Distr.: General
14 August 2017
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

الدورة السابعة

فيينا، ٦-١٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧

البند ٢ من جدول الأعمال المؤقَّت*

استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

خلاصة عن حالة تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: التجريم وإنفاذ القانون والتعاون الدولي

مذكِّرة من الأمانة

١- أتاح إنشاءُ آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وتشغيلها جمع رصيد غير مسبوق من المعلومات التي أفادت في تعزيز أهداف الاتفاقية وتنظيمَ تلك المعلومات ونشرَها. وتستند هذه الدراسة المحدَّثة إلى تلك المعلومات، وهي تتضمن تحليلاً شاملاً لتنفيذ الفصلين الثالث (التجريم وإنفاذ القانون) والرابع (التعاون الدولي) من الاتفاقية من قِبَل الدول الأطراف الـ١٥٦ التي استُعرضت إبَّان صوغ الدراسة في إطار الدورة الأولى لآلية استعراض التنفيذ التي انطلقت في عام ٢٠١٠. ويُشار تحديداً إلى أنَّ الدراسة: (أ) تحدِّد وتصف اتجاهات وأنماط تنفيذ الفصلين المذكورين أعلاه، مع التركيز على أوجه التشابه والتنوُّع بين النظم، أو بين المناطق حيثما أمكن؛ و(ب) تُبرز التجارب الناجحة والممارسات الجيِّدة من ناحية، والتحدِّيات التي تواجه التنفيذ من ناحية أخرى، وتقدم مجموعة مختارة من أمثلة التنفيذ الجديرة بالذكر أو التي تجسِّد تشريعات وممارسات الدول الأطراف؛ و(ج) تقدِّم لمحة عامة عن الكيفية التي فُهمت بها الاتفاقية والاختلافات التي تجلَّت من عمليات الاستعراض، حيثما ظهرت.

٢- وتبين الدراسة التغييرات التشريعية والمؤسسية التي طرأت على الأطر الوطنية لمكافحة الفساد في معظم الدول الأطراف في السنوات الأخيرة والتي أدَّت إلى تقدُّم ملحوظ في تحقيق أغراض الاتفاقية. ويبدو أنَّ هدف مكافحة الفساد يتصدَّر أولويات العديد من الحكومات الوطنية. ففي عدد مهم من البلدان، أدَّت التعديلات التشريعية والإصلاحات الهيكلية إلى نظم تجريم

* CAC/COSP/2017/1.

الرجاء إعادة استعمال الورق

متماسكة ومتَّسقة إلى حد كبير، ونتائج ملموسة من حيث قدرات وإجراءات الإنفاذ، كما أدَّت إلى تقوية أطر تسليم المطلوبين والمساعدة القانونية المتبادلة والتعاون في مجال إنفاذ القانون. وفي العديد من البلدان، بدأت تلك التطورات القانونية والسياسية كنتيجة مباشرة لاستعراضات التنفيذ أو في سياقها. ومن ثمَّ فقد تبيَّن أنَّ الاتفاقية والتقارير الصادرة في إطار آلية استعراض التنفيذ قد أدت دوراً يعتد به في إطلاق شرارة التغيير وهي ما زالت بمثابة الأساس لإنشاء نظم فعالة لمكافحة الفساد.

٣- ومع ذلك، لا تزال هناك تحديات كبيرة تتراوح بين أبسط المشاكل والعقبات العملية التي تُعزى إلى الافتقار إلى الخبرة والموارد والتدريب والمشاكل التقنية التي تعترض صوغ أحكام التجريم أو إدراج عناصر معيَّنة من الاتفاقية في هياكل إجرائية معقَّدة.

٤- وتظهر الثغرات بشكل أوضح في تنفيذ الفصل الثالث من الاتفاقية، وذلك فيما يتعلق بالتجريم وإنفاذ القانون على حد سواء، بالنظر إلى أنَّ الاتفاقية تُلزم الدول الأطراف بتنفيذ طائفة واسعة ومتعددة الجوانب من التدابير في هذين المجالين بالذات. وانطلاقاً من هذا الشرط، وبفضل الجهود المتضافرة لمكافحة الفساد التي اضطلع بها على الصعيد العالمي في السنوات الأخيرة، أدخلت عدة بلدان تشريعات جديدة لأغراض الوفاء بالتزاماتها وتحسين الأحكام الموضوعية والإجرائية التي تنص عليها قوانينها الجنائية. وقد وسعت تلك التشريعات الجديدة، على سبيل المثال، نطاق جرائم الفساد وشددت العقوبات السارية؛ ووسعت نطاق تعريف الموظفين العموميين؛ وأدخلت نظاماً يحكم مسؤولية الأشخاص الاعتباريين؛ وقلصت نطاق الحصانات؛ ووسعت نطاق حماية الشهود والخبراء والضحايا والمبلغين؛ وعززت ولايات السلطات المتخصصة المعنية بمكافحة الفساد ومهامها. وفي هذا السياق، جرى تحليل المفاهيم الجديدة في بعض الولايات القضائية، كرشوة الموظفين العموميين الأجانب ومسؤولي المنظمات الدولية العامة والإثراء غير المشروع وتجميد عائدات الجريمة، وأُدرجت في القوانين الوطنية على نحو فعال. كما تم تعزيز التدابير التكميلية، على سبيل المثال فيما يتعلق بآثار أفعال الفساد والتعويض عن الأضرار.

