

Distr.: General  
27 June 2013  
Arabic  
Original: English

# مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية  
المعني باسترداد الموجودات  
فيينا، ٢٩-٣٠ آب/أغسطس ٢٠١٣

دليل المناقشة المواضيعية بشأن المادة ٥٦ (التعاون الخاص) والمادة ٥٨  
(وحدة المعلومات الاستخباراتية المالية)؛ وبشأن المادة ٥٤ (آليات استرداد  
المتلكات من خلال التعاون الدولي في مجال المصادرة) والمادة ٥٥  
(التعاون الدولي لأغراض المصادرة) وغيرها من المواد ذات الصلة

مذكّرة من الأمانة

ملخص

أعدت الأمانة هذه المذكرة لكي يسترشد بها الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح  
العضوية المعني باسترداد الموجودات في مناقشته المواضيعية. وسوف يركّز الاجتماع السابع  
للفريق العامل على المادة ٥٦ (التعاون الخاص) والمادة ٥٨ (وحدة المعلومات الاستخباراتية  
المالية) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛ وعلى المادة ٥٤ (آليات استرداد المتلكات  
من خلال التعاون الدولي في مجال المصادرة) والمادة ٥٥ (التعاون الدولي لأغراض المصادرة).  
وتقدّم هذه المذكرة معلومات أساسية ذات صلة بهذه المجالات المواضيعية بغية إثراء مناقشة  
الفريق العامل.



## أولاً - مقدمة

- ١ - أنشأ مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بقراره ٤/١، الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني باسترداد الموجودات. وقرّر المؤتمر أن يقوم الفريق العامل بإسداء المشورة له ومساعدته في تنفيذ ولاياته المتعلقة بإرجاع عائدات الفساد.
- ٢ - وفي القرار نفسه، حدّد المؤتمر وظائف الفريق العامل، بما في ذلك مساعدة المؤتمر على اكتساب معارف تراكمية في مجال استرداد الموجودات، ولا سيما بشأن تنفيذ المواد ٥٢ إلى ٥٨ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بوسائل من قبيل آليات لكشف أدوات الفساد وعائداته وتجميدها وحجزها ومصادرتها وإرجاعها؛ واستبانة الاحتياجات في مجال بناء القدرات، وتشجيع التعاون بين المبادرات الثنائية والمتعدّدة الأطراف القائمة ذات الصلة، وتيسير تبادل المعلومات والممارسات الجيدة والأفكار فيما بين الدول؛ وبناء الثقة وتشجيع التعاون بين الدول الطالبة والدول متلقية الطلبات.
- ٣ - وعقد الفريق العامل اجتماعاته من الأول حتى السادس في فيينا، ما بين آب/أغسطس ٢٠٠٧ و آب/أغسطس ٢٠١٢.
- ٤ - وتماشياً مع خطة العمل المعتمدة في الاجتماع السادس، من المقرر أن يعقد الفريق في اجتماعه السابع مناقشة مواضيعية بشأن تدابير التعاون، بالإحالة إلى المادة ٥٦ (التعاون الخاص) والمادة ٥٨ (وحدة المعلومات الاستخباراتية المالية)؛ وبشأن التعاون في التجميد والحجز، بالإحالة على الأحص إلى المادة ٥٤ (آليات استرداد الممتلكات من خلال التعاون الدولي في مجال المصادرة)، والمادة ٥٥ (التعاون الدولي لأغراض المصادرة) ومواد أخرى ذات صلة.
- ٥ - وتتصل أنشطة عدّة من المحافل الدولية اتصالاً وثيقاً بتنفيذ هذه المواد، ومن هذه الأنشطة الأعمال المضطلع بها في إطار المبادرة الخاصة باسترداد الموجودات المسروقة (مبادرة "ستار") المشتركة بين البنك الدولي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وأعمال كل من مجموعة إيغمونت لوحدات المخابرات المالية وفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية.
- ٦ - وترمي هذه المذكرة إلى مساعدة الفريق العامل في مداولاته وفي تقرير ما سيضطلع به من أنشطة في المستقبل. وهي تبين التحديات المرتبطة بتنفيذ المواد ذات الصلة والتدابير الممكنة للتصدّي بفعالية لتلك التحديات.

## ثانياً - المناقشة المواضيعية بشأن المادتين ٥٦ (التعاون الخاص) و ٥٨ (وحدة المعلومات الاستخباراتية المالية)

### ألف - المادة ٥٦ (التعاون الخاص)

#### ١ - معلومات أساسية

- ٧- تنص المادة ٥٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (التعاون الخاص) على أن:
- تسعى كل دولة طرف، دون إحلال بقانونها الداخلي، إلى اتخاذ تدابير تميز لها أن تحيل، دون مساس بتحقيقاتها أو ملاحقاتها أو إجراءاتها القضائية، معلومات عن العائدات المتأتية من الأفعال المجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية إلى دولة طرف أخرى دون طلب مسبق، عندما ترى أن إفشاء تلك المعلومات قد يساعد الدولة الطرف المتلقية على استهلال أو إجراء تحقيقات أو ملاحقات أو إجراءات قضائية أو قد يؤدي إلى تقديم تلك الدولة الطرف طلباً بمقتضى هذا الفصل من الاتفاقية.
- ٨- وتمثل المادة ٥٦ تقدماً مهماً في مفهوم التعاون التلقائي الذي تشير إليه الفقرة ٤ من المادة ٤٦. ويُقصد بالتقديم التلقائي للمعلومات، وهو ممارسة متبعة في مجالات مختلفة، بما فيها مجال الشؤون الضريبية، أن تُقدّم إلى ولاية قضائية أخرى معلومات يُحتمل أن تكون مُهمّة لتلك الولاية القضائية الأخرى ولم يسبق طلبها.
- ٩- وتنطبق المادة ٥٦ أساساً على قضايا غسل الأموال المتعلقة بولايات قضائية مختلفة عندما تكون الجريمة الأصلية قد وقعت في إحدى الولايات القضائية ونُقلت عائداً إلى ولاية قضائية أخرى. وتُشجّع الولاية القضائية الثانية على أن ترسل تلقائياً المعلومات ذات الصلة إلى الولاية القضائية المعنية التي قد لا تكون على علم بارتكاب الجريمة الأصلية على أراضيها أو بموقع العائدات. وقد تطرأ ظروف أخرى يمكن أن تستحثّ التبادل التلقائي للمعلومات في إطار المادة ٥٦، وذلك، على سبيل المثال، عندما يوجد من الأسباب ما يدعو إلى الاشتباه بأن مرتكبي إحدى جرائم الفساد أو غسل الأموال أو شركاءهم هم من مواطني بلد آخر أو من المقيمين فيه.
- ١٠- وقد جاء في التقرير المواضيعي بشأن تنفيذ الفصل الرابع (التعاون الدولي) من الاتفاقية (CAC/COSP/IRG/2013/9)، الذي يتضمن تحليلاً لتقارير الاستعراض النهائية التي تناولت ٣٤ دولة من الدول الأطراف، أن المحافل الدولية دأبت على النظر إلى الإرسال التلقائي للمعلومات إلى السلطات الأجنبية، المتوخى في الفقرتين ٤ و ٥ من المادة ٤٦ من

