؤوليات وتعزيز القيم والمبادئ والممارسات التي تضمن إحلال السلام وتحقيق السلامة والاستقرار باعتبار ذلك كله الأساس الذي تركز عليه المكاسب الاقتصادية والاجتماعية. ومع ذلك، يمكن أن تتبدد الثقة في أوقات الأزمات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية. ونتيجة لذلك، ترتبط الثقة بصورة مباشرة أو غير مباشرة بالإجراءات التي يتخذها القادة أثناء الأزمات أو في أعقابها، ولا سيما في استجابتهم للأزمات ذات الطبيعة الاقتصادية. وعلاوةً على ذلك، أصبح الفساد المنتشر على نطاق واسع عاملاً حافزاً لتلاشي الثقة في الحكومة، ولا سيما في العالم النامي.

٨ - ولا غنى عن مكافحة الفساد في سبيل تحقيق التنمية المستدامة. ولذلك، فإنه لا مناص ولا بد من التذكير بأنه يجب على أي حكومة تعتزم بناء الثقة أو تعزيزها من أجل تحقيق التنمية المستدامة أن تعمل أولاً على القضاء على الفساد. ويجب إعطاء الأولوية للجهود الرامية إلى القضاء على الفساد.

٩ - والفساد ظاهرة عالمية تؤثر بشدة على الأخلاق والآداب والنشاط الاقتصادي على جميع مستويات المجتمع. ووفقاً لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، فإن الفساد تطور شيئاً فشيئاً ليصبح ظاهرة بالغة التعقيد. فالحادث المحلي يكتسب بُعداً دولياً مع انتقال الأموال عبر الحدود بمجرد نقرة زر. والشركات التي لديها مكتب في بلد واحد يمكن أن تكون غطاءً لعمليات غير مشروعة تُرتكب في مختلف بلدان العالم، وبمقدور الأشخاص إخفاء الأصول تحت العديد من الأغطية المعقدة<sup>(١)</sup>.

١٠ - ومن عواقب الفساد وقوع ضرر مباشر على السكان يؤدي إلى تدهور البيئة الاجتماعية والاقتصادية بدلاً من توفير الحماية للمجتمع. وإذا كانت ضوابط المالية العامة ملوثة بالفساد فإنها تيسر التهرب من دفع الضرائب مما يؤدي إلى خسائر في ميزانية الحكومة. وعندما تهيمن الممارسات الفاسدة في بيئة ما، يمكن أن تخضع الحكومة لضغوط تدفعها إلى إعطاء الأولوية للاستثمار في مشاريع للهياكل الأساسية لا تعود على السكان إلا بمنافع قليلة بدلاً من أن تستثمر في التعليم والصحة. ويؤدي الفساد إلى تشويه المنافسة وبالتالي تقويض جودة السلع والخدمات وإمكانية إتاحتها بأسعار مقبولة. وهو يكبح الاستثمار المباشر الأجنبي بسبب ارتفاع تكلفة إدارة أعمال الشركات في بيئات العمل التجاري التي تسود فيها ممارسات الرشوة. وإضافةً إلى ذلك، فإنه ينخر في أحد المبادئ الأخلاقية الرئيسية للحكومة، الذي ينص على أن المسؤولين الحكوميين ينبغي لهم العمل على تحقيق المصلحة العامة لا المصالح الخاصة.

١١ - ومن الأمور ذات الدلالة أن الفساد لا يتصل بصورة مباشرة بالإرث الاستعماري لأي بلد وليست له صلة وثيقة بمستوى التنمية. فعلى سبيل المثال، أستراليا التي كانت مستعمرة بريطانية حتى أوائل القرن العشرين، ليست أكثر عرضة للفساد من غيرها من البلدان الأكثر نماءً أو الأقل نماءً. وفي اليابان، وهو أحد أكثر بلدان العالم تقدماً من حيث

(١) انظر United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), "Reporting on corruption: a resource tool for governments and journalists" (New York, 2013) ويمكن الاطلاع عليه في الرابط التالي: [www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Resource\\_Tool\\_for\\_Governments\\_and\\_Journalists\\_COSP5\\_ebook.pdf](http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Resource_Tool_for_Governments_and_Journalists_COSP5_ebook.pdf)

النمو، كان هناك عدد من الاستقلالات على المستوى الوزاري عقب الكشف عن حالات فساد. واضطلع بمبادرات وجهود كثيرة لتعزيز نزاهة الإدارة العامة وحوكمتها الرشيدة بهدف القضاء على هذه المشكلة، التي تضر باقتصاد المجتمع وآدابه وأخلاقه.

١٢ - والسبيل الأنجع لمعالجة هذه المسألة هو فهم أن الفساد عادةً ما يوجد في سياق العلاقات الوثيقة بين الجهات الفاعلة من القطاعين العام والخاص. ومن أشكاله الصارخة رشوة المسؤولين الحكوميين الذين يلتمسون، أو تُعرض عليهم، مبالغ مالية ومنافع أخرى تقدمها لهم جهات فاعلة في القطاع الخاص مقابل الحصول على معاملة تفضيلية من وكالة حكومية. ويمكن أن تطلق على هذه العلاقة عبارة "الجريمة المحسوبة"، نظراً لأن الضالعين فيها يرون أن الوقوع تحت طائلة الجزاء يمثل مخاطرة ضئيلة تقابلها إمكانية تحقيق كسب كبير<sup>(٢)</sup>.

### ثالثاً - دور القطاع الخاص في الفساد العالمي

١٣ - مع مجيء العولمة التي أتاحتها وجود جهاز تقني وهيكلية كثف الترابط العالمي، أخذ عددٌ متزايد من الشركات في التوسع في أنشطة عبر وطنية تمتد إلى ما وراء الحدود الوطنية. وتشير التقديرات إلى أن هناك نحو ٨٢ ٠٠٠ شركة عبر وطنية لديها ٨١٠ ٠٠٠ فرع تابع لها في مختلف العالم. وهذه الشركات مسؤولة عن أكثر من ربع الناتج العالمي الإجمالي وأكثر من ثلث الصادرات، وفي بعض الحالات تتجاوز إيراداتها بكثير الناتج المحلي الإجمالي للبلدان التي تعمل فيها<sup>(٣)</sup>. ونتيجة لهذا الوضع، أصبح نموذج خدمات الدولة مهدداً، وذلك بسبب نهم بعض الشركات في تحقيق الربح.

