

Distr.: General
22 June 2023
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



فريق استعراض التنفيذ

الدورة الرابعة عشرة المستأنفة

فيينا، 4-8 أيلول/سبتمبر 2023

البند 2 من جدول الأعمال

أداء آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

الدروس المستفادة من آليات الاستعراض الأخرى بشأن تشغيلها والانتقال
إلى مرحلة تالية: عناصر آليات استعراض الأقران الخاضعة لعمليات الانتقال
والملاحظات والاتجاهات (الجزء الثاني)

مذكرة من الأمانة

ملخص

تتضمن هذه الإضافة استعراضات لتسعة أبعاد محتملة للتغييرات المدخلة على آليات استعراض الأقران، استناداً إلى عمليات الانتقال التي حدثت في الآليات قيد النظر. ويسلط الملخص الختامي الضوء على الاتجاهات المشتركة التي قد تود الدول الأطراف أخذها في الاعتبار عند تصميمها للمرحلة التالية من آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مع ضمان أن تظل الآلية مناسبة من الناحية العملية وقابلة للإدارة، وأن تظل مبادئ الشفافية والكفاءة وعدم التدخل والشمولية والحياد تمثل الركائز الأساسية لهذه العملية. وينبغي أن تُقرأ هذه الإضافة بالاقتران مع المذكرة المعنونة "الدروس المستفادة من آليات الاستعراض الأخرى بشأن تشغيلها والانتقال إلى مرحلة تالية: خبرات مجمعة في سياق عمليات الانتقال في آليات استعراض الأقران الأخرى (الجزء الأول)" (CAC/COSP/IRG/2023/8)، التي تتضمن استعراضاً للخبرات المستمدة من ست من آليات استعراض الأقران التي انتقلت من التقييم الأولي إلى مراحل المتابعة، وكذلك الإصلاحات المؤسسية الأخرى والدروس المستفادة.



أولاً- مواصلة التحليل

1- تتضمن مذكرة الأمانة المعنونة "الدروس المستفادة من آليات الاستعراض الأخرى بشأن تشغيلها والانتقال إلى مرحلة تالية: خبرات مجمعة في سياق عمليات الانتقال في آليات استعراض الأقران الأخرى (الجزء الأول)" (CAC/COSP/IRG/2023/8) تحليلاً للخبرات المستمدة من ست من آليات استعراض الأقران التي انتقلت من التقييم الأولي إلى مراحل المتابعة، وكذلك الإصلاحات المؤسسية الأخرى والدروس المستفادة. وتواصل هذه الإضافة ذلك التحليل، وتتضمن استعراضاً لتسعة أبعاد محتملة للتغييرات المدخلة على آليات استعراض الأقران، استناداً إلى عمليات الانتقال التي حدثت في الآليات قيد النظر (القسم الثاني). ويقدم القسم الثالث، المتعلق بأوجه التأزر، معلومات عن الجهود الجارية لتعزيز أوجه التأزر بين آليات الاستعراض والاعتبارات الإضافية المحتملة في هذا الصدد. ويتضمن القسم الرابع ملخصاً للاتجاهات المشتركة، فضلاً عن الملاحظات والاستنتاجات، في حين يبين القسم الخامس الخطوات التالية الممكنة.

ثانياً- عناصر آليات استعراض الأقران الخاضعة لعمليات الانتقال

2- يتضمن هذا القسم تحليلاً للإصلاحات التي اعتمدت في واحدة أو أكثر من آليات استعراض الأقران قيد النظر. وهي مجمعة في تسع "عمليات انتقال محتملة" تمثل أبعاد عمليات استعراض الأقران التي قد تكون محور تركيز التغييرات. وقد استُرشِد في اختيار المواضيع بالمسائل التي برزت في المقابلات التي أجريت في سياق إعداد هذه الإضافة. وفيما يتعلق بكل مجموعة من هذه المجموعات، استُعرضت طبيعة التغييرات والسياق الذي حدثت فيه والخبرات المجمعة بشأن تغييرات محددة.

ألف- المواضيع المشمولة في مراحل الاستعراض الجديدة

3- اتبعت آليات استعراض الأقران قيد النظر نهجاً مختلفة إزاء اختيار مواضيع الاستعراضات. وقد بدأ معظمها في استعراض مواضيع مختلفة أو مستجدة مؤخراً أثناء الانتقال إلى مرحلة تالية. ويمكن الوقوف على أمثلة على هذا النهج، وخاصة في آلية متابعة تنفيذ اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد، وعمليات التقييم التي تجريها مجموعة الدول المناهضة للفساد. ولدى الفريق العامل المعني بمكافحة الرشوة في المعاملات التجارية الدولية (الفريق العامل المعني بمكافحة الرشوة) محور تركيز أضيق نسبياً نظراً للطابع الخاص الذي تتسم به الاتفاقية التي يستعرضها، ومن ثمَّ فهو يواصل في معظم الأحيان تناول الاتفاقية بأكملها. ومع ذلك، فقد حدث توسع مواضيعي أخذ في أغلب الأحيان شكل "تمو عضوي"، كما أشار أحد الأشخاص الذين أُجريت معهم مقابلات. وهذا يعني ضمناً أن المسائل الجديدة، مثل حماية المبلغين عن المخالفات، أو تمويل الإرهاب، أو تنظيم المعاملات التي تنطوي على موجودات افتراضية، تُخضع بالفعل للاستعراض. وسلط ممثلو أمانات هذه الآليات الضوء على أن من شأن هذا النهج أن يسمح للآليات بالتركيز على المسائل الأكثر إلحاحاً أو المستجدة مؤخراً، مع الاستمرار في تناول الاتفاقية بأكملها. وقد ساعد هذا النهج على إبقاء عملية الاستعراض مناسبة للأعضاء من الناحية العملية، مع التشديد في الوقت نفسه على الحاجة إلى تحقيق التوازن بين المواضيع الجديدة والمساواة في المعاملة بين جميع الأطراف خلال دورات الاستعراض المتعددة السنوات. ولم يشهد الاستعراض الدوري الشامل تطوراً مماثلاً في محور تركيزه المواضيعي، وهو ما يُعزى إلى تركيزه الشامل على كامل المعايير المنطبقة في مجال حقوق الإنسان.

4- ويتطلب الاتفاق على المواضيع الجديدة التي سيجري إدراجها التفكير والتفاوض من أجل بناء توافق في الآراء، مع إبقاء جميع الأعضاء على اطلاع بالمجريات. وأفاد الأشخاص الذين أُجريت معهم مقابلات بأهمية إيجاد مواضيع: (أ) تتناول التطورات الجديدة؛ (ب) مهمة لجميع الدول الأطراف ومقبولة لديها؛ (ج) مجدية عملياً من حيث

عبء العمل الواقع على عاتق الأعضاء والأمانة. ويكتسي هذا العنصر أهمية خاصة في الاستعراضات "المتعاقبة" (انظر الفقرة 5)، حيث تُثقل التوصيات غير المحسومة من الدورة المنتهية إلى الدورة التالية.

5- وتتمثل طريقة ثانية (غير حصرية) لتنفيذ الانتقال إلى مرحلة جديدة في التركيز على التنفيذ الفعال للمعايير المتفق عليها. وقد بدأت معظم آليات الاستعراض قيد النظر (الفريق العامل المعني بمكافحة الرشوة، وآلية متابعة تنفيذ اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد، وفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، ومجموعة الدول المناهضة للفساد) بتقييم مدى كفاية الأطر القانونية والمؤسسية في الدول الأطراف قيد الاستعراض، ثم انتقلت إلى استعراض التنفيذ العملي، أي تقييم ما إذا كانت التشريعات المحلية تحقق النتيجة المرجوة. وقررت جميع آليات الاستعراض قيد النظر أيضاً، إما منذ لحظة إنشائها أو في مرحلة مبكرة من وجودها، أن تركز على كيفية تنفيذ التوصيات المقدمة خلال التقييمات السابقة. وقد اتبعت فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية والفريق العامل المعني بمكافحة الرشوة هذه الاستراتيجية من خلال التركيز على المجالات التي استُبينت فيها أوجه قصور خطيرة أو مخاطر جسيمة في الاستعراضات السابقة. وتعد "عملية تحديد النطاق" التي تضطلع بها فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية (CAC/COSP/IRG/2023/8، الفقرة 13 (ب)) مثالاً جيداً على هذا النهج، الذي ينطوي أيضاً على تحديد محور تركيز الاستعراضات المضطلع بها لكل بلد بناء على نهج قائم على المخاطر. وبالمثل، تدرج آلية متابعة تنفيذ اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد في استبيانات التقييم الذاتي الخاصة بها أسئلة عن تنفيذ التوصيات السابقة. ويرصد الاستعراض الدوري الشامل أيضاً مدى متابعة الدول للتوصيات المقبولة، ويسعى إلى إشراك المجتمع المدني والكيانات الأخرى التابعة للأمم المتحدة في هذه الجهود (انظر الفقرات 18 إلى 20 و26).

