الأمم المتحدة

E/CN.3/2023/21

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
12 December 2022
Arabic
Original: English

اللجنة الإحصائية

الدورة الرابعة والخمسون

28 شباط/فبراير – 3 آذار/مارس 2023

البند 4 (د) من جدول الأعمال المؤقت*

بنود لاتخاذ قرار: إحصاءات الجريمة والعدالة الجنائية

تقرير مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والمعهد الوطني للإحصاء والجغرافيا في المكسيك عن قياس الفساد

مذكرة من الأمين العام

وفقًا لمقرر المجلس الاقتصادي والاجتماعي 324/2022 وجريا على الممارسات السابقة، يتشرف الأمين العام بأن يحيل تقرير مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والمعهد الوطني للإحصاء والجغرافيا في المكسيك عن قياس الفساد، المعروض على اللجنة الإحصائية للنظر فيه. ويقدم التقرير تفاصيل عن السياق المتعلق بقياس الفساد والإطار الإحصائي، المقدم كوثيقة معلومات أساسية، لقياس الأبعاد والآثار المختلفة للفساد وآثار السياسات الرامية إلى منعه ومكافحته. ويمكن أن تؤدي المكاتب الإحصائية الوطنية دورًا رئيسيًا في تيسير المشاركة والتنسيق على مستوى المؤسسات الوطنية ذات الصلة، وتنفيذ المعايير الإحصائية المتعلقة بقياس الفساد وضمان اتساق البيانات وشفافيتها.

وقد تود اللجنة الترحيب بالإطار الإحصائي لقياس الفساد بالتنسيق مع مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

* E/CN.3/2023/1.

120123 030123 22-28093 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

تقرير مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والمعهد الوطني للإحصاء والجغرافيا في المكسيك عن قياس الفساد

أولا - مقدمة

1 - خلال الدورة الثالثة والخمسين للجنة الإحصائية المعقودة في عام 2022، قدم مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والمعهد الوطني للإحصاء والجغرافيا في المكسيك تقريرهما المشترك عن إحصاءات الجريمة والعدالة الجنائية (E/CN.3/2022/14)، الذي وصفا فيه التقدم المحرز منذ تقريرهما السابق (E/CN.3/2013/11) المتعلق بتنفيذ خارطة طريق لتحسين نوعية الإحصاءات المتعلقة بالجريمة وزيادة توافرها على الصعيدين الوطني والدولي. ووفقًا لخارطة الطريق، تتمحور الأنشطة ذات الأولوية حول ثلاث ركائز رئيسية:

(أ) وضع أدوات منهجية جديدة؛

(ب) تعزيز أنشطة بناء القدرات؛

(ج) تعزيز جمع البيانات وتحليلها على الصعيد الدولي.

2 - وأعربت اللجنة الإحصائية، في مقررها 113/53 (انظر E/2022/24)، عن تقديرها للتقدم المحرز في تحسين نوعية وتوافر إحصاءات الجريمة والعدالة الجنائية، وشددت على الحاجة إلى رصد التقدم المحرز في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، وأيدت الإطار المفاهيمي للقياس الإحصائي للتدفقات المالية غير المشروعة، والإطار الإحصائي لقياس قتل النساء والفتيات على أساس نوع الجنس (الذي يشار إليه أيضًا باسم "قتل الإناث")، ورحبت بالدراسة الاستقصائية الموحدة للهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة.

3 - وفي دورتها الخمسين، رحبت اللجنة الإحصائية بـ *دليل استقصاءات الفساد: مبادئ توجيهية منهجية لقياس الرشوة وأشكال الفساد الأخرى من خلال استقصاءات العينة، 2018*، وطلبت إلى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة نشره على نطاق واسع.

ثانيا - الحاجة إلى قياس الفساد

4 - يأخذ الفساد أشكالاً عديدة ويؤثر على جميع قطاعات المجتمع وتكون له دوافع وعواقب مختلفة. لذلك، فإن مؤشرا أو تعريفا واحدا يظل غير كاف لرصد الفساد بشكل فعال.

5 - وقد أجريت تقييمات لمستوى الفساد على الصعيدين الوطني والدولي خلال العقود الأخيرة، استند معظمها إلى مؤشرات الفساد القائمة على المدركات. وتسهم مؤشرات مثل مؤشر البنك الدولي الخاص بمكافحة الفساد أو مؤشر منظمة الشفافية الدولية الخاص بمدركات الفساد في تحديد مدركات الفساد ودوافعه وزيادة الوعي بالآثار السلبية للفساد على التنمية المستدامة.

6 - إلا أن نتائج تلك القياسات لا توفر نوع المعلومات التي يحتاجها صانعو القرار لرصد مختلف أنواع السلوكيات المتصلة بالفساد أو لتحديد القطاعات والإجراءات الحكومية والشكليات الأكثر عرضة للفساد. وعلى الرغم من إحراز تقدم هام في قياس الرشوة في الأسر المعيشية والمؤسسات التجارية من خلال وضع

منهجيات لمؤشري الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة 16-5-1 و 16-5-2، يُفتقر إلى منهجيات موحدة لوضع قياسات موثوقة لنطاق مختلف أنواع الفساد بخلاف الرشوة، والمخاطر المرتبطة بالفساد، وفعالية السياسات الرامية إلى منع هذه الظاهرة المدمرة والتصدي لها.

ثالثا - الولاية اللازمة والعملية المتبعة لوضع إطار إحصائي لقياس الفساد

7 - تكمن أهمية القياس في المادة 61 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المتعلقة بجمع المعلومات المتعلقة بالفساد وتبادلها وتحليلها، والتي تدعو الدول الأعضاء إلى النظر، بالتشاور مع الخبراء، في تحليل اتجاهات الفساد السائدة في إقليمها، وكذلك الظروف التي تُرتكب فيها جرائم الفساد، وفي تطوير الإحصاءات والخبرة التحليلية بشأن الفساد والمعلومات وتقاسم تلك الإحصاءات والخبرة التحليلية والمعلومات فيما بينها ومن خلال المنظمات الدولية والإقليمية، بغية إيجاد تعاريف ومعايير ومنهجيات مشتركة، قدر الإمكان، وكذلك معلومات عن الممارسات الفضلى لمنع الفساد ومكافحته. وإن كل دولة طرف مدعوة إلى النظر في رصد سياساتها وتدابيرها الفعلية لمكافحة الفساد وفي إجراء تقييمات لفعالية تلك السياسات والتدابير وكفاءتها.

8 - وفي دورته الثامنة المعقودة في عام 2019، اعتمد مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد القرار 10/8، الذي طُلب فيه إلى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة أن يواصل المشاورات على مستوى الخبراء بشأن تحديد وصقل المنهجيات المتعلقة بمسألة قياس الفساد من أجل وضع مقترحات بشأن وضع إطار شامل وموضوعي وسليم من الناحية العلمية بغرض مساعدة الدول الأطراف، بناءً على طلبها، في قياس الفساد، بما يتماشى مع الاتفاقية.

9 - وفي دورتها الاستثنائية المتعلقة بمكافحة الفساد، المعقودة في عام 2021، اعتمدت الجمعية العامة الإعلان السياسي المعنون "التزامنا المشترك بالعمل بفعالية على التصدي للتحديات وتنفيذ التدابير الرامية إلى منع الفساد ومكافحته وتعزيز التعاون الدولي". ويشجع الإعلان مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، بالتنسيق مع اللجنة الإحصائية وبالتعاون الواسع على نطاق منظومة الأمم المتحدة، على وضع وتبادل إطار إحصائي شامل وموضوعي وسليم من الناحية العلمية، يستند إلى العمل المنهجي ومصادر البيانات الموثوقة، لدعم الدول في جهودها الرامية إلى قياس الفساد وأثره وجميع الجوانب ذات الصلة بمنعه ومكافحته، من أجل توجيه وتعزيز سياسات واستراتيجيات مكافحة الفساد القائمة على الأدلة، بما يتفق مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

