

Distr.: General
5 July 2012
Arabic
Original: French

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



فريق استعراض التنفيذ

الدورة الثالثة المستأنفة

فيينا، ١٤-١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢

البند ٢ من جدول الأعمال

استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

خلاصة وافية

مذكّرة من الأمانة

إضافة

المحتويات

الصفحة

٢ ثانياً - خلاصة وافية
٢ سويسرا



ثانياً - خلاصة وافية

سويسرا

١ - مقدمة

١-١ - النظام القانوني لسويسرا

سويسرا دولة اتحادية تضم ٢٦ مقاطعة. ولكل مقاطعة دستورها وتشريعاتها. وتمارس المقاطعات جميع الحقوق والسلطات التي لا تختص بها الدولة الاتحادية، أي الاتحاد السويسري.

وتكون المعاهدات التي يصدّق عليها المجلس الاتحادي جزءاً لا يتجزأ من القانون الداخلي السويسري وهي تنطبق منذ وقت دخولها حيّز النفاذ دونما حاجة إلى إدراجها في النظام القانوني الداخلي عن طريق اعتماد قانون خاص. ويقضي الدستور الاتحادي بأن يلتزم الاتحاد السويسري والمقاطعات بالقانون الدولي، ولكن ذلك لا يعني أن القانون الدولي له الأسبقية في جميع الظروف على القانون الداخلي. فالمحكمة العليا الاتحادية في سويسرا والمصنفات القانونية تُقر بمبدأ أسبقية القانون الدولي على القانون الداخلي، وإن كانت تقبل ببعض الاستثناءات.

وقد وقّعت سويسرا اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ وصدّقت عليها في ٢٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩. ودخلت الاتفاقية حيّز النفاذ في ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩.

وتمارس السلطة التنفيذية من جانب المجلس الاتحادي، وهو حكومة جماعية مكوّنة من سبعة مستشارين منتخبين من البرلمان الاتحادي لمدة أربع سنوات. وتمارس السلطة التشريعية من جانب برلمان من مجلسين مكوّن من مجلس الولايات والمجلس الوطني. والمحكمة العليا الاتحادية هي أعلى سلطة قضائية في البلد، وهي تضمن تفسير القانون الاتحادي وتطبيقه على نحو موحد ودعم الدستور الاتحادي.

وقد أخذت سويسرا مؤخراً بإصلاحات كبيرة في مجال القانون الجنائي. فقد وحدّ قانون الإجراءات الجنائية الجديد، الذي دخل حيّز النفاذ في ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١١، الأحكام الإجرائية القائمة على مستوى المقاطعات وعلى المستوى الاتحادي. وتتمثّل إحدى سمات القانون الجديد في إلغاء سلطات قاضي التحقيق. ومكتب المدعي العام هو الآن وحده المختص بإجراء التحقيقات والإجراءات الأولية قبل المحاكمة.

١-٢- لحة عامة عن الإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد في سويسرا

سويسرا طرف في اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجنب في المعاملات التجارية الدولية التي وضعتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، واتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد التي وضعها مجلس أوروبا والبروتوكول الإضافي الملحق بالاتفاقية الأخيرة.

وإدخالها، أنشأت سويسرا الفريق العامل المشترك بين الإدارات (المشترك بين الوزارات) لمكافحة الفساد. ويُمارس الفريق العامل نشاطه أساساً في مجال منع الفساد، وليست لديه صلاحيات لإجراء التحقيقات الإدارية أو الجنائية.

ويضطلع مكتب المدعي العام بمسؤولية الملاحقات الجنائية في الاتحاد. وتتمثل ولايته في التحقيق في الجرائم التي تُرتكب ضد الحكومة الاتحادية ومقاضاة مرتكبيها. وهو مسؤول أيضاً عن التعامل مع مسائل المساعدة القانونية المتبادلة.

ويضطلع مكتب الإبلاغ عن غسل الأموال بدور رئيسي في الجهود التي يبذلها البلد لمكافحة الفساد. وهو يعمل كوحدة استخبارات مالية، فيقوم بجمع وتحليل الوقائع المرئية التي يُبلغها الوسطاء الماليون، ويحوّل هذه المعلومات، إذا أثار شكوكاً معقولة، إلى السلطات الاتحادية المعنية بالمقاضاة الجنائية.

٢- تنفيذ الفصلين الثالث والرابع

٢-١- التجريم وإنفاذ القانون (الفصل الثالث)

٢-١-١- الاستنتاجات والملاحظات الرئيسية

جرائم الرشوة؛ المتاجرة بالنفوذ (المواد ١٥ و ١٦ و ١٨ و ٢١)

يُجرّم القانون الجنائي السويسري الجرائم المشمولة بالمادتين ١٥ و ١٦ من الاتفاقية بعبارات تتماشى عموماً مع الاتفاقية. ويُلاحظ أنّ الأحكام الخاصة بالرشوة الذي يهدف إلى تحريض موظف عمومي وطني على القيام بفعل لا يتعارض مع واجباته الرسمية لا تشمل جميع الأشكال الممكنة للمزايا غير المستحقة من طرف ثالث.

