

Distr.: General
25 August 2011
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



فريق استعراض التنفيذ

الدورة الثانية المستأنفة

فيينا، ٧-٩ أيلول/سبتمبر ٢٠١١

البند ٢ من جدول الأعمال المؤقت*

استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

خلاصات وافية

مذكّرة من الأمانة

إضافة

المحتويات

الصفحة

٢	ثانياً - خلاصات وافية
٢	منغوليا
١٣	أوغندا

* CAC/COSP/IRG/2011/1 و Add.1 و Corr.1.

010911 V.11-84852 (A)



ثانياً - خلاصات وافية

منغوليا

النظام القانوني

تنص الفقرة ٣ من المادة ١٠ من دستور منغوليا على أن "المعاهدات الدولية التي تصبح منغوليا طرفاً فيها تغدو نافذةً باعتبارها تشريعات وطنية إثر بدء نفاذ القوانين المتعلقة بالتصديق عليها أو الانضمام إليها". ومن ثم، تحتل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (اتفاقية مكافحة الفساد) مكاناً رفيعاً بين قوانين منغوليا حيث تمثل جزءاً لا يتجزأ من تشريعاتها الوطنية.

ويرأس دولة منغوليا رئيس الجمهورية. ويقوم رئيس الوزراء، بعد التشاور معه، بتقديم اقتراحاته بشأن تعيين أعضاء مجلس الوزراء إلى السلطة التشريعية في منغوليا، التي تتألف من مجلس واحد، يعرف بالخورال أو مجلس الدولة الكبير. والمحكمة العليا هي أعلى هيئة قضائية في منغوليا. ويعين رئيس الجمهورية قضاة المحكمة العليا بعد أن يعرض مجلس المحاكم العام أسماءهم على مجلس الدولة الكبير، ويُعين قضاة المحاكم الأخرى استناداً إلى اقتراحات مجلس المحاكم العام.

وفي عام ٢٠٠٦، أنشئت بموجب قانون مكافحة الفساد الجديد الهيئة المنغولية المستقلة لمكافحة الفساد (الهيئة المستقلة)، وهي الوكالة الرئيسية المعنية بمكافحة الفساد في منغوليا. ونُقح القانون الجنائي في عام ٢٠٠٢، وعُدّل في عام ٢٠٠٨، وأدرجت فيه جرائم بموجب الفصل المتعلق بالأفعال المخلة بالواجبات الرسمية، وللمحققين التابعين للهيئة المستقلة سلطة إجراء تحقيقات بشأنها. وأقر البرلمان أيضاً في عام ٢٠٠٢ قانون الإجراءات الجنائية، الذي عُدّل في عام ٢٠٠٧ لتعريف ولاية التحقيق المسندة لمحققي الهيئة المستقلة بشأن الجرائم التي تستتبع مسؤولية جنائية. وهذه الهيئة هي جهاز حكومي مستقل تنحصر مهامه في ممارسة التوعية العامة بشأن مكافحة الفساد، والنهوض بأنشطة للتثقيف ومنع الفساد، والقيام بعمليات سرية وتحريات وتحقيقات للكشف عن جرائم الفساد، وفحص ومراجعة إقرارات الذمة المالية المتعلقة بموجودات وإيرادات الأشخاص الملزمين قانوناً بتقديمها، ولكن ليست لديها سلطة الملاحقة القضائية.

استنتاجات عامة

أحرزت منغوليا، منذ أن صدّقت على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ١١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦، تقدماً كبيراً في الوفاء بالتزاماتها بمكافحة الفساد وتنفيذ مقتضيات الاتفاقية في إطارها القانوني والمؤسسي الوطني. ويشير المرفق ١ إلى الأحكام قيد الاستعراض التي نُفذت كلياً أو جزئياً، وإلى الأحكام التي لم تنفذ.

وقد أجرت منغوليا في الآونة الأخيرة عملية مسح لتحديد أول مؤشر وطني لها للفساد (مؤشر الفساد في منغوليا لعام ٢٠٠٩) بغية قياس مدى انتشار الفساد ووضع تدابير موجهة لمكافحته. ويركز هذا المؤشر، الذي جمعت بياناته الهيئة المستقلة بالتعاون مع اللجنة الإحصائية لمنغوليا وخبراء أجانب، على الوزارات وهيئات القطاع العام وعلى المقاطعات المنغولية الواحدة والعشرين، من أجل تقييم مستويات واتجاهات الفساد فيها. وتُستخدم النتائج من أجل التخطيط ووضع السياسات، وتوزع توزيعاً عاماً. ويتسنى بهذا المؤشر وضع معايير مرجعية وإجراء مقارنات وعمليات رصد بشأن الفترات المقبلة (وسوف تُجرى عملية المسح المقبلة لتحديد المؤشر التالي في عام ٢٠١١).

وأقر البرلمان في عام ٢٠٠٩ خطة عمل لتنفيذ اتفاقية مكافحة الفساد، وأنشئ فريق عامل مخصّص معني بتنفيذ الاتفاقية، يضم ممثلين من الأوساط الأكاديمية والمجتمع المدني. والتعاون القائم بين مختلف الأجهزة الحكومية والقطاع الخاص والمجتمع المدني من أجل مكافحة الفساد يستحق الإطراء. وأتخذ قرار برلماني كذلك يقضي بمواءمة تشريعات منغوليا في مجال مكافحة الفساد مع اتفاقية مكافحة الفساد وتشديد العقوبات على الجرائم المرتكبة في سياق الوظائف الإدارية الرسمية.

التجريم وإنفاذ القانون

التجريم

الأفعال المجرّمة محددة في منغوليا في المقام الأول في القانون الجنائي، ولكن توجد أحكام متصلة بجرائم الفساد أيضاً في الدستور وقانون الإجراءات الجنائية وقانون مكافحة الفساد وقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والقانون الخاص بإدارة النيابة العامة.

وقد أُدخل في السنوات الأخيرة عدد من التعديلات على القوانين الجنائية في منغوليا بغية زيادة مواءمتها مع المعايير الدولية. فعلى سبيل المثال، كان غسل الأموال مجرماً ضمناً فقط وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، فأصبح في عام ٢٠٠٨ يعتبر صراحةً

فعالاً إجرامياً من خلال التعديلات التي أُدخلت على القانون الجنائي. ووفقاً للتوصيات الصادرة عن المنظمات الدولية والإقليمية، بما فيها فريق آسيا والمحيط الهادئ المعني بغسل الأموال، عدّلت حكومة منغوليا لاحقاً القانون الجنائي لزيادة عدد الجرائم الأصلية الخمس (الاتجار بالمخدرات والاتجار بالبشر وتزيف العملة والاتجار بالأسلحة وتمويل الإرهاب) لتشمل أيضاً جرائم الفساد.

وأجري عدد من التعديلات التشريعية في الآونة الأخيرة، كان من ضمنها مشروع قانون وُضع بالتشاور مع الهيئات الإقليمية والدولية لتعديل القانون الجنائي بغية توسيع نطاق تجريم الأعمال الإجرامية التي تنص عليها اتفاقية مكافحة الفساد في منغوليا. وهناك أيضاً مشروع قانون معروض على البرلمان منذ مطلع عام ٢٠١٠، وهو يشمل طائفة عريضة من مجالات حماية الشهود والخبراء والضحايا منها ما يتعلق بجرائم غسل الأموال والاتجار بالبشر والجريمة المنظّمة عبر الوطنية وما يتصل بحقوق الإنسان والوصول إلى العدالة.

ونوّه الاستعراض بالنهج النشط الذي أخذت به منغوليا لتعديل تشريعاتها القائمة على نحو يتماشى مع المعايير الدولية، ولكنه خلص إلى أنه يمكن إجراء تحسينات في بعض المجالات. ونتيجةً لذلك، أُوصي بأن تعتمد منغوليا التدابير المناسبة للأغراض التالية:

- تعديل التشريعات المتعلقة بالرشوة لإزالة التمييز بين الأفعال المرتكبة في سياق أداء الموظف العمومي لواجباته أو خارج هذا السياق؛
 - تعديل التشريعات الوطنية المتعلقة بالارتشاء لكي تشمل طلب الموظف العمومي للرشوة؛
 - توخّي فرض عقوبات أشد على الارتشاء منها على الرّشو، بغية ثني الموظفين العموميين عن طلب الرّشوة وتشجيع الإبلاغ عن حالات الرّشوة، أو زيادة العقوبات على الرّشو والارتشاء معاً؛
 - خفض العتبة الحالية لمبلغ الرّشوة التي ينص القانون الجنائي المنغولي على أن تُسند التحقيقات في جرائم الرّشوة التي تقل عن تلك العتبة إلى الشرطة عوضاً عن الهيئة المستقلة لمكافحة الفساد، بغية توسيع نطاق ولاية الهيئة المستقلة فيما يخص جرائم الرّشوة، وفقاً لمهمتها المتمثلة في التحقيق في جرائم الفساد؛
 - تجريم رشو الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية.
- وفيما يتعلق بالأحكام الاختيارية من اتفاقية مكافحة الفساد، يمكن لمنغوليا أن تنظر في اتخاذ التدابير التالية لتعزيز فعالية إجراءاتها الوطنية:

- تجريم ارتشاء الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية؛ والمتاحرة بالنفوذ بشكليها النشط والسالب؛ والرّشوة في القطاع الخاص؛
- تجريم الإثراء غير المشروع، وذلك، عند الاقتضاء، باستصدار فتوى قانونية مناسبة من المحكمة العليا بشأن دستورية ذلك الإجراء. فإذا كانت هناك عوائق دستورية، فينبغي على أقل تقدير اعتماد أحكام بشأن مصادرة الموجودات؛
- إلغاء الحد المالي الذي لا تجرّم دونه عمليات إساءة استغلال الوظيفة بل تعامل معاملة المخالفات الإدارية.

إنفاذ القانون

ترد الأحكام المتعلقة بإنفاذ القانون في الدستور والقانون الجنائي وقانون الإجراءات الجنائية وقانون مكافحة الفساد وقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وقانون الشرطة والقانون الخاص بإدارة النيابة العامة والقانون الخاص بمهنة إنفاذ الأحكام القضائية وقانون المحاكم وقانون جهاز الاستخبارات.

وإدارة النيابة العامة في منغوليا ولاية دستورية للقيام بالملاحقة القضائية فيما يخص جميع التحقيقات التي تجريها الشرطة والهيئة المستقلة لمكافحة الفساد. وينظم قانون الإجراءات الجنائية علاقة العمل بين الهيئة المستقلة وإدارة النيابة العامة. وتجري الهيئة المستقلة تحقيقات وتحيلها إلى إدارة النيابة العامة، التي تضطلع بدور الإشراف على تلك التحقيقات، ويجوز لها رفض أو قبول الحالات التي تحيلها إليه الهيئة. ويمكن لإدارة النيابة العامة أيضا أن تطلب اتخاذ مزيد من إجراءات التحقيق أو أن تقدّم توصيات أخرى إلى الهيئة المستقلة في حالات الفساد، والهيئة مُطلّبة بموجب قانون الإجراءات الجنائية بأن تنفذ هذه التوصيات. وتُجري وحدة تحقيق خاصة أو الهيئة المستقلة التحقيقات الجنائية التي يشارك فيها موظفون معنيون بإنفاذ القانون والشرطة ومجلس الأمن الوطني وإدارة النيابة العامة والقضاة. وتعيّن إدارة النيابة العامة مدّعين متخصصين في مسائل مكافحة الفساد لإجراء الملاحقات القضائية في المسائل التي تبحثها الهيئة المستقلة.

وتتصف علاقة العمل القائمة بين مختلف أجهزة إنفاذ القانون، بما فيها الهيئة المستقلة والشرطة والادعاء ووحدة الاستخبارات المالية وديوان الدولة للمحاسبات ووزارة العدل، بالطابع الودي وتفضي إلى التعاون الفعّال. وقد أبرمت الهيئة المستقلة مذكرات تفاهم مع عدد من نظرائها المعنيين بإنفاذ القانون، كان من ضمنهم الشرطة وإدارة النيابة العامة ومجلس الأمن

الوطني، فيما يتعلق بأنشطة التعاون بين مختلف المؤسسات التابعة لتلك الأجهزة، وتوجد عموماً علاقة تعاونية جيدة بين المنظمات. ويمكن للهيئة المستقلة أن تستغل علاقتها التعاونية مع الشرطة لاستخدام البنية التحتية للشرطة الممتدة على نطاق البلد بأسره من أجل الاضطلاع بولايتها.

وبغية زيادة تبسيط عمل سلطات إنفاذ القانون في المسائل المتعلقة بجرائم الفساد، يُوصى بأن تعتمد منغوليا تدابير مناسبة من أجل الأغراض التالية:

- تقييم ما إذا كانت الامتيازات والحصانات القضائية الممنوحة بموجب قانون منغوليا تتجاوز أشكال الحماية اللازمة للموظفين العموميين من أجل الاضطلاع بوظائفهم الرسمية؛
- سنّ تشريعات شاملة بشأن حماية الخبراء والشهود والضحايا، مع الاستمرار حتى ذلك الحين في استخدام التقنيات الخاصة لتهيئة الحماية المناسبة للفئات المعرضة للخطر من الشهود وتوعية هيئات إنفاذ القانون في هذا الشأن؛
- توفير نسخ من قوانينها الخاصة بمكافحة غسل الأموال للأمين العام للأمم المتحدة، وفقاً للأحكام الواردة في الفقرة الفرعية ٢ (د) من المادة ٢٣ من اتفاقية مكافحة الفساد.

وفيما يتعلق بالأحكام الاختيارية من اتفاقية مكافحة الفساد، يمكن لمنغوليا أن تنظر في اتخاذ التدابير التالية لتعزيز فعالية إجراءاتها الوطنية:

- إنشاء مكاتب إقليمية للهيئة المستقلة لمكافحة الفساد في كل مقاطعة من مقاطعاتها الإحدى وعشرين؛
- في غضون ذلك، ضمان تحويل جهاز شرطتها سلطة التحقيق في جرائم الفساد في المقاطعات التي لا توجد فيها مكاتب للهيئة المستقلة؛
- توفير الدعم السياسي، وتقديم الموارد الكافية، وبناء القدرات ذات الصلة في شكل تدريب متخصص للموظفين الإداريين والتقنيين، ولا سيّما من أجل المحققين والموظفين المعنيين بمنع الفساد، مع العلم بأن الهيئة المستقلة هي هيئة حديثة العهد نسبياً، وأن هناك نحو ١٦٠.٠٠٠ موظف عمومي في منغوليا في الوقت الراهن؛

- إسناد ولاية كاملة إلى الهيئة المستقلة من أجل التحقيق في جميع الجرائم التي تنص عليها الاتفاقية، بما في ذلك جرائم غسل الأموال والاختلاس بصفة خاصة، حيثما اتصل الجرم الأصلي بالفساد في الحالتين، وكذلك جرائم الفساد المتعلقة بالانتخابات؛
- وضع عقوبات جنائية تحول دون التأثير غير السليم على عمليات الهيئة المستقلة وذلك بغية الحد من فرص تدخل القوى السياسية والتجارية وغيرها من القوى في عمل الهيئة المستقلة؛
- إنشاء قاعدة بيانات منفردة خاصة بإنفاذ القانون، تربط بين مختلف المؤسسات المعنية بإنفاذ القانون من أجل تحسين تتبّع نتائج الحالات ذات الصلة بالأحكام القضائية الصادرة؛
- إنشاء محاكم خاصة لمكافحة الفساد، يُعيّن فيها قضاة حصلوا على تدريب متخصص في المسائل المتعلقة بالفساد، طالما كان ذلك متسقاً مع القانون الجنائي المنغولي، الذي تجرّم وفقه الأفعال المتعلقة بالفساد وتحال بناءً على ذلك إلى المحاكم الجنائية للفصل فيها؛
- اتخاذ تدابير للبتّ في الطلبات المقدّمة إلى الهيئات المختصة من أجل تعليق حصانات وامتيازات الموظفين عندما لا يُجّاب عليها، وكفالة اتخاذ القرار في هذا الشأن من جانب أشخاص ليست لهم أي صلة بالموظف المشتبه فيه الذي يُحقّق معه؛
- تعديل أحكام المادتين ١٤٤ و١٦٣ من قانون الإجراءات الجنائية التي توجب الحصول على توقيع الضحايا والشهود الذين يُدلون بشهادات في سياق القضايا الجنائية؛
- سن تشريعات شاملة لحماية المبلغين عن الجرائم؛
- سن تشريعات بشأن الأحزاب السياسية وحرية تداول المعلومات؛
- مراجعة قانون الانتخابات الحالي، الذي يقضي بالإبلاغ عن المساهمات المالية المقدّمة للأحزاب السياسية، عندما تتجاوز عتبةً معيّنة؛

- إسناد ولاية قانونية محدّدة للمؤسسات العمومية المسؤولة عن تلقي إقرارات الذمة المالية الخاصة بموجودات وإيرادات الموظفين العموميين وتحليل المعلومات الواردة فيها والتحقق منها، وإحالة هذه المعلومات إلى الهيئة المستقلة؛
- تشديد العقوبة على انتهاك الاشتراطات المحددة لبيان الموجودات والإيرادات، مثل مصادرة الممتلكات غير المذكورة في إقرارات الذمة المالية؛
- اتخاذ التدابير المناسبة لإنشاء لجنة محاسبية برلمانية، ولجنة استثمارات برلمانية، ووحدات للمراجعة الداخلية للحسابات في الوزارات العامة.

التعاون الدولي

تسليم المطلوبين

تستند منغوليا في مسائل التسليم إلى قانون الإجراءات الجنائية والقانون الجنائي. بيد أنها أبلغت الأمين العام للأمم المتحدة في ٧ آب/أغسطس ٢٠٠٨ بأن اتفاقية مكافحة الفساد يمكن أن تستخدم كأساس قانوني للتسليم. وأجرت الحكومة دورات تدريب تمهيدية بشأن كيفية استخدام اتفاقية مكافحة الفساد كأساس قانوني من أجل التسليم، وقُدّم حتى تاريخه طلب واحد من هذا القبيل.

ومن حيث المبدأ، تُعد الجرائم المشمولة باتفاقية مكافحة الفساد جرائم يجوز تسليم مرتكبيها في قانون منغوليا، رهنا بمفهوم التجريم المزدوج. ولكن بالنظر إلى أن منغوليا لم تجرّم بعض الجرائم المشمولة باتفاقية مكافحة الفساد، فإن متطلب التجريم المزدوج فيها يجعل من المتعذر تسليم مرتكبي بعض الجرائم المشمولة بالاتفاقية.

ولا يجيز الدستور أن تسلم منغوليا رعاياها. ولكن القانون المنغولي ينص على الملاحقة القضائية الوطنية للشخص المطلوب تسليمه في حال رفض طلب تسليمه. ويجيز القانون أيضا جمع الأدلة من الخارج، ولا سيما الأدلة المستمدة من الاستجوابات والفحوص والتحريات والتجارب وعمليات مصادرة الممتلكات أو غير ذلك من إجراءات الاستفسار والتحقيق وجلسات الاستماع القضائية.

وفيما يتعلق بالأحكام الاختيارية من اتفاقية مكافحة الفساد، يمكن لمنغوليا أن تنظر في اتخاذ التدابير التالية لتعزيز فعالية إجراءاتها الوطنية:

- وضع إجراءات لتسريع التسليم وتبسيط متطلبات الإثبات؛

- رفض طلب التسليم عند وجود دواعٍ وجيهة للاعتقاد بأن الطلب قُدِّم من أجل ملاحقة شخص أو معاقبته بسبب نوع جنسه أو عرقه أو دينه أو جنسيته أو أصله الإثني أو آرائه السياسية أو غير ذلك من أشكال التحيز ذات الصلة.

نقل المحكوم عليهم والإجراءات الجنائية

- ينظم قانون الإجراءات الجنائية في منغوليا مسائل نقل المحكوم عليهم. وأبرمت منغوليا أيضا معاهدتين ثنائيتين في هذا الشأن مع كازاخستان والهند.
- وفيما يتعلق بالأحكام الاختيارية من اتفاقية مكافحة الفساد، يمكن لمنغوليا أن تنظر في اتخاذ التدابير التالية لتعزيز فعالية إجراءاتها الوطنية:
- اعتماد ممارسة أو سياسة عامة أو ترتيب بما ينظم إمكانية نقل الإجراءات الجنائية.

المساعدة القانونية المتبادلة

تستند منغوليا في مجال المساعدة القانونية المتبادلة إلى قانون الإجراءات الجنائية الوطني في المقام الأول، وكذلك إلى الاتفاقات الثنائية التي أبرمتها. وقد أُكِّد خلال الزيارة القطرية أن منغوليا أبرمت ٢٨ اتفاقا مع ٢٠ بلدا بشأن المساعدة القانونية المتبادلة. ولا توجد أحكام وطنية تشترط التجريم المزدوج فيما يخص المساعدة القانونية المتبادلة. وفي الممارسة العملية، قيل إنه يمكن تبادل المساعدة القانونية في حال عدم التجريم المزدوج، وأشار في هذا الصدد إلى أمثلة لا تتعلق بحالات فساد. وفي عام ٢٠٠٩، قدّمت منغوليا ضروبا من المساعدة القانونية المتبادلة في ٥٩ حالة.

وأخطرت منغوليا الأمين العام للأمم المتحدة في ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨ بأن وزارة العدل والداخلية هي السلطة المركزية المعيّنة فيها لشؤون المساعدة القانونية المتبادلة. ولم تُخطر منغوليا الأمين العام بأنه يمكن استخدام اتفاقية مكافحة الفساد كأساس قانوني للمساعدة القانونية المتبادلة ولم يُقدِّم أي طلب من هذا القبيل. ولكن أُشير خلال الزيارة القطرية إلى أنه يمكن استخدام اتفاقية مكافحة الفساد كأساس قانوني للمساعدة القانونية المتبادلة.

ونتيجةً لذلك، يُوصى بأن تعتمد منغوليا التدابير المناسبة للأغراض التالية:

- كفالة تضمين الطلب موضوع وطبيعة التحقيق أو الملاحقة القضائية أو الإجراءات القضائية التي يتعلق بها الطلب، واسم السلطة المسؤولة والمهام المنوطة بها؛

- كفالة تبادل المساعدة القانونية من أجل ما يلي: توفير المعلومات وأدلة الإثبات وتقارير التقييم المقدمة من الخبراء؛ وتقديم الوثائق والسجلات ذات الصلة؛ واستبانة عائدات الجريمة أو تعقبها؛ واستبانة العائدات وتجميدها وتعقبها؛ واسترداد الموجودات؛
 - كفالة تمثلي تنفيذ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة مع إجراءات التحقيق أو الملاحقة القضائية أو الإجراءات القضائية السارية في الولاية القضائية لمنغوليا؛
 - الإلزام بالتشاور مع الدولة الطرف مقدّمة الطلب قبل رفض طلبها وقبل إرجاء تنفيذه؛
 - توفير الحماية للشهود والخبراء وسائر الأشخاص الذين يوافقون على تقديم أدلة في الدولة الطرف مقدّمة الطلب بحيث لا يجري إخضاعهم للتحقيق أو الملاحقة القضائية أو الإجراءات القضائية في إقليمها؛
 - معالجة مسألة الطابع السري للمعلومات المتلقاة، والشروط التي يفرضها قانون المصارف في منغوليا، لتحاشي رفض طلبات المساعدة القانونية المتبادلة على أساس السرية المصرفية؛
 - الامتثال لقاعدة الخصوص، عن طريق إدراج حكم ينص على الإفصاح عن الغرض من طلب الأدلة أو المعلومات أو الإجراءات، وعدم السماح باستخدام الأدلة المقدمة إلا بخصوص ذلك الغرض؛
 - إخطار الأمين العام للأمم المتحدة باللغة (اللغات) التي تقبلها منغوليا، وفقا للفقرة ١٤ من المادة ٤٦ من اتفاقية مكافحة الفساد؛
- وفيما يتعلق بالأحكام الاختيارية من اتفاقية مكافحة الفساد، يمكن لمنغوليا أن تنظر في اتخاذ التدابير التالية لتعزيز فعالية إجراءاتها الوطنية:
- استخدام اتفاقية مكافحة الفساد كأساس قانوني لتبادل المساعدة القانونية وإخطار الأمين العام للأمم المتحدة بذلك؛
 - إقامة إطار قانوني شامل يتيح نقل الأشخاص المطلوبين لأغراض تحديد الهوية أو الإدلاء بشهادة أو تقديم المساعدة في الحصول على أدلة الإثبات من منغوليا وإليها، وذلك وفقا للفقرة ١٠ من المادة ٤٦ من اتفاقية مكافحة الفساد؛

- السماح بعقد جلسات استماع عن طريق التداول بالاتصالات المرئية إذا كان من المتعذر أو غير المستصوب أن يمثل الشخص المعني أمام المحكمة؛
- تمكين الموظفين المسؤولين عن التحريات أو المحققين أو المدعين العامين أو القضاة في منغوليا من استخدام سلطتهم التقديرية لتزويد الدولة الطرف مقدّمة الطلب بنسخ مما لدى الحكومة من سجلات أو وثائق أو معلومات غير متاحة للاطلاع العام؛
- إصدار ورقة توضح خطوات التعامل مع طلبات المساعدة القانونية المتبادلة من حيث جدولها الزمني.

التعاون على إنفاذ القانون

تستند منغوليا إلى قانون مكافحة الفساد وقانون الإجراءات الجنائية واتفاقيات المساعدة القانونية المتبادلة والعضوية في المنظمات ذات الصلة (مثل الرابطة الدولية لسلطات مكافحة الفساد) من أجل التعاون على إنفاذ القانون. ويُوصى بأن تعتمد منغوليا التدابير المناسبة للأغراض التالية:

- تعزيز التعاون على إنفاذ القانون وفقا للمادة ٤٨ من اتفاقية مكافحة الفساد، بما يشمل تبادل المعلومات المتعلقة بالسبل والطرائق المحددة لارتكاب الجرائم المشمولة باتفاقية مكافحة الفساد.
- وفيما يتعلق بالأحكام الاختيارية من اتفاقية مكافحة الفساد، يمكن لمنغوليا أن تنظر في اتخاذ التدابير التالية لتعزيز فعالية إجراءاتها الوطنية:
- وضع أحكام تنص على التعاون المباشر بين منغوليا وأجهزة إنفاذ القانون الأجنبية.

التحقيقات المشتركة وأساليب التحقيق الخاصة

تستند منغوليا في إجراء التحقيقات المشتركة إلى اتفاقيات المساعدة القانونية المتبادلة، أو إلى ترتيبات خاصة بكل حالة على حدة عند عدم وجود اتفاقيات من هذا القبيل وحتى تاريخه، قدّمت منغوليا أربعة طلبات لإجراء تحقيقات مشتركة في الخارج. وتلقت منغوليا أيضا طلبا واحدا لإجراء تحقيق مشترك في أراضيها، وطلب إلى المحققين الأجانب الالتزام بقانون

منغوليا، ولم يتمكنوا من إجراء التحقيقات بأنفسهم، إذ كان يتعين إجراء التحقيقات عن طريق نظرائهم المنغوليين.

وينص قانون العمليات السرية وقانون مكافحة الفساد وقانون الإجراءات الجنائية في منغوليا على أن تستخدم منغوليا أساليب تحقيق خاصة.

وفيما يتعلق بالأحكام الاختيارية من اتفاقية مكافحة الفساد، يمكن لمنغوليا أن تنظر في اتخاذ التدابير التالية لتعزيز فعالية إجراءاتها الوطنية:

- إبرام اتفاقات أو ترتيبات بشأن استخدام أساليب التحقيق الخاصة، وتحديد الجهة التي تتحمل تكاليف ذلك على الصعيد الدولي؛
- في حال عدم وجود اتفاقات أو ترتيبات كهذه، وضع أحكام تنص على استخدام أساليب التحقيق الخاصة على أساس كل حالة على حدة.

التدريب والمساعدة التقنية

يمكن أن يستفيد عدد من هيئات إنفاذ القوانين وأعضاء جهاز القضاء من مزيد من التدريب على اتفاقية مكافحة الفساد. وينبغي أن تتخذ الجهة المناسبة، مثل وزارة الخارجية، بالتشاور مع الخبراء الدوليين حسب الاقتضاء، التدابير اللازمة لتنظيم مثل هذا التدريب الفني من أجل الوزارات والوكالات المعنية.

واعتُبرت دورات التدريب الأولية المتعلقة باتفاقية مكافحة الفساد، مثل الدورات التي نُظمت في إطار المبادرة الحكومية للتدريب على استخدام الاتفاقية كأساس قانوني للتسليم، ممارسة جيدة، ولكن يمكن مواصلة توسيع نطاقها.

وبالنظر إلى أن الترجمة الرسمية لاتفاقية مكافحة الفساد إلى اللغة المنغولية تنطوي على أخطاء فادحة تقلل من فائدتها حسبما تبين، فينبغي لوزارة الخارجية أن تأذن بإعادة ترجمة الاتفاقية إلى اللغة المنغولية، وينبغي لوزارة العدل أن تيسر عملية ترجمتها.

وقد طلبت منغوليا طائفة واسعة من أشكال المساعدة التقنية من أجل تنفيذ العديد من أحكام الفصلين الثالث والرابع من اتفاقية مكافحة الفساد. وتدرج فئات المساعدة التي يكثر الطلب عليها في فئة المشورة القانونية وملخصات الممارسات الجيدة والدروس المستخلصة، ثم توفير المساعدة الميدانية من خبير في مجال مكافحة الفساد.

أوغندا

١- النظام القانوني وجهود الإصلاح

وقَّعت أوغندا الاتفاقية في ٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ وأودعت صك التصديق عليها لدى الأمين العام في ٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤. والمعاهدات التي تصدق عليها أوغندا لا تُنفذ من تلقاء نفسها، بل يحتاج تنفيذها إلى تشريع يصدر من أجل ترجمتها إلى قانون وطني (المادة ١٢٣ من الدستور والمادة ٢ من قانون التصديق على المعاهدات). وتتبع أوغندا نظام القانون العام.

وفي عام ٢٠٠٤، أعلن الرئيس موسيفيني سياسة عدم التهاون المطلق إزاء الفساد. ولدى أوغندا استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد (٢٠٠٨-٢٠١٣) تغطي أنشطة القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني. وهي الاستراتيجية الوطنية الرابعة لمكافحة الفساد منذ عام ١٩٩٩. وقد اضطلعت أوغندا بعدد من الإصلاحات الإدارية والتشريعية بشأن مكافحة الفساد. ودخل قانون مكافحة الفساد حيز النفاذ في عام ٢٠٠٩؛ وهو قانون التنفيذ الرئيسي لاتفاقية مكافحة الفساد. ويتضمن ذلك القانون أحكاماً بشأن تجريم الفساد وبشأن صلاحيات المفتش الحكومي العام ومدير إدارة النيابة العامة وبشأن الولاية القضائية وإجراءات الحجز والمصادرة. وكان هذا القانون موضعاً لدعاوى تطعن في دستوريته حيث إنه لا يتضمن نصاً لحفظ الاستمرارية يكفل سريانه على الدعاوى التي تُنظر بموجب أحكام القوانين السابقة التي ألغيت واستعيض عنها بأحكامه. ولكن محكمة الاستئناف، التي اضطلعت بدور المحكمة الدستورية، سدت هذه الثغرات، فقضت في ١ آذار/مارس ٢٠١١ بأن قانون مكافحة الفساد يسري على الدعاوى المنظورة بموجب الأحكام الملغاة.

ومن بين التشريعات الأخرى التي تعالج مشكلة الفساد قانون هيئة التفتيش الحكومية (٢٠٠٢) وقانون مدونة العمل القيادي (٢٠٠٢). وقد طُعن في دستورية بعض أحكام قانون مدونة العمل القيادي أمام المحكمة العليا التي قضت بإنشاء محكمة خاصة بالمدونة المذكورة. ويجري وضع تشريع لإنشاء تلك المحكمة.

وأهم القوانين المتعلقة بالمسائل الجنائية والإجراءات الجنائية هي قانون المدونة الجنائية (١٩٥٠) وقانون مدونة الإجراءات الجنائية (١٩٥٠) وقانون المحاكم (١٩٧١) وقانون الأدلة (١٩٠٩) وقانون تسليم المطلوبين (١٩٦٤).

ويجري وضع مشاريع تشريعات في عدد من المجالات. وقد وضعت وزارة المالية ومصرف أوغندا، بالتشاور مع وزارات أخرى، مشروع قانون مكافحة غسل الأموال، الذي عرض

على البرلمان في ٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠ واحتياز مرحلة القراءة الأولى؛ وقد رفعت اللجنة البرلمانية المسؤولة تقريراً إلى الهيئة العامة للبرلمان بتعليقاتها عليه. وأعربت السلطات الأوغندية عن أملها في أن يعتمد القانون قبل انتخابات عام ٢٠١١. ويتضمن مشروع القانون لوائح تنظيمية بشأن تجريم غسل الأموال وإنشاء هيئة للاستخبارات المالية وتحديد المواضيع الإلزامية وكيفية ضبط وتجميد ومصادرة الموجودات المتعلقة بغسل الأموال والتعاون الدولي. وتعكف مديرية الأخلاقيات والنزاهة على وضع مبادئ لسن قانون بشأن عائدات الجريمة، وهي في الوقت الراهن قيد الدراسة. وعندما يقر مجلس الوزراء هذه المبادئ، سوف يوضع مشروع قانون يتعين على مجلس الوزراء أن يقره قبل عرضه على البرلمان من أجل إصداره. ويُنتظر أن يُقرّ مجلس الوزراء مبادئ حماية الشهود وتجري مناقشة طلب لاتخاذ إجراء تشريعي مختصر. وعلاوةً على ذلك، يجري إعداد قانون بشأن التعاون الدولي في المسائل الجنائية (يتضمن تعديلات على قانون تسليم المطلوبين) وتعديلات على قانون المشتريات العمومية والتصرف في الموجودات، وقانون بشأن التفاوض على الاعتراف مقابل تخفيف العقوبة.

٢- ملاحظات وتوصيات

(أ) الفصل الثالث- التجريم، المواد ١٥-٢٥

الأفعال المجرّمة في أوغندا منصوص عليها في كل من قانون مكافحة الفساد وقانون المدونة الجنائية.

ويرد تناول رشو الموظفين الوطنيين وارتشاؤهم في القسمين ٢ (ب) و(أ) من قانون مكافحة الفساد. وتنص المادة ٥ (ب) من قانون مكافحة الفساد على لائحة تنظيمية محددة بشأن المناقصات العامة.

وتعالج نفس الأحكام مسألة رشو الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية وفق الفقرة ١ من المادة ١٦ من الاتفاقية. ولا يتضمن قانون مكافحة الفساد تعريفاً لمصطلح "الموظف العمومي". وقد أفادت السلطات الأوغندية بأن هذا المصطلح يُعرّف وفقاً لمصطلح "الهيئة العمومية" الوارد في المادة ١ من القانون المذكور. ولكن فيما يتعلق بمفهوم الموظفين الأجانب، فإن هذا المفهوم لا يشمل صراحةً سوى الموظفين من جماعة شرق أفريقيا. وفي حين أن السلطات الأوغندية صرحت بأن مفهوم "الموظف العمومي" يمكن أن يشمل أيضاً الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية، فإن هذا التفسير لم تؤيده المحاكم. وقد ذُكر أيضاً أنه لم تعرض على المحاكم بعد أي قضية من هذا

القبيل، وأفادت السلطات الأوغندية بأن الوعي بالطابع الإجرامي لهذا السلوك في القطاع الخاص نادر للغاية. ولا يوجد تشريع قائم يغطي ارتشاء الموظفين العموميين الأجانب والموظفين الدوليين العموميين.

وأقسام قانون مكافحة الفساد التي تعالج احتلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها بشكل آخر من قبل موظف عمومي تشمل عددا من العناصر الواردة في اتفاقية مكافحة الفساد؛ غير أن القسمين ٢ (ج) و ٦ من القانون لا يغطيان الحالات التي توضع فيها ممتلكات خاصة في عهدة موظفين عموميين يتبعون منظمة ما (مؤسسة مثلا). وقالت السلطات الأوغندية إن هذه الأموال تؤول في العادة، وفقا لأحكام القانون الأوغندي، إلى ملكية هيئة عمومية. ويغطي القسم ١٩ عناصر أخرى لكنه لا يستخدم عبارة "لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان آخر".

ويغطي القسمان ٢ (هـ) و ٨ من قانون مكافحة الفساد جميع عناصر الاتجار بالنفوذ الواردة في الاتفاقية؛ وينفذ القسم ١١ منه جميع متطلبات الاتفاقية بشأن إساءة استغلال الوظيفة. وقد تبين كذلك أن القسم ٣١ منه، الخاص بالإثراء غير المشروع، يشمل جميع المتطلبات التي حددتها الاتفاقية.

والرشوة في القطاع الخاص مجرمة بموجب القسم ٢ (د) من قانون مكافحة الفساد وكذا الاختلاس. بموجب القسم ١٩ منه. ولوحظ عدم إحالة أي دعوى إلى المحاكم بعد بناء على المادة ٢ (د).

وفيما يتعلق بغسل الأموال، لم تنفذ أوغندا حتى الآن سوى أجزاء بسيطة من المتطلبات المتوخاة في الاتفاقية. فالتبديل الاحتياطي لعائدات الجريمة أو إحالة عائداتها غير مجرمين. ومسألة اكتساب وحيازة عائدات الجريمة معالجة جزئيا في القسم ٣١٤ من قانون المدونة الجنائية، ولكن استخدام "هذه العائدات" ليس مشمولاً. ويغطي القسم ٢ (و) من قانون مكافحة الفساد جزءاً من السلوك الذي تعالجه مفاهيم "الاحتياز" و"الاستخدام" و"الإخفاء"، ولكن الإخفاء مقصور هنا على الممتلكات نفسها وليس إخفاء الطبيعة الحقيقية للممتلكات أو مصدرها أو مكانها أو كيفية التصرف فيها أو حركتها أو ملكيتها أو الحقوق المتعلقة بها. وفيما يتعلق بالجرائم الأصلية، ينطبق القسم ٢ (و) من قانون مكافحة الفساد فحسب على الجرائم الأصلية المشمولة بالقسم ٢ منه، بينما القسم ٣١٤ من قانون المدونة الجنائية ينطبق على الممتلكات المكتسبة بارتكاب أي جرائم أو أفعال غير قانونية. والجرائم الأصلية المرتكبة خارج الولاية القضائية لأوغندا لا تعتبر جرائم أصلية سواء بموجب قانون مكافحة الفساد أو

قانون المدونة الجنائية. وإذا ما ارتكب أجنبي جرائم فساد خارج إقليم أوغندا، ثم غسل أمواله في أوغندا، فلا يمكن أن يؤدي هذا إلا إلى تسليمه إلى الدولة التي تطلبه. وأوغندا بسبيلها إلى اعتماد تشريع في هذا الشأن لتنفيذ هذا الحكم الوارد في اتفاقية مكافحة الفساد من خلال مشروع قانون مكافحة غسل الأموال والقانون المقبل الخاص بعائدات الجريمة. وفيما يتعلق بالإخفاء، يغطي القسم ٢ (و) من قانون مكافحة الفساد إلى حد بعيد متطلبات الاتفاقية في هذا الشأن، وإن كان لا يشير إلا للجرائم الأصلية المنصوص عليها بالحكومة بالقسم ٢ من القانون المذكور.

ويغطي التشريع الأوغندي السلوك الموصوف في اتفاقية مكافحة الفساد باعتباره إعاقة لسير العدالة (المادة ٢٥) في القسمين ٣٩ (ب) و(ج) من قانون مكافحة الفساد وكذلك القسمين ١٠٣ (ب) و(ج) من قانون المدونة الجنائية. والقسم ١٠٣ (ج) من قانون المدونة الجنائية هو في الواقع أكثر شمولاً من المادة ٢٥ (ب) من اتفاقية مكافحة الفساد حيث إنه يشمل أي عمل يقصد منه إعاقة سير العدالة.

ومن الملاحظ أن أوغندا قد بذلت بالفعل جهوداً لمواءمة قانونها الجنائي مع الاتفاقية، لكن تظل هناك مجالات هامة لتحسين التشريعات. وعليه، يوصى بأن تقوم أوغندا بما يلي:

- (١) تعديل تعريف الموظف العمومي أو الهيئة العمومية ليشمل الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية؛
- (٢) توضيح التشريعات الخاصة بالاختلاس والتبديد لضمان أن تشمل الأموال الخاصة التي يؤتمن عليها موظف عمومي وكذلك الاختلاس لمنفعة شخص آخر أو كيان آخر؛
- (٣) إعطاء أولوية لسن تشريع لتجريم غسل الأموال وإخفائها حسبما هو منصوص عليه في المادتين ٢٣ و ٢٤ من الاتفاقية؛ وينبغي أن يشمل هذا التشريع صراحة جميع التصرفات الموصوفة في الاتفاقية ويكفل انطباق غسل الأموال وإخفائها على الجرائم الأصلية كافة؛
- (٤) النظر، عند مراجعة قانون مكافحة الفساد، في أن تضمينه صراحةً جميع أشكال عرقلة سير العدالة الواردة في المادة ٢٥ من الاتفاقية.

وفيما يتعلق بالأحكام غير الإلزامية المتعلقة بالتحريم في اتفاقية مكافحة الفساد، خلص الرأي إلى أن على أوغندا أن تنظر في تحريم ارتشاء الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية.

(ب) الفصل الثالث، إنفاذ القانون، المواد ٢٦-٤٢

يتضمن القانون الأوغندي مفهوماً ضيقاً للمسؤولية الجنائية للأشخاص الاعتباريين ينطبق على جميع السياقات التي تكون فيها ممتلكات شخص اعتباري موضوع الحالة (القسم ٢ (ر) من قانون المدونة الجنائية والمادة ٢٥٧ (١٠) من الدستور). والقول بأن مفهوم "الشخص" يشمل الأشخاص الاعتباريين هو، فيما يُرى، من قبيل العرف العام في القانون الأوغندي، وإن لم تتفق على ذلك أو تصدر توضيحاً بشأنه عموم المحاكم. ولم تُحلل إلى المحاكم بعد أي دعوى ضد شخص اعتباري، وأفادت السلطات الأوغندية بأن الرشوة، من حيث التصور العام، ليست مشكلة القطاع الخاص، بل هي بالأحرى مشكلة للقطاع العام.

ويعالج القانون الأوغندي المسؤولية الإدارية للأشخاص الاعتباريين ولا سيما الإدراج في القوائم السوداء عملاً بقانون المشتريات العمومية والتصرف في الموجودات. غير أن الإدراج في القوائم السوداء لا يتصل إلا بمخالفة أحكام القانون المذكور وليس جميع الأفعال المجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية.

ويتضمن القانون الأوغندي جميع الأركان التي تشترطها الاتفاقية بشأن المشاركة في ارتكاب جرائم الفساد وتوافر القصد الجنائي لارتكابها والتحضير لها (الأقسام ٢ (ز) و ٥٢ (ب) و (ج) من قانون مكافحة الفساد، إلى جانب القسم ١٩ من قانون المدونة الجنائية). وقد يكون الدليل على توافر القصد قرينة، ويعتد بهذه القرينة طالما كانت دليلاً مباشراً؛ أما الأدلة غير المباشرة (مثل الروايات المتواترة) فغير مقبولة. وجرائم الفساد المرتكبة لا تسقط بالتقادم في أوغندا.

وتُوقع على مرتكبي جرائم الفساد عقوبات مناسبة. ومعظم الجرائم المنصوص عليها في قانون مكافحة الفساد معاقب عليها بالسجن لمدة لا تزيد على ١٠ سنوات أو بدفع غرامة لا تتجاوز ٢٤٠ نقطة مالية أو بكلا العقوبتين بالنسبة لعدد من الجرائم، من بينها الرشوة والاختلاس. والحصانة هنا مقصورة، بحكم الدستور، على رئيس الجمهورية.

والملاحقة القضائية مسألة تقديرية. والإفراج بكفالة والإفراج المبكر تنظمهما أحكام مختلفة في التشريع (القسمان ٧٥ و ٧٦ من قانون المحاكم والأقسام ١٤ و ١٥ و ١٦ من قانون

المحاكمة بلائحة اتهام، والقسم ٤٠ من قانون مدونة الإجراءات الجنائية والقسمان ٨٨ و ٨٩ من الفصل ٣٠٤ من قانون السجون).

ولكل سلطة مختصة صلاحيات تأديبية واردة في اللوائح التنظيمية للخدمة العمومية وقانون مدونة العمل القيادي لسنة ٢٠٠٢. والإفراج المشروط عن الموظفين العموميين إلى حين البت في الإجراءات التأديبية بشأنهم متوخى في الأوامر المستديمة الخاصة بالخدمة العمومية في أوغندا لسنة ٢٠١٠ والمادة ٣٨ من لوائح لجنة الخدمة العمومية لسنة ٢٠٠٩. والتجريد من الأهلية متوخى كعقوبة للموظفين العموميين على ممارسات الفساد. بموجب القسم ٤٦ من قانون مكافحة الفساد؛ غير أن هذا الحكم لا يشمل كلية المنشآت التي تملكها الدولة.

وفيما يتعلق بمصادرة وتجميد عائدات الجريمة وأدواتها، ينص قانون مكافحة الفساد في الأقسام ٦٣-٦٥ على مصادرة عائدات الجريمة الناتجة عن ارتكاب الجرائم المحددة في القانون. ويأخذ القانون الأوغندي بمبدأ المصادرة بناءً على حكم إدانة في دعوى شخصية في مقابل مبدأ المصادرة بناءً على حكم إدانة في دعوى عينية؛ كما أنه يتوخى مبدأ مصادرة الأشياء وليس مصادرة القيمة. ولا يتوخى التشريع الحالي مصادرة أدوات الجريمة، ولا ينص أيضاً على قواعد مفصلة لتحديد عائدات الجريمة أو أدواتها أو تتبع تلك الأدوات والعائدات. ولدى هيئة التفتيش العام الحكومية والشرطة صلاحية الضبط والتجميد، ولكن ورد أن تتبع الموجودات يطرح مشاكل كبيرة في واقع الممارسة العملية، وأن معيار الإثبات المطلوب يماثل من الناحية العملية تقديم دعوى ظاهرة الوجود، وهو أمر صعب الوصول إليه في المرحلة المبدئية للتحقيق. ولا توجد لوائح شاملة بشأن إدارة الموجودات، والقصور في الآليات والقدرات يفتح الباب أمام دعاوى الطعن في إدارة الموجودات المضبوطة. ورغم عدم وجود أحكام محددة تتوخى ضبط ومصادرة الممتلكات التي حُوِّلت إليها عائدات الجريمة أو بُدِّلت بها، أو الممتلكات التي اختلطت بها تلك العائدات، يُرى أن من الممكن القيام بذلك إذا ما ثبت وجود صلة مباشرة بينها وبين الممتلكات التي تأتت من عوائد الجريمة. ولا يميز القانون الأوغندي مصادرة ممتلكات بقيمة عوائد الجريمة. وينفذ القانون الأوغندي أحكاماً تحمي الأطراف الثالثة الحسنة النية عند مصادرة عوائد الجريمة. بموجب القسم ٦٢ (٦) و ٦٦ من قانون مكافحة الفساد.

وفيما يتعلق بحماية الشهود، أكدت السلطات الأوغندية أن عدم وجود نظام لحماية الشهود هو من مواطن الضعف الرئيسية في النظام المعمول به في هذا البلد لمكافحة الفساد. وقد سنت أوغندا حديثاً قانوناً لحماية المبلغين عن الجرائم دخل حيز النفاذ في أيار/مايو ٢٠١٠، ولكن لم تُسن بعد أي لوائح لتنفيذ القانون.

ويمكن إلغاء العقود إذا ما شاب إبرامها الفساد وفقا لقانون المشتريات العمومية والتصرف في الموجودات، ولكن لا توجد لائحة تنظم الامتيازات. وفيما يتعلق بالتعويض عن الأضرار من جراء الفساد، تغطي المادة ٣٥ من قانون مكافحة الفساد الحالات المتوخاة في الاتفاقية، ولكنها لا توفر قاعدة تنظيمية عامة للتعويض عن الأضرار. كما لا يوجد أي نص قانوني يحدد القواعد والإجراءات التي يتعين على المحكمة اتباعها للأمر بتعويض الضحايا عن الأضرار الناشئة من تقييد حرية التصرف في الممتلكات.

ولوحظ فيما يتعلق بالاختصاص بالملاحقة القضائية وجود بعض التداخل فيما بين وظائف هيئة التفتيش الحكومية المسؤولة عن الجرائم المنصوص عليها في قانون مكافحة الفساد وإدارة النيابة العامة المسؤولة عن ملاحقة جميع الجرائم. وعلاوة على ذلك، فقد أعربت كلتا المؤسستين عن شواغل فيما يتعلق بمدى ملاءمة ملاك الموظفين ومستويات تدريبهم وحياتهم الفنية وإمكانية الاحتفاظ بالموظفين المدربين منهم. وأعربت مؤسسات أخرى عن شواغل بشأن التدخل السياسي في تحقيقات الفساد.

ولا توجد في الوقت الراهن آلية لتشجيع الجناة على التعاون مع سلطات إنفاذ القوانين. ومن ناحية أخرى، فالصلاحيات التقديرية الممنوحة لإدارة النيابة العامة والمفتش الحكومي العام تسمح لهما بمنح الجاني حصانة من الملاحقة القضائية إذا ما تعاون تعاوننا كبيرا مع سلطات إنفاذ القوانين، ويمكن للقضاء أن يراعي تعاون المتهم فيخفف العقوبة عنه. ولا تنص التشريعات الأوغندية على حماية المتعاونين مع العدالة. ويجري في الوقت الراهن إعداد مشروع قانون للتفاوض على الاعتراف مقابل تخفيف العقوبة.

ولدى السلطات العامة في أوغندا صلاحيات واسعة للتعاون وتبادل المعلومات مع سلطات إنفاذ القوانين، ولكن لوحظ أن تبادل المعلومات مع سلطات إنفاذ القوانين ليس ممارسة دائمة لدى الكثير من الهيئات العامة. وبالمثل، لا توجد في أوغندا سياسات محددة وثابتة لتشجيع التعاون بين سلطات التحقيق والملاحقة القضائية الوطنية من جهة وكيانات القطاع الخاص من جهة أخرى، وإن كانت بعض الاجتماعات تعقد مع كيانات القطاع الخاص أو منظمات المجتمع المدني في كل حالة على حدة.

ولا توجد في أوغندا قوانين تنص على سرية العمل المصرفي من شأنها منع المصارف من تقديم أي معلومات أو وثائق للتحقيقات الجنائية.

ولا يجيز التشريع الأوغندي أن تؤخذ في الحسبان أحكام الإدانة السابقة المقيدة في السجل الجنائي في بلد آخر باعتبار أن لها عواقب قانونية على الشخص الذي صدرت عليه عندما يكون موضع الاتهام في دعوى جنائية في أوغندا.

وفيما يتعلق بالاختصاص في قضايا الفساد، فإن القضاء الأوغندي مختص بالجرائم التي ترتكب في إقليم أوغندا وليس بالجرائم المرتكبة على متن سفينة ترفع علمها أو طائرة مسجلة بموجب قوانينها. ولا تمد أوغندا ولايتها القضائية خارج إقليمها إلا في الحالات المتصلة ببعض الجرائم المنصوص عليها في قانون المدونة الجنائية، ومن بينها الخيانة والإرهاب، وليس جرائم الفساد.

وبناءً على ذلك، اختتم الاستعراض بالتوصيات التالية:

- (١) ينبغي تعديل التشريعات الأوغندية من أجل تنظيم مصادرة أدوات الجريمة. وينبغي أن تتناول أحكام محددة مسألة تعقب عائدات الجريمة أو أدواتها والتعرف عليها ومسألة إدارة الموجودات. وينبغي تعديل القانون لإقامة أساس قانوني متين لضبط ومصادرة الممتلكات المحولة أو المبدلة أو المختلطة؛
- (٢) ينبغي أن تُعزَّز القدرات وأن يتلقى الموظفون التدريب المناسب للتعرف على السلع وتعبئها وضبطها وكذلك إدارة الموجودات المضبوطة (انظر أدناه ما يتعلق بالتدريب والمساعدة التقنية)؛
- (٣) ينبغي وضع تشريع لحماية الشهود ونظام تنفيذي لهذه الغاية؛ وينبغي أن يتضمن هذا التشريع أيضاً أحكاماً بشأن مركز الضحية في المحاكمة؛
- (٤) بالرغم من أنه أمكن تسوية بعض أوجه التداخل بين صلاحيات المفتش الحكومي العام وصلاحيات إدارة النيابة العامة بروح من التعاون ووفق ممارساته المرعية، فلعل أوغندا تود النظر في زيادة الدقة في تحديد مسؤوليات الجانبين. وعلاوة على ذلك، ينبغي إيلاء الأولوية لتحسين ملاك موظفي هاتين المؤسسات وتدريبهم (انظر أدناه ما يتعلق بالتدريب والمساعدة التقنية)؛
- (٥) ينبغي تناول مسألة توفير الحماية المادية للمتعاونين مع العدالة في تشريعات مقبلة؛
- (٦) يوصى بزيادة تعزيز آليات التعاون وتبادل المعلومات بين السلطات الوطنية العمومية وأجهزة إنفاذ القانون وإبرام اتفاقات تعاون أو اتخاذ أي أشكال أخرى من التدابير لضمان التعاون مع أجهزة القطاع الخاص؛

- (٧) ينبغي أن تفرض أوغندا ولايتها القضائية على الجرائم التي ترتكب على متن السفن التي ترفع علمها أو الطائرات المسجلة بموجب قوانينها.
- وأوصي، فيما يتعلق بمتطلبات الاتفاقية غير الإلزامية المتعلقة بإنفاذ القانون، بما يلي:
- (٨) ينبغي إدخال تعديل محدد على قانون مكافحة الفساد لتوضيحه، بحيث يشمل مفهوم "الشخص"، في جميع السياقات، الأشخاص الاعتباريين أيضا؛
- (٩) ينبغي النص على التجريد من الأهلية كعقاب على السلوك الفاسد لكل الموظفين العاملين لدى جميع المنشآت التجارية المملوكة للدولة؛
- (١٠) لعل أوغندا تنظر في إمكانية قلب عبء الإثبات فيما يتعلق بمشروعية الممتلكات التي يكتسبها شخص مشتبه بارتكابه جريمة فساد أو أي جريمة أخرى؛
- (١١) ينبغي سنّ لوائح تنظيمية لتنفيذ قانون المبلغين عن الجرائم الأخير. ورئي أيضا أنّ هذا القانون يمكن أن يستفيد من لائحة تنظيمية بشأن حماية من يُبلغ محاميا أو قائدا لمنظمة دينية؛ ومن حكم ينص على تعويض الأجور الضائعة وما شابه ذلك من المسائل لإزالة آثار الإيذاء المباشرة وغير المباشرة؛ ومن إلزام أرباب العمل بتوعية الموظفين بهذا القانون. وأوصي فضلا عن ذلك بتنفيذ برامج لتوعية السكان بأهمية فضح الأفعال الفاسدة وبالوسائل المتاحة لحماية المبلغين عن الجرائم؛
- (١٢) ينبغي وضع أحكام قانونية بشأن إلغاء الامتيازات الموصومة بالفساد. ويمكن النظر فيما إذا كان ينبغي أن تنص هذه الأحكام القانونية على القواعد والإجراءات التي يجب أن تتبعها المحكمة للأمر بتعويض ضحية الفساد من الممتلكات المحجوز عليها؛
- (١٣) لعل السلطات الأوغندية تود النظر في إتاحة إمكانية مراعاة أحكام الإدانة السابقة المقيدة في السجل الجنائي في بلد آخر باعتبار أنّ لها عواقب قانونية على الشخص الذي صدرت عليه عندما يكون موضع الاتهام في دعوى جنائية في أوغندا؛
- (١٤) لعل أوغندا تود النظر في مدّ ولايتها القضائية إلى خارج إقليمها في حالات معيّنة وفقا لما تنص عليه الفقرة ٢ من المادة ٤٢ من الاتفاقية.

(ج) الفصل الرابع - التعاون الدولي

١٤ تسليم المطلوبين

إنّ لدى أوغندا قانونا لتسليم المطلوبين (Extradition Act Cap 117) يتضمّن القواعد القانونية التي تستطيع أوغندا وفقا لها أن تسلّم الأشخاص المطلوبين للعدالة أو تطلب تسليمهم إليها. وتجعل أوغندا تسليم المطلوبين مشروطا بوجود معاهدة.

وبمعزل عن التعاون الدولي في إطار جماعة شرق أفريقيا، توافق أوغندا على تسليم المطلوبين بالاستناد إلى المعاهدات الثنائية وبتنفيذ اتفاقية مكافحة الفساد أساسا قانونيا. ولكنّ الأمين العام لم يُبلّغ بذلك بعد. وقد أبرمت بعض الاتفاقات الثنائية، معظمها ضمن المنطقة. وتشترط أوغندا أن تكون طلبات تسليم المطلوبين الموجهة إليها مقدّمة عبر القنوات الدبلوماسية. وبعد تلقي طلب من هذا القبيل، يحال هذا الطلب عن طريق وزارة العدل لكي يبتّ فيه القاضي المختص.

ويخضع تسليم المطلوبين لقاعدة ازدواجية التجريم. ويمكن تسليم المطلوبين في كل الجرائم الواردة في الجدول المرفق بقانون تسليم المطلوبين (المادة ٢٨ منه)، وهي الجرائم التي إن هي ارتكبت في منطقة تخضع لولاية أوغندا القضائية تكون جرائم يُحاكَم عليها بحسب الوصف الوارد في الجدول المرفق بهذا القانون. وللوزير أن يعدّل الجدول بصك قانوني. ويتضمن الجدول حاليا جرائم الرّشوة، والاختلاس والجرائم المتصلة به، والاستيلاء على العهدة، والتهديد، والترهيب، ضمن جرائم أخرى. ويجيل الجدول إلى المدوّنة الجنائية ولكن يمكن أن ينطبق ذلك أيضا على قانون مكافحة الفساد، وفقا للمادة ١٣ (١) من قانون التفسير.

ويجيز القانون الأوغندي تسليم المطلوبين من مواطني أوغندا.

ولا يتضمّن القانون الأوغندي أي أحكام محددة بشأن تعجيل إجراءات تسليم المطلوبين وتبسيطها ولا بشأن رفض التسليم على أساس التمييز، ولا توجد أي سوابق قضائية متاحة بهذا الصدد.

١٥ المساعدة القانونية المتبادلة

ليس لدى أوغندا حاليا أي تشريعات وطنية بشأن المساعدة القانونية المتبادلة. وسيبدأ العمل عما قريب على وضع قانون بشأن التعاون الدولي. وقد وُفّرت المساعدة القانونية المتبادلة، في غياب هذه التشريعات، وفقاً لعدد من المبادئ المتعارف عليها. وأوغندا طرف في عدد محدود

جدا من معاهدات المساعدة القانونية المتبادلة. ولم توضّح السلطات الأوغندية ما إذا كانت ازدواجية التجريم شرطا لتقديم المساعدة القانونية المتبادلة.

والمساعدة القانونية المتبادلة ليست معلّقة على شرط وجود معاهدة؛ وقد قُدّمت بموجب معاهدات ثنائية ومتعددة الأطراف، بما في ذلك نظام هراري واتفاقية مكافحة الفساد كأساس قانوني، كما قُدّمت على أساس المعاملة بالمثل.

وقد اختيرت هيئة التفتيش الحكومية لتكون السلطة المركزية المسماة في هذا الشأن وحُدّدت الإنكليزية لتكون لغة المساعدة القانونية المتبادلة. ولم يكن الإشعار بذلك قد ورد بعد عند الانتهاء من هذا التقرير.

وتوافق أوغندا على أن توجّه إليها طلبات المساعدة القانونية المتبادلة والرسائل المتصلة بها، في الحالات العاجلة، عن طريق المنظمة الدولية للشرطة الجنائية.

٣٤ التعاون على إنفاذ القانون

يجري التعاون على إنفاذ القانون عن طريق الإنترنت وشبكة الجنوب الأفريقي المشتركة بين الوكالات لاسترداد الموجودات، وهي شبكة من دوائر الشرطة والادعاء العام على نسق شبكة كامدين المشتركة بين الوكالات لاسترداد الموجودات وتتيح إمكانية تبادل المعلومات عن العمليات المنفذة بشأن بعض القضايا. وعلاوة على ذلك، تتعاون النيابة العامة مع المكتب الأوروبي لمكافحة الاحتيال والمكتب المعني بعمليات الاحتيال الخطيرة في المملكة المتحدة و المركز الدولي لاسترداد الموجودات.

ولم يُضطلع بعد بتحريات مشتركة في قضايا الفساد، ولم تُقدّم معلومات عن اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف بهذا الشأن.

ولا تتضمن تشريعات أوغندا أي حكم يتناول تحديدا أساليب التحري الخاصة، ولم تُقم أوغندا تعاوناً دولياً في هذا المجال.

واختتم الاستعراض بالتوصيات التالية فيما يتعلق بالتعاون الدولي:

(١) مع الاعتراف بأن العديد من المسائل المتعلقة بتسليم المطلوبين مما تقضي به الاتفاقية مشمول بتشريعات أوغندا وعُرفها الخاص بالسوابق القضائية، ينبغي انتهاز فرصة الإصلاح التشريعي الذي سيُجرى عما قريب في قانون التعاون الدولي للقيام بما يلي:

- تضمين القانون أحكاما بشأن كيفية معاملة طلبات تسليم المطلوبين في عدة جرائم منفصلة عندما يكون التسليم واجبا في إحداها على الأقل؛
- توضيح القانون لضمان وجوب تسليم المطلوبين في كل جرائم الفساد؛
- إبلاغ الأمين العام بإمكانية استخدام اتفاقية مكافحة الفساد كأساس قانوني لتسليم المطلوبين بموجب القانون الأوغندي؛
- وضع أحكام محددة من أجل تسريع إجراءات تسليم المطلوبين وتبسيطها؛
- وضع قواعد محددة تنظم رفض التسليم على أساس التمييز؛
- وضع أحكام بشأن التشاور مع الدولة الطرف الطالبة قبل رفض طلبها؛
- يمكن أن تنظر أوغندا أيضا في تطبيق الأحكام غير الإلزامية من الاتفاقية فيما يتعلق بتسليم المطلوبين في غياب ازدواجية التجريم؛
- (٢) لعل أوغندا تود أن تنظر في الدخول في اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف بشأن نقل الأشخاص الذين صدرت ضدهم أحكام قضائية؛
- (٣) ينبغي إيلاء أولوية لوضع تشريع بشأن المساعدة القانونية المتبادلة. وينبغي أن تؤخذ في الاعتبار في هذا التشريع كل مقتضيات المادة ٤٦ من الاتفاقية؛
- (٤) ينبغي أن تنظر أوغندا في اتخاذ تدابير تكفل إمكانية نقل إجراءات الملاحقة القضائية في جريمة فساد إلى ولاية قضائية أخرى في الحالات التي يُعتبر فيها أن هذا النقل هو في صالح إقامة العدل على النحو الواجب؛
- (٥) لعل أوغندا تود أن توسّع نطاق تعاونها على إنفاذ القانون وأن تنظر في تضمين تشريعاتها أحكاما بشأن استخدام أساليب خاصة للتحري في قضايا الفساد وأن ترم اتفاقات أو ترتيبات دولية أو تسمح بالبت في كل حالة على حدة في هذا الصدد.

٣- التدريب والمساعدة التقنية

حددت أوغندا، طوال الاستعراض، عددا من احتياجات التدريب والمساعدة التقنية، مؤكدة أنّ بإمكان عدد من الأجهزة الاستفادة من تدريب إضافي بشأن الاتفاقية. وينبغي أن تتخذ هيئة مناسبة التدابير الضرورية، بالتشاور مع خبراء دوليين، حسب مقتضى الحال، لتنظيم هذا التدريب الفني للوزارات والأجهزة ذات الصلة. ولئن اعتبرت السلطات الأوغندية أنّ من

الممكن عموماً إجراء التعديلات التشريعية بدون مساعدة تشريعية، فقد خلص الرأي إلى ضرورة إيلاء الأولوية للمجالات التالية:

- (١) التدريب على إنفاذ القانون وعلى تحري حالات الفساد وملاحقة الجناة قضائياً. وينبغي أن يشمل هذا التدريب التحريات المالية، وعلى وجه التحديد تعقب الموجودات وضبطها ومصادرتها، كما ينبغي أن يشمل إدارة الموجودات المضبوطة. وينبغي أن يوجه هذا التدريب، على أقل تقدير، إلى الشرطة (دائرة التحقيقات الجنائية) النيابة العامة وهيئة التفتيش الحكومية. وينبغي أن يتناول هذا التدريب أيضاً استخدام تكنولوجيا المعلومات بغية تنفيذ التشريعات القائمة تنفيذاً كاملاً؛
- (٢) ينبغي أن تُبنى القدرات في مجالات التعاون الدولي (تسليم المطلوبين، والمساعدة القانونية المتبادلة، والتعاون على إنفاذ القانون) والتفاعل غير الرسمي مع النظراء في البلدان الأخرى والترابط الشبكي؛
- (٣) ينبغي دعم التوعية بالتشريعات المناهضة للفساد بوجه عام، وخصوصاً بأهمية الإبلاغ عن حوادث الفساد وبضروب الحماية المتاحة بموجب قانون حماية المبلغين عن الجرائم.