10 - وقد شملت العملية التي نفّذها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة لوضع إطار إحصائي الأنشطة التالية:

(أ) تجميع قياسات الفساد القائمة على الصعد الدولي والإقليمي والوطني، التي أجرتها المؤسسات الحكومية وغير الحكومية، بما في ذلك المنهجيات والمؤشرات؛

(ب) التشاور الداخلي مع خبراء من الأوساط الأكاديمية والمنظمات الدولية لاستعراض نتائج البحوث القائمة والممارسات الدولية المتعلقة بقياس الفساد، وتقييم الصلاحية والملاءمة والجدوى؛

(ج) التشاور المختلط (بالحضور الشخصي وعبر الإنترنت) مع الخبراء الوطنيين الذين عينتهم الدول الأعضاء لاستعراض الممارسات القائمة لقياس الفساد على الصعيد الوطني؛

(د) وضع الصيغة الأولى من الإطار الإحصائي، بما في ذلك تعاريف الأنواع الرئيسية للفساد من أجل تحديد العناصر الأساسية التحليلية لوصف الفساد، والعوامل التي تمكن من حدوثه والقدرة على ردعه؛

(هـ) إجراء المشاورة الدولية بشأن مشروع الإطار الإحصائي بمشاركة المكاتب الإحصائية الوطنية، والخبراء الوطنيين المعيّنين من مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والخبراء الأكاديميين، والمنظمات الدولية (البنك الدولي، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والأكاديمية الدولية لمكافحة الفساد) وخبراء في المنظمات غير الحكومية؛

(و) وضع المشروع النهائي للإطار الإحصائي على أساس التعليقات الواردة خلال المشاورة الدولية، وتقديم الإطار خلال الدورة الرابعة والخمسين للجنة الإحصائية، المقرر عقدها في عام 2023.

11 - وعقب نظر اللجنة الإحصائية في الإطار الإحصائي، يعتزم مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة تقديمه إلى مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لاستعراضه وربما اعتماده خلال الدورة العاشرة للمؤتمر.

رابعا - بناء إطار إحصائي لقياس الفساد

12 - الفساد هو سلوك مستتر لا يكون ضحايا حدوثه والمؤسسات التي تتعرض له دائما راغبين في الإبلاغ عنه وتسجيله أو قادرين على القيام بذلك. ولأسباب معينة، منها الخوف من الانتقام، أو الإحجام عن مقاومة ممارسة راسخة، أو الاشتراك في المسؤولية، أو الاستفادة المباشرة من ممارسات الفساد، يقل احتمال قيام من يتعرضون للفساد أو يشهدون عليه أو يتعرفون عليه بإبلاغ السلطات المختصة عنه مقارنة بالجرائم الأخرى، مما قد يزيد من محدودية توافر البيانات.

13 - وبغية التغلب على هذا التحدي، يشمل الإطار الإحصائي لقياس الفساد مجموعة دنيا من المؤشرات الأساسية ويقدم إرشادات بشأن مختلف مصادر البيانات والأدوات المنهجية الموحدة لوضع مؤشرات بسيطة وقابلة للمقارنة وللتنفيذ من أجل قياس الفساد على نطاق البلدان وعبر الزمن، وتعزيز النظم الوطنية لجمع البيانات وإنتاجها.

14 - ويمثل وضع قياسات للفساد يمكن استخدامها لتتبع الفساد عبر الزمن الخطوة الأولى في تشخيص طابعه ونطاقه واتجاهاته. ويركز إطار القياس الإحصائي على اكتشاف ورصد مكان وكيفية ظهور مستويات الفساد وتغيرها عبر الزمن، فضلاً عن الطريقة التي قد تستجيب بها لسياسات محددة.

15 - وقد بذل العديد من البلدان والمجتمع الدولي جهوداً كبيرة لقياس الفساد من منظور انتشار الرشوة. ويحتوي إطار المؤشرات العالمية لرصد أهداف التنمية المستدامة وغاياتها الواردة في خطة عام 2030، الذي اعتمدته الجمعية العامة في قرارها 313/71، على تعريف لمؤشرين من مؤشرات قياس التقدم المحرز في تحقيق الغاية 16-5، بشأن الحد بدرجة كبيرة من الفساد والرشوة بجميع أشكالهما، هما كالآتي:

(أ) المؤشر 16-5-1: نسبة الأشخاص الذين اتصلوا مرة واحدة على الأقل بموظف عمومي ودفعوا رشوة لموظف عمومي، أو الذين طلب منهم أولئك الموظفون العموميون رشوة، خلال الأشهر الاثني عشرة الماضية؛

(ب) المؤشر 16-5-2: نسبة المؤسسات التجارية التي اتصلت مرة واحدة على الأقل بموظف عمومي ودفعت رشوة لموظف عمومي، أو التي طلب منها أولئك الموظفون العموميون رشوة، خلال الأشهر الاثني عشرة الماضية.

16 - وقد اعتمد عدد من البلدان المنهجيات القائمة لقياس المؤشرين وهي تقوم بالفعل بجمع ونشر إحصاءات عن المؤشرين، مع تصنيفها حسب القطاع ونوع الإجراء ومقدار الرشوة.

17 - إلا أن الرشوة ليست سوى أحد مظاهر ظاهرة الفساد المتعددة الأوجه. ففي حين أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لا تتضمن تعريفا واحدا للفساد، فإنها تتضمن قائمة بمظاهر الفساد المتفق عليها عالميا، بما في ذلك ما يلي:

(ج) رشو الموظفين العموميين الوطنيين؛

(د) رشو الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية؛

(هـ) اختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها بشكل آخر من قبل موظف عمومي؛

(و) المتاجرة بالنفوذ؛

(ز) إساءة استغلال الوظائف؛

(ح) الإثراء غير المشروع؛

(ط) الرشوة في القطاع الخاص؛

(ي) اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص؛

(ك) غسل العائدات الإجرامية؛

(ل) الإخفاء؛

(م) إعاقة سير العدالة.

18 - وتتمثل الخطوة الأولى نحو قياس دقيق في وضع تعاريف إحصائية تكون واضحة وشاملة، فضلاً عن تحديد واضح للمعلومات التي يتعين الحصول عليها. وتحقيقا لهذه الغاية، تجدر الإشارة إلى أن السلوكيات التي يمكن اعتبارها فاسدة يمكن أن تحدث بين جهات من القطاعين العام والخاص، وكذلك بين أطراف في المجال الخاص.

19 - ويتضمن الإطار الإحصائي، المقدم إلى اللجنة الإحصائية كوثيقة معلومات أساسية، قائمة بالمؤشرات موزعة حسب نوع الفساد وقياسه (قياس الفساد المباشر وقياس المخاطر والاستجابات). وقد وضع هذا الإطار بغرض استخدامه على الصعيد الوطني لدعم البلدان في تحديد النظم الإحصائية الوطنية المتعلقة بالفساد. ويمكن للمؤشرات التي تغطي مختلف أبعاد الفساد أن توفر الأدلة الشاملة اللازمة من أجل التصدي للفساد، ولكن لا يوجد مقياس وطني واحد للفساد يمكنه أن يعكس مدى التعقيد الكامل لهذه المشكلة. ومن المستحيل تجميع قيم مؤشر وطني واحد للفساد استنادا إلى مجموع المؤشرات القطاعية.

