

## توصيات منظمة الشفافية الدولية بشأن آليات مراجعة تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

### 1. الوضع الحالي للانطلاق في التنفيذ

عندما تم اعتماد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في عام 2003 لم يتم البت حينها في مسألة مراجعة تطبيق الاتفاقية، وقد تم إرجاء اتخاذ القرار إلى مرحلة ما بعد دخول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد حيز التنفيذ. كذلك تم الاتفاق خلال المؤتمر الأول للدول الأطراف الموقعة على الاتفاقية المنعقد في كانون الأول 2006 على أن " المراجعة الفعالة لتطبيق الاتفاقية... مسألة ملحة وفي غاية الأهمية." ويعتبر ذلك اتفاقاً هاماً من حيث المبدأ ومع ذلك لم يحرز المؤتمر الثاني للدول الأطراف والمنعقد في كانون الثاني 2008 أي تقدم يذكر، وذلك على الأغلب بسبب المخاوف التي أعربت عنها البلدان الأعضاء ذات النفوذ من مجموعة الدول السبع والسبعين.

خلال العام الماضي عمل فريق العمل المعني بمراجعة تطبيق الاتفاقية على عقد عدة اجتماعات لتحديد آلية المراجعة والشروط المرجعية لها. وعلى الرغم من إحراز بعض التقدم إلا أن بعض القضايا الهامة لا تزال دون حل. لذلك سوف يجتمع فريق العمل مرة أخرى في الفترة ما بين 11-13 أيار القادم ومرة ثانية في الفترة من 31 آب - 2 أيلول 2009. كذلك من المتوقع عقد المؤتمر الثالث للدول الأطراف الموقعة على الاتفاقية في الدوحة خلال الأسبوع الثاني من شهر تشرين الثاني 9 - 16، 2009 والعمل على وضع آليات المراجعة قيد التطبيق كأحدى أهم البنود على جدول أعمال مؤتمر الدوحة لكن تبدو احتمالات نجاح هذا المؤتمر ضئيلة بسبب صعوبة التوصل إلى قرار في مجموعة تشتمل على 140 حكومة إلا إذا تم التوصل إلى حل بشأن نقاط الخلاف في وقت مبكر.

لكن يبقى السؤال المركزي المطروح حالياً يتعلق بمدى استعداد الدول الأطراف المشاركة في مؤتمر الدوحة لوضع نظام فعال لآلية مراجعة تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد خلال هذا العام. لكن في حال الفشل في وضع هذه الآلية سيكون ذلك بمثابة نكسة كبرى تنال من مصداقية اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وقدرتها على تطوير زخم لكبح جماح الفساد في جميع أنحاء العالم.

إن الطابع العالمي للأزمة المالية الراهنة يعزز من أهمية اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لأن الاتفاقيات الأخرى ليس لديها امتداد عالمي. كما أن الأزمة المالية تجعل التطبيق الفوري للبنود الحرجة في أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أمراً ملحاً (مثل البنود التي تنطرق للشفافية والمساءلة في الإدارة المالية للقطاعين العام والخاص، والإصلاحات في مجالات التوريد والمشتريات العامة، والسرية المصرفية، وتدابير تعزيز التعاون الدولي). لذلك يعتبر عدم وضع آلية مراجعة تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أمراً من شأنه إضعاف قدرة الاتفاقية على المساهمة في حل للأزمة المالية.

### 2. لماذا تعتبر آليات مراجعة التطبيق ضرورية؟

- تظهر نتائج استطلاعات الرأي التي أجراها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة تفاوتاً كبيراً في تطبيق مختلف بنود اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مناطق مختلفة في العالم.
- تشير التجارب السابقة في تطبيق الاتفاقيات لمكافحة الفساد إلى أن التطبيق على نطاق واسع يتطلب وجود نظام فعال لعملية المراجعة وأن مراجعة التطبيق قد أسفرت عن إحراز تقدم كبير في مكافحة الفساد.
- تتميز اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عن غيرها من الاتفاقيات الدولية بوجود أطراف عديدة ونطاق أوسع مما يزيد من أهمية وجود آلية لمراجعة تطبيق هذه الاتفاقية.

