

الدور العربي في اتفاقيات وتشريعات دولية

دراسة في دور الدول العربية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وبروتوكول منع الإتجار بالأشخاص

The Arab Role in International Agreements and Legislation

—Astudy of the Role of Arab Countries in the United Nations Convention against Corruption and the Protocol to Prevent and Suppress Trafficking in Persone-

Omar Mohamed Muneb Edlbi

College of Law

University of Qatar - Qatar

alaaberon@gmail.com

عمر محمد منيب إدلي

كلية القانون

جامعة قطر - قطر.

alaaberon@gmail.com

تاريخ القبول: 2024/11/ 27

تاريخ الاستلام: 2024/05/22

ABSTRACT:

ملخص باللغة العربية:

This study investigates the contribution of arab countries to the efforts to develop international model agreements, by tracking and analyzing the contribution of arab countries within the framework of the united nations convention against corruption, and the protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons, especially women and children, annexed to the UN convention against transnational organized crime. The importance of this study is highlighted in light of the distinction of legal systems in arab countries with diversity and specificity, due to the diversity of sources of legislation and their differences between one arab country and another.

تتقصى هذه الدراسة مساهمة الدول العربية في جهود وضع الإتفاقيات الدولية النموذجية من خلال تتبع وتحليل مساهمتها في إطار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وبروتوكول منع وقمع ومعاقبة الإتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، الملحق باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية. وتبرز أهمية هذه الدراسة بالنظر إلى تميز الأنظمة القانونية في الدول العربية بالتنوع والخصوصية، نظراً لتنوع مصادر التشريع واختلافها بين دولة وأخرى.

Keywords: UN Conventions ; Convention against corruption ; Protocol to Prevent and Suppress Trafficking in Persone ; Legal Systems Arab.

كلمات مفتاحية: الإتفاقيات الأممية؛ اتفاقية مكافحة الفساد؛ بروتوكول منع الإتجار بالأشخاص؛ الأنظمة القانونية العربية.

مقدمة:

ساهمت الدول العربية منذ استقلالها في الجهود الدولية المشتركة، سواء على صعيد حضورها في أعمال وصنع القرار في المنظمات الدولية الأساسية، مثل منظمة الأمم المتحدة، أو على صعيد جهود إبرام الاتفاقيات الدولية.

ويشكل وضع اتفاقيات دولية لمواجهة ظاهرة عالمية ما مثل الفساد أو الاتجار بالأشخاص، تحدياً ينطوي على صعوبات متنوعة، تفرض على المشاركين في جهود التفاوض بذل جهود كبيرة للتوصل إلى التوافقات المطلوبة لتكون الصكوك الدولية التي يطمحون إلى وضعها محل اتفاق تقتضيه ضرورة الالتزام بها، وتبرز في مقدمة هذه التحديات مشكلة اختلاف الأنظمة القانونية في دول العالم، ما يستتبع اختلافات في المبادئ القانونية الأساسية، والمصطلحات القانونية المعتمدة، إضافة إلى الاختلاف في الإجراءات القانونية المتبعة بين دولة وأخرى، إلى جانب مشكلات تتعلق بقواعد النظام العام في كل دولة، ومبدأ السيادة.

وتتميز الأنظمة القانونية في الدول العربية بالتنوع والخصوصية، نظراً لتنوع مصادر التشريع واختلافها بين دولة عربية وأخرى، والخصوصية التي تطبع الأنظمة القانونية العربية بالطابع الحضاري والثقافي والديني الخاص بالدول العربية وشعوبها، مقارنة بغيرها من دول العالم.

إن العوامل سابقة الذكر، تبرز على نحو خاص أهمية مساهمة الدول العربية في جهود وضع الاتفاقيات الدولية النموذجية، وهو ما تحاول هذه الدراسة تقديم جهد بشأنه، من خلال تتبع وتحليل مساهمة الدول العربية في إطار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وبروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، الملحق باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، التي تعتبر من أهم الصكوك الدولية لمكافحة هذه الظواهر الخطيرة التي تُهدد الأمن والسلم الدوليين، وتقوض استقرار ورفاهية المجتمعات.

أهمية الدراسة:

تأتي أهمية الدراسة من أهمية تبیین وتحليل مساهمة الدول العربية في وضع وصياغة الاتفاقيات الدولية، باعتبارها مؤشراً على مدى التزام الدول العربية اتجاه

المجتمع الدولي ومشكلاته ذات البعد الدولي، بما يساعد على فهم وتحديد مدى حضور الدول العربية في الجهود الدولية لتعزيز سيادة القانون في العالم، وقدرة الدول العربية على تجسيد التزامها بأنظمتها القانونية وخصوصية مجتمعاتها من خلال إدراج مبادئها القانونية الأساسية في الصكوك الدولية.

هدف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى تبيان مدى فاعلية دور الدول العربية، وتحليل جهود الدول العربية في إطار الاتفاقية والبروتوكول، واستخلاص السمات الأساسية التي يمكن تحديدها لهذا الدور من تحليل مساهمات واقتراحات ومبادرات الدول العربية.

إشكالية الدراسة:

تتمثل إشكالية الدراسة في الإجابة عن تساؤل وجود دور للدول العربية من عدمه، في مفاوضات صياغة وإقرار الاتفاقيات الأممية، وبيان وتحليل وتقييم مساهمة الدول العربية، للوقوف على مدى فاعلية مساهمتها - إن وجدت - في إبراز هوية الأنظمة القانونية العربية وحماية مصالح الدول العربية وتضمنين شواغلها الوطنية في إطار الاتفاقيات الأممية، ومدى مساهمة واستفادة الدول العربية من التعاون الدولي الذي توفره هذه الاتفاقيات محل الدراسة.

صعوبات الدراسة:

الصعوبة الأساسية التي تواجه الدراسة تتمثل في عدم وجود أرشيف عربي يوثق مساهمات الدول العربية في جهود وضع وإقرار الاتفاقيات الدولية، وندرة الدراسات التي تصدت لتحليل هذه المساهمات والدور العربي، وقلة الاهتمام بهذا الجانب من قبل الباحثين والمختصين.

منهجية الدراسة:

تتبع الدراسة المنهج الوصفي التحليلي للوصول إلى هدفها، من خلال استعراض التطور التاريخي لجهود وضع هذه الاتفاقيات، ورصد وتحليل دور الدول العربية في مفاوضات إقرارها ومساهمتها في مؤتمرات الدول الأطراف، من خلال تحليل محتوى تقارير ووثائق الأمم المتحدة ذات الصلة.

خطة الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى استعراض وتحليل دور الدول العربية في جهود إقرار هذين الصكين الدوليين، وجهود التعاون في تطوير نصوصهما من خلال مطلبين، يتناول أولهما الدور العربي في إطار اتفاقية منظمة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، نتتبع فيه التطور التاريخي لجهود إقرار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، في الفرع الأول، ونخصص الفرع الثاني لتحليل الحضور والدور العربي في وضع الاتفاقية.

ويبحث المطلب الثاني الدور العربي في إطار بروتوكول منع الاتجار بالأشخاص المكمل لاتفاقية مكافحة الجريمة عبر الوطنية، فنرصد في الفرع الأول التطور التاريخي لاتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة وبروتوكول مكافحة الاتجار بالأشخاص، ونتناول في الفرع الثاني تحليل الحضور العربي في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية وبروتوكول مكافحة الإتجار بالأشخاص.

المطلب الأول: الدور العربي في إطار اتفاقية منظمة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

تعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، واحدة من أبرز نتائج جهود الأمم المتحدة في مجال وضع وتنظيم الاتفاقيات الدولية، نظراً لكونها أول صك عالمي فعال لمكافحة ظاهرة الفساد، وأكثر صك شامل يغطي جميع مناطق العالم، وينظم تفاصيل ومواضيع ذات أهمية خاصة في مجال مكافحة الفساد¹.

ونتناول في هذا المطلب دور الدول العربية في إنجاز هذه الاتفاقية، واستعراض وتحليل مساهمتها في الأعمال التحضيرية والمفاوضات التي أفضت إلى إقرارها،

1 اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 31 تشرين الأول/أكتوبر 2003، بموجب قرارها 4/58 ودخلت حيز النفاذ في 14 كانون الأول/ديسمبر من العام 2005، للمزيد انظر: موقع الأمم المتحدة، مكتب المخدرات والجريمة:

<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html> تاريخ آخر زيارة 22

آذار/مارس 2024.

وفيما بعد نفاذها، وذلك بعد استعراض مكثف للتطور التاريخي للجهود الدولية بشأن تنظيم جهود مكافحة الفساد، وصولاً إلى وضع وإقرار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

الفرع الأول: التطور التاريخي لجهود إقرار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

لم تكن معظم دول العالم بمكافحة ظاهرة الفساد ومواجهة مخاطرها، من خلال قوانينها وسلطاتها الوطنية، فقد أدركت الدول منذ عقود مدى الحاجة إلى مبادرات على المستوى الدولي على هذا الصعيد، خاصة بعد تطور وسائل عصابات الجريمة في التخطيط لأعمالها الإجرامية وأنشطتها غير المشروعة، وتنفيذها خارج الحدود الوطنية، ما دفع الدول لتنظيم اجتماعات ومؤتمرات دولية وإقليمية، تبحث في أسباب ظاهرة الفساد ودوافعها والبحث في حلول فعالة وناجعة لمواجهتها ومكافحتها ومنعها، بالاستفادة من المعايير التي تم تطويرها من خلال الجهود الدولية، وبدفع من نتائج سوابق الالتزام بالاتفاقيات الدولية في مجالات أخرى، سعياً لتعزيز الجهود المشتركة في مجال مكافحة الجريمة عبر الوطنية، وخاصة جرائم الفساد، وصولاً إلى طموح صياغة تشريع دولي، له أثر قانوني في النظام الداخلي، يحقق مبدأ التعاون الدولي والتعايش والانسجام بين النظم القانونية العالمية، من أجل حل المشاكل التي يعاني منها العالم.

أولاً: بدايات اهتمام الأمم المتحدة بمكافحة الفساد.

بدأت جهود منظمة الأمم المتحدة في مجال مكافحة مظاهر الفساد من خلال إدراج بنود متعلقة بالموضوع ضمن الموضوعات التي تعرض على أجنحة مؤتمرات المنظمة لمنع الجريمة، ابتداء من مؤتمر الأمم المتحدة الرابع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، الذي انعقد في مدينة كيوتو اليابانية في العام 1970 حيث أكد المشاركون على مخاطر جرائم الكسب غير المشروع والفساد، وجددت الأمم المتحدة اهتمامها بجرائم الفساد وخاصة فساد أجهزة إنفاذ القانون والسلطات السياسية، في مؤتمرها الخامس لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين الذي انعقد في جنيف بسويسرا في العام 1975.

وفي المؤتمر السادس للأمم المتحدة لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين الذي انعقد في العام 1980 في كاراكاس بفرنزويلا، أكد المشاركون على الحاجة الماسة إلى تضافر جهود الدول والمجتمع الدولي لمكافحة جميع أشكال ظاهرة الفساد. وشكل مؤتمر الأمم المتحدة السابع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين الذي انعقد في ميلانو بإيطاليا، في العام 1985، دفعاً إضافياً لجهود الأمم المتحدة في لفت انتباه الدول لمخاطر ظاهرة الفساد، قبل أن تتعقد حلقات نقاشية ومؤتمرات في معاهد منظمة الأمم المتحدة الإقليمية بهدف منع الجريمة بكافة صورها وتحقيق العدالة الجنائية¹، كان من أبرزها الحلقة الدراسية الإقليمية بشأن الفساد في السلطات الحكومية في لاهاي في العام 1989، وذلك في إطار أعمال التحضير لمؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، لتبدأ خطوات تمهيد الطريق لوضع معايير دولية لمكافحة الفساد، حيث تم عرض المشروع الأول لدليل مكافحة الفساد، للتعليق عليه قبل طرحه على المؤتمر، وهو دليل أعد استجابة لقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي 23/1990، وطرحت من قبل المشاركين فكرة وضع اتفاقية دولية لمواجهة للفساد عبر الوطني ومدونة دولية لأخلاقيات الخدمة العامة².

واعتمدت الجمعية العامة القرار 107/45 لعام 1990 المعنون "التعاون الدولي على منع الجريمة والعدالة الجنائية في سياق التنمية"³، الذي شددت فيه على توصيات المؤتمر الثامن بشأن تدابير مكافحة الفساد.

1 البشري، محمد الأمين، الفساد والجريمة المنظمة، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، 2007، ص 140.

2 انظر: إدارة التعاون التقني لأغراض التنمية ومركز التنمية الاجتماعية والشؤون الإنسانية، الفساد في الحكومة: تقرير حلقة دراسية إقليمية، لاهاي، هولندا، 11-15 كانون الأول/ ديسمبر 1989 الوثيقة (TCD/SEM.90/2 - INT-89-R56)، موقع المكتبة الرقمية للأمم المتحدة: <https://digitallibrary.un.org/record/223737?ln=en> آخر زيارة 2 مارس 2024.

3 للاطلاع على القرار، انظر موقع معهد تطوير القانون الدولي العام، قرارات الدورة الرابعة (45-1990) الجمعية العامة للأمم المتحدة، موقع الأمم المتحدة، نظام الوثائق الرسمية

ثانياً: الانطلاقة الفعلية لجهود الأمم المتحدة في إطار التوصل لاتفاقية مكافحة الفساد.

يعتبر مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة والعدالة الجنائية، نقطة الانطلاق الفعلية لوضع برنامج فعال للأمم المتحدة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية، بموجب البيان الذي وضعته اللجنة الوزارية التي انعقدت في باريس 1991، وحظي بموافقة الجمعية العامة للأمم المتحدة في كانون الأول/ديسمبر 1991 في قرارها 152/46، وأوصى بتشكيل لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية، وهي لجنة فنية تابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، تتألف من ممثلي 40 حكومة، ويكون من جملة اختصاصاتها الجريمة الاقتصادية، بما فيها غسل الأموال.

وفي المؤتمر الوزاري العالمي المعني بالجريمة المنظمة عبر الوطنية الذي انعقد في نابولي بإيطاليا، في العام 1994 بحضور أكثر من 2000 مشارك ووفد من 142 دولة، إضافة إلى منظمات حكومية دولية وغير حكومية، تبني بيان نابولي خطة عمل لمواجهة الجريمة والفساد، قبل أن تتخذ حلقة عمل وزارية إقليمية لمتابعة إعلان نابولي في بوينس آيرس بالأرجنتين في العام 1995 حيث جرت مناقشة جهود تعزيز الحكم الرشيد ومكافحة الفساد في دول أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي.

وخصص مؤتمر الأمم المتحدة التاسع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين الذي انعقد في القاهرة بمصر في الفترة بين 29 نيسان/أبريل و 8 أيار/مايو 1995، دورة استثنائية لموضوع مكافحة الفساد من قبل الموظفين العموميين، وتبنى المؤتمر توصية بإنشاء آليات للإنفاذ والرصد فيما يتعلق بالجريمة الاقتصادية، مثل الفساد. وكانت حصيلة هذه المتابعات، إطلاق ما يسمى بـ"المركز الدولي لمكافحة الجريمة - CICP" كبرنامج متخصص لمكافحة الفساد، وتتمثل مهمته بتقديم العون الفني للدول، بناء على طلبها، ومساعدتها في رسم السياسات، والتعرف على كيفية رصد

وكشف الحالات المتعلقة بواقعات الفساد، والمساعدة في كيفية إصلاح نظم العدالة الجنائية على نحو يحقق المرجو منه في الحد من الفساد¹.

وفي ضوء هذا البرنامج وإنفاذاً لمهمته أصدر مجموعة من المصادر الاسترشادية بكافة اللغات المعتمدة في إطار منظمة الأمم المتحدة وجرى توزيعها على الدول الأعضاء².

وفي الدورة الرابعة للجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية، في فيينا، التي انعقدت في الفترة بين 30 أيار/مايو و9 حزيران/يونيو 1995 أوصت اللجنة بوضع وتنفيذ استراتيجيات لمكافحة الفساد، وهي التوصية التي تبناها المجلس الاقتصادي والاجتماعي في القرار 14/1995.

وفي 16 كانون الأول/ديسمبر 1996، اعتمدت الجمعية العامة، في قرارها 191/51، إعلان الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية³؛ ليمهد الطريق لإبرام اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية، التي دخلت حيز النفاذ في 15 شباط/فبراير 1999،

1 إبراهيم هشام عثمان، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الشريعة والقانون، جامعة أم درمان الإسلامية، السودان، 2010، ص 60.

2 من المنشورات الموزعة عبر الأمم المتحدة، مرشد الأمم المتحدة للسياسات المضادة للفساد، أدوات الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مساعدة الدول لمساعدة نفسها لمحاربة الفساد، قياس الفساد على مستوى القرية، الوقاية وسائل فاعلة للحد من الفساد، انظر: البشري، محمد الأمين، مرجع سابق، ص 141.

3 انظر: إعلان الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية، موقع الأمم المتحدة، نظام الوثائق الرسمية:

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n97/768/71/pdf/n9776871.pdf?tok=en=K0CDkjG5uTaapSmAv1&fe=true> تاريخ آخر زيارة 1 آذار / مارس 2024.

وهي أول اتفاقية دولية نظمت قواعد تجريم الفساد الدولي في نصوص ملزمة لأطرافها¹.

وطرحت مسألة ضرورة وضع اتفاقية دولية لمكافحة الفساد والرشوة على أن تتضمن آليات إنفاذ فعالة، في اجتماع فريق الخبراء المعني بالفساد الذي انعقد في بوينس آيرس بالأرجنتين في الفترة بين 17 و21 آذار/مارس 1997.

وفي العام 2000 انطلق في فيينا إعلان بشأن الجريمة والعدالة²، تضمن التزاماً بمحاربة الفساد لمواجهة ما هو مرتقب من تحديات في القرن الحادي والعشرين، وقد نصت الفقرة (15) من الإعلان على ما يلي: "تعلن التزامنا باتخاذ تدابير دولية مشددة لمكافحة الفساد، تستند إلى إعلان الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية³، والمدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين⁴، والاتفاقيات الإقليمية ذات الصلة والمحافل الإقليمية والدولية، ونشدد على أن هناك حاجة ماسة إلى وضع صك قانوني دولي فعال لمكافحة الفساد، يكون مستقلاً عن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية. وندعو لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية أن تطلب إلى الأمين العام أن يقدم إليها في دورتها العاشرة، بالتشاور مع الدول استعراضاً وتحليلاً دقيقين لكل الصكوك الدولية ذات الصلة وتوصيات بهذا الشأن كجزء من الأعمال التحضيرية لوضع ذلك الصك. وسوف ننظر في دعم البرنامج العالمي لمكافحة الفساد الذي وضعه المركز المعني

1 للمزيد، انظر: نص "اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية، موقع منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية:

<https://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm> تاريخ آخر زيارة 1 آذار/مارس 2024.

2 اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة اتفاق فيينا بقرارها 59/55 لعام 2000، للمزيد انظر موقع الأمم المتحدة، المكتبة الرقمية: <https://digitallibrary.un.org/record/428853?ln=en> تاريخ آخر زيارة 1 آذار/مارس 2024.

3 قرار الجمعية العامة 59/51.

4 قرار الجمعية العامة 191/51.

بمنع الإجرام الدولي ومعهد الأمم المتحدة الأقاليمي لأبحاث الجريمة والعدالة، والذي يخضع لتشاوور وثيق مع الدول ولدراسة من جانب لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية¹.

وقد تناولت اللجنة المخصصة لوضع اتفاقية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية مسألة التصدي للفساد في دورتها السادسة في فيينا، التي انعقدت في الفترة بين 6 و 17 كانون الأول/ديسمبر من العام 1999، أولاً وقبل كل شيء، إمكانية إدراج مواد في تلك الاتفاقية بشأن تجريم الجماعات الإجرامية المنظمة لفساد الموظفين العموميين وبشأن تدابير أخرى لمنع ذلك الفساد ومكافحته.

لكن اللجنة المخصصة، قررت في دورتها السابعة في فيينا، التي انعقدت في الفترة بين 17 و 28 كانون الثاني/يناير 2000، أن من الأفضل وضع صك قانوني دولي فعال لمكافحة الفساد، يكون مستقلاً عن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية²، وذلك بعد تحضير واستعراض وتحليل الصكوك والتوصيات الدولية ذات الصلة الدولية³.

1 نظراً لأهمية إعلان فيينا، نجد التأكيد عليه في كثير من وثائق الأمم المتحدة، ومنها الوثائق التالية: A/CONF.187/Rev.3. A/CONF.187/RPM.1/1 و Corr.1 و A/CONF.187/RPM.2/1 و A/CONF.187/RPM.3/1 و A/CONF.187/RPM.4/1

2 اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحق بها، اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 15 تشرين الثاني/نوفمبر من العام 2000، بموجب قرارها 55/25، ودخلت حيز النفاذ في 29 أيلول/سبتمبر 2003، للمزيد انظر: موقع الأمم المتحدة، مكتب المخدرات والجريمة:

تاريخ <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>

آخر زيارة 22 آذار/مارس 2024.

3 دفع تزايد الدعوات لتكثيف الجهود في مجال تنظيم المساهمة الدولية في مكافحة الفساد إلى تطوير العديد من الصكوك الدولية التي تضمنت قواعد لمواجهة الفساد ومكافحته، فقد اعتمدت اتفاقية الأمم المتحدة ضد الجريمة المنظمة العابرة للحدود، من جانب الجمعية العامة للأمم المتحدة في

وهو ما أكدته الجمعية العامة للأمم المتحدة، في قرارها 61/55، بتاريخ 4 كانون الأول/ديسمبر من العام 2000، إذ أقرت بصواب فكرة وضع صك قانوني دولي فعال لمكافحة الفساد، مستقل عن اتفاقية مكافحة الجريمة¹، كما أصدرت القرار 188/55، في 20 كانون الأول/ديسمبر من العام 2000، طالبت فيه الأمين العام، بعقد اجتماع لفريق خبراء حكومي دولي مفتوح العضوية لدراسة وإعداد مشروع إطار مرجعي للتفاوض بشأن صك قانوني لمكافحة الفساد².

وبدفع من التقدم الحاصل في هذا المجال على الصعيد الدولي، عقد اجتماع فريق الخبراء بالفعل في فيينا من 30 تموز/يوليو إلى 3 آب/أغسطس 2001، وجرى الاتفاق على أن يكون عنوان هذا الصك "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد"، وتم الاتفاق على أن تنتخب اللجنة المخصصة مكتبها بحيث يتألف من ممثلين اثنين عن كل مجموعة من المجموعات الإقليمية الخمس، وأن تبرم الاتفاقية الجديدة بحلول نهاية العام 2003، وعقدت اللجنة المخصصة للتفاوض بشأن

15/11/2000، وأبرمت اتفاقية المجلس الأوروبي للقانون الجنائي والمدني ضد الفساد، بالإضافة إلى المبادئ التوجيهية العشرون لمحاربة الفساد، الصادرة عن المجلس الأوروبي في نوفمبر 1997، كما صدر القانون النموذجي لسلوك الموظفين، واتفاقية الاتحاد الأوروبي لحماية المصالح المالية وبيروتوكولاتها، واتفاقية مكافحة الرشوة للموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية، للمزيد، انظر: إبراهيم، هشام عثمان، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 62.

1 انظر قرار الجمعية العامة 61/55 تاريخ 4 كانون الأول/ديسمبر من العام 2000، موقع الأمم المتحدة، المكتبة الرقمية <https://digitallibrary.un.org/record/428858?ln=ar> تاريخ آخر زيارة 1 آذار/مارس 2024.

2 انظر قرار الجمعية العامة 188/55 تاريخ 20 كانون الأول/ديسمبر من العام 2000، موقع الأمم المتحدة، المكتبة الرقمية <https://digitallibrary.un.org/record/430032?ln=ar> تاريخ آخر زيارة 2 آذار/مارس 2024.

الاتفاقية اجتماعا تحضيريا غير رسمي في بوينس آيرس بالأرجنتين في الفترة بين 4 و7 كانون الأول/ديسمبر 2001.

وانطلقت أعمال اللجنة المخصصة للتفاوض بشأن اتفاقية لمكافحة الفساد بشكل رسمي في دورتها الأولى في فيينا من 21 كانون الثاني/يناير إلى 1 شباط/فبراير 2002، وعقدت ست دورات أخرى، على مدار عامين في مكتب الأمم المتحدة في فيينا من قبل ممثلين عن أكثر من مائة دولة، وقام مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بدور أمانة المفاوضات، كما شارك في هذه العملية ممثلون عن المنظمات غير الحكومية، بما في ذلك منظمة الشفافية الدولية، وجامعة الدول العربية، وغيرهما، لتختتم أعمالها في الدورة السابعة في الفترة من 29 أيلول/سبتمبر إلى الأول من تشرين الأول/أكتوبر 2003، بوضع الصيغة النهائية للاتفاقية.

واعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في 31 تشرين الأول/أكتوبر 2003، القرار 4/58 القاضي بإقرار الاتفاقية بالصيغة التي خلصت إليها اللجنة المخصصة¹، وغدت متاحة لتوقيع الدول الأعضاء عليها في مؤتمر عقد في ميريدا بالمكسيك، في الفترة من 9 إلى 11 كانون الأول/ديسمبر 2003، ودخلت حيز النفاذ في 14 كانون الأول/ديسمبر 2005، لتصبح أول صك قانوني عالمي ملزم لمكافحة الفساد، يكتسب أهميته مما تتضمنه الاتفاقية من معايير وتدابير وقوانين تعزز أنظمة الدول القانونية والتنظيمية في مجال مكافحة الفساد، وتساهم في تعزيز التعاون بشأن هذه الظاهرة بين الدول الأطراف في الاتفاقية².

1 للاطلاع على قرار الجمعية العامة 4/58 تاريخ 31 تشرين الأول/أكتوبر 2003، انظر: موقع

الأمم المتحدة، المكتبة الرقمية <https://digitallibrary.un.org/record/505186?ln=ar>

تاريخ آخر زيارة 2 آذار/ مارس 2024.

2 للاطلاع على المزيد انظر: تقرير الأمم المتحدة عن المفاوضات الرامية إلى وضع اتفاقية الأمم

المتحدة لمكافحة الفساد، موقع الأمم المتحدة، مكتب المخدرات والجريمة

<https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/travaux-preparatoires.html>

تاريخ آخر زيارة 2 آذار/ مارس 2024.

الفرع الثاني: تحليل الدور العربي في اتفاقية مكافحة الفساد.

إن تحليل دور وحضور ومشاركة الدول العربية في جهود التفاوض للتوصل إلى الصيغة المعتمدة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ولاحقاً في مجال استضافة وإنجاح مؤتمرات الدول الأطراف، يقتضي تقصي مساهمات الدول العربية ومقترحاتها ومبادراتها في صياغة وإقرار الاتفاقية، والعمل على تنفيذها ومتابعة جهود تطوير التعاون الدولي ومواكبتها بالأنظمة القانونية الوطنية، وهو ما نتناوله فيما يأتي.

أولاً: جهود الدول العربية في مفاوضات اتفاقية مكافحة الفساد.

1- الحضور العربي في جهود إقرار وضع صك عالمي لمكافحة الفساد والتفاوض حوله:

ساهمت الدول العربية في الدفع باتجاه تبني قرار وضع صك عالمي مستقل يتضمن القواعد النازمة لجهود مكافحة جرائم الفساد، واستضافت جمهورية مصر العربية مؤتمر الأمم المتحدة التاسع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين في دورته التي انعقدت في القاهرة، في العام 1995، حيث كرس المؤتمر جلسة خاصة لموضوع الخبرات في التدابير العملية الرامية إلى محاربة الفساد الذي يتورط فيه موظفون عموميون، ودعا المشاركون في مؤتمر القاهرة الدول الأعضاء إلى تبني وتنفيذ استراتيجيات لمكافحة الفساد، كما تبني المؤتمر توصيات لتحسين مناخ التعاون الدولي في هذا الشأن.

وساهم حضور المسؤولين وممثلي الدول العربية في إطلاق وتسريع الأعمال التحضيرية ومداولات الدول الأعضاء في كل دورة من دورات اللجنة المخصصة الحكومية الدولية المفتوحة العضوية للتفاوض بشأن اتفاقية مكافحة الفساد التي أنشأتها الأمم المتحدة، حيث شاركت الدول العربية عبر ممثليها في نقاشات التفاوض وتقديم المقترحات بشأن اعتماد قرار بوضع صك عالمي مستقل لمكافحة الفساد، والمساهمة كذلك في أعمال اللجنة المخصصة للتفاوض بشأن الاتفاقية على امتداد الدورات السبعة التي عقدت في الفترة من 21 كانون الثاني/يناير 2002 إلى الأول من تشرين الأول/أكتوبر 2003 في فيينا.

وعلى هذا الصعيد، ترأس فاروق سيف النصر وزير العدل ورئيس الوفد المصري، مؤتمر الأمم المتحدة التاسع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين في دورته التي انعقدت في القاهرة، في العام 1995، كما انتخبت الجلسة العامة في المؤتمر ممثلي الجزائر والكويت نواباً لرئيس الجلسة، إلى جانب نواب آخرين من بلدان أخرى، كما انتخبت آمنة لازغلي من وفد تونس مقررة للجلسة الثانية¹.

وبتتبع حضور ومشاركة وفود الدول العربية، يلاحظ أن ممثلي الوفود العربية لم يغيبوا عن الحضور من خلال كلمات وبيانات أدلوا بها في جميع المؤتمرات ودورات انعقاد اللجنة المختصة، وكمثال على ذلك، فقد أدلى ممثلو المملكة العربية السعودية، والبحرين وعمان والكويت والعراق والجزائر وليبيا وسوريا وفلسطين والمغرب، ببيانات في الجلسات السبعة التي انعقدت خلال المؤتمر التاسع في القاهرة، وخلال المؤتمر أدلى المراقب عن مركز الجامعة العربية للدراسات الأمنية والتدريب ببيان أيضاً، وهو مركز تابع لجامعة الدول العربية، التي واطبت على حضور وفدها خلال جميع دورات المؤتمر ودورات انعقاد اللجنة المتخصصة للتفاوض.

وفي اجتماع فريق الخبراء الحكومي الدولي المفتوح العضوية لإعداد مشروع إطار مرجعي للتفاوض بشأن صك قانوني دولي لمكافحة الفساد الذي انعقد في فيينا، في الفترة بين 30 تموز/يوليو و 3 آب/أغسطس 2001، برز حضور ممثلي الوفود العربية على نحو لافت، حيث تحدث ممثل مصر، نيابة عن مجموعة الدول 77 والصين، وممثل المغرب نيابة عن مجموعة الدول الافريقية، وممثل الأردن نيابة عن مجموعة دول آسيا والمحيط الهادئ، للتأكيد على الأهمية الكبرى التي يوليها أعضاء المجموعات التي يمثلونها لوضع صك قانوني دولي فعال وملزم لمكافحة الفساد، وتطرقوا في بياناتهم إلى مسائل ذات صلة بالقواعد القانونية

1 لمزيد من الاطلاع على الحضور، انظر: تقرير الأمانة العامة حول مؤتمر الأمم المتحدة التاسع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، القاهرة، 29 نيسان/أبريل - 8 أيار/مايو 1995، موقع الأمم المتحدة، المكتبة الرقمية <https://digitallibrary.un.org/record/3945391?ln=ar> تاريخ آخر زيارة 2 آذار/ مارس 2024.

والتنظيمية الواجب أن يشتمل عليها الإطار المرجعي للصك القانوني القادم، إضافة إلى جوانب تتعلق بالتمثيل الإقليمي العادل في عضوية اللجنة المخصصة للتفاوض، وأن يراعي نطاق انطباق الاتفاقية الجديدة شواغل كل الدول، ولا سيما فيما يتعلق بالمسألة الحساسة المتمثلة في المساواة في السيادة والسلامة الإقليمية وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول¹.

2- نماذج من مساهمة الدول العربية في مفاوضات اتفاقية مكافحة الفساد

لم تقتصر المشاركة العربية في جهود وضع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على حضور ممثلين ووفود عن الدول العربية، حيث يظهر تتبع مساهمات الوفود العربية في جلسات الأعمال التحضيرية ودورات انعقاد اجتماعات التفاوض حضوراً متواصلاً لمداخلات ممثلي الوفود العربية، وتقديمهم اقتراحات تعديل وتصويب نصوص مواد الاتفاقية المطروحة للتداول، ويمكن إيراد أمثلة حول هذه المساهمات للإيضاح، لا على سبيل الحصر، فيما يأتي:

أ- في الدورة الثانية للجنة المخصصة للتفاوض التي انعقدت في فيينا، في الفترة بين 10 و 21 آذار/ 2002 وخصصت للنظر في مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مع التركيز بصفة خاصة على المواد 40-50، والفصول من الرابع إلى الثامن، قدم وفد الجزائر مساهمة أدرجت ضمن الاقتراحات والمساهمات الواردة من الحكومات، بالوثيقة (A/AC.261/L.80)، تتضمن اقتراحات بتعديل نص المادة (61) المطروح للتداول، المتعلقة بالتصرف في عائدات الجرائم والممتلكات المصادرة².

1 للمزيد يمكن الاطلاع على تقرير فريق الخبراء الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بإعداد مشروع اختصاصات التفاوض بشأن الصك القانوني المقبل لمكافحة الفساد في فيينا، 30 تموز/يوليو - 3 آب/أغسطس 2001، موقع الأمم المتحدة، مكتب المخدرات والجريمة، <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/background/expertgroup.ht> ml تاريخ آخر زيارة 2 آذار/ مارس 2024.

2 انظر الوثيقة (A/AC.261/L.80)، موقع الأمم المتحدة، نظام الوثائق الرسمية: <https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/v02/559/53/pdf> 10 مارس 2024.

ب- وفي الدورة الثانية، بالجلسة المنعقدة في فيينا، بين 17 و 28 حزيران/يونيو 2002، التي خصصت لمواصلة النظر في مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مع التركيز بصفة خاصة على المواد 40-50، والفصول من الرابع إلى الثامن، قدمت مصر مساهمة تم إدراجها في الوثيقة (A/AC.261/L.87) وتتضمن اقتراحاً بتعديل المادة 76 مكرر¹، وتقدم وفد الإمارات العربية المتحدة باقتراح لتعديل المادة 79 مكرر، وذلك أثناء القراءة الأولى لمشروع نص الاتفاقية².

ت- وفي الدورة الثانية نفسها، تقدم وفد المغرب باقتراح تعديل نص المادة (44) المتداول، المتعلق بالمسؤولية المدنية عن أفعال الفساد، وأدرج الاقتراح في الوثيقة (A/AC.261/L.55)³.

ث- كما تقدم وفد سلطنة عمان بمساهمة أدرجت في الوثيقة (A/AC.261/L.48)، تضمنت مقترحات بتعديل المواد 2، و 8، و 22، و 40، و 44، و 46، و 50، و 52 - 60، وقدمت وثيقة المساهمة مقترحات بصياغات بديلة لنصوص المواد التي تضمنها طلب التعديل.

1 انظر الوثيقة (A/AC.261/L.87)، موقع الأمم المتحدة، نظام الوثائق الرسمية الرابط التالي:
<https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/v02/560/97/pdf/v0256097.pdf?token=n=qhfqg82aKWJWZJyf7S&fe=true>
تاريخ آخر زيارة 10 آذار/مارس 2024.

2 انظر الوثيقة (A/AC.261/3/Rev.1/Add.1) موقع الأمم المتحدة، نظام الوثائق الرسمية:
<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/v02/564/71/pdf/v0256471.pdf?token=n=Mspcq8Z0YwUsN9i2Gx&fe=true>
تاريخ آخر زيارة 10 آذار/مارس 2024.

3 انظر الوثيقة (A/AC.261/L.55)، موقع الأمم المتحدة، نظام الوثائق الرسمية، الرابط التالي:
<https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/v02/555/33/pdf/v0255533.pdf?token=n=dcfugn4Rt549aN2aV8&fe=true>
تاريخ آخر زيارة 10 آذار/مارس 2024.

ج- وفي الدورة الثالثة التي انعقدت في فيينا، في الفترة بين 30 أيلول/سبتمبر و11 تشرين الأول/أكتوبر 2002 وخصصت للنظر في مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مع التركيز بصفة خاصة على المواد 1-39، قدم وفد الجماهيرية العربية الليبية مساهمة أدرجت ضمن الاقتراحات والمساهمات الواردة من الحكومات، بالوثيقة (A/AC.261/L.178)¹، تتضمن اقتراحات بتعديل نصوص المواد 5 و5 مكرر، و6، و7، و9 مكرر.

ح- كما قدمت ليبيا مساهمة أدرجت في الوثيقة (A/AC.261/L.144)، اقترحت فيها تعديلات على المواد 11، و12، و19، و20، مع اقتراح نصوص بديلة².

خ- وفي الدورة الثالثة أيضاً، قدم وفد اليمن مساهمة أدرجت أيضاً ضمن الاقتراحات والمساهمات الواردة من الحكومات، بالوثيقة (A/AC.261/L.105) تضمنت اقتراحات بتعديل المواد 1، و2، و4، و4 مكرر، و11، و13، و14، و19، و21، و35 - 37، واقترحت مساهمة وفد اليمن نصوصاً بديلة بصياغات تتضمن الملاحظات التي استدعت المساهمة³.

د- في الدورة السادسة للجنة المخصصة للتفاوض، التي انعقدت في فيينا في الفترة بين 21 تموز/يوليو و8 آب/أغسطس 2003، قدمت الجمهورية العربية السورية

1 انظر الوثيقة (A/AC.261/L.178)، موقع الأمم المتحدة، نظام الوثائق الرسمية الرابط التالي:
<https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/v03/807/78/pdf/v0380778.pdf?token=n=g0MHuwa7nHrp4UrXxd&fe=true>
تاريخ آخر زيارة 10 آذار/مارس 2024.

2 انظر الوثيقة (A/AC.261/L.144)، موقع الأمم المتحدة، نظام الوثائق الرسمية الرابط التالي:
<https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/v02/586/95/pdf/v0258695.pdf?token=n=3z3agXHWckHtRRlfnp&fe=true>
تاريخ آخر زيارة 10 آذار/مارس 2024.

3 انظر الوثيقة (A/AC.261/L.105)، موقع الأمم المتحدة، نظام الوثائق الرسمية الرابط التالي:
<https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/v02/582/74/pdf/v0258274.pdf?token=n=4uwCDrWbYrtHAFn9j5&fe=true>
تاريخ آخر زيارة 10 آذار/مارس 2024.

إلى اللجنة مساهمة أدرجت ضمن الاقتراحات والمساهمات الواردة من الحكومات، بالوثيقة (A/AC.261/L.246)، تقترح تعديل نص المادة (61)، بحيث تضاف إلى الفقرتين الأولى والثانية من المادة عبارات تساهم في مزيد من الإيضاح فيما يتعلق بموضوع التصرف بالموجودات في جرائم الفساد¹.

ذ- كما ساهمت وفود الدول العربية بالمشاركة مع دول أخرى بتقديم اقتراحات مشتركة ضمن وثائق موحدة، ومن ذلك مقترح تضمنته الوثيقة (A/AC.261/L.58) تقدمت به مصر بالاشتراك مع باكستان وتركيا وفرنسا وكولومبيا والمكسيك والنمسا وهولندا، وتسلمته اللجنة المخصصة للتفاوض في الدورة الثانية، بالجلسة المنعقدة في فيينا، بين 17 و28 حزيران/يونيو 2002، التي خصصت لمواصلة النظر في مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مع التركيز بصفة خاصة على المواد 40-50، والفصول من الرابع إلى الثامن، حيث توافقت الدول المذكورة على طلب تعديل المادة (40) التي تتعلق بالملاحقة والمقاضاة والجزاءات في جرائم الفساد².

ثانياً: جهود الدول العربية في إنفاذ وتطوير اتفاقية مكافحة الفساد

1- موقف الدول العربية من الاتفاقية والتحفظات عليها

بعد دخول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد حيز النفاذ في 14 كانون الأول/ديسمبر 2005، تسارعت جهود الأمم المتحدة لدفع الدول بما فيها الدول العربية لوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة ومنسقة لمكافحة الفساد، وفقاً للمبادئ الأساسية للأنظمة القانونية لكل دولة، وقد بلغ عدد الدول الموقعة على الاتفاقية

1 انظر الوثيقة (A/AC.261/L.246)، موقع الأمم المتحدة، نظام الوثائق الرسمية <https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/v03/868/30/pdf/v0386830.pdf?token=GL0uARXDNmghVdTUON&fe=true> تاريخ آخر زيارة 10 آذار/مارس 2024.

2 انظر الوثيقة (A/AC.261/L.58)، موقع الأمم المتحدة، نظام الوثائق الرسمية <https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/v02/555/64/pdf/v0255564.pdf?token=pyh0K0wva642lvWGEo&fe=true> تاريخ آخر زيارة 10 آذار/مارس 2024.

140 دولة، أما عدد الأطراف في الاتفاقية فقد بلغ 190 بحلول شهر آذار/مارس من العام 2024 كما تظهره بيانات الأمم المتحدة بهذا الشأن، وجميع الدول العربية، أطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، إما بالتصديق أو القبول أو الموافقة أو الانضمام، إلا أن الكثير من الدول ومنها معظم الدول العربية أعلنت أو أبدت تحفظات على مواد محددة في الاتفاقية، ويمكن تتبع الإعلانات والتحفظات التي أبدتها الدول العربية على الاتفاقية فيما يأتي¹:

أ- التحفظ على أحكام الفقرة 2 من المادة (66) من هذه الاتفاقية:

أبدت معظم الدول العربية تحفظها على أحكام الفقرة 2 من المادة (66) من هذه الاتفاقية، التي تنص على أن أي نزاع ينشأ بين دولتين أو أكثر من الدول الأطراف بشأن تفسير أو تطبيق الاتفاقية التي لا يمكن تسويتها عن طريق التفاوض، تعرض، بناء على طلب إحدى تلك الدول الأطراف، على التحكيم أو على محكمة العدل الدولية، حيث أكدت الجزائر أنه لا يجوز عرض أي نزاع من هذا القبيل على التحكيم أو على محكمة العدل الدولية دون موافقة جميع أطراف النزاع.

كما أبدت نفس التحفظ مملكة البحرين التي اعتبرت أنها لا تعتبر نفسها ملزمة بالفقرة 2 من المادة (66) من الاتفاقية، وسارت الكويت وقطر وسلطنة عمان والمملكة العربية السعودية وتونس والإمارات العربية المتحدة واليمن، على المنهج نفسه في التحفظ المتعلق بالاختصاص الإلزامي لمحكمة العدل الدولية في قضايا التحكيم أو إحالة المنازعات المنصوص عليها في الفقرة 2 من المادة (66) من الاتفاقية.

1 للمزيد من الاطلاع حول حالة التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وتحفظات الدول عليها، انظر: موقع الأمم المتحدة، مكتب الشؤون القانونية، مجموعة معاهدات الأمم المتحدة، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد:

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_noXV&chapter=18&clang_en تاريخ آخر زيارة 11 آذار/مارس 2024.

ب- تحفظات أخرى:

أعلنت الجزائر أن تصديقها على هذه الاتفاقية لا يعني بأي حال من الأحوال الاعتراف بإسرائيل.

وتحفظت المملكة العربية السعودية على الفقرة (5) من المادة (44) من الاتفاقية التي تشير إلى أن هذه الاتفاقية تشكل الأساس القانوني لمسألة التسليم مع الدول الأخرى الأطراف في هذه الاتفاقية، كما تحفظت اليمن على نفس الفقرة.

2- مساهمات الدول العربية في مؤتمرات الدول الأطراف

ساهمت الدول العربية في تعزيز التعاون بين الدول في تحقيق أهداف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛ وتعزيز واستعراض تنفيذ الاتفاقية، وكان لجهودها في هذا المجال الأثر في الفعال في انعقاد مؤتمرات الدول الأطراف في الاتفاقية¹، حيث استضافة الدول العربية 5 دورات من أصل عشر دروات عادية عقدها المؤتمر، كان آخرها الدورة العاشرة، التي انعقدت في الفترة بين 11 و15 كانون الأول/ديسمبر من العام 2023، في أتلانتا بالولايات المتحدة الأمريكية، إضافة إلى دورة استثنائية عقدت في 7 أيار/ مايو من العام 2021 في فيينا بالنمسا.

كما يظهر الحضور الفعال للدول العربية في هذا المجال من اختيار المملكة الأردنية الهاشمية لاستضافة أول مؤتمر للدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في عمان، من 10 إلى 14 كانون الأول/ديسمبر 2006، بحضور

1 مؤتمر الدول الأطراف (COSP) هو الهيئة الرئيسية لصنع السياسات في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتم إنشاء المؤتمر وفقاً للمادة 63 من الاتفاقية، بهدف دعم الدول الأطراف والدول الموقعة في تنفيذها للاتفاقية، وتقديم التوجيه السياساتي لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة لتطوير وتنفيذ أنشطة مكافحة الفساد، من خلال تحسين قدرة الدول على تنفيذ الاتفاقية؛ وتعزيز التعاون بين الدول في تحقيق أهداف الاتفاقية؛ وتعزيز واستعراض تنفيذ الاتفاقية، ويجتمع المؤتمر مرة كل سنتين ويتخذ قرارات ومقررات تعزيزاً لولايته، وقد عقد المؤتمر تسع دورات عادية ودورة استثنائية، كان آخرها للمزيد انظر، موقع الأمم المتحدة، مكتب المخدرات والجريمة: <https://www.unodc.org/corruption/en/cosp/conference-of-the-states-parties.html> تاريخ آخر زيارة 2 آذار/مارس 2024.

ممثلين عن 13 دولة عربية، إضافة إلى ممثلين عن جامعة الدول العربية، ومجلس وزراء الداخلية العرب، ومن جانب المنظمات غير الحكومية العربية، حضر ممثلون عن منتدى الفكر العربي، والمركز العراقي للشفافية ومكافحة الفساد.

وتضمن جدول أعمال المؤتمر استعراض القرارات والمقررات حول آلية جمع المعلومات عن تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والجهود التي اعتمدتها الدول الأطراف في مجال تكييف تشريعاتها ولوائحها مع الاتفاقية، ومسائل المساعدة الفنية والتعاون الدولي، ونقاش النظام الداخلي لمؤتمر الدول الأطراف واعتماده، وأمور كثيرة أخرى¹.

واستضافت العاصمة القطرية الدوحة، الدورة الثالثة لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي انعقدت في الفترة بين 9 و13 تشرين الثاني/نوفمبر 2009، بحضور 19 دولة عربية، وممثلين عن جامعة الدول العربية ومنظمات عربية غير حكومية، وقد أقيمت على هامش المؤتمر عدة فعاليات جانبية، بما في ذلك المنتدى العالمي لمكافحة الفساد وحماية النزاهة الذي عقد بالتعاون مع عدد من الشركات ومنتدى الشباب²، وأنشأ المؤتمر في هذه الدورة آلية لاستعراض تنفيذ الاتفاقية، تلزم الدول الأطراف بالوفاء بالتزاماتها بموجب هذه الاتفاقية بطريقة

1 للمزيد، انظر: تقارير توثيق مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عن دورته الأولى التي انعقدت في عمان بالأردن في الفترة من 10 إلى 14 كانون الأول/ديسمبر 2006، موقع الأمم المتحدة، مكتب المخدرات والجريمة:

<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/session1.html> تاريخ آخر زيارة 6 آذار/مارس 2024.

2 للمزيد، انظر: تقارير توثيق مؤتمر الدول الأطراف لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في دورته الثالثة، التي عقدت في الدوحة بقطر في الفترة ما بين 9-13 تشرين الثاني/نوفمبر 2009، موقع الأمم المتحدة، مكتب المخدرات والجريمة:

<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/session3.html> تاريخ آخر زيارة 6 آذار/مارس 2024.

تتفق مع مبادئ المساواة في السيادة والسلامة الإقليمية للدول، وعدم التدخل بالشؤون الداخلية للدول الأخرى¹.

واستضاف المغرب أعمال الدورة الرابعة لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مراكش، في الفترة من 24 إلى 28 أكتوبر 2011، بحضور ممثلين عن 18 دولة عربية، وممثلين عن جامعة الدول العربية، ومجلس وزراء الداخلية العرب، وآخرين مثلوا منظمات غير حكومية عربية، منها منظمة "أنا يقظ" التونسية، وجمعية الشباب للثقافة والتنمية المغربية.

وعقدت الدورة الثامنة لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في أبو ظبي، بالإمارات العربية المتحدة في الفترة بين 16 و20 كانون الأول/ ديسمبر 2019، بمشاركة ممثلين عن 18 دولة عربية، بالإضافة إلى ممثلي جامعة الدول العربية ومجلس وزراء الداخلية العرب، وجمعيات ومنظمات غير حكومية عربية، منها منظمة التحالف ضد الفساد في موريتانيا، وجمعية الشفافية الليبية.

واستضافت مصر أعمال الدورة التاسعة لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي انعقدت في شرم الشيخ، في الفترة بين 13 و17 كانون الأول/ ديسمبر من العام 2021، بمشاركة ممثلين عن 18 دولة عربية، بالإضافة إلى ممثلي جامعة الدول العربية ومجلس التعاون الخليجي، ومجلس وزراء الداخلية العرب، وجمعيات ومنظمات غير حكومية عربية، جامعة نايف للعلوم الأمنية العربية، ومنظمة أوتاد لمكافحة الفساد اليمنية والاتحاد المصري لسياسات التنمية والحماية الاجتماعية، وغيرها.

وبتتبع بيانات الدول المتبرعة لأعمال ومؤتمرات الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تكشف وثائق مؤتمر الدول الأطراف في دورته الرابعة

1 طلب فريق العمل مفتوح العضوية الحكومي المعني باستعراض تنفيذ اتفاقية مكافحة الفساد في اجتماعه الذي عقد خلال الفترة من 25 آب/أغسطس إلى الثاني من أيلول/سبتمبر من الامانة العامة بوضع مسودة دليل موحد لمراجعة الخبراء لتنفيذ الاتفاقية كي تتم دراسته من قبل مؤتمر الدول الاطراف في اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد.

عشرة، الأخيرة، التي انعقدت في فيينا في الفترة بين 12 و 16 حزيران يونيو 2023، أن دولة قطر، والمملكة العربية السعودية، والمغرب، هي من أكثر الدول العربية، إضافة إلى دول أخرى، تقديمًا للتبرعات، ورغد ميزانية جهود تنفيذ الاتفاقية¹.

ومن الجدير بالذكر أن جهود ممثلي الدول العربية في مناقشة نصوص مواد اتفاقية مكافحة الفساد الأممية، والتفاوض على وضعها وإقرارها، ساهمت في تمكين الكفاءات القانونية العربية، وتعزيز الجهود العربية لإعداد الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، التي وافق عليها مجلسا وزراء الداخلية والعدل العرب في اجتماعهم المشترك في 21 كانون الأول/ ديسمبر من العام 2010، ووقعت عليها 21 دولة عربية².

كما ساهمت الخبرات التي اكتسبها ممثلو الدول العربية خلال جلسات التفاوض ونقاش نصوص الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد، في وضع القانون العربي الاسترشادي لمكافحة الفساد، ضمن مجموعة القوانين العربية النموذجية، التي أعدها المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية التابع لمجلس وزراء العدل العرب في جامعة الدول العربية، بهدف المساعدة على تطوير التشريعات الوطنية للدول العربية³.

1 للمزيد من الاطلاع على تقرير الدورة الرابعة عشرة لفريق استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فيينا، 12-16 يونيو/حزيران 2023، انظر الوثيقة (CAC/COSP/IRG/2023/4)، موقع الأمم المتحدة، مكتب المخدرات والجريمة، <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/IRG/session14.html> تاريخ آخر زيارة 13 آذار/مارس 2024.

2 للمزيد من الاطلاع على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، موقع جامعة الدول العربية، قطاع الشؤون القانونية http://www.leagueofarabstates.net/ar/legalnetwork/Pages/agreements_deta_ils.aspx?RID=71 تاريخ آخر زيارة 13 آذار/مارس 2024.

3 من أهم ما تضمنه هذا القانون تحديد الأفعال التي تمثل جريمة فساد، مع التركيز على الأفعال التي ترتبط بالفساد الإداري بشقيه المالي والإداري كالاختلاس، والرشوة، ومظاهر الأضرار بالأموال العامة، مع إعطاء مفهوم موسع للأفعال التي تتكون منها جرائم الفساد وذلك كمحاولة لتضييق الخناق على من يرتكب هذا النوع من الجرائم، للمزيد، انظر: محمد فايزة فوزي، الفساد وأثره على

ثالثاً: سمات مساهمة الدول العربية في جهود وضع ومتابعة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

بتحليل مساهمات الدول العربية في مفاوضات ونقاشات صياغة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وفي مؤتمرات الدول الأطراف بعد إقرار الاتفاقية، يمكن استخلاص عدد من السمات الأساسية، نورد أبرزها فيما يأتي:

1- التمثيل والحضور الواسع: فقد شاركت معظم الدول العربية بوفود تمثلها على نحو دائم في دورات مؤتمرات الأمم المتحدة لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، وجلسات اللجنة المخصصة للتفاوض بشأن الاتفاقية، وساهمت وفود الدول العربية بنشاط في تقديم اقتراحات تعديل نصوص مواد الاتفاقية وصياغتها، لضمان مراعاة أنظمتها القانونية ومصالحها ووجهات نظرها.

2- غاب ممثلو منظمات المجتمع المدني العربية، عن حضور جلسات التفاوض، في حين سجلت جامعة الدول العربية حضوراً دائماً لممثليها، ولم يشكل حضور هذه المنظمات في مؤتمرات الدول الأطراف فارقاً نوعياً.

3- التعاون في السياق الإقليمي: أبدت وفود الدول العربية حرصاً واضحاً على التعاون فيما بينها، والتعاون أيضاً مع وفود الدول الأخرى التي تربطها بها علاقات إقليمية، لتقديم ودعم اقتراحات تهتم بالتحديات والحاجات الإقليمية، نظراً لتشابه هذه الاحتياجات والتحديات فيما بينها.

4- عدم ظهور اعتراضات أو تحفظات من الدول العربية تتعلق بالقواعد الأساسية التي تنص عليها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد حول تعريف الأفعال المجرمة وتدابير منع جرائم الفساد وأحكام التعاون الدولي واسترداد الموجودات وغيرها من الأحكام، باعتبار أن هذه القواعد لا تتعارض مع المبادئ الشرعية

الجهازين الأمني والقضائي، الندوة العلمية حول دور الشرطة في مكافحة الفساد الإداري، أبو ظبي، مركز البحوث والدراسات الأمنية، 2004، ص 155-172.

الإسلامية التي تشكل مصدراً أساسياً أو أحد أبرز مصادر التشريع في الدول العربية.

5- الالتزام بالتوجهات السياسية العامة: حيث أبدت وفود الدول العربية مواقف واضحة فيما يتعلق بمبادئ سيادة الدول وعدم التدخل في الشؤون الداخلية، حيث ركزت اقتراحات عديدة من وفود الدول العربية على مسائل الموازنة بين شواغل السيادة الوطنية وآليات الإنفاذ الدولية، والتحفظ على كل ما من شأنه أن يشكل مساساً باستقلال القرار الوطني، والموقف من قضية احتلال فلسطين، والحفاظ على النظام العام.

6- إدراك الحاجة وطنياً لصك دولي لمكافحة الفساد: عكست مساهمات الدول العربية ومشاركتها الفعالة إدراكها الواقعي لأهمية الاتفاقية في مجالات عديدة تتصل بمكافحة الفساد، خاصة المساعدة القانونية المتبادلة والتعاون الدولي في مجال تسليم المجرمين واسترداد الموجودات، ما يعكس اعترافها بآثار الفساد على خطط التنمية الاقتصادية وجهودها في مجال الاستقرار والاجتماعي.

7- تلبية الاحتياجات الفنية والقانونية الوطنية للدول العربية: ركزت مشاركات ومساهمات وفود الدول العربية على أهمية تأسيس والاستفادة من برامج المساعدة التقنية وبناء القدرات، وخبرات أنظمة الشفافية والمساءلة في مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني والدولي.

المطلب الثاني: الدور العربي في إطار بروتوكول منع الاتجار بالأشخاص المكمل لاتفاقية مكافحة الجريمة.

شكلت العبودية والاتجار بالبشر المستعبدين واحدة من أكثر انتهاكات حقوق الإنسان إبلاماً عبر التاريخ، إلا أن المجتمع الدولي بدأ يشهد مع بداية القرن التاسع عشر، اهتماماً متزايداً بدعوات رفض تجارة الرقيق، وتحديدًا مع بدايات حركة الأنجلو-أمريكيين لإلغاء الرق، ولعبت مجموعة بريطانية عرفت باسم "أبناء أفريقيا (Sons of Africa)، دوراً رائداً على هذا الصعيد، قبل أن تبدأ عدة ولايات أمريكية، ابتداءً بولاية فيرمونت في العام 1777، بإصدار قوانين تجريم الرق والاتجار بالرقيق،

وبحلول العام 1807، كانت كل من بريطانيا والولايات المتحدة قد ألغتا تجارة الرقيق، وتبعتهما دول عدة تباعاً، قبل أن توقع أول معاهدة دولية بهذا الخصوص باسم اتفاقية الرق تحت رعاية عصبة الأمم في 25 أيلول/سبتمبر 1926، إلا أن ظاهرة الاتجار بالأشخاص بقيت مشكلة إنسانية ذات بعد دولي رغم إصدار قوانين تحظر الإتجار بالبشر¹.

وتزايد الاهتمام بآثار وتبعات ظاهرة الإتجار بالبشر، بوصفها ظاهرة عالمية تقلق المجتمعات والسلطات الاجتماعية، مع ظهور عصابات منظمة تتاجر بالأشخاص، مستغلة ظروفهم وحاجاتهم، ما دعا المجتمع الدولي إلى حشد الجهود لمواجهة هذه الظاهرة، وصولاً إلى وضع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، التي اعتمدت بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 25/55 المؤرخ في 15 تشرين الثاني/نوفمبر 2000، وبروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وخاصة النساء والأطفال؛ الملحق بها، بحضور ومشاركة ومساهمات بناءة من وفود الدول العربية.

ورغم أن دراستنا تنصب في مطلبها الثاني على مساهمات الدول في مفاوضات وإقرار وإنفاذ بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وخاصة النساء والأطفال؛ إلا أنه نظراً للارتباط الوثيق للبروتوكول باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، وكون البروتوكول ملحقاً بها، وجاءت مفاوضات إقراره ومن ثم اعتماده مكمله لجهود وضع الاتفاقية، سنستعرض في الفرعين التاليين، التطور التاريخي لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية وبروتوكول مكافحة الإتجار بالأشخاص، الملحق بها، في آن معاً، ونتناول دور الدول العربية في جهود التوصل إلى الاتفاقية والبروتوكول، على نحو ما يأتي:

1 للمزيد، انظر: الحربي خالد بن سليم، ضحايا التهريب البشري من الأطفال، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض - السعودية، ط1، 2011، ص 64.

الفرع الأول: التطور التاريخي لاتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة وبرتوكول مكافحة الاتجار بالأشخاص.

شكلت الجريمة عبر الوطنية، ومنها جرائم الاتجار بالأشخاص، تهديدا دائما لحقوق الإنسان وللاأمن والاستقرار في الدول، والمجتمع الدولي، جراء دورها في الانتهاكات الحقوقية وازدياد العنف، ومخاطرها على سيادة القانون، ومع ازدياد الوعي بهذه المخاطر، بدأت الجهود الوطنية والدولية لمواجهتها، عبر مساهمات متواصلة تصدت لها منظمات وجهات دولية، بمشاركة أساسية من قبل الحكومات، وهو ما نبخته في هذا الجزء من الدراسة.

أولاً: جهود سبقت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية وبرتوكول مكافحة الإتجار بالأشخاص.

