

Distr.: General
9 November 2012
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



فريق استعراض التنفيذ

الدورة الرابعة

فيينا، ٢٧-٣١ أيار/مايو ٢٠١٣

البند ٢ من جدول الأعمال المؤقت**

استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

خلاصة وافية

مذكّرة من الأمانة

إضافة

المحتويات

الصفحة

٢ ثانياً - خلاصة وافية.
٢ أوكرانيا

* أُعيد إصدارها لأسباب فنية في ٢٦ حزيران/يونيه ٢٠١٣.

** الوثيقة CAC/COSP/IRG/2013/1.



ثانياً - خلاصة وافية

أوكرانيا

١ - مقدمة: لمحة عامة عن الإطار القانوني والمؤسسي لأوكرانيا في سياق تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

نظام أوكرانيا القانوني: تجسيد الاتفاقية في النظام القانوني المحلي

وقَّعت أوكرانيا على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ("اتفاقية مكافحة الفساد") في ١١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ وصدّقت عليها في عام ٢٠٠٦. ودخل قانون التصديق حيّز النفاذ في تموز/يوليه ٢٠٠٩. وأودعت أوكرانيا صك التصديق الخاص بها لدى الأمين العام في ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩. ووفقاً للمادة ٩ من الدستور أصبحت اتفاقية مكافحة الفساد، عند التصديق عليها، جزءاً لا يتجزأ من التشريعات الوطنية وذات أثر قانوني له الغلبة على أيّ حكم آخر يخالف لها في القوانين المحلية.

لمحة عامة عن الإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد في أوكرانيا

يشمل الإطار القانوني الوطني لمكافحة الفساد تشريعات مختلفة، منها الدستور والقانون الجنائي وقانون الإجراءات الجنائية. ودخل القانون الجنائي حيّز النفاذ في ١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١. وخضعت الأحكام المتصلة بالفساد لتعديلات قانونية أُجريت بموجب القانون رقم 3207-VI "بشأن التعديلات على عدّة قوانين تشريعية تتعلق بالمسؤولية عن جرائم الفساد"، وكذلك القانون رقم 3206-VI "بشأن مبادئ منع ومكافحة الفساد". ودخل كلا القانونين حيّز النفاذ في ١ تموز/يوليه ٢٠١١. وتتضمّن قوانين محددة أخرى، في جملة أمور، قانون منع ومكافحة غسل الأموال (الساري منذ آب/أغسطس ٢٠١٠) وقانون أساليب التحريّ الخاصة.

واعتمد البرلمان قانوناً جديداً للإجراءات الجنائية في ١٣ نيسان/أبريل ٢٠١٢ ويدخل هذا القانون حيّز النفاذ في ١٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢. ولم يُسنَّ بعدُ قانون بشأن المصادرة بهدف تبسيط نظام المصادرة المحلي.

وتنصّ التشريعات الوطنية أيضاً على المسؤولية الإدارية عن أفعال معيّنة متصلة بالفساد. فالقانون رقم 3207-VI استحدث فصلاً محدداً بشأن "جرائم الفساد الإداري"، ضمن قانون الجرائم الإدارية. وأخذ الخبراء في الاعتبار وجود جرائم جنائية على التوازي مع وجود جرائم فساد إداري مما أثار مخاوفهم إزاء احتمال التداخل والتوسّع في الجرائم الإدارية على حساب

الجرائم الجنائية. فالمادة ١٧٢٣ من القانون رقم 3207-VI بشأن الرشو، مثلاً، قد تتداخل مع المادة ٣٦٩ من القانون الجنائي بحيث تسبب التباساً فيما يتعلق بمدى ارتفاع العتبة الحدّية للمنافع غير المشروعة المنصوص عليها فيها. وتصدياً لهذا الاحتمال قامت السلطات الوطنية بتسليط الضوء على الطابع الثانوي للجرائم الإدارية (المادة ٩ من قانون الجرائم الإدارية)، وأشارت في هذا الصدد إلى السياسة المتبعة بشأن التخفيف من تراكم الدعاوى الجنائية لدى المحاكم الجنائية.

وعلى وجه العموم رحّب فريق الاستعراض بالجهود الوطنية الرامية إلى تعزيز التشريعات الجنائية لمكافحة الفساد، وحثّ السلطات الأوكرانية على مواصلة هذه الجهود بغية المضي في تحسين إطار مكافحة الفساد في البلد. إلا أنّ فريق الاستعراض أشار إلى أنه لا يبدو أنّ في المبادرات التشريعية الأخيرة، سواء ما أنجز منها أو ما زال منها قيد المناقشة، روابط بينها وبين سائر التشريعات المعمول بها أو إحالات مرجعية إليها، فأكد ضرورة ضمان تقرير وتنفيذ جميع التغييرات والتحديثات التشريعية بطريقة تكفل التكامل والتماسك والمتانة والاتساق في تشريعات مكافحة الفساد باعتبارها الرادع الأنجع في مجال مكافحة الفساد. وأعرب فريق الاستعراض عن مخاوفه من احتمال أن يؤدي التسرع في إجراء التغييرات التشريعية إلى إعاقة التطور المستدام لتشريعات مكافحة الفساد وإلى المساهمة في عدم التيقن القانوني.

وتشكّل الملاحظات الواردة في إطار أحكام معيّنة من القانون الجنائي "تعليقات" تكاملية مرافقة لنصوص الأحكام ذات الصلة. والقصد من القرارات التي تصدر عن الهيئة العامة للمحكمة العليا في أوكرانيا هو توفير إرشادات وتفسيرات بشأن تطبيق المفاهيم القانونية الواردة في التشريعات علاوة على تبيد أوجه الغموض وضمان اتّساق الممارسات القضائية.

ويشير الإطار المؤسسي المعمول به محلياً من أجل التصدي للفساد إلى اختصاصات ومهام مختلف السلطات، فضلاً عن ضرورة التنسيق فيما بينها، بما في ذلك أجهزة النيابة العامة وفرقة العمل المعنية بالجريمة المنظمة، التابعة لوزارة الداخلية، وفرقة العمل الخاصة المعنية بمكافحة الفساد والجريمة المنظمة، التابعة لجهاز الأمن، فضلاً عن جهاز الدولة للرقابة المالية - وهو وحدة الاستخبارات المالية الوطنية - في مجال غسل الأموال.

وفي عام ٢٠١١ اعتُمدت استراتيجية وطنية جديدة لمكافحة الفساد للفترة ٢٠١١-٢٠١٥ تهدف إلى تبسيط سياسات الدولة لمكافحة الفساد وإدخال تدابير للحدّ من حجم الفساد في البلد.

٢- الفصل الثالث: التجريم وإنفاذ القانون

٢-١- ملاحظات على تنفيذ المواد قيد الاستعراض

رشو الموظفين العموميين وارتشاؤهم مجرمان في المادتين ٣٦٩ و ٣٦٨ من القانون الجنائي، على التوالي. فالمادة ٣٦٩ من القانون الجنائي تشير إلى "عرض أو إعطاء رشوة". وأكدت السلطات الوطنية خلال الزيارة القطرية أن "الوعد برشوة" ليس مُدرجاً كأحد العناصر المكوّنة لجريمة الرشوة، لكنها أشارت، بديلاً لذلك، إلى تطبيق الأحكام العامة للقانون الجنائي بشأن الإعداد لهذه الجريمة أو محاولة ارتكابها لتغطية التعامل مع الحالات ذات الصلة.

وتستخدم أحكام الرشوة في القانون الجنائي مصطلح "المسؤول"، الذي جاء تعريفه في الملاحظة المرافقة للمادة ٣٦٤ من القانون الجنائي (إساءة استعمال السلطة أو الوظيفة). وتم توسيع نطاق هذا التعريف إلى حدّ كبير من خلال القانون رقم 3206-VI ليشمل الأشخاص المخوّلين أداء مهام الدولة أو الحكومة المحلية، وكذلك الأشخاص الذين مُنحوا سلطة تحويل آخرين لأداء هذه المهام. وتتضمن الفئة الأخيرة كذلك المسؤولين في الدول الأجنبية والمسؤولين في المنظمات الدولية، وهو ما يكفل، بالتالي، انطباق أحكام الرشوة أيضاً فيما يتعلق بهؤلاء المسؤولين.

ولا تحدّد الأحكام المتعلقة بالرشوة والارتشاء إمكانية ارتكاب الجريمة بصورة مباشرة أو غير مباشرة. وتنطبق أحكام القانون الجنائي العامة على التواطؤ في الجريمة في هذا الصدد.

ولا تحدّد الأحكام ذاتها كذلك صراحة ما إذا كان يجب أن تكون المنفعة لصالح المسؤول نفسه أو شخص ثالث. وأشارت السلطات الوطنية إلى الاجتهاد الفقهي ذي الصلة (قرار المحكمة العليا رقم ٥) الذي بيّن أنّ الرشوة تحدث أيضاً في الحالات التي يتلقّى فيها المسؤول منفعة لا لصالحه شخصياً وإنما لصالح أشخاص حميمين (الأقارب، المعارف، إلخ).

واستُحدثت في إطار التعديلات التي أدخلت على التشريعات المحلية في عام ٢٠١١ مادتان في القانون الجنائي تجرّمان رشوة الأشخاص الذين ليسوا موظفين عموميين، وهما المادة ٣٦٨-٣ التي تتناول الرشوة التجارية للمسؤولين في الكيانات القانونية المشمولة بالقانون الخاص؛ والمادة ٣٦٨-٤ التي تتناول رشوة الأشخاص الذين يقدمون خدمات عامة، مثل مراجعي الحسابات وكتاب العدل والمحكمين، إلخ.

ولاحظ فريق الاستعراض، في معرض تقييمه للأحكام المتعلقة بتجريم الرشوة في القطاع العام والقطاع الخاص، عدم اتّساق المصطلحات المستخدمة في تحديد المفهوم العام لعبارة "مزية غير مستحقة". فالمادتان ٣٦٨ و ٣٦٩ من القانون الجنائي اللتان تتناولان الارتشاء والرشوة في

القطاع العام، على التوالي، تستخدمان كلمة "رشوة" التي يخلو القانون من أيّ تعريف لها. وأشارت السلطات الوطنية إلى القرار ٥ الصادر عن الهيئة العامة للمحكمة العليا باعتباره أداة إرشادية تكفل تجنّب الغموض في فهم مصطلح "الرشوة". وعلاوة على ذلك، استُحدثت في إطار التعديلات القانونية في عام ٢٠١١ مفهوم "المنفعة غير المشروعة" الذي أُدخل ضمن أحكام القانون الجنائي المتعلقة بالرشوة في القطاع الخاص والمتاجرة بالنفوذ. ويُعرّف هذا المفهوم على نطاق واسع في المادة ١ من القانون رقم 3206-VI ليشمل "الأموال النقدية أو الأصول الأخرى، والمزايا، والإكراميات، والخدمات، أو الأصول غير المادية التي يُوعَد بها دون مبررات قانونية أو تُعرض أو تُقدّم أو يتم تلقّيها دون أجر أو بسعر يقلّ عن أدنى سعر سوقي". لذا يبدو، بقدر ما يتعلق الأمر بأحكام الرشوة في القطاع الخاص والمتاجرة بالنفوذ، أنّ التعريف المُقدّم واسع بما فيه الكفاية ليشمل أيّ مزايا مادية وغير مادية، سواء كانت أو لم تكن لهذه المنافع قيمة سوقية قابلة للتحديد. بيد أنّ فريق الاستعراض، إذ أخذ في الاعتبار أيضاً وجهات النظر المختلفة التي أُعرب عنها خلال الزيارة القطرية في أوساط الخبراء الوطنيين بشأن استخدام كل من مصطلحي "الرشوة" و "المنفعة غير المشروعة" في النظام القانوني المحلي، خلص إلى ما يلي:

- لا يمكن أن تُعزى التناقضات القائمة في المصطلحات إلى الاختلافات اللغوية فحسب؛

- ولأغراض ضمان الاتساق والوضوح واليقين القانوني، سيكون من المفيد تنفيذ وتفسير جميع جرائم الفساد وفق نهج موحد بقدر أكبر فيما يتعلق بتوسيم حدود مصطلح "المزية غير المستحقة".

وتُجرّم المتاجرة بالنفوذ، سواء كانت في شكل رشو أو في شكل ارتشاء، بموجب الأحكام الجديدة في المادة ٢-٣٦٩ من القانون الجنائي، التي استُحدثت في إطار التعديلات القانونية في عام ٢٠١١. وتنطبق العناصر المكوّنة لجرائم الرشوة إلى حدّ كبير فيما يتعلق بالمتاجرة بالنفوذ كذلك. وكما هي الحال في الأحكام المتعلقة بالرشوة في القطاع الخاص، يُستخدم مفهوم "المنفعة غير المشروعة" بدلاً من "الرشوة". وعلاوة على ذلك، فإنّ المادة ٢-٣٦٩ لا تحدّد صراحة ما إذا كان يجب أن تكون المزية لصالح المسؤول نفسه أو شخص ثالث.

وتم تحديد غسل الأموال كجريمة جنائية في المادة ٢٠٩ من القانون الجنائي. ويكمّل القانون الجديد بشأن منع ومكافحة غسل الأموال المادة ٢٠٩ وينصّ على تعريف للجرائم الأصلية أوسع بكثير مما ورد فيها. وتعرف هذه الجرائم الآن بكونها "إجراءات غير قانونية خطيرة من

الناحية الاجتماعية" يُعاقب عليها بالسجن بوجه عام (وكان يُعاقب عليها سابقاً بالسجن لمدة تتراوح بين ثلاث وست سنوات) أو الغرامة.

وأشارت السلطات الأوكرانية بشكل مُقنع إلى المادة ١٩٨ من القانون الجنائي باعتبارها النص الذي يُدرج في القانون المحلي المادة ٢٤ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المتعلقة بتجريم الإخفاء.

وتُعدُّ المادة ١٩١ من القانون الجنائي النص الأساسي الذي يجرم اختلاس الممتلكات في كل من القطاعين العام والخاص. وأشارت السلطات الأوكرانية إلى المادة ١٩٠ من القانون المدني وإلى الممارسات القضائية للمحكمة العليا بشأن تعريف الممتلكات، الذي أفيد بأنه ينظر إلى الممتلكات بطريقة موسَّعة بما يشمل كذلك حقوق الملكية والمسؤوليات المتعلقة بها. وأكد فريق الاستعراض من جديد تعليقاته التي أبدتها في إطار جرائم الرشوة بشأن عدم وجود إشارة إلى "الأطراف الثالثة المستفيدة".

وتُجرَّم إساءة استغلال الوظائف من خلال المادة ٣٦٤ من القانون الجنائي. وقد قُدمت معلومات عن الممارسة القضائية ذات الصلة في المحكمة العليا، تفسر الأضرار الناجمة عن فعل من هذا القبيل باعتباره شرطاً للشروع في تطبيق المادة ٣٦٤. ورحَّب فريق الاستعراض، واضعاً في اعتباره الصيغة التخيرية للمادة ١٩ من اتفاقية مكافحة الفساد، بإرساء وتفسير الجريمة ذات الصلة في النظام القانوني الأوكراني. وذكر فريق الاستعراض، لأغراض مساعدة السلطات الوطنية في تنفيذ التشريعات المحلية على نطاق واسع، بأن الاتفاقية المذكورة لا تشترط عنصر "الضرر".

ويُجرَّم الإثراء غير المشروع من خلال المادة ٣٦٨٢ التي استُحدثت نتيجة للتعديلات القانونية التي أُدخلت بموجب القانون رقم 3207-VI. ويُعرَّف السلوك الذي يتوخى الإثراء غير المشروع بأنه "حصول موظف على منفعة كبيرة غير مشروعة أو قيام هذا الموظف بنقل هذه المنفعة إلى أقارب حميمين، في غياب مؤشّرات تدلّ على الرشوة". وما زالت هذه الجريمة حديثة العهد وثمة حاجة إلى اجتهاد فقهي مجسّد للمضي في تحديد الزيادة في الدخل "في غياب مؤشّرات تدلّ على الرشوة". ويبدو أنّ الشرط الأخير (وهو "في غياب مؤشّرات تدلّ على الرشوة") هو اشتراط إضافي من حيث إنه يجوز للمحاكم أن تذهب في اتجاه أن تثبت أولاً عدم ارتكاب فعل الرشوة ثم تطبّق بعد ذلك النص المتعلق بالإثراء غير المشروع. وأكدت السلطات الوطنية أنّ عبء الإثبات للبرهنة على أنّ الإثراء يتعدّى حدود الدخل المشروع لمرتكب الجريمة يظلّ واقعاً على النيابة العامة. ورحَّب فريق الاستعراض، آخذاً في الاعتبار الصيغة التخيرية للمادة ٢٠ من اتفاقية مكافحة الفساد، بإرساء جريمة الإثراء غير المشروع في النظام القانوني المحلي. ويهدف

مساعدة السلطات الوطنية على الاستفادة الكاملة من مبادراتها الجديرة بالثناء لتجريم هذا السلوك، أشار الخبراء القائمون بالاستعراض أيضا إلى أهمية ضمان المزيد من الوضوح والاتساق في تطبيق المادة ٣٦٨٢ من القانون الجنائي مستقبلاً.

وأفادت أوكرانيا بوجود ترابط شامل تماما بين الأحكام المنصوص عليها في القانون الجنائي (المواد ٣٤٣-٣٤٩ و ٣٧٦-٣٧٩) التي تجرم مختلف أفعال التهيب والتدخل المتصلة بشهادة الشهود وبممارسة الواجبات الرسمية لسلطات إنفاذ القانون والسلطات القضائية.

وعلى الرغم من الجهد المبذول بشأن اعتماد القانون رقم 3206-VI أكدت السلطات الأوكرانية خلال الزيارة القطرية أن ثمة حاجة إلى مزيد من العمل من أجل أن تُحدّد بشكل واضح المسؤولية المتعلقة بالكيانات القانونية. لذا فإنّ هذه المسألة مُدرجة بين الأهداف الأساسية للاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للفترة ٢٠١١-٢٠١٥. كما اعترفت السلطات الوطنية بالحاجة إلى إدخال تعديلات على التشريعات المحلية لضمان الاعتراف بالمسؤولية الإدارية المترتبة على الأشخاص الاعتباريين إزاء ارتكاب الجرائم المتصلة بالفساد، من حيث إنّ هذه المسؤولية لم تكن منظورة، وقت الزيارة القطرية، إلاّ فيما يتعلق بغسل الأموال.

ولاحظ فريق الاستعراض، في معرض تقييم العقوبات المنطبقة على جرائم الفساد، أن ثمة عقوبات شديدة بالنسبة للحالات التي تقتضي تشديد العقوبة على هذه الجرائم، إلا أن الحد الأدنى للعقوبة على ارتكاب الأشكال الأساسية من جرائم معيّنة مثل الارتشاء في القطاع العام ("الاعتقال" لمدة ستة أشهر)، أو الرشوة في القطاع العام (السجن لمدة تصل إلى سنتين)، أو الرشوة في القطاع الخاص (السجن لمدة تصل إلى سنتين) يبدو أنه أقلّ نسبياً. وعلاوة على ذلك فإن "عرض" رشوة في القطاع العام يخضع لعقوبات أقل شدة من عقوبة "إعطاء" رشوة؛ فالظروف المشدّدة للعقوبة ليست منظورة إلا بشأن "إعطاء" رشوة. وقد لفت فريق الاستعراض انتباه السلطات الوطنية إلى هذا التفاوت في التدابير العقابية ودعاها إلى النظر في السبل والوسائل الكفيلة بمعالجته فيما يُجرى من استعراضات للتشريعات الجنائية مستقبلاً.

ووفقاً للدستور تستفيد الفئات التالية من كبار المسؤولين من الحصانة في إطار الإجراءات الجنائية: الرئيس وأعضاء البرلمان والقضاة. ويتمتع الرئيس بالحصانة خلال فترة ولايته ويجوز عزله من منصبه باتهام جنائي، الأمر الذي يتطلّب صدور قرار بأغلبية ثلثي أعضاء البرلمان. وأعضاء البرلمان ليسوا مسؤولين قانوناً عن نتائج التصويت أو ما يدلون به من تصريحات في البرلمان. ولا يمكن احتجاز القضاة أو اعتقالهم دون موافقة البرلمان، إلا أنه يمكن إدانتهم دون موافقته. وتحدّد لائحة البرلمان الإجراءات المتعلقة برفع الحصانة عن أعضاء البرلمان أو القضاة.

ويُبين الدستور دور ومهام مكتب المدعي العام. ويعيّن الرئيس بموافقة البرلمان المدعي العام، ويكون الأخير مسؤولاً أمام الرئيس والبرلمان على السواء ويُقبله الرئيس من منصبه. وثمة شُعب متخصصة تعمل ضمن أجهزة النيابة العامة للتعامل مع قضايا الفساد بشكل حصري.

وتستند عملية الشروع في الإجراءات الجنائية إلى مبدأ الملاحقة القضائية الإلزامية. وتتوقع المادة ٤ من قانون الإجراءات الجنائية من المدعي العام أن يضطلع بواجب الشروع في الإجراءات الجنائية لدى كشف دلائل على ارتكاب الجريمة. وينصّ قانون الإجراءات الجنائية الجديد على إمكانية إبرام اتفاق تفاوضي لتخفيف العقوبة بين المدعي العام والشخص المتّهم، يمكن أن يحدّد، في جملة أمور، التزامات ذلك الشخص فيما يتعلق بالتعاون على كشف الفعل الإجرامي الذي ارتكبه شخص آخر.

وعلى وجه التحديد، فيما يتعلق بالأشخاص الذين يشاركون في ارتكاب جرائم ويقدمون المساعدة إلى سلطات إنفاذ القانون، يحقّ للمدعي العام إعفاء هؤلاء الأشخاص من المسؤولية الجنائية إذا قدّمت مساعدتهم قبل بدء التحقيق.

وتُكفل استقلالية القضاة بموجب الدستور والتشريعات ويُحظر القيام بأيّ مسعى لممارسة تأثير عليهم. والمحكمة العليا هي أعلى هيئة استئناف قضائية وتمتّع باختصاص عام وتُناط بها مسؤولية ضمان التطبيق الموحد للقانون من قِبَل جميع المحاكم العامة. وفي هذا السياق، تعطي الهيئة العامة للمحكمة العليا فتاواها بشأن مسائل قانونية معيّنة لضمان التطبيق الموحد للقانون من قِبَل سائر المحاكم.

ويشكّل قانون الإجراءات الجنائية (المواد ٥٢-١ و ٢٩٢ و ٣٠٣) والقانون المحدّد بشأن ضمان أمن الأشخاص الذين يشاركون في الإجراءات الجنائية، وكذلك القانون رقم 3206-VI، إطاراً قانونياً شاملاً لحماية الشهود. وقد اعتمد تعريف واسع النطاق للأشخاص الواجب حمايتهم ليشمل جميع "الأشخاص الذين يشاركون في الإجراءات الجنائية".

ولم يُسنّ مشروع قانون بشأن إدخال تعديلات على القانون الجنائي وقانون الإجراءات الجنائية فيما يتعلق بتحسين إجراءات تنفيذ المصادرة، علماً بأنه حاز على موافقة عامة من جانب خبراء دوليين في الماضي. ولم يكن فريق الاستعراض في وضع يمكنه من تقييم مدى كفاية الأحكام ذات الصلة، لأنها لم تصبح بعد جزءاً من التشريعات الوطنية، لكنه حثّ السلطات الوطنية على تسريع عملية وضع إطار قانوني راسخ بشأن آليات المصادرة، ربما من خلال إعادة النظر في هذه المسألة في ضوء أحكام قانون الإجراءات الجنائية الجديد.

وتم الخلوص إلى أن قانون منع ومكافحة غسل الأموال يوفر ضمانات تكفل ألا تؤدي السرية المصرفية إلى عرقلة إجراء التحقيقات الجنائية المحلية في الجرائم المتصلة بالفساد.

وبوجه عام ارتئي أن فترات التقادم المحددة لمختلف الجرائم وفقاً لجسامتها هي فترات طويلة بما يكفي للحفاظ على المصلحة في إقامة العدل. ولاحظ فريق الاستعراض وجود فترات تقادم أقصر نسبياً بشأن المخالفات البسيطة التي تنطوي على عقوبة بالسجن (لمدة ثلاث سنوات)، إلا أنه تلقى أيضاً إيضاحات بشأن تعليق فترات التقادم هذه في الحالات التي يتحايّل فيها الجاني لتفادي إقامة العدل. وقد دعا الخبراء القائمون بالاستعراض السلطات الوطنية إلى النظر، إذا لزم الأمر، في تمديد فترات التقادم بالنسبة لتلك الجرائم وكذلك فيما يُجرى من استعراضات للتشريعات الجنائية مستقبلاً.

ويرد تحديد مبادئ الولاية القضائية في المواد 6-8 من القانون الجنائي وهي تنطبق على جميع الجرائم المتصلة بالفساد. وتُتوخى صراحة (المادتان 6 و7 من القانون الجنائي) الولاية القضائية القائمة على الاختصاص الإقليمي أو مبدأ الشخصية الفاعلة. وبمقتضى الباب 8 من القانون الجنائي، فإن المواطنين الأجانب والأشخاص عديمي الجنسية الذين لا يقيمون بصفة دائمة في أوكرانيا والذين يرتكبون فعلاً إجرامياً خارج إقليم أوكرانيا يخضعون للمساءلة الجنائية إذا كانت هذه المساءلة منصوصاً عليها في المعاهدات الدولية، بما في ذلك اتفاقية مكافحة الفساد؛ أو إذا ارتكب هؤلاء الأشخاص جرائم جسيمة أو شديدة الجسامة يُعاقب عليها القانون الجنائي لأن فيها تعدياً على حقوق وحرّيات المواطنين الأوكرانيين أو مصالح أوكرانيا. وتُعرّف هذه الجرائم الجسيمة في الباب 12 من القانون الجنائي بأنها جرائم يُعاقب عليها بالسجن لمدد تصل إلى عشر سنوات؛ لذا لا يبدو أن الجزء الثاني من الباب 8 من القانون الجنائي لا يشمل سوى أشكال جرائم الفساد التي تقتضي التشدّد إزاءها. وفيما يتعلق بجرائم الفساد هذه التي تقتضي التشدّد إزاءها، يسمح الجزء الأول من الباب 8 من القانون الجنائي بانطباق المادة 42 من اتفاقية مكافحة الفساد بشكل مباشر. بيد أنه لم يرد أيُّ اجتهاد فقهي بشأن التطبيق المباشر للمعاهدات الدولية محلياً على نحو يؤيد هذه الحجّة.

وأكدت السلطات الأوكرانية أن القانون رقم 3206-VI يتضمّن باباً محدّداً بشأن "إزالة آثار جرائم الفساد" وشدّدت على حاجتها إلى المساعدة لضمان تنفيذه على نحو فعّال من خلال تلخيص أو تجميع الممارسات الجيدة أو الدروس المستفادة بشأن فسخ العقود العامة جرّاء أفعال الفساد.

وتشترط التشريعات المحلية على سلطات إنفاذ القانون التنسيق فيما بينها وإبلاغ بعضها البعض لدى كشف جرائم الفساد أو الحصول على معلومات تفيد بارتكاب هذه الجرائم.

كما يتواصل التنسيق على نحو أفضل من خلال اجتماعات تعقدتها هيئة معيّنة بالتحقيق والشؤون العملية، تعمل كفريق مهمته توفير "استجابة سريعة" يتألف من أعضاء في النيابة العامة ومحققين، بالإضافة إلى مسؤولين من وزارة الداخلية والأجهزة الأخرى. وأبلغ فريق الاستعراض بالعمل الذي تضطلع به إدارة التحقيقات المالية التابعة لجهاز الرصد المالي في الدولة من أجل كشف وتحليل المعاملات المالية المشبوهة، فضلاً عن تعاون هذه الإدارة مع مكتب المدعي العام وجهاز الأمن ومكتب التفتيش الضريبي.

ويشجّع فريق الاستعراض السلطات الوطنية على مواصلة جهودها الطيبة الجارية التي تهدف إلى تيسير التنسيق على أفضل وجه ممكن فيما بين الأجهزة التي تضطلع بولاية إنفاذ القانون في مجال مكافحة الفساد.

٢-٢- التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

اعتبر فريق الاستعراض أنّ التدابير أو المبادرات أو الممارسات التالية يمكنها كتماسات جيدة أن تُيسّر بصورة كبيرة جهود أوكرانيا في مجال مكافحة الفساد:

- الطبيعة الشاملة للتشريعات المحلية حول حماية الشهود وبصورة عامة حماية الأشخاص الذين يشاركون في الإجراءات الجنائية، بالإضافة إلى أفراد أسرهم وأقربائهم المقربين؛
- الإطار القانوني المتين لمنع غسيل الأموال ومكافحته، بصيغته المعززة في عام ٢٠١٠ عن طريق صدور تشريع خاص في هذا المجال.

٢-٣- التحديات التي تواجه التنفيذ، حيثما انطبق ذلك

مع عدم إغفال جهود أوكرانيا في جعل النظام القانوني الوطني متسقاً مع أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعنية بالتجريم وإنفاذ القانون، حدد القائمون على الاستعراض بعض الأسباب التي تدعو لإجراء مزيد من التحسين، وقدموا التوصيات التالية لكي تتخذ السلطات الوطنية المختصة إجراءات بشأنها أو تضعها في الاعتبار (تبعاً للطابع الإلزامي أو الاختياري للمتطلبات ذات الصلة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد):

- تفسير الجريمة الإدارية المتمثلة في الرشوة بطريقة تمنع التداخل مع الأحكام المناظرة في القانون الجنائي، بما في ذلك عن طريق تقليل "الحد الأقصى النقدي" المستخدم في تعريف المنفعة غير المشروعة في الجريمة الإدارية؛

- مواصلة الجهود الرامية إلى توفير المزيد من التيقن والوضوح والتوحيد بشأن تعريفي "الرشوة" و"المنفعة غير المشروعة" الواردين ضمن جرائم الفساد، والتعامل مع المسائل الخاصة باحتمال عدم اتساق الطريقة التي يتم بها تفسير هذين التعريفين محليا، سواء على المستوى التشريعي أو عند تطبيق القوانين الجنائية؛
- تفسير جرمي الرشوة والاختلاس في القطاع العام، بالإضافة إلى جريمة المتاجرة بالنفوذ، بطريقة تغطي بوضوح الحالات التي لا تعود فيها الميزة إلى المسؤول نفسه وإنما إلى طرف ثالث (الطرف الثالث المنتفع)؛
- في إطار استعراض التشريعات الجنائية في المستقبل، النظر في طرائق ووسائل التعامل مع التفاوتات القائمة في التدابير الجزائية التي تُتخذ ضد الأشكال الأساسية من هذه الجرائم، مثل الرشوة في القطاعين العام والخاص، وضد أنماط سلوك معينة تشكل رشوة (عرض رشوة على التقابل مع إعطاء رشوة)؛
- ضمان النص في التشريعات المحلية على مسؤولية الأشخاص الاعتباريين عن الجرائم التي تُحدّد وفقا لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، على نحو يتماشى مع منطوق المادة ٢٦ من الاتفاقية المذكورة؛
- مواصلة وتبسيط الجهود الرامية إلى وضع تشريعات جديدة بشأن مصادرة عائدات الجريمة أو الممتلكات.

٣- الفصل الرابع: التعاون الدولي

٣-١- ملاحظات على تنفيذ المواد قيد الاستعراض

تنظّم التشريعات المحلية والمعاهدات الدولية ذات الصلة إطار تسليم المطلوبين. وأوكرانيا طرف في الاتفاقية الأوروبية بشأن تسليم المطلوبين (١٩٥٧)، وبروتوكولها الإضافيين وكذلك في اتفاقية المساعدة القانونية والعلاقات القانونية في المسائل المدنية والأسرية والجنائية الخاصة بكمونولث الدول المستقلة (١٩٩٣) وبروتوكولها. وقد أبرمت أوكرانيا معاهدات ثنائية بشأن تسليم المطلوبين مع عدّة بلدان.

تنظّم المواد ٤٥٠-٤٧٠ من قانون الإجراءات الجنائية، بصيغته المعدّلة بموجب بقانون الإجراءات الجنائية الجديد، الشروط الموضوعية والإجرائية لتسليم المطلوبين.

وتجعل أوكرانيا تسليم المطلوبين مشروطا بوجود معاهدة. كما تعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أساسا قانونيا لتسليم المطلوبين، وقد أخطرت الأمين العام بذلك. ويمكن للمعاملة بالمثل أن تشكّل جزءا من ترتيبات التعاون الدولي، حسب كل حالة على حدة (ينص قانون الإجراءات الجنائية الجديد على توسيع نطاق هذه الإمكانية ليشمل تسليم المطلوبين أيضا).

وتنص المادة ٤٥١ من قانون الإجراءات الجنائية على الشروط العامة لتسليم المطلوبين، وهو ما يمكن القيام به بالنسبة للجرائم التي تكون عقوبتها القصوى السجن لمدة سنة على الأقل، أو إذا كان التسليم مطلوباً بغرض تنفيذ حكم، أو بخصوص جرائم يتبقّى على استكمال الحكم الصادر بشأنها أربعة أشهر على الأقل.

وتحدّد المادة ٤٦٦ من قانون الإجراءات الجنائية أسباب رفض طلب تسليم المطلوبين، ومن ضمنها الجنسية (تحظر المادة ٢٥ من الدستور تسليم رعايا البلد) وعدم ازدواجية التجريم. ولا تُعتبر الجرائم الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد جرائم سياسية، على الرغم من أن التشريعات المحلية لا تُعرّف مفهوم "الجريمة السياسية" بشكل صريح.

وفي حالة رفض تسليم المطلوبين بسبب الجنسية، يجب على مكتب المدعي العام، بناءً على طلب تقدّمه الدولة الطالبة، تعيين سلطة تتولى إجراء تحقيق مسبق في القضية وفقا للتشريعات المحلية. وإذا قُدّم طلب تسليم من أجل تنفيذ حكم ورفض هذا الطلب بسبب الجنسية، جاز تنفيذ الحكم الأجنبي في أوكرانيا بموجب الاتفاقية الأوروبية بشأن نقل الأشخاص المحكوم عليهم، والاتفاقية الأوروبية المتعلقة بالصلاحيات الدولية للأحكام الجنائية، أو المعاهدات الثنائية التي تتناول هذه الأمور.

وتكون السلطتان المختصتان بتسليم المطلوبين هما على التوالي مكتب المدعي العام ووزارة العدل، ما لم تنص إحدى المعاهدات على غير ذلك. ويكون مكتب المدعي العام السلطة المختصة بتسليم المشتبه بهم المطلوبين في مرحلة إجراءات التحقيق السابقة على المحاكمة. وتكون وزارة العدل السلطة المختصة بتسليم الأشخاص المدانين المطلوبين في مرحلة إجراءات التقاضي أو في مرحلة تنفيذ الحكم المفروض عليهم.

وتتراوح المدة المعتادة لإجراءات تسليم المطلوبين بين شهرين وثلاثة أشهر. وفي الظروف الاستثنائية التي تُرفع فيها القضية أمام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان يجوز أن تأخذ إجراءات التسليم وقتاً أطول بكثير. إلا أن الفترة القصوى للاحتجاز بغرض التسليم هي ١٨ شهراً؛ ومن الناحية العملية لا توجد قضية استنفدت فيها هذه الفترة بسبب تعليق إجراءات

التسليم. وبصورة عامة يختلف الإطار الزمني تبعاً لمدى تعقيد القضية، وأمد إجراءات الاستئناف، واحتمال تنفيذ إجراءات لجوء على التوازي مع النظر في القضية.

وأكدت السلطات الأوكرانية أن قانون الإجراءات الجنائية الجديد يتضمن أحكاماً تسهم في تبسيط إجراءات تسليم المطلوبين.

ولا توجد قاعدة بيانات تمكّن من متابعة أمد إجراءات تسليم المطلوبين، ومحتوى القرارات النهائية الصادرة في قضايا تسليم المطلوبين.

وفي عام ٢٠١٠ قيّمت شبكة مكافحة الفساد المعنية بأوروبا الشرقية وآسيا الوسطى، التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، نواحي معيّنة من سياسة تسليم المطلوبين في أوكرانيا.

وتُنظم اتفاقية مجلس أوروبا بشأن نقل الأشخاص المحكوم عليهم (١٩٨٣) وبروتوكولها الإضافي (١٩٩٧) مسألة نقل الأشخاص المحكوم عليهم. كما أبرمت اتفاقات ثنائية في هذا الصدد. ويتضمن قانون الإجراءات الجنائية الجديد تعديلات على الإطار القانوني الحالي.

ويستند نقل الدعاوى الجنائية إلى الاتفاقية الأوروبية المتعلقة بنقل الدعاوى الجنائية (١٩٧٢) والمادة ٢١ من الاتفاقية الأوروبية للمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية (١٩٥٩)، بالإضافة إلى المعاهدات الثنائية. وينص قانون الإجراءات الجنائية على الإجراءات المحلية الخاصة بنقل الدعاوى الجنائية. وتواجه القضايا التي تتضمن مباشرة أدلة متعلقة بالدعاوى الجنائية عبء عملية تتمثل في الترجمة، وهو ما يتطلب وقتاً وموارد إضافية.

وقد أُبلغ بأن المعاهدات الثنائية والمتعددة الأطراف حول المساعدة القانونية المتبادلة هي بشكل رئيسي الأساس القانوني لمنح المساعدة القانونية المتبادلة وطلبها. وأوكرانيا طرف في الاتفاقية الأوروبية للمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية وبروتوكولها الإضافية، بالإضافة إلى الاتفاقية الخاصة بكمونولث الدول المستقلة وبروتوكولها. وفي غياب أية معاهدات منطبقة، يمكن منح المساعدة القانونية المتبادلة على أساس المعاملة بالمثل.

وعلى المستوى المحلي عدّل قانون سُنّ في ٢٠١١ قانون الإجراءات الجنائية حتى يتسنى التصديق على البروتوكول الإضافي الثاني الملحق بالاتفاقية الأوروبية بشأن المساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية (٢٠٠١). وينص القانون على شروط جديدة لنقل الدعاوى الجنائية ويوفّر تدابير معيّنة مثل تطبيق التداول عبر الهاتف أو بالفيديو خلال إجراءات التحقيق والنقاضي؛ وتشكيل فرق تحقيق المشتركة وإجراءات تشغيلها وعملها.

ويمكن استخدام القانون رقم ٣٢٠٦ حول "مبادئ منع الفساد ومكافحته في أوكرانيا" كأساس قانوني لتبادل المعلومات في مجال منع الفساد ومكافحته.

وتحدّد معاهدات المساعدة القانونية المتبادلة التي انضمتّ أوكرانيا إليها، بالإضافة إلى قانون عام ٢٠١١ المعدّل لقانون الإجراءات الجنائية، أسباب رفض طلبات المساعدة القانونية. ولا يُعدّ غياب ازدواجية التجريم سبباً لرفض تنفيذ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة. ولا يجوز رفض هذه الطلبات لمجرّد انطوائها على جرائم مالية. ولا يبدو أنّ السرية المصرفية تشكّل عقبة تعترض سبيل منح المساعدة.

وقد أخطرت أوكرانيا الأمين العام بأنّ السلطات المركزية المختصة بالتعامل مع طلبات المساعدة القانونية المتبادلة هي وزارة العدل (فيما يخص طلبات المحاكم) ومكتب المدعي العام (فيما يخص طلبات وكالات التحقيق السابق على التقاضي).

وتحدد المادة ٤٧٢ من قانون الإجراءات الجنائية فترة شهرين بحد أقصى كإطار زمني لتنفيذ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة. وينص قانون الإجراءات الجنائية الجديد على فترة أقصر تبلغ شهرا واحدا. وبصورة عامة يختلف الوقت اللازم لتنفيذ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة باختلاف طبيعة الطلب ونوع المساعدة المطلوبة ومدى تعقيد القضية. وفي المتوسط يستغرق هذا التنفيذ ما بين شهرين إلى أربعة أشهر.

وتُسهّل أحكام محلية واتفاقات ثنائية مبرمة مع بلدان أخرى التعاون في مجال إنفاذ القانون. وهناك قضية أُبلغ أنه استُخدمت فيها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كأساس قانوني للتعاون في مجال إنفاذ القانون.

وأكدت السلطات الأوكرانية وجود نظام من مستويين لتلقي طلبات التعاون في مجال إنفاذ القانون، أحدهما مركزي والآخر "لامركزي" لزيادة الفاعلية وسرعة الاستجابة.

وتُنظّم التشريعات المحلية الأمور المتعلقة بأساليب التحقيق الخاصة، في حين تُستعمل أساليب التحقيق الخاصة المستخدمة على الصعيد الدولي على أساس كل حالة على حدة.

٣-٢- التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

وجد فريق الاستعراض أنّ أوكرانيا قد وضعت إطارا مفصّلا للتعاون الدولي. وأدّت التعديلات الأخيرة التي أدخلت على التشريعات المحلية إلى تبسيط التشريعات القائمة، وتحسين آليات المساعدة؛ وأضفت على هذا التعاون مزيدا من الفاعلية والمرونة. وأكد فريق

الاستعراض الحاجة لضمان أن تتم عملية اتخاذ وتنفيذ القرارات المتعلقة بكل التغييرات والتحسينات التشريعية من "منظور طويل الأجل" كشرط لاستدامتها وترابطها. وحدد فريق الاستعراض المؤشرات التالية كأمثلة قيمة على الجهود التي يبذلها البلد لتعزيز التعاون الدولي والترابط الشبكي:

- وضعية البلد بصفته دولة طرفاً في العديد من الصكوك الإقليمية بشأن شتى أشكال التعاون الدولي بحد ذاته، وفي صكوك إقليمية ومتعددة الأطراف تحتوي على أحكام حول التعاون الدولي في المسائل الجنائية؛
- عدم اتخاذ غياب ازدواجية التجريم سبباً لرفض تنفيذ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة؛
- ممارسة "اللامركزية" فيما يخص الطلبات الواردة للتعاون في مجال إنفاذ القانون لضمان استجابة أفضل وأسرع.

٣-٣ - التحديات التي تواجه التنفيذ، حيثما انطبق ذلك

لفت انتباه السلطات الأوكرانية لما يلي للنظر فيه وبهدف المضي في تعزيز آليات التعاون الدولي:

- مواصلة الجهود لإجراء الإحصاءات على نحو منهجي والاستفادة منها على أفضل وجه، وفي غياب تلك الإحصاءات، الاستعانة بنماذج حالات تُبين طول الفترة بين تلقي وتنفيذ طلبات تسليم المطلوبين والمساعدة القانونية المتبادلة، بغرض تقييم فاعلية وكفاءة إجراءات تسليم المطلوبين والمساعدة القانونية المتبادلة؛
- مواصلة بذل أقصى الجهود لضمان إتمام إجراءات تسليم المطلوبين والمساعدة القانونية المتبادلة في أقصر فترة ممكنة؛
- مواصلة استكشاف فرص المشاركة الفعالة في الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف مع البلدان الأجنبية، بهدف تعزيز فاعلية مختلف أشكال التعاون الدولي؛
- النظر في تخصيص المزيد من الموارد لتعزيز كفاءة آليات التعاون الدولي وقدرتها.

٣-٤ - الاحتياجات من المساعدة التقنية، التي حُدِّدت من أجل تحسين تنفيذ الاتفاقية.

أشارت السلطات الأوكرانية إلى أن بإمكانها الاستفادة من الأشكال التالية من المساعدة التقنية:

- خلاصة/تجميع للممارسات الجيدة/الدروس المستفادة بشأن المواضيع المتعلقة بالمصادرة؛
- خلاصة/تجميع للممارسات الجيدة/الدروس المستفادة بشأن تنفيذ الفقرة الفرعية (ب) من المادة ١٥ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد حول ارتشاء الموظفين العموميين؛
- خلاصة/تجميع للممارسات الجيدة/الدروس المستفادة بشأن تنفيذ المادة ١٨ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد حول المتاجرة بالنفوذ؛
- خلاصة/تجميع للممارسات الجيدة/الدروس المستفادة بشأن إرساء مسؤولية الأشخاص الاعتباريين؛
- خلاصة/تجميع للممارسات الجيدة/الدروس المستفادة بشأن إلغاء العقود العامة كنتيجة لأفعال الفساد، تمشياً مع المادة ٣٤ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛
- دورات تدريبية وحلقات عمل بشأن المواضيع المتعلقة بكل المجالات الواردة أعلاه، بالإضافة إلى أنواع جديدة ومبتكرة من المساعدة القانونية المتبادلة بموجب قانون الإجراءات الجنائية، بما في ذلك تطبيق التداول عبر الهاتف أو بالفيديو خلال إجراءات التحقيق والتحقيقات المشتركة.