

Distr.: Limited  
7 September 2021  
Arabic  
Original: English

# مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



فريق استعراض التنفيذ

الدورة الثانية عشرة المستأنفة

فيينا، 6-10 أيلول/سبتمبر 2021

## مشروع التقرير

إضافة

### خامسا - حالة تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

#### ألف - تبادل المعلومات والممارسات والخبرات المكتسبة في تنفيذ الاتفاقية

1- قدمت ممثلة للأمانة معلومات محدثة عن أشيع الممارسات الجيدة والتحديات المستبانة في التقرير المواضيعي المتعلق بتنفيذ الفصل الخامس (استرداد الموجودات) من الاتفاقية (CAC/COSP/IRG/2021/7)، وكذلك في التقرير المتعلق بتنفيذ الفصل الخامس على المستوى الإقليمي (CAC/COSP/IRG/2021/8)، الذي ركز على التنفيذ الإقليمي للفقرتين 5 و6 من المادة 52 وللمادة 53. وأبلغت فريق الاستعراض بأن التقريرين معا يستندان إلى 53 خلاصة وافية منجزة، وبأن الاتجاهات المتعلقة بكل من التحديات والممارسات الجيدة التي استُبينت في التقارير المواضيعية السابقة ظلت هي نفسها. وتبقى المواد 52 و57 و54 من الاتفاقية هي الأحكام التي صدر بشأنها أكبر عدد من التوصيات. وفيما يتعلق بالمادة 52، التي صدر بشأنها أكبر عدد من التوصيات، استُبينت ثغرات في التنفيذ في 51 من أصل 53 من الدول الأطراف. وقد صدرت توصيات قليلة بشأن المادتين 56 و59، مما يشير إلى اتجاه إيجابي فيما يتعلق بإبرام اتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف وفي تبادل المعلومات تلقائيا. ولم يحدد عدد كبير من الممارسات الجيدة إلا فيما يخص المواد 51 و52 و54 و55، ولا سيما فيما يتعلق بالترتيبات القانونية والمؤسسية المتينة المعمول بها من أجل استرداد الموجودات، وكذلك فيما يتعلق بالقدرة على استخدام جميع الخيارات المتاحة بموجب الاتفاقية من أجل استرداد الموجودات.

2- وعلاوة على ذلك، أفادت ممثلة الأمانة، في إشارة إلى الفقرتين 5 و6 من المادة 52 من الاتفاقية، اللتين ورد تحليل لتنفيذهما في التقرير المتعلق بالتنفيذ على الصعيد الإقليمي، بأن عددا كبيرا من التوصيات قد استُبين بشأنهما وبأن عدد الممارسات الجيدة المقابلة لها التي استُبينت كان قليلا. وأضافت أن هناك ثغرات في جميع المناطق، ولكن البيانات تبين أنه كلما اتضح تطور نظام لإقرار الذمة المالية، زاد عدد التوصيات التي يصدرها المستعرضون من أجل مواصلة تحسينه وصقله. وفي حين تبين أن غالبية الدول لديها بعض الالتزامات المتعلقة بإقرار الذمة المالية بالنسبة لبعض فئات الموظفين العموميين، إلا أن اختلافات لوحظت فيما



يتعلق بفتات الموظفين العموميين المشمولة، وفعالية نظم الإقرار، وإمكانية الاطلاع على إقرارات الذمة المالية. وتتعلق الممارسات الجيدة القليلة المستبانة بموجب الفقرة 5 من المادة 52 بأساليب التحقق من إقرارات الذمة المالية ونشر الإقرارات دون إيراد بيانات شخصية. ولم يتبين وجود أي ترابط بين تنفيذ الفقرة 5 والفقرة 6 من المادة 52، مما يعني أن نظم إقرار الذمة المالية القائمة كثيرا ما لا تمتد إلى الحسابات المصرفية الأجنبية.

3- وفيما يتعلق بالمادة 53، أبلغت الممثلة الفريق بأن 68 توصية قد صدرت إلى ما يقارب نصف الدول الأطراف التي أنجزت ملخصات وافية بشأنها، مع تباين مستويات التنفيذ تباينا كبيرا بين المناطق. وأبرزت أنه في حين أن معظم الدول تسمح للدول الأجنبية بالمطالبة بالعوض أو دفع تعويضات عن طريق دعوى مدنية في محاكمها، فالخبرة المكتسبة بشأن هذه العملية لا تزال ضئيلة، ولهذا السبب نظمت حلقة النقاش المتعلقة بالمادة 53.

