

Distr.: General  
31 March 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

إضافة

المحتويات

الصفحة

|   |                             |
|---|-----------------------------|
| ٢ | ..... ثانياً - خلاصة وافية. |
| ٢ | ..... إسرائيل               |

\* CAC/COSP/IRG/2015/1.



## ثانياً - خلاصة وافية

## إسرائيل

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

وقّعت إسرائيل على الاتفاقية في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥ وصدّقت عليها في ٤ شباط/فبراير ٢٠٠٩. ولا تُدمج المعاهدات تلقائياً في القانون الإسرائيلي لدى التصديق عليها. فغالباً ما يلزم إجراء تعديلات ملائمة من أجل تنفيذ المعاهدات على المستوى الوطني. ولهذا السبب، تصدّق إسرائيل على الاتفاقيات الدولية بعد أن تتحقّق الحكومة من أنّ القانون الداخلي الإسرائيلي يتوافق معها. وهذا ما حدث مع الاتفاقية.

ويضع القانون الإسرائيلي إطاراً قانونياً شاملاً لتجريم ممارسات الفساد ومنعها والقضاء عليها. ويتضمن الإطار القانوني لمكافحة الفساد في إسرائيل أحكاماً من قوانينها الأساسية (مجموعة من القوانين الأساسية التي تحتوي على عناصر دستورية، حيث إنّ إسرائيل ليس لها دستور رسمي)، وقانون العقوبات، وقانون الإجراءات الجنائية، وقانون حماية الموظفين، وقانون حماية الشهود، وقانون حقوق ضحايا الجريمة، وقانون الخدمة العامة، وقانون حظر غسل الأموال، وقانون المساعدة القانونية الدولية، وقانون تسليم المجرمين، وقانون تشجيع السلوك الأخلاقي في الخدمة العامة.

وتشارك وكالات إنفاذ القانون الإسرائيلية في حملة مكثفة تهدف إلى تعزيز سيادة القانون وتطبيق نهج يقوم على عدم التسامح إطلاقاً إزاء الفساد. وقد شكّلت المعركة ضد الفساد، ولا تزال، مسألة ذات أولوية عالية للأجهزة التنفيذية والتشريعية والقضائية. ويلاحق قضائياً الموظفون العموميون والأطراف من القطاع الخاص الضالعون في ممارسات فساد بغض النظر عن منصبهم أو هويتهم.

وتضم إسرائيل مجموعة متنوعة من الوكالات والسلطات المسؤولة عن تنفيذ تدابير مكافحة الفساد والتي تتعاون مع بعضها البعض على أساس يومي. وتشمل السلطات المنخرطة في مكافحة الفساد قوات الشرطة الإسرائيلية ومكتب النائب العام للدولة، والسلطة الإسرائيلية لحظر غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وسلطة الأوراق المالية الإسرائيلية، ومكتب المراقب المالي العام وأمين المظالم، ولجنة المراقبة العامة (الكنيست)، ولجنة الأخلاق (الكنيست)، وسلطة الشركات الحكومية، ولجنة الخدمة المدنية.

## ٢- الفصل الثالث: التجريم وإنفاذ القانون

### ٢-١- ملاحظات على تنفيذ المواد قيد الاستعراض

الرشو والمتاجرة بالنفوذ (المواد ١٥ و١٦ و١٨ و٢١)

يجرم الباب ٢٩٠ والأبواب المقترنة به من قانون العقوبات رشو الموظفين العموميين وارتشائهم تجريمًا شاملاً. ولا يهّم نوع المزايا المعروضة - سواءً كانت نقدية أم غير ذلك - وسواءً أُعطيت لقاء عمل أو إغفال عمل، أو لتعليق عمل أو تسريعه أو تعطيله، أو لتوفير معاملة تفضيلية أو معاكسة. وفضلاً عن ذلك، لا يفرّق القانون بين الحالات التي يُمنح فيها الراشي الرشوة بنفسه أو عن طريق شخص آخر؛ وسواءً أُعطيت بشكل مباشر إلى الشخص الذي حصل عليها أم إلى شخص آخر نيابةً عنه، وسواءً أُعطيت قبل أداء العمل أم بعده، وسواءً كان المستفيد الأخير موظفاً عمومياً أم شخصاً آخر. وليس من الضروري أن يجري تلقي الرشوة فعلياً أو حتى قبول تلقيها أو إعطائها لتكتمل أركان الجريمة.

وتعريف الموظف العمومي في القانون الإسرائيلي تعريف واسع ويشمل، من بين ما يشمل، موظفي الدولة، وموظفي الكيانات المملوكة للحكومة كلياً أو جزئياً، وأصحاب المناصب أو الوظائف قيد الاشتراع، وذلك يشمل الموظفين القضائيين والتشريعيين. وفي إطار الباب ٢٩٣(٧)، تغطي جريمة الرشوة كلتا الحالتين اللتين تُعطي الرشوة فيهما من أجل أداء أعمال معينة تندرج ضمن نطاق مهام ووظائف الموظفين العموميين أو خارج نطاق هذه المهام والوظائف.

