التصريح عن الذمة المالية والمصالح: المعايير الدولية والممارسات الجيدة في القوانين العربية والمقارنة

المركز الإقليمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الدول العربية

مخطط العرض

١- أهمية التصريح عن الذمة المالية والمصالح بالنسبة للمنطقة العربية

٢- منظومة التصريح في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وآلية استعراضها وأفضل الممارسات ذات الصلة

٣- تحليل مقارن لأنظمة التصريح في المنطقة العربية

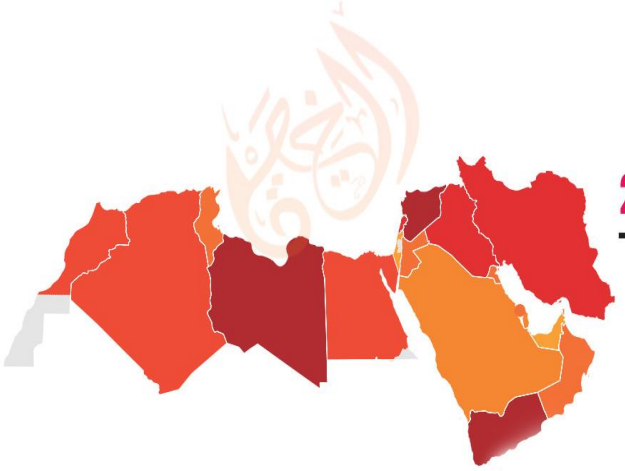
١- أهمية منظومة التصريح عن الذمة المالية والمصالح بالنسبة للمنطقة العربية

- محفز للاستثمار: منظومة التصريح تدعم الثقة في تعامل القطاع الخاص مع أجهزة بيروقراطية ثقيلة

- تدعم الثقة المجتمعية في القطاع العام والمشرفين عليه

يساهم في تفعيل المحاسبة المسؤولة في أوضاع تتسم بعدم الاستقرار السياسي

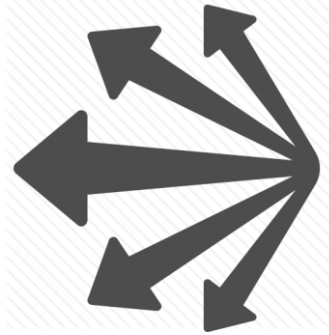
تؤثر على نتائج دول المنطقة في المؤشرات العالمية لمكافحة الفساد: مؤشر مدركات الفساد اعتمد تقييم وجود وفعالية منظومة التصريح من بين عناصر احتساب النتائج في نسخة ٢٠٢٢



اهتمام متزايد بمنظومة التصريح من منظمات دولية مؤثرة في المنطقة (صندوق النقد الدولي، البنك الدولي...) وحتى من منظمات ليس لها اهتمام مباشر بمكافحة الفساد (منظمة العمل الدولية كمثال)

٢- منظومة التصريح في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وآلية استعراضها وأفضل الممارسات ذات الصلة

1. أحكام عامة (مادة ١ إلى مادة ٤)
2. التدابير الوقائية (مادة ٥ إلى مادة ١٤)
3. التجريم و إنفاذ القانون (مادة ١٥ إلى ٤٢)
4. التعاون الدولي (مادة ٤٣ إلى مادة ٥٠)
5. استرداد الموجودات (مادة ٥١ إلى مادة ٥٩)
6. المساعدة وتبادل المعلومات (٦٠ إلى ٦٢)
7. آليات التنفيذ (مادة ٦٣ إلى مادة ٦٤)
8. أحكام ختامية (مادة ٦٥ إلى ٧١)



٢- منظومة التصريح في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وآلية استعراضها وأفضل الممارسات ذات الصلة (٣/١)

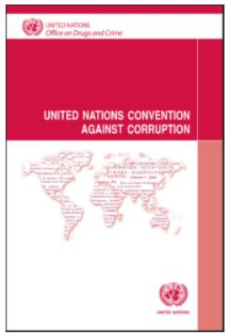
المادة ٧
الفقرة ٤

تسعى كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم **نظم تعزز الشفافية وتمنع تضارب المصالح.**

المادة ٨
الفقرة ٥

تسعى كل دولة طرف، وعند الاقتضاء ووفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، إلى وضع **تدابير ونظم تلزم الموظفين العموميين بأن يفصحوا للسلطات المعنية عن أشياء منها ما لهم من أنشطة خارجية وعمل وظيفي واستثمارات وموجودات وهبات أو منافع كبيرة قد تفضي الى تضارب في المصالح مع مهامهم** كموظفين عموميين.

المادة ٥٢
الفقرة ٥ و٦

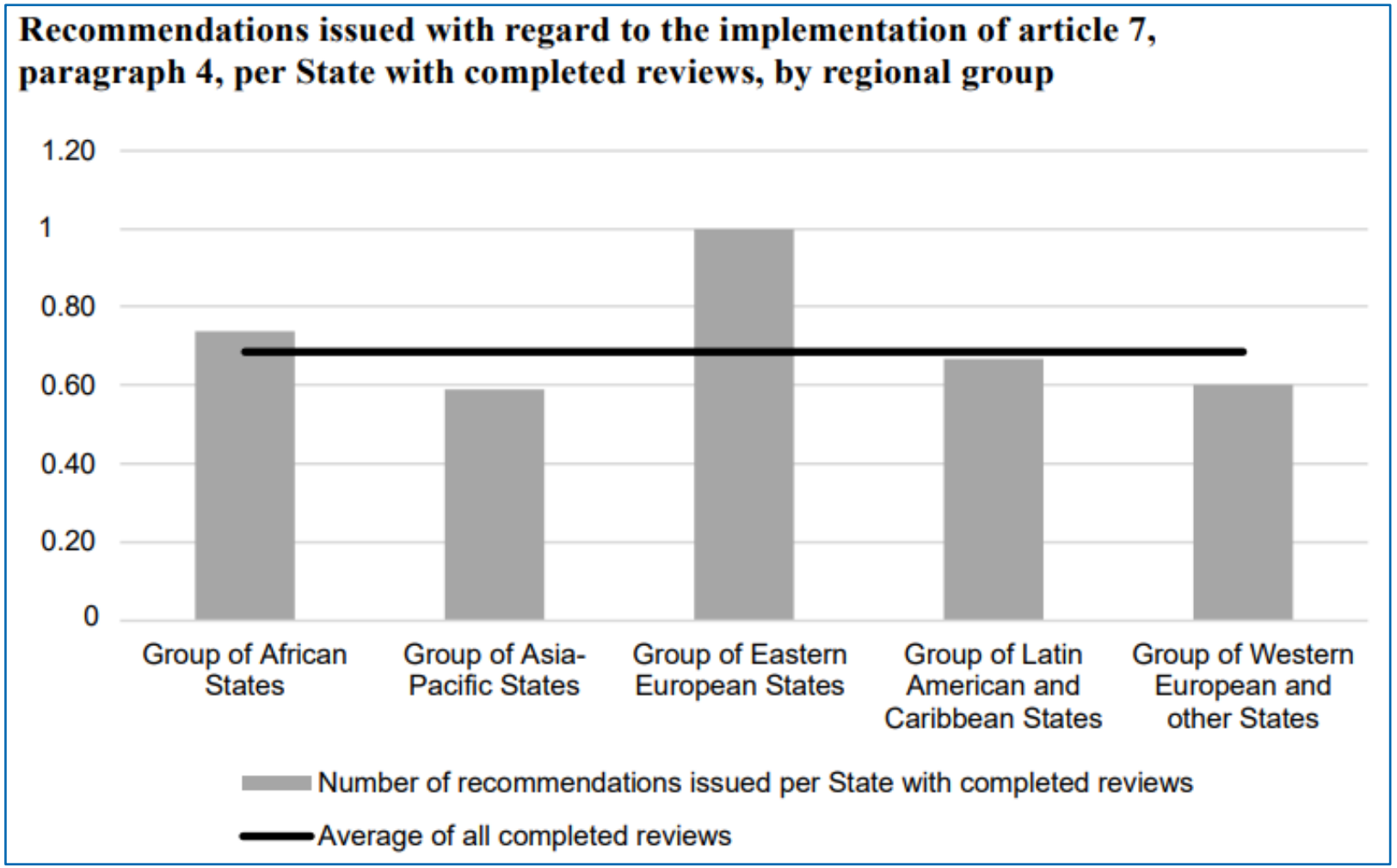


الفقرة ٥: : تنظر كل دولة طرف **في إنشاء أنظمة فعالة لإقرار الذمة المالية، وفقا لقانونها الداخلي،** بشأن الموظفين العموميين المعنيين تنص على **عقوبات ملائمة على عدم الامتثال.** وتنظر كل دولة طرف كذلك في اتخاذ ما يلزم من تدابير للسماح لسلطاتها المختصة **بتقاسم تلك المعلومات مع السلطات المختصة في الدول الأطراف الأخرى،** عندما يكون ذلك ضروريا للتحقيق في العائدات المتأتية من أفعال مجرمة وفقا لهذه الاتفاقية والمطالبة بها واستردادها..

الفقرة٦: تنظر كل دولة طرف في اتخاذ ما يلزم من تدابير، وفقا لقانونها الداخلي، لإلزام الموظفين العموميين المعنيين الذين لهم مصلحة على **حساب مالي في بلد أجنبي** أو سلطة توقيع أو سلطة أخرى على ذلك الحساب أن يبلغوا السلطات المعنية عن تلك العلاقة وأن يحتفظوا بسجلات ملائمة فيما يتعلق بتلك الحسابات على **جزاءات مناسبة في حالة عدم الامتثال.**

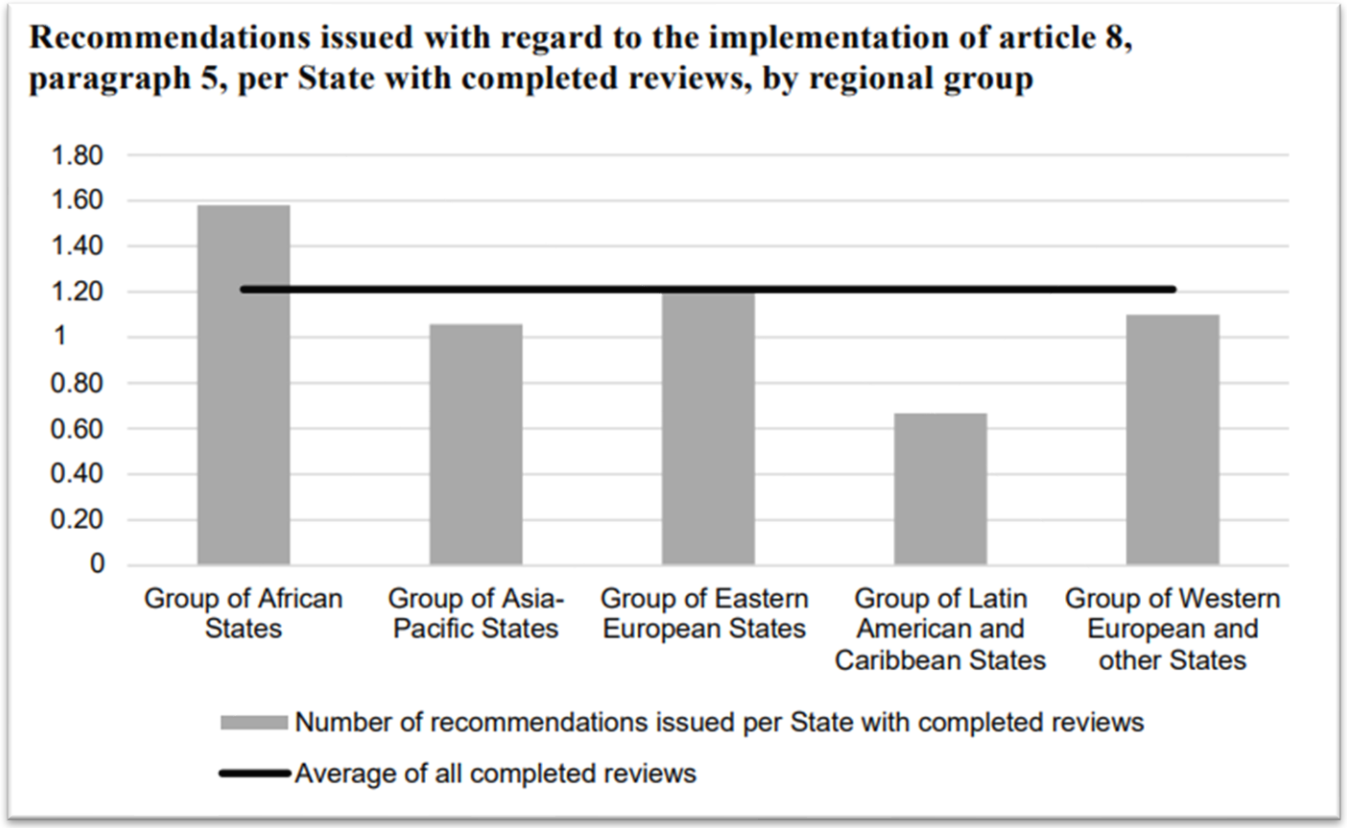
- أُنشئ **مؤتمر الدول الأطراف** في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عملًا بالمادة ٦٣ من الاتفاقية لكي يضطلع بجملة أمور منها التشجيع على تنفيذ الاتفاقية واستعراض تنفيذها.
- وعملًا بالفقرة ٧ من المادة ٦٣ من الاتفاقية، أنشأ المؤتمر في دورته الثالثة (الدوحة في نوفمبر ٢٠٠٩)، **آلية استعراض تنفيذ الاتفاقية** .وقد أُنشئت هذه الآلية أيضًا عملاً بالفقرة ١ من المادة من الاتفاقية، التي تنص على أن تؤدي الدول الأطراف التزاماتها بمقتضى هذه الاتفاقية على **نحو يتفق مع مبدأي المساواة في السيادة والسلامة الإقليمية للدول، ومع مبدأ عدم التدخّل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى.**
- وآلية الاستعراض هي عملية حكومية دولية هدفها العام تقديم المساعدة إلى الدول الأطراف في تنفيذ الاتفاقية.

الفقرة ٥ من المادة ٧ في الإتفاقية



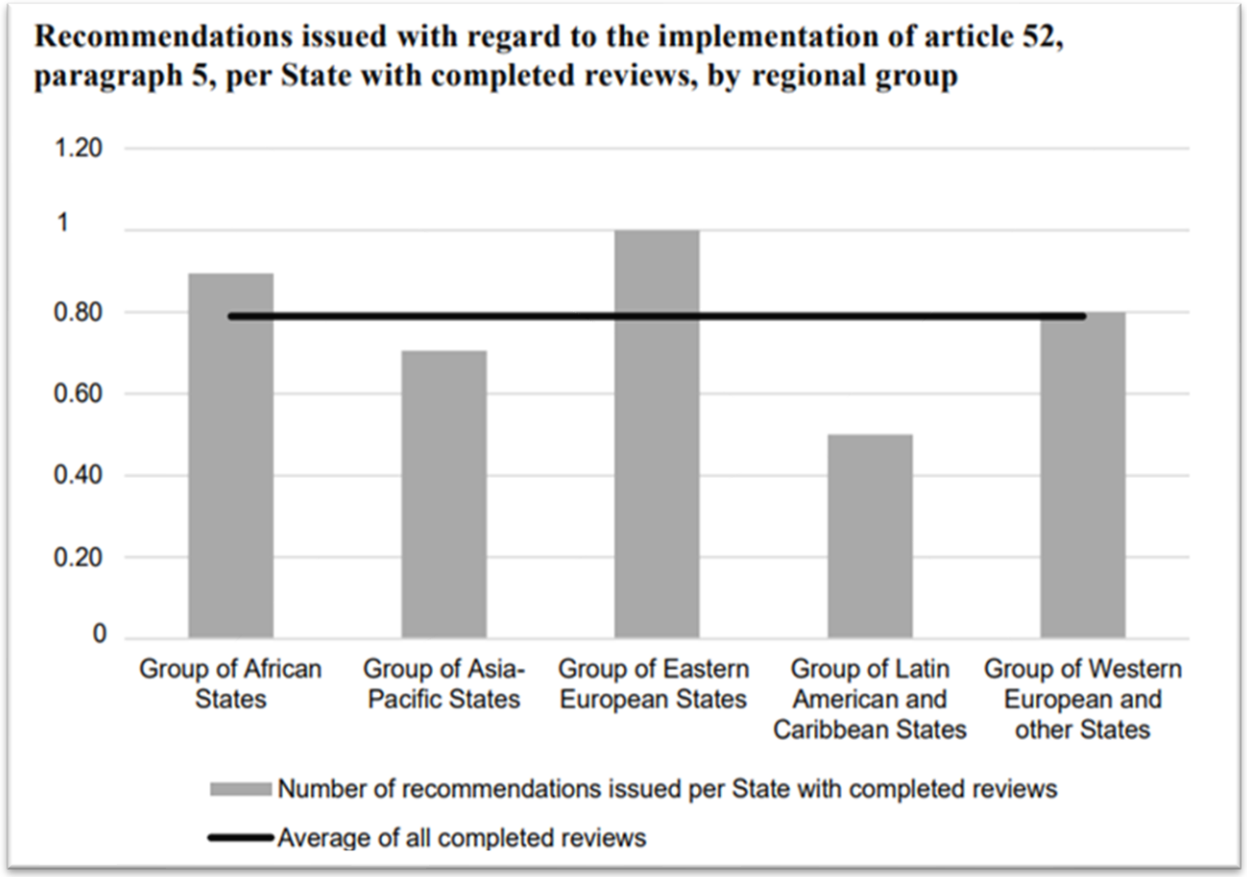
بالنسبة للفقرة ٤ من المادة ٧ في الاتفاقية، فقد صدر ما مجموعه ٣٩ توصية إلى ٣١ دولة طرفاً. وربما يفسر النطاق الواسع للتدابير التي يمكن للدول الأطراف تنفيذها امتثالاً لهذا المادة انخفاض عدد التوصيات الصادرة.

الفقرة ٥ من المادة ٨ في الإتفاقية



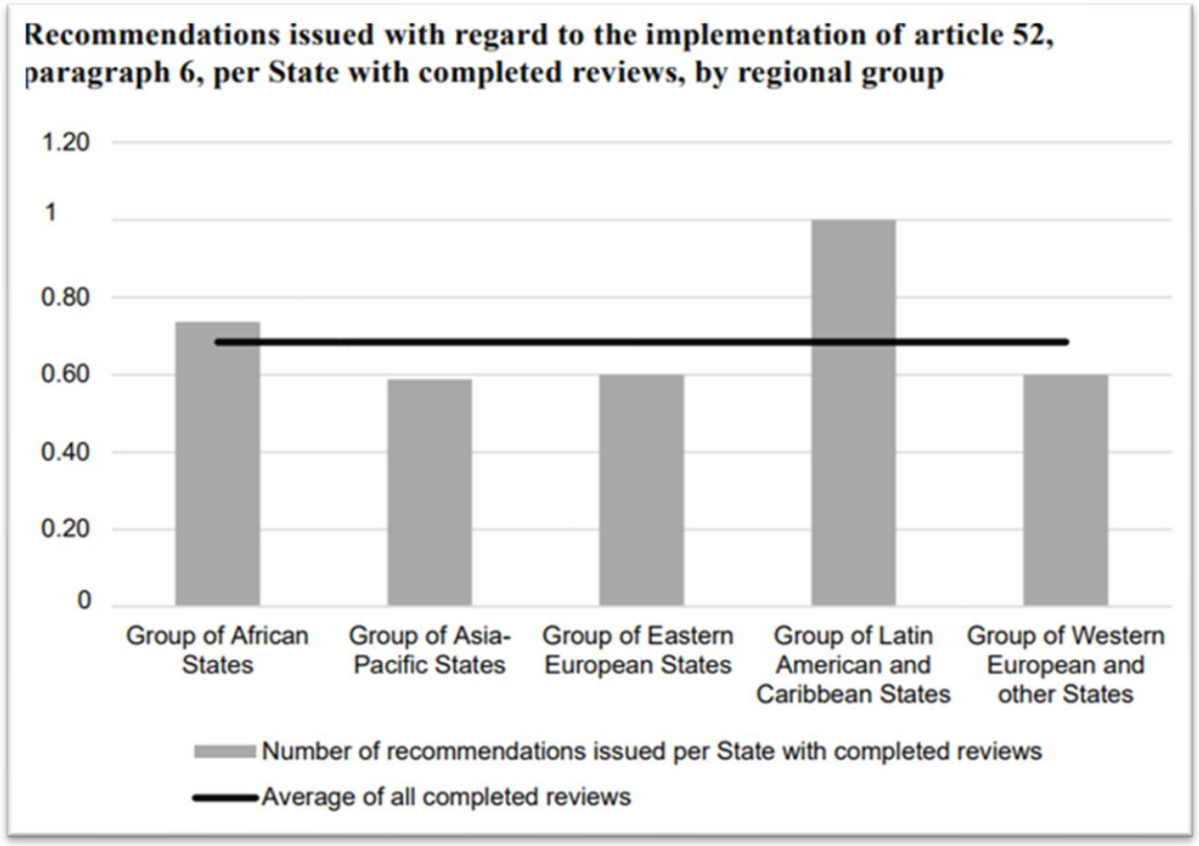
أكبر عدد من التوصيات يتعلق بالفقرة ٥ من المادة ٨ من الاتفاقية (٦٩ توصية). ومع ذلك، بالمقارنة مع المواد الأخرى التي تم تحليلها، تم تحديد عدد كبير من الممارسات الجيدة.

الفقرة ٥ من المادة ٥٢ في الإتفاقية



تلقّت ٣٧ دولة توصيات بشأن الفقرة ٥ من المادة ٥٢ من الاتفاقية. وعلاوة على ذلك، تبين أن غالبية الدول الأطراف التي تلقت توصيات (٣٠ من أصل ٣٧ دولة) لم تقم بإنشاء نظام للإعلان عن الأصول وفقا للفقرة ٥ من المادة ٨ من الاتفاقية. وأدى ذلك إلى تقديم توصيات مشتركة تتعلق بكلتا المادتين من قبل الخبراء المراجعين

الفقرة ٦ من المادة ٥٢ في الإتفاقية



تلقّت ٣٩ دولة توصيات تتعلق بالفقرة ٦ من المادة ٥٢ من الاتفاقية. كما أن أكثر من ثلثي الدول الأطراف التي تلقت توصيات تتعلق بالفقرة ٥ من المادة ٥٢، تلقت أيضاً توصية تتعلق بالفقرة ٦، مما يثبت العلاقة بين الحكمين.

أشارت عدة دول إلى أن التدابير التشريعية وغيرها من التدابير ذات الصلة كانت في طور التنفيذ حين حصلت زيارة الدول المراجعة أو تم تنفيذها بعد الزيارة مما يؤكد دور آلية مراجعة التنفيذ كمحفز في جهود مكافحة الفساد

أفضل الممارسات من الدول الأفريقية: جنوب أفريقيا

يشمل الإقرار المالي في جنوب أفريقيا مجموعة شاملة من الموظفين العموميين على النحو المبين في الفقرة ٥ من المادة ٥٢ من الاتفاقية. وتسترشد أنظمة الإفصاح بأهداف محددة وبقنوات إبلاغ واضحة وعقوبات في حالة عدم الامتثال. كما تم إصدار المبادئ التوجيهية لها

في تقرير الدورة ٩ لمؤتمر الدول الأطراف تمت الإشادة بجنوب أفريقيا باعتبارها أفضل ممارسة ضمن مجموعة الدول الأفريقية في تطبيق المواد ذات الصلة.

أفضل الممارسات من منطقة آسيا والمحيط الهادئ: تايلاند

يتضمن النظام القانوني في تايلاند الالتزام بتقديم الأدلة الداعمة لإثبات وجود الأصول والالتزامات، بما في ذلك دليل ضريبة الدخل للشخص الطبيعي في السنوات الضريبية السابقة

في تقرير الدورة ٩ لمؤتمر الدول الأطراف وفيما يتعلق تمت الإشادة بجنوب أفريقيا باعتبارها أفضل ممارسة ضمن مجموعة دول آسيا والمحيط الهادئ في تطبيق المواد ذات الصلة.

أفضل الممارسات في منطقة أوروبا الشرقية: أرمينيا

طبقت أرمينيا أفضل الممارسات بموجب المادة ٨ الفقرة ٥ من خلال إنشاء نظام للتصريح عن الذمة المالية والمصالح يهدف إلى إدارة ومنع تضارب المصالح.

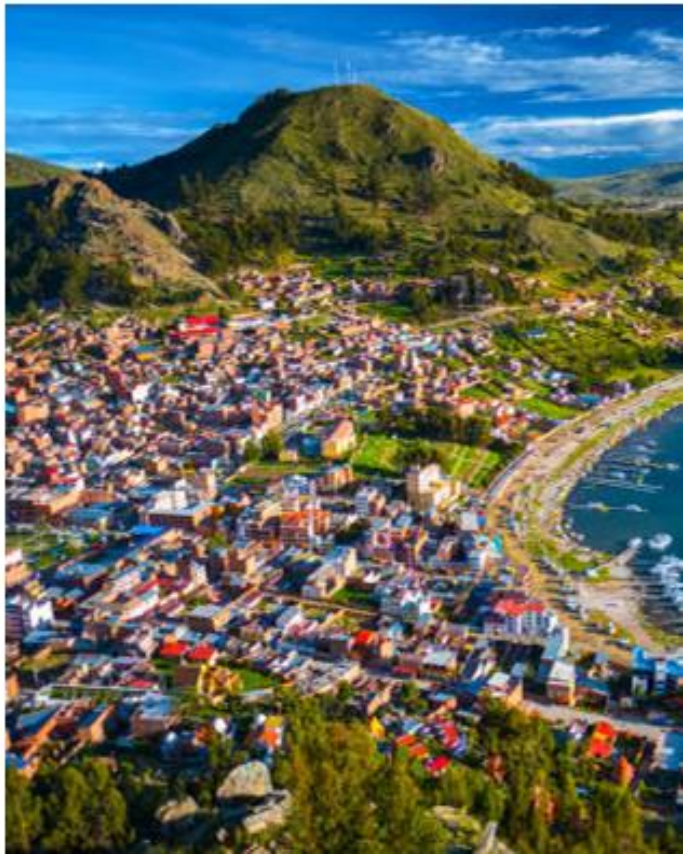
اعتبر الخبراء المراجعون من الممارسات الجيدة إتاحة تصاريح الأصول والمصالح، باستثناء البيانات الشخصية التي تحتوي عليها، على موقع مخصص.

أفضل الممارسات من أمريكا اللاتينية: بوليفيا وكوبا

الممارسات الجيدة:

- **بوليفيا**: نظام مخصص للتحقق من المعلومات الواردة في تصاريح الأصول والدخل، ونشر ملخصات المعلومات الواردة في التصاريح على موقع الكتروني مخصص.

- **كوبا**: ألزمت الدولة جميع الموظفين العموميين بالتصريح عن مصدر الأموال عند إيداع مبالغ كبيرة في الحسابات المصرفية.



أفضل الممارسات في منطقة أوروبا الغربية: فرنسا

تعتبر عملية التحقق من المعلومات في التصاريح في فرنسا، والتي تتم بالتعاون الوثيق مع السلطات الضريبية وباستخدام برمجيات متخصصة، ممارسة جيدة.

الهيئة العليا للشفافية في الحياة العامة هي هيئة إدارية مستقلة مكلفة بضمان نزاهة الموظفين العموميين. تقوم الهيئة برصد الإقرارات المتعلقة بأصول ومصالح هؤلاء المسؤولين وتشارك في الكشف عن تضارب المصالح ومنعه، ولا سيما من خلال مراقبة التغير المهني للأشخاص الذين يشغلون المناصب الأكثر عرضة للفساد، كما تقوم بإبلاغ السلط القضائية عن الاخلالات المسجلة.

منظومات التصريح في تقارير استعراض تطبيق دول المنطقة للفصل الثاني من الاتفاقية

- **الجزائر:**

✓ يُلزم قانون مكافحة الفساد جميع الموظفين العموميين بالإفصاح عن ممتلكاتهم المودعة في الجزائر أو في الخارج ، وممتلكات أطفالهم القصر ، في بداية ونهاية خدمتهم وكلما حدث تغيير جوهري (المواد ٤-٦).

✓ في الممارسة العملية ، تتم دعوة كبار المسؤولين فقط (حوالي ٦٠٠٠) لتقديم مثل هذه التصريحات. باستثناء القضاة ، الذين يُطلب منهم الإعلان عن ممتلكاتهم للمحكمة العليا كل خمس سنوات ، لا ينص القانون على تقديم تقارير منتظمة ، ولا يحدد المقصود بعبارة "تغيير جوهري".

✓ تجعل الطبيعة اليدوية لنظام الإفصاح المالي من الصعب إجراء المراقبة والمراجعة بشكل فعال.

✓ حتى الآن ، لم يتم فرض أي عقوبات على عدم الامتثال لالتزامات الإفصاح.

✓ اتخذت الجزائر خطوات لتطوير منصة إفصاح عبر الإنترنت.

○ المملكة العربية السعودية:

مواصلة الجهود لمراجعة أنظمة الكشف عن الأصول بما يتماشى مع الممارسات الدولية الجيدة ؛ على سبيل المثال ، يمكن أن يؤدي اعتماد نظام إيداع إلكتروني إلى تبسيط عمليات التحقق ؛ يرحب المراجعون بالخطوات التي تتخذها المملكة العربية السعودية لتوسيع متطلبات إقرار الأصول لتشمل فئة أوسع من الموظفين العموميين وتشجيع السلطات على تبني متطلبات الإفصاح وحفظ السجلات المتعلقة بالحسابات المالية الأجنبية (المادة ٥٢).

○ فلسطين:

✓ يمكن لدولة فلسطين تبادل المعلومات المتعلقة بالإفصاحات المالية من خلال وزارة العدل ؛ ومع ذلك ، لم يحدث هذا بعد.

*

المغرب:

- ✓ يتعين على أعضاء الحكومة والموظفين العموميين من رتب معينة والقضاة والمسؤولين المنتخبين الإعلان عن ممتلكاتهم عند توليهم مناصبهم وكل ثلاث سنوات بعد ذلك. ومع ذلك ، تنطبق هذه القواعد فقط على المسؤولين المعنيين وأبنائهم الذين لم يبلغوا سن الرشد ، وليس أزواجهم (انظر ، على سبيل المثال ، المادة ٢ من الظهير رقم ١-٠٨-٧٢
- ✓ لا يمتد الالتزام ليشمل الأصول المحتفظ بها في الخارج.
- ✓ يتم تقديم التصريحات من قبل الموظفين العموميين والقضاة ، على التوالي ، إلى ديوان المحاسبة الأعلى والمجلس الأعلى للقضاء. في حالات عدم الامتثال للالتزام بتقديم مثل هذا الإعلان أو في حالة عدم صحة الإعلان ، يتم إخطار المدعي العام للملك بغرض بدء الإجراءات الجنائية (الفقرتان ١٠ و ١١ من المادة ٢ من الظهير الشريف). ومع ذلك، من المستحيل التحقق من الإعلانات بسبب عددها الكبير.
- ✓ **توصية ١**: إصدار تشريعات بشأن تضارب المصالح ، بما في ذلك القواعد المتعلقة بالإعلانات والإدارة والتحقق والعقوبات السارية ذات الصلة (المادة ٧ ، الفقرة ٤).
- ✓ **توصية ٢**: السعي لتوسيع وتعزيز قواعد التصريح عن الممتلكات لتشمل مصالح جميع أفراد الأسرة المباشرين والأصول الموجودة في الخارج ، والنص على التحقق الصارم من هذه الإعلانات (المادة ٨ ، الفقرة ٥).

٣- تحليل مقارن للأنظمة القانونية للتصريح في المنطقة

❖ استنتاجات حول تحليل الإطار القانوني للتصريح في المنطقة العربية

1. يعود إقرار أنظمة التصريح حسب النصوص النافذة بالنسبة ل ٦ دول الى ما قبل ٢٠١٠ ، بينما اعتمدت ٣ دول أنظمة مماثلة بين سنتي ٢٠٠٠ و٢٠١٠، في حين أن أغلب الأنظمة المطبقة حاليا (١٠) اعتمدت بعد ٢٠١٠.

2. **ثلاث** دول عربية لا تعتمد نظاما شاملا للتصريح :

- ✓ **قطر**
- ✓ **المملكة العربية السعودية**: نظام تصريح خاص بموظفي هيئة النزاهة
- ✓ **الامارات العربية المتحدة**: نظام تصريح لإمارة أبو ظبي فقط

❖ استنتاجات حول تحليل الإطار القانوني للتصريح في المنطقة العربية

3

وردت الأطر القانونية المنظمة للتصريح في صيغ مختلفة:

- ✓ قوانين متخصصة بتسميات مختلفة (كشف عن الذمة المالية، التصريح بالذمة المالية او المكاسب أو الممتلكات...) مثل المغرب ولبنان وتونس واليمن والبحرين وجزر القمر على سبيل المثال مع ملاحظة الارتباط مع الاثراء غير المشروع من عدمه
- ✓ قوانين عامة لمكافحة الفساد مثل الجزائر وجيبوتي على سبيل المثال
- ✓ قوانين انشاء هيئات متخصصة في مكافحة الفساد مثل العراق والكويت على سبيل المثال مع ملاحظة الإشارة المباشرة الى نظام التصريح من عدمه
- ✓ قوانين مكافحة الاثراء غير المشروع مثل مصر والأردن على سبيل المثال

❖ استنتاجات حول تحليل الإطار القانوني للتصريح في المنطقة العربية

4

دولتان عربيتان لا تعتمدان دورية في إيداع التصاريح وهي **سلطنة عمان** (يتم تقديم إقرار الذمة المالية بموجب طلب من رئيس جهاز الرقابة المالية والادارية للدولة) و**جيبوتي** (تصريح عند التكليف وانتهاء المهام وحصول تغيير جوهري في القيم المصرح بها) وتختلف هذه الدورية من دولة لأخرى مع الملاحظة أن التصريح عند مباشرة الوظائف المستوجبة لذلك وانتهاء المهام هو سمة مشتركة لمختلف الأنظمة

❖ استنتاجات حول تحليل الإطار القانوني للتصريح في المنطقة العربية

ثلاث دول عربية لا يوفر نظامها نموذج تصريح متاح وهي:

5

- ✓ **السودان**
- ✓ **ليبيا**
- ✓ **جزر القمر**

مع الإشارة ان نموذج التصريح المتاح بالنسبة للملكة العربية السعودية يهم فقط هيئة النزاهة

❖ استنتاجات حول تحليل الإطار القانوني للتصريح في المنطقة العربية

6

دولتان عربيتان فقط لا تعتمدان آلية للتدقيق في المعطيات والبيانات المضمنة في التصاريح وهما:

- ✓ **سلطنة عمان**
- ✓ **السودان**

هذا مع الإشارة أن اعتماد هذه الآلية يكون طبيعيا في حالات اقتران نظام التصريح ومكافحة الاثراء غير المشروع وهو ما يفسر وجودها في أطر قانونية معتمدة منذ سنوات عديدة على غرار القانون المصري والقانون السوري.

❖ استنتاجات حول تحليل الإطار القانوني للتصريح في المنطقة العربية

7

كل الدول التي اعتمدت أنظمة في الغرض رتبت عقوبات على عدم التصريح أو ادراج معطيات خاطئة، مع الإشارة الى ان العقوبات في هذه الحالة الأخيرة تكون آليا مرتبطة بممارسة الأجهزة المعنية لصلاحية التدقيق في مضامين التصاريح

❖ استنتاجات حول تحليل الإطار القانوني للتصريح في المنطقة العربية

8

ترتبط أنظمة التصريح بصورة مباشرة بقوانين الاثراء غير المشروع (كجزء من هذه القوانين أو في صيغة تلازم تقنين المجالين) في **ست** دول وهي:

- ✓ **لبنان**
- ✓ **تونس**
- ✓ **سوريا**
- ✓ **مصر**
- ✓ **الأردن**
- ✓ **السودان**

❖ استنتاجات حول تحليل الإطار القانوني للتصريح في المنطقة العربية

تعرضت الأنظمة القانونية للتصريح بالذمة المالية الى التصريح بالمصالح في أربع دول هي:

9

- ✓ **لبنان**
- ✓ **تونس**
- ✓ **سلطنة عمان**
- ✓ **جزر القمر**

هذا مع الإشارة الى ان التصريح بالمصالح قد يتم في بعض الحالات ضمن أطر قانونية أخرى على غرار قانون الإفصاح عن تضارب المصالح في فلسطين او في وضعيات خصوصية على غرار التصريح بالمصالح لموظفي الجهة الحكومية، ممن يتولون مهام واختصاصات وظيفية تتعلق بالتعاقدات في قطر.

U N
D P