

Distr.: General
15 February 2013
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

استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

خلاصة وافية

مذكّرة من الأمانة

إضافة

المحتويات

الصفحة

٢ ثانياً - خلاصة وافية
٢ الجيل الأسود



ثانياً - خلاصة وافية

الجبل الأسود

تعليقات عامة

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

وَقَّعَ الجبل الأسود اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ١١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ وصدَّقَ عليها في ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥. وبموجب بيان الخلافة المودع لدى الأمين العام في ٢٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦، انضم الجبل الأسود إلى الاتفاقية كدولة مستقلة. واعتمد في ٢٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥ التشريع المنفذ لها وأصبح نافذاً يوم ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥.

وتنص المادة ٩ من دستور الجبل الأسود على أن الاتفاقات الدولية المصدَّقَ عليها والمنشورة وقواعد القانون الدولي المقبولة عموماً تشكّل جزءاً لا يتجزأ من النظام القانوني الداخلي وأنها لها الأسبقية على التشريع الوطني وتطبق رأساً عندما يكون حكمها مخالفاً لحكم التشريع الوطني.

ويتضمن إطار الجبل الأسود القانوني المناهض للفساد أحكاماً من الدستور ومن القانون الجنائي وقانون الإجراءات الجنائية. كما يحتوي على تشريعات محددة، مثل: قانون منع تضارب المصالح؛ وقانون منع غسل الأموال وتمويل الإرهاب؛ وقانون مسؤولية الكيانات القانونية عن الأفعال الإجرامية؛ وقانون حماية الشهود؛ وقانون المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية.

وقد أقام الجبل الأسود إطاراً مؤسسياً متعدد الوجوه يتصدى به للفساد. وفي مضمار منع الفساد، أنشئ عدد من الأجهزة المتخصصة، منها: مديرية مبادرة مكافحة الفساد؛ ومديرية منع غسل الأموال وتمويل الإرهاب؛ وأمانة المظالم؛ ولجنة منع تضارب المصالح؛ ومؤسسة مراجعة حسابات الدولة؛ ومديرية المشتريات العمومية؛ ولجنة مراقبة إجراءات المشتريات الحكومية.

وعلاوة على ذلك، أنشئت فروع متخصصة مختلفة داخل أجهزة العدالة الجنائية والمحاكم، منها: فرع محاربة الجريمة المنظمة والفساد في نطاق إدارة الشرطة الجنائية؛ وشعبة قمع الجريمة المنظمة والفساد والإرهاب وجرائم الحرب في نطاق المكتب الأعلى للدعوى العمومي؛ وشعب متخصصة تابعة للمحكمة العليا للجريمة المنظمة والفساد والإرهاب وجرائم الحرب؛ وفريق التحقيق المشترك (كمثال على التنسيق فيما بين القطاعات).

٢- الفصل الثالث: التجريم وإنفاذ القانون

٢-١- ملاحظات على تنفيذ المواد قيد الاستعراض

الرشو والارتشاء مُجرَّمان في القطاع العمومي، بمقتضى المادتين ٤٢٤ و ٤٢٣ من القانون الجنائي. وتشير أحكام كل من المادتين إلى مصطلح "الشخص ذي الصفة الرسمية"، الذي تعرّفه إجمالاً المادة ١٤٢ من القانون الجنائي بأنه يشمل أيضاً أصحاب مناصب القضاء، سواء أكانوا منتخبيين أم معيّنين. وقد أفيد بأن استعمال عبارة "هدية أو منفعة أخرى"، مقابل مفهوم "المزية غير المستحقة" بأنه جهود مبذول لاستئصال العرف المتبع والمتمثل في منح هدايا تعبيراً عن الامتنان. وتشتمل عبارة "منفعة أخرى" أي نوع من النفع، ومنه الانتفاع المادي.

وفي كل من المادتين ٤٢٤ و ٤٢٣ من القانون الجنائي يعد أداء موظف عمومي أو عدم أدائه "لفعل رسمي أو غيره" عنصراً من عناصر الفعل المجرّم. وتفسّر الإشارة إلى "الفعل الآخر" بأنها مقارنة تتجاوز نطاق المادة ١٥ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي تنحصر في "أداء الواجبات".

وخلافاً للمادة ٤٢٣ من القانون الجنائي، التي تشير صراحةً إلى الرشو "بشكل مباشر أو غير مباشر"، فإن المادة ٤٢٤ من ذلك القانون تشير، بدلا من ذلك، إلى "الشخص الذي يتوسط في رشو شخص له صفة رسمية". ولم يتضح للفريق المستعرض ما إذا كان الفاعل يحتمل أيضاً في تلك الظروف تبعة رشو الموظف. وأفادت سلطات الجبل الأسود بأن المادة ٤٢٤ من القانون الجنائي تُستعمل لتجريم كل من الفاعل والوسيط وأنه لم يكن من الصعب تفسيرها عملياً.