ويتناول الباب ٢٩١ ألف من قانون العقوبات جريمة الرشوة بالنسبة للأجانب ويشمل جميع الأفعال المبيّنة في المادة ١٦(١) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وتتطابق عناصر هذه الجريمة مع عناصر جريمة رشو الموظفين المحليين وارتشائهم، باستثناء الغرض من الرشوة وتعريف "الموظف العمومي الأجنبي"، بما يتماشى مع تعريف مصطلحي "الموظف العمومي الأجنبي" و"موظف مؤسسة دولية عمومية" الوارد في الاتفاقية. غير أنه بعد دراسة الأمر، وبالنظر إلى شواغل متصلة بالسياسات، تقرّر عدم تجريم ارتشاء الموظفين العموميين الأجانب. وتنفّذ أحكام المادة ١٨ من خلال العديد من أحكام القانون التي تتناول المسؤولية الجنائية عن الرشوة.

وقد اختارت إسرائيل ألاّ توسّع نطاق جريمة الرشوة ليشمل القطاع الخاص. غير أنّ كيانات القطاع الخاص التي تقدّم خدمة عامة تندرج في تعريف "الموظف العمومي" لأغراض جرائم الرشوة.

## غسل الأموال؛ الإخفاء (المادتان ٢٣ و ٢٤)

يُجرّم غسل الأموال بموجب قانون حظر غسل الأموال. ويشمل القانون تقريباً جميع عناصر غسل الأموال وإخفائها المنصوص عليها في المادتين ٢٣ و ٢٤ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. ووفقاً للقانون الإسرائيلي، لا يُعدُّ جريمة تحويل أو نقل الممتلكات المحظورة أو إخفاء مصدرها غير المشروع فقط، وإنما أيضاً والاحتفاظ بهذه الممتلكات أو استخدامها مع العلم بأنها محظورة. غير أن ثمة قيوداً تتصل بتعريف "الممتلكات المحظورة".

وفيما يتعلق بالجرائم الأصلية، تستخدم إسرائيل نهج القوائم. وتطبق جريمة غسل الأموال على طائفة واسعة من الجرائم الأصلية، التي قد تُعتبر كذلك حتى وإن ارتُكبت في دولة أخرى، شريطة أن تكون في عداد الجرائم بموجب قوانين تلك الدولة. ويتضمن ذلك طائفة شاملة من الجرائم ذات الصلة بالفساد، وإن كان لا يتضمن جميع الأفعال المجرّمة في الاتفاقية. ويمكن ملاحقة مرتكبي جرائم غسل الأموال الذاتي.

## الاختلاس؛ إساءة استغلال الوظائف؛ الإثراء غير المشروع (المواد ١٧ و ١٩ و ٢٠ و ٢٦)

ينصُّ الباب ٣٩٠ من قانون العقوبات على أن أيّ موظف عمومي يسرق أحد الموجودات الدولة أو أحد الموجودات التي وصلت إلى حوزته يتحمل المسؤولية الجنائية إذا تجاوزت قيمة تلك الموجودات المسروقة ١٠٠٠ شاقل جديد (حوالي ٢٦٤ دولاراً أمريكياً). وعلى الرغم من أن الاتفاقية لم تحدّد أيّ قيمة دنيا، فنظراً لانخفاض القيمة المشار إليها، يمكن اعتبار هذا الحكم متوافقاً مع المتطلبات ذات الصلة الواردة في الاتفاقية. وفضلاً عن ذلك، فإنّ جريمة السرقة أو بعض جرائم السرقة المصحوبة بظروف مشددة لا تُحدد بأيّ قيمة دنيا.

وينصُّ الباب ٣٩٠ على أن المسروقات، أي الممتلكات المعنوية، يجب أن تصبح في حوزة الموظف العمومي، وهو ما يتساوى مع أشكال السرقة من قبيل سوء التصرف في الممتلكات. وينطبق تعريف السرقة الوارد في الباب ٣٨٣ على الباب ٣٩٠. وفيما يتعلق بالعناصر الأخرى للاختلاس من قبل موظفين عموميين، يمكن أن تطبق أحكام أخرى مثل الباب ٢٨٤ (الاحتيال وخيانة الأمانة).

وترد جريمة الاختلاس في القطاع الخاص مشمولةً في طائفة من الجرائم الواردة في قانون العقوبات مثل الاحتيال وخيانة الأمانة في الهيئات الاعتبارية (الباب ٤٢٥)، والسرقة من قبل موظف (الباب ٣٩١)، والسرقة من قبل مدير (الباب ٣٢٩)، والسرقة من قبل وكيل (الباب

٣٩٣)، والتي تنطبق بموجبها اعتبارات تتعلق بالقيمة الدنيا كتلك المتعلقة بالاختلاس في القطاع العام. وكما أُشير أعلاه، لا تحدّد جريمة السرقة بقيمة دنيا. وتجرم الأبواب ٢٧٨ و ٢٨٠ و ٢٨٤ من قانون العقوبات إساءة استغلال الوظائف. ولا يشترط الباب ٢٨٤، على وجه الخصوص، حصول الموظف العمومي على مزية غير مستحقة له أو لصالح الغير، وتعتبر أيّ خيانة للأمانة العامة دون وجود هذه العناصر جريمة. وقد نظرت إسرائيل في تجريم الإثراء غير المشروع غير أنها قرّرت عدم تجريمه، لأنها رأت أنه يتناقض مع افتراض البراءة كمبدأ أساسي في القانون الجنائي. وثمة نظام لتقديم إقرارات الموجودات من جانب موظفين عموميين معيّنين وأعضاء الحكومة ورؤساء السلطات البلدية ونوابهم وأعضاء الكنيست، إلى جانب الحظر المفروض على قبول الموظفين العموميين الهدايا المقدّمة إليهم بصفتهم موظفين عموميين.

