

Distr.: General
19 April 2016
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



فريق استعراض التنفيذ

الدورة السابعة

فيينا، ٢٠-٢٤ حزيران/يونيه ٢٠١٦

البند ٢ من جدول الأعمال المؤقت*

استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تنفيذ الفصل الثالث (التجريم وإنفاذ القانون) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (استعراض المواد ٣٠ إلى ٤٢)

تقرير مواضيعي من إعداد الأمانة

ملخص

يحتوي هذا التقرير المواضيعي على معلومات عن تنفيذ الفصل الثالث (التجريم وإنفاذ القانون) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من قبل الدول الأطراف المستعرضة البالغ عددها ١٢٣ دولة، خلال الدورة الزمنية الأولى لآلية استعراض تنفيذ الاتفاقية، التي أنشأها مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في قراره ١/٣.

* CAC/COSP/IRG/2016/1



أولاً- تنفيذ أحكام التجريم المنصوص عليها في الفصل الثالث

تدابير تعزيز العدالة الجنائية

١- الملاحقة والمقاضاة والجزاءات

١- تتصل التحدّيات الشائعة التي تعترض طريق تنفيذ أحكام الملاحقة والمقاضاة والجزاءات بخصوصيات في النُظم القانونية الوطنية وبمحدودية القدرات، كما يُستدلُّ عليه من إصدارات سابقة من التقرير المواضيعي. فعلى سبيل المثال، قُدِّمت توصيات في عدة حالات بشأن تناسب الجزاءات أو قدرتها على الردع أو اتساقها، وذلك مثلاً فيما يتعلق بالأحكام الواردة في القانون الجنائي لإحدى الدول الأطراف الذي يسمح باستعمال الصلاحية التقديرية في تحويل عقوبات السجن التي تتراوح مدتها بين سنة وثلاث سنوات إلى غرامة. وأصدرت توصيات، لدى بعض الدول الأطراف، بتعزيز فعالية الجزاءات ومستواها، ورصد فرض العقوبات من جانب السلطة القضائية. فعلى سبيل المثال، أُصدرت توصية في إحدى الدول الأطراف بشأن ضمان اتساق ممارسات المحاكم في منع التطبيق التراكمي للظروف المخففة والاستثنائية والذي أسفر عن فرض جزاءات إدارية وليست جنائية، وبشأن تدريب القضاة والمدّعين العامين على إصدار الأحكام. كما قُدِّمت توصية، في بعض الدول الأطراف، باعتماد مبادئ توجيهية لإصدار الأحكام، بينما طُبقت في دول أخرى مُدد دنيا إلزامية للحبس.

٢- وأثيرت أيضاً مسائل تخصُّ الفقرة ٢ من المادة ٣٠ المتعلقة بالامتيازات والحصانات، وهي تشكّل إلى حدٍّ كبير استمراراً للاتجاهات المستبانة في تقارير مواضيعية سابقة. فعلى سبيل المثال، تمنح عدّة دول أطراف حصانات دستورية لفئات معيّنة من المسؤولين، وهم في معظم الأحيان رئيس الدولة وأعضاء البرلمان والحكومة والسلطة القضائية. ويكثر تطبيق هذه الحصانات الوظيفية على الأفعال المرتكبة في سياق ممارسة الواجبات الرسمية، ولكنها لا توفر الحماية بشأن الأفعال المرتكبة خارج نطاق تلك الواجبات. ومن ذلك مثلاً منح حصانات وظيفية لأعضاء البرلمان ومسؤولي القضاء وأعضاء أجهزة مكافحة الفساد في عدد من الولايات القضائية. أمّا الامتيازات البرلمانية فتشمل عادةً الآراء المُعرب عنها في البرلمان أو السلوك المنتهج أثناء النظر في الشؤون البرلمانية. غير أنه لوحظت في بعض الدول الأطراف مسائل تتعلّق بحصانة أعضاء البرلمان والحكومة والقضاة والنيابة العامة من الخضوع للتحقيق، حيث لا يمكن إلقاء القبض على هؤلاء الأشخاص أو تفتيشهم أو احتجازهم من دون موافقة البرلمان أو مجلس قضائي إلا في حالات التلبّس بالجُرم. وبناء عليه أُوصي بإعادة النظر في المعايير والإجراءات

ذات الصلة لرفع الحصانات وذلك لكفالة اتخاذ إجراءات تحرير قبل رفع الحصانة وبألاً تطبّق الحصانة الإجرائية على مرحلة التحقيق السابقة للمحاكمة. وفضلاً على ذلك، قُدمت توصية في إحدى الدول الأطراف بالسعي إلى إصدار تشريع يهدف إلى إدراج الفساد ضمن الجرائم التي تتيح استخدام أساليب التحري الخاصة بخصوص أعضاء البرلمان. كما قُدمت توصيات لإعادة تقييم فئات الأشخاص المستفيدين من الحصانات وذلك لضمان فعالية تدابير إنفاذ القانون. ومن ثم أُعرب عن قلق في إحدى الدول الأطراف إزاء الأحكام القانونية المطبّقة بخصوص حصانة العاملين في الشركات المملوكة للدولة والموظفين المشمولين في عملية خصخصة الموجهودات، كما أُعرب عن قلق بشأن إجراء قانوني مطبّق في دولة طرف أخرى يقتضي ألاّ تحال نتائج التحقيقات إلى غير وزير العدل الذي لديه سلطة تقديرية واسعة للبت فيما إذا كانت المسألة تستدعي مواصلة التحقيق فيها. وفي عدة دول، لا يتمتع الموظفون العموميون بحصانات عن الأفعال المجرّمة بمقتضى الاتفاقية، مع أنّ امتيازات قضائية قد أُقرّت في هذا الخصوص في عدد من الدول الأطراف. ويردّ تحليل أكثر تفصيلاً لتنفيذ الفقرة ٢ من المادة ٣٠ من الاتفاقية في تقرير سابق عن تنفيذ الفصل الثالث على الصعيد الإقليمي (CAC/COSP/IRG/2013/10).

٣- وصدفت أيضاً مسائل شائعة تتعلق بالفقرة ٣ من المادة ٣٠ بشأن الصلاحيات القانونية التقديرية المتصلة بملاحقة الجرائم المشمولة بالاتفاقية. وتُعرض هذه المسائل بمزيد من التفصيل في تقرير سابق عن تنفيذ الفصل الثالث على الصعيد الإقليمي (CAC/COSP/2013/11). وفي هذا الخصوص، تتبّع عدّة دول نماذج ملاحقة قضائية بناءً على الصلاحية التقديرية، تخضع عادةً لقواعد أو مبادئ أو سياسات للمقاضاة تحكّم ممارسة الادّعاء العام للصلاحيات التقديرية. وبالإضافة إلى ذلك، يمنح القانون المدّعين وغيرهم في الدعاوى، في بعض القضايا، حقوقاً معيّنة بالتماس مراجعة قرار بعدم الملاحقة. وكما يردّ في الفقرتين ١٩ و ٢٠ أدناه بشأن المادة ٣٧ من الاتفاقية، تكرّرت ممارسة الادّعاء العام للصلاحيات التقديرية بغية تشجيع المتّهمين المدّعى عليهم المتعاونين على تقديم معلومات ذات صلة مقابل إسقاط التّهم عنهم أو تخفيضها أو تقديم توصيات إلى القاضي بشأن إصدار الحكم بالعقوبة. ويستند نظام العدالة الجنائية في عدة دول أطراف إلى مبدأ الشرعية، ولا تُقبل ممارسة أيّ صلاحيات قانونية تقديرية، وإن طبّق عدد قليل من الدول استثناءً على مبدأ إلزامية الملاحقة القضائية بالنسبة لجرائم الدرجة الدنيا، مثل تلك التي يُعاقب عليها بالسجن لمدة تصل إلى ثلاث سنوات، والتي تشمل بعض جرائم الفساد. وأصدرت توصيات في عدّة حالات شملت التوصية باعتماد تشريعات ومبادئ توجيهية لضمان قدر أكبر من التيقن القانوني في الملاحقة القضائية في قضايا الفساد.

٤ - واستمراراً للاتجاهات المستبانة في تقارير مواضيعية سابقة، أتخذ معظم الدول الأطراف تدابير لتنفيذ الفقرة ٦ من المادة ٣٠ بشأن وقف الموظفين العموميين المتهمين بجرائم الفساد عن العمل أو تنحيهم أو نقلهم إلى وظائف أخرى. وفي عدة حالات، ينص القانون على وقف الموظفين العموميين المدانين عن ممارسة وظائفهم، ولكنه لا يميز - أو لا يذكر - التنحية أو النقل إلى وظائف أخرى. وأصدرت توصيات لإحدى الدول الأطراف بتعزيز إجراءاتها التأديبية تجاه الموظفين العموميين المتهمين بجرائم فساد؛ وأصدرت توصيات أخرى بتعزيز فعالية تنحية الموظفين العموميين أو وقفهم عن العمل؛ في حين أوصيت دول أطراف ثالثة بالنظر في توسيع نطاق التشريعات القائمة لتشمل جميع الموظفين العموميين.

