

Distr.: General
21 December 2007
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



الدورة الثانية

نوسا دوا، إندونيسيا، ٢٨ كانون الثاني/يناير -

١ شباط/فبراير ٢٠٠٨

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت*

استرداد الموجودات

التعاون من أجل استرداد الموجودات بنجاح

ورقة معلومات خلفية أعدتها الأمانة**

أولاً - مقدمة

١ - يمثّل استرداد الموجودات ميدانا شديداً الحيوية من ميادين القانون الجنائي الدولي والتعاون الدولي، وهو يتطور بوتيرة متسارعة باستمرار. وفي السنوات القليلة الأخيرة، أخذ الممارسون ومقررو السياسات والمناخون يُركّزون اهتمامهم على بعض أكبر التحديات التي تواجهها السياسات الحديثة المتعلقة بمكافحة الفساد مثل منع تحويل العائدات المتأتية من الفساد إلى الخارج، والتصدي للتحديات الخاصة التي يفرضها الفساد واسع النطاق، واستيفاء الاشتراطات القانونية والمؤسسية التي تسمح بالتعاون الدولي في حالات مُعقّدة من حالات استرداد الموجودات وإعادة الأموال المصادرة على نحو مناسب وشفاف. وأضحى استرداد الموجودات اليوم لا يحتل مكانة بارزة في سياسات مكافحة الفساد فحسب، بل ينطوي أيضاً على إمكانات كبيرة ضمن جدول الأعمال الأوسع الخاص بالتنمية الدولية. ويمكن لاسترداد

* CAC/COSP/2008/1.

** تأخّر تقديم هذه الوثيقة بسبب المشاورات مع البنك الدولي الذي يشارك معه مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في مبادرة استعادة الأصول والأموال المسروقة.



الموجودات الناجح أن يُرجع ثروات هائلة إلى بلدان المنشأ، ومنها البلدان النامية التي هي في حاجة مُلحة إلى تلك الأموال. أما على المدى البعيد، فإن استرداد الموجودات يساعد كذلك الدول الطالبة والدول متلقية الطلب على السواء في تعزيز مؤسساتها وبناء ما تمس الحاجة إليه من ثقة بإدارة شفافة للأموال العامة وبالمؤسسات الحكومية والنظم المالية.

٢- ومع بدء نفاذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (قرار الجمعية العامة ٤/٥٨، المرفق) في عام ٢٠٠٥، أضحى لدى المجتمع الدولي لأول مرة إطاراً عمل دولي للتعامل مع هذه المسائل المعقدة. ويُعتبر استرداد الموجودات مبدأ أساسياً في الاتفاقية، وقد وافقت الدول الأطراف على أن تمتد بعضها البعض بأكبر قدر من العون والمساعدة (المادة ٥١). ويتضمن الفصل الخامس من الاتفاقية أحكاماً محددة تتعلق بمختلف الخطوات في حالة من حالات استرداد الموجودات، وهو مترابط ترابطاً وثيقاً مع أجزاء أخرى من الاتفاقية، مثل الأحكام الخاصة بمنع غسل الأموال وبالتعاون الدولي. وتتيح هذه الأحكام معاً إطاراً فريداً وابتكارياً لاسترداد الموجودات. والزيادة المطّردة في عدد الدول الأطراف - في ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، بلغ مجموع الموقعين على الاتفاقية ١٤٠ دولة وأطرافها ١٠٤ دول - تثبت أن الاتفاقية تتمتع بالتزام سياسي قوي من جانب الحكومات. بيد أن قيمة الفصل الخامس سوف تتوقف إلى حد كبير على تنفيذه تنفيذاً تاماً. وتشير تقارير التقييم الذاتي بشأن تنفيذ الاتفاقية إشارة واضحة إلى أنه لا يزال يتعين عمل الكثير في تنفيذ الفصل الخامس (CAC/COSP/2008/2 و Add.1). فمن أصل الفصول الأربعة قيد الاستعراض، يتسم الفصل الخامس بأقل معدل من معدلات الامتثال (أقل من ٥٠ في المائة) وبأعلى نسبة من الدول الأطراف غير القادرة على تقديم أي معلومات على الإطلاق.

٣- وقرّر مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، في دورته الأولى المعقودة في عمّان من ١٠ إلى ١٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦، أن يجعل استرداد الموجودات أحد أولويات عمله. وأنشأ المؤتمر، عملاً بقراره ٤/١ الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية لكي يساعد المؤتمر في تنفيذ ولايته المتعلقة باسترداد الموجودات. وأنيطت بالفريق العامل مهمة مساعدة المؤتمر على اكتساب معارف تراكمية وتشجيع التعاون بين المبادرات الثنائية والمتعددة الأطراف القائمة ذات الصلة، وتيسير تبادل المعلومات بين الدول باستبانة الممارسات الجيدة ونشرها، والمساعدة على بناء الثقة وتشجيع التعاون بين الدول الطالبة والدول متلقية الطلبات، وتيسير تبادل الأفكار بين الدول بشأن التعجيل بإرجاع الموجودات، ومساعدة المؤتمر على استبانة احتياجات الدول الأطراف، بما فيها الاحتياجات الطويلة الأمد، في مجال بناء القدرات من أجل منع وكشف عمليات تحويل

العائدات المتأتية من الفساد وما تدره من إيرادات أو فوائد، ومن أجل استرداد الموجودات. وطلب المؤتمر، في نفس القرار، إلى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة أن ينظر في حلول مبتكرة لمساعدة الدول على بناء قدرتها على إعداد وتلبية طلبات المساعدة القانونية المتبادلة في مجال استرداد الموجودات.

٤ - وكان أمام الفريق العامل، في اجتماعه المعقود في فيينا يومي ٢٧ و ٢٨ آب/أغسطس ٢٠٠٧ ورقة معلومات أساسية أعدتها الأمانة بعنوان "حلول مبتكرة لاسترداد الموجودات" (CAC/COSP/WG.2/2007/2). وأجرى الفريق العامل مناقشة معمقة بشأن المسائل المتعلقة بولايته وأصدر عددا من التوصيات (انظر التقرير عن الاجتماع CAC/COSP/2008/4).