4- وأخيرا، ذكرت الوفود بأن النسخ المقبلة من التقرير المواضيعي والتقارير المتعلقة بتنفيذ الفصل الخامس من الاتفاقية على الصعيد الإقليمي ستكون مكشوفة الهوية من الآن، وبأن البلدان التي سئستخدم مستقبلا في الأمثلة التوضيحية للممارسات الجيدة سوف تذكر بأسمائها.

## باء - المناقشة المواضيعية

### 1- حلقة نقاش بشأن الثغرات والتحديات القائمة فيما يتعلق بتنفيذ أحكام الاتفاقية المتعلقة باسترداد الموجودات

5- أشار ممثل للأمانة، في كلمته الافتتاحية، إلى الالتزام المشترك، المقدم في الإعلان السياسي الذي اعتمده الجمعية العامة في دورتها الاستثنائية المتعلقة بمكافحة الفساد، بالتصدي للتحديات وإزالة الحواجز التي تحول دون تطبيق التدابير المتعلقة باسترداد الموجودات، ولا سيما عن طريق توضيح الإجراءات القانونية أو تبسيطها، وتحسين عمليات تبادل المساعدة القانونية وتعزيز فعاليتها وكفاءتها، وتحسين تنفيذ التدابير المتاحة بموجب الاتفاقية فيما يتعلق باسترداد الموجودات وإعادتها. وأشار إلى أن الإعلان السياسي يحدد كذلك سبلا للتغلب على التحديات، وأبرز الحاجة إلى وجود شراكات مبنية على الثقة بين الدول الطالبة والدول متلقية الطلب، وضرورة تحسين التواصل، وتبادل وتداول المعلومات بشكل موثوق وفي الوقت المناسب، واستخدام جميع الأدوات المتاحة، بما في ذلك المصادرة غير المستندة إلى إدانة أو الاسترداد المباشر.

6- وأشارت المناظرة من سويسرا إلى أن التشريع السويسري يسمح للسلطات بتجميد الموجودات في المراحل المبكرة جدا من الإجراءات، ومواصلة تنفيذ أوامر التجميد لفترات طويلة، وإعادة الموجودات في أي مرحلة من مراحل الإجراءات، ويكون ذلك عادة عند إنفاذ أمر مصادرة أجنبي نهائي. وفيما يتعلق بالتحديات القائمة، أبرزت الحاجة إلى تقديم طلبات كاملة لتبادل المساعدة مع تضمينها جميع المعلومات اللازمة. ثانيا، أشارت إلى أهمية إطلاع الدول الطالبة السلطات السويسرية باستمرار على التقدم المحرز في إطار إجراءات المصادرة في الخارج، وهو أمر هام جدا لكي تواصل سويسرا تنفيذ أوامر التجميد. ثالثا، أشارت إلى أن النهج القانونية المختلفة المطبقة في إطار إجراءات استرداد الموجودات، مثل استخدام الإجراءات أو التسويات الإدارية، يمكن أن تطرح تحديات يمكن التغلب عليها بالاعتماد على الخبرة المكتسبة وتكييف وتطبيق الأطر القانونية القائمة. وأوضحت أن الاتصالات المباشرة والشخصية بين الممارسين داخل الولايات القضائية المشاركة تسمح للطرفين بمعالجة أي مسائل أو تحسين صياغة الطلبات بطريقة غير رسمية. ولتوضيح عرضها، وصفت قضية مونتيسينوس، التي جمدت فيها السلطات السويسرية في عام 2001 حسابا مصرفيا سويسريا بناء على طلب سلطات بيرو. وكانت السلطات السويسرية والبيروفية على اتصال دائم، مما سمح لسويسرا ومواصلة تنفيذ أمر التجميد لمدة 17 عاما. وفي عام 2018، وقعت السلطات البيروفية اتفاقا قانونيا مع صاحب الموجودات المجمدة ينظم إعادتها إلى بيرو. واعتبرت سويسرا هذا الاتفاق قرارا بموجب تشريعاتها الوطنية، وبالتالي اعتبرت

أنه يمكن أن يشكل أساسا لإعادة 15 مليون دولار أمريكي من سويسرا إلى بيرو. وكان طلب تبادل المساعدة القانونية الذي أعيدت بموجبه الموجودات يستند إلى معاهدة ثنائية وإلى الاتفاقية.

7- وفي معرض الحديث عن قضية مونتيسينوس من منظور بيرو، ذكرت المناظرة من بيرو أن بلدها سعى في عام 2000 إلى الاستفادة من تعاون قضائي دولي من جانب سويسرا وبلدان أخرى، بهدف إعادة الموجودات من شبكة فساد في بيرو. وخلصت إحدى اللجان التي شكّلت داخل مجلس الشيوخ في بيرو من أجل التحقيق في مصدر الأموال المعنية ووجهتها إلى أنّ الأموال المودعة في الحسابات السويسرية تأتت من أنشطة غير مشروعة واختلاس الأموال العمومية. وأشارت المناظرة إلى أنّ التحدي الأول ظهر على الصعيد المحلي عندما لم تستخدم الموجودات التي أعيدت إلى بلدها الأصلي من أجل دعم مكافحة الفساد في البلد. وبما أنّ الموجودات كانت لا تزال محجوزة في لكسمبرغ وسويسرا، قررت حكومة بيرو استخدام أي موجودات تُسترد في المستقبل من أجل تعزيز المؤسسات المسؤولة عن التحقيق والملاحقة القضائية والدفاع القانوني عن الدولة. وبدلا من منح جميع الموجودات المستردة إلى واحدة من المؤسسات الثلاث المشاركة في هذه الجهود، أنشئت في عام 2017 لجنة مؤلفة من ممثلي وزارة العدل والسلطة القضائية ومكتب المدعي العام، وتولت وزارة الخارجية رئاستها وأمانتها الفنية، "من أجل القيام بالتنسيق اللازم بين المؤسسات، مما سيفضي إلى إعادة الموجودات إلى الوطن واستخدامها بالطريقة الأكثر فعالية". وتفاوض فريق عامل مكون من عدة قطاعات بشأن اتفاق ثلاثي الأطراف يجسد الالتزام بالاستخدام الملائم والشفاف للموجودات، وفقا لأحكام اتفاقية مكافحة الفساد والغايات 4-16 و5-16 و6-16 من أهداف التنمية المستدامة. وبمجرد دخول هذا الاتفاق حيز النفاذ، حوّلت الأموال الواردة من سويسرا إلى حساب البرنامج الوطني للموجودات المحجوزة.

8- ووصفت المناظرة من نيجيريا نجاح جهود بلدها في مجال استرداد الموجودات والتحديات التي تواجهها بهذا الشأن. وفي معرض الإشارة إلى عدد من القضايا الشهيرة، أوضحت أنّ الموجودات المستردة أصبحت مصدرا مستقلا ومميزا من مصادر المداخيل والإيرادات الحكومية. وأوضحت أنّ نيجيريا تسمح بالمصادرة المستندة إلى إدانة والمصادرة غير المستندة إلى الإدانة، وذكرت أنّ جرائم الفساد، التي تهم عادة الأشخاص المعرضين سياسيا، تشكل الجرائم الأصلية الرئيسية بالنسبة لغسل الأموال في بلدها؛ غير أنّ تحديد الصلة بين الموجودات والنشاط الإجرامي عملية معقدة وتقنية جدا تستغرق وقتا طويلا. ونتيجة لذلك، فإن أحد التحديات الرئيسية القائمة هو محدودية القدرة على التحقيق من أجل تعقب وتتبع الموجودات غير المشروعة التي كثيرا ما تصرّف من خلال حسابات ووسائل مؤسسية مختلفة مخفية. ولذلك، استثمرت اللجنة المعنية بالجرائم الاقتصادية والمالية في توفير التدريب المستمر لموظفيها. وعلاوة على ذلك، شدّد على التعاون الفعال بين وكالات مكافحة الفساد المتعددة في نيجيريا باعتباره تحديا محليا آخر. وفيما يتعلق بالقضايا الدولية المتعلقة باسترداد الموجودات، ذكرت المناظرة أنّ التحديات التي استبينت تشمل محدودية التعاون ومحدودية تبادل المعلومات فيما بين البلدان التي توجد فيها الموجودات والدول التي تسعى إلى استردادها. وأبرزت المناظرة أنّ العوائق الموجودة على مستوى التشريعات الوطنية والمتطلبات المرهقة المتعلقة بتبادل المساعدة القانونية كثيرا ما تتسبب في حدوث تأخيرات في عمليات الاسترداد. وأشارت المناظرة، لدى تقديمها حلا عمليا لهذا التحدي، إلى اتفاق تعاون أبرم بين نيجيريا والولايات المتحدة والمملكة المتحدة يتناول كل بلد بموجبه القضية من زاوية قانونه المحلي مع الاعتراف بنيجيريا بوصفها ضحية فيما يتعلق بأي موجودات تُسترد. وأخيرا أوضحت المناظرة أنه، في حين لا يزال هناك الكثير مما ينبغي عمله، فالجهود المبذولة من أجل الإبلاغ بوضوح عن الاستخدام المقصود للموجودات المستردة من شأنها أن تبعث برسائل إيجابية إلى الشركاء، مما يبني جسور الثقة فيما بين الدول ولدى الجمهور العام على حد سواء.

- 9- وفي المناقشة التي تلت ذلك، كرر العديد من المتكلمين تأكيد التزام بلدانهم بالاتفاقية وآلية استعراض تنفيذها وأقروا بالتقدم المحرز حتى الآن في إطار الآلية. وأشارت إحدى المتكلمات إلى أهمية تسليط الضوء على الممارسات الجيدة التي تمخضت عنها الاستعراضات القطرية، وأشارت في هذا الصدد إلى الجهود التي تبذلها حكومة بلدها من أجل التصدي لرشو الموظفين الأجانب وإلى إنشاء مبادرة تستهدف الحكم الفاسد.
- 10- وأشار بعض المتكلمين إلى الإعلان السياسي الذي اعتمده الجمعية العامة في دورتها الاستثنائية المتعلقة بمكافحة الفساد، والذي أكدت فيه الدول الأعضاء من جديد التزامها المشترك بالتنفيذ الفعال لتدابير ترمي إلى منع أعمال الفساد وتجريمها وكشفها والتحقيق فيها وملاحقة مرتكبيها ومحاكمتهم، وتحسين استرداد الموجودات وإعادةتها، ولا سيما فيما يتعلق باستبانة الثغرات والتحديات القائمة على مستوى التنفيذ. وأضافوا أنّ الإعلان شكّل وثيقة مرجعية هامة بالنسبة لجهود مكافحة الفساد المبذولة على الصعيدين الوطني والدولي، وذكر بعض المتكلمين كيف يمكن للمناقشات المتعلقة بالتحديات أن تساعد على ضمان تنفيذ الاتفاقية على نحو أكثر فعالية وعملية.
- 11- وأشارت إحدى المتكلمات إلى أنه لا يزال يتعين استبانة العديد من التحديات والتصدي لها، مثل كيفية القضاء على الملاذات الآمنة لعائدات الفساد؛ وكيفية توسيع نطاق شفافية الملكية الانتفاعية؛ وكيفية التصدي للإفلات من العقاب المنقشي على نطاق واسع. وأبرزت أنّ تدابير التصدي يمكن أن تشمل تحسين المساعدة التقنية وزيادتها ومواصلة وضع القواعد والمعايير. وشددت المتكلمة أيضا على ضرورة الاستفادة من إمكانات تكنولوجيات المعلومات والاتصالات.
- 12- ورأى متكلم آخر أنّ هناك حاجة إلى أدوات تعاون ثنائية إضافية من أجل تيسير استرداد الموجودات وكذلك تقديم مزيد من الدعم إلى هيئات إنفاذ القانون الدولية، لا سيما فيما يتعلق بالتحقيقات والملاحقات القضائية وحالات التقاضي التي تشمل أشخاصا من مزدوجي الجنسية.
- 13- وفيما يتعلق بالتقدم المحرز في مجال التعاون الدولي واسترداد الموجودات، ذكر أحد المتكلمين أنّ التعديلات التي أدخلت على أساليب عمل السلطات خلال جائحة كوفيد-19 الحالية أظهرت أنه يمكن تقديم طلبات المساعدة القانونية المتبادلة والرد عليها على نحو فعال باستخدام الوسائل الإلكترونية. ورأى أيضا أنّ النقل التلقائي للمعلومات والاتصالات المباشرة أمران حاسمان لضمان نجاح التعاون. وبالمثل، سلط متكلم آخر الضوء على الكيفية التي تمكنت بها السلطات في بلده من الاستجابة لطلب ومعلومات جرى تبادلها بصورة غير رسمية مع إحدى المؤسسات الوطنية ببلده، مما أدى إلى استرداد وإعادة قدر كبير من الموجودات غير المشروعة. وبالمثل، وفي ختام المناقشة، كررت المناظرة من سويسرا دعوتها إلى إقامة اتصالات متواترة ومباشرة بين سلطات الولايات القضائية من أجل مناقشة أي شواغل على الصعيد الثنائي، وهي ممارسة جيدة لتيسير استرداد الموجودات وإعادةتها بنجاح.