وعلى الرغم من أنّ الرشوة غير المباشر ليس مجرماً صراحة، يلاحظ أنّ تفسير القوانين الداخلية ذات الصلة وتطبيقها يسمحان بمقاضاة المتورطين بالرشوة المرتكب عن طريق الوسطاء. وعلاوة على ذلك، على الرغم من أنّ القانون السويسري لا يُجرّم صراحة المزايا غير المستحقة الممنوحة للموظفين العموميين الأجنب لقيامهم بفعل لا يتعارض مع واجباتهم،

فمن الممكن اعتبار ذلك متسقاً مع متطلبات الاتفاقية من حيث إنه يستوفي شروط المذكرات التفسيرية المتعلقة بنطاق الفقرة ١ من المادة ١٦ من الاتفاقية.

ويُجرّم الرشو في القطاع الخاص طبقاً للقانون السويسري باعتباره حالة من التنافس غير المنصف. ولا يمكن إقامة دعوى ضد المتهم بارتكاب الجريمة إلاّ بناء على شكوى من طرف يحق له اتخاذ الإجراءات المدنية، بما في ذلك المنافسون والدولة. وتدرس سويسرا حالياً استصواب إلغاء شرط الشكوى المسبقة.

وقد نظرت سويسرا في تجريم المتاجرة بالنفوذ، ولكنها قررت في نهاية الأمر استبعاد هذا الخيار، مُفضّلةً معاقبة الأفعال المشمولة بالاتفاقية في إطار الأحكام الخاصة بالرشو والارتشاء، وإن كانت هذه الأحكام لا تشمل على ما يبدو جميع حالات المتاجرة بالنفوذ. وقد أعربت سويسرا عن اعتزامها إعادة النظر في إمكانية تجريم المتاجرة بالنفوذ مباشرة وبنبغي تشجيعها على أن تفعل ذلك.

غسل العائدات الإجرامية؛ الإخفاء (المادتان ٢٣ و ٢٤)

يُجرّم القانون السويسري الأفعال "التي تستهدف عرقلة استبانة منشأ الأصول التي يعرف [المتهم] أنها مستمدة من جريمة أو كان ينبغي له أن يفترض ذلك، أو تُعقّب هذه الأصول أو ضبطها"، أي أنها تُشكل جريمة يُعاقب عليها بالحبس لمدة تتجاوز ثلاث سنوات. وعلى الرغم من أن الجرائم الأربع المحددة في الاتفاقية لا تُشكل رسمياً جزءاً من القانون السويسري، فإن جميع حالات غسل الأموال المدرجة في الاتفاقية يجري التصدي لها على النحو المناسب وفقاً للقانون السويسري ولتطبيقه من جانب المحاكم. ووفقاً للقانون السويسري، يجوز أيضاً إدانة مرتكب الجريمة الأصلية بغسل عائدات جرمته، كما إنّ غسل الأموال يُعاقب عليه إذا ما ارتُكبت الجريمة في الخارج، شريطة أن يكون فعلاً يعاقب عليه القانون أيضاً في الدولة التي حدث فيها.

ويعاقب القانون السويسري على الإخفاء إذا كانت السلع المخفأة قد حُصل عليها نتيجة جريمة ارتُكبت ضد الممتلكات وأيضاً، في بعض الحالات، بموجب الأحكام المتعلقة بغسل الأموال.

الاختلاس؛ إساءة استغلال الوظائف؛ الإثراء غير المشروع (المواد ١٧ و ١٩ و ٢٠ و ٢٢)

يُنصّ على الاختلاس والتبديد في القطاع العام وإساءة استغلال الوظائف واختلاس الممتلكات في القطاع الخاص باعتبارها جرائم على نحو يتسق مع أحكام الاتفاقية. ونطاق

تطبيق الحكم الذي يُجرّم الاختلاس في القطاع الخاص أوسع من نطاق تطبيق المادة ٢٢ من الاتفاقية، من حيث إنه لا يقتصر فقط على الأفعال المرتكبة خلال مزاوله الأنشطة الاقتصادية أو المالية أو التجارية.

ولا تعترف سويسرا بالمفهوم القانوني للإثراء غير المشروع، ولا تُشكّل الزيادة في الثروة جريمة استناداً فقط إلى أن الموظف العمومي المعني لا يمكنه تبريرها.

إعاقة سير العدالة (المادة ٢٥)

على الرغم من أن القانون السويسري لا يتضمن أحكاماً محدّدة بشأن مكافحة الفساد، فإنه ينص على مقاضاة مرتكبي جميع الأفعال التي يعاقب عليها القانون المدرجة في المادة ٢٥ (أ) من الاتفاقية. وتستوفي إمكانية مقاضاة الأشخاص الذين يستخدمون القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب للتحريض على الإدلاء بشهادة زور أو لغير ذلك من الجرائم اشتراطات الاتفاقية. ويتضمن القانون الجنائي السويسري أحكاماً تشمل بالفعل الأفعال المدرجة في المادة ٢٥ (ب).

