

Distr.: General
1 October 2013
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



الدورة الخامسة

مدينة بنما، ٢٥-٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣
البند ٢ من جدول الأعمال المؤقت*
استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تقرير عن تنفيذ الفصل الثالث (التجريم وإنفاذ القانون) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على الصعيد الإقليمي

تقرير من إعداد الأمانة

ملخص

يحتوي هذا التقرير على معلومات مرتبة حسب المنطقة، استكمالاً للتقرير المواضيعي عن تنفيذ الفصل الثالث (التجريم وإنفاذ القانون) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من قبل الدول الأطراف المستعرضة في السنتين الأولى والثانية من الدورة الأولى لآلية استعراض تنفيذ الاتفاقية التي أنشأها مؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية في قراره ١/٣.

* CAC/COSP/2013/1.



أولاً - مقدمة

- ١- اعتمد المؤتمر في قراره ١/٣ الإطار المرجعي لآلية الاستعراض (الوارد في مرفق ذلك القرار)، وكذلك مشروع المبادئ التوجيهية للخبراء الحكوميين والأمانة بشأن إجراء الاستعراضات القطرية ومشروع المخطط النموذجي لتقارير الاستعراض القطرية (الواردين في تذييل مرفق ذلك القرار)، واللذين وضعهما فريق استعراض التنفيذ في صيغتهما النهائيتين خلال دورته الأولى التي عُقدت في فيينا من ٢٨ حزيران/يونيه إلى ٢ تموز/يوليه ٢٠١٠.
- ٢- ووفقاً للفقرتين ٣٥ و ٤٤ من الإطار المرجعي، أُعدت تقارير مواضيعية عن التنفيذ من أجل جمع أعم وأنسب ما يرد في تقارير الاستعراض القطرية من معلومات عن التجارب الناجحة والممارسات الجيدة والتحديات المطروحة ومن الملاحظات والاحتياجات من المساعدة التقنية مصنفة بحسب المواضيع، لعرضها على فريق استعراض التنفيذ لكي يستند إليها في عمله التحليلي.
- ٣- ويحتوي هذا التقرير على معلومات مرتبة حسب المنطقة، استكمالاً للتقارير المواضيعية عن تنفيذ الفصل الثالث (التجريم وإنفاذ القانون) من الاتفاقية، والواردة في الوثائق CAC/COSP/2013/6 و CAC/COSP/2013/7 و CAC/COSP/2013/8. ويستند هذا التقرير الإقليمي إلى المعلومات الواردة في تقارير الاستعراض الخاصة بأربع وأربعين دولة طرفاً استُعرضت في السنتين الأولى والثانية من الدورة الأولى لآلية الاستعراض، والتي كانت قد اكتملت أو شارفت على الاكتمال وقت صياغة هذا التقرير.^(١)

ثانياً - تنفيذ أحكام مختارة من الفصل الثالث (التجريم وإنفاذ القانون) حسب المجموعات الإقليمية

- ٤- اختير في بادئ الأمر موضوعان من التقرير المواضيعي المتعلق بالتنفيذ لإجراء تحليل أعمق لهما بحسب المنطقة: التعاون مع سلطات إنفاذ القانون (المادة ٣٧ من الاتفاقية) والصلاحيات القانونية التقديرية (الفقرة ٣ من المادة ٣٠ من الاتفاقية). والموضوعان المشمولان بالدراسة هما موضوعان تشيع فيهما الفوارق الإقليمية والممارسات الجيدة وتحديات التنفيذ ويتوافر فيهما ما يكفي من البيانات المستمدة من تقارير الاستعراض القطرية

(1) البيانات الواردة في هذا التقرير تستند إلى الاستعراضات القطرية التي جرت حتى ١ أيلول/سبتمبر ٢٠١٣.

لتحليل الاتجاهات الإقليمية. وستُدرج مواضيع أخرى في التقارير الإقليمية كلما أُنجز المزيد من الاستعراضات وكلما أُتيحت بيانات إضافية.

ألف- تنفيذ المادة ٣٧ (التعاون مع سلطات إنفاذ القانون) والفقرة ٣ من المادة ٣٠ (الصلاحيات القانونية التقديرية)

الدول الأفريقية

٥- في الدول التسع المتممة إلى مجموعة الدول الأفريقية والتي شملها تقرير التنفيذ المواضيعي، تعتمد المعالم المشتركة للتُّهج والأساليب المتَّبعة لتشجيع تعاون الجناة المشاركين في كثير من الأحيان على النظم القانونية للدول المستعرضة، ويمكن استبانة مجموعتين رئيسيتين. فمن جانب، تنزع الدول التي تأخذ بنظام القانون المدني إلى اتباع مبدأ الملاحقة القضائية الإلزامية، والذي تلتزم فيه النيابة العامة بمبدأ الشرعية. ولا تسمح هذه الدول بإعفاء الجاني من المسؤولية الجنائية أو من العقوبة إلا في الحالات التي ينص عليها القانون، وإن كانت، في معظم الأحيان، تسمح بأخذ تعاون الجاني مع سلطات إنفاذ القانون في الاعتبار كظرف مخفّف للعقوبة عند الحكم عليه. ومن جانب آخر، لا تواجه الدول التي تميل إلى الإطار القانوني لنظام القانون العام عقبات قانونية في هذا الصدد وتسمح على السواء بمنح حصانة تقديرية من الملاحقة القضائية للجناة المتعاونين، رهنا بتدابير مراقبة معرّفة تعريفا واضحا نسبيا في معظم الحالات، وبإمكانية إصدار أحكام مخفّفة على الجناة المتعاونين.

