Distr.: General
20 September 2017
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

الدورة السابعة

فيينا، ٦-١٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧

البند ٢ من جدول الأعمال المؤقَّت*

استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تحليل الممارسات الجيِّدة والخبرات والتدابير ذات الصلة التي اتخذتها الدول الأطراف بعد إتمام الاستعراضات القُطْرية خلال الدورة الأولى لآلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

مذكِّرة من الأمانة

أولاً- مقدِّمة

١- عرضت الأمانة، خلال الدورة الخامسة لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مذكرة بعنوان "ترجمة الالتزام إلى نتائج: أثر آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" (CAC/COSP/2013/14). وقرَّر المؤتمر، في مقرَّره ٥/١، أن يبدأ فريق استعراض التنفيذ على وجه السرعة في جمع المعلومات ذات الصلة ومناقشة تلك المعلومات، بدعم من الأمانة، تسهيلاً لتقييم أداء الآلية. وقرَّر المؤتمر أيضاً أن يدرج الفريق في جداول أعمال دوراته المقبلة بنداً يتيح مناقشة تلك المعلومات.

٢- ولاقت الوثيقة (CAC/COSP/2013/14) استحساناً؛ وقد استندت أساساً إلى خبرات موظفي الأمانة الذين شاركوا في الاستعراضات القُطْرية أو قدموا المساعدة التقنية إلى الدول الأطراف سواءً في مرحلة التحضير للاستعراض القُطْري أو خلالها أو بعدها. وعليه، عمدت الأمانة، مدفوعةً بالمناقشات التي أجريت أثناء الدورات اللاحقة لفريق استعراض التنفيذ وتماشياً مع المقرَّر ٥/١، إلى توجيه ثلاث مذكرات شفوية (في ٢٥ شباط/فبراير ٢٠١٥ و١٧ نيسان/أبريل ٢٠١٦ و٣١ آذار/مارس ٢٠١٧) إلى الدول الأطراف التي أتمت استعراضاتها تدعوها فيها إلى تقديم معلومات عما قد تكون قد اتخذته من إجراءات لمتابعة العمل على سد الثغرات أو تلبية الاحتياجات المستبانة أثناء الاستعراض. وأُدرجت

* CAC/COSP/2017/1.

الرجاء إعادة استعمال الورق

المعلومات الواردة في مذكرتين منفصلتين أعدتهما الأمانة: الأولى بعنوان "تقييم أداء آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" (CAC/COSP/2015/6)، وقد قدِّمت إلى المؤتمر في دورته السادسة، التي عُقدت في سانت بطرسبرغ، الاتحاد الروسي، في الفترة من ٢ إلى ٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥؛ والثانية بعنوان "الممارسات الجيِّدة والخبرات والتدابير ذات الصلة التي اتخذتها الدول الأطراف، بعد إنجاز الاستعراضات القُطْرية، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالمساعدة التقنية (CAC/COSP/IRG/2016/12)، وقدِّمت خلال الدورة السابعة المستأنفة لفريق استعراض التنفيذ، التي عُقدت في فيينا في الفترة من ١٤ إلى ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦.

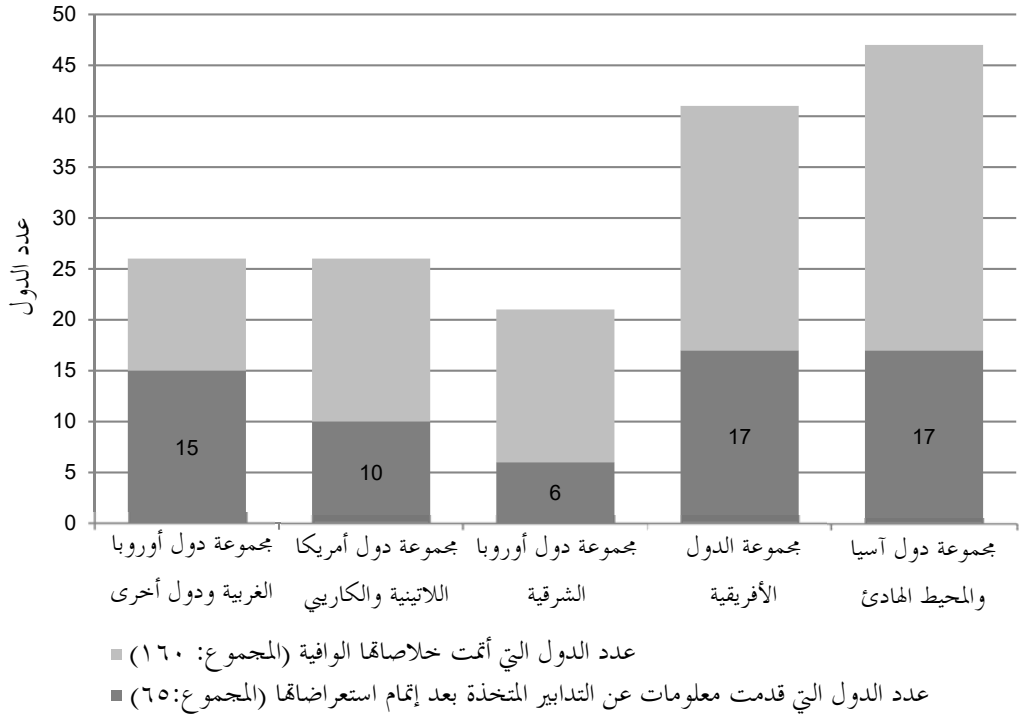
٣- وشجَّع المؤتمر، في قراره ٦/١، الدول الأطراف على مواصلة تبادل المعلومات طواعيةً بشأن الممارسات الجيِّدة والخبرات والتدابير ذات الصلة المتخذة بعد إتمام تقارير الاستعراض القُطْري الخاصة بها، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالمساعدة التقنية، وعلى النظر في تقديم تلك المعلومات إلى الأمانة لنشرها على موقعها الشبكي.

٤- وحتى أيلول/سبتمبر ٢٠١٧، أنجزت ١٦٠ دولة خلاصاتها الوافية في إطار الدورة الأولى لآلية استعراض التنفيذ. وحتى الآن، تلقت الأمانة ما مجموعه ٣١ إفادة خطية من تلك الدول، منها إفادة واحدة فقط جاءت ردًّا على المذكرة الشفوية المؤرَّخة ٣١ آذار/مارس ٢٠١٧. وبالنظر إلى وفرة المعلومات الواردة في البيانات التي أدلى بها ممثلو الدول الأطراف في الدورات السابعة والسابعة المستأنفة والثامنة لفريق استعراض التنفيذ، جمعت الأمانة ٣٤ إفادة إضافية على أساس تلك البيانات، تم إدراجها في التحليل الوارد في الوثيقة الحالية.

٥- ويورد الشكل الأول تصنيفاً بحسب المجموعة الإقليمية للدول الخمس والستين (٦٥) التي قدَّمت معلومات ذات صلة بالممارسات الجيِّدة والخبرات والتدابير المتخذة بعد إتمام استعراضاتها استجابة لطلبات الأمانة الموجهة في هذا الشأن، إما عن طريق مذكرات شفوية أو في سياق البيانات التي أدلي بها خلال دورات فريق استعراض التنفيذ.

الشكل الأول

تصنيف إقليمي للدول الأطراف التي قدَّمت معلومات عن التدابير المتخذة بعد إتمام الاستعراضات (حتى أيلول/سبتمبر ٢٠١٧)



٦- وجُمعت معلومات عن تدابير مكافحة الفساد التي اتخذتها ٣٠ دولة طرف أخرى بناءً على نتائج عمليات الاستعراض مباشرة، وجرى جمع تلك المعلومات في سياق الاستعراضات الجارية أو من خلال تقديم المساعدة التقنية. وعلى وجه الإجمال، بلغ عدد الدول الأطراف التي جرى جمع معلومات منها استخدمت في التحليل الوارد في هذه الوثيقة ٩٥ دولة.[(١)] ويمثل هذا العدد حوالي ٦٠ في المائة من أصل ١٦٠ دولة أنجزت استعراضاتها في إطار الدورة الأولى.

٧- وتهدف هذه الوثيقة، وفقاً لقرار المؤتمر ١/٦، إلى تبيان الممارسات الجيِّدة والخبرات والتدابير التي اتخذتها الدول الأطراف بعد إتمام استعراضاتها. وقد أُعدت هذه الوثيقة استكمالاً للمعلومات المقدَّمة

(١) الاتحاد الروسي، إثيوبيا، أذربيجان، الأرجنتين، أرمينيا، إسبانيا، أستراليا، إسرائيل، أفغانستان، إكوادور، الإمارات العربية المتحدة، إندونيسيا، أوغندا، إيران (جمهورية-الإسلامية)، إيطاليا، باراغواي، باكستان، البرازيل، البرتغال، بروني دار السلام، بنغلاديش، بنما، بنن، بوتسوانا، بوركينا فاسو، بيرو، تايلند، توغو، الجبل الأسود، الجزائر، جزر كوك، جزر سليمان، جمهورية أفريقيا الوسطى، جمهورية تنزانيا المتحدة، الجمهورية الدومينيكية، جمهورية تنزانيا المتحدة، دومينيكا، زامبيا، زمبابوي سان تومي وبرينسيبي، سري لانكا، السلفادور، سلوفاكيا، السنغال، سوازيلند، السودان، السويد، سويسرا، شيلي، العراق، عمان، غابون، غانا، غواتيمالا، غينيا، غينيا-بيساو، فانواتو، فرنسا، الفلبين، فنزويلا (جمهورية-البوليفارية)، فنلندا، الكاميرون، كمبوديا، كوبا، كوت ديفوار، كوستاريكا، كولومبيا، الكويت، كيريباس، كينيا، ليبريا، ليختنشتاين، مالي، ماليزيا، مدغشقر، مصر، المغرب، المكسيك، ملاوي، المملكة العربية السعودية، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، موريتانيا، موريشيوس، ميكرونيزيا (ولايات-الموحَّدة)، ناميبيا، ناورو، النمسا، نيبال، النيجر، نيجيريا، نيكاراغوا، نيوزيلندا، هندوراس، هنغاريا، الولايات المتحدة الأمريكية، اليونان.

إلى فريق استعراض التنفيذ في دورته السابعة المستأنفة (CAC/COSP/IRG/2016/12). وتهدف هذه الوثيقة أيضاً، من خلال فحص عينة أكبر، إلى توفير تحليل أكثر عمقاً للمجالات التي سبق استبانتها واتخذت الدول الأطراف تدابير بشأنها بعد إتمام استعراضاتها.