قبل اعتماد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبرتوكول الخاص بالإتجار بالأشخاص في العام 2000، تناولت اتفاقيات وإعلانات دولية أخرى جوانب عديدة من هذه الجرائم، كما اهتمت بعض منها بالتصدي لظاهرة الإتجار بالبشر، ولا يزال العديد من هذه الاتفاقيات والإعلانات ذات الصلة بالإتجار بالبشر مطبقة حتى اليوم، ما يساهم في الاستجابة الشاملة للإتجار بالبشر واستكمال متطلبات البروتوكول، ونستعرض باختصار أبرز هذه الاتفاقيات والإعلانات فيما يلي:

1. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948م: حيث تضمن هذا الإعلان نصوصاً توجب منع جرائم الاعتداء على حق الإنسان في الحياة والحرية، وجميع أشكال جرائم التعذيب والمعاملة اللاإنسانية أو الحاطة بالكرامة، ومن جملة هذه الانتهاكات، نص الإعلان بشكل خاص على تجريم الإتجار بالبشر، حيث تنص المادة الرابعة منه على ما يلي: "لا يجوز استرقاق أو استعباد أحد، ويحظر جميع أشكال الرق وتجارة الرقيق".

2. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الإتجار في الأشخاص واستغلال دعارة الغير، وقد جرى إقرارها من قبل الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة وذلك في الثاني من ديسمبر عام 1949م، وتؤكد ديباجة هذه الاتفاقية على تجريم الدعارة كونها

تتناقض مع الكرامة الإنسانية، ومن شأنها تعريض الفرد والأسرة والمجتمع للخطر، كما أوجبت الاتفاقية في مادتها الأولى ضرورة معاقبة الدول الأطراف لأي شخص من الأشخاص ممن يستأجروا أو يدفعوا آخرين لممارسة الدعارة، حتى وإن كان ذلك برضاء الأخير¹.

3. الاتفاقية التكميلية لإبطال الرق وتجارة الرقيق والأعراف والممارسات المشابهة للرق (جنيف 1956) حيث تتضمن هذه الاتفاقية توضيحاً صريحاً للممارسات التي تتشابه مع الرق، محرمة نقل الرقيق من بلد لآخر، أيما كانت الوسيلة وضرورة تجريم الدول لهذه الأفعال وتعريض الأشخاص الذين يرتكبونها لعقوبات شديدة².

4. اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الطفل الصادرة عام 1989 والبروتوكول الاختياري الخاص بشأن بيع الأطفال واستخدامهم في البغاء والمواد الإباحية لعام 2000، حيث تضمنت هذه الاتفاقية حظر الاستغلال الجنسي للأطفال وحمايتهم من كافة أشكال الانتهاك الجنسي، وقد فرضت هذه الاتفاقية على الدول الأعضاء اتخاذ التدابير الوطنية الملائمة لمنع حمل أو إكراه الطفل على ممارسة الأنشطة الجنسية غير المشروعة، كما حظرت الاستخدام الاستغلالي للأطفال في الدعارة أو العروض المتعلقة بمواد الدعارة.

1 خلف، عبد الرحمن، وآخرون، التعاون الدولي لمواجهة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، مركز بحوث الشرطة، الإصدار الثامن، يناير 2006، ص 138.

2 للاطلاع انظر: الاتفاقية التكميلية لإبطال الرق وتجارة الرقيق والأعراف والممارسات الشبيهة بالرق 1956، موقع الأمم المتحدة، مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان:
<https://www.ohchr.org/ar/instrumentsmechanisms/instruments/supplementa-ry-convention-abolition-slavery-slave-trade-and> تاريخ آخر زيارة 21 آذار/مارس 2024.

ثانياً: جهود التفاوض لإقرار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية وبروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص.

كان مؤتمر الأمم المتحدة الخامس لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، الذي عقد في جنيف من 1 إلى 12 أيلول/سبتمبر 1975، أول محفل أممي درست ونوقشت فيه المسائل المتعلقة بالجريمة المنظمة، وتتابعته جهود الأمم المتحدة على هذا الصعيد حتى اعتمدت توصية لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية في دورتها الثانية، المعقودة في الفترة من 13 إلى 23 نيسان/أبريل 1993، من قبل المجلس الاقتصادي والاجتماعي بالقرار 29/1993 المؤرخ 27 تموز/يوليو 1993، الذي طُلب فيه إلى الأمين العام تنظيم مؤتمر وزاري عالمي بشأن الجريمة المنظمة عبر الوطنية، وطُرحت فكرة وضع صكوك دولية، لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية. ولاحقاً، انعقد المؤتمر الوزاري العالمي المعني بالجريمة المنظمة عبر الوطنية، في نابولي بإيطاليا، من 21 إلى 23 تشرين الثاني/نوفمبر 1994، بحضور ممثلين عن 142 دولة، بالإضافة إلى منظمات حكومية دولية ومنظمات غير حكومية، واعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة، في قرارها 159/49 المؤرخ 23 كانون الأول/ديسمبر 1994، إعلان مؤتمر نابولي السياسي وخطة العمل العالمية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، وحثت الدول على تنفيذها على وجه الاستعجال.

وفي مؤتمر الأمم المتحدة التاسع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، المعقود في القاهرة من 29 نيسان/أبريل إلى 8 أيار/مايو 1995، شدد المشاركون على أنه يتعين تحقيق تعاون دولي فعال، في مكافحة الجريمة، وبناء على توصية اللجنة في دورتها الخامسة، اعتمدت الجمعية العامة أيضاً إعلان الأمم المتحدة بشأن الجريمة والأمن العام (القرار 60/51). ووفقاً لذلك الإعلان، تعهدت الدول الأعضاء بالسعي إلى حماية أمن ورفاه جميع مواطنيها باتخاذ إجراءات وطنية فعالة لمكافحة الجريمة عبر الوطنية الخطيرة، بما في ذلك الجريمة المنظمة، والاتجار غير المشروع بالمخدرات والأسلحة، وتهريب المواد غير المشروعة الأخرى، والاتجار المنظم بالأشخاص، وغيرها من الجرائم عبر الوطنية.

ونظرت لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية، في دورتها السادسة، المعقودة في الفترة من 28 نيسان/أبريل إلى 9 أيار/مايو 1997، في تقرير الأمين العام عن مسألة وضع اتفاقية دولية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية¹، وقدمت اقتراحات محددة بشأن مواضيع إضافية يتعين إدراجها، مثل تسليم المجرمين، وغسل الأموال، والإرهاب، والاتجار بالأسلحة النارية، والاتجار بالأطفال، والاتجار بالمهاجرين غير الشرعيين، والاتجار بالمواد النووية، ومصادرة عائدات الجريمة، ومن ثم أنشأت الجمعية العامة بموجب قرارها 111/53 المؤرخ 9 كانون الأول/ديسمبر 1998، لجنة حكومية دولية مفتوحة العضوية مخصصة لغرض وضع اتفاقية دولية شاملة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، ومناقشة وضع صكوك دولية تتناول الاتجار بالنساء والأطفال ومكافحة صنع الأسلحة النارية والاتجار بها بصورة غير مشروعة، وانتخب الإيطالي لويجي لوريولا رئيساً للجنة.

وعقد الاجتماع التحضيري غير الرسمي للجنة المخصصة في بوينس آيرس في الفترة من 31 آب/أغسطس إلى 4 أيلول/سبتمبر 1998، حيث عرضت محتويات ورقة عمل مقدمة من فنلندا لاتفاقية دولية لمكافحة الجريمة المنظمة العابرة للحدود، للقراءة الأولى.

وناقش الاجتماع التحضيري غير الرسمي أيضاً بروتوكولات قانونية دولية إضافية، حيث قدمت حكومتا إيطاليا والنمسا ورقة عمل تتضمن عناصر لصك قانوني دولي لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمهاجرين ومروهم عبر الموانئ. وفيما يتعلق بالصك القانوني الدولي المقترح بشأن الاتجار بالنساء والأطفال، دعا رئيس الاجتماع الوفود المهتمة إلى تقديم مشروع نص في الوقت المناسب لكي تنظر فيه اللجنة المخصصة في دورتها الأولى.

1 انظر: الوثيقة E/CN.15/1997/7/Add.1، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الأمم المتحدة، بشأن وضع اتفاقية دولية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، موقع الأمم المتحدة، نظام الوثائق E/CN.15/1997/7/Add.1 - undocs.org تاريخ آخر زيارة 27 آذار/ مارس 2024.

وفي الدورة الأولى للجنة المخصصة لوضع اتفاقية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية المعقودة في فيينا من 19 إلى 29 كانون الثاني/يناير 1999، قدمت الولايات المتحدة الأمريكية إلى اللجنة اقتراحا بمشروع بروتوكول لمكافحة الاتجار الدولي بالنساء والأطفال، مكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية¹، لتتعلق مع هذا المقترح مفاوضات حثيثة عبر عدة دورات عقدتها اللجنة لإقرار بروتوكول مكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، يختص بمكافحة الاتجار الدولي بالنساء والأطفال.

وفي الدورة الثانية التي انعقدت في الفترة من 8 إلى 12 آذار/مارس 1999 تقدمت الأرجنتين والولايات المتحدة الأمريكية بمشروع منقح لبروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالنساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، وناقشت الوفود المشاركة اقتراحا بأن يشمل البروتوكول المقبل ويخاطب جميع الأشخاص بدلا من النساء والأطفال فقط، وفي الدورة الرابعة للجنة المنعقدة من 28 حزيران/يونيو إلى 9 تموز/يوليو 1999 قدم مشروع مقترح منقح لبروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية.

وفي الدورات اللاحقة للجنة جرت أعمال التفاوض على نصوص الاتفاقية والبروتوكولات الملحقة بها، ومنها بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، وصولا إلى الدورة الحادية عشرة للجنة المخصصة التي عقدت في فيينا من 2 إلى 28 تشرين الأول/أكتوبر 2000، وعلى

1 انظر الوثيقة A/AC.254/4/Add.3 حول اقتراح الولايات المتحدة الأمريكية مشروع بروتوكول لمكافحة الاتجار الدولي بالنساء والأطفال مكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية المقدم إلى اللجنة المخصصة لوضع اتفاقية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية عن دورتها الأولى المعقودة في فيينا من 19 إلى 29 كانون الثاني/يناير 1999، موقع الأمم المتحدة، مكتب المخدرات والجريمة:

<https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/background/session1.html>

تاريخ آخر زيارة 3 آذار/مارس 2024.

مدار 52 جلسة، وضعت اللجنة المخصصة بعد نقاش ومفاوضات طويلة، الصيغة النهائية لجميع مواد مشروع بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، وقررت تقديمه إلى الجمعية العامة للنظر فيه واتخاذ إجراء بشأنه في دورتها الخامسة والخمسين¹.

وبموجب قرارها 55/25، بتاريخ 15 تشرين الثاني/نوفمبر 2000 اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في الدورة الخامسة والخمسين، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية وبروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية².

الفرع الثاني: تحليل الدور العربي في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة وبروتوكول مكافحة الاتجار بالأشخاص.

بهدف الوقوف على دور الدول العربية في مفاوضات صياغة بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، نتناول ابتداء وبشكل مكثف جهود الدول العربية في مسار التفاوض بخصوص الاتفاقية، ونستجلي تالياً مساهمات الدول العربية في التفاوض لوضع بروتوكول منع الاتجار بالأشخاص، وصولاً إلى تبيان دور الدول العربية في إنفاذ وتطوير البروتوكول المذكور، واستكشاف سمات مساهمة الدول العربية في

1 للاطلاع على المزيد انظر: تقرير الأمم المتحدة عن الأعمال التحضيرية للمفاوضات المتعلقة بوضع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة والبروتوكولات الملحقة بها، موقع الأمم المتحدة، مكتب المخدرات والجريمة:

<https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/travaux-preparatoires.html>
تاريخ آخر زيارة 2 آذار/مارس 2024.

2 لمزيد من الاطلاع انظر: قرار 55/25، الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 15 تشرين الثاني/نوفمبر 2000 في الدورة الخامسة والخمسين، موقع الأمم المتحدة، مكتبة داغ همرشولد <https://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/55> تاريخ آخر زيارة 23 آذار/مارس 2024.

جهود وضع ومتابعة اتفاقية الأمم المتحدة الجريمة وبروتوكول منع الاتجار بالأشخاص.

أولاً: جهود الدول العربية في مفاوضات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة وبروتوكول مكافحة الاتجار بالأشخاص

على غرار مساهمتها في مفاوضات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، شاركت وفود الدول العربية بفعالية واستمرارية في الأعمال التحضيرية والتفاوض على نصوص اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحقة بها، وتتجلى هذه الفعالية بحضور متواصل لممثلي الدول العربية، وتقديمهم مساهمات واقتراحات، تعكس جدية الالتزام بالتعاون مع الدول الأخرى للتوصل إلى الاتفاقية، وهو ما تتناوله الدراسة فيما يأتي.

1- حضور الدول العربية في أعمال التفاوض:

عقدت اللجنة المخصصة لوضع اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية دورتها الأولى في فيينا من 19 إلى 29 كانون الثاني/يناير 1999، بحضور 13 دولة عربية¹، وازداد حضور الدول العربية مع تقدم المفاوضات حول الاتفاقية ليلبلغ عدد الدول العربية التي حضرت الدورة الرابعة في فيينا من 28 حزيران/يونيو إلى 9 تموز/يوليو 1999، 17 دولة، وهي، الجزائر - مصر - جيبوتي - الأردن - العراق - الكويت، لبنان - ليبيا - المغرب - عمان - قطر - السعودية - السودان - سورية - تونس - الإمارات العربية المتحدة - اليمن².

1 للمزيد حول الدول العربية المشاركة في الدورة الأولى، انظر الوثيقة A/AC.254/9 تقرير اللجنة المخصصة لوضع اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية عن دورتها الأولى المعقودة في فيينا من 19 إلى 29 كانون الثاني/يناير 1999، موقع الأمم المتحدة، مكتب المخدرات والجريمة <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/background/Session2.html> تاريخ آخر زيارة 3 آذار/مارس 2024.

2 للمزيد حول الدول العربية المشاركة في الدورة الرابعة، انظر الوثيقة A/AC.254/17 تقرير اللجنة المخصصة لوضع اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية عن دورتها الرابعة المعقودة في

وانخفض عدد حضور الدول العربية في الدورة الثامنة في فيينا، من 12 فبراير - 3 مارس 2000، إلى 16 دولة عربية، حيث غاب ممثلو دولة العراق¹. وعلى صعيد المنظمات، سجل ممثلو جامعة الدول العربية ومجلس وزراء الداخلية العرب، حضوراً دائماً في دورات انعقاد اللجنة المخصصة لوضع الاتفاقية، في حين غابت منظمات المجتمع المدني العربي عن الحضور، رغم تواجد ممثلين عن مثيلات لها من الدول الأخرى بصفة مراقب². ويجدر الإشارة إلى أن اللجنة المخصصة لوضع اتفاقية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية ومنذ انعقاد دورتها الأولى في فيينا من 19 إلى 29 كانون الثاني/يناير 1999، انتخبت في عضوية مكتبها نبيل عمار ممثل دولة تونس نائباً لرئيس اللجنة.

فيينا من 28 حزيران/يونيو إلى 9 تموز/يوليو 1999، موقع الأمم المتحدة، مكتب المخدرات والجريمة:

<https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/background/Session2.html>
تاريخ آخر زيارة 3 آذار/مارس 2024.

1 للمزيد حول الدول العربية المشاركة في الدورة الثامنة، انظر الوثيقة A/AC.254/25 تقرير اللجنة المخصصة لوضع اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، الدورة الثامنة فيينا، من 21 فبراير - 3 مارس 2000، موقع الأمم المتحدة، مكتب المخدرات والجريمة:

<https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/background/session8.html>
تاريخ آخر زيارة 5 آذار/مارس 2024.

2 من أبرز المنظمات غير الحكومية التي حضرت دورات انعقاد اللجنة المخصصة لوضع اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، المركز الاستشاري العام، والمجلس الدولي للمرأة، زونتا الدولية، الاتحاد الدولي لإلغاء الرق، الاتحاد الياباني لرابطة المحامين، وغيرها، انظر: تقرير اللجنة المخصصة لوضع اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، الدورة الخامسة فيينا، 4-15 أكتوبر 1999، موقع الأمم المتحدة، مكتب المخدرات والجريمة:

<https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/background/session5.html>
تاريخ آخر زيارة 8 آذار/مارس 2024.

ويعكس هذا الحضور العربي المكثف في جميع دورات انعقاد اللجنة المخصصة لوضع اتفاقية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، حرص الدول العربية على المساهمة الجادة في التوصل إلى صك دولي لمنع ومكافحة الاتجار بالأشخاص، يشتمل على قواعد تنظم التجريم ومعاقبة المتورطين، وتقديم المساعدة للضحايا، والتوعية بمخاطر الاتجار بالأشخاص، وتعزيز التعاون الدولي.

2- مساهمات ومقترحات الدول العربية لتعديل وصياغة نصوص الاتفاقية

والبروتوكول:

أ- في الدورة الأولى فيينا، 19-29 كانون الثاني/يناير 1999 تلقت اللجنة المخصصة لوضع اتفاقية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، مساهمة من حكومة تونس¹، تتعلق باقتراحات لتعديل المادة (1) المتعلقة بتعريف "الجريمة المنظمة"، ويتضمن الاقتراح إلى جانب ذلك لزوم تعريف الأعمال الإرهابية المشار إليها في هذه إحدى الفقرات الفرعية، ووجوب تضمين المادة (1) إشارة إلى التحريض على الأفعال المجرمة المذكورة وكذلك إلى محاولات ارتكاب تلك الأفعال.

كما تضمن اقتراح حكومة تونس إضافات تفسيرية إلى الفقرة 2 من المادة (2)، وإعادة النظر بالمادة (6)، وتعديلات على النص المقترح للمادة (7)، والمادة (8)، والمادة (10).

ب- وفي الدورة الثانية للجنة المخصصة، من 8 إلى 12 آذار/مارس 1999، ساهمت حكومة الكويت باقتراح حول الاستغناء عن نص الفقرة 2 من المادة (1)

1 للمزيد حول مساهمة تونس في الدورة الأولى، انظر وثيقة المقترحات والمساهمات الواردة من الحكومات إلى اللجنة المخصصة لوضع اتفاقية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، الدورة الأولى فيينا، 19-29 كانون الثاني/يناير 1999، الوثيقة A/AC.254/5، موقع الأمم المتحدة، مكتب المخدرات والجريمة:

<https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/background/session1.html>

تاريخ آخر زيارة 2 آذار/مارس 2024.

نظراً لأن أحكام الفقرة 1 من المادة قد غطت على نحو واف الغرض من الاتفاقية، لكن اللجنة المخصصة، في دورتها السابعة، اعتمدت نص المادة دون الأخذ بالاقترح الكويتي.

ت- كما اقترحت مصر في نفس الدورة أن ينتهي التعريف في المادة الثانية بعبارة "منفعة مالية أو منفعة مادية أخرى أو أي هدف آخر غير مشروع باستخدام العنف أو التخويف أو الفساد".

ث- واقترحت الكويت حذف بعض العبارات من المادة الثانية.

ج- وفي المناقشة التي دارت حول تعريف "الجماعة الإجرامية المنظمة"، في الدورة السابعة التي انعقدت في الفترة بين 17 و28 كانون الثاني/يناير 2000 اقترح وفدا الجزائر ومصر، أن يشمل نطاق الاتفاقية تحديدا الجرائم المرتكبة من أجل الحصول على منفعة معنوية.

ح- وفي الدورة الثامنة للجنة المخصصة، أيدت مصر والمغرب اقتراح الجزائر بإضافة عبارة "أو أي غرض آخر" إلى المادة (2) مكرر التي تتعلق بنطاق انطباق الاتفاقية، وقد تمت إضافة اقتراح الجزائر في الملاحظات التفسيرية دون تعديلها في المادة نفسها.

خ- كما اقترحت عدد من الوفود العربية تعديلا على أحد بنود الفقرة 3 في المادة (2) المتعلقة بنطاق انطباق الاتفاقية، بإضافة الاتفاقية العربية لمقع الإرهاب لعام 1998، معللة ذلك بأنه وإن لم يكن القصد من الاتفاقية أن تكون صكا لمكافحة الإرهاب، ينبغي أن تغطي الصلات الناشئة بين الأعمال الإرهابية والجريمة المنظمة.

د- وكان لكل من وفدي سلطنة عمان والكويت مساهمات أيضاً في اقتراحات لتعديل نص المادة (2) و (3) و (4) و (22).

د- وفي الدورة العاشرة للجنة المخصصة، التي انعقدت في الفترة بين 17 و28 تموز/يوليو 2000 تقدمت مصر باقتراح إضافة الفقرة التالية إلى المادة (2): "تهيب بجميع الدول أن تعترف بالصلات القائمة بين الأنشطة الإجرامية المنظمة عبر الوطنية وأعمال الإرهاب، وتشجع الدول على تطبيق أحكام هذه الاتفاقية في مكافحة هذين الشكليين من أشكال النشاط غير المشروع"¹، ويعكس هذا الاقتراح حرص مصر على تضمين الاتفاقية ما يلبي شواغلها الوطنية²، حيث شهدت مصر في عقد التسعينات من القرن الماضي موجة عمليات إرهابية كان أبرزها محاولة اغتيال الرئيس المصري الأسبق محمد حسني مبارك في أديس أبابا في العام 1995.

1 انظر الوثيقة A/AC.254/L.232 حول اقتراح مصر بتعديلات على مشروع القرار المتعلق باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، موقع الأمم المتحدة مكتب الجريمة والمخدرات:

<https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/background/session10.htm>
1 تاريخ آخر زيارة 24 آذار/مارس 2024.

2 في الدورة الحادية عشرة للجنة المخصصة لوضع اتفاقية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية في 2-27 تشرين الأول/أكتوبر 2000، سجلت مصر اعتراضها على إغفال اقتراحها تضمين العلاقة بين الجريمة المنظمة والجرائم الإرهابية في المادة (2)، في أعمال اللجنة المخصصة في دورتها العاشرة ومن مشروع الاتفاقية، وأعربت عن أسفها العميق لعدم الأخذ بعين الاعتبار شواغل الدول، عبر تعمد إغفال بعد خطير للجريمة المنظمة عبر الوطنية من نص الاتفاقية، يتمثل في الصلة بين هذه الجريمة والإرهاب، واعتبرت هذه الثغرة قصورا أساسيا في الاتفاقية، من شأنه أن يضعف التعاون الدولي في احتواء ظاهرة الإرهاب والقضاء عليها، وقد يحول دون أن تصبح الاتفاقية عنصرا مؤثرا في النظام القانوني الدولي يخدم مصالح الجميع، للمزيد حول الاعتراض المصري، انظر: الوثيقة A/AC.254/34 تقرير اللجنة المخصصة لوضع اتفاقية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية عن أعمال دورتها العاشرة، المعقودة في فيينا من 17 إلى 28 تموز/يوليو 2000، موقع الأمم المتحدة، مكتب المخدرات والجريمة:

<https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/background/session11.htm>
1 تاريخ آخر زيارة 8 آذار/مارس 2024.

ر- اقترحت الجزائر ومصر، إلى جانب تركيا والمكسيك والهند قائمة إرشادية بالجرائم التي يتعين إدراجها في مرفق للاتفاقية، من ضمنها الاتجار غير المشروع بالممتلكات الثقافية أو سرقتها، والأعمال الإرهابية، وهي أيضاً من جملة الشواغل الوطنية التي تعاني منها البلدان العربية في ظل موجات العنف والأعمال الإرهابية التي كانت تواجهها، وتعرض إرثها الثقافي للسرقة والاتجار غير المشروع بالآثار¹.

أما على صعيد مساهمة الدول العربية في مفاوضات بروتوكول مكافحة الاتجار بالأشخاص، فيمكن إيراد النماذج التالية:

أ- بدأت اللجنة المخصصة لوضع اتفاقية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، اعتباراً من الدورة الخامسة التي انعقدت في فيينا بين 4 و15 تشرين الأول/أكتوبر 1999، بتلقي اقتراحات تناقش مضامين هذا المشروع من وفود الدول العربية، وكانت أول هذه الاقتراحات مقدمة من وفود المغرب وليبيا وسورية، وبرز الاقتراح المغربي لتعديل النص المقترح للمادة (5) المتعلق بحالة الضحية في الدولة المستقبلة الوارد في الفقرة الأولى².

ب- كما تلقت اللجنة المخصصة لوضع اتفاقية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية في الدورة الثامنة في فيينا، المنعقدة بين 21 شباط/فبراير و3

1 انظر الوثيقة A/AC.254/5/Add.26 الاقتراحات ومساهمات الواردة من الدول، الدورة 10 للجنة المخصصة لوضع اتفاقية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، موقع الأمم المتحدة مكتب الجريمة والمخدرات، تاريخ آخر زيارة 8 آذار/مارس 2024.

<https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/background/sesion10.html>

2 للمزيد حول اقتراح حكومة دولة المغرب، انظر الوثيقة A/AC.254/5/Add.12 المقترحات والمساهمات الواردة من الحكومات إلى اللجنة المخصصة لوضع اتفاقية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، الدورة الخامسة فيينا، 4-15 تشرين الأول/أكتوبر 1999، موقع الأمم المتحدة، مكتب المخدرات والجريمة:

<https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/background/session5.html>

تاريخ آخر زيارة 8 آذار/مارس 2024.

آذار/مارس 2000، اقترحين من الدول العربية لتعديل الصيغ المقترحة لبعض المواد، قدمتهما الجمهورية العربية السورية والجمهورية العربية الليبية¹، على نحو ما يأتي:

- اقتراح الجماهيرية العربية الليبية: وينصب على النص المقترح للمادة (14)، المتعلق بالمساعدة القانونية المتبادلة، الوارد في الفقرة 2.
- اقتراح الجمهورية العربية السورية، وينصب على النص المقترح للمادة (9)، المتعلق بالاختصاص، بما يشمل الفقرة 1، والنص المقترح للفقرة 9، الفقرة الفرعية (أ)، والبند الأخير من الفقرة الفرعية (أ) والفقرة الفرعية (ب)، إضافة إلى اقتراحات بتعديلات أخرى على النص المقترح للفقرة 6 من المادة (10) المتعلقة بتسليم المجرمين.

كما تضمن اقتراح الجمهورية العربية السورية تأييد اقتراحات تقدمت بها حكومات الصين وإيطاليا والهند، وتعليقات على فقرات إضافية كانت اقترحتها حكومة على نص المادة (9).

وأيد اقتراح الجمهورية العربية السورية اقتراحات تقدمت بها عدد من الوفود بتعديل صياغة فقرات عدة من النص المقترح للمادة (14) المتعلقة بالمساعدة القانونية المتبادلة، وكذلك تعديلات في صياغة النص المقترح للمادة (16) المتعلقة بالإجراءات.

ت- وفي الدورة الحادية عشرة، التي عقدت في فيينا، في الفترة بين 2 و 27 تشرين الأول/أكتوبر من العام 2000 التي خصصت لوضع الصيغة النهائية للاتفاقية والموافقة عليها، تقدم عدد من الدول باقتراحات تعديل على عدد من المواد في

1 للمزيد حول اقتراح حكومتي دولتي سورية وليبيا، انظر الوثيقة A/AC.254/5/Add.20 المقترحات والمساهمات الواردة من الحكومات إلى اللجنة المخصصة لوضع اتفاقية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، الدورة الثامنة فيينا، 12 فبراير - 3 مارس 2000، موقع الأمم المتحدة، مكتب المخدرات والجريمة:

<https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/background/session8.html>

تاريخ آخر زيارة 5 آذار/مارس 2024.

البروتوكول الإضافي لمكافحة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، منها اقتراحات تقدمت بها الجمهورية العربية السورية، لتعديل الفقرتين الأولى والثانية من المادة (2) من البروتوكول، وهو اقتراح تعديل شكلي لم يتم اعتماده لاحقاً¹.

كما طلب ممثل دولة الإمارات العربية المتحدة أن يجسد تقرير اللجنة المخصصة عن أعمال دورتها الحادية عشرة موقف بلاده من الفقرة 1 من المادة 7 من مشروع البروتوكول²، أي أنها تعتبر نفسها غير ملزمة بتوفير حق الإقامة المشار إليه في نهاية تلك المادة، وهو أحد البنود التي تحفظت عليها دولة الإمارات العربية المتحدة لاحقاً، نظراً لوجود مئات الآلاف من العمالة الوافدة على أراضيها، ما يحملها أعباء كبيرة في مجال تأمين الإقامة المؤقتة أو الدائمة لضحايا الاتجار بالأشخاص داخل إقليمها، في كما تحفظت عليه قطر والمملكة العربية السعودية والجمهورية العربية السورية، ما يعكس حرص هذه الدول على ضمان ألا تمس نصوص

1 قدمت الجمهورية العربية السورية اقتراحاً لتعديل المادة (3) المتعلقة بموضوع الالتزام بالتجريم، وتضمن الاقتراح تعديل الفقرتين 1 و2 بحيث تضاف عبارة "رهنًا بمبادئها القانونية الأساسية" بعد كلمة "تعتمد"، انظر وثيقة مساهمات واقتراحات الحكومات المقدمة للجنة المخصصة لوضع اتفاقية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، الدورة الحادية عشرة فيينا، 2-27 تشرين الأول/أكتوبر 2000 البند 3 من جدول الأعمال المؤقت، المخصص لوضع الصيغة النهائية للصك القانوني الدولي الإضافي لمكافحة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، والموافقة عليه، وثيقة A/AC.254/5/Add.28، للمزيد انظر:

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/v00/562/85/pdf/v0056285.pdf?token=ClqobXSmExMYnA8sNa&fe=true> تاريخ آخر زيارة 8 آذار /مارس 2024.

2 انظر الوثيقة A/55/383، تقرير اللجنة المخصصة لوضع اتفاقية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية عن أعمال دوراتها الأولى إلى الحادية عشرة، موقع الأمم المتحدة، المكتبة الرقمية *Report of the Ad Hoc Committee on the Elaboration of a Convention against Transnational Organized Crime on the work of its 1st to 11th sessions* (un.org) تاريخ آخر زيارة 8 آذار /مارس 2024.

البروتوكول باعتبارات سيادتها وسلامة نظمها القانونية، وخصوصية أوضاعها الاجتماعية والاقتصادية.

ثانياً: دور الدول العربية في إنفاذ وتطوير بروتوكول مكافحة الإتجار بالبشر واتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة.

لم تقتصر جهود الدول العربية على التفاوض لإقرار اتفاقية الأمم المتحدة وبروتوكول منع الاتجار بالأشخاص المكمل لها، فقد تابعت جهودها لتكون من الدول الأطراف في الاتفاقية والبروتوكولات الملحق بها، مع إبدائها تحفظات تتسجم مع سياساتها العامة وأنظمتها القانونية، وقدمت مبادرات ومساهمات فعالة لتنفيذها وتكييف قوانينها الوطنية بما يتفق مع أحكامها، وساهمت في جهود التعاون الدولي في مكافحة الجريمة المنظمة وجرائم الاتجار بالأشخاص، وسنركز في هذا الجانب على مساهمات الدول العربية في إنفاذ وتطوير بروتوكول مكافحة الإتجار بالبشر، بعد إبراز جانب من مساهمات الدول العربية في مؤتمرات الدول الأطراف لاتفاقية مكافحة الجريمة وبروتوكولاتها، وهو ما نستجلي جوانب منه فيما يأتي.

1- مساهمات الدول العربية في مؤتمرات الدول الأطراف لاتفاقية مكافحة الجريمة وبروتوكولاتها:

عملاً بالمادة (32) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، أنشئ مؤتمر للأطراف في الاتفاقية لتحسين قدرة الدول الأطراف على مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية وتعزيز تنفيذ هذه الاتفاقية والبروتوكولات الملحق بها، ومنها بروتوكول منع الاتجار بالأشخاص، واستعراض الجهود بخصوصها.

وقد بذلت الدول العربية جهوداً ملموسة في إنجاح أعمال هذه المؤتمرات، وشاركت بها بفعالية، تأكيداً على التزامها بالاتفاقية وبروتوكولاتها، في سبيل منع الجريمة ومكافحة ظاهرة الاتجار بالبشر، ونستعرض فيما يأتي بعض مساهمات الدول العربية في مؤتمرات الدول الأطراف، على سبيل المثال لا الحصر.

في المؤتمر الأول للدول الأطراف الذي انعقد في فيينا، في الفترة بين 28 حزيران/يونيو - 8 تموز/يوليو 2004، حضره المؤتمر ممثلون عن 14 دولة عربية،

إضافة إلى ممثل مجلس وزراء الداخلية العرب¹، وقد انتخب طاووس فروخي أحد ممثلي وفد الجزائر نائباً لرئيس مكتب المؤتمر في جلسته الأولى، وكان من أبرز أعمال المؤتمر الأول اعتماد مشروع النظام الداخلي.

أما الدورة الثانية لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، التي عقدت في فيينا، في الفترة بين 10 و 21 تشرين الأول/أكتوبر 2005، فقد جرى التركيز فيها على استعراض ومناقشة الإجراءات وخطط واستراتيجيات العمل التي اتخذتها ووضعتها الدول الأطراف في البروتوكول على الصعيد الوطني لمكافحة الاتجار بالأشخاص، وجهود الإصلاح القانوني بهدف ضمان اتساق التشريعات الوطنية مع مقتضيات البروتوكول، وحضر المؤتمر ممثلو 15 دولة عربية، وممثلون عن جامعة الدول العربية ومجلس وزراء الداخلية العرب، وانتخب سعيد ناصر الحارثي أحد ممثلي وفد سلطنة عمان، مقرراً في مكتب المؤتمر².

وعقدت الدورة الثالثة لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية في فيينا، في الفترة بين 9 و 18 تشرين الأول/أكتوبر 2006، حيث اعتمد المشاركون توصية بوضع مبادئ توجيهية عملية تمكن السلطات الوطنية المختصة من تحديد هوية ضحايا الاتجار بالأشخاص لأغراض

1 للمزيد انظر تقرير مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية عن دورته الأولى، المعقودة في فيينا من 28 حزيران/يونيو إلى 8 تموز/يوليو 2004، الوثيقة CTOC/COP/2004/6، موقع الأمم المتحدة، مكتب المخدرات والجريمة:
<https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/CTOC-COP-session1.html>
تاريخ آخر زيارة 12 آذار/ مارس 2024.

2 للمزيد انظر تقرير مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية عن دورته الثانية، المعقودة في فيينا في الفترة بين 10 و 21 تشرين الأول/أكتوبر 2005، الوثيقة CTOC/COP/2005/8، موقع الأمم المتحدة، مكتب المخدرات والجريمة:
<https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/CTOC-COP-session2.html>
تاريخ آخر زيارة 12 آذار/ مارس 2024.

الاستغلال في العمل، وحضر المؤتمر في دورته الثالثة ممثلو 17 دولة عربية، وممثلون عن مجلس وزراء الداخلية العرب¹.

أما في الدورة الرابعة لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية التي عقدت في فيينا، بالنمسا، من 8 إلى 17 تشرين الأول/أكتوبر 2008، فقد حضر ممثلو 18 دولة عربية، وممثلون عن جامعة الدول العربية ومجلس وزراء الداخلية العرب، وقد انتخب أيمن الجمال أحد ممثلي وفد مصر نائباً لرئيس مكتب المؤتمر في جلسته الأولى².

2- مساهمات الدول العربية في إطار بروتوكول مكافحة الإتجار بالبشر والتحفظات عليه.

بعد دخول بروتوكول مكافحة الإتجار بالبشر حيز النفاذ، بلغ عدد الدول الموقعة على الاتفاقية 117 دولة، أما عدد الأطراف في الاتفاقية فقد بلغ 181 بحلول شهر آذار/مارس من العام 2024 كما تظهره بيانات الأمم المتحدة بهذا الشأن، وجميع الدول العربية باستثناء اليمن والصومال، أطراف في بروتوكول مكافحة الإتجار بالبشر، إما بالتصديق، أو القبول، أو الموافقة، أو الانضمام، إلا أن الكثير من الدول ومنها معظم الدول العربية أعلنت أو أبدت تحفظات على مواد

1 للمزيد انظر تقرير مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية عن دورته الثالثة، المعقودة في فيينا في الفترة بين 9 و 18 تشرين الأول/أكتوبر 2006، الوثيقة CTOC/COP/2006/14، موقع الأمم المتحدة، مكتب المخدرات والجريمة: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/CTOC-COP-session3.html> تاريخ آخر زيارة 12 آذار/مارس 2024.

2 للمزيد انظر تقرير مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية عن دورته الرابعة، المعقودة في فيينا في الفترة بين 8 إلى 17 تشرين الأول/أكتوبر 2008، الوثيقة CTOC/COP/2008/19، موقع الأمم المتحدة، مكتب المخدرات والجريمة: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/CTOC-COP-session4.html> تاريخ آخر زيارة 12 آذار/مارس 2024.

محددة في البروتوكول، ويمكن تتبع الإعلانات والتحفظات التي أبدتها الدول العربية على الاتفاقية فيما يأتي¹:

أ- التحفظ على أحكام الفقرة 2 من المادة (15) من البروتوكول:

أبدت معظم الدول العربية تحفظها على أحكام الفقرة 2 من المادة (15) من هذا البروتوكول، التي تنص على أن أي نزاع ينشأ بين دولتين أو أكثر بشأن تفسير أو تطبيق البروتوكول المذكور وتتعدد تسويته عن طريق التفاوض، أو التحكيم، يجوز لأي من تلك الدول الأطراف أن تحيل النزاع على محكمة العدل الدولية، حيث أكدت الجزائر في تحفظها حول هذه الفقرة من المادة (15) أن أي نزاع من هذا النوع لا يمكن عرضه على التحكيم أو إحالته إلى محكمة العدل الدولية إلا بموافقة جميع أطراف النزاع.

كما أبدت نفس التحفظ مملكة البحرين التي أكدت أنها لا تعتبر نفسها ملزمة بالفقرة 2 من المادة (15) من بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال"،

وسارت قطر والمملكة العربية السعودية وسورية وتونس والإمارات العربية المتحدة، على المنهج نفسه في التحفظ المتعلق بالاختصاص الإلزامي لمحكمة العدل الدولية في قضايا التحكيم أو إحالة المنازعات المنصوص عليها في الفقرة 2 من المادة (15) من البروتوكول.

ب- تحفظات أخرى:

أعلنت الجزائر أن تصديقها على هذه البروتوكول لا يعني بأي حال من الأحوال الاعتراف بإسرائيل.

1 انظر موقع الأمم المتحدة، مكتب الشؤون القانونية، مجموعة معاهدات الأمم المتحدة، بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية:

https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsq_no=X&chapter=18&lang=en تاريخ آخر زيارة 17 آذار/مارس 2024.

وتحفظت دولة قطر والمملكة العربية السعودية على الفقرة (3/د) من المادة (6) المتعلقة بمساعدة ضحايا الاتجار بالأشخاص وحمايتهم، وخاصة في مجال فرص العمل والتعليم والتدريب، في حين أكدت حكومة الجمهورية العربية السورية أنها تفسر الفقرة الفرعية (أ)، الفقرة 3، من المادة (6) في البروتوكول على النحو التالي: "السكن اللائق" يعني "ضمان المأوى المؤقت المناسب لضحايا الاتجار بالأشخاص حتى يتم إعادتهم إلى بلدانهم".

كما تحفظت دولة قطر والسعودية وسورية على الفقرة 1 من المادة (7) التي تنص على ما يلي: "تنظر كل دولة طرف في اعتماد تدابير تشريعية أو غيرها من التدابير المناسبة التي تسمح لضحايا الاتجار بالأشخاص بالبقاء في إقليمها، مؤقتاً أو دائماً، في الحالات المناسبة".

وعند توقيعها على البروتوكول، أشار إعلان قدمته المملكة العربية السعودية إلى أن النظام العام في المملكة العربية السعودية يمنع الاتجار بالأشخاص للغرض المشار إليه في الفقرة (أ) من المادة (3) من بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال.

ولم تقتصر جهود الدول العربية في دعم جهود الأمم المتحدة في مجال مكافحة الإتجار بالبشر على التصديق على البروتوكول وحضور مؤتمر الدول الأطراف، فقد كان للدول العربية دوراً بارزاً في المبادرات المشتركة على هذا الصعيد، حيث تأسست المبادرة العربية لبناء القدرات الوطنية لمكافحة الإتجار بالبشر في الدول العربية، التي أطلقت في آذار/ مارس من العام 2010 خلال فعالية نظمها المؤسسة القطرية لمكافحة الإتجار بالبشر، ومهدت الطريق لتنظيم جامعة الدول العربية الملتقى العلمي "نحو استراتيجية عربية شاملة لمكافحة الإتجار بالبشر" في كانون الأول/ ديسمبر من العام 2011.

وتوالى بعدها الفعاليات في المنطقة العربية مستهدفة تعزيز الجهود لمواجهة الأنشطة غير القانونية للإتجار بالبشر، ومن أبرزها منتدى الاتجار بالبشر الذي عقد في الدوحة في كانون الأول/ يناير من العام 2012، بالشراكة مع المؤسسة القطرية لمكافحة الاتجار بالبشر وجامعة الدول العربية، وبالتعاون مع مشروع الحماية ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة.

ومن أبرز الخطوات التي شكلت محطات بارزة في الدور العربي بجهود منع ومكافحة الاتجار بالأشخاص، وضع الاستراتيجية العربية الشاملة لمكافحة الاتجار بالبشر من قبل جامعة الدول العربية، وقد أقرت الاستراتيجية بموجب قرار مجلس وزراء العدل العرب في العام 2012 في دورته السابعة والعشرين، كما وضعت الجامعة القانون العربي الاسترشادي لمكافحة جرائم الاتجار بالبشر¹.

وفي العام 2019 تم توقيع البروتوكول العربي لمنع ومكافحة الاتجار بالبشر وبخاصة النساء والأطفال الملحق والمكمل للاتفاقية العربية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية في 18 يناير 2006، ويهدف البروتوكول إلى تعزيز التعاون بين الدول العربية للحد من الاتجار بالبشر وتوفير حماية ورعاية للضحايا، يُعتبر هذا البروتوكول جزءاً من الجهود الأوسع في المنطقة العربية لمكافحة الجريمة المنظمة وتحسين الأمن والاستقرار².

ومنذ دخول بروتوكول منع الاتجار بالأشخاص حيز التنفيذ، سعت الدول العربية إلى تكريس جهود كبيرة لاتباع نهج فعال في منع ومكافحة الاتجار بالأشخاص، عملاً بالإلزام التشريعي المقرر في المادة (5) من البروتوكول، والتي تنص على أن "تتعهد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم السلوك المبين في المادة 3 من هذا البروتوكول في حال ارتكابه عمداً." وتتص أيضاً على أن : تعتمد أيضاً كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية

1 لمزيد من الاطلاع، انظر: الاستراتيجية العربية الشاملة لمكافحة الاتجار بالبشر، والقانون العربي الاسترشادي لمكافحة جرائم الاتجار بالبشر، موقع جامعة الدول العربية، قطاع الشؤون القانونية، <http://www.leagueofarabstates.net/ar/legalnetwork/Pages/typicalarablaws.aspx> تاريخ آخر زيارة 11 آذار/ مارس 2024.

2 لمزيد من الاطلاع، انظر: البروتوكول العربي لمنع ومكافحة الاتجار بالبشر وبخاصة النساء والأطفال الملحق والمكمل للاتفاقية العربية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، موقع جامعة الدول العربية، قطاع الشؤون القانونية: http://www.leagueofarabstates.net/ar/legalnetwork/Pages/agreements_details.aspx?RID=320 تاريخ آخر زيارة 11 آذار/ مارس 2024.

وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية: (أ) الشروع في ارتكاب أحد الأفعال المجرمة وفقاً للفقرة 1 من هذه المادة، وذلك رهناً بالمفاهيم الأساسية لنظامها القانوني؛ (ب) المساهمة كشريك في أحد الأفعال المجرمة وفقاً للفقرة 1 من هذه المادة؛ (ج) تنظيم أو توجيه أشخاص آخرين لارتكاب أحد الأفعال المجرمة وفقاً للفقرة 1 من هذه المادة.

ودون شك، تتفاوت الدول العربية في مدى تكييف قوانينها الوطنية لمكافحة الاتجار بالأشخاص مع بروتوكول الأمم المتحدة، والقانون النموذجي لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بشأن الاتجار بالأشخاص، كما تتفاوت الدول العربية في مدى كفاية جهود كل منها في مجال مكافحة الاتجار بالأشخاص وحماية ضحايا هذا النوع من الجرائم وتوفير خدمات الدولة للضحايا، بما في ذلك المساعدة القانونية، وتوفير المأوى وجهود إعادة التأهيل، وبناء القدرات وحملات التوعية الوطنية، وهذه المسائل تحتاج دراسة أكثر تفصيلاً لاستيفاء جوانبها وإيضاح أهميتها، وهو ما لا تتسع هذه الدراسة لبحثه واستعراضه وتحليله.

وعلى صعيد آخر، ساهم تعاون الدول العربية مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في دفع جهود المساعدة والتنسيق لترويج ودعم تنفيذ بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، وتأسيساً على هذا التعاون، عقدت عدة أنشطة مشتركة بين مكتب الأمم المتحدة المذكور ودول عربية، نذكر من تلك الأنشطة على سبيل المثال لا الحصر تنظيم مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ورشة عمل حول المتطلبات القانونية والقضائية لحماية ضحايا الاتجار بالأشخاص، وذلك في القاهرة في حزيران/يونيو من العام 2021، إنفاذاً لتوصيات تعزيز ودعم تنفيذ البروتوكول من خلال التعاون التقني، ووضع مبادرة العمل العالمي لمكافحة الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين موضع التنفيذ، حيث تبادل قضاة التحقيق والمحاكمة من العراق الخبرات والتحديات مع القضاة المصريين بشأن حماية الضحايا، وساهمت حلقة العمل المذكورة في وضع

مذكرة توجيهية ليعتمدها القضاء في العراق، تتضمن بالتفصيل تطبيق الأحكام القانونية لتوفير الحماية لضحايا الاتجار في المحاكم¹.

ثالثاً: سمات مساهمة الدول العربية في جهود وضع ومتابعة اتفاقية الأمم المتحدة الجريمة وبرتوكول منع الاتجار بالأشخاص.

بتحليل مساهمات الدول العربية في مفاوضات ونقاشات صياغة اتفاقية الأمم المتحدة لمنع الجريمة عبر الوطنية، وبرتوكول منع الاتجار بالأشخاص الملحق بها، وفي مؤتمرات الدول الأطراف بعد إقرار الاتفاقية، يمكن إبراز السمات الأساسية التالية:

1- التمثيل والحضور الفعال: فقد وازبطت وفود معظم الدول العربية على حضور دورات مؤتمرات الأمم المتحدة لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، وجلسات اللجنة المختصة للتفاوض بشأن الاتفاقية، واللجنة المختصة للتفاوض بخصوص بروتوكول منع الاتجار بالأشخاص، وقدمت وفود الدول العربية مساهمات في النقاش واقتراحات عديدة لتعديل صياغة ومضامين نصوص مواد الاتفاقية والبرتوكول الملحق بها، ما يعكس حرصها على مراعاة أنظمتها القانونية ومصالحها ووجهات نظرها، وإظهار التزامها بالجهود الدولية لمكافحة الجريمة عبر الوطنية ومنعها، ومواجهة جرائم الاتجار بالبشر.

2- لم تسجل الدول العربية اعتراضات جوهرية أو تحفظات تتعلق بالقواعد الأساسية التي ينص عليها بروتوكول منع الاتجار بالأشخاص، نظراً لعدم شمولها على ما يخالف أحكام الشريعة الإسلامية والقيم الاجتماعية في العالم العربي، بخلاف ما حصل في اتفاقيات أممية أخرى، ومنها على سبيل المثال اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW) التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 1979، وشهدت تحفظات قوية

1 انظر الوثيقة CTOC/COP/2022/2، موقع الأمم المتحدة، مكتب المخدرات والجريمة:

<https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/CTOC-COP-session.html>

تاريخ آخر زيارة 12 آذار / مارس 2024.

من قبل الدول العربية بسبب تعارض بعض نصوصها مع أحكام الشريعة الإسلامية، والعادات والتقاليد في المجتمعات العربية، ومن ذلك تحفظ معظم الدول العربية على نص المادة (16) التي تنص على المساواة في الحقوق الزوجية وخاصة الولاية والقوامة والوصاية على الأطفال¹.

3- الالتزام بالتوجهات السياسية العامة: حرصت الوفود العربية على تسجيل مواقف تتمسك بمبدأ سيادة الدول وعدم التدخل في الشؤون الداخلية، واعتبارات النظام العام، وشددت وفود ممثلي الدول العربية على ضرورة الموازنة بين شواغل السيادة الوطنية وآليات الإنفاذ الدولية، كما تحفظت معظم الدول العربية على إلزامية القبول بالمثل أمام محكمة العدل الدولية في حال نشوب نزاع حول الاتفاقية، وأعلنت موقفها الرافض لاعتبار تصديقها على الاتفاقية اعترافاً بإسرائيل.

4- الرغبة بالاستفادة من المساعدة التقنية والقانونية: ركزت مشاركات ومساهمات وفود الدول العربية على أهمية تأسيس والاستفادة من برامج المساعدة التقنية والتدريب وبناء القدرات، والتعاون الأمني والقضائي مع الدول الأطراف.

5- عكست بعض مقترحات الدول العربية قلقها من أن تحملها نصوص البروتوكول أعباء في مساعدة ضحايا الاتجار بالأشخاص تهدد خصوصية أوضاعها الاجتماعية والاقتصادية.

الخاتمة:

كما كان للشعوب العربية دور بارز في النضال من أجل استقلالها وحرية الإنسان وكرامته، والدفاع عن حق الشعوب في تقرير مصيرها، والإيمان بسيادة القانون، أكدت الدول العربية على اهتمامها بإبراز حرصها على الالتزامات الدولية،

1 انظر: اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، موقع الأمم المتحدة، مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان:

<https://www.ohchr.org/ar/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women> تاريخ آخر زيارة 21 آذار/مارس 2024.

وتعزيز التعاون الدولي في تطوير القوانين والاتفاقيات الدولية، من خلال مشاركتها بفاعلية في عمليات المفاوضات التي أدت إلى صياغة العديد من الاتفاقيات الدولية، ومنها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحق بها، ومنها بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال.

وقد استخلصت الدراسة النتائج التالية:

1. تجسدت المشاركة الفعالة للدول العربية في جهود وضع هذه الاتفاقيات، على نحو ما أوضحت الدراسة، من خلال المساهمة البناءة في مفاوضات إقرار نصوص الاتفاقيات، عبر المواظبة على الحضور في دورات ومؤتمرات اللجان المخصصة للتفاوض، وتقديم مقترحات ومساهمات وملاحظات في جلسات التفاوض، والتوقيع أو الانضمام أو التصديق على الاتفاقيات الأممية، ومتابعة جهود وإجراءات إنفاذها وتكييف قوانينها الوطنية مع أحكامها.
2. كما أبدت الدول العربية - وفق ما توصلت إليه الدراسة - اهتماماً جدياً في أعمال التفاوض للتوصل إلى توافقات في وضع نصوص الاتفاقيات، وتحقيق التوازن بين مصالحها الوطنية والتوجهات العالمية، بالتأكيد على شواغلها الوطنية ومصالحها وأرائها ومبادئ أنظمتها القانونية وسيادتها واستقلال قرارها الوطني، مع الالتزام بدورها في التعاون الدولي على هذا الصعيد.
3. ركزت الدول العربية جهودها في أعمال التفاوض لوضع هذه الاتفاقيات على قضايا تتعلق بمصالحها وتشكل بالنسبة لها اهتماماً خاصاً، مثل قضايا مكافحة الإرهاب، والحفاظ على استقرارها الاجتماعي والاجتماعي والأمني، والخصوصية الثقافية لمجتمعاتها، ومدى ملائمة أحكام هذه الاتفاقيات مع أنظمتها القانونية.
4. كما ركزت جهود الدول العربية في مجال مساهمتها في وضع هذه الاتفاقيات على الاستفادة من أحكامها وبرامج إنفاذها في تعزيز القدرات الوطنية القانونية والتنظيمية، والمساعدة القانونية والفنية وتدريب كوادرها.

5. خلصت الدراسة إلى أن أعمال التفاوض لوضع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحقة بها، ومنها بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، لم تشهد تدخلات جوهريّة من وفود الدول العربيّة تتعلق باختلافات عميقة حول مبادئها وأحكامها الأساسية، نظراً لعدم وجود تعارض جوهري مع القيم الثقافيّة والاجتماعيّة وأحكام الشريعة الإسلاميّة التي تشكل مرتكزات أساسية في بنية الأنظمة القانونية في العالم العربيّ.

6. لم تلحظ الدراسة حضوراً فعالاً أو مساهمات جديّة لمنظمات المجتمع المدني العربيّة في جلسات المفاوضات أو الأعمال التحضيرية للاتفاقيات الأمميّة، في حين كان حضورها رمزياً وهامشياً في مؤتمرات الدول الأطراف الخاصة بهذه الاتفاقيات.

وبناء على النتائج السابقة، فإن الدراسة توصي جامعة الدول العربيّة والجامعات والمؤسسات القانونية ومنظمات المجتمع المدني في الدول العربيّة بما يلي:

أولاً: العمل على إطلاق مبادرة توثيق ونشر مساهمات وجهود الدول العربيّة في مجال مفاوضات وضع الاتفاقيات الأمميّة وإقرارها، ومن شأن تبني قطاع الشؤون القانونية والمركز العربي للبحوث القانونية والقضائية التابع لمجلس وزراء العدل العرب في جامعة الدول العربيّة لهذه المبادرة أن يمنحها القدرة على الوصول إلى أرشيف مساهمات الدول العربيّة في هذا الخصوص.

ثانياً: تشجيع الجامعات والمؤسسات والمعاهد البحثية العربيّة للباحثين العرب على دراسة وتحليل القضايا المتعلقة بمساهمات الدول العربيّة في الاتفاقيات الأمميّة، واستخلاص السمات المميزة لهذه المساهمات، بهدف قياس مدى فاعلية مشاركة الدول العربيّة في مفاوضات وضع هذه الاتفاقيات وتحليل نوعية وفاعلية هذه المشاركة وتقييم أثرها في الدفاع عن مصالحها وإبراز مبادئ أنظمتها القانونية وقيمتها الاجتماعيّة والثقافيّة، ومدى استفادة الدول العربيّة من

الصكوك الأممية على مختلف الصعد، وتقديم توصيات واقتراحات تعزز هذه المشاركة والمساهمة.

ثالثاً: العمل على تشجيع الأبحاث العربية المختصة بدراسة خصائص النظم القانونية والمبادئ القانونية الأساسية في الدول العربية ومدى توافقها مع الاتفاقيات الأممية والقوانين النموذجية، وترجمة هذه الدراسات ونشرها.

رابعاً: تسهيل وتشجيع منظمات المجتمع المدني لتلعب دوراً أكبر في المشاركة إلى جانب وفود الحكومات العربية في مفاوضات وضع الاتفاقيات والمعاهدات والقوانين النموذجية، ومؤتمرات الدول الأطراف، بهدف تمثيل أفضل لمصالح الفئات المهمشة في المجتمعات العربية، والمساهمة في رفد المشاركة العربية بالخبرات، وتعزيز الشفافية والتركيز على القضايا ذات الأولوية للدول العربية.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً- الكتب:

- البشري محمد الأمين، الفساد والجريمة المنظمة، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، 2007.
- الحربي خالد بن سليم، ضحايا التهريب البشري من الأطفال، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض- السعودية، ط1، 2011.
- خلف عبد الرحمن، وآخرون، التعاون الدولي لمواجهة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، مركز بحوث الشرطة، الإصدار الثامن، يناير 2006.

ثانياً- الرسائل العلمية:

- إبراهيم، هشام عثمان، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الشريعة والقانون، جامعة أم درمان الإسلامية، السودان، 2010.

ثالثاً- المؤتمرات العلمية:

- محمد فايزة فوزي، الفساد وأثره على الجهازين الأمني والقضائي، الندوة العلمية حول دور الشرطة في مكافحة الفساد الإداري، أبو ظبي، مركز البحوث والدراسات الأمنية، 2004.

رابعاً- تقارير صادرة عن منظمة الأمم المتحدة:

- تقرير الأمانة العامة حول مؤتمر الأمم المتحدة التاسع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، القاهرة، 29 نيسان/أبريل - 8 أيار/مايو 1995.
- تقرير فريق الخبراء الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بإعداد مشروع اختصاصات التفاوض بشأن الصك القانوني المقبل لمكافحة الفساد في فيينا، 30 تموز/يوليو - 3 آب/أغسطس 2001
- تقرير الأمم المتحدة عن الأعمال التحضيرية للمفاوضات المتعلقة بوضع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة والبروتوكولات الملحق بها 2006.
- تقرير الأمم المتحدة عن المفاوضات الرامية إلى وضع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2011.
- تقارير توثيق مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

خامساً- اتفاقيات ومعاهدات:

- الاتفاقية التكميلية لإبطال الرق وتجارة الرقيق والأعراف والممارسات الشبيهة بالرق 1956.
- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW) 1979.
- إعلان الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية 1996.
- اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية 1999.

- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003.
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحق بها 2003.
- بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية 2003.
- البروتوكول العربي لمنع ومكافحة الاتجار بالبشر وبخاصة النساء والأطفال الملحق والمكمل للاتفاقية العربية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية 2006.
- الاستراتيجية العربية الشاملة لمكافحة الاتجار بالبشر 2012.
- القانون العربي الاسترشادي لمكافحة جرائم الاتجار بالبشر 2012.

سادساً- قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة:

- قرار الجمعية العامة 59/51 تاريخ 12 كانون الأول/ ديسمبر 1996.
- قرار الجمعية العامة 191/51 تاريخ 16 كانون الأول/ ديسمبر 1996.
- قرار الجمعية العامة 25/55 تاريخ 15 تشرين الثاني/نوفمبر 2000.
- قرار الجمعية العامة 59/55 تاريخ 4 كانون الأول/ ديسمبر 2000.
- قرار الجمعية العامة 61/55 تاريخ 4 كانون الأول/ ديسمبر من العام 2000.
- قرار الجمعية العامة 188/55 تاريخ 20 كانون الأول/ ديسمبر من العام 2000.
- قرار الجمعية العامة 4/58 تاريخ 31 تشرين الأول/أكتوبر 2003.
- قرارات الدورة الرابعة (45-1990) الجمعية العامة للأمم المتحدة.

سابعاً- وثائق أممية:

- الوثيقة A/AC.254/5
- الوثيقة A/AC.254/9
- الوثيقة A/AC.254/17

- الوثيقة A/AC.254/25
- الوثيقة A/AC.254/L.232
- الوثيقة A/AC.254/4/Add.3
- الوثيقة A/AC.254/5/Add.12
- الوثيقة A/AC.254/5/Add.20
- الوثيقة A/AC.254/5/Add.28
- الوثيقة A/AC.261/L.55
- الوثيقة A/AC.261/L.58
- الوثيقة A/AC.261/L.80
- الوثيقة A/AC.261/L.87
- الوثيقة A/AC.261/L.105
- الوثيقة A/AC.261/L.144
- الوثيقة A/AC.261/L.178
- الوثيقة A/AC.261/L.246
- الوثيقة A/AC.261/3/Rev.1/Add.1
- الوثيقة CTOC/COP/2004/6
- الوثيقة CTOC/COP/2005/8
- الوثيقة CTOC/COP/2006/14
- الوثيقة CTOC/COP/2008/19
- الوثيقة CTOC/COP/2022/2
- الوثيقة CAC/COSP/IRG/2023/4
- الوثيقة TCD/SEM.90/2 – INT-89-R56
- الوثيقة E/CN.15/1997/7/Add.1

ثامناً - المواقع الإلكترونية:

- موقع الأمم المتحدة.
- موقع الأمم المتحدة، المعاهدات.
- موقع الأمم المتحدة، مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان.
- موقع الأمم المتحدة، مكتب الجريمة والمخدرات.
- موقع الأمم المتحدة، المكتبة الرقمية.
- موقع الأمم المتحدة، الوثائق الرسمية.
- موقع جامعة الدول العربية.
- موقع معهد تطوير القانون الدولي العام.
- موقع منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.