

Distr.: General
5 September 2017
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



الدورة السابعة

فيينا، ٦-١٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧
البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت*
استرداد الموجودات

استبانة ضحايا الفساد، وتبادل المعلومات التلقائي، واستخدام التسويات وغيرها من الآليات البديلة مذكّرة من الأمانة

أولاً - مقدمة

١- أوعز مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في قراره ٢/٦ إلى الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح المعني باسترداد الموجودات بما يلي:

(أ) أن يستهل عملية استبانة الممارسات الفضلى فيما يخص استبانة ضحايا الفساد وتحديد معايير التعويض؛

(ب) أن يستهل عملية استبانة الممارسات الفضلى ووضع مبادئ توجيهية لإتاحة المعلومات استباقياً وفي الوقت المناسب، من أجل تمكين الدول الأطراف من اتخاذ الإجراءات المناسبة وفقاً للمادة ٥٦ من الاتفاقية؛

(ج) أن يقوم، بدعم من الأمانة، بجمع معلومات عن استخدام الدول الأطراف للتسويات والآليات البديلة الأخرى، وتحليل العوامل التي تؤثر على الفروق بين المبالغ المحققة في التسويات والآليات القانونية البديلة الأخرى والمبالغ المعادة إلى الدول المتضررة، بغية النظر في جدوى وضع مبادئ توجيهية لتيسير اتباع نهج أكثر تناسقاً وشفافية في التعاون بين الدول الأطراف المتضررة، ولتسهيل إعادة المبالغ فعلياً؛

(د) أن يقوم، بدعم من الأمانة، بإبلاغ مؤتمر الدول الأطراف في دورته المقبلة بالنتائج التي توصل إليها بشأن كلٍّ من تلك الأمور.

* CAC/COSP/2017/1.



٢- وتتضمن هذه الوثيقة عرضاً للإجراءات التي اتخذتها الأمانة بشأن الأمور الثلاثة المحددة في الفقرات الفرعية ١ (أ)-(ج) أعلاه، كما تتضمن عرضاً لما أجراه الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني باسترداد الموجودات من مناقشات حول تلك الأمور وما أصدره من توصيات بشأنها وتقرّح خطوات للمضي قدماً في كل منها. وتتضمن هذه الوثيقة أيضاً إشارات إلى خطة العمل تتعلق بمناقشات الفريق العامل المواضيع المقبلة.

ثانياً- استبانة الممارسات الفضلى فيما يخص استبانة ضحايا الفساد وتحديد معايير التعويض

ألف- الإجراءات التي اتخذتها الأمانة

٣- أعدت الأمانة ورقة اجتماع (CAC/COSP/WG.2/2016/CRP.1)، عنوانها "الممارسات الجيدة فيما يخص استبانة ضحايا الفساد وتحديد معايير تعويضهم" للاجتماع العاشر للفريق العامل في فترة ما بين الدورات، الذي عُقد في فيينا، يومي ٢٥ و٢٦ آب/أغسطس ٢٠١٦. وتستند المعلومات الواردة في تلك الورقة، في المقام الأول، إلى المعلومات المجمعة من خلال الدورة الأولى لآلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي تناولت الفصلين الثالث والرابع من الاتفاقية، وشملت أيضاً النتائج التي توصلت إليها مختلف الأدوات ذات الصلة، ولا سيما تلك التي استحدثتها المبادرة المشتركة بين مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والبنك الدولي والخاصة باسترداد الموجودات المسروقة (اختصاراً: مبادرة "ستار"). وصدرت ورقة الاجتماع هذه في الوثيقة CAC/COSP/2017/11، المعروضة على الدورة الحالية للمؤتمر، وترُجمت إلى جميع اللغات الرسمية للأمم المتحدة.

٤- وأرسلت الأمانة إلى الدول الأعضاء، في ٢ أيار/مايو ٢٠١٧، مذكرة شفوية تدعوها إلى الاستمرار في إتاحة المعلومات عن الممارسات الجيدة فيما يخص استبانة الضحايا وتعويضهم. وفي ٣١ آب/أغسطس ٢٠١٧، كان عدد الدول التي استجابت لطلب إتاحة المعلومات ١٠ دول. وكانت الردود وجيزة إجمالاً، إذ حددت، في المقام الأول، الإطار القانوني القائم لتعويض ضحايا الجريمة. ولم تُقدّم تقريباً أي معلومات عن الممارسات الجيدة والتحديات القائمة في مجال تعويض الضحايا. وأكدت قلة عدد الردود الواردة من الدول الأطراف ومحدودية نطاقها الاستنتاج الوارد في الوثيقة CAC/COSP/WG.2/2016/CRP.1، الذي يفيد بأنه على الرغم من توافر سبل قانونية أمام الضحايا للمطالبة بالتعويض، لم يبلغ إلا عن عدد قليل جداً من حالات التعويض المتعلقة بضحايا الفساد، وبأنّ كيفية عمل الأطر القانونية القائمة لا تزال مجهولة إلى حد بعيد.

باء- مناقشات الفريق العامل وتوصياته

٥- أثناء مناقشات الاجتماع العاشر للفريق العامل، أكد عدد متكلمين التزام ولايتهم القضائية بتوفير سبل التعويض لكل ضحايا الفساد ورد حقوقهم. وألقى المندوبون الضوء على التحسينات التي أُدخلت على الأطر والآليات القانونية الوطنية في بلدانهم، والتي أتاحت للدول والأفراد والكيانات الاعتبارية بأن تحصل على تعويضات باعتبارهم ضحايا. وأكد المتكلمون مجدداً أهمية التعاون الدولي لأغراض تعويض ضحايا الفساد، بوسائل منها تقديم المساعدة القانونية المتبادلة الفعالة، والتعجيل بالبت

في القضايا، واجتنب الإجراءات المتباطئة دون مسوغ. ودعت إحدى المتكلمات إلى النهوض بالتعاون الدولي في الإجراءات المدنية والإدارية، وكذلك في مجال التنفيذ الفعلي والنام للمادة ٥٣ (ب) من الاتفاقية. وفي هذا السياق، دعت تلك المتكلمة بوجه خاص الدول الأطراف إلى ضمان أن توفر قوانينها أساساً قانونياً يتيح للبلدان الأخرى أن تطالب بالتعويض عن الأضرار التي تكبدها الحكومات المحلية أو غيرها من الكيانات الحكومية المنضوية في إطار الدولة، وأشارت في هذا الصدد إلى قرار المؤتمر ٤/٦.

٦- وبناءً على ذلك، طلب الفريق العامل إلى الأمانة أن تواصل جهودها، رهنأ بتوافر الموارد، لجمع معلومات عن الممارسات الجيدة فيما يخص استبانة الضحايا وتعويضهم وفقاً لقرار المؤتمر ٢/٦، بوسائل منها التماس معلومات من الدول الأطراف وتنظيم حلقة نقاش لمجموعة من الخبراء أثناء الاجتماع الحادي عشر للفريق العامل.

٧- وعُقدت أثناء الاجتماع الحادي عشر للفريق العامل حلقة نقاش بشأن استبانة ضحايا الفساد وتعويضهم. وضمت الحلقة ممثلين لإحدى الدول الطالبة وإحدى الدول المتلقية للطلب، تقاسموا فيها تجاربهم في قضايا اعترف فيها بأن الدولة كانت ضحية للفساد. وقدم المشاركون في الحلقة عرضاً لقضايا استخلصت منها ولاياتهم القضائية دروساً مهمة فيما يخص تعويض الضحايا. وأكد الخبراء، ضمن جملة أمور، على تحديات معينة لزم معالجتها، في تلك القضايا. وشملت تلك التحديات ما يلي: (أ) الحاجة إلى التعاون بين الدول المعنية؛ و(ب) الحاجة إلى معالجة توقعات المراقبين الخارجيين المتفائلة بشأن ضمان ألا تشوب العملية شائبة فساد؛ و(ج) أهمية الشفافية والمساءلة في كل من الدول الطالبة والدول متلقية الطلب؛ و(د) الحاجة إلى تسريع خطوات استرداد الأموال العمومية؛ و(هـ) الحاجة إلى أطر قانونية متينة، تشمل استخدام شبكات استرداد الموجودات في دعم التعاون الدولي في جهود الاسترداد؛ و(و) استخدام بدائل للمساعدة القانونية المتبادلة، مثل الاسترداد المباشر من خلال دعوى مدنية.

٨- ورحّب المتكلمون بتخصيص الموجودات المستردة لتعويض الضحايا وتعزيز التنمية في الدول المعنية، والذي اتّسم بالشفافية والمساءلة. وأكدوا الحاجة إلى ضمان أن تكون الدول التي تعيد الموجودات على وعي بالتزامها فيما يخص إعادة الموجودات دون شروط، وفقاً للاتفاقية. وأشار المتكلمون إلى تنوع السبل والمقايضات المتاحة فيما يتعلق باسترداد الموجودات وتعويض الضحايا. وشددوا على أهمية الانخراط في عملية متوازنة في كل حالة، مع مراعاة طول مدة الإجراءات وعواقب ذلك على الضحايا، وكذلك الاحتمال المتمثل في عدم خضوع الراشين للملاحقة القضائية في حالة الدعاوى المدنية.

٩- وأشار عدّة متكلمين إلى أنه لا يوجد نهج واحد يناسب كل الحالات، بما في ذلك حالة استبانة الضحايا. وذكر أحد المتكلمين أن الدولة يمكن أن تكون ضحية حتى في الحالات المنطوية على تورط مسؤوليها هي في أفعال الفساد. ورأى عدّة متكلمين أنه يمكن للدول أن تزيد من الجهود التي تبذلها لضمان إعادة الموجودات إلى الضحايا، مثل تدابير تعزيز الثقة، وإتاحة المعلومات، والتنسيق فيما بين الوكالات واستخدام التمثيل الخارجي حيثما كان يساعد على تسهيل إعادة الموجودات.

وذكر المتكلمون أنهم تعلّموا عدداً من الدروس، وأنهم يُحسّنون نهجهم بشأن إعادة الموجودات، بما في ذلك لتعويض الضحايا، بوسائل مثل استخدام قواعد إجرائية أو مبادئ توجيهية واضحة.

١٠- ومن المتوقع أن ينتج عن دورة الاستعراض الثانية، التي تركز على الفصل الخامس من الاتفاقية، مزيد من المعارف عن كيفية تنفيذ الدول الأطراف لالتزاماتها. وفي سياق التسويات والآليات البديلة الأخرى، يتعين إجراء مزيد من التحليل لما يتسم به فرض الغرامات أو انتزاع الموجودات من طابع عقابي واختصاصي، خصوصاً في سياق المناقشة المتعلقة بتعويض ضحايا جرائم الفساد.

جيم- الخطوات المقبلة المقترحة

١١- تعتزم الأمانة تنظيم حدث خاص أثناء الدورة السابعة لمؤتمر الدول الأطراف بشأن مسألة تعويض ضحايا الفساد، بغية اكتساب مزيد من المعلومات من الدول وتبادل المعلومات عن الممارسات الحسنة. وسيشتمل الحدث على عروض متنوعة بشأن مواضيع معينة ودراسات حالة تتعلق بتعويض الضحايا، بهدف زيادة المعرفة بشأن كيفية تعويض ضحايا الفساد، بمن فيهم الدول الأجنبية، في الممارسة العملية.

١٢- ولعلّ المؤتمر يودّ تشجيع الدول الأطراف على مواصلة جهودها لإتاحة المعلومات عن الحالات والإجراءات والمبادئ التوجيهية المتصلة باستبانة ضحايا الفساد وتعويضهم.

١٣- ولعلّ المؤتمر يودّ التوصية بمراعاة المعارف المتعلقة باستبانة ضحايا الفساد وتعويضهم.

١٤- ولعلّ المؤتمر يودّ مناقشة سبل أخرى لدراسة التجارب المتعلقة بالجوانب العملية المختلفة لتعويض الضحايا، ولا سيما الحالات الخاصة والدروس المستفادة منها. ولعلّ المؤتمر يودّ أيضاً تشجيع الدول الأطراف على تقاسم المعلومات عن أيّ توجيهات أو مبادئ موجودة يتبناها الممارسون في ولاياتهم القضائية.

ثالثاً- استبانة الممارسات الفضلى ووضع مبادئ توجيهية لإتاحة المعلومات على نحو استباقي وفي الوقت المناسب

ألف- الإجراءات التي اتخذتها الأمانة

١٥- قدّمت الأمانة عرضاً للوثيقة CAC/COSP/WG.2/2017/2 إلى الفريق العامل في دورته الحادية عشرة، المعنونة "إتاحة المعلومات على نحو استباقي وفي الوقت المناسب، وفقاً للمادة ٥٦ من الاتفاقية". وتضمّنت الوثيقة لمحة عامة عن الإطار القانوني الدولي الحالي وعن حالة المعارف المتعلقة بالتشريعات الوطنية والممارسات القطرية ذات الصلة، كما تضمّنت أمثلة لبعض الحالات. واستندت الوثيقة إلى المعلومات التي قدمتها الدول الأطراف استجابة لمذكرة شفوية أرسلت في ٢ أيار/مايو ٢٠١٧،^(١)

(١) حتى وقت إعداد هذا التقرير، كان قد ورد ١٧ رداً، نشر معظمها في الصفحة الشبكية للاجتماع الحادي عشر للفريق العامل (www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-AssetRecovery/session11.html).

وكذلك إلى التقارير القطرية والخلاصات الوافية للدول الأطراف الـ ١٥٦ التي أنهت استعراضاتها القطرية بشأن الفقرة ٤ من المادة ٤٦ من الاتفاقية، التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالمادة ٥٦.

١٦- وتنص المادة ٥٦ من الاتفاقية على ما يلي: "تسعى كل دولة طرف، دون إخلال بقانونها الداخلي، إلى اتخاذ تدابير تجيز لها أن تحيل، دون مساس بتحقيقاتها أو ملاحقاتها أو إجراءاتها القضائية، معلومات عن العائدات المتأتية من الأفعال المجرمة 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".

١٧- وإلى جانب الاتفاقية، هناك عدّة معاهدات إقليمية ودولية تتناول الإرسال التلقائي للمعلومات (المادة ١٨، الفقرتان ٤ و ٥، من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية؛ والبروتوكول الإضافي الثاني للاتفاقية الأوروبية بشأن المساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية؛ والمادة ٢٠ من اتفاقية مجلس أوروبا المتعلقة بغسل عائدات الجريمة والبحث عنها وضبطها ومصادرتها وتمويل الإرهاب؛ والاتفاقية المنفذة لاتفاق شينغن، المؤرخ ١٤ حزيران/يونيه ١٩٨٥، بين حكومات دول اتحاد بنيلوكس الاقتصادي وجمهورية ألمانيا الاتحادية والجمهورية الفرنسية بشأن الإلغاء التدريجي لإجراءات التفتيش على حدودها المشتركة؛ والمادة ٢٩ من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد؛ والمادة ٤، الفقرة ١، من اتفاق التعاون بين الدول الأعضاء في رابطة الدول المستقلة على مكافحة الجريمة؛ والمادة ٨ من اتفاقية المساعدة القانونية المتبادلة فيما بين مجموعة البلدان الناطقة باللغة البرتغالية). وفي سياق استعراض تنفيذ الفقرة ٤ من المادة ٤٦، أشار كثير من البلدان إلى تلك المعاهدات الإقليمية، وكذلك إلى معاهدات أو اتفاقات أو ترتيبات أو مذكرات تفاهم ثنائية تتضمن أحكاماً بشأن الإفصاح التلقائي.