٥- وعلى الرغم من تلك الجهود المبذولة، ثمة مسائل كبيرة معلقة في العديد من البلدان، لا سيما فيما يتعلق بعدم كفاية تنفيذ التدابير الإلزامية بموجب الاتفاقية. ولا تقتصر تلك المسائل على القيود المفروضة على نطاق تغطية جرائم معينة (مثل الثغرات المتعلقة بتجريم رشوة الموظفين العموميين الوطنيين أو عرقلة سير العدالة) وعدم وجود نظم جزاءات متسقة ورادعة، بل تشمل أيضاً الغياب التام لتنفيذ بعض الأحكام (وبالأخص جريمة رشوة الموظفين العموميين الأجانب ومسؤولي المنظمات الدولية العامة، والتدابير التي تمكن من تحديد الممتلكات وتعقبها وتجميدها وضبطها وإدارتها، وتدابير حماية الشهود). كما لوحظت مشاكل متعلقة بعدم فعالية التشريعات القائمة حسبما يتجلى (على سبيل المثال فيما يتعلق بغسل الأموال أو إثبات مسؤولية الأشخاص الاعتباريين)، ويعزى ذلك جزئيًا إلى العقبات التي تعترض التحقيق والملاحقة القضائية بسبب الحصانات، أو الممارسة غير السليمة للسلطات التقديرية. وفيما يتعلق بإنفاذ القانون، غالباً ما تبرز تحديات ناتجة عن ضعف كفاءة السلطات المتخصصة وخبرتها وقدراتها واستقلالها. وثمة أيضاً حوافز غير كافية للتعاون مع سلطات إنفاذ القانون والافتقار إلى التنسيق الفعال وتبادل المعلومات

بين الأجهزة، لا سيما بين الأجهزة المكلفة بمكافحة الفساد. أمَّا التحديات المتعلقة بتنفيذ الأحكام غير الإلزامية من الاتفاقية فهي أقل وضوحاً وإن كانت واسعة النطاق.

٦- ويبدو أنَّ تنفيذ الفصل الرابع يتسم بقدر أكبر من الصرامة والصلابة، ويرجع ذلك جزئيًّا إلى قدرة عدد من البلدان على تطبيق نص الاتفاقية مباشرة ولكون العديد من أحكامه تلقائية النفاذ. وثمة سبب آخر يتمثل في الخبرة المتراكمة لدى العديد من الدول الأطراف في مجال التعاون الدولي نتيجة للممارسة الطويلة الأمد بشأن المسائل ذات الصلة. كما أكدت بلدان عديدة امتثالها لعدد من أحكام الاتفاقية (مثل المشاورات مع البلدان الأخرى خلال إجراءات المساعدة القانونية المتبادلة) من خلال الممارسة والترتيبات المخصصة. وإضافة إلى ذلك، أبرزت الاستعراضات اتجاهاً نحو تخفيف بعض القيود القانونية والإجرائية في تقديم المساعدة إلى السلطات الأجنبية. فعلى سبيل المثال، لوحظ في عدد من الاستعراضات تخفيف شروط الإثبات في إجراءات تسليم المطلوبين. ومن الأمثلة الأخرى على ذلك تفسير شرط التجريم المزدوج على أساس السلوك الفعلي الأساسي. وأخيراً، يبدو أنَّ أطرافاً عديدة باتت في وضع يسمح لها بقبول طلبات بلغات غير لغاتها الرسمية.

٧- ويبدو أنَّ بعض التحديات الكبرى المتعلقة بالفصل الرابع هي تحديات تشغيلية. وفي هذا الصدد، يرتبط عدد من العقبات المطروحة بمحدودية الموارد و/أو الخبرة التقنية المتاحة لاستخدام التداول بالفيديو لأغراض المساعدة القانونية المتبادلة أو الاضطلاع بتقنيات تحرٍّ خاصة، سواء محليًّا أو في إطار تنفيذ الطلبات الأجنبية. كما سلطت الاستعراضات الضوء على الاستخدام المحدود لعدد من الآليات المتوخاة في الاتفاقية. فعلى سبيل المثال، لا تستخدم سوى بضع دول الاتفاقية على نحو مباشر بوصفها أساساً قانونيًّا مستقلاً في مسائل تسليم المطلوبين، ويبدو أنَّ عدداً أقل منها يلجأ إلى نقل الإجراءات الجنائية كطريقة للتعاون الدولي.

٨- وقُدِّمت توصيات عديدة بشأن استحداث أحكام وقوانين جديدة أثناء الاستعراضات. وشملت تلك التوصيات النظر في توحيد التشريعات القائمة واستجلائها في سياق الإصلاحات القانونية المتواصلة واعتماد أطر تشريعية قائمة بذاتها تتضمن تدابير لمكافحة الفساد. وفي العديد من الحالات، قُدِّمت توصيات بشأن تخصيص موارد وبناء قدرات هيئات ومؤسسات مكافحة الفساد، وتعزيز التعاون في مجال إنفاذ القانون والتنسيق فيما بين الأجهزة، وإنشاء نظم مناسبة لجمع البيانات أو وضع تصنيفات للسوابق القضائية، وتبسيط التعاون الدولي، والترويج لثقافة الحوار المفتوح بين الولايات القضائية.