٥ - ولا يزال إسقاط الأهلية عن تولي المناصب العمومية إجراءً ممكناً أو إلزامياً في معظم الدول الأطراف. وفي عدّة حالات، يمكن فرض إسقاط الأهلية كعقوبة إضافية على الجرائم الجنائية. غير أن التشريعات في بعض الولايات القضائية لا تُعرّف مفهوم المنشأة ذات الملكية العامة، أو لا تتضمن تدابير تحكم بإسقاط الأهلية لشغل منصب في تلك المنشآت. إلا أن إمكانية إسقاط الأهلية لا تمتد دوماً لتشمل جميع الأفعال المجرّمة بموجب الاتفاقية، وفي بعض الأحيان لا يجري تنفيذ أيّ من التدابير ذات الصلة.

الإطار ١

أمثلة على تنفيذ المادة ٣٠

الجزءات

اعتمدت إحدى الدول الأطراف نسقاً لتشديد عقوبة جريمة الرشوة وفقاً لما إذا كان الموظف العمومي قد استُحِثَّ لفعل، أو الامتناع عن فعل، ما كان ملزماً بأدائه بحكم وظيفته. وبناءً على ذلك، يمكن الحكم بالسجن لمدة تتراوح من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات على أيّ شخص يعمد إلى حمل موظف عمومي لفعل ما كان ملزماً بأدائه بحكم منصبه، في حين يتم إنزال أشد العقوبة (السجن من سنة إلى ٨ سنوات) في حالة حمل الموظف على الامتناع عن أداء عمل رسمي.

وعمدت إحدى الدول الأطراف إلى ضبط صياغة أحكام العقوبة بطريقة مفصّلة، وفرضت طائفة من العقوبات السالبة للحرية والعقوبات المالية والإدارية. وقد اعتمدت الدولة مبادئ توجيهية للملاحقة القضائية بخصوص فرض جزاءات بشأن جرائم الرشوة، تنص على تعليمات تفصيلية بشأن تطبيق العقوبات ذات الصلة بحسب جسامة الجرائم. وعلاوة على ذلك، أُخضعت القرارات المتعلقة بالملاحقة للمراجعة القضائية.

ويتضمن القانون الجنائي في إحدى الدول الأطراف نصوصاً بشأن إصدار أحكام العقوبة تكفل مراعاة جسامة الجرائم المرتكبة. وتُظهر سوابق الممارسة القضائية فرض جزاءات مشدّدة في قضايا الفساد.

الحصانات وامتيازات الولاية القضائية

لا تُمنح الحصانة الدستورية من الملاحقة القضائية، في إحدى الدول الأطراف، إلا لأعضاء البرلمان خلال فترة ولايتهم، ويمكن للبرلمان إسقاطها أو إلغاؤها. ويتمتع أعضاء الحكومة والقضاة والشرطة بامتيازات الولاية القضائية فيما يتعلق بمكان المحاكمة.

ووفقاً للقانون الجنائي في إحدى الدول الأطراف، يتمتع الرئيس وأعضاء البرلمان وأعضاء الحكومة بالحصانة عن أيّ فعل يُرتكب أثناء أداء واجباتهم الرسمية. ولا تُرفع الحصانات إلا في حالة استجواب الشخص وغير ذلك من التدابير القسرية، ويكون ذلك عن طريق لجنة برلمانية.

الملاحقة القضائية التقديرية

تُسند الأولوية، في إحدى الدول الأطراف، للنظر في الجرائم المشمولة بقانون مكافحة الفساد، ويُستفاد بشأنها من اللوائح التنظيمية الإجرائية الأخرى التي تدعم إجراء ملاحقة قضائية ومحكمة فعالة.

وفي إحدى الدول الأطراف، لا ينطبق مبدأ الملاحقة التقديرية على الجرائم التي يرتكبها موظفون عموميون.

ولا بد دائماً من قيام وكيل النيابة، في إحدى الدول الأطراف، بتقديم مسوِّغ لإصدار أمر بإغلاق الملف في قضايا الملاحقة. ويمكن لرئيس النيابة مراجعة أمر إغلاق الملف، أو يمكن رفضه من جانب قاضي التحقيق.

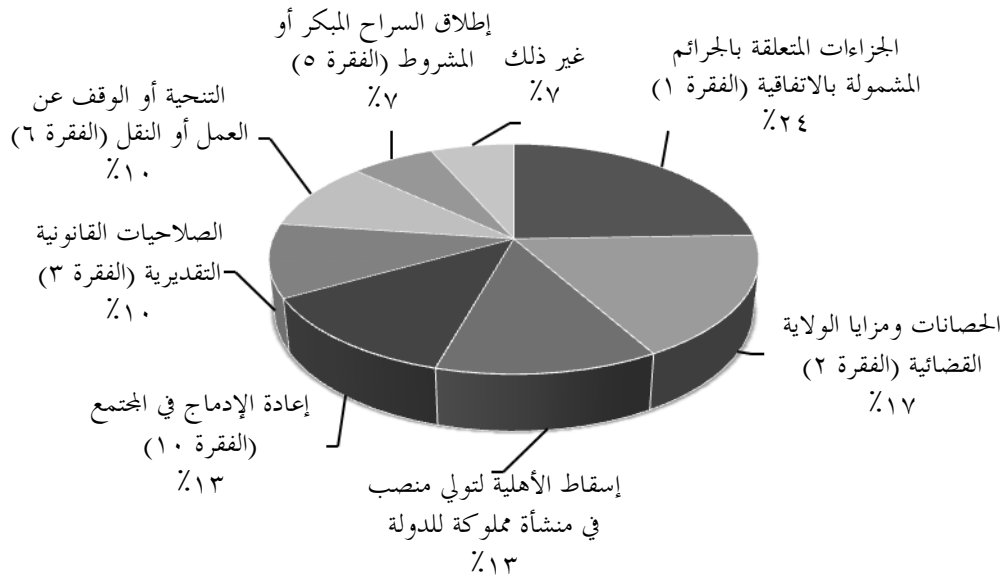
التحدّيات المتعلقة بالمادة ٣٠

٦- تتعلق التحديات الأكثر شيوعاً في تنفيذ المادة ٣٠ بمستويات الجزاءات النقدية وغيرها من الجزاءات، وبخاصة تجاه الأشخاص الاعتباريين، واتساق الجزاءات في الجرائم المتصلة بالفساد (٢٤ في المائة من الحالات)، والتوازن بين الامتيازات والحصانات القضائية الممنوحة للموظفين العموميين، وإمكانية التحقيق والملاحقة والمقاضاة بشكل فعّال في الجرائم

المشمولة بالاتفاقية (١٧ في المائة من الحالات)، والنظر في اعتماد تدابير من أجل إسقاط أهلية المدانين لتولي منصب في المؤسسات المملوكة للدولة (١٣ في المائة من الحالات)، وإعادة إدماج الأشخاص المدانين في المجتمع (١٣ في المائة من الحالات)، والصلاحيات القانونية التقديرية (١٠ في المائة من الحالات)، وتنحية المتهمين أو وقفهم عن العمل أو نقلهم (١٠ في المائة من الحالات)، والإفراج المبكر أو المشروط (٧ في المائة من الحالات) (انظر الشكل البياني الأول).

الشكل البياني الأول

التحديات المتعلقة بالمادة ٣٠ (الملاحقة والمقاضاة والجزاءات)



٢- التجميد والحجز والمصادرة

٧- لوحظ عدد من القضايا الشائعة فيما يتعلق بتنفيذ المادة ٣١، حسبما استُبين في تقارير مواضيعية سابقة. وفي عدة حالات، لم تُحدّد تماماً التدابير الرامية إلى تمكين السلطات من مصادرة الأدوات المستخدمة في ارتكاب الجريمة فضلا عن عوائد الجريمة (والممتلكات "المعدّة لاستخدامها" في جرائم الفساد). فعلى سبيل المثال، لا يمكن مصادرة أدوات الجريمة في إحدى الدول الأطراف إلا إذا كان من شأنها تهديد سلامة أشخاص أو النظام العام. وفي عدة حالات أخرى، لوحظ غياب أو قصور التدابير التي تمكّن من تعقب أو تجميد أو حجز عائدات الجريمة أو أدواتها لغرض مصادرتها في نهاية المطاف (الفقرة ٢ من المادة ٢٣١). فعلى

سبيل المثال، أُصدرت توصية في إحدى الدول الأطراف، باعتبار تعقّد إجراءات الفساد، وذلك بشأن تمديد المهل الزمنية المتعلقة بالحجز وأوامر التجميد. وفي بعض الدول الأطراف، لا يطبّق القانون المتعلق بمصادرة عائدات الجريمة إلاّ على الجرائم المذكورة أو "الخطيرة"، ويستثني بعض الجرائم المشمولة بالاتفاقية. وفي عدد قليل من الدول الأطراف، تُفرض قيود على أنواع الممتلكات التي يمكن مصادرتها. فعلى سبيل المثال، تقتصر تدابير المصادرة، في إحدى الدول، على الموجودات المملوكة لمرتكبي الجرم الأصلي أو المتواطئين معهم، في حين تشمل التدابير الممتلكات المملوكة بشكل مباشر أو غير مباشر لأشخاص مدانين بجرم. وفي عدّة دول أطراف، يمكن لوحدة الاستخبارات المالية اتّخاذ تدابير إدارية مؤقتة لتجميد الموجودات. وطبّقت قوانين في بعض البلدان بشأن توسيع نطاق مصادرة الموجودات التي تتصل بشكل غير مباشر بجريمة معيّنة ولكنها تنشأ بوضوح من أنشطة إجرامية مماثلة، واعتُبرت تلك القوانين نافذة المفعول. غير أنه أُبلغ عن أنّ الافتقار إلى القدرات البشرية والتقنية اللازمة لتعقب وحجز ومصادرة عائدات الجريمة ونقص الموارد يمثلان تحديين كبيرين في عدة بلدان. وأوصي ببناء قدرات الموظفين المشاركين في حجز الموجودات ومصادرتها في إحدى الدول الأطراف، حيث أُبلغت التقارير عن انخفاض حجم الممتلكات المصادرة فيها مقارنة بعدد حالات الإدانة. كما لوحظ وجود حاجة إلى تدعيم التشريعات المشروطة.

