

Distr.: General
6 October 2023
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



الدورة العاشرة

أتلانتا، الولايات المتحدة الأمريكية،

11-15 كانون الأول/ديسمبر 2023

البند 6 من جدول الأعمال المؤقت*

التعاون الدولي

الصلات القائمة بين الفساد والأشكال الأخرى للجريمة، في أوقات منها أوقات الطوارئ والتصدي للأزمات والتعافي منها

مذكرة من الأمانة

ملخص

أعدت هذه الوثيقة عملاً بالقرار 1/9 الصادر عن مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والمعنون "إعلان شرم الشيخ حول تعزيز التعاون الدولي في مجال منع الفساد ومكافحته في أوقات الطوارئ والتصدي للأزمات والتعافي منها". وتتضمن هذه الوثيقة تحليلاً للردود الواردة حتى تاريخ 13 أيلول/سبتمبر 2023 من 45 دولة طرفاً في الاتفاقية على استبيان أعدته الأمانة من أجل جمع معلومات عن تجارب هذه الدول فيما يتعلق بالصلات القائمة بين الفساد والأشكال الأخرى للجريمة، وعن التدابير التي اتخذتها بغية فهم هذه الروابط والتصدي لها، على الصعيدين المحلي وعبر الوطني على حدٍ سواء.

* CAC/COSP/2023/1



الرجاء إعادة استعمال الورق

031123 031123 V.23-19275 (A)



أولاً- مقدمة

1- شجع مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، في قراره 1/9 المعنون "إعلان شرم الشيخ حول تعزيز التعاون الدولي في مجال منع الفساد ومكافحته في أوقات الطوارئ والتصدي للأنشطة والتعافي منها"، الدول الأطراف على مواصلة استكشاف الصلات القائمة بين الفساد والأشكال الأخرى للجريمة وتعزيز معرفتها بها، وخصوصاً الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية، بما في ذلك غسل الأموال في أوقات منها أوقات الطوارئ والتصدي للأنشطة والتعافي منها، بغية النهوض بالنزاهة والشفافية والمساءلة على نحو أفضل. ودعا المؤتمر الأمانة إلى إعداد تقرير، في حدود الموارد المتاحة، عن المعلومات الطوعية التي قدمتها الدول الأطراف، وتقديمه إلى المؤتمر في دورته العاشرة. وكرر القرار 1/9 ذكر الشواغل التي أثارها الدول في السياقات الحكومية الدولية الأخرى ذات الصلة.

2- وفضلاً عن ذلك، أعربت الدول الأعضاء، في الإعلان السياسي المعنون "التزامنا المشترك بالعمل بفعالية على التصدي للتحديات وتنفيذ التدابير الرامية إلى منع الفساد ومكافحته وتعزيز التعاون الدولي" الذي اعتمده الجمعية العامة في دورتها الاستثنائية بشأن مكافحة الفساد التي عُقدت في عام 2021، عن قلقها إزاء الصلات القائمة بين الفساد والأشكال الأخرى للجريمة، ولا سيما الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية، بما فيها غسل الأموال، والتزمت بمواصلة النهوض بفهمها وتعزيز تدابيرها في مجال التصدي لأي صلات قائمة ومتنامية ومحتملة، وتعطيل تلك الصلات، مع التسليم بأن الفساد يمكن أن يكون في كثير من الأحيان عامل تمكين للجرائم عبر الوطنية الأخرى والتدفقات المالية غير المشروعة.

3- ودعا مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية في قراره 4/10 المعنون "الاحتفال بالذكرى السنوية العشرين لاعتماد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية وتعزيز تنفيذها تنفيذاً فعالاً" الدول الأطراف إلى أن تعالج بفعالية الصلات القائمة بين الجريمة المنظمة والجرائم الخطيرة الأخرى، بما فيها الفساد وغسل الأموال، وكذلك التدفقات المالية غير المشروعة المتصلة بعائدات الجرائم المشمولة بالاتفاقية.

4- وخلال العقد الماضي، وخصوصاً في السنوات الأخيرة، ازداد الاهتمام بفهم الصلات القائمة بين الفساد والأشكال الأخرى للجريمة وبمعالجتها. ففي عام 2011، نشر مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (المكتب المعني بالمخدرات والجريمة/المكتب) ورقة مناقشة تناولت دور الفساد في الاتجار بالأشخاص⁽¹⁾، وأعدت الأمانة للاجتماع الثالث عشر للفريق العامل المعني بالاتجار بالأشخاص الذي عُقد في تشرين الأول/أكتوبر 2023 ورقة معلومات أساسية عن "المعارف والممارسات المستجدة فيما يتعلق بمنع الفساد والتصدي له في سياق الاتجار بالأشخاص" (CTOC/COP/WG.4/2023/2). ويعكف المكتب أيضاً على إعداد خلاصة للقضايا عن كيفية تعامل المدعين العامين والقضاة مع مثل هذه القضايا، ويعكف على إجراء دراسة عالمية عن نقاط الدخول التي ينفذ منها الفساد على امتداد سلسلة الاتجار، بهدف استبانة السبل التي يمكن بها لتدابير مكافحة الفساد أن تساعد على منع حالات الاتجار أو كشفها⁽²⁾. وقد كرّس الفريق العامل

(1) انظر الوثيقة: - www.unodc.org/documents/human-trafficking/2011/Issue_Paper_-_The_Role_of_Corruption_in_Trafficking_in_Persons.pdf

(2) بذلت منظمات دولية أخرى جهوداً مماثلة، مثل منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في تقريرها عن الاتجار بالأشخاص والفساد تحت عنوان "Trafficking in persons and corruption: breaking the chain – highlights"، ومجموعة العشرين عبر اعتمادها المبادئ الرفيعة المستوى لمجموعة العشرين بشأن الفساد المتصل بالجريمة المنظمة. وكذلك أعدت منظمات المجتمع المدني، مثل المبادرة العالمية لمكافحة الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية، موارد بشأن هذا الموضوع. Ian Tenant, "All roads lead to Rome: towards a coordinated multilateral response to organized crime and corruption" (Geneva, Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2021).

المعني بالأسلحة النارية بنداً في جدول أعماله لموضوع الحد من التدفقات غير المشروعة للأموال والأسلحة من أجل تحقيق الغاية 16-4 من أهداف التنمية المستدامة (انظر الوثيقة CTOC/COP/WG.6/2021/4)، وتبحث ورقة معلومات أساسية أعدتها الأمانة موضوع الفساد في سياق تدفقات الأسلحة غير المشروعة (CTOC/COP/WG.6/2021/2).

5- وفي عام 2022، تطرقت الأمانة إلى هذا الموضوع في ورقة اجتماع أعدت وفقاً للقرتين 22 و23 من قرار المؤتمر 1/9 (CAC/COSP/EG.1/2022/CRP.1). وعلى الرغم من تركيز ورقة الاجتماع على الممارسات الجيدة والتحديات المتعلقة بالتعاون الدولي على مكافحة الفساد في أوقات الطوارئ والتصدي للآزمات والتعافي منها، فقد تضمن القسم الرابع منها أيضاً تحليلاً للمعلومات التي قدمتها 23 دولة عن الصلات القائمة بين الفساد والأشكال الأخرى للجريمة في أوقات منها أوقات الطوارئ والتصدي للآزمات والتعافي منها.

6- وقد أعدت هذه الوثيقة عملاً بالولاية الواردة في الفقرة 22 من قرار المؤتمر 1/9. وتيسيراً لجمع المعلومات، عُُم استبيان مرفق طي مذكرة شفوية في تموز/يوليه 2023 يدعو الدول الأطراف⁽³⁾ إلى تقديم معلومات في هذا الشأن؛ وتلقت الأمانة رداً من 45 دولة حتى 13 أيلول/سبتمبر 2023⁽⁴⁾. ومثلت المعلومات المقدمة جميع المناطق، حيث جاءت الردود من 7 دول أفريقية، و11 دولة من منطقة آسيا والمحيط الهادئ، و12 دولة من أوروبا الشرقية، و8 دول من منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي، و6 دول من أوروبا الغربية ودول أخرى، إلى جانب الاتحاد الأوروبي. والنصوص الكاملة الواردة متاحة على الموقع الشبكي للمكتب⁽⁵⁾.

7- وعلى الرغم من أن المعلومات التي قدمتها الدول تتضمن سرداً لجهودها الرامية إلى فهم الفساد المرتبط بأشكال أخرى من الجريمة والتصدي له، فإنه من الواجب توخي الحذر عند تفسير النتائج. فعلى الرغم من حقيقة أن الاستبيان كان من النمط المتعدد الخيارات مع وجود خيارات متنوعة بغية تيسير التحليل الكمي، إلى جانب وجود حيز مخصص لتقديم معلومات مفصلة عن الردود المختارة، فقد اكتفى العديد من الدول بكتابة المعلومات في نص سردي وحسب. ولأغراض التحليل، فُسرت الخيارات التي لم يجر اختيارها على أساس أنها لا تنطبق على الدولة، ما لم يشر النص السردي إلى غير ذلك. وعلى العكس من ذلك، اختار الكثير من الدول خيارات من دون تقديم تفاصيل أو قدم معلومات عامة لم تتطرق بصورة خاصة للسؤال المحدد.

8- وفضلاً عن ذلك، تنوعت المؤسسات التي قدمت رداً (بالترتيب التنازلي بحسب عدد الردود) فشملت السلطات المعنية بالتدابير الوقائية من أجل مكافحة الفساد والتحقيق فيه، والنيابات العامة، ووزارات العدل، وقوات الشرطة، ووزارات الخارجية، ووزارات الداخلية، ووكالة لاستخبارات الدولة، ووحدة للاستخبارات المالية. وقدمت أربع دول رداً متعددة جاءت من سلطات مختلفة فروكمت مع بعضها من الناحية الكمية لأغراض التحليل. وبيّن التركيز على جوانب معينة وغياب المعلومات عن جوانب أخرى تنوع درجات اختصاص النظراء الوطنيين الذين قدموا رداً وتنوع خبرتهم في أنواع معينة من الفساد المرتبط بأشكال أخرى من الجريمة وفي التدابير المضادة أو تنوع فهمهم لها. ونتيجة لذلك، تأثرت نتائج التحليل بنوع المؤسسة التي قدمت المعلومات

(3) توسيعاً لنطاق التعميم، أرسلت الأمانة صيغة عامة من المذكرة الشفوية والاستبيان إلى جهات الاتصال المعنية والخبراء الحكوميين الذين عملوا على الاستعراضات القطرية في أثناء الصياغة، فضلاً عن إرسالها إلى السلطات العاملة مع الأمانة عبر مكاتبها الميدانية ومراكزها الإقليمية.

(4) ألبانيا، البرازيل، بلجيكا، بوتسوانا، بوركينا فاسو، البوسنة والهرسك، بيلاروس، الجزائر، الدانمرك، السلفادور، قبرص، كوستاريكا، مصر، الاتحاد الروسي، الأردن، إسبانيا، أوكرانيا، إيطاليا، باراغواي، باكستان، البرتغال، بنما، بولندا، بيرو، تايلند، الاتحاد الأوروبي، جمهورية مولدوفا، جورجيا، رومانيا، سلوفاكيا، صربيا، طاجيكستان، العراق، غينيا، قيرغيزستان، الكويت، مدغشقر، المكسيك، ملاوي، المملكة العربية السعودية، ميانمار، النرويج، هايتي، هنغاريا، اليمن.

(5) انظر: www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/session10.html.