٨- وتوضح المعلومات الإحصائية التالية بإيجاز أثر آلية استعراض التنفيذ على تشجيع التنفيذ الكامل للاتفاقية في ٩٥ دولة من الدول الأطراف التي توفرت بشأنها معلومات على النحو التالي:

- قدَّمت ٨٦ في المائة من الدول الأطراف معلومات عن جهودها المتعلقة بإصلاح التشريعات ومنها اعتماد قوانين جديدة أو تعديل القوانين الحالية لضمان توافقها مع متطلبات الاتفاقية.
- اعتبرت ٧٤ في المائة من الدول أنَّ آلية استعراض التنفيذ ومكون استعراض الأقران فيها قد ساعدا على تحديد الثغرات وأوجه القصور القائمة في أطرها وأنظمتها المتعلقة بمكافحة الفساد و/أو أشارت صراحةً إلى الأثر الإيجابي العام للآلية على جهودها الرامية إلى مكافحة الفساد على المستوى الوطني.
- أوضحت ٦٠ في المائة من الدول أنَّ الخضوع لعملية الاستعراض والمشاركة في عمل الآلية قد حسَّنا هيكلها المؤسسي وتعاونها على الصعيد الوطني.
- أشارت ٥٨ في المائة من الدول إلى أن عمليات الاستعراض كان لها أثر إيجابي على تعزيز قدراتها في مجال التعاون الدولي، على المستويين الوطني والدولي على حدٍ سواء؛ وأن الآلية ساعدت في إنشاء جماعة عالمية للممارسين في مجال مكافحة الفساد.
- قدَّمت ٥٨ في المائة من الدول معلومات عن التدابير المتخذة لتنفيذ الفصلين الثاني والخامس، إما كنتيجة مباشرة للدورة الأولى أو في إطار التحضير للدورة الثانية.

ثانياً- تحديد الثغرات وأوجه القصور في الأطر الوطنية لمكافحة الفساد

٩- إلى جانب وصف التدابير المحددة المتخذة بعد إتمام الاستعراضات، أبرزت ٧٤ في المائة من الدول صراحةً الدور المهم الذي أدَّته آلية استعراض التنفيذ في تحديد الثغرات وأوجه القصور في أطر مكافحة الفساد القائمة لديها، وفي تحديد الخطوات المقبلة التي ستتخذها من أجل سد تلك الثغرات وتعزيز المنظومة ككل. وأوضحت دول عديدة أن عملية التصديق أو الانضمام في حد ذاتها قد دفعتها كذلك إلى إجراء فحص مفصل لنظمها المتعلقة بمكافحة الفساد. وعمد عدد من الدول إلى تأخير الانضمام إلى الاتفاقية إلى أن تتواءم أطرها القانونية والمؤسسية مع مقتضيات الاتفاقية على نحو أفضل، في حين انتظر البعض الآخر نتائج الاستعراض للحصول على فكرة أوضح عن النقاط التي تحتاج إلى تعديل والفجوات التي قد يستبينها القائمون باستعراض الأقران.

١٠- وفي حين أوضحت دول عديدة كيف ساعدتها عملية الاستعراض على فهم الثغرات وأوجه القصور القائمة، فقد بيَّنت عدة دول أيضاً الخطوات التي اتخذتها من أجل التحضير لدورة الاستعراض الثانية (انظر القسم السادس أدناه).

١١- وشدَّدت عدة دول على التزامها بالجدية في التعامل مع مسؤولية عملية الاستعراض ونتائجه. وقد تجسِّد ذلك مثلاً في استضافة الدول لمؤتمرات إقليمية وحلقات عمل وطنية على حدٍّ سواء بغية التأكيد على أهمية العملية وإظهار التزامها بالاتفاقية وآلية استعراض التنفيذ، التي وصفتها إحدى الدول بأنها "لا تزال بالغة الأهمية". ومن الطرائق الأخرى لتوسيع نطاق تلك المسؤولية تقديم كلٍّ من التقرير الكامل وخلاصته الوافية في شكل بيان صحفي، بالإضافة إلى عرض نتائج الاستعراض في حلقات عمل وجلسات إحاطة على المستوى الوطني. ووصفت بعض الدول عملية الاستعراض بأنها عملية تعلم، وأعربت إحدى الدول عن تقديرها للفرصة التي أتيحت لها لتمحيص إطارها التشريعي وتقييم سجلها في مجال مكافحة الفساد. وبيَّنت دولة أخرى أن الأعمال التحضيرية، المتعلقة بالقائمة المرجعية للتقييم الذاتي، قد ساعدت كذلك في تحديد مواطن الضعف التي ينبغي التصدي لها.

١٢- وشدَّدت الدول مراراً على أهمية وفوائد جانب التعلُّم من الأقران في آلية استعراض التنفيذ، إذ إنه يتيح للدول تكوين ثروة من الخبرات المتراكمة. وأوضحت إحدى الدول كيف أنَّ تبادل المعلومات والنهج غير التدخلي المتَّبع أثناء عملية الاستعراض حفَّزا على إجراء الاستعراض. ووصفت دولة أخرى التوصيات والملاحظات الصادرة عن عملية استعراض الأقران بأنها مفيدة لأنها تتيح للدول والخبراء التعلُّم من بعضهم البعض، وهو ما تنشده الآلية في نهاية المطاف.

١٣- وأبلغ أكثر من ربع الدول عن إنشاء هياكل وعمليات مشتركة بين المؤسسات للجمع بين الجهات المعنية الوطنية من أجل صوغ خطة التنفيذ الوطنية. وتستند تلك الخطط بوجه عام إلى نتائج الاستعراض وتحدد أحياناً الأولويات بين تدابير التنفيذ لتمكين الدولة من التعامل مع النتائج تدريجيًّا بمرور الوقت. وفي دول أخرى، اتسمت الخطة بالشمول بل وشكلت الأساس لوضع استراتيجية وطنية شاملة لمكافحة الفساد. وأشارت بعض الدول إلى أنَّ نجاح خطة التنفيذ يعتمد في جانب منه على توافر المساعدة التقنية والدعم من الشركاء الإنمائيين. وأشارت دول أخرى إلى أنها لم تحصل على مساعدة تقنية، ولذا اتخذت بعض التدابير في حدود الموارد المتاحة في الميزانية.

ثالثاً- بدء الإصلاحات والتغييرات التشريعية

١٤- وفقاً لما ذكرته الأمانة في تقارير سابقة (منها مثلاً CAC/COSP/2015/4)، يمكن اعتبار صياغة التشريعات وتعديل القوانين واعتماد قوانين جديدة اتجاهاً عامًّا ونتيجةً طبيعية لعمليات الاستعراض خلال الدورة الأولى. وعلى وجه التحديد، ينص الفصلان الثالث والرابع من الاتفاقية على عدد كبير من المتطلبات التشريعية لتجريم الممارسات الفاسدة. ووفقاً للمعلومات المتاحة للأمانة، اتخذت ٨٦ في المائة من الدول بالفعل تدابير تشريعية مختلفة بعد إتمام استعراضاتها القُطْرية أو هي بصدد اتخاذها أو تعتزم ذلك. وأشارت دول إلى أنها اعتمدت قوانين أو أحكاماً قانونية جديدة بهدف تحسين تنفيذ متطلبات الاتفاقية ومعالجة التوصيات الصادرة أثناء عملية الاستعراض أو أنها بصدد اعتماد مثل هذه القوانين والأحكام. وفضلاً على ذلك، كان مما أثار الاهتمام، عند استعراض الخلاصات الوافية المائة والستين (١٦٠)، التي أُنجزت بحلول آب/أغسطس ٢٠١٧، ملاحظة أن ما يقرب من نصف عدد الدول بدأت بالفعل في تعديل تشريعاتها ومعالجة الثغرات

القائمة فيها قبل إتمام الاستعراض، وهو ما أكَّدته المعلومات التي قدمتها الدول الأعضاء لأغراض التقرير الحالي.

١٥- وأفاد عدد قليل من الدول بأنَّ جهود الإصلاح التشريعي الشامل جارية على قدمٍ وساق، وذكرت تلك الدول أنها سنَّت في إطار هذه الجهود حزمة من قوانين مكافحة الفساد المتخصِّصة التي تنظِّم مجالات مثل حماية المبلِّغين والاشتراء العمومي والوصول إلى المعلومات. وفي الوقت ذاته، يجرى إدخال تعديلات شاملة أخرى على تشريعات تلك الدول المتعلقة بمكافحة غسل الأموال، وتعديلات من أجل معالجة الثغرات القائمة فيما يتعلق بمواد محددة من الاتفاقية مثل الرشوة في القطاع الخاص ومسؤولية الأشخاص الاعتباريين. ولاحظت إحدى الدول أن إدخال تعديلات تتعلق بتوقيع الجزاءات على الأشخاص الاعتباريين لم يحقق الأثر المنشود، مما يعني أنها ستقوم باستعراض تلك الأحكام مرة أخرى. وأشارت عدة دول كذلك إلى أن تنفيذ نتائج عملية الاستعراض تطلبت إدخال تعديلات دستورية لكفالة التصدي لمسائل من قبيل حماية استقلالية سلطات مكافحة الفساد. ووفرت دولة أخرى معلومات عن جهودها الرامية إلى إدراج نص صريح في دستورها يحظر الفساد.

١٦- وتعلقت أكثر الإصلاحات التشريعية شيوعاً بحماية الشهود و/أو المبلغين. فقد أشارت قرابة ٤٠ في المائة من الدول الخمس والتسعين (٩٥) التي توفرت بشأنها معلومات إلى أنها اعتمدت بالفعل تشريعات جديدة بشأن المادتين ٣٢ و٣٣ من الاتفاقية أو أنها بصدد صياغة أو اعتماد تشريعات من هذا القبيل. وعمد عدد من الدول إلى تجريم أفعال من قبيل المتاجرة بالنفوذ وغسل الأموال كنتيجة مباشرة لعمليات الاستعراض الخاصة بها أو تضمين شرط تقديم إقرار ذمة مالية. وبيَّنت إحدى الدول كيف جرَّمت سوء السلوك في ممارسة الوظائف العمومية بهدف تعزيز مكافحة الفساد، نظراً لأن هذه الجريمة لا تتطلب أيَّ دليل على نية الفساد، بل تستند عوضاً عن ذلك إلى إثبات انتهاك قواعد السلوك المهني والواجبات المهنية.

١٧- وعمدت عدة دول كذلك إلى تعديل العقوبات المطبقة على جرائم الفساد في ضوء استنتاجات الاستعراضات. وأقدمت إحدى الدول على زيادة عدد السنوات التي يجرَّد خلالها الموظف العمومي من أهليته لشغل الوظائف العمومية بعد إدانته بالفساد؛ وأوضحت أخرى أنها مددت فترة التقادم وشدَّدت العقوبات المطبَّقة على المتاجرة بالنفوذ، مشيرةً إلى أنَّ تغيير الجزاءات من شأنه أن يجعلها جريمة تجيز التسليم. كما أن نصف الدول، التي أشارت إلى القيام بجهود تشريعية، أفادت أيضاً بأنها تناقش القيام بالمزيد من هذه الجهود أو أنها في سبيلها إلى القيام بها؛ ويشمل ذلك تفكير عدد من الدول في تشديد العقوبات على الأشخاص الاعتباريين.

رابعاً- تحسين التعاون المؤسسي

١٨- أفادت ٦٠ في المائة من الدول بأنَّ الخضوع للاستعراض والمشاركة في عمل الآلية أدَّيا إلى تحسين هياكلها المؤسسية وتعزيز التعاون بين المؤسسات على الصعيد الوطني. وبيَّن عدد كبير من الدول أنها أنشأت لجاناً وطنية وفرق عمل وأفرقة عاملة بعد انتهاء الاستعراض أو أنَّ كيانات من هذا القبيل ظلت تمارس عملها بعد ذلك. وأشار بعضها إلى إنشاء هياكل دائمة جديدة، على سبيل

المثال، في مكتب رئيس الوزراء أو رئيس الجمهورية، في حين استخدمت هياكل أخرى كآليات للتشاور والتنسيق. وكما ذُكر أعلاه، أعد أكثر من ربع الدول خطة تنفيذية لضمان المتابعة، وحددت المؤسسات المسؤولة عن تنفيذ التدابير ذات الصلة. واستخدمت أخرى نتائج الاستعراض لإذكاء الوعي بين البرلمانيين من أجل إعدادهم للتعامل مع المقترحات التشريعية المقبلة.

١٩- وبالنسبة للأمثلة المحددة للتدابير المتخذة، بيَّنت الدول أنها أنشأت عدة مؤسسات جديدة، منها مجلس أعلى لسيادة القانون ومكافحة الفساد؛ ووكالة وطنية معنية بمنع الفساد ومكافحته؛ ومكتب معني بحماية المبلِّغين؛ ومجموعة مختلفة من الوظائف والوحدات المتخصِّصة في مجال مكافحة الفساد داخل السلطة القضائية. وأنشأت إحدى الدول لجنة خاصة لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب إلى جانب وحدة الاستخبارات المالية القائمة بالفعل. وأنشأت دولة أخرى وحدة مركزية جديدة معنية بالرشوة والفساد داخل جهازها الوطني لمكافحة الجريمة بهدف تجميع مواردها مع موارد السلطات الأخرى.

٢٠- وأفاد بعض الدول بأنَّ العمل لا يزال متواصلاً لتحسين التنسيق والتعاون بين المؤسسات الوطنية. وذهبت إحدى الدول إلى حد صياغة قانون جديد لإنشاء آلية للتنسيق بين أجهزة إنفاذ القانون ومؤسسات مراجعة الحسابات، بما في ذلك سلطة إدارة الضرائب. وعمدت عدة دول أخرى إلى تنظيم دورات تدريبية مشتركة لمؤسساتها، بما في ذلك أجهزة إنفاذ القانون ومؤسسات مراجعة الحسابات، لهذا الغرض. وهذا ما حدث تحديداً في مجال التحقيقات. وذكرت إحدى الدول أن مكتب المدعي العام وإدارة الشرطة في وزارة الداخلية قد أبرما اتفاقاً للتعاون فيما بينهما أثناء التحقيقات الأولية والإجراءات الجنائية لضمان تحسين التعاون.

٢١- وأبرز عدد من الدول أهمية تبادل المعلومات بصورة مأمونة وفي الوقت المناسب. وتضمنت المبادرات المتخذة في هذا الصدد إنشاء خطوط ساخنة للإبلاغ، ومنصات إلكترونية، سواء لأغراض الإبلاغ أو تبادل المعلومات فيما بين السلطات الوطنية، وسلسلة من نظم إقرارات الذمة المالية تدار بوسائل إلكترونية. واعتبرت هذه السلسلة من النظم ذات أهمية خاصة لضمان تطبيق آلية مناسبة للتحقق من الممتلكات بغية مكافحة الإثراء غير المشروع.

٢٢- وكان هذا هو الحال لدى أغلبية الدول، وإن أشارت إحداها إلى أنها بذلت جهداً جهيداً لتحقيق التآزر مع مكتب المدعي العام، ولكن جهاز مكافحة الفساد لديها لا يستطيع الوصول على نحو منهجي إلى لوائح الاتهام والقرارات القضائية التي تتخذ بناءً على التحقيقات.

