الأمم المتحدة CAC/COSP/IRG/2016/12

Distr.: General
20 September 2016
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

فريق استعراض التنفيذ
الدورة السابعة المستأنفة
فيينا، ١٤-١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦
البند ٤ من جدول الأعمال
المساعدة التقنية

الممارسات الجيِّدة للدول الأطراف وخبراتها والتدابير ذات الصلة التي اتخذتها بعد إنجاز الاستعراضات القطرية، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالمساعدة التقنية

مذكِّرة من إعداد الأمانة

أولاً- مقدِّمة

١- قدَّمت الأمانة، خلال الدورة الخامسة لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مذكرة بعنوان "ترجمة الالتزام إلى نتائج: أثر آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" (CAC/COSP/2013/14). وخلال الدورة نفسها، قرر المؤتمر، في مقرره ١/٥، أن يبدأ فريق استعراض التنفيذ على وجه السرعة في جمع المعلومات ذات الصلة ومناقشة تلك المعلومات، بدعم من الأمانة، تسهيلاً لتقييم أداء الآلية. وقرَّر المؤتمر أيضاً أن يدرج الفريق في جداول أعمال دوراته المقبلة بنداً يتيح مناقشة تلك المعلومات.

٢- وفي حين أنَّ المذكرة المعنونة "ترجمة الالتزام إلى نتائج" لاقت استحسانا، فهي تستند أساساً إلى خبرات موظفي الأمانة الذين شاركوا في الاستعراضات القطرية أو قدموا المساعدة التقنية إلى الدول الأطراف سواء في مرحلة التحضير لعملية الاستعراض القطري أو أثناءها أو بعدها. ومع ذلك، فقد قامت الأمانة، مشجَّعةً بالمناقشات التي أجريت أثناء الدورة الخامسة

051016 V.16-06019 (A)

الرجاء إعادة الاستعمال

ومن بعدها الدورة الخامسة المستأنفة للفريق وتمشيا مع المقرر ١/٥، بتوجيه مذكرة شفوية[١] إلى الدول الأطراف التي أنجزت استعراضاتها تدعوها فيها إلى تقديم معلومات عن أيِّ إجراءات تكون قد اتخذتها على سبيل المتابعة لسد الثغرات أو تلبية الاحتياجات التي استبينت أثناء الاستعراض. وقد أُدرجت المعلومات، المتضمَّنة في الردود العشرين الواردة، جزئيا في المذكرة التي أعدتها الأمانة للدورة السادسة للمؤتمر، بعنوان "تقييم أداء آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" (CAC/COSP/2015/6). وتجدر الإشارة إلى أنه وقت إرسال المذكرة الشفوية، كان هناك نحو ٨٠ خلاصة وافية قد وُضعت في صيغتها النهائية.

٣- وقد شجَّع المؤتمر مجدَّداً، في قراره ١/٦، الدول الأطراف على مواصلة تبادل المعلومات طواعية بشأن الممارسات الجيِّدة والخبرات والتدابير ذات الصلة المتَّخذة بعد إنجاز استعراضاتها، بما في ذلك المعلومات المتصلة بالمساعدة التقنية، وعلى النظر في تقديم تلك المعلومات إلى الأمانة لنشرها على موقعها الشبكي.

٤- وقامت الأمانة، على سبيل التذكير بطلبها السابق للمعلومات وتمشيا مع قرار المؤتمر ١/٦، بتعميم مذكرة شفوية ثانية[٢] شجعت فيها الدول الأطراف على تقديم معلومات عن ممارساتها الجيِّدة وخبراتها المكتسبة وتدابيرها المتخذة بعد إنجاز الاستعراضات، وكذلك عن المساعدة التقنية المتلقاة أو المقدَّمة فيما يتعلق بالاحتياجات المستبانة في تقارير الاستعراضات القطرية. وكان الهدف من ذلك الطلب هو التماس المزيد من المعلومات التي يمكن أن يستخدمها الفريق كأساس للتحليل والمناقشة بشأن أداء الآلية خلال دورته السابعة المستأنفة. وبحلول آب/أغسطس ٢٠١٦، ورد ١٤ ردًّا موضوعيًّا آخر استجابة للمذكرة الشفوية الثانية، أشير في ستة منها إلى عدم قرب ورود معلومات إضافية أو أعيد فيها التأكيد على مضمون معلومات قُدِّمت في السابق. وجمعت الأمانة سبعة بيانات إضافية من خلال الاستعانة مباشرة بالبيانات التي أدلت بها عدة دول أطراف أثناء مداخلاتها في الدورة السابعة لفريق استعراض التنفيذ.

٥- وتُجمِّع هذه المذكرة ٣٥ مساهمة واردة من الدول الأطراف، وهي تهدف، تمشياً مع القرار ١/٦، إلى تقديم بيان بالممارسات الجيِّدة للدول الأطراف وخبراتها والتدابير التي اتخذتها بعد إنجاز استعراضاتها.[٣]

(١) الرقم المرجعي للأمانة: CU 2015/46/DTA/CEB/CSS، بتاريخ ٢٥ شباط/فبراير ٢٠١٥.

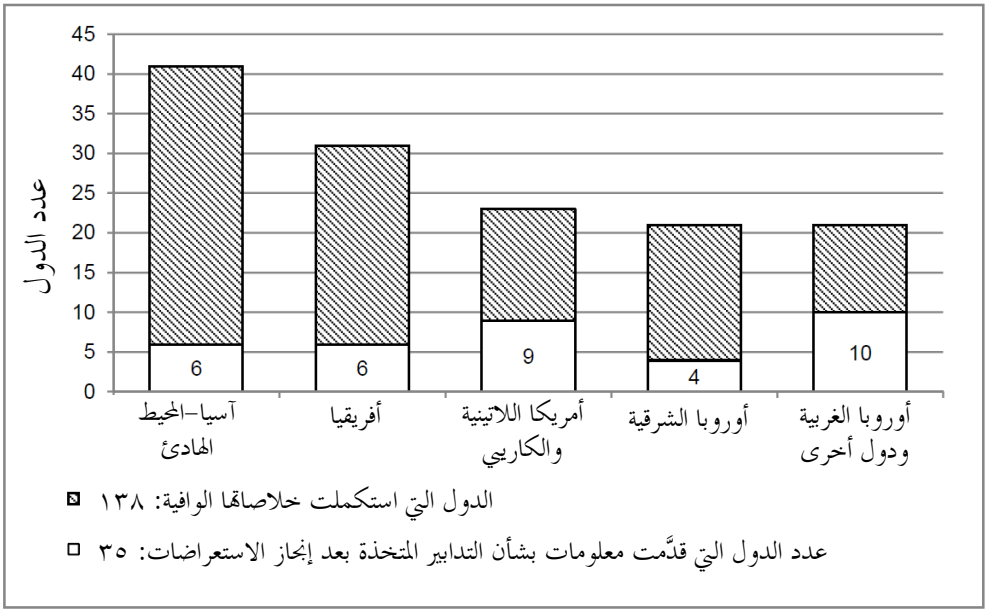
(٢) الرقم المرجعي للأمانة: CU 2016/91/DTA/CEB/CSS، بتاريخ ١٧ نيسان/أبريل ٢٠١٦.

(٣) قدمت الدول التالية معلومات ذات صلة: الاتحاد الروسي، أستراليا، الإمارات العربية المتحدة، إيطاليا، باراغواي، البرازيل، البرتغال، بنما، توغو، الجبل الأسود، الجزائر، الجمهورية الدومينيكية، سان تومي وبرينسيبي، سري لانكا، السلفادور، سلوفاكيا، السويد، العراق، غابون، غواتيمالا، فرنسا، فنلندا، كوبا، كولومبيا، الكويت، ماليزيا، المغرب، المكسيك، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، ناميبيا، النمسا، نيبال، هنغاريا، الولايات المتحدة الأمريكية، اليونان.

٦- وحتى وقت كتابة هذه المذكرة،[٤] كانت ١٣٧ دولة قد أنجزت خلاصاتها الوافية في إطار الدورة الأولى للآلية، منها ٣٥ دولة، أو ٢٥ في المائة، قدَّمت معلومات ذات صلة بشأن الممارسات الجيِّدة والخبرات والتدابير المتخذة بعد إنجاز استعراضاتها استجابة لطلبات الأمانة الرسمية وغير الرسمية. ويرد في الشكل الأول أدناه توزيع إقليمي للردود الواردة من الدول التي أنجزت خلاصاتها الوافية.

الشكل الأول

عدد الدول التي استكملت الخلاصات الوافية و/أو قدمت معلومات عن التدابير المتخذة بعد إنجاز الاستعراضات (حتى آب/أغسطس ٢٠١٦)



٧- واستناداً إلى الردود الواردة والمعلومات التي تم جمعها، تسعى هذه المذكرة إلى تقديم تحليل أوَّلي، ولكنه دقيق، وذلك بتقديم لمحة عامة عن مختلف التعديلات التشريعية والتغييرات المؤسسية والتدابير الأخرى الرامية إلى تحسين التعاون الوطني والدولي التي أجرتها هذه الدول الأطراف أو اتخذتها بعد إنجاز الاستعراضات.

٨- وتستند الإحصاءات التالية إلى الردود الواردة والمعلومات المقدَّمة (انظر الشكل الثاني أدناه):

(٤) حتى آب/أغسطس ٢٠١٦.

- **٨٩ في المائة** من الدول قدَّمت معلومات عمَّا كان للاستعراض من أثر على جهودها المتعلقة بإصلاح التشريعات من خلال الإشارة إلى **اعتماد قوانين جديدة** أو **تعديل قوانين حالية** لجعلها تتماشى مع متطلبات الاتفاقية.

- **٧٧ في المائة** من الدول اعتبرت أنَّ الآلية واستعراض الأقران الخاص بها **ساعدا على تحديد الثغرات وأوجه القصور** في أطرها وأنظمتها لمكافحة الفساد و/أو أشارت إلى **الأثر الإيجابي العام للآلية** على جهودها الوطنية الرامية إلى مكافحة الفساد.

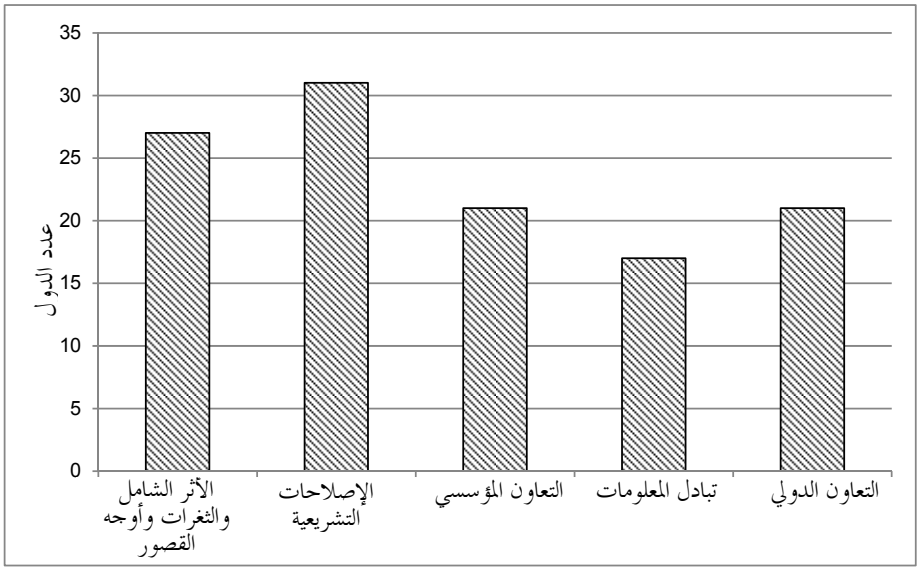
- **٦٠ في المائة** من الدول أوضحت أنَّ الخضوع لعملية الاستعراض والمشاركة في عمل الآلية **حسَّنا هيكلها وتعاونها المؤسسيين** على الصعيد الوطني.

- **٦٠ في المائة من الدول** لاحظت الأثر الإيجابي للاستعراضات على **تعزيز قدراتها في مجال التعاون الدولي**، سواء على المستوى المحلي أو تجاه الدول الأطراف الأخرى. وقد ساعدت الآلية على إيجاد مجتمع عالمي من الممارسين في مجال مكافحة الفساد.

- **٤٩ في المائة من الدول** قدَّمت أمثلة على الكيفية التي **تَعزَّز بها تبادل المعلومات** بين مؤسساتها الوطنية نتيجة للمشاركة في عملية الاستعراض ومعالجة التوصيات اللاحقة.

الشكل الثاني

المواضيع التي قُدِّمت بشأنها الدول الأطراف معلومات في ردودها

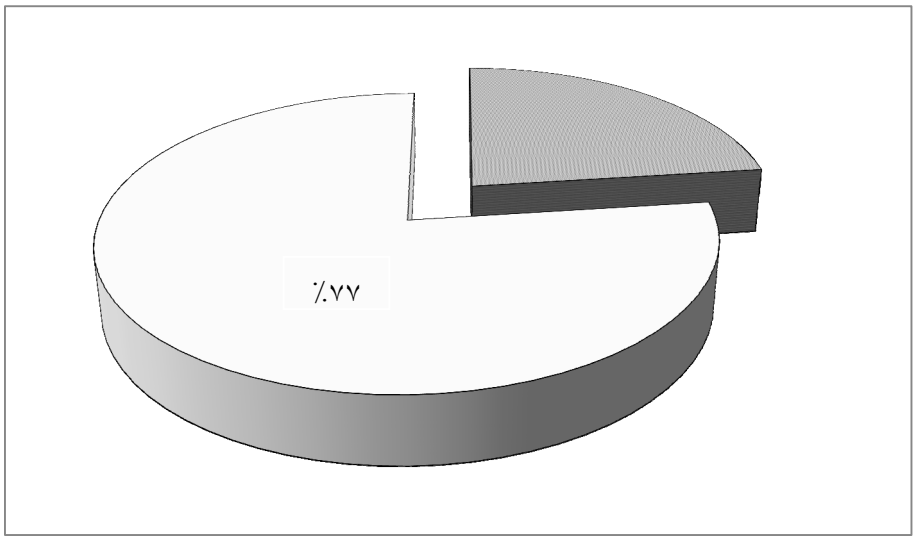


ثانياً- تحديد الثغرات وأوجه القصور في الأطر الوطنية لمكافحة الفساد

٩- إلى جانب وصف التدابير الملموسة المتخذة بعد إنجاز الاستعراضات، أبرزت نسبة ٧٧ في المائة من الدول في ردودها صراحة الدور المهم الذي أدَّته الآلية في تحديد الثغرات وأوجه القصور في أطرها القائمة من أجل مكافحة الفساد، وكذلك في تحديد السبل الملموسة التي يمكن أن تلجأ إليها الدول الأطراف مستقبلا لمعالجة تلك الثغرات وتعزيز المنظومة ككل (انظر الشكل الثالث أدناه). وأوضحت هذه الدول أنَّ عملية الاستعراض ساعدتها على فهم التحديات القائمة في تنفيذ الاتفاقية وكانت بمثابة عامل محفز للإصلاح الداخلي. وبيَّنت الدول بالتفصيل، إضافة إلى التدابير الملموسة، أنَّ عملية الاستعراض والآلية في حد ذاتها قادتاها إلى بذل جهود كبيرة لمعالجة التوصيات الصادرة والثغرات المستبانة أثناء عملية الاستعراض.

الشكل الثالث

نسبة الدول التي أبلغت عن الأثر العام والثغرات وأوجه القصور



١٠- وأكدت عدة دول على المنافع التي جنتها من المشاركة في الآلية سواء كدول أطراف مستعرَضة أو كدول مستعرِضة. وعلى وجه الخصوص، أبرزت الدول القيمة التعلُّمية للآلية، وأشارت إلى أنَّ عملية الاستعراض أتاحت فرصة لتبادل المعلومات واكتساب معارف جديدة والاستفادة من الخبرات والممارسات الجيِّدة لدى الدول الأخرى. وأوضحت إحدى الدول أنَّ الآلية وفرت لها الفرصة، من منظور كونها دولة مستعرِضة، للتعلم من مختلف التدابير والممارسات المبتكرة لدى الدول الأطراف المستعرَضة التي تجاوزت الحد الأدنى

لمتطلبات الاتفاقية. وقد أدمجت الدولة لاحقاً تلك الممارسات الجيِّدة، بما في ذلك تلك المتعلقة بمسؤولية الشخصيات الاعتبارية (المادة ٢٦ من الاتفاقية) وإدارة الممتلكات المصادرة (المادة ٣١، الفقرة ٣) في قوانينها. وقد أشير سابقاً إلى هذا البعد القائم على التعلم من الأقران للآلية في مذكرة الأمانة المشار إليها أعلاه بشأن "ترجمة الالتزام إلى نتائج"، وأكدت الردود الواردة من الدول أنه يظل عاملا أساسيا مساهما في نجاح الآلية.

١١- وأشار أكثر من نصف الردود المتلقاة إلى أنَّ الوثائق الختامية للآلية، أي الخلاصات الوافية وتقارير الاستعراضات القطرية الكاملة كانت عظيمة القيمة والفائدة بالنسبة إلى الدول الأطراف. وأوضحت إحدى الدول أنَّ الخلاصة الوافية ساهمت في تعزيز جهود بناء القدرات المتصلة بتنفيذ العديد من أحكام الاتفاقية، مثل المادة ٣٠ بشأن الملاحقة والمقاضاة والجزاءات، والمادة ٣١ بشأن التجميد والحجز والمصادرة. وأشارت دولة أخرى إلى أنه عقب إنجاز الاستعراض ونظرا لأهمية الآلية، فقد عرضت رسميًّا خلاصتها الوافية في وسائط الإعلام الوطنية للاحتفال باليوم الدولي لمكافحة الفساد. وبالمثل، في دولة أخرى، أُصدرت بيانات صحفية عند إنجاز كل من الخلاصة الوافية وتقرير الاستعراض القطري الكامل. وأكدت عدة دول على أنَّ تقارير الاستعراض القطرية الكاملة وفرت فرصة للدول الأخرى للتعرف على تشريعاتها وخبراتها وإطارها المؤسسي. وذكرت إحدى الدول صراحة أنها نشرت تقرير الاستعراض القطري الكامل الخاص بها بحيث يمكن لدول أخرى أن تستفيد من خبراتها وتتعلم من مشكلاتها. وأوضحت دولة أخرى، تقدِّم برامج للمساعدة التقنية في مجال مكافحة الفساد، أنها تستخدم نتائج الآلية بانتظام لتحديد الاحتياجات الأولية من المساعدة التقنية وشدَّدت، لذلك الغرض، على فائدة إتاحة تقارير الاستعراض القطرية الكاملة لتوفير معلومات إضافية وتعميق فهم الحالة على الصعيد الوطني.

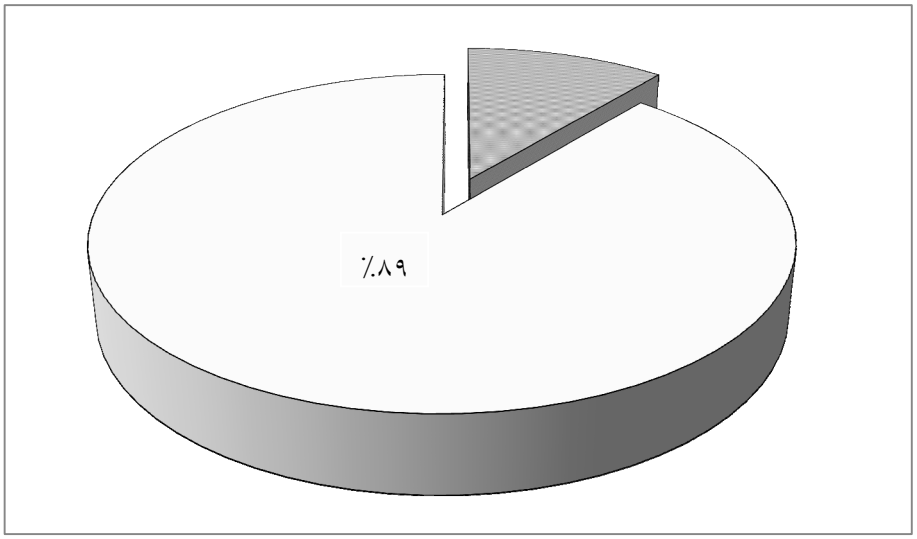
١٢- وشدَّدت عدة دول على أهمية التوصيات الصادرة أثناء عملية الاستعراض في تحديد أوجه القصور في أنظمتها الوطنية الخاصة بمكافحة الفساد. وأوضحت إحدى الدول أنَّ التوصيات كان لها دور مهم في تحديد الفجوات بين التشريعات الوطنية والاتفاقية. وأشارت دولة أخرى إلى أنها استخدمت التوصيات كأساس لتصميم استراتيجية وطنية شاملة جديدة من أجل مكافحة الفساد. وأفادت إحدى الدول بأنه على الرغم من أنها كانت عاكفة على معالجة الفجوات في إطارها الخاص بمكافحة الفساد حتى قبل الاستعراض، فقد لاحظت أنَّ الآلية ساعدت على التعجيل بالعملية بصياغة توصيات واضحة. وكانت هذه التوصيات بمثابة حافز لتعزيز التعاون وللجهود المبذولة في مكافحة الفساد على الصعيد الوطني. وأفادت دول أخرى بأنها أخذت التوصيات الصادرة في أعقاب عملية الاستعراض في الاعتبار من أجل إجراء تقييماتها الخاصة لإطارها الوطني من أجل مكافحة الفساد.

ثالثاً- بدء الإصلاحات والتغييرات التشريعية

١٣- كما لوحظ في المذكرات السابقة[٥] التي أعدتها الأمانة بشأن الاحتياجات من المساعدة التقنية وما يقدمه المكتب من مساعدة تقنية، وكذلك أثناء عرض التقارير الشفوية عن آخر المستجدات خلال الاجتماعين السادس والسابع لفريق استعراض التنفيذ، يمكن أن يُنظر إلى صياغة التشريعات والتعديلات واعتماد قوانين جديدة باعتبارها اتجاها عاما ونتيجة طبيعية للاستعراضات خلال الدورة الأولى. وفي الواقع، ينص الفصل الثالث من الاتفاقية بصفة خاصة، وكذلك الفصل الرابع، على عدد كبير من المتطلبات التشريعية لتجريم الممارسات الفاسدة. وتمشياً مع هذا التحليل، أبلغ أكثر من ٨٠ في المائة من الدول عن التدابير التشريعية الملموسة التي اتخذتها بعد استكمال استعراضاتها القطرية والتي تشمل مجموعة واسعة من المواضيع (انظر الشكل الرابع أدناه). وأشارت الدول إلى أنها اعتمدت أو بصدد اعتماد قوانين أو أحكام قانونية جديدة بهدف تحسين تنفيذ متطلبات الاتفاقية ومعالجة التوصيات الصادرة أثناء عملية الاستعراض. وقدَّمت إحدى الدول معلومات عن جهود الإصلاح التشريعي التي ظلت غير مكلَّلة بالنجاح حتى الآن، ولكنها أشارت إلى أنَّ الهيئة الرئيسية المعنية بمكافحة الفساد ستثابر مع ذلك على السعي إلى تعزيز الاتساق مع الاتفاقية ومعالجة الملاحظات المنبثقة عن استعراض الأقران.

الشكل الرابع

نسبة الدول التي أبلغت عن إجراء إصلاحات تشريعية



(٥) انظر، على سبيل المثال الوثيقة CAC/COSP/2015/4.

١٤- واستناداً إلى الردود الواردة، فإنَّ أشيع الإصلاحات التشريعية يتعلق بحماية المبلِّغين. ذلك أنَّ نحو ثلث الدول أفادت بأنها اعتمدت أو بصدد صياغة أو اعتماد تشريعات جديدة بشأن حماية المبلِّغين (المادة ٣٣ من الاتفاقية). وأفادت إحدى الدول بأنها أعدت مشروع قانون جديداً بشأن حماية المبلِّغين في القطاع الخاص يهدف إلى أن يشمل المدارس وكذلك قطاعي الرعاية الصحية والخدمات الاجتماعية. واعتمدت دولة أخرى قانونا جديدا بشأن منع الفساد يتضمن فصلاً كاملاً مخصَّصاً لحماية المبلِّغين.

١٥- ويتفق الارتفاع النسبي في عدد الدول التي أبلغت عن اتخاذ تدابير جديدة فيما يتعلق بحماية المبلِّغين مع الاتجاه الذي تجلّى سابقا والمتمثل في أنَّ المادة ٣٣ لا تزال من بين المواد الثلاث التي يتواتر بشأنها استبانة احتياجات من المساعدة التقنية مقارنة بغيرها من المواد.[٦] كما أنَّ المادة ٣٣ هي أيضاً إحدى المواد التي أُصدرت بشأنها توصيات إلى أكبر عدد من الدول الأطراف أثناء عملية الاستعراض.

١٦- ويمكن الاطلاع على معلومات عن أنشطة المكتب ذات الصلة بالمساعدة التقنية لتلبية الاحتياجات على ذلك الصعيد في المذكرة التي أعدتها الأمانة بشأن المساعدة التقنية المقدَّمة دعماً لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (CAC/COSP/IRG/2016/11).

١٧- واتخذ أكثر من ثلث الدول الأطراف تدابير تشريعية لزيادة الجزاءات وإزالة التفاوتات بين العقوبات على جرائم الفساد. وشملت تلك التدابير إدخال تعديلات على القانون الجنائي لإزالة أوجه التضارب في الجزاءات الخاصة بالرشو والارتشاء، وكذلك تدبيرا لزيادة العقوبات المفروضة على المتاجرة بالنفوذ. واتسمت إصلاحات تشريعية أخرى بكونها أوسع نطاقا وتراوحت بين زيادة العقوبات على جميع جرائم الفساد في القانون الجنائي الجديد لدى إحدى الدول وقيام عدة دول بإرساء المسؤولية الجنائية للشخصيات الاعتبارية أو توسيع نطاقها، إلى جانب فرض عقوبات جديدة أو تشديد العقوبات القائمة على الشخصيات الاعتبارية. واستجابةً للتوصيات الصادرة، أفادت عدة دول بتمديد فترة التقادم على جرائم الفساد لديها، بعضها بإطالة الفترة القائمة، والبعض الآخر بتعديل الفترة بحيث تبدأ من اكتشاف الجريمة بدلا من ارتكابها.

١٨- وأشار نحو ٢٠ في المائة من الردود إلى أنَّ التوصيات التي صدرت أثناء عملية الاستعراض أدت إلى قيام الدول بتعديل قوانينها المتعلقة بمكافحة غسل الأموال أو توسيع نطاقها بوسائل منها توسيع نطاق الجرائم الأصلية.

(٦) انظر الوثيقتين CAC/COSP/2015/4 وCAC/COSP/IRG/2016/13.

١٩- وشملت التدابير التشريعية الشائعة الأخرى التي اتُّخذت بعد إنجاز الاستعراضات، والتي أشير إليها في أكثر من ثلث الردود الواردة، ما يلي: إدراج جرائم فساد جديدة في القوانين الجنائية تمشيا مع الاتفاقية (مثل المتاجرة بالنفوذ والرشوة في القطاع الخاص والإثراء غير المشروع)؛ وتعزيز الأحكام لتشمل جميع عناصر التعريف ذي الصلة في الاتفاقية (أي استخدام مصطلحات الموظف العمومي والرشوة المباشرة وغير المباشرة ومنافع الأطراف الثالثة والمزية غير المستحقة بمفهومها الواسع)؛ وإدراج أحكام جديدة بشأن إقرارات الذمة المالية الإلزامية للموظفين العموميين؛ وتعزيز الأحكام القانونية المتعلقة بحماية الشهود. واعتمدت دولتان طرفان تعديلات تشريعية لإنهاء سلطة وزير العدل في إعطاء التعليمات للمدعين العامين وإصدار القرار بعدم تسليم المجرمين. وتعكف إحدى الدول على تعديل قانونها الجنائي لتوسيع نطاق عكس عبء الإثبات بحيث يشمل جرائم الفساد. وعدَّلت دولة أخرى قانونها الجنائي من أجل تجريم الشروع في ارتكاب جميع الجرائم المنصوص عليها في الاتفاقية.

٢٠- وتَجلى العمل على اعتماد قوانين منفصلة جديدة من أجل تعزيز تنفيذ الاتفاقية في الجهود التي تبذلها الدول لاعتماد قوانين بشأن المشتريات العامة وغسل الأموال وتمويل الإرهاب، وإرساء نظم وطنية جديدة فيما يتعلق بمكافحة الفساد وبالرشوة في القطاع الخاص وبالمصادرة، من بين أمور أخرى.

٢١- كما أشير إلى تدابير تشريعية في نحو ربع الردود المتعلقة بالفصل الرابع، حيث أدخلت عدة دول تعديلات تشريعية فيما يتعلق بتسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة، أو كانت بصدد إدخال تلك التعديلات. وفيما يتعلق بتسليم المجرمين، أفادت إحدى الدول بأنها وضعت أحكاماً قانونية جديدة تتعلق بتسليم مرتكبي الجرائم الفرعية، كما حدَّدت أسبابا لرفض طلبات المساعدة القانونية المتبادلة، لمعالجة التوصيات الصادرة أثناء عملية الاستعراض. وأبلغت دولة أخرى عن التعديلات التشريعية التي أدخلتها لتشديد العقوبة على المتاجرة بالنفوذ ومن ثم جعلها جريمة تستوجب تسليم مرتكبيها. وفيما يتعلق بتوسيع نطاق المساعدة القانونية المتبادلة والتعاون الدولي، أفادت إحدى الدول بأنَّ التعديلات الجديدة التي أُدخلت على نظام المساعدة القانونية المتبادلة لديها من شأنها تبسيط بعض الإجراءات من أجل تقديم أنواع معيَّنة من تلك المساعدة إلى الدول الأجنبية وتوسيع نطاق أدوات إنفاذ القانون التي يمكن للسلطات أن تستخدمها للمساعدة في التحقيقات أو الملاحقات القضائية الأجنبية. وأفادت دولة أخرى بأنها بصدد اعتماد مشروع قانون جديد بشأن التعاون الدولي.

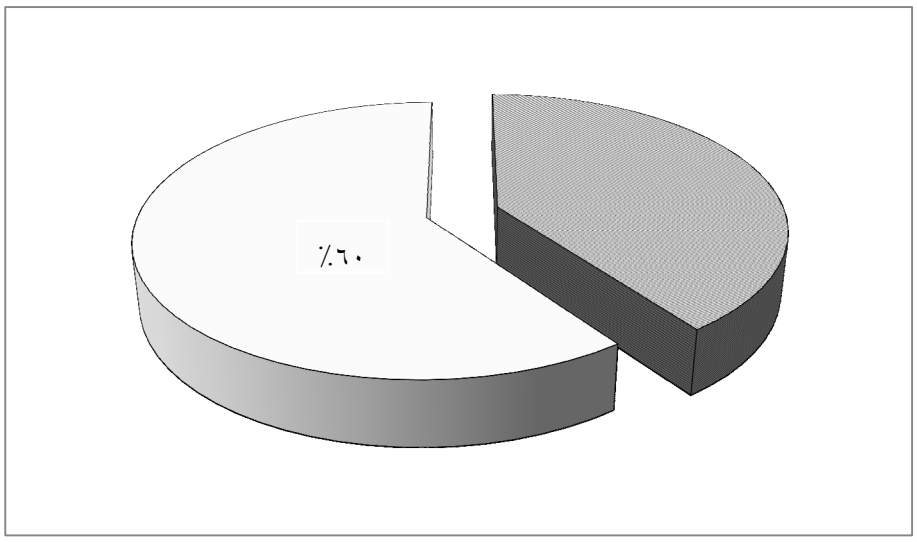
رابعاً- تحسين التعاون المؤسسي

٢٢- إنَّ الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد قائم في بيئة تشهد تغيُّرات على الصعيد الوطني، وتأكيداً لذلك عيَّنت عدة دول سلطة مركزية جديدة أو مختلفة للتعامل مع طلبات المساعدة القانونية المتبادلة بموجب الاتفاقية وأبلغت الأمين العام للأمم المتحدة بذلك وفقاً للتوصيات الصادرة. كما أبلغت عدة دول الأمين العام باللغات المقبولة لطلبات المساعدة القانونية المتبادلة.

٢٣- وعلاوة على ذلك، أفاد ٦٠ في المائة من الدول بأنَّ الخضوع للاستعراض والمشاركة في عمل الآلية أدَّيا إلى تحسين هياكلها المؤسسية وتعزيز التعاون بين المؤسسات على الصعيد الوطني (انظر الشكل الخامس أدناه). وعلى وجه الخصوص، أبلغت الدول عن اتخاذ تدابير ملموسة بعد إنجاز الاستعراضات بهدف تحسين الإطار المؤسسي من أجل مكافحة الفساد وتعزيز التعاون المؤسسي. وفي الواقع، لا يزال الإطار المؤسسي العام وطريقة عمله بمثابة حجر الزاوية لنجاح أيِّ دولة في مكافحة الفساد.

الشكل الخامس

نسبة الدول التي أبلغت عن التعاون المؤسسي



٢٤- ويُذكَر من بين الأمثلة الملموسة على التدابير المتخذة إنشاء إحدى الدول هيئة عليا جديدة تُعنى بمنع ومكافحة الفساد والجرائم ذات الصلة. وقررت دولة أخرى دمج أربعة أجهزة رئيسية للتدقيق والتفتيش الإداري لتعزيز كفاءتها وإدارة الموارد المالية والبشرية والعمومية والحد من التداخل بين الأجهزة المكلفة بمكافحة الفساد. واستجابة للملاحظات

المقدَّمة خلال عملية الاستعراض، أنشأت إحدى الدول وحدة جديدة للاستخبارات المالية، ولجنة وطنية معنية بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وسلطة مستقلة لمكافحة الفساد تكون مسؤولة عن وضع استراتيجية وطنية شاملة جديدة بشأن مكافحة الفساد.

٢٥- وأشارت عدة دول إلى أهمية إنشاء وصون وحدة متخصصة داخل الجهاز القضائي لمكافحة الفساد حيث أنشأت إحداها مكتباً جديداً خاصًّا للمدَّعي العام لمكافحة الجريمة المنظمة والفساد من أجل متابعة التوصيات المقدَّمة أثناء عملية الاستعراض، بينما أنشأت أخرى مكتباً جديداً للمدعي العام المعني بالفساد لإتاحة قدر أكبر من التنسيق في التحقيقات والملاحقات القضائية. وأنشأت دولة أخرى سلطة تنسيق جديدة داخل مكاتب المدعين العامين المعنية بالفساد مهمتها وضع استراتيجيات للتحقيق، وأنشأت وحدة متخصصة جديدة مسؤولة عن التحقيقات في غسل الأموال. وأنشأت إحدى الدول داخل وكالتها المعنية بمكافحة الجريمة وحدة مركزية جديدة معنية بالرشوة والفساد لزيادة القدرات على التحقيق في قضايا الفساد وتجميع الموارد اللازمة. وقادت الحاجة إلى القدرات المتخصصة إحدى الدول إلى تغيير هيكل محاكمها بحيث يشمل القضاة والمدعين العامين المتخصصين في قضايا الفساد. وأبلغت دولة أخرى عن اتخاذ تدابير من أجل تحديث عمليات اختيار الموظفين في مجال إقامة العدل لزيادة مستوى الكفاءة المهنية لدى هيئات التحقيق.

٢٦- كما أفادت عدة دول بعدد متزايد من التدابير المتخذة تلبية للمتطلبات المنصوص عليها في المادة ٣٣ من الاتفاقية بشأن المبلِّغين، وذلك على صعيد التغييرات المؤسسية الهادفة إلى تعزيز حماية المبلِّغين. فقد قررت إحدى الدول إنشاء مكتب مخصص لحماية المبلِّغين. وأنشأت دولة فريقاً عاملاً مشتركاً بين المؤسسات مهمته إعداد التشريعات والممارسات ذات الصلة بحماية المبلِّغين. وأنشأت دولة أخرى خطًّا ساخناً للإبلاغ يُستعان فيه بموظفين متخصصين للسماح بتقديم الشكاوى المتعلقة بالفساد.

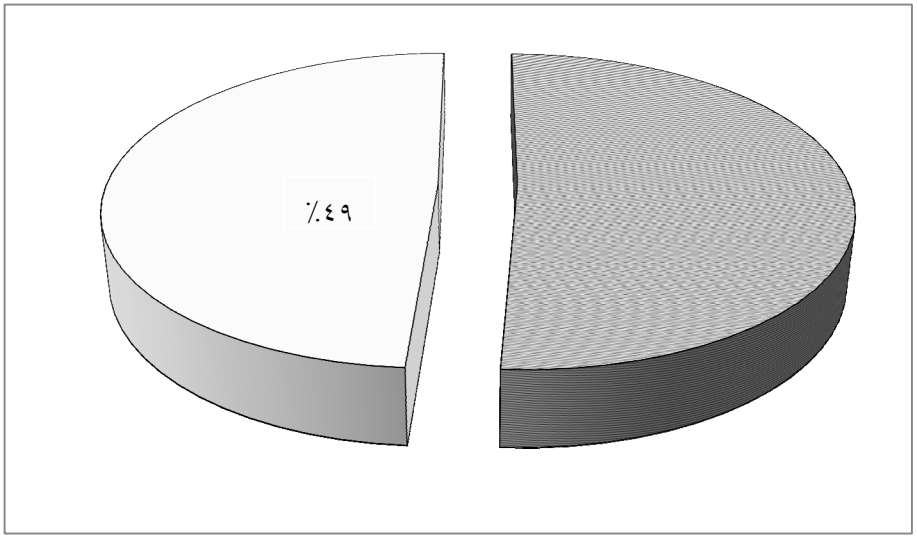
خامساً- تعزيز تبادل المعلومات فيما بين أصحاب المصلحة الوطنيين

٢٧- أشارت قرابة نصف الدول في ردودها إلى أنَّ الآلية وعملية الاستعراض أسهمتا في إنشاء وفتح خطوط اتصال جديدة بين أصحاب المصلحة الوطنيين (انظر الشكل السادس أدناه). واستناداً إلى الردود الواردة، يمكن ملاحظة أنَّ الدول أشارت عموماً إلى فرصتين رئيسيتين وفَّرتهما الآلية من أجل تحسين تبادل المعلومات والاتصالات على الصعيد الوطني. واشتملت الفرصة الأولى على العمل معا على استكمال قائمة التقييم الذاتي المرجعية والمشاركة في المراحل الأخرى من عملية الاستعراض. فقد تم التقريب بين مختلف الجهات

الوطنية صاحبة المصلحة من حيث التعاون والتواصل العمليين. وتعلقت الفرصة الثانية بتنفيذ التوصيات المحددة الصادرة أثناء عملية الاستعراض من خلال تعزيز الاتصالات وتبادل المعلومات فيما بين أصحاب المصلحة الوطنيين من خلال تنظيم مختلف الاجتماعات المشتركة بين الوكالات وتحسين أنظمتها الخاصة بجمع البيانات.

الشكل السادس

نسبة الدول التي أبلغت عن تبادل المعلومات



٢٨- وفيما يتعلق بزيادة الاتصالات وتبادل المعلومات كنتيجة مباشرة للمشاركة في عملية الاستعراض، أكدت عدة دول على قيمة الآلية في التقريب بين أصحاب المصلحة الوطنيين. وأفادت إحدى الدول بأنها نظمت طائفة واسعة من الأنشطة وحلقات العمل لفائدة المؤسسات الوطنية المشاركة في عملية الاستعراض. وعززت تلك الأحداث تبادل المعلومات، وهيأت جوا مثمرا بين المؤسسات. وأشارت دولة أخرى إلى تعزيز مستوى التعاون بين السلطات الوطنية المختلفة نتيجة للعمل معاً لمعالجة التوصيات المنبثقة عن عملية الاستعراض. ونظمت عدة دول أخرى مناسبات وطنية مشتركة بين المؤسسات وحلقات عمل مختلفة للهيئات الوطنية التي تكافح الفساد لمتابعة نتائج الاستعراضات الخاصة بها. وأفادت بعض الدول بأنَّ صياغة الأجوبة على قائمة التقييم الذاتي المرجعية ثبت أنها مرحلة مفيدة من مراحل عملية الاستعراض لأنها مكَّنت الدول من تكوين لمحة شاملة عن حالة تنفيذ الاتفاقية على الصعيد الوطني ووضع استراتيجيات وطنية فعالة. وأشارت دولة أخرى إلى أنَّ صياغة

الردود على قائمة التقييم الذاتي المرجعية أسهمت في التقريب بين الجهات الفاعلة الوطنية المعنية بمكافحة الفساد.

٢٩- وفيما يتعلق بالتدابير المتخذة بعد إنجاز الاستعراضات لتنفيذ التوصيات المحددة الصادرة، بذلت عدة دول جهودا جديدة لزيادة فعالية السلطات الوطنية المعنية بمكافحة الفساد ولتحسين التعاون على الصعيد الوطني. وتبيَّن أنَّ الحلقات الدراسية وحلقات العمل التدريبية المشتركة تمثل إحدى السبل التي سعت من خلالها عدة دول إلى تحسين جهود التعاون على الصعيد الوطني. ومن الممكن تخصيص تلك الأحداث التدريبية وحلقات العمل والمؤتمرات لمختلف المواضيع المتصلة بالفساد، مثل الإثراء غير المشروع والسرية المصرفية وغسل الأموال، كما كانت عليه الحال في إحدى الدول، كما يمكن أن تسعى إلى تعزيز التعاون بين جهات فاعلة محددة من خلال عقد سلسلة من الدورات والمعتكفات التدريبية المشتركة، مثل تلك التي تضم الوكالات الوطنية المعنية بمكافحة الفساد ومكاتب المدعي العام، كما كانت عليه الحال في دولة أخرى. وتحقيقا لهذه الغاية، يدعم المكتب الجهود التي تبذلها عدة دول لإنشاء لجان تنسيق وغيرها من الآليات المشتركة بين المؤسسات لضمان أن تفضي الاستثمارات البشرية والمالية الموظَّفة أثناء استعراض التنفيذ إلى عوائد مستمرة.

٣٠- وأفادت عدة دول بأنها قامت، من خلال تشكيل اللجان المخصصة وتنظيم الاجتماعات المشتركة بين الوكالات، بمعالجة صريحة، سواء على نحو مواضيعي أو شمولي، للتوصيات المقدَّمة أثناء عملية الاستعراض. وأبلغت إحدى الدول عن تنظيم اجتماعات تشاورية مشتركة بين الوكالات لمعالجة مسألة إقرارات الذمة المالية الخاصة بالموظفين العموميين. وفي إحدى الدول، نُظمت اجتماعات وطنية مشتركة بين الوكالات لإطلاع الكيانات الوطنية المعنية بمكافحة الفساد على ما خلص إليه الاستعراض من استنتاجات. وأنشأت دولة أخرى وحدة دائمة مسؤولة عن التنسيق بين مختلف السلطات فيما يتعلق بمتابعة التوصيات وتجميع المعلومات عن الممارسات الجيِّدة.

٣١- ويظل إنشاء وتعزيز نظم جمع البيانات من التوصيات المشتركة، والشاملة في كثير من الأحيان، المنبثقة عن الاستعراضات حيث إنَّ الدول كثيرا ما تستخدم الاستعراض كنقطة انطلاق من أجل جمع البيانات بشأن الإحصاءات المتعلقة بالفساد. وفي الواقع، أبلغت عدة دول عن جهودها الرامية إلى معالجة التوصيات الصادرة أثناء عملية الاستعراض فيما يتعلق بجمع البيانات وتبادل المعلومات وإعداد الإحصاءات. ووضعت إحدى الدول خطة عمل جديدة لاستحداث منهجية لتنظيم جمع البيانات بشأن القضايا المتصلة بالفساد وغسل الأموال. ومن أجل معالجة توصية صادرة خلال عملية الاستعراض فيما يتعلق بجمع البيانات

الإحصائية، أفادت إحدى الدول بأنها بصدد إنشاء نظام معلومات محوسب جديد في الإدارة القضائية يرمي إلى تكوين قاعدة بيانات موحدة للقضايا وتحسين سبل الوصول إلى البيانات الإحصائية الشاملة. وأنشأت دولة أخرى آلية للتنسيق وتبادل المعلومات ترمي إلى تعزيز التنسيق بين آليات إنفاذ القانون والمراجعة القائمة والسماح بتحسين تبادل المعلومات بين السلطات المختصة.

٣٢- وفيما يتعلق بالفصل الرابع، قدمت عدة دول معلومات عن جهودها الرامية إلى بناء أو تعزيز نظم إدارة القضايا لأغراض تعقب طلبات التعاون الدولي وإدارتها، وهو ما يتسق مرة أخرى مع توصية يكثر تقديمها بشأن الفصل الرابع. وأرست إحدى الدول نظاما إلكترونيا جديدا لإدارة القضايا فيما يخص المساعدة القانونية المتبادلة على الصعيد الدولي بما يمكِّن وزارة العدل لديها من التتبع الدقيق لعدد طلبات المساعدة القانونية المتبادلة وتحسين آليات الإبلاغ الإحصائي في هذا الصدد. وبالمثل، أشارت دولة أخرى إلى التحسينات التي أُدخلت على نظام إدارة القضايا لديها لتعزيز جمع البيانات والإحصاءات. وأبلغت دولة أخرى عن استحداث أداة جديدة لإدارة القضايا التي تبلِّغ عنها دولة أخرى، تُسجَّل بواسطتها جميع طلبات تبادل المساعدة القانونية وتسليم المجرمين. كما تُسجَّل بواسطة هذه الأداة البيانات بشأن الأساس التعاهدي الذي يُقدَّم طلب المساعدة استناداً إليه. وأبرزت إحدى الدول الحاجة إلى الاستجابة في الوقت المناسب لطلبات المساعدة القانونية المتبادلة، وأفادت بأنها بصدد وضع قاعدة بيانات جديدة لجمع البيانات المتعلقة بتلك الطلبات، بما في ذلك تعقُّب الإطار الزمني الذي تُنفَّذ الطلبات ضمنه.

سادساً- التعاون الدولي وأثره الذي يتجاوز الاتفاقية والآلية

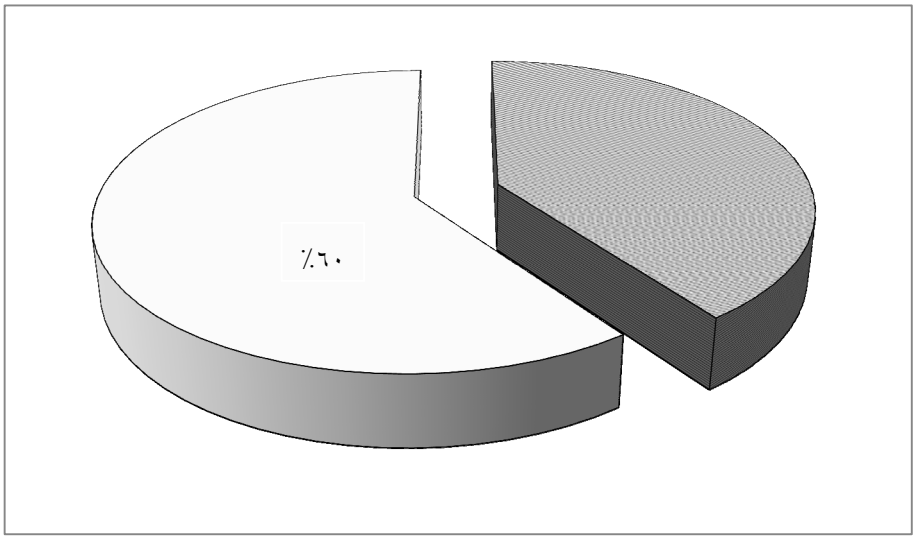
٣٣- تمشياً مع ما وُصف في مذكرة "ترجمة الالتزام إلى نتائج" بأنه تكوين مجتمع عالمي من الممارسين في مجال مكافحة الفساد، أشارت عدة دول إلى كون الآلية دليلاً عمليًّا على عمل المجتمع الدولي معاً على مكافحة الفساد. فقد أعربت الدول عن تقديرها للتفاعل النشط بين الخبراء خلال عملية الاستعراض، وأشارت إلى أنَّ الآلية ساعدت على تعزيز الشبكات القائمة لمكافحة الفساد. وأكدت عدة دول على فوائد مشاركة منظمات المجتمع المدني في عملية الاستعراض.

٣٤- واتبعت المعلومات الواردة من الدول فيما يتعلق بالفصل الرابع بصورة عامة نفس النمط المتبع فيما يخص التدابير التي اتُّخذت بعد إنجاز الاستعراض المتعلق بالفصل الثالث، أي تنفيذ إصلاحات تشريعية ومؤسسية، وكذلك بذل الجهود الرامية إلى تعزيز التعاون فيما بين

المؤسسات، كما أفيد أعلاه. وأبلغ نحو ٦٠ في المائة من الدول عن التدابير المتخذة فيما يتعلق بالتعاون الدولي (انظر الشكل السابع أدناه). وكانت غالبية التدابير المبلَّغ عنها تتعلق بصفة خاصة بتسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة.

الشكل السابع

نسبة الدول التي أبلغت عن التعاون الدولي



٣٥- ولا يزال البعد الدولي للفساد يشكل جانباً أساسيًّا من جوانب الاتفاقية. وتُقدَّم التوصيات بانتظام فيما يتعلق بالتعاون الدولي لضمان ألاَّ يتسم نطاق هذا التعاون بالمحدودية من الناحية الجغرافية. ولذا فقد جددت عدة دول تأكيد التزامها بتعزيز التعاون الثنائي مع دول أخرى بوسائل من بينها مواصلة المفاوضات لإبرام معاهدات ثنائية جديدة بشأن تسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة. وأفادت إحدى الدول بأنه في إطار الاستجابة المباشرة للتوصيات الصادرة، أُبرمت سبعة اتفاقات جديدة ومشتركة بين الوكالات مع السلطات الأجنبية المختصة المناظرة، وبأنه يجري التفاوض بشأن مشاريع ستة اتفاقات أخرى. وأشارت دولة أخرى إلى جهودها الرامية إلى إرساء آليات جديدة للتعاون مع الهيئات والوكالات الإشرافية الأجنبية المناظرة بهدف تعزيز مكافحة الفساد.

٣٦- وفي حين أنَّ القصد من هذا التقرير هو تسليط الضوء على التدابير التي اتخذتها الدول الأطراف في أعقاب إنجاز الاستعراض، أشار عدد من الدول إلى أنَّ أثر الجهود المبذولة والتدابير المتخذة في إطار معالجة نتائج الاستعراضات القطرية وتعزيز تنفيذها للاتفاقية على الصعيد

الوطني يفوق ذلك بكثير. فقد أشارت إحدى الدول إلى أنَّ الأثر الإيجابي لتعديل التشريعات بشأن مكافحة غسل الأموال تَمَثَّلَ في توصُّل فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية إلى تقييم أكثر إيجابية. وفي مجال مكافحة غسل الأموال أيضاً، أشارت دولتان إلى أنَّ استعراض تنفيذ الاتفاقية جعلهما تعزِّزان تواصلهما مع هيئاتهما الإقليمية المعنية بمكافحة غسل الأموال.

