الأمم المتحدة

CAC/COSP/WG.2/2007/L.1

Distr.: Limited
28 August 2007
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني باسترداد الموجودات

فيينا، ٢٧ و٢٨ آب/أغسطس ٢٠٠٧

مشروع التقرير

الرئيسة: دومينيكا **كرويس** (بولندا)

أولا- مقدّمة

١- قرّر مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، في قراره ٤/١، أن ينشئ فريقا عاملا حكوميا دوليا مؤقتا ومفتوح العضوية، وفقا للفقرة ٤ من المادة ٦٣ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والفقرة ٢ من المادة ٢ من النظام الداخلي لمؤتمر الدول الأطراف، لكي يسدي للمؤتمر مشورة ومساعدة من أجل تنفيذ ولايته المتعلقة بإرجاع عائدات الفساد.

٢- وفي القرار نفسه، قرّر مؤتمر الدول الأطراف أيضا أن يؤدّي الفريق العامل المهام التالية:

(أ) أن يساعد مؤتمر الدول الأطراف على اكتساب معارف تراكمية في مجال استرداد الموجودات، خصوصا فيما يتعلق بتنفيذ المواد ٥٢ إلى ٥٨ من الاتفاقية، بوسائل مثل آليات لتحديد مكان أدوات الفساد وعائداته وتجميدها والحجز عليها ومصادرتها وإرجاعها، وبالأخص فيما يتعلق بتنفيذ أحكام المادة ٥٧؛

280807 V.07-86322 (A)

(ب) أن يساعد مؤتمر الدول الأطراف على تشجيع التعاون بين المبادرات الثنائية والمتعدّدة الأطراف القائمة ذات الصلة، والإسهام في تنفيذ الأحكام ذات الصلة من الاتفاقية، بتوجيه من مؤتمر الدول الأطراف؛

(ج) أن ييسِّر تبادل المعلومات بين الدول باستبانة الممارسات الجيدة التي ينبغي اتباعها لتعزيز ما يُبذل، على الصعيد الوطني وفي إطار المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية على السواء، من جهود لمنع الفساد ومكافحته ولتسهيل إرجاع عائداته، وبتعميم تلك الممارسات بين الدول؛

(د) أن يبني الثقة ويشجّع التعاون بين الدول الطالبة والدول متلقّية الطلبات، بتنظيم لقاءات تجمع بين السلطات المختصة ذات الصلة وهيئات مكافحة الفساد والممارسين العاملين في مجالي استرداد الموجودات ومكافحة الفساد، وبأن يكون بمثابة منتدى لها؛

(هـ) أن ييسِّر تبادل الأفكار بين الدول بشأن التعجيل بإرجاع الموجودات، بما في ذلك الأفكار المتعلقة بخطط لتوفير الخبرات القانونية والتقنية التي تحتاج إليها الدول الطالبة لكي تتبع الإجراءات القانونية الدولية لاسترداد الموجودات؛

(و) أن يساعد مؤتمر الدول الأطراف على استبانة احتياجات الدول الأطراف، بما فيها الاحتياجات الطويلة الأمد، في مجال بناء القدرات من أجل منع وكشف عمليات تحويل العائدات المتأتية من الفساد وما تدرّه من إيرادات أو فوائد، ومن أجل استرداد الموجودات.

٣- وفي القرار نفسه أيضا، قرّر مؤتمر الدول الأطراف أن يجتمع الفريق العامل أثناء دورات مؤتمر الدول الأطراف، وأن يعقد، حسب الاقتضاء، اجتماعا واحدا على الأقل فيما بين الدورات، في حدود الموارد المتاحة. وقرّر المؤتمر أيضا أن يقدّم إليه الفريق العامل تقارير عن جميع أنشطته.

ثانيا- تنظيم الاجتماع

ألف- افتتاح الاجتماع

٤- عقد الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني باسترداد الموجودات اجتماعه الأول في فيينا يومي ٢٧ و٢٨ آب/أغسطس ٢٠٠٧.

٥- وافتتحت الرئيسة الاجتماع بتسليط الضوء على أهمية التعاون الدولي من أجل اتخاذ إجراءات عالمية لمكافحة الفساد. ونوَّهت بالدور الحاسم الذي يكتسيه استرداد الموجودات بصفته مبدأ أساسيا من مبادئ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. ودعت الرئيسة المشاركين إلى مناقشة المسائل تفاعليا من أجل الحفز على تبادل التجارب وأفضل الممارسات في حالات استرداد الموجودات.

باء- إقرار جدول الأعمال وتنظيم الأعمال

٦- قبل إقرار جدول الأعمال، أعرب أحد الممثلين عن قلق بشأن ما إذا كان اجتماع واحد يعقده الفريق العامل ما بين الدورات سيكفي لإسداء المشورة إلى مؤتمر الدول الأطراف ومساعدته على تنفيذ ولايته المتعلقة باسترداد الموجودات. والتمس المتكلم أيضا توضيحا لما يُنتظَر من الفريق العامل إنتاجه. وأوضح الأمين أن مؤتمر الدول الأطراف كان قد قرّر، في قراره ٤/١ بشأن إنشاء الفريق العامل، أن يجتمع الفريق العامل أثناء دورات المؤتمر وأن يعقد، حسب الاقتضاء اجتماعا واحدا على الأقل ما بين الدورات في حدود الموارد المتاحة. وأفاد بأنّ الموارد المتاحة لا تسمح إلا بعقد اجتماع واحد ما بين الدورات. وأفاد أيضا، فيما يتعلق بما يتمخّض عنه اجتماع الفريق العامل، بأنّ المؤتمر كان قد قرّر أيضا، في القرار ذاته، بأن يقدّم إليه الفريق العامل تقارير عن جميع أنشطته. وقال إنّ الأمانة ستعدّ مشروع تقرير وستحيله إلى الفريق العامل لكي يستعرضه ويعتمده.

٧- وفي ٢٧ آب/أغسطس، أقرّ الفريق العامل جدول الأعمال التالي:

١- المسائل التنظيمية:

(أ) افتتاح الاجتماع؛

(ب) إقرار جدول الأعمال وتنظيم الأعمال.

٢- تنفيذ ولاية مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المتعلقة باسترداد الموجودات، من خلال:

(أ) اكتساب معارف تراكمية في مجال استرداد الموجودات، خصوصا فيما يتعلق بتنفيذ المواد ٥٢ إلى ٥٨ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛

(ب) التعاون بين المبادرات الثنائية والمتعدّدة الأطراف ذات الصلة؛

(ج) تيسير تبادل المعلومات بين الدول؛

(د) بناء الثقة وتشجيع التعاون بين الدول الطالبة والدول متلقّية الطلبات؛

(هـ) تيسير تبادل الأفكار بين الدول بشأن التعجيل بإرجاع الموجودات؛

(و) استبانة احتياجات الدول الأطراف في مجال بناء القدرات من أجل منع وكشف عمليات تحويل العائدات المتأتية من الفساد وما تدرّه من إيرادات أو فوائد، ومن أجل استرداد الموجودات.

٣- الاستنتاجات والتوصيات.

٤- اعتماد التقرير.

جيم- الحضور

٨- كانت الدول التالية الأطراف في الاتفاقية ممثلة في اجتماع الفريق العامل: الاتحاد الروسي، الأرجنتين، الأردن، إسبانيا، أستراليا، إندونيسيا، أنغولا، البرازيل، بوركينا فاسو، بولندا، بوليفيا، بيرو، تركيا، الجزائر، جمهورية تنزانيا المتحدة، الجمهورية الدومينيكية، الدانمرك، رومانيا، السلفادور، سلوفاكيا، الصين، فرنسا، الفلبين، كرواتيا، كوبا، كوستاريكا، كولومبيا، الكويت، لاتفيا، ليتوانيا، مدغشقر، مصر، المكسيك، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية، النرويج، النمسا، نيجيريا، هنغاريا، هولندا، الولايات المتحدة الأمريكية.

٩- وكانت الدول التالية الموقِّعة على الاتفاقية ممثلة بمراقبين: إثيوبيا، ألمانيا، إيران (جمهورية-الإسلامية)، آيرلندا، إيطاليا، البرتغال، بروني دار السلام، بلجيكا، تايلند، تونس، الجمهورية التشيكية، سنغافورة، السودان، السويد، سويسرا، كندا، لختنشتاين، المملكة العربية السعودية، هايتي، اليابان، اليونان.