مسؤولية الشخصيات الاعتبارية (المادة ٢٦)

ينص القانون السويسري على المسؤولية الجنائية للشخصيات الاعتبارية، بيد أنه يطبق أيضاً التدابير المدنية والإدارية وفقاً للاتفاقية. وتحمل الشركة مسؤولية جنائية فرعية عن جميع الجرائم التي لا يمكن فيها إرجاع الجريمة إلى شخص مُحدّد بسبب قصور تنظيمي في الشركة. وعلاوة على ذلك، تتحمل الشركة المسؤولية الجنائية الأساسية عن جرائم خطيرة معيّنة، منها رشو الموظفين العموميين المحليين أو الأجانب وغسل الأموال، بصرف النظر عن المسؤولية الجنائية للأشخاص الطبيعيين، إذا كانت الشركة قد فشلت في اتخاذ كل التدابير التنظيمية المعقولة والضرورية لمنع الجريمة.

المشاركة والشروع (المادة ٢٧)

تخضع المشاركة في الجرائم المنصوص عليها في الاتفاقية أو الشروع في ارتكاب مثل هذه الجرائم للعقاب وفقاً للأحكام العامة للقانون الجنائي. أمّا الأفعال التحضيرية لهذه الجرائم فلا يُعاقب عليها وفقاً للقانون السويسري.

الملاحقة والمقاضاة والجزاءات؛ التعاون مع سلطات إنفاذ القانون (المادتان ٣٠ و ٣٧)

يبدو أنّ العقوبات المقررة وفقا للقانون السويسري بالنسبة للجرائم المنصوص عليها في الاتفاقية تأخذ في الحسبان خطورة هذه الجرائم.

ويتمتع البرلمان وأعضاء المجلس الاتحادي والقضاة المنتخبون من البرلمان بحصانة نسبية بالنسبة للأفعال المتعلقة بوظائفهم أو أنشطتهم، بيد أنه يمكن للبرلمان رفع هذه الحصانة. ويحتاج الأمر إلى تصريح من وزارة العدل والشرطة الاتحادية لمقاضاة الموظفين الاتحاديين عن جرائم متعلقة بنشاطهم أو منصبهم الرسمي.

وتخضع ممارسة المقاضاة الجنائية في سويسرا لمبدأ الطبيعة الإلزامية للمقاضاة. ويمكن أيضا تطبيق مبدأ المقاضاة التقديرية على نحو محدود ومقيّد، بيد أنّ ذلك يعتمد فقط على اعتبارات القانون الجنائي.

وتتسق التدابير غير السالبة للحرية، التي يجوز طبقا للقانون السويسري فرضها بدلا من الاحتجاز على ذمة المحاكمة، مع الاتفاقية. وبالمثل، يراعى في الإفراج المشروط، في جملة اعتبارات أخرى، مدى خطورة الجريمة.

وطبقا لقانون الموظفين الاتحادي، يجوز وقف موظف عمومي متهم بجرائم متعلقة بالفساد دون مرتّب أو بمرتّب. وإذا ثبت أنّ الإجراء لا مسوّغ له، يُعاد الموظف إلى وظيفته بجميع حقوقه. ويجوز أيضا فصل الموظفين العموميين في حالة التقصير الخطير في واجباتهم المهنية كما يجوز، إذا ما أُدينوا بالفساد في ممارسة واجباتهم، حرمانهم من ممارسة أنشطتهم المهنية لفترة تتراوح بين ستة أشهر وخمس سنوات.

ولا يؤخذ تعاون المتهم مع السلطات في الحسبان في سويسرا إلاّ كظرف مخفّف في مرحلة تحديد الحكم من جانب محكمة جنائية. ولا يمنح القانون السويسري حصانة من المقاضاة ولا يسمح بتوفير ضمانات مسبقة بمعاملة أكثر تفضيلا.

حماية الشهود والمبلغين (المادتان ٣٢ و ٣٣)

تتضمّن التشريعات السويسرية تدابير من قبيل عدم الكشف عن هوية شخص مشمول بالحماية يشارك في إجراءات جنائية أو تغيير صوته لدى إدلائه بشهادته. ويمكن للمحكمة أو لمكتب المدعي العام الأمر بمثل هذه التدابير. وعلاوة على ذلك، ينص القانون الجديد الخاص بحماية الشهود خارج قاعة المحكمة، الذي سيدخل حيّز النفاذ في ١ كانون الثاني/يناير

٢٠١٣، على تدابير حماية تتجاوز نطاق المحكمة، مثل الحماية الشخصية والإعاشة في بيت مأمون أو تغيير الهوية.

وتدابير حماية المبلغين المستخدمة في القطاع العام تبعث على الرضا. وقد أشارت سويسرا إلى أنها تنظر في اعتماد تدابير لتدعيم الحماية من المعاملة التعسفية التي يتعرض لها موظفو القطاع الخاص الذين يبلغون عن معلومات تُدين أرباب عملهم.

