

Distr.: General
14 September 2009
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



الدورة الثالثة

الدوحة، ٩-١٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩
البند ٢ (أ) من جدول الأعمال المؤقت*
استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد:
مشاورات الخبراء بشأن منع الفساد

اجتماع الخبراء بشأن الممارسات الجيدة لمنع الفساد
وتعزيز ثقافة النزاهة الذي عقد في الدوحة في الفترة
من ٩ إلى ١١ شباط/فبراير ٢٠٠٩

مذكّرة من الأمانة العامة

أولاً - مقدّمة

- ١- أعرب مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، في دورته الثانية التي عقدت في نوسا دوا، إندونيسيا، في الفترة من ٢٨ كانون الثاني/يناير إلى ١ شباط/فبراير ٢٠٠٨، عن تأييده لزيادة التركيز على منع الفساد في دورته الثالثة.
- ٢- وعملا بهذا التأكيد، تستي لأمانة المؤتمر، بفضل المساهمات السخية المقدّمة من حكومتي فنلندا وقطر، عقد اجتماع في الدوحة في الفترة من ٩ إلى ١١ شباط/فبراير ٢٠٠٩ لتبادل الأفكار بشأن منع الفساد. وتمثل الهدف من هذا الاجتماع في تشاطر الممارسات الجيدة في مجال منع الفساد وتبادل الأفكار بشأن كيفية تعزيز تنفيذ التدابير الوقائية المنصوص

* CAC/COSP/2009/1.



عليها في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (قرار الجمعية العامة ٤/٥٨، المرفق). وتعرض هذه الورقة معلومات عن المناقشة التي دارت خلال الاجتماع والتوصيات التي صدرت عنه.

٣- وافق الخبراء المشاركون في الاجتماع على أن اتباع نهج تدريجي أمر موصى به لكي تكون التدابير المتخذة لمنع الفساد فعّالة ومستدامة. واقترح الخبراء أن تتركز الجهود، على المدى القصير، على عدد محدود من المبادرات الواقعية والقابلة للقياس لينظر فيها المؤتمر في دورته الثالثة. ومع ذلك، وبينما كان هناك تركيز على وضع استراتيجيات على المدى القصير والمتوسط، أوصى الخبراء بأن يمهّد المؤتمر الطريق لاعتماد استراتيجية طويلة الأجل. ولاحظ الخبراء أنه في حين يمكن تصميم واستخدام بعض النهج الوقائية العالمية التي تستجيب لاحتياجات مشتركة وعامة، سيتعين استحداث نهج أخرى تأخذ في الاعتبار عوامل محددة مثل التنوعات الإقليمية والوطنية وخصوصيات قطاعات معيّنة. وبالمثل، يمكن تكرار المبادرات التي تكثرت بالنجاح في سياق معين في أماكن أخرى على الفور، في حين قد تتطلب مبادرات أخرى تكييفاً مسبقاً. وتبعاً لذلك، تحدد هذه الورقة الإجراءات اللازمة لتأخذها في الآجال القصيرة والمتوسطة والطويلة لمنع الفساد، على النحو الذي أوصى به فريق الخبراء. كما تتضمن وجهات نظرهم بشأن نطاق هذه الإجراءات.

ثانياً- تدابير منع الفساد القصيرة الأجل

ألف- جمع المعلومات عن الممارسات الجيدة لمنع الفساد وتنظيمها وتحليلها ونشرها

١- تعليقات الخبراء

٤- اتفق الخبراء، فيما يتعلق بجمع المعلومات عن الممارسات الجيدة لمنع الفساد وتنظيمها وتحليلها ونشرها (المواد ٥ و ٦ و ٩ و ١٢ و ١٣)، على أنه يتعين رسم خريطة للتدابير والممارسات القائمة لمنع الفساد من أجل تقييم تأثيرها وتحديد القواسم المشتركة للنهج الناجحة. ومن شأن هذه العملية أن تيسر التمييز بين النهج الجاهزة للتصدير وتلك المحددة لسياق أو قطاع أو بلد معين. ورأى الخبراء أنه ينبغي وضع النماذج والقوالب العامة التي حددت على أساس القواسم المشتركة للنهج الناجحة، والتي يمكن بعد ذلك تكييفها لتستجيب لاحتياجات سياقات محددة. وأشار الخبراء إلى أنه في حين يتعين على مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (المكتب) أن يطلب من الدول الأطراف تقديم معلومات عن الممارسات الناجحة لمنع الفساد، ثمة معارف واسعة عن هذا الموضوع متوفرة من مصادر أخرى. وشدد الخبراء على أنه يتعين تشجيع التعاون بين مقدمي هذه المعارف والمستفيدين

المحتملين منها تحاشيا لازدواجية الجهود لدى الاستفادة من الموارد المتاحة. وعلى الرغم من أن جمع المعلومات عن تنفيذ الاتفاقية نشاط جارٍ تضطلع به الأمانة، أقرّ الخبراء بأنه ينبغي أن ينصب التركيز في المدى القصير على تحديد الممارسات الجيدة وتحليلها في عدد محدود من المجالات الرئيسية وهي: التعليم، والمشتريات العمومية، والشراكات بين القطاعين العام والخاص. واقترح الخبراء تنظيم حلقات عمل ومبادرات أخرى بشأن هذه المواضيع في المستقبل المنظور.

٢- الإجراءات اللازم اتخاذها

٥- لاحظ الخبراء أنه يتعين اتخاذ الإجراءات التالية:

- (أ) جمع المعلومات عن الممارسات الجيدة في مجال منع الفساد، مع التركيز على التعليم والمشتريات العمومية والشراكة بين القطاعين العام والخاص. (من خلال القائمة المرجعية التجريبية للتقييم الذاتي بشأن تنفيذ اتفاقية مكافحة الفساد، تولى المكتب فعلا جمع المعلومات عن المشتريات العمومية من ٧٢ دولة من الدول الأطراف و٦ أطراف موقعة)؛
- (ب) تحديد القواسم المشتركة للنهج الناجحة في مجال منع الفساد، وتحليل المعلومات واستحداث النماذج والقوالب لتكرارها ونشرها؛
- (ج) تنظيم حلقات عمل ومبادرات أخرى.

باء- توضيح فحوى القانون

١- تعليقات الخبراء

٦- اقترح الخبراء، فيما يتعلق بفحوى القانون (المواد ٥ و٦ و٨)، سعيها إلى إزالة اللبس والحيلولة دون تفسير أحكام الاتفاقية تفسيراً تعسفياً، أن تشجّع الدول الأطراف توضيح فحوى القانون فيما يتصل بمسائل محددة مثل التنظيم وتجنب تضارب المصالح والمحابة والمحسوبية. وأوصى الخبراء بأن تحدد الدول الأطراف نماذج التنظيم الذاتي القائمة وتضع مدونات قواعد السلوك المهني (المادة ٨). وفي حين أقرّ الخبراء بأن تلك النماذج والمدونات خاصة ببلدان أو قطاعات محددة، اقترحوا استحداث أدوات ومبادئ توجيهية للمساعدة على تحديد القواسم المشتركة لأشكال التنظيم الذاتي القائمة للقطاع العام (مثل المحتوى الأساسي والهيكلي والوسائل الكفيلة بتشجيع اعتماد هذه النماذج للتنظيم الذاتي ونشرها). وبالإضافة إلى ذلك، أعربوا عن دعمهم لفكرة وضع إجراءات من أجل تسوية القضايا

الأخلاقية، ليس على الصعيد الوطني فحسب، بل أيضا على مستوى مكان العمل. واعتبروا أن هذا النهج قابل للتطبيق على العموم. وفي حين أن الدول الأطراف هي الجهات المعنية الأساسية بهذه التوصيات، سيتعين على المكتب مساعدة تلك الدول في مجال استحداث الأدوات والمبادئ التوجيهية المذكورة أعلاه. وعلى الرغم من أنه قد يبدو أن وضع الأدوات والمبادئ التوجيهية لن يكون له أي أثر فوري ملموس، تجدر الإشارة إلى أن امتثال القوانين الوطنية لأحكام الاتفاقية، والتفسير الذي لا يعتريه أي لبس لتلك القوانين يشكلان ركيزة أساسية لمنع الفساد.

