

Distr.: General
27 September 2019
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



الدورة الثامنة

أبوظبي، ١٦-٢٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩

البند ٦ من جدول الأعمال المؤقت*

التعاون الدولي

التقدم المحرز في أنشطة اجتماع الخبراء الحكومي الدولي المفتوح المشاركة
لتعزيز التعاون الدولي في إطار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

التعاون الدولي في الإجراءات المدنية والإدارية للكشف عن الأفعال المجرمة وفقاً
لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

مذكّرة من الأمانة

أولاً - مقدمة

١ - اعتمد مؤتمر الدول الأطراف في دورته السادسة، المعقودة في سانت بطرسبرغ، الاتحاد الروسي، من ٢ إلى ٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥، القرار ٤/٦، المعنون "تعزيز استخدام الإجراءات المدنية والإدارية في مكافحة الفساد، بوسائل منها التعاون الدولي، في إطار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد".

٢ - وفي ذلك القرار، دعا المؤتمر الدول الأعضاء إلى الاستمرار في تزويد الأمانة، طواعية وعند الإمكان، بمعلومات عن الإجراءات المدنية والإدارية المتعلقة بالفساد من أجل تحديد نطاق المساعدة التي يمكن تقديمها في سياق تلك الإجراءات، وكذلك تقديم معلومات عن الممارسات الجيدة والأدوات التي لها صلة بتنفيذ المادة ٥٣ من الاتفاقية، كما طلب إلى الأمانة أن تواصل جمع ونشر تلك المعلومات بوسائل منها تقديم تقارير إلى المؤتمر وهيئاته الفرعية المعنية، تشمل على اقتراحات بشأن الاحتياجات من المساعدة التقنية والآليات اللازمة لتوفير تلك المساعدة، وإعداد دراسة لاستبانة الممارسات الفضلى والسبل الكفيلة بتيسير التعاون في هذا المجال، رهناً بتوافر الموارد.

* CAC/COSP/2019/1.



٣- وفي القرار نفسه، أهاب المؤتمر أيضاً بالدول الأعضاء أن تُبلغ الأمانة بأسماء الموظفين والمؤسسات التي عينتها الدول، حيثما اقتضى الأمر كجهات اتصال، فيما يخص استخدام الإجراءات المدنية والإدارية في مكافحة الفساد، بما في ذلك لأغراض التعاون الدولي، وطلب إلى الأمانة أن تجمع تلك المعلومات وتتيحها لكل الدول الأطراف وأن تقدم تقريراً بهذا الشأن إلى المؤتمر وهيئاته الفرعية المعنية.

٤- وتماشياً مع تلك الولايات، واصلت الأمانة جمع معلومات عن الموظفين أو المؤسسات التي عينتها الدول، حيثما اقتضى الأمر، كجهات اتصال، فيما يخص استخدام الإجراءات المدنية والإدارية في مكافحة الفساد، بما في ذلك لأغراض التعاون الدولي.

٥- ورحب المؤتمر، في قراره ١/٧، بتوصيات اجتماع الخبراء الحكومي الدولي السادس المفتوح المشاركة لتعزيز التعاون الدولي في إطار الاتفاقية، وقرر أن يواصل الاجتماع أعماله عن طريق تبادل المعلومات عن الممارسات الفضلى والتحديات المتعلقة بمجمل أمور منها التعاون الدولي في الإجراءات المدنية والإدارية المتعلقة بقضايا الفساد والتدابير الممكنة لحماية سرية المعلومات المقدمة في سياق المساعدة في التدابير الجنائية والمدنية والإدارية.

٦- وفي القرار نفسه، طلب المؤتمر إلى الأمانة أن تواصل، ضمن حدود الموارد الموجودة، جمع إحصاءات أو معلومات مناسبة أخرى عن استخدام الاتفاقية كأساس قانوني لتبادل المساعدة القانونية في حال عدم وجود ترتيبات ثنائية وإقليمية منطبقة، وكذلك استخدامها في سياق الإجراءات المدنية والإدارية واسترداد الموجودات حيثما كان ذلك مناسباً ومتسقاً مع النظم القانونية الوطنية، وأن تتيح تلك المعلومات للمؤتمر.

