

Distr.: General
9 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 2 من جدول الأعمال المؤقت*

استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تنفيذ الأحكام المشتركة بين الفصل الثاني (التدابير الوقائية) والفصل الخامس (استرداد الموجودات) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تقرير مواضيعي من إعداد الأمانة

ملخص

يمثل هذا التقرير تجميعاً لما استُبين أثناء الدورة الثانية لآلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من معلومات أُتيحت حتى 15 أيلول/سبتمبر 2023 عن التجارب الناجحة والممارسات الجيدة والتحديات والملاحظات، مع التركيز على المسائل المشتركة المتعلقة بتنفيذ الفصل الثاني (التدابير الوقائية) والفصل الخامس (استرداد الموجودات) من الاتفاقية. ويرد تقييم لتنفيذ مواد الاتفاقية غير المشمولة بهذا التقرير في التقريرين المواضيعيين اللذين أعدتهما الأمانة عن تنفيذ الفصل الثاني (CAC/COSP/2023/4) والفصل الخامس (CAC/COSP/2023/5). ويسعى التقرير أيضاً إلى إيجاد أوجه الترابط بين نتائجه ونتائج دورة الاستعراض الأولى.

* CAC/COSP/2023/1



أولاً- نطاق التقرير وهيكله

- 1- يمثل هذا التقرير المواضيعي تجميعاً لأهم المعلومات عن التجارب الناجحة والممارسات الجيدة والتحديات والملاحظات الواردة في الخلاصات الوافية وتقارير الاستعراضات القطرية المنبثقة عن آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وفقاً للفقرتين 35 و44 من الإطار المرجعي للآلية.
- 2- ومن أجل تقديم معلومات أكثر تفصيلاً عن تنفيذ الدول الأطراف للاتفاقية، أُدرجت في هذا التقرير معلومات عن تنفيذ المسائل المشتركة بين الفصل الثاني (التدابير الوقائية) والفصل الخامس (استرداد الموجودات) من الاتفاقية. وقد استُكملت هذه المعلومات بالتقريرين المواضيعيين عن تنفيذ الفصل الثاني (CAC/COSP/2023/4) والفصل الخامس (CAC/COSP/2023/5) وملحقهما الإقليمي (CAC/COSP/2023/7)، الذين يركزون على المواضيع والأحكام الأخرى قيد الاستعراض في الدورة الثانية.
- 3- ويستند هذا التقرير إلى المعلومات التي وردت في الخلاصات الوافية الـ82 وفي تقارير الاستعراضات القطرية المنجزة حتى 15 أيلول/سبتمبر 2023. ويركز التقرير على الاتجاهات القائمة في التنفيذ ويورد أمثلة له، ويتضمن جداول تراكمية وأشكالاً تبين أشيع التحديات والممارسات الجيدة⁽¹⁾. وقد أظهرت فيه الاختلافات الإقليمية حسب الاقتضاء.
- 4- ويحاكي هيكل هذا التقرير هيكل الخلاصات الوافية، إذ يتناول المواد والمواضيع المترابطة ارتباطاً وثيقاً في شكل مجموعات. وعلى نحو أكثر تحديداً، يحلّل التقرير عمليات الإفصاح عن الموجودات ونظم إقرار الذمة المالية ومنع تضارب المصالح (الفقرة 4 من المادة 7؛ والفقرة 5 من المادة 8؛ والفقرتان 5 و6 من المادة 52)؛ وتحديد هوية المالكين المنتعنين (الفقرة 2 ج) من المادة 12؛ والفقرة 1 أ) من المادة 14؛ والفقرة 1 من المادة 52)؛ وتدابير منع غسل الأموال، ومنع وكشف إحالة العائدات المتأتية من الجريمة، ووحدات المعلومات الاستخباراتية المالية (المواد 14 و52 و58).
- 5- ونظراً لتزايد عدد الخلاصات الوافية وتقارير الاستعراضات القطرية التي وُضعت في صيغتها النهائية في إطار دورة الاستعراض الثانية وزيادة تمثيلها، فإن القسم الخامس من هذا التقرير يسعى إلى توفير معلومات عن أوجه الترابط بين بعض الأحكام المستعرضة في دورة الاستعراض الأولى (أحكام الفصلين الثالث والرابع) والأحكام المستعرضة في دورة الاستعراض الثانية (أحكام الفصلين الثاني والخامس)، كما أنه يستند إلى التقارير المواضيعية السابقة.

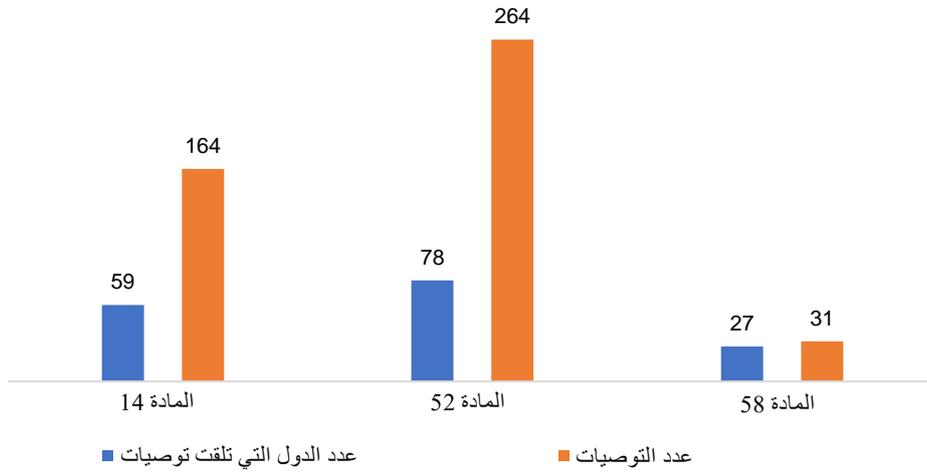
ثانياً- ملاحظات عامة بشأن التحديات القائمة والممارسات الجيدة في تنفيذ الأحكام المشتركة بين مواد مختارة من الفصل الثاني والفصل الخامس من الاتفاقية

- 6- تقدم الأشكال والجداول أدناه لمحة عامة عن أشيع التحديات والممارسات الجيدة المستبانة في سياق تنفيذ المواد المختارة من الفصلين الثاني والخامس، مرتبة حسب ترتيب مواد الاتفاقية. ومن أجل مقارنة أفضل بين الأحكام، يتضمن الشكلان الأول والثالث معلومات عن المواد التي جرى تحليلها بكاملها، في حين يتضمن الشكلان الثاني والرابع معلومات عن الأحكام التي تم تحليل بعض فقراتها الفرعية بشكل منفصل.

