

Distr.: General  
27 August 2012  
Arabic  
Original: English

# مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



فريق استعراض التنفيذ

الدورة الثالثة المستأنفة

فيينا، ١٤-١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢

البند ٢ من جدول الأعمال

استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

## تنفيذ الفصل الثالث (التجريم وإنفاذ القانون) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تقرير مواضيعي من إعداد الأمانة

إضافة

ملخص

يحتوي هذا التقرير المواضيعي على معلومات حول تنفيذ الفصل الثالث (التجريم وإنفاذ القانون) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاحتياجات من المساعدة التقنية من قبل الدول الأطراف المستعرضة في العامين الأول والثاني من الدورة الأولى لآلية استعراض تنفيذ الاتفاقية (آلية الاستعراض)، التي أنشأها مؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية في قراره ١/٣.



## ثالثاً - تنفيذ أحكام التجريم المنصوص عليها في الفصل الثالث

### زاي - تدابير تعزيز العدالة الجنائية

#### ١ - الملاحقة والمقاضاة والجزاءات

٢٧ - تتصل التحديات العامة بشأن تنفيذ أحكام الملاحقة والمقاضاة والجزاءات بخصائص النظم القانونية الوطنية وبمحدودية القدرة. فعلى سبيل المثال، صدرت في عدة حالات توصيات بشأن تناسب الجزاءات أو ردعيتها. وأثيرت أيضاً مسائل تخص الفقرة ٢ من المادة ٣٠ المتعلقة بالامتيازات والحصانات، في عدة دول أطراف. وفي إحدى الحالات تُمنح حصانات لفئات معينة من الموظفين العموميين، من بينهم مفوضو الهيئات الحكومية، في القوانين التأسيسية لهيئاتهم. ويلزم أن يرفع البرلمان الحصانة عن هؤلاء الموظفين قبل التحقيق معهم، ولكن لا يوجد أي إجراء قانوني لمعالجة الأمر في حالة بقاء طلبات رفع الحصانة بلا رد. وقد سبق أن علّقت التحقيقات مع نواب برلمانيين بسبب قوانين الحصانة، وصدرت توصيات في هذا الشأن وفقاً لذلك. وفي حالات قليلة تُمنح الحصانات دستورياً لعدة فئات من الموظفين، من بينهم النواب البرلمانيون وأعضاء الحكومة والقضاة. وفي حالة أخرى مُنح النواب البرلمانيون حصانات وظيفية يمكن رفعها في حال وجود أدلة "ملموسة وكافية" على جرائم متصلة بالفساد. ولا يتمتع الموظفون العموميون، في عدة دول، بحصانات أو امتيازات قضائية، وإن كان النواب البرلمانيون في حالتين من هذه الحالات يحصلون على أشكال من الحصانة (أو الامتيازات البرلمانية) بشأن الآراء التي يعربون عنها في البرلمان أو بسبب قيامهم بالنظر في إحدى المسائل البرلمانية. وفي حالة أخرى يُمنح الوزراء امتيازاً قضائياً ويحاكمون في محاكم خاصة عن جرائم ارتكبوها أثناء أداء وظائفهم. وعلى نحو مماثل يجب أن يحاكم أعضاء الحكومة في محكمة خاصة عن الأعمال التي يقومون بها في إطار أداء وظائفهم، ولكنهم لا يتمتعون بالحصانة أو بامتيازات قضائية عن الأعمال التي يقومون بها خارج نطاق ممارسة وظائفهم. وفضلاً عن ذلك فإن النواب البرلمانيين لا يتمتعون بالحصانة، ولكن اعتقائهم أو غير ذلك من أشكال الحرمان من الحرية في مسألة جنائية أو تأديبية (باستثناء الجنايات أو حالات التلبس بالجريمة وحين يصبح الحكم بالإدانة نهائياً) يتطلب الإذن من مكتب المجلس المعني. كما أن إذن رئيس الجمعية الوطنية مطلوب لإجراء أي تحقيق مع أحد النواب البرلمانيين. وفي دولة طرف أخرى يمنح القانون حصانات لعدد من كبار المسؤولين ولكن هيئة مكافحة الفساد، خلافاً لغيرها من أجهزة إنفاذ القانون، ليس مطلوباً منها أن تحصل على إذن بالتحقيق مع فئات معينة من المسؤولين. وينص الدستور في إحدى الحالات على عدم وجود حصانات ولا امتيازات قضائية، بينما يقصر الحصانة في حالة أخرى على

رئيس الدولة. وتجزئ إحدى الولايات القضائية للمحكمة المشرفة على الدعوى أن تُبْتَّ في رفع الحصانة في نهاية مرحلة التحقيق، وأوصيَ بأن قرارات رفع الحصانة ينبغي ألا تمنع إجراء التحقيق لاحقاً. بمجرد أن يترك الموظف المعني الخدمة. وفي دولة طرف أخرى توجد إجراءات لرفع الحصانة من الملاحقة القضائية عن رئيس الدولة والنواب البرلمانين والقضاة والمحامي العام، لكن دون النص على الحصانة من التحقيق. وأُعرب في إحدى الحالات عن شواغل بشأن حكم دستوري واسع يشمل أي شخص يتصرف نيابة عن رئيس الدولة أو تحت إمرته، وفي حالة أخرى أُعرب عن شواغل بشأن التعديلات التشريعية المنتظرة التي يمكن أن تقوّض الأحكام الراهنة بشأن مكافحة الفساد واستقلال هيئة مكافحة الفساد.

٢٨- وعرضت أيضاً مسائل عامة بشأن الفقرة ٣ من المادة ٣٠، المتعلقة بالصلاحيات القانونية التقديرية المتصلة بملاحقة الأشخاص بسبب الجرائم المشمولة بالاتفاقية. وفي هذا الصدد تتبّع عدة دول نموذجاً تقديرياً للملاحقة. ويتطلب التحقيق في جرائم الفساد والتمكّن من الاطلاع على السجلات المصرفية، في إحدى الحالات، إذناً مسبقاً من النيابة العامة؛ ولا يجوز قانوناً للنائب العام أن يفوض ولو جزءاً من صلاحياته لهيئة مكافحة الفساد. وفي دولة أخرى تُطبّق الملاحقة التقديرية لا يجوز للنيابة العامة، عندما تكون هوية الجاني ومحل إقامته معروفين ولا يوجد أي عائق قانوني يحول دون الشروع في إجراء محاكمة علنية، رفض الدعوى إلا حين تسوّغ "الظروف الخاصة المرتبطة بارتكاب الجرم" ذلك الرفض. وفضلاً عن ذلك، يخوّل قانون الإجراءات الجنائية الشخص الذي أبلغ عن وقائع إلى النيابة العامة المختصة بالمنطقة المعنية الحقّ في رفع استئناف إلى النائب العام ضد قرار عدم الملاحقة. وفي إحدى الحالات مورست سلطة النيابة العامة التقديرية بهدف تشجيع المتهمين المتعاونين على تقديم معلومات ذات صلة من خلال إسقاط التّهم عنهم أو تخفيفها أو توجيه توصيات إلى القاضي بشأن إصدار الحكم. ومن بين الدول التي لم تطبّق الملاحقة التقديرية توجد دولة طرف يقوم فيها نظام العدالة الجنائية على مبدأ الملاحقة الإلزامية، الذي لا يجيز للنيابة العامة أن تتخلى عن الملاحقة إلا في حالة الجرائم الصغرى أو إذا ما تبينّت أنّ "من غير المعقول" توجيه الاتهام للجاني وكانت لديها مبادئ توجيهية واجبة التطبيق في هذا الشأن. وفي دولة أخرى تخضع الملاحقة لمبدأ المشروعية، ولا يكفل التشريع أي صلاحيات قانونية تقديرية. ويقضي الدستور بأن تأذن السلطة التشريعية بتوجيه الاتهامات الجنائية إلى أعضاء السلطة التشريعية والبرلمان ومجلس الشيوخ وإقامة الدعاوى القضائية عليهم، وتُظهر السوابق أن العرف البرلماني القاضي بمنح هذه الأذون قاعدةً مرعية. وأُعرب في إحدى الحالات عن شواغل بشأن كيفية ممارسة النائب العام لسلطته التقديرية من أجل وقف الدعاوى حمايةً للمصلحة العامة، إذ رئي أن هذه الممارسة، وإن كانت نادرة، تنطوي على احتمال حصول

تعسف، كما أثّرت ملاحظات بشأن أشكال السلطة التقديرية المتاحة خارج نطاق الإشراف القضائي في إصدار الأحكام. وقُدّمت توصيات في العديد من الحالات.

٢٩- وقد اتخذت عدة دول أطراف تدابير لتنفيذ الفقرة ٦ من المادة ٣٠ بشأن وقف الموظفين العموميين المتهمين بجرائم الفساد عن العمل أو تنحيتهم عن مناصبهم أو نقلهم. وتُجيز عدة ولايات قضائية وقف الموظفين العموميين عن العمل، ويشمل هذا في إحدى الحالات وقفهم بموجب اللوائح التنظيمية التي تسمح بالوقف المؤقت عن العمل لحين المحاكمة، وفي حالة أخرى بناءً على السلطة التقديرية للبرلمان؛ علماً بأنّ هذا الوقف إلزامي في حالة المسائل الجنائية في دول أخرى. وفي حالة واحدة كان عزل الموظف المتهم محكوماً بالأوامر المستديمة للخدمة العمومية واللوائح التنظيمية السارية التي تجيز العزل المشروط للموظف العمومي المتهم إلى حين محاكمته، على أن يتقاضى نصف أجره، مع منعه من العمل أو مغادرة الدولة. وتنص التشريعات في حالتين على وقف الموظف العمومي المتهم عن العمل، لكنها لا تتطرق إلى مسألة تنحيته عن منصبه أو نقله. وفي حالة ثالثة، لا ينص القانون على أحكام تجيز تنحية أو نقل الموظف الذي لم تثبت إدانته بحكم قضائي، ويجوز لجهة التحقيق فقط أن تطلب وقف الموظف الذي يمكنه أن يتدخل في سير التحقيق. ورُئي أنّ من الضروري لحماية الضحايا والشهود ولضمان سلاسة التحقيقات وضع قواعد إجرائية تسمح بتعليق السلطات الرسمية للمشتبه فيهم، بما يشمل كبار المسؤولين إلى حين صدور حكم القضاء، وتنحيتهم عن مناصبهم إذا ما ثبتت إدانتهم. وتوجد قيود مماثلة في دول أخرى حيث لا يجوز وقف الموظف عن العمل إلا بعد صدور حكم بالإدانة.

٣٠- ويجيز القانون الحرمان من الأهلية لشغل الوظائف العمومية في عدد من الدول الأطراف، ولكن مدة الحرمان من هذه الأهلية في إحدى الحالات كانت قصيرة نسبياً كما لا يكون الحرمان دائماً ولا مانعاً من النقل فيما بعد إلى وظيفة عمومية أخرى. وفي العديد من الحالات، لا يكون الحرمان من الأهلية إلزامياً، بل هو خيار متاح باعتباره عقوبة إضافية عن الجرائم الجنائية، وفي حالة واحدة يقتصر الحرمان من الأهلية على انتخاب الموظف لعضوية البرلمان أو الحكومة مستقبلاً. وفي حالة أخرى تقضي الأحكام العامة من القانون الجنائي بفصل الموظف العمومي الذي يعاقب بالسجن لمدة تزيد على سنتين ما لم تر المحكمة أنه ليس فاقد الأهلية لتولي وظيفة عمومية. أما إذا كانت مدة الحكم أقل من سنتين، فيخضع فصله للسلطة التقديرية إذا ما رأت المحكمة أنه غير أهل لتولي وظيفة عمومية. ولا يجيز القانون عزل النواب البرلمانيين أو الموظفين المسؤولين المنتخبين عملاً بحكم قضائي، وإن كان الدستور ينص على عزل النواب البرلمانيين الذين تصدر في حقهم أحكام بالسجن بتهمة

ارتكاب جرائم متعدّدة. وفضلاً عن ذلك فإنّ الأشخاص الذين يتولون مناصب في منشآت مملوكة جزئياً أو كلياً للدولة لا يمكن فصلهم بناء على حكم إدانة. ويقيّد كل قرار بوقف عن العمل أو فصل في السجل الشخصي للموظف العمومي وتبلّغ به السلطات التي تنظر في توظيفه في المستقبل. ولا يتضمن التشريع في إحدى الولايات القضائية تعريفاً لمفهوم الملكية العامة للمنشآت. وفي حالة أخرى، لم توضع إجراءات لحرمان الأشخاص المدانين بارتكاب جرائم من الأهلية لشغل وظائف عمومية.

## الإطار ١٢

### مثال على تنفيذ المادة ٣٠

لوحظت في إحدى الدول الأطراف مراعاة قواعد لجنة الخدمة العامة وممارستها في مجال تسجيل الإجراءات التأديبية والإجراءات الخاصة بالأخلاقيات وإعداد المحاضر في الوقت المناسب سعياً للنهوض بالشفافية والمساءلة والاتساق وزيادة تعزيز ثقة الجمهور في عمليات اللجنة الخاصة باتخاذ القرار. وقد قلّصت مدة بت المحكمة المعنية في القضايا التأديبية وقضايا الأخلاقيات، في السنوات الأخيرة، من عدة سنوات في المتوسط إلى مدة تتراوح في المتوسط بين ثلاثة وستة أشهر. وعلاوة على ذلك، يستند تدريب الموظفين المدنيين على المسائل المتصلة بالأخلاقيات والانضباط والإدارة الرشيدة، في جملة مسائل أخرى، إلى مشاركة طائفة عريضة من الوزارات والإدارات والأجهزة الحكومية، بينها هيئة مكافحة الفساد والشرطة والنيابة العامة ومكتب مراجع الحسابات العام ووزارة المالية. وتجري اللجنة استقصاءات ودراسات دورية لتقييم أثر التدريبات التي قدّمتها.

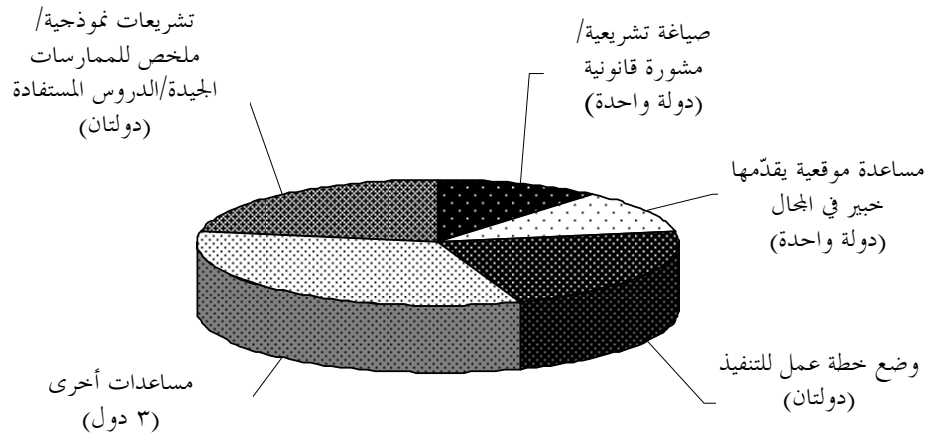
وفي دولة أخرى، توجد معايير ومبادئ توجيهية محدّدة تحكم مبادرة الملاحقة، ويُعتبر النائب العام الرئيسي ووزارة العدل مسؤولين عن رصد تطبيقها. ويسرّ كل من نظام إدارة الوثائق الإلكترونية وإشراف مكتب المفتش العام داخل وزارة العدل رصد الملاحقات. ومن شأن عدم التقيد بهذه المبادئ التوجيهية أن يترتب عليه حرق مدونة قواعد السلوك المهنية بل وجريمة التعسّف في استعمال السلطة.

### الاحتياجات من المساعدة التقنية فيما يتعلق بالمادة ٣٠

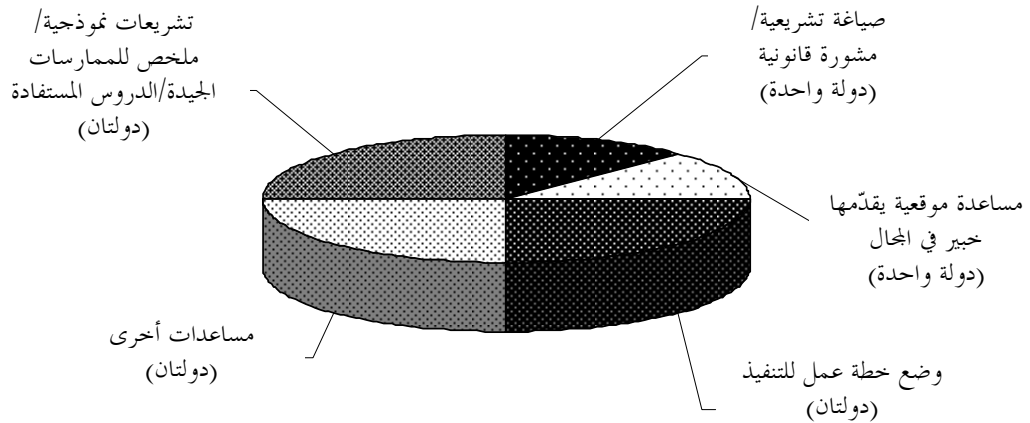
٣١- توزعت ضروب المساعدة التقنية التي طلبتها الدول الأطراف الثماني دعماً لتنفيذ المادة ٣٠ من الاتفاقية على النحو التالي: مساعدات أخرى (خمسة دول)؛ تشريعات نموذجية، ملخص للممارسات الجيدة والدروس المستفادة (أربع دول)؛ وضع خطة عمل للتنفيذ (أربع

دول)؛ صياغة تشريعية ومشورة قانونية (دولتان)؛ مساعدة موقعية يقدمها خبير في مجال مكافحة الفساد (دولتان). وشملت باقي ضروب المساعدة المطلوبة بناء القدرات (أي التدريب) وتوفير موارد لسلطات إنفاذ القانون بشأن كيفية إجراء التحقيق في الجرائم المتصلة بالفساد وملاحقة مرتكبيها قضائياً، وتوفير موارد تقنية ومالية لإجراء تقييمات فعالة حول إعادة إدماج الأشخاص المدانين في المجتمع وتبادل الخبرات بشأن كيفية معالجة الحصانات.

### مجموعة دول آسيا والمحيط الهادئ



### مجموعة الدول الأفريقية



## ٢- التجميد والحجز والمصادرة

٣٢- لوحظت عدة مسائل عامة بشأن تنفيذ المادة ٣١. ففي عدة حالات لا ينص التشريع على تدابير تمكّن من مصادرة أدوات الجريمة خلافاً لعائداتها (وأيضاً الممتلكات "الموجّهة للاستخدام" في جرائم فساد)، بينما لا تجوز هذه المصادرة في ولاية قضائية واحدة إلا على الأدوات المستخدمة في حالات لا تشمل غسل الأموال. وفي حالتين من تلك الحالات لا توجد أيضاً تدابير تمكّن من تعقب أو تجميد أو حجز عائدات الجريمة أو أدواتها بغرض مصادرتها في نهاية المطاف (الفقرة ٢ من المادة ٣١). كما لا توجد، في الحالة الثالثة، قواعد مفصلة بشأن مصادرة عائدات الجريمة أو أدواتها والكشف عنها. وقد تبين في تلك الولاية القضائية أن مصادرة أي شيء غير الحسابات المصرفية يثير أيضاً صعوبات من الناحية العملية، إذ يتطلب إثباتاً دافعاً بماتل تقدم دعوى ظاهرة الوجهة. وأعرب الخبراء المستعرضون في حالة رابعة عن تحفظاتهم على إمكانية تنظيم إجراءات حجز الممتلكات وتجميدها بالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية، وأوصوا بالنظر في معالجة هذه المسألة بصورة موحّدة لتجنب تجزئتها بين فروع التشريع المختلفة والحد من احتمالات التشكيك في التفسير. وعلى نحو مماثل أعرب في حالة أخرى عن شواغل بشأن العبارات الجوازية المستخدمة في صياغة القانون بحيث يبدو أنه يمنح المحاكم سلطة تقديرية بشأن إمكانية مصادرة الممتلكات، كما سُجّلت الحاجة إلى تطبيق تدابير مصادرة تتسم بقدر أكبر من الاتساق في القضايا الجنائية. وخلافاً لذلك، يتم الخضوع في دولة أخرى للعقوبة الإضافية المتمثلة في المصادرة في الحالات التي ينص عليها القانون أو اللوائح التنظيمية وأيضاً بصورة تلقائية فيما يتعلق بالجنايات والجُنح التي يعاقب عليها بالسجن لمدة تزيد على سنة، ما عدا جرائم الصحافة. ولوحظ في إحدى الحالات أنّ معظم الجرائم المشمولة بالاتفاقية تدرج في نطاق القانون المتعلق بمصادرة عائدات الجريمة، باستثناء الرشوة في القطاع الخاص، وهناك تشريع قيد الإعداد لتنفيذ هذه المادة على نحو أوفى. وفي العديد من الحالات يتيح التشريع لوحدة الاستخبارات المالية الحجز الإداري على الموجودات لمدة تصل إلى ثلاثين يوماً. وتشجع إحدى الدول الأطراف على استخدام أساليب التحري الخاصة في كشف وتعقب الممتلكات المشتبه في كونها متأتية من عائدات الجريمة.

٣٣- وتمتد المصادرة أيضاً، في عدة ولايات قضائية، إلى عائدات الجريمة التي حوّلت إلى ممتلكات أخرى أو بدّلت بها (الفقرة ٤) أو خلطت بممتلكات اكتسبت من مصادر مشروعة (الفقرة ٥) وكذلك الإيرادات أو المنافع الأخرى المتأتية من هذه العائدات (الفقرة ٦). ويجبذ التشريع جزئياً في حالتين حجز ومصادرة تلك الممتلكات المحوّلة والمبدّلة والمخلوطة، وأوصي بإرساء قاعدة قانونية متينة لهذه التدابير بتعديل القانون وفقاً لذلك. ولا يشمل التشريع في

أربع حالات مصادرة ممتلكات بقيمة تعادل قيمة عائدات الجريمة، حيث إن القانون يستند إلى مبدأ مصادرة الشيء وليس القيمة، حتى في الحالات التي ينص فيها قانون مكافحة الفساد على مصادرة عائدات الجريمة المتأتية من الفساد. وعلاوة على ذلك، يوجد في واحدة من تلك الحالات مشروع قانون لمكافحة غسل الأموال يتيح خيار تجريد وحجز ومصادرة ممتلكات بقيمة مساوية. ولا تخضع الإيرادات المتأتية من العائدات الإجرامية المباشرة أو غير المباشرة، في إحدى الدول الأطراف، للمصادرة إلاً بقدر يتناسب مع قيمة تلك العائدات قياساً إلى الأموال المتأتية من مصدر مشروع. وفي حالتين كان هناك شيء من اللبس بشأن شمول التشريع لحالات الممتلكات المخلوطة، إذ لا يوجد حكم يميز مصادرة الفوائد المصرفية والإيرادات المتأتية من موجودات غير مشروعة في إحدى الولايات القضائية. وفي حالة أخرى صدرت توصيات تدعو إلى إخضاع الممتلكات المخلوطة للمصادرة بما يصل إلى القيمة المقدرة للعائدات المخلوطة وإخضاع الإيرادات أو المنافع الأخرى المتأتية من تلك العائدات للتدابير المشار إليها في المادة ٣١. ولا يوجد في إحدى الدول الأطراف أي أحكام محددة تنظم مصادرة الممتلكات المخلوطة في حدود القيمة المقدرة (الفقرة ٥) ولا أحكام بشأن مصادرة الإيرادات أو العائدات الأخرى المتأتية من العائدات الإجرامية التي حُوِّلت إلى ممتلكات مشروعة أو بُدِّلت بها أو اختلطت بها (الفقرة ٦)، وإن كان من الجائز مصادرة ما يُعادل قيمة العائدات الإجرامية والممتلكات المخلوطة. ولم ترد أيضاً في تلك الولاية القضائية أحكام بشأن مصادرة الممتلكات التي اكتسبت بوسائل إجرامية ثم حُوِّلت إلى أطراف ثالثة.

٣٤- وتواجه عدة دول أطراف مسائل تتعلق بإدارة الممتلكات المجمدة والمحجوزة والمصادرة. ففي إحدى الحالات مثلاً، أُوصي بالنظر في تعزيز تدابير إدارة الممتلكات المجمدة والمحجوزة والمصادرة من أجل تنظيم هذه العملية تنظيمياً أكثر منهجية وعدم قصرها على الحالات التي تكون فيها الممتلكات عرضة للتلف. وقد أكد الخبراء المستعرضون مجدداً أهمية وجود آليات مناسبة لتنظيم إدارة هذه الممتلكات. وفي إحدى الحالات التي تتولى فيها السلطات المحلية إدارة الموجودات المحجوزة والمصادرة جارٍ النظر في إنشاء وكالة مركزية لإدارة تلك الموجودات.

٣٥- ولا تتضمن القوانين في معظم الولايات القضائية أحكاماً تقضي بعكس عبء الإثبات في التدليل على مشروعية أصل العائدات وسائر الممتلكات المزعوم أنها تأتت من الجريمة (وفق تفسير عدة دول أطراف للحكم ذي الصلة من الاتفاقية). فقد اعتُبر هذا الأمر انتهاكاً لمبدأ افتراض براءة المتهم إلى أن تثبت إدانته أو رُئي أنه يتنافى مع وجهة النظر التقييدية المأخوذ بها في نظام العدالة الجنائية إزاء أي عكس لعبء الإثبات في الدعاوى



الجنايئة. وتتصل التحديات العامة القائمة بمحدودية القدرات وقصور التدابير المعيارية الموجودة وخصوصيات النظم القانونية الوطنية. ويقضي التشريع في إحدى الحالات التي يميز فيها القانون عكس عبء الإثبات بأن يقدم المتهم إقراراً كتابياً لإثبات الطابع المشروع لممتلكاته، فإن لم يقدمه أو قدم إقراراً ناقصاً افترض أن الممتلكات متأتية من نشاط إجرامي. وأثير في إحدى حالات عكس عبء الإثبات شكٌّ بشأن إمكانية تطبيق تلك الأحكام فيما يتعلق بالممتلكات التي بُدِّت أو بيعت أو حوِّلت. أما في حالة أخرى فلا يتطرق الحكم إلا إلى موجودات شخص اشترك مع تنظيم إجرامي أو قدم له دعماً. وفي إحدى الدول يتضمّن القانون حكماً جوازياً في هذه الحالة، وفي إحدى الولايات القضائية يجري النظر في تشريع يخص الثروة غير المبررة.

### الإطار ١٣

### أمثلة على تنفيذ المادة ٣١

#### الإدانة

يُجيز التشريع في إحدى الدول الأطراف أن تأمر المحكمة في أي دعوى جنائية بمصادرة عائدات الجريمة حتى ولو لم يصدر حكم بإدانة الجاني بارتكاب جريمة أو أعفي من المسؤولية الجنائية. كما أن هذا الاحتمال قائم بالنسبة للأشخاص الاعتباريين حتى ولو لم يتسنّ تحديد هوية مرتكب الجريمة أو الحكم بإدانته. ويجوز أيضاً الحكم بمصادرة العائدات بحق أي شخص تُرتكب الجريمة باسمه أو لمصلحته؛ وهذه المصادرة وجوبية بالنسبة لأدوات الجريمة.

ولوحظ في دولة طرف أخرى عدد من التدابير الرامية إلى وقف ومصادرة عائدات الجريمة وأدواتها، وتشمل تلك التدابير إمكانية المصادرة بمعزل عن الإدانة بناء على إجراء لا يستند إلى حكم بالإدانة؛ وأوامر العقوبات المالية التي تقضي بأداء الشخص مبلغاً يعادل قيمة الأرباح المتأتية من الجريمة؛ وأوامر الثروة غير المبررة، التي تقضي بأداء الشخص قسطاً من ثروته حين يعجز عن إقناع المحكمة بأن تلك الثروة اكتسبت بطريقة مشروعة. ويُميز التشريع أيضاً في ولاية قضائية أخرى إجراء المصادرة العينية دون الاستناد إلى حكم بالإدانة.

وتستند المصادرة في إحدى الدول الأطراف إلى صدور حكم بالإدانة وتُعتبر جزءاً تبعياً لعقوبة الجريمة ولكن يمكن، في حال تعذر فرض أي عقوبة، تأييد المصادرة بدون إدانة جنائية.

واعتمدت إحدى الدول الأطراف قانوناً بشأن إعادة موجودات كبار المسؤولين والمقرّبين منهم المتأتية من مصدر غير مشروع. ويُميز هذا القانون مصادرة الممتلكات التي يُفترض أنها

متأتية من مصدر غير مشروع وفق بعض الشروط ودون صدور حكم بالإدانة في دعوى جنائية، وتجاوز المصادرة دون الاستناد إلى حكم بالإدانة وفق بعض الشروط. وفضلاً عن ذلك، يجب على المؤسسات المالية التي تكشف معاملة مشبوهة وتبلغها إلى وحدة الاستخبارات المالية أن تجمّد الأموال المتعلقة بتلك المعاملة بمبادرة خاصة منها لمدة تصل إلى خمسة أيام، رهناً بالتمديد بناء على قرار من أجهزة العدالة الجنائية.

#### التدابير الوقائية السابقة للدعوى القضائية

يجيز قانون الإجراءات الجنائية في إحدى الدول الأطراف التجميد والحجز والمصادرة قبل رفع الدعوى القضائية حيثما استند هذا الإجراء إلى تحقيق أو ملاحقة قضائية.

وعلى نحو مماثل، يمكن للمحقق في دولة طرف أخرى أن يجمّد الموجودات لمدة تصل إلى سبعة أيام، يتعين عليه بعدها أن يطلب من المحكمة أن تأمر بتجميدها، ويمكن أن تستجيب المحكمة لطلبه بتجميدها لمدة تصل إلى أربعة أشهر قابلة للتجديد لفترة مماثلة.

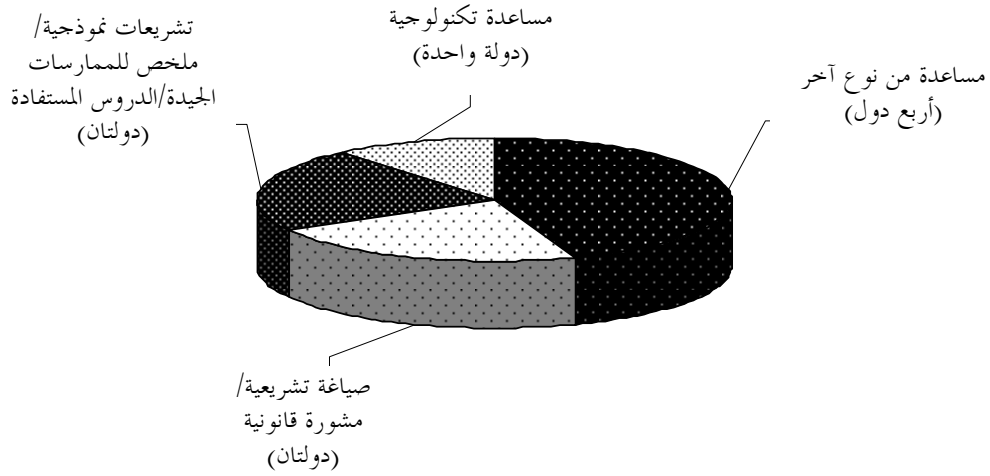
#### إدارة الموجودات

أنشئت في إحدى الدول الأطراف مؤسسة منفصلة تُعنى بإدارة الموجودات المحجوزة والمصادرة، ولا سيما منها الموجودات "المعقّدة" التي تستلزم إدارة فعالة. وتُجري هذه المؤسسة عملياتها بتمويل ذاتي من خلال بيع ما يصادر من الممتلكات.

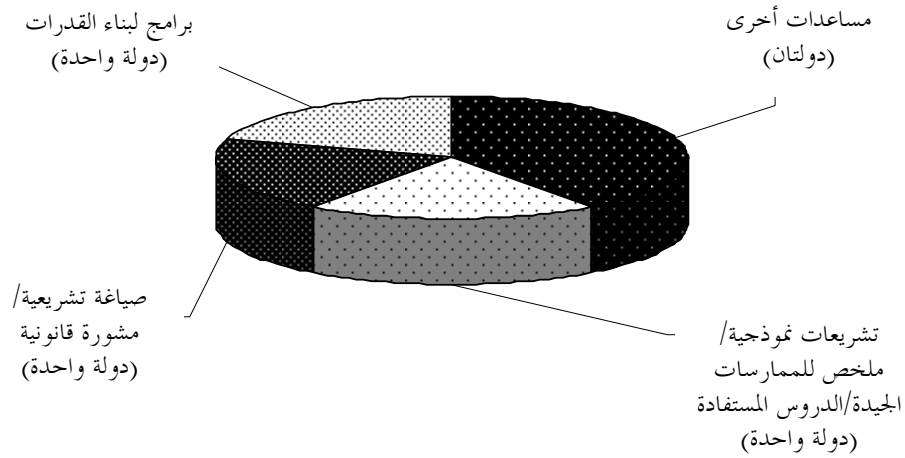
#### الاحتياجات من المساعدة التقنية فيما يتعلق بالمادة ٣١

٣٦- توزعت أهم ضروب المساعدة التقنية التي طلبتها الدول الأطراف الثماني دعماً لتنفيذ المادة ٣١ من الاتفاقية على النحو التالي: مساعدات أخرى (ست دول)؛ تشريعات نموذجية، ملخص للممارسات الجيدة والدروس المستفادة (ثلاث دول)؛ صياغة تشريعية ومشورة قانونية (ثلاث دول). وتم تلقي طلبات فردية تتعلق بالمساعدة في الجوانب التالية: برامج بناء القدرات، والمساعدة التكنولوجية. وشملت باقي ضروب المساعدة المطلوبة إنشاء مرافق مناسبة وتوفير التدريب في مجال التحقيقات المالية، وبخاصة ما يتعلق بتعقب الموجودات وحجزها ومصادرتها وإدارة الموجودات المحجوزة، فضلاً عن إجراء دراسات استقصائية وإعداد تقارير مواضيعية عن هذه المسألة.

### مجموعة دول آسيا والمحيط الهادئ



### مجموعة الدول الأفريقية



## ٣ - حماية الشهود والخبراء والضحايا

٣٧ - يوجد تباين كبير بين الدول الأطراف فيما يتعلق بحماية الشهود والخبراء والضحايا. ففي إحدى الدول بوجه خاص يقر الدستور حقّ الضحايا والشهود في الحصول على الحماية الكافية خلال سير الإجراءات الجنائية ويكفل لهم ضروياً واسعة من الحماية. وقد سنت بعض الدول تشريعات أو وضعت تدابير عملية أخرى لتوفير حد أدنى من الحماية لإخفاء هوية أو مكان وجود الشهود وغيرهم من الأشخاص الذين يُستمع إلى أقوالهم في مراحل التحقيقات السابقة على المحاكمة أو أمام المحكمة. وتمتد الحماية في العديد من الحالات أبعد من ذلك بحيث تشمل تدابير لضمان الحماية المادية. على أنه لم تُتخذ في عدة حالات أي تدابير لتوفير الحماية الفعالة للشهود والخبراء. ولطالما لاحظت السلطات في عدة ولايات قضائية أن عدم وجود نظم لحماية الشهود موطنٌ ضعف رئيسي في مكافحة الفساد، واعتبرت فداحة تكاليف هذه النظم وقصور التدابير المعيارية القائمة وخصوصيات النظام القانوني ومحدودية القدرة تحدياتٍ حقيقيةً في هذا الشأن. وأشارت بعض الدول الأعضاء أيضاً إلى وجود تشريعاتٍ منتظرة في هذا الصدد. وقد صدرت عدة توصيات، من بينها توصية بوضع تشريعات ونظم شاملة لحماية الخبراء والشهود والضحايا في حال عدم وجود تشريعات أو نظم من هذا القبيل، وإيلاء قسط كافٍ من الاهتمام لتفعيل تلك التدابير على أرض الواقع، وذلك مثلاً بتوعية الشرطة وغيرها من أجهزة إنفاذ القانون وتعزيز التدابير الرامية لحماية هوية المبلغين عن الجرائم من أجل تلافي خطر تعقب أسماء الشهود. ولا توجد في عدد من الدول الأطراف برامج شاملة لحماية الشهود أو إعادة توطينهم، ولكن تطبّق بها تدابير عملية من قبيل تخصيص قاعات محاكمة منفصلة تُستعمل في كل حالة على حدة لفئات خاصة من الأشخاص. وليس إدراج جرائم الفساد في نظام حماية الشهود في إحدى الحالات أمراً تلقائياً، وقد أوصي بتوسيع نطاق ضروب تلك الحماية بصورة مباشرة وصريحة لتشمل ضحايا جرائم الفساد والشهود عليها.