٢- الإجراءات اللازم اتخاذها

٧- لاحظ الخبراء أنه يتعين اتخاذ الإجراءات التالية:

- (أ) تحديد أشكال التنظيم الذاتي القائمة ووضع مدونات السلوك المهني؛
- (ب) وضع إجراءات لتسوية المسائل الأخلاقية في مكان العمل؛
- (ج) استحداث أدوات ومبادئ توجيهية للتنظيم الذاتي للقطاع العام.

جيم- وضع سياسات عامة لمكافحة الفساد

١- تعليقات الخبراء

٨- اقترح الخبراء، فيما يتعلق بوضع سياسات عامة لمكافحة الفساد (المادتان ٥ و ٦)، أن تعتبر الدول الأطراف سياسات مكافحة الفساد جزءا لا يُجزأ من سياساتها المعتمدة في مجال منع الجريمة. كما أيدوا فكرة إجراء تقييمات للمخاطر ومواطن الضعف لتحديد الحالات والقطاعات التي يحتمل أن تكون عرضة للفساد أو عرضة له بشكل متكرر (كتقسيم المناطق ومنح التراخيص والبناء على سبيل المثال). وأوصى الخبراء باستخدام نهج ظريفي لمنع الجريمة لتقليل المخاطر ومواطن الضعف. فالنهج الظريفي يستند إلى فرضية أن الفساد هو إلى حد كبير نتيجة لعوامل ظرفية. ولنجاح أي استراتيجية لمنع الفساد لا بد لها من تقويم العوامل الظرفية غير المواتية من خلال التقليل إلى أدنى حد من فرص الضلوع في الفساد، وتحسين فعالية الإشراف. وأعرب الخبراء أيضا عن دعمهم لوضع مؤشرات للإنذار المبكر كجزء من نهج ظريفي لمنع الجريمة. وسلطوا الضوء على الاختلافات القائمة بين الفساد المنظم وأشكال الفساد الصغيرة، وأوصوا بضرورة مراعاة هذه الاختلافات عند تصميم سياسات مكافحة الفساد وتنفيذها. فضلا عن ذلك، شددوا على أهمية وجود هيئة أو هيئات وطنية لتنسيق الجهود الهادفة إلى

مكافحة الفساد. وأكدوا مجدداً على ضرورة أن تؤدي هذه الهيئات وظائفها باستقلالية كاملة لكي تتسم بالفعالية.

٢- الإجراءات اللازم اتخاذها

٩- لاحظ الخبراء أنه يتعين اتخاذ الإجراءات التالية:

- (أ) إدراج سياسات مكافحة الفساد في سياسات منع الجريمة؛
- (ب) إجراء تقييمات للمخاطر ومواطن الضعف (قد يتعين تقديم المساعدة للاضطلاع بتقييمات المخاطر ومواطن الضعف وتحليل نتائجها)؛
- (ج) وضع مؤشرات للإنذار المبكر.

دال- المشتريات العمومية

١- تعليقات الخبراء

١٠- أقرّ الخبراء، فيما يتعلق بالمشتريات العمومية (المادة ٩)، بأن ثمة معارف وتوجيهات مستفيضة بشأن منع الفساد في المشتريات العمومية متوفرة من طائفة متنوعة من المصادر. واقترحوا أن يتولى المكتب، كنشاط قصير الأجل، جمع عدد صغير من الدول الأطراف المعنية، جنباً إلى جنب خبراء وممثلين عن القطاع الخاص، لمواءمة نظم مشتريات تلك الدول مع المادة ٩ من الاتفاقية. واقترحوا أن تضع الدول الأطراف نظاماً حاسوبية ("المشتريات الإلكترونية" وبوابات الشفافية) ليس لتنظيم المشتريات العمومية فحسب، بل أيضاً لتعقب الحالات المشتبه بها وتحديثها. وبالإضافة إلى ذلك، أيدوا فكرة وضع إجراءات خاصة بحظر الشركات. وأوصوا بالعمل مع القطاع الخاص لإعداد ميثاق يحدد الخطوات اللازم اتخاذها للنهوض بإصلاح نظام المشتريات العمومية وتنفيذه، بما في ذلك آثار الموارد. واعتبروا أن تلك التدابير قابلة للتطبيق على العموم.