٨- وفي معظم الولايات القضائية، استمر توسيع نطاق المصادرة ليشمل عائدات الجريمة التي تم تحويلها أو تبديلها (الفقرة ٤) أو خلطها بممتلكات اكتسبت من مصادر مشروعة (الفقرة ٥)، فضلاً عن الإيرادات أو المنافع الأخرى المتأتية منها (الفقرة ٦)؛ بيد أنّ التدابير ذات الصلة لا تنطبق دائماً على جميع الجرائم المشمولة بالاتفاقية. وفي عدد من الحالات، لا تُعالج مسألة مصادرة ممتلكات بقيمة تعادل قيمة عائدات الجريمة، أو ربما يجرى تناولها ولكن بصورة محدودة، بما في ذلك عن طريق خصم نفقات اكتساب عائدات الجريمة، كما جرى في إحدى الحالات. وينصّ قانون إحدى الدول الأطراف على فرض غرامة مكافئة للقيمة في الحالات التي لا يمكن فيها مصادرة الموجودات المتأتية عن الأنشطة الإجرامية، مع تطبيق عقوبات تدرجية بالسجن عند العجز عن السداد. وفي عدد من الحالات، أُصدرت توصيات بإخضاع الممتلكات المختلطة للمصادرة في حدود القيمة المقدّرة للعائدات المختلطة (الفقرة ٥)، وإخضاع الإيرادات أو المنافع الأخرى المتأتية من تلك العائدات للتدابير المشار إليها في المادة ٣١ (الفقرة ٦).

٩- وتواجه عدّة دول أطراف مسائل تتعلق بإدارة الممتلكات المجمّدة والمحجوزة والمصادرة، ممّا يمثّل استمراراً للاتجاهات المستبانة سابقاً. فعلى سبيل المثال، أُصدرت في عدّة حالات

توصيات بشأن النظر في تعزيز تدابير إدارة الممتلكات المجمدة والمحجوزة والمصادرة أو بشأن تنظيم هذه العملية على نحو أكثر منهجية. كما أُصدرت توصيات بالنظر في إنشاء هيئة متخصصة لإدارة الممتلكات المجمدة أو المحجوزة أو المصادرة. وأُصدرت توصية لإحدى الدول الأطراف بأن تكفل إدارة الموجودات المعقّدة، مثل موجودات الشركات، إدارة فعّالة عبر الزمن. وأكد الخبراء المستعرضون مجدداً أهمية وجود آليات مناسبة لتنظيم إدارة هذه الممتلكات.

١٠- ويطبّق مبدأ عكس عبء الإثبات لتبيان الأصل المشروع للإيرادات المزعومة للجريمة أو غيرها من الممتلكات (حيث أقدمت عدة دول أطراف على تفسير النص ذي الصلة في الاتفاقية) في نصف الولايات القضائية أو يزيد قليلاً. وأسهم هذا الاستنتاج في إحداث تغيير طفيف في ترجيح كفة الميزان عن الاتجاه المُستبان في تقارير مواضيعية سابقة. واعتُبر أنّ التدبير الاستدلالي ذا الصلة يشكّل انتهاكاً لمبدأ افتراض براءة المُتَّهم حتى تثبت إدانته أو أنّه لا يتسق مع وجهة النظر التقييدية المأخوذ بها في نظام العدالة الجنائية إزاء عكس عبء الإثبات في الدعاوى الجنائية. وفي عدّة دول، يقتصر الافتراض القابل للدحض على بعض الجرائم كغسل الأموال والإثراء غير المشروع.

الإطار ٢

أمثلة على تنفيذ المادة ٣١

الممتلكات الخاضعة للمصادرة

إضافة إلى المصادرة المستندة إلى إدانة، أقرت إحدى الدول الأطراف نظام المصادرة غير المستندة إلى إدانة، الذي يسمح بمصادرة الممتلكات في حالات استثنائية في غياب حكم بالإدانة لأسباب أغلبها وقائي. ويقوم نظام المصادرة هذا على أساس القيمة، ولا يتطلب إثبات صلة بين الجريمة والغرض المصادر. كما تم توسيع نطاق مصادرة عائدات الجريمة المنظمة. وتنصّ الإجراءات غير المستندة إلى حكم إدانة (وكذلك الإجراءات المستندة إلى حكم إدانة، في بعض الأحوال) على أنّ الأطراف الثالثة التي تمتلك في حيازتها عائدات جريمة يتعين عليها البرهنة على أنها لم تحصل على تلك الموجودات دون مقابل. وتتاح إحصاءات عن الموجودات المصادرة، ويجري حالياً وضع برنامج لتتبع البيانات المتعلقة بكمية الموجودات المصادرة مصنّفة حسب نوع الجرم.

واعتمدت دولة طرف أخرى تشريعاً يسمح بمصادرة الموجودات في الحالات التي يتعذر فيها الربط بينها وبين فعل إجرامي معيّن ولكن تبين للمحكمة أنها تشكّل عائدات جريمة، دون أيّ شك معقول.

وينصُّ القانون الجنائي، في دولة طرف أخرى، على إجراء "مصادرة موسَّعة" يمكن تطبيقها عندما تتجاوز الممتلكات الإيرادات المشروعة للجاني بما يؤدي إلى وقوع جريمة ارتكبتها رابطة إجرامية، أو تكون الجريمة ذات صلة بغسل الأموال.

المعيار الاستدلالي

ينصُّ قانون مكافحة غسل الأموال في إحدى الدول الأطراف على أنَّ الشخص الذي يعارض أمر مصادرة أحد الموجودات يتحمل عبء إثبات المصدر القانوني له. وينصُّ قانون مكافحة الفساد على التدبير نفسه بشأن الإثراء غير المشروع.

وينصُّ قانون إحدى الدول الأطراف بشأن المصادرة الموسَّعة على أنه يمكن للمحكمة أن تصدر المكاسب المادية التي قدَّم ممثل الادعاء أدلة كافية على وجود اعتقاد معقول بأنها اكتسبت عن طريق ارتكاب فعل إجرامي، ولم يقدَّم الجاني دليلاً على أنَّ هذه المكاسب المادية جرى التحصل عليها من مصادر مشروعة.

ويسمح قانون دولة طرف أخرى بأنه يجوز للمحكمة أن تُصدر أمراً بالمصادرة المؤقتة قبل إصدار قرار الاتهام أو طلب المصادرة في إطار الإجراءات المدنية، إن كانت لديها أسباب معقولة لافتراض أنَّ من المرجَّح أن تختفي الممتلكات، أو أنَّ من المرجَّح أن تحول الإجراءات دون مصادرة هذه الممتلكات لاحقاً.

التدابير الوقائية السابقة للدعوى القضائية

أقامت إحدى الدول الأطراف روابط إلكترونية مباشرة بين وحدة الاستخبارات المالية والمحاكم والمؤسسات المالية. وتيسَّر هذه الروابط توفير المعلومات وحجز السجلات والعمليات المصرفية أو تجميدها فوراً.

إدارة الموجودات والتصرف فيها

أنشأت إحدى الدول الأطراف وكالة وطنية لكفالة سلامة الإدارة والتصرف في الموجودات المحجوزة والمصادرة بسبب ارتكاب جرائم جسيمة، بما فيها جرائم الفساد والجريمة المنظمة. وتختص الوكالة بمساعدة السلطات القضائية في إدارة الممتلكات المضبوطة والتحفُّظ عليها، وإدارة الموجودات وتنظيم التصرف فيها وفقاً للأغراض المؤسسية أو الاجتماعية، وذلك بعد صدور حكم المحكمة النهائي ومصادرة تلك الممتلكات.

واعتمدت إحدى الدول الأطراف "قانون إدارة الممتلكات المحجوزة" الذي ينظم إدارة الممتلكات المحجوزة أو المصادرة، ويحوّل وزير الأشغال العامة صلاحية إدارة ومباشرة تلك الممتلكات والتصرف فيها.

وفي إحدى الدول الأطراف الأخرى، يتولّى مدير تعينه المحكمة إدارة الممتلكات المحجوزة أو المصادرة. وتطبّق إجراءات لتنظيم كيفية الاحتفاظ بموجودات معينة والتصرف فيها، بما في ذلك عن طريق إيداعها في حساب آمن أو فرض الحراسة عليها أو عرضها في مزاد أو بيعها أو تدميرها. وينصّ قانون مكافحة الفساد على رد الممتلكات المختلسة، نيابة عن الضحايا، أو الحصول على مبلغ مكافئ للفوائد أو المكاسب المتحصّل عليها في حالة تحويلها إلى ممتلكات أخرى.

