

Distr.: General
5 September 2012
Arabic
Original: English

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 بروني دار السلام.....



ثانياً - خلاصة وافية

بروني دار السلام

١ - مقدمة

لحة عامة عن الإطار القانوني والمؤسسي لبروني دار السلام في سياق تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

وَقَّعت بروني دار السلام على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ١١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ وصدّقت عليها في ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨. وأودع صك التصديق لدى الأمين العام للأمم المتحدة في ٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، ودخلت الاتفاقية حيز النفاذ في ١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩.

ويرتكز نظام العدالة الجنائية في بروني دار السلام على نظام القانون العام الإنكليزي. ووردت الأحكام المتعلقة بمكافحة الفساد في قانون العقوبات، وقانون منع الفساد، بينما ورد معظم قواعد الإجراءات الجنائية في قانون الإجراءات الجنائية وفي قوانين محددة أخرى ومنها مثلاً القوانين المتعلقة بغسل الأموال، والتي هي قيد الاستعراض حالياً.

وتُعامل أحكام قانون منع الفساد وقانون العقوبات وقانون الإجراءات الجنائية باعتبارها أحكاماً قانونية يكمل بعضها بعضاً. أمّا في حال وجود تعارض بينها، فتكون الغلبة في التطبيق لأحكام قانون منع الفساد؛ وأمّا في الحالات التي سكت فيها هذا القانون عن مسألة ما قيد النظر، فيتعين النظر فيها في إطار قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجنائية.

المكتب المستقل لمكافحة الفساد، الذي أنشئ في ١ شباط/فبراير ١٩٨٢، هو الجهة المتخصصة في مكافحة الفساد في البلد. وثمة هيئات أخرى ذات صلة بمكافحة الفساد تشمل: وحدة الجرائم التجارية التابعة لجهاز الشرطة، واللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب.

وقد أنشئت لجنة الخدمة العامة في عام ١٩٦٢، وهي هيئة مستقلة منوط بها التصرف في المسائل الخاصة بتعيين الموظفين العموميين ونقلهم وترقيتهم وإنهاء خدمتهم وفرض عقوبات تأديبية عليهم. ولدى هذه اللجنة صلاحيات تتيح لها التعامل مع الحصانات أو الامتيازات من الولاية القضائية، التي يحظى بها أي موظف عمومي.

٢- تنفيذ الفصلين الثالث والرابع

٢-١- التجريم وإنفاذ القانون (الفصل الثالث)

٢-١-١- ملاحظات بشأن تنفيذ المواد قيد الاستعراض

جرائم الرشوة؛ المتاجرة بالنفوذ (المواد ١٥ و١٦ و١٨ و٢١)

يُجرّم الرشوة والارتشاء في القطاع العام من خلال المادتين ٦ (ب) و٦ (أ) من قانون منع الفساد، على التوالي. ويُشير النص الذي يتناول الرشوة إلى التصرف الذي ينطوي على "إعطاء الرشوة أو الموافقة على إعطائها أو عرضها". وخلال الزيارة القطرية، تأكد أنّ "الوعد" بالرشوة يندرج في إطار "الموافقة على عرضها". أمّا النص المتعلق بالارتشاء، فيورد إشارة إلى أيّ "وكيل يقبل الرشوة عن فساد، أو يحصل عليها، أو يوافق على قبولها، أو يسعى إلى الحصول عليها". وفيما يبدو من هذه الإشارة أنّها تشمل التماس الرشوة أو قبولها.

وأثار فريق الاستعراض بعض الشواغل بشأن طريقة تفسير التعبير "عن فساد" الواردة في نص المادة ٦ (ب) من قانون منع الفساد؛ واستجابةً لذلك، استرعت السلطات الوطنية انتباه الخبراء القائمين بالاستعراض إلى اثنين من القرارات القضائية التي اشتملت على تحديد أدق لهذا التعبير.

ذلك أنّ القانون لا يشترط وجود مزية غير مستحقة، إنّما يشير بدلاً من ذلك إلى أيّ "عطية". وفي هذا الصدد، لاحظ فريق الاستعراض التعريف الواسع لهذا التعبير الذي يشمل جميع أنواع المزاي غير المستحقة، سواء أكانت ملموسة أم غير ملموسة، مالية أم غير مالية (المادة ٢ من قانون منع الفساد).

أمّا بالنسبة للمصطلح "الواجبات"، فإنّ القانون يشير إلى "الشؤون أو الأعمال الخاصة بالأصيل"، [صاحب العمل] وجرى التأكيد على أنّ هذا المصطلح من شأنه أن يعادل المصطلح "الواجبات الرسمية" المشار إليه في الفقرة الفرعية (أ) من المادة ١٥ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

وتصف المادة ٦ (ب) من قانون منع الفساد التصرف الخاص بالرشوة دون تحديد ما إذا كان المستفيد من تقديم "عطية" هو الوكيل ذاته أو طرف ثالث، غير أنّ مسألة الطرف الثالث المستفيد مشمولة بالنظر في أجزاء أخرى من هذا القانون.

