

Distr.: General  
3 October 2013  
Arabic  
Original: English

# مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



الدورة الخامسة

مدينة بنما، ٢٥-٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣  
البند ٢ من جدول الأعمال المؤقت\*  
استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

## ترجمة الالتزام إلى نتائج: أثر آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مذكّرة من الأمانة

ملخص

هذه المذكرة تستند إلى التجربة المكتسبة من آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وإلى المعلومات التي جُمعت حتى تاريخ إعداد المذكرة من خلال الآلية، وهي تُقيّم أثر الآلية فيما يتعلق بالأهداف المحددة عند وضع الاتفاقية.

\* CAC/COSP/2013/1



## أولاً - مقدمة

١- الهدف من هذه المذكرة هو تقديم ملخص لأثر آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد حتى تاريخ إعداد المذكرة من حيث ترجمة الأقوال إلى أفعال وتغيير المشهد العالمي في مجال محاربة الفساد. وهي تتضمن نظرة إجمالية على النواتج التي تُقاس بأرقام محدّدة. كما أنّها تلخّص الإنجازات في الحالات التي يتجاوز فيها أثر الآلية التوقعات الواضحة. وقد استُعين في إعداد هذا التقرير بالتجارب المستخلصة من عمليات الاستعراض المنجزة والجارية كوسيلة لبيان كيف أصبحت الآلية على كُفٍّ من الصعيدين العالمي والقُطري تجسّد روح ميثاق الأمم المتحدة ذاته.

### الإطار ١

#### المادة ١ من ميثاق الأمم المتحدة

"مقاصد الأمم المتحدة هي:

...

- ٢- إنماء العلاقات الودية بين الأمم على أساس احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها ...؛
- ٣- تحقيق التعاون الدولي على حلّ المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ...؛
- ٤- جعل هذه الهيئة مرجعاً لتنسيق أعمال الأمم وتوجيهها نحو إدراك هذه الغايات المشتركة."

٢- لقد أظهر تقييم نطاق وأثر آلية الاستعراض التي يجري تشغيلها منذ ما يزيد على ثلاث سنوات، أنّها، بالإضافة إلى تحقيقها لغرضها الأول وهو إجراء الاستعراضات القُطرية وتحليل الاتجاهات على الصعيدين الإقليمي والعالمي، لها أيضاً آثار أقل وضوحاً في مجالات أخرى. والجزء الأساسي من هذا الأثر هو الحوار والزخم الناتجان عن الآلية. فهناك الآن ما يدل على أنّ المشاكل التي عُولجت أثناء عمليات الاستعراض وكانت مستعصية في البداية قد حُلّت أو خُفّفت. وها نحن نرى اليوم كيف يجري إنشاء مجتمع عالمي من ممارسي مكافحة الفساد.

٣- واستطاع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، من خلال العمل المنوط به دعماً لآلية الاستعراض، أن يدرب حتى اليوم أكثر من ٤٠٠ ١ ممارس لمكافحة الفساد

تهيئة لهم للمشاركة في الاستعراضات القطرية لبلداتهم، بالإضافة إلى تدريبهم على المشاركة بوصفهم خبراء ومستعرضين نظراء. وكانت إدارة الآلية على نحو يتسم بالمهنية والاحترام والموضوعية مثمرةً بفضل التبادل الوفير للأفكار وتقاسم المعلومات والمشورة والممارسات الجيدة بين الخبراء الحكوميين. وقد أسهم ذلك على نحو مباشر في تبديد الحساسيات فيما يتعلق بمسألة الفساد وتجريد مسألة الفساد من صبغتها السياسية جاعلاً منها موضوع حوار عالمي صريح وبناء بين الأقاليم والنظم القانونية.

٤ - وأحدثَ الشروع في الآلية زخماً متجدداً في إقدام الدول على التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أو الانضمام إليها. وفي البداية حظيت الاتفاقية قبل فتح باب التوقيع عليها في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ بإقبال سريع الإيقاع على التصديق عليها، فحصلت على ١٤٠ دولةً طرفاً في خمس سنوات؛ ولكن لم ينضم إليها في عام ٢٠٠٩ سوى دولتين. غير أن ٢٣ دولةً طرفاً جديدة انضمت إلى الركب منذ بدء الآلية في حزيران/يونيه ٢٠١٢. ومن بين هذه الدول طلبت ١٧ دولةً مساعدةً في عملية ما قبل التصديق و/أو بعد التصديق مباشرة، وصرحت بأنها تستهدف المشاركة بنجاح في عملية الاستعراض.

٥ - وبناءً على المشاكل التي استُبينت عن طريق التقييم الذاتي وعملية الاستعراض، طلبت الدول مساعدةً على تحسين تشريعاتها المحلية لاتقاء الفساد ومحاربتة تماشياً مع الاتفاقية. ومنذ بدء آلية الاستعراض سعت أكثر من ٣٥ دولة، في سياق خضوعها للاستعراض في أغلبية الحالات، إلى الحصول على مساعدة من مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة على إعداد تشريعات جديدة، أو طلبت في حالات أكثر تعليقات على مشاريع قوانين من أجل تنفيذ الاتفاقية. وفي نفس السياق، قُدِّم دعم واسع النطاق من أجل اتخاذ التدابير الرامية إلى تحسين قدرات الدول الأطراف على اتقاء الفساد وكشفه والتحقيق فيه ومقاضاته، ومن أجل ما تشمله هذه التدابير من وضع استراتيجيات وطنية لمكافحة الفساد، وإنشاء وترسيخ الأطر والهيكل والسياسات والعمليات والإجراءات، وتعزيز قدرات المؤسسات ذات الصلة على الوقاية والتحقيق والمقاضاة عن طريق الأنشطة الوطنية والإقليمية على السواء.

٦ - وبعد بدء تشغيل الآلية، سارعت دول كثيرة إلى إعداد التقييم الذاتي أو أجرت تحليلاً للثغرات قبل الاستعراض الرسمي، فقد أدركت أن جودة التقييم الذاتي دافع مهم على جودة الاستعراض وعلى فائدته النهائية على المستوى المحلي. وقُدِّمت المساعدة في هذا الصدد لما يقرب من ٣٠ دولة طرفاً منذ بدء تشغيل الآلية. كما قُدِّمت المساعدة لعدة بلدان في جهودها الرامية إلى تقييم قدرات الهيئات والمؤسسات الوطنية المسؤولة عن العمل في مكافحة الفساد. وأدَّت المساعدة المقدمة من مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في هذه

المراحل التحضيرية إلى إدراج معلومات شاملة في التقييم الذاتي وإلى إنشاء قاعدة معلومات موثقة من أجل عمليات الاستعراض، ومن أجل إعداد خطط العمل والاستراتيجيات الوطنية المقبلة لمكافحة الفساد في نهاية المطاف. وعند تقديم المساعدة، بُذل جهد للتأكد من أن العمليات توجّهها البلدان، وذلك بهدف المحافظة على توفر الخبرة بعد عملية الاستعراض الرسمية، والسماح للدول بتنمية قدراتها الذاتية على رصد الثغرات القائمة، واستعراض التقدم المحرز، وإعادة تقييم الامتثال للاتفاقية بصفة منتظمة.

٧- وصُنفت المعلومات التي جُمعت أثناء عمليات الاستعراض القطرية وأُخضعت لمزيد من التحليل بغية إتاحتها للمجتمع العالمي لمكافحة الفساد في المكتبة القانونية على الإنترنت التي يمكن النفاذ إليها عن طريق بوابة الأدوات والموارد اللازمة من أجل رصد معرفي في مجال مكافحة الفساد ("تراك"). ومن خلال عمليات الاستعراض، سيجري اعتماد وتحديث النصوص الكاملة للقوانين واللوائح والسياسات والتدابير الأخرى بالإضافة إلى المعلومات المتعلقة بالمؤسسات الوطنية المعنية بمحاربة الفساد في أكثر من ١٧٥ ولاية قضائية. وتبيّن الإحصاءات أن اللبّابة جمهوراً متزايداً من المستخدمين يبلغ عدده في الوقت الحاضر ٢٦ ٠٠٠. وعلاوة على ذلك، تتلقّى الأمانة في كثير من الأحيان استفسارات هاتفية من الخبراء الذين يريدون الاتصال بالغير، بالنظر إلى أن إنشاء قناة غير رسمية للاتصال أصبح سهلاً بفضل الحوار الدائر في عملية الاستعراض.