الاتفاقية، باعتباره من الممارسات الجيدة. وعلى وجه العموم، لم تخضع هذه الممارسة لتنظيم محدد. وقد أبلغت دولتان طرفان بأتهما نظمتهما صراحة التبادل التلقائي للمعلومات بين السلطات القضائية، فيما أبلغت دولة طرف أخرى بأنها عيّنت فضلا عن ذلك سلطةً محدّدة وحوّلتها بإرسال المعلومات من دون طلب مسبق. وأفادت عدة دول أطراف بأنّ الإرسال التلقائي للمعلومات، وإن لم يكن ممارسة معتمدة بحكم القانون، فهو جائز ما دام غير محظور صراحة؛ وذكرت أنّ مثل هذا الإرسال يجري بصورة متواترة عبر ما هو متاح لسلطات إنفاذ القانون من قنوات اتصال غير رسمية. وأفادت إحدى الدول الأطراف بأنه لا توجد حاجة لديها إلى أساس تشريعي من أجل القيام تلقائيا بإرسال معلومات قد تتصل ببيانات سرية أو تخصّ التحقيقات (بما فيها البيانات الشخصية) إلى سلطات أجنبية، مضافة أنّ ذلك يمكن أن يتم بمقتضى أحكام قانونها الخاص بحماية البيانات، التي تتيح الإعفاء من اللوائح التنظيمية المعمول بها في مواضع أخرى، وخصوصا لأغراض منع الجريمة وكشفها.

١١ - وهناك عدة حالات نُظِمَ فيها الإرسال التلقائي للمعلومات لتنظيم صريحا فيما يخص قضايا غسل الأموال وتمويل الإرهاب، ويردُّ هذا التنظيم في تشريعات وطنية تتناول تحديدا مكافحة جرمي غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وهناك قوانين أخرى تسمح ضمنا بهذه الممارسة.

١٢ - وفي جميع الحالات، هناك شروط معيّنة للإرسال التلقائي للمعلومات لا بدّ من استيفائها. وتتوقف هذه الشروط على التشريعات الوطنية المنطبقة، وتتسق عادة مع الشروط العامة لتبادل المعلومات. وبعض الأجهزة مخوّلة قانونا بتبادل المعلومات مع أجهزة أخرى دون حاجة إلى وجود اتفاق بينها وعلى أساس اتخاذ ترتيبات لكل حالة على حدة. وقد يلزم في بلدان أخرى، إما بحكم القانون وإما بحكم السياسة العامة، توقيع مذكرة تفاهم قبل أي تبادل للمعلومات. وتسمح بعض البلدان بتبادل المعلومات على أساس مبدأ المعاملة بالمثل.

١٣ - وهناك شروط إضافية في عدد من القوانين الوطنية تتعلق بالسريّة. ففي بعض البلدان، لا يمكن للأجهزة أن تتبادل المعلومات سوى مع الأجهزة الأجنبية التي توجد لديها تدابير تكفل الحفاظ على خصوصية البيانات المتبادلة وسريتها.

١٤ - ويرتبط شرط آخر بنوع الجهاز الأجنبي الذي يمكن تبادل المعلومات معه. وعادة ما يكون هذا ممكنا على نحو "متماثل"، أي بين الأجهزة ذات النوع الواحد (بين وحدات الاستخبارات المالية، على سبيل المثال). ومع ذلك، هناك بعض البلدان التي تسمح أيضا بتبادل المعلومات بين الأجهزة غير المتناظرة، وهو ما يُطلق عليه "تبادل المعلومات المائل".

١٥- وتبادل المعلومات المائل يمكن أن يكون إما مباشرا بين الأطراف غير المتناظرة (كأن يكون مثلا بين وحدة الاستخبارات المالية في البلد أَلْف والسلطة القضائية في البلد باء)، وإما غير مباشر. ويُقصد بتبادل المعلومات غير المباشر التبادل بين جهات غير متناظرة ولكن عن طريق نظير أجنبي (مثال ذلك، بين وحدة الاستخبارات المالية في البلد أَلْف والسلطة القضائية في البلد باء، عن طريق السلطة القضائية في البلد أَلْف أو وحدة الاستخبارات المالية في البلد باء).

