

Distr.: General  
10 December 2013  
Arabic  
Original: English

# مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



فريق استعراض التنفيذ

الدورة الخامسة

فيينا، ٢-٦ حزيران/يونيه ٢٠١٤

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	..... الفلبين

\* CAC/COSP/IRG/2014/1

310114 V.13-88705 (A)



## ثانياً - خلاصة وافية

### الفلبين

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

وقَّعت الفلبين على الاتفاقية في ٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ وصدَّقت عليها في ٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦. ودخلت الاتفاقية حيِّز النفاذ في الفلبين في ٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦.

ويمزج النظام القانوني للفلبين بين نظام القانون المدني ونظام القانون العام. ويعود دستور الفلبين إلى عام ١٩٨٧، بينما تمت الموافقة على القانون الجنائي الموضوعي، تحت اسم القانون الجنائي المنقَّح، في ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٣٠. وتجرِّم قوانين جنائية خاصة أفعالاً غير الأفعال الخاضعة للعقاب بمقتضى القانون الجنائي المنقَّح، الذي يسري بصفة تكميلية مع هذه القوانين ما لم تنصَّ على خلاف ذلك.

وقد أنشئت لجنة القانون الجنائي لإعادة النظر في القانون الجنائي المنقَّح وإدماج القوانين الجنائية الخاصة (شؤون مكافحة الإرهاب) في قانون جنائي موحد. ويجري حالياً النظر في إدخال تعديلات على قانون تسليم المطلوبين بحيث يتواءم بقدر أكبر مع الالتزامات التعاهدية، وتجري مشاورات لإعداد مشروع قانون بشأن المساعدة القانونية المتبادلة.

ومن أهم هيئات مكافحة الفساد مكتب أمين المظالم، ومكتب المدعي الخاص، ووزارة العدل، والمحكمة العليا، والشرطة الوطنية الفلبينية، ومجلس مكافحة غسل الأموال، ولجنة الخدمة المدنية. وتوجد أيضاً محاكم متخصصة، منها محكمة مكافحة الفساد (سانديغانبايان). وقد جرى خلال عملية الاستعراض التشاور مع طائفة واسعة من الجهات صاحبة المصلحة، منها المجتمع المدني والقطاع الخاص والأوساط الأكاديمية، وأبدى أمين المظالم شخصياً مستوى عالياً من الالتزام بشفافية عملية الاستعراض.

#### ٢- الفصل الثالث: التجريم وإنفاذ القانون

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

الرشو والمتاجرة بالنفوذ (المواد ١٥ و١٦ و١٨ و٢١)

رشو الموظفين العموميين مجرِّم جزئياً في القانون الجنائي المنقَّح، وقانون مكافحة الإجراءات المكتبيبة العقيمة لعام ٢٠٠٧ (القانون الجمهوري رقم ٩٤٨٥)، وقانون مكافحة الرشوة

وممارسات الفساد لعام ١٩٦٠ (القانون الجمهوري رقم ٣٠١٩)، في جملة قوانين أخرى. وتتناول هذه القوانين المنافع الملموسة وغير الملموسة، سواء أكانت مالية أم غير مالية، ويسري مفهوم منفعة الطرف الثالث على الشخصيات الطبيعية والاعتبارية على حد سواء. ويتناول القانون الجنائي المنقح فعلي الرشو والارتشاء حتى في إطار واجبات الشخص الرسمية، وكذلك المنافع غير المادية والإغفالات. إلا أن قانون مكافحة الرشوة وممارسات الفساد لا يتناول "الوعد" بالرشوة أو "عرضها"، ما عدا في المادة الفرعية ٣ (د) التي تتناول التوظيف، ولا تتناول المادتان الفرعيتان ٣ (ب) و(ج) إلا فعل الارتشاء؛ وعلاوة على ذلك، لا يمكن التهام الراشي إلا ومعه الموظف العمومي المرتكب للجرم. غير أن الرشو، بما يشمل "الوعد" أو "العرض"، معالج في المواد ٢١٢ و ٢١٠ و ٢١١ من القانون الجنائي المنقح، وأيضاً بمقتضى المبدأ القانوني الخاص بـ"الاستمالة" الوارد في المادة ١٧ (٢) من ذلك القانون.

أمّا رشو الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية فهو غير مجرم. والمتاجرة بالنفوذ مجرمة جزئياً في قانون مكافحة الرشوة وممارسات الفساد وقانون مكافحة الإجراءات المكتبية العقيمة، ضمن قوانين أخرى. وبينما لا يتناول القانون الأول الوسطاء والأشخاص الآخرين، يعاقب القانون الثاني "أي شخص"، بما يشمل الوسطاء في المتاجرة الفاعلة بالنفوذ.

والرشوة في القطاع الخاص غير مجرمة، ما عدا للأفراد الخصوصيين الذين يتآمرون مع الموظفين العموميين.