٨- ومن العوامل المهمة المؤاتية لشمول الآلية مشاركة أقل البلدان نمواً والبلدان النامية في عملية الاستعراض. وتبيّن أن هذا أمر بالغ الأهمية لنجاح الآلية نظراً لأن كل بلد طرف يشارك على قدم المساواة في سياق عمليات الاستعراض القطرية وأثناء دورات فريق استعراض التنفيذ، وهو ما يولد شعوراً بالملكية والاشتراك.

٩- وعلى خلاف الاستبيانات التي قد تؤدي على أفضل تقدير إلى معدل ردود بنسبة ٥٠ في المائة، فإن الآلية وفقاً للتوقعات الحالية ستكون قد وصلت في نهاية دورتها الأولى إلى جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة تقريباً. وستمثل نتائج عمليات الاستعراض قاعدة معرفية لم يسبق لها نظير عن تدابير مكافحة الفساد القائمة في ١٦٧ دولة طرفاً على الأقل في جميع الأقاليم. وستضمّن التحليل المواضيع والإقليمي للتقارير القطرية تقييماً عالمياً لحالة جهود مكافحة الفساد فيما يتعلق بتنفيذ الفصلين اللذين يجري استعراضهما. وهو سيقدم أوّل علامة مرجعية عالمية تُقاس على أساسها الاتجاهات والتقدم المحرز.

١٠- والواقع أن النطاق الواسع لآلية الاستعراض الذي يشمل تلك الدول الأطراف البالغ عددها ١٦٧، وكذلك المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية والأوساط الأكاديمية والقطاع الخاص، دليل قوي في صالح الآلية بوصفها الآلية الوحيدة ذات المدى العالمي حقاً والنطاق المشترك، ومن ثم أصبحت التقارير القطرية علامة مرجعية يُقاس على أساسها التقدم المحرز. وكما تأكد في التقرير الذي أصدره الأمين العام مؤخراً عن دفع برنامج الأمم المتحدة للتنمية إلى ما بعد عام ٢٠١٥، فإن "... الشفافية والمساءلة هما أداتان قويتان لكفالة مشاركة المواطنين في صنع السياسات وإشرافهم على استخدام الموارد العامة، بما في ذلك منع الهدر والفساد" (A/68/202، الفقرة ٩٥). وفي نهاية المطاف، أتاحت آلية الاستعراض الفرصة لنزع الحساسية عن العمل المناهض للفساد وتحويله إلى جهد جماعي صادق عن طريق البرهنة على أنه لا يوجد بلد أو قطاع مستثنى من الفساد.

## ثانياً - الخلفية

١١- كانت أهمية التأكد من أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ستكون أداة فعالة لمحاربة الفساد في محور المناقشات طيلة المفاوضات بشأن الإطار المرجعي لآلية استعراض تنفيذ الاتفاقية. ورئي أن من المهم أن تكون الاتفاقية صكاً يضيف قيمة إلى جهود الدول الأعضاء في منع الفساد ومحاربه، بما في ذلك عن طريق دعم البلدان من خلال المساعدة التقنية والتعاون الدولي المعزز وجمع البيانات.

١٢- وقد دارت هذه المناقشات بالفعل في المراحل المبكرة من التفاوض بشأن الاتفاقية. وأكد كثير من الوفود، أثناء الاجتماعات التي عقدها فريق الخبراء الحكومي الدولي المفتوح العضوية لإعداد مشروع إطار مرجعي للتفاوض بشأن صك قانوني دولي لمكافحة الفساد، على أهمية الآليات الفعالة لمراقبة تنفيذ اتفاقية جديدة. وكما يتبين من الأعمال التحضيرية للمفاوضات الرامية إلى وضع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فإن المناقشات بشأن استعراض التنفيذ تمخّضت في النهاية عن المادة ٦٣ من الاتفاقية، وخاصة الفقرة ٧: "عملاً بالفقرات ٤ إلى ٦ من هذه المادة، ينشئ مؤتمر الدول الأطراف، إذا ما رأى ضرورة لذلك، أي آلية أو هيئة مناسبة للمساعدة على تنفيذ الاتفاقية تنفيذاً فعلياً".

١٣- وكان هناك منذ البداية تركيز خاص على إنشاء آلية تساعد الدول الأطراف على تنفيذ الاتفاقية تنفيذاً كاملاً وتدعم جهودها في قياس التقدم المحرز نحو تلك الغاية. وأعدت الأمانة ومنظمات أخرى تحضيراً للمناقشات بشأن الآلية وفي محاولة لدعم تلك العملية، عدة مقارنات مع آليات أخرى لاستعراض التنفيذ فيما يتصل بالفساد.

١٤- وعقب مداوات موسّعة أثناء الدورتين الأولى والثانية لمؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية، اعتمد في الدورة الثالثة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩ القرار ١/٣ الذي تضمّن مرفقه الإطار المرجعي لآلية استعراض تنفيذ الاتفاقية. وفي نفس القرار، قرّر المؤتمر أن يُنشأ فريق استعراض التنفيذ ليكون مسؤولاً عن متابعة ومواصلة العمل الذي سبق أن اضطلع به الفريق العامل الدولي الحكومي المفتوح العضوية المعني بالمساعدة التقنية.

## ثالثاً- أثر آلية الاستعراض: تجاوز التوقعات

### عملية الاستعراض

١٥- بدأ تشغيل آلية الاستعراض في تموز/يوليه ٢٠١٠. ونظراً لطابع الشمول في الاتفاقية التي تغطي في أربعة فصول موضوعية التدابير الرامية إلى منع الفساد وتجريمه بالإضافة إلى أحكام بشأن التعاون الدولي واسترداد الموجودات، فقد تقرر إنشاء دورتين للاستعراض: تغطي دورة الاستعراض الأولى (٢٠١٠-٢٠١٥) الفصلين الثالث (التجريم وإنفاذ القانون) والرابع (التعاون الدولي)، بينما تغطي الدورة الثانية (٢٠١٥-٢٠٢٠) الفصلين الثاني (التدابير الوقائية) والخامس (استرداد الموجودات). وعلى خلاف آليات الاستعراض الأخرى المتصلة بالفساد والتي تتسم بطابع إقليمي أو قطاعي، فإن آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تشمل ١٦٧ دولة والاتحاد الأوروبي (اعتباراً من أيلول/سبتمبر ٢٠١٣) كأطراف، لا تغطي إطار مكافحة الفساد على نحو شامل فحسب بل تتميز بنطاق عالمي أيضاً.

### الإطار ٢

#### أثر الطابع الجامع والعالمي للآلية

رغم أنّ هناك عدة آليات استعراض ذات طابع إقليمي أو قطاعي، فإن آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هي الآلية الوحيدة العالمية حقاً إذ إنها تشمل ١٦٧ بلداً في مجال عملها، وهي جامعة وشاملة في نطاقها. وهذا يهيئ بيئة تمكينية تسمح بتكوين صورة علمية عن حالة الجهود المبذولة في مكافحة الفساد.

١٦- وتستهدف عملية استعراض النظراء تعزيز إمكانيات الاتفاقية عن طريق تزويد البلدان بالوسائل اللازمة لتقييم التقدم المحرز في التنفيذ واستبانة التحديات ووضع خطط للعمل من أجل تعزيز تنفيذ الاتفاقية على المستوى المحلي. وقد تبين أنّ للقدرة على تمويل مشاركة أقل البلدان نمواً والبلدان النامية في عملية الاستعراض أهمية حاسمة بالنسبة لنجاحها

لأنها تكفل لكل دولة طرف أن تتاح لها فرصة متساوية للمشاركة كبلد يُجري الاستعراض وكبلد يكون موضوعاً للاستعراض وللإشتراك في المناقشات على قدم المساواة في دورات فريق استعراض التنفيذ، وهو ما يولد شعوراً بالملكية والمشاركة.

