الأمم المتحدة

CAC/COSP/WG.1/2008/4

Distr.: General
8 October 2008
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تقرير اجتماع الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني باستعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعقود في فيينا، من ٢٢ إلى ٢٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨

أولا- مقدمة

١- استذكر مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، في قراريه ١/١ و١/٢، المادة ٦٣ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد،[1] وخاصة الفقرة ٧ منها، التي تقضي بأن يُنشئ المؤتمر، إذا ما رأى ضرورة لذلك، أيّ آلية أو هيئة مناسبة للمساعدة على تنفيذ الاتفاقية تنفيذا فعّالا.

٢- وقرّر المؤتمر، في قراره ١/١، أن ينشئ، في حدود الموارد المتاحة، فريقا عاملا مفتوح العضوية من خبراء حكوميين دوليين ليقدّم توصيات إلى المؤتمر بشأن الآليات أو الهيئات المناسبة لاستعراض تنفيذ الاتفاقية وبشأن الإطار المرجعي لتلك الآليات أو الهيئات. وشدّد المؤتمر في القرار ذاته على ضرورة أن تتّسم أي آلية استعراض من هذا القبيل بما يلي: (أ) أن تكون شفافة وفعّالة وغير تدخلية وشاملة ومحايدة؛ و(ب) ألا تفضي إلى أي شكل من أشكال الترتيب؛ و(ج) أن تتيح فرصا لتقاسم الممارسات الجيدة والتحديات؛ و(د) أن تستكمل آليات الاستعراض الدولية والإقليمية القائمة لكي يتسنى للمؤتمر أن يتعاون معها، عند الاقتضاء، ولتفادي ازدواج الجهود.

٣- وقرّر المؤتمر في قراره ١/٢، أن تجسِّد أي آلية من هذا القبيل أيضا أمورا منها المبادئ التالية: (أ) أن يكون هدفها مساعدة الدول الأطراف على تنفيذ الاتفاقية تنفيذا فعّالا؛ و(ب)

(1) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٢٣٤٩، الرقم ٤٢١٤٦.

أن تأخذ بنهج جغرافي متوازن؛ و(ج) أن تتفادى الأسلوب الخصامي والعقابي وتشجّع على انضمام جميع الدول إلى الاتفاقية؛ و(د) أن تستند في عملها إلى مبادئ توجيهية راسخة وواضحة فيما يتعلق بتجميع المعلومات وإصدارها وتعميمها، بما في ذلك معالجة مسألتي السرية وعرض النتائج على المؤتمر، الذي هو الهيئة المختصة باتخاذ إجراءات بشأن تلك النتائج؛ و(هـ) أن تحدّد، في أبكر مرحلة ممكنة، الصعاب التي واجهتها الأطراف في الوفاء بالتزاماتها بمقتضى الاتفاقية والممارسات الحسنة التي اتبعتها الدول الأطراف في جهودها الرامية إلى تنفيذ الاتفاقية؛ و(و) أن تكون ذات طابع تقني وأن تشجع على التعاون البنّاء في جملة أمور منها التدابير الوقائية واسترداد الموجودات والتعاون الدولي.

٤- وقرّر المؤتمر أيضا، في قراره ١/٢، أن يقوم الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني باستعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بإعداد إطار مرجعي لآلية استعراض، لكي ينظر فيه المؤتمر ويتخذ إجراءا بشأنه وربما يعتمده في دورته الثالثة. وفي هذا الصدد، أهاب المؤتمر بالدول الأطراف والدول الموقّعة أن تقدّم إلى الفريق العامل اقتراحات بشأن الإطار المرجعي لهذه الآلية لكي ينظر فيها.

٥- وفي القرار نفسه، طلب المؤتمر إلى الأمانة أن تساعد الفريق العامل بأن تُقدّم إليه ما يلزم من معلومات خلفية، بما فيها الإطار المرجعي لآليات الاستعراض الموجودة ومعلومات عن الأنشطة المضطلع بها عملا بقرار المؤتمر ١/١ بشأن جمع وتحليل المعلومات عن الطرائق المحتملة لاستعراض التنفيذ.

