

Distr.: Limited
8 September 2021
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



الفريق العامل الحكومي الدولي
المفتوح العضوية المعني
باسترداد الموجودات
فيينا، 6-10 أيلول/سبتمبر 2021

مشروع التقرير

إضافة

خامسا - مناقشتان مواضيعيتان

ألف - استخدام الدول الأطراف للآليات القانونية البديلة والحلول دون محاكمة، بما فيها التسويات، المتعلقة بمصادرة عائدات إجرامية وإعادتها، والعوامل التي تؤثر على الفروق بين المبالغ المحققة في تلك الآليات والمبالغ المعادة إلى الدول المتضررة، وكيف يمكن لهذه الآليات أن تزيد من تعزيز فعالية تطبيق الفصل الخامس من الاتفاقية

1- عرض ممثل للأمانة ورقة اجتماع أُعدت عملاً بقرار المؤتمر 9/8، بعنوان *Alternative legal mechanisms and non-trial resolutions, including settlements, that have proceeds of crime for confiscation and return* (الآليات القانونية البديلة والحلول دون محاكمة، بما فيها التسويات، المتعلقة بمصادرة العائدات الإجرامية وإعادتها) (CAC/COSP/WG.2/2021/CRP.1). وأشار إلى أن الأبحاث كشفت عن نمو مطرد في استخدام التسويات لحل قضايا رشو الموظفين الأجانب والقضايا ذات الصلة منذ نشر دراسة لمبادرة استرداد الموجودات المسروقة تحت عنوان *Left Out of the Bargain: Settlements in Foreign Bribery Cases and Implications for Asset Recovery* (الاستبعاد من صفقة التسوية وآثاره على استرداد الموجودات) ومذكرة الأمانة CAC/COSP/WG.2/2016/2 المعنونة "التسويات والآليات البديلة الأخرى في قضايا الرشوة عبر الوطنية وآثارها على استرداد الموجودات المسروقة وإعادتها". واستبان قاعدة البيانات المحدثه 1 468 قضية، تغطي الفترة من 1999 إلى أيار/مايو 2021، حُلَّ 84,6 في المائة منها عن طريق التسويات. وعرض الممثل أبرز الملاحظات التي انبثقت عن البحث، بما في ذلك تزايد تعقد القضايا



الرجاء إعادة استعمال الورق

090921 090921 V.21-06580 (A)



وتكاليفها وتنامي الحاجة إلى استخدام التكنولوجيا. وأشار إلى الصعوبات التي تواجه إنفاذ شروط التسويات في ولايات قضائية أخرى على الرغم من زيادة التعاون الدولي. وأبرز الممثل الفجوة الكبيرة المتبقية بين المبالغ المحققة من خلال التسويات وتلك التي أعيدت إلى البلدان التي يدعى أن موظفيها العموميين قد تلقوا رشوة أو التي يوجد فيها ضحايا للفساد. وأخيراً، شدّد الممثل على أهمية توضيح أي من الجزاءات النقدية يمكن أن يشكل مصادرة فعلية، ومن ثم يكون ذا صلة بإعادة الموجودات إلى البلدان المتضررة أو غيرها من الضحايا وفقاً للاتفاقية. وفي الختام، أشار إلى أن المناقشة المواضيعية ستكون مفيدة في إعداد ورقة معلومات أساسية توجه إلى مؤتمر الدول الأطراف.

2- وتيسيراً للمداولات في إطار هذا البند من جدول الأعمال، عقدت حلقة نقاش مواضيعية. وقدم المناظرون من بنما ونيجييريا والولايات المتحدة ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي عروضاً إيضاحية بشأن هذا البند.

