CAC/COSP/WG.2/2017/2
الأمم المتحدة
Distr.: General
15 June 2017
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني باسترداد الموجودات

فيينا، ٢٤ و٢٥ آب/أغسطس ٢٠١٧

البند ٤ (أ) من جدول الأعمال المؤقت*

مناقشتان مواضيعيتان: إتاحة المعلومات على نحو استباقي في الوقت المناسب، وفقاً للمادة ٥٦ من الاتفاقية

إتاحة المعلومات على نحو استباقي في الوقت المناسب، وفقاً للمادة ٥٦ من الاتفاقية

مذكِّرة من الأمانة

أولاً- مقدِّمة

١- أوعز المؤتمر إلى الفريق العامل، في قراره ٦/٢، باستهلال عملية استبانة الممارسات الفضلى ووضع مبادئ توجيهية لتبادل المعلومات على نحو استباقي في الوقت المناسب من أجل تمكين الدول الأطراف من اتخاذ الإجراءات المناسبة وفقاً للمادة ٥٦ من الاتفاقية.

٢- وقد شدَّد مؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية مراراً وتكراراً على المادة ٥٦. وحثَّ الدول الأطراف على "اتخاذ نهج استباقي إزاء التعاون الدولي بشأن استرداد الموجودات، بالاستفادة التامة من الآليات التي ينص عليها الفصل الخامس من الاتفاقية، بما في ذلك ... كشف المعلومات عن عائدات الجرائم بصورة تلقائية لغيرها من الدول الأطراف".(١) وفي مناسبات مختلفة، اعترف المؤتمر بالصعوبات التي تواجهها الدول في تحديد عائدات الفساد وتعقبها(٢) وأهمية المادة ٥٦.(٣) وشجَّع المؤتمر أيضاً الدول الأطراف على "النظر بصفة عاجلة في تنفيذ الفقرة ٤ من المادة ٤٦، والمادة ٥٦

* CAC/COSP/WG.2/2017/1.

(١) القرارات ٣/٣، الفقرة ٢؛ و٤/٤، الفقرة ٣؛ و٥/٣، الفقرة ٨؛ انظر أيضاً القرار ٥/٣، الفقرة ١٥.

(٢) القرارات ٤/٤، الفقرة ٨ من الديباجة؛ و٥/٣، الفقرة ٢١ من الديباجة؛ و٦/٣، الفقرة ٧ من الديباجة.

(٣) القراران ٥/٣، الفقرة ١١ من الديباجة؛ و٦/٢، الفقرتان ٧ و٨ من الديباجة.

من الاتفاقية"،[٤] وعلى "دعم تطوير الأدوات القائمة للتبادل الآمن للمعلومات والاستفادة منها، بغية تعزيز التبادل المبكر ومن تلقاء الذات للمعلومات فيما بين أوساط المجتمع الدولي المعنية بإنفاذ القانون".[٥] وأخيرا، حثَّ المؤتمر الدول الأطراف "التي تستخدم التسويات والآليات القانونية البديلة الأخرى لحل القضايا المتعلقة بالفساد على أن تبادر بتبادل المعلومات دون تقديم طلب مسبق، بحيث تشرك سائر الدول الأطراف المعنية في العملية في وقت مبكر، وفقاً للفقرة ٤ من المادة ٤٦ وللفقرة الفرعية ١ (و) من المادة ٤٨ وللمادة ٥٦ من الاتفاقية".[٦]

٣- وعقد الفريق العامل الدولي المفتوح العضوية المعني باسترداد الموجودات مناقشة مواضيعية، عن جملة أمور، ومنها المادة ٥٦ (التعاون الخاص)، في اجتماعه السابع، المعقود في فيينا في ٢٩ و٣٠ آب/أغسطس ٢٠١٣.[٧] وخلص الفريق العامل إلى أنه ينبغي للدول الأطراف النظر بصفة عاجلة في تنفيذ الفقرة ٤ من المادة ٤٦ والمادة ٥٦ من الاتفاقية بشأن إفشاء المعلومات دون طلب مسبق (تقرير الفريق العامل الفقرة ٥٤). وعلاوة على ذلك، اعتبر الفريق العامل أن المبادرة مبكراً بالاتصالات وتبادل المعلومات قبل بدء إجراءات المساعدة القانونية المتبادلة الرسمية عنصر حاسم لنجاح إجراءات استرداد الموجودات.[٨]

٤- وبخصوص المناقشة المقبلة لدى الفريق العامل، وبغية بدء عملية تحديد أفضل الممارسات ووضع مبادئ توجيهية بشأن إتاحة وتبادل المعلومات على نحو استباقي في الوقت المناسب، أرسلت الأمانة مذكرة شفوية إلى الدول الأطراف في ٢ أيار/مايو ٢٠١٧ تطلب فيها معلومات ذات صلة بالموضوع. وتلقت الأمانة ردوداً من ١٠ دول أطراف (الاتحاد الروسي وأرمينيا وألمانيا وأوكرانيا وبيرو وتشيكيا وسويسرا وفنزويلا (جمهورية-البوليفارية) ومنغوليا والولايات المتحدة الأمريكية).

٥- وإلى جانب الردود على المذكرة الشفوية، تستند هذه الوثيقة إلى عدد من المنشورات من مبادرة استرداد الموجودات المسروقة (مبادرة "ستار")،[٩] وإلى دليل المناقشة المعدِّ من أجل المناقشة المواضيعية المعقودة في عام ٢٠١٣.[١٠] وكذلك استُخدمت الخلاصات الوافية والتقارير القطرية المستمدة من الاستعراضات القطرية المنجزة بشأن ١٥٦ دولة طرفاً فيما يخص الفقرة ٤ من المادة ٤٦. ويجري حالياً تحديث الدراسة "حالة تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" لكي تتبدى

(٤) القرار ٣/٥، الفقرتان ٢٦ و٢٧.

(٥) القرار ٣/٥، الفقرة ١٧.

(٦) القرار ٢/٦، الفقرة ١٠.

(٧) يرد في الوثيقة CAC/COSP/WG.2/2013/2، دليل المناقشة تحضيراً لمناقشة هذا الموضوع.

(٨) تقرير اجتماع الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني باسترداد الموجودات، المعقود في فيينا في ٢٩ و٣٠ آب/أغسطس ٢٠١٣، الوثيقة CAC/COSP/WG.2/2013/4، الفقرتان ٥٤ و٥٦.

(٩) Few and Far: The Hard Facts on Stolen Asset Recovery (2014); Left out of the Bargain: Settlements in Foreign Bribery Cases and Implications for Asset Recovery (2013); Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners (2011); Barriers to Asset Recovery: An Analysis of the Key Barriers and Recommendations for Action (2011).

(١٠) CAC/COSP/WG.2/2013/2.

فيها جميع الاستعراضات المنجزة حتى هذا التاريخ، وسوف تُعرض إبّان الدورة السابعة لمؤتمر الدول الأطراف، المزمع عقدها من ٦ إلى ١٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧.(١١) ولم يُتح حتى الآن سوى قدر قليل من المعلومات عن تنفيذ المادة ٥٦، من خلال الاستعراضات القطرية، وذلك بالنظر إلى المرحلة المبكرة من دورة الاستعراض الثانية.(١٢) ولذلك فإن استعراض تنفيذ الفقرة ٤ من المادة ٤٦ هو صورة تقريبية تتيح المجال لإسقاط توقعات على تنفيذ المادة ٥٦. غير أنَّ بعض الاختلافات الهامة بين المادتين تجعل من الضروري أن يكون ماثلاً في الأذهان أن النتائج قد تتغير حينما يُتاح مزيد من المعلومات عن تنفيذ المادة ٥٦.

٦- وهذه الوثيقة تهدف إلى توفير أساس لمداولات الفريق فيما يتعلق باستبانة أفضل الممارسات ووضع المبادئ التوجيهية لإتاحة وتبادل المعلومات على نحو استباقي في الوقت المناسب. وتحقيقاً لهذه الغاية، تقدم الوثيقة لمحة عامة عن الإطار القانوني الدولي الحالي وتبيان حالة المعارف بشأن التشريعات الوطنية ذات الصلة والممارسات القطرية، فضلا عن بعض الأمثلة عن قضايا معيَّنة.