(1) اتساقاً مع نتائج مناقشات فريق استعراض التنفيذ، توقف حجب أسماء البلدان في التقارير المواضيعية والتقارير المتعلقة بالتنفيذ على المستوى الإقليمي؛ فقد ذُكرت بالاسم في جميع أجزاء التقرير البلدان التي استُخدمت كأمثلة توضيحية للممارسات الجيدة.

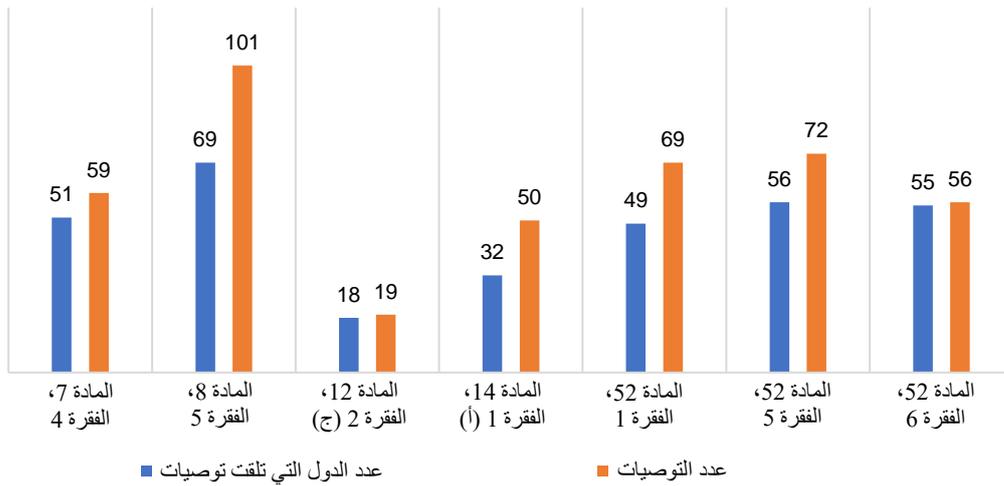
الشكل الأول

التحديات المستبانة في تنفيذ المواد 14 و52 و58 من الاتفاقية، مرتبة حسب المادة



الشكل الثاني

التحديات المستبانة في تنفيذ الفقرة 4 من المادة 7؛ والفقرة 5 من المادة 8؛ والفقرة 2 (ج) من المادة 12؛
والفقرة 1 (أ) من المادة 14؛ والفقرات 1 و5 و6 من المادة 52 من الاتفاقية، مرتبة حسب المادة