ثانيا- تنظيم الاجتماع

ألف- افتتاح الاجتماع

٦- عقد الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني باستعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد اجتماعه الثاني في فيينا في الفترة من ٢٢ إلى ٢٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨.

٧- وترأس اجتماع الفريق العامل أوراسيو باسوبيري (بوليفيا)، نائب رئيس المؤتمر، وإيدي براتومو (إندونيسيا)، رئيس المؤتمر.

٨- وشددت مديرة شعبة شؤون المعاهدات التابعة لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، في ملاحظاتها الاستهلالية، على أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

معيار عالمي في مجال القانون الجنائي الدولي والعدالة الجنائية الدولية، كما أنها منارة بالغة الأهمية يسترشد بها في تحقيق التنمية المستدامة. وأكدت ضرورة أن تصدق جميع الدول على الاتفاقية وأن تنفّذها، وقالت إن دور المؤتمر هو مساعدة الدول في التصديق على الاتفاقية وتنفيذها. ورحّبت بالاقتراحات العديدة التي قدمتها الدول الأطراف والدول الموقِّعة بشأن الإطار المرجعي لآلية استعراض تنفيذ الاتفاقية. وشدّدت المديرة على أن قيام الفريق العامل بإعداد ذلك الإطار المرجعي لمساعدة المؤتمر في اتخاذ قرار في دورته الثالثة أمرٌ بالغ الأهمية ومن شأنه أن يمكِّن المؤتمر من النهوض بمهامه وتعزيز تنفيذ الاتفاقية.

٩- ولاحظ أمين المؤتمر التقدم الذي أُحرز خلال المشاورات غير الرسمية المعقودة يومي ٢٨ و٢٩ آب/أغسطس ٢٠٠٨ فيما يتعلق بتوحيد الاقتراحات المقدَّمة. وشدّد على أن جميع الاقتراحات حظيت بنفس القدر من الأهمية والاعتبار وعلى أن الفريق العامل بات الآن في وضع يؤهله للقيام بعملية صياغة لزيادة صقل الصيغة المدمجة. ورحّب الأمين بالمراقبين من آليات الاستعراض الإقليمية والقطاعية الذين دُعوا إلى تبادل خبراتهم مع الفريق العامل.

باء- إقرار جدول الأعمال وتنظيم الأعمال

١٠- قبل إقرار جدول الأعمال، طُلب تقديم إيضاح بشأن البندين ٢ و٣ من جدول الأعمال المؤقت، اللذين رُئي أنهما صيغا بعبارات عامة، وبشأن الجدول الزمني للاجتماعات التمهيدية لدورة المؤتمر الثالثة. ورد الأمين بأن جدول الأعمال المؤقت قد أعد قبل وقت طويل ولذلك فقد صيغ بعبارات عامة لكي يستوعب أي مناقشة قد تجري خلال جلسات الفريق العامل. وبخصوص ورقة المعلومات الأساسية التي أعدتها الأمانة عن الأنشطة المضطلع بها لجمع وتحليل المعلومات عن الطرائق المحتملة لاستعراض التنفيذ (CAC/COSP/WG.1/2008/3)، أعرب بعض الممثلين عن رأي مفاده أنه كان من الأنسب أن تدرج المعلومات في ورقة غرفة اجتماعات بدلا من وثيقة رسمية، بينما أشار ممثلون آخرون إلى الطلب الموجه إلى الأمانة في الفقرة ٨ من قرار المؤتمر ٢/١.

١١- وفي ٢٢ أيلول/سبتمبر، أقرّ الفريق العامل جدول الأعمال التالي (CAC/COSP/WG.1/2008/1):

١- المسائل التنظيمية:

(أ) افتتاح الاجتماع؛

(ب) إقرار جدول الأعمال وتنظيم الأعمال.

٢- النظر في الاقتراحات المتعلقة بالإطار المرجعي لآلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

٣- مسار العمل في المستقبل.

٤- اعتماد تقرير الفريق العامل عن اجتماعه.

جيم- الحضور

١٢- كانت الدول التالية الأطراف في الاتفاقية ممثلة في اجتماع الفريق العامل: الاتحاد الروسي، أذربيجان، الأرجنتين، الأردن، أستراليا، إكوادور، الإمارات العربية المتحدة، إندونيسيا، أنغولا، أوروغواي، باراغواي، باكستان، البرازيل، بلغاريا، بنما، بنن، بوركينا فاسو، بولندا، بوليفيا، بيرو، بيلاروس، تركيا، توغو، تونس، الجزائر، جمهورية أفريقيا الوسطى، الجمهورية الدومينيكية، جمهورية كوريا، جنوب أفريقيا، رومانيا، زمبابوي، السلفادور، سلوفاكيا، السويد، شيلي، الصين، غواتيمالا، فرنسا، الفلبين، فنلندا، فيجي، كرواتيا، كندا، كوبا، كوستاريكا، كولومبيا، الكويت، لاتفيا، ليتوانيا، ليسوتو، ماليزيا، مصر، المكسيك، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية، منغوليا، ناميبيا، النرويج، النمسا، النيجر، نيجيريا، نيكاراغوا، هولندا، الولايات المتحدة الأمريكية، اليمن، اليونان.

١٣- وكانت الدول التالية الموقّعة على الاتفاقية ممثلة بمراقبين: إسرائيل، ألمانيا، إيران (جمهورية-الإسلامية)، إيرلندا، البحرين، بلجيكا، تايلند، الجمهورية التشيكية، الجمهورية العربية السورية، سنغافورة، سوازيلند، سويسرا، فنزويلا (جمهورية-البوليفارية)، المملكة العربية السعودية، هايتي، اليابان.

١٤- كما كانت الجماعة الأوروبية، وهي منظمة تكامل اقتصادي إقليمية موقّعة على الاتفاقية، ممثلة في الاجتماع.

١٥- وكانت عُمان، التي لها صفة مراقب، ممثلة أيضا.

١٦- وكانت فلسطين، وهي كيان لديه بعثة مراقب دائم لدى الأمم المتحدة، ممثلة.

١٧- ومُثِّلت بمراقبين وحدات الأمانة العامة، وهيئات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها، ومعاهد شبكة برنامج الأمم المتحدة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية، والوكالات المتخصصة، والمؤسسات الأخرى من منظومة الأمم المتحدة التالية: إدارة عمليات حفظ السلام التابعة

للأمانة العامة، ومكتب الشؤون القانونية بالأمانة العامة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، والمركز الدولي لإصلاح القانون الجنائي ولسياسة العدالة الجنائية، والهيئة الدولية لمراقبة المخدرات.

١٨- ومُثّلت بمراقبين المنظمات الحكومية الدولية التالية: المنظمة الاستشارية القانونية الآسيوية الأفريقية، ومجلس وزراء الداخلية العرب، والمجلس الأوروبي، ومجلس الاتحاد الأوروبي، والمنظمة الدولية للشرطة الجنائية، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومنظمة فرسان مالطة العسكرية المستقلة.

١٩- كما مُثِّل بمراقب مركز أوتشتاين لموارد مكافحة الفساد، وهو منظمة دولية.

٢٠- وأبلغ الأمين الفريق العامل بأن الأمانة دعت الاتحاد الأفريقي ومنظمة الدول الأمريكية إلى إيفاد ممثلين لحضور الاجتماع الحالي. وقد أبلغت منظمة الدول الأمريكية الأمانة بأن تطورات غير متوقعة حدثت في آخر لحظة حالت دون حضور ممثلها. أما الاتحاد الأفريقي فلم يرد على الدعوة.

ثالثا- النظر في الاقتراحات المتعلقة بالإطار المرجعي لآلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

٢١- كانت الوثائق التالية معروضة على الفريق العامل لأجل النظر في البند ٢ من جدول الأعمال، "النظر في الاقتراحات المتعلقة بالإطار المرجعي لآلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد":

(أ) الاقتراحات والإسهامات الواردة من الحكومات فيما يتعلق بالإطار المرجعي لآلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: ورقة معلومات خلفية من إعداد الأمانة (CAC/COSP/WG.1/2008/2 وAdd.1 إلى Add.3 وCorr.1)؛

(ب) الأنشطة المضطلع بها لجمع وتحليل المعلومات عن الطرائق المحتملة لاستعراض التنفيذ: ورقة معلومات أساسية من إعداد الأمانة (CAC/COSP/WG.1/2008/3)؛

(ج) الاقتراحات والإسهامات الواردة من الحكومات: مشاريع عناصر للإطار المرجعي الخاص بآلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛ صيغة مدمجة (CAC/COSP/WG.1/2008/CRP.1)؛

(د) موقف مجموعة الـ٧٧ والصين بشأن استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: وثيقة عمل قدمتها مجموعة الـ٧٧ والصين (CAC/COSP/WG.1/2008/CRP.2)؛

(هـ) تعليقات بيرو على الإطار المرجعي الخاص بآلية الاستعراض المقبلة لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (CAC/COSP/WG.1/2008/CRP.3).

٢٢- وقدم المراقب عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وصفا موجزا لنظام الاستعراض المتبادل المنشأ بموجب المادة ١٢ من اتفاقية المنظمة لمكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية[٢] وتمثلت المرحلة الأولى من الاستعراض في استعراض مكتبي للتشريعات؛ أما المرحلة الثانية من الاستعراض فتضمنت القيام بزيارة ميدانية بهدف تقييم فعالية تنفيذ التشريعات. وتُوِّجت المرحلتان بمناقشة النتائج والتوصيات الواردة في التقارير المتاحة لعموم الجمهور. ولوحظ أن التوصيات الواردة في التقارير تشكل حوافز قوية لتعزيز مكافحة الفساد، وأن كثيرا من الحكومات عدّلت تشريعاتها وزادت من الموارد، عقب اعتماد تلك التوصيات. وذكر أن المستعرضين يضطلعون بدور محوري في العملية، وأن الأمانة شاركت أساسا من خلال تنسيق وتيسير عمليات الاستعراض، وكذلك من خلال كفالة معاملة مختلف البلدان على قدم المساواة. ولاحظ أن السمتين الأساسيتين للآلية هما الشفافية والمسؤولية. ومن السمات المهمة للآلية أن التقارير يناقشها الفريق بأكمله وأن العملية أتاحت لجميع الدول والخبراء المنخرطين فيها فرصة المشاركة في عملية التعلم وتبادل الممارسات الفضلى. ولا تنتهي عملية الاستعراض بمجرد مناقشة التقرير واعتماده، لأنه يجري تقييم تنفيذ التوصيات الواردة في التقارير في إطار عملية متابعة.

٢٣- وعرض المراقب عن مجلس أوروبا خبرة آلية مجموعة الدول المناهضة للفساد في مجال استعراض اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد[٣] واتفاقية القانون المدني بشأن الفساد،[٤] وغيرها من صكوك مكافحة الفساد الصادرة عن مجلس أوروبا. وقال إن المجموعة، التي تضم حاليا ٤٦ دولة، تهدف إلى تحسين قدرة الدول على مكافحة الفساد من خلال الإلحاح على امتثال الهيكل التشريعي والمؤسسي، وكذلك التدابير العملية. وأضاف أن العملية تسترشد بمبادئ التقييم المتبادل وضغط النظراء؛ وأن جميع الدول الأعضاء ممثَّلة في آلية الاستعراض

(2) *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries* (الفساد ومبادرات تعزيز النزاهة في البلدان النامية)، (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.98.III.B.18).

(3) Council of Europe, *European Treaty Series*, No. 173.

(4) المرجع نفسه، الرقم ١٧٤.

