

Distr.: General
12 September 2007
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



الدورة الثانية

نوسا دوا، إندونيسيا، ٢٨ كانون الثاني/يناير - ١ شباط/فبراير ٢٠٠٨

البند ٢ من جدول الأعمال المؤقت*

استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تقرير اجتماع الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية
المعني باستعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد،
المعقود في فيينا، من ٢٩ إلى ٣١ آب/أغسطس ٢٠٠٧

أولاً - مقدمة

١ - وفقاً للمادة ٦٣ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (مرفق قرار الجمعية العامة ٤/٥٨)، أنشئ مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من أجل تحسين قدرة الدول الأطراف وتعاونها على تحقيق الأهداف المبينة في هذه الاتفاقية ومن أجل تشجيع تنفيذها واستعراضه. وتوجب الفقرة ١ من المادة ٦٣ من الاتفاقية أن يكتسب المؤتمر المعرفة اللازمة بالتدابير التي تتخذها الدول الأطراف لتنفيذ هذه الاتفاقية، والصعوبات التي تواجهها في ذلك الشأن، من خلال المعلومات التي تقدمها تلك الدول ومن خلال ما قد ينشئه من آليات استعراض تكميلية. وبذلك أرسيت الاتفاقية مبدأ استعراض المؤتمر لتنفيذها، وتركت له البت في وسائل هذا الاستعراض.

٢ - واتخذ المؤتمر، في دورته الأولى التي عقدت في عمان في الفترة من ١٠ إلى ١٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦، خطوة هامة في هذا المنحى بموافقته على ضرورة إنشاء آلية مناسبة

* CAC/COSP/2008/1



تساعده على استعراض تنفيذ الاتفاقية. وأنشأ المؤتمر بمقتضى قراره ١/١ فريقا مفتوح العضوية من الخبراء الحكوميين الدوليين ليقدم توصيات إلى المؤتمر في دورته الثانية بشأن الآليات أو الهيئات المناسبة لاستعراض تنفيذ الاتفاقية.

٣- وطلب المؤتمر إلى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة أن يقوم مؤقتاً، ورهنا بتوافر التبرعات، بمساعدة الأطراف، بناءً على طلبها، في جهودها الرامية إلى جمع وتقديم معلومات عن تقييماها الذاتية وتحليلات للجهود المبذولة من أجل تنفيذ الاتفاقية وأن يبلغ مؤتمر الدول الأطراف في دورته الثانية بتلك الجهود.

٤- وخلال دورة المؤتمر الأولى، أعرب الممثلون عن تأييدهم لإنشاء آلية استعراض جيدة التركيز، على أن تكون عملية مستمرة وتعتمد نهجا متدرجا. وأشاروا إلى ضرورة أن تتسم بالفعالية والكفاءة والشفافية والبعد عن التدخل وإلى وجوب أن يكون لها تمويل يمكن التنبؤ به. وينبغي أن تمكن آلية الاستعراض المؤتمر من معرفة الصعوبات التي تواجهها الدول الأطراف في جهودها الرامية إلى تنفيذ الاتفاقية والممارسات الحسنة التي تُتبع في هذا المجال. وشدد الممثلون أيضا على ضرورة تجنب إنشاء آلية استعراض مفرطة التعقد ومستهلكة لموارد ضخمة وعلى ضرورة اتسام هذه الآلية بالحياد وبطابع تشاركي. وأشار في هذا الصدد إلى أن على آلية الاستعراض أن تقيم مدى التقيد بالالتزامات بمقتضى الاتفاقية بطريقة تتسق مع مبدأ سيادة الدول. وعلاوة على ذلك، أبرز المؤتمر الصلة الوثيقة القائمة بين المساعدة التقنية والتنفيذ، مشدداً على ضرورة أن تُمكن آلية الاستعراض الدول الأطراف من كشف الثغرات التي تشوب أطرها التشريعية والمؤسسية لكي يتسنى سدّ هذه الثغرات، عند الاقتضاء، عن طريق تقديم المساعدة.

ثانياً - تنظيم الاجتماع

ألف - افتتاح الاجتماع

٥- عقد الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني باستعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد اجتماعه الأول في فيينا في الفترة من ٢٩ إلى ٣١ آب/أغسطس ٢٠٠٧.

٦- وافتتح الأمين الاجتماع وأبلغ الفريق العامل بأن محيي الدين توك (الأردن)، رئيس مؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية، كان يعتزم في البداية رئاسة الاجتماع ولكن تعذر عليه ذلك بسبب أمور عاجلة تتصل بوظيفته. وأفاد الأمين بأنه نظر في إمكانية دعوة أحد نواب

رئيس المؤتمر لكي يرأس الاجتماع، لكن كلا منهم لديه ما يمنعه أيضا. واقترح أن ينتخب الفريق العامل رئيسا مخصصا للاجتماع. وعلى أساس المشاورات غير الرسمية التي دارت قبل الاجتماع، اقترح الأمين انتخاب ممثل إندونيسيا لكي يرأس الاجتماع، مشيرا إلى أن ذلك سيمكّن المؤتمر من الاعتماد على المجموعة الإقليمية ذاتها التي اختير منها الرئيس، وسيدلّ على استضافة إندونيسيا دورة المؤتمر الثانية. وانتُخب دسرا بيركايا (إندونيسيا) بالتزكية رئيسا مخصصا للاجتماع.

