

Distr.: General
29 January 2015
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

المحتويات

الصفحة

٢ خلاصة وافية	ثانياً -
٢ لكسمبرغ	

* .CAC/COSP/IRG/2015/1



ثانياً - خلاصة وافية

لكسمبرغ

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

وقّعت لكسمبرغ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد خلال المؤتمر السياسي الرفيع المستوى المعقود في ميريدا (المكسيك) في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣. وجرى التصديق على الاتفاقية بموجب قانون اعتمده برلمان البلد في ١٠ تموز/يوليه ٢٠٠٧، ثمّ وقّعت عليها الدوقية الكبرى في ١ آب/أغسطس ٢٠٠٧. وأودعت لكسمبرغ صكّ تصديقها على الاتفاقية لدى الأمين العام للأمم المتحدة في ٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧.

ولكسمبرغ هي دولة عضو في كلٍّ من الاتحاد الأوروبي، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ومجموعة الدول المناهضة للفساد التابعة لمجلس أوروبا، ولجنة الخبراء المعنية بتقييم تدابير مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية.

ووفقاً لممارسة قضائية راسخة لدى المحاكم العليا في لكسمبرغ (محكمة النقض والمحكمة الدستورية والمحكمة الإدارية)، تُعدّ قواعد القانون الدولي والاتفاقيات الدولية المقبولة بوجه عام، عندما يصدّق عليها بقانون تشريعي ويسري مفعولها، جزءاً لا يتجزأ من القانون الداخلي في البلد، وتعلو على أيّ نص قانوني مخالف وارد فيه. وتبعاً لذلك، أصبحت الاتفاقية جزءاً لا يتجزأ من قانون لكسمبرغ الداخلي.

وترد أهمّ التشريعات التنفيذية ذات الصلة في كلٍّ من القانون الجنائي (قانون العقوبات) وقانون الإجراءات الجنائية والقوانين الخاصة.

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)

ترد الأحكام القانونية الخاصة بالرشو والارتشاء في المواد ٢٤٦ و ٢٤٧ و ٢٤٩ و ٢٥٠ من القانون الجنائي.

ولا يورد القانون تعريفاً لتعبير "موظف عمومي". إلا أن القانون والمذكرة التفسيرية يشيران إلى "وديع أو موظف من موظفي إنفاذ القانون أو شخص يتولّى مهام الخدمة العامة أو يشغل منصباً عمومياً انتخابياً" (المواد ٢٤٦ و ٢٤٧ و ٢٤٩ من القانون الجنائي). وفيما يتعلق بموظفي الشركات العامة والموظفين الأجانب، تنطبق عليهم المفاهيم والتعاريف ذاتها التي تسري على الموظفين المحليين.

وأدرج فعل الفساد من جانب واحد من خلال مجرد عرض أو منح رشوة في القانون الجنائي بموجب القانون المؤرخ ١٥ كانون الثاني/يناير ٢٠٠١. وألغي شرط وجود "اتفاق فساد". وفيما يخص مفهوم "المزية غير المستحقة"، لا يتيح القانون النافذ أي إعفاءات عن دفع مبالغ لتيسير الحصول على منفعة ما. ولا تميّز النصوص القانونية ما إذا كان الموظف محلاً بواجباته أو لا.

وتجرّم المواد ٢٤٦ إلى ٢٤٩ من القانون الجنائي فعل المتاجرة بالنفوذ. إلا أن هذا الفعل مجرّم فقط في حدود مدى اعتزام الشخص "الحصول من سلطة أو إدارة عامة على أيّ تمييز أو عمل أو مناقصة أو أيّ قرار آخر محاباةً لذلك الشخص". ومن ناحية أخرى، تُعتبر الجريمة كاملة وإن لم تحقق النتيجة المنشودة.

وتنفذ أحكام المادة ٢١ من الاتفاقية من خلال المادة ٣١٠-١ من القانون الجنائي. وينصّ قانون لكسمبرغ على متطلبات تتجاوز ما نصّت عليه الاتفاقية من حيث إنه ينطبق أيضاً خارج سياق الأنشطة التجارية. ومع ذلك، فإنّ المشرّع الوطني احتفظ بصيغة "دون علم ولا ترخيص".

غسل الأموال؛ الإخفاء (المادتان ٢٣ و ٢٤)

جرّمت لكسمبرغ غسل الأموال من خلال الأحكام الواردة في المواد ١-٥٠٦ إلى ٨-٥٠٦ من القانون الجنائي. مع أنّ لكسمبرغ قد اعتمدت قائمة من الجرائم الأصلية، فإنّ البند الأخير من المادة ١-٥٠٦ (١) من القانون الجنائي يعني أنّ لكسمبرغ تعتمد في الممارسة العملية نهجاً شاملاً لجميع الجرائم تقريباً إزاء فعل غسل الأموال، نظراً لكون الحد الأدنى للعقوبة بالسجن لمدة ٦ أشهر منخفضاً. ذلك أنّ جميع جرائم الفساد على وجه الخصوص يشملها تحديداً بند منفصل.

وتشمل المواد ١-٥٠٦ (٤) و ٤-٥٠٦ و ٥-٥٠٦ و ٦-٥٠٦ من القانون الجنائي الشروع في ارتكاب فعل غسل الأموال والإعداد لارتكابه والتأمّر على ارتكابه، وتشمل أيضاً الاشتراك في ارتكاب الفعل، حيث يرد النص على ذلك في الأحكام العامة المنصوص عليها

في المادتين ٦٦ و ٦٧ من القانون الجنائي (المتعلقة بمرتكبي الأفعال الإجرامية والمتواطئين على ارتكابها). وتنص المادة ٥٠٦-٤ من القانون الجنائي صراحةً على تجريم غسل الأموال لحساب الذات.

أمّا الأحكام الخاصة بالإخفاء فتُرد في المادتين ٥٠٥ و ٥٠٦ من القانون الجنائي.

الاختلاس؛ إساءة استغلال الوظائف؛ الإثراء غير المشروع (المواد ١٧ و ١٩ و ٢٠ و ٢٢) تتمثل الأحكام المحلية التي تتوافق مع المادة ١٧ من الاتفاقية في المادة ٢٤٠ من القانون الجنائي (المتعلقة بالاختلاس) والمادة ٤٩١ (خيانة الأمانة). وتجرم المادة ١٧١-١ من قانون الشركات فعل اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص على نحو واسع النطاق، بحيث يعاقب أيضاً على ممارسة صلاحيات تتعارض مع مصالح الشركة. ومن ناحية أخرى، لا يمكن أن يرتكب هذا الجرم إلاً مديرو الشركة بحكم القانون أو بحكم الواقع.

ونفذت لكسمبرغ أحكام المادة ١٩ من الاتفاقية من خلال المواد ٢٤٠ و ٢٤٣ و ٢٤٤ و ٢٤٥ من القانون الجنائي.

وقد ناقشت اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد بلوكسمبرغ إمكانية تجريم الإثراء غير المشروع (المادة ٢٠ من الاتفاقية)، لكنها قرّرت ألاً توصي بهذا التعديل القانوني للحكومة لأنّ من شأن ذلك على صعيد الممارسة العملية أن يُلقى بعبء الإثبات على عاتق المتّهم، وهو أمر اعتُبر متعارضاً مع المبدأ القانوني الأساسي المتمثل في افتراض البراءة.

إعاقة سير العدالة (المادة ٢٥)

أبلغت السلطات الوطنية عن اعتماد وتنفيذ المادة ٢٥ (أ) من الاتفاقية من خلال المواد ١٤٠ و ١٤١ و ٢٢٣ و ٢٢٤ و ٢٥١ إلى ٢٥٣ و ٢٨٢ من القانون الجنائي.

وتنفذ أحكام المادة ٢٥ (ب) من الاتفاقية من خلال المواد ١٤٠ و ١٤١ و ٢٥١ إلى ٢٥٣ و ٢٧٥ وما يليها من القانون الجنائي.

مسؤولية الشخصيات الاعتبارية (المادة ٢٦)

استشهدت لكسمبرغ في هذا الصدد بالمواد ٣٤ إلى ٤٠ من القانون الجنائي. وتنفذ أحكام الفقرتين ١ و ٢ من المادة ٢٦ من الاتفاقية من خلال المادة ٣٤ من القانون الجنائي.

والأشخاص الذين يمكن أن يتحمّلوا مسؤولية الشخصية الاعتبارية هم أعضاء مجالس إدارة هذه الهيئات أو مديروها بحكم القانون أو بحكم الواقع (المادة ٣٤ من القانون الجنائي).

ولاحظ الخبراء المستعرضون النطاق الموضوعي والشخصي الواسع لمسؤولية الأشخاص الاعتباريين الذي يشمل كل الجرائم والمخالفات وجميع الأشخاص الاعتباريين، بمن فيهم الأشخاص الاعتباريون الخاضعون للقانون العام (باستثناء الدولة والبلديات) والمؤسسات العامة. وعلاوة على ذلك، تكمل عقوبات إدارية المسؤولية الجنائية للشركات (المادة ٢٠٣ من القانون المعدّل المؤرّخ ١٠ آب/أغسطس ١٩١٥ المتعلق بالشركات التجارية).

ووفقاً للمادة ٣٤ (٢) من القانون الجنائي، فإن مسؤولية الشخصيات الاعتبارية مستقلة عن مسؤولية الشخص الذي يرتكب الجريمة. ومع ذلك، ترى المحاكم في لكسمبرغ جواز النظر في المسؤولية الجنائية للأشخاص الاعتباريين حتى في الحالات التي قد لا يكون الجهاز أو الفرد الذي يمثل الشخص الاعتباري قد خضع فيها للملاحقة فعلياً وأدين عن ذلك الجرم.

ولاحظ الخبراء المستعرضون، وهم يضعون في حسابهم أن التشريعات المتعلقة بالمسؤولية الجنائية للشخصيات الاعتبارية لم تُسنّ إلا في عام ٢٠١٠، غياب عقوبات جنائية حتى الآن عن الجرائم المتعلقة بالفساد تُفرض على الأشخاص الاعتباريين.

المشاركة والشروع (المادة ٢٧)

اعتمدت لكسمبرغ المادة ٢٧ (١) من الاتفاقية ونفّذت أحكامها من خلال الأحكام الواردة في المواد ٦٦ إلى ٦٩ من القانون الجنائي. وترد الأحكام الخاصة بالشروع في المادتين ٥١ و٥٢ من القانون الجنائي. وأشارت لكسمبرغ إلى أن القواعد العامة المتصلة بالشروع تطبّق تطبيقاً محدوداً على الصعيد العملي فيما يتعلق بجرائم الفساد. ولا يجرم قانون لكسمبرغ الأفعال التحضيرية البسيطة.

الملاحقة والمقاضاة والجزاءات؛ التعاون مع سلطات إنفاذ القانون (المادتان ٣٠ و٣٧)

يتميّز القانون بين فئات مختلفة من الجرائم (جناية، جنحة، مخالفة)، ويمكن أن تُوضع في الحسبان حسامة الجرم بالنظر إلى نطاق العقوبات المحددة لكل منها. ويبقى مستوى العقوبات المفروضة على جرائم الفساد كافياً.

ويتمتع النواب البرلمانين والدوقية الكبرى دون غيرهم من الموظفين العموميين بحصانة محدودة للغاية. ويبقى اعتقال نائب برلماني خلال سير إحدى جلسات البرلمان هو الإجراء

الوحيد الذي يتطلب موافقة مسبقة من البرلمان (المادتان ٦٨ و ٦٩ من الدستور). ومع ذلك، تحوّل المادة ١١٦ من الدستور البرلمان سلطة تقديرية لكي يشرف بنفسه على الإجراءات الجنائية بشأن عضو من أعضاء الحكومة.

ولدى لكسمبرغ نظام تقديري للملاحقة، ولا تعتمد مبدأ الملاحقة القضائية الإلزامية. ومع ذلك، فإنّ الملاحقة هي القاعدة، خصوصاً بشأن الجرائم التي يعاقب عليها بالسجن مثل جرائم الفساد.

ويمكن اعتقال المدعى عليه الذي يتخلّف عن حضور الإجراءات القضائية طواعيةً (المادة ١١٩ من قانون الإجراءات الجنائية). وينظّم التشريع مسألة الإفراج المشروط في المواد ١١٦ و ١١٩ و ٩٤ من قانون الإجراءات الجنائية، وأيضاً في المادة ٦١٩ وما يليها من قانون الإجراءات الجنائية والمادة ١٠٠ من القانون الجنائي.

وتنفذ أحكام المادة ٣٠ (٦) من الاتفاقية من خلال المادتين ٤٨ و ٤٩ من قانون الخدمة المدنية. وأقرت لكسمبرغ إجراءات لإسقاط أهلية الأشخاص المدانين بارتكاب جرائم فساد لتوليّ مناصب عمومية في المواد ٧ و ١٠ و ١١ و ١٤ من القانون الجنائي وفي المادتين ٤٨ و ٤٩ من قانون الخدمة المدنية.

ويمكن أن تطبّق لكسمبرغ عقوبات تأديبية وجنائية في آن واحد.

ويشجّع تشريع لكسمبرغ على إعادة إدماج الأشخاص المدانين بارتكاب جرائم في المجتمع. وتنصّ المواد ٦٤٤ إلى ٦٥٨ وما يليها من قانون الإجراءات الجنائية والقانون المتعلق بإدارات السجون، فضلاً عن قانون تنفيذ العقوبات، على إعادة إدماج الجناة في المجتمع.

ولئن كانت هناك إمكانية لمنح الحصانة للشاهد من الداخل "الشاهد الملك" في قضايا الإرهاب والجريمة المنظّمة والاتجار بالمخدّرات، إلا أنّ هذه الإمكانية غير واردة في قضايا الفساد. ومع ذلك، يمكن أن يؤخذ تعاون الجاني في مثل هذه الحالات في الاعتبار لتخفيف العقوبة.

حماية الشهود والمبلّغين (المادتان ٣٢ و ٣٣)

يمكن الامتناع عن الكشف عن هوية الشاهد في حالة خاصة جداً تتمثّل في التحقيق السري. وتتعاون لكسمبرغ أيضاً مع الدول الأخرى في مجال حماية الشهود. ونظراً لصغر حجم البلد، لا توجد برامج رسمية لحماية الشهود في لكسمبرغ.

وينفذ الحكم الخاص بحماية المبلغين من خلال القانون المؤرخ ١٣ شباط/فبراير ٢٠١١ المتعلق بحماية المبلغين. ويُقرُّ قانونُ العمل عكسَ عبء الإثبات في حالات الفصل الانتقائي في المادة لام-٢٧١-٢. وليس الموظفون المدنيون محميين فقط من ضروب الانتقام، بل إنهم ملزمون فعلياً بالإبلاغ عن حالات الفساد. وقد أنشأ فرع مؤسسة الشفافية الدولية بلكسمبرغ خط اتصال مباشر خاص بالمبلغين ممول من الدولة.

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

تُرسي المواد ٧ و ١٤ و ١٩ و ٢١ و ٣١ و ٣٢ و ٣٢-١ من القانون الجنائي الإطار القانوني الداخلي بشأن تجميد الممتلكات وحجزها ومصادرتها. ولا تتناول هذه الفصول عائدات الجريمة فحسب، بل تتناول أيضاً الأدوات المستخدمة في ارتكاب الجريمة أو التي كانت معدة لهذا الغرض.

ولم تُنشئ لكسمبرغ جهازاً لإدارة الموجودات من أجل التصرف تحديداً في الممتلكات المحمّدة أو المحجوزة أو المصادرة. ومن ثمّ فإنّ الدولة هي التي تتولّى إدارة الممتلكات المحمّدة أو المحجوزة. وتنقل الدولة تلك الممتلكات، فيما يتعلق بقضايا الاتجار بالمخدرات أو غسل الأموال أو تمويل الإرهاب، إلى صندوق مصادرة الموجودات (صندوق مكافحة أشكال معينة من الإجرام).

وتخضع عائدات الجريمة التي حُوّلت إلى ممتلكات أخرى أو بُدّلت بها، جزئياً أو كلياً، للتجميد والمصادرة.

ويمكن أن تشمل المصادرة أيضاً الوثائق المصرفية إذا اعتُبرت من أدوات الجريمة، وإلاّ فإنها تشكّل، إذا ما اعتُبرت دليلاً إثباتياً، جزءاً من ملف القضية فيجري عندئذ إتلافها أو تُردُّ إلى صاحبها الشرعي عند إغلاق القضية (المواد ٣١ إلى ٣٥ و ٦٥ و ٦٦ و ٦٦-١ إلى ٦٦-٥ و ٦٧ و ٦٧-١ من قانون الإجراءات الجنائية). وليس لدى لكسمبرغ سجل مركزي للحسابات المصرفية. ويجوز لقاضي التحقيق، بعد اعتماد المادتين ٦٦-٤ و ٦٦-٥ من قانون الإجراءات الجنائية، أن يأمر المؤسسة الائتمانية بتقديم معلومات أو وثائق تتعلق بالحسابات أو المعاملات المصرفية من خلال إجراءات مبسّطة. ووفقاً لهذه الإجراءات، يمكن أن يبلغ الأمر إلى المؤسسة الائتمانية المعنية عن طريق إخطارها إلكترونياً. وتقدّم المؤسسة الائتمانية التي تُخَطَّر بالأمر المعلومات أو الوثائق المطلوبة إلكترونياً إلى قاضي التحقيق ضمن الفترة الزمنية المبينة في الأمر. ويعاقب على عدم الامتثال لمثل هذا الأمر بغرامة تتراوح بين ١ ٢٥٠ و ١٢٥ ٠٠٠ يورو (المادة ٦٦-٥ (٣) من قانون الإجراءات الجنائية). وعلاوة على ذلك،

تتعاون المصارف مع وحدة التحقيقات المالية، والمصارف مسؤولة جنائياً عن البيانات الخاصة بمبدأ "اعرف عميلك".

ووفقاً للمادة ٣١ (٨) من الاتفاقية، نظرت لكسمبرغ في إمكانية إلزام الجاني بأن يبين المصدر المشروع للعائدات الإجرامية المزعومة أو للممتلكات الأخرى الخاضعة للمصادرة، لكنّها قرّرت عدم اعتماد هذا الإجراء لأنّ هذا الشرط اعتُبر منافياً للمبدأ القانوني الأساسي المتمثّل في افتراض البراءة. ومع ذلك، فإنّ مبدأ الحرية في تقييم الأدلة الإثباتية ينطبق أيضاً على المصدر المشروع أو غير المشروع للعائدات الإجرامية المزعومة.

وتنصُّ المادتان ٣١ (٤) و ٣٢-١ (٤) من القانون الجنائي على حماية حقوق الأطراف الثالثة الحسنة النية.

التقادم؛ السجل الجنائي (المادتان ٢٩ و ٤١)

تنظّم المواد ٩١ إلى ٩٩ من القانون الجنائي والمواد ٦٣٥ إلى ٦٤٣ من قانون الإجراءات الجنائية القواعد الخاصة بفترة التقادم. وتصل فترة التقادم الخاصة بملاحقة الجرائم إلى ١٠ سنوات، مقابل ٥ سنوات للجُنح (المادتان ٦٣٧ و ٦٣٨ من قانون الإجراءات الجنائية). وتبدأ فترة التقادم الخاصة بقضايا الفساد على العموم اعتباراً من وقت ارتكاب الأفعال. وتُعلّق فترة التقادم في كل حين تُجمَع فيه أدلة إثباتية أو تُباشَر فيه إجراءات قضائية. ويعيد إصدار مذكرة توقيف فترة التقادم إلى نقطة البداية.

ويمكن للمحكمة أن تأخذ في الاعتبار، لدى تقرير العقوبة، أيّ حكم إدانة سابق، بما في ذلك أحكام الإدانة التي تُصدرها محاكم أجنبية (موجب المادة ٧-٥ من قانون الإجراءات الجنائية).

الولاية القضائية (المادة ٤٢)

ينظّم قانون الإجراءات الجنائية القواعد الخاصة بالولاية القضائية في القضايا الجنائية. وقد نفّذت لكسمبرغ مبدأ الاختصاص الإقليمي ومبدأ الاختصاص بالجاني والاختصاص بالمجني عليه على حدّ سواء في تقرير الولاية القضائية. ولحاكم لكسمبرغ ولاية قضائية على الجرائم التي يرتكبها مواطنوها خارج إقليمها دون اشتراط توافر ازدواجية التجريم (المادة ٥ (١) من قانون الإجراءات الجنائية). أمّا الجُنح فيُشترط بشأنها توافر ازدواجية التجريم.

ويشكّل مجرد الاحتفاظ بأموال متأتية من بعض الجرائم الأصلية في حساب مصرفي بلكسمبرغ جريمة غسل أموال، ومن ثمّ يُخضع القضية للولاية القضائية لكسمبرغ.

ويمكن أن تُخضع لكسمبرغ لولايتها القضائية الأفعال الجرمية وفقاً للاتفاقية عندما يكون الجاني المزعوم موجوداً في إقليمها ولا تقوم بتسليم ذلك الشخص بحجة وحيدة هي كونه أحد رعاياها (المادة ٥-١ من قانون الإجراءات الجنائية).

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

بموجب قانون لكسمبرغ، لا يجعل الفساد العقدَ لاغياً بحكم القانون، وإنما يجعله فقط قابلاً للإلغاء. ويمكن، بمقتضى إجراءات القانون الخاص، إلغاء العقد أو سحب الامتياز بسبب الغش. وفضلاً عن ذلك، ينصُّ قانون الاشتراء العمومي على عقوبات إدارية محدّدة بشأن جرائم الفساد. ويوجد سجل جنائي خاص بالأشخاص الطبيعيين والاعتباريين. والتعويض عن الضرر مُتاحٌ. ويمكن أن يُطالب بالتعويض بموجب المواد ٥٦ إلى ٦٢ من قانون الإجراءات الجنائية الطرفُ المدني في الإجراءات الجنائية.

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

ليس لدى لكسمبرغ هيئة متخصصة في مكافحة الفساد. وبدلاً من ذلك، تتولى الشرطة الجنائية والنيابة العامة مهمة مكافحة الفساد. وهكذا يوجد ضمن الشرطة الوطنية وأيضاً ضمن مكتب المدعي العام عدد معين من الأشخاص المتخصصين في مكافحة الفساد (عن طريق تدريب خاص)، ويتولون مسؤولية معالجة قضايا الفساد. ويتمتع المدعون العامون والقضاة بالوضع ذاته. بموجب قانون لكسمبرغ، ممّا يكفل استقلالهم. وجهاز الشرطة مستقل إدارياً. وتعمل الشرطة القضائية تحت إشراف النائب العام، لكنها تتصرف حصراً بإمرة قاضي التحقيق إذا كانت منكبّة على معالجة ملفٍّ معين.

وتوجد في لكسمبرغ وحدة قضائية للتحقيقات المالية، وهي لا تقتصر في تحقيقاتها على الوقائع الواردة في تقرير من تقارير المعاملات المشبوهة. وتتألف وحدة التحقيقات المالية من مدّعين عامين يتمتعون بصلاحيات مماثلة لصلاحيات قاضي التحقيق.

وقد أنشأت لكسمبرغ لجنة ذات امتداد أفقي عبر عدّة هيئات بشأن منع الفساد، يمكنها دعوة ممثلين عن القطاع الخاص والمجتمع المدني.

وينصُّ قانون التعاون الصادر عام ٢٠٠٨ على وجوب تبادل المعلومات بين السلطات الوطنية تلقائياً. وعلاوة على ذلك، فإن موظفي الخدمة المدنية ملزمون بالإبلاغ عن جرائم الفساد (المادة ٢٣ من قانون الإجراءات الجنائية). ودأبت السلطات العامة على تنظيم

حلقات عمل ومؤتمرات حول موضوع الفساد، بالاشتراك مع القطاع الخاص. وتمنح لكسمبرغ دعماً مالياً لمؤسسة الشفافية الدولية لتشغيل خط اتصال مباشر خاص بمكافحة الفساد يتيح الإبلاغ عن أعمال مشبوهة مرتبطة بالفساد.

٢-٢- التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

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

- (المادة ٢١): يتجاوز قانون لكسمبرغ نطاق متطلبات الاتفاقية من حيث إنه ينطبق أيضاً خارج سياق الأنشطة التجارية؛
- (المادة ٢٢): النطاق الواسع لتطبيق الحكم الذي يجرم الاختلاس في القطاع الخاص؛
- (المادة ٣٠): منح الحصانة للنواب البرلمانين دون غيرهم، وبالتالي فإن عدد الموظفين الذين يتمتعون بهذا الامتياز محدود على نحو صارم؛
- (المادة ٣٣): الحماية الخاصة من الانتقام التي نصَّ عليها قانون العمل الذي اعتمد بمقتضى قانون حماية المبلّغين؛
- (المادة ٣٦): الصلاحيات الواسعة التي تتمتع بها وحدة التحقيقات المالية واستقلالية المدّعين العامّين، على غرار استقلالية القضاة؛
- (المادة ٤٢): عدم وجود شرط التجريم المزدوج في إخضاع الجرائم التي تتجاوز حدود ولاية لكسمبرغ الإقليمية، غير الجُرح التي يرتكبها مواطنوها، لولايتها القضائية الجنائية.

٢-٣- التحديات التي تواجه التنفيذ

لاحظ المستعرضون النظام القانوني المتقدم لمكافحة الفساد بل لكسمبرغ، فحدّدوا بعض التحديات التي تعترض التنفيذ و/أو الدواعي الموجبة لإجراء مزيد من التحسين، وقدّموا الملاحظات التالية لكي تأخذها السلطات الوطنية المختصة في الاعتبار فتتخذ تدابير بشأنها أو تنظر فيها (تبعاً للطابع الإلزامي أو الاختياري لمتطلبات الاتفاقية ذات الصلة). وإضافة إلى ذلك، سجّلوا ملاحظة عامة مفادها أن إيراد المزيد من الإحصاءات والأمثلة والسوابق

القضائية في العديد من المجالات كان يمكن أن يبيّن على نحو أفضل كيفية تنفيذ الاتفاقية في الممارسة العملية.

- (المادة ١٨): مع مراعاة الطبيعة الاختيارية للحكم، أوصى الخبراء المستعرضون بأن تنظر لكسمبرغ في رصد السوابق القضائية المتعلقة بالمتاجرة بالنفوذ لإثبات ما إذا كان القانون شاملاً بالقدر الكافي الذي يكفل شموله لأيّ "مزية غير مستحقة"؛
- (المادة ٢٠): مع مراعاة قرار البلد عدم تجريم الإثراء غير المشروع، أوصى الخبراء المستعرضون بتعزيز النظم السارية المنظمة للإفصاح عن الأصول وبأن تشمل هذه النظم الموظفين الرفيعي المستوى؛
- (المادة ٢٦): أوصى الخبراء المستعرضون بأن تنظر لكسمبرغ في تعديل التشريعات القائمة بحيث تكفل مرونة مستوى سلطة الشخص الذي يستتبع تصرفه مسؤولية الشخص الاعتباري وتجنّب الطائفة العريضة من نظم صنع القرار في إطار الشخصيات الاعتبارية. وعلاوة على ذلك، طُلب إلى لكسمبرغ أن ترصد السوابق القضائية المتعلقة بالمسؤولية الجنائية للشخصيات الاعتبارية؛
- (المادة ٣٠): أعرب الخبراء المستعرضون عن قلقهم إزاء القاعدة التي تنصّ عليها المادة ١١٦ من الدستور، والتي تحوّل البرلمان صلاحية تقديرية ليشرّف بنفسه على الإجراءات الجنائية تجاه عضو من الحكومة. وأوصى المستعرضون باعتماد نظام شامل لملاحقة أعضاء الحكومة على النحو المتوخّى في مشروع القانون رقم ٦٠٣٠ المتعلق بتنقيح الدستور؛
- (المادة ٣٢): نظراً لصغر حجم البلد، أوصى الخبراء المستعرضون بتطبيق ترتيبات الحماية المخصّصة للشهود مع الدول المجاورة على قضايا الفساد.

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)
 ترد الأحكام الأساسية بشأن تسليم المجرمين في قانون تسليم المطلوبين المؤرّخ ٢٠ حزيران/يونيه ٢٠٠١. ويسري هذا القانون عند عدم وجود اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف ودون مساس بإمكانية تطبيق القرار الإطاري الذي اتّخذه المجلس الأوروبي في

١٣ حزيران/يونيه ٢٠٠٢ بشأن أوامر إلقاء القبض وإجراءات التسليم فيما بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. ويضع القانون المؤرخ ١٧ آذار/مارس ٢٠٠٤ بشأن أوامر إلقاء القبض وإجراءات التسليم فيما بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، بصيغته المعدلة بالقانون المؤرخ ٣ آب/أغسطس ٢٠١١، القرار الإطاري المذكور موضع التنفيذ.

ولا تقلُّ عبثة العقوبة التي تحدّد على أساسها الجرائم المستوجبة للتسليم عن سنةٍ سجناً إذا ما طُلب التسليم لأغراض الملاحقة القضائية أو بشأن المدة الباقية من عقوبة لا تقلُّ مدتها عن ستة أشهر إذا طُلب التسليم لأغراض تنفيذ حكم من هذا النحو. ويطبّق شرط ازدواجية التجريم، لكن مع التركيز على الفعل الذي يقوم عليه الجرم. ولذلك يُؤخذ بنهج مرن إزاء تفسير هذا الشرط. وفضلاً عن ذلك، ينصُّ القانون المؤرخ ١٧ آذار/مارس ٢٠٠٤ على إمكانية تنفيذ أوامر إلقاء القبض الأوروبية من دون توافر ازدواجية التجريم في قضايا الفساد وغسل عائدات الجريمة، شريطة أن تكون الجرائم المعنية خاضعة للعقاب في الدولة المصدرة للأمر إمّا بعقوبة معيّنة أو بإجراء من إجراءات الحرمان من الحرية لمدة قصوى لا تقلُّ عن ٣ سنوات.

ويمكن أن توافق لكسمبرغ على تسليم المطلوبين حتى في حال عدم وجود معاهدة أو اتفاقية دولية، وذلك بتطبيق القانون المحلي. وللاتفاقية قوة قانونية مباشرة بحكم أسبقية المعاهدات الدولية. ولذلك، ينطبق معظم ما تنص عليه من أحكام متعلقة بتسليم المجرمين مباشرة من دون الحاجة لوجود تشريع تنفيذي. وتشمل التشريعات المحلية جميع الجرائم المنصوص عليها في الاتفاقية تقريباً. وعلاوة على ذلك، يمكن أن تُتخذ المعاملة بالمثل أساساً قانونياً للتسليم.

وتبيّن المادة ١٠ من القانون بشأن أوامر إلقاء القبض الأوروبية والمادة ٢٣ من قانون تسليم المجرمين، اللتان تنصّان على إجراءات تسليم مبسّطة، الإجراءات الشكلية والمعلومات اللازمة لمعالجة طلب التسليم.

ويجوز، في إطار أوامر إلقاء القبض الأوروبية، أن يوافق الشخص المطلوب تسليمه على تسليم نفسه دون مزيد من الشكليات. ويمكن أيضاً أن يتنازل الشخص المطلوب تسليمه عن قاعدة التخصيص. وبموجب القانون الوطني الخاص بالتسليم، يجوز، بناء على نصيحة من قاعة المشورة بمحكمة الاستئناف ورهنأ بموافقة الشخص المطلوب تسليمه، رفع قاعدة التخصيص.

وينصُّ قانون تسليم المجرمين على التوقيف الاحتياطي للشخص المطلوب تسليمه وذلك لضمان حضوره في إجراءات التسليم.

كما ينص ذلك القانون على مبدأ "إمّا التسليم وإمّا المحاكمة". وينص أيضاً على أن الجنسية من الأسباب التي تسوّغ رفض طلب التسليم. ويمكن كذلك رفض طلب التسليم إذا كان الشخص المطلوب تسليمه أجنبياً يقيم إقامة دائمة في لكسمبرغ وأيضاً إذا اعتُبر التسليم غير مناسب نظراً لاندماج الشخص المطلوب في المجتمع المحلي أو بحكم العلاقات التي نسجها ضمن مجتمعه في لكسمبرغ، شريطة أن تكون هناك إمكانية لمحاكمته في لكسمبرغ عن الوقائع التي يُطلب تسليمه بشأنها. وفي حال رفض طلب التسليم على أساس الجنسية، تحيل السلطات القضية إلى السلطات القضائية دون إبطاء، ويمكن أيضاً محاكمة الشخص المطلوب بدلاً من تسليمه من خلال التطبيق المباشر للمعاهدات. وقد كَمَّل القانونُ المؤرَّخ ٢٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠ القانونَ المؤرَّخ ٢٠ حزيران/يونيه ٢٠٠١ بإدراج المادة ١٤-١ فيه تطبيقاً لمبدأ "إمّا التسليم وإمّا المحاكمة".

وتكفل ضمانات مراعاة الإجراءات القانونية الواجبة احترام جميع حقوق الإنسان للشخص المطلوب تسليمه منذ لحظة اعتقاله وطيلة عملية التسليم. وتطبّق المحاكم المادة ٦ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان في إجراءات التسليم المحلية.

ولا ترفض لكسمبرغ تسليم المطلوبين بشأن الجرائم الضريبية إذا كانت تلك الجرائم مرتبطة بجرائم أخرى خاضعة للتسليم (تبعية التسليم). ومع أن المادة ١ (٦) من قانون تسليم المجرمين تنص فحسب على أنه "لا يُقبَل طلب التسليم بشأن جرائم تخصّ القضايا الضريبية والجبائية والجمركية وقضايا صرف العملات الأجنبية"، فإنّ التسليم لا يُرفض إلا إذا كان الطلب ذو الصلة خاصاً بالجرائم الضريبية حصراً. وقد أكدت السلطات الوطنية أن الجرائم المالية لا تطرح صعوبات في التحقيقات المتعلقة بالفساد.

وبموجب المادة ١ من القانون المتعلق بنقل الأشخاص المحكوم عليهم، يمكن أن تتحمّل لكسمبرغ المسؤولية عن تنفيذ حكم إدانة نهائي صادر عن محكمة أجنبية بشأن مواطن من لكسمبرغ أفلت من تنفيذ تلك العقوبة وطلب اللجوء في لكسمبرغ، وذلك بناء على طلب من الدولة التي أصدرت الحكم النهائي. على أن لكسمبرغ لم تبرم أيّ اتفاق ثنائي بشأن هذه المسألة. ويمكن نقل الأشخاص المحكوم عليهم استناداً إلى الاتفاقية المتعلقة بنقل المحكوم عليهم لعام ١٩٨٣ وبروتوكولها الإضافي لعام ١٩٩٧. وينطبق القانون المؤرَّخ ٢٥ نيسان/أبريل ٢٠٠٣ في غياب الاتفاقات المتعددة الأطراف أو الثنائية السارية.

وليس لدى لكسمبرغ قانون محدّد بشأن نقل الإجراءات الجنائية. ويمكن في الممارسة العملية نقل تلك الإجراءات بناء على قرار من السلطات القضائية المختصة في لكسمبرغ وفي البلد الآخر المعني.

المساعدة القانونية المتبادلة (المادة ٤٦)

يرسي القانون المؤرّخ ٨ آب/أغسطس ٢٠٠٠ الإطار القانوني الخاص بالمساعدة القانونية المتبادلة. وفضلاً عن ذلك، أبرمت لكسمبرغ عدداً من الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف بشأن تبادل المساعدة القانونية. ويمكن اتخاذ الاتفاقية أساساً قانونياً، كما يمكن تقديم المساعدة القانونية استناداً إلى مبدأ المعاملة بالمثل.

وقد عُيّن مكتب النائب العام بصفته سلطةً مركزية معنية بالمساعدة القانونية المتبادلة. ولا تشترط لكسمبرغ التوصل بقرار رسمي من الدولة الطالبة، ولكن يجب أن يكون الطلب صادراً عن سلطة قضائية مختصة. ويجب أيضاً أن يكون الطلب متعلقاً بتحقيق أو ملاحقة أو إجراءات قضائية في الدولة الطالبة.

ويمكن طلب المساعدة القانونية المتبادلة والحصول عليها لجميع الأعراض المبينة في الفقرة ٣ من المادة ٤٦ من الاتفاقية. ويمكن تقديمها أيضاً فيما يتعلق بالأفعال الجرمية المزعومة التي تكون الشخصيات الاعتبارية ضالعة فيها، وفقاً للقانون المؤرّخ ٣ آذار/مارس ٢٠١٠. ويمكن استخدام الاتفاقية أساساً للنقل التلقائي للمعلومات خارج إطار الاتحاد الأوروبي.

وعلى الرغم من أن التشريعات المحلية لا تشير إلى مسألة السريّة المصرفية، فإن السلطات الوطنية أكّدت أن السريّة المصرفية لا تطرح صعوبات في التحقيقات المتعلقة بالفساد.

ويجوز رفض طلب المساعدة القانونية المتبادلة إذا كان من المحتمل أن يُعرّض السيادة الوطنية أو أمن البلد للخطر أو يهدّد النظام العام أو يضرّ بالمصالح الوطنية الأساسية الأخرى، كما يجوز رفض الطلب إذا طُلبت المساعدة بشأن جرائم سياسية.

وبالإضافة إلى ذلك، تنص المادة ٣ من القانون المؤرّخ ٨ آب/أغسطس ٢٠٠٠، بصيغته المعدّلة بالمادة ١٠ من القانون المؤرّخ ٢٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠ المتعلق بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب على أنه "رهناً بأحكام الاتفاقيات، يُرفض طلب المساعدة القانونية إذا كان يتعلق حصراً بالجرائم المتعلقة بالضرائب أو الرسوم الجمركية أو صرف العملات بموجب قانون لكسمبرغ".

ولا تُشترط ازدواجية التجريم للاستجابة لطلبات تبادل المساعدة القانونية ما لم تنطوي على تدابير قسرية، ففي هذه الحالة يُشترط لزاماً تقديم إذن قضائي. وتنفذ طلبات المساعدة التي لا تنطوي على إجراءات قسرية حتى في حال انتفاء ازدواجية التجريم ما دامت الأسباب الباعثة على الرفض الواردة في قانون المساعدة القانونية المتبادلة غير قائمة.

ويجوز الإذن من خلال الاتفاقية بنقل الأشخاص المحتجزين لغرض المساعدة في التحقيقات، استناداً إلى معاهدات المساعدة القانونية المتبادلة السارية أو استناداً إلى مبدأ المعاملة بالمثل.

وتنطبق أحكام المادة ٤٦ (١٠) إلى (١٢) بصورة مباشرة.

وتُقبل عموماً الطلبات المرسلة عن طريق الفاكس والبريد الإلكتروني. أمّا الطلبات المقدّمة شفويّاً فمألها الرفض، لكنّ المشاورات الشفوية مرحّب بها.

وتنفذ الطلبات، من حيث المبدأ، استناداً إلى التشريعات الوطنية ما دام هذا التنفيذ لا يتنافى مع القانون الوطني.

وتُجري لكسمبرغ عادةً جلسات الاستماع عن طريق الفيديو بناء على طلب السلطات القضائية الأجنبية. ويُعتمد هذا الشكل من المساعدة في سماع الشهود والخبراء دون المدعى عليهم.

وتطبيقاً للمادة ١٣ من قانون المساعدة القانونية المتبادلة، لا يجوز استخدام المعلومات التي يتمّ الحصول عليها عن طريق المساعدة القانونية المتبادلة في الإجراءات الجنائية أو الإدارية لغير الغرض الذي قُدّمت من أجله المساعدة (قاعدة التخصيص). وتكفل لكسمبرغ سرية واقعة تقديم الطلب ومضمونه إذا اشترطت الدولة الطالبة ذلك.

ولا ترفض لكسمبرغ تقديم المساعدة القانونية المتبادلة إذا شمل الطلب أيضاً الجرائم الضريبية التابعة لجرائم الفساد. وتسبق رفض الطلب مشاورات بين الطرفين دائماً.

ولم تحدّد التشريعات المحلية جدولاً زمنياً مفصلاً لتنفيذ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة. ومع ذلك، تُعتبر طلبات المساعدة القانونية المتبادلة ذات أولوية وفقاً للتشريعات الخاصة بالمساعدة القانونية المتبادلة.

وفيما يخصّ ضمان عدم التعرّض للشهود بضمان سلامة مرورهم، تسري المادة ١١ من الاتفاقية الأوروبية بشأن المساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية لعام ١٩٥٩ بالنسبة للكسمبرغ.

وتتحمل لكسمبرغ تكاليف طلبات المساعدة القانونية المتبادلة. وتتحمل أيضاً الرسوم القضائية حتى ولو كانت مرتفعة جداً.

وتُوفَّر الوثائق التي يُتاح للجمهور الاطلاع عليها، في إطار طلبات المساعدة القانونية المتبادلة التي لا تنطوي على أيّ تدابير قسرية، ومن ثمّ من دون شرط ازدواجية التجريم. ويمكن أن يحجز قاضي التحقيق المختص جميع الوثائق التي ليست في متناول الجمهور لكنها تُعتبر ذات جدوى كوسيلة للإثبات في سياق التحقيق الجنائي وفقاً للأحكام المحددة من قانون الإجراءات الجنائية والأحكام القانونية الأخرى المنطبقة.

ولكسمبرغ ملزّمة بالصكوك الإقليمية المتعلقة بالمساعدة القانونية المتبادلة.

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

تتعاون سلطات إنفاذ القانون تعاوناً واسعاً ومتسقاً وفعالاً مع نظيراتها الدولية على مكافحة الجريمة عبر الوطنية، بما في ذلك جرائم الفساد. والسلطة المركزية التي تتولّى شؤون التعاون هي مكتب النائب العام.

وتستخدم لكسمبرغ عدّة شبكات ومنها مثلاً مكتب الشرطة الأوروبي (يوروبول)، والمنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول)، ونظام شينغين للمعلومات، ومكتب التعاون بين أجهزة الشرطة، ولجنة مكافحة الفساد، ووحدة التعاون القضائي التابعة للاتحاد الأوروبي (يوروجست) في تيسير تبادل المعلومات بين أجهزة الشرطة.

كما تستعين لكسمبرغ، في تبادل المعلومات، بمجموعة إيموننت لوحدات الاستخبارات المالية، وشبكة كامدين المشتركة بين الوكالات لاسترداد الموجودات، وشبكة سينا (Siena) (تطبيق شبكة التبادل الآمن للمعلومات)، ومكتب الشرطة الأوروبي (يوروبول)، وشبكة وحدة الاستخبارات المالية.

وتنفّذ بنجاح التدابير الخاصة بتوفير البنود اللازمة من كميات المواد لأغراض التحقيق، ويتم ذلك من خلال الشرطة والقنوات القضائية.

وليس لدى لكسمبرغ ضبّاط اتصال مع ولايات قضائية أخرى، ولكنها استعانت في بعض المناسبات بضبّاط اتصال من الدول المجاورة في إجراء التحقيقات.

ويمكن إنشاء فرق للتحقيقات المشتركة مع الدول الأخرى الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. وإذا ما طلبت دول أخرى إجراء مثل هذه التحقيقات المشتركة، تُتخذ الاتفاقية أساساً قانونياً لذلك.

وفيما يتعلق بأساليب التحري الخاصة، يمكن إجراء المراقبة المنهجية والتنصت على المكالمات الهاتفية ورصد العلاقات المصرفية والعمليات السرية. ويمكن، في سياق المساعدة القانونية المتبادلة، اللجوء إلى جميع أساليب التحري المذكورة بناء على طلب من السلطات القضائية الأجنبية استناداً إلى الاتفاقية.

وفيما يخص استخدام أسلوب التسليم المراقب على الصعيد الدولي، يمكن أن تنطبق الاتفاقية مباشرة.

٣-٢- التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

إجمالاً، فيما يلي المعالم البارزة من التجارب الناجحة والممارسات الجيدة في تنفيذ الفصل الرابع من الاتفاقية:

- استحداث إطار قانوني شامل بشأن التعاون الدولي في المسائل الجنائية يستوعب جميع أشكال التعاون الدولي؛
- المواد ٤٤ (١) و٤٦ (٩) و٤٣ (٢): مرونة تفسير شرط ازدواجية التجريم على أساس السلوك الذي يقوم عليه الجرم؛
- (المادة ٥٠): ينص القانون صراحةً على حماية المحققين السريين.

٣-٣- التحديات التي تواجه التنفيذ

استُرعي انتباه سلطات لكسمبرغ إلى النقاط التالية لاتخاذ تدابير بشأنها أو النظر فيها (رهناً بالطبيعة الإلزامية أو الاختيارية للمتطلبات ذات الصلة من الاتفاقية) بغية تعزيز التعاون الدولي على مكافحة الجرائم المشمولة بالاتفاقية:

- (المادة ٤٤ (٢)): على الرغم من مرونة تفسير شرط ازدواجية التجريم في إجراءات التسليم المحلية، يشجّع الخبراء المستعرضون السلطات الوطنية على دراسة إمكانية تخفيف التطبيق الصارم لذلك الشرط بشأن الأفعال المجرّمة وفقاً للاتفاقية غير المشمولة بالتشريعات الداخلية، تماشياً مع المادة ٤٤ (٢) من الاتفاقية؛
- (المادتان ٤٥ و٤٨): تشجّع لكسمبرغ على النظر في توسيع نطاق شبكة المعاهدات الثنائية التي أبرمتها بشأن نقل الأشخاص المحكوم عليهم بالنظر إلى العدد الكبير من السجناء الأجانب في سجونها؛

- (المادة ٤٦ (١٣) و(١٤)): إخطار الأمين العام للأمم المتحدة بالسلطة المركزية التي تتولى معالجة طلبات المساعدة القانونية المتبادلة، فضلاً عن اللغات المقبول التعامل بها؛
- (المادة ٤٧): النظر فيما إذا كان من المناسب وضع مبادئ توجيهية للمدعي العام لاستبانة القضايا التي يكون فيها نقل الإجراءات ملائماً، وإبرام مزيد من المعاهدات مع الدول غير الأوروبية؛
- (المادة ٤٩): النظر في إنشاء فرق للتحقيقات المشتركة في إجراء تحقيقات عبر الحدود.