

Distr.: General
19 November 2013
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



فريق استعراض التنفيذ

الدورة الخامسة

فيينا، ٢-٦ حزيران/يونيه ٢٠١٤

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 إيطاليا

* .CACL/COSP/IRG/2014/1



ثانياً - خلاصة وافية

إيطاليا

١- مقدمة - نظرة عامة عن الإطار القانوني والمؤسسي لإيطاليا في سياق تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

وقَّعت إيطاليا على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣. وأودعت صك التصديق عليها لدى الأمين العام في ٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩. والاتفاقات الدولية، ومنها هذه الاتفاقية، هي أعلى مرتبة من القوانين العادية. وعندما يُصدَّق عليها ويبدأ نفاذها تُصبح جزءاً لا يتجزأ من القانون الداخلي وتنسخ كلَّ حكم مُنافٍ لها من ذلك القانون. وهكذا، فقد أصبحت الاتفاقية جزءاً متمماً للقانون الداخلي لإيطاليا في أعقاب تصديق البرلمان عليها وتوقيع رئيس الجمهورية عليها في ٣ آب/أغسطس ٢٠٠٩، ودخولها حيِّز النفاذ في ٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩ وفقاً للمادة ٦٨ من الاتفاقية. وإيطاليا جمهورية ديمقراطية برلمانية منذ ٢ حزيران/يونيه ١٩٤٦، ولها نظام متعدد الأحزاب وهي دولة وحدوية، إلا أنها تعترف بالحكم الذاتي السياسي لمناطقها العشرين، التي تحظى بصلاحيات تشريعية وإدارية.

وينصُّ النظام القانوني الإيطالي، كما يرسمه الدستور، على أنواع مختلفة من الاختصاصات. فالاختصاص العادي يمارسه القضاة والمدَّعون العامون (المادة ١٠٢ من الدستور). ويمنح الدستور امتياز الاستقلال (المواد ١٠١-١٠٤ من الدستور) والتسيير الذاتي للسلطة القضائية من خلال هيئة مخصَّصة، هي: "المجلس الأعلى للسلطة القضائية". ويُقسم الاختصاص العادي إلى اختصاص جنائي واختصاص مدني مع اتخاذ المدعي العام للإجراءات الجنائية وفقاً للمادة ١٠٧ من الدستور. وقد اعتمدت إيطاليا مبدأ صارماً للمشروعية في مسائل الادِّعاء.

ويشمل الإطار القانوني الوطني لمكافحة الفساد الأحكام ذات الصلة من القانون الجنائي وقانون الإجراءات الجنائية، والقانون المدني، فضلاً عن تشريعات محددة بشأن القطاع العام، وغسل الأموال، ومسؤولية الأشخاص الاعتباريين. وجاء القانون رقم ٢٠١٢/١٩٠ المؤرخ ٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، والمتعلق بمنع ومكافحة الفساد والنشاط غير القانوني في الإدارة العمومية، بإصلاحات عدة أُدخلت في الإطار القانوني والمؤسسي وعزَّزت بالتالي امتثال إيطاليا للاتفاقية.

والمؤسسات الرئيسية المكلفة بمنع ومكافحة الفساد في إيطاليا هي السلطة القضائية، بما فيها وزارة العدل وسلطات إنفاذ القانون المختلفة (الحرس المالي والدرك وشرطة الدولة) ووحدة الاستخبارات المالية وهيئة مكافحة الرشوة، وهيئة مراقبة التعاقد العمومي على الأشغال والخدمات والتجهيزات ووزارة الإدارة العمومية.

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)

تجرّم المواد ٣١٧ إلى ٣٢١ من القانون الجنائي الإيطالي رشو وارتشاء الموظفين العموميين. وعنصر الوعد والعرض مشمولان على وجه التحديد في المادة ٣٢٢. وتنص المادة ٣٥٧ من قانون العقوبات على تعريف الموظفين العموميين، بأنهم أولئك الذين يؤدون المهام العمومية التشريعية أو القضائية أو الإدارية. ويفسّر الفقه الإيطالي "الوظيفة العمومية" على أوسع نطاق ممكن، وهي قد تشمل أيضاً مستخدمي المؤسسات العامة والشركات التي منحت رسمياً تراخيص لأداء الخدمات العمومية.

وتجرّم إيطاليا رشو وارتشاء موظفي الاتحاد الأوروبي وموظفي الأركان العسكرية للاتحاد الأوروبي، بواسطة الفقرة الأولى من المادة ٣٢٢ مكرراً، فضلاً عن رشو الموظفين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية فيما يتعلق بتسيير الأعمال التجارية الدولية بواسطة الفقرة الثانية من المادة ٣٢٢ مكرراً بالرجوع إلى المادتين ٣٢١ و ٣٢٢ من القانون الجنائي. وقد استُحدثت السوابق القضائية على أساس تفسير مفهوم الموظفين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية.

وتُعَدُّ المتاجرة بالنفوذ سلباً وإيجاباً جريمة بحكم المادتين ٣٤٦ و ٣٤٦-مكرراً من القانون الجنائي، على التوالي.

وتجرّم إيطاليا الرشوة في القطاع الخاص في المادة ٢٦٣٥ (الرشوة فيما بين الأشخاص) من القانون المدني. غير أنه لا يجوز الشروع في الملاحقة القضائية إلاّ بشكوى من الجني عليه، أو إذا كان هناك تشويه في المنافسة.

