

Distr.: General
12 November 2012
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



فريق استعراض التنفيذ

الدورة الرابعة

فيينا، ٢٧-٣١ أيار/مايو ٢٠١٣

البند ٢ من جدول الأعمال المؤقت*

استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

خلاصة وافية

مذكّرة من الأمانة

إضافة

المحتويات

الصفحة

| | |
|---|---------------------------|
| ٢ | ثانياً- خلاصة وافية |
| ٢ | زامبيا |

* CAC/COSP/IRG/2013/1.



ثانياً - خلاصة وافية

زامبيا

- ١ مقدمة

لمحة عامة عن الإطار القانوني والمؤسسي لزامبيا في سياق تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

وقَّعت زامبيا على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (الاتفاقية) في ١١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ وصدَّقت عليها في ٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧. ويستند النظام القانوني في زامبيا إلى نظام القانون العام الإنكليزي. والدستور هو القانون الأعلى وتكون له الغلبة إذا وُجد تضارب بين القوانين. ويُعتبر قانون مكافحة الفساد رقم ٣٨ لعام ٢٠١٠ (قانون مكافحة الفساد) الإطار القانوني الأساسي لمكافحة الفساد. وتشمل القوانين الأخرى ذات الصلة قانون العقوبات الذي يضم عدداً من الأحكام التي تتناول الفساد وإساءة استغلال الوظيفة وممارسة السلطة العمومية، بالإضافة إلى قانون حظر ومنع غسل الأموال رقم ١٤ لعام ٢٠٠١ (قانون غسل الأموال)، وقانون مصادرة العائدات الإجرامية رقم ١٩ لعام ٢٠١٠ (قانون المصادرة).

والمؤسسة الرئيسية المعنية بمكافحة الفساد في زامبيا هي لجنة مكافحة الفساد. وهي مسؤولة عن التحقيقات وتوعية المجتمع ومنع الفساد. وهي مسؤولة أيضاً عن قيادة تنفيذ سياسة مكافحة الفساد الوطنية لعام ٢٠٠٩ وخطتها التنفيذية لعام ٢٠١٠. وهناك أيضاً عدد من المؤسسات الأخرى ذات الصلة. ووحدة مكافحة غسل الأموال، التابعة للجنة إنفاذ قوانين المخدرات هي وحدة مشتركة بين عدة وكالات منوطة بمكافحة غسل الأموال. ويراقب مكتب المراجع العام للحسابات إنفاق الموارد العامة في الأغراض التي يقرّها البرلمان. ولجنة الحسابات العامة التابعة للجمعية الوطنية مسؤولة عن فحص جوانب الإدارة المالية التي ينهض بها موظفو الحسابات في المرافق العمومية والمشروعات المملوكة للدولة والمؤسسات المنشأة بموجب تشريعات التي يراجع حساباتها مكتب المراجع العام للحسابات. وتتحرى لجنة التحقيق أو أمين المظالم عن كيفية أداء أي موظف عمومي لمهام منصبه أو ممارسته لسلطته. وأخيراً، فإن هيئة الشكاوى القضائية هي الجهة المنوطة بالتحقيق في مزاعم سوء سلوك الموظفين القضائيين.

وقد شدّد المستعرضون، بوجه عام، على ضرورة إتاحة المزيد من الإحصاءات والحالات عن تنفيذ أحكام القانون بما يُيسر تقييم فعاليتها. ورأوا أن توفير معلومات عملية محددة عن

كيفية التنسيق بين المؤسسات المعنية بمكافحة الفساد أمر له أولوية. وتركز سياسة مكافحة الفساد الوطنية لعام ٢٠٠٩ وخططها التنفيذية لعام ٢٠١٠ على الثغرات التشريعية والمؤسسية المتبينة في مجال مكافحة الفساد في زامبيا، وكذلك تعزيز فعالية جهود زامبيا في تنفيذ الاتفاقية، بالإضافة إلى اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومحاربه، وبروتوكول الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي لمكافحة الفساد.

٢- تنفيذ الفصلين الثالث والرابع

٢-١-٢-١ التجريم وإنفاذ القانون (الفصل الثالث)

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

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

تُنفذ التشريعات القائمة المعنية بجرائم الرشوة (الفقرة ٢) من المادة ١٩ والفقرة (٢) من المادة ٢٠ من قانون مكافحة الفساد) والارتشاء (الفقرة ١) من المادة ١٩ والفقرة (١) من المادة ٢٠ من القانون نفسه) المتعلقة بالموظفين العموميين الوطنيين المادة ١٥ من الاتفاقية. ومن ضمن التعريفات الواردة في سياسة مكافحة الفساد الوطنية لعام ٢٠٠٩ تعريف مصطلحي "الرشوة" و"الموظف العمومي"، وتُعرّف مدونة الأخلاقيات (الفقرة ٣) مصطلح "موظف الخدمة العمومية". وأشار إلى أن رئيس الدولة لا يعتبر موظفاً عمومياً (حكم المحكمة العليا في قضية تشيلوبا ضد الشعب).

وتُعرّف المادتان ٢٠ و ٢٥ من قانون مكافحة الفساد المعاملات الفاسدة من قِبَل الجهات الخاصة أو معها، وكذلك الممارسات الفاسدة من قِبَل الموظفين العموميين الأجانب أو معهم. ونطاق الفقرة (١) من المادة ٢٥ من القانون أوسع من الاتفاقية، حيث لا تقتصر أحكام المادة المذكورة على "تصريف الأعمال التجارية الدولية".

وفيما يخص المتاجرة بالنفوذ، أشارت السلطات إلى مدونة أخلاقيات الخدمة العمومية، والتي تنص على أنه "لا يجوز لموظفي الخدمة العمومية ... التصرف بأية طريقة قد تنطوي على سوء إدارة أو ما يتعارض مع هذه المدونة" (الفقرة ١٢).

وتُجرّم المادتان ٢٠ و ٢٣ من قانون مكافحة الفساد جزئياً الرشوة والارتشاء في القطاع الخاص. وبصورة عامة، تتضمن السياسة الوطنية لعام ٢٠٠٩ إطاراً قانونياً لمكافحة الفساد يحكم القطاع الخاص.

وتُعاد حالياً هيكله نظام الإدعاء العام، حيث أنشئت هيئة جديدة له. وسيكون للهيئة الوطنية للإدعاء العام ولاية حصرية على التعامل مع الجرائم المتعلقة بالفساد من خلال وحدة مكافحة الجرائم المحددة في الاتفاقيات التابعة للهيئة. وستنيط الهيئة الوطنية للإدعاء العام بالتصدي لجرائم الفساد وغيرها من الجرائم المتصلة بها، التي تتعامل معها حتى تاريخه لجنة مكافحة الفساد.

غسل العائدات الإجرامية؛ الإخفاء (المادتان ٢٣ و ٢٤)

يرد الإطار الخاص بمكافحة غسل الأموال بشكل أساسي في قانون غسل الأموال، وإن كان قانون مكافحة الفساد ينص على اعتبار كافة الجرائم الواردة فيه والمتعلقة بالفساد جرائم أصلية (المادة ٤٠)؛ ولا يُنص على هذه الجرائم في قانون غسل الأموال. وتُجرّم المادة ٣٥ من قانون مكافحة الفساد تبديل الممتلكات المكتسبة من عائدات الجرائم المتعلقة بالفساد أو إحالتها أو التصرف فيها. ولا يوجد نص يعالج مسألة الغسل الذاتي للأموال. ويُعرّف قانون غسل الأموال "العائدات الإجرامية" على أنها "أي ممتلكات أو منافع أو مزايا تتحقق داخل زامبيا أو خارجها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة من نشاط غير مشروع". وتتضمن الأحكام العامة الأخرى، ضمن جملة أمور، تعريف الفاعل الأصلي (المادة ٢١ من قانون العقوبات) والشروع (المادة ٣٨٩ من القانون)؛ وتجريم أفعال المساعدة على ارتكاب جرائم يعاقب عليها قانون مكافحة الفساد أو التشجيع على ذلك أو إسداء المشورة بشأنها أو التآمر مع أي شخص لارتكابها (المادة ٣٩ من قانون مكافحة الفساد)؛ والمسؤولية عن الجرائم المرتكبة خارج الولاية القضائية (أو بشكل جزئي داخلها/خارجها: المادة ٦ من قانون العقوبات). وتتضمن المادة ٣٥ من قانون مكافحة الفساد إخفاء الممتلكات، والمادة ٣٧ التستر على الجرائم.

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

يُجرّم قانون مكافحة الفساد وقانون العقوبات اختلاس الموظف العمومي للممتلكات أو تبديدها أو تسريبها بشكل آخر. وتنص المادة ٣٣ من قانون مكافحة الفساد على تعريف الاستحواذ على الممتلكات العمومية والإيرادات العمومية عن طريق الفساد. وتغطي المادة ٢٧٧ من قانون العقوبات جرائم السرقة التي يرتكبها العاملون في الهيئات العمومية. وفيما يخص الإشارة إلى أي "أموال أو أوراق مالية ... خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة"، الواردة في المادة ١٧ من الاتفاقية، فقد رُئي أنها مدرجة في المادة ٢٠ من قانون

مكافحة الفساد، وكذا عبارة "عُهد بها [إلى موظف عمومي] بحكم موقعه فهي مدرجة في الفقرة (٢) من المادة ٣٣". كما يُعامل الاختلاس معاملة "السرقَة".

وجريمة إساءة استغلال الوظائف معالجة بشكل أساسي في المادة ٩٩ من قانون العقوبات، وإن كانت هناك أحكام أخرى ذات صلة (المادة ٩٧ من قانون العقوبات؛ والفقرة ١٢ من مدونة الأخلاقيات؛ والمادة ٤ من قانون مدونة قواعد السلوك البرلمانية والوزارية).

ولا توجد أحكام تُجرّم الإثراء غير المشروع. والمادة ١٨ من الدستور لا تسمح بعكس عبء الإثبات. وتُحذر الإشارة إلى المادتين ٣١٩ و ٣٢٠ من قانون العقوبات اللتين تنصان على تقديم من يُشتبه في امتلاكه أو تبديله لممتلكات مسروقة إلى المحاكمة، واعتبار تسلم مسروقات من خارج زامبيا جريمة تُعرّض من يرتكبها للسجن سبع سنوات. ولم يُطبق هذان الحكمان حتى تاريخه. ويُطلب من بعض أنواع الموظفين العموميين (الموظفين في المكاتب الوزارية: المادة ١٠ من قانون مدونة قواعد السلوك البرلمانية والوزارية؛ والمفوضين: المادة ٤ من قانون مكافحة الفساد) تقديم إقرارات الذمة المالية. وعالجت الخطة الاستراتيجية للجنة مكافحة الفساد (٢٠٠٩-٢٠١٣) مسألة نقص الأحكام القانونية الملائمة، وأبلغ المستعرضون بوجود مشروع قانون أمام البرلمان يُلزم جميع الموظفين العموميين بتقديم إقرارات الذمة المالية.

وتجريم اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص قاصر على السرقات التي يرتكبها الكتبة والخدم (المادة ٢٧٨ من قانون العقوبات).

إعاقة سير العدالة (المادة ٢٥)

وُجد أن مجموعة الأحكام المتنوعة والواسعة التي تُجرّم إعاقة سير العدالة (المادتان ٢٤ و ٥٨ من قانون مكافحة الفساد؛ والفصل الحادي عشر من قانون العقوبات بشأن الجرائم المتعلقة بإقامة العدل) تفي بمتطلبات المادة ٢٥ من اتفاقية الأمم المتحدة.

مسؤولية الشخصيات الاعتبارية (المادة ٢٦)

تُجيز المادة ٤٦ من قانون مكافحة الفساد رفع الغطاء المؤسسي، فإذا ارتكبت هيئة اعتبارية أو غير اعتبارية جريمة بموجب هذا القانون، يكون كل مدير من المديرين الإداريين والتنفيذيين ... عرضة للمساءلة". ولكن القانون يُغفل فيها ذكر العقوبات التي يجوز فرضها

ويمكن العثور في المادة ٤٠ منه الخاصة بالعقوبات العامة، على العقوبات التي سوف تُوقع على من سيُدان منهم.

وتُجيز المادة ٢٣٣ من قانون الشركات تحميل أي مدير أو موظف آخر المسؤولية المدنية أو الجنائية عن أي إهمال أو تقصير أو إخلال بالواجب أو خيانة للأمانة. كما تحدد المادة ٢٤ من قانون المصادر متى يحق للمحكمة رفع الغطاء المؤسسي، ولكن فقط فيما يتعلق بأمر مصادرة.

المشاركة والشروع (المادة ٢٧)

تتضمن المادتان ٢١ و ٢٣ من قانون العقوبات تعريفاً للمقصود بالفاعل الأصلي وإسداء المشورة للغير بشأن ارتكاب جريمة. وتغطي المادة ٣٩ من قانون مكافحة الفساد حالات الشروع والتآمر. وتتناول المواد من ٣٩٤ إلى ٣٩٦ من قانون العقوبات التآمر على ارتكاب الجنايات والجُنح وغيرها من أشكال التآمر الأخرى. ويُستخدم مصطلح المؤامرة في قانون العقوبات بالتبادل مع مصطلح "الإعداد" أو متصلاً به بحسب ما جاء في الفقرة (٣) من المادة ٢٧ من الاتفاقية.

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

تقضي معظم مواد قانون مكافحة الفساد بعقوبات محددة، ولكن يجوز لرئيس الإدعاء العام، على سبيل المثال، "أن يعرض العفو عن المتهم بشرط أن يكشف بشكل تام ودقيق عن جميع الحقائق أو الملابس التي يعرفها والمتعلقة بالجريمة" (المادة ٦٢). وفي الحالات التي لا يُنص فيها على العقوبات، تتبع أحكام المادة ٤٠ (التي تحدد العقوبات العامة)، أو تدابير أخرى (مثل مدونة الأخلاقيات للخدمة العمومية). وينص قانون مفاوضات واتفاقيات الاعتراف مقابل تخفيف العقوبة وقانون الهيئة الوطنية للإدعاء العام على أمثلة للصلاحيات القانونية التقديرية. ويتضمن قانون الإجراءات الجنائية وقانون مكافحة الفساد شروط الإفراج بكفالة. ويركز مجلس الإفراج المشروط المؤسس بموجب قانون السجون على بحث حالات الإفراج بكفالة عن المحبوسين (ما يتعلق بجسامة الجريمة والسلوك).

وتنص المادة ١٧ من قانون مكافحة الفساد على تعريف حصانة أعضاء لجنة مكافحة الفساد. ويوفر النظام القانوني الوطني في زامبيا الحصانة الوظيفية (بالنسبة للموظفين القضائيين: المادة ١٥ من قانون العقوبات؛ والمفوضين: المادة ١٠ من قانون مكافحة الفساد). وربما كان للمادة ٤٣ من الدستور الخاصة بالامتيازات والحصانات الممنوحة لرئيس

الجمهورية دور محوري في الحكم الصادر في قضية تشيلوبا ضد الشعب، والتي حصل رئيس الجمهورية السابق فيها على حكم بالبراءة. ولم يصدر حكم البراءة بسبب الحصانة، التي كان قد رفعها عنه البرلمان، وإنما بسبب عدم اعتباره موظفا عموميا.

ولاحظ المستعرضون أن وظائف رئيس الجمهورية في زامبيا تندرج فيما يبدو في نطاق تعريف الموظف العمومي، ولكن في حالة إعفائه من الملاحقة القضائية، فإن الجرائم المتعلقة بأحكام الاتفاقية التي أُدرجت في إطار التشريع الوطني من خلال قانون مكافحة الفساد لن تكون واجبة التطبيق عليه.

وأشار مفوض الشرطة إلى إجراء عمليات مشتركة (بين الشرطة ولجنة مكافحة الفساد ولجنة إنفاذ قوانين المخدرات).

حماية الشهود والمبلغين (المادتان ٣٢ و ٣٣)

ينص قانون مكافحة الفساد على ما يلي "تنطبق أحكام قانون إفشاء المعلومات من أجل المصلحة العامة (حماية المبلغين) لعام ٢٠١٠ (قانون حماية المبلغين) على حماية المبلغين وسائر المسائل ذات الصلة" (المادة ٦٣). وتتضمن أحكام القانون، ضمن جملة أمور، الحماية من الانتقام، وعدم الكشف عن هوية الأشخاص، وصلاحيات نقلهم إلى أماكن جديدة، والإبلاغ عن السلوكيات الضارة بالمصلحة العامة في القطاعين العام والخاص، وتحديد إطار للتعامل المستقل والصارم مع البلاغات المقدمة من أجل المصلحة العامة، وصون الحقوق، بما فيها الحق في العمل، بالنسبة لمقدمي البلاغات. وينص الجزء الثالث من قانون الهيئة الوطنية للإدعاء العام رقم ٤٠ لعام ٢٠١٠ على إنشاء "صندوق إدارة التعامل مع الشهود"، ولكنه لم ينشأ بعد.

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

يغطي قانون المصادرة أوامر المصادرة أو نزع الملكية (المادتان ٤ و ١٠؛ والاختلاف في القيمة، أي زيادة المبلغ الوارد في الأمر حسب قيمة الممتلكات: المادة ٢٣)، والمصادرة غير المستندة إلى إدانة (المادتان ٢٩ و ٣٠)، وصلاحيات التفتيش والضبط (المواد ٣٥ إلى ٤٠)، وتولي النائب العام عهدة الممتلكات المصادرة والحفاظة عليها (وأیضا الممتلكات المشبوهة) (المادة ٢٨)، وحماية الغير (المادة ١٢؛ مع ملاحظة أن قانون العقوبات يغطي أيضا المطالبة بالحق استناداً إلى حسن النية (المادة ٨) وإنشاء صندوق الموجودات المصادرة (المادة ٧٣). وقد يشوب قانون المصادرة القصور من حيث تطبيقه على "الجرائم الخطيرة" فقط، وهي

الجرائم التي يعاقب عليها القانون بالإعدام أو السجن لمدة لا تقل عن ١٢ شهراً؛ وهو ما يستثني معظم الجرائم المتعلقة بأحكام الاتفاقية في النظام القانوني الوطني في زامبيا. وتغطي المواد ٤٠ إلى ٤٤ من قانون مكافحة الفساد "العقوبة العامة" (مصادرة الدولة لأي ممتلكات أو مزايا مالية)، و"إعادة الحقوق" (نزع الملكية مثل الوارد أعلاه)، و"استرداد العطايا عن طريق الحجز الجبري، الخ"، و"استرداد العطايا المتحصل عليها عن طريق الفساد، والشهادات الصادرة عن موظف حكومي مسؤول عن التقييم أو مثنى متخصص آخر".

كما يركز قانون مكافحة الفساد على وسائل التحقيق في ممارسات الفساد (مثل إجراء تفتيش دون إذن قضائي)، والحجز على الممتلكات، والتحفيز عليها والإفراج عنها، وتقييد حرية المالك أو الغير كذلك في التصرف في الممتلكات (المواد ٥٠ إلى ٥٧)، وصلاحيات فحص السجلات المصرفية (المادة ٥٢). وعملياً، رُئي أن قانون الأدلة (الدفاتر المصرفية) يستخدم للحصول على أمر من المحكمة للإطلاع على السجلات المصرفية. وتنص المادة ٥٠ من قانون الخدمات المصرفية والمالية على سرية الممارسات التجارية والتعاملات مع الجمهور. وتتضمن قانون غسل الأموال مادة مخصصة للحجز على الممتلكات المتعلقة بغسل الأموال ومصادرتها (الجزء السادس).

التقادم؛ السجل الجنائي (المادتان ٢٩ و ٤١)

يُعمل بالتقادم فقط فيما يخص المخالفات البسيطة، مما يستبعد الجرائم المتعلقة بالفساد. ولا يُطبق التقادم على الجنايات في زامبيا.

ويمكن تقديم طلب استصدار صحيفة الحالة الجنائية عن طريق إجراءات المساعدة القانونية المتبادلة وفقاً للمادة ٣٨ من قانون المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية (قانون المساعدة القانونية).

الولاية القضائية (المادة ٤٢)

تنص المادة ٢ من قانون مكافحة الفساد على مراعاة قانون الإجراءات الجنائية وغيره من القوانين المكتوبة الأخرى (مما يشمل أيضاً قانون العقوبات) عند النظر في الجرائم الواردة فيه. وتشمل الولاية القضائية بموجب المادة ٥ من قانون العقوبات "كل مكان داخل زامبيا". ورُئي أن مبدأ الاختصاص بالجاني (المادة ٦ من قانون العقوبات) متضمن، ويفترض أن يشمل الأشخاص عديمي الجنسية أيضاً، ولكن مبدأ الاختصاص بالجاني عليه غير متضمن.

كما أن مبدأ "تسليم المطلوب أو محاكمته" مُطبق، حيث لا يجوز تسليم المواطنين الزامبيين (المادة ٣٤ من قانون تسليم المطلوبين)، ولكن إذا كانت الجريمة قد ارتُكبت خارج زامبيا، فيوجه الاتهام للشخص بالتهمة المماثلة لها، ويُعاقب في حالة الإدانة بالعقوبة المماثلة كما لو كان الفعل الجنائي قد تم داخل زامبيا" (المادة ٥٩ من قانون تسليم المطلوبين).

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

استُشهد بعدد محدود من أشكال الإجراءات الانتصافية، مثل أبطال العقود (المادة ٣٢ من قانون المصادرة). ولا توجد تدابير لضمان حق الكيانات أو الأشخاص الذين أصابهم ضرر نتيجة للفساد في رفع دعوى قضائية بغية الحصول على تعويض.

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

لجنة مكافحة الفساد (اللجنة) هي الهيئة الرئيسية المعنية بمكافحة الفساد في زامبيا. وتضمن المادة ٥ من قانون مكافحة الفساد استقلالية الهيئة، وهي تنص على أنه لا يجوز للجنة "أن تخضع لتوجيه أو سيطرة من أي شخص أو هيئة"، مع الإشارة إلى أن البرلمان يصوّت على اختيار مفوضيها. إلا أن استقلالية اللجنة تتوقف عند حد التحقيق، حيث لا يمكن إقامة الدعوى إلا بموافقة رئيس الإدعاء العام، ثم عرض الأمر أولاً على المحكمة الفرعية. كما يصدّق رئيس الإدعاء العام على تعيين المدعين العامين للعمل في لجنة مكافحة الفساد (المادة ١٣ من قانون الهيئة الوطنية للإدعاء العام). وللجنة مكاتب منتشرة في أرجاء البلد في التسع مقاطعات. ولها ثلاث وظائف رئيسية تقوم بها أربع وحدات، وهي: (١) التحقيقات - بناء على شكوى (تقدم شخصياً أو بالبريد الإلكتروني أو بالاتصال برقم هاتفي مجاني)؛ و(٢) إلقاء القبض على المطلوبين وإقامة الدعوى، بعد موافقة رئيس الإدعاء العام؛ و(٣) منع الفساد ونشر الوعي في المجتمعات المحلية (العمل مع الغير لإنشاء نظم الإبلاغ والتوعية العامة بغية وضع تدابير لمنع الفساد في الهيئات العمومية والخاصة). وهناك حوالي ٣٠٠ موظف في اللجنة، يعمل حوالي ١٠٠ منهم في وحدة التحقيقات.

ولا تمتلك زامبيا قانوناً بشأن تضارب المصالح في حد ذاته، ولكن الخبراء أُحيلوا إلى النص المعني بتضارب المصالح (المادة ٢٧ من قانون مكافحة الفساد). والتعريف المستخدم لمصطلح تضارب المصالح وارد في خطة التنفيذ، ومفاده أنه "حالة يختار فيها الشخص الذي يشغل موقع أمانة ومسؤولية تعزيز مصلحته الشخصية وترقيتها على حساب مصلحة المنظمة أو الجمهور، أو يُعزز أو يُفيد مصلحة طرف على حساب طرف آخر".

وأشير أيضاً إلى مكتب المراجع العام للحسابات كجهة مراقبة لمكافحة الفساد. وللمكتب مسؤول اتصال لدى لجنة مكافحة الفساد. وتُتيح مذكرة التفاهم بين المكتب المذكور واللجنة تبادل المعلومات خلال عملية مراجعة الحسابات. وبناءً على تقارير المراجعة، يمكن للجنة البدء في التحقيق في المسائل المتعلقة بالفساد.

وتقوم اللجنة " بالتعاون مع المؤسسات الأخرى المخولة صلاحية التحقيق والملاحقة القضائية ومنع الممارسات الفاسدة ومكافحتها بغية تنفيذ نهج متكامل للقضاء على الفساد" (الفقرة (هـ) من المادة ٦ من قانون لجنة مكافحة الفساد). كما تقوم الهيئة الوطنية للإدعاء العام " بالتعاون مع الشرطة والمحاكم ودوائر المهن القانونية وسائر الوكالات أو المؤسسات الحكومية لضمان اتسام الملاحقات القضائية بالإنصاف والفعالية" (الفقرة (ز) من المادة ٥ من قانون الهيئة الوطنية للإدعاء العام). وتتولى فرقة عمل مشتركة التحقيقات المعنية بكبار المسؤولين الحكوميين السابقين (مثل وزير الصحة الأسبق). وتتبادل هذه الفرقة المعلومات ذات الصلة، وتضم لجنة مكافحة الفساد، ولجنة إنفاذ قوانين المخدرات، ومكتب النائب العام، ومصرف زامبيا، والشرطة، ودائرة الاستخبارات، وإدارة شؤون التقييم الحكومية وغيرها، مثل وحدة الاستخبارات المالية عند الاقتضاء. كما أبلغت لجنة إنفاذ قوانين المخدرات الخبراء بإنشاء فرقة عمل وطنية للتعامل مع غسل الأموال. وتتعقد الفرقة اجتماعات شهرية، وتضم مؤسسات مثل لجنة إنفاذ قوانين المخدرات ولجنة مكافحة الفساد والشرطة والمصرف المركزي ولجنة الأوراق المالية والبورصة وسجل الجمعيات. وقد وُقِّعت مذكرة تفاهم أيضاً بين لجنة إنفاذ قوانين المخدرات والشرطة.

٢-١-٢-٢ التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

اعتبر فريق الاستعراض سياسة مكافحة الفساد الوطنية لعام ٢٠٠٩ وخطتها التنفيذية لعام ٢٠١٠ من الممارسات الجيدة، وشجع على إنفاذهما. كما اعتبر أن الانتدابات القائمة (بتواجد مسؤول من لجنة مكافحة الفساد في وزارة التعليم؛ وكذلك وجود مسؤول من اللجنة سابقاً في إدارة الشؤون الجمركية والامتثال التابعة لمصرف باركلي) تشجع على المزيد من التعاون.

٢-١-٢-٣ التحديات التي تواجه التنفيذ

ذكرت سياسة مكافحة الفساد الوطنية لعام ٢٠٠٩ وخطتها التنفيذية لعام ٢٠١٠ عدداً من التحديات، منها غياب إطار تشريعي ملائم (أي إطار لمكافحة غسل الأموال)، والقدرات

الضعيفة في مجالي الإنفاذ والملاحقة القضائية. ومع مراعاة الجهود المستمرة المبذولة في زامبيا، وضع المستعرضون التوصيات التالية:

- توسيع نطاق التعريفات لتنفيذ المادتين ١٦ و ٢١ من الاتفاقية، أي التعريفات الواردة في المادة ٢٠ من قانون مكافحة الفساد لتشمل موظفي المنظمات الدولية العمومية، والتي "يكون لأي جهة خاصة صلة بها، أو قد يكون لها صلة بها"؛ والمادة ٢٣ لتشمل الأنشطة الاقتصادية أو المالية أو التجارية؛ والمادة ٢٥ لتشمل المزية غير المستحقة المقدمة إلى أي جهة؛
- النظر في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وغير تشريعية، للقيام بما يلي: تجريم المتاجرة بالنفوذ واحتلاس الممتلكات في القطاع الخاص؛ ورفع دعاوى قضائية للحصول على تعويض؛ والنص على عقوبات مخففة وإمكانية الدخول في اتفاقات أو ترتيبات لتيسير التعاون مع سلطات إنفاذ القانون؛ وتشجيع التعاون بين سلطات التحقيق والملاحقة القضائية الوطنية من جهة والقطاع الخاص من جهة أخرى بشأن الجرائم المتعلقة بالاتفاقية؛
- النص على قابلية الشخصيات الاعتبارية للخضوع للمساءلة الجنائية أو المدنية أو الإدارية، دون مساس بالمسؤولية الجنائية للأشخاص الطبيعيين الذين ارتكبوا الجرائم؛
- السماح بمصادرة (أو نزع ملكية) الممتلكات والمعدات وغيرها من الأدوات (وأياضا المكتسبة من تحويل أو تبديل العائدات الإجرامية) التي استُخدمت أو كانت معدة للاستخدام في ارتكاب جرائم متعلقة بالاتفاقية والتمكين من إدارة تلك الممتلكات والمعدات والأدوات الأخرى بعد مصادرتها (أو نزع ملكيتها)؛
- النظر في تبسيط الإجراءات والمتطلبات القائمة وفقا للمادة ٢٣ من الاتفاقية، وتزويد الأمين العام للأمم المتحدة بنسخ من قوانين زامبيا المتعلقة بغسل الأموال؛
- النظر في تعديل الفقرة (٣) من المادة ٤٣ من الدستور للسماح بتوجيه الاتهامات الجنائية إلى أي رئيس جمهورية سابق أو أن يكون خاضعا للولاية القضائية الجنائية لأي محكمة فيما يتعلق بقيامه بأي فعل أو امتناعه عن القيام بأي فعل بصفته الشخصية أثناء توليه لمنصب الرئيس، ما لم تُقرر الجمعية الوطنية أن هذه الإجراءات تتعارض مع مصالح الدولة؛

- تعديل المادة ٦١ (افتراض نية الفساد) من قانون مكافحة الفساد ليتوافق مع دستور زامبيا ويمثل لالتزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان (كدولة طرف في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية) بالتمسك بمبدأ افتراض البراءة؛
- النظر في وضع إجراءات لحرمان الأشخاص المدانين بارتكاب جرائم متعلقة بالاتفاقية من الأهلية لتولي المناصب في المنشآت المملوكة كلياً أو جزئياً للدولة؛
- السعي إلى تعزيز العمل على إعادة إدماج الأشخاص المدانين بجرائم متعلقة بالاتفاقية في المجتمع؛
- وضع قواعد استدلالية وكذلك إجراءات لتوفير الحماية للشهود من أي أذى مادي، مع ملاحظة أنه قد يكون من المفيد إنشاء هيئة مستقلة تختص بمسؤولية تنفيذ قانون حماية المبلغين، وكذلك هيئة مماثلة متصلة بصندوق إدارة التعامل مع الشهود؛
- ضمان وضع تدابير لضمان الاستقلالية اللازمة للجنة مكافحة الفساد (قانون بشأن تضارب المصالح، ومرتببات ثابتة، وتدريب ملائم وموارد كافية، وأن تقدم هيئة الإدعاء العام الجديدة أسباباً في حالة عدم الملاحقة القضائية، وأن تؤسس وحدة مكافحة الجرائم المحددة في الاتفاقيات قسماً متخصصاً معنياً بمكافحة الفساد)؛
- تأسيس الولاية القضائية وفقاً لمبدئي الولاية الإقليمية الموسعة والحماية (الولاية القضائية على الجرائم المتعلقة بالاتفاقية المرتكبة ضد الدولة الطرف) وفرضها على الجرائم المتعلقة بالفساد في حالة وجود الجاني المزعوم في إقليمها وعدم تسليمه.

٢-١-٤ - الاحتياجات من المساعدة التقنية التي حُددت من أجل تحسين تنفيذ الاتفاقية

- أوردت سياسة مكافحة الفساد الوطنية لعام ٢٠٠٩ وخطتها التنفيذية لعام ٢٠١٠ مجالات محددة تتطلب المساعدة، والوسائل (البشرية والمالية) اللازمة لتكامل هذه المساعدة. وبالإضافة إلى ما ذُكر، سلط فريق الاستعراض الضوء على المجالات التالية:
- مساعدة تشريعية أكبر (الممارسات الجيدة، وتشريعات نموذجية) تتعلق، من ضمن ما تتعلق، بالإثراء غير المشروع وغسل الأموال؛
 - حماية الشهود والمبلغين، ويشمل هذا مجالات متعددة تتراوح بين المساعدة التشريعية وبرامج بناء القدرات، وبصورة خاصة تنفيذ مشروع صندوق إدارة التعامل مع الشهود؛

- فيما يتعلق بالمادة ٣٦ من الاتفاقية، بناء قدرات وحدة مكافحة الجرائم المحددة في الاتفاقيات التي تأسست كوحدة جديدة تابعة لهيئة الإدعاء العام، وتقديم المساعدة لضمان التنسيق بين الوكالات؛
- بشكل عام، تعزيز التعاون الفعال مع سلطات إنفاذ القانون والتعاون بين السلطات الوطنية.

٢-٢-٢ - التعاون الدولي (الفصل الرابع)

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

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

بصورة عامة، تتعامل زامبيا مع تسليم المطلوبين على أساس المعاهدات (مع اختلاف الوضع بالنسبة لدول الكومنولث: المادتان ١٦ و ١٧ من قانون تسليم المطلوبين؛ وتوجد اتفاقات ثنائية، خاصة مع دول الجنوب الأفريقي) وبناءً على ترتيبات مخصصة قائمة على مبدأ المعاملة بالمثل. وتضع التشريعات الوطنية شرط ازدواجية التجريم للموافقة على التسليم. وينص قانون تسليم المطلوبين أو المعاهدات السارية (بروتوكول الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي بشأن تسليم المطلوبين) على شروط متعددة، مثل اشتراط أن تكون العقوبة "السجن لمدة لا تقل عن عام أو بأي عقوبة أشد" (الفقرة (١) من المادة ٤ من قانون تسليم المطلوبين). وأبلغ المستعرضون، مع هذا، أنه عند النظر في انطباق الجرائم الواردة في قانون مكافحة الفساد، بموجب المادة ٧٧، لا تُشكل العقوبات المتفاوتة، مبدئياً، عقبة في اعتبارها أيضاً جرائم يمكن تسليم مرتكبيها. كما تنص المادة ٤٦ من قانون المخدرات والمؤثرات العقلية على التسليم، وهو ما يتعلق بجرائم غسل الأموال.

ويحدد قانون تسليم المطلوبين الجرائم الموجبة للتسليم (المادة ٤)، والالتزام بالتسليم (المادة ٥)، وطلب التسليم (المادة ٦)، والوثائق الداعمة للطلب (المادة ٧)، وأمر إلقاء القبض المؤقت (المادة ٩)، والتحفظ على الأشخاص المطلوب تسليمهم أو إطلاق سراحهم (المادة ١٠)، والوقت المنصرم قبل التسليم (المادة ١١)، وتسليم السجين بموجب أمر من النائب العام (المادة ١٢)، والجرائم السياسية (المادة ٣١)، والرفض إذا كان طلب التسليم مستنداً إلى الأصل العرقي للشخص المطلوب أو دينه أو جنسيته (المادة ٣٢)، وقاعدة التخصيص (المادتان ٤٢ و ٥٧)، والقيود المفروضة على إعادة الأشخاص (المادة ٥٢) والأدلة

والأوراق الموثقة (المادة ٥٥)، وظروف الحبس (المادة ٥٦). وهناك إجراءات ومتطلبات إضافية للتسليم خاصة بدول الكومنولث بموجب قانون تسليم المطلوبين، مثل المادة ٢١ (بشأن إصدار أوامر القبض على الأشخاص)، والمادة ٢٢ (بشأن الإجراءات التي تلي القبض على الشخص).

ويكون مكتب النائب العام، بالتعاون مع سلطات إنفاذ القانون المعنية، السلطة المسؤولة عن التسليم والمساعدة القانونية المتبادلة. وفي عام ٢٠١١ قُدم طلب تسليم واحد في قضية تتعلق بالفساد، ولم تتم الاستجابة للطلب بعد.

ويتناول قانون نقل المدانين مسألة نقل الأشخاص الصادر ضدهم أحكام (وليس المحتجزين) بين زامبيا والدول الأخرى. وتنص الفقرة (١) من المادة ١٤٠ من قانون السجون على أن يطلب وزير الداخلية استكمال الرعايا الزامبيين المحتجزين في الخارج لباقي مدة سجنهم في زامبيا، وعلى أن يسمح لهم بذلك. كما تركز المادة ٢٦ من قانون المساعدة القانونية على نقل المحتجزين الذين ينفذون أحكاماً بالسجن في زامبيا.

المساعدة القانونية المتبادلة (المادة ٤٦)

بصورة عامة، تستند المساعدة القانونية المتبادلة في زامبيا على المعاهدات (لا يوجد سجل بهذه المعاهدات، ولكن هناك جدولاً ملحقاً بقانون المساعدة القانونية يتضمن قائمة بالدول والاتفاقات الثنائية الموجودة، وبصورة خاصة، مع دول الجنوب الأفريقي)، وبناءً على ترتيبات مخصصة قائمة على مبدأ التعامل بالمثل. وتتضمن التشريعات الوطنية أحكاماً تشترط ازدواجية التجريم كشرط لمنح المساعدة.

وتنص المادة ٧٣ من قانون مكافحة الفساد على سريان قانون المساعدة القانونية المتبادلة على الجرائم الواردة به. ويشمل قانون المساعدة القانونية المتبادلة "الشروط التي قد يحددها النائب العام" (المادة ٨)، وشكل الطلب الذي يتوجب على الدول الأجنبية استخدامه وطريقة تقديمه (المادة ١٠)، بما في ذلك رغبات الدولة الأجنبية المتعلقة بالسرية: المادة الفرعية (٢) (هـ)، ورفض طلب المساعدة (المادة ١١)، وعمليات التفتيش والحجز في التحقيقات الأجنبية أو غيرها من الإجراءات الأجنبية المتعلقة بالجناة (المادة ١٣)، وأوامر التفتيش (المادة ١٤)، وأوامر جمع الأدلة (المادة ٢٠)، مع قصرها على ما إذا كان "مكان تواجد الشخص المشتبه في ارتكابه للجريمة داخل زامبيا" (المادة (٢٠) (١) (ب))، وإرسال الأدلة إلى الخارج (المادة ٢٢) والحصانة (المادة ٤٤).

وكما ذكر أعلاه، يكون مكتب النائب العام السلطة المركزية. وفي الظروف العاجلة، يمكن إرسال المراسلات عن طريق المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول). وقُدمت أمثلة على طلبات للمساعدة القانونية المتبادلة أرسلتها زامبيا، كما تلقت زامبيا طلباً استخدم الاتفاقية أساساً قانونياً. كما وُجّه طلبٌ للمساعدة القانونية المتبادلة في إطار خاص باستخدام مبدأ المعاملة بالمثل.

وتشترط المادة ٥٢ من قانون مكافحة الفساد فحص الدفاتر المصرفية (وينطبق هذا على طلب المساعدة القانونية المتبادلة وفقاً للمادة ٧٣ من القانون). كما أكد أيضاً على أن السرية المصرفية لا تُعد سبباً لرفض طلب المساعدة القانونية المتبادلة. ويشمل قانون المصادرة، المنطبق أيضاً على المساعدة القانونية المتبادلة، ضمن جملة أمور: البحث عن الممتلكات المشبوهة وضبطها؛ وأوامر التحفظ المؤقتة وأوامر إبراز المستندات القضائية؛ وأوامر التفتيش المتعلقة بالجرائم الأجنبية الخطيرة، وهي الجرائم الخطيرة ضد قانون بلد أجنبي (المواد ٤٠ و ٥٢ و ٦٣).

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

أبلغت وزارة الخارجية المستعرضين أنها مسؤولة عن نقل المعلومات وتيسير الاتصالات بين سلطات إنفاذ القانون الدولية والزامية. كما تُبقي الوكالات المتخصصة المتعاملة في الطلبات الوزارة على علم بما يتم.

وأشير إلى منظمة التعاون بين أجهزة الشرطة في الجنوب الأفريقي التي تيسر تبادل المعلومات المتعلقة بالفساد أو غسل الأموال في الجنوب الأفريقي. على حين يُستعان بالإنتربول فيما يتجاوز هذه المنطقة. وأبلغ المستعرضون عن استخدام ترتيبات مخصصة لإجراء التحقيقات، وإن كان يمكن أيضاً استخدام الاتفاقية كأساس قانوني لمثل هذا التعاون.

وزامبيا عضو في منظمة التعاون الإقليمي بين رؤساء الشرطة في الجنوب الأفريقي والإنتربول. وتتم التحقيقات المشتركة في زامبيا وفقاً لقوانينها الوطنية.

وتُنفذ لجنة مكافحة الفساد عمليات المراقبة بناءً على أحكام الفصل الرابع من قانون مكافحة الفساد، بموجب الفقرة الفرعية (٢) من المادة ٤٧. ولا توجد إشارة في الفقرة المذكورة إلى كلمة "مراقبة" في حد ذاتها، لكن رجال الشرطة يقومون أحياناً بعمليات المراقبة للتأكد من

إخبارية بشأن التماس رشوة أو رشوة. وتُنشئ لجنة مكافحة الفساد حاليا وحدة تحقيقات خاصة، سوف تخصص في عمليات المراقبة وجمع الاستخبارات، ضمن أمور أخرى.

٢-٢-٢- التحديات التي تواجه التنفيذ

أوردت سياسة مكافحة الفساد الوطنية لعام ٢٠٠٩ وخطتها التنفيذية لعام ٢٠١٠ عددا من التحديات تتناول، ضمن جملة أمور، تعزيز التعاون الدولي لزاميا. ومع مراعاة الجهود المستمرة التي تبذلها زامبيا، وضع المستعرضون التوصيات التالية:

- النظر في السماح بتسليم المطلوبين في حال انتفاء ازدواجية التجريم في الجرائم المستندة إلى الاتفاقية، وأن تنظر زامبيا في إمكانية استخدام الاتفاقية كأساس قانوني لتيسير التعاون الدولي؛
- تعديل تشريعات تسليم المطلوبين لتبسيط متطلبات الإثبات تماشيا مع الفقرة ٩ من المادة ٤٤ من الاتفاقية، وضمان المعاملة العادلة لهؤلاء الأشخاص في جميع مراحل إجراءات التسليم (وأيضا بموجب المادة ٣٢ من قانون تسليم المطلوبين ليشمل عبارة "على أساس الجنس أو العرق أو الآراء السياسية")؛
- ضمان عدم رفض التسليم أو طلب المساعدة القانونية المتبادلة لغير ما سبب سوى أن الجرم ينطوي على مسائل مالية، والتشاور قبل رفض الطلب؛
- السعي لمواصلة تيسير التعاون الدولي لزيادة فاعلية إجراءات المساعدة القانونية المتبادلة (بخصوص غسل الأموال، وتورط الشخصيات الاعتبارية في الجرائم، وتوسيع نطاق عملية جمع الأدلة (المادة ٢٠ من قانون المساعدة القانونية المتبادلة)، والفعالية في تبليغ المستندات القضائية والسماح بعقد جلسات الاستماع عن طريق التداول بواسطة الفيديو، واستخدام الأدلة الاستخدام المزمع لها؛
- إخطار الأمين العام للأمم المتحدة بالسلطة المركزية المختصة بالمساعدة القانونية المتبادلة في زامبيا واللغة التي يجب استخدامها؛
- ضمان عدم إخضاع الشهود والخبراء وسائر الأشخاص الذين يوافقون على تقديم أدلة للتحقيق أو الملاحقة القضائية أو الإجراءات القضائية في إقليم الدولة مقدّمة الطلب وفقا للفقرة ٢٧ من المادة ٤٦ من الاتفاقية؛

- النظر في اعتماد ممارسة أو سياسة عامة أو ترتيب ينظم إمكانية نقل الإجراءات الجنائية إلى دولة طرف أخرى؛
- تعزيز التعاون في مجال إنفاذ القانون في زامبيا باتخاذ تدابير فعالة للتعاون مع الدول الأطراف الأخرى (في إجراء التحريات، والأساليب التحليلية والاستقصائية، وتبادل الموظفين وغيرهم من الخبراء)، مما قد يشمل أيضا استخدام الاتفاقية كأساس قانوني لهذا التعاون.

٢-٢-٣- الاحتياجات من المساعدة التقنية التي حُددت من أجل تحسين تنفيذ الاتفاقية

- مع مراعاة سياسة مكافحة الفساد الوطنية لعام ٢٠٠٩ وخططها التنفيذية لعام ٢٠١٠، طُلبت مجموعة كبيرة من المساعدات، تتراوح بين المساعدة التشريعية (المشورة القانونية، والممارسات الجيدة) وبرامج بناء القدرات، فيما يتعلق بالتعاون الدولي. وتشمل بعض المجالات التي أوضحتها فريق الاستعراض ما يلي:
- إنشاء نظام لإدارة القضايا لدى السلطات المركزية، وزيادة برامج بناء القدرات لديها؛
 - مساعدة وحدة التحقيقات الخاصة المؤسسة حديثا في لجنة مكافحة الفساد على التخصص، ضمن جملة أمور، في المراقبة وجمع الاستخبارات.