وبينما تركز المادة ٤٢٣ من القانون الجنائي على قبول شخص له صفة رسمية للوعد بهدية أو أي منفعة لفائدته هو أو غيره، تشير المادة ٤٢٤ من القانون الجنائي إلى الهدية الجاري منحها "لشخص آخر" أو عرضها عليه أو إعطاؤه وعدا بما. بيد أن الفريق المستعرض لم يتبيّن له ما إذا كان هذا "الشخص الآخر" يجب اعتباره طرفاً ثالثاً مستفيداً يُتوقع أن يؤدي "فعلاً آخر" أو "فعلاً رسمياً" حقاً. ورغم أن سلطات الجبل الأسود أعلنت أنها تفسر "الشخص الآخر" على أنه "طرف ثالث مستفيد"، فإنها اعترفت أثناء زيارة البلد بضرورة تغيير التشريع لكي يدرج صراحةً في أحكام الرشوة مفهوم الطرف الثالث المستفيد.

وإبان زيارة البلد، أثّرت مسألة متعلقة بتعارض الجزاءات في نطاق المادة ٤٢٤. وينبغي أن يُتبع نهج موحد في إنزال أقصى الجزاءات المنصوص عليها بالنسبة لرشو موظف عمومي.

وعناصر الجريمة والجزاءات المنطبقة المفصلة في نطاق رشو الموظفين العموميين (الداخليين) هي مطبقة بالتالي على الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية. ويرد في المادة ١٤٢ (٣) (٥ أ) من القانون الجنائي تعريف للموظفين الأجانب.

كما أن المادة ٤٢٠ (الاختلاس) والمادة ٤٢١ (الاستعمال غير المأذون به) والمادة ٤٢١ أ (الاحتيايل البسيط عند أداء واجب رسمي والاختلاس والاستعمال غير المأذون به) تتبنى المادة ١٧ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وقد طرح الخبراء المستعرضون مسائل الامتثال للمادة ٢ (د) من الاتفاقية، ذلك أن الممتلكات غير المنقولة غير مشمولة بالأحكام السالفة الذكر.

والتاحرة بالنفوذ، سلباً وإيجاباً، مجرمة بمقتضى المادتين ٤٢٢ أ و ٤٢٢ ب من القانون الجنائي، على التوالي. وتشمل الجريمة في الفقرة (١) من المادة ٤٢٢ أ استعمال "المكانة الرسمية والاجتماعية"، فضلاً عن استغلال "نفوذه الفعلي أو المفترض". ويبدو أن المادة ٤٢٢ أ أوسع مدى من المادة ١٨ من الاتفاقية، إذ إنها لا تشير إلى إساءة استغلال النفوذ (على أساس أن مصطلح "استغلال [النفوذ]" يشمل أيضاً حالات الإساءة). وأثناء الزيارة، أثيرت مسألة لها علاقة بتعارض الجزاءات في نطاق المادة ٤٢٢ أ. وينبغي أن يتبع نهج موحد في إنزال أقصى الجزاءات المنصوص عليها في الفقرتين ١ و ٢ من هذه المادة.

وتشمل المادة ٤١٦ من القانون الجنائي جميع عناصر المادة ١٩ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (إساءة استغلال الوظائف). وزيادة على ذلك، تنص المادة على الإضرار بشخص آخر أو الانتهاك الجسيم لحقوق شخص آخر عن طريق الاستغلال غير الجائر قانوناً لمنصب أو إذن رسمي. ورحب الفريق المستعرض، آخذاً في الحسبان الوضع الاختياري للمادة ١٩، بتفسير المادة ٤١٦ من القانون الجنائي على أنها لا تستوجب أن تحصل بالتراكم الأفعال المذكورة. وللمساعدة على التنفيذ الواسع النطاق لأحكام المادة، أشار الفريق المستعرض إلى أن عنصر "الضرر" لا تستلزمه الاتفاقية.

وبعد النظر في المسألة في عام ٢٠١١، أثر الجبل الأسود أولاً ينقل داخليا المادة الاختيارية ٢٠ من الاتفاقية حول الإثراء غير المشروع. وعوضاً عن ذلك، اعتمدت في تموز/يوليه ٢٠١٢ تعديلات أدخلت على قانون منع تضارب المصالح. وسيجري تحليل مفصل لهذه المسألة. وقد رحب الخبراء المستعرضون بهذه الإيضاحات ودعوا السلطات الوطنية إلى تقييم فعالية الإنفاذ في مجال الإعلان عن الموجودات وتضارب المصالح بغية تدارك النقائص في الإطار القانوني.

وتجرّم الرشوة في القطاع الخاص، باعتبارها رشواً (المادة ٢٧٦ ب من القانون الجنائي) وارتشاء (المادة ٢٧٦ أ منه)، في آن واحد. والمقصود في المادة ٢٧٦ ب هو "الهدية أو المنفعة غير

المستحقة". وإذ رحّب الخبراء المستعروضون بالشروح ذات الصلة التي أعطتها سلطات الجبل الأسود، فإنهم شجعوها على مواصلة بذل الجهود لزيادة التيقن والوضوح والاتساق من حيث تفسير "الأطراف الثالثة المستفيدة" في الأحكام المتصلة بالرشو والارتشاء في القطاع الخاص.

وبخصوص المادة ٢٦٨ من القانون الجنائي بشأن تجريم غسل الأموال، لاحظ المستعروضون تصاعد الأحكام المقررة من أول النص إلى آخره والإيضاح بأن الغرض من ذلك هو تسهيل تبيان حالات الجريمة المعنية، دون استبعاد أي أشكال أخرى منها. وشجع الفريق المستعروض السلطات الوطنية على الاستمرار في زيادة استيضاح هذه المسألة بالاجتهاد القضائي، خاصة فيما يتعلق بمعايير فرض الجزاءات، اقترانا بالمادة ٤٨ من القانون الجنائي بشأن تزامن الأفعال الإجرامية.

ويصح النظام القانوني للجبل الأسود الملاحقة على غسل الأموال. وبالإضافة إلى ذلك، فإن كل الأفعال الإجرامية التي تدر عائدات، بما في ذلك الجرائم المرتكبة خارج الجبل الأسود، يمكن أن تكون جرائم أصلية لأغراض غسل الأموال. وفي حالة الجرائم التي يرتكبها أجنبيا في الخارج ضد بلد أجنبي، لا يطبق القانون الجنائي سوى على الجرائم التي يجازي عليها قانون ذلك البلد بالحبس لمدة أدناها خمس سنوات.

ورحّب الفريق المستعروض بتنفيذ المادة الاختيارية ٢٤ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بواسطة المادة ٢٥٦ من القانون الجنائي. وللمساعدة على تنفيذ أحكام هذه المادة، دعا الفريق المستعروض إلى استجلاء إمكانية إدراج عنصر "مواصلة الاحتفاظ" في نطاقها.

وبخصوص المادة ٣٩٠ من القانون الجنائي بشأن "إعاقة سير العدالة"، كان من رأي الفريق المستعروض أنه ينبغي توسيع نطاق أحكام الشهود أو الخبراء الشهود أو المشاركين الآخرين في الإجراءات الجنائية، المشمولين بالفقرة ١، بحيث يندرج فيه أيضا أعضاء أسرهم و/أو ذويهم.

وقد أدرج الجبل الأسود في نظامه القانوني المسؤولية الجنائية للأشخاص الاعتباريين من خلال قانون مسؤولية الكيانات الاعتبارية عن الأفعال الإجرامية (٢٠٠٧). وقدمت بيانات بشأن الحالات ذات الصلة مستقاة من ثلاثة تقارير سنوية (٢٠٠٩ و ٢٠١٠ و ٢٠١١).

ولاحظ الفريق المستعروض المادة ١٢٤ من القانون الجنائي، التي تقضي بفترات تقادم متصاعدة حسب مستوى الجزاءات الجنائية. وبالإمكان تعليق أو إيقاف فترات التقادم تلك متى تهرّب المجرم من إقامة العدل أو عندما يكون قد شرع في إجراءات المساعدة القانونية المتبادلة. إلا أن سلطات الجبل الأسود سلّمت بأنه قد تنشأ مسائل تعرقل الملاحقة الفعالة فيما يخص تحديد فترة تقادم أقصر بالنسبة لجرائم متصلة بالرشوة تكون أقل فداحةً وتدخّل في نطاق الولاية القضائية للمحكمة الأساسية.

وعُدَّت الجزاءات المنطبقة على الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين بأنها ملائمة وراعية، لا سيما من حيث جرائم الرشوة. ولاحظ الفريق المستعرض، مع ذلك، أن النص المتعلق بالحكم يجب أن يكون متسقا من أجل إزالة الفارق بين الجزاء على الرشو والارتشاء. وتجري صياغة تعديلات تدخل على القانون الجنائي لأغراض منها موازنة الجزاءات بالنسبة للرشو والارتشاء، وبالتالي تحديد فترات تقادم تلك الجرائم، حسبما اقترح الفريق المستعرض. ورحب الفريق المستعرض بهذا التطور ودعا السلطات الوطنية إلى مواصلة الجهود المبذولة وإلى أن يُسنَّ في الوقت المناسب التشريع المحدَّث.

وفي الجبل الأسود، تمنح الحصانة للرئيس وأعضاء البرلمان ورئيس الوزراء وأعضاء مجلس الوزراء ورئيس المحكمة العليا ورئيس وقضاة المحكمة الدستورية ومدعي الدولة الأعلى (المادة ٨٦ من الدستور). ويفصل البرلمان في حقوق الحصانة (المادة ٨٢ من الدستور) ويمكنه رفع الحصانة لكي تتسنى الملاحقة الجنائية. ويتمتع القضاة بالحصانة الوظيفية، التي ترفع عنهم بقرارٍ من مجلس القضاء في حالة حدوث فعل إجرامي (المادتان ١٢٢ و ١٢٨ من الدستور).

إنَّ مبدأي الشرعية القانونية والملاحقة الإلزامية أساسيان في السياق القانوني الداخلي. إلا أن القانون يتيح، في حالات معيَّنة، للنيابة العامة ممارسة صلاحية تقديرية تُفضي إلى إعفاء الجاني من الملاحقة الجنائية (المادتان ٢٧٢ و ٢٧٣ من قانون الإجراءات الجنائية). وبهذا المعنى، اقتنع الفريق المستعرض بامتنال تشريع الجبل الأسود بالفقرة ٣ من المادة ٣٠ من الاتفاقية.

ولاحظ المستعرضون الإطار القانوني الجديد المتعلق بالاختصاص في إجراء التحقيقات الجنائية، الذي يسند الصلاحية للسلطات الادعائية. إلا أن اتخاذ القرار بشأن الاحتجاز أثناء الإجراءات السابقة للمحاكمة يظل في يد قاضي التحقيق نظرا إلى لزوم الرقابة القضائية للأعمال التي قد يكون لها تأثير على حماية حقوق الإنسان. وتنضوي الأفعال الإجرامية المرتكبة في سياق الجريمة المنظمة وحالات الرشوة الجسيمة ضمن نطاق اختصاص فريق التحقيق المشترك، الذي يرفع التقارير إلى مدعي الدولة الأعلى.

وثمة تدابير موضع التنفيذ للتمكين من مصادرة الممتلكات والمصادرة الموسَّعة لأرباح الممتلكات وحجز الموجودات. هذا، وإنَّ شروط وأحكام مصادرة أرباح الممتلكات منصوص عليها في المادة ١١٣ من القانون الجنائي. ويمكن أيضا أن تستهدف المصادرة قيمة الفوائد المخبئة من السلوك الإجرامي، وكذا أرباح الممتلكات المنقولة إلى الغير.

وبالتعديلات المدخلة على القانون الجنائي المعتمدة في عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٠، تسمح سلطات الجبل الأسود بالمصادرة الموسَّعة لأرباح الممتلكات. وللتحقُّق من مشروعية أصل الممتلكات التي

يمكن أن تكون موضع مصادرة موسعة، يمكن قانون الإجراءات الجنائية أيضا من القيام بتحقيق مالي. وكنتيجة للتعديل القانوني التصاعدي، فإن الأحكام المتعلقة بمصادرة الموجودات الإجرامية وحجزها وتجميدها وبالآليات تقترب من الوصول إلى إطار شامل. ولاحظ الفريق المستعرض أنه، ولو كان الأمر يعود إلى الدول الأطراف لتحديد شكل الامتثال للاتفاقية، وأن الاستناد إلى قوانين عديدة ليس مذموماً في حد ذاته، فإن التعديلات الحديثة قد زادت، إلى درجة ما، من تعقّد التشريع وتجزؤه، الشيء الذي قد يعيق تنفيذه بنجاحة.

وُتفد تدابير حماية الشهود بواسطة أحكام قانون الإجراءات الجنائية وقانون حماية الشهود. فهذا الأخير ينظم الحماية خارج المحكمة للشاهد الذي يدلي بشهادته حول ارتكاب أفعال منها جرائم يجازى عليها بالحبس لمدة عشر سنوات أو يزيد، بما في ذلك جرائم الرشوة الجسيمة. وهذه العتبة من شأنها أن تستثني سلسلة من الجرائم التي تشملها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وأثناء الزيارة، أوضحت السلطات الوطنية أن هذا يعكس موازنة الموارد في نظام العدالة الجنائية الداخلية ولاحظت أنها قد تنظر في مسألة تغيير العتبة عند إصلاح القانون.

كما أن هناك قواعد خاصة بالأدلة تضمن ألا يكون الإدلاء بالشهادة مجحفاً بسلامة الزوج أو الزوجة أو الأهل أو أشخاص الشهود (المادة ١٢٠ من قانون الإجراءات الجنائية).

والجبل الأسود طرف في اتفاق البلقان بشأن حماية الشهود. ولم يبلغ عن أي حالة لإعادة توطين الشهود في دولة أخرى. وشجع المستعرضون السلطات الوطنية المختصة على استكشاف إمكانية إبرام مزيد من الاتفاقات بشأن حماية الشهود، بما في ذلك إعادة توطين الشهود، تمثيا مع الفقرة ٣ من المادة ٣٢ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

ومراعاة للطابع الاختياري للمادة ٣٣ من الاتفاقية المذكورة، لاحظ الفريق المستعرض أنه، وإن كانت توجد نواة من أحكام قانون العمل وتشريع الوظيفة المدنية بشأن حماية المبلغين، فإن الجبل الأسود ليس له بعد تشريع خاص يكفل تلك الحماية. وأظهر، رداً على ذلك، أن السلطات الوطنية قد اتخذت خطوات لاعتماد قانون خاص بشأن المبلغين عن الرشوة. وشجع الفريق المستعرض سلطات الجبل الأسود على مواصلة الجهود المبذولة لاعتماد ذلك القانون.

وتمكّن المادتان ١٢٥ و ١٢٩ من قانون الإجراءات الجنائية الشخص المشارك في أنشطة الجريمة المنظمة من التزويد بمعلومات لأغراض التحقيق والإثبات. وشجع الفريق المستعرض على توسيع نطاق تلك الأحكام لتحفيز مرتكبي الجرائم غير المنظمة على التعاون مع سلطات إنفاذ القوانين.

ويمكن أن تتضمن التدابير المتخذة في هذا الصدد منح الحصانة أو التخفيف من العقوبة و/أو تطبيق تدابير حماية الشهود، وكذا التخفيض من عتبة المعاقبة على الجرائم التي تنفذ بشأنها تدابير الحماية، حسب ما تنص عليه المادة ٣٧ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

ويبدو أن التعاون بين السلطات الوطنية المحققة والملاحقة والقطاع الخاص لا تعني إلا حالات غسل الأموال وتمويل الإرهاب (المادة ٤ من قانون منع غسل الأموال وتمويل الإرهاب). وقد أحيل الفريق المستعرض أيضا إلى مسألة إلزام الوكالات البريدية والكيانات القانونية المسجلة لنقل المعلومات بإمداد الشرطة والادعاء بالبيانات المحصل عليها من خلال الرقابة السرية المأمور بها بالنسبة للجريمة المنظمة والجرائم المتصلة بالرشوة (المواد ١٥٧-١٦٠ من قانون الإجراءات الجنائية). وفوق ذلك، تلزم المادة ٢٨٣ من قانون الإجراءات الجنائية كيانات القطاع الخاص بالمساعدة على التحقيق في جميع الأفعال الإجرامية. واعتبر الفريق المستعرض تلك الخطوات بأنها تسير في الاتجاه الصحيح ودعا السلطات الوطنية إلى الاستمرار في التعاون مع القطاع الخاص.

وعُدّت تشريعات الجبل الأسود بأنها تمثل للمادة ٤٠ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بشأن السرية المصرفية عند التحقيق في حالات الرشوة وغسل الأموال (الفقرة ٣ من المادة ٢٧١ من قانون الإجراءات الجنائية والمادة ٨٥ من القانون المتعلق بالمصارف).

وتحدد مبادئ الولاية القضائية، بما فيها قواعد الولاية الإقليمية والشخصية الإيجابية والسلبية، في المادتين ١٣٤ و١٣٧ من القانون الجنائي. ومراعاة للطبيعة الاختيارية لمتطلب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، في هذا الشأن، دعا الفريق المستعرض سلطات الجبل الأسود إلى استكشاف إمكانية توسيع نطاق الولاية القضائية الجنائية لتشمل الآتي: (١) الجرائم المرتكبة ضد الدولة أو مواطنيها، دون أن يقتضي ذلك تورط أحد رعايا الجبل الأسود في الجريمة المعنية؛ و(٢) الجرائم التي يرتكبها أشخاص عديمو الجنسية يقطنون عادةً في الجبل الأسود.

٢-٢- التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

استبان الفريق المستعرض المسائل التالية على أنها ممارسات جيدة:

- القيام، في سياق أحكام الرشوة، بتجريم "فعل رسمي أو غيره"، مقابل اشتراط اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بأن يقوم الموظف بفعل أو يمتنع عن القيام بفعل "لدى أدائه واجباته". فالإشارة إلى "فعل آخر" تسمح بملاحقة الرشوة المقصود بها حمل الموظف على القيام بفعل نتيجة مزاوله وظائف رسمية بوجه عام؛

- النطاق الواسع لتطبيق الأحكام الداخلية بشأن المتاجرة بالنفوذ، بما أنها ليس منها ما يشير إلى "إساءة استغلال النفوذ"، كما ورد في المادة ١٨ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛
- اعتماد تعديلات تشريعية تمكن من المصادرة الموسّعة لأرباح الموجودات وإجراء التحقيق المالي؛
- إقرار مسؤولية الأشخاص الاعتباريين عن الأفعال الإجرامية.

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

بينما لاحظ المستعرضون الجهود المبذولة لملاءمة النظام القانوني الوطني مع أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد فيما يتعلق بالتجريم وإنفاذ القوانين، استبانوا بعض التحديات المواجهة في التنفيذ و/أو الأسباب الداعية إلى زيادة التحسين وأبدوا الملاحظات التالية التي يلزم أخذها بعين الاعتبار لكي تتخذ السلطات الوطنية المختصة الإجراءات أو تنظر فيها (رهناً بالطبيعة الإلزامية أو الاختيارية لمتطلبات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ذات الصلة) و:

- تحديث التشريع لكي تُدرج بصريح العبارة الجملة "بشكل مباشر أو غير مباشر" في الأحكام المتعلقة برشو الموظفين العموميين الوطنيين وارتشائهم، تمثياً مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛
- تأويل جريمة الرشو في القطاع العمومي بكيفية تجعلها تشمل بما لا يدع مجالاً للالتباس الحالات التي لا يقصد فيها انتفاع الموظف نفسه وإنما طرف ثالث مستفيد؛
- ضمان الإيضاح والاتساق في التشريع الوطني و/أو تفسيره فيما يتعلق بطبيعة المزية ووصفها بـ "غير المستحقة" في الحكم المتعلق بالرشوة في القطاع الخاص في مقابل الإشارات المناظرة إلى "الهدية أو المنفعة الأخرى" في حكم القطاع العمومي؛
- توضيح تفسير أحكام التشريع الحالي المنفذة للمادة ١٧ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لكي تكون الممتلكات غير المنقولة واقعة في نطاق تطبيقها، تمثياً مع المادة ٢ (د) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

- الاستمرار في الجهود بالاجتهاد القضائي ابتغاء المزيد من الوضوح، عند الاقتضاء، بشأن تفسير ونطاق تطبيق الأقسام المختلفة ذات الصلة من الحكم المتعلق بغسل الأموال، خاصة فيما يتصل بمعايير فرض جزاءات مختلفة، اقترانا بالمادة ٤٨ من القانون الجنائي بشأن تزامن الأفعال الإجرامية؛
- الاستمرار في الجهود الرامية إلى توسيع مدى التدابير الهادفة إلى تشجيع التعاون بين السلطات المحققة والملاحقة والقطاع الخاص على الأمور المتعلقة بارتكاب الجرائم التي تشملها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛
- الاستمرار في بذل الجهود لكسي يوفر التشريع الداخلي و/أو تفسيره بشأن مصادرة الموجودات الإجرامية وحجزها وتجميدها وآلياتها؛
- القيام، عند الاقتضاء، بتعديل الحكم التشريعي المتصل بإعاقعة الإثبات/مجرى العدالة لتوسيع نطاق أحكام الشهود أو الخبراء الشهود أو المشاركين الآخرين في الإجراءات الجنائية بحيث يشمل أفراد أسرهم و/أو ذويهم؛
- ضمان أن يشمل التحديث الجاري للقانون الجنائي مواءمة الجزاءات المتعلقة بالرشو والارتشاء تفادياً للتباين ولزيادة تماسك النظام الجزائي وإزالة أوجه الإبهام والصعوبات الممكنة التي قد تنشأ عن تفاوت فترات التقادم، والسير على نفس المنوال فيما يخص المتاجرة الفاعلة في استغلال النفوذ؛
- العمل على أن ينص التشريع الداخلي على فترة تقادم أطول بالنسبة للجرائم البسيطة الموجبة للحبس والتي تقع ضمن الولاية القضائية للمحكمة الأساسية.

٣- الفصل الرابع: التعاون الدولي

٣-١- ملاحظات على تنفيذ المواد قيد الاستعراض

يخضع تسليم المجرمين داخليا لأحكام قانون المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية لعام ٢٠٠٨، ما لم تنص المعاهدات والاتفاقات الدولية على خلاف ذلك. ولا يشترط الجبل الأسود في تسليم المجرمين وجود معاهدة ما. غير أن عددا من الاتفاقات الثنائية لتسليم المجرمين قد أبرمت. كما أن المعاملة بالمثل يمكن أن تكون أساسا قانونيا لتسليم المجرمين.

وينص قانون المساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية على شروط تسليم المجرمين، منها الأسباب الداعية إلى رفض طلب مقدم للتسليم. وعلى الخصوص، تحدد المادة ١٣ العتبة لاستبانة الجرائم المستوجبة للتسليم (الحبس لمدة ستة شهور وما يتبقى من أربعة أشهر من الحكم بالحبس إذا كان تسليم المجرم مطلوباً لإنفاذ الحكم).

وازدواج التجريم شرط لازم لتسليم المجرم، سواء في أيِّ حالة ينظمها القانون الداخلي (المادة ١١ من قانون المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية) أو رهناً بأحكام معاهدة منطبقة أو اتفاق منطبق.

وليس في القانون الداخلي حكم مخصص لمسألة تبعية التسليم (الفقرة ٣ من المادة ٤٤ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد). إلا أن هذه المسألة مشمولة في معاهدات تسليم المجرمين الثنائية. وتسلم سلطات الجبل الأسود بأن تبعية التسليم قد يلزم النظر فيها عند استيفاء قانون المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية.

وتحتوي المادة ١٢ من قانون المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية على استثناء الجرائم السياسية من التسليم، مشيرةً أيضاً إلى الاتفاقية الأوروبية المتعلقة بتسليم المجرمين لعام ١٩٥٧. ونظراً للانطباق العام لهذا الحكم، استرعى المستعرضون انتباه سلطات الجبل الأسود إلى مسائل التفسير الممكن إثارها في حالات تسليم المجرمين مستقبلاً يتورط فيها أشخاص "كلفوا بأداء وظائف عمومية هامة" (الفقرة ١ من المادة ٥٢ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد)، حيث يمكن أن تطرح مسألة الادعاء بالطبيعة السياسية للملاحقة السياسية في البلد مقدم الطلب.

ويجري، بواسطة المواد ١٥-٣٣ من قانون المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية، تنظيم إجراءات تسليم المجرمين. وبالإمكان الإذن باحتجاز الشخص لمدة لا تتعدى ستة شهور مع إمكانية التمديد لفترة شهرين إضافيين، بناء على طلب من الدولة مقدمة الطلب. وأثناء زيارة البلد، أفادت سلطات الجبل الأسود أنها تزمع النظر في تمديد فترة الاحتجاز القصوى للتسليم بحيث تبلغ سنة واحدة من دون أن تطلب ذلك بالتحديد الدولة مقدمة الطلب.

ولم تُبين أيُّ أطر لإتمام إجراءات تسليم المجرمين الداخلية. وأثناء زيارة البلد، أبلغت سلطات الجبل الأسود بأن تسليم الهارب يستغرق زهاء أربعة أشهر، مما فيها إجراءات سبل الانتصاف.

والأحكام ذات الصلة من قانون المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية تمثل للفقرة ١١ من المادة ٤٤ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وعلاوة على ذلك، فإنّ التسليم المشروط للرعايا تحكمه اتفاقات ثنائية.

وأفادت سلطات الجبل الأسود بأنها تنوي تعديل قانون المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية قصد الزيادة من فعاليته في ضوء التطورات المستجدة، بما في ذلك تلك المتعلقة بالاتفاقية المذكورة. وأثناء زيارة البلد، جرى التأكيد على أنّ العمل الداخلي لاستيفاء القانون يوشك أن يبدأ.

وأثار الفريق المستعرض مسألة نقص الأمثلة العملية على التنفيذ والإحصاءات. وأثناء زيارة البلد، أعطيت إيضاحات مكنت المستعرضين من تكوين صورة أفضل عن الكيفية التي يُنفذ بها عمليا الإطار القانوني. وعلاوة على ذلك، قدمت إحصاءات عن حالات تسليم المجرمين الإيجابي والسلبي في غضون الفترة ٢٠١٠-٢٠١٢. غير أنّ السلطات الوطنية لاحظت أنها تعترض الشروع، في مطلع عام ٢٠١٣، في إنشاء نظام لتدبير الحالات يحتوي على بيانات مع إحصاءات ومع حالات عملية تتعلق بكل من التسليم والمساعدة القانونية المتبادلة.

والجبل الأسود طرف في اتفاقية نقل المحكوم عليهم (١٩٨٣) وبروتوكولها الإضافي (١٩٩٧). وقد وقع البلد على اتفاقات ثنائية بشأن المحكوم عليهم وبشأن الاعتراف والتنفيذ المتبادلين للأحكام الصادرة في المسائل الجنائية، بما في ذلك إنفاذ الجزاءات. كما أنّ الجبل الأسود طرف في الاتفاقية الأوروبية بشأن صحة الأحكام الجنائية. أمّا إنفاذ الأحكام الجنائية الأجنبية فتنظمه زيادةً على ذلك المواد ٣٨-٤١ من قانون المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية.

وتقدم المساعدة القانونية المتبادلة وفقا للمعاهدات أو الاتفاقات الدولية السارية المفعول. والجبل الأسود طرف في الاتفاقية الأوروبية للمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية لعام ١٩٥٩ وبروتوكولها الإضافيين. كما أنّ البلد وقع عددا من الاتفاقات الثنائية في هذا المضمار. ومتى انعدمت تلك المعاهدات أو الاتفاقات أو متى لم تنظم فيها بعض الأمور، قدمت المساعدة عملا بقانون المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية شريطة المعاملة بالمثل. وبالاستطاعة أيضا منح تلك المساعدة بخصوص الجرائم التي يُسأل عنها شخص اعتباري.

ويمكن تقديم المساعدة المشروطة بالتجريم المزدوج (بمقتضى المادة ٥ من قانون المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية). ولا ينصّ القانون على أنواع المساعدة التي تقدّم إذا انتفى التجريم المزدوج، لكنّ هذه المسألة تعالج على أساس كل حالة على حدة. وتنص

المادتان ٤٦ و ٤٧ من قانون المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية على مسببات الرفض. ولا يمكن أن تكون السرية المصرفية سببا للرفض.

والوزارة المسؤولة عن القضاء هي السلطة المركزية المعيّنة للتعامل مع طلبات المساعدة القانونية المتبادلة. وإذا لم يوجد اتفاق دولي للمعاملة بالمثل، أُحيلت طلبات المساعدة القانونية المتبادلة عن طريق القنوات الدبلوماسية. ومتى وجد اتفاق دولي، تناقلت السلطات المختصة الطلبات مباشرة. وفي الحالات المستعجلة، على شرط المعاملة بالمثل، يجوز إحالة الطلبات عن طريق قنوات المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول). وتنفذ، طبقا لتشريع الجبل الأسود، الطلبات الواردة للمساعدة القانونية المتبادلة. كما أنّ طول إجراءات المساعدة القانونية المتبادلة يتوقف على تعقّد الحالة.

وتشير المادة ١٩ من قانون المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية، استثنائيا، إلى تقديم مبررات لرفض طلبات التسليم، لا إلى طلبات المساعدة القانونية المتبادلة. كما أنّ المسألة المتعلقة برفض طلبات المساعدة القانونية المتبادلة تُتناول في اتفاقات ثنائية. ومن جهة أخرى، كان هناك تسليم بأنه، إن لم توجد معاهدة لزم توسيع نطاق المادة لتشمل طلبات المساعدة القانونية المؤقتة كذلك. وهذه مسألة يُنظر فيها عند استيفاء التشريع.

أمّا نقل الإجراءات الجنائية فتحكمه المواد ٣٤-٣٧ من قانون المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية. والجبل الأسود طرف أيضا في الاتفاقية الأوروبية المتعلقة بنقل الدعاوى الجنائية (١٩٧٢).

وفي مجال إنفاذ القانون، يفى الجبل الأسود بالتزاماته على أساس التشريع الوطني والاتفاقيات ذات الصلة والاتفاقات الثنائية، وكذا من خلال العضوية في منظمات الشرطة الدولية. وأثناء زيارة البلد، أُبلغ عن حالة واحدة للتعاون على إنفاذ القانون مع الولايات المتحدة الأمريكية، استعين فيها باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كسند قانوني (لعدم وجود اتفاق ثنائي).

وقد وقّع الجبل الأسود أيضا وصدّق على اتفاق بشأن التعاون الاستراتيجي مع المكتب الأوروبي للشرطة (اليوروبول). ويُضطلع ببرامج تدريبية في سياق هذا الاتفاق. ويجري ترويج التعاون الملموس مع ضباط الاتصال عن طريق المركز الوطني المركزي للإنتربول وإدارة التعاون الدولي للشرطة والتكامل الأوروبي. ولمديرية الشرطة ضابط اتصال في مقر الإنتربول في مدينة ليون.

وسيبداً، في الوقت المناسب، التفاوض من أجل إبرام اتفاق بين الجبل الأسود والوكالة الأوروبية للتعاون القضائي. وقد أقام الجبل الأسود أيضاً التعاون مع شبكة كامدين المشتركة بين الوكالات لاسترداد الموجودات ويشارك حالياً بموجب مركز مراقب.

ولإجراء التحقيق المشترك مع بلدان أخرى، صدّق الجبل الأسود على البروتوكول الإضافي الثاني للاتفاقية الأوروبية للمساعدة القانونية في المسائل الجنائية.

ولم يوقّع الجبل الأسود على اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف لاستخدام تقنيات التحقيق الخاصة، وإنما يقرر هذا الاستخدام على أساس كل حالة على حدة عملاً بقانون المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية والاتفاقية الأوروبية للمساعدة القانونية في المسائل الجنائية وبروتوكولها الإضافي الثاني. وتوفر المواد ١٥٧-١٦٢ من قانون الإجراءات الجنائية الإطار لضمان تمثي الرقابة السرية مع مبدأ الشرعية والإدلاء قانوناً أمام المحاكم بالحجة ذات الصلة.

٣-٢- التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

خلص الفريق المستعرض إلى أن الجبل الأسود أقام إطاراً متيناً للتعاون الدولي. واستبان الفريق المسائل التالية على أنها ممارسات جيدة:

- مركز الجبل الأسود كطرف في صكوك إقليمية حول أشكال مختلفة من التعاون الدولي في حد ذاته، وكذا صكوك متعددة الأطراف بشأن الفساد وغسل الأموال والجريمة المنظمة، تتضمن أحكاماً عن التعاون الدولي؛
- إبرام اتفاق استراتيجي مع اليوروبول، وكذا التعاون الملموس مع ضباط اتصال عن طريق الإنترنت بهدف تيسير التعاون على إنفاذ القانون.

٣-٣- التحديات التي تواجه تنفيذ الاتفاقية، حيثما انطبق ذلك

استُرعي انتباه سلطات الجبل الأسود إلى الملاحظات التالية لاتخاذ إجراء بصددها أو النظر فيها (رهناً بالطبيعة الإلزامية أو الاختيارية للمتطلبات ذات الصلة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد) بغية زيادة التعاون الدولي على محاربة الجرائم التي تشملها الاتفاقية المذكورة:

- النظر في إمكانية إدراج حكم متعلق بتبعية التسليم، وفقاً لفقرة ٣ من المادة ٤٤، عند استيفاء قانون المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية؛

- مواصلة ضمان عدم اعتبار أيّ فعل مجرّم وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أنه جرم سياسي ربما يحول دون التسليم، خاصة في حالات يتورّط فيها أشخاص "كُلّفوا بأداء وظائف عمومية هامة"، حيث يمكن الادعاء بالطبيعة السياسية للجرم/الملاحقة السياسية في الدولة مقدمة الطلب؛
- القيام، عند تحديث قانون المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية، بتمديد مدة الاحتجاز القصوى لغرض التسليم من غير أن تطلب ذلك الدولة مقدمة الطلب؛
- القيام، عند تحديث قانون المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية، بضمان توسيع نطاق الحكم الخاص بتبرير رفض طلب التسليم لكي يشمل أيضاً طلبات المساعدة القانونية المتبادلة؛
- ترشيد الجهود لإنشاء نظام لتدبير الحالات يحتوي على قاعدة بيانات مع إحصاءات ومع أمثلة/حالات عملية بالنسبة لكل من التسليم والمساعدة القانونية المتبادلة، يعطي صورة أفضل عن كيفية التنفيذ العملي للإطار القانوني ذي الصلة؛
- الاستمرار في استكشاف الفرص السانحة للاشتراك فعلياً في اتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف مع بلدان أجنبية (خاصة البلدان غير الأوروبية)، قصد زيادة فعالية مختلف أشكال التعاون الدولي؛
- النظر في رصد موارد إضافية لتعزيز فاعلية وقدرة آليات التعاون الدولي.

٣-٤ - الاحتياجات من المساعدة التقنية المطلوبة من أجل تحسين تنفيذ الاتفاقية

أوضحت سلطات الجبل الأسود أنها سوف تستفيد من المساعدة التقنية الدولية في الآتي:

- تحديث قانون المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية بغية جعله أنجع في ضوء التطورات الحاصلة في ميدان التعاون الدولي في المسائل الجنائية، بما في ذلك تلك التي تتعلق باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛
- إنشاء نظام تدبير للحالات يحتوي على قاعدة بيانات مع إحصاءات ومع أمثلة/حالات عملية بالنسبة لكل من تسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة.