

Distr.: General
27 June 2013
Arabic
Original: Spanish

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



فريق استعراض التنفيذ

الدورة الرابعة المستأنفة

مدينة بنما، ٢٦-٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر 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 بنما



ثانياً - خلاصة وافية

بنما

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

صدّقت جمهورية بنما على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ٢٣ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥ وأدرجتها في تشريعاتها بموجب القانون رقم ١٥ الصادر في ١٠ أيار/مايو ٢٠٠٥، وهو التاريخ الذي دخلت فيه الاتفاقية حيز النفاذ.

وبموجب الدستور، تتوزع السلطة بين ثلاثة فروع مستقلة من الحكومة، وهي: السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية. وترتبط وظائف السلطة القضائية ارتباطاً وثيقاً بوظائف مكتب النائب العام للأمة، ويضطلع بها ذلك المكتب.

وقد وضعت بنما إطاراً مؤسسياً متعدد الأوجه للتصدّي للفساد. فالإطار القانوني الوطني لمكافحة الفساد يتضمن أحكاماً من الدستور والقانون الجنائي وقانون الإجراءات الجنائية. كما يتضمن تشريعات محدّدة، ومنها مثلاً قانون منع غسل الأموال والمرسوم المتعلق بالنظام المصرفي، واتفاقات المراقبين الماليين للمصارف بشأن سوء استعمال الخدمات المصرفية والاستثمارية، ومدونة القواعد الأخلاقية، والمعاهدات الثنائية والمتعددة الأطراف المعتمدة من أجل تيسير التعاون الدولي في المسائل الجنائية، والقوانين المنشئة والمنظمة للمؤسسات المذكورة أدناه.

أمّا فيما يتعلق بالمجلس الوطني للشفافية في مكافحة الفساد، فهو يسدي المشورة للسلطة التنفيذية بشأن تصميم وتنفيذ السياسات العامة والأنشطة التي تسهم في تعزيز مكافحة الفساد، وذلك من خلال التوعية والتدريب ومن خلال التشجيع على تقديم الشكاوى وتقييم التسيير الإداري بهدف إبلاغ السلطات المختصة بأفعال الفساد المحتملة. وقد حلّت محل هذا المجلس، بمقتضى القانون رقم ٣٣ الصادر في ٢٥ نيسان/أبريل ٢٠١٣، السلطة الوطنية للشفافية والوصول إلى المعلومات.

وأمّا مكاتب النيابة العامة الأربعة المعنية بمكافحة الفساد فتتولى مسؤولية التحقيق في الجرائم المرتكبة ضد الإدارة العمومية أو الجرائم التي تُعرض ممتلكات الدولة للخطر وملاحقتها قضائياً. وهناك أيضاً مكتب قضائي دوّار يعالج القضايا البسيطة.

وبمبارس مكتب المراقب المالي العام وظائف إشرافية، وفقاً لمبادئ الاقتصاد والكفاءة والفعالية والإنصاف والجودة والشفافية في إدارة الأموال العامة وتحسينها على نحو ما ينص عليه القانون. كما أنه يضطلع بدور الرقابة على تلك الأموال.

وتتولى وحدة الحسابات التابعة لمكتب النائب العام مسؤولية التحقيق في المخالفات المزعومة التي يرتكبها الموظفون العموميون في إدارة الأموال والموجودات العامة الموكولة إليهم، مما يضر بممتلكات الدولة، وذلك من أجل استرداد السلع أو الأموال وإعادتها إلى الدولة. وتتولى المحكمة الإدارية لعقود الأشغال العامة البت في المنازعات أو الشكاوى التي يمكن أن تنشأ أثناء عملية الاشتراء.

أما المراقب المالي للمصارف فهو مسؤول عن الإشراف عليها وعن استبانة المخاطر التي تواجه شتى المؤسسات المصرفية في بنما، وأيضاً عن تعزيز استقرار وتنافسية النظام المصرفي البنمي، من خلال اتباع سياسة "اعرف زبونك".

وتتولى وحدة التحليل المالي مسؤولية جمع وتحليل المعلومات الخاصة بالمعاملات المالية التي يمكن أن يكون لها ارتباط بجرائم غسل الأموال أو بتمويل الإرهاب. وهكذا فهي تعمل على نحو وثيق مع النظام المصرفي.

٢-٢ - الفصل الثالث: التجريم وإنفاذ القانون

٢-١ - ملاحظات على تنفيذ المواد قيد الاستعراض

الرشو والمتاجرة بالنفوذ (المواد ١٥ و ١٦ و ١٨ و ٢١)

يشكل رشو الموظف العمومي أو ارتشاؤه جرمًا جنائيًا، ويشمل أصنافاً شتى من الموظفين العموميين وطائفةً من أنماط السلوك تتصل بأداء إجراء ما أو إغفاله أو تأخيره على نحو ينتهك الالتزامات الواقعة على الموظف. ويسري ذلك أيضاً على الموظفين الذين يشتغلون لمصلحة المؤسسات العمومية التي تدير الأموال العامة، وذلك بهدف منع وجود ملاذات آمنة لمثل هذا السلوك. ومع أن بنما تعاقب على رشو موظف عمومي أجنبي أو موظف مؤسسة دولية عمومية يتلقى منافع من أجل إغفال القيام بإجراء ما أو تأخير ذلك، فإن مفهوم "بشكل مباشر أو غير مباشر" على نحو ما ورد في الاتفاقية لا يشكل جزءاً من الجرم الجنائي. ومن ثم فإن بنما تُشجّع على تحسين تشريعها بشأن مكافحة الرشوة الأجنبية. وتسري ولاية قضائية واسعة على كل من السلوك الذي يصدر داخل بنما وسلوك المواطنين البنميين المقيمين بالخارج.

وتتوافق أحكام القانون الجنائي مع متطلبات الاتفاقية فيما يتعلق بالمتاجرة بالنفوذ، التي يمكن أن تشمل قيام موظف عمومي وطني أو موظف في حكومة أجنبية أو موظف عمومي من مؤسسة دولية بعمل أو امتناعه عن القيام به.

ولم تجرم الرشوة في القطاع الخاص في بنما.

غسل الأموال؛ الإخفاء (المادتان ٢٣ و ٢٤)

تجرّم بنما كل شخص يتلقى، بصفة شخصية أو عن طريق شخص آخر، نقوداً أو أوراقاً مالية أو صكوكاً أو ممتلكات أو غيرها من الموارد المالية المتأتية من طائفة عريضة من الجرائم الأصلية، بما في ذلك الرشوة الدولية والاحتيال والجرائم المالية ورشوة الموظفين الحكوميين والإثراء غير المشروع والأفعال الإرهابية وتمويل الإرهاب، أو يودعها أو يتداولها أو يحوّلها أو يبدلها، لكي يخفي مصدرها غير المشروع أو يتسترّ عليه، أو لكي يساعد على الإفلات من العواقب القانونية لتلك الجرائم. وفضلاً عن ذلك، يعاقب كل شخص يتلقى أو يستخدم أموالاً متأتية من غسل الأموال لتمويل حملة سياسية، وهو يعلم بمصدرها غير المشروع. ويمكن تجميد أو مصادرة الأموال المتأتية من الغسل، مع المراعاة الواجبة للأطراف الثالثة التي تصرفت بحسن نية.

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

لا ينص القانون الجنائي لدى بنما على أيّ جريمة محدّدة توافق تماماً اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص. ومع ذلك، يتضمن القانون الجنائي أحكاماً توسّع نطاق تجريم اختلاس الأموال ليشمل الحالات التي يدير فيها الأفراد أموالاً أو موجودات عامة أو ممتلكات خاصة خاضعة للإدارة القضائية أو خضعت للتجميد أو الحجز، أو موجودات شركة خاصة تساهم فيها الدولة.

ويجرّم القانون الجنائي إساءة استغلال الوظائف، لكنه لا يشترط إثبات "المزية غير المستحقة".

وتجرّم بنما الإثراء غير المشروع لموظف عمومي يزيد ثروته بطريقة غير سليمة، سواء بصفة شخصية أو عن طريق شخص آخر، قياساً إلى دخله المشروع الذي يكسبه لدى الاضطلاع بوظائفه لمدة تصل إلى خمس سنوات بعد مغادرته منصبه. ويسري الحكم ذاته على كل شخص يخفي أيّ زيادة لا مسوّغ لها في ثروته.

إعاقة سير العدالة (المادة ٢٥)

يحظر القانون الجنائي إعاقة سير العدالة، بما يشمل استخدام القوة أو التهيب أو رشو الشهود أو الخبراء أو المترجمين الشفويين للتحريض على الإدلاء بشهادة زور أو أقوال غير صحيحة أو تفسير خاطئ. ويجرّم القانون الجنائي أيضاً استخدام القوة البدنية أو التهديد أو التهيب ضد موظف قضائي أو موظف من مكتب النائب العام لمنعه من تأدية مهامه الرسمية.

مسؤولية الشخصيات الاعتبارية (المادة ٢٦)

لا ينص القانون الجنائي على أي مسؤولية جنائية للشخصيات الاعتبارية. لكن القانون ينص على أنه في الحالات التي تُنشأ أو تُستخدم فيها شركة بهدف ارتكاب جرم، تخضع تلك الشركة، في حال جنيها منفعة ما من تلك الجريمة، لجملة من العقوبات تشمل إلغاء أو تعليق رخصتها أو تسجيلها، وذلك لمدة أقصاها خمس سنوات، وغرامة تتناسب وحجم الخسارة المترتبة على الجريمة أو المنفعة المجنية من الممتلكات، وفقدان الحوافز الضريبية، ومنعها من إبرام عقود مع الدولة، والتصفية الإلزامية للشركة.

المشاركة والشروع (المادة ٢٧)

ينص القانون الجنائي في بنما على المسؤولية الجنائية عن المساعدة والإغراء، وإخفاء العائدات المتأتية من الجريمة، والتحريض على ارتكاب جرم، والمشاركة في ذلك، وارتكاب الجرم عن طريق شخص آخر، والتحريض على ارتكاب الجريمة والتآمر على ذلك. ويجوز معاقبة من يشرع في ارتكاب جرم كما لو أن الجرم قد ارتكب فعلاً. ولا يعاقب القانون البنمي على الأفعال التحضيرية وحدها.

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

لدى بنما عقوبات جنائية ومدنية وإدارية شديدة للتصدّي لأعمال الفساد وضمن ملاحقة المتهم قضائياً. وتُلزم المحاكم بمراعاة ظروف الجريمة في تحديد العقوبة المناسبة. ولا تتسع الحصانة من المسؤولية الجنائية لتشمل معظم الموظفين العموميين. ويتولى مكتب النائب العام مسؤولية التحقيق في الجرائم التي يرتكبها جميع الموظفين العموميين ونواب الجمعية التشريعية ورئيس وقضاة المحكمة العليا، وملاحقة مرتكبيها قضائياً. والجمعية التشريعية مسؤولة عن التحقيق مع هؤلاء وملاحقتهم قضائياً ورفع الحصانة عنهم، ما عدا في الحالات التي يكون فيها النائب رهن المحاكمة أمام المحكمة العليا. وفيما يتعلق بالإفراج المشروط، ينص القانون الجنائي على إمكانية الإفراج المبكر عن المسجون بعد قضائه ثلاثة أرباع مدة العقوبة، شريطة الامتثال لقواعد السجن وإثبات حسن السلوك.

وتشجّع بنما على التعاون مع سلطات إنفاذ القانون وذلك بتخفيض العقوبة بمقدار النصف والتعليق المشروط لتنفيذ العقوبة بالنسبة للجناة الذين يعترفون بارتكاب الجرم أو يكشفون هوية الجناة الآخرين أو المتواطئين ويوفرون أدلة كافية لمحاكمتهم. ولا توجد أي قواعد تنظم الحصانة من الملاحقة القضائية، ولكن توجد أحكام بشأن التفاوض لتخفيف العقوبة في أقاليم

بنما الأربعة التي تعتمد من قبل النظام الاتهامي (وهي أقاليم كوكلي وبيراغواس وهيريرا ولوس سانتوس). وفي ٢٠١٦، سوف تسري هذه القواعد على جميع أرجاء البلد.

حماية الشهود والمبلغين (المادتان ٣٢ و ٣٣)

بدأ نفاذ قانون الإجراءات الجنائية الجديد تدريجياً في مختلف المناطق القضائية منذ عام ٢٠١١. ويحمي مكتب المدعي العام ضحية الجريمة في جميع مراحل المحاكمة الجنائية، كما يحمي كل مبلغ أو شاهد أو متعاون. وتشمل الأحكام ذات الصلة الحماية من الأعمال الانتقامية، وعدم الكشف عن هوية الشخص، وإدراج عناوين مرافق تابعة للمحكمة على أهما العنوان الرسمي للشاهد، وتغيير المظهر أو إخفاءه خلال الجلسات، واستخدام الوسائل التكنولوجية في الاستجواب، والحماية من الشرطة، وتأمين سلامة البيوت وتغيير أماكن الإقامة. ولكن لا يجوز، في أي من الظروف، أن تمس الأحكام المنصوص عليها في المادة المعنية بحق المتهم في الدفاع أو بمبدأ الاتهام في المقاضاة. وليس لدى بنما نظام يتيح حماية المبلغين.

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

ينص النظام القانوني في بنما على تدابير تسمح بتجميد وحجز ومصادرة الممتلكات أو الموجودات أو الصكوك، والدخل أو المنافع المتأتية من عائدات الجرائم المشمولة بالاتفاقية. وتشمل تلك العائدات الموجودات التي خلطت بالعائدات المتأتية من مصدر مشروع. وتظل الموجودات المصادرة رهن تصرف وزارة الاقتصاد والمالية إلى حين بت المحكمة المختصة في القضية. ولا ينص التشريع الوطني على عكس قاعدة عبء الإثبات فيما يتعلق بالمصدر المشروع للعائدات المزعومة المتأتية من جرائم غسل الأموال إلا في قضايا الاتجار بالمخدرات والإثراء غير المشروع. وتنفذ أحكام الحجز والمصادرة دون المساس بحقوق الأطراف الأخرى الحسنة النية. ولا تشكل السرية المصرفية سبباً يحول دون طلب أجهزة النيابة العامة إتاحة السجلات المصرفية أو المالية أو التجارية أو حجزها أثناء سير تحقيقاتها.

التقادم؛ السجل الجنائي (المادتان ٢٩ و ٤١)

فترة التقادم في الإجراءات الجنائية هي ست سنوات بالنسبة للجرائم التي يُعاقب عليها بالسجن لمدة تصل إلى ست سنوات. أما الجرائم التي يعاقب عليها بأكثر من ست سنوات حبساً فتمدد فيها فترة التقادم لتصل إلى مدة تعادل مدة عقوبة الحبس القصوى المفروضة على تلك الجريمة. وأما فيما يتعلق بجرائم مثل اختلاس الأموال والإثراء غير المشروع والجرائم المرتكبة ضد ممتلكات الكيانات العمومية، فإن فترة التقادم تعادل ضعف المدة القصوى التي

ينص عليها القانون. وتعلّق فترة التقادم في حالة الجريمة التي يرتكبها موظف عمومي ضد الإدارة العمومية أو ضد ممتلكات الكيانات العمومية ما دام أيّ من الموظفين العموميين الضالعين في القضية مستمراً في تولي منصب عمومي.

ويتولى مكتب المحفوظات وبيانات الهوية الشخصية مسك السجلات الجنائية، أما إدارة التحقيقات الجنائية فهي الهيئة التي تُصدر شهادات السجل الجنائي. ويجري تبادل المعلومات بشأن السجلات الجنائية وفقاً للمعاهدات الثنائية والمتعددة الأطراف التي أبرمتها السلطات الوطنية.

الولاية القضائية (المادة ٤٢)

فيما يتعلق بجرائم الفساد الخاضعة للتجريم في بنما، تُمارس الولاية القضائية على الأفعال التي تُرتكب كلياً أو جزئياً داخل أراضي بنما وأيضاً على الأفعال التي يرتكبها مواطنون ومقيمون وهيئات اعتبارية في أماكن أخرى خاضعة للولاية القضائية للدولة، مثل البحر الإقليمي والسفن والطائرات، ما لم تنص المعاهدات والاتفاقيات الدولية النافذة في بنما على خلاف ذلك. وتسري الولاية القضائية البنمية، على الخصوص، حينما تُرتكب جريمة ضد الاقتصاد الوطني أو ضد الإدارة العمومية الوطنية في دولة أخرى. وفيما يخص جريمة غسل الأموال، فإنّ لدى بنما ولاية قضائية فيما يتعلق بعائدات أو أدوات الجريمة المتعلقة بالجرائم المرتكبة في دولة أخرى.

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

لدى بنما سبل انتصاف معمول بها في مجال التصدي للفساد، بما في ذلك تطبيق عقوبات جنائية ومدنية وإدارية. ويُلزم مرتكبو الجريمة والمشاركون في ارتكابها بأداء تعويض بصفة مشتركة عن أيّ ضرر يتسببون فيه. وفضلاً عن ذلك، لا يعفيهم إنهاء الإجراءات الجنائية ولا فرض حكم عليهم من تبعات المسؤولية المدنية. وفي الإجراءات الخاصة بالجرائم التي تطال ممتلكات الكيانات العمومية أو الإدارة العمومية وتُلحق بها ضرراً مالياً، يجب أن تتصرف المؤسسة المعنية بصفة طرف في الإجراءات للمطالبة بالتعويض إذا ثبت ارتكاب الجريمة ولم يؤدّ أيّ تعويض عما ترتّب عليها.

السلطات المتخصصة والتنسيق فيما بين الهيئات (المواد ٣٦ و ٣٨ و ٣٩)

توجد في بنما عدة وكالات متخصصة تعمل على منع ومكافحة الفساد (انظر ما ورد أعلاه). وقد تضمّنت نصوصها التشريعية أحكاماً لضمان استقلالها من الناحيتين العملية والاستجوابية. ويُعتبر الإبلاغ عن الجرائم إلى سلطات إنفاذ القانون مطلباً قانونياً تقع مسؤوليته

على عاتق الأفراد والمؤسسات كافة. وتُعدّ كلُّ أسبوع اجتماعات تضم جميع المؤسسات الأمنية في بنما لضمان التنسيق وتبادل المعلومات على النحو الواجب.

٢-٢ - التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

- نجحت بنما في إجراء تحقيقات في طائفة واسعة من جرائم الفساد وملاحقتها قضائياً، مستخدمةً في بعض الحالات أساليب التحري الخاصة، مثل العمليات السرية والتسليم المراقب.
- النجاح في استرجاع مبالغ كبيرة من الأموال المتعلقة بالموجودات المسروقة أو بعائدات الجريمة.
- توسيع نطاق المسؤولية الجنائية لتشمل الأفراد الذين يسهّلون الإثراء غير المشروع لموظف عمومي.
- عقد اجتماعات أسبوعية بين مختلف أجهزة إنفاذ القانون والموظفين الرفيعي المستوى ضماناً للتنسيق وتبادل المعلومات على النحو الواجب.
- العدد الكبير من الاتفاقات التي أبرمتها وحدة التحليل المالي مع الولايات القضائية الأجنبية وإتاحة المعلومات الاستخباراتية للولايات القضائية الأخرى تلقائياً عند الاقتضاء.
- توفير مكتب النائب العام التدريب للموظفين العموميين التابعين لمختلف المؤسسات بغية تعزيز فهم عواقب ارتكاب جرائم فساد.
- توفير تعليم متخصص على مستوى درجة الماجستير لفائدة موظفي وحدة الحسابات التابعة لمكتب النائب العام، وهو تعليم يمكن اعتماده في المؤسسات الأخرى.
- توفير وحدة التحليل المالي دورات تدريبية سنوية تستفيد منها الكيانات التي تقع عليها مسؤولية الإبلاغ عن المعاملات المشبوهة، وذلك بهدف تحسين نوعية الإبلاغ عن تلك المعاملات.
- قيام مكتب النائب العام والمجلس الوطني للشفافية وجميع المؤسسات الحكومية بنشر إحصاءات محدّثة كل شهر.
- إنشاء الهيئة الوطنية المعنية بالشفافية والوصول إلى المعلومات.

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

- يمكن أن توافق بنما على مشاريع التعديلات على القانون الجنائي لتشديد العقوبات المفروضة على الجرائم التي تستهدف الإدارة العمومية، وذلك بهدف توسيع نطاق التدابير الوقائية مثل الاحتجاز الاحتياطي. ولكن ينبغي أن تنظر بنما في اعتماد إطار قانوني يجرّم تماماً فعلي الرشوة واختلاس الممتلكات في القطاع الخاص.
- ينبغي تعديل الأنظمة المصرفية لضمان الإبلاغ عن المعاملات المشبوهة في أسرع وقت ممكن وكفالة اتخاذ إجراءات بشأنها دون إبطاء في الحالات التي تقتضي إجراء تحقيق. وعلاوة على ذلك، ينبغي زيادة عدد الكيانات الملزمة بالإبلاغ عن تلك المعاملات.
- بالنظر إلى العدد الكبير من المؤسسات المصرفية والمالية في بنما، قد يكون من المستصوب زيادة عدد موظفي وحدة التحليل المالي.
- لعلّ بنما تود النظر في استحداث نظام محوَسَب لاستكمال استثمارات الإعلان عن الموجودات المالية وتحليلها، وذلك من أجل التحقيق في الإثراء غير المشروع وملاحقته قضائياً بمزيد من الفعالية.
- لعلّ بنما تودّ أن تنظر في تضمين قانون الإجراءات الجنائية حكماً يمنح الجناة المتعاونين حصانة من الملاحقة القضائية.
- ينبغي وضع نظام لحماية المبلغين.
- ينبغي أن تنظر بنما في اعتماد تدابير إضافية لضمان الاستقلالية الوظيفية لهيئات مكافحة الفساد من أجل مواصلة وتحسين العمل الجيد الجاري إنجازه.
- في المؤسسات التي تشترط وجود خبراء لدى إجراء تحقيقاتها، يمكن وضع قاعدة بيانات عمومية للآليات والخبراء المتخصصين بغية تسريع العملية.
- يجب ضمان الاستقرار للموظفين العموميين العاملين في هيئات مكافحة الفساد.
- ينبغي تعزيز قدرة السلطة القضائية على الاستماع للقضايا التي تشمل جرائم الفساد.
- ينبغي أن تسند السلطة القضائية الأولوية للإجراءات القضائية القائمة على أوامر الحصول على البيانات والحق في حمايتها. وينبغي أن تكون السلطة الوطنية للشفافية والوصول إلى المعلومات ممثلةً في مجموع أرجاء البلاد.

- رغم الدعم الذي تقدّمه بنما حالياً لمختلف مؤسسات مكافحة الفساد، فإنّ من الغنيّ عن البيان أنّ الاحترافية والموارد الكافية ستظلّ أولوية.

٢-٤ - الاحتياجات من المساعدة التقنية، التي حدّدت من أجل تحسين تنفيذ الاتفاقية

- توفير تدريب متقدم على أساليب التحري.
- تقديم المساعدة التشريعية.
- مساعدة موقعية يقدمها خبير.

٣ - الفصل الرابع: التعاون الدولي

٣-١ - ملاحظات على تنفيذ المواد قيد الاستعراض

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

انضمت بنما إلى عدد من معاهدات تسليم المجرمين المتعددة الأطراف، وأبرمت عشرًا منها ثنائية مع دول منها إسبانيا والبرازيل وكوستاريكا والولايات المتحدة الأمريكية. وتتعلق أحدث اتفاقات تسليم المجرمين التي وقّعت عليها بنما بطائفة عريضة من الجرائم، ومنها كل الجرائم المشمولة بالاتفاقية. وفي غياب اتفاق دولي، تنص المادة ٥١٦ من القانون الجنائي على جواز تسليم بنما المطلوبين للعدالة على أساس مبدأ المعاملة بالمثل.

ويجوز لبنما، بمقتضى المادة ٥١٧ من قانون الإجراءات الجنائية، أن تسلّم شخصاً في حالة توافر ازدواجية التجريم فقط. ولكن يُتبع نهج مرن في إرساء ازدواجية التجريم، بحيث تنص المادة ٥١٧ على أنه ليس من اللازم أن تحدّد بنما والدولة الطالبة السلوك الإجرامي المعني بدقة لإرساء ازدواجية التجريم.

وتسرد المادة ٥١٨ من قانون الإجراءات الجنائية الأسباب التي تسوّغ رفض طلب التسليم، بما يشمل الحالات التي يكون فيها الشخص المطلوب في طور المحاكمة أو يكون بصدد قضاء عقوبة حبسية في بنما؛ أو إذا كان الشخص المطلوب يواجه عقوبة الإعدام؛ أو إن كانت السلطة التشريعية ترى أنّ طلب التسليم يتعلق بجريمة سياسية أو يستند إلى أسباب سياسية. ولا يجوز اعتبار أيّ جريمة، يقع بشأنها على بنما التزام دولي وفقاً لمعاهدة متعددة الأطراف، جريمة سياسية. ومن ثمّ لا يُعتبر أيّ فعل مجرماً وفقاً للاتفاقية جريمة سياسية.

والمقتضى حظر منصوص عليه في الدستور، لا تسلّم بنما رعاياها. ولكن ينص قانون الإجراءات الجنائية على أنه في حال رفض الطلب لهذه الأسباب، ينطبق مبدأ "إما التسليم وإما المحاكمة". ولا تسمح بنما بإنفاذ العقوبة المفروضة بمقتضى القانون الداخلي لدى الدولة الطرف طالبة عند رفض طلب تسليم مواطن بنمي. في هذه الحالات يُعاد الشخص للمحاكمة في بنما استناداً إلى المعلومات التي تقدّمها الدولة طالبة.

وتستطيع بنما معالجة طلبات التسليم على وجه السرعة، وهي تسعى حالياً إلى اعتماد إصلاحات لتسريع وتيرة عملية التسليم وتبسيطها. فالمادة ٢١٤٠ من القانون القضائي تسمح بالاعتقال المؤقت للشخص المطلوب بناء على طلب من الدولة التي تطلب تسليمه إذا كانت الجريمة المعنية تخضع لعقوبة لا يقلّ حدّها الأدنى عن أربع سنوات سجنًا. وقدّمت بنما أمثلة محدّدة على حالات اعتقال مؤقت كان الهدف منها تيسير تسليم الأشخاص المطلوبين.

وترد الإجراءات والمعلومات اللازمة لمعالجة طلبات التسليم في المادة ٥٢١ من قانون الإجراءات الجنائية، كما ترد في المعاهدات الثنائية والمتعددة الأطراف التي تُعتبر بنما طرفاً فيها. وتتوافق تلك المعاهدات مع مقتضيات الاتفاقية.

ولدى بنما عدد من الأحكام السارية، إما على المستوى الدستوري (المواد ٢١ و٢٢ و٢٣) وإما في اتفاقات التسليم الثنائية والمتعددة الأطراف التي أبرمتها السلطات الوطنية، تكفل للأشخاص الخاضعين لإجراءات التسليم الحقّ في محاكمة ومعاملة عادلتين. ولهؤلاء الأشخاص الحقّ في استئناف قرار التسليم لدى المحكمة العليا. بيد أن السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن القرار النهائي بشأن إمكانية الاستجابة لطلب التسليم.

ويستجاب، من حيث المبدأ، لطلبات التسليم المتعلقة بكل من جرائم الفساد والجرائم المالية أو الضريبية، حتى عند انتفاء ازدواجية التسليم فيما يتعلق بالجريمة الضريبية المطلوب بشأنها التسليم. ولكن لا يُسمح بالتسليم عندما يتعلق الطلب أساساً بجريمة ضريبية. وتتخذ وزارة الشؤون الخارجية قرارات حسب كل حالة بشأن ما إذا كان ينبغي رفض طلب التسليم لهذه الأسباب.

والمقتضى المادة ٥٢٤ من قانون الإجراءات الجنائية، يجوز للمحكمة، عندما ترى أن المعلومات التي قدمتها الدولة طالبة للتسليم غير كافية للاستجابة للطلب، أن تطلب من الدولة طالبة مزيداً من المعلومات قبل اتخاذ قرار نهائي. ومن الناحية العملية، تتبّع السلطات البنمية نهجاً استباقياً، إذ تطلب معلومات إضافية قبل رفض الطلب. وقدّمت بنما أمثلة على ذلك. وفضلاً عن ذلك، تنص الاتفاقات المتعددة الأطراف على ضرورة التماس معلومات إضافية قبل رفض الطلب.

وقد وقعت بنما على ١٠ معاهدات ثنائية وعلى عدد من الاتفاقات المتعددة الأطراف تتعلق بنقل الأشخاص المحكوم عليهم، كما أنها تدرس طلبات النقل على أساس مبدأ المعاملة بالمثل حينما لا يكون هناك أيّ اتفاق معمول به.

وأبرمت بنما اتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف هي الآن نافذة المفعول بشأن نقل الأشخاص المحكوم عليهم.

المساعدة القانونية المتبادلة (المادة ٤٦)

أبرمت بنما عدداً من الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف النافذة فيما يتعلق بالمساعدة القانونية المتبادلة، مع دول مثل كولومبيا وإسبانيا والولايات المتحدة والمكسيك. كما أنها طرف في عديد من الاتفاقات المتعددة الأطراف، ومنها مثلاً اتفاقية البلدان الأمريكية الخاصة بالمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية لعام ٢٠٠١، ومعاهدة تبادل المساعدة القانونية في المسائل الجنائية المبرمة بين بنما وسلفادور وغواتيمالا وكوستاريكا ونيكاراغوا وهندوراس.

وفي حال عدم وجود أيّ معاهدة محدّدة ثنائية أو متعددة الأطراف، تتخذ بنما هذه الاتفاقية أساساً قانونياً لتقديم المساعدة القانونية المتبادلة لجميع الدول الأخرى الأطراف في الاتفاقية. وقد ساقَت بنما عدداً من الأمثلة المحدّدة على عديد من الحالات قُدِّمت فيها المساعدة القانونية المتبادلة بنجاح استناداً إلى الاتفاقية، بما يشمل النجاح في تجميد الأموال المتأتية من الفساد ومصادرتها وإعادتها إلى بلدانها الأصلية. وفي الحالات التي لا تحكمها أيّ معاهدة، يمكن لبنا أن تقدّم المساعدة استناداً إلى مبدأ المعاملة بالمثل. ولا يوجد حالياً أيّ إطار قانوني محلي مفصّل ينظم تقديم المساعدة القانونية المتبادلة. وكما وردت الإشارة إلى ذلك آنفاً، يُستند أكثر إلى الاتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف.

وبمقدور بنما، من الناحية العملية، أن تستجيب لطلبات المساعدة القانونية المتبادلة بسرعة وفعالية. وقد قُدِّمت أمثلة على حالات استطاعت فيها بنما أن تنفّذ مثل تلك الطلبات في ظرف ٢٤ ساعة، بما في ذلك حالات كان يلزم فيها الحصول على معلومات من المؤسسات المالية. وأكدت بنما أيضاً أنها عندما تدرك أن معلومات ما قد تكون مجدية أو تفضي إلى مباشرة إجراءات جنائية في دولة أخرى، فإنها تنقل تلك المعلومات إلى الدولة الطرف الأخرى تلقائياً من دون الحاجة إلى تقديم طلب بهذا الشأن. وتتحمّل بنما، كمبدأ عام، تكاليف تيسير طلب المساعدة القانونية المتبادلة، وقد تحمّلت في الماضي تكاليف نقل المعلومات على وجه السرعة في الحالات التي طُلبت فيها المساعدة في غضون مهلة قصيرة.

وتتوافق شروط الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف التي دخلت فيها بنما والمتعلقة بحدود استخدام المعلومات المقدّمة وسريتها مقتضيات الاتفاقية. واستشهدت بنما في هذا الشأن أيضاً باستخدامها للشبكة الإيبيرية-الأمريكية للتعاون القضائي الدولي وشبكة غروف باعتبارهما وسيلتين مأمونتين للتواصل الذي أسهم في تيسير تعاون البلد مع بلدان أخرى في المسائل الجنائية.

ولا ترفض بنما طلبات المساعدة القانونية المتبادلة بحجة السرية المصرفية. فالأمر التنفيذي رقم ٥٢ الصادر في ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠٠٨ والمادة ٢٠٥٣ من القانون القضائي يجيزان لسلطات إنفاذ القانون الحصول على المعلومات ذات الصلة من المصارف وسائر المؤسسات المالية، حينما يلزم ذلك لأغراض المساعدة القانونية المتبادلة. وقد استطاعت بنما أن تسوق حالات محدّدة ورّدت فيها معلومات من المؤسسات المالية في غضون مهلة قصيرة استجابة لطلب المساعدة القانونية المتبادلة. وأجيزَ استخدام الأدلة المستقاة من وصلات الفيديو في الإجراءات الجنائية في بنما منذ عام ٢٠٠٥، وأكّدت بنما أنّ هذا النوع من الأدلة يُستخدم في الإجراءات الجنائية في دول أخرى مثل الولايات المتحدة.

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

لدى بنما عديد من اتفاقات المساعدة القانونية المتبادلة النافذة تيسّر التعاون عبر الحدود بين سلطات إنفاذ القانون. وتتعاون هيئات إنفاذ القانون في بنما، عملياً، مع هيئات من ولايات قضائية أخرى في المسائل الجنائية بانتظام، وإن لم تقدّم إلا بضعة أمثلة على التعاون في مجال إنفاذ القانون تتعلق تحديداً بجرائم الفساد.

ويجوز لدائرة النيابة العامة، لدى تلقي الإذن من المحكمة، أن تستخدم أساليب التحري الخاصة مثل الترسّد السري والتنصّت والتسليم المراقب، في التحقيق في جرائم الفساد. وقد سبق مثال محدّد استخدمت فيه تقنية التسليم المراقب في التحقيق مع شخص بشأن رشو موظف عمومي، وأفضى التحقيق إلى ملاحقة قضائية ناجحة. وحتى الآن لا توجد أمثلة على استخدام مثل هذه التقنيات في سياق التعاون الدولي مع دولة أخرى.

وليست بنما حالياً طرفاً في أيّ اتفاق دولي يتيح إنشاء هيئات تحقيق مشتركة. وهي تعمل في سبيل ذلك.

٣-٢- التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

يُنظر إلى النقاط التالية باعتبارها من التجارب الناجحة والممارسات الجيدة في إطار تنفيذ الفصل الرابع من الاتفاقية:

- أثبتت بنما القدرة على الاستجابة بسرعة وفعالية لطلبات التعاون الدولي فيما يتعلق بكل من تسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة.

- استخدمت بنما بنجاح اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أساساً قانونياً لتقديم المساعدة القانونية المتبادلة، مما أدى إلى تجميد كمية هائلة من الموجودات المتأتية من ارتكاب جرائم فساد ومصادرتها وإعادةها إلى أوطانها الأصلية. وبذلك فإن تجربة بنما في هذا الصدد تشكل مصدر إلهام للدول الأخرى.
- أبرمت بنما طائفة واسعة من الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف تتعلق بالتعاون الدولي وتجرى حالياً مناقشة عدد من الاتفاقات الجديدة.
- تتبع بنما نهجاً مرناً إزاء إرساء ازدواجية التحريم، يركّز على ما إذا كان السلوك موضوع الطلب مجرماً في الدولتين معاً أكثر مما يركّز على التصنيف المحدد للجرائم المعنية أو إعطاء تعريف دقيق لها.

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

من شأن النقاط التالية أن تسهم في زيادة تعزيز تدابير مكافحة الفساد:

- ينبغي لبنما أن تنظر في استحداث إطار قانوني محلي يتعلق بالمساعدة القانونية المتبادلة لتوضيح الإجراءات المطبقة على الموظفين المسؤولين عن تيسير هذه المساعدة.
- ينبغي لبنما أن تكفل تقديم المساعدة القانونية المتبادلة عندما يكون الطلب الخاص بفعل مجرم بمقتضى الاتفاقية متعلقاً أيضاً بالمسائل الضريبية أو المالية.
- ينبغي أن تواصل بنما جهودها الرامية إلى إبرام اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف تمكن السلطات المختصة المسؤولة عن التحقيق في جرائم الفساد من إنشاء هيئات تحقيق مشتركة مع أجهزة إنفاذ القانون من ولايات قضائية أخرى.

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

حُدِّدت بنما الشكل التالي من المساعدة التقنية المطلوبة:

- المساعدة في الصياغة التشريعية لوضع إطار قانوني محلي بشأن تقديم المساعدة القانونية المتبادلة.