ثانياً- الجوانب القانونية والعملية لإتاحة المعلومات على نحو استباقي في الوقت المناسب

١- المادة ٥٦

٧- تنصُّ الاتفاقية على أن "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 المجرَّمة 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- وتشكِّل المادة ٥٦ خطوة مهمة إلى الأمام في مجال التعاون الدولي الذي كان يستند تقليدياً إلى مبدأ عدم توفير المعلومات أو المساعدة إلا بناء على طلب دولة طرف أخرى.(١٣) وهذه الممارسة بحد ذاتها ليست جديدة بل توجد في عدة مجالات مختلفة من القانون الدولي، بما في ذلك المسائل الضريبية.(١٤) وبصفة عامة، فإن توفير المعلومات التلقائي أو التعاون التلقائي أو إفشاء

(١١) حالة تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بمقتضى المادة ٤٦ ("إفشاء المعلومات التلقائي") وشيكة الصدور.

(١٢) المعلومات المتاحة حالياً منشورة في الموقع الشبكي: http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/country-profile/index.html.

(١٣) الدليل التقني، الصفحة ٢١٠.

(١٤) على سبيل المثال، في الفقرات (أ) إلى (هـ) من المادة ٧ من الاتفاقية المتعددة الأطراف بشأن المساعدة الإدارية المتبادلة في المسائل الضريبية، التي أُعدت بالاشتراك بين منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومجلس أوروبا في عام ١٩٨٨ وبصيغتها المعدلة ببروتوكول في عام ٢٠١٠.

المعلومات التلقائي يُفهم على أنه تقديم المعلومات إلى ولاية قضائية أخرى يحتمل أن تكون ذات صلة بتلك الولاية ولكن لم يسبق طلبها، من خلال أي مؤسسة أو في أي شكل كان.(١٥)

٩- والمبادئ الأساسية التسعة بشأن الاسترداد الفعلي للموجودات، التي اعتمدها الفريق العامل التابع لمجموعة العشرين بشأن مكافحة الفساد في كان (٢٠١١) تسلط الضوء على الإفشاء التلقائي للمعلومات بموجب المبدأ ٧: "٧- المشاركة بنشاط في شبكات التعاون الدولي. (هـ) تشجيع السلطات المحلية على الإفشاء التلقائي للمعلومات، وهو شكل استباقي من أشكال المساعدة ينبِّه ولاية قضائية أجنبية إلى تحقيق جار في الولاية القضائية المفشِية، ويشير إلى أن الأدلة الموجودة يمكن أن تكون ذات أهمية".(١٦)

١٠- كما إن مشروع لوزان للمبادئ التوجيهية (المبادئ التوجيهية العملية للكفاءة في استرداد الموجودات المسروقة)، الذي وضعته ٣٠ دولة طرفاً في تعاون وثيق مع المركز الدولي لاسترداد الموجودات وبدعم من مبادرة استرداد الموجودات المسروقة، (مبادرة "ستار") والمشار إليها من قِبل مؤتمر الدول الأطراف في قراريه ٦/٢ و٦/٣، تتضمن التوصية "بأن تدعم الولايات القضائية الطالبة والمقدم إليها الطلب دعما تاماً كل منهما الأخرى الإجراءات بتقديم معلومات إضافية تلقائيًّا كلما أمكن وبأن تسرع في معالجة طلبات المساعدة القانونية المتبادلة صالحة".(١٧)

٢- سياق المادة ٥٦ في الاتفاقية

١١- تنضوي المادة ٥٦ على نحو وثيق في سياق المواد الأخرى من الاتفاقية:(١٨)

---

(١٥) انظر أيضاً (CAC/COSP/WG.2/2013/2).

(١٦) Few and Far (Footnote 9) Appendix B, page 68, see also “G20 Anti-Corruption Working Group, Nine Key Principles of Asset Recovery. Benchmarking Survey”. https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/asset_recovery_country_profiles.pdf.

(١٧) يرد نص مشروع المبادئ التوجيهية في الوثيقة CAC/COSP/WG.2/2014/CRP.4.

(١٨) أثناء المفاوضات على الاتفاقية، كان مشروع المادة ٥٦ مضمنا في مشروع مادة عن "أحكام خاصة بشأن التعاون" ومدرجاً في الجزء الثاني من النص المتداول الوارد في الوثيقة (A/AC.261/3، الفصل الرابع) الذي يتضمن تجميعاً للمقترحات المقدمة من بيرو (A/AC.261/IPM/11) والولايات المتحدة (A/AC.261/IPM/10)، أثناء الاجتماع التحضيري غير الرسمي للجنة المخصصة للتفاوض بشأن اتفاقية لمكافحة الفساد، الذي عقد في بوينس آيرس من ٤ إلى ٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، وقد وضع مشروع النص مع حكم بشأن التعجيل بعملية الاعتراف بالأحكام القضائية بغية تسهيل استرداد الموجودات، ولم يوافق عليه في نهاية المطاف باعتباره جزءاً من الاتفاقية، ومع حكم عن التزام الدولة الطرف بأن تخطر المؤسسات المالية الخاضعة لولايتها القضائية بهوية كبار الموظفين العموميين الأجانب والحاليين الذين يُتوقع من تلك المؤسسات أن تطبق على حساباتهم الفحص المعزَّز، اعتُمد في نهاية المطاف في صيغة منقحة باعتبارها الفقرة ٢ (ب) من المادة ٥٢. ولم يخضع المشروع الأولي للنص إلا لبضعة تغييرات أثناء مسار المفاوضات. ثم أثناء المشاورات غير الرسمية، بيَّنت عدة وفود أنها لا تستطيع أن تقبل صيغة إلزامية من هذه المادة، مشيرة إلى صيغة غير إلزامية وردت في الفقرة ٤ من المادة ٥٣ من النص المتداول (فيما بعد أصبحت الفقرة ٤ من المادة ٤٦ من الاتفاقية). وبيَّنت عدة وفود أخرى أنها تفضل صيغة إلزامية. وأيد عدد من الوفود صيغة بحل وسط، من شأنه أن يتسق مع إدراج العبارة "دون مساس بالقانون الداخلي". وفي النص الموافق عليه، يرد النص الشرطي "دون مساس بالقانون الداخلي" وكذلك حكم بالالتزام بالسعي، ليس ذا طابع إلزامي ولا طابع غير إلزامي تماماً ("تسعى إلى اتخاذ") بدلاً من صيغة ("تعتمد"). وكذلك تُستعمل في المادة عبارات مطبقة عموماً فيما يخص عائدات الفساد، بالإشارة إلى "أفعال مجرّمة وفقاً للاتفاقية"

(أ) فتتضمن الفقرة ٤ من المادة ٤٦ نصاً متماثلاً في معظمه بالمقارنة بالمادة ٥٦، مع اختلافات قليلة:

