

Distr.: General
6 May 2013
Arabic
Original: Russian

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 الاتحاد الروسي

* CAC/COSP/IRG/2013/1.



ثانياً - خلاصة وافية

الاتحاد الروسي

التعليقات

١ - تمهيد: استعراض النظام القانوني والمؤسسي للاتحاد الروسي في سياق تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

وقَّع الاتحاد الروسي على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، بموجب الأمر الرئاسي رقم ٥٨١ المؤرخ ٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، وصدَّق عليها، مع إصدار إعلانات، بموجب القانون الاتحادي رقم ٤٠ المؤرخ ٨ آذار/مارس ٢٠٠٦. وأودع الاتحاد الروسي وثيقة التصديق لدى الأمين العام للأمم المتحدة في ٩ أيار/مايو ٢٠٠٦.

وتعتبر المادة ١٥ من دستور الاتحاد الروسي أن ما يتضمنه القانون الدولي والمعاهدات الدولية التي يبرمها الاتحاد الروسي من مبادئ وقواعد معترف بها عالمياً هو جزء لا يتجزأ من نظامه القانوني. وحيثما كانت هناك معاهدة دولية أبرمها الاتحاد الروسي، وكانت تلك المعاهدة ترسي قواعد غير تلك التي ينص عليها القانون الوطني، فإنَّ قواعد المعاهدة الدولية هي التي تنطبق.

وتشمل تشريعات مكافحة الفساد في البلد أحكام الدستور والقانون الجنائي وقانون الإجراءات الجنائية وقانون الاتحاد الروسي للمخالفات الإدارية والقانون المدني وقانون العمل، بالإضافة إلى تشريعات محددة في هذا الشأن، مثل القانون الاتحادي لمكافحة الفساد (٢٠٠٨)، والقانون الاتحادي بشأن مكافحة تبييض عائدات الجريمة (غسل الأموال وتمويل الإرهاب) (٢٠٠١)، والقانون الاتحادي للخدمة المدنية في الاتحاد الروسي (٢٠٠٤)، والقانون الاتحادي بشأن مكتب النائب العام للاتحاد الروسي (١٩٩٢)، والقانون الاتحادي بشأن لجنة التحقيقات الوطنية (٢٠١٠)، والقانون الاتحادي للشرطة (٢٠١١)، والقانون الاتحادي لعمليات الشرطة (١٩٩٥)، والقانون الاتحادي بشأن حماية الدولة للضحايا والشهود وسائر الأطراف في الدعاوى الجنائية (٢٠٠٤)، والمعدَّل في (٢٠١٠) والقانون الاتحادي للمصارف والأعمال المصرفية (١٩٩٠). كما اعتمد الاتحاد الروسي الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للفترة ٢٠١٠-٢٠١١، التي اعتمدت بموجب المرسوم الرئاسي رقم ٤٦٠ المؤرخ ١٣ نيسان/أبريل ٢٠١٠ (المعدَّل في ١٣ آذار/مارس ٢٠١٢)، والخطة الوطنية لمكافحة الفساد للفترة ٢٠١٢-٢٠١٣، التي اعتمدت بموجب المرسوم الرئاسي رقم ٢٩٧ المؤرخ ١٣ آذار/مارس ٢٠١٢.

ويتألف الإطار المؤسسي لمنع الفساد ومكافحته في البلد من عدد من المؤسسات والأجهزة المسؤولة عن مكافحة الفساد، وبالأخص المجلس الرئاسي لمكافحة الفساد، ومكتب النائب العام، ولجنة التحقيقات الوطنية، ووزارة العدل، ووزارة الداخلية، وجهاز الأمن الاتحادي، والجهاز الاتحادي للرقابة المالية، وإدارات عديدة في الأجهزة المتخصصة في منع الفساد وغيره من الجرائم والمنشأة في كل هيئة من هيئات الدولة الاتحادية وفقاً للمرسوم الرئاسي رقم ١٠٦٥ المؤرخ ٢١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩. وعلاوة على ذلك، فإن مكتب المجلس الرئاسي لمكافحة الفساد قد أنشأ فريقين عاملين: الأول بشأن التعاون مع المجتمع المدني في المسائل التي تتعلق بمكافحة الفساد، والثاني بشأن اشتراك ممثلي دوائر الأعمال والهيئات الحكومية في العمل سوياً على مكافحة الفساد.

والتعاون الدولي في الدعاوى الجنائية في الاتحاد الروسي تنظمه الفصول ٥٣ و ٥٤ و ٥٥ من قانون الإجراءات الجنائية والمرسوم الرئاسي رقم ١٧٩٩ المؤرخ ١٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨ بشأن أجهزة الاتحاد الروسي المركزية المسؤولة عن تنفيذ أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المتعلقة بالمساعدة القانونية المتبادلة.

٢- الفصل الثالث: التجريم وإنفاذ القانون

٢-١- رصد تنفيذ المواد قيد الاستعراض

يُعتبر كل من الرشو والارتشاء - تقديم الرشوة أو قبولها - في القطاع العام جريمة. بموجب المادتين ٢٩١ و ٢٩٠ من القانون الجنائي، بصيغته المعدلة بموجب القانون الاتحادي المؤرخ ٤ أيار/مايو ٢٠١١. وتجرم المادة ٢٩١-١ من القانون الجنائي تقديم الرشوى عبر وسيط. وتعريف الرشوة منصوص عليه في الفقرة الأولى من المادة ٢٩٠ من القانون، ويمكن أن تتألف من نقود وأوراق مالية وغير ذلك من الموجودات أو من الانتفاع بممتلكات، أو أيضاً من خدمات تُقدّم دون مقابل بينما يقتضي الحصول عليها دفع مقابل في الأحوال العادية. وقد تتألف الرشوة من موجودات ملموسة أو مزايا غير ملموسة (انظر أيضاً استعراض الممارسات القضائية في القرار رقم ٦ الصادر عن المحكمة العليا للاتحاد الروسي بكامل هيئتها في ١٠ شباط/فبراير ٢٠٠٠).

وتستخدم كلا المادتين تعبير "الموظف"، الذي يُعرّف بوصفه "شخصاً يؤدي وظائف بمثل فيها الحكومة بصفة دائمة أو مؤقتة، أو بموجب صلاحية خاصة، أو يؤدي وظائف تنظيمية أو رقابية أو إدارية أو اقتصادية في أجهزة الدولة، أو أجهزة الحكم الذاتي المحلية، أو

المؤسسات الحكومية أو البلدية، أو في القوات المسلحة للاتحاد الروسي أو غيرها من القوات أو التشكيلات العسكرية للاتحاد الروسي". وبالإضافة لذلك، فبموجب القرار رقم ٦ الصادر عن المحكمة العليا للاتحاد الروسي بكامل هيئتها في ١٠ شباط/فبراير ٢٠٠٠ بشأن الممارسات القضائية في قضايا الرشوة أو الرشوة التجارية، يشمل تعبير "متمثلي السلطات التنفيذية" الأشخاص الذين يضطلعون بصلاحيات تشريعية أو تنفيذية أو قضائية، وموظفي الدولة والأجهزة الإشرافية أو الرقابية الذين يؤدون وظائف قيادية وفقاً للإجراءات القانونية تجاه أشخاص ليسوا في علاقة عمل وظيفي معهم، أو لديهم صلاحيات اتخاذ قرارات يجب على الأفراد أو المؤسسات طاعتها، بغض النظر عن وضعياتهم الإدارية.

وقد لاحظ الخبراء القائمون على الاستعراض أن أركان قبول الرشوة الواردة في المادة ١٥ (أ) من اتفاقية مكافحة الفساد مثل "عرض" مزية غير مستحقة أو "الوعد بها" لم تُحدد بوضوح في صياغة المادة ٢٩١ من القانون الجنائي. وقد أوضح ممثلو الاتحاد الروسي أن هذه الأركان منصوص عليها في أحكام الجزء العام من القانون المتصلة بالشروع في ارتكاب جريمة أو التحضير لارتكاب جريمة (تقديم الرشوة) (المادة ٣٠ من القانون الجنائي). ففي اللغة الروسية، يُقصد بتعبيري "الوعد" و"العرض" التعبير من طرف واحد عن نية القيام بفعل ما. ووفقاً للدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فإن كلمة "الوعد" في الاتفاقية تنطوي على اتفاق بشأن معاملة (قبول رشوة). وبموجب القانون الروسي، يُسمى هذا الفعل "اتفاقاً" ويُعتبر حالة خاصة من حالات التحضير لارتكاب جريمة. ووفقاً للدليل، فإن تعبير "العرض" في الاتفاقية يُفهم بمعنى نية من طرف واحد للقيام بفعل ما. وينص القرار رقم ٦ الصادر عن المحكمة العليا للاتحاد الروسي بكامل هيئتها في ١٠ شباط/فبراير ٢٠٠٠ على أن النية المعرب عنها بوضوح من قبل شخص ما لتقديم رشوة أو قبول رشوة - أو بعبارة أخرى "الوعد" - لا يمكن أن تستوفي أركان جريمة الشروع في تقديم رشوة أو قبول رشوة. فمثل هذا العمل يوصف بأنه من قبيل التحضير لارتكاب جريمة. وعرض الرشوة لا ينطوي ضمناً على اتفاق بين الأطراف. والمسؤولية الجنائية "للوعد" بوصفه تحضيراً لارتكاب جريمة قد تنشأ على أساس خطره على المجتمع والمدى الذي يذهب إليه هذا الوعد في توفير الظروف التي قد ترتكب جريمة في ظلها. وتوسيع نطاق التجريم إلى ما هو أبعد من هذا التعريف يمكن أن يؤدي إلى الشطط في العقاب وإلى فرض عقوبات جنائية على مفاوضات خاصة، وهو ما يجافي قصد المشرع الروسي، وفقاً لما صرح به ممثلو الاتحاد الروسي. كما لفت الممثلون الانتباه إلى المبدأ الوارد في الفقرة ٩ من المادة ٣٠ من الاتفاقية، والذي يُحفظ بموجبه الحق في توصيف الأفعال المجرمة وفقاً للاتفاقية

للقانون الوطني للدولة الطرف، ويقضي بأن تُلاحق هذه الجرائم قضائياً ويُعاقب عليها وفقاً لهذا القانون. وقد أخذ الخبراء القائمون على الاستعراض في الاعتبار ما قدّمته السلطات الروسية من إيضاحات، ولكنهم، في الوقت ذاته، أشاروا إلى الحاجة إلى المزيد من العمل على تقديم شروح تميّز على نحو واضح بين عرض الرشوة والوعد بالرشوة.

