

Distr.: General
5 January 2015
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثامنة والعشرون

البندان ٣ و ٥ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية

والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

هيئات وآليات حقوق الإنسان

التقرير النهائي للجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان بشأن موضوع آثار الفساد السلبية على التمتع بحقوق الإنسان



الرجاء إعادة الاستعمال

(A) GE.15-00053 290115 290115



* 1 5 0 0 0 5 3 *

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٣	٤-١	أولاً - مقدمة
٣	١٠-٥	ثانياً - ما هو الفساد؟
٣	٦-٥	ألف - تعريف الفساد
٤	١٠-٧	باء - فئات الفساد المختلفة
٦	٢٣-١١	ثالثاً - فيما تكمن آثار الفساد السلبية على التمتع بحقوق الإنسان
١١	٣٤-٢٤	رابعاً - ما قيمة الربط بين الفساد وآثاره السلبية والتمتع بحقوق الإنسان؟
١٤	٤١-٣٥	خامساً - هل هناك تجارب عن إدماج منظور حقوق الإنسان في عملية مكافحة الفساد؟
١٦	٤٦-٤٢	سادساً - الفساد وحقوق الإنسان: الأشخاص "غير الضحايا"
١٧	٥٥-٤٧	سابعاً - توصيات اللجنة الاستشارية

أولاً - مقدمة

١- في ١٣ حزيران/يونيه ٢٠١٣ اعتمد مجلس حقوق الإنسان القرار ٩/٢٣، الذي طلب فيه إلى اللجنة الاستشارية أن تقدم إليه، في دورته السادسة والعشرين المنعقدة في حزيران/يونيه ٢٠١٤، تقريراً بحثياً بشأن موضوع آثار الفساد السلبية على التمتع بحقوق الإنسان، وأن تقدم توصيات عن الطريقة التي ينبغي أن يتناول بها المجلس وهيئاته الفرعية هذا الموضوع.

٢- وأنشأت اللجنة، أثناء دورتها الحادية عشرة المعقودة في ١٦ آب/أغسطس ٢٠١٣، فريق صياغة لغرض وضع هذا التقرير، يتألف من السيدة أويورا سينيدو أوكافور، والسيدة كاتارينا بابل (مقررة)، والسيدة أنونونيا ريس برادو، والسيدة لورونس بواسون دو شازورنيس، والسيد أحمد بلال سوفي، والسيد ديوجال سيتولسينغ، والسيد لطيف حسينوف، السيد سعيد محمد الفيحاني، والسيد ألفريد نتوندو عورو كاروكورا، والسيد ماريو لويس كوريولانو، والسيد إمرو تامرات يغيرو (الرئيس).

٣- وفي الدورة نفسها للجنة الاستشارية، وضع فريق الصياغة استبياناً، تماشياً مع قرار المجلس ٩/٢٣، وأرسل إلى مختلف الجهات ذات المصلحة مع تحديد أجل ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣ للرد، وهو الأجل الذي مدد لاحقاً إلى ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣. وتلقى الفريق ٧٣ رداً، منها ٣٧ رداً من الدول، و١٦ رداً من مؤسسات وطنية لحقوق الإنسان، و١٤ رداً من منظمات غير حكومية أو منظمات المجتمع المدني، و٦ ردود من منظمات دولية أو إقليمية أو مؤسسات أكاديمية.

٤- وأثناء الدورة الثانية عشرة للجنة الاستشارية، المعقودة في شباط/فبراير ٢٠١٤، ناقشت اللجنة مع فريق الصياغة، في جلسة عامة وأخرى مغلقة، "التقرير البحثي الأولي عن آثار الفساد السلبية على التمتع بحقوق الإنسان" (A/HRC/AC/12/CRP.3)، الذي أُعدَّ أثناء فترة ما بين الدورتين. وجررت مناقشات مستفيضة أثناء الدورة الثالثة عشرة للجنة، في آب/أغسطس ٢٠١٤، وهي المناقشات التي شكلت الأساس لاستكمال وضع التقرير.

ثانياً - ما هو الفساد؟

ألف - تعريف الفساد

٥- لا يوجد، حتى يومنا هذا، تعريف واحد للفساد منسجم ومعترف به على المستوى الدولي. واللافت أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد^(١) نفسها لا تقدم تعريفاً للفساد، بالرغم من أن غرض هذه الاتفاقية هو تحديداً ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة

(١) دخلت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد حيز التنفيذ في عام ٢٠٠٥. وهي متاحة على الموقع http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

الفساد بصورة أكفأ وأنجع، وترويج ودعم التعاون الدولي في مجال منع ومكافحة الفساد^(٢). وثمة نهج دارج لمفهوم الفساد يرد في التعريف الذي تقترحه منظمة الشفافية الدولية. ووفقاً لهذا التعريف، فإن الفساد هو "سوء استعمال المرء للسلطة التي أؤتمن عليها لتحقيق مكاسب خاصة"^(٣). على أن هذا التعريف عام بالأحرى حيث يتسع لنطاق واسع من التصرفات المختلف. وخلافاً للأحكام التي ترد عادة في القانون الجنائي، التي تذكر جنایات بشكل محدد، فإن التعريف المذكور آنفاً تترك الباب مفتوحاً. وفي الوقت نفسه، فإن وجود تعريف قائم على العناصر الثلاثة المحددة المتمثلة في "سوء الاستعمال" و"السلطة المؤتمن عليها" و"المكاسب الخاصة"، قد يعني استبعاد بعض التصرفات التي ينبغي أن تعتبر هي أيضاً من قبيل الفساد. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يؤدي استعمال (أو سوء استعمال) سلطة التمسست بصورة غير قانوني إلى الفساد. فهذا التعريف الواسع بالأحرى يمكن مع ذلك بالتالي أن يكون ضيقاً جداً فيما يتعلق بأشكال محددة من سوء السلوك التي ينبغي أن تعتبر هي أيضاً من قبيل الفساد.

٦- ولم ير فريق الصياغة أن من الضروري، لأغراض هذا التقرير، وضع تعريف جامع مانع للفساد. وبغية تحليل الروابط القائمة بين الفساد وإعاقة التمتع بحقوق الإنسان، ينبغي أن ينصب الاهتمام بالأحرى على نتيجة وأثر السلوك. وعلاوة على ذلك، لا يدخل وضع تعريف للفساد في إطار ما طلبه مجلس حقوق الإنسان من اللجنة الاستشارية، وهو إعداد تقرير عن آثار الفساد السلبية على التمتع بحقوق الإنسان.

باء- فئات الفساد المختلفة

٧- بالرغم من عدم وجود تعريف للفساد متفق عليه بوجه عام، فإن هناك إقراراً بوجود أشكال مختلفة للفساد. وعند النظر إلى الفساد من منظور حقوق الإنسان، من المهم التفرقة بين فساد الدولة (الفساد في القطاع العام) وفساد الهيئات من غير الدول (الفساد في القطاع الخاص)^(٤). والفساد في القطاع العام يمكن أن يقع في دوائر الحكومة والإدارة والهيئة التشريعية والهيئة القضائية^(٥). وفي هذه السياقات، من الواضح أن الدولة هي المسؤولة عن أي انتهاك لحقوق الإنسان يترتب على سلوك أشخاص يتصرفون بصفقتهم موظفين عموميين.

٨- والجهات الفاعلة من غير الدول ضالعة إلى حد كبير في انتشار الفساد في العديد من البلدان. فالشركات يمكن أن تكون تمارس أفعال فساد إما برشوة أطراف في الدولة أو أطراف

(٢) انظر المادة ١ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

(٣) الشفافية الدولية منظمة غير حكومية تعمل على الصعيد الدولي للنهوض "بعالم تكون فيه الحكومات والسياسة والأعمال التجارية والمجتمع المدني والحياة اليومية للناس خالية من الفساد". انظر موقع المنظمة على العنوان <http://www.transparency.org/whatwedo>.

(٤) انظر، على سبيل المثال، Sharon Eicher, *Corruption in International Business* (Gower Publishing Company, 2009)، صفحة ٤ وما تلاها.

(٥) انظر الوثيقة A/67/305، بخصوص ظاهرة الفساد القضائي ومكافحة الفساد عن طريق النظام القضائي.