- في حين أن الفقرة ٤ من المادة ٤٦ هي بتمامها غير إلزامية ("يجوز ... أن ترسل")، فإن المادة ٥٦ تتضمن التزاماً بالسعي ("تسعى ... إلى اتخاذ تدابير ... تجيز لها أن تحيل")، مما يدل على حل توافقي تم التوصُّل إليه أثناء المفاوضات على الاتفاقية المشار إليها أعلاه؛
- تشير الفقرة ٤ من المادة ٤٦ إلى إرسال المعلومات من السلطات المختصة من تلقاء ذاتها، في حين أن المادة ٥٦ تقصد التدابير التي ينبغي اتخاذها لإجازة هذا الإرسال؛
- وفقاً لسياق الاتفاقية، فإن الغرض من الإرسال المذكور في الفقرة ٤ من المادة ٤٦ هو عموماً "المعلومات ذات الصلة بمسائل جنائية"، في حين أنه يعني تحديداً "المعلومات عن العائدات" المتأتية من أفعال الفساد المشار إليها في المادة ٥٦؛
- التركيز في الحكم الوارد في الفصل عن استرداد الموجودات ينصب على "استهلال ... الإجراءات الجنائية أو القيام بها"، في حين ينصب في الحكم عن المساعدة القانونية المتبادلة على "القيام" بتلك الإجراءات "أو إتمامها بنجاح"؛
- الفقرة ٤ من المادة ٤٦ تكملها الفقرة ٥ التالية، التي تتناول التزام الدولة الطرف التي تتلقى معلومات بإبقاء المعلومات المتلقاة طي الكتمان، ما عدا المعلومات التي تبرِّئ شخصاً متهماً. ولا تتضمن المادة ٥٦ هذا الالتزام صراحة. غير أن أي إفشاء للمعلومات وفقاً للتدابير المتخذة على أساس المادة ٥٦ يجب أن يعتبر أيضاً من حيث القانون إفشاءً يتماشى مع الفقرة ٤ من المادة ٤٦، وذلك لكي يجوز تطبيق الفقرة ٥ أيضاً. والأساس المنطقي الذي يستند إليه هذا الرأي هو أن الدولة التي ترسل المعلومات تملك هذه المعلومات وتتشارك فيها مع غيرها من الدول بروح التعاون. ولذلك ينبغي أن تظل لها الحرية في فرض شروط على استعمال تلك المعلومات. ويجب إعمال هذه الشروط ضمن حدود الحقوق في الإجراءات القانونية الواجبة، لكي يتم التشارك في المعلومات المبرِئة مع الشخص المتهم.

(ب) ترتبط الفقرة ١ من المادة ٤٨ عن التعاون في مجال إنفاذ القانون ارتباطاً وثيقاً بالمادة ٥٦. وفي أكثر الأحيان، يوفِّر التعاون على إنفاذ القانون السبل العملية التي من خلالها يتم إرسال المعلومات التلقائي. وهذا يشير بخاصةٍ إلى تبادل المعلومات بين نظراء مباشرين مثل قوى الشرطة ووحدات الاستخبارات المالية، وكذلك إلى إرسال المعلومات من خلال شبكات ذات صلة لاسترداد الموجودات أو إنفاذ القانون. غير أن هناك أيضاً اختلافات ذات أهمية: فإن الفقرة ٤ من المادة ٤٦ تنضوي في سياق المساعدة القانونية المتبادلة والإمكانية في أنَّ وسيلة التشارك في المعلومات قد تفضي إلى "تقديم طلب" من الدولة الطرف المتلقية المعلومات. وبهذا المعنى، فإن

(ونص المشروع الأولي "معلومات عن الموجودات المكتسبة بصورة غير مشروعة"). وثيقة الأعمال التحضيرية للمفاوضات الرامية إلى وضع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الصفحات ٤٩٥-٥٠٠.

بعض الدول الأطراف تتطلب استيفاء اشتراطاتها الأساسية اللازمة للمساعدة القانونية المتبادلة وذلك قبل أن يتسنى لها إحالة المعلومات تلقائيًّا، ومنها على سبيل المثال الحدود الدنيا للعقوبة.[١٩] علما بأن الاشتراطات من هذا القبيل غير واجبة التطبيق على تبادل المعلومات بمقتضى المادة ٤٨. وتتضمن عبارات المادة ٥٦ الغرض نفسه ("قد يؤدي إلى تقديم طلب")، ولكن لا يزال يُنتظر أن يتبيَّن أثناء دورة الاستعراض الثانية إذا ما كانت البلدان تفسِّر ذلك بالطريقة نفسها. باعتبار أنه لا يشكِّل جزءاً من المادة عن المساعدة القانونية المتبادلة؛

(ج) المادة ٥٣ (أ): تقتضي هذه الفقرة من المادة من الدول الأطراف أن توفر وضعاً قانونيًّا للدول الأطراف الأخرى لكي تدّعي، بوصفها مالكة شرعية في إجراءات بشأن المصادرة، بأنها صاحبة حق الملكية على الموجودات المكتسبة بارتكاب فعل مجرَّم وفقاً لهذه الاتفاقية. ولكن لا بدّ للدول الأخرى، لكي تستفيد من هذا الحق، من أن تكون على علم بإجراءات دعوى من هذا القبيل. ولذلك يجوز أن تنظر الدول الأطراف في إبلاغ الدول الأطراف المعنية الأخرى بحقها في أن يكون لها دور في الإجراءات القضائية؛

(د) المادة ٥٢، الفقرتان (١) و(٢): كثيراً ما تكون تقارير المعاملات المشبوهة منطلقاً لتحقيقات داخلية. وفي الحالة التي يتأتى فيها عن تلك التحقيقات معلومات ذات صلة بولاية قضائية أخرى، تكون تلك المعلومات مواد هامة للكشف التلقائي عنها؛

(هـ) المادة ٥٨: مسؤولية وحدات الاستخبارات المالية، وفقاً للمادة ٥٨، هي تلقي تقارير عن المعاملات المشبوهة وتحليلها وتعميمها بغية تعزيز التعاون على مكافحة الفساد وعلى استرداد الموجودات. ولذلك فإن وحدات الاستخبارات المالية ذات وضع يؤهلها للإفشاء التلقائي للمعلومات التي تتلقاها أثناء اضطلاعها بعملياتها.

٣- إرسال المعلومات التلقائي الوارد في صكوك قانونية أخرى

١٢- ما عدا اتفاقية مكافحة الفساد هذه، يُتناول إرسال المعلومات التلقائي في عدد من المعاهدات العالمية والإقليمية والثنائية وكذلك الاتفاقات والترتيبات بشأن تبادل المعلومات.

١٣- الفقرتان (٤) و(٥) من المادة ١٨ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (عام ٢٠٠٠) تتضمن أحكاماً مماثلة تماماً لأحكام الفقرتين (٤) و(٥) من المادة ٤٦.

١٤- وينظِّم عدد من المعاهدات الإقليمية الإفشاء التلقائي للمعلومات:

(أ) البروتوكول الإضافي الثاني للاتفاقية الأوروبية للمساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية (عام ٢٠٠١) يتضمن في المادة ١١ منه أحكاماً تنظيمية مشابهة جداً لأحكام الفقرتين (٤) و(٥) من المادة ٤٦. ويتضمن كذلك حكماً يقتضي أنه يجوز لأي دولة متعاقدة أن تعلن، في أي وقت، بواسطة إعلان موجه إلى الأمين العام لمجلس أوروبا، أنها تحتفظ بالحق في عدم

(١٩) انظر القسم رقم ٥ فيما يلي أدناه.

الالتزام بالشروط التي فرضتها الدولة التي تقدم المعلومات ...، ما لم تتلق إشعاراً مسبقاً بشأن طبيعة المعلومات المراد تقديمها وتوافق على إرسالها"؛

(ب) اتفاقية مجلس أوروبا الخاصة بغسل عائدات الجريمة والبحث عنها وضبطها ومصادرتها وبتمويل الإرهاب (عام ٢٠٠٥) تتضمن في المادة ٢٠ منها حكماً بشأن التشارك التلقائي في المعلومات عن الأدوات والعائدات؛

(ج) الاتفاقية المنفِّذة لاتفاق شنغن المؤرخ ١٤ حزيران/يونيه ١٩٨٥ بين حكومات دول اتحاد بنيلوكس الاقتصادي وجمهورية ألمانيا الاتحادية والجمهورية الفرنسية بشأن الإلغاء التدريجي لإجراءات التفتيش على حدودها المشتركة (عام ٢٠٠٠) تتوخى أنه في حالات معيَّنة، يجوز لكل طرف متعاقد أن يرسل، امتثالاً لقانونه الوطني ومن دون أن يطلب إليه ذلك، إلى كل من الأطراف المتعاقدة المعنية أي معلومات قد تكون هامة في مساعدتها على مكافحة ما يقع في المستقبل من جرائم ومنع الأفعال الجُرمية أو الأخطار المهددة تجاه السياسة العامة والأمن العام؛

(د) المادة ٢٩ من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد تتضمن مادة مشابهة للفقرة ٤ من المادة ٤٦؛

(هـ) المادة ٤-ألف-٢ من اتفاق التعاون بين الدول الأعضاء في رابطة الدول المستقلة على مكافحة الجريمة تتوخى أن من الممكن الإفشاء التلقائي للمعلومات إذا كان ثمة أسباب تدعو إلى الاعتقاد بأن تلك المعلومات ذات أهمية للدولة الطرف الأخرى؛

(و) اتفاقية الجماعة الناطقة بالبرتغالية بشأن المساعدة القانونية المتبادلة تتضمن أحكاماً ذات صلة بالموضوع في المادة ٨ منها.

١٥- وفي سياق استعراض تنفيذ الفقرة ٤ من المادة ٤٦، أشارت بلدان كثيرة إلى هذه المعاهدات الإقليمية، وحتى أن بعض البلدان ذكرت أنها تفصح تلقائيًّا عن المعلومات استناداً إلى معاهدات إقليمية أخرى، على الرغم من أنها لا تتضمن حكماً محدداً في هذا الخصوص، وذلك لأن المعاهدة الإقليمية تقدِّم إطاراً عاماً للمساعدة القانونية المتبادلة.

١٦- وعرض عدد من الدول الأطراف أيضاً معاهدات ثنائية تتضمن أحكاماً بشأن إفشاء المعلومات التلقائي. وعلاوة على ذلك، ذكر عدد من الدول أن لديها اتفاقات أو ترتيبات أو مذكرات تفاهم بشأن تبادل المعلومات، وخصوصاً مع البلدان المجاورة. وذكر أحد البلدان، على سبيل المثال، ترتيباً مع طرف آخر، تمّ تفعيله حسبما أُبلغ في عدة مناسبات، مما أدى إلى إرسال معلومات عن حسابات مصرفية تلقائيًّا في سياق إجراءات دعاوى جنائية قيد النظر.

١٧- غير أن الإفشاء التلقائي للمعلومات لا يقتضي عموماً أساساً تعاهديًّا. وكما في المسائل الأخرى الخاصة بالمساعدة القانونية المتبادلة، تستطيع البلدان كلها تقريباً أن تفشي تلقائيًّا معلومات في حال عدم وجود معاهدة. وفي مسائل المساعدة القانونية المتبادلة عموماً، يكون الأساس القانوني الذي هو أكثر استعمالاً في حال عدم وجود معاهدة مبدأ المعاملة بالمثل، وقد أشار أيضاً إلى هذا المبدأ عدد من البلدان فيما يخص الإفشاء التلقائي. وتستطيع بلدان أخرى أن ترسل تلقائيًّا معلومات على أساس ترتيبات بشأن كل حالة على حدة. ولكن هناك بلداناً قليلة

تتطلب أساساً تعاهديًّا، وإن كان ذلك مع وجود استثناءات، أو تتوخى أن يكون إرسال المعلومات التلقائي من دون وجود أساس تعاهدي خاضعاً لاشتراطات إذن محددة.

١٨- وبيَّن عدد من البلدان أنه يستطيع استخدام الاتفاقية كأساس قانوني بشأن إفشاء المعلومات التلقائي.

١٩- ومع أن المعاهدات والترتيبات ليست ضرورية بالنسبة إلى معظم البلدان، فإن البلدان يمكنها أن تسهِّل وتعزِّز إفشاء المعلومات التلقائي وذلك بتوفير وضوح قانوني بشأن جواز ومشروعية هذا النحو من التشارك في المعلومات. ولذلك فإن الدراسة عن (عوائق استرداد الموجودات) "Barriers to Asset Recovery" توصي بإبرام مذكرات تفاهم: "إذ لأنَّ هذا النحو من التشارك التلقائي في المعلومات طريقة فعالة لتنمية الثقة بين ولايتين قضائيتين، لديهما خبرة ضئيلة أو ليس لديهما أي خبرة في العمل معاً، ينبغي للولايات القضائية أن تسنَّ أحكاماً محددة، ومن ذلك مثلاً إبرام مذكرات تفاهم، مما يسمح بهذا التشارك في المعلومات، وينبغي لها علاوة على ذلك أن تنظر في جعل هذا التشارك إلزامياً."[٢٠]

٤- التشريعات

٢٠- ما نسبته ٢٠ في المائة تقريباً من البلدان،[٢١] التي أنجزت استعراضاتها بشأن الفقرة ٤ من المادة ٤٦، سنَّت تشريعات محددة بشأن إنشاء المعلومات التلقائي، وهذه الضوابط التنظيمية كلها تتبع على نحو تقريبي ثلاثة نماذج:

٢١- فقد أدخلت أكثرية البلدان هذه الأحكام في قوانينها العامة، ومنها مثلا قوانين المساعدة القانونية المتبادلة ومدونات قوانين الإجراءات الجنائية. ويمكن العثور على تشريعات من هذا القبيل، على سبيل المثال، في كل من إستونيا وألبانيا وألمانيا وبلجيكا والبوسنة والهرسك وجمهورية مولدوفا ورومانيا وسلوفينيا وسويسرا وصربيا وغانا وكرواتيا وكينيا وليختنشتاين والنمسا. وحسبما يمكن أن يُرى، فإن هذه التشريعات نُفِّذت في عدد من البلدان من مجموعة دول أوروبا الغربية ودول أخرى، وكذلك من مجموعة دول أوروبا الشرقية، وحتى في اثنتين من الدول الأفريقية. وهذه الأحكام عامة بطبيعتها وجائز تطبيقها على جميع الجرائم التي تُتاح بشأنها المساعدة القانونية المتبادلة. وهي عموماً في كثير من الأحيان تمكِّن السلطات القضائية من إحالة المعلومات (للاطلاع على مزيد من التفاصيل، انظر فيما يلي أدناه القسم رقم ٧ عن المؤسسات). وذكرت سويسرا وليختنشتاين أن لدى كل منهما ضوابط تنظيمية تفصيلية بشأن اشتراطات وإمكانيات إفشاء المعلومات التلقائي. ولدى بلجيكا، في الفقرة ٧ من المادة ٢ من قانونها الخاص بالمساعدة القانونية المتبادلة حكم قانوني يركِّز على تنفيذ اتفاق شنغن المذكور أعلاه، وذلك من خلال التعاون مع الشرطة. وسنت كينيا، في المادة ٤٨ من قانونها الخاص بالمساعدة القانونية المتبادلة حكماً قانونيًّا يُعنى تحديداً بعائدات الجرائم.

(٢٠) "Barriers to Asset Recovery" (الحاشية ٩)، الصفحة ٢٢.

(٢١) ١٥٦ دولة طرفاً في الفترة المشمولة بالإبلاغ.

٢٢- ومن ناحية أخرى، ذكر بلدان من المجموعة الأفريقية (بوركينا فاسو والجزائر) أهما أدرجا أحكاماً بشأن إفشاء المعلومات التلقائي في قانونيهما الخاصين بمكافحة الفساد. والقانونان كلاهما متطابقان تقريباً وقريبان جداً في صياغتهما من عبارات الاتفاقية، وهما يأذنان للسلطات الوطنية المختصة عموماً بإفشاء المعلومات تلقائيًّا بمقتضى الشروط المذكورة في الاتفاقية.

٢٣- ويُذكر أخيراً أن بعض البلدان أدرجت الأحكام بشأن إفشاء المعلومات التلقائي في القوانين الخاصة بمكافحة غسل الأموال، وذلك في أثناء مسار الإصلاحات الرامية إلى تنفيذ المعايير الدولية بشأن مكافحة غسل الأموال. وتنص التوصية ٤٠ من توصيات فرقة العمل للإجراءات المالية على أنه ينبغي للبلدان أن تكفل أن يكون بمستطاع سلطاتها المختصة أن توفر بطريقة سريعة وبناءة وفعالة أوسع طائفة من أشكال التعاون الدولي فيما يتعلق بغسل الأموال وما يقترن به من جرائم أصلية وتمويل الإرهاب. وينبغي للبلدان أن تقوم بذلك تلقائيًّا وعند الطلب أيضاً، كما ينبغي إرساء أساس قانوني لتوفير التعاون. وينبغي للبلدان أن تأذن لسلطاتها المختصة أن تستخدم أنجع الوسائل في التعاون. وتشمل البلدان التي نظمت الإفشاء التلقائي في قوانينها الخاصة بمكافحة غسل الأموال أرمينيا وإستونيا (ولدى إستونيا أيضاً حكم بهذا الخصوص في تشريعاتها العامة) وأفغانستان وبيرو وجمهورية أفريقيا الوسطى ودولة فلسطين والسنغال وسيشيل واليمن. وتركز هذه القوانين عادة على دور وحدات الاستخبارات المالية، وتأذن لها بتلقي وتبادل المعلومات من خلال القنوات المناسبة، تلقائيًّا أو بناء على طلب. وتتضمن بعض القوانين أيضاً حكماً عاماً يسمح لجميع السلطات المختصة بإفشاء المعلومات التلقائي.

٢٤- وما عدا هذه الفئات الثلاث، فإن الأكثرية الكبرى من البلدان ليس لديها تشريعات بشأن إفشاء المعلومات التلقائي. ولكن هذا لم يُعتبر عائقاً يحول دون الإفشاء التلقائي إلا في بلد واحد، كان بصدد معالجة هذه المسألة في مشروع تشريع قيد الإعداد.

٢٥- وارتأى عدد من البلدان أن إرسال المعلومات التلقائي، حتى وإن لم يكن مسموحاً به صراحة، ممكن من حيث إنه لم يكن محظوراً. وبهذا المعنى، ذكر بعض البلدان تشريعات تنص على أنه لا ينبغي أن يكون في التشريعات الخاصة بالمساعدة القانونية المتبادلة ما يمنع اللجوء إلى أشكال التعاون الجديدة أو غير الرسمية. وكذلك فإن عدداً من البلدان لديها قوانين عامة بشأن التعاون في مجال إنفاذ القانون، وذلك على سبيل المثال في قوانينها الخاصة بالشرطة أو في قوانينها المنشأة بموجبها وحدات الاستخبارات المالية لديها. وهناك قلة من البلدان فقط لا تسمح مطلقا بتبادل المعلومات التلقائي.

٢٦- ومع أن وجود تشريع لا يعتبر في أكثر البلدان اشتراطاً بشأن إفشاء المعلومات التلقائي، فإن عدداً من التقارير القطرية يتضمن توصيات بسن تشريعات من هذا القبيل. والظاهر أن إضفاء قدر معين من الطابع الرسمي على الإجراءات من خلال قواعد وطنية يعتبر عاملاً إيجابياً لممارسة أسلوب إفشاء المعلومات التلقائي. وفي بعض البلدان، يعتبر وجود تشريع ضرورياً لمنح بعض المؤسسات المعينة الإذن بالتشارك في المعلومات وتدارك اشتراطات الحفاظ على السرية.

٢٧- ولذلك فإن بعض الوثائق ذات الصلة بالسياسة العامة توصي أيضاً بسن تشريعات محددة. وعلى سبيل المثال، تخلص الدراسة (عوائق استرداد الموجودات) "Barriers to Asset Recovery" إلى

الاستنتاج بأن التوصية الرئيسية بشأن التغلب على العائق رقم ١ ("انعدام الثقة") هي "اعتماد سياسات عامة وإجراءات عملياتية من أجل تنمية الثقة المتبادلة وتحسين الاتصال، وتحقيقاً لهذه الغاية، ينبغي سن تشريعات تسمح بالتشارك التلقائي في المعلومات مع ولاية قضائية أخرى".(٢٢)

٥- متطلبات التشارك التلقائي في المعلومات

٢٨- تتوخى تلك البلدان التي لديها تشريعات سارية استيفاء متطلبات وشروط مختلفة بشأن التشارك التلقائي في المعلومات:

(أ) ينص عدد من البلدان على مبدأ الخصوصية بتبيان أنه لا يجوز استخدام المعلومات لأغراض أخرى غير الغرض الذي يؤيد إلى تقديم المعلومات أو القانون الناظم للتقديم؛

(ب) تحدد بلدان كثيرة الشرط المنصوص عليه من قبلُ في الاتفاقية بأن البلد يتشارك في المعلومات ولكن: "دون مساس بتحقيقاته أو وملاحقاته أو إجراءاته القضائية"؛

(ج) تنظِّم بلدان كثيرة متطلبات الحفاظ على السرية فيما يخص المعلومات المُفشاة. فهي تتطلب إما ضماناً بالامتثال لشروط الحفاظ على السرية وإما وجوب تطبيق المستوى نفسه من السرية عموماً في البلد المتلقي، أو مستوى مكافئ للمستوى المطبق في البلد المرسِل؛

(د) لدى بعض البلدان متطلبات بشأن حماية البيانات وحذفها تتجاوز نطاق متطلبات الحفاظ على السرية. فهي تتطلب، على سبيل المثال، أن يتقيد البلد المتلقي ببعض المهل الزمنية المحددة لحذف البيانات ولإعادة النظر في حذف البيانات، أو أنه يجب حذف البيانات إذا ما تبيّن أنها بيانات خاطئة أو جُمعت بطريقة غير قانونية أو لم تعد ثمة حاجة إليها؛

(هـ) يتطلب بعض البلدان أيضاً تلبية متطلبات عامة بشأن التشارك في المعلومات على الصعيد الوطني، مما يعني أن المعلومات ذاتها يمكن التشارك فيها بين السلطات الوطنية من دون أمر من محكمة؛

(و) يستلزم بعض البلدان أساساً تعاهديًّا؛

(ز) يتطلب بعض البلدان الأخرى ضماناً بالمعاملة بالمثل؛

(ح) لدى بلدان قليلة متطلبات خاصة بالعقوبة الدنيا (السجن لمدة أقصاها خمس سنوات)، أو تتطلب أن تكون المعلومات متعلقة بجرائم ذات قدر معيّن من الجسامة، وذلك على سبيل المثال الجرائم المستوفية لشروط تسليم مرتكبيها؛

(ط) ينص أحد البلدان على استثناء بخصوص الحالات التي يثبت فيها أن مصالح الشخص المتضرر تفوق مصلحة الدولة المتلقية في تلقي المعلومات؛

(ي) بيَّن أحد البلدان أن إفشاء المعلومات التلقائي يُوفَّر من دون وجود تشريع على أساس غير رسمي، لكنه يتطلب قراراً من الوزير.

---

(٢٢) "Barriers to Asset Recovery" (الحاشية ٩)، الصفحة ٦.

٦- المعلومات عن العائدات

٢٩- توجد عدة حالات نمطية تُرسل فيها المعلومات تلقائيًّا إلى ولاية قضائية أخرى.

٣٠- إحدى هذه الحالات النمطية هي صدور تقرير عن معاملة مشبوهة يؤدي إلى مباشرة تحقيق وطني ويدل على وجود عنصر دولي في القضية. وكذلك فإن التقارير عن أنشطة مشبوهة تُعزى لأجانب من كبار المسؤولين والمقربين منهم ممن تُطبق بشأنهم تدابير أمنية معززة، يمكن أن تتضمن معلومات ذات صلة هامة بولايات قضائية أخرى.(٢٣) وكثيراً ما تُجرى عمليات الإفشاء التلقائي عن المعلومات عندما يُفتح تحقيق في قضية غسل أموال في الولاية القضائية التي تقوم بإفشاء المعلومات ويكون الجُرم الأصلي قد وقع في ولاية قضائية أخرى قد لا تكون على علم به.(٢٤) وإذا ما أسفرت التحقيقات، أثناء قضية مشمولة بالمساعدة القانونية المتبادلة، عن أن الشخص الذي يجري بشأنه مسار التحقيق لديه مصالح في موجودات إضافية إلى الموجودات الأولية المستبانة، فإن التشارك التلقائي في المعلومات يمكن أن يساعد على تمكين الولاية القضائية الطالبة من تعديل طلب التماسها المساعدة القانونية المتبادلة.(٢٥)

٣١- ويتوقف نوع المعلومات التي يمكن تقديمها على طبيعة القضية ونوع البيانات الناتجة عنها. ووفقاً للفقرة ٤ من المادة ٤٦، يمكن التشارك في أي نوع من المعلومات تكون "ذات صلة بمسائل جنائية"، ووفقاً للمادة ٥٦، يمكن إحالة أي نوع من المعلومات عن عائدات الفساد. وكذلك لا يحدد معظم المعاهدات والقوانين الوطنية نوعَ المعلومات التي يمكن تبادلها.

٣٢- غير أن بعض الولايات القضائية لديها لوائح تنظيمية أو ممارسات محددة ذات صلة. ووفقاً لأحد البلدان، يجوز أن يشمل إفشاء المعلومات التلقائي معلومات عن التحقيق الجاري، بما في ذلك اسم الشخص المتهم وملخص عن الوقائع والأفعال الجُرمية؛ ووصفاً للأدلة الإثباتية التي قد تكون ذات أهمية، بما في ذلك اسم المصرف وصاحب الحساب المصرفي، ورقم الحساب المصرفي ومبالغ الأموال المجمدة، والمعاملات المالية ذات الصلة؛ والأسباب الداعية إلى إرسال المعلومات؛ ودعوة إلى تقديم طلب مساعدة قانونية متبادلة، وطلباً بشأن عدم استخدام المعلومات لأي أغراض أخرى.(٢٦) وفي بلد آخر، يمكن إفشاء الوقائع على الصعيد العالمي مما يسوِّغ الافتراض بأن الإرسال ضروري لإعداد طلب مساعدة قانونية متبادلة؛ في حين أن تلك المعلومات يمكن التشارك فيها على الصعيد الإقليمي عندما تكون مفيدة لإعداد طلب. ويسمح بعض البلدان أيضاً بالتشارك في المعلومات التي يمكن استخدامها لمنع ارتكاب جرائم.

(٢٣) الدليل التقني، صفحة ٢١٠.

(٢٤) دليل استرداد الموجودات (الحاشية ٩)، الصفحة ١٣٦.

(٢٥) "Barriers to Asset Recovery" (الحاشية ٩)، الصفحة ٥٧.

(٢٦) دليل استرداد الموجودات (الحاشية ٩)، الصفحة ١٣٧.

٧- المؤسسات

٣٣- فيما يخص المؤسسة المرسِلة، تسمح الدول الأطراف عموماً بأن تبادر السلطات المختصة التي تصدر منها المعلومات إلى إرسالها تلقائيًّا إلى جهة خارج البلد (انظر القسم رقم ٤ عن التشريعات الواردة أعلاه). ولكن قلَّة من البلدان لجأت إلى تعيين سلطة محددة يُؤذن لها بإرسال المعلومات الناشئة عن جميع السلطات المختصة. وفي كثير من الأحيان، تصدر المعلومات عن وحدات الاستخبارات المالية، ولكنها يمكن أن تصدر أيضاً عن أي جهاز من أجهزة إنفاذ القانون أو أي سلطة قضائية ضالعة في التحقيق في قضايا الفساد أو الحكم بشأنها.

٣٤- وأما فيما يخص المؤسسة المتلقية، فإن بعض التشريعات المشار إليها أعلاه تنص صراحة على أنه لا يمكن إرسال المعلومات إلا إلى سلطات عمومية أو دولية. وهذه السلطات مأذون لها عموماً بالتشارك في المعلومات مع نظرائها المباشرين في البلد المتلقي. وتسمح قلة من البلدان أيضاً بإرسال المعلومات باتجاه مائل، أي الإرسال غير المباشر إلى سلطة ليست النظير المباشر للسلطة المصدِرة.

٣٥- ويتطلب إرسال المعلومات التلقائي مستوى عاليا من الثقة والائتمان لدى النظراء. ولذلك فإن شبكات أجهزة إنفاذ القانون والمنصات الإلكترونية المؤمنة تؤدي دوراً أساسيًّا جدًّا في هذا الصدد.

٣٦- وعلى وجه الخصوص، تؤدي مجموعة إيغمونت "EGMONT"، بوصفها الشبكة العالمية لوحدات الاستخبارات المالية، دوراً بارزاً في هذا السياق، وكذلك شبكة كامدِن المشتركة بين الهيئات لاسترداد الموجودات (CARIN) والشبكات التي تتبع أسلوب شبكة "كارين"، والشبكة القارية لمنظمة الدول الأمريكية، والشبكة الإيبيرية - الأمريكية للتعاون القضائي الدولي (IberRed)، وشبكة المحيط الهادئ المعنية بالجريمة عبر الوطنية، وبرنامج التعاون القضائي الجنائي الإقليمي فيما بين بلدان الساحل الأفريقي. ومن الشبكات ذات الأهمية علاوة على ذلك منظمات وشبكات الشرطة الدولية، ومنها مثلا "آسيا نابول" (شبكة رؤساء الشرطة في بلدان رابطة أمم جنوب شرق آسيا) (رابطة آسيان)، ومكتب الشرطة الأوروبي (يوروبول)، ووحدة التعاون القضائي التابعة للاتحاد الأوروبي (يوروجست)، والمبادرة العالمية لجهات الوصل المدعومة من مبادرة "ستار" والإنتربول والمنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول)، ومنظمة التعاون الإقليمي بين رؤساء الشرطة في بلدان الجنوب الأفريقي (SARPCCO)، ومنظمة لجنة رؤساء الشرطة في غرب أفريقيا (WAPCCO). وتُستخدم أيضاً على نطاق واسع قنوات غير رسمية للاتصالات، ومن ذلك مثلا قناة الموظفين الرسميين المعينين في البعثات الخارجية وضباط الاتصال المعينين، وترتيبات مخصصة الغرض.

٣٧- وبالنسبة إلى بعض هذه الشبكات، تتولى حمايةَ البيانات من الفقدان أو التسريب منصّاتٌ آمنة لتبادل المعلومات، ومنها مثلا شبكة إيغمونت الآمنة (ESW) أو شبكة "I-SECOM" (منصة الاتصالات الآمنة التابعة للإنتربول بشأن استرداد الموجودات أو شبكة مؤسسة "غروف" (GROOVE). وأبلغ أحد البلدان في استعراضه القطري بأن الافتقار إلى بنية تحتية لتكنولوجيا

المعلومات هو السبب في استحالة إفشاء المعلومات التلقائي على المستوى غير الرسمي، ومن ثم فإن الطلبات ترسل من خلال القنوات الدبلوماسية.

٨- دور الولايات القضائية المتلقية

٣٨- إن المتابعة الناشطة من قِبل الولايات القضائية المتلقية المعلومات مطلب هام لإتمام عملية إفشاء المعلومات التلقائي بنجاح.

٣٩- ويجب أن يكون لدى البلد المتلقي تشريعات تمكِّنه من ضمان الوفاء بمتطلبات الحفاظ على السرية التي يحددها البلد المرسِل. وفي الاستعراضات القطرية، أكدت البلدان بمعظمها أن قوانينها العامة بشأن الحفاظ على السرية كافية في هذا الخصوص.

٤٠- وبغية إتاحة المجال لمتابعة ناجحة للمعلومات المتلقاة، أوصي بأنه ينبغي لمتلقي إفشاءات المعلومات التلقائية الاتصال بسلطة المصدر لكي يتبيَّنوا ما هي القضية الأجنبية، ويضمنوا أن الموجودات سوف تظل مجمدة، ويتباحثوا بشأن الخطوات التالية المزمع القيام بها.(٢٧) وبعد هذا الاتصال غير الرسمي، وتبعاً للطبيعة المحددة التي تتسم بها القضية، سوف يكون من اللازم استكمال المعلومات ووضعها في صيغة نهائية. وعموماً، لن تكون المعلومات المحالة تلقائيًّا ملائمة لاعتبارها أدلة إثباتية، بل هي تصلح باعتبارها معلومات استخبارية تُستخدم لدفع مسار تحقيق جار. ولذلك فإن من المهم أن يباشر البلد المتلقي تحقيقاً، إن لم يكن قد فعل ذلك بعدُ. ثم عليه أن يعمد بانتظام إلى إعداد طلب المساعدة القانونية المتبادلة ذي الصلة من أجل إتمام إرسال المعلومات واستكمال المعلومات المتلقاة. وفي كثير من الحالات، سوف يكون من المناسب حسب الأصول تقديم طلب بشأن (مواصلة) تجميد الموجودات أو حجزها.