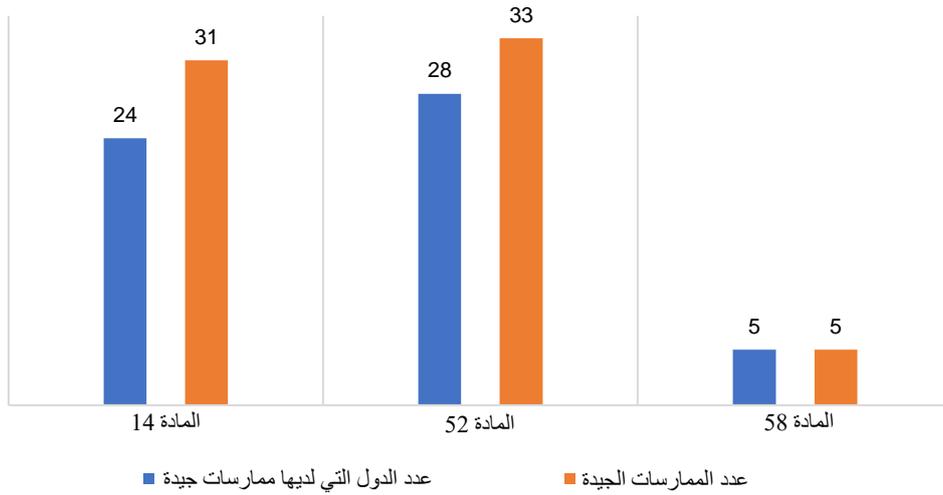
الجدول 1

أشيع التحديات في تنفيذ أحكام مختارة من الاتفاقية

مادة الاتفاقية	أشيع التحديات في تنفيذ الأحكام (مرتبة حسب مواد الاتفاقية)
الفقرة 4 من المادة 7	الحاجة إلى اعتماد أو تدعيم نظم لطائفة واسعة من أصحاب المصلحة من أجل منع تضارب المصالح، وتوسيع نطاق تعريف تضارب المصالح، ووضع لوائح تنظيمية أكثر تفصيلاً بشأن الهدايا، وتعزيز الإطار المتعلق بالتحقق من تضارب المصالح وإدارة حالاته
الفقرة 5 من المادة 8	عدم وجود نظم ملائمة للإفصاح عن أي أنشطة خارجية وأعمال وظيفية واستثمارات وموجودات وهبات أو منافع كبيرة؛ وعدم ملاءمة النظم المتعلقة بالتحقق من تضارب المصالح وإدارة حالاته، وعدم وجود آلية للجزاءات
الفقرة 2 (ج) من المادة 12	الحاجة إلى تعزيز الشفافية بشأن مالكي ومديري كيانات القطاع الخاص
الفقرة 1 (أ) من المادة 14	وجود نقاط ضعف مؤسسية في مجال الإشراف المالي؛ وعدم تحديد هوية المالكين المنتفعين أو عدم كفاءة عملية تحديدهم؛ وعدم اتباع نهج قائم على تقييم المخاطر؛ وعدم كفاية الإشراف على المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة
الفقرات 1 (ب)-5 من المادة 14	وجود ثغرات في الأطر التنظيمية والإشرافية الرامية إلى مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في بلدان معينة؛ ونقص في تنفيذ المعايير والتوصيات الصادرة عن هيئات الرصد الدولية الأخرى مثل فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية والهيئات الإقليمية التي هي على غرار هذه الفرقة؛ وقصور التدابير المتخذة لكشف ورصد نقل النقود والصكوك المالية لحاملها القابلة للتداول عبر الحدود؛ وعدم كفاية الإشراف على خدمات تحويل الأموال أو الأشياء العالية القيمة؛ وعدم كفاية المعلومات المحفوظ بها في جميع مراحل سلسلة الدفع لجميع التحويلات الإلكترونية للأموال؛ وعدم ملاءمة الفحص الدقيق المطبق على إحالات الأموال التي لا تحتوي على معلومات كاملة عن المصدر
الفقرة 1 من المادة 52	عدم تحديد هويات الأشخاص الأجانب والمحليين المعرضين سياسياً وهويات المالكين المنتفعين؛ وأوجه القصور في تحديد نطاق الأشخاص المعرضين سياسياً؛ وعدم تنفيذ تدابير العناية الواجبة تجاه الزبائن ولا قواعد الفحص الدقيق على الحسابات الحالي
الفقرات 2-4 من المادة 52	عدم إصدار إرشادات كافية؛ وحظر المصارف الوهمية؛ ونقص موارد السلطات المختصة
الفقرة 5 من المادة 52	عدم فعالية نظام إقرارات الذمة المالية؛ وعدم وجود آلية للرصد والتحقق وفرض الجزاءات من أجل ضمان الامتثال للالتزامات الإبلاغ
الفقرة 6 من المادة 52	عدم كفاية الإبلاغ عن أي مصلحة في حسابات أجنبية أو سلطة توقيع أو أي سلطة أخرى عليها
المادة 58	عدم منح وحدات المعلومات الاستخباراتية المالية صلاحيات خاصة بالتجميد في حالات الطوارئ؛ وعدم تخصيص موارد كافية وعدم كفاية استقلالية وقدرات وحدات المعلومات الاستخباراتية المالية، في مجالات منها التعاون المشترك بين الوكالات والتعاون الدولي

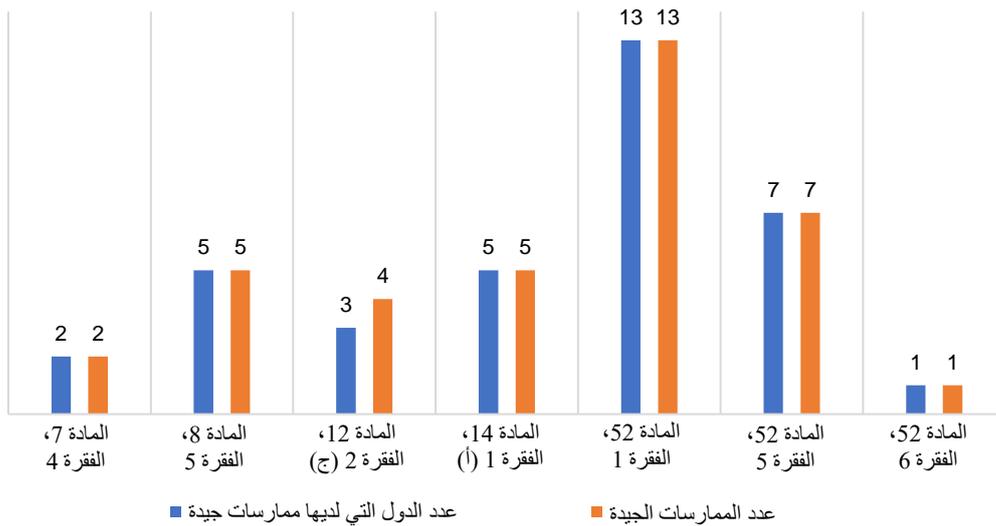
الشكل الثالث

الممارسات الجيدة المستبانة في تنفيذ المواد 14 و52 و58 من الاتفاقية، مرتبة حسب المادة



الشكل الرابع

الممارسات الجيدة المستبانة في تنفيذ الفقرة 4 من المادة 7؛ والفقرة 5 من المادة 8؛ والفقرة 2 (ج) من المادة 12؛ والفقرة 1 (أ) من المادة 14؛ والفقرات 1 و5 و6 من المادة 52 من الاتفاقية، مرتبة حسب المادة



الجدول 2

أشيع الممارسات الجيدة في تنفيذ أحكام مختارة من الاتفاقية

مادة الاتفاقية	أشيع الممارسات الجيدة (مرتبة حسب مواد الاتفاقية)
الفقرة 4 من المادة 7	اتباع نهج منظم لتعزيز الشفافية ومنع تضارب المصالح وإدارة حالاته بين مختلف فئات الموظفين العموميين؛ والاستخدام المكثف للمنصات المتاحة عبر الإنترنت من أجل زيادة الشفافية وتحسين كفاءة التدابير المتخذة لمنع الفساد
الفقرة 5 من المادة 8	بذل جهود لإنشاء نظام للإفصاح عن الموجودات أو تحديثه أو تعزيزه؛ وتعيين شخص واحد لكل مؤسسة يكون مسؤولاً عن جمع إقرارات الذمة المالية؛ وإمكانية التحقق من الإقرارات عبر عدة قواعد بيانات
الفقرة 2 (ج) من المادة 12	إنشاء سجل للشركات وتحديثه؛ ونشر معلومات عن الملكية النفعية؛ وإنشاء وسائل إلكترونية مختلفة لتوفير المعلومات؛ والاضطلاع بانتظام بأنشطة توعية لممثلي القطاع الخاص واتخاذ تدابير سياسية لتحفيز الشركات على الإبلاغ الذاتي عن المخالفات
الفقرة 1 (أ) من المادة 14	وجود نظام وطني راسخ لمنع غسل الأموال وتمويل الإرهاب؛ وإنشاء سجلات عامة للملكية النفعية ووضع الهيكل المؤسسي لتلك السجلات؛ والاضطلاع بأنشطة توعية للمؤسسات المالية؛ وخفض عتبة المدفوعات النقدية المسموح بها للأشخاص الذين يتاجرون في السلع، من أجل تيسير تتبع الموجودات غير المشروعة
الفقرات 1 (ب) -5 من المادة 14	وجود آليات للتنسيق السليم على الصعيد المحلي بين الوكالات؛ وتعزيز التعاون الإقليمي والدولي في مجال مكافحة غسل الأموال؛ وإجراء تقييم وطني فعال للمخاطر لتوفير تقييم شامل للإطار القانوني والمؤسسي
الفقرة 1 من المادة 52	شمول تعريف الأشخاص المعرضين سياسياً للأشخاص المحليين المعرضين سياسياً؛ وتحديد المعلومات المتعلقة بالملكية النفعية؛ والقدرة على تبادل المعلومات المالية
الفقرات 2-4 من المادة 52	إنشاء سجل للحسابات المصرفية أو المالكين المنتفعين؛ وتبادل المعلومات الاستخباراتية المالية مع الدول الأخرى؛ وحظر علاقات المراسلة المصرفية مع المصارف الوهمية
الفقرة 5 من المادة 52	وجود نظام فعال للإفصاح عن الموجودات؛ والتحقق من الإقرارات ونشرها
الفقرة 6 من المادة 52	بذل جهود لتعزيز نظام الإفصاح عن الموجودات
المادة 58	وجود تعاون وثيق مع وحدات الاستخبارات المالية الأجنبية؛ وإمكانية إدراج تقارير صادرة عن وحدة الاستخبارات المالية في إجراءات قضائية كدليل؛ وإتاحة معلومات وحدة الاستخبارات المالية المتعلقة بدورها ومسؤولياتها؛ والجهود التي تبذلها وحدة الاستخبارات المالية لتعزيز التعاون مع الكيانات الخاضعة للتنظيم من خلال التدريب وإنشاء منصة إلكترونية للإبلاغ عن المعاملات المشبوهة