١٨- وبوجه عام، لا يتطلب الإفصاح التلقائي أساساً تعاهدياً. وكما هو الحال في سائر مسائل المساعدة القانونية المتبادلة، يمكن كل البلدان تقريراً أن تفصح عن المعلومات تلقائياً في حال عدم وجود معاهدة، عملاً بمبدأ المعاملة بالمثل أو بترتيبات خاصة بكل حالة على حدة. غير أن هناك بضعة بلدان تشترط أساساً تعاهدياً أو ترى أن الإرسال التلقائي للمعلومات، بدون أساس تعاهدي، يتطلب إذنًا خاصاً. وذكرت عدّة دول أنه يمكنها استخدام الاتفاقية كأساس قانوني للإفصاح التلقائي. ومع أن المعاهدات والترتيبات ليست ضرورية لمعظم البلدان، فهي يمكن أن تسهل وتشجع الإفصاح التلقائي عن المعلومات من خلال توفير الوضوح القانوني بشأن حواز ومشروعية إتاحة المعلومات على هذا النحو، كما أنه يوصى بها كتدبير سياساتي لدعم الإفصاح التلقائي.^(٢)

١٩- وفيما يخص التشريعات الوطنية، فإن زهاء ٢٠ في المائة تقريباً من البلدان الـ ١٥٤^(٣) التي أنهت استعراضاتها بشأن الفقرة ٤ من المادة ٤٦، قد سنتّ تشريعات خاصة بشأن الإفصاح التلقائي.

(٢) Kevin M. Stephenson and others, *Barriers to Asset Recovery: An Analysis of the Key Barriers and Recommendations for Action* (Washington, D.C., World Bank, 2011), p. 22.

(٣) حتى وقت إعداد هذا التقرير.

وأدخلت غالبية البلدان تلك الأحكام في قوانينها العامة، مثل قوانين المساعدة القانونية المتبادلة أو قوانين الإجراءات الجنائية. ومن البلدان التي فعلت ذلك، يُذكر بوجه خاص عددٌ من بلدان مجموعة دول أوروبا الغربية ودول أخرى ومجموعة دول شرق أوروبا، وكذلك اثنتان من مجموعة الدول الأفريقية. كما أدرج بلدان من مجموعة الدول الأفريقية أحكاماً بشأن الإفصاح التلقائي عن المعلومات في قانونيهما الخاصين بمكافحة الفساد، وأدرج بعض البلدان من كل المجموعات الإقليمية أحكاماً من هذا القبيل في قوانينها الخاصة بمكافحة غسل الأموال. وليست لدى الغالبية العظمى من البلدان تشريعات خاصة بالإفصاح التلقائي. غير أن هذا لم يُعتبر عقبة أمام الإفصاح التلقائي إلا في بلد واحد فقط، هو الآن في سبيله إلى معالجة هذه المسألة في مشروع قانون. ورأى عدد من البلدان أن الإرسال التلقائي للمعلومات ممكن طالما أنه غير محظور، حتى وإن لم يسمح به صراحة. ومع أن وجود التشريع لا يعتبر شرطاً للإفصاح التلقائي في معظم البلدان، فإن عدداً من التقارير القطرية يتضمن توصيات لسن تشريع من هذا القبيل. كما أن بعض الوثائق المتعلقة بالسياسة العامة تتضمن توصيات لسن تشريعات خاصة بهذا الشأن.^(٤)

٢٠- وترتني البلدان التي لديها تشريعات قائمة متطلبات وشروطاً مختلفة لإتاحة المعلومات تلقائياً. إذ إن بعضها لا يُدرج في تشريعاته سوى الشروط الواردة في المادة ٤٦ من الاتفاقية مثل مبدأ التخصص (لا يجوز استخدام المعلومات لأغراض أخرى غير الغرض الذي قُدم لأجله الطلب أو اشتُرِع لأجله القانون المنظم لتقديم الطلبات)، أو متطلبات السرية العامة أو شرط إتاحة المعلومات "دون المساس بتحرّياتها أو ملاحقاتها أو إجراءاتها القضائية". غير أن هناك قوانين وطنية أخرى تتضمن اشتراطات صارمة جداً، مثل اشتراطات حماية البيانات وحذفها التي تتجاوز حدود متطلبات السرية، أو اشتراطات الحد الأدنى للعقوبة (الحبس لمدة أقصاها خمس سنوات) أو اشتراط أن تكون المعلومات متعلقة بجرائم ذات درجة معينة من الجسامة، مثل الجرائم التي تفي بشروط تسليم المطلوبين. وهناك أيضاً بلدان تشترط وجود أساس تعاهدي أو لديها متطلبات إجرائية صارمة، مثل قرار صادر على مستوى وزاري.

٢١- وفيما يخص المؤسسة التي تتولى إرسال المعلومات، عادةً ما تسمح الدول الأطراف للسلطات المختصة التي تنشأ منها المعلومات أن ترسلها تلقائياً إلى الخارج. غير أن بلداناً قليلة فحسب قد عيّنت سلطة واحدة محددة لإرسال المعلومات الناشئة عن كل السلطات المختصة. وكثيراً ما تنشأ المعلومات في وحدات الاستخبارات المالية، ولكن يمكن أيضاً أن تنشأ لدى أي جهاز لإنفاذ القانون أو أي سلطة قضائية تشارك في التحقيق في قضايا الفساد أو الفصل فيها. ويتطلب إرسال المعلومات تلقائياً درجة عالية من الثقة في النظراء الذين يتلقون المعلومات. ومن ثم، فإن لشبكات أجهزة إنفاذ القانون والمنصات المأمونة، وكذلك قنوات الاتصال غير الرسمية، والموظفين المتبديين في بعثات خارجية وموظفي الاتصال المعيّنين، دوراً أساسياً في هذا الشأن.

٢٢- وفيما يخص دور الولايات القضائية المتلقية، تمثل المتابعة النشطة أحد المتطلبات المهمة لنجاح الإفصاح التلقائي. ولكي يتسنى إجراء متابعة ناجحة للمعلومات المتلقاة، يوصى بأن يتصل متلقو

(٤) Stephenson and others, *Barriers to Asset Recovery*, p. 6.