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

يجرم قانون مكافحة غسل الأموال لعام ٢٠٠١، في صيغته المعدلة، فعل غسل الأموال، على نحو يتفق جزئياً مع أحكام الاتفاقية. ولا يقتصر غسل الأموال على إجراء معاملات بعائدات الجريمة أو الشروع في تلك المعاملات، بل يشمل أيضاً فعلي تسهيل المعاملات التي يتناولها القانون والمشبوهة أو عدم الإبلاغ عنها. وفضلاً عن ذلك، تتناول تعديلات عام ٢٠١٣ لقانون مكافحة غسل الأموال (القانون الجمهوري رقم ١٠٣٦٥) السلوك المحدد الوارد وصفه في الفقرتين الفرعيتين (١) (أ) و(١) (ب) '١' من المادة ٢٣. وفي حين تقضي التعديلات أيضاً باعتبار الرشوة وفساد الموظفين العموميين واحتلاس الأموال والممتلكات العمومية والتهرّب من الضرائب جرائم أصلية، فهي لا تشمل جميع الجرائم المشمولة باتفاقية مكافحة الفساد. ويتناول القانون الجرائم الأجنبية "ذات الطبيعة المماثلة" للجرائم الأصلية

المقرّرة. كما أن أفعال المشاركة في غسل الأموال معالجة من خلال تطبيق قانون مكافحة غسل الأموال المعدّل والمواد ١٠ و ٨ و ١٦-١٩ من القانون الجنائي المنقّح. والإخفاء معالج جزئياً في المادة ٤ من قانون مكافحة غسل الأموال بصيغته المعدّلة، وأيضاً في المادة ١٩ من القانون الجنائي المنقّح؛ إلا أنه ليست كل الجرائم المشمولة باتفاقية مكافحة الفساد معالجة.

الاختلاس؛ إساءة استغلال الوظائف؛ الإثراء غير المشروع (المواد ١٧ و ١٩ و ٢٠ و ٢٢) اختلاس الممتلكات وتبديدها من قِبَل الموظفين العموميين مجرّمان في القانون الجنائي المنقّح وفي قانون النهب (القانون الجمهوري رقم ٧٠٨٠). ويمكن تطبيق المادتين ٢١٧ و ٢٢٠ من القانون الجنائي المنقّح بصرف النظر عن أيّ أضرار تقع على المنصب العمومي. وفضلاً عن ذلك فإنّ أفعال اختلاس الأموال أو الممتلكات العمومية (المادة ٢١٧) والاحتيال/الخداع (المادة ٣١٥) تُعتبر جرائم بصرف النظر عن أيّ منفعة يجنيها الموظف العمومي أو إثراء يحققه منها. وتتناول المادة ٣ من قانون مكافحة الرشوة وممارسات الفساد، الذي يشمل الشخصيات الطبيعية والاعتبارية، إساءة استغلال الوظائف.

أمّا الإثراء غير المشروع فهو مجرّم جزئياً. بمقتضى قانون المصادرة (القانون الجمهوري رقم ١٣٧٩)، الذي ينشئ افتراضاً قابلاً للدحض بأنّ الممتلكات اكتسبت بطريقة غير مشروعة (المادة ٢) وينص القانون على مصادرة هذه الممتلكات، لكنه يمنع رفع دعوى قضائية خلال سنة من موعد إجراء انتخابات عامة. كما يعاقب قانون النهب، بصيغته المعدّلة، أيّ موظف عمومي يجمع أو يجتاز، منفرداً أو بالتواطؤ من أشخاص آخرين، ثروة بطريقة غير مشروعة لا تقلّ قيمتها الإجمالية عن ٥٠ مليون بيزو، وهي عتبة لوحظ أنها مفرطة العلو في الممارسة العملية. وتُلزم المادة ٨ من مدونة قواعد السلوك (القانون الجمهوري رقم ٦٧١٣) جميع الموظفين العموميين وموظفي الحكومة بأن يقدموا بانتظام بيانات دقيقة عن موجوداتهم وعن التزاماتهم المالية.

واختلاس الأموال في القطاع الخاص مجرّم في المادة ٣١٥ من القانون الجنائي المنقّح، التي تسري على "أيّ شخص"، بما يشمل الأشخاص العاملين في القطاع الخاص.

إعاقة سير العدالة (المادة ٢٥)

هذا الفعل مجرّم جزئياً بالمرسوم الرئاسي الذي يعاقب على عرقلة توقيف مرتكبي الجرائم ومحاکمتهم (المرسوم الرئاسي رقم ١٨٢٩)، وبموجب القانون الجنائي المنقّح، وقانون أمين

المظالم لعام ١٩٨٩ (القانون الجمهوري رقم ٦٧٧٠)، وقانون حماية الشهود (القانون الجمهوري رقم ٦٩٨١).

مسؤولية الشخصيات الاعتبارية (المادة ٢٦)

وضعت الفلبين تدابير تنص على المسؤولية الجنائية للشخصيات الاعتبارية، باعتبارها متميزة عن المسؤولية الجنائية للشخصيات الطبيعية.

المشاركة والشروع (المادة ٢٧)

يُعتبر فعلاً المشاركة في الجريمة والشروع فيها جريمتين. بمقتضى القانون الجنائي المنقح ومدونة قواعد السلوك وقانون مكافحة الرشوة وممارسات الفساد. ولا تتناول القوانين الإعداد لارتكاب جريمة.

الملاحقة والمقاضاة والجزاءات؛ التعاون مع سلطات إنفاذ القانون (المادتان ٣٠ و ٣٧)  
وُضعت مجموعة شاملة من العقوبات على الجرائم المتصلة بالفساد. ويراعى التناسب فيما يتعلق بعقوبة الاختلاس، ضمن جملة أمور، فتكون العقوبة أشدّ عندما يكون المبلغ المختلس أعلى. وتنظّم الحصانات جزئياً بما يتوافق مع الاتفاقية. وقد أعادت المحكمة العليا في عام ١٩٨٨ إثبات حصانة رئيس الدولة. وقد لوحظ أن عتبة الاتهام للموظفين المدانين في جرائم متصلة بالفساد، بموجب دستور عام ١٩٨٧، عالية نسبياً.