٢- الإجراءات اللازم اتخاذها

١١- لاحظ الخبراء أنه يتعين اتخاذ الإجراءات التالية:

- (أ) قيام عدد صغير من الدول الأطراف، على المدى القصير وفي شراكة مع ممثلي القطاع الخاص، باستعراض نظم المشتريات العمومية التي تعتمد عليها ومواءمتها مع المادة ٩ من الاتفاقية؛

- (ب) استحداث نظم حاسوبية وتكرار استخدامها ("المشتريات الإلكترونية" وبوابات الشفافية)؛
- (ج) إعداد إجراءات لحظر الشركات؛
- (د) وضع ميثاق مع القطاع الخاص، بما في ذلك مسألة الاحتياجات من الموارد، لتنفيذ إصلاحات نظام المشتريات العمومية.

هاء- إقامة شركات أمثل بين القطاعين العام والخاص لمنع الفساد

١- تعليقات الخبراء

- ١٢- أوصى الخبراء، فيما يتعلق بإقامة شركات أمثل بين القطاعين العام والخاص لمنع الفساد (المادة ١٢)، بوضع إطار ملائم لاتخاذ مبادرات تجارية عالمية ومتعلقة بقطاعات محددة من أجل تعزيز الحوار مع القطاع الخاص. ويمكن تنظيم حلقات عمل إقليمية أو دون إقليمية لمناقشة إصلاح القطاع العام بشكل معمق. كما أقرّ الخبراء بالحاجة إلى تحديد عناصر التنظيم الذاتي للأمثل للقطاع الخاص.
- ١٣- وأعرب الخبراء عن دعمهم لفكرة وضع حوافز للقطاع الخاص لتغيير الممارسات التجارية التي ثبت أنها تخلق القابلية للتعرض للفساد وأيدوا فكرة تشجيع مشاركة شركات القطاع الخاص في اتخاذ إجراءات وقائية. وأوصوا بأن تعتمد الدول الأطراف نهج "الترغيب والترهيب".
- ١٤- وتقدم الخبراء بتوصية أخرى في هذا المجال مفادها تحديد الأدوات والقوالب من أجل التنظيم الذاتي للقطاع الخاص ومواصلة استحداثها، مثل معايير النزاهة وبرامج وإجراءات امتثال فعّالة للتحقق الخارجي. كما أقرّ الخبراء بالحاجة إلى تحديد عناصر التنظيم الذاتي الأمثل للقطاع الخاص. وبالإضافة إلى التدابير القطرية المحددة، أوصى الخبراء بوضع نماذج وقوالب عامة.

٢- الإجراءات اللازم اتخاذها

- ١٥- لاحظ الخبراء أنه يتعين اتخاذ الإجراءات التالية:
- (أ) تعزيز الحوار مع القطاع الخاص وتحديد الإطار المناسب وإشراك الشركاء؛
- (ب) توفير الحوافز لتغيير الممارسات التجارية التي تخلق القابلية للتعرض للفساد؛

- (ج) تشجيع مشاركة القطاع الخاص في منع الفساد؛
 (د) تحديد عناصر نماذج التنظيم الذاتي الأمثل؛
 (هـ) تحديد عناصر التنظيم الحكومي الأمثل للقطاع الخاص.

واو- تعزيز مشاركة المجتمع

١- تعليقات الخبراء

١٦- اقترح الخبراء، فيما يتعلق بتعزيز مشاركة المجتمع (المواد ٥ و ٦ و ١٠ و ١٣)، أن ترتقي الدول الأطراف بمستوى الوعي العام بالفساد، والقوانين ذات الصلة ومسؤولية الموظفين العموميين وواجباتهم. وأوصوا بتشجيع المجتمعات على الانتقال من ثقافة قبول الفساد إلى ثقافة نبد الفساد وإدانتته. كما أوصوا بتعزيز الوصول إلى المعلومات (من خلال بوابات الشفافية مثلا). وفي حين اعتبر الخبراء أن هذه التدابير قابلة للتطبيق على العموم، أقرروا بأنه قد يتعين إدخال تغييرات خاصة بكل بلد.

٢- الإجراءات اللازم اتخاذها

١٧- لاحظ الخبراء أنه يتعين اتخاذ الإجراءات التالية:

- (أ) الارتقاء بمستوى الوعي العام بالفساد، والقوانين ذات الصلة ومسؤولية الموظفين العموميين وواجباتهم؛
 (ب) تشجيع المجتمعات على الانتقال من ثقافة قبول الفساد إلى ثقافة نبد الفساد وإدانتته وتعزيز الوصول إلى المعلومات (من خلال بوابات الشفافية مثلا).

ثالثا- تدابير منع الفساد المتوسطة الأجل

ألف- تقييم الآثار المترتبة على السياسات المعتمدة وتحليل الفجوات

١- تعليقات الخبراء

١٨- أشار الخبراء، فيما يتعلق بتقييم الآثار المترتبة على السياسات المعتمدة وتحليل الفجوات (المادتان ٥ و ٦)، إلى أنه يمكن للمكتب تقديم المساعدة من خلال وضع منهجية

مشتركة وأدوات ومبادئ توجيهية ذات صلة في حين أن تقييم الآثار المترتبة على سياسات مكافحة الفساد وإجراء تحليل الفجوات يمثلان جهوداً تقع على عاتق البلدان تحديداً.

٢- الإجراءات اللازم اتخاذها

١٩- لاحظ الخبراء أنه يتعين اتخاذ الإجراءات التالية:

(أ) يتعين على الدول تقييم الآثار المترتبة على سياسات منع الفساد (ثمة قائمة مرجعية شاملة للتقييم الذاتي في شكل عملية حاسوبية، وضعت لجمع المعلومات عن مدى امتثال الدول للاتفاقية وستقدم إلى المؤتمر في دورته الرابعة، تتضمن أسئلة لتحديد ما إذا كانت تقييمات مدى فعالية التدابير الوطنية قد أجريت أم لا)؛

(ب) يتعين على الدول إجراء تحليل للفجوات (يمكن استخدام القائمة المرجعية الشاملة للتقييم الذاتي المستندة إلى برامج حاسوبية، عند استكمالها، كإطار لإجراء تحليل شامل للفجوات فيما يتعلق بتنفيذ الاتفاقية).

باء- العمل مع وسائط الإعلام

١- تعليقات الخبراء

٢٠- أوصى الخبراء، فيما يتعلق بالعمل مع وسائط الإعلام (المادة ١٠)، ومع مراعاة أهمية وجود وسائط إعلام مستقلة، بمشاركة أكبر لوسائط الإعلام في إبلاغ الناس بقضايا الفساد. كما أقرّوا بضرورة تعزيز النزاهة في وسائط الإعلام أيضاً. وتحققاً لهذه الغاية، حث الخبراء على وضع نماذج إعلامية، ومناهج تدريبية ومبادئ توجيهية بشأن توخي المسؤولية في نقل الأخبار. وفيما يخص تعزيز التعاون بين السلطات العمومية ووسائط الإعلام، رأى الخبراء أن على الدول الأطراف تنظيم حملات توعية عامة وحملات ذات أهداف محددة وإجراء مسابقات إعلامية بخصوص أكثر تقارير الفساد شفافية ومسؤولية. وفي حين اعتبر الخبراء أن هذه التدابير قابلة للتطبيق عموماً، أقرّوا بأنه قد يتعين إدخال تغييرات خاصة بكل بلد.

٢- الإجراءات اللازم اتخاذها

٢١- لاحظ الخبراء أنه يتعين اتخاذ الإجراءات التالية:

(أ) وضع نماذج إعلامية ومناهج تدريبية ومبادئ توجيهية للصحفيين؛

- (ب) إقامة التعاون بين السلطات العمومية ووسائل الإعلام فيما يلي:
- ١٠ تنظيم حملات توعية عامة وحملات ذات أهداف محددة؛
- ١١ إجراء مسابقات إعلامية بخصوص أكثر تقارير الفساد شفافية ومسؤولية.

رابعاً- تدابير منع الفساد الطويلة الأجل

ألف- التدابير التثقيفية

١- تعليقات الخبراء

- ٢٢- سعياً إلى غرس بذور ثقافة النزاهة في المجتمعات والإدارة العامة والقطاع الخاص، أوصى الخبراء باتخاذ التدابير التثقيفية التالية القابلة للتطبيق عموماً:
- (أ) تحديد القيم الأخلاقية في القطاعين الخاص والعام؛
- (ب) استعراض المناهج الدراسية لتحديد ما إذا كانت هذه القيم بارزة في المناهج الدراسية وكيفية القيام بذلك وإزالة التناقضات الممكنة في الكتب المدرسية؛
- (ج) إدراج القيم الأخلاقية في الكتب المدرسية؛
- (د) توفير التدريب لمؤلفي الكتب المدرسية وناشرها؛
- (هـ) تدريب المدرسين؛
- (و) إدراج القيم الأخلاقية في التعليم المستمر وإدارة المدارس، من خلال تنظيم أيام ومسابقات خاصة على سبيل المثال؛
- (ز) العمل مع وسائل الإعلام لتعزيز القيم الأخلاقية.
- ٢٣- أوصى الخبراء، فيما يتعلق بالتعليم الابتدائي، بأن تنشئ الدول مواقع شبكية ذات صلة بالأطفال، وأن تضع رسوماً، وتنظم مسابقات أدبية أو فنية عن مكافحة الفساد، وتقيم نوادي وبرامج مدرسية أخرى.
- ٢٤- أما فيما يتعلق بالتعليم العالي والتعليم المتخصص (الفقرة ١ (د) من المادة ٧، والفقرة ١ من المادة ٨)، فإنه يمكن استخدام الأكاديمية الدولية لمكافحة الفساد، التي ستنشأ بدعم من حكومة النمسا ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ومنظمة الشرطة الجنائية الدولية (الإنتربول)، كنموذج لإنشاء أكاديميات إقليمية. ويتعين أن ينصبّ تركيز التدابير

التي ينبغي اتخاذها بشأن التعليم العالي على المديرين الحاليين، وفي المستقبل لكيانات القطاعين العام والخاص. ويمكن أن تشمل المناهج التدريب في مجال الأخلاقيات والتوعية بقوانين مكافحة الفساد. وأشار الخبراء أيضاً إلى ضرورة دعم تدريب طلاب الدراسات العليا، والدراسات والبحوث الأكاديمية، وإنشاء مكاتب على شبكة الإنترنت.

٢٥- وأوصى الخبراء بشأن تعزيز التعليم والتدريب المستمرين، (الفقرة ١ (د) من المادة ٧، والفقرة ١ من المادة ٨)، بتنفيذ حملات هادفة إلى إذكاء الوعي العام من أجل إثارة مناقشات متكررة، تنطوي على أمثلة عملية، في الشركات والإدارة العامة.

٢٦- وقدّم رئيس الاجتماع عرضاً بأن يقوم بإعداد ورقة موجزة تحدد مختلف المنهجيات التي يتعين استخدامها فيما يتعلق بالتعليم الابتدائي والثانوي والتعليم العالي/الجامعي.

٢- الإجراءات اللازم اتخاذها

٢٧- لاحظ الخبراء أنه يتعين اتخاذ الإجراءات التالية:

(أ) إنشاء مواقع شبكية ذات الصلة بالنسبة للأطفال، ووضع الرسوم، وتنظيم مسابقات أدبية أو فنية عن مكافحة الفساد، وإنشاء نوادي وبرامج مدرسية أخرى.

(ب) إنشاء أكاديميات إقليمية لمكافحة الفساد على غرار الأكاديمية الدولية لمكافحة الفساد؛

(ج) تشجيع تدريب طلاب الدراسات العليا، والدراسات والبحوث الأكاديمية؛

(د) إنشاء مكاتب على شبكة الإنترنت؛

(هـ) تنظيم حملات توعية عامة وحملات ذات أهداف محددة ومناقشة الأمثلة العملية؛

(و) صوغ ورقة توضّح مختلف النهج المتعلقة بالأخلاقيات التي يتعين استخدامها فيما يتعلق بالتعليم الابتدائي والثانوي والتعليم العالي/الجامعي.