المعلومات المفصّل عنها تلقائياً بسلطة المنشأ للاطلاع على سير القضية الأجنبية وضمان بقاء الموجودات قيد التجميد ومناقشة ما يتعين اتخاذه من خطوات تالية. كما أنّ من المهم أن يفتح البلد المتلقّي تحقيقاً، ويُعد في سياق طلباً للمساعدة القانونية المتبادلة من أجل إضفاء طابع رسمي على عملية إرسال المعلومات واستكمال المعلومات المتلقاة. وفي كثير من الحالات، يُسمح أيضاً بطلب لتجميد أو حجز الموجودات (أو لمواصلة ذلك).^(٥)

٢٣- ويمثّل الإفصاح التلقائي في سياق عمليات التجميد الإداري حالة خاصة مهمة. وقد اعتمدت عمليات التجميد الإداري ونُفذت على نطاق واسع لأول مرة في سياق الربيع العربي. فقد اتخذت سويسرا وكندا والولايات المتحدة الأمريكية وبلدان الاتحاد الأوروبي، في الفترة الممتدة من عام ٢٠١٠ حتى حزيران/يونيه ٢٠١٢، تدابير لتجميد الموجودات إدارياً. وكان من بين العقبات التي أعاقَت التقدّم في قضايا استرداد الموجودات هذه هو أنّ الولايات القضائية الطالبة ذكرت إلى أنّها ليست على علم بأوامر التجميد وأماكن الموجودات المجمدة ومقاديرها. ومن ثم، فقد استخدمت الولايات القضائية التي جمّدت الموجودات إدارياً عمليات الإفصاح التلقائي لتوفير المعلومات عن تلك الموجودات. وذهبت دول أخرى أبعد من ذلك، إذ وفرت خدمات لبناء قدرات الممارسين في الولايات القضائية الأجنبية من أجل متابعة تلك التدابير، من خلال انتداب مستشارين إقليميّن، مثلاً.^(٦)

٢٤- وهناك حالة خاصة مهمة أخرى، هي الإفصاح التلقائي عن المعلومات المتعلقة بالتسويات الجارية أو المنتهية لحل قضايا رشو الموظفين الأجانب. إذ تضمنت دراسة حديثة العهد أجرتها مبادرة "ستار"^(٧) عدداً من التوصيات، منها أنه ينبغي للولاية القضائية الطالبة للتسوية أن تبادر تلقائياً إلى إبلاغ الولاية القضائية المتأثرة بأنّ هناك مفاوضات تجري من أجل التوصل إلى تسوية ما، كما ينبغي لها أن تتيح، على نحو استباقي، المعلومات المتعلقة بالتسويات المبرمة مع بلدان أخرى يحتمل تأثرها. وينبغي للبلدان التي يُزعم أنّ موظفيها قد تلقوا رشى أن تسرّع جهودها لإجراء تحقيقات وملاحقات قضائية فعّالة ضد الراشين والمرشّين (لمزيد من التفاصيل عن التسويات، انظر الباب الرابع أدناه).

باء- مناقشات الفريق العامل وتوصياته

٢٥- أثناء الاجتماع الحادي عشر للفريق العامل، عُقدت حلقة نقاش بشأن إتاحة المعلومات استباقياً وفي الوقت المناسب. وأبلغ المناظر من سويسرا الفريق بأنّ التشريع السويسري يرتئي إرسال المعلومات تلقائياً على ثلاثة مستويات: المستوى القضائي، ومستوى وحدة الاستخبارات المالية، والمستوى الإداري (ويحكم هذا المستوى الأخير تشريع حديث العهد نسبياً). وقدم المناظر من بلجيكا عرضاً للقضية المتعلقة بموجودات السيد بن علي، رئيس تونس السابق، من وجهة نظر

(٥) Jean-Pierre Brun and others, *Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners* (Washington, D.C., World Bank, 2011), p. 137; and Larissa Gray and others, *Few and Far: The Hard Facts on Stolen Asset Recovery* (Washington, D.C., World Bank, 2014), p. 3.

(٦) Gray and others, *Few and Far*, p. 42.

(٧) Jacinta Anyango Oduor and others, *Left out of the Bargain: Settlements in Foreign Bribery Cases and Implications for Asset Recovery* (Washington, D.C., World Bank, 2014).

بلجيكا. ومع أنه لم يكن قد سُنَّ تشريع داخلي لدعم تنفيذ قرار مجلس الاتحاد الأوروبي 2011/72/CFSP، المؤرخ ٣١ كانون الثاني/يناير ٢٠١١، بشأن التدابير التقييدية الموجهة ضد أشخاص وكيانات معينة في ضوء الحالة القائمة في تونس آنذاك، سارعت بلجيكا إلى تجميد وحجز الموجودات المعنية، وأنشأت نظاماً لتبادل المعلومات استباقياً، وأقامت اتصالاً مباشراً مع تونس لمساعدتها على إعداد طلبها الخاص بالمساعدة القانونية المتبادلة. وأبلغ المناظر من مجموعة إيغمونت المشاركين عن دور المجموعة في إتاحة المعلومات تلقائياً. وقال إن مجموعة إيغمونت أنشئت في عام ١٩٩٥، كهيئة جامعة لوحدات الاستخبارات المالية، وهي تضم ١٥٦ عضواً يتبادلون المعلومات بحرية وعلى نحو تلقائي وعند الطلب على أساس المعاملة بالمثل. وتوفر المجموعة منصة مشفرة لتبادل المعلومات، هي شبكة إيغمونت المشفرة، يمكن للمؤسسات الأعضاء أن تستخدمها لتبادل المعلومات. وأبرز المتكلم أهمية امتلاك وحدات الاستخبارات المالية ما يلزم من قدرات ومعدات لتبادل المعلومات بصورة فعالة.

٢٦- وأفاد المتكلمون عن تجارب بلدانهم في مجال التبادل التلقائي للمعلومات. فأشاروا إلى تشريعات معينة لدى بلدانهم، أو أوضحوا أن مؤسساتهم تتيح المعلومات بدون تشريع، استناداً إلى ممارسات راسخة، أو إلى الاتفاقية أو إلى معاهدات إقليمية ذات صلة. وأبلغ أحد المتكلمين الفريق العامل عن المساعدة التي قدمتها مبادرة "ستار" إلى بلده لتيسير الوصول إلى شبكات إقليمية وعالمية مثل المبادرة العالمية لجهات الوصل، المدعومة من المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول)، ومبادرة "ستار"، ووحدة التعاون القضائي، التابعة للاتحاد الأوروبي (يوروjust)، ومجموعة إيغمونت. وأشار أيضاً إلى المنتدى العربي لاسترداد الأموال. كما أكد على أن الإفصاح التلقائي، وكذلك استرداد الموجودات بوجه عام، يتوقفان على مدى الالتزام السياسي للدولة متلقي الطلب وعلى توافر القدرة التقنية على إتاحة المعلومات بسرعة.

٢٧- وختاماً، أوصى الفريق العامل بأن تعمل الأمانة، بالتشاور مع الفريق العامل، على مواصلة جهودها لاستبانة الممارسات الفضلى ووضع مبادئ توجيهية لإتاحة المعلومات استباقياً وفي الوقت المناسب. وإلى جانب نقاط المناقشة المقترحة في الوثيقة CAC/COSP/WG.2/2017/2، يمكن مناقشة الكيفية التي يمكن بها الجمع بين جهات الوصل المعنية بتبادل المعلومات من مختلف الشبكات، وتحسين التواصل والتنسيق بين الشبكات المختلفة. وأعاد الفريق العامل تأكيد الحاجة إلى أن تتيح الدول الأطراف المعلومات المتعلقة بالتسويات وسائر الآليات البديلة، بوسائل منها استخدام الوسائط العمومية حيثما كان مناسباً.

جيم- الخطوات المقبلة المقترحة

٢٨- استجابة لتوصية الفريق العامل، ستواصل الأمانة جهودها، بالتنسيق مع الفريق العامل، لاستبانة الممارسات الفضلى ووضع مبادئ توجيهية لإتاحة المعلومات استباقياً وفي الوقت المناسب. وستوفر نقاط المناقشة التالية التي اقترحت لأول مرة في الوثيقة CAC/COSP/WG.2/2017/2، إلى جانب مجالات المناقشة التي أوصى بها الفريق العامل (والمذكورة في الفقرة ٢٩ أدناه)، نقطة الانطلاق في هذا الشأن:

٢٠٠ تقديم المساعدة في إجراءات المساعدة القانونية المتبادلة اللاحقة، إذا كان ذلك مناسباً؛

(ز) في حالات التسوية، يمكن إدراج ما يلي كممارسات جيدة:

١٠٠ قيام البلدان التي تطلب التسوية بإرسال المعلومات تلقائياً إلى البلدان المتأثرة الأخرى، فيما يخص الوقائع الأساسية للقضية؛

٢٠٠ إتاحة المعلومات استباقياً بشأن التسويات المبرمة مع سائر البلدان التي يُحتمل أن تتأثر بها؛

(ح) كيف يمكن الجمع بين جهات الوصل المعنية بتبادل المعلومات من مختلف الشبكات، وكيف يمكن تحسين التواصل والتنسيق بين الشبكات المختلفة.

٢٩- ولعلّ المؤتمر يودُّ تقديم إرشادات بشأن المنهجية التي ينبغي اعتمادها فيما تبذله الأمانة من جهود متواصلة لإرساء ممارسات فضلى ومبادئ توجيهية بشأن إتاحة المعلومات استباقياً وفي الوقت المناسب.

رابعاً- النظر في جدوى وضع مبادئ توجيهية فيما يخص استخدام الدول الأطراف للتسويات وغيرها من الآليات البديلة

ألف- الإجراءات التي اتخذتها الأمانة

٣٠- اتساقاً مع القرار ٢/٦، أعدت الأمانة مذكرةً عنونها "التسويات والآليات البديلة الأخرى في قضايا الرشوة عبر الوطنية وآثارها على استرداد الموجودات المسروقة وإعادة تأهيلها"، لينظر فيها الفريق العامل في اجتماعه العاشر (CAC/COSP/WG.2/2016/2). واستندت المذكرة إلى استنتاجات دراسة اضطلعت بها مبادرة "ستار" تحت عنوان "Left Out of the Bargain: Settlements in Foreign Bribery Cases and Implications for Asset Recovery"، وتضمنت تحليلاً لبيانات إضافية عن تسويات أبرمت في الفترة بين منتصف عام ٢٠١٢ ونهاية نيسان/أبريل ٢٠١٦، بغية البت فيما يلي: (أ) ما إذا كان الاتجاه المتمثل في استخدام التسويات وغيرها من الآليات البديلة قد قطع أي شوط ذي شأن من التطور منذ منتصف ٢٠١٢؛ و(ب) ما إذا كانت الفوارق بين المبالغ المحصّلة من هذه التسويات وغيرها من الآليات البديلة، من جانب، والمبالغ المعادة إلى البلدان المتأثرة، من جانب آخر، قد بقيت كما هي؛ و(ج) ما إذا كان إشراك البلدان المتأثرة والضحايا الآخرون في إبرام تسويات وغيرها من الآليات البديلة قد ازداد تواتراً منذ منتصف ٢٠١٢.

٣١- وإلى جانب ذلك، واتساقاً مع القرار ٢/٦ والتوصيات التي أصدرها الفريق العامل عند اختتام اجتماعه العاشر، في ٢ أيار/ مايو ٢٠١٧ عمّمت الأمانة مذكرة شفوية على جميع الدول الأطراف والدول الموقعة، طالبة منها تقديم معلومات عن استخدام التسويات وغيرها من الآليات البديلة. وقُدِّم إلى الفريق العامل في اجتماعه الحادي عشر تحديث شفوي بشأن المعلومات المتلقاة. وبحلول ٤ أيلول/سبتمبر ٢٠١٧، كانت بلدان قليلة فحسب قد قدّمت معلومات شاملة بشأن هذا

الموضوع، كما لم تُقدّم أي بيانات موضوعية يمكن أن تحدث تغييراً مهماً في الملاحظات الواردة في الوثيقة CAC/COSP/WG.2/2016/2.

٣٢- وبينما ستواصل الأمانة تحليل المعلومات المتلقاة من الدول الأعضاء بشأن هذا الموضوع يُعرض أدناه ملخص للملاحظات الواردة في الوثيقة CAC/COSP/WG.2/2016/2.

تعريف تعبير "التسوية"

٣٣- تُسبّر الولايات القضائية المختلفة إجراءات التسوية بطرائق مختلفة. وتنحو الولايات القضائية التي تتبع نظام القانون العام إلى تفضيل عملية تفاوضية يتوصل فيها الجانبان (الادعاء والمدعى عليه) إلى اتفاق مقبول لكليهما. ثم يُقدّم الاتفاق، الذي يكون عادة في شكل إقرار بالذنب، إلى قاض للمصادقة عليه. ولكن نشأت أيضاً أشكال أخرى للتسوية، منها التسويات المدنية في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، واتفاقات الملاحقة المؤجلة واتفاقات عدم الملاحقة في الولايات المتحدة الأمريكية، واتفاقات جبر الأضرار خارج نطاق المحكمة في نيجيريا.

٣٤- وفي البلدان التي تتبع نظام القانون المدني، تنحو العملية، رغم احتمال إجراء مفاوضات، إلى اتخاذ شكل اقتراح يقدمه المدعي العام إلى المدعى عليه بأن يُقر المسؤولية ويوافق على دفع مبلغ محدد من المال أو الوفاء بشروط معينة، ومن أجل تفادي إجراءات مطولة.

٣٥- ومن ثم، فإنّ لتعبير "التسوية" هنا تعريفاً فضفاضاً، بما يعني أي إجراء لا يرقى إلى مصاف المحاكمة الكاملة. ولا يُقصد بهذا التعريف أن يكون تعريفاً قانونياً.

التطورات الأخيرة في مجال استخدام التسويات

٣٦- لا تزال مجموعة متزايدة التنوع من البلدان النامية والمتقدمة، ذات التقاليد القانونية القائمة على القانون المدني والقانون العام على السواء، تعتمد التسويات وغيرها من الآليات البديلة.

٣٧- وقد مثل استحداث نهج "اتفاق الملاحقة المؤجلة"، الذي اعتمدته المملكة المتحدة في عام ٢٠١٤، تطوراً مهماً لدى الولايات القضائية التي تتبنى نظام القانون العام. فمن خلال اتفاق الملاحقة المؤجلة، يمكن للشركات أن تدفع تعويضاً عن الضرر الناجم عن سلوكها الإجرامي، ولكن تتجنب العواقب السلبية الخطيرة التي تستتبعها الإدانة الجنائية عادة، مثل تكبد الجزاءات وإصابة صورتها لدى الناس بأضرار غير قابلة للإصلاح.^(٨) وفي المملكة المتحدة، يُبرم اتفاق الملاحقة المؤجلة بين مدع وشركة (ولكن ليس بين مدع وأفراد)، تحت إشراف قاض ورهنأ بموافقته. وهو يتيح وقف الملاحقة بأن تُعلّق لفترة زمنية محددة ما دامت الشركة تفي بالشروط الواردة في الاتفاق.

٣٨- وفي الولايات المتحدة، لا تزال التسويات في القضايا الجنائية المتعلقة برشو الأجانب تُجرى من خلال اتفاقات الإقرار بالذنب واتفاقات الملاحقة المؤجلة واتفاقات عدم الملاحقة، رغم أن لجنة

(٨) يمكن الاطلاع على مزيد من المعلومات في الموقع الشبكي للمكتب المعني بجرائم الاحتيال الخطيرة في المملكة المتحدة (www.sfo.gov.uk). وانظر أيضاً *Sentencing Council, Fraud, bribery and money laundering offences*, Definitive Guideline (London, 2014).