١٦- وعادة ما تُترك للدولة المرسلّة للمعلومات حرية اختيار قناة محددة للإرسال التلقائي للمعلومات. ويمكن للدولة المرسلّة أن تستخدم القنوات الرسمية للمساعدة القانونية المتبادلة، ولكن يُرى في حالات كثيرة أن التوجه العملي يكمن في السماح باستخدام قنوات الاتصال المباشر بين السلطات المعنية. ومع ذلك، ففي هذه الحالة الأخيرة، يجب أن يسمح الإطار القانوني للبلد المتلقي بالتبادل المباشر للمعلومات، أو ينبغي على الأقل أن لا يحظره. ولعلّ الدول الأطراف تودّ استخدام الأطر القائمة لتبادل المعلومات، مثل المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول) فيما يخص الشرطة، أو شبكة إيغمنت المؤمنة فيما يخص وحدات الاستخبارات المالية الأعضاء، أو FIU.NET، وهي شبكة حاسوبية لامركزية تدعم وحدات الاستخبارات المالية في الاتحاد الأوروبي.

١٧- وتكفل الأطر القائمة لتبادل المعلومات على نحو مباشر أن يتم ذلك التبادل عبر الحدود بصورة سريعة وغير رسمية بقدر المستطاع ومن دون شروط رسمية مفرطة، مع ضمان حماية خصوصية البيانات المتبادلة وسريتها في الوقت نفسه. بيد أنه في معظم الحالات، لا يمكن استخدام تلك المعلومات كأدلة في الإجراءات الجنائية. وعادة ما توفّر البلدان الأدلة المراد استخدامها في القضايا الجنائية من خلال إجراءات المساعدة القانونية المتبادلة. وينبغي ألا تُستخدم قنوات تبادل المعلومات المباشر كبديل عن تلك الإجراءات.

## ٢- نقاط للمناقشة

١٨- لعلّ الفريق العامل يودّ أن ينظر في النقاط التالية لمناقشتها إضافيا:

- تجربة الدول الأطراف في الإرسال التلقائي للمعلومات والتشريعات والممارسات ذات الصلة
- التحديات التي تواجهها الدول الأطراف، بما في ذلك الافتقار إلى أساس قانوني في التشريعات الوطنية يسمح بالإرسال التلقائي للمعلومات أو التشريعات الوطنية التي تحظره صراحة أو تضع شروطا رسمية مفرطة (كالموافقات الوطنية المتعددة، والفهم الضيق لمبدأ المعاملة بالمثل، على سبيل المثال)

- العقوبات التي تعترض سبيل التبادل الدولي للمعلومات بوجه عام (سواء أكان تلقائياً أم لا)، بما في ذلك قوانين السرية المصرفية
- التدابير الرامية إلى مساعدة الدول الأطراف على إرساء الأطر المطلوبة للإرسال التلقائي للمعلومات، بما في ذلك موازنة الأطر التشريعية، أو توقيع مذكرات تفاهم وغيرها من الصكوك المشابهة التي ترمي إلى تشجيع التبادل التلقائي الفعال للمعلومات وتعزيزه وتيسيره، أو توقيع معاهدات ثنائية أو متعددة الأطراف، أو الانضمام إلى أطر قائمة لتبادل المعلومات
- السبل الفعالة لإنشاء قنوات اتصال أو تقوية القائم منها، بما فيها آليات تبادل المعلومات المتعلقة بهوية السلطة الأجنبية المراد إرسال المعلومات إليها أو بيانات الاتصال بها (المعلومات المتعلقة بجهة الاتصال المحددة)
- وضع استراتيجيات ترمي إلى تشجيع وتعزيز استخدام التبادل التلقائي للمعلومات. ويجوز أن تشمل هذه الاستراتيجيات إجراء تمرينات توعوية أو تدريبية شاملة ومنظمة وصحيحة الهدف من أجل السلطات المختصة حول مختلف جوانب التبادل التلقائي للمعلومات، بما في ذلك استخدام الأحكام القائمة بشأن الإرسال التلقائي للمعلومات والفوائد التي يمكن أن يعود بها اتباع مبدأ المعاملة بالمثل
- فوائد وضع إرشادات تقنية وعملية بشأن توقيت النظر في التبادل التلقائي للمعلومات وكيفية تحسين كفاءة هذا التبادل

## باء- المادة ٥٨ (وحدة المعلومات الاستخباراتية المالية)

### ١- معلومات أساسية

- ١٩- ينبغي أن تُقرأ المادة ٥٨ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بالاقتران بالفقرة ١ (ب) من المادة ١٤ التي تشير بدورها إشارة محددة إلى وحدات الاستخبارات المالية.
- ٢٠- وتنص صكوك دولية أخرى أيضاً على إنشاء وحدة للاستخبارات المالية. والواقع أن اتفاقية مكافحة الفساد تستند إلى تعريف وحدة الاستخبارات المالية الذي أكسبته مجموعة إيغومنت لوحدة المحابرات المالية الصفة الرسمية في عام ١٩٩٦. وقد أنشئت أولى وحدات الاستخبارات المالية في أوائل تسعينيات القرن العشرين، ويبلغ عدد الوحدات المنضمة الآن إلى مجموعة إيغومنت نحو ١٤٠ وحدة. ويشجع عدد من الاتفاقيات الدولية الأخرى أيضاً الدول الأطراف على إقامة وحدات للاستخبارات المالية، ومنها الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب (١٩٩٩) واتفاقية الأمم