- تعتمد الأحكام الخاصة باسترجاع الأصول والموجودات في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بشكل خاص على آلية المراجعة لضمان تطبيقها على أوسع نطاق وإلا فسوف تتدفق الأموال المسروقة إلى المراكز المصرفية ذات القوانين الأضعف.
- تعتمد مصداقية اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مع القطاع الخاص على آلية فعالة للمراجعة. وبينما أشادت المجموعات التجارية باتساع نطاق الاتفاقية عبرت العديد من الشركات عن شكوكها في نجاعتها بغض النظر عن تطبيق الاتفاقية في البلدان التي تعمل فيها الشركات.
- من الضروري أن تجتاز آلية المراجعة وبنجاح اختبار المصداقية والفعالية مع الجمهور لأن وجود آلية غير فعالة أسوأ من عدم وجودها على الإطلاق لأن ذلك سيضع الاتفاقية موضع الشك ويجعل من الصعب إيجاد الزخم اللازم لإحراز تقدم في مكافحة الفساد.

### 3. القضايا ذات الأولوية القصوى لوضع آلية مراجعة فعالة

توجد قضايا أربع مركزية تعتبر شديدة الأهمية بالنسبة لآلية مراجعة فعالة يتم نقاشها في هذا الفصل وهي:

#### أ. تنظيم آلية المراجعة

يجب أن تكون آلية المراجعة ذات فعالية وكفاءة مما يتطلب وضع تقسيم للعمل بشكل قابل للتطبيق في المستقبل بالإضافة إلى وضع السياسات وتحديد الوظائف الإدارية فضلا عن توفر الخبرات الفنية في المجالات التي تشملها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

- مؤتمر الدول الأطراف: والذي ينبغي أن يتحمل مسؤولية وضع السياسات، وتحديد الأولويات، وتوفير الإشراف على عملية المراجعة. ويتوجب عقد لقاء دوري كل عامين لمراجعة ما تم عمله خلال العامين السابقين واتخاذ قرار بشأن الخطط للعامين المقبلين.

○ ينبغي على مؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية عدم التورط في الموافقة على تقارير المراجعة القطرية وغيرها من العناصر التفصيلية لعملية المراجعة. وبما أن مؤتمر الدول الأطراف، والذي يشتمل في عضويته على 140 حكومة ويجتمع مرة واحدة كل عامين ولمدة أسبوع واحد، فإن إضفاء دور جديد يتضمن الموافقة على التقارير من شأنه إبعاده عن مهامه الأصلية التي تتضمن وضع السياسات والقيام بالإشراف والرقابة وبالتالي سيجعل الدور الجديد غير قابل للتطبيق.

- الأمانة العامة لمنظمة الشفافية الدولية: والتي ينبغي عليها تحمل مسؤولية المهام اليومية في إدارة عملية المراجعة، مثل إعداد الاستبيانات الخاصة بالمراجعات القطرية وترتيب الزيارات القطرية مع الحكومات المعنية. كذلك تعتبر الأمانة العامة مسؤولة عن المسوحات الهادفة إلى جمع المعلومات، وتحديد أفضل الممارسات والقيام بترتيبات التعاون مع المنظمات المعنية بمتابعة ورصد تطبيق الاتفاقيات الأخرى. ويتوجب أيضا على الأمانة العامة إعداد التقارير لكل مؤتمر الدول الأطراف عن ما تم إنجازه خلال العامين السابقين وتقديم مقترحات للعامين المقبلين.

- فرق عمل المراجعة القطرية: ينبغي أن تتم المراجعة القطرية للدولة من خلال مراجعات تقوم بها مجموعات صغيرة أو فرق عمل مكونة من الخبراء المعيّنين من قبل دولتين، فريق من نفس المنطقة، وفريق من منطقة أخرى مختلفة. وينبغي أن تشتمل فرق العمل في عضويتها على ممثل عن الأمانة العامة من أجل تعزيز الانسجام والتوافق بين عمليات المراجعات القطرية وتوفير الخبرة المكتسبة من عمليات المراجعات الأخرى. أما فرق عمل المراجعة فتتولى مسؤولية النظر في المدخلات المكتوبة والإلتقاء بممثلي الحكومة ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص في البلد قيد المراجعة. وعقب الزيارة الميدانية يتوجب على فريق المراجعة إعداد التقرير القطري، بما في ذلك تقديم التوصيات بشأن الخطوات الواجب عملها، ورفعها للمراجعة والتعليق من قبل حكومة البلد قيد المراجعة.