وفي حين توجد سلطة تقديرية للادعاء في المسائل الجنائية، بما في ذلك الاتفاق التفاوضي لتخفيف العقوبة، لا توجد شواهد تكفي لتقييم مدى تنفيذ المادة ٣٠ (٣) من اتفاقية مكافحة الفساد. ورغم أن القرارات المتعلقة بالإفراج المبكر أو المشروط تأخذ بعين الاعتبار مدى جسامة الجريمة، ينبغي إعادة النظر في إجراء منح الرأفة التنفيذية، لتفادي الإفلات من العقاب. وتوجد تدابير للتشجيع على تعاون المشاركين في ارتكاب الجرائم، بما في ذلك تخفيف العقوبة والحصانة من الملاحقة القضائية. وتنطبق حماية الشهود، بمقتضى قانون حماية الشهود، على المتهمين المتعاونين أيضاً.

حماية الشهود والمبلغين (المادتان ٣٢ و ٣٣)

حماية الشهود متاحة للأشخاص الملحقين ببرنامج حماية الشهود وكفالة أمنهم ومصالحهم، وكذلك للأشخاص المعرضين للتأذي، ومن بينهم الضحايا، بمقتضى قانون حماية الشهود.

وسيوسع التشريع قيد النظر نطاق الحماية والأمن والمزايا ليشمل شهوداً آخرين (أي الأقارب والموظفين العموميين، ومن بينهم الموظفون المكلفون بإنفاذ القوانين). ولوحظ وجود حاجة إلى توفير حماية فعالة للشهود الذين يدلون بالشهادة ولأقاربهم وللمقربين منهم. وسيوفر مزيد من الحماية للمبلغين بموجب مشروع القانون ٢٨٦٠ المعروض على الكونغرس.

#### التحميد والحجز والمصادرة؛ السرية المصرفية (المادتان ٣١ و ٤٠)

يرد النص على مصادرة العائدات الإجرامية أو مصادرة ممتلكات ذات قيمة معادلة في المادة ١٢ (ج) من قانون مكافحة غسل الأموال والقاعدة ٣-و من القواعد والأنظمة المنقحة لتنفيذ قانون مكافحة غسل الأموال. ويرد النص على استبانة العائدات الإجرامية وتحميدها واقتفاء أثرها أساساً في المواد ٧ و ١٠ و ١١ من قانون مكافحة غسل الأموال. ويجوز للسلطات المختصة أن تأمر بإبراز أو حجز السجلات المصرفية أو المالية أو التجارية وفقاً لأحكام الاتفاقية. ويجوز لمرتكب الجريمة أن يُثبت المصدر المشروع للعائدات الإجرامية، لكنه غير ملزم بذلك. وتتناول القوانين جزئياً إدارة الممتلكات المحمّدة أو المحجوزة أو المصادرة.

ويضع قانون مكافحة غسل الأموال المعدّل استثناءات لقواعد السرية المصرفية. ويحصل أعضاء النيابة العامة والمحققون على السجلات المصرفية ويودعون المعلومات من خلال اتفاقات أو ترتيبات لتبادل المعلومات مع مجلس مكافحة غسل الأموال، الذي يتمتع بصلاحيّة مباشرة لاستصدار أمر قضائي. ويجوز لمكتب المدعي الخاص أيضاً، في الإجراءات القضائية، أن يطلب الاطلاع على السجلات المصرفية. والموظفون الذين يتلقون أجراء ملزمو (بمقتضى مدونة قواعد السلوك) بالتخلي عن قواعد السرية المصرفية من أجل السماح بالاطلاع على سجلاتهم المصرفية.

#### التقادم؛ السجل الجنائي (المادتان ٢٩ و ٤١)

فترة التقادم بشأن الجرائم المتصلة بالفساد مقررة في القانون الجنائي المنقح وفي القانون الجمهوري رقم ٣٣٢٦. ويرد النص على تعليق فترة التقادم في المادتين ٩١ و ٩٣ من القانون الجنائي المنقح.

ولا يمكن إدراج الإدانات السابقة الصادرة في دولة أخرى ضمن الأدلة في الإجراءات الجنائية الداخلية، ما لم يكن حسن خلق المتهم مسألة هامة، كما هو الحال في جرائم الفساد. وتعتمد الفليين على معاهدات المساعدة القانونية المتبادلة أو الطلبات الخاصة للحصول على هذه السجلات.

## الولاية القضائية (المادة ٤٢)

ترسي المادة ٢ من القانون الجنائي المنقح مبدأ الاختصاص الإقليمي الموسع. ويجري وضع تدابير لمعالجة مبدئي الاختصاص بالجاني والاختصاص بالمجني عليه. ويمكن تسليم الرعايا الفلبينيين بشروط معيّنة.

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

تناول قوانين الاشتراء والقانون المدني عواقب الفساد، ويتاح أيضاً توقيع العقوبة الإضافية المتمثلة في المصادرة والتجريد. ممقتضى القانون الجنائي المنقح. وللكيانات أو الأشخاص الذين أصابهم ضرر نتيجة للفساد الحق في رفع دعوى قضائية بغية الحصول على تعويض.