٧- والغرض من هذه المذكرة هو إطلاع المؤتمر على الإجراءات التي اتخذتها الأمانة لتنفيذ الولايات الواردة في القرارين ٤/٦ و ١/٧ بشأن جمع وتحليل المعلومات المتعلقة بالتعاون الدولي في الإجراءات المدنية والإدارية المتعلقة بقضايا الفساد.

٨- وتيسيراً لتنفيذ الولايات الواردة في القرار ١/٧، أرسلت الأمانة مذكرتين شفويتين إلى الدول الأطراف في شباط/فبراير وكانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨، تطلب فيهما تزويدها بالمعلومات ذات الصلة.

٩- وكان نطاق المعلومات المقدمة متبايناً. ويرد أدناه ملخص لجميع الردود الواردة من الدول الأعضاء التي تتضمن معلومات موضوعية.

ثانياً- التعاون الدولي في الإجراءات المدنية والإدارية المتعلقة بقضايا الفساد والتدابير الممكنة لحماية سرية المعلومات المقدمة في سياق المساعدة في التدابير الجنائية والمدنية والإدارية

١٠- يتضمن هذا القسم ملخصاً للردود الواردة من الدول الأطراف استجابة للطلب الوارد في المذكرتين الشفويتين المذكورتين أعلاه بتقديم معلومات عن الممارسات الفضلى والتحديات القائمة في مجال التعاون الدولي في الإجراءات المدنية والإدارية المتصلة بقضايا الفساد، وتقديم مقترحات بشأن

- التدابير الممكنة لحماية سرية المعلومات المطلوبة لأغراض الإجراءات المدنية والإدارية المتصلة بقضايا الفساد في البلد الطالب، عندما تكون المسألة المعنية موضع إجراءات جنائية في البلد متلقي الطلب.
- ١١- وأفادت الجزائر بأنه لم يجر معالجة أي حالات تعاون قضائي دولي اشتملت على إجراءات مدنية أو إدارية، إذ إن تلك الحالات تُعالج في إطار إجراءات جنائية.
- ١٢- وأفادت الأرجنتين بأن لديها تجربة محدودة في مجال التعاون الدولي في الإجراءات المدنية والإدارية المتصلة بقضايا الفساد؛ غير أنه يمكنها أن تقدم المساعدة في الإجراءات المدنية التي يكون فيها الفعل الأصلي خاضعاً لجزاءات مدنية ويستحيل فيها إقامة إجراءات جنائية.
- ١٣- وأكدت أستراليا أنه لا يمكن تقديم المساعدة، وفقاً لنهجها المتبع إزاء المساعدة القانونية المتبادلة، إلا في سياق إجراءات جنائية.
- ١٤- وأوصت الصين بأن يُدرج الطرف الطالب، في طلبه للحصول على المساعدة، تأكيداً بحماية سرية المعلومات.
- ١٥- وأفادت كولومبيا بأن جهاز النيابة العامة لديه تجربة محدودة أو معدومة في مجال التعاون الدولي في الإجراءات المدنية والإدارية المتصلة بالفساد. بيد أنها اقترحت أن تقدم الدول المساعدة في المسائل الإدارية والمدنية، حتى عندما يكون الفعل الأصلي خاضعاً لإجراءات جنائية. وأبرزت أهمية التزام الدول متلقي الطلب بقواعد السرية المنصوص عليها في الاتفاقية.
- ١٦- وأفادت الدانمرك بأن لديها تجربة محدودة أو معدومة في مجال التعاون الدولي في الإجراءات المدنية والإدارية المتصلة بقضايا الفساد.
- ١٧- وأفادت مصر بأن القواعد العامة الواردة في القانون المدني وقانون المرافعات المدنية والتجارية تسمح بقيام دولة أجنبية أو أي شخص طبيعي أو اعتباري برفع دعوى مدنية للمطالبة بتعويض عن الأضرار. وتقبل المحاكم المصرية جميع الدعاوى المدنية التي يرفعها أي كيان أجنبي متضرر، وفقاً لقواعد الاختصاص الخاصة بها. وأفادت أيضاً بأنه يمكن الاعتراف بالحكم الأجنبي وتنفيذه داخل مصر إذا كان صادراً عن محكمة مدنية. وأما إذا كان الفعل المرتكب في الخارج يشكل جرماً جنائياً، فيمكن التقدم ببلاغ للتحقيق في الواقعة داخل مصر بالاستناد إلى قانون غسل الأموال.
- ١٨- وذكرت اليونان أنه كانت لديها تجربة كدولة طالبة ودولة متلقي للطلب في إجراءات مدنية تتعلق بقضايا فساد، شملت أنواع المساعدة المقدمة فيها أخذ أدلة وبيانات، والتماس معلومات عن السجلات المصرفية، والإبلاغ بالتدابير الإجرائية. إلا أن الاتفاقية لم تُستخدَم كأساس قانوني لتلك الطلبات.
- ١٩- وذكر العراق أن أنشطة التعاون الدولي في سياق الإجراءات المدنية والإدارية المتعلقة بالفساد وتدابير حماية سرية المعلومات المقدمة تنفذ من خلال القنوات القانونية والدبلوماسية المعتمدة. وإضافة إلى ذلك، تتعامل السلطات المعنية مع المعلومات المدرجة ضمن نطاق التعاون الدولي بسرية تامة.
- ٢٠- وأفادت كينيا بأنها قدّمت في السنوات الست الماضية طلباً واحداً لتبادل المساعدة القانونية من خلال التعاون الدولي في الإجراءات المدنية المتصلة بالفساد. وفي الفترة نفسها،

