

Distr.: General
26 August 2010
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



فريق استعراض التنفيذ

الدورة الأولى المستأنفة

فيينا، ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر – ١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠

البند ٧ من جدول الأعمال المؤقت*

مسائل أخرى

رأي قانوني من مكتب الشؤون القانونية

مذكّرة من الأمانة

ناقش فريق استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، في اجتماعه الأول المعقود في فيينا من ٢٨ حزيران/يونيه إلى ٢ تموز/يوليه ٢٠١٠، مسألة مشاركة المراقبين في اجتماعاته (CAC/COSP/IRG/2010/7)، الفقرات ٥٣-٥٦). وعلى ضوء تلك المناقشات، طلب الفريق إلى الأمانة أن تلتزم رأياً قانونياً من مكتب الشؤون القانونية بالأمانة العامة وأن يعمّم ذلك الرأي حتى يتسنى النظر فيه في دورة مستأنفة يعقدها الفريق (CAC/COSP/IRG/2010/7)، الفقرتان ٥٧ و٥٨). ومن ثم، تستنسخ فيما يلي الوثيقتان ذات الصلة.

* CAC/COSP/IRG/2010/1/Add.1.



أولاً- التماس رأي قانوني مقدّم من فريق استعراض التنفيذ

من: ديميتري فلاسيس

أمين مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

إلى: بيتر تاكسو-بينسن

الأمين العام المساعد للشؤون القانونية

الموضوع: التماس رأي قانوني مقدّم من فريق استعراض التنفيذ التابع لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

١- نص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، في الفقرة ٧ من المادة ٦٣ من الاتفاقية، على إنشاء آليات لرصد تنفيذ الاتفاقية.

٢- واعتمد مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، في دورته الثالثة المعقودة في الدوحة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، قراره ١/٣ الذي تضمّن الإطار المرجعي لآلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الذي أنشئ بمقتضاه فريق لاستعراض التنفيذ ليكون فريقاً حكومياً دولياً مفتوح العضوية مؤلفاً من دول أطراف يعمل تحت سلطة مؤتمر الدول الأطراف ويرفع التقارير إليه. وقرّر مؤتمر الدول الأطراف أن تتضمّن مهام فريق استعراض التنفيذ الحصول على لمحة إجمالية عن عملية الاستعراض لاستبانة التحدّيات والممارسات الجيدة، وكذلك النظر في الاحتياجات من المساعدة التقنية، بغية ضمان تنفيذ الاتفاقية على نحو فعّال.

٣- وفي دورة فريق استعراض التنفيذ الأولى، المعقودة في فيينا من ٢٨ حزيران/يونيه إلى ٢ تموز/يوليه ٢٠١٠، دارت مناقشة حول إمكانية حضور مراقبين للمشاركة في اجتماعات الفريق. وبصفة خاصة، أعرب عن رأي مفاده أنّ تعريف فريق الاستعراض باعتباره "فريقاً حكومياً دولياً مفتوح العضوية مؤلفاً من دول أطراف"، الوارد في الفقرة ٤٢ من الإطار المرجعي، يعني أنه لا يسمح إلا للدول الأطراف في الاتفاقية بحضور دوراته وأنّ مؤتمر الأطراف سبق أن أبدى رأيه بشأن هذه المسألة. (تيسيراً للإحالة المرجعية، تنص الفقرة ٤٢ من الإطار المرجعي على أنّ "يكون فريق استعراض التنفيذ فريقاً حكومياً دولياً مفتوح العضوية مؤلفاً من دول أطراف، ويعمل تحت سلطة المؤتمر ويرفع التقارير إليه.") وأضيف أنّ اتخاذ قرار بشأن مشاركة المراقبين يقع ضمن اختصاص فريق استعراض التنفيذ أو مؤتمر

الدول الأطراف، حسب الاقتضاء. وفي هذا الصدد، ذكر كذلك أنه يجوز للفريق أن ينظر في إنشاء أفرقة فرعية تتيح مشاركة المراقبين.

٤- ولاحظ مشاركون آخرون أن الفقرة ٤٢ من الإطار المرجعي لم تستعد صراحة مشاركة المراقبين في دورات فريق استعراض التنفيذ. وتم التشديد على أن النظام الداخلي لمؤتمر الدول الأطراف ينطبق على فريق استعراض التنفيذ باعتباره هيئة فرعية تابعة لمؤتمر الدول الأطراف وجزءاً لا يتجزأ من آلية الاستعراض، ومن ثم فيجب أن تعامل مشاركة المراقبين وفقاً للمادتين ١٦ و ١٧ من النظام الداخلي. وأضيف أن المنظمات الحكومية الدولية قد سُمح لها في الماضي بحضور اجتماعات الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بالمساعدة التقنية الذي كان قد أنشأه مؤتمر الدول الأطراف، وأن ذلك القرار يتسق مع نهج الاتفاقية العام الذي يتطلب أن تكون اجتماعات فريق استعراض التنفيذ شاملة وشفافة.

٥- ورداً على ذلك، ذكر أن المادتين ١٦ و ١٧ من النظام الداخلي للمؤتمر لا تنطبقان إلا على مشاركة تلك المنظمات في الجلسات العامة، في حين أن فريق استعراض التنفيذ لا ينعقد في جلسة عامة. غير أن الآراء لم تُجمع على هذا التفسير للنظام الداخلي. وتيسيراً للإحالة المرجعية، تنص المادتان ١٦ و ١٧ على ما يلي:

المادة ١٦

مشاركة الهيئات والمنظمات الحكومية الدولية

١- رهنا بتوجيهه إشعار خطي مسبق إلى الأمين العام، يحق لممثلي الهيئات والمنظمات التي تلقت دعوة دائمة من الجمعية العامة للمشاركة بصفة مراقبين في دورات وأعمال جميع المؤتمرات الدولية التي تعقد تحت رعايتها، وممثلي هيئات الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة وصناديقها، وكذلك ممثلي اللجان الفنية التابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، أن يشاركوا بصفة مراقبين في مداورات المؤتمر.

٢- يجوز أيضاً لممثلي أي منظمة حكومية دولية ذات صلة أن يقدموا إلى المكتب طلباً للحصول على صفة مراقب، وتمنح لهم هذه الصفة ما لم يقرّر المؤتمر خلاف ذلك.

٣- يجوز لتلك الهيئات والمنظمات، دون أن تشارك في اتخاذ القرارات المتعلقة بالمسائل الموضوعية والإجرائية في المؤتمر، سواء بتوافق الآراء أو بالتصويت، ما يلي:

(أ) حضور جلسات المؤتمر العامة؛

- (ب) الإدلاء ببيانات في تلك الجلسات بناء على دعوة يوجهها الرئيس بعد التشاور مع المكتب؛
- (ج) تلقي وثائق المؤتمر؛
- (د) تقديم آرائها خطياً إلى المؤتمر.

المادة ١٧

مشاركة المنظّمات غير الحكومية

- ١- يجوز للمنظمات غير الحكومية ذات الصلة التي تتمتع بصفة استشارية لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي أن تقدّم إلى المكتب طلباً للحصول على صفة مراقب، وينبغي منحها هذه الصفة ما لم يقرّر المؤتمر خلاف ذلك.
- ٢- يجوز أيضاً لسائر المنظمات غير الحكومية ذات الصلة أن تقدّم إلى المكتب طلباً للحصول على صفة مراقب. وعلى الأمانة أن تعمّم، في شكل وثيقة، قائمة بتلك المنظمات، تتضمّن معلومات كافية عنها، قبل ثلاثين يوماً على الأقل من انعقاد المؤتمر. وفي حال عدم وجود اعتراض على منظمة ما، ينبغي منح تلك المنظمة صفة المراقب ما لم يقرّر المؤتمر خلاف ذلك. وفي حال وجود اعتراض، يُحال الأمر إلى المؤتمر للبتّ فيه.

- ٣- يجوز لتلك المنظمات غير الحكومية، دون مشاركة في اعتماد القرارات المتعلقة بالمسائل الموضوعية والإجرائية، سواء بتوافق الآراء أو بالتصويت، ما يلي:

(أ) حضور جلسات المؤتمر العامة؛

- (ب) الإدلاء في تلك الجلسات، بناءً على دعوة من الرئيس ورهناً بموافقة المؤتمر، ببيانات شفوية أو تقديم تقارير كتابية، من خلال عدد محدود من الممثلين، بشأن المسائل المتعلقة بأنشطتها؛

(ج) تلقي وثائق المؤتمر.

- ٦- وفي ضوء ما ورد آنفاً، طلب فريق استعراض التنفيذ إلى أمانة مؤتمر الدول الأطراف وفريق استعراض التنفيذ أن تلتزم رأياً قانونياً من مكتب الشؤون القانونية بالأمانة العامة وأن تعمم ذلك الرأي القانوني على الدول الأطراف. ومن الحَبْد أن يشمل ذلك الرأي جميع الكيانات التي ليست دولاً أطرافاً ولكنها قد تكون مهتمة بالمشاركة في أعمال فريق

استعراض التنفيذ، وخصوصاً: الدول الموقعة التي لم تصدق على الاتفاقية بعد؛ والمنظمات الحكومية الدولية، بما في ذلك مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، كبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ ومنظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية، مثل الاتحاد الأوروبي، وهو طرف في الاتفاقية؛ والمنظمات غير الحكومية. وسيحظى توضيح السوابق والممارسات المتبعة في هيئات تعاقدية أخرى، وخصوصاً تلك التي تتعامل مع آليات استعراض، ببالغ الامتنان.

٧- ويُرجى ملاحظة أننا على علم بالرأي المتعلق بـ "إمكانية شغل الدول غير الأعضاء في لجنة التنمية المستدامة لمناصب في فريق الخبراء الحكومي الدولي المفتوح باب العضوية" (المنشور في الحولية القانونية للأمم المتحدة، ١٩٩٩، الجزء الثاني، الفصل السادس، الصفحة ٥٢١)، حيث ذكر أن الممارسة التي درجت عليها الأمم المتحدة غير موحدة فيما يتعلق بالمصطلح "مفتوح باب العضوية" ولذا يتعذر الاختيار بين الخيارات المتاحة بالتحليل القانوني.

٨- ويتاح النص الكامل للإطار المرجعي الخاص بفريق استعراض التنفيذ على الإنترنت في الموقع: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session3/V1051983a.pdf>، ويتاح النظام الداخلي لمؤتمر الدول الأطراف على الإنترنت في الموقع: http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/cosp/V.07-80228_Ebook-a.pdf.

٩- ويؤسفنا أن نبلغكم أنّ المسألة حساسة من حيث القيد الزمني، فلا بد أن نتلقى الرأي القانوني بحلول نهاية تموز/يوليه، حتى يتسنى لنا تقديمه إلى الترجمة بغية تعميمه في الاجتماع المقبل لفريق استعراض التنفيذ.

١٠- وأؤكد لكم استعدادي الدائم لتقديم ما قد يلزم من إيضاح إضافي.

ثانياً- مذكرة داخلية مؤرخة ٥ آب/أغسطس ٢٠١٠ من دافنا شراغا،
موظفة قانونية رئيسية مسؤولة بالوكالة عن مكتب المستشار القانوني،
موجهة إلى ديميتري فلاسيس، أمين مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية
الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بشأن التماس الرأي القانوني
المقدم من فريق استعراض التنفيذ

١- أودّ أن أشير إلى مذكركم الموجهة إلى تاكسو-ينسن بتاريخ ١٥ تموز/يوليه ٢٠١٠ والمتعلقة بأنشطة فريق استعراض التنفيذ، وهو فريق حكومي دولي من الدول الأطراف أنشئ بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ويعمل تحت سلطة مؤتمر الدول الأطراف. وقد ذكرتم، على وجه الخصوص، أن فريق استعراض التنفيذ يلتزم المشورة بشأن ما إذا كان يمكن للمراقبين، بما في ذلك الدول الموقعة التي لم تصدّق على الاتفاقية بعد والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية، أن تشارك في أنشطة فريق استعراض التنفيذ. وترد آراؤنا فيما يلي.

إنشاء الآلية وفريق استعراض التنفيذ

- ٢- على سبيل المعلومات الخلفية، فقد أنشئ فريق استعراض التنفيذ بموجب القرار ١/٣ الذي اعتمده مؤتمر الدول الأطراف في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، باعتباره جزءاً من آلية استعراض تنفيذ الاتفاقية. ويرد الإطار المرجعي للآلية في مرفق ذلك القرار.
- ٣- وتنص الفقرة ١٠ من المرفق على أن "يخضع استعراض تنفيذ الاتفاقية وآلية الاستعراض لسلطة المؤتمر، وفقاً للمادة ٦٣ من الاتفاقية"، التي تأذن للمؤتمر بأن يتفق على أنشطته وإجراءاته وطرائق عمله بغية تحقيق أهداف الاتفاقية.
- ٤- وتشمل هذه الأهداف، حسبما يرد في الفقرة (٤) من المادة ٦٣ من الاتفاقية، تيسير تبادل المعلومات بين الدول الأطراف عن أنماط واتجاهات الفساد وعن الممارسات الناجحة في منعه ومكافحته واستعراض تنفيذ الاتفاقية دورياً وتقديم توصيات لتحسين الاتفاقية وتحسين تنفيذها.
- ٥- وإضافة إلى ذلك، تنص الفقرة ٧ من المادة ٦٣ على أن "ينشئ مؤتمر الدول الأطراف، إذا ما رأى ضرورة لذلك، أيّ آلية أو هيئة مناسبة للمساعدة على تنفيذ الاتفاقية تنفيذاً فعالاً."

- ٦ - وبناءً على ذلك، فإنَّ الغرض من عملية الاستعراض هو مساعدة الدول الأطراف على تنفيذ الاتفاقية تنفيذاً فعلياً (القرار ١/٣، المرفق، الفقرة ١١).
- ٧ - ووفقاً للقرار المذكور والنظام الداخلي المرفق به، تقوم كل الدول الأطراف بتزويد أمانة مؤتمر الدول الأطراف بمعلومات عن امتثالها للاتفاقية بناءً على "قائمة تقييم ذاتي مرجعية شاملة" تعدها أمانة المؤتمر بالتعاون مع الدول الأطراف. وإضافة إلى ذلك، تشارك الدول الأطراف في استعراض تجريه دولتان أُخريان من الدول الأطراف عن امتثالها للاتفاقية. ثم تقوم الدولتان الطرفان المستعرضتان، في تعاون وتنسيق وثيقين مع الدولة الطرف المستعرضة، بإعداد تقرير استعراض قطري. ويُوضع تقرير الاستعراض القطري في صيغته النهائية بالاتفاق بين الدولتين الطرفين المستعرضتين والدولة الطرف المستعرضة (القرار ١/٣، الفقرات ٦-٩، المرفق، الباب الرابع).
- ٨ - ويطلب إلى الأمانة بعد ذلك، بناءً على تقرير الاستعراض القطري، أن تجمع "أعم وأنسب ما يرد في تقارير الاستعراض القطرية من معلومات عن التجارب الناجحة والممارسات الجيدة والتحديات المطروحة ومن الملاحظات والاحتياجات من المساعدة التقنية، وتدرجها مصنفةً بحسب المواضيع المحورية في تقرير مواضيعي عن التنفيذ وفي إضافات تكميلية إقليمية، من أجل إحالتها كلها إلى فريق استعراض التنفيذ" (القرار ١/٣، المرفق، الفقرة ٣٥).

مهام فريق استعراض التنفيذ

- ٩ - ترد مهام فريق استعراض التنفيذ باعتباره جزءاً من الآلية في كل من الفقرة ٥ من القرار والفقرات من ٤٢ إلى ٤٤ من المرفق. وتشمل تقييم الإطار المرجعي للآلية واستبانة ما يواجهه من تحديات أثناء الاستعراضات القطرية والنظر في الاحتياجات من المساعدة التقنية، وذلك بغية ضمان تنفيذ الاتفاقية على نحو فعال، والنظر في التقارير المواضيعية عن التنفيذ (المشار إليها آنفاً) وتقديم توصيات واستنتاجات بشأن عملية الاستعراض إلى مؤتمر الدول الأطراف للنظر فيها والموافقة عليها.