وتتولّى وحدة الاستخبارات المالية والسلطات القضائية، في إحدى الدول الأطراف، إدارة الموجودات المحجوزة والمصادرة بموجب قانون الإجراءات الجنائية. فعند مصادرة العقارات، يعيّن القاضي وصياً لإدارة الممتلكات بناءً على قرار المحكمة، ويُدوّن إشعار مناسب في السجل العقاري. وتُحجز المنقولات تحت إشراف المحكمة وتبقى الحسابات المصرفية مجمدة دون التصرف فيها أو إدارتها إن لم يصدر أمر من المحكمة بشأن ذلك.

وتتضمن تشريعات إحدى الدول الأطراف نصّاً محدداً بشأن المصادرة الجنائية والإدارية غير المستندة إلى قرار إدانة. كما ينصّ القانون على أن جميع الممتلكات المصادرة، وعائدات البيع المتأتية منها، ينبغي أن توزّع على النحو التالي: (أ) ٥٠ في المائة للوحدة (الوحدات) الحكومية التي يجري مسؤولوها أو موظفوها التحقيق ويسفر عن إلقاء القبض على الشخص صاحب الممتلكات المصادرة؛ و(ب) ٢٥ في المائة إلى المكتب الحكومي أو مكتب الادعاء الذي يرفع الدعوى المفضية إلى المصادرة؛ و(ج) ٢٥ في المائة إلى صندوق الممتلكات المصادرة التابع للحكومة.

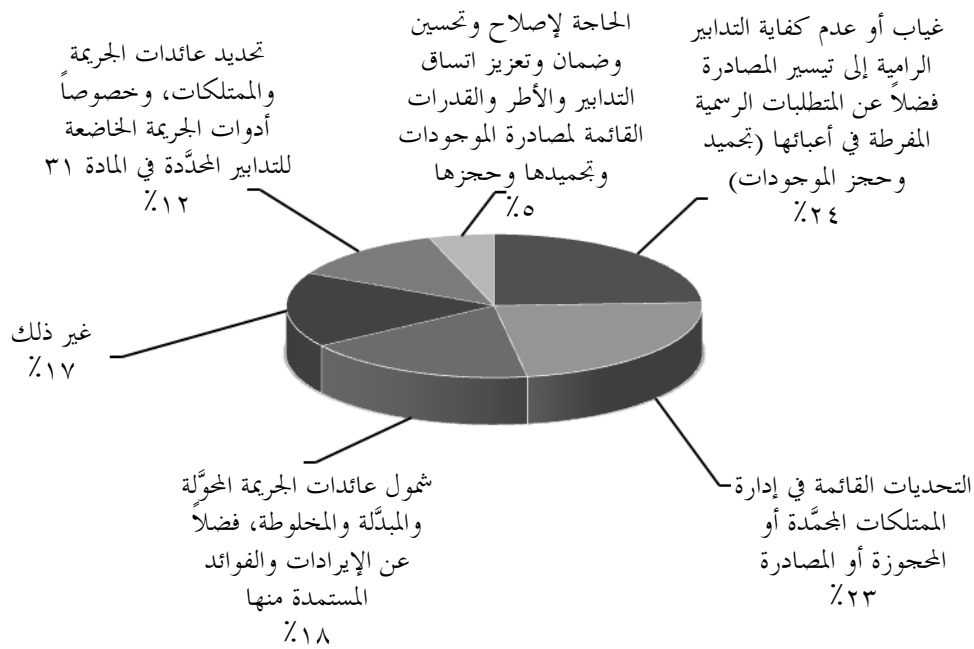
التحديات المتعلقة بالمادة ٣١

١١ - تتعلق أكثر التحديات شيوعاً في تنفيذ المادة ٣١ بالافتقار إلى التدابير الرامية إلى تيسير المصادرة، أو عدم كفايتها، وخصوصاً لاستبانة الموجودات وتجميدها وحجزها، فضلاً عن المتطلبات الرسمية أو متطلبات الإثبات التي تمثل عبئاً مفرطاً من أجل تجميد الحسابات المالية، بما في ذلك التحديات التي تواجه وضع تدابير غير إلزامية تقتضي أن يبيّن الجاني المصدر المشروع لعائدات الجرائم المزعومة (٢٤ في المائة من الحالات)؛ وكذلك التحديات

القائمة في إدارة الممتلكات المحمّدة أو المحجوزة أو المصادرة (٢٣ في المائة من الحالات)؛ وشمول العائدات الإجرامية المحوَّلة أو المبدلة أو المخلوطة، فضلاً عن الإيرادات والمنافع المستمّدة منها (١٨ في المائة من الحالات)؛ وتحديد العائدات والممتلكات والأدوات الإجرامية التي تخضع للتدابير الواردة في المادة ٣١ (١٢ في المائة من الحالات)؛ والحاجة إلى إصلاح التدابير والأطر والقدرات الحالية وتعزيزها وكفالة قدر أكبر من الاتساق فيها لمصادرة وتجميد وحجز الموجودات (٥ في المائة من الحالات) (انظر الشكل البياني الثاني).

الشكل الثاني

التحديات المتعلقة بالمادة ٣١ (التجميد والحجز والمصادرة)



٣- حماية الشهود والخبراء والضحايا

١٢- لوحظ تباين واسع بين الدول الأطراف فيما يتعلق بحماية الشهود والخبراء والضحايا، كما كان الحال في تقارير مواضيعية سابقة. ففي عدّة حالات، تمتدّد الحماية لتتجاوز الحدّ الأدنى المتمثّل في إخفاء هويّة الشهود وغيرهم من الأشخاص أو أماكن وجودهم، لتشمل أيضاً تدابير الحماية الشخصية، كتغيير أماكن إقامة الأشخاص ومراقبتهم وتغيير هويّاتهم وتوفير الحماية القانونية والوظيفية لهم. وفي عدد من الحالات، لم تُتخذ أيُّ تدابير لتأمين حماية فعّالة للشهود والخبراء، أو لم تتخذ سوى تدابير محدودة في هذا الشأن. وأشارت السلطات في عدّة ولايات قضائية مراراً إلى أنّ الافتقار إلى نُظُم حماية الشهود يعدُّ

تحدياً ملموساً يُمثّل نقطة ضعف رئيسية في مجال مكافحة الفساد، مشيرةً أيضاً إلى فداحة تكلفة هذه النُظُم وقصور التدابير المعيارية القائمة وخصوصيات النظام القانوني ومحدودية القدرات. وأشارت بعض الدول الأطراف أيضاً إلى وجود تشريعات قيد النظر في هذا الصدد. وأصدرت توصيات في عدة حالات، منها سن تشريعات وتصميم نظم شاملة لحماية الخبراء والشهود والضحايا (إلى جانب الأشخاص المرتبطين بهم)، وإيلاء اهتمام كاف لهذه التدابير على أرض الواقع، واعتماد أو إنفاذ برامج لحماية الشهود، بالنظر إلى الإمكانيات المادية المتوافرة، وتعزيز تدابير الإثبات ذات الصلة. وفي إحدى الدول الأطراف، أُعرب عن القلق إزاء محدودية القنوات المتاحة التي يمكن أن يلجأ إليها الشهود والخبراء لطلب الحماية، حيث يلزم أن تقوم النيابة العامة بهذا الدور. وتفتقر بعض الدول الأطراف إلى وجود برامج شاملة لحماية الشهود أو نقلهم إلى أماكن أخرى، ولكنها يمكن أن تتخذ تدابير عملية كاستخدام قاعات منفصلة في المحاكم أو استخدام وسائل تكنولوجية في الاستجواب، وذلك لكل حالة على حدة فيما يخص فئات معينة من الأشخاص. وفي بعض الدول الأطراف، لوحظت حاجة لضمان تطبيق برامج حماية الشهود على جميع الجرائم والأشخاص حسبما هو منصوص عليه في الاتفاقية، إلى جانب الحاجة إلى تعزيز أنشطة إذكاء الوعي.

١٣- وكما لوحظ في تقارير مواضيعية سابقة فيما يخص ضحايا الفساد، لا ينظم القانون في عدد من الدول الأطراف حماية الضحايا وتوفير التمويل لحمايتهم، في حين يتيح دول أطراف أخرى مشاركة الضحايا في مسار الإجراءات مشاركة كاملة إن كانت هويتهم معروفة. وفي عدد من الحالات، لا تُطبّق هذه الأحكام على الضحايا إلا عندما يكونون شهوداً. وتقبل بعض البلدان أقوال الضحايا بشأن الأثر الواقع عليهم حيث يُسمح للمحني عليهم المشاركة في إصدار الحكم على الجاني بتبنيهم للمحكمة وللجاني الضرر الذي لحق بهم من جراء الجريمة.

الإطار ٣

أمثلة على تنفيذ المادة ٣٢

اعتمدت إحدى الدول الأطراف أحكاماً مستفيضة بشأن حماية الشهود والجنّة المتعاونين. حيث يطلب المدّعي العام تنفيذ تدابير الحماية، وتتولى لجنة مركزية اتخاذ القرار، في حين تضطلع بتنفيذه دائرة مركزية للحماية. وقد تشمل تدابير الحماية توفير الأمن لهؤلاء الأشخاص ونقلهم إلى أماكن أخرى وتغيير هويتهم بصفة مؤقتة أو نهائية، وإمكانية الإدلاء بشهادتهم عن طريق التداول بواسطة الفيديو. كما يمكن أن تمتد التدابير لتشمل أقارب الشخص المعني والضحايا ما داموا شهوداً.