6- ومزايا التركيز على فعالية السياسات المحلية لمكافحة الفساد واضحة من حيث إنه يتيح تكوين رؤية أكثر واقعية واكتمالاً للحالة على الأرض. وإضافة إلى ذلك، يمكن لاستعراض كيفية معالجة التوصيات السابقة أن يعزز حجية عملية الاستعراض ومصدقيتها، وأن يعالج أوجه القصور المستمرة (انظر أيضاً القسم الثاني - هاء بشأن عملية المتابعة). بيد أن هناك أيضاً بعض المحاذير. وتتعلق التحديات التي ذكرها الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات، مثلاً في فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، وآلية متابعة تنفيذ اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد، والفريق العامل المعني بمكافحة الرشوة، ومجموعة الدول المناهضة للفساد، بالجهود المنهجية التي تتطلبها تقييمات الفعالية، والحاجة إلى منهجيات متينة لضمان الفهم المشترك لكيفية تقييم الفعالية وتطبيق تلك المنهجيات في الممارسة العملية، والبيانات النوعية والكمية المتوخى إنتاجها، وهو ما ينطوي على زيادة في الموارد اللازمة لإجراء الاستعراضات. وخلال عملية بناء توافق الآراء اللازمة بين الأعضاء، يتعين على الأمانات أن تعتمد على سلطتها بوصفها جهات توفر الخبرة التقنية وتتمتع بالذاكرة المؤسسية اللازمة لضمان التطبيق العادل والمنصف لعملية الاستعراض عبر دورة حياة الاستعراض. ويؤدي معيار العدل والمساواة (أي إخضاع جميع الدول الأطراف لنفس معايير الاستعراض) دوراً رئيسياً في نجاح عمليات استعراض الأقران بوصفها تدابير للمساءلة عن تنفيذ الالتزامات المتعددة الأطراف الناشئة عن المعاهدات. ويمكن أن يؤدي تقييم التنفيذ الفعال إلى وضع برنامج استعراض شاق ومعقد، كما أنه يتطلب تدريباً كافياً للمستعرضين وتوافر قدرات كافية لدى أمانات آليات الاستعراض. وينطبق ذلك بصفة خاصة في الحالات التي يتاح فيها للدول الأطراف خيار تقديم معلومات محدثة عن التقدم الذي تحرزه في تنفيذ التوصيات في الفترات الفاصلة بين دورات الاستعراض (انظر الفقرتين 16 و17).

باء - استخدام الزيارات القطرية

7- إن الزيارات القطرية إلزامية في أربع من عمليات الاستعراض التي تغطيها مذكرة الأمانة بشأن الدروس المستفادة من آليات الاستعراض الأخرى (CAC/COSP/IRG/2023/8) وفي هذه الإضافة. وهي غير

مطلوبة في الاستعراض الدوري الشامل⁽¹⁾ وآلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحقة بها (آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الجريمة المنظمة)⁽²⁾، اللذين يجريان استعراضات مكتبية. وفي جميع آليات الاستعراض الأربع التي تتطلب زيارات قطرية، تُجرى هذه الزيارات وفود من الخبراء المختارين من الأعضاء. ويشكل اعتماد الزيارات القطرية الإلزامية جزءاً مقبولاً وأساسياً في آليات الاستعراض الأربع المذكورة.

8- والخبرات المكتسبة من الزيارات القطرية إيجابية على قدم سواء. فهي تُعتبر مفيدة لتوضيح المعلومات الناقصة أو المتناقضة الواردة في تقارير التقييم الذاتي، وتبادل المعارف والممارسات الجيدة، وتسريع التفاعلات. كما تتيح الزيارات القطرية الحصول على معلومات إضافية من أصحاب المصلحة الحكوميين وغير الحكوميين ومناقشة آرائهم وشواغلهم المحتملة. وتتمثل وظيفة هامة أخرى للزيارات القطرية في تعزيز الحوار المتبادل بين أصحاب المصلحة المحليين والمستعربين، الذي قد تكون له وظائف هامة في مجال بناء القدرات، وقد يكون مفيداً أيضاً في معالجة التوصيات في مرحلة المتابعة. ومن ثم، يمكن للزيارات القطرية أن تزيد من التعريف باستعراض الأقران على الصعيد المحلي.

9- وتستخدم الآليات أساليب مختلفة لاختيار المحاورين المناسبين أثناء عملية الاستعراض. والخيارات الرئيسية الثلاثة هي: (أ) السماح للدولة الطرف قيد الاستعراض بتحديد أصحاب المصلحة المتوخى التشاور معهم أثناء الزيارة القطرية؛ أو (ب) السماح للأمانة والمستعربين بوضع قائمة رغبات "بالمحاورين المتوخى التشاور معهم؛ أو (ج) عملية ترشيح ذاتي يقدم في إطارها أصحاب المصلحة آراءهم ويمكن إدراجهم في جدول أعمال الزيارة القطرية. وتستخدم جميع عمليات الاستعراض المشمولة مزيجاً من الخيارين (أ) و(ب). وإضافة إلى ذلك، تستخدم آلية متابعة تنفيذ اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد والفريق العامل المعني بمكافحة الرشوة الخيار (ج) عن طريق إصدار دعوات مفتوحة لتقديم معلومات إلى الاستعراضات القطرية المقبلة. وفي إطار آلية متابعة تنفيذ اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد، يُستشار خلال الزيارة القطرية، كقاعدة عامة، أصحاب المصلحة الذين يستجيبون للدعوات ويُعتبر أنهم قدموا معلومات ذات صلة. وتتفاوت مدة الزيارات القطرية، ولكن تخصص لها معظم آليات الاستعراض فترة من ثلاثة إلى أربعة أيام بغية السماح بمشاركة مهيكلة وموسّعة وإتاحة فرصة السفر إلى وجهات مختلفة. وتسمح بعض آليات الاستعراض بالمشاركة عن بعد. وفي حين يبسر ذلك مشاركة مجموعة أوسع من الجهات الفاعلة، وقد يكون أكثر فعالية من حيث التكلفة، فإنه قد يقلص أيضاً من إمكانية التفاعل المباشر والحوار والتعلم من الأقران بين الخبراء المشاركين وأصحاب المصلحة.

جيم - المناقشة العامة للتقارير القطرية

10- تعد المناقشة العامة للتقارير القطرية إلزامية في خمسٍ من عمليات الاستعراض المشمولة. وفي إطار آلية استعراض تنفيذ الجريمة المنظمة، حيث لا توجد تقارير قطرية وتتألف الوثائق الخطية لنتائج الاستعراضات القطرية من قوائم ملاحظات، تُناقش ملخصات هذه الملاحظات في إطار الأفرقة العاملة التابعة لمؤتمر الأطراف في الاتفاقية، في حين تُناقش التقارير العامة في جلسات عامة للمؤتمر. وكانت التغييرات التي أُدخلت في هذا الشأن محدودة، لأن جميع آليات الاستعراض توخت منذ البداية إجراء مناقشات عامة للتقارير. وفي الاستعراض الدوري الشامل، اتخذ قرار في عام 2011 بتمديد الفترة المخصصة لمناقشة التقارير القطرية في

(1) مع ذلك، يجسد الاستعراض الدوري الشامل نتائج الزيارات القطرية التي تُجرى في سياق الإجراءات الخاصة أو الرصد الذي تضطلع به إحدى الهيئات المنشأة بموجب معاهدات الأمم المتحدة في تقاريره المعدة لدورات الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل.

(2) قررت الدول الأطراف في اتفاقية الجريمة المنظمة التخلي في آلية استعراض الاتفاقية عن الزيارات القطرية توخياً للإيجاز والفعالية من حيث التكلفة.

