

## اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

في الفترة من 27 آب/أغسطس إلى 7 أيلول/سبتمبر 1990، عُقد مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين في هافانا، ونجم عنه، في جملة أمور، اتخاذ القرار 7، المعنون "الفساد الحكومي" (A/CONF.144/28/Rev.1). وعملا بذلك القرار، أعدت الأمانة العامة ورقة معلومات أساسية عن العمل الدولي لمكافحة الفساد تتضمن مشروع مدونة دولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين (A/CONF.169/14)، عرض فيما بعد على لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية في دورتها الرابعة المعقودة في عام 1995. وبناء على توصية اللجنة المقدمة في دورتها الرابعة (E/CN.15/1995/13)، اتخذ المجلس الاقتصادي والاجتماعي القرار 14/1995 المؤرخ 24 تموز/يوليه 1995، الذي طلب فيه إلى الأمين العام أن يواصل مشاوراته مع الحكومات بغية زيادة تنقيح نص مشروع المدونة وعرضه على اللجنة في دورتها الخامسة.

ونظرت اللجنة في دورتها الخامسة المعقودة في عام 1996 (E/1996/30) وعرضت التقرير المقدم من الأمين العام (E/CN.15/1999/5)، الذي تضمن نسخة منقحة من مشروع المدونة تعكس التعليقات الواردة من 36 حكومة. وبناء على توصية اللجنة، وتوصية المجلس الاقتصادي والاجتماعي الواردة في قراره 8/1996، اتخذت الجمعية العامة القرار 59/51 المؤرخ 12 كانون الأول/ديسمبر 1996، الذي تضمن المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين وأوصت الدول الأعضاء باتخاذ المدونة أداة تسترشد بها في جهودها الخاصة بمكافحة الفساد.

وفي 28 تموز/يوليه 1998، اتخذ المجلس الاقتصادي والاجتماعي، بناء على توصية اللجنة المقدمة في دورتها السابعة (E/1998/30-E/CN.15/1998/11) بمشروع قرارها الأول، القرار 16/1998، الذي قرر فيه عقد اجتماع لخبراء حكوميين مفتوح العضوية لاستكشاف السبل الكفيلة بجعل المبادرات المتعددة الأطراف لمكافحة الفساد فعالة وكذلك صياغة استراتيجية دولية مناسبة لمكافحة الفساد، بما في ذلك معالجة الإيرادات المتأتية من الفساد، بالتشاور مع منظمات حكومية دولية أخرى ناشطة في هذا المجال. وانعقد اجتماع فريق الخبراء المعني بالفساد وقنواته المالية في الفترة من 30 آذار/مارس إلى 1 نيسان/أبريل 1999 ونظر في مسائل من قبيل تحسين التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد (E/CN.15/1999/10). وقدم فريق الخبراء عددا من التوصيات واقترح، في جملة أمور، أن تنظر الدول الأعضاء في وضع صك عالمي بشأن هذا الموضوع.

وبناء على توصية اللجنة المقدمة في دورتها الثامنة بمشروع قرارها الرابع (E/1999/30-) و22/1999)، وتوصية المجلس الاقتصادي والاجتماعي الواردة في قراره E/CN.15/1999/12 المؤرخ 28 تموز/يوليه 1999، اتخذت الجمعية العامة القرار 128/54 في دورتها الرابعة والخمسين في 17 كانون الأول/ديسمبر 1999. وطلبت الجمعية إلى اللجنة المخصصة لوضع اتفاقية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (انظر التاريخ الإجرائي المتعلق باتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية) أن تدرج في مشروع الاتفاقية تدابير لمكافحة الفساد ذي الصلة بالجريمة المنظمة وطلبت إلى اللجنة دراسة مدى استصواب وضع صك دولي لمكافحة الفساد، يكون إما مكملاً لاتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية أو مستقلاً عنها. وفي 22 كانون الأول/ديسمبر 1999، واصلت الجمعية العامة، بقرارها 205/54، التشديد على قلقها إزاء خطورة المشاكل الناشئة عن الفساد ودعت، في جملة أمور، إلى مزيد من التدابير الدولية والوطنية لمحاربة الممارسات الفاسدة. وتقرر إبقاء المسألة قيد الاستعراض.