3- وعرض المناظر من نيجييريا استخدام بلده للآليات القانونية البديلة، والحلول دون محاكمة ومصادرة عائدات الفساد وإعادتها. وتشمل السبل الممكنة إجراءات المصادرة الجنائية، وإجراءات المصادرة المدنية أو غير المستندة إلى إدانة، والحلول دون محاكمة التي تتخذ شكل اتفاقات تفاوضية لتخفيف العقوبة وتسويات خارج نطاق المحاكم. وأوضح أن قضايا بارزة قد خلّت عن طريق الاتفاقات التفاوضية لتخفيف العقوبة، بالنسبة لبعض الجرائم القابلة للتسوية، على النحو المنصوص عليه في الدستور، وقانون لجنة الجرائم الاقتصادية والمالية، وقانون إقامة العدالة الجنائية. وفيما يتعلق بالمصادرة المدنية، أوضح أن العديد من القوانين تنص على هذا الإجراء وهو ينطوي على عكس عبء الإثبات؛ كما يمكن تطبيق تدابير إدارية. وأشار إلى أنه رغم أن الحلول دون محاكمة ليس لها أساس قانوني مباشر، فإنه يمكن تطبيقها في سياق إجراءات المصادرة المدنية وفي الحالات التي يقرر فيها المدعي العام عدم إجراء ملاحقة قضائية. وقد خلّت قضايا كثيرة من خلال حلول دون محاكمة، وأكدت قضية عرضت على المحكمة الاتحادية العليا أن الحلول دون محاكمة هي عقود واجبة الإنفاذ تمنع الملاحقة القضائية في المستقبل. كما تستخدم الحلول دون محاكمة في قضايا استرداد الموجودات عبر الوطنية. واختتم بقوله إن المصادرة غير المستندة إلى إدانة والتسويات دون محاكمة تمثل سبيلاً عملياً لمعالجة واقع معوقات الملاحقة القضائية وبالتالي حرمان المجرمين على الأقل من جزء من عائدات الجريمة.

4- وقدمت المناظرة من بنما لمحة عامة عن استخدام الآليات القانونية البديلة، والحلول دون محاكمة التي تسمح بمصادرة عائدات الفساد واستردادها وإعادتها إلى الولاية القضائية لبلدها. وفي معرض الإشارة إلى الفقرة 1 من المادة 37 من الاتفاقية، أبرزت المناظرة أهمية التعاون بين سلطات إنفاذ القانون والأشخاص الذين شاركوا في ارتكاب الجريمة. وأوضحت أن الدول انتقلت من نظم تعتمد فقط على معاقبة الجرائم إلى نظم تشمل إجراء مفاوضات مع هؤلاء الأشخاص. وفي معرض إبراز أهمية هذه الأداة في جمع معلومات عالية الجودة لغرض التحقيق في الجريمة المنظمة، أشارت إلى أهميتها في ضمان إجراء تحقيقات فعالة. وكمثال على ذلك المفاوضات التي أجرتها سلطات بلدها مع المتهمين في قضية أودبريشيت والتي أدت، في جملة أمور، إلى تخفيف العقوبات. وبما أن القانون المنطبق على هذه القضية يسمح بإبرام اتفاقات قبل عقد جلسات الاستماع، فإن المتهمين إما قبلوا جميع التهم الموجهة إليهم أو قبلوا بعضها، وقبلوا العقوبات المنطبقة على التهم الموجهة إليهم. وأشارت أيضاً إلى أنه يمكن للمدعين العامين، لدى التفاوض بشأن الاتفاقات، أن يأخذوا في الاعتبار إمكانية استرداد الموجودات. وبعد هذه القضية، أدخلت تعديلات على الأحكام التي تنظم اتفاقات التعاون في قانون الإجراءات الجنائية، وقام مكتب المدعي العام بصياغة ونشر مبادئ توجيهية بشأن المفاوضات المتعلقة باتفاقات التعاون بمساعدة مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة من أجل تعزيز استخدام آليات بديلة لتسوية المنازعات مع حماية حقوق جميع الأطراف المعنية.

