

Distr.: General
28 May 2014
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



فريق استعراض التنفيذ

الدورة الخامسة المستأنفة

فيينا، ١٣-١٥ تشرين الأول/أكتوبر 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 هولندا.

* CAC/COSP/IRG/2014/1.

030714 V.14-03528 (A)



ثانياً - خلاصة وافية

هولندا

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

وقَّعت هولندا على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ واقترحتها وزير الخارجية على البرلمان من أجل أن يقرها ضمناً في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦. وبعد أن أُقرَّت الاتفاقية ضمناً، أُودعت وثيقة الموافقة لدى الأمين العام للأمم المتحدة في ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦. وتم توسيع نطاق تطبيق الاتفاقية ليشمل الجزء الكاريبي من هولندا اعتباراً من ١٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠.

وتنص المادة ٩٤ من الدستور على أن أحكام المعاهدات الدولية تعلق على القوانين التشريعية المتعارضة معها في حال ما إذا كانت ملزمة لجميع الأشخاص. وتبعاً لذلك، أصبحت اتفاقية مكافحة الفساد، منذ أن تم نشرها، جزءاً لا يتجزأ من القانون الداخلي الهولندي، كما أنها تحتل مرتبة أعلى من مرتبة التشريعات الوطنية.

وقد كانت المملكة الهولندية في السابق مكوّنة من ثلاثة بلدان، هي هولندا في أوروبا، وجزر الأنتيل الهولندية، وأروبا. وفي ١٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠، تفكّكت جزر الأنتيل الهولندية، وأصبحت المملكة الهولندية الآن مكوّنة من أربعة بلدان منفصلة: هولندا (في أوروبا والكاريبي-)، وأروبا، وكوراساو، وسينت مارتن. وأصبحت جزر بونير وسان يوستاتيوس وسابا الآن جزءاً من هولندا كبلديات خاصة. وتشبه هذه البلديات الخاصة البلديات الهولندية الأخرى في معظم النواحي.

ولدى الجزء الكاريبي من هولندا - بونير وسان يوستاتيوس وسابا - قانون عقوبات خاص به، يرتبط ارتباطاً وثيقاً بقانون العقوبات الهولندي حتى يتأتى، كما أكّدت السلطات الهولندية، القيام بجملة أمور، منها الوفاء بمتطلبات الاتفاقيات الدولية بشأن الفساد. وقد وسَّع نطاق هذه الاتفاقيات تلقائياً ليشمل بونير وسابا وسينت يوستاتيوس عندما أصبحت جزءاً من هولندا.

واعتمدت كوراساو قانون عقوبات جديداً تماماً دخل حيز النفاذ في ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١. وأفادت السلطات الهولندية رسمياً بأن أروبا وسينت مارتن هما أيضاً تعكفان على إعداد قانون عقوبات جديد باستخدام النموذج نفسه. ورغم أن المملكة وحدها، وليس الأجزاء المكوّنة لها، هي التي تملك صلاحية إبرام المعاهدات والاتفاقيات، فإن انطباق أحكام

تلك الصكوك قد يقتصر على بلد واحد أو أكثر. والبت في وجوب تطبيق أي اتفاقية أو معاهدة على أي بلد من البلدان داخل المملكة هو من شأن ذلك البلد وحده.

ومع مراعاة صفة البلد المنفصل ضمن مملكة هولندا التي يحظى بها كل من كوراساو وسينت مارتين وأروبا، فإن الاستنتاجات التالية للاستعراض لا تتصل سوى بتنفيذ اتفاقية مكافحة الفساد في هولندا في أوروبا والكاريبى (بونير وسينت يوستاتوس وسابا).

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 من ١٧٧ إلى ١٧٨ أ من قانون العقوبات رشو الموظفين العموميين. كما تشمل هذه الأحكام الأشخاص المنتظر تعيينهم موظفين عموميين، وكذلك الموظفين العموميين السابقين. وارتشاء الموظفين العموميين الوطنيين مشمول بالمواد من ٣٦٢ إلى ٣٦٤ أ من قانون العقوبات. وتشمل الأحكام الجنائية المتعلقة بالرشو والارتشاء مصطلحات "الهدية" و"الوعد" و"تقديم خدمة أو عرضها". ويمكن أن تدرج جميع الهدايا، بما فيها الهدايا المعتادة الزهيدة القيمة (مثل الهدايا التمثيلية) ضمن نطاق الأحكام الجنائية بشأن الرشوة.

ولا تقدّم المادة ٨٤ من قانون العقوبات تعريفا لمصطلح "الموظف العمومي". وفي السوابق القضائية، يُفهم من مصطلح "موظف عمومي" أنه يشمل "أي شخص تعينه السلطات العمومية في وظيفة عمومية من أجل أداء جزء من واجبات الدولة وهيئاتها". وعلاوة على ذلك، فإن مسألة "ما إذا كان هذا الشخص يمكن أن يُصنّف أيضا باعتباره موظفا عموميا وفق أحكام قانون التوظيف لا يعتد بها". فالمهم هنا هو أن يكون "الشخص قد عُيّن تحت إشراف الحكومة ومسؤوليتها في منصب لا يمكن إنكار طبيعته العمومية".

وليس من الضروري أن يقدم الراشي الهدية أو الخدمة إلى الموظف العمومي بصورة مباشرة. ويدخل الوسطاء في نطاق الأحكام المتعلقة بالرشوة. وقد تكون الهدية أو الخدمة موجهة لفائدة طرف ثالث أيضا.

وتشمل الأحكام المتعلقة بالارتشاء عنصر "طلب" أو "قبول" هدية أو وعد أو خدمة. ولا يهم ما إذا كان الموظف العمومي قد قبل الهدية أو الوعد بصفته "موظفا عموميا". وتعتبر الهدايا المقبولة خارج نطاق أنشطة الموظف العمومي "مواد الرشوة".

ولا يُشترط أن يكون الموظف العمومي مأذوناً له بالقيام بفعل رسمي. والمطلوب فقط أن تمكنه وظيفته من القيام بذلك الفعل. ولا يهم أن تكون واقعة الفعل أو الترك قد حدثت فعلاً.

وتكفل المادتان ١٧٨ أ و ٣٦٤ أ من قانون العقوبات مساواة الموظفين الحكوميين في إطار التشريعات الهولندية مع "العاملين في مجال الخدمة العمومية لدى دولة أجنبية أو منظمة دولية".

ويجري إعداد تشريع جديد يقترح تجريم رشو وارتشاء الموظف العمومي في المادتين ١٧٧ و ٣٦٣ من قانون العقوبات، بصرف النظر عما إذا كانت الرشوة قد قُدمت إلى الموظف العمومي كي يفعل (أو يترك) شيئاً ما بما يخلّ بواجباته. وسوف يزيد القانون الجديد العقوبة القصوى إلى السجن لمدة ست سنوات.

وأدخلت تغييرات على نص "التعليمات الخاصة بالتحقيق والملاحقة القضائية لجرائم الفساد في الخارج"، حيث تم التركيز على اتباع نهج أكثر استباقية عندما يستهل بلد آخر التحقيق الجنائي بالفعل في قضية تكون لهولندا أيضاً ولاية قضائية عليها.

وتجزم أحكام المادة ٣٢٨ مكرراً ثانياً من قانون العقوبات الرشو والارتشاء في القطاع الخاص. وتتصل هذه المادة بجميع أشكال الرشوة غير المتعلقة بالموظفين العموميين، دون التمييز بين قطاعات المجتمع (المهادفة للربح/غير المهادفة للربح).

وأحكام المادة ٣٢٨ مكرراً ثانياً من قانون العقوبات لا تقصُر صراحة تجريم الرشوة في القطاع الخاص على الأفعال التي تُرتكب "في سياق النشاط التجاري"، فطبيعة نشاط الشخص أو الولاية المنوطة به أمر غير ذي أهمية؛ ويجوز أن يشمل ذلك أيضاً الأنشطة غير التجارية. وقد اعتبر الخبراء المستعرضون ذلك من الممارسات الجيدة.

وإبان الزيارة القطرية، كان هناك تشريع جديد قيد الإعداد يجعل محور التركيز الرئيسي لأحكام المادة ٣٢٨ مكرراً ثانياً من قانون العقوبات هو سلوك الموظف الذي يتعارض مع واجباته. وقد اقترح، مع تقديم مشروع هذا القانون، تشديد العقوبة القصوى على الرشوة في القطاع الخاص (السجن لمدة أربع سنوات).

ولا توجد أحكام محددة بشأن المتاجرة بالنفوذ في التشريعات الهولندية. وأحاط فريق الاستعراض علماً بالحجة القائلة بأن تجريم الرشوة في قانون العقوبات يتيح نطاقاً كافياً للملاحقة القضائية لأي ممارسة خاطئة للنفوذ من أجل الحصول على مزية غير مستحقة. ومع ذلك، شجّع فريق الاستعراض السلطات الوطنية على أن تنظر مجدداً في تجريم المتاجرة بالنفوذ في التشريعات الهولندية بناء على المناقشات التي أجريت خلال الزيارة القطرية.

غسل الأموال؛ الإخفاء (المادتان ٢٣ و ٢٤)

تجرّم هولندا غسل الأموال من خلال المواد ٤٢٠ مكرراً و ٤٢٠ مكرراً ثانياً و ٤٢٠ مكرراً ثالثاً من قانون العقوبات. وتتناول جرائم غسل الأموال جميع الأركان المادية للجرائم، على النحو المحدد في المادة ٢٣ من اتفاقية مكافحة الفساد.

وتتبع هولندا "نهج العتبة" في تحديد الجرائم الأصلية لأغراض غسل الأموال. ويُعتبر غسل الأموال جريمة مستقلة بموجب التشريعات الهولندية ويجوز ملاحقة مرتكبيها قضائياً على نحو مستقل عن الجرم الأصلي.

وإبان الزيارة القطرية، كان هناك مشروع قانون جديد قيد الإعداد بهدف توسيع نطاق إمكانيات مكافحة الجرائم الاقتصادية المالية. ومن شأن هذا القانون المقترح زيادة العقوبات المفروضة على أشكال مختلفة من غسل الأموال.

وتدرج الأفعال المبينة في المادة ٢٤ من اتفاقية مكافحة الفساد (الإخفاء) ضمن نطاق المواد ٤١٦ إلى ٤١٧ مكرراً (استلام الممتلكات المسروقة) والمواد من ٤٢٠ مكرراً إلى ٤٢٠ مكرراً ثالثاً (غسل الأموال) من قانون العقوبات.

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

يتضمن قانون العقوبات الهولندي أحكاماً عامة بشأن جرائم الاختلاس والسرقة والاحتيال التي يمكن لجميع الأشخاص ارتكابها (المواد ٣١٠ و ٣٢١ و ٣٢٦)، فضلاً عن أحكام بشأن الجرائم التي يرتكبها موظف مدني أثناء توليه منصبه (المواد ٣٥٩ و ٣٦١ و ٣٦٥، وبطريقة غير مباشرة، ٢٢٧ ب).

وتغطي تعاريف أشكال الرشوة، على النحو المبين أعلاه، بدرجة كبيرة تعريف الأفعال المتصلة بإساءة استغلال الوظائف. كما أن الجرائم الأعم المرتكبة ضد الممتلكات والاختلاس والسرقة تدرج هي أيضاً في ظروف معينة ضمن نطاق المادة ١٩ من اتفاقية مكافحة الفساد.

ويذكر أن الإثراء غير المشروع غير مجرم في هولندا. وعلى الرغم من أن السلوك الإجرامي الكامن وراء هذه الجريمة يمكن ملاحقة مرتكبيه قضائياً على أساس الأحكام المتعلقة بغسل الأموال، فقد أوصى الخبراء المستعرضون بأن تعيد السلطات الوطنية النظر في تجريم الإثراء غير المشروع.

إعاقة سير العدالة (المادة ٢٥)

يندرج استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب للتحريض على الإدلاء بشهادة زور أو للتدخل في الإدلاء بالشهادة أو تقديم الأدلة ضمن نطاق المادتين ٢٨٤ و ٢٨٥ من قانون

العقوبات. وتغطي المادة ١٧٨ من قانون العقوبات (بالنسبة إلى القضاة) والمادة ٢٠٧ بالاقتران بالفقرة ٢ من المادة ٤٧ من قانون العقوبات (التماس شهادة الزور) استخدام وسائل الرشو (الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها) للأغراض نفسها.

وتُنْفَذُ المادة ٢٥ (ب) من اتفاقية مكافحة الفساد من خلال المادتين ١٧٩ و ١٨٠ من قانون العقوبات، اللتين تحددان المسؤولية الجنائية عن أعمال الإكراه والمقاومة.

مسؤولية الشخصيات الاعتبارية (المادة ٢٦)

وفقاً للمادة ٥١ من قانون العقوبات، يمكن اعتبار الشخصية الاعتبارية قابلة للمعاقبة بتهمة الرشوة (وأي شكل آخر من أشكال الجريمة التي يعاقب عليها). ووفقاً للمحكمة العليا، فإنَّ المعيار المحدد من أجل إسناد الفعل الإجرامي إلى الشخصية الاعتبارية هو ما إذا كان السلوك قد جرى أو اضطلع به "بروح الكيان الاعتباري".

وتنص الفقرة ٢ من المادة ٥١ من قانون العقوبات على أنه يجوز اتخاذ الإجراءات الجنائية ضد الأشخاص الاعتباريين والطبيعيين بالتزامن أو بصورة منفصلة، وأنَّ العقوبات يمكن أن تُفرض إما على الشخص الطبيعي أو الشخص الاعتباري أو الاثنين معاً.

وإبان الزيارة القطرية، كان هناك مشروع قانون جديد بصدد الإعداد يهدف إلى جعل الغرامات على الشخصيات الاعتبارية أكثر مرونة وبالتالي أكثر تناسبا وردعا وفعالية في الممارسة العملية.

المشاركة والشروع (المادة ٢٧)

تجرّم المادة ٤٥ من قانون العقوبات الشروع في ارتكاب فعل إجرامي. كما تجرّم المادتان ٤٧ و ٤٨ من قانون العقوبات تدبير الجرائم أو المساعدة على ارتكابها أو طلب ارتكابها أو المعاونة فيه والتحريض عليه وتنصان على جواز أن تخضع هذه الأفعال لنفس عقوبة الجريمة الرئيسية.

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

وُجِدَ أنَّ العقوبات المنطبقة على ارتكاب الجرائم المشمولة باتفاقية مكافحة الفساد متناسبة وراذعة وفعّالة. كما رحب فريق الاستعراض بالمبادرات التشريعية الجارية التي تهدف إلى مواصلة تشديد الجزاءات على الجرائم الملموسة ذات الصلة بالفساد.

ووفقاً للفقرة ٢ من المادة ٤٢ من الدستور، يتمتع الملك بالحصانة، وبالتالي لا يمكن اتخاذ إجراءات جنائية ضده. وتنص المادة ٧١ من الدستور على عدم جواز الملاحقة القضائية لأعضاء البرلمان (Staten-General) والوزراء ووزراء الدولة وغيرهم من الأشخاص الذين

يشاركون في المداولات أو تحميلهم المسؤولية القانونية بشكل آخر عن أي شيء يقولونه خلال الاجتماعات التي يعقدها البرلمان أو لجانه أو عن أي شيء يقدمونه إليهما كتابة.

وعدا هذه الحصانة من المساءلة، يجوز التحقيق مع السياسيين وملاحقتهم قضائياً وإصدار الأحكام بحقهم فيما يتعلق بأي جريمة. ومع ذلك، فإن المادة ١١٩ من الدستور تنص على إجراء خاص يتعلق بالملاحقة القضائية لأعضاء البرلمان والوزراء ووزراء الدولة (السابقين) على بعض الجرائم التي يرتكبوها.

وقد أكدت المحكمة العليا في عدد من القرارات أن المدعي العام ليست لديه صلاحية ملاحقة الوزراء وأعضاء البرلمان (السابقين) قضائياً بشأن جرائم تنطوي على إساءة استعمال مناصبهم. فالحكومة (بمقتضى مرسوم ملكي) ومجلس النواب هما وحدهما المخوّلان صلاحية الأمر. يمثل تلك الملاحقة القضائية.

وتُجرى الملاحقات القضائية وفقاً لمبدأ السلطة التقديرية للنيابة العامة. وتنظم المادة ٧٤ من قانون العقوبات عملية التسوية خارج نطاق المحكمة وهي تشمل، في جملة أمور، قيام المدعى عليه بدفع مبلغ من المال إلى الدولة من أجل تجنّب المحاكمة الجنائية ("المعاملة"). وعلاوة على ذلك، فإنها يمكن أن تنطوي على دفع العائدات التقديرية المتحصّل عليها من الفعل الإجرامي، إضافة إلى التعويض عن أي ضرر تم التسبب فيه. وهي متاحة بالنسبة إلى "الجرائم الخطيرة"، باستثناء تلك التي تزيد فيها عقوبة السجن على ست سنوات.

وتتضمّن التعليمات المتعلقة بالمعاملات الكبيرة والخاصة قواعد التسويات خارج المحاكم التي تنطوي على مبالغ كبيرة من المال. ولا يجوز منح الحصانة الكاملة من الملاحقة القضائية لأي شخص يقدم عوناً كبيراً في عمليات التحقيق أو في الملاحقة القضائية لمرتكبي إحدى الجرائم.

حماية الشهود والمبلغين (المادتان ٣٢ و ٣٣)

يستند كامل نظام حماية الشهود في النظام القانوني الهولندي من الناحية القانونية إلى حكم واحد في مدونة الإجراءات الجنائية وهو مفصّل في أوامر إدارية مختلفة، تكتفي بوصف الإجراءات.

وفيما يخص الموظفين العموميين، هناك إجراءات للإبلاغ يمكن للموظف العمومي بموجبها الإبلاغ عن ما يشتهه في حدوثه من السلوكيات غير الأخلاقية المعروفة في قانون موظفي الحكومة المركزية والمحلية. ولا تزال المناقشات جارية في البرلمان بشأن اتخاذ المزيد من الإجراءات في هذا المجال، وخصوصاً فيما يتعلق بالقطاع الخاص. ورحّب فريق الاستعراض بهذه التطورات، وشجّع السلطات الوطنية على استكمال عملية سنّ التشريعات الجديدة في هذا المجال.

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

يوجد في هولندا نظامان مختلفان للمصادرة، وهما المصادرة "العادية" والمصادرة الخاصة. ويقصد بالمصادرة الخاصة إلزام كل من يدان بارتكاب جريمة بأن يدفع إلى الدولة مبلغاً للتعويض عن العائدات غير المشروعة (الفقرة ١ من المادة ٣٦ (هـ) من قانون العقوبات).

ويتبع النيابة العامة مكتب متخصص في هذه الشؤون (مكتب نزع الموجودات العامة). وهو يساعد أعضاء النيابة العامة في معالجة جوانب المصادرة (الخاصة) في عمليات الملاحقة القضائية الجنائية، وهو مسؤول أيضاً عن إدارة الممتلكات المتحفظ عليها أو المصادرة.

ويجوز استهلال تحقيقات مالية جنائية خاصة عندما ترجّح التحقيقات الأولية احتمال وجود أرباح أو مزايا متحصّل عليها بطرائق غير مشروعة تبلغ ما لا يقل عن ١٢٠٠٠ يورو، وكذلك عندما تشير التوقعات إلى احتمال أن تتجاوز الأرباح أو المزايا المكتسبة من ارتكاب الجريمة هذا المبلغ.

وتتمحور التنقيحات المشترعة حديثاً لأحكام المصادرة في القانون حول ما يلي:

- توسيع نطاق المصادرة "العادية" لضمان أن تكون "المنافع اللاحقة" (المنافع المتأتية من الجرائم والتي استثمرت في أشياء أخرى أو حوّلت إليها) خاضعة للمصادرة؛
- الأخذ بنظام الاستدلال بالقرائن القانونية نظام "المصادرة الخاصة"، فعندما يدان شخص ما بجريمة خطيرة أو جريمة يحتتمل أن تكون مربحة، يُعتبر كل دخل حازه هذا الشخص في غضون فترة ست سنوات قبل الإدانة مصدره تلك الجريمة أو مرتبطاً بها وكذلك جميع النفقات خلال تلك الفترة. ويمكن للمدعى عليه دحض هذه الافتراضات على أساس ميزان الاحتمالات؛
- توسيع نطاق أحكام "الحجز التحوطي على الموجودات/الحجز التحوطي على موجودات الغير". يمكن الحجز على الموجودات التي تخص شخصاً من الغير إذا كان هناك ما يفيد بأنها قد نُقلت كلياً أو جزئياً إلى حيازة ذلك الشخص بقصد واضح، هو إعاقة المصادرة أو منعها. وبالتالي، فإنّ الموجودات التي نُقلت إلى الغير قبل ارتكاب الجريمة تخضع هي أيضاً للمصادرة؛
- توسيع نطاق التحقيقات المالية واستخداماتها حتى يتسنى استمرارها إلى أن يصبح أمر المصادرة نهائياً. وفي حال عدم سداد الأموال المحددة في أمر المصادرة، يجوز إجراء تحريّات عن موجودات الشخص المدان؛

- السماح بفرض حجز تحوطي على موجودات المدعى عليه نيابة عن الضحية.

وقد أكدت السلطات الوطنية أن السريّة المصرفية لا تضع صعوبات في التحقيقات ذات الصلة بالفساد. وبالنظر إلى أن التشريعات تشترط بشأن بعض الجرائم أن تكون العقوبة على الجريمة قيد التحقيق السجن لمدة لا تقل عن أربع سنوات كشرط أساسي من أجل جمع وتقديم المعلومات المصرفية بشأنها، شجع الخبراء المستعرضون السلطات الوطنية على أن تستكمل عملية سنّ مشروع قانون يزيد الحد الأقصى للعقوبات المفروضة على الرشوة في القطاعين العام والخاص.

التقادم؛ السجل الجنائي (المادتان ٢٩ و ٤١)

عملاً بالمادة ٧٠ من قانون العقوبات، تُحسب فترة التقادم على أساس العقوبة القصوى على ارتكاب الجريمة، وتباين من ٣ سنوات إلى ٢٠ سنة. ولا توجد فترة تقادم بالنسبة إلى الجرائم التي يعاقب عليها بالسجن مدى الحياة.

وإبان الزيارة القطرية، كانت هناك تشريعات جديدة بصدد الإعداد ترمي إلى رفع الحد الأقصى للعقوبة بالسجن على جرائم معينة، مثل الرشوة وغسل الأموال، ومن ثمّ مُدّدت فترة التقادم.

ومعاودة الإحرام سبب عام لتشدّد العقوبة، مع الأخذ في الاعتبار أيضاً الإدانات السابقة في الولاية القضائية الأجنبية. وهولندا طرف أيضاً في نظام معلومات السجلات الجنائية الأوروبي.

الولاية القضائية (المادة ٤٢)

تحدّد المادة ٢ من قانون العقوبات الولاية القضائية على أساس مبدأ الإقليمية. ويحظى مبدأ الإقليمية بنطاق واسع في التشريعات الهولندية. وإذا كان جزء من الجريمة قد ارتكب في هولندا، تكون لهولندا ولاية قضائية مشتركة، عملاً بمبدأ الإقليمية.

وتنشئ المادة ٤ من قانون العقوبات ولاية قضائية على أساس مبدأ الاختصاص بالضحية، رهنا بشرط التجريم المزدوج. وبموجب المادة ٥ من قانون العقوبات، يسري القانون الجنائي الهولندي على أيّ شخص هولندي يرتكب جريمة في الخارج (مبدأ الاختصاص بالفاعل)، رهناً بشرط التجريم المزدوج.

وتنص المادة ٦ من قانون العقوبات على الولاية القضائية بالنسبة إلى جرائم المناصب العامة التي يرتكبها موظفون عموميون هولنديون خارج هولندا (الفقرة الفرعية ١ من المادة ٦ من

قانون العقوبات). وينطبق مصطلح "جرائم المناصب العامة" على الأحكام الجنائية المتعلقة بارتشاء الموظفين العموميين. ولا يُعدُّ التجريم المزدوج شرطاً ضرورياً في هذه الحالة.

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

تتضمّن التشريعات الهولندية سبلاً مختلفة للطعن في صحة الاتفاقات التي تنطوي على فساد. وقد يبطل الاتفاق القانوني بناء على تنافيه مع الآداب العامة أو النظام العام أو على أساس بطلان الموافقة عليه.

ويقضي قانون المشتريات العامة بالاستبعاد الإلزامي لمقدمي العطاءات المدانين بارتكاب جرائم فساد وجرائم مالية. كما يجب على مقدمي العطاءات الفائزة أن يقدموا "شهادة حسن سير وسلوك" صادرة عن وزارة العدل والأمن.

وتجيز التشريعات الهولندية أيضاً إدراج مطالبة من الأطراف المتضررة بالتعويض عن الأضرار ضمن الإجراءات الجنائية.

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

هناك سلطات تحقيق مختلفة في هولندا مسؤولة عن كشف جرائم الفساد، ويمكنها الاضطلاع بالتحقيقات، وهي: الشرطة، وإدارة التحقيقات الداخلية التابعة للشرطة الوطنية، ودائرة الاستخبارات والتحقيقات المالية. وإدارة التحقيقات الداخلية التابعة للشرطة الوطنية هي دائرة تحقيقات خاصة ولديها نفس الصلاحيات التحقيقية للشرطة النظامية.

وفي عام ٢٠٠٠، عيّنت وزارة العدل مدّعياً عاماً وطنياً معنياً بتنفيذ وتنسيق أعمال الملاحقة القضائية الجنائية بشأن جرائم الفساد.

وتتشكل صور التعاون والتشاور بين سلطات التحقيق والمؤسسات الحكومية الأخرى من خلال مجموعة مختلفة من الالتزامات والهيكل.

وقد أنشئت، تحت مسؤولية وزارة الأمن والعدل، فرقة عمل متعددة التخصصات لمكافحة الفساد تحت اسم "منصة مكافحة الفساد"، وهي تضم ممثلين من دوائر الحكومة والأوساط العلمية والقطاع الخاص والمجتمع المدني.

كما تتعاون السلطات الهولندية مع القطاع الخاص لتعزيز الضوابط الداخلية والأخلاقيات وبرامج الامتثال لدى الشركات.

٢-٢ - التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

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

- إشراك عدد كبير من وكالات إنفاذ القانون في التحقيق في غسل الأموال والارتفاع النسبي في عدد الملاحقات القضائية والإدانات المتعلقة بغسل الأموال وغيرها من الجرائم؛
- الإطار القانوني المتسق بشأن تجميد عائدات الجريمة وضبطها ومصادرتها؛
- عدم الاعتداد بطبيعة الأنشطة ضمن أركان الحكم الذي يجرم الرشوة في القطاع الخاص، وبالتالي يمكن أن يشمل هذا الحكم أيضاً الأنشطة غير التجارية؛
- وجود محاكم وسلطات قضائية متخصصة في الاحتيال والجرائم المالية، لا سيما في ضوء التحديات التي تنطوي عليها الملاحقة الناجحة لمرتكبي جرائم الاحتيال والجرائم المالية المعقدة في العديد من الولايات القضائية التي لا يكون فيها القضاء ملتمين بدقائق هذه الجرائم وتفصيلها التقنية؛
- إمكانية المصادرة الطوعية للموجودات قبل المحاكمة: رغم أن هذا الإجراء ليس رسمياً، فقد أثنى الخبراء المستعرضون على السلطات الهولندية للتجارب الوطنية في بعض قضايا الفساد البارزة التي مُنح فيها المدعى عليهم خيار المصادرة الطوعية للموجودات قبل المحاكمة، الأمر الذي يمكن لاحقاً أن يؤخذ في الاعتبار عند إصدار الحكم. وتجدر الإشارة إلى أن هذا النهج مستصوب من نواح عدّة من منظور الضحايا لأنه يعني إمكانية أن يتلقوا تعويضاً على الفور بدلاً من انتظار اختتام المحاكمة (الذي قد يستغرق سنوات).

٢-٣ - التحديات التي تواجه التنفيذ

بينما نوه المستعرضون بالنظام القانوني المتقدّم لمكافحة الفساد في هولندا، فقد وقفوا على بعض التحديات التي يواجهها التنفيذ و/أو الأسباب الداعية إلى مزيد من التحسين وأبدوا الملاحظات التالية لتأخذها السلطات الوطنية المختصة في الحسبان من أجل اتخاذ إجراء بشأنها أو النظر فيها (رهنأً بالطبيعة الإلزامية أو الاختيارية لمتطلبات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ذات الصلة):

- النظر من جديد في تجريم المتاجرة بالنفوذ؛
- النظر من جديد في تجريم الإثراء غير المشروع؛
- بينما أثنى الخبراء المستعرضون على السلطات الوطنية لشروعها في وضع مشروع قانون جديد يزيد من العقوبات القصوى على الرشوة في القطاع العام (المادة ١٧٧ من قانون العقوبات) وفي القطاع الخاص (المادة ٣٢٨ مكرراً ثانياً من قانون العقوبات)، فقد شجّعوها على استكمال العمل في سنّ مشروع القانون لزيادة إمكانيات جمع وتوفير المعلومات المصرفية من أجل التحقيقات المحلية (التي يتطلب الكشف عنها أن تكون عقوبة الفعل الإجرامي قيد التحقيق لا تقل عن السجن لمدة أربع سنوات)؛
- استكمال العمل في سنّ تشريعات جديدة في مجال حماية المبلغين؛
- رغم أن الخبراء أثنوا على السلطات الوطنية لشروعها في وضع مشروع قانون جديد بشأن العقوبات المفروضة على الشخصيات الاعتبارية، فقد شجّعوها على مواصلة الجهود الرامية إلى جعل الغرامات المفروضة على الشخصيات الاعتبارية أكثر مرونة، ومن ثمّ تصبح أكثر تناسباً وردعاً وفعالية في الممارسة العملية.

٣- الفصل الرابع: التعاون الدولي

٣-١- ملاحظات على تنفيذ المواد قيد الاستعراض

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

وضعت هولندا نظاماً من شقين بشأن تسليم المطلوبين. ففيما يتعلق بالدول الأعضاء الأخرى في الاتحاد الأوروبي، يُسلّم الهاربون تماشياً مع متطلبات القرار الإطارى الصادر عن المجلس الأوروبي بتاريخ ١٣ حزيران/يونيه ٢٠٠٢ بشأن أمر التوقيف الأوروبي وإجراءات التسليم بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. وأدمج القرار الإطارى في التشريع الوطني من خلال قانون التسليم. وفيما يتعلق بالبلدان الأخرى، ينطبق قانون تسليم المطلوبين.

وتجعل هولندا تسليم المطلوبين مشروطاً بوجود معاهدة وتعتبر اتفاقية مكافحة الفساد أساساً قانونياً لتسليم المطلوبين. وحتى الآن لم تقيم محكمة في هولندا أيّاً من حالات تسليم المطلوبين بالاستناد إلى الاتفاقية وحدها.

وعلى الرغم من أن المتاجرة بالنفوذ والإثراء غير المشروع ليسا في حد ذاتهما من الأفعال المحرّمة في النظام القانوني الهولندي، فإن السلوك الكامن وراء هاتين الجريمتين يمكن عملياً أن تشملته جرائم مثل الشروع في الرشوة وغسل الأموال التقصيري (الناشئ عن الإهمال). ويبدو أنّ قيام هولندا باتباع نهج مرن فيما يتعلق بمسألة التجريم المزدوج وتجرّيمها الأفعال المحرّمة في الاتفاقية باعتبارها "أعمال إجرامية مكافئة"، من شأنه أن يحدّ من أي شواغل بشأن متطلبات التجريم المزدوج.

وترد أسباب رفض طلبات تسليم المطلوبين في قانون تسليم المطلوبين وقانون التسليم. ولا يجوز رفض تسليم المطلوبين على أساس أنّ الجريمة تتضمن مسائل مالية.

وأحيط علماً مع الارتياح بأنّ بوسع هولندا تسليم رعاياها. ولا يُسمح بتسليم المطلوبين على هذا النحو إلا بغرض الملاحقة القضائية، ومع ضمان أنّه إذا حُكم على المواطن الهولندي، بعد تسليمه، بالسجن في الدولة الطالبة، يُسمح له بقضاء العقوبة في هولندا. وتظهر الممارسة العملية أنّ السلطات الهولندية، عندما ترفض طلب التسليم على أساس الجنسية، عادة ما تحيل المسألة إلى سلطات الادعاء دون تأخير، تطبيقاً لمبدأ "إما التسليم وإما المحاكمة".

ودائماً ما تتوقف مدة إجراءات التسليم على ما إذا كان الشخص قد طعن ضد قرار المحكمة و/أو وزير الأمن والعدل. وتوجد إجراءات مبسطة لتسليم المطلوبين. وقد أسهمت عملية أمر التوقيف الأوروبي في التقليل إلى حدّ كبير من الفترة اللازمة لتسليم الفارين من العدالة إلى دولة أخرى عضو في الاتحاد الأوروبي.

وفي حال رفض تسليم المطلوبين المطلوب لغرض تنفيذ حكم، يمكن أن تتولى هولندا تنفيذ الحكم.

وتلتزم هولندا بالصكوك الإقليمية بشأن تسليم المطلوبين والصكوك المتعدّدة الأطراف التي توفر الأساس لتسليم المطلوبين. كما أُبلغ عن معاهدات ثنائية لتسليم المطلوبين مبرمة مع ١٨ بلداً وإقليماً.

ويحكم تشريع إنفاذ الأحكام الجنائية (النقل) وقانون الأحكام القضائية في المسائل الجنائية (الاعتراف والإنفاذ المتبادلان) الهولنديان نقل السجناء من هولندا وإليها. وأبرمت هولندا أربع معاهدات ثنائية بشأن نقل السجناء، وهي طرف في الصكوك الإقليمية ذات الصلة.

وإذا رُفض التسليم بسبب الجنسية، فيمكن لهولندا أن تتولى عموماً مباشرة الدعوى القضائية بعد نقلها إليها من الدولة الطالبة.

المساعدة القانونية المتبادلة (المادة ٤٦)

لا توجد لدى هولندا تشريعات شاملة من أجل تبادل المساعدة القانونية، ولكن يمكنها أن تمنح هذه المساعدة بشكل مباشر استناداً إلى مدونة الإجراءات الجنائية. وتسمح مدونة الإجراءات الجنائية للسلطات القضائية بالاستجابة إلى طلبات المساعدة القانونية المتبادلة على أوسع نطاق ممكن. ولا يزال التعاون ممكناً من دون معاهدة وإن كان على نطاق أضيق إذ إنه لا يمكن أن يشمل التدابير القسرية. وتنطبق القاعدة نفسها في حالة المعاملة بالمثل.

وتشترط هولندا ازدواجية التجريم من أجل أنواع معينة من المساعدة القانونية التي تنطوي على تدابير قسرية، وكذلك من أجل تنفيذ الأحكام الأجنبية. ويجوز تقديم المساعدة القانونية المتبادلة بالنسبة إلى التدابير غير القسرية في غياب ازدواجية التجريم.

وتحدّد المادة ٥٥٢١ من مدونة الإجراءات الجنائية أسباب رفض طلبات المساعدة القانونية المتبادلة. ولا يُعتبر الطابع المالي للجريمة سبباً لرفض طلبات المساعدة القانونية المتبادلة.

ولا تُعتبر السريّة المصرفية سبباً لرفض طلبات المساعدة القانونية المتبادلة (انظر مع ذلك توصية فريق الاستعراض ذات الصلة أعلاه).

وقد عيّنت هولندا إدارة التعاون القانوني الدولي بشأن المسائل الجنائية التابعة إلى وزارة الأمن والعدل سلطةً مركزيةً للتعامل مع طلبات المساعدة القانونية المتبادلة.

ويمكن تنفيذ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة وفقاً للإجراء المحدد في الطلب، ما لم يتعارض هذا مع التشريعات الهولندية.

وتلتزم هولندا بالصكوك الإقليمية بشأن المساعدة القانونية المتبادلة (أو بالأحكام المتعلقة بالمساعدة القانونية المتبادلة). كما أُبلغ عن وجود معاهدات ثنائية بشأن المساعدة القانونية المتبادلة مبرمة مع ٢١ بلداً وإقليماً.

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

تنخرط سلطات إنفاذ القانون في تعاون واسع ومتسق وفعّال مع النظراء الدوليين لمكافحة الجريمة عبر الوطنية، بما في ذلك الجرائم المشمولة باتفاقية مكافحة الفساد.

ومكتب عائدات الجريمة، الذي يؤدي عمله ضمن جهاز النيابة العامة، هو بمثابة المركز الهولندي للخبرة الفنية والمكتب الوطني المختص بالتعامل مع جوانب المساعدة فيما يتعلق

بمصادرة عائدات الجريمة. ويتمركز موظفو اتصال في البلدان التي يوجد لديها اتصالات موسّعة مع هولندا في المسائل الجنائية وكذلك البلدان التي لها نظام قانوني مختلف.

وهولندا بلد كامل العضوية في المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول) وهي تتبادل المعلومات المناسبة مع المكاتب المركزية الوطنية ذات الصلة في البلدان الأخرى الموصولة عبر شبكة "I-24/7" المأمونة، ومن خلال الوحدة الوطنية، تستفيد هولندا من نظام البريد المأمون "سينا" (تطبيق الشبكة المأمونة لتبادل المعلومات) من أجل تبادل المعلومات ذات الصلة مع كل من الشركاء في الاتحاد الأوروبي ومكتب الشرطة الأوروبي (اليوروبول).

وتستفيد سلطات التحقيق في هولندا من آلية أفرقة التحقيق المشتركة، ولا سيما مع الدول التي تطبق نظام القانون المدني في أوروبا.

وهناك عدد كبير من أساليب التحريّ الخاصة التي جرى تنظيمها في مدونة الإجراءات الجنائية، بما في ذلك التسلل، والتنصّت على الهاتف وفتح رسائل البريد الإلكتروني، والمراقبة المنهجية، والمراقبة السريّة، والتسليم المراقب. ويُسمح باتباع جميع أساليب التحريّ الخاصة في قضايا الفساد. ويُقبل بالأدلة المستمدة من استخدام تلك الأساليب في إجراءات المحاكم.

وعلى الرغم من أن استخدام أساليب التحريّ الخاصة يستدعى وجود أساس تعاهدي، فإنّ هذا المعيار يُطبّق بما يكفي من المرونة من أجل تقديم المساعدة المطلوبة.

٣-٢- التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

بصفة عامة تتمثّل أبرز مواطن النجاح والممارسات الجيدة بشأن تنفيذ الفصل الرابع من اتفاقية مكافحة الفساد فيما يلي:

- إرساء إطار قانوني شامل بشأن التعاون الدولي في المسائل الجنائية يشمل جميع أشكال التعاون الدولي؛
- تعالج هولندا في الواقع عدداً ضخماً من طلبات المساعدة القانونية المتبادلة والتعاون الدولي بمستوى تنفيذ مثير للإعجاب. وتنفذ العمليات الناجعة لهولندا في هذا المجال من خلال سلطات إنفاذ القانون النظامية، وكذلك أيضاً من خلال الاستخدام الفعّال لأجهزة متخصصة لمعالجة الطلبات المتعلقة بالجرائم البالغة التعقّد والخطورة، بما فيها الجرائم المشمولة بالاتفاقية. ويستحق الاستخدام الفعّال لهذا الهيكل التنظيمي الفريد التقدير باعتباره نجاحاً وممارسة جيدة بمقتضى الاتفاقية؛
- التفسير المرن لشرط ازدواجية التجريم استناداً إلى الفعل الأساسي في الجريمة.

٣-٣ - التحدّيات التي تواجه التنفيذ

استُرعي انتباه السلطات الهولندية إلى الملاحظات التالية لاتخاذ إجراء بصدها أو النظر فيها (رهناً بالطبيعة الإلزامية أو الاختيارية للمتطلبات ذات الصلة في الاتفاقية) بغية زيادة التعاون الدولي على مكافحة الجرائم التي تشملها الاتفاقية:

- أثنى الخبراء المستعرضون على السلطات الوطنية لشروعها في إعداد مشروع قانون جديد يزيد من العقوبات القصوى للرشوة في القطاع العام (المادة ١٧٧ أ من قانون العقوبات) وفي القطاع الخاص (المادة ٣٢٨ مكرراً ثانياً من قانون العقوبات)، وشجّعوها في الوقت ذاته على استكمال عملية سنّ مشروع القانون من أجل زيادة إمكانيات الحصول على المعلومات والأدلة المصرفية وتقديمها في إطار المساعدة القانونية المتبادلة (التي تتطلب أن تكون العقوبة على الجريمة قيد التحقيق السجن لمدة لا تقل عن أربع سنوات كشرط أساسي)؛
- مواصلة العمل على وضع نظام للمعلومات يجمع على نحو ممنهج المعلومات المتعلقة بقضايا تسليم المطلوبين والمساعدة القانونية المتبادلة وتشغيله بكامل طاقته بغية تيسير رصد تلك القضايا وتقييم فعالية تنفيذ ترتيبات التعاون الدولي على نحو أكفأ؛ ولدى القيام بذلك، تخصيص المزيد من الموارد البشرية وبذل جهد أكبر للاحتفاظ بإحصاءات توضح مدى الامتثال للفصل الرابع من الاتفاقية.