

Distr.: General
10 December 2018
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



فريق استعراض التنفيذ

الدورة العاشرة

فيينا، 27-29 أيار/مايو 2019

البند 2 من جدول الأعمال المؤقت **

استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

خلاصة وافية

مذكرة من الأمانة

المحتويات

الصفحة

2	أولاً- مقدمة
2	ثانياً- خلاصة وافية
2	البرتغال

* أعد إصدار هذه الوثيقة لأسباب فنية في 12 كانون الثاني/يناير 2022.

** [CAC/COSP/IRG/2019/1](https://www.unodc.org/cac/cosp/irg/2019/1)



الرجاء إعادة استعمال الورق

130122 130122 V.18-08497 (A)



أولاً- مقدّمة

- 1- نُشرت هذه الوثيقة الصادرة عن فريق استعراض التنفيذ هذه وفقاً لأحكام الفقرة 36 من الإطار المرجعي لآلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (مرفق قرار مؤتمر الدول الأطراف 1/3).
- 2- وتتعلق الخلاصة الوافية الواردة في هذه الوثيقة باستعراض قُطري أُجري في السنة الثانية من دورة الاستعراض الثانية. وستصدر خلاصات وافية أخرى تتعلّق بالسنة نفسها من الدورة ذاتها كإضافات لهذه المذكرة.

ثانياً- خلاصة وافية

البرتغال

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

صدّقت البرتغال على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في 21 أيلول/سبتمبر 2007 وأودعت صك التصديق في 28 أيلول/سبتمبر 2007. وعملاً بالمادة 8 من دستور الجمهورية البرتغالية، تصبح الاتفاقيات المصدّق عليها واجبة الإنفاذ على غرار جميع القوانين الأخرى فور نشرها في الجريدة الرسمية.

والبرتغال عضو في الاتحاد الأوروبي، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، ومجلس أوروبا، ومنظمات أخرى. ويستند نظام مكافحة غسل الأموال إلى إطار قانوني محدد على صعيد الاتحاد الأوروبي وعلى الأصعدة الوطنية.

وقد استعرض تنفيذ البرتغال للفصلين الثالث والرابع من اتفاقية مكافحة الفساد في السنة الثانية من دورة الاستعراض الأولى، ونُشرت الخلاصة الوافية لذلك الاستعراض في 7 آب/أغسطس 2013 (CAC/COSP/IRG/II/2/1/Add.18).

وتشمل التشريعات الرئيسية الرامية إلى منع الفساد ومكافحته في البرتغال، على وجه الخصوص، دستور الجمهورية البرتغالية، والقانون الجنائي، والقانون العام للعمل في الخدمة المدنية (القانون 2014/35)، وقانون الرقابة العامة على ثروات شاغلي المناصب العامة (القانون رقم 83/4)، وقانون تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية (القانون رقم 2003/19)، وقانون المشتريات العمومية (المرسوم التشريعي 2008/18)، وقانون الإجراءات الجنائية، وقانون مكافحة غسل الأموال (القانون رقم 2017/83)، والقانون المنشئ لنظام خاص لجمع الأدلة ومصادرة الموجودات وإعادتها إلى الدولة (القانون رقم 2002/5).

وتشمل الكيانات الرئيسية لمنع الفساد، على وجه الخصوص، المجلس المعني بمنع الفساد، ودائرة الادعاء العام، والمديرية العامة المعنية بسياسة العدالة والتابعة لوزارة العدل، وكذلك المفتشية العامة للشؤون المالية والمديرية العامة للإدارة والوظائف العامة، التابعتين لوزارة المالية والإدارة العامة. وفيما يتعلق باسترداد الموجودات، تشمل الكيانات الرئيسية مكتب المدعي العام، ولا سيما الإدارة المركزية للتحقيقات والملاحقة القضائية التابعة له، ومكتب استرداد الموجودات، والوحدة الوطنية لمكافحة الفساد داخل الشرطة الجنائية، ومكتب إدارة الأصول، ووحدة الاستخبارات المالية.

2- الفصل الثاني: التدابير الوقائية

1-2- ملاحظات على تنفيذ المواد قيد الاستعراض

سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية؛ هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية (المادتان 5 و6) ليس لدى البرتغال استراتيجية وطنية قائمة بذاتها لمكافحة الفساد، بل تعتمد على الإطار القانوني والإداري القائم لضمان النزاهة والشفافية والمساءلة في القطاع العام ومنع الفساد.

والمجلس المعني بمنع الفساد هو مؤسسة إدارية مستقلة مكلفة بإجراء البحوث بشأن حدوث حالات الفساد، ورصد تنفيذ التدابير القانونية والإدارية ذات الصلة وتقييم فعاليتها (القانون رقم 2008/54). ويُصدر هذا المجلس توصيات إلى الكيانات العمومية، بما فيها الشركات المملوكة للدولة، بوضع وتنفيذ خطط الوقاية وباستعراضها دورياً، ويقدم الفتاوى القانونية، ويصوغ مدونات القواعد الأخلاقية، ويوفر التدريب بشأن الأخلاقيات والشفافية عند الطلب.

ودائرة الادعاء العام مسؤولة عن منع الجرائم، بما فيها الفساد، والتحقيق فيها وملاحقة مرتكبيها. وقد أفاد المجلس المعني بمنع الفساد ودائرة الادعاء العام كلاهما بأنهما يملكان ما يكفي من الموارد ومن الموظفين المتخصصين.

وعلاوة على ذلك، ترصد المفتشيات العامة الموجودة في جميع الوزارات الامتثال للتشريعات، وتنفيذ خطط الوقاية من مخاطر الفساد على النحو الموصى به من المجلس المعني بمنع الفساد، فضلاً عن رصد وقوع الفساد. وتُجري هذه المفتشيات عمليات تحقيق وتفتيش إدارية، وتُبلغ دائرة الادعاء العام عند الاشتباه في ارتكاب جريمة. وعلى وجه الخصوص، تضطلع المفتشية العامة للشؤون المالية، بوصفها هيئة المراجعة الداخلية للحسابات، بدور نشط في تعزيز الأخلاقيات ومنع الاحتيال والفساد في القطاع العام.

وينفذ المجلس المعني بمنع الفساد، ومركز الدراسات القضائية، ومدرسة الشرطة الجنائية، وهيئات عامة أخرى، أنشطة مختلفة لزيادة الوعي بشأن منع الفساد، بما في ذلك في أوساط عموم الجمهور.

القطاع العام؛ مدونات قواعد سلوك للموظفين العموميين؛ التدابير المتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة (المواد 7 و8 و11)

القانون الذي يحكم الخدمة المدنية هو القانون رقم 2014/35. ويتم التوظيف في القطاع العام من خلال منافسات مفتوحة تستند إلى الجدارة والإنصاف والمقدرة. وهناك إجراءات منفصلة للتعيين في وظائف الإدارة (القانون رقم 2004/2) والوظائف الدائمة الخاضعة لنظام خاص (القانون رقم 2004/35). ويُتاح التناوب لدى الاقتضاء مراعاةً لاعتبارات المصلحة العامة، ولكنه محدود المدة وقد يتطلب موافقة الموظف العمومي المعني. وهناك إطار قانوني شامل يتناول ترقية الموظفين العموميين ورواتبهم وتقاعدهم. ويقوم بتوفير التدريب في المجالات ذات الصلة كل من المديرية العامة لتأهيل الموظفين العموميين والمجلس المعني بمنع الفساد.

والمعايير المتعلقة بالترشيح والانتخاب للمناصب العمومية منصوص عليها في الدستور وفي القانون رقم 2004/2، الذي يعتمد النظام الأساسي لموظفي إدارات الهيئات الإدارية المركزية والإقليمية والمحلية، وفي المرسوم التشريعي 2007/71، الذي يعتمد النظام الأساسي للمديرين العموميين، وفي المادة 13 من القانون رقم 1996/27 بشأن الوصاية الإدارية.

وينص القانون رقم 2003/19 على قواعد تنظيمية للتمويل الانتخابي. وتلقي الهبات أو المنح أو الهبات أو القروض النقدية أو العينية المجهولة المصدر المقدمة من الشخصيات الاعتبارية الوطنية أو الأجنبية إلى الأحزاب السياسية محظور، مع بعض الاستثناءات (المادة 8 من القانون رقم 2003/19). وتبين المادة 20 من نفس القانون الحدود القصوى لنفقات الحملات الانتخابية، وتقضي المادة 23 بأن تفحص المحكمة الدستورية الحسابات السنوية للأحزاب السياسية وللحملات الانتخابية.

ويقضي القانون رقم 83/4 بأن يقدم الموظفون العموميون المنصوص عليهم إقرارات الذمة المالية إلى المحكمة الدستورية. وعلى الرغم من أن القانون يتضمن قائمة بالموظفين الذين ينبغي أن يقدموا تلك الإقرارات، فإنه يوجد في الواقع بعض الغموض بشأن التحديد الدقيق للأشخاص الذين ينطبق عليهم هذا الحكم. ويجب أن تكون الإقرارات ورقية، وأن تُقدّم عند تولي الموظفين العموميين مناصبهم، وعندما يكون هناك تغيير في الأصول يتجاوز حدًا معيناً، وعندما يتركون مناصبهم.

ويستحدث القانون رقم 93/64 سجلاً عاماً للمصالح في البرلمان لبيان كل ما يمكن أن يؤدي إلى تضارب في المصالح (عقبات وأوجه تعارض) من الأنشطة الخاصة والعامة لأعضاء البرلمان والحكومة. فضلاً عن ذلك، يمنع القانون بعض المسؤولين من ممارسة بعض الوظائف والأنشطة المعينة لمدة ثلاث سنوات عند تركهم مناصبهم العمومية، ما لم يعودوا إلى العمل الذي كانوا يزاولونه قبل تولي المنصب العمومي. وينص قانون الإجراءات الإدارية على ضمانات أخرى للنزاهة (المواد 69-76).

وقد اعتمدت كيانات عمومية عديدة مدونات لقواعد السلوك أو مدونات للأخلاقيات. وتختلف هذه المدونات فيما بينها، ولا تنص دائماً على نظم مفصلة وفعالة للكشف عن تضارب المصالح والهدايا، ضمن أمور أخرى، وإدارتها. فضلاً عن ذلك، يظل جميع الموظفين العموميين ملزمين بالواجبات العامة للموظفين العموميين المبينة في المادة 3 من القانون التأديبي (القانون رقم 2008/58) وفي الخطة الأخلاقية للإدارة العامة — المبادئ الأخلاقية العشرة للإدارة العامة، ومدونة قواعد السلوك الخاصة بالحكومة. وتنتظر البرتغال أيضاً في اعتماد مدونة للشفافية العمومية تخص تحديداً أصحاب المناصب السياسية ومديري الشركات المملوكة للدولة وغيرهم.

ويمكن أن يؤدي انتهاك المدونات والواجبات العامة للموظفين العموميين إلى اتخاذ إجراءات تأديبية (المواد 176-240 من القانون رقم 2014/35 (قانون العمل العام في الوظائف العامة)).

ويمكن رفع التقارير عن أعمال الفساد المشتبه في وقوعها إلى السلطات المعنية بإنفاذ القانون، ودائرة الادعاء العام، والمجلس المعني بمنع الفساد، وداخلياً إلى المفتشيات العامة. ويجب على الموظفين العموميين الإبلاغ عن أي جريمة تنمو إلى علمهم (المادة 242 من قانون الإجراءات الجنائية). والمبدأ العام بشأن حماية المبلغين عن المخالفات في القطاع العام والشركات المملوكة للدولة، وكذلك في القطاع الخاص، منصوص عليها في القانون رقم 2008/19 (المادة 4). بيد أن القانون مفرط العمومية ولا ينشئ أي نظام للإبلاغ والحماية.

وقد أنشئت في إطار البرلمان لجنة مخصصة لتعزيز الشفافية في ممارسة الوظائف العمومية، بغية تحسين التشريعات المنطبقة على الموظفين العموميين. وفي الوقت الراهن، تعكف اللجنة على تحليل ومناقشة عدد من مشاريع القوانين المتعلقة بأمور من بينها تضارب المصالح وحشد التأييد.

وتنص أحكام الدستور، وقانون الإجراءات الجنائية، وقانون الإجراءات المدنية، والنظام الأساسي للقضاة (القانون رقم 85/21)، وقانون تنظيم الجهاز القضائي (القانون رقم 2013/62)، وتشريعات أخرى، على استقلال الجهاز القضائي ومبادئه الأخلاقية وقيمه الأساسية، وتنظيم التوظيف والأجور والتدابير التأديبية

وتضارب المصالح. ويدير مركز الدراسات القضائية التدريب الأولي والمستمر للقضاة والمدعين العامين، الذي يشمل مواضيع تتعلق بالأخلاقيات والآداب المهنية. ولا توجد أي مدونة لقواعد السلوك تطبق على الجهاز القضائي البرتغالي، وأعضاؤه معفون من تقديم إقرارات الذمة المالية.

وتتضمن أحكام الدستور، والنظام الأساسي لدائرة الادعاء العام (القانون رقم 98/60)، وقانون الإجراءات الجنائية، وقانون الإجراءات المدنية، وغيرها من القوانين والتشريعات، المبادئ الأخلاقية والقيم الأساسية والتدابير الرامية إلى ضمان النزاهة ومنع تضارب المصالح لدى موظفي دائرة الادعاء العام. ويجب على هؤلاء الموظفين أن يكشفوا عن العوائق وأوجه التضارب في أي دعوى مدنية أو جنائية يتدخلون فيها. ويؤدي انتهاك هذه القوانين إلى اتخاذ إجراءات تأديبية. ولا توجد قواعد صريحة بشأن قبول الهدايا ولا مدونة لقواعد السلوك تطبق على دائرة الادعاء العام.

المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية (المادة 9)

يشكّل المرسوم التشريعي 2008/18، الذي يعتمد قانون المشتريات العمومية، الإطار القانوني الرئيسي للمشتريات العمومية. وتُحدّد وتُنشر في وقت مبكر بما فيه الكفاية شروط المشاركة في عقد الاشتراء واختيار المتعاقد وإرساء العقد مقدماً. والمعيار الوحيد لإرساء عقود الاشتراء هو العرض الذي يحقق أكبر المزايا من الناحية الاقتصادية.

ويشمل المرسوم التشريعي 2008/18 أيضاً القواعد الخاصة بمنصة BASE، وهي منصة على الإنترنت يُعلن فيها عن جميع العقود المبرمة في إطار جميع أنواع إجراءات الاشتراء، وتُنشر فيها معلومات عن تنفيذ العقود. ونشر العقود في منصة BASE وفي الجريدة الرسمية إلزامي بالنسبة لفئات معينة من العقود، مثل إرساء العقود المباشر. ويؤدي عدم نشر هذه العقود إلى جعلها باطلة ولاغية. والاطلاع على جميع المعلومات ذات الصلة متاح لسطات مراجعة الحسابات ودائرة الادعاء العام. ويمكن رفع الشكاوى في مراحل مختلفة من عملية الاشتراء، مباشرة إلى السلطة المتعاقدة.

ويجب على الأطراف المعنية بأي عملية اشتراء أن تعلن قبل المشاركة عن عدم وجود تضارب في المصالح لديها. ولا يجوز للأفراد الذين سبقت إدانتهم بغسل الأموال أو الفساد والكيانات القانونية التي سبقت إدانتها بهاتين الجريمتين التقدم للمناقصات العمومية.

وتشرف وزارة الاقتصاد على وضع سياسة المشتريات وتحديدتها. وهيئة المشتريات المركزية هي الإدارة العامة للخدمات المشتركة، التي تدير العقود الإطارية الكبيرة. ويجوز لأي هيئة عمومية أن تنضم إلى النظام الوطني للمشتريات العمومية من أجل الاستفادة من خدمات الإدارة العمومية للخدمات المشتركة. ويضطلع ديوان مراجعي الحسابات بالمراقبة السابقة واللاحقة. وتضطلع المفتشيات العامة بعمليات المراقبة الداخلية.

ويتألف الإطار القانوني الذي ينظم عملية الميزانية الوطنية من أحكام الدستور وقانون مبادئ المحاسبة العامة (القانون رقم 90/8)، وقانون إطار الميزانية (القانون رقم 2015/151)، والقوانين المالية المحلية والإقليمية. وتستند إجراءات الميزانية والنظم المحاسبية إلى المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام.

وينص الدستور على إجراءات اعتماد الميزانية الوطنية. والمناقشات التي تجريها لجنة الميزانية والشؤون المالية التابعة للبرلمان بشأن مشروع الميزانية ومشروع قانون تنفيذ الميزانية مفتوحة أمام الجمهور. وتُنشر المعلومات

المتعلقة بعملية تنفيذ الميزانية بصياغة واضحة وميسرة من خلال مشروع "الإمام بعملية الميزانية" الذي تديره الإدارة العامة للميزانية.

وتجري الإدارة العامة للشؤون المالية عمليات المراجعة الداخلية للحسابات، ويجري ديوان مراجعة الحسابات عمليات المراجعة الخارجية للحسابات. ويقوم مجلس الميزانية العامة التوقعات المالية والامتثال للقواعد المالية. ويشكل تزوير الوثائق، بما فيها دفاتر الحسابات والقيود المحاسبية والبيانات المالية، جريمة بموجب المادة 256 من القانون الجنائي.

إبلاغ الناس؛ مشاركة المجتمع (المادتان 10 و13)

ينص الدستور على حق الجميع في الحصول على المعلومات (المادة 37 (1)). وللمواطنين كذلك الحق، وفقاً للمادة 268 (1)، في الحصول على المعلومات من الإدارة عن القرارات المتخذة بشأنهم. ويحدد القانون رقم 95/83 شروط المشاركة في الإجراءات الإدارية والحق في اتخاذ إجراءات شعبية لمنع وقمع الجرائم الناجمة عن المصالح المنتشرة. كما تنطبق أيضاً القوانين الشاملة التي تقرر الاستثناءات المتصلة بالخصوصية.

ويرسي القانون رقم 2016/26 الحق في الحصول على الوثائق الإدارية وإجراءات الحصول عليها. وقد أنشأ القانون رقم 93/65 لجنة الحصول على الوثائق الإدارية، التي ترصد الامتثال للقانون رقم 2016/26، ويجوز لها أن تصدر توصيات غير ملزمة إذا طُلب منها ذلك. ويحق للأفراد والكيانات القانونية أيضاً التماس الانتصاف أمام المحاكم الإدارية (قانون الإجراءات الإدارية، الذي أقر بموجب القانون رقم 2002/15).

وتستخدم تكنولوجيا المعلومات على نطاق واسع من أجل تبسيط الإجراءات الإدارية. ومن الأمثلة على ذلك بوابة BASE، ومنصة CITIUS (وهي منصة عمومية تستخدم لأغراض من بينها تقديم الوثائق إلى المحاكم ومتابعة القضايا)، ونظام الفواتير الإلكترونية (وهو نظام إلكتروني لإرسال الفواتير داخل الإدارة العمومية)، وغير ذلك.

ويمكن الإبلاغ عن جرائم الفساد المزعومة، بما في ذلك دون إفشاء هوية المبلغ، بوسائل من بينها الموقع الشبكي لدائرة الادعاء العام.

وتنتشر هيئات عامة عديدة على مواقعها الشبكية خططها الخاصة بمنع الفساد. وينشر المجلس المعني بمنع الفساد تقارير تحدد مخاطر الفساد وتقيّمها.

ويجوز للأطراف ذات المصلحة أن تشارك في الإجراءات التشريعية البرلمانية (المادة 167 من الدستور). ويجوز للبرلمان أيضاً التماس المساهمات من الجمهور. وينظم المرسوم التشريعي 2009/274 إجراءات مشاوره الحكومة للجمهور.

القطاع الخاص (المادة 12)

تنظم الشرطة الجنائية وإدارة الادعاء العام ووزارة العدل حلقات عمل لفائدة ممثلي القطاع الخاص من أجل التوعية وتبادل الخبرات والترويج للممارسات الجيدة وتعزيز التعاون. وتنظم وحدة الاستخبارات المالية حلقات عمل منتظمة لفائدة الهيئات الملزمة بالإبلاغ، لمناقشة مسائل من بينها الملكية الانتفاعية والالتزامات بالإبلاغ بموجب نظام مكافحة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب.

وقد وضعت وزارة الاقتصاد خطة عمل وطنية بشأن السلوك التجاري المسؤول وحقوق الإنسان للفترة 2017-2020، للتشجيع على السلوك المسؤول اجتماعياً. ويتناول قانون المشتريات العمومية التدابير ذات الصلة في مجال العلاقات التعاقدية بين المنشآت التجارية والدولة في إجراءات الاشتراء.

ويجب أن تكون جميع الشخصيات الاعتبارية مسجلة في السجل الوطني للشخصيات الاعتبارية وفي السجل التجاري، ويجب عليها الإفصاح عن أسماء أعضاء مجلس الإدارة وحملة الأسهم. وقد أصدر البرلمان تشريعاً ينشئ سجلاً مركزياً بالمالكين المستفيدين ويلغي الأسهم لحاملها (القانون رقم 2017/89).

وجميع الشركات ملزمة باتباع المعايير المناسبة في مجال المحاسبة ومراجعة الحسابات وبالاحتفاظ بالدفاتر والسجلات. ويجب على الشركات الخاضعة للإطار العام لنظام تطبيع الحسابات أن يكون لديها محاسب قانوني يكفل الامتثال لهذه الالتزامات وللاتزامات الضريبية ويوقع على جميع الإقرارات الضريبية للشركة.

ويعتمد المرسوم التشريعي 2008/224 النظام الأساسي للهيئة البرتغالية لمراجعي الحسابات القانونيين، ويلزم جميع مراجعي الحسابات القانونيين بالإبلاغ عن جرائم الفساد إلى دائرة الادعاء العام عن طريق الهيئة المذكورة. ويتناول النظام القانوني للجرائم الضريبية في مادتيه 103 و104 جرائم تزييف الحسابات.

والاستقطاع الضريبي للنفقات غير المشروعة محظور صراحةً، حتى عندما تُنفق هذه الأموال خارج البرتغال.

تدابير منع غسل الأموال (المادة 14)

ينشئ القانون رقم 2017/83 ("قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب") قائمة بالمؤسسات المالية والمنشآت التجارية والمهن غير المالية التي تخضع لنظام مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب (المواد 3-5). وتُصنّف السلطات الإشرافية والرقابية على تلك المؤسسات والمنشآت التجارية والمهن حسب القطاع، وهي مُدرجة في المواد 84-91 من القانون المذكور. وتقدّم المادة 14 من القانون المذكور تفاصيل عن إدارة المخاطر من قبل الكيانات الملزمة بذلك.

وفي عام 2015، أجرت البرتغال تقييماً وطنياً للمخاطر بهدف إلى تحديد وتقييم وفهم مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب. واستناداً إلى هذا التقييم، تتخذ البرتغال حالياً إجراءات لإدارة المخاطر، مطبقة نهجاً قائماً على تقييم المخاطر. وقد أنشأت البرتغال وحدة استخبارات مالية خاصة بها في عام 2003، وتعدّ اجتماعات للتنسيق الداخلي، ولديها ملتقيات معنية به، مثل لجنة تنسيق السياسات الرامية إلى منع ومكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، واللجنة التنفيذية والأمانة التقنية الدائمة للجنة التنسيق المذكورة. وتمثّل في اللجنة المذكورة وفي اللجنة التنفيذية جميع السلطات الإشرافية في القطاعات المالية وغير المالية، ووحدة الاستخبارات المالية، ودائرة الادعاء العام، وأجهزة إنفاذ القانون، وسلطات أخرى، وتلنقي دورياً لمعالجة المسائل ذات الصلة.

وتلزم المادة 3 (1) من المرسوم التشريعي 2007/61 جميع الأشخاص الذين يدخلون أراضي الاتحاد الأوروبي أو يغادرونها بأن يعلنوا عن المبالغ النقدية والصكوك لحاملها القابلة للتداول التي تعادل قيمتها أو تتجاوز 10 000 يورو. والسلطة الضريبية مسؤولة، استناداً إلى تعميمها رقم 411/9630، عن تحقيق مركزية المعلومات الواردة في الإعلانات وعن جمعها وتسجيلها وتجهيزها. وتُحال المعلومات التي تُجمع في عملية الإعلان/الكشف إلى وحدة الاستخبارات المالية، التي تحيلها بدورها إلى الشرطة الجنائية في حالة الاشتباه بحدوث جريمة. وتوجد أحكام متعددة لتنظيم التحويلات الإلكترونية وأعمال تحويل الأموال. وتشمل هذه الأحكام لائحة الاتحاد الأوروبي رقم 847/2015 بشأن المعلومات المرفقة بالتحويلات المالية، ولائحة الاتحاد الأوروبي

رقم 2012/260 التي تحدد المتطلبات التقنية والتجارية للتحويلات الدائنة والخصوم المباشرة باليورو، والقانون رقم 2008/125، ولائحة المنطة الموحدة للمدفوعات باليورو.

2-2- التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

- حظر قبول المنح أو الهبات أو القروض النقدية أو العينية المجهولة المصدر من الشخصيات الاعتيادية الوطنية أو الأجنبية للأحزاب السياسية (المادة 7، الفقرة 3).
- إنشاء بوابة BASE (تُنظَّم عمليات الاشتراء العمومية حصرياً من خلال منصة إلكترونية)، التي هي أداة تتيح الشفافية ومنع الفساد (المادة 9، الفقرة 1).
- تنظيم اجتماعات ومنصات للتنسيق الداخلي لأعمال قطاع مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وهي تعقد دورياً بحضور جميع السلطات الإشرافية والرقابية وكذلك أطراف أخرى من بينها دائرة الادعاء العام ووحدة الاستخبارات المالية (المادة 14، الفقرة 1 (ب)).
- استخدام المشرفين على مكافحة غسل الأموال في البرتغال دائماً للمبادرات ذات الصلة المنبثقة من مختلف الهيئات الدولية، فضلاً عن ورقات الممارسات الفضلى والورقات الإرشادية الصادرة عن فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية وعن الهيئة المصرفية الأوروبية، في أعمالهم المتعلقة بالإشراف على القطاع الخاص (المادة 14، الفقرة 4).
- توفر السلطات البرتغالية التدريب، ولا سيما لبلدان أمريكا الجنوبية والبلدان الناطقة بالبرتغالية، الأمر الذي يمثل بذل جهود إضافية لتعزيز التعاون العالمي والإقليمي ودون الإقليمي (المادة 14، الفقرة 5).

2-3- التحديّات التي تواجه التنفيذ

يوصى بأن تقوم البرتغال بما يلي:

- وضع استراتيجية وطنية فعالة ومنسقة لمكافحة الفساد (المادة 5، الفقرة 1).
- إنشاء هيئة واحدة أو أكثر تتمتع بالاستقلالية اللازمة والموارد الكافية للإشراف على تنفيذ استراتيجية مكافحة الفساد على الصعيد الوطني أو تنسيق تنفيذها أو تكليف واحدة أو أكثر من الهيئات القائمة بهذه المهمة مع تزويدها بالاستقلالية اللازمة والموارد الكافية (المادة 6، الفقرتان 1 و 2).
- النظر في وضع إجراءات لتحديد المناصب المعرضة للفساد، ووضع نظم مناسبة لتناوب الموظفين على تلك الوظائف دورياً (المادة 7، الفقرة 1).
- السعي إلى اعتماد مدونات قواعد السلوك وغيرها من التدابير المناسبة، بما في ذلك التدريب، لتوفير الإرشاد الأخلاقي لجميع فئات الموظفين العموميين (المادة 8، الفقرات 1-3).
- السعي إلى وضع لوائح شاملة تنطبق على جميع الموظفين العموميين بشأن الإفصاح عن تضارب المصالح وإدارته وقبول الهدايا، لا سيما الموظفين الذين يشغلون مناصب تنفيذية عليا وأعضاء البرلمان والجهاز القضائي ودائرة الادعاء العام (المادة 8، الفقرة 5؛ والمادة 11).

- مواصلة الجهود الرامية إلى تنقيح واعتماد وتنفيذ التعديلات على التشريعات قيد النظر حالياً أمام اللجنة البرلمانية المخصصة، وضمان توافقها مع متطلبات الاتفاقية (المادتان 7 و 8).
- النظر في اعتماد تشريعات شاملة ترسي تدابير ونظماً لتيسير قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المختصة عن أفعال الفساد، بما في ذلك عن طريق تعزيز التدابير الرامية إلى حماية المُبلِّغين (المادة 8، الفقرة 4).
- النظر في تعزيز نظم إقرارات الذمة المالية وبيان تضارب المصالح بوسائل من بينها دمج السجلات القائمة، وتحسين نظم الاستعراض والتحقق، وتوضيح ماهية الموظفين العموميين الذين ينبغي أن يقدموا الإقرارات، وإدراج موظفي الجهاز القضائي ودائرة الادعاء العام في قائمة مقدمي هذه الإقرارات (المادة 8، الفقرة 5).
- تعزيز التدابير القائمة المتعلقة بالوصول إلى المعلومات، بما في ذلك من خلال إنشاء آليات طعن داخلية فعالة ووضع جداول زمنية واضحة (المادة 10 (أ)).

3- الفصل الخامس: استرداد الموجودات

3-1- ملاحظات على تنفيذ المواد قيد الاستعراض

حكم عام؛ التعاون الخاص؛ الاتفاقات والترتيبات الثنائية والمتعددة الأطراف (المواد 51 و 56 و 59)

الإطار القانوني لاسترداد الموجودات في البرتغال يتألف أساساً من القانون الجنائي، وقانون الإجراءات الجنائية، وقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، والقانون رقم 99/144 بشأن التعاون القضائي الدولي في المسائل الجنائية، والقانون رقم 2009/88 بشأن الموافقة على النظام القانوني لإصدار وتنفيذ قرارات صادرة أدوات الجريمة وعائداتها والمزايا المستمدة منها. وبالإضافة إلى ذلك، تنطبق الأحكام التلقائية النفاذ من الاتفاقية انطباقاً مباشراً في البرتغال عملاً بأحكام المادة 8 من الدستور.

والسلطة المختصة بتلقي طلبات استرداد الموجودات والنظر فيها وتنفيذها في البرتغال هي دائرة الادعاء العام. وتدعم الشرطة الجنائية المدعين العامين في التعرف على الموجودات واقتناء أثرها وحجزها لأغراض المصادرة و/أو إعادتها إلى الدول الطالبة. وتتمثل ولاية مكتب استرداد الموجودات البرتغالي، الواقع ضمن دائرة الشرطة الجنائية، في الكشف عن عائدات الجريمة أو أدواتها واقتناء أثرها والتعاون مع مكاتب استرداد الموجودات التابعة للدول الأخرى. ويضطلع مكتب إدارة الموجودات بإدارة الممتلكات المحجوزة والمصادرة.

وتنص التشريعات البرتغالية على المبادرة الذاتية في إرسال المعلومات على الصعيد المحلي أو الدولي (المادة 129 من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب). وفضلاً عن ذلك، يمكن تبادل المعلومات مع السلطات المختصة في الدول الأخرى من خلال مجموعة إيغومنت، والمنصة الأوروبية لمكاتب استرداد الموجودات، وشبكة كامدين المشتركة بين الوكالات لاسترداد الموجودات، والمنظمة الدولية للشرطة الجنائية، ووكالة الاتحاد الأوروبي للتعاون في مجال إنفاذ القانون.

وقد أبرمت البرتغال اتفاقاً ثنائياً واحداً مع سويسرا بشأن استرداد الموجودات.

منع وكشف إحالة العائدات المتأتية من الجريمة؛ وحدة الاستخبارات المالية (المادتان 52 و58)

يتعين على الكيانات المُلزَمة بقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب تحديد هوية زبائنها، بما يشمل جميع الزبائن الظرفيين وجميع الممثلين والمالكين المنتفعين (المادتان 23 و24 من القانون المذكور). كما أن هذه الكيانات ملزمة بالتحقق من هوية زبائنها، ووضع بيان مخاطر لكل منهم، وتنفيذ نظام مناسب لإدارة المخاطر (المادة 14 من القانون المذكور). ويرد الالتزام بتحديد هوية المالكين المنتفعين في المواد من 29 إلى 34 من القانون المذكور. ويُحدّد المالكون المنتفعون بموجب المادة 30 من القانون المذكور وفي الإشعار رقم 2018/2 الصادر عن مصرف البرتغال (الإشعار السابق رقم 2013/5). وينشئ قانون جديد سجلاً مركزياً بأسماء المالكين المنتفعين، ويلغي الأسهم لحاملها (القانون رقم 2017/89). ويعرّف قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب المقصود بتعبير كبار المسؤولين المعرضين بحكم مناصبهم للتأثر بالفساد (ما يعرف اصطلاحاً بالشخصيات المعرضة سياسياً) في المادة 2 (1) (ج ج) منه، ويحدد المقصود بتعبير الأشخاص المعروف أنهم مرتبطون ارتباطاً وثيقاً بالشخصيات المعرضة سياسياً في المادة 2 (1) (د د) منه. ويتعين على الكيانات المُلزَمة بالقانون المذكور أن تكون لديها إجراءات قائمة على تقييم المخاطر لتحديد ما إذا كان الزبون من الشخصيات المعرضة سياسياً، أو أحد أفراد الأسرة المقربين لهذه الشخصية، أو أحد الأشخاص المعروف أنهم مرتبطون ارتباطاً وثيقاً بهذه الشخصية (المادة 19 (1) و(3) من القانون المذكور). وتقدم السلطات البرتغالية المزيد من الإرشادات بشأن كيفية الكشف عن النشاط الإجرامي السابق للشخصيات المعرضة سياسياً سابقاً. ويشمل ذلك مجموعة من المؤشرات بشأن كيفية تحديد الشخصيات التي كانت سابقاً معرضة سياسياً (المواد 19 و39 و52 (2) من القانون المذكور).

وتلزم المادة 36 من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بالمؤسسات المالية أن تطبق تدابير معززة لتوخي الحرص الواجب في الحالات المحددة محفوفة بمخاطر بالغة. وتحقيقاً لهذه الغاية، ينص المرفق الثالث من المادة المذكورة على إنشاء قائمة إرشادية بالعوامل التي يحتمل أن تكون محفوفة بمخاطر بالغة والتي يجب على المؤسسات المالية أن توليها اهتماماً خاصاً. ويجوز للسلطات المختصة، بما فيها مصرف البرتغال، أن تحدد حالات أخرى يمكن أن تكون ذات مخاطر عالية (المادة 36 (1) و(3) (ب) من القانون المذكور). وتعريف المادة 52 من القانون المذكور "الالتزام بالتمحيص"، ووفقاً للمادة 41 (2) من الإشعار رقم 2018/2 الصادر عن مصرف البرتغال يجب على مصرف البرتغال أن ينشر ويحدّث قائمة بأمتلة على المؤشرات التي يمكن أن تكون مثيرة للاشتباه، ترد فيها قوائم بالتصرفات أو الأنشطة أو العمليات التي يمكن أن تكون متصلة بالأموال أو غيرها من الموجودات المتأتية من أنشطة إجرامية أو التي لها علاقة بتمويل الإرهاب.

والشخصيات المعرضة سياسياً والشخصيات المحددة في قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة مدرجة في أدوات الفحص عملاً بالمادتين 2 (1) و18 (2) من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

وتنص المادة 51 من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب على ضرورة الإبقاء على السجلات والملفات لمدة لا تقل عن سبع سنوات في وسيلة حفظ معيّنة، ويفضل أن تكون إلكترونية. وعلاوة على ذلك، يجب على الكيانات المُلزَمة بالقانون المذكور أن تضطلع بالرصد المستمر والمناسب للعلاقات التجارية، بما في ذلك رصد الزبائن، وملامح المخاطر المرتبطة بهم، والمعاملات والأنشطة الأخرى ذات الصلة التي يقومون بها، وبإجراء تحديث منتظم للمعلومات التي ترد لأغراض توخي الحيطة الواجبة تجاه الزبائن (المواد 18 (2) و27 (3) (ج) و40 من القانون المذكور).

وإنشاء "المصارف السورية" محظور (المادة 66 من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب). ويُحظر على المؤسسات المالية أن تقيم علاقات مصرف مراسل مع أي مؤسسة مالية وهمية أو أن تحافظ على تلك العلاقة، ويجب عليها أن تتحقق من أن المصارف المراسلة في الخارج تخضع للالتزام نفسه.

ويشمل نظام إقرارات الذمة المالية لموظفين مختارين فرض عقوبات على عدم الامتثال. ولا تنشر الإقرارات على الإنترنت، ولكن يمكن لأي شخص الاطلاع عليها في المحكمة الدستورية. ويجوز إطلاع الدول الأجنبية على تلك الإقرارات بناءً على طلب يرد في إطار إجراءات المساعدة القانونية المتبادلة وتلزم المادة 1 من القانون 83/4 الموظفين العموميين بالإعلان عن موجوداتهم والتزاماتهم "في البرتغال وفي الخارج"، ومنها حافظات الأوراق المالية، والحسابات المصرفية المحدودة الأجل، والاستثمارات المالية المعادلة، وإذا كانت القيمة تزيد على 50 ضعفاً من الحد الأدنى للأجور، الحسابات المصرفية الجارية والحقوق الائتمانية.

ويتعيّن على الكيانات المُلزّمة بقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب أن تقدم تقارير عن المعاملات المشبوهة إلى وحدة الاستخبارات المالية والإدارة المركزية للتحقيقات الجنائية والملاحقات القضائية (المادة 43 من القانون المذكور). وفي حالة عدم الامتثال، يجوز لهيئات الرقابة أو الإشراف أن تفرض غرامات مالية (المادة 169 ج ج) من القانون المذكور). ولا تملك وحدة الاستخبارات المالية صلاحيات التحقيق. ونتيجة لذلك، تتلقى الوحدة التقارير عن المعاملات المشبوهة وتحللها ثم تحيلها إلى السلطات المعنية بإنفاذ القانون لدى الاشتباه بوقوع جريمة تتعلق بغسل الأموال أو تمويل الإرهاب أو أي جريمة أصلية. وتعم وحدة الاستخبارات المالية المعلومات على الكيانات المالية وغير المالية، وتقيم المخاطر النظامية، وتستضيف بانتظام مناقشات مع الكيانات المالية وغير المالية وسلطات الإشراف والرقابة والسلطات العامة الأخرى. ولا يجوز لوحدة الاستخبارات المالية أن تجمد الحسابات المصرفية، ولكن يجوز لها أن توقف المعاملات مؤقتاً. وتتألف الوحدة من أعضاء من جهاز الشرطة الخبراء في مجال مكافحة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب، فضلاً عن ثلاثة خبراء معارين من السلطات الضريبية. وتتعاون الوحدة مع غيرها من وحدات الاستخبارات المالية عملاً بمذكرات تفاهم وعن طريق مجموعة إيفغومونت، وكذلك عملاً بأحكام المادة 137 من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، التي تتيح تبادل المعلومات بين وحدات الاستخبارات المالية.

تدابير الاسترداد المباشر للممتلكات؛ آليات استرداد الممتلكات من خلال التعاون الدولي في مجال المصادرة؛ التعاون الدولي لأغراض المصادرة (المواد 53 و54 و55)

يجوز للدول الأجنبية رفع دعوى مدنية، ورفع دعوى للحصول على تعويض، وأن يُعترف بها مالكة شرعية للممتلكات التي اكتسبت بارتكاب الجرائم المنصوص عليها في الاتفاقية، وفقاً لأحكام المادة 2 (ضمان اللجوء إلى نظام المحاكم) والمادة 30 (تعريف الأطراف القانونية) من قانون الإجراءات المدنية. غير أن البرتغال لم توجد فيها قط قضية فساد كانت دولة أجنبية ما طرفاً مدنياً فيها.

ولا تشترط البرتغال لتقديم التعاون الدولي وجود معاهدة. ويسمح التشريع البرتغالي بالإنفاذ المباشر للأحكام والأوامر الأجنبية بالمصادرة (المادة 160 من القانون رقم 99/144؛ وداخل الاتحاد الأوروبي، القانون رقم 2009/25)، فضلاً عن نقل الممتلكات المصادرة. وترسي البرتغال في تشريع ينطبق على أعضاء الاتحاد الأوروبي (القانون رقم 2009/25) نظاماً قانونياً يبيّن إجراءات بقدر أكبر. بيد أنه لم يُطلب من البرتغال تقديم مثل هذه المساعدة في قضية فساد.

وتتص المواد من 109 إلى 111 من القانون الجنائي على القاعدة العامة للمصادرة، بما في ذلك المصادرة الموسّعة. ومصادرة العائدات والأدوات المستخدمة في غسل الأموال والفساد وغيرها من الجرائم منصوص عليها في المواد 1 و7 و12 من القانون رقم 2002/5، بما في ذلك عندما ترتكب الجريمة خارج البرتغال أو إذا كانت الأموال أجنبية الأصل. وتحمي الأحكام المالكين أصحاب النية الحسنة (المادة 111 (2) من القانون الجنائي والمادة 28 من القانون 99/144). وتسمح المادة 178 من قانون الإجراءات الجنائية للمدعي العام والشرطة الجنائية بمصادرة وتجميد الموجودات بصفة مؤقتة إلى حين صدور أمر من المحكمة. وتتص المادة 111 (4) والمادة 228 من قانون الإجراءات الجنائية والمادة 10 (2) من القانون 2002/5 على جواز حجز سلع تعادل قيمة الثروة التي لم يفسّر مصدرها.

وتتيح البرتغال إمكانية المصادرة المدنية أو المصادرة غير المستندة إلى إدانة (وفقاً لتوجيه الاتحاد الأوروبي 42/2014 المتعلق بتجميد ومصادرة أدوات الجريمة وعائداتها في الاتحاد الأوروبي). ولم توجد في البرتغال قط قضية فساد تتعلق بالاسترداد المدني.

ويجوز لأي دولة أجنبية طرف أن تطلب إنفاذ تدابير مؤقتة في البرتغال. ولا تحتاج هذه الطلبات إلى أمر من المحكمة، ولكن ينبغي أن تتخذ شكل تقييدات قضائية تتبادلها مباشرة السلطات القضائية المختصة (المادة 152 من القانون رقم 99/144). وفيما يتعلق بالدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، تطبق البرتغال أحكام القانون 2009/25، الذي يقدم توجيهات مفصلة بشأن الاعتراف بأوامر التجميد وتنفيذها في البرتغال، الصادرة عن سلطة قضائية تابعة لدولة عضو أخرى في الاتحاد الأوروبي، في الإجراءات الجنائية، من أجل جمع الأدلة أو مصادرة الممتلكات. وليس من الواضح ما إذا كان من الممكن إنفاذ الأحكام أو الأوامر القضائية الأجنبية المتعلقة بتجميد أو حجز أو مصادرة موجودات في البرتغال لا صلة لها بإجراءات جنائية. ومع ذلك، لا تملك البرتغال آليات أخرى للحفاظ على الممتلكات استباقياً من أجل مصادرتها. وبما أن البرتغال لم توجد فيها بعد أي دعوى تتعلق بإنفاذ أوامر مؤقتة أو أوامر مصادرة تتعلق بالفساد فلا يمكن تقييم تنفيذ الفقرتين 1 و2 من المادة 55 بعد.

ولا تمنح التشريعات والإجراءات البرتغالية الدولة الطرف التي تطلب إرجاع موجودات معينة الفرصة، قبل رفع أي تدابير مؤقتة تكون قد اتخذت بشأن تلك الموجودات، لعرض ما لديها من أسباب تؤيد مواصلة فرض تلك التدابير. وقد قُدمت البرتغال نسخاً من قوانينها ذات الصلة في وقت إجراء الاستعراض.

إرجاع الموجودات والتصرف فيها (المادة 57)

يشير القانون رقم 99/144 (المادة 160) إلى إرجاع الممتلكات إلى مالكيها الشرعيين السابقين وينص على إرجاعها إليهم. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن استخدام الاتفاقية باعتبارها الأساس القانوني لذلك، ويمكن استخدام مبدأ المعاملة بالمثل. وينص القانون في البرتغال على إعادة الموجودات بعد خصم النفقات، ولكن إعادة مشروطة بحصول الدولة الطالبة على حكم، وإثبات وجود مصلحة خاصة، وضمان المعاملة بالمثل (المادتان 26 و110 (4) من القانون رقم 99/144). وعلاوة على ذلك فعندما تكون الدول الطالبة من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي يتم تقاسم الممتلكات المصادرة التي تفوق قيمتها 10 000 يورو بنسبة 50 في المائة، على الرغم من أن الموجودات غير النقدية يمكن أن تعاد بالكامل إلى الدول الطالبة (المادة 18 من القانون رقم 2009/88). وقد أبرمت البرتغال اتفاقاً مع سويسرا بشأن التصرف النهائي في الموجودات المصادرة. ولم تتلق البرتغال حتى الآن أي طلب لإعادة الموجودات من أي دولة أجنبية.

2-3- التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

- تتجاوز السلطات البرتغالية عن الحد الأدنى المطلوب، وتوفر إرشادات بشأن كيفية كشف النشاط الإجرامي للأشخاص الذين تنطبق عليهم صفة "الشخصيات المعرضة سياسياً". ويشمل ذلك مجموعة من المؤشرات بشأن كيفية تحديد هويتهم بعد أن تزول عنهم تلك الصفة (الفقرة 52 من المادة 2).
- إمكانية تبادل المعلومات تلقائياً مع عدد كبير من النظراء، الأمر الذي أدى إلى نجاح تجميد الموجودات في قضايا محددة (المادة 56).
- إنشاء سجل مركزي بالمالكيين المنتعنين (المادتان 12 و 52).

3-3- التحديات التي تواجه التنفيذ

يوصى بأن تقوم البرتغال بما يلي:

- رصد تنفيذ التشريعات بغرض ضمان السماح لأي دولة طرف أخرى رفع دعوى مدنية والمطالبة بالتعويض وأن من حقها أن يُعترف بها مالكة شرعية للممتلكات التي اكتسبت بارتكاب جريمة منصوص عليها في الاتفاقية. وإذا لم يفسر القضاء القانون بهذه الطريقة، فسيكون من الضروري إجراء إصلاح تشريعي (المادة 53).
- اتخاذ تدابير لتوضيح أنه ينبغي إتاحة الفرصة للدولة التي تطلب إرجاع موجودات تخضع لتدابير مؤقتة أن تعرض ما لديها من أسباب تويد مواصلة التدابير المتخذة قبل رفع تلك التدابير (الفقرة 8 من المادة 55).
- اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وغير تشريعية لتنفيذ أي طلب مقدم من دولة طرف أخرى بشأن إرجاع الموجودات والتصرف فيها على النحو المشار إليه في الاتفاقية (المادة 57، الفقرة 3 (أ) و(ب)).
- النظر في إبرام المزيد من الاتفاقات أو الترتيبات الثنائية أو متعددة الأطراف لتعزيز فاعلية جهود التعاون الدولي الذي يضطلع به عملاً بهذا الفصل من الاتفاقية (المادة 59).