5- وقدم المناظر من الولايات المتحدة لمحة عامة عن الآليات التي تقوم عليها الحلول دون محاكمة في الولاية القضائية لبلده. وأشار إلى أنه في حالات التقاضي في الولايات المتحدة، تحل الاتفاقات التفاوضية لتخفيف العقوبة والتسويات المدنية معظم القضايا الجنائية والمدنية بصرف النظر عن الطبيعة العامة أو الخاصة للدعوى. وفيما يتعلق بالمصادرة في إطار دعاوى الإنفاذ المتصلة بالفساد، أشار إلى أن التسويات ممكنة باستخدام طائفة واسعة من أنواع إجراءات الإنفاذ، بما في ذلك إجراءات المصادرة التي تتناولها المادة 57 من الاتفاقية. وشدد أيضا على أن أحكام المادة 57 لديها نطاق محدد يختلف عن أهداف إجراءات الحلول دون محاكمة في الولايات المتحدة. وبالإضافة إلى ذلك، أبرز أن أهداف إجراءات الإنفاذ تتباين حسب المشاركين في الإجراءات وظروف كل قضية. كما أبرز أن قرارات التسوية تتأثر بعوامل مختلفة، مثل مخاطر التقاضي، والمسؤولية النسبية عن الجرم، وإدارة الموارد، واحتمال التوصل إلى اتفاقات تسوية، والتعاون المحتمل في المستقبل مع جناة معينين وكيانات اعتبارية معينة لاستبانة الموجودات المسروقة وإعادتها إلى الوطن. وبعد ذلك، قدم لمحة عامة عن العناصر العملية للتسوية المتعلقة باسترداد الموجودات. وتشمل هذه العناصر قصر نطاق التسوية على موجودات معينة وسلوك معين، وضمان موافقة المحكمة على التسوية، وتوقع المسائل المتعلقة بالإنفاذ والتغلب عليها، وتوضيح كافة شروط التسوية، مثل رسوم وتكاليف الإجراءات القانونية، وضمان الإعفاء من المسؤولية تجاه الحكومات. وأشار أيضا إلى عدة عناصر أخرى حاسمة لضمان كفاءة عمل آليات التسوية في الولاية القضائية لبلده، بما في ذلك تمتع المدعين العامين بالسلطة التقديرية الكافية مع الخضوع للرقابة المناسبة من أجل ضمان النزاهة والمساءلة، ووجود سياسة تسوية ونماذج مكتوبة ومتاحة لاطلاع الجمهور العام. وبالإضافة إلى ذلك، أشار إلى ضرورة توفير الحماية للأطراف الثالثة الحسنة النية.

6- وعرضت المناظرة من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي نتائج دراسة شملت عدة بلدان بشأن تسوية قضايا رشو الموظفين الأجانب باستخدام حلول دون محاكمة وشملت 27 دولة و68 نظاما مختلفا للتسوية وقاعدة بيانات تتألف من نحو 900 قضية من قضايا رشو الموظفين الأجانب. وأوضحت أن هذه الدراسة كشفت عن زيادة مطردة في استخدام الحلول دون محاكمة في السنوات الأخيرة، حيث سوي ما يقارب 80 في المائة في المتوسط من القضايا من خلال مثل هذه الحلول. وأشارت إلى أن ثمان من بين أكبر عشر دعاوى للإنفاذ في قضايا تتعلق برشو الموظفين الأجانب انطوت على حلول منسقة أو متسلسلة دون محاكمة في دولتين من الدول الأطراف على الأقل. وفيما يتعلق بالعقوبات، وفي إطار الغالبية العظمى من الآليات، يمكن فرض جزاءات مالية والمصادرة بالنسبة للأشخاص الاعتباريين والأشخاص الطبيعيين على حد سواء، بينما ينص عدد ضئيل من الآليات على العقوبات النقدية أو على المصادرة فقط. كما أوضحت السيناريوهات الخمسة الأكثر شيوعا التي استُبينت في إطار ممارسة الحلول دون محاكمة: (أ) فرض غرامة ومصادرة منفصلة معا؛ (ب) فرض تدبير مصادرة منفصلة في الإجراءات المدنية ذات الصلة؛ (ج) فرض عقوبة مالية فقط دون اتخاذ تدابير مصادرة منفصلة؛ (د) فرض تدابير المصادرة وحدها؛ (هـ) فرض مصادرة من جانب سلطة واحدة على الأقل من السلطات المعنية بالقضايا التي تهم ولايات قضائية متعددة. وأبرزت المناظرة أنه، على الرغم من أن تعويض الضحايا يمكن أن يكون شرطا للآليات المستخدمة في الحلول دون محاكمة، فإن عددا قليلا من الحلول قد شمل هذه الشروط في الممارسة العملية.

