A41-WP/324[1]
LE/14
2/8/22
Revision No.1
10/9/22

منظمة الطيران المدني الدولي

ورقة عمل

الجمعية العمومية — الدورة الحادية والأربعون

اللجنة القانونية

البند ٤١ من جدول الأعمال : برنامج عمل المنظمة في المجال القانوني

النظر في تضارب المصالح

(مُقدَّمة من الجمهورية الدومينيكية وبرعاية من الأرجنتين وبنما وكوستاريكا)

تنقيح رقم ١

الموجز تنفيذي

تقدم ورقة العمل هذه موجزا للتدابير التي اتخذتها الجمهورية الدومينيكية والمواثيق القانونية المُدرَجة في التشريعات المحلية الرامية إلى منع حالات تضارب المصالح في إدارة الطيران المدني، وتلك وسيلة أساسية لتنظيم سلامة الطيران المدني وأمنه دون تحيز، وبنزاهة وفعالية. كما أنها تُخطر الجمعية العمومية بالخطوات الإصلاحية الحكومية المُنفَّذة على المستوى التنظيمي من أجل تنظيم ومراقبة حالات تضارب المصالح التي قد تنشأ في ممارسة الوظائف العامة، وذلك تمشيا مع مبادرات الإيكاو الرامية إلى تعزيز تنفيذ السياسات العامة للدولة لمنع حالات تضارب المصالح في هيئة تنظيم الطيران المدني.

الإجراء : الجمعية العمومية مدعوَّة إلى أن تأخذ علما بالمعلومات الواردة في هذه الوثيقة بشأن التقدُّم الذي أحرزته الجمهورية الدومينيكية في سن أحكام في تشريعاتها المحلية تهدف إلى منع تضارب المصالح، وتطلب إلى الإيكاو أن تواصل تشجيع اعتماد أنظمة فيما بين دولها الأعضاء تسهم في منع حالات تضارب المصالح في مجال الطيران المدني.

الأهداف الاستراتيجية:	تتعلَّق هذه الورقة بجميع أهداف الإيكاو الاستراتيجية.
الآثار المالية:	الموارد المُقدَّمة في إطار ميزانية البرنامج العادي.
المراجع:	ورقة عمل الدورة ٣٩ للجمعية العمومية A39-WP/12. ورقة عمل الدورة ٣٧ للجمعية العمومية A37-WP/80. كتاب المنظمة LE 4/69-14/40 اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ٢٠٠٣ (UNCAC) الملحق التاسع عشر — *إدارة السلامة*.

[1] قدَّمت الجمهورية الدومينيكية النسخة باللغة الإسبانية.

١ – معلومات أساسية

١–١ لقد أولت الإيكاو أهمية كبيرة لموضوع تضارب المصالح في مجال الطيران وكيفية الكشف عن هذه التضاربات ومنعها والتخفيف من حدتها وإدارتها، وذلك بغية ضمان تحقيق الشفافية والخضوع للمساءلة. وفي الدورة ٣٧ للجمعية العمومية للإيكاو (مونتريال، ٩/٢٨ – ٢٠١٠/١٠/٨)، أضيف موضوع *"النظر في الإرشادات المُتعلّقة بتضارب المصالح"* إلى برنامج عمل اللجنة القانونية، ووافقت لاحقا اللجنة القانونية والمجلس والدورة ٣٨ للجمعية العمومية (٩/٢٤ – ٢٠١٣/١٠/٤) على قرار بشأن رفع مستوى أولويات ذلك الموضوع.

١–٢ وفي وقت لاحق، في الدورة التاسعة والثلاثين للجمعية العمومية (٩/٢٧ – ٢٠١٦/١٠/٦)، استمعت اللجنة القانونية إلى مقترحات من دول مختلفة من خلال ورقات عمل، وأقرّت الجمعية العمومية في قرارها ٣٩–٨ بشأن تضارب المصالح في الطيران المدني بأن *"تضارب المصالح يعرقل فعالية واستقلالية وحياد تنظيمات السلامة في الطيران المدني وبالتالي يهدد أمن وسلامة الطيران المدني الدولي"*. ودُعيت الدول إلى أن تدرس على الصعيد الوطني مدى كفاية نظمها القانونية المحلية بشأن التدابير والممارسات المُتعلِّقة بتضارب المصالح في مجال الطيران المدني بغية تحقيق التوازن بين ظروفها الخاصة وقدرتها على الوفاء بالتزاماتها الرقابية والتصدِّي للمخاطر التي يشكلها تضارب المصالح، والقيام، عند الاقتضاء، بسن تشريعات ووضع نُظُم وقوانين وممارسات من شأنها أن تُعزِّز الوعي بتضارب المصالح المحتمل في مجال الطيران المدني.

١–٣ وخلال نظرها في الموضوعات التي نوقشت في الدورة ٣٨ للجنة القانونية، التي عُقدت افتراضيا خلال الفترة ٢٢–٢٠٢٢/٣/٢٥، في إطار البند ٢–٥، تم إدراج موضوع تضارب المصالح على جدول الأعمال.

٢ – التحليل

٢–١ تنص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي اعتمدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في ٢٠٠٣/١٠/٣١، على أنه يجب أن تسعى الدول إلى اعتماد وصون وتعزيز نُظُم تُرسِّخ الشفافية وتمنع تضارب المصالح؛ وهناك أيضا اعتراف بالحاجة إلى العاملين المؤهلين من أوساط الصناعة من ذوي الخبرة والمعارف من أجل المساعدة على توفير وظائف رقابية تنظيمية هامة في هذا الصدد.

٢–٢ وبموجب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، يقع على عاتق الدول التزام باعتماد وصون وتعزيز نُظُم تعزز الشفافية وتمنع تضارب المصالح.

٢–٣ وبالإضافة إلى ذلك، يحث قرار الجمعية العمومية ٣٩–٨ الدول على سن تشريعات ووضع نُظُم وقوانين وممارسات تعزز الوعي بشأن التضارب المحتمل في المصالح في مجال الطيران المدني وتكفل إنفاذ القواعد والتدابير اللازمة للكشف عن حالات تضارب المصالح المُتعلِّقة بمراقبة السلامة في مجال الطيران المدني وتفاديها والتخفيف من حدتها وإدارتها.

٢–٤ وعلاوة على ذلك، يحدد اللحق التاسع عشر بشأن إدارة السلامة وإرشادات الإيكاو ذات الصلة حاجة الدول، ضمن جملة أمور أخرى، إلى وضع استراتيجية للتخفيف من حدة القضايا المحتملة التي قد تنشأ عن تضارب المصالح في مجال الطيران المدني.

٢–٥ ومن المهم أيضا ملاحظة أن بعض الدول خلُصت، في الدورة ٣٩ للجمعية العمومية، أنه استنادا إلى الدراسة الاستقصائية التي أجرتها الأمانة العامة للإيكاو، إلى استنتاج مفاده أنه نظرا لذيوع حالات تضارب المصالح في أنشطة الدول في مجال الطيران المدني، فسيكون من المفيد لجميع الدول أن يكون لديها إطار لمعالجة حالات تضارب المصالح في مجال الطيران المدني.

٣- المناقشة

٣-١ إن الجمهورية الدومينيكية، بعد أن أجرت استعراضا وطنيا لمدى كفاية نُظُمها القانونية المحلية بشأن التدابير والممارسات الرامية إلى الكشف عن حالات تضارب المصالح في مجال الطيران المدني وتفاديها والتخفيف من حدتها وإدارتها، بغية ضمان تحقيق وتحسين الشفافية والخضوع للمساءلة فيما يتعلَّق بالأنشطة التنظيمية في مجال الطيران المدني وتحقيق التوازن بين ظروفها الخاصة وقدرتها على الوفاء بالتزاماتها الرقابية والتصدِّي للمخاطر التي يشكلها تضارب المصالح على سلامة الطيران وأمنه، فقد أدرجت في تشريعاتها المحلية مواثيق قانونية مختلفة للأغراض المذكورة أعلاه.

٣-٢ إذ ينص القانون رقم ٤٩١-٠٦ المُتعلِّق بالطيران المدني، الذي أنشأ معهد الطيران المدني في الجمهورية الدومينيكية، وكلَّفه بالمسؤولية عن الإشراف على الطيران المدني ومراقبته في الجمهورية الدومينيكية، على أن يكون لدى مدير المعهد ونائبه خبرة إدارية وفنية، مع حصولهما على درجات علمية أو شهادات أو إجازات تعتمد مؤهلاتهما في مجال يتصل بالطيران المدني اتصالا مباشرا، على أنه لا يجوز لمثل هؤلاء المسؤولين امتلاك أي أسهم أو أن يكون لهم أي مصلحة اقتصادية أو مالية أو عمل ثانوي مدفوع الأجر مع أي شركة طيران، كما لا يجوز لهم الانخراط في أي أعمال أو مهن أو وظائف أخرى تتعلق بأنشطة الطيران.

٣-٣ وتنص المادة ١٣٥ من دستور الجمهورية الدومينيكية على أنه لا يجوز للوزراء ونوَّاب الوزراء الانخراط في أي نشاط مهني أو تجاري قد يؤدي إلى تضارب في المصالح. وعلاوة على ذلك، تنص المادة ٨٠ من القانون رقم ٤١-٠٨ المُتعلِّق بالوظائف العامة على أنه يحظر على الموظفين العموميين المشاركة في الأنشطة الرسمية في المجالات التي يكون فيها للموظف العام مصالح اقتصادية أو ملكية أو سياسية خاصة تثير أي تضارب في المصالح؛

٣-٤ وبالإضافة إلى ذلك، تنص المادة ٣-١١ من القانون رقم ١٠٧-١٣ المُتعلِّق بالإجراءات الإدارية على أنه يتعيَّن على الموظفين العاملين في الإدارة العامة الإحجام عن اتخاذ أي إجراء أو إجراء غير مبرر يؤدي إلى وجود معاملة تفضيلية لأي سبب من الأسباب، وأن يتصرفوا على أساس الخدمة الموضوعية للمصلحة العامة، ويحظر مشاركة هؤلاء الموظفين في أي مسألة يعرِّضون فيها أنفسهم أو أقاربهم أو أصدقائهم المقربين، لأي نوع من المصالح، أو التي قد يكون فيها تضارب في المصالح.

٣-٥ وبالمثل، ينص القانون رقم ٣٤٠-٠٦ بشأن المشتريات والعقود الحكومية للسلع والخدمات والأشغال والامتيازات، بصيغته المُعدَّلة، على سلسلة من المحظورات على مشاركة المسؤولين الحكوميين في التعاقد الحكومي على السلع أو الخدمات، بما في ذلك الخدمات الاستشارية، فيما يتعلَّق بالمجالات التي يشارك فيها المسؤولون المذكورون كمُنظِّمين.

٣-٦ تحظر جميع اللوائح المذكورة أعلاه المشاركة في الأنشطة التي تثير تضاربا في المصالح. ومع ذلك، ومن أجل منع ظهور حالات تضارب مصالح محتملة في الخدمة الحكومية، فقد أصبح لدى الجمهورية الدومينيكية منذ أغسطس ٢٠١٢ مديرية عامة للأخلاقيات والنزاهة الحكومية، تم إنشاؤها بموجب المرسوم رقم ٤٨٦-١٢ المؤرخ ٢٠١٢/٨/٢١. وهذا الكيان هو الجهاز المُنظِّم في مسائل الأخلاقيات والشفافية والحكومة المفتوحة ومكافحة الفساد وتضارب المصالح وحرية الوصول إلى المعلومات في مجال الإدارة الحكومية. وقد أُنشئ هذا الجهاز بولاية لضمان الامتثال للاتفاقيات الدولية التي وقعنا عليها، التزاما بروح دستور عام ٢٠١٠، الذي تطلَّب استعراضا وتحديثا شاملين لتنظيم الدولة.

٣-٧ وقد أنشأت المديرية العامة للأخلاقيات والنزاهة الحكومية لجنة النزاهة الحكومية والامتثال التنظيمي، وهي جهاز تعددي من الموظفين العموميين يتألف من ممثلين عن جميع الفئات المهنية في الإدارة العامة ويهدف إلى تعزيز إضفاء الطابع المؤسسي على الأخلاقيات وتشجيع النزاهة في عمل الموظفين العموميين، والإشراف على الامتثال لمدوَّنة الأخلاقيات ومدوَّنة السلوك للموظفين العموميين، والعمل كهيئة عاملة لتوحيد البرامج والسياسات العامة المُتعلِّقة بالامتثال التنظيمي، ومنع

المخاطر ومكافحة الرِشوة وإدارة أدوات النزاهة الحكومية من أجل منع أعمال الفساد وحالات تضارب المصالح في الإدارة العامة، وذلك من أجل ضمان مبدأ الحكم الرشيد والإدارة السليمة والوصول إلى المعلومات العامة.

٣-٨ وقد وفرت الجمهورية الدومينيكية، عملا بدستورها وتشريعاتها، عددا من البدائل لمعالجة حالات تضارب المصالح، بما في ذلك الحظر، الذي ينطوي على الامتناع الطوعي أو الإلزامي عن المشاركة في المسائل التي يكون للفرد فيها مصلحة خاصة، أو الفصل بين المصالح والتدابير الإدارية، أو الترتيبات الإدارية التي تستلزم نقل الموظف العام من منصبه درءا لتضارب المصالح، أو النأي بنفسه عن المصلحة الخاصة. ويجوز للموظفين العموميين أيضا أن يصدروا إعلانا مسبقا أو أن يحددوا إعلانا أصدروه يكشفون فيه مسبقا عن العلاقات الأسرية أو المهنية أو الاقتصادية أو التجارية أو النقابية أو الرياضية أو الاجتماعية أو الدينية بحيث يمكن إدارة حالات تضارب المصالح من خلال تدابير تمنع دخولها إلى حيز التنفيذ أو تمنع ظهور تحيز يؤثر في الموضوعية والاستقلالية فيما يتعلَّق بصنع القرار بما يضر بالمصلحة العامة.

٤- الخلاصة والاستنتاج

٤-١ إن ممارسة الوظائف العامة نشاط يجب أن تكون فيه الكرامة والأمانة والشفافية وعدم التحيز والالتزام الواضح بالمصلحة العامة من الأمور ذات الأهمية القصوى، ومن ثم فمن الضروري الحفاظ على نزاهة الموظفين العموميين عن طريق منع حالات تضارب المصالح وإدارتها من أجل الحفاظ على ثقة الجمهور والحد من مخاطر الفساد الإداري في جميع المجالات. ولهذا السبب، كان من الأولويات الوطنية، لا سيما فيما يتعلَّق بشؤون الطيران، السعي إلى التصدِّي لهذه المخاطر، بالنظر إلى أن بعض حالات تضارب المصالح قد تنشأ عن الأحداث المتكررة والمصالح المالية وإعارة الموظفين والسيطرة التنظيمية والجمع بين المُنظِّمين والمُشغِّلين، والممتلكات المملوكة للدولة.

٤-٢ ولهذا السبب، فإننا مهتمون بدعوة اللجنة القانونية إلى النظر في ورقة العمل هذه، ونطلب إلى الجمعية العمومية أن تُدرج ضمن قراراتها بشأن المسائل القانونية في دورتها الحادية والأربعين قرارا تدعو فيه الدول إلى اعتماد أحكام بشأن تضارب المصالح في تشريعاتها المحلية المُتعلِّقة بشؤون الطيران.

— انتهى —