٦- وقد اعتمدت الدول الأربع جميعا التي تأخذ بنظام القانون العام في المنطقة نظاما للملاحقة القضائية التقديرية، يُتخذ بمقتضاه قرار بشأن إقامة دعاوى أو سحبها على نحو يؤدي إلى منح حصانة فعلية من الملاحقة القضائية للجناة المتعاونين. وبصفة عامة، في هذه الولايات القضائية، تُسند الدساتير أو قوانين الإجراءات الجنائية أو قوانين الملاحقة القضائية (بعبارة متشابهة على نحو لافت للنظر) صلاحية الملاحقة القضائية للمحامي العام أو لرئيس النيابة العامة الذي يحق له، على سبيل المثال، في إحدى الولايات القضائية، "في الحالات التي يستصوب فيها القيام بذلك"، أن يقيم الدعاوى الجنائية ويضطلع بها أمام أي محكمة وأن يوقف هذه الدعاوى، وذلك عادة في أي مرحلة قبل إصدار الحكم. وفي الدول قيد النظر، يمكن ممارسة تلك الصلاحية، وقد مورست بانتظام، من أجل منح الحصانة من الملاحقة القضائية للمتهمين المتعاونين أو غيرهم من المتعاونين مع العدالة. وفي إحدى الولايات القضائية، أُفيد بأنه يمكن لعضو النيابة العامة أن يُقرر عدم توجيه اتهامات في قضية معيّنة ضد متهم متعاون نظير تعاون مؤثر أو شهادة في القضية قيد الملاحقة أو غيرها من الدعاوى

الجنائية. وفي ولايات قضائية أخرى في مجموعة الدول التي تأخذ بنظام القانون العام، يمكن الاستعانة بالمتهم كشاهد للادعاء ضد شركائه في الجريمة وإعفائه من الملاحقة القضائية، بموجب أحكام في قانون الإجراءات الجنائية ومبادئ القانون العام. وعلاوة على ذلك، تنطبق الأحكام المتعلقة بالتعهد بعدم الملاحقة القضائية ومنح الحصانة من استخدام الشهادة لإدانة الشاهد إلزاميا على المتهمين المتعاونين، بحيث لا يمكن استخدام ما يُدلون به من شهادات ضدهم، إلا في الحالات التي تنطوي على شهادة زور أو إفادة يعترها نقص جوهري. وقد اعتمدت إحدى دول المجموعة التي تأخذ بنظام القانون العام قانونا مفصلاً للمساومات والاتفاقات في الدعاوى الجنائية، يسمح للنائب العام بأن يُسقط الاتهامات الموجهة لشخص ما أو يوقفها نظير إقراره بالذنب في التهمة الموجهة إليه أو في تهمة أخف. ويملك أعضاء النيابة العامة في الدول الأخرى في المجموعة التي تأخذ بنظام القانون العام صلاحيات مشابهة للدخول في اتفاقات تنطوي على الإقرار بالذنب أو على تخفيف الحكم، رهنا بقانون الإجراءات الجنائية وتوجيهات النيابة العامة، وإن كان اعتماد تشريع من هذا القبيل ما زال قيد المناقشة في إحدى هذه الدول.

٧- وبصفة أعم، في ثلاث من الدول الأربع التي تأخذ بنظام القانون العام والتي شملتها الدراسة، كانت السلطة التقديرية في الملاحقات القضائية خاضعة لآليات رقابية قانونية وإجرائية محدّدة، يُنصُّ عليها غالبا في الدستور وقانون الإجراءات الجنائية وقانون الملاحقة القضائية والمبادئ التوجيهية للملاحقة القضائية، بما يشمل، في إحدى الحالات، قانونا مخصّصا للمساومات في الدعاوى الجنائية. وتؤدي هذه التدابير الرقابية فعليا إلى "سلطة تقديرية محدودة للغاية"، كما لوحظ في أحد الاستعراضات، ويمكن تطبيقها بالإضافة إلى التزام أعضاء النيابة العامة الشامل بممارسة واجبه في الملاحقة القضائية على نحو مستقل، "دون أي محاباة أو تحييز" وبغرض حماية الصالح العام. وتجدر الإشارة إلى أنّ البلدان قيد الدراسة لا تسمح على وجه العموم بالإعفاء من الملاحقة القضائية لأمر تُعتبر تافهة، خلافا لبعض البلدان التي تأخذ بنظام القانون المدني. وعلاوة على ذلك، فإنّ العديد من الدول المنتمية إلى المجموعة التي تأخذ بنظام القانون العام تتيح للأشخاص المتضررين أن يتقدموا بطلب لمراجعة قرار بعدم الملاحقة القضائية أو أن يطعنوا على قرار من هذا القبيل، وهو حق مضمون على المستوى الدستوري في إحدى الحالات. ومن الجدير ملاحظة أنّ السلطات ذكرت، في العديد من بلدان المنطقة، أنّ تدريب أعضاء النيابة العامة واستقدام المحامين المؤهلين للعمل بها قد عزّزا من أداء أجهزة النيابة العامة. وكان هناك استثناء وحيد بين البلدان التي تأخذ بنظام القانون العام في المنطقة، وُجد فيه أنّ السلطة التقديرية ليست محدّدة على نحو ملائم لضمان أن الصلاحيات القانونية التقديرية

تُمارس لتعظيم فعالية تدابير إنفاذ القانون، كما هو منصوص عليه في الفقرة ٣ من المادة ٣٠ من الاتفاقية. وفي تلك الولاية القضائية، لم يُستدل على أيّ تدابير للرقابة القانونية أو سياسة عامة للملاحقة القضائية، ولم يُتَّح للقائمين بالاستعراض الفقه القانوني الذي ترجع السلطات الوطنية إليه بشأن ممارسة السلطات التقديرية للملاحقة القضائية.