وتتولى الشرطة في إحدى الدول الأطراف إدارة برنامج حماية الشهود، وتوفّر الحماية للأشخاص الذين يُدلون بأدلة أو معلومات، أو يشاركون بطريقة أخرى في عمليات التحقيق أو التحري أو الملاحقة. ومن تدابير الحماية التي يمكن اتخاذها نقل الشاهد إلى مكان آخر داخل البلد أو خارجه، وتأمين مسكن له، وتغيير هويته، وإسداء المشورة إليه، ومدّه بالدعم المالي، ضماناً لأمنه أو تسهياً لإعادة استقراره لكي يغدو مكتفياً ذاتياً.

وفي إطار برنامج حماية الشهود في إحدى الدول الأطراف، ترافق سلطة حماية الشهود وأفراد أسرهم طوال العملية الجنائية بغية تعزيز استقلاليتهم وتأمين ظروف معيشية طبيعية لهم. وينصُّ قانون منفصل بشأن حقوق ضحايا الجريمة على حقهم في الاطلاع على قرار الاتهام وإجراءات المحاكمة، والإعراب عن رأيهم في مختلف مراحل الدعوى.

واعتمدت إحدى الدول الأطراف إطاراً قانونياً شاملاً، وأنشأت وحدة متخصصة لحماية الشهود ضمن وزارة الداخلية. ويحق للشهود الحصول على تعويض من الميزانية الوطنية عن الأضرار التي لحقت بهم أو بأفراد أسرهم بسبب إبلاغهم أو مثولهم أمام القضاء. وينصُّ قانون الإجراءات الجنائية على طائفة من قواعد الإثبات التي تكفل سلامة الشهود، بما في ذلك إمكانية تسيير النظر في القضايا بالاستعانة بأجهزة تقنية مثل أجهزة تعقيم الصوت والصورة.

وفي إحدى الدول الأطراف الأخرى، أنشئت هيئة لحماية الشهود من أجل إدارة برنامج حماية الشهود وتحديد تدابير حماية قابلة للتطبيق. كما يمكن لتلك الهيئة أن تطلب إلى المحاكم تنفيذ تدابير أثناء سير الإجراءات، تشمل عقد جلسات مغلقة، أو حجب المعلومات التي تُنمُّ عن الهوية، أو استخدام وصلات فيديو أو أسماء مستعارة أو غير ذلك من التدابير الرامية إلى إخفاء هوية الشهود. كما توفّر الحماية للخبراء وأفراد أسرهم وأقاربهم. وقد سنَّ تشريع بشأن ضحايا الجريمة في عدد من الدول لتوفير تدابير حامية وتنظيم دور الضحايا خلال الإجراءات الجنائية. فعلى سبيل المثال، ينصُّ القانون في إحدى الدول الأطراف على إمكانية مشاركة الضحايا في الإجراءات القضائية من خلال الاضطلاع بدور المدعي الخاص أو صاحب الحق في الدعوى التابعة، أو إمكانية دعمهم للائحة الاتهام فيما يتعلق بالجرائم التي تنظرها جهات إدعاء خاصة. كما أنشأت إحدى الدول الأطراف مكتبا لضحايا الجريمة ووضعت ميثاقاً لضحايا الجريمة، في حين توفر دولة طرف أخرى الحماية للصحافيين المعرضين للخطر بسبب أداء مهامهم.

وينصُّ قانون الإجراءات الجنائية في إحدى الدول الأطراف على مجموعة من قواعد تقديم الأدلة تهدف إلى ضمان سلامة الشهود والمبلغين، وتشمل إمكانية استعمال الوسائل السمعية والبصرية لكفالة هئية الظروف اللازمة لحمايتهم. ويسمح القانون أيضاً للضحايا بالإعراب عن آرائهم وشواغلهم باستخدام الوسائل التقنية الحديثة.

وانضمت بعض الدول الأطراف إلى اتفاقات إقليمية بشأن حماية المشاركين في مسار المحاكمات الجنائية. فعلى سبيل المثال، ينصُّ قانون حماية الشهود في إحدى الدول الأطراف على التبادل الدولي للبيانات الشخصية وتغيير أماكن الأشخاص، علماً بأن هذه الدولة طرف في اتفاق لحماية الشهود يضم تسعة بلدان في المنطقة.

٤ - حماية المبلّغين

١٤ - ما زال التباين واسعاً بين الدول الأطراف في تنفيذ المادة ٣٣ التي تمثل حكماً غير إلزامي، وذلك على غرار التباين بينها فيما يتعلق بحماية الشهود والخبراء والضحايا. فهناك دول أطراف لم تطبّق تدابير شاملة لحماية المبلّغين، وإن كان بعضها ينتظر حالياً سنّ تشريعات في هذا الشأن. وتتصل التحدّيات الشائعة بخصوصيات النُظُم القانونية الوطنية ومحدودية القدرات وعدم وجود لوائح تنظيمية أو نُظُم محدّدة لحماية المبلّغين. وفي بعض الحالات، ينصُّ قانون العمل أو قانون الخدمة المدنية على تدابير ذات صلة، لكنها ليست نافذة المفعول بسبب التطبيق "المتفاوت والغامض" لها. وصدرت توصيات بسنّ تشريعات مناسبة وتعزيز آليات الإبلاغ في عدد من الولايات القضائية، بما في ذلك على سبيل الأولوية، وتخصيص موارد كافية لحماية المبلّغين عن المخالفات. وتقتصر الحماية الممنوحة في عدّة حالات على المبلّغين من الموظفين العموميين ولا تشمل الأفراد العاديين، وأصدرت توصيات بالنظر في توسيع نطاق الحماية. كما أُصدرت توصية باعتماد تشريعات تضع على رب العمل عبء إثبات عدم وقوع أيّ فعل انتقامي.

الإطار ٤

أمثلة على تنفيذ المادة ٣٣

تحظر الأحكام الواردة في القانون الجنائي في إحدى الدول الأطراف على رب العمل خفض رتبة أيّ موظف يبلغ عن جريمة محتمل وقوعها، أو إنهاء عقده أو اتخاذ أيّ إجراء تأديبي آخر بحقه، سواء قبل تقديم البلاغ أو انتقاماً منه بسبب الإبلاغ. وفضلاً على ذلك، يوفر قانون الإفصاح في القطاع العام للموظفين العموميين آلية تمكّنهم من الإفصاح عن المخالفات، وأنشئ في هذا الصدد مكتب المفوض المعني بالتراهة في القطاع العام. وبمجي القانون أيضاً أفراد الجمهور العام من انتقام رب العمل بسبب إبلاغهم، بحسن نية، عن معلومات حول مخالفات مزعومة في القطاع العام. ويكفل قانون مكافحة الفساد في إحدى الدول الأطراف حماية هويّة المبلّغين، ويضع عبء الإثبات على عاتق رب العمل، ويرسي حق الموظف في المطالبة بالتعويض عن التوبيخ الناجم عن إبلاغه عن الجرائم، في القطاعين العام والخاص على حد سواء.

وينصُّ قانون العمل في إحدى الدول الأطراف على عكس عبء الإثبات في حالات الفصل الانتقامي. وقد أنشأ المجتمع المدني خطاً هاتفياً ساخناً متاحاً للمبلغين عن المخالفات بتمويل من الدولة. ويشمل قانون حماية المبلغين في إحدى الدول الأطراف جميع العاملين في القطاعين العام والخاص، ولا يتضمن شرطاً لحسن النية أو المصلحة العامة.

٥- عواقب أفعال الفساد

١٥- ما زال هناك تباين كبير بين الدول الأطراف في تنفيذ المادة ٣٤. إذ تُنظَّم هذه المسألة في عدد من الدول الأطراف بموجب قوانين العقود أو القوانين الإدارية أو الاشتراء العمومي أو بموجب أحكام في القانون المدني. فعلى سبيل المثال، تسمح بعض الدول الأطراف بإلغاء العقود أو فسخها في إطار قانون الإجراءات الجنائية، باعتبار ذلك جزءاً من حكم الإدانة الذي تقرره المحكمة. غير أن الإجراءات المطبَّقة في إحدى الدول الأطراف فيما يتصل بإلغاء العقود أو إبطالها وسحب التراخيص وما يماثلها من صكوك، لا تشمل بوضوح الحالات التي لا تكون فيها الدولة طرفاً في هذه الإجراءات. وينصُّ القانون في بعض الدول على استبعاد المرشَّحين المدانين بالرشوة أو معاقبتهم إدارياً بمنعهم من المشاركة في عمليات المشتريات العمومية. وتعتبر الصلاحية بشأن سحب رخص الشركات أو منعها من مزاوله عملها أو شطبها من القائمة، حيثما يعتد بتلك الصلاحية، إجراءً مهماً. وفي بعض الولايات القضائية، يمكن إلغاء القوانين أو القرارات التنظيمية العامة الصادرة نتيجةً لجرائم الفساد. وأصدرت توصيات في بعض الحالات بشأن النظر في توسيع نطاق التشريعات لتشمل إجراءات تصحيحية أخرى لمواجهة عواقب الفساد. ولم يتناول عدد قليل من الدول الأطراف هذه المسألة.