عن كل دولة. وعلى الرغم من ذلك، سلط التحليل الضوء على أنماط الجرائم المرتبطة بالفساد وعلى الجهود المبذولة في التصدي لها في الدول التي أرسلت ردوداً والتي يبلغ عددها 45 دولة طرفاً.

9- ونُظمت هذه الوثيقة على النحو التالي: يبحث القسم الثاني في عمليات التقييم والتحليل التي أجرتها الدول بغية فهم الصلات القائمة بين الفساد والأشكال الأخرى للجريمة؛ ويحلل القسم الثالث أنماط الجرائم التي لها صلات بالفساد، مثلما حددها الدول؛ وينظر القسم الرابع في التدابير التي اعتمدها الدول من أجل التصدي للفساد المرتبط بأشكال أخرى من الجريمة ومن أجل تيسير التعاون الدولي في هذا الشأن.

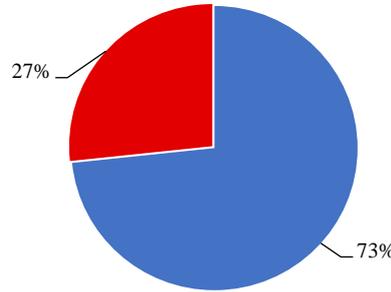
ثانياً- الجهود المبذولة من أجل تحسين فهم الصلات القائمة بين الفساد والأشكال الأخرى للجريمة

تحليلات ترمي إلى فهم الصلات القائمة بين الفساد والأشكال الأخرى للجريمة

10- كما يبين الشكل الأول، أشار قرابة ثلاثة أرباع الدول الأطراف التي أرسلت ردوداً إلى أنها أجرت عمليات تحليل أو تقييم أو كانت بصدد ذلك بغية تحسين فهم الروابط القائمة بين الفساد والأشكال الأخرى للجريمة، بما في ذلك أنماط الجرائم والسبل التي يمكن بها استخدام الفساد في تيسير ارتكاب الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية وغيرها وفي إفساح المجال أمام ذلك، والعكس بالعكس. وعلى الرغم من ارتفاع هذه النسبة المئوية نسبياً، تشير الردود إلى أن معظم الدول تجري مثل هذه التحليلات في سياقات محددة للغاية، فكثيراً ما تكون مرتبطة بالجهود المبذولة لفهم غسل الأموال، عوضاً عن إجرائها بصورة منهجية في سياق مختلف أشكال الجريمة.

الشكل الأول

عمليات التحليل أو التقييم المنفّذة من أجل تحسين فهم الروابط بين الفساد والأشكال الأخرى للجريمة



■ عدد الأطراف التي أبلغت عن إجراء تحليلات من أجل فهم الروابط بين الفساد والأشكال الأخرى للجريمة على نحو أفضل
■ عدد الأطراف التي لم تقدم هذه المعلومات أو أشارت إلى عدم إجرائها هذا التحليل

11- وأشار قرابة نصف البلدان التي أجرت دراسات في هذا الشأن إلى إجرائها عمليات تقييم وطنية لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب سلطت الضوء على كيفية تيسير الفساد ارتكاب جرائم أصلية بغسل الأموال، أو ارتكابه كجرم أصلي بحد ذاته. وأوضحت بنما أن عمليات التقييم الوطنية التي أجرتها أماطت اللثام عن وجود روابط بين الفساد والجريمة المنظمة عبر الوطنية، لأن موقعها كبلد عبور يفسح المجال أمام نشوء مثل تلك الجرائم عن طريق الفساد. وأفادت ألبانيا بأن عمليات التقييم الوطنية التي أجرتها بينت أن الفساد هو أحد الجرائم الأصلية الرئيسية إلى جانب جرائم إنتاج المخدرات والاتجار بها، والتهرب الضريبي، والجرائم الجمركية.

12- وأفادت جمهورية مولدوفا بأنها درست الاتجاهات المتعلقة بالصلات بين مخاطر الفساد والمخاطر المتعلقة بالجرائم الأخرى المرتبطة به، وذلك عن طريق تحليل البيانات المتعلقة بالإدانات والجزاءات التأديبية. وبالمثل، أفادت رومانيا بأن الهيئة المعنية بمكافحة الفساد لديها كانت بصدد إجراء دراسة عن نمط جرائم الفساد المرتبطة بالجريمة المنظمة، استناداً إلى القرارات النهائية للمحاكم. وأوضحت النزوح أنها أصدرت تقييماً عن عامين للمخاطر المتعلقة بالجرائم الاقتصادية والبيئية، حيث جرى تقييم مخاطر الفساد وروابطه مع الأشكال الأخرى للجريمة، وكذلك تقييم أثر جريمة الفساد والتحديات الجغرافية-السياسية مثل النزاعات وأزمات الصحة العامة وتغير المناخ والعلاقة المتبادلة بينها.

13- وبذلت بعض الدول جهوداً في سبيل تحسين عملية التصدي للجرائم المرتبطة بالفساد من خلال اتباع نهج منسقة يشارك فيها خبراء أو سلطات أو محققون أو مدعون عامون معنيون بمكافحة الفساد. وأفادت بولندا بأن لديها إدارة مخصصة معنية بالجريمة المنظمة والفساد في مكتب المدعي العام، وهي تقوم بتحليل أنماط مختلف أشكال الفساد وتصنيفها بانتظام كجزء من أعمال التنسيق التي تضطلع بها في التحقيقات المتعلقة بالفساد. وفي قبرص، أنشئت فرقة عمل معنية بمكافحة الفساد تتألف من مدعين عامين وضباط معنيين بمكافحة غسل الأموال وضباط شرطة، وترمي إلى الإشراف على التحقيق في القضايا المتصلة بالفساد ومقاضاة مرتكبيه. وتحلل فرقة العمل بصورة منهجية جميع الحالات المبلغ عنها من أجل تقييم فيما إذا كانت تنطوي على أحد عناصر الفساد، وإذا كان الأمر كذلك، تتظر إذا كانت هناك صلات بأشكال أخرى من الجريمة.

14- ومن ناحية المنهجية، استخدمت الدول أساليب متنوعة لتحليل البيانات؛ فقد انطوت المنهجية المتبعة في البرتغال على إصدار تقارير إحصائية تستند إلى بيانات جنائية تسجلها وتحللها أجهزة إنفاذ القانون من أجل استبانة الاتجاهات وأوجه الترابط بين الفساد والأنشطة الإجرامية الأخرى؛ وتستند إلى دراسات حالات فردية تقدم نظرة ثاقبة بشأن الكيفية التي يمكن بها للفساد إتاحة ارتكاب جرائم أخرى، والعكس بالعكس؛ كما تستند إلى تحقيقات مالية تمكن من تتبع تدفقات الأموال والموجودات بغية استبانة الصلات بين ممارسات الفساد والأنشطة غير المشروعة. ومن ناحية النهج، أشارت البرتغال إلى استخدام دراسات بحثية في استبانة الأنماط؛ والتعاون الدولي في التمكين من تبادل الخبرات وأفضل الممارسات؛ والتحليل التشريعي والسياسي في استبانة الثغرات التي تقسح المجال أمام ارتكاب الجرائم المتعلقة بالفساد.

الإطار 1

أبلغت إيطاليا عن استخدام مختلف الجهات الفاعلة لمنهجيات متنوعة، بما فيها الأوساط الأكاديمية والسلطات، مثل أجهزة إنفاذ القانون وقوات الشرطة والهيئات التنظيمية مثل وحدة الاستخبارات المالية. وقد جمعت تحليلاتها في تقرير دوري أعدته لجنة مكافحة المافيا التابعة للبرلمان الوطني، ونُشر على شبكة الإنترنت. وتراوحت أساليب التحليل بين نهج قائمة بقدر أكبر على الحالة وتتبعها أجهزة إنفاذ القانون، ونهج قائمة على مؤشرات المخاطر وغيرها من المعايير المحددة.

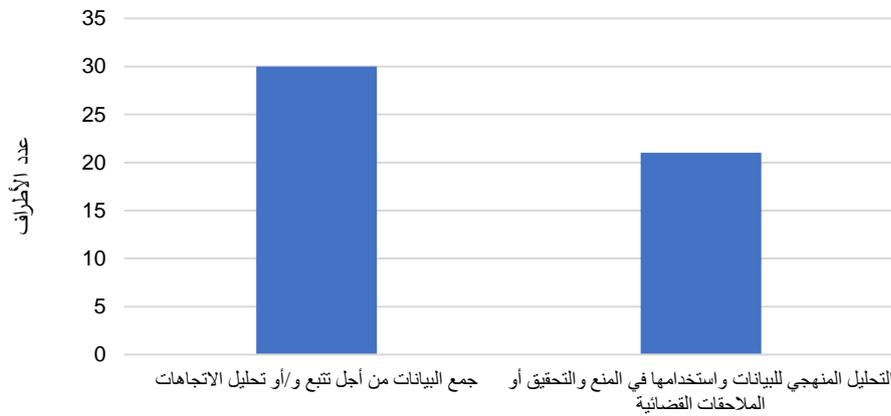
15- وبينت الردود التحديات التي تواجه التوصل إلى فهم للصلات القائمة بين الفساد والأشكال الأخرى للجريمة؛ حيث أبلغت معظم الدول عن اتخاذ تدابير من أجل تقييم الفساد أو الفساد المرتبط بالاحتيال وغسل الأموال وغيرها من الجرائم الاقتصادية، ولكنها أبلغت بدرجة أقل عن عمليات التقييم التي ترمي تحديداً إلى كشف الصلات القائمة بين الفساد والجرائم الأخرى، ولا سيما الجرائم التي لا تحمل طابعاً اقتصادياً. وحتى بين الدول التي أجرت مثل تلك التحليلات، قُدمت معلومات محدودة عن المنهجية والإجراءات المتبعة.

الجهود المبذولة من أجل جمع البيانات بغية تحليل الاتجاهات المتعلقة بالصلوات القائمة بين الفساد والأشكال الأخرى للجريمة

16- كما يبين الشكل الثاني، فقد أفاد نحو 67 في المائة من الأطراف التي أرسلت ردوداً بأنها جمعت بيانات أو إحصاءات من أجل تتبع و/أو تحليل الاتجاهات المتعلقة بالصلوات بين الفساد وأنماط الجريمة التي شهدتها ولاياتها القضائية (على النحو المفصل في القسم الثاني أدناه). وأفاد نحو 70 في المائة من هذه الأطراف بأن تلك البيانات كانت تُحلَّل وتُستخدم بصورة منهجية، بما في ذلك ما يخص منع الجريمة والتحقيقات أو الملاحظات القضائية. وكما كان الحال بالنسبة إلى التحليلات المبينة في الشكل الأول، يمكن تفسير هذه النسب المثوية المرتفعة نسبياً بإبلاغ الدول عن جمع إحصاءات عامة عوضاً عن جمع إحصاءات محددة تتعلق بالصلوات القائمة بين الفساد والأشكال الأخرى للجريمة.

الشكل الثاني

جمع البيانات أو الإحصاءات من أجل تتبع و/أو تحليل الاتجاهات المتعلقة بالصلوات القائمة بين الفساد ومختلف أنواع الجرائم



17- وأبلغت إيطاليا عن استخدام قوات الشرطة وأجهزة إنفاذ القانون لتلك البيانات بطريقة منهجية بغية منع الفساد و/أو الجريمة المنظمة والتحقيق فيهما، وكذلك لكي تسترشد بها العملية التشريعية والإجراءات الإدارية وغيرها من التدابير المضادة للفساد إلى منع الفساد أو الأنشطة الإجرامية الخطيرة.

18- وأبلغت عدة دول عن مؤسسات وإدارات متنوعة مكلفة بتحليل البيانات ذات الصلة، مع مجموعة من النهج المتبعة في عمليات التحليل تلك. ففي جورجيا، قامت وحدة تابعة للسلطة المعنية بمكافحة الفساد بعمل تحليلي باستخدام بيانات عن القضايا التي لم يبت فيها بعد، والإفادات الواردة، والأشخاص الذين يواجهون تهماً جنائية. وفي طاجيكستان، كُلفت وحدة ضمن وزارة الداخلية بجمع ومعالجة جميع المعلومات عن الجرائم المرتكبة في نطاق الولاية القضائية. وفي بولندا، أعدت إدارة معنية بالجريمة المنظمة والفساد تابعة لمكتب المدعي العام تقارير سنوية عن التحقيقات والملاحظات القضائية المتعلقة بالفساد في البلاد، مبيّنة المخاطر والأنماط الحالية. وقد أنشأت تايلند مركزاً لردع الفساد من أجل تقييم الظروف التي يمكن أن تقضي إلى الفساد، وهو يستخدم نظاماً لتحليل مخاطر الفساد باستخدام بيانات مستقاة من قطاعات متنوعة.

19- وأشارت السلفادور إلى أنها لا تجمع مثل هذه البيانات، بينما أفادت دول أخرى بأنها تجمع بيانات عن جرائم جنائية محددة مثل التهرب الضريبي وجرائم الاتجار، ولكنها لا تقوم بذلك لغرض تحليل الصلات القائمة بين الفساد وتلك الأنواع الأخرى من الجرائم.

20- وأبلغت بضعة دول عن المنهجيات المستخدمة في تعزيز قياس البيانات المتعلقة بالروابط أو في التوصل إلى فهم أعمق لمختلف السياقات (مثل أوقات السلم أو حالات الطوارئ أو حالات النزاع) والقطاعات، بما في ذلك إنفاذ القانون، وإدارة الحدود، والهجرة، والمخابرات والأمن، والمشترقيات، أو أبلغت عن أي عملية تقييم لمخاطر الفساد أو الجريمة المنظمة من تلك التي تأخذ في الاعتبار الروابط بين الفساد والأشكال الأخرى للجريمة. ومن بين البلدان التي قامت بذلك هناك إسبانيا التي أشارت إلى أنها جمعت بيانات وأعدت منتجات استخبارية وجّهت أهدافها الاستراتيجية. وقد طورت مؤخراً الخطة الاستراتيجية لإحدى سلطاتها المعنية بإنفاذ القانون لكي تشمل عناصر تتعلق بمكافحة الجريمة المنظمة وتأثيرها في ارتكاب الجرائم المتصلة بالفساد، استناداً إلى رصد المؤشرات الموضوعية.

الإطار 2

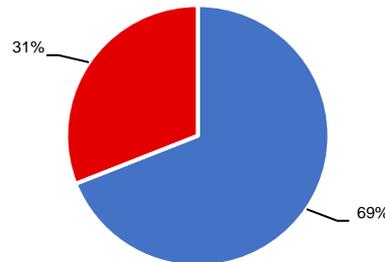
أفادت البرتغال بأنّ المعلومات قد جُمعت على الصعيد المحلي والإقليمي والوطني، ثم جرى تحليلها على هذه الصعيد بواسطة تقارير إحصائية استخدمت أساساً لإعداد أدوات عمل ترمي إلى الحد من خطر الفساد وفرص حدوثه وتأثيره. وتولت سلطات متنوعة مهمة جمع المزيد من البيانات الإحصائية سنوياً عن الفساد والجرائم المرتبطة به، منها السلطات المعنية بإنفاذ القانون، وإدارة الحدود، والهجرة، والمخابرات والأمن، والمشترقيات، والسلطات المكلفة بمكافحة الاتجار بالمخدرات، والتهرب الضريبي، وغسل الأموال، مما مكّن من استنباط الظواهر الإجرامية القائمة والناشئة ومن وضع خطط لاستنباط المخاطر والتخفيف منها.

خطوات أخرى اتخذت في سبيل تحسين فهم ودراسة الصلات القائمة بين الفساد والأشكال الأخرى للجريمة

21- كما يبين الشكل الثالث، أفاد نحو 69 في المائة من الأطراف التي أرسلت ردوداً بأنها اتخذت خطوات أخرى على الصعيد المحلي أو الوطني أو الإقليمي في سبيل تحسين فهم ودراسة الصلات القائمة بين الفساد والجرائم الأخرى، مثل البحوث الجنائية والتدريب وإذكاء الوعي.

الشكل الثالث

الخطوات المتخذة على الصعيد المحلي أو الوطني أو الإقليمي في سبيل تحسين فهم ودراسة الصلات القائمة بين الفساد والجرائم الأخرى



- عدد الأطراف التي أشارت إلى أنها اتخذت خطوات لتحسين فهم ودراسة الصلات القائمة بين الفساد وغيره من الجرائم
- عدد الأطراف التي لم تقدم هذه المعلومات، أو أشارت إلى أنها لم تتخذ مثل هذه الخطوات

22- وأبلغت عدة دول⁽⁶⁾ عن أنشطة تدريبية، بما في ذلك أنشطة اضطلعت بها مؤسسات أكاديمية ومنظمات إقليمية، بشأن كشف الفساد والتحقيق فيه⁽⁷⁾، وغسل الأموال⁽⁸⁾، وتدريب الشرطة في مجال الاشتراء العمومي⁽⁹⁾، وعن تنظيم موائد مستديرة ومؤتمرات ونوقشت فيها قضايا الساعة المتعلقة بمكافحة الفساد وغيره من أنواع الجرائم⁽¹⁰⁾. وفي معظم الحالات، كُرسَت الدورات التدريبية وغيرها من التدابير التي وصفتها الدول لمواضيع تتناول الفساد عوضاً عن التركيز على الصلات القائمة بين الفساد وغيره من أنواع الجرائم.

23- وأشارت الجزائر إلى أنّ شرطتها الوطنية أنشأت معهداً درس الصلات بين مختلف أشكال الجريمة، وأبلغت إسبانيا عن تنفيذ أنشطة تدريبية للضباط الذين يؤدون مهام في مجال التحقيق المتعلق بالجرائم المنطوية على سلوكيات متصلة بالفساد من أجل تعزيز قدراتهم التقنية في مجال تحليل مثل هذه الجرائم والتحقيق فيها. وذكرت إيطاليا أنها نظمت عدة دورات أكاديمية تناولت موضوعي الفساد والجريمة المنظمة، وأشارت بوركينا فاسو إلى وجود درجة ماجستير في الحوكمة والتنمية تستهدف الممارسين المتخصصين في مكافحة الفساد وكبار الموظفين في قطاعي الأمن والدفاع.

24- وأشارت بوتسوانا إلى إنشاء مركز مكافحة الفساد في بلدان الكومنولث الأفريقية الذي يقوم ببناء قدرات الموظفين في وكالات مكافحة الفساد في مختلف بلدان الكومنولث الأفريقية. وأجرت بوتسوانا أيضاً تدريباً تجريبياً بشأن الجرائم السيبرانية إقراراً منها بأنّ الفضاء السيبراني أصبح عاملاً تمكينياً للجريمة والفساد.

25- وكذلك أشارت دول إلى الحاجة إلى التعاون على الصعيد المحلي بغية تحسين فهم الصلات القائمة بين الفساد والأشكال الأخرى للجريمة. وأوضحت بنما أنّ فريقاً عاملاً مشتركاً بين المؤسسات قد أنشئ عبر توقيع مذكرة تفاهم بين مكتب المدعي العام ووزارة الأمن والهيئة الوطنية المعنية بالشفافية والوصول إلى المعلومات، من أجل وضع إطار عمل لتنمية الجهود المشتركة المبذولة في مكافحة الفساد. وأشارت جمهورية مولدوفا إلى أهمية تبادل الخبرات وأفضل الممارسات على الصعيد الوطني، وكذلك فيما بين الكيانات المماثلة في مختلف البلدان.

الجوانب التي تتطلب إجراء المزيد من البحوث

26- تنوعت ردود الدول بشأن الثغرات في المعرفة أو الفهم التي يمكن لها، إذا ما عولجت، أن تيسر الجهود المبذولة في مكافحة الفساد بسبب صلته بأشكال أخرى من الجريمة وصلته بمجالات أخرى تتطلب إجراء المزيد من البحوث.

27- وأبلغت عدة دول عن جوانب تتعلق حصراً بالفساد بمعزل عن صلاته بجرائم أخرى، في حين أشارت السلفادور إلى الحاجة إلى وجود معارف متخصصة في القضايا التي ترتكب فيها أفعال الفساد مع أشكال أخرى من الجريمة. وشددت بنما على الحاجة إلى إجراء دراسات أكاديمية من أجل التعمق في بحث العلاقة القائمة بين الفساد والأشكال الأخرى للجريمة المنظمة بغية دعم السلطات في معالجة هذه المسائل بمزيد من الدقة. وأشارت تايلند وجورجيا وقرغيزستان إلى قيمة زيادة المعارف بشأن الكيفية التي يبسر فيها الفساد ارتكاب جرائم أخرى وأهمية تبادل أفضل الممارسات من أجل منع هذه المظاهر.

(6) باراغواي، الجزائر، سلوفاكيا، طاجيكستان.

(7) سلوفاكيا.

(8) باراغواي.

(9) الجزائر.

(10) طاجيكستان.

28- وحددت البرتغال الثغرات العشر التالية في مجال البحوث، التي يمكن لعلاجها أن يساهم في وضع استراتيجيات أكثر فعالية في مكافحة مثل هذه الجرائم، وهي: (أ) العلاقات السببية بين الفساد والأشكال الأخرى للجريمة ودينامياتها؛ (ب) تأثير هذه الجرائم على الفئات الضعيفة في المجتمع؛ (ج) كيفية ارتباط شبكات الفساد العابرة للحدود بالجرائم عبر الوطنية؛ (د) التقدم التكنولوجي وكيفية تفاعل الفساد مع الجرائم السيبرانية وخرق البيانات والجرائم المالية الرقمية؛ (هـ) دور النظم المالية والتدفقات المالية غير المشروعة في ارتكاب أفعال الفساد وغيره من الجرائم؛ (و) تأثير الجرائم المرتبطة بالفساد في الحوكمة وسيادة القانون؛ (ز) العوامل الاجتماعية والثقافية التي تساهم في ارتكاب أفعال الفساد والأشكال الأخرى للجريمة؛ (ح) الصلات بين أفعال الفساد في قطاع الشركات؛ (ط) إمكانية مساهمة آليات حماية المبلغين عن المخالفات في فضح الجرائم المرتبطة بالفساد؛ (ي) دور تبادل البيانات بين الوكالات المعنية وتحليلها في تعزيز استبانة الجرائم المرتبطة بالفساد ومنعها. وفي هذا الصدد، شددت البرتغال على أهمية تعاون الباحثين وواضعي السياسات ووكالات إنفاذ القانون والمجتمع المدني على إجراء البحوث وتبادل النتائج من أجل وضع استراتيجيات قائمة على الأدلة تصدت بفعالية لهذه التحديات المعقدة.