غسل الأموال؛ الإخفاء (المادتان ٢٣ و ٢٤)

تجرّم إيطاليا غسل الأموال وإخفاءها بواسطة المادة ٦٤٨-مكرراً (غسل الأموال) والمادة ٦٤٨-مكرراً ثانياً (استخدام الأموال والممتلكات والمزايا ذات المصدر غير القانوني) من القانون الجنائي، على التوالي. وتغطي المادة ٣٧٩ من قانون العقوبات (الإعانة على الإجرام) عنصر المساعدة على الإفلات من العواقب القانونية لارتكاب جرائم الفساد حسبما تقتضيه الفقرة ١ (أ) '٢' من المادة ٢٣ من الاتفاقية. وتغطي المادة ٦٤٨ من القانون الجنائي (تلقي الممتلكات المسروقة) العناصر التي توجبها الفقرة الفرعية ١ (ب) '١' من المادة ٢٣. كما أنّ العناصر المنصوص عليها في المادة ٢٣ (ب) '٢' (أي، المشاركة والتشارك والتآمر لارتكاب فعل مجرّم، والإعانة والتحريض عليه، وتيسيره وإسداء المشورة بشأنه) مشمولة بالمادة ٥٦ (الشروع في ارتكاب الجريمة) والمادة ١١٠ (معاقبة من يشاركون في ارتكاب جريمة) من القانون الجنائي. وليس غسل الأموال الذاتي مجرماً بموجب القانون الإيطالي، وهذا ما لوحظ أنه من أوجه القصور العملي في التشريع الحالي.

وتستخدم إيطاليا "هيج الجرائم بأكملها" للجرائم الأصلية (المواد ٦٤٨-مكرراً و ٦٤٨-مكرراً ثانياً و ٣٧٩ من قانون العقوبات).

ولا يفرض القانون الإيطالي أيّ قيد على المقاضاة بشأن جرائم غسل الأموال عندما تُرتكب الجرائم الأصلية ذات الصلة في الخارج، ما دامت تُعتبر جرائم بمقتضى القانون الإيطالي.

الاختلاس؛ إساءة استغلال الوظائف؛ الإثراء غير المشروع (المواد ١٧ و ١٩ و ٢٠ و ٢٢) يُجرّم اختلاس أيّ ممتلكات وسوء التصرف فيها وتسريبها على نحو آخر من طرف الموظفين العموميين بموجب المادة ٣١٤ (الاختلاس) والمادة ٣١٦ (الاختلاس بالاستفادة من خطأ الغير) والمادة ٣٢٣ (التعسف في استعمال المنصب) من القانون الجنائي. ولاحظت السلطات الإيطالية أنّ اختلاس الممتلكات غير المنقولة يمكن أن تغطيه المادة ٣٢٣ (التعسف في استعمال المنصب) أو المادة ٦٣٣ (التعدي) من القانون الجنائي. ويمكن أن يغطّى تسريب الممتلكات الأخرى بالمادة ٣٢٣.

واختلاس الممتلكات في القطاع الخاص مجرّم عموماً بواسطة المادة ٦٤٦ من القانون الجنائي (الاختلاس) بيد أنّ بعض العناصر غير منصوص عليها بوضوح في المادة ٦٤٦. ولا تتأتى المقاضاة على الاختلاس إلاّ بإبلاغ من الضحية إذا انعدمت الظروف المشددة للعقوبة.

كما أن إساءة استعمال الوظائف تجرّمها المادة ٣٢٣ من القانون الجنائي والمادة ٣٢٨ (رفض الأداء والتصرف بحكم المنصب). ويغطي مفهوم التقصير العنصر المتعلق بعدم قيام موظف عمومي بفعل ما في بعض الظروف منتهكاً بذلك القوانين.

وقد فكرت إيطاليا في تجريم الإثراء غير المشروع لكنها قرّرت ألا تفعل ذلك بسبب تعارضه مع المبادئ الأساسية للنظام القانوني الإيطالي. إلا أن إيطاليا تتحسّب لمصادرة الأصول إجبارياً حيثما لا يستطيع المحرمون تبرير مصدرها. وهناك أيضاً قواعد محددة تُلزم المسؤولين المنتخبين وكبار الموظفين العموميين بالكشف عن ثروتهم، وتنصُّ على المعاقبة لعدم الكشف.

إعاقة سير العدالة (المادة ٢٥)

يجرّم القانون الجنائي الإيطالي عرقلة سير العدالة بواسطة المواد ٣٧٧ (الإغراء على شهادة الزور) و٣٧٧-مكرراً (الحثُّ على عدم الإدلاء ببيان أو على الإدلاء ببيان كاذب أمام السلطة القضائية) و٣٦٦ (استعمال العنف ضد موظف عمومي أو تهديده).

مسؤولية الشخصيات الاعتبارية (المادة ٢٦)