إطار الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل. ويُخصّص مزيد من الوقت للجزء الخاص بالأسئلة والأجوبة ("الحوار التفاعلي") بوجه خاص، الذي تقدم خلاله الدول توصياتها إلى الدول قيد الاستعراض. وكان القصد من ذلك هو إتاحة مدة للكلام لجميع الدول الراغبة في إثارة نقطة ما ولأسئلة الحاسمة الأهمية. وفي عام 2012، غيرت فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية نهجها إزاء المناقشات العامة، حيث ضيّقت نطاق التركيز ليقترص على قائمة المسائل الموضوعية الرئيسية التي اختارها رؤساء الأفرقة العاملة بناء على المسائل التي حددها كل من البلد الذي جرى تقييمه ووفود الشبكة العالمية كأولويات، وذلك بغية السماح بمناقشة التقرير واعتماده في غضون فترة تتراوح بين ثلاث وأربع ساعات كحد أقصى. وفي آليات استعراض أخرى، ظل الوقت المخصص لمناقشة التقارير القطرية دون تغيير على مر السنين.

11- وشدد الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات على أن المناقشة العامة للتقارير القطرية تكتسي أهمية مزدوجة. فأولاً، هي تنبه الأعضاء (الدولة الطرف قيد الاستعراض ونظرائها على السواء) إلى أن مناقشة التقارير القطرية مناسبة مهمة لكي تتعلم كل دولة من تجارب الدول الأخرى والخضوع لمساءلة الأقران. وثانياً، يمكن أن تتبع قراءة التقرير مناقشة للتحسينات الممكنة في التنفيذ، وصياغة توصيات أو ملاحظات مقدمة من أقران الدولة الطرف قيد الاستعراض. ويمكن أن يحدث ذلك إما عن طريق تأييد التوصيات التي اقترحتها المستعرضون، أو من خلال عملية تنطوي على طرح أسئلة وتسعى إلى التوصل إلى مجموعة من التوصيات المشتركة خلال المناقشات العامة.

12- ومن أجل معالجة الشواغل بشأن التداخلات المحتملة في السيادة، تستخدم العديد من آليات الاستعراض المناقشات العامة والفترة المفضية إليها لبناء توافق في الآراء بشأن التوصيات. وهذا هو الحال على الخصوص في آلية متابعة تنفيذ اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد ومجموعة الدول المناهضة للفساد، اللتين تستخدمان الجلسات العامة لوضع وتعديل التقارير والتوصيات ذات الصلة. ومن شأن ذلك النهج أن يساعد على جعل هذه الوثائق ناتجا مشتركا لجميع الأعضاء، ويمكن أن يساعد على تحديد توقعات ومعايير مشتركة. وأفيد بأن هذا الإجراء لا يعترض سبيل صياغة توصيات محكمة، أي أنه لا يضعف الرسالة من أجل تحقيق توافق في الآراء. وبدلاً من ذلك، تكفل الجلسة العامة الاتساق عبر مختلف الاستعراضات، وتمنع استخدام معايير تقييم مختلفة، وهي مهمة كانت ستقع على عاتق الأمانة لولا ذلك. ويسعى الفريق العامل المعني بمكافحة الرشوة إلى تحقيق توافق في الآراء بشأن التوصيات، على الرغم من أن استخدامه لنموذج "توافق الآراء بناقص صوت واحد" لاعتماده قد يؤدي إلى عملية أكثر اختصامية. وشدد بعض الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات على حدود هذا النموذج الاختصامي، من حيث إنه لا يؤدي إلى امتلاك البلدان لزام الاستعراض ويفضي إلى تزايد عدد التوصيات التي تنتظر التنفيذ.

دال - نشر مواد الاستعراض وشفافية عملية الاستعراض

13- لدى أربع من آليات الاستعراض الست قيد النظر نظم صارمة بشأن نشر مواد الاستعراض (التقارير القطرية، وموجزات وقائع الاجتماعات، وتوصيات الأقران) على الإنترنت، في حين تنتج مجموعة الدول المناهضة للفساد وآلية استعراض تنفيذ اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة خيار رفض نشر النتائج الكاملة للاستعراضات القطرية، ولكنهما تشترطان مع ذلك نشر موجزات الاستعراضات. ويُنظر إلى نشر الوثائق الختامية على أنه وسيلة لتحقيق الشفافية فيما يتعلق بحالة تنفيذ المعايير الدولية، وكفرصة لمشاركة أصحاب المصلحة من الجمهور وتحسين المتابعة على الأرض.

14- وقد انتقلت العديد من الاستعراضات إلى هذه المرحلة، ولكنها ركزت على خطوات أصغر في هذا الشأن. وأبرز الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات التدابير التالية المستخدمة لزيادة تعريف الجمهور بعمليات الاستعراض:

(أ) قام الاستعراض الدوري الشامل، منذ دخوله في دورته الثالثة، بتحديث الوثائق القطرية المنشورة على صفحته الشبكية. ويتضمن كل قسم رسالة من مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان إلى السلطات الوطنية تسلط الضوء على التوصيات الرئيسية المنبثقة عن الاستعراض، ومصفوفة من التوصيات التي أحاطت بها الدول علماً وقبلتها، وهي مرتبة في مجموعات حسب المواضيع، ومعلومات إضافية⁽³⁾. وبالمثل، ينشر الفريق العامل المعني بمكافحة الرشوة⁽⁴⁾، وآلية متابعة تنفيذ اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد⁽⁵⁾، ومجموعة الدول المناهضة للفساد⁽⁶⁾، وفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية⁽⁷⁾، معلومات خاصة ببلدان معينة؛

(ب) تنظيم مؤتمرات صحفية رفيعة المستوى في عاصمة الدولة الطرف قيد الاستعراض. والفريق العامل المعني بمكافحة الرشوة هو الأكثر استخداماً لهذا التدبير؛

(ج) يتمثل تغيير صغير، ولكنه مهم، في اشتراط ترجمة وثائق الاستعراض إلى اللغة المحلية المعنية، إما من جانب الأمانة أو الدولة الطرف قيد الاستعراض نفسها، بغية تعزيز الوعي بنتائج الاستعراضات. وقد شددت مجموعة الدول المناهضة للفساد بوجه خاص على هذا التدبير، في حين يلزم الفريق العامل المعني بمكافحة الرشوة أعضائه بترجمة البيانات الصحفية المتعلقة بالدولة الطرف قيد الاستعراض إلى اللغة الوطنية ونشر نتائج الاستعراضات على الصعيد المحلي. وتشجع أمانة الاستعراض الدوري الشامل الدول ومنظمات المجتمع المدني والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان على ترويج ترجمات التوصيات المقبولة.

15- وقد تكون هناك مخاوف من أن نشر وثائق الاستعراض يمكن أن يثبط التعلم من الأقران أو أن يجعل التفاعلات بين الأقران أكثر حذراً. ومع ذلك، أفاد الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات بأن الأمر ليس كذلك، وأن المناقشات لا تزال صريحة ومفتوحة، وهو ما يحدث على سبيل المثال في إطار الفريق العامل المعني بمكافحة الرشوة، الذي يحافظ على مستوى رفيع من الشفافية العمومية، مما يدل على أن من الممكن الجمع بين إتاحة الاطلاع العام على الوثائق النهائية والمحافظة على سرية المناقشات. ويقوم الفريق العامل المعني بمكافحة الرشوة وآلية متابعة تنفيذ اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد بحذف أي معلومات قد تكون حساسة من النسخ العلنية للوثائق. والاستعراض الدوري الشامل هو آلية استعراض الأقران الوحيدة التي تنشر المناقشات الفعلية التي تدور في اجتماعات الدول، حيث تُبث الحوارات التفاعلية التي تُجرى في إطار الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل والمناقشات بشأن اعتماد نتائج الاستعراض في مجلس حقوق الإنسان شبكياً ويمكن مشاهدتها عبر الإنترنت، سواء على الهواء مباشرة أو بعد الاجتماع⁽⁸⁾. ولا تُجرى مفاوضات محددة بشأن صياغة الوثائق أثناء دورات الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، حيث تتيح الجلسة العامة لمجلس حقوق الإنسان فرصة للدول والمجتمع المدني للإدلاء ببيانات بشأن النتائج التي خلصت إليها مداوالات الفريق العامل، وتُتاح للدول الفرصة لاستعراض موجز البيانات وتقديم طلبات خطية لإجراء تغييرات بعد دورة الفريق العامل.

(3) انظر: www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/documentation.

(4) انظر: www.oecd.org/corruption/anti-bribery/anti-briberyconvention/oecdworkinggrouponbriberyininternationalbusinesstransactions.htm.

(5) انظر: www.oas.org/en/sla/dlc/mesicic/paises-home.html.

