

Distr.: General
24 March 2015
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



فريق استعراض التنفيذ

الدورة السادسة

فيينا، ١-٥ حزيران/يونيه ٢٠١٥

البند ٢ من جدول الأعمال المؤقت*

استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تقرير مرحلي عن تنفيذ مهام فريق استعراض التنفيذ

مذكّرة من الأمانة

ملخص

تحتوي هذه الوثيقة على معلومات محدّثة^(١) عن تنفيذ الاستعراضات القطرية في دورة الاستعراض الأولى لآلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وعمّا يقوم به فريق استعراض التنفيذ من أنشطة في سياق وظيفته المتمثلة في الإشراف على عملية الاستعراض وتقديم توصيات سياساتية إلى مؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية للنظر فيها وإقرارها.

* CAC/COSP/IRG/2015/1.

(١) المعلومات الواردة في هذه الوثيقة هي تحديث لما ورد في البابين الفرعيين ألف وباء من الباب الأول من الوثيقة CAC/COSP/IRG/2014/4.



أولاً - تنظيم الاستعراضات القطرية وتنفيذها في دورة الاستعراض الأولى من سنتها الأولى إلى سنتها الرابعة

ألف - سحب القرعة

١ - وفقاً للفقرة ١٤ من الإطار المرجعي لآلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، يجري اختيار الدول الأطراف المشاركة في عملية الاستعراض في أيّ سنة معيّنة من دورة الاستعراض بالقرعة في بداية كل دورة استعراض. وفضلاً عن ذلك، تنصُّ الفقرة ١٩ من الإطار المرجعي على أن "يجري اختيار الدول الأطراف المستعرضة بالقرعة في بداية كل سنة من الدورة، على ألاّ تقوم الدول الأطراف باستعراضات متبادلة".

٢ - وأيد المؤتمر، في قراره ١/٤، الممارسة المتبعة لدى فريق استعراض التنفيذ بشأن المسائل الإجرائية الناجمة عن سحب القرعة. وطلب الفريق في دورته الرابعة إلى الأمانة أن تجمّع المتطلبات الإجرائية المتعلقة بسحب القرعة والممارسة التي يتبعها الفريق في هذا الصدد، لتقدمها للمؤتمر في دورته الخامسة (يرد ذلك التجميع في الوثيقة CAC/COSP/2013/16).

٣ - وبدأ اثنان وستون استعراضاً قطرياً في ١ تموز/يوليه ٢٠١٣ عقب سحب القرعة الذي جرى في الجزء الأول من الدورة الرابعة لفريق استعراض التنفيذ. وأجري سحب آخر للقرعة من أجل دولتين طرفين جديديتين في دورة الفريق الرابعة المستأنفة التي عقدت أثناء دورة المؤتمر الخامسة. وجرى في دورة الفريق الخامسة، ثم في دورته الخامسة المستأنفة، سحب للقرعة لاختيار الدول الأطراف المستعرضة للدول الأطراف الخاضعة للاستعراض في السنة الرابعة من دورة الاستعراض الحالية والتي أصبحت أطرافاً في الاتفاقية منذ دورة المؤتمر الخامسة.

٤ - ومن ثم، هناك ثماني دول إضافية خاضعة للاستعراض في السنة الرابعة من دورة الاستعراض الحالية، سوف يبدأ استعراض اثنتين منهما في دورة الفريق السادسة.^(٢) وهناك ست دول لم تقم بعدُ بإجراء استعراض في الدورة الحالية، منها الدولتان اللتان أصبحتا طرفين في الاتفاقية في وقت قريب جداً. أما عدد الدول التي أحرزت العدد الأقصى من الاستعراضات، وهو ثلاثة، أو ستكون قد أحرزت ذلك العدد، فيبلغ اثنتين وثلاثين دولة.