٤١- وتقدم الدراسة (قليلة وبعيدة) "Few and Far" توصيات بشأن تعاون الطرفين معاً في قضايا استرداد الموجودات بين أعضاء منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والبلدان النامية: "من اللازم لأعضاء المنظمة أن تكفل أنَّ بمستطاعها أن تبادر استباقياً إلى تحديد وتجميد موجودات المسؤولين المدعى فسادهم وإقرار حوافز للاختصاصيين الممارسين من أجل مباشرة القضايا. وينبغي اتباع هذه الإجراءات الداخلية عن طريق التعاون الدولي مع الولاية القضائية الأجنبية المعنية، بما في ذلك عمليات إفشاء المعلومات التلقائي، والإجراءات الرامية إلى بناء القدرة والثقة. ومن اللازم للبلدان النامية أن تباشر تحقيقاتها الخاصة بها، والاتصال بالنظراء الأجانب والتعاون معهم."(٢٨)

٩- إفشاء المعلومات التلقائي في إجراءات التجميد الإداري

٤٢- يُعد إفشاء المعلومات التلقائي فيما يخص تدابير التجميد الإداري حالة هامة على وجه التحديد. وقد اعتُمدت هذه التدابير لأول مرة ونُفِّذت على نطاق واسع في سياق الربيع

(٢٧) دليل استرداد الموجودات (الحاشية ٩) الصفحة ١٣٧.

(٢٨) Few and Far (footnote 9), page 3.

العربي. واتخذ الاتحاد الأوروبي وسويسرا وكندا والولايات المتحدة تدابير لتجميد موجودات إدارياً في الفترة بين عام ٢٠١٠ وحزيران/يونيه عام ٢٠١٢. ولكن لا يُقصد بأوامر التجميد الإداري أن تحل محل المساعدة القانونية المتبادلة أو تتحايل عليها، بل يقصد بها حصراً اجتناب تبديد الموجودات.

٤٣- وكان أحد العوائق التي عرقلت مسار التقدم في قضايا استرداد الموجودات هو عدم علم بعض الولايات القضائية الطالبة، حسبما ذكرت، بالموجودات المجمدة. ولذلك فقد عمدت الولايات القضائية التي قامت بتجميد موجودات إدارياً إلى إفشاء المعلومات التلقائي من أجل توفير معلومات عن تلك الموجودات. وسار بعض الولايات القضائية قدماً حتى أكثر من ذلك بتوفير تدريب على بناء القدرات للاختصاصيين الممارسين في ولايات قضائية أجنبية من أجل متابعة هذه التدابير، وذلك على سبيل المثال من خلال تعيين مستشارين إقليميين.[٢٩]

١٠- إفشاء المعلومات التلقائي في قضايا التسوية

٤٤- ثمة حالة خاصة هامة أخرى هي إفشاء المعلومات التلقائي بشأن تسويات جارية أو مبرمة.

٤٥- وفي العقد الزمني الأخير، حدثت زيادة حادة في اللجوء إلى التسويات - وتُعرَّف بأنها أي إجراء لا يصل إلى مرحلة المحاكمة التامة - من أجل إيجاد حل لقضايا الرشوة الأجنبية. وقد أظهرت دراسة حديثة العهد بواسطة مبادرة "ستار" أن الجزاءات النقدية التي حصَّلتها بلدان إنفاذ الحكم وأعيدت إلى البلدان التي تلقَّى مسؤولون منها رشوة - أو ادُّعي بأنهم تلقوا رشوة - لم تبلغ نسبتها أكثر من ٣,٣ في المائة. وتلك البلدان لم تشارك عموماً في التسويات، وكثيراً ما لم تكن على علم بها.

٤٦- وقدمت الدراسة عدداً من التوصيات، ومنها: أنه ينبغي للولايات القضائية التي تتفاوض على تسويات أن تعمد تلقائيًّا إلى إعلام الولايات القضائية المتضررة بأن هناك تفاوضاً يجري صوب التوصل إلى تسوية، وينبغي لها أن تبادر استباقياً إلى التشارك في المعلومات عن التسويات المبرمة مع بلدان أخرى يحتمل أن تكون متضررة. كما ينبغي للبلدان التي ادُّعي بتلقي مسؤولين منها رشوة أن تعزز جهودها من أجل القيام بتحقيقات وملاحقات قضائية فعالة تجاه الراشين والمرتشين.

٤٧- وقُدِّم تحديث للدراسة إبان الدورة العاشرة للفريق العامل المعني باسترداد الموجودات في آب/أغسطس ٢٠١٦،[٣٠] استناداً إلى الولاية المسندة في القرار ٦/٢ الصادر عن المؤتمر. وأظهرت البيانات الإضافية التي جُمعت عن التسويات أن عدد التسويات ظل ثابتاً أو آخذ في التناقص، لكن قيمة المبالغ كانت أعلى، وبالمقارنة بها في الفترة السابقة، لم تتجاوز نسبة المعاد منها ٠,١٨ في المائة. و لم يُلحظ أي تطورات أو ممارسات ذات أهمية في تنفيذ توصيات الدراسة.

---

(٢٩) Few and Far (footnote 9), page 42.

(٣٠) CAC/COSP/WG.2/2016/2.

ثالثاً- أمثلة على قضايا

٤٨- أبلغ عدد من البلدان في استعراضاتها القطرية بأن المعلومات تُرسل تلقائيًّا باعتبار ذلك أسلوباً نمطياً، أو ممارسة شائعة، على أقل تقدير. وذُكر في أربعة تقارير قطرية أن إرسال المعلومات التلقائي حُدد باعتباره ممارسة جيدة. وذكرت بلدان أخرى على وجه التحديد أنه على الرغم من أن إفشاء المعلومات التلقائي ممكن أو حتى منظم بموجب القانون، لا توجد ممارسة متبعة في هذا الصدد. وقُدِّم عدد من التوصيات في تقارير قطرية من أجل تعزيز هذه الممارسة.

٤٩- وتُعرض الأمثلة التالية على قضايا لكي تتبيَّن بوضوح أهمية إفشاء المعلومات التلقائي وآثاره الإيجابية. وقد اختيرت هذه القضايا باعتبارها قضايا معروفة جيداً شائعة في المضمار العمومي. بيد أن هذا لا ينبغي أن يؤدي إلى الافتراض بأن إفشاء المعلومات التلقائي هو ممارسة تتعلق بصفة رئيسية بقضايا فساد كبرى، بل على العكس من ذلك، فإن هذه الممارسة استناداً إلى ارتفاع أعداد عمليات إفشاء المعلومات التلقائي التي ذكرها بعض البلدان أثناء استعراضاتها القطرية، إنما تُستخدَم بنجاح في طائفة كبيرة من القضايا، بما في ذلك ما يتعلق منها بمبالغ صغيرة.

٥٠- وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠، أعلمت مصارفُ سويسرية المكتبَ الاتحادي لشؤون الشرطة، عملاً بالتزاماتها بموجب قانون غسل الأموال، بالمبالغ التي تخص مسؤول جهاز الأمن البيروفي السابق والمستشار الرئاسي فلاديميرو مونتيسينوس والجنرال السابق البيروفي نيكولاس دي باري هيرموزا ريوس. وأحال مكتب الشرطة المعني بالإبلاغ عن غسل الأموال المعلومات إلى مكتب قاضي التحقيق، الذي وضع المبالغ المالية تحت الحجز وباشر تحقيقاً جنائياً. وقدَّم المكتب الاتحادي للقضاء نتائج ذلك التحقيق إلى السلطات القضائية البيروفية، التي قامت هي أيضاً بتحريات، وقدَّمت طلباً مقابلاً إلى سويسرا بالتماس المساعدة القانونية المتبادلة. مما أدى إلى إعادة تلك الأموال. وصدر إعلان عن المكتب الاتحادي للقضاء التابع للاتحاد السويسري بشأن تحويل مبلغ قدره ٧٧,٥ مليون دولار أمريكي إلى بانكو دي لا ناسيون ديل بيرو. وأبلغت مصارف في بنما أيضاً السلطات البنمية عن مبالغ لها علاقة بالمسؤول مونتيسينوس، فأعلمت تلك السلطات بيرو. وكانت الأموال في أكثرها قد حُوِّلت إلى خارج بنما، لكن التقارير سمحت بتعقبها إلى ولايات قضائية أخرى.(٣١)

٥١- وفي آذار/مارس ٢٠٠٠، أحالت شركة استئمانية تقريراً عن نشاط مشبوه إلى وحدة الاستخبارات المالية في ليختنشتاين، وفقاً لقانون الحرص الواجب. ورُفعت عدة تقارير من مصارف وشركة استئمانية أخرى في الأشهر التالية. وبناءً على تلك التقارير، باشر مكتب النائب العام في ليختنشتاين إجراءات قضائية داخلية. وأُجريت عمليات بحث عديدة، وضبطت المحكمة مستندات، وجُمدت موجودات تزيد قيمتها عن ٣٥٠ مليون مارك ألماني. وعقب ذلك، دعت سلطات ليختنشتاين مسؤولين نيجيريين إلى اجتماع غير رسمي، قدَّموا أثناءه معلومات ذات صلة

(٣١) إصدار صحافي من سويسرا: (قضية مونتيسينوس) “Montesinos case: Switzerland transfers 77 million dollars to Peru”, 20 August 2002: https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/en/home/aktuell/news/2002/ref_2002-08-20.html. انظر أيضاً خلاصة لقضايا استرداد الموجودات، صادرة عن مكتب المخدِّرات والجريمة، الصفحة ٣٧.

إلى النظراء النيجيريين. وفي حزيران/يونيه ٢٠٠٠، قدمت نيجيريا طلباً لالتماس المساعدة القانونية المتبادلة بخصوص ساني أباتشا وحاشيته. وتبع ذلك تقديم طلبات إضافية لالتماس المساعدة القانونية المتبادلة. والموجودات المحجوز عليها من قبلُ في معظمها في إجراءات قضائية داخلية جُمدت أيضاً في إجراءات المساعدة القانونية المتبادلة، لصالح نيجيريا. ومع أن الأشخاص المتهمين لم يدانوا في الإجراءات القضائية الداخلية في نيجيريا، صادرت ليختنشتاين الموجودات من خلال المصادرة غير المستندة إلى إدانة وأعادتها إلى نيجيريا.(٣٢)

٥٢- وفيما يخص قضية أود يبرخت وقضية لافا جاتو، وقَّع النواب العامون في الأرجنتين وإكوادور والبرازيل والبرتغال وبنما وبيرو والجمهورية الدومينيكية وشيلي وفنـزويلا (جمهورية- البوليفارية) وكولومبيا والمكسيك على إعلان برازيليا في ١٦ شباط/فبراير ٢٠١٧. وفي سياق هاتين القضيتين المذكورتين، ولكن كذلك فيما يرمي إلى التحقيقات التي تُجرى في المستقبل، يضع هذا الإعلان خريطة طريق صوب تعزيز التعاون في التحقيقات في قضايا الفساد الكبرى وإصدار أحكام العقوبة بشأنها، ومن ثم يشير مرجعياً إلى الاتفاقية. ويتوخى إعلان برازيليا، في الفقرة ٤ منه، أن تعزز المؤسسات أهمية استخدام آليات أخرى للتعاون القانوني الدولي، وبخاصة إحالة الاتصالات والمعلومات التلقائية.

رابعاً- نقاط للمناقشة من جانب الفريق العامل

٥٣- لعل الفريق العامل يود أن يقدم توصيات بشأن المنهجية التي ينبغي اتباعها لاستبانة أفضل الممارسات ووضع مبادئ توجيهية لتبادل المعلومات على نحو استباقي وفي الوقت المناسب، وذلك بغية تقديم تقرير إبلاغ عن النتائج التي يخلص إليها إلى مؤتمر الدول الأطراف في دورته السابعة، المزمع عقدها من ٦ إلى ١٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧.

٥٤- وفي هذا الصدد، لعل الفريق العامل يود أن يستهل المناقشة بشأن استبانة أفضل الممارسات:

(أ) فيما يخص الأساس التعاهدي للتشارك في المعلومات التلقائي، لعل الفريق العامل يود أن ينظر فيما إذا كان ما يلي يعتبر من الممارسات الجيدة:

- إرسال المعلومات تلقائيًّا دونما حاجة إلى أساس تعاهدي؛
- إرسال المعلومات تلقائيًّا دونما حاجة إلى ضمان المعاملة بالمثل، وذلك على سبيل المثال استناداً إلى أساس الترتيبات أو الشبكات العامة القائمة بشأن التشارك في المعلومات، أو إلى أساس كل حالة عل حدة؛

---

(٣٢) StAR Press release: Repatriation of “Abacha assets”: http://star.worldbank.org/corruption-cases/sites/corruption-cases/files/Abacha_Liechtenstein_Repatriation_Assets_PR_Jun_18_2014.pdf. More information on the Sani Abacha (Liechtenstein) case: http://star.worldbank.org/corruption-cases/node/20315.

- إدراج التشارك التلقائي في المعلومات في المعاهدات الثنائية والإقليمية الجديدة بشأن المساعدة القانونية المتبادلة؛
- إبرام ترتيبات جديدة بشأن التشارك في المعلومات.

(ب) فيما يخص التشريعات، يمكنه أن ينظر فيما إذا كان ما يلي يعتبر من الممارسات الجيدة:

- سن تشريعات بشأن إفشاء المعلومات التلقائي؛
- تشريع ذلك في القوانين العامة أو في أي نوع من القوانين الأخرى؛
- تحديد شروط وسُبل وأنواع معينة بخصوص المعلومات، وأي مستوى من التفصيل ينبغي تطبيقه في التنظيم القانوني لهذه المواضيع؛
- يمكن علاوة على ذلك أن تتناول المناقشة ما هي المتطلبات التي ينبغي، في أفضل الممارسات، اجتنابها في هذه التشريعات بغية كفالة تدفق المعلومات بسرعة.

(ج) أنواع المؤسسات التي ينبغي من الناحية المثالية منحها الحق في القيام بإفشاء المعلومات التلقائي، يمكن أن تكون مجالاً إضافياً لعل الفريق العامل يودُّ أن يقدم إرشادات بشأنه، وبخاصة يمكن أن ينظر الفريق العامل فيما إذا كانت تسمية سلطة مأذونة محددة، تُعتبر ممارسة جيدة، أو بدلاً من ذلك الإذن لجميع المؤسسات ذات الصلة التي تنتج معلومات ذات صلة؛

(د) يمكن أن تشمل الممارسات الجيدة المراد مناقشتها بخصوص البلد المتلقي ما يلي:

- الاتصال بالولاية القضائية المرسِلة من أجل إجراء مناقشات غير رسمية بشأن الخطوات التي ينبغي القيام بها قُدماً
- فتح تحقيق إن لم يكن قد تم ذلك بعدُ، وإذا كانت العناصر كافية بمقتضى القانون الداخلي في البلد
- إعداد طلبات المساعدة القانونية المتبادلة ذات الصلة لتكملة المعلومات وطلب إصدار أوامر بشأن (مواصلة) الحجز أو التجميد.

(هـ) فيما يخص التجميد الإداري، لعل الفريق العامل يود أن ينظر فيما إذا كان ما يلي يعتبر من الممارسات الجيدة:

- التشارك تلقائيًّا في المعلومات عن الموجودات التي جُمدت إدارياً، مع بلد المنشأ حالما يسمح الوضع السياسي بذلك
- تقديم المساعدة، حسب الاقتضاء، في إجراءات المساعدة القانونية المتبادلة الناتجة.

(و) في قضايا التسوية، لعل الفريق العامل يود أن يقدم إرشادات بشأن ما إذا كان ينبغي إدراج ما يلي باعتباره من الممارسات الجيدة:

- بالنسبة إلى البلدان التي تباشر تسويات، أن تحيل المعلومات تلقائيًّا إلى البلدان الأخرى المتضررة عن الوقائع الأساسية للقضية
- التشارك الاستباقي في المعلومات عن التسويات المبرمة مع البلدان الأخرى التي يحتمل أن تكون متضررة.