التجميد والحجز والمصادرة؛ السرية المصرفية (المادتان ٣١ و ٤٠)

يسمح القانون الجنائي السويسري بحجز الممتلكات والأصول، بناء على أمر من مكتب المدعي العام، أو بمصادرتها، بقرار من المحكمة، وفقا لأحكام المادة ٣١ من الاتفاقية. ويجوز للقاضي أن يأمر بأن تُستبدل بالممتلكات المقرر مصادرتها دعوى تعويض بمبلغ مكافئ ترفعها الدولة وتشمل، حسب الاقتضاء، عائدات الأصول المقرر مصادرتها. ويسمح النظام المنشأ لإدارة الممتلكات المحجوزة، في جملة أمور، باستثمار هذه الممتلكات، حسبما يكون مناسباً، بموافقة مكتب المدعي العام.

وتنص أحكام محددة من القانون الجنائي (المادتان ٧٢ و ٢٦٠ ثالثاً) على أنه يُفترض أن الممتلكات والأصول المملوكة لشخص شارك في منظمة إجرامية أو دعمها توجد، إلى أن يثبت غير ذلك، في حيازة تلك المنظمة وبالتالي خاضعة للمصادرة. وعلاوة على ذلك، يسمح القانون الاتحادي بشأن إعادة الأصول التي حصلت عليها شخصيات سياسية بارزة بصورة غير مشروعة ("قانون إعادة الأصول غير المشروعة")، الذي دخل حيز النفاذ في ١ شباط/فبراير ٢٠١١، بمصادرة الممتلكات التي يُفترض أن الأشخاص المعنيين حصلوا عليها بطريقة غير مشروعة، وذلك في ظل ظروف معينة وحتى دون وجود إدانة جنائية. وإضافة إلى ذلك، فطبقاً للقانون السويسري، يُسمح بمصادرة الأصول المملوكة لشخص محدد، أيضاً دون وجود إدانة جنائية، في ظل ظروف معينة.

وكانت أحكام القانون السويسري بشأن السرية المصرفية موضع قدر كبير من المناقشة على المستويين الوطني والدولي. وتقع العلاقة السرية التي تربط المصرف بالعميل في نطاق المادة ١٣ من الدستور الاتحادي المعنية باحترام الحياة الخاصة والأسرية. بيد أن بالإمكان رفع السرية المصرفية بناء على طلب سلطة قضائية، في الحالات التي يحتاج الأمر فيها إلى معلومات أو أدلة في قضية جنائية.

التقادم؛ السجل الجنائي (المادتان ٢٩ و ٤١)

يُعتبر التقادم طبقاً للتشريعات السويسرية والذي يبلغ ١٥ عاماً (لأحكام السالبة للحرية التي تتجاوز ثلاثة أعوام) وسبعة أعوام (أو العقوبات الأخرى) للجرائم الأقل خطورة طويلاً بما فيه الكفاية. بيد أن التشريعات السويسرية لا تتضمن أحكاماً بشأن تمديد التقادم أو تعليقه في الحالات التي يكون الجاني المزعوم قد هرب فيها من العدالة؛ وقد أُلغيت القواعد الخاصة بالوقوف أو التعليق لأن نظامها اعتُبر شديد التعقيد. وبدلاً من ذلك، جرى تمديد التقادم.

الولاية القضائية (المادة ٤٢)

بشكل عام، فإن الولاية القضائية للمحاكم السويسرية منشأة وفقاً لأحكام الاتفاقية. ويعترف القانون السويسري بمبدأ الأهلية الشخصية الفاعلة والمنفصلة.

عواقب أفعال الفساد؛ التعويض عن الضرر (المادتان ٣٤ و ٣٥)

تخضع عواقب أفعال الفساد والتعويض عن الضرر لقواعد القانون المدني العام بشأن بطلان العقود ولقواعد العقود على نحو يتسق مع متطلبات الاتفاقية.

السلطات المتخصصة والتنسيق بين الوكالات (المواد ٣٦ و ٣٨ و ٣٩)

في سويسرا، يتخصص عدد من أعضاء مكتب المدعي العام في مكافحة الفساد. ويتولى المكتب إدارة نفسه ويتمتع بما يكفي من الاستقلال الذي يدعمه تعيين المدعي العام الاتحادي من جانب البرلمان، كما إنَّ موارده تبدو كافية. ويعمل المكتب بشكل وثيق مع محاسبين ومحللين ماليين.

ويتعيّن على الموظفين الاتحاديّين إبلاغ سلطات المقاضاة أو رؤسائهم أو مكتب مراجعة الحسابات الاتحادي السويسري بأيّ جريمة عُرضة للمقاضاة تتناهى إلى علمهم خلال أدائهم لواجباتهم دونما حاجة إلى شكوى مسبقة. وقد لوحظ أيضاً وجود تعاون وثيق للغاية بين سلطات إنفاذ القانون ووحدة الاستخبارات المالية والمؤسسات المالية.

٢-١-٢ - التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

- النطاق العريض لتجريم رشو الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية العمومية. تذهب التشريعات السويسرية إلى أبعد من متطلبات الاتفاقية بتجريم هذا الفعل، حتى في الحالات التي لا يعترف فيها الأشخاص المعنيون الحصول على منفعة تجارية

أو أيّ مزية غير مستحقة أخرى أو الاحتفاظ بها فيما يتعلق بتصريف الأعمال التجارية الدولية.

- القصد الجنائي من جريمة غسل عائدات الجريمة وفعالية التشريعات. ينبغي التنويه إلى الممارسة الجيدة المتمثلة في أن غسل عائدات الجريمة لا يُجرّم فقط عندما يكون الجاني المزعوم على علم بأنّ الأصول التي يجري غسلها هي من عائدات الجريمة وإنما أيضا إذا كان ينبغي له أن يكون على علم بذلك. كذلك، فإنّ العدد الكبير من الملاحظات القضائية والإدانات التي أُبلغ عنها بشأن غسل عائدات الجريمة (أكثر من ١٠٠٠ إدانة ما بين عامي ٢٠٠٣ و ٢٠٠٩) يُثبت فعالية القانون السويسري في هذا الصدد. وبالمثل، يمكن التنويه أيضا إلى تجريم الغسل الذاتي كممارسة جيدة.
- المسؤولية الجنائية للأشخاص الاعتباريين. تُثبت مقاضاة الشركات الكبرى وعقابها على أفعال الفساد أنّ المسؤولية الجنائية للأشخاص الاعتباريين هي حقيقة واقعة في سويسرا.
- تدابير تيسير مصادرة الأصول وإعادةها. يعترف القانون السويسري بمصادرة الأصول المملوكة لشخص ما دونما حاجة إلى إدانة. وعلاوة على ذلك، أدّى النظام الذي أنشأته سويسرا لتجميد الأصول المهزّبة من شخصيات سياسية بارزة إلى نجاح كبير فيما يتعلق بتجميد العائدات المتأتية من الجريمة وحجزها وإعادةها.
- القانون الخاص بحماية الشهود خارج قاعة المحكمة. يتضمن الإطار الذي يحدّده هذا القانون فئة واسعة من التدابير التي يتوقع لها أن توفر حماية فعالة للأشخاص المعنيين.
- استقلال مكتب المدعي العام وتعاون الوثيق مع المتخصصين في مكافحة الفساد.
- مدى ونوعية التعاون والتنسيق بين السلطات العمومية والقطاع الخاص.
- الآليات الفعالة والناجعة التي تُيسّر رفع السرية المصرفية.

٢-١-٣- التحديات والتوصيات

تُشجّع سويسرا على تجريم جميع حالات منح أو طلب أو قبول مزايا غير مستحقة لصالح أطراف ثالثة من أجل تحريض موظفين عموميين ووطنيين على القيام بأفعال لا تتعارض مع واجباتهم ولا تتوقف على تقديرهم. أمّا فيما يتعلق بتجريم رشو الموظفين العموميين الأجانب، ورغم أنّ التشريعات السويسرية تتسق دون شك مع متطلبات الاتفاقية، تُشجّع سويسرا على النظر في أن تجرّم صراحة المزايا الممنوحة على أفعال لا تتعارض مع واجبات الموظف العمومي الأجنبي المعني.

وربما يؤدي اشتراط الشكوى المسبقة لمقاضاة مرتكبي جريمة الرشوة في القطاع الخاص إلى إفلات المتورطين في بعض أشكال الفساد من العقاب. وتُشجّع سويسرا على مواصلة النظر في إلغاء هذا الاشتراط.

ويشمل تجريم غسل عائدات الجرائم التي يُعاقب عليها بالسجن لمدة تتجاوز ثلاث سنوات جميع الأفعال التي يتعين على الدول طبقاً للاتفاقية تجريمها، باستثناء بعض الأشكال البسيطة لرشوة الموظفين العموميين الوطنيين. وتُشجّع سويسرا على تجريم غسل عائدات جميع الأفعال المجرّمة وفقاً للاتفاقية بمختلف أشكالها.

وتُشجّع سويسرا أيضاً على النظر في اشتراط أحكام بشأن تمديد التقادم أو تعليقه عندما يكون الجاني المزعوم قد هرب من العدالة والنظر في منح حصانة من الملاحقة القضائية، بموجب الفقرة ٣ من المادة ٣٧، لشخص مُتهم بيدي تعاوناً كبيراً خلال التحقيق.

٢-٢-٢ التعاون الدولي (الفصل الرابع)

١-٢-٢-٢ الاستنتاجات والملاحظات الرئيسية

تسليم المجرمين؛ نقل الأشخاص المحكوم عليهم؛ نقل الإجراءات الجنائية (المواد ٤٤ و ٤٥ و ٤٧)

ترد الأحكام الأساسية الخاصة بتسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة في القانون الاتحادي الخاص بالمساعدة المتبادلة الدولية في المسائل الجنائية المؤرخ ٢٠ آذار/مارس ١٩٨١ (القانون الاتحادي الخاص بالمساعدة المتبادلة). وهذا القانون مَفصَّل بدرجة معقولة وقد جرى تعديله عدّة مرات بغية استيفاء الاحتياجات الناشئة. ويُطبَّق مبدأ ازدواجية التجريم على تسليم المجرمين (الفقرة ١ (أ) من المادة ٣٥).