- مجموعة مراجعة التطبيق المكونة من خبراء مستقلين والتي ينبغي تشكيلها لتقديم المشورة والمساعدة الفنية لكل من مؤتمر الدول الأطراف والأمانة العامة. وتتألف هذه المجموعة من 10-15 عضوا من ذوي الخبرة في المجالات الرئيسية التي تغطيها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مع مراعاة التوازن الإقليمي في عضوية المجموعة. (قد تؤدي زيادة عدد أعضاء مجموعة العمل إلى زيادة صعوبة العمل بفعالية أو إلى تقليل مدى الالتزام الشخصي لأعضائه)

من بين مهام مجموعة عمل المراجعة تقديم التوصيات إلى مؤتمر الدول الأطراف والأمانة العامة بشأن وضع خطط المراجعات القطرية، بما فيها تحديد المواد والأقطار التي ينبغي إدراجها في كل مرحلة مراجعة

تستمر لمدة عامين. كذلك من مهام المجموعة المصادقة على التقارير القطرية مع الأخذ في الاعتبار ملاحظات الحكومة قيد المراجعة. ولذلك يعتبر وجود فريق المراجعة عاملاً أساسياً في ضمان معاملة جميع البلدان بشكل متوافق وعادل.

## ب. الشفافية والنزاهة

- **تعدد مصادر المعلومات:** تعتبر مساهمات المجتمع المدني والقطاع الخاص ضرورية للقيام بعملية مراجعة متوازنة وعادلة ذات مصداقية مع الجمهور. ويجب أن توفر الآلية القنوات الرسمية للمنظمات غير الحكومية لتقديم مدخلاتها ومساهماتها، بما يتفق مع المادة رقم (13) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد حول مشاركة المجتمع وبما يتفق مع ممارسات اتفاقيات مكافحة الفساد الأخرى لأن حصر عملية المراجعة بالمساهمات المقدمة من الحكومة يقيسها المصداقية الجماهيرية أو العامة.
- **الشفافية:** يجب نشر التقارير والتوصيات وكذلك الجداول الزمنية للمراجعة والإعلان عنها، ويعتبر مثل هذا النشر أمراً ضرورياً للتوصل إلى عملية فعالة وعادلة وتتميز بالمصداقية الجماهيرية.

## ج. الزيارات القطرية

- تشكل الزيارات القطرية عنصراً أساسياً من عناصر عملية المراجعة لكونها السبيل الوحيد للتوصل إلى فهم لكيفية عمل نظم مكافحة الفساد على أرض الواقع. ويمكن للمراجعات المكتبية التي تجري في فيينا التحقق من تضمين القانون الوطني في القطر قيد المراجعة للأحكام التي تدعو إليها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وتعتبر الزيارات القطرية الأسلوب الوحيد الذي يمكنه تقديم ما يلزم من إدراك وفهم معمقين للطريقة الفعلية التي تعمل بها القوانين والمؤسسات العاملة. وتعتبر مثل هذه الزيارات أيضاً أفضل وسيلة للقائمين على المراجعة من أجل الحصول على مداخلات ومساهمات غير حكومية.

## د. توفر التمويل الكافي والمضمون

- يجب أن يكون التمويل كافياً ومضموناً لأن عملية مراجعة تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد - والتي تشمل على 57 مادة إضافة إلى 140 من الدول الأطراف - سوف تستغرق عدة سنوات وتتطلب الموارد البشرية والتخطيط للقيام بها بكفاءة وفعالية.
- ينبغي توفير التمويل من الموزانة العادية للأمم المتحدة أو من الاشتراكات المقررة على أساس جدول الأمم المتحدة لتقييم الأنصبة، أيهما يوفر أفضل ضمان لتمويل كافٍ ومضمون.
- عند الحاجة يمكن قبول المساهمات الطوعية والتبرعات المقدمة من الحكومات والمنظمات المانحة لضمان فعالية عملية المتابعة والرصد، شريطة التأكد من خلوها من شروط غير ملائمة.

## 4. قضايا تنفيذية هامة

يتناول هذا الفصل أربعة مسائل هامة لنجاح اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تحتاج إلى الاعتراف بها لكن ليس بالضرورة التوصل إلى حل لها خلال المؤتمر الثالث للدول الأطراف.