مشاركة المراقبين في أنشطة فريق استعراض التنفيذ

- ١٠ - تنص الفقرة ٣ من المادة ٦٣ من الاتفاقية على أن "يعتمد مؤتمر الدول الأطراف نظاماً داخلياً وقواعد تحكم سير الأنشطة المبينة في هذه المادة، وتشمل قواعد بشأن قبول المراقبين ومشاركتهم وتسديد النفقات المتكبدة في الاضطلاع بتلك الأنشطة."

١١- وقد اعتمد مؤتمر الدول الأطراف النظام الداخلي بمقتضى الفقرة ٣ من المادة ٦٣. وتنص المادة ٢ من النظام الداخلي على ما يلي فيما يتعلق بنطاق انطباقه:

١- ينطبق هذا النظام الداخلي على أيّ دورة يعقدها المؤتمر وفقا للمادة ٦٣ من الاتفاقية.

٢- ينطبق هذا النظام، مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال، على أيّ آلية أو هيئة قد يُنشئها المؤتمر وفقا للمادة ٦٣ من الاتفاقية، ما لم يقرّر خلاف ذلك. (التوكيد مضاف.)

١٢- ولدى إنشاء فريق استعراض التنفيذ بمقتضى القرار، لم يحدّد مؤتمر الدول الأطراف أن تكون للفريق إجراءات خاصة للاضطلاع بأنشطته ولم يخوّل فريق استعراض التنفيذ صلاحية اتخاذ قرار بشأن نظام داخلي خاص به لتسيير أعماله. ومن ثم، ينطبق النظام الداخلي لمؤتمر الدول الأطراف على فريق استعراض التنفيذ باعتباره هيئة فرعية أنشأها المؤتمر وفقا للمادة ٦٣ من الاتفاقية.

١٣- ويتعلق الباب الخامس من ذلك النظام الداخلي بمشاركة المراقبين في أعمال مؤتمر الدول الأطراف، ويتناول مشاركة أربع مجموعات منفصلة من المراقبين، وهي: الموقعون وغير الموقعين والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية. وعليه، فمن المستصوب أن يطبّق فريق استعراض التنفيذ أحكام الباب الخامس على أنشطته، مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال.

١٤- ومع وضع ما سبق ذكره في الحسبان، فمن المهم أيضا الرجوع إلى الممارسات التي سبق أن اتبعتها سائر الهيئات والآليات التي أنشأها مؤتمر الدول الأطراف وفقا للمادة ٦٣ من الاتفاقية.

١٥- وفي هذا الصدد، من المهم استذكار أنّ مؤتمر الدول الأطراف قد نصّ في ذلك القرار على "تكليف فريق استعراض التنفيذ بمهمة متابعة ومواصلة العمل الذي سبق أن اضطلع به الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بالمساعدة التقنية." ومن ثم، فسيكون من المهم استعراض ممارسات هذا الفريق العامل المفتوح العضوية لتحديد ما إذا كان قد شارك مراقبون في اجتماعاته وفقا لأحكام الباب الخامس من النظام الداخلي. ونلاحظ مما ورد في الفقرة ٤ من مذكرتك أنّ المنظمات الحكومية الدولية قد سُمح لها من قبل بالمشاركة في أنشطة ذلك الفريق العامل بصفة مراقب.

١٦- وفي الختام، فإننا نوصي، في ضوء ما ورد في مذكرتكم من شواغل، أن يتخذ فريق استعراض التنفيذ قراراً بشأن مشاركة المراقبين بما يتسق مع كل من النظام الداخلي والممارسة السابقة. كما يمكن لفريق استعراض التنفيذ، كخيار بديل، أن يرجع إلى مؤتمر الدول الأطراف ويطلب من المؤتمر اتخاذ قرار بشأن مشاركة المراقبين في أنشطة فريق استعراض التنفيذ.