وفي الوقت نفسه، لاحظ الخبراء القائمون على الاستعراض أن المسؤولية الجنائية، بموجب الفقرة ٢ من المادة ٣ من القانون الجنائي، لا تنشأ إلا في حالة التحضير لارتكاب جرائم خطيرة أو جرائم بالغة الخطورة، وأن العقوبة القصوى لا تزيد عن السجن ١٠ سنوات في الجرائم الخطيرة أو أكثر من ١٠ سنوات في الجرائم بالغة الخطورة. أمّا المسؤولية الجنائية عن الوعد بتقديم رشوة فمنصوص عليها فلم يُنص عليها مباشرة في القانون الجنائي إلا في الجرائم المنصوص عليها في الفقرات ٣-٥ من المادة ٢٩١ (تقديم رشوة لموظف لارتكاب أعمال غير قانونية عن علم، أو تقديم رشوة بالغة الضخامة، أو تقديم رشوة لمجموعة من الموظفين وفقاً لاتفاق مسبق أو رشوة بالغة الضخامة). ومن ثم فقد أشار الخبراء القائمون على الاستعراض إلى الحاجة لإيجاد طرائق لتطبيق المادة ٣٠ من القانون الجنائي بشأن تجريم التحضير لارتكاب جريمة، على الجرائم ذات المستوى المتوسط من الخطورة، لا على الجرائم الخطيرة وبالغة الخطورة فحسب أو على الأقل، إدراج الأركان الرئيسية للارتشاء في المادة.

وكان من بين الأسئلة التي طُرحت أثناء الزيارة القطرية كيفية تطبيق الأحكام التي تخص الرشو والارتشاء في كل من الدولة والقطاع الخاص على القضايا التي يُعتمد فيها إلى تقديم مزية غير مستحقة لشخص من الغير. وقد وفّرت السلطات الروسية معلومات عن أحدث الممارسات القضائية في هذا المجال وبيّنت أن المحكمة العليا للاتحاد الروسي أوصت في إطار الخطة الوطنية لمكافحة الفساد بتعزيز الممارسات القضائية ووضع شروح لتطبيق القانون في مثل هذه القضايا.

كما تنطبق أركان الجريمة والعقوبات المفروضة على تقديم الرشى للموظفين الوطنيين على رشو موظفي الدول الأجنبية أو المنظمات الدولية. وتم تعريف "للموظف الأجنبي" في المذكرة التفسيرية للفقرة ٢ من المادة ٢٩٠ من القانون الجنائي، والتي تعرّف الموظف الأجنبي بأنه أي شخص معيّن أو منتخب يشغل أي منصب في هيئة تشريعية أو تنفيذية أو إدارية أو قضائية تابعة لدولة أجنبية أو أي شخص يؤدي أي وظيفة عمومية لدولة أجنبية، بما في ذلك المناصب في الأجهزة العامة أو المشروعات العامة، فيما يُقصد بتعبير موظفي المنظمات الدولية العمومية أي مسؤول دولي أو أي شخص مُصرّح له من قِبَل منظمة من هذا القبيل بأن يتصرف بالنيابة عنها.

وتنص المادة ١٦٠ من القانون الجنائي على أن كل من بدد أو احتلس ممتلكات موكلة إليه من الغير يقع تحت طائلة المساءلة الجنائية واستغلال المرء لمنصبه الرسمي لارتكاب هذه الجرائم يعتبر ظرفاً مشدداً للعقوبة بموجب الفقرة ٣ من المادة ١٦٠. وقد ينطوي التبديد والاختلاس على ممتلكات للدولة، بما في ذلك الأوراق المالية أو غيرها من الأشياء الثمينة. ومن بين الأحكام الأخرى المنطبقة التي ذكرتها السلطات الروسية المادة ٢٨٥-١ (الإففاق من أموال الميزانية لأغراض غير مصرح بها) والمادة ٢٨٥-٢ من القانون (الإففاق من أموال الدولة الخارجة عن الميزانية لأغراض غير مصرح بها).

ووفقاً للمعلومات التي قدّمتها السلطات الروسية والتي تأكدت أثناء الزيارة القطرية، لا يشتمل القانون الروسي على حكم محدد لتجريم المتاجرة بالنفوذ. وتبعاً لظروف كل قضية بعينها، فإن المواد التالية من قانون العقوبات قد تنطبق: المادة ٢٠١ (إساءة استغلال السلطة)، والمادة ٢٨٥ (إساءة استغلال السلطة الرسمية)، والمادة ٢٩٠ (الارتشاء)، والمادة ٢٠٤ (الرشوة التجارية)، والمادة ١٥٩ (الاحتيال). وقد لاحظ الخبراء أنّ هذه الأحكام تنطبق على أعمال تتعلق بالمتاجرة في النفوذ. بيد أنّ التشريعات الجنائية الروسية، في رأيهم، لم تشمل جميع أركان الأعمال المنصوص عليها في إطار المادة ١٨ من الاتفاقية.

ويغطي القانون الجنائي إساءة استغلال المناصب الرسمية (المواد ٢٨٥، و٢٨٦، و٢٠١، و٢٠٢).

وعند التصديق على اتفاقية مكافحة الفساد، أصدر الاتحاد الروسي إعلاناً يستثني بموجبه ولايته القضائية على الأعمال المجرّمة بموجب المادة ٢٠ من الاتفاقية (الإثراء غير المشروع). وأثناء الزيارة القطرية في عام ٢٠١٢، لفتت سلطات الاتحاد الروسي انتباه الخبراء إلى مبادرات تشريعية جديدة بشأن اعتماد تشريعات لمراقبة إنفاق موظفي الدولة. وفي ٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢، وقّع رئيس الاتحاد الروسي القانون الاتحادي رقم ٢٣٠ بشأن رصد توافق إنفاق الأشخاص الذين يصرفون مهام الدولة وغيرهم مع دخولهم. ويلزم القانون موظفي الدولة بتقديم معلومات عن مصادر دخلهم في حالة ضلوعهم في معاملة للحصول على قطعة أرض أو ممتلكات أخرى غير منقولة أو مركبة أو أوراق مالية أو أسهم، عندما تتجاوز قيمة المعاملة دخل ذلك الشخص أو زوجه على مدى السنوات الثلاث السابقة عليها. فإذا لم يقدم الشخص المعني ما يثبت أن الممتلكات المعنية تم الحصول عليها باستخدام دخل مشروع، يقيم مكتب النائب العام دعوى مدنية لنقل الممتلكات المكتسبة للدولة.

ويعدُّ كل من الرشو والارتشاء في القطاع الخاص جريمةً. بموجب المادة ٢٠٤ من القانون الجنائي (الرشوة التجارية). وتنشئ الفقرة ١ من المادة مسؤولية جنائية عن التحويل غير المشروع للنقود أو الأوراق المالية أو غير ذلك من الموجودات إلى شخص يمارس مهاماً إدارية في منظمة هادفة للربح أو غير هادفة للربح، أو أداء خدمات له متعلقة بمنتجات معينة لقاء اتخاذ إجراءات، أو الامتناع عن اتخاذ إجراءات لمصلحة المانح في أمر ذي صلة بالمنصب الرسمي الذي يحتله هذا الشخص. وقد لاحظ الخبراء القائمون على الاستعراض أنَّ المادة ٢٠٤ من القانون لا تجرِّم الرشوة إلا فيما يتعلق بالأشخاص الذين يضطلعون بوظائف إدارية أو تنظيمية. وفي هذا الصدد، لاحظ الخبراء عدم وجود أحكام في التشريعات الجنائية الروسية بشأن الرشوة في القطاع الخاص فيما يتعلق بالأشخاص الذين يعملون بأي صفة في مجال الأنشطة الاقتصادية أو المالية أو التجاري، مثلما هو منصوص عليه في المادة ٢١ من الاتفاقية.

وقد جرِّم الاتحاد الروسي تبييض عائدات الجريمة، أو غسلها، بموجب المواد ١٧٤ و ١٧٤-١ و ١٧٥ من القانون الجنائي.

وتعرِّف المادتان ١٧٤ و ١٧٤-١ من القانون غسل الأموال بأنه جريمة تشمل القيام بمعاملات مالية ومعاملات أخرى باستخدام موارد نقدية أو موجودات أخرى لدى شخص من الغير معلوم أنه اكتسبها بوسائل إجرامية بغية إخفاء شيء من الشرعية على حيازة هذه الموارد النقدية أو الموجودات الأخرى أو استخدامها أو التصرف فيها. ويشمل تعبير "القيام بمعاملات" أي تصرف، من قبيل إخفاء مصدر إجرامي لهذا الدخل أو موقعه أو التستر على أي منهما، أو استخدام هذا الدخل، أو القيام بمعاملة تنطوي على استخدامه متى كان الشخص المعني يعرف أنَّ الموجودات من عائدات الجريمة. وتُعتبر جميع الجرائم التي تنطوي على الفساد جرائم أصلية ترتكب لأغراض غسل الأموال.

والإخفاء (المادة ٢٤ من الاتفاقية) مجرِّم بموجب المادة ١٧٥ من القانون الجنائي (اكتساب ممتلكات أو بيعها مع العلم بكونها من عائدات الجريمة). وكل من يُعطي تعهداً مسبقاً بإخفاء مجرم، أو إخفاء الوسائل أو الأدوات المستخدمة لارتكاب جريمة ما أو الأدلة المتعلقة بجريمة ما أو الأشياء المكتسبة من ارتكاب جريمة ما، أو يُعطي تعهداً مسبقاً بالحصول على هذه الأشياء أو بيعها، يُعدُّ شريكاً في الجريمة. بموجب الفقرة ٥ من المادة ٣٣ من القانون الجنائي. وتقضي الفقرة ٤ من المادة ٣٤ من القانون بمعاقبة كل من يرتكب هذه الأعمال وفقاً لأحكام المواد ذات الصلة في القسم الخاص من القانون المذكور، تبعاً للجريمة المرتكبة، ووفق المنصوص عليه في الفقرة ٥ من المادة ٣٣ من القانون.

وتغطي المادتان ٣٠٢ (إكراه شخص على الشهادة) و٣٠٩ (تحرير شخص على الشهادة) أو الامتناع عن الشهادة أو على تقديم ترجمة غير دقيقة أو إكراهه على أي من ذلك) من القانون الجنائي أحكام المادة ٢٥ (أ) من الاتفاقية. وتنص الفقرة ١ من المادة ٣٠٢ من القانون الجنائي على أن المحقق أو الشخص القائم على الاستجواب المبدئي، أو أي شخص آخر يعمل بمعرفة أو موافقة الضمنية، يقع تحت طائلة المسؤولية الجنائية إذا ما أجبر بطريق التهديد أو الابتزاز أو غير ذلك من الوسائل غير القانونية شخصاً مشتبهاً فيه أو مدعى عليه أو ضحية أو شاهداً أو خبيراً أو أخصائياً يضطلع بتحقيق أو استجواب على تقديم أدلة. فإن كان مثل هذا العمل مصحوباً باستخدام القوة أو إساءة المعاملة أو التعذيب، فإن المسؤولية تخضع للفقرة ٢ من المادة نفسها. وتنشئ المادة ٣٠٩ من القانون مسؤولية عن تحرير شخص ما على الشهادة أو الامتناع عن الإدلاء بها أو إكراهه على أي من ذلك في مجال تطبيق العدالة.

وقد انتهى الخبراء القائمون على الاستعراض إلى أن الاتحاد الروسي، إجمالاً، قد نفذ المادة ٢٥ (أ) من الاتفاقية. إلا أنهم قد شددوا على أن الجوانب العملية لتجريم "الوعد بمزينة غير مستحقة أو عرضها أو تقديمها" بغرض حمل شخص على الشهادة أو منعه من الإدلاء بها في مجال تطبيق العدالة ينبغي أن تُوضَّح في المستقبل في الممارسات القضائية للبلد فيما يخص المادتين ٣٠٢ و٣٠٩ من القانون الجنائي.

وتغطي المواد ٢٩٤ (إعاقة سير العدالة أو التحقيق الأولي) و٢٩٥ (الشروع في الاعتداء على حياة شخص يطبق العدالة أو يشارك في تحقيق مبدئي) و٢٩٦ (التهديد أو استخدام القوة في الحالات المتعلقة بتطبيق العدالة أو إجراء التحقيقات المبدئية) من القانون الجنائي المادة ٢٥ (ب) من الاتفاقية.

ويجيز القانون الروسي إخضاع شخص اعتباري لتبعات المسؤولية وفقاً للقوانين الإدارية، عملاً بالمادة ٢-٦ من قانون المخالفات الإدارية (المسؤولية الإدارية للرعايا الأجانب، والأشخاص عديمي الجنسية والأشخاص الاعتباريين الأجانب)، أو لتبعات مسؤولية وفقاً للقانون المدني، عملاً بالمادة ٥٦ من القانون المدني (مسؤولية الأشخاص الاعتباريين). والسند القانوني لمسؤولية الأشخاص الاعتباريين عن جرائم الفساد تناولته المادة ١٤ من القانون الاتحادي لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٨ والمادة ١٩-٢٨ من قانون المخالفات الإدارية (المكافأة غير المشروعة من قبل شخص اعتباري)، والتي تنص على أنه "في حال تدبير جرائم فساد أو جرائم تُنشئ ظروفًا مواتية لارتكابها، أو التحضير لهذه الجرائم أو ارتكابها بالنيابة عن شخص اعتباري ما أو لمصلحته، فإن هذا الشخص الاعتباري يكون معرضاً للملاحقة القضائية وفقاً لقانون الاتحاد الروسي". كما يتضمن القانون الاتحادي حكماً يجيز ملاحقة

الأشخاص الاعتباريين قضائياً في جرائم الفساد في الحالات المنصوص عليها في قانون الاتحاد الروسي. وعلاوة على ذلك، يمكن ملاحقة شخص اعتباري قضائياً لعدم التزامه بمقتضيات القانون بشأن مكافحة تبييض عائدات الجريمة أو غسلها وتمويل الإرهاب، كما هو منصوص عليه في المادة ١٥-٢٧ من قانون المخالفات الإدارية.

أمّا فيما يتعلق بالمسؤولية المدنية للأشخاص الاعتباريين عن الأضرار الناجمة عن أعمال الفساد، فإنّ القانون المدني لا يتناول هذه المسألة على وجه الخصوص. فالمسؤولية المدنية للأشخاص الاعتباريين عن جرائم الفساد تنظّمها القواعد العامة بشأن المسؤولية فيما يخص العقود، وعواقب التسبب في الأضرار، وعواقب الإثراء غير المشروع. ويُمكن إبطال المعاملات القائمة على الفساد، ولكن، مرة أخرى، استناداً للمبادئ العامة.

وتتضمن الفقرة ٢ من المادة ١٤ من القانون الاتحادي لمكافحة الفساد رقم ٢٧٣ المؤرخ ٢٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨ حكماً ينص على أنّ الملاحقة القضائية لشخص اعتباري في جريمة فساد لا تُعفي شخصاً طبيعياً من الملاحقة القضائية في الجريمة نفسها. وبالمثل، فإنّ الملاحقة القضائية الجنائية أو غير الجنائية لشخص طبيعي في تهمة فساد لا تُعفي شخصاً اعتبارياً من المسؤولية عن تلك الجريمة نفسها.

وقد أوضحت السلطات الروسية أنّ قانون المخالفات الإدارية لا ينص على أي قيد على فرض عقوبة إدارية: فمن حق القاضي أن يفرض على مرتكب المخالفة من الأشخاص الاعتباريين أو الطبيعيين أي عقوبة ضمن الحدود المنصوص عليها في المواد المتعلقة بها، بما في ذلك العقوبة القصوى، مع إيلاء الاعتبار الواجب لظروف التخفيف أو التشديد أو غيرها من الظروف التي قد يكون لها تأثير على مدى مسؤولية كل منهم.

وقد أخذ الخبراء القائمون على الاستعراض في اعتبارهم أحكام القانون الجنائي التي يجري بموجبها مد فترة التقادم وفقاً لطبيعة العقوبة المفروضة، وتبعاً للجريمة قيد النظر. وكان رأيهم أنّ الفترات المنصوص عليها كافية لتحقيق مصالح العدالة.

كما اعتبر الخبراء أنّ العقوبات المفروضة على الأشخاص المعنويين أو الاعتباريين، بصفة عامة، فعّالة ومتناسبة وذات أثر رادع. وقد أشار الخبراء على وجه الخصوص إلى الممارسة الناجحة التي اعتمدت في التشريعات الوطنية بشأن الجرائم المتعلقة بالرشوة والرشوة التجارية، والتي تُحدد قيمة الغرامة بمقتضاها بمضاعف لقيمة المبلغ الذي انطوت عليه عملية الفساد أو الرشوة. وقد اعتبر الخبراء أنّه ينبغي النظر في مسألة ما إذا كانت العقوبات الجنائية

متناسبة، في ضوء أحكام المادة ٣٠ من القانون الجنائي، التي لا يكون الشخص بموجبها مسؤولاً جنائياً عن التحضير لجريمة إلا في الجرائم الخطيرة وبالغة الخطورة فحسب.

وبموجب دستور الاتحاد الروسي وقانونه، فإنَّ الفئات التالية من المناصب العليا تتمتع بالحصانة من الملاحقة القضائية: رئيس الاتحاد الروسي، وأعضاء كل من غرفتي البرلمان (المجلس الاتحادي ومجلس الدوما)، والقضاة، وأعضاء هيئات المحلفين في المحاكم، ومفوض حقوق الإنسان.

فرئيس الاتحاد الروسي يتمتع بالحصانة بموجب المادة ٩١ من الدستور، وينص القانون على استمرار تمتعه بالحصانة عقب انتهاء ولايته. ولا يمكن للمجلس الاتحادي أن يعزل الرئيس إلا استناداً إلى تهمة خيانة الدولة أو غيرها من التهم الخطيرة التي يوجهها مجلس الدوما ويؤكددها حكمٌ من المحكمة العليا للاتحاد الروسي بأنَّ تصرفات رئيس الاتحاد الروسي تدل على ارتكاب جريمة وقرارٌ من المجلس الدستوري للاتحاد الروسي ببدء الإجراءات الصحيحة لإصدار لائحة اتهام. وحتى يمكن اتخاذ قرار من مجلس الدوما بتوجيه اتهام وقرار من المجلس الاتحادي بعزل الرئيس، فلا بد من موافقة أغلبية ثلثي جميع أعضاء المجلسين مجتمعين، استناداً لاقتراح مما لا يقل عن ثلث أعضاء مجلس الدوما وتبعاً لما تخلص إليه لجنة خاصة ينشئها المجلس.

ويتمتع أعضاء المجلس الاتحادي ومجلس الدوما الفعليين (وليس المرشحين للعضوية) بالحصانة (المادة ٩٨ من الدستور). فلا يجوز احتجازهم أو إلقاء القبض عليهم أو تفتيشهم إلا في حالات التلبس، ولا يجوز تفتيشهم شخصياً، إلا في الحالات التي يكون فيها هذا التفتيش مطلوباً بموجب القانون الاتحادي لضمان سلامة أشخاص آخرين.

وبموجب المادة ١٢٠ من الدستور، فإنَّ القضاة مستقلون ولا يخضعون إلا للدستور والقانون الاتحادي. وبموجب المادة ١٢٢ من الدستور، يتمتع جميع القضاة بالحصانة. ولا يخضع القاضي للملاحقة القضائية الجنائية إلا في الحالات التي ينص عليها القانون. وبموجب المادة ١٦ من قانون الوضع القانوني للقضاة في الاتحاد الروسي لعام ١٩٩٢، فإنَّ هذه الحصانة تمتد لتشمل الحصانة من الملاحقات التأديبية والإدارية والجنائية. وتتوقف إجراءات تقييد الحصانة ورفع الدعاوى الجنائية وملاحقة القضاة قضائياً على درجة القاضي المعني.

وتنص المادة ٤٤٧ من قانون الإجراءات الجنائية على إجراءات محددة للتعامل مع القضايا الجنائية المتعلقة بفئات معينة من الموظفين. وتتوقف الإجراءات المتخذة على موافقة الجهات المعنية، وفقاً لاختصاصات كل منها، على فرض تدابير قسرية وبدء الإجراءات الجنائية تجاه أولئك الموظفين. وقد أعطت سلطات الاتحاد الروسي أمثلة عملية على استخدام هذه

الأحكام، بما في ذلك حالات تم فيها رفع الحصانة وغيرها من المزايا الممنوحة للموظفين عن بعض المسؤولين، وبدأ فيها التحقيق معهم.

وتأذن المادة ٣٨ من قانون الإجراءات الجنائية، للمحقق بتسيير التحقيقات على نحو مستقل وبأن يتخذ قرارات بشأن بدء إجراءات التحقيق وغيرها من الأعمال الإجرائية، إلا في الحالات التي تستلزم، بموجب القانون، قراراً قضائياً أو موافقة رئيس جهة التحقيق.

وينظم القانون الاتحادي رقم ٢٢٠٢-١ بشأن مكتب النائب العام للاتحاد الروسي، المؤرخ ١٧ كانون الثاني/يناير ١٩٩٢، صلاحيات المكتب وتنظيمه الداخلي ونظام عمله. ويقوم مكتب النائب العام بالوظائف الأساسية التالية: مراقبة الالتزام بالقانون، وضمان احترام حقوق الإنسان، وبدء الملاحقات القضائية الجنائية وفقاً للصلاحيات التي تنشئها تشريعات الإجراءات الجنائية في الاتحاد الروسي، وتمثيل مصالح الدولة والجمهور العام أمام المحاكم، ومراقبة الالتزام بالقانون لدى الجهات الضالعة في التحقيقات، والاستجابات الأولية والتحقيقات السابقة على المحاكمة، ومراقبة التزام وكلاء النيابة بالقانون، ومراقبة الالتزام بالقانون لدى إدارات الهيئات والمؤسسات المسؤولة عن إنفاذ الأحكام وتطبيق تدابير التقييد القسرية التي تفرضها المحاكم. والتحقيق في الجرائم مسؤولة المحقق، ومهمة مكتب النائب العام الرئيسية أثناء التحقيق هي الإشراف عليه. وبموجب المادة ٢١ من القانون الاتحادي بشأن مكتب النائب العام للاتحاد الروسي، فإن هذه الوظيفة الإشرافية تشمل ضمان الاتساق بين الدستور والقانون والتشريعات التمكينية على مختلف المستويات.

وينص قانون الإجراءات الجنائية على أن تُفرض على الشخص المشتبه به أو المتهم تدابير إنفاذ إجرائية من قبيل الإبعاد المؤقت عن العمل. وتنص المادة ٤٥ من القانون الجنائي على عقوبات من قبيل الحرمان من الحق في شغل مناصب بعينها أو الانخراط في أنشطة بعينها.

وتدابير تجريد عائدات الجريمة والحجز عليها ومصادرتها المنصوص عليها في المادة ٣١ من اتفاقية مكافحة الفساد محددة في قانون الإجراءات الجنائية. فالمادة ١١٥ من القانون تنص على تدابير مؤقتة (الحجز) تحسباً لمصادرة عائدات الجريمة أو الموجودات التي تم اكتسابها على نحو غير مشروع. والسند القانوني لتطبيق تدابير مصادرة الموجودات مُبين في القانون الجنائي وقانون الإجراءات الجنائية والقانون المدني وقانون الإجراءات الإدارية وقانون المخالفات الإدارية. وبموجب الباب السادس من القانون الجنائي (تدابير أخرى بموجب القانون الجنائي)، تُعدُّ المصادرة من تدابير القانون الجنائي، ولا يجوز اعتبارها عقوبة، ولا أثر لها على

طبيعة الحكم القضائي. وبموجب المواد ١٠٤-١ إلى ١٠٤-٣ من القانون، تعني المصادرة نزع الموجودات قسراً، دون تعويض، وتؤول تلك الموجودات للدولة في حالة الإيداع.

والنقود أو الأوراق المالية أو غيرها من عائدات الجريمة عرضة للمصادرة، وكذلك أي إيرادات تتأتى من هذه الموجودات أو الإيرادات من هذا القبيل التي تم تحويلها إلى ممتلكات أخرى أو بدلت بها جزئياً أو كلياً (المصادرة غير المباشرة). وإذا اختلطت الممتلكات المكتسبة نتيجة لجريمة و/أو إيراداتها بممتلكات مكتسبة بطريق قانوني، فإن الجزء المكافئ لقيمة الممتلكات المضافة، أو الدخل الناتج منها، يكون عرضة للمصادرة.

وبموجب المادة ١٠٤-٢ من القانون الجنائي، يجوز مصادرة مبلغ نقدي مكافئ لقيمة الممتلكات بدلا من الممتلكات نفسها. ومن ثم، فإذا لم يكن من الممكن مصادرة شيء ما يشكّل جزءاً من الممتلكات المشار إليها في المادة ١٠٤-١ من القانون، حين تأمر المحكمة بمصادرته، لأن هذا الشيء قيد الاستعمال أو بيع أو غير ذلك من الأسباب، فإن المحكمة تأمر بمصادرة مبلغ نقدي مكافئ لقيمتها (مصادرة قيمة مكافئة).

ولا تجيز المادة ١٠٤-١ من القانون المصادرة إلا في حالة إدانة المتهم. ولا يُسمح بالمصادرة دون دعوى جنائية. وعلاوة على ذلك، فإن عائدات الجريمة، سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة، أو الدخل الناتج عنها، تخضع "للمصادرة الإجرائية"، استناداً إلى المادة ٨١ من قانون الإجراءات الجنائية، حتى يمكن استخدامها كأدلة مادية.

وفيما يتعلق باستحداث نظام يقتضي من الجاني أن يثبت الأصول المشروعة للدخل والممتلكات المعرضة للمصادرة، وهو أمر يبدو اختيارياً في إطار الفقرة ٨ من المادة ٣١ من اتفاقية مكافحة الفساد، فقد لفت الاتحاد الروسي الانتباه إلى اعتماد هذا النظام وتنفيذه جزئياً. وقد نوقشت هذه المسألة في عدد من المناسبات وفي منتديات عدة، بما في ذلك مائدة مستديرة عقدها مجلس الدوما والمجلس الاتحادي للاتحاد الروسي في عام ٢٠١٠. وقد اتفق على جواز استحداث نظام لنقل عبء إثبات الأصول المشروعة للعائدات المزعومة للجريمة ضمن آفاق العمل على تطوير النظام القانوني للبلد على المدى البعيد.

وحماية الشهود منصوص عليها في القانون الاتحادي بشأن حماية الدولة للضحايا والشهود وسائر الأطراف في الدعاوى الجنائية لعام ٢٠٠٤. وينشئ القانون نظاماً من التدابير لكفالة حماية الدولة لجميع المشاركين في الدعاوى الجنائية لا لضحايا الجريمة فحسب.

وبموجب القانون الروسي، فإن تغيير مجال إقامة الأشخاص من هذا القبيل لا ينطبق على المشاركين في الدعاوى الجنائية ذات الخطورة القليلة أو المتوسطة. وأثناء الزيارة القطرية، صرح الاتحاد الروسي

بأن اتفاقاً قد أُبرم في عام ٢٠٠٦ مع بلدان رابطة الدول المستقلة بشأن حماية المشاركين في الدعاوى الجنائية. ويشمل الاتفاق أحكاماً بشأن تدابير أمنية من قبيل تغيير مجال الإقامة.

وينص الاتفاق على مجموعة من القواعد الإثباتية تكفل الأمن للمشاركين في الدعاوى الجنائية. ومنها على وجه الخصوص تغيير أسماء الأشخاص في تقارير الشرطة عن التحقيقات واستخدام أسماء مستعارة، ورصد المحادثات الهاتفية وغيرها من المحادثات وتسجيلها، وتنفيذ عمليات عرض المشتبه فيهم على الشهود للتعرف على الجاني بطريقة تحول دون رؤية المشتبه فيه للشخص الذي يقوم بالتعرف عليه، وتُعقد الدعاوى القضائية في جلسات مغلقة ويتم استجواب الشهود أثناء نظرها تحت ظروف تمنع الأطراف الأخرى المشاركة في الدعوى من رؤيتهم. كما ينص الاتفاق على إمكانية استجواب الشهود أثناء الدعوى عبر وصلة تداول بالاتصالات المرئية.

وقد لاحظ الخبراء القائمون على الاستعراض أن الفقرة ٣ من المادة ١١ من قانون الإجراءات الجنائية تنص على مجموعة واسعة من التدابير لحماية المشاركين في الدعاوى الجنائية في الاتحاد الروسي. ومع ذلك، رأوا أنها لم تورد إلا قواعد عامة لحماية المشاركين في الدعاوى الجنائية ولم تضع تدابير محددة لحماية الخبراء المشاركين في الدعاوى.

وحماية الأشخاص الذين يبلغون السلطات المعنية بأي حقائق تتعلق بجرائم الفساد ينظمها في الاتحاد الروسي القانون الاتحادي بشأن حماية الدولة للضحايا والشهود وسائر الأطراف في الدعاوى الجنائية لعام ٢٠٠٤. وتنص الفقرة ٢ من المادة ٢ من القانون المذكور على أن "تدابير حماية الدولة قد تُطبَّق أيضاً قبل بدء الدعوى الجنائية على أي أشخاص آخرين يقدمون المساعدة في منع جريمة أو الكشف عن جريمة".

وتتعدد الطرائق التي يمكن بها إزالة آثار جرائم الفساد بتعدد هذه الآثار. والأحكام العامة بشأن سبل حماية الحقوق، بما فيها الحقوق التي تخل بها جرائم الفساد، منصوص عليها في القانون المدني. فالمادة ١٦٨ منه تنص على بطلان أي معاملة لا تلتزم بمقتضيات القانون أو غيره من الصكوك القانونية، إلا إذا نص القانون على أن هذه المعاملة محل خلاف أو لم يكن ينص على عواقب أخرى للجريمة المرتكبة. وأثناء الزيارة القطرية، تم التأكيد على وجود قواعد في التشريعات الروسية بشأن إبطال القوانين واللوائح والقرارات التي تنتج من جرائم فساد.

وقد قدّم الاتحاد الروسي معلومات بشأن نظامه المتطور من المؤسسات والوحدات التي تعمل في مجال مكافحة الفساد. وبموجب المادة ٥ من القانون الاتحادي لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٨، فإن هيئات الدولة الاتحادية والأجهزة الرسمية التابعة لكيانات الاتحاد الروسي وأجهزة الحكم

المحلي مسؤولة عن مكافحة الفساد في حدود صلاحياتها. وقد أنشئ المجلس الرئاسي لمكافحة الفساد في عام ٢٠٠٨ لكي ينسق أنشطة الأجهزة التنفيذية الاتحادية والأجهزة التنفيذية لكيانات الاتحاد الروسي وأجهزة الحكم المحلي التي تنفذ سياسة الدولة لمكافحة الفساد.

وتشتمل شبكة مكاتب النيابة العامة في جميع أنحاء البلد على هيكل مستقل يقوم على التكامل الرأسي بين وحدات متخصصة منشأة لمراقبة الالتزام بقوانين مكافحة الفساد للمساعدة في تنظيم أنشطة هذه المكاتب. وقد أصدر مكتب النائب العام قرارين بشأن اعتماد خطة العمل المتكاملة لمكافحة الفساد لعامي ٢٠١١-٢٠١٢، التي وضعت للعمل في هذا الشأن في إطار الأهداف المبيّنة في الخطة الوطنية لمكافحة الفساد.

وتجري الهيئات التابعة لجهاز الأمن الاتحادي تحريات وتحقيقات وفقاً للمادة ١٠ من قانون جهاز الأمن الاتحادي بغية اكتشاف الجرائم ومنعها وإحباطها وفضحها، بما في ذلك جرائم الفساد.

وفي إطار التنظيم المركزي لوزارة الداخلية للاتحاد الروسي، أنشئت وحدتان متخصصتان، هما: الإدارة المركزية للأمن الاقتصادي ومكافحة الفساد والإدارة المركزية للأمن الداخلي وكلتاهما تتبع وزارة الداخلية. وهناك وحدات فرعية مكافئة معنية بالأمن الاقتصادي وأنشطة مكافحة الفساد، وكذلك وحدات فرعية معنية بالأمن الداخلي، في الإدارات الإقليمية للشؤون الداخلية التابعة لوزارة الداخلية. كما أنشئت وحدات متخصصة للتحقيق في الجرائم المتعلقة باستغلال الوظيفة والجرائم الاقتصادية داخل لجنة التحقيقات الوطنية. ويتلقى المحققون الملحقون بهذه الوحدات برامج للإعداد والتدريب منذ عام ٢٠٠٩ وحتى يومنا هذا، كما وضعت لأجلهم مجموعة من التوصيات المنهجية.

وبموجب القانون الاتحادي بشأن مكتب النائب العام للاتحاد الروسي، والقانون الاتحادي بشأن لجنة التحقيقات الوطنية، والقانون الاتحادي للشرطة، والقانون الاتحادي لعمليات الشرطة، فإن على أجهزة الدولة والمسؤولين تزويد أجهزة إنفاذ القانون بما تطلبه من معلومات.

وقد أولى الخبراء القائمون على الاستعراض الاهتمام الواجب للمعلومات المقدمة بشأن مدى تخصص المحققين المسؤولين عن ملاحقة جرائم الفساد في معالجة هذا الضرب من الجرائم، وانتهوا إلى ضرورة المضي قدماً في تحسين المهارات التخصصية للمحققين وترتيبات تدريبهم المهني.

وتنص المذكرات التفسيرية للمادتين ٢٩١ و ٢٩١-١ من القانون الجنائي على أن كل من قدّم رشوة أو كان وسيطاً في تقديم رشوة يُعفى من المسؤولية الجنائية إذا وفر، بعد ارتكاب الجريمة، مساعدة فعالة في الكشف عن الجريمة أو إحباطها، وأبلغ الجهة المسؤولة عن إقامة الدعوى الجنائية طواعية بأنه قدّم رشوة أو كان وسيطاً في تقديم رشوة. وتنص المذكرات

التفسيرية للمادة ١٨٤ من القانون (رشوة المشاركين في الأنشطة الرياضية الاحترافية وأنشطة الترفيه الهادفة للربح ومنظمي هذه الأنشطة) والمادة ٢٠٤ من القانون (الرشوة التجارية) على شروط الإعفاء من المسؤولية الجنائية، وهي مشابهة لتلك المنصوص عليها في المادة ٢٩١ (باستثناء الشرط المتعلق بالمساعدة الفعّالة في الكشف عن الجريمة أو التحقيق فيها، بالتنظر مع المادة ١٨٤). وبموجب المادة ٦١ من القانون، فإن الظروف المخففة للجرم تشمل تسليم المرء لنفسه، وتقديم المساعدة الفعّالة في الكشف عن الجريمة أو التحقيق فيها، والكشف عن الشركاء الآخرين في ارتكابها وملاحقتهم قضائياً، والبحث عن الممتلكات المكتسبة من ورائها. وبالإضافة لذلك، فإن الفصل ٤٠-١ من قانون الإجراءات الجنائية يبيّن إبرام اتفاق سابق على المحاكمة بشأن التعاون مع شخص مشتبه به أو متهم، تُبيّن فيه شروط إعفائه من المسؤولية، تبعاً لتصرفاته بعد البدء في الدعوى الجنائية أو توجيه الاتهامات.

والتعاون بين المؤسسات المالية وأجهزة إنفاذ القانون بشأن المسائل المتعلقة بالجريمة ينظمه القانون الاتحادي بشأن مكافحة تبييض (غسل) عائدات الجريمة وتمويل الإرهاب، لعام ٢٠٠١. ويورد القانون قائمة بمعاملات تنطوي على موجودات نقدية أو ممتلكات أخرى تخضع لضوابط إلزامية (المادة ٦) وينشئ إلزاماً على المنظمات الضالعة في هذه المعاملات بأن تقدّم المعلومات بشأنها للسلطات المعنية (المادة ٧).

وتقضي المادة ٨ من القانون بأنه، متى توفرت أسباب كافية للتدليل على أن معاملة ما ترمي إلى إضفاء الشرعية على عائدات الجريمة أو غسلها أو تمويل الإرهاب، يكون على الجهاز الاتحادي للرقابة المالية إرسال المعلومات والمواد ذات الصلة إلى أجهزة إنفاذ القانون المعنية، تبعاً للولايات المحددة لكل منها.

وفي سياق عمل مجلس غرفة مراجعي الحسابات بالاتحاد الروسي على وضع تشريعات جديدة وتعديل الصكوك القائمة، اعتمد المجلس في ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩ قراراً بإدراج أحكام تلزم مراجعي الحسابات بإبلاغ أجهزة إنفاذ القانون بالتفاصيل الكاملة لأي جريمة فساد، وأيضاً بالنص على وضع تدابير فعّالة للتعاون بين غرفة مراجعي الحسابات ومكتب النائب العام.

وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١، قررت رئاسة المجلس الرئاسي لمكافحة الفساد أن تنشئ فريقاً عاملاً معنياً بمسألة العمل المشترك في مجال مكافحة الفساد يتألف من ممثلين عن دوائر الأعمال وأجهزة الدولة. وعلاوة على ذلك، فقد اعتمد ميثاق الأعمال الروسي لمكافحة الفساد في منتدى الاستثمار الدولي في ٢١ أيلول/سبتمبر ٢٠١٢.

وقد أفاد الاتحاد الروسي بأن السرية المصرفية ليست عقبة في طريق الحصول على المعلومات من المصارف عند التحقيق في قضايا الفساد وغسل الأموال. والتشريعات المنظمة لهذه المسألة هي القانون الاتحادي للمصارف والأعمال المصرفية والمواد ٥ و٧ و٩ من القانون الاتحادي بشأن مكافحة تبييض (غسل) عائدات الجريمة وتمويل الإرهاب.

وفي سياق مناقشة عدد من أحكام الإدانة التي صدرت على جناة جرت ملاحظتهم قضائياً في دول أخرى، لفتت السلطات الروسية الانتباه إلى الفقرة ٣ من المادة ٦٠ من القانون الجنائي، ولكن الفقرة المذكورة لا تنص على مقتضيات دقيقة مقارنة بالمعمول به في الدول الأخرى. غير أن آلية الحصول على المعلومات بشأن هذه الإدانات منصوص عليه في اتفاقية رابطة الدول المستقلة بشأن المساعدة القانونية والعلاقات القانونية في المسائل المدنية والأسرية والجنائية لعام ١٩٩٣.

ومبادئ إقامة الولاية القضائية مُبيّنة في المادتين ١١ و١٢ من القانون الجنائي. فالمادة ١١ تُنشئ الولاية القضائية على الجرائم المرتكبة في إقليم الاتحاد الروسي، فيما تُبيّن المادة ١٢ الشروط التي يمكن بموجبها أن تمتد الولاية القضائية للقانون الجنائي للاتحاد الروسي إلى الجرائم المرتكبة خارج حدوده. ويخضع الرعايا الأجانب والأشخاص عديمي الجنسية من غير المقيمين على نحو دائم في الاتحاد الروسي ممن ارتكبوا جريمة خارج الاتحاد الروسي للملاحقة القضائية الجنائية في الحالات التي تكون فيها الجريمة المعنية مُوجّهة ضد مصالح الاتحاد الروسي أو ضد مواطنيه أو ضد شخص عديم الجنسية مقيم إقامة دائمة فيه، وكذلك في الحالات التي يُنصُّ عليها بموجب معاهدة دولية أبرمها الاتحاد الروسي، إلا إذا كان المواطن الأجنبي أو الشخص عديم الجنسية غير المقيم على نحو دائم في الاتحاد الروسي قد أُدين في دولة أجنبية بتهمة ملاحق بها في إقليم الاتحاد الروسي (الفقرة ٣ من المادة ١٢ من القانون الجنائي).

٢-٢- النتائج والممارسات الناجحة

وقف الخبراء القائمون على الاستعراض على الممارسات الناجحة التالية:

- نهج تشريعي جديد تجاه جرائم الرشوة والرشوة التجارية، تُحتسب الغرامة بمقتضاه بمضاعف لقيمة الرشوة أو الرشوة التجارية المعنية.
- إنشاء فريق عامل معني بالعمل المشترك في مجال مكافحة الفساد يتألف من ممثلين عن دوائر الأعمال وأجهزة الدولة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١، وفقاً لقرار رئاسة

المجلس الرئاسي لمكافحة الفساد، وأيضاً إنشاء فريق عامل معني بالتعاون مع المجتمع المدني على مكافحة الفساد.

- وفي آب/أغسطس ٢٠١٢، أصدر مكتب النائب العام للاتحاد الروسي تعليمات بشأن وضع إجراءات للملاحقة القضائية للأشخاص الاعتباريين الذين تُرتكب جرائم فساد بالنيابة عنهم أو لمصلحتهم.

٢-٣- الصعوبات والتوصيات

بعد الإشارة إلى الجهود المطولة والجوهرية التي بذلها الاتحاد الروسي لتحقيق الاتساق بين تشريعاته وأحكام اتفاقية مكافحة الفساد بشأن التجريم وإنفاذ القانون، ميّز الخبراء عدداً من الصعوبات أمام تحقيق هذه الأهداف وحددوا نقطة البداية لإدخال المزيد من التحسينات. كما أبدى الخبراء الملاحظات التالية لتتنظر فيها السلطات المعنية في الاتحاد الروسي أو تتخذ إجراء بشأنها، رهنأً بما إذا كانت الشروط المنصوص عليها في الاتفاقية ملزمة أم لا:

- في ضوء أحكام الفقرة ٩ من المادة ٣٠ من الاتفاقية، ينبغي إيجاد طرائق ووسائل تكفل للمادة ٣٠ من القانون الجنائي للاتحاد الروسي، التي لا تجرّم التحضير إلا للجرائم الخطيرة والبالغة الخطورة، أن تطبق أيضاً على الجرائم الأقل خطورة التي تنطوي على الأركان الرئيسية للرشو أو التحريض على الشهادة أو على كتمان الشهادة.
- ينبغي أن يستمر العمل على توفير شروح تميّز على نحو واضح بين عرض الرشوة والوعد بتقديمها، بما في ذلك تحريض شخص على الشهادة أو على كتمان الشهادة.
- ينبغي أن يستمر العمل على تحقيق الاتساق في الممارسات القضائية و/أو على النظر في إمكانية تعديل التشريعات القائمة بغية توسيع نطاق الأحكام بشأن الرشوة والارتشاء في القطاعين العام والخاص في الحالات التي تُعطى فيها أفضلية غير مستحقة لمصالح شخص من الغير.
- ينبغي أن يستمر العمل على اعتماد تدابير لتحسين المهارات التخصصية للمحققين الملحقين بلجنة التحقيق المسؤولة عن التحقيق في القضايا الجنائية المتعلقة بالفساد.

٣- الفصل الرابع: التعاون الدولي

٣-١- رصد تنفيذ المواد قيد الاستعراض

تُنظَّم عملية تسليم المطلوبين في الاتحاد الروسي أحكاماً المادة ٦١ من الدستور والفصل ٥٤ (المواد ٤٦٠-٤٦٨) من قانون الإجراءات الجنائية والمادة ١٣ من القانون الجنائي، بالإضافة إلى مبادئ وقواعد القانون الدولي المتعارف عليها عمومًا والتشريعات الاتحادية بشأن التصديق على المعاهدات الدولية ذات الصلة التي يبرمها الاتحاد الروسي. وبموجب المادة ٤٦٢ من قانون الإجراءات الجنائية، يمكن أن يتم تسليم المطلوبين في جرائم التحضير لأعمال يُعاقب عليها بالحرمان من الحرية لمدة تتجاوز سنة واحدة أو بعقوبة أشد، أو متى كان الشخص الذي قُدِّم طلب التسليم بشأنه قد حُكِّم عليه بالحرمان من الحرية لمدة لا تقل عن ستة أشهر أو بعقوبة أشد.

فإذا كان طلب التسليم يتعلق بعدد من الجرائم المنفصلة التي يُعاقب عليها بموجب كل من قانون الاتحاد الروسي وقانون الدولة الطالبة، لكن بعض هذه الجرائم لا تلي معايير التسليم، فلا يمكن تسليم الشخص إلا بشأن جريمة واحدة فقط من الجرائم المذكورة في الطلب متى كانت تستوفي هذه المعايير. وبالإضافة لذلك، فمتى كان طلب التسليم يتعلق بعدد من الجرائم المنفصلة التي يُعاقب عليها بموجب تشريعات كل من البلدين، لكن بعض هذه الجرائم لا تلي المعيار المتعلق بشكل العقوبة، يجوز للطرف المطلوب منه أن ينفذ طلب التسليم أيضاً بشأن هذه الجرائم استناداً لسلطته التقديرية. وقد أدرجت هذه الأحكام في عدد من معاهدات تسليم المطلوبين التي أبرمها الاتحاد الروسي أو في مشاريع لمعاهدات من هذه القبيل.

ويشكّل تصنيف كل من الدولتين لعمل ما على أنه جريمة تستوجب المحاكمة شرطاً لتنفيذ التسليم (الفقرة ١ من المادة ٤٦٢ من قانون الإجراءات الجنائية). ولكن يمكن بموجب الفقرة ٢ من المادة ١٣ من القانون الجنائي أن يتم التسليم "وفقاً للمعاهدات الدولية التي يبرمها الاتحاد الروسي". الأمر الذي يعني، نظرياً، أنه يمكن أن يُنفذ التسليم استناداً إلى معاهدة لتسليم المطلوبين لا تشترط تصنيف الدولتين لعمل ما على أنه جريمة تستوجب المحاكمة. بيد أنه لم يُلاحظ في إطار الممارسة العملية وجود سابقة في هذا الشأن. كما أن الفقرة ٥ من القرار رقم ١١ الصادر عن المحكمة العليا بكامل هيئتها في ١٤ حزيران/يونيه ٢٠١٢، تجيز للاتحاد الروسي أن يسلم الشخص المطلوب إلى دولة أجنبية، إذا كان العمل الذي صدر طلب التسليم بشأنه يُعاقب عليه بموجب قانونه الجنائي وقانون الدولة الطالبة (الفقرة ١ من المادة ٤٦٢ من قانون الإجراءات الجنائية). وينبغي أن تؤخذ في الاعتبار عند تقرير ما إذا

كان عمل ما يُعاقب عليه بموجب القانون الجنائي للاتحاد الروسي أحكاماً المادتين ٩ و ١٠ من القانون الجنائي، اللتين تحددان نطاق نفاذ القانون الجنائي وقت الطلب وكذلك نطاق نفاذه بأثر رجعي.

ولا يشترط الاتحاد الروسي وجود معاهدة للقيام بتسليم المطلوبين. فبموجب الفقرتين ١ و ٢ من المادة ٤٦٢ من قانون الإجراءات الجنائية، يتيح النظام القانوني الروسي تطبيق مبدأ المعاملة بالمثل فيما بين الدول، بصرف النظر عن المعاهدات الدولية.

ويمكن أن تُستخدم اتفاقية مكافحة الفساد كسند قانوني للتعاون في مسائل تسليم المطلوبين. وقد أصدر الاتحاد الروسي عند تصديقه على الاتفاقية إعلاناً يفيد بأنه "سوف يستخدم الاتفاقية، وفقاً للفقرة ٦ (أ) من المادة ٤٤ منها، كأساس قانوني للتعاون في مسائل تسليم المطلوبين مع غيره من الدول الأطراف في الاتفاقية رهناً بالمعاملة بالمثل".

وبالرغم من أن التشريعات الروسية لا تنص على إجراءات مبسّطة لتسليم المطلوبين، فإنّ الاتحاد الروسي يستخدم إجراءات إدارية، وليست قضائية، للبت في عمليات التسليم. ومن ثمّ فإنّ قرارات تسليم المطلوبين يتخذها النائب العام للاتحاد الروسي أو نائبه.

وبموجب الدستور (الفقرة ١ من المادة ٦١) والمادة ٤٦٤ من قانون الإجراءات الجنائية، لا يجوز قبول طلبات تسليم المطلوبين من الدول الأجنبية إذا كان الشخص موضوع الطلب من مواطني الاتحاد الروسي. وقد أكد مكتب النائب العام للاتحاد الروسي استعدادة لإجراء ملاحقة قضائية بموجب المادة ٤٥٩ من قانون الإجراءات الجنائية في حال رفض تسليم شخص ما لكونه مواطناً روسياً.

والاتحاد الروسي طرف في عدد كبير من المعاهدات المتعددة الأطراف، المبرمة في إطار الأمم المتحدة ومجلس أوروبا ورابطة الدول المستقلة، والتي تتضمن أحكاماً بشأن التعاون فيما بين الدول في مسائل تسليم المطلوبين، بما في ذلك الاتفاقية الأوروبية المتعلقة بتسليم المطلوبين لعام ١٩٥٧ وبروتوكولاتها الإضافية، واتفاقية رابطة الدول المستقلة بشأن المساعدة القانونية والعلاقات القانونية في المسائل المدنية والأسرية والجنائية لعام ١٩٩٣. كما أبرم الاتحاد الروسي ٢٨ اتفاقاً ثنائياً لتنظيم مسائل تسليم المطلوبين، وهو يحضّر في الوقت الراهن لإبرام اتفاقات مشابهة مع عدد من الدول الأخرى.

وينظم الفصل ٥٥ (المواد ٤٦٩-٤٧٢) من قانون الإجراءات الجنائية عمليات تسليم الأشخاص المدانين.

والاتحاد الروسي طرف في اتفاقية مجلس أوروبا بشأن نقل الأشخاص المحكوم عليهم لعام ١٩٨٣، وبروتوكولها الإضافي لعام ١٩٩٧، وهما لا يشترطان قبول الشخص المحكوم عليه لعملية النقل. كما أبرم الاتحاد الروسي اتفاقات ثنائية في هذا الصدد. بيد أنه أعلن، وفقاً للقانون الاتحادي رقم ٢٠٦ بشأن التصديق على اتفاقية مجلس أوروبا بشأن نقل الأشخاص المحكوم عليهم وبروتوكولها الإضافي المؤرخ ٢٤ تموز/يوليه ٢٠٠٧، واستناداً إلى الفقرة ٦ من المادة ٣ من البروتوكول الإضافي، أنه لن ينفذ الأحكام القضائية في الأحوال المبينة في المادة ٣ من البروتوكول الإضافي.

وبموجب المادة ٤٥٧ من قانون الإجراءات الجنائية، فإن طلبات المساعدة القانونية تُنفذ وفقاً لما يبرمه الاتحاد الروسي من معاهدات أو اتفاقات دولية في هذا الشأن أو على أساس المعاملة بالمثل. ووفقاً لما صرّحت به سلطات الاتحاد الروسي، فإن المساعدة القانونية تُقدّم للسلطات المختصة على أوسع نطاق ممكن، بما في ذلك حالات الجرائم التي يكون فيها شخص اعتباري عرضة للملاحقة القضائية، بشرط ألا يكون تنفيذ طلب المساعدة مخالفاً للقانون الروسي أو أن يخل هذا التنفيذ بسيادة الاتحاد الروسي أو أمنه. ولا يمثل عدم ازدواجية التجريم بشأن فعل ما، ولا الحالات التي تكون فيها طلبات المساعدة مصحوبة بتساؤلات بشأن قاعدة الحد الأدنى، عقبة أمام تنفيذ طلب للمساعدة القانونية في مسألة جنائية بموجب القانون الروسي.

وتوجب المادة ٤٥٧ من قانون الإجراءات الجنائية على المحاكم والنيابة العامة والمحققين ورؤساء جهات التحقيق تنفيذ الطلبات المقدمة بموجب الإجراءات المقررة من الجهات المختصة المناظرة أو المسؤولين المختصين المكافئين في الدول الأجنبية بشأن إقامة الدعاوى الجنائية، وفقاً للاتفاقات الدولية التي أبرمها الاتحاد الروسي، أو المعاهدات الدولية، أو مبدأ المعاملة بالمثل.

وينص المرسوم الرئاسي بشأن أجهزة الاتحاد الروسي المركزية المسؤولة عن تنفيذ أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد فيما يخص المساعدة القانونية المتبادلة المؤرخ ١٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، على أن وزارة العدل الاتحادية هي السلطة المركزية المختصة بالمسائل المدنية، بما في ذلك جوانب القضايا الجنائية المتعلقة بالقانون المدني، وأن مكتب النائب العام هو المختص بغير ذلك من المسائل المتعلقة بالمساعدة القانونية المتبادلة.

ويقبل الاتحاد الروسي طلبات المساعدة القانونية المتبادلة والرسائل الموجهة عبر قنوات المنظمة الدولية للشرطة الجنائية، على أساس المعاملة بالمثل وفي حالات الطوارئ، بشرط أن تُرسل المستندات المتضمنة للطلب المعني أو الرسالة المعنية دون تأخير ووفقاً للإجراءات الصحيحة.

ولا بد أن تكون طلبات المساعدة القانونية الموجهة للاتحاد الروسي، وما يُرفق بها من مواد، مصحوبة بترجمة إلى الروسية، ما لم تنص معاهدة دولية أبرمها الاتحاد الروسي على غير ذلك، أو كان هناك اتفاق بين الدول المتعاونة ينص على غير ذلك.

وبموجب الفقرة ٢ من المادة ٤٥٧ من قانون الإجراءات الجنائية، تُطبَّق قواعد التشريعات الروسية ولوائحها عند تنفيذ الطلبات، إلا أنه يمكن تطبيق القواعد واللوائح الإجرائية للدولة الأجنبية بموجب اتفاقات أو معاهدات دولية أبرمها الاتحاد الروسي أو استناداً إلى مبدأ المعاملة بالمثل، ما لم يكن ذلك مخالفاً لتشريعات الاتحاد الروسي والتزاماته الدولية.

ومتى لم يكن من الممكن تنفيذ طلب ما، تعاد المستندات المتسلمة، مع الإشارة إلى الأسباب التي تحول دون التنفيذ، عبر الجهة التي تلقت الطلب أو عبر القنوات الدبلوماسية، إلى الجهة المعنية في الدولة الأجنبية التي ورد منها الطلب. ويُعاد الطلب دون أن يُنفذ متى كان مخالفاً لتشريعات الاتحاد الروسي أو كان من شأن تنفيذه أن يخل بسيادته أو أمنه.

كما أن الاتحاد الروسي طرف في عدد من الاتفاقيات المتعددة الأطراف التي تتضمن أحكاماً بشأن المساعدة القانونية المتبادلة، المبرمة في إطار الأمم المتحدة ومجلس أوروبا ورابطة الدول المستقلة، مثل الاتفاقية الأوروبية للمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية، لعام ١٩٥٩، واتفاقية رابطة الدول المستقلة بشأن المساعدة القانونية والعلاقات القانونية في المسائل المدنية والأسرية والجنائية، لعام ١٩٩٣. كما أن الاتحاد الروسي طرف في ما يربو على ٤٠ اتفاقاً ثنائياً ينظم مسألة تقديم المساعدة القانونية في المسائل الجنائية.

والاتحاد الروسي طرف في مجموعة من الاتفاقيات الدولية الثنائية والمتعددة الأطراف المبرمة فيما بين الحكومات وفيما بين الإدارات بشأن التعاون في مجال مكافحة الجريمة، بما في ذلك جرائم الفساد والجرائم الاقتصادية والمالية وغسل الأموال. كما أن الاتحاد الروسي طرف في اتفاقات متعددة الأطراف مبرمة في إطار رابطة الدول المستقلة (اتفاق التعاون بين الدول الأعضاء في رابطة الدول المستقلة على مكافحة الجريمة، لعام ١٩٩٨، واتفاق التعاون بين وزارات الداخلية على مكافحة الجريمة المنظمة، لعام ١٩٩٤)، ومنظمة التعاون الاقتصادي لمنطقة البحر الأسود (الاتفاق المبرم بين حكومات الدول المشاركة في منظمة التعاون الاقتصادي للبحر الأسود بشأن التعاون في مجال مكافحة الجريمة، ولا سيما في أشكالها المنظمة، لعام ١٩٩٨).

ويقيم جهاز الأمن الاتحادي في الاتحاد الروسي علاقات تعاون، في إطار الولاية المسندة إليه، مع أجهزة إنفاذ القانون الأجنبية لمكافحة الفساد استناداً لاتفاقات متعددة الأطراف وثنائية

بين الحكومات والاتفاقات الدولية المشتركة بين الإدارات التي أبرمها مع أجهزة إنفاذ القانون في الدول الأجنبية بشأن مكافحة الجريمة. (وقد بلغ عدد ما أبرمه أو استخدمه من الاتفاقات المشتركة بين الإدارات والبروتوكولات وغيرها من صكوك القانون الدولي في موضوع مكافحة الجريمة وحده ما يربو على التسعين). ولا تُفرد مكافحة الفساد كموضوع لهذه الاتفاقات ولكنها جزء رئيسي من موضوع "جوانب مكافحة الجريمة الدولية التي تحيلها التشريعات الوطنية إلى اختصاص الأطراف"، والذي يظهر كواحد من الموضوعات في معظم هذه الاتفاقات.

وتنظم الاتفاقات من هذا القبيل التعاون فيما بين الجهات المعنية في الدول الأطراف، وتنص، كقاعدة عامة، على الأشكال التالية من التعاون: تبادل المعلومات العملية والمعلومات المتعلقة بالتشريعات، والعمل المشترك في مجال البحث عن الأشخاص المشتبه في ارتكابهم جرائم، والعمل المشترك في مجال التحقيقات، وتبادل الخبرات والكوادر المتخصصة وتدريب العاملين في الجهات المعنية في الدول الأطراف.

وقد تُجرى التحقيقات المشتركة استناداً إلى المادة ٦٣ من اتفاقية رابطة الدول المستقلة بشأن المساعدة القانونية والعلاقات القانونية في المسائل المدنية والأسرية والجناحية لعام ٢٠٠٢. وقد وقّع الاتحاد الروسي الاتفاقية ولكنه لم يصدّق عليها بعد. وفي آب/أغسطس ٢٠١١، عُقدت مناقشات في مينسك حول صياغة مشروع اتفاق بشأن إجراءات إنشاء وحدات تحقيق عملياتية في إقليم الدول الأعضاء في رابطة الدول المستقلة والأنشطة التي ستضطلع بها هذه الوحدات. وعقب هذا الاجتماع، أُتخذ قرار بعرض مشروع الاتفاق على الدول الأعضاء في رابطة الدول المستقلة لإجازته على الصعيد الداخلي.

وبغرض مكافحة الفساد على نحو فعّال، يجوز لأجهزة إنفاذ القانون في الاتحاد الروسي أن تجري تحقيقات خاصة، قد تنطوي على استجوابات أو تحريات، وجمع عينات للبحوث المقارنة، والقيام بعمليات اشتراء بغرض التحقق من صحة الإجراءات، وتتبع أشياء ومستندات، والانخراط في عمليات مراقبة، وإجراء عمليات لتحديد هوية بعض الأشخاص، وتفتيش بعض المقار أو المباني أو المنشآت أو الأماكن المحددة أو المركبات، ورصد شحنات البريد أو البرقيات أو غيرها من الرسائل، والتنصّت على المكالمات الهاتفية، وجمع المعلومات من قنوات الاتصال التقنية، والانخراط في جمع البيانات، وتنفيذ عمليات للتسليم المراقب وعمليات خداعية. وتُستخدم التدابير من هذا القبيل وفقاً لقانون عمليات الشرطة لعام ١٩٩٥، متى كانت الأسس المنصوص عليها في المادة ٧ من القانون قائمة، ووفقاً للشروط المبينة في المادة ٨.

وقد يُفتح التحقيق بناءً على طلب جهات إنفاذ القانون التابعة لدولة أجنبية استناداً إلى اتفاق دولي أبرمه الاتحاد الروسي.

وأثناء الزيارة القطرية، لاحظ الخبراء عدم وجود معلومات إحصائية أو عملية منهجية بشأن أمثلة التعاون الدولي في مكافحة الفساد أو صعوبة الوصول لهذه المعلومات، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بأنشطة أجهزة إنفاذ القانون. وقد أهاب الخبراء بالسلطات الروسية أن تواصل جهودها في جمع المعلومات واستخدامها لتحسين فعالية آليات التعاون في مجال مكافحة الفساد.

٣-٢- النتائج والممارسات الناجحة

وخلص الخبراء القائمون على الاستعراض إلى أن الاتحاد الروسي قد أقام أساساً قوياً للتعاون الدولي. ويجدر استرعاء الانتباه إلى الأمثلة التالية التي تبرز باعتبارها ممارسات بالغة القيمة في تحسين آليات التعاون الدولي:

- مشاركة الاتحاد الروسي في اتفاقات إقليمية بشأن أشكال متعددة من التعاون الدولي وفي اتفاقات متعددة الأطراف بشأن مكافحة الفساد وغسل الأموال والجريمة المنظمة، تتضمن أيضاً أحكاماً بشأن التعاون الدولي في المسائل الجنائية.
- إبرام اتفاقات ثنائية بين الإدارات بشأن التعاون مع الجهات المعنية في الدول الأجنبية، كما يتضح من توقيع مكتب النائب العام للاتحاد الروسي على ١٣ اتفاق تعاون للفترتين ٢٠١١-٢٠١٢ و ٢٠١٢-٢٠١٣ و ٢٠١٣-٢٠١٤ في موضوعات محدّدة، بما فيها مكافحة الفساد، وقد نُفذ بعضها بالفعل.

٣-٣- الصعوبات والتوصيات

وجه الخبراء عناية السلطات الروسية إلى الملاحظات الآتية، بغرض إضفاء المزيد من التحسينات على آليات التعاون الدولي:

- مواصلة اتخاذ خطوات نشطة تجاه إبرام الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف مع الدول الأخرى وتنفيذ هذه الاتفاقات بغرض تحسين فعالية أشكال التعاون الدولي المختلفة.
- مواصلة تحسين النظام القائم لمعالجة القضايا المتعلقة بجرائم فساد، لضمان جمع الإحصاءات وغيرها من المعلومات العملية بشأن التعاون الدولي على نحو منهجي واستخدام هذه المعلومات لتحسين فعالية آليات التعاون الدولي.