٨- وتسمح الولايات القضائية التي تأخذ بنظام القانون العام بأن تأخذ المحاكم تعاوناً الأشخاص المتهمين أو المدعى عليهم في الاعتبار كعامل مخفّف عند إصدار الأحكام. وبصفة عامة، فإنّ التعاون في التحقيقات أو في الملاحقات القضائية يُعتبر عاملاً مخفّفاً كمبدأ عام في إصدار الأحكام، ولو أنّ الأمر يتقرر في كل قضية على حدة وأنّه ليست هناك مبادئ توجيهية ذات صلة في جميع الأحوال، إلا في القانون العام والمبادئ التوجيهية لإصدار الأحكام في دولة واحدة. وهنا أيضاً، يمكن أن تؤدي الأحكام المطبقة في قانون المساومة القضائية إلى إصدار توصيات للقاضي الذي يرأس المحكمة لكي يصدر حكماً مخفّفاً استناداً لتعاون المتهم.

٩- أمّا في الدول الخمس التي يرتبط نظامها القانوني على نحو أوثق بنظام القانون المدني، فقد كان الموقف مختلفاً بدرجة طفيفة. ففي مجموعة الدول التي تأخذ بنظام القانون المدني، لا يمكن بصفة عامة منح الحصانة من الملاحقة القضائية للمتهمين المتعاونين، سواء من خلال ممارسة القائمين على الملاحقة القضائية سلطتهم التقديرية أو بقرار قضائي، ولو أنّ بلداً واحداً يسمح، بموجب أحد أحكام قانون الإجراءات الجنائية، باستخدام قرارات النيابة العامة بإقامة الدعاوى أو سحبها لصالح المتهمين المتعاونين، ما دام ذلك لا يخالف أحكاماً متعلقة بجرائم الفساد تمنع ممارسة هذه الصلاحية. وما وُجد على نحو أكثر شيوعاً في تلك البلدان، هو تدابير ذات صلة بشأن "الاعترافات التلقائية" في أحكام القانون الجنائي الموضوعية، وذلك عادة فيما يخص الرشو وغسل الأموال والجريمة المنظمة، إذا جرى الإبلاغ عن مثل هذه الجرائم من قبل متهم قبل ارتكاب الأفعال المكوّنة للجريمة أو قبل بدء التحقيق الجنائي. وفي هذا السياق، ينص قانون مكافحة الفساد في إحدى الدول الأطراف على أنّه ينبغي أن يُعفى من العقوبة أي مقترف لجرائم الإفساد أو شريك فيها يبلغ سلطة إدارية أو قضائية بالجريمة، قبل التحقيق فيها، ويساعد في الوقوف على هوية الضالعين الآخرين في الجريمة، باستثناء الحالات التي تنطوي على معاودة الإحرام. وفي دولة طرف أخرى، ينص قانون العقوبات، فيما يخص كل من الرشو والارتشاء، على أن يُعفى من المسؤولية الجنائية أي شخص أعطى رشوة أو تلقى رشوة ثم ساعد السلطات القضائية في جمع الأدلة على ذلك. ويوجد تدبير مشابه في قانون العقوبات في دولة أخرى فيما يخص الجرائم التي تقتربها جماعة منظمة، يُعفى من العقوبة الأشخاص الذين يعترفون بتورّطهم في جريمة تُعدُّ لها جماعة، قبل اشتراكهم في الجريمة. وفي المقابل، لم تُعتمد في

إحدى الدول الأطراف أي تدابير ذات صلة، حيث إنه لا يمكن أخذ التعاون في الاعتبار كعامل مخفف إلا عند إصدار الأحكام. وتخفيف العقوبة ممكن في معظم دول المجموعة التي تأخذ بنظام القانون المدني. بيد أنه لا توجد أحكام بشأن المساومة القضائية أو اتفاقات تخفيف الأحكام في مجموعة الدول التي تأخذ بنظام القانون المدني.

١٠ - ولم تعتمد معظم الدول الأطراف في المنطقة، سواء كانت تأخذ بنظام القانون العام أو بنظام القانون المدني، أحكاماً مخصصة لحماية المتهمين المتعاونين (الفقرة ٤ من المادة ٣٧ من الاتفاقية)، وإن كان من الجدير ملاحظة أن قانون مكافحة الفساد في إحدى الولايات القضائية ينص على إلزام القاضي أو السلطة المختصة، أثناء الملاحقات القضائية والمحاکمات الخاصة بجرائم الفساد، باتخاذ "جميع التدابير اللازمة لضمان الحماية المستمرة" للأشخاص الذين يقدمون معلومات بشأن جريمة ويساعدون السلطات في التحقيق أو الملاحقة القضائية. وفي دولتين من الدول التي تأخذ بنظام القانون العام في المنطقة، تتوفر للمتهمين المتعاونين أيضاً تدابير الحماية نفسها المتاحة للشهود والمبلغين عن المخالفات.