خامساً- التعاون الدولي: التأثير عبر الحدود الوطنية

٢٣- لا يزال البعد الدولي للفساد هو السبب الرئيسي لوجود الاتفاقية. فقد أبلغ ما مجموعه ٥٨ في المائة من الدول عن اتخاذها تدابير بعد إتمام الاستعراضات المتعلقة بتنفيذ الفصل الرابع من الاتفاقية. وأشارت عدة دول إلى أنها اعتمدت أو بصدد اعتماد تشريعات محددة تتعلق بالتعاون الدولي بوجه عام و/أو المساعدة القانونية المتبادلة على وجه الخصوص. وإزاء الحاجة إلى المشاركة النشطة من أجل تلبية طلبات المساعدة القانونية المتبادلة وُجِّهت عدة توصيات إلى الدول لإنشاء نظام يكفل رصد معالجة تلك الطلبات. وأوضحت عدة دول الكيفية التي طورت أو حسَّنت بها أدواتها الإلكترونية

لإدارة طلبات المساعدة القانونية المتبادلة الواردة والصادرة. وأشارت دولة أخرى إلى أنها شرعت في استعراض قوانين التعاون الدولي المطبَّقة لديها من أجل تخفيف متطلبات وشروط تسليم المشتبه فيهم.

٢٤- وفي حين أفادت معظم الدول بأنه كان لديها خبرة في المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المطلوبين قبل إجراء الاستعراض، أعربت دول عديدة عن محدودية خبرتها في مجال التعاون في إنفاذ القانون الدولي خارج نظام تبادل المعلومات الشرطية على مدار اليوم والساعة (I-24/7) التابع للمنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول). وأبلغت بعض الدول عن تعزيز المبادرات الإقليمية الرامية إلى تنفيذ شرط الاتفاقية المتعلق بالتعاون في مجال إنفاذ القانون. وعلى وجه التحديد، ركَّز الفريق العامل المعني بالجريمة البيئية والفساد التابع لشبكة موظفي إنفاذ القانون في المحيط الهادئ، في عام ٢٠١٧، على التشريعات المتعلقة بحماية المبلِّغين. وفضلاً عن ذلك، جسَّدت عمليات التبادل فيما بين بلدان الجنوب وإعارة الموظفين بين الدول أمثلة لتطبيق جوانب الآلية المتعلقة بالتعلُّم من الأقران على الصعيد الدولي.

٢٥- وأوضحت الأمانة في تقريرها السابق (CAC/COSP/IRG/2016/12) كيف كان للجهود التي بذلتها الدول والتدابير التي اتخذتها في إطار الاستعراضات الخاصة بها أثر إيجابي فيما يتعلق بآليات استعراض مكافحة الفساد الأخرى، والعكس بالعكس. وأشارت إحدى الدول إلى أنها على وشك أن تدرج في قوانينها التوجيه ٨٤٩/٢٠١٥ الصادر عن البرلمان الأوروبي ومجلس الاتحاد الأوروبي بشأن منع استخدام النظام المالي لأغراض غسل الأموال أو تمويل الإرهاب، وهو ما من شأنه أن يعزِّز صلاحيات وحدة الاستخبارات المالية لديها، مما سيسهم في تنفيذ إحدى التوصيات المتعلقة بالفصل الرابع. وفيما يتعلق بقدرة سلطات إنفاذ القانون على التعاون عبر الحدود، أشارت دولتان إلى معايير مجموعة إيغمونت وفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، وإلى تعاونهما مع البنك الدولي كذلك.

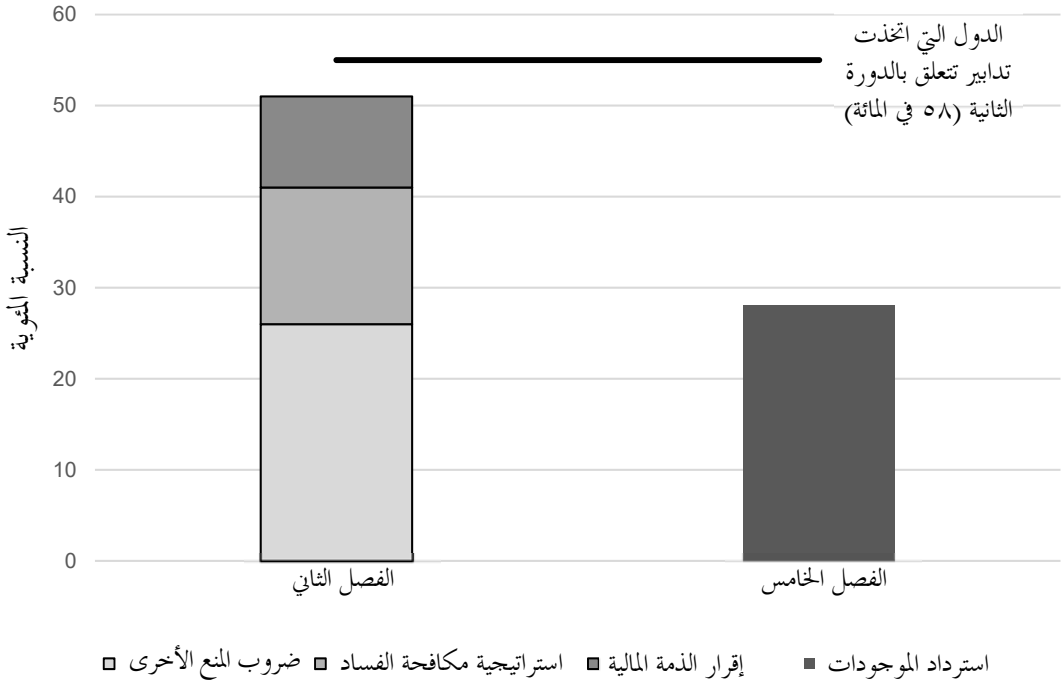
٢٦- وتؤكِّد هذه الإجراءات مرة أخرى أن تنفيذ الاتفاقية لا يمكن أن يتم في إطار العزلة أو في بيئة محلية بحتة. وتنص المادة ٦٤ من الاتفاقية على أن تكفل أمانة مؤتمر الدول الأطراف إجراء التنسيق اللازم مع أمانات المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة. وتنص الفقرة الفرعية ٤ (د) من المادة ٦٣ من الاتفاقية على ضرورة الاستخدام الملائم للمعلومات ذات الصلة الصادرة عن الآليات الدولية والإقليمية الأخرى لأغراض مكافحة الفساد ومنعه. وعلاوة على ذلك، يتمثل أحد المبادئ التوجيهية لآلية استعراض التنفيذ في تكميل الجهود التي تبذلها سائر آليات الاستعراض الدولية والإقليمية المتعلقة بمكافحة الفساد، والتعاون بشأنها وتفادي الازدواجية بينها.[٢] وبطبيعة الحال، ظلت أشكال التعاون الأخرى، سواء كانت ثنائية أو إقليمية النطاق، تعمل على تكميل هذا المبدأ في الدول التي لم تتمكن من المشاركة في آليات الاستعراض الأخرى المماثلة، لأسباب جغرافية أو لغير ذلك من الأسباب.