وفي كانون الثاني/يناير 2000، عقدت اللجنة المخصصة لوضع اتفاقية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية دورتها السابعة (A/AC.254/25). ورأت اللجنة أن وضع صك قانوني دولي لمكافحة الفساد أمر مستصوب، وأن يكون هذا الصك مستقلاً عن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية. وأحالت اللجنة آراءها إلى لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية. وبناء على توصية اللجنة المقدمة في دورتها التاسعة بمشروع القرار الثالث (E/2000/30-) الصادر في 27 تموز/يوليه 2000، اتخذت الجمعية العامة القرار 61/55 في 4 كانون الأول/ديسمبر 2000 (A/55/PV.81) وسلمت الجمعية العامة بأن من المستصوب وضع صك قانوني دولي فعال لمكافحة الفساد، يكون مستقلاً عن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، وقررت إنشاء لجنة مخصصة للتفاوض بشأن هذا الصك. وطلبت الجمعية كذلك أن يعمد الأمين العام إلى دعوة فريق مفتوح العضوية من الخبراء الحكوميين الدوليين إلى الانعقاد كي يتولى دراسة وإعداد مشروع إطار مرجعي للتفاوض بشأن الصك القانوني المقبل على أساس تقرير الأمين العام وتوصيات لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية.

وفي نيسان/أبريل 2001، قدم الأمين العام تقريراً إلى اللجنة، حلل فيه جميع الصكوك الدولية ذات الصلة، وغيرها من الوثائق والتوصيات المعنية بالفساد، ليكون بمثابة الأساس للتوصيات المتعلقة بوضع صك قانوني لمكافحة الفساد (E/CN.15/2001/3). وخلص إلى أن الولاية التي تنص عليها الجمعية العامة في قرارها 61/55 تمثل فرصة فريدة لإعداد صك قانوني عالمي لمكافحة الفساد يتطرق بالكامل إلى اهتمامات المجتمع الدولي في مجمله.

واجتمع فريق الخبراء الحكومي الدولي المفتوح العضوية لإعداد مشروع إطار مرجعي للتفاوض بشأن صك قانوني دولي لمكافحة الفساد في فيينا في الفترة من 30 تموز/يوليه إلى 3 آب/أغسطس 2001. واعتمد فريق الخبراء الحكومي الدولي المفتوح العضوية تقريره (A/AC.260/2 و Corr.1)، الذي تضمن مشروع قرار، مع مشروع إطار مرجعي، على أن يقدمان إلى الجمعية العامة في دورتها السادسة والخمسين، عن طريق لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية.

وعقد الاجتماع التحضيري غير الرسمي للجنة المخصصة للتفاوض بشأن اتفاقية لمكافحة الفساد ثماني جلسات في بوينس آيرس في الفترة من 4 إلى 7 كانون الأول/ديسمبر 2001، حضرتها 56 دولة. وقُدمت مقترحات ومساهمات بشأن المحتوى الموضوعي لمشروع الاتفاقية لتنظر فيها 26 دولة. وشرع الاجتماع التحضيري غير الرسمي في استعراض مشروع النص الموحد الذي أعدته الأمانة العامة، بهدف إزالة ما يمكن أن يحتويه من ازدواجية واستكشاف مدى ملاءمة المقترحات المختلفة. وتمثل الغرض من الاستعراض في وضع نص لمشروع الاتفاقية من شأنه أن يسهل عمل اللجنة المخصصة، ويكون أساساً لعملها في دورتها الأولى، بالاقتران مع أي مقترحات أخرى تقدمها الوفود خلال عملية التفاوض. واعتمد في جلسته الأخيرة المعقودة في 7 كانون الأول/ديسمبر 2001 الاجتماع التحضيري غير الرسمي تقريره (A/AC.261/2).