دول آسيا والمحيط الهادئ

١١ - تسير الدول الثلاث عشرة في مجموعة دول آسيا والمحيط الهادئ على نفس النهج الذي تسير عليه دول المجموعة الأفريقية، حيث يُلاحظ وجود الفارق الأساسي نفسه ما بين البلدان التي تأخذ بنظام القانون العام وتلك التي تأخذ بنظام القانون المدني. فمن ناحية، تميل البلدان التي تأخذ بنظام القانون العام، كما هو الحال في المجموعة الأفريقية، إلى السماح بممارسة السلطة التقديرية في الملاحقات القضائية على نحو يتيح للنيابة العامة اتخاذ قرارات بمنح الحصانة للمتهمين المتعاونين. وفي هذه البلدان، تُمارس السلطة التقديرية في الملاحقات القضائية لتشجيع المتهمين المتعاونين على تقديم معلومات ذات صلة من خلال إسقاط التُّهم عنهم أو تخفيفها أو توجيه توصيات إلى القاضي أو هيئة المحكمة بشأن مستوى تعاونهم. ويمكن لأعضاء النيابة العامة أن يُسقطوا التُّهم الموجهة للمتهمين المتعاونين في قضايا الفساد، حسب ظروف كل قضية على حدة، كما يمكنهم بصفة أعم أن يمنحوا الحصانة للأشخاص الذين يوافقون على الإدلاء بشهادتهم في ملاحقات قضائية أخرى. ولم يوجد في مجموعة الدول التي تأخذ بنظام القانون العام إلا استثناء واحد لا تتوفر فيه إمكانية ممارسة السلطة التقديرية في الملاحقات القضائية لمصلحة أحد المتهمين. وفي ذلك البلد، لا يُقبل ما يدلي به المتهمون من إفادات لأجهزة إنفاذ القانون في المحاكم بصفة عامة، لكن قانون العقوبات يصرّح للمحاكم بأن تمنح عفواً كتابياً، في أي مرحلة من مراحل التحقيق أو المحاكمة، لأي

متهم أو شاهد أفصح عن حقائق القضية بالكامل وعن هوية جميع الأشخاص الآخرين الضالعين فيها كفاعلين أصليين أو ثانويين. وقد لاحظ الخبراء القائمون بالاستعراض أن هذا التدبير حكم تمكيني يتيح للمحكمة أن تمنح العفو لشريك الجريمة الذي يتعاون في التحقيق أو المحاكمة، ولكنه لا يشجّع المتهم بشكل مباشر على التعاون. وبالإضافة إلى السلطة التقديرية في الملاحقات القضائية، أقرت القوانين في بعض الدول الأطراف في مجموعة الدول التي تأخذ بنظام القانون العام أحكاماً أكثر تحديداً بشأن منح الحصانة للمتعاونين من المشتبه بهم، على سبيل المثال بموجب قانون مكافحة الفساد في إحدى الدول في حالة تعاون المدعى عليهم. وبالمثل، فبموجب قانون مكافحة الفساد في بلد آخر، يمكن للمحكمة، عند تلقيها طلباً كتابياً من مفوض مكافحة الفساد، أن تُخطر أي شخص متهم بأنه لن يُلاحق قضائياً في جريمة يكشف عنها بما يقدمه من أدلة، إذا ما قدّم الأدلة كاملة وصحيحة في دعوى قضائية بهذا الشأن، وأنه لن يكون من الممكن ملاحقته قضائياً بعد ذلك إلا في حالتي الشهادة الزور أو التكتّم عمداً على الأدلة. كما توجد تدابير سارية في دول عديدة بشأن اعتبار المتهمين المتعاونين شهداءاً للدعاء؛ فعلى سبيل المثال، ينص قانون مكافحة الفساد في إحدى الدول الأطراف على أنه متى كان عدد الأشخاص الموجهة لهم تهمة متعلقة بالفساد اثنين أو أكثر، يمكن للمحكمة، عند تلقيها طلباً كتابياً من عضو النيابة العامة القائم على الملاحقة القضائية، أن تطلب من واحد أو أكثر من المتهمين أن يقدم أدلة كشاهد لصالح الادعاء.

١٢ - وبصفة أعم، في مجموعة البلدان التي تأخذ بنظام القانون العام، تُنظّم السلطة التقديرية "المطلقة" الممنوحة لأعضاء النيابة العامة بشأن منح الموافقة أو سحبها فيما يخص إقامة الدعاوى أو سحبها (قبل إصدار الحكم النهائي)، مثلما هو الحال في البلدان التي تأخذ بنظام القانون العام في المجموعة الأفريقية، إمّا في قانون الإجراءات الجنائية أو في قانون الملاحقة القضائية أو في المبادئ التوجيهية لأعضاء النيابة العامة. وقد أقرت ضمانات للوقاية من إساءة استعمال السلطة التقديرية في الملاحقات القضائية، بما في ذلك، في إحدى الحالات، من خلال إشراف لجنة رقابية مستقلة تمحص تقارير لجنة مكافحة الفساد بشأن التحقيقات والملاحقات القضائية. وليس للجنة أي صلاحيات إلزامية وإنما بإمكانها أن تتقدم بتوصيات لرئيس النيابة العامة في حالة عدم بدء ملاحقات قضائية أو في حالة رفض ملاحقات قضائية، غير أن السلطة التقديرية النهائية بشأن المضي قدماً في ملاحقة قضائية من عدمه تبقى كاملة في يد رئيس النيابة العامة.

