

Distr.: General
22 March 2013
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



فريق استعراض التنفيذ

الدورة الرابعة

فيينا، ٢٧-٣١ أيار/مايو ٢٠١٣

البند ٢ من جدول الأعمال المؤقت*

استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

خلاصة وافية

مذكرة من الأمانة

إضافة

المحتويات

الصفحة

٢ ثانياً - خلاصة وافية
٢ المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية

.CAC/COSP/IRG/2013/1 *

140513 V.13-82013 (A)



ثانياً - خلاصة وافية

المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية

١- مقدمة

١-١- نظرة عامة عن النظام القانوني في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية

المملكة المتحدة دولة ملكية دستورية. وفيما يظل البرلمان في ويستمينستر بإنكلترا هو مقر حكومة المملكة، فإن اسكتلندا وويلز وإيرلندا الشمالية لديها أيضاً حكومات إقليمية تحظى بقدر من الاستقلال. ولدى المملكة قضاء مستقل.

ولا تُدمج المعاهدات تلقائياً، عند التصديق عليها، في قانون المملكة المتحدة. ولهذا السبب فإن المملكة لا تصدق على المعاهدات الدولية إلا بعد أن تعتبر الحكومة أن قانون المملكة متوافق معها.

وفي نظام المملكة القانوني توجد قوانين عامة تُطبّق في المملكة ككل وقوانين لا تُطبّق إلا في إنكلترا وويلز و/أو اسكتلندا و/أو إيرلندا الشمالية، أو في اثنين أو ثلاث منها دون غيرها.

في حين أن العديد من الأحكام القانونية تشريعية في طبيعتها، فإن بعضاً منها متضمن في "القانون العام" لإنكلترا وويلز وإيرلندا الشمالية؛ وهو يتألف من الأعراف القانونية التاريخية للمملكة المتحدة، التي فسّرت وصارت ملزمة من خلال السوابق القضائية. وفي حين أن الأعراف القانونية لاسكتلندا، التي يجمع تاريخها القانوني بين القانون العام والقانون المدني، صلة وثيقة بالأعراف القانونية لإنكلترا وويلز وإيرلندا الشمالية، فإنها تختلف عنها من بعض الأوجه.

١-٢- نظرة عامة عن الإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد في المملكة المتحدة

في سياق تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

في الوقت الراهن، يستضيف ديوان مجلس الوزراء نصير مكافحة الفساد الدولي. وينسق النصير الأنشطة فيما بين الأجهزة الحكومية، بالعمل على نحو وثيق عبر الوزارات والإدارات المحلية وسلطات إنفاذ القانون وسلطات النيابة العامة والأجهزة الرقابية لضمان اتباع نهج متسق وجماعي إزاء مكافحة الفساد الدولي.

والمحامي العام لإنكلترا وويلز هو الوزير المسؤول عن الإشراف على السلطتين الرئيسيتين القائمتين على الملاحقة القضائية: جهاز النيابة العامة للتاج الملكي ومكتب مكافحة جرائم الاحتيال الخطيرة.

وفي اسكتلندا تتعامل شعبة مكافحة الجريمة الخطيرة والمنظمة، داخل مكتب التاج الملكي، مع معظم قضايا الفساد الخطيرة.

وجهاز النيابة العامة هو سلطة الملاحقة القضائية الرئيسية في إيرلندا الشمالية.

أما مكتب مكافحة جرائم الاحتيال الخطيرة فمسؤول عن التحقيق في جرائم الاحتيال الخطيرة أو المعقدة وملاحقة مرتكبيها قضائياً، وهو الجهاز الرئيسي في إنكلترا وويلز فيما يتعلق بالتحقيق في قضايا الفساد التي تقع خارج البلد وملاحقة مرتكبيها قضائياً. وإلى جانب ذلك، هناك عدد كبير من السلطات الوطنية والإقليمية والمحلية الأخرى (مثل جهاز مكافحة الجرائم المنظمة الخطيرة والشرطة المتروبولية وشرطة مدينة لندن وغيرها) التي تختص بالتعامل مع الجرائم المتعلقة بالفساد، تبعاً لسياق أو مكان وقوع هذه الجرائم على وجه التحديد.

٢- الفصل الثالث: التجريم وإنفاذ القانون

يبيّن الاستعراض أن النظام القانوني للمملكة المتحدة، رغم طبيعته المعقدة والمتعددة الأوجه، يجرّم أعمال الفساد بما يتفق في الأغلب الأعم مع متطلبات الفصل الثالث. وبالقدر نفسه، فإن آليات إنفاذ القانون في المملكة تفي بأغراض الاتفاقية إلى حد بعيد، وتعد في بعض جوانبها نموذجاً يُحتذى به على هذا الصعيد.

٢-١- ملاحظات على تنفيذ المواد قيد الاستعراض

جرائم الرشوة؛ المتاجرة بالنفوذ (المواد ١٥ و١٦ و١٨ و٢١)

يجرّم قانون الرشوة لسنة ٢٠١٠، تجزئاً شاملاً، الرشوة في كل من القطاعين العام والخاص، وكذلك فيما يخص الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية العمومية.

وبالرغم من أن الأحكام المتعلقة بجرائم الرشوة في المملكة المتحدة لا تستخدم مفهوم "الموظف العمومي"، فإنها تحيط بكل الحالات التي تنطوي على أشخاص يؤدون وظيفة عمومية أو يقدمون خدمة عمومية، بمن فيهم أعضاء البرلمان وموظفو القطاع العام والجنود والموظفون العموميون العاملون في الخارج. وفيما يتعلق بالرشوة في المجال الخاص، فإن قانون الرشوة ينطبق على أي شخص "يدير كياناً تابعاً للقطاع الخاص أو يعمل لديه بأي صفة" (كما جاء

في تعريف الاتفاقية)، حتى وإن لم تكن هناك صلة بين وظيفة الشخص أو نشاطه وبين المملكة المتحدة أو كانت هذه الوظيفة أو هذا النشاط يُؤدى خارج المملكة المتحدة. ثم إن مفهوم "الموظف العمومي الأجنبي" المذكور في البند الفرعي ٥ من المادة ٦ من قانون الرشو يتضمن جميع العناصر التي تشتمل عليها التعاريف الواردة في الفقرتين (ب) و(ج) من المادة ٢ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

وعلاوة على ذلك فبالرغم من البنية غير المعتادة والمعقدة للأحكام المتعلقة بجرائم الرشو والارتشاء، فإن جميع الأركان الموضوعية والذاتية المطلوبة متضمنة في الأحكام المعنية. وفيما يخص المتاجرة بالنفوذ، فإن الأحكام العامة بشأن جرائم الرشو في قانون الرشو لسنة ٢٠١٠ واسعة بما يكفي لتحيط بمعظم الظروف المتعلقة بالسلوك المعنى.

وتختلف العقوبات على جرائم الرشو باختلاف نوعية الإدانة بالجريمة، بين إدانة بحكم جزئي وإدانة وفقاً للائحة اتهام، وتعكس إلى حد ما الاختلاف بين ما هو مطبّق في سبب أنحاء المملكة المتحدة من حدود للولاية القضائية. وفي الأغلبية العظمى من القضايا تُجرى المحاكمات في جرائم الفساد وفقاً للائحة اتهام، الأمر الذي ينطوي على عقوبات تصل لغرامة غير محدودة أو السجن لمدة تصل إلى عشر سنوات أو كليهما معاً.

غسل العائدات الإجرامية؛ الإخفاء (المادتان ٢٣ و ٢٤)

يجرم قانون المملكة المتحدة غسل الأموال والإخفاء بما يتفق مع الاتفاقية.

وتتناول المادتان ٣٢٧ و ٣٣٤ من قانون عائدات الجريمة لسنة ٢٠٠٢ إخفاء الممتلكات الإجرامية، التي تشكّل المنفعة التي يجنيها الشخص من وراء سلوكه الإجرامي، والتستر على تلك الممتلكات وتحويلها ونقلها وتحريكها. وتجرم المادة ٣٢٨ والبندان الفرعيان ١١ (ب) و(ج) من المادة ٣٤٠ التآمر والشروع في ارتكاب جريمة والمساعدة والتحريض على ارتكابها وإبداء المشورة بشأنها.

وتتخذ المملكة المتحدة نهجاً يقوم على تغطية "كل الجرائم" فيما يخص غسل الأموال، بما يشمل السلوك الذي يشكّل جريمة في أي جزء من أجزاء المملكة أو من شأنه أن يشكّل جريمة في المملكة إن وقع فيها. ولم تستثن المملكة اغتسال الأموال، بل واستغنت في بعض الأحيان عن ازدواجية التجريم كشرط مسبق للاعتراف بالجرائم الأجنبية الأصلية.

كما أن الإخفاء مجرم على نحو شامل، وبما يتضمن الحقوق التي اكتسبها شخص ذو صلة بالممتلكات قيد النظر. بل ويذهب قانون المملكة المتحدة إلى ما هو أبعد مما ذهبت إليه

الاتفاقية ليشمل أيضاً مجرد الاشتباه في أن الممتلكات المعنية تشكل أو تمثل منفعة يجنيها الشخص من وراء سلوك إجرامي.

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

لا يُفرّق قانون المملكة المتحدة بين الاختلاس في القطاعين العام والخاص. وجرائم الاختلاس والتبديد وغيرهما من أساليب تسريب الممتلكات مجرّمة وفقاً لقانون السرقة لسنة ١٩٦٨، ولأحكام قانون السرقة (إيرلندا الشمالية) لسنة ١٩٦٩ (التي تكاد تتطابق ومثيلاتها في القانون المذكور أعلاه)، وفي بعض الأحيان وفقاً لقانون الاحتيال لسنة ٢٠٠٦ المطبّق في إنكلترا وويلز وإيرلندا الشمالية. وفي القانون العام تُقابل جريمة إساءة التصرف في منصب عام جريمة إساءة استغلال الوظائف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

وفي اسكتلندا، يُجرّم الاختلاسَ حكمٌ من أحكام القانون العام. أما فيما يخص إساءة استغلال الوظائف فثمة حكم في القانون العام بشأن جريمة الإخلال بالواجب أو إهماله من قبل موظف عمومي، وهي تشبه إلى حد بعيد الجريمة الإنكليزية المتعلقة بإساءة التصرف من قبل موظف عمومي.

وفيما يخص الإثراء غير المشروع فقد نُظر في تجريمه أثناء وضع المقترحات التشريعية التي تحوّلت إلى قانون الرشوة لسنة ٢٠١٠؛ وقد رُفض تجريمها نظراً لتعارضه مع المبادئ الجوهرية لنظام المملكة المتحدة القانوني وعدم توافقه مع افتراض البراءة ومع الفقرة ٢ من المادة ٦ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. ونظراً لذلك وللطبيعة غير الإلزامية للمادة المذكورة فإنّ تصريح المملكة المتحدة يعد مُرضياً.

إعاقة سير العدالة (المادة ٢٥)

يبدو أن المملكة المتحدة تجرّم إعاقة العدالة بما يتفق إلى حد بعيد مع الاتفاقية.

ففي إنكلترا وويلز يُعاقب، بموجب المادة ٥١ من قانون العدالة الجنائية والنظام العام لسنة ١٩٩٤، على استخدام القوة البدنية أو التهديد أو التخويف للتأثير على الشهود الفعليين أو المحتملين (فضلاً عن الأشخاص الذين يساعدون في التحقيق والمُحلفين). كما أن هذا السلوك يُعاقب عليه بموجب حكم في القانون العام بتجريم تغيير مسار العدالة. وعلاوة على ذلك فإنّ استخدام أساليب فاسدة للتأثير على الشهود يُمكن أن يُعاقب عليه بوصفه تحريضاً. بموجب عدد من النصوص التشريعية. ويرد في هذا التقرير تلخيص للقوانين المنفذة لذلك في اسكتلندا وإيرلندا الشمالية.

المسؤولية القانونية للأشخاص الاعتباريين (المادة ٢٦)

تُنظَّم المسؤولية القانونية للأشخاص الاعتباريين في المملكة المتحدة بما يتفق والمادة ٢٦ من الاتفاقية.

ويمكن العثور على المبادئ القانونية التي تستند إليها المسؤولية القانونية للهيئات الاعتبارية في القانون التفسيري لسنة ١٩٧٨ الذي ينص على أن المقصود بكلمة "شخص"، عند ورودها في نص قانوني ورهنًا بظهور ما يخالف هذا القصد، هو أنها تشمل "الهيئات الاعتبارية وغير الاعتبارية"؛ كما يمكن العثور على تلك المبادئ في "نظرية هوية العقل المفكر" الواردة في القانون العام. ولا تخلُّ مسؤولية الأشخاص الاعتباريين بالمسؤولية الجنائية للأشخاص الطبيعيين. وبالإضافة لما سبق فإنَّ المادة ٧ من قانون الرشو تنص على المسؤولية الحصرية لأي "منظمة تجارية معنية" تخفق في منع الأشخاص المنتسبين لها من الانخراط في الرشو. وقد اعتُبر ذلك ممارسة جيدة (انظر أدناه).

المشاركة والشروع (المادة ٢٧)

يُميِّز القانون العام في المملكة المتحدة بين ارتكاب الجرائم من قبل الأطراف الرئيسية والأطراف الثانوية حيث تتمثل الأطراف الرئيسية في الأشخاص الذين يرتكبون الجريمة على نحو مباشر للغاية في حين تتمثل الأطراف الثانوية في الأشخاص الذين يساعدون أو يجرضون على ارتكاب الجريمة أو يقدمون المشورة لمرتكبيها أو يوفرون لهم الدعم. وتشمل الأحكام القانونية ذات الصلة كل الأشكال والأنواع الممكنة من الحُضِّ والتحصير والشروع، إما كأشكال من المشاركة في الجريمة التي يرتكبها الطرف الرئيسي أو كجرائم مستقلة بذاتها. ويرد في هذا التقرير تلخيص للأحكام القانونية المعنية (بما في ذلك تلك المطبَّقة في اسكتلندا).

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

يبدو أن المملكة المتحدة تُنظَّم الملاحقة والمقاضاة والجزاءات على نحو يتفق في معظم جوانبه مع المادة ٣٠ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. فإقرار الجزاءات الجنائية لا يُخلُّ بممارسة السلطات المختصة لصلاحياتها التأديبية إزاء الموظفين العموميين؛ ولا يحظى الموظفون العموميون في المملكة، بمن فيهم أعضاء البرلمان، بأي حصانات أو مزايا قضائية فيما يخص التحقيق في الجرائم المنصوص عليها في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أو ملاحقة مرتكبيها أو مقاضاتهم.

وفيما يخص المادة ٣٧ من الاتفاقية يبدو أن المواد ٧١-٧٥ من قانون الجريمة المنظمة الخطيرة والشرطة لسنة ٢٠٠٥ (قانون الشرطة)، المعدّل بالمادة ١١٣ من قانون الطب الشرعي والعدالة لسنة ٢٠٠٩، تُنظّم التعامل مع الأشخاص الذين يتعاونون مع سلطات إنفاذ القانون بما يتفق مع الاتفاقية. وفي اسكتلندا يوجد تشريع مماثل تقريباً فيما يخص المزايا الممنوحة للأشخاص الذين يتعاونون مع سلطات إنفاذ القانون بما يتفق والمبادئ الجوهرية للاتفاقية.

وإجراءات الحماية والأمن المكفولة للأشخاص المتعاونين في المملكة المتحدة هي ذاتها الإجراءات المكفولة للشهود بموجب المادة ٣٢. وبالإضافة إلى ذلك ففي إنكلترا وويلز تنص المادة ٨٢ من قانون الجريمة المنظمة الخطيرة والشرطة على حكم خاص بشأن حماية الشهود وأشخاص آخرين يشاركون في التحقيقات أو الإجراءات القانونية، ويشير هذا التقرير إلى القوانين التنفيذية الأخرى (بما في ذلك في اسكتلندا وإيرلندا الشمالية).

حماية الشهود والمبلغين (المادتان ٣٢ و ٣٣)

لدى قادة الشرطة ورؤساء هيئات إنفاذ القانون في المملكة المتحدة الحق في استخدام مجموعة واسعة من التدابير لحماية الشهود، استناداً إلى أحكام قانون الشرطة، بما في ذلك برامج الحماية الكاملة للشهود التي تتضمن نقل الشهود وتغيير الهوية، ودرجة عالية من السرية. وتفي هذه التدابير تماماً بمتطلبات المادة ٣٢.

وينسحب القول نفسه على حماية المبلغين. فقد أضاف قانون إفشاء المعلومات من أجل المصلحة العامة لسنة ١٩٩٨، المعدّل لقانون حقوق التوظيف لسنة ١٩٩٦، المبلغين إلى غيرهم ممن يُمنحون حماية خاصة ضد الفصل من العمل أو غير ذلك من المعاملة المسيئة؛ كما اشترعت إيرلندا الشمالية تشريعاً مشابهاً.

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

يقوم نظام المصادرة في المملكة المتحدة على أساس القيمة. وفي نظام المملكة القانوني يتناول قانون عائدات الجريمة لسنة ٢٠٠٢ وقانون صلاحيات المحاكم الجنائية (إصدار الأحكام) لسنة ٢٠٠٠ تناولاً شاملاً مسألة مصادرة الممتلكات والكشف عنها وتجميدها وضبطها وإدارتها. وتتطابق اللوائح التنظيمية الأساسية المطبقة في إنكلترا وويلز واسكتلندا وإيرلندا الشمالية.

كما تمثل المملكة المتحدة للمادة ٤٠ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. ويُنظّم تقديم المؤسسات المالية للمعلومات عموماً وفقاً لسابقة قضائية قديمة (تورنييه ضد البنك الإقليمي

والاتحادي الوطني الإنكليزي (١٩٢٤) (IKB461) ما زالت تُعد ممارسة جيدة فيما يخص الطريقة التي يجوز بها انتهاك السرية المصرفية والأسباب الداعية لذلك.

التقادم، السجل الجنائي (المادتان ٢٩ و ٤١)

لا يأخذ القانون الجنائي للمملكة المتحدة بنظام التقادم. أما فيما يخص السجلات الجنائية فيجوز للمحاكم في إنكلترا وويلز وإيرلندا الشمالية أن تقبل أدلة استُخدمت في أحكام إدانة أجنبية سابقة بشرط أن يكون من شأن الجريمة الصادر فيها حكم الإدانة أن تشكل جريمة في إنكلترا وويلز وإيرلندا الشمالية، على التوالي، لو أنها ارتكبت هناك. أما في اسكتلندا فإن أحكام الإدانة السابقة لا تُقبل عموماً كأدلة في الإجراءات الجنائية، مع وجود استثناءات محدودة جداً. ومع ذلك، ونظراً للطبيعة الاختيارية للمادة ٤١، فإن المملكة المتحدة ممثلة لمطلباتها.

الولاية القضائية (المادة ٤٢)

تُعدّ الولاية القضائية للمملكة المتحدة على الجرائم المرتكبة في أراضيها مبدأً عاماً من مبادئ القانون الجنائي في المملكة. كما يمكن أن تُنشأ الولاية القضائية الإقليمية بقانون، كما هو الحال في عدد من الجرائم المنصوص عليها في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وفيما يخص الفقرة الفرعية ١ (ب) من المادة ٤٢ (مبدأ العَلَم المرفوع) فإن الولاية القضائية على الجرائم المرتكبة على متن سفن المملكة المتحدة لم تُنشأ إلا في قوانين إنكلترا وويلز وإيرلندا الشمالية.

ولا تعترف المملكة المتحدة بمبدأ الشخصية السلبية ولا بمبدأ الاختصاص بحماية الدولة. لكن فيما يخص الرشو يمتد مبدأ الجنسية الفاعلة ليشمل كل الأشخاص الذين "تربطهم صلة وثيقة بالمملكة المتحدة"، بما لا يقتصر على المواطنين البريطانيين وإنما يشمل أيضاً الأفراد المقيمين بصورة عادية في المملكة والهيئات القائمة بموجب قانون المملكة (بما في ذلك الفروع المحلية للشركات الأجنبية) والشراكات الاسكتلندية.

ونظراً لما سبق فإن المملكة المتحدة تعتبر ممثلة، في معظم الجوانب، للمادة ٤٢.

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

وفقاً للوائح التنظيمية في المملكة المتحدة يمكن استبعاد شخص ما (طبيعياً كان أو اعتبارياً) من تقديم عطاءات لعقود القطاع العام و/أو إنهاء العقد القائم بالفعل بين هذا الشخص وبين القطاع العام إذا أُدين هذا الشخص في جرائم رشو أو فساد بعينها. وفي حالات أخرى

يكون للسلطات المتعاقدة صلاحية تقديرية تجيز لها استبعاد الشخص من تقديم عطاءات لعقدٍ من عقود القطاع العام.

وعلاوة على ذلك، وفيما يخص الأفراد الذين لحقت بهم أضرار مالية نتيجة لأعمال فساد، فإنَّ قانون المملكة المتحدة يمكنهم من طلب التعويض من الجناة الضالعين في هذه الأعمال في الحالات التي يكون فيها أولئك الجناة قد تعمدوا إيقاع الضرر أو كانوا على علم بوقوعه حتى إذا كان الجاني سلطة عمومية متواطئة في عملية فاسدة.

السلطات المتخصصة؛ التنسيق فيما بين الأجهزة (المواد ٣٦ و ٣٨ و ٣٩)

لدى المملكة المتحدة آليات مستقلة وفعّالة إلى حد بعيد لمكافحة الفساد بما يتفق والمادة ٣٦. كما أنَّ لديها آليات لتشجيع التعاون بين سلطات إنفاذ القانون الوطنية والقطاع الخاص، علاوة على أحكام لتشجيع الجمهور العام على الإبلاغ عن الجرائم.

٢-٢- التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

فيما يخص مسؤولية الأشخاص الاعتباريين فإنَّ المادة ٧ من قانون الرشو تنص على المسؤولية الحصرية "للمنظمة التجارية المعنية" التي تخفق في منع الأشخاص المنتسبين إليها من تقديم رشاوى بالنيابة عنها للحصول على عمل تجاري أو ميزة في القيام بعمل تجاري أو الاحتفاظ بهذا العمل أو هذه الميزة. وتُعتبر المادة ٧، بإنشائها التزاماً على المنظمات التجارية المعنية بمنع الرشو، تدبيراً رادعاً فعّالاً حيث أدت بالعديد من الكيانات التجارية إلى اعتماد إجراءات وقائية شاملة. ونظراً لهذه النتيجة، فضلاً عن الاستجابة العامة من قبل كل من سلطات الملاحقة القضائية والقطاع التجاري لهذا التدبير، ينظر المقيّمون إلى هذا التدبير باعتباره ممارسة جيدة يمكن تطبيقها في البلدان التي لديها نظام مسؤولية جنائية بل وفي غيرها من البلدان.

وبالإضافة لذلك تُنظّم المملكة المتحدة حماية الشهود والخبراء والضحايا بطريقة يمكن اعتبارها ممارسة جيدة لدعم أهداف الاتفاقية. فيبدو أنَّ جميع أحكام المواد المعنية، الإلزامي منها وغير الإلزامي، مطبّقة بالكامل. ومن ثم فإنَّ السلطات المختصة قادرة على أن تكفل تدابير حماية فعّالة بدءاً من تدابير التأمين الشخصي/المنزلي ومروراً بعدم الإفصاح عن المعلومات وانتهاءً بالنقل الدائم والتغيير الكامل للهوية. ويجوز أن يدلي الشهود (بمن فيهم ضحايا الجرائم) والخبراء بشهادتهم عبر تكنولوجيا الاتصالات. وأخيراً فإنَّ ترتيبات الحماية تُتخذ بالتشاور الكامل مع الضحايا، ويجري الكشف عنها في صيغة مكتوبة؛ كما يتولى جهاز خدمة الشهود واطلاع الضحايا على التطورات ومساعدتهم.

كما يمثل نظام حماية المبلّغين في المملكة المتحدة ممارسة جيدة، وإن يكن من الممكن بذل مزيد من الجهد لزيادة الوعي بشأن أساليب الحماية وآليات الإبلاغ الممكنة.

٢-٣- التحديات التي تواجه التنفيذ

ثمة ملاحظة عامة بشأن تنفيذ المملكة المتحدة للفصل الثالث تخص مسألة البيانات الإحصائية المتعلقة بالتحقيق في جرائم الفساد وملاحقة مرتكبيها، بما في ذلك الأحكام أو الغرامات المفروضة. فبالرغم من أنّ شتى السلطات تقوم بجمع بعض البيانات فليس ثمة اتساق في نوعية البيانات الجاري جمعها ولا توجد آلية مركزية يمكن الاطلاع عبرها على هذه البيانات. وفي حين أنّ إنشاء جهاز وطني معني بالجريمة يمكن أن يعالج مسألة جمع البيانات وتوافرها فثمة تدابير يمكن أن تُتخذ ضمن الإطار القائم لتعزيز جمع هذه البيانات وإمكانية الاطلاع عليها. وبالنظر إلى أنّ قانون الرشو لسنة ٢٠١٠ قد دخل حيز النفاذ مؤخراً جداً فإنّ الوقت مبكّر بما لا يسمح بالاستيثاق من تنفيذ أحكامه في الممارسة العملية. وفيما لاحظ المستعرضون ارتفاع مستوى امتثال المملكة المتحدة للاتفاقية فيما يتعلق بجرائم الرشو، فقد حددوا مُتسَعاً أمام جهود المتابعة أو التحسين:

- لا ينص قانون المملكة المتحدة على صورة مشدّدة للرشو ولا يجري أي تمييز فيما يخص إصدار الأحكام بين الرشو في القطاعين العام والخاص، أو رشو الموظفين الوطنيين والأجانب، أو الرشو الذي ينطوي على الإخلال بالواجب أو على تقديم إعطيات تيسيرية وغير ذلك من صور تقديم الهدايا. وصحيح أنّ هذا لا يتناقض مع معايير الاتفاقية إلاّ أنّ الخبراء يوصون بأن تعيد المملكة المتحدة النظر في مسألة الأحكام القضائية فيما يخص أعمال الرشو في القطاعين العام والخاص في ضوء الأحكام والجزاءات الفعلية المنصوص عليها في القانون الجديد.

وفيما يتعلق بالاختلاس، وإساءة استغلال الوظائف والإثراء غير المشروع، فقد حدّد المستعرضون متسَعاً للتحسين على النحو التالي:

- كما هو مقترح بخصوص جرائم الرشو، وبأخذ المادة ٢٢ والفقرة ١ من المادة ٣٠ من الاتفاقية في الاعتبار، يمكن أن تنظر المملكة المتحدة في التفرقة في الجزاءات بين السلطات العمومية وغيرها من السلطات.
- حتى يتأتى الكشف عن حالات المدفوعات الفاسدة وإثباتها، ولتعزيز القدرة على رصد الثروات الخاصة على نحو أكثر فعالية، يمكن النظر في توسيع النظام القائم

بشأن إقرارات المصالح التي يقدمها الموظفون العموميون وأعضاء البرلمان بحيث يشمل تقديمهم إقرارات ذمة مالية.

وفيما يخص الملاحقة والمقاضاة والجزاءات، والتعاون مع سلطات إنفاذ القانون هناك مجال لإبداء الملاحظات التالية بعد التنويه بارتفاع مستوى امتثال المملكة المتحدة:

- فيما يخص المادة ٣٠ من الاتفاقية، ودون المساس بالفقرة ٩ من المادة ٣٠، يمكن أن تنظر سلطات المملكة المتحدة في التفرقة في الجزاءات بين الأشخاص الذين يؤدون وظائف عمومية وغيرهم، وإن كان موقف المملكة الراهن لا يتنافى مع معايير الاتفاقية.
- مع التنويه بالمبادئ العامة الصادرة عن مجلس الأحكام بالمملكة المتحدة (وإن كانت هذه المبادئ لا تشمل اسكتلندا)، ومع الإقرار بعدم اليقين بشأن ما هو محتمل من عقوبات منطبقة، يمكن للمملكة المتحدة أن تنظر في إصدار مبادئ توجيهية لإصدار الأحكام المعنية بموجب قانون الرشو. كما يمكن للمملكة أن تنظر في تمحيص مسألة التسويات التي تتم خارج المحكمة والتي يكون مكتب مكافحة جرائم الاحتيال الخطيرة طرفاً فيها، حتى تضمن وجود قدر ملائم من الشفافية وقابلية التنبؤ.
- وظلت عمليات مكتب مكافحة جرائم الاحتيال الخطيرة تُموّل جزئياً في السنوات الأخيرة من الأموال المستردة من قضايا المصادرة الجنائية والتسويات المدنية. وفي هذا الصدد يُقترح أن تخضع جميع التسويات للتمحيص القضائي على نحو مستقل عن مكتب النائب العام، وأن يُنظر في إنشاء جهاز مستقل يتمثل دوره الرسمي في استعراض القضايا الحساسة. كما يمكن مطالبة الشركات التي تتوصّل إلى تسويات بأن تقيّد برامج امتثال، وتعيين خبيرٍ رصدٍ مستقلٍ حيثما كان هناك مبرر لاتخاذ إجراءات تصحيحية. كما ينبغي لمكتب مكافحة جرائم الاحتيال الخطيرة أن ينظر في توفير مزيد من التفاصيل بشأن التسويات المدنية على موقعه الشبكي؛ وذلك مثلاً فيما يخص الإرشادات بشأن العوامل التي تؤخذ في الاعتبار عند تحديد المبلغ القابل للاسترداد في التسويات المدنية.

وفيما يخص الولاية القضائية، فقد تم الوقوف على أوجه القصور التالية:

- يبدو أن مبدأ العَلَم المرفوع لا ينطبق إلا على الجرائم المذكورة في قوانين إنكلترا وويلز وإيرلندا الشمالية من بين الجرائم المنصوص عليها في الاتفاقية. أما في اسكتلندا، وبالرغم من أن المادة ١٢ من قانون الرشو قد اشتملت على بعض الجرائم المرتكبة على متن السفن التي تحمل العلم داخل المياه الإقليمية للبلدان الأخرى، فمن

- المقترح أن تُستحدث أحكام تشريعية مكافئة للمادة ٣ ألف من قانون المحاكم الابتدائية لسنة ١٩٨٠ أو المادة ٦٤ ألف من قانون المحاكم العليا لسنة ١٩٨١.
- وأخيراً، وفيما يتعلق بالسلطات المتخصصة والتعاون فيما بين الأجهزة، لاحظ المستعرضون ما يلي:
- ينصبُّ الكثير من تركيز الوحدات المتخصصة على الاحتيال والرشو الأجنبيين بدلا من الفساد المحلي. وصحيح أن هذا يستحق الإشادة وأنه أمر تنفرد به المملكة المتحدة من نواحٍ عديدة قياساً على البلدان الأخرى، إلا أنه يمكن أن تنظر المملكة المتحدة في تركيز مزيد من الموارد على التدابير المحلية، ولا سيما توسيع نطاق عمل نصير مكافحة الفساد الدولي ليمتد إلى المستوى المحلي وتكليفه بالنظر في وضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد.
 - وعلاوة على ذلك رأى المستعرضون أن إنشاء جهاز وطني معني بالجريمة ينبغي ألا ينتقص من الزخم الراهن تجاه إنفاذ قضايا الرشو والفساد في أعقاب صدور قانون الرشو وألا يؤدي إلى مزيد من التخفيض في الموارد المادية والبشرية المتاحة لأجهزة الإنفاذ المعنية، ولا سيما مكتب مكافحة جرائم الاحتيال الخطيرة. فتمويل مكتب مكافحة جرائم الاحتيال الخطيرة يتقرر كل ثلاث سنوات، وقد شهد المكتب انخفاض ميزانيته بمقدار ٣٠ في المائة في السنين الأربع الأخيرة.

٣- الفصل الرابع: التعاون الدولي

يبيِّن الاستعراض أن المملكة المتحدة ممثلة للمعايير والالتزامات التي يفرضها الفصل الرابع من الاتفاقية، ولديها مجموعة واسعة ومتينة من الأدوات التشريعية والتعاهدية والعملية للوفاء بمتطلبات التعاون الدولي في الاتفاقية، فضلا عن خبرة واسعة في استخدام هذه الأدوات.

٣-١- ملاحظات بشأن تنفيذ المواد قيد الاستعراض

تسليم الجرمين (المادة ٤٤)

لدى المملكة المتحدة إطار تشريعي معقّد لكنه شامل لكفالة تسليم الهاربين. ويعود التعقيد جزئياً إلى أن إجراءات التسليم ومتطلباته قد تتفاوت حسب الفئة التشريعية التي تقع فيها الدولة الطالبة، وكذلك حسب منطقة المملكة المتحدة (إنكلترا وويلز، أو إيرلندا الشمالية، أو اسكتلندا) التي يخصها الطلب.

بيد أن المملكة المتحدة، كما يوضّح الاستعراض، قادرة على تسليم المجرمين لجميع الدول، حتى تلك التي لا تقع في أي من الفئة ١ (الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي) أو الفئة ٢ (الدول المشار إليها على أنها من غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي) المذكورتين في قانون التسليم لسنة ٢٠٠٣. فبموجب المادة ١٩٣ من قانون التسليم لسنة ٢٠٠٣ يجوز للمملكة المتحدة أن تسلم المجرمين إلى الدول الشريكة معها في الاتفاقيات الدولية عند إدراج إشارة محددة إلى هذه الاتفاقيات في تلك المادة. إلا أن المادة ١٩٣ حلت من أي إشارة بشأن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. ومع ذلك فحين تتلقى المملكة المتحدة طلباً للتسليم، ويكون سبب طلب تسليم الشخص هو إتيانه بسلوك مشمول في اتفاقية صدّقت المملكة المتحدة عليها، وتكون الدولة الطالبة غير مشار إليها كشريك في التسليم، فإنّ المملكة المتحدة تنظر في الدخول في "ترتيب خاص بشأن التسليم". بموجب المادة ١٩٤. وبهذه الطريقة، يمكن للمملكة المتحدة أن تمثل لمتطلبات التسليم المذكورة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

وفي حين أنّ الاتفاقية يمكن أن تكون ظاهرياً، بموجب المادة ١٩٣ من قانون التسليم، أساساً قانونياً لتسليم المجرمين، فإنّ المملكة المتحدة لم تبين ما إذا كانت الإشارة اللازمة بموجب المادة ١٩٣ قد تمت فيما يخص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، كما أفادت بأنّ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لم يسبق قط أن كانت أساساً لتسليم المجرمين من المملكة المتحدة.

ومع ذلك فمن الواضح أنّ إطار تسليم المجرمين في المملكة المتحدة يلي متطلبات الاتفاقية فيما يتعلق بالجرائم التي يخضع مرتكبوها للتسليم وفي الإجراءات والمتطلبات الحاكمة للتسليم. ويبدو أنّ من شأن قيام المملكة المتحدة بتجريم الجرائم المنصوص عليها في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد باعتبارها "جرائم سلوك مكافئ" أن يقلل من أي مخاوف بشأن متطلبات ازدواجية التجريم التي هي إحدى أهم المسائل المثيرة للقلق في الفصل الرابع. كما لوحظت بعين الرضا رغبة المملكة المتحدة في تسليم مواطنيها ومقدرتها على ذلك.

وفيما قد يبدو أنّ المملكة المتحدة تشترط تقديم أدلة دافعة حتى تتمكن من تسليم المجرمين لشركائها في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الذين لا يندرجون ضمن بلدان الفئة ١ أو الفئة ٢. بموجب تشريعات المملكة المتحدة فإنّ الاستعراض يبيّن أنّ هذا الاشتراط يُطبّق تطبيقاً مرناً ومعقولاً.

وبالمثل يبيّن الاستعراض أنّ الفوارق بين إجراءات التسليم المتبعة في اسكتلندا وغيرها من أجزاء المملكة المتحدة هي فوارق تقنية أكثر منها موضوعية المغزى؛ وأنّ تلك الفوارق لا تؤثر في الاستنتاج الذي انتهى إليه الاستعراض وهو أنّ المملكة المتحدة ممثلة لمتطلبات الاتفاقية.

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

ينظّم قانون إعادة توطين السجناء لسنة ١٩٨٤ نقل السجناء إلى داخل المملكة المتحدة وخارجها. ويُمكن القانون وزير الخارجية من أن يأمر بمثل هذا النقل حيثما كان هناك ترتيب دولي ذو صلة. ولدى المملكة المتحدة ترتيبات لنقل السجناء مع أكثر من ١٠٠ دولة وإقليم، بما في ذلك عبر اتفاقية مجلس أوروبا بشأن نقل الأشخاص المحكوم عليهم ومخطط الكومنولث لنقل المجرمين المدانين.

ومن ثم فإن الاستعراض يبيّن أن المملكة المتحدة ممثلة للأحكام الاختيارية بشأن نقل السجناء الواردة في المادة ٤٥.

وصحيح أن سلطات المملكة المتحدة أوضحت أن بإمكان المملكة المتحدة أن تنقل الإجراءات الجنائية إلى ولايات قضائية أخرى وأن تقبل نقلها إليها إلا أنه ليس لدى المملكة أية آليات تشريعية أو تعاقدية محددة لتنفيذ هذا النقل. وينطوي "نقل الإجراءات" في الممارسة العملية القائمة في المملكة على قبول فحص ملف أجنبي من قبل سلطات الملاحقة القضائية في المملكة. وإذا وجد سند مستقل لإقامة الولاية القضائية داخل المملكة جاز لسلطات الملاحقة القضائية أن تمارس صلاحية تقديرية في تولي الملاحقة القضائية. وفي هذه الحالات يجري الحصول على الأدلة عبر الإجراءات التقليدية للمساعدة القانونية المتبادلة. وبما أن الإجراءات والمبادئ التوجيهية المحلية هي أساساً عملياً يتيح للمملكة أن تقبل طلبات الملاحقة القضائية في المملكة لقضايا عالقة في ولايات قضائية أجنبية، وبما أن ذلك يتم فعلاً، فإن الاستعراض يخلص إلى أن المملكة تمثل للمادة ٤٧ من الاتفاقية.

المساعدة القانونية المتبادلة (المادة ٤٦)

لدى المملكة المتحدة مقدره واسعة على توفير أشكال المساعدة القانونية المتبادلة التي تتوخاها الاتفاقية. والإطار التشريعي للمساعدة القانونية المتبادلة في المملكة واسع جداً وغير محدد. والعديد من إمكانيات المملكة في هذا المجال قد نشأ نتيجة للسياسات العامة والممارسة العملية لا نتيجة لمتطلبات أو إجراءات تشريعية صارمة. ومع ذلك فالاستعراض يبيّن أن المملكة المتحدة يمكنها أن توفر، بل توفر فعلاً، على نحو منتظم وفعال شتى أشكال المساعدة التي تتوخاها الاتفاقية.

وبوسع المملكة المتحدة أن تقدّم معظم أشكال المساعدة القانونية المتبادلة دون حاجة لاتفاق دولي. كما أن المملكة طرف في ٣٥ معاهدة ثنائية للمساعدة القانونية المتبادلة؛ وقد صدّقت

على سبع اتفاقيات دولية أخرى، وهي طرف في معاهدات إضافية تخصّ الاتحاد الأوروبي والكونغولث.

وفي المملكة هيتان مركزيتان معنيتان بالمساعدة القانونية المتبادلة ذات الصلة بالاتفاقية: السلطة المركزية للمملكة المتحدة التي لديها الولاية القضائية فيما يخص إنكلترا وويلز وإيرلندا الشمالية؛ ومكتب التاج الملكي الذي لديه الولاية القضائية فيما يخص اسكتلندا.

والتشريع الأهم في هذا الصدد هو قانون (التعاون الدولي) بشأن الجريمة لسنة ٢٠٠٣ الذي ينظّم تقديم المساعدة القانونية المتبادلة إلى السلطات الأجنبية، وسلطة المملكة المتحدة بشأن التماس المساعدة من ولايات قضائية أجنبية.

وتُفسح أحكام قانون التعاون الدولي بشأن الجريمة المجالَ واسعاً أمام المساعدة رهناً بالوفاء بالمعايير ذات الصلة. وثمة أنواع إضافية من المساعدة تتيحها الممارسة العملية والسياسات العامة كما هو مبين في المبادئ التوجيهية للمساعدة القانونية المتبادلة في المملكة المتحدة. كما أنّ لدى المملكة القدرة على تتبع عائدات الجرائم التي تنص عليها الاتفاقية وعلى تجميد هذه العائدات بالنيابة عن الولايات القضائية الأجنبية. وامتثالاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لا ترفض المملكة تقديم المساعدة لأسباب تتعلق بالسرية المصرفية.

وقد أوضح الاستعراض أنّ قدرة المملكة المتحدة على تقديم المساعدة القانونية المتبادلة فيما يخص الجرائم المشمولة في الاتفاقية يعزز منها كثيراً استخدام وحدات متخصصة لمكافحة الفساد والاحتيال، مثل جهاز مكافحة الجرائم المنظمة الخطيرة، ومكتب شرطة مدينة لندن، وبالأخص مكتب مكافحة جرائم الاحتيال الخطيرة. ويسهم ما يقوم به مكتب مكافحة جرائم الاحتيال الخطيرة من عمليات لتقديم المساعدة القانونية في مثل هذه القضايا إسهاماً كبيراً في التحقيق الفعّال في قضايا الاحتيال والفساد.

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

تنخرط سلطات إنفاذ القانون في المملكة المتحدة في تعاون واسع النطاق ومتسق وفعّال مع نظيراتها الدولية من أجل التصدي للجريمة عبر الوطنية، بما في ذلك الجرائم المنصوص عليها في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. ويتعلق هذا التعاون بجملة أمور، منها تبادل المعلومات، والاتصال، وتنسيق جهود إنفاذ القانون، وتتبع المجرمين وعائدات الجريمة. ويؤدي جهاز مكافحة الجرائم المنظمة الخطيرة دوراً بارزاً في هذه الأنشطة، وقد سيقّت أمثلة كثيرة على

أنشطة الجهاز أثناء الاستعراض. كما أن مكتب مكافحة جرائم الاحتيال الخطيرة، ومكتب شرطة مدينة لندن، والوحدات المتخصصة في الشرطة المتروبولية، وغيرها من سلطات إنفاذ القانون، تؤدي هي الأخرى أدواراً هامة. ويبيّن مستوى هذه الأنشطة وفعاليتها امتثال المملكة المتحدة الفعلي للمادة ٤٨ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

وتستعين سلطات التحقيق في المملكة المتحدة بآلية فرق التحري المشتركة، لا سيما بالتعاون مع الولايات القضائية التي تقوم على نظام القانون المدني في أوروبا، حين يكون من شأن الاستعانة بهذه الفرق أن يحد من وقوع مشكلات في الحصول على المعلومات الاستخباراتية والتعاون في التحقيقات من هذه الولايات القضائية.

وتملك المملكة المتحدة، وتستخدم، القدرة على التعاون مع سلطات إنفاذ القانون الأجنبية، غالباً عبر الإجراءات الاعتيادية للمساعدة القانونية المتبادلة، في الاستعانة بأساليب التحري الخاصة، بما في ذلك المراقبة السرية والتسليم المراقب.

٣-٢- التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

يبيّن الاستعراض أن المملكة المتحدة تتعامل مع حجم كبير من طلبات المساعدة القانونية المتبادلة والتعاون الدولي وتنفيذها تنفيذاً باهراً. ويتولى تنفيذ العمليات الفعالة التي تقوم بها المملكة في هذا المجال كل من سلطات إنفاذ القانون العادية، مثل وزارة الداخلية والشرطة المتروبولية، وكذلك الأجهزة المتخصصة، مثل مكتب مكافحة جرائم الاحتيال الخطيرة ومكتب مكافحة الجريمة المنظمة الخطيرة، للتعامل مع الطلبات التي تنطوي على جرائم معقدة وخطيرة على نحو خاص، بما في ذلك الجرائم التي تشمل عليها الاتفاقية. ويجدر التنويه بالاستخدام الفعال لهذه البنية التنظيمية الفريدة من نوعها كتجربة ناجحة وممارسة جيدة بموجب الاتفاقية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن عمليات وحدات الشرطة التي تموّلها المعونات والموجهة إلى التدفّقات غير المشروعة والرشوة المتعلقة بالبلدان النامية تشكل ممارسة جيدة في تعزيز أهداف التعاون الدولي التي تنشدها الاتفاقية. وبالمثل، فإن جهود المملكة المتحدة في مساعدة سلطات إنفاذ القانون في الدول النامية على بناء القدرات لتمكينها من التحقيق في جرائم الفساد وملاحقتها قضائياً تشكل هي الأخرى ممارسة جيدة.

٣-٣- التحديات التي تواجه التنفيذ

سبقت الإشادة بما تتسم به المملكة المتحدة من فعالية التنظيم والأداء بصفة عامة في التعامل مع طلبات المساعدة القانونية المتبادلة والتعاون الدولية. إلا أن العديد من الممارسات

والإجراءات التي تتبعها المملكة في امتثالها للفصل الرابع من الاتفاقية تسيير وفق ممارسات معتادة أو مبادئ توجيهية غير رسمية لا وفق تشريعات محددة أو إجراءات ملزمة، وليس من الواضح ما إذا كانت الاتفاقية نفسها تعمل كأساس قانوني مستقل لتقديم التعاون بموجب قانون المملكة المتحدة. وليس المستعرضون بغافلين عن أن وجود ثقافة عامة من الكفاءة والأداء قد يكون أكثر أهمية من سن تشريعات محددة لضمان الامتثال الحقيقي للاتفاقية. غير أن هذا الوضع يفرض على سلطات المملكة المتحدة أن تواظب على توخي العناية والحذر فيما يخص النشاط والأداء الفعليين لأجهزتها في مجال التعاون الدولي. وتتجلى صحة هذه المقولة على ضوء المبادرات المقترحة لإنشاء جهاز وطني معني بالجرمة. وينبغي توخي الحذر من أن تؤدي أي عملية إعادة تنظيم من هذا القبيل إلى إضعاف أجهزة ناجحة مثل مكتب مكافحة جرائم الاحتيال الخطيرة، أو الانتقاص من الكفاءة القائمة في مجال التعاون الدولي. كما يطيب للمستعرضين أن يوصوا ببذل جهد أكبر من أجل الاحتفاظ بإحصاءات تتعلق بالامتثال للاتفاقية.