

Distr.: General
28 September 2016
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



فريق استعراض التنفيذ

الدورة السابعة المستأنفة

فيينا، ١٤-١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦

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 ملاوي



ثانياً - خلاصة وافية

ملاوي

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

وقّعت ملاوي على الاتفاقية في ٢١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤. ووقّع رئيس الجمهورية على صكّ التصديق في ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧. وأودعت ملاوي صكّ تصديقها على الاتفاقية لدى الأمين العام للأمم المتحدة في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧.

ونظام الحكم في ملاوي ديمقراطي دستوري منذ عام ١٩٩٤. ويشمل النظام القانوني المعمول به فيها: القانون التشريعي وقانون العرف والسوابق القضائية (القرارات القضائية)، والدستور هو القانون الأسمى لملاوي. ويستند النظام القانوني إلى نظام القانون الأنغلو سكسوني البريطاني، وهو متأثر إلى حد بعيد بتاريخ ملاوي باعتبارها مستعمرة بريطانية سابقة. وتأخذ ملاوي بالنظام الرئاسي، وتنقسم السلطة إلى ثلاثة أفرع: (أ) السلطة التنفيذية، التي تتمثل في رئيس الجمهورية ونائبه ومجلس الوزراء، (ب) السلطة التشريعية، (ج) السلطة القضائية.

وتنفذ ملاوي التزاماتها بموجب الاتفاقية من خلال مجموعة متنوعة من القوانين، أهمها: قانون مكافحة الممارسات الفاسدة، وقانون العقوبات، وقانون الإجراءات والأدلة الجنائية، وقانون مكافحة غسل الأموال وعائدات الجرائم الخطيرة وتمويل الإرهاب (قانون مكافحة غسل الأموال)، وقانون تسليم المطلوبين، وقانون المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية.

وأهم المؤسسات المنخرطة في مكافحة الفساد: مكتب مكافحة الفساد، والنائب العام، ومدير النيابة العامة، والشرطة، ووحدة الاستخبارات المالية. ومن الجهات المعنية الأخرى جهاز القضاء وأعضاء البرلمان والمجتمع المدني والقطاع الخاص ووسائل الإعلام. وقد أنشأت ملاوي أيضاً إدارة معنية بإقرارات الذمة المالية للموظفين العموميين بموجب قانون الموظفين العموميين (الإفصاح عن الموجودات والالتزامات والمصالح التجارية) لسنة ٢٠١٣.

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)

يرد تعريف مصطلح "الموظف العمومي" في قانون مكافحة الممارسات الفاسدة (المادة ٣)، في حين يتضمن قانون العقوبات تعريفاً "للعاملين في مجال الخدمة العامة" (المادة ٤)؛ ومع ذلك،

فليست جميع فئات الأشخاص المبيّنة في الاتفاقية مشمولة بمذنبين التعريفين. وأبرز ما يسترعى الانتباه أن التعريف الوارد في قانون مكافحة الممارسات الفاسدة يقتصر على أعضاء الحكومة والهيئات النظامية الأخرى.

وتجرّم ملاوي رشو الموظفين العموميين وارتشاءهم أساساً بموجب أحكام المادتين ٢٤ و ٢٥ من قانون مكافحة الممارسات الفاسدة والمادة ٩٠ من قانون العقوبات. ومع ذلك، فالرشوة غير المباشرة ليست مشمولة على وجه التحديد بأحكام قانون مكافحة الممارسات الفاسدة، مثلما هو الحال في جرائم الفساد الأخرى (المادة ٢٥ بء على سبيل المثال).

ولا توجد أحكام في القانون بشأن تجريم أفعال الرشوة المتعلقة بالموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية العمومية.

ولا يُجرّم القانون المتاجرة بالنفوذ وفقاً للمادة ١٨ من الاتفاقية، على الرغم من ورود أحكام ذات صلة في المادتين ٢٥ (٢) و ٢٧ (٤) من قانون مكافحة الممارسات الفاسدة.

وتخضع الرشوة في القطاع الخاص للتجريم في المادتين ٢٦ و ٢٧ من قانون مكافحة الممارسات الفاسدة.

غسل الأموال؛ الإخفاء (المادتان ٢٣ و ٢٤)

تجرّم ملاوي غسل الأموال (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة ٣٥). وجريمة غسل الأموال من فئة "الجرائم الخطيرة" التي يقصد بها الجرائم التي يُعاقب عليها بالسجن لمدة لا تقل عن ١٢ شهراً، وهو ما ينطبق على جميع الأفعال المحرّمة وفقاً للاتفاقية باعتبارها جرائم أصلية (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة ٢، تعريفاً "عائدات الجريمة" و"الجريمة الخطيرة"). وتشمل الجرائم الأصلية الجرائم المرتكبة داخل ملاوي وخارجها على حد سواء، رهنأً بازواجية التجريم (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة ٢، "عائدات الجريمة").

وتطبّق ملاوي مفهوم الغسل الذاتي (القضية الجنائية رقم ١٤ لسنة ٢٠١٣، الجمهورية ضد ماكسويل ناماتا ولوك كاسامبا (لم يُقدّم تقرير عنها)).

والإخفاء مجرّم بموجب المادة ٣٥ من قانون مكافحة غسل الأموال والمادتين ٣٢٨ و ٣٢٩ من قانون العقوبات.

الاختلاس؛ إساءة استغلال الوظائف؛ الإثراء غير المشروع (المواد ١٧ و ١٩ و ٢٠ و ٢٢) جرّمت ملاوي سرقة الموظفين العموميين للممتلكات (قانون العقوبات، المادة ٢٨٣). وبعض جوانب تبديد الممتلكات وتسريبها مشمولة أيضاً بجريمة إساءة استغلال المناصب العامة (قانون مكافحة الممارسات الفاسدة، المادة ٢٥ بء). ولا تشمل المادة ٢٨٣ من قانون العقوبات المنافع التي تعود على الأطراف الثالثة وارتكاب الجرم على نحو غير مباشر. وإذا لم يقدم الموظف العمومي المتّهم بالسرقة تفسيراً مرضياً "لإثرائه هو أو أي فرد من عائلته أو أسرته بصورة مفاجئة أو كبيرة"، فيفترض أن ثرائه دليل إثبات ضده، وتأخذ المحكمة في الاعتبار عجزه عن تفسير ثرائه عند البت في إدانته بالسرقة (قانون العقوبات، المادة ٢٨٣). وقد جرّمت ملاوي جزئياً إساءة استغلال الوظائف (المواد ٢٥ ألف - ٢٥ دال و ٢٨ من قانون مكافحة الممارسات الفاسدة، والمادتان ٩٥ و ٩٢ من قانون العقوبات). ومع ذلك فعدم القيام بفعل ما ليس مشمولاً بالتجريم.

ويجرّم القانون الإثراء غير المشروع (قانون مكافحة الممارسات الفاسدة، المادة ٣٢). وتجرم المادة ٢٨٧ من قانون العقوبات سرقة مديري الشركات أو مسؤوليها لممتلكاتها. بيد أن التجريم لا يشمل جرائم التبديد وغيره من أشكال التسريب، وكذلك ارتكاب الجريمة على نحو غير مباشر والمنافع التي تعود على الأطراف الثالثة. وعلاوة على ذلك، لا تنطبق الجريمة على جميع موظفي القطاع الخاص أو الأشخاص الذين يعملون "بأي صفة في كيان تابع للقطاع الخاص"، وفقاً للمادة ٢٢ من الاتفاقية.

إعاقة سير العدالة (المادة ٢٥)

تجرّم المواد ١٠١ و ١٠٧ و ١٠٩ و ١١٣ من قانون العقوبات التحريض على الإدلاء بشهادة زور أو التدخل في الإدلاء بالشهادة أو تقديم الأدلة خلال الدعاوى القضائية. وعرقلة عمل موظفي إنفاذ القانون (ولا سيما مكتب مكافحة الفساد والشرطة) مشكلة خطيرة في ملاوي. وترد الجرائم ذات الصلة في المادتين ١٣ و ١٧ من قانون مكافحة الممارسات الفاسدة (فيما يتعلق بأعضاء مكتب مكافحة الفساد)، والمادة ١٠٩ من قانون العقوبات (إعاقة سير العدالة)، والمادة ١١٣ من قانون العقوبات (الدعاوى القضائية)، والمادة ١١٩ من قانون العقوبات (موظفو المحاكم). بيد أن الجزاءات المحددة لهذه الجرائم لا تُعتبر صارمة بما يكفي للردع ولتوفير الحماية للموظفين، وتحتاج إلى تفعيل.

مسؤولية الشخصيات الاعتبارية (المادة ٢٦)

لا توجد أحكام صريحة بشأن المسؤولية الجنائية للأشخاص الاعتباريين إلا في قانون مكافحة غسل الأموال، الذي يحدد العقوبات التي يمكن توقيعها في هذا الشأن (المادتان ٣٥ (٣) و٣٦ (٣)).

ويشمل تعريف "الشخص" في قانون التفسير العام للأشخاص الاعتباريين، وبذا ينطبق عليهم ذلك المصطلح المستخدم في قانون مكافحة الممارسات الفاسدة، ولكن ذلك القانون لا يورد إشارات محددة إلى العقوبات التي يمكن توقيعها عليهم. وقد قدّم مكتب مكافحة الفساد إلى وزارة العدل في عام ٢٠١٤ مشروع قانون لتعديل قانون مكافحة الممارسات الفاسدة في هذا الصدد.

وتقر ملاوي أيضاً بالمسؤولية المدنية (بموجب مبادئ القانون الأنغلو سوسوني) وببعض أشكال المسؤولية الإدارية بالنسبة للأشخاص الاعتباريين، وتحديدًا فيما يتعلق بالوضع في القوائم السوداء والحرمان من ممارسة الأعمال التجارية وإلغاء التراخيص. ومع ذلك، فلا يوجد نظام شامل للمسؤولية في هذا الشأن.

ولا تُعدّ العقوبات التي يمكن توقيعها على الأشخاص الاعتباريين (على سبيل المثال، غرامة مقدارها ١٠ ملايين كواتشا (نحو ١٣ ٩٤٠ دولاراً أمريكياً) وخسارة الصفقات التجارية المتعلقة بغسل الأموال) فعالة ومتناسبة وراذعة بما فيه الكفاية.

المشاركة والشروع (المادة ٢٧)

تجرّم ملاوي أفعال المشاركة والشروع (قانون مكافحة الممارسات الفاسدة، المادة ٣٥)، وقانون مكافحة غسل الأموال (المادتان ٣٥ (١) و٣٦ (٢)) وقانون العقوبات (المادتان ٤٠١ و٤٠٤). ولا يُعدّ الإعداد لارتكاب فعل مجرّم جريمة في حد ذاته.

الملاحقة والمقاضاة والجزاءات؛ التعاون مع سلطات إنفاذ القانون (المادتان ٣٠ و٣٧)
تأخذ العقوبات الأساسية والإضافية في الاعتبار عموماً مدى خطورة الجرائم. بيد أنّ الجزاءات المالية المقررة بالنسبة لجريمة غسل الأموال على الأفراد (٢ مليون كواتشا (نحو ٢ ٧٨٨ دولاراً أمريكياً) والأشخاص الاعتباريين (١٣ ٩٤٠ دولاراً أمريكياً)) ليست كافية. وقد تبين أثناء الزيارة القطرية أنّ العمل يجري منذ أكثر من خمس سنوات على إعداد مبادئ توجيهية لتوقيع الجزاءات.

وقد حققت ملاوي توازناً ملائماً بين الحصانات وإمكانية التحقيق في الجرائم وملاحقة مرتكبيها ومقاضاتهم. ولا يتمتع بالحصانة الجنائية إلاً رئيس الجمهورية أثناء فترة ولايته (المادة ٩١ من الدستور). وكان هناك تحقيق جارٍ مع رئيس سابق للجمهورية وقت الاستعراض. وتنص بعض مواد القانون على حصانات لبعض الموظفين العموميين بحكم وظائفهم (ومنهم) مثلاً المادة ٦٠ من الدستور التي تكفل حصانة للنواب البرلمانين، وكذلك الحصانات المكفولة لموظفي مكتب مكافحة الفساد ووحدة الاستخبارات المالية بموجب المادتين ٢٢ من قانون مكافحة الممارسات الفاسدة والمادة ٢٣ من قانون مكافحة غسل الأموال).

ويتولى مكتب مكافحة الفساد عمليات الملاحقة القضائية للجنحة في الجرائم الواردة في الجزء الرابع من قانون مكافحة الممارسات الفاسدة بشرط موافقة مدير النيابة العامة، الذي لا يجوز له رفض الموافقة دون مرر معقول، كما هذه الموافقة تخضع لضمانات معينة (قانون مكافحة الممارسات الفاسدة، المادة ٤٢). وتكلفت المادة ١٠ من قانون مكافحة الممارسات الفاسدة مكتب مكافحة الفساد بملاحقة الجرائم المشمولة به رهناً بتوجيهات مدير النيابة العامة. ولدى مدير النيابة العامة سلطة تقديرية واسعة في الأمر بإجراء الملاحقات القضائية ووقفها (الدستور، المادة ٩٩؛ قانون الإجراءات الجنائية، المواد ٧٦-٨٢). ولا توجد مبادئ توجيهية لتنظيم الملاحقات القضائية، ويخضع المدعون العامون ومدير النيابة العامة لمدونات قواعد سلوك.

وينص قانون (المبادئ التوجيهية) بشأن الإفراج عن المتهمين بكفالة على أن تراعي شروط الإفراج بكفالة عن المتهم ضمان حضوره لوقائع الدعوى الجنائية.

ويجيز قانون السجون إسقاط الأحكام (المادة ١٠٧). وقد أنشأت ملاوي أيضاً لجنة للعفو الرئاسي تحيل إلى رئيس الجمهورية أسماء السجناء الموصى بالإفراج المشروط عنهم.

وتتمتع اللوائح التنظيمية للخدمة العامة في ملاوي الموظفين العموميين المتهمين بارتكاب جرائم من ممارسة وظائفهم (المادة ٣: ١١٠). ويجوز عزل الموظف أو وقفه عن العمل براتب كامل أو نصف راتب أو دون راتب تبعاً للجريمة المتهم بارتكابها. فإذا ما تبينت براءته، يُعاد إلى عمله مع تعويضه.

وتتمتع المادة ٤٠ من قانون مكافحة الممارسات الفاسدة أي شخص يدان بارتكاب جرائم فساد من شغل المناصب العامة، بما في ذلك العمل في الشركات المملوكة للدولة.

ويشجّع قانون السجون على إعادة إدماج السجناء الجنائيين في المجتمع (الجزء الحادي عشر).
وجهاز السجون في ملاوي هو المسؤول عن تنفيذ الأحكام ذات الصلة في هذا الشأن، وهو
ينهض بجملة أمور، منها تيسير فرص العمل والتعليم والتدريب واكتساب المهارات المهنية.

وقد أصدر مدير النيابة العامة مبادئ توجيهية بشأن التفاوض على تخفيف الأحكام مقابل
التعاون في قضايا الاحتيال الخطير أو المعقد، وتنظّم هذه المبادئ التوجيهية أيضاً دور النيابة
العامة في التوصية بالأحكام. وتهدف المبادئ التوجيهية إلى تشجيع الحناة على التعاون مع
سلطات إنفاذ القانون مقابل تخفيف العقوبة. ولا يتيح القانون إمكانية منح الحصانة من
الملاحقة القضائية.

حماية الشهود والمبلغين (المادتان ٣٢ و ٣٣)

فيما عدا تدابير الحماية المؤقتة المتاحة أثناء الدعاوى الجنائية، لم تضع ملاوي نظاماً شاملاً
لحماية الشهود والخبراء. وتُمثّل مسألة حماية الشهود مشكلة في التحقيقات والملاحقات
القضائية المتعلقة بالفساد، إذ أدّت إلى رفض الشهود الإدلاء بشهادتهم وفقدان الأدلة.

وتكفل تدابير الحماية الأساسية (قانون مكافحة الممارسات الفاسدة، المادة ٥١ ألف) كتمان هوية
المبلغين. ومع ذلك، لا ينصُّ القانون على تدابير للحماية من الانتقام أو التعسّف في المعاملة.

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

نفذت ملاوي تدابير لضمان مصادرة عائدات الجريمة وأدواتها (قانون العقوبات، المادة ٣٠؛
وقانون مكافحة الممارسات الفاسدة، المادة ٣٧؛ وقانون مكافحة غسل الأموال، المواد ٤٨
و ٥٣ و ٦١). وتكفل أوامر العقوبات المالية إمكانية المصادرة على أساس القيمة (قانون
مكافحة غسل الأموال، المادتان ٤٨ و ٦١). ومع ذلك، تشير الممارسة العملية إلى أنّ رد
الجاني للممتلكات عقب إقراره بذنبه يمنع في الواقع مواصلة التحقيق في القضية الجنائية.

وقد نفذت ملاوي تدابير تتيح تعقب البضائع والممتلكات وتجميدها والحجز عليها أثناء
إجراءات التحقيق (قانون مكافحة غسل الأموال، المواد ٣٩ و ٦٩ و ٧٩ و ٨٠ و ٨٦؛ وقانون
مكافحة الممارسات الفاسدة، المواد ٢٣ و ٢٣ ألف و ٣٦ ألف). وتتيح أحكام قانون
مكافحة الممارسات الفاسدة أن تقرر السلطات القضائية تجميد الموجودات والحجز عليها
لفترة تصل إلى ثلاثة أشهر، قابلة للتجديد. كما أنّ لدى مكتب مكافحة الفساد ووحدة
الاستخبارات المالية صلاحية تجميد الموجودات أو المعاملات إدارياً لفترة ٩٠ يوم عمل

وه أيام عمل على التوالي. كما تنص المادة ٨٦ من قانون مكافحة غسل الأموال على التجميد لفترة ٦ أشهر، يمكن تمديدتها بموجب المادة ٨٨ من القانون.

ولم تنظم ملاوي إدارة الممتلكات المحمّدة أو المحجوز عليها أو المصادرة. وينص مشروع تعديل لقانون مكافحة الممارسات الفاسدة على إنشاء كيان مكرّس لإدارة الموجودات.

ولا تُمثل السرية المصرفية عائقاً أمام التحقيقات والملاحقات القضائية في الجرائم المتعلقة بالفساد. ويتمتع مكتب مكافحة الفساد بصلاحيات إدارية تكفل له الاطلاع على السجلات المصرفية والمالية والتحفّظ عليها (قانون مكافحة الممارسات الفاسدة، المادة ١١) وكذلك وحدة الاستخبارات المالية (قانون مكافحة غسل الأموال، المادتان ١١ و ٤٤). وقد مورست هذه الصلاحيات بفعالية في تحقيقات متعلقة بالفساد. ويمكن استصدار أوامر لإبراز المستندات (قانون مكافحة غسل الأموال، المادتان ٩٤ و ٩٥) وأوامر للمراقبة (قانون مكافحة غسل الأموال، المادتان ١٠١ و ١٠٢). كما ترد تدابير ذات صلة فيما يتعلق بوحدة الاستخبارات المالية في المادتين ١١ و ٢٨ من قانون مكافحة غسل الأموال.

ومما يحد من فعالية العمل على استرداد عائدات الجرائم افتقار المؤسسات المعنية للقدرات اللازمة لمصادرة الموجودات وتعقبها وتجميدها والحجز عليها.

التقادم؛ السجل الجنائي (المادتان ٢٩ و ٤١)

لا تخضع القضايا الجنائية للتقادم في ملاوي. والحدود الزمنية المقررة في قانون الإجراءات الجنائية (المادتان ٢٦١ و ٣٠٢ ألف) التي تلزم ببدء الملاحقة القضائية في غضون ١٢ شهراً من تاريخ تقديم الشكوى وإتمام نظر الدعوى في غضون ١٢ شهراً من تاريخ بدء المحاكمة غير منطبقة على معظم قضايا الفساد لأنها تتعلق بجرائم يُعاقب عليها بالسجن لمدة تقل عن ثلاث سنوات.

ويمكن للمحاكم، في إطار صلاحياتها العامة، أن تأخذ في اعتبارها أحكام الإدانة السابقة الصادرة من محاكم أجنبية وهي تصدر حكمها.

الولاية القضائية (المادة ٤٢)

تطبّق ملاوي نظام الولاية القضائية الإقليمية على جميع الجرائم فيما عدا الجرائم المرتكبة على متن السفن والطائرات (المادة ٤٢ (١) (ب) من الاتفاقية). وتبسط ملاوي ولايتها القضائية على تلك الجرائم حتى ولو ارتكبت "جزئياً في الداخل والخارج" (قانون الإجراءات الجنائية، المادة ٦٦).

كما تطبّق ملاوي نظام الولاية القضائية الشخصية على جميع الجرائم فيما عدا الجرائم المرتكبة ضد الدولة أو ضد رعاياها. ولا ينص القانون على اختصاص المحاكم الوطنية بأفعال المشاركة في جرائم غسل الأموال المرتكبة بالكامل في الخارج.

وجنسية الجاني المزعوم ليست من أسباب رفض التسليم (قانون تسليم المطلوبين، المادة ٦).

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

يمنع قانون الاشتراء العمومي مقدّمي العطاءات من الحصول على العقود الحكومية مع إلغاء جميع التعاقدات المبرمة معهم إذا ما شاب الفساد معاملاتهم في هذا الشأن (المادة ٢٠). كما أنّ إلغاء التعاقد في هذه الحالات مبدأ عام من مبادئ القانون الأنغلو سكسوني.

ويمكن للضحايا رفع دعاوى مدنية للمطالبة بالتعويض عن الأضرار ويمكنهم أيضاً الاضطلاع بدور المدعى الخاص وفقاً لأحكام قانون الإجراءات الجنائية.

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

تشمل الولاية المسندة إلى مكتب مكافحة الفساد منع جرائم الفساد والأنشطة ذات الصلة التي يجرّمها قانون مكافحة الممارسات الفاسدة (في الجزء الثالث منه) وقانون العقوبات وقانون مكافحة غسل الأموال والتحقيق في تلك الجرائم والأنشطة وملاحقة مرتكبيها. ويحصل المكتب على ميزانيته من الصندوق الموحد (قانون مكافحة الممارسات الفاسدة، المادة ٤ (٢)). ويُعيّن مدير المكتب ويُعزل من منصبه بقرار جمهوري بعد موافقة اللجنة المعنية بالتعيينات العمومية (قانون مكافحة الممارسات الفاسدة، المادتان ٥ و ٦)، ويرفع مدير المكتب تقارير إلى رئيس الجمهورية ووزير العدل عن عمل المكتب (قانون مكافحة الممارسات الفاسدة، المادة ٤ (٤)). ومما يعوق المكتب عن أداء عمله على نحو فعال افتقاره إلى الاستقلالية القانونية والإدارية ونقص الموارد البشرية والمادية. ومن التحديات الصعبة التي يواجهها مكتب مكافحة الفساد وغيره من الجهات المعنية توفير القدرة على اجتذاب الموظفين المؤهلين والاحتفاظ بهم.

ويمكن للمؤسسات الأخرى المعنية بمكافحة الفساد أن تستفيد من أنشطة تعزيز القدرات، ومنها مكتب مدير النيابة العامة والشرطة وهيئة الإيرادات ووحدة الاستخبارات المالية وجهاز القضاء.

وتمارس مؤسسات إنفاذ القانون في ملاوي أنشطة للتعاون الرسمي وغير الرسمي. وقد أبرم مكتب مكافحة الفساد مذكرات تفاهم مع عدة أجهزة عمومية (مثل وحدة الاستخبارات المالية) وشركات خاصة. ومن الناحية العملية، ثمة تعاون قائم بين مكتب مكافحة الفساد ووحدة مكافحة الاحتيال المالي التابعة لجهاز الشرطة، وكذلك وحدة الاستخبارات المالية وهيئة الإيرادات. ويمكن مع هذا تحسين التنسيق بين مختلف الأجهزة، ولا سيما فيما يتعلق بقضايا غسل الأموال.

ومن واجب الموظفين العموميين الإبلاغ عن الفساد (قانون مكافحة الممارسات الفاسدة، المادة ٣٦) والتعاون في التحقيقات التي يجريها مكتب مكافحة الفساد (قانون مكافحة الممارسات الفاسدة، المواد ١٢ ألف و ١٣ و ٤٩ ألف).

وتنصُّ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في ملاوي على التعاون بين المؤسسات العامة والقطاع الخاص في منع الفساد. وهي تشير أيضاً إلى دور وحدة الاستخبارات المالية في ضمان الامتثال لمتطلبات مكافحة غسل الأموال في القطاع الخاص.

ولدى مكتب مكافحة الفساد خط هاتفي ساخن (غير مجاني) وموقع شبكي للإبلاغ عن الفساد.

٢-٢- التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

- تتضمن المادة ٢٨٣ من قانون العقوبات (جرائم السرقة التي يرتكبها الموظفون العموميون) افتراضاً استدلالياً يؤدي إلى التحقيق مع الجناة وملاحقتهم قضائياً (المادة ١٧).
- وقَّع مكتب مكافحة الفساد عدداً من مذكرات التفاهم مع الكيانات العامة والخاصة، مما يساعد القطاع الخاص في وضع التدابير الوقائية وبرامج الامتثال (المادة ٣٩).
- لا تخضع القضايا الجنائية للتقادم (المادة ٢٩).

٢-٣- التحدّيات التي تواجه التنفيذ

- مواصلة تعزيز نظم جمع البيانات من أجل الوقوف على قضايا الفساد وتبعتها خلال مراحل التحقيق والملاحقة القضائية والنظر أمام المحاكم لدى جميع الأجهزة؛ والنظر

في نشر هذه المعلومات بانتظام في تقارير سنوية وعلى الموقع الشبكي الخاص بمكتب مكافحة الفساد.

- اعتماد تعريف شامل للموظفين العموميين يتماشى مع المادة ٢ من الاتفاقية.
- ضمان تجريم أفعال الرشوة غير المباشرة (المادة ١٥).
- النص على تجريم أفعال الرشوة المتعلقة بالموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية العمومية والنظر في تجريم ارتشاء الموظفين الأجانب (المادة ١٦).
- تجريم الاختلاس والتبديد وسائر أشكال تسريب الممتلكات بما يتماشى مع الاتفاقية (المادة ١٧).
- النظر في تجريم المتاجرة بالنفوذ (المادة ١٨).
- النظر في تعديل جريمة إساءة استغلال الوظائف بحيث تشمل عدم القيام بفعل ما (المادة ١٩).
- النظر في تعديل جريمة "سرقة مديري الشركات أو موظفيها لممتلكاتها" كي تشمل التبديد وسائر أشكال التسريب، والأفعال غير المباشرة والمنافع التي تعود على الأطراف الثالثة، وبحيث تنطبق على جميع موظفي القطاع الخاص وفقاً لأحكام الاتفاقية (المادة ٢٢).
- ينبغي إيلاء الأولوية لوضع نُظم تستهدف منع عرقلة سير العدالة وعمل موظفي إنفاذ القانون، بما في ذلك عن طريق تشديد العقوبات المفروضة على عرقلة سير العدالة وضمن فعالية الإنفاذ (المادة ٢٥ (ب)).
- تنظيم مسؤولية الأشخاص الاعتباريين (الجنائية والإدارية) بصورة شاملة. والنص في قانون مكافحة الممارسات الفاسدة على المسؤولية الجنائية للأشخاص الاعتباريين في الجرائم المشمولة بالاتفاقية، بما في ذلك العقوبات المقررة بشأنها. وكذلك ضمان عدم وجود أي قيود على القدرة على تلبية طلبات المساعدة القانونية المتبادلة فيما يتعلق بالجرائم التي يجوز مساءلة الأشخاص الاعتباريين عنها (المادتان ٢٦ و ٤٦ (٢)).
- ضمان خضوع الأشخاص الاعتباريين لعقوبات فعالة ومتناسبة وراذعة في جرائم الفساد وغسل الأموال يُنصُّ عليها بوضوح في القانون (المادة ٢٦).

- تشديد العقوبات المالية على الأفراد والكيانات في جرائم غسل الأموال. وإيلاء الأولوية لاعتماد مبادئ توجيهية بشأن إصدار الأحكام (المادة ٣٠ (١)).
- يمكن النظر في وضع ضمانات مناسبة فيما يتعلق بالصلاحيات التقديرية الواسعة الممنوحة لمدير النيابة العامة بشأن الملاحقة القضائية، على سبيل المثال معايير للامتناع عن الملاحقة (المادة ٣٠ (٣)).
- ضمان ألا تحول الممارسة المتبعة في استرداد الممتلكات دون مواصلة التحقيقات والملاحقات في القضايا الجنائية (المادة ٣١).
- إنشاء هيكل مكرس لإدارة الموجودات المجمدة أو المحجوز عليها أو المصادرة وفقاً للاتفاقية (المادة ٣١ (٣)).
- تعزيز قدرات المؤسسات ذات الصلة على مصادرة الموجودات وتتبعها وتجميدها والحجز عليها (بما في ذلك من خلال التدريب وتبادل المعلومات). ويمكن أيضاً النظر في إنشاء إطار يتيح استخدام العائدات المستردة في تمويل العمليات التي تضطلع بها أجهزة إنفاذ القانون ذات الصلة، استناداً إلى توزيع العائدات على المؤسسات بطريقة منصفة (المادة ٣١).
- المبادرة على سبيل الأولوية إلى وضع التدابير الضرورية والإطار المؤسسي اللازم لحماية الشهود والخبراء والضحايا، وكذلك الجناة الذين يتعاونون مع سلطات إنفاذ القانون، على نحو فعال، بما يشمل حمايتهم الجسدية ووضع قواعد إثبات مناسبة في هذا الشأن. وعلاوة على ذلك، النظر في اعتماد تدابير ونظم لتوفير حماية فعالة للمبلغين (المواد ٣٢ و ٣٣ و ٣٧ و ٤٤).
- تعزيز استقلال مكتب مكافحة الفساد وغيره من مؤسسات إنفاذ القانون (مكتب مدير النيابة العامة والشرطة وهيئة الإيرادات ووحدة الاستخبارات المالية) من الناحيتين القانونية والإدارية، وتدعيم الموارد المادية والبشرية والتدريب لدى تلك المؤسسات؛ ويتطلب الأمر إرادة سياسية حتى يتسنى تحسين ظروف العمل في جميع الأجهزة بغية تمكينها من اجتذاب الموظفين المؤهلين والاحتفاظ بهم؛ وهناك أيضاً حاجة إلى تعزيز القدرات في جهاز القضاء (المادة ٣٦).
- تعزيز التنسيق بين أجهزة إنفاذ القانون في العمل على مكافحة الفساد، ولا سيما في جرائم غسل الأموال (المادة ٣٨).

- مواصلة الاستثمار في أنشطة التواصل والتوعية والتثقيف بشأن المسائل المتعلقة بالفساد. والنظر في توسيع نطاق التدابير المتخذة من أجل تيسير الإبلاغ عن الفساد إلى السلطات الوطنية (المادة ٣٩ (٢)).
- توسيع نطاق الولاية القضائية ليشمل الجرائم المرتكبة على متن السفن والطائرات (المادة ٤٢ (١) (ب)) والنظر في بسط الولاية القضائية على الجرائم المرتكبة ضد الرعايا الوطنيين أو الدولة، وكذلك على أفعال المشاركة في جرائم غسل الأموال المرتكبة خارج ملاوي (المادة ٤٢ (٢)).

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

- أشارت ملاوي إلى أنها سوف تحتاج إلى ضروب من المساعدة التقنية، منها بناء قدرات مكتب مكافحة الفساد وغيره من مؤسسات إنفاذ القانون، على أن يشمل ذلك توفير برامج تدريب مخصصة للمحققين والمدَّعين العامين وجهاز القضاء ووحدة الاستخبارات المالية بشأن مكافحة الفساد والأنشطة ذات الصلة.

٣ - الفصل الرابع: التعاون الدولي

٣-١ - ملاحظات على تنفيذ المواد قيد الاستعراض

تسليم المجرمين (المادة ٤٤)

يخضع تسليم المطلوبين لقانون تسليم المطلوبين وسبع معاهدات ثنائية لتسليم المطلوبين. ويمكن لملاوي أن تسلّم الأشخاص إلى بلدان وأقاليم معيّنة (٢٥ بلداً وإقليمياً في الوقت الراهن)، رهناً بالشروط أو الاستثناءات أو التعديلات أو التغييرات التي يحددها وزير العدل (قانون تسليم المطلوبين، المادة ٣). كما يمكن لملاوي تسليم الأشخاص في حالة عدم وجود معاهدة بشرط المعاملة بالمثل. وتعترف ملاوي بالاتفاقية كأساس قانوني لتسليم المطلوبين.

ويخضع تسليم المطلوبين لازدواجية التجريم وعقوبة دنيا بالسجن لسنة واحدة، رهناً بأحكام معاهدات تسليم المطلوبين. وبالإضافة إلى ذلك، ترد في قانون تسليم المطلوبين قائمة بالجرائم المحيزة للتسليم، ولا تشمل هذه القائمة جميع الأفعال المجرّمة بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. ونطاق التسليم محدود لأنّ ملاوي لم تجرّم جميع الجرائم المنصوص عليها في الاتفاقية.

وتتوفر ترتيبات مبسّطة للتسليم بموجب خطة لندن لتسليم المطلوبين داخل الكومنولث، ولكن لا توجد تدابير محدّدة من أجل التعجيل بإجراءات التسليم وتبسيط متطلبات الإثبات. وترد الطلبات من خلال القنوات الدبلوماسية وتُحال إلى مدير النيابة العامة عن طريق النائب العام. ولم ينفذ إلا عدد قليل من عمليات التسليم، ولا توجد أيُّ حالات تسليم لمطلوبين ذات صلة بالفساد حتى الآن.

والجرائم السياسية مستثناة بموجب المادة ٦ من قانون تسليم المطلوبين، فلا يجوز تسليم المطلوبين بشأنها. ولم ترفض ملاوي سوى طلب واحد للتسليم حتى الآن (في جريمة قتل غير متعلقة بالفساد). وتقرُّ ملاوي أسباباً للرفض تتوافق مع الاتفاقية. ولا يجوز رفض التسليم بموجب المادة ٦ على أساس جنسية الشخص المطلوب تسليمه. ولم ترفض ملاوي قط تسليم أحد رعاياها.

وتطبّق ملاوي تدابير الحماية الواردة في تشريعاتها المحلية بشأن المعاملة العادلة ومراعاة الأصول القانونية في إجراءات التسليم. ولم يُستظهر حتى الآن بمسألتي المعاملة العادلة أو الغرض التمييزي في قضايا الفساد.

نقل الأشخاص المحكوم عليهم؛ نقل الإجراءات الجنائية (المادتان ٤٥ و ٤٧)

أبرمت ملاوي اتفاقاً واحداً لنقل السجناء مع زامبيا تنطبق أحكامه أيضاً على جرائم الفساد. ويجري التفاوض حالياً حول وضع خطة لنقل السجناء في إطار الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي.

ولا توجد قوانين ولا ممارسات متّبعة بشأن نقل الدعاوى الجنائية.

المساعدة القانونية المتبادلة (المادة ٤٦)

يؤقّر قانون المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية في ملاوي الأساس القانوني لتبادل المساعدة القانونية ولكن تطبيقه يقتصر على بلدان الكومنولث. ويمكن تبادل المساعدة القانونية أيضاً استناداً إلى المعاهدات الثنائية والمتعددة الأطراف وبشرط المعاملة بالمثل في حال عدم وجود معاهدة.

ويشترط لتلبية طلبات المساعدة القانونية المتبادلة ازدواجية التجريم (المادة ١٨ (٢) (د))، وهو شرط إلزامي لا يجوز التخفيف منه حتى ولو كانت المساعدة المطلوبة لا تنطوي على تدابير قسرية. ومن ثمّ فتبادل المساعدة القانونية في ملاوي محدود لأنّ ملاوي لم تجرّم جميع

الجرائم المنصوص عليها في الاتفاقية، وتقديم المساعدة مرهون بأحكام المعاهدات التي أبرمتها ملاوي. وأشارت السلطات في ملاوي إلى أن تطبيق شرط ازدواجية التجريم بصرامة قد يبدو مناقضاً لأحكام المادة ١٨ (٩) من قانون مكافحة غسل الأموال، التي تنص على عدم جواز رفض تقديم المساعدة على أساس أن الجريمة لا تندرج ضمن نطاق اتفاقية دولية تفرض التزاماً بتوفير المساعدة القانونية المتبادلة فيما يتعلق بهذه الجريمة.

ويمكن لملاوي أن تقدّم المساعدة في إطار مجموعة متنوعة من الأغراض التحقيقية والقضائية، ولا تُعدّ السرية المصرفية عقبة أمام تقديم المساعدة. ولا توجد مبادئ توجيهية أو أحكام تنظّم الأطر الزمنية لتنفيذ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة.

وملاوي مشتركة في خطة الكومنولث بشأن المساعدة القانونية المتبادلة (خطة هراري).

وترد الطلبات من خلال القنوات الدبلوماسية وتحال إلى مدير النيابة العامة عن طريق النائب العام، الذي يمثل السلطة المركزية في هذا الشأن. بمقتضى تشريع فرعي، وهو الأمر المتعلق بتعيين السلطة المسؤولة عن المساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية. ويقيّم مدير النيابة العامة الطلبات عند ورودها من حيث مدى امتثالها لأحكام القانون. ولم تبلغ ملاوي الأمم المتحدة بالسلطة المركزية المعيّنة واللغة المقبولة لأغراض المساعدة القانونية المتبادلة.

ويجوز لملاوي أن ترفض تلبية طلبات المساعدة القانونية المتبادلة على أساس عدم الوفاء بالشروط التقديرية التي يفرضها وزير العدل. بمقتضى أحكام المادة ٣ (٢)، أو لأنّ تقديم المساعدة سيشكّل عبئاً مفرطاً على مواردها (المادة ١٨ (٣) (ج) و(د)). ولم تنفذ ملاوي من الناحية العملية إلاّ عدداً قليلاً من طلبات المساعدة القانونية المتبادلة، ولم ترفض تقديم المساعدة في المسائل المتصلة بالفساد حتى الآن.

ويفرض القانون ضوابط بشأن السرية، ولكنه لم يضع قيوداً على استخدام المعلومات الواردة من خلال قنوات المساعدة القانونية المتبادلة.

ويمكن لملاوي أن تتشاور مع الدولة المقدمة لطلبات المساعدة القانونية المتبادلة قبل رفض طلبها (قانون المساعدة القانونية المتبادلة، المادة ١٨ (٨))، ويتعين عليها بمقتضى أحكام المادة ١٨ (٦) تقديم أسباب رفض المساعدة، ما لم يكن الطلب يتعلق بنقل السجناء بصفة مؤقتة لأغراض المساعدة القانونية المتبادلة (المادة ١٨ (٧)).

ويتناول القانون ضمانات عدم التعرّض للأشخاص المنقولين في حالة الطلبات الصادرة من ملاوي فحسب (قانون المساعدة القانونية المتبادلة، المادة ٢٢).

ولا ينظّم القانون إمكانية عقد جلسات الاستماع عن طريق التداول بالفيديو لأغراض المساعدة القانونية المتبادلة.

ولا ينظّم قانون المساعدة القانونية المتبادلة والتشريعات الفرعية النفقات العادية المرتبطة بتنفيذ الطلبات.

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

تتعاون سلطات إنفاذ القانون في ملاوي عن طريق منظمة التعاون الإقليمي بين رؤساء الشرطة في الجنوب الأفريقي والمنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول). وهي أيضاً عضو في الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، وفريق شرق أفريقيا والجنوب الأفريقي المعني بمكافحة غسل الأموال، وشبكة الجنوب الأفريقي المشتركة بين الوكالات لاسترداد الموجودات. ومكتب مكافحة الفساد عضو في لجنة مكافحة الفساد التابعة للجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي وفي الرابطة الأفريقية لأجهزة مكافحة الفساد.

وتوفّر اللجان الاستشارية الدائمة المشتركة منبراً للتعاون في مجال إنفاذ القانون بين بلدان الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي. وهناك بعض مذكرات التفاهم المبرمة في هذا الشأن (مع وحدة الاستخبارات المالية والشرطة على سبيل المثال)، كما تتعاون وحدة الاستخبارات المالية من خلال مجموعة إيغمونت. وتعتبر ملاوي الاتفاقية أساساً للتعاون في إنفاذ القانون.

وتُشارك ملاوي في التحقيقات المشتركة بناء على ظروف كل حالة على حدة في ظلّ عدم وجود تدابير قانونية أو إدارية رسمية في هذا الشأن. وتنظّم التشريعات الفرعية (الأوامر الدائمة) استخدام أساليب التحريّ الخاصة، وينطوي استخدام تلك الأساليب على تحديات قانونية وعملية.

٣-٢- التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

- يساعد تبادل الموظفين لأغراض التحقيق والتدريب على تعزيز التعاون في مجال إنفاذ القانون على الصعيد الدولي، ولا سيما مع البلدان المجاورة.

٣-٣- التحديات التي تواجه التنفيذ

من شأن الخطوات التالية أن تزيد من تعزيز التدابير القائمة حالياً لمكافحة الفساد:

- مواصلة الاستثمار في تطوير الإحصاءات وتنمية قدرة السلطات على التعاون الدولي (المادتان ٤٤ و ٤٦ من الاتفاقية).
- تنقيح قانون تسليم المطلوبين، بما في ذلك قائمة الجرائم المجيزة للتسليم، والمعاهدات المبرمة في ذلك الصدد، من أجل ضمان أن تصبح جميع الجرائم المنصوص عليها في اتفاقية مكافحة الفساد مجيزة للتسليم (المادة ٤٤ (٤)).
- تحديد الشروط التي يجوز بموجبها الموافقة على تسليم المطلوبين، والنظر في اعتماد مبادئ توجيهية بشأن التسليم من أجل زيادة اليقين القانوني لدى الدول المقدمة لطلبات التسليم (المادة ٤٤ (٨)).
- اعتماد تدابير للتعجيل بإجراءات التسليم وتبسيط متطلبات الإثبات (المادة ٤٤ (٩)).
- النصُّ على إجراء المشاورات قبل رفض تسليم المطلوبين أو قبل تأجيل أو رفض تنفيذ أيِّ طلب للمساعدة القانونية المتبادلة، على أن يشمل ذلك اعتماد مبادئ توجيهية أو لوائح، حسب الاقتضاء، في هذا الشأن (المادتان ٤٤ (١٧) و ٤٦ (٢٦)).
- توسيع نطاق تطبيق قانون المساعدة القانونية المتبادلة ليشمل البلدان غير الأعضاء في الكومنولث (المادة ٤٦).
- التخفيف من صرامة اشتراط ازدواجية التجريم، ولا سيما بهدف ضمان تقديم ضروب المساعدة القانونية المتبادلة التي لا تنطوي على تدابير قسرية في حال عدم ازدواجية التجريم، ومواءمة الأحكام المنطبقة مع أحكام المادة ١٨ (٩) من قانون المساعدة القانونية المتبادلة (المادة ٤٦ (٩)).
- إعادة النظر في أسباب الرفض الواردة في المادة ١٨ (٣) (ج) و(د) من قانون المساعدة القانونية المتبادلة (المادة ٤٦ (٢١)).
- اعتماد نص قانوني يقيّد استخدام المعلومات الواردة من خلال قنوات المساعدة القانونية المتبادلة، من أجل ضمان المزيد من اليقين القانوني (المادة ٤٦ (١٩)).
- الحرص على إخطار الدول بأسباب رفض طلباتها، وكذلك أسباب رفض طلبات نقل السجناء المطلوب نقلهم بصفة مؤقتة لأغراض المساعدة القانونية المتبادلة (قانون المساعدة القانونية المتبادلة، المادة ١٨ (٧)) (المادة ٤٦ (٢٣)).
- النظر في اعتماد مبادئ توجيهية بشأن المساعدة القانونية المتبادلة وأحكام تنظّم الأطر الزمنية لتنفيذ طلباتها (المادة ٤٦ (٢٤)).

- النصُّ على ضمانات بعدم التعرُّض للأشخاص المنقولين استناداً إلى طلبات المساعدة القانونية المتبادلة الواردة إلى ملاوي (قانون المساعدة القانونية المتبادلة، المادة ٢٢) (المادة ٤٦ (٢٧)).
- النصُّ في قانون المساعدة القانونية المتبادلة على أن تتحمل الدولة المتلقية التكاليف العادية لتنفيذ الطلبات (المادة ٤٦ (٢٨)).
- تقديم الإشعارات المنصوص عليها في الفقرتين ١٣ و ١٤ من المادة ٤٦.
- النظر في تنظيم نقل الإجراءات الجنائية (المادة ٤٧).
- مواصلة تعزيز التعاون في مجال إنفاذ القانون على الصعيد الدولي (المادة ٤٨).
- وضع قواعد منظمة لاستخدام وقبول الأدلة المستمدة من أساليب التحري الخاصة (المادة ٥٠).

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

- أفادت ملاوي بأنَّها تحتاج إلى ضروب من المساعدة التقنية، منها توفير المشورة القانونية وبناء القدرات في المجالات المتعلقة بتسليم المطلوبين والمساعدة القانونية المتبادلة وأساليب التحري الخاصة.