٣٨ - وفيما يتعلق بضحايا الفساد لا ينظم القانون في حالتين حماية الضحايا ولا تخصيص أموال لحمايتهم، وفي حالات أخرى يشارك ضحايا الجرائم مشاركة كاملة في الإجراءات حين تكون هويتهم معروفة. وفي إحدى تلك الحالات، تحديداً، ينص الدستور وقانون الإجراءات الجنائية على الاستماع إلى أقوال الضحايا في أي مرحلة من مراحل الدعوى. ولا يتناول التشريع في إحدى الحالات إلا مشاركة الضحايا ممن أدلوا بشهادتهم، وأوصي في حالة أخرى بتوضيح دور الضحايا في المحاكمة، ولا سيما بصفتهن مشتكين أو ضحايا أو شهوداً. ونص تعديل أُدخل في الآونة الأخيرة على قانون الإجراءات الجنائية في إحدى الدول

الأطراف على تعيين قاض خاص معني بالضحايا الجريمة، لا يمكنه أن يتدخل إلا بطلب من الضحايا لضمان مراعاة حقوقهم في مرحلتي التنفيذ والإنفاذ من مراحل الدعوى. وتُقبل البيانات عن الآثار التي يتعرّض لها الضحايا باعتبارها أدلة في العديد من الدول الأطراف لتزويد المحكمة بتفاصيل عن الضرر الذي لحق بالضحايا.

#### الإطار ١٤

#### أمثلة على تنفيذ المادة ٣٢

يقرّ الدستور في إحدى الدول الأطراف حق الضحايا والشهود في الحصول على قدر كافٍ من الحماية خلال الدعاوى الجنائية، وتنظّم هذا الحق مصادرٍ معيارية مختلفة. وعلاوة على ذلك يوجد قانون لحماية الشهود ولكنه لم يطبّق إلا في حالات استثنائية. كما تشمل تدابير الحماية والدعم أفراد الأسرة، وهناك تشريع قيد النظر لتوسيع نطاق الحماية ليشمل الحالات التي تتطلب تدابير حماية بسبب ما تنطوي عليه من مخاطر شديدة.

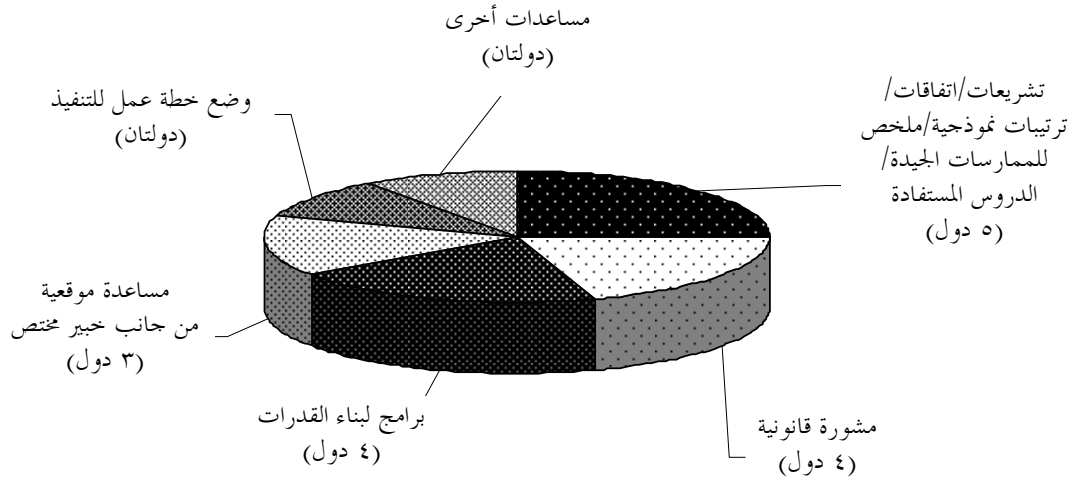
وتتخذ في دولة طرف أخرى تدابير لحماية الشهود تأمر بها النيابة العامة أو القاضي أو المحكمة متى توافرت أسباب تدعو للظن بوجود خطر حقيقي يهدد حياتهم أو صحتهم أو ممتلكاتهم أو ذويهم أو المقرّبين منهم. وتشمل هذه التدابير فرض حراسة مادية شخصية تتولاها هيئات حكومية وإخفاء هوياتهم. وهناك أيضاً برنامج لحماية الأشخاص المعرضين للخطر يمكن الاستعانة به. ويشمل البرنامج تدابير لحماية السلامة الجسدية الشخصية وحراسة الممتلكات وتوفير الإقامة في أماكن مأمونة مؤقتة وتغيير محل الإقامة أو العمل أو المؤسسة التعليمية، وتغيير الهوية. وقد وُضع ترتيب محدد يسمح باستجواب الشهود على يد سلطات ما قبل المحاكمة والمحاكم في إطار من السرية. ويمكن للمدعى عليه أن يوجّه أسئلة للشاهد كتابةً، ويردّ الشاهد عليها باستخدام وسائط الاتصال المرئي مع تغيير صورته ونبرات صوته، على أن يتحقق القاضي من صحة ذلك.

ويمكن، في إحدى الدول الأطراف، توسيع نطاق الحماية ليشمل أفراد أسر الضحايا والشهود والخبراء بمقتضى قانون حماية الشهود. ومن الممكن عقد جلسات لسماع الدعوى عن بعد حمايةً للشهود والضحايا أو أي شخص مشمول بالحماية تعلن النيابة العامة أن "هويته غير مكشوفة". ويوجد العديد من الاتفاقات المبرمة مع البلدان المجاورة بشأن إعادة توطين الشهود.

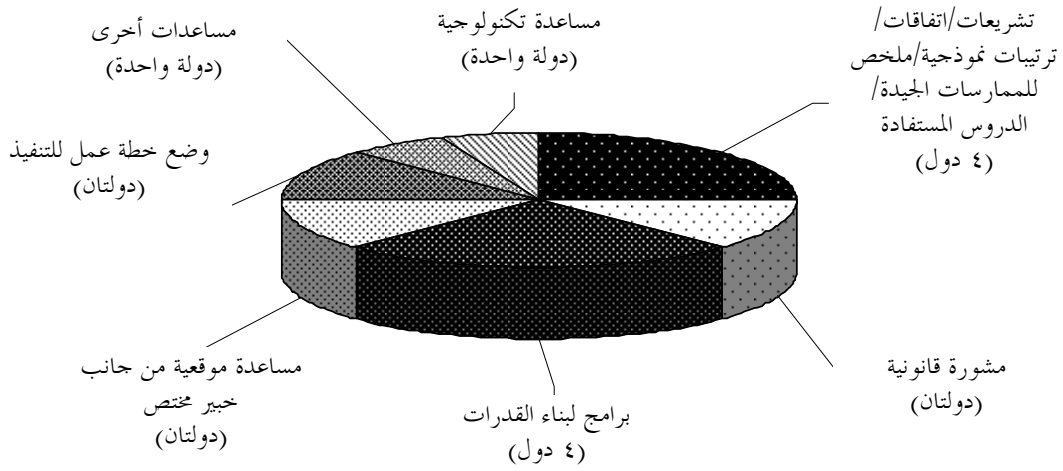
### الاحتياجات من المساعدة التقنية فيما يتعلق بالمادة ٣٢

٣٩- توزعت أهم ضروب المساعدة التقنية التي طلبتها الدول الأطراف العشر دعماً لتنفيذ المادة ٣٢ من الاتفاقية على النحو التالي: تشريعات أو اتفاقات أو ترتيبات نموذجية، وملخص للممارسات الجيدة والدروس المستفادة (تسع دول)؛ برامج لبناء القدرات (ثماني دول)؛ مشورة قانونية (ست دول)؛ مساعدة موقعية من جانب خبير مختص (خمسة دول)؛ وضع خطة عمل للتنفيذ (أربع دول)؛ مساعدات أخرى (ثلاث دول)؛ مساعدة تكنولوجية (دولة واحدة). وشملت باقي ضروب المساعدة المطلوبة توفير التدريب في مجال تكنولوجيا المعلومات، وإنشاء مرافق لتقديم خدمات استشارية، وتبادل الخبرات وتقديم دعم مالي لتنفيذ برنامج تجربي لحماية الشهود والخبراء والضحايا.

### مجموعة آسيا والمحيط الهادئ



## مجموعة الدول الأفريقية



## ٤ - حماية المبلّغين

٤٠ - على غرار الحال فيما يتعلق بحماية الشهود والخبراء والضحايا، يوجد تباين كبير بين الدول الأطراف بشأن تنفيذ المادة ٣٣. ذلك أن العديد من الدول الأطراف لم يضع تدابير شاملة لتنفيذ هذه المادة، وإن كانت هناك تشريعات منتظرة في هذا الشأن في بعض الحالات. وتتصل التحديات العامة بخصوصيات النظم القانونية الوطنية ومحدودية القدرات وعدم وجود لوائح تنظيمية أو نُظم محدّدة لحماية المبلّغين، وهي جوانب اعتُبرت من الشواغل في عدة حالات. ووُجدت في بعض الحالات تدابير ذات صلة في قانون العمل أو في قانون الخدمة المدنية. وفي إحدى الحالات تكفّل قانون مكافحة الفساد جزئياً بمعالجة هذه المسألة، وأعدّ مشروع قانون في هذا الشأن، ولكن لا يوجد تشريع شامل لحماية المبلّغين، ولم تُوسّع ضروب الحماية المكفولة للضحايا والشهود لتشمل مقدّمي المعلومات، مع أنّ الموظفين المدنيين ملزّمون بالإبلاغ عن حالات الفساد. وقد صدرت توصيات بسنّ تشريع مناسب في العديد من الحالات، بما في ذلك بحث إمكانية تمكين كل مواطن من الإبلاغ عن شبهات الفساد دون الكشف عن هويته. وفي إحدى الحالات التي لم يكن بها أي نظام محدّد لحماية المبلّغين كانت الأحكام القانونية الخاصة بحماية الشهود تسري عليهم. وقد أوصيَ في هذه الحالة ببحث إمكانية وضع نظام شامل لحماية المبلّغين، وتنظر السلطات الوطنية في ذلك. وفي حالة أخرى يُعتبر من واجب كل مواطن أن يبلغ السلطات المختصة بأي جريمة تُرتكب، ولتشجيع المواطنين على ذلك أنشئت خطوط هاتفية ساخنة للإبلاغ عن الجرائم، ولكن يتعين على المبلّغ عن أي

عمل إجرامي أن يؤكد بلاغه رسمياً بعد ذلك. وصدرت توصية بضمان إرساء قواعد محدّدة لحماية المبلّغين في قوانين العمل والقوانين الإدارية. ولوحظ وجود إلزام مماثل بتأكيد البلاغ أيضاً في ولاية قضائية أخرى. وقد سُنّ مؤخراً تشريع شامل في إحدى الحالات لحماية المبلّغين، ويسري هذا التشريع على كل من يكشف عن معلومات وقدم بالفعل معلومات "مفيدة" مستمدة من مصادر شتى، من بينها البلاغات المقدّمة من مجهول؛ مما أسفر عن رفع عدة قضايا ما زالت قيد النظر. إلا أن حوافز الإبلاغ قد تكون غير كافية، وصدرت عدة توصيات بوضع لوائح تنظيمية بشأن سداد الأجور التي يتأخر صرفها وغير ذلك من الإجراءات لإزالة ضروب الأذى التي يتعرض لها المبلّغون من جراء بلاغاتهم، وتوعية أرباب العمل والجمهور العام في هذا الشأن. وتقتصر الحماية في عدة حالات على المبلّغين من الموظفين العموميين ولا تشمل الأفراد العاديين. وصدرت توصيات بالنظر في توسيع نطاق الحماية لتشجيع الأشخاص من غير الموظفين العموميين على الإبلاغ عن الجرائم المشمولة بالاتفاقية. وفي إحدى الولايات القضائية التي لا توجد فيها إلا تدابير أساسية لحماية هوية المخبرين والسماح بالإبلاغ دون الكشف عن الهوية، لوحظ أن العواقب المحتملة للإبلاغ عن سوء السلوك تمثل شاغلاً حقيقياً، وأوصيَ بالنظر في اتخاذ تدابير مناسبة في هذا الشأن. وفي حالة أخرى لم يكن إدراج جرائم الفساد في النظام الخاص بالمبلّغين إجراءً تلقائياً وقُدّمت توصية وفقاً لذلك. وتنظر عدة دول في سنّ تشريع يقضي بوضع نظام حماية شاملة للمبلّغين.