٥ - وتهدف ورقة المعلومات الخلفية هذه إلى مساعدة المؤتمر في مداولاته بشأن توصيات الفريق العامل. وتُوفّر للمؤتمر معلومات مستكملة عن الأنشطة الجارية في مجال استرداد الموجودات وتُقدّم معلومات عن وضع المناقشات بشأن المسائل التي يثيرها الفريق العامل.

ثانياً - المبادرات الحالية في مجال استرداد الموجودات

٦ - استهل مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (المكتب) والبنك الدولي رسمياً مبادرة استعادة الأصول والأموال المسروقة في ١٧ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧.^(١) وسوف يتضمن العمل في إطار تلك المبادرة المشتركة أنشطة لتشجيع تنفيذ الاتفاقية، وتقديم المساعدة إلى البلدان النامية في مجال بناء القدرات المتعلقة بالمساعدة القانونية المتبادلة، وشراكات لتبادل المعلومات والخبرات. وبغية مواصلة صياغة برنامج عمل المبادرة، جرى التخطيط لتنظيم عدد من بعثات التشاور لتحديد البلدان النموذجية الممكنة واستبانة احتياجاتها والتزاماتها السياسية. وقد قامت بعثة تشاورية أولى بزيارة إندونيسيا. وسوف توضع وسيلة مناسبة للتمويل المشترك لتقديم المساعدة إلى الدول في حالات استرداد الموجودات في مجالات مختلفة من سياسات مكافحة الفساد. وتشمل أنشطة أخرى ممكنة إعداد أدوات تدريبية، وإنشاء مكتبة تضم الممارسات الجيدة، وقائمة تحتوي على جهات الاتصال الشبكية. وسوف تجرى حلقة عمل في بانكوك في عام ٢٠٠٨، من أجل تقييم التقدم المحرز في عمل المبادرة واستعراض سبل العمل في المستقبل مع مراعاة نتائج المؤتمر في دورته الثانية.

(1) مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والبنك الدولي، مبادرة استعادة الأصول والأموال المسروقة: التحديات والفرص وخطة العمل (واشنطن العاصمة، البنك الدولي، حزيران/يونيه ٢٠٠٧) متاحة على الموقعين الشبكيين siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/Star-rep-full.pdf و www.unodc.org/pdf/Star_Report.pdf.

٧- وبغية الإشراف على عمل المبادرة، تقوم المنظمتان حاليا بإنشاء أمانة مشتركة خاصة بمبادرة استعادة الأصول والأموال المسروقة، وسيكون مقرها في مكاتب البنك الدولي بواشنطن العاصمة، وستضم موظفين من البنك والمكتب. وسوف تنسق الأمانة جميع الأنشطة التي تندرج في إطار برنامج عمل المبادرة، وستكون نقطة اتصال مركزية بالنسبة إلى الدول التي تلتزم الدعم أو تتلقاه والمناخين الذين يقدمون تبرعات، وستدير الأموال المتعلقة بالمبادرة. وستقدم تقارير بانتظام إلى المؤتمر عن التقدم المحرز في تنفيذ المبادرة. وبغية تعزيز الجهود الجماعية، سوف تستفيد المبادرة من مشورة وتوجيه "أصدقاء مبادرة استعادة الأصول والأموال المسروقة"، وهم فريق صغير يضم أفرادا ذوي نفوذ وخبرة من بلدان متقدمة النمو وبلدان نامية. وسوف يضطلع هذا الفريق أيضا بدور الدعوة للترويج لتنفيذ الأحكام المتعلقة باسترداد الموجودات من الاتفاقية والتعاون بين الدول في مجال استرداد الموجودات.

٨- وبدأ المركز الدولي لاستعادة الموجودات التابع لمعهد بازل المعني بالإدارة الرشيدة عمله في مستهل عام ٢٠٠٧، وهو يتعاون تعاوناً وثيقاً مع المكتب، وأبرم معه مؤخراً مذكرة تفاهم. وفي ٢١ آذار/مارس و١٤ أيار/مايو ٢٠٠٧، استضاف المركز اجتماعين للمناخين من أجل تبادل الآراء بشأن أنشطة المناخ الجارية والمقبلة. وتعاون المركز والمكتب أيضا في تنظيم حلقة دراسية في ١٥ و١٦ أيار/مايو ٢٠٠٧، بشأن تنفيذ الأحكام المتعلقة باسترداد الموجودات من الاتفاقية، وأطلع الفريق العامل على نتائجها (CAC/COSP/WG.2/2007/2)، الفقرة ١٠). ويخطط المركز لإعداد دورات تدريبية وإجرائها، في إطار تعاون وثيق مع المكتب، لفائدة الممارسين بشأن الأنشطة العملية المتعلقة بتعقب العائدات المتأتية من الفساد وغسل الأموال والجرائم ذات الصلة ومصادرتها واستردادها. وسوف تُصمم كل دورة تدريبية وفقا لاحتياجات كل بلد على حدة، وقد تتضمن إرشادات للمتابعة.

٩- وعقدت الرابطة الدولية لسلطات مكافحة الفساد، المنشأة في نيسان/أبريل ٢٠٠٦، مؤتمرها السنوي الأول واجتماعها العام الأول في بيجين، في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦، واعتمدت فيهما إعلانا تدعو فيه المؤتمر إلى إعطاء أولوية عليا لتبسيط مختلف المبادرات المتعلقة باسترداد الموجودات، مع إيلاء اهتمام خاص للحاجة الملحة إلى بناء المعارف وتعزيز القدرات في ذلك الميدان. وفي إطار ما يُبذل من جهود لتشجيع المساعدة التقنية وتبادل المعلومات بشأن التعاون الدولي في مكافحة الفساد، نظمت الرابطة الدولية لسلطات مكافحة الفساد حلقة دراسية بشأن مكافحة الفساد في أماكن مختلفة في الصين، من ١٧ إلى ٢٦ حزيران/يونيه ٢٠٠٧. وفي مؤتمرها السنوي الثاني واجتماعها العام الثاني المعقودين في نوسا دوا، في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، اعتمدت الرابطة إعلانا سيكون متاحا للمؤتمر في دورته الثانية.