الأوراق المالية والبورصات في الولايات المتحدة تستخدم عادة الأمر الزجري أو أمر التوقف والكف فيما تبرمه من تسويات. غير أن تلك اللجنة توصلت في عام ٢٠١٣ إلى أول اتفاق عدم ملاحقة في قضية تمس قانون ممارسات الفساد في الخارج وتعلق بشركة رالف لورلين (Ralph Lauren Corporation)، وأبرمت تلك اللجنة، في شباط/فبراير ٢٠١٦، أول اتفاق ملاحقة مؤجلة مع فرد مدعى عليه في قضية شركة (Parametric Technology).^(٩)

٣٩- وقد تراجع العدد الإجمالي للتسويات في رشو الأجانب والقضايا الأخرى بين عامي ٢٠١٢ و٢٠١٥. غير أنه تجدر الإشارة إلى أن هذا الرقم يدل، في المقام الأول، على تراجع في استخدام التسويات في قضايا رشو الأجانب في الولايات المتحدة، إذ إن قرابة ثلاثة أرباع التسويات أبرمتها سلطات الولايات المتحدة. وفي الوقت ذاته، بدأت ولايتان قضائيتان في استخدام التسويات في تحديد الجزاءات المفروضة في قضايا الرشى الأجنبية.^(١٠)

٤٠- وهناك أيضاً أمثلة حديثة العهد لبلدان تأثرت بتسويات، فأجرت تحقيقات وملاحقات جنائية كبيرة حظيت بتغطية إعلامية واسعة. ومع ذلك، فإن توافر المعلومات لعامة الناس عن تلك التحقيقات والملاحقات يظل محدوداً.

حجم الجزاءات النقدية المفروضة في إطار التسويات

٤١- أثناء الفترة الممتدة من عام ١٩٩٩ إلى منتصف عام ٢٠١٢، فُرضت جزاءات نقدية بلغ مجموعها ٦,٩ مليارات دولار.

٤٢- وأثناء الفترة من منتصف عام ٢٠١٢ إلى نهاية نيسان/أبريل ٢٠١٦، فُرضت جزاءات نقدية تزيد قليلاً على ٣,٩٨ مليارات دولار.^(١١)

٤٣- ورغم تراجع العدد الإجمالي للتسويات المبرمة أثناء الفترة الممتدة من منتصف عام ٢٠١٢ إلى نيسان/أبريل ٢٠١٦، شهد حجم الجزاءات المفروضة في إطار التسويات المنفردة ازدياداً عاماً.

(٩) United States Securities and Exchange Commission, “Non-prosecution agreement”, 18 April 2013 (available at www.sec.gov/news/press/2013/2013-65-npa.pdf); and *ibid.*, “SEC announces non-prosecution agreement with Ralph Lauren Corporation involving FCPA misconduct”, 22 April 2013 (available at www.sec.gov/news/press-release/2013-2013-65.htm). In the Parametric Technology case, the Securities and Exchange Commission deferred prosecution agreement noted that the defendant was eligible for a deferred prosecution agreement as he had certified that he had “never been charged or found guilty of violating the federal securities laws, or been a party to a civil action or administrative proceeding concerning allegations or findings of violations of the federal securities laws”. The deferred prosecution agreement of 18 November 2015, and other information on the case is available from the StAR Initiative Corruption Cases Database (<http://star.worldbank.org/corruption-cases/node/20443>).

(١٠) CAC/COSP/WG.2/2016/2، الشكل الأول والجدول الأول.

(١١) المرجع نفسه، الفقرة ٢١ والشكل الثاني.

أنواع الجزاءات النقدية المفروضة في إطار التسويات

٤٤ - تشكل الأنواع التالية من الجزاءات النقدية فيما يبدو العناصر المكونة للتسويات في الولايات القضائية المختلفة:

(أ) "المصادرة"، وهي الحرمان الدائم من الموجودات. بمقتضى أمر صادر عن محكمة أو أي سلطة مختصة تابعة للدولة. ويمكن أن تكون في شكل مصادرة قائمة على إدانة، أو مصادرة غير قائمة على إدانة، أو مصادرة إدارية؛

(ب) "التجريد"، وهو انتصاف مدني في الولايات القضائية التي تأخذ بنظام القانون العام. والتجريد، شأنه شأن المصادرة، هو شكل من أشكال التسليم القسري للأرباح المتحصلة بصورة غير مشروعة؛

(ج) "الغرامات"، وهي جزاءات نقدية تُدفع للدولة المعنية. بمعاقبة المخطئ؛

(د) "رد الخسارة"، وهو أمر صادر إلى طرف مذنب بأن يرد الخسارة التي تكبدها الطرف المتضرر، بحيث يُعيد الوضع، قدر الإمكان، إلى ما كان عليه تقريباً قبل وقوع الضرر؛ ويمكن أن يكون رد الخسارة انتصافاً مدنياً أو جنائياً؛

(هـ) "التعويض"، وهو شبيه برد الخسارة، من حيث كونه يميز للمحكمة أن تصدر أمر تعويض في قضية جنائية تبين فيها وجود ضحية ثبت تعرضه للضرر؛

(و) "الجبر"، وهو يعني، في سياق الوثيقة CAC/COSP/WG.2/2016/2، مدفوعات تبرعية أو طوعية يقدمها المخطئ تكفيراً عما سببه من ضرر.^(١٢)

٤٥ - وكان حجم الجزاءات النقدية المفروضة بغرض حرمان الجاني المزعوم من العائدات المكتسبة بشكل غير مشروع، مثل المصادرة الجنائية، والتجريد المدني من الأرباح وما يتعلق بها من فوائد مصرفية مكتسبة قبل صدور الحكم، قرابة ٤,٣٥ مليارات دولار، أو ٤٠,١ في المائة من جميع الجزاءات النقدية المفروضة، عن كامل الفترة الممتدة من عام ١٩٩٩ إلى نهاية نيسان/أبريل ٢٠١٦.^(١٣)

الموجودات المعادة والتي صدر أمر بإعادتها

٤٦ - يتضمن الكتاب المعنون "Left out of the Bargain" معلومات عن ٣٩٥ حالة تسوية حدثت في الفترة بين عام ١٩٩٩ ومنتصف عام ٢٠١٢. ونتج عن تلك التسويات ما مجموعه ٦,٩ مليارات دولار من الجزاءات النقدية. وكان ٥,٩ مليارات دولار تقريباً من ذلك المبلغ عبارة عن جزاءات نقدية فرَضَها بلد غير البلد الذي زُعم أن أحد موظفيه العموميين قد تقاضى رشوة. ومن ذلك

(١٢) Anyango Oduor and others, *Left Out of the Bargain*, figure B4.1.1.

(١٣) يتضمن الشكلاان الثالث والرابع، الواردان في الوثيقة CAC/COSP/WG.2/2016/2، توزيعاً تفصيلياً لمبالغ الجزاءات النقدية حسب نوعها، أثناء الفترتين من عام ١٩٩٩ إلى منتصف عام ٢٠١٢، ومن منتصف عام ٢٠١٢ حتى نهاية نيسان/أبريل ٢٠١٦.

المبلغ، البالغ حجمه ٥,٩ مليارات دولار، كان الجزء الذي أُعيد إلى البلدان التي زُعم أن موظفيها قد تقاضوا رشى، أو أُمر بإعادته إليها، لا يتجاوز نحو ١٩٧ مليون دولار، أو ٣,٣ في المائة.^(١٤)

٤٧- وأثناء الفترة الممتدة من منتصف عام ٢٠١٢ إلى نهاية نيسان/أبريل ٢٠١٦، فُرضت جزاءات نقدية مجموعها ٣ ٩٨٠ ٧٨٩ ٧٠٠ دولار. وكان كل ذلك المبلغ تقريباً (أو ٣ ٩٨٠ ٦٥٢ ٣٧٥ دولاراً منه) عبارة عن جزاءات نقدية فرضتها دولة غير تلك التي زُعم أن أحد موظفيها العموميين قد تقاضى رشوة. ولم يُعد من هذا المبلغ إلى البلد التي زُعم أن موظفيه قد ارتشوا سوى ٧ ٠٤٦ ١٩٧ دولاراً (أو ٠,١٨ في المائة). وكان ذلك المبلغ نتاج تسوية واحدة أبرمها المكتب المعني بجرائم الاحتيال الخطيرة في المملكة المتحدة في سياق قضية Standard Bank وتنتج عنها تعويضات للولاية القضائية المتضررة (جمهورية تنزانيا المتحدة) شملت ٦ ملايين دولار في شكل تعويض، و ١ مليون دولار في شكل فائدة مصرفية.^(١٥)

٤٨- وإلى جانب ذلك، بلغ مجموع المبالغ التي أُعيدت أو أُمر بإعادتها في الفترة بين عام ١٩٩٩ ومنتصف عام ٢٠١٢ في سياق قضايا كانت الولاية القضائية القائمة بالإنفاذ هي ذاتها الولاية القضائية التي ينتمي إليها الموظفون العموميون الأجانب الذين زُعم أنهم تقاضوا رشى، نحو ٥٥٦ مليون دولار.^(١٦) وفي الفترة الممتدة من منتصف عام ٢٠١٢ إلى نيسان/أبريل ٢٠١٦، كان المبلغ المناظر ٣٢ ١٣٧ دولاراً.^(١٧)

شفافية اتفاقات التسوية والمفاوضات

٤٩- يحتوي الموقعان الشبكيان لوزارة العدل ولجنة الأوراق المالية والبورصات بالولايات المتحدة على معلومات شاملة عن اتفاقات التسوية (اتفاقات الإقرار بالذنب، واتفاقات الملاحقة المؤجلة واتفاقات عدم الملاحقة).

٥٠- وفي هولندا، نشطت النيابة العامة كثيراً في اتخاذ إجراءات إنفاذية في السنوات الأخيرة. وتوجد في موقعها الشبكي وصلات للاطلاع على المعلومات ذات الصلة.^(١٨)

٥١- وفي الماضي، لم يكن في الموقع الشبكي للمكتب المعني بجرائم الاحتيال الخطيرة بالمملكة المتحدة باب منفصل مخصص لقضايا رشو الموظفين الأجانب، لكن في السنوات الأخيرة بدأ المكتب في توفير معلومات عن تلك القضايا في موقعه الشبكي. وخلافاً للولايات المتحدة، حيث يتاح لعامة الناس، مقابل رسم منخفض، الاطلاع على قاعدة بيانات إلكترونية بشأن جميع قضايا المحكمة

(١٤) Anyango Oduor and others, *Left Out of the Bargain*, p. 2 and table 4.2.

(١٥) United Kingdom, Serious Fraud Office, "SFO agrees first UK DPA with Standard Bank", 30 November 2015. Available at www.sfo.gov.uk

(١٦) Anyango Oduor and others, *Left Out of the Bargain*, p. 9 and table 4.1. Other asset returns, in the form of a tax settlement and creation of a special fund to support integrity projects, amounted to \$353.4 million (ibid., table 4.3).

(١٧) CAC/COSP/WG.2/2016/2، الفقرة ٣٤.

(١٨) www.om.nl/algemeen/english

الاتحادية، وعلى الوثائق المحفوظة فيها والشروح المتعلقة بجلسات الاستماع والالتماسات وغيرها من الأحداث،^(١٩) لا يتاح في المملكة المتحدة على الإنترنت سوى قدر محدود من محاضر المحاكم والأحكام القضائية المتعلقة بالمملكة المتحدة.

٥٢- وتباين درجة توافر وثائق القضايا الرسمية وإمكانية الاطلاع إليها في الولايات القضائية الأخرى. فقد نشرت سويسرا، على سبيل المثال، بيانات إعلامية عن التسويات المتعلقة بالكيانات الاعتبارية، ولكنها لم تنشر أي بيانات عن التسويات المتعلقة بأفراد.

٥٣- وقدمت ألمانيا بيانات إلى الفريق العامل المعني بالرشوة، التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ومع أن الإجراءات القضائية الخاصة بالمتهمين الأفراد مفتوحة أمام عامة الناس، فإن سجلات القضايا ليست كذلك.

التعاون الدولي وإتاحة المعلومات تلقائياً والتحقيقات المنسقة والمشاركة

٥٤- أثناء الفترة الممتدة من منتصف عام ٢٠١٢ إلى نهاية نيسان/أبريل ٢٠١٦، لم يكشف إلا عن حالة واحدة أفضت فيها إتاحة المعلومات تلقائياً إلى نجاح عملية إعادة العائدات إلى البلد المتضرر، من خلال إجراء تسوية. إذ أتاحت المملكة المتحدة المعلومات استباقياً لسلطات جمهورية تنزانيا المتحدة والولايات المتحدة، وهو تدبير أشاد به وأثنى عليه القاضي الذي ترأس الإجراءات القانونية ذات الصلة.^(٢٠)

٥٥- وكانت التسويات في قضية VimpelCom Limited، التي شملت هولندا والولايات المتحدة، أمثلة على التعاون الدولي الواسع النطاق في مجال الإنفاذ في سياق قضية تتعلق برشو الموظفين الأجانب.^(٢١) واتخذت الولايتان القضائيتان المعنيتان، أي هولندا والولايات المتحدة، تدابير تجاوزت نطاق إجراءات الإنفاذ ضد الشركات المعنية.

٥٦- كما شهود تعاون بين ولايات قضائية متعددة في القضايا المتعلقة بشركة Petrobras. فوفقاً لمكتب النائب العام السويسري، ناقشت السلطات في سويسرا والبرازيل، في آذار/مارس ٢٠١٦، مسألة إنشاء فريق تحقيق مشترك يهدف إلى تسريع الإجراءات التي تجريها سلطتنا الادعاء.

٥٧- ومع أن الأمثلة المذكورة أعلاه تشير إلى ارتفاع في مستوى التعاون، بما في ذلك في القضايا التي يمكن أن تفضي إلى تسويات، فلا يزال من غير الواضح ما إذا كان إرسال المعلومات تلقائياً إلى

(١٩) www.pacer.gov.

(٢٠) المملكة المتحدة، محاكم العدل الملكية، المكتب المعني بجرائم الاحتيال الخطيرة ضد شركة ستاندرد بانك، القضية رقم U20150854، الحكم القضائي المعتمد، ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥.

(٢١) تعتبر القضية كذلك مثلاً على إجراء إنفاذي يتطلب تعاوناً محلياً واسعاً فيما بين الوكالات المعنية. ففي الولايات المتحدة، جرى تعاون بين وزارة العدل والإدارة المعنية بإنفاذ قوانين الهجرة والجمارك التابعة لوزارة الأمن الوطني ولجنة الأوراق المالية والبورصات. وثمة حالات أخرى تطلبت إشراك دائرة الإيرادات الداخلية وشعبة التحقيقات الجنائية التابعة لها.

البلدان المتضررة الأخرى يجري بصورة منتظمة، وكيف يمكن أن يحدث ذلك، ما لم تنشر معلومات بهذا الشأن وقت تسوية القضية.

الاستنتاجات

٥٨- لا تزال التسويات وغيرها من الآليات البديلة تشكل أداة مهمة لمجموعة متزايدة التنوع من الولايات القضائية النامية والمتقدمة، ذات التقاليد المرتبطة بالقانون المدني والقانون العام على السواء، فيما يخص حل قضايا رشو الموظفين الأجانب وما يتصل به من جرائم.