٦- التعويض عن الضرر

١٦- اعتمدت البلدان جميعها تقريباً تدابير لتنفيذ المادة تنفيذاً كاملاً أو جزئياً. وجاءت تشريعات التنفيذ إماً مدنية وإماً جنائية أو إجرائية، ممَّا حافظ على استمرار الاتجاهات المستبانة مسبقاً.

الإطار ٥

أمثلة على تنفيذ المادة ٣٥

يمكن قانون الإجراءات الجنائية، في إحدى الولايات القضائية، الضحايا من رفع الشكاوى بوصفهم مدَّعين في الدعاوى المدنية، كما ينصُّ على ضرورة أن تبتَّ المحكمة في سبيل الانتصاف المدنية في القضايا الجنائية.

وتنصُّ تشريعات إحدى الدول الأطراف على أنَّ لجنة مكافحة الفساد ينبغي لها أن ترفع دعوى مدنية لتحصيل تعويضات متى كانت مقتنعة بأنَّ الشخص المعني كان طرفاً في الفساد واستفاد منه.

وأنشأت إحدى الدول الأطراف إجراءً للتعويض عن الأضرار يمكن اللجوء إليه استناداً إلى بيان شفوي من المحني عليه أو من مسؤول بحكم المنصب.

ثانياً- تنفيذ أحكام إنفاذ القوانين المنصوص عليها في الفصل الثالث

الأحكام المؤسسية

١- السلطات المتخصصة

١٧- من بين الاستعراضات القطرية المستكملة مؤخراً، أنشأت الدول الأطراف جميعها باستثناء دولة واحدة هيئةً أو إدارةً متخصصةً أو أكثر من أجل مكافحة الفساد من خلال إنفاذ القانون، وإن كانت هذه الهيئات والإدارات حديثة النشأة غالباً ما تواجه تحدياتٍ شائعةٍ تتصل بمحدودية القدرات والموارد اللازمة للتنفيذ. وأثير شاغل في عدد قليل من الولايات القضائية بشأن الولاية المحدودة المسندة لهيئة مكافحة الفساد. وبناءً على ذلك، أُصدرت توصيات لتمديد الولاية. وأصدرت توصيات أيضاً في عدد من الحالات بزيادة القوى العاملة والموارد اللازمة والتدريب وبناء القدرات في المؤسسات المعنية لتمكينها من تنفيذ الولاية المسندة إليها بفعالية وبغية تحسين الكفاءة المؤسسية. ولوحظ تشرذم الإصلاحات المؤسسية في إحدى الحالات، حيث لوحظ أنه يسهم في زيادة التداخل المؤسسي وخفض الكفاءة العملية، بينما أُصدرت توصية في دولة أخرى بتبسيط الإطار القانوني والإداري لمكافحة الفساد. ولوحظت حاجة إلى التنسيق الفعال بين الهيئات بغية توضيح الأدوار والمسؤوليات ومواءمة المهام في عدد من الولايات القضائية، وخصوصاً بين أجهزة التحقيق وجهاز النيابة العامة. وفي هذا السياق، عُدت التدريبات المشتركة ونشر الموظفين والموارد على نحو مشترك بين الهيئات مسألة مهمة. وفي عدة حالات، أُبديت ملاحظات تتعلق باستقلالية الهيئات المتخصصة، بما في ذلك التوصيات الداعية إلى استعراض الصلاحيات التقديرية لمواصلة التحقيقات أو رفضها. ولوحظت كذلك حاجة إلى تدعيم القدرات على جمع وتحليل الحالات والإحصاءات. وأثيرت شواغل تخصُّ عدَّة دول بأنَّ نسبة قليلة فقط من التحقيقات المكتملة جرت على إثرها ملاحقة قضائية، إلى جانب التحديِّ الناجم عن تراكم القضايا التي لم يُبت فيها بعدُ أمام المحاكم. وفي هذا السياق، اتُّخذت عدَّة دول خطوات نحو إنشاء محاكم متخصصة يمكنها أيضاً النظر في قضايا

الفساد. واعتُبر أن وجود هذه المحاكم يمكن أن يسهم كثيراً في تقليل تراكم القضايا المعلقة وزيادة عدد قضايا الفساد المكتملة في نظام العدالة الجنائية. وفي بعض الحالات، استُبينت الحاجة إلى تعزيز قدرة السلطة القضائية على النظر في قضايا الفساد. فعلى سبيل المثال، أُصدر عدد من التوصيات في إحدى الدول الأطراف فيما يتعلق بالسلطة القضائية، بخصوص تعزيز استقلال القضاء ومواءمة الرواتب وتعزيز تقييمات الأداء وضمان توفر الموارد الكافية. كما لوحظ أن القدرات في النيابة العامة تعد شاغلاً مقلقاً، واعتُبرت الخطوات التي اتخذتها بعض الدول من أجل إنشاء وحدات متخصصة للملاحقة القضائية للتعامل مع قضايا الفساد خطوات فعّالة. وفي بعض الحالات، جرى استحداث أو إعداد تشريعات من شأنها أن تعزز أو تعيد تنظيم وظائف وصلاحيات أجهزة إنفاذ القانون، أو إنشاء لجان مخصصة لمكافحة الفساد. ويردُّ تحليل أكثر تفصيلاً لتنفيذ المادة ٣٦ من الاتفاقية في التقرير عن تنفيذ الفصلين الثالث والرابع منها على الصعيد الإقليمي (الوثيقة CAC/COSP/IRG/2014/9).

الإطار ٦

أمثلة على تنفيذ المادة ٣٦

تتولى مكاتب الادعاء المعنية بملاحقة قضايا الفساد في إحدى الدول الأطراف التحقيق في قضايا الفساد وملاحقة مرتكبيه أمام المحاكم المتخصصة التي تنظر في قضايا الفساد وقضايا الأموال العامة، وذلك إضافة إلى وجود لجنة لمكافحة الفساد مكلفة أيضاً باسترداد الموجودات وتمتع بقدر كاف من الاستقلال ومن الموارد. وأنشئت إدارة للتحقيق في الأموال العامة ضمن جهاز الشرطة.

ولوحظ إيجابياً إجراء إحدى الدول الأطراف إعادة هيكلة استراتيجية لجهاز الشرطة في الآونة الأخيرة من أجل زيادة نجاعة وفعالية عمليات التحقيق في جرائم الفساد، وإطلاق حملات لتوعية الجمهور من أجل تيسير الإبلاغ عن هذه الجرائم، وترسيخ التعاون مع جهاز الادعاء العام وتبادل الخبرات معه.

وقد أنشئت وحدات متخصصة في مكافحة الفساد ضمن السلطة القضائية والنيابة العامة والشرطة التابعة لإحدى الدول الأطراف.

ولوحظ إيجابياً التمثيل الإقليمي للجنة مكافحة الفساد وركزتها الدستورية وآلياتها التنفيذية، بما في ذلك إنشاء آلية إلكترونية ومتكاملة لإحالة الشكاوى العامة.

وأنشأت إحدى الدول الأطراف قاعدة بيانات وطنية للجرائم وبوابة إلكترونية لإدارة المعارف

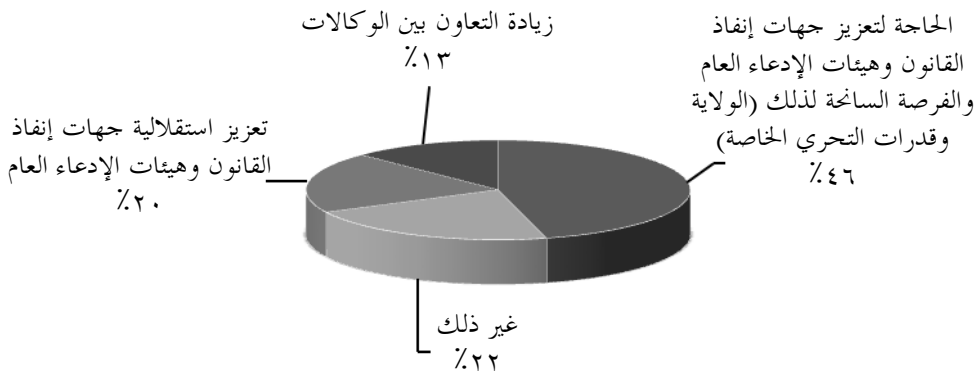
تحتوي على جميع التشريعات والسوابق القضائية ذات الصلة، ومعلومات عن الموجودات وعائدات الجريمة والحمض الخلوي الصبغي ونماذج تدفق العمل. وطبقت النيابة العامة في إحدى الدول الأطراف ممارسة تمكّن المشرفين من تتبّع ملفات القضايا الجنائية عن بُعد لرصد التقدم المحرز. وفي إحدى الدول الأطراف، تبين أنّ عملية التوظيف التنافسية والتدريب الشامل لموظفي لجنة مكافحة الفساد وقوة الشرطة تكفل توافر محققين مؤهلين تأهيلاً عالياً.

التحديات المتعلقة بالمادة ٣٦

١٨ - تتصل أشيع التحديات المتعلقة بتنفيذ المادة ٣٦ بتعزيز هيئات إنفاذ القانون وهيئات الادعاء العام، وخاصةً تعزيز كفاءة الموظفين وخبراتهم وقدراتهم (٤٦ في المائة من الحالات)، وتعزيز استقلال أجهزة إنفاذ القانون وهيئات الادعاء العام (٢٠ في المائة من الحالات) وزيادة التنسيق فيما بين الوكالات المعنية، والنظر في إعادة تشكيل وظائفها، وتقييم كيفية زيادة فعالية النظم والعمليات القائمة (١٣ في المائة من الحالات) (انظر الشكل البياني الثالث).

الشكل البياني الثالث

التحديات المتعلقة بالمادة ٣٦ (السلطات المتخصّصة)



٢- التعاون مع سلطات إنفاذ القانون

١٩ - تماشياً مع الاتجاهات المستبانة في تقارير مواضيعية سابقة، أتخذ عدد من الدول الأطراف تدابير لتشجيع المشاركين في ارتكاب جرائم فساد على التعاون مع سلطات إنفاذ القانون. وترد هذه الاتجاهات بمزيد من التفصيل في التقرير السابق عن تنفيذ الفصل الثالث على الصعيد الإقليمي (الوثيقة CAC/COSP/2013/11). ومع أنّ تدابير الحماية المكفولة للمبلغين لا تُطبّق دائماً على الجناة المتعاونين، فكثيراً ما نُفذت تدابير تميز اعتبار التعاون ظرفاً مخففاً للمسؤولية الجنائية يؤخذ في الاعتبار عند إصدار الحكم بالعقوبة. وفي عدة حالات،

لا تطبّق السياسات أو الأحكام القانونية الرامية إلى حماية أو تشجيع تعاون الجناة المتعاونين إلا في قضايا الرشوة وغسل الأموال والجريمة المنظّمة. وأصدرت توصيات في عدّة حالات بشأن ضمان توفير الحماية البدنية للمتعاونين مع نظام العدالة، وبشأن اعتماد تدابير لتشجيع تعاونهم مع سلطات إنفاذ القانون. وثمة مسألة ذات صلة تتعلق بمفهوم "الاعترافات التلقائية" (أو أحكام "الندم الفعلي")، والتي طبّقت في عدة ولايات قضائية باعتبارها ظرفاً يبيح تخفيف العقوبة أو الإعفاء منها أو الحصانة من الملاحقة القضائية، وذلك على نطاق أكثر شمولاً فيما يخص جرائم الرشوة والمتاجرة بالنفوذ. ومع ذلك، لا تعتبر الدول الأعضاء القائمة بالاستعراض أن هذه الإجراءات تنفذ متطلبات الاتفاقية تنفيذاً كاملاً نظراً للطابع التلقائي الإلزامي لتطبيقها وغياب الصلاحية التقديرية التي تُمنح للسلطات القضائية من أجل تقييم مستوى تعاون الجناة في حالات محددة.

٢٠- واعتمدت الدول الأطراف في معظمها تدابير تمكّن من منح الحصانة من الملاحقة القضائية للمتهمين المتعاونين. وفي العادة، يمكن للمدّعين العامين أو المحاكم منح الحصانة بناءً على الصلاحية التقديرية. وكما ذكر أعلاه، أثير في عدة ولايات قضائية شاغل يتعلق بوجود الأحكام التي تسمح بمنح الحصانة بصورة شبه تلقائية للأشخاص الذين يبلغون عن ارتكابهم جريمة والتعاون في التحقيق في الجرائم المتصلة بالفساد. وتطبّق قوانين أو إجراءات تتعلق بالمساومات القضائية، أو يجري إعدادها، في عدد من الولايات وتعتبر أداة مفيدة، وإن كان قد أعرّب في إحدى الحالات عن قلق من الإفراط في استخدام المساومة القضائية من أجل الحد من العقوبات السارية في الأحوال التي لا ترتبط فيها أفعال الجاني بأيّ تعاون يذكر مع السلطات المختصة. وأعدّ مشروع قانون بشأن التسويات في قضايا الفساد في إحدى الدول الأطراف، وأوصى باعتماد تعديلات قانونية تسمح بإمكانية تسوية قضايا الفساد وتطبيق الحصانة الجنائية بخصوص الجناة المتعاونين. وفي حالات قليلة، لوحظ أنّ هناك حاجة لاعتماد مبادئ توجيهية لضمان الشفافية الكافية وإمكانية التنبؤ بالتسويات التي تتم خارج إطار المحاكم والمساومات القضائية، والحاجة إلى الاحتفاظ بإحصاءات لتتبع مسار منح الحصانة. وفضلاً عن ذلك، أصدرت توصية في إحدى الدول الأطراف بتوسيع نطاق الصلاحية التقديرية لمنح الحصانة لتشمل الحالات التي يتعاون فيها الجناة أثناء مرحلة التحقيق.

الإطار ٧

مثال على تنفيذ المادة ٣٧

يسمح قانون مكافحة الفساد في إحدى الدول الأطراف بخفض العقوبة القصوى إلى النصف لأيّ شخص ييسّر القبض على واحد أو أكثر من الجناة الضالعين في الجريمة. كما يوفر القانون

الحصانة من الملاحقة لأي شخص يرتكب جريمة فساد معروفة لدى سلطات إنفاذ القانون قبل الشروع في التحقيق.

وفيما يخص التعاون مع أجهزة إنفاذ القانون، أُعدت تدابير تتيح للجنة المتعاونين أن يتفادوا الملاحقة مقابل الإدلاء بشهادتهم وتقديمهم المساعدة بأشكال أخرى، بما في ذلك تحديد عائدات الجريمة. وفضلاً عن ذلك، تُجرى مساومات قضائية بين الدفاع والادعاء، وتُمنح أحكام عقوبة مخففة، ويُطبَّق وقف الإجراءات، وتُمنح الحصانة من الملاحقة، بالتعاون مع المستشار القانوني والمحاكم بغية التشجيع على التعاون. ودرجت العادة على صعيد الممارسة العملية أن تعتبر المحاكم التعاون خلال التحقيق أو خلال مرحلة ما بعد التوقيف عاملاً مخففاً عند إصدار حكم العقوبة.

وينص قانون إحدى الدول الأطراف على توفير الحماية المادية والحفاظ على سرية المعلومات الخاصة بهوية الشهود والخبراء والمبلغين عن المخالفات والجنة المتعاونين فضلاً عن أسرهم.

وأبلغ في إحدى الدول الأطراف عن تطبيق نظام المساومة القضائية لتسريع النظر في القضايا وتقصير مدة الإجراءات وتكاليفها واصطياد "الرأس الكبيرة" المدبرة. ولا تمثل المساومة القضائية استثناءً من مبدأ إلزامية الملاحقة القضائية، بل تتعلق بإصدار أحكام العقوبة فقط. ويمكن حماية اللجنة المتعاونين على غرار حماية الشهود.

وفي إحدى الدول الأطراف، يستفيد الجناة من تخفيض مدة العقوبة في مقابل تعاونهم، مع الإبقاء على الحرمان من تقلد المناصب العامة.

٣- التعاون بين السلطات الوطنية والقطاع الخاص

٢١- استمر الاتجاه المستبان في تقارير مواضيعية سابقة، حيث ألزمت عدّة دول أطراف الموظفين العموميين، والمواطنين في بعض الحالات، بالإبلاغ عن حالات الفساد، وإن لم يكن ممكناً دوماً إغفال هوية مقدّم البلاغ. وتطبّق استثناءات متى انتفى هذا الواجب عن المواطنين أو الموظفين العموميين، كما أصدرت توصيات مناسبة لاعتماد تدابير بغية تشجيع هؤلاء الأشخاص على الإبلاغ عن الجرائم المشمولة بالاتفاقية. وإلى جانب اشتراطات الإبلاغ، وضعت دول أطراف تدابير متنوّعة للتشجيع على التعاون بين السلطات الوطنية ومع القطاع الخاص، ومنها في عدّة حالات النص على واجب التعاون في القانون. وغالباً ما تتصل تلك التدابير بالمؤسسات المالية، وقد أوصي في عدة حالات ببحث مسألة جدوى توسيع نطاق التعاون وزيادة الوعي بمكافحة الفساد بين هيئات إنفاذ القوانين الوطنية وكيانات القطاع الخاص، وخاصة المؤسسات غير المالية، فضلاً عن اتخاذ تدابير لضمان الإبلاغ عن قضايا

الفساد على نحو منهجي. ولوحظ الدور الهام الذي تؤديه وحدات الاستخبارات المالية في مجال جمع المعلومات وتقديم المساعدة في التحقيق في قضايا الفساد، كما أصدرت توصيات بتحسين عملياتها وقدراتها وولايتها في بضع حالات. وقد وُقِّع في حالات كثيرة على مذكرات تفاهم مشتركة بين الوكالات، أو أقيمت شبكات للتعاون فيما بينها. ونُفذت أيضاً مبادرات للتوعية بالفساد في القطاع الخاص في عدد من الدول الأطراف. وتتعلق أكثر التحديات شيوعاً في هذا المجال بالتنسيق فيما بين الهيئات ومحدودية القدرة على التنفيذ.