وتحرص الرابطة على العمل مع المكتب وغيره من الشركاء، مثل المركز الدولي لاستعادة الموجودات، في جمع المنتجات المعرفية وإعدادها وإدارتها ونشرها، وهي تجري حالياً مشاورات مع المكتب من أجل تنفيذ برامج مشتركة في ذلك المجال الحاسم.

١٠ - وأنشئ الفريق العامل المعني بمسألة إعادة الأصول إلى بلدانها الأصلية التابع لمجموعة الكومنولث في عام ٢٠٠٤ من أجل زيادة التعاون والمساعدة بين الحكومات إلى أقصى حد وإعداد تقرير يتضمن توصيات محددة لتعزيز العمل الفعّال في ذلك المجال. وقُدّم التقرير خلال اجتماع وزراء وكبار موظفي العدل لدول الكومنولث في أكرا، من ١٧ إلى ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، وتضمّن توصيات محددة بخصوص التشريعات الوطنية والإصلاحات المؤسسية في بلدان الكومنولث. وعقدت أمانة الكومنولث، في الفترة من ٢٣ إلى ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧، في أبوجا حلقة تدريبية بشأن استرداد الموجودات والتعاون الدولي في مجال التحريات الخاصة بمكافحة الفساد.

١١ - ويساعد مركز أوتشتاين لموارد مكافحة الفساد، الذي أنشئ في عام ٢٠٠٣، الممارسين التابعين للجهات المانحة في التصدي لتحديات الفساد، ويوفّر منبرا لوكالات شريكة في ألمانيا والسويد وكندا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية والنرويج وهولندا لتبادل الدروس المستفادة وتيسير التعاون. ويدير المركز معهد كريستيان ميشلسن في بيرغن، بالنرويج. ويولي المركز اهتماما لاسترداد الموجودات، وقد نشر في شباط/فبراير ٢٠٠٧ خلاصة معنونة "استرداد الموجودات المسروقة: مبدأ أساسي من مبادئ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد".^(٢)

١٢ - ومنذ عام ٢٠٠٥، والدول الثمان والعشرون الأعضاء في المبادرة المشتركة بين مصرف التنمية الآسيوي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لمكافحة الفساد في آسيا والمحيط الهادئ تعمل على تعزيز أطرها الخاصة بالمساعدة القانونية المتبادلة، وتسليم المطلوبين للعدالة، واسترداد الموجودات، وتنفيذ الاتفاقية وغيرها من صكوك مكافحة الفساد. وفي الفترة ٢٠٠٦ - ٢٠٠٧، استعرضت المبادرة الأطر القائمة في البلدان ودعمت العمل على توفير الصلاحيات الكافية للتحقيق والملاحقة القضائية، وعلى بناء مؤسسات مناسبة في

(2) Jack Smith, Mark Pieth and Guillermo Jorge, "The recovery of stolen assets: a fundamental principle of the UN Convention against Corruption", *U4 Anti-Corruption Resource Centre Brief*, vol. 2, February 2007.

المنطقة. ونشرت تقريرين: أحدهما عن حرمان المفسدين وعائدات الفساد من الملاذ الآمن،⁽³⁾ ولآخر عن المساعدة المتبادلة وتسليم المطلوبين للعدالة واسترداد الموجودات.⁽⁴⁾

١٣- وأثار وزراء العدل والداخلية في الدول التي تشكل مجموعة الثمان أولاً مسألة استرداد الموجودات في اجتماعهم المعقود في ١١ أيار/مايو ٢٠٠٤، مدعومين لاحقاً برؤساء الدول الذين حضروا مؤتمر قمة سي آيلاند المعقود في ١٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٤. واتفقوا على جملة أمور منها إنشاء أفرقة استجابة معجّلة وأفرقة عمل لتنسيق الجهود بشأن قضايا معيّنة بين دول مجموعة الثمان وعلى عقد حلقات عمل بشأن استرداد الموجودات. وبعد إعلان الوزراء، أُعلن على نطاق واسع عن أفرقة استجابة مُعجّلة أُتيحت للدول التي توجد فيها تحقيقات معلقة رفيعة المستوى بشأن مكافحة جرائم الفساد، ومع ذلك لم تستفد أي حكومة حتى الآن من العرض. ولا يزال تنسيق القضايا في مجموعة الدول الثمان يجري على أساس خاص بما أنه لم يُقدّم أي طلبات جديدة للمساعدة منذ إعلان الوزراء. ووفقاً للإعلان، نُظمت حلقات عمل بشأن استرداد الموجودات في أبوجا، في عام ٢٠٠٥، وفي ميامي، بالولايات المتحدة الأمريكية، في عام ٢٠٠٦. وأُعدّ تجميعان لما اتخذته الدول الأعضاء من تدابير، أحدهما بشأن تعزيز العناية الواجبة فيما يتعلق بحسابات الشخصيات البارزة سياسياً، والآخر بشأن المعلومات الخاصة بمُصدري الحوالة البرقية. وفي عام ٢٠٠٥، أكملت مجموعة الدول الثمان مجموعة مبادئ وخيارات للتصرف في العائدات المصادرة المتأتية من جرائم الفساد الكبرى ونقلها وأفضل الممارسات المتعلقة بإدارة الموجودات المضبوطة. واستُكملت في عام ٢٠٠٧ دراسة بشأن استرداد الموجودات المكتسبة على نحو غير مشروع من جانب موظفين لا يمكن ملاحقتهم قضائياً.⁽⁵⁾ وأعادت مجموعة الدول الثمان، في مؤتمر القمة الذي عقده في هيلينغندام، بألمانيا، في الفترة من ٦ إلى ٨ حزيران/يونيه ٢٠٠٧، التأكيد على التزامها بمكافحة الفساد عبر العالم، ولا سيما من خلال دعم التصديق على الاتفاقية وتنفيذها، وضمان حصول البلدان النامية على الخبرة التقنية وتطويرها لأغراض استرداد الموجودات، ووضع تدابير لمنع الأفراد من جني ثمار أنشطتهم الإجرامية،