(٢) انظر Robert Klitgaard, Ronald Maclean-Abaroa and H. Lindsey Parris, *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention* (Oakland, California, Institute for Contemporary Studies, 2000). ويمكن الاطلاع عليه في الرابط التالي: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2000/01/693273/corrupt-cities-practical-guide-cure-prevention>.

(٣) انظر تقرير عن الاستثمار العالمي لعام ٢٠٠٩: الشركات عبر الوطنية والإنتاج الزراعي والتنمية (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.09.II.D.15). ويمكن الاطلاع على النسخة الإنكليزية في الرابط التالي: [http://unctad.org/en/docs/wir2009\\_en.pdf](http://unctad.org/en/docs/wir2009_en.pdf).

١٤ - ولذلك فإنه من الضروري إنشاء نظام دولي لمكافحة الفساد، يتألف من اتفاقات متعددة الأطراف لتبادل الخبرات وتنسيق التشريعات<sup>(٤)</sup>. وتعد القضية المعروفة باسم "عملية غسيل السيارات" في البرازيل مثالا على إحدى تلك التجارب التي تم فيها الكشف عن مبالغ مالية طائلة يُدعى أنها حُوت عن مسارها من شركة "بتروبراس"، وهي شركة نفط خاضعة لسيطرة الدولة، إلى حسابات مصرفية في سويسرا، وذلك بفضل تبادل المعلومات بين مكثبي المدعين العامين الاتحاديين في البرازيل وسويسرا.

١٥ - ومن الحالات الناجحة الأخرى حالة تتعلق باعتماد الولايات المتحدة الأمريكية قانون ممارسات الفساد في الخارج، الذي يميز لحكومة الولايات المتحدة معاقبة الشركات التي يوجد مقرها في أراضيها أو التي تمارس أعمالا تجارية فيها، بغض النظر عن بلد المنشأ، ومعاقبة الموظفين الحكوميين الأجانب إذا تبين ضلوعهم في ممارسات فاسدة<sup>(٥)</sup>. ويأذن القانون بتطبيق عقوبات مدنية، وغرامات تصل إلى ٢٥٠.٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة، وأشكال أخرى من الجزر تشمل الجزاءات الحكومية. وإضافة إلى ذلك، يمكن منع شركة أو شخص في حالة إدانتها من ممارسة العمل التجاري مع حكومة الولايات المتحدة، ومن الحصول على تراخيص التصدير، ويجوز للجنة الأوراق المالية والبورصة في الولايات المتحدة منعها من التداول في سوق الأوراق المالية. ويمكن أيضاً فرض عقوبات جنائية في شكل غرامات على الأشخاص تصل إلى ١٠٠.٠٠٠ دولار وأحكام بالسجن لمدة تصل إلى خمس سنوات، إلى جانب فرض غرامات على الشركات تصل إلى مليوني دولار أو ضعف المبلغ المحصل عليه بصورة غير قانونية.

١٦ - وبناء على هذا القانون - تمكنت وزارة العدل الأمريكية ولجنة الأوراق المالية والبورصة في عام ٢٠١٥ من إلقاء القبض على عدد من الأفراد الذين ينتمون إلى عالم كرة القدم كانوا على صلة بأعمال تجارية مدرجة بسوق الأوراق المالية في نيويورك. وتم أيضاً توجيه اتهامات لشخصيات بارزة بالاتحاد الدولي لكرة القدم، من بينهم الرئيس السابق للاتحاد البرازيلي لكرة القدم الذي تم تسليمه إلى الولايات المتحدة ووضع قيد الإقامة الجبرية كما فرضت عليه غرامة مالية كبيرة جداً.

(٤) انظر Patrick Glynn, Stephen J. Kobrin and Moisés Naim, "The globalization of corruption", in *Corruption and the Global Economy*, Kimberly Ann Elliott, eds. (Washington, D.C., Institute of International Economics, 1997).

(٥) انظر Martin T. Biegelman and Daniel R. Biegelman, *Foreign Corrupt Practices Act: Compliance Guidebook—Protecting your Organization from Bribery and Corruption* (Hoboken, New Jersey, John Wiley and Sons, 2010).

١٧ - وقد تم التفاوض بشأن عدد من المعاهدات والاتفاقات ذات الصلة تحت رعاية الأمم المتحدة ومنظمة الدول الأمريكية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وكان لقانون ممارسات الفساد في الخارج أثر أيضا في عدد من مبادرات الاتحاد الأوروبي. لكن لا يزال هناك الكثير مما يتعين إنجازه. فهناك حاجة لاتخاذ خطوات عديدة من أجل إرساء هيكل تنظيمي دولي منسق لمكافحة الفساد من شأنه أن يحمي السيادة الوطنية والخصوصية. وعلاوة على ذلك، يجب أن يتسق الهيكل التنظيمي الدولي مع التزامات تبادل المعلومات وأن يشمل الملاذات الضريبية<sup>(٦)</sup>.

١٨ - ويُحتفظ بما يقرب من ٧,٦ تريليون دولار في ملاذات ضريبية، لا سيما في جزر فرجن البريطانية ولكسمبورغ وسويسرا. وتبلغ الخسائر السنوية التي تتكبدها الحكومات جراء عدم تحصيل الضرائب المستحقة على الأصول المحفوظة بتلك الحسابات ٢٠٠ بليون دولار<sup>(٧)</sup>. ففي جزيرة جيرسي، وهي إحدى جزر تشانيل، يبلغ عدد السكان ١٠٠.٠٠٠ نسمة فيما يبلغ عدد الشركات المالية ٣٣.٠٠٠ شركة. وفي جزر كايمان يوجد في مبنى واحد فقط، وهو أغلاندهاوس (Ugland House)، ما يزيد عن ١٨.٠٠٠ شركة. إن مثل هذه الممارسات لا يمكن دعمها اجتماعياً، كما أنها تقوض بشدة احترام الديمقراطية.