29- وأشارت عدة دول⁽¹¹⁾ إلى الحاجة إلى تعميق فهمها للعمليات المشفرة والجرائم السيبرانية وغيرها من الجرائم التي يتيح استخدام التكنولوجيات الجديدة ارتكابها. فقد أشارت إسبانيا على وجه الخصوص إلى أن استخدام أنواع جديدة من الاحتيال المتعلق بالأدوات المتاحة على شبكة الإنترنت، التي أصبحت تتضمن بصورة متزايدة استخدام موجودات مشفرة، يعقد القدرة على تتبع تدفق رأس المال غير المشروع وجهود المحققين. وكذلك أوضحت مدغشقر أن الفراغ القانوني والافتقار إلى المعرفة بشأن الموجودات الافتراضية يعيقان الجهود الرامية إلى التصدي لحالات الفساد المرتبطة بالأشكال الأخرى من الجريمة التي تنطوي على مثل هذا النوع من الموجودات. وبالنظر إلى الطبيعة المتطورة للفساد المرتبط بالأشكال الأخرى من الجريمة التي تعزى إلى استحداث تكنولوجيات جديدة للمعلومات والاتصالات، مثل استخدام تطبيقات الاتصالات المشفرة وقيام المجرمين بتحويل كميات من الأموال غير المشروعة إلى الفضاء السيبراني الافتراضي، شددت سلوفاكيا على الحاجة إلى التدريب المتواصل وإلى تعزيز المستوى المهني لقدرات الموظفين من أجل كشف الأنشطة الإجرامية ذات الصلة بالفساد على نحو أفضل.

30- وعلى نحو مماثل، وفيما يتعلق بمسألة الجرائم المرتبطة بالفساد التي لم يعد بالإمكان كشفها، أشارت إسبانيا إلى الممارسة التي تتبعها الشركات والمتمثلة في الاحتفاظ بأماكن إقامة ضريبية في بلدان تعتبر ملاذات ضريبية، مما يعوق التحقيق في الجرائم ذات الصلة إلى حد كبير بسبب غموضها.

31- وأشارت باكستان وتايلند ومدغشقر إلى الحاجة إلى مواصلة تعزيز فهم الروابط القائمة بين الفساد والجرائم التي تضر بالبيئة، بما فيها الجرائم المرتكبة بحق الأنواع المهددة بالانقراض. فضلاً عن ذلك، ذكرت مدغشقر أن الفساد المرتبط بالاتجار بالموارد الطبيعية وتنسيق عمليات التحقيق في هذا الاتجار وقمعه، من الكشف عن غسل الأموال إلى استرداد الموجودات، هي مجالات تتطلب إجراء المزيد من البحوث.

32- وأشارت إيطاليا إلى أنه ينبغي التركيز على فهم كيفية اختراق الجريمة المنظمة للاقتصاد القانوني عن طريق الفساد. ويمكن تحقيق ذلك عن طريق استبانة جميع مؤشرات المخاطر الممكنة عبر إجراء تحليل لسلك الجماعات الإجرامية المنظمة العابرة للحدود الوطنية يستند إلى القضايا السابقة. وأشارت إيطاليا إلى الإمكانيات التي تتمتع بها هذه الجماعات والتي تخولها السيطرة الاقتصادية والاجتماعية، وذكرت أن السكان المحليين ينظرون إلى هذه الجماعات على أنها بدائل للمؤسسات القانونية، حيث توفر فرص العمل والخدمات عبر تقديم

(11) إسبانيا، باكستان، البرتغال، بوتسوانا، سلوفاكيا، العراق، قبرغيزستان، مدغشقر.

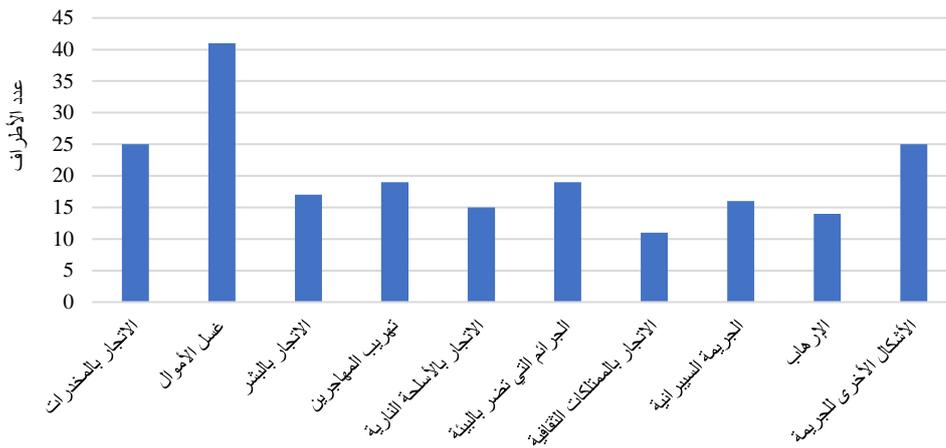
بدائل للسلطات الوطنية أو المحلية. وكذلك أشارت هنغاريا إلى الحاجة إلى البحث في النتائج الثانوية للفساد على الصعيد المجتمعي بغية النهوض بمكافحة الفساد والجرائم المرتبطة به.

ثالثاً- أنماط الجرائم المرتبطة بالفساد

33- طُلب من الدول بيان أنواع الجرائم الأكثر ارتباطاً بالفساد وتقديم تفاصيل عن أوجه الترابط. وكما يبين الشكل الرابع، كان غسل الأموال نمط الجريمة الأكثر وروداً في التقارير لارتباطه بالفساد، حيث أشار 91 في المائة من الأطراف التي أرسلت ردوداً إلى وجود صلة من هذا القبيل.

الشكل الرابع

أنماط الجرائم المرتبطة بالفساد كما حددتها الأطراف



34- وأبلغ نحو 56 في المائة من الدول التي أرسلت ردوداً عن وجود روابط بين الفساد والاتجار بالمخدرات والجرائم التي يعبر عنها بالمصطلح الشامل "الأشكال الأخرى للجريمة الاقتصادية أو الجريمة المنظمة أو غيرها من الجرائم التي لها صلات بالفساد". وأشارت الدول ضمن فئة "أشكال الجريمة الأخرى" بوجه خاص إلى الاحتيال والتزوير، بما في ذلك الاحتيال الضريبي والاحتيال الجمركي والجرائم المرتبطة بالممارسات الاحتكارية والمنافسة غير المشروعة. وتضمنت أشكال الجريمة الأخرى التي أشارت إليها الدول الاتجار بالذهب والأحجار الكريمة، والاتجار غير المشروع بالأحياء البرية، والجرائم المتعلقة بأنظمة صرف العملات الأجنبية وحركة رؤوس الأموال من الخارج وإليه، والجرائم المرتكبة ضد الملكية الفكرية، مثل تزيف العلامات التجارية وتهريبها، والمضاربة غير المشروعة، والاتجار بالمركبات، والهجرة غير المشروعة، والتدخل الأجنبي، والفساد في الرياضة، وسرقة الماشية.

35- وأبلغ 42 في المائة من الدول التي أرسلت ردوداً عن الجرائم التي تضر بالبيئة وعن تهريب المهاجرين، ثم الاتجار بالبشر (38 في المائة)، والجرائم السيبرانية (36 في المائة)، والاتجار بالأسلحة النارية (33 في المائة)، والإرهاب (31 في المائة)، والاتجار بالممتلكات الثقافية (24 في المائة).

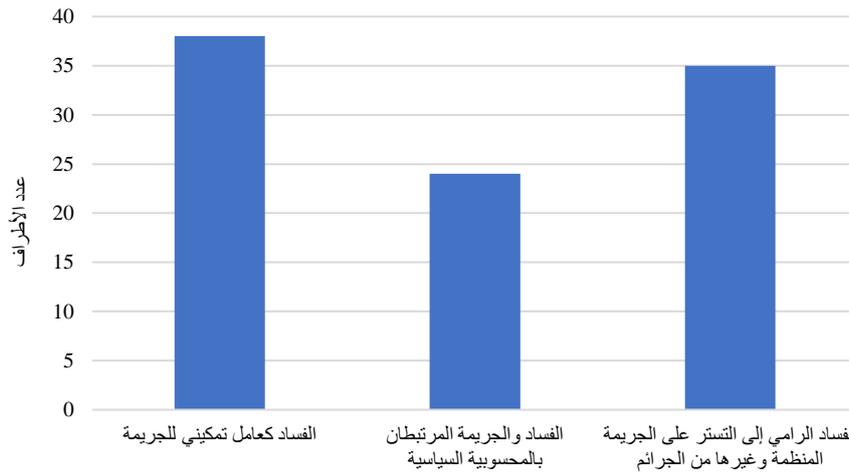
36- وفيما يتعلق بأنواع الروابط القائمة بين الفساد والأشكال الأخرى للجريمة، أفادت دول باحتمال إسهام الفساد في الإفلات من العقاب على ارتكاب أنواع أخرى من الجرائم عبر توفير النفوذ اللازم لتسييرها وتنفيذها،

وكذلك لجعلها مستترة، وكثيراً ما يتسبب الفساد في تفاقم تلك الجرائم من خلال ضلوع النخب التي تتمتع بالقوة فيها. ولذلك يمكن جمع الردود في الفئات الثلاث الرئيسية التالية التي يرد وصف لها أدناه: (أ) الفساد بوصفه عاملاً تمكينياً للجريمة؛ (ب) الفساد والجريمة المرتبطان بالمحسوبية السياسية؛ (ج) الفساد الرامي إلى جعل الجريمة المنظمة وغيرها من الجرائم مستترة.

37- كما يبين الشكل الخامس، تجدر الإشارة إلى أن أكثر من 84 في المائة من الدول المبلغة ذكرت حالات كان فيها الفساد عاملاً تمكينياً للجريمة؛ وأبلغ 78 في المائة منها عن حالات استخدم فيها الفساد سعيًا إلى جعل الجريمة المنظمة وغيرها من الجرائم مستترة؛ وأبلغ أكثر من 53 في المائة عن حالات فساد وجرائم مرتبطة بالمحسوبية السياسية.

الشكل الخامس

أكثر الأنواع شيوعاً من الصلات القائمة بين الفساد والأشكال الأخرى للجريمة

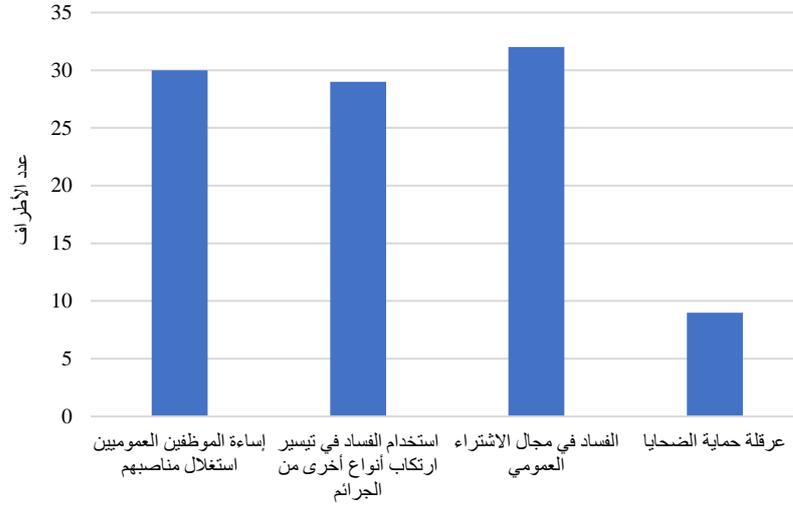


الفساد بوصفه عاملاً تمكينياً للجريمة

38- كما يبين الشكل السادس، كان الفساد في مجال الاشتراء العمومي جزءاً من أكثر أنواع القضايا شيوعاً التي أدى فيها الفساد دور العامل التمكيني للجريمة. وقد أبلغ أكثر من 71 في المائة من الدول التي أرسلت ردوداً عن قضايا أدى فيها الفساد في الاشتراء العمومي إلى تعزيز مصالح موظفين عموميين وشركائهم، أو قضايا منح فيها موظفون شركاءهم فرصاً تفضيلية لإبرام عقود والحصول على مناقصات في قضايا تطوي على جرائم أخرى.

الشكل السادس

القضايا التي أدى فيها الفساد دور العامل التمكيني للجريمة



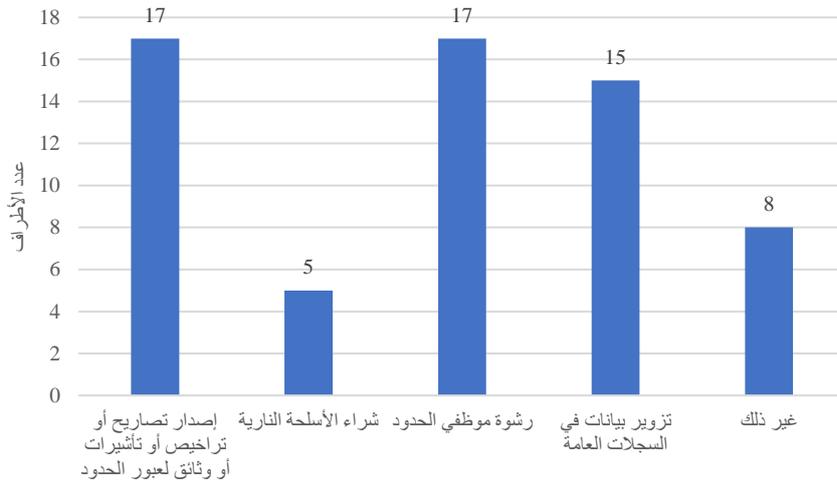
39- وانطوى ثاني أكثر نوع مبلغ عنه من القضايا التي أدى فيها الفساد دور العامل التمكيني للجريمة على إساءة استغلال موظفين عموميين لمناصبهم من أجل تيسير نشاط إجرامي، أو حماية مجرمين بعينهم أفراداً وكليات، أو كسب دعمهم، لا سيما عبر تقديم التمويل أو الحماية أو كسب موارد عمومية والسيطرة عليها. وأشار نحو 67 في المائة من الدول المبلغة إلى هذه القضايا في ولاياتها القضائية. وأرسلت بوركينا فاسو معلومات عن قضية تتعلق بتهريب الهيدروكربونات، حيث تمكن المهربون من المرور من دون عوائق عبر نقاط التفتيش في أوقات محددة يمكن فيها رشوة موظفين بعينهم من الجمارك، وبعدها تُغسل عائدات الوقود المهرب عن طريق الممتلكات المنقولة وغير المنقولة، وأبلغ عن تسليم الوقود المهرب إلى جماعات إرهابية مسلحة. وأرسلت جورجيا معلومات عن قضية تلقى فيها مسؤول كبير في الشرطة رشواى لقاء تيسير الاتجار بالمخدرات عبر المطار الدولي. وأبلغت رومانيا ومصر والمملكة العربية السعودية أيضاً عن قضايا تلقت فيها شرطة الحدود وغيرها من الموظفين العموميين رشواى بغية تيسير تهريب التبغ وتهريب المهاجرين والاتجار بالبشر وتهريب الممتلكات الثقافية.

40- وأبلغ أكثر من 64 في المائة من الدول المبلغة عن قضايا استخدم فيها الفساد في تيسير أنواع أخرى من الجرائم، مثل الاتجار بالأشخاص أو الاتجار غير المشروع بالمخدرات أو تهريبها عبر الحدود. وكما يبين الشكل السابع، تضمن نحو 59 في المائة من هذه القضايا إصدار تصاريح أو تراخيص أو تأشيرات أو وثائق لعبور الحدود، فضلاً عن رشوة موظفي الحدود؛ وتضمن أكثر من 52 في المائة منها تزوير بيانات في السجلات العامة؛ وتضمن أكثر من 17 في المائة منها عمليات شراء أسلحة نارية. وأرسلت هنغاريا معلومات عن قضية أصدرت فيها السلطات البيطرية تراخيص نقل دولي لقاء تقاضيها رشواى من دون تنفيذ إجراءات المراقبة اللازمة فيما يتعلق بالإنتاج الغذائي وبإذن نقل الحيوانات الحية إلى الخارج. وأبلغت المملكة العربية السعودية عن إدانة كاتب عدل سابق بجرائم رشوة وإساءة استغلال السلطة وإهدار الأموال العامة والتزوير وغسل الأموال بسبب إصداره سندات ملكية لأراضي بصورة غير مشروعة. وأبلغت المملكة أيضاً عن قضية أخرى تتعلق بتعاون قنصل مع نائبه في سفارة في بلد أجنبي لتلقي رشواى من أجل إصدار تأشيرات عمل.

41- وأبلغ خمس دول عن قضايا أعيقت فيها حماية ضحايا الجريمة والفساد بسبب تورط موظفين عموميين أو أشخاص في القطاع الخاص بالفساد.

الشكل السابع

القضايا التي تنطوي على استخدام الفساد في تيسير أنواع أخرى من الجرائم



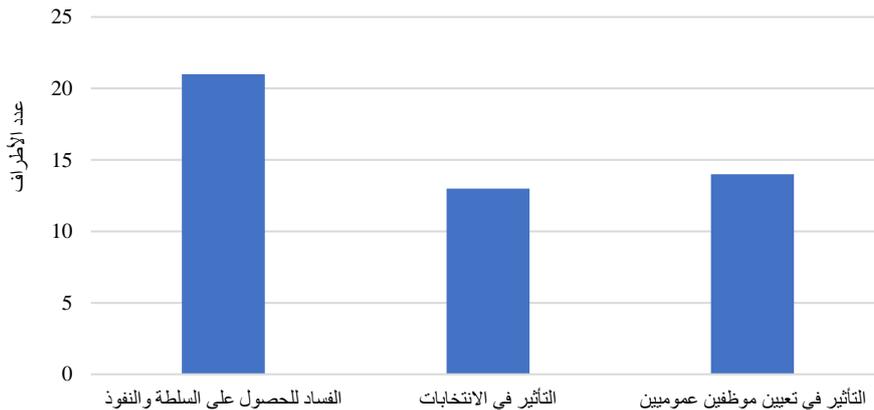
الفساد والجريمة المرتبطان بالمحسوبية السياسية

42- كما يبين الشكل الثامن، وفيما يتعلق بالقضايا التي تنطوي على فساد وجريمة مرتبطين بالمحسوبية السياسية، أشار نحو نصف الأطراف المبلغة (47 في المائة) إلى وجود قضايا حاول فيها مجرمون من أفراد وكيانات استخدام الفساد للوصول إلى القيادة السياسية أو الحصول على السلطة والنفوذ. وقد جرى ذلك عبر المتاجرة بالنفوذ في الغالبية العظمى من الحالات (أكثر من 80 في المائة)، أو عبر تمويل أحزاب سياسية (67 في المائة)، أو عبر وسائل أخرى مثل المحسوبية أو الفساد في الانتخابات (29 في المائة) (انظر الشكل التاسع). وأبلغت جمهورية مولدوفا عن قضية جنائية قبل فيها عضو سابق في البرلمان أموالاً من جماعة إجرامية منظمة واستخدمها لأغراض انتخابية.

43- وأبلغ ثلث الدول تقريباً (31 في المائة) عن حالات من محاولات التأثير في تعيين موظفين عموميين من أجل بناء تبعية عبر الفساد أو جرائم أخرى. وأبلغ نحو 29 في المائة عن حالات استخدمت فيها الجريمة والفساد في محاولة التأثير في الانتخابات أو تعطيلها.

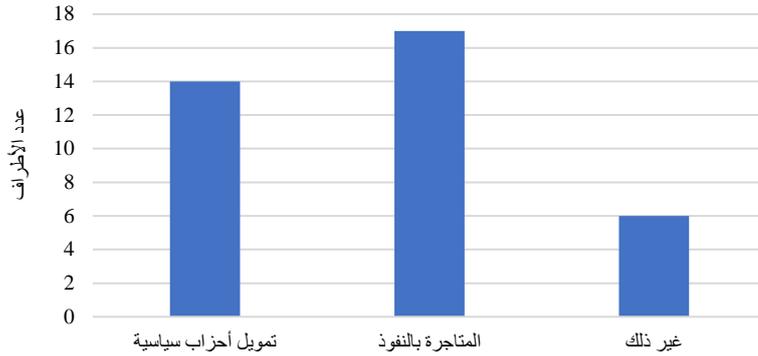
الشكل الثامن

حالات الفساد والجريمة المرتبطين بالمحسوبية السياسية



الشكل التاسع

الآليات المستخدمة في الوصول إلى القيادة السياسية أو كسب النفوذ



الفساد من أجل التستر على الجريمة المنظمة وغيرها من الجرائم

44- كما يبين الشكل العاشر، أشار 67 في المائة من الدول التي أبلغت عن قضايا تنطوي على استخدام الفساد في التستر على الجريمة المنظمة وغيرها من الجرائم، إلى حالات استخدم فيها مجرمون وشركاؤهم عائدات الجريمة والفساد لأغراض الإثراء الشخصي وإخفاء منشأ الجرائم وغسل الأموال، بما في ذلك الحالات التي استخدم فيها إخفاء الملكية في تيسير الفساد وغيره من أشكال الجريمة.

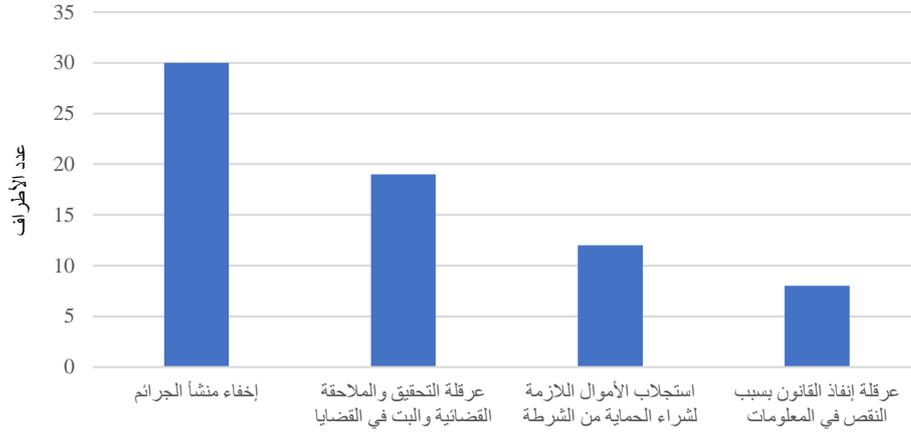
45- وأشار أكثر من 42 في المائة من الأطراف المبلغة إلى حالات استخدم فيها الفساد في عرقلة أو منع التحقيق في الجرائم المنظمة وغيرها من الجرائم وملاحقة مرتكبيها والبتّ فيها، مثل استخدام الرشوة أو منح خدمات سياسية وخدمات أخرى لموظفي إنفاذ القانون والموظفين القضائيين مقابل غض الطرف.

46- وأبلغ 27 في المائة من الدول عن حالات قام فيها أفراد وكيانات باستخدام الفساد وغيره من الجرائم في الحصول على الأموال اللازمة لشراء الحماية من الشرطة، أو حالات استخدم فيها الفساد في سلطات إنفاذ القانون لحماية الجريمة المنظمة. وأرسلت النرويج معلومات عن قضية أُدين فيها ضابط شرطة رفيع المستوى بتلقي رشاوى من زعيم منظمة لتهريب المخدرات مقابل مساعدته على الإفلات من الاعتقال، بما في ذلك عن طريق مشاركة معلومات عن موعد إغلاق نقاط مراقبة الحدود.

47- وأخيراً، أشار أقل من خمس الدول المبلغة (18 في المائة) إلى حالات أُعيق فيها عمل سلطات إنفاذ القانون بسبب نقص المعلومات والبيانات، أو عدم الإبلاغ عن جرائم متعلقة بالفساد.

الشكل العاشر

حالات استُخدم فيها الفساد في التستر على الجريمة المنظمة وغيرها من الجرائم

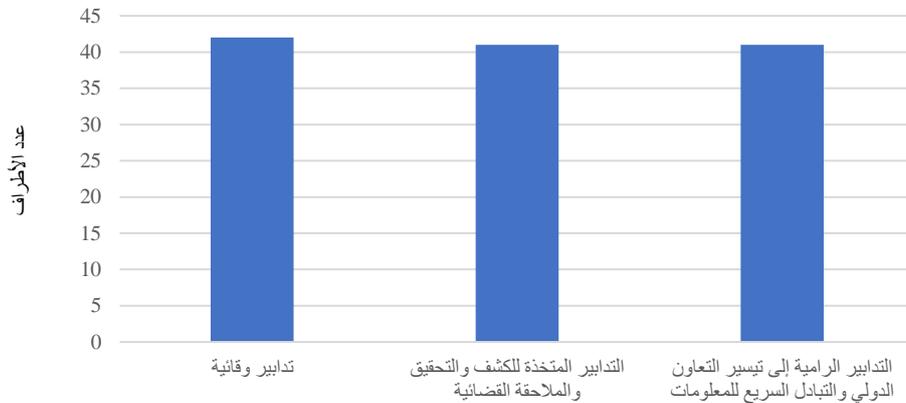


رابعاً - التدابير الرامية إلى التصدي للفساد المرتبط بأشكال أخرى من الجريمة وإلى تيسير التعاون الدولي في قضايا الفساد المرتبط بأشكال أخرى من الجريمة

48- يعرض القسم الأخير معلومات قدمتها الدول عن التدابير المتخذة للتصدي للفساد المرتبط بأشكال أخرى من الجريمة، بما في ذلك تدابير التعاون الدولي. وكما يتبين من الشكل الحادي عشر أدناه، اتخذ عدد متساوٍ تقريباً من الدول التي أرسلت ردوداً التدابير التالية: (أ) تدابير رامية إلى منع الفساد المرتبط بأشكال أخرى من الجريمة (93 في المائة)؛ (ب) تدابير رامية إلى كشف الفساد المرتبط بأشكال أخرى من الجريمة والتحقيق فيه وملاحقة مرتكبيه (91 في المائة)؛ (ج) تدابير رامية إلى تيسير التعاون الدولي فيما يتعلق بقضايا الفساد المرتبط بأشكال أخرى من الجريمة (91 في المائة).

الشكل الحادي عشر

التدابير المتخذة للتصدي للفساد المرتبط بأشكال أخرى من الجريمة، بما في ذلك تدابير التعاون الدولي



التدابير الرامية إلى منع الفساد المرتبط بأشكال أخرى من الجريمة

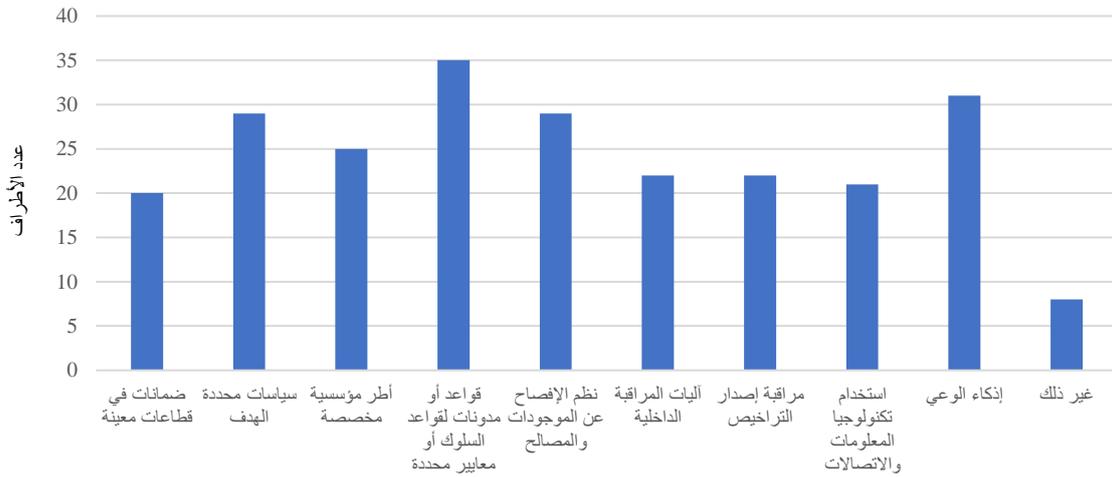
49- فيما يتعلق بالتدابير المعتمدة على الصعيد المحلي أو الوطني أو الإقليمي الرامية إلى منع الفساد

المرتبط بأشكال أخرى من الجريمة، وكما يبين الشكل الثاني عشر، أفاد نحو 78 في المائة من الأطراف المبلغة باعتماد قواعد أو مدونات لقواعد السلوك أو معايير محددة للشفافية والنزاهة موجهة إلى الموظفين العموميين الأكثر عرضة لخطر التورط في الجريمة والفساد.

- 50- ويتعلق ثاني أكثر أنواع التدابير المبلغ عنها بتوعية الموظفين العموميين المعرضين للفساد وغيره من أشكال الجريمة، حيث اتخذ نحو 69 في المائة من الأطراف التي أرسلت ردوداً هذا النوع من التدابير.
- 51- وأبلغ أكثر من 64 في المائة من الأطراف عن وضع استراتيجيات وسياسات وخطط عمل محددة الأهداف على الصعيدين القطاعي أو الوطني، تتناول على وجه الخصوص الصلات القائمة بين الفساد والجرائم الأخرى. وأبلغت دول بالنسبة المئوية نفسها عن اعتماد نظم للإفصاح عن الموجودات والمصالح الخاصة.
- 52- وأفاد 56 في المائة من الأطراف التي أرسلت ردوداً عن إنشاء أطر مؤسسية مخصصة. وأشار ما يقل قليلاً عن نصف الأطراف المبلغة إلى وجود ضوابط على إصدار التأشيرات وتصاريح العمل وتراخيص الأسلحة النارية، فضلاً عن وجود آليات مراقبة أخرى، مثل نظم الموافقة الداخلية بغية تجنب عقد اجتماعات انفرادية.
- 53- وأشار نحو 47 في المائة من الأطراف إلى استخدامها أدوات قائمة على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من أجل منع الفساد المرتبط بأشكال أخرى من الجريمة أو كشفه، وأبلغ 44 في المائة عن اعتماد ضمانات في قطاعات محددة (مثل إنفاذ القانون، وإدارة الحدود، والهجرة، والمخابرات والأمن، والمشتريات، والحكم المحلي).

الشكل الثاني عشر

التدابير الرامية إلى منع الفساد المرتبط بأشكال أخرى من الجريمة

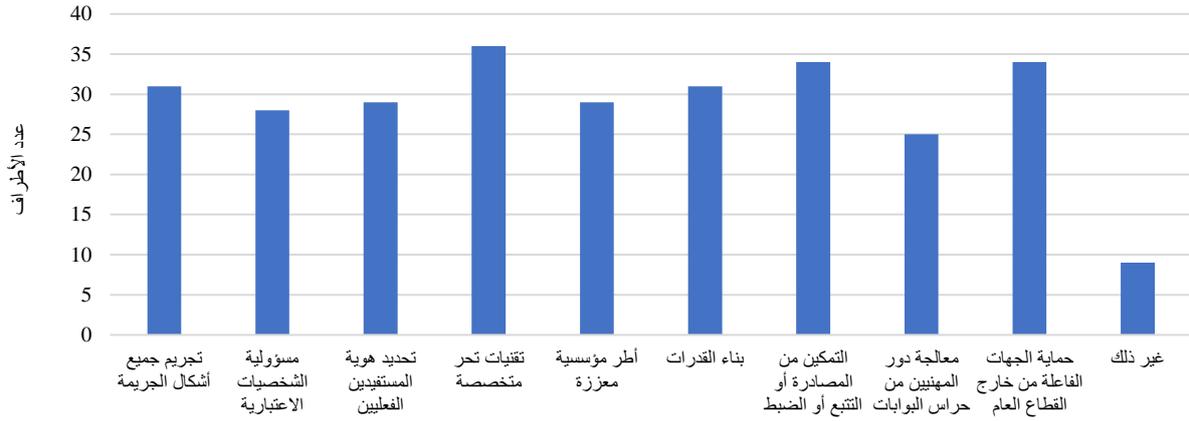


التدابير الرامية إلى كشف الفساد المرتبط بأشكال أخرى من الجريمة والتحقيق فيه وملاحقة مرتكبيه

- 54- كما يبين الشكل الثالث عشر، استخدم 80 في المائة من الدول المبلغة تقنيات تحري خاصة من أجل كشف الفساد المرتبط بأشكال أخرى من الجريمة أو الجرائم الأخرى المرتبطة بالفساد والتحقيق فيها وملاحقة مرتكبيها. وأبلغت بعض الدول عن إنشاء هيئات خاصة لهذا الغرض.

الشكل الثالث عشر

التدابير الرامية إلى الكشف عن الفساد المرتبط بأشكال أخرى من الجريمة والتحقيق فيه وملاحقة مرتكبيه



الإطار 3

في الدانمرك، أنشئت وحدة الجريمة الخاصة في كانون الثاني/يناير 2022، وجمعت كفاءات متخصصة لدى الشرطة والنيابة العامة من أجل مكافحة الجريمة المعقدة والمنظمة واستبانة الروابط القائمة بين مختلف أشكال هذه الجرائم، بما فيها الفساد. وتتألف هذه الوحدة من وحدات متخصصة ومتنوعة يكرس كل منها لمكافحة مجالات مختلفة من الجرائم، ومن هذه الوحدات المركز الوطني لمكافحة الجريمة السيبرانية، ومكتب استرداد الموجودات، والمركز المعني بالجريمة المنظمة، ومركز المخابرات والتحليل. وعلى الرغم من أن هذه الوحدة ليست مكرسة لتحقيق مكافحة الفساد، فإن هذه التحقيقات تستفيد من تقنيات التحقيق الخاصة التي تستخدمها الوحدة.

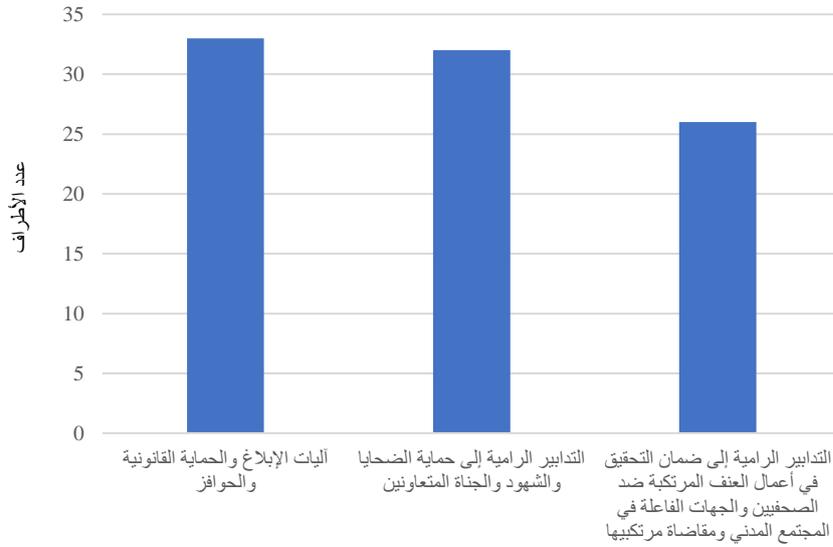
55- وأفاد أكثر من 75 في المائة من الدول باتخاذ تدابير لاستبانة عائدات الجرائم المرتبطة بالفساد، وتتبعها أو ضبطها، ومصادرتها، وإعادتها عند الاقتضاء.