(3) المبادرة المشتركة بين مصرف التنمية الآسيوي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لمكافحة الفساد في آسيا والمحيط الهادئ، حرمان المفسدين وعائدات الفساد من الملاذ الآمن: تعزيز التعاون بين بلدان آسيا والمحيط الهادئ بشأن المساعدة القانونية المتبادلة، وتسليم المطلوبين للعدالة، وإرجاع عائدات الفساد: (مانيبلا، مصرف التنمية الآسيوي، ٢٠٠٦)، متاح على الموقع الشبكي www.oecd.org/dataoecd/5/1/37574816.pdf.

(4) مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والبنك الدولي، مبادرة استعادة الأصول والأموال المسروقة ...

(5) تقرير وزراء العدل والداخلية في مجموعة الدول الثمان عن تنفيذ إعلان عام ٢٠٠٤ الوزاري بشأن استرداد عائدات الفساد، متاح على الموقع الشبكي لوزارة الداخلية في ألمانيا (<http://www.bmj.bund.de>).

وحث المراكز المالية على تطبيق أعلى معايير الشفافية وتبادل المعلومات في مجال مكافحة غسل الأموال.

١٤- وقرّر مجلس الاتحاد الأوروبي في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧ أن تقوم كل دولة عضو في الاتحاد الأوروبي بإنشاء أو تعيين مكتب وطني لاسترداد الموجودات بغية تتبع واستبانة عائدات الأنشطة الإجرامية وغير ذلك من الممتلكات ذات الصلة بالجريمة، وأن تضمن تعاون تلك المكاتب من خلال تبادل المعلومات سواء عند الطلب أو بشكل تلقائي. وذكر المجلس أن الدول الأعضاء ينبغي أن تضمن قيام تلك المكاتب بتبادل أفضل الممارسات فيما يتعلق بطرائق تعقب عائدات الجريمة واستبانتها. ويكمل ذلك القرار شبكة كامدن المشتركة بين الوكالات لاسترداد الموجودات، وهي شبكة غير رسمية تضم خبراء من الجهاز القضائي وأجهزة إنفاذ القوانين معنيين باقتفاء أثر الموجودات المتأتية من الجريمة وتجميدها وضبطها ومصادرتها، أنشأتها ألمانيا وإيرلندا وبلجيكا والمملكة المتحدة والنمسا وهولندا في عام ٢٠٠٤، في لاهاي. وتضم الشبكة حاليا ٤٥ عضوا: منها ٣٩ بلدا ودولة وولاية قضائية و٦ منظمات دولية.

١٥- واستعداداً للدورة الثانية للمؤتمر، استضافت اللجنة الإندونيسية للقضاء على الفساد حلقة دراسية إقليمية عنونها "إضفاء الطابع العملي على المعايير الدولية لمكافحة الرشوة: استرداد الموجودات والمساعدة القانونية المتبادلة"، في إندونيسيا من ٥ إلى ٧ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧. وتناولت الحلقة التحديات القانونية والمؤسسية التي تنطوي عليها المساعدة القانونية المتبادلة واسترداد الموجودات، ومختلف سبل الحصول على المساعدة القانونية الدولية، والتحديات التي تواجهها عملية اقتفاء أثر عائدات الفساد وتجميدها ومصادرتها وإعادةها إلى بلدانها الأصلية، في الدول الطالبة والبلدان متلقيّة الطلبات، والدروس المستفادة من دراسة حالات إفرادية، واحتياجات بلدان آسيا والمحيط الهادئ وأولوياتها.

ثالثاً- توصيات الفريق العامل بشأن استرداد الموجودات

١٦- أناط المؤتمر الفريق العامل بولاية شاملة وطموحة. وتشمل توصيات الفريق العامل كل أجزاء تلك الولاية، لا سيما اكتساب المعرفة التراكمية، والتعاون بين المبادرات ذات الصلة، وتبادل المعلومات بين الدول وتبادل الأفكار بشأن التعجيل بإرجاع الموجودات، بما في ذلك بناء الثقة بين الدول الطالبة والدول متلقيّة الطلبات، واستبانة الاحتياجات في مجال بناء القدرات. وأولى الفريق العامل عناية خاصة للتحديات العملية والتنفيذية التي تواجه استرداد الموجودات، موصيا بوضع عدد من الأدوات التي يمكن أن تُحدث تغييرا في عمل

الممارسين اليومي، ومن ثم تساعد على جعل الفصل الخامس من الاتفاقية أداة تشغيلية للمجتمع الدولي.

ألف - تعزيز المعرفة التراكمية

١٧ - أوصى الفريق العامل بإنشاء قاعدة بيانات تتضمن التشريعات الوطنية المتعلقة بتنفيذ أحكام استرداد الموجودات الواردة في الاتفاقية، ويمكن أن تتضمن قاعدة البيانات أيضا نصوص الأحكام القضائية الصادرة في حالات استرداد الموجودات وتجميعا لكل الحالات التي استخدمت فيها أحكام الاتفاقية في إجراءات استرداد الموجودات (CAC/COSP/2008/4)، الفقرة ٣٦). ونظرا لكون مجال استرداد الموجودات حديث العهد نسبيا من مجالات القانون الدولي والتعاون الدولي، فإن المعلومات الأساسية، من قبيل التشريع المنطبق والسوابق القضائية ذات الصلة، لم تُوثق بشكل منهجي بعد. ويمكن لقاعدة بيانات تجمع هذه المعلومات أن تتيح أداة سريعة وموثوقة للممارسين الذين يواجهون حالة من حالات استرداد الموجودات تشمل ولايات قضائية مختلفة، دون أن يكونوا بالضرورة خبراء في مجال استرداد الموجودات أو التعاون الدولي. وستوفر أيضا أساسا لإجراء بحث مقارنة بشأن التشريع ذي الصلة، والمساعدة على استبانة ما هو مفيد من نماذج تتجاوز حدود النظم القانونية الوطنية وتتيح بذلك إرشادات قيمة لمقرري السياسات في سبيل تنفيذ الفصل الخامس من الاتفاقية تنفيذا تاما.