أخرى من غير الدولة (الرشوة التجارية) وإما بتلقي الرشوة. والأطراف من غير الدولة نفسها مسؤولة عن أي فعل من أفعال الفساد تكون متورطة فيه. فهذه الأطراف محكومة بالقانون الجنائي والقانون المدني ويجب أن تتحمل جميع التبعات القانونية. ويوجد عدد من المنظمات والمبادرات التابعة للقطاع الخاص مكرسة لمكافحة الفساد في دنيا الأعمال التجارية. ومن ذلك، يعد الاتفاق العالمي للأمم المتحدة^(٦) مبادرة هامة تتيح إطاراً قائماً على مبادئ للأوساط التجارية من أجل التصدي للفساد^(٧).

٩- وتقع على عاتق الدولة مهمة توفير الحماية من أية آثار سلبية على حقوق الإنسان تنشأ عن أفعال الفساد التي ترتكبها أطراف من غير الدولة، بما في ذلك أعمال الفساد التي يرتكبها القطاع الخاص. واضطلاع الدول بمهمة توفير الحماية من تجاوزات حقوق الإنسان من جانب أطراف ثالثة يرغبها على اتخاذ تدابير فعالة تنظيمية وغير تنظيمية لمنع مثل هذه الأعمال من جانب أطراف ثالثة، والتحقيق في الانتهاكات التي تحدث، وملاحقة الجناة عند الاقتضاء، وجبر الضحايا. ومن أمثل الجهود التي بذلت في هذا الصدد التدابير الرامية إلى ضمان الشفافية والمساواة في مجال المشتريات الحكومية، ومن ذلك نظم المشتريات الحكومية في مختلف البلدان، أو - على المستوى الدولي - اتفاق منظمة التجارة العالمية بشأن المشتريات الحكومية^(٨). وعلاوة على ذلك، يمكن أن تشكل استراتيجيات استرداد الأموال غير المشروعة المصدر إجراءً آخر للتصدي لآثار الفساد السلبية على التمتع بحقوق الإنسان، إذ يمكن أن تكون تلك الأموال قد جاءت عن طريق الفساد (انظر A/HRC/25/52).

١٠- والفساد لا يحدث على المستوى الوطني فحسب، بل يحدث على المستوى الدولي أيضاً، وبالأخص في المنظمات الدولية، بما في ذلك المنظمات الدولية غير الحكومية والشركات عبر الوطنية. وفي حالة المنظمات الدولية، تتحمل كل منظمة المسؤولية عن تصرفاتها وهي مسؤولة بالأخص عن أي انتهاك لحقوق الإنسان ينجم عن ذلك. وثمة صعوبة أكبر في إثبات مسؤولية دول محددة عن الفساد الذي يحدث ضمن الشركات عبر الوطنية. ومن جهة أخرى، تتحمل كل دولة المسؤولية عن الوفاء بالتزاماتها على صعيد حقوق الإنسان، ويتعين عليها بالتالي مكافحة الفساد الذي ترتكبه الشركات عبر الوطنية العاملة في إقليمها. وفضلاً عن ذلك، من الواضح جداً أنه لكي يتسنى مكافحة الفساد في الشركات عبر الوطنية على النحو المناسب

(٦) انظر <http://www.unglobalcompact.org> (كانت زيارة الموقع في ١٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤).

(٧) انظر على سبيل المثال، Jean-Pierre Méan, "The actors in the fight against corruption", in *Le pacte mondiale des Nations Unies 10 ans après*, Laurence Boisson de Chazournes and Emmanuelle Mazuyer, eds., (2011)، الصفحة ٦٩ والصفحة ٧٧ وما تلاها.

(٨) منظمة التجارة العالمية. الاتفاق بشأن المشتريات الحكومية المنقح، مرفق البروتوكول المعدل للاتفاق بشأن المشتريات الحكومية، المعتمد في ٣٠ آذار/مارس ٢٠١٢ (GPA/113)، متاح على الموقع http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.pdf (كانت زيارة الموقع في ١٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤).

والفعال، لا بد من بذل جهود عبر وطنية ودولية. ثم إن "المبادئ التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان: تنفيذ إطار الأمم المتحدة المعنون 'الحماية والاحترام والانتصاف'"^(٩)، التي تمثل إطاراً عالمياً رسمياً لإدارة المخاطر المترتبة على حقوق الإنسان جراء الأنشطة التجارية، لا تقيم بشكل واضح صلة بين الأعمال التجارية وحقوق الإنسان والفساد. بل إن هذه المبادئ التوجيهية توحى بأن الدول مسؤولة عن ضمان عدم تسبب الفساد في إعاقه التزاماتها بتوفير الحماية من تجاوزات الشركات لحقوق الإنسان. أما مؤسسات الأعمال فمسؤولة من جهتها عن الامتناع عن التورط في أي نشاط من أنشطة الفساد مما قد ينال من التمتع بحقوق الإنسان. وعليه، فإن النهج القائم على حقوق الإنسان المعروض في هذا التقرير للتصدي للفساد يمكن أن يساعد على مكافحة الفساد في مؤسسات الأعمال الوطنية وعبر الوطنية.

ثالثاً- فيما تكمن آثار الفساد السلبية على التمتع بحقوق الإنسان

- ١١- يمكن إقامة صلة بين حقوق الإنسان والفساد بطريقتين مختلفتين هما:
 - (أ) يمكن أن يحدث انتهاك لحقوق الإنسان بسبب فعل من أفعال الفساد؛
 - (ب) يمكن أن يحدث انتهاك لحقوق الإنسان بسبب تدابير مكافحة الفساد.
- ١٢- وبالرغم من أهمية عدم إغفال الجانب الثاني (انتهاك حقوق الإنسان بسبب تدابير مكافحة الفساد)، خاصة إذا طبقت أحكام الدعوى الجنائية في مكافحة الفساد، فإن هذا التقرير يركز، تماشياً مع طلب مجلس حقوق الإنسان، على الجانب الأول من الفساد.
- ١٣- ونتيجة للتطورات التي حدثت في السنوات الماضية، فقد ثبت أن ثمة صلة واضحة بين الآثار السلبية للفساد وإعاقه التمتع بحقوق الإنسان. فمثلاً، ذكرت مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣ ما يلي:

"لاحظت الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية بشكل متزايد، في السنوات الأخيرة، آثار الفساد السلبية على التمتع بحقوق الإنسان"^(١٠).
- ١٤- ومما يعد خطوة مهمة في ذلك الاتجاه مؤتمر الأمم المتحدة بشأن تدابير مكافحة الفساد والحكم الرشيد وحقوق الإنسان، الذي نُظِمَ عملاً بقرار لجنة حقوق الإنسان ٦٨/٢٠٠٥ وعُقد في وارسو يومي ٨ و ٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦ (انظر A/HRC/4/71). وركزت إحدى

(٩) هذه المبادئ التوجيهية من إعداد الممثل الخاص للأمين العام المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال (انظر مرفق التقرير النهائي الذي قدمه المقرر الخاص إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/17/31)) وأيدها المجلس في قراره ٤/١٧ المؤرخ ١٦ حزيران/يونيه ٢٠١١.

(١٠) مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، *The Human Rights Case Against Corruption* (جنيف ٢٠١٣)، الصفحة ٤.

جلسات ذلك المؤتمر على آثار الفساد السلبية على حقوق الإنسان وسعت إلى تحديد دور تدابير مكافحة الفساد في حماية حقوق الإنسان وتهيئة بيئة مساعدة على تعزيز تلك الحقوق.

١٥- وفي وقت لاحق، استحدثت اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، بموجب قرارها ٢/٢٠٠٣ المؤرخ ١٣ آب/أغسطس ٢٠٠٣، ولاية لمقرر خاص معني بالفساد وأثره على التمتع الكامل بحقوق الإنسان، لا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وأقرت لجنة حقوق الإنسان تلك الولاية لاحقاً بموجب مقررها ١٠٦/٢٠٠٤. وعيّنت اللجنة الفرعية السيدة كريستي مونو مقرررة خاصة وكُلِّفت بإعداد دراسة شاملة عن الفساد وأثره على التمتع الكامل بحقوق الإنسان، لا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، استناداً إلى ورقة العمل المقدمة من اللجنة الفرعية (E/CN.4/Sub.2/2003/18) والآراء التي جرى الإعراب عنها أثناء الحوار بشأن هذه المسألة في الدورة الخامسة والخمسين للجنة الفرعية. وطلبت اللجنة الفرعية، في قرارها ٢/٢٠٠٣ أيضاً، من المقررة الخاصة أن تقدم لها تقريراً أولياً في دورتها السادسة والخمسين، وتقريراً مرحلياً في دورتها السابعة والخمسين، وتقريراً نهائياً في دورتها الثامنة والخمسين.

١٦- وسعت المقرر الخاص جاهدة إلى أن تثبت، في ورقة العمل (E/CN.4/Sub.2/2003/18) وفي التقرير الأولي (E/CN.4/Sub.2/2004/23) وفي التقريرين المرحليين الأول والثاني (E/CN.4/Sub.2/2005/18 و A/HRC/11/CRP.1)، أن التمتع بمجموعتي الحقوق كليهما، سواء الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أو الحقوق المدنية والسياسية، يتعرض لتقويض شديد بسبب ظاهرة الفساد. وبيّنت فيما يكمن تأثير الفساد في حقوق الإنسان. وأقرت اللجنة الفرعية، بموجب قرارها ١٦/٢٠٠٥، استنتاجات وتوصيات التقرير المرحلي الأول.

١٧- ولما كان الفساد يتجلى في صور عديدة ويحدث في سياقات متعددة، يكاد يكون من المستحيل تحديد جميع حقوق الإنسان التي يمكن أن تنتهك بسبب الفساد. وفيما يلي بعض الأمثلة: إذا كان الفساد موجوداً في قطاع التعليم، فإن الحق في التعليم يمكن أن ينتهك. وإذا كان الفساد موجوداً في القضاء، فإن الحق في اللجوء إلى المحاكم والحق في محاكمة عادلة يمكن أن ينتهكا. وإذا كان الفساد موجوداً في قطاع الصحة أو في قطاع الرفاه الاجتماعي، فإن الحق في الحصول على الخدمات الطبية أو الحق في الغذاء يمكن أن ينتهكا (وهلم جرا). وعلاوة على ذلك، فإن مبدأ عدم التمييز يمكن أن يتأثر إذا لم يكن أمام المرء بد إلا أن يرشّو شخصاً لينال معاملة تفضيلية أو للحصول على خدمة عمومية. ويندر أن تجد حقاً من حقوق الإنسان لا يمكن أن ينتهك بالرشوة.

١٨- وهذا الرأي تؤيده ردود عديدة على الاستبيان وردت من مختلف الجهات ذات المصلحة. فقد أوضحت الردود أن للفساد أثراً سلبياً على التمتع بحقوق الإنسان. وذكرت طائفة عريضة من حقوق الإنسان التي يمكن انتهاكها بسبب الرشوة. وهي تشمل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، كالحق في العمل والحق في الغذاء والحق في السكن والحق في الصحة والحق في التعليم والحق في الخدمات العمومية، والحق في التنمية، ومبدأ عدم التمييز، والحقوق المدنية

والسياسية، كالحق في محاكمة عادلة والحق في المشاركة في الشأن العام. ويوضح هذا الاستعراض الطرح آنف الذكر الذي مؤداه أن كل حق من حقوق الإنسان تقريباً يمكن أن ينتهك بسبب الفساد؛ وقد أبرزت المفوضية هذه النقطة في مساهمتها.

١٩- والفساد في القضاء مثال ملموس جداً يبيّن ما للفساد من أثر سلبي على التمتع بحقوق الإنسان. فإذا كان الفساد في جميع المجالات يهدد سيادة القانون والديمقراطية وحقوق الإنسان، فإن الحق في اللجوء إلى المحاكم والحق في محاكمة عادلة أمام هيئة قضائية مستقلة ونزيهة ومؤهلة يتعرضان، في حالة الفساد في القضاء، لتأثير مباشر^(١١).

٢٠- ونظراً لاختلاف التزامات الدول المترتبة على تعهداتها في مجال حقوق الإنسان، من المفيد تصنيف الانتهاكات الممكنة لحقوق الإنسان من جراء الفساد وفقاً للالتزامات المختلفة المفروضة على الدول:

(أ) أولاً، يمكن أن يؤثر الفساد في الأفراد (الأثر السلبي على الأفراد). ومثلما سبق البيان آنفاً، كثيراً ما تتعرض حقوق الفرد المتأثر بالفساد لانتهاك مباشر. ويمكن أن تُنتهك طائفة عريضة من حقوق الإنسان، بحسب السياق الذي يقع فيه الفساد. وكثيراً ما يؤدي الفساد إلى التمييز على صعيد الحصول على الخدمات العامة^(١٢). ويمكن أيضاً أن يكون التأثير على الأفراد ناتجاً عن أثر غير مباشر للفساد. فعلى سبيل المثال، إذا سمحت السلطات العامة على نحو غير قانوني بإزالة الغابات في مقابل الحصول على رشوة، فإن حق الأشخاص المقيمين في المنطقة المعنية في الغذاء وفي المسكن وفي الصحة قد ينتهك؛

(ب) ثانياً، قد يؤثر الفساد في مجموعات معينة من الأفراد الذين يمكن تحديدهم (الأثر السلبي الجماعي). وتشمل هذه الفئة آثار الفساد التي لا تؤثر في الأفراد فقط، بل تؤثر أيضاً في مجموعات من الأفراد. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يؤدي الفساد إلى استبعاد الفقراء من الحصول على السلع والخدمات التي توفرها الإدارة، أو من إمكانية اللجوء إلى القضاء. وبالعودة إلى المثال المذكور آنفاً، فإن إزالة الغابات بشكل غير قانوني قد يؤثر في أقليات إثنية معينة أو سكان أصليين يعيشون في المناطق المعنية. ويمكن استنتاج أن المجموعات الضعيفة، مثل النساء أو الأطفال أو الأشخاص ذوي الإعاقة والمسنين والفقراء والسكان الأصليين والأشخاص المنتمين إلى أقليات، تتأثر بالفساد تأثراً شديداً. ويصدق ذلك بشكل خاص في مجال الحصول على الخدمات العامة وخدمات الرعاية الاجتماعية، التي تكتسي عادة أهمية كبيرة للغاية بالنسبة للأشخاص المنتمين إلى المجموعات المذكورة آنفاً. وفي البيان الافتتاحي الذي أدلت به مفوضية الأمم المتحدة

(١١) Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Committee on Legal Affairs and Human Rights (background document prepared by the European Human Rights Association), AS/Jur (2014) 19, p. 10.

(١٢) انظر، على سبيل المثال، *The Human Rights Case Against Corruption*، صفحة ٤. وانظر أيضاً نسختي المجلس الدولي لسياسات حقوق الإنسان والمنظمة الدولية للشفافية، من تقرير *Corruption and Human Rights: Making the Connection* (٢٠٠٩)، صفحة ٣٢ وما يليها.

السامية لحقوق الإنسان سابقاً، في ١٣ آذار/مارس ٢٠١٣ أثناء حلقة نقاش التي عقدها مجلس حقوق الإنسان بشأن آثار الفساد السلبية على التمتع بحقوق الإنسان، أشارت المفوضة السامية السابقة، في سياق الاستشهاد بالآثار السلبية للفساد على التمتع بحقوق الإنسان، إلى ما تشهده المجموعات الضعيفة من تقويض لفرص لجوئها إلى العدالة^(١٣). والفساد أحياناً ليس سوى عنصر من عناصر انتهاك حقوق الإنسان أو عامل يفاقم الانتهاك القائم بالفعل لحقوق الإنسان الخاصة بمجموعات معينة. ومن ذلك على سبيل المثال، إذا كان حق المجموعات الضعيفة في التعليم منتهكاً بالفعل بسبب شروط الوصول التمييزية، فإن سعي مسؤول للحصول على رشوة يفاقم من انتهاك حقوق الإنسان. وثمة مثال آخر هو أن الأشخاص مسلوبو الحرية الذين يمكن يقعون ضحايا الفساد، قد يقعون في الوقت نفسه ضحايا المعاملة اللاإنسانية أو المهينة^(١٤).

(ج) ثالثاً، يمكن أن يؤثر الفساد في المجتمع بشكل عام (الآثار السلبية العام). ويعني ذلك أنه، إضافة إلى أثر الفساد على الأفراد أو المجموعات، ثمة أثر سلبي أيضاً على المجتمع بشكل عام، سواء كان ذلك على المستوى الوطني أو الدولي. وثمة جانبان يترددان بكثرة في المناقشات التي تتناول أثر الفساد السلبية على حقوق الإنسان^(١٥). ويتعلق الجانب الأول بالموارد المالية والاقتصادية التي تتأثر بالفساد. فالممارسات الفاسدة تصرف الأموال عن التنمية وهو ما يعني إعادة تخصيص الأموال ومن ثم إمكانية إعاقة إنفاذ حقوق الإنسان بفعالية، وخاصة بالنسبة إلى الأشخاص المستضعفين. ويتسبب الفساد في تقليص الموارد المتاحة لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تدريجياً (وبالتالي تقويض التزامات الدول بموجب المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية). أما الجانب الثاني فيتعلق بتحقيق الديمقراطية وإنفاذ سيادة القانون. فاستثناء الفساد في دوائر سلطات الدولة يقوّض ثقة الناس في الحكومة، ومن ثم في النظام الديمقراطي وسيادة القانون.

٢١- وليس مهماً كثيراً، لأغراض هذا التقرير، معرفة ما إذا كان فعل واحد بعينه من أفعال الفساد يؤدي إلى انتهاك حقوق الإنسان بالمعنى القضائي حصراً. فمعنى عبارة "الآثار السلبية على حقوق الإنسان" واسع أكثر من معنى عبارة "انتهاك حقوق الإنسان". فإذا كان على المحكمة التي تبحث في إمكانية وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان أن تنظر فيما إذا تعرض حق معين من حقوق الإنسان للانتهاك، فإن تدابير مكافحة الفساد يمكن أن تأخذ مختلف أنواع الآثار السلبية الناجمة عن الفساد بعين الاعتبار.

٢٢- وللفساد آثار سلبية على تمتع جميع الذين يؤثر فيهم هذا الفساد بما لهم من حقوق الإنسان. على أن آثاره السلبية على تمتع الأشخاص الضعفاء بحقوقهم الإنسانية مضاعفة.

(١٣) انظر *The Human Rights Case Against Corruption*، صفحة ٤.

(١٤) لمزيد من التفاصيل، انظر التقرير السنوي السابع للجنة الفرعية لمنع التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛ اللجنة الفرعية لمنع التعذيب، CAT/C/52/2، الفقرة ٨٣ وما تلاها.

(١٥) تناولت مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان أيضاً هذين الجانبين في رد على الاستبيان.

فالأشخاص المتتمون إلى أقليات والسكان الأصليون والعمال المهاجرون والأشخاص ذوو الإعاقة واللاجئون والسجناء والنساء والأطفال والذين يعيشون في فقر هم أول من يعاني من آثار الفساد في كثير من الأحيان^(١٦). وفي ذلك تشديد على واجب كل دولة حماية حقوق الإنسان للسكان المتتمين إلى هذه الفئات من أجل منع أي انتهاك لحقوق الإنسان بسبب الفساد.

٢٣- وثمة نهج آخر لتصنيف أنواع الفساد هو التفرقة بين رشوة الغير والارتشاء. وقد جرت مناقشة هذه المسألة، مثلاً، في التعليقات على اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية التي رعتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي^(١٧). وتعني رشوة الغير إنفاق أموال أو تقديم فوائد أخرى للحصول على منافع غير مستحقة، في حين يشير الارتشاء إلى تلقي أموال أو فوائد أخرى على سبيل المنفعة غير المستحقة. والفرق واضح جداً بين تقديم الرشوة والحصول عليها. ومع ذلك، ثمة شك في أن تكون هذه التفرقة مفيدة من منظور حقوق الإنسان. ويركز هذا التقرير على آثار الفساد السلبية على التمتع بحقوق الإنسان، وبالتالي فهو يتبع نهجاً يركز على الضحايا. وفي حالات الفساد، قد يكون من الصعب تحديد مدى تورط الضحية في فعل رشوة الغير أو الارتشاء. فمن الممكن جداً أن تكون الضحية قد نأت بنفسها عن الاتفاقات المبنية على فساد. فعلى سبيل المثال، عندما يُضطر الناس إلى دفع الأموال للحصول على الخدمات العامة، فإن من يدفعون الرشوى يعتبرون مشاركين في الفساد لكنهم يعتبرون ضحايا في الوقت نفسه. ولهذا السبب، لا تُستخدم اتفاقية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لمكافحة الرشوة مصطلح "الارتشاء"، لتلافي سوء فهمه على أنه يفيد أن دافع الرشوة هو من بادئ بهذا الفعل وأن متلقي الرشوة مجرد ضحية. لذا من المفيد تحديد من هو الطرف الضحية في فعل الفساد. وفي العديد من الحالات، يمكن تحديد ذلك ببحث علاقات القوى المتوزعة بين أطراف الاتفاق على الفساد. وعادة ما يكون الطرف الأقل نفوذاً، بل المقموع، هو الضحية. ويتجلى ذلك في التفرقة بين "الفساد الهين"، الذي يتخذ شكل الرشوة التي يأخذها المسؤولون العموميون من ذوي الرتب الدنيا للقيام بشيء يلزم به القانون أصلاً أو للامتناع عن فعل شيء مما يحظره القانون، و"الفساد الكبير" الذي يصدر عن الموظفين من الرتب العالية الذين يسعون إلى الحصول على أموال لممارسة سلطاتهم التمييزية^(١٨).

(١٦) التقرير السنوي السابع للجنة الفرعية لمنع التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛ اللجنة الفرعية لمنع التعذيب، CAT/C/52/2، الفقرة ٨٣.

(١٧) متاحة على الموقع التالي: http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf. اعتمدت الاتفاقية من قبل المؤتمر التفاوضي في ٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٧، ودخلت حيز النفاذ في ١٥ شباط/فبراير ١٩٩٩. وانظر أيضاً "التقرير السنوي السابع للجنة الفرعية لمنع التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة" (الوثيقة CAT/C/52/2) الفقرة ٧٢ وما تلاها.

(١٨) انظر، على سبيل المثال، بيان السيد نجاد جاياويكراما الوارد في تقرير مؤتمر الأمم المتحدة بشأن تدابير مكافحة الفساد وإرساء قواعد الحكم الرشيد وحقوق الإنسان، A/HRC/4/71، الصفحة ٨.

رابعاً- ما قيمة الربط بين الفساد وآثاره السلبية والتمتع بحقوق الإنسان؟

٢٤- النهج المتبع في مكافحة الفساد هو بشكل أساسي نهج جنائي^(١٩). فتدابير مكافحة الفساد - على الصعيدين الوطني والدولي - تركز أساساً على مقاضاة مرتكبي الجرائم الجنائية المرتبطة بالفساد. والمعاهدات الدولية لمكافحة الفساد تشجع الدول الأطراف على اتخاذ إجراءات في إطار نظمها القانونية لتجريم بعض أنواع السلوك الذي يعد من قبيل فساد، بل تلزمها بذلك. على أن بحث الأثر السلبي للفساد على التمتع بحقوق الإنسان لا ينبغي أن ينظر إليه على أنه يقوّض أية جهود لمكافحة الفساد عن طريق تطبيق القانون الجنائي. فالفساد جريمة. ولا بد من وضع حد للإفلات من العقاب في حالات الفساد. ومن هذا المنطلق، فإن منظور حقوق الإنسان في مكافحة الفساد وآثاره يتكامل مع النهج القائم على تطبيق القانون الجنائي.

٢٥- بيد أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقيات الإقليمية لمكافحة الفساد تتضمن تدابير وقائية (مثل المساءلة والشفافية وإمكانية الاطلاع على المعلومات العامة) مما يتعين على الدول الأطراف اتخاذها. ودون تجاهل هذه الجهود، تركز تدابير مكافحة الفساد أساساً على بحث الجرائم الجنائية والعقوبات اللازمة والتعاون الدولي في مجال ملاحقة الجناة. إن حصر تدابير مكافحة الفساد ضمن القانون الجنائي يجعل التركيز قاصراً على الجناة. والغرض من الإجراءات الجنائية هو بوجه عام تحديد الشخص المسؤول عن الجريمة. وتركيز الإجراءات الجنائية على الجاني قد يؤدي إلى فقدان التركيز على ضحية الفساد. فوضع المتأثرين بالفساد ليس قوياً بما فيه الكفاية في الإجراءات الجنائية. وفضلاً عن ذلك، لا يتيح النهج الجنائي السبل الكفيلة بمعالجة المشاكل الهيكلية التي يسببها الفساد. فهو يركز، بحكم طبيعته، على جريمة واحدة ولا يمكنه مثلما هو متوقع أن يعالج آثار الفساد الجماعية والعامة المشار إليها في هذا التقرير.

٢٦- ويمكن مكافحة الفساد أيضاً بإعمال سبل انتصاف مما يقرره القانون الخاص. وهذا النهج شائع في العديد من الدول. وفي القانون الدولي، فإن اتفاقية القانون المدني بشأن الفساد، التي اعتمدها مجلس أوروبا في عام ١٩٩٩^(٢٠)، تتناول، في جملة أمور أخرى، التعويض على الضرر والمسؤولية وصحة العقود وحماية الموظفين، ومن ثم فهي تركز على آثار الفساد من زاوية القانون الخاص. وفضلاً عن ذلك، فإن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد^(٢١) تقتضي أن تتخذ كل دولة طرف تدابير لمعالجة آثار الفساد، ومن ذلك اعتبار الفساد عاملاً مهماً في الإجراءات القانونية لإبطال أو فسخ عقد ما، أو لسحب امتياز ما (المادة ٣٤). وتلزم المادة ٣٥ الدول الأطراف باتخاذ تدابير لضمان تمتع الأشخاص الذين لحقهم ضرر نتيجة عمل من أعمال الفساد

(١٩) انظر Leonie Hensgen, "Corruption and human rights – making the connection at the United Nations", in the *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Armin von Bogdandy and Rüdiger (Wolftrum, eds., vol. 17, pp. 197–219 (200) (Brill and Nijhoff, 2013).

(٢٠) اتفاقية القانون المدني بشأن الفساد، سلسلة المعاهدات الأوروبية رقم ١٧٤.

(٢١) اعتمدها الجمعية العامة بموجب قرارها ٥٨/٤ المؤرخ ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣.

بالحق في رفع دعوى قضائية على المسؤولين عن ذلك الضرر من أجل الحصول على تعويض. وأحد الفروق بين نهج القانون الجنائي ونهج القانون الخاص في مكافحة الفساد هو أن نهج القانون الخاص يعالج أثر الفساد على الشخص ويهدف إلى تقديم الجبر له في شكل تعويض.

٢٧- ويمكن أن يضيف منظور حقوق الإنسان بشأن أثر الفساد نهجاً يجعل الضحايا في صلب عملية مكافحة الفساد. ويكون ذلك بإبراز الآثار السلبية التي يتسبب فيها الفساد على الفرد المعني، وعلى مجموعة الأفراد المتأثرين عادة بالفساد (وهي مجموعات مهمشة في الغالب الأعظم)، وعلى المجتمع بصفة عامة. وتحليل الصلة بين الفساد وإعاقة التمتع بحقوق الإنسان قد يسهم في حسن فهم آثار الفساد - لا سيما بعده الإنساني وانعكاساته الاجتماعية - ويمكن أن يكون خطوة هامة في سبيل جعل الفساد قضية من قضايا الاهتمام العام. وعلى هذا النحو، يصبح الأثر الاجتماعي للفساد مرئياً؛ وهو ما يذكى الوعي في المجتمع بما لهذا البلاء من انعكاسات ويولد تحالفات جديدة لمكافحته.

٢٨- وعلاوة على ذلك، فإن تطبيق الدول والأطراف من غير الدول منظور حقوق الإنسان على أعمال الفساد إنما يكشف أن الدولة هي التي تتحمل في نهاية المطاف المسؤولية عن هذه الأعمال. وتعني هذه المسؤولية أنه يتعين على الدولة الامتناع عن التورط في الفساد أياً كان شكله لتفادي انتهاك حقوق الإنسان. وفضلاً عن ذلك، فالدولة مسؤولة عن التحرك إزاء الأثر السلبي للفساد من أجل الوفاء بالتزاماتها على صعيد حقوق الإنسان، وفي هذا الصدد تشكل الملاحقة الجنائية إحدى أدوات مكافحة الفساد. على أن الملاحقة الجنائية ليست أداة فعالة لإصلاح الانعكاسات السلبية للفساد على الفرد أو على مجموعة معينة أو على المجتمع بوجه عام، في حين أن الدول مطالبة، من منظور حقوق الإنسان، ليس بمحاكمة مرتكبي هذه الجرائم فقط، بل أيضاً باتخاذ تدابير لمعالجة الأثر السلبي للفساد. وعلاوة على ذلك، وبالنظر إلى الفساد من منظور حقوق الإنسان، تصبح الحاجة إلى اتخاذ تدابير وقائية أكثر وضوحاً. فبإدماج منظور حقوق الإنسان في استراتيجيات مكافحة الفساد يصبح تنفيذ سياسات وقائية متعلقة بمسائل مثل الشفافية والتصاريف المشفوعة باليمين والقوانين المتعلقة بالحصول على المعلومات العامة والرقابة الخارجية واجبة.

٢٩- ويمكن أن يؤدي الفساد إلى انتهاك حقوق الإنسان بصورة مباشرة أو غير مباشرة. فالفساد يمكن أن يشكل انتهاكاً مباشراً لحقوق الإنسان عندما يستخدم فعل الفساد قصداً وسيلة لانتهاك حق من الحقوق، أو عندما تتصرف الدولة بحيث تمنع أفراداً من التمتع بحق من حقوقهم أو تعجز عن التصرف بحيث تهيء لأفراد التمتع بذلك الحق. وفي أوضاع أخرى، يكون الفساد عاملاً أساسياً يساهم في سلسلة أحداث تؤدي في نهاية المطاف إلى انتهاك حق من حقوق الإنسان. وفي هذه الحالة، ينتهك الحق بعمل يتفرع عن فعل من أفعال الفساد ويكون فعل الفساد شرطاً لازماً لوقوع الانتهاك. وينشأ هذا الوضع مثلاً إذا سمح مسؤولون عموميون بتوريد نفائات سامة بصورة غير قانونية من بلدان أخرى مقابل رشوة، وتوضع تلك النفائات في مناطق سكنية أو بالقرب منها. فحق السكان في الحياة وحقوقهم في الصحة من شأنهما أن ينتهكا بسبب

الانتهاك الذي كان نتيجة مباشرة للرشوة. ومثال آخر هو حالة السجناء المرغمين على رشوة الحراس لتجنب سوء المعاملة أو لتأمين ظروف احتجاز جيدة. وهذا النوع من الفساد يؤثر مباشرة في مجموعة من الناس بأكملها. ومثلما ذكرت لجنة مناهضة التعذيب في تقرير أصدرته مؤخراً: "يتطلب الربط بين أطر مكافحة الفساد وحقوق الإنسان في الممارسة العملية فهماً للكيفية التي تسهل بها حلقة الفساد انتهاكات حقوق الإنسان وتدعيمها وتجعلها ممارسة مؤسسية"^(٢٢).

٣٠- ومن منظور موضوعي بقدر أكبر، هناك أوجه تشابه بين مبادئ مكافحة الفساد الرئيسية (مثل المشاركة والشفافية والحصول على المعلومات والمساءلة) ونطاق حقوق الإنسان (مثل حرية التعبير وحرية وسائل الإعلام والحصول على المعلومات ومبدأ عدم التمييز)^(٢٣). وبالتالي، فإن تعزيز التمتع بحقوق الإنسان بوجه عام، وبحقوق مدنية أو سياسية محددة ومبدأ عدم التمييز بوجه خاص، أداة ناجعة لمكافحة الفساد. وإذا كانت مكافحة الفساد عن طريق القانون الجنائي والقانون الخاص تعني اتخاذ تدابير قمعية وتصحيحية، فإن النهوض بحقوق الإنسان وتعزيزها تدبير وقائي لمكافحة الفساد.

٣١- وقد جرى التأكيد بوضوح على ضرورة إدماج تدابير وقائية في الجهود الرامية إلى مكافحة الفساد. وعلاوة على ذلك، فإن النهوض بحقوق الإنسان وتعزيزها قد يساهم - على المدى البعيد - في زيادة توعية وترقية المجتمع المدني بحيث يكون أقدر على رفض الفساد بجميع أشكاله وفي كل الظروف. ووفقاً للمفوضية السامية: "يجب أن تسترشد أية استراتيجية فعالة لمكافحة الفساد بمبادئ حقوق الإنسان الرئيسية. ويُعدّ استقلال الهيئة القضائية وحرية الصحافة وحرية التعبير والوصول إلى المعلومات والشفافية في النظام السياسي والمساءلة من الأمور الضرورية لنجاح استراتيجيات مكافحة الفساد والتمتع بحقوق الإنسان على حد سواء"^(٢٤).

٣٢- ويمكن بالربط بين تدابير مكافحة الفساد وحقوق الإنسان أيضاً تعزيز الوصول إلى آليات حقوق الإنسان لمكافحة الفساد. وتوجد طائفة عريضة من الآليات الرامية إلى مراقبة الامتثال لحقوق الإنسان على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية. وبالربط بين أفعال الفساد وانتهاكات حقوق الإنسان، يمكن تحديد فرص جديدة فيما يتعلق بالتحاكم إلى القضاء أو الرصد^(٢٥). ويتفق هذا النهج تماماً مع الفقرة ٣٤ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. فوفقاً لما جاء في هذه المادة، يتعين على كل دولة طرف اتخاذ تدابير للتصدي لانعكاسات الفساد. وحيثما تسنى التأكد من أن انتهاك حقوق الإنسان ناتج عن الفساد، وجب على الدولة ضمان اتخاذ التدابير المناسبة.

(٢٢) التقرير السنوي السابع للجنة الفرعية لمنع التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، CAT/C/52/2، الفقرة ٧٦ وما تلاها.

(٢٣) انظر المادة ١(ج) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

(٢٤) انظر *The Human Rights Case Against Corruption*، الصفحة ٥.

(٢٥) المجلس الدولي لسياسات حقوق الإنسان والمنظمة الدولية للشفافية، نسخنا *Integrating Human Rights in the Anti-Corruption Agenda: Challenges, Possibilities and Opportunities* (2010)، الصفحة ٤٥ وما تلاها.

٣٣- ويمكن أن يؤدي الجمع بين استراتيجيات مكافحة الفساد واستراتيجيات تعزيز حقوق الإنسان إلى تحفيز هذين الهدفين معاً. فمن ناحية، يمكن أن تكون حقوق الإنسان جزءاً من استراتيجية مكافحة الفساد من خلال الاستعانة بآليات حقوق الإنسان. ومن ناحية أخرى، تعد مكافحة الفساد بحد ذاتها طريقة لمنع انتهاكات حقوق الإنسان. وبتعزيز عناصر الحكم الرشيد الضرورية (مثل الحقوق المدنية والسياسية والشفافية والمساءلة)، يمكن للجهود المبذولة في مجالي حقوق الإنسان ومكافحة الفساد أن يعزز بعضها بعضاً^(٢٦). وعلى سبيل المثال، تعتمد القدرة على تعزيز وحماية الحقوق المدنية والسياسية على القدرة على مكافحة الفساد السياسي والقضائي على نحو فعال (والعكس صحيح). وتمكّن الشفافية وفرص الوصول إلى المعلومات الأفراد من اتخاذ قرارات وهم على بينة من أمرهم - من ممارسة حقهم في التصويت إلى رصد إنفاق الدولة. وفي الوقت ذاته، فإن تهيئة هذه الظروف يحد من الفرص المتاحة أمام السياسيين والشرطة والقضاة لارتكاب انتهاكات. وبذلك تتاح للشركات حوافز لتقليل تورطها في الفساد إلى أدنى حد ممكن. وعندما تكون آليات المساءلة ضعيفة أو غير موجودة، يصبح من السهل وقوع الفساد وانتهاكات حقوق الإنسان^(٢٧).

٣٤- ولا بد من التأكيد على أنه ليس القصد من نهج حقوق الإنسان أن يكون السبيل الوحيد للتصدي للفساد. فإبراز الصلة بين حقوق الإنسان والفساد لا يعني التنصل من ملاحظة الذين تثبت إدانتهم بجرائم بسبب أعمال الفساد أو وقوعهم تحت طائلة المسؤولية بموجب القانون الخاص. والغرض من بحث هذه الصلة هو السعي لتحديد سبل إضافية لتطوير استراتيجيات لمكافحة الفساد.

خامساً- هل هناك تجارب عن إدماج منظور حقوق الإنسان في عملية مكافحة الفساد؟

٣٥- لقد سمحت الردود الواردة على الاستبيان من الدول ومؤسسات حقوق الإنسان والمنظمات غير الحكومية وجهات أخرى من أصحاب المصلحة ببحث عمّا إذا كانت هناك، على الصعيد الوطني، أية تجارب عن إدراج منظور حقوق الإنسان في عملية مكافحة الفساد.

٣٦- وأبرزت الردود مختلف النهج المؤسسية للتعامل مع الفساد. ففي عدد من الدول، كُلفت وكالات مستقلة بالتصدي للفساد. وأشارت دول أخرى في ردودها إلى وكالات أو إدارات حكومية مكلفة بمسؤوليات مماثلة. وتتفاوت الهيكلة التنظيمية لهذه الوكالات أو المؤسسات المتخصصة من دولة إلى أخرى. ففي بعض الدول، تشكل المنظمات غير الحكومية أداة هامة في محاربة الفساد. وعلاوة على ذلك، تضطلع الأجهزة الرقابية

(٢٦) انظر *The Human Rights Case Against Corruption*، صفحة ٥.

(٢٧) انظر *Sharon Eicher, Corruption in International Business*، صفحة ٨ وما تلاها.

(مثل المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات) بدور هام؛ وقد أعرب بعض هذه المؤسسات عن رغبتها في استكشاف النُهج القائمة على حقوق الإنسان، والعمل بالتعاون مع المجتمع المدني ومؤسسات حقوق الإنسان. وذكرت دول أخرى أن الأدوات الرئيسية المستخدمة لديها في مجال محاربة الفساد هي القضاء الجنائي أو مؤسسات حقوق الإنسان.

٣٧- وفيما يتعلق بإدماج منظور حقوق الإنسان في عملية محاربة الفساد من خلال التعاون بين مؤسسات محاربة الفساد ومؤسسات حقوق الإنسان، عكست ردود الدول على الاستبيان وضعاً متعدد الجوانب. فقد ذكرت بعض الردود أن التعاون إما منعدم أو عديم الفعالية. وفي كثير من الأحيان، لا يوجد أي تعاون رسمي، وإنما هناك تعاون غير رسمي عن طريق الاجتماعات أو ورش العمل أو المحاضرات أو دورات التدريب المشتركة أو تبادل المعلومات، على سبيل المثال. وتحدثت الردود عن فُرُق العمل المشتركة بين المؤسسات على أنها وسيلة غير رسمية أكثر من غيرها للتعاون. وذكرت بعض الدول أن التعاون بين المؤسسات المعنية قائم على أساس كل حالة على حدة. ومجمل القول أن دولاً عديدة شددت على الحاجة إلى التعاون بين مؤسسات مكافحة الفساد ومؤسسات حقوق الإنسان وعلى أهمية هذا التعاون، مع التوضيح أن التعاون القائم حالياً غير رسمي وذا طابع مخصص. ويمكن استخلاص مثل هذه الاستنتاجات أيضاً من الردود على الاستبيان الواردة من المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ومن بعض المنظمات غير الحكومية.

٣٨- وفيما يتعلق بردود المنظمات غير الحكومية على الاستبيان، من الجدير بالذكر أن بعض المنظمات غير الحكومية ساقَت أمثلة على التعاون بين مؤسسات مكافحة الفساد ومؤسسات حقوق الإنسان. على أنه لم تقدم أية معلومات عن الطرق التي يتم بها هذا التعاون. وجرى التشديد في بعض الردود على الحاجة إلى مثل هذا التعاون وعلى أهميته.

٣٩- وفي هذا الصدد، ينبغي تسليط الضوء على رد مجلس أوروبا. فهو يقدم مثلاً توضيحياً على إدماج منظور حقوق الإنسان في استراتيجيات ترمي إلى مكافحة الفساد. ومن الأمثلة على ذلك، أورد مجلس أوروبا اتفاقية القانون المدني بشأن الفساد التابعة له (مذكورة آنفاً)، وإنشاء مجموعة الدول المناهضة للفساد التي دعت مفوض مجلس أوروبا لحقوق الإنسان إلى تقديم آرائه عن الأثر الممكن للفساد على أعمال حقوق الإنسان بفعالية. وقد رأى المفوض أن حماية ضحايا الفساد، وحماية الأشخاص الذين يبلغون عن حالات الفساد المشتبه فيها، ينبغي النظر إليها على أنها أداة مهمة لتعزيز حقوق الإنسان والسلوكيات الأخلاقية على حد سواء^(٢٨).

٤٠- ومن زاوية موضوعية بالأحرى (وليس تنظيمية)، يمكن التأكيد، استناداً إلى الردود الواردة على الاستبيان من الدول ومن جهات أخرى من أصحاب المصلحة، على أن حقوق الإنسان تضطلع بدور مهم في استراتيجيات مكافحة الفساد. والمسألة التي شدد عليها بعض الذين ردّوا على الاستبيان هي أهمية توعية المجتمع جيداً وإشراكه من أجل مكافحة الفساد. وهذه الحصلة من شأنها أن تدعم عن طريق التحقيق بشأن حقوق الإنسان الذي يتيح إذكاء الوعي بالفساد.

(٢٨) انظر *Groupe d'États contre la corruption*، تقرير النشاط العام الثاني عشر (٢٠١١)، وثيقة مجموعة الدول المناهضة للفساد (٢٠١٢)، الصيغة النهائية باللغة الإنكليزية.

٤١ - وذكر العديد من الذين ردّوا على الاستبيان أنه من الضروري إبراز مغزى منظور حقوق الإنسان في مكافحة الفساد، وإدماج ذلك المنظور في سياسات مكافحة الفساد. وفيما يتعلق بالسؤال عن دور هيئات وآليات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، اقترح العديد من أصحاب المصلحة اتخاذ تدابير ترمي إلى إذكاء الوعي والتثقيف. وعلى صعيد ملموس بقدر أكبر، فإن هيئات معنية تابعة للأمم المتحدة دُعيت، في الردود على الاستبيان، إلى إعداد وتقديم أمثلة على الممارسات الجيدة في الجمع بين تدابير مكافحة الفساد وحقوق الإنسان. وفضلاً عن ذلك، طُلب منها إعداد معلومات واقتراحات. فقد طُلب منها مثلاً وضع مبادئ توجيهية محددة وخطط استراتيجية عن كيفية إدماج حقوق الإنسان في استراتيجيات مكافحة الفساد. وتبين الأجوبة على الاستبيان أنه ينبغي الاطلاع على هذا المخرج الموضوعي من خلال مؤتمرات دولية وحلقات دراسية ودورات تدريبية تنظمها الأمم المتحدة بالتعاون مع الدول. وأبرزت الردود على الاستبيان أيضاً أهمية توفير معلومات ذات الصلة وتدريب خبراء قطريين على هذه المسألة.

سادساً- الفساد وحقوق الإنسان: الأشخاص "غير الضحايا"

٤٢ - عند تحليل الصلة بين الفساد وحقوق الإنسان، يقع التركيز الأكبر على الآثار السلبية الممكنة على التمتع بحقوق الإنسان بالنسبة لضحايا أعمال الفساد. وهذا التركيز هو أهم ميزة في إجراء هذا التحليل. بيد أنه لا ينبغي إغفال حقوق الإنسان للأطراف الأخرى المعنية بفعل الفساد. لذا، رغم تركيز هذا التقرير بالدرجة الأولى على الأثر السلبي للفساد على الضحايا، فمن الضروري إلقاء نظرة خاطفة على الأشخاص الآخرين المعنيين.

٤٣ - فالأشخاص الذين يشتبه في ارتكابهم جريمة متعلقة بتصرف ينطوي على فساد لهم حقوق في سياق الإجراءات الجنائية التي اتخذت إزاءهم. وحتى إذا كانت الدعوى الجنائية أداة مهمة في مكافحة الفساد، فلا بد من كفالة حقوق الأفراد المتهمين.

٤٤ - والمدافعون عن حقوق الإنسان - وهم الأشخاص الذين يكافحون فرادى أو مع آخرين لتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية - كثيراً ما يتعرضون للمضايقات والتهديد والاحتجاز التعسفي والاعتداء عليهم. ومن الذين يتعرضون لهذه الأعمال أيضاً الأشخاص الذين يبلغون عن الفساد ويكافحونه. وقد جاء في إعلان المدافعين عن حقوق الإنسان أن الدول تقع عليها مهمة حماية المدافعين عن حقوق الإنسان من التعرض للعنف أو التهديد أو التمييز أو أي عمل تعسفي آخر بسبب أنشطتهم المشروعة لتعزيز وحماية حقوق الإنسان.

٤٥ - ويضطلع الصحفيون الذين يقدمون في إطار عملهم تقارير عن حالات الفساد أو تعزيز حقوق الإنسان بدور حاسم في نشر المعلومات، وفي إذكاء الوعي، وفي إعمال حقوق الإنسان ومكافحة الفساد. فهم كثيراً ما يقفون على مظالم ويُطْلَعون الرأي العام عليها. والمعلومات التي يقدمونها شرط مسبق لا بد منه لأغراض الشفافية والمسؤولية. وقد شددت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، في اجتهاداتها القانونية، على مهمة الصحفيين باعتبارهم

"الرقيب العام"^(٢٩). وكثيراً ما يتعرض الصحفيون للضغوط بسبب تقاريرهم. وقد يُضطهدون أو يُشهر بهم أو يُضايقون، بل قد يُعتدى عليهم. ومن واجب الدول كفالة حرية التعبير وأي حق آخر من حقوق الإنسان قد ينتهك بسبب تهديد الصحفيين والاعتداء عليهم.

٤٦- وتؤدي الأعمال التي يقوم بها المبلغون عن المخالفات إلى كشف المظالم التي تحدث في الإدارة أو الشركات للرأي العام، وبإمكانهم المساهمة في عملية الكشف عن هذه المظالم ومكافحة حدوثها في المؤسسات المعنية. ويمكن أن يكون المبلغون عن المخالفات عنصراً هاماً في مكافحة الفساد في الهيئات العامة والخاصة على حد سواء. وبالرغم من ضرورة بحث عدد من العناصر المتصلة بسلوك المبلغين عن المخالفات^(٣٠)، فبإمكانهم الاضطلاع بدور هام حيث إنهم ينقلون، من مواقعهم من داخل الهيئات، وقائع تثبت ارتكاب جرائم إلى علم الرأي العام. والدولة ملزمة بكفالة الحق في حرية التعبير للمبلغين عن المخالفات أيضاً. وكانت توصية لجنة وزراء مجلس أوروبا بشأن حماية المبلغين عن المخالفات، المعتمدة في ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠١٤، قد تناولت هذه المسألة^(٣١). وتوصي لجنة الوزراء بأن تستحدث الدول الأعضاء إطاراً معيارياً ومؤسسياً وقضائياً لحماية الأفراد الذين يبلغون أو يكشفون، في إطار علاقات عملهم، عن معلومات بشأن تهديد المصلحة العامة أو الإضرار بها.

سابعاً- توصيات اللجنة الاستشارية

٤٧- طلب مجلس حقوق الإنسان، في قراره، من اللجنة الاستشارية تقديم توصيات عن الطريقة التي ينبغي أن يتناول بها المجلس وهيئاته الفرعية مسألة آثار الفساد السلبية على التمتع بحقوق الإنسان. ويورد التقرير الذي خلصت إليه اللجنة توصيات موضوعية وأخرى إجرائية.

٤٨- وثمة قبول على نطاق واسع بضرورة ربط تدابير مكافحة الفساد بإعمال وحماية حقوق الإنسان. على أن الحلقة المفقودة في هذا المستوى تتمثل في الاستراتيجيات الكفيلة بتجسيد هذه الصلة الجوهرية في شكل تدابير ملموسة. ومن الصعب، فيما يبدو، وضع هذه الاستراتيجيات أو التدابير الملموسة بصورة مجردة. ولعله من الأفيد تحديد الممارسات الجيدة والمثلى التي تُستمد منها مبادئ توجيهية عامة. وهذه الممارسات المثلى والمبادئ التوجيهية سيتعين إحالتها إلى الخبراء القطريين على النحو المناسب.

(٢٩) انظر، على سبيل المثال، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، ٢٧ آذار/مارس ١٩٩٦، قضية *Goodwin v. the United Kingdom*, No. 17488/90، الفقرتان ٣٩ و٤٦.

(٣٠) انظر، على سبيل المثال، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، ٢١ تموز/يوليه ٢٠١١، قضية *Heinisch v. Germany*, No. 28274/08، الفقرة ٦٥ وما تلاها.

(٣١) مجلس أوروبا، توصية لجنة وزراء الدول الأعضاء بشأن حماية المبلغين عن المخالفات، CM/Rec(2014)7، المعتمدة في ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠١٤.

ويمكن النظر في إمكانية إجراء مناقشات ودورات تدريبية لتبادل المعلومات باعتبار ذلك أسلوباً للتواصل مع الخبراء القطريين. وثمة إمكانية أخرى لعلها تكمن في وضع معايير بشأن استقلالية وكالات مكافحة الفساد وبشأن أساليب عملها، استناداً إلى خبرة المفوضية السامية لحقوق الإنسان ومجلس حقوق الإنسان في مجال تعزيز المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان^(٣٢).

٤٩ - ولكي يتسنى تحديد الممارسات المثلى المشار إليها أعلاه ومن ثم وضع المبادئ التوجيهية، يمكن أن تتولى هيئات مختصة تابعة لمجلس حقوق الإنسان مهمة إجراء دراسة شاملة لهذا الغرض. وينبغي أن تهدف الدراسة إلى وضع تدابير ملموسة عن كيفية إيجاد صلة بين تدابير مكافحة الفساد ونهج حقوق الإنسان عملياً. ويمكن بحث ثلاثة منظورات مختلفة في هذه الدراسة، هي:

(أ) كيف يمكن لمؤسسات مكافحة الفساد تحسين عملها بإدماج نهج حقوق الإنسان (مثل آثار الفساد السلبية على التمتع بحقوق الإنسان)؟
(ب) كيف يمكن لمؤسسات حقوق الإنسان توسيع نطاق عملها بحيث تنظر إلى الفساد على أنه سبب لانتهاك حقوق الإنسان؟

(ج) كيف يمكن إيجاد ترابط بين عمل مؤسسات مكافحة الفساد وعمل مؤسسات حقوق الإنسان من النواحي الموضوعية والهيكلية والتنظيمية؟

٥٠ - وفضلاً عن ذلك، ينبغي أن تسعى الدراسة إلى إيجاد المعايير التي تتيح إثبات إن كان عمل ما من أعمال الفساد يؤدي إلى انتهاك حقوق الإنسان، وإن كان انتهاك حقوق الإنسان يؤدي، بالمقابل، إلى الفساد. ويمكن وضع قائمة من الخصائص والمؤشرات لتكون أساساً لتعميم هذه المسائل في المجالين معاً ويمكن أن تسهم في جعل الصلة بين الفساد وحقوق الإنسان تؤدي عملها. ومن المهم سواء بسواء أن تشمل هذه الدراسة حماية النشاط في مجال مكافحة الفساد والمبلغين عن المخالفات والصحافيين الذين يكتبون عن الفساد. وفي هذا الصدد، لعل هناك نهج يكمن في تعزيز حماية الأشخاص المشار إليهم آنفاً في إطار إعلان المدافعين عن حقوق الإنسان^(٣٣).

٥١ - إن التدابير الوقائية هي أكثر الأساليب فعالية في التصدي للفساد وتجنب آثاره السلبية على التمتع بحقوق الإنسان. وعليه، ينبغي تعزيز الوقاية على جميع المستويات، الوطنية والإقليمية والدولية. وتتطلب الوقاية توعية جميع الجهات ذات المصلحة المعنية

(٣٢) انظر البيان الذي أدلت به منظمة الشفافية الدولية أمام اللجنة الاستشارية، في ١٢ آب/أغسطس ٢٠١٤، أثناء الدورة الثالثة عشرة للجنة. وهو متاح على الموقع <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/AdvisoryCom/Session13/TransparencyInternational.pdf>.

(٣٣) اعتمدته الجمعية العامة، A/RES/53/144.

وتبادل المعلومات فيما بينهم وتثقيفهم وتدريبهم. وعلاوة على ذلك، فإن تبادل أفضل الممارسات والمبادئ التوجيهية، على النحو المذكور أعلاه، يمكن أن يشكل عنصراً جوهرياً في التدابير الوقائية. وأحد الجوانب الرئيسية من هذه التدابير هو أن تراعي بشكل واضح احتياجات الفئات الضعيفة التي قد تكون الضحية الأولى للفساد وانتهاكات حقوق الإنسان.

٥٢- وتوصي اللجنة الاستشارية باستخدام الإجراءات الخاصة التابعة لمجلس حقوق الإنسان لإدماج منظور حقوق الإنسان في استراتيجيات مكافحة الفساد. ويمكن إنشاء ولاية إجراءات خاصة (ولاية مواضيعية)، ضمن إطار هيئات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، لبحث الظواهر الكبرى لانتهاكات حقوق الإنسان ورصدها وتقديم المشورة بشأنها والإبلاغ عنها. ويمكن إسناد مثل هذه الولاية لشخص - أي مقرر خاص أو خبير مستقل - أو فريق عمل من خبراء (يتألف من خمسة أعضاء). وفيما يتعلق بمسألة تقييم انتهاك حقوق الإنسان بسبب الفساد، من المناسب استحداث منصب خبير مستقل أو إنشاء فريق عامل. وسوف يكون بإمكان المكلفين بهذه الولاية تلقي معلومات بشأن الانتهاكات (الممكنة) لحقوق الإنسان الناجمة عن أعمال فساد. وبذلك سيتمكنون من اكتساب معرفة إجمالية بانتهاكات حقوق الإنسان التي تحدث نتيجة للفساد. ويمكن تحليل أثر الفساد على حقوق بعينها من حقوق الإنسان، ويمكن تبين الثغرات القائمة على مستوى الحماية، بما في ذلك مسألة التعويض عن الأضرار^(٣٤). ومن هذا المنطلق، يمكن أن يعكف مجلس حقوق الإنسان وهيئاته المختصة على وضع استراتيجيات جديدة كفيلة بتعزيز التآزر بين تدابير مكافحة الفساد وتدابير حقوق الإنسان. وإلى جانب إنشاء ولاية محددة بشأن مسألة آثار الفساد السلبية على التمتع بحقوق الإنسان، ينبغي لجميع الولايات المواضيعية والقطرية أن تولي عناية للصلة بين الفساد وحقوق الإنسان^(٣٥). ونظراً لاتساع نطاق هذه المسألة وتعقيدها، قد يكون من المناسب إنشاء فريق عامل من خمسة أشخاص.

٥٣- وفضلاً عن ذلك، توصي اللجنة الاستشارية بإدماج موضوع بحث مسألة الفساد باعتباره سبباً ممكناً لانتهاكات حقوق الإنسان في عملية الاستعراض الدوري الشامل. فوفقاً لقرار مجلس حقوق الإنسان ١/٥ والأحكام المتعلقة بآلية الاستعراض الدوري الشامل، فإن عملية الاستعراض الدوري الشامل تتيح الفرصة لجميع الدول لتقديم معلومات عن الإجراءات التي اتخذتها للوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان ولتحسين وضع حقوق الإنسان لديها. ويمكن إيلاء اهتمام خاص، في عملية الاستعراض الدوري الشامل، لمسألة معرفة ما إذا كانت انتهاكات حقوق الإنسان في شتى الدول

(٣٤) انظر المادة ٣٥ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

(٣٥) انظر رد المفوضية السامية لحقوق الإنسان على الاستبيان.

ناتجة عن الفساد وما مدى صحة ذلك. وعلاوة على ذلك، يمكن أن تشمل عملية الاستعراض الدوري الشامل إجراءات مكافحة الفساد باعتبارها وسيلة لتحسين التمتع بحقوق الإنسان عموماً^(٣٦).

٥٤ - وينبغي أيضاً إيلاء اهتمام خاص، في إطار إجراء تقديم الشكاوى الذي أنشأه مجلس حقوق الإنسان، لانتهاكات حقوق الإنسان التي يمكن أن تنجم عن الفساد. وينبغي للفريق العامل المعني بالبلاغات والفريق العامل المعني بالحالات، وهما الهيئتان المعنيتان بالنظر في البلاغات، مراعاة ما للفساد من آثار سلبية على التمتع بحقوق الإنسان. وأية حثية تتعلق بأعمال فساد أو سلوك فاسد مما يكون سبباً لانتهاكات مزعومة لحقوق الإنسان ينبغي التعرض لها في سياق النظر في البلاغ. وقد يكون من المفيد أيضاً في هذا الصدد إيجاد سجل بالمعايير المتبعة (على النحو المذكور في الفقرة ٥٠).

٥٥ - وهناك حاجة ملحة لكي تتحاور هيئات ومنظمات الأمم المتحدة مع بعضها البعض ومع المنظمات الدولية الأخرى التي تُعنى باستراتيجيات مكافحة الفساد. وهذا النهج المشترك بين المؤسسات ينبغي أن يشمل، بوجه خاص، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، باعتباره الهيئة الوصية على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. ومن الأهمية بمكان أن يكون لدى جميع المؤسسات المشتركة معرفة جيدة ببعضها البعض، وأن تتبادل فيما بينها جميع المعلومات، وأن تقيم صلات بين التدابير التي تتخذها. والهدف من الاعتبار المتبادل والتكامل بين هذه المؤسسات هو بناء شبكة للتحرك بمزيد من الفعالية في شكل تحالف مناهض للفساد.

(٣٦) انظر رد الدانمرك على الاستبيان.