

Distr.: General
21 November 2006
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



الدورة الأولى

عمّان، ١٠-١٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦

البند ٢ من جدول الأعمال المؤقت*

النظر في السبل والوسائل الكفيلة بتحقيق أهداف

مؤتمر الدول الأطراف وفقا للفقرات ١ و ٤ إلى ٧

من المادة ٦٣ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

جمع البيانات وتحليلها

مذكرة من الأمانة**

١ - عملا بالمادة ٦١ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (قرار الجمعية العامة ٤/٥٨، المرفق)، بشأن جمع المعلومات المتعلقة بالفساد وتبادلها وتحليلها، يُسترعى انتباه مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى نتائج اجتماع فريق الخبراء المفتوح العضوية عن سبل ووسائل تحسين جمع البيانات وإجراء البحوث والتحليل بشأن الجريمة من أجل تعزيز عمل مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وسائر الهيئات الدولية ذات الصلة (E/CN.15/2006/4). وقد عُقد اجتماع فريق الخبراء في فيينا من ٨ إلى ١٠ شباط/فبراير ٢٠٠٦، عملا بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٣/٢٠٠٥ المؤرخ ٢٢ تموز/يوليه ٢٠٠٥.

٢ - واقترح خلال اجتماع فريق الخبراء إعداد مجموعة من خيارات القياس القائمة والمنهجيات والصكوك ذات الصلة لكي ينظر فيها مؤتمر الدول الأطراف.

* CAC/COSP/2006/1.

** تأخر تقديم الوثيقة لضرورة تضمينها آخر التطورات ولأخذ المشاورات غير الرسمية بعين الاعتبار.



٣- ويقوم مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، من خلال دراسة الأمم المتحدة الاستقصائية لانتهاكات الجريمة وعمليات نظم العدالة الجنائية،^(١) بجمع الإحصاءات الإدارية عن جرائم الفساد، وكذلك عن الأشخاص الملاحقين والمحكوم عليهم والمسجونين لارتكابهم مثل تلك الجرائم.^(٢) ونظرا إلى طابع جرائم الفساد الرضائي، نادرا ما تُبلَّغ الشرطة بعدة أنواع من جرائم الفساد أو نادرا ما يتناولها نظام العدالة الجنائية. ونتيجة لذلك، فإن إحصاءات العدالة الجنائية بشأن تلك الظاهرة نادرة. ورغم ذلك، تقدّم عدة بلدان تردّد على استبيان الدراسة الاستقصائية معلومات عن جرائم الفساد.

٤- ويستند قياس الفساد في كثير من الأحيان إلى الدراسات الاستقصائية الرامية إلى إبراز تجارب و/أو إدراك المواطنين والأسر والموظفين العموميين والمنشآت التجارية. وقد تتأثر نتائج مثل هذه الطريقة بالبيئات الثقافية والاجتماعية المتباينة لبلدان مختلفة. وقد تكون مستويات التسامح إزاء تلك الظاهرة، بصرف النظر عن التشريعات القائمة، عالية أو متدنية بحسب البيئة المعنية. وقد يعتبر الأفراد الذين خضعوا للدراسة الرشوة والفساد مقبولين إلى حد ما في حياتهم اليومية أو قد لا يعتبرونهما كذلك، وقد يميلون أو لا يميلون إلى الاعتراف بأنهم عاشوا مثل تلك التجارب. وعلاوة على ذلك، قد تعني الرشوة الفرق بين تكبد خسارة والتمتع بامتياز. وبناء على ذلك، قد لا يرى جميع من ردّوا على الدراسات الاستقصائية أن الفساد شكل من أشكال الإيذاء. ومن الصعب كذلك تقييم ما إذا كانت زيادة الوعي أو اعتبار الفساد وصمةً في بلد ما سينتج عنه استعداد أكبر أو تردد أكثر فيما يتعلق بتوفير ردود على تلك الدراسات.

٥- ومن الممكن تحديد فئتين رئيسيتين من مؤشرات الدراسة هما: المؤشرات التي تقيس الإدراك والمؤشرات التي تقيس التجارب. وتستند قياسات الفساد القائمة على الإدراك إلى الدراسات الاستقصائية التي تُطرح فيها أسئلة على المُجيبين عن تصوّرهم بشأن مستوى الفساد في بلدهم. ورغم أن هذا النوع من القياسات يكون عادة صالحا ويمكن الوثوق به، فإن ثمة احتمال بأن يكون غير صحيح. أما مؤشرات الفساد القائمة على التجارب

(١) بدأت دراسة الأمم المتحدة الاستقصائية لانتهاكات الجريمة وعمليات نظم العدالة الجنائية في أواخر السبعينات وهي تُجرى حاليا كل سنتين. ويتضمن الاستبيان المتعلق بالدراسة التاسعة (http://www.unodc.org/unodc/crime_survey_ninth.html) التي تشمل الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٤، أربعة أجزاء تتناول في المقام الأول المعلومات الإحصائية عن المكونات الأساسية لنظام العدالة الجنائية (الشرطة والادعاء العام والمحاكم والسجون).

(٢) عرّف الاستبيان التاسع "الرشوة و/أو الفساد" بأنها "طلب و/أو قبول مزايا مادية أو شخصية، أو وعد بها، فيما يتصل بأداء وظيفة عمومية للقيام بفعل يجوز أو لا يجوز أن ينتهك القانون و/أو الوعد بتقديم مزايا مادية أو شخصية إلى موظف عمومي مقابل خدمة مطلوبة".

الشخصية مع الفساد فيبدو أنها تقدّم إمكانية أكبر للمقارنة. ولكن صلاحيتها ودقتها تتوقفان على الأسئلة المطروحة، كما أن موثوقيتها وصحتها تتوقفان على المنهجية المستخدمة في إجراء الدراسة.⁽³⁾

٦- وتُجمع مؤشرات الإدراك في كثير من الأحيان في مؤشرات مركبة مثل مؤشر إدراك وجود الفساد الذي تنشره سنويا مؤسسة الشفافية الدولية، ومؤشرات البنك الدولي لإدارة الحكم،⁽⁴⁾ التي تقيس كذلك جملة أمور منها قدرة البلدان على مكافحة الفساد. ويُعدّ المنتدى الاقتصادي العالمي مؤشرات مماثلة تستند إلى استقصاءات كبار الموظفين التنفيذيين في شركات كبرى، بغية تحديد العراقيل التي تواجهها المنشآت التجارية، والتي يتصدّرها الفساد.⁽⁵⁾

٧- وتقوم نتائج مؤشرات إدراك وجود الفساد فيما يتعلق بفرادى البلدان على بيانات مستخلصة من استطلاعات للآراء ودراسات مختلفة أجرتها منظمات مختلفة. ونظرا إلى أن تلك المؤشرات تقدّم تصنيفات بسيطة، فإن لها جاذبية خاصة بالنسبة إلى وسائط الإعلام التي تفضّل التبسيط المفرط. ولكن مثل ذلك المؤشر الشامل يمكن أن يقوم على أساس دراسات استقصائية فردية متنوعة قد لا تستهدف الفساد بحد ذاته وإنما تستهدف مواطن الضعف الإجمالي إزاء الفساد. وقد لا تعود الأرقام المنخفضة في ذلك المؤشر إلى وجود الفساد على نطاق أكبر، وإنما إلى عوامل أخرى، مثل الضعف المؤسسي أو عدم كفاية سيادة القانون أو انعدام البيانات أو سوء نوعيتها. وعلاوة على ذلك، فإن المؤشرات المفرطة في بساطتها لا تربط بصورة مباشرة بين أداء الحكومة ومستوى الفساد في بلد ما. ونتيجة لذلك، لا تقدّم مؤشرات الإدراك أي توجيهات بشأن ما ينبغي القيام به لمعالجة ذلك الوضع.

٨- وتوجد عادة مؤشرات موضوعية في الدراسات الاستقصائية المتعلقة بالإيذاء تتناول مسألة فساد الموظفين العموميين. وتتضمن الدراسات الاستقصائية المتعلقة بضحايا الجريمة،

(3) Erlend Berg, "How should corruption be measured?", Master of Science essay, London School of Economics and Political Science, 2001.

(4) انظر D. Kaufmann, A. Kraay and M. Mastruzzi, "Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005", September 2006، يُتاح على موقع البنك الدولي (<http://www.worldbank.org>). في الفترة ١٩٩٩-٢٠٠٠، أُجريت الدراسة الاستقصائية المتعلقة ببيئة الأعمال وأداء المنشآت التجارية، التي اشترك في القيام بها البنك الدولي والمصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير، بشأن أكثر من ٤٠٠٠ شركة في ٢٢ بلدا من البلدان ذات الاقتصادات الانتقالية. وتناولت مجموعة واسعة من التفاعلات بين الشركات والدولة، بما في ذلك عدة جوانب من الفساد، مثل دفع الرشاوى.

(5) انظر التقرير العالمي عن المنافسة الذي أعده المنتدى الاقتصادي العالمي. ويستند التقرير جزئيا إلى دراسة الآراء التنفيذية، التي تتناول مسألة الفساد.

التي وُضعت على الصعيد الدولي طوال العقود العديدة الماضية بمشاركة مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ومعهد الأمم المتحدة الأقليمي لأبحاث الجريمة والعدالة،^(٦) نماذج بشأن الفساد ترمي إلى إبراز تجارب الأسر والأفراد والمنشآت التجارية.

٩- ومن الجدير بالاهتمام أن البحوث توضح أن الترابط قليل بين إدراك وجود الفساد وتجربته. فالدراسات الاستقصائية التي أُجريت في بلغاريا وبلدان أخرى في جنوب شرق أوروبا في إطار المبادرة الإنمائية القانونية لجنوب شرق أوروبا (<http://www.seldi.net>) أن التجارب الشخصية مع الفساد تميل إلى أن تكون أقل بكثير مما يمكن أن يوحي به إدراك انتشار الفساد.

١٠- واشترك مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ومركز دراسة الديمقراطية في تنظيم حلقة العمل بشأن قياس ورصد الفساد ومكافحة الفساد التي عُقدت في صوفيا في حزيران/يونيه ٢٠٠٥ لتحديد المعايير الأساسية لقياس الفساد. وخلصت حلقة العمل إلى أن قياس الفساد ينبغي أن يبقى في المقام الأول معتدلاً وأن يكون مركزاً من حيث نطاقه وأهدافه، وأن على آليات القياس أن تقيم توازناً بين الحاجة إلى البيانات الموثوقة وتكاليف جمع البيانات. ولكن لوحظ أنه لا ينبغي السماح للاعتبارات المتعلقة بالتكاليف بأن تقضي على الدقة. ورُئي كذلك أن على آليات القياس أن تسعى إلى تجنّب الازدواجية قدر الإمكان دون تعريض مشروعية العملية للخطر.

(6) تتضمن تلك الدراسات الاستقصائية الدراسة الاستقصائية الدولية بشأن ضحايا الجريمة، والاستقصاء الدولي للجرائم المرتكبة ضد المنشآت التجارية، واستقصاء الجريمة والفساد في المنشآت التجارية، والاستقصاء الأوروبي بشأن الجريمة والأمان. ومنذ عام ١٩٨٩، كان استقصاء واحداً من هذه الاستقصاءات على الأقل يُجرى سنوياً في أكثر من ٨٠ بلداً.