باء- إقرار جدول الأعمال وتنظيم الأعمال

٧- في ٢٩ آب/أغسطس، أقرّ الفريق العامل جدول الأعمال التالي:

١- المسائل التنظيمية:

(أ) افتتاح الاجتماع؛

(ب) إقرار جدول الأعمال وتنظيم العمل.

٢- النظر في الآليات أو الهيئات المناسبة لاستعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وإعداد اختصاصات تلك الآليات أو الهيئات.

٣- الاستنتاجات والتوصيات.

٤- اعتماد التقرير.

٨- وبناءً على اقتراح من عدد من المتكلمين، اقترح الرئيس أن تسير المناقشات وفقا للترتيب الوارد في ورقة المعلومات الأساسية التي أعدتها الأمانة (CAC/COSP/WGI/2007/2). ووافق الفريق العامل على ذلك الاقتراح.

جيم- الحضور

٩- كانت الدول التالية الأطراف في الاتفاقية ممثلة في اجتماع الفريق العامل: الاتحاد الروسي، أذربيجان، الأرجنتين، الأردن، إسبانيا، أستراليا، إندونيسيا، أنغولا، البرازيل، بلغاريا، بوركينا فاسو، البوسنة والهرسك، بولندا، بوليفيا، بيرو، تركيا، الجزائر، جمهورية تنزانيا المتحدة، الجمهورية الدومينيكية، جنوب أفريقيا، الدانمرك، رومانيا، السلفادور، سلوفاكيا، شيلي، الصين، غواتيمالا، فرنسا، الفلبين، فنلندا، كرواتيا، كوبا، كوستاريكا،

كولومبيا، الكويت، لاتفيا، ليتوانيا، مصر، المغرب، المكسيك، ناميبيا، النرويج، النمسا، نيجيريا، هنغاريا، هولندا، الولايات المتحدة الأمريكية.

١٠ - وكانت الدول التالية الموقّعة على الاتفاقية ممثلة بمراقبين: إثيوبيا، ألمانيا، أوكرانيا، إيران (جمهورية-الإسلامية)، إيرلندا، إيطاليا، باكستان، البرتغال، بروني دار السلام، بلجيكا، تايلند، تونس، الجمهورية التشيكية، الجمهورية العربية السورية، سنغافورة، السودان، السويد، سويسرا، كندا، المملكة العربية السعودية، هايتي، الهند، اليابان، اليونان.

١١ - كما كانت الجماعة الأوروبية، وهي منظمة تكامل اقتصادي إقليمية موقّعة على الاتفاقية، ممثلة في الاجتماع.

١٢ - وكانت الدول التالية التي لها صفة مراقب ممثلة أيضا: أندورا وسلوفينيا ولبنان.

١٣ - وكانت وحدات الأمانة العامة، وأجهزة الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها، ومعاهد شبكة برنامج الأمم المتحدة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية، والوكالات المتخصصة ومؤسسات منظومة الأمم المتحدة الأخرى التالية ممثلة بمراقبين: مكتب الأمم المتحدة لخدمات الرقابة الداخلية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)، ومعهد الأمم المتحدة الأقاليمي لأبحاث الجريمة والعدالة، ومعهد بازل المعني بالحكم الرشيد.

١٤ - وكانت المنظمات الحكومية الدولية التالية ممثلة بمراقبين: المنظمة الاستشارية القانونية الآسيوية الأفريقية، وأمانة الكومنولث، وكومنولث الدول المستقلة، ومجلس أوروبا، ومجلس الاتحاد الأوروبي، وجامعة الدول العربية.

١٥ - وتولى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة دور أمانة الاجتماع.

ثالثا- النظر في الآليات أو الهيئات المناسبة لاستعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وإعداد اختصاصات تلك الآليات أو الهيئات

١٦ - ركّزت مديرة شعبة شؤون المعاهدات، التابعة لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، في ملاحظاتها الافتتاحية، على الخطوة الحاسمة التي قام بها مؤتمر الدول الأطراف إبان دورته الأولى عندما قرّر ضرورة إنشاء آلية مناسبة وفعّالة لتقديم المساعدة إليه في استعراض تنفيذ الاتفاقية. وأشارت إلى أن المؤتمر أنشأ هذا الفريق العامل من أجل توفير الإرشاد وتقديم التوصيات بشأن كيفية إنجازه الولاية المسندة إليه على نحو تام وبكفاءة. وأعدت تبيان

خصائص آلية الاستعراض التي قررها المؤتمر، وهي: (أ) أن تكون شفافة وفعالة وغير تدخلية وشاملة ومحيدة؛ و(ب) ألا تفضي إلى أي شكل من أشكال الترتيب؛ و(ج) أن تتيح فرصا للتعريف بالممارسات الجيدة والتحديات؛ و(د) أن تكمل آليات الاستعراض الدولية والإقليمية القائمة، لكي يتسنى للمؤتمر، عند الاقتضاء، أن يتعاون معها ويتجنب ازدواج الجهود. وأردفت قائلة إن هذا المسعى وإن كان معقدا، لكنها على ثقة بأن المشاركين سيغنمون هذه الفرصة ويكونوا على مستوى الإرادة السياسية التي تجلت في دورة المؤتمر الأولى.

ألف - جمع المعلومات

١٧ - منذ البداية، قرّر المؤتمر أن يهتم بعلميتي جمع المعلومات (القرار ٢/١) واستعراض تنفيذ الاتفاقية (القرار ١/١) على السواء. ومن ثم فإن كل دولة طرف في الاتفاقية مطالبة بتزويد المؤتمر بالمعلومات عن تدابيرها الرامية إلى تنفيذ الاتفاقية. وقد نشط مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في دعم الدول الأطراف فيما تبذله من جهود في جمع المعلومات، وبخاصة بإعداد قائمة مرجعية للتقييم الذاتي مصممة بقصد الامتثال للقرار ٢/١.

١٨ - وقدم الأمين معلومات عن عملية جمع المعلومات استنادا إلى القائمة المرجعية للتقييم الذاتي والحزمة البرمجية المرتبطة بها المتاحتين في الموقع الشبكي الخاص بمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (http://www.unodc.org/unodc/en/crime_convention_corruption.html). ولغاية الموعد النهائي في ١٥ آب/أغسطس ٢٠٠٧، تلقت الأمانة ٢٣ ردًا، منها ١٦ ردًا قدّمت باستعمال الحزمة البرمجية. واعتبر الأمين تلك النتيجة مشجعة، وأشار إلى أن عددا من البلدان النامية ومن أقل البلدان نموا قدّمت قوائم مرجعية ملئت بيانها باستعمال الحزمة البرمجية، من دون التماس مساعدة. وبيّن أن البرمجية قد استُحدثت بعد القيام بعملية تشاورية بدأت إبّان الدورة الأولى للمؤتمر، وأن القصد من البرمجية اجتناب ما تسببه الاستبيانات من تعب، وتسهيل الإسهام في التقييم الذاتي على السلطات الوطنية، وتيسير تحليل المعلومات على الأمانة، بما في ذلك تحليل البيانات الإحصائية التي تحصل عليها.

١٩ - ورأى المتكلمون أن جمع المعلومات مقوم حاسم لتنفيذ الاتفاقية، ولآلية استعراض التنفيذ. وارتئي عموما أن القائمة المرجعية للتقييم الذاتي أداة مفيدة في جمع المعلومات، مما يُعزى، إلى جملة أمور منها البنية المنظمة لمحتويات قائمة التقييم الذاتي، والتأثير الإيجابي من حيث إحساس السلطات المساهمة بامتلاك زمام هذه العملية. كما ارتأى المتكلمون أن المعلومات المجموعة من خلال التقييم الذاتي منطلق مناسب لآلية استعراض التنفيذ.

٢٠- لكنّ عددا من المتكلّمين رأوا أن القائمة المرجعية للتقييم الذاتي، وإن كانت أداة ممتازة، تحتاج إلى مزيد من التطوير. فاقترح أحدهم توسيع نطاقها من أجل إتاحة المجال للمجيبين لوصف الأعمال المرتقبة المتصلة بالاتفاقية بوسائل من بينها، عند الاقتضاء، توفير المساعدة التقنية. وأشار المتكلّم نفسه إلى أن زيادة المرونة في تصميم البراجمجة سيسهّل على السلطات الوطنية الإسهام في التقييم الذاتي. وأشار إلى ضرورة توسيع نطاق القائمة المرجعية للتقييم الذاتي، بعد تقييمها، لتشمل كافة أجزاء الاتفاقية. وأضاف أن استحداث أداة برمجية لإجراءات الإبلاغ بموجب اتفاقية مكافحة الفساد واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (قرار الجمعية العامة ٢٥/٥٥، المرفق الأول) على السواء خيار قابل للتنفيذ يمكن مواصلة بحثه. وأشار أحد المتكلّمين إلى ضرورة مراعاة الفوارق بين النظم القانونية. وركّز متكلّم آخر على فكرة اختبار الناتج فيما يتعلق بالبراجمجة. وشدد المتكلّمون على أن الحوار مع الأمانة، وكذلك أي مساعدة قد تقدّمها من هذا القبيل أثناء عملية ملء بيانات التقييم الذاتي، هما أمران لهما أهمية بالغة.

٢١- وأعرب بعض المتكلّمين عن القلق إزاء ضيق المهلة المحدّدة لتقديم تقارير التقييم عن التقييم الذاتي، لكنهم سلّموا بضرورة أن يقدم التقرير التحليلي عن المعلومات المتلقّاة إلى المؤتمر في الوقت المناسب إبان دورته الثانية. واقترح بعض المتكلّمين أيضا التخطيط لتقديم تقارير دورية للتقييم الذاتي لمعرفة التقدّم المحرّز أثناء مختلف مراحل عملية التنفيذ.

باء- البرنامج التجريبي الطوعي لاستعراض تنفيذ الاتفاقية

٢٢- أبدى عدّة متكلّمين اهتماما بمعرفة المزيد عن البرنامج التجريبي الطوعي الذي بدأه مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة من أجل استعراض تنفيذ اتفاقية مكافحة الفساد في عدد محدود من البلدان. وقد وزّعت على الفريق العامل الوثائق ذات الصلة بالبرنامج التجريبي، أي وثيقة البرنامج ومحاضر اجتماع فريق الاستعراض.

