

Distr.: General
24 September 2014
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



فريق استعراض التنفيذ

الدورة السادسة

فيينا، ١-٥ حزيران/يونيه ٢٠١٥

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 بولندا

* CAC/COSP/IRG/2015/1

061114 V.14-06173 (A)



ثانياً - خلاصة وافية

بولندا

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

وقعت بولندا على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ وصدقت عليها في ١٢ أيار/مايو ٢٠٠٦. وعقب التصديق على الاتفاقية ودخولها حيز النفاذ في ١٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧، أصبحت تشكل جزءاً لا يتجزأ من القانون الداخلي. وأودعت بولندا صك تصديقها على المعاهدة لدى الأمين العام للأمم المتحدة في ١٥ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦.

واعتمد مجلس الوزراء في ١ نيسان/أبريل ٢٠١٤ "برنامجاً حكومياً لمكافحة الفساد خلال السنوات ٢٠١٤-٢٠١٩".

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)

يُجرّم رشو المسؤولين الحكوميين الوطنيين وارتشاؤهم بموجب المادتين ٢٢٩ و ٢٢٨ على التوالي من قانون العقوبات. وتتضمن كلتا المادتين حكماً أساسياً وأحكاماً تتعلق بحالات أقل أهمية أو حالات مشددة.

وجرى تعريف مفهومي "موظف عمومي محلي" و"شخص يؤدي وظائف عمومية" في الفقرتين ١٣ و ١٩ من المادة ١١٥ من قانون العقوبات تبعاً لذلك. وتحدث جريمة الرشوة "بالارتباط بأداء وظائف عمومية".

وتستبعد الفقرة ١٩ من المادة ١١٥ من قانون العقوبات تطبيق جريمة الرشوة على موظفي إدارات الدولة الذين يؤدون حصراً "عمالاً من نوع الخدمات". ويستثنى الاستبعاد بشأن "عمل من نوع الخدمات" الأشخاص الذين ليست لهم أيُّ سلطات تقديرية أو سلطات للتصرف في الأموال العامة. ويهدف هذا الحكم على وجه الخصوص إلى أن ينطبق على الأشخاص الذين يضطعون، رغم عملهم في وحدات تنظيمية في الإدارة العامة، بمهام ليس لها ارتباط بأي شكل من الأشكال بإجراءات السلطة أو النفوذ.

ولاحظ الخبراء المستعرضون أن عبارة "عمل من نوع الخدمات" قد تُنشى قضايا تفسيرية و ثغرات في تطبيق الأحكام المتعلقة بالرشوة. وأوصوا السلطات البولندية بتعديل التشريعات المحلية - أو السعي إلى إيجاد تفسير متسق - لضمان ألا يؤدي الاستثناء بشأن "عمل من نوع الخدمات" في تعاريف قانون العقوبات لمصطلحي "موظف عمومي" و "شخص يؤدي وظائف عمومية" إلى إمكانية أن تُستثنى من جرائم الرشوة حالات فعل أو إغفال من جانب موظف عمومي "فيما يتعلق بأداء مهام رسمية".

وتستعمل المادة ٢٢٩ من قانون العقوبات عبارات "منح" منفعة مادية وشخصية و "الوعد بمنح" هذه المنفعة. وشرحت السلطات الوطنية أن عبارة "الوعد بمنح" ينبغي تفسيرها على أنها تشمل العرض، لأن هذا المصطلح الأخير لا يُستعمل في التشريع الجنائي البولندي. وأوصى الخبراء المستعرضون بأن تواصل السلطات الوطنية وضع أحكام قضائية متسقة لأغراض الوضوح القانوني للتمييز بوضوح بين عرض الرشوة والوعد بمنح مزايا غير مستحقة ضمن الأحكام المتعلقة بالرشوة في التشريعات الداخلية.

وتوسّع كل من الفقرة ٥ من المادة ٢٢٩ والفقرة ٦ من المادة ٢٢٨ من قانون العقوبات نطاق تطبيق الأحكام المتعلقة بالرشوة ليشمل الأشخاص الذين يقومون بوظائف عمومية في بلد آخر/دولة أجنبية أو منظمة دولية. ويشمل تعريف "شخص يؤدي وظائف عمومية" الذي تنص الفقرة ١٩ من المادة ١١٥ من قانون العقوبات عليه، في جملة أمور، الأشخاص "الذين تكون حقوقهم وواجباتهم في نطاق النشاط العمومي محددة أو معترف بها بموجب قانون أو اتفاق دولي ملزم لجمهورية بولندا". وحدد الخبراء المستعرضون كممارسة جيدة أن جرائم الرشوة الأجنبية يُعتد بها محلياً "فيما يتصل بالوظائف العمومية" التي يؤديها الجاني في دولة أجنبية أو منظمة دولية، وأن نطاق تطبيقها لا يقتصر على "أعمال التجارة الدولية".

وتجرّم المادة ٢٩٦ أ من قانون العقوبات الرشو والارتشاء في القطاع الخاص. وتشير هذه المادة إلى أشكال معينة لتأثير فعل يؤديه المرتشي - أو يمتنع عن أدائه - على نحو قد يلحق ضرراً مادياً بوحدة تنظيمية تقوم بنشاط تجاري أو يمكن أن يشكّل فعلاً من أفعال المنافسة المحجفة أو تفضيلاً غير مقبول لصالح مشتر معين أو متلقٍ لسلع أو خدمات أو إنجازات أخرى. وخلص الخبراء المستعرضون إلى أن هذه الصياغة تضع شروطاً إضافية تقيّد نطاق تطبيق الحكم الداخلي، مقارنة بالمادة ٢١ من الاتفاقية. ولذلك أوصوا بتعديل التشريع المحلي لإزالة هذه الشروط التقييدية.