٥ - ووفقاً للفقرة ٢١ من الإطار المرجعي، تعيّن كلُّ دولة طرف خبراء حكوميين لا يتجاوز عددهم ١٥ خبيراً لغرض القيام بعملية الاستعراض. وفي وقت كتابة هذا التقرير،

(٢) هاتان الدولتان هما ألمانيا وجنوب السودان. وثمة دول أخرى قد تصبح أطرافاً في الاتفاقية بحلول موعد الدورة السادسة.

كان هناك خمس دول، معظمها صدّق على الاتفاقية أو انضم إليها مؤخراً، لم تقدّم بعد قوائم خبرائها الحكوميين أو هي عاكفة على تحديث تلك القوائم. وكان التواصل جارياً مع جميع تلك الدول.

باء- الجدول الزمني للاستعراضات القطرية وتنفيذها

٦- أيد المؤتمر، في قراره ١/٤، المبادئ التوجيهية للخبراء الحكوميين والأمانة بشأن إجراء الاستعراضات القطرية التي وضعها فريق الاستعراض في صيغتها النهائية. وتحدّد المبادئ التوجيهية أطراً زمنية إرشادية للاستعراضات القطرية من أجل ضمان اتّساق وكفاءة عملية الاستعراض. والغرض من هذا القسم هو إعطاء معلومات حديثة عن الجدول الزمني للاستعراضات القطرية التي أُجريت في السنوات من الأولى إلى الرابعة.

٧- وقد أُجري ٢٧ استعراضاً قطرياً في السنة الأولى و ٤١ استعراضاً في السنة الثانية و ٣٥ استعراضاً في السنة الثالثة. وأبلغت رسمياً ٦٢ دولة قيد الاستعراض في السنة الرابعة ببدء استعراضاتها في ١ تموز/يوليه ٢٠١٣. وبدأت ست دول أخرى استعراضاتها بعد دورة المؤتمر الخامسة. وأبلغت دولتان مقدّماً بأن استعراضهما سيبدأ عند سحب القرعة بعد دورة الفريق السادسة.

الخطوات الأولى للاستعراضات القطرية

تأكيد الاستعداد للخضوع للاستعراض

٨- على الرغم من أنّ الإطار المرجعي لا يجيز للدول تأجيل استعراضاتها، أعربت بعض من الدول الـ ٧٠ المزمع استعراضها في السنة الرابعة^(٣) عن حاجتها إلى تأجيل الاستعدادات لاستعراضاتها، إمّا لأنهما دول أطراف جديدة، وإما لرغبتها في الاستفادة من البدء أولاً كدول مستعزّة من أجل اكتساب التجربة.

تعيين جهة وصل لتنسيق مشاركة الدولة الطرف المستعزّة

٩- وفقاً للفقرة ١٧ من الإطار المرجعي والفقرة ١٣ من المبادئ التوجيهية، تعيّن الدولة الطرف المستعزّة، في غضون ثلاثة أسابيع من إبلاغها رسمياً، جهة وصل لتنسيق مشاركتها

(٣) شملت هذه الدول دولتين طرفين جديديتين كان من المقرّر استعراضهما في السنة الرابعة، وسوف تستعرضان بعد دورة الفريق السادسة.

في عملية الاستعراض، وتُحطّر الأمانة بذلك. وأدّى التأخّر في تسمية جهات الوصل إلى كثير من التأخّر في إجراء الاستعراضات القطرية المعنية. وقد حثّ المؤتمر، في قراره ١/٤، الدول الأطراف المستعرضة على كفالة تسمية جهات الوصل الخاصة بها في الوقت المطلوب وفقاً للمبادئ التوجيهية. وفي وقت إعداد هذا التقرير لم تكن دولتان من الدول الخاضعة للاستعراض في السنة الرابعة قد سمّت بعد جهات الوصل الخاصة بها (انظر الشكل الأول)، كما غيرت عدّة دول أطراف جهات الوصل الخاصة بها أثناء إجراء سير الاستعراض. كما أن بعض جهات الوصل المُسمّاة من قِبَل أصبحت غير مجيبة، واتخذت الأمانة خطوات لمعاودة إقامة الاتصال أو للفت انتباه الدول المعنية إلى هذه المسألة بتوجيه مذكرة شفوية.

