الجمعية العامة

Distr.: General
12 November 2001
Arabic
Original: French

الاجتماع التحضيري غير الرسمي للجنة المخصصة
للتفاوض بشأن اتفاقية لمكافحة الفساد

بوينس آيرس، ٤-٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١

الاقتراحات والمساهمات الواردة من الحكومات

فرنسا: عناصر مقدمة لغرض إدراجها في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

١- تتناول هذه المساهمة بعض عناصر الاتفاقية المقبلة الواردة في مشروع القرار المعنون "الإطار المرجعي للتفاوض بشأن صك قانوني دولي لمكافحة الفساد"[(١)] المعروض على الجمعية العامة في دورتها السادسة والخمسين. ولذلك لا تشكل هذه المساهمة مشروعاً كاملاً للاتفاقية بل تقتصر أساساً على النقاط التالية:

(أ) التعاريف؛

(ب) المنع؛

(ج) التجريم والجزاءات.

٢- وتأخذ صيغة عدة أحكام في الاعتبار النص الذي اقترحته النمسا وهولندا (A/AC.261/IPM/4)، ولا سيما في مجال الإنفاذ والمنع.

أولاً- التعاريف

٣- فيما يتعلق بالتعاريف، تقترح فرنسا المادة التالية:

"المادة (...)

"المصطلحات المستخدمة

"لأغراض هذه الاتفاقية:

"(أ) يقصد بتعبير 'الموظف العمومي' أي شخص يشغل منصباً تشريعياً أو إدارياً أو قضائياً في دولة طرف، سواء كان معيّناً أو منتخباً، وأي شخص يمارس وظيفة عمومية لدى الدولة الطرف، بما في ذلك لدى جهاز عمومي أو منشأة عمومية؛

"(ب) يقصد بتعبير 'موظف المنظمة الدولية':

"'١' أي موظف رسمي أو موظف متعاقد آخر، ضمن إطار المعنى المقصود في مدونة قواعد السلوك للموظفين العموميين، في أي منظمة عمومية دولية أو إقليمية أو خارج الصعيد الوطني؛

"'٢' أي شخص يعمل لدى منظمة كهذه، سواء على سبيل الإعارة أو غير ذلك، ويتولى وظائف معادلة للوظائف التي يؤديها موظفو تلك المنظمة أو غيرهم من العاملين فيها؛

"(ج) يشمل تعبير 'الدولة الأجنبية' جميع مستويات الحكومة أو فروعها، من وطنية ومحلية، وكذلك الولايات والكيانات الاتحادية في حالة الدول الاتحادية؛

"(د) يقصد بتعبير 'الموظف العمومي الأجنبي' أي شخص يشغل منصباً تشريعياً أو إدارياً أو قضائياً في بلد أجنبي، سواء كان معيّناً أو منتخباً، وأي شخص يمارس وظيفة عمومية لدى دولة أجنبية، بما في ذلك، لدى جهاز عمومي أو منشأة عمومية؛

"(ه) يقصد بتعبير 'الممتلكات' الموجودات أيا كان نوعها، سواء كانت مادية أم غير مادية، منقولة أم غير منقولة، ملموسة أم غير ملموسة، والمستندات أو الصكوك القانونية التي تثبت ملكية تلك الموجودات أو وجود مصلحة فيها؛

"(و) يقصد بتعبير 'عائدات الجريمة' أي ممتلكات تتأتى أو يتحصل عليها، بشكل مباشر أو غير مباشر، من ارتكاب جرم ما؛

"(ز) يقصد بتعبير 'التجميد' أو 'الضبط' الحظر المؤقت لنقل الممتلكات أو تبديلها أو التصرف فيها أو تحريكها أو إخضاعها للحراسة أو السيطرة المؤقتة بناء على أمر صادر عن محكمة أو سلطة مختصة أخرى؛

"(ح) يقصد بتعبير 'المصادرة'، التي تشمل الحجز حيثما انطبق، التجريد النهائي من الممتلكات بموجب أمر صادر عن محكمة أو سلطة مختصة أخرى؛

"(ط) يقصد بتعبير 'الجرم الأصلي' أي جرم تأتت منه عائدات يمكن أن تصبح موضوع جرم حسب التعريف الوارد في المادة ١٣ من هذه الاتفاقية؛

"(ي) يقصد بتعبير 'التسليم المراقب' الأسلوب الذي يسمح لشحنات غير مشروعة أو مشبوهة بالخروج من إقليم دولة أو أكثر أو المرور عبره أو دخوله، بمعرفة سلطاته المختصة وتحت مراقبتها، بغية التحري عن جرم ما وكشف هوية الأشخاص الضالعين في ارتكابه."

التعليقات

٤- وضع تعريف "الموظف العمومي" الوارد في الفقرة الفرعية (أ) على غرار تعريف "الموظف العمومي الأجنبي" الوارد في اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين في المعاملات التجارية الدولية التي اعتمدتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ("اتفاقية منظمة التعاون والتنمية").[٢] وقد تبين أن هذا التعريف أفضل من التعريف الوارد في الفقرة ٤ من المادة ٨ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية ("اتفاقية الجريمة المنظمة")[٣] الذي يشير إلى القانون الداخلي للدولة الطرف، إذ أنه يوفر تعريفاً موحداً وقائماً بذاته لتعبير "الموظف العمومي" ويوفر بعض الاتساق مع تعريف "الموظف العمومي الأجنبي". ينبغي لهذا النهج أن يجعل من الممكن تقليل الخلافات في التطبيق بين الدول الأطراف.

٥- وأُخذ تعريف "الموظف المدني الدولي" الوارد في الفقرة الفرعية (ب) من المادة ٩ من اتفاقية مجلس أوروبا للقانون الجنائي بشأن الفساد ("اتفاقية القانون الجنائي")[٤] المعدل على أساس تعريف "موظف الجماعة" الوارد في المادة ١ من اتفاقية سنة ١٩٩٧ بشأن مكافحة الفساد الذي يضلع فيه موظفو الجماعات الأوروبية أو موظفو الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.[٥]

٦- وأُخذ تعريف "الدولة الأجنبية" الوارد في الفقرة الفرعية (ج) من المادة ١ من اتفاقية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وقد وُسّع نطاقه ليشمل الدول الاتحادية.

٧- وأُخذ تعريف "الموظف العمومي الأجنبي" الوارد في الفقرة الفرعية (د) من المادة ١ من اتفاقية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

ثانياً- المنع

ألف- التعديلات المقترحة

٨- تستكمل الاقتراحات الواردة أدناه النص المقترح الذي قدمته النمسا وهولندا، رهناً بإجراء ما يلزم من تغييرات مصطلحية ودون المساس بالمفاوضات التي ستُعقد في اللجنة المخصصة للتفاوض بشأن اتفاقية لمكافحة الفساد.

١- الإدارة العمومية

٩- ترى فرنسا أن من المفيد إضافة الفقرتين التاليتين إلى المادة ٦ من النص الذي اقترحته النمسا وهولندا:

"٢- تتخذ الدول الأطراف ما قد يلزم من تدابير لضمان حصول الموظفين العموميين والموظفين المدنيين على تدريب تخصصي ومحدد ومناسب بشأن مخاطر الفساد الذي قد يتعرضون له بحكم وظائفهم والمهام الإشرافية والتحقيقات التي يتحملون مسؤوليتها.

"٣- تنظر الدول الأطراف، مع مراعاة المبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، في اتخاذ ما قد يلزم من تدابير لاعتماد وتنفيذ نظم يقوم بموجبها الأشخاص الذين يؤدون وظائف عمومية معينة بالإعلان عن دخلهم، ولتعميم ذلك الإعلان، حيثما يكون ذلك مناسباً."

التعليقات

١٠- تستكمل الفقرة ٢ الأحكام الأخرى في المادة عن طريق إدراج الالتزام بتوفير التدريب للموظفين المعرضين لخطر الفساد.

١١- أما الفقرة ٣، التي تدعو الدول الأطراف إلى النص على التزام الإعلان عن الدخل عندما يبدو ذلك ملائما، فمستوحاة من اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد.[٦]

٢- مدونة قواعد سلوك الموظفين العموميين

المادة ٧

١٢- ترى فرنسا أن من المفيد استكمال المادة ٧ من النص المقدم من النمسا وهولندا بعدة أحكام تحدد نطاق تلك المادة. وتقترح فرنسا إضافة الأحكام التالية:

"صفر [تسبق الفقرة ١]. تسعى الدول الأطراف، ولا سيما من خلال إعداد مبادئ توجيهية كافية، إلى تعزيز السلوك الأخلاقي وتدعيم ثقافة رفض الفساد عن طريق احترام الأمانة العامة والممارسة الصحيحة للمسؤوليات وتنمية النزاهة."

"٣ مكرراً- تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير لضمان عدم التحامل أو عدم فرض جزاءات على الموظفين العموميين الذين يبلّغون السلطات المختصة، بحسن نية وعلى أسس معقولة، عن أي حوادث قد تُعتَبر أو تُشكِّل نشاطاً غير مشروع أو إجرامياً، بما فيها الحوادث التي تتعلق بالخدمة العمومية."

"٥- لأغراض تنفيذ أحكام هذه المادة، تضع الدول الأطراف في اعتبارها المبادرات ذات الصلة التي تتخذها المنظمات الإقليمية والأقاليمية والمتعددة الأطراف."

التعليقات

١٣- الفقرة "صفر" مستوحاة من "مبادئ مجلس أوروبا التوجيهية العشرون لمكافحة الفساد" (المبادئ التوجيهية العشرون)[٧] وتتضمن مبدأً يرد على نحو أكثر تفصيلا في الأحكام اللاحقة.

١٤- الفقرة ٣ تستند إلى المادة ١٢ من مدونة مجلس أوروبا النموذجية لقواعد سلوك الموظفين العموميين،[٨] وتعزز الالتزام بالإبلاغ عن أفعال الفساد، حسبما جاء في الفقرة ٣ (أ).

١٥- صيغة الفقرة ٥ تستند إلى الفقرة ٣ من المادة ٧ من اتفاقية الجريمة المنظمة وتشير إلى المبادرات الإقليمية التي اتخذها مجلس أوروبا.

٣- تدبر الإدارة العمومية

١٦- تقترح فرنسا إضافة عدة أحكام إلى المادتين ٨ و ٩ من النص الذي قدمته النمسا وهولندا.

المادة ٨

١٧- يمكن استكمال المادة ٨ على النحو التالي:

(أ) يمكن إضافة العبارات التالية إلى الفقرة ٢ (ب): "ولا سيما من جانب أجهزة رفيعة المستوى للمراقبة المالية والإدارية؛"

(ب) وقد يكون من المفيد إضافة الأحكام التالية:

"٣- تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير لاعتماد نظم ملائمة وتنفيذها من أجل استرداد إيرادات الدولة والهيئات العمومية ورصدها بهدف منع الفساد.

"٤- تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير، في إطار قوانينها الداخلية المتعلقة بالمحاسبة العمومية، لمنع الإدارات العمومية من إنشاء حسابات غير مقيدة في الدفاتر، وإجراء معاملات غير مدونة في الدفاتر أو غير مبينة بصورة وافية، وتسجيل نفقات وهمية، وقيد التزامات دون تحديد غرضها تحديداً صحيحاً واستخدام وثائق مزورة.

"٥- تفرض كل دولة طرف عقوبات مدنية أو إدارية أو جنائية فعالة ومناسبة ورادعة على أي إغفال أو تزوير في دفاتر الإدارات والهيئات العمومية وسجلاتها وحساباتها وبياناتها المالية.

"٦- تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير لكي تضمن مراعاة نظام المساءلة في الإدارات العمومية لعواقب أفعال الفساد التي يرتكبها موظفون عموميون."

التعليقات

١٨- تستند الفقرة ٣ إلى اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد.

١٩- تستند الفقرتان ٤ و٥ إلى اتفاقية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وتجسدان الحاجة إلى معايير دنيا في مجال المحاسبة العمومية.

٢٠- تستند الفقرة ٦ إلى المبادئ التوجيهية العشرين.

المادة ٩

٢١- يمكن استكمال المادة ٩ بفقرة عامة تستند إلى المبادئ التوجيهية العشرين على النحو التالي:

"صفر [تسبق الفقرة ١]. تتخذ الدول الأطراف ما قد يلزم من تدابير لضمان مراعاة عمليات التنظيم والتشغيل وصنع القرار في الإدارات العمومية لضرورة مكافحة الفساد، ولا سيما بضمان قدر كاف من الشفافية وفقاً لمقتضيات الفعالية، وذلك فيما يتعلق بالحصول على المعلومات."

٤- تدابير منع الفساد في القطاع الخاص

٢٢- ترى فرنسا أن من الممكن توسيع نطاق أحكام المادتين ١١ و١٢ من النص الذي قدمته النمسا وهولندا.

المادة ١١

٢٣- يمكن توضيح نطاق الفقرة ١ من المادة ١١ واستكماله بأحكام مأخوذة عن اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة. ولذا تقترح فرنسا تعديل الفقرة الفرعية (ه) وإضافة الفقرة الفرعية (و) الواردة أدناه، على النحو التالي:

"(ه) منع إساءة استخدام الهيئات الاعتبارية لارتكاب أفعال فساد أو إخفائها، وذلك باعتماد تدابير بشأن استبانة الموكلين، وأصحاب رؤوس الأموال والأسهم، واستبانة الجهات الاقتصادية المستفيدة، والتزامات التسجيل، وقواعد الإعلان، وبصفة عامة، الشفافية في المعاملات المالية والقانونية والمحاسبية ضمن جملة أمور [...]؛

"(و) منع إساءة استخدام الإجراءات التي تحكم الإعانات والرخص التي تمنحها الهيئات العمومية للنشاط التجاري؛"

التعليقات

٢٤- تستند الفقرة الفرعية (و) إلى الفقرة ٢(ج) من أحكام المادة ٣١ من اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة. وقد تم توسيع نطاق الحكم المتعلق بشفافية الهيئات الاعتبارية وإضفاء مزيد من الدقة عليه.

المادة ١٢

٢٥- تقترح فرنسا استكمال المادة ١٢ بأحكام متعلقة بوضع ضوابط محاسبية سواء داخل المنشآت أو خارجها. وتقترح من ثم الفقرات الإضافية التالية:

"٣- تتخذ كل دولة طرف ما يلزم من تدابير لضمان وجود مراقبة محاسبية داخلية كافية في المنشآت والشركات التجارية، مما يسمح بكشف أفعال الفساد.

"٤- تتخذ كل دولة طرف ما يلزم من تدابير لضمان خضوع المحاسبة في المنشآت والشركات التجارية لإجراءات المراجعة والتصديق الملائمة، لا سيما من جانب المتخصصين أو المنشآت المتخصصة المعتمدة لدى الهيئة العمومية."

التعليقات

٢٦- تستند الفقرة ٣ إلى اتفاقية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي واتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد.

٢٧- ترمي الفقرة ٤ إلى استكمال أحكام المادة ١٢ وذلك بإضافة الالتزام بمراجعة حسابات المنشآت التجارية.

٥- دور المجتمع المدني ووسائل الإعلام

المادة ١٣

٢٨- تقترح فرنسا ضرورة استكمال المادة ١٣ من النص الذي قدمته النمسا وهولندا بحكم خاص بحرية الصحافة.

٢٩- ويمكن صياغة ذلك الحكم المستند إلى المبادئ التوجيهية العشرين، على النحو التالي:

"٢- تكفل الدول الأطراف لوسائل الإعلام حرية تلقي المعلومات عن حالات الفساد ونشرها وتعميمها، مع التقيد فقط بالحدود المطلوبة لإجراء التحريات على نحو سليم، ومراعاة قواعد السلوك السارية، والحق في الدفاع، وافتراض البراءة."

باء- حكم إضافي

٣٠- تقترح فرنسا حكماً محدداً لتشجيع إنشاء هياكل متخصصة ومتعددة الاختصاصات في مجال منع الفساد. ويمكن صياغة ذلك الحكم على النحو التالي:

"المادة (...)

"هياكل متخصصة لمنع الفساد

"١- تنظر الدول الأطراف في إنشاء أجهزة متخصصة لمنع الفساد تكون قادرة على استحداث وسائل متعددة الاختصاصات من أجل تعزيز المعارف بشأن الفساد، وتصنيف أفعال الفساد.

"٢- تمنح الدول الأطراف الأجهزة المتخصصة المشار إليها في الفقرة ١ من هذه المادة الاستقلالية والوسائل المادية والموظفين المتخصصين، وتوفر ما قد يلزم من تدريب لهؤلاء الموظفين بما يمكّنهم من أداء مهامهم.

"٣- تنظر الدول الأطراف في إنشاء أو تحديد نقطة أو دائرة اتصال ضمن ادارتها العمومية بحيث يمكن لأي شخص طبيعي أو اعتباري أن يلجأ إليها بغية الحصول على المشورة أو الإفادة بمعلومات عن أفعال الفساد."

التعليقات

٣١- يتناول هذا الحكم مسألة منع الفساد على وجه التحديد. وتستند الفقرتان ١ و٢ إلى المبادئ التوجيهية العشرين والمادة ٢٨ من اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة. وتستكمل الفقرة ٣ الحكمين السابقين بضمان تدفق المعلومات على نحو أفضل.

ثالثاً- التجريم والعقوبات

ألف- التجريم

١- تجريم الفساد

٣٢- فيما يتعلق بفساد الموظفين العموميين الوطنيين، تؤيد فرنسا الاعتماد على الفقرتين ١ (أ) و(ب) من أحكام المادة ٨ من اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة كقاعدة للتفاوض. ويمكن أيضاً الاستناد إلى العناصر الأساسية نفسها الواردة في تلك الأحكام فيما يتعلق بفساد الموظفين العموميين الأجانب.

٣٣- أما فيما يتعلق بفساد الموظفين المدنيين الدوليين، فإن فرنسا تقترح إدراج المادة التالية في مشروع الاتفاقية:

"المادة (...)

"فساد الموظفين المدنيين الدوليين وأعضاء أو ممثلي منظمة دولية

"١- تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تشريعات وتدابير أخرى لتجريم السلوك المشار اليه في المادة (...) من هذه الاتفاقية [افساد الموظف العمومي الوطني]، والضالع فيه موظف مدني دولي، أو عضو جمعية تشريعية لمنظمة دولية، أو أصحاب مناصب قضائية أو موظفين في محكمة دولية.

"٢- تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تشريعات وتدابير أخرى لتجريم السلوك المشار اليه في المادة (...) من هذه الاتفاقية [انفساد الموظف العمومي الوطني]، والضالع فيه موظف مدني دولي أو عضو جمعية تشريعية لمنظمة دولية تنتمي الدولة الطرف الى عضويتها أو أصحاب مناصب قضائية أو موظفين في محكمة دولية تكون ولايتها القضائية مقبولة لدى الدولة الطرف."

التعليقات

٣٤- هذه المادة مستوحاة من الفقرة ٢ من المادة ٨ من اتفاقية الجريمة المنظمة، ولكنها عدلت بصورة جوهرية من أجل انشاء التزام بدلا من مجرد خيار. وعلاوة على ذلك، جرى تفصيل النص بتضمينه أمثلة مقتبسة من المادتين ١٠ و ١١ من اتفاقية القانون الجنائي بهدف مراعاة الحالات التي لا يشملها تعريف "الموظف المدني الدولي".

٣٥- وبالاضافة الى ذلك، حذف الشرط المتعلق بعضوية الدولة الطرف في جمعية تشريعية لمنظمة دولية معينة والشرط المتعلق بقبول ولاية قضائية دولية فيما يخص الافساد ولكنهما استبقيا بالنسبة للانفساد، مما يجعل بالامكان توسيع نطاق التجريم الى حد ما.

٢- تجريم غسل الأموال

٣٦- فيما يخص تجريم غسل الأموال، تؤيد فرنسا الادراج الشامل للأحكام ذات الصلة من المادة ٦ من اتفاقية الجريمة المنظمة. ولذلك من الممكن استكمال الاقتراح المقدم من النمسا وهولندا عن طريق اضافة الفقرة ٢ من المادة ٦ من تلك الاتفاقية.

٣- التجريمات الأخرى

٣٧- بالنسبة للتجريمات الأخرى، تقترح فرنسا تضمين مشروع الاتفاقية المواد التالية:

"المادة (...)

"المتاجرة بالنفوذ

"تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تشريعات أو تدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية عند ارتكابها بصورة متعمدة:

"(أ) الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها بشكل مباشر أو غير مباشر بقصد الحصول من موظف عمومي أو أي شخص آخر، سواء كان يستغل نفوذه الحقيقي أو المزعوم بهدف الحصول من ادارة أو سلطة عامة تابعة للدول الطرف، على أي مزية غير مستحقة أو أي قرار لصالحه أو لصالح أي شخص آخر؛

"(ب) بالنسبة للموظف العمومي أو أي شخص آخر، التماس أو قبول أي مزية غير مستحقة له أو لشخص آخر، بشكل مباشر أو غير مباشر، من خلال استغلال نفوذه الحقيقي أو المزعوم بهدف الحصول من ادارة أو سلطة عامة تابعة للدولة الطرف على أي مزية غير مستحقة أو أي قرار لصالحه أو لصالح أي شخص آخر، سواء كان النفوذ قد مورس أم لا أو سواء أفضى النفوذ المزعوم الى النتيجة المقصودة أم لا."

التعليقات

٣٨- يستند هذا الحكم الى المادة ١٢ من اتفاقية القانون الجنائي بعد ادخال تعديلات واسعة عليها. أما التجريم، الذي يعالج الاتجار الايجابي أو السلبي بالنفوذ، فقد قصر عمدا على الأفعال المرتكبة ضد أو لصالح ادارة أو سلطة عامة تابعة للدولة الطرف. ولم يؤخذ بعين الاعتبار، في المرحلة الراهنة، الاتجار بالنفوذ (الايجابي والسلبي) لصالح سلطة عامة أجنبية.

"**المادة** (...)

"اختلاس الأموال من قبل الموظفين العموميين

"تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تشريعات وتدابير أخرى لتجريم اختلاس أو نقل أي ممتلكات منقولة أو غير منقولة، أو أموال عامة أو خاصة أو سندات أو أي أشياء أخرى موضوعة بعهدته بحكم وظيفته أو مهمته، عندما ترتكب عمدا.

التعليقات

٣٩- صياغة هذه المادة مستوحاة من المادة الحادية عشرة من اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد. أما التجريم فيقتصر على الموظفين العموميين الوطنيين.

"المادة (...)

"الاخفاء

"تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من التشريعات والتدابير الأخرى لتجريم اخفاء أو حيازة أو نقل ممتلكات أو أموال منقولة أو العمل كوسيط في نقل هذه الممتلكات أو الأموال رغم علمه بأن هذه الممتلكات أو الأموال المنقولة ناشئة عن احدى الجرائم المقررة في هذه الاتفاقية، عندما ترتكب عمدا."

التعليقات

٤٠- تجريم الاخفاء منصوص عليه في الفقرة ١ (د) من المادة السادسة من اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد، غير أن أركان الجريمة غير مذكورة. وتسعى الصياغة المقترحة الى اضفاء المزيد من الدقة على التجريم.

"المادة (...)

"الجرائم المحاسبية

"تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من التشريعات والتدابير الأخرى لتجريم الأفعال التالية جنائيا عندما ترتكب عمدا:

"(أ) ابتداع أو استخدام فاتورة أو أي وثيقة محاسبية أخرى أو سجل يحتوي على معلومات كاذبة أو ناقصة؛

(ب) اغفال وضع سجل للمدفوعات خلافا للقانون."

التعليقات

٤١- يستند هذا الحكم الى المادة ١٤ من اتفاقية القانون الجنائي. غير أن الالتزام بالتجريم لا يقتصر على الأفعال المرتكبة بقصد اقتراف أفعال فساد أو تيسيرها أو التستر عليها، مما يحد من نطاق التجريم ويثير مصاعب تتعلق بالأدلة.

"المادة (...)

"المشاركة في الجرم أو التحريض عليه أو الشروع به

"١- تعتمد كل دولة طرف أيضا، وفقا لقانونها الوطني، ما قد يلزم من تشريعات وتدابير أخرى لتجريم المشاركة كمتواطئ أو محرض في جريمة محددة بموجب المواد (...) من هذه الاتفاقية.

"٢- تعتمد كل دولة طرف أيضا، وفقا لقانونها الوطني، ما قد يلزم من تشريعات وتدابير أخرى لتجريم أي محاولة لارتكاب جريمة من الجرائم المحددة بموجب المواد (...) من هذه الاتفاقية."

التعليقات

٤٢- الفقرة ١ مستوحاة من الفقرة ٣ من المادة ٨ من اتفاقية الجريمة المنظمة ومستكملة بصياغة مقتبسة من الصكوك التي تعالج المصالح المالية للجماعات الأوروبية. وينبغي أن يشمل نطاق هذا الحكم كافة الجرائم التي تحددها الاتفاقية.

٤٣- تنص الفقرة ٢ على تجريم الشروع بالجرائم. وينبغي أن يستبعد من نطاقها الجرائم المتعلقة بالفساد والمتاجرة بالنفوذ والاخفاء، نظرا لخصوصية العناصر التي تشكل هذه الجرائم. ولذلك يكفي النظر في جميع المواد المتعلقة بالتجريم باستثناء تلك التي تعالج الجرائم المعينة المذكورة آنفا.

باء- الجزاءات الأخرى

٤٤- فيما يتعلق بالجزاءات الأخرى، ينبغي أن تكون جميع التدابير الجنائية الأخرى مسبوقة بحكم عام يمكن أن يصاغ على النحو التالي:

"المادة (...)

"تدابير مكافحة الفساد

"تعتمد دولة طرف، بالقدر الذي يناسب نظامها القانوني ويتسق معه، تدابير تشريعية أو ادارية أو تدابير فعالة أخرى لتعزيز نزاهة الموظفين العموميين، ولكشف فسادهم والمعاقبة عليه."

التعليقات

٤٥- يتضمن هذا الحكم العام جزءا من الفقرة ١ من المادة ٩ من اتفاقية الجريمة المنظمة، بعد ادخال تعديلات طفيفة عليها. و لم تستبق الفقرة ٢ طالما أنه من الممكن ادراج الأحكام ذات الصلة وجعلها أكثر دقة فيما يتعلق بأجهزة انفاذ القوانين والمنع.

٤٦- وعلاوة على ذلك، ينبغي ادراج المقترحات الواردة أدناه في مشروع الاتفاقية.

١- الملاحقة والمقاضاة والجزاءات

المادة ٢٠

٤٧- حول هذه النقطة، تقترح فرنسا ادراج المادة ٢٠ من الاقتراح المقدم من النمسا وهولندا مع اضافة حكم بعد الفقرة ١ للحد من نطاق الحصانات والامتيازات القضائية. ومن الممكن أن يستند هذا الحكم الى المبادئ التوجيهية العشرين ويصاغ على النحو التالي:

"١ مكرر، تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من التدابير لقصر أي حصانة وأي امتياز قضائي يتعلق بالتحري والملاحقة والمقاضاة في الجرائم المتصلة بالفساد على الحد الضروري جدا لنهوض المجتمع الديمقراطي بأعماله بصورة سلسة."

٢- الولاية القضائية

٤٨- فيما يتعلق بالمعايير المتعلقة بالولاية القضائية، تؤيد فرنسا الادراج الشامل للأحكام ذات الصلة من اتفاقية الجريمة المنظمة بما فيها الأحكام الواردة في الفقرة ٢ (ج) '٢' من المادة ١٥.

المادة ٢٥

٤٩- وعلاوة على ذلك، فان بالامكان استكمال المادة ٢٥ من النص المقدم من النمسا وهولندا بحكم يتيح للدولة الطرف اثبات ولايتها القضائية في حالة قيام أحد موظفيها العموميين بارتكاب هذه الأفعال (ممن لا يكون بالضرورة من رعايا تلك الدولة) وبحكم يتعلق بالوضع الخاص للموظفين المدنيين الدوليين.

٥٠- ولذلك تقترح فرنسا اضافة الأحكام التالية الى الفقرة ٢ من المادة ٢٥ من النص المقترح من النمسا وهولندا:

"(ج) عندما يكون أحد موظفيها العموميين أو أي شخص مشار اليه في المادة ٨ وهو في الوقت نفسه أحد رعاياها، ضالع في الجريمة؛

"(د) عندما تكون الجريمة هي احدى الجرائم المحددة وفقا للفقرة ١ (ب) '٢' من المادة (...) من هذه الاتفاقية [الفقرة ١ (ب) '٢' من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية] وأن تكون قد ارتكبت خارج اقليمها بهدف القيام داخل اقليمها بارتكاب احدى الجرائم المحددة وفقا للفقرة ١ (أ) '١' أو '٢' أو (ب) '١' من المادة (...) من هذه الاتفاقية [الفقرة ١ (أ) '١' أو '٢' أو (ب) '١' من المادة ٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية]."

التعليقات

٥١- الفقرة ٢ (ج) مستوحاة من المادة ١٧ من اتفاقية القانون الجنائي.

٥٢- تضم الفقرة ٢ (د) حكم الفقرة ٢ (ج) '٢' من المادة ١٥ من اتفاقية الجريمة المنظمة.

٣- أساليب التحري الخاصة

٥٣- تقترح فرنسا اضافة حكم يشجع الدول الأطراف على تنفيذ أساليب خاصة للتحري لكبح أفعال الفساد وغيرها من الجرائم التي تحددها الاتفاقية.

"المادة (...)

"أساليب التحري الخاصة

"١- تقوم كل دولة طرف، ضمن حدود امكانياتها ووفقا للشروط المنصوص عليها في قانونها الداخلي، اذا كانت المبادئ الأساسية لنظامها القانوني الداخلي تسمح بذلك، باتخاذ ما يلزم من تدابير لاتاحة الاستخدام المناسب للتسليم المراقب، وكذلك ما تراه مناسبا من استخدام أساليب تحر خاصة أخرى مثل المراقبة الالكترونية، أو غيرها من أشكال المراقبة، والعمليات المستترة، من جانب سلطاتها المختصة داخل اقليمها لغرض مكافحة الفساد بصورة فعالة.

"٢- بغية التحري عن الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، تشجع الدول الأطراف على أن تبرم، عند الاقتضاء، اتفاقات أو ترتيبات ملائمة ثنائية أو متعددة الأطراف لاستخدام أساليب التحري الخاصة هذه في سياق التعاون على الصعيد الدولي. ويراعى تماما في ابرام تلك الاتفاقات أو الترتيبات وتنفيذها مبدأ تساوي الدول في السيادة، ويراعى في تنفيذها التقيد الصارم بأحكام تلك الاتفاقات أو الترتيبات.

"٣- في حال عدم وجود اتفاق أو ترتيب على النحو المبين في الفقرة ٢ من هذه المادة، يتخذ ما يقضي باستخدام أساليب التحري الخاصة هذه على الصعيد الدولي من قرارات لكل حالة على حدة، ويجوز أن تراعى فيها، عند الضرورة، الترتيبات المالية والتفاهمات المتعلقة بممارسة الولاية القضائية من جانب الدول الأطراف المعنية.

"٤- يجوز، بموافقة الدول الأطراف المعنية، أن تشمل القرارات التي تقضي باستخدام أسلوب التسليم المراقب على الصعيد الدولي طرائق مثل اعتراض سبيل البضائع أو السماح لها بمواصلة السير سالمة أو ازالتها أو ابدالها كليا أو جزئيا.

التعليقات

٥٤- تضم هذه المادة أحكام المادة ٢٠ من اتفاقية الجريمة المنظمة.

٤- حماية الضحايا

٥٥- تقترح فرنسا تضمين مشروع الاتفاقية حكما بشأن حماية حقوق الضحايا ومصالحهم، التي يمكن تبريرها بحسب طبيعة الجرائم التي يحددها الصك المرتقب وتنوع النظم القانونية:

"المادة (...)

"حماية الضحايا

"١- تكفل كل دولة طرف مراعاة قانونها الوطني لضرورة مكافحة الفساد، وتوفر، على وجه الخصوص، وسائل انتصاف فعالة للأشخاص الذين تتأثر حقوقهم ومصالحهم بالفساد بغية تمكينهم من الحصول على التعويض وجبر الأضرار، وفقا لمبادئ قوانينها الداخلية.

"٢- تتيح كل دولة طرف، رهنا بقانونها الداخلي، امكانية عرض آراء الضحايا وشواغلهم وأخذها بعين الاعتبار في المراحل المناسبة من الاجراءات الجنائية المتخذة ضد الجناة على نحو لا يمس بحقوق الدفاع."

التعليقات

٥٦- تستند هذه المادة الى المادة ٢٥ من اتفاقية الجريمة المنظمة التي حذفت الفقرة ١ منها. وصياغة الفقرة ١ من النص المقترح هي أقل دقة من الفقرة ٢ من المادة ٢٥ من تلك الاتفاقية، وهي مستوحاة من المبادئ التوجيهية العشرين.

٥- التدابير الرامية الى تعزيز التعاون مع سلطات انفاذ القوانين

٥٧- تؤيد فرنسا الدمج الشامل للأحكام ذات الصلة من اتفاقية الجريمة المنظمة بما فيها أحكام الفقرة ٥ من المادة ٢٦.

المادة ٢٤

٥٨- وعلاوة على ذلك ترى فرنسا أن من المفيد أن يضاف الى المادة ٢٤ من المشروع المقدم من النمسا وهولندا حكم عام يشجع توفير المعلومات لسلطات انفاذ القوانين التي تحددها الاتفاقية. ويمكن صياغة هذا الحكم الاضافي، الذي سيدرج قبل الفقرة ١ دون أن يحل محلها، على النحو التالي:

"صفر [يسبق الفقرة ١]. تتخذ كل دولة طرف التدابير المناسبة لتشجيع الأشخاص الذين يشاركون أو سبقت لهم المشاركة في ارتكاب جريمة منصوص عليها في هذه الاتفاقية على توفير معلومات مفيدة للسلطات المختصة لأغراض التحري والاثبات."

٦- أحكام ختامية

٥٩- دون المساس بالأحكام الختامية الأخرى من الاتفاقية، ولا سيما آلية المتابعة، ترى فرنسا أنه ينبغي أن يحتوي مشروع الاتفاقية على حكم خاص يحدد العلاقة بين الصك المرتقب والاتفاقيات الأخرى.

٦٠- وتقترح فرنسا النص التالي:

"المادة (...)

"العلاقة بالاتفاقات والترتيبات الأخرى

"١- لا تمس هذه الاتفاقية بالحقوق والالتزامات الناشئة عن الاتفاقيات الدولية المتعددة الأطراف.

"٢- يجوز للدول الأطراف في هذه الاتفاقية أن تعقد اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف فيما بينها بشأن المسائل التي تتناولها هذه الاتفاقية وذلك بقصد استكمال أو تعزيز أحكامها أو تيسير تطبيق المبادئ المتجسدة فيها.

"٣- في حالة قيام دولتين أو أكثر من الدول الأطراف بعقد اتفاق أو ترتيب يتعلق بمسألة من المسائل التي تتناولها هذه الاتفاقية أو قيامها بتحديد علاقاتها على نحو ما فيما يتصل بهذه المسألة، فانه يحق لها تطبيق هذا الاتفاق أو الترتيب بدلا من هذه الاتفاقية، اذا كان من شأنه تيسير التعاون الدولي."

التعليقات

٦١- هذا الحكم يستند الى المادة ٣٩ من اتفاقية مجلس أوروبا لعام ١٩٩٠ الخاصة بغسل العائدات المتأتية من الجريمة والبحث عنها وضبطها ومصادرتها؛[٩] التي عُدلت الفقرة ١ منها بصورة طفيفة. والهدف من هذا الحكم هو الحفاظ على الالتزامات المترتبة على الدول في الصكوك الدولية الأخرى.

الحواشي

(١) انظر الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي لعام ٢٠٠١، الملحق رقم ٣٠، الجزء الثاني، الفصل الأول، القسم ألف، الفقرة ١.

(٢) انظر الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.98.III.B.18).

(٣) قرار الجمعية العامة ٥٥/٢٥، المرفق الأول.

(٤) Council of Europe, *European Treaty Series, No. 173*.

(٥) See *Official Journal of the European Communities*, No. C 195, 25 June 1997.

(٦) انظر قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٩٩٦/٩٩.

(٧) See Council of Europe, *Texts adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe, 1997*, Strasbourg, France, 1998, resolution (97) 24.

(٨) See *Official Gazette of the Council of Europe: Committee of Ministers part-volume*, No. V- May 2000, recommendation R (2000) 10.

(٩) Council of Europe, *European Treaty Series*, No. 141.

—