

Distr.: General
31 March 2017
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



فريق استعراض التنفيذ

الدورة الثامنة

فيينا، ١٩-٢٣ حزيران/يونيه ٢٠١٧

البند ٢ من جدول الأعمال المؤقت*

استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

وضع مجموعة من التوصيات والاستنتاجات غير الملزمة القائمة
على الدروس المستفادة بشأن تنفيذ الفصلين الثالث والرابع من اتفاقية
الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

ورقة مناقشة من إعداد الأمانة

ملخص

أعدت ورقة المناقشة هذه وفقاً للفقرة ١١ من قرار مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ١/٦ بشأن المساهمة في مداولات فريق استعراض التنفيذ حول وضع مجموعة من التوصيات والاستنتاجات غير الملزمة القائمة على الدروس المستفادة فيما يتعلق بتنفيذ الفصلين الثالث والرابع من الاتفاقية خلال دورة الاستعراض الأولى وتيسير تلك المساهمة.

* CAC/COSP/IRG/2017/1



الرجاء إعادة استعمال الورق

240417 240417 V.17-02004 (A)



أولاً - مقدمة

١- طلب مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، في الفقرة ١١ من قراره ١/٦، إلى فريق استعراض التنفيذ أن يقوم بتحليل المعلومات المتعلقة بالتجارب الناجحة والممارسات الجيدة والتحديات المطروحة والملاحظات والاحتياجات من المساعدة التقنية، التي تبنق عن الاستعراضات القطرية أثناء دورة الاستعراض الأولى، مع مراعاة تقرير التنفيذ المواضيعي الذي أُعدَّ وفقاً للفقرة ٣٥ من الإطار المرجعي لآلية استعراض تنفيذ الاتفاقية، وأن يقدم مجموعة من التوصيات والاستنتاجات غير الملزمة القائمة على الدروس المستفادة بشأن تنفيذ الفصلين الثالث والرابع من الاتفاقية إلى المؤتمر للنظر فيها وإقرارها في دورته السابعة.

٢- واستناداً إلى تلك الولاية، تقدّم الأمانة ورقة المناقشة هذه إلى الفريق من أجل تيسير مداواته بشأن هذه المسألة. وقد استبينت الملاحظات والممارسات الجيدة التالية بشأن تنفيذ الفصل الثالث (التجريم وإنفاذ القانون) والفصل الرابع (التعاون الدولي) من الاتفاقية بناء على تحليل جميع الملاحظات المقدّمة والممارسات الجيدة المستبانة حتى الآن خلال دورة الاستعراضات القطرية الأولى. ويستند التحليل إلى ١٤٩ خلاصة وافية وُضعت في صيغتها النهائية لتقارير الاستعراضات القطرية التي أُجريت في الدورة الأولى لآلية استعراض التنفيذ.

ثانياً - التوصيات الصادرة والممارسات الجيدة المستبانة بشأن تنفيذ الفصلين الثالث والرابع من الاتفاقية

٣- يستند اختيار المواد الواردة في الجدولين التاليين إلى تحليل كمي للملاحظات المقدّمة والممارسات الجيدة المستبانة بشأن تنفيذ الفصل الثالث (الجدول ١) والفصل الرابع (الجدول ٢) من الاتفاقية. وقد أُعيدت إلى حدّ ما صياغة الملاحظات والممارسات الجيدة بغرض توسيع نطاق انطباقها وللتعبير عن جوهر الطائفة الواسعة من الملاحظات الخاصة ببلدان محدّدة، دون تغيير مضامينها ومعانيها العامة.

الملاحظات والممارسات الجيدة الأكثر انتشاراً فيما يتعلق بالفصل الثالث (التحريم وإنفاذ القانون)

الممارسات الجيدة

الملاحظات

مواد الاتفاقية

جميع المواد: التوصيات العامة والشهادة

تعزيز جمع وتوافر البيانات الإحصائية عن تنفيذ تدابير مكافحة الفساد في جميع

الوكالات، ولا سيما البيانات الإحصائية عن التحقيقات والملاحقات

القضائية وحالات المقاضاة، بواسطة إنشاء سجل وطني للجرم^١ مثلاً.

اعتماد تعريف شامل لمصطلح "موظف عمومي" وفقاً للمادة ٢ (أ) من

الاتفاقية، أو اعتماد استخدام أكثر توجهاً له، ضماناً لشمول جميع فئات

الأشخاص المحددين في المادة ٢ من الاتفاقية باعتبارهم مواضيع للجرائم.

النظر في توحيد أو تبسيط الإطار القانوني لتحريم أفعال الفساد، والنظر في توضيح المبادئ التفسيرية.

مواصلة تخصيص موارد كافية وتوجيه الاهتمام اللازم لبناء قدرات السلطات

المسؤولة عن مكافحة الفساد، بما في ذلك إجراء تقييم شامل للاحتياجات من

المساعدة التقنية عند الاقتضاء. وينبغي توفير موارد كافية لمعالجة القيود المنصولة

بالتدرجات في مجالات التحقيق والملاحقة القضائية والبت في القضايا.

انطباع واسع النطاق لتشريعات مكافحة الفساد

على الموظفين العموميين الوطنيين والأجانب

وموظفي الوكالات الدولية العمومية، فضلاً عن

موظفي القطاع الخاص.

جرائم الرشو والمتاجرة بالنفوذ

(المواد ١٥ و ١٦ و ١٨ و ٢١)

تحديد عناصر مواد الاتفاقية بوضوح أكبر، وذلك بصفة خاصة لضمان تغطية

جميع أساليب ارتكاب الجرم (الرعد، والعرض، والمنح، والائتماس، والقبول)،

وكذلك الأطراف الثالثة المستفيدة والأفعال غير المباشرة.

ضمان شمول جميع فئات الأشخاص المدرجة في المادة ٢ من الاتفاقية في فئة

مواضيع الجرائم (انظر أعلاه أيضاً).

توسيع نطاق دوافع الجرم، وخصوصاً فيما يتعلق بالمنافع غير المادية و"المطابا

التيسيرية"^(١).

(١) مصطلح "العطية التيسيرية" غير وارد في الاتفاقية، وهي لا تعرف بالفهم الذي يدل عليه هذا المصطلح.

مطابقة الاستثناءات أو الدفع المتعلقة بالحصانات التي تمنح بسبب الاعترافات الاتفاقية، وحالات الشروع في ارتكاب الجرم، والأفعال المترتبة بسبب سلطة قانونية أو يمرر معقول، مع متطلبات الاتفاقية.

توجيه اهتمام كاف للإفناذ فيما يتعلق برشو الموظفين العموميين الأجنبي وموظفي المؤسسات الدولية العمومية (المادة ١٦).

فيما يتعلق بالتجارة بالنفوذ (المادة ١٨)، النظر في اعتماد جريمة محددة، منفصلة عن الرشو، تغطي جميع عناصر المادة ١٨، وبخاصة إساءة استعمال النفوذ الفعلي أو المفترض.

وفيما يتعلق بالرشو في القطاع الخاص (المادة ٢١) كغالبه يشمل أي شخص يدير كيانا تابعا للقطاع الخاص، أو يعمل لديه بأي صفة، كمنطق محتمل للرشوة.

إدراج جميع الجرائم المحددة وفقاً للاتفاقية، سواء ارتكبت في نطاق الولاية القضائية للدولة الطرف المعنية أم خارج ذلك النطاق، في عداد الجرائم الأصلية.

كغالبه يشمل جميع أساليب ارتكاب الجرم المذكورة في الفقرة ١. تعزيز الإفناذ، ومعالجة مسائل تداخل الولايات القضائية والتنسيق بين السلطات المختصة.

التقادم (المادة ٢٩)

عدم وجود مدة تقادم بالنسبة للجرائم المنصوص عليها في الاتفاقية؛ آليات الوقف أو التعليق؛ حساب مدة التقادم ابتداء من وقت اكتشاف الجرم.

آليات ابتكارية لحساب الغرامات والعقوبات، ووجود مبادئ توجيهية أو توجيهات بشأن الممارسة للعاملين للعاملين والقضاة تقديم تعليمات مفصلة بشأن تطبيق العقوبات تبعاً

ضمان كفاءة وتناسب الإجراءات وأثرها الرادع فيما يخص الجرائم المحددة وفقاً للاتفاقية، بما في ذلك النظر في اتباع فتح أكثر اتساقاً في المعاقبة على الجرائم (مثل موازنة العقوبات وفقاً لجسامة الجرائم وبين مختلف قوانين مكافحة الفساد)؛ والنظر أيضاً في اعتماد مبادئ توجيهية لإصدار الأحكام ورصد فرض

الملاحقة و المقاضاة و الإجراءات (المادة ٣٠)

لجسامة الجرم المعني.

غياب الحصانات الجنائية فيما يتعلق بالجرائم المحددة وفقاً للاتفاقية، ونجاح التحقيقات بشأن الموظفين العموميين أو مقاضاتهم.

تشريعات شاملة بشأن مصادرة عائدات الجريمة، بما في ذلك المصادرة على أساس القيمة والمصادرة غير المستندة إلى الإدانة، والتطبيق الفعّال للإطار القانوني في الممارسة العملية.

ترتيبات مؤسسية، بما في ذلك التنسيق وتبادل المعلومات بين السلطات، بما يؤدي إلى نجاح حالات المصادرة، ووجود سلطات متخصصة مكرسة لإدارة الموجودات المحجوزة والمصادرة. جواز الأمر بالمصادرة حتى إذا تعذرت إدانة الجاني؛ وتعديل معايير أو الفتراحات الإثبات التي تيسر المصادرة؛ وتوسيع نطاق المصادرة بشمول الموجودات من غير عائدات الجريمة، ما لم يثبت خلاف ذلك.

المعقوبة، بما في ذلك المساومات القضائية والتسويات خارج نطاق المحاكم.

تحقيق توازن أفضل بين الحصانات أو الامتيازات القضائية الممنوحة للموظفين العموميين وإمكانية التحقيق في الجرائم المحددة وفقاً للاتفاقية وملاحقة مرتكبيها ومقاضاتهم على نحو فعّال؛ وبصفة خاصة، إعادة النظر في إجراءات رفع الحصانات لتجنب التأخيرات المحتملة وضياح الأدلة وأي عقبات تمنع اتخاذ خطوات التحقيق قبل رفع الحصانات.

النظر في اعتماد تدابير لحرمان الأشخاص المدانين بارتكاب الجرائم المحددة وفقاً للاتفاقية من الأهلية لشغل المناصب العامة.

النسكين من مصادرة عائدات الجريمة المأثمة من جميع الجرائم المحددة وفقاً للاتفاقية، بما في ذلك المصادرة على أساس القيمة.

توسيع نطاق تعريف العائدات والممتلكات المأثمة من الجريمة، وعلى وجه الخصوص الأدوات، الخاضعة للتدابير المنصوص عليها في المادة ٣١.

تعزيز قدرة السلطات المختصة على تعقب الممتلكات وحجزها وتخميمها، وضمان انطباق التدابير المؤقتة الفعّلية إلى المصادرة على جميع الجرائم المحددة وفقاً للاتفاقية.

تعزيز إدارة الممتلكات المحجوزة والمصادرة، ولا سيما في حالة الموجودات المعقدة، والنظر في إنشاء مكتب مخصص لإدارة الموجودات.

تعزيز الحماية الفعّالة للشهود والخبراء والضحايا، وكذلك لأقاربهم وشركائهم، حسب الاقتضاء، ولا سيما باعتماد إطار قانوني ومؤسسي يتعلق بحماية الشهود وبواسطة الإنفاذ والتنمويل الكافيين. وينبغي أن يوفر إطار هذه الحماية جميع أشكال الحماية اللازمة، بما في ذلك الحماية المادية والقواعد الإثباتية التي تتيح للشهود والخبراء الأدلاء بأقوالهم بأسلوب يكفل سلامتهم.

التحجيد والحجز والمصادرة

(المادة ٣١)

حماية الشهود والخبراء والضحايا (المادة ٣٢)

والنظر في اعتماد برنامج لحماية الشهود.
توسيع نطاق تدابير حماية الشهود بشمول جميع الجرائم المحددة وفقاً للاتفاقية.
تعزيز مشاركة الضحايا في الإجراءات الجنائية (المادة ٣٢، الفقرة ٥).

السلطات المتخصصة
(المادة ٣٦)

آليات مستقلة ذات ولاية محددة، إضافة إلى توفير
قدرات وموارد كافية للسلطات المتخصصة.
تدابير عملية لتحسين الفعالية (مثل تبادل
المعلومات، والتنسيق بين الوكالات، وجمع
البيانات ذات الصلة واستخدامها، وتوجيهات
سياسية واضحة) بما يفضي إلى زيادة التحقيقات
والملاحقات القضائية.