أوجدت إيطاليا المسؤولية الإدارية والمدنية والجنائية للأشخاص الاعتباريين. كما أن المرسوم التشريعي رقم ٢٣١/٢٠٠١، بصيغته المعدّلة بالمرسوم التشريعي رقم ١٤٦/٢٠٠٦ بشأن غسل الأموال، وبموجب القانون رقم ١٩٠/٢٠١٢، يحمّل الأشخاص الاعتباريين المسؤولية الإدارية عن جرائم معيّنة. وقد عرّف الأشخاص الاعتباريون بأنهم كيانات تتمتع بشخصية قانونية، وكذلك الشركات والجمعيات التي هي بدون شخصية قانونية، باستثناء الدولة والهيئات العمومية الأخرى الممارسة لممارسات لصلاحيات عمومية. وعملاً بالمادة ٥ من المرسوم التشريعي رقم ٢٣١/٢٠٠١، تُسأل الكيانات القانونية جنائياً عن الجرائم التي يرتكبها، لمنفعتها أو مصلحتها الخاصة، شخص يعمل كمثل أو مُسير إداري أو مدير أو شخص يمارس صلاحيات إدارية أو رقابية، أو شخص يخضع لتوجيه أو مراقبة أحد المذكورين. ويجوز الإحلاء من المسؤولية أو تخفيفها في حالة ما إذا ثبت أن الشخص الاعتباري له نموذج تنظيمي قائم، وإن كان هذا نادراً ما يحدث عملياً. ومسؤولية الأشخاص الاعتباريين لا تنتقص من المسؤولية الجنائية للأشخاص الطبيعيين الذين ارتكبوا الجرائم، وفقاً للمادة ٨ من المرسوم التشريعي رقم ٢٣١/٢٠٠١. وتنصُّ المادة ٩ من المرسوم التشريعي رقم ٢٣١/٢٠٠١ على إيقاع الجزاءات، بما في ذلك الغرامات وإسقاط الأهلية لبعض الأنشطة، والمصادرة ونشر الحكم. وتوجد أيضاً تدابير الحماية المؤقتة للتمكين من تجميد ومصادرة

العائدات المتأتية من الجريمة. وقد أحدث سجل مركزي للشركات المتهمة والمدانة بالفساد وأصبح معمولاً به في أيار/ مايو ٢٠٠٧. وعلاوةً على ذلك، تنصُّ المادتان ١١ و ١٢ من المرسوم التشريعي رقم ٢٣١/٢٠١١ على معايير لضمان فرض جزاءات مالية في كل حالة على حدة، مع إيلاء الاعتبار الواجب للتناسب.

المشاركة والشروع (المادة ٢٧)

تنصُّ المادة ١١٠ من القانون الجنائي على حكم عام متعلّق بالمشاركة: 'عندما يشترك أكثر من شخص واحد في نفس الجرم، يخضع كل مشارك للعقوبة المنصوص عليها لتلك الجريمة، فيما عدا ما هو منصوص عليه في المواد التالية'. لهذا، فإنَّ الأفعال المتشارك فيها يعاقب عليها بوصفها جرائم رئيسية، وقد أُكِّد على أنَّ هذه القاعدة العامة تنعكس على الجرائم المحددة بموجب الاتفاقية. وتجزمُّ المادة ٥٦ من القانون الجنائي الشروع في ارتكاب الجرائم، ولوحظ أنَّ نفس الحكم لا ينطبق على التحضير لارتكاب جرائم.

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

إنَّ المسؤولية الجنائية شخصية والعقوبات تتلاءم مع كل جريمة. كما أنَّ جرائم الفساد تعتبر عموماً في عداد الجرائم الخطيرة مع ما يتناسب معها من عقابٍ وظروفٍ مشددة، وإمكانية فرض عقوبات إضافية محتملة مثل إسقاط الأهلية.

ولا تنصُّ قوانين إيطاليا على أيِّ حصانات أو امتيازات في ولايتها القضائية فيما يتعلق بجرائم مشمولة بالاتفاقية.

وينطبق مبدأ المحاكمة الإلزامية في إيطاليا بموجب المادة ١١٢ من الدستور. ويشرف المدَّعون العامون على التحقيقات الجنائية التي تقوم بها الشرطة ويوجِّهون تلك التحقيقات، ويتحقق قاضٍ للتحريبات الأولية ممَّا إذا كان قرار الادعاء مسنوداً بأدلة كافية لتوجيه الاتهام. وتنصُّ المادة ٣٧١ من قانون الإجراءات الجنائية على التنسيق على الصعيد الوطني.

ويتضمن قانون الإجراءات الجنائية عدة متطلبات احترازية يمكن للقاضي أن يضعها، بما في ذلك الاحتجاز الوقائي. ولا مجال لطلب الإفراج بكفالة تجنّباً للاحتجاز، لأنَّ حضور المدَّعى عليه المحاكمة ليس لازماً. والإفراج المشروط وإطلاق السراح المشروط منصوص عليهما في قانون العقوبات.

وتمكّن عدة أحكام من قانون الإجراءات الجنائية القضاة من اتخاذ تدابير احترازية، مثل الوقف والحظر المؤقت للموظفين العموميين المشتبه فيهم أو المتهمين. ويُطيل القانون لعام ٢٠١٢ أمد هذه التدابير. وتنصُّ المواد ٢٨ و ٢٩ و ٣١ من القانون الجنائي على إمكانية فرض جزاءات تبعيَّة بعد الإدانة، منها إسقاط الأهلية للمنصب العمومي بصفة مؤقتة أو دائمة. وتنصُّ المادة ٣٢ على إسقاط الأهلية لمزاولة وظائف التدبير الإداري، بما في ذلك تلك الوظائف في الشركات العمومية.

ويحكم العلاقة بين الإجراءات التأديبية والجنائية، إلى جانب المادة ٦٥٣ من قانون الإجراءات الجنائية، والمرسوم التشريعي رقم ٢٠٠٩/١٥٠، المرسوم التشريعي رقم ٢٠٠١/١٦٥. ويمكن أن تنفَّذ الإجراءات التأديبية وتُختتم بالتنازلي مع الإجراءات الجنائية، أو تُعلَّق في انتظار صدور الحكم النهائي، الأمر الذي قد يؤدي أيضاً إلى إعادة النظر في الجزاءات التأديبية رهناً بالإدانة أو التبرئة. وترد أحكام أخرى في قانون مكافحة الفساد لعام ٢٠١٢.