(٢) انظر الفقرة الفرعية ٣ (ي) من الإطار المرجعي لآلية استعراض التنفيذ.

سادساً- الأثر اللاحق للدورة الأولى: التدابير المتخذة قبل الدورة الثانية

الشكل الثاني

البلدان التي اتخذت تدابير تتعلق بدورة الاستعراض الثانية



٢٧- أدى الزخم الذي حققته الجهود المبذولة لإنجاز الاستعراض في إطار الدورة الأولى أيضاً إلى إطلاق مبادرات في المجالات قيد الاستعراض خلال الدورة الثانية، فيما يتعلق بالفصل الثاني (التدابير الوقائية) والفصل الخامس (استرداد الموجودات) على حدٍّ سواء. وقد استُنتج من تحليل المعلومات، أن أكثر من نصف الدول الأطراف الخمس والتسعين (٩٥)، أو ٥٨ في المائة منها، التي توفرت بشأنها معلومات شرعت في اتخاذ هذه التدابير بناء على نتائج الدورة الأولى مباشرة أو في إطار التحضير للدورة الثانية (انظر الشكل الثاني أعلاه). وطلبت إحدى الدول، بعد الانتهاء من استعراضها في إطار الدورة الأولى في عام ٢٠١٧، ترحيل استعراضها في إطار الدورة الثانية من السنة الخامسة إلى السنة الثالثة. وأبلغت عدة دول عن إنشاء أفرقة عمل ولجان من أجل ضمان الإعداد المبكر لاستيفاء قوائم التقييم الذاتي المرجعية الخاصة بها. ولما كان استعراض الفصل الثاني على وجه الخصوص سيتطلب تعاوناً وثيقاً بين عدد كبير من السلطات الوطنية ومساهمات منها، فقد عمدت إحدى الدول إلى تكليف الهيئة المختصة بالتنسيق لديها بمساعدة السلطات المعنية الأخرى لتحقيق التآزر بين جميع الأطراف المعنية.

٢٨- وتعد التدابير المتخذة فيما يتعلق بالمادة ٢٠ (الإثراء غير المشروع) أحد أمثلة التدابير المتخذة بناء على نتائج الدورة الأولى وذات الصلة المباشرة بالدورة الثانية. وبيَّن خُمُسُ الدول تقريباً أنها أنشأت نُظماً جديدة للإقرار بالذمة المالية بهدف منع تضارب المصالح وكيفية ذلك. وأشارت إحدى الدول إلى أنها عزَّزت إطارها القانوني ليشمل توقيع عقوبات على عدم تقديم هذه الإقرارات، في

حين أوضحت دولة أخرى أنها حسَّنت نظام إقرارات الذمة المالية لديها، مع أخذ توصيات الجهات المعنية الأخرى، مثل المجتمع المدني، في الاعتبار. ومن أجل ضمان توطيد نظام إقرارات الذمة المالية بوصفه أحد إجراءات منع الفساد، حرصت إحدى الدول على إدراجه في تشريعاتها عن طريق إجراء تعديل دستوري. أمَّا المجالات الأخرى التي ارتبطت بالدورة الأولى، وإن كانت ذات صلة مباشرة بالدورة الثانية كذلك، فقد تضمنت إنشاء مدونات قواعد سلوك للموظفين العموميين ووضع استراتيجيات وطنية لمكافحة الفساد وتشريعات تسمح بالمصادرة دون الاستناد إلى قرار إدانة. وأبرزت هذه التدابير ترابط المواد الواردة في مختلف فصول الاتفاقية.