7- وقد استبين ما مجموعه 459 تحدياً فيما يتعلق بالمواد 14 و52 و58. وعلى الرغم من هذا العدد الكبير، فإن حجم عينة الدول التي أنجزت استعراضاتها ظل مقتصرًا على ثلث الدول الأطراف، مما يعني، كما ورد في التحليل السابق، أنه لا يمكن بعد تقديم تحليل أوسع نطاقاً في هذا الشأن. بيد أنه من الممكن مواصلة تحليل الاتجاهات الأولية المستبانة في الدورات السابقة لفريق استعراض التنفيذ.

8- وظلت الروابط بين الفصلين المستعرضين في الدورة الثانية لآلية استعراض التنفيذ واضحة من حيث التحديات والممارسات الجيدة المستبانة على حد سواء. فعلى سبيل المثال، تتضمن المادتان 8 و52 أحكاماً

تتعلق بالإفصاح عن الموجودات. وتبرز المادتان 14 و58 ترابطاً آخر من هذا القبيل في الحالات التي استبينت فيها احتياجات لبناء القدرات في مجال التحقيقات المالية فيما يتعلق بكل الفصليين.

ثالثاً - تحليل المسائل المشتركة بين الفصلين الثاني والخامس من الاتفاقية

ألف- منع تضارب المصالح في القطاع العام، ونظم الإفصاح عن الموجودات وإقرار الذمة المالية (الفقرة 4 من المادة 7؛ والفقرة 5 من المادة 8؛ والفقرتان 5 و6 من المادة 52)

9- وضعت جميع الدول الأطراف تقريباً قواعد بشأن منع تضارب المصالح (فيما يتعلق بالفقرة 4 من المادة 7 والفقرة 5 من المادة 8)، ولكن ثمة تباين كبير في نطاق ومحتوى الأطر المعمول بها وفي أنواع المصالح المحظورة. وقد أبلغت البلدان عن طائفة من التدابير المتخذة، مثل حظر أو تقييد العمل في وظائف ثانوية أو مزاولة أنشطة خارجية، وفرض قيود على تلقي الهدايا، وإلزام فئة معينة من الموظفين العموميين بتقديم إقرارات ذمة مالية. وقد وجد المستعرضون في ست حالات تشريعات تنص على استثناءات بشأن قبول الهدايا وتتضارب مع تشريعات تحظر قبولها، وأصدروا توصيات لتوضيح أحكام تلك التشريعات ولمواءمة الأطر القائمة في هذا الصدد. وبالمثل، لوحظ عدم وجود سجل للهدايا أو آليات أخرى لتوجيه الموظفين العموميين في هذا الصدد.

10- وعلاوة على ذلك، اعتمدت دول كثيرة نُظماً وإجراءات لإفصاح الموظفين العموميين عن حالات تضارب المصالح القائمة أو المحتملة. فقد أنشأت ناورو، على سبيل المثال، سجلاً إلزامياً للإعلان عن المصالح خاصاً بالبرلمانيين، في حين اتبعت جنوب أفريقيا نهجاً منظماً لمنع وإدارة تضارب المصالح بين مختلف فئات الموظفين العموميين، بما في ذلك متطلبات الإفصاح المفصلة الخاصة بالموظفين العموميين في المجالات العالية الخطورة، وإتاحة التدريب والمبادئ التوجيهية. وعلى النقيض من ذلك، قضت المحكمة الدستورية في دولة طرف أخرى بعدم دستورية الإلزام بالإعلان عن الأنشطة المهنية التي يمارسها أبناء الموظف العمومي ووالده وسائر أفراد أسرته. وفي إحدى الدول، لا يوجد شرط مخصص للكشف عن تضارب المصالح المحدد فيما يتعلق بالمسائل البرلمانية.

11- وقد فرضت على نطاق واسع قيود وجزاءات على عدم الامتثال، شملت جزاءات جنائية في بضعة بلدان. غير أن دولاً قليلة أفادت بأنها لم تضع إجراءات لتنفيذ تلك القيود والجزاءات. وعلى الرغم من أن عدة دول عرّفت تضارب المصالح في تشريعاتها، فإن صعوبة تقرير ما يشكل تضارباً في المصالح، وكيفية إدارته بواسطة السلطات المختصة، وعدم وجود قواعد لقبول الهدايا، ذُكرت جميعها باعتبارها تحديات في دول أخرى. وفي حالات معينة، قُدمت توصيات بتعزيز النظام الحالي لإقرار الذمة المالية للموظفين العموميين من مستويات معينة، بسبل منها معالجة أوجه التباين المحتملة بين القوانين المختلفة، والنص على إلزام الموظفين العموميين المعنيين الذين لديهم مصالح في حسابات مالية في بلدان أجنبية أو سلطات توقيع أو سلطات أخرى عليها بالإبلاغ عن تلك العلاقة، واتخاذ تدابير للسماح بإطلاع السلطات المختصة الأجنبية على تلك المعلومات.

12- وقد فرضت غالبية الدول الأطراف على الموظفين العموميين من مستويات معينة الإفصاح بصورة منتظمة عن موجوداتهم (الفقرة 5 من المادة 8) ووضعت نظاماً لإقرار الذمة المالية للموظفين العموميين المعنيين (الفقرة 5 من المادة 52). غير أن الممارسات المحددة المتبعة في هذا الصدد تتباين كثيراً فيما بين الدول. ففيما يتعلق بالنطاق الشخصي لتطبيق تلك الإقرارات، على سبيل المثال، توسع بعض البلدان نطاق الالتزام بالإفصاح ليشمل جميع الموظفين العموميين، في حين تقصر عدة بلدان أخرى ذلك الالتزام على كبار المسؤولين، أو الأشخاص الذين يشغلون مناصب عمومية تعتبر عرضة للفساد بوجه خاص. وفي حالتين، أُوصي بالانظر في توسيع نطاق الالتزام باعتماد وتعهده نظم لمنع تضارب المصالح تشمل جميع الموظفين

العموميين، بدلا من الاقتصار على الموظفين في دوائر الإدارة العمومية المركزية. وإضافة إلى ذلك، أدرجت بعض الدول أفراد أسر موظفين عموميين مختارين في نفس فئة إقرار الذمة المالية التي أدرج فيها الموظفون العموميون أنفسهم، أو فرضت على موظفين عموميين مختارين الإفصاح عن موجودات أفراد أسرهم المقربين، مثل الأزواج والأبناء. غير أن نطاق التطبيق الواسع للغاية في إحدى الدول الأطراف، الذي شمل، جملة أشخاص منهم الأجداد والجدات وآباء الأزواج وأمهاتهم، اعتُبر عقبة أمام تحقيق فعالية نظام إقرار الذمة المالية، وصدرت توصية في هذا الصدد.

13- وفيما يتعلق بنطاق الإفصاح، اشترطت عدة دول الإفصاح عن طائفة واسعة من الموجودات، بما فيها المصالح المالية وعضوية مجالس الإدارة وحافظات الأسهم والممتلكات الاستثمارية والتعيينات العمومية والإيرادات والالتزامات المالية. وأتاحت بعض الدول البيانات المتعلقة بالدخل للاطلاع العام من خلال السجلات الضريبية أو البوابات المفتوحة. ولم يضع إلا عدد محدود من الدول تدابير تُلزم الموظفين العموميين المعنيين الذين لديهم مصالح في حسابات مالية في بلدان أجنبية أو سلطات توقيع أو سلطات أخرى عليها بأن يبلغوا السلطات المختصة عن تلك العلاقة وأن يحتفظوا بسجلات ملائمة فيما يتعلق بتلك الحسابات (الفقرة 6 من المادة 52). ومن ثم، فقد صدرت توصيات في هذا الشأن إلى معظم الدول الأطراف التي جرى تناولها بالتحليل. وأشارت بعض الدول الأطراف إلى أن نظامها للإفصاح عن الموجودات قد خضع للإصلاح أثناء عملية الاستعراض.

14- ورغم أن لدى بعض الدول تشريعات تشترط الإبلاغ عن مصلحة في حساب مالي في بلد أجنبي أو سلطة توقيع أو سلطة أخرى عليه، فقد تبين أن تنفيذ ذلك الإشرط يثير تحديات إلى حد ما. وكبديل للامتثال لهذا الحكم، تُلزم سلوفينيا موظفيها العموميين بالإفصاح، في إقراراتهم الضريبية، عن إيراداتهم وموجوداتهم وحساباتهم في جميع أنحاء العالم، في حين تحظر ثلاث دول على موظفيها العموميين فتح الحسابات المصرفية الأجنبية أو تشغيلها أو السيطرة عليها دون الحصول على موافقة السلطات المعنية. ولا تميّز الفلبين بين الموجودات والخصوم والمصالح التي يتعين الإعلان عنها داخل البلد وتلك المطلوب الإعلان عنها خارجها. ولاحظ المستعرضون أن دولتين قد نظرتا في تنفيذ نظام يمثل للفقرة 6 من المادة 52 من الاتفاقية، ولكنهما لم تتفاده بعد. وفي دولة أخرى، لم يكن من الواضح ما إذا كانت الموجودات الخاضعة للإفصاح تشمل المصالح في حسابات مالية في بلدان أجنبية أو سلطات التوقيع أو السلطات الأخرى عليها.

15- وبالإضافة إلى ذلك، فإن تواتر تقديم الإقرارات المطلوبة من الموظفين العموميين الملزمين بالإفصاح عن موجوداتهم يتفاوت تفاوتاً كبيراً، حيث تلزمهم بعض البلدان بتقديم إقرارات دورية في حين تلزمهم بلدان أخرى بتقديم تلك الإقرارات عند توليهم لمناصبهم وعند تركها، وعند إعادة انتخابهم أو إعادة تعيينهم، أو إذا كان دخلهم يتجاوز عتبة محددة أو عند حدوث تغيير جوهري. غير أن أحد البلدان أفاد بأن "التغيير الجوهري" لم يعرف في تشريعاته، مما يثير صعوبات في التنفيذ. وفي إحدى الدول، يجب أن يكون لدى كل مؤسسة عمومية أو خاصة تستخدم ما لا يقل عن 50 شخصا إجراءات للإبلاغ. وفي دولة أخرى، وجد المستعرضون أن كفاءة نظام إقرار الذمة المالية وفعاليتها ناقصتان إلى حد كبير، فالموظفون العموميون غير ملزمين بتقديم بيان محدث بالممتلكات، في نهاية خدمتهم وفي حالات أخرى. ومن ثم، أُصدرت توصية بهذا الشأن.