56- وأشارت النسبة المئوية نفسها من الدول إلى اعتمادها تدابير ترمي إلى تشجيع الإبلاغ عن المخالفات وحماية الأشخاص المبلغين والشهود والضحايا ومشاركتهم في الإجراءات الجنائية. وتتدرج تلك التدابير في الفئات الرئيسية الثلاث التالية: (أ) آليات الإبلاغ، والحماية القانونية والحوافز الرامية إلى تشجيع الأشخاص على الإبلاغ عن الفساد وغيره من الجرائم؛ (ب) تدابير لحماية الضحايا والشهود والجنات المتعاونين؛ (ج) التدابير الرامية إلى ضمان التحقيق في أعمال العنف المرتكبة ضد الصحفيين والجهات الفاعلة في المجتمع المدني التي يتصل نشاطها المهني بالفساد المرتبط بجرائم أخرى ومقاضاة مرتكبيها.

57- وكما يبين الشكل الرابع عشر، تفاوتت وتيرة تطبيق تلك الأنواع الثلاثة من التدابير. ففي حين أن العدد نفسه من الدول تقريباً (أكثر من 71 في المائة) قد اعتمد النوعين الأولين من التدابير، فإن 58 في المائة فقط اعتمدت التدابير الرامية إلى ضمان التحقيق في أعمال العنف ذات الصلة المرتكبة ضد الصحفيين والجهات الفاعلة في المجتمع المدني ومقاضاة مرتكبيها. وربما يكون هذا التباين نتيجة للالتزامات المنصوص عليها في اتفاقية مكافحة الفساد واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، اللتين تتضمنان أحكاماً تجعل أول مجموعتين من التدابير إلزاميتين، ولكنهما لا تشترطان صراحة الالتزام بالمجموعة الثالثة منها.

الشكل الرابع عشر

التدابير الرامية إلى إشراك الجهات الفاعلة من خارج القطاع العام وحمائنها



58- وأفاد أكثر من 68 في المائة من الدول التي أرسلت ردوداً بأنها اعتمدت تشريعات تجرّم جميع أشكال الفساد المرتبط بأنواع أخرى من الجرائم وأنها تعمل على بناء القدرات، عن طريق جملة من الأمور منها تنظيم دورات تدريبية محددة الهدف والتعلم من الأقران للسلطات المعنية.

59- وأشار 64 في المائة من الدول المبلغة إلى إنشاء أطر مؤسسية معززة، بما فيها هيئات مكرسة (مثل الهيئات المكلفة باستبانة الصلات القائمة بين الفساد وأنواع أخرى من الجرائم) أو فرق عمل أو آليات تنسيق بين السلطات المسؤولة عن مكافحة الفساد وغيره من أشكال الجريمة.

60- وأشارت النسبة المئوية نفسها من الدول إلى اتخاذها تدابير كفيفة بتحديد هوية المستفيدين الفعليين من الشخصيات الاعتبارية، وأبلغت نسبة مئوية أقل بقليل من سابقتها (62 في المائة) عن اعتماد تشريعات تنص على مسؤولية الشخصيات الاعتبارية عن دورها في الفساد المرتبط بأشكال أخرى من الجريمة. ويبين هذان الرقمان نتائج الاستعراضات القطرية التي أجريت في إطار اتفاقية مكافحة الفساد، حيث تبين وجود ثغرات في العديد من الدول من ناحية تنفيذ أحكام الاتفاقية المتعلقة بتحديد هوية المستفيدين الفعليين ومسؤولية الشخصيات الاعتبارية.

61- واعتمد أكثر من 55 في المائة من الدول التي أرسلت ردوداً آليات لمعالجة دور المهنيين من أمناء المعلومات (أي المهنيين العاملين في القطاع المالي أو القانوني أو المحاسبين أو غيرهم من المهنيين المعنيين) في تحويل العائدات المتأتية من الفساد والجرائم الأخرى. ويمكن أن يعزى الانخفاض النسبي في عدد الدول المبلغة عن اتخاذها مثل هذه التدابير، جزئياً على الأقل، إلى واقع أن اتفاقية مكافحة الفساد واتفاقية الجريمة المنظمة لا تشترطان صراحة إنشاء مثل هذه الآليات.

التدابير الرامية إلى تيسير التعاون الدولي فيما يتعلق بقضايا الفساد المرتبط بأشكال أخرى من الجريمة

62- فيما يتعلق بالتدابير الرامية إلى تيسير التعاون الدولي والتبادل السريع للمعلومات بشأن القضايا التي تنطوي على روابط قائمة بين الفساد وأشكال أخرى من الجريمة، وكما يبين الشكل الخامس عشر، أبلغ أكثر من 82 في المائة من الدول التي أرسلت ردوداً عن انضمامها إلى معاهدات واتفاقات ثنائية أو إقليمية أو متعددة

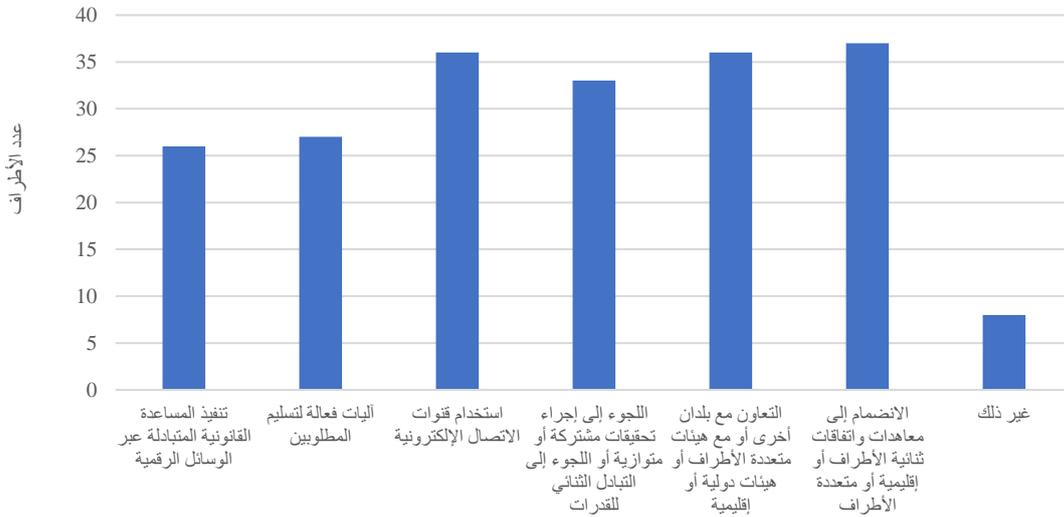
الأطراف من أجل التصدي للفساد المرتبط بأشكال أخرى من الجريمة. وأعقب ذلك مباشرة الانخراط في التعاون مع بلدان أخرى أو مع هيئات متعددة الأطراف أو هيئات دولية أو إقليمية واستخدام قنوات أو شبكات اتصال إلكترونية، حيث استخدم كلاً منها 80 في المائة من الدول التي أرسلت ردوداً. وأبلغ أكثر من 73 في المائة من الدول عن اللجوء إلى إجراء تحقيقات مشتركة أو متوازية أو اللجوء إلى التبادل الثنائي للقدرات والخبرات من أجل التحقيق في جرائم الفساد المرتبط بأشكال أخرى من الجريمة وملاحقة مرتكبيها.

63- واتخذت نسبة أقل بقليل، أي 60 في المائة من الدول التي أرسلت ردوداً، تدابير ترمي إلى تعزيز كفاءة آليات تسليم المطلوبين، وأفاد نحو 58 في المائة من الدول بأنها اعتمدت تدابير لتنفيذ المساعدة القانونية المتبادلة عبر الوسائل الرقمية.

64- وشددت عدة دول من تلك التي أرسلت ردوداً⁽¹²⁾ على أهمية التعاون غير الرسمي، عبر جملة أمور منها النقل التلقائي للمعلومات والقنوات غير الرسمية، مثل التفاعل فيما بين الوكالات. وفي هذا الصدد، أشارت عدة دول⁽¹³⁾ صراحة إلى فائدة شبكة العمليات العالمية لسلطات إنفاذ القانون المعنية بمكافحة الفساد.

الشكل الخامس عشر

التدابير الرامية إلى تيسير التعاون الدولي والتبادل السريع للمعلومات فيما يتعلق بالقضايا التي تنطوي على روابط قائمة بين الفساد وأشكال أخرى من الجريمة



الإطار 4

أفاد مكتب المدعي العام في البرازيل بأنه يستخدم شبكة العمليات العالمية لسلطات إنفاذ القانون المعنية بمكافحة الفساد (شبكة "غلوب" (Globe)) في تسريع الوصول إلى المعلومات في البلدان الشريكة. وقد استُخدمت قنوات هذه الشبكة في إحدى قضيتين قيد النظر للاتصال بالسلطات الإسبانية من أجل طلب معلومات عامة محدثة عن حالة ملكية ممتلكات واقعة ضمن نطاق ولايتها القضائية؛ ولبت السلطات الطلب على وجه السرعة، وأحالت المعلومات إلى البرازيل في غضون سبعة أيام.

(12) إسبانيا، البرازيل، بنما، تايلند.

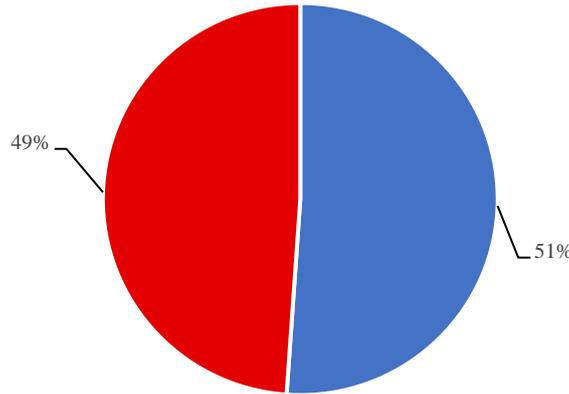
(13) إسبانيا، البرازيل، بلجيكا، مصر.

الجهود المبذولة في جمع البيانات بغية تحليل الاتجاهات الخاصة بالتعاون الدولي فيما يتعلق بقضايا الفساد وأشكال أخرى من الجريمة

65- كما يبين الشكل السادس عشر، أفاد نحو نصف الدول التي أرسلت ردوداً بأنها جمعت بيانات أو إحصاءات بغرض تتبع و/أو تحليل الاتجاهات الخاصة بالتعاون الدولي فيما يتعلق بالقضايا التي تبين وجود روابط قائمة بين الفساد وأشكال أخرى من الجريمة.