وجرى تطبيق المادة ١٨ من الاتفاقية من خلال المادتين ٢٣٠ أ و ٢٣٠ من قانون العقوبات، وكذلك المادة ٤٨ من القانون المتعلق بالرياضة (حالات التلاعب بنتائج المباريات). وعلى نحو

مماثل للأحكام المتعلقة بالرشوة، أوصى الخبراء المستعرضون أن تواصل السلطات الوطنية وضع أحكام قضائية متسقة لأغراض الوضوح القانوني للتمييز بوضوح بين العرض والوعد. بمنح مزايا غير مستحقة ضمن الأحكام المتعلقة بالمتاجرة بالنفوذ في التشريع الداخلي.

غسل الأموال؛ الإخفاء (المادتان ٢٣ و ٢٤)

تُجرّم المادة ٢٩٩ من قانون العقوبات غسل الأموال، على أساس نهج يشمل "جميع الجرائم". وتتناول المادة ٢٩٩ من قانون العقوبات غسل الأموال الذاتي. ويشير الحكم الأساسي إلى تصرّف شخص يقوم، في جملة أمور، بأعمال قد تعوق إثبات المصدر الإجرامي للأصول أو الممتلكات واكتشافها أو مصادرتها أو الحكم بحجزها، أو تحوّل بقدر كبير دون ذلك. وأشار الخبراء المستعرضون إلى الشرط المقيد المتمثل في عبارة "تحوّل بقدر كبير" دون إثبات المصدر الإجرامي للعائدات وأوصوا بحذف عبارة "بقدر كبير".

وتُفدّت المادة ٢٤ من الاتفاقية من خلال المادة ٢٩٩ من قانون العقوبات.

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

يُجرّم الاختلاس في القطاعين العام والخاص على السواء من خلال المادتين ٢٨٤ و ٢٩٦ من قانون العقوبات. وتُجرّم المادة ٢٩٦ من قانون العقوبات الفعل المعني بصورة عامة، بمعنى أنّ إدارة الممتلكات أو الأعمال التجارية بتجاوز الجاني للسلطات الممنوحة له أو عدم أدائه لمهامه تعتبر أيضاً تصرفات خاضعة للعقوبة.

وتُفدّت المادة ١٩ من الاتفاقية تنفيذاً كاملاً من خلال المادة ٢٣١ من قانون العقوبات.

وبعد أن نظرت بولندا في إمكانية تجريم الإثراء غير المشروع، لم تعتمد بولندا جريمة في هذا الصدد.

إعاقة سير العدالة (المادة ٢٥)

طبّقت المادة ٢٥ (أ) من الاتفاقية من خلال المواد ١٨ و ٢٣٢-٢٤٠ و ٢٤٥ من قانون العقوبات. وأشار الخبراء المستعرضون إلى عدم وجود جريمة قائمة بذاتها تُعاقب على عرض أو منح مزية غير مستحقة للتحريض على الإدلاء بشهادة زور أو تقديم أدلة خلال الإجراءات.

وتُفدّت المادة ٢٥ (ب) من الاتفاقية من خلال المادة ٢٣٢ من قانون العقوبات.

مسؤولية الشخصيات الاعتبارية (المادة ٢٦)

ينصُّ قانون مسؤولية الكيانات الجماعية عن الجرائم المحظورة بموجب عقوبة (٢٠٠٢) على مسؤولية "الكيانات الجماعية"، وهي ذات طبيعة فريدة: ذلك أنها لا تعتبر مسؤولية جنائية، رغم أنَّ المحكمة الجنائية تبثُّ فيها قضائياً عملاً بأحكام قانون الإجراءات الجنائية.

وأشار الفريق المستعرض إلى أنَّ شرط إدانة شخص طبيعي من أجل فرض مسؤولية على شخصية اعتبارية (المادة ٤ من القانون) يتعارض بصورة مباشرة مع الفقرة ٣ من المادة ٢٦ من الاتفاقية، ويعرقل بالتالي بشدَّة فعالية القانون. وأوصى الخبراء المستعرضون بحذف هذا الشرط من التشريع الداخلي وإنشاء مسؤولية فعلية للشخصيات الاعتبارية لا تقتصر على الحالات التي يحاكم فيها الشخص الطبيعي الذي ارتكب الجرائم أو يُدان.

ويتضمَّن القانون المتعلق بمسؤولية مجموعة من الفاعلين قائمة بالعقوبات المالية التي توقع بالنسبة للرشوة والمتاجرة بالنفوذ وغسل الأموال.

واعترفت السلطات الوطنية بعدم وجود ممارسة لتنفيذ القانون. وبصرف النظر عن المشاكل التي يطرحها الشرط المتعلق بالإدانة المسبقة لشخص طبيعي، حدد الخبراء المستعرضون القضايا التالية: المستوى المنخفض للغاية للعقوبات المفروضة على الشخصيات الاعتبارية؛ وعدم وجود تشريع يمكن من جمع الأدلة ضد الشخصيات الاعتبارية لارتكابها جرائم جنائية؛ والثغرات التي يمكن أن تستعمل لتجنُّب تحمُّل كيان قانوني للمسؤولية (على سبيل المثال، من خلال الاندماج في كيان آخر). وأوصى الفريق المستعرض بأن تتخذ السلطات الوطنية تدابير لمعالجة هذه المشاكل وضمان التنفيذ الفعلي للتشريعات ذات الصلة.

المشاركة والشروع (المادة ٢٧)

تُنظَّم المادتان ١٨ و ١٩ من قانون العقوبات مسألة المشاركة في ارتكاب جريمة جنائية. وتتطرق المواد من ١٣ إلى ١٥ من قانون العقوبات إلى مسألة الشروع في ارتكاب جريمة جنائية. ولا يخضع التحضير لارتكاب جريمة جنائية للعقوبة إلاَّ عندما ينصُّ القانون على ذلك. ولا يُجرَّم التحضير لجرائم الفساد.

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

خلص الفريق المستعرض إلى أنَّ العقوبات المطبَّقة على الأشخاص الذين يرتكبون جرائم الفساد مناسبة وراذعة بما فيه الكفاية.

وفي إطار النظام القانوني البولندي، هناك مجموعة واسعة من الموظفين العموميين الذين يتمتعون بالحصانة من الملاحقة (النواب البرلمانيون والقضاة والمدعون العامون وأعضاء محكمة الدولة ورئيس الغرفة العليا للمراقبة والمفوض المعني بحقوق المواطنين).

وأوصى الفريق المستعرض باعتماد تدابير تشريعية تضمن السماح باتخاذ إجراءات تحقيقية بهدف تأمين الأدلة المتعلقة بارتكاب جريمة جنائية، ولا سيما فيما يتعلق برفع السرية المصرفية، قبل رفع الحصانة وقصر الحصانة الإجرائية فقط على الملاحقة الجنائية وعدم تطبيقها على مرحلة التحقيق السابق للمحاكمة.

وتُطبَّق المادة ٣٧ من الاتفاقية من خلال المادة ٦٠؛ والفقرة ٦ من المادة ٢٢٩ والفقرة ٣ من المادة ٢٣٠ أ، والفقرة ٤ من المادة ٢٥٠ أ، والفقرة ٥ من المادة ٢٩٦ أ، والمادة ٣٠٧ من قانون العقوبات.

وتنصُّ الفقرة ٦ من المادة ٢٢٩ من قانون العقوبات على الإعفاء من العقوبة ("لا يخضع مرتكب الجريمة للعقوبة") إذا قبل الشخص الذي يؤدي وظائف عمومية منفعة مادية أو شخصية أو وعد بالحصول على مثل هذه المنفعة وقام مرتكب الجرم بإبلاغ وكالة إنفاذ القانون بذلك وكشف عن جميع الظروف الأساسية للجريمة قبل أن تكون السلطة على علم بها. وتوجد "شروط حصانة" مماثلة في الفقرة ٣ من المادة ٢٣٠ أ من قانون العقوبات (المتاجرة الفعلية بالنفوذ - "لا تفرض عقوبة على مرتكب الجريمة") وفي الفقرة ٥ من المادة ٢٩٦ أ (الرشو في القطاع الخاص - "لا يخضع مرتكب الجريمة لعقوبة").

ويشجّع الفريق المستعرض السلطات الوطنية على النظر فيما إذا كان تعديل نص الأحكام في شكل صيغة تخييرية ("قد لا يخضع لعقوبة")؛ "قد لا تفرض عقوبة على مرتكب الجريمة"؛ "مرتكب الجريمة قد لا يخضع لعقاب" وفقاً لذلك، بالاقتران بخيار تخفيف العقوبة/الظروف المخففة، قد يفضي إلى تطبيق أكثر مرونة للحكم على أساس كل حالة على حدة ويمكن أن يسمح للمدعي العام بأن "يقيم" في كل حالة مستوى تعاون مرتكب جريمة الرشوة.

حماية الشهود والمبلغين (المادتان ٣٢ و ٣٣)

ترد تدابير حماية الشهود في قانون العقوبات الجنائية من خلال المادة ٢٠ أ من القانون المتعلق بالشرطة والمادة ١٤ من القانون المتعلق بحصانة الشهود. وحدد الفريق المستعرض القانون الأخير باعتباره ممارسة جيّدة لأنها تقدّم حلاً حديثاً لحماية الشاهد المتمتع بالحصانة وأقربائه.

وأبلغت بولندا بأن المبلّغين عن المخالفات يخضعون للحماية على أساس المبادئ العامة لقانون العمل. وأشارت بولندا أيضاً إلى الأحكام التي تحمي العاملين المبلّغين عن المخالفات من التعرّض للانتقام، مثل الأحكام المتعلقة بعدم التمييز والأحكام التي تحظر المضايقة في أماكن العمل.

ومع ذلك، أشار الفريق المستعرض إلى عدم وجود معلومات للرد على الادعاءات التي تفيد بأن اللوائح الوطنية بشأن المبلّغين عن المخالفات ليست فعّالة بسبب تطبيقها المتفاوت وغير الواضح. وعلى وجه الخصوص، تشير البحوث المتاحة إلى أن فعالية أحكام قانون العمل منخفضة في التطبيق العملي. وعلاوة على ذلك، لا يشمل قانون العمل إلا جزءاً من السكان العاملين.

ومن بين الانتكاسات التي جرى تحديدها قرار سحب حماية المبلّغين عن المخالفات من البرنامج الحكومي لمكافحة الفساد للفترة ٢٠١٤-٢٠١٩. وشجّع الفريق المستعرض السلطات البولندية على تعديل البرنامج وإدراج حماية المبلّغين عن المخالفات كإشارة على الأولوية العالية التي توليها لهذه المسألة وإبداء الإرادة السياسية لتحسين فعالية الحماية القانونية للمبلّغين عن المخالفات.

وتتمثل توصية أخرى تقدّم بها الفريق المستعرض في وضع تشريع خاص بحماية الأشخاص المبلّغين. ويمكن أخذ الاعتبارات التالية في الحسبان:

- الأخذ بمفهوم "حماية المبلّغين عن المخالفات": يمكن للتشريع الخاص بحماية الأشخاص المبلّغين أن ييسر اعتماد هذه الحماية كمفهوم رئيسي في الحالات التي تُعرض على المحاكم، والتي تنتهي - في الوقت الحالي - كحالات فصل تعسّفيٍّ مجحف؛
- الانتقام من المبلّغين عن المخالفات ينبغي حظره بلفظ صريح، كما ينبغي الإشارة إلى الإجراءات الجزائية باعتبارها شكلاً من أشكال التمييز في النص التشريعي؛
- فيما يخص التنفيذ، ينبغي أن يقع عبء الإثبات في حالات المبلّغين عن المخالفات بلفظ صريح على رب العمل.

ومن وجهة النظر العملية، حدّد الفريق المستعرض كممارسة جيّدة وضع نظام للإبلاغ عبر الإنترنت وخط اتصال للمساعدة، بناءً على القانون الخاص بالمكتب المركزي لمكافحة الفساد، لتمكين المواطنين البولنديين وغيرهم من الأشخاص الذين يقيمون عادة في بولندا من الإبلاغ عن جرائم الفساد.

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

تسمح أحكام القانون الجنائي في بولندا بإمكانية المصادرة بهدف حرمان المجرمين من الاستفادة من عائدات الجريمة والأدوات المستخدمة في ارتكابها (لا يوجد تدبير عقابي على غرار "مصادرة الأصول").

وتنصّ التشريعات البولندية أيضاً على المصادرة المدنية عملاً بالمادة ٤١٢ من القانون المدني. وتنقل الملكية الخاضعة للمصادرة إلى خزانة الدولة، التي تنهض بمسؤولية إدارتها. وتُقرُّ السلطات الوطنية بضرورة اعتماد وتنفيذ المزيد من الأحكام المبسطة بشأن إدارة عائدات الجريمة أو الملكية المصادرة، بالنظر إلى أنّ خزانة الدولة لا يمكنها الحصول على منافع من الأصول المصادرة. وبالتالي، أوصى الفريق المستعرض باعتماد وتنفيذ تدابير من هذا القبيل.

وطُبِّقت المادة ٤٠ من الاتفاقية على الصعيد المحلي من خلال الفقرة ١ من المادة ١٠٥ من قانون المعاملات المصرفية. وتعترف بولندا بأن إجراء طلب السجلات المصرفية - رغم أنه من جانب واحد - يمكن أن يخضع لطعون قانونية، مما يترتب عليه تأخير الكشف عن المعلومات الواردة في هذه السجلات، وهو ما قد يكون له أثر واضح في إعاقه تقدّم التحقيق الجاري بصورة جديدة. ولذلك أوصى الفريق المستعرض بتنفيذ تدابير تشريعية فعّالة للكشف عن السجلات المصرفية خلال إطار زمني معقول وإمكانية الحدّ من الطعون القانونية من أجل تجنّب التأخير غير الضروري.

التقادم؛ السجل الجنائي (المادتان ٢٩ و ٤١)

تُحدّد مدة التقادم بطول مدة الحبس التي يمكن فرضها على الجريمة المعنية. وبمقتضى المادة ١٠٢ من قانون العقوبات، تمّدّد مدة التقادم في حالة إقامة الإجراءات الجنائية ضد المجرم. وخلص الفريق المستعرض إلى أنّ مدد قانون التقادم متناسبة بما فيه الكفاية للوفاء بأغراض التطبيق الملائم للعدالة.

وطُبِّقت المادة ٤١ من الاتفاقية من خلال المادتين ١١٤ و ١١٤ أ من قانون العقوبات.

الولاية القضائية (المادة ٤٢)

تنصّ المادة ٥ من قانون العقوبات على الولاية القضائية القائمة على مبدأ الإقليمية. ويشترط بصفة عامة التجريم المزدوج لإنشاء الولاية القضائية خارج إقليم البلد (مع بعض الاستثناءات).

واستناداً إلى الفقرة ٢ من المادة ١١٠ من قانون العقوبات، تنطبق القوانين الجنائية الوطنية على الأجانب المرتكبين لجرائم في الخارج غير الجرائم الإرهابية وتلك الموجهة ضد مصالح الدولة ومواطن بولندي أو شخصية اعتبارية بولندية، إذا كانت هذه الجريمة، طبقاً للقانون الجنائي البولندي، تخضع لعقوبة حرمان من الحرية لمدة تتجاوز سنتين، وظل مرتكب الجريمة في أراضي الجمهورية البولندية ولم يُتخذ أيُّ قرار بشأن تسليمه. وأشار الخبراء المستعرضون إلى استعمال هذا الحكم بغية تطبيق مبدأ "تسليم المحرم أو محاكمته"، غير أنهم أبرزوا أيضاً التقييد الذي يفرضه تحديد حد السجن لمدة سنتين، وأوصوا بحذفه.

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

طبقاً للمادة ٥٨ من القانون المدني، لا ينجم عن أيِّ نشاط غير قانوني، حتى وإن اتخذ شكل عقد أو أيِّ إجراء قانوني، أيُّ أثر على حجم التداول القانوني. وينطبق الشيء نفسه إذا أُبرم العقد أو أيُّ إجراء قانوني بسبب قبول/تقديم رشوة. وتنص الفقرة ٥ من المادة ١٧ من قانون الاشتراء العمومي على استبعاد الأشخاص الذين يقومون بأعمال ترتبط بإجراءات الإرساء إذا حُكم عليهم قانونياً لارتكابهم جريمة مرتبطة بإجراءات إرساء العقود والرشوة وجرائم تتعلق بحجم التداول الاقتصادي أو أيِّ جريمة أخرى ترتكب بهدف كسب أرباح مالية.

وتتمتع الضحية في إطار الإجراءات الجنائية البولندية بجميع حقوق الشهود. وتُنظَّم المواد من ٤٩ إلى ٥٢ من قانون الإجراءات الجنائية وضع الشخص المصاب.

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

يعتبر المكتب المركزي لمكافحة الفساد دائرة خاصة تعمل بموجب قانون ٩ حزيران/يونيه ٢٠٠٦ بشأن المكتب المركزي لمكافحة الفساد.

ويُعيَّن رئيس المكتب المركزي لمكافحة الفساد لمدة أربع سنوات ويُعزل من قبل رئيس الوزراء عقب إجراء مشاورات مع رئيس جمهورية بولندا ولجنة الخدمات الخاصة واللجنة البرلمانية للخدمات الخاصة.

وخلال الزيارة القطرية، اقترح ممثلون من المجتمع المدني أن يُعيَّن رئيس المكتب المركزي لمكافحة الفساد بمقتضى قرار برلماني، بناءً على اقتراح رئيس جمهورية بولندا. وتعتبر هذه العملية مماثلة لتعيين رئيس المكتب الوطني لمراجعة الحسابات، الذي يعمل، مع ذلك، بصفته هيئة لها ولاية دستورية. ودعا الفريق المستعرض السلطات الوطنية إلى دراسة هذه الآراء وتقييم إمكانية تطبيقها في سياق المناقشة المقبلة بشأن دور المكتب المركزي لمكافحة الفساد وولاياته وفعالته.

وبموجب المادة ٢ من القانون المتعلق بالمكتب المركزي لمكافحة الفساد، يتناول المكتب استبانة سلسلة من الجرائم ومنعها والكشف عنها وملاحقة مرتكبيها، وكذلك أنشطة المراقبة والتحليل والمنع. ويقوم بمهام التحقيقات الأولية الرامية إلى الكشف عن جرائم الفساد والجرائم التي تضر باقتصاد الدولة.

وخلال الزيارة القطرية، أعرب ممثلون من المجتمع المدني عن تأييدهم لتعزيز جهود المكتب المركزي لمكافحة الفساد الموجهة صوب إجراء دراسات جنائية تحليلية بشأن تنفيذ أحكام القانون الجنائي لمكافحة الفساد.

ورحّب الفريق المستعرض بوجود المكتب المركزي لمكافحة الفساد ووظيفته كهيئة خاصة لمكافحة الفساد وأوصى بمواصلة الجهود المبذولة لتعزيز فعاليته المؤسسية. وأيد الفريق المستعرض تحديد صلاحيات المكتب من خلال الاستعمال الأفضل للموارد الموجودة (من المشاكل العملية التي أُبلغ عنها خلال الزيارة القطرية مشكلة ضمان دقة الأصول وموثوقيتها والإعلانات الخاصة بتضارب المصالح نتيجة لارتفاع عدد الموظفين العموميين الخاضعين للتحقيق). وتقع على عاتق السلطات البولندية مسؤولية تقرير ما إذا كانت وظائف إنفاذ القانون والمنع على السواء ستظلان ضمن ولاية المكتب المركزي لمكافحة الفساد أو إذا كان المكتب سيركز على إنفاذ القانون عملاً بالمادة ٣٦ من الاتفاقية، مع إسناد وظائف المنع المعززة إلى هيئة أخرى.

ويتولّى المفتش العام للمعلومات المالية مسؤولية تنفيذ مهام متعلقة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب. وبالتعاون مع إدارة المعلومات المالية، قام بإنشاء الوحدة البولندية للاستخبارات المالية الموجودة في وزارة المالية.

وتُسند مسؤولية ملاحقة جرائم الفساد إلى دائرة النيابة العامة التي تشرف على التحقيقات التي يقوم بها المكتب المركزي لمكافحة الفساد وسلطات إنفاذ القانون. وقد فصل النظام الأساسي المؤرّخ ٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩ المعدّل لقانون النيابة العامة ووظائف المدعي العام عن وزارة العدل. وأنشأ النظام الأساسي المذكور آنفاً المعدّل لقانون الملاحقة لعام ١٩٨٥ المجلس الوطني للنيابة العامة بوصفه جهازاً معيناً مستقلاً ذاتياً لضمان استقلالية النيابة العامة وحمايتها. وأنشئت وحدات متخصصة لمكافحة الفساد داخل دائرة النيابة العامة.

وأفادت السلطات الوطنية بوجود أحكام داخلية لتسهيل التعاون بين مؤسسات الحكومة لمكافحة الجريمة، بما في ذلك جرائم الفساد (بشكل رئيسي المادة ٣٠٤ من قانون الإجراءات الجنائية). وأفادت أيضاً عن التعاون بين مؤسسات الحكومة وكيانات القطاع الخاص (الفقرة ٣ من المادة ١٥ من قانون الإجراءات الجنائية وبالنسبة لغسل الأموال وتمويل الإرهاب، الفصل الرابع من قانون "التصدّي لغسل الأموال وتمويل الإرهاب" المؤرّخ ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠).

ودعا الخبراء المستعرضون السلطات الوطنية إلى مواصلة الجهود الرامية إلى تعزيز التنسيق بين الهيئات في مجال مكافحة الفساد، فضلاً عن التعاون ما بين السلطات الوطنية والقطاع الخاص لنفس الغرض.

٢-٢ - التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

- كون جرائم الرشوة الأجنبية يُعتدُّ بها على الصعيد الداخلي "فيما يتصل بالوظائف العمومية" لمرتكبها في دولة أجنبية أو في منظمة دولية وأن نطاق تطبيقها لا يقتصر على "أعمال التجارة الدولية"؛
- القانون المتعلق بحصانة الشهود الذي يقدم حلاً حديثاً لحماية الشهود المتمتعين بالحصانة وأقربائهم؛
- وضع نظام إبلاغ وخط مساعدة عن طريق الإنترنت على أساس القانون المتعلق بالمكتب المركزي لمكافحة الفساد لتمكين المواطنين البولنديين وغيرهم من الأشخاص الذين يقيمون عادة في بولندا من الإبلاغ عن جرائم الفساد.

٢-٣ - التحديات التي تواجه التنفيذ

- مواصلة وضع أحكام قانونية متسقة لأغراض الوضوح القانوني من أجل التمييز بوضوح بين عرض مزية غير مستحقة والوعد بما في إطار أحكام التشريع الداخلي المتعلقة بالرشوة والمتاحرة بالنفوذ؛
- اتخاذ تدابير لتعديل التشريع الداخلي - أو العمل على تفسيره بطريقة متسقة - من أجل ضمان ألا يؤدي الاستثناء بشأن "عمل من نوع الخدمات" في تعاريف قانون العقوبات لمصطلحي "موظف عمومي" و"شخص يؤدي وظائف عمومية" إلى إمكانية أن تُستثنى من جرائم الرشوة حالات فعل أو إغفال من جانب موظف عمومي "فيما يتعلق بأداء مهام رسمية"؛
- تعديل التشريع الداخلي من أجل التغلب على المشاكل التي يمكن أن تثيرها الشروط القائمة التي تقيد نطاق تطبيق المادة ٢٩٦ أ من قانون العقوبات بشأن تجريم الرشوة في القطاع الخاص (فعل يؤديه المرشحي - أو يمتنع عن أدائه - على نحو قد يلحق ضرراً مادياً بوحدة تنظيمية تقوم بنشاط تجاري أو يمكن أن يشكل فعلاً من أفعال المنافسة المححفة أو تفضيلاً غير مقبول لصالح مشترٍ معين أو متلقٍ لسلع أو خدمات أو إنجازات أخرى)؛

- تعديل التشريع الداخلي بحذف عبارة "بقدر كبير" في المادة ٢٩٩ من قانون العقوبات لدى وصف التصرف المتعلق بالأعمال "التي قد تعوق إثبات المصدر الإجرامي" للأصول (غسل الأموال)؛
- النظر في إدراج حكم في التشريعات الوطنية يقرّر جرماً محدداً قائماً بذاته يشمل صراحةً عرض مزية غير مستحقة أو منحها للتحريض على الإدلاء بشهادة زور أو تقديم أدلة في إجراءات معينة؛
- حذف اشتراط إدانة شخص طبيعي لتحميل شخصية اعتبارية المسؤولية، وتحميل الشخصيات الاعتبارية مسؤولية فعلية لا تقتصر فقط على الحالات التي تجري فيها ملاحقة الشخص الطبيعي الذي ارتكب الجرائم أو إدانته؛
- اتخاذ تدابير لضمان التنفيذ الفعّال للتشريع الداخلي الخاص بمسؤولية الشخصيات الاعتبارية، لا سيما من خلال زيادة العقوبات والسماح بجمع الأدلة ضد الشخصيات الاعتبارية لارتكابها جرائم جنائية والقضاء على الثغرات التي يمكن استعمالها لتجنب مسؤولية كيان اعتباري؛
- اتخاذ تدابير تشريعية تضمن السماح باتخاذ إجراءات تحقيقية بهدف تأمين الأدلة المتعلقة بارتكاب جريمة جنائية، ولا سيما فيما يتعلق برفع السرية المصرفية، قبل رفع الحصانة وقصر الحصانة الإجرائية فقط على الملاحقة الجنائية وعدم تطبيقها على مرحلة التحقيق السابق للمحاكمة؛
- اعتماد تدابير وتنفيذها لضمان إدارة أكثر فعالية وكفاءة لعائدات الجريمة أو الممتلكات المصادرة؛
- استكشاف إمكانية تعديل البرنامج الحكومي لمكافحة الفساد للفترة ٢٠١٤-٢٠١٩ ليشمل حماية المبلغين عن المخالفات؛ ووضع تشريع خاص بشأن حماية الأشخاص المبلغين. وقد ذُكرت أعلاه الاعتبارات التي ينبغي مراعاتها عند وضع - وتنفيذ - تشريع كهذا؛
- تعزيز جهود المكتب المركزي لمكافحة الفساد التي تستهدف إجراء دراسات جنائية تحليلية بشأن تنفيذ أحكام القانون الجنائي لمكافحة الفساد؛
- دراسة وتقييم إمكانية تطبيق مقترحات بشأن وضع معايير رفيعة لتعيين رئيس المكتب المركزي لمكافحة الفساد، بما يشمل اتخاذ قرار من جانب البرلمان بشأن المقترح المقدم من رئيس جمهورية بولندا؛

- مواصلة الجهود الرامية إلى تعزيز الفعالية المؤسسية للمكتب المركزي لمكافحة الفساد؛ وتحديد صلاحيات المكتب مع مراعاة الحاجة إلى استخدام الموارد الموجودة على أفضل نحو؛ واتخاذ قرار، على هذا الأساس، بشأن ما إذا كانت وظائف إنفاذ القانون والمنع على السواء ستظلان ضمن ولاية المكتب المركزي لمكافحة الفساد أو إذا كان المكتب سيركز على إنفاذ القانون، عملاً بالمادة ٣٦ من الاتفاقية؛
- النظر فيما إذا كان تعديل في شكل صيغة تختيارية في النص المتعلق "بشروط الحصانة" الوارد في الفقرة ٦ من المادة ٢٢٩ والفقرة ٣ من المادة ٢٣٠ أ والفقرة ٥ من المادة ٢٩٦ أ ("قد لا يخضع لعقوبة"؛ "قد لا تفرض عقوبة على مرتكب الجريمة"؛ "مرتكب الجريمة قد لا يخضع للعقاب" وفقاً لذلك)، بالاقتران بخيار تخفيف العقوبة/الظروف المخففة، قد يفضي إلى تطبيق أكثر مرونة للحكم على أساس كل حالة على حدة ويمكن أن يسمح للمدعي العام بأن "يقيّم" في كل حالة مستوى تعاون مرتكب جريمة الرشوة؛
- مواصلة الجهود الرامية إلى تعزيز التنسيق بين الهيئات في مجال مكافحة الفساد وكذلك التعاون بين السلطات الوطنية والقطاع الخاص لنفس الغرض؛
- تنفيذ تدابير تشريعية فعّالة للكشف عن السجلات المصرفية خلال إطار زمني محدّد معقول وإمكانية الحدّ من الطعون القانونية بغية تجنب التأخير غير الضروري؛
- تعديل التشريع الداخلي (الفقرة ٢ من المادة ١١٠ من قانون العقوبات) بحذف حدّ السجن لمدة سنتين من أجل إقامة الولاية القضائية الجنائية الداخلية لأغراض الادعاء بدلاً من التسليم.

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) تسليم المجرمين منظم بموجب الدستور وقانون الإجراءات الجنائية والمعاهدات والاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف المطبّقة. وفيما يتعلق بسائر الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، يُسلّم الهاربون تماشياً مع متطلبات القرار الإطاري للمجلس الأوروبي المؤرّخ ١٣ حزيران/يونيه ٢٠٠٢ بشأن أمر التوقيف الأوروبي.

وقد تسمح بولندا بتسليم المجرمين في حالة وجود معاهدة أو عدم وجودها. وفي حالة عدم وجود معاهدة، يخضع تسليم المجرمين لشرط المعاملة بالمثل. وتعتبر بولندا اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أساساً قانونياً لتسليم المجرمين.

وغياب التجريم المزدوج، الذي يُحدّد على أساس نهج "الفعل الأساسي" (ممارسة جيدة)، هو سبب مطلق لرفض تسليم المجرمين. وأوصى الخبراء المستعرضون باعتماد نهج أكثر مرونة، متشياً مع الفقرة ٢ من المادة ٤٤ من الاتفاقية.

وينبغي المعاقبة على الجريمة بالحرمان من الحرية لفترة لا تقل عن سنة واحدة. وتشكل كافة الجرائم الواردة في الاتفاقية جرائم تستلزم تسليم مرتكبيها.

وتحظر المادة ٥٥ من الدستور تسليم رعايا البلد. ورغم ذلك، يمكن السماح بتسليم مواطن بولندي بناءً على طلب تتقدم به دولة أجنبية أو هيئة قضائية دولية إذا كانت هذه الإمكانيات منبثقة من معاهدة دولية صدّقت عليها بولندا.

ولا تُعتبر أيُّ جريمة من الجرائم المنصوص عليها بمقتضى الاتفاقية جريمة سياسية. وبالنسبة لطلبات التسليم المتعلقة بالمسائل الضريبية، لا ترفض بولندا طلبات التسليم لكونها لا تنطوي إلاً على مسائل ضريبية فقط. وتحدّد المادة ٦٠٤ من قانون الإجراءات الجنائية الأسباب التي تسوّغ رفض طلب التسليم، الإلزامي والاختياري على السواء.

ويتوقّف طول مدة إجراءات التسليم على موضوع القضية. وعموماً، تُنفذ القضايا البسيطة والقضايا التي تمّ البت فيها وفقاً لإجراءات مبسّطة في غضون ثلاثة أشهر من وقت تقديم طلب التسليم تقريباً. وقد تستغرق قضايا تسليم أخرى ما يناهز سنتين لإنهائها، وفقاً لتعقيدها.

وتلتزم بولندا بالاتفاقية الأوروبية بشأن تسليم المجرمين وبروتوكولها الإضافيين وكذلك بالمعاهدات المتعددة الأطراف والثنائية التي توفر أساساً للتسليم.

وأكد الخبراء المستعرضون الحاجة إلى اعتماد نهج أكثر منهجية في جمع البيانات الإحصائية بشأن قضايا التسليم وشجعوا السلطات الوطنية على مواصلة جهودها في هذا الصدد.

وتُنظّم المواد من ٦٠٨ إلى ٦١١ و من قانون الإجراءات الجنائية مسألة نقل الأشخاص المحكوم عليهم. وبولندا طرف في اتفاقية المجلس الأوروبي بشأن نقل الأشخاص المحكوم عليهم وبروتوكولها الإضافي.

ويُنظّم الفصل ٦٣ من قانون الإجراءات الجنائية (المواد من ٥٩٠ إلى ٥٩٢) مسألة نقل الإجراءات الجنائية.

المساعدة القانونية المتبادلة (المادة ٤٦)

يُنظَّم قانون الإجراءات الجنائية المساعدة القانونية المتبادلة في حالة عدم وجود معاهدة. وانعدام التجريم المزدوج سبب تقديري لرفض طلب المساعدة القانونية المتبادلة. ويمكن أن تُقدَّم المساعدة القانونية المتبادلة بشأن التدابير القسرية وغير القسرية، غير أن ترخيص المحكمة مطلوب فيما يخصُّ التدابير القسرية.

وعُيِّنت وزارة العدل بوصفها السلطة المركزية التي تتلقى طلبات المساعدة القانونية المتبادلة. وأسباب رفض طلبات المساعدة القانونية المتبادلة منصوص عليها في المادة ٥٨٨ من قانون الإجراءات الجنائية. ولا تعتبر السرية المصرفية والمسائل الضريبية، عندما يتعلق الأمر بتصرُّفات الفساد، أسباباً لرفض طلب المساعدة القانونية المتبادلة.

وفيما يتعلق بتنفيذ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة، يُطبَّق القانون البولندي. ورغم ذلك، إذا طلبت هذه الوكالات إجراءات خاصة أو شكلاً معيَّناً من المساعدة، فإنَّ رغبتها تُلبَّى، ما لم يتناقض ذلك مع مبادئ النظام القانوني الداخلي.

وتلتزم بولندا باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظَّمة عبر الوطنية وصكوك إقليمية أخرى تتيح الأساس القانوني للمساعدة القانونية المتبادلة. وأفيد بوجود معاهدات ثنائية مُبرمة مع ٤٢ بلداً.

وكما في حالة التسليم، أكَّد الخبراء المستعرضون من جديد تشجيعهم للسلطات الوطنية على وضع نظام للمعلومات وتشغيله بصورة كاملة لجمع المعلومات عن قضايا المساعدة القانونية المتبادلة بطريقة منهجية، وذلك بغية تيسير رصد هذه القضايا وتقييم فعالية تنفيذ ترتيبات المساعدة القانونية المتبادلة.

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

أُتخذت بولندا تدابير لتيسير تبادل المعلومات مع نظرائها الأجانب المعنيين بإنفاذ القانون. وتوجد اتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف لتبادل المعلومات فيما يتعلق بإجراء التحقيقات ومبادلة الموظفين من أجل تبادل المعلومات عن أفضل الممارسات. وبولندا هي أيضاً دولة عضو في اليوروبول والإنتربول وشبكة كامدن المشتركة بين الوكالات لاسترداد الموجودات ومجموعة إيغمونت. والمكتب المركزي لمكافحة الفساد عضو في منظمة "شركاء أوروبيون من أجل مكافحة الفساد/الشبكة الأوروبية لمكافحة الفساد".

وتعتبر بولندا اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أساساً قانونياً للتعاون في مجال إنفاذ القانون فيما يتعلق بالجرائم التي تشملها الاتفاقية.

وتُنظَّم المواد من ٥٨٩ ب إلى ٥٨٩ و من قانون الإجراءات الجنائية عملية إجراء التحقيقات المشتركة. ويسمح للمدعي العام على المستوى الداخلي أن يُبرم اتفاقاً مع سلطة مختصة في دولة أخرى لإنشاء فريق تحقيقات مشترك.

وتتمتع سلطات إنفاذ القانون، وفي حالات جرائم الفساد المكتب المركزي لمكافحة الفساد كذلك، بإمكانية استعمال أساليب التحريّ الخاصة. وأبرمت بولندا عدة اتفاقات تسمح باستعمال هذه الأساليب عند التحقيق في الجريمة المنظّمة والفساد. وفي حالة عدم وجود اتفاقات، يمكن اتخاذ القرارات على أساس كل حالة على حدة.

٣-٢- التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

- الإطار القانوني الشامل (أحكام قانون الإجراءات الجنائية) بشأن التعاون الدولي في المسائل الجنائية؛
- تفسير اشتراط ازدواجية التجريم الذي يركز على الفعل الأساسي لا على المسمّى القانوني للجريمة.

٣-٣- التحديات التي تواجه التنفيذ

- استكشاف إمكانية تخفيف التطبيق الصارم لشرط ازدواجية التجريم في قضايا الجرائم المستندة إلى الاتفاقية وتجاوز الجرائم المتعلقة بتنفيذ قانون التوقيف الأوروبي، تماشياً مع الفقرة ٢ من المادة ٤٤ من اتفاقية مكافحة الفساد؛
- مواصلة الجهود لوضع نظام للمعلومات وتشغيله بصورة كاملة لجمع المعلومات عن قضايا تسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة بطريقة منهجية، وذلك بغية تيسير رصد هذه القضايا وتقييم فعالية تنفيذ ترتيبات التعاون الدولي على وجه أكثر كفاءة؛
- مواصلة استكشاف مزيد من الفرص لعقد اتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف مع البلدان الأجنبية (ولا سيما البلدان غير الأوروبية)، بهدف تعزيز فعالية التعاون الدولي في المسائل الجنائية.