

Distr.: General
12 September 2014
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



فريق استعراض التنفيذ

الدورة الخامسة المستأنفة

فيينا، ١٣-١٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت*

أداء آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تقييم أداء آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

مذكرة من الأمانة

أولاً - مقدمة

١- استذكر مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، في قراراته ١/١ و ١/٢ و ١/٣، المادة ٦٣ من الاتفاقية، وخاصة الفقرة ٧ منها، التي تقضي بأن ينشئ المؤتمر، إذا ما رأى ضرورة لذلك، أي آلية أو هيئة مناسبة للمساعدة على تنفيذ الاتفاقية تنفيذاً فعالاً. واعتمد المؤتمر، في قراره ١/٣، الإطار المرجعي لآلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

٢- وأنشأ المؤتمر فريق استعراض التنفيذ بوصفه فريقاً حكومياً دولياً مفتوح العضوية يتألف من دول أطراف، ويعمل تحت سلطة المؤتمر ومسؤوليته. ووفقاً للفقرة ٤٤ من الإطار، أُسندت للفريق مهمّات تكوين صورة إجمالية عن عملية الاستعراض، للوقوف على التحديات والممارسات الجيدة، والنظر في الاحتياجات من المساعدة التقنية، وذلك بغية ضمان تنفيذ

* CAC/COSP/IRG/2014/1/Add.1.



الاتفاقية بفعالية. وتُتخذ التقارير المواضيعية عن التنفيذ أساساً للعمل التحليلي الذي يضطلع به فريق استعراض التنفيذ.

٣- ولمساعدة الفريق في الاضطلاع بالمهمتين المنوطتين به، أُعدت وثائق لكل من دورات الفريق، وقُدمت تقارير شفوية عن مستجدات التقدم المحرز في الاستعراضات القطرية. وبالإضافة إلى ذلك، قُدمت تقارير موحدة للمؤتمر في دورتيه الرابعة والخامسة تتضمن الإجراءات التي اتخذها الفريق وتدابير ترمي إلى تعزيز عمل الآلية وممارسات مستجدة تتعلق بالسمات المميزة للاستعراضات القطرية. كما أُتيح للمؤتمر في دورته الخامسة وثيقة معلومات أساسية عن أثر هذه الآلية.^(١)

٤- وقد قضى المؤتمر، في المقرر ١/٥ الذي اتخذ في دورته الخامسة المنعقدة في بنما، بأن يبدأ الفريق على الفور، بدعم من الأمانة، في جمع ومناقشة المعلومات ذات الصلة من أجل تيسير تقييم الأداء وفقاً للفقرة ٤٨ من الإطار المرجعي، عقب احتتام دورة الاستعراض الأولى، وأن يدرج الفريق في دوراته المقبلة بنداً في جدول الأعمال يتيح مناقشة تلك المعلومات. ودعت الأمانة الدول إلى تقديم مساهمات تنفيذاً لذلك القرار، وجمعت الردود التي وردت في الوثيقة CAC/COSP/IRG/2014/CRP.2.^(٢) وتضم تلك المساهمات تعليقات على مواضيع شاملة، فضلاً عن السمات المحددة لعملية الاستعراض القطري.

٥- وكان على الأمانة، بعد أن نظر الفريق في هذا البند في دورته الخامسة، أن تعد وثيقة موحدة يُسترشد فيها بالعبر المستخلصة وتتضمن أفكاراً ومقترحات عما يمكن إدخاله من تحسينات استناداً إلى تجارب الأمانة وإلى تحليل المقترحات المقدمة من الدول، على السواء، لكي ينظر فيها الفريق في دورته المستأنفة.^(٣)

(١) الوثائق CAC/COSP/2011/5 و CAC/COSP/2011/8 و CAC/COSP/2013/13 و CAC/COSP/2013/14 و CAC/COSP/2013/16.

(٢) قُدمت الدول الأطراف التالية مساهمات: الاتحاد الروسي، الأردن، أرمينيا، إسرائيل، إكوادور، باكستان، بلجيكا، رومانيا، السلفادور، سويسرا، شيلي، الصين، فرنسا، لاتفيا، لبنان، مصر، المكسيك، الهند، الولايات المتحدة الأمريكية. كما تضم عددٌ من المساهمات التي وردت إشارات إلى قائمة التقييم الذاتي المرجعية. وأعدت الدول طرح تعليقاتها في دورة الفريق الخامسة، وقُدمت بعض التعليقات الإضافية أثناء المناقشة.

(٣) سُنِّدَ معلومات عن متوسط الفترة الزمنية التي استغرقتها كل مرحلة من مراحل الاستعراض ضمن تقرير شفوي لتحديث المعلومات الواردة في التقرير المرحلي للفريق، علاوة على عناصر أخرى عن أداء الآلية.

ثانياً- تقييم أداء الآلية

ألف- نتائج عملية الاستعراض القطري

٦- بدأ الفريق، منذ دورته الثانية المستأنفة، في إعداد وإتاحة تقارير تنفيذ مواضيعية عن الفصلين الخاضعين للاستعراض في دورة الاستعراض الأولى، فضلاً عن إضافات تكميلية إقليمية. ومع تزايد تقارير الاستعراض القطري المنجزة، أُجريت على هذه الوثائق عمليات تحديث وتهذيب لتعكس الاتجاهات السائدة في التنفيذ ومعلومات إضافية، وفقاً للتوجيهات المقدمة من الفريق. كما اعتمد الفريق نموذجاً للخلاصات الوافية في دورته الثالثة تعزيراً للاتساق في إعداد التقارير. وأتيح للمؤتمر في دورته الخامسة منشور أكثر تفصيلاً بشأن التنفيذ على شكل ورقة اجتماع، كما أُعدت للفريق في دورته هذه وثيقة تحليلية بشأن التوصيات الواردة في تقارير الاستعراض القطري.

٧- وأخذاً للمبادئ التوجيهية المتعلقة بالآلية ولخصائصها في الحسبان، ولا سيما لمساعدة الدول على تنفيذ الاتفاقية بفعالية والوقوف على الصعوبات والممارسات الجيدة، كان من الأهمية بمكان، لإعداد هذه الوثائق وتحسينها، إنتاج معلومات وبيانات تحليلية بشأن التنفيذ.

٨- وأبرزت إحدى الدول، في إطار المقترحات المتعلقة بالجوانب الموضوعية لعملية الاستعراض ونتائجها، الحاجة إلى إدراج المزيد من السوابق القضائية في الخلاصات الوافية بدلاً من المعلومات الإحصائية، وإلى التمييز بوضوح في الدورة الثانية بين الأحكام الإلزامية وغير الإلزامية في الاتفاقية. وأفادت إحدى الدول أنه ينبغي، في رأيها، تضييق نطاق المواد المراد استعراضها في الدورة الثانية، بينما أبرزت دولة أخرى الحاجة إلى أن تكفل التوصيات الواردة في التقرير إمكانية اتخاذ إجراءات متابعة مناسبة.

٩- وفيما يتعلق باستكمال الدورة الأولى، ذكرت عدة دول أنه يلزم الخروج بنتيجة في نهاية الدورة على شكل وثيقة، وذكرت إحدى الدول أنه من الممكن أن تتضمن هذه الوثيقة توصيات أو مبادئ توجيهية غير ملزمة بشأن التنفيذ، بالإضافة إلى المشاكل ومحاور التركيز المتعلقة بالمساعدة التقنية والتعاون الدولي. كما اقترحت الدولة نفسها تجميع أفضل الممارسات والملاحظات.

١٠- وبالإضافة إلى ذلك، شدّدت عدة دول على أهمية متابعة التوصيات الواردة في التقارير القطرية والخلاصات الوافية. وأشار في هذا الصدد إلى إعداد خطط عمل وطنية. وفيما يتعلق بإعداد تقارير عن المتابعة، قيل إنه قد يكون من المفيد موافاة الفريق بعروض

إيضاحية شفوية قصيرة، مع إمكانية تكميلها بتقرير متابعة. وأشارت إحدى الدول إلى أنه يمكن النظر في تنظيم حلقات دراسية مواضيعية إقليمية عن نتائج الدورة الأولى.

باء- المساعدة التقنية

١١- قضى المؤتمر، في قراره ١/٣، بتكليف فريق استعراض التنفيذ بمهمة متابعة ومواصلة العمل الذي كان يضطلع به سابقا الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بالمساعدة التقنية. وقد استند في تحليل الاحتياجات من المساعدة التقنية أول الأمر إلى الردود الواردة على قائمة التقييم الذاتي المرجعية الشاملة، إلا أنه أصبح يُستند في تحليل تلك الاحتياجات لاحقا، مع تزايد تقارير الاستعراض القطري المنجزة، إلى تلك التقارير المنجزة، مما ساعد على تكوين فكرة أدق عن الاحتياجات المحددة لتنفيذ الفصلين الخاضعين للاستعراض.

١٢- وأوصى المؤتمر، في قراره ١/٤، بأن تحدد الدول الأطراف احتياجاتها من المساعدة التقنية، التي يفضل أن تكون مرتبة حسب الأولوية ومتصلة بتنفيذ أحكام الاتفاقية التي يجري تناولها في دورة الاستعراض المعنية، وقرر أن ينظر الفريق، استنادا إلى نتائج عملية الاستعراض واتساقا مع الإطار المرجعي لآلية الاستعراض، في تحديد المجالات ذات الأولوية المتعلقة بتقديم المساعدة التقنية وفي تجميع معلومات عن الاتجاهات السائدة فيما يتعلق بالمساعدة التقنية المطلوبة والمقدمة. ولئن تضمنت الوثائق المرفقة بتقرير التنفيذ المواضيعية معلومات بشأن هذه الاحتياجات وتحليلها، فما زالت هناك عدة قضايا معلقة بخصوص متابعة المساعدة التقنية وتقديمها نتيجة للاستعراضات.

١٣- وأبرزت عدة دول في مساهماتها الحاجة إلى تقديم المساعدة التقنية، بناء على الطلب، لإجراء التقييم الذاتي. وبينت إحدى الدول أن تقديم المساعدة التقنية نتيجة للاستعراضات القطرية محدود، واقترحت أن يشجع مقدّموها الدول على دمج عملية الاستعراض في مجمل جهودها الرامية إلى مكافحة الفساد وكفالة متابعة الاحتياجات المحددة من خلال الحوار. وطرح كذلك إمكانية وضع خطط عمل لتقديم المساعدة التقنية. وأعربت دولتان عن تفضيلهما الحصول على معلومات أكثر وإجراء المزيد من النقاش بشأن الاحتياجات المحددة من المساعدة التقنية في إطار الفريق.

جيم- قائمة التقييم الذاتي المرجعية الشاملة

١٤- بناء على اعتماد المؤتمر، في دورته الثالثة، لقائمة التقييم الذاتي المرجعية الشاملة ووفقا للإطار المرجعي لآلية الاستعراض، يتعين على جميع الدول الأطراف المستعرضة أن تستخدم

هذه القائمة بوصفها الخطوة الأولى من عملية الاستعراض. واستنادا إلى الخبرات التي اكتسبت خلال إجراء الاستعراضات القطرية وبالاستفادة من التعليقات التي وردت من عدة دول أطراف على مدى السنة الأولى من الاستعراضات، أُعدت نسخة محدثة من هذه البراجمجة لمعالجة المسائل التقنية وحلها ومن ثم تيسير استخدامها وزيادة فعاليتها. وقد أفضى تحديث هذه البراجمجة إلى تيسير إعداد تقارير التقييم الذاتي وتحليل الخبراء الحكوميين لها. وأدت التعديلات إلى تبسيط تسلسل الأسئلة تجنبا للازدواجية، كما أُعيدت صياغة عدة أسئلة عامة في قائمة التقييم الذاتي المرجعية وجُعِلت أكثر تماشيا مع المتطلبات المحددة للأحكام قيد الاستعراض. وعلاوة على ذلك، نُقلت الأسئلة المتعلقة بالمساعدة التقنية من مستوى الفقرة إلى مستوى المادة تفاديا لتكرار ذكر الاحتياجات ذاتها من المساعدة التقنية اللازمة لتنفيذ مختلف الفقرات في مادة معينة، مع الإبقاء على إمكانية الإشارة إلى تلك الاحتياجات المحددة.

١٥ - وقد التمسست الأمانة تعليقات من الدول الأطراف بشأن مشروع مخطط لتسلسل الأسئلة وللهيكل المواضيعي المقترح لقائمة التقييم الذاتي المرجعية المنقحة لاستعراض الفصل الثاني (التدابير الوقائية) والفصل الخامس (استرداد الموجودات) من الاتفاقية، على النحو الوارد في الوثيقة CAC/COSP/2013/3، ومشروع نص للمناقشة بشأن قائمة التقييم الذاتي المرجعية المنقحة لاستعراض الفصلين الثاني والخامس للدورة الثانية من آلية استعراض التنفيذ، الوارد في الوثيقة CAC/COSP/2013/CRP.6، وذلك بغية وضع قائمة التقييم الذاتي المرجعية الشاملة في صيغتها النهائية للدورة الثانية من آلية استعراض التنفيذ. وجمعت الردود الواردة على هذه التعميمات الإعلامية في ورقة الاجتماع CAC/COSP/IRG/2014/CRP.1 للفريق في دورته الخامسة.^(٤)

١٦ - وفيما يتعلق بالتكليف بتنقيح قائمة التقييم الذاتي المرجعية، ذكرت إحدى الدول أنه ينبغي للأمانة إعداد المشروع بإذن من المؤتمر أو الفريق استنادا إلى مشاورات مع الدول الأطراف، وأنه ينبغي وضع القائمة في صيغتها النهائية والنظر فيها واعتمادها في دورة المؤتمر القادمة.

١٧ - ورحبت عدة دول بتبسيط قائمة التقييم الذاتي المرجعية وطلبت دمج بعض الفقرات، متى ما كان ذلك مناسباً، للاستفادة أكثر من أوجه التآزر ضمن القائمة المرجعية، بينما

(٤) قدّمت الدول الأطراف التالية تعليقات على النسخة المنقحة من قائمة التقييم الذاتي المرجعية: الاتحاد الروسي، أستراليا، إسرائيل، إكوادور، رومانيا، السلفادور، سلوفينيا، سويسرا، الصين، كولومبيا، مصر، النمسا، الولايات المتحدة الأمريكية. وأعدت عدة دول طرح تعليقاتها في دورة الفريق الخامسة، وأبدت بعض التعليقات الإضافية أثناء المناقشة.

أعربت دولة واحدة عن تفضيلها الإبقاء على تسلسل مفصّل للأسئلة ومشاها لما كان عليه في الدورة الأولى. ورأت دولتان بأن المشروع مفصّل إلى حد الإفراط.

١٨- وعلاوة على ذلك، أعربت بعض الدول عن تفضيلها الإبقاء على سؤال أول عن تقييم مستوى تنفيذ الاتفاقية وبيان ما إذا كان الامتثال كاملا أو جزئيا أو منعدما، بينما اقترحت إحدى الدول أيضا الإبقاء على خيار إرفاق نصوص تشريعية بالقائمة المرجعية، حيث اعتبرت أن إعداد ملخصات يتطلب مجهودا شاقا. وذكرت إحدى الدول أن الأسئلة ينبغي أن تعكس مستوى الالتزام على النحو المنصوص عليه في الاتفاقية.

١٩- وفيما يتعلق بخانات الإرشادات التي أُضيفت في قائمة التقييم الذاتي المرجعية وكانت محل ترحيب من عدة دول، شددت بعض الدول على أنها مجرد توصيات وأنه من الأفضل، حسب رأيها، تغيير عنوانها إلى "قد تتضمن المعلومات المطلوبة" بدلا من "تتضمن المعلومات المطلوبة". واقترحت إحدى الدول حصر الإرشادات في متطلبات الاتفاقية دون غيرها، بينما ارتأت دولة أخرى أن من شأن إدراج خانات للإرشادات مخصصة لكل حكم على حدة تقديم إجابات متكررة وأطول بكثير. وشجعت دولة أخرى على تقديم إرشادات أدق.

٢٠- وشددت عدة دول على أنها تفضل تحديد فترات مرجعية يُستند إليها في المعلومات الإحصائية المراد تقديمها، وذكرت بعض الدول أنه سيكون من المفيد لو أُشير إلى أمثلة بدلا من أدلة على التنفيذ. واقترحت إحدى الدول إبراز أمثلة ملموسة على التنفيذ للتمكين من إجراء استعراض نوعي علاوة على الاستعراض الكمي.

٢١- وذكرت بعض الدول أنها تفضل الإشارة إلى التقارير الرسمية المنشورة، بينما دعت دولة أخرى الأمانة إلى إدراج المعلومات المقدمة من الدول سابقا. وأفادت دولة أخرى أنه ينبغي في رأيها أن ينصبّ التركيز على بيانات محددة تسمح بتحليل مدى فعالية التنفيذ.

دال- القضايا المتعلقة بالإجراءات والتمويل

٢٢- أقرت الدول بأن أداء آلية استعراض التنفيذ كان جيدا بشكل عام في دورتها الأولى، وبأن المبادئ التوجيهية للآلية وخصائصها كانت موضع امتثال.

٢٣- وفيما يتعلق بالجوانب الإجرائية، اقترحت بعض الدول استخدام بدائل أكثر كفاءة لتحديد المراحل الأولى من الاستعراضات. فعلى سبيل المثال، قامت الأمانة، من أجل مزيد من الكفاءة، بتنقيح قوائم الخبراء الحكوميين المنشورة على الموقع الشبكي لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، كما شجعت الدول المراد استعراضها في سنة معينة على

الإسراع بتعيين جهات الوصل. وفيما يتعلق بسحب القرعة، كان الفريق قد اتخذ بالفعل عدة تدابير عملية، واقتُرحت إحدى الدول إجراء القرعة بحضور المكتب الموسع قبل اجتماعات الفريق كي يتسع وقت الفريق للتداول بشأن قضايا أخرى.^(٥)

٢٤- وسلّطت دول كثيرة الضوء على القضايا المتعلقة بالجدول الزمنية الإرشادية. واقتُرحت بعض الدول الإسراع بتعيين جهات الوصل، وتقديم جميع الوثائق الداعمة دون تأخير، وإعداد الدول تقييمها الذاتي قبل وقوع الاختيار عليها للاستعراض لتفادي التأخر في عملية الاستعراض. وأكّدت دول أخرى على أهمية الانتهاء من إعداد التقارير بأسرع ما يمكن. ونوّهت عدة دول بفوائد الحوار المباشر في عملية الاستعراض القطري.

٢٥- ولوحظ أن الفترة الزمنية اللازمة للترجمة تطول في بعض الأحيان، وأن نوعيتها في حاجة إلى التحسين. وتطرح القضايا اللغوية تحديات جسيمة في عدد كبير من الاستعراضات، وقد اتخذت الأمانة تدابير لتحسين الترجمة من حيث التوقيت والجودة، لكن الأمر يتطلب بذل المزيد من الجهود ومنها تجنب تعدد طلبات الترجمة خلال عملية الاستعراض القطري الواحدة.

٢٦- ورأت بعض الدول أنه ينبغي نشر التقييمات الذاتية والتقارير القطرية، بينما اقترحت إحدى الدول إطلاق عملية الاستعراض والإعلان عنها رسمياً داخل الدول وتعميم بيانات الاتصال بجهات الوصل. وعلاوة على ذلك، قيل إنه ينبغي تشجيع تبادل المعلومات بين الدول الأطراف.

٢٧- وشدّدت عدة دول على أهمية التمسك بالمبادئ التوجيهية والإطار المرجعي وعلى الطابع الحكومي الدولي للآلية والطابع الطوعي للزيارات القطرية كوسيلة للحوار المباشر، بينما أبرزت دول أخرى أهمية إشراك المجتمع المدني والقطاع الخاص في عمل الاستعراضات القطرية والآلية. وكان المؤتمر قد اتخذ إجراءات بشأن هذه المسألة باعتماد القرار ٦/٤ في دورته الرابعة، وعقد الفريق جلستي إحاطة لمنظمات غير حكومية على هامش دورتيه الرابعة والخامسة.

٢٨- وفيما يتعلق بتمويل الآلية، أعربت عدة دول عن تفضيلها لنظام التمويل المختلط الحالي الذي تعتبره مهما للغاية لضمان استدامة الآلية، بينما ذكرت دول أخرى أنه ينبغي

(٥) أيد المؤتمر، في قراره ١/٤، الممارسة التي يتبعها فريق استعراض التنفيذ بشأن المسائل الإجرائية المتصلة بسحب القرعة. وكان من المقرر أن تجتمع الأمانة المتطلبات الإجرائية والممارسات المتعلقة بسحب القرعة لتقديمها إلى المؤتمر في دورته الخامسة (CAC/COSP/2013/16).

تمويل الآلية كليا عن طريق الميزانية العادية للأمم المتحدة ضمانا لحيادها. وكانت الأمانة قد سعت إلى اعتماد تدابير لتوفير التكاليف بغية تعزيز فعالية هذه الآلية مع الحفاظ على جودة عملية الاستعراض في نفس الوقت.

ثالثا- مسائل تتطلب المزيد من النظر

- ٢٩- لعل الفريق يود أن ينظر في توجيه طلب إلى الأمانة بالأخذ بالمقترحات المقدمة من الدول الأطراف بغية إعداد نسخة محدثة من قائمة التقييم الذاتي المرجعية الشاملة بجميع اللغات الرسمية لكي ينظر فيها الفريق في دورته السادسة.
- ٣٠- ولعل الفريق يود أيضا أن ينظر في توجيه طلب إلى الأمانة بمواصلة جمع المعلومات ذات الصلة من أجل تسهيل تقييم الأداء وإعداد وثيقة محدثة وموحدة للفريق في دورته السادسة.