الإطار ٨

أمثلة على تنفيذ المادتين ٣٨ و ٣٩

اعتُبر أن إعارة الموظفين بين مختلف أجهزة الحكومة وإنفاذ القانون المسندة إليها ولاية في مجال مكافحة الفساد تسهم في تعزيز التعاون والتنسيق بين الهيئات وتعزيز كفاءة عمل هذه الهيئات في عدد من الولايات القضائية. فعلى سبيل المثال، تعاونت مؤسسات إحدى الدول الأطراف فيما بينها من خلال تبادل الموظفين وتقاسم الموارد وتحقيق التآزر بين العمليات وتبادل المعلومات. وأنشأت إحدى الدول الأطراف نظاماً فعلياً لتبادل المعلومات العملية في إطار فريق مجتمّع مشترك بين الهيئات المشتركة يضم مختلف سلطات إنفاذ القانون.

وفي دولة طرف أخرى، تتولى التنسيق بين مختلف أجهزة مكافحة الفساد لجنة تنفيذ مشتركة بين الأجهزة يترأسها رئيس شعبة التحقيقات الجنائية في الشرطة، في إطار ثقافة تعاون قوية. وفيما يتعلق بالقطاع الخاص، استحدثت الشرطة، بالتعاون مع سلطات الضرائب والأوراق المالية، عملية حاسوبية لتبادل المعلومات بين الشرطة والسوق المالية بسرعة وكفاءة وأمان.

ويجري في إحدى الولايات القضائية إنشاء منبر متكامل للهيئات من أجل تبادل المعلومات بشأن مسائل مكافحة الفساد واسترداد الموجودات الدولية.

وقد اعتمدت إحدى الدول الأطراف التزامات إجبارية والتزامات طوعية في مجال الإبلاغ، وأنشطة للمراقبة المالية والتوعية بالمسائل المتصلة بالفساد في القطاع الخاص والمجتمع المدني.

وينصُّ قانون مكافحة غسل الأموال في إحدى الدول على ضرورة إجراء تنسيق داخلي بين السلطات الوطنية، ويشترط أن تتولى وحدة الاستخبارات المالية وجهاز إنفاذ القانون والهيئات التنظيمية وسائر الأجهزة المختصة، إنشاء آليات دائمة رفيعة المستوى لضمان تبادل المعلومات والتنسيق، بما في ذلك مع رابطات القطاع الخاص ذات الصلة. كما وقَّعت لجنة مكافحة الفساد

على اتفاق تعاون مع عدد من الشركات ورابطات الأعمال التجارية. وأبرم ميثاق للنزاهة بين القطاع الخاص ورئيس الدولة في إحدى الدول الأطراف الأخرى.

وأنشئت في إحدى الولايات القضائية وحدة للاستخبارات المالية من النوع القضائي لا تقتصر في تحقيقها على الوقائع الواردة في التقارير المتعلقة بالمعاملات المشبوهة. وتتألف الوحدة من مدعين عامين يتمتعون بصلاحيات مماثلة لصلاحيات قاضي التحقيق. وعلاوة على ذلك، ينص قانون يتعلق بالتعاون المحلي على التزام بالتبادل التلقائي للمعلومات بين السلطات الوطنية.

وتتعاون إحدى الدول الأطراف بنشاط مع القطاع الخاص من خلال آلياتها الرفيعة المستوى المعنية بالإبلاغ لمكافحة الفساد، بالتعاون مع منظمة التنمية والتعاون في الميدان الاقتصادي ومعهد بازل للحوكمة، وكذلك الفريق العامل المعني بالأعمال التجارية في مجموعة العشرين.

٤- السرية المصرفية والسجل الجنائي والولاية القضائية

٢٢- على غرار ما أُشير إليه في تقارير مواضيعية سابقة، لم تظهر مشكلات ذات أهمية تتعلق بسرية العمل المصرفي في معظم الولايات القضائية، حتى في الولايات القضائية المعمول فيها بقواعد سرية العمل المصرفي، وإن لوحظت بعض المسائل المتعلقة برفع السرية عن العمل المصرفي في عدد قليل من الولايات القضائية. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تخضع إجراءات الحصول على السجلات المصرفية في إحدى الدول الأطراف، وإن كانت من طرف واحد، للطعن القانوني مما يترتب عليه تأخير في الكشف عن هذه السجلات. وعلى نحو مماثل، أُثير شاغل في ولاية قضائية أخرى بشأن تعليق تجميد الحسابات بمجرد تقديم طلب للاستئناف على القضية الجنائية، وقد أُصدرت توصية بشأن ذلك. وتساعد إحدى الدول الأطراف إلى وحدة الاستخبارات المالية صلاحية رفع السرية المصرفية وتجميد الحسابات، ولكن ذلك فقط عند الاشتباه في غسل الأموال، وإن وُسِّع نطاق ولاية الوحدة ليشمل جرائم الفساد. وفي حالة أخرى، أُوصي بالنظر في استحداث سجل مركزي للحسابات المصرفية.

الإطار ٩

مثال على تنفيذ المادة ٤٠

يسمح قانون الإجراءات الجنائية في إحدى الدول الأطراف لقاضي التحقيق أن يصدر أمراً إلى إحدى المؤسسات الائتمانية بتقديم معلومات أو مستندات مصرفية من خلال إجراءات

مبسّطة. ويمكن إخطار المؤسسة الائتمانية بالأمر القضائي إلكترونياً، وتلتزم المؤسسة الائتمانية بالإبلاغ بالمعلومات المطلوبة إلكترونياً في غضون الفترة الزمنية المحددة في الأمر. ويعاقب على عدم الامتثال لهذا الأمر بغرامة مالية.

وتأذن إحدى الدول الأعضاء للجنة مكافحة الفساد والشرطة وكذلك لوكلاء النائب العام بالحصول على المعلومات المصرفية بموجب أمر قضائي. وتحصل سلطة التحقيق على السجلات مباشرة من وكالة السجلات العامة التي تحتفظ بسجل مركزي لحسابات المعاملات.

وينصُّ تشريع إحدى الدول الأطراف على أنه يمكن للمحكمة، بناءً على طلب صادر من المدعي العام، إصدار أمر بإبراز السجلات المصرفية والتجارية وحجزها، وهو ما يتعين البت فيه في موعد غايته ١٢ ساعة بعد استلام الطلب. وللمدعي العام في حالات الطوارئ أن يفرض التدابير المذكورة من دون أمر من المحكمة.

٢٣- ولا تأخذ عدّة دول أطراف في الاعتبار الإدانات السابقة لتحديد المسؤولية الجنائية ولكنها تسمح بأخذ أحكام الإدانة السابقة في الاعتبار في سياق عملية إصدار أحكام العقوبة بعد تحديد المسؤولية الجنائية، وذلك في الأكثر في حالات المجرمين الماعودين أو إطلاق السراح المشروط. وتسمح أحكام القانون الجنائي في إحدى الدول الأطراف بالاعتراف بالأحكام القضائية الأجنبية في قضايا الجرائم الخطيرة، بناءً على طلب النيابة العامة، لأهداف من قبيل الاعتراف بوضع المجرمين من ماعودين الإجرام، وتطبيق تدابير أمنية أو عقوبات تبعية تتعلق بالتعويض عن الأضرار ورد الحق لصاحبه. وفي حالات قليلة، يمكن أن تؤخذ الأحكام الصادرة عن المحاكم الأجنبية في الاعتبار على النحو المنصوص عليه في الاتفاقات الدولية أو إذا كان منشأها المنظمة الإقليمية نفسها. وفي بعض الحالات، لم تُنفذ المادة أو لا توجد قوانين أو ممارسات بشأن السّجل الجنائي.

٢٤- ولوحظ وجود مسائل تتعلق بالولاية القضائية في عدد قليل من الدول الأطراف، بما في ذلك في بعض الدول التي لا يتم فيها التصدي على نحو شامل لهذه المسألة فيما يخص الجرائم المرتبطة بالفساد. وفي عدد من الحالات، جرى العمل بمبدأ الاختصاص بالمجني عليه (الشخصية السلبية)، في حين لم تطبق دول أخرى مبدأ الاختصاص بالجاني والمجني عليه (الشخصية الفاعلة والشخصية السلبية) إلا في حدود ضيقة أو ربما لا يُعمل به أصلاً. وفي عدّة حالات، يُطبّق مبدأ الحماية من جانب الدولة في حدود ضيقة أو ربما هو غير قائم أساساً، وقد أُصدرت توصيات في هذا الشأن. ولا يمكن ملاحقة المواطنين قضائياً إلا في

حالة ارتكاب جرائم خطيرة في بعض الحالات، وهو ما يستبعد بعض الجرائم المنصوص عليها في الاتفاقية. ووضعت عدّة دول أطراف تدابير تحظر تسليم رعاياها أو لا تجيز هذا التسليم إلاّ عند تطبيق المعاهدات الدولية أو وفق مبدأ المعاملة بالمثل، وقد نوقش ذلك بمزيد من التفصيل في التقرير المواضيعي بشأن تنفيذ الفصل الرابع من الاتفاقية (التعاون الدولي) (الوثيقة CAC/COSP/IRG/2016/8).

الإطار ١٠

مثال على تنفيذ المادة ٤٢

يشكّل محرّد الاحتفاظ بأموال متأتّية من بعض الجرائم الأصلية في حساب مصرفي محلي جريمة غسل أموال في إحدى الدول الأطراف، وهو ما يُخضع القضية من ثمّ للولاية القضائية المقرّرة.