ويجب عليها تعيين عدد من الخبراء أقصاه خمسة. وذكر أن المساواة في معاملة الدول تتسم بأهمية قصوى وأنه يتعين على جميع الدول أن تشارك في جميع الجولات حتى وإن انضمت إلى المجموعة في مراحل مختلفة من عملية الاستعراض. وأبلغ المراقب أن المجموعة منهمكة الآن في الجولة الثالثة من التقييمات. وتبدأ كل جولة بتوزيع استبيان على البلدان. ويقوم الخبراء المعنيون بالتقييم بزيارات ميدانية. وتُعد مشاريع تقارير تضم ثلاثة أجزاء وهي: العرض الوصفي والتحليل والتوصيات. وذكر أنه يلزم تنفيذ التوصيات في غضون ١٨ شهرا ومن المتوخى وضع إجراءات لمعالجة عدم الامتثال.

٢٤- وواصل الفريق العامل نظره في الاقتراحات المتعلقة بالإطار المرجعي لآلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مستعينا بورقة غرفة اجتماعات أعدتها الأمانة (CAC/COSP/WG.1/2008/CRP.1)، وهي عبارة عن صيغة مدمجة لاقتراحات وردت من الدول الأطراف والدول الموقعة وكانت مدرجة في وثائق أعدتها الأمانة (CAC/COSP/WG.1/2008/2 وAdd.1 إلى Add.3 وCorr.1) وفي ورقتي غرفة اجتماعات قدمتهما مجموعة الـ٧٧ والصين (CAC/COSP/WG.1/2008/CRP.2) وبيرو (CAC/COSP/WG.1/2008/CRP.3). واستبعد الفريق العامل، خلال قراءاته الأولى لصيغة الاقتراحات المدمجة، النصوص المكررة أو المضمنة في أجزاء أخرى.

٢٥- وشرع الفريق العامل، خلال قراءته الثانية، في صوغ نص متداول لمشروع الإطار المرجعي من خلال زيادة دمج الاقتراحات المقدمة. وعند القيام بهذه العملية الصياغية، أتيحت للفريق العامل فرصة للانخراط في مناقشة أولية حول مختلف المسائل المطروحة. وفي هذا السياق، قدمت اقتراحات بشأن إعادة هيكلة مشروع الإطار المرجعي.

٢٦- ولوحظ أن النص المتداول سيتاح في الموقع الشبكي لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (www.unodc.org/unodc/en.treaties/CAC/working-group1.html) بجميع لغات الأمم المتحدة الرسمية لينظر فيه الفريق في اجتماعاته المقبلة. واتفق الفريق العامل على تنظيم مزيد من المشاورات غير الرسمية وطلب إلى الأمانة أن تعد وثيقة عمل بالاستناد إلى النص المتداول من أجل تلك المشاورات. وتبعا لما ستتمخض عنه المشاورات غير الرسمية من نتائج، يمكن أن يقرر الفريق العامل مواصلة النظر في الإطار المرجعي استنادا إلى وثيقة العمل. وستحدد وثيقة العمل الفقرات المتطابقة أو المتشابهة وتحاول دمج الاقتراحات أو الأفكار الواردة فيها في صيغة يمكن اتخاذ إجراء بشأنها. وستورد الفروق أو التغييرات الطفيفة في ثنايا النص بين معقوفتين. أما عندما تختلف الاقتراحات اختلافا واضحا، فستورد كخيارات أو بدائل.

٢٧- وطلب الفريق العامل إلى الأمانة تقديم معلومات عن تمويل تنفيذ آليات الاستعراض التي تناولتها وثيقتا المعلومات الأساسية عن طرائق استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (CAC/COSP/2006/5) وعن بارامترات لتحديد آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (CAC/COSP/2008/10).

رابعا- مسار العمل في المستقبل

٢٨- اتفق الفريق العامل على إرجاء النظر في البند ٣ من جدول الأعمال، المعنون "مسار العمل في المستقبل" إلى اجتماع مقبل.

خامسا- اعتماد التقرير

٢٩- في ٢٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨، اعتمد الفريق العامل التقرير عن اجتماعه (CAC/COSP/WG.1/2008/L.1).