وتستخدم المادة ٦ من قانون منع الفساد المصطلح "الوكيل"؛ وهو معرّف بمزيد من الإيضاح في المادة (٢)، ويشير إلى أيّ شخص "موظف أو يعمل لصالح شخص آخر". وأكدت

السلطات الوطنية أن المصطلح "الوكيل" يُستخدم على نطاق واسع، حتى في سياق حالات رشوة بعض الفئات المعيّنة من الموظفين الحكوميين المسؤولين (public officials)، والتي تناولها القانون على وجه التخصيص. وبالإضافة إلى المصطلح "الوكيل"، لُوَحظ استخدام مصطلحات أخرى، في قانون منع الفساد وقانون العقوبات والدستور، ومنها مثلاً "موظف عمومي" (public servant) و"مسؤول حكومي" (public officer) في سياق الإشارة إلى شاغلي الوظائف العمومية؛ وذكّر أنّ هذا يثير دواعي قلق بشأن احتمال نشوء عدم الاتساق في استخدام هذه المصطلحات بخصوص الإشارة إلى الموظفين العموميين المسؤولين من مرتكبي جرائم مرتبطة بالفساد.

ولم تسنّ بروني دار السلام تشريعاً محدداً يتناول صراحةً قضية رشو أو ارتشاء الموظفين العموميين الأجانب أو موظفي المؤسسات الدولية العمومية؛ وقد أُشير إلى المادة ٥ من قانون منع الفساد التي تتناول هذه المسألة، لكن ارتباط هذه المادة بمثل هذه الجرائم اعتُبر ارتباطاً غير واضح.

وتخضع الرشوة في القطاع الخاص للتجريم من خلال المادة ٥ من قانون منع الفساد. وقد نصّت قوانين الرابطة المصرفية وغرفة التجارة على عدم التسامح بشأن دفع الأموال لتسهيل الأعمال.

ولا تُوجد أحكامٌ محددةٌ بخصوص مسألة المتاجرة بالنفوذ. وإلى جانب موضوع سنّ تشريعات بشأن هذا الجرم، دارت مناقشة حول إمكانية استخدام التعريف الواسع لمصطلح "عطية" الذي ورد في المادة ٢ (و) من قانون منع الفساد عند تطبيق المادة ٥ من القانون بشأن "المُعاقبة على الفساد" على حالات المتاجرة بالنفوذ، مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال.

غسل العائدات الإجرامية؛ الإخفاء (المادتان ٢٣ و ٢٤)

يُجرّم غسلُ الأموال في قانون مكافحة غسل الأموال ومرسوم السلوك الإجرامي (فيما يخص استرداد العائدات). وتشير المادة ٢٣ (١) من المرسوم إلى "عائداته [أي مرتكب الجريمة الأصلية] المتحصّلة من السلوك الإجرامي"، ممّا يحدّد من نطاقها.

وقد اعتمد القانون عتبةً مرتفعةً في تحديد الجرائم الأصلية (أي عقوبة السجن لمدة ٥ سنوات). ومن ثمّ اقترح قانون جديد يهدف إلى جملة أمور ومنها توسيع نطاق الجرائم الأصلية، عن طريق تخفيض هذه العتبة في تحديد تلك الجرائم بإنزال العقوبة من ٥ سنوات إلى سنة واحدة، وكذلك إدخال الجرائم المرتكبة خارج نطاق الولاية القضائية الوطنية.

ولم يُبلِّغ عن أن التشريعات الوطنية تتضمن أساساً قانونيةً يُستند إليها في حظر ارتكاب جريمة غسل الأموال وجرائم أصلية بواسطة الشخص ذاته؛ مع أن من الممكن أن يُقدم الشخص ذاته على ارتكاب فعل غسل الأموال والجُرم الأصلي كليهما معاً (غسل الأموال الذاتي).

ولم تقدّم بروني دار السلام نسخاً من قوانينها إلى الأمين العام.

وتُطبّق المادة ٢٤ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بشأن تجريم الإخفاء، في المادة ٢٣ (٢) من مرسوم السلوك الإجرامي (فيما يخص استرداد العائدات). ولكن يشترط القانون توافر معرفة أو أسباب معقولة للاشتباه في أن الأموال مصدرها غير مشروع، بالإضافة إلى توافر نية المساعدة لشخص يسعى إلى تجنّب الملاحقة القضائية أو المصادرة.

الاختلاس؛ إساءة استغلال الوظائف؛ الإثراء غير المشروع (المواد ١٧ و ١٩ و ٢٠ و ٢٦) تُجرّم المادة ٤٠٣ من قانون العقوبات احتلاس أيّ ممتلكات منقولة أو تحويلها لأغراض "الاستخدام الشخصي"، بينما تُركّز المواد ٤٠٥ و ٤٠٦ و ٤٠٩ من قانون العقوبات على "الخيانة الجنائية للأمانة".

ويتناول النظام الأساسي (قواعد السلوك والانضباط) للموظفين العموميين في قانون لجنة الخدمة العامة إساءة استغلال الوظائف، وتُعنى هذه القواعد على وجه الخصوص بمسائل تضارب المصالح وإساءة استخدام المنصب العمومي لأغراضٍ خصوصية. ويستتبع أيّ خرق لهذا القانون مسؤوليةً تأديبيةً وليس جنائيةً.

ويخضع الإثراء غير المشروع للتجريم من خلال المادة ١٢ من قانون منع الفساد. وقد أكد مكتب النائب العام أن المسؤولية عن إثبات حيازة الممتلكات تقع حتى الآن على عاتق المدعي العام، بعدها يتحمّل المدعى عليه المسؤولية عن إثبات المصدر المشروع الذي تأتت منه تلك الممتلكات.

إعاقة سير العدالة (المادة ٢٥)

يبدو أنه لا توجد أيّ أحكامٍ خاصةً بتجريم أفعال إعاقة سير العدالة في حد ذاتها. وقد ذُكر أن أحكام المادة ٥٠٣ من قانون العقوبات تُعدّ أحكاماً عامّةً التطبيق؛ ومن الجائز أن تُفسّر تفسيراً واسعاً لكي تشمل "استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب"، حسبما تقتضيه المادة ٢٥ (أ) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. ولكن لُوّحظ أنها خلّت من أيّ نصٍ يتناول "الوعد بمزينة غير مستحقة أو عرضها أو إعطائها".

مسؤولية الشخصيات الاعتبارية (المادة ٢٦)

لا تنصّ التشريعات الوطنية بوضوح على مسؤولية الشخصيات الاعتبارية، وليس بالإمكان توسيع نطاق تعريف "الشخص" الوارد في المادة ٥ من قانون منع الفساد توسيعاً يشمل الشخصيات الاعتبارية والشخصيات الطبيعية على حد سواء؛ فقد صدر هذا القانون في الأساس لتجريم شتى أشكال المعاملات الفاسدة المرتبطة بالأفراد.

المشاركة والشروع (المادة ٢٧)

تشتمل المادتان ١٣ و ١٥ من قانون منع الفساد على قواعدٍ أساسيةٍ بشأن التحريض والتآمر الجنائي؛ وتُعدّ الأحكام العامة الواردة في قانون العقوبات وثيقة الصلة بالموضوع فيما يخصّ تعريف التحريض والتآمر الجنائي.

وتشتمل المادة ١٤ من قانون منع الفساد والمادة ٥١١ من قانون العقوبات على أحكام بشأن المعاقبة على الشروع في ارتكاب جريمة؛ وتسري أيضاً أحكام تجريم الشروع على التحضير لارتكاب الجريمة.

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

بصفةٍ عامةٍ، اعتبرت العقوبات المنصوص عليها في التشريعات بشأن الجرائم ذات الصلة بالفساد التي يرتكبها الأشخاص الطبيعيون، وافية بالغرض.

وتنص الأحكام الدستورية بشأن الحصانة (التي ورد معظمها في المادة ٨٤ ب) على أنّ "أيّ شخص يتصرف نيابة عن جلالة السلطان رئيس الدولة أو بموجب سلطته، لا يخضع لإجراءات قضائية أياً كانت أمام أيّ محكمة بسبب قيامه بأيّ فعلٍ أو امتناعه عن القيام بأيّ فعلٍ بصفته الرسمية". وفيما يتعلق بالإجراءات الجنائية، أُثيرت شكوكٌ حول ما إذا كان المدعي العام، الذي يتصرّف بموجب المادة ٣١ من قانون منع الفساد، يمكنه الشروع في إجراءات دعوى قضائية في الحالات التي يغيب فيها اليقين فيما إذا كان مرتكب الجريمة قد تصرف نيابة عن جلالة السلطان أو بموجب سلطته، أو حول ما إذا كان صاحب الجلالة قد أُحيط علماً بشكلٍ صحيحٍ بالظروف الواقعية للمسألة قيد التحقيق.

ولكي يتسنى تأسيس الدعوى للمقاضاة في الجرائم ذات الصلة بالفساد، يلزم الحصول على موافقة مسبقة من المدعي العام. ويتمتع المدعي العام بالاستقلالية ويمارس سلطة تقديرية مطلقة في بدء إجراءات الدعاوى الجنائية أو وقفها، باستثناء الدعاوى التي تنظر فيها المحاكم

العسكرية أو الشرعية (الإسلامية). وتضطلع شعبة العدالة الجنائية بمكتب المدعي العام بالمسؤوليات المنوطة بالادعاء العام، ويياشر مسؤولو الشعبة مهام الادعاء العام أمام المحاكم الابتدائية والمتوسطة والعليا، ويمثلون أمام المحكمة العليا ومحكمة الاستئناف عند النظر في الطعون الجنائية. وقد طُرحت شواغلٌ بشأن مدى كفاءة الادعاء العام فيما يخصّ الفصل بين المهام التحقيقية التي يضطلع بها مكتب المدعي العام والدعاوى التي له أن يتولاها بنفسه أمام المحاكم المختصة.

وفي الحالات التي يُبدي المتهم في الجريمة تعاوناً جوهرياً خلال إجراءات التحقيق والمقاضاة، يجوز للمحكمة أن تعتبر هذا التعاون عاملاً مخففاً لحكم العقوبة المستحقة عليه.

وتمّة إجراءات تسري على فصل الموظفين العموميين أو إيقافهم عن العمل أو إعادة تعيينهم في وظائف أخرى عند اتّهامهم أو إدانتهم؛ ولكن قرار فصل الموظف المتهم يندرج في إطار الصلاحية التقديرية لرئيس الإدارة المعنية. ولدى إدانة الموظف، تتخذ لجنة الخدمة العامة، التي تتصرّف بوصفها السلطة التأديبية، إجراءاتٍ تأديبيةً وتبتّ في مسألة فصله من وظيفته.

حماية الشهود والمُبلّغين (المادتان ٣٢ و ٣٣)

تنصّ المادة ٣٠ من قانون منع الفساد على عدم جواز الكشف عن اسم أو عنوان المُبلّغ في الدعاوى المدنية أو الجنائية، أو الكشف عن أيّ معلومات قد تؤدي على اكتشاف هويته. وتنصّ هذه المادة على الحماية في عدم الكشف عن هوية المُبلّغ إلا في ظروفٍ استثنائية. واعتبرت المادة ٣٠ من قانون منع الفساد خطوةً أولى صوب إنشاء نظامٍ شاملٍ لحماية الشهود.

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

تنصّ التشريعات الوطنية الخاصة بالتجميد والحجز والمصادرة على صلاحياتٍ خاصةٍ لجهة التحقيق، بغية ضمان مصادرة عائدات الجريمة. ولدى الأمين العام الدائم لوزارة المالية الصلاحية لتنظيم إدارة "الممتلكات التي يمكن التصرف فيها"، بعد صدور أمر المصادرة. ويجوز للأمين العام الدائم أن يستخدم صلاحيته التقديرية من ناحية أخرى في تحديد الجهة التي سوف تقول إليها صلاحية إدارة هذه الممتلكات، باعتبارها الجهة المختصة في هذا الصدد. ولا يبدو أنّ السريّة المصرفية أو أيّ أنواعٍ أخرى من السريّة المهنية تعدّ مسألة تعرقل سير الملاحقة القضائية للجرائم المتصلة بالفساد.

التقادم؛ السجل الجنائي (المواد ٢٩ و ٤١)

لاحظ خبراء فريق الاستعراض عدم وجود تشريعاتٍ وطنيةٍ تحدد فترة زمنية تسقط بعدها بالتقادم الجرائم ذات الصلة بالفساد. ولاحظوا أيضاً، في هذا الخصوص، أنّ هذا الوضع ينبع من المبادئ العامة للقانون الجنائي لبروني دار السلام وليس تدبيراً محدداً من التدابير الخاصة بمكافحة الفساد ينطوي على نحوٍ مخصوص على دلالاتٍ رمزيةٍ وعواقبٍ عمليةٍ. ومن ناحية ثانية أكد فريق الاستعراض أنّ هذه السمة العامة في نظام العدالة الجنائية الوطني يُمكن أن يكون لها تأثير في مجال منع الفساد.

أمّا طلب استصدار سجل جنائي فيمكن تقديمه من خلال إجراءات المساعدة القانونية المتبادلة، وفقاً للمادة ٣ (أ) من مرسوم المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية (مرسوم MLA).

الولاية القضائية (المادة ٤٢)

مبادئ الولاية القضائية، بما في ذلك قواعد الولاية الإقليمية، ومبادئ الشخصية السلبية والشخصية الإيجابية فقط، مقرّرة في المادة ٣٧ من قانون منع الفساد والمادة ٧ من قانون الإجراءات الجنائية. ولكن مقاضاة المتهمين أمام المحاكم الوطنية بدلاً من تسليمهم، في حال رفض تسليم المتهمين على أساس الجنسية، خيار متاح في التشريعات، (بمقتضى المادة ٥٥ (٢) (أ) من مرسوم تسليم المجرمين). ولم تُقدّم إجابة واضحة بشأن إثبات الولاية القضائية في الجرائم التي تُرتكب ضد الدولة.

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

لا توجد عقبات أمام جعل الفساد عاملاً وثيق الصلة في الإجراءات القانونية، بخصوص المادة ٣٤ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد .

وينصّ قانون الإجراءات الجنائية على إمكانية إصدار المحكمة حكماً بالحصول على تعويض في إطار إجراءات الدعاوى الجنائية التي تنظر فيها المحكمة بناءً على ممارسة صلاحيتها التقديرية. كما إن إصدار حكم بالتعويض لا يسقط حق المتضررين في تحريك دعاوى مدنية.

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

يُعدّ مكتب مكافحة الفساد في بروني دار السلام الهيئة المتخصصة في مكافحة الفساد، إذ يباشر المكتب التحقيقات ويسيرها في المسائل المتصلة بالفساد في إطار قانون منع الفساد. ويحظى المكتب بالاستقلال عن أي من السلطات الأخرى باستثناء سلطة جلالة السلطان.

ويمكن أيضاً لوحدّة الجريمة التجارية التابعة لجهاز الشرطة التحقيق في المسائل ذات الصلة بالفساد (مثلاً الاختلاس). بموجب قانون العقوبات. ومع ذلك، يمكن لمكتب مكافحة الفساد أيضاً التحقيق في تلك الجرائم التي من شأنها أن تندرج تحت ولاية الشرطة (المادة ١٩ من قانون منع الفساد).

ويتعاون مكتب مكافحة الفساد مع جهاز الشرطة فيما يتعلّق بالتحقيقات، ولم تنشأ أي مسألة خلافية بينهما بشأن ولاية كل منهما. وتُحال المسائل الجنائية، بما فيها تلك المرتبطة بالفساد، إلى النائب العام الذي يمارس صلاحيته التقديرية في إحالة القضايا المعروضة عليه إلى المحكمة أو صرفها.

وإضافة إلى مهام التحقيق، ينشط مكتب مكافحة الفساد في تعزيز الوعي الاجتماعي بمكافحة الفساد، وذلك من خلال تنفيذ برامج محاضرات ومعارض، فضلاً عن الإعلانات وبرامج التوعية في وسائل الإعلام، من أجل تشجيع الجمهور على الإبلاغ عن المسائل المتعلّقة بالفساد. ويتعاون المكتب أيضاً مع الرابطة المصرفية في بروني في إطار مذكرة التفاهم التي أبرمتها الجهتان.

وتعمل الأجهزة الوطنية المكلفة بإنفاذ القانون في إطار قائم من التعاون المشترك؛ وكثيراً ما تنفّذ هذه الأجهزة عملياتٍ وتحقيقاتٍ مشتركة. وتُعدّ اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب مثلاً على التعاون بين الأجهزة على المستوى الوطني والإقليمي والدولي في المسائل المتصلة بالمادة ٢٣ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وتضم اللجنة في عضويتها: مكتب مكافحة الفساد، ومكتب النائب العام، ووحدة الاستخبارات المالية، والشرطة، إلى جانب أعضاء آخرين. وتضطلع اللجنة كذلك بدور استشاري وتنسيقي في المسائل المتعلّقة بمكافحة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب. كما يوجد إطاراً آخر للتعاون من خلال لجنة الأمن القومي التي تضم مسؤولين من مكتب مكافحة الفساد والشرطة ومكتب النائب العام. ويُعزّز التعاون أيضاً بين وحدة الاستخبارات المالية ومكتب مكافحة الفساد والشرطة من ناحية، والمؤسسات المالية، من ناحية أخرى، الارتقاء بمستوى التحقيقات المالية، بما في ذلك من خلال إجراءات تجميد الحسابات المصرفية.

٢-١-٢ - التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

أعرب فريق الاستعراض عن ترحيبه ببعض الممارسات الجيدة الموجهة نحو زيادة فعالية التجريم وإنفاذ القانون في ميدان مكافحة الفساد، ومنها ما يلي:

- التعريف الواسع النطاق لمصطلح "عطية" بحيث يشمل أيّ مزية غير مستحقة، سواء أكانت ملموسة أم غير ملموسة، مالية أم غير مالية؛
- تخفيض معايير الإثبات المستخدمة في إجراءات المصادرة.

٢-١-٣ - التحديات التي تُواجه في التنفيذ [حيثما ينطبق ذلك]

نوّه خبراء الاستعراض بالجهود الكبيرة والمستمرة التي تبذلها سلطات بروني دار السلام في سبيل الوصول إلى الامتثال الكامل في نظامها القانوني الوطني مع أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مجالي التجريم وإنفاذ القانون، وخلصوا في الوقت نفسه إلى تحديد بعض المجالات للقيام بمزيد من التحسين فيها، وإلى تقديم التوصيات التالية لكي تتخذ السلطات الوطنية المختصة إجراءات عمل بشأنها أو لكي تنظر في الأخذ بها (تبعاً للطابع الإلزامي أو الطابع الاختياري الذي تتسم به المتطلبات الوثيقة الصلة بها الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد)، وهذه التوصيات هي:

- مواصلة توضيح تفسير التعبير "عن فساد" من أجل ضمان تحقيق المزيد من الوضوح عند تنفيذ المادة ٦ من قانون منع الفساد؛
- معالجة مسألة عدم الاتساق في استخدام المصطلحات التي تشير إلى المسؤولين العموميين في سياق اتهامهم بارتكاب جرائم متعلقة بالفساد ("وكيل"، "موظف عمومي"، "مسؤول حكومي")؛
- توسيع نطاق تطبيق جرائم الرشوة والاختلاس لكي يشمل الحالات التي تنطوي على تقديم المزية غير المستحقة لصالح طرفٍ ثالثٍ؛
- ضمان إيجاد تشريعات أكثر تركيزاً وتحديداً تشمل صراحةً جرائم الرشوة والارتشاء فيما يخصّ الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية العمومية، على أن تُؤخذ في الحسبان الطبيعة الاختيارية لهذا الجرم؛

- بحث إمكانية إدراج نص مخصّص (أو نصوص مخصّصة) لتجريم المتاجرة بالنفوذ في التشريعات الوطنية، وفقاً للمادة ١٨ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛
- بحث إمكانية اللجوء للعقوبة الجنائية عند التعامل مع حالات إساءة استغلال الوظيفة من جانب مسؤولين حكوميين، بدلاً من الاكتفاء بالتدابير التأديبية؛
- توسيع نطاق تطبيق النص الخاص بغسل الأموال ليشمل عائدات الجريمة التي حصل عليها أي شخص، وليس العائدات التي حصل عليها مرتكب الجريمة الأصلية فحسب؛
- ضمان التنفيذ الكفء والفعال للتوسّع المتوخّى في نطاق الجرائم الأصلية، من خلال سنّ تشريع جديد لغسل الأموال؛
- الحرص على إرسال نسخ من تشريعات غسل الأموال وتعديلاتها المستقبلية إلى الأمين العام للأمم المتحدة؛
- الحرص على استحداث نصوص تشريعية أكثر تركيزاً وتحديداً بشأن مسألة إعاقة سير العدالة، بحيث تشمل وتجرم صراحة أشكال السلوك الذي يدخل في نطاقها، على النحو الذي تنصّ عليه المادة ٢٥ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛
- السعي إلى إقرار المسؤولية الجنائية للشخصيات الاعتبارية، على نحو يحدّد شروط وأحكام الباعث على تأسيس هذه المسؤولية؛ ويحدّد بدقة طبيعة التصرفات التي من شأنها أن تُخضع الشخصية الاعتبارية للمسؤولية الجنائية، وتكفل كفاية العقوبات المفروضة على الكيانات القانونية، وتُحقق عنصر الردع فيها. علاوةً على ذلك، ضمان عدم مساس المسؤولية الجنائية للشخصيات الاعتبارية بالمسؤولية الجنائية للشخصيات الطبيعية ممّن ارتكبوا جرائم، وضمن سنّ عقوبات فعالة ومتناسبة مع الجرم وراعاة تجاه الشخصيات الاعتبارية؛
- استحداث تدابير تشريعية وغير تشريعية من شأنها أن تؤسس إجراءات الحماية الفعالة للشهود، وذلك وفقاً لمقتضى المادة ٣٢ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بما في ذلك النظر بعين الاعتبار في مسائل حماية

الشهود ضمن نطاق اتفاقات ثنائية، وغيرها من الترتيبات التي ترمم مع دولٍ أخرى؛

- القيام بمزيد من الخطوات صوب توفير الحماية للمُبلغين عن الجرائم وكذلك للمتعاونين مع العدالة، على أن تُوضع في الاعتبار الطبيعة الاختيارية للمادة ٣٣ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بما يتماشى مع الفقرة ٤ من المادة ٣٧ من الاتفاقية، عن طريق إدخال هؤلاء الأشخاص في إطار وضع الحماية التي يحظى بها الشهود، وذلك في الحالات التي تستلزم الاعتراف بهذا الوضع الحمائي وإنفاذه؛
- إدراج أحكام معينة في تشريع غسل الأموال الجديد المتوخى استحداثه من أجل تعريف مفهوم إخضاع الممتلكات والعائدات المرتبطة بالجريمة لإجراءات المصادرة، وكذلك تحديد مفهوم حسن النية لدى الأطراف الثالثة في سياق النظر في إجراءات المصادرة، ما لم تكن هذه المسائل منصوصاً عليها حصرياً في قانون السوابق القضائية؛
- مواصلة توضيح تفسير التشريعات القائمة، بما في ذلك تفسير مسألة الولاية القضائية على الجرائم المرتكبة في حق رعايا الدولة أو في حق الدولة نفسها أو في حق كليهما، على أن يُؤخذ في الاعتبار الطابع الاختياري للمبادئ التي تُنظم مسألة الولاية القضائية؛
- النظر في السبل والوسائل التي تكفل استخدام الموارد المتاحة، بما في ذلك الاستفادة، عند الضرورة، من علاقات التآزر فيما بين سلطات التحقيق وسلطات الادعاء العام، وذلك من أجل ضمان زيادة الكفاءة والفعالية في إدارة قضايا الفساد، من خلال عدّة سبل ومنها إنشاء نظم لإدارة القضايا وإعادة النظر في تعيين ضباط اتصال يُمثلون مكتب النائب العام في مكتب مكافحة الفساد.

٢-٢- التعاون الدولي (الفصل الرابع)

٢-٢-١- ملاحظات بشأن تنفيذ المواد قيد الاستعراض

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

يتضمن مرسوم تسليم المجرمين الصادر في عام ٢٠٠٦ نصوصاً تُحدد الشروط الموضوعية والإجرائية الخاصة بالتسليم. ويسمح هذا المرسوم أيضاً بالتسليم على أساس كل حالة على حدة، بما في ذلك مع البلدان التي لم تُبرم بروني دار السلام معها معاهدة بشأن تسليم المجرمين. والظاهر أن بروني دار السلام لا تجعل تسليم المجرمين مشروطاً بوجود معاهدة تسليم سارية، وأنه يمكنها كذلك اللجوء لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كأساس قانوني للتسليم. ولم تعلق بروني دار السلام حتى الآن طلبات تسليم تستند إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

وبموجب المادة ٣ (١) من مرسوم تسليم المجرمين، يمكن اعتبار كل الجرائم المتصلة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد داخلية في نطاق الجرائم القابلة لتسليم المجرمين فيها، لكن بشرط توافر أدلة ظاهرة الوجود والوجاهة ولزوم معيار ازدواجية التجريم، علماً بأن ذلك لا يقتضي استخدام المصطلحات نفسها في توصيف الجريمة في الدولة المعنية (المادة ٣ (٢)).

ولا يجوز رفض طلبات تسليم مطلوبين إذا كانت تستند إلى جرائم تنطوي على مسائل مالية. وإثبات وجود دعوى ظاهرة الوجود من خلال الإجراءات المحلية لتسليم المجرمين؛ وهو معيار إثباتي يمكن أن يتسبب في إطالة الإجراءات. وتُنظم إجراءات نقل السجناء وفقاً لمرسوم النقل الدولي للسجناء، وتسري أحكام المادتين ٥٤ و ٥٦ من مرسوم التسليم على عمليات نقل الإجراءات الجنائية.

المساعدة القانونية المتبادلة (المادة ٤٦)

بروني دار السلام دولة طرف في معاهدة المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية، التابعة لرابطة دول جنوب شرق آسيا (الآسيان) منذ عام ٢٠٠٦. وتتضمن التشريعات التي تمكّن من المساعدة المتبادلة مرسوم المساعدة القانونية المتبادلة، الذي دخل حيز النفاذ في ١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦. ويمكن أيضاً أن يُستخدم مبدأ المعاملة بالمثل كأساس قانوني بديل لالتماس المساعدة القانونية المتبادلة (المادة ٢٢ (١) (جيم) '١' من مرسوم المساعدة القانونية المتبادلة).

وجرى التأكيد على أن أجهزة إنفاذ القانون تنقل إلى الأجهزة النظيرة معلومات تتعلق بالمسائل الجنائية من أجل أن تساعد على مباشرة التحريات والإجراءات الجنائية أو إنجازها بنجاح؛ أو معلومات ينتج عنها التقدم بطلبات رسمية للحصول على المساعدة القانونية المتبادلة. ويمكن أن يجري نقل هذه المعلومات على أساس كل حالة على حدة من خلال قنوات اتصال غير رسمية، وهو ما أبلغ عن وجوده بصفة رئيسية مع البلدان المجاورة الأخرى.

وتنص المادة ٢٤ من مرسوم المساعدة القانونية المتبادلة على الأسباب التي يمكن أن يُبنى عليها قرار رفض طلبات المساعدة القانونية المتبادلة، وهي تنقسم ضمناً إلى أسباب تقتضي الرفض إلزاماً وأخرى تتيحه اختياراً. ويندرج انتفاء ازدواجية التجريم ضمن الأسباب الاختيارية لرفض طلبات المساعدة القانونية المتبادلة، وفقاً للمادة ٢٤ (٢) (ج) من مرسوم المساعدة القانونية المتبادلة. ويمكن لهذا الاشتراط الاختياري المتعلق بازدواجية التجريم في التشريعات الوطنية أن يساهم مساهمة جيدة في الغرض المنشود من التنفيذ الفعال للمادة ٤٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، إذا اقتضت حدود الصلاحية التقديرية في اقتضاء تطبيق مبدأ ازدواجية التجريم على المساعدة في الحالات التي تنطوي على تدابير قسرية فقط.

ومكتب النائب العام هو السلطة المركزية في المسائل الخاصة بطلبات المساعدة القانونية المتبادلة التي تستند إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وقد أبلغت بروني دار السلام الأمين العام بأن طلبات المساعدة القانونية المتبادلة التي تُقدّم إليها في إطار الاتفاقية ينبغي أن تكون مكتوبة باللغة الإنكليزية أو مصحوبة بترجمة إليها.

وتحتاج الاستجابة لطلبات المساعدة القانونية المتبادلة إلى أسبوعين في المتوسط في الحالات غير المتعلقة بالفساد والتي تركز على أدلة إثباتية مستندية.

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

يتحقق التعاون في مجال إنفاذ القانون، بما في ذلك تبادل المعلومات والتنسيق في بعض التحريات المعينة في الجرائم المتصلة بالفساد، من خلال حملة أمور منها عضوية مكتب مكافحة الفساد في رابطة دول جنوب شرق آسيا الأطراف في اتفاقية مكافحة الفساد (SEA-PAC) ومشاركته في أنشطتها. ويعمل المكتب أيضاً في إطار من التعاون الوثيق مع السلطات النظيرة في سنغافورة واندونيسيا، وكذلك يُنظم اجتماعات ثنائية سنوية مع الجهات النظيرة في ماليزيا. غير أن بروني دار السلام ليس لديها قاعدة بيانات تُمكنها من التشارك في المعلومات مع هذه الجهات النظيرة.

وتتعاون بروني دار السلام مع الإنتربول في المسائل المتصلة بإنفاذ القانون.

وقد نفذت الشرطة العديد من التحقيقات العامة المشتركة مع دول أخرى، مثل ماليزيا وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وسنغافورة (أيضاً على أساس كل حالة على حدة). وقد سبق أن اضطلع مكتب مكافحة الفساد بتحقيقاتٍ مشتركة مع إندونيسيا في قضيةٍ متصلةٍ بالفساد.

كما إنَّ أسلوب "التسليم المراقب" هو واحد من أساليب التحقيق التي استخدمها مكتب مكافحة الفساد من قبل، وتنتشر معدات المراقبة الإلكترونية لأغراض الرصد بصفة رئيسية. وتُحدد المحكمة مقبولية الأدلة حسب درجة ارتباطها بالقضية، بغض النظر عن كيفية الحصول عليها.

٢-٢-٢- التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

استبان فريق الاستعراض وجود ممارساتٍ جيدةٍ لتعزيز آليات التعاون الدولي، منها ما يلي:

- وجود قنوات نشطة للتعاون مع السلطات النظرية في المنطقة دون الإقليمية نفسها؛
- وجود روابط للتعاون مع الإنتربول في المسائل المتعلقة بإنفاذ القانون؛
- وجود ممارسة متبعة في استقدام "قضاة زائرين" للفصل في قضايا داخلية، من أستراليا وهونغ كونغ والصين وسنغافورة والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية، استناداً إلى اتفاقاتٍ أو ترتيباتٍ ثنائية. ومع أنَّ هذه الممارسة لا ترتبط ارتباطاً مباشراً بالتعاون الدولي، فإنها تدلل على اتباع تقليد مألوف في الاستفادة بالخبرات الدولية، ومن ثمَّ الاستعداد للدخول في اتفاقاتٍ بشأن قبول "ضباط اتصال" لأغراض تعزيز فعالية التعاون الدولي.

٢-٢-٣- التحديات التي تواجه التنفيذ [حيثما ينطبق ذلك]

استُرعي انتباه السلطات الوطنية إلى النقاط التالية التي تستهدف تعزيز آليات التعاون الدولي بوصفها توصياتٍ بإجراءات عمل يمكن اتخاذها أو النظر في اتخاذها (حسب ما إذا كانت متعلّقة بمقتضيات إلزامية الطابع أو تدابير اختيارية الطابع في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد):

- النظر في إخطار الأمين العام باستعداد بروني دار السلام لاستخدام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كأساسٍ قانونيٍّ لتسليم المجرمين؛
- استكشاف إمكانية اتخاذ تدابير تشريعية تسمح بتسليم المجرمين في حال انتفاء ازدواجية التجريم، من أجل تيسير التعاون الدولي، وفقاً لمقتضى الفقرة ٢ من المادة ٤٤ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛
- تعديل تشريعات تسليم المجرمين بهدف تبسيط معايير الإثبات اللازمة في الإجراءات الوطنية للتسليم، وذلك تماشياً مع الفقرة ٩ من المادة ٤٤ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛
- السعي إلى توسيع شبكة معاهدات تسليم المجرمين التي ينضوي فيها البلد، لكي يتسنى تعزيز فعالية إجراءات التسليم والمساعدة القانونية المتبادلة؛ والاستفادة على أفضل نحو، لدى القيام بذلك، من الموارد المتاحة أو النظر في إمكانية زيادة هذه الموارد؛
- التوسع في تطبيق ممارسة النقل التلقائي للمعلومات التي من شأنها أن تساعد في الاضطلاع بالتحريات والإجراءات الجنائية أو في إنجازها بنجاح، أو التي يمكن أن تؤدي إلى التقدم بطلب رسمي لالتماس المساعدة القانونية المتبادلة؛
- تعديل التشريعات الوطنية لتنص صراحةً على استبعاد الجرائم المالية من الأسباب الموجبة لرفض طلبات المساعدة القانونية المتبادلة، بدلاً من الاعتماد على ممارسة النائب العام لصلاحيته التقديرية في هذا الصدد على أساس كل حالةٍ على حدة؛
- بذل الجهود لإقامة نظام لإدارة القضايا ضمن السلطة المركزية المنوطة بالبت في طلبات المساعدة القانونية المتبادلة، من أجل تيسير تحقيق عدة أهدافٍ ومنها الرصد المنتظم للفترة التي تستغرقها إجراءات المساعدة القانونية المتبادلة، لأغراض تحسين الممارسة الموحدة؛
- بذل الجهود لإنشاء قاعدة بيانات تتيح التشارك في المعلومات مع الجهات النظيرة المنوطة بإنفاذ القانون في بلدان أخرى.