

Distr.: General
4 August 2017
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



فريق استعراض التنفيذ

الدورة الثامنة المستأنفة

فيينا، ٧ و ٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧

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 باكستان



ثانياً - خلاصة وافية

باكستان

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

وقَّعت باكستان على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ("الاتفاقية") في ٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، وصدّقت عليها في ٣١ آب/أغسطس ٢٠٠٧ بإعلان مفاده أنها لا تعتبر نفسها ملزمة بأحكام الفقرة ٢ من المادة ٦٦. وعلاوة على ذلك، أعلنت باكستان أيضاً أنها لا تأخذ الاتفاقية على أنها هي الأساس القانوني للتعاون مع الدول الأطراف الأخرى بشأن تسليم المجرمين بمقتضى الفقرة ٦ من المادة ٤٤.

وينص دستور باكستان لعام ١٩٧٣ على نظام برلماني اتحادي يكون فيه رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ويكون فيه رئيس الوزراء المنتخب شعبياً هو رئيس الحكومة. وتتألف السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس الشيوخ (مجلس أعلى وهيئة تشريعية دائمة) والجمعية الوطنية (مجلس أدنى)، اللذين يشكلان مع رئيس الجمهورية هيئة تُعرف بـ "مجلس الشورى" (أي مجلس المستشارين). والمعاهدات في باكستان لا تُعتبر ذاتية التنفيذ، بل تُدمج في الإطار التشريعي الداخلي. فالنظام القانوني الباكستاني مستمد من نظام القانون الأنغلو سكسوني، ويستند إلى دستور عام ١٩٧٣ (مع تعديلاته) وكذلك إلى بعض أحكام الشريعة (الإسلامية). وتشمل المصادر القانونية المشار إليها ما يلي:

- مرسوم المساءلة الوطنية (١٩٩٩) (NAO)
- قانون مكافحة غسل الأموال (٢٠١٠) (AMLA)
- قانون جهاز التحقيقات الاتحادي لعام ١٩٧٤ (المجلد الثامن لعام ١٩٧٥) (FIA)
- قانون منع الفساد (١٩٤٧) (PCA)
- قانون العقوبات الباكستاني (القانون الخامس والأربعون لعام ١٨٦٠) (PPC)
- قانون الإجراءات الجنائية (١٨٩٨) (CrPC)
- قانون تسليم المجرمين (١٩٧٢) (EA)
- قانون الأدلة (مرسوم "قانون الشهادة") لعام ١٩٨٤، (QSO) الذي يُقرأ مقروناً بمرسوم المعاملات الإلكترونية لعام ٢٠٠٢ (ETO)، مع الإشارة إلى مقبولية الأدلة المجموعة بواسطة الأجهزة الحديثة

وتنقسم باكستان إلى أربع ولايات وإقليمين خاضعين للإدارة الاتحادية وإقليم للعاصمة. وتوجد في كل ولاية جمعية ولائية، وهي هيئة تشريعية تُنتخب مباشرة.

٢- الفصل الثالث: التجريم وإنفاذ القانون

١-٢- ملاحظات على تنفيذ المواد قيد الاستعراض

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

تُجرّم أفعال الرشو والارتشاء في المقام الأول بأحكام المادة ٩ (أ) '١' و'٢' و'٤' و'٦' من مرسوم المساءلة الوطنية، مقروءةً بالاقتران بالمواد ١٦١-١٦٣ و ١٦٥ من قانون العقوبات الباكستاني، مع غياب عنصر الوعد برشوة. أما رشو الموظفين الأجانب فيجرّم جزئياً (في المادتين ٤ و ٩ (أ) '١' من مرسوم المساءلة الوطنية، ولكن بدون الإشارة إلى مفهوم الطرف الثالث المستفيد ("أي شخص آخر") الأوسع نطاقاً الوارد في الاتفاقية.

ويرد تعريف الموظف العمومي في المادة ٥ من مرسوم المساءلة الوطنية، مع قائمة بمن يُعتبر "شاغلاً لمنصب عمومي"، كما يرد وصف لتعبير "الموظف العمومي" في المادة ٢١ من قانون العقوبات. ومع أن القائمة لا تُعتبر حصرية فليس هناك أيضاً بند "جامع" لكل الحالات غير المنظورة.

وتُجرّم المتاجرة بالنفوذ في المقام الأول من خلال المواد ١٦١-١٦٣ من قانون العقوبات، مقرونة بالمادة ٩ (أ) '١' و'٢' و'٤' و'٦' و'١٢'، ولكن يغيب هنا أيضاً عنصر الوعد برشوة.

وتُجرّم الرشوة في القطاع الخاص أيضاً في المادة ٩ (أ) من مرسوم المساءلة الوطنية عندما تُقرَأ بالاقتران بالمادة ١٤ (ج)، حسبما أُوضح في حكم صادر عن المحكمة العليا في عام ٢٠٠٢، رأى أن مفهوم "أي شخص آخر" ينسحب كذلك على الأشخاص الأفراد وعلى القطاع الخاص. وينطبق في هذه الحالة نفس نطاق الجزاءات المنطبقة في حالة رشو موظف عمومي.

غسل الأموال؛ الإخفاء (المادتان ٢٣ و ٢٤)

تُجرّم كل جوانب غسل الأموال، أي المشاركة في ارتكاب الفعل أو التآمر على ارتكابه وكذلك المساعدة والتشجيع، إلخ، على نحو شامل من خلال قانون مكافحة غسل الأموال لعام ٢٠١٠، وخصوصاً المادة ٣، التي تجرّم أيضاً الغسل الذاتي. وقد وضعت باكستان "جدولاً" حصرياً للجرائم الأصلية، يشمل جرائم الفساد (المادة ٢ (ق) و(ث))، أُجري آخر تحديث له في أيار/مايو ٢٠١٦. ويُسمح بعكس عبء الإثبات من خلال المادة ١٤ من قانون المساءلة الوطنية. ويجرّم الإخفاء أيضاً من خلال المادة ٣ من قانون مكافحة غسل الأموال.

الاختلاس؛ إساءة استغلال الوظائف؛ الإثراء غير المشروع (المواد ١٧ و ١٩ و ٢٠ و ٢٦)

تُجرّم إساءة استغلال الوظائف من خلال أحكام مختلفة تتناول إساءة استخدام السلطة وخيانة الثقة (المادة ٩ (أ) '٣' و'٦' من مرسوم المساءلة الوطنية، والمادتان ٤٠٥ و ٤٠٩ من قانون العقوبات، والمادة ٥ (د) من قانون منع الفساد). وترد في كامل ديباجة مرسوم المساءلة الوطنية إشارة عامة مع سيناريوهات متعددة لحالات إساءة استغلال السلطة والوظائف الموصوفة في المرسوم.

وجرم الإثراء غير المشروع من خلال قراءة مشتركة للمادتين ٩ (أ) '٤' و'٥' و١٤ (ج) من مرسوم المساءلة الوطنية، مقرونتين بالمادة ٥ من قانون منع الفساد. ومع أنه توجد في باكستان عدة نظم للإعلان عن الدخل والثروة، فليست هناك هيئة مركزية تتولى تجميع المعلومات والبيانات المتعلقة بالإثراء غير المشروع حسبما تترتبه الاتفاقية. غير أنه من شأن أي تحقيق أن يُظهر بيانات الإيرادات والنفقات الخاصة بجميع الموجودات الموثقة التي يمتلكها الشخص المشتبه به أو مالكون انتفاعيون من أطراف ثالثة ("بيناميدارات" (أو مالكون مستترون)). فعندما تكون الموجودات غير متناسبة مع مصادر الدخل المعروفة، يلزم إجراء ملاحقة قضائية من أجل: إثبات مصادر الدخل المعروفة للنيابة العامة من خلال التحقيق؛ تبيين الموجودات التي يملكها أو يجوزها المتهم أو مالكون انتفاعيون آخرون من الأطراف الثالثة؛ إثبات أن تلك الموجودات لا تتناسب مع مصادر الدخل المعروفة. وتُرفع دعاوى الإثراء غير المشروع أمام محكمة المساءلة.

أمّا أفعال الاختلاس والتبديد، إلخ، في القطاعين العام والخاص فهي مجرّمة من خلال المادة ٩ (أ) '٣' و'٩' إلى '١١' من مرسوم المساءلة الوطنية والمادتين ٤٠٥ و٤٠٦ من قانون العقوبات.

إعاقة سير العدالة (المادة ٢٥)

تُجرّم المادتان ٣٠ (أ) و٣١ من مرسوم المساءلة الوطنية، على نحو عام، إعاقة سير العدالة عن طريق تزيف الأدلة أو الإدلاء بشهادة زور أو تعطيل سير العدالة بأي شكل آخر. ولا يشمل هذا التجريم عنصر الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها في سياق الإعاقة.

أما إعاقة موظف عمومي عن ممارسة مهامه الرسمية باستخدام التهديد أو الاعتداء أو القوة الإجرامية ضده فتجرّم من خلال المواد ١٨٦ و١٨٩ و٣٥٣ من قانون العقوبات.

مسؤولية الشخصيات الاعتبارية (المادة ٢٦)

يرد تعريف الشخص الاعتباري في المادة ١١ من قانون العقوبات والمادتين ٥ (س) و٩ من مرسوم المساءلة الوطنية. وتشير باكستان إشارة عامة إلى مسؤولية الشركات، أو مسؤولية الشخصيات الاعتبارية، حسبما يرد في المادة ٣٠٥ (و) من مرسوم الشركات لعام ١٩٨٤. غير أنه رُئي عموماً أن الجزاءات التي تنص عليها تلك الأحكام ليست فعالة أو رادعة أو متناسبة مع أي ضرر مُحتمل^(١) (إشارة إلى قضية الطفح النفطي أثناء الزيارة القطرية).

المشاركة والشروع (المادة ٢٧)

تُجرّم أفعال المشاركة والشروع من خلال الأحكام العامة المتعلقة بالتشجيع (المادتان ١٠٧ و١٠٨-ألف من قانون العقوبات، وخصوصاً الملحوظة الإيضاحية الملحققة بالمادة ١٠٧) وكذلك من خلال المادة ٣ (د) من قانون مكافحة غسل الأموال والمادة ٩ (أ) '١٢' من مرسوم المساءلة الوطنية، أما الإعداد فيجرّم في إطار المادتين ١٢٠-ألف وباء المتعلقتين بالتآمر الإجرامي.

(١) اعتمدت باكستان، بعد الزيارة القطرية، قانون سوق الصكوك الآجلة لعام ٢٠١٦ (المجلد الرابع عشر لعام ٢٠١٦).

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

يُلحَق بالمادة ١٠ (ب) من مرسوم المساءلة الوطنية جدول بالعقوبات المفروضة على الجرائم الواردة في تلك المادة، وهي تتراوح من الحبس المشدّد بحد أقصى قدره خمس سنوات (في حالة رفض تقديم المعلومات) إلى الحبس لمدة ١٤ سنة (في الحالات الأشد خطورة)، إضافة إلى غرامة (في حالة ارتكاب الجرم بمحض الإرادة). ويتمتع رئيس مكتب المساءلة الوطنية بصلاحيّة قبول المساومة على الأقوال، رهناً بموافقة المحكمة، ولكن باستثناء عقوبات السجن (المادة ١٥ من مرسوم المساءلة الوطنية). ويمكن لرئيس مكتب المساءلة الوطنية أيضاً أن يمنح عفواً تاماً أو مشروطاً مقابل تقديم المعلومات والتعاون (المادة ٢٦ من المرسوم) وكذلك إعادة الموجودات أو المكاسب المحيئة مقابل الإخلاء التام للمسؤولية الجنائية (المادة ٢٥ (أ) من المرسوم). ونتيجة لذلك، نادراً ما يُعاقب على الجرائم المالية بالسجن.

وتكفل المادة ٣٦ من مرسوم المساءلة الوطنية ما تتمتع به الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات وكل أعضاء مكتب المساءلة الوطنية (بمن فيهم رئيس المكتب) من حصانات مهنية. ويتمتع رئيس الجمهورية وحكام الولايات بحصانة تامة أثناء مدة خدمتهم (المادة ٢٤٨ من الدستور). ويتمتع الوزراء بالحصانة فيما يتعلق بممارسة صلاحياتهم وأداء مهامهم. غير أنه يمكن لرئيس مكتب المساءلة الوطنية، رهناً بموافقة رئيس الجمهورية، أن ينزع تلك الحصانات إذا رُئي أنها تُعسر تطبيق المرسوم (المادة ٣٧ من المرسوم).

ويتولى المجلس القضائي الأعلى (المادتان ٢١٠ و ٣٠٩ من الدستور) الإشراف على مساءلة القضاة؛ غير أنه أوضح أثناء الزيارة القطرية أنّ المجلس لا يجتمع بصورة منتظمة.

ويرد في المواد ١٨ و ٢٤ و ٢٦ و ٣١-باء من مرسوم المساءلة الوطنية بيان الصلاحيات التقديرية التي يتمتع بها رئيس مكتب المساءلة الوطنية والمدعي العام المعني بالمساءلة، وبالتالي المجلس التنفيذي نفسه، فيما يخص الملاحقات القضائية.

ويرد في المواد ٨٧-٨٩ و ٢٠٥ و ٣٥٣ و ٥٤٠ من قانون الإجراءات الجنائية بيان التدابير التي تتخذ لمنع المتهمين من الفرار والتواري عن الأنظار إذا أُفرج عنهم إلى حين المحاكمة. كما يوضع أولئك الأشخاص على قائمة مراقبة الخروج لمنعهم من مغادرة البلد.

ويمكن منح مكافآت مالية للأشخاص الذين يقدمون معلومات إلى مكتب المساءلة الوطنية، وكذلك للأفراد من عامة الناس الذين يقدمون خدمات جليّة في مجال كشف الجنّة والتحرري عنهم وملاحقتهم (المادة ٣٣-ألف من المرسوم)، وقد أنشئ لهذا الغرض، في عام ٢٠٠٢، صندوق الاسترداد والمكافأة التابع لمكتب المساءلة الوطنية، الذي تنص القواعد الناظمة له أيضاً على إمكانية تقديم مكافآت مالية للموظفين الذين يقدمون أداءً استثنائياً، وكذلك للمبلغين.

حماية الشهود والمبلغين (المادتان ٣٢ و ٣٣)

رغم عدم وجود نظام رسمي لحماية الشهود في باكستان، فإنّ لدى مكتب المساءلة الوطنية عدة تدابير متاحة لحماية الشهود وأسرهم (المادة ٣١-هاء من المرسوم)، تشمل توفير الإيواء الآمن

للشهود واستحداث "المحاكم المحتجة" باستخدام التكنولوجيا العصرية (المادة ١٦٤ من قانون الأدلة). وفي حين يبدو أن عدداً من الأقاليم قد أنشأ برامج خاصة لحماية الشهود، فإن هناك معلومات تفيد بأن هناك مشروع قانون لحماية الشهود يجري إعداده على الصعيد الوطني. وقد أعد رئيس مكتب المساءلة الوطنية أيضاً مشروع قانون لحماية المبلغين وقُدّم إلى المجلس الأدنى للبرلمان في تموز/يوليه ٢٠١٥.

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

تتيح التشريعات إمكانيات واسعة لتجميد الموجودات وحجزها ومصادرتها في سياق التحقيق في جرائم الفساد (المواد ٥ (ط) و ١٠ و ١٢ و ٢٣ من مرسوم المساءلة الوطنية؛ والمواد ٥١٦-٥١٧ و ٥١٧ و ٥٥٠ من قانون الإجراءات الجنائية؛ والمواد ٦ (٦) و ٨ و ٩ و ١٤ و ٣٠ من قانون مكافحة غسل الأموال؛ والمادة ٥ (٥) من قانون جهاز التحقيقات الاتحادي عام ١٩٤٧). وتتيح هذه الأحكام أيضاً حجز الأدوات أو الموجودات التي حوِّلت إلى ممتلكات أخرى أو خلطت بها. كما تُرعى في صلاحيات مكتب المساءلة الوطنية إمكانيات المصادرة غير المستندة إلى إدانة (المادة ١٢ من المرسوم).

وتُرسى حقوق الأطراف الثالثة ذوي النوايا الطيبة من خلال المادة ١٣ من المرسوم. وتُسند مسؤولية إدارة الممتلكات المحجوزة أو المصادرة تبعاً للظروف (المادة ١٢ من مرسوم المساءلة الوطنية؛ والمادة ١١ من قانون مكافحة غسل الأموال؛ والمادة ٥١٦-٥١٧ من قانون الإجراءات الجنائية). وهناك مرافق لإدارة الموجودات المحجوزة موجودة على صعيد إقليمي، ولكن يلزم الارتقاء بها على الصعيد المركزي. وتتيح المادة ١٤ من المرسوم المذكور إمكانيات عكس عبء الإثبات.

ويتمتع رئيس مكتب المساءلة الوطنية وموظفوه، من خلال التحويل، بصلاحيات حصرية في حجز السجلات المصرفية والاطلاع عليها دون أمر من المحكمة (المادتان ٢٠ و ٢٧ من المرسوم).

التقادم؛ السجل الجنائي (المادتان ٢٩ و ٤١)

يُفترض، من الناحية التقنية، أن يبدأ سريان فترة التقادم حالما يؤخذ علمٌ بوقوع الجريمة، ولكن هذا السريان يُوقَف فور تقديم أول تقرير إبلاغي. وهذا التقرير يمكن أن يُقدّم بدون علم مباشر بهوية المشتبه به أو الجاني، ولكنه يتيح تحريك التحقيق. وليس لفترة التحقيق حد زمني معين، ومن ثم فليس هناك في الواقع تقادم للجرائم المرتكبة.

ويجوز أن تؤخذ في الاعتبار الإدانات السابقة في دول أخرى (المادة ٥١١ من قانون الإجراءات الجنائية؛ والمادة ٢ (ط) و(ف) من قانون مكافحة غسل الأموال).

الولاية القضائية (المادة ٤٢)

ترسي المادة ٤ من مرسوم المساءلة الوطنية والمادة ٢ من قانون العقوبات الباكستاني الولاية القضائية على الجرائم المرتكبة في باكستان، وتوسّع المادة ٤ (٤) من قانون العقوبات نطاق هذه

الولاية لتشمل السفن والطائرات المسجلة في باكستان. ولباكستان أيضاً ولاية على الجرائم التي يرتكبها مواطنون باكستانيون في الخارج (المادة ٤ من المرسوم؛ والمادتان ٣ و ٤ (١) من قانون العقوبات). وفيما يتعلق بجرائم غسل الأموال، تكون لباكستان ولاية عندما ترتكب الجرائم الأصلية في الخارج (المادة ٢ (ط) و(ف) من المرسوم؛ والمادة ٣ من قانون مكافحة غسل الأموال). وتتعرف باكستان بأساس إضافي للولاية عندما يكون المشتبه به عاملاً في خدمة باكستان (المادة ٤ من المرسوم؛ والمادة ٤ من قانون العقوبات).

وليست لباكستان ولاية خاصة في الحالات التي يُرْفَض فيها طلب التسليم، وهي تقوم فعلاً بتسليم مواطنيها، ولها ولاية على الأشخاص المطلوبين كما هو مبين أعلاه.

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

يبدو أن المادة ٣٤ تُنفذ جزئياً. ولم توفر باكستان معلومات كافية لإجراء تقييم كامل مدى امتثالها (في القوانين والممارسات) لأحكام المادتين ٣٤ و ٣٥ من الاتفاقية.

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

يمثل مكتب المساءلة الوطنية والمؤسسات الولائية لمكافحة الفساد، وكذلك وحدة المراقبة المالية، أبرز الأجهزة الوطنية المكلفة بمكافحة الفساد في باكستان. وجرى تدعيم استقلالية هذه الأجهزة (من الناحية المالية وغيرها) بصورة متزايدة في السنوات القليلة الماضية، بما أتاح لها تعزيز قدرتها على الصمود في وجه التدخلات السياسية وغير السياسية. ورغم تقديم معلومات عن بعض حالات النجاح كأثلة على هذا التطور، يبدو أنه يتعين على مكتب المساءلة الوطنية وغيره من المؤسسات المعنية أن تعزز، بدرجة كبيرة، قدرتها في مجالات التحقيق والملاحقة والإنفاذ لكي تكون فعالة تماماً.

ومع أنه أشير إلى وجود آليات مختلفة للتعاون غير الرسمي من خلال تقاسم المعلومات بين السلطات الوطنية، بما فيها أجهزة إنفاذ القانون وسائر هيئات القطاع العام ذات الصلة، فلم تتوفر سوى معلومات قليلة (المادة ٣٣-جيم من مرسوم المساءلة الوطنية) فيما يتعلق بالتعاون بين المؤسسات الوطنية. وكانت المعلومات غير كافية لإجراء تقييم كامل لمدى الامتثال لأحكام الاتفاقية.

ولا تشكل السرية المصرفية عائقاً أمام التحقيقات التي يجريها مكتب المساءلة الوطنية (المادة ١٩ من المرسوم) ووحدة المراقبة المالية (المادة ٧ (٥) من قانون مكافحة غسل الأموال). كما أن جميع المؤسسات المالية تقدم بلاغات عن المعاملات المشبوهة وعن المعاملات النقدية مباشرة إلى وحدة المراقبة المالية (المادة ٧ من قانون مكافحة غسل الأموال).

٢-٢- التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

على وجه الإجمال، يمكن إبراز التجارب الناجحة والممارسات الجيدة التالية في مجال تنفيذ أحكام الفصل الثالث من الاتفاقية:

- من شأن توسيع صلاحيات رئيس مكتب المساءلة الوطنية أن يمكن المكتب من العمل على نحو مستقل، مقارنة بسائر المؤسسات الوطنية، فيما يتعلق بالمصادرة غير المستندة إلى إدانة، كما يمكنه من الحصول على وثائق مصرفية بدون أمر من المحكمة. ونظراً لنجاح هذه الممارسة، ينبغي النظر في إعطاء تلك الصلاحيات لسائر الأجهزة المعنية من أجل زيادة تعزيز قدرتها في مجال التحقيق في الجرائم المتعلقة بالفساد وملاحقة مرتكبيها ومصادرة عائدات الفساد (المادة ٣١ من الاتفاقية).

٢-٣- التحديات التي تواجه التنفيذ

من شأن الخطوات التالية أن تزيد من تدعيم تدابير مكافحة الفساد الموجودة:

- تُشجّع باكستان على اتخاذ تدابير لتعزيز نظم جمع البيانات ولتنسيق عمليات تجميع البيانات وتوافرها على نطاق مختلف المؤسسات من أجل إظهار فعالية تدابير الإنفاذ؛
- النظر في إدراج بند جامع لاستكمال قائمة الموظفين العموميين (المادة ١٥ أ) من الاتفاقية؛
- ضمان إدراج عنصر "الوعد" في التشريعات الباكستانية ضمن سياق جرائم الرشو (المادتان ١٥ أ) و ١٨ أ) من الاتفاقية؛
- تُحثُّ باكستان على أن تدعم، بدرجة كبيرة، قدراتها المتخصصة في مجالات التحقيق والملاحقة والإنفاذ فيما يخص قضايا الفساد (المادة ١٥ ب) من الاتفاقية؛
- النظر في توضيح نطاق مفهوم "أي شخص آخر"، ضماناً للتيقن، دون أدنى شك، من أنه يشمل الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية (الفقرتان ١ و ٢ من المادة ١٦ من الاتفاقية)؛
- النظر في إدراج بند جامع لضمان الشمول التام لجميع الجرائم الواردة في الاتفاقية كجرائم أصلية (الفقرتان الفرعيتان ٢ أ) و (ب) من المادة ٢٣ من الاتفاقية)؛
- ضمان أن تكون عناصر "الوعد" بمنزلة غير مستحقة أو عرضها أو منحها" مشمولة أيضاً فيما يتصل بإعاقة سير العدالة (الفقرة الفرعية أ) من المادة ٢٥ من الاتفاقية)؛
- نظراً لنقص المعلومات، تُحثُّ باكستان على ضمان إيفاء تشريعاتها بمقتضيات الاتفاقية (الفقرتان ٢ و ٣ من المادة ٢٦؛ والفقرتان ٦ و ٨ من المادة ٣٠؛ والمادتان ٣٤ و ٣٥)؛

- مراجعة الجزاءات المفروضة على الشخصيات الاعتبارية، ضماناً لتوافقها مع أحكام الاتفاقية، ومن ثم ضمان كون تلك الجزاءات فعالة ومتناسبة وراعية (الفقرة ٣ من المادة ٢٦)؛
- ضمان قدر مناسب من الشفافية وقابلية التنبؤ والتناسبية لدى إبرام صفقات بشأن الأقوال وتسويات خارج نطاق المحكمة (الفقرة ١ من المادة ٣٠)؛
- النظر في تنقيح النظام الباكستاني الخاص بالإعادة الطوعية في سياق جرائم الفساد، بحيث يُبقي على المسؤولية الجنائية، والنظر في استخدام المساومة على الأقوال كتدبير مخفف للعقوبة (الفقرة ١ من المادة ٣٠)؛
- مراجعة الحصانات المهنية الممنوحة، بغية إرساء التوازن الذي تسعى إليه الاتفاقية (الفقرة ٢ من المادة ٣٠)؛
- وضع مبادئ توجيهية واضحة للتعامل مع الموجودات المحجوزة أو المصادرة، والنظر في إنشاء مكتب مركزي لإدارة الموجودات، من أجل ضمان احتفاظ الموجودات بقيمتها (الفقرة ٣ من المادة ٣١)؛
- الإسراع باعتماد مشروع القانون الخاص بحماية الشهود، من أجل إنشاء برنامج مكتمل لحماية الشهود (المادة ٣٢)؛
- التعجيل باعتماد القانون الخاص بحماية المبلغين، وبإنشاء نظام حماية المبلغين (المادة ٣٣)؛
- مواصلة ضمان استمرار حصول موظفي مكتب المساءلة الوطنية على التدريب في مجال التحقيق والملاحقة القضائية وغير ذلك من أشكال التدريب المتخصص (المادة ٣٦)؛
- ضمان تخصيص تمويل كاف لمعهد التدريب الباكستاني/أكاديمية التدريب الباكستانية، الذي/التي يقوم مكتب المساءلة الوطنية حالياً بإنشائه/بإنشائها (المادة ٣٦)؛

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

- التدريب في مجالات متخصصة، مثل إعداد حسابات التحليل الاستدلالية الجنائية وما إلى ذلك (المادتان ١٥ و ٣٦)؛
- التدريب الخارجي في مؤسسات مرموقة، مع التركيز على دراسات حالة مناسبة في مجال مكافحة الفساد (المواد ١٥ و ٣٦ و ٤٠)؛
- التشريعات النموذجية (المواد ٢١ و ٣٠ و ٣٢ و ٣٣)؛
- المساعدة الموقعية من جانب خبير في مكافحة الفساد (المواد ٢١ و ٣٠ و ٤٠)؛
- المشورة القانونية (المادتان ٣٠ و ٣٥)؛
- أساليب التحريات المالية لكشف حالات الجرائم المالية في المؤسسات المالية (المادتان ٣٠ و ٣٦)؛

- تزويد شاغلي المناصب الإشرافية بالتدريب على التكنولوجيات الجديدة وطرائق الدفع الجديدة، وعلى غسل الأموال في المجال التجاري والجرائم السيبرانية والجرائم الإلكترونية (المادة ٣٠)؛
- الممارسات الفضلى الدولية في مجال استبانة وكشف نظم التحويلات البديلة وخدمات نقل النقود، إلخ (المادة ٣٠)؛
- يمكن استحداث برامج تدريبية تركز خصيصاً على الصلات بين غسل الأموال والفساد (المادة ٣٦)؛
- توفير تدريب مكثف لشاغلي المناصب الإشرافية وموظفي التحقيقات وتزويدهم بأحدث الأجهزة التقنية، ويمكن إجراء بحوث في مجال التجارب الناجحة لحالات مكافحة الفساد من أجل تحقيق توحيد الأساليب وتناسقها على الصعيد الدولي (المادة ٣٦)؛
- التنسيق الوثيق والتواصل بين جميع السلطات المعنية بالرقابة على القطاع المالي (المادة ٤٠).

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)

ينظم التسليم بمقتضى قانون تسليم المجرمين لعام ١٩٧٢ والجدول الملحق بذلك القانون الذي يتضمن قائمة بالجرائم التي يجوز تسليم مرتكبيها. ولا تشمل القائمة جميع الأفعال الإجرامية المشمولة بالاتفاقية. ويخضع التسليم لمبدأ ازدواجية التجريم (المادة ٢ (أ) من قانون تسليم المجرمين)، ويجب أن يكون الجرم المذكوراً في الجدول أو في معاهدة تسليم ثنائية. وقد تبدو الصياغة المستخدمة حالياً في المادة ٢ (أ) غير واضحة. ويخضع التسليم لشرط وجود عقوبة دنيا لا تقل عن الحبس لمدة ١٢ شهراً (المادة ٥ (٢) من قانون تسليم المجرمين).

وتشترط باكستان أساساً تعاهدياً أو إشعاراً منشوراً في الجريدة الرسمية تحت عنوان قانون تسليم المجرمين. وقد أبلغت باكستان الأمين العام للأمم المتحدة بأنها لا تعتبر أن الاتفاقية هي الأساس القانوني للتعاون في مجال التسليم، بل تستند في ذلك إلى معاهدات التسليم الثنائية.

وقد أبرمت باكستان معاهدات تسليم ثنائية مع ٢٨ دولة. وهناك عدة معاهدات ثنائية أخرى تنتظر التصديق أو هي موضع تفاوض. وأفادت باكستان بأن كثيراً من معاهدات التسليم يتضمن قوائم بالجرائم التي يجوز تسليم مرتكبيها. وقد لاحظ المستعرضون أن باكستان ملزمة بأن تعتبر هذه المعاهدات المبرمة مع دول أطراف في الاتفاقية شاملة للجرائم المذكورة في الاتفاقية. كما أفادت باكستان بأنه يمكنها، نظراً لكونها عضواً في الكومنولث، تطبيق مخطط لندن الخاص بتسليم المجرمين ضمن إطار الكومنولث، وإن كان لم يُستخدم في الممارسة العملية.

وأفادت باكستان بأن وزارة الداخلية تتولى مسؤولية الأمور المتعلقة بالتسليم. ويجب تقديم طلبات التسليم عبر القنوات الدبلوماسية، ولم تتخذ حتى الآن أي خطوات لتبسيط إجراءات التسليم أو تيسيرها. وليست هناك تشريعات أو قواعد إجرائية داخلية تسمح بالتوقيف المؤقت للأشخاص الذين يُطلب تسليمهم في الظروف الملحة (الفقرة ١٠ من المادة ٤٤ من الاتفاقية).

ومع أن باكستان تحظر التسليم إذا كانت هناك دواع للاعتقاد بأن الطلب مقدم لملاحقة أو معاقبة شخص بسبب عرقه أو ديانته أو جنسيته أو آرائه السياسية (المادة ٥ (٢) (ز) من قانون تسليم المجرمين). وتسمح باكستان بتسليم مواطنيها. وأفادت باكستان بأنه لا يجوز رفض التسليم لمجرد كون الجرم ينطوي على مخالفة ضريبية، وإن لم تكن تلك الجرائم مدرجة حالياً في الجدول الملحق بقانون تسليم المجرمين.

وتُنظَّم شؤون نقل الأشخاص المحكوم عليهم من باكستان وإليها بمقتضى مرسوم نقل الجناة. وقد أبرمت باكستان ثمان معاهدات ثنائية بشأن نقل الأشخاص المحكوم عليهم، وهناك عدة معاهدات أخرى تنتظر التصديق عليها. وباكستان ليست طرفاً في أي معاهدة متعددة الأطراف بشأن عمليات نقل من هذا القبيل. ولا توجد في باكستان أي تشريعات أو ممارسات تتعلق بنقل الإجراءات الجنائية.

المساعدة القانونية المتبادلة (المادة ٤٦)

أفادت باكستان بأنها في سبيلها إلى صوغ قانون جديد ينظم على نحو شامل مسألة تبادل المساعدة القانونية في المسائل الجنائية. وفي أيار/مايو ٢٠١٦، كان هذا القانون لا يزال في شكل مشروع قانون وكانت هناك مشاورات وطنية جارية بشأنه. وثمة تشريعات أخرى تتضمن أحكاماً بشأن تبادل المساعدة القانونية، مثل المادة ٢١ من مرسوم المساءلة الوطنية والمواد ٢٦-٢٨ و ٣٠ و ٣١ من قانون مكافحة غسل الأموال.

غير أن المادة ٢١ من مرسوم المساءلة الوطنية لا تتناول مسألة تقديم المساعدة استجابة لطلبات مساعدة قانونية متبادلة واردة من دول أخرى، مع أنها تسمح بأن تقدم باكستان طلبات لتبادل المساعدة القانونية. وقد أوضحت باكستان أنه يمكن تطبيق الاتفاقية مباشرة لتقديم المساعدة إلى دول أجنبية ما دام لا يُطلب اتخاذ تدابير قسرية. وإلى جانب ذلك، يتضمن قانون مكافحة غسل الأموال لعام ٢٠١٠ أحكاماً تتناول طلبات تبادل المساعدة القانونية الواردة من دول أخرى فيما يخص جرائم غسل الأموال.

والإطار التشريعي الحالي لا يتناول مسائل كثيرة ولا يمثل لجميع مقتضيات المادة ٤٦ من الاتفاقية. وقد شدد المستعرضون على أهمية التعجيل باعتماد مشروع القانون المتعلق بتبادل المساعدة القانونية، بما يكفل الامتثال التام لأحكام المادة ٤٦.

وقد أبرمت باكستان أربع معاهدات ثنائية بشأن تبادل المساعدة القانونية، ويجري التفاوض على معاهدات ثنائية أخرى. ويمكن لباكستان، نظراً لعضويتها في الكومنولث، أن تطبق مخطط هراري المتعلق بتبادل المساعدة في المسائل الجنائية ضمن نطاق الكومنولث، وإن كان لم يُستخدم بعد في الممارسة العملية.

وأفادت باكستان بأنها قدمت إلى دول أخرى طلبات عديدة لتبادل المساعدة القانونية، كما قدمت مساعدة قانونية متبادلة إلى دول أخرى استجابة لطلبات واردة منها. ومع أنه ليس هناك أيُّ حكم تشريعي داخلي يتناول بالتحديد مسألة ازدواجية التجريم، فقد أفادت باكستان بأنه يمكن عملياً، في غياب ازدواجية التجريم، تقديم مساعدة لا تتطلب اتخاذ تدابير قسرية.

ويؤدي مكتب المساءلة الوطنية دور السلطة المركزية المعنية بطلبات تبادل المساعدة القانونية الواردة من دول أطراف أخرى. بمقتضى الاتفاقية. ويُشترط أن تكون جميع الطلبات مقدمة باللغة الإنكليزية أو مشفوعة بترجمة إنكليزية رسمية. كما تشترط باكستان إرسال الطلبات عبر القنوات الدبلوماسية، وإن كانت تُجيز إرسال الطلبات العاجلة عن طريق السلطة المركزية لدى الدولة طالبة ما دامت تُرسل أيضاً عبر القنوات الدبلوماسية. ومع أنه لا يوجد تشريع محدد بشأن الشروط التي يلزم توافرها في طلبات تبادل المساعدة القانونية، فقد أعدت باكستان قائمة مرجعية بتلك الشروط، يبدو أنها تتسق مع أحكام الفقرتين ١٥ و ١٦ من المادة ٤٦ من الاتفاقية.

ولا تُنظّم دواعي رفض طلبات تبادل المساعدة القانونية إلا في إطار قانون مكافحة غسل الأموال وفيما يخص جرائم غسل الأموال تحديداً. وقد أفادت باكستان بأنها، في الممارسة العملية، لا ترفض تقديم المساعدة القانونية المتبادلة بسبب السرية المصرفية، أو لأنَّ الجرم يتعلق بأمور ضريبية، كما أنها تُبدي أسباب رفضها لأيُّ طلب مساعدة قانونية متبادلة. وأفادت باكستان أيضاً بأنها تتحمل التكاليف العادية المرتبطة بتنفيذ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة، مع أنه لا توجد لوائح تنظيمية بهذا الشأن.

وليس لدى باكستان نص تشريعي يتيح إمكانية إرسال المعلومات بدون طلب مسبق، وفقاً لأحكام الفقرتين ٤ و ٥ من المادة ٤٦. ولكنها أفادت بأنها تفعل ذلك في الممارسة العملية.

ولا يتناول الإطار التشريعي الحالي في باكستان مسألة نقل الأشخاص المحتجزين من أجل تقديم أدلة (الفقرات ١٠-١٢ من المادة ٤٦) أو مسألة المرور الآمن للشهود. ولا تفرض القوانين تقييدات بشأن كيفية الاستخدام أو بشأن السرية، ولكنها أفادت بأنها تراعي تلك التقييدات في الممارسة العملية.

وأفادت باكستان بأنه يمكنها إتاحة الاطلاع على وثائق حكومية متاحة للملأ، وكذلك على وثائق ليست متاحة للملأ بقدر ما يسمح به القانون، مع أنه لا توجد لوائح تنظيمية بهذا الشأن.

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

فيما يتعلق بالتعاون في مجال إنفاذ القانون، أشارت باكستان إلى المادتين ٢١ و ٣٣-جيم من مرسوم المساءلة الوطنية وإلى قانون مكافحة غسل الأموال. وقد أنشأت باكستان قنوات اتصال مع دول أخرى من خلال المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول) وفريق آسيا والمحيط الهادئ التابع لفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية. وأبرمت باكستان عدداً من مذكرات التفاهم، كما تتعاون بصورة غير رسمية تبعاً للظروف. ويوجد في باكستان ضباط اتصال شُرطويون منتدبون من عدة دول أوروبية، كما تتدب باكستان عدداً من ضباط الاتصال في الخارج.

وأفادت باكستان بأنها تجري تحقيقات مشتركة تبعاً للحالة، وتستخدم في ذلك القنوات الدبلوماسية. وبمقتضى المادة ٢١ من مرسوم المساءلة الوطنية، يمكن لباكستان أيضاً أن تبرم اتفاقات ثنائية خاصة لإجراء تحقيقات مشتركة.

وأفادت باكستان بأنها تستخدم أساليب التحري الخاصة في الممارسة العملية. فالمادة ١٩ (هـ) من مرسوم المساءلة الوطنية تسمح بمراقبة الأشخاص باستخدام تلك الأساليب بقدر ما تقتضيه الضرورة وبإذن قضائي. ويتضمن قانون المحاكمة العادلة لعام ٢٠١٣ أحكاماً مفصلة بشأن استخدام أساليب التحري الخاصة على الصعيد الوطني والدولي، ولكنه لا ينطبق على مسائل الفساد.

٢-٣- التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

- تقدم باكستان المساعدة القانونية المتبادلة بالاستناد إلى التطبيق المباشر للمادة ٤٦ من الاتفاقية.

٣-٣- التحديات التي تواجه التنفيذ

يُسترعى انتباه باكستان إلى النقاط التالية توجيهاً لاتخاذ إجراءات بشأنها أو للنظر فيها، بغية تعزيز التعاون الدولي على مكافحة جرائم الفساد المشمولة بالاتفاقية:

- تُحثُّ باكستان على توسيع قائمة الجرائم التي يجوز تسليم مرتكبيها بحيث تشمل جميع الجرائم الواردة في الاتفاقية، أو الاستعاضة عن تلك القائمة بإدراج تعريف للجرم الخاضع للتسليم يستند إلى درجة خطورة الجرم وإلى مبدأ ازدواجية التجريم (الفقرة ١ من المادة ٤٤)؛
- لعل باكستان تود تعديل صياغة المادة ٢ (أ) من قانون تسليم المجرمين من أجل توضيح عنصر ازدواجية التجريم (الفقرة ١ من المادة ٤٤)؛
- لعل باكستان تود النظر في الموافقة على التسليم في الحالات المشتملة على عدة جرائم منفصلة، يكون جرم واحد منها على الأقل خاضعاً للتسليم (الفقرة ٣ من المادة ٤٤)؛
- تُحثُّ باكستان على اعتبار جميع الجرائم الواردة في الاتفاقية مشمولة كجرائم خاضعة للتسليم في معاهداتها الثنائية الموجودة بشأن التسليم، وعلى إدراجها في معاهدات التسليم المقبلة (الفقرة ٤ من المادة ٤٤)؛
- توصي باكستان بتعديل قانون تسليم المجرمين لاستبعاد الجرائم الواردة في الاتفاقية من نطاق إعمال المادة ٥ (٢) (أ) المتعلقة بالجرائم السياسية (الفقرة ٤ من المادة ٤٤)؛
- لعل باكستان تود النظر في تبسيط وتيسير القواعد الإجرائية ومتطلبات الإثبات من أجل معالجة طلبات التسليم والمساعدة القانونية المتبادلة بمزيد من الكفاءة والنجاعة (الفقرة ٩ من المادة ٤٤، والفقرة ٢٤ من المادة ٤٦)؛

- تُشجّع باكستان على النظر في اتخاذ تدابير ملائمة للسماح بالاحتجاز المؤقت للأشخاص المطلوب تسليمهم في الظروف الملحة (الفقرة ١٠ من المادة ٤٤)؛
- تُشجّع باكستان على تعديل المادة ٥ (٢) (ز) من قانون تسليم المجرمين، ضمناً لعدم فرض التزام بالتسليم إذا كانت هناك أسباب وجيهة للاعتقاد بأن الطلب مقدم بغرض ملاحقة أو معاقبة شخص بسبب جنسه أو أصله الإثني (الفقرة ١٥ من المادة ٤٤)؛
- تُحثُّ باكستان على التعجيل باعتماد مشروع القانون المتعلق بتبادل المساعدة القانونية، وعلى ضمان امتثاله التام لأحكام الاتفاقية. وعلى وجه الخصوص، ينبغي لهذا القانون:
 - أن يشتمل على توفير مجموعة واسعة من تدابير المساعدة، استجابة لطلبات تبادل المساعدة القانونية الواردة من بلدان أخرى (الفقرة ٣ من المادة ٤٦)؛
 - أن يكفل عدم رفض تقديم المساعدة بحجة السرية المصرفية (الفقرة ٨ من المادة ٤٦)؛
 - أن يوضح أن ازدواجية التجريم ليست شرطاً لتدابير المساعدة غير القسرية (الفقرة ٩ من المادة ٤٦)؛
 - أن يوضح المتطلبات اللازم توافرها في طلبات المساعدة القانونية المتبادلة الواردة من بلدان أخرى (الفقرة ١٥ من المادة ٤٦)؛
 - أن يحدد طريقة تنفيذ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة الواردة من بلدان أخرى (الفقرة ١٧ من المادة ٤٦)؛
 - أن يوضح التقييدات المتعلقة بكيفية الاستخدام ومراعاة السرية فيما يخص طلبات المساعدة القانونية المتبادلة التي توجهها باكستان، وكذلك السرية فيما يخص طلبات المساعدة القانونية المتبادلة الواردة من دول أخرى (الفقرتان ١٩ و ٢٠ من المادة ٤٦)؛
 - أن يحدد أسباب الرفض، بما في ذلك حظر رفض الطلب بسبب انطوائه على أمور ضريبية (الفقرتان ٢١ و ٢٢ من المادة ٤٦)؛
 - أن ينظم مسألة المرور الآمن للشهود أو الخبراء (الفقرة ٢٧ من المادة ٤٦)؛
- لعل باكستان تود أيضاً النظر في تضمين القانون المتعلق بتبادل المساعدة القانونية أحكاماً تتعلق بالنقاط التالية:
 - تأكيد جواز تقديم المساعدة القانونية المتبادلة فيما يخص الجرائم المتعلقة بشخصيات اعتبارية (الفقرة ٢ من المادة ٤٦)؛
 - الإذن بتوفير المعلومات ذات الصلة تلقائياً إلى السلطة المختصة الأجنبية بدون طلب مسبق (الفقرة ٤ من المادة ٤٦)؛

- نقل الأشخاص المحتجزين لكي يقدموا أدلة (الفقرات ١٠-١٢ من المادة ٤٦)؛
- إمكانية إرسال الطلبات مباشرة إلى السلطات المركزية (الفقرة ١٣ من المادة ٤٦)؛
- استخدام وسيلة الائتمار بواسطة الفيديو في تقديم المساعدة القانونية المتبادلة (الفقرة ١٨ من المادة ٤٦)؛
- تنظيم مسألة تأجيل أو رفض تقديم المساعدة (الفقرات ٢٣ و ٢٥ و ٢٦ من المادة ٤٦)؛
- تنظيم مسألة التكاليف (الفقرة ٢٨ من المادة ٤٦)؛
- إتاحة إمكانية الاطلاع على السجلات الحكومية غير المتاحة لعامة الناس (الفقرة ٢٩ (ب) من المادة ٤٦)؛
- لعل باكستان تود النظر في اتخاذ خطوات تشريعية لإتاحة إمكانية نقل الإجراءات الجنائية إلى دولة أجنبية ومنها، حيثما يكون ذلك النقل في صالح حسن سير العدالة (المادة ٤٧)؛
- لعل باكستان تود النظر في سنّ تشريعات تتيح استخدام أساليب التحري الخاصة، مثل التسليم المراقب والترصد الإلكتروني والعمليات المستترة في التحقيقات المتعلقة بالفساد، وفي إتاحة إمكانية التعاون في هذه المسائل على الصعيد الدولي (المادة ٥٠).

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

حَدَّدَت السلطات الباكستانية الاحتياجات التالية من المساعدة التقنية:

- المساعدة التقنية في مجالات تطوير السياسات، وإصلاح المؤسسات، والتدريب وبناء القدرات، والزيارات أو المساعدة الموقعية (المادة ٤٦)؛
- تطوير أدوات مكافحة الفساد (المادة ٤٦)؛
- إعداد ملخص للممارسات الجيدة والدروس المستفادة فيما يتعلق بأساليب التحري الخاصة (المادة ٥٠).