وتنصُّ المادة ٢٧ من الدستور الإيطالي، والقانون رقم ٣٥٤ لسنة ١٩٧٥، على تدابير لإعادة إدماج السجناء في المجتمع.

ويمكن للقضاة مراعاة الظروف المخفِّفة بموجب المادتين ٦٢ و ٦٢-مكرراً من القانون الجنائي، على وجه الخصوص، متى كان الجاني المزعوم قد دفع تعويضات أو حاول تقليل أو إزالة آثار الجريمة، قبل المحاكمة. وفي مثل هذه الحالات، يمكن تخفيض مدة الحكم إلى الثلث. والتفاوض على تخفيف العقوبة منصوص عليه في الإجراءات الجنائية الإيطالية، غير أنه لا مناص من الملاحقة القضائية. وتخضع حماية المشاركين في الجريمة لنفس الأحكام التي يخضع لها الشهود والمتعاونون مع العدالة ولم تُبرم أيُّ اتفاقات وفقاً للفقرة ٥ من المادة ٣٧ من الاتفاقية.

حماية الشهود والمبلِّغين (المادتان ٣٢ و ٣٣)

لإيطاليا أحكام واسعة النطاق لحماية الشهود، في إطار القانون رقم ٨٢ لعام ١٩٩١، ومن أجل حماية المتعاونين مع العدالة، بموجب القانون رقم ٤٥ لعام ٢٠٠١. فتدابير الحماية يطلبها المدعي العام وتقررها اللجنة المركزية وتنفذها دائرة الحماية المركزية. وقد تشمل التدابير الحمايةية الأمن والترحيل وتغيير الهوية بصفة مؤقتة أو نهائية، وإمكانية الإدلاء بالشهادة المُتلفز عن بُعد. وقد تمتد التدابير أيضاً لتشمل أقارب الشخص وتنطبق على الضحايا ما داموا شهوداً. وليست هناك تدابير حماية محددة للخبراء، ولم ترم إيطاليا أيَّ اتفاقات مع الدول الأخرى للترحيل إلى مكان آخر فيما يتعلق بالجرائم المنصوص عليها في الاتفاقية.

ويورد قانون مكافحة الفساد رقم ٢٠١٢/١٩٠ أحكاماً جديدة لحماية الكاشفين عن المخالفات في القطاع العام بالنسبة للموظفين العموميين والعاملين الذين يبلغون عن حالات سوء السلوك إلى علم السلطات القضائية، أو ديوان المحاسبة، أو السلطات العليا المسؤولة عنهم. وقد تمّ الإبلاغ أيضاً أثناء المشاورات مع أصحاب المصلحة عن عدة تدابير اتخذت لإقرار حماية الكاشفين عن المخالفات في القطاع الخاص.

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

تورد المادة ٢٤٠ من القانون الجنائي حكماً عاماً ينصُّ على القيام بأمر من القاضي بمصادرة عائدات الجريمة والوسائل والأدوات المستخدمة فيها. وتوجد أحكام أخرى في المواد ٣٢٢ و ٣٢٥ و ٣٣٥ من قانون العقوبات، وكذلك في المرسوم التشريعي رقم ١٩٩٢/٣٠٦ والقانون رقم ٢٠٠١/٩٧. ويمكن أن تكون المصادرة على أساس القيمة والإلزامية في حالات عدة. وبوسع السلطات بدء التحقيقات من أجل استبانة وتعبُّق وتجميد العائدات المتأتية من الجريمة. والحجز منصوص عليه في المواد ٢٥٣ إلى ٢٥٥ و ٣٢١ من قانون الإجراءات الجنائية. وقد لوحظ أنّ هذه التدابير غالباً ما أمر باتخاذها، مما أثار نقاظ خلاف نظراً لطول مدة الإجراءات الجنائية في إيطاليا، ولأنّ بالإمكان أن تُفرض هذه التدابير لفترة طويلة. وأنشئت في عام ٢٠١٠ الوكالة الوطنية لإدارة وتخصيص الأصول المحجوزة والمصادرة، لمساعدة السلطات القضائية في إدارة الأصول. وتطبق المصادرة أيضاً على العائدات التي حُوِّلت أو بُدلت أو مُرحت، عند الاقتضاء بالقيمة المماثلة، فضلاً عن الإيرادات أو المنافع الخفية من هذه العائدات. ويجوز للسلطات القضائية الاستيلاء على السجلات المصرفية بموجب المادة ٢٥٥ من قانون الإجراءات الجنائية، وكذلك طلب المعلومات بموجب القانون ١٩٩٠/٥٥. وتتحسّب إيطاليا للإلزام بمصادرة الأصول متى تعذّر على المحرّمين تبرير مصدرها. وثمة نظام قائم لحماية حقوق الأطراف الثالثة الحسنة النية.

ولا تسمح إيطاليا بالسرية المصرفية، ومن المتوقع بموجب قانون الإجراءات الجنائية الاطلاع على السجلات المصرفية لأغراض التحقيقات الجنائية التي تقوم بها السلطات القضائية.

التقادم؛ السجل الجنائي (المادتان ٢٩ و ٤١)

تضع المواد من ١٥٧ إلى ١٦١ من القانون الجنائي مبادئ عامة لفترة التقادم، فضلاً عن أحكام لبدائتها وتعليقها ووقفها والآثار المترتبة عليها. وتُحتسب فترة التقادم وفقاً للعقوبة القصوى التي يمكن إنزالها بالنسبة للجريمة المعنية. وقد أدرج القانون رقم ١٩٠ لعام ٢٠١٢

المعتمد مؤخراً جرائم فساد جديدة وأحدث عقوبات أشد وهو ينطبق بالتالي على الجرائم من هذا القبيل التي تُرتكب بعد دخوله حيز النفاذ. ومن ثمَّ فقد، مُدِّدت فترة التقادم بشكل عام ويجوز أن تعلق أو توقف بسبب المقاضاة. ولو حظ، مع ذلك، أن هناك حاجة مستمرة إلى إصلاح قانون التقادم.

وتنصُّ المادة ١٢ من القانون الجنائي على الاعتراف بأيِّ قرار من السلطات القضائية الأجنبية تُصدر إدانة لجريمة خطيرة بناءً على طلب من الادعاء، لأهداف كالاقراراف بحالة الإجمام المعاو، أو تطبيق عقوبة تبعية بموجب القانون الإيطالي، أو دواعي إجراء أمني، أو تنفيذ أحكام تبعية بشأن التعويض عن الأضرار وردِّ الحق.

الولاية القضائية (المادة ٤٢)

إنَّ الولاية القضائية الإقليمية مقررة بموجب المادة ٦ من القانون الجنائي، وتبيِّن المادة ٤ من ذلك القانون أن هذه الولاية تشمل لأغراض القانون الجنائي "إقليم 'الجمهورية' وكل مكان آخر يخضع لسيادة الدولة. وتعتبر الطائرات والسفن الإيطالية بأنها إقليم للدولة أينما كان موقعها، ما لم تكن خاضعة، بموجب القانون الدولي، لقانون إقليمي أجنبي". وقد أقرت إيطاليا أيضاً الولاية القضائية على الجرائم التي يرتكبها الأجانب الموجودون في أراضيها ضد أحد مواطنيها أو ضد الدولة الإيطالية، وبالنسبة للجرائم التي يرتكبها رعاياها أو أشخاص عديمو الجنسية مقيمون في إيطاليا، فضلاً عن الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ٢ (ج) من المادة ٤٢ من الاتفاقية. ويجوز تسليم الرعايا الإيطاليين إذا كان ذلك منصوصاً عليه في معاهدة دولية، وفقاً للمادة ٢٦ من الدستور، أو على أساس "المعاملة الدولية". بمقتضى المواد ٦٩٦-٧٢٢ من قانون الإجراءات الجنائية. وتنصُّ المادة ٩ من القانون الجنائي على شمول الولاية القضائية للجرائم التي يرتكبها في الخارج مواطنون إيطاليون، مما يسمح بالملاحقة القضائية إن لم يُسلم الرعايا. وترد أحكام مشابهة في المادة ١٠ بالنسبة للأجانب. وقد لوحظ أن إيطاليا ربما تتشاور مع دول أخرى بشأن تنسيق الإجراءات في ممارسة الولاية القضائية.

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

تنصُّ المادة ١٤١٨ من القانون المدني الإيطالي على حكم عام بشأن بطلان العقود. وتنصُّ المادة ١٣٥ من المرسوم التشريعي رقم ١٦٣/٢٠٠٦ المتضمن لقانون العقود العمومية والتعديلات التي أدخلها قانون عام ٢٠١٢ على إنهاء العقد أو سحب الأهلية حيثما أُدين

المقاوم بارتكاب جرائم فساد. كما أن هيئة الإشراف على العقود العمومية مكلفة بنقل ملفات القضايا ذات الصلة إلى السلطات القضائية المختصة، ويمكنها فرض عقوبات إدارية. ويتضمن القانون الجنائي أحكاماً عامة متعلقة بالتعويض عن الأضرار. بموجب المادتين ١٨٥ و١٨٦ وتُحوّل المادتان ٧٤ و ٧٥ من قانون الإجراءات الجنائية المطالبة المدنية.

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

إنّ هناك ثلاث سلطات لإنفاذ القانون مكلفة بالتحقيق في جرائم الفساد، تحت إشراف المدعي العام وتوجيه منه، وهي: الحرس المالي والدرك وشرطة الدولة. وفي حين أن للحرس التخصصات والدراية اللازمة للجريمة الاقتصادية والمالية، بما في ذلك وجود وحدة خاصة بمكافحة الفساد في الإدارة العمومية، فإنّ الدرك وشرطة الدولة لهما اختصاص عام. وهناك التنسيق بين مختلف سلطات إنفاذ القانون والاستقلال الذاتي من خلال الواجب المنوط بكل منها على حدة للكشف عن الجرائم والتحقيق فيها، وإن كان المدعي العام هو الذي يحدد السلطة التي ينبغي أن تُجري التحقيقات.

ومن اللازم على الموظفين العموميين والأشخاص المكلفين بأداء خدمة عمومية ما إبلاغ المدعين العامين أو الشرطة بالجرائم التي أصبحوا على علم بها وهم يمارسون مهامهم، وفقاً للمادة ٣٣١ من قانون العقوبات. كما تجرّم المادتان ٣٦١ و ٣٦٢ عدم الإبلاغ عن الجرائم. والعديد من السلطات الوطنية، بما في ذلك وحدة الاستخبارات المالية وهيئة الإشراف على العقود العامة، تُبلّغ إلى الشرطة أو المدّعين العامين عن الحالات. وتزاول هيئة مكافحة الفساد الإيطالية وظائف عديدة لمنع محاربة الفساد، وتبلّغ المدّعين العامين عن الحالات. وبينما تتناول المادة ٣٧١ من قانون الإجراءات الجنائية مسألة تنسيق التحقيقات، ولا توجد أحكام معيّنة للتنسيق بين مختلف المدّعين العامين الذين قد يكون لهم اختصاص إقليمي متداخل.

وبالإضافة إلى الأحكام العامة في قانون الإجراءات الجنائية، ترد تدابير محددة في المرسوم التشريعي رقم ٢٠٠٧/٢٣١ المتعلق بمنع ومحاربة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، الذي يُلزم بإبلاغ وحدة الاستخبارات المالية بالمعاملات المشبوهة لبعض السلطات والكيانات. وتجري وحدة الاستخبارات المالية التحليل المالي لتقارير المعاملات المشبوهة وتسهم في توعية الجهات المبلّغة بتطوير أدوات مثل نماذج السلوك والملاحم المؤشرة لمساعدة تلك الجهات. وللتشجيع على الإبلاغ عن المعاملات المشبوهة التي يمكن أن تكون ذات صلة بغسل عائدات الفساد، تُتخذ تدابير في القطاعين العام والخاص لحماية الكاشفين عن المخالفات والكيانات المبلّغة وإنشاء قنوات للاتصال.

٢-٢ - التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

بصفة عامة، تتمثل أبرز مواطن النجاح والممارسات الجيدة بشأن تنفيذ الفصل الثالث من الاتفاقية فيما يلي:

- نُوهُ بالعملية التشاركية والشاملة للتقييم الذاتي والحوار، لا سيما فيما يتعلق بالتشاور مع أصحاب المصلحة من القطاع الخاص.
- التطورات التشريعية والمؤسسية، وبخاصة من خلال القانون رقم ٢٠١٢/١٩٠، مستحبة وتسهم في زيادة تعزيز تنفيذ الاتفاقية.
- نهج "الجرائم كلها" المتبع فيما يتعلق بالجرائم الأصلية لغسل الأموال.
- التدابير الشاملة المتخذة فيما يتصل بإقرار مسؤولية الأشخاص الاعتباريين، بما في ذلك سنّ أحكام قانونية تشمل أشكالاً مختلفة من هذه المسؤولية، وإمكانية قيام الشخصية الاعتبارية باستخدام "النموذج التنظيمي" كوسيلة للدفاع، فضلاً عن تشكيلة واسعة من العقوبات المنصوص عليها.
- النطاق الواسع والممارسة لضبط ومصادرة عائدات الجريمة، بما في ذلك الحجز والمصادرة على أساس القيمة.
- تخصص الحرس المالي والتنسيق أثناء التحقيق فيما بين مختلف قوات الشرطة.
- الجهود المبذولة مؤخراً لتشجيع على الإبلاغ عن جرائم الفساد من طرف الأشخاص أو الكيانات، في جملة أمور بتوفير الحماية للكاشفين عن المخالفات.

٢-٣ - التحديات التي تواجه التنفيذ

من شأن الخطوات التالية أن تتيح زيادة تعزيز التدابير القائمة لمكافحة الفساد:

- اتخاذ تدابير تشريعية لكي يُضمن أن الأحكام المحلية المنفذة للمادة ١٧ من الاتفاقية تغطي تماماً ما يلي: عنصر الأطراف الثالثة المستفيدة؛ والنطاق الواسع للممتلكات بحيث يشمل الممتلكات غير المنقولة أيضاً؛ وسلوك "تسريب الممتلكات الأخرى".

- النظر في إلغاء الاشتراط بألاً تبدأ محاكمة جريمة رشو الأشخاص العاديين إلاً بشكوى من ضحية الجريمة أو في حالة تشويه المنافسة.
- النظر في توسيع نطاق الاختلاس في القطاع الخاص ليمتد إلى جميع أنواع الممتلكات، حسب التعريف الوارد في المادة ٢ (د) من الاتفاقية، والنظر في إلغاء اشتراط شكوى المجني عليه.
- النظر في تجريم الغسل الذاتي للأموال وفقاً للفقرة ٢ (هـ) من المادة ٢٣.
- تقديم نسخ من القوانين التي تجعل المادة ٢٣ نافذة المفعول إلى الأمين العام للأمم المتحدة.
- مواصلة الجهود الرامية إلى إحداث وتعزيز الإجراءات التأديبية المتخذة ضد الموظفين العموميين المتهمين أو المدانين بارتكاب جرائم الفساد.
- كمسألة عامة، كان طول الإجراءات القضائية مثيراً للقلق، لا سيما فيما يتعلق بفترة التقادم. ولذلك، يلزم بذل الجهود في سبيل تبسيط الإطار القانوني ذي الصلة.
- تعزيز التنسيق بين سلطات إنفاذ القانون والمدعين العامين، لا سيما بغية تجنب التداخل في الاختصاص الإقليمي بالنسبة لقضايا الفساد.
- تدعيم القدرة على جمع وتحليل الحالات والإحصاءات.

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) بموجب المادة ٦٩٦ من قانون الإجراءات الجنائية، تحكم تسليم المجرمين الاتفاقيات الدولية السارية المفعول وقواعد القانون الدولي العام (المادة ٦٩٦ من قانون الإجراءات الجنائية).

ولوحظ أنه نظراً لعدم توافر الإحصاءات، لم يكن بالمستطاع تقييم فعالية التنفيذ العملي للأحكام قيد الاستعراض.

وتُجري وزارة العدل تحقّقاً أولياً من طلب التسليم لتقييم ما إذا كان هذا الطلب يفى بمسئوليات التشريع المحلي (أو معاهدات تسليم المجرمين الواجبة التطبيق). وإذا كان كذلك، أُحيل الطلب إلى السلطة القضائية المختصة التي تتخذ قراراً بشأن الأهلية لتسليم المجرمين. وتجعل إيطاليا تسليم المجرمين مرهوناً بمراجعة محكمة الاستئناف؛ ويمكن الطعن في القرار أمام المحكمة العليا. والقرار النهائي سياسي ويخصّ وزير العدل، ويمكن الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية. وفيما يتعلق بسائر الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، يُسلّم المهربون تماشياً مع متطلبات القرار الإطاري الذي اتّخذه المجلس الأوروبي في ١٣ حزيران/يونيه ٢٠٠٢ بشأن أمر التوقيف وإجراءات التسليم ما بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. وإجراء التسليم على أساس أمر التوقيف المذكور قد أُخرج من دائرة اختصاص السلطة التنفيذية ووُضع بين أيدي السلطة القضائية.

ولا يجوز تلبية طلبات تسليم المجرمين إلاّ رهناً بشرط التجريم المزدوج. ولا يحتوي القانون الإيطالي على متطلبات الحد الأدنى للعقوبة بالنسبة للجرم الذي يستوجب تسليم مرتكبه. وبما أنّ جميع الجرائم الموجبة للعقاب بمقتضى اتفاقية مكافحة الفساد مجرّمة عموماً في إيطاليا، فإنّها تُعدّ بأنها تستدعي التسليم.

وتعتبر إيطاليا الاتفاقية أساساً قانونياً لتسليم المجرمين. ولا تشترط إيطاليا وجود معاهدة مع الدولة الطالبة للتسليم. فالتسليم يمكن أن يُرخّص على أساس المجاملة الدولية مع وعدٍ بالمعاملة بالمثل.

وبموجب القانون الإيطالي (المادة ٧٠١ من القانون الجنائي)، تلزم موافقة الشخص المطلوب لكي تطبّق إجراءات مبسطة للتسليم.

ورغم أنّ الجنسية تعتبر سبباً لرفض التسليم، يمكن مع ذلك تسليم المواطن الإيطالي في الحالات المنصوص عليها صراحةً في الاتفاقيات الدولية (المادة ٢٦ من الدستور). وتمثّل إيطاليا لأحكام الفقرات ١١ و١٢ و١٣ من المادة ٤٤ من اتفاقية مكافحة الفساد التي تطبق مباشرةً بحكم المادة ٦٩٦. كما أنّ المبدأ القانوني "إما المحاكمة وإما التسليم" هو حجر الزاوية في النظام القانوني الإيطالي.

وقد صدّقت إيطاليا على الاتفاقية الأوروبية بشأن تسليم المطلوبين (١٩٥٧)، وبروتوكولها الإضافي الثاني (١٩٧٨) ولها معاهدات ثنائية لتسليم المجرمين مبرمة مع ٢٠ بلداً. وكانت المفاوضات جارية، في فترة عملية الاستعراض، لإبرام عدة معاهدات ثنائية إضافية بشأن التسليم.

والحماية العادلة موفّرة أثناء إجراءات التسليم، بموجب الدستور (المادة ١١١) والعديد من القواعد الإجرائية والمخصّصة المطابقة.

ودأبت إيطاليا على التشاور مع الدول الطالبة للتسليم، قبل أن ترفضه. وهي تطبّق مباشرةً الفقرة ١٧ من المادة ٤٤ من الاتفاقية.

وإيطاليا طرف في اتفاقية مجلس أوروبا بشأن نقل الأشخاص المحكوم عليهم (١٩٨٣) ووقّعت على خمس معاهدات ثنائية لهذا الغرض.

وأشارت إيطاليا إلى أنها ستكون على استعداد لكي تنقل إلى دولة عضو أخرى إجراءات المحاكمة على جرائم الفساد، إذا دعت الحاجة إلى ذلك.

المساعدة القانونية المتبادلة (المادة ٤٦)

إيطاليا دولة طرف في الاتفاقية الأوروبية للمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية (١٩٥٩) وبروتوكولها الإضافي الأول (١٩٧٨). وإيطاليا أيضاً معاهدات ثنائية مُبرمة مع ٢٣ دولة للمساعدة القانونية المتبادلة. وكان التفاوض جارياً إبان عملية الاستعراض على إبرام المزيد من المعاهدات.

وتكرر التعليق العام الوارد أعلاه حول نقص المعلومات الإحصائية المقابلة، فيما يتعلق بالمادة ٤٦ أيضاً.

ويمكن توفير المساعدة القانونية في القضايا المتصلة بالأشخاص القانونيين استناداً إلى المرسوم التشريعي رقم ٢٣١ لعام ٢٠٠١.

ويمكن لإيطاليا أن توفر أنواع المساعدة المذكورة في الفقرات الفرعية ٣ (أ-ط) من المادة ٤٦ من اتفاقية مكافحة الفساد استناداً إلى المادة ٧٢٣ وما يليها من قانون الإجراءات الجنائية؛ والفقرات الفرعية ٣ (ي-ك) استناداً إلى المادتين ٧٤٠-مكرراً و٧٤٠-مكرراً ثانياً من قانون الإجراءات الجنائية.

وليس شرط التجريم المزدوج لازماً لتقديم المساعدة بموجب القانون الإيطالي.

ومن الممكن تبادل المعلومات تلقائياً عن طريق التطبيق المباشر للفقرتين ٤ و ٥ من المادة ٤٦.

وليست السريّة المصرفية سبباً لرفض تقديم المساعدة القانونية المتبادلة.

ويمكن تطبيق أحكام الفقرتين ١٠ و ١١ من المادة ٤٦ مباشرة بالنسبة لدول أطراف أخرى في الاتفاقية.

وفي ١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩، أبلغت إيطاليا الأمين العام للأمم المتحدة أن هيئتها المركزية للمساعدة القانونية المتبادلة هي المكتب الثاني التابع للمديرية العامة للعدالة الجنائية في وزارة العدل. وسوف تقبل إيطاليا أيضاً طلبات عاجلة للمساعدة القانونية المتبادلة عبر قنوات الإنترنت.

وبعد تلقي طلب المساعدة القانونية المتبادلة، تنقله الهيئة المركزية إلى السلطة القضائية الإيطالية المختصة في غضون ١٠ أيام تقريباً. والسلطات القضائية المسؤولة عن تنفيذ الطلب تعيّن لها محكمة الاستئناف.

ويسمح القانون الإيطالي بأن تُعقد عن بُعد جلسات مُتَّفَزَرة للاستماع بحضور السلطات القضائية الأجنبية.

وسرية المعلومات أو الأدلة التي تزوّدها بها الدولة متلقية الطلب في سياق المساعدة القانونية المتبادلة محمية بمقتضى المادتين ٧٢٩ و ١٩١ من قانون الإجراءات الجنائية.

ولا يتضمن القانون الإيطالي أي أسباب لرفض المساعدة القانونية المتبادلة غير الأسباب المبينة في الفقرة ٢١ من المادة ٤٦ من الاتفاقية.

ويمكن لإيطاليا أن توفر سجلات حكومية استناداً إلى الفقرة ٢٩ من المادة ٤٦ من الاتفاقية بمقتضى المادة ٦٩٦ من قانون الإجراءات الجنائية.

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

إيطاليا هي عضو في منطمتين إقليميتين (هما مكتب الشرطة الأوروبي وآلية طلب المعلومات التكميلية عند المعابر الوطنية) وفي المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول). وتتقاسم وكالات إنفاذ القانون المعلومات من خلال قاعدة بيانات نظام شنغن للمعلومات في أوروبا، وعن طريق قاعدة بيانات الإنتربول في جميع أنحاء العالم.

وقد أبرمت إيطاليا اتفاقات بشأن التعاون الثنائي بين أجهزة الشرطة مع ١٠٤ بلدان، واتفاقاً متعدد الأطراف مع شبكة إنفاذ القانون في أمريكا الوسطى، ويجري حالياً التفاوض على اتفاق مع مركز إنفاذ القانون لجنوب شرق أوروبا.

ودائرة الشرطة الإيطالية للتعاون الدولي لها ضباط اتصال في ١٩ بلداً. وللحرس المالي الإيطالي أيضاً ضباط اتصال في ١٣ بلداً بالإضافة إلى ٣ ضباط يغطون حصيصاً الاتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والأمم المتحدة.

وتعتبر إيطاليا الاتفاقية كأساس للتعاون المتبادل في إنفاذ القوانين.

وعلى الرغم من عدم وجود أحكام معمول بها حتى الآن في القانون الجنائي الإيطالي لإنشاء فرق تحقيق مشتركة، فقد أوضحت إيطاليا أنّ هذه الفرق يمكن إنشاؤها حسب الحاجة على أساس الاتفاقية.

ولا يمكن استخدام أساليب التحري الخاصة إلا فيما يتعلق بأخطار الجرائم التي لا تحتوي قائمتها حالياً على معظم جرائم الفساد، باستثناء جريمة غسل الأموال.

٣-٢- التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

إجمالاً، تبرز التجارب الناجحة والممارسات الجيدة التالية فيما يتعلق بتنفيذ الفصل الرابع من الاتفاقية:

- اعتبار اتفاقية مكافحة الفساد أساساً قانونياً لتسليم المجرمين والتعاون في مجال إنفاذ القانون.
- وجود معاهدات ثنائية بشأن تسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة واستمرار الجهود الرامية إلى إبرام معاهدات إضافية مع دول أخرى.
- العضوية في شبكات التعاون على إنفاذ القانون، وعدد كبير من الاتفاقات الثنائية المتعلقة بالتعاون بين أجهزة الشرطة.

٣-٣- التحديات التي تواجه التنفيذ

من شأن الخطوات التالية أن تتيح زيادة تعزيز التدابير القائمة لمكافحة الفساد:

- إنشاء آلية شاملة لجمع المعلومات الإحصائية المتعلقة بتنفيذ تسليم المجرمين وطلبات المساعدة القانونية المتبادلة.
- النظر في اعتماد قواعد أوضح بشأن سرية المعلومات المنقولة تلقائياً من دول أخرى في التشريعات المحلية.

- إخطار الأمين العام باللغات التي تقبلها إيطاليا بالنسبة لطلبات المساعدة القانونية المتبادلة.
- النظر في اعتماد التعديلات على الإجراء الداخلي الذي يحتوي على الآجال المحددة لتنفيذ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة.
- النظر في تعديل التشريعات المحلية المقابلة لإدراج جرائم الفساد في قائمة أخطر الجرائم، ابتغاء السماح باستخدام أساليب التحري الخاصة في مثل هذه الجرائم.