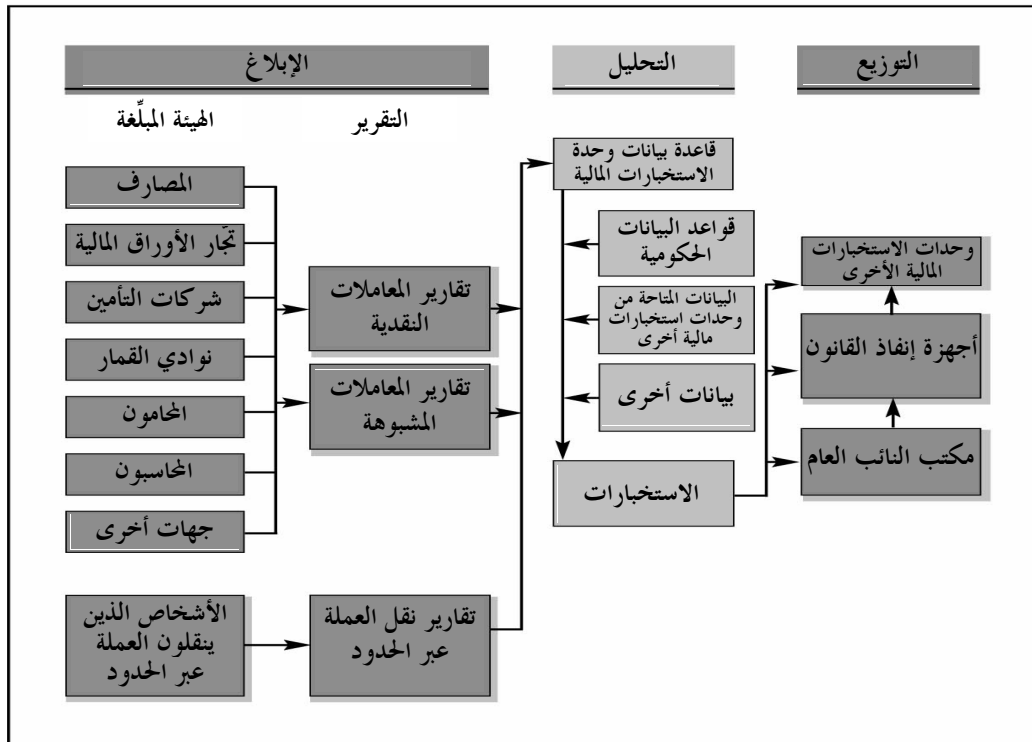
المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (٢٠٠٠). وفي عام ٢٠٠٣، اعتمدت فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية توصية صريحة تدعو إلى إنشاء وحدات للاستخبارات المالية (التوصية ٢٦ التي أصبحت التوصية ٢٩ بعد التنقيح الذي أُجري في عام ٢٠١٢). وتوجد أيضا في عدة صكوك إقليمية أحكام مشابهة بشأن وحدات الاستخبارات المالية.

٢١- وتختلف أنواع وحدات الاستخبارات المالية من بلد إلى آخر، ولكن ينبغي أن تشترك جميعها في ثلاثة وظائف أساسية. فهي في أبسط أشكالها أجهزة عمومية تتلقى تقارير عن المعاملات المشبوهة من مؤسسات مالية وكيانات إبلاغ أخرى، وتحلل المعلومات الواردة في تلك التقارير، وتوزع النتائج على السلطات المحلية المختصة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

٢٢- وينبغي أن تتاح لوحدات الاستخبارات المالية إمكانية الحصول الاستباقي على المعلومات من الكيانات المبلّغة والسلطات المختصة على حد سواء أو أن تكون قادرة على ذلك. وينبغي أن تكون قادرة، فضلا عن ذلك، على تبادل المعلومات مع نظيراتها الأجنبية.

الشكل

### التدفق النمطي لمعلومات وحدات الاستخبارات المالية



المصدر: International Monetary Fund and World Bank, *Financial Intelligence Units: An Overview* (Washington, D.C., 2004).

٢٣- ويتعيّن على المؤسسات المالية وغيرها من الهيئات المعرّضة بوجه خاص لعمليات غسل الأموال، أن ترسل تقارير عن المعاملات المشبوهة إلى وحدة الاستخبارات المالية. ويمكن أن يختلف تعريف "مشبوهة" من بلد إلى آخر؛ كما يختلف ما تشمله تقارير المعاملات المشبوهة تبعاً لنطاق الجرائم الأساسية على المستوى الداخلي، التي ينبغي أن تشمل الأفعال المحرّمة بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وتتلقى بعض وحدات الاستخبارات المالية تقارير أخرى، كتقارير المعاملات النقدية، وتقارير الحوالات البرقية وغير ذلك من البيانات والإقرارات الحديثة (بما في ذلك عن المعاملات النقدية العابرة للحدود التي يستعان فيها السعاة).

٢٤- وينبغي للتحليل الذي تجريه وحدة الاستخبارات المالية أن يعزّز قيمة المعلومات المتلقاة. ويُنتظر أن يُجرى نوعان رئيسيان من التحليلات: التحليل التشغيلي، الذي يستخدم المعلومات لاستبانة أهداف محدّدة (كالأشخاص والموجودات والشبكات والروابط الإجرامية، على سبيل المثال)، وتعقّب آثار أنشطة أو معاملات معينة، وتحديد الصلات القائمة بين تلك الأهداف والعائدات المحتملة من الجريمة أو غسل الأموال أو الجرائم الأصلية أو تمويل الإرهاب؛ والتحليل الاستراتيجي، الذي يستخدم المعلومات، بما فيها البيانات التي يمكن أن توفرها سلطات مختصة أخرى، لاستبانة الاتجاهات والأنماط المتصلة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب.

٢٥- وينبغي أن تكون وحدة الاستخبارات المالية قادرة على موافاة السلطات المختصة ذات الصلة بالمعلومات وبتنائج تحليلها، تلقائياً وعند الطلب. وعندما تنتهي أي وحدة استخبارات مالية من تحليلها ويشير ذلك التحليل إلى احتمال وجود نشاط إجرامي، يتحتّم على هذه الوحدة أن ترسل النتائج إلى السلطات المختصة من أجل اتخاذ الإجراء المناسب.

٢٦- وهناك وحدات استخبارات مالية مكلفة بوظائف إضافية، كوقف المعاملات، وتجميد الحسابات، وإجراء تحريات، ورصد امتثال مؤسسات الإبلاغ للشروط المتعلقة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب، وتدريب أجهزة الإبلاغ، وإجراء البحوث، وتنسيق إعداد التقييمات الوطنية للمخاطر فيما يتعلق بغسل الأموال وتمويل الإرهاب، وتنسيق الجهود الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وإذكاء الوعي العام بالمسائل المتعلقة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب.