٢٣- كما قدّم الأمين لحة عامة عن البرنامج التجريبي، بدءاً من نشوء فكرة الاضطلاع بمشروع لتقديم المساعدة التقنية أثناء الأعمال التحضيرية للدورة الأولى للمؤتمر. وكان المؤتمر قد طلب، أثناء دورته الأولى، إلى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في قراره ١/١ أن يساعد الأطراف، بناء على طلبها، باعتبار ذلك تدبيراً مؤقتاً، ورهنا بتوافر التبرعات، على تحليل الجهود المبذولة لتنفيذ الاتفاقية. والهدف الرئيسي للبرنامج التجريبي هو اختبار أساليب استعراض تنفيذ الاتفاقية، لا تقييم عملية التنفيذ. وقد وُضع البرنامج التجريبي بغية تلبية الحاجة إلى فهم مختلف البارامترات المتاحة فهماً أفضل، والتوصّل إلى

حلول محدّدة بشأن استعراض التنفيذ. ذلك أن الطابع العالمي والفريد الذي تتسم به الاتفاقية يستدعي اتباع نهج جديد في تصميم أساليب استعراض تنفيذها.

٢٤- وسعى البرنامج التجريبي إلى الحفاظ على التوازن الجغرافي للعملية، وإلى ضمان سهولة الاضطلاع بها على النحو الأمثل بغية تحقيق نتائج مجدية بالحدّ من عدد الدول المشاركة. وقد شاركت الدول التالية في البرنامج التجريبي الطوعي: الأرجنتين والأردن وإندونيسيا وبولندا وبيرو وجمهورية تنزانيا المتحدة ورومانيا والسويد وفرنسا وفنلندا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية والنرويج والنمسا وهولندا والولايات المتحدة واليونان. أما منهجية البرنامج التجريبي، والتي كانت قد بُحِثت وأُثِّق عليها بين خبراء من الدول المشاركة، فقد استُعملت فيها القائمة المرجعية للتقييم الذاتي أساساً لعملية جمع المعلومات، مع إجراء بعض التعديلات. واتباع البرنامج نهجاً تدريجياً وحدولاً زمنياً واضحاً للتنفيذ نظراً لطبيعته المؤقتة والحاجة إلى تقديم تعليقات على نتائجه إلى المؤتمر في دورته الثانية.

٢٥- ورحّب عدّة متكلّمين من الدول التي تطوّعت للمشاركة في البرنامج التجريبي بالفرصة لتقديم تعليقات إلى الفريق العامل، وأبرزوا أهمية الشفافية في هذا الخصوص. وذكروا أن دولهم كانت تودّ اغتنام هذه الفرصة لاختبار الطرائق في مرحلة تجريبية مبكرة. وأعربوا خصوصاً عن تقديرهم لمرونة هذه العملية، ممّا مكّن الدول المشاركة من مواءمة نشاطها بذهن متفتح مع تطوّر البرنامج. وأشار أحد المتكلّمين إلى أن مشاركة دولته أفادت أيضاً في تعبئة جهود السلطات الوطنية وتشجيعها على تنفيذ الاتفاقية. وعدّد المتحدثون الجهود التي بذلتها كل دولة من دولهم لملاء القائمة المرجعية للتقييم الذاتي (قامت الدول الرائدة كلها تقريباً بملاء بيانات المرجعية قبل الاجتماع)، واقترح بعضهم تحسينات ممكنة. وشدّد المتكلّمون على ضرورة أن يعتبر البرنامج تجربة تعليمية، كما أكدوا أن الحوار الجاري بين الخبراء والدول قيد الاستعراض، بتعاون وثيق مع الأمانة، هو عامل حاسم. وأشار بعضهم إلى أن الأساس الطوعي للبرنامج التجريبي شجّع أيضاً على الشعور بالإمساك بزمام هذه العملية، شأنه في ذلك شأن المنظور الإقليمي الذي أتاحه استعراض كل دولة لدولة أخرى في منطقتها ودولة أخرى من منطقة أخرى.

٢٦- وقد أحاط المشاركون علماً باهتمام بوجود العملية التجريبية، واتفقوا على أن ما توصلت إليه من نتائج ومكتشفات مفيد للمؤتمر ولفريقه العامل معاً. لكنّ عدّة متكلّمين نَبّهوا إلى الحاجة إلى مزيد من الوقت والمعلومات من أجل تقييم تجربة البرنامج التجريبي. ولم يستصوب بعض المتكلّمين أن اتباع نهج من مستويين لاستعراض التنفيذ، ولذلك نَبّهوا إلى ضرورة ألا تكون مدة البرنامج غير محدودة. وشجّع عدّة متكلّمين على توسيع نطاق

البرنامج التجريبي بغية إتاحة المجال لدول أخرى للمشاركة فيه. وقال بعض المتكلمين إن دولهم قد ترغب في التطوُّع للمشاركة في البرنامج التجريبي في مرحلة لاحقة في حال استمرار أنشطته بعد دورة المؤتمر الثانية.

