

Distr.: General
30 August 2022
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



فريق استعراض التنفيذ

الدورة الثالثة عشرة المستأنفة الثانية

فيينا، 7-11 تشرين الثاني/نوفمبر 2022

البند 4 من جدول الأعمال

حالة تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تنفيذ الأحكام المشتركة بين الفصلين الثاني والخامس من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تقرير مواضيعي من إعداد الأمانة

ملخص

يمثل هذا التقرير تجميعاً لما استُبين أثناء الدورة الثانية لآلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من معلومات أُتيحت اعتباراً من آب/أغسطس 2022 عن التجارب الناجحة والممارسات الجيدة والتحديات والملاحظات، مع التركيز على المسائل المشتركة المتعلقة بتنفيذ الفصل الثاني (التدابير الوقائية) والفصل الخامس (استرداد الموجودات) من الاتفاقية. ويسعى التقرير أيضاً إلى استخلاص أوجه الترابط بين نتائج ونتائج دورة الاستعراض الأولى.



أولاً - نطاق التقرير وهيكله

- 1- يمثل هذا التقرير المواضيعي تجميعاً لأهم المعلومات عن التجارب الناجحة والممارسات الجيدة والتحديات والملاحظات الواردة في الخلاصات الوافية وتقارير الاستعراضات القطرية المنبثقة عن آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وفقاً للفقرتين 35 و44 من الإطار المرجعي للآلية.
- 2- ومن أجل تقديم معلومات أكثر تفصيلاً عن تنفيذ الدول الأطراف للاتفاقية، أدرجت في هذا التقرير معلومات عن تنفيذ المسائل المشتركة بين الفصلين الثاني (التدابير الوقائية) والخامس (استرداد الموجودات) من الاتفاقية. وقد استكملت هذه المعلومات بالتقريرين المواضيعيين عن تنفيذ الفصل الثاني (CAC/COSP/IRG/2022/3) والفصل الخامس (CAC/COSP/IRG/2022/7)، اللذين يركزان على المواضيع والأحكام الأخرى قيد الاستعراض في الدورة الثانية. وبما أن التقرير المواضيعي عن الفصل الثاني قد قدم إلى فريق استعراض التنفيذ في حزيران/يونيه 2022، فإن عدد الاستعراضات التي تم تحليلها في التقرير كان أقل⁽¹⁾. ومن ثم، فإن استنتاجات مختلف التقارير قد تتباين تبعاً للمعلومات المتاحة وقت صياغتها.
- 3- ويستند التقرير الحالي إلى المعلومات التي وردت في الخلاصات الوافية الـ62 وتقارير الاستعراضات القطرية المنجزة حتى 12 آب/أغسطس 2022⁽²⁾. وهو يركز على اتجاهات التنفيذ القائمة وأمثلة عنه، ويتضمن جداول تراكمية وأشكالاً تبيّن أشيع التحديات والممارسات الجيدة⁽³⁾. وقد أبرزت فيه الاختلافات الإقليمية حسب الاقتضاء.
- 4- ويحاكي هيكل هذا التقرير هيكل الخلاصات الوافية، إذ يتناول المواد والمواضيع المترابطة ارتباطاً وثيقاً في شكل مجموعات. وعلى نحو أكثر تحديداً، يحلل التقرير عمليات الإفصاح عن الموجودات ونظم إقرار الذمة المالية ومنع تضارب المصالح (الفقرة 4 من المادة 7؛ والفقرة 5 من المادة 8؛ والفقرتان 5 و6 من المادة 52)؛ وتحديد الملكية النفعية (الفقرة 2 ج) من المادة 12؛ والفقرة 1 أ) من المادة 14؛ والفقرة 1 من المادة 52)؛ وتدابير منع غسل الأموال، ومنع تحويلات العائدات المتأتية من الجريمة وكشفها، ووحدات المعلومات الاستخباراتية المالية (وحدات الاستخبارات المالية) (المواد 14 و52 و58).
- 5- ونظراً لتزايد عدد الخلاصات الوافية وتقارير الاستعراضات القطرية التي وضعت في صيغتها النهائية في إطار دورة الاستعراض الثانية وزيادة تمثيلها، فإن هذا التقرير يسعى أيضاً إلى توفير معلومات عن أوجه الترابط بين بعض الأحكام المستعرضة في دورة الاستعراض الأولى (أحكام الفصلين الثالث والرابع) والأحكام المستعرضة في دورة الاستعراض الثانية (أحكام الفصلين الثاني والخامس)، كما أنه يستند إلى التقارير المواضيعية السابقة.

ثانياً - ملاحظات عامة بشأن التحديات القائمة والممارسات الجيدة في تنفيذ الأحكام المشتركة بين مواد مختارة من الفصل الثاني والفصل الخامس من الاتفاقية

- 6- تقدم الأشكال والجداول أدناه لمحة عامة عن أشيع التحديات والممارسات الجيدة المستبانة في سياق تنفيذ المواد المختارة من الفصلين الثاني والخامس، مرتبة حسب ترتيب مواد الاتفاقية. ومن أجل مقارنة أفضل

(1) يتضمن التقرير المواضيعي عن الفصل الثاني الذي قِيم إلى فريق استعراض التنفيذ في حزيران/يونيه 2022 (CAC/COSP/IRG/2022/3) تحليلاً للملخصات الوافية وتقارير الـ58 استعراضاً قطرياً.

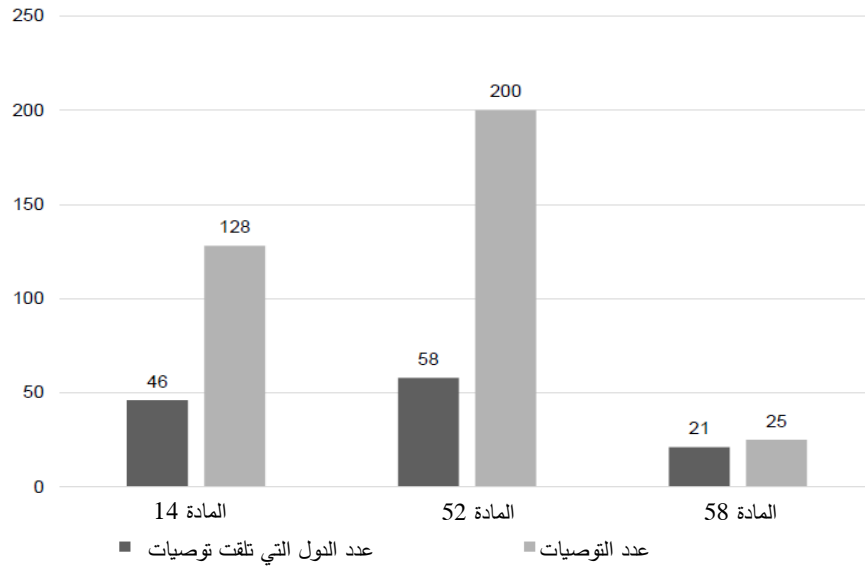
(2) يستند هذا التقرير إلى 19 استعراضاً مُنجزاً لمجموعة الدول الأفريقية، و20 استعراضاً لمجموعة دول آسيا والمحيط الهادئ، و10 استعراضات لمجموعة دول أوروبا الغربية ودول أخرى، و7 استعراضات لمجموعة دول أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، و6 استعراضات لمجموعة دول أوروبا الشرقية. ومن ثم، فإن عدد التوصيات والممارسات الجيدة المستبانة قد لا يكون ممثلاً بالنسبة لبعض المجموعات الإقليمية كما هو بالنسبة لمجموعات أخرى.

(3) اتساقاً مع نتائج مناقشات فريق استعراض التنفيذ، توقف حجب أسماء البلدان في التقارير المواضيعية والتقارير المتعلقة بالتنفيذ على المستوى الإقليمي. فقد أُشير بالاسم في جميع أجزاء التقرير إلى البلدان التي أبرزت كأمثلة توضيحية للممارسات الجيدة. وستتاح لفريق استعراض التنفيذ، في ورقة اجتماع، قائمة كاملة بالممارسات الجيدة المحددة فيما يتعلق بالمواد التي خضعت للدراسة.

بين الأحكام، يتضمن الشكلاّن الأول والثالث معلومات عن المواد التي تم تحليلها بكاملها، في حين يتضمن الشكلاّن الثاني والرابع معلومات عن الأحكام التي تم تحليل بعض فقراتها الفرعية بشكل منفصل.