### الإطار ٣

#### أثر الإشتراك

إن الطابع الإشاركي الذي تتسم به آلية الاستعراض أتاح للبلدان التي لا تجلس دائماً إلى نفس المائدة مع البلدان الأخرى بسبب قيود الموارد أن تشارك بنشاط في عمليات استعراض النظراء والعمليات الدولية الحكومية، وأن تشرى بذلك المناقشات بتجارها وتتيح فرصة للتعلم من الغير.

١٧- واستقر رأي المؤتمر في قراره ١/٣ على استخدام قائمة التقييم الذاتي المرجعية (التي يشار إليها أيضاً باسم "برامج أومنيوس") بوصفها أداة لجمع المعلومات من أجل عمليات الاستعراض. وطبقاً للفقرة ٣٢ من الإطار المرجعي للآلية، فإن المنسقين والخبراء الحكوميين يدربون على استخدام قائمة التقييم الذاتي المرجعية وعلى الأحكام الموضوعية للاتفاقية والجوانب الإجرائية لعمليات الاستعراض. وقد درّب مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة منذ بدء الآلية أكثر من ١٤٠٠ ممارس لمكافحة الفساد من ١٥٠ دولة طرفاً. وعلاوة على ذلك، درّب المكتب زملاء في مكافحة الفساد من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ووسّع بذلك نطاق التدريب بحيث يتجاوز شبكة المكتب. كما أدير عدد كبير من حلقات العمل الوطنية المخصصة، وذلك في معظم الحالات للمساعدة على إعداد ردود على قائمة التقييم الذاتي المرجعية الشاملة.

### الإطار ٤

#### أثر أنشطة التدريب

هناك مجتمع عالمي من الممارسين في مجال مكافحة الفساد يجري تكوينه عن طريق تدريب ١٤٠٠ ممارس في مجال مكافحة الفساد في إطار آلية الاستعراض بغية تهيئتهم لعمليات الاستعراض القطرية التي تخص بلدانهم بالإضافة إلى تدريبهم على المشاركة كخبراء في عمليات استعراض النظراء. وتتلقى الأمانة بانتظام طلبات من ممارسين في مجال مكافحة الفساد للحصول على معلومات من أجل الاتصال بآخرين في هذا الوسط المتنامي.

١٨- ومن بين العدد المتزايد من الدول الأطراف المشاركة في عملية الاستعراض، أكدت دول كثيرة في معرض تقاسم تجاربها كدول مستعرضة وكدول مستعرضة على أن من المفيد أداء دور المستعرض أولاً قبل أن تكون مستعرضة. فقد كانت تلك فرصة لفهم أحكام الاتفاقية واكتساب الخبرة فيها، وكذلك لتحليل نظم البلدان الأخرى على ذلك الضوء. وقد تمكّن المشاركون بفضل هذه العملية من تقاسم الدروس المستفادة مع المستعرضين الآخرين ومع زملائهم على المستوى الوطني. وحتى اليوم أجرى ما لا يقل عن ٣٢ دولة طرفاً ثلاث عمليات للاستعراض أو وافقت على إجرائها، وهو أقصى عدد من عمليات الاستعراض التي ينبغي للدولة الاضطلاع به خلال دورة واحدة.

#### الإطار ٥

#### أثر المشاركة

كثيراً ما يكون الأفراد أنفسهم مستعرضين في أكثر من استعراض قُطري واحد وفي عمليات استعراض لبلداتهم هم، وهذا يعزّز فهمهم للاتفاقية وهو فهم كثيراً ما يفيد الممارسين الآخرين في مجال مكافحة الفساد على الصعيد الوطني، ومن ثم يتضاعف الأثر بشدة. وتوفر قائمة التقييم الذاتي المرجعية الشاملة، كما يوفر التدريب، الأساس اللازم لفهم أحكام الاتفاقية على نحو أفضل وأعمق.

#### تعزيز تنفيذ الاتفاقية على الصعيد العالمي

١٩- أدى بدء الآلية في حزيران/يونيه ٢٠١٢ إلى إحداث زخم متجدد في تصديق الدول على الاتفاقية أو الانضمام إليها (انظر الفقرة ٤ أعلاه). ومن الجدير بالملاحظة بصفة خاصة زيادة عدد الدول الآسيوية الأطراف بالنظر إلى أن إقليمها يفتقر إلى صك لمكافحة الفساد وإلى هيئة إقليمية تستطيع مراعاة أو دعم العمل على محاربة الفساد.

#### الإطار ٦

#### الأثر على التصديق والانضمام

بفضل آلية الاستعراض، تجدد زخم التصديق على الاتفاقية والانضمام إليها. فقد كانت وتيرة التصديق مرتفعة من عام ٢٠٠٣ إلى عام ٢٠٠٨، حيث صدّقت ١٤٠ دولة على الاتفاقية، ثم حصل ركود في عام ٢٠٠٩؛ ولكن تجددت حيوية هذه الوتيرة بعد ذلك بفضل آلية الاستعراض التي بدأ تشغيلها في عام ٢٠١٠. ومنذ ذلك الحين، صدّقت على الاتفاقية وانضمت إليها ٢٣ دولة طرفاً بحيث أصبح المجموع ١٦٧ دولة طرفاً حتى اليوم.



٢٠- وتزوّد التقارير التي أعدتها الأمانة عن تنفيذ الفصلين الثالث (التحريم وإنفاذ القانون) والرابع (التعاون الدولي) من الاتفاقية<sup>(١)</sup> الدول الأطراف بمعلومات قيّمة عن حالات النجاح والممارسات الجيدة والتحديات، ولكنها تقدم أيضاً هذه المعلومات عن مسائل موضوعية محددة وعن أبرز الاحتياجات إلى المساعدة التقنية مع تصنيف إقليمي حيثما كان ذلك ممكناً. وقد تبين أن تلك المعلومات ذات فائدة عندما تقرر البلدان إعداد خطط للعمل أو البدء في إصلاحات محددة. كما أن التقارير المواضيعية تمثل أساساً صلباً للعمل التحليلي الذي يضطلع به فريق استعراض التنفيذ، ولا سيما في استبانة مجالات محددة تستحق مزيداً من العناية.

٢١- ستكون آلية الاستعراض عند نهاية دورتها الأولى قد شملت جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة تقريباً. وستمثل نتائج عمليات الاستعراض قاعدة معرفية فيما يتعلق بالتدابير القائمة لمكافحة الفساد في جميع الأقاليم. وسيقدم تحليل التقارير القطرية تقييماً عالمياً لحالة جهود مكافحة الفساد ويوفر علامة مرجعية عالمية لقياس الاتجاهات والتقدم المحرز (انظر الفقرة ٩ أعلاه).

الإطار ٧

الأثر على الحوار

إنّ الارتفاع الاستثنائي لمعدل الردود على قائمة التقييم الذاتي المرجعية هو دليل على ما توليه الدول الأطراف من قيمة للآلية ولتنفيذ الاتفاقية. وهو دليل أيضاً على أنّ استخدام الآلية استخداماً يتسم بالمهنية والاحترام والموضوعية خفف من الشكوك أو الشواغل التي ربما انتابت بعض البلدان في البداية فيما يتعلق بالآلية. وبدلاً من ذلك أسهمت وفرة الأفكار المتبادلة والمعلومات والمشورة والممارسات الجيدة المتقاسمة بين الخبراء الدوليين الحكوميين في فتح باب الحوار الصريح والبناء لقضية الفساد بين مختلف الأقاليم والنظم القانونية.

٢٢- وفي الدورة الثالثة المستأنفة لفريق استعراض التنفيذ التي عُقدت في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، جرى نقاش حول أحكام موضوعية بعينها في الاتفاقية، ومنها أحكام في مجالات رُئي فيها أنّ متطلبات الاتفاقية الإلزامية وغير الإلزامية لم يوف بها بالقدر الكافي. وكانت هذه المتطلبات تشمل الإثراء غير المشروع، واحتلاس الأموال العامة، ورشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية العمومية، والرشوة في القطاع

(1) تحمل أحدث التقارير الرموز CAC/COSP/IRG/2013/6 إلى CAC/COSP/IRG/2013/11 ويمكن الاطلاع على

التقارير الصادرة عن جميع دورات فريق استعراض التنفيذ في الموقع:

[www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG-sessions.html](http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG-sessions.html)

الخاص، ومسؤولية الأشخاص القانونيين ووكلائهم، والامتيازات والحصانات. وناقشت الدول الأطراف مشاكل محددة فيما يتعلق بالموضوعات المختلفة وتقاسمت تجاربها. ومن المتوقع أن تبقى المناقشات المماثلة على درجة عالية من الأولوية في جدول أعمال الدورات القادمة لفريق استعراض التنفيذ ومؤتمر الدول الأطراف. ولتعزيز تلك المناقشات يتوقع خبراء مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة أن يصدر كل سنتين عند انعقاد مؤتمر الدول الأطراف مطبوعاً يتضمّن تحليلاً مفصلاً لنتائج عمليات الاستعراض بما في ذلك فصول خاصة عن القضايا ذات الأولوية التي تظهر في سياق عمليات الاستعراض.

## الإطار ٨

### أثر فريق استعراض التنفيذ

تطوّر فريق استعراض التنفيذ بسرعة فأصبح منتدى عالمياً مهماً يمكن فيه الخبراء وممارسي مكافحة الفساد المشاركين الذين يتجاوز عددهم الخمسة مائة أن يتبادلوا الأفكار بحرية مرتين في السنة.

٢٣- وقد تبين أيضاً أنّ الآلية منتدى مهم يتيح لجميع الدول الأطراف المشاركة أن تعالج المسائل العملية لمكافحة الفساد بروح إيجابية وبناءة بوصفها دولاً أطرافاً يتناولها الاستعراض ودولاً أطرافاً تجري الاستعراض. وبدا أنّ ما تتسم به الآلية من شفافية وفعالية وعدم تدخل وعدم انحياز وتعدد في اللغات هي مزايا ذات قيمة عظيمة في هذا الصدد. وتبين أنّ الاجتماعات الثلاثية الأطراف والمشاورات الأخرى غير الرسمية التي تُعقد على هامش دورات فريق استعراض التنفيذ وغير ذلك من الاجتماعات قيّمة بصفة خاصة.

## الإطار ٩

### أثر الاتصالات

أبرز التبادل الموضوعي للتجارب وإنشاء قنوات اتصال غير رسمية بين الدول باعتبارها عاملين رئيسيين للتعاون الدولي بما في ذلك لإقامة صلات مباشرة بين السلطات المركزية ووكالات إنفاذ القانون ووحدات الاستخبارات المالية. فقد أفادت أغلبية البلدان المستعرضة بأنّ الحوار بين الخبراء المستعرضين والمنسّقين في إطار آلية الاستعراض يسهّل تلك الاتصالات غير الرسمية.

## تحسين التعاون والتنسيق فيما بين المؤسسات

٢٤- مكّنت عملية الاستعراض الدول الأطراف من تعزيز الحوار والتعاون والتنسيق الداخلي فيما بين الوكالات عن طريق إنشاء لجان توجيهية متخصصة وعقد حلقات عمل للثبوت من المعلومات المتقاسمة من خلال قوائم التقييم الذاتي المرجعية والتقارير القطرية والخلاصات الوافية. وأصبحت المؤسسات المشتركة في عمليات الاستعراض تشمل حتى الآن، إلى جانب وكالات مكافحة الفساد المتخصصة، مؤسسات عليا لمراجعة الحسابات وهيئات إدارية عمومية ودوائر حكومية ووكالات لإنفاذ القوانين وهيئات قضائية وبرلمانات ولجان برلمانية. وسهّل هذا الشمول الذي تتسم به العملية وأثار في كثير من الأحيان حواراً غير رسمي في مجال السياسات الوطنية حول متطلبات الإصلاح.

٢٥- وفي كثير من الحالات كانت التقارير القطرية مفيدةً بالنسبة للجهود الرامية إلى إدخال إصلاحات محلية ومعالجة مشاكل التنفيذ على المستوى الوطني استجابة لنتائج عمليات الاستعراض. وفي عدة حالات، نشأ حوار وطني واسع النطاق لسد الثغرات المستبانة أثناء عملية الاستعراض ولوضع خطط للعمل. وفي حالات أخرى، نُفذت أنشطة محددة تتعلق بالتشريعات والمؤسسات وتنمية القدرات من أجل معالجة التوصيات الواردة في تقرير الاستعراض، وذلك بدعم من مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وغيره من مقدمي المساعدة التقنية بصفة مخصصة.

٢٦- كما شهدت عدة بلدان بذل جهود إضافية من أجل إعداد واعتماد تشريع قبل عملية الاستعراض القطري بغية التعجيل بالامتثال. وذلك ما حدث بصفة خاصة فيما يتعلق بالمادة ٣٢ من الاتفاقية وبتقنين حماية المبلغين عن المخالفات.

### الإطار ١٠

#### الأثر داخل البلدان

خصّصت الدول الأطراف، من خلال آلية الاستعراض، وقتاً وجهداً لدراسة التفاعل بين الجهات المعنية على المستوى الوطني. وقد مكّن ذلك من إجراء تحليل شامل للنقائص والثغرات والعقبات بالإضافة إلى استبانة الممارسات الجيدة، وأدّى في عدد من البلدان إلى إقامة قنوات اتصال جديدة بين الجهات المعنية وإنشاء هيئات وخدمات متخصصة ومكرّسة لمكافحة الفساد.

## دعم النظم الوطنية لجمع البيانات

٢٧- أتاحت عملية التقييم الذاتي فرصاً جديدة لصقل وتعزيز جمع البيانات على المستوى الوطني في مجالات ذات صلة مباشرة بوضع السياسات الوطنية. والواقع أن عملية التقييم الذاتي تستخدم البحوث والتقييمات والإحصاءات الوطنية القائمة، مع السعي في نفس الوقت إلى استبانة كيفية تحسينها وتكاملتها. وفي حالات تشتت البيانات، سنحت فرصة واضحة لإنشاء نظام مستدام لجمع البيانات، وخاصةً فيما يتعلق بالأوقات والموارد التي تنفقها الهيئات العمومية بصفة عامة في عملية التقييم الذاتي. وبناءً على ذلك، استندت بعض الدول الأطراف في عملية جمع البيانات على نحو متواصل إلى عمل فريق جمع البيانات الأولي الذي شكّل لاستعراض العملية، في حين رأت دول أطراف أخرى (حوالي ربع الدول الأطراف حتى اليوم) أن قواعد البيانات ونظم التتبع تعد حاجة ذات أولوية إلى المساعدة التقنية. كما أن كثيراً من الدول الأطراف رأت أيضاً أنها ستستخدم حصيلة عملية الاستعراض كمعيار تواصل على أساسه قياس التقدم المحرز محلياً.

الإطار ١١

### أثر التحديد الكمي

استبان مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، عند تحليل الاستعراضات القطرية المكتملة، المساعدة التقنية على إقامة قواعد بيانات بصفاتها حاجة متكررة كثيراً. وهذا لا يدل على رغبة في المحافظة على الإحصاءات الناتجة وفي تحديثها فحسب وإنما يدل أيضاً على أن التحديد الكمي في حد ذاته قيمة.

### تعزيز تنفيذ الاتفاقية على المستوى المحلي

٢٨- لاحظ مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة أن الدول الأطراف وجدت من المفيد تماماً تلقي مساعدة تقنية موجهة ومخصّصة في شكل خدمات التدريب أو تقديم المشورة طيلة دورة آلية الاستعراض، أي ألا تقتصر المساعدة على الاستجابة لنتائج الاستعراض فحسب بل أن تقدم أيضاً في المراحل التحضيرية الأولية، وذلك للمساعدة على اكتساب الزخم. وأظهر ذلك زيادة الاطمئنان إلى الآلية والثقة فيها، كما أنه شجع الدول الأطراف قيد الاستعراض على أن تركز على ما تعثره أشد الاحتياجات إلحاحاً كما أظهرها الاستعراض، وعلى أن تعالج في مرحلة مبكرة فجوات كان من الممكن لولا ذلك أن تعرقل نجاح الاستعراض.