7- وفي المناقشة التي تلت ذلك، أثنى أحد المتكلمين على تزايد الاهتمام بالآليات القانونية البديلة، وكذلك على زيادة استخدام الدول للحلول دون محاكمة، وأشار إلى أهمية تبادل المعلومات في الوقت المناسب وبشكل استباقي مع الدول المتضررة.

8- وردا على سؤال يتعلق بإعادة الموجودات عقب إبرام التسويات، أوضح أحد المشاركين أنه على الرغم من اتساع نطاق الاتفاقية، فالتسويات لا تدخل جميعها في نطاق المادة 57. وفيما يتعلق بالممارسات الجيدة،

أشار إلى حالات استرداد الموجودات الناجحة، بما فيها قضية صندوق الاستثمار الحكومي (1MDB)، التي انطوت على استخدام إجراءات المصادرة، وإعادة جزء من عائدات التسوية إلى ولايات قضائية أخرى، وإجراء تحقيقات موازية. وأبرز أهمية التعاون الدولي في هذه القضية، مما قدم مثالا جيدا على استخدام الاتفاقية وشمل سنغافورة وماليزيا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة.

9- وبالإضافة إلى ذلك، حدد المتكلمون الآليات القائمة في إطار نظمهم المحلية والتي توفر بدائل فعالة وكفؤة بالنسبة للعملية القضائية الرامية إلى اكتشاف النشاط غير المشروع واسترداد الموجودات المسروقة. وشدد عدة متكلمين على أهمية التعاون بين جميع الدول المشاركة في هذه الآليات البديلة. وسلطت إحدى المتكلمات الضوء على حالة لاسترداد الموجودات كللت بالنجاح بفضل التعاون المشترك الفعال بين الدولتين المعنيتين.

10- وردا على سؤال طرحه أحد المتكلمين، أوضحت إحدى المناظرات أن الاتفاقات التفاوضية لتخفيف العقوبة لا تؤثر على المصادرة، ولكنها يمكن أن تؤثر على مبلغ الغرامات النقدية. وأوضح متكلم آخر أنه في الولايات القضائية التي تطبق القانون الأنغلو سكسوني، قد تتضمن الاتفاقات التفاوضية لتخفيف العقوبة شروطا إضافية تتطلب من الجناة المزعومين التعاون في تعقب الموجودات وتحديد الملكية النفعية. وأشار مناظر آخر إلى أنه يمكن أن يطلب من المدعى عليه في بلده أن يتعاون كشرط لتنفيذ الاتفاقات التفاوضية لتخفيف العقوبة وأن مستوى التعاون يتجسد في مرحلة إصدار الحكم، مما يخلق حوافز للمدعى عليه للتعاون.

11- وأشار أحد المتكلمين إلى أن الولايات القضائية التي تطبق القانون المدني يمكن أن تسمح بالمصادرة في غياب إدانة جنائية، وأوضح أن ذلك ممكن في بلده عند فرار الشخص.

12- وأبرز أحد المتكلمين التعارض الموجود بين مبدأ الملاحقة القضائية القائمة على السلطة التقديرية في إطار الحلول دون محاكمة والحاجة إلى التحقيق في جرائم الفساد من أجل معاقبة الجناة.

13- ويمكن الاطلاع على مزيد من المعلومات عن المناقشتين المواضيعيتين المعقودتين خلال الاجتماع في تقرير فريق استعراض التنفيذ عن أعمال دورته الثانية عشرة المستأنفة وفي تقرير اجتماع الخبراء الحكومي الدولي العاشر المفتوح للمشاركة لتعزيز التعاون الدولي في إطار الاتفاقية.