الشكل السادس عشر

جمع البيانات أو الإحصاءات بغرض تتبع و/أو تحليل الاتجاهات المتعلقة بالتعاون الدولي



■ عدد الأطراف التي أفادت بجمع بيانات أو إحصاءات من أجل تتبع و/أو تحليل الاتجاهات المتعلقة بالتعاون الدولي
■ عدد الأطراف التي لم تقدم هذه المعلومات، أو أشارت إلى أنها لا تقوم بجمع مثل هذه البيانات

66- وأفادت تايلند بجمعها بيانات عن قضايا فساد عبر قنوات التعاون الدولي الرسمية وغير الرسمية. وأشارت طاجيكستان إلى وجود وحدة مسؤولة عن التعاون الدولي في كل إدارة حكومية، وهي تحلل بانتظام الاتجاهات المتعلقة بتأثير الفساد في حالة الجريمة.

67- وفي بنما، قام مكتب المدعي العام الأعلى للشؤون الدولية الملحق بالنيابة العامة بتجميع بيانات إحصائية عن الطلبات المتعلقة بتقديم وتلقي المساعدة القانونية المتبادلة، مما أفسح المجال أمام إثبات وجود صلات بجرائم أخرى.

68- وأرسلت ألبانيا معلومات عن حالة ناجحة للتعاون الدولي أسفرت عن إدانة وزير سابق بإساءة استغلال وظائفه فيما يتعلق بزراعة المخدرات والاتجار بها. وقد أتاح الاتصال المباشر بين مكتب المدعي العام والسلطات القضائية الأجنبية الاضطلاع بإجراءات التحقيق، مثل استجواب المتهمين في الخارج.

69- وشملت الممارسات الجيدة التي أبرزتها الدول استخدام التعاون غير الرسمي في تعجيل الحصول على المعلومات قبل التقدم بالطلبات عن طريق القنوات الرسمية القائمة؛ وتفسير شرط ازدواجية التجريم بالتركيز على العناصر المكونة عوضاً عن التركيز على مجرد صياغة الجريمة؛ واستخدام النظم الإلكترونية لإدارة الوثائق في التعامل مع طلبات المساعدة القانونية المتبادلة؛ وإقامة شراكات ثنائية أو متعددة الأطراف مستندة إلى اتفاقات أو مذكرات تفاهم؛ والأطر القانونية المنسقة؛ وإنشاء أفرقة تحقيق مشتركة؛ والتعارف الشخصي بين المحققين والمدعين العامين. وأشارت إسبانيا إلى عدة منتجات معرفية استحدثتها منظمات إقليمية ودولية، بما فيها

خلاصة وافية للممارسات والتعاون غير الرسمي في قضايا الفساد العابرة للحدود الوطنية نشرتها شبكة العمليات العالمية لسلطات إنفاذ القانون المعنية بمكافحة الفساد بغية تيسير التعاون المباشر وتبادل المعلومات بين السلطات المعنية بمكافحة الفساد في مجالات المخابرات والمساعدة القضائية واتفاقات التعاون الثنائية. وذكرت باكستان أنها تستخدم برمجية نظام مكافحة غسل الأموال المعروف اختصاراً باسم goAML التي أعدها المكتب المعني بالمخدرات والجريمة.

70- وتركزت التحديات التي ذكرتها الدول في هذا الصدد حول صعوبة تلقي المعلومات أو الأدلة المطلوبة من الولايات القضائية الأخرى والتأخير في ذلك.

خامساً- الاستنتاجات

71- إنّ فهم الصلات القائمة بين الفساد وأشكال أخرى من الجريمة ضروري لوضع تدابير فعالة ومصممة خصيصاً للتعامل مع جرائم معقدة ومتشابكة على الصعيدين الوطني وعبر الوطني. وهناك حاجة إلى جمع المزيد من البيانات عن تلك الروابط وتحليلها بصورة منهجية من أجل دعم الكشف الناجح للفساد المرتبط بجرائم خطيرة أخرى والتحقيق فيه وملاحقة مرتكبيه.

72- ولعل الدول تود، على وجه الخصوص، أن تنظر في تعميق فهمها "للجريمة المنظمة" على أساس السياق القطري والإقليمي وذلك من أجل إنشاء قاعدة أدلة تقوم عليها النهج المستندة إلى المنع والقمع. وبما أنه لا يوجد نهج واحد يناسب الجميع وبما أنّ التدابير يجب أن تكون مصممة خصيصاً لنوع معين من الجرائم، فمن المهم فهم أشكال الجريمة المنظمة التي تؤثر في كل دولة وفي الولايات القضائية المجاورة لها وفهم مدى تغلغلها في القطاع العام. فعلى سبيل المثال، يتطلب التصدي للاتجار بالمتلكات الثقافية في دولة تشهد نزاعات اتباع نهج مختلف عن النهج المتبع في التصدي لحالة عبور المخدرات عبر الموانئ البحرية لبلد ما. وقد تحاول الجهات الفاعلة الإجرامية تجاوز القطاع العام إلى حدٍ كبير أو ربما تكون قد تمكّنت من اكتساب نفوذ سياسي عن طريق تمويل أحزاب سياسية أو شغل أحد المناصب بنفسها. ولذلك لعل الدول تود إجراء تقييم لمعرفة ما هي أشكال الجريمة السائدة فيها وفي منطقتها، وتحديد الجهات الفاعلة والجماعات المنظمة الضالعة في أحد أشكال الجريمة المنظمة واكتشاف ضلوعها في أي شكل منها، واستبانة القطاعات المعرضة بوجه خاص لخطر الجريمة المنظمة وتحديد مكن المخاطر المحددة.

73- ومع أنّ الدول اتبعت نهجاً متنوعة من أجل التصدي للفساد والحد منه، إلا أن تلك النهج كثيراً ما تكون محدودة النطاق وتعتمد على عمليات تقييم لم تعد خصيصاً لغرض استبانة الفساد وصلاته بجرائم أخرى. وكما ورد في المقدمة، أجاب العديد من الدول بالإيجاب على الأسئلة المتعلقة بالجهود أو التدابير الرامية إلى فهم حالات الفساد والأشكال الأخرى من الجريمة والتصدي لها، ولكنها ذكرت تدابير لا تستهدف تلك الروابط إلا بطريقة غير مباشرة في كثير من الحالات. وفضلاً عن ذلك، انحصرت تركيز الأمثلة، في كثير من الحالات، على جرائم الفساد وغسل الأموال، ولم تذكر تلك الدول أشكالاً أخرى من الجريمة إلا عندما أدت تلك الجرائم دور الجريمة الأصلية لهذه الأخيرة.

74- ولذلك فإن الاستنتاجات التي توصلت إليها هذه الوثيقة تجسد الملاحظات الواردة في الوثائق الأخرى المشار إليها في المقدمة. ومن الصعب تحديد دور الفساد في ارتكاب أشكال أخرى من الجريمة لأنّ البيانات الخاصة بهذه الروابط من قرارات المحاكم ووثائق وبحوث وتحليلات لا تزال شحيحة، على الرغم من الاعتراف بأنّ أشكالاً كثيرة من الجرائم لا يمكن أن تُرتكب من دون أن يكون الفساد عاملاً تمكينياً لارتكابها، وما يتبعه من إخفاء عن السلطات وتهرب من الملاحقة القضائية.

75- ولذلك يمكن للدول أن تدرس السوابق القضائية الموجودة فيما يخص الجريمة المنظمة، مرتبة بحسب الشكل المحدد للجريمة المرتكبة، وأن تقدر ما إذا كان الفساد يشكل أو يحتمل أن يشكل عنصراً من عناصر جريمة معينة، وكيف أمكنه تيسير ارتكاب تلك الجريمة. ولعل الدول تود أيضاً أن تكلف سلطات إنفاذ القانون بتوسيع نطاق أي تحقيق تجريه في شكل معين من أشكال الجريمة المنظمة لكي يشمل احتمال وجود فساد كامن وراءها. وفي هذا الصدد، ينبغي للدول أن تتيح لسلطاتها المعنية بإنفاذ القانون بناء قدراتها باستمرار لكي تتمكن من كشف ارتكاب الجريمة المنظمة والفساد الكامن وراءها والتحقيق فيها بفعالية؛ وينبغي أن يشمل بناء القدرات استخدام تقنيات الاستدلال الجنائي والتحقيقات المالية. ولعل الدول تنظر أيضاً في إنشاء فرق عمل تضم محققين يعملون في ميداني الجريمة المنظمة والفساد بغية ضمان تغطية التحقيقات كلا المجالين وإتاحة إمكانية تبادل المعارف.

76- ولعل الدول الأطراف تود أيضاً أن تنظر في تعزيز التعاون فيما بين الوكالات أو إنشاء شبكات أو هيئات مكلفة خصيصاً بتبادل المعلومات عن النهج المتبعة في جمع البيانات وإجراء البحوث بشأن الصلات القائمة بين الفساد وأشكال أخرى من الجريمة في السياق القطري المحدد. وعلى وجه الخصوص، يمكن للدول الأطراف أن تنظر في وضع منهجيات معينة لتقييم المخاطر بغية استبانة ارتكاب الفساد المرتبط بأشكال أخرى من الجريمة. ويمكن تصميم عمليات تقييم المخاطر لكي تتلاءم مع أشكال محددة من الجرائم المنظمة التي تؤثر في بلد معين، مثل الاتجار بالمخدرات أو الاتجار بالأسلحة النارية، وإجراء تحليل لسلسلة الإمداد بأكملها إلى جانب تحليل جميع نقاط التقاطع بين النشاط الإجرامي والقطاع العام.

77- ويمكن أن تركز عمليات تقييم مخاطر الفساد المنفذة على صعيد القطاعات والمؤسسات على أوجه الضعف إزاء الجريمة المنظمة وتقييم الثغرات التي يمكن أن تستغلها إحدى الجماعات الإجرامية المنظمة لكي تقوم بالاتجار بالسلع أو الأشخاص على سبيل المثال، وأن تبحث في التدابير التنظيمية المضادة التي من شأنها التخفيف من تلك المخاطر.

78- ولعل الدول الأطراف تود أيضاً أن تتوصل إلى فهم أعمق للقطاعات الضعيفة، وجمع المعلومات، وإنشاء قواعد بيانات، وتوفير إمكانية الوصول إلى البيانات ذات الصلة. وفي هذا الصدد، يمكن أن تنظر الدول الأطراف في استكشاف السبل التي يمكن بها لتكنولوجيات المعلومات والاتصالات أن تساعد على تعزيز المعارف المتعلقة بالفساد المرتبط بأشكال أخرى من الجريمة وفهمه، وكذلك على تبادل تلك المعلومات.

79- وهناك مجال آخر لعل الدول تود أن تنظر في استكشافه، وهو الدور الذي يمكن أن تؤديه الأوساط الأكاديمية والمجتمع المدني والقطاع الخاص في جمع الخبرات والتحديات والممارسات الجيدة في مجال التصدي للفساد المرتبط بالجريمة المنظمة.

80- وأخيراً، لعل الدول الأطراف تود أن تدرج ذلك الفهم لدى صوغها لجميع التدابير المتخذة لمكافحة الفساد وغيره من أشكال الجريمة، سواء على الصعيد المحلي أو عند التعاون الثنائي الأطراف أو الإقليمي أو المتعدد الأطراف. وعلى وجه الخصوص، لعل الدول تنظر في الاستفادة من كل من اتفاقية مكافحة الفساد واتفاقية الجريمة المنظمة والبروتوكولات الملحق بها، نظراً لاتساع نطاق تطبيق مفهوم "الجريمة الخطيرة" الذي تحدده اتفاقية الجريمة المنظمة، مما قد يتيح تطبيقه على أشكال الجريمة الجديدة والمستجدة.