١٠- أمّا بشأن خلفية جهات الوصل، فكانت تنتمي إلى هيئات وطنية لمكافحة الفساد أو وزارات عدل أو سلطات وطنية أخرى، منها وزارات للشؤون الخارجية أو وزارات لشؤون التحديث. وفي السنوات الثانية والثالثة والرابعة، أنشأت عدّة دول لجاناً مشتركة بين الوزارات أو لجان تنسيق للإشراف على عملية الاستعراض وتسييرها على الصعيد الوطني. كما قامت عدّة جهات وصل بإتاحة بيانات الاتصال الخاصة بها على الصعيد الوطني.

الشكل الأول تسمية جهات الوصل



إرسال الدول الأطراف المستعرضة بيانات الاتصال الخاصة بالخبراء الحكوميين وتنظيم عملية التداول الأوتومي عن بُعد

١١- تنصُّ الفقرة ١٦ من المبادئ التوجيهية على تنظيم عملية تداول هاتفي أو بالفيديو في غضون شهر واحد من إبلاغ الدولة الطرف المستعرضة رسمياً ببدء إجراء الاستعراض القطري. وتشارك في عملية التداول عن بعد تلك الدولة الطرف المستعرضة والدولة الطرف المستعرضة وموظف الأمانة المكلف بهذا الاستعراض القطري. وبغية تنظيم عملية التداول الأوتومي، تطلب الأمانة إلى الدول الأطراف المستعرضة تسمية مسؤولي اتصال من بين الخبراء الحكوميين وإبلاغها ببيانات الاتصال بهم.

١٢- وشهدت معظم الاستعراضات تأخراً في تنظيم عملية التداول الأوتومي عن بُعد. وكان ذلك التأخر يُعزى إلى أسباب منها التأخر في إرسال بيانات الاتصال الخاصة بالخبراء الحكوميين أو تغيير الخبراء المستعرضين بعد بدء الاستعراض، وفي بعض الحالات إلى إعادة سحب القرعة. ونُظمت جلسات للتعرف، حيثما كان ذلك ممكناً، على هامش دورات الفريق. وفي بعض الاستعراضات التي حالت فروق التوقيت بين الدول دون الاتصال المباشر، استعيض عن التداول عن بُعد بتبادل رسائل عبر البريد الإلكتروني.

التقييم الذاتي

١٣- وفقاً للفقرة ١٥ من المبادئ التوجيهية، تُبلغ الدولة الطرف المستعرضة الأمانة، في غضون شهرين من إبلاغها رسمياً ببدء إجراء الاستعراض، بردها على قائمة التقييم الذاتي المرجعية الشاملة. ويناقش موعد تقديم قائمة التقييم الذاتي المرجعية خلال عمليات التداول الأوتومي بالهاتف. وفي عدّة حالات، أشارت دول أطراف خاضعة للاستعراض إلى أنها تحتاج إلى فترة زمنية أطول لإتمام التقييم الذاتي، ونظراً لأسباب منها وجود معوقات تقنية وضرورة التنسيق بين الأجهزة. وكثيراً ما كان هذا هو حال الدول الخاضعة للاستعراض في السنة الرابعة التي أصبحت طرفاً في الاتفاقية في الآونة الأخيرة.