جيم - ثانياً - إنشاء آلية مناسبة وفعّالة لاستعراض التنفيذ

٢٧ - أشير إلى أن المؤتمر اتفق، في قراره ١/١، على ضرورة إنشاء آلية مناسبة وفعّالة لمساعدته على استعراض تنفيذ الاتفاقية، لأن الحفاظ على الزخم الذي أحدثه المؤتمر، ومواصلته، أمران ضروريان ومستحسنان.

٢٨ - ووصف المسعى الذي بدأه المؤتمر بعد أن قرّر ضرورة إنشاء الآلية بأنه معقد ودقيق، وإن كان من المهم أيضاً المضي قدماً فيه والاستفادة من مشاعر الثقة والاطمئنان المتبادلة التي مكنت من اتخاذ القرار السياسي الأولي. وقد كانت الإرادة السياسية عاملاً أساسياً للوصول إلى استنتاجات مقبولة بشأن آلية الاستعراض.

٢٩ - وسُلم بأن تحديد الوقت اللازم لإنجاز مرحلة تصميم آلية الاستعراض وإنشائها هو قرار رئيسي. وللتوصّل إلى ذلك القرار، من اللازم أن يعمد المؤتمر إلى الموازنة بين عدد من الاعتبارات. أولاً، ينبغي للمؤتمر من أن يحذّر من اتخاذ قرارات جدّ متسرّعة، لأنّها يمكن أن تؤدّي إلى آلية يُحتاج إلى تنقيحها بعد فترة من الزمن. ثانياً، بما أن التنفيذ عملية طويلة الأمد، فإن من اللازم التفكير في استحداث نهج مناسب تصاعدي متدرج يسير بخطى متتالية صوب إنشاء الآلية. كما أن توفير قاعدة معلومات رحبة هو عنصر هام في البت في اختصاصات الآلية. ويجري حالياً بناء قاعدة معلومات من هذا النوع في إطار عمليتين ديناميتين متوازيتين: (أ) جمع معلومات عن تنفيذ الاتفاقية من خلال عملية التقييم الذاتي؛ و(ب) اختبار طرائق استعراض تنفيذ الاتفاقية من خلال البرنامج التجريبي الطوعي لاستعراض التنفيذ.

٣٠ - ولوحظ أن هاتين العمليتين تنطويان على إمكانات كبيرة لاستجلاء الشكل الذي ينبغي أن تتخذه الآلية. وعلى وجه الخصوص، يمكن للبرنامج، بما يتّسم به من مرونة كبيرة، أن يقدّم معلومات مفيدة بشأن طائفة متنوّعة من المسائل التي ستكون ذات أهمية في عملية اتخاذ القرارات.

٣١- وفي الوقت نفسه، ينبغي للمؤتمر أن يأخذ في الاعتبار التوقعات الكبيرة التي أثارها قراره السياسي الهام المتمثل في القرار ١/١. وإقامة توازن دقيق بين هذه الاعتبارات سيمكّن المؤتمر من تحديد الوتيرة المثلى للسير صوب إنشاء الآلية.

٣٢- وكان مفهوماً أن هدف الآلية المتمثل في التشجيع على تنفيذ الاتفاقية وتيسيره ينبغي أن يكون هو نقطة الانطلاق.

٣٣- أما مدى الطموح المتوخى في إنشاء آلية فهو مسألة لا بدّ من بحثها. فأحد المقترحات التي قدّمت في اجتماع الفريق العامل يدعو إلى استعمال نموذج الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات. غير أن هذه المسألة تتوقّف على تسوية عدد من المسائل الأخرى.

٣٤- ولوحظ أن هناك عدداً من أساليب الاستعراض المحدّدة، ومنها ما يُسمّى عملية استعراض النظراء، المستخدمة في آليات قائمة تولّد معلومات عن خبرات متنوّعة. كما أن البرنامج التجريبي يُختبر طريقة تنشئ شراكات بين الدول على نحو تدخل فيه دولة من منطقة الدولة الخاضعة للاستعراض، وفي حوار مع دولة من منطقة أخرى بغية تقديم الدعم في استعراض التنفيذ. وينبغي النظر أيضاً في استعمال هذا الجانب الإقليمي لطريقة استعراض النظراء مع ترك الباب مفتوحاً في الوقت نفسه لاستمداد الخبرة المتخصصة من مناطق أخرى بغية إكمال هذه العملية.

٣٥- ومن المسائل المهمة الأخرى التي ينبغي النظر فيها التحديد الواضح لأهداف الآلية وتكوينها وتمويلها لكفالة تشغيلها العملي، بما في ذلك مسألة كيفية ضمان استمراريتها واتساق عملها وسرعة استجابتها لما يُستبان من احتياجات المساعدة التقنية عندما يدخل مؤتمر الدول الأطراف دورته الإثناسنوية التي ستبدأ بعد دورته الثانية. ولضمان استعراض تنفيذ الاتفاقية استعراضاً فعّالاً رُئي أن من الضروري وجود آلية تعمل بسلاسة، برغم بدء الدورة الإثناسنوية.

٣٦- وجرى التشديد على أن من المهم، عند تصميم الآلية، النظر بعناية في المتطلبات الخاصة لأجزاء معيّنة من الاتفاقية تمثل طبيعتها الابتكارية أو الشمولية تحديات خاصة، إذ أن من المرجح أن تتطلب خبرة فنية متخصصة أو تحليلاً أدق من أجل التوصل إلى استنتاجات مجدية بشأن كفاءة التنفيذ وفعالته. ومن ثم، بدأ التساؤل حول كيفية أو مدى إمكانية تجهيز الآلية على نحو يمكّنها من معالجة تلك المتطلبات أو مدى الحاجة إلى وضع ترتيبات خاصة بشأن تلك الأجزاء.

٣٧- وهناك مسألة أخرى تستوجب التفكير، وهي مدى ضرورة إدراج المنظور الإقليمي في صلب الآلية وكيفية إدراجه وفي أي ظروف. وقُدِّمت اقتراحات داخل الفريق العامل تدعو إلى إنشاء آليات إقليمية ترفع تقارير إلى مؤتمر الدول الأطراف مثل آلية الاستعراض العالمية. وحسب تلك الاقتراحات، سيتولى المؤتمر تنسيق عمليات الاستعراض الإقليمية وضمان اتساقها والإشراف على نوعيتها وتوحيدها. وينبغي عند النظر في هذه الآلية الإقليمية مراعاة الحاجة إلى تجنب التجزئة في تنفيذ الاتفاقية ومواجهة التحدي المتمثل في ضمان وجود معايير مشتركة تُطبَّق في مختلف المناطق. وأيدَّ عدة متكلِّمين تلك الاقتراحات بينما عارضها آخرون مشيرين إلى ضرورة وجود آلية واحدة لجميع الدول الأطراف.

٣٨- وأدلى المراقب عن البرتغال ببيان باسم الاتحاد الأوروبي عرض فيه المبادئ الستة التالية التي اعتبرها مهمة لإنشاء آلية استعراض مناسبة وفعّالة، وهي (أ) تقديم كل الدول الأطراف تقارير، عملاً بما تنص عليه المادة ٦٣؛ (ب) الاستعراض من قِبَل خبراء من الدول الأطراف؛ (ج) إنشاء هيئة واحدة (الفقرة ٧ من المادة ٦٣)؛ (د) إنشاء نظام عالمي يستخدم الآليات الإقليمية المتاحة (الفقرة ٤ (د) من المادة ٦٣)؛ (هـ) التقارير العمومية (الفقرة ٦ من المادة ٦٣)؛ (و) استخدام مجموعة متنوعة من المصادر والخبراء. وأعرب بعض المتكلِّمين عن تأييدهم لما جاء في الكلمة التي أُلقيت نيابة عن الاتحاد الأوروبي، بينما أعرب آخرون عن عدم موافقتهم وقدموا أسباباً محددة لعدم تأييدهم لتلك المبادئ؛ ورأى آخرون أن الأمر بحاجة إلى مزيد من الإيضاح.

٣٩- وعلى كل حال، رُئي أن من المهم أن تُراعى دوماً خلال المناقشات التالية في هذا الشأن الأهداف العامة المقررة للمؤتمر المبينة في الفقرة ١ من المادة ٦٣ من الاتفاقية.

٤٠- وعرض بيان مشترك مُقدم باسم ثلاثة وفود المجالات العشرة التالية التي اعتبرتها نقاط التقاء: (أ) على جميع الدول الأطراف أن تقدّم معلومات عن تنفيذها للاتفاقية حسبما تقتضيه أي آلية أو هيئة استعراض؛ (ب) تتولى الدول الأطراف استعراض تنفيذ الاتفاقية؛ (ج) من المفيد في استعراض تنفيذ الاتفاقية الاستعانة بالخبراء؛ (د) يشمل الاستعراض تبيان ثغرات التنفيذ والاحتياجات من المساعدة التقنية تشجيعاً وتسهيلاً لتنفيذ الاتفاقية من جانب الدول الأطراف؛ (هـ) ينأى الاستعراض عن الخصومة؛ (و) لا ينشئ الاستعراض نظاماً من مستويين أو أكثر؛ (ز) يمكن الاسترشاد لدى تشغيل أي آلية أو هيئة استعراض بمراعاة الممارسات التي تتبعها آليات المتابعة الأخرى في مجال مكافحة الفساد ونتائج البرنامج التجريبي الطوعي؛ (ح) تنسم أي آلية أو هيئة استعراض بالخصائص المبينة في القرار ١/١ الصادر عن المؤتمر وتتمتع جميع الدول الأطراف بالمساواة في أي آلية أو هيئة استعراض؛ (ط) يمكن أن تحدّد أي آلية أو هيئة استعراض الممارسات الجيدة المتصلة بالاتفاقية؛

(ي) يجب أن تتسم أي آلية أو هيئة استعراض بالمرونة والقابلية للتطور. وأعرب بعض المتحدثين عن تأييد هذا البيان بينما أبدى آخرون تحفظات بشأنه. ونظرا إلى تقديم البيان في وقت متأخر من الاجتماع فلم يكن هناك متسع من الوقت لتناوله بمزيد من المناقشة.

دال - خصائص آلية الاستعراض

٤١ - اتفق المؤتمر في دورته الأولى على عدد معين من الخصائص التي ينبغي أن تتوفر في آلية الاستعراض، وهي: أن تكون شفافة وفعالة وغير تدخلية وشاملة ومحيدة؛ وألا تُفضي إلى أي شكل من أشكال الترتيب؛ وأن تتيح فرصا للاطلاع على الممارسات الجيدة والتحديات؛ وأن تكمل آليات الاستعراض الدولية والإقليمية القائمة لكي يتسنى للمؤتمر، عند الاقتضاء، أن يتعاون معها ويتجنب ازدواج الجهود.

٤٢ - وكان الفريق العامل مدركا أن هذه الخصائص هي ثمرة مداوات متأنية وأن مهمته تتمثل في تناولها بمزيد من التفصيل وإرشاد المؤتمر إلى كيفية إدراج تلك الخصائص في آلية الاستعراض. وأكد المتكلمون مجددا أهمية هذه الخصائص وأبدوا ملاحظات حول المسائل التي تثيرها.

٤٣ - وعلجت مسألة الشفافية من زوايا مختلفة أثناء المناقشة، وخصوصا فيما يتعلق بتحديد الوثائق أو التقارير أو الاستنتاجات التي ستوضع في متناول الجمهور. ولوحظ أن التفكير جاز في نشر التقارير أو الاستنتاجات التي تتمخض عنها عملية الاستعراض، لكن نشر المناقشات التي أفضت إلى تلك النتائج هو مسألة أكثر تعقدا بكثير ومثيرة للقلق، خاصة بالنظر إلى ما يمكن أن يكون لهذا النشر من آثار على نوعية المعلومات المقدمة واكتمالها وصراحة المناقشات ذات الصلة. وأفيد بأن هذه المسألة يجب النظر إليها على خلفية الممارسة المرعية بالفعل بشأن علانية سائر التقارير التحليلية التي تُعدّها الأمانة على أساس المعلومات التي توفرها الدول ولا تجيز هذه الممارسة نشر فرادى التقارير إلا بموافقة الدولة المعنية على ذلك، ووصفت مساهمة المنظمات الأخرى ذات الصلة والمجتمع المدني في عملية الاستعراض بأنها مسألة تتعلق أيضا بقضية أوسع نطاقا تتطلب المزيد من النظر، ألا وهي مسألة جمع المعلومات وإدارتها.

٤٤ - وأشار إلى أن كفاءة الآلية مسألة أساسية ينبغي النظر فيها بعناية عند بدء تصميمها. وهي مرتبطة بمسألة مدى طموح الآلية وباعتبارات عملية مثل التمويل المناسب والمستدام.

٤٥ - وذكر أن اتسام آلية الاستعراض بعدم التدخّل وبالشمول والحياد يرتبط بضرورة الاحتراس من إنشاء نهج ذي مستويين لاستعراض التنفيذ. وهو أيضا عنصر أساسي لضمان إمساك البلدان بزمام العملية تماما، الأمر الذي يُعتبر هدفا سيكون لتحقيقه دور كبير في نجاح الآلية.

٤٦ - ولم تكن أهمية تجنّب أي شكل من أشكال الترتيب ماثرا للشك. وأفيد بأن الأحكام الذاتية أو النزعات السلبية تتعارض مع تحقيق الهدف المتمثل في إنشاء آلية بناء وداعمة وفقا لأحكام الاتفاقية وولاية المؤتمر. وفي هذا السياق، من المهم الاعتراف باختلاف مستويات التنمية لدى الدول الأطراف في الاتفاقية، بما سيتجلى بالضرورة في وتيرة العمل على مناهضة الفساد. وينبغي أن تؤخذ تلك العوامل في الحسبان عند تصميم آلية الاستعراض.

٤٧ - ومن السمات الأخرى التي ينبغي الاهتمام بها إتاحة فرص للتعريف بالممارسات الجيدة والتحديات. وقد يكون إسهام منظمات دولية أخرى وكذلك منظمات إقليمية ومتخصّصة، فضلا عن المجتمع المدني، خيارا مفيدا يُعمل به في ذلك الصدد. وأبلغ الأمين الفريق العامل بالجهود التي تبذلها الأمانة من أجل تنفيذ القرار ٨/١ الصادر عن المؤتمر. وأفاد بأن ملخصا للمعلومات التي قدّمتها الدول إلى الأمانة بشأن الممارسات عملا بذلك القرار سيعرض على المؤتمر في دورته الثانية وأن النص الكامل للردود سيوضع على الموقع الشبكي لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة. ولوحظ أن أهمية المعلومات المقدّمة ونوعيتها يمكن أن تكون موضع أخذ ورد، لكن آلية الاستعراض يمكن أن تعمل كمنتدى لتبادل الآراء حول الممارسات، وخصوصا بالنظر إلى تجربة الممارسين وغيرهم ممن قد يزاولون العمل في آليات استعراض إقليمية أو قطاعية أخرى.

٤٨ - وذكر أن تجنب ازدواج الجهود والحرص على استكشاف مجالات التآزر المحتملة مع الآليات القائمة الأخرى هما أيضا عنصران مهمان من عناصر تصميم آلية الاستعراض. وأشار إلى الحاجة إلى تلك الجهود بغية الاستفادة المثلى من الجهود المبذولة في الآليات الإقليمية والمتخصّصة الأخرى والتقليل من عبء العمل الذي يثقل كاهل القائمين على هذه العملية، مما يزيد من احتمالات توفير معلومات كاملة ودقيقة في الوقت المناسب. ولوحظ أن النتائج التي تخلص إليها الآليات القائمة والحقائق التي تتوصل إليها يمكن أن تكون مفيدة لعمل المؤتمر حيث إن المعلومات التي تُوفّر في إطار آلية استعراض إقليمية يمكن أن تكون مناسبة لتكميل القائمة المرجعية للتقييم الذاتي. وذكر أن قدرا كبيرا من الجهد والوقت يكرّس للوفاء بالالتزامات في إطار آليات مختلفة وأن هناك إمكانات للاستفادة من ذلك الجهد في عملية استعراض تنفيذ الاتفاقية. غير أنه أشار إلى أن آليات الاستعراض القائمة الأخرى مختلفة تماما

في طبيعتها ونطاقها، وأن من غير المستصوب محاكاة التجارب الماضية أو الجارية في سياق الاتفاقية التي لا تضاهيها أي صكوك أخرى لأن نطاقها أوسع بكثير ولأن تغطيتها عالمية النطاق وأحكامها فريدة وابتكارية. وعلاوة على ذلك، أشير إلى أن الآليات الإقليمية الراهنة تختلف اختلافا كبيرا فيما بينها من حيث أساليب العمل والنهج المتبعة، بينما لم تُتَح الفرصة بعدُ لبعضها لكي تعمل.

٤٩- ولوحظ أن عملية إنشاء آلية الاستعراض تنطوي على إثراء متبادل. فمؤتمر الدول الأطراف يمكن أن يستخلص العبرة من مواطن الضعف ومواطن القوة في الآليات الإقليمية أو القطاعية. وكانت الأمانة قد وفّرت للمؤتمر في دورته الأولى لمحة عامة عن الآليات الموجودة (CAC/COSP/2006/5). وطُلب إلى الأمانة أن تعدّ ورقة لكي تقدّمها إلى المؤتمر في دورته الثانية، تُضمنها تحليلا مقارنا للطرائق التي تستخدمها الآليات الإقليمية أو القطاعية الموجودة بما في ذلك استنتاجات بشأن ما إذا كان من الممكن لتلك الآليات أن تساعد المؤتمر على أداء المهام المتعلقة باستعراض تنفيذ الاتفاقية بموجب الولاية التي أسندت إليه.

هاء- استعراض التنفيذ والمساعدة التقنية

٥٠- سلّط عدة متكلمين الضوء على الصلات الوثيقة بين استعراض التنفيذ والمساعدة التقنية. وشددوا على ضرورة أن تنبثق المعلومات عن الاحتياجات من المساعدة التقنية من عملية الاستعراض، حيث إنّ طلب توفير معلومات عن هذه الاحتياجات هو جزء أساسي من القائمة المرجعية للتقييم الذاتي. وأكدوا استصوابهم للتفاعل النشط بين الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني باستعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بالمساعدة التقنية من أجل إيجاد مجالات للتآزر وإبلاغ المؤتمر بالاحتياجات من المساعدة التقنية والأنشطة في هذا المجال. وتحقيقا لهذه الغاية، رُئي من الضروري أن تُتاح للفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بالمساعدة التقنية وثائق الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني باستعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وأشار أيضا إلى أنّ المساعدة المتعددة الأطراف مهمة، ولكن لا ينبغي إغفال الأنشطة الثنائية. وجرى التشديد على الحاجة إلى المساعدة التقنية من أجل القيام بالتقييم الذاتي للتنفيذ والحاجة إلى المساعدة التشريعية من أجل تنفيذ الاتفاقية.

واو- استنتاجات

- ٥١- أوصى الفريق العامل الأمانة بأن تعد تقريراً لكي تقدّمه إلى المؤتمر في دورته الثانية، يتضمن تحليلاً للمعلومات المتلقّاة باستخدام القائمة المرجعية للتقييم الذاتي.
- ٥٢- وطلب الفريق العامل إلى الأمانة أن تعد تقريراً لكي تقدّمه إلى المؤتمر في دورته الثانية تُضمّن تحليلاً مقارناً للأساليب التي تستخدمها الآليات الإقليمية أو القطاعية القائمة استناداً إلى الملحة العامة المقدّمة عن هذه الآليات في الوثيقة CAC/COSP/2006/5، على أن يشمل هذا التحليل استنتاجات بشأن مدى إمكانية مساهمة تلك الآليات في جهود المؤتمر لأداء مهام استعراض تنفيذ الاتفاقية المنوطة به.
- ٥٣- وأوصى الفريق العامل الأمانة بأن تجمع الممارسات الفضلى المتّبعة في مجال مكافحة الفساد، وأن تقدّم موجزاً لها بجميع اللغات الرسمية للأمم المتحدة، مع عرضها بصورة أوفى باللغة التي قدّمت بها المعلومات على الموقع الشبكي الخاص بمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة.

رابعاً- اعتماد التقرير

- ٥٤- في ٣١ آب/أغسطس، اعتمد الفريق العامل التقرير المعدّ عن اجتماعه (CAC/COSP/WGI/2007/L.1).