الإطار 1

أمثلة على تنفيذ الفقرة 5 من المادة 52 من الاتفاقية

في أرمينيا، تتاح الإقرارات بالممتلكات والدخل، باستثناء ما تتضمنه من بيانات شخصية، على موقع شبكي مخصص لهذا الغرض. وفي دولة بوليفيا المتعددة القوميات، هناك عملية للتحقق من المعلومات الواردة في الإقرارات المقدمة تحت القَسَم بشأن الممتلكات والدخل، كما يُنشر موجز للمعلومات الواردة في كل إقرار على موقع شبكي مخصص لهذا الغرض. وفي كوبا، يلزم كل موظف عمومي بالإبلاغ، من خلال إقرار تحت القسم،

عن مصدر الأموال عندما تودع في حسابات مصرفية مبالغ تتجاوز العتبة التي حددها مصرف كوبا المركزي البالغة 10 000 بيزو قابل للتحويل أو 30 000 بيزو كوبي. وتشترط تايلند تقديم الإقرارات المالية إلى اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد مشفوعة بأدلة داعمة يمكن أن تثبت الوجود الفعلي للموجودات والخصوم، بما يشمل الدليل على سداد ضرائب الدخل المفروضة على الأشخاص الطبيعيين في السنة الضريبية السابقة. وفي سلوفاكيا، هناك التزام على القضاة والمدعين العامين بتقديم إقرارات ذمة مفصلة. وقد عززت آلية مراقبة إقرارات الذمة الخاصة بالقضاة بدرجة كبيرة، وأصبحت إقرارات الذمة متاحة للاطلاع العام.

16- وُحِدَ عموماً عدم التحقق من الإقرارات على أنه ثغرة في التنفيذ، إما بسبب الافتقار إلى عمليات التحقق أو الافتقار إلى موارد بشرية كافية. وقد خصصت بعض الدول الأطراف جهازاً مركزياً للتحقق من جميع الإقرارات، في حين أذنت دول أخرى لعدد من الهيئات المختلفة بالتحقق من الإقرارات المقدمة من فئات مختلفة من الموظفين العموميين. وعلاوة على ذلك، كان بمقدور بعض الدول استخدام أدوات إلكترونية لإجراء عمليات تحقق دورية، إلا أن دولاً عديدة أخرى أبلغت بأنها لا تتحقق من الإقرارات إلا عند وجود شكوى أو تحقيق. وفي حالة واحدة، أفادت إحدى الدول الأطراف بأن أعضاء البرلمان يقدمون إقراراتهم إلكترونياً بينما يستخدم الوزراء إجراء يدوياً. وتلقى أكثر من ثلث الدول الأطراف التي جرى تناولها بالتحليل في هذا التقرير توصيات بإنشاء نظم للتحقق من الإفصاحات عن الموجودات أو إقرارات الذمة المالية أو تعزيز تلك النظم. وعلاوة على ذلك، بالنسبة لبعض الدول، أشارت التوصيات أيضاً إلى أهمية استخدام أدوات تسجيل آلي أو إلكتروني.

17- ولم تبلغ إلا 18 دولة فقط من الدول الأطراف التي جرى تناولها بالتحليل عن استخدام تكنولوجيات المعلومات والاتصالات في تقديم الإقرارات أو في إدارتها أو التحقق منها أو نشرها. فمن أجل التحقق من اكتمال الإقرارات ودقتها، على سبيل المثال، أبلغت فرنسا عن استخدام البرمجية المتخصصة "أرتميس" (Artemis) التي تعمل عن طريق مسح قائمة مقدمي الإقرارات يوميا وجمع المعلومات الجديدة والمهمة، وهي متاحة للاطلاع العام. وفي المقابل، أشارت 12 دولة على وجه التحديد إلى أن الإقرارات تقدم ورقياً أو أن الملزمين بتقديمها يعدونها يدوياً، وهو ما اعتُبر عقبة أمام كفاءة نظم الإقرارات. وتشترط بعض الدول أيضاً إبقاء الإقرارات مختومة ما لم يُفتح تحقيق جنائي بشأنها. وفي إحدى الدول، لا تُمنح أولوية للتحقق من إقرارات المسؤولين الرفيعي المستوى ولا للإقرارات التي تثير إشارات خطر. ولا تشترط تلك الدولة على الموظفين العموميين الذين لديهم مصالح في حسابات مالية أو سلطات توقيع أو سلطات أخرى عليها أن يفصحوا عن هذه العلاقة، ولا تتطوي عملية التحقق على إجراء تحريات عن أنماط حياة المسؤولين وأفراد أسرهم. وقد أصدرت توصية بهذا الشأن. وعلى النقيض من ذلك، أشارت إحدى الدول إلى نشر إقرارات الموجودات الخاصة بالمسؤولين الرفيعي المستوى واستعراض الإقرارات المقدمة من جانب مجالس الأخلاقيات المنشأة في 265 مؤسسة عمومية.

18- ويتيح عدد صغير من الدول إقرارات الموجودات للاطلاع العام جزئياً في شكل ملخص أو من خلال سجل عمومي أو موقع شبكي مخصص لهذا الغرض، في حين لا تسمح دول أخرى بالاطلاع على الإقرارات إلا لأجهزة إنفاذ القانون، أو لا تتيح الاطلاع عليها إلا عند الطلب أو بعد التشاور أو رهناً بالحصول على موافقة. وفي إحدى الدول، لا يمكن الاطلاع على الإقرارات إلا إذا أذن به بأمر قضائي. وأبلغ أيضاً عن استخدام تكنولوجيات المعلومات والاتصالات في تقديم إقرارات الموجودات ونشرها.

باء - تحديد هوية المالكين المنتفعين (الفقرة 2 (ج) من المادة 12؛ والفقرة 1 (أ) من المادة 14؛ والفقرة 1 من المادة 52)

19- اعتمدت دول كثيرة شروطاً لتسجيل المنشآت التجارية، تشمل في بعض الحالات اشتراطاً بتقديم معلومات عن المالكين المنتفعين، وتتعهد سجلات للشركات متاحة للجمهور (الفقرة 2 (ج) من المادة 12).

