

رقم ١

أدلة

الحوكمة

الرشيدة

معالجة تضارب المصالح
في القطاع العام



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

مركز النزاهة في قطاع الدفاع

يعمل مركز النزاهة في قطاع الدفاع (CIDS) من أجل تعزيز النزاهة وتطوير تدابير مكافحة الفساد والحوكمة الرشيدة في قطاع الدفاع. ويسعى المركز، بالتعاون مع شركائه النرويجيين والدوليين، إلى المساهمة في تقليص مخاطر الفساد من خلال تنمية الكفاءات، وزيادة الوعي، وتوفير الأدوات العملية اللازمة. وقد أسست وزارة الدفاع النرويجية مركز النزاهة في قطاع الدفاع سنة ٢٠١٢.

الآراء المعروضة في هذا الكتيب هي آراء المؤلف ولا تمثل بالضرورة وجهات نظر وزارة الدفاع النرويجية، ويجب عدم نسبتها إلى الوزارة.

نبذة عن المؤلف

فرانسيكو كاردونا (Francisco Cardona) خبير دولي مشارك في مركز النزاهة في قطاع الدفاع. وهو من الخبراء المرموقين في هذا المجال، ويركز في عمله على تصميم وتقييم عمليات إصلاح قطاع الخدمة المدنية والإدارة العامة، وكذلك على القانون الإداري والعدالة الإدارية، وسياسات مكافحة الفساد، وتطوير المؤسسات. وإلى جانب إسبانيا، حيث طور مسيرته المهنية ضمن جهاز الخدمة المدنية، تمتد خبرته إلى المنظمات الدولية، ومنها برنامج SIGMA في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، حيث أمضى ١٥ عاماً في منصب كبير المحللين لسياسات نظام الإدارة العامة، وقدم من خلال SIGMA المشورة إلى ٢٥ بلداً في أوروبا الشرقية وأفريقيا وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، وهي بلدان كان بعضها يمر بمرحلة انتقالية والبعض الآخر في عداد البلدان النامية. وقد تدرّب كمحام (جامعة فالنسيا، ١٩٧٦) وحاز على عدد من شهادات الماجستير في الإدارة العامة.

تمهيد

أدلة الحوكمة الرشيدة

القانون. والتزام الموظفين العموميين بالنزاهة والمعايير الأخلاقية العالية، على المستويين الشخصي والمهني، أمر بالغ الأهمية لتحقيق هذه الغاية.

وضع دليل «معالجة تضارب المصالح في القطاع العام» فرانسيسكو كاردونا، وأشرفت على إصداره انغريد بستروود. أوجه لهما شكري البالغ على عملهما الملمهم.

التعليقات والردود على «أدلة الحوكمة الرشيدة» تلقى دائما الترحيب على العنوان: cids@ifs.mil.no. يمكن الاطلاع على مزيد من المعلومات عن مركز النزاهة في قطاع الدفاع في الموقع الشبكي www.cids.no.



بارد بردروب كنودسن
المدير العام

هذه الأدلة هي عبارة عن سلسلة من كتيبات صغيرة يعنى كل منها بموضوع معين ذي أهمية للحوكمة الرشيدة في قطاع الدفاع. والمقصود من هذه الصيغة هو تسهيل قراءة المضمون دون تبسيط القضايا التي تتناولها والتي هي بطبيعتها متعددة الأوجه وتقنية في بعض الأحيان. وُضعت هذه الكتيبات لغير المتخصصين ولا تتطلب خلفية مهنية محدّدة في أي مجال. وهي موجهة للمهتمين الراغبين في معرفة المزيد عن موضوع أو أكثر من المواضيع ذات صلة مباشرة بالحوكمة الرشيدة في قطاع الدفاع - أو القطاع العام -، كما يمكن استعمالها أيضا لأغراض تثقيفية.

يلعب مركز النزاهة في قطاع الدفاع، الذي هو مركز كفاءة تابع لوزارة الدفاع النرويجية، دورا ناشطا في برنامج الناتو لبناء النزاهة. تشمل ولايته العمل على الصعيدين الوطني والدولي، بما في ذلك المشاريع والدورات التدريبية وبناء الكفاءة والقدرات. والسبب الرئيسي لتعزيز النزاهة بطريقة منهجية، هو الحد من مخاطر الفساد وغيرها من السلوكيات غير الأخلاقية، وتحسين الشفافية والمساءلة. وذلك، لتوفير شروط الحوكمة الرشيدة في إطار من الديمقراطية وسيادة

المحتويات

المقدمة	٤
تضارب المصالح: البحث عن أرضية مفاهيمية عامة	٥
تضارب المصالح:	
بعض التعاريف المقترحة في النقاش الدولي	٨
المسائل المتعلقة بالسياسة العامة:	
إنشاء النظام القانوني الذي يحكم تضارب المصالح	١١

١٥	مقارنات بين البلدان
١٨	نقطة ضعف "الإفناذ"
٢٠	الاستنتاجات

المقدمة

وممارسات «الأبواب الدوّارة»، والحالات المماثلة. تنطوي إدارة تضارب المصالح على تنظيم هذا التفاعل ومعاملته بطريقة تضمن احترام الحريات الفردية، وإنفاذ العمليات الناجمة عنه بطريقة أخلاقية مع الحفاظ على المصلحة العامة - التي يشار إليها غالباً بـ«الصالح العام».

يهدف هذا الدليل إلى تقديم المشاكل المفاهيمية والتنظيمية المتعلقة بالتعامل مع التفاعل بين القطاعين العام والخاص في المجتمع. المشاكل التي ينطوي عليها تضارب المصالح، معقدة وظرافية للغاية، وبالتالي مرتبطة بشكل وثيق بالسياق الذي تجري ضمنه، ما قد يدفع صانعي السياسات إلى اعتماد نهج يقضي بنظمها بطرق مفرط. بالفعل، تبنى العديد من البلدان معالجة حالات تضارب المصالح على أساس كل حالة على حدة. في الواقع، كانت هذه الوسيلة مستخدمة تاريخياً لنظم القضايا الأخلاقية، لكنها فقدت سمعتها العلمية منذ زمن طويل.

تُبنى الديمقراطيات من حيث المبدأ على الفصل بين عالمين. من جهة، المجتمع المدني والسوق، حيث تسود المصالح الخاصة وتتنافس الشركات، وتحاول خلق منافع لنفسها. ومن جهة أخرى، الدولة أو القطاع العام، الذي يمثل الحوكمة السياسية والإدارية والمصلحة العامة. وتقوم الدولة على الطبقة السياسية والإدارة العامة المهنية، بما في ذلك القضاء.

في البلدان الأوروبية، يتعين على الدولة تحديد ما هي المصلحة العامة على نحو شامل، وتنظيم السوق وفقاً لذلك وفرض مثل هذا التنظيم. تعريف المصلحة العامة هو الخط الأساسي في نظام ديمقراطي ليبرالي قائم على اقتصاد السوق. كلما ازدادت الديمقراطية وسيادة القانون صلاباً، كلما اتضح الخط الفاصل بين المصلحة العامة والمصالح الخاصة. المصدر الرئيسي لتضارب المصالح هو التفاعل بين القطاع العام والسوق، لا سيما من خلال المشتريات العامة، والشراكات بين القطاعين العام والخاص، ومجموعات الضغط،

تضارب المصالح: البحث عن أرضية مفاهيمية عامة

حكوماتها خاضعة للمساءلة أمام شعوبها، بدأت هذه الشعوب، باسم «سيادة الشعب» تؤكّد عبر صناديق الاقتراع على إرادتها في أن يعمل السياسيون والموظفون العموميون لخدمة المصلحة العامة وليس مصالحهم الشخصية.

تغيرت على مر الزمن في معظم البلدان التوقعات فيما يتعلق بكيفية ممارسة السياسيين والمسؤولين لواجباتهم بالشكل اللائق، في اتجاه مزيد من الشفافية والفصل الواضح بين واجباتهم العامة وأهدافهم الخاصة. ولكن في البلدان التي لم تحقق بعد أي قدر مهم من الرقابة الديمقراطية، فإن توقعاتها في هذا الصدد منخفضة، وينسحب الشيء نفسه على البلدان التي اعتنقت الديمقراطية حديثاً ولها تاريخ سابق من الفساد وسوء استخدام السلطة.

من المنظور الغربي الحديث على الأقل، يُعتبر تضارب المصالح السبب الأساسي لإساءة استخدام السلطة من قبل السياسيين والموظفين العموميين لأغراض خاصة. وينشأ عادة تضارب المصالح عندما لا تتماشى تماماً المصالح الشخصية للسياسي أو المسؤول العمومي مع أهداف الحكومة أو الوكالة التي يعملون فيها. سوف تتواجد دائماً فئة (ممن يعملون لخدمة المصلحة العامة) من العاملين في الحقل العام تتركس نفسها تلقائياً ودون

قد يبدو تضارب المصالح للوهلة الأولى مفهوماً واضحاً. وهو ليس بالظاهرة الجديدة وفقاً للخبير الاقتصادي البريطاني تيم لانكستر:

يعود تاريخ وجود تضارب المصالح لدى القادة السياسيين والموظفين العموميين، كما نفهمه اليوم، إلى نشوء الإدارة العامة. لم تكن معظم المجتمعات ما قبل الحديثة تعرف مفهوم تضارب المصالح. في معظم تلك المجتمعات، كان من المسلّم به أن يستفيد القادة السياسيون والمسؤولون العموميون من المناصب العامة التي يشغلونها من أجل تعزيز مصالحهم الشخصية.

في الواقع، لم ترسخ فكرة أنه ينبغي على الموظفين العموميين والقادة السياسيين، العمل حصراً في خدمة مصالح الدولة، سوى مع ظهور الدولة الصناعية الحديثة. وتبين للدول التي لديها طموحات عسكرية كبيرة، مثل إنكلترا وفرنسا في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر، وألمانيا في عهدي بسمارك وهتلر، أنها تحتاج لخدمة مدنية فعالة وغير فاسدة نسبياً، إذا ما أرادت تحقيق طموحاتها. وكان الاتحاد السوفياتي بحاجة لموظفين عموميين للعمل في خدمة التحولات الاجتماعية والاقتصادية المتوخاة من قبل لينين وستالين. وحين اعتمدت بلدان في أوروبا الغربية وفي أماكن أخرى من العالم النظام الديموقراطي، وأصبحت

تحفظ لتحقيق هذه الأهداف. كما سوف تتواجد دائما فئة أخرى (ممن يبدون مصلحتهم الخاصة)، تغلب مصالحها الشخصية على واجباتها العامة ما لم توجد آليات تردعها عن ذلك، وعن استخدام الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب شخصية^١.

بالإضافة إلى ذلك، تعتبر القوانين غامضة ومحل تنازع، مما يوقر مصدر رزق لفئة كاملة من المحامين المحترفين. تعريف «المصلحة العامة» وتحديد من لديه الشرعية لتعريفها، هو أمر غامض ومتنازع عليه. في الواقع، إن تحديد مفهوم المصلحة العامة في أي مرحلة هو الأرضية التي تقوم عليها عملية التنافس في ظل السياسة الديمقراطية.

نجد ثنائية القطاعين العام والخاص في أساس معظم تعريفات الفساد. فهي في صميم أي مفهوم من مفاهيم تضارب المصالح. من المفترض أن يقيم الموظفون العموميون تميزا واضحا بين مصلحتهم الشخصية والموارد العامة الخاضعة لإدارتهم. انتهاك هذا التمييز بين العام والخاص من قبل الأفراد هو، وفقا للرأي المتعارف عليه، ما يحدد بشكل أساسي السلوك الفاسد. وينظر إلى فضائح الفساد كمقياس لمدى تمييز المجتمع بين المجالين العام والخاص. يرى هالر وشور، من زاوية الأنثروبولوجيا، أن علماء الأنثروبولوجيا أقرروا منذ فترة طويلة بأن هذا الانفصام بين العام والخاص، كقناة ثقافية، هو انفصام عشوائي ومبهم بطبيعته^٢. وبينما أمكن تقنين العالمين العام والخاص باستخدام قواعد ناظمة في معظم الديمقراطيات الغربية، فلا تزال هناك مناطق رمادية بينهما.

لا يزال تحديد من الذي يتولى تحديد المصلحة العامة يثير إشكالية. في النظرية الديمقراطية، ممثلو الأغلبية من الناخبين هم الذين يحددون المصلحة العامة. ومع ذلك، تشير دلائل عديدة إلى أن النخب الاقتصادية والجماعات المنظمة التي تمثل مصالح تجارية لها تأثيرات مستقلة كبيرة على سياسات الحكومة، في حين أن مجموعات المصالح التي تمثل كتلا واسعة من المواطنين العاديين لديها تأثير مستقل قليل أو معدوم^٣.

في الواقع، إن النقاط التي أثارها لانكستر، مفيدة لكنها إشكالية. فالعالم أكثر تعقيدا، والفئات المشار إليها على أساس أنها «تمثيلية وذات معنى» ليست واضحة المعالم. هذه النقاط، التي يتفق عليها بالتأكيد كثيرون، تقوم على نظرة مقبولة عامة، وإن كانت قابلة للنقاش. بالفعل، إن «المصلحة العامة»، «المصلحة الشخصية»، «الانحياز»، «الولاء للقانون مقابل الولاء للرئيس» هي مفاهيم غائمة في أحسن الأحوال. التمييز بين ما هو المصلحة العامة وما هو تحقيق مكاسب خاصة غير واضح. وقد أجاب وزير المالية الألماني، هانز ايشل، بعد اتهامه عام ٢٠٠١ بتضارب المصالح عندما استخدم طائرة تابعة للوزارة لحضور تجمع حزبي في دائرته الانتخابية، بأن مسؤولياته الوزارية تستحوذ على وقته ٢٤ ساعة في اليوم، سبعة أيام في الأسبوع، وبالتالي، لا ينطبق في قضيته التمييز بين الأنشطة العامة والخاصة^٤.

إن تنظيم جميع الحالات الممكنة بموجب القانون، غير عملي ويأتي بنتائج عكسية. وماذا ستكون النتيجة لو عدل السياسيون القوانين، ببساطة لحماية مصالح شاغل منصب معين (مثل برلسكوني في إيطاليا)^٥.

١- Lankester, Tim. 2007. "Conflict of interest: A historical and comparative perspective". Paper presented at the 5th Regional Seminar on making international anti-corruption standards operational, held in Jakarta, Indonesia on 6-7 August 2007.

Available at: <http://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/40838870.pdf>

"تضارب المصالح: منظور تاريخي ومقارن". ورقة مقدمة في الندوة الإقليمية الخامسة حول تفعيل معايير مكافحة الفساد الدولية في جاكرتا/إندونيسيا.

٢- Haller, Dieter and Chris Shore (ed). 2005. *Corruption. Anthropological Perspectives*. London: Pluto Press.

"الفساد: منظورات أنثروبولوجية"

٣- See Stille, Alexander. 2007. *The Sack of Rome. Media + Money + Celebrity = Power = Silvio Berlusconi*. London: Penguin Books.

انظر "تهب روما"

٤- Haller, Dieter and Chris Shore (ed). 2005. *Corruption. Anthropological Perspectives*. London: Pluto Press.

"الفساد: منظورات أنثروبولوجية"

٥- Gilens, Martin and Benjamin Page. 2014. "Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average

لتحقيق المصلحة العامة، وقيامهم ببساطة بتنفيذ السياسات التي دفعت اليها المصالح الخاصة. ولقد أثارت الأزمة التساؤل في العديد من البلدان حول وضع كبار المسؤولين والسياسيين كموظفين عموميين ومسؤولين عن إدارة المصالح العامة والنفع العام.

في هذا الإطار، قد يزداد استخفاف المجتمع بالسياسة العامة وتصبح الجهود التنظيمية الهادفة إلى منع حالات تضارب المصالح طقوساً لا أكثر في نواح كثيرة، مع ميل إلى الخلط بين الأدوات (مثل الإفصاح عن الأصول) والجوهر (مثل غياب تضارب المصالح). قد تكون هذه هي الطريقة الوحيدة التي تمكن العديد من الحكومات من خلق الانطباع بأن المؤسسات العامة تعالج تضارب المصالح. ومع ذلك، لا تزيل الأدوات الجيدة في حد ذاتها التحديات. هناك حاجة دائمة لتوفر الإرادة السياسية للتصدي لهذه التحديات.

تتمتع الشركات والمصالح التجارية بقدرة متزايدة في التأثير على ما ينبغي اعتباره مصلحة عامة، وبالتالي، بقدرة في صياغة السياسات العامة، في حين أن تأثير الغالبية العظمى من المواطنين محدود في هذا المجال.

الأزمة المالية خلال عامي ٢٠٠٧ و٢٠٠٨ هي خير مثال على ذلك. فقد حوّل منظر السوق الحرة والمسؤولون العموميون أزمة السوق إلى أزمة الدين العام والعجوزات المالية العامة. استخدمت هذه الأزمة في جميع أنحاء أوروبا للدفع باتجاه سياسات تخدم في الواقع بعض المصالح الخاصة: خفض الضرائب على الأثرياء والشركات الكبرى، بيع الخدمات العامة للقطاع الخاص، والحد من حقوق العمال. وقد سلّطت الأزمة ضوءاً معينا على دور وأداء الموظفين العموميين، بما فيهم السياسيين المنتخبين، ودفعت إلى التساؤل حول كيفية التمييز بين سعي السياسيين

تضارب المصالح: بعض التعاريف المقترحة في النقاش الدولي

دولية صارمة للنزاهة في الحقل العام، على غرار الاتحاد الأوروبي على سبيل المثال، حيث بدت الدول الأعضاء الجديدة أكثر صرامة، في لوائحها المتعلقة بتضارب المصالح، من الدول الأعضاء الأقدم.

تنطوي الصكوك الدولية لمكافحة الفساد الملزمة من الناحية القانونية، وكذلك ما يعرف باسم "القانون غير الملزم"، على أحكام تحدد تدابير وقائية، على سبيل المثال، معايير (مدونات السلوك)، ومبادئ توجيهية، وأدوات لغرض المساءلة في القطاع العام، تهدف إلى معالجة قضايا تضارب المصالح، مثل:

- اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد (المادة ٣: التدابير الوقائية)؛
- بروتوكول الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا بشأن مكافحة الفساد (المادة ٥: التدابير الوقائية)؛
- اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع ومكافحة الفساد (المادة ٧: الفساد والجرائم المتصلة في الخدمة العامة)؛
- اتفاقية الأمم المتحدة لعام ٢٠٠٣ لمكافحة الفساد -اتفاقية مكافحة الفساد (الفصل الثاني: التدابير الوقائية)؛

على الرغم من أن عددا من البلدان قد بدأ بمعالجة المسألة لفترة طويلة، لم تبدأ مناقشة مسألة تنازع المصالح على الساحة الدولية إلا في الماضي القريب. وقد تنامت في السنوات التي تلت نهاية الحرب الباردة. وتجدر الإشارة إلى أن أول صك لمكافحة الفساد ومعالجة تضارب المصالح هو المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين، الصادرة بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٥٩/٥١ بتاريخ ١٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦. ونتجت هذه المدونة مباشرة عن مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين المنعقد في هافانا، كوبا، عام ١٩٩٠. تتضمن مدونة قواعد السلوك اشارات عديدة لتضارب المصالح، وتحدد المعايير الأكثر أهمية للمفهوم، وتضم العديد من التدابير ذات الصلة للتعامل مع هذه المسألة.

نبع النقاش الدولي من إدراك أن الثقة في الحكومات قد تراجعت في العديد من الدول الديمقراطية، وذلك، نتيجة حالات إساءة استخدام السلطة أساسا. يسود الاعتقاد بأن المزيد من النزاهة والشفافية والانفتاح والمساءلة من خلال آليات الرقابة المناسبة قد يساعد على استعادة ثقة الشعوب في المؤسسات الحاكمة.

انخرطت المنظمات الدولية في النقاش حول استعادة الثقة بالحكومات من خلال اقتراح معايير

- مدونة الأمم المتحدة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين (المادة الثانية): تضارب المصالح وفقدان الأهلية؛
- الاختلاس في القطاع الخاص (المادة ٢٢)؛
- إعاقة سير العدالة (المادة ٢٥).

منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي: المبادئ التوجيهية لإدارة تضارب المصالح في الخدمة العامة - الشفافية والمساءلة في القطاع العام؛

- مجلس أوروبا: المدونة النموذجية لقواعد سلوك الموظفين العموميين (المادة ١٣: تضارب المصالح).

على الرغم من الاتفاقيات الدولية مثل اتفاقية مكافحة الفساد، لا يزال من الصعب للغاية تحديد ونظم تضارب المصالح. غالباً ما يتم اختزال هذه المسألة ذات الطابع السياسي إلى حد كبير، إلى أجهزتها الإجرائية مثل آليات الإفصاح. بيد أن هذه الآليات يمكن أن تصبح بسهولة سبل اختزال. بالفعل، تسمح هذه الآليات للعديد من البلدان بعرض نظم قانونية جيدة خاصة بتضارب المصالح. ولكن، لا يكفي اعتماد آليات تلزم جميع الموظفين العموميين بالكشف عن ذمهم المالية - للزود عن المصلحة العامة التي، على الرغم من ذلك، لا تزال متشابكة مع المصالح الخاصة للموظفين العموميين سواءً في الماضي أو في الحاضر.

اتفاقية مكافحة الفساد هي أداة وقائية أساسية تنطوي على عدة أحكام محددة تتعلق بتضارب المصالح. وتؤكد اتفاقية مكافحة الفساد على أهمية الشفافية والتوحيد القياسي. ترشد عدة أحكام فيها الموقعين حول كيفية إنشاء المعايير لتوجيه سلوك المسؤولين في القطاع العام، ووضع الأسس القانونية لضمان ممارسات قانونية في المشتريات وإدارة المالية العامة. وتتضمن أيضاً اتفاقية مكافحة الفساد الخطوط العريضة للمبادئ التوجيهية الخاصة بالتعامل مع القطاع الخاص. ينتج عن تضارب المصالح عندما لا يمكن منعه، مجموعة من الجرائم الجنائية، بما في ذلك إساءة استعمال السلطة، استغلال النفوذ، وعرقلة سير العدالة، واختلاس إجرامي، والاستيلاء على الأصول العامة لتحقيق مكاسب شخصية. تتناول اتفاقية مكافحة الفساد كل مخالفة جنائية محتملة في مواد مختلفة:

من المفيد القاء نظرة على تعاريف تضارب المصالح التي تقترحها الهيئات الوطنية والدولية. تقترح الخدمة المركزية الفرنسية لمنع الفساد أن «تضارب المصالح هو الحالة الواقعية لفرد أمام مصلحتين متناقضتين، إحداهما عامة، والأخرى شخصية أو خاصة، يجب أن يقرر أيهما يخدم»^٦.

اختلاس الممتلكات أو الاستيلاء عليها أو تحويل ملكيتها بشكل آخر من القطاع العام (المادة ١٧)؛

تنص المادة ٨ من التوصية (٢٠٠٠) ١٠ للجنة وزراء مجلس أوروبا بتاريخ ١١ مايو ٢٠٠٠ على أنه يتوجب على الموظف العمومي ألا يسمح أن تتنازع مصلحته الخاصة مع وظيفته العامة. وتجنب مثل هذا التضارب في المصالح هو مسؤولية شخصية، سواء كان حقيقياً أو محتملاً أو ظاهرياً. يجب على الموظف العمومي الالتزام بعدم الاستفادة من منصبه من أجل خدمة مصالحه الخاصة^٧. تقدم هذه التوصية (المادة ١٣) تعريفاً

- المتاجرة بالنفوذ (المادة ١٨)؛

- سوء استخدام الوظيفة (المادة ١٩)؛

- الإثراء غير المشروع (المادة ٢٠)؛

Service central de prévention de la corruption (SCPC). 2004: -٦ "Le conflit d'intérêts". Available at: http://www.justice.gouv.fr/art_pix/rapportscpc2005.pdf (pages 23-83).
الخدمة المركزية الفرنسية لمنع الفساد: "تضارب المصالح" في الموقع الشبكي أعلاه.

Recommendation (2000)10 at: https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec%282000%2910_EN.pdf
التوصية (٢٠٠٠) ١٠ في الموقع الشبكي أعلاه

الحالة التي تكون فيها المصلحة الخاصة للموظف العمومي متداخلة مع المهام التي يؤديها في الخدمة العامة، وإذا كان يحتمل بقدر معقول، أن تؤثر تلك المصلحة الخاصة، أو تبدو قادرة على التأثير نظراً لطبيعتها وثقلها، على استقلالية وحياد وموضوعية الوظائف العامة. يوجد تعريف مماثل في المادة ٤ من القانون الإسباني ٢٠٠٦/٥ لنظم تضارب مصالح أعضاء الحكومة وكبار موظفي الخدمة المدنية في الإدارة العامة للدولة.

يعرّف أمين المظالم الأوروبي تضارب المصالح بأنه: «الحالات التي تظهر فيها المصالح الخاصة وانتماءات الموظف العمومي متنازعة، أو يُحتمل أن تكون متنازعة، مع الأداء السليم لمهامه الرسمية»^١. ولكن بالرغم من أن هذا التعريف واضح ومحدد، إلا أنه لا يشير إلى الحالات التي قد ينشأ فيها.

لتضارب المصالح على أساس أنه ينشأ من وضع يكون للموظف العمومي فيه مصلحة خاصة، تؤثر، أو يبدو أنها تؤثر على أدائه النزاهة والموضوعية لمهامه الرسمية. ويحتوي هذا المقال على صوغ مفهوم المصلحة الخاصة.

تعتبر منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن تضارب المصالح ينطوي على نزاع بين الواجب العام والمصالح الخاصة لموظف عمومي، حيث يمكن أن تؤثر المصالح الشخصية للموظف العمومي بشكل غير سليم على أدائه لواجباته ومسؤولياته^٢.

قدمت اللجنة الفرنسية المعنية بمنع تضارب المصالح في الحياة العامة تقريرها إلى رئيس الجمهورية في كانون الثاني/يناير ٢٠١١^٣. اقترحت اللجنة تعريفاً لتضارب المصالح باعتباره

١- OECD. 2003. "Managing Conflicts of Interests. OECD Guidelines and Country Experiences". Available at: <http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994419.pdf>
"إدارة تضارب المصالح، التوجيهات العامة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وتجارب الدول"

٢- Intervention of Mr. Ian Harden, Secretary General of the European Ombudsman, in the Workshop "Better Avoidance of Conflicts of Interest: EU Agencies and Other Bodies Moving Forward". Organised by the European Parliament, Brussels, on 21 February 2013. Briefing Paper available at: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/workshop/join/2013/490675/IPOL-JOIN_AT\(2013\)490675_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/workshop/join/2013/490675/IPOL-JOIN_AT(2013)490675_EN.pdf)

مداخلة الأمين العام لأمانة المظالم في ندوة "تجنب أفضل لتضارب المصالح: المضي قدماً في وكالات الاتحاد الأوروبي وهيئات أخرى" في البرلمان الأوروبي.

٣- Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique. 2011. "Pour une nouvelle déontologie de la vie publique". Available at: <http://www.conflicts-interets.fr/pdf/rapport-commission-conflits-interets-vie-publique.pdf>

اللجنة الفرنسية المعنية بمنع تضارب المصالح في الحياة العامة: "للسلوك أخلاقي جديد في الحياة العامة".

المسائل المتعلقة بالسياسة العامة: إنشاء النظام القانوني الذي يحكم تضارب المصالح

الرغم من أنه لا يوجد في الواقع تأثير له مسوّغ أو احتمال أن يتحقق مثل هذا التأثير. إذا كانت هناك احتمالات شك في نزاهة الموظف و/ أو في نزاهة المؤسسة التي يعمل فيها، يجب توقع إمكانية وجود تضارب مصالح محتمل ينبغي تجنبه. قد يوجد تضارب مصالح محتمل حين يكون لدى الموظف العمومي مصالح خاصة قادرة أن تتسبب في حدوث تضارب مصالح قد ينشأ في وقت ما في المستقبل.

ينطوي تعريف تضارب المصالح على مضمون واسع النطاق من الفساد. لا يعني الفساد إعطاء أو أخذ الرشوة فحسب، بل يشمل الفساد أيضا على فساد السياسة، بما في ذلك كل أنواع الأفعال حيث يخرق الفاعلون السياسيون (بما فيهم الموظفين العموميين) قواعد اللعبة السياسية (الديمقراطية)، ويضعون مصالحهم الخاصة قبل واجباتهم العامة. تنص قواعد اللعبة السياسية الديمقراطية على أنه يتوجب على الموظفين العموميين عدم اساءة استخدام سلطتهم لأغراض خاصة مباشرة أو غير مباشرة. لا يكون سوء استخدام السلطة في انتهاك القانون فقط، بل أيضا جرّاء خرق الموظفين العموميين قواعد الأخلاق العامة وواجب خدمة الصالح العام لغرض زيادة قوتهم الشخصية، نفوذهم أو ثروتهم^{١٢}.

لا يُعتبر تضارب المصالح في حد ذاته فسادا بالضرورة. في الواقع لا تجرّم جميع الدول الحالات التي تنطوي على تضارب في المصالح. ومع ذلك، فإن تضارب المصالح ضار جدا بالثقة العامة في المؤسسات الحكومية. دلّت دراسة مقارنة أجريت قبل بضع سنوات في الاتحاد الأوروبي على أن «الفساد ينشأ في معظم الحالات حيث تكون مصلحة خاصة سابقة قد أثرت بشكل غير سليم على أداء الموظف العمومي ... وبالتالي، يجب ادراج الوقاية من تضارب المصالح في إطار سياسة أوسع نطاقا لمنع ومكافحة الفساد»^{١١}. وأوضحت الدراسة أيضا أن تضارب المصالح يمكن أن يكون حقيقيا (واقعيًا)، ظاهرا أو محتملا، وأن كل هذه الأشكال مدّرة بنفس القدر لثقة المواطنين في المؤسسات العامة.

لا يظهر تضارب المصالح فقط في الحالات التي يوجد فيها فعلا تضارب غير مقبول بين المصالح الخاصة لموظف عمومي بصفته مواطنا خاصا وواجباته كموظف عمومي، بل أيضا في حالات يكون فيها تضارب مصالح ظاهر أو محتمل. يوجد تضارب مصالح ظاهر في الحالات التي تكون فيها مصلحة شخصية يعتبر آخرون أنه من المعقول أن تؤثّر على واجبات الموظف العمومي، على

١١ - OECD SIGMA. 2005. "Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review".

Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60r7g5zq-en>

"سياسات وممارسات تضارب المصالح في تسع دول أعضاء في الاتحاد الأوروبي: دراسة مقارنة".

واضحة لتعريف تضارب المصالح واعتمادها كآلية لمنع الفساد، هي مسألة أشد تعقيدا في الواقع مما تبدو عليه على المستوى النظري، وذلك لعدة أسباب.

الغرض من نظم منع تعارض المصالح هو دعم نزاهة أو استقلالية صانع القرار، وكذلك ضمان ولائه للنظام القانوني للبلد فوق أي ولاء آخر. لا يمكن درء المخاطر التي قد تتعرض لها النزاهة عن طريق وضع اللوائح القانونية فقط، ولكن أيضا بالاعتماد على أخلاقيات المهنة والمبادئ الأخلاقية للفرد. ترتبط المبادئ الأخلاقية للفرد بتكوين سمات شخصية كل فرد بشكل كبير. لا يمكن مع هذا البعد الشخصي أن تكون القواعد القانونية قادرة على ضمان أن تكون عملية صنع القرار العام خالية من أي تحيز. لهذا السبب، غالبا ما يقال إنه ينبغي على شاغل المنصب نفسه أن يتبين وجود تضارب مصالح محتمل. إنه قادر بحكم معرفته بحقيقة وضعه الخاص، بتبين ما إذا كان هذا الوضع سوف يؤثر أو يحتمل أن يؤثر على قرار أو موقف سيتخذه بشأن مسألة معينة في ممارسة مهامه الرسمية. إدراك شاغل المنصب لوجود أو عدم وجود تضارب مصالح يكون في شتى الأحوال ذاتيا أو غير موضوعي، حتى عندما لا تكون هناك نية متعمدة للاحتيال أو الخداع. لهذا السبب، توصي دائما مدونات السلوك الجيدة الخاصة بالخدمة العامة، بإجراء نقاش مفتوح حول هذه المسألة في حال كان هناك أي شك، على سبيل المثال، مع رئيس الموظف المعني.

يعني نظم تضارب المصالح أيضا الغوص عميقا في أنماط عمل المؤسسات، خاصة على المستوى السياسي، وفي عمليات صنع القرار في هذه المؤسسات، وكيفية تحديد الأولويات الخاصة بها. إنها عملية معقدة لأنها تستلزم تحديد طبيعة وحدّة المخاطر المحتملة المترتبة على وضع متصل بتضارب المصالح. سوف يكون من الممكن بعد ذلك فقط، اتخاذ قرار بشأن الرد أو العلاج الأنسب. الصكوك التنظيمية الأكثر استخداما

في فرنسا، يُعتبر تحقيق فوائد غير شرعية من الوظيفة جريمة بموجب المادة ١٢-٤٣٢ من قانون العقوبات. تنطوي هذه الجريمة على استخدام فرد منتخب لمنصبه الرسمي في هيئة عامة لتحقيق مكاسب شخصية. عقاب هذه الجريمة، إذا ثبتت، هو السجن لمدة تصل إلى خمس سنوات وغرامة قدرها نصف مليون يورو. ولكن، الإفادة غير الشرعية من الوظيفة تختلف عن تضارب المصالح «البسيط»، الذي ليس جريمة في حد ذاته^{١٣}. وقد ثبت أنه من الصعب للغاية اثبات الذنب في المحكمة، على الرغم من صدور بعض الأحكام في بعض الأحيان.

جاء في تقرير لجنة نولان الأول حول فضيحة «نقد مقابل أسئلة» في البرلمان البريطاني انه «من المهم جدا لحسن سير العملية الديمقراطية أن يحافظ النواب على أعلى معايير النزاهة في الوفاء بالتزاماتهم إزاء الجمهور الذي انتخبهم. ومن الضروري أيضا لغرض تعزيز الثقة، أن يشهد الجمهور على قيامهم بذلك»^{١٤}. ونتيجة لذلك، تم اعتماد عام ١٩٩٦ مدونة سلوك لأعضاء مجلس العموم في المملكة المتحدة. وتبين أن النهج البريطاني يقوم على أساس أن سياسة منع تضارب المصالح هي أحد جوانب المعايير الأخلاقية في الحكومة.

الهدف الأساسي من وضع سياسة خاصة بتضارب المصالح هو حفظ وتعزيز الثقة في الحكومات وفي الطبقة السياسية. بالفعل، أي تضارب فعلي، ظاهر أو محتمل في المصالح يحمل مخاطر فساد مع آثار مدمرة على المبادئ والعمليات الديمقراطية. وتجدر الإشارة إلى أن وضع قواعد

١٣- Rebut, Didier. 2013. « Les conflits d'intérêts et le droit pénal ». *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques* 147: 123-131.
"تضارب المصالح وقانون العقوبات". السلطات، المجلة الفرنسية للدراسات الدستورية والسياسية.

١٤- The scandal began in October 1994 when *The Guardian* newspaper alleged that London's most successful parliamentary lobbyist had bribed two conservative MPs in exchange for asking parliamentary questions, and other tasks.

"بدأت الفضيحة في أكتوبر ١٩٩٤ عندما زعمت صحيفة الغارديان أن أشهر لوبي برلماني قد رش اثنين من النواب المحافظين مقابل طرحهم أسئلة برلمانية والقيام بأعمال أخرى.

هي القوانين الوضعية أو المدونات الأخلاقية، وهذا يتوقف على التقليد الإداري والثقافي للبلد. يفرض القانون في بعض البلدان حظرا عاما على الموظفين العموميين أن يكونوا طرفا في وضع متصل بتضارب المصالح. لهذا الغرض، تشرح المدونات الأخلاقية الشاملة الصادرة على مستوى المؤسسة ما هي أنواع السلوك الممنوعة، وتتضمن توجيهات بشأن كيفية تجنب تضارب المصالح.

قد تكون الأجوبة على مخاطر تضارب المصالح وقائية أو قمعية. ضمن عدد قليل من البلدان قوانين العقوبات لديه احكاما خاصة بتضارب المصالح، باستثناء أوروبا الشرقية. يجرم معظم الدول سلوكيات أو أعمال محددة ناشئة أو متصلة بوضع تضارب مصالح، وليس وجود وضع تضارب مصالح فعلي، ظاهر أو محتمل. لذلك، نستنتج بأن نظم تضارب المصالح في الديمقراطيات الغربية ينطوي أساسا على الجوانب الوقائية للسياسات وآليات مكافحة الفساد. تهدف التدابير الوقائية، بحكم طبيعتها، إلى منع قيام حالة معينة أو حدث من الحدوث. قياس فعاليتها الحقيقية إشكالي. تعبر «مشكلة الإسناد» المعروفة عن صعوبة قياس المدى الذي يمكن أن يعزى إلى إجراء سابق في نتيجة معينة، على سبيل المثال، ما يعزى للحكومة أو للمؤسسة أو للموظف العمومي.

مع ذلك، يُعتبر وجود إطار قانوني واضح، أمرا جوهريا من أجل منع حالات تضارب المصالح في الممارسة العملية. الإطار القانوني هو شرط مسبق لتوقّر اليقين القانوني، وهو أمر ضروري لسيادة القانون وحماية المصلحة العامة وكذلك لتحديد المسؤولية الفردية والالتزامات الشخصية. بهذا الصدد، ينبغي الردّ على سؤال تنظيمي أساسي هو تحديد الأنشطة أو المصالح الخارجية العامة أو الخاصة التي تُعتبر غير قانونية ومتناقضة مع ممارسة موظف عمومي لعمله العادي وتأديته لمهامه الرسمية. وهناك سؤال أساسي آخر يتعلق بتحديد التدابير الكفيلة بتحقيق التوازن بين المصالح العامة والخاصة.

للحد من البعد الذاتي في تحديد وجود تضارب في المصالح، يجب تعريف هذا الوضع بالاستناد إلى تصنيف الحالات القياسية لتضارب المصالح. تكمن الصعوبة في القدرة على تجنب المنطق غير السليم. على سبيل المثال، يختلف وضع السياسي المعني بعملية صنع القرار العام تماما عن وضع موظف عمومي. كما يختلف أيضا وضع موظف عمومي كبير اختلافا كبيرا عن وضع موظف برتبة دنيا. وتجدر الإشارة أيضا إلى تنوع الحالات ضمن مجموعة السياسيين. وضع البرلمانين مختلف عن وضع أعضاء السلطة التنفيذية من حيث القدرة على التأثير في القرارات العامة.

كلما كانت رتبة شاغل المنصب مرتفعة في الهرم الإداري، كلما ازداد احتمال استخدامه لسلطات تقديرية في اتخاذ القرارات. وكلما كان قدر الحرية الذي يتمتع به شاغل المنصب في عملية صنع القرار عاليا، كلما ازداد احتمال تورطه في حالة تضارب مصالح. لذلك، يحتاج هذا المستوى من المسؤولية العامة إلى تنظيم أوضاع تعارض المصالح المحتملة على نحو صارم. وهذا هو أحد الأسباب التي تدفع نحو فرض لوائح تنظيمية صارمة بشأن تضارب المصالح على الوزراء والمسؤولين الحكوميين ذوي المستوى الرفيع.

ينبغي إيلاء اهتمام شديد إلى عدد من الحالات التي تخص الموظفين العموميين ذوي المستوى الرفيع (السياسيين وموظفي الخدمة المدنية من الرتب العالية، بالإضافة إلى بعض موظفي الخدمة المدنية الآخرين الذين يمارسون وظائف سلطة عامة)، في اللوائح التنظيمية، لأن قراراتهم قد تكون ضارة جدا إذا كانت منحازة أو غير نزيهة. قد تستند هذه التدابير التنظيمية الممكنة إلى الأسئلة التالية:

- هل يجب السماح بمزاولة أنشطة مهنية أو مأجورة أم لا خارج الوظيفة العامة؟
- هل يجب السماح للمسؤولين الحكوميين الذين تفرض وظائفهم التحلي بنزاهة معززة لتمتين حيادهم (مثل القضاة وأعضاء النيابة

- العامة، وأعضاء ديوان المحاسبة أو محاكم الحسابات، موظفو البنك المركزي، كبار الضباط العسكريين، وأفراد من قوات الشرطة)، بممارسة أنشطة أحزاب سياسية؟
- هل ينبغي السماح للمسؤولين العموميين بتلقي الهدايا والهبات أو غيرها من أنواع المكافآت؟
- هل ينبغي تقييد أنشطة من يغادروا الخدمة العامة في المرحلة اللاحقة من أجل منع ما يسمى «بالأبواب الدوارة»؟ إذا كان الأمر كذلك، ما هي المدة التي يجب خلالها الامتناع عن مزاولة أعمال أخرى؟ هل يجب أن يلتزم الموظفون العموميون السابقون مثل أساتذة الجامعات بإعلان مصالحهم وصلاتهم المهنية الخاصة عند تقديم أنفسهم كخبراء في النقاشات العامة أو في المنشورات؟
- كيف ينبغي تنظيم استخدام المعلومات الداخلية؟
- كيف ينبغي تنظيم شروط انسحاب المسؤولين من عمليات صنع القرار؟
- هل يجب الإفصاح عن ملكية الأصول؟ هل يجب أن يتم نشر بيان الإفصاح؟ هل يجب أن يكون شاغل منصب ملزماً ببيع بعض الأصول أو وضعها في صندوق مغفل؟ ما هي آلية التحقيق التي ينبغي اعتمادها؟
- هل يجب تسجيل الإفصاح عن المصالح الاقتصادية الشخصية وتلك الخاصة بالأقربين؟ هل ينبغي نشر هذه البيانات؟
- إلى أي مدى ينبغي السماح للموظفين العموميين بتولي مناصب شرفية أو في الجمعيات الخيرية أو غيرها من المنظمات غير الهادفة للربح؟
- كيف ينبغي تنفيذ هذه اللوائح وما هي السلطة العامة التي يجب أن يُعهد إليها بالإشراف على الامتثال؟

مقارنات بين البلدان

الأوروبي، خاصة لاتفيا وبلغاريا، أكثر اللوائح "كثافة" لمنع تضارب المصالح.

تقوم نظم منع تضارب المصالح في الدول الأعضاء القديمة في الاتحاد الأوروبي، على القانون، ولكن ليس حصرا. وعلى الرغم من أن الإشراف على الامتثال ومعاقبة المخالفين هي من الأمور الجوهرية، لكنها ليست الأدوات الوحيدة أو الأكثر استخداما في انفاذ سياسات تضارب المصالح. معظم هذه السياسات في الديمقراطيات الراسخة، موجه نحو إدارة النزاع والوقاية من حدوث تضارب مصالح، ونحو تشجيع النزاهة والسلوك الأخلاقي السليم من خلال التدريب والتوجيه والإرشاد.

تنص دساتير بعض البلدان على شروط معينة، أو على مبادئ أخلاقية مثل الحياد أو الموضوعية، أو غيرها من مبادئ القانون الإداري مثل الانفتاح والشفافية. وفي حالات أخرى، لا تتطرق الدساتير إلى قضايا الحوكمة الرشيدة في الإدارة أو معايير الخدمات العامة.

التشريع هو الأداة التنظيمية المعتادة في معظم البلدان لمعالجة تضارب المصالح. وضع معظم الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي قواعد منفصلة ومختلفة حسب المؤسسات بدلا من لوائح شاملة تغطي جميع المؤسسات والموظفين العموميين.

أصبح لدى معظم البلدان تشريعات بشأن تضارب المصالح. وباتت الرقابة لمنع تضارب المصالح في واجهة مكافحة الفساد. تعتبر إدارة تضارب المصالح عنصرا أساسيا لترسيخ النزاهة، وكأداة هامة لمكافحة الفساد. يعزّز فهم أفضل لتضارب المصالح وإدراك مضامينه، الأطر المؤسسية، وينير الممارسات الدولية، ويرسخ ثقافة قائمة على الأخلاق في الحياة العامة، بالإضافة إلى تحسين الأدوات والصكوك القائمة للحد من التعرّض للفساد.

تختلف قواعد ضبط تضارب المصالح اختلافا كبيرا بين البلدان^{١٥}. ترتبط أوجه الاختلاف هذه بعدد من المتغيرات مثل مدى الفصل بين القطاعين العام والخاص ووضوحه، وفعالية نظام الضوابط والموازن، و"الكثافة التنظيمية"، أي نطاق، ومدى ودقة تفاصيل اللوائح ذات الصلة^{١٦}. وضعت الدول الأعضاء الجديدة في الاتحاد

Demke, C. et al. 2008. "Regulating Conflicts of Interest for -١٥ Holders of Public Offices in the European Union: A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions". Available at: http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/hpo_professional_ethics_en.pdf
نظم تضارب المصالح لدى الموظفين العموميين في الاتحاد الأوروبي: دراسة مقارنة للقواعد والمعايير في مجال الأخلاقيات المهنية"

Vukadinovic, Jelena and Mirjana Glintic. 2013. "Conflict of -١٦ Interest". In *Legal Mechanisms for Prevention of Corruption in Southeast Europe. With Special Focus on the Defence Sector*, edited by Aleksandra Rabrenovic, 95-130. Belgrade: Institute of Comparative Law. "تضارب المصالح" في "الآليات القانونية لمنع تضارب المصالح في جنوب شرق أوروبا"

يعتمد عدد قليل فقط من البلدان اللوائح الشاملة التي تغطي مؤسسات الإدارة العامة بأكملها، وجميع المؤسسات الحكومية^{١٧}.

تنص عليها الصكوك القانونية. من المعروف جيداً أن الإفراط في وضع القواعد وتفصيلها لا يشكل ضماناً لفعالية هذه القواعد. المسائل الأكثر نظماً في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي هي التزام الموظفين العموميين الحياد وعدم التناقض خلال وجودهم في المنصب، في حين أن موضوعات الهدايا والهبات وفترات الالتزام بعد انتهاء الخدمة، هي أقل نظماً^{٢٠}.

ومع ذلك، يبقى معظم حالات تضارب المصالح، خارج أطر النظم والعقوبات. هذا أمر خطير للغاية لا سيما عندما يتعلق الأمر بقطاع الدفاع حيث تتقرر قضايا السلم والحرب، أي الحياة والموت. سلّطت دراسة حديثة أجرتها مبادرة المساءلة العامة، وهي منظمة غير ربحية في الولايات المتحدة، الضوء على المصالح الخاصة في الصناعات الدفاعية لمن نصبوا أنفسهم خبراء دفاع بارزين. ومع ذلك، تم تقديم هؤلاء الخبراء من قبل وسائل الإعلام على أنهم يمثلون المصلحة العامة في النقاش حول ما إذا كان ينبغي أن تتدخل الولايات المتحدة عسكرياً في سوريا^{٢١}.

وفي حالة مماثلة، تم التنديد مراراً بموقف الهيئة الأوروبية لسلامة الأغذية. فقد كشف تقرير مرصد أوروبا للشركات نُشر في أكتوبر ٢٠١٣، أن نحو ٥٩ في المائة من أعضاء الفريق العلمي للهيئة مرتبطون مباشرة أو غير مباشرة بالشركات التي تقع أنشطتها تحت مسؤولية الهيئة. أي أن ما يقرب من ثلثي خبراء الهيئة واقع تحت طائلة تضارب المصالح، ولا يمكن اعتباره مستقلاً عن القطاع الذي ينظمه^{٢٢}.

أما في البلدان التي ليس لديها قواعد محددة بشأن تضارب المصالح، فلديها قوانين تحدد الوظائف التي لا تتوافق مع شغل وظيفة عامة، خاصة حظر ترشح أعضاء الخدمة المدنية للانتخابات البرلمانية، أو غيرها من المناصب في السلطة التنفيذية أو في الحكومات المحلية. وقد تُعتبر أيضاً غير مقبولة مراكمة عدة وظائف عامة. فقد ألغت فرنسا إمكانية شغل السياسيين عدة وظائف منتخبة في نفس الوقت، بعد أن كانت هذه المسألة موضع نقاش عام لسنوات، علماً أن التشريع لا زال يسمح بها قبل دخول التشريع (قانون عضوي وقانون عادي) اللذان صدرا في ١٤ شباط/فبراير عام ٢٠١٤ لمعالجة المسألة جزئياً، حيز النفاذ في ٣١ آذار/مارس ٢٠١٧، بعد الانتخابات القادمة المقررة حينها.

ومع ذلك، يبدو بصفة عامة أن أوجه التعارض التي تؤثر على الوظيفة البرلمانية إن شغل البرلمانيون وظيفة أخرى، غير مقننة بشكل كاف في العديد من الدول الأوروبية، ربما لأن البرلمانيين لا يريدون أن يقننوا أنفسهم^{١٨}. ويُسمح للبرلمانيين في كثير من البلدان بمزاولة مهنة خارج عملهم البرلماني، بينما يحظر ذلك على أعضاء الحكومة أو كبار موظفي الخدمة المدنية.

من جهة أخرى، في حين وضع بعض الدول نظماً متشددة (على سبيل المثال لاتفيا، ليتوانيا، المجر، بلغاريا، بولندا، البرتغال، رومانيا، اسبانيا والولايات المتحدة، وكذلك معظم دول جنوب شرق أوروبا)، نظم البعض الآخر فقط بعض المسائل المحددة^{١٩}. فنُظم تضارب المصالح في الدول الاسكندنافية أقل "كثافة" من دول أخرى، لأن المبادئ الأساسية

١٧- E.g. "The Seven Principles of Public Life" of the UK apply to all public officials and civil servants. "المبادئ السبعة للحياة العامة"

١٨- Demke et al. 2008: 29-35

١٩- Vukadinovic and Glintic 2013

٢٠- Demke et al. 2008: 57.

٢١- Public Accountability Initiative. 2013. "Conflicts of Interest in the Syria Debate: An analysis of the defense industry ties of experts and think tanks who commented on military intervention". Available at: <http://public-accountability.org/2013/10/conflicts-of-interest-in-the-syria-debate/>

"مبادرة المساءلة العامة ٢٠١٣". "تضارب المصالح في النقاش حول سوريا. تحليل روابط صناعات الدفاع مع الخبراء ومراكز البحوث والتدخل العسكري".

٢٢- Corporate Europe Observatory, "The European Parliament demands stricter regulation of conflicts of interest at EU's food safety authority." Available at: <http://corporateeurope.org/pressreleases/2014/04/european-parliament-demands-stricter-regulation-conflicts-interest-eus-food>

لا تزال هناك مخاوف بشأن تأثير العلاقات المالية للأعضاء في عملية الموافقة على الأدوية. فحصت دراسة أجراها صندوق ميلبانك التذكاري باستخدام مجموعة كبيرة من البيانات المتاحة حديثاً، العلاقة بين المصالح المالية لأعضاء اللجنة الاستشارية لمركز البحوث وتقييم الاغذية والأدوية، وعمّا إذا كان هؤلاء يصوتون بصورة ملائمة لهذه المصالح^{٢٤}. الممارسة الطبية والعلاج الموصوف يعتمدان على الحكم المهني لمهنة الطب، والذي يمكن أن يتأثر بشدة بلوبي شركات الأدوية. وغالبا ما توضع استقلالية ونزاهة هذه الأحكام الطبية موضع التساؤل^{٢٥}.

وأبرز تقرير صادر عن صحيفة دير شبيغل الألمانية في ١٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٣ أن كبار مسؤولي المفوضية الأوروبية يميلون إلى تغيير مواقفهم عندما ينضمون إلى القطاع الخاص بعد نهاية ولايتهم، إذ يشغلون مناصب مع الشركات الصينية، والشركات المصنعة للسجائر أو شركات العلاقات العامة -وغالبا ما يغض النظر زملاؤهم السابقون العاملون في مؤسسات الاتحاد الأوروبي عن وجود تضارب محتمل في المصالح^{٢٣}.

صدر مؤخرا قانون السلامة والابتكار عن هيئة الأغذية والأدوية الأمريكية بشأن قواعد تضارب المصالح لأعضاء اللجنة الاستشارية للهيئة. ولكن

٢٤ - Pham-Kanter, Genevieve. 2014. "Revisiting Financial Conflicts of Interest in FDA Advisory Committees". *The Milbank Quarterly* 92 (3): 446-470; DeAngelis, Catherine D.. 2014. "Conflicts of Interest in Medical Practice and their Costs to the Nation's Health and Health Care System". *The Milbank Quarterly* 92 (3): 446-470. "إعادة النظر بتضارب المصالح المالية للجنة الاستشارية لهيئة الأغذية والأدوية الأميركية"

٢٥ - Carroll, Aaron E. 2014. "Doctors' Magical Thinking About Conflicts of Interest". *The New York Times*, 8 September 2014. Available at: http://www.nytimes.com/2014/09/09/upshot/doctors-magical-thinking-about-conflicts-of-interest.html?_r=1&abt=0002&abg=1%20- تفكير الأطباء السحري حول تضارب المصالح

"يطالب البرلمان الأوروبي بفرض قواعد تنظيمية أكثر صرامة على تضارب المصالح على الهيئة الأوروبية لسلامة الأغذية"

٢٣ - Schult, Christoph and Christoph Pauly. 2013. "Conflicts of Interest: Brussels' Revolving Door for Top EU Officials". *Der Spiegel On Line*, 9 October 2013. Available at: <http://www.spiegel.de/international/europe/european-commission-officials-and-potentialconflict-of-interests-a-926792.html> "تضارب المصالح: أبواب بروكسيل الدوارة لكبار موظفي الاتحاد الأوروبي"

نقطة ضعف "الإنفاد"

والتحقيقات الجنائية، الطويلة والمرهقة في كثير من الأحيان.

ويبدو راهنا أن المجتمع المدني والرأي العام الحر هم أقل ميلا لتقبّل ضعف تنفيذ نظم تضارب المصالح لدى كبار الموظفين العموميين والسياسيين. وتولد التناقضات الواضحة بين تزايد القواعد وانخفاض تطبيقها استخفاف الجمهور، مما يتسبب بالإساءة لحسن سمعة نظم التنظيم الذاتي في القطاع العام. لذلك، من الضروري انشاء هيئات إنفاذ قوية لنظم تضارب المصالح. ويجب أن تكون لديها صلاحيات قانونية للتحقيق، وفرض التشريعات ذات الصلة، ومعاينة السلوك غير اللائق.

تسلط تجربة بعض البلدان، مثل الولايات المتحدة، الضوء على تعقيد تضارب المصالح، وتشير إلى أن الرقابة غير الرسمية من طرف جماعات الرقابة في المجتمع المدني قد تكون بنفس أهمية الرقابة الرسمية من أجل الامتثال للأنظمة والقوانين عن طريق ضمان الإنفاذ المناسب. وكما أشار إليه كل من البنك الآسيوي للتنمية ومبادرة مكافحة الفساد التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (٢٠٠٧):

قد يتعلّق السؤال الأكثر صعوبة في إدارة تضارب المصالح بتنفيذ السياسات وضمن الامتثال للأهداف، وصياغة وروح اللوائح التنظيمية. وجد دمكي وآخرون أنه:

■ كلما تزايدت القواعد، كلما ارتفعت الحاجة لمزيد من القدرة الإدارية لتنفيذ هذه القواعد والمعايير. وبينما تشد المتطلبات لوفاء الأفراد بالتزاماتهم الجديدة (لا سيما في مجال سياسات الإفصاح)، تكون في كثير من الحالات، هيئات الرقابة والرصد (مثل لجان الأخلاقيات) ضعيفة وتفتقر للموارد^{٢٦}.

يتحدى هذا الاستنتاج اعتماد نهج شامل لنظم تضارب المصالح، إذ يتطلب التنفيذ الأخذ بالاعتبار ملامح محددة خاصة بكبار المسؤولين الإداريين والسياسيين، أي لا يصح تطبيق معايير منظومات الأخلاقيات لموظفي الخدمة المدنية، مباشرة على كبار الموظفين العموميين والسياسيين. وتتطلب الفضائح السياسية بسبب تضارب المصالح، استجابات سريعة من هيئات الرصد من أجل حماية مصداقية الهيئات العامة المعنية والحفاظ على ثقة المواطنين. ومع ذلك، قد تكون هذه الردود السريعة على طرفي نقيض مع الوسائل المعتمدة لضمان الإنصاف في الإجراءات الإدارية

- في إدارة تضارب المصالح، للوقاية فعالية أكبر من فعالية الإنفاذ من حيث التكلفة. ولا تقل أهمية عنها في تعزيز الحوكمة الرشيدة ومحاربة الفساد. يجب أن تكون مدونات السلوك العالمية، وقواعد الإفصاح عن الأصول والمصالح، وحملات التثقيف والتوعية العامة لتوضيح المفاهيم الأساسية والتوقعات إزاء السلوك الأخلاقي، متوازنة مع عقوبات وتدابير إنفاذ واضحة لضمان أنه تتم معالجة أسباب تضارب المصالح وآثاره بصورة كافية^{٢٧}.

27 - ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific. "Managing conflicts of interest. Frameworks, tools, and instruments for preventing, detecting, and managing conflict of interest". Available at: <http://www.adb.org/sites/default/files/publication/27975/managing-conflict-interest.pdf>
"مبادرة مكافحة الفساد في آسيا ومنطقة الهادي". "إدارة تضارب المصالح، الأطر، الأدوات والصكوك لمنع ورصد وإدارة تضارب المصالح"

الاستنتاجات

١. تضارب المصالح هو حقيقة قائمة على الرغم من عدم وضوح معالمه دائما. قد تؤثر مصالح غير مشروعة في القرارات على جميع المستويات، وفي جميع جوانب الحياة العامة، بما في ذلك القطاع الخاص. لتضارب المصالح عواقب عديدة خطيرة تمتد آثارها إلى ميادين مختلفة مثل العلاجات الطبية، وقضايا الحرب والسلم، والعدل والظلم. قد يكون القضاء التام على تضارب المصالح في عملية صنع القرار، أمرا مستحيلا، لكن مناقشة الموضوع علنيا بالاستناد إلى الوقائع والبراهين، من شأنها أن تحد من تأثيراته.
٢. على الرغم أنه من الضروري وضع نظام تنظيمي جيد، لكنه ليس كافيا في حد ذاته. وعلى الرغم من أن العديد من النظم وقواعد السلوك الوطنية جيد، غالبا ما لا تؤخذ على محمل الجد. بالفعل، إذا كان قد تم اعتمادها في جو من انعدام الثقة العامة بالموظفين العموميين والمؤسسات الحكومية، من غير المرجح أن تزداد الثقة ببساطة نتيجة لبعض التغييرات التشريعية. لا يكفي السكان مجرد معرفة أن في بلادهم نظام قوي لمنع تضارب المصالح كي يشعروا بالاطمئنان. هناك حاجة إلى المزيد من الجهود لخلق الثقة، خصوصا منظومة انفاذ متماسكة وفعالة وواضحة.
٣. تبين البحوث والتجارب أن القيادة السياسية الفعالة، والإطار القانوني القوي، والصحافة المستقلة، ضرورية لكشف ومنع، وإدارة تضارب المصالح. ينبثق الخطاب العام الذي يدعم ويعزز المعايير الأخلاقية العالية في الحياة العامة، وكذلك في العلاقات الخاصة بوضوح، من القيادة العليا الحازمة. الشفافية والنزاهة هي أيضا من المكونات الضرورية. وأخيرا، توفر المهنية وأجور كافية في الخدمة المدنية، وقواعد واضحة بشأن واجبات السياسيين والمسؤولين الحكوميين، والتركيز على المساءلة على المستويين الوطني والمحلي، هو أمر جوهري.

سلسلة أدلة الحوكمة الرشيدة



يتناول دليل معالجة تضارب المصالح في القطاع العام كيف تبنى الديمقراطية على الفصل بين عالمين: المجتمع المدني والسوق (القطاع الخاص)، والدولة (القطاع العام) التي يجب أن تمثل الحكم السياسي والإداري، وأن تجسد المصلحة العامة. ينطوي مفهوم تضارب المصالح على تعقد المشاكل الأخلاقية والتنظيمية المتصلة بالتفاعل بين القطاع العام وما ينضوي تحت راية القطاع الخاص. عدم الإدراك بأن طبيعة تضارب المصالح متلازمة مع السياق الذي ينشأ فيه، قد يدفع صانعي السياسات إلى اعتماد نهج غير فعال لمعالجته.

سلسلة أدلة الحوكمة الرشيدة تضم عدداً من الكتيبات الموجزة، التي يستعرض كل منها موضوعاً معيناً له دوره المهم في تحقيق الحوكمة الرشيدة في قطاع الدفاع. وإلى جانب استخدام الأدلة للأغراض التثقيفية والتعليمية، فإنها تفيد أيضاً القارئ المهتم بمعرفة المزيد عن موضوع أو أكثر من المواضيع ذات الصلة مباشرة بالحوكمة الرشيدة في قطاع الدفاع بشكل خاص أو القطاع العام بشكل إجمالي.

الناشر: مركز النزاهة في قطاع الدفاع

التصميم: www.melkeveien.no

الطباعة: Norwegian Government Security and Service Organisation

يونيو/حزيران ٢٠١٥.



تمت ترجمة النسخة الإنجليزية
الأصلية إلى اللغة العربية برعاية
منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو)



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

www.cids.no