٢٩- وقد تشمل التدابير ذات الأولوية وضع خطة عمل لتلبية الاحتياجات المستبانة أثناء الاستعراض؛ وتوفير دورات تدريبية على التحقيقات المالية؛ ودورات تدريبية على التعاون الدولي لتسهيل تسليم المجرمين وتبادل المساعدة القانونية في قضايا الفساد؛ وتقديم المشورة القانونية لضمان إدراج الأفعال المخلة التي حرمتها الاتفاقية في التشريعات الوطنية (وقد طلبت بعض الدول تعليقات على مشروع قانون يعالج بعض أوجه النقص المستبانة في التشريع الحالي)؛ وتقديم مشورة الخبراء من أجل إنشاء نظام لإدارة القضايا لصالح وكالة مكافحة الفساد؛ وتقديم مشورة قانونية وتدريب في مجال اعتماد واستخدام أساليب التحقيق الخاصة. كما وردت بصفة منتظمة طلبات بشأن السبل اللازمة لتحسين كشف حالات الفساد سواء أكان ذلك عن طريق إنشاء برامج لحماية الشهود والمبلغين عن المخالفات أو عن طريق خدمات تقديم المشورة بشأن كيفية هيكلية نظم الإعلان عن الموجودات والدخول.

٣٠- وأسهمت دورات التدريب الرسمية والتدريب العملي في الموقع في بناء قدرات الهيئات الوطنية على تقييم أطرها التشريعية والمؤسسية. ونظراً لأن مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة يسعى إلى ضمان توجيه البلدان لهذه العمليات، فمن المتوقع أن تظل الخبرة متوفرة بعد عملية الاستعراض الرسمية، وأن تمكن الدول من إنشاء قدراتها الخاصة على رصد الثغرات القائمة واستعراض التقدم المحرز وإعادة تقييم الامتثال للاتفاقية بصفة منتظمة.

٣١- وتمكّن مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة من أن يقدم على هامش بعثات تحليل الثغرات في الموقع المشورة بشأن أمور ملحة مثل حالات استرداد الأموال، وبشأن هيكلية وإدارة نظم الإعلان عن الموجودات والتحقق من صحتها، وهي النظم التي أنشئ معظمها مؤخراً. ويترتب على ذلك أن تحليل الثغرات لا يمثل الأساس لتقارير التقييم الذاتي والسماح للبلدان بتقديمها في الوقت المناسب فحسب، بل إن البلدان تمكّنت أيضاً من معالجة بعض الاحتياجات والثغرات قبل الاستعراض بفضل المشورة التي تلقتها أثناء تحليل الثغرات.

الإطار ١٢

### أثر التقارير القطرية

كثيراً ما رأت الدول الأطراف في التقارير القطرية والتوصيات الواردة فيها فرصة لتنشيط جهودها الرامية إلى إصلاح وتعزيز عملها في مكافحة الفساد، ولا سيما في مجال التعديلات التشريعية وتعزيز أوضاعها المؤسسية عن طريق إعداد استراتيجيات وطنية لمكافحة الفساد مستخدمة في ذلك التقرير القطري كأداة مرجعية.

٣٢- وبينما اعتمد كثير من البلدان بالفعل تشريعات لمكافحة الفساد تماشياً مع الاتفاقية، فقد واصل مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة تلقي طلبات من دول تسعى إلى تحسين تشريعاتها المحلية لمنع الفساد ومحاربه، وخاصةً على أساس المشاكل المستبانة عن طريق عمليات الاستعراض القطرية. ولهذا الغرض قدم المكتب مساعدة تشريعية تساند في معظم الحالات مواجهة الفساد على نحو شامل، وإن قُدّم أيضاً دعماً بشأن عدة تشريعات تغطي جوانب محددة مثل الإعلان عن الموجودات، وغسل الأموال، ورشوة الموظفين العموميين الأجانب، وتبادل المساعدة القانونية، والنفاذ إلى المعلومات، وحماية الشهود، ومسؤولية الشركات. وفي كثير من الحالات، تم تقاسم أمثلة وممارسات جيّدة من دول أخرى مع السلطات.

### الإطار ١٣

#### الأثر على مشاريع القوانين

منذ بدء تشغيل آلية الاستعراض، طلب أكثر من ٣٥ دولة من مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة المساعدة على إعداد تشريعات جديدة أو طلبت، وهذا هو الأشيع، تعليقات على مشاريع القوانين من أجل تنفيذ الاتفاقية في سياق عملية استعراض التنفيذ.

٣٣- وعلى نحو مماثل، قُدّم مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة دعماً واسع النطاق للدول الأعضاء لتحسين قدرتها على منع الفساد وكشفه والتحقيق فيه ومقاضاته. وقُدّمت مساعدة من أجل وضع استراتيجيات وطنية لمكافحة الفساد، وإنشاء وتعزيز الأطر المؤسسية والهياكل والسياسات والعمليات والإجراءات ذات الصلة، ولتعزيز قدرات المؤسسات ذات الصلة على المنع والتحقيق والمقاضاة عن طريق الأنشطة الوطنية والإقليمية على السواء.

#### تحسن الإبلاغ عن الاحتياجات المؤكّدة إلى المساعدة التقنية

٣٤- تتيح آلية الاستعراض منتدى لاستبانة الاحتياجات إلى المساعدة التقنية والتأكد منها بناءً على الشواهد المجموعة واستعراض النظراء. كما أنّ الآلية تتيح للحكومات فرصة للإبلاغ عن الاحتياجات إلى المساعدة التقنية على نحو منسق. ومن الممارسات الجيّدة المستقاة من عدة عمليات استعراض قُطرية دعوة المانحين، أو المنتديات القائمة للتنسيق بينهم، إلى المشاركة في الحوار الحكومي المباشر أثناء الزيارات القطرية التي يقوم بها خبراء البلدان التي تجري الاستعراض ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة حيثما كانت هناك موافقة من جانب الدولة الطرف قيد الاستعراض. وقد أفاد ذلك في تمكين المانحين من إلقاء نظرة متعمقة على الاحتياجات إلى المساعدة التقنية المستبانة أثناء عملية الاستعراض، وفي

إتاحة فرصة لاسترعاء انتباه فريق الاستعراض إلى آرائهم وتجاربهم. كما أتاح ذلك مناسبة لمناقشة برامج المساعدة التقنية التي يجري تنفيذها والتي قد تُعدّل مراعاةً للاحتياجات المستبانة عن طريق عمليات الاستعراض.

٣٥- يضاف إلى ذلك أن مكتب الأمم المتحدة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بدأ، في إطار مبادرة "الشراكة من أجل رصيد معرفي في مجال مكافحة الفساد"، وضع دليل تدريبي يرمي إلى تزويد شركاء التنمية بمعرفة إمكانات الاتفاقية وآلية الاستعراض كأداة وإطار للبرمجة.

الإطار ١٤

#### أثر استبانة الاحتياجات إلى المساعدة التقنية

تتيح آلية الاستعراض للدول الأطراف المستعرضة أن تحدّد وتقرّر احتياجاتها وطلباتها من المساعدة التقنية كجزء من برنامج إصلاحي واسع النطاق. وبذلك يستطيع المانحون الذين شارك كثير منهم في الآلية النظر إلى المنافذ التي يمكنهم من خلالها تقديم الدعم كجزء لا يتجزأ من جهد شامل للبرمجة والتنفيذ قد يستغرق عدة سنوات، وبذلك يتعزّز في كثير من الحالات انخراط جهات معنية كثيرة على مدى عدة سنوات.

#### وضع استراتيجيات وطنية لمكافحة الفساد

٣٦- تتزايد إلى حد كبير فرص استبانة الأولويات الاستراتيجية ووضع استراتيجية وطنية ذات أولوية لمكافحة الفساد بناءً على النتائج المستخلصة من استعراض شامل وفهم لمشكلة الفساد ملائم للسياق. وتفيد الاستراتيجية من استقبال معلومات من وجهات النظر المختلفة للجهات المعنية ومن مواجهة جهود مكافحة الفساد من وجهة نظر تصدر عن حكومة ككل وتتجاوزها. ويساعد القيام بعملية استعراض شامل ومحيط على ضمان امتلاك نتائج الاستعراض والإصلاحات المقبلة، ويوفر علامة مرجعية مهمة يقاس بها التقدم المحرز.

٣٧- وقد تتطلب الاحتياجات المستبانة في الاستعراض القطري مساعدة قوية في الأجل المتوسط والأجل الطويل (من سنة إلى ٥ سنوات). ولضمان نجاح عملية الإصلاح، قد يتطلب الأمر سلسلة كاملة من الأحداث والتدابير. ورغم أن بعض الدول قد وضعت استراتيجيات وطنية كاملة لمكافحة الفساد بناءً على مبادرة منها وفي نطاق القدرات الوطنية القائمة فعلاً، فإن مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والشركاء الآخرين مطالبون أيضاً بدعم ومساعدة الدول الأطراف في تلك العمليات. وكثيراً ما تسترشد تلك الاستراتيجيات بالتوصيات والثغرات المستبانة أثناء الاستعراض القطري وتوفّر أساساً متيناً لوضع مقترحات للمساعدة التقنية تتراوح بين المشورة التشريعية والسياسية والتقنية وبين تعزيز القدرات الوطنية

على إجراء المفاوضات المالية، وتتبع وتحميد الأموال واسترداد عائدات الفساد على المستوى الوطني. وقد تشمل عناصر أخرى في الاستراتيجيات المساعدة المخصصة لدعم التعاون الدولي في مجال التحقيق في ممارسات الفساد ومقاضاتها؛ أو توفير برمجيات إدارة القضايا؛ أو الشروع الكامل في برامج حماية الشهود؛ أو ضم مستشار إلى وكالة لمكافحة الفساد.

الإطار ١٥

#### أثر المستشارين الإقليميين

بعد أن انتهى عددٌ كبير نسبيًا من البلدان الآسيوية من استعراضاتها القطرية، يعكف المستشار الإقليمي لمكافحة الفساد في جنوب شرق آسيا التابع لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في الوقت الحالي على تنظيم سلسلة من حلقات العمل لدعم وضع استراتيجيات وطنية لمكافحة الفساد مع مراعاة توصيات ونتائج عمليات الاستعراض القطرية. وثمة مبادرة مماثلة يضطلع بها المستشار الإقليمي لمكافحة الفساد في أفريقيا الجنوبية والشرقية التابع للمكتب.

٣٨- وفي الدورة الرابعة لمؤتمر الدول الأطراف، فوَّض المؤتمر على وجه التحديد مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة باستخدام نتائج آلية الاستعراض لتسهيل التعاون بين المحتاجين إلى المساعدة التقنية وبين مقدّمي تلك المساعدة.<sup>(٢)</sup> وبناءً على ذلك، سيواصل المكتب أداء دور الوسيط النزيه ويساعد البلدان المتلقية على تحديد المساعدة التقنية الممكنة المتاحة من مانحين ثنائيين ودوليين على المستويين الإقليمي والوطني.

الإطار ١٦

#### أثر المكتبة القانونية

تحتوي المكتبة القانونية الحاسوبية لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة على النصوص الكاملة للقوانين واللوائح والسياسات والتدابير الأخرى بالإضافة إلى معلومات عن المؤسسات الوطنية المشتركة في محاربة الفساد فيما يتعلق بأكثر من ١٧٥ ولاية قضائية، وقد جُمع جزء كبير منها أثناء عمليات الاستعراض.

(2) انظر الوثيقة CAC/COSP/2011/14.



## المعارف العالمية في مجال مكافحة الفساد، والأدوات والموارد اللازمة من أجل رصيد معرفي في مجال مكافحة الفساد، والمكتبة القانونية

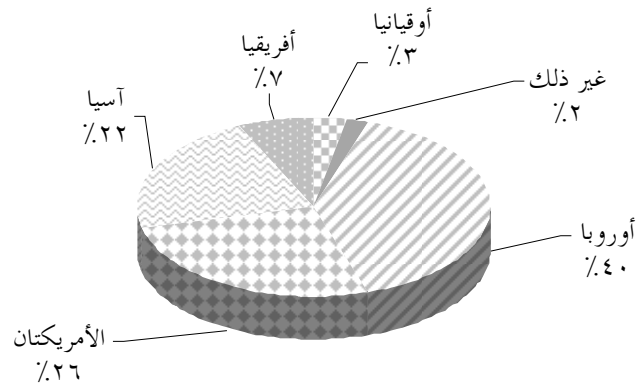
٣٩- هناك بُعد آخر مهم هو استخدام الحصيصة المعرفية والمعلومات المجموعة عن طريق آلية الاستعراض. فقد لوحظ في عدة مناسبات أن الدول الأطراف ونظراءها الوطنيين والدوليين يستخدمون المعلومات المجموعة أثناء عمليات الاستعراض كأساس للنهوض بعملهم في مكافحة الفساد. وقد صُنِّفت ثروة المعلومات بشأن القوانين واللوائح والحالات والإحصاءات المجموعة عن طريق الآلية وأُتيحت على الخط من خلال بوابة "تراك" التي يديرها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة.<sup>(٣)</sup> وتتضمن البوابة عدة صفحات فرعية ومنها صفحة المكتبة القانونية.

٤٠- وتنظّم البيانات بحسب كل حكم في الاتفاقية ويمكن البحث عنها بحسب البلد والنظام القانوني والهيكل الحكومي ومستوى التنمية البشرية. ويجري تحديث المكتبة والتثبيت من صحتها بصفة متواصلة على أساس المعلومات المجموعة عن طريق عمليات الاستعراض. وهو أمر مفيد للدول الأطراف في التحضير لعمليات الاستعراض، وذو قيمة بالغة بالنسبة للبلدان الراغبة في الاستعانة بأمثلة من بلدان أخرى.

٤١- وعلاوةً على ذلك، ستتاح للجمهور من خلال البوابة المعلومات التي تُطلَب بشأن السلطات المختصة عن طريق استعراض التنفيذ (انظر الفقرة ١٣ من المادة ٤٦ من الاتفاقية). وستضاف إلى القائمة أثناء الدورة الثانية (٢٠١٥-٢٠٢٠) المعلومات المتعلقة بالمنسقين الوطنيين لاسترداد الموجودات. وفي الوقت الحاضر، ينظر مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في الوسائل التي يمكن بها تعزيز صفحات الموجزات القطرية من أجل توسيع نطاق هذه الأداة والمعلومات المتاحة بالفعل. ويوضّح الشكل التالي التوزيع الجغرافي لزوّار بوابة "تراك".

(3) [www.track.unodc.org/Pages/home.aspx](http://www.track.unodc.org/Pages/home.aspx)

## التوزيع الجغرافي لزوّار بوّابة الأدوات والموارد اللازمة من أجل رصيد معرفي في مجال مكافحة الفساد



٤٢- واستقبلت بوّابة "تراك" منذ أيلول/سبتمبر ٢٠١١، عندما بدأت، حتى أيلول/سبتمبر ٢٠١٣ حوالي ٢٦ ٠٠٠ زائر، وتظهر الإحصاءات أن متوسط الوقت المنفق في كل زيارة زاد بنسبة ٢٥ في المائة خلال العام الماضي. ودخل حوالي ٢٥ في المائة من الزوّار المكتبة القانونية على وجه التحديد. ورغم أن أنشطة التدريب المذكورة آنفاً على آلية الاستعراض والاتفاقية تتضمن جوانب مهمّة من الترويج، فإن إدراك وفهم أهمية الاتفاقية في جهود مكافحة الفساد يجري تعزيزهما أيضاً من خلال بوّابة "تراك".

### الإطار ١٧

#### أثر بوّابة الأدوات والموارد اللازمة من أجل رصيد معرفي في مجال مكافحة الفساد

دخل حتى اليوم ٢٦ ٠٠٠ زائر إلى بوّابة "تراك" التابعة لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وهناك كثير من الزوّار المعادين. وتبيّن الإحصاءات أن متوسط الوقت المنفق في كل زيارة زاد بنسبة ٢٥ في المائة خلال السنة الماضية.

#### اتساع نطاق مشاركة الجهات المعنية من غير الدول

٤٣- تتيح عملية الاستعراض للدول الأطراف الفرصة لإنشاء علاقات تعاونية جديدة مع طائفة واسعة من الجهات المعنية من غير الدول أيضاً بما في ذلك القطاع الخاص والمجتمع المدني والأوساط الأكاديمية، وهي فرصة اغتنمها الكثيرون.

٤٤- وقد ضمّت عدة بلدان ممثلين لمنظمات المجتمع المدني والأوساط الأكاديمية والقطاع الخاص إلى اللجان التوجيهية الوطنية من أجل عمليات الاستعراض القطرية. ونشرت عدة

بلدان استعداداً للزيارات القطرية ببيانات صحفية تخطر فيها الجمهور بعملية الاستعراض القادمة وبكيفية تقاسم المعلومات مع المنتسّق الوطني؛ وفي بلدان أخرى شُرِع في عملية الاستعراض بعقد مشاورات وطنية بمشاركة طائفة واسعة من الأطراف.

الإطار ١٨

### الأثر على الشراكة

لقد ساعدت آلية الاستعراض على تبييد الحساسية فيما يتعلق بمسألة الفساد وتجريد مسألة الفساد من صبغتها السياسية على المستوى الوطني، حيث إنها أتاحت للدول الأطراف أن تُشرك في هذا الجهد أطرافاً كانت مشاركتها مستبعدة، من قبيل المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية.

٤٥- عُقدت أول جلسة إحاطة للمنظمات غير الحكومية على هامش الدورة الثالثة لفريق استعراض التنفيذ في حزيران/يونيه ٢٠١٢، وذلك تماشياً مع القرار ٦/٤ لمؤتمر الدول الأطراف من أجل إتاحة فرصة لمساهمات المنظمات غير الحكومية في عمل الآلية. ورغم التأكيد على أن الآلية عملية دولية حكومية، فقد أشارت بعض الدول إلى أن المجتمع المدني يمكنه أن يؤدي دوراً قيماً في سياق الآلية وعلى نطاق أوسع في تنفيذ الاتفاقية على المستوى الوطني. كما أُتيح للمنظمات المشاركة أن توضح عملها في مكافحة الفساد في بلدانها. وأظهرت عملية الإحاطة إمكاناتها كشكلٍ من أشكال الحوار بين الحكومات والمجتمع المدني بهدف تعزيز وتحسين الجهود العالمية لمكافحة الفساد.

٤٦- وعُقدت أثناء الدورة الرابعة لفريق استعراض التنفيذ في أيار/مايو ٢٠١٣ جلسة إحاطة ثانية للمنظمات غير الحكومية، وذلك أيضاً وفقاً لقرار المؤتمر ٦/٤. وقدمت المنظمات الحاضرة أثناء الدورة تقارير عن أنشطتها ودورها في دعم تنفيذ الاتفاقية. ووُصِف عملها في مجال التوعية بأنه طريقة لإشراك عامة الجمهور في محاربة الفساد. وسلط الضوء أيضاً على دور القطاع الخاص في محاربة الفساد، وعلى إمكانية تقديم مساهمات من أجل إعداد مشاريع قوانين. وقدّم عدة متكلمين تقارير عن الجهود الوطنية والإقليمية التي تبذلها منظماتهم في مجال إعداد وتنفيذ التشريعات.

### تعزيز التعاون فيما بين الوكالات

٤٧- توقع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، حتى قبل دخول الاتفاقية حيز النفاذ، أن يكون هناك مجال واسع للتعاون فيما بينهما.

واتفقت الهيئتان في وقت مبكر على أن أحد مجالات التعاون ذات الأولوية سيكون تقديم المساعدة التقنية دعماً لآلية الاستعراض. وكان أحد أنشطة التعاون المبكرة بينهما الاشتراك في وضع منهجية "تجاوز الحد الأدنى" التي ترمي إلى تعزيز عملية شاملة وتشاركية للتقييم الذاتي. وهي تتيح للدول الأطراف مجموعة واسعة النطاق من الخيارات من أجل تعظيم فرص الاستعراض بغية حفز المزيد من الإصلاحات القانونية والمتعلقة بالسياسات. ومثال ذلك أن باستطاعة الدولة الطرف أن تختار إدراج فصول إضافية قيد الاستعراض في التقييم الذاتي. كما تشجّع المنهجية الدول الأطراف على إشراك الجهات المعنية الأخرى (الأوساط الأكاديمية والمجتمع المدني والقطاع الخاص والمهنيين) في عملية التقييم الذاتي. وتستطيع الدول أن تستخدم هذه المنهجية لتحليل الثغرات، ومواطن القوة والضعف في نظمها القانونية والترتيبات المؤسسية اللازمة للتحضير للاستعراض.

٤٨ - وفي محاولة لرفع مستوى الوعي بمكافحة الفساد بين أسرة الأمم المتحدة، تتاح الآن لأفرقة الأمم المتحدة القطرية دورة تدريبية جديدة على إدماج عناصر مكافحة الفساد في برجة الأمم المتحدة على المستوى الوطني عن طريق إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. وفي نيسان/أبريل ٢٠١٣، أدار مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، بالتعاون مع كلية موظفي الأمم المتحدة، حلقة عمل لتدريب المديرين شملت ٢٦ مشاركاً من مختلف وكالات الأمم المتحدة. وأصبح المشاركون الذين هم الآن أشخاص مرجعيون معتمدون، متاحين لدعم أفرقة الأمم المتحدة القطرية في جهودها الرامية إلى تعزيز الوقاية من الفساد ومحاربه في قطاعات مختلفة. وقد بدأت بالفعل مبادرات رائدة في كينيا وبنما، كما أن أفرقة قطرية أخرى أعربت عن اهتمامها.

٤٩ - ومن بين أحدث الجهود المشتركة بين مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي المبادرة المسماة "الشراكة من أجل الرصيد المعرفي في مجال مكافحة الإرهاب" والتي تشمل طائفة من الأنشطة والسبل التي يمكن للمهنيين بها الاشتراك مع البلدان المتلقية في دعم عملية الاستعراض القطرية ومواءمة التعاون التقني مع أولويات المستفيدين؛ ومنتدى للحوار والتنسيق والتوافق بين شركاء التنمية؛ وإرساء أساس متين لتعزيز ملكية البلدان المستفيدة من المساعدة التقنية؛ وعلامة مرجعية مشتركة لرصد وتقييم برامج مكافحة الفساد والمشاريع والمبادرات الأخرى بهدف تعزيز فعالية وتأثير التعاون الإنمائي في مجال جهود مكافحة الفساد والحوكمة.

٥٠ - كما تنظر المبادرة في السبل التي يمكنها للدول الأطراف إشراك نظرائها من أجل تشجيع ودعم عملها الرامية إلى التصديق على الاتفاقية. ومن أمثلة ذلك بلد من جنوب شرق آسيا شرع في عام ٢٠١٢ في الانتقال إلى حكم ديمقراطي. ودعم برنامج الأمم المتحدة

الإئمائي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة أول حلقة عمل على الإطلاق لمكافحة الفساد في البلد، وقد عبّر فيها موظفون حكوميون عن التزامهم بالتصديق على الاتفاقية. وأدت حلقة العمل التي عُقدت قبل التصديق إلى أن أعرب موظفون حكوميون رسمياً عن التزامهم بالتصديق على الاتفاقية وبضمان تماشي التشريع في البلد معها.

٥١- ومن المشاريع المهمة المشتركة بين الوكالات مبادرة البنك الدولي لاسترداد الموجودات المسروقة. وأهداف المبادرة التي بدأت في عام ٢٠٠٧ ثلاثة: (أ) مساعدة البلدان في حالات محددة لاسترداد الموجودات عن طريق إعداد طلبات المساعدة القانونية المتبادلة أو الردود على تلك الطلبات؛ وفي تنمية قدراتها بالنسبة لإدارة حالاتها الخاصة باسترداد الموجودات وبالنسبة لمختلف مراحل استرداد الموجودات، مثل التتبع والتجميد والحجز وإعادة الموجودات؛ (ب) مساعدة البلدان على تصميم وإقامة الأطر التشريعية والتنظيمية اللازمة لتنفيذ الكامل للفصل الخامس من الاتفاقية والاسترداد الناجح للموجودات، وبناء القدرة اللازمة لتنفيذ الإطار القانوني؛ (ج) خفض الحواجز التي تحول دون التعاون الدولي من أجل استرداد الموجودات. ويجري بالفعل استخدام مبادرة استرداد الموجودات المسروقة والمعارف المكتسبة في التحضير لدورة الاستعراض الثانية التي ستشمل استعراض تنفيذ الفصل الخامس (استرداد الموجودات) من الاتفاقية.

الإطار ١٩

#### أثر التعاون فيما بين الوكالات

أدت آلية الاستعراض إلى إنشاء عدة مبادرات مشتركة بين الوكالات لدعم تنفيذ الاتفاقية، ومنها العمل مع برنامج الأمم المتحدة الإئمائي على تنفيذ المنهجية المشتركة بين مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وبرنامج الأمم المتحدة الإئمائي والمعنونة "تجاوز الحد الأدنى"؛ ومبادرة "الشراكة من أجل تكوين رصيد معرفي في مجال مكافحة الفساد"؛ والنزاهة القضائية؛ والبرمجة من خلال أفرقة الأمم المتحدة القطرية؛ والعمل مع البنك الدولي بشأن المبادرة المشتركة بين مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والبنك الدولي لاسترداد الموجودات المسروقة (مبادرة "ستار"). وفيما يتعلق بصفة خاصة باستعراض تنفيذ الفصل الثاني من الاتفاقية، سيكون تعزيز التعاون أمراً بالغ الأهمية من أجل التقييم الفعّال لطائفة واسعة من تدابير المنع الواردة في ذلك الفصل.

#### رابعاً- آلية الاستعراض كعملية تعليمية: مجالات التحسين

٥٢- اعترف كثير من الدول الأطراف بأن جودة التقييم الذاتي قوة دافعة مهمة لجودة الاستعراض وفائدته النهائية. ومن المرجح تماماً، في هذا الصدد وعلى أساس المساعدة المقدمة

حتى اليوم من مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة من أجل تقييم قدرات الهيئات والمؤسسات الوطنية المسؤولة عن التوعية ومنع الفساد وكشفه ومقاضاته (وخاصة الوكالات المناهضة للفساد)، أن يواصل المكتب تلقي عدد متزايد من الطلبات لتحليل الثغرات والمساعدة على التحضير المبكر. وستكون المساعدة المقدمة من المكتب مهمة بصفة خاصة لتأمين قاعدة للمعلومات الموثقة فيما يتعلق بالفصلين موضوع الاستعراض في الدورة الثانية. ويتضمن الفصل الخامس (استرداد الموجودات) أحكاماً بالغة التقنية وجديدة بالنسبة لكثير من البلدان. ومن المرجح أيضاً أن يتطلب الفصل الثاني (التدابير الوقائية) الذي يتميز ببعده مداه إجراء مشاورات وطنية بين كثير من الإدارات والوكالات.

الإطار ٢٠

### أثر المساعدة على الاستعداد

ساعد مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة حتى اليوم قرابة ٣٠ دولة طرفاً عن طريق إجراء تحليل للثغرات أو تقديم أشكال أخرى من المساعدة على الاستعداد للتقييم الذاتي واستعراض التنفيذ، وهو ما أدى إلى إدراج معلومات أشمل في التقييم الذاتي وفي قاعدة المعلومات الموثقة من أجل عمليات الاستعراض، ومن أجل إعداد خطط العمل والاستراتيجيات المقبلة في نهاية المطاف.

٥٣- وسعى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة إلى تغذية العملية بالدروس المستفادة بغية تحسين آلية الاستعراض بقدر الإمكان، منشئاً بذلك حلقة تعليمية. ومن المعترف به أن عدداً معيناً من مشاكل المرحلة الأولى جرت مواجهته وخاصة أثناء السنتين الأوليين من إدارة الآلية؛ وتبين الأمثلة الواردة أدناه كيف عولجت أو كيف تجري معالجتها.

(أ) الوقت المستغرق في بدء عمليات الاستعراض ووضع التقارير في صورتها النهائية: تستغرق أغلبية عمليات الاستعراض أكثر من سنة وستكون من ثم ما زالت جارية عند بدء العام التالي

٥٤- ويتقاسم مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة مع الدول الأطراف المسؤولية في هذا الصدد نظراً لأن أياً من الجانبين لم يعرف على وجه الدقة ماذا يتوقع في بداية عمليات الاستعراض. أما اليوم، فقد اكتسب المكتب وكثير من الدول الأطراف معرفة بما تقتضيه عملية الاستعراض؛ وبناءً على ذلك يعدّ المكتب بحكم الممارسة العملية مخططاً زمنياً يتقاسمه مع الدول الأطراف المعنية عندما يتصل بها لأول مرة. وكذلك يطلب المكتب عند أول تداول عن بُعد إلى الدولة الطرف موضوع الاستعراض أن تبين متى تعترم وضع

قائمة التقييم الذاتي المرجعية في صورتها النهائية وتقاسمها مع خبراء الاستعراض. وبهذه الطريقة، يستطيع الخبراء تخصيص وقت في جداولهم الزمنية للاستعراض المكتبي.

#### (ب) طول قائمة التقييم الذاتي المرجعية

٥٥- يقتضي تدفق الأسئلة في الوقت الحاضر عملاً مكثفاً بالنسبة للمنسقين ويؤدي إلى إجابات مطوّلة. وبداية من السنة الأولى حتى الثالثة، تراوح متوسط طول تقارير التقييم الذاتي التي تلقوها بين ١٠٠ صفحة و ١٠٠٠ صفحة، وهو ما كان عاملاً مساهماً في حالات التأخير المشار إليها آنفاً. وبناءً على الدروس المستفادة من ذلك، بدأت التحضيرات لصقل قائمة التقييم الذاتي المرجعية لجعلها أيسر استخداماً ولطرح سلسلة مختصرة وهادفة من الأسئلة لاستخلاص المعلومات اللازمة لاستعراض تنفيذ الفصول، ولكن دون الإحلال بالجودة أو العمق.

#### (ج) الامتثال للحكم الوارد في الفقرة ٨ من الإطار المرجعي والقاضي بأن "تأخذ الآلية في الحسبان ... الاختلافات في التقاليد القانونية"

٥٦- عند إجراء القرعة والمزاوجة بين البلدان في اجتماعات فريق استعراض التنفيذ، كان رد الفعل الصادر في البداية عن عدة دول أطراف هو تحاشي عمليات الاستعراض المتعلقة بنظم قانونية غير نظامها. إلا أن الأطراف التي كانت موضوعاً للاستعراض وقامت بعملية الاستعراض في تلك الظروف واصلت التأكيد على الجوانب الإيجابية لهذا النوع من تقاسم التجارب بهذه الطريقة ولم تكذب تواجه أي صعوبات. كما أن مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة شهد كيف أثري خبراء مكافحة الفساد والقائمين بالاستعراض بالتجارب والأفكار المستقاة من النظم القانونية التي ما كان لهم أن يصادفوها لولا ذلك.

#### الإطار ٢١

#### الأثر الأوسع لعملية الاستعراض

مع أن آلية الاستعراض لا يمكنها حل جميع المسائل المتعلقة بتنفيذ الاتفاقية، فقد تبين أنها مُنطلق مهم لكثير من الأبعاد الأخرى لمحاربة الفساد، وأنها فوق كل شيء رفعت مستوى الوعي بالاتفاقية وفهمها. وقد جسّد الجانب المتعلق باستعراض النظراء من جوانب الآلية روح ميثاق الأمم المتحدة واتفاقية مكافحة الفساد لا بفتح باب للحوار بين الدول الأطراف فحسب، ولكن بتبديد الحساسية فيما يتعلق بمسألة الفساد بصفة عامة أيضاً بالبرهنة على أنها لا تستثني أي بلد.