لم تقدّم كينيا ولم تتلق أي طلبات تتعلق بإجراءات إدارية في قضايا فساد. وفي حال تلقيها طلباً من هذا القبيل، تعالج المسألة في إطار آلية إنفاذ الأحكام القضائية الأجنبية. ودأبت كينيا دائماً على صون سرية الطلبات والمعلومات المقدمة، باستثناء دواعي الإفصاح في المسائل الجنائية المحددة في الطلب، وحيثما تأذن الدولة الطالبة بخلاف ذلك. وأدرجت كينيا بنوداً خاصة بالسرية في جميع طلباتها، واقترحت تضمين طلبات المساعدة القانونية المتبادلة بنوداً من هذا القبيل، ما لم يُطلب خلاف ذلك، لضمان حرمة التحقيقات الجنائية والإجراءات المدنية. ومن أجل حماية السرية، ينبغي للدول أن تضع أيضاً إجراءات لضمان التزام موظفي السلطات المعنية بمعايير مهنية عالية.

٢١- واقترحت جمهورية كوريا جعل السرية شرطاً صريحاً عند تقديم أي طلب، كتدبير لحماية سرية المعلومات المقدمة في سياق المساعدة في التدابير الجنائية والمدنية والإدارية.

٢٢- وأفادت الكويت بأنها يمكن أن توفر المساعدة القانونية المتبادلة وفقاً لأحكام الاتفاقية، على أساس المعاملة بالمثل. وإضافة إلى ذلك، يمكنها أن تنفذ أحكام الاتفاقية المتصلة بالتعاون الدولي في الإجراءات المدنية والإدارية، مادامت تتوافق مع تشريعاتها الوطنية. وفيما يخص سرية المعلومات المقدمة، ذكرت الكويت أنه يليق بجميع الأطراف أن تمارس التنسيق والتشاور التامين في هذا الشأن. وإضافة إلى ذلك، يمكن إعداد دليل إرشادي نموذجي بشأن القواعد والتدابير التي يمكن أن تطبقها الدول لضمان سرية المعلومات ذات الصلة بالإجراءات المدنية والإدارية، وفقاً لأحكام الاتفاقية.

٢٣- وأفادت ليتوانيا بأنها لا يمكنها أن تقدم المساعدة في المسائل المدنية التي يكون فيها الفعل الأصلي خاضعاً لعقوبة إدارية إلا عند استحالة إقامة إجراءات جنائية في هذا الشأن.

٢٤- وأفادت النرويج بأن لديها تجربة محدودة في مجال التعاون الدولي في الإجراءات المدنية والإدارية المتصلة بالفساد.