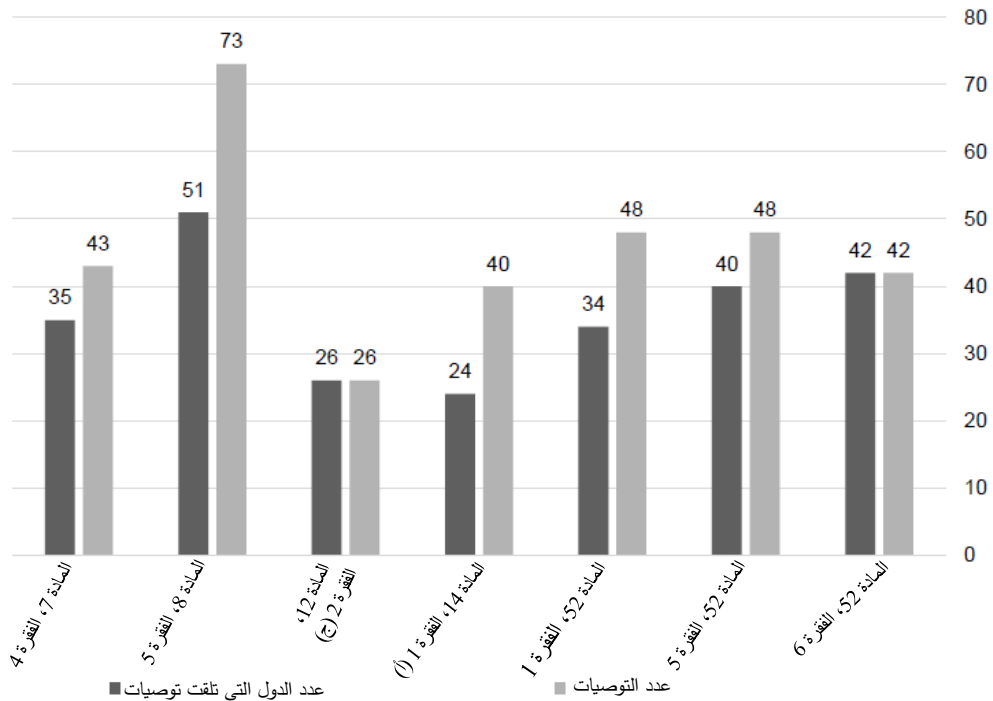
الشكل الأول

التحديات المستبانة في تنفيذ المواد 14 و52 و58 من الاتفاقية، مرتبة حسب المادة



الشكل الثاني

التحديات المستبانة في تنفيذ الفقرة 4 من المادة 7؛ والفقرة 5 من المادة 8؛ والفقرة 2 (ج) من المادة 12؛ والفقرة 1 (أ) من المادة 14؛ والفقرات 1 و5 و6 من المادة 52 من الاتفاقية، مرتبة حسب المادة



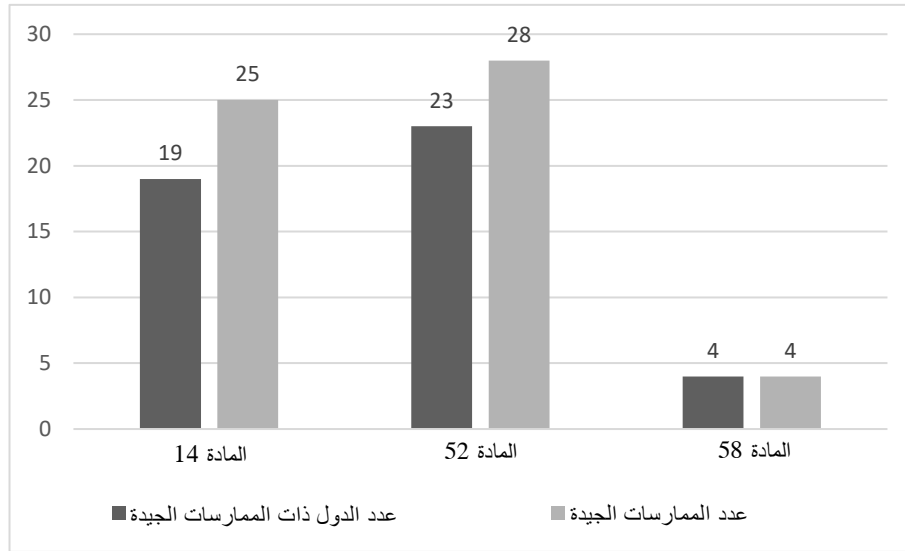
الجدول 1

أشيع التحديات في تنفيذ أحكام مختارة من الاتفاقية

المادة من الاتفاقية	أشيع التحديات في تنفيذ الأحكام (مرتبة حسب مواد الاتفاقية)
الفقرة 4 من المادة 7	اعتماد أو تدعيم نظم تمنع تضارب المصالح
الفقرة 5 من المادة 8	الإفصاح عن أي أنشطة خارجية وأعمال وظيفية واستثمارات وموجودات وهبات أو منافع الكبيرة؛ والتحقق من الإقرارات
الفقرة 2 (ج) من المادة 12	تعزيز الشفافية بشأن مالكي ومديري كيانات القطاع الخاص
الفقرة 1 (أ) من المادة 14	وجود نقاط ضعف مؤسسية في مجال الإشراف المالي؛ وعدم تحديد هوية المالكين المنتفعين أو عدم كفاءة عملية تحديدهم؛ وعدم اتباع نهج قائم على تقييم المخاطر
الفقرات 1 (ب)-5 من المادة 14	وجود ثغرات في الأطر التنظيمية والإشرافية الرامية إلى مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في بلدان معينة؛ ونقص في تنفيذ المعايير والتوصيات الصادرة عن هيئات الرصد الدولية الأخرى مثل فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية والهيئات الإقليمية المماثلة لهذه الفرقة؛ وقصور التدابير المتخذة لكشف ورصد نقل النقود والصكوك المالية لحاملها القابلة للتداول عبر الحدود؛ وعدم كفاية الإشراف على خدمات تحويل الأموال أو الأشياء العالية القيمة
الفقرة 1 من المادة 52	تحديد هويات الأشخاص الأجانب والمحليين المعرضين سياسياً وهويات المالكين المنتفعين؛ وأوجه قصور في تحديد نطاق الأشخاص المعرضين سياسياً
الفقرات 2-4 من المادة 52	عدم إصدار إرشادات كافية؛ وحظر المصارف الوهمية؛ ونقص موارد السلطات المختصة
الفقرة 5 من المادة 52	عدم فعالية نظام إقرارات الذمة المالية
الفقرة 6 من المادة 52	الإبلاغ عن أي مصلحة في حسابات أجنبية أو سلطة توقيع أو أي سلطة أخرى عليها
المادة 58	عدم منح وحدات الاستخبارات المالية صلاحيات خاصة بالتجميد في حالات الطوارئ؛ وعدم تخصيص موارد كافية وعدم كفاية استقلالية وقدرات وحدات الاستخبارات المالية، في مجالات منها التعاون المشترك بين الوكالات والتعاون الدولي

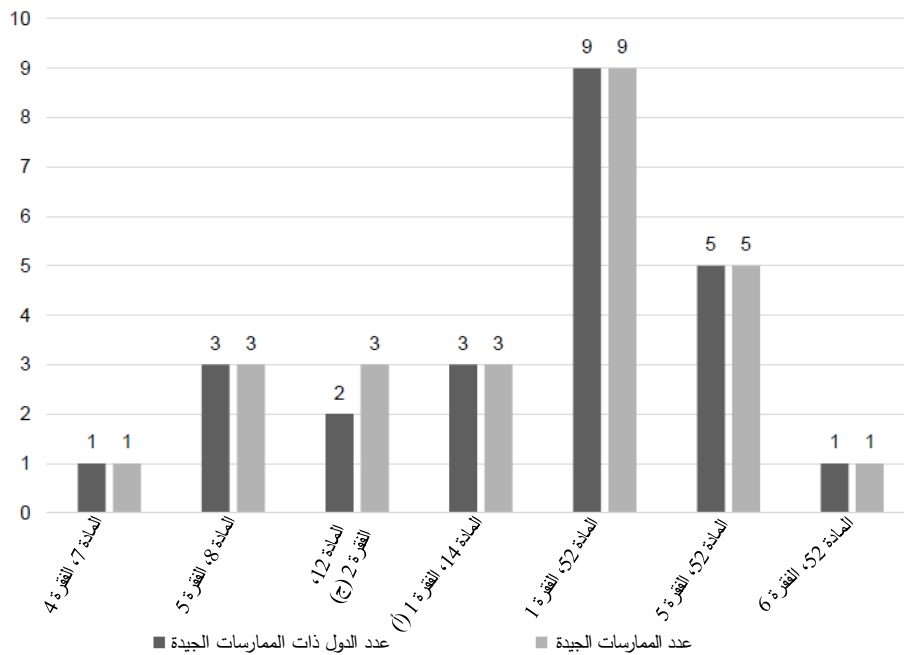
الشكل الثالث

الممارسات الجيدة المستبانة في تنفيذ المواد 14 و52 و58 من الاتفاقية، مرتبة حسب المادة



الشكل الرابع

الممارسات الجيدة المستبانة في تنفيذ الفقرة 4 من المادة 7؛ والفقرة 5 من المادة 8؛ والفقرة 2 (ج) من المادة 12؛ والفقرة 1 (أ) من المادة 14؛ والفقرات 1 و5 و6 من المادة 52 من الاتفاقية، مرتبة حسب المادة



الجدول 2

أشيع الممارسات الجيدة في تنفيذ أحكام مختارة من الاتفاقية

المادة من الاتفاقية	أشيع الممارسات الجيدة (مرتبة حسب مواد الاتفاقية)
الفقرة 4 من المادة 7	اتباع نهج منظم لتعزيز الشفافية ومنع تضارب المصالح وإدارة حالاته
الفقرة 5 من المادة 8	بذل جهود لإنشاء نظام للإفصاح عن الموجودات أو تعزيزه
الفقرة 2 (ج) من المادة 12	إنشاء سجل للشركات؛ نشر معلومات عن الملكية النفعية
الفقرة 1 (أ) من المادة 14	وجود نظام وطني راسخ لمنع غسل الأموال وتمويل الإرهاب؛ وإنشاء سجلات عامة للملكية النفعية؛ وتنفيذ أنشطة توعية لموظفي المؤسسات المالية
الفقرة 1 (ب) 5 من المادة 14	وجود تنسيق سليم بين الهيئات؛ وتعزيز التعاون الإقليمي والدولي في مجال مكافحة غسل الأموال
الفقرة 1 من المادة 52	شمول تعريف الأشخاص المعرضين سياسياً الأشخاص المحليين المعرضين سياسياً؛ ومعلومات تحدد الملكية النفعية
الفقرات 2-4 من المادة 52	إنشاء سجل للحسابات المصرفية أو المالكين المنتفعين؛ وتبادل المعلومات الاستخباراتية المالية مع الدول الأخرى؛
الفقرة 5 من المادة 52	وجود نظام فعال للإفصاح عن الموجودات؛ والتحقق من الإقرارات
الفقرة 6 من المادة 52	بذل جهود لتعزيز نظام الإفصاح عن الموجودات
المادة 58	وجود تعاون وثيق مع وحدات الاستخبارات المالية الأخرى؛ وإمكانية إدراج تقرير صادر عن وحدة الاستخبارات المالية في إجراءات قضائية كدليل

7- وقد استبين ما مجموعه 453 تحدياً فيما يتعلق بالمواد 14 و52 و58. وعلى الرغم من هذا العدد الكبير، إلا أن حجم عينة الدول التي أنجزت استعراضاتها ظل مقتصرًا على ثلث الدول الأطراف، مما يعني، كما ورد في التحليل السابق، أنه لا يمكن بعد تقديم تحليل أوسع نطاقاً في هذا الشأن. بيد أنه من الممكن مواصلة تحديد الاتجاهات الأولية التي جرى تحليلها في الدورات السابقة لفريق استعراض التنفيذ.

8- وظلت الروابط بين الفصلين المستعرضين في الدورة الثانية لآلية استعراض التنفيذ واضحة من حيث التحديات والممارسات الجيدة المستبانة على حد سواء. فعلى سبيل المثال، تتضمن المادتان 8 و52 أحكاماً تتعلق بالإفصاح عن الموجودات؛ وقد أشار ثلث الدول التي حددت احتياجاتها التقنية إلى احتياجات في هذا الصدد، بينما أشار نصف تلك الدول إلى احتياجات تتعلق بكل مادة على حدة. وتبرز المادتان 14 و58 ارتباطاً آخر من هذا القبيل، إذ استبينت احتياجات لبناء القدرات في مجال التحقيقات المالية فيما يتعلق بكلتا الفصلين.

ثالثاً - تحليل المسائل المشتركة بين الفصلين الثاني والخامس من الاتفاقية

ألف- منع تضارب المصالح في القطاع العام، ونظم الإفصاح عن الموجودات وإقرارات الذمة المالية (الفقرة 4 من المادة 7؛ والفقرة 5 من المادة 8؛ والفقرتان 5 و6 من المادة 52)

9- تنص الفقرة 4 من المادة 7 من الاتفاقية على أن تسعى كل دولة طرف إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم تعزز الشفافية وتمنع تضارب المصالح. وتكمل هذه المادة الفقرة 5 من المادة 8 من الاتفاقية، التي تنص على أن تسعى الدول الأطراف إلى وضع تدابير ونظم تلزم الموظفين العموميين بأن يفصحوا عن أشياء منها ما لهم من أنشطة خارجية وعمل وظيفي واستثمارات وموجودات وهبات أو منافع كبيرة قد تفضي إلى تضارب في المصالح. وعلاوة على ذلك، يمكن للدول الأطراف أن تنتظر أيضاً، لدى تنفيذ هذه المواد، في إنشاء نظم فعالة لإقرار الذمة المالية بشأن الموظفين العموميين المعنيين يمكنها أن تشمل أيضاً الإفصاح عن أي مصلحة أو سلطة توقيع أو سلطة أخرى على الحسابات المالية الأجنبية، على النحو المنصوص عليه في الفقرتين 5 و6 من المادة 52 من الاتفاقية.

10- وقد وضعت جميع الدول الأطراف تقريباً قواعد بشأن منع تضارب المصالح (الفقرة 4 من المادة 7 والفقرة 5 من المادة 8 من الاتفاقية)، ولكن ثمة تباين كبير في نطاق ومحتوى الأطر المعمول بها وفي أنواع المصالح المحظورة. وقد أبلغت البلدان عن طائفة من التدابير المتخذة، مثل حظر أو تقييد عمل الموظفين العموميين في وظائف ثانوية أو مزاوله أنشطة خارجية، وفرض قيود على تلقي الهدايا، وإلزام فئة معينة من الموظفين العموميين بتقديم إقرارات ذمة مالية. وقد وجد المستعرضون في حالتين تشريعاً ينص على استثناءات بشأن قبول الهدايا ويتضارب مع تشريع يحظر قبولها في جميع الظروف، وأصدروا توصيات لتوضيح أحكام دينك التشريعيين.

11- كما اعتمدت دول كثيرة نظماً وإجراءات لإعلان الموظفين العموميين عن حالات تضارب المصالح القائمة أو المحتملة. فقد أنشأت ناورو، على سبيل المثال، سجلاً إلزامياً للإفصاح عن المصالح خاصاً بالبرلمانيين، في حين أن جنوب أفريقيا اتخذت نهجاً منظماً لمنع وإدارة تضارب المصالح بين مختلف فئات الموظفين العموميين، بما في ذلك متطلبات الإفصاح المفصلة الخاصة بالموظفين العموميين في المجالات العالية الخطورة، وإتاحة التدريب والمبادئ التوجيهية. وعلى النقيض من ذلك، قضت المحكمة الدستورية في دولة طرف أخرى بعدم دستورية الإلزام بالإفصاح عن الأنشطة المهنية التي يمارسها أبناء الموظف العمومي ووالداه وسائر أفراد أسرته.

12- وقد فرضت قيود وجزاء واسعة النطاق على عدم الامتثال، شملت جزاءات جنائية في بضعة بلدان. غير أن دولاً قليلة أفادت بأنها لم تضع إجراءات لتنفيذ تلك القيود والجزاءات. وعلى الرغم من أن عدة دول قد عرّفت تضارب المصالح في تشريعاتها، فقد أبلغ في بعض البلدان عن صعوبة البت فيما يشكل تضارباً في المصالح.

13- وقد فرضت معظم الدول الأطراف على الموظفين العموميين من مستويات معينة الإفصاح بصورة منتظمة عن موجوداتهم (الفقرة 5 من المادة 8) ووضعت نظاماً لإقرارات الذمة المالية للموظفين العموميين المعنيين (الفقرة 5 من المادة 52). غير أن الممارسات المحددة المتبعة في هذا الصدد تتباين كثيراً فيما بين الدول. ففيما يتعلق بنطاق تطبيق تلك الإقرارات، على سبيل المثال، توسع بعض الدول نطاقها ليشمل جميع الموظفين العموميين، في حين تقصر عدة دول أخرى تطبيقها على كبار المسؤولين، أو الموظفين الذين يشغلون مناصب عمومية عرضة للفساد بوجه خاص. كما أدرجت بعض الدول أفراداً من أسر موظفين عموميين مختارين في نفس فئة الملتزمين بإقرار الذمة المالية شأنهم في ذلك شأن الموظفين العموميين أنفسهم، أو فرضت على موظفين عموميين مختارين الإفصاح عن موجودات أفراد أسرهم المقربين، مثل الأزواج والأطفال. غير أن نطاق التطبيق الواسع للغاية في إحدى الدول الأطراف، الذي يشمل، في جملة أشخاص، الأجداد والجدات وآباء وأمهات الزوجات، اعتبر عقبة أمام تحقيق فعالية نظام إقرار الذمة المالية، وصدرت توصية في هذا الصدد.

14- وفيما يتعلق بنطاق الإفصاح، اشترطت عدة دول الإفصاح عن طائفة واسعة من الموجودات، بما فيها المصالح المالية والعضوية في مجالس إدارية وحافظات الأسهم والممتلكات الاستثمارية والتعيينات العمومية والإيرادات والالتزامات المالية. غير أن عدداً محدوداً من الدول كان لديه تدابير تُلزم الموظفين العموميين المعنيين الذين لهم حقوق في حساب مالي في بلد أجنبي أو سلطة توقيع أو سلطة أخرى على ذلك الحساب بأن يبلغوا السلطات المختصة عن تلك العلاقة وأن يحتفظوا بسجلات ملائمة فيما يتعلق بتلك الحسابات (الفقرة 6 من المادة 52)، ومن ثم، فقد صدرت توصيات في هذا الشأن إلى معظم الدول الأطراف المستعرضة. ورغم أن لدى بعض الدول تشريعات تشترط هذا الإبلاغ، إلا أنه تبين أن تنفيذ ذلك الاشتراط صعب إلى حد ما. وكبديل للامتثال لهذا الحكم، تُلزم ليختشتاتين وسلوفينيا موظفيها العموميين بالإفصاح، في إقراراتهم الضريبية، عن إيراداتهم وموجوداتهم وحساباتهم في جميع أنحاء العالم، في حين تحظر ثلاث دول على موظفيها العموميين فتح حساب مصرفي أجنبي أو تشغيل حساب من هذا القبيل أو السيطرة عليه دون الحصول على موافقة السلطات المعنية. ولا تميز الفلبين بين الموجودات والخصوم والمصالح التي يتعين الإعلان عنها داخل البلد وتلك المطلوب الإعلان عنها خارجه. ولاحظ المستعرضون أن دولتين قد نظرتا في تنفيذ نظام يمثل للفقرة 6 من المادة 52 من الاتفاقية، ولكنهما لم تنفذهما بعد.