١٨ - وأبرز الفريق العامل أن قاعدة البيانات ينبغي أن تعتمد على ما هو موجود من أدوات وبيانات. وفي هذا الصدد، جمع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة معلومات عن تنفيذ الاتفاقية بواسطة قائمة التقييم الذاتي المرجعية. وأورد معظم الدول المبلّغة عن تنفيذ تام أو جزئي لأحكام ذات صلة عرضا للقوانين المنطبقة أو اقتباسات منها أو مرفقا يتضمنها؛ وذكر بعضها أيضا سوابق قضائية ذات صلة (شرط الإبلاغ الاختياري). وبالمثل، أجرت المبادرة المشتركة بين مصرف التنمية الآسيوي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لمكافحة الفساد في آسيا والمحيط الهادئ بحثا يستند إلى تقارير التقييم الذاتي والاستعراضات القطرية. وبالإضافة إلى الفراغ من دراسة عن الأطر والممارسات المعتمدة في ٢٧ ولاية قضائية من آسيا والمحيط الهادئ،^(٦) أنشئت قاعدة بيانات سوف تورد فور تشغيلها

(6) المبادرة المشتركة بين مصرف التنمية الآسيوي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لمكافحة الفساد في آسيا والمحيط الهادئ، المساعدة القانونية المتبادلة، وتسليم المطلوبين للعدالة، واسترداد عائدات الفساد في آسيا والمحيط الهادئ: الأطر والممارسات المعتمدة في ٢٧ ولاية قضائية من ولايات آسيا والمحيط الهادئ،

على نحو تام كامل نصوص الصكوك القانونية والمعاهدات والتشريعات المتعلقة بالمساعدة القانونية المتبادلة في المنطقة ومع أطراف اتفاقية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لمكافحة رشوة الموظفين العموميين في المعاملات التجارية الدولية.^(٧) وقد شرعت الرابطة الدولية لسلطات مكافحة الفساد في تجميع قوانين مكافحة الفساد، بينما أجرى الفريق العامل المعني بمسألة إعادة الأصول إلى بلدانها الأصلية التابع لمجموعة الكومنولث بحثا مستفيضا بشأن نظم الدول الأعضاء في المجموعة، بما في ذلك نظم المساعدة القانونية المتبادلة، وتسليم المطلوبين للعدالة، واسترداد الموجودات.^(٨) والمركز الدولي لاستعادة الموجودات يعمل في الوقت الراهن على إعداد مركز معرفي على الإنترنت يهدف إلى مساعدة الممارسين في حالات استرداد الموجودات، وإتاحة الحصول لا على وثائق تدريبية وأدوات عملية ونتائج بحثية فحسب، بل أيضا على التشريعات والمعاهدات الدولية والمعاهدات الثنائية الأطراف والسوابق القضائية ذات الصلة ومعلومات الاتصال بالمؤسسات الوطنية أو الأفراد المسؤولين عن المساعدة القانونية المتبادلة واسترداد الموجودات. ومن شأن تلك المبادرات أن تُقدّم مكونات هامة من نظام شامل لإدارة المعرفة ونشرها على نحو ما يوصي به الفريق العامل.

١٩- وأوصى الفريق العامل بأن ينظر المؤتمر في وسائل جمع المعلومات عن أنواع معينة من حالات غسل الأموال ذات صلة بالفساد (CAC/COSP/2008/4، الفقرة ٤١). ولا توجد معلومات تُذكر عما يُتبع من طرائق في غسل الأموال وبخاصة في حالات جرائم الفساد الكبرى، نظرا لاختلاف خصائصها وفوارقها الرئيسية عن السمات العامة التي تميز غسل الأموال عالميا. وسيكون من المفيد معرفة المزيد عن مدى الأثر، الكمي والكيفي على السواء، الذي يحدث في الاقتصادات، لا سيما في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، وفي التنمية المستدامة من جراء تسريب الموجودات. ورغم وضوح وجود تلك العلاقات فيما يبدو، فإن مقررّي السياسات يعتمدون إلى حد بعيد على التقديرات والفتنة لا على معلومات ملموسة. وتجدد الإشارة مع ذلك، إلى أن استرداد الموجودات لا يقتصر على جرائم الفساد الكبرى. ففي بعض البلدان، قد يكون الأثر الاقتصادي لمئات من

(مصرف التنمية الآسيوي ومنظمة التعاون في الميدان الاقتصادي، ٢٠٠٧)، متاح على الموقع الشبكي لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (www.oecd.org).

(7) المبادرات المتعلقة بالفساد وتحسين النزاهة في البلدان النامية (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.98.111.B.18).

(8) المبادرة المشتركة بين مصرف التنمية الآسيوي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لمكافحة الفساد في آسيا والمحيط الهادئ، حرمان المفسدين ...

الحالات الصغرى مماثلاً للأثر الاقتصادي الناتج عن حالة فساد كبرى واحدة في ولايات قضائية أخرى. غير أن هذه الحالات قد تواجهها تحديات مختلفة تتعلق بجملة أمور من بينها تحليلات التكلفة والفائدة وتمويل الإجراءات. ولذلك ينبغي إيلاء الاهتمام لمسألة إمكانية نقل الرصيد المعرفي المكتسب من معالجة عمليات استرداد الموجودات في حالات جرائم الفساد الكبرى وتطبيقه على حالات الفساد الصغرى. وقد بدأ كل من فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية المتعلقة بغسل الأموال وفريق آسيا والمحيط الهادئ المعني بغسل الأموال يحرزان تقدماً من خلال النظر في الصلة بين غسل الأموال والفساد وفي بعض الحالات المحددة. وقدّم المكتب إسهامات موضوعية إلى مشروع ورقة عرضت على الجلسة العامة لفرقة العمل في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧. وتناولت تلك الدراسات آليات غسل عائدات الفساد وأثر الفساد باعتباره تهديداً ممكناً لنزاهة نظم مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب؛ وجرى النظر في ١٥ حالة مرتبطة بغسل الأموال والفساد.

٢٠- ومع أن الفريق العامل لم يشر على وجه الخصوص إلى استبانة الممارسات الجيدة وتحليلها تحليلًا مستفيضًا، فإن ذلك جزء من عملية بناء المعرفة ونتيجة لها. وتمثل السنوات من الخمس إلى العشر القادمة فترة حاسمة للتعلم في فهم آثار الاتفاقية واستبانة الممارسات الجيدة واستيفاء تحليلها. وستوفر القضايا التي سيُفصل فيها خلال تلك الفترة مجموعة فريدة من الخبرات التي تُبين كيفية تطور الاتفاقية على صعيد الممارسة. وبغية جعل تلك المعرفة أداة عملية يستفيد منها المجتمع الدولي، ينبغي إنشاء قناة مفتوحة ونشطة لتجميع التجارب على نحو منظم والقيام بتحليل جماعي للإجراءات الناجحة. ويشير الحوار الجاري بالفعل إلى بعض المسائل التي ينبغي مناقشة الممارسات الجيدة بشأنها: التحقيقات الاستباقية؛ والإبلاغ عن الأنشطة المشبوهة؛ وكشف المعلومات تلقائياً؛ وتحديد هوية الشخصيات السياسية البارزة؛ وإجراء مزيد من التحليل المستفيض للمصادرة العينية؛ وإمكانات وأخطار الحلول الإجرائية للمشاكل المتعلقة بعبء الإثبات والدعوى المدنية واستخدام المعلومات المستمدة من إجراءات جنائية في تلك الدعوى أو العكس؛ وتوقيت الأوامر الزجرية؛ ومعاملة مسألتى التأخر وانعدام الاتصال؛ والاجتماعات التي تُعقد للتداول بشأن القضايا والأفرقة التي تشكل لتنسيق العمل بشأن القضايا؛ والمطالبات المتنازعة؛ والأبعاد السياسية للقضايا. وينبغي تحديد أفضل الممارسات ومناقشتها في ملتقيات على الصعيد الدولي مثل اجتماعات جهات الاتصال المعنية باسترداد الموجودات (انظر الفقرة ٢٣ أدناه)، وجمعها وإدارتها ونشرها على نحو مناسب واستكمالها بانتظام.

باء- تشجيع التنسيق بين المبادرات القائمة

٢١- أوصى الفريق العامل بإعداد خلاصة لجميع المبادرات المختلفة المتعلقة باسترداد الموجودات (CAC/COSP/2008/4، الفقرة ٤٠)، وذلك بالتوسع في المعلومات الواردة في ورقة المعلومات الأساسية التي أعدتها الأمانة بشأن حلول مبتكرة لاسترداد الموجودات (CAC/COSP/WG.2/2007/2). وينبغي أن تتضمن الخلاصة معلومات عن نقاط الاتصال وجوانب التخصص ومجالات العمل الملموسة. واتفق الفريق العامل على أن تلك الخلاصة ستكون مفيدة لدى الشروع في تنفيذ الجوانب العملية لاسترداد الموجودات. وعلاوة على ذلك، ستمكّن المؤسسات من تبادل التجارب والخبرات كما ستضمن التعاون والتكامل بين مبادراتها. ونظرا لتعدد مجال استرداد الموجودات وعدم تراكم رصيد معرفي فيه والموارد المحدودة المتاحة، سيتوقف نجاح المبادرات المتعلقة باسترداد الموجودات إلى حد بعيد على التعاون الفعال وتنسيق الجهود.

جيم- تسريع تبادل المعلومات وبناء الثقة بين الدول الطالبة والدول متلقية الطلبات

٢٢- أوصى الفريق العامل بالتعاون الوثيق بين أجهزة مكافحة الفساد وأجهزة إنفاذ القوانين ووحدات الاستخبارات المالية، وبعقد اجتماعات بانتظام تضم هذه المؤسسات على الصعيد الوطني (CAC/COSP/2008/4، الفقرة ٤٢). وباحترام دور الجهاز القضائي في إجراءات التعاون الدولي احتراما تاما لضمان المساءلة ومراعاة الأصول القانونية، يمكن أن يسهم هذا التعاون إسهاما كبيرا في تقديم طلبات المساعدة القانونية المتبادلة في الوقت المناسب وفي نجاحها. وشُدّد على الحاجة إلى قنوات غير رسمية على المستويين الوطني والدولي للاتصال والتعاون، إما قبل تقديم طلب رسمي للمساعدة القانونية المتبادلة وإما في الحالات التي لا يُشترط فيها تقديم طلب رسمي. وقد أثبتت هذه المشاورات غير الرسمية أثرا إيجابيا لأنها تضمن صحة الطلبات وشموليتها وتحول دون التأخر في الحالات التي تشتد فيها القيود الزمنية؛ بيد أن نجاحها يعتمد إلى حد كبير على مستوى الثقة بين السلطات المسؤولة.

