

Distr.: General
13 October 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 مالطة

* CAC/COSP/IRG/2015/1



ثانياً - خلاصة وافية

مالطة

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

وَقَّعت مالطة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ١٢ أيار/مايو ٢٠٠٥ (C.N.369.2005.TREATIES-12). وصدِّقت عليها في ١١ نيسان/أبريل ٢٠٠٨ (C.N.276.2008.TREATIES-9). وتشمل إخطارات الإيداع المادتين ٤٤ (الفقرة ٦) و ٤٦ (الفقرتان ١٣ و ١٤) (C.N.276.2008.TREATIES-9).

ومالطة جمهورية، يقوم نظامها البرلماني وإدارتها العامة على نموذج نظام ويستمنستر Westminster. ويلخص النظام القانوني لمالطة التقاليد القانونية للحكم الاستعماري الذي خضعت له. واعتمدت نسخة من القانون النابليوني في عام ١٨٥٢ فضلاً عن قانون التنظيم والإجراءات المدنية والقانون الجنائي وقانون الإجراءات الجنائية (كل واحد من هذه القوانين، بصيغته المعدلة). ورغم أن القانون العام البريطاني لم يُعتمد قطُّ، فقد كان للمبادئ القانونية البريطانية تأثير على التشريعات التي سنَّت منذ استقلال مالطة عام ١٩٦٤، بما في ذلك الدستور المالطي. ومنذ انضمام مالطة إلى الاتحاد الأوروبي عام ٢٠٠٤، أصبحت لتشريعات الاتحاد الأوروبي ولوائحه المقبلة الغلبة على التشريعات الوطنية.

وهناك قوانين متخصصة متعدّدة ذات صلة بهذا الاستعراض، بما في ذلك القانون الجنائي، وقانون منع غسل الأموال، وقانون اللجنة الدائمة لمكافحة الفساد، وقانون تسليم المطلوبين. وأثناء الاستعراض، كان هناك تشريع معلق معروض على البرلمان (القانون رقم ٥٧) لتعديل قانون اللجنة الدائمة لمكافحة الفساد.

وتتبع مالطة نظاماً مزدوجاً. فالمعاهدات الدولية يجب أن تترجم إلى تشريعات وطنية، ما لم تكن هناك أحكام وطنية تتعارض معها. وتفسر التشريعات الوطنية على نحو يتماشى مع المعاهدات الدولية والقرارات الإطارية للاتحاد الأوروبي.

وتنقسم المحاكم إلى محاكم عليا ومحاكم دنيا. وتتألف المحاكم العليا من تسعة عشر قاضياً في كل من محاكم الدرجة الأولى ومحاكم الاستئناف. وتشرف المحكمة الجنائية على المحاكمات التي تبت فيها هيئة محلفين. ومحاكم الاستئناف هي المحكمة الدستورية ومحكمة الاستئناف ومحكمة الاستئناف الجنائية. ويترأس المحاكم الدنيا قضاة يتمتعون بصلاحيات متعددة، بما في

ذلك قضاة التحقيق الذين يجرون التحريّات الجنائية، فيما يخصُّ جمع الأدلة خلال المحاكمات الجنائية، علماً بأنّ تلك المحاكم تابعة للقضاء الجنائي حيث تصدر عقوبات بالسجن لمدة لا تتجاوز ستة أشهر (أو لمدة عشر سنوات بموافقة المتهم).

ومن بين المؤسسات الرئيسية لمكافحة الفساد والجريمة الاقتصادية هناك مكتب المدعي العام والشرطة (لا سيما وحدة الجريمة الاقتصادية، ووحدة العلاقات الدولية وشعبة الإنترنت) واللجنة الدائمة لمكافحة الفساد ووحدة تحليل الاستخبارات المالية ولجنة الخدمة العامة والمحاكم والمجتمع المدني.

وانضمت مالطة إلى مجموعة الدول المناهضة للفساد التابعة لمجلس أوروبا في عام ٢٠٠١ وجرى تقييمها ثلاث مرات.

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)

تُجرّم مالطة رشو الموظفين العموميين وارتشاءهم (المادتان ١١٥ و ١٢٠ من القانون الجنائي) على نحو يشمل الأشخاص الذين يقومون بأيّ خدمة عامة، سواء أعلّق الأمر بمنصب دائم أم منصب مؤقت، بما في ذلك أعضاء البرلمان والوزراء والقضاة. وتتضمّن جريمة الارتشاء طلب أو تلقّي أو قبول "أيّ مكافأة أو وعد أو عرض." ويشمل ذلك "المكافأة بالمال أو بشيء آخر ذي قيمة أو أيّ مزية أخرى لا حق له فيها" وتُفسر على أنّها تشمل منافع تتجاوز الأجر المشروع الذي يتقاضاه الموظف العمومي وهدايا تقدّم من أجل الحُض على الإتيان بأفعال معيّنة أو على الامتناع عن الإتيان بأفعال معيّنة (المادة ١١٥ من القانون الجنائي). وفيما يتعلق بالرشو، يحاكم الراشي بوصفه شريكا ويخضع لنفس العقوبة التي يخضع لها المسؤول الأصلي عن الجريمة. كما يُعاقب الشروع في الرشو.

وبينما لا يُميّز القانون الجنائي بين أفعال الرشوة المرتكبة "بصورة مباشرة أو غير مباشرة"، جرى تعريف الفاعلين بوضوح في حالة المتاجرة بالنفوذ (المادة ١٢١ ألف من القانون الجنائي).

وتُجرّم مالطة الرشو والارتشاء الأجنبيين (المواد ١١٥ إلى ١٢٠ والمادة ١٢١ (٤)). وتنطبق على تلك الجرائم الأجنبية نفس العناصر المنطبقة على الجرائم الداخلية، بما في ذلك العقوبات الجنائية.

وتُجرّم المتاجرة بالنفوذ إيجاباً وسلباً (المادة ١٢١ ألف من القانون الجنائي) بصرف النظر عما إذا كان النشاط يمارَس (أو يمكن أن يمارَس)، أو ما إذا كان يفضي إلى النتيجة المنشودة. وتوسّع المادتان ١٢١ (٣) و ١٢٠ (١) نطاق الأحكام المتعلقة برشو وارتشاء الموظفين العموميين بحيث تشمل القطاع الخاص.

غسل الأموال؛ الإخفاء (المادتان ٢٣ و ٢٤)

يُجرّم غسل الأموال في معظم الأحيان تماشياً مع الاتفاقية. وتُعرّف المادة ٢ من قانون منع غسل الأموال المصطلحات الرئيسية المستخدمة في إطار الاتفاقية، بما في ذلك "النشاط الإجرامي" و"غسل الأموال". ويشمل الركن المعنوي المطلوب للجريمة معرفة أن الممتلكات مستمدة بشكل مباشر أو غير مباشر من عائدات الجريمة، أو الاشتباه في أنها كذلك. وتُجرّم المادة ٢ من قانون منع غسل الأموال الشروع والتواطؤ في غسل الأموال. ويُتناول التآمر لارتكاب جريمة غسل الأموال من خلال تطبيق المادة ٤٨ ألف من القانون الجنائي.

ويمكن لأيّ جريمة جنائية أن تكون جريمة أصلية مرتبطة بغسل الأموال (قانون منع غسل الأموال، المادة ٢ (١)، الجدول الثاني). ويمكن أن يُتهم شخص ويُدان بشكل منفصل بسبب جريمة غسل الأموال وبسبب جرائم أصلية مرتبطة بها. وحيث إنَّ التجريم المزدوج ليس شرطاً لتطبيق قانون منع غسل الأموال، فإنَّ الجرائم الجنائية المرتكبة خارج مالطة يمكن أن توصف أيضاً بأنها جرائم أصلية.

وتُجرّم مالطة الإخفاء كجزء من جريمة غسل الأموال؛ ويشمل قانون منع غسل الأموال الأشخاص الذين يُخفون عائدات الجريمة دون أن يكونوا شاركوا في الجريمة الأصلية.

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

في مالطة، يتمثل الاختلاس الذي يقوم به الموظفون العموميون (المادة ١٢٧ من القانون الجنائي) في انتهاك أو استغلال الثقة العامة من خلال "استغلال" أو "اغتناب" الأموال أو الممتلكات، بما في ذلك الممتلكات غير المنقولة التي عُهد بها إلى الشخص أو تسلّمها بحكم منصبه. ويشير مفهوم التبديد (المادتان ٢٩٣ و ٢٩٤ من القانون الجنائي) إلى استغلال أيّ شخص أو تحويله لأشياء عُهد بها إليه أو تسلّمها بحكم منصبه، بما في ذلك بصفته موظفاً عمومياً.

وقد يفضي استغلال المنصب العمومي لغرض الكسب الشخصي إلى فرض عقوبات مهنية تأديبية وجنائية على السواء. وعموماً، تتناول المادة ١١٢ من القانون الجنائي الجرائم المتعلقة

بعدم ممارسة السلطات الرسمية على النحو الواجب. وفي حين لا يشير القانون الجنائي إلى أداء أو عدم أداء فعل من الأفعال بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لفائدة المسؤول نفسه أو لشخص أو كيان آخر، تشترط المادة ١١٢ (التي لا تشير إلى أي منافع)، من أجل تجريم الفعل، أن يبتز الشخص، بحكم منصبه، شيئاً لا يسمح به القانون، أو يتجاوز ما يسمح به القانون، أو قبل أن يصبح هذا الشيء مستحقاً.

ولا يُجرّم الإثراء غير المشروع في حدّ ذاته، ولكن يُتناول باعتبار النتائج القانونية المترتبة على الثروة غير المتناسبة مع الدخل. وهكذا، تخضع الملكية للمصادرة عندما تكون المحكمة على اقتناع تام بأن الثروة مستمدة من نشاط إجرامي.

وتوسّع المادة ١٢٧ (٢) من القانون الجنائي نطاق جريمة الاختلاس بحيث تشمل القطاع الخاص.

إعاقة سير العدالة (المادة ٢٥)

تتناول المواد ١٠٢ إلى ١٠٨ والمادة ١١٠ من القانون الجنائي إعاقة سير العدالة. وعلاوة على ذلك، تشير المادة ١١١ إلى أفعال متعلقة بإعاقة وقمع الشهود. وتعد جريمة حمل الشهود على الإدلاء بشهادة الزور بوسائل محددة (القوة أو التهديد أو الترهيب أو الرشوة أو أي شكل من أشكال الإغراء) من الظروف المشدّدة. ويمكن أيضاً توقيع العقوبة على الشخص الذي يجرّض على شهادة الزور باعتباره متواطئاً.

وتتناول المواد من ٩٣ إلى ٩٨ من القانون الجنائي مسألة التدخل في عمل موظفي إنفاذ القانون.

مسؤولية الشخصيات الاعتبارية (المادة ٢٦)

تتناول المادتان ١٢١ دال و٢٤٨ هاء من القانون الجنائي، والمادة ٣ من قانون منع غسل الأموال المسؤولية الجنائية للشخصيات الاعتبارية. ويقتضي تحميل المسؤولية الجنائية لشخصية اعتبارية الإدانة المسبقة لشخصية طبيعية. وتشمل العقوبات المفروضة على الشخصيات الاعتبارية فرض غرامات (المادة ١٢١ دال من القانون الجنائي) وكذلك عقوبات إدارية، بما في ذلك وقف التراخيص والتصاريح أو إلغاؤها. وتُحدّد العقوبات المفروضة على الشخصيات الاعتبارية على نحو يراعي المنافع المحققة وخطورة الجرائم وعوامل أخرى ذات صلة.

المشاركة والشروع (المادة ٢٧)

تُجرّم المشاركة (كمتواطئ أو مساعد أو محرّض) في ارتكاب جريمة والشروع فيها. بموجب المواد ٤١ و ٤٢ و ٤٣ و ١٢٠ و (٢) و (٣) من القانون الجنائي. وفي حين لا يخضع التحضير لارتكاب جريمة للعقوبة. بموجب التشريعات المالطية، يمكن أن تتضمن بعض الأفعال التحضيرية جرائم في حدّ ذاتها.

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

تخضع الجرائم المتعلقة بالفساد بصفة عامة لعقوبة السجن لمدة سنة على الأقل. وبما أنه لا توجد في مالطة مبادئ توجيهية بشأن توقيع العقوبات، يتمتع القضاة بسلطة تقديرية واسعة نسبياً لتحديد الظروف المشدّدة والمخفّفة عند توقيع العقوبات ويمكن أن يذهبوا إلى أقل من الحد القانوني الأدنى في "الحالات الخاصة والاستثنائية". وحسب خطورة الجريمة، يُولى الاعتبار إلى ما إذا كان الشخص المتهم قد تعاون مع الشرطة تعاوناً نشطاً أو قام في وقت مبكر بملء إقرار بالذنب؛ وبصفة عامة، يتعيّن أن تتعدّد الظروف لكي تحدد السلطة القضائية الظروف المشدّدة أو المخففة. ومن المحتمل أن يواجه الموظفون العموميون الذين يضطّعون بواجبات عليا، مثل الشرطة، عقوبات أكبر نظراً للوظائف التي يشغلونها. ولا يُلزم القضاة بالسوابق القضائية؛ إلا أنّ لقرارات محكمة الاستئناف الجنائية اعتبارها الواجب.

وأثيرت بعض الملاحظات فيما يخص الإطار القانوني بشأن الحصانات و/أو امتيازات الولاية القضائية الممنوحة للموظفين العموميين المالطيين. وفي هذا السياق، أعاد المستعرضون التأكيد على أهمية إقامة توازن مناسب بين هذه الحصانات أو الامتيازات والتحقيق الفعلي في جرائم الفساد وملاحقة مرتكبيها والحكم عليهم.

ويعتبر النائب العام، الذي يتمتع بالاستقلال بموجب المادتين ٩١ (٥) و ٩٧ (٢) من الدستور، هو المدعي العام. ويمكن أن تلاحق الشرطة مرتكبي الحالات التي لا تتجاوز فيها العقوبة السجن لمدة ٤ سنوات أمام محكمة الصلح والحالات التي لا تتجاوز فيها العقوبة السجن لمدة ١٠ سنوات، عندما يوافق على ذلك كل من المدعي العام والمتهم. ويتم إجراء المحاكمات كلما وجدت أدلة كافية تُسوِّغ الإدانة، ويُكفل حق الطعن في قرار الشرطة بعدم الملاحقة.

وتتناول المادة ٥٧٥ من القانون الجنائي مسألة إطلاق سراح المتهم بكفالة وتنطبق الأحكام على جميع الجرائم. ولم يتم النص على شروط أكثر صرامة فيما يتعلق بالكفالة المتعلقة بجرائم

الفساد. وتنص المادتان ١٠ و ١١ من قانون العدالة الإصلاحية على أن الإفراج المشروط يمنح فقط للسجناء الذين يمضون عقوبة سجن لمدة سنة واحدة أو أكثر.

ويختص رؤساء الإدارات عموماً بالإجراءات التأديبية وفقاً للوائح التأديبية لعام ١٩٩٩. وتضطلع لجنة الخدمة العامة بواجب ضمان أن يكون الإجراءات التأديبية المفروضة على الموظفين العموميين عادلاً وسريعاً وفعالاً. وفي حين تنصّ اللوائح التأديبية لعام ١٩٩٩ (المادة ١٤) على توقيف الموظفين العموميين (مع خصم نصف مبلغ الراتب لحين استكمال التحقيقات والإجراءات)، فإنّ تنحيتهم أو نقلهم ليس ممكناً إلا عند إدانتهم. ويمكن أن يُوقَّع رئيس الوزراء عقوبات تشمل الطرد من الخدمة بناءً على توصية صادرة من لجنة الخدمة العامة. وتعتبر الإجراءات التأديبية والإجراءات الجنائية أمرين منفصلين ومختلفين.

ويمكن منح عفو رئاسي لشخص يدلي بالشهادة في قضايا خاصة ويساعد في تحقيقات أخرى. ويمكن منح هذا العفو أيضاً إذا ردّ الشخص كلَّ عائدات الجريمة والممتلكات المتأتية من الجريمة ودفع تعويضات للأطراف المتضررة أو للدولة. وتؤخذ طبيعة الجريمة في الاعتبار على أساس كل حالة على حدة.

وعموماً لا تُتاح حماية مماثلة لتلك التي تقدم للشهود وللخبراء (انظر أدناه) للجنة الذين أبدوا تعاونهم إلا إذا كانوا شهوداً رسميين خلال المحاكمة. ويمكن فرض عقوبة مخففة على الجناة المتعاونين (المادة ٢١ من القانون الجنائي).

حماية الشهود والمبلغين (المادتان ٣٢ و ٣٣)

بينما تنصُّ المادة ٤١٢ جيم من القانون الجنائي على حماية الضحايا من الضرر الذي قد يلحقه بهم المتهم، تدرج الحماية العامة للشهود والخبراء الذين أدلوا بشهادة في الإجراءات الجنائية ضمن المادتين ٩٥ (الإهانة أو التهديد أو الضرر البدني الممارس على موظف عمومي آخر) و ١٠١ (التهامات التشهيرية). وتقتصر هاتان المادتان على الموظفين العموميين والتهامات الكاذبة إزاء الأشخاص، على التوالي. وفي إطار برنامج حماية الشهود، لا تقدم الحماية للشهود أو الخبراء الذين ليسوا ضحايا والذين لم يشاركوا في الجريمة. لم تُوقَّع أيُّ اتفاقات بشأن تغيير مكان إقامة الأشخاص المتمتعين بالحماية خارج مالطة، رغم أن المادة ٨٤ من قانون الشرطة تنص على ذلك.

وفي حين تُكفَّل اللائحة التأديبية ٥ (٢) حق الضحايا في تقديم شكاوى متعلقة بالفساد العمومي، لا يوجد أيُّ حكم يحمي الأشخاص المبلغين عن الفساد. ومع ذلك، من شأن سنّ

قانون حماية المبلغين عن المخالفات في أيلول/سبتمبر ٢٠١٣ أن يتيح سبلا جديدة للحماية، بيد أنه لم ينفذ بعد. ويعتبر التبليغ المغفل الهوية ممكنا في مالطة، لأنه يُحظر على الشرطة المالطية الكشف عن مصادرها.

وأنشأت مالطة مرافق ملائمة للضحايا؛ ويُسمح بعقد جلسة استماع عن طريق الفيديو عندما يكون الشاهد قاصراً وعندما يكون التسجيل الصوتي أو التسجيل بالفيديو لأي دليل مطلوب من الشاهد مسموحاً به.

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

تعتبر مصادرة العائدات المستمدة من الجريمة ذات الصلة، أو مصادرة ممتلكات تعادل قيمة تلك العائدات، أمراً إلزامياً بموجب المادة ٢٣ بآء من القانون الجنائي. وتفرض المصادرة بالإضافة إلى عقوبات أخرى قابلة للتطبيق. وتنص المادة ٢٣ من القانون الجنائي أيضاً على مصادرة الأدوات المستخدمة أو المزمع استخدامها في ارتكاب الجريمة، وأي ممتلكات حصل عليها عن طريق هذه الجريمة، نتيجة للعقوبة المفروضة على الجريمة التي نص عليها القانون. وتُصادر الممتلكات غير المنقولة عن طريق البيع القضائي في المزاد العلني أو عن طريق المطالبة والحيازة. ويسمح بتتبع الأصول وتجميدها وحجزها من خلال التحقيق وأوامر التجميد بموجب القانون الجنائي وقانون منع غسل الأموال. وفيما يتعلق بحقوق الأطراف الثالثة الحسنة النية، تنص المادة ٢٣ (١) من القانون الجنائي على مصادرة عائدات الجريمة "ما لم يطالب أحد الأشخاص الذين لم يشاركوا في الجريمة بهذه الممتلكات".

ويُلغى أمر التحقيق الصادر عن محكمة جنائية بتتبع جميع أنواع الأصول المتعلقة بشخص يشتبه في ارتكابه جريمة جنائية جميع قيود السرية المصرفية وتحصل السلطات المالطية روتينياً على السجلات المصرفية بموجب المادة ٢٥٧ من القانون الجنائي والمادة ٤ من قانون منع غسل الأموال.

التقادم؛ السجل الجنائي (المادتان ٢٩ و ٤١)

لا تبدأ مدة التقادم (المواد ٦٨٧ إلى ٦٩٤ من القانون الجنائي) إلا عندما يصبح مرتكب الجريمة معروفاً لدى السلطات المالطية، بصرف النظر عن زمان وقوع الجريمة. إلا أن التقادم يسري إذا كانت سلطات التحقيق أو الملاحقة على علم بالجريمة المرتكبة ولم تكشف عن هوية الجاني في الوقت المناسب.

وتمكّن المادة ٤٩ من القانون الجنائي المحكمة المالطية من أن تأخذ في الاعتبار الحكم النهائي الذي أصدرته محكمة أجنبية لفرض العقوبة.

الولاية القضائية (المادة ٤٢)

تحدّد المادة ١٢١ جيم من القانون الجنائي الولاية القضائية الإقليمية التي يتسع نطاقها لتشمل الجرائم المرتكبة على متن السفن وكذلك على متن الطائرات المالطية. وعلاوة على ذلك، يتم النصّ على الولاية القضائية خارج إقليم البلد فيما يخص الجرائم المرتكبة ضد مواطنيها في الخارج. ولا ينسحب مبدأ الشخصية الإيجابية على الأشخاص عديمي الجنسية الذين ليسوا مقيمين دائمين في البلد، ما لم تُرتكب الجريمة في مالطة. أما مبدأ الجنسية السلبية فهو قيد الدراسة في الوقت الراهن.

وفيما يخص الأفعال التحضيرية لغسل الأموال، أو المشاركة فيها، المرتكبة خارج مالطة، فتشملها المادة ٢ (١) ٦٤ من قانون منع غسل الأموال.

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

تفضي أي جريمة جنائية إلى إقامة دعوى جنائية ومدنية على حدّ سواء. وتنصّ المادة ١٠٥١ ألف من القانون المدني على سبل انتصاف مدنية في حالة الفساد الذي تضرر منه الضحايا. ورغم ذلك، ينتفي أيُّ حق في التعويض عن الأضرار عندما يكون الطرف الذي يدعي أنه عانى من الأضرار قد شارك بشكل مقصود في أفعال الفساد. وتطبق مالطة المبدأ العام للقانون المدني وفحواه الاحتمال يفسد كل شيء، أي أنّ العقد الذي نشأ نتيجة الفساد يمكن إلغاؤه على هذا الأساس.

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

تتولى التحقيق في جرائم الفساد شعبة الشرطة المعنية بالجريمة الاقتصادية. وتشمل السلطات الأخرى المختصة لجرائم الفساد، من بين ما تشمله، اللجنة الدائمة لمكافحة الفساد والمدعي العام والقضاة ومحاكم الصلح. وتتعاون مختلف السلطات بشكل وثيق دون الحاجة إلى وجود اتفاقات رسمية.

وتُعنى اللجنة الدائمة لمكافحة الفساد حصراً بالتحقيق في جرائم الفساد العام. وليس هناك ما يمنع الجمهور من إبلاغ اللجنة المذكورة بحالات الفساد المزعومة لكن ليست هناك إجراءات

محددة أو مقررة في هذا الصدد. وتقدّم اللجنة توصياتها إلى وزير العدل الذي يقرّر ما إذا كان يتعين عرضها على البرلمان.

وتنصُّ المادة ٥ (١) و(٢) من الإجراءات التأديبية الواردة في لوائح لجنة الخدمة العامة على وجوب أن يبلغ كل موظف رئيس الإدارة عن أيّ سوء سلوك أو خرق للنظام يرتكبه أيُّ موظف. وبينما لا يعتبر عدم التبليغ عن سوء السلوك جريمة، فيمكن أن يكون سببا لاتخاذ إجراءات تأديبية.

وأفيد أنّ حملات التوعية ووجود شراكات رسمية مع كيانات القطاع الخاص محدودة في مالطة، رغم أنّ وحدة تحليل الاستخبارات المالية تقدم التدريب المناسب الذي يشمل أيضا مشاركين من القطاع الخاص. وتتعاون المؤسسات المالية بانتظام مع الشرطة على وجه الخصوص.

٢-٢- التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

تتمثل أبرز التجارب الناجحة والممارسات الجيدة بشأن تنفيذ الفصل الثالث من الاتفاقية، إجمالاً، فيما يلي:

- الإشارة إلى هيكل العقوبة المشدّدة على الارتشاء كمشال لمراعاة خطورة الجرائم (المادتان ١٥ و ٢١)؛
- ليس هناك شرط لربط جريمة الرشوة الأجنبية بـ"تصريف الأعمال التجارية الدولية" (المادة ١٦)؛
- سهولة تعاون مؤسسات إنفاذ القانون، خصوصا الشرطة ومكتب المدعي العام.

٢-٣- التحديات التي تواجه التنفيذ

من شأن الخطوات التالية أن تعزّز التدابير القائمة لمكافحة الفساد:

- رصد تطبيق الأحكام المتعلقة بالرشوة على نحو يكفل تغطية متساوية لحالات الرشوة غير المباشرة مستقبلاً، على ضوء غياب حكم خاص يتناول الرشوة غير المباشرة؛
- النظر في إمكانية تحديد المسؤولية الجنائية للشخصيات الاعتبارية بصرف النظر عما إذا كانت الشخصية الطبيعية قد أُدينَت؛
- النظر فيما إذا كانت الأحكام القائمة تقيم توازنا مناسباً بين الحصانات والامتيازات والتحقيق في جرائم الفساد وملاحقة مرتكبيها ومقاضاتهم بشكل فعال؛

- النظر فيما إذا كانت الأحكام القائمة بشأن حماية الضحايا الذين ليسوا شهوداً مناسبة لكفالة الحماية الكاملة لهؤلاء الأشخاص تماشياً مع الاتفاقية. والنظر أيضاً فيما إذا كان عدم اشتغال برنامج حماية الشهود على الشهود أو الخبراء الذين ليسوا ضحايا والذين لم يشاركوا في الجريمة يفرض قيوداً على فعالية هذا البرنامج؛
- توضيح دور اللجنة الدائمة لمكافحة الفساد وصلاحياتها لتلقي شكاوى الجمهور والقيام بالتوعية اللازمة فيما يتعلق بوجودها. وكفالة تقديم الموارد المالية والبشرية الكافية للجنة الدائمة لمكافحة الفساد على وجه الخصوص؛
- إجراء تقييم للهيئات المالطية الحالية المعنية بمكافحة الفساد بغية توضيح الأدوار والمسؤوليات ومواءمة الوظائف، ولا سيما لضمان وجود هيئة واحدة أو أكثر تتمتع بقدر كافٍ من الاستقلالية والموارد المالية والبشرية (بما في ذلك الكفاءات في إجراء التحقيق) لمكافحة الفساد بفعالية. كما ينبغي إيلاء الاهتمام للجوانب الوقائية مثل التثقيف بشأن مكافحة الفساد وإذكاء الوعي لدى الموظفين العموميين والجمهور العام.

٣- الفصل الرابع: التعاون الدولي

٣-١- ملاحظات على تنفيذ المواد قيد الاستعراض

تسليم المجرمين (المادة ٤٤)

يخضع تسليم المجرمين لقانون تسليم المجرمين وهو مشروط بوجود معاهدات أو ترتيبات لتسليم المجرمين (المادة ٤٣ (١) من الدستور). ومالطة دولة طرف في الاتفاقية الأوروبية بشأن تسليم المجرمين وأربع معاهدات ثنائية مع أربع دول (الولايات المتحدة الأمريكية ومصر وليبيا وتونس). ورغم أن مالطة لا تتخذ الاتفاقية أساساً قانونياً لتسليم المجرمين؛ فإنها تنظر في الطلبات استناداً إلى الاتفاقية بسبب السلطات المخولة لوزير العدل للدخول في علاقات متعلقة بتسليم المجرمين على أساس كل حالة على حدة مع الدول التي ليست عضواً في الكومنولث أو بلدان معينة من الكومنولث (المادتان ٣٠ ألف و ٣٢ من قانون تسليم المجرمين).

ويخضع تسليم المجرمين لازدواجية التجريم (المادة ٨ من قانون تسليم المجرمين) واشتراط حدٍّ أدنى لعقوبة السجن لمدة سنة واحدة على الأقل يشمل الجرائم ذات الصلة بالفساد بموجب القانون المالطي. وفي غياب ازدواجية التجريم يعتبر تسليم المجرمين ممكناً بموجب أمر التوقيف الأوروبي وإجراءات التسليم وكذلك الشأن فيما يخص آيسلندا والنرويج. وفي حالات أخرى، يقتصر تسليم المجرمين على الأفعال التي تُجرّمها مالطة، لأنّ من الجرائم المنصوص

عليها في الاتفاقية ما لا تعتبره مالطة جرائم. وتوجد إجراءات تسليم مبسطة فيما يخص عشرة بلدان معينة من الكومنولث وفي إطار خطة لندن لتسليم المجرمين داخل الكومنولث. ولم ترفض مالطة أي طلبات لتسليم المجرمين حتى الآن، باستثناء قضية واحدة لم يستوف الطلب في إطارها الشروط القانونية لمالطة.

وتُعدّ الجرائم السياسية من شرط تسليم مرتكبيها (المادة ١٠ (١) (أ) من قانون تسليم المجرمين). ورغم أن الدستور ينصُّ على تسليم المواطنين المالمطين (المادة ٤٣ (٣)) وكانت هناك حالات ذات صلة، تعتبر الجنسية أساساً اختيارياً للرفض بموجب معاهدات مالطة لتسليم المجرمين. ولم يُتناول التزام التسليم أو المحاكمة في التشريعات الداخلية لمالطة وفي جميع المعاهدات التي انضمت إليها.

ولم يتم الاحتجاج بمسائل المعاملة العادلة أو الغرض التمييزي حتى الآن في قضايا الجرائم ذات الصلة بالفساد.

ولا يمكن رفض تسليم المجرمين بسبب أن الجريمة تنطوي على مسائل ضريبية؛ ذلك أن ٩٠ في المائة من الطلبات الواردة تتعلق بجرائم مالية وتُنفَّذ هذه الطلبات دائماً. وتتساور مالطة كعُرف متبَع مع الدول التي تقدّم الطلبات.

نقل الأشخاص المحكوم عليهم؛ نقل الإجراءات الجنائية (المادتان ٤٥ و ٤٧)

مالطة دولة طرف في اتفاقية مجلس أوروبا بشأن نقل الأشخاص المحكوم عليهم ومعاهدتين ثنائيتين مع ليبيا ومصر. وشاركت مالطة في ترتيبات لنقل السجناء بصفتها دولة متلقية للطلب ودولة طالبة.

ويصبح نقل الإجراءات الجنائية ممكناً عندما تُنطاط بالمحاكم الولاية القضائية وقُدمت أمثلة متعلقة بالتنفيذ.

المساعدة القانونية المتبادلة (المادة ٤٦)

يُحتج عادة بالمادة ٦٤٩ من القانون الجنائي للموافقة على طلبات المساعدة القانونية المتبادلة الواردة من السلطات القضائية الأجنبية أو هيئات التحقيق والمقاضاة أو السلطات الإدارية الأجنبية. ومالطة دولة طرف في المعاهدات الدولية المتعلقة بالمساعدة القانونية المتبادلة ووقّعت

على معاهدين ثنائيتين (الصين والولايات المتحدة الأمريكية). وتتبع مالطة أيضا نظام هاراري المتعلق بالمساعدة القانونية المتبادلة داخل الكومنولث.

وُعدُّ ازدواجية التجريم شرطاََ عامًا للمساعدة القانونية المتبادلة (انظر، على سبيل المثال، تحفُّظ مالطة على الاتفاقية الأوروبية للمساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية). ورغم ذلك، لا توجد عوائق بموجب القانون المالطي تحول دون تقديم المساعدة عند غياب ازدواجية التجريم فيما يخص التدابير غير القسرية. وقد نفذت مالطة طلبات تنطوي على أفعال لا يعتبرها القانون المالطي جرائم جنائية وإنما انتهاكات إدارية.

وتستطيع مالطة أن تقدِّم فئة واسعة من المساعدات بدءا من تسليم أمر حضور ووثائق إلى إنفاذ أوامر المصادرة، وبتقديم المساعدة للشهود إلى البحث والحجز، وبتقديم الوثائق إلى عقد جلسة استماع عن طريق الفيديو. وتقدم المساعدة ما لم تتعارض مع القانون الوطني أو السياسات العامة (المادة ٦٤٩ (١) و(٥) من القانون الجنائي).

ولم ترفض مالطة أيَّ طلب للمساعدة القانونية حتى الآن.

وعندما يرسل المدعي العام، بصفته الهيئة المركزية المختصة، إلى القاضي طلبا قدمته سلطة أجنبية بالنسبة لإجراء أيِّ تحقيق أو بحث أو حجز أو استجواب للشهود، يقوم القاضي أو يأمر بهذا التحقيق أو الاستجواب. وتقوم الشرطة بتنفيذ أوامر البحث والحجز. وعندما يتعلق الأمر بطلبات خاصة بجرائم يُعاقب عليها بعقوبة السجن لمدة تتجاوز سنة واحدة، بما في ذلك جرائم غسل الأموال، وعندما يكون شرط ازدواجية التجريم مستوفى، يتقدم المدعي العام إلى المحكمة الجنائية بطلب الحصول على أمر بالتحقيق أو أمر بالمصادرة، أو على كليهما (المادة ٤٣٥ بء من القانون الجنائي؛ والمادة ٩ من قانون منع غسل الأموال، والمادة ٢٤ بء من قانون العقاقير الخطيرة). وعند قبول الطلب يحظى أمر التحقيق أو المصادرة بالأولوية على أيِّ التزام بالسريَّة أو السريَّة المهنية وتنطبق الأحكام المعمول بها فيما يتعلق بأمر التحقيق أو الحجز المحلي.

وتُنجز الطلبات التي تنفذها الشرطة، أي جمع الأدلة وإجراء المقابلات، خلال إطار زمني متوسط يناهز ثلاثة أسابيع. وتنفذ الطلبات التي ينجزها المدعي العام من خلال إصدار أوامر بالتحقيق أو المصادرة أو التجميد عموما في غضون أسبوعين. وتنفذ الطلبات التي تنطوي على الاستماع للشهود تنفيذاً تاماً في غضون ٣ إلى ٦ أشهر، حسب عبء العمل في المحاكم. وتتناول المادة ٦٤٩ من القانون الجنائي الإرسال المباشر لطلبات المساعدة القانونية المتبادلة ما بين السلطات القضائية.

ولا توجد عوائق تحول دون تقديم المساعدة القانونية المتبادلة فيما يتعلق بالمسائل التي تخضع للسريّة المصرفية (على سبيل المثال، المادة ٦ بء من قانون السريّة المهنية) أو التي تنطوي على وجود شخصيات اعتبارية وعادة ما تتم الموافقة على هذه الطلبات. وتُحترم شروط السريّة على أساس الممارسة الإدارية وفقا للمادة ٦٤٩ (٥ بء) من القانون الجنائي.

وتعتمد مالطة على تعاونها من خلال عملها مع شبكة كامدين المشتركة بين الوكالات لاسترداد الموجودات والانتربول ومكتب الشرطة الأوروبي والتعاون ما بين هيئات الشرطة (انظر أدناه) لتبادل المعلومات خلال مرحلة ما قبل المساعدة القانونية المتبادلة.

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

تشارك الشرطة المالطية في شبكة كامدين المشتركة بين الوكالات لاسترداد الموجودات وتشارك في تبادل المعلومات ما بين هيئات الشرطة والتعاون على أساس الإنتربول مثلا ومكتب الشرطة الأوروبي والإنابة القضائية من السلطات القضائية وسلطات الشرطة الأجنبية. ويقوم مكتب المدعي العام كذلك، بصفته السلطة القضائية المركزية، بالتعاون مع دول أخرى من خلال شبكة أورو جوست والشبكة القضائية الأوروبية. وقُدمت بيانات إحصائية متعلقة بالطلبات الجنائية (لا تقتصر على مسائل الفساد) من خلال الإنتربول ومكتب الشرطة الأوروبي ومكتب مالطة لشنغن المسمى "سيرن" SIRENE (طلبات المعلومات التكميلية عند المعابر الوطنية). وتستخدم مالطة أيضا شبكة سيينا SIENA (تطبيق شبكة التبادل الآمن للمعلومات) منصة لتبادل المعلومات.

وقامت وحدة تحليل الاستخبارات المالية، رغم أنها ليست وكالة لإنفاذ القانون، بإبرام ترتيبات لتبادل المعلومات، بما في ذلك من خلال مجموعة إيغمونت والاتحاد الأوروبي (وقّعت ٩ مذكرات تفاهم بنهاية عام ٢٠١٢). وقُدمت بيانات إحصائية مفصلة عن الطلبات الدولية التي قدّمتها وحدة تحليل الاستخبارات المالية للحصول على المساعدة القانونية (الواردة/الخارجة).

ولدى قوات الشرطة المالطية ضباط اتصال ملتحقون بمكتب الشرطة الأوروبي، من خلال اتفاقات أبرمت مع دول أخرى على أساس كل حالة على حدة، وملتحقون بالسفارات في الخارج.

وقد دخلت مالطة في عدد من اتفاقات التعاون في مجالي الجريمة والشرطة. وتعتبر مالطة هذه الاتفاقية بمثابة الأساس للتعاون المباشر في إنفاذ القانون، لكنها لم تكن تجرّب تجربة بشأن تطبيقها في هذا الصدد.

ويعتبر إجراء عمليات تحقيق مشتركة أمراً ممكناً بموجب معاهدات مالطة (على سبيل المثال، اتفاقية الاتحاد الأوروبي بشأن المساعدة القانونية المتبادلة وبعض المعاهدات الثنائية). وشاركت السلطات المالطية بشكل مباشر أو ساعدت في عمليات التحقيق المشتركة التي قامت بها أفرقة في بضع حالات، بما في ذلك عملية تحقيق متعلقة بجريمة ذات صلة بالفساد.

ويمكن تنفيذ أساليب تحرّ خاصة "غير اقتحامية" بناءً على موافقة المدعي العام (المادة ٤٣٥ هاء (٣) من القانون الجنائي). وتُقبَل الأدلة التي جمعت بموجب أمر توقيف أو أمر تحقيق إذا نُفذ الأسلوب بشكل مشروع، بيد أن القانون لم يتناول هذه المسألة.

٣-٢- التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

- إدماج ضابط اتصال لتنفيذ الطلبات التي تستدعي تدخّل الشرطة (على سبيل المثال، البحث والحجز وتسليم أوامر الحضور وإلقاء القبض لأغراض الاستجواب وجلسات الاستماع في المحكمة) داخل الوحدة المعنية في مكتب المدعي العام لمعالجة طلبات التعاون الدولي؛
- ينصُّ القانون الجنائي المالطي على الاستماع للمشتبه فيهم من خلال جلسة استماع عن طريق الفيديو وعن طريق الهاتف في بعض الحالات؛
- تقوم مالطة بتعاون دولي في مجال إنفاذ القانون جدير بالثناء، وتقدّم دورات تدريب على تقنيات التحقيق لصالح بلدان أخرى، ولا سيما بواسطة قوات شرطة مالطة ووحدة تحليل الاستخبارات المالية؛ وشهدت الآونة الأخيرة ارتفاعاً في الموارد المخصّصة لوحدة العلاقات الدولية داخل الشرطة.

٣-٣- التحديات التي تواجه التنفيذ

من شأن الخطوات التالية أن تعزّز التدابير القائمة لمكافحة الفساد:

- تحديد التزام التسليم أو المحاكمة بقدر أكبر من الوضوح في التشريعات الوطنية؛

- النظر، توخياً لتحقيق وضوح واتساق قانوني أكبر في القضايا المقبلة، في اتباع مبادئ توجيهية أو إجراءات رسمية أخرى لتناول واجب التشاور قبل رفض تسليم المجرمين؛
- اعتماد أحكام ذات صلة لتناول شرط الإخطار المتعلق بمسائل السريّة (المادة ٤٦ (٢٠))؛
- النظر في اتباع مبادئ توجيهية ذات صلة أو إجراءات رسمية بشأن ما يلي:
 - التعهدات المتعلقة بالسريّة والكشف عن معلومات مُبرئة تنظم التبادل التلقائي للمعلومات (المادة ٤٦ (٥))؛
 - وضع قيود على الاستعمال (المادة ٤٦ (١٩))؛
 - مسائل تشملها المادتان ٤٦ (٢٤) و(٢٥)؛
 - واجب التشاور قبل رفض أو تأجيل المساعدة القانونية المتبادلة (المادة ٤٦ (٢٦) وتقديم أسباب تبرر رفض المساعدة (المادة ٤٦ (٢٣))؛
 - سلوك الأشخاص المأمون (المادة ٤٦ (٢٧)).
- النظر في زيادة وضوح تحديد المسائل المتصلة بالنقل المؤقت للأشخاص المعتقلين (المادة ٤٦ (١١) (ب) و(ج)) ومسألة التكاليف (المادة ٤٦ (٢٨)).