

الموقف الحالي للإفصاح عن الأصول في القضاء

تحديد الكسب غير المشروع وتضارب المصالح

الإفصاح عن الأصول هو بالنسبة للعديد من الدول أداة للكشف عن/ومنع الكسب غير المشروع وتضارب المصالح بين المسؤولين العامين. ومع ذلك، فإنه ليس جميع الدول التي لديها نظم افصاح عن الأصول تطلب من أعضاء السلطة القضائية تقديم مثل تلك الإفصاحات. وقد أظهر تحليل أجري مؤخراً بأن أنظمة الإفصاح عن الأصول لا تتسبب في خطورة كبيرة على استقلالية وأمن القضاة. بل على العكس من ذلك، يرى المؤلف بأن المنافع الناتجة عن مكافحة الفساد توفر أسباباً قوية للطلب من القضاة تقديم إفصاحات حول أصولهم، مثلهم مثل المسؤولين العامين.

الوضع الحالي للإفصاح عن الأصول من قبل القضاة

الافصاح عن الأصول من قبل الموظفين العامين من الممكن أن يكشف ويمنع حالات الإثراء غير المشروع، وتضارب المصالح. وتطبيق نظم الإفصاح عن الأصول على القضاة يؤشر ببساطة إلى أن الجهاز القضائي مثله مثل بقية الأجهزة الحكومية الأخرى هو مجال محتمل للفساد، وهنالك بالتأكيد عدد كبير من الدول التي تشكو من تفشي الفساد القضائي.

كان مكتب الأمم المتحدة حول المخدرات والجريمة قد دعى منذ أكثر من عقد من الزمن إلى إلزام السلطة القضائية الطلب من أعضائها الافصاح عن أصولهم وأصول أبويهم، وأزواجهم، وأولادهم وأفراد عائلاتهم المقربين، ويجب أن يتم تحديث مثل تلك الإفصاحات بشكل نظامي. ويجب أن يتم فحصها بعد تعيين القضاة مباشرة، وأن يتم متابعتها بين حين وآخر من قبل موظف مستقل. وبتأكيد خاص على تضارب

المصالح، فقد دعت اتفاقية الأمم المتحدة بشأن مكافحة الفساد الدول الأعضاء إلى وضع أنظمة إفصاح لجميع المسؤولين العميين بما فيهم القضاة (المادة 8، الفقرة 5). اتفاقيات الإتحاد الإفريقي، والعربي، والدول الأمريكية ضد الفساد تتضمن بنوداً مشابهة بشأن الإفصاحات المالية للموظفين العميين (المادة 7، والمادة 28، والمادة 111، على التوالي).

تركز مجموعة دول مجلس أوروبا ضد الفساد بشكل خاص على القضاة خلال جولتها التقييمية الرابعة، بما في ذلك الإفصاح عن الأصول والدخل والإلتزامات والفوائد. وقد أصدرت توصيات لتعزيز إجراءات تدقيق الإفصاحات.

من ضمن الـ 90 دولة التي تم مسحها من قبل البنك الدولي في عام 2013، هنالك ما يقرب من 80% من تلك الدول ممن لديها أنظمة إفصاح عن الأصول لبعض أو لجميع الموظفين العميين. وفي معظم الحالات، يتضمن ذلك أعضاء السلطة القضائية.

يشمل الإفصاح عن أصول ودخول الموظفين العميين، الإفصاح عن مصدر أصولهم، والمصادر التي تستثمر فيها، مثل العقارات وأسهم الشركات أو حساب الوفورات. مثل تلك الإفصاحات من الممكن أن تساعد في الكشف عن حالات الإثراء غير المشروع. على سبيل المثال، في كوسوفو عام 2008، أفصح رئيس إحدى المحاكم عن شقتين مملوكتين لأبنائه، وتفحصت هيئة مكافحة الفساد كيف تم تمويل هاتين الشقتين، وقد أعلن القاضي أن هاتين الشقتين كانتا قد قدمتاً للعائلة " كمنحة"، في حين كشف التحقيق الكامل عن أن الشقتين قد تم شرائهما نقداً وأن العائلة تملك غيرها من الأصول غير المعروف مصدرها. وتم من خلال متابعة التحقيق من قبل الهيئة

الكشف عن خطة احتيال في مجال العقارات، والتي كان القاضي قد لعب فيها دوراً حاسماً بقيامه بإصدار أوامر محكمة لتحويل ملكية عقارات مملوكة للحكومة إلى شركائه في عملية الإحتيال. وفي النهاية، تم اعتقال 10 من المشتبه بهم بما فيهم القاضي وزوج ابنته، والمحامي، حيث تمت إدانتهم بتهمة الإشتراك في جريمة منظمة.

من الممكن أن يلعب الافصاح عن الأصول أيضاً دوراً هاماً في الكشف عن حالات تضارب المصالح. في عام 2012 على سبيل المثال، رفضت المحكمة العليا لكاليفورنيا النظر في قضية استئناف قدمت إليها من قبل زوج وزوجته، والمتضمنة اتهام بنك ويلز فارغو بالتلاعب في بنود الاقراض. وقد تبين من خلال مراجعة أجريت على إفصاحات الأصول عن أن أحد القضاة المشاركين في قرار الرفض كان يملك من أسهم بنك ويلزفاركو ما يصل إلى نحو 1 مليون دولار.

من الممكن أن يكون لأنظمة الافصاح عن الأصول أيضاً تأثير ردي سواء فيما يتعلق بالإثراء غير المشروع أو بتضارب المصالح. وتعتمد مصداقية نظام الافصاح وقوته الردعية على فحص عينة من الافصاحات، بهدف التحقق من الدقة.

ومن ضمن المنافع المفيدة التي غالباً ما يتم إغفالها هو أن الافصاح عن الأصول قد يوفر أدلة أساسية في التحقيقات الجنائية الناجمة عن أدلة من مصادر أخرى. على سبيل المثال، قد تؤدي مزاعم الرشوة، بما في ذلك التهم المجهولة أو التقارير الصحفية، إلى إجراء تحقيق شامل دون أدلة إضافية. ومثل هذه الأدلة التكميلية يمكن الحصول عليها من خلال الافصاح عن الأصول. ومن الممكن أن يفضي الكشف عن أية اختلافات أخرى إلى إجراء المزيد من التحقيقات. في أوكرانيا واندونيسيا على سبيل

المثال، عندما لا يكون هناك قاعدة بيانات مركزية لحسابات البنك، قد يستند المحققون إلى إفصاحات الأصول في تحديد حسابات البنك المشبوهة.

الممارسات الفضلى في معالجة الإفصاحات عن الأصول

عندما يكون القضاة خاضعين لإفصاحات عن الأصول، فإن اللوائح المتعلقة بمحتوى تلك الإفصاحات هي في العادة نفسها التي تنطبق على الموظفين العاميين الآخرين. وتقتضي الممارسات الفضلى أن توفر الإفصاحات عن الدخل والأصول الصورة الكاملة للتدفقات النقدية الواردة والصادرة على حد سواء. من حيث التدفقات الواردة، فإنه يجب الإفصاح عن القروض والمنح. ومن حيث التدفقات الصادرة، هناك عدد كبير من الدول التي تطلب الإفصاح عن جميع النفقات، الأصول، وغير الأصول فوق سقف معين. والسبب وراء ذلك هو أن المبالغ الضخمة التي قد تؤثر إلى إثراء غير مشروع من الممكن أن تتضمن أيضا نفقات أخرى غير نفقات الأصول مثل نفقات كبيرة على مدراس خاصة، أو على قضاء عطلات فارهة. ومن المهم أن ترينا الإفصاحات تفصيلات كافية عن المبالغ الإجمالية للودائع أو القيمة الإسمية للأوراق المالية. وبعض التفصيلات، مثل أرقام الحساب، وأسماء المقرضين، هي نواحٍ مطلوبة للتحقق من موثوقية المعلومات. وهي ضرورية أيضاً لتحديد تضارب المصالح كما هو مبين من خلال حالات قضاة الولايات المتحدة. وفيما يتعلق بالمعالجة الإلكترونية للإفصاح عن أصول القضاة، فإن الممارسات الفضلى هي مشابهة لتلك المطبقة على إفصاحات موظفين آخرين. ومن الناحية العملية يفضل أن ترفع الإفصاحات إلكترونياً إذا كان مستوى حوسبة الدولة يسمح بذلك، حيث يسهل مثل هذا الأمر عملية البحث عن البيانات. وفي بعض الحالات كما هو الحال في الأرجنتين، فإن الأنظمة الإلكترونية المتقدمة من الممكن أن تعالج وتنتج تحليل أولي للبيانات حول الإفصاح.

وعندما يستكمل جميع القضاة تعبئة نماذج إفصاحاتهم، فإنه يتعين أن يتم إخضاع عينة من تلك الإفصاحات للتدقيق. ويجب أن يبنى اختيار العينة على معايير معينة تستهدف على سبيل المثال، القضاة العاملين في نواحي حساسة مثل المحاكم المختصة بالفساد. إضافة إلى ذلك، فإن بعض العينات التي يتم اختيارها للتدقيق يجب أن تختار بشكل عشوائي، ويجب أن يتم في كل سنة اختيار عينة مختلفة عن السابقة، بحيث يتم مع مرور الوقت اختيار جميع القضاة. وكحد أدنى يجب أن يتألف الإجراء الرقابي من تحليل بالاستناد إلى تقديرات معقولة للنفقات الإعتيادية، وكذلك فحص قواعد البيانات الخارجية للحصول على معلومات مؤيدة بشأن نواح معينة مثل العقارات، والضرائب، والمركبات، والأعمال المصرفية.

تحتاج الهيئة الرقابية التي تنفذ الأعمال الرقابية إلى صلاحيات تحقيقية كافية. التحريات بشأن نمط العيش من الممكن أن تساعد في تحديد مدى التباين في الإفصاحات. ففي إحدى الحالات في كوسوفو على سبيل المثال، تم الإفصاح عن منزل بقيمة معتدلة في حين تبين لفريق الرقابة أن البيت هو في الواقع قصر ضخم. في دول أخرى، في مونتينيغرو على سبيل المثال، لا تملك الهيئة الرقابية السلطة الكافية للقيام بمثل تلك الفحوصات، بل يمكنها فقط مراجعة مثل تلك البيانات داخل المكتب.

انتهاك استقلالية القضاء، والخصوصية، والأمن

في بعض الحالات، يحاول القضاة مقاومة إفصاحات الأصول من خلال الإدعاء أنه قد يساء استخدامها من قبل السلطة التنفيذية لممارسة ضغوطات سياسية على السلطة القضائية، بشكل يهدد استقلاليتها. وعلى الرغم من أن مثل هذا الإدعاء هو مبني على تفكير افتراضي إلا أن هنالك حالات كان فيها لمثل هذا الادعاء صدى قويا. ففي عام 2012، قام البرلمان الفلبيني بعزل رئيس محكمة العدل العليا بعد توجيه التهمة له

بعدم افصاحه عن مبلغ 2.4 مليون دولار قيمة أصول محتفظ بها في حسابات العملات الأجنبية. وقد ادعى رئيس المحكمة العليا أنه كان قد جمع المبالغ في صفقات تبادل العملات عندما كان طالباً، وأنه منع من الإفصاح عنها بموجب قانون سرية العملات الأجنبية، على الرغم من أن القانون يسمح صراحة للمودعين بالكشف عن جميع المعلومات. استنكر البعض عزل رئيس المحكمة من المنصب، بحجة أن عزله قد تم بدوافع سياسية، في حين رأى آخرون أن دفاع القاضي هو بعيد عن المنطق. وفي النهاية، رفض 20 عضواً من بين 23 من أعضاء مجلس الشيوخ تبريرات القاضي.

تجدر الإشارة إلى أن السلطة التنفيذية لديها بالفعل أدوات أكثر فعالية والتي يمكن أن تستغل – بل استغلت بالفعل لمضايقه القضاة، مثل التدقيق الضريبي الشامل أو النقل الوظيفي إلى مناطق نائية. لا يوجد هناك ما يشير إلى أن افصاحات الأصول توفر مجالات أخرى ذات أهمية لممارسة ضغوطات على القضاة. وغالباً ما يكون أحد القضاة الأقران هو من يقرر في نهاية المطاف بشأن نوع الإجراء التأديبي أو حتى الجنائي الذي سيتم اتخاذه بحق القاضي، بالإستناد إلى نتائج الإفصاح عن الأصول.

يرى البعض بأن المخاوف إزاء سوء استغلال الإفصاح عن أصول القضاة قد تنخفض إذا ما تم تحويل مهمة تدقيق الإفصاحات إلى هيئة قضائية ذات استقلال إداري. وقد عارض آخرون هذا البديل بحجة نقص الخبرة المالية ضمن السلطة القضائية.

وفي العديد من الدول يخضع القضاة لنفس الهيئة الرقابية التي تراقب المسؤولين العمامين الآخرين مثل إدارة الضرائب (كما هو الحال في لاتفيا)، أو هيئة مكافحة الفساد (كما هو الحال في كوسفو واندونيسيا). ومع ذلك، قد اختارت بعض الدول

أن تعطي السلطة القضائية نفسها مسؤولية التحقق من الأصول المتعلقة بقضاتها، مستندة إلى مبدأ الفصل الدستوري بين السلطات. في بولندا على سبيل المثال، يوجد هنالك في كل محكمة استئناف مجلس مشكّل من ستة قضاة يتولى مهمة تدقيق افصاحات القضاة. وهذا يعني أنه يتعين على مجلس القضاة أن يقرر مدى دقة الأرقام في كل افصاح، وأن يطلب البيانات المالية ذات العلاقة من هيئات حكومية أخرى، وأن يحل ويقيّم جميع المعلومات المالية. ومع ذلك، فإن تحديد أنماط التدفقات النقدية الخفية يتطلب خبرة معينة، والتي قد لا تتوفر لدى المجلس القضائي عادة.

وبناءً على ذلك، فإن تلك الخبرة ضمن السلطة القضائية يتطلب وقتاً وموارد، خاصة في الدول في المرحلة الانتقالية والدول النامية. وقبل كل شيء، فإن ذلك يعني ازدواجية الجهود، لأن الإدارة الضريبية لديها بالفعل فريق من الخبراء والمحققين المختصين في مجالات واسعة من القضايا المالية، ومن غير الممكن تكرار بناء مثل تلك الخبرات ضمن المجلس القضائي.

في حالة بولندا، أشارت مجموعة دول مكافحة الفساد (GRECO) إلى أن الأنشطة الرقابية للمجلس ومؤهلاتهم فيما يتعلق بتدقيق الإفصاحات المالية للقضاة تكون في العادة محدودة نوعاً ما، ومن جانب آخر، لم تعترض مجموعة الدول ضد الفساد على حقيقة أنه في استونيا ولاتفيا يتم تدقيق الإفصاحات المالية للقضاة من قبل السلطة التنفيذية، بما في ذلك إدارة الضرائب.

وفقاً لما ذكره المدعي العام السابق لألبانيا مشيراً إلى محاكمات جنائية ضد القضاة، "هنالك نوع من الهيمنة والتكتل بين القضاة لحماية كل منهما الآخر". أنهم لا ينظرون إلى القضية على أنها لائحة اتهام ضد قاضٍ، بل ينظرون إليها على أنها لائحة

اتهام ضد صديق أو زميل. وإذا ما هيمن مثل هذا الشعور الجماعي القوي على المحاكمات العامة للقضاة الأقران، فمن المرجح أن يمتد إلى أبعد من ذلك ليشمل المعالجات غير العامة لافصاحات الأصول. وفي أي حالة من تلك الحالات، قد يتساءل المرء " لماذا ينبغي على القضاء الذي يمثل أحد أكبر أسواق الفساد بالنسبة لبعض الدول القيام بنفسه بمراقبة الكسب غير المشروع للقضاة".

لذلك لم يكن مفاجئاً، أنه على الرغم من عدم وجود بيانات نظامية، هنالك أدلة شفوية من حالات موثقة تشير إلى أن التحقيقات تكون أكثر نجاحاً عندما يتم تدقيق الإفصاحات من قبل هيئة خارجية بخبرات كافية بدلاً من هيئة ضمن الجهاز القضائي نفسه.

وهناك قلق آخر فيما يتعلق بالإفصاح عن الأصول من قبل القضاة، ومن قبل الموظفين العمامين وهو فقدان الخصوصية من خلال الإفصاحات العامة. ومع ذلك، لدينا الخبرة بأنه غالباً ما يقوم الصحفيون أو المواطنون المعنيون بتدقيق إفصاحات الأصول المنشورة، ويحفزون التحقيقات من خلال استجواب بيانات غير موثوقة. وربما كان من غير الممكن التدقيق في معظم تلك الحالات لو لم تكن متاحة من خلال الانترنت.

تختلف السياسات الوطنية وأحكام المحاكم من حيث مستوى الإفصاحات التي يمكن تقديمها إلى المواطنين. وقد أقرت محاكم الاستئناف الفدرالية المتحدة في الولايات المتحدة الأمريكية والمحاكم الدستورية في بعض الدول مثل رومانيا بأن الإفصاحات المالية من قبل الموظفين العمامين لا تتعارض مع الحق الدستوري في الخصوصية.

وهناك عدد قليل من الدول التي استثنت افصاحات معينة من النشر من خلال الانترنت لأغراض أمنية. وفي صربيا، فإن مثل هذا الأمر ينطبق على القضاة العاملين في الجريمة المنظمة، والفساد، والجرائم الخطرة الأخرى. وأحد الآراء الجدلية هو خطورة ابتزاز أو اختطاف القضاة اذا ما تم نشر عناوينهم أو أرقام لوحات سياراتهم. وفي العديد من الدول، فإن مثل تلك المعلومات الحساسة من الممكن أن تحرر من الإفصاحات قبل نشرها. وآخر مسح أجري في غرب دول البلقان لم يتمكن من تحديد حالة واحدة بعينها كان الموظف العام فيها معرضاً لأي نوع من أنواع التهديد لأنه قد تم نشر الإفصاح.

مضامين للمانحين

من الممكن أن تشكل الإفصاحات عن الأصول أدوات لتحديد وردع الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح. واحتمالية تعرض القضاء للفساد يعني ضمناً بأن متطلبات الإفصاح عن الأصول المطبقة على الموظفين العمامين الآخرين يجب أن تطبق على القضاة كذلك.

وفيما يتعلق بتدقيق إفصاحات الأصول، فمن المرجح أيضاً أن وجود هيئة مستقلة معنية بكافة شؤون الموظفين العمامين سيكون لها خبرات مالية أكثر صلة بهذه المهمة، وستكون أكثر بعداً عن ضغوطات الزمالة من الهيئة ذات الادارة الذاتية ضمن السلطة القضائية.

ونظراً لمحدودية موارد الدول النامية، فإنه يتعين على المانحين بحث إمكانية توفير الدعم لبناء القدرة للهيكل الحالية، مثل هيئات إدارة الضرائب أو هيئات مكافحة الفساد بدلاً من اللجوء إلى بناء هياكل جديدة.

وتدعو الخبرة الدولية أيضاً إلى تعظيم السماح للمواطنين بالإطلاع على الإفصاحات عن الأصول. وقد أثيرت مخاوف إزاء احتمالية وقوع تهديدات لأمن القضاة إذا أصبحت معلوماتهم الشخصية متاحة. ومع ذلك، فإن الخبرة في الدول التي تطلب من القضاة تعبئة نموذج الإفصاح عن الأصول تقترح بأن المخاوف بشأن أمن القضاة من الممكن أن تلبى من خلال ازالة المعلومات الحساسة من النسخ العامة.

وينبغي أن يؤخذ بالاعتبار بأن نظام الإفصاح عن الأصول لجميع الموظفين العاميين قد لا يكون معقولاً في بعض الدول بسبب محدودية المقدرة الفنية والادارية. كما أن الطلب من جميع الموظفين العاميين تقديم افصاحاتهم عن الأصول الموجودة بحوزتهم من الممكن أن يفضي إلى نظام ضعيف بمعلومات تفيض عما يمكن استيعابه. إضافة الى أعباء الخصوصية وأوراق العمل دون أية فائدة. وفي مثل تلك الحالات، فإن اهم خيار واقعي هو طلب افصاحات من قبل مجموعة من كبار الموظفين أو من هؤلاء الأكثر عرضة لمخاطر الفساد. وفي حالة القضاة، سوف يشمل ذلك، القضاة المعنيين بالفساد او حالات الجرائم المنظمة.

وفي جميع الحالات، يحتاج المانحون إلى البحث بمزيد من الدقة عما إذا كان دعمهم لنظام الإفصاح عن الأصول يقابله تنفيذ ذو معنى.

ترجمة: نادرة ابراهيم الطيان

وحدة التعاون الدولي

هيئة النزاهة ومكافحة الفساد

2017/5/10