ويجوز لسويسرا تسليم المجرمين حتى في غياب معاهدة أو اتفاقية دولية. وسويسرا طرف في عدّة اتفاقيات متعددة الأطراف بشأن تسليم المجرمين، ولا سيما الاتفاقية الأوروبية بشأن تسليم المجرمين المؤرخة ١٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٥٧ والبروتوكولان الإضافيان الملحقان بها. وهي أيضاً طرف في عدد من المعاهدات الثنائية الخاصة بتسليم المجرمين.

وتحدّد المواد ٣٢ إلى ٣٨ من القانون الاتحادي الخاص بالمساعدة المتبادلة شروط تسليم المجرمين. وتتماشى هذه الشروط مع أحكام الاتفاقية.

ويتضمن القانون السويسري عدّة أحكام للتسريع بإجراءات تسليم المجرمين. ومن هذه الأحكام الفقرة ٢ من المادة ١٢ من القانون الاتحادي الخاص بالمساعدة المتبادلة التي تُقيّد

إمكانية تعليق إجراءات التسليم. وتفرض المادة ١٧ أ التزاما عاما بالتعامل مع الطلبات دون إبطاء. ويحق لمكتب العدل الاتحادي التدخل إذا حدث تأخير غير مبرر.

وتحدّد المواد ٨٥ إلى ٨٧ من القانون الاتحادي الخاص بالمساعدة المتبادلة مبدأ "إمّا التسليم وإمّا المحاكمة"؛ وإذا لم يُسمح بالتسليم جاز لسويسرا أن تمارس ولايتها القضائية بدلاً من الدولة الطالبة. وتنطبق أحكام مماثلة على تسليم المجرمين لغرض إنفاذ الأحكام.

ويُنظّم القانون الاتحادي الخاص بالمساعدة المتبادلة أيضا الإجراءات المتبع في نقل العقوبة على جريمة وفي نقل إنفاذ حكم جنائي أجنبي. وتنص المادة ٨٨ من القانون على أنه يجوز للمجلس الاتحادي عقد اتفاقات ثنائية مع الدول الأجنبية فيما يتعلق بنقل المدانين. وقد عقدت سويسرا عددا من الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف التي تنص على إمكانية نقل الأشخاص المحكوم عليهم بالسجن. ومن هذه الاتفاقيات الاتفاقية الخاصة بنقل الأشخاص المحكوم عليهم (١٩٨٣) والبروتوكول الإضافي الملحق بها (١٩٩٧)، واتفاقيات ثنائية مع باراغواي وبربادوس وبيرو وتايلند وكوبا والمغرب.

وعملاً بالمبدأ العام الوارد في المادة ٨٥ من القانون الاتحادي الخاص بالمساعدة المتبادلة، يجوز نقل الإجراءات الجنائية إلى سويسرا. وتُنظّم المواد ٨٦ إلى ٩٣ من هذا القانون نقل الإجراءات الجنائية بالتفصيل. وتسمح معاهدات ثنائية عُقدت مع ألمانيا وإيطاليا والنمسا بنقل المقاضاة الجنائية مباشرة، وهو ما أدى، وفقا للسلطات السويسرية، إلى سير الإجراءات دون تأخير.

المساعدة القانونية المتبادلة (المادة ٤٦)

يتضمّن القانون الاتحادي الخاص بالمساعدة المتبادلة مجموعة عريضة من الأحكام الخاصة بالمساعدة القانونية المتبادلة. وعلاوة على ذلك، عقدت سويسرا عددا كبيرا من الاتفاقات أو الترتيبات الثنائية والمتعددة الأطراف بشأن المساعدة القانونية المتبادلة، بما في ذلك الاتفاقية الأوروبية للمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية المؤرّخة ٢٠ نيسان/أبريل ١٩٥٩ والبروتوكول الإضافي الثاني الملحق بها واتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد المؤرّخة ٢٧ كانون الثاني/يناير ١٩٩٩ واتفاقات ثنائية مع أستراليا وإكوادور والبرازيل وبيرو والجزائر والفلبين وكندا ومصر والمكسيك والهند والولايات المتحدة الأمريكية واليابان. وقد سُمّي مكتب العدل الاتحادي السلطة المركزية السويسرية المسؤولة عن المساعدة القانونية المتبادلة. ولا تقتضي سويسرا تقديم الطلبات من خلال القنوات الدبلوماسية. وتشير التقديرات إلى أن متوسط زمن الاستجابة لطلب ما تتراوح بين ستة أشهر و١٢ شهرا.

وتتبع سويسرا الممارسة الدولية المتمثلة في عدم الموافقة على الطلبات التي تتطلب تدابير قسرية إلاّ بشرط انطباق مبدأ ازدواجية التجريم. بيد أنه يجوز، حتى في غياب هذا المبدأ، الموافقة على طلب مساعدة يشمل تدابير قسرية (والتي تشمل، طبقاً لسويسرا، التفتيش والضبط وأوامر الإفصاح وتسليم السجلات والوثائق)، إذا كان سيؤدي إلى تبرئة متهم. ويُستجاب لطلبات المساعدة التي لا تشمل القسر، حتى في غياب ازدواجية التجريم، ما دامت أسباب الرفض المبينة في المادتين ٢ و ٣ من القانون الاتحادي الخاص بالمساعدة المتبادلة غير منطبقة.

وتتسم مسألة الجرائم الضريبية بأهمية خاصة في سياق التعاون الدولي السويسري. وتُحدد الفقرة ٣ من المادة ٣ من القانون الاتحادي الخاص بالمساعدة المتبادلة الحدود الأساسية للتعاون في هذا الصدد: "لا يوافق على طلب إذا كان موضوع الإجراءات فعلاً يستهدف على ما يبدو تخفيض الإيرادات الضريبية أو ينتهك اللوائح الخاصة بالنقد أو التجارة أو السياسة الاقتصادية". وإذا اعتُبرت وقائع الحالة أفعال فساد من جانب السلطات السويسرية طبقاً للاتفاقية، جاز توفير المساعدة حتى إذا كانت الحالة تشمل مسائل ضريبية. وينطبق ذلك، مع إجراء ما يلزم من تعديل، على تسليم المجرمين. بيد أن استخدام الأدلة يخضع لمبدأ التخصص.

وينطبق التزام المؤسسات المصرفية السويسرية بإتاحة وثائق لمكتب المدعي العام بناء على الطلب عندما تكون هناك حاجة إلى الأدلة أو المعلومات في قضية جنائية بنفس القدر في مجال التعاون الدولي، رهنا بشرط ازدواجية التجريم.

وطبقاً للحكم الأساسي في القانون السويسري (المادة ٨٠ أ من القانون الاتحادي الخاص بالمساعدة المتبادلة)، تُنفذ المساعدة القانونية المتبادلة وفقاً لقانون الإجراءات السويسري. بيد أن المادة ٦٥ من القانون الاتحادي الخاص بالمساعدة المتبادلة تسمح بأخذ الشهادة طبقاً لقانون الدولة الطالبة، إذا طلبت هذه الأخيرة ذلك، شريطة أن يكون ذلك القانون متسقاً مع القانون السويسري وألاّ يُسبب ضرراً خطيراً للمشاركين في الإجراءات.

التعاون في مجال إنفاذ القانون؛ التحقيقات المشتركة؛ أساليب التحري الخاصة (المواد ٤٨ و ٤٩ و ٥٠)

تتمثل القاعدة القانونية لتعاون السلطات السويسرية في مجال إنفاذ القانون في القانون الاتحادي بشأن مكاتب الشرطة الجنائية المركزية في الاتحاد السويسري. ويُنظّم القانون الجنائي السويسري التعاون مع المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول) ومع مكتب الشرطة الأوروبي (اليوروبول) والدول الأطراف في اتفاق شينغين المؤرخ ١٤ حزيران/يونيه ١٩٨٥

بين حكومات دول اتحاد بنيلوكس الاقتصادي وجمهورية ألمانيا الاتحادية والجمهورية الفرنسية بشأن الإلغاء التدريجي لإجراءات التفتيش والمراقبة على حدودها المشتركة ("اتفاق شينغين").

وتضطلع السلطات السويسرية بالتعاون الدولي في مجال إنفاذ القانون على عدة مستويات، على السواء عالمياً (من خلال الإنترنت) وعلى أساس عدد كبير من المعاهدات الثنائية والمتعددة الأطراف. وتقوم المراكز المعنية بتعاون الشرطة والجمارك في جنيف وكياسو بدور مفيد في تيسير تبادل المعلومات. وعلاوة على ذلك، يُسهم ضباط الشرطة السويسريون المكلفون بالعمل في الخارج وضباط الاتصال الأجانب المتدربون للعمل في سويسرا فيما يتعلق بالتنسيق بين سلطات الدول الأطراف المعنية.

وقد عقدت سويسرا اتفاقات ثنائية بشأن تعاون الشرطة مع ألبانيا وألمانيا وإيطاليا والبوسنة والهرسك والجمهورية التشيكية وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً ورومانيا وسلوفينيا وصربيا وفرنسا ولاتفيا وليختنشتاين والنمسا وهنغاريا والولايات المتحدة الأمريكية.

وتشمل التدابير الأخرى التي اتخذتها السلطات السويسرية لتيسير التنسيق الفعال توسيع شبكة ضباط الاتصال وإمكانية إنشاء أفرقة عاملة لإجراء تحقيقات للجرائم استناداً إلى الاتفاقات الثنائية. وعلاوة على ذلك، تُتيح الاتفاقات الثنائية، بما في ذلك اتفاق مع ألمانيا، تدريب الشرطة تدريباً مشتركاً.

وتنص بعض الاتفاقات الخاصة بالتعاون الدولي في مجال إنفاذ القانون على تشكيل أفرقة تحري مشتركة. فالاتفاق المعقود مع الولايات المتحدة، على سبيل المثال، يسمح بتشكيل أفرقة تحري مشتركة لمكافحة الإرهاب وتمويله.

وفيما يتعلق بأساليب التحري الخاصة، يجوز، في ظل ظروف معينة، الأمر بمراقبة الطرود البريدية والاتصالات الهاتفية، بغية تحري جرائم معينة، بما في ذلك الجرائم المتعلقة بالفساد. وعلاوة على ذلك، يجوز لمكتب المدعي العام أن يستخدم، في ظل ظروف معينة، وسائل تقنية أخرى للترصد والمراقبة، كما يمكنه رصد العلاقات المصرفية. وفي سياق المساعدة التقنية المتبادلة، يتضمن البروتوكول الإضافي الثاني الملحق بالاتفاقية الأوروبية بشأن المساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية أحكاماً بشأن المراقبة عبر الحدود والتسليم المراقب وأفرقة التحري المشتركة.

٢-٢-٢ التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

مبدأ المعاملة التفضيلية في مجال التعاون الدولي. طوّع القضاء السويسري للتعاون الدولي مبدأ المعاملة التفضيلية، وهو مبدأ معروف على نطاق أوسع فيما يتعلق بقانون العمل وقانون

حقوق الإنسان. وفي معرض تطبيق هذا المبدأ، الذي أنشئ استناداً إلى السوابق القضائية، تُفسّر سويسرا أحكام الاتفاقيات الدولية من قبيل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بطريقة مناسبة على أفضل نحو للتعاون الدولي في المسائل القضائية. وهذا مثال على الطريقة التي يمكن بها للسياسات والقضاء تعزيز التعاون الدولي.

تبسيط تسليم المجرمين على أساس الموافقة. تنص المادة ٥٤ من القانون الاتحادي الخاص بالمساعدة المتبادلة، التي تستند إلى أحكام الاتفاقية الأوروبية بشأن تسليم المجرمين، على إجراء مبسط لتسليم المجرمين خلال بضعة أيام أو حتى بضع ساعات من تلقي الطلب، في الحالات التي يوافق فيها الشخص المطلوب تسليمه على هذا التسليم. وطبقاً للسلطات السويسرية، يُطبق هذا الإجراء المبسط في أكثر بقليل من نصف حالات التسليم.

إعادة الأصول. تُبيّن الإحصاءات المتوافرة عن الأصول المضبوطة في سويسرا والمعاداة بموجب إجراءات المساعدة القضائية النجاح المُنجز في هذا الصدد. ففي السنوات الأخيرة وحدها، أُعيدت عدّة مئات من الملايين من الدولارات الولايات المتحدة. ومن أكبر المبالغ التي أُعيدت مؤخراً ٤٠ مليون دولار أمريكي إلى نيجيريا في عام ٢٠٠٦ و ٧٤ مليون دولار أمريكي إلى المكسيك في عام ٢٠٠٨.

عكس عبء الإثبات واستخدام الافتراض في حالات المساعدة القانونية المتعلقة بطلبات إعادة الأصول. استناداً إلى أحكام القانون الجنائي بشأن عكس عبء الإثبات جزئياً فيما يتعلق بالأصول المملوكة لشخص شارك في منظمة إجرامية أو دعمها، أعادت السلطات السويسرية مبالغ كبيرة إلى بلدان المنشأ. ومن ناحية أخرى، يسمح القانون الاتحادي الخاص بإعادة الأصول غير المشروعة المملوكة لشخصيات سياسية بارزة المؤرخ ١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠. بمصادرة الأصول، دون وجود إدانة جنائية للشخصيات السياسية البارزة المعنية أو لشركائها، إذا افترض، في ظل ظروف معيّنة، أنّ منشأ هذه الأصول غير مشروع.

توفير المساعدة التقنية في مجال إنفاذ القانون. أتاحت سويسرا خبراء لتوفير المساعدة التقنية في الخارج. وأرسلت كذلك خبراء إلى بلدان نامية من أجل مساعدتها على تحسين تحقيقاتها وصياغة طلباتها للمساعدة القانونية المتبادلة بمزيد من الفعالية.

٢-٢-٣- التحديات والتوصيات

يلاحظ أنّ سويسرا صارت طرفاً في عدّة معاهدات تشمل أحكاماً عن التعاون الدولي في المسائل الجنائية. وتُشجّع سويسرا على مواصلة توسيع هذه الشبكة من المعاهدات.

وتسمح التشريعات السويسرية على ما يبدو للسلطات السويسرية بأن تطلب من الدولة الطالبة أن تدفع تكاليف تنفيذ طلب المساعدة التقنية المتبادلة. وتُشجّع سويسرا على ضمان موافقة الدولة الطالبة أو التشاور معها مسبقاً في جميع الحالات.

٣- الاحتياجات من المساعدة التقنية

لم تُبلغ سويسرا عن احتياجات من المساعدة التقنية في مجال مكافحة الفساد وتنفيذ الاتفاقية، وأشارت إلى أنها تدعم بانتظام الجهود الرامية إلى تيسير تنفيذ الاتفاقية من جانب البلدان الأخرى.