١٠- وكانت الجماعة الأوروبية، وهي منظمة تكامل اقتصادي إقليمية موقِّعة على الاتفاقية، ممثَّلة في الاجتماع.

١١- كما كانت الدول المراقبة التالية ممثَّلة: جمهورية الكونغو الديمقراطية، سلوفينيا، عُمان، لبنان.

١٢- وحضر الاجتماع مراقبون عن وحدات الأمانة العامة وهيئات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ومعاهد شبكة برنامج الأمم المتحدة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية

ووكالاتها المتخصصة ومنظمات أخرى في منظومة الأمم المتحدة على النحو التالي: برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، معهد الأمم المتحدة الأقاليمي لأبحاث الجريمة والعدالة، منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، البنك الدولي، صندوق النقد الدولي.

١٣- وحضر مراقبون عن المنظمات الحكومية الدولية التالية: أمانة الكومنولث، مجلس أوروبا، مجلس الاتحاد الأوروبي، يوروجاست، مكتب الشرطة الأوروبي (اليوروبول)، المنظمة الدولية للهجرة، مجموعة المشرفين المصرفيين اللاإقليمية.

ثالثا- تنفيذ ولاية مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المتعلقة باسترداد الموجودات

١٤- أشارت مديرة شعبة شؤون المعاهدات إلى أن استرداد الموجودات هو من أجدى مواضيع سياسات مكافحة الفساد وأصعبها. ولاحظت أن ثروات طائلة تُسرَّب في كل عام من الميزانيات العامة، وأن من شأن تلك الأموال أن تسهم إسهاما كبيرا في التنمية في البلدان التي سُرِّبت منها. وذكرت أن الفصل المتعلق باسترداد الموجودات في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد يتضمن أشمل الأحكام وأكثرها ابتكارا في ذلك المجال في كامل مجموعة أحكام القانون الجنائي الدولي ذات الصلة، وإن كانت الاتفاقية لا تعدو أن تكون نقطة انطلاق. وذكرت أن أول تحد يواجه الكثير من الحكومات والمؤسسات في تعاملها اليومي مع الاتفاقية هو نقص المعرفة. وبما أن استرداد الموجودات هو مجال حديث في أنشطة مكافحة الفساد الدولية، فثمة حاجة إلى اكتساب مزيد من المعرفة والمعلومات عن كيفية تطبيق استرداد الموجودات في الواقع العملي. وأكّدت في هذا السياق أهمية فهم تأثير الاتفاقية والتعرّف على الممارسات الناجحة، وقالت إن حالات استرداد الموجودات التي ستُحلُّ في المستقبل ستوفّر معلومات مفيدة عن الأساليب الناجحة ومَواطن الفشل، وستمثّل أفضل مصدر للدروس المستفادة في هذا الشأن. ولاحظت أن استرداد الموجودات، على غرار كل أشكال التعاون الدولي الأخرى، يتوقّف على الثقة والتعاون. وأشارت إلى أن تنفيذ أحكام استرداد الموجودات أمر جديد على سائر البلدان، المتقدمة والنامية على السواء. ومن ثم، فقد أوصت بأن يناقش الفريق العامل المقترحات المقدّمة لتعزيز المساعدة التقنية وبأن يحدّد الأولويات في هذا الميدان.

ألف- اكتساب معارف تراكمية في مجال استرداد الموجودات، خصوصا فيما يتعلق بتنفيذ المواد ٥٢ إلى ٥٨ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

١٥- أشار عدة متكلمين إلى تجارب بلدانهم فيما يتعلق بحالات استرداد الموجودات وفي ميدان التعاون الدولي الأوسع نطاقا. وسلّط بعض المتكلمين الضوء على القوانين الجديدة التي سنّتها بلدانهم لتنفيذ الفصل الخامس من الاتفاقية، أو الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف الجديدة التي أبرمتها، أو الترتيبات المؤسسية الجديدة التي اتُخذت لدعم استرداد الموجودات، أو الحلقات الدراسية وغيرها من الأحداث التي نُظّمت لتنمية المعرفة وتحليل الحالات في هذا الشأن. كما عرض بعض المتكلمين لحالات استرداد للموجودات، وأشاروا في سياقها إلى أن الحالات الكبيرة بالغة الأهمية، ولكن كثرة الحالات الصغيرة يمكن أن يكون لها وقع اقتصادي على البلدان مماثل لوقع الحالات الكبيرة أو أشد منه وهي تطرح تحديات ضخمة.

١٦- وأوصى أحد المتكلمين بإنشاء آلية لاسترداد الموجودات تساهم في التنسيق على نحو أنجع بين الدول الطالبة والدول متلقية الطلب. وقال إن الآلية ينبغي أن تتألف من خبراء قانونيين وأن توفّر ما يلي: (أ) الإرشاد والمشورة بشأن طلبات استرداد الموجودات؛ و(ب) التنسيق بين الدول الطالبة والدول متلقية الطلب؛ و(ج) محاولة التغلّب على الاختلافات القائمة بين النظم القانونية في الدول الطالبة والدول متلقية الطلب؛ و(د) متابعة تنفيذ الاتفاقية، ولا سيما أحكامها المتعلقة بالتعاون الدولي. وأشاروا إلى ضرورة تجسيد أعمال الآلية في تقرير ومجموعة من التوصيات يقدّمان إلى مؤتمر الدول الأطراف.

١٧- وأوصى عدة متكلمين بالاضطلاع بمزيد من التحليل لحالات استرداد الموجودات ومزيد من التحاور بشأنها في إطار منهجي من أجل تسجيل الممارسات الناجحة وفهمها، بما يشمل كيفية استخدام الاتفاقية لدعم حالات استرداد الموجودات. وأكّدوا ضرورة تحليل الحالات التي لم تُكلَّل بالنجاح أيضا من أجل التعلّم من الأخطاء، كما أكّدوا ضرورة تحليل الحالات الصغيرة والاحتياجات الخاصة أيضا.

١٨- وأعرب عدة متكلمين عن اهتمامهم بإنشاء قاعدة بيانات تتضمّن التشريعات ذات الصلة في الدول الأطراف بجميع اللغات الرسمية للأمم المتحدة، على أن يستعان فيها بالأدوات الموجودة بغية جمع معلومات عن تنفيذ الاتفاقية. وأشار اثنان من المتكلمين إلى الدراسة التي أعدّها مصرف التنمية الآسيوي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والتي وفّرت معلومات مفيدة عن استرداد الموجودات في منطقة آسيا والمحيط الهادئ. وذكر متكلم آخر الاجتماع الذي عقدته مؤخّرا مؤسسة بروكينغز.

١٩- واقترح عدة متكلمين وضع مبادئ توجيهية عملية من أجل تنفيذ الفصل الخامس من الاتفاقية، ولا سيما فيما يتعلق بالاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف. وأوصوا بأن ينظر الفريق العامل في تقديم اقتراح إلى مؤتمر الدول الأطراف في دورته الثانية بأن يتكفّل بوضع هذه المبادئ التوجيهية.

٢٠- وأوصى أحد المتكلمين بأن ينظر الفريق العامل في جمع معلومات عن أشكال غسل الأموال المتصلة بحالات الفساد، وذلك بجملة أساليب من بينها تنظيم حلقات عمل بشأن هذا الموضوع.

٢١- وشدّد عدة متكلمين على مسؤولية المؤسسات المالية في إطار عملية استرداد الموجودات. ورأوا أن دور هذه المؤسسات ينبغي أن يكون لها دور أكبر في العمليات وأن عليها أن تتحمّل قدرا أكبر من المسؤولية، بما في ذلك المسؤولية عن التعويض في حالة الإهمال. وأوصى أحد المتكلمين بأن يحثّ الفريق العامل الدول على أن تلتزم سياسيا بتعزيز آليات مستخدمة لتبادل المعلومات بين وحدات الاستخبارات المالية، مثل الآليات التي أقيمت من أجل المسائل المتصلة بالعمل على مكافحة كل من غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

٢٢- وأبرز عدة من المتكلمين أهمية المرحلة الأولى في حالات استرداد الموجودات، أي تعقّب الموجودات ومنع التصرف فيها والحجز عليها وتجميدها. وعلّقوا أهمية خاصة على مسألة اكتساب فهم أحسن للمساعدة القانونية المتبادلة على نحو فعّال. وشدّد عدة متكلمين في ذلك السياق على عنصر الوقت وأهمية سرعة تبادل المعلومات.

باء- التعاون بين المبادرات الثنائية والمتعددة الأطراف ذات الصلة

٢٣- أثناء المناقشة التي دارت حول البند ٢(ب) من جدول الأعمال، وعنوانه "التعاون بين المبادرات الثنائية والمتعددة الأطراف ذات الصلة"، شدّد عدد من المتكلمين على أهمية تنسيق مختلف المبادرات في مجال استرداد الموجودات من أجل تمكين مؤتمر الدول الأطراف من أداء ولايته بكفاءة في مجال تنفيذ الفصل الخامس من الاتفاقية. ورأى بعض المتكلمين أنه قد يكون من المستصوب القيام بدراسة استقصائية للمبادرات الراهنة.

٢٤- وأشار ممثل لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة إلى أن تنسيق المبادرات عنصر أساسي في ولاية المؤتمر، وأشار علاوة على ذلك إلى أنّ كثرة المبادرات الموجودة حاليا في مجال استرداد الموجودات، وإن كانت تمثل دليلا يُثلج الصدر على الأولوية العالية التي تحظى بها هذه المسألة، فهي تمثل أيضا تحديا من حيث ضمان اتساق النُّهُج ودقتها وتماسكها.

وأفاد بأن مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة يبحث بنشاط عن مجالات للتآزر مع عدد من المعاهد والشركاء، منها البنك الدولي والمركز الدولي لاستعادة الموجودات. وشجّع متكلمون على تعزيز التنسيق مع كيانات معيّنة منها مكتب الشرطة الأوروبي (اليوروبول) (بصفته أمانة شبكة كامدن المشتركة بين الوكالات لاسترداد الموجودات) والإنتربول ويوروجاست.

٢٥- ودعت الرئيسة المشاركين إلى تقديم معلومات عما تم القيام به من مبادرات في مجال استرداد الموجودات. وكان من بين الذين تكلموا في هذا السياق ممثلا ألمانيا (نيابة عن مجموعة الثماني) والبرتغال (نيابة عن الاتحاد الأوروبي) والمراقبون عن يوروجاست والبنك الدولي واليوروبول والمركز الدولي لاستعادة الموجودات وصندوق النقد الدولي وأمانة الكومنولث ومجلس أوروبا.

٢٦- ونوّه متكلمون بأن إتاحة فرصة للمنظمات لكي تكون ممثَّلة في الاجتماع ولكي تساهم في عمل الفريق العامل إنما هي خطوة إيجابية. وشدد عدة متكلمين على أن أحكام الاتفاقية يجري تطبيقها تطبيقا مباشرا في عدد من المبادرات، وأعربوا عن ترحيبهم بزيادة التعاون مع المؤتمر وأمانته. وسلّط ممثل يوروجاست الضوء على أن تسهيل هذه المؤسسة عمليةَ حث عجلة تبادل المساعدة القانونية لا يستهدف الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي فحسب، بل يستهدف دولا ثالثة أيضا، مثلما يتبيّن ذلك من حالات حصلت في الآونة الأخيرة. ووصف المراقب عن البنك الدولي التعاون الجاري مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في مجال استحداث مبادرة استرداد الموجودات المسروقة والتي من المزمع إطلاقها في ١٧ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧. وأفاد بأن هذه المبادرة ستسعى إلى مساعدة الدول الطالبة على استرداد الموجودات المسروقة بتوفير المساعدة في شكل تشريعات نموذجية وتدريب ودعوة إلى المناصرة.

٢٧- وسلّط عدة متكلمين الضوء على أهمية إرساء التعاون في المراحل الأولى من عملية استرداد الموجودات، خصوصا فيما يتعلق بتعقّب تلك الموجودات وتجميدها وضبطها. وشدّدوا على الأهمية البالغة التي تكتسبها شبكات غير رسمية مثل شبكة كامدن المشتركة بين الوكالات لاسترداد الموجودات، وكذلك على التجربة الناجحة نسبيا التي شهدتها أجهزة إنفاذ القانون ووحدات الاستخبارات المالية في هذا الخصوص.