٢٩- وأخيراً، أشار عدد من الدول إلى التدابير المتخذة صراحةً لتنفيذ أحكام الفصلين الثاني والخامس. وقد تبين أنَّ أكثر من نصف الدول التي جُمِّعت معلومات بشأنها اتخذت تلك التدابير فيما يتعلق بالتدابير الوقائية، بينما عمد ثلثها إلى اتخاذ تدابير تتعلق باسترداد الموجودات. وتضمنت بعض التدابير خططاً بشأن إنشاء مكتب لإدارة الموجودات وخططاً أخرى تتعلق بوضع تشريع بخصوص استرداد الموجودات. وفيما يتعلق بالتدابير الوقائية، قدَّمت بعض الدول معلومات عن الطريقة التي اعتمدتها في سعيها إلى تعزيز شفافية ونزاهة نظم الاشتراء لديها. وقام عدد قليل من الدول بذلك عن طريق إنشاء بوابات للاشتراء على الإنترنت أو نظم كاملة للاشتراء الإلكتروني باعتباره تدبيراً يحول دون ظهور أي فرص للفساد. وشرع نحو ربع الدول في إعداد استراتيجية وطنية شاملة لمكافحة الفساد. وعلى الرغم من انتهاء عمليات استعراض الدورة الأولى، فقد ذكرت دول أخرى أن العديد من التحديات المصادفة (على سبيل المثال التحديات المتعلقة بحماية المبلِّغين) لا تزال ذات أهمية بالنسبة للدورة الثانية.

سابعاً- المساعدة التقنية

٣٠- أعدَّت الأمانة تحليلاً منفصلاً بشأن الاحتياجات من المساعدة التقنية المنبثقة من الاستعراضات القُطْرية في إطار الدورة الأولى (CAC/COSP/2017/7) وتمثَّل الهدف من ذلك التحليل أيضاً في توفير تقييم شامل لتطور الاحتياجات من المساعدة التقنية خلال الفترة ٢٠١٣-٢٠١٧. غير أنَّ المؤتمر شجَّع أيضاً الدول الأطراف على تبادل المعلومات المتعلقة بالمساعدة التقنية في قراره ١/٦. وفي حين ركز معظم المعلومات المقدمة إلى الأمانة على الجهود المبذولة والتدابير المتخذة في أعقاب عملية الاستعراض، فقد أدرج أيضاً عدد صغير من الدول معلومات عن المساعدة التقنية، سواء المتلقاة أو المقدَّمة فيما يتصل بنتائج عمليات الاستعراض.

٣١- ويمكن الاطلاع على وصف كامل للمساعدة التقنية المقدَّمة من المكتب لدعم عمليات الاستعراض في المذكرة التي أعدتها الأمانة بشأن هذا الموضوع (CAC/COSP/2017/3).

ثامناً- الاستنتاجات والمسائل التي تتطلب مواصلة النظر فيها

٣٢- في حين أسفرت نتائج عمليات الاستعراض عن اتخاذ تدابير فردية على الصعيد الوطني، تبين أنَّ تنفيذ الاتفاقية كان له أثر يتجاوز الحدود الوطنية ببعيد. وبالتالي، لم يقتصر أثر عمليات الاستعراض على الفصول الخاضعة للاستعراض في كل دورة، بل انسحب على الاتفاقية ككل. وقد استُشعر هذا

الأثر أيضاً فيما يتعلق بآليات استعراض الأقران الأخرى في مجال مكافحة الفساد وتقديم المساعدة التقنية وإعداد البرامج. وعلى النحو المبيَّن أعلاه، أتاحت الأحكام التي جرى استعراضها خلال الدورة الأولى والتحديات التي تواجهها نظرة متبصرة في الأحكام التي ستخضع للاستعراض خلال الدورة الثانية. كما ظهرت أدلة على تولُّد زخم نتيجة الإعداد المبكر للاستعراضات في إطار الدورة الثانية. وقد نظَّمت الأمانة بالفعل دورة تدريبية في موسكو في نيسان/أبريل ٢٠١٧ لجهات الوصل لدى الدول التي ستخضع للاستعراض في السنة الثانية من الدورة الثانية من أجل مساعدة الدول في أعمالها التحضيرية. وأوضحت عدة دول أن الدورة ساعدتها على فهم مجموعة التحديات الجديدة التي تنتظرها، لا سيما فيما يتعلق بالحاجة إلى إشراك عدد كبير من النظراء الحكوميين والشروع في التحضير لاستيفاء قائمة التقييم الذاتي المرجعية في وقت مبكر.

٣٣- وبفضل الإفادات الواردة عبر القنوات الرسمية، إلى جانب المعلومات الإضافية المستقاة من المعرفة والخبرة، سواء في سياق الاستعراضات الجارية أو من خلال تقديم المساعدة التقنية، أمكن إعداد تحليل رائع لا يظهر أثر آلية استعراض التنفيذ خلال الدورة الأولى فحسب، بل وأثناء المراحل الأولى من الدورة الثانية كذلك. وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى أنَّ أثر الآلية استُشعر في جميع الدول الأطراف الخمس والتسعين (٩٥) التي جمعت معلومات بشأنها، بدءًا من البلدان المرتفعة الدخل إلى أقل البلدان نمواً. وأخيراً، وتمشياً مع الفقرة ١٢ من قرار المؤتمر ١/٦، تتولى الأمانة حاليًّا نشر التقارير المقدَّمة من الدول بشأن المتابعة، حسب الاقتضاء، على الصفحات المخصَّصة للموجزات القطرية والتابعة لفريق استعراض التنفيذ على الإنترنت (http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/country-profile/index.html).