٢٧- وعلى الرغم من الافتقار إلى نموذج مقبول دولياً لوحدات الاستخبارات المالية، توجد أربعة نماذج أساسية: (أ) النموذج الإداري، الذي تكون وحدة الاستخبارات المالية وفقاً له إما ملحقة بسلطة رقابية أو إشرافية، مثل المصرف المركزي أو وزارة المالية، أو منشأة كسلطة إدارية مستقلة؛ و(ب) نموذج إنفاذ القانون حيث تُلحق الوحدة بجهة الشرطة؛



و(ج) النموذج القضائي أو الادّعائي حيث تُلحق الوحدة بسلطة قضائية أو بمكتب النائب العام؛ و(د) النموذج المهجين وهو مزيج ما من النماذج الثلاثة الأخرى.

٢٨- وتقيّم مجموعة إيغمونت وحدات الاستخبارات المالية لدى تقديمها بطلب الانضمام إلى عضوية المجموعة، حيث لا تتأهل لعضوية مجموعة إيغمونت سوى الوحدات التي تمثل لمعايير المجموعة. وبعبارة أخرى، ينبغي أن تكون جميع وحدات الاستخبارات المالية الأعضاء في مجموعة إيغمونت ممتثلة لتعريف إيغمونت لوحدة الاستخبارات المالية، وأن تكون عاملة وتبادل المعلومات على الصعيد الدولي. وعلاوة على ذلك، تجرى فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، والهيئات الإقليمية التي تعتمد أسلوب فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، وصندوق النقد الدولي، والبنك الدولي تقديرات وتقييمات متبادلة لوحدة الاستخبارات المالية على أساس التوصيات ذات الصلة لفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية (أي التوصيتين ٢٩ و ٤٠ في المقام الأول)

٢٩- وبإمكان التدابير الفعالة لمكافحة غسل الأموال أن تكشف ارتكاب الجرائم الأصلية، بما فيها الجرائم المتصلة بالفساد، وأن تمنع مرتكبيها من التمتع بالعائدات الإجرامية. وتؤدي وحدات الاستخبارات المالية، بصفقتها ركيزة تلك الأطر، دورا رئيسيا في مكافحة الفساد، خصوصا وأن مخططات غسل الأموال المتصلة بالفساد تستخدم عادة الكثير من الأساليب نفسها المستخدمة في أنواع غسل الأموال الأخرى.

٣٠- ومن ناحية أخرى، فإن ضحايا الفساد نادرا ما يبلغون عنه. بيد أنه في ظل نظام فعال لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، بإمكان الكيانات المبلّغة أن تكشف المعاملات المتصلة بالفساد وتتأكد من كونها مشبوهة، ثم تفصح عن تلك المعلومات لوحدة الاستخبارات المالية. ويمكن لهذه الأخيرة بعد إجراء التحليل الواجب، أن تساعد على استهلال تحقيقات جنائية بموافاة السلطات المختصة بنتائج تحليلها.

## ٢- نقاط للمناقشة

٣١- لعلّ الفريق العامل يودّ أن ينظر في المسائل التالية لمناقشتها إضافيا:

- تجارب الدول الأطراف على صعيد التعاون بين وحدات الاستخبارات المالية وغيرها من السلطات الوطنية المختصة لتعزيز فعالية جهود مكافحة الفساد
- تجارب الدول الأطراف على صعيد دور وحدات الاستخبارات المالية في إجراء تقييمات للمخاطر ووضع استراتيجيات لمكافحة الفساد

- التحديات التي تعوق تنفيذ المادة ٥٨ وقد تكون لها صلة بما يلي:
  - قوانين السرية المصرفية
  - تحديد "الشخصيات البارزة سياسياً" واستبانة المالك المتفعين
  - الوضعية المستقلة لوحدات الاستخبارات المالية بغض النظر عن النموذج المستخدم
  - نقص المعلومات عن القضايا المتصلة بالفساد والبيانات الإحصائية التي تحتفظ بها وحدات الاستخبارات المالية (كعدد التقارير عن المعاملات المشبوهة التي لها صلة بجرائم الفساد، على سبيل المثال)
- نوع أنشطة المساعدة التقنية (الأنشطة المضطلع بها على المستوى الوطني، حلقات العمل الإقليمية ودون الإقليمية، إعداد أدوات ومنشورات موضوعية) التي تُعتبر فعالة وناجعة في تيسير إنشاء وحدات استخبارات مالية أو تعزيز القائم منها
- الدروس المستفادة من الهيئات الدولية الأخرى في دعم وحدات الاستخبارات المالية، وخصوصاً مجموعة إيغموننت، وفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، والبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي
- الحاجة المحتملة إلى المزيد من الإرشادات الموجهة إلى الدول بخصوص إنشاء وحدات استخبارات مالية أو تعزيز القائم منها وأهمية تقديم المساعدة إلى الدول الأعضاء من أجل إنشاء مثل هذه الوحدات أو تعزيزها، في معرض تهيئة الدول الأطراف لاستعراض نظام مكافحة غسل الأموال الذي تنص عليه الاتفاقية في الدورة الثانية لآلية استعراض تنفيذ الاتفاقية
- الفوائد الممكنة جنيهاً من تنظيم دورات تدريبية مصممة خصيصاً لوحدات الاستخبارات المالية، وتركز بصورة خاصة على الأحكام ذات الصلة من الاتفاقية، ودور وحدات الاستخبارات المالية في الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد وجهود استرداد الموجودات، والعلاقة بين غسل الأموال والفساد
- تحديد الأدوات والسياسات والإجراءات التي تساعد وحدات الاستخبارات المالية على الاضطلاع بوظائفها الرئيسية المتمثلة في تلقي التقارير وتحليلها ونشرها، مع مراعاة الديناميات الفريدة لقضايا الفساد
- إمكانية إصدار توجيهات استشارية بشأن مؤشرات غسل الأموال المتصلة بالفساد ("الإشارات الحمراء")

## ثالثاً - المناقشة المواضيعية بشأن المادة ٥٤ (آليات استرداد الممتلكات من خلال التعاون الدولي في مجال المصادرة) والمادة ٥٥ (التعاون الدولي لأغراض المصادرة)

٣٢- تكمّل المادتان ٥٤ و ٥٥ من الاتفاقية الأحكام العامة المتعلقة بالتجميد والحجز والمصادرة (المادة ٣١) والمساعدة القانونية المتبادلة (المادة ٤٦) في مجال استرداد الموجودات. وهما حُكمان مهمان لأنّ المجرمين كثيراً ما يسعون إلى إخفاء عائداتهم المتحصّل عليها بطرائق غير مشروعة في أكثر من ولاية قضائية من أجل إحباط جهود إنفاذ القانون الرامية إلى العثور على تلك العائدات وحجزها ومصادرتها في نهاية المطاف.

٣٣- ويتناول الفصل الخامس من الاتفاقية مسألة كيفية تيسير تنفيذ الطلبات الدولية من أجل اتخاذ التدابير المؤقتة والمصادرة. وهناك، من حيث المبدأ، نهجان ممكنان: فإمّا أن تقدّم الدولة الطرف الطالبة أدلة تدعم طلب استصدار أمر داخلي في الدولة متلقية الطلب، وإمّا أن تسمح هذه الأخيرة بتنفيذ الطلب الأجنبي مباشرة (الاعتراف أو الإنفاذ المباشر). وتنص الاتفاقية على كل من الإنفاذ المباشر للأمر الأجنبي والسعي إلى استصدار أمر داخلي لدى الدولة متلقية الطلب.

٣٤- وتتناول المادة ٥٥ الجانب الدولي للتعاون، بينما تتعلق المادة ٥٤ بالنظام الداخلي الذي يتعيّن إنشاؤه للتمكين من تقديم ذلك التعاون. ومن ثمّ، فإنّ المادتين متصلتان صلة وثيقة ببعضهما البعض ومكمّلتان الواحدة للأخرى.

## ألف - المادة ٥٥ (التعاون الدولي لأغراض المصادرة)

### ١ - معلومات أساسية

٣٥- تشتمل المادة ٥٥ على الالتزام بدعم طلب المصادرة الوارد من دولة طرف أخرى "إلى أقصى مدى ممكن". وتحقيقاً لهذه الغاية، وتماماً مع ما سبق توضيحه في الفقرة ٣٣ أعلاه، يجوز للدولة متلقية الطلب إمّا أن تحيل الطلب إلى سلطاتها المختصة وتطلب، على أساس المعلومات المقدمة فيه، إصدار أمر داخلي بالمصادرة (الفقرة ١ (أ) من المادة ٥٥)، وإمّا أن تعترف مباشرة بأمر المصادرة الأجنبي الصادر عن محكمة في الدولة الطالبة وتجعله نافذاً (الفقرة ١ (ب)).

٣٦- وفي كلتا الحالتين، وحتى قبل المصادرة، يتعيّن على الدولة الطرف متلقيّة الطلب، عند الطلب، أن تتخذ تدابير مؤقتة " لكشف العائدات الإجرامية أو الممتلكات أو المعدات أو الأدوات الأخرى ... واقتفاء أثرها وتجميدها أو حجزها، بغرض مصادرتها في نهاية المطاف " (الفقرة ٢). وهذه تدابير تمهيدية ووقائية تُتخذ للتمكين من المصادرة وضمان إمكانية القيام بها في مرحلة لاحقة.

٣٧- وتحيل الفقرتان ١ و ٢ من المادة ٥٥ إلى الفقرة ١ من المادة ٣١. وفي هذا السياق، يجدر التوضيح بأنه وفقاً لإحدى الملاحظات التفسيرية في الأعمال التحضيرية للمفاوضات الرامية إلى وضع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ينبغي أن تُفهم الإحالات إلى الفقرة ١ من المادة ٣١ على أنها تشمل الإحالة إلى الفقرات ٥ و ٦ و ٧ من المادة ٣١ (العائدات المخلوطة أو المحوّلّة).

٣٨- وبما أن المادة ٥٥ تتناول المساعدة القانونية المتبادلة في سياق استرداد الموجودات، فلا بد من أن تُقرأ مقترنة بالمادة ٤٦ (المساعدة القانونية المتبادلة). ووفقاً لذلك، تنص الفقرة ٣ على انطباق المادة ٤٦ على هذه المادة، مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال. ولكن، إضافة إلى المعلومات المحددة في الفقرة ١٥ من المادة ٤٦، على أنها الحد الأدنى من المعلومات التي يجب أن يتضمنها طلب المساعدة القانونية المتبادلة، ينبغي للطلبات المقدمة لأغراض المصادرة عملاً بالمادة ٥٥ أن تتضمن، عملاً بالفقرة ٣ من المادة ٥٥، معلومات أخرى، كما يلي:

(أ) ينبغي أن يحتوي طلب إصدار أمر داخلي بالمصادرة (الفقرة ١ (أ)) على وصف للممتلكات المراد مصادرتها، بما في ذلك وبقدر المستطاع مكان الممتلكات وقيمتها. وعلاوة على ذلك، يجب تقديم بيان بالوقائع التي استندت إليها الدولة الطرف الطالبة على أن يكون بالدقة الكافية لتمكين الدولة الطرف متلقيّة الطلب من استصدار الأمر في إطار قانونها الداخلي. وتوضح ملحوظة تفسيرية للفقرة ١ (أ) أن بيان الوقائع يمكن أن يتضمن وصفاً للنشاط غير المشروع وعلاقته بالموجودات المراد مصادرتها؛

(ب) ينبغي أن يحتوي طلب الإنفاذ المباشر لأمر صادر عن محكمة أجنبية (الفقرة ١ (ب)) على '١' نسخة مقبولة قانوناً من أمر المصادرة المعني؛ و'٢' بيان بالوقائع ومعلومات عن المدى المطلوب أن يصل إليه لتنفيذ الأمر؛ و'٣' بيان يحدد التدابير التي اتخذتها الدولة الطالبة لتقديم إخطار كاف للأطراف الثالثة الحسنة النية ولضمان مراعاة الأصول القانونية؛ و'٤' وبيان بأن أمر المصادرة نهائي (حجية الأمر المقضي به)؛

(ج) أخيراً، ولأغراض الفقرة ٢، يجب أن تقدّم الدولة الطرف الطالبة '١' بياناً بالوقائع التي تستند إليها؛ و'٢' وصفا للإجراءات المطلوبة؛ و'٣' نسخة مقبولة قانوناً من الأمر الذي يستند إليه الطلب، إن وُجد.

٣٩- وتوضّح الفقرة ٤ أنّ القانون المنطبق هو، على أي حال، القانون الوطني للدولة متلقية الطلب أو أي معاهدة دولية قد تكون ملتزمة بها في علاقتها مع الدولة الطرف الطالبة. ومع ذلك، إذا كانت الدولة متلقية الطلب لا تستطيع اتخاذ تدابير لأغراض المصادرة إلاّ على أساس معاهدة بهذا الشأن، فإن الافتقار إلى مثل هذه المعاهدة قد لا يكون بالضرورة سبباً لرفض التعاون. والواقع أنّ الفقرة ٦ تقضي، والحالة هذه، بأن تعتبر الدولة الطرف اتفافية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بمثابة الأساس التعاهدي اللازم والكافي.

٤٠- بيد أنه يجوز رفض التعاون وإلغاء التدابير المؤقتة إذا لم تتلق الدولة الطرف متلقية الطلب أدلة كافية وفي حينها أو إذا كانت الممتلكات ذات قيمة لا يُعتد بها (الفقرة ٧). ومع ذلك، تنص الملاحظات التفسيرية على أن تتشاور كلتا الدولتين الطرفين فيما بينهما بشأن ما إذا كانت الممتلكات ذات قيمة لا يُعتد بها، أو بشأن سبل ووسائل التقيّد بأي موعد نهائي لتقديم أدلة إضافية. كذلك، ينبغي للدولة متلقية الطلب، قبل إلغاء أي تدبير مؤقت، أن تعطي الدولة الطرف الأخرى فرصة لعرض ما لديها من أسباب تستدعي مواصلة ذلك التدبير (الفقرة ٨).

## ٢- نقاط للمناقشة

٤١- لعلّ الفريق العامل يودّ أن ينظر في المسائل التالية لمناقشتها إضافياً:

- المزايا والعيوب النسبية لنهج الإنفاذ المباشر (الاعتراف) والنهج غير المباشر (الأمر الداخلي)؛ وما إذا كانت للإنفاذ المباشر منافع من حيث التكلفة وكان أسرع وأكثر فعالية وكفاءة وما إذا كان ينبغي التوصية بأن تختار الدول الأطراف الإنفاذ المباشر، كلّما أمكن ذلك
- تجارب الدول الأطراف على صعيد طلبات مصادرة الأدوات "المعدّة" لمجرّد الاستخدام في ارتكاب أفعال مجرّمة وفقاً للاتفاقية (الفقرة ١ (ب) من المادة ٣١)؛ وخصوصاً تجارب الدول الأطراف التي لا تجرّم الأفعال التحضيرية (الفقرة ٣ من المادة ٢٧)
- كيفية تحديد مكان الممتلكات وقيمتها التقديرية، وخصوصاً في غياب سجلات مركزية آلية في عدد من الدول الأطراف

- كيفية تحديد مكان الحسابات المصرفية، وخصوصا في الدول الأطراف التي لديها قوانين صارمة في حماية السرية المصرفية
- كيفية الحجز على الموجودات واستبقائها لفترة زمنية تكفي للمحافظة عليها ريثما تنتهي الإجراءات الأجنبية
- المتطلبات الداخلية فيما يتعلق بتحديد الممتلكات في الطلبات وكيفية الاستجابة لتلك الطلبات
- استخدام تشريعات مكافحة غسل الأموال (بشأن تحديد هوية المالكين المنتفعين، مثلا (المادة ١٤)) لتيسير تنفيذ طلبات التعاون
- كيفية إنفاذ أوامر المصادرة ضد الشخصيات الاعتبارية في الولايات القضائية التي لا يُعترف فيها بالمسؤولية الجنائية للشخصيات الاعتبارية

## باء- المادة ٥٤ (آليات استرداد الممتلكات من خلال التعاون الدولي في مجال المصادرة)

### ١- معلومات أساسية

٤٢- تشترط المادة ٥٤ على الدول الأطراف أن تتخذ ما يلزم من تدابير لإرساء نظام قانوني داخلي يمكن من الإنفاذ المباشر لأوامر التجميد والمصادرة الأجنبية (الفقرة ١ (أ)) وإصدار أوامر تجميد وحجز الممتلكات التي ستخضع للمصادرة في نهاية المطاف، بناء على طلب دولة طرف أخرى (الفقرة ١ (ب)). وهي تنص بالتالي على وضع الآليات الداخلية اللازمة ليتسنى ممارسة الخيارين المقدمين في الفقرة ١ من المادة ٥٥. ولذلك، فإن الغرض من المادة ٥٤ هو أساسا التمكين من تنفيذ المادة ٥٥.