15- وبالإضافة إلى ذلك، فإن تواتر تقديم الإقرارات المطلوبة من الموظفين العموميين الملزمين بالإفصاح عن موجوداتهم يتفاوت تفاوتاً كبيراً، حيث تلزمهم بعض البلدان بتقديم إقرارات دورية في حين تلزمهم بلدان أخرى بتقديم تلك الإقرارات عند توليهم لمناصبهم وعند تركها، إذا كان دخلهم يتجاوز عتبة محددة أو إذا حدث تغيير جوهري. غير أن أحد البلدان أفاد بأن "التغيير الجوهري" غير محدد في تشريعاته، مما يثير صعوبات في التنفيذ. وبالنسبة لدولة أخرى، وجد المستعرضون أن كفاءة وفعالية نظام إقرار الذمة المالية ناقصتان إلى حد كبير، فالموظفون العموميون غير ملزمين بتقديم بيان مستكمل بالممتلكات في نهاية خدمتهم وفي حالات أخرى. ومن ثم، أصدرت توصية بهذا الشأن.

الإطار 1

مثال على تنفيذ الفقرة 5 من المادة 52 من الاتفاقية

الموظفون العموميون في كينيا ملزمون بتقديم إقرارات الذمة المالية كل سنتين وعند بداية خدمتهم وعند نهايتها. ويجب أن تتضمن الإقرارات معلومات عن دخل الموظف العمومي وزوجته أو زوجته وأطفاله المعالين الذين تقل أعمارهم عن 18 سنة وموجوداته وخصومه. ويمكن أن يؤدي عدم الامتثال لهذا الالتزام إلى فرض عقوبات مثل الغرامات أو السجن.

16- وحدد عموماً عدم التحقق من الإقرارات على أنه ثغرة في التنفيذ، إما بسبب الافتقار إلى آليات تحقق أو الافتقار إلى موارد بشرية كافية. وقد خصصت بعض الدول الأطراف جهازاً مركزياً للتحقق من جميع الإقرارات، في حين أذنت دول أخرى لعدد من الهيئات المختلفة بالتحقق من الإقرارات المقدمة من مختلف فئات الموظفين العموميين. وعلاوة على ذلك، كان بمقدور بعض الدول استخدام أدوات إلكترونية لإجراء عمليات تحقق دورية، إلا أن دولاً عديدة أخرى أبلغت بأنها لا تتحقق من الإقرارات إلا عند وجود شكوى أو تحقيق. وتلقى أكثر من ثلث الدول الأطراف التي جرى تحليل أوضاعها في هذا التقرير توصيات بإنشاء نظم للتحقق من الإقرارات بالموجودات أو إقرارات الذمة المالية أو تعزيزها. وعلاوة على ذلك، أشارت التوصيات أيضاً إلى أهمية استخدام أدوات تسجيل آلي أو إلكتروني بالنسبة لـ10 من تلك الدول.

17- ولم تبلغ إلا 17 دولة فقط من الدول الأطراف المستعرضة عن استخدام تكنولوجيات المعلومات والاتصالات في تقديم الإقرارات أو في إدارتها أو التحقق منها أو نشرها. فمن أجل التحقق من اكتمال الإقرارات ودقتها، على سبيل المثال، أبلغت فرنسا عن استخدام برامج متخصصة (Artemis) تعمل عن طريق مسح قائمة مقدمي الإقرارات يوميا فتجمع المعلومات الجديدة والمهمة، وهي متاحة للجمهور. وفي الجهة المقابلة،

أوضحت 11 دولة أن الإقرارات تقدم ورقياً أو أن الملزمين بتقديمها يعدونها يدوياً، وهو ما اعتبر عقبة أمام كفاءة نظم الإقرار. وتشتراط بعض الدول أيضاً إبقاء الإقرارات مختومة ما لم يفتح تحقيق جنائي بشأنها.

18- ويتيح عدد صغير من الدول إقرارات الذمة المالية لاطلاع عامة الناس جزئياً في شكل ملخص أو من خلال سجل عمومي أو موقع شبكي مخصص، بينما لا تسمح دول أخرى بالاطلاع على الإقرارات إلا لأجهزة إنفاذ القانون، أو لا تتيح الاطلاع عليها إلا عند الطلب أو بعد التشاور أو رهنا بالحصول على موافقة. وأبلغ أيضاً عن استخدام تكنولوجيات المعلومات والاتصالات في نشر الإقرارات بالموجودات.

19- وعلى المستوى الإقليمي، تبين أن جميع دول مجموعة دول أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي والغالبية العظمى للدول في المجموعات الإقليمية الأخرى تواجه تحديات في تنفيذ الفقرتين 5 و6 من المادة 52.

باء - تحديد الملكية النفعية (الفقرة 2 (ج) من المادة 12؛ والفقرة 1 (أ) من المادة 14؛ والفقرة 1 من المادة 52 من الاتفاقية)

20- يعد تحديد الملكية النفعية أداة حاسمة في مكافحة الفساد، فهو يمكّن من جمع المعلومات عن الأشخاص الذين يملكون فعلياً السيطرة الفعالة على مؤسسة ما، مما يعوق قدرة المجرمين على استخدام الشركات كوسيلة لإخفاء ملكية الموجودات وهوية المسيطرين عليها. وفي هذا الصدد، تقتضي الفقرة 1 (ج) من المادة 12 من الدول الأطراف أن تعزز الشفافية بين كيانات القطاع الخاص، بما في ذلك اتخاذ تدابير عند الاقتضاء بشأن هوية الشخصيات الاعتبارية والطبيعية الضالعة في إنشاء وإدارة الشركات. كما يعد تحديد هوية المالك المنقح من المعاملات والأموال تدبيراً رئيسياً في منع غسل الأموال وفي منع وكشف تحويلات العائدات المتأتية من الجريمة. وتقتضي الفقرة 1 (أ) من المادة 14 من الاتفاقية من الدول الأطراف أن تنشئ نظاماً داخلياً شاملاً للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية يشدد على متطلبات منها تحديد هوية المالكين المنقحين. كما أن الفقرة 1 من المادة 52 من الاتفاقية تكمل أحكام الفقرة السابقة من حيث إنها تلزم الدول الأطراف بأن تطلب من المؤسسات المالية اتخاذ خطوات معقولة لتحديد هوية المالكين المنقحين للأموال المودعة في حسابات عالية القيمة.

21- وقد اعتمدت دول كثيرة متطلبات خاصة بتسجيل الشركات، وتحفظ تلك الدول بسجلات لبيانات الشركات يمكن لعامة الناس الاطلاع عليها (الفقرة 2 (ج) من المادة 12). كما أنشأ عدد من الدول، ولا سيما الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، سجلات خاصة لبيانات المالكين المنقحين أو أنها أتاحت المعلومات المتعلقة بهم، وهو ما اعتُبر ممارسة جيدة. ويمكن أن يفضي عدم الامتثال لمتطلبات تسجيل الكيانات في بعض الدول إلى جزاءات إدارية أو حتى جنائية. إلا أن أشكالاً قانونية معينة، مثل الصناديق الاستثمارية، ليست مشمولة بالكامل بأحكام التسجيل في بعض الدول.

الإطار 2

مثال على الممارسات الجيدة فيما يتعلق بالفقرة 1 (أ) من المادة 14 والفقرة 1 من المادة 52 من الاتفاقية

أبرمت المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية ترتيبات ثنائية مع أقاليم ما وراء البحار ذات الصلة والأقاليم التابعة للتاج لإنشاء سجلات مركزية للمعلومات المتعلقة بالملكية النفعية أو نظم فعالة مماثلة. وقد التزمت تلك الأقاليم أيضاً بمنح سلطات إنفاذ القانون والضرائب في المملكة المتحدة حق الوصول إلى معلومات الملكية النفعية المتعلقة بالشركات والكيانات القانونية المنشأة في ولاياتها القضائية.

22- وفيما يتعلق بالفقرة 1 (أ) من المادة 14 والفقرة 1 من المادة 52 من الاتفاقية، أبلغت جميع الدول عن قواعدها التنظيمية المحلية، وأشارت دول عديدة إلى ما لديها من قوانين مخصصة لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وقوانين ولوائح تنظيمية تكميلية تستهدف قطاعات معينة وتشتمل بصفة عامة على أحكام تتعلق بممارسة

العناية الواجبة في التحقق من هوية الزبائن وتحديد هوية المالكين المنتفعين ومسك الدفاتر والإبلاغ عن المعاملات المشبوهة. كما أن تلك التشريعات تنص في كثير من الدول على فرض جزاءات إدارية أو حتى جنائية في حالات عدم الامتثال للالتزامات مكافحة غسل الأموال. وعلاوة على ذلك، حدد المستعرضون التشريعات الإقليمية التي تتجاوز حدود الولاية الوطنية مثل أوامر الاتحاد الأوروبي التوجيهية أو الأوامر التوجيهية للاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا حسب الاقتضاء. وفي ذلك الشأن، تبين أن لدى جميع الدول، باستثناء دولتين، تدابير لتحديد هوية المالكين المنتفعين. وفي إحدى الدول، يعد تحديد هوية المالكين المنتفعين لازماً عموماً باستثناء واحد وهو حالة الزبائن الذين تكون معلومات المالك المنتفع فيها متاحة للجمهور أو يستحيل فيها وجود مالك منتفع لأسباب موضوعية.