٥٩- ولا تزال هناك فجوة كبيرة بين المبالغ التي يُتَحَصَّلُ عليها عن طريق التسويات وغيرها من الآليات البديلة والمبالغ التي تعاد إلى البلدان التي يُزعم أنَّ موظفيها العموميين قد ارتشوا. ففي الفترة المشمولة بهذه المذكرة (من منتصف ٢٠١٢ إلى نهاية نيسان/أبريل ٢٠١٦)، لم يُعد إلى البلدان الذي زُعم أنَّ موظفيها قد تلقوا رشى سوى ٧ ملايين دولار (أو ٠.١٨ في المائة) من أصل حوالي ٣,٩٨ مليارات دولار من الجزاءات النقدية المفروضة، مقابل ١٩٧ مليون دولار (أو ٣,٣ في المائة) من أصل ٥,٩ مليارات دولار من الجزاءات النقدية المفروضة في الفترة بين عام ١٩٩٩ ومنتصف عام ٢٠١٢.

٦٠- ومع أنَّ هناك أمثلة حديثة العهد تبين التزام ولايات قضائية منفردة بإشراك البلدان المتضررة المعنية وغيرها من الضحايا في التسويات، فإنَّ هذه الأمثلة لا تشير، بوجه عام، إلى ازدياد في تواتر إبلاغ الولايات القضائية التي يُزعم ارتشاء موظفيها العموميين أو استشارتها أو إشراكها بأي طريقة أخرى في إبرام التسويات عما كان عليه الأمر سابقاً.

٦١- ومع أنَّ الاستنتاجات الواردة في الكتاب المعنون "Left Out of the Bargain" تظل، فيما يبدو، صحيحة إلى حد بعيد على وجه الإجمال، فلا يزال من الصعب إجراء تقييم دقيق لاستخدام التسويات في كثير من الولايات القضائية، ولا سيما في حالة البلدان النامية. وسيطلب إجراء تقييم قاطع لاستخدام التسويات والآليات البديلة الأخرى في حسم قضايا الفساد عبر الوطنية تحليلاً أكثر تعمقاً وشمولاً.

باء- مناقشات الفريق العامل وتوصياته

٦٢- نظمت الأمانة، أثناء الاجتماع العاشر للفريق العامل، حلقة نقاش ركزت تحديداً على استخدام الدول الأطراف للتسويات والآليات البديلة الأخرى، ونوقشت فيها حالة تسوية في قضية رشوة عبر وطنية (قضية ستاندرد بانك) أفضت إلى إعادة موجودات من المملكة المتحدة إلى جمهورية تنزانيا المتحدة.

٦٣- وأبرز المتكلمون أهمية إتاحة المعلومات استباقياً في جميع المراحل المؤدية إلى إبرام التسويات. وأعرب عدد من المتكلمين عن قلقهم إزاء عدم إشراك الدول الطالبة والمتضررة في إجراءات التسوية والتصرف في الموجودات. وأعرب عدة متكلمين عن قلقهم إزاء الاتجاه الظاهر نحو فرض شروط على إعادة الموجودات التي هي عائدات أفعال غير مشروعة، بما في ذلك التأكد من مشروعية كيفية استخدام تلك الموجودات من جانب الدولة الطالبة في المستقبل.

٦٤- وأوصى الفريق العامل بأن تتيح الدول الأطراف المعلومات عن التسويات وغيرها من الآليات البديلة، بوسائل تشمل، عند الاقتضاء، الوسائط المتاحة لعامة الناس.

٦٥- وأوصى الفريق العامل بأن تتيح الدول الأطراف، حسب الاقتضاء، معلومات عن أطرها وإجراءاتها القانونية المتعلقة باسترداد الموجودات، وكذلك عن الكيفية التي تميز بها بين مختلف أشكال الجزاءات النقدية التي يمكن فرضها في إطار التسويات وغيرها من الآليات البديلة.

٦٦- وشجع الفريق العامل الدول على تزويد الأمانة بمعلومات عن أطرها وممارساتها القانونية ذات الصلة باستخدام التسويات والآليات البديلة الأخرى في حسم قضايا الفساد عبر الوطنية، وفقاً لقراري المؤتمر ٢/٦ و ٣/٦، بغية الإسهام في مناقشة مستنيرة بشأن النظر في جدوى وضع مبادئ توجيهية لتيسير اتباع نهج أكثر تناسقاً وشفافية للتعاون بين الدول الأطراف الطالبة ومتلقية الطلب، وكذلك لتيسير إعادة الموجودات فعلياً.

جيم- الخطوات المقبلة المقترحة

٦٧- ولعل المؤتمر يودُّ النظر في أن يطلب إلى الدول الأطراف مواصلة تزويد الأمانة بمعلومات عن أطرها وإجراءاتها القانونية ذات الصلة باستخدام التسويات والآليات البديلة الأخرى في حسم قضايا الفساد عبر الوطنية، وفقاً لقراري المؤتمر ٢/٦ و ٣/٦، وكذلك عن كيفية التمييز بين مختلف أشكال الجزاءات النقدية التي قد تفرض في إطار التسويات وغيرها من الآليات البديلة. ويمكن تقديم المعلومات بطريقة منظمة، على سبيل المثال من خلال استبيان شامل يُعدُّ بدعم من الأمانة ويتضمن مبادئ توجيهية مفصلة ترمي إلى تيسير عملية إعداد الدول الأطراف لتلك المعلومات. ويمكن أيضاً استخدام المعلومات التي يُتَحَصَّلُ عليها عن طريق هذه العملية كأساس لإجراء مناقشة مستنيرة بشأن النظر في جدوى وضع مبادئ توجيهية لتيسير اتباع نهج أكثر تناسقاً وشفافية للتعاون بين الدول الأطراف الطالبة والدول متلقية الطلب، وكذلك لتيسير إعادة الموجودات فعلياً.

٦٨- ولعل المؤتمر يودُّ أيضاً دعوة الدول الأطراف، حسب الاقتضاء، إلى جعل المعلومات المتعلقة بإبرام التسويات المنفردة وغيرها من الآليات البديلة متاحة لعامة الناس.

٦٩- ولعل المؤتمر يودُّ كذلك أن ينظر في توثيق التعاون مع المحافل الدولية الأخرى، بغية تعزيز فهم استخدام التسويات في قضايا الفساد عبر الوطنية وآثاره على استرداد الموجودات.

خامساً- مواضيع أخرى لمناقشات الفريق العامل المواضيعية

٧٠- استعداداً للدورة الثانية من آلية استعراض التنفيذ، وضع الفريق العامل خطة عمل للفترة ٢٠١٢-٢٠١٥، تضمّنَت بنوداً دائمة في جدول الأعمال ومواضيع محددة للمناقشة المواضيعية في كل من اجتماعاته.

٧١- وبعد الانتهاء من خطة العمل، حافظ الفريق العامل على هيكل بنود جدول الأعمال الدائمة والمناقشات المواضيعية. واتّبع الفريق في ذلك مضمون الولاية التي أسندتها إليه مؤتمر الدول الأطراف

في قراره ٢/٦، فأجرى مناقشة مواضيعية بشأن كل من المواضيع الثلاثة التي اختارها المؤتمر لإجراء مزيد من المداولات بشأنها.

٧٢- وقبل انعقاد الدورة الثامنة للمؤتمر، سيعقد الفريق العامل اجتماعين في فترة ما بين الدورات، أولهما في ٦ و٧ حزيران/يونيه ٢٠١٨، وثانيهما في ٢٩ و٣٠ أيار/مايو ٢٠١٩.

٧٣- ولعل المؤتمر يودُّ تقديم إرشادات بشأن مواضيع مناقشات الفريق المواضيعية المقبلة.