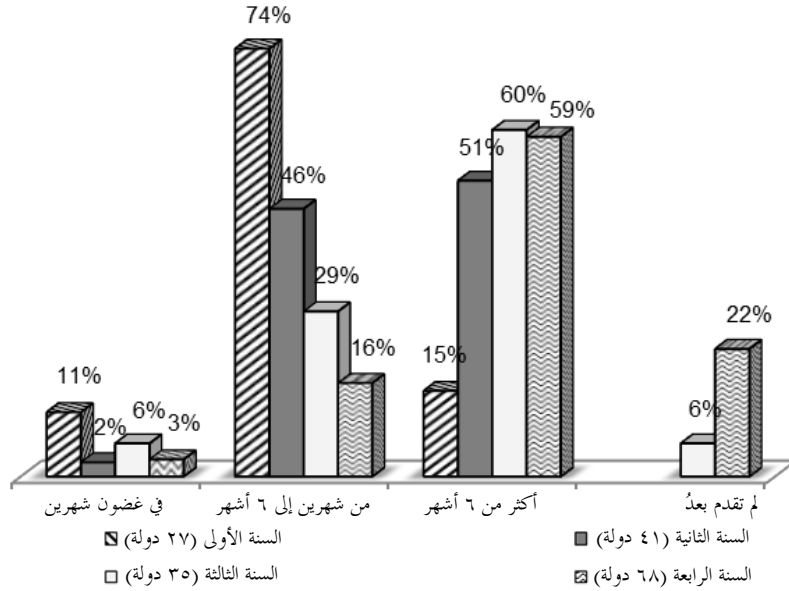
١٤- وفيما يخص الاستعراضات الخمسة والثلاثين التي استُهلّت أثناء السنة الثالثة من دورة الاستعراض الحالية، كان ردّان مكمّلتان على قائمة التقييم الذاتي المرجعية منتظرين وقت كتابة هذا التقرير. أما بشأن الاستعراضات في السنة الرابعة، فقد ورد ٥٣ ردّاً على القائمة المرجعية. وكان لا يزال يُنتظر تقديم باقي الردود، وكانت تُجرى متابعة نشطة لضمان تقديمها، وذلك بوسائل منها توفير المساعدة من خلال المكاتب الميدانية التابعة لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وعن طريق شركائه. والتمست عدّة دول أطراف

مساعدة الأمانة استكمال ردودها على القائمة المرجعية وفقاً للمادة ١٦ من الإطار المرجعي. وفي عام ٢٠١٤، مثلاً، استفادت من تلك المساعدة ١٢ دولة طرفاً.

١٥- وكانت الدول الأطراف المستعرضة في السنتين الثالثة والرابعة تستغرق وقتاً أطول مما هو منصوص عليه في الإطار المرجعي، وأطول مما كان في السنتين السابقتين، لاستكمال ردودها على قائمة التقييم الذاتي المرجعية (انظر الشكل الثاني). غير أن ردودها كانت، بوجه عام، تتضمن معلومات أوفى، تشتمل على سوابق قضائية وإحصاءات. وقد أنشأت عدّة دول لجان تنسيق وعقدت حلقات عمل لصوغ ردودها والتحقق من صحة تلك الردود.

الشكل الثاني

تقديم الردود على قائمة التقييم الذاتي المرجعية^(أ)



(أ) كان ارتفاع نسبة الدول الأطراف المستعرضة أثناء السنة الرابعة التي قدّمت ردودها على قائمة التقييم الذاتي المرجعية بعد أكثر من ستة أشهر من إبلاغها رسمياً بالاستعراض يُعزى جزئياً إلى حدوث تلك في العمل الموضوعي المتعلق ببعض الاستعراضات وإلى القيام بجزء من ذلك العمل أثناء النصف الثاني من السنة، كما في حالة الدول الأطراف الجديدة مثلاً.

١٦- وفيما يتعلق بالتشاور مع أصحاب المصلحة الوطنيين ونشر الردود على قائمة التقييم الذاتي المرجعية الشاملة، قامت عدّة من الدول الأطراف المستعرضة في السنوات الأولى إلى الرابعة بإبلاغ الأمانة بإجرائها تلك المشاورات. وقامت عدّة دول أخرى بتعميم ردودها على أصحاب المصلحة المعنيين و/أو بنشرها على المواقع الشبكية الوطنية لإبداء تعليقات

عليها، أو على الموقع الشبكي لمكتب المخدرات والجريمة. كما قامت عدة دول بضم أصحاب المصلحة الوطنيين إلى عضوية اللجان الوطنية التي أنشئت لتنسيق عملية الاستعراض والإشراف عليها.

الاستعراض المكتبي

١٧- تقضي الفقرة ٢١ من المبادئ التوجيهية بأن يقدم الخبراء الحكوميون إلى الأمانة نتائج الاستعراض المكتبي في غضون شهر واحد من تلقي الرد على قائمة التقييم الذاتي المرجعية الشاملة، وأي معلومات تكميلية تقدمها الدولة الطرف المستعرضة. ووقت كتابة هذا التقرير، كانت هناك بضعة استعراضات مكتبية للردود على قائمة التقييم الذاتي الخاصة بالسنتين الثانية والثالثة لم تكن قد أُجريت بعد، لأسباب منها التأخر في تقديم المعلومات ومواجهة صعوبات في الترجمة. أما الاستعراضات المكتبية للردود على قائمة التقييم الذاتي الخاصة بأربعة استعراضات قطرية في السنة الرابعة فلم تُجرَ بعد، على الرغم من أن الردود على قائمة التقييم الذاتي المرجعية كانت قد قُدمت إلى الخبراء.

١٨- وتزايد تقديم الاستعراضات المكتبية في شكل المخطط النموذجي، مما أتاح للمستعرضين والأمانة العمل على وثيقة مجمعة واحدة. ومع أن الدول رحبت بهذه الممارسة، فقد تعذر أحياناً من الناحية العملية، حيثما أُجري الاستعراض بأكثر من لغة، مواصلة إصدار وثائق العمل بلغات مختلفة بصورة متوازية.

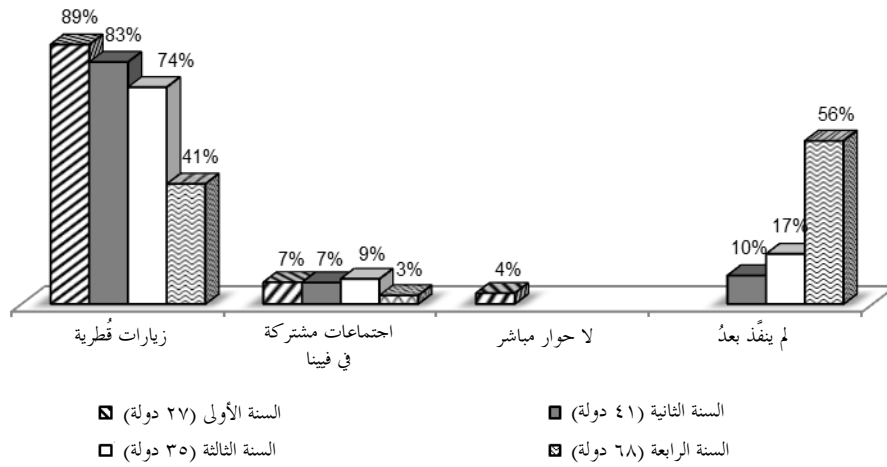
وسائل الحوار المباشر الأخرى

١٩- عملاً بالفقرة ٢٤ من المبادئ التوجيهية، ينبغي أن يُستكمل الاستعراض المكتبي بأي وسائل أخرى للحوار المباشر، مثل القيام بزيارة قطرية أو عقد اجتماع مشترك في مكتب الأمم المتحدة في فيينا، إذا وافقت الدولة الطرف المستعرضة على ذلك.

٢٠- ومن بين البلدان ١٧٣ الخاضعة للاستعراض، بما فيها البلدان الإضافية الثمانية التي بدأ استعراضها بعد دورة الفريق الرابعة، كان ١٢٢ بلداً من البلدان التي وافقت على وسائل الحوار المباشر الأخرى قد نفذت بالفعل زيارات قطرية أو اجتماعات مشتركة. وفي وقت كتابة هذا التقرير، كانت قد جُذلت ١١ زيارة قطرية إضافية. ففيما يتعلق بالدول الأطراف الـ ٢٧ المستعرضة في السنة الأولى، نُفذت ٢٤ زيارة قطرية وعُقد اجتماعان مشتركان في فيينا. وفيما يتعلق بالدول الأطراف الـ ٤١ المستعرضة في السنة الثانية، نُفذت ٣٤ زيارة قطرية وعُقدت ثلاثة اجتماعات مشتركة في فيينا، ووافقت أربع دول مستعرضة أخرى على وسائل

أخرى للحوار المباشر كان من المقرر تنفيذ واحدة منها قبل انعقاد دورة الفريق السادسة. وفيما يتعلق بالدول الأطراف الـ ٣٥ المستعرضة في السنة الثالثة، نُفذت ٢٦ زيارة قطرية وعقدت ثلاثة اجتماعات مشتركة، ووافقت معظم الدول على وسائل أخرى للحوار المباشر كانت عدّة منها في مراحل مختلفة من التخطيط. وفيما يتعلق بالدول المستعرضة في السنة الرابعة، نُفذت ٢٨ زيارة قطرية لدول مستعرضة وعُقد اجتماعان مشتركان (انظر الشكل الثالث).

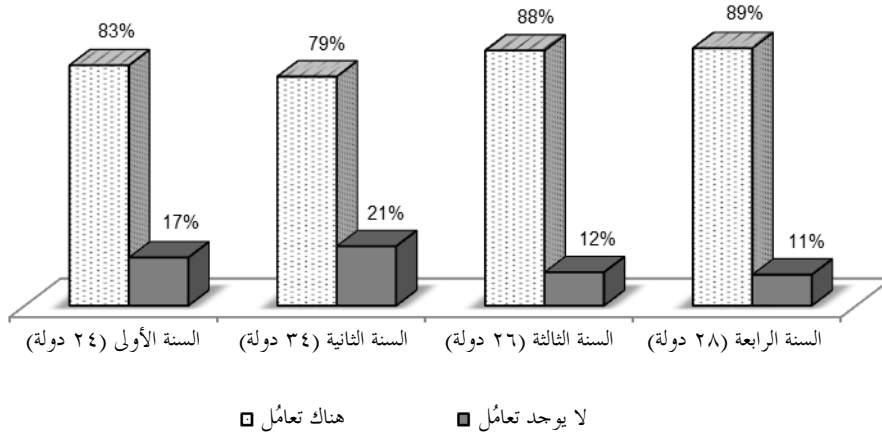
الشكل الثالث
الوسائل الأخرى للحوار المباشر بين البلدان



٢١- وتقضي الفقرة ٢٤ من المبادئ التوجيهية بأن تضطلع الدولة الطرف المستعرضة بتخطيط وتنظيم الزيارة القطرية. وتتولى جهة الوصل إعداد جدول الأعمال وتقديمه إلى المستعرضين والأمانة قبل إجراء الزيارة القطرية.

٢٢- واشتمل ٨٥ في المائة من مجموع الزيارات القطرية المضطلع بها على عقد جلسات مع أصحاب المصلحة الآخرين (انظر الشكل الرابع)، وفقا للفقرة ٣٠ من الإطار المرجعي. وفي بعض الحالات، نُظمت تلك الجلسات في شكل أفرقة ضمّت ممثلين عن المجتمع المدني والقطاع الخاص والأوساط الأكاديمية والرابطات التجارية وسائر أصحاب المصلحة الوطنيين. وفي حالات أخرى، مثّل أصحاب المصلحة الآخرون بأعضاء لجان التنسيق الوطنية.