23- وقد واجهت بعض الدول تحديات في تحديد المالكين المنتفعين في الممارسة العملية، ولا سيما فيما يتعلق بالهياكل القانونية المعقدة. ففي حالة إحدى الدول الأطراف، على سبيل المثال، لاحظ المستعرضون وجود لوائح لتحديد هوية المالكين المنتفعين، إلا أنهم أبرزوا أيضاً أن اللوائح التنظيمية ليست وافية لتحديد هوية الشخص الطبيعي المسيطر فعلياً. وعلاوة على ذلك، تلقت دولتان طرفان توصيات بشأن تحديد المالكين المنتفعين بصورة منهجية، وليس فقط عند وجود شكوك.

24- ورغم أن الفقرة 1 من المادة 52 لا تشير إلا إلى تحديد هوية المالكين المنتفعين للأموال المودعة في حسابات عالية القيمة، فإن هذا العنصر لا يبدو أنه يمثل عقبة، لأن الدول تبلغ بشأن الالتزامات العامة المتعلقة بتحديد الملكية النفعية. وعلاوة على ذلك، فقد أفادت بعض الدول تحديداً بأن هذا الالتزام يفرض بصرف النظر عن قيمة الحساب. وفي حالتين فقط، أوصى المستعرضون بأن تحدد الدولة الطرف ما تعتبره حساباً عالي القيمة من أجل تحديد المالكين المنتفعين من الأموال.

25- وعلى الرغم من أن التحقق من هوية المالكين المنتفعين ليس شرطاً بموجب الاتفاقية، إلا أن المستعرضين أصدرت توصيات تبين فيها الحالات التي لم تجر فيها عملية التحقق وذلك نظراً لأهميتها. وفي الوقت نفسه، ذهبت بعض الدول الأطراف أبعد من الاتفاقية فاشتترطت تعزيز العناية الواجبة فيما يتعلق بالمالكين المنتفعين الذين اعتبروا أشخاصاً معرضين سياسياً.

جيم- تدابير لمنع غسل الأموال وبذل العناية الواجبة تجاه الزبائن (المادة 14)

26- تقتضي الفقرة 1 (أ) من المادة 14 من الاتفاقية من الدول الأطراف أن تنشئ نظاماً داخلياً للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية وعلى هيئات أخرى معرضة بوجه خاص لغسل الأموال. وينبغي للدول الأطراف أن تنشئ نظاماً داخلياً للرقابة والإشراف، يتضمن التزامات كبذل العناية الواجبة تجاه الزبائن وغيرها من الإجراءات الإشرافية، من أجل حماية نزاهة المؤسسات المالية والمؤسسات المالية غير المصرفية. وفي هذا الصدد، يتعين على الدول الأطراف بموجب الفقرة 1 (أ) من المادة 14 من الاتفاقية، وبموجب الصكوك الدولية والإقليمية الأخرى أيضاً مثل توصيات فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، والتوجيه الخامس للاتحاد الأوروبي لمكافحة غسل الأموال، ومبادئ بازل الأساسية للإشراف المصرفي الفعال، أن تضع، كحد أدنى، نظاماً في ثلاثة مجالات: (أ) تحديد هوية الزبائن والمالكين المنتفعين بشكل فعال؛ (ب) حفظ السجلات بدقة⁽⁴⁾؛ (ج) إجراءات خاصة بالمؤسسات والمهنيين المعنيين للإبلاغ عن المعاملات المشبوهة. ويتعين على الدول الأطراف أن تنفذ نظاماً يقوم على العناية الواجبة ومعرفة الزبون ويلزم المؤسسات الخاضعة للنظام بإبلاغ وحدة الاستخبارات المالية أو غيرها من المؤسسات المعنية بالمعاملات المشبوهة على أساس معايير محددة بوضوح يجري استعراضها دورياً. وترتبط الاشتراطات المنصوص عليها في الفقرة 1 (أ) من المادة 14 ارتباطاً وثيقاً بالاشتراطات المنصوص عليها في الفقرة 1 من المادة 52 بشأن منع إحالة

(4) يمكن الاطلاع على مزيد من المعلومات بشأن الملكية النفعية في القسم الثالث - باء من هذا التقرير.

العائدات المتأتية من الجريمة. وعلاوة على ذلك، تشجع الفقرة 1 (ب) من المادة 14 الدول الأطراف على إنشاء وحدة معلومات استخباراتية مالية تُكلف بجمع وتحليل الإقرارات المعنية، ومن ثم ينبغي قراءة الفقرة 1 (ب) من المادة 14 بالاقتران مع المادة 58 المتعلقة بوحدات المعلومات الاستخباراتية المالية. والأحكام الداخلية المتعلقة بمنع غسل الأموال مستمدة من المبادئ المبينة في عدد من الاتفاقيات والصكوك الدولية، مثل اتفاقية مكافحة الفساد واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، التي عززتها فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، وكذلك تقييمات الهيئات المماثلة الأخرى على الصعيد الإقليمي.

27- وقد اتخذت الغالبية العظمى من الدول الأطراف تدابير لمنع غسل الأموال، بوصفه فعلاً إجرامياً، من خلال سن قوانين مكرسة لمكافحة غسل الأموال. وبرزت سمة عامة لافتة للنظر لدى الدول الأطراف وهي إنشاء نظام داخلي للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية وعلى هيئات أخرى معرضة بوجه خاص لغسل الأموال.

الإطار 3

مثال على تنفيذ المادة 14 من الاتفاقية

اضطلعت تايلند بأنشطة تواصل كبيرة ونظمت حلقات دراسية للمؤسسات المالية وبعض الأعمال والمهن غير المالية المحددة. وكملت ليختشتاين نظامها لمكافحة غسل الأموال بإجراء مراجعة سنوية لحسابات المؤسسات المالية.

28- وقد وضعت معظم الدول الأطراف قواعد تنظيمية داخلية للإشراف، كبذل العناية الواجبة تجاه الزبائن وغيرها من الإجراءات الإشرافية، من أجل حماية نزاهة المؤسسات المالية والمؤسسات المالية غير المصرفية.

29- كما أن معظم الدول الأطراف اتبعت نهجاً قائماً على تقييم المخاطر يقتضي التأكد من أن مختلف درجات توخي الحرص الواجب المطبقة على الزبائن والمعاملات والأنشطة تتناسب مع المخاطر المتعلقة بغسل الأموال. وبالرغم من أن بعض الدول لم توضح هذا النهج في تشريعاتها، إلا أنها أصدرت إرشادات بشأن اتباعه في الممارسة العملية. وقد أنجزت معظم الدول الأطراف تقييماتها الوطنية للمخاطر فيما يتعلق بغسل الأموال أو كانت في سبيلها إلى إنجازها، ونشرت دول أطراف عديدة منها نتائج تقييماتها. واستناداً إلى نتائج التقييمات الوطنية للمخاطر، وضعت عدة دول أيضاً استراتيجيات وطنية لمكافحة غسل الأموال وخطط تنفيذ بشأنها.

30- وفيما يتعلق بتعيين السلطات الإشرافية على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية، برزت بعض التباينات بين الدول الأطراف المستعرضة. فقد عيّنت بعض الدول هيئات مختصة للإشراف على مختلف القطاعات، في حين أنشأت دولة واحدة هيئة للسوق المالية بصفتها السلطة الإشرافية الوحيدة والمتكاملة والمستقلة.

31- وشملت الكيانات الخاضعة للالتزامات مكافحة غسل الأموال بوجه عام المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية. وفي العديد من الدول، شملت الكيانات المبلغة أيضاً منشآت ومهناً غير مالية معيّنة. غير أن بعض الدول لم تدرج جميع المنشآت والمهن ذات الصلة وفقاً لتوصيات فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية.

32- ووفقاً للفقرة 2 من المادة 14 والفقرة 3 من المادة 52، تحتفظ الدول الأطراف بسجلات، وكذلك بالوثائق ذات الصلة التي يتم الحصول عليها عند تنفيذ تدابير العناية الواجبة للزبائن وأثناء العمليات، لفترة زمنية دنيا محددة.

33- وأصدرت توصيات بشأن تنفيذ المادة 14 من الاتفاقية إلى معظم مجموعة الدول الأفريقية ومجموعة دول آسيا والمحيط الهادئ ومجموعة دول أوروبا الغربية ودول أخرى.

34- وكانت أشيع التحديات المواجهة بشأن المادة 14 وجود ثغرات خاصة بكل دولة في التشريعات واللوائح التنظيمية الرامية إلى مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وعلاوة على ذلك، أبلغت دول كثيرة عن نقص في تنفيذ المعايير والتوصيات الصادرة عن هيئات الرصد الدولية الأخرى.

35- وبصرف النظر عن تلك التحديات الشائعة، يبدو أن التحديات الرئيسية ذات طابع تشغيلي. وحتى في الدول التي أثبتت تشريعاتها المناهضة لغسل الأموال فعاليتها في الممارسة العملية على النحو المبين أعلاه، لا تزال عملية منع غسل الأموال والجوانب المالية للنشاط الإجرامي، ولا سيما في قضايا الفساد، تشكل تحدياً. وعلاوة على ذلك، تحتاج عدة الدول إلى تعزيز القدرات العملية لسلطاتها المختصة عن طريق حل المشاكل المتصلة بانعدام التنسيق بين تلك السلطات. ففي عدة دول، على سبيل المثال، لم تتمكن السلطات المتخصصة وأجهزة إنفاذ القانون من كشف ذلك النوع من الجرائم، وقد أفادت تلك الدول بأن المحققين والمدعين العامين بحاجة إلى تدريب أفضل وسلطات تقديرية أكبر لجمع المعلومات.

36- وقد أفادت الدول الأطراف بأن السلطات الإشرافية وسلطات إنفاذ القوانين في مجال مكافحة غسل الأموال قد تعاونت وتبادلت المعلومات بنشاط على الصعيدين الوطني والدولي، وقد أتت على تنسيقها السليم فيما بين الوكالات وتعزيزها للتعاون الإقليمي والدولي في مجال مكافحة غسل الأموال. وقد عقدت عدة دول اجتماعات أو أنشأت منصات أو لجان توجيهية تنسيقية لتيسير التعاون فيما بين مختلف السلطات الإشرافية، وهو ما اعتبر ممارسة جيدة. وأسهمت عدة دول في تنمية وتعزيز التعاون الإقليمي والدولي في مجال مكافحة غسل الأموال، بوسائل منها توفير سلسلة من برامج التدريب لبلدان أخرى، وهو ما اعتبر أيضاً ممارسة جيدة. كما اعتبر ممارسة جيدة توسيع نطاق التعاون بين السلطات الوطنية وجماعات المجتمع المدني لمنع غسل الأموال.

37- وفيما يتعلق بالتعاون العالمي والإقليمي ودون الإقليمي والثنائي بين مختلف السلطات لأغراض مكافحة غسل الأموال، أشارت دول أطراف كثيرة إلى إمكانية قيام وحداتها المعنية بالاستخبارات المالية، استباقياً أو عند الطلب، بتبادل المعلومات مع السلطات الوطنية أو نظيراتها الأجنبية. وإلى جانب ذلك، تمكنت عدة دول من تقديم المساعدة بالاستناد إلى اتفاقات ثنائية أو من خلال محافل متعددة الأطراف، مثل مجموعة إيغومنت لوحدات الاستخبارات المالية، وفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، والمنظمة الدولية للشرطة الجنائية.

38- وذكرت جميع الدول الأطراف أنها اعتمدت قواعد أو تدابير لرصد حركة النقود والصكوك لحاملها القابلة للتداول ذات الصلة عبر الحدود. وعموماً استندت عمليات الرصد تلك، التي تقوم بها أساساً السلطات الجمركية، إلى الإقرارات المقدمة، مع عتبة إبلاغ اعتيادية تبلغ 10 000 دولار من دولارات الولايات المتحدة أو 10 000 يورو. وطبقت دول كثيرة جزاءات، مثل الغرامات والسجن والحجز والمصادرة، على عدم تقديم الإقرارات أو تقديم إقرارات كاذبة. غير أن بعض الدول أفادت بأن تنفيذ القواعد ذات الصلة يُمثل تحدياً.

الإطار 4

مثال على الممارسات الجيدة في تنفيذ الفقرة 2 من المادة 14 من الاتفاقية

بالإضافة إلى الالتزام بالإبلاغ عن التحويلات عبر الحدود لكميات كبيرة من النقد والصكوك القابلة للتداول، تفرض جزر البهاما أيضاً الإبلاغ عن حركة المعادن الثمينة والأحجار الكريمة عبر الحدود.

39- كما أبلغت جميع الدول تقريباً عما لديها من متطلبات بشأن التحويلات الإلكترونية للأموال، بما في ذلك التدابير الخاصة بمرسلي التحويلات. غير أن بعض الدول لا تلزم المؤسسات المالية دائماً أن تحتفظ بالمعلومات طوال سلسلة عمليات الدفع أو أن تطبق تدقيقاً معززاً على التحويلات البرقية التي تحتوي على معلومات غير كاملة عن مرسلها، وفي بضعة دول أخرى، لا تخضع خدمات تحويل الأموال أو الأشياء النفيسة لتنظيم ملائم؛ وقد صدرت توصيات بهذا الشأن.

40- وفيما يتعلق بالتعاون العالمي والإقليمي ودون الإقليمي والثنائي بين مختلف السلطات لأغراض منع غسل الأموال ومكافحته، أشارت دول أطراف كثيرة إلى إمكانية قيام وحداتها المعنية بالاستخبارات المالية، استباقياً أو عند الطلب، بتبادل المعلومات مع السلطات الوطنية أو نظيراتها الأجنبية. وأشارت دول عديدة إلى عضويتها في فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية أو في هيئة إقليمية على غرار فرقة العمل تلك، مثل لجنة الخبراء المعنية بتقييم تدابير مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب التابعة لمجلس أوروبا، أو فريق آسيا والمحيط الهادئ المعني بغسل الأموال، أو فريق العمل الحكومي الدولي لمكافحة غسل الأموال في غرب أفريقيا. وصدرت توصيات عديدة تتعلق بتدابير المتابعة لمعالجة الثغرات أو التحديات التي سبق تحديدها في تقييمات أخرى، ولا سيما تلك التي أجرتها فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية. ويبدو أن التقييمات المتبادلة التي أجرتها فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية والهيئات الإقليمية على غرار فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية قد كفلت مستوى عالياً من الامتثال.

دال- منع وكشف إحالة العائدات المتأتية من الجريمة؛ وحدة المعلومات الاستخبارية المالية (المادتان 52 و 58)

1- منع وكشف إحالة العائدات المتأتية من الجريمة (المادة 52)⁽⁵⁾

41- وفقاً للفقرة 1 من المادة 52، يتعين على الدول الأطراف أن تلتزم المؤسسات المالية بالتحقق من هوية الزبائن، وأن تتخذ خطوات معقولة لتحديد هوية المالكين المنتفعين للأموال المودعة في حسابات عالية القيمة، وأن تجري فحصاً دقيقاً للحسابات التي يطلب فتحها أشخاص معرضون سياسياً أو يحتفظون بها. وتتركز المادة 52 أيضاً على إصدار إرشادات مستلهمة من المبادرات ذات الصلة التي تتخذها المنظمات الإقليمية والأقاليمية والمتعددة الأطراف لمكافحة غسل الأموال (الفقرة 2 (أ) من المادة 52). وعلاوة على ذلك، رئي أن من المهم تحديد ما إذا كان هناك نظام يسمح للدولة الطرف بالإبلاغ عن هوية الزبائن المعرضين لمخاطر عالية وتلقي تلك المعلومات من الدول الأطراف الأخرى (الفقرة 2 (ب) من المادة 52). ووفقاً للفقرة 3 من المادة 52، ينبغي أن تفرض الدول الأطراف التزامات محددة بشأن حفظ السجلات والحسابات والمعاملات ذات المخاطر العالية، مثل تلك الخاصة بأشخاص معرضين سياسياً. ويرد في الفقرة 4 من المادة 52 منع إنشاء مصارف وهمية والمعايير الموضوعية لذلك المنع.

42- وقد اتخذت جميع الدول الأطراف مجموعة متنوعة من التدابير الرامية إلى منع وكشف إحالة العائدات المتأتية من الجريمة. ويجب على الدول الأطراف أن تكفل أن يكون مفهومها لما يشكل "عائدات إجرامية" مطابقاً للتعريف الوارد في الفقرة الفرعية (هـ) من المادة 2 من الاتفاقية، وأن يشمل أي ممتلكات متأتية أو متحصل عليها، بشكل مباشر أو غير مباشر، من ارتكاب جرم. وقد اعتمدت معظم الدول تعريف مماثلة أو مكافئة.

43- وعلى غرار ذلك، لوحظ في حالات أخرى، كممارسة جيدة، أن غسل العائدات الإجرامية لا يجرم فقط عندما يكون الجاني المزعوم على علم فعلي بالأمر، بل أيضاً عندما يكون لا بد له على نحو معقول أن يعلم، أن الموجودات المغسولة قد نتجت عن جريمة، أو عندما يتصرف خلافاً لواجب العلم أو لافتراض عقلائي، أو بسبب جهل لا يغتفر بهذه الحقيقة. وتطبق عدة دول معايير مماثلة في تشريعاتها المحلية.

44- وقد استخدمت الدول نهجاً قائماً على تقييم المخاطر على نطاق واسع في أنظمتها المتعلقة بمكافحة غسل الأموال. وتتضمن قوانين مكافحة غسل الأموال أو التشريعات المالية الأخرى في جميع الدول تقريباً،

(5) مثلما سبق ذكره أعلاه، ونظراً للروابط الوثيقة بين المادة 52 والمادة 14 (بشأن تدابير منع غسل الأموال)، وكذلك الفقرة 5 من المادة 8 (بشأن نظم إقرارات الذمة المالية)، لعل القراء يودون الرجوع إلى المعلومات ذات الصلة في التقرير المواضيعي الذي أعدته الأمانة عن تنفيذ الفصل الثاني (التدابير الوقائية) من الاتفاقية (CAC/COSP/IRG/2022/3).

وبدرجات متفاوتة، اشتراطات تتعلق بتوخي الحرص الواجب للتحقق من هوية الزبائن (الفقرة 1 من المادة 52). وتقتضي الاتفاقية، كحد أدنى، أن تخضع المؤسسات المالية لاشتراطات العناية الواجبة للزبائن. ويمكن تطبيق جزاءات في عدة دول في حالة عدم الامتثال لهذه الاشتراطات.

45- وتطبق في جميع الدول تقريبا تدابير لإجراء فحص دقيق للحسابات التي يُطلب فتحها أو يُحتفظ بها من قبل، أو نيابة عن، الأشخاص المعرضين سياسيا وأفراد أسرهم والأشخاص المقربين منهم. وقد وفرت بعض الدول كذلك أدوات فرز للكيانات المبلّغة لتحديد أولئك الأشخاص. غير أن الدول تختلف في تحديد نطاق الأشخاص المعرضين سياسيا؛ فبعضها يطبق المعايير نفسها على فئة المحليين وفئة الأجانب منهم على حد سواء، بينما تميز دول أخرى بين الأجانب والمحليين المعرضين سياسيا، فتكتفي بإدراج إحدى الفئتين فقط في تعريف الأشخاص المعرضين سياسيا. وإضافة إلى ذلك، يتسم نطاق أفراد الأسرة والمقربين الذين تخضع حساباتهم لفحص دقيق بعدم الوضوح في عدة دول، ولم تدرج بعض الدول أفراد الأسرة والمقربين في نطاق ذلك الفحص.

46- وقد أصدرت غالبية الدول إرشادات أو مبادئ توجيهية للكيانات المبلّغة، بما فيها المؤسسات المالية، بغية تطبيق الفحص الدقيق (الفقرة 2 من المادة 52). وعادة ما كانت تلك الإرشادات والمبادئ التوجيهية صادرة عن هيئات الإشراف المالي و وحدات الاستخبارات المالية وأجهزة إنفاذ القانون. وإضافة إلى ذلك، ألزم عدد من الدول مؤسساتها المالية بإخضاع هوية الزبائن لفحص دقيق فيما يتعلق بعلاقات العمل والمعاملات المنفذة مع أشخاص من ولايات قضائية عالية المخاطر. ففي البرتغال، ذهبت السلطات أبعد من الحد الأدنى لمتطلبات الاتفاقية فقدمت إرشادات بشأن كيفية الكشف عن النشاط الإجرامي للأشخاص المعرضين سياسيا، تضمنت مجموعة من المؤشرات عن كيفية التعرف على أولئك الأشخاص بعد أن خرجوا من دائرة المعرضين سياسيا. وتلقى ما يربو على نصف الدول في مختلف المجموعات الإقليمية، باستثناء مجموعة دول أوروبا الغربية ودول أخرى، توصيات بشأن تنفيذها لذلك الحكم.

47- وكان لدى جميع الدول تشريعات تنص على احتفاظ مؤسساتها المالية بسجلات وافية للحسابات والمعاملات (الفقرة 3 من المادة 52). وتفاوتت فترة الاحتفاظ بالسجلات فيما بين الدول، فكانت 5 أو 7 أو 10 سنوات أو 15 سنة أو حتى 25 سنة. كما حددت بعض الدول فترات مختلفة للاحتفاظ بمختلف السجلات بحسب درجة حساسية المعلومات فيها. ويتعين إنفاذ شرط الاحتفاظ بالسجلات دائما اعتبارا من انتهاء العلاقة التجارية أو من تاريخ إتمام المعاملة. ويجب أن تتضمن تلك السجلات أيضا معلومات عن المالكين المنتفعين والطريقة المستخدمة للتحقق من جانب الأشخاص المبلغين. وفي السنغال، اعتبر إنشاء سجل للحسابات المصرفية على مستوى المصرف المركزي، تدرج فيه جميع البطاقات المصرفية والحسابات الجارية لزبائن المؤسسات المبلّغة، ممارسة جيدة. ولم يتلق توصيات بشأن تنفيذ ذلك الحكم سوى بضعة دول أفريقية ومن دول آسيا والمحيط الهادئ.

48- وتطبق معظم الدول تدابير لحظر إنشاء مصارف ليس لها حضور مادي ولا تنتسب إلى مجموعة مالية خاضعة للرقابة (مصارف وهمية) بما يتسق مع الفقرة 4 من المادة 52 من الاتفاقية. وتلزم المؤسسات المالية في معظم الدول برفض الدخول في علاقات مع تلك المصارف الوهمية. وفي زيمبابوي، وسّع نطاق ذلك الحظر ليشمل أي شخص، بينما يشمل في جزر مارشال المشتغلين بالمعاملات النقدية أيضاً. وأفاد كذلك أكثر من ثلثي الدول أنها اتخذت تدابير لحظر مواصلة أي علاقات مصرفية ترأسلية مع مؤسسات من هذا القبيل، أو مع مؤسسات مالية أجنبية أخرى تسمح باستخدام حساباتها من قبل مصارف وهمية. وقد تلقى نصف الدول في مجموعة دول أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي وحوالي ثلث الدول في مجموعة دول آسيا والمحيط الهادئ توصيات في ذلك الصدد.

2- وحدة المعلومات الاستخباراتية المالية (الفقرة 1 (ب) من المادة 14 والمادة 58)

49- تشجع الفقرة 1 (ب) من المادة 14 من الاتفاقية الدول الأطراف على إنشاء وحدة معلومات استخباراتية مالية تكلف بجمع وتحليل تقارير المعاملات المشبوهة. وينبغي للدول الأطراف، وفقا للمادة 58 من الاتفاقية،

أن تتعاون معاً على منع ومكافحة إحالة عائدات الأفعال المجرمة وفقاً للاتفاقية، وأن تنتظر، لتلك الغاية، في إنشاء وحدة معلومات استخباراتية مالية تعمل كمركز وطني لجمع وتحليل التقارير المتعلقة بالمعاملات المالية المشبوهة وتعميمها على السلطات المختصة. ويمكن للدول الأطراف أن تنفذ هذه الأحكام بوسائل مختلفة، إما بإنشاء وحدة جديدة للمعلومات الاستخباراتية المالية، أو بإنشاء فرع متخصص لوحدة قائمة، أو استخدام الوحدة القائمة نفسها. وينبغي تفسير المادة 58 من الاتفاقية بطريقة تتسق مع الفقرة 1 (ب) من المادة 14 من الاتفاقية.

50- وكان لدى جميع الدول وحدات معلومات استخباراتية مالية مسؤولة عن تلقي التقارير المتعلقة بالمعاملات المالية المشبوهة وتحليلها وتعميمها على السلطات المختصة. وكانت تلك الوحدات الاستخباراتية المالية عموماً ذاتية الإدارة أو مستقلة، وإن كانت بعض تلك الوحدات تعاني من أوجه قصور في الحفاظ على مركزها المستقل أو قدرتها التشغيلية. وكانت وحدات المعلومات الاستخباراتية المالية في معظم الدول منتسبة إلى مجموعة إيغمنت. كما كان بعض تلك الوحدات أيضاً أعضاء أو مراقبين في مجموعات إقليمية من وحدات المعلومات الاستخباراتية المالية. ونصف الدول التي لم تتضمن الوحدات الوطنية للاستخبارات المالية فيها لعضوية مجموعة إيغمنت هي دول أفريقية.

51- وفي معظم الدول، تتمتع الوحدة الوطنية للاستخبارات المالية أيضاً بصلاحيات الاطلاع على الحسابات المالية والسجلات المصرفية بموجب التشريعات والإطار المناهضين لغسل الأموال وتمويل الإرهاب في سياق التحقيقات المتعلقة بغسل الأموال. ولا يمكن التذرع بنظم السرية المصرفية كأسباب لرفض تقديم المعلومات. وعلاوة على ذلك، فإن تنفيذ تلك التدابير أحياناً لا يتم فقط عبر قنوات الادعاء العام وسلطات إنفاذ القانون المعتادة، بل أيضاً عبر سلطات متخصصة، مثل مكاتب استرداد الموجودات، مما يزيد كثيراً من فعاليتها العملية.

52- والكيانات المبلغة المحددة في تشريعات مكافحة غسل الأموال ملزمة باتخاذ تدابير العناية الواجبة وإبلاغ وحدة المعلومات الاستخباراتية المالية المعنية (أو، في بعض الحالات، المدعي العام) بأي واقعة أو معاملة مشبوهة، لأغراض الكشف عن الجرائم الجنائية، كما أنها ملزمة بتقديم المعلومات والوثائق إلى الموظفين المأذون لهم عند الطلب.

53- وثمة قدر من التباين بشأن وظائف وحدات الاستخبارات المالية. فبعض الوحدات تؤدي وظائف إدارية في المقام الأول، بينما تتولى وحدات أخرى وظائف تحقيقية إضافية. وإلى جانب ذلك، تتمتع وحدات الاستخبارات المالية في بعض الدول الأطراف بصلاحيات اتخاذ تدابير مؤقتة في حالات الطوارئ، مثل تجميد الموجودات أو تعليق المعاملات لفترة تصل إلى 48 أو 72 ساعة أو حتى 7 أيام أو 14 يوماً في الحالات الطارئة. ففي بيرو، تُلزم وحدة الاستخبارات المالية بإبلاغ القاضي بهذه التدابير المؤقتة في غضون 24 ساعة.

54- ويبدو أن وحدات الاستخبارات المالية تمتلك موارد بشرية ومالية وتقنية كافية لتسيير عملها على نحو سليم. وعلى الرغم من عدم وجود آليات تنسيق رسمية مع مكاتب إنفاذ القوانين الأخرى، أشارت معظم الوحدات إلى وجود تبادل للمعلومات معها.