وإضافة إلى ذلك، فإن التسجيل البيومتري إلزامي في إحدى الدول. وفي دولة أخرى، وعلى الرغم من عدم وجود سجل، فقد احتفظ بقاعدة بيانات تتضمن معلومات عن الشركات الخاصة دون أن تشمل معلومات عن الملكية النفعية. وعلى الرغم من أن المستعرضين لم يصدرُوا توصية بإنشاء سجل، فإنهم أوصوا الدولة باتخاذ تدابير لاشتراط تحديد هوية المالكين المنتفعين. وأنشأ أيضا عدد من الدول، ولا سيما الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، سجلات خاصة لبيانات المالكين المنتفعين أو أتاح المعلومات المتعلقة بهم، وهو ما اعتُبر ممارسة جيدة. وفي ذلك الصدد، أصدر المستعرضون توصية لدولة عضو في الاتحاد الأوروبي بالتسجيل بتنفيذ التوجيه رقم 2015/849/EU الصادر عن البرلمان الأوروبي والمجلس، بسبل من بينها إنشاء سجل للمالكين المنتفعين. وفي هذه الحالة، أشارت تلك الدولة قبل اختتام الاستعراض إلى أنها قد جسدت هذا التوجيه. وفي بعض الدول، يمكن أن يفرضي عدم الامتثال لمتطلبات تسجيل الكيانات إلى جزاءات إدارية أو حتى جنائية. إلا أن ترتيبات قانونية معينة، مثل الصناديق الاستثمارية، ليست مشمولة بالكامل بأحكام التسجيل في بعض البلدان. وفي بعض الدول، تُحظر الأسهم لحاملها.

الإطار 2

مثال على الممارسات الجيدة فيما يتعلق بالفقرة 2 (ج) من المادة 12 من الاتفاقية

تتشر السلطات الضريبية في النرويج المعلومات المتاحة لها سنويا في إطار التقدير الضريبي للشركات والمواطنين العاديين. وهي تشمل المعلومات الضريبية الخاصة بحملة الأسهم الأجنبي في الشركات النرويجية وطائفة واسعة من الكيانات القانونية.

20- وفيما يتعلق بالفقرة 1 (أ) من المادة 14 والفقرة 1 من المادة 52 من الاتفاقية، أبلغت جميع الدول عن قواعدها التنظيمية المحلية، وأشارت دول عديدة إلى ما لديها من قوانين مخصصة لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وقوانين ولوائح تنظيمية تكاملية تستهدف قطاعات معينة وتشتمل بصفة عامة على أحكام تتعلق ببذل العناية الواجبة تجاه الزبائن وتحديد هوية المالكين المنتفعين ومسك الدفاتر والإبلاغ عن المعاملات المشبوهة. وفي كثير من الدول تنص هذه التشريعات أيضا على فرض جزاءات إدارية أو حتى جنائية في حالات عدم الامتثال لالتزامات مكافحة غسل الأموال. وعلاوة على ذلك، حدد المستعرضون تشريعات إقليمية تتجاوز حدود الولاية الوطنية مثل توجيهات الاتحاد الأوروبي أو توجيهات الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا، باعتبارها قابلة للتطبيق. وفي ذلك الشأن، تبين أن لدى جميع الدول، باستثناء دولتين، تدابير لتحديد هوية المالكين المنتفعين. وعلاوة على ذلك، يشترط على الكيانات القانونية، في دولة واحدة على الأقل، أن تقدم تقارير سنوية موثقة منها عن الملكية النفعية. وفي دولة أخرى، يعد تحديد هوية المالكين المنتفعين لازما عموما، باستثناء واحد وهو حالة الزبائن الذين تكون معلومات المالك المنتفع بالنسبة لهم متاحة للاطلاع العام أو يستحيل فيها وجود مالك منتفع لأسباب موضوعية. ومن نفس المنطلق، في دولة تعين فيها على الكيانات المبلغة أن تحدد هوية المالكين المنتفعين باستخدام معلومات أو بيانات ذات صلة مستمدة من مصادر موثوقة، صدرت توصية نظرا لأن الأشخاص الاعتباريين ليسوا ملزمين بالاحتفاظ بمعلومات الملكية النفعية الخاصة بهم أو بإبلاغ السلطات بها. ولوحظ في استعراض إحدى الدول غياب حكم قانوني يبين من يمكن اعتباره مالكا منتفعا.

21- وقد واجهت بعض الدول تحديات في تحديد هوية المالكين المنتفعين في الممارسة العملية أو في تعهد هذه المعلومات بالتحديث. ففي حالة إحدى الدول الأطراف، على سبيل المثال، لاحظ المستعرضون وجود لوائح تنظيمية تتعلق بتحديد هوية المالكين المنتفعين، إلا أنهم أبرزوا أيضا أن اللوائح التنظيمية ليست كافية لتحديد هوية الشخص الطبيعي المسيطر فعليا. وعلاوة على ذلك، تلقت دولتان طرفان توصيات بشأن تحديد هوية المالكين المنتفعين بصورة منهجية، وليس فقط عند وجود شكوك. وفي دولة طرف أخرى، حدد المستعرضون استخدام هياكل الملكية المعقدة والدولية باعتباره من العقبات، وأصدروا توصية بمواصلة الممارسة المتمثلة في تحديد هوية المالكين المنتفعين والتحقق منها.

الإطار 3

مثال على الممارسات الجيدة فيما يتعلق بتحديد هوية المالكين المنتفعين (الفقرة 1 (أ) من المادة 14 والفقرة 1 من المادة 52 من الاتفاقية)

في كرواتيا، بدأ تشغيل سجل المالكين المنتفعين في عام 2020. وتتاح البيانات الواردة في هذا السجل لاطلاع السلطات العامة، بما في ذلك الكيانات الملزمة لغرض تنفيذ تدابير العناية الواجبة تجاه الزبائن، وتتاح للاطلاع العام، على نطاق محدود، من خلال منصة إلكترونية.

22- ورغم أن الفقرة 1 من المادة 52 من الاتفاقية تشير حصرا إلى تحديد هوية المالكين المنتفعين للأموال المودعة في حسابات عالية القيمة، فإن هذا العنصر لا يبدو أنه يمثل عقبة، لأن الدول تبلغ عن الالتزامات العامة المتعلقة بتحديد هوية المالكين المنتفعين. وعلاوة على ذلك، أفادت بعض الدول تحديدا بأن هذا الالتزام يُفرض بصرف النظر عن قيمة الحساب. وفي حالتين فقط، أوصى المستعرضون بأن تحدد الدولة الطرف ما تعتبره حسابا عالي القيمة من أجل تحديد المالكين المنتفعين من الأموال. وفي حالة واحدة، أوصى باتخاذ مزيد من التدابير لتعزيز القدرة على تحديد هوية المالكين المنتفعين من الأموال المودعة في حسابات عالية القيمة والتحقق منها.

23- وعلى الرغم من أن التحقق من هوية المالكين المنتفعين ليس شرطا بموجب الاتفاقية، فإن دولا أطرافا عديدة أدرجته في تشريعاتها. وتشتراط إحدى الدول الأطراف أيضا إجراء رصد مستمر، بالإضافة إلى التحقق من هوية المالكين المنتفعين. وقد صدرت توصيات في الحالات التي تبين فيها عدم إجراء التحقق من هوية المالكين المنتفعين، أو أن التحقق لم يكن فعالا بالقدر الكافي. وفي الوقت نفسه، ذهبت بعض الدول الأطراف أبعد من الاتفاقية فاشتترطت تعزيز العناية الواجبة فيما يتعلق بالمالكين المنتفعين الذين اعتُبروا أشخاصا معرضين سياسيا.

جيم- تدابير منع غسل الأموال، وبذل العناية الواجبة تجاه الزبائن (المادة 14)

24- وفقا للفقرة 1 (أ) من المادة 14 من الاتفاقية، اتخذت غالبية العظمى من الدول الأطراف تدابير لمنع غسل الأموال، بوصفه فعلا إجراميا، من خلال سن قوانين مخصصة لمكافحة غسل الأموال. وكان هناك اتساق ملحوظ بين الدول الأطراف فيما يتصل بإنشاء نظام داخلي للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية وعلى هيئات أخرى معرضة بوجه خاص لغسل الأموال. وفي ذلك الصدد، وضعت غالبية الدول الأطراف قواعد تنظيمية داخلية للإشراف، كبذل العناية الواجبة تجاه الزبائن وغير ذلك من الإجراءات الإشرافية، من أجل حماية نزاهة المؤسسات المالية والمؤسسات المالية غير المصرفية. ومع ذلك، لوحظ في بعض الدول غياب تشريعات تنظيمية تتعلق بالمؤسسات المالية غير المصرفية أو الأعمال والمهن غير المالية أو عدم كفاية التشريعات الموجودة، وصدرت توصيات وفقا لذلك.

الإطار 4

مثال على تنفيذ المادة 14 من الاتفاقية

اضطلعت تايلند بأنشطة تواصل كبيرة ونظمت حلقات دراسية للمؤسسات المالية وبعض الأعمال والمهن غير المالية المعنية. وخفضت النرويج مؤخرا عتبة المدفوعات النقدية المسموح بها للأشخاص الذين يتاجرون في السلع، من أجل تيسير تتبع الموجودات غير المشروعة.

25- وفيما يتعلق بنظام الإشراف، اتبعت غالبية الدول الأطراف نهجا قائما على تقييم المخاطر يقتضي التأكد من أن مختلف مستويات العناية الواجبة المطبقة على الزبائن والمعاملات والأنشطة تتناسب مع المخاطر المتعلقة بغسل الأموال. وبالرغم من أن بعض الدول لم توضح هذا النهج في تشريعاتها، فإنها أصدرت إرشادات

بشأن اتباعه في الممارسة العملية. وفي حال عدم وجود نهج قائم على المخاطر أو في حال اعتباره قاصراً، يصدر المستعرضون توصيات في هذا الصدد.

26- وقد أنجزت غالبية الدول الأطراف تقييماتها الوطنية للمخاطر فيما يتعلق بغسل الأموال أو كانت في سبيلها إلى إنجازها، ونشرت دول أطراف عديدة منها نتائج تقييماتها. وفي بعض الدول، تجرى تقييمات المخاطر هذه في إطار دوري محدد مسبقاً، وفي دولة واحدة على الأقل، تتولى تقييم المخاطر منظمة فوق وطنية (الاتحاد الأوروبي). واستناداً إلى نتائج تقييمات المخاطر الوطنية، وضعت عدة دول أيضاً استراتيجيات وطنية لمكافحة غسل الأموال وخططاً للتنفيذ، وحددت الظروف التي تشكل مخاطر عالية والتي يتعين على الكيانات الملزمة أخذها في الاعتبار.

27- وفيما يتعلق بتعيين سلطات إشرافية على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية، تبين فيما يبدو أن تعيين سلطات مختلفة للإشراف على القطاعات المختلفة هي الممارسة الأشيع تطبيقاً بين الدول التي خضعت للتحليل في هذا التقرير. إلا أن بعض الدول أنشأت هيئة للسوق المالية بصفتها السلطة الإشرافية الوحيدة والمتكاملة والمستقلة. وفي ذلك الصدد، لاحظ المستعرضون في إحدى الدول أن هذه الهيئات الإشرافية لم تُعَيَّن بعد لغالبية الكيانات الملزمة. وفيما يتعلق بالكيانات الخاضعة للالتزامات مكافحة غسل الأموال، لم تدرج بعض الدول جميع الأعمال والمهن ذات الصلة وفقاً لتوصيات فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية. وفي تلك الحالات، أصدر المستعرضون توصيات.

28- وفيما يتعلق بالفقرة 1 (ب) من المادة 14 من الاتفاقية، أفادت الدول الأطراف بأن السلطات الإشرافية وسلطات إنفاذ القوانين المعنية بمكافحة غسل الأموال قد تعاونت وتبادلت المعلومات بنشاط على الصعيدين الوطني والدولي، وقد أُثني على بعض الدول لتسييقها السليم فيما بين الوكالات وتعزيزها للتعاون الإقليمي والدولي في مجال مكافحة غسل الأموال. وقد اعتُبر من الممارسات الجيدة وجود الاجتماعات أو المنصات أو اللجان التوجيهية التنسيقية لتيسير التعاون فيما بين مختلف السلطات الإشرافية، فضلاً عن تنمية وتعزيز التعاون الوطني والإقليمي والدولي في مجال مكافحة غسل الأموال، بوسائل منها توفير سلسلة من برامج التدريب لبلدان أخرى. وإلى جانب ذلك، تمكنت عدة دول من تقديم المساعدة بالاستناد إلى اتفاقات ثنائية أو من خلال محافل متعددة الأطراف، مثل مجموعة إيغومنت لوحدات الاستخبارات المالية، وفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، والمنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول).

29- وذكرت جميع الدول الأطراف أنها اعتمدت قواعد أو تدابير لرصد حركة النقود والصكوك لحاملها القابلة للتداول ذات الصلة عبر الحدود وفقاً للفقرة 2 من المادة 14 من الاتفاقية. وعادة ما تستند عمليات الرