

Distr.: General
21 June 2013
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



فريق استعراض التنفيذ

الدورة الرابعة المستأنفة

مدينة بنما، ٢٦-٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣

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 زمبابوي



ثانياً - خلاصة وافية

زمبابوي

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

وقَّعت زيمبابوي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (الاتفاقية) في ٢٠ شباط/فبراير ٢٠٠٤، وصدَّقت عليها في ٨ آذار/مارس ٢٠٠٧. ودخلت الاتفاقية حيِّز التنفيذ بالنسبة إلى زيمبابوي في ٧ نيسان/أبريل ٢٠٠٧.

وعملاً بالمادة ٨٩ من الدستور الزيمبابوي، كانت أحكام القوانين التشريعية والقانون العام تسري على حد سواء على الجرائم ذات الصلة بالفساد حتى سنَّت تعديلات عام ٢٠٠٦ على القانون الجنائي. فوفقاً للمادة ٣ منه، لم يعد القانون الجنائي الروماني-الهولندي منطبقاً، وإن استمر الاستشهاد بسوابقه القضائية.

والمؤسسات المعنية بمكافحة الفساد في المقام الأول في زيمبابوي هي مفوضية مكافحة الفساد، وإدارة مكافحة الفساد والاحتكار في وزارة الداخلية، ومكتب النائب العام (إدارة الجرائم الاقتصادية والتعاون الدولي)، ومدير النيابة العامة، وشرطة جمهورية زيمبابوي، ووحدة الاستخبارات المالية، والمفتشية الوطنية للسلوك الاقتصادي، ولجنة الخدمة العامة. وتوجد عدة أجهزة معنية بإنفاذ القانون، وتشمل الجهات المعنية الأخرى السلطة القضائية والبرلمانيين والمجتمع المدني والقطاع الخاص ووسائط الإعلام.

ولم يكن الدستور الجديد سارياً وقت الاستعراض، ولكنه دخل حيِّز التنفيذ في أيار/مايو ٢٠١٣ وهو يتناول في أحكامه إقرارات الذمة المالية، والإثراء غير المشروع، وصلاحيات مفوضية مكافحة الفساد وولايتها، والتصديق على المعاهدات الدولية ومجالات أخرى. وتشمل التغييرات المؤسسية الأخرى حلَّ إدارة مكافحة الفساد والاحتكار.

وزيمبابوي عضو في فريق شرق أفريقيا والجنوب الأفريقي المعني بمكافحة غسل الأموال، والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، وشبكة الجنوب الأفريقي المشتركة بين الوكالات لاسترداد الموجودات، والمنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول)، ومنظمة التعاون الإقليمي بين رؤساء الشرطة في الجنوب الأفريقي. وتحظى مفوضية مكافحة الفساد بعضوية محفل الجنوب الأفريقي لمكافحة الفساد، والرابطة الدولية لسلطات مكافحة الفساد، ورابطة سلطات مكافحة الفساد في أفريقيا.

٢- الفصل الثالث: التجريم وإنفاذ القانون

٢-١- ملاحظات على تنفيذ المواد قيد الاستعراض

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

تجرّم المادة ١٧٠ من القانون الجنائي رشو وارتشاء "الوكلاء"، ويشمل تعريف "الوكيل" الموظفين العموميين والبرلمانيين والقضاة وأي شخص في القطاع الخاص. بيد أن الأشخاص الذين يؤدون خدمات أو وظائف غير مدفوعة للدولة أو لمنشأة عمومية، كما هو مبين في المادة ٢ من الاتفاقية، غير مشمولين. ويحدّد مفهوم الوكالة المتأصل في جريمة الرشو الغرض من الجريمة بأنه "متصل بشؤون الموكل"، وليس غرض الاتفاقية (أي أن يقوم الموظف العمومي "بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما ضمن نطاق ممارسته مهامه الرسمية"). وعلاوة على ذلك، فإن موضوع الرشوة (المزبّة غير المستحقة) يقتصر على ترتيب بين الوكيل والموكل وليس شأنًا يتصل بمنصب الموظف العمومي.

وبينما تنطبق المادة ١٧٠ بصورة متساوية على الرشوة في القطاعين العام والخاص وكذلك المتاجرة بالنفوذ، يمكن اعتبار رشو الموظفين العموميين وارتشائهم ظرفاً مشدداً للعقوبة عند إصدار الحكم.

ولا تتناول أحكام الرشوة في القانون الجنائي رشو وارتشاء الموظفين العموميين الأجانب أو الموظفين في المنظمات الدولية العمومية.

غسل الأموال؛ الإخفاء (المادتان ٢٣ و ٢٤)

تتسق معظم المواد ذات الصلة من القانون الجنائي مع الاتفاقية، ولكن تبديل عائدات الجريمة غير مشمول. وتتناول المادة ٢٠٦ من القانون الجنائي المساعدة التي يقدمها شريك في إخفاء عائدات الجريمة.

وتشكّل جميع أفعال الفساد المجرّمة في زمبابوي جنایات "خطيرة". بموجب قانون مصادرة الأرباح المتأتية من الجرائم الخطيرة وهي بذلك جرائم أصلية لغسل الأموال. ولا يُشترط وجود إدانة مسبقة على جريمة أصلية لتوجيه تهمة غسل الأموال، ويسمح النظام القانوني في زمبابوي بملاحقة الغسل الذاتي للأموال.

الاختلاس؛ إساءة استغلال الوظائف؛ الإثراء غير المشروع (المواد ١٧ و ١٩ و ٢٠ و ٢٢) تنطبق المادة ١١٣ من القانون الجنائي على الاختلاس في القطاعين العام والخاص على حد سواء لأنَّ السرقة والاختلاس يُستخدمان كمترادفين في القانون الزمبابوي. وتتضمن جرائم السرقة الاستيلاء على الممتلكات بتبديلها، ويشمل ذلك الأموال وسائر الموجودات المودعة على سبيل العهدة، أي التبيد. ويجوز اعتبار قيام الموظف العمومي باختلاس الأموال طرفاً مشدداً للعقوبة أثناء إصدار الحكم. وتُجرّم أحكام المادة ١٧٤ من القانون الجنائي إساءة استغلال الوظائف.

ولا تجرّم زمبابوي الإثراء غير المشروع، ولكنها اتخذت خطوات ملموسة للنظر في اعتماد التدابير، من هذا القبيل، مثل إعداد مدونة سلوك مقترحة للبرلمانيين. وعلاوة على ذلك، يجري الإعداد لتشريع بشأن الإثراء غير المشروع بغية موازنة تشريعات زمبابوي مع الصكوك الإقليمية الأخرى في مجال مكافحة الفساد.

إعاقة سير العدالة (المادة ٢٥)

تجرّم المادة ١٨٤ من القانون الجنائي عرقلة العدالة أو إعاقة سيرها، وإن لم تدرج الوسائل التي حددها الاتفاقية في هذا الشأن، غير أنها توضّح أنّ هذه الأفعال يشملها المفهوم الواسع لعرقلة سير العدالة. وعلاوة على ذلك، تجرّم المادة ١٧٨ من القانون الجنائي (عرقلة موظف عمومي) وكذلك المادة ١٣ من قانون منع الفساد (الجرائم المتصلة بالتحقيقات) التدخل في سير العدالة.

مسؤولية الشخصيات الاعتبارية (المادة ٢٦)

يقر التشريع مساءلة الشخصيات الاعتبارية جنائياً من خلال أحكام المادة ٢٧٧ من القانون الجنائي والمادة ٣٨٥ من قانون الإجراءات والأدلة الجنائية. كما يحدّد العقوبات التي يمكن توقيعها عليها عن كل جريمة يمكن اعتبارها مسؤولة عنها.

المشاركة والشروع (المادة ٢٧)

تجرّم أحكام الجزء الأول (المواد من ١٩٥ إلى ١٩٨) من الفصل الثالث عشر من القانون الجنائي المشاركة في ارتكاب الجرائم أو المساعدة على ارتكابها، سواء قبل وقوعها أو أثناء ارتكابها، وتنص على معاقبة شركاء الجناة ومعاونيهم في جميع الجرائم. وتتناول أحكام الجزء الثاني المساعدة بعد ارتكاب الجرائم.

والشروع في ارتكاب جريمة مجرّم في أحكام المادة ١٨٩ من القانون الجنائي، التي تطبق بالاقتران بالمادة ١٨٨ (التأمر) في حالات التحضير لارتكاب جريمة ما.

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

العقوبة القصوى على جرائم الفساد في زمبابوي هي السجن لمدة ٢٠ عاماً ودفع غرامة تصل إلى ٥٠٠٠ دولار أمريكي، ويجوز للقاضي أن يحكم بهما معاً. ولا توجد عقوبة إلزامية دنيا فيما يخص جرائم الفساد. والحكم متروك لتقدير القاضي، ويعتبر تورط موظف عمومي طرفاً مشدداً للعقوبة. وقد تنظر زمبابوي في وضع حدود دنيا غير تقديرية للعقوبة فيما يخص جرائم الفساد وقد تراجع الغرامات القصوى المقررة.

ولا تنطبق الحصانة الرئاسية، المنصوص عليها في المادة ٣٠ من الدستور الزمبابوي، سوى على الرؤساء الموجودين في الحكم. ورغم أن المادة ٤٩ من الدستور تحمي امتيازات النواب البرلمانيين، فقد أسقطت عنهم امتيازاتهم.

ويحظى النائب العام بمجموعة واسعة من الصلاحيات التقديرية وفقاً للفقرة ٣ من المادة ٣٠ من الاتفاقية. وتعتبر المواد ١١٦-١١٨ من قانون الإجراءات والأدلة الجنائية الكفالة حقاً لكل متهم لا يمكن أن يجرم منه إلا إذا رأت المحكمة أن ذلك يصب في مصلحة العدالة وكذلك في بعض قضايا تسليم المطلوبين.

وفي زمبابوي، يملك الرئيس صلاحية العفو عن أي شخص، وعادة ما يكون ذلك في الحالات التي يعاني فيها السجن من سوء الحالة الصحية، ويجوز له كذلك تخفيف الأحكام. ويقوم الرئيس بذلك بانتظام وفقاً لقانون الإجراءات والأدلة الجنائية.

ويمكن إيقاف الموظفين العموميين عن العمل عندما يخضعون للتحقيق أو يُشتبه في ضلوعهم في جرائم، بما في ذلك الفساد، كما هو مبين في لوائح الخدمة العمومية لعام ٢٠٠٠. وحسبما تنص اللوائح التنظيمية، فإن أي شخص يدان بارتكاب جناية يصبح غير مؤهل على نحو دائم لشغل الوظائف العمومية. وتوجد مدونات لقواعد السلوك تنظم تصرفات الموظفين العموميين في زمبابوي.

وتجيز أحكام المادة ٣٣٦ من قانون الإجراءات والأدلة الجنائية، الحكم على الجناة بأداء مهام لخدمة المجتمع. وتحقيقاً لهذه الغاية، استهلكت الحكومة مؤخراً برنامجاً إصلاحياً في هذا الشأن في المراحل السابقة للمحكمة لاستكمال الخدمات التي يحتاجها المجتمع. وعلاوة على ذلك، هناك بعض برامج لإعادة الدمج في المجتمع تدار بالتنسيق مع منظمات غير حكومية.

وبشأن التعاون مع سلطات إنفاذ القانون، لوحظ أنّ المصرف المركزي الزمبابوي وهيئة الإيرادات الوطنية قد أسسا في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ صندوقاً للمبلغين عن الجرائم لكي يقدم مكافآت مالية للكشف عن الممارسات الفاسدة في قطاع الأعمال ويشجع على الإبلاغ عن حالات غسل الأموال والفساد. وعلاوة على ذلك، تتضمن المبادئ الإرشادية لإصدار الأحكام مبادئ من أجل تخفيف الأحكام، في حال تعاون الجناة مع السلطات أو الإقرار بالذنب وحالات أخرى. كما يمكن منح الشركاء الحصانة من الملاحقة القضائية في تلك الحالات.

حماية الشهود والمبلغين (المادتان ٣٢ و ٣٣)

يمكن من حيث المبدأ أن تدرج حماية الشهود ضمن نطاق تدابير حماية الشهود المستضعفين، لكن زمبابوي لا توفر حاليا حماية خاصة بالجرائم ذات الصلة بالفساد على وجه التحديد. ويمنح قانون مفوضية مكافحة الفساد اللجنة صلاحيات لتوفير الحماية للأشخاص الذين يساعدون في تحقيقات الفساد. وتجرّم المادة ١٤ من قانون منع الفساد التدخل في التحقيقات. وعلاوة على ذلك، يجري الإعداد لإصدار تشريعات بشأن حماية الشهود والمبلغين. كما تُستكشف على الصعيد الإقليمي إمكانية تنظيم برامج حماية الشهود تسمح بنقل الشهود عبر الحدود.

وقد أقامت زمبابوي مرافق لتلبية احتياجات الضحايا في جميع الدوائر القضائية وفي المحكمة العليا حيث يمكن للشهود المعرضين للخطر أن يدلوا بشهادتهم في غرف منفصلة ملحقة بالمحاكم مجهزة بمعدات تتيح نقل شهادتهم إلكترونيا إلى داخل قاعة المحكمة. كما توجد مرافق منفصلة للاستماع لشهادات الشهود المعرضين للخطر في المستشفيات ولدى أجهزة الشرطة. وعلاوة على ذلك، يمكن للأحداث أن يدلوا بشهادتهم تحت إشراف وتوجيه أحد الوسطاء، على النحو الذي يحدده قانون الإجراءات الجنائية. بيد أن المحكمة هي الجهة التي تقرر ما إذا كان الشاهد معرضاً للخطر ومن حقه أن يستفيد من التدابير المذكورة أعلاه.

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

في زمبابوي، تطلب سلطات الدولة تلقائياً استصدار أمر مصادرة بعد الإدانة في القضايا الجنائية بمقتضى المادة ٨ من قانون (مصادرة الأرباح المتأتية من) الجرائم الخطيرة. وتكون المصادرة ممكنة أيضا من دون محاكمة أو إدانة بمقتضى المادة ٢٤ من القانون نفسه. وبينما لا تتناول التشريعات صلاحية مصادرة الموجودات التي تعادل قيمتها قيمة العائدات الإجرامية

باستثناء حالة المصادرة في قضايا الرشوة (المادة ٦٢ ألف)، فإن هذا لم يثر إشكاليات من الناحية العملية عند تطبيق المادة ٢٤ من القانون.

ولدى مفوضية مكافحة الفساد صلاحيات لإجراء عمليات تفتيش وضبط بمقتضى المادة ١٣ من قانون مفوضية مكافحة الفساد بشرط أن يخطر موظف المفوضية الشرطة ويصاحبه أحد ضباطها لدى عملية التفتيش أو الدخول أو الضبط. ومن شأن توسيع نطاق تعريف "ضابط الشرطة" في قانون المصادرة بحيث يشمل أيضا موظفي المفوضية أن تتولى المفوضية إجراء عمليات التفتيش والضبط على نحو مستقل في جميع الظروف.

ولدى الشرطة ووكلاء النيابة مجموعة من الصلاحيات الواسعة للتفتيش عن الموجودات وتعقبها. ولدى وحدة الاستخبارات المالية في المصرف المركزي الزمبابوي صلاحيات التجميد المؤقت للمعاملات التي قُدمت بلاغات تفيد بأنها مشبوهة لمدة تصل إلى سبعة أيام، وإن لم تُستخدم هذه الصلاحية سوى نادرا.

وعلى الرغم من عدم الإشارة بصورة مباشرة إلى صلاحية تجميد الموجودات المحوَّلة أو المبدَّلة أو ضبطها أو مصادرتها، فيمكن تطبيق المادة ٢٤ من قانون المصادرة في هذه الظروف. وتتناول المادة ١٥ مصادرة المزايا، وتحظى مصالح الغير بالحماية بموجب المادتين ٥ و ١٠ من قانون المصادرة.

ولا تشكل مسائل السريّة المصرفية أيّ تحديات أمام التحقيق في جرائم الفساد وملاحقة مرتكبيها. ولا توجد حاجة لأمر من المحكمة كي تطلع مفوضية مكافحة الفساد وغيرها من السلطات المعنية بالتحقيق على السجلات المالية والمصرفية أثناء مرحلة التحقيق، بموجب المادة ٢٨٨ من قانون الإجراءات والأدلة الجنائية الذي ينطبق أيضا على الإجراءات الجنائية بغرض توفير الأدلة.

التقادم؛ السجل الجنائي (المادتان ٢٩ و ٤١)

تحدّد المادتان ٢٣ و ١٦٠ من قانون الإجراءات والأدلة الجنائية فترة التقادم. ورغم أنهما لا تجيزان تعليق المدة المقررة في قضايا الفساد وقدرها ٢٠ عاما، فإن هذا لم يشكل عراقيل من الناحية العملية.

ولا تأخذ المحاكم في زيمبابوي عادة بأدلة الإثبات في أحكام الإدانة السابقة الصادرة في الخارج باستثناء الحالات المنصوص عليها في المادتين ٣٢٣ إلى ٣٢٧ من قانون الإجراءات والأدلة الجنائية التي ترهن القبول بما إذا كانت الإدانة السابقة عنصرا أساسيا من عناصر الجريمة التي يُتهم الشخص بارتكابها.

الولاية القضائية (المادة ٤٢)

تحدّد المادة ٥ من القانون الجنائي الولاية القضائية الإقليمية التي يتسع نطاقها لتشمل الجرائم المرتكبة على متن السفن والطائرات الزمبابوية. وهي تنطبق على الحالات التي يرتكب فيها مواطن زمبابوي جريمة ضد مواطن زمبابوي آخر في الخارج وفقاً لمبدأ التأثيرات الضارة.

وتتناول المادة ١٩١ من القانون الجنائي الولاية القضائية على أعمال التحريض أو التآمر التي تتم خارج إقليم زمبابوي من أجل ارتكاب جريمة داخله، وهي تطبق بالاقتران بأحكام التعاريف الواردة في المادة ٢ من قانون الجرائم الخطيرة (مصادرة الأرباح) التي تشمل الجرائم الأصلية المرتكبة خارج زمبابوي.

وتجيز زمبابوي تسليم مواطنيها، وهي تقوم بذلك فعلاً، في الحالات التي تسمح بها المادتان ٣ و٦ من قانون تسليم المطلوبين، وتحتفظ بولايتها القضائية على القضايا التي لا تسلّم فيها مواطنيها.

وفي حالة عدم تقديم طلب رسمي للتسليم، تجري زمبابوي مشاورات مع دول أخرى كعرف معمول به عندما تطلّع على تحقيقات أو إجراءات أجنبية ذات صلة بما يتماشى مع أحكام المادة ٩ من قانون المسائل الجنائية (المساعدة القانونية المتبادلة).

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

تتيح أحكام تشريعية، مثل قانون المصارف وقانون الشركات، سحب التراخيص من الأشخاص المدانين بجرائم. وعلاوة على ذلك، يمكن لوحدة الاستخبارات المالية أن تفرض جزاءات إدارية تتراوح بين توجيه رسائل تطلب اتخاذ إجراءات تصحيحية وفرض غرامات وسحب التراخيص. ويوجد نظام للإدراج في القائمة السوداء، لكن يقتصر تطبيقه على العقود التي بمنحها مجلس المشتريات الحكومية (عادة فيما يزيد على ٥٠.٠٠٠ دولار أمريكي).

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

أنشئت مفوضية مكافحة الفساد بموجب تعديل دستوري في عام ٢٠٠٥ بهدف مكافحة الفساد والسرقة والتبديد وإساءة استغلال السلطة وغيرها من المخالفات في تسيير الأمور في القطاعين العام والخاص. ويعين الرئيس المفوضين بالتشاور مع لجنة القواعد والنظم الدائمة للعمل لمدة عامين، ويُعيّن رئيس اللجنة لمدة ثلاثة أعوام، ويمكن التجديد للمفوضين والرئيس مرة واحدة. ولدى اللجنة حالياً ٥٧ موظفاً في ست دوائر في هراري. وليس لدى المفوضية صلاحية لإجراء الملاحقات القضائية، وإن كانت تلك الصلاحيات مفيدة لعملياتها. وتعاون المفوضية مع أجهزة إنفاذ القانون الأخرى في القيام بعمليات التفتيش والضبط.

ودور إدارة مكافحة الفساد والاحتكار في وزارة الداخلية هو ضمان تدعيم قوانين مكافحة الفساد بسياسات مناسبة وكفالة أوضاع عمل وموارد ملائمة لمفوضية مكافحة الفساد، وتقديم المشورة بشأن المسائل الرئيسية المتعلقة بالسياسات. وتتولى إدارة مكافحة الفساد والاحتكار أساسا التحقيق في الشكاوى الواردة، ولكن يحق لها أيضا أن توقف بصفة مؤقتة أي نشاط معين عند الاشتباه في انطوائه على فعل غير مشروع.

وتوجد عدة وحدات خاصة في شرطة جمهورية زيمبابوي تتعامل مع مكافحة الفساد. وتصنف الشرطة الفساد من بين الجرائم العشر الأولى ضمن ٤٠ جريمة خطيرة. وعلى الصعيد الداخلي، أرست الشرطة سياسة عدم التسامح المطلق مع الفساد، ووضعت كذلك مدونة قواعد سلوك تتضمن إجراءات تدقيق لأساليب معيشة ضباط الشرطة. ويمكن اتخاذ إجراءات تأديبية داخلية ضد الموظفين بالتوازي مع التحقيقات الجنائية. وتوجد مكاتب شكوى للإبلاغ عن الفساد في جميع إدارات ومكاتب قوة الشرطة.

وينص قانون مفوضية مكافحة الفساد على ضرورة التنسيق بينها وبين الشرطة، وتمنح المادة ١٣ النائب العام صلاحية التدخل في حالات التنازع. وتشترك اللجنة والشرطة في معظم عمليات التفتيش والضبط، بما في ذلك التحقيقات المشتركة.

وتكتمل مفتشية الاستخبارات المالية وقسم التقييم (وحدة الاستخبارات المالية) لدى المصرف المركزي الزيمبابوي جهود الشرطة والمفوضية. ولدى الوحدة حاليا ١٦ موظفا. وتتعاون الوحدة مع جملة جهات، منها شرطة جمهورية زيمبابوي، ومفوضية مكافحة الفساد، ومكتب النائب العام، وهيئة الإيرادات الوطنية، والمفتشية الوطنية للسلوك الاقتصادي في وزارة المالية، وتوافيها بالمعلومات ذات الصلة.

ومن واجبات الموظفين العموميين الإبلاغ عن التجاوزات بمقتضى لوائح الخدمة العمومية لعام ٢٠٠٠، ولكن القانون لا يلزم المواطنين بالإبلاغ عن الفساد، ومع هذا، وضع المصرف المركزي الزيمبابوي نظاما للإبلاغ من أجل تلقي الشكاوى من الجمهور. ولدى الشرطة ومفوضية مكافحة الفساد نظامان للإبلاغ يعملان على مدار اليوم. ومن حيث الشراكة مع الجمهور العام، تتقيد شرطة جمهورية زيمبابوي بميثاق خدمة يجيز للأفراد العاديين أن يتقدموا بشكاوى. كما أن الشرطة جزء من اللجنة الاستشارية المعنية بالجريمة التي تضم أفرادا من الجمهور وتدير صناديق شكاوى مخصصة للجمهور. كما أنها تدير حملات للتوعية بشأن الجريمة والفساد.

٢-٢ التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

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

- يجري إعداد مدونة وطنية لحوكمة الشركات للقطاع الخاص، وقد بلغت المراحل الأخيرة في عملية النظر والمناقشة.
- لدى كل منطقة إدارية من مناطق زمبابوي البالغ عددها ٧٣ لجنة للخدمة العمومية. وتستعرض اللجنة النظم القائمة أو تراجع عملها، وتوجه التوصيات المناسبة إلى الأجهزة لمعالجة المسائل المتعلقة بنظمها. فعلى سبيل المثال، قدمت المشورة إلى بعض الأجهزة للأخذ بإجراءات لإدارة الأموال العامة في عملياتها استناداً إلى مراجعتها لنظمها. كما تتلقى لجنة الخدمة العمومية شكاوى بشأن الفساد من الجمهور العام.
- يتلقى ضباط شرطة جمهورية زمبابوي تدريباً على مكافحة الفساد لدى إلحاقهم بالخدمة ومن خلال حلقات عمل تُعقد كل ثلاثة أشهر تعالج مسائل الفساد. كما تشمل اختبارات الترقّي سؤالاً عن الفساد.

٢-٣- التحديات التي تواجه التنفيذ، حيثما انطبق ذلك

يمكن للخطوات التالية أن تزيد من قوة تدابير مكافحة الفساد القائمة بالفعل: إجمالاً، اقترح أن تنظر زمبابوي في تجميع كل المسائل التشريعية ذات الصلة بالفساد في قانون واحد لإعداد إطار قانوني شامل وكذلك دراسة سبل تعزيز التنسيق بين المؤسسات المختلفة. وبصورة خاصة، يمكن لزمبابوي أن تستفيد من اعتماد ما يلي من تدابير تشريعية وتدابير أخرى ذات صلة:

- ١- رصد تطبيق أحكام القانون المتعلقة بالرشوة من حيث وفائها بالغرض المنشود في القضايا التي تتعلق بموظفين عموميين؛ وإذا لم تفسّر السلطة القضائية القانون على هذا النحو في القضايا المقبلة، فيجوز النظر في إدخال تعديلات تشريعية تتسق مع الاتفاقية؛
- ٢- شمول الأشخاص الذين يؤدون خدمات أو وظائف غير مدفوعة للدولة أو لمنشأة عمومية بأحكام القانون في هذا الشأن؛
- ٣- شمول الرشو (والارتشاء) للموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية العمومية بأحكام القانون في هذا الشأن؛

- ٤- وضع أحكام بشأن المتاجرة بالنفوذ لضمان زيادة اليقين القانوني في القضايا المقبلة بما يتسق مع الاتفاقية؛
- ٥- إرساء نظام لإقرارات الذمة المالية يطبق على الموظفين العموميين الرفيعة المستوى؛
- ٦- اعتبار جرائم الفساد قيد النظر في زمبابوي جرائم خطيرة بحيث تعامل كجرائم أصلية لغسل الأموال؛
- ٧- زيادة الغرامات المحددة في القانون الجنائي لردع الشخصيات الاعتبارية عن الضلوع في الفساد؛
- ٨- بذل جهود لضمان التنفيذ المستمر للفقرة ١ من المادة ٣٠ من الاتفاقية، وخصوصاً فيما يتعلق بالحد الأدنى للعقوبة والغرامات المقررة في هذا الشأن؛
- ٩- تعزيز التدابير الرامية إلى التشجيع على إعادة دمج الأشخاص الذين أدينوا بجرائم في المجتمع؛
- ١٠- اتخاذ خطوات لتوضيح التشريعات ذات الصلة بتبديل العائدات المتأتية من الجريمة والعائدات المختلطة، وكذلك المصادرة القائمة على القيمة؛
- ١١- توسيع نطاق مصطلح "ضابط الشرطة" في قانون المصادرة بحيث يشمل أيضاً موظفي مفوضية مكافحة الفساد للسماح لهم بإجراء عمليات التفتيش والضبط على نحو مستقل؛
- ١٢- حماية الشهود والخبراء والضحايا في القضايا ذات الصلة بالفساد، وتحديدًا فيما يخص مشروع القانون بشأن حماية الشهود والمبلغين؛
- ١٣- اتخاذ تدابير من أجل إبلاغ سلطات منح التراخيص رسمياً بأسماء المدانين لاتخاذ الإجراء المناسب، بما قد يشمل سحب التراخيص والإدراج في القائمة السوداء؛
- ١٤- استمرار الاهتمام بالتبادل التلقائي للمعلومات بين سلطات إنفاذ القانون في قضايا الفساد؛
- ١٥- مواصلة العمل على تشجيع الجمهور العام على الإبلاغ عن الفساد.
- وجرى التأكيد على أهمية مواصلة الاهتمام بمكافحة الفساد في القطاع الخاص وتخصيص الموارد لذلك من جانب أجهزة مكافحة الفساد ذات الصلة في زمبابوي، وخصوصاً مفوضية مكافحة الفساد، وشرطة جمهورية زمبابوي، وإدارة مكافحة الفساد والاحتكار في وزارة الداخلية.

ولوحظ أن نقص الموارد اللازمة للتوعية وتقديم التدريب المناسب لتعزيز قدرات الموظفين أسهم في إثارة الشعور بعدم الثقة في بعض مؤسسات العدالة الجنائية. ومن أجل معالجة هذه المسألة، يوصى بما يلي:

- ١- بناء قدرات الموظفين في مؤسسات العدالة الجنائية، وخصوصاً في الأقاليم المحلية، عن طريق التدريب على وجه الخصوص.
- ٢- أن ترسي مفوضية مكافحة الفساد مبدأ اللامركزية في العمل في الأقاليم المحلية على سبيل الأولوية.
- ٣- أن توصل مفوضية مكافحة الفساد، على سبيل الأولوية، العمل على التوعية بوظائفها وزيادة الشفافية وتيسير الإبلاغ عن الفساد، وزيادة ثقة الجمهور بالجهود المبذولة لمكافحة الفساد، بوسائل منها موقعها الشبكي.
- ٤- أن تبدأ مفوضية مكافحة الفساد وشرطة جمهورية زمبابوي حملات للتوعية العامة، بالتعاون مع الجهات المعنية الأخرى، بما فيها المجتمع المدني.
- ٥- أن تنظر زمبابوي في مدى الحاجة للتوعية بالسياسة الوطنية لمكافحة الفساد المعتمدة في عام ٢٠٠٤ لتعزيز العمل على إنفاذ التدابير الحالية على المستويات العليا للسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وكذلك لدى رؤساء الأجهزة.
- ٦- أن تنظر زمبابوي في إمكانية تعزيز دور مفوضية مكافحة الفساد من خلال جعل توصيات المفوضية إلزامية للمؤسسات الموجهة إليها. وعلاوة على ذلك، فإن من شأن صلاحيات القبض والتفتيش والضبط أن تعزز عمل المفوضية.
- ٧- منح المفوضية بعض صلاحيات النيابة العامة أو إعاره وكلاء نيابة إليها لتعزيز قدرتها على محاربة الفساد بفعالية.

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

يمكن للأشكال التالية من المساعدة التقنية أن تساعد زمبابوي على تطبيق الاتفاقية على نحو أكثر شمولاً:

- المادة ٢٠: ملخص للممارسات الجيدة/الدروس المستفادة.
- المواد ٣٢ و ٣٣ و ٣٧: توفير برامج لبناء قدرات السلطات المسؤولة عن وضع وإدارة برامج الحماية ورصد الممارسات الجيدة. وتوفير مساعدات ميدانية على يد خبراء متخصصين مع وضع اتفاقات أو ترتيبات نموذجية.

- المادة ٣٦: الحاجة إلى تدريب محققي مفوضية مكافحة الفساد.
- المادة ٣٩: ملخص للممارسات الجيدة/الدروس المستفادة إلى جانب برامج بناء القدرات.

٣- الفصل الرابع: التعاون الدولي

٣-١- ملاحظات على تنفيذ المواد قيد الاستعراض

تسليم المجرمين؛ نقل الأشخاص المحكوم عليهم؛ نقل الإجراءات الجنائية (المواد ٤٤ و ٤٥ و ٤٧) لا تجعل زمبابوي تسليم المطلوبين مشروطا بوجود معاهدة تسليم سارية وتستطيع، من حيث المبدأ، أن تستخدم الاتفاقية كأساس لتسليم المطلوبين. وقد أبرمت معاهدتين ثنائيتين لتسليم المطلوبين مع موزامبيق والولايات المتحدة الأمريكية، تشكلان جزءا من القانون الزمبابوي. ويمكن تسليم المطلوبين من بلدان محددة وإليها بموجب قانون تسليم المطلوبين، وبموجب خطة لندن، وعلى أساس المعاملة بالمثل. كما يتيح بروتوكول الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي بشأن تسليم المطلوبين عمليات تسليم المطلوبين من الدول الأعضاء في الجماعة وإليها.

وقد تتعلق اتفاقات تسليم المطلوبين بأيّ جرائم، بغض النظر عما إذا كانت تُعدّ جرائم في زمبابوي (المادة ٣ (٢) (أ) من قانون تسليم المطلوبين). بيد أن الجريمة يجب أن تشكل جريمة يعاقب عليها في زمبابوي إذا ما كان شق الفعل أو الإغفال المشكّل للجريمة قد وقع في زمبابوي.

ولا توافق زمبابوي على تسليم المطلوبين إلا عندما تكون الجريمة تستحق عقوبة لا تقلّ عن السجن لمدة عام واحد في الدولة الطالبة وتُعدّ جريمة في زمبابوي. ومن ثمّ، هناك جرائم فساد معينة قد لا يجوز تسليم مرتكبيها. وتنص المادة ١٦ من القانون صراحة على الإجراءات التي ينبغي اتباعها، والوثائق المطلوبة، وكذلك الأحكام القانونية ذات الصلة والعقوبات المنطبقة على الجرائم التي يراد تسليم مرتكبيها. وعلاوة على ذلك، يحدد القانون الظروف التي قد يُرفض فيها التسليم. وإلى اليوم، لم ترفض زمبابوي أيّ طلب تسليم. وعادة ما تعالج زمبابوي طلبات تسليم المطلوبين خلال ثلاثة أشهر. وتسهم المتطلبات الإثباتية المبسطة في التعامل مع بلدان محددة، كما هو مبين في المادة ١٦ من القانون، في التعجيل بحالات التسليم.

ولا ترفض زمبابوي شروطا على تسليم مواطنيها، ولم ترفض تسليم أيّ مواطن إلى اليوم. بيد أنه جرت العادة على أن تطلب زمبابوي مزيدا من المعلومات من الدولة الطالبة قبل أن

ترفض تسليم أحد مواطنيها. ولا تنظر زمبابوي في إنفاذ الجزء المتبقي من العقوبة المحكوم بها من محكمة أجنبية في الحالات التي ترفض فيها تسليم أحد مواطنيها.

وحضور المتهم المحاكمة مضمون لأن القانون يقضي باحتجاز الشخص المطلوب تسليمه. وتوفر القيود العامة والمادة ١٥ من قانون تسليم المطلوبين تدابير بشأن المحافظة على السلامة لحماية المشتبه فيهم. وتضمن المادة ٢٦ من القانون حقوق المتهم في الإفراج عنه بكفالة والتمثيل القانوني إلى جانب حق الاستئناف المبين في المادة ٧ أو المادة ١٨. وحتى في حالات الموافقة على طلبات تسليم المطلوبين، يحق للمشتبه فيه المطلوب أن يطلب إطلاق سراحه بموجب المادة ٣٣ من القانون إذا لم تتسلمه الدولة التي تطلبه خلال شهرين.

ولا يعالج قانون نقل الجناة عمليات النقل إلا في الحالات التي يرغب السجين فيها في نقله. ولا يوجد قانون محدد يعالج نقل الإجراءات الجنائية في زمبابوي، كما لا توجد أي تجارب في هذا المجال. ويمكن من حيث المبدأ أن تتصرف زمبابوي بمقتضى المادة ١١ من قانون المساعدة القانونية المتبادلة.

المساعدة القانونية المتبادلة (المادة ٤٦)

استجابت زمبابوي حتى تاريخه إلى جميع الطلبات الواردة بشأن المساعدة القانونية المتبادلة. ويتلقى مكتب النائب العام الطلبات الرسمية بشأن المساعدة القانونية المتبادلة ويتولى معالجتها. وتتلقى المؤسسات مباشرة معظم الطلبات. ويمكن للأجهزة التالية تلقي الطلبات: مفوضية مكافحة الفساد، شرطة جمهورية زمبابوي (عن طريق قنوات الإنترنت)، وحدة الاستخبارات المالية، هيئة الإيرادات الوطنية.

وعندما يكون تقديم الأدلة مطلوباً، ينبغي أن يصادق مكتب النائب العام على جميع طلبات المساعدة القانونية المتبادلة. ويبين قانون المساعدة القانونية المتبادلة أشكالاً أخرى من المساعدة يمكن تقديمها خارج إطار القانون، مثل الطلبات الشفهية أو غير الرسمية، على سبيل المثال عن طريق شبكة الجنوب الأفريقي المشتركة بين الوكالات لاسترداد الموجودات، ومنظمة التعاون الإقليمي بين رؤساء الشرطة في الجنوب الأفريقي، وخطة هراري التي تشارك زمبابوي في عضويتها.

وينظم قانون (مصادرة الأرباح المتأتية من) الجرائم الخطيرة وقانون المساعدة القانونية المتبادلة جمع الأدلة، وتقديم المستندات القانونية، وعمليات التفتيش والضبط والتجميد فيما يتعلق بالجرائم المرتكبة في الخارج.

ويمكن تنفيذ طلب المساعدة القانونية المتبادلة من أجل تجميد أموال من دون إحالته إلى النائب العام، بيد أن طلب استرجاع الأموال يتطلب العرض على النائب العام. ومن أجل إنفاذ حكم أجنبي بالتجميد أو الضبط أو المصادرة، يجب بدء إجراءات داخلية لتسجيل الحكم وتنفيذه. ويمكن معالجة المسائل التي تتطلب تجميد موجودات فور تلقي الطلب عن طريق الإنترنت.

وتقبل المحاكم الزمبابوية الأدلة المتحصّل عليها من بلدان أجنبية بموجب المادة ١٠ من قانون الإجراءات والأدلة الجنائية التي تستند إليها الطلبات غير الرسمية الموجهة إلى المؤسسات المعنية عدا عن طريق مكتب النائب العام. ولا توجد قيود تحد من قدرة زمبابوي على تقديم المساعدة في القضايا التي تضم شخصيات اعتبارية.

ولا تُعدُّ السريّة المصرفية سبباً لرفض المساعدة القانونية المتبادلة، ويمكن تقديم السجلات المصرفية عند الطلب. كما تقدّم زمبابوي المساعدة في القضايا المتعلقة بمجرائم تنطوي على أمور مالية. وعلى الرغم من أن المادة ٦ من قانون المساعدة القانونية المتبادلة تتيح صلاحية تقديرية لرفض المساعدة القانونية المتبادلة في غياب ازدواجية التجريم، فلا يُستظهر بتلك الصلاحية في واقع الممارسة العملية حيث إنّ السلطات الزمبابوية تراعي الغرض من الاتفاقية حتى في غياب ازدواجية التجريم. وفي حال رفض المساعدة القانونية المتبادلة، يوضح النائب العام الأسباب الكامنة وراء ذلك.

وتتيح المادة ٩ من قانون المساعدة القانونية المتبادلة، بالاقتران بالمادتين ٥٣ و ٥٦ من قانون الجرائم الخطيرة ومصادرة الأرباح، للبلدان الطالبة أن تحدد بالتفصيل الإجراءات التي تود أن تتبّعها زمبابوي لتنفيذ طلباتها.

وعلاوة على ذلك، فقد اتخذت المادة ١١ من قانون المساعدة القانونية المتبادلة أساساً للسماح بالتداول بالفيديو لدى الاستماع إلى أقوال الشهود أو الخبراء، ولكن لا توجد تجارب في هذا المجال. وفيما يتعلق بسفر الشهود والخبراء، تنص المادة ٩ (٢) (ز) من قانون المساعدة القانونية المتبادلة على أن تتحمل الدولة الطالبة التكاليف. وتجزئ المادة ٦ (٢) (و) رفض المساعدة إذا كان تقديمها سيشكل عبئاً مفرطاً على موارد زمبابوي.

وتتيح المادة ٦ (٢) (د) صلاحية تقديرية لرفض الطلبات المقدّمة بدلا من إرجائها إذا ما كان تنفيذها قد يضرّ بتحقيقات أو إجراءات جنائية داخلية.

ورهنًا بمراعاة القيود القانونية والتبعات الأمنية، يمكن لزمبابوي أن تقدّم للجهات الطالبة وثائق غير متاحة للاطلاع العام.

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

يستند التعاون في مجال إنفاذ القانون إلى ترتيبات غير رسمية ومنظمات إقليمية وليس اتفاقات أو مذكرات تفاهم رسمية. ويتولى مكتب الإنتربول الإقليمي للجنوب الأفريقي (ومقره هراري) تنسيق العمليات والدورات التدريبية والاجتماعات وحلقات العمل والمؤتمرات المشتركة بين الإنتربول ومنظمة التعاون الإقليمي بين رؤساء الشرطة في الجنوب الأفريقي، ويقدم خدمات الأمانة العامة للمنظمة. وتعدُّ شرطة جمهورية زيمبابوي ومفوضية مكافحة الفساد الجهازين الرئيسيين للتعاون الدولي في هذا الشأن. بيد أن وحدة الاستخبارات المالية تتعاون هي أيضا مع وحدات الاستخبارات المالية في الخارج عن طريق مذكرات التفاهم ومن خلال فريق شرق أفريقيا والجنوب الأفريقي المعني بمكافحة غسل الأموال وقنوات أخرى.

ويمكن إجراء تحقيقات مشتركة بترتيبات غير رسمية تحدد في كل حالة على حدة. ولم تُقدّم أمثلة على تحقيقات مشتركة في قضايا الفساد. وتنفذ أساليب التحري الخاصة أساسا عن طريق الإنتربول وشبكات أخرى إقليمية، وإن كانت التجارب محدودة في قضايا الفساد.

٢-٣ التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

إجمالاً، يُنظر إلى النقطتين التاليتين باعتبارهما من التجارب الناجحة والممارسات الجيدة في إطار تنفيذ الفصل الرابع من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد:

- حرص زيمبابوي على التشاور مع الدول الطالبة كعرف متبع مع طلب المزيد من المعلومات من أجل تنفيذ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة على الرغم من خلو قوانينها من أحكام صريحة في هذا الشأن.
- الجدول الزمني الذي تسعى زيمبابوي في إطاره إلى تنفيذ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة.

٣-٣ التحديات التي تواجه التنفيذ، حيثما انطبق ذلك

يمكن أن تشكل النقاط التالية إطاراً لتعزيز وتعويض الإجراءات التي تتخذها زيمبابوي لمكافحة الفساد:

- ينبغي لزيمبابوي أن تخطر الأمم المتحدة باستعدادها من حيث المبدأ لاستخدام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كأساس قانوني لتسليم المطلوبين وأن تخطر كذلك باللغة المقبولة لكتابة طلبات المساعدة القانونية المتبادلة.

- من شأن منح بعض صلاحيات النيابة العامة إلى مفوضية مكافحة الفساد أو إعارة بعض وكلاء النيابة إليها أن يعزز قدرتها على مكافحة الفساد بفعالية.
- على الرغم من أن السرية المصرفية ليست سببا لرفض تقديم المساعدة القانونية المتبادلة، يمكن لمبابوي أن تنظر في إدراج حكم محدد في تشريعات المساعدة القانونية المتبادلة أو في التشريعات المصرفية يخطر اعتبار السرية المصرفية سببا لرفض تقديم المساعدة القانونية المتبادلة.
- ينبغي لمبابوي أن تنظر في معالجة مسألة مقبولية الأدلة المستقاة من أساليب التحري الخاصة معالجة صريحة في تشريعاتها القائمة في سياق التعديلات التشريعية الجارية.

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

يمكن للأشكال التالية من المساعدة التقنية أن تساعد زمبابوي على تطبيق الاتفاقية على نحو أوفى:

- المادتان ٤٦ و ٤٧: تنظيم برامج لبناء قدرات السلطات المسؤولة عن التعاون الدولي في المسائل الجنائية وتوفير التدريب لجميع الجهات المعنية.
- المادة ٤٨: توفير المساعدة التكنولوجية (مثل إقامة وإدارة قواعد بيانات/نظم تبادل معلومات)؛ وتقديم مساعدات ميدانية على يد خبراء متخصصين؛ وتنظيم برامج لبناء قدرات السلطات المسؤولة عن التعاون في مجال إنفاذ القانون عبر الحدود.
- المادة ٤٩: توفير برامج لبناء قدرات السلطات المسؤولة عن التعاون في مجال إنفاذ القانون عبر الحدود.
- المادة ٥٠: تقديم مساعدات ميدانية على يد خبراء متخصصين، وتنظيم برامج لبناء قدرات السلطات المسؤولة عن تصميم أساليب التحري الخاصة وإدارة استخدامها.