#### إعاقة سير العدالة (المادة ٢٥)

يتضمن قانون العقوبات نصوصاً متنوعة تتصدى لمحاولات التأثير على سير العدالة. وتعدّ الأبواب ٢٤٤ (إعاقة سير العدالة) و ٢٤٥ (التحريض على الإدلاء بشهادة زور فيما يتعلق بالتحقيقات) و ٢٤٦ (التحريض على الإدلاء بشهادة زور) و ٢٤٩ (التحريض بالشهود) و ٢٥٠ (التأثير غير المشروع) و ٣٨٢ ألف (الاعتداء على موظف عمومي) ذات صلة وثيقة في هذا الصدد.

#### مسؤولية الشخصيات الاعتبارية (المادة ٢٦)

ينصُّ الباب ٢٣ من قانون العقوبات على تحمّل الشخصية الاعتبارية المسؤولية الجنائية عن أيّ جرم عند استيفاء بعض الشروط الواردة في أحكام ذلك الباب. وتعاقب جرائم الفساد التي ترتكبها شخصيات اعتبارية بعقوبات جنائية أساساً، وإن كان تحمّل المسؤولية المدنية والإدارية ممكن أيضاً.

ولا تحول نتائج التحقيقات الجنائية سواء ضد مؤسسة ما أو الشخص الذي ارتكب الجرم دون البدء في الإجراءات الجنائية أو تؤثر على القيام بذلك ولا على إثبات المسؤولية الجنائية على الطرف الآخر.

ومن العقوبات الجنائية التي يمكن فرضها على الشخصيات الاعتبارية بسبب جرائم الفساد توقيع الغرامات. وفضلاً عن ذلك، يتيح الباب ٢٦١ من قانون الشركات للنائب العام أن يقدم طلباً بجل أي شركة تعمل بصورة غير قانونية.

#### المشاركة والشروع (المادة ٢٧)

تتناول الأبواب ٢٩ (مرتكب الجرم) و ٣٠ (التحريض) و ٣١ (الشريك في الجرم) من قانون العقوبات المشاركة في ارتكاب الجرائم ذات الصلة بالفساد. وتتناول الأبواب ٢٥ و ٢٦ و ٣٤ دال الشروع. وتوفر السوابق القضائية ذات الصلة توضيحات مستفيضة عن طبيعة فعل الشروع وعناصره وملاحقة مرتكبيه. ونظراً لأن عرض الرشوة يشكل عنصراً في جرائم الرشوة، ويرد التحريض عليها في الباب ٣١ من قانون العقوبات، وفي ضوء جرائم توفير سبل ارتكاب الجنايات أو التواطؤ، فقد نظرت إسرائيل في تجريم مجرد الإعداد لارتكاب جريمة إلا أنها عدلت عن ذلك.

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

إن العقوبات المطبقة على الجرائم ذات الصلة بالفساد رادعة بما فيه الكفاية. وتُنظَّم صياغة الأحكام بطريقة مفصلة، كما أن هناك طائفة من العقوبات السالبة للحرية والمالية والإدارية. وعند تحديد أحكام العقوبات على الجرائم الواردة في الاتفاقية، تمارس المحكمة سلطاتها التقديرية، مع مراعاة طائفة متنوعة من الاعتبارات، مثل ملاسبات الجريمة والظروف الشخصية للجاني.

وفيما يتعلق بالحصانة من الملاحقة القضائية، يتمتع أعضاء البرلمان الوطني (الكنيست) بهذه الحماية فيما يتعلق "بالجرائم المرتكبة في إطار مهامهم"، والتي لا تشمل الجرائم المتصلة بالفساد. فإذا تبين للنائب العام أن عضو الكنيست لم يرتكب الجريمة في إطار مهامه وقرّر ملاحقته، يمكن للعضو أن يستند إلى حصانته بتقديم طلب إلى الكنيست، الذي يخضع قراره للمراجعة القضائية. ومع ذلك، ففي حين أن النطاق الشخصي للحصانة محدود نسبياً، لا يمكن استخدام بعض تدابير التحري الاقتحامية، مثل التنصت على الهواتف، عند التحقيق في جريمة ذات صلة بالفساد، إلى أن تُرفع هذه الحصانة.

وتعود ملاحقة القضايا الجنائية، بما في ذلك الجرائم المتصلة بالفساد، إلى تقدير مكتب النائب العام للدولة باعتباره ممثلاً للمدعي العام، الذي تخضع القرارات التي يُصدرها في المجال الجنائي إلى المراجعة القضائية من قبل المحكمة العليا.

وثمة مجموعة من التدابير التقييدية التي يمكن تطبيقها لكفالة حضور المتهم أثناء سير الإجراءات الجنائية تشمل احتجازه عندما لا تتوفر أيُّ طريقة أخرى أقل ضرراً لمنع المتهم من التهرب من إجراءات المحاكمة.

وتعتبر الفترة الدنيا لأهلية الإفراج المبكر كبيرة بما يكفي، وينبغي اعتبار أنها تراعي حسامة الجرائم المعنية بقدر كاف، لا سيما وأن الإفراج ليس إلزامياً بعد قضاء ثلثي مدة السجن، ولكنه يخضع لاعتبارات أخرى تتعلق بالسمات الفردية للجريمة والجاني.

وإلى جانب العقوبات الجنائية، يخضع أيُّ موظف يواجه اتهامات بالفساد لمجموعة من التدابير التأديبية التي تبدأ من الإنذار والتوبيخ وتتصاعد إلى طائفة من العقوبات، أقصاها الفصل والإعفاء من المنصب، بصورة مؤقتة أو دائمة. كما يمكن أن تفرض محكمة الخدمة المدنية التأديبية عقوبات تأديبية.

ولتشجيع مرتكبي الجرائم على التعاون من أجل الحصول على أدلة ضد المشاركين في ارتكاب الجريمة، تُقدّم طائفة من الحوافر تتراوح بين تخفيف العقوبة والحصانة من الملاحقة القضائية.

#### حماية الشهود والمبلغين (المادتان ٣٢ و ٣٣)

يطبّق قانون حماية الشهود على أيّ شخص يقوم بالإبلاغ عن جرائم فساد، حيث إنّ القانون لا يقتصر على نوع معين من الجرائم. وقد أنشئت سلطة حماية الشهود الإسرائيلية لحماية الشهود المعرضين لأعلى مستويات التهديد. وهي توفر برنامج حماية فريداً يشمل الأمن والإدارة والدعم، على السواء داخل إسرائيل وخارجها، حسب الاقتضاء. وترافق السلطة الشهود وأفراد أسرهم خلال عملية المحاكمة الجنائية بالكامل لتهيئة أكبر قدر من الاستقلالية وتأمين حياة طبيعية لهم قدر الإمكان.

ويشمل تعريف مصطلح "الشاهد" الوارد في القانون المذكور أعلاه ضحايا الجريمة. وبالنسبة لحقوق الضحايا بوجه عام، ينص قانون حقوق ضحايا الجريمة، في جملة أمور، على حق استعراض قرار الاتهام، والإحاطة علماً بإجراءات المحاكمة، والتعبير عن الرأي بشأن مختلف مراحل الإجراءات.

وتوجد شبكة حماية شاملة إلى حدّ ما من القوانين والإجراءات والهياكل المكرسة لحماية المبلغين، على السواء في القطاع العام والخاص. وفيما يتعلق بالقطاع الخاص، يتعاون مكتب المراقب المالي للدولة مع سلطة حماية الشهود من أجل تعزيز وسائل الحماية القائمة.

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

ترد الأحكام المتعلقة بالحجز والمصادرة أساساً في قانون الإجراءات الجنائية (الاعتقال والتفتيش) وقانون حظر غسل الأموال. والمصادرة على أساس القيمة ممكنة في بعض الجرائم. بموجب قانون حظر غسل الأموال وقانون مكافحة المخدرات الخطرة. فضلاً على ذلك، ينصُ الباب ٢٢ من قانون حظر غسل الأموال على مصادرة الممتلكات في إطار الإجراءات المدنية إذا كان الشخص المشتبه بارتكابه الجريمة غير موجود في إسرائيل بصورة منتظمة، وليس بالإمكان تحديد مكانه، وبالتالي لا يمكن إصدار قرار اتهام بحقه، أو إذا اكتشفت الممتلكات بعد إيداعه.

ويجوز للمحكمة أن تُصدر أمر مصادرة مؤقتة قبل إصدار قرار الاتهام أو طلب المصادرة في إطار الإجراءات المدنية، إن وقر في ضميرها أن هناك أسباباً معقولة لافتراض أن من المرجح للممتلكات أن تختفي أو أن من المرجح أن تحول إجراءات دون مصادرة هذه الممتلكات لاحقاً. وينصُ القانون الإسرائيلي على توفير الحماية على نطاق واسع للأطراف الثالثة الحسنة النية. وقد نظرت إسرائيل في اعتماد تدابير وفقاً للفقرة ٨ من المادة ٣١ من خلال إعداد مشروع قانون كان يجري التشاور بشأنه وقت إجراء هذا الاستعراض.

ويسمح القانون الإسرائيلي لسلطات التحقيق بتجاوز اعتبارات السرية والحصول على المعلومات الضرورية من المصارف بأمر من المحكمة على النحو المنصوص عليه في الباب ٤٣ من قانون الإجراءات الجنائية.

التقادم؛ السجل الجنائي (المادتان ٢٩ و ٤١)

يحدّد الباب ٩ (تقادم الجريمة) من قانون الإجراءات الجنائية الإسرائيلي فترة تقادم لمدة ١٠ سنوات بالنسبة لمعظم جرائم الفساد. ويؤدي فتح تحقيق في إحدى الجرائم، أو إصدار قرار اتهام، أو غير ذلك من إجراءات المحاكم إلى تعليق العمل بقانون التقادم بالنسبة لتلك الجريمة. ويجوز أن تعلق المحكمة الإجراءات الجنائية إذا كان مثول المتهم أمام المحكمة مستحيلاً. وتتلقّى الشرطة السجلات الجنائية الأجنبية وتستخدمها في الأغراض الاستخباراتية. ولاستخدام هذه السجلات كأدلة، تُستخدم المساعدة القانونية المتبادلة وقنوات الإنترنت. وثمة أحكام ذات صلة موجودة أيضاً في المعاهدات التي انضمت إليها إسرائيل.



## الولاية القضائية (المادة ٤٢)

يُنشئ القانون الإسرائيلي الولاية القضائية على الجرائم المرتكبة كلياً أو جزئياً داخل الأراضي الوطنية أو على متن السفن أو الطائرات الإسرائيلية. وتطبق الولاية القضائية أيضاً على جميع أفعال التحضير لارتكاب الجرائم، والشروع في ارتكاب الجرائم، أو محاولات التأثير على الجرائم أو التحريض عليها، حتى وإن ارتُكبت خارج أراضي إسرائيل، حيثما كان يُفترض أن تُرتكب الجريمة المقصودة كلياً أو جزئياً داخل إسرائيل. كما يمكن لإسرائيل أن تطبق ولايتها القضائية على الجرائم التي تقع خارج ولايتها الإقليمية في ظل ظروف معينة.

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

تسمح مبادئ القانون العام المتعلقة بفسخ العقود وأحكام القانون الإداري بإبطال أيِّ عقد أو امتياز قائم أو فسخه أو سحبه إذا أُرسِيَ نتيجة لفعل من أفعال الفساد. هذا إضافة إلى إجراءات المناقصات، التي تسمح بالمنع والاستبعاد. ويمكن الحكم بتعويضات للمدَّعين المتضررين، إمَّا في إطار الإجراءات الجنائية أو بناء على قضايا مدنية.

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

هناك عدد من الأجهزة والسلطات المكلفة بمهام متخصصة في مجال التحقيق في قضايا الفساد وملاحقة مرتكبيها. فعُدَّة وحدات لمكافحة الاحتيال تعمل داخل الشرطة الإسرائيلية، بينما تضم وحدة لاهاف ٤٣٣ العالية التدريب داخل إدارة التحقيقات والاستخبارات التابعة للشرطة الإسرائيلية خمس وحدات فرعية متخصصة للملاحقة القضائية والتحرُّر تركِّز على قضايا الفساد واسترداد الموجودات.

وفي مكتب النائب العام للدولة، تُنَّاط مسؤولية ملاحقة جرائم الفساد بإدارة الشؤون الجنائية وإدارة الجرائم الاقتصادية (إلى جانب وكلاء النائب العام وممثلي الادعاء).

وفي مكتب المراقب العام للدولة، تُنَّاط مسؤولية متابعة ادعاءات الفساد ضد الموظفين العموميين بشعبة الوظائف الخاصة. فإذا أشارت نتائج التحقيق إلى احتمال وقوع جريمة، تُحال القضية عندئذ إلى المدعي العام.

وتتولى التنسيق بين مختلف أجهزة مكافحة الفساد لجنة تنفيذ مشتركة بين الوكالات يترأسها رئيس شعبة التحقيقات الجنائية في الشرطة الإسرائيلية، في إطار ثقافة تعاون قوية. والشيء

نفسه واضح فيما يتعلق بالتعاون بين السلطات المعنية بالملاحقة القضائية أو سلطات التحقيق من جانب، وكيانات القطاع الخاص من الجانب الآخر.

## ٢-٢- التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

بوجه عام، تتمثل أبرز قصص النجاح والممارسات الجيدة بشأن تنفيذ الفصل الثالث من الاتفاقية فيما يلي:

- وُضع تعريف واسع النطاق للرشوة، بغية تجنب أيّ ثغرات محتملة.
- نشأ مفهوم للقرينة الواقعية في السوابق القضائية الإسرائيلية مؤداه أنه عندما يحصل الموظف العمومي على مزية من شخص يرتبط معه بعلاقة مهنية أو صلة رسمية، فإنّ هذه المزية تُعتبر ممنوحة مقابل فعل يتعلق بوظيفته كموظف عمومي.
- استحدث الجهاز التشريعي الإسرائيلي، وتحديدًا لأغراض جرائم الرشوة، خيار توقيع الغرامات ليس فقط على أساس المزية التي يُحصل عليها، ولكن أيضاً على المزية المرجوة، كوسيلة ردع ناجعة للرشاوى في المعاملات المرتفعة القيمة.
- لوحظ بارتياح وجود مبادئ توجيهية لوكلاء النائب العام بشأن العقوبات المتعلقة بجرائم الرشوة، حيث توفر إرشادات تفصيلية عن تطبيق العقوبات ذات الصلة حسب حسامة الجرائم المناظرة، باعتبار أنّ ذلك ييسّر تنفيذ أحكام الفقرة ١ من المادة ٣٠.
- لاحظ القائمون بالاستعراض العدد الكبير من الملاحقات القضائية والإدانات لوزراء وأعضاء في الكنيست خلال السنوات الأخيرة، واعتبروا ذلك نجاحاً ودليلاً على فعالية النظام بوجه عام في مكافحة الفساد السياسي.
- يمكن اعتبار مصادرة الممتلكات في إسرائيل مثلاً بارزاً على نجاح سياسة استُحدثت من الألف إلى الياء. وتُنفَّذ هذه السياسة على نطاق واسع وتشمل موجودات ذات شأن، وهو ما يرجع لعدة أسباب منها التعاون الفعال بين جميع المؤسسات ذات الصلة.
- بوجه عام، يبدو أنّ إسرائيل تعمل على تعزيز ونشر ثقافة قوية للتعاون بين أجهزتها المعنية بإنفاذ القانون وتلك المعنية بمكافحة الفساد.

- استحدثت الشرطة الإسرائيلية، بالتعاون مع سلطات الضرائب والأوراق المالية، عملية حاسوبية فريدة من نوعها لتبادل المعلومات بين الشرطة والسوق المالية بسرعة وكفاءة وأمان.

## ٢-٣- التحديّات التي تواجه التنفيذ

في حين لاحظ القائمون بالاستعراض أن لدى إسرائيل نظام عدالة جنائية قويًا وأنها تمثل إلى حدٍ بعيد لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فقد استبانوا بضعة تحديات تعترض التنفيذ و/أو حيثيات مواصلة التحسين (رهنًا بالطابع الإلزامي أو الاختياري للمتطلبات ذات الصلة في الاتفاقية):

- بغية تعزيز الأهداف الواردة في المادة ٢٠، يمكن لإسرائيل أن تنظر في منح مكتب المراقب المالي للدولة أو المستشار القانوني للكنيست أو أيّ جهاز أو شخص ملائم آخر سلطة فحص إقرارات الموجودات المقدمة من أعضاء الكنيست.
- فيما يتعلق بالمادتين ٢٣ و ٢٤، يُوصى بأن تنتهي إسرائيل من عملية اعتماد التعديلات المدخلة على الجدول ٢ من قانون حظر غسل الأموال، بخفض عتبة السعر "للممتلكات المحظورة" وإلغاء التمييز بين مختلف أنواع هذه الممتلكات.
- النظر في إدراج جميع الجرائم المتضمنة في اتفاقية مكافحة الفساد كجرائم أصلية لأغراض غسل الأموال، بما في ذلك على وجه التحديد الأبواب ٢٤٤ (إعاقة سير العدالة)، و ٢٤٥ (التحريض على الإدلاء بشهادة زور تتعلق بالتحقيقات)، و ٢٤٦ (التحريض على الإدلاء بشهادة زور) من قانون العقوبات.
- تُشجّع إسرائيل على الشروع في إصلاح النظام الذي يحكم المسؤولية الجنائية للأشخاص الاعتباريين، الذي يسهم على ما يبدو في تحقيق المزيد من الردع والمنع.
- يُوصى بالمضي قُدماً بشأن سنّ مشروع قانون يهدف إلى إدراج جريمة الفساد ضمن الجرائم التي تسمح باستخدام أساليب التحري الخاصة مثل التنصت على هواتف أعضاء الكنيست.
- يمكن لإسرائيل أن تنظر بمزيد من العناية في مسألة التسويات خارج المحاكم فيما يتعلق بجرائم الفساد ذات الصلة بالأوراق المالية، بغية ضمان إمكانية التنبؤ بها بصورة كافية عن طريق وضع معايير محددة سلفًا.

- تُشجّع إسرائيل على مواصلة تعزيز التدابير الرامية إلى إذكاء الوعي بآليات الإبلاغ في القطاع العام وحماية المبلّغين.
- لعل إسرائيل تؤدّ النظر في إبرام اتفاقات أو ترتيبات دولية بشأن إمكانية إيلاء السلطات المختصة في دولة ما معاملة تفضيلية لشخص متعاون معها مقره في دولة أخرى.
- تُشجّع إسرائيل على مواصلة تعزيز التدابير الرامية إلى زيادة الإبلاغ عن جرائم الفساد التي يرتكبها أشخاص من القطاع الخاص.

### 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)

ينظّم قانون تسليم المجرمين، إلى جانب مجموعة متعددة من المعاهدات والاتفاقيات الدولية، عملية تسليم المجرمين. وتمثّل ازدواجية التجريم شرطاً لتسليم المجرمين، وينصّ القانون على شرط توقيع عقوبة دنيا: فتعرّف الجريمة الموجبة للتسليم على أنّها الجريمة التي كان سيُعاقب عليها بالسجن لمدة لا تقل عن سنة لو أنّها ارتُكبت داخل إسرائيل. إلّا أنه إذا كانت إسرائيل قد جرّمت الجرائم المشمولة بالاتفاقية وفرضت عليها عقوبات تتجاوز السنة، تصبح الجرائم المدرجة في الاتفاقية جرائم موجبة للتسليم وفقاً للقانون الإسرائيلي.

وتصبح "الجرائم الفرعية" موجبة للتسليم في إسرائيل إذا ما استوفى الجرم الرئيسي شروط التسليم. أمّا بالنسبة إلى "الجرائم السياسية"، فلا تعامل الجرائم المدرجة في الاتفاقية باعتبارها كذلك في حال استخدمت الاتفاقية أساساً للتسليم.

وأشارت إسرائيل إلى أنّها تعتبر جزئياً هذه الاتفاقية الأساس القانوني للتسليم في الجرائم المتصلة بالفساد. وفيما يتعلق بالدول الأطراف التي لا ترتبط معها بمعاهدة تسليم، فقد أعلنت أنّها ستنتظر في كل طلب للتسليم عن جريمة في إطار الاتفاقية بالجديدة الواجبة وقد تختار التسليم في تلك القضايا وفقاً لاتفاق خاص محدد الغرض مع الدولة الطرف المعنية على أساس مبدأ المعاملة بالمثل.

وثمة عدد من الأحكام الرامية إلى المساعدة على استخدام إجراءات التسليم المعجل، بناءً على اختيار الشخص المطلوب، في الحالات الملائمة. ويتمثل العامل الأكثر استهلاكاً للوقت في عملية التسليم في إعداد المواد المتعلقة بالأدلة الظاهرة التي يتعين تقديمها بموجب الباب ٩ (أ) من قانون تسليم المجرمين.

وينصُّ الباب ٥ من قانون تسليم المجرمين على أنه متى قُدِّم التماس لتسليم مجرمين، يجوز لمحكمة منطقة القدس إصدار أمر باحتجاز الشخص المطلوب. ويجيز قانون تسليم المجرمين أيضاً توقيف الشخص المطلوب بصورة مؤقتة في الحالات العاجلة وذلك حتى قبل تلقي طلب التسليم رسمياً.

ويمكن لإسرائيل أن تسلّم مواطنيها إلى بلد آخر لكي يحاكموا فيما يتصل بجميع الجرائم الخاضعة للتسليم، بما في ذلك جرائم الفساد. غير أنه إذا كان الشخص المطلوب مواطناً إسرائيلياً ومقيماً في الوقت ذاته في إسرائيل وقت ارتكاب الجريمة المزعومة، فلا يُسلّم إلا بشرط تخييره بأن يقضي في إسرائيل أيّ عقوبة سجن تصدر بحقه في الدولة الطالبة.

وتخضع الحقوق الفردية للأشخاص المطلوب تسليمهم للحماية سواء فيما يتعلق بالنواحي الإجرائية لعملية تسليمهم أو الظروف الجوهرية التي يُجرى تسليمهم في ظلها.

ولا يسلم الشخص المطلوب إذا كانت هناك أسباب تدعو للشك، في جملة أمور، في أن طلب التسليم قُدِّم لأسباب تتعلق بالتمييز العنصري أو الديني ضد هذا الشخص؛ وإذا قُدِّم الطلب من أجل ملاحقة الشخص المطلوب أو معاقبته على جريمة ذات صبغة سياسية؛ وإذا كان الشخص المطلوب سيُجرى تسليمه إلى نظام قانوني لن يحمي حقوقه الإنسانية الأساسية. ولا تُرفض طلبات التسليم بشأن جرائم جنائية على أساس أن الجريمة تُعتبر أيضاً شاملة لمسائل ضريبية.

وينظّم قانون قضاء عقوبة السجن في بلد جنسية السجين نقل السجناء المحكوم عليهم. ويمكن أن تستند عملية النقل إلى اتفاقية أو إلى اتفاق محدّد الغرض. كما يمكن نقل الإجراءات الجنائية إلى ولاية قضائية أخرى، وفقاً لتقدير الشرطة أو النيابة.

#### المساعدة القانونية المتبادلة (المادة ٤٦)

يسمح قانون المساعدة القانونية الدولية لإسرائيل بأن تقدّم التعاون الكامل والفَعَّال إلى السلطات المختصة في الدول الأجنبية. ويمكن تقديم أو طلب جميع أشكال المساعدة المحدّدة في إطار هذه الاتفاقية فيما يتعلق بالمسائل الجنائية، بما في ذلك التدابير المتعلقة بتحديد

عائدات الجريمة وتعبئها وتجميدها واسترداد الموجودات. وليست هناك أي قيود تتعلق بالشخصيات الاعتبارية.

ولا يمثل وجود معاهدة شرطاً مسبقاً لتقديم المساعدة القانونية المتبادلة. ومع ذلك، فقد أبرمت إسرائيل معاهدات للمساعدة القانونية المتبادلة مع عدد كبير من الدول وانضمت إلى العديد من الاتفاقيات ذات الصلة. ويمثل النقل التلقائي للمعلومات إلى السلطات المختصة في دول أخرى جزءاً أساسياً من التعاون غير الرسمي بين أجهزة إنفاذ القانون.

ولا تمثل ازدواجية التجريم شرطاً في حدّ ذاتها لتنفيذ المساعدة القانونية المتبادلة، باستثناء المساعدة المتعلقة بتجميد الموجودات وحجزها ومصادرتها. كما يراعي القانون الإسرائيلي اعتبارات الحد الأدنى.

وتمثّل إدارة الشؤون الدولية في مكتب النائب العام للدولة السلطة المركزية لتلقي طلبات المساعدة المقدمّة في إطار الاتفاقية. ويتوخى تقديم هذه الطلبات كتابةً. ويجوز إرسال الطلبات العاجلة للمساعدة القانونية المتبادلة باستخدام الفاكس. ويتعين إرسال الطلبات إمّا باللغة العبرية أو الإنكليزية.

ويجرى طلب المساعدة بالطريقة التي تُجرى بها مثل هذه الطلبات في إسرائيل. ويضطلع بالمساعدة بالطريقة المحددة المطلوبة ما دامت لا تنتهك القانون الإسرائيلي. والقاعدة هي أن تحافظ إسرائيل على سرية طلبات المساعدة القانونية المتبادلة. ويمكن إجراء جلسات استماع عبر التداول بالفيديو، سواءً في القضايا الإسرائيلية أو نيابة عن السلطات الأجنبية، وهو أمر يزداد شيوعاً.

ولا تُرفض طلبات المساعدة القانونية المتبادلة لمجرد أسباب عامة تتعلق بالسرية المصرفية. وثمة عدد من الأسس التقديرية التي تُجيز لوزير العدل رفض المساعدة. ولا ترفض إسرائيل أيّ طلب بشأن جريمة مدرجة في الاتفاقية لمجرد أنها تتضمن عناصر مالية. ويمكن تأجيل المساعدة إذا كان من شأنها أن تتداخل مع إجراءات جنائية جارية على المستوى الوطني. وتسعى إسرائيل، من خلال الحوار مع الدول الطالبة، إلى حل المسائل التي يمكن أن تحول دون تنفيذ طلبات المساعدة، وفي الحالات النادرة التي يُرفض فيها الطلب، يُرسل خطاب إلى الدولة الطالبة من أجل إطلاعها على الأسباب.

وتتحمّل إسرائيل بوجه عام نفقات تنفيذ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة. ويجوز إثبات نفقات معينة، مثل نفقات شهادة الخبراء، كاستثناءات تتحمّلها الدولة الطالبة.

وتُوفّر السجلات والوثائق والمعلومات المتاحة للجمهور بصورة روتينية. أمّا المعلومات غير المتاحة للجمهور والتي في حوزة سلطة عامة فيجوز توفيرها إذا كانت هذه المعلومات من النوع الذي يجوز نقله، بموجب القانون الإسرائيلي، إلى سلطة عامة أخرى داخل إسرائيل.

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

تطبّق إسرائيل نظاماً حديثاً وشاملاً للتعاون في مجال إنفاذ القانون. وقد وقّعت وزارة الأمن العام عدداً من الاتفاقات الثنائية بشأن التعاون على مكافحة الجريمة، كما أنّ ثمة اتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف أخرى توفر أسساً للتعاون بين سلطات إنفاذ القانون الإسرائيلية وغيرها. وغالباً ما ترد الطلبات عبر قنوات غير رسمية وعبر الإنترنت.

ويجوز اعتبار هذه الاتفاقية أساس التعاون المتبادل في مجال إنفاذ القانون، وإن كانت إسرائيل لا تشترط وجود معاهدة. ويجوز إسداء أيّ شكل من أشكال المساعدة المطلوبة بنفس القدر الذي كان ليطبق لو أنّ الجريمة كانت قد وقعت داخل إسرائيل ووفقاً لنفس الضمانات. وهناك بعض جهات الاتصال المعيّنة لتيسير التعاون، وقد عيّنت الشرطة الإسرائيلية عدداً من الممثلين العاملين في البعثات الدبلوماسية بالخارج.

ويجوز إجراء التحقيقات المشتركة بموجب التشريعات أو الاتفاقيات الدولية أو الاتفاقات الثنائية القائمة. وفي بعض الأحيان، يُجرى توقيع بروتوكول بين الأطراف لأغراض إجراء تحقيق معين. إلاّ أنه ليست هناك أيّ أمثلة عن تحقيقات مشتركة أُجريت في مسائل الفساد.

ولا تشترط إسرائيل وجود اتفاقات محددة للاضطلاع بأساليب التحريّ الخاصة. وفي الوقت ذاته، دخلت إسرائيل طرفاً في عدة اتفاقات تنص على استخدام أساليب مثل التسليم المراقب. كما يُسمح بالتنصت على الهواتف في ظل ظروف معينة.

### ٣-٢- التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

وضعت إسرائيل إطاراً قانونياً شاملاً ومتسقاً فيما يخصّ التعاون الدولي في المسائل الجنائية. وفي هذا السياق، يرد فيما يلي أبرز التجارب الناجحة والممارسات الجيدة في مجال تنفيذ الفصل الرابع من الاتفاقية:

- أصدرت وزارة العدل (مكتب النائب العام للدولة) مؤخراً مبادئ توجيهية بشأن النظر في طلبات المساعدة القانونية المتبادلة فيما يتعلق بالحجز والمصادرة.

ومن المتوقع أن يسهم تطبيق هذه المبادئ التوجيهية في إضفاء مزيد من الفعالية على التعاون الدولي.

- توفر إسرائيل المساعدة التقنية في شكل معارف متخصصة إلى سلطات إنفاذ القانون الأجنبية، على سبيل المثال من خلال تبادل المعلومات الاستخباراتية والقانونية التي لدى الشرطة الإسرائيلية ووحدة الاستخبارات المالية مع النظراء الدوليين.

### ٣-٣ - التحديات التي تواجه التنفيذ

توجّه عناية السلطات الإسرائيلية إلى النقاط التالية من أجل اتخاذ إجراءات بشأنها أو النظر فيها (رهنًا بالطابع الإلزامي أو الاختياري للمتطلبات ذات الصلة في الاتفاقية) بغية تحسين التعاون الدولي لمكافحة الجرائم المشمولة بالاتفاقية:

- يُوصى بأن تقوم إسرائيل بتعديل نظام المعلومات لديها بما يتيح جمع البيانات بشأن نوع طلبات المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المجرمين، والإطار الزمني المتاح للرد على هذه الطلبات، والردود المقدمة، بما في ذلك أي أسباب للرفض.
- تُشجّع إسرائيل على العمل بهمة على ترويج سياسة الانضمام إلى اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف جديدة أو إبرامها من أجل تنفيذ عمليات تسليم المجرمين أو تحسين فعاليتها.
- لعل إسرائيل تودّ النظر في اعتماد مبادئ توجيهية أو لوائح أكثر تحديدًا فيما يتعلق بإجراء نقل الإجراءات الجنائية فيما بين الدول الأطراف.