١٣ - وفي المقابل، في بلدان المنطقة التي تأخذ بنظام القانون المدني، لا يمكن بصفة عامة منح الحصانة من الملاحقة القضائية للمتهمين المتعاونين، سواء عن طريق ممارسة السلطة

التقديرية في الملاحقات القضائية أو من قبل المحاكم، ولو أنه في إحدى الدول، بموجب قانون الإجراءات الجنائية، يمكن للنيابة العامة، بعد موافقة وزير العدل، أن تطلب إيقاف الدعاوى القانونية في التهم الجنائية. وتعتمد الدول التي تأخذ بنظام القانون المدني في هذه المجموعة على وجه العموم تدابير ذات صلة بشأن "الاعتراف التلقائي" أو "الندم الفعّال" (كما أُطلق عليه في أحد الاستعراضات) فيما يتعلق بالتهم الجنائية. وبالتالي، يمنح الحكم الخاص بجريمة الرشوة في قانون مكافحة الفساد في إحدى الدول الحصانة من الملاحقة القضائية لأي موظف يُبلغ عن قبوله رشوة في غضون ٣٠ يوماً من تلقيه لها. وبالمثل، في جميع الدول العربية المستعرضة في المنطقة، يوجد نص في القانون الجنائي بشأن الإعفاء من المسؤولية الجنائية أو العقوبة في قضايا الرشوة، متى أبلغ الجاني عن الجريمة وساعد السلطات في إلقاء القبض على الأطراف الأخرى قبل بدء التحقيق. وفي بعض الأحيان تشمل هذه التدابير تهماً أخرى، مثل التآمر الجنائي، وغسل الأموال، والإخفاء، وغيرها من الجرائم الاقتصادية، كما يمكن في بعض الحالات الإبلاغ عن الجريمة حتى بعد بدء التحقيق. وفيما يخص الرشوة، على سبيل المثال، يمكن في ثلاث دول إعفاء الجاني أو الوسيط من العقوبة نظير اعترافه بالتهمة قبل اتخاذ إجراء ضده ومساعدته في إلقاء القبض على غيره من المشاركين في الجريمة، ويُعتبر مثل هذا الإخطار أو الاعتراف بمثابة ظرف مخفف (في إحدى الدول) إذا صدر بعد اتخاذ إجراء ضد صاحبه ولكن قبل انتهاء الدعوى. واعتمدت دول أخرى من مجموعة دول المنطقة التي تأخذ بنظام القانون المدني تدابير مشابهة في قوانينها الجنائية. ومن هذا القبيل، في ثلاث دول أطراف أخرى في المجموعة، يُعتبر كل من الاعتراف الطوعي بالرشوة قبل الكشف عنها والتعاون المؤثر من قبل الجاني في التحقيق عبر الإبلاغ عن حقائق الجريمة على نحو واضح ظرفاً يسمح بالإعفاء من العقوبة بموجب قانون العقوبات، ولو أن هذه الأحكام لا تُطبّق دائماً في الممارسة العملية. وبصفة أعم، لوحظ أنّ التدابير المشار إليها بشأن الاعتراف الطوعي لا توفر إلا حافزاً بسيطاً لتشجيع المتهمين على التعاون مع السلطات القائمة بالتحقيق والملاحقة القضائية، ولكنها لا تشجّع على نحو فعّال التعاون المؤثر من قبل الجناة. وثمة تشريعات تنتظر الإقرار في بعض الدول لتعزيز التدابير الرامية إلى تشجيع الجناة على التعاون.

١٤ - وممارسة السلطة التقديرية في الملاحقات القضائية في البلدان التي تأخذ بنظام القانون المدني في مجموعة آسيا والمحيط الهادئ محدودة نسبياً وتُمارس وفقاً لمبادئ الشرعية. ولا يمكن ممارسة السلطة التقديرية، بالقدر المسموح به في المنطقة، لوقف قضية ما إلا بناء على أسباب محدّدة، مثل الافتقار إلى الأدلة أو للمصلحة العامة أو لطبيعة القضية التافهة. وبصفة عامة، تشترط قوانين الإجراءات الجنائية اصطلاح النيابة العامة بالملاحقات القضائية في الدعاوى

العادية، تحت إشراف وزير العدل في بعض الأحيان، بعد قيام النائب العام بالتحقيق، تاركة إمكانية ضعيفة لممارسة السلطة التقديرية بشأن الملاحقة القضائية. وعلاوة على ذلك، في إحدى الدول، يضمن الفصل بين مكتب المحامي العام ومكتب وزير العدل "مستوى مرتفعا من استقلالية الملاحقات القضائية"، حيث إن إشراف وزارة العدل ليس إلا إداريا ولا يمكن أن يصل إلى حد التدخل في وظيفة النيابة العامة. بيد أنه، في دولتين طرفين من دول المنطقة، أثبتت شوكو بشأن استقلالية النيابة العامة وذلك، في إحدى الولايتين القضائيتين، بسبب صلاحيات الحكومة الواسعة بموجب قانون الإجراءات الجنائية وقانون مكافحة الفساد في توجيه الملاحقة القضائية للقضايا والسيطرة عليها، وفي دولة طرف أخرى، لما أفيد به من حالات التدخل في "سير التحقيق، والملاحقة القضائية، والمحاكمة في قضايا عديدة". وقد أصدرت في كلتا الدولتين بناء على ذلك توصيات بتعديل القانون.

١٥ - وتوجد في كل من البلدان التي تأخذ بنظام القانون العام وتلك التي تأخذ بنظام القانون المدني في المنطقة إمكانية لتخفيف العقوبة على المتهمين المتعاونين: في الدول التي تأخذ بنظام القانون العام كمبدأ عام لإصدار الأحكام وبموجب مبادئ القانون العام، وفي الدول التي تأخذ بنظام القانون المدني بموجب أحكام في قانون العقوبات أو قانون الإجراءات الجنائية. وهكذا، في عدة بلدان تأخذ بنظام القانون المدني، ينص القانون على ظروف مخففة يمكن أن يأخذها القضاة في الاعتبار عند إصدار الأحكام، بما في ذلك المساعدة الفعالة من قبل الجناة في الكشف عن الجرائم والتحقيق فيها، والاعترافات الطوعية أو التوبة، والوقاية من الضرر الناجم عن الجريمة أو التقليل منه. ويقضي قانون العقوبات في أحد البلدان علاوة على ذلك بضرورة توافر طرفين مخففين على الأقل قبل أن يكون بإمكان المحكمة أن تقرر توقيع الحد الأدنى للعقوبة الذي يشترطه القانون. قد أُقرَّت المساومة القضائية في أحد البلدان التي تأخذ بنظام القانون العام في المنطقة، بينما يجري النظر في تدابير معززة لتشجيع تعاون الجناة في إحدى الدول الأطراف التي تأخذ بنظام القانون المدني.

١٦ - وفي حين لم تعتمد معظم الدول الأطراف في المنطقة تدابير مخصصة لضمان حماية المتهمين المتعاونين، في بعض الحالات يخضع تنظيم حمايتهم وسلامتهم للقانون العام لحماية الشهود والإجراءات العملية المعيارية لحماية الشهود أو حماية المخبرين بموجب قانون مكافحة الفساد. وتستهدف تدابير الحماية هذه على وجه التحديد السلامة الجسدية وتدابير السرية.

دول أوروبا الشرقية

١٧- كان الموقف واحدا في الدول العشرة المنتمية لمجموعة دول أوروبا الشرقية، والتي تأخذ جميعا بنظام القانون المدني. ففي هذه البلدان، يقوم نظام العدالة الجنائية بصفة عامة على مبدأ الملاحقة القضائية الإلزامية، كما تتقيد أجهزة النيابة العامة بمبدأ الشرعية. وفي عدّة بلدان، كما هو الحال في البلدان التي تأخذ بنظام القانون المدني في المناطق الأخرى، توجد أحكام بشأن الإعفاء من المسؤولية أو العقوبة في قانون العقوبات فيما يخص بعض جرائم الفساد، في الأغلب جرائم الرشوة وغسل الأموال، للأشخاص الذين يتطوعون بإبلاغ السلطات المختصة بشأن ارتكاب جريمة (دون أن يكون ذلك بالضرورة قبل إتمام الجريمة) ويقدمون معلومات ومساعدة مفيدة لأغراض التحقيق والإثبات. إلا أنه لوحظ في استعراض واحد على الأقل أن هذه الأحكام لا توفر إلا حافزا بسيطا لتشجيع المتهمين على التعاون مع سلطات إنفاذ القانون ولا تشجّع على المشاركة الفعّالة للمتعاونين مع العدالة. ويمكن تسليط الضوء على ثلاث حالات قطرية معيّنة: ففي إحدى الحالات، يسمح القانون بالإعفاء من المسؤولية الجنائية عند الإبلاغ عن قضايا رشوة الموظفين العموميين والمتاجرة بالنفوذ أو الرشوة التجارية، وينطبق هذا الإعفاء على الراشي دون المرثشي. والهدف من ذلك هو تشجيع الأشخاص الذين شاركوا في نشاط إجرامي على تقديم معلومات ومساعدة مفيدة لسلطات إنفاذ القانون لأغراض التحقيق والإثبات. وفي دولة ثانية، فيما يخص جرائم الرشوة طبقا لقانون العقوبات، يُعفى الراشي أو الوسيط من المسؤولية الجنائية إذا ما قدّم مساعدة فعّالة في الكشف عن الجريمة أو التحقيق فيها أو أبلغ سلطة الملاحقة القضائية بالرشوة أو الوساطة في الرشوة طوعا. وفي الحالة الثالثة، تشترط أحكام الرشوة في القانون الجنائي عدم معاقبة الأشخاص الذين قاموا بعرض الرشوة أو الوعد بها أو منحها ثم أخطروا السلطات فورا وطوعا. وفي المقابل، لا تسمح دولتان للسلطات بالامتناع عن الملاحقة القضائية أو صرف النظر عن بلاغ جريمة إلا فيما يخص أعضاء التنظيمات الإجرامية الذين يدلون بإفادتهم كشهود، إذا كان ما يدلون به "مهما" للكشف عن الجرائم وعن هوية الأعضاء الآخرين في التنظيم الإجرامي. وفي حين لم تُعتمد أنظمة للمساومة القضائية في المنطقة، يجري التوصل لاتفاقات في الممارسة العملية في بلدان عدة. ففي إحدى الدول الأعضاء، يمكن إسقاط الدعوى ضد متهم متعاون وفقا لشروط صارمة، وفي الممارسة العملية يتوصل عضو النيابة العامة والمحامي الممثل للجاني إلى اتفاق بشأن العقوبة المقترحة يتعين أن يوافق عليه القاضي. وفي دولة أخرى، ينص قانون الإجراءات الجنائية على إبرام اتفاقات تعاون سابقة للمحاكمة مع المشتبه فيهم أو الأشخاص المتهمين، وهي اتفاقات تحدد شروط المسؤولية تبعا لتصرفات الشخص بعد بدء الدعوى الجنائية أو بعد تقديم لائحة الاتهام.

١٨- وتقرُّ جميع بلدان المنطقة بوجود ظروفٍ مخفِّفة تسمح بأخذ تعاون الجاني في الاعتبار عند إصدار الحكم. وعلى سبيل المثال، في أحد البلدان، تشمل الظروف المخفِّفة المنصوص عليها في قانون العقوبات الإبلاغ الذاتي من قبل الجاني، والمساعدة الفعَّالة في الكشف عن الجريمة والتحقيق فيها، والكشف عن هوية المشاركين الآخرين وملاحقتهم قضائياً، وتحديد موقع ممتلكات تم الحصول عليها نتيجة لجريمة. وبالرغم من أن المساومة القضائية لم تُقرَّ في المنطقة، فقد أُعدَّ مشروع قانون بشأن المساومة القضائية في إحدى الدول، إلا أنَّه لم يلق قبولاً بالإجماع.

١٩- وبصفة عامة يُعتبر المتهمون المتعاونون بمثابة شهود فيما يخص الحماية. وتجدد ملاحظة أنَّ قانون الإجراءات الجنائية في إحدى الدول يُلزم القائمين على الملاحقة القضائية لا بضمان سلامة الشهود وضحايا الجريمة فحسب، وإنما كذلك غيرهم من المشاركين في العملية الجنائية، بما في ذلك المتهمين المتعاونين.

دول أمريكا اللاتينية والكاربي

٢٠- تأخذ معظم الدول في المجموعة التي تضم خمس دول في منطقة أمريكا اللاتينية والكاربي بنظام الملاحقة القضائية الإلزامية، كما أنها لم تعتمد أحكاماً تمنح أعضاء النيابة العامة صلاحيات تقديرية في قضايا الفساد. واقتصرت السلطة التقديرية في الملاحقة القضائية في بلد واحد في المنطقة، بالقدر الذي أُقرَّت به، على الأفعال التي لا تُعرض المصلحة العامة لخطر حسيم، وإذا كانت العقوبة الدنيا للجريمة لا تتجاوز السجن غير المشدَّد، وفي غير الجرائم التي يرتكبها موظفون عموميون في معرض الاضطلاع بوظائفهم. وبالمثل، ففي بلد آخر، لا يمكن للنسبة العامة أن تمتنع عن إقامة الدعوى الجنائية إلا إذا كانت الجرائم المعنية لم تؤثر على المصلحة العامة تأثيراً جسيماً، ولو أنَّ مبدأ السلطة التقديرية في الملاحقة القضائية لا ينطبق في الجرائم التي يرتكبها موظفون عموميون في معرض الاضطلاع بوظائفهم.

٢١- وفيما يخص إمكانية منح الحصانة للمتهمين المتعاونين، تنوَّع الموقف فيما بين دول المنطقة. فمنح الحصانة من الملاحقة القضائية للأشخاص المتعاونين مع العدالة ليس ممكناً إلا في بلدين: في الأول عبر ممارسة السلطة التقديرية للملاحقة القضائية، وفقاً للقواعد الإجرائية للقضايا المعقَّدة، وفي الثاني عبر إمكانية الإعفاء من العقوبة إذا ما اضطلع شخص ضالع في ارتكاب جريمة بتعاون فعَّال. وفي إحدى هاتين الدولتين، لوحظ أيضاً أنَّ الإجراءات المعنية تنظِّمها عملية لا تتطلب الاتفاق بين النيابة العامة والشخص المتعاون، ولا تنص صراحة على إمكانية منح الحصانة، ولا تنطبق على الحالات التي يزيد فيها الحد الأقصى للعقوبة على

السجن لسنتين ولا على الجرائم التي يرتكبها الموظفون العموميون. وفي المقابل، لم تعتمد ثلاث دول في المنطقة تدابير تسمح بمنح الحصانة من الملاحقة القضائية للمتهمين المتعاونين، في إحدى الحالات بسبب عدم إقرار تدابير من هذا القبيل وفي حالة أخرى بسبب مبدأ قانوني أساسي يحظر منح تنازلات فيما يخص الأحكام أو منح الحصانة أثناء الملاحقة القضائية. وفي هذه الولاية القضائية، يحول المبدأ الأساسي نفسه أيضا دون إمكانية تخفيف السلطات القضائية عقوبة الأشخاص المتعاونين، الأمر الذي أقرته دول المنطقة الأخرى كافة، وإن كان ذلك يقتصر في بعض الأحيان على قضايا غسل الأموال والمخدرات وتمويل الإرهاب.

٢٢- وثمَّ تشريع ينتظر الإقرار في إحدى الدول من أجل تعزيز تدابير تشجيع تعاون الجناة، كما أنَّ هناك أحكاما بشأن الحصانة قيد الدراسة في دولة أخرى. وتدابير الحماية والسلامة المكفولة في المنطقة للأشخاص المتعاونين على نحو فعّال مع سلطات إنفاذ القانون هي بصفة عامة التدابير نفسها المكفولة للشهود في الدعاوى الجنائية، ولو أنَّه لم تُقرَّ ضمانات إجرائية محدّدة ولا أحكام لتشجيع التعاون بصفة أعمّ.

دول أوروبا الغربية والدول الأخرى

٢٣- بين الدول السبع الأطراف المنتمية إلى مجموعة دول أوروبا الغربية والدول الأخرى، كانت الفوارق بين الولايات القضائية التي تأخذ بنظام القانون المدني وتلك التي تأخذ بنظام القانون العام شائعة، على غرار ما هو قائم في المنطقة الأفريقية وفي منطقة آسيا والمحيط الهادئ. ففي البلدان الثلاثة التي تأخذ بنظام القانون العام، لا توجد عوائق قانونية أمام ممارسة السلطة التقديرية في منح الحصانة من الملاحقة القضائية أو تخفيف العقوبات على المتهمين المتعاونين، بل إنَّ إحدى الولايات القضائية تُلزم المحاكم، لدى تقريرها الحكم المناسب عند الإدانة، بأن تراعي درجة التعاون مع أجهزة إنفاذ القانون. وفي هذه الولاية القضائية، يمكن للنيابة العامة أن تتخذ قرارات بشأن الحصانة من الملاحقة القضائية وتمنحها للمتهمين في صورة تعهدات مكتوبة بأنَّهم لن يُلاحقوا قضائيا، رهنا بشروط تحددها السياسة العامة للملاحقة القضائية. وبالمثل، في ولاية قضائية أخرى تأخذ بنظام القانون العام، أقرَّ إطار قانوني لكفالة الحصانة من الملاحقة القضائية وتخفيف الأحكام على المتهمين المتعاونين في التحقيقات وفي الملاحقات القضائية الخاصة بآخرين. وفي الدولة الثالثة، تتسم السلطة التقديرية للنيابة العامة بالأهمية لدى اتخاذ قرارات بشأن منح الحصانة للمتهمين المتعاونين، ويمكن منح الحصانة للمخبرين والمتهمين المتعاونين الذين يوافقون على المثول للشهادة كشهود لادعاء. وبالإضافة إلى منح الحصانة، كثيرا ما يتفاوض أعضاء النيابة العامة مع

المتهمين لتحفيزهم على التعاون عن طريق إسقاط تهمة أو أكثر من التهم الموجهة لهم أو عن طريق التوصية بأن يُحكّم على المتهم بعقوبة أخف نظير تعاونه. وإمكانية تخفيف العقوبة موجودة أيضا في الدولتين الأخرين اللتين تأخذان بنظام القانون العام في المنطقة. وتدابير الحماية والسلامة المكفولة للمتهمين المتعاونين هي بصفة عامة التدابير نفسها المكفولة للشهود في الدعاوى الجنائية.

٢٤- وبصفة أعمّ، تجدر الإشارة إلى أن البلدان التي تأخذ بنظام القانون العام في المنطقة تطبّق قوانين ومبادئ وسياسات عامة للملاحقة القضائية لتنظيم ممارسة السلطة التقديرية في الملاحقة القضائية، تستند بصفة عامة إلى اعتبارات من قبيل قوة الأدلة والأثر الرادع والمصلحة العامة ومدى ملائمة أشكال الانتصاف الأخرى والعواقب التبعية، ولا تشمل عوامل سياسية أو اقتصادية. ويجوز لأعضاء النيابة العامة أن يمتنعوا عن الملاحقة القضائية إن لم تكن هناك مصلحة عامة جوهرية، أو إذا كان الشخص المطلوب ملاحقته خاضعا لملاحقة قضائية فعّالة في ولاية قضائية أخرى، أو إذا كان هناك بديل غير جنائي ملائم للملاحقة القضائية.

٢٥- وكانت تدابير محدودة بقدر أكبر لتشجيع تعاون الجناة شائعة في البلدان الأربعة التي تأخذ بنظام القانون المدني. ففي إحدى الحالات، لا يمكن أن يُعفى من العقوبة عند التعاون مع السلطات المختصة إلا الأشخاص الذين شرعوا في ارتكاب جناية أو جنحة، في حين يمكن في دولة أخرى منح الحصانة الجزئية في قضايا الرشوة. وفي المقابل، لا يكفل القانون الحصانة من الملاحقة القضائية في دولتين: في الأولى بسبب عدم إقرار تدابير من هذا القبيل ولأن القانون يحظر منح تعهدات مسبقة بالمعاملة التفضيلية، وفي الثانية لأن هذه الدولة تسير على مبدأ الملاحقة القضائية الإلزامية، ولا تمنح الحصانة من الملاحقة القضائية ولا تعترف بمفهوم "شاهد الدولة". بيد أن البلدان التي تأخذ بنظام القانون المدني تسمح على وجه العموم بأخذ تعاون الأشخاص المتهمين مع السلطات في الاعتبار كظرف مخفف في مرحلة إصدار الأحكام من قبل المحاكم الجنائية، باستثناء بلد واحد لم يُنص فيه على تدابير من هذا القبيل إلا للمتعاونين في قضايا الاتجار بالمخدرات وقضايا الإرهاب. وتتبع جميع الدول التي تأخذ بنظام القانون المدني في هذه المجموعة أنظمة للملاحقة القضائية الإلزامية، التي لا يمكن بموجبها ممارسة الصلاحيات التقديرية المحدودة، حيثما أُقرت، إلا في الجرائم "التافهة"، أو إن كان من شأن الملاحقة القضائية أن تبدو غير معقولة، أو في "حالات استثنائية ومحددة على نحو صارم". ويمكن أيضا في أي وقت تقديم ادعاءات بسوء سلوك النيابة العامة للمحاكم، بما في ذلك بشأن الملاحقة القضائية الانتقائية استنادا إلى عدد من العوامل المحظورة.

٢٦- وفي الولايات القضائية التي تأخذ بنظام القانون المدني، لا يوجد في الأغلب سياسات صريحة لتشجيع الأشخاص الذين يشاركون في ارتكاب جرائم فساد على تقديم معلومات للسلطات، كما لم تُعتمد تدابير حماية في هذا الشأن. وفي إحدى الحالات على وجه الخصوص، لا ينطبق قانون حماية الشهود على المتهمين المتعاونين.