#### الإطار ١٥

#### أمثلة على تنفيذ المادة ٣٣

وضعت بعض الدول الأطراف تدابير توفّر حماية للمبلّغين من القطاعين العام والخاص على حد سواء ووضعت تفاصيل البلاغات في متناول الجمهور. وفي إحدى الحالات، ينص مشروع قانون لمكافحة الفساد كان قد اعتمد عند اختتام الاستعراض على عكس عبء الإثبات حمايةً لضحايا الأعمال الانتقامية.

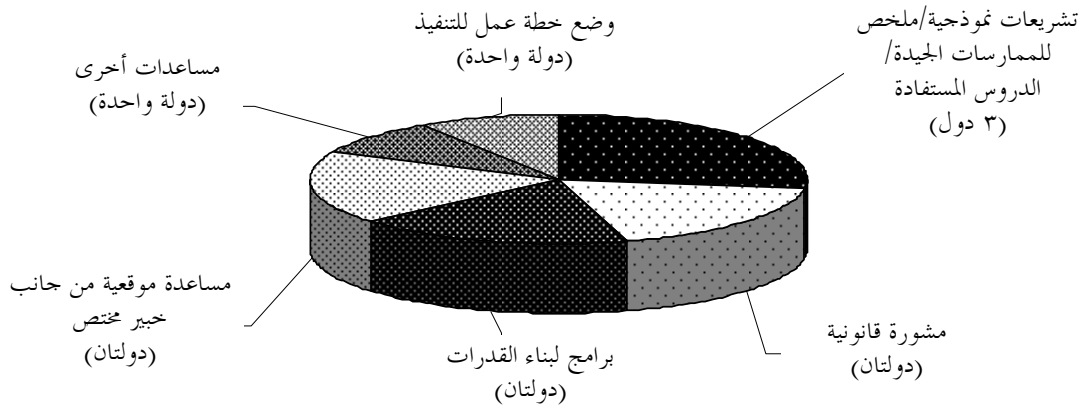
الاحتياجات من المساعدة التقنية فيما يتعلق بالمادة ٣٣

٤١ - توزعت ضروب المساعدة التقنية التي طلبتها الدول الأطراف الثماني دعماً لتنفيذ المادة ٣٣ من الاتفاقية على النحو التالي: تشريعات نموذجية، وملخص للممارسات الجيدة والدروس المستفادة (سبع دول)؛ برامج لبناء القدرات (أربع دول)، مشورة قانونية (أربع

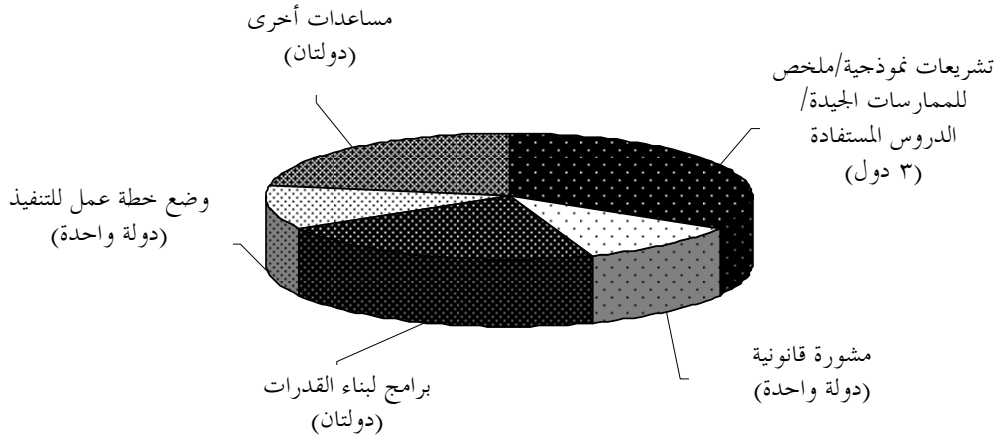


دول)؛ مساعدات أخرى (ثلاث دول)؛ مساعدة موقعية من جانب خبير مختص (دولتان)؛ وضع خطة عمل للتنفيذ (دولتان). وشملت باقي ضروب المساعدة المطلوبة التوعية من أجل دعم إنفاذ تشريعات مكافحة الفساد والإبلاغ عن الحوادث المتصلة بالفساد وأيضاً من أجل إطلاع الجمهور على ما تنص عليه القوانين القائمة الخاصة بالمبلغين من ضروب الحماية، فضلاً عن تقديم المساعدة المالية لتنفيذ برنامج تجريبي لحماية المبلغين.

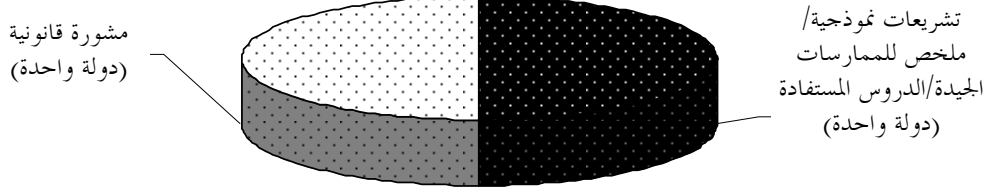
### مجموعة دول آسيا والمحيط الهادئ



### مجموعة الدول الأفريقية



## مجموعة دول أوروبا الشرقية



## ٥- عواقب أفعال الفساد

٤٢- هناك تباين كبير بين الدول الأطراف بشأن تنفيذ المادة ٣٤. ففي إحدى الحالات لا توجد أي أحكام محدّدة تنظم المسألة وإن كانت المبادئ العامة لقانون العقود تطبّق في هذا الشأن، وهي تجيز إلغاء العقد على أساس عدم توافر نوايا حسنة من جانب أحد الأطراف على الأقل إذا ما تم التعاقد نتيجة للفساد. وتطبّق على نحو مماثل في ولاية قضائية أخرى المبادئ العامة لقانون العقود بشأن إبطال العقود المخالفة للقانون أو المتلفّة عليه أو التي تحيد عن المبادئ الأخلاقية القويمة أو تخالفها وبشأن إبطالها في حالات محدّدة في التشريع. وينص القانون في هذه الحالة أيضاً على أن يُستبعد من المشاركة في المناقصة العامة كل من أدين بتهمة الرشوة. وتوجد قيود مماثلة بشأن مشاركة الأشخاص الاعتباريين في الحصول على الامتيازات في تلك الدولة وفي دول أخرى. ومن ناحية أخرى يتضمن القانون المدني في إحدى الولايات القضائية لوائح تنظيمية شاملة بشأن إبطال المعاملات، ولكن مسألة إلغاء العقود نتيجة لأعمال الفساد غير مجسّدة في القانون الوطني. وفي حالة أخرى يقضي القانون بأن ينظر ديوان محاسبة في الأمر، وليس لهذا الديوان صفة إدارية للتدخل في أي قضية من القضايا، ولكنه مكلف باستعراض أو دراسة جوانب الفساد القائمة وسائر المسائل التي تُعرض عليه، ويمكنه أن يوقّع عقوبات تأديبية ومالية وجنائية. وأوصي بأن تعقّب هذه الإجراءات تحقيقات وملاحقات قضائية. وتتولى تنظيم الأمر في عدد من الدول الأطراف قوانين العقود أو القوانين الإدارية أو قوانين الاشتراء العمومي، وإن كان تطبيقها غير واضح في إحدى الحالات. ورغم جواز إبطال العقود بموجب قانون الاشتراء، فقد لوحظ عدم وجود لائحة تنظيمية للامتيازات. وينص القانون الجنائي في حالة أخرى على عدة ضروب من المنع المفروض على نشاط الأشخاص الاعتباريين وعلى استبعادهم من المشاركة في المناقصات العامة بصفة دائمة أو لمدة تصل إلى خمس سنوات، مع ما يستتبع ذلك من عقوبات إضافية على الأشخاص المدانين في جرائم فساد محدّدة. ولا تلقى سلطة سحب رخص الشركات والجهات المدرجة على القائمة السوداء الاعتراف بها دائماً، لكنها تُعتبر واحداً من التدابير المفيدة.

## الإطار ١٦

## أمثلة على تنفيذ المادة ٣٤

لوحظ في إحدى الدول الأطراف أن مصادرة مساهمة القطاع العام في صندوق المعاش التقاعدي للموظف المدان تشكّل إحدى العواقب المحتملة بالنسبة للموظفين العموميين الضالعين في الفساد.

وفي دولة طرف أخرى كان على مؤسسة عمومية تضررت من جريمة فساد أن تشارك في الإجراءات الجنائية بصفة مدعية دفاعاً عن مصالحها العليا.

كما لوحظ في إحدى الولايات القضائية استخداماً مكثف للشروط النمطية في عقود الاشتراء الهادفة إلى السماح للحكومة بإلغاء العقود وسحب الرخص ووضع تدابير انتصاف مماثلة عند وقوع فساد أو سلوك جنائي، واعتُبر هذا الاستخدام من الممارسات الحسنة.

وينص قانون العقوبات في دولة طرف أخرى على وجوب "جبر" عواقب الفساد وأضراره المدنية. بمجرد صدور حكم الإدانة في دعوى جنائية، واعتُبر فسخ العقد أو الامتياز أو أي صكوك قانونية أخرى جزءاً من جبر هذه الأضرار.

## ٦- التعويض عن الضرر

٤٣- وضعت جميع البلدان تدابير لتنفيذ المادة ٣٥ تنفيذاً كلياً أو جزئياً، وإن لم توجد في عدة حالات أي إجراءات أو ممارسات راسخة بشأن رفع دعاوى من هذا القبيل. وقانون التنفيذ المطبق هو إما قانون مدني أو جنائي أو إجرائي، ويعالج هذه المسألة في إحدى الحالات قانون مكافحة الفساد، الذي لا يشمل سوى جزء من الحالات المتوخاة في المادة ٣٥. ويبدو في إحدى الحالات أنه لا توجد أي أحكام محدّدة تكفل للأشخاص المؤهلين الحق في رفع دعوى قضائية في غياب دعوى جنائية مسبقة، وبناءً عليه صدرت توصية في هذا الشأن.

## الإطار ١٧

## أمثلة على تنفيذ المادة ٣٥

أذن حكم قضائي، في إحدى الدول الأطراف، لمنظمة غير حكومية تنشط في مجال منع الفساد برفع دعوى مدنية في الإجراءات الجنائية بشأن جرائم الفساد.

## رابعاً - تنفيذ أحكام إنفاذ القوانين المنصوص عليها في الفصل الثالث

### ألف - الأحكام المؤسسية

#### ١ - السلطات المتخصصة

٤٤ - صحيح أن جميع الدول الأطراف إلا واحدة قد أنشأت هيئة أو إدارة متخصصة واحدة أو أكثر لمكافحة الفساد من خلال إنفاذ القانون، إلا أن هذه الأجهزة كثيراً ما تكون حديثة النشأة وتواجه تحديات مشتركة تتصل بمحدودية القدرات وقلة الموارد اللازمة للتنفيذ إلى جانب تضارب الأولويات. ففي إحدى الدول الأطراف التي لم تنشئ وكالة متخصصة تتولى وزارة العدل تنسيق سياسة مكافحة الفساد، بينما تتولى النيابة العامة إنفاذ التدابير ذات الصلة. وصدرت توصيات في عدد من الحالات بزيادة القوى البشرية والموارد المخصصة لتلك الأجهزة في مجال التدريب وبناء القدرات، وتوطيد وجود تلك الأجهزة في مختلف المناطق والمقاطعات، وزيادة الدعم السياسي، ومواصلة العمل على مكافحة الفساد من خلال هيئات مستقلة لإنفاذ القوانين تركز بالأخص على معالجة تحديات التنفيذ في الميدان. وقد أوصي في إحدى الحالات بالنظر في تركيز مسؤوليات مختلف هيئات إنفاذ القوانين وموظفيها وبرامج تدريبهم بسبب التداخل في الوظائف. ولوحظت أيضاً حاجة إلى ضمان تنسيق فعال بين الوكالات في عدد من الولايات القضائية الأخرى. وقدّمت ملاحظات في عدة حالات بشأن استقلالية تلك الهيئات. ففي حالتين مثلاً تتطلب التحقيقات في الفساد أو الإجراءات ذات الصلة التي تُتخذ بشأن الموظفين العموميين إذناً مسبقاً من الحكومة أو من النيابة العامة. وأثيرت شواغل إضافية في إحدى تلك الحالات بسبب تعيين الحكومة موظفاً رفيع المستوى في الهيئة. كما أثيرت في الحالة نفسها شكوك بشأن استقلالية المتعاقدين وموظفي الهيئة الذين يشغلون مناصب خارجها ولا يخضعون لأي قانون من قوانين تضارب المصالح. وقد لوحظ في الحالة الثانية أن قانون مكافحة الفساد يمنع ممارسة أي تأثير على عمل الهيئة أو التدخل فيه، ومع ذلك أوصي بالنظر في وضع عقوبات جنائية ذات صلة وتوسيع دائرة الولاية المسندة للهيئة في التحقيق في جميع الجرائم المشمولة بالاتفاقية. وأثيرت في إحدى الحالات شواغل إزاء انتقائية الهيئة في اتخاذ قرار بشأن الدعاوى التي يجدر بها أن تتابعها، وأثيرت في حالة أخرى شواغل بشأن العدد الضئيل من دعاوى الفساد المرفوعة قياساً إلى عدد الادعاءات. كما لوحظت حاجة إلى استحداث مؤشرات إحصائية من أجل وضع معايير واستراتيجيات وقياس التقدم الذي تحرزه الهيئة. وأوصي في حالة أخرى بتعزيز مساءلة الجهاز القضائي من خلال التطبيق المتسق والصارم لجميع وسائل المعاقبة القانونية والتأديبية على الفساد. وتبين في بعض الحالات أن تشريعات قد وضعت أو يجري إعدادها من شأنها أن تعزز أو تعيد

تنظيم مهام وصلاحيات هيئة إنفاذ القانون، ويجري في إحدى الحالات اتخاذ خطوات لإرساء أساس دستوري للهيئة.

الإطار ١٨

### أمثلة على تنفيذ المادة ٣٦

يتضمن قانون مكافحة الفساد في إحدى الدول الأطراف حكماً فريداً يحظر تقليص ميزانية هيئة مكافحة الفساد عما كانت عليه في العام السابق ويقضي أيضاً بتنفيذ ما توجهه الهيئة من توصيات متعلقة بالفساد إلى مؤسسات القطاع العام. ويوجد اتفاق ثلاثي الأطراف بين الهيئة والحكومة والمجتمع المدني من أجل تضافر الجهود على مكافحة الفساد، ويشغل المجتمع المدني مقعداً في المجلس الاستشاري للهيئة.

ولوحظ في إحدى الحالات أن إنشاء وتشغيل هيئة متخصصة هو تحديداً السبب الرئيسي للنجاح المحرز في التصدي للفساد في ذلك البلد. وقد رفعت الهيئة دعاوى قضائية ضد وزراء ونواب برلمانيين ومسؤولين كبار ورؤساء بلديات ومديري شركات سابقين وضد أحد موظفي الهيئة نفسها. واعتُبر إنشاء محكمة منفصلة معنية بمكافحة الفساد، إلى جانب وجود قضاة متخصصين في المحكمة العليا، أحد التدابير الإيجابية، فضلاً عن وجود خطط قيد النظر لإنشاء محاكم إضافية.

وأدرجت هيئة الشرطة في إحدى الدول الأطراف بلاغات إحصائية شاملة في عملياتها اليومية من خلال سلسلة من مؤشرات الأداء الرئيسية، يتصل بعضها بتخفيضات مستهدفة في عدد القضايا التأديبية في هيئة الشرطة. وتتعبّ الشرطة أنشطة هامة في عدة مجالات كل ثلاثة أشهر أو سنوياً وتحيلها إلى وزارة الدفاع كل ثلاثة أشهر، فضلاً عن إطلاع الجمهور على كل ذلك سنوياً.

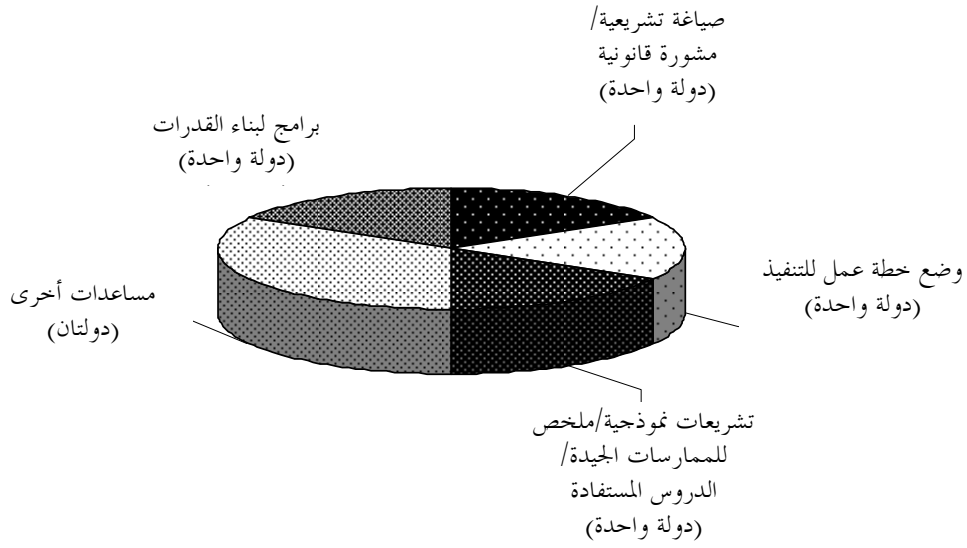
وقد أقرت هيئة مكافحة الفساد في إحدى الدول الأطراف بوجود مشكلات خاصة تتعلق بالفساد في إنفاذ قوانين المرور، وارتأت بعد تحليل الوضع أن خفض الغرامات عن المخالفات المرورية سيسهم في ردع تلك المخالفات ردعاً كافياً وسيحد أيضاً من حوافز الفساد أو احتمالات وقوعه. وثبت أن هذا الأمر صحيح، لا سيما بالنظر إلى أن أفراد الجمهور يكونون أقل ميلاً إلى المشاركة في الفساد حينما تكون المبالغ المعنية ضئيلة.

الاحتياجات من المساعدة التقنية فيما يتعلق بالمادة ٣٦

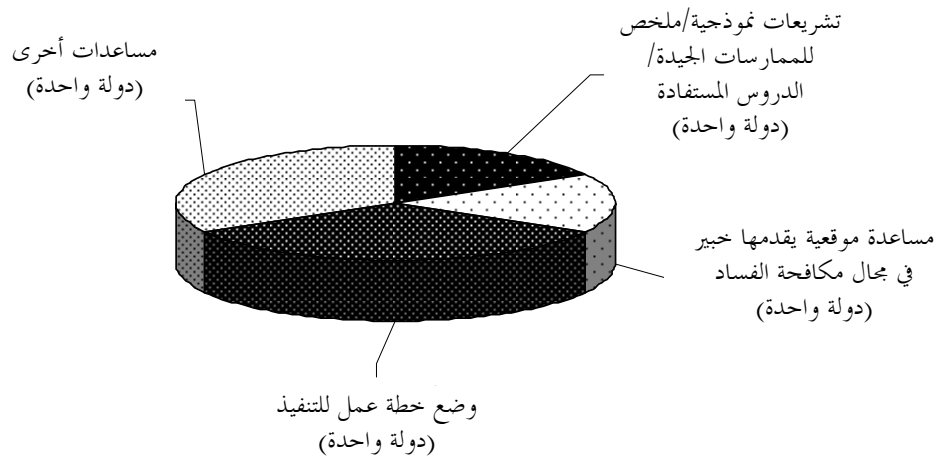
٤٥ - توزعت أهم ضروب المساعدة التقنية التي طلبتها الدول الأطراف السبع دعماً لتنفيذ المادة ٣٦ من الاتفاقية على النحو التالي: مساعدات أخرى (خمسة دول)؛ تشريعات

نموذجية، وملخص للممارسات الجيدة والدروس المستفادة (ثلاث دول)؛ وضع خطة عمل للتنفيذ (دولتان)؛ مساعدة موقعية من جانب خبير مختص (دولتان). وتم تلقي طلبات فردية تخص المجالات التالية: برامج لبناء القدرات؛ والصياغة التشريعية/المشورة القانونية. وطلبت دولة واحدة من مجموعة دول أمريكا اللاتينية والكاريبية مساعدات أخرى. كما شملت باقي ضروب المساعدة المطلوبة توفير التدريب (بما في ذلك بشأن استخدام المرافق وأساليب التحري القائمة)، وتوفير الموارد وتبادل المعارف بين الهيئات المتخصصة.

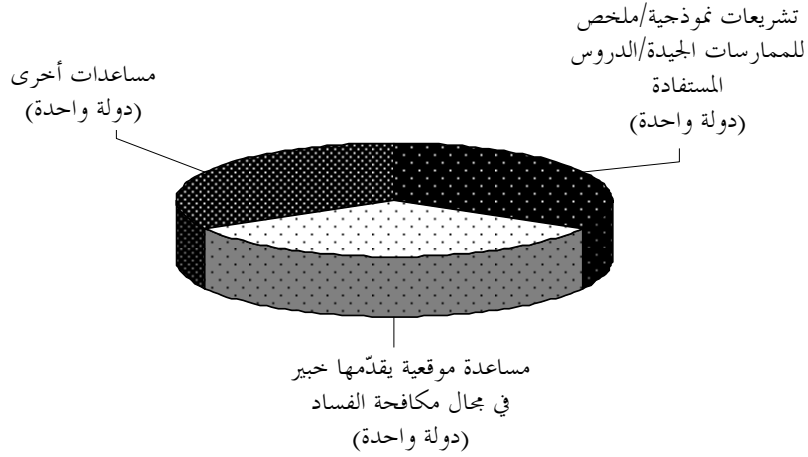
### مجموعة آسيا والمحيط الهادئ



### مجموعة الدول الأفريقية



## مجموعة دول أوروبا الشرقية



## ٢- التعاون مع هيئات إنفاذ القوانين

٤٦- اتخذ عدد من الدول الأطراف تدابير لتشجيع الأشخاص الذين شاركوا في ارتكاب جرائم فساد على التعاون مع هيئات إنفاذ القانون في التحقيقات. ورغم أن تدابير حماية المبلغين لا تسري في كل الأحوال على الجناة المتعاونين، فقد وُضعت في كثير من الحالات تدابير تميز اعتبار التعاون ظرفاً مخففاً للمسؤولية الجنائية ومراعاته عند تحديد العقوبة أو اعتباره سبباً لتقليص العقوبة متى حاول الجاني منع ارتكاب الجريمة أو إزالة آثارها. وقد أوصي في الحالة الأخيرة بالنظر في النص على جواز عدم معاقبة مرتكبي جرائم الفساد الذين يتعاونون تعاوناً تلقائياً وإيجابياً مع هيئات إنفاذ القوانين والنظر أيضاً في توسيع نطاق التشريع الوطني بشأن تخفيف العقاب عن الجناة الذين يساعدون هيئات إنفاذ القوانين في التحقيق في جرائم الفساد التي ارتكبتها أشخاص آخرون متورطون في القضية نفسها. ولا توجد في عدة حالات أي سياسات أو أحكام قانونية صريحة لحماية الأشخاص المشاركين في ارتكاب جرائم الفساد الذين يتعاونون مع السلطات أو لتشجيعهم على هذا التعاون أو لتخفيف العقوبة عنهم؛ وإن يكن هناك قانون قيد النظر في بعض الحالات بشأن تخفيف عقوبة المتهمين المتعاونين أو إعفائهم منها. وفي عدة حالات صدرت توصيات بإدراج الحماية المادية للمتعاونين مع العدالة في التشريعات المقبلة والنص على تخفيف العقوبة أو غير ذلك من التدابير التي تشجع التعاون مع هيئات إنفاذ القانون. ومن المسائل المتصلة بهذا الشأن مسألة

تتعلق بمفهوم "الاعتراف التلقائي" المعمول به في عدة ولايات قضائية باعتباره ظرفاً يميز تخفيف العقوبة أو الإعفاء منها أو توفير الحصانة من الملاحقة القضائية، فيما يتعلق في أغلب الحالات بجرمي الرشوة والمتاجرة بالنفوذ، ولكن الدول الأطراف المستعرضة لم تر أنه ينفذ في كل الأحوال مقتضيات الاتفاقية تنفيذاً تاماً.

٤٧- وفيما يتعلق بجواز منح المتهمين المتعاونين حصانة من الملاحقة، لم يتخذ عدد من الدول الأطراف تدابير في هذا الشأن، وإن كان يجوز في إحدى الحالات منح حصانة جزئية في قضايا الرشوة ويجوز في حالات أخرى منح هذه الحصانة بناءً على تقدير الادعاء أو المحاكم. وفي إحدى الدول الأطراف التي لم تتخذ تدابير بشأن الحصانة من الملاحقة، يندرج الجناة المتعاونون ضمن تعريف الشهود ويمكن أن يخضعوا لتدابير حماية الشهود التي تكفل للمخبرين حصانة من الملاحقة. ويميز القانون في حالة أخرى منح حصانة للأشخاص الذين شرعوا في ارتكاب الجريمة ويتعاونون تعاوناً فعالاً مع الهيئات المختصة، لكن لا يحق للمتعاونين من الجناة الذين مضوا في ارتكاب الجريمة حتى النهاية سوى خفض عقوبة الاحتجاز الصادرة في حقهم دون إعفائهم من الملاحقة. وفضلاً عن ذلك يجري في إحدى الحالات إعداد مشروع قانون بشأن التفاوض على الاعتراف مقابل تخفيف العقوبة.

#### الإطار ١٩

#### أمثلة على تنفيذ المادة ٣٧

في إحدى الحالات تنص الإجراءات التي تجيز إعفاء المدعى عليه من المسؤولية أو من العقوبة وإعادة النظر في عقوبة السجين المدان نتيجةً لتعاونه مع هيئات التحقيق على أنه لا يجوز إعفاء الجاني من المسؤولية لمجرد إبلاغه عن الجريمة. ويجب التحقيق في الادعاءات وتأكيداها ويجب أيضاً أن يدلي الشخص بشهادته في المحكمة قبل إعفائه من المسؤولية. وتنص الإجراءات على جواز الإعفاء من المسؤولية أو العقوبة وإعادة النظر في العقوبة بموجب أمر صادر عن المحكمة.

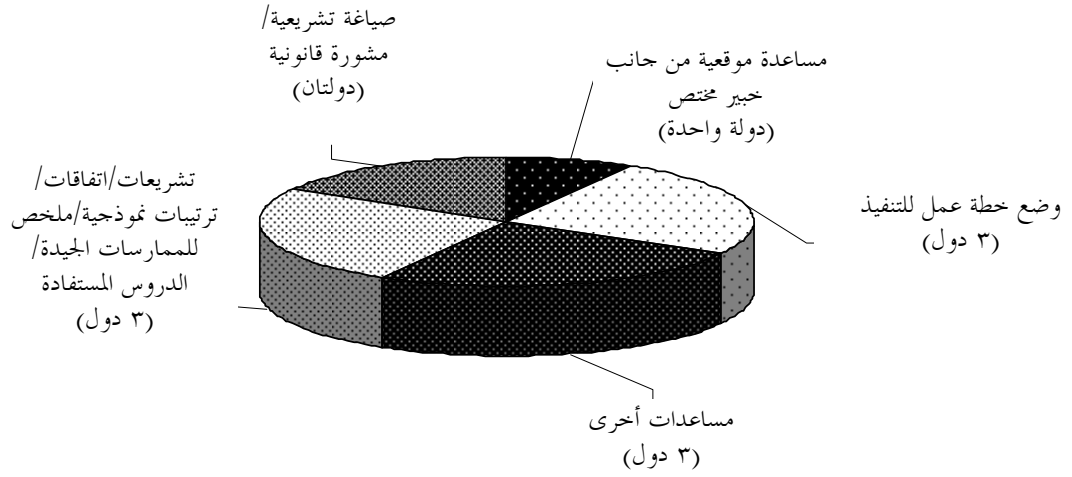
#### الاحتياجات من المساعدة التقنية فيما يتعلق بالمادة ٣٧

٤٨- توزعت ضروب المساعدة التقنية التي طلبتها الدول الأطراف العشر دعماً لتنفيذ المادة ٣٧ من الاتفاقية على النحو التالي: تشريعات أو اتفاقات أو ترتيبات نموذجية، وملخص للممارسات الجيدة والدروس المستفادة (ثماني دول)؛ وضع خطة عمل للتنفيذ (ست دول)؛ صياغة تشريعية/مشورة قانونية (خمسة دول)؛ مساعدات أخرى (خمسة دول)؛ برامج لبناء القدرات (دولتان)؛ مساعدة موقعية من جانب خبير مختص (دولتان). وشملت

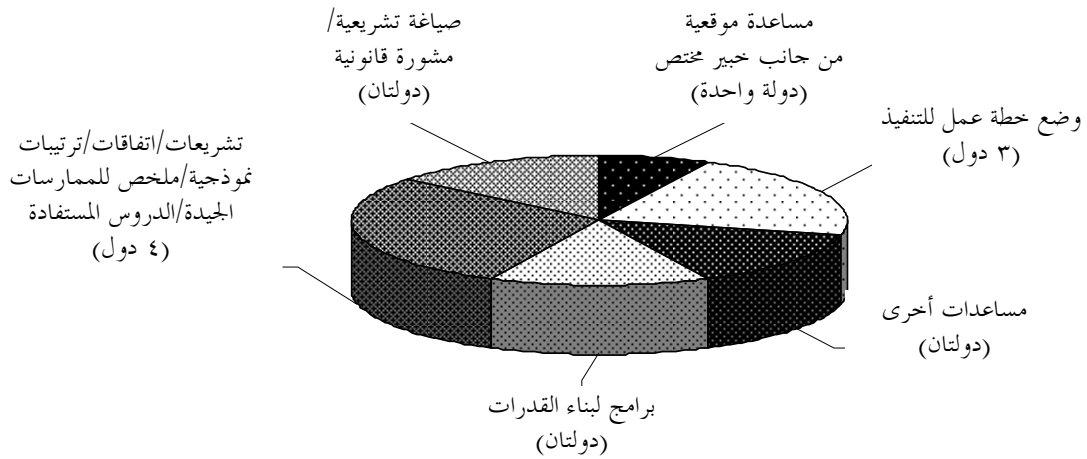


باقي ضروب المساعدة المطلوبة التعاون على إنفاذ القانون لإذكاء الوعي بتشريعات مكافحة الفساد والإبلاغ عن الحوادث المتصلة بالفساد، وإطلاع الجمهور على ضروب الحماية المتاحة بمقتضى القوانين القائمة الخاصة بالمبلغين، وإعداد تقارير مواضيعية عن هذه المسألة.

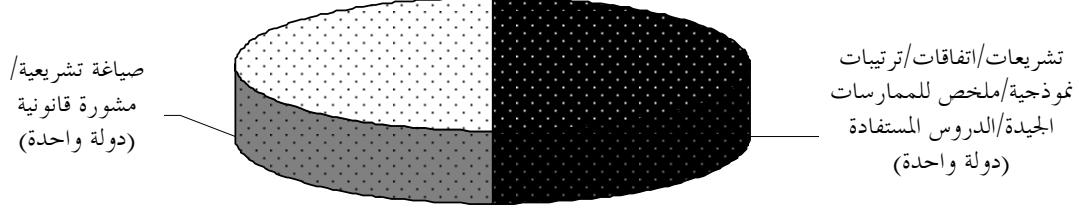
### مجموعة دول آسيا والمحيط الهادئ



### مجموعة الدول الأفريقية



## مجموعة دول أوروبا الشرقية



## ٣- التعاون بين السلطات الوطنية والقطاع الخاص

٤٩- تُلزم عدة دول أطراف الموظفين العموميين بالإبلاغ عن حوادث الفساد، كما تفرض في بعض الحالات هذا الالتزام على المواطنين أو فئات محددة من الأشخاص الاعتباريين في القطاع الخاص، ولكن الإبلاغ دون ذكر هوية المبلغ ليس دائماً ممكناً. ويعاقب في إحدى الحالات على عدم الإبلاغ عن شبهات الجرائم من الدرجة الأولى بالسجن لمدة تصل إلى خمس سنوات. وهناك استثناءات من إلزام المواطنين و/أو الموظفين العموميين بالإبلاغ عن هذه الحوادث، وقد صدرت توصيات مناسبة لتشجيع هؤلاء الأشخاص على الإبلاغ عن الجرائم المشمولة بالاتفاقية. وإلى جانب الإلزام بالإبلاغ وضعت الدول الأطراف تدابير مختلفة لتشجيع التعاون بين السلطات الوطنية ومع القطاع الخاص، منها في عدة حالات النص على واجب التعاون في القانون أو تشغيل أجهزة إدارية متخصصة (هيئات تفتيش) في كل هيئة حكومية مركزية لجمع دلائل الفساد وإبلاغ النيابة العامة بالأدلة المتعلقة بالأنشطة الجنائية. وغالباً ما تتصل تلك التدابير بالمؤسسات المالية، وقد أوصي في إحدى الحالات ببحث جدوى توسيع نطاق التعاون بين هيئات إنفاذ القوانين الوطنية وكيانات القطاع الخاص التي لا تدخل في عداد المؤسسات المالية. ولا يوجد في حالتين إلزام من جانب وحدة الاستخبارات المالية أو وحدة مراجعة الحسابات بإبلاغ هيئة مكافحة الفساد عن المعاملات المشبوهة التي تنطوي على الفساد، ولا يوجد أيضاً في واحدة من تلك الحالات إلزام من جانب المصارف وهيئات الضرائب بإبلاغ المعلومات عن شبهات الفساد تلقائياً، وإن كان من حق النيابة العامة أن تطلب المساعدة من المصارف والمؤسسات المالية. كما لوحظ أن من الشواغل القائمة في حالة أخرى محدودة صلاحيات وحدة الاستخبارات المالية في الحصول على معلومات وسجلات من مؤسسات القطاع العام والقطاع الخاص بسبب

السرية المصرفية وقيود السرية وعدم وجود ترخيص قضائي في الحالات ذات الصلة. وقد وُقِّعت في حالات كثيرة مذكرات تفاهم مشتركة بين عدة هيئات أو أقيمت شبكات أخرى للتعاون فيما بينها. ونُقِّدت أيضاً مبادرات للتوعية بالفساد في القطاع الخاص في عدد من الدول الأطراف. ويتصل أشيع التحديات المطروحة في هذا الميدان بالتنسيق بين مختلف الهيئات ومحدودية القدرة على التنفيذ. ولوحظ في بعض الحالات وجود تقاعس من جانب الموظفين العموميين عن الإبلاغ وخوف من الانتقام، خاصة في غياب النص على الإبلاغ دون كشف الهوية. كما صدرت توصيات بتنفيذ المادة على نحو أوفى.

## الإطار ٢٠

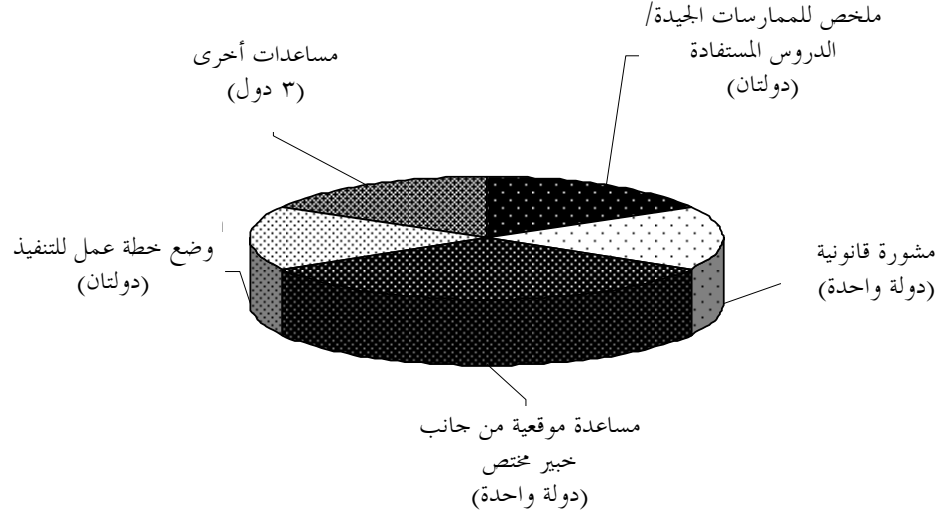
### أمثلة على تنفيذ المادة ٣٩

أقرت الدول الأطراف المستعرضة بتواصل لجنة مكافحة الفساد في إحدى الولايات القضائية مع الموظفين المدنيين والقطاع الخاص؛ كما أقرت بإشراف الجهات القانونية. فقد شملت المحاضرات المقدمة للقطاع الخاص نحو نصف إجمالي ما عُقد من حلقات العمل، وأُلقيت تلك المحاضرات أيضاً بالاشتراك مع المجتمع المدني. وأفاد الموظفون بأن حلقات العمل شكَّلت ضماناً مهمة وعززت الإبلاغ عن الفساد.

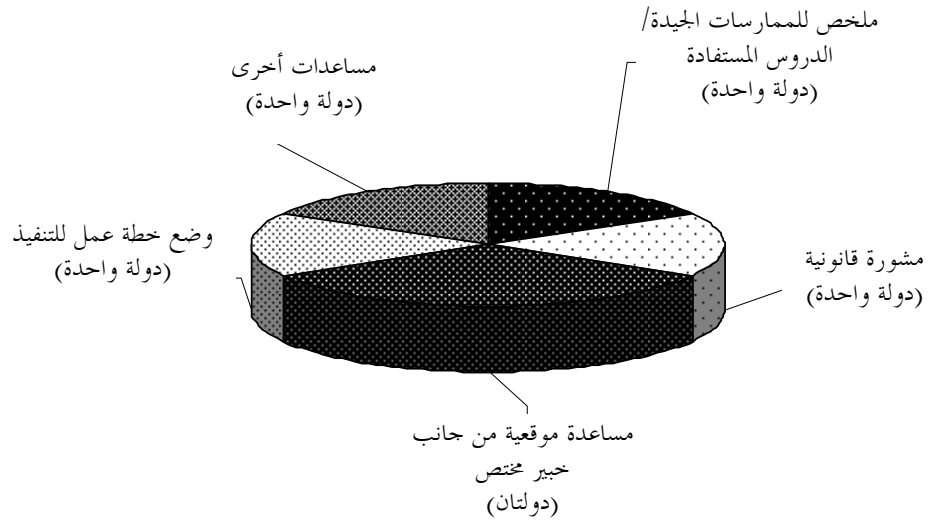
## الاحتياجات من المساعدة التقنية فيما يتعلق بالمادة ٣٨

٥٠ - توزعت ضروب المساعدة التقنية التي طلبتها الدول الأطراف السبع دعماً لتنفيذ المادة ٣٨ من الاتفاقية على النحو التالي: مساعدات أخرى (خمسة دول)؛ مساعدة موقعية من جانب خبير مختص (أربع دول)؛ وضع خطة عمل للتنفيذ (أربع دول)؛ ملخص للممارسات الجيدة والدروس المستفادة (ثلاث دول)؛ مشورة قانونية (دولتان). وشملت باقي ضروب المساعدة المطلوبة وضع تدابير لتنسيق المعلومات تشمل وضع نظام لإدارة القضايا؛ والتعاون المالي والتقني؛ وإجراء دراسات استقصائية وإعداد تقارير مواضيعية عن المسألة.

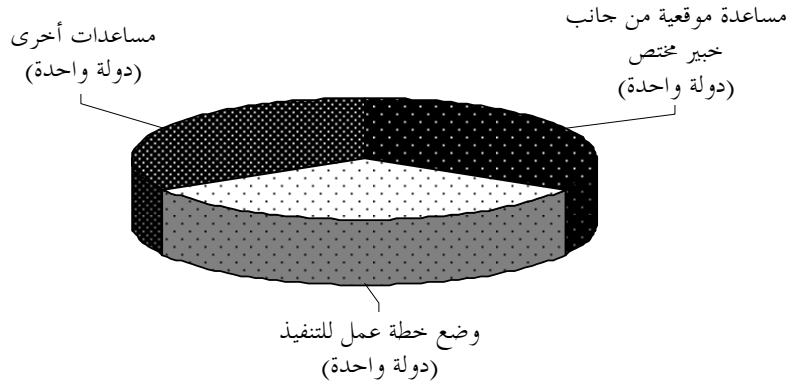
### مجموعة دول آسيا والمحيط الهادئ



### مجموعة الدول الأفريقية



## مجموعة دول أوروبا الشرقية



## باء - أحكام أخرى

### سرية العمل المصرفي والسجل الجنائي والولاية القضائية

٥١ - لم تُعرض سرية العمل المصرفي في معظم الولايات القضائية مسائل ذات أهمية، حتى في الحالات المعمول فيها بقواعد سرية العمل المصرفي، ولكن أُشيرَ إلى مسائل متعلقة برفع السرية عن العمل المصرفي في عدد قليل من الولايات القضائية. ومن أبرزها في إحدى الحالات صعوبات في حصول المحقق على أمر برفع السرية عن العمل المصرفي بسبب اشتراط القاضي المشرف على تنظيم هذا الإجراء تقديم أدلة دامغة جداً. كما أُشيرَ إلى شواغل بشأن طول فترة معالجة القضاة لطلبات رفع السرية عن العمل المصرفي وتقديم المعلومات المطلوبة فيما بعد من جانب المصارف المعنية. وأوصيَ باعتماد تدابير مناسبة تكفل تيسير التنفيذ العملي لمعايير رفع السرية عن العمل المصرفي. ولوحظ أيضاً في حالة أخرى ببطء في رفع هذه السرية حيث يُنظَّم هذا الإجراء بإذن من قاض بناء على طلب مقدم من الادعاء. ولم يلاحظ هذا التأخير في ولاية قضائية ليس مطلوباً فيها الحصول على إذن قضائي ويُلزم فيها القانون مؤسسات الائتمان بتقديم المعلومات المطلوبة. ولم تثر قواعد سرية العمل المصرفي على صعيد الممارسة صعوبات كبيرة في ولاية قضائية أخرى تطبق تلك القواعد التي اقتضت على واجب التعاون وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة. وكان مؤداها من الناحية العملية أن على المصارف وسائر المؤسسات المالية تيسير الاطلاع على البيانات والسوابق المطلوبة. وفي إحدى الحالات التي تطبق فيها قواعد سرية العمل المصرفي يحق للنيابة العامة، عند التحقيق مع موظفين مدنيين في جرائم ارتكبت أثناء أدائهم لوظائفهم، إصدار أمر بالإفصاح عن الحسابات المصرفية للمشتبه فيهم وأرصدهم بوجه عام، وليس الإفصاح فقط عن المعاملات المحددة المتصلة بالواقعة

موضوع التحقيق. وأوصيَ في إحدى الولايات القضائية بمعالجة اشتراط حصول أجهزة إنفاذ القانون والقضاة على إذن رئيس المصرف المركزي، من الناحية العملية، للحصول من المصارف أو غيرها من المؤسسات المالية على السجلات المصرفية أو التجارية أو المالية.

٥٢ - ولا يجذب القانون في عدة ولايات قضائية مراعاة أحكام الإدانة السابقة في دولة أخرى بالنسبة لجرائم الفساد؛ ولكن هناك أحكاماً قانونية بشأن جرائم أخرى، مثل غسل الأموال، في إحدى الحالات، وجرائم الاتجار بالبشر والاتجار بالمخدرات وأعمال الإرهاب في حالة أخرى. وفي عدد قليل من الولايات القضائية، نُفِذت المادة بالرجوع إلى صكوك قانونية دولية أخرى، مثل الاتفاقية الأوروبية المتعلقة بالصلاحيات الدولية للأحكام الجنائية واتفاقية المساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية بين مجموعة البلدان الناطقة باللغة البرتغالية. وعلاوة على ذلك يتضمن القانون الجنائي في إحدى الحالات قاعدة توجب على المحاكم أن تراعي الأحكام القضائية الصادرة في الخارج بشأن الجناة المزعومين في الدعاوى الناشئة بموجب اتفاقات دولية. وفي بعض الحالات لم تنفذ المادة أو لم يكن بها قوانين أو أعراف بشأن السجل الجنائي.

٥٣ - وأشيرَ إلى مسائل بشأن الولاية القضائية في عدد قليل من الدول الأطراف التي لم تنص على الولاية القضائية الخارجية في المسائل المتعلقة بالفساد. وفي إحدى الحالات اشترط سريان مبدأ التحريم المزدوج على الجرائم المرتكبة في الخارج التي يكون الجاني أو المجني عليه فيها من رعايا الدولة، ولكن هذا المبدأ العام لم يكن سارياً على جرائم رشو وارتشاء الموظفين العموميين الوطنيين والأجانب والنواب البرلمانيين؛ فضلاً عن ذلك كان مبدأ الاختصاص بالمجني عليه (مبدأ الشخصية السلبية) مقيداً باشتراط أن يكون الفعل المرتكب في الخارج معاقباً عليه بالسجن لمدة تزيد على ستة أشهر. وفي حالتين كان مبدأ الاختصاص بالمجني عليه غير معمول به، بينما في ثلاث حالات أخرى كان كل من مبدأ الاختصاص بالجاني (مبدأ الشخصية الفاعلة) ومبدأ الاختصاص بالمجني عليه محدوداً بالتطبيق أو غير معمول بهما. وفي ثلاث حالات كان مبدأ الاختصاص بحماية الدولة محدوداً بالتطبيق أو غير معمول به، وقد صدرت توصية في هذا الشأن وفقاً لذلك. ولا يجوز في إحدى الحالات ملاحقة الرعايا قضائياً بشأن الجرائم المرتكبة بالخارج إلا وفق ما تسمح به المعاهدات القائمة، وفي حالة أخرى إما بناء على شكوى مقدّمة من الضحية أو خلفائها القانونيين أو بناء على بلاغ رسمي من سلطات الدولة التي ارتكبت فيها الجريمة. ووضعت عدة دول أطراف تدابير تحظر تسليم رعاياها أو لا تجيز هذا التسليم إلا عند تطبيق المعاهدات الدولية أو وفق مبدأ المعاملة بالمثل. وقد نوقش هذا بمزيد من التفصيل في التقرير المواضيعي بشأن تنفيذ الفصل الرابع من الاتفاقية (التعاون الدولي) (الوثيقة CAC/COSP/IRG/2012/8).