٣٧- وأشارت إحدى الدول إلى أنَّ اتساق التوصيات المنبثقة عن الآلية مع تلك التي صدرت عملاً بالتقييم الذي أجرته هيئة إقليمية أخرى عزز الأهمية الشاملة لمعالجة المسائل المطروحة. وكان ذلك مفيداً أيضاً في تمكن الدولة من معالجة كلتا المجموعتين من التوصيات على نحو متزامن. وتجدر الإشارة إلى أنَّ الاتفاقية تنص، في المادة ٦٤ منها، على أن تضمن الأمانة التنسيق الضروري مع أمانات المنظمات الدولية والإقليمية الأخرى. وعلاوة على ذلك، فإنَّ أحد المبادئ التوجيهية للآلية يظل إكمال جهود آليات الاستعراض الدولية والإقليمية الأخرى المتعلقة بمكافحة الفساد، والتعاون مع تلك الجهود وتفادي الازدواجية بينها.[٧] وحتى الآن، دعمت الأمانة زيارتين قطريتين مشتركتين مع منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ورحبت البلدان المشاركة بهاتين الزيارتين المشتركتين، ولا سيما باعتبارهما تتسمان بالكفاءة من حيث الوقت والموارد بالنسبة إلى البلد قيد الاستعراض.

٣٨- كما أدى الزخم الذي ولَّدته الجهود المبذولة لاستكمال الاستعراض في إطار الدورة الأولى إلى مبادرات سيتم استعراضها في إطار الفصل الثاني من الاتفاقية المتعلق بالمنع. وقدَّمت دولتان معلومات عن المبادرات الرامية إلى إذكاء الوعي الاجتماعي والمؤسسي من خلال تكييف البرامج المدرسية من المرحلة الابتدائية إلى المرحلة الجامعية بشأن السبل الكفيلة بمنع الفساد ومكافحته. وواصلت دول أخرى العمل على استكمال تقييم الفصلين الثاني والخامس في إطار الدورة الثانية بعد أن استكملتا دورة الاستعراض الأولى مباشرة. وأفادت إحدى الدول بأنَّ إعداد قائمة التقييم الذاتي المرجعية لدورة الاستعراض الثانية قد أسهم بالفعل إسهاما كبيرا في تعزيز وبناء القدرات الوطنية.

سابعاً- المساعدة التقنية

٣٩- فيما يتعلق بالاحتياجات من المساعدة التقنية المستبانة أثناء عملية الاستعراض، أعدت الأمانة تحليلاً منفصلاً بشأن الاحتياجات من المساعدة التقنية التي تجلت من خلال الاستعراضات القطرية (CAC/COSP/IRG/2016/13). ومع ذلك، فقد طلب المؤتمر أيضاً، في

(٧) انظر الفقرة ٣ (ي) من الإطار المرجعي لآلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

قراره ١/٦، إلى الدول أن تتبادل المعلومات المتعلقة بالمساعدة التقنية. وفي حين أنَّ معظم المعلومات المقدمة إلى الأمانة ركزت على الجهود المبذولة والتدابير المتخذة في أعقاب عملية الاستعراض، فقد أدرج عدد صغير من الدول أيضاً معلومات عن المساعدة التقنية، سواء المتلقاة أو المقدمة، فيما يتعلق بنتائج استعراضات التنفيذ.

٤٠- وأفاد نحو ٤٠ في المائة من الدول التي قدمت تلك المعلومات بأنها تلقت مساعدة تقنية من المكتب خلال عملية الاستعراض. وشددت إحدى الدول على الدور المهم الذي يؤديه المكتب في تقديم المساعدة التقنية اللازمة التي تُطلب بعد الاستعراض، ورحبت بسلسلة حلقات العمل الوطنية التي نظمها المكتب بهدف رصد تنفيذ التوصيات المنبثقة عن الاستعراض. وشددت دولة أخرى على قيمة الآلية عندما حددت الأولويات من أجل تقديم المساعدة التقنية إلى الدول الأطراف التي تطلبها، بينما أبدت دولة أخرى أسفها لكونها لم تتلق بعد أيَّ مساعدة تقنية أو تدريب على سبيل المتابعة.

٤١- وواصل المكتب الاستجابة بانتظام لطلبات عقد حلقات العمل والاجتماعات الوطنية المخصصة لتنفيذ التوصيات المنبثقة عن عملية الاستعراض. وكأمثلة على الدعم العام، ساعد المكتب إحدى الدول على رسم خريطة الخطوات المقبلة من أجل وضع الصيغة النهائية لمشروع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بما يعالج تنفيذ التوصيات المنبثقة عن عملية الاستعراض. وفي دولة أخرى، أجرى المكتب تقييماً لقدرات اللجنة المعنية بمكافحة الفساد، وأدرج خطة لتنفيذ التوصيات الناشئة عن الاستعراض. وشملت الجهود المتخصصة والمحددة الأهداف قيام المكتب بتنظيم سلسلة من الأحداث المتعلقة ببناء القدرات لفائدة المدعين العامين والقضاة في إحدى الدول. وفي دولة أخرى، يَسَّرَ المكتب عقد حلقة عمل ضمت واضعي السياسات والجهات الحكومية وغير الحكومية صاحبة المصلحة، ودَعَمَ جهودها الرامية إلى ترتيب الإجراءات اللازمة حسب الأولوية وتحديد الوكالات والموارد اللازمة والأطر الزمنية ذات الصلة لتنفيذ التوصيات الصادرة عن الاستعراض.

٤٢- ويمكن الاطلاع على معلومات كاملة عن المساعدة التقنية التي يقدمها المكتب دعما للاستعراضات في المذكرة التي أعدتها الأمانة بشأن المساعدة التقنية المقدَّمة دعماً لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (CAC/COSP/IRG/2016/11).

ثامناً- الاستنتاجات والمسائل التي تتطلب مواصلة النظر فيها

٤٣- أبلغ نحو ٢٠ في المائة من الدول، بما فيها المقدِّمة والمتلقية للمساعدة التقنية، عن استخدام نتائج استعراض التنفيذ كأساس لبرمجة المساعدة التقنية. وفي إحدى الدول، اتضح

الأثر الإيجابي لبرنامج قطري يمتد على ثلاث سنوات على سبيل متابعة توصيات الاستعراض في تحسين التعاون فيما بين المؤسسات من خلال عقد الاجتماعات المنتظمة لتطوير تصميم واعتماد السياسات والإطار القانوني بشأن مكافحة الفساد. ومع ذلك، من الواضح أنه يلزم عمل المزيد من أجل تيسير استخدام آلية الاستعراض كأداة لبرمجة المساعدة التقنية وتعزيز الحوار بين البلدان الشريكة ومقدمي المساعدة التقنية وإشراك كلا الطرفين بنشاط في الجوانب المتعلقة بالمساعدة التقنية من الاستعراضات وضمان التزامهما بذلك.

٤٤- وقد أتاحت المعلومات المتلقاة إجراء تحليل يبيِّن ظهور اتجاه مثير للإعجاب فيما يتعلق بأثر آلية الاستعراض خلال الدورة الأولى. بيد أنه تجدر الإشارة إلى أنَّ من بين الدول الأطراف التي قدَّمت معلومات، شكلت البلدان المتوسطة أو المرتفعة الدخل نسبة ٩١ في المائة، حيث إنَّ أقل البلدان نموا لم تقدِّم سوى نسبة ٩ في المائة من الردود. ويقدِّم ذلك صورة واضحة للأثر العالمي الحقيقي الذي حققته آلية الاستعراض. ولذا تُشجَّع الدول الأطراف على مواصلة تقديم المعلومات من أجل توسيع نطاق البيانات المستخدمة من أجل هذه المذكرة. ومن شأن تعزيز جمع البيانات أن يتيح إعداد تحليل أكثر تفصيلاً. وعلاوة على ذلك، وتمشياً مع الفقرة ١٢ من قرار المؤتمر ١/٦، تعتزم الأمانة تعميم الردود المقدَّمة عن طريق مذكرة شفوية على الأقل، بنشرها على الموقع الشبكي للدورة السابعة المستأنفة لفريق استعراض التنفيذ، وكذلك على الصفحات القطرية في موقع فريق الاستعراض.