وفي 31 كانون الثاني/يناير 2002، اتخذت الجمعية العامة القرار 260/56، بناء على توصية من لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية قدمتها في دورتها العاشرة بمشروع قرارها الأول (E/2001/30/Rev.1-E/CN.15/2001/13/Rev.1)، وتوصية المجلس الاقتصادي والاجتماعي بقراره 46/2001 المؤرخ 20 كانون الأول/ديسمبر 2001، الذي اعتمد فيه الإطار المرجعي الذي قدمه فريق الخبراء. وتقرر أن تقوم اللجنة المخصصة للتفاوض بشأن اتفاقية لمكافحة الفساد بالتفاوض بشأن اتفاقية واسعة النطاق وفعالة يشار إليها باسم "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد"، رهنا بتحديد عنوانها النهائي، وأن تعتمد نهجاً متعدد المجالات.

وجرى التفاوض بشأن نص اتفاقية مكافحة الفساد خلال سبع دورات للجنة المخصصة للتفاوض بشأن اتفاقية مكافحة الفساد، عقدت في الفترة من 21 كانون الثاني/يناير 2002 إلى 1 تشرين الأول/أكتوبر 2003 في فيينا. وفي عام 2002، عقدت اللجنة المخصصة ثلاث دورات في الفترات من 21 كانون الثاني/يناير إلى 1 شباط/فبراير 2002 (A/AC.261/4 و Corr.1)؛ ومن 17 إلى 28 حزيران/يونيه 2002 (A/AC.261/7)؛ ومن 30 أيلول/سبتمبر إلى 11 تشرين الأول/أكتوبر 2002 (A/AC.261/9). وكان معروضا على

اللجنة المخصصة مشروع اتفاقية لمكافحة الفساد، ونسخة موحدة من المقترحات المقدمة في الاجتماع التحضيري غير الرسمي ((A/AC.261/3/(Part I) و (II) و (III) و (IV)). وعند وضع مشروع الاتفاقية، نظرت اللجنة المخصصة في جملة أمور، منها العناصر التالية: التعاريف؛ والنطاق؛ وصون السيادة؛ والتدابير الوقائية؛ والتجريم؛ والجزاءات وسبل الانتصاف؛ والمصادرة والحجز؛ والولاية القضائية؛ ومسؤولية الشخصيات الاعتبارية؛ وحماية الشهود والضحايا؛ وتشجيع وتعزيز التعاون الدولي؛ ومنع ومكافحة تحويل الأموال ذات المصدر غير المشروع المتأتية من أفعال فساد، بما في ذلك غسل الأموال، وإعادة تلك الأموال؛ والمساعدة التقنية؛ وجمع المعلومات وتبادلها وتحليلها؛ وآليات رصد التنفيذ. وبدأت اللجنة، بحلول نهاية دورتها الثالثة، القراءة الثانية لمشروع الاتفاقية، على أساس النص المنقح (A/AC.261/3/Rev.1 و Add.1 و (Corr.1).

وبناء على توصية اللجنة المقدمة في دورتها الحادية عشرة بمشروع قرارها الثاني (E/2002/30-E/CN.15/2002/14)، وتوصية المجلس الاقتصادي والاجتماعي بقراره 9/2002 المؤرخ 24 تموز/يوليه 2002، اتخذت الجمعية العامة القرار 169/57 في 18 كانون الأول/ديسمبر 2002. وأحاطت الجمعية العامة علماً بالتقدم الذي أحرزته اللجنة المخصصة وحثتها على أن تسعى إلى إنجاز عملها بحلول نهاية عام 2003. وقبلت أيضاً الجمعية العامة مع التقدير العرض المقدم من حكومة المكسيك لاستضافة مؤتمر سياسي رفيع المستوى لغرض التوقيع على الاتفاقية، وقررت عقد المؤتمر لمدة ثلاثة أيام قبل نهاية عام 2003.

