

Distr.: General
24 September 2015

Original: Arabic

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



فريق استعراض التنفيذ

الدورة السادسة المستأنفة

سانت بطرسبرغ، الاتحاد الروسي، ٣-٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥

البند ٢ من جدول الأعمال

استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

خلاصة وافية

مذكّرة من الأمانة

إضافة

المحتويات

الصفحة

٢ ثانياً - خلاصة وافية
٢ المملكة العربية السعودية



ثانياً - خلاصة وافية

المملكة العربية السعودية

١- مقدّمة: لمحة عامة عن الإطار القانوني والمؤسّسي للمملكة العربية السعودية في سياق تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

وقّعت المملكة العربية السعودية (السعودية) على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (الاتفاقية) في ٩ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤ وصدّقت عليها في ٢٣ كانون الثاني/يناير ٢٠١٣ بموجب المرسوم الملكي رقم (م/٥) وأودعت المملكة صك تصديقها على الاتفاقية لدى الأمين العام للأمم المتحدة في ٢٩ نيسان/أبريل ٢٠١٣.

وتعتمد السعودية مبدأ التطبيق المباشر للاتفاقيات الدولية حيث تنصُّ المادة ٧٠ من النظام الأساسي للحكم على أنّ الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات تصدر ويتم تعديلها، بموجب مراسيم ملكية، مما يفيد أنّ الاتفاقيات الدولية التي انضمت إليها السعودية تشكل جزءاً لا يتجزأ من القانون الداخلي ولها نفس مرتبة الأنظمة (القوانين)، وفي حالة تعارض الأحكام، يطبق النص الأحدث.

ويتكون النظام القضائي من المحكمة العليا ومحاكم الاستئناف ومحاكم الدرجة الأولى بالإضافة إلى ديوان المظالم (المحكمة الإدارية). وتشمل محاكم الدرجة الأولى: المحاكم العامة والمحاكم الجزائية ومحاكم الأحوال الشخصية والمحاكم التجارية والمحاكم العمالية. ويجوز للمجلس الأعلى للقضاء إحداث محاكم متخصصة أخرى بعد موافقة الملك. وتبعا للإجراءات الجنائية نظاماً قهراً وتتكوّن من مرحلتين التحقيق والمحاكمة.

ويتضمّن الإطار القانوني الوطني لمكافحة الفساد أحكاماً من عدد من القوانين، لا سيما نظام مكافحة الرشوة ونظام تأديب الموظفين ونظام مكافحة غسل الأموال ونظام مباشرة الأموال العامة بالإضافة الى نظام الإجراءات الجزائية.

وتطبّق المملكة الشريعة الإسلامية (القانون الإسلامي) وتُحكّم وفقاً لما تنص عليه من عقوبات محدّدة لبعض الجرائم، وأمّا ما يتعلّق بالجرائم التي لم تحدد عقوبتها بنص شرعي من الكتاب والسنة، فإنّ المملكة تقوم بوضع نص نظامي لذلك بما لا يتعارض مع أحكام الشريعة الإسلامية. وتعتبر عقوبة "التعزير" جزءاً من السياسة القانونية في الإسلام وليس من الضروري وجود تشريع معين يحدّد الجريمة والعقوبة المرتبطة بالجرائم التي تندرج تحت فئة

التعزير، لأنَّ التعزير في التشريع الإسلامي هي عقوبة ترجع لسلطة القاضي التقديرية على الجريمة المرتكبة فيما لا يوجد فيه نص.

ولدى السعودية عدد من الجهات والأجهزة المعنية بمكافحة الفساد لعلَّ أبرزها الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وهيئة التحقيق والادعاء العام وهيئة الرقابة والتحقيق وديوان المراقبة العامة ووحدة التحريات المالية بالإضافة إلى مديرية المباحث الإدارية التابعة لوزارة الداخلية. وعلاوةً على ذلك، تؤدِّي اللجنة الدائمة لطلبات المساعدة القانونية دوراً رئيسياً في مجال التعاون الدولي.

٢-٢ - الفصل الثالث: التجريم وإنفاذ القانون

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

الرشو والمتاجرة بالنفوذ (المواد ١٥ و ١٦ و ١٨ و ٢١)

جرّمت المواد ١ إلى ٣ من نظام مكافحة الرشوة طلب أو قبول موظف عام رشوةً.

وجرّمت المادة ٩ من نظام مكافحة الرشوة عرض الرشوة على موظف عام في حالة لم يقبل العرض. أمّا في حالة قبول العرض أو الوعد، فتطبق المواد التي تجرّم قبول الموظف الوعد أو العطية حسب الأحوال. ويعاقب الراشي والوسيط بنفس العقوبة بناءً على أحكام المادة ١٠. وبالرغم من عدم النص صراحة على تجريم الوعد في حال لم يلقَ قبلاً، تشير السوابق القضائية على أنّ مفهوم العرض يغطي الوعد.

ولم تجرّم التشريعات السعودية رشو الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية كما لم تجرّم التماس هؤلاء الموظفين لرشوة أو قبولها.

وجرّمت المادة ٥ من نظام مكافحة الرشوة قيام موظف عمومي بالتماس أو قبول رشوة لكي يستعمل نفوذه على سلطة عامة دون أن تشمل "أيّ شخص آخر" عند قيامه بذلك. ويجرّم الراشي في هذه الحالة بناءً على أحكام المادة ١٠ في حالة قبول العرض أو الوعد أو بناءً على أحكام المادة ٩ في حالة عدم قبول العرض. وبالرغم من عدم النص صراحة على تجريم الوعد لاستعمال النفوذ في حال لم يلقَ الوعد قبلاً، تشير السوابق القضائية على أنّ مفهوم عرض الرشوة يغطي الوعد.

وجرّمت القوانين الوضعية السعودية الرشو والارتشاء في جزء من القطاع الخاص حيث شملت أحكام نظام مكافحة الرشوة كل من يعمل لدى الشركات المساهمة والشركات أو

المؤسسات الفردية التي تزاوُل الأعمال المصرفية بالإضافة إلى رؤساء وأعضاء مجالس إدارات هذه الشركات.

غسل الأموال؛ الإخفاء (المادتان ٢٣ و ٢٤)

جرّمت السعودية غسل العائدات الإجرامية بموجب المادة ٢ من نظام مكافحة غسل الأموال. ونصّت نفس المادة على تجريم الشروع ومختلف صور الاشتراك الجرمي في هذا الفعل.

وتشمل الجرائم الأصلية جميع الأفعال المخالفة للشرع أو النظام السعودي بما فيها جرائم الرشوة المنصوص عليها في نظام مكافحة الرشوة والاختلاس من الأموال العامة التابعة للجهات الحكومية أو التي تساهم بها الدولة، وكذلك الخاصة بالشركات والمؤسسات التجارية ونحوها (المادة ١ من نظام مكافحة غسل الأموال والفقرة (٢) من المادة ٢ من لائحته التنفيذية).

وتشمل الجرائم الأصلية الجرائم التي تقع داخل المملكة أو خارجها مع اشتراط ازدواجية التجريم. ولم يُستثنَ الغسل الذاتي.

ولم تزوّد السعودية الأمين العام للأمم المتحدة بنسخ من قوانينها المتعلقة بمكافحة غسل الأموال.

وتجرّم المملكة الإخفاء باعتباره جريمة غسل أموال (المادة ٢ من نظام مكافحة غسل الأموال). كما تجرّم الشريعة هذا الفعل كجريمة "حيازة المسروقات".

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

جرّمت المادة ٩ من نظام وظائف مباشرة الأموال والفقرة (٧) من المادة ٢ من المرسوم الملكي المتعلق بجرائم استغلال السلطة، اختلاس موظف عام لأموال الدولة العامة أو الأعيان أو الطوابع أو الأوراق ذات القيمة المسلّمة إليه أو تبديدها أو تسريبها، دون أن يشمل هذا التجريم الممتلكات أو الأموال الخصوصية التي عهد بها إلى الموظف العام بحكم موقعه.

وجرّمت الفقرة (١) من المادة ٢ من المرسوم الملكي المتعلق بجرائم استغلال السلطة، استغلال موظف عمومي لنفوذ الوظيفة لمصلحة شخصية. ولم يشمل التجريم استغلال الوظيفة لصالح شخص أو كيان آخر.

ولم تجرّم السعودية الإثراء غير المشروع وإنما نصّت المادة الثانية من المرسوم الملكي الخاص بالإثراء غير المشروع على أنه إذا عجز الموظف عن إثبات مصدر شرعي لما يملكه فإنّ لمجلس الوزراء أن يصادر نصف الأموال المشكوك في مصدرها وأن يحكم عليه بالعزل من وظيفته الحكومية. ولدى السعودية مشروع نظام لتجريم الإثراء غير المشروع.

ولم تجرّم القوانين الوضعية السعودية اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص وإنما تتم معاقبة هذا الفعل بناءً على مبادئ الشريعة كجريمة خيانة أمانة. وهذا الأمر معرّز بسوابق قضائية.

إعاقة سير العدالة (المادة ٢٥)

أعطت المادة ٢١ من نظام الإجراءات الجزائية للمحكمة صلاحية النظر في الأفعال التي من شأنها التأثير في أحد أعضائها أو في أحد أطراف الدعوى أو الشهود، إذا كان ذلك بشأن دعوى منظورة أمامها، وأن تحكم فيها بالمقتضى الشرعي. ويمكن الاستناد إلى هذه المادة لتجريم التحريض على الإدلاء بشهادة زور أو التدخل في الإدلاء بالشهادة.

غير أنّ التشريعات السعودية لم تجرّم التدخل في تقديم الأدلة في إجراءات تتعلق بارتكاب أفعال مجرّمة وفقاً للاتفاقية.

وجرّمت المادة ٧ من نظام مكافحة الرشوة استعمال القوة أو العنف أو التهديد في حق موظف عام للحصول منه على قضاء أمر غير مشروع أو لحمله على اجتناب أداء عمل من الأعمال المكلف بها نظاماً.

مسؤولية الشخصيات الاعتبارية (المادة ٢٦)

تنص التشريعات السعودية على المسؤولية الجنائية للشخصيات الاعتبارية في المادة ٣ من نظام مكافحة غسل الأموال والفقرة (٥) من المادة ٨ من نظام مكافحة الرشوة. كما يمكن مساءلة الشخصيات الاعتبارية مدنياً بناءً على أحكام المادتين ٦٩ و١٤٧ من نظام الإجراءات الجزائية عند المشاركة في الأفعال المجرّمة وفقاً للاتفاقية. ولا تمس تلك المسؤولية بالمسؤولية الجنائية للشخصيات الطبيعية التي ارتكبت الجرائم.

وتُعاقب الشخصيات الاعتبارية عند المشاركة في جريمة غسل أموال بغرامة مالية لا تقل عن مائة ألف ريال، ولا تزيد على ما يعادل قيمة الأموال محل جريمة غسل أموال. أمّا عقوبة الشخصيات الاعتبارية للمشاركة في جرائم الرشوة فهي غرامة لا تتجاوز عشرة أضعاف قيمة

الرشوة و/أو الحرمان من الدخول في عقود مع الوزارات والمصالح الحكومية أو الأجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة.

المشاركة والشروع (المادة ٢٧)

نصّت المادة ٢ من نظام مكافحة غسل الأموال على تجريم الشروع ومختلف صور الاشتراك الجرمي في هذا الفعل. كما نصّت المادة ١٠ من نظام مكافحة الرشوة على معاقبة كل من اتفق أو حرض أو ساعد في ارتكاب إحدى الجرائم الواردة في النظام. ونصّت المادة ٢ من المرسوم الملكي ذو الرقم (٤٣) والمتعلّق بجرائم استغلال السلطة على تجريم الاشتراك والتواطؤ في جرائم استغلال النفوذ والاحتلاس. والشروع معاقب عليه في كافة الجرائم بناءً على أحكام الشريعة الإسلامية.

ولا يعاقب القانون السعودي على الأعمال التحضيرية لارتكاب الجريمة.

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

اعتمدت السعودية عقوبات على الجرائم المتعلقة بالفساد تتراوح بين الغرامة وعشر سنوات سجنًا، مع مراعاة مدى خطورة الجريمة. ولا يبدو أنّ الحصانات تشكّل عائقاً أمام الملاحقة القضائية الفعالة لهذه الجرائم.

وتُرفع الحصانة عن أعضاء مجلس الوزراء من قبل الملك ويتم التحقيق معهم من قبل النيابة العامة بناءً لقانون الاجراءات الجزائية. وفيما عدا حالة التلبس بالجريمة، لا يجوز القبض على عضو السلك القضائي أو اتخاذ أيّ إجراء من إجراءات التحقيق معه أو رفع الدعوى الجزائية عليه، إلاّ بإذن من المجلس الأعلى للقضاء. وتطبّق نفس الإجراءات على عضو هيئة التحقيق والادعاء العام حيث يجب أخذ الإذن من لجنة إدارة الهيئة.

وتعتمد السعودية مبدأ شرعية الملاحقة.

ويمكن تطبيق التوقيف الاحتياطي في جرائم الفساد. كما أنّ الإفراج إلى حين المحاكمة ممكن إذا كان لا ضرر على التحقيق من إخلاء سبيل المتهم، ولا يخشى هروبه أو اختفاؤه. ويجوز الإفراج المشروط عن كل محكوم عليه بعقوبة سالبة للحرية إذا كان قد أمضى في السجن ثلاثة أرباع مدة العقوبة بعد أداء المحكوم عليه الالتزامات المالية المحكوم بها عليه.

ويجوز وقف الموظف عن عمله إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك. كما أنّ كل موظف يُحبس احتياطياً يعتبر موقوفاً عن عمله مدة حبسه.

ويتضمّن نظام مكافحة الرشوة، بالنسبة للأشخاص المدانين، عقوبة العزل والحرمان من الحق في تولي الوظائف العامة أو القيام بالأعمال التي يُعد القائمون بها في حكم الموظفين العمامين، وهذا يشمل الوظائف في الشركات التي تساهم الحكومة في رأس مالها.

ويجوز توقيع جزاءات تأديبية بموجب أحكام نظام تأديب الموظفين، وذلك بالإضافة إلى جزاءات جنائية في قضايا الفساد.

ولدى السعودية إجراءات وبرامج لتأهيل السجناء ولمتابعة الأشخاص المدانين بعد إطلاق سراحهم بغية إعادة إدماجهم في مجتمعاتهم. كما يجوز رد الاعتبار إلى كل محكوم عليه بعد انقضاء مدّة من الزمن من تاريخ انتهاء تنفيذ عقوبته.

ولم تعتمد السعودية تدابير لمنح مرتكبي الجرائم المتعاونين حصانة من الملاحقة القضائية، وإن كان يجوز أن يؤخذ هذا التعاون في الاعتبار في قضايا الرشوة وغسل الأموال حيث يمكن للأشخاص الذين يتعاونون مع العدالة أن يستفيدوا من الإعفاء من العقوبة إذا أبلغوا عن الجريمة قبل أن تنتهي إلى علم السلطات (المادة ١٦ من نظام مكافحة الرشوة، المادة ١٨ من نظام مكافحة غسل الأموال). ولا تنص التشريعات السعودية على إمكانية تخفيف عقوبة المتهم الذي يقدم عوناً كبيراً في عمليات التحقيق أو الملاحقة.

ولم تتخذ السعودية تدابير مناسبة لتوفير حماية فعّالة للأشخاص الذين يتعاونون مع العدالة وكذلك لأقاربهم وسائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم عند الاقتضاء، من أيّ انتقام أو تهريب محتمل.

ويمكن للسعودية إبرام اتفاقات لتوفير إمكانية تخفيف العقوبة على الأشخاص المتعاونين مع العدالة والموجودين في الخارج أو إعفائهم منها.

حماية الشهود والمبلغين (المادتان ٣٢ و ٣٣)

لدى السعودية مشروع نظام لحماية الشهود والمبلغين، كما اتخذت بعض التدابير لحماية الشهود والخبراء الذين يُدّلون بشهادة تتعلق بأفعال مجرّمة وفقاً للاتفاقية، من أيّ انتقام أو تهريب محتمل، حيث تسمح اللائحة التنفيذية لنظام الإجراءات الجزائية بإخفاء هوية الشاهد. كما صدر قرار من المجلس الأعلى للقضاء يسمح بالإدلاء بالشهادة باستخدام وصلات الفيديو وقد تم تجهيز أغلب قاعات المحاكم بهذه التقنيات. ولم تتخذ السعودية تدابير مناسبة لحماية الضحايا إذا كانوا شهوداً.

ويمكن للسعودية إبرام اتفاقات بشأن تغيير أماكن إقامة الأشخاص.

كما يمكن عرض آراء وشواغل الضحايا وذلك من خلال استخدام وصلات الفيديو. ولا تنصُّ التشريعات السعودية على حماية قانونية للمبلغين غير أنه تم اعداد مشروع لائحة متعلق بالإبلاغ عن حالات الفساد وينص على توفير هذه الحماية.

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

نصّت التشريعات السعودية على إمكانية مصادرة الأشياء التي تحصلت من الجريمة أو التي استعملت فيها أو كان من شأنها أن تستعمل فيها (المادة ١٥ من نظام مكافحة الرشوة والمادتان ١٧ و ١٨ من نظام مكافحة غسل الأموال والمادة ٣ من المرسوم الملكي المتعلق بجرائم استغلال السلطة والمادة ٩ من نظام وظائف مباشرة الأموال والمادة ٢٧ من نظام الإجراءات الجزائية). والمبدأ أن تكون المصادرة مستندة إلى إدانة، غير أن انقضاء الدعوى الجزائية العامة لا يمنع السير في إجراءات المصادرة (المادة ١٠ من اللائحة التنفيذية لنظام الإجراءات الجزائية) كما أنه، في حالة "الإثراء غير المشروع"، يجوز لمجلس الوزراء أن يصادر نصف الأموال المشكوك في مصدرها. كما أن مبدأ المصادرة على أساس القيمة معمول به وقد نُص عليه صراحةً في نظام مكافحة غسل الأموال ونظام وظائف مباشرة الأموال، ولم ينص نظام مكافحة الرشوة على هذا المبدأ.

ولم تنصّ السعودية صراحةً على إمكانية حجز ومصادرة الممتلكات التي حُوّلت العائدات الإجرامية إليها أو بُدّلت بها ولا الممتلكات التي خلطت بها العائدات الإجرامية، إلا بالنسبة لجرائم غسل الأموال (المادة ١٨ معطوفة على المادة ١ من نظام مكافحة غسل الأموال)، ولا على حجز ومصادرة الإيرادات أو المنافع الأخرى المتأتية من العائدات الإجرامية.

وينصُّ نظام الإجراءات الجزائية (لا سيما الباب الثالث) ونظام مكافحة غسل الأموال (المادة ١٠) على مجموعة واسعة من تدابير التحقيق المتاحة للتعرف على عائدات الجريمة وأدواتها وتتبعها وتجميدها لغرض مصادرتها.

وينصُّ نظام الإجراءات الجزائية على بعض التدابير المتعلقة بإدارة الأشياء المضبوطة مثل بيع ما يتلف بمرور الزمن، أو يستلزم حفظه نفقات كبيرة (المادة ٩٤). ولا تنصُّ التشريعات السعودية على تنظيم إدارة الأموال المصادرة.

ولا يبدو أن السريّة المصرفية تشكّل عائقاً أمام القيام بالتحقيقات الجنائية حيث يمكن ضبط الأموال والأرصدة المصرفية والحجز عليها، والاستفسار عنها من قبل الادعاء العام أو المحاكم، يطلب موجّه إلى مؤسسة النقد العربي (المادة ٥٨ من اللائحة التنفيذية لنظام الإجراءات

الجزائية). كما يمكن لوحدة التحريات المالية والسلطة المختصة بالتحقيق طلب المعلومات المصرفية بنفس الطريقة (المادة ١٠ من نظام مكافحة غسل الأموال). ويوجد خط مباشر إلكتروني بين مؤسسة النقد والمحاكم وبين مؤسسة النقد والمصارف لتسريع الرد على الطلبات. ويمكن للمحاكم والسلطات المختصة الأخرى أن تأمر بإتاحة السجلات المالية أو التجارية أو بحجزها بناءً على الأحكام العامة لنظام الإجراءات الجزائية حيث إن هذه السجلات لا تخضع لأيّ قوانين متعلقة بالسرية.

ونصّت المادة ٢ من المرسوم الملكي الخاص بالإثراء غير المشروع على قلب عبء الإثبات فيما يتعلق "بالإثراء غير المشروع" بحيث يمكن لمجلس الوزراء أن يصادر نصف الأموال المشكوك في مصدرها وأن يحكم على الموظف بالغزل من وظيفته إذا عجز ذلك الموظف عن إثبات مصدر شرعي لما يملكه.

وينصُّ نظام الإجراءات الجزائية وقانون مكافحة غسل الأموال على حماية حقوق الأطراف الثالثة الحسنة النية.

التقادم؛ السجل الجنائي (المادتان ٢٩ و ٤١)

لا ينصُّ نظام الإجراءات الجزائية على التقادم كسبب لانقضاء الدعوى الجنائية. كما أنه يجوز للمحكمة الاستناد إلى الأحكام الجنائية الصادرة من المحاكم الأجنبية لتطبيق أحكام العود واعتباره من الظروف المشددة للعقوبة.

الولاية القضائية (المادة ٤٢)

أنشأت السعودية اختصاصها فيما يتعلق بالحالات المشار إليها في المادة ٤٢، باستثناء جرائم الفساد التي ترتكب ضد السعودية أو ضد مواطنيها.

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

اتخذت السعودية تدابير تتناول عواقب الفساد بما فيها إمكانية سحب العمل من المتعاقد، ومن ثم فسخ العقد أو التنفيذ على حسابه إذا ثبت أن المتعاقد قد حصل على العقد عن طريق الرشوة (المادة ٥٣ من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية).

ونصّت المادتان ٦٩ و ١٤٧ من نظام الإجراءات الجزائية على إمكانية من لحقه ضرر من الجريمة أن يدعى بالحقوق المدنية تجاه المتهم أثناء التحقيق وأمام المحكمة التي تنظر في الدعوى الجزائية.

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

لدى السعودية عدد من الجهات والأجهزة المعنية بمكافحة الفساد لعلّ أبرزها الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والتي من مهامها التحري عن أوجه الفساد المالي والإداري وإحالة المخالفات والتجاوزات إلى الجهات الرقابية أو جهات التحقيق. بالإضافة إلى متابعة استرداد الأموال والعائدات الناتجة من جرائم الفساد مع الجهات المختصة.

كما تلعب هيئة التحقيق والادعاء العام دوراً هاماً في مكافحة الفساد، لا سيما من خلال دائرة جرائم الوظيفة العامة التي تعالج كافة جرائم الفساد المالي والإداري ودائرة الجرائم الاقتصادية التي تعالج قضايا غسل الأموال بالإضافة إلى دائرة جرائم الاعتداء على المال. كما لدى وزارة الداخلية مديريةية المباحث الإدارية التي تعنى بجميع جرائم الإدارة العامة وإدارة التحري والبحث الجنائي التابعة للشرطة.

يضاف إلى هذه الأجهزة هيئة الرقابة والتحقيق ووحدة التحريات المالية. كما أنه لدى السعودية جهات عدة تلعب دوراً في مكافحة الفساد وإن لم تكن جميعها من خلال إنفاذ القانون، منها ديوان المراقبة العامة واللجنة الدائمة لطلبات المساعدة القانونية التي لها دوراً رئيسياً في مجال التعاون الدولي.

ويبدو أنّ هذه الجهات مزودة بقدرٍ وافٍ من التدريب والموارد والاستقلالية.

وفيما يتعلق بالتعاون بين السلطات الوطنية، توجب المادة ٥ من تنظيم الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد على الجهات الرقابية المختصة تزويد الهيئة بأيّ ملحوظة مالية أو إدارية تدخل ضمن اختصاصاتها. كما توجب على جميع الجهات المشمولة باختصاصات الهيئة القيام بالرد على استفساراتها وملحوظاتها وإفادتها بما اتخذته حيالها. كما تلزم المادة ١٥ من نظام الإجراءات الجزائية جميع رجال السلطة العامة أن ينفذوا أوامر الجهات القضائية.

وتتضمن الاستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد إشراك مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص في جهود حماية النزاهة ومكافحة الفساد، كما تنص الفقرة (٥) من المادة ٣ من تنظيم الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد على أنّ من اختصاصات الهيئة تشجيع جهود

القطاعات العام والخاص على تبنّي خطط وبرامج لحماية النزاهة ومكافحة الفساد، ومتابعة تنفيذها وتقويم نتائجها.

كما ألزمت المادة ٩ من نظام مكافحة غسل الأموال عدداً من كيانات القطاع الخاص، بما فيها المصارف وتجار المعادن الثمينة وشركات تدقيق الحسابات والمحامين، بإبلاغ وحدة التحريات المالية عن أية عملية مشبوهة، وأعفت المادة ٢٨ من يقوم بالإبلاغ من المسؤولية الجزائية أو المدنية أو الإدارية التي يمكن أن تترتب من تنفيذ هذا الموجب.

وتنص المادة ١٧ من نظام مكافحة الرشوة على منح مكافآت مالية للمبلغين عن جرائم الفساد. كما وضعت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد خطأً سائناً للتواصل معها والاستفسار عن كيفية الإبلاغ عن الممارسات الفاسدة. ويمكن القيام بإبلاغ الهيئة عبر البريد الإلكتروني أو الفاكس أو الحضور شخصياً مع ضمان سرية المعلومات وبيانات المبلغين. كما لدى الهيئة إدارة خاصة بالمكافآت.

٢-٢- التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

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

- وجود خط مباشر إلكتروني بين مؤسسة النقد والمحاكم وبين مؤسسة النقد والمصارف، يسمح بالحصول على المعلومات وبالجزء على الحسابات المصرفية بشكل سريع (الفقرة ٧ من المادة ٣١)؛
- وجود تعاون جيد بين الجهات المعنية بمكافحة الفساد (المادة ٣٨)؛
- منح مكافآت مالية للمبلغين عن جرائم الفساد (الفقرة ٢ من المادة ٣٩).

٢-٣- التحدّيات التي تواجه التنفيذ

من شأن الخطوات التالية تعزيز التدابير القائمة لمكافحة الفساد:

- لمزيد من اليقين القانوني، النص صراحةً على تجريم وعد موظف عمومي برشوة في حالة لم يلق هذا الوعد قبلاً (الفقرة (أ) من المادة ١٥)؛

- تجريم رشو موظف عمومي أجنبي أو موظف في مؤسسة دولية عمومية (الفقرة ١ من المادة ١٦) والنظر في تجريم قيام هؤلاء الأشخاص بالارتشاء (الفقرة ٢ من المادة ١٦)؛
- تجريم اختلاس أو تبديد موظف عام لممتلكات أو أموال خصوصية عهد بها إليه بحكم موقعه أو تسريبها بشكل آخر (المادة ١٧)؛
- لمزيد من اليقين القانوني، النظر في النص صراحةً على تجريم وعد موظف عمومي بأيّ مزية غير مستحقة لاستغلال نفوذه، الفعلي أو المفترض، على إدارة أو سلطة عمومية، في حالة لم يلقَ هذا الوعد قبلاً (الفقرة الفرعية (أ) من المادة ١٨)؛
- النظر في تجريم رشو وارتشاء أشخاص من غير الموظفين العموميين للمتاجرة بنفوذهم، الفعلي أو المفترض، على إدارة أو سلطة عمومية (الفقرتان الفرعيتان (أ) و(ب) من المادة ١٨)؛
- النظر في تجريم استغلال موظف عمومي لوظيفته لصالح شخص أو كيان آخر (المادة ١٩)؛
- تُشجّع السعودية على أن تستكمل جهودها لتجريم الإثراء غير المشروع بما يتوافق مع الاتفاقية (المادة ٢٠)؛
- تُشجّع السعودية على أن تنظر في توسيع إطار تطبيق نظام مكافحة الرشوة بحيث يشمل كافة أشخاص القطاع الخاص (المادة ٢١)؛
- لمزيد من اليقين القانوني، على السعودية النظر في تضمين قوانينها الوضعية نصاً حول تجريم اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص بما يتوافق مع أحكام الاتفاقية (المادة ٢٢)؛
- تزويد الأمين العام للأمم المتحدة بنسخ من القوانين السعودية المتعلقة بمكافحة غسل الأموال (الفقرة الفرعية (٢)(د) من المادة ٢٣)؛
- تجريم استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب أو الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها للتدخل في تقديم الأدلة في إجراءات تتعلق بارتكاب أفعال مُجرّمة وفقاً للاتفاقية (الفقرة الفرعية (أ) من المادة ٢٥)؛
- لمزيد من اليقين القانوني، النص صراحةً على إمكانية المصادرة على أساس القيمة في نظام مكافحة الرشوة (الفقرة الفرعية ١ (أ) من المادة ٣١)؛

- اتخاذ تدابير لتنظيم إدارة الممتلكات المصادرة ولتحسين إدارة الممتلكات المجمدة أو المحجوزة (الفقرة ٣ من المادة ٣١)؛
- لمزيد من اليقين القانوني، وبالنسبة لغير قضايا غسل الأموال، النصُّ صراحةً على إمكانية حجز ومصادرة الممتلكات التي حُوِّلت العائدات الإجرامية إليها أو بُدِّلت بها والممتلكات التي خلطت بها العائدات الإجرامية في حدود القيمة المقدَّرة للعائدات المخلوطة (الفقرتان ٤ و ٥ من المادة ٣١)؛
- لمزيد من اليقين القانوني، النصُّ صراحةً على إمكانية حجز ومصادرة الإيرادات والمنافع المتحصلة من العائدات الإجرامية (الفقرة ٦ من المادة ٣١)؛
- اتخاذ تدابير مناسبة لتوفير حماية فعَّالة للضحايا إذا كانوا شهوداً ولتحسين حماية الشهود والخبراء الذين يُدلون بشهادة تتعلق بأفعال مجرَّمة وفقاً للاتفاقية وكذلك لأقاربهم وسائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم عند الاقتضاء، من أيِّ انتقام أو تهريب محتمل (الفقرتان ١ و ٤ من المادة ٣٢)؛
- تُشجَّع السعودية على استكمال جهودها لإقرار مشروع لائحة الإبلاغ عن حالات الفساد بشكل يسمح لها توفير حماية للمبلغين من أيِّ معاملة لا مسوِّغ لها (المادة ٣٣)؛
- النظر في إتاحة إمكانية تخفيف العقوبة وإمكانية منح الحصانة من الملاحقة القضائية للشخص الذي يقدم عوناً كبيراً في عمليات التحقيق أو الملاحقة بشأن فعل مجرَّم وفقاً للاتفاقية (الفقرتان ٢ و ٣ من المادة ٣٧)؛
- اتخاذ تدابير مناسبة لتوفير حماية فعَّالة للأشخاص الذين يتعاونون مع العدالة وكذلك لأقاربهم وسائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم عند الاقتضاء، من أيِّ انتقام أو تهريب محتمل (الفقرة ٤ من المادة ٣٧).

٣- الفصل الرابع: التعاون الدولي

لدى السعودية نظام شامل لمكافحة الفساد من خلال التعاون الدولي. إلاَّ أنَّه من الصعب إجراء تقييم تفصيلي للممارسة المتبعة في السعودية بالنسبة للتعاون الدولي في قضايا الفساد، نظراً لغياب البيانات الكافية ذات الصلة.

٣-١ - ملاحظات على تنفيذ المواد قيد الاستعراض

تسليم المجرمين؛ نقل الأشخاص المحكوم عليهم؛ نقل الإجراءات الجنائية
(المواد ٤٤ و ٤٥ و ٤٧)

ليس لدى السعودية قانون منفصل أو أحكام خاصة لتسليم المجرمين، بل ترعى هذا الأمر بشكل أساسي أحكام الاتفاقيات الثنائية ومتعددة الأطراف التي هي حيز التنفيذ، وهذا ينسحب على ما قد تتضمنه هذه الاتفاقيات من شروط خاصة بازدواجية التجريم، حيث نصت المادة ٤٢ من النظام الأساسي للحكم على أن تحدد الأنظمة والاتفاقيات الدولية قواعد وإجراءات تسليم المجرمين العاديين.

وقد أبرمت السعودية مجموعة من الاتفاقيات الثنائية في مجال تسليم المجرمين (مثلاً: مع الجزائر وباكستان) كما أنها طرف في عدد من الاتفاقيات المتعددة الأطراف ذات الصلة (مثل: اتفاقية الجامعة العربية لتسليم المطلوبين والاتفاقية الأمنية بين دول مجلس التعاون الخليجي).

وتشتمل آلية تسليم المجرمين في السعودية على إجراء قضائي وإجراء إداري، حيث يقدم طلب التسليم بالطرق الدبلوماسية لإحالة إلى النيابة العامة التي تختص بالنظر في طلبات التسليم، وإذا رأت النيابة العامة قبول الطلب رفعت توصيتها إلى الملك لاتخاذ القرار النهائي.

كما أشارت السلطات إلى أنه يتم التشاور من الناحية العملية مع الدولة الطالبة للتسليم قبل رفض الطلب.

ولا تجعل السعودية تسليم المجرمين مشروطاً بوجود معاهدة حيث يجوز التسليم وفقاً لمبدأي المعاملة بالمثل والمعاملة الدولية. ولا تعتبر الاتفاقية الأساس القانوني للتسليم حيث إنها تحفظت على الفقرة (٥) من المادة ٤٤ منها.

وتخضع طلبات التسليم المقدمة إلى السعودية إلى الشروط المقررة في معاهدات التسليم السارية، ويتضمن ذلك أسباب رفض التسليم والشروط المتعلقة بالعقوبة الدنيا المشترطة للتسليم في بعض المعاهدات (مثل المادتين ٤٠ و ٤١ من اتفاقية الرياض للتعاون القضائي).

ويحتوي النظام الأساسي للحكم على ضمانات للمعاملة العادلة، وهي تنطبق على إجراءات التسليم. وكقاعدة عامة، يُشترط ازدواجية التجريم لتسليم المطلوبين من مواطني السعودية فقط بينما يمكن الموافقة على طلب تسليم الأجنبي حتى في غياب ازدواجية التجريم.

وبالرغم من أن قرار الملك نهائي ولا يقبل الطعن، يتمتع المطلوب تسليمه، عندما يواجه بالتهمة، بكافة الضمانات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية بما فيها حق الدفاع عن نفسه

وحق توكيل محام. كما له الحق في الاعتراض لدى نفس الجهة، أي النيابة العامة، قبل رفع الأمر إلى الملك.

ولا تندرج الجرائم المالية ضمن أسباب الرفض.

ولا تعتبر السعودية أيًا من أفعال الفساد جرمًا سياسيًا.

ولم تتخذ السعودية إجراءات كافية للتعجيل بإجراءات التسليم وتبسيط ما يتصل بها من متطلبات إثباتية.

ولا تقوم السعودية بتسليم مواطنيها، إلا لدول مجلس التعاون الخليجي، بناءً على شروط الاتفاقيات الثنائية وكذلك وفقاً للاتفاقية الأمنية بين دول مجلس التعاون الخليجي.

وتطبق السعودية مبدأ "إمّا التسليم وإمّا المحاكمة".

ويمكن للسعودية أن تحتجز الشخص المطلوب تسليمه والموجود في إقليمها، أو تتخذ تدابير مناسبة أخرى لضمان حضوره لإجراءات التسليم، وذلك بناءً على أحكام بعض الاتفاقيات حول تسليم المجرمين والتي تعالج هذا الموضوع (مثل المادتين ٤٣ و ٤٤ من اتفاقية الرياض للتعاون القضائي).

وتسمح المادة ٩ من نظام التنفيذ بتنفيذ الأحكام الجزائية الصادرة عن المحاكم الأجنبية بعد إعطائها الصيغة التنفيذية وقد عاجلت بعض الاتفاقيات الدولية هذا الأمر (مثل: المادة ١٧ من اتفاقية تسليم المجرمين المنعقدة بين دول الجامعة العربية). وبموجب اتفاقية تنفيذ الأحكام والإنبات والإعلانات القضائية لدول مجلس التعاون، المعتمدة عام ١٩٩٥، فإنه في حالة صدور حكم قضائي في أيّ دولة من دول المجلس، فإنه يعتبر كما لو أنه صدر في الدولة المطلوب منها التنفيذ من الدول الأعضاء، ويصبح الحكم القضائي واجب التنفيذ في الدول الأعضاء طبقاً للإجراءات الميسرة المنصوص عليها في الاتفاقية المعنية.

كما أبرمت السعودية عدداً من الاتفاقيات الثنائية والإقليمية في مجال نقل الأشخاص المحكوم عليهم، بما فيها اتفاقية نقل المحكوم عليهم بعقوبات سالبة للحرية بين دول مجلس التعاون الخليجي واتفاقية الرياض العربية للتعاون القضائي.

ويتمكن السعودية القيام بنقل الإجراءات الجنائية بناءً على أحكام الاتفاقيات الدولية.

المساعدة القانونية المتبادلة (المادة ٤٦)

تنظّم الأحكام الواردة في "آلية عمل اللجنة الدائمة لطلبات المساعدة القانونية"، الصادرة بقرار من مجلس الوزراء، موضوع المساعدة القانونية المتبادلة في السعودية. هذا بالإضافة إلى أحكام الاتفاقيات الثنائية والمتعدّدة الأطراف حيّز التنفيذ. وقد أبرمت السعودية مجموعة من الاتفاقيات الثنائية (مثلاً: مع كازاخستان والمغرب واليمن) والمتعدّدة الأطراف (مثل: اتفاقية تنفيذ الأحكام والإنايات والإعلانات القضائية لدول مجلس التعاون) حول المساعدة القانونية المتبادلة. كما تطبق السعودية أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مباشرةً بغياب معاهدة حول المساعدة القانونية المتبادلة ذات صلة.

واللجنة الدائمة لطلبات المساعدة القانونية هي السلطة المسؤولة عن تنفيذ طلبات المساعدة القانونية.

تُرسل طلبات المساعدة القانونية عبر الطرق الدبلوماسية، وفي الحالات العاجلة عبر إدارة الاتصال للشرطة الدولية (الإنتربول) بوزارة الداخلية. ويجوز للجنة استقبال طلبات الحصول على المساعدة القانونية بأيّ وسيلة اتصال توفر الطلب كتابة، بما في ذلك عن طريق الفاكس أو البريد الإلكتروني. كما يجوز في الحالات العاجلة قبول طلب المساعدة القانونية مشافهة على أن يؤكّد الطلب كتابة. وتقبل السعودية الطلبات المقدّمة باللغة العربية وفي أحوال استثنائية باللغة الإنكليزية، غير أنه لم يتم إبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة بذلك.

ولا تجعل السعودية تقديم المساعدة القانونية المتبادلة مشروطاً بوجود معاهدة حيث يجوز تقديم هذه المساعدة وفقاً لمبدأ المعاملة بالمثل (المادة ١٧ من آلية عمل اللجنة الدائمة لطلبات المساعدة القانونية).

وبحسب المادة ١٥ من آلية عمل اللجنة الدائمة لطلبات المساعدة القانونية، فإنّ انتفاء ازدواجية التجريم هو سبب جوازي لرفض تقديم المساعدة القانونية.

وتتاح في سياق المساعدة القانونية المتبادلة نفس مجموعة التدابير والإجراءات المتاحة في الإجراءات الجنائية الداخلية. وتطبق نفس الأحكام على طلبات المساعدة القانونية المتبادلة المتعلقة بالأشخاص الطبيعيين والاعتباريين.

وفي حين لا يوجد تشريع متعلق بتبادل المعلومات تلقائياً، تقوم السعودية بذلك مع دول أخرى وليس هناك في نظامها القانوني ما يمنعها من القيام بذلك.

وتنظم المادة ١٢ من آلية عمل اللجنة الدائمة لطلبات المساعدة القانونية موضوع نقل واستقبال الأشخاص المحتجزين أو الذين يقضون حكماً بالسجن لأغراض التعرف أو الإدلاء بشهادة أو تقديم مساعدة أخرى. كما تنص هذه المادة على إمكانية سماع أقوال شخص موجود داخل المملكة، بصفة شاهد أو خبير، أمام السلطات القضائية لدولة أخرى بعقد جلسة استماع عن طريق الفيديو.

ولا تعدُّ السريّة المصرفية ومجرّد اعتبار الجرم أيضاً متصلاً بأمور مالية من أسباب رفض الطلبات بحسب المادة ١٥ من آلية عمل اللجنة الدائمة لطلبات المساعدة القانونية. كما نصت المادة ١٠ من نفس الآلية على تقديم أصول المستندات والسجلات ذات الصلة، بما فيها السجلات الحكومية أو المصرفية أو المالية أو التجارية أو صور مصدّقة عنها، كنوع من أنواع المساعدة القانونية.

وتتمثل السعودية لطلب الحفاظ على سريّة الطلب ومضمونه وتلتزم بمحدود استخدام المعلومات الواردة فيه (المادة ١٣ من آلية عمل اللجنة الدائمة لطلبات المساعدة القانونية).

وتنص المادة ١٥ من آلية عمل اللجنة الدائمة لطلبات المساعدة القانونية على إمكانية التشاور مع الدولة الطالبة، قبل رفض الطلب أو تأجيل تنفيذه، وعلى ضرورة إخطار الدولة الطالبة في حال تقرر عدم تنفيذ الطلب أو تأجيل تنفيذه مع بيان الأسباب التي أدت إلى ذلك.

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

تتعاون سلطات إنفاذ القانون السعودية من خلال عدد من الآليات والشبكات، من بينها الإنترنت ومجموعة إيغمنت.

ولدى السعودية مجموعة من الأدوات للاتصال والتحليل على الصعيد الدولي. وتستخدم قنوات الاتصال المعتادة، علاوة على قنوات سريّة آمنة مثل قاعدة بيانات I-24/7 التابعة للإنترنت ومثل نظام إيغمنت.

وتعتبر السعودية هذه الاتفاقية بمثابة الأساس للتعاون المتبادل في مجال تنفيذ القانون. كما أنها وقّعت السعودية على مجموعة من اتفاقيات التعاون في المجال الأمني (اتفاقية بين دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية واتفاقيات مع كلٍّ من البحرين وعمان واليمن). كما قامت وحدة التحريات المالية بالتوقيع على عدد من مذكرات التفاهم مع نظيراتها.

وتقوم السعودية بتبادل العاملين مع دول مجلس التعاون الخليجي.

ويمكن للسعودية التصدي لجرائم الفساد التي تُرتكب باستخدام التكنولوجيا الحديثة من خلال إدارة مكافحة جرائم المعلوماتية في الأمن العام، كما لدى السعودية قانون خاص يتناول جرائم المعلوماتية.

ويمكن للسعودية أن تنشئ هيئات تحقيق مشتركة، على أساس مُخصَّص، وهناك حالات سابقة قامت فيها بذلك. بما فيها في قضية فساد وفي قضايا احتيال مالي وإرهاب.

وفيما يتعلق بجرائم الفساد، يمكن تطبيق أساليب التحقيق الخاصة الواردة في نظام الإجراءات الجزائية، بما في ذلك مراقبة الاتصالات وتسجيل الأحاديث، وذلك بعد الحصول على إذن بذلك من رئيس هيئة التحقيق والادعاء العام. ولدى السعودية تجارب سابقة في استخدام أسلوب التسليم المراقب في قضايا فساد، بناءً على اتفاقيات ثنائية أو وفقاً لمبدأ المعاملة بالمثل، كما يمكنها استخدام العمليات السرية في هكذا قضايا.

٣-٢- التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

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

- يثني المستعرضون على الآلية المفصلة والشاملة التي تستخدمها السعودية للتعامل مع طلبات المساعدة القانونية المتبادلة (المادة ٤٦).

٣-٣- التحديات التي تواجه التنفيذ

من شأن الخطوات التالية تعزيز التدابير القائمة لمكافحة الفساد:

- توصية السعودية بأن تكيف نظام المعلومات وإدارة القضايا لديها بحيث يتيح لها جمع بيانات وتقديم إحصاءات أكثر تفصيلاً بشأن طلبات التعاون الدولي، بما في ذلك الجدول الزمني للاستجابة لهذه الطلبات؛
- تُشجّع السعودية على أن تنظر في اعتماد تشريع أو أحكام خاصة تنظم موضوع تسليم المجرمين وإجراءاته بشكل تفصيلي وبما يتماشى مع أحكام المادة ٤٤ من الاتفاقية؛

- السعي إلى التعجيل بإجراءات التسليم وتبسيط ما يتصل بها من متطلبات إثباتية (مثلاً: عبر اعتماد نموذج يحدد المتطلبات و/أو مبادئ توجيهية داخلية) (المادة ٤٤، الفقرة ٩)؛
- القيام بإبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة باسم السلطة المركزية وباللغات المقبولة لدى السعودية فيما يتعلق بطلبات المساعدة القانونية المتبادلة (المادة ٤٦، الفقرتان ١٣ و١٤).