## رابعاً - الشفافية باعتبارها أحد مبادئ الحوكمة الرشيدة وأساساً للجهود لمنع الفساد

١٩ - بموجب المادة ١٣ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تلتزم كل دولة طرف بضمان المشاركة الفعالة للمجتمع في مكافحة الفساد. وتنص على أن تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، ضمن حدود إمكاناتها ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية

(٦) انظر: Luciano Vaz Ferreira and Fabio Costa Morosini, "The implementation of international anti-corruption law in business: legal control of corruption directed to transnational corporations", in *Austral: The Brazilian Journal of Strategy and International Relations—Strategy and International Security*, vol. 2, No. 3, Jan/June 2013 (International Strategic Studies Doctoral Programme of the Faculty of Economics of the Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013)، ويمكن الاطلاع عليه في الرابط التالي: <http://seer.ufgrs.br/index.php/austral/article/view/35615>

(٧) انظر: Gabriel Zucman, *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens* (University of Chicago Press, 2015).

ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربه، ولإذكاء وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثله من خطر.

٢٠ - وتدعو الاتفاقية أيضا إلى تعزيز المشاركة باتخاذ تدابير مثل: (أ) تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع إسهام الجمهور فيها؛ و (ب) ضمان حصول الأشخاص فعليا على المعلومات؛ و (ج) القيام بأنشطة إعلامية تسهم في عدم التسامح إزاء الفساد، ووضع برامج التوعية العامة تشمل المناهج المدرسية والجامعية؛ و (د) احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها. ويجوز إخضاع تلك الحرية لقيود معينة، شريطة أن تقتصر هذه القيود على ما ينص عليه القانون وتقتضيه الضرورة: '١' لمراعاة حقوق الآخرين أو سمعتهم؛ '٢' لحماية الأمن الوطني أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة.

٢١ - وهذا موضوع مطروح للمناقشة في الدورة الخامسة عشرة للجنة، التي تهدف إلى التفكير في سبل تحويل المؤسسات العامة لتيسير صياغة سياسات عامة شاملة وإدماجها في تنفيذ الغايات المدرجة في أهداف التنمية المستدامة ومتابعتها، بما في ذلك فيما يتصل بالبند الفرعي المدرج بجدول أعمالها والمتعلق بتعزيز ثقة المواطنين في فعالية الإدارة العامة وجدواها ونزاهتها، من خلال جهود مُحسَّنة ومحددة الأهداف لاستخدام الحوكمة الرشيدة في منع الفساد والكشف عنه والتصدي له.

٢٢ - وإذ تدعو اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى الكشف عن الفساد باعتباره أحد عناصر المنع، فإنها تدعو أيضًا كل دولة طرف إلى النظر في وضع تدابير ونظم لتسهيل قيام المسؤولين العموميين بإبلاغ السلطات المختصة بأعمال الفساد. وإلى جانب ذلك، توضح الاتفاقية أنه يتعين تيسير وصول الجمهور إلى تلك السلطات عندما تكون هناك مصلحة في الإبلاغ - بما في ذلك الإبلاغ دون الكشف عن الهوية - عن حقائق قد تؤدي إلى كشف جرائم محددة بموجب الاتفاقية.

٢٣ - وقد حققت الحكومات والمجتمعات نتائج عظيمة في تعزيز الشفافية ومشاركة المواطنين في أعمال متابعة السياسات العامة. وتوفر شبكة الإنترنت والمنابر الجديدة للإعلام والاتصالات إمكانيات كبيرة في هذا المضمار.

٢٤ - وفيما يتعلق بالإبلاغ عن الفساد، تشجع الاتفاقية الصحفيين والحكومات على العمل بشفافية متعمدة كأسلوب من أساليب منع الفساد. ولهذا تحديداً تزداد الحاجة إلى تحقيقات صحفية قوية. واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ليست فقط إقراراً بنطاق الفساد في القطاعين العام والخاص، وإنما هي أيضاً إقرار بالعزم العالمي على معالجته باتخاذ

تدابير وقائية، بما في ذلك الشفافية والمشاركة العامة الواعية وكذلك التجريم وإنفاذ القانون والتعاون الدولي. وتعزز الاتفاقية الاعتقاد بأن أفضل ما يخدم مصلحة الدول هو تمكين المزيد من أفراد الجمهور من الاطلاع على المزيد من المعلومات التي تهمه. وتدعو الدول الأطراف إلى تيسير وتشجيع تعميم المعلومات والخطابات بحرية وانفتاح، على أساس أن جهود مكافحة الفساد تزدهر بمشاركة المواطنين المستنيرين.

٢٥ - ويعتبر التوقيت الذي يكون فيه التحقيق جاهزاً للنشر من الأمور بالغة الأهمية بالنسبة لصحفيي التحقيقات عند فحص المصادر والتأكد من دقة المعلومات الواردة. وينبغي للصحفيين بصورة عامة ألا يُقدموا على النشر إلا إذا توافر لديهم حسن النية وأساس معقول للاعتقاد بدقة التقرير. وفي بعض البلدان، ترقى درجة المعقولة إلى مرتبة الالتزام القانوني كما في سياق دعاوى تشويه السمعة<sup>(٣)</sup>.

٢٦ - واليوم أصبحت سلطة تقرير المواضيع التي يمكن مناقشتها في سياق الشبكات الاجتماعية وتوقيت مناقشتها أيضاً في أيدي المواطنين العاديين بغض النظر عن سلطتهم الاقتصادية أو السياسية. وفي هذا السياق الجديد، يجب على الدولة أن تعمل على تعزيز الشفافية في الشؤون العامة ونيل ثقة المواطنين. فمشاركة المواطنين في الشؤون العامة ليست ضرورية فقط في مكافحة الفساد، حيث إنها وسيلة محورية لتعزيز الشفافية باعتبارها إحدى ركائز الديمقراطية.

٢٧ - لذا فإن المشاركة الاجتماعية التي تحققها الديمقراطية غير المباشرة أداة توفر للمواطنين حرية معززة للمشاركة في الشؤون السياسية للدولة. وتتيح المشاركة الاجتماعية أيضاً فرصاً للمساهمة في الأعمال التشريعية، وهو ما يمنح المواطنين صفات المواطنة ومركز المدنية الفعالة بما يشمل الامتيازات والصفات والصلاحيات والسلطات التي تتيح التدخل في حكم البلد. وقد يكون التدخل مباشراً أو غير مباشر، ويتباين في نطاقه تبعاً لمدى التمسك بالحقوق المدنية. والحقوق المدنية ذات الصلة بالسلطة العامة تجيز للمواطن الفعال المشاركة في تشكيل السلطة الوطنية وإعمالها<sup>(٤)</sup>.

٢٨ - وينبغي التشديد على أن الشفافية تساهم في تعزيز دور الحكومة وتمكين المجتمع في آن واحد، حيث يصبح المجتمع طرفاً نشطاً في تصميم سياسات عامة أكثر كفاءة وفعالية. ولا يمكن الحديث عن الثقة في الحكومة في بيئة من السرية والتكتم. وبالتالي فإن الشفافية،

(٨) انظر: José Antônio Pimenta Bueno, *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império* (Rio de Janeiro, Brazil, Ministério da Justiça e Negócios Interiores, Serviço de Documentação, 1958).

باعتبارها من جملة الإجراءات التي يمكن اتخاذها لتحسين الحوكمة، ينبغي أن تكون غاية وأداة للإدارة السليمة.

٢٩ - هناك أمثلة عديدة حول العالم تدل على أن الاستثمار في الشفافية له أثر إيجابي في الممارسات الإدارية، بل وفي المجتمع بأسره، الذي يعدّ المستفيد الأكبر. وإتاحة إمكانية الوصول إلى المعلومات قد يحمل مديري تنظيم الشؤون العامة على التصرف بشكل مسؤول ويساعد المواطنين المستنيرين على التعاون في ممارسة الرقابة على السلطات العامة عن طريق جملة أمور منها التحقق من الاستخدام السليم للموارد العامة.

٣٠ - وكما يتضح من نموذج البرازيل، فإن جهود تعزيز الشفافية ينبغي أن تكون متواصلة، وأن تشمل تدريجياً مختلف مجالات إدارة الحكم من أجل النهوض بالالتزام المدني وبمشاركة اجتماعية فعالة. ومنذ عام ٢٠٠٣، عندما انطلقت داخل حكومة البرازيل حركة تدعو لإتاحة فرص الحصول على المعلومات وتعزيز شفافية العمل الحكومي، تزايدت الجهود الرامية إلى تعزيز الشفافية بصورة كبيرة، وصارت ممارسة مستقرة. وأطلقت الحكومة الاتحادية موقعاً شبكياً لشؤون الشفافية، كان موضع إشادة كبرى في بداية الحركة وأهم السلطات العامة لاتخاذ مبادرات مماثلة في مجالات وعلى مستويات أخرى من الحكومة. وبناء على هذا الإنجاز، تم اعتماد القانون التكميلي رقم ١٣١ في ٢٠٠٩ لإلزام الحكومة الاتحادية والولايات والمقاطعة الاتحادية والمدن بالإفصاح بشكل آني عبر شبكة الإنترنت عن معلومات مفصلة بشأن الميزانية والمعاملات المالية. وأصبح يتعين على الكيانات الاتحادية الإفصاح عن معلومات الميزانية. وعدم الامتثال في هذا الصدد يمكن أن يؤدي إلى حجز تحويلات الموارد من الحكومة الاتحادية<sup>(٩)</sup>.

٣١ - وتعتبر شراكة الحكومات المنفتحة التي أطلقت في عام ٢٠١١ مبادرة هامة أخرى في مجال الشفافية يشترك فيها ٦٩ بلداً. ويتعين على البلدان المشاركة في هذه المبادرة، باعتبارها أعضاء في الشراكة، تأييد إعلان المبادئ والتقدم بخطط عمل وطنية تتعهد بتبني خطوات ملموسة لتعزيز شفافية كل من المعلومات والأعمال الحكومية، ومكافحة الفساد، وكفالة مشاركة المواطنين، وتحسين إدارة الموارد العامة وتعزيز النزاهة في القطاعين العام والخاص، إلى جانب أهداف أخرى. وقد صنفت هذه الالتزامات وفقاً لواحد من أصل خمسة تحديات كبرى وهي: تحسين الخدمات العامة، وتعزيز النزاهة العامة، وإدارة الموارد العامة. بمزيد من الفعالية، وتعزيز الأمن على مستوى المجتمعات المحلية، والنهوض بمساءلة الشركات. وعلاوة

(٩) انظر: Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *OECD Integrity Review of* (٩) *Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service* (Paris, OECD Publishing, 2012).

على ذلك، يجب أن تساهم هذه الالتزامات في تعزيز مبادئ الحكومات المفتوحة فيما يتصل بالشفافية ومشاركة المواطنين والمساءلة والتكنولوجيا والابتكار.

٣٢ - وبصفة عامة تعهدت البلدان الأعضاء في شراكة الحكومات المفتوحة بحوالي ١٠٠٠ التزام تهدف إلى تعزيز الشفافية في حكوماتها. وقدمت البرازيل خطتي عمل في إطار الشراكة. وفي خطة العمل البرازيلية الثانية، التي اشترك في إعدادها الحكومة الاتحادية وقطاعات شتى من المجتمع المدني، تعهدت الوكالات الاتحادية بما عدده ٥٢ التزاماً. وفي شهر آذار/مارس ٢٠١٥، كان قد تم تنفيذ ٣٠ التزاماً، بينما لا يزال ٢٢ التزاماً قيد التنفيذ<sup>(١٠)</sup>.

٣٣ - وفيما يتعلق بمنع الفساد، تشكل مجموعة الصكوك القانونية الدولية المتعلقة بالفساد التي أصدرها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة من أبرز الإجراءات المتخذة في سياق متابعة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. ووفقاً لمجموعة الصكوك، فإنه "يجب أيضاً تعزيز الشفافية والمساءلة في مسائل المالية العامة، وهناك متطلبات خاصة (تحددها الاتفاقية) لمنع الفساد في مجالات القطاع العام التي لها أهمية خاصة مثل القضاء والمشتريات العامة"<sup>(١١)</sup>. وهذا النوع من المبادرات يساهم مباشرة في إجراءات مكافحة الفساد ويزيد من الشفافية والتدقيق فيما يخص النفقات العامة. وإلى جانب ذلك، تساهم الشفافية في تقريب المواطنين من حكوماتهم، لا سيما عن طريق تمكين المجتمع من المشاركة في وضع السياسات العامة، وهو ما يضيف مزيداً من الشرعية على السياسات العامة، ويجعلها أكثر فعالية واستجابة لاحتياجات المواطنين.

إعداد سجلات عامة للمعلومات المتعلقة بممتلكات الشركات

٣٤ - على المستوى العالمي، حققت شراكة الحكومات المفتوحة أيضاً عدة نتائج إيجابية في بلدان أخرى تشارك في هذه المبادرة. ومن المهم التأكيد على أن خطط العمل التي يقدمها كل بلد هي خطط يتم إعدادها بمشاركة ممثلين عن المجتمع المدني، وهو ما يضيف مزيداً من الشرعية على الخطة.

(١٠) انظر: "Brazilian Action Plan"; "Brazil's second Open Government Partnership, "Government Partnership action plan"، ويمكن الاطلاع عليه في الرابط التالي: <http://www.opengovpartnership.org/country/brazil/action-plan>.

(١١) انظر: "Compendium of international legal instruments on corruption", 2nd ed. UNODC, (New York, 2013)، ويمكن الاطلاع عليه في الرابط التالي: [http://www.unodc.org/documents/corruption/publications\\_compendium\\_e.pdf](http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_compendium_e.pdf).

٣٥ - ومن ضمن النتائج البارزة التي حققتها الجهود المتعلقة بمبادرة شراكة الحكومات المنفتحة قيام المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣ بإنشاء سجل عام للملكية الانتفاع، أُعلن عنه خلال الاجتماع السنوي للشراكة، المعقود في لندن. ويساهم إنشاء سجل عام للمستفيدين من الشركات المسجلة في البلد في منع غسل الأموال ومكافحة الفساد عن طريق الحد من الخيارات المتاحة لإخفاء المعاملات غير القانونية من خلال شركات صورية. ويقدم هذا السجل للمواطنين في مختلف أنحاء العالم مثالا على الوسائل المتاحة للضغط على الحكومات لتقديم تقارير مفصلة عن أعمالها. ويساعد في الكشف عن حالات من قبيل تلك التي يكون فيها موظفو القطاع العام مالكيين منتفعين من أصول داخل أراضي المملكة المتحدة. وقد حصلت المملكة المتحدة في آذار/مارس ٢٠١٥ على الموافقة اللازمة - بموجب التشريع المطلوب - من أجل تفعيل السجل. واعتباراً من كانون الثاني/يناير ٢٠١٦، أصبح يتعين على الشركات المسجلة أن تحدد أيضا كل الأشخاص الذين يتمتعون بسلطة ملحوظة، وهم المساهمون الذين يملكون خمسة وعشرين في المائة أو أكثر من حقوق التصويت<sup>(١٢)</sup>.

٣٦ - ويُتوقع في إطار هذه المبادرة أن تصبح المعلومات المحصل عليها عن طريق تسجيل الأشخاص الذين لهم سلطة ملحوظة في الشركة متاحة مجانا على شبكة الإنترنت. واعتباراً من نيسان/أبريل ٢٠١٦، سيتعين على الشركات التي يوجد مقرها في المملكة المتحدة تقديم هذه المعلومات إلى مكتب شؤون الشركات (Companies House)، وهي الوكالة الحكومية المسؤولة عن تسجيل الأعمال التجارية، بغرض إدراجها في السجل العام. وقد يعتبر عدم الامتثال في هذا الصدد بمثابة جريمة جنائية، ويستتبع عقوبات شديدة.

٣٧ - واعتمدت بلدان أوروبية أخرى، مثل الدانمرك والنرويج، اشتراطات مماثلة في مجال الإبلاغ تتعلق بتسجيل أصول الشركات. ووفقا لشبكة العدالة الضريبية، وهي منظمة غير حكومية مقرها في المملكة المتحدة، وافق برلمان النرويج على نص تشريعي بشأن السجل العام للملكية يشدد على أهمية تمكين الجمهور بصورة فعالة من الحصول على المعلومات

(١٢) انظر: Stephen Pollard, Katrina Carroll and Christopher David, "Wilmer Hale discusses central register of beneficial ownership to be introduced in the United Kingdom", The Columbia Law School Blue Sky Blog, 5 May 2015 ويمكن الاطلاع عليه في الرابط التالي: <http://clsbluesky.law.columbia.edu/2015/05/05/wilmerhale-discusses-central-register-of-beneficial-ownership-to-be-introduced-in-the-uk/>

المتعلقة بالملكية النفعية. ويشدد النص أيضا على أن "تحقيق أكبر قدر ممكن من الشفافية في هذه المسائل سيساعد في حماية النظام الاقتصادي الذي أنشأته النرويج"<sup>(١٣)</sup>.

٣٨ - واتخاذ خطوات صوب تعزيز الإبلاغ ليس بالأمر الهين، ولا يحدث بطريقة متسقة بسبب الضغوط التي تمارسها مختلف مجموعات المصالح. ومع ذلك، سيُنظر إلى الحكومات التي تصمد أمام المعارضة وتعمل على تنفيذ شرط الإبلاغ عن أصول الشركات على أنها اتخذت موقفا حاسما في مكافحة الفساد، لا سيما فيما يتعلق بغسل الأموال والتهرب من دفع الضرائب. ومن المهم التأكيد على أن مبادرات من قبيل إنشاء سجلات عامة لأصول الشركات يجب أن تقترن بآليات الرقابة التي تكفل دقة البيانات وتطبيق الجزاءات التي ينص عليها القانون، واتخاذ إجراءات المتابعة الواجبة. وعلاوة على ذلك، يجب ضمان وصول المواطنين مجانا وعلى نطاق واسع إلى بيانات السجل.

٣٩ - وينبغي لجميع البلدان أن تعمل على إنشاء سجلات عامة للمعلومات المتعلقة بأصول الشركات لأنها ممارسة معترف بها عالميا بوصفها الأداة الأكثر فعالية لمنع الممارسات غير القانونية من جانب الشركات المغفلة، وباعتبارها مؤشرا واضحا على التزام البلدان بتعزيز الشفافية ومكافحة الفساد. ويعمل البرلمان الأوروبي فعلا وفقا لهذا المنوال، حيث أقر في أيار/مايو ٢٠١٥ مبدأ توجيها يهدف إلى إلزام جميع الدول الأعضاء باعتماد سجلات مركزية تتضمن معلومات عن ممتلكات الشركات. والمتوخى من القاعدة الجديدة لمكافحة غسل الأموال هو تكثيف مكافحة الجرائم الضريبية وتمويل الإرهاب. وبتخاذ هذه الخطوة الشاملة، سيكون من الأسهل تتبع عمليات تحويل الأموال، وإن كان أحد الانتقادات المعرب عنها بشأن المقترح هو منح إمكانية الوصول إلى معلومات التسجيل فقط لمن له "مصلحة مشروعة" وعدم إتاحتها علنا لعامة الجمهور.

٤٠ - ويتمثل القاسم المشترك بين جميع هذه المبادرات في تعزيز الوصول إلى المعلومات التي تعدّها الدولة، بدءا من مرحلة صياغة السياسات وصولا إلى تنفيذها. ومن المهم وضع هذه المبادئ التوجيهية، لأسباب في مقدمتها عدم التكافؤ في العلاقة القائمة بين الحكومة والمواطنين الذين قد لا يكون لهم وعي كامل بحقوقهم وفهم كاف لأساليب عمل الحكومة. ويمكن التخفيف من حدة الشكوك المتبادلة ومشاعر عدم الثقة بين الطرفين من خلال التربية الوطنية التي تنطوي على فائدة إضافية تتمثل في إطلاع الشباب على الإمكانيات المتاحة

(١٣) انظر: Sigrid Klæboe Jacobsen, "Norwegian Parliament votes for public registry of ownership", Tax Justice Network, 5 June 2015، متاح على الرابط التالي: [www.taxjustice.net/2015/06/05/norwegian-parliament-votes-for-public-registry-of-ownership/](http://www.taxjustice.net/2015/06/05/norwegian-parliament-votes-for-public-registry-of-ownership/)

للاتحاق بوظائف القطاع العام أو المشاركة في النشاط السياسي. وينبغي للبلدان أن تنظر في ما إذا كان قانون حرية الإعلام كفيل بالمساعدة في توضيح ما قد يكون أو لا يكون متاحاً، والوسائل والإجراءات التي يمكن الاستعانة بها من أجل الوصول إلى المعلومات. وينبغي للبلدان أن تنشر سياساتها المتعلقة بسبل الحصول على المعلومات لضمان حق الجميع في الوصول إلى الوثائق الرسمية التي توجد في حوزة السلطات العامة، بناء على الطلب ودون تمييز<sup>(١٤)</sup>.

## خامساً - تنظيم أنشطة حشد التأييد

٤١ - يبدو أن جماعات حشد التأييد تكتسب نفوذاً متزايداً في دوائر وضع السياسات العامة، سواء في الولايات المتحدة أو خارجها. ففي معجم أكسفورد الإنكليزي، يرد تعريف كلمة "lobby"، بأنها هو واسع أو قاعة مفتوحة أمام الجمهور تستخدم أساساً لإجراء المقابلات بين أعضاء البرلمان وأشخاص لا ينتمون إليه، وتشير في الممارسة العملية إلى أنشطة أشخاص أو جماعات منظمة تحركها مصلحة معينة بهدف التأثير في قرارات القطاع العام، ولا سيما فيما يتعلق بالعمليات التشريعية للبرلمان. وفي بعض الحالات، اصطبغت هذه الكلمة بدلالات ضمنية سلبية ترتبط بالأنشطة غير المشروعة والفساد، مما يقوض أهمية ومشروعية وجود قناة دائمة للحوار بين الجهات الحكومية وغير الحكومية، والمشاركة، والحق في حرية تكوين الجمعيات، التي هي من ركائز الديمقراطية.

٤٢ - وفي المفوضية الأوروبية، ترد القواعد المتعلقة بأنشطة حشد التأييد في مدونة قواعد السلوك لممثلي جماعات المصلحة. وتتضمن هذه المدونة سبع قواعد فقط، وتشير إلى عدد قليل من المبادئ، وهي: الانفتاح، والشفافية، والصدق، والتراهة، والحياد. ويخضع التفاعل بين ممثلي جماعات المصلحة وموظفي المفوضية للنظام الأساسي للموظفين، ومدونة المفوضيات ومدونة السلوك الإداري الرشيد.

٤٣ - ويشكل هذا الموضوع محل اهتمام البرلمان البرازيلي منذ فترة طويلة ويشكل الأساس لمشروع القانون رقم ١٢٠٢ لعام ٢٠٠٧، الذي يؤكد هذا النشاط باعتباره من ضرورات الديمقراطية. ويتوخى مشروع القانون رقم ١٢٠٢ تهيئة الأرضية المناسبة لتيسير أنشطة حشد التأييد بطريقة شفافة، وبحيث تتمكن جماعات الضغط وجماعات المصلحة من العمل بطريقة

(١٤) مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، "الدليل التقني لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" (نيويورك، ٢٠٠٩) متاح على الرابط التالي: [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/11-87381\\_Ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/11-87381_Ebook.pdf)

منظمة، ويتسنى لجميع قطاعات المجتمع أن تستخدم، بتكاليف أدنى، الهياكل المهنية لنقل آرائها ومواقفها إلى أعضاء الكونغرس، على نحو يعود بالفائدة على العملية التشريعية ويخدم سلامتها<sup>(١٥)</sup>.

٤٤ - وخلصت دراسة تناولت الإجراءات التي تتخذها جماعات المصلحة وتأثير المال على مبادرات الاقتراع في الولايات المتحدة، إلى أنه على الرغم من القيام في بعض الأحيان بضخ مبالغ كبيرة في الحملات السياسية بغرض التأثير على نتائج هذه المبادرات عن طريق الاقتراع المباشر، فإن هذه الأساليب عادة ما تبوء بالفشل. وقد استندت الدراسة إلى بحث واسع النطاق بشأن الأنشطة التي تضطلع بها جماعات المصلحة والتقارير المالية المستمدة من ١٦٨ حملة تشريعية في ثماني ولايات في البلد. وخلصت أيضا إلى أن احتمال إقرار مبادرات الاقتراع المدعومة من جماعات المصالح الاقتصادية أقل من احتمال إقرار المبادرات التي يدعمها المواطنون<sup>(١٦)</sup>.

٤٥ - وخلص تقرير أعدته جامعة كامبيناس في البرازيل في عام ٢٠٠٤ إلى أن إحدى السمات الرئيسية التي تميز أنشطة حشد التأييد هي تخصص الجهات الفاعلة المعنية. وبالإضافة إلى ممارسة الضغط على القطاع العام، تهدف جماعات حشد التأييد إلى الاضطلاع بالمهام التالية:

- (أ) تحديد مشاكل العملاء والأهداف المتوخى تحقيقها؛
- (ب) فهم وتقييم البيئة السياسية الحالية؛
- (ج) رصد التشريعات أو تتبعها؛
- (د) تحليل رصد التشريعات؛
- (هـ) الرصد السياسي؛

(و) إيجاد استراتيجية للعمل تتمثل في تحديد سبل حل مشاكل العملاء، وتقديم الاقتراحات أو مشاريع القوانين أو التعديلات، وتحديد استراتيجية للتواصل، وعقد جلسات الاستماع، ودعوة صانعي القرارات لحضور المناسبات التثقيفية أو لزيارة مرافق العملاء

(١٥) انظر: Brasil, Câmara dos Deputados, *Projeto de Lei n° 1.202, de 2007*.

(١٦) انظر: Dolores Davies, "Well-heeled interest groups usually don't succeed in buying elections, says University of California, San Diego political scientist", University of California, San Diego News Centre, 4 October 1999. متاح على الرابط التالي: [http://library.ucsd.edu/dc/object/bb2561029f/\\_2.pdf](http://library.ucsd.edu/dc/object/bb2561029f/_2.pdf).

وتقديم معلومات غير متحيزة وجديدة بالثقة، بالاستناد إلى الدراسات الأكاديمية وآراء الخبراء؛

(ز) اتخاذ خطوات عملية لاستقطاب الحلفاء والمعارضين من أجل إقناعهم بالمساهمة في تحقيق الغرض المقصود<sup>(١٧)</sup>.

٤٦ - وتشكل الآليات المؤسسية لحشد التأييد عناصر حاسمة في العملية التنظيمية للمشاورات العامة، تسهم في الحكم الرشيد، ومن ثم، في ممارسة الرقابة على العملية السياسية من جانب المجتمع. ويجب أن تكون أدوات الرقابة مهيمنة في تنظيم أنشطة حشد التأييد. وفي بعض الحالات، تعتبر أنشطة حشد التأييد التي تقوم بها رابطات ومنظمات المجتمع المدني هي القاعدة، بل وربما ضرورة من ضرورات الحكم في التفاعل بين الدولة والمجتمع. فعلى سبيل المثال، في البلدان الاسكندنافية، ثمة تقليد مؤسسي راسخ يعطي لجماعات المصلحة في بعض الأحيان تأثيراً قوياً في الأوساط السياسية. أما في الدانمرك، فإن العلاقات بين الحكومة والمنظمات الأخرى وثيقة لدرجة أن المجتمع لا يعتبر هذا النوع من التعاون شكلاً من أشكال حشد التأييد<sup>(١٨)</sup>.

٤٧ - وفي الولايات المتحدة، يعمل أكثر من ٣٧٠٠ من الكيانات المسجلة بصورة منتظمة في مجال حشد التأييد، حيث تقوم كل ستة أشهر بتسجيل ممثليها وتقديم حسابات الموارد التي تلقاها والجهات الموجهة إليها تلك الموارد. ويتمتع تقديم الهدايا والهبات وأعمال الخير والمجاملات التي ينتفع منها أعضاء الكونغرس لأغراض غير مشروعة، وتُكفل المساواة في المعاملة بين جماعات الضغط في عمليات صنع القرار<sup>(١٩)</sup>. وبالنظر إلى أهمية أنشطة حشد التأييد، فإنها ما فتئت تحظى باهتمام كبير في محافل أخرى، ولا سيما في صفوف الوكالات المتعددة الأطراف، من قبيل منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي التي عقدت في السنوات الأخيرة مناقشات هامة ونشرت وثائق لتعزيز فهم هذه المسألة.

٤٨ - وعلى الرغم من العمل المكثف الذي تضطلع به الجهات المعنية، من أشخاص ومنظمات، في جميع أنحاء العالم، نادراً ما تحرص الحكومات على تنظيم أنشطة حشد التأييد

(١٧) انظر: Andrea Cristina de Jesus Oliveira, "Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil", PhD dissertation, University of Campinas, 2004.

(١٨) انظر: Rene E. Rechtman and Jesper Larsent-Ledet, "Regulation of lobbyists in Scandinavia: a Danish perspective", *Parliamentary Affairs*, vol. 51, No. 4 (1998).

(١٩) انظر: Luigi Graziano, "O lobby e o interesse público", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, No. 35 (February 1997).