الشكل الرابع التعامل مع أصحاب المصلحة أثناء الزيارات القطرية



محصلة عملية الاستعراض القطري

٢٣- تقضي الفقرة ٣٣ من الإطار المرجعي والفقرة ٣٠ من المبادئ التوجيهية بأن يعد الخبراء الحكوميون المستعرضون تقرير استعراض قطري، وخالصة وافية له، في تعاون وتنسيق وثيقين مع الدولة الطرف المستعرضة وبمساعدة من الأمانة. وينبغي أن يحدّد التقرير النجاحات المحقّقة والممارسات الجيدة والتحديات القائمة، وأن يقدم ملاحظات بشأن تنفيذ الاتفاقية. وينبغي أن يشمل التقرير، عند الاقتضاء، تحديد الاحتياجات من المساعدة التقنية بغرض تحسين تنفيذ الاتفاقية.

٢٤- وفي وقت كتابة هذا التقرير، كان قد أنجز إعداد ٨٣ خلاصة وافية و٧٢ تقريراً قطرياً. وقد وُضعت الخلاصات الوافية لتقارير الاستعراضات القطرية على الإنترنت كجزء من وثائق فريق الاستعراض، كما نُشرت على صفحة الموجزات القطرية (www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/country-profile/index.html) تسهياً للرجوع إليها. وفي وقت كتابة هذا التقرير، كانت ٢٥ خلاصة وافية قد وُضعت في صيغتها النهائية وأُتيحت للفريق من أجل استعراضات السنة الأولى، وأما الخلاصتان المتبقيتان فكانتا قيد التجهيز. وفيما يخص استعراضات السنة الثانية، وُضعت ٣١ خلاصة وافية في صيغتها النهائية وأُتيحت للفريق، ويعتزم تقديم عدّة خلاصات أخرى بغرض تجهيزها. وفيما يخص السنة الثالثة، وُضعت ٢٠ خلاصة وافية في صيغتها النهائية وأُتيحت للفريق، ويعتزم تقديم عدّة خلاصات أخرى بغرض معالجتها. وأما فيما يخص السنة الرابعة، فقد وُضعت ٨ خلاصات وافية في صيغتها النهائية وأُتيحت للفريق، ويعتزم تقديم عدّة خلاصات أخرى بغرض

معالجتها. وفي عدّة حالات، كان قد أُتفق على الاستنتاجات الواردة في مشروع الخلاصة الوافية قبل وضع الصيغة النهائية لتقرير الاستعراض القطري بشكله المكتمل. وفي بعض الحالات الأخرى، تأخّر الاتفاق النهائي على التقارير بسبب الحاجة إلى مزيد من المشاورات على الصعيد الوطني، أو إلى اعتماد التقارير من قِبَل البرلمانات أو مجالس الوزراء.

٢٥- وتراوح طول تقارير الاستعراض القطري، تبعاً للغة وعدد المرفقات، من نحو ١٠٠ صفحة إلى أكثر من ٥٠٠ صفحة.^(٤) ومع أنّ كثيراً من الخبراء الحكوميين وافقوا على إجراء الاستعراض بلغة غير لغتهم المفضّلة، فقد استُخدمت في ١٠٥ استعراضات، من بين مجموع الاستعراضات البالغ ١٧٣ استعراضاً، لغتين على الأقل من لغات الأمم المتحدة الرسمية. ومن بين الدول التي أنجزت استعراضها، طلبت ٣٤ دولة من الأمانة نشر تقارير استعراضاتها القطرية في صفحة الموجزات القطرية الخاصة بها على الموقع الشبكي لمكتب المخدّرات والجريمة، وأبلغت عدّة دول أخرى الأمانة بأنّها جعلت تقاريرها متاحة على الصعيد الوطني.

(٤) للاطلاع على معلومات مفصّلة عن تكاليف الترجمة، انظر الوثيقة CAC/COSP/IRG/2015/4.