٢٣- وأوصى الفريق العامل كذلك بإنشاء شبكة عالمية من جهات الاتصال تُعنى بمصادرة الموجودات واستردادها وبأن تنظم تلك الجهات اجتماعات سنوية (CAC/COSP/2008/4، الفقرتان ٤٥ و ٤٦). ويمكن لشبكة عالمية تضم جهات الاتصال أن تفي باحتياجات مختلفة: (أ) ستنجح للممارسين المعنيين باسترداد الموجودات جهة اتصال واحدة في ولاية قضائية أخرى، إما تكون مَحْوَلَة لتلقي طلباتهم، وإما يمكنها أن توجههم إلى المؤسسات المسؤولة، مما سيدعم تسريع الإجراءات عند تقديم الطلبات؛ (ب) سوف تساهم في إقامة علاقة ثقة بين

الممارسين في ولايات قضائية مختلفة، وهو أمر ضروري للتعاون غير الرسمي وكشف المعلومات تلقائياً؛ (ج) يمكن للشبكة في اجتماعاتها السنوية أن توفر، كما أشار إلى ذلك الفريق العامل (CAC/COSP/2008/4، الفقرة ٤٦)، منتدى لتدريب الأقران وتبادل المعارف والتشارك في المعلومات وإقامة الشبكات. ويقوم المكتب حالياً بجمع المعلومات عن السلطات المركزية المعيّنة المشار إليها في المادة ٤٦ من الاتفاقية، وقد أعرب البنك الدولي عن رغبته في العمل على إنشاء شبكة جهات الاتصال المعنية باسترداد الموجودات. ويمكن للمؤسستين معا إحراز تقدم كبير في تنفيذ توصيات الفريق العامل ذات الصلة.

٢٤- ولاحظ الفريق العامل ضرورة زيادة مسؤوليات المؤسسات المالية ووحدات الاستخبارات المالية التي تشرف عليها، بسبل تشمل الأخذ بتدابير لمنع التقاعس عن الإبلاغ عن المعاملات المحاذرة للمحدود المقررة أو المعاملات المشبوهة، أو لمعالجة تلك المعاملات، حسب الاقتضاء (CAC/COSP/2008/4، الفقرة ٤٣). ويشير ذلك إلى الالتزامات التي تتعهد بها الدول متلقية الطلبات في تنفيذ الاتفاقية، أي تمكين المؤسسات المالية من البت على وجه السرعة في المعاملات التي لا تستند إلى أسباب قانونية أو اقتصادية، وتطبيق فحص شديد الدقة على الشخصيات السياسية البارزة، وإتاحة هذه المعلومات لسلطات إنفاذ القوانين المسؤولة (المادة ٥٢). كذلك يجب أن تكون سلطات إنفاذ القوانين قادرة على إجراء تحليل سريع لمدى إمكانية تشاطر هذه المعلومات استجابة لطلب على المساعدة القانونية المتبادلة أو من خلال الكشف التلقائي (المادة ٥٦)، كما يتوجب إنشاء وحدات استخبارات مالية (المادة ٥٨). وبينما لم تُدرج المادتان ٥٦ و ٥٨ في قائمة التقييم الذاتي المرجعية، فإن تنفيذ المادة ٥٢ (منع وكشف إحالة العائدات المتأتية من الجريمة) يشير إلى ضرورة اتخاذ كثير من الإجراءات في ذلك المجال: فلم تشر سوى ٢٧ في المائة من الدول المبلغة إلى امتثال تام لجميع أحكام المادة ٥٢؛ وأبلغت ٧١ في المائة عن امتثال جزئي؛ ولم تقدم ٢ في المائة أي معلومات.

دال- تحديد الاحتياجات في مجال بناء القدرات

٢٥- سلم الفريق العامل بالأهمية البالغة للتدريب وبناء القدرات في مجال التعاون الدولي، وخصوصاً فيما يتعلق باسترداد الموجودات (CAC/COSP/2008/4، الفقرة ٤٦). ومن الضروري الإشارة إلى أن بناء القدرات أضحى من الاحتياجات الملحة بالنسبة إلى البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية على حد سواء، نظراً لكون استرداد الموجودات مسألة جديدة عليها جميعاً. والمؤسسات المتعددة الأطراف، من قبيل البنك الدولي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (من خلال مبادرتهم لاستعادة الأصول والأموال المسروقة)،

والمركز الدولي لاستعادة الموجودات، وبعض المؤسسات الثنائية الأطراف، تُقدّم بالفعل تدريباً إلى مجموعات مختلفة من الممارسين. ويقوم البرنامج العالمي لمكافحة غسل الأموال التابع للمكتب حالياً باستكشاف الجدوى من أداة حاسوبية لحجز الموجودات، باعتبارها إضافة إلى السلسلة القائمة من النماذج التدريبية لمكافحة غسل الأموال. وينبغي الاضطلاع بعملية تقييم منهجية للاحتياجات، تشمل كلاً من المتطلبات القصيرة الأمد (مثل الحاجة إلى المساعدة القانونية المموسة)، ومتطلبات السياسة العامة وبناء القدرات على الأمد الطويل، بما في ذلك تحسين التعاون بين النظم القانونية. ويمكن أن يضمن استخدام أدوات مشتركة لتقييم الاحتياجات اتساق تلك الجهود وترابطها. وسوف يتيح تجميع تلك التقييمات صورة شاملة عن احتياجات الدول الطالبة والدول متلقية الطلبات. ويمكن أنذاك تقييم قاعدة البيانات التي تضم المبادرات (انظر الفقرتين ١٧ و ١٨ أعلاه) بناء على تلك الاحتياجات. وسيؤدي ذلك إلى وضع مصفوفة شاملة من الاحتياجات والمبادرات توفّر أساساً سليماً لتعديل الأولويات بشكل دينامي.

هاء- إضفاء الطابع العملي على الفصل الخامس بوضع أدوات عملية

٢٦- أشار الفريق العامل إلى أن من المفيد تحليل الأطر القانونية والتنظيمية وتحديد شروط الإثبات الأساسية. بمقتضى القوانين الوطنية وإعداد أحكام نموذجية (CAC/COSP/2008/4)، الفقرة ٣٧). وتؤكد نتائج تقارير التقييم الذاتي تلك التوصية تأكيداً تاماً: فقد طلب المساعدة التقنية ٨٣ في المائة من الدول التي أبلغت عن امتثال جزئي للفصل الخامس من الاتفاقية أو عدم الامتثال له. وكانت أشكال تقديم المشورة التقنية (١٩ في المائة)، والتشريع النموذجي (١٨ في المائة)، والدعم في صياغة التشريعات (١٧ في المائة)، هي أكثر أشكال المساعدة المطلوبة. ويُعتبر التشريع النموذجي أداة مفيدة بوجه خاص نظراً لكون استرداد الموجودات مجالاً ابتكارياً. وبينما ينبغي أن تدعم الأحكام النموذجية وضع استراتيجيات شاملة، لا تزال هناك حاجة إلى تحديد ما إذا كانت جميع أحكام الفصل الخامس تتلاءم مع نهج التشريع النموذجي وأي هذه الأحكام ينبغي أن يحظى بالأولوية. ويجب أن يأخذ التشريع النموذجي بعين الاعتبار مختلف النظم القانونية سواء من جانب المتلقي أو من جانب الطالب - وهذا تنوع لا تمثله قطبية القانون المدني والقانون العام تمثيلاً كافياً غير أنه يتوقف على الحلول المتأصلة في نظام قانوني للقضايا المعقدة. ولذلك من الضروري أن يتعاون الخبراء من جميع المناطق والنظم القانونية على إعداد مثل هذه الأحكام النموذجية. ومن الناحية المنهجية، يمكن توجيه صياغة الأحكام النموذجية نحو المراحل النمطية من قضية استرداد

الموجودات، لالتماس إجابة عن مسألة نوع التشريع اللازم للامتثال لأحكام الاتفاقية وتحقيق مزيد من النجاح في استرداد الموجودات. ويمكن استكمال تلك المنهجية باتباع نهج منظم، استنادا إلى تحليل مقارن للقضايا السابقة المتعلقة باسترداد الموجودات، والتشريع الوطني، وخبرة المكتب في صياغة العديد من القوانين النموذجية.

٢٧- وأوصى الفريق العامل بوضع نماذج مختلفة للمصادرة لكي يُنعم المؤتمر النظر فيها (CAC/COSP/2008/4، الفقرة ٣٧). ولا تتناول الاتفاقية النماذج القائمة على الإدانة القضائية فحسب - وهي نماذج تتبّع إما نهجا قائما على القيمة وإما نهجا قائما على الموضوع. ففي الفقرة الفرعية ١ (ج) من المادة ٥٤ اتفقت الدول الأطراف على النظر في اتخاذ ما قد يلزم من تدابير للسماح بمصادرة الممتلكات دون إدانة جنائية في الحالات التي لا يمكن فيها ملاحقة الجاني بسبب الوفاة أو الفرار أو الغياب أو في حالات أخرى مناسبة. وبالإضافة إلى نماذج المصادرة الجنائية، تتيح المصادرة المدنية بديلا في عدة حالات. وينبغي إدراج تلك النماذج المختلفة في التشريع النموذجي الوارد في المواد ٥٣ و ٥٤ و ٥٥ من الاتفاقية.

٢٨- وأوصى الفريق العامل كذلك بأن تضع الأمانة كُتَيْبًا عمليا بشأن استرداد الموجودات، يتعقّب عملية استرداد الموجودات خطوة خطوة، منذ اكتشافها وحتى إرجاعها (CAC/COSP/2008/4، الفقرة ٣٨). وسوف يكون هذا الكُتَيْب أداة مفيدة للممارسين عند معالجة حالة من حالات استرداد الموجودات، موفّرا بذلك موردا قيّما من موارد بناء القدرات. ويمكن استخدام الكُتَيْب أيضا أثناء الدورات التدريبية وغيرها من الأنشطة من أجل تعزيز فهم مشترك بين الممارسين من مختلف الولايات القضائية. وينبغي للكُتَيْب، الذي سيُعدّ بطريقة تجعله يتمم الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد،^(٩) أن يتبع الخطوات التسلسلية لقضية نمطية من قضايا استرداد الموجودات، مع إيلاء اهتمام خاص للطرائق العديدة الممكنة لتعقب الأموال واستبانتها وتحديد موقعها، ولتطلبات التجميد أو الحجز، ولمصادرة الأموال. وينبغي أن يُركّز الكُتَيْب على الجوانب العملية والتنفيذية لاسترداد الموجودات، وأن يفسح مجالا واسعا لمناقشة السيناريوهات الخاصة أو غير المألوفة ويتيح للممارسين أفضل الممارسات والدروس المستخلصة من الحالات السابقة.

٢٩- وأخيرا، أوصى الفريق العامل بتوسيع نطاق أداة كتابة طلبات المساعدة القانونية المتبادلة التي استحدثها المكتب لتشمل طرائق لصوغ طلبات استرداد الموجودات على نحو ملائم (CAC/COSP/2008/4، الفقرة ٣٩). وهذه الأداة هي عبارة عن تطبيق برنامج حاسوب

(9) منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.06.IV.16.

يساعد الممارسين في صوغ طلبات فعّالة، بغية تلقّي ردود أكثر فائدة وتبسيط العملية. وترشد الأداة المستعملين خطوة خطوة في كيفية كتابة طلب بالاستناد إلى الإسهامات المقدّمة من المستعملين. وهي تشمل كل الأنواع النموذجية من المساعدة القانونية المتبادلة المستنبطة من أفضل الممارسات الدولية، وتعمل من أجل الطلبات المقدّمة إلى جميع الولايات القضائية ومنها. وتعطي الأداة تفاصيل ومعلومات اتصال كاملة عن الجهة التي ينبغي إرسال الطلب إليها في دول أخرى، وتتضمّن وصلات إلى مواقع تشريعات مفيدة على الإنترنت في بلدان أخرى. ويتطلب توسيع الأداة لتشمل خصوصيات استرداد الموجودات تحليلاً مستفيضاً لشروط الإثبات ونماذج المصادرة. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى نتائج تعود بفائدة كبيرة على الممارسين، لا سيما في إطار القيود الزمنية التي تتسم بها حالات استرداد الموجودات.