بطريقة منهجية. فألمانيا، والولايات المتحدة الأمريكية وكندا هي البلدان الوحيدة التي يوجد فيها إطار تنظيمي يتعلق بممارسة أنشطة حشد التأييد. وحتى في الولايات المتحدة، حيث ساعد كل من القانون الاتحادي لتنظيم أنشطة حشد التأييد لعام ١٩٤٦، وقانون الكشف عن أنشطة حشد التأييد لعام ١٩٩٥، وقانون القيادة التزيهة والحكومة الشفافة لعام ٢٠٠٧ في إضفاء الطابع المؤسسي على هذه الممارسة، فإن الإجراءات لا تزال دون المستوى الممكن بلوغه من حيث الفعالية كما أن التسجيل لا يشمل جميع جماعات حشد التأييد<sup>(١٩)</sup>.

٤٩ - واستنادا إلى تقرير أعده البرلمان البرازيلي في عام ٢٠١١، يبدو أن هناك توافق في الآراء بشأن ضرورة تنظيم أنشطة حشد التأييد في أوروبا لحماية ثقة الجمهور في المؤسسات وفي العملية الديمقراطية، بيد أن عدد القوانين الوطنية التي تنظم أنشطة حشد التأييد في المنطقة قليل<sup>(٢٠)</sup>. والواقع ببساطة أن البلدان الأوروبية اختارت عدم سن قوانين تنظم أنشطة حشد التأييد. والبلدان التي توجد لديها قواعد محددة لتنظيم أنشطة جماعات حشد التأييد وجماعات المصلحة هي في كثير من الأحيان الاستثناء وليس القاعدة<sup>(٢١)</sup>.

٥٠ - وفي بعض البلدان، مثل أيرلندا وإيطاليا ولكسمبرغ وهولندا، لا توجد قوانين أو أحكام تنظيمية تنظم أنشطة حشد التأييد، بينما في حالات أخرى نادرا ما يناقش الموضوع في البرلمان. فعلى سبيل المثال، لا توجد قوانين وطنية في النمسا لتنظيم عمل جماعات المصلحة وجماعات حشد التأييد. وحتى وقت قريب، كانت العلاقة التي تقيمها السلطات الحكومية وأعضاء البرلمان مع ممثلي منظمات أرباب العمل ونقابات العمال وجماعات المصالح الاقتصادية هي القاعدة. وعقب اكتشاف عدد من المخالفات التي تورطت فيها هذه الجهات الفاعلة، في عام ٢٠١١، قام برلمانيون من حكومة النمسا بوضع مشروع قانون يحدد شروط التسجيل الرسمي لجماعات حشد التأييد وشركات الخبرة الاستشارية، بالإضافة إلى متطلبات الشفافية العامة.

٥١ - وفي بلجيكا، لا توجد قوانين أو أي نوع آخر من القواعد التي تنظم أنشطة حشد التأييد وإن شكلت المسألة موضوع مناقشة جديّة في البرلمان. ولا توجد في الدانمرك أيضا

(٢٠) انظر: Ricardo José Pereira Rodrigues, "A regulamentação do lobby em países selecionados da Europa", Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados: متاح على الرابط التالي: [http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/8547/regulamentacao\\_lobby\\_rodrigues.pdf?sequence=1](http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/8547/regulamentacao_lobby_rodrigues.pdf?sequence=1)

(٢١) انظر: Margaret Mary Malone, "Regulation of lobbyists in developed countries: current rules and practices" (Dublin, Institute of Public Administration, 2004).

قواعد قانونية تنظم أنشطة حشد التأييد. وبدلاً من ذلك، ثمة ممارسات غير رسمية تعترف بوجود جماعات المصلحة التي تضطلع بأنشطة حشد التأييد لدى حكومة الدانمرك والبرلمان الدانمركي، وتضفي عليها طابع الشرعية. ووفقاً للتقاليد والثقافة السياسية السائدة في الدانمرك، تعتبر أنشطة حشد التأييد بمنأى عن أي حرق للقانون.

٥٢ - وبالمثل، لا توجد في إسبانيا قواعد برلمانية أو قوانين وطنية تنظم أنشطة جماعات حشد التأييد وجماعات الضغط، على الرغم من المناقشات الدائرة بشأن هذه المسألة في البرلمان الإسباني. وأما فنلندا فلم تعتمد قوانين أو أنظمة تتعلق بأنشطة حشد التأييد، وبدلاً من ذلك، يتم الاتصال بين جماعات المصلحة والبرلمان الفنلندي وحكومة فنلندا بطريقة غير رسمية. ولا يوجد في فرنسا قانون محدد ينظم عمل جماعات حشد التأييد. ويبدو أن هناك اهتماماً قوياً بهذه المسألة في البرلمان، دون أن يؤدي ذلك إلى اعتماد تشريعات بشأن أنشطة حشد التأييد.

## سادساً - خاتمة

٥٣ - في سياق العولمة التي تطبع عالمنا اليوم، أصبح انتشار الفساد سمة بارزة من سمات العمليات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية تؤدي إلى حرمان الأمم من إيرادات حيوية. لكن تفادي الممارسات غير المشروعة في سياق العولمة ليس بالأمر المستحيل. إذ هناك منظور بديل وإيجابي للعولمة، حيث الشفافية هي الترياق الأساسي للممارسات الفاسدة التي ستصبح لولا ذلك متفشية. وإنشاء السجلات العامة لأصول الشركات وتنظيم أنشطة حشد التأييد تديران أساسيان لتحديد عوامل الفساد والتصدي للمشكلة من جذورها.

٥٤ - وتمثل هاتان الخطوتان وما يتصل بهما من إجراءات، من قبيل تحديد المعاملات المالية وإخضاعها للضرائب، وتجرى الإثراء غير المشروع من جانب موظفي الخدمة المدنية والإقرار المالي في حينه من جانب موظفي الخدمة المدنية عند التعيين، سواء عن طريق امتحان تنافسي أو التوظيف المفتوح، شروط حاسمة لتمهيد الطريق صوب الحكم الرشيد.