٢٥- وأفادت باكستان بأن جميع القضايا المتصلة بالفساد تستند إلى إجراءات جنائية، وأن الإجراءات المدنية اللاحقة تُعامل كإجراءات جنائية. ولم ترسل باكستان أو تتلق أي طلبات تتعلق بإجراءات مدنية أو إدارية في قضايا فساد. إلا أن بعض الأجزاء في بعض طلبات الإجراءات الجنائية، قد حوّلت لاحقاً إلى إجراءات مدنية وإدارية. وينبغي أن تُصان سرية المعلومات التي تُطلب لأغراض الإجراءات المدنية والإدارية في البلد الطالب، وخصوصاً عندما تكون المسائل المعنية تعالج ضمن نطاق إجراءات جنائية في البلد متلقي الطلب.

٢٦- وأفادت البرتغال بأنها ليست على علم بوجود أي حالات تعاون دولي في إجراءات مدنية أو إدارية متصلة بقضايا تتعلق بتطبيق الاتفاقية.

٢٧- وذكرت رومانيا أن المساعدة القانونية المتبادلة لا تقدّم، في سياق ممارستها العملية، إلا في سياق الإجراءات الجنائية.

٢٨- وأفادت المملكة العربية السعودية بأنها تعترف بالتدابير المدنية والإدارية التي تعزز التعاون الدولي واسترداد الموجودات. ويمكن إنفاذ القرارات الإدارية الأجنبية على الصعيد الداخلي إذا كانت مدعّمة بأمر قضائي ذي صلة.

٢٩- وأفادت تايلند بأن النيابة العامة، بصفتها السلطة المركزية، لا يمكنها أن تقدم المساعدة إلا فيما يتعلق بالمسائل الجنائية. أما في حال وجود طلبات أخرى للمساعدة مرتبطة بإجراءات جنائية، فتتظر السلطة المركزية في تقديم المساعدة حيثما أمكن، رهناً بأحكام التشريعات الوطنية. ومن ثم، اقترحت أن تتشاور السلطات الطالبة مع السلطة المركزية متلقية الطلب، إن أمكن، قبل تقديم الطلبات من خلال القنوات الصحيحة.

٣٠- وذكرت الولايات المتحدة الأمريكية أن الاتفاقية لا تفرض اشتراطاً ملزماً للدول الأطراف بتقديم المساعدة في الإجراءات الإدارية والمدنية. ومع أن هناك أنشطة غير مشروعة معينة يمكن معالجتها على نحو فعال من خلال إجراءات مدنية أو إدارية معينة، فإن غالبية الدول تتعامل مع الفساد في المقام الأول من خلال إجراءات عدالة جنائية أو إجراءات فرعية. ومع ذلك، تقدم الولايات المتحدة مساعدة في الإجراءات المدنية والإدارية في الحالات التي توجد فيها تحقيقات أو إجراءات جنائية ذات صلة، أو حين يلتمس الجهاز الإداري المعني مساعدة لتقرير ما إذا كان سيجري إحالة جنائية. ويمكن للولايات المتحدة، عند الإمكان، أن تقدم مساعدة لا تتطلب إجراء إلزامياً. وكما أنه حتى حين يتعذر على سلطتها المركزية أن تقدم المساعدة لعدم وجود إجراءات جنائية، فإنها كثيراً ما تحيل السلطات الأجنبية إلى سلطات أخرى يمكنها أن تقدم المساعدة. وفيما يتعلق بسرية الطلبات في سياق التحقيقات الجنائية والمدنية، تسمح غالبية المعاهدات الثنائية والاتفاقية للأطراف الطالبة أن تطالب بمراعاة السرية (باستثناء ما تقتضيه الضرورة لتنفيذ الطلب)، وعلى الدولة متلقية الطلب أن تمتثل لذلك الطلب أو أن تبلغ الدولة الطالبة بعدم قدرتها على الامتثال.

ثالثاً- جهات الاتصال المعنية بالتعاون الدولي في مجال استخدام الإجراءات المدنية والإدارية واستخدام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كأساس قانوني في سياق الإجراءات المدنية والإدارية

٣١- تماشياً مع الممارسة المعمول بها، واصلت الأمانة تحديث الدليل الإلكتروني للسلطات الوطنية المختصة. وحتى ١٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٩، كان الدليل يتضمن معلومات عن جهات الاتصال المعنية بالتعاون الدولي في مجال استخدام الإجراءات المدنية والإدارية في ٣٢ دولة طرفاً.

٣٢- وحتى ١٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٩، لم تتلق الأمانة معلومات شاملة عن استخدام الاتفاقية كأساس قانوني، حيثما كان ذلك مناسباً ومتسقاً مع النظم القانونية الداخلية، في سياق الإجراءات المدنية والإدارية. إلا أنه بالنظر إلى أن هناك ٣٢ دولة طرفاً قد أبلغت الأمانة بجهات الاتصال المعنية بالتعاون الدولي في مجال استخدام الإجراءات المدنية والإدارية، فإن من المرجح أن تكون تلك الدول قادرة أيضاً على القيام بهذا التعاون باستخدام الاتفاقية كأساس قانوني.

رابعاً- ملاحظات أولية

٣٣- تجدر الإشارة إلى أن أقل من نصف الدول الأطراف قدم المعلومات المطلوبة. ومن ثم، يلزم الحصول على مزيد من المعلومات للتوصل إلى فهم أفضل لكيفية استخدام التدابير المدنية والإدارية

- المتصلة بمكافحة الفساد في سياق التعاون الدولي. ومن المرجح جداً أن تُجمع هذه المعلومات من خلال الاستعراض الجاري لتنفيذ الدول الأطراف للفصل الخامس (استرداد الموجودات) من الاتفاقية.
- ٣٤- ووفقاً للمعلومات المتاحة، يبدو أن غالبية الدول التي أرسلت ردوداً لديها تجربة محدودة في استخدام التدابير المدنية والإدارية في سياق التعاون الدولي. ولم تُبلغ سوى قلة من الدول عن توافر تجربة واسعة في استخدام تلك التدابير.
- ٣٥- ومن بين الدول التي أفادت بأن لديها تجربة في التعاون الدولي في المسائل المدنية والإدارية، أفادت قلة منها بأنها استخدمت الاتفاقية كأساس قانوني لطلباتها.
- ٣٦- ويبدو أن التحدي الرئيسي يتمثل في عدم الإلمام بهذه الأنواع من المساعدة والتردد في قبول تلك الطلبات ومعالجتها خارج نطاق القنوات التقليدية للمساعدة في مجال القانون الجنائي.
- ٣٧- وفيما يتعلق بمسألة حماية سرية المعلومات المطلوبة لأغراض الإجراءات المدنية والإدارية في قضايا تتعلق بالفساد في البلد الطالب، عندما تكون المسألة المعنية موضع إجراءات جنائية في البلد متلقي الطلب، ذكرت الدول الأطراف أن تقديم ضمان أو تأكيد صريح من الدولة الطالبة إلى الدولة متلقي الطلب بحماية سرية تلك المعلومات يمكن أن يمثل حلاً لهذه المسألة. ويبدو أيضاً أن هذا النهج يتوافق مع الاتفاقية والممارسات الدولية المعمول بها.

خامساً - الاستنتاجات والتوصيات

- ٣٨- لعل المؤتمر يودُّ أن يقدم توجيهات إلى الأمانة بشأن تنفيذ قراريه ٤/٦ و ١/٧ بشأن الإجراءات المدنية والإدارية المتعلقة بالتحقيق في جرائم الفساد.
- ٣٩- ولعل المؤتمر يودُّ أيضاً أن ينظر في أن يطلب إلى الأمانة أن تنظم اجتماعاً لفريق خبراء مخصص يكلف بإعداد دليل إرشادي خاص لتنفيذ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة المتعلقة بالفساد، بما في ذلك استخدام التدابير المدنية والإدارية.
- ٤٠- وفيما يتعلق بالتدابير الممكنة لحماية سرية المعلومات المطلوبة والمقدمة في سياق المساعدة في التدابير المدنية والإدارية، لعل المؤتمر يودُّ أن يشجع الدول الأطراف على تقديم تأكيدات خاصة بضمن سرية تلك المعلومات.