وفي عام 2003، عقدت اللجنة المختصة أربع دورات في الفترات من 13 إلى 24 كانون الثاني/يناير 2003 (A/AC.261/13)؛ ومن 10 إلى 21 آذار/مارس 2003 (A/AC.261/16)؛ ومن 21 تموز/يوليه إلى 8 آب/أغسطس 2003 (A/AC.261/22)؛ ومن 29 أيلول/سبتمبر إلى 1 تشرين الأول/أكتوبر 2003 (A/AC.261/25). وفي الدورة الرابعة، واصلت اللجنة المخصصة القراءة الثانية لمشروع الاتفاقية وأتمتها. وطلب كذلك رئيس اللجنة المخصصة إلى كل المجموعات الإقليمية أن تعين ممثلين عنها في فريق الاتساق، الذي سيطلب منه، ابتداء من الدورة الخامسة، ضمان الاتساق ضمن نص مشروع الاتفاقية وفيما بين صيغ مشروع الاتفاقية بجميع اللغات.

وخلال الدورة الخامسة للجنة المخصصة، بدأت القراءة الثالثة والأخيرة للاتفاقية. وبالإضافة إلى ذلك، أبقى فريق الاتساق اللجنة المخصصة مطلعة على عمله من خلال التقارير الشفوية التي قدمها منسقه في الدورتين الخامسة والسادسة، وعرض على اللجنة المخصصة في دورتها السابعة نتائج عمله، إلى جانب توصيات بشأن التغييرات التي يتعين إدخالها على مشروع

الاتفاقية (A/AC.261/24 و Corr.1). ووافقت اللجنة المخصصة على جميع توصيات فريق الاتساق.

وجرى التأكيد في الدورة السابعة للجنة المخصصة على أن ينصب تركيزها على التوصل إلى اتفاق بشأن الأحكام المتبقية من مشروع النص، بناء على توافق الآراء الذي تحقق خلال دورتيها الخامسة والسادسة، وعلى ألا تتطرق إلى المسائل المقررة بصورة مؤقتة. وخلال الدورة السابعة، نظرت اللجنة المخصصة في الأحكام المتبقية من مشروع الاتفاقية ووضعت الصيغة النهائية لنصها. واستندت المداولات إلى النص الموحد (A/AC.261/3/Rev.5) وإلى المقترحات والمساهمات الواردة من الحكومات. وأصدرت اللجنة تقريراً في تشرين الأول/أكتوبر 2003 أوجزت فيه عملها. وتضمن التقرير مشروع قرار يقدم إلى الجمعية العامة لاعتماده ويتضمن مشروع نص الاتفاقية (A/AC.261/25). وقررت اللجنة المخصصة تقديم مشروع الاتفاقية إلى الجمعية العامة لتتخذ إجراءات بشأنه خلال الدورة الثامنة والخمسين.

وفي 7 تشرين الأول/أكتوبر 2003، قدمت اللجنة المخصصة، مشروع ”اتفاقية مكافحة الفساد“ إلى الجمعية العامة (A/58/422 و Add.1). واعتمدت الجمعية العامة الاتفاقية بالقرار 4/58 المؤرخ 31 تشرين الأول/أكتوبر 2003. وفي القرار نفسه، فتحت الجمعية العامة باب التوقيع على الاتفاقية في مؤتمر التوقيع السياسي الرفيع المستوى في ميريدا، المكسيك، من 9 إلى 11 كانون الأول/ديسمبر 2003 (A/CONF.205/2). ووفقاً للفقرة 1 من المادة 68، بدأ نفاذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في 14 كانون الأول/ديسمبر 2005، بعد 90 يوماً من تاريخ إيداع الصك الثلاثين من صكوك التصديق أو القبول أو الإقرار أو الانضمام.

وأنشئ مؤتمر للدول الأطراف وفقاً للفقرة 1 من المادة 63 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من أجل تحسين قدرة الدول الأطراف وتعاونها على تحقيق الأهداف المبينة في هذه الاتفاقية ومن أجل تشجيع تنفيذها واستعراضه. وفي يومي 25 و 26 كانون الثاني/يناير 2006، عقدت اللجنة المخصصة دورتها الثامنة والأخيرة (A/AC.261/28)، التي وافقت خلالها على مشروع النظام الداخلي وقررت تقديمه إلى مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كي ينظر فيه ويتخذ إجراءات بشأنه في دورته الأولى (CAC/COSP/2006/12). واعتمد المؤتمر النظام الداخلي في جلسته الخامسة المعقودة في 12 كانون الأول/ديسمبر 2006 (CAC/COSP/2006/3).