20 - وإن الإطار الإحصائي شامل ويتضمن مؤشرات مباشرة وغير مباشرة. وفي حين أن بعضا من القياسات المباشرة للفساد أيسر فهما، فإنها مكلفة ولا يكون من السهل دائما تنفيذها. وقد تكون القياسات غير

المباشـــرة مفيدة في تحديد الأنواع المختلف للفســـاد وفهم الســـياق الذي تحدث فيه، بغض النظر عن مدى انتشاره.

21 - ويسلم الإطار الإحصائي بالطابع المعقد والمتعدد الأوجه للفساد من خلال الأخذ بمجموعة متنوعة من المصـادر يمكن أن تشـمل السـجلات الإدارية المتصـلة بالمالية العامة والإجراءات ذات الصـلة (مثل سجلات المشتريات العامة وسجلات الإفصاح عن الأصول)؛ واستقصاءات العينة لقياس الفساد في الأسر المعيشية والمؤسسات التجارية: واستقصاءات العينة الأخرى، بما في ذلك استقصاءات الخدمات العامة؛ والمقابلات التي يُستعان فيها بخدمات الخبراء؛ والسجلات الفردية المحجوبة المصدر لجرائم الفساد؛ وملفات القضـايا المحجوبة المصـدر المعروضـة على المحاكم وملفات الإبلاغ عن المخالفات؛ والسـجلات الإدارية المستمدة من نظام العدالة الجنائية والإجراءات المدنية في جميع مراحل عملياتها.

22 - كما أن الإطار الإحصائي يسلم بضرورة إدماج المنظور الجنساني في قياس الفساد. ويتيح الإطار، حيثما أمكن، الترويج لإجراء تحليل للمنظور الجنســـاني يراعي الفوارق الدقيقة ويتجاوز تصـــنيف البيانات حسب الجنس.

23 - ويسـلم الإطار الإحصـائي أيضـا بأن السـياقات المختلفة تتطلب اسـتجابات مختلفة وأن بعض المؤشـــرات قد يتعين بالتالي تكييفها عند التنفيذ. ومن ثم، فإن القابلية للمقارنة بين البلدان تتطلب نهجًا كليًا لا يكون فيه مؤشر واحد كافيا لإجراء مقارنة نهائية.

24 - وبالمثل، فإن اعتماد الإطار يتطلب نهجا شاملا للقطاعات ومشتركا بين المؤسسات. وبالنظر إلى الطائفة المتنوعة من المؤشـرات ومصـادر البيانات المدرجة في الإطار، فإن تنفيذه يتطلب تعاونًا فعالًا من العديد من أصـحاب المصـلحة ذوي الصـلة، الذين قد تكون لديهم بالفعل البيانات اللازمة لتجميع المؤشـرات المقترحة، مع احتمال لزوم تعديل بعض البيانات وتوفير التوجيه المنهجي من أجل إنتاج إحصـــاءات موحدة وموثوقة.

25 - ويعزز الإطار الإحصـائي لقياس الفساد ثقافة الشـفافية والرقابة والمسـاءلة من خلال توفير التوجيه لإنتاج بيانات يمكن، حال توفرها، استخدامها لتقييم ورصد فعالية جهود مكافحة الفساد.

خامسا - الإجراءات المطلوب من اللجنة الإحصائية اتخاذها

26 - **قد تود اللجنة القيام بما يلي:**

(أ) **الترحيب بالإطار الإحصائي لقياس الفساد والتعليق على صلاحيته الإحصائية؛**

(ب) **دعوة المكاتب الإحصـائية الوطنية إلى التعاون بنشـاط مع المؤسـسـات الوطنية الأخرى ذات الصلة على تنفيذ الإطار الإحصائي لقياس الفساد؛**

(ج) **تقديم الدعم إلى مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفســـاد من أجل قياس الفساد من خلال إطار إحصائي موضوعي وسليم من الناحية العلمية.**