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

تشمل السلطات ذات الصلة مكتب أمين المظالم، ومجلس مكافحة غسل الأموال، وشعبة مكافحة الابتزاز التابعة للمكتب الوطني للتحقيقات، والشرطة الوطنية الفلبينية. ووفقاً للسوابق القضائية الراسخة، تشمل ولاية مكتب أمين المظالم جميع فروع الحكومة، بما في ذلك الأفعال أو الإغفالات الصادرة من الموظفين العموميين والتي تكون ذات طابع بسيط أو جسيم، بيد أن المكتب لا يملك سلطة تأديبية على أعضاء الكونغرس والسلطة القضائية. وعلاوة على ذلك، ليست لمكتب أمين المظالم ولاية التحقيق مع أفراد من القطاع الخاص، باستثناء من يتأمر منهم مع موظفين عموميين، ولا يجوز للمكتب أن يدخل، بمقتضى المادة ٢٣ (٢) من قانون أمين المظالم، سوى المباني الحكومية ويفتّشها، وليس الممتلكات الخاصة. ووفقاً للمادة ١٣ من نفس القانون، يلزم أمر قضائي من أجل اطلاع مكتب أمين المظالم على السجلات المصرفية من خلال مجلس مكافحة غسل الأموال، ولا يجوز له طلب تلك السجلات مباشرة. وتوجد آليات للتعاون مع السلطات الأخرى، منها وزارة العدل، في التحقيقات بشأن الشكاوى المتعلقة بالفساد وملاحقة مرتكبيه قضائياً. وسيعزز التشريع المقبل ولاية مكتب أمين المظالم. ويتمتع مجلس مكافحة غسل الأموال بصلاحيات واسعة في التحري والتحقيق، رغم أن هذه الوظائف موكولة إليه حصراً وأن تعاونه مع سلطات إنفاذ القانون الأخرى أمر جوهري.

ويُعدّ التعاون بين سلطات إنفاذ القانون، وبخاصة في المقاطعات، أمراً بالغ الأهمية من أجل متابعة قضايا الفساد في الفلبين بفعالية. وفي حين توجد عدة اتفاقات وترتيبات للتعاون،

لوحظ وجود حاجة إلى تعزيز التعاون بين الموظفين العموميين والسلطات في التحقيقات الجنائية والملاحقات القضائية.

ويتناول قانون مكافحة غسل الأموال وقانون حماية الشهود وقانون لوريل (القانون الجمهوري رقم ٦٠٣٦) التعاون مع مؤسسات القطاع الخاص.

## ٢-٢- التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

إجمالاً، يمكن تسليط الضوء على ما يلي من التجارب الناجحة والممارسات الجيدة في تنفيذ الفصل الثالث من الاتفاقية:

- يُعتبر برنامج حماية الشهود وأمنهم ومزاياهم ممارسة جيدة، على صعيد القانون وعلى صعيد الممارسة على السواء، ومن المستصوب إدراج مزيد من الشهود ومزيد من المزايا في البرنامج.
- يُعتبر نظام الحوافز والمكافآت بمقتضى القواعد التنفيذية لمدونة قواعد السلوك ممارسة جيدة.
- تتمتع المحكمة الخاصة بالموظفين العموميين (سانديغانبايان) بصلاحيه سماع القضايا المتعلقة بالموظفين العموميين رفيعي المستوى، تجنباً لإرهاق النظام القضائي.
- ظلت السلطات الفلبينية تتعاون تعاوناً كاملاً مع الدول الأخرى وتتبادل معها المعلومات عندما يتناهى إلى علمها أن هناك إجراءات مماثلة تجري في الخارج.

## ٢-٣- التحدّيات التي تواجه التنفيذ

من شأن الخطوات التالية أن تتيح زيادة تعزيز التدابير القائمة لمكافحة الفساد:

- النظر في اعتماد تعريف موحد للموظفين العموميين وفقاً للمادة ٢ من اتفاقية مكافحة الفساد، وكذلك توسيع نطاق هذا التعريف ليشمل الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية، بصرف النظر عن أيّ امتيازات قائمة تخصهم.
- النظر، في سياق الإصلاحات القانونية الجارية، في وضع قانون قائم بذاته بشأن الفساد، يشمل جريمة رشو الموظفين العموميين الوطنيين ويكفل الاتساق في



- تطبيقه ويوسّع نطاق جريمة الرشوة لتشمل معاملات غير تلك الوارد بيانها في المادتين الفرعيتين ٣ (ب) و(ج) من قانون مكافحة الرشوة وممارسات الفساد.
- لوحظ أنّ التنسيق بين الوكالات ومحدودية الموارد يمثلان تحديين أمام ملاحقة قضايا الرشوة والاختلاس.
- النظر في اعتماد تدابير تشريعية أو غير تشريعية لسنّ أحكام بشأن المتاجرة الفاعلة والسلبية بالنفوذ، متوافقة مع الاتفاقية.
- من التحديات التي أُبلغ عنها أنّ إقرار الموجودات والدخل لا يُستعرض إلاّ عند تلقي شكوى.
- النظر في اشتراع تجريم الرشوة في القطاع الخاص.
- اشتراع تعديلات على قانون مكافحة غسل الأموال بحيث يتضمن مقتضيات المادة ٢٣ من اتفاقية مكافحة الفساد، ولا سيما السلوك الوارد وصفه في الفقرتين الفرعيتين (١) (أ) و١ (ب) '١'، وإدراج جميع الجرائم المشمولة بالاتفاقية ضمن الجرائم الأصلية.
- تزويد الأمم المتحدة بنسخ من قوانين مكافحة غسل الأموال؛
- النظر فيما إذا كانت الجزاءات الجنائية وغير الجنائية المتعلقة بالشخصيات الاعتبارية فعالة ومتناسبة وراذعة.
- تجريم الإعداد لارتكاب الجرائم المتصلة بالفساد.
- ضمان ألاّ تؤدي حالات منح الرأفة التنفيذية إلى حالات إفلات من العقاب.
- النظر في إبرام اتفاقات أو ترتيبات مع دول أخرى بشأن تغيير أماكن إقامة الشهود والخبراء الذين يدلون بالشهادة.
- توفير موارد كافية من أجل التنفيذ الفعال لمشروع القانون ٢٨٦٠ المعروض على الكونغرس، عند اعتماده بصفة قانون.
- توسيع ولاية مكتب أمين المظالم بحيث تشمل دخول الممتلكات الخاصة وتفتيشها.
- لوحظ أنّ محدودية قدرات وموارد أجهزة إنفاذ القانون (مثل عدم وجود أيّ مكاتب إقليمية تابعة لمكتب أمين المظالم) تشكل تحدياً، بما في ذلك في مجال معالجة عواقب الفساد.

- الإذن لمكتب أمين المظالم بالاطلاع على جميع البيانات والمعلومات ذات الصلة، بما فيها سجلات الضرائب والجمارك والسجلات المالية والمصرفية.
- اعتماد التعديلات المقترح إدخالها على قانون المصادرة، والتي ترفع قيد عدم إمكانية رفع قضية إلى المحكمة خلال عام من موعد إجراء انتخابات عامة.
- وضع تعريف واسع لتنازع المصالح لأغراض القواعد التنفيذية لمدونة قواعد السلوك.
- التغلب على التحديات التي تعترض التنسيق بين الوكالات، ومنح سلطة/سلطات مختصة بمكافحة الفساد ما يلزم من صلاحيات إنفاذ القانون والادعاء لكي تؤدي وظائفها بفعالية، ومن دون تدخل لا مسوّغ له، في القطاعين الخاص والعام، مع منحها ولاية تشريعية واضحة وتخصيص الموارد الملائمة وتوفير التدريب المناسب لها لتضطلع بوظائفها على الصعيد الوطني.
- النظر في تعزيز التعاون في مجال إنفاذ القانون، وبخاصة لضمان تعاون الموظفين العموميين والسلطات تعاوناً كافياً في التحقيقات والملاحقات الجنائية؛ وقد لوحظ أنّ محدودية الحوافز المالية تشكل تحدياً في هذا السياق.
- النظر في توسيع الامتياز المباشر الذي يتيح طلب أمر قضائي يأذن للسلطات الأخرى المعنية بمكافحة الفساد بالاطلاع على السجلات المصرفية و/أو المالية عند الاقتضاء.
- اشتراع مبدأي الاختصاص بالجاني والاختصاص بالجاني عليه في الولاية القضائية؛ وقد أفيد بأنّ تطبيق الولاية القضائية في قضايا تسليم المطلوبين في الخارج يمثل تحدياً.

## ٢-٤ - الاحتياجات من المساعدة التقنية، التي حُدِّدت من أجل تحسين تنفيذ الاتفاقية

يمكن أن تساعد الأشكال التالية من المساعدة التقنية الفلبين على تنفيذ الاتفاقية على نحو أكثر اكتمالاً:

- فيما يتعلق بالتنقيحات المقترح إدخالها على القانون الجنائي المنقّح، ملخص لأفضل الممارسات والمعايير والخبرات الدولية.
- المادة ١٥: الممارسات الجيدة/الدروس المستفادة؛ الصياغة التشريعية؛ المشورة القانونية؛ مساعدة في الموقع يقدمها خبير في مجال مكافحة الفساد؛ وضع خطة عمل تنفيذية؛ التنسيق بين الأجهزة؛ التدريب على التحري.

- المادة ١٦: الممارسات الجيدة/الدروس المستفادة؛ تشريع نموذجي؛ الصياغة التشريعية؛ المشورة القانونية.
- (المادتان ٢١ و ٤١): الصياغة التشريعية.
- المادة ٢٣: الممارسات الجيدة/الدروس المستفادة؛ المشورة القانونية.
- المادة ٢٥: الممارسات الجيدة/الدروس المستفادة؛ مساعدة موقعية يقدمها خبير في مجال مكافحة الفساد.
- المادة ٣٠: بناء القدرات.
- المادة ٣١: الممارسات الجيدة/الدروس المستفادة.
- المادة ٣٣: المشورة القانونية؛ بناء القدرات؛ الموارد المالية.
- المادة ٣٤: الممارسات الجيدة/الدروس المستفادة؛ وضع خطة عمل تنفيذية.
- المادة ٣٦: الممارسات الجيدة/الدروس المستفادة؛ التدريب على أساليب التحري؛ وضع نظام مركزي لإدارة القضايا وجمع البيانات والتدريب.

### ٣- الفصل الرابع: التعاون الدولي

#### ٣-١- ملاحظات على تنفيذ المواد قيد الاستعراض

تسليم الجرمين؛ نقل الأشخاص المحكوم عليهم؛ نقل الإجراءات الجنائية (المواد ٤٤ و ٤٥ و ٤٦)

بمقتضى المادة ٣ من المرسوم الرئاسي رقم ١٠٦٩ (قانون تسليم المطلوبين)، لا تجوز تلبية طلب التسليم إلا وفقاً لمعاهدة أو اتفاقية. ويجب، قبل أن تتسنى تلبية طلب التسليم، الوفاء بشرط ازدواجية التجريم، بأن تكون الجريمة ذات الصلة معاقبا عليها بالسجن أو الحرمان من الحرية للمدة المنصوص عليها في الاتفاقية المعنية. وهكذا فإن الإعلان الذي أصدرته الفلبين عند التصديق ينص على أن ازدواجية التجريم مشترطة بمقتضى قانون التسليم الفلبيني وأنه لا يمكن اعتبار الاتفاقية الأساس القانوني للتسليم.

وقد وقّعت الفلبين على ثلاث عشرة معاهدة لتسليم المطلوبين، لم تكن ثلاث منها سارية بعد في وقت الاستعراض.

ويعتمد معظم المعاهدات الثنائية "نهج عدم وضع قائمة بالجرائم التي تفي بازدواجية التجريم". وبناء على ذلك فما دام السلوك الذي يستند إليه طلب التسليم خاضعاً للعقاب في الدولتين معاً بالسجن لمدة لا تقل عن سنة، تعتبر الجريمة مستوجبة للتسليم. وفي المقابل، تُتبع بعض المعاهدات "نهج وضع قائمة بالجرائم التي تفي بازدواجية التجريم"، فتقدم قائمة بالجرائم التي تستوجب التسليم. ويجوز أيضاً بموجب تلك المعاهدات تلبية طلب التسليم، بناء على السلطة التقديرية للدولة المطلوب منها التسليم، فيما يتعلق بأيّ جرائم أخرى يجوز التسليم بشأنها بمقتضى قوانين الدولتين كلتيهما.

والجرائم المنصوص عليها في اتفاقية مكافحة الفساد تستوجب التسليم بموجب المعاهدات الراهنة، بالنظر إلى الحد الأدنى لعقوبة السجن المشترط فيها. غير أنه نظراً لكون الفلبين لم تجرّم كل الأفعال المجرّمة في الاتفاقية فإن تلك الأفعال غير المجرّمة لا تستوجب التسليم بموجب القانون الفلبيني. ولم تتلقّ الفلبين في الفترة من عام ٢٠٠٩ إلى عام ٢٠١٢ سوى طلب واحد متعلق بالفساد (ووجهت طلباً واحداً بهذا الشأن)، بينما تلقت ١٢ طلباً لا تتعلق بالفساد (و لم توجه أيّ طلب بهذا الشأن) خلال الفترة نفسها. ولم يُرفض حتى الآن أيّ طلب تسليم متعلق بجرائم الفساد.

وبمقتضى قانون تسليم المطلوبين، يحدّد وزير الشؤون الخارجية أولاً ما إذا كان طلب التسليم يمثل للمقتضيات القانونية وللمعاهدة ذات الصلة. وبعد إثبات ذلك، يحال الطلب والمستندات المؤيدة له إلى وزير العدل، الذي يعيّن فريقاً من المدعين العامين لمعالجة قضية التسليم. فإذا كان الطلب مقدماً بموجب معاهدة، يعد الفريق عريضة التسليم ويودعها لدى المحكمة من أجل سماع القضية.

وترد الشروط العامة للتسليم في المواد ٣ إلى ٥ من قانون تسليم المطلوبين، بينما تتناول المعاهدات القائمة المتطلبات المعيّنة للحد الأدنى للعقوبة وكذلك الأسباب الإلزامية والتقديرية لرفض التسليم.

ويشكّل تسليم الرعايا الفلبينيين سبباً تقديرياً لرفض التسليم، ما عدا في حالة ثلاث معاهدات تنص على عدم رفض التسليم استناداً إلى الجنسية. وتتبع المعاهدات التي تنص على أن تسليم الرعايا سبب تقديري لرفض الطلب مبدأ "إمّا التسليم وإمّا المحاكمة". ولم ترفض الفلبين حتى الآن أيّ طلب تسليم لكون الشخص المطلوب تسليمه هو أحد رعاياها دون سبب آخر. ولا تنظر الفلبين في إنفاذ حكم سجن أجنبي في الحالات التي ترفض فيها تسليم أحد مواطنيها.

والمقتضى المادة ١٣ من قانون تسليم المطلوبين، تسري في هذا الصدد أحكام قواعد المحكمة التي تنظم الاستئناف في القضايا الجنائية. والسلطات الفلبينية ملزمة بأن تتيح لجميع المشمولين بالتسليم سبل انتصاف تكفل حقهم الأساسي في الحرية، بما يشمل الحق في الاستعانة بمحام وفي الإفراج عنهم بكفالة. ولا تتناول بعض معاهدات تسليم المطلوبين الحق في رفض التسليم بسبب وجود غرض تمييزي للتسليم، رغم أنه لم يحدث أن رُفض التسليم لهذا السبب. وقد وقّعت الفلبين على أربعة اتفاقات ثنائية لنقل المحكوم عليهم، لم يكن أحدها قد دخل حيز النفاذ بعد في وقت الاستعراض، ونقلت سجيناً واحداً بموجب أحد تلك الاتفاقات. ولا توجد تدابير بشأن نقل الإجراءات الجنائية.

#### المساعدة القانونية المتبادلة (المادة ٤٦)

ليس لدى الفلبين قانون قائم بذاته للمساعدة القانونية المتبادلة أو أساس قانوني عام لها (غير المعاهدات الثنائية والإقليمية للمساعدة القانونية المتبادلة، بما فيها الاتفاقية، والمعاملة بالمثل) يُستند إليهما في تقديم المساعدة أو التماسها. وترد الأحكام ذات الصلة في قانون مكافحة غسل الأموال، إلا أن هذه الأحكام لا تسري إلا على طلبات التسليم المتعلقة بجرائم غسل الأموال، حتى في الحالات التي تكون فيها الجريمة الأصلية متعلقة بالفساد.

وقد وقّعت الفلبين على ثماني معاهدات ثنائية للمساعدة القانونية المتبادلة، لم تكن اثنتان منها ساريتين بعد في وقت الاستعراض، وهي أيضاً طرف في المعاهدة المتعلقة بالمساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية بين الدول الأعضاء في رابطة أمم جنوب شرق آسيا. ونطاق معاهدات المساعدة القانونية المتبادلة واسع بما يكفي ليشمل الجرائم المنصوص عليها في اتفاقية مكافحة الفساد، بصرف النظر عما إذا كان مرتكب الجريمة شخصية طبيعية أو اعتبارية.

ومع أن انتفاء ازدواجية التجريم يشكل، بموجب معاهدات معينة من معاهدات المساعدة القانونية المتبادلة، سبباً تقديرياً لرفض طلب المساعدة القانونية المتبادلة، فإن الفلبين لا ترفض في الممارسة العملية الطلبات المقدمة بهذا الشأن، سواء أكانت مستندة إلى معاهدة أم لا، بسبب انتفاء ازدواجية التجريم. ولم ترفض الفلبين قط طلباً للمساعدة القانونية المتبادلة بسبب انتفاء ازدواجية التجريم، ولها تجربة في قضايا استرداد الموجودات على الصعيد الدولي.

وفيما يتعلق بالطلبات التي لا تستند إلى معاهدة، يمكن تقديم المساعدة على أساس مبدأ المعاملة بالمثل، شريطة ألا ينطوي الطلب على إجراء قسري. وفضلاً عن ذلك، يجب أن يتضمن الطلب تعهداً في إطار المعاملة بالمثل بالاستجابة لأي طلب مماثل وارد من الفلبين.

ويعني عدم وجود إجراء غير قسري إمكانية تنفيذ الطلب من دون الحاجة إلى إيداع طلب أو عريضة لدى المحكمة.

وتقدّم الفلبين من تلقاء نفسها معلومات إلى الوكالات الخارجية، وفق ما تنص عليه بعض معاهدات المساعدة القانونية المتبادلة وقانون مكافحة غسل الأموال. ولا يبدو أن السرية المصرفية تعوق تقديم المساعدة.

ويُعتبر رفض طلب المساعدة القانونية المتبادلة لأنها يحتمل أن تمس بسيادة الفلبين أو سلامتها أو نظامها العام أو مصالحها الجوهرية سبباً تقديرياً لرفض الطلب (بموجب بعض معاهدات المساعدة القانونية المتبادلة) وسبباً موجباً للرفض (بمقتضى معاهدات أخرى). ولم تُرفض حتى الآن أي طلبات واردة أو صادرة استناداً إلى هذا الاعتبار.

وتتناول معاهدات المساعدة القانونية المتبادلة نقل السجناء والخبراء والشهود للإدلاء بالشهادة أو لتقديم الأدلة، فضلاً عن ضمان المرور الآمن وأنواع الحماية المتصلة بذلك. إلا أن هذه الأحكام لم تطبّق في الممارسة العملية.

ووزارة العدل، من خلال مكتب كبير مستشاري الدولة، هي السلطة المركزية المختصة بالطلبات الواردة والصادرة بموجب المعاهدات القائمة، وقد قدمت الإخطارات اللازمة بذلك إلى الأمم المتحدة.

ويتوقّف حجم الوقت الفاصل ما بين تلقي الطلب وتنفيذه على طبيعة الطلب ومدى تعقّده. وتراعي وزارة العدل عند تنفيذ الطلبات مدى استعجال الطلب وتفضيلات الدولة الطالبة. ودأبت الفلبين على التشاور مع الدول الطالبة قبل رفض تقديم المساعدة أو إرجاء تقديمها.

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

يجري معظم تعاون أجهزة إنفاذ القانون الفلبينية في مجال مكافحة غسل الأموال وفي أنشطة الإنتربول، وكذلك من خلال الاتفاقات المتعلقة بالتعاون المباشر على إنفاذ القانون من أجل مكافحة الجريمة العابرة للحدود.

ويمكن أن يقدّم مجلس مكافحة غسل الأموال، بصفته عضواً في مجموعة إيموننت لوحدات الاستخبارات المالية، معلومات إلى باقي الدول الأعضاء في هذه المجموعة، إمّا من تلقاء نفسه أو بناء على طلب بهذا الخصوص، للأغراض الاستخباراتية. وقد تلقت الفلبين وأرسلت طلبات من هذا القبيل في قضايا تتعلق بالفساد والسرقعة. ويجوز للمجلس أيضاً أن يتبادل

المعلومات من تلقاء نفسه مع وحدات الاستخبارات المالية الأخرى عن طريق مذكرات تفاهم، وقد فعل ذلك. ونقذ المجلس في هذا الصدد ٣٦ مذكرة تفاهم مع وحدات استخبارات مالية أجنبية. وتستخدم قاعدة بيانات المجلس الخاصة بالمعاملات المشبوهة والسرية في استبانة المعاملات المتصلة بالأنشطة غير المشروعة، بما فيها الفساد.

ويعمل المركز الفلبيني للجريمة العابرة للحدود بصفة جهة الاتصال في قضايا الإنترنتبول، وتعمل الشرطة الوطنية الفلبينية بصفة المكتب المركزي الوطني للإنترنتبول. وتعمل الشرطة الوطنية الفلبينية على تبادل الموظفين مع نظيراتها الأجنبية، بوسائل من بينها مذكرات التفاهم. وتُجري الشرطة الفلبينية عمليات تبادل الموظفين لأغراض التدريب وتبادل أفضل الممارسات بشأن الجريمة العابرة للحدود. وقد عيّنت ملحقين في الخارج واستضافت آخرين، ولديها أيضاً "مكاتب مصغرة" قُطرية في بلدان أجنبية لمعالجة القضايا الجنائية العامة.

وتُجرى التحقيقات المشتركة أساساً بشأن مكافحة غسل الأموال، من خلال ترتيبات مخصّصة لا تأخذ دائماً شكل فرقة عمل رسمية. وقُدّمت عدة أمثلة تتعلق بغسل الأموال، وقد أجزت الشرطة الوطنية الفلبينية تحقيقات مشتركة في قضية إرهاب.

والتجربة قليلة في مجال استخدام أساليب التحري الخاصة في قضايا الفساد، عدا عن عمليات المراقبة. ويلزم بمقتضى القاعدة ١٢٦ من قواعد المحكمة الحصول على أمر قضائي لتطبيق أساليب التحري الخاصة. ويُؤخذ بالأدلة المستمدة من أساليب التحري الخاصة التي تتم بصورة قانونية، بعد التحقق منها على نحو مناسب، وفقاً للقاعدة ١٣٢ من قواعد المحكمة.

### ٣-٢- التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

إجمالاً، يمكن تسليط الضوء على النقطة التالية باعتبارها من التجارب الناجحة والممارسات الجيدة في تنفيذ الفصل الرابع من الاتفاقية:

- أفيد بأنّ الفلبين لم ترفض حتى الآن أيّ طلبات تسليم مطلوبين أو طلبات مساعدة قانونية متبادلة.

### ٣-٣- التحدّيات التي تواجه التنفيذ

يمكن أن تشكّل النقاط التالية إطاراً لتعزيز وتدعيم الإجراءات التي تتخذها الفلبين لمكافحة الفساد:

- النظر في استخدام الاتفاقية كأساس قانوني لتسليم المطلوبين، مع ملاحظة وجود إشارات إلى أن الفلبين قد تنظر في تعديل إعلانها الصادر في هذا الصدد، بشرط تحقق ازدواجية التجريم.
- النظر في تعديل معاهداتها الخاصة بتسليم المطلوبين بحيث تتناول الحق في رفض التسليم بسبب انطواء الطلب على غرض تمييزي.
- النظر في تعديل معاهداتها الثنائية لضمان إجراء مشاورات مع الدول طالبة قبل رفض التسليم ولضمان عدم وجود سلطة تقديرية لرفض التسليم في القضايا المتعلقة بالجرائم المالية.
- التحديات المستبانة بشأن التسليم هي قصور التدابير المعيارية الراهنة، ومحدودية القدرات، ومحدودية التنسيق بين الوكالات، وعلى الخصوص ضرورة أن تكون السلطة القضائية والمحاكم ملّمة بإجراءات التسليم.
- فيما يتعلق بنقل السجناء، تتمثل التحديات التي أبلغ عنها في السمات الخاصة للنظام القانوني، وتضارب الأولويات، ومحدودية القدرات، ومحدودية الموارد.
- النظر في سنّ قانون للمساعدة القانونية المتبادلة أو أحكام في قواعد الإجراءات الجنائية وفقاً لأحكام الاتفاقية. وتجري حالياً عملية تشاور في هذا الشأن.
- النظر في تعديل معاهداتها الخاصة بالمساعدة القانونية المتبادلة لضمان عدم رفض تقديم المساعدة القانونية المتبادلة بسبب تعلق الجريمة بأمر مالية.
- تعزيز التعاون المباشر على إنفاذ القانون، لا سيما من قِبَل مكتب أمين المظالم، بغية تعزيز فعالية جهود التعاون الدولي.
- أدّى تضارب الأولويات إلى محدودية التمويل والتزويد بالموظفين فيما يتعلق بتدابير مكافحة الفساد. ويمكن أن يؤدي تجميع وظائف مكافحة الفساد ضمن هيئة واحدة إلى معالجة ضعف التنسيق. ولوحظت محدودية القدرات، وبخاصة عدم وجود شعبة لمكافحة الفساد ضمن الشرطة الوطنية الفلبينية، كما لوحظت محدودية التعاون على إنفاذ القانون على الصعيد الدولي.
- يفاد بأنّ التنسيق بين الوكالات يمثل تحدياً أمام تطبيق أساليب التحري الخاصة، ويمكن أن يعالج ذلك عن طريق زيادة مشاركة مكتب أمين المظالم وغيره من الأجهزة.



- يمكن تعديل قانون عدم التنصت على المكالمات الهاتفية للسماح بالتنصت في قضايا الفساد.
- لوحظ أن تضارب الأولويات واتساع ولاية الشرطة الوطنية الفلبينية يمثلان تحديين أمام استخدام أساليب التحري الخاصة على المستوى الدولي، فضلاً عن محدودية القدرات والموارد ومحدودية الوعي بأساليب التحقيق العصرية.

### ٣-٤ - الاحتياجات من المساعدة التقنية، التي حُدِّدت من أجل تحسين تنفيذ الاتفاقية

يمكن أن تساعد الأشكال التالية من المساعدة التقنية الفلبين على تنفيذ الاتفاقية على نحو أكثر اكتمالاً:

- المادة ٤٤: بناء القدرات، وإدخال تعديلات على قانون تسليم المطلوبين وفقاً للالتزامات التي تنص عليها المعاهدة؛ التدريب المتعدد التخصصات لفائدة المشاركين في إجراءات التسليم، ولا سيما القضاة.
- المادة ٤٥: الممارسات الجيدة/الدروس المستفادة وبناء القدرات.
- المادة ٤٦: المساعدة في صوغ تشريعات وطنية بشأن المساعدة القانونية المتبادلة.
- المادة ٤٨: بناء القدرات؛ إدارة قاعدة بيانات مركزية/بوابة إلكترونية للمعلومات المتعلقة بإنفاذ القوانين؛ تبادل المعلومات العمومية بين الأجهزة المعنية؛ وضع خطة عمل تنفيذية.
- المادة ٥٠: الممارسات الجيدة/الدروس المستفادة وإنشاء/تشغيل وحدة داخل جهاز الشرطة متخصصة في مكافحة الفساد؛ مساعدة في الموقع يقدمها خبير في المجال المعني؛ بناء القدرات؛ وضع خطة عمل تنفيذية؛ اتفاقات/ترتيبات نموذجية؛ مشورة قانونية لتعديل قانون عدم التنصت على المكالمات الهاتفية.