الإطار 5

أمثلة على تنفيذ المادة 58 من الاتفاقية

نظمت وحدة الاستخبارات المالية في جزر البهاما فعاليات عامة لتبادل المعلومات عن دورها ومسؤولياتها. وفي المغرب، تعتبر أي معلومات يرسلها النظراء الأجانب مباشرة إلى وحدة الاستخبارات المالية تقريراً عن معاملات مشبوهة وتحال إلى السلطات المختصة. وفي بنما، اعتبر العدد الكبير من مذكرات التفاهم التي وقعتها وحدة الاستخبارات المالية عملاً ناجحاً، على الرغم من عدم الحاجة إلى مذكرة من هذا القبيل لتبادل المعلومات. وأفادت بيرو بأنه يمكن لوحدة الاستخبارات المالية، بناءً على طلب المدعي العام، أن تعد تقريراً يستند إلى المعلومات التي يمكن التحقق منها والواردة في تقارير الاستخبارات المالية والتي يمكن إدراجها في الإجراءات القضائية كأدلة، ويمكن دعوة الوحدة إلى المشاركة في المحاكمة الشفوية بصفة خبير مستتير.

55- وفيما يتعلق بالاتجاهات الإقليمية، استبينت طائفة من التحديات، ولا سيما في دول المجموعة الأفريقية. وتبعتها في ذلك دول مجموعة دول آسيا والمحيط الهادئ، في حين استبين أقل من نصف التحديات في دول مجموعة دول أوروبا الشرقية ومجموعة دول أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. ولم تحدد مجموعة دول أوروبا الغربية ودول أخرى سوى تحد واحد في هذا الصدد.

رابعاً - أوجه الترابط مع الدورة الأولى لآلية استعراض التنفيذ

56- مع تزايد عدد الخلاصات الوافية المنجزة وتقارير الاستعراضات القطرية للدورة الثانية من آلية استعراض التنفيذ، أصبح من الممكن استخلاص بعض أوجه الترابط بين الأحكام المستعرضة في الدورتين الأولى والثانية للآلية. ومع ذلك، وكما ذكر أعلاه، لا يزال عدد الاستعراضات القطرية التي وضعت في صيغتها النهائية في إطار دورة الاستعراض الثانية محدوداً ويجب تحديث هذا التحليل كلما أنجز عدد أكبر من الاستعراضات.

57- واعتبرت أحكام الاتفاقية المتعلقة بالإبلاغ عن المعاملات المشبوهة وإنشاء وحدة استخبارات مالية (المادتان 14 و58) معالم بارزة في إزالة العقبات التي تعترض التحقيقات الجنائية المحلية التي تشكلها السرية المصرفية (المادة 40). وتكمل تلك الأحكام أحكام المادة 40 بفرض التزام أوسع نطاقاً بضمان تعديل القوانين والأنظمة التي تحمي المعلومات المصرفية بغرض التنفيذ الفعال لتدابير مكافحة الفساد.

58- وعلى نحو مماثل، فيما يتعلق بإرسال المعلومات تلقائياً (الفقرتان 4 و5 من المادة 46) وإنشاء وحدات معلومات استخباراتية مالية (المادة 58)، أشارت السلطات الوطنية في بعض الدول الأطراف إشارة محددة إلى التعاون وتبادل المعلومات الجاري بين تلك الوحدات بوسائل منها، على سبيل المثال، تقديم سجلات مصرفية ومالية بانتظام استجابة لطلبات مساعدة قانونية متبادلة، بل وتقديم إخطارات مبكرة للمؤسسات المبلغة لتبنيها إلى طلب قادم من أجل ضمان استجابتها في الوقت المناسب. وفي إحدى الدول الأطراف، يمكن إحالة طلبات المساعدة المتصلة بغسل الأموال مباشرة عن طريق وحدات الاستخبارات المالية.

59- وعلاوة على ذلك، أفادت معظم الدول الأطراف بأن الطلبات المقدمة بموجب المادة 46 من الاتفاقية عن طريق الإنترنت مقبولة لديها في الحالات المستعجلة، وإن كان يلزم في بعض الحالات تقديمها لاحقاً عن طريق القنوات الرسمية. ويبدو أن هذا التبادل للمعلومات منتشر على نطاق واسع فيما بين وحدات الاستخبارات المالية، وقد أشار أكثر من نصف الدول الأطراف إلى وجود تواصل قائم أو ناشئ بين وحداتها ووحدات أجنبية، وذلك بفضل إبرام مذكرات تفاهم بصورة رئيسية. وفيما يتعلق بالتعاون في التحقيقات والمحاكمات عبر الوطنية لمكافحة غسل الأموال، نُظِمَ منتدى دولي ركز على حفز التعاون من خلال تبادل الخبرات والمعلومات وبناء القدرات. وأشارت عدة دول إلى أنها اتخذت خطوات للانضمام إلى مجموعة إيغومنت. وتعد تلك الممارسات مهمة لتنفيذ الأحكام المذكورة قيد الاستعراض في دورتي الاستعراض الأولى والثانية.

60- وبالإضافة إلى ارتباط المادة 58 بالمواد 14 و40 و46، تبين أن لها ارتباطاً قوياً أيضاً بالمادة 36 التي تتناول إنشاء سلطات متخصصة في مكافحة الفساد من خلال إنفاذ القانون. ومن النتائج المشتركة المستخلصة فيما يتعلق بكلتا المادتين استقلال تينك السلطتين، فضلاً عن كفاية قدراتها ومواردها. ففيما يتعلق بالمادة 36، سلط الضوء خلال دورة الاستعراض الأولى على التحديات المتعلقة بالتدابير التنفيذية الرامية إلى تعزيز الفعالية، مثل تبادل المعلومات، والتنسيق فيما بين الوكالات، وجمع البيانات ذات الصلة واستخدامها، والتوجيه الواضح في مجال السياسة العامة.

61- وتمثل أحد التحديات التي لا تزال قائمة فيما يتعلق بتنفيذ الأحكام قيد الاستعراض في دورتي الاستعراض الأولى والثانية في إمكانية تخصيص موارد كافية لزيادة تعزيز كفاءة آليات التعاون الدولي وقدراتها. وعلاوة على ذلك، وفيما يتعلق بالتوصيات العامة لكلتا الدورتين، شُدد على الحاجة إلى مواصلة تكريس الموارد

والاهتمام الكافيين لبناء قدرات السلطات المسؤولة عن مكافحة الفساد وإجراء التحقيقات المالية، بوسائل منها إجراء تقييم شامل للاحتياجات من المساعدة التقنية. وفيما يتعلق بمنع غسل الأموال، شُدد على ضرورة تعزيز إنفاذ القوانين ومعالجة المسائل المتعلقة بالولايات المتداخلة، وكذلك التحديات التي تواجه التنسيق فيما بين السلطات المختصة المسؤولة عن قضايا غسل الأموال بشأن عائدات الأفعال المجرمة وفقاً للاتفاقية.

62- ويمكن استخلاص وجود ارتباط إضافي بين إنشاء نظم الإفصاح عن الموجودات ونظم إقرار الذمة المالية (الفقرة 5 من المادة 8 والفقرتان 5 و6 من المادة 52) وتجريم الإثراء غير المشروع (المادة 20). وقد شدد على الإفصاح عن الموجودات وإقرار الذمة المالية كتدبيرين رئيسيين لمنع الإثراء غير المشروع وكشفه، وهو يتمثل في أي زيادة كبيرة في موجودات الموظف العمومي لا يستطيع تبريرها تبريراً معقولاً مقارنة بمستوى دخله المشروع.

63- وفي الدورة الاستعراضية الأولى، أصدر المستعرضون توصيات بشأن تنفيذ المادة 20 إلى 20 دولة طرفاً لكي تنظر لا في إنشاء نظم للإفصاح عن المصالح فحسب بل وإنشاء نظم للإفصاح عن الموجودات يفرض على الأقل على المسؤولين الرفيعي المستوى وأعضاء البرلمان، وتوصيات عامة لاتخاذ تدابير لتحسين فعالية النظم القائمة، والحد من مواطن الضعف التشغيلية، والنص على جزاءات أكثر فعالية فيما يتعلق بالإقرارات غير الصحيحة. وعلاوة على ذلك، أشارت توصية صدرت في دورة الاستعراض الثانية، في حالة واحدة، إلى تعزيز نظام إقرار الذمة المالية على نحو يسمح بالتحقق من المعلومات المقدمة واستخدامها للكشف عن حالات تضارب المصالح والإثراء غير المشروع في غياب أي تحقيق جنائي.

64- وفي الدورة الأولى، شدد على الممارسات الجيدة التالية وهي متعلقة بتنفيذ المواد المذكورة أعلاه قيد الاستعراض في الدورة الثانية: المشاركة النشطة في الشبكات والمنابر والمنتديات الدولية والإقليمية الرامية إلى تعزيز التعاون الدولي؛ والاستخدام الفعال لقواعد البيانات الإلكترونية لتتبع طلبات التعاون الدولي ورصدها ومتابعتها؛ وطلب العضوية في مجموعة إيغمنت؛ وإبرام عدد كبير من الاتفاقات بين وحدات الاستخبارات المالية الوطنية والوحدات في الولايات القضائية الأجنبية.

خامساً - نظرة استشرافية

65- مع توافر مزيد من البيانات المستمدة من الاستعراضات القطرية المنجزة، سيقدم تحليل أكثر شمولاً للاتجاهات وستُحدّد فروق دقيقة إضافية في الإصدارات المقبلة للتقارير المواضيعية، بغية إبقاء فريق استعراض التنفيذ على علم بما استُبين من تجارب ناجحة وتحديات في سياق الاستعراضات.