٤٣- ويمكن، بحسب ما جاء في الأعمال التحضيرية، أن تُفسر الإحالة إلى أمر المصادرة في الفقرة ١ (أ) تفسيرا واسعا بحيث تشمل أحكام المصادرة النقدية القضائية، ولكن ينبغي ألا تُقرأ على أنها تقتضي إنفاذ أمر صادر عن محكمة لا توجد لديها ولاية قضائية جنائية. أما الالتزام الوارد في الفقرة ١ (ب) فيستوفى عن طريق إجراءات جنائية يمكن أن تؤدي إلى أوامر مصادرة. ويشجع هذا الحكم أيضا على استخدام المصادرة على أساس غسل الأموال وليس على أساس الإدانات عن جرائم أصلية من أجل التغلب على التحديات التي تواجهها الدول في قضايا المصادرة الدولية.

٤٤ - وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تنظر الدول الأطراف في اتخاذ ما قد يلزم من تدابير للسماح بالمصادرة دون إدانة جنائية في الحالات التي لا يمكن فيها ملاحقة الجاني بسبب الوفاة أو الفرار أو الغياب، وما إلى ذلك (المصادرة غير المستندة إلى إدانة (الفقرة ١ ج)). ويمكن أن يُفهم تعبير "الجاني" على أنه يشمل الأشخاص الذين قد يكونون حاملين لسندات ملكية لغرض إخفاء هوية الأصحاب الحقيقيين للممتلكات المعنية (الملاحظات التفسيرية).

٤٥ - وأسوة بالمادة ٥٥، تميّز المادة ٥٤ بين المصادرة (الفقرة ١) والتجميد والحجز (الفقرة ٢). فالمصادرة دائمة وقمعية، بينما يتسم التجميد والحجز بطابع وقائي ومؤقت. ووفقاً للفقرة ٢ من المادة ٥٤، يجب أن يسمح النظام القانوني في الدول الأطراف بأن تتخذ السلطات المختصة في الدولة هذه التدابير المؤقتة إما بناء على أمر أجنبي (الفقرة ٢ أ)) وإما من خلال إصدار أمر داخلي لهذه الغاية (الفقرة ٢ ب)). وتوضح الأعمال التحضيرية أنه يجوز في الحالة الأولى للدولة الطرف أن تختار اعتماد إجراءات إما للاعتراف بأمر التجميد أو الحجز الأجنبي وإنفاذه وإما لاستخدام ذلك الأمر كأساس لاستصدار أمر تجميد أو حجز خاص بها. وعلاوة على ذلك، لا ينبغي تأويل الفقرة ٢ أ) على أنها تقضي بإنفاذ أمر صادر عن سلطة ليست لديها ولاية قضائية جنائية أو بالاعتراف بهذا الأمر.

٤٦ - وفي كلتا الحالتين، يتعيّن على الدولة الطالبة أن تقدم أساساً معقولاً يحدو بالدولة متلقية الطلب إلى الاعتقاد بأن هناك أسباباً كافية لاتخاذ تلك التدابير. وينبغي أو يُفسّر تعبير "أسباباً كافية" على أنه إشارة إلى دعوى ظاهرة الوجهة في البلدان التي تستخدم نظمها القانونية هذا التعبير.

٤٧ - وأخيراً، يجب أن تنظر الدول الأطراف في اتخاذ تدابير إضافية للسماح بالمحافظة على الممتلكات من أجل مصادرتها (الفقرة ٢ ج))، وذلك، مثلاً، بناء على توقيف أجنبي أو اتهامات جنائية. ويمكن أن تشمل هذه التدابير الحجز والأوامر الزجرية وأوامر التقييد ومراقبة المنشآت أو الحسابات، وما إلى ذلك.

## ٢ - نقاط للمناقشة

٤٨ - لعلّ الفريق العامل يودّ أن ينظر في المسائل التالية لمناقشتها إضافياً:

- الفرق بين أوامر التجميد والحجز والتقييد أو مزاياها النسبية؛ وما إذا كانت الدول تميّز في نظمها الداخلية بين تدابير التجميد، في الحالات التي تظل فيها الموجودات المجمّدة في حيازة الشخصية (الشخصيات) الطبيعية أو الاعتبارية التي

- كان لها حق فيها وقت التجميد، والحجز الذي يسمح للسلطة أو المحكمة المختصة بالسيطرة على ممتلكات محدّدة
- مسألة ما الذي يشكّل "أساساً معقولاً" للاعتقاد "بأن هناك أسباباً كافية" لتجميد الممتلكات أو حجزها (الفقرة ٢ من المادة ٥٤)
  - تحديد الأساس القانوني لإنفاذ قرارات التجميد والحجز الأجنبية على أن يوضع في الاعتبار أنها قرارات وقائية
  - مسألة كيفية استيفاء شرط "الأساس المعقول" من دون إدانة مسبقة مع مراعاة أن الفقرة ٢ من المادة ٥٤ تتناول التدابير الوقائية
  - مسألة كيفية اشتراك الدولتين الطالبة ومتلقيّة الطلب معا في ضمان استيفاء شرط تقديم أساس معقول
  - النُهُج الوطنية المتبعة في تنفيذ الفقرة ٢ (ج) من المادة ٥٤، وخصوصاً أنواع تدابير الحفظ عدا التجميد والحجز التي اعتمدها الدول؛ وما إذا كانت هذه المادة تنص على تدابير يمكن للدولة الطرف أن تتخذها من تلقاء نفسها، دون طلب مسبق من دولة طرف أخرى
  - كيفية الحفاظ على الممتلكات المجمدة والمحموزة والإشراف عليها وإدارتها، وخصوصاً في حالة السلع القابلة للتلف والسلع التي تتناقص قيمتها أو تتقلب (كالسيارات والأسهم، وما إلى ذلك)؛ وكيفية التعامل مع الممتلكات التي لها قيمة عاطفية؛ والتجارب الوطنية في هذا المجال
  - كيف يمكن تبسيط الإجراءات القانونية للتجميد والحجز والمصادرة
  - تجارب الدول الأطراف على صعيد المصادرة غير المستندة إلى إدانة.