(6) انظر: www.coe.int/en/web/greco/evaluations.

(7) انظر: www.fatf-gafi.org/en/countries.html.

(8) انظر: <https://media.un.org/en/search/categories/meetings-events/human-rights-council/universal-periodic-review>.

هاء - عملية المتابعة

16- كان تنظيم عملية متابعة الاستعراضات القطرية محور تركيز العديد من المناقشات المتعلقة بالإصلاح. وقد شهدت جميع آليات الاستعراض قيد النظر بعض التغييرات في هذا الصدد. وكان الاعتبار الرئيسي هو كيفية ضمان معاودة النظر في التوصيات أو الملاحظات المنبثقة عن الاستعراضات في مرحلة لاحقة بغية تحفيز جهود التنفيذ، وتيسير التعلم من الأقران بشأن السياسات الناجحة، والوقوف على الاختناقات أو الاحتياجات من المساعدة التقنية اللازمة لتنفيذ التوصيات. ويمكن للرجوع إلى نتائج دورات الاستعراض السابقة أن يعزز المركز السياسي لاستعراضات الأقران ومصداقيتها، بالنظر إلى أنه يساعد على ضمان تنفيذ العناصر الواردة في التقارير والتوصيات القطرية واستخدامها بصورة مجدية لإدخال مزيد من التحسينات في المراحل اللاحقة من عملية الاستعراض. ومع ذلك، هناك حاجة إلى الموازنة بين هذه الجهود وتنفيذ تدابير المتابعة وعملياتها مع تقدم دورة الاستعراض، كما هو الحال في الفريق العامل المعني بمكافحة الرشوة.

17- وفيما يتعلق بكيفية تنظيم إجراءات المتابعة، هناك خيارات مختلفة استُخدمت في عمليات الانتقال السابقة:

(أ) الإبلاغ الإلزامي، حيث توفر الدولة الطرف قيد الاستعراض معلومات عن كيفية معالجة التوصيات والمشاكل. وهو عنصر اعتيادي في عمليات المتابعة التي تجربها فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، ومجموعة الدول المناهضة للفساد، والفريق العامل المعني بمكافحة الرشوة، وآلية متابعة تنفيذ اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد (نظر الفقرة 5). ويتيح ذلك العنصر للأمانة والأقران الرجوع إلى المجموعة الكاملة من النتائج والتوصيات خلال دورة الاستعراض التالية، والتأكد من الأخذ بالتوصيات المنبثقة عن الاستعراضات السابقة. وقد بذلت مجموعة الدول المناهضة للفساد على وجه الخصوص جهوداً كبيرة لوضع إجراءات مفصلة لتقييم الامتثال، يُستعرض في إطارها التقدم المحرز في تنفيذ التوصيات عدة مرات. كما يمكن أن تكون هناك استعراضات أبسط، يُعاود النظر في إطارها مرة أخرى في التغييرات أو التوصيات الأكثر إلحاحاً أو أهمية فقط؛

(ب) الإبلاغ الاختياري في الفترات الفاصلة بين دورات الاستعراض المنتظمة، الذي يمكن للدول الأطراف في إطاره أن تبلغ طوعاً عن كيفية معالجتها لتوصيات وملاحظات محددة مقدمة من أقرانها. وهذا الخيار منصوص عليه مثلاً في إطار آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الجريمة المنظمة ونظام الرصد التابع للفريق العامل المعني بمكافحة الرشوة، وقد يكون بمثابة حافز لتنفيذ التوصيات بصورة أسرع. وتتمثل إحدى المشاكل في هذا الصدد في عبء العمل الذي ينطوي عليه تقييم مضمون فرادى التحسينات ويقع على عاتق الأمانة والمستعرضين؛

(ج) لدى فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية والفريق العامل المعني بمكافحة الرشوة ومجموعة الدول المناهضة للفساد خيار مواصلة الرصد وممارسة ضغوط شديدة على البلدان التي تعاني من ثغرات في التنفيذ من خلال اتخاذ تدابير إضافية للمتابعة. وتشمل هذه التدابير نشر أسماء البلدان المعنية، أو توجيه رسائل إلى الوزراء، أو إصدار بيانات صحفية شديدة اللهجة، أو إيفاد بعثات رفيعة المستوى أو بعثات تقنية، أو طلب تقارير متابعة شفوية أو كتابية إضافية (الفريق العامل المعني بمكافحة الرشوة ومجموعة الدول المناهضة للفساد). ويرسل نظام لإعلان أسماء البلدان التي تعاني من أوجه قصور استراتيجية في تنفيذ المعايير المتفق عليها (تطبيقه فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية) إشارات إلى القطاع الخاص والمجتمع الدولي. وقد تبين، كما أشار أحد الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات، أن هذه الجزاءات ضارة من منظور السمعة، وقد تؤدي إلى شكل أكثر صرامة من أشكال رصد متابعة استعراض الأقران؛

(د) تحتفظ مجموعة الدول المناهضة للفساد بخيار اللجوء إلى "الإجراءات المخصصة" (القاعدة 34). وهي استعراضات استثنائية يمكن استهلالها في حالة ظهور شواغل بشأن وجود تراجع في الامتثال للالتزامات، فإذا تلقت المجموعة معلومات موثوقة تشير إلى وجود إصلاحات مؤسسية أو مبادرات تشريعية أو تغييرات إجرائية في

أحد الدول الأعضاء من شأنها الإخلال الجسيم بأي معيار من معايير مجلس أوروبا لمكافحة الفساد التي خضع الامتثال إليها للتقييم في إطار جولات التقييم التي تنظمها المجموعة، يجوز لها أن تستهل إجراء مخصصا فيما يتعلق بالعضو المعني، ويمكنها إصدار توصيات في ذلك الشأن تجري متابعتها بعد ذلك.

واو - إشراك الجهات الفاعلة غير الحكومية

18- تشارك الجهات الفاعلة غير الحكومية، بما في ذلك ممثلو المجتمع المدني، والخبراء المستقلون، وقطاع الأعمال، والأوساط الأكاديمية، والرابطات المهنية وغيرها، بطرائق مختلفة في جميع آليات الاستعراض قيد النظر. ويمكن لهذه الجهات أن تضطلع بأدوار مختلفة مناسبة في إجراءات استعراض الأقران على النحو التالي:

(أ) يمكن لهذه الجهات أن تقدم معلومات إضافية عن الحالة في الدولة الطرف قيد الاستعراض. ويمكن تقديم هذه المعلومات إلى الدولة الطرف قيد الاستعراض عند إعداد تقييمها الذاتي، أو يمكن للمستعرضين والأمانة جمعها عند إعداد التقييم المستقل للبلد. وتستخدم معظم آليات الاستعراض قيد النظر الخيار الأخير، في حين يُستخدم الخيار الأول في إطار آلية استعراض تنفيذ اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة؛

(ب) تقوم جميع آليات الاستعراض التي تعتمد على الزيارات القطرية (الفريق العامل المعني بمكافحة الرشوة، ومجموعة الدول المناهضة للفساد، وآلية متابعة تنفيذ اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد، وفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية) بإشراك جهات فاعلة غير حكومية. ويعقد موظفو الأمانات والخبراء المستعرضون جلسات للتشاور مع الجهات الفاعلة غير الحكومية وفق صلاحياتهم التقديرية، ويتشاورون معها أيضا من خلال الاجتماعات التي تنظمها الحكومات مع أصحاب المصلحة المتعددين. وتوسع الأمانات بهمة إلى التواصل مع الجهات الفاعلة غير الحكومية المناسبة لالتماس آرائها، وخصوصا في سياق التحضير للزيارات القطرية (انظر الفقرة 9)؛

(ج) يتيح الاستعراض الدوري الشامل للجهات الفاعلة غير الحكومية إمكانية المشاركة في مداورات الجلسات العامة لمجلس حقوق الإنسان والإعراب عن آرائها أثناء صياغة التقييمات والتوصيات المقدمة إلى الدولة قيد الاستعراض؛

(د) أشار الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات إلى أن الجهات الفاعلة غير الحكومية يمكنها، على نطاق أوسع، أن تقوم أيضا بدور جهات رصد مستقلة على الأرض بعد انتهاء الاستعراضات. ويمكنها أن تضغط من أجل توفير مزيد من الشفافية (مثل نشر وثائق الاستعراضات)، وأن توجه الانتباه باستمرار إلى أعمال المتابعة الوطنية للتوصيات، بأساليب منها المشاركة في تنفيذ تلك التوصيات. ويمكنها أيضا تنبيه المستعرضين والجمهور إلى الحالات المحتملة للتراجع عن الامتثال للالتزامات السابقة.

19- وقد استهلّت الآليات قيد النظر عددا من الإصلاحات بغية تيسير إشراك الجهات الفاعلة غير الحكومية، مع توضيح قواعد مشاركة تلك الجهات في الوقت نفسه. وتشمل المبادرات البارزة في هذا الصدد ما يلي:

(أ) إصدار مجموعة الدول المناهضة للفساد والاستعراض الدوري الشامل وآلية متابعة تنفيذ اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد مبادئ توجيهية للبلدان قيد الاستعراض أو أصحاب المصلحة غير الحكوميين بشأن السبل التي ينبغي أن تشارك بها الجهات الفاعلة غير الحكومية في مرحلة جمع المعلومات. وتشتمل المبادئ التوجيهية على بنود تُشجع البلدان قيد الاستعراض على التشاور مع أصحاب المصلحة المحليين في إعداد التقييمات الذاتية الوطنية. وهو ما تُشجّع عليه بالمثل إجراءات رصد استعراض الأقران الخاصة بالفريق العامل المعني بمكافحة الرشوة؛

(ب) وضع إطار مفصّل للتشاور مع الجهات الفاعلة غير الحكومية في إطار الاستعراض الدوري الشامل، وقد أُضيف عليه الطابع الرسمي خلال الدورتين الثالثة والرابعة. ويلاحظ ما يلي: أولاً، يتضمن أحد التقارير المعدة لاجتماعات الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل معلومات مقدمة من الجهات الفاعلة غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني والمؤسسات الوطنية والإقليمية المعنية بحقوق الإنسان. وثانياً، يتيح الاستعراض الدوري الشامل لأصحاب المصلحة غير الحكوميين ذوي المركز الاستشاري لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي إمكانية متابعة اجتماعات الفريق العامل في القاعة أثناء الحوارات التفاعلية، والإدلاء ببيانات عامة أثناء اعتماد تقارير الاستعراض الدوري الشامل في مجلس حقوق الإنسان⁽⁹⁾. وثالثاً، يسمح الاستعراض الدوري الشامل للمنظمات غير الحكومية باستضافة فعاليات جانبية تُعقد على هامش اجتماعات مجلس حقوق الإنسان أو الفريق العامل. وتيسر منظمة غير حكومية تتخذ من جنيف مقراً لها (منظمة الإعلام عن الاستعراض الدوري الشامل⁽¹⁰⁾) هذه الفعاليات الجانبية. ومن السمات الفريدة لهذا الترتيب تنظيم اجتماعات قبل الدورات عادة ما تُعقد في اليوم السابق للحوار التفاعلي بشأن الاستعراضات القطرية. وتدعو هذه المنظمة منظمات المجتمع المدني ومدنوبين من الدول الأعضاء إلى حضور هذه الاجتماعات، التي قد تتجج أحياناً في تحديد نبرة المناقشة المقبلة بشأن الدولة الطرف قيد الاستعراض. وأخيراً، تشجع أمانة الاستعراض الدوري الشامل الدول وأصحاب المصلحة على تقديم تقارير منتصف مدة إلى الاستعراض الدوري الشامل، وتُنشر هذه التقارير على الصفحة الشبكية الخاصة به⁽¹¹⁾؛

(ج) بالنظر إلى الطبيعة الحساسة للسياسات الرامية إلى كبح الفساد ومكافحة الجريمة المنظمة ومعالجة المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان، اتخذت بعض آليات الاستعراض قيد النظر احتياطات لحماية منظمات المجتمع المدني المشاركة وغيرها من الجهات الفاعلة غير الحكومية من الأعمال الانتقامية. وتشمل التدابير المتخذة في هذا الصدد عقد اجتماعات منفصلة مع منظمات المجتمع المدني خارج نطاق المشاورات مع الحكومات (آلية متابعة تنفيذ اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد، ومجموعة الدول المناهضة للفساد، والفريق العامل المعني بمكافحة الرشوة)، واستخدام المترجمين الفوريين الذين توفرهم الأمانة (بدلاً من المترجمين الفوريين الذين توفرهم الدولة الطرف قيد الاستعراض)، وإتاحة إمكانية تقديم معلومات دون الكشف عن هوية من يقدمها، وإنشاء حلقات اتصال مع منظمات المجتمع المدني التي تتعرض للترهيب (الاستعراض الدوري الشامل).

20- ومن وجهة نظر ممثلي الأمانة الذين استُشيروا، فإن تجارب إشراك أصحاب المصلحة غير الحكوميين في عملية الاستعراض كانت إيجابية. وتتخذ مساهمات أصحاب المصلحة هؤلاء في الاعتبار من أجل تحسين نوعية التقارير القطرية التي تصدرها آليات استعراض الأقران، والمساعدة في المتابعة المحلية. وتطبق آلية متابعة تنفيذ اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد والاستعراض الدوري الشامل ترتيبات حظيت بأكثر قدر من الترحيب في هذا الشأن، حيث يسمح كل منهما بمشاركة المنظمات غير الحكومية في جميع مراحل الاستعراض تقريباً، باستثناء المناقشة النهائية للتقارير في الجلسات العامة للآلية، والتي تكون حكومية دولية محضة؛ في حين تستخدم مجموعة الدول المناهضة للفساد والفريق العامل المعني بمكافحة الرشوة وفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية مراحل تشاورية ومراحل سرية بالتناوب خلال الجلسات العامة. وقد عُقدت حوارات بناءة في إطار آلية استعراض تنفيذ اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة حظيت بقدر أكبر من المساهمات والاهتمام من أصحاب المصلحة غير الحكوميين.

(9) يُطبق نظام مماثل في إطار آلية متابعة تنفيذ اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد.

(10) انظر: www.upr-info.org/en.

(11) انظر: www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/nhr-is-mid-term-reports، و www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/ng-os-mid-term-reports.

زاي - معالجة حالات التأخير

21- تواجه معظم آليات الاستعراض المشمولة بعض المشاكل المتعلقة بحالات التأخير الناجمة عن التأخر في تقديم المعلومات أو عدم اكتمالها (مثل حالات التأخر الطويل في تقديم استبيانات التقييم الذاتي)، أو تأخر الخطوات الإجرائية (مثل التأخر في تعيين جهات الوصل القطرية والمستعرضين، مما يؤدي إلى آثار غير مباشرة في المراحل اللاحقة من الاستعراضات). وتختلف العوامل المسببة لهذا التأخير، حيث أفيد بأنها تتراوح بين الافتقار إلى القدرة الإدارية، والمطالب المتنافسة، والقيود المفروضة على الجداول الزمنية على الصعيد القطري، وإجراءات الاستعراض المرهقة وغير الواضحة جزئياً، وبرامج الاستعراض الطموحة والمعقدة تقنياً، وعمليات الاستعراض المتعددة أو المتوازية، وإيلاء المشاركة الكاملة في الاستعراضات مرتبة دنيا على سلم الأولويات المحلية. وهناك تفاوت في مستويات التأخير بين الإجراءات. وأفيد بأن فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، ومجموعة الدول المناهضة للفساد، وآلية متابعة تنفيذ اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد، والاستعراض الدوري الشامل، يواجهون مشاكل أقل في هذا الصدد.

22- وفيما يتعلق بالتدابير المتخذة لمعالجة حالات التأخير، بخلاف توجيه الرسائل التذكيرية أو المذكرات الشفوية، أشير إلى ما يلي:

(أ) تحديد مواعيد نهائية وجدول زمنية واضحة للاستعراض، تتفق عليها الدول الأعضاء في وقت مبكر من دورة الاستعراض. ويُطبَّق هذا النظام مثلاً في آلية متابعة تنفيذ اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد. وفي آليات استعراض أخرى (مثل الاستعراض الدوري الشامل)، تُتخذ القرارات المتعلقة بالجدول الزمني للاستعراض قبل موعده بعام كامل، مما يترك مهلة أقل للدولة قيد الاستعراض والمستعرضين. وقد تؤدي الموافقة على الجدول الزمني في الجلسات العامة التي تحضرها الدول الأعضاء (بدلاً من الاتفاقات الثنائية) إلى تعزيز طابعه الملزم. وفي هذه الحالة، سيُتبع تقديم ما يبرر حالات التأخير إلى مؤتمر الأطراف، وليس فقط إلى الأمانة والمستعرضين؛ وهو نهج أدى، حسب ما ورد، إلى أثر إيجابي في آلية متابعة تنفيذ اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد. وتوفر الإجراءات الخاصة بفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية إرشادات محددة فيما يتعلق بأهمية احترام الجداول الزمنية، وتبين الآثار المترتبة على أي إخفاق في القيام بذلك؛

(ب) تقليل الجهود الإدارية المبذولة عن طريق تبسيط الاستبيانات أو تضيق نطاق الاستعراضات. وقد يكون من المتوقع أن تؤدي هذه التدابير إلى تقليل الجهد اللازم لتعبئة قوائم التقييم الذاتي المرجعية أو أداء مهام المستعرض الخارجي، وقد اختُبرت بالفعل في بعض آليات الاستعراض (فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، والفريق العامل المعني بمكافحة الرشوة). بيد أن تقليص حجم الاستبيان أو تضيق نطاق الاستعراض قد ينطوي على جوانب سلبية. فقد يقلل من أهمية هذه العملية بالنسبة لبعض البلدان ويؤثر على شمول الاستعراضات وعمقها. وعندما يرتبط تضيق نطاق عملية الاستعراض بزيادة التركيز على فعالية التنفيذ، فإن مستوى الموارد اللازمة لإجراء الاستعراضات قد لا يقل، كما حدث بالفعل في إحدى آليات الاستعراض؛

(ج) وضع وثائق إرشادية واضحة بشأن المعلومات التي يجب تقديمها والأشكال التي ينبغي أن تقدم بها لتجنب الأخطاء وسوء الفهم. وسلط الضوء في هذا الصدد على توفير التدريب والمساعدة التقنية للدولة الطرف قيد الاستعراض. وقد شاركت أمانات معظم آليات الاستعراض في هذه الجهود؛

(د) استكمال الجهود الرامية إلى توفير إرشادات واضحة بتدريب المستعرضين. وتشارك معظم الأمانات، وخصوصاً تلك الخاصة بمجموعة الدول المناهضة للفساد، وفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، وآلية متابعة تنفيذ اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد، والفريق العامل المعني بمكافحة الرشوة، في دورات تدريبية للمستعرضين، كما تصدر وثائق إرشادية موسعة لهم. وتقوم آلية استعراض تنفيذ اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة بالشمسيء نفسه، ولكنها تعتمد في الغالب على دورات تدريبية على الإنترنت يحدد المتدربون وتيرتها

بسبب القيود المفروضة على الموارد. وشُدِّدَ باستمرار على أهمية التدريب، وخصوصاً في حالة الآليات التي تعتمد على مستعرضين من خلفيات مهنية مختلفة ولديهم مستويات متفاوتة من القدرة؛

(هـ) استخدام حلول تكنولوجيا معلومات أيسر استعمالاً في تقديم وثائق الاستعراض (انظر القسم الثاني - حاء أدناه).

حاء - استخدام أدوات تكنولوجيا المعلومات لدعم عملية الاستعراض

23- بدأت بعض آليات استعراض الأقران، وخصوصاً آليات الاستعراض في منظومة الأمم المتحدة، في الاستفادة من قواعد البيانات القائمة على الإنترنت وسائر الأدوات الإلكترونية في تيسير جوانب محددة في إجراء الاستعراض. وترد أدناه مناقشة لثلاثة أمثلة اختُبرت في آليات استعراض الأقران قيد النظر. ويتمثل أحد الاعتبارات في هذا الصدد في سهولة استخدام أدوات تكنولوجيا المعلومات واستقرارها في البلدان التي نقل فيها قوة وصلات الإنترنت أو موثوقيتها.

24- وأعدَّ تطبيق حاسوبي لتيسير سحب القرعة في سياق آلية استعراض تنفيذ اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة. ويدعم هذا التطبيق تقسيم الدول الأطراف إلى ثلاث مجموعات والإسناد العشوائي للدول المستعرضة إلى البلدان قيد الاستعراض، مع مراعاة مختلف القواعد والمتطلبات المنطبقة. وأفيد بأن هذه البرمجية تعمل بصورة جيدة، وأنها قد يسَّرت تعيين المستعرضين وسرَّعت وتيرته، على الرغم من أن هناك شواغل أُثيرت بشأن شفافية النظام.

25- وتُستخدم منصة "RevMod" في آلية استعراض تنفيذ اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة لاستضافة الجزء الرئيسي من الاستعراضات القطرية، وتيسير إتمام التقييمات الذاتية، وإعداد الوثائق الخطية لنتائج الاستعراضات، والاتصالات بين المستعرضين والأطراف قيد الاستعراض⁽¹²⁾. ويستخدم الاستعراض الدوري الشامل أداة مماثلة على الإنترنت لقبول المنكرات المقدمة من منظمات المجتمع المدني⁽¹³⁾. وتعتمد آليات استعراض أخرى على تقديم أصحاب المصلحة لأرائهم باستخدام البريد الإلكتروني.

26- ويستخدم الاستعراض الدوري الشامل وهيئات رصد حقوق الإنسان الأخرى التابعة للأمم المتحدة قاعدة بيانات تتبع التوصيات على الصعيد الوطني، وهي أداة على الإنترنت تهدف إلى تزويد الدول بنظرة عامة على جميع التوصيات الموجهة إليها⁽¹⁴⁾ وكما ذُكر أعلاه، يمكن أن ترد توصيات عديدة من خلال الاستعراض الدوري الشامل، لأنها تُقدَّم على أساس ثنائي بين الدول. وبالتوازي مع ذلك، تُقدَّم مختلف الهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان توصياتها الخاصة إلى الدول. كما تساعد قاعدة البيانات في تخطيط وتنسيق الأنشطة الرامية إلى تنفيذ التوصيات وتتبع التقدم المحرز، حيث تمكن مختلف الوزارات والمؤسسات المشاركة في عملية الاستعراض على الصعيد المحلي من المساهمة في هذا الشأن. وإضافة إلى ذلك، يمكن استخدام هذه الأداة لإعداد تقارير تُقدَّم إلى آليات حقوق الإنسان ذات الصلة. وهي تهدف إلى تعزيز قدرة الدول على تقديم تقارير كاملة في الوقت المناسب إلى آليات الأمم المتحدة، ومن ثمَّ فهي جزء من برنامج بناء القدرات الخاص بمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان. وقد يكون لنظام مماثل فائدة في مجال مكافحة الفساد، وخصوصاً في الحالات التي تُستعرض فيها الدول الأطراف من جانب آليات متعددة (انظر القسم الثاني - طاء أدناه).

(12) انظر: www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/review-mechanism-untoc/revmod.html.

(13) انظر: <https://uprdoc.ohchr.org/>.

(14) انظر: <https://nrtcd.ohchr.org/en/>.

طاء - قدرة المشاركين في آليات الاستعراض

27- كانت الجهود الإدارية والتقنية والمالية التي تتطلبها استعراضات الأقران من بين المواضيع المتكررة في المقابلات التي أجريت في سياق إعداد مذكرة الأمانة بشأن الدروس المستفادة من آليات الاستعراض الأخرى (CAC/COSP/IRG/2023/8) وهذه بالإضافة. ويتعلق ذلك بجميع المشاركين الرئيسيين الثلاثة في عملية الاستعراض: البلدان قيد الاستعراض، والمستعرضون المختارون من الأعضاء، والأمانات. وحالات التأخير التي تحدث بدرجات أقل أو أكبر في جميع آليات استعراض الأقران قيد النظر هي أحد الأعراض. ويتطلب إجراء استعراض أقران طموح ومُجدٍ مستوى كافياً من الدعم المالي ومساحة كافية من وقت عمل الموظفين وتدريباً مهنياً للمشاركين، وخصوصاً في مجال شديد التعقيد ويحتمل أن يكون حساساً مثل مكافحة الفساد، فضلاً عن التزام صريح ودائم من الحكومات المشاركة في هذه الأنظمة.

ثالثاً - تعزيز أوجه التآزر بين مختلف آليات استعراض الأقران

28- أدى وجود آليات متعددة لاستعراض الأقران في مجال مكافحة الفساد وغسل الأموال إلى إثارة نقاش بشأن احتمال ازدواجية الجهود، والاتساق بين هذه الآليات. وفي القرار 4/7 الصادر عن مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، سلطت الدول الأطراف الضوء على أهمية تجنب ازدواجية الجهود، والحد من العبء الواقع على الدول الأطراف المستعرضة باستخدام آليات استعراضية مختلفة ذات مجالات مواضيعية مماثلة، وكفالة نجاعة تكلفة الآليات. ويجري التعاون والتنسيق بين أمانات مختلف الآليات على أساس منظم، وتقدم الأمانة إحاطات منتظمة إلى المؤتمر وفريق استعراض التنفيذ بشأن هذه الجهود. وفي الوقت نفسه، فإن تأثير الأمانات في هذا الشأن محدود، لأن الدول الأطراف هي المسؤولة عن رسم نطاق آليات الاستعراض وتحديد مواضيعها. وخلال المقابلات، أشارت عدة أمانات إلى مسألة "الكلل من الاستعراضات"، التي تشير إلى استفاد الموارد التي تستطيع البلدان وتود تخصيصها لمختلف الاستعراضات.

29- وأهاب المؤتمر، في قراره 4/7، بالدول الأطراف التي هي أعضاء في مختلف آليات الاستعراض المتعددة الأطراف العاملة في مجال مكافحة الفساد أن تشجع، في إطار منظماتها ومع الهيئات الإدارية لتلك المنظمات، التعاون والتنسيق بصورة كفؤة وفعالة بين أمانات آليات الاستعراض تلك وأمانة المؤتمر، مع احترام ولايات جميع آليات الاستعراض.

30- ويعتقد بعض الأشخاص الذين أُجريت معهم مقابلات أن المناقشات المتعلقة بالمرحلة التالية من آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد يمكن أن تتيح فرصة للدول للنظر بصورة عملية أكثر في مسألة أوجه التآزر وتجنب الازدواجية عند تصميم المراحل التالية من الآليات، خصوصاً وأن الفريق العامل المعني بمكافحة الرشوة ومجموعة الدول المناهضة للفساد وآلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد يستعدون لمراحل جديدة بالتوازي. وفي حين أن محور تركيز الاستعراضات التي تجريها فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية ومجموعة الدول المناهضة للفساد والفريق العامل المعني بمكافحة الرشوة مختلف تماماً، فإن هناك تداخلات أكبر بين الصكوك قيد الاستعراض في تلك الآليات وآلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أكثر من غيرها. ومع التسليم باختلاف عضوية هذه الهيئات، اقترحت الدول الأطراف بالفعل عدة أساليب لتعزيز أوجه التآزر، ترد في مذكرة الأمانة بشأن الدروس المستفادة والآراء المتعلقة بالمجالات المحتملة لتحسين آلية استعراض التنفيذ (CAC/COSP/IRG/2023/3)، التي قُدمت إلى الفريق في دورته الرابعة عشرة.

31- ومع مراعاة الاختلافات القائمة بين الآليات المختلفة من حيث نطاق المواضيع وعمق الاستعراض ومراحله، فضلا عن القواعد والإجراءات المنظمة لكل منها، سلط الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات الضوء على النقاط التالية التي يمكن أخذها في الاعتبار أثناء تصميم المراحل التالية:

(أ) النظر في جدوى مواءمة الجداول الزمنية لمختلف عمليات الاستعراض على أساس كل حالة على حدة، بالقدر الممكن والمرغوب من جانب الدول قيد الاستعراض، إما بهدف تركيز عمليات الاستعراض المتزامنة التي يخضع لها بلد واحد في آن واحد أو تجنب تداخل فترات الاستعراض، مع مراعاة الاعتبارات العملية لفرادى الاستعراضات ومراحلها، فضلا عن التجارب السابقة في هذا الشأن؛

(ب) مواصلة السماح بتنظيم زيارات قطرية مشتركة بين مختلف آليات استعراض الأقران، مع مراعاة القيود المذكورة أعلاه والدروس المستفادة من الزيارات المشتركة السابقة؛

(ج) استكشاف سبل الاستخدام الأمثل للمعلومات المجموعة من أجل عملية استعراض واحدة كمعلومات أساسية أو إضافية أو تكميلية في عملية استعراض أخرى؛

(د) تترتب على النقطة السابقة بدهاء ضرورة الإشارة في أي عملية استعراض إلى التوصيات المقدمة في عمليات الاستعراض الأخرى، حيثما كانت تلك التوصيات صالحة ومناسبة لهذه العملية، مما يحسن الاتساق بين التوصيات ويعزز التوقعات بأن هذه التوصيات سيؤخذ بها؛

(هـ) مواصلة تبادل الخبرات فيما بين أمانات آليات الاستعراض المعنية⁽¹⁵⁾. ويمكن لموظفي الأمانة المشاركين في الاستعراضات الخاصة بآليات أخرى بصفة مراقبين أن ييسروا عمليات التبادل من هذا القبيل.

32- وكما لوحظ، فإن فرص التآزر بين آليات استعراض الأقران قد تكون محدودة بعدد من العوامل:

(أ) أفاد الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات بأن العمل على تحقيق التآزر قد يواجه عراقيل بسبب اختلاف الصيغ والأشكال والإجراءات المستخدمة في تلك الآليات. ويتعلق ذلك مثلا باختلاف مجالات التركيز المواضيعي لعمليات الاستعراض وما تتطوي عليه من مراحل، واختلاف استبيانات التقييم الذاتي وتباين متطلباتها، واختلاف أساليب التقييم، وتباين القواعد المنظمة لإشراك الجهات الفاعلة من غير الدول؛

(ب) أخيرا، قد تكون مشاكل التداخل أكثر إلحاحا للدول الأطراف التي تُستعرض في إطار عمليات متعددة منه للدول الأطراف التي تُستعرض من جانب آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أو آلية واحدة أخرى على الأكثر. ومن ثم، قد تود الدول أن تأخذ في الاعتبار أن أوجه التآزر قد تتطلب قدرا معينا من المرونة، وقد تود أن تتيح إمكانية تكيف استعراض أجري في دولة ما مع الاستعراضات الأخرى التي قد تكون تلك الدولة خاضعة لها.

رابعاً - الملاحظات والاتجاهات المستبانة

33- كشف استعراض الإصلاحات المضطلع بها في آليات استعراض أقران أخرى منذ إنشائها عن عدد من الاتجاهات. وفي حين أن كل آلية مختلفة، هناك عناصر مشتركة في مسارات تطورها. وتتعلق هذه الاتجاهات بالملاحظات التالية التي قد تود الدول الأطراف أخذها في الاعتبار عند تصميم المرحلة التالية من آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد:

(15) ينصب تركيز "فريق التآزر" الذي أنشئ ليعزز التآزر بين أمانات مختلف عمليات الاستعراض في مجال مكافحة الفساد على هذا النهج.

انظر مثلا: www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/4-6June2018/V1803677e.pdf

(أ) انتقلت آليات عديدة من الاستعراضات، التي تركز على مدى كفاية التشريعات الوطنية، إلى استعراض التطبيق الفعلي لهذه القواعد. وكان التباين بين نص القانون وتطبيقه في الممارسة العملية موضوعا متكررا في المقابلات. وقد يوفر التركيز على كيفية تنفيذ القوانين والسياسات فهما أكثر واقعية وشمولا للحالة، وإن كان توافر الموارد الكافية قد يكون أحد الاعتبارات في هذا الصدد؛

(ب) في الوقت نفسه، فإن وجود عملية مناسبة لرصد نتائج الاستعراضات السابقة ومتابعتها أمر له نفس القدر من الأهمية في عملية الانتقال إلى جولات الاستعراض اللاحقة. والمتابعة الفعالة للتوصيات عنصر رئيسي في تعزيز تنفيذ صكوك مكافحة الفساد واستدامة الإصلاحات. ويمكن أن تتخذ آلية المتابعة أشكالاً مختلفة عديدة، كأن تتخذ شكل إطار تكميلي يساعد الدول في تنظيم عمليات المتابعة التي تنهض بها على الصعيد المحلي، وذلك مثلا من خلال بوابة إلكترونية تتاح للدول بغية استخدامها في إسناد المسؤولية عن تنفيذ كل توصية لأحد أجهزتها المختلفة. وبالمثل، لعل الدول تود أن تناقش كيفية زيادة التعريف بالاحتياجات من المساعدة التقنية المستبانة من خلال الاستعراضات، بغية تيسير اتباع نهج أكثر تنسيقا لمعالجة ثغرات التنفيذ التي حُددت من خلال تلك الاستعراضات؛

(ج) أدى التركيز على التنفيذ الفعال إلى استخدام الزيارات القطرية بصورة مستمرة، فكثيرا ما لا يمكن فهم التجارب الناجحة والتحديات المستبانة في سياق التنفيذ إلا من خلال الاتصال المباشر مع أصحاب المصلحة في الدولة الطرف قيد الاستعراض. وفي حين أن الزيارات القطرية تنطوي على أعباء إدارية ومالية أكبر، أشار الأشخاص الذين أُجريت معهم مقابلات باستمرار إلى أن الاستعراضات ستكون أقل دقة وتأثيرا وأهمية دون تلك الزيارات؛

(د) التواصل مع أصحاب المصلحة غير الحكوميين هو سمة تتصف بها جميع الآليات التي نوقشت في مكررة الأمانة بشأن الدروس المستفادة من آليات الاستعراض الأخرى (CAC/COSP/IRG/2023/8) وهذه الإضافة، اللتين يُسَلَّم فيهما بأن مساهمات تلك الجهات تعزز آليات الاستعراض؛

(هـ) من المناقشات الهامة التي تجري في العديد من آليات استعراض الأقران النقاش حول كيفية إبقاء عملية الاستعراض مناسبة من الناحية العملية وقابلة للإدارة بالنسبة للأعضاء. وقد استجابت آليات عديدة لهذا الشاغل عن طريق تنوع المواضيع التي تركز عليها الاستعراضات في دورات الاستعراض المختلفة. ويتطلب الاختيار الحكيم لهذه المواضيع الوقت وبناء توافق تدريجي في الآراء. وفي نهاية المطاف، يجب أن يكفل تصميم مرحلة الاستعراض أن تظل آلية الاستعراض مناسبة من الناحية العملية وقابلة للإدارة. فعلى سبيل المثال، قد يكون اختيار محور التركيز المواضيعي مسعى صعبا، لكن الاتفاق على تضييق نطاق الموضوع يمكن أن يساعد على تناول التطورات الأخيرة في مجال مكافحة الفساد، وفي الوقت نفسه، يمكن للتركيز على التنفيذ أن يساعد على إعطاء رؤية واقعية وكاملة للوضع على الأرض. وقد تتطلب زيادة التركيز على التنفيذ والفعالية تقليص نطاق المواضيع المستعرضة من أجل المحافظة على قابلية عملية الاستعراض للإدارة؛

(و) أشير إلى الدور الهام الذي تضطلع به الأمانات في مختلف جوانب الاستعراضات، بما في ذلك توفير التدريب والمساعدة التقنية وبناء القدرات للخبراء الحكوميين في الدول المستعرضة والمستعرضة، والمساعدة في جمع المعلومات وتحليلها، ودعم الاتساق في الاستعراضات وإجرائها في الوقت المناسب، بوصفه عاملا رئيسيا يؤثر على نجاح عملية الاستعراض وانتقالها إلى المراحل التالية؛

(ز) يجب ضمان توافر القدرة لدى كل من الدول المشاركة والأمانة لكي تعمل آليات الاستعراض بفعالية. ومن ثم، لعل الدول تود استكشاف سبل تعزيز التأزر بين آليات الاستعراض التي هي طرف فيها بغرض تبسيط الأساليب والنهج وتعزيز تكامل التوصيات عبر عمليات الاستعراض، ويتعين عليها أن تكفل تزويد آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وأمانتها بالموارد الكافية. وفي حين أن عدد الموظفين في كل

أمانة يتفاوت بصورة كبيرة، فإن إحدى السمات التي لوحظت خلال المقابلات هي أن الأمانات الأخرى (باستثناء ملحوظ هو أمانة آلية استعراض تنفيذ اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة) لديها عدد أكبر من الموظفين الفنيين العاملين في الاستعراضات مقارنة بأمانة آلية استعراض تنفيذ اتفاقية مكافحة الفساد، وهو ما يساعد على تعزيز الفعالية وتجنب حالات التأخير في الاستعراضات. وبالتالي، يتعين على الدول المشاركة في استعراضات الأقران أيضا أن تكفل يسر الاستعانة بخبرائها الحكوميين المشاركين في عملية الاستعراض وتمتعهم بالقدرة الكافية؛

(ح) يمكن لاستخدام أدوات تكنولوجيا المعلومات أن يوفر بعض التكاليف وأن يعزز كفاءة عمليات التوثيق وتتبع سير العمل، ولكن يمكنه أن يؤدي أيضا إلى مشاكل من حيث تقليل "العامل البشري" ووضع العوائق أمام المشاركة. وتعد حلول تكنولوجيا المعلومات اليسيرة الاستعمال مهمة لفعالية الاستعراض. ونظرا لاختلاف الآراء حول مسألة سهولة الاستخدام، فإن التحلي بالمرونة أو توفير خيارات مختلفة أمر يمكن أن يساعد في ذلك الشأن، ومن ذلك مثلا إتاحة إمكانية الاختيار بين استخدام بوابة إلكترونية أو برمجية لمعالجة النصوص لتقديم الرد على قائمة التقييم الذاتي المرجعية.

34- وتشمل النقاط الإضافية التي ظهرت خلال المقابلات ما يلي:

(أ) أن مبادئ الشفافية والكفاءة وعدم التدخل والشمولية والحياد يجب أن تظل الركائز الأساسية لعملية الاستعراض لضمان المساواة في معاملة جميع الدول ومشاركتها؛

(ب) أن تقديم المعلومات الأوثق صلة بالاستعراضات يعزز الفعالية ويقلل من العبء الواقع على عاتق الدول المستعرضة والدول المستعرضة والأمانات. وقد يساعد في هذا المسعى وضع قائمة مرجعية مصممة خصيصا وتتضمن أسئلة دقيقة؛

(ج) أن من الممكن زيادة أثر الاستعراضات بشكل هائل باستخدام تدابير بسيطة، مثل ترجمة الخلاصات الوافية إلى لغات الدول المستعرضة، لتعزيز القدرة على امتلاك زمام الاستعراضات والسماح بنشر نتائجها على نطاق أوسع بين أصحاب المصلحة المحليين؛

(د) أن حضور أفرقة الاستعراض في الجلسات العامة لآليات الاستعراض يزيد من القدرة على امتلاك زمام الاستعراضات القطرية وبيسر التبادل المتسق للخبرات المتعلقة بمواجهة التحديات والاستفادة من الممارسات الجيدة فيما بين الممارسين المشاركين في الاستعراضات؛

(هـ) أن عرض نتائج الاستعراض في الجلسات العامة يزيد من شفافية الاستعراضات، ويسمح بتبادل الدروس المستفادة والتعريف بالتحديات القائمة والممارسات الجيدة.

خامسا - الخطوات التالية

35- تماشيا مع الملاحظات الواردة في مذكرة الأمانة بشأن الدروس المستفادة من آليات الاستعراض الأخرى (CAC/COSP/IRG/2023/8) وفي هذه الإضافة، ناقشت الوفود الخيارات المتعلقة بنطاق ومواضيع المرحلة المقبلة من الاستعراضات القطرية خلال الدورة الرابعة عشرة لفريق استعراض التنفيذ، بناء على مذكرة الأمانة بشأن الدروس المستفادة والآراء المتعلقة بالمجالات المحتملة لتحسين آلية استعراض التنفيذ (CAC/COSP/IRG/2023/3). واقترحت وفود عديدة زيادة التركيز على التنفيذ العملي وفعالية التدابير المتخذة وأثرها، واقترح عدة متكلمين إنشاء آلية مكرسة للمتابعة للاستخدام في المرحلة المقبلة، نظرا لأن غياب هذا العنصر اعتُبر نقطة الضعف الرئيسية في الآلية. كما حظيت إمكانية تغيير المواضيع التي ستركز عليها الاستعراضات في دورات الاستعراض المختلفة بتأييد بعض الوفود. وناقشت الوفود عددا من الملاحظات ذات

الصلة المحددة أعلاه، مثل الملاحظات المتعلقة بقائمة التقييم الذاتي المرجعية، والجداول الزمنية للاستعراضات، وصيغة الوثائق الختامية.

36- ولعل الدول الأطراف تود الاستفادة من المعلومات المقدمة في الوثيقة [CAC/COSP/IRG/2023/8](#) وهذه الإضافة ونتائج مداولات فريق استعراض التنفيذ في إطار صياغة قرار بشأن المرحلة المقبلة من الآلية. وتحقيقا لهذه الغاية، أوصت الوفود أيضا بأن يعتمد المؤتمر، في دورته العاشرة، قرارا بتمديد الدورة الثانية للألية حتى 31 كانون الأول/ديسمبر 2025، وأوصى أحد الوفود بإدراج عتبة إنجاز في ذلك القرار.