الأمم المتحدة CAC/COSP/IRG/2012/L.1/Add.1

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

Distr.: Limited
22 June 2012
Arabic
Original: English

فريق استعراض التنفيذ
الدورة الثالثة
فيينا، ١٨-٢٢ حزيران/يونيه ٢٠١٢

مشروع التقرير

إضافة

ثالثاً- استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

سحب القرعة

١- ذكّر الرئيس بأنَّ القرعة تُسحب، طبقا للفقرتين ١٤ و١٩ من الإطار المرجعي لآلية الاستعراض، لتحديد الدول الأطراف التي ستشارك في عمليات الاستعراض. ويجوز للدولة الطرف التي يقع عليها الاختيار من أجل استعراضها في سنة معيّنة أن ترجئ مشاركتها إلى السنة التالية إذا كان لديها مسوّغ معقول لذلك. وأيَّد المؤتمر، في قراره ٤/١، الممارسة التي اتَّبعها الفريق بشأن سحب القرعة. وقد سحب الفريق في دورته الأولى قرعةً لتحديد الدول الأطراف المزمع استعراضها في دورة الاستعراض الأولى. وطبقا لتنظيم الأعمال، يُمكن إعادة سحب القرعة قرب نهاية الدورة بغية إتاحة وقت كاف للدول المستعرَضة لكي تجري مشاورات بشأن ما إذا كانت ترغب في إعادة سحب القرعة. وقد سُئلت كل من الدول المستعرَضة، قبل الشروع في سحب القرعة لتحديد الدولتين الطرفين اللتين ستقومان باستعراضها، عمّا إذا كانت تؤكد استعدادها للاستعراض خلال السنة الثالثة أو إذا كانت ترغب في إرجاء الاستعراض إلى السنة الرابعة. وأفادت ثلاث دول أطراف بأنها قرّرت إرجاءَ استعراضها إلى السنة التالية من دورة الاستعراض.

210612 V.12-54297 (A)

الرجاء إعادة الاستعمال

٢- وبغية الامتثال للاشتراط بأن تكون جميع الدول الأطراف قد أجرت، بحلول نهاية دورة استعراض معيّنة، استعراضا واحدا على الأقل وثلاثة استعراضات على الأكثر، فقد أوصِي المكتب الموسَّع في اجتماعه الأخير بالتغاضي عن الدول التي أجرت من قبلُ استعراضين. ولا توضع في الصناديق سوى أسماء الدول التي أجرت استعراضا واحدا أو التي لم تجر أي استعراض على الإطلاق.

٣- بيد أنه بالنظر إلى أنَّ دورة الاستعراض الحالية لم يتبق منها سوى سنتين، فإنَّ الدول التي لا تُجري استعراضا هذه السنة سيتعين عليها بالضرورة أن تفعل ذلك في السنة الرابعة. ولذلك فإنَّ الدول التي تكون قيد الاستعراض في السنة الرابعة والتي لم تجر استعراضا قطّ لن تُتاح لها إمكانية رفض القيام بمهمة الدولة المستعرِضة، وفقا للفقرة ٢٠ من الإطار المرجعي. ومما يزيد من صعوبة الأمر أنَّ الدول التي أصبحت أطرافا في الاتفاقية بعد إطلاق الآلية سوف تخضع للاستعراض خلال السنة الخامسة والأخيرة من الدورة الاستعراضية. وقد بيّنت التجربة أنَّ الدول تكتسب منظورات متعمّقةً وخبرةً قيِّمةً عندما تضطلع بدور الدول المستعرِضة قبل أن تخضع هي نفسها للاستعراض، وتلك نقطة تتّسم حتى بمزيد من الأهمية بالنسبة للدول الأطراف الجديدة. وعلاوة على ذلك، شهدت مجموعة الدول الآسيوية زيادة أُسّية دالّة في عدد الدول الأطراف منذ أول سحب للقرعة، وخصوصاً بين الدول الجزرية الصغيرة. وقد تجد هذه الدول الصغيرة نفسها في وضع عسير فيما يتعلق بعمليات استعراضها هي واضطلاعها بدور الدول الأطراف المستعرِضة.

٤- واتفق الفريق على إجراء سحب القرعة بخصوص الدول المستعرَضة في السنة الثالثة بالاقتصار فقط على الدول التي لم تجر استعراضا قطّ. وإذا كانت هذه الدول أيضا قيد الاستعراض خلال السنة الثالثة، جاز لها رفض القيام بمهمة الدولة المستعرِضة وفقا للفقرة ٢٠. وبعد استنفاد عدد الدول التي لم تجر استعراضا قطّ، توضع إذْ ذاك في الصناديق أسماء الدول التي أجرت استعراضا واحدا.

٥- واستُرعي الانتباه أيضا إلى أحدث المعلومات عن تلقي قوائم الخبراء الحكوميين المتاحة في الموقع الشبكي لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدِّرات والجريمة. وقد جرى تلقي عدّة تحديثات خلال الأسابيع الماضية. ففي أول اجتماع للدورة، قدّمت ١٤٣ دولةً طرفاً قائمة بأسماء خبرائها الحكوميين. وكانت عدّة دول أطراف حاضرة في الاجتماع، كما أكدت دول أخرى أن القائمة سترد قريبا. ولم تُبد سبع دول أطراف أي استجابة. وفي حين امتثل عدد كبير جدا من الدول الأطراف لاشتراط تقديم قائمة بأسماء خبرائها الحكوميين قبل سحب القرعة، فقد أعرب الفريق عن قلقه لأن جميع الدول الأطراف لم تفعل ذلك.

٦- ورفضت عدّة دول أطراف، كانت إما خاضعة للاستعراض في السنة الثالثة أو اختيرت من قبلُ للاضطلاع باستعراض في السنة الثالثة، المشاركة في عملية استعراض ثانية. وقبلت بعض الدول الأطراف التي اختيرت لكي تُستعرَض أو لكي تُجري استعراضا ثانيا أن تشارك في عمليتي استعراض قطري.

٧- وأبلغ المتكلمون عن جهودهم الوطنية لمكافحة الفساد، بما في ذلك التشريعات الجديدة بشأن سبل الوصول إلى المعلومات وغسل الأموال ودور مجموعات الضغط. وأبلغ المتكلمون أيضا عن الإصلاحات المؤسسية والتعاون بين الوكالات والتعاون مع القطاع الخاص. وأشار عدّة متكلمين أيضا إلى مبادرات أخرى إقليمية ومتعددة الأطراف؛ وأبلغ أحد المتكلمين عن التقدم في مسار شراكة الحكومات المنفتحة. وأبلغ بعض المتكلمين عن التحديات العملية المواجَهة في التعاون الدولي بشأن المسائل الجنائية، وحثّوا الدول الأطراف على التعاون في إطار الاتفاقية وتنفيذ الفصل الرابع تنفيذا تاما باعتبار ذلك أولوية ملحَّة.

٨- وأبلغت عدّة دول عن التدابير المتَّخذة في سبيل تنفيذ الفصلين المعنيين بالمنع واسترداد الموجودات. وأكدت على أن الدورة الثانية من آلية الاستعراض سوف تمسّ مسائل أعقد حتى مما كانت الحال عليه في الدورة الاستعراضية الأولى. وأبرزت تلك الدول أهمية إعداد أنفسها قبل الدورة الاستعراضية الثانية بوقت كاف، بما في ذلك من خلال الفريقين العاملين الحكوميين الدوليين المفتوحي العضوية المعنيين بمنع الفساد واسترداد الموجودات.

٩- وأشار المتكلمون إلى الآلية باعتبارها أداة قوية لإقامة التحاور والتعاون. واعتُبر إعداد الإجابات على قائمة التقييم الذاتي المرجعية فرصةً جيدةً للتعاون بين الوكالات. وأبلغ عدّة متكلمين عن تجاربهم في اتّباع نهوج تتعلق بأصحاب المصلحة المتعددين، وخصوصاً عن مشاركة المجتمع المدني والقطاع الخاص في الاستعراضات القطرية. وأبلغ أحد المتكلمين بأنَّ بلده نشر البيانات التفصيلية الخاصة بجهة الاتصال التنسيقية لديه، وشجّع جميع الدول الأطراف على أن تفعل الشيء نفسه. وذُكرت أيضا الاجتماعات الثلاثية وغيرها من المشاورات غير الرسمية التي تجري على هامش دورات الفريق وسائر الاجتماعات باعتبارها من الممارسات الجيدة.

١٠- وسُلِّط الضوء على الدورات التدريبية التي تنظّمها الأمانة بدعم من شركاء آخرين باعتبارها عنصرا مهما جدا في الآلية، كما اعتُبر أنَّ من المفيد مواصلة تدريب الخبراء على المستويين الإقليمي والوطني.

١١- وقدَّمت الأمانة تحديثا شفويا للوثيقة CAC/COSP/IRG/2012/4 بشأن إحصاءات مختلف خطوات عملية الاستعراض. وقُدّمت لمحة عن الخطوات الأوّلية التي اتُخذت من أجل إعداد الدول الأطراف المستعرَضة في السنة الثالثة، بما في ذلك تدريب جهات الاتصال التنسيقية التي قُدِّمت أسماؤها من أجل الإعداد المبكّر لها. وقُدِّم عرض إيضاحي للنسخة المحدّثة من البرامجية المحتوية على قائمة التقييم الذاتي المرجعية الشاملة وكذلك الصفحة الشبكية الجديدة الخاصة بالاستعراضات القطرية.

١٢- وهناك استعراضات قُطرية عديدة لم تُنجَز خلال الأطر الزمنية الإرشادية المحدَّدة في المبادئ التوجيهية للخبراء الحكوميين والأمانة بشأن إجراء الاستعراضات القُطرية. ودعا بعض الوفود إلى اتباع نهج أكثر واقعية بشأن الأطر الزمنية، بالنظر إلى تعقيد الفصلين قيد الاستعراض ومتطلبات الترجمة والمسائل المتعلقة بالقدرات. وناشدت وفود أخرى البلدان أن تمتثل لالتزامها بتعيين جهات اتصال تنسيقية وخبراء حكوميين وأن تتبع عملية الاستعراضات القطرية ضمن الأطر الزمنية المحدَّدة. وأُعرب عن الأمل في أن تؤدي الخبرة التي يكتسبها المشاركون في الاستعراضات إلى أطر زمنية أقصر في المستقبل. وأشارت التقارير إلى أن التأخير في الاستعراضات سبَّب مشاكل فيما يتعلق باستمرارية عملية الاستعراض وبالخبراء الحكوميين المسؤولين واتساق التقارير. ويحتاج الأمر إلى التخطيط للزيارات القطرية مسبقا بطريقة جيدة وإلى إعدادها لكي تكون فعّالة. ويتعين أن تُجسّد تقارير الاستعراض القطرية تنفيذ الاتفاقية في وقت معيّن؛ ويُمكن إدراج التدابير المهمة التي يعتمدها البلد المستعرَض قبل اختتام الاستعراض بوقت قصير لغرض العلم بها فقط، مع الإشارة إلى أنها لم تخضع للاستعراض.

١٣- وأُعرب عن التسليم بأنَّ توزيع العمل بين الخبراء الحكوميين التابعين للدول الأطراف المستعرِضة هو وسيلة لإنجاز الاستعراض في حينه. بيد أن بعض المتكلمين أفادوا بأنه طبقا لخبرتهم يتّسم الاستعراض الشامل لكلا الفصلين من قِبل كلٍ من البلدين المستعرِضين بأهمية كبيرة بالنسبة لنوعية الاستعراض الموضوعية.

١٤- وأُبرز تعدّد اللغات باعتباره أحدَ سمات الآلية المهمّة التي تسمح بمشاركة جميع البلدان، وجرى التأكيد على أنه ينبغي استخدام اللغات الرسمية الست بشكل متساوٍ. وأعرب بعض المتكلمين عن قلقهم إزاء التأخير الناجم عن الترجمة، بما في ذلك في الحالات الاستثنائية التي جرت فيها الترجمة من لغات غير لغات الأمم المتحدة.

١٥- وأوصى المتكلمون بتجميع الدروس المستفادة والممارسات الجيدة من دورة الاستعراض الأولى بعناية من أجل استخدامها كأساس لدورة الاستعراض الثانية.

نموذج الخلاصة الوافية

١٦- استهلَّ الرئيس المناقشة بشأن مشروع نموذج الخلاصة الوافية الذي أعدَّته الأمانة عملا بقرار المؤتمر ٤/١، وقُدِّم إلى فريق استعراض التنفيذ لكي ينظر فيه (الوثيقة CAC/COSP/IRG/2012/2).

١٧- وأوضح الأمين أنَّ مشروع النموذج يهدف إلى ضمان اتساق بنية الخلاصات الوافية. وعلاوة على ذلك، أحاط الفريق علما بأن النموذج استُخدم في الخلاصات الوافية التي اكتملت في الأشهر القليلة الماضية قبل دورة الفريق، وبالتالي يُمكن للفريق الرجوع إلى هذه الخلاصات الوافية لاكتساب فهم أفضل لكيفية تطبيق النموذج المقترح.

١٨- وخلال المناقشة التي أعقبت ذلك، تبادل المتكلمون الآراء بشأن بنية النموذج المقترح ومحتوى أقسامه. وأعرب العديد من المتكلمين عن رضاهم بالنموذج الذي أعدّته الأمانة وأكّدوا على فائدته العملية. وأكّد عدد من المتكلمين الآخرين على أنه ينبغي للنموذج أن يضمن عدم تكرار الخلاصة الوافية لبنية تقرير الاستعراض القطري ومحتواه.

١٩- وجرى التأكيد على أنه ينبغي للنموذج أن يتسق مع الإطار المرجعي للآلية وقرار المؤتمر ٤/١. وأعرب بعض المتكلّمين عن رأي مفاده أنه ينبغي للنموذج أن يعتمد نهجا عاما، وأن يتجنّب تقديم بيان مفصل عن تنفيذ كل حكم قيد الاستعراض. وأشاروا إلى أن من شأن صياغة النموذج صياغة عامة أن تسمح بتطبيقه على كلا دورتي الاستعراض.

٢٠- وأكّد عدّة متكلمين على قيمة الخلاصة الوافية كمصدر للمعلومات. وأعربوا عن رأي مفاده أنه ينبغي أن يكون بالإمكان قراءة الخلاصة الوافية كوثيقة قائمة بذاتها تحتوي على قدر معقول من التفاصيل عن تنفيذ الأحكام قيد الاستعراض. ورأوا أن من شأن هذا النهج أن ييسّر دراسة الخلاصة الوافية ويعزز فائدتها العامة.

٢١- وقد وافق الفريق على الصيغة البنيوية التالية لأجل الخلاصة الوافية:

١- مقدّمة: لمحة عامة عن الإطار القانوني والمؤسسي لـ [البلد المستعرَض] في سياق تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

٢- الفصل [...]

٢-١ ملاحظات على تنفيذ المواد قيد الاستعراض

٢-٢ التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

٢-٣ التحدّيات المُواجهة في التنفيذ، إن وجدت

٢-٤ الاحتياجات من المساعدة التقنية التي حُدِّدت من أجل تحسين تنفيذ الاتفاقية

٣- الفصل [...]

٣-١ ملاحظات على تنفيذ المواد قيد الاستعراض

٣-٢ التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

٣-٣ التحدّيات المُواجهة في التنفيذ، إن وجدت

٣-٤ الاحتياجات من المساعدة التقنية التي حُدِّدت من أجل تحسين تنفيذ الاتفاقية

تقريرا التنفيذ المواضيعيان

٢٢- عرضت الأمانة بإيجاز العناصر الرئيسية لتقريري التنفيذ المواضيعيين (CAC/COSP/IRG/2012/CRP.1 وCRP.2)، اللذين يتضمنان معلومات عن تنفيذ الدول الأطراف المستعرَضة للفصل الثالث (التجريم وإنفاذ القانون) والفصل الرابع (التعاون الدولي) من الاتفاقية في السنتين الأولى والثانية من الدورة الأولى لآلية الاستعراض. واستُند في إعداد التقريرين إلى المعلومات الواردة في تقارير الاستعراض المتعلقة بتسع عشرة دولة والتي أُكملت أو كانت على وشك إكمالها وقت إعدادهما.[1] ويتضمن التقريران أمثلة عن التنفيذ ومعلومات عن التجارب الناجحة والممارسات الجيدة والتحديات والملاحظات، ولمحة عامة مواضيعية عن أبرز الاحتياجات إلى المساعدة التقنية، مبيَّنةً حيثما أمكن حسب توزيعها الإقليمي.

٢٣- ورحّب المتكلمون بالتقريرين المواضيعيين منوِّهين بما تتّسم به هذه التقارير من أهمية متزايدة في العمل التحليلي الذي يضطلع به الفريق، ولا سيّما فيما يتعلق بالاشتمال على المسائل الموضوعية وتحليل الاحتياجات من المساعدة التقنية. ولاحظ المتكلمون مع التقدير أن التوصيات التي سبق أن صدرت عن الفريق قد أُدرجت في التقريرين، وشدّدوا على فائدة الأمثلة عن التنفيذ والممارسات الجيدة باعتبارها وسيلة لتبادل المعلومات. ومن ثم فإنَّ التقارير المواضيعية توفِّر معلومات قيِّمة عن الاختلافات في التنفيذ، وخاصة فيما يتعلق بالدول الأطراف المشاركة في آلية الاستعراض، كما أنَّ من شأنها أن تساعد الفريق في استبانة مجالات معيَّنة تستحق اهتماما مركَّزا.

(1) ٣١ أيار/مايو ٢٠١٢.

٢٤- وفتح الفريق باب المناقشة بشأن أحكام موضوعية معيَّنة من الاتفاقية تم تناولها في التقريرين، ومنها الإثراء غير المشروع والرشو في القطاع الخاص ومسؤولية الشخصيات الاعتبارية والامتيازات والحصانات. وقدَّم عدد من المتكلمين معلومات عن تجارب بلدانهم في مجال تنفيذ الاتفاقية، وأبرزوا الاختلافات في التنفيذ والتحديات التي تعترضه والتدابير المبتكرة المتّخذة وأحدث التطورات. ونوقشت التدابير الفرعية المتعلقة مثلا بالإفصاح عن الموجودات والإيرادات في سياق الإثراء غير المشروع. وشدَّد عدد من المتكلمين على الحاجة الملحَّة إلى تعزيز التعاون الدولي، ولا سيّما في مجالات المساعدة القانونية المتبادلة واسترداد الموجودات والمساعدة التقنية. وأشار المتكلمون أيضا إلى ضرورة زيادة التعاون وتبادل المعارف بشأن كيفية استخدام الاتفاقية كأساس للتعاون الدولي. وذُكر في مجال المساعدة التقنية موضوع طلبات الحصول على تشريعات نموذجية ولتبادل الخبرات في مجال التحقق مما يُقدَّم تحت القسم من تصريحات عن الموجودات. وأُشير أيضا إلى قاعدة بيانات المكتب المعني بالمخدِّرات والجريمة الخاصة بالسلطات المركزية المعيَّنة بموجب اتفاقية مكافحة الفساد واتفاقية الجريمة المنظَّمة والاتفاقيات المتعلقة بالمخدِّرات، وإلى البوّابة الحاسوبية بالأدوات والموارد اللازمة من أجل رصيد معرفي في مجال مكافحة الفساد (تراك) التي تتضمّن سوابق قضائية معيَّنة بشأن استرداد الموجودات.

٢٥- وأكَّد عدة متكلمين على ضرورة الإنفاذ الفعال لقوانين مكافحة الفساد القائمة، وعلى الحاجة إلى توافر المعلومات الإحصائية ذات الصلة، ممّا يُعتبر من التحديات التي أشار إليها بعض المتكلمين. وأفادت الأمانة بأنَّه تم في سياق عمليات الاستعراض جمع ما توافر من المعلومات عن الإنفاذ، بيد أنَّ الإحصاءات الشاملة لم تكن دائما متاحة. ورُئي أن ذلك قد يُعزى إلى أسباب منها حداثة عهد سنّ التشريعات وعدم كفاية القدرات وتدني مستوى الإلمام ببعض الأحكام مقارنة بأحكام أخرى.

٢٦- وأقرّ عدة متكلمين بضرورة قيام الدول بتنفيذ جميع أحكام الاتفاقية تنفيذا كاملا وفعالا. وأكَّدوا على أهمية التوعية بتطبيق مبادئها وتبادل المعارف والمعلومات بين الدول. وفي هذا الصدد، أبرز عدة متكلمين أهمية الدور الذي تضطلع به الأمانة في تعزيز الإلمام بالاتفاقية وتوفير الدعم التقني من أجل مساعدة الدول على تذليل التحديات التي تعترض تنفيذها، بوسائل منها المبادرة الخاصة باسترداد الموجودات المسروقة. وأُشير إلى لزوم قيام الدول بإقامة علاقات تعاون تتسم بالثقة المتبادلة وإجراء اتصالات مباشرة لتعزيز التعاون الدولي. ولاحظ المتكلمون أيضا أنَّ تنفيذ الاتفاقية هو عملية تدريجية وأن التطورات والاتجاهات في التنفيذ قد تجلت بالفعل خلال السنتين الأوليين من دورة آلية الاستعراض.

٢٧- وأُقرّ بأن مضمون التقارير المواضيعية سوف يتطوّر لمواكبة تزايد كمية البيانات المجموعة. ولاحظ المتكلمون أنَّ التقارير التي سوف تُعدّ مستقبلا يمكن أن تميِّز بين الأحكام الإلزامية والأحكام غير الإلزامية، لأنَّ هذا التمييز سوف يصبح أكثر أهمية في دورة الاستعراض الثانية، وأنَّه قد يكون من المفيد إعداد ملخَّص وجيز للملاحظات الأساسية أو الممارسات الجيدة المتعلقة بتنفيذ أحكام معيَّنة من الاتفاقية. ورحّب أحد المتكلمين بإدراج مزيد من الأرقام المفصَّلة فيما يتعلق بالتنفيذ ومن المعلومات عن كيفية تنفيذ السلطات الوطنية للاتفاقية.

٢٨- ورحّب المتكلمون بفكرة إعداد إضافات ذات طابع إقليمي من أجل الدورات المقبلة للفريق، حال تجميع كمية كبيرة من البيانات، ودعوا إلى إجراء مناقشة كاملة لمضمون تلك الإضافات. ورحّبت الأمانة باقتراحات الفريق في هذا الصدد. ويُتوقع إجراء مناقشة مواضيعية شاملة جديدة بشأن التنفيذ في الدورة المستأنفة للفريق، عندما تتوافر أيضا الترجمات الكاملة للتقارير.