### أ. ترتيب المراجعات

إن اتساع نطاق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد يجعل من الضروري تحديد الأولويات اللازمة للمراجعات القطرية لكونها عملية طويلة الأمد تحتاج إلى عدة مراحل لإتمامها وإعادة النظر في البنود الموضوعية السبع والخمسين جميعاً. ولذلك نوصي بأن يتم التركيز في المرحلة الأولى من المراجعات على ما يلي:

**تدابير وقائية:** تستحق التدابير الوقائية المنصوص عليها في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أن تعطى الأولوية القصوى لأن تنفيذها سيمكن الحكومات من تعزيز قدرتها على مكافحة الفساد مما حدا بالمؤتمر الثاني للدول الأطراف إلى الإشادة بها والاعتراف بضرورة العمل على ذلك. كذلك تعتبر بنود الاتفاقية التي تتناول الشفافية والمساءلة في الإدارة المالية في القطاعين العام والخاص، والإصلاحات في نظم التوريد والمشتريات العامة، والسرية المصرفية هامة أيضاً من أجل معالجة الأزمة المالية الراهنة.

**التعاون الدولي.** شكل عدم كفاية التعاون بين الحكومات عقبة رئيسية أمام مكافحة الفساد، وبالمقارنة مع غيرها من الاتفاقيات في هذا المجال تتميز اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بأفضلية فريدة تمكنها من التصدي لهذه المسألة، وذلك لأن الاتفاقيات الأخرى، ذات حجم عضوية قليل، يمنعها من القيام بذلك على نحو فعال.

**استرداد الأصول والموجودات.** يوجد مجال آخر يمكنه إعطاء دور فريد لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد يتجلى في التطبيق السريع وفي جميع أنحاء العالم لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والمتعلقة باسترداد الموجودات والأصول مثل (البند المتعلق بالإبقاء على السرية المصرفية) والتي تعتبر أحكاما ضرورية لمنع تدفق الأموال المسروقة إلى البلدان التي يضعف فيها تطبيق الاتفاقية.

**التجريم وإنفاذ القانون.** تستوجب الأحكام التي تتناول تقديم الرشوة للمسؤولين المحليين أو الأجانب، وغسل الأموال، والمسؤولية القانونية للشركات إعطائها الأولوية القصوى في التجريم والملاحقة القانونية.

#### ب. التعاون مع برامج مراجعة أخرى

ينبغي العمل الفوري على وضع ترتيبات التعاون مع آليات مراجعة خاصة باتفاقيات مكافحة الفساد الأخرى لأن ذلك أمراً في غاية الأهمية لكون الكثير من الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أطرافاً في اتفاقيات أخرى إضافة إلى القلق حول ازدواجية المراجعات. ولذلك ينبغي على الأمانة العامة الشروع بتشكيل مجموعة لتنسيق الاتصال وتبادل المعلومات.

#### ج. الحاجة إلى المزيد من المساعدة الفنية

تشير نتائج مسوحات التقييم الذاتي التي أجراها مكتب الأمم المتحدة حول المخدرات والجريمة إلى وجود طلب كبير على المساعدة التقنية والتي تكون ذات أهمية حاسمة بالنسبة للعديد من البلدان النامية. لذا ينبغي للأمانة العامة العمل عن كثب مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والبنك الدولي، وبنوك التنمية الإقليمية المتعددة الأطراف، والجهات المانحة الثنائية لتشجيع التنسيق الفعال وزيادة التمويل.

#### د. المخاوف من فرض أعباء لا لزوم لها والتعدي على السيادة

ينبغي أن تتم مراجعة تطبيق الاتفاقية بطريقة غير سياسية وباستخدام وسائل هادفة إلى تقليل العبء الواقع على كاهل البلدان قيد المراجعة مثل وجوب استخدام تقارير المراجعة المتوفرة حول تطبيق الاتفاقيات الأخرى إلى أقصى حد ممكن لتفادي الازدواجية في العمل.

لا يشكل إجراء عملية مراجعة لتقييم كيفية تنفيذ الحكومات للإلتزامات التي تعهدت بها بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تعدياً سافراً على السيادة الوطنية للدولة وذلك استناداً إلى تجربة المراجعات القطرية في إطار اتفاقيات أخرى لمكافحة الفساد، الاتفاقيات دلت على إمكانية إجراء المراجعات بطريقة غير سياسية والتي تشير أيضاً إلى عدم وجود مبرر حقيقي للقلق بشأن التعدي على السيادة الوطنية.

5. نموذج مقترح لآلية المراجعة