اعتماد تدابير لتشجيع الجناة على التعاون في التحقيقات والملاحقات القضائية،
بما في ذلك عن طريق عرض إمكانية تخفيف العقوبة، أو التفاوض لتخفيف
العقوبة، أو منح الحصانة من الملاحقة القضائية، وضمن تطبيق الحماية التي
تنص عليها المادة ٣٢ من الاتفاقية على هؤلاء الأشخاص.

التعاون بين السلطات الوطنية
(المادة ٣٨)

آليات فعّالة للتعاون بين مؤسسات التحقيق
والملاحقة القضائية والسلطات العامة، بما في ذلك
من خلال تبادل الموظفين والمعلومات.
إنشاء أجهزة أو آليات مركزية لتيسير التنسيق؛
وإبرام اتفاقات وترتيبات مشتركة بين الوكالات.

الممرسات الجيدة:	الملاحظات	مواد الاتفاقيه
<p>المشاركة النشطة مع القطاع الخاص من جانب السلطات العامة، ولا سيما من خلال تدريب كيانات القطاع الخاص على تدابير الوقاية والتوعية.</p> <p>آليات لتيسير حصول سلطات إنفاذ القانون على المعلومات ولتشجيع الإبلاغ عن الفساد.</p> <p>إنشاء أجهزة أو آليات لتيسير التعاون، بما في ذلك عقد المراتب والاتفاقات أو الترتيبات بشأن النزاهة.</p>	<p>التعاون بين السلطات الوطنية والقطاع الخاص (المادة ٣٩)</p>	

الملاحظات والممارسات الجيدة الأكثر انتشاراً فيما يتعلق بالفصل الرابع (التعاون الدولي)

الملاحظات الجيدة	الملاحظات الجيدة	الملاحظات الجيدة	الملاحظات الجيدة
توفر التدريب للممارسين، ولا سيما لموظفي إنفاذ القانون والموظفين القضائيين، بشأن القوانين المطبقة، والإجراءات والأطر الزمنية التي يتعين التقيد بها في حالات التعاون الدولي.	النظر في تخصيص موارد كافية لمراعاة آليات التعاون الدولي وقدراتها.	جميع المواد: التوصيات العامة والشاملة	
المشاركة النشطة في الشبكات والمنصات والمخاطر الدولية والإقليمية الرامية إلى تعزيز التعاون الدولي.			
الاستخدام الكفء للتكنولوجيا وقواعد البيانات الإلكترونية لتتبع طلبات التعاون الدولي واصلتها ومتابعتها.			
تفسير مرن لشروط ازدواجية التجريم في حالات تسليم الجرمين، بالتركيز على الفعل الأساسي لا على المسمى القانوني للجريمة.	ضمان إمكانية تسليم مرتكبي جميع الجرائم المحددة بموجب الاتفاقية، بواسطة ما يلي، على سبيل المثال:	تسليم الجرمين (المادة ٤٤)	
تسريع إجراءات التسليم، باستخدام قنوات مثل المنظمة الدولية للشرطة الجنائية والاتصالات الإلكترونية.	(أ) اعتبار الاتفاقية أساساً قانونياً للتعاون بشأن تسليم الجرمين؛		
	(ب) مراجعة عقوبات العقوبة الدنيا لتسليم الجرمين أو قوائم الجرائم التي تستوجب تسليم الجرمين في التشريعات المحلية في حالة التطبيق الصارم لشروط ازدواجية التجريم؛		
	(ج) تخفيف التطبيق الصارم لشروط ازدواجية التجريم وإتاحة التسليم حتى في الجرائم التي لا يعاقب عليها بموجب القوانين المحلية؛		
	(د) تنقيح أو إبرام اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف لتسليم الجرمين واتخاذ ترتيبات لشمول جميع الجرائم المحددة وفقاً للاتفاقية.		

استحداث أدلة أو موادٍ توجيحية أو قوائم مرجعية أو مواقع شكيكية متخصصة أو نماذج لطلبات تسليم الجرمين وطلبات المساعدة القانونية المتبادلة، بهدف إتاحة اليقين الإداري والقانوني بشأن إعداد الطلبات وتجهيزها وتنفيذها.

اعتبار الاتفاقية أساساً قانونياً لتسليم الجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة.

إنشاء نظم معلومات وتشغيلها على وجه كامل لكي تقوم بتجميع المعلومات بأسلوب منهجي عن طلبات تسليم الجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة وسائر أشكال التعاون الدولي، بهدف تيسير رصد تلك الطلبات وتقييم فعاليتها تنفيذ ترتيبات التعاون الدولي وجمع إحصاءات شاملة.

إعداد أو تحديث الإخطارات المطلوب توجيهها إلى الأمم المتحدة بشأن ما يلي:

(أ) ما إذا كانت الدولة الطرف تعتبر الاتفاقية أساساً قانونياً للتعاون بشأن تسليم الجرمين (الفقرة ٦ من المادة ٤٤)؛

(ب) تسمية سلطة مركزية للمساعدة القانونية المتبادلة (الفقرة ١٣ من المادة ٤٦)؛

(ج) اللغات القبولية لطلبات المساعدة القانونية المتبادلة (الفقرة ١٤ من المادة ٤٦).

ضمان تنفيذ خطوات التسليم في غضون أقصر وقت ممكن، وتبسيط وترشيد الإجراءات ومتطلبات الإثبات المتصلة بتلك الخطوات. وبالمثل، تسريع تنفيذ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة.

الدخول في مشاورات غير رسمية مع الدول الطالبة قبل رفض طلبات تسليم الجرمين وطلبات المساعدة القانونية المتبادلة.

تسليم الجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة (المادتان ٤٤ و ٤٦)

إجراءات تسليم الجرمين

والمساعدة القانونية المتبادلة

(الفقرة ٩ من المادة ٤٤)

و (الفقرة ٢٤ من المادة ٤٦)

النشاور مع الدول الأطراف

الطالبة (الفقرة ١٧ من المادة

٤٤ و الفقرة ٢٦ من المادة ٤٦)

المساعدة القانونية المتبادلة

(المادة ٤٦)

تقديم المساعدة القانونية المتبادلة في غياب ازواجية الترحيم.

إجراء الاتصالات ومشاورات وثيقة بين السلطات المركزية المسؤولة عن المساعدة القانونية المتبادلة، بما في ذلك إمكانية قبول الطلبات واستعراضها بصفة غير رسمية من جانب السلطة متلقية الطلب قبل توجيه الطلب رسمياً.

الممارسات الجيدة	الملاحظات	مواد الاتفاقيات
إتاحة أو توسيع ممارسة الإرسال التلقائي، أي دون طلب مسبق، للمعلومات التي قد تساعد على إجراء التحقيقات والإجراءات الجنائية أو النجاح في تنفيذها في الدول الأطراف الأخرى أو قد تفضي إلى تقديم دول أطراف أخرى طلبات رسمية للمساعدة القانونية المتبادلة.	ضمان إمكانية تقديم المساعدة القانونية المتبادلة غير المنظرية على إجراء قسري، حتى في غياب ازدواجية التحريم.	النيادل التلقائي للمعلومات (الفقرتان ٤ و ٥ من المادة ٤٦)
تنظيم حلقات عمل تدريبية مشتركة لمكافحة الفساد وبرامج تبادل لبناء القدرات بهدف تعزيز التعاون على إنفاذ القوانين عبر الحدود (المادة ٤٨).	إرساء إطار قانوني وإجرائي لنقل الأشخاص المحكوم عليهم ونقل الإجراءات الجنائية، والنظر في إبرام اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف بهذا الخصوص.	تقديم المساعدة القانونية المتبادلة غير المنظرية على إجراء قسري، في غياب ازدواجية التحريم (الفقرة ٩ من المادة ٤٦)
الاستخدام النشط لأفرقة التحقيق المشتركة في قضايا الفساد عبر الوطنية (المادة ٤٩).	اتخاذ خطوات لتعزيز التعاون في مجال إنفاذ القانون، وإبرام الاتفاقات أو اتخاذ ترتيبات تتيح للسلطات المختصة المسؤولية عن التحقيق في جرائم الفساد إنشأ أفرقة تحقيق مشتركة مع أجهزة إنفاذ القانون في ولايات قضائية أخرى. (المادتان ٤٨ و ٤٩)	نقل الأشخاص المحكوم عليهم ونقل الإجراءات الجنائية (المادتان ٤٥ و ٤٧)
استخدام وتطبيق تقنيات التحري الخاصة على نطاق واسع في قضايا الفساد محلياً ودولياً.	اتخاذ تدابير تتيح للسلطات المختصة استخدام تقنيات التحري الخاصة، وتجعل الأداة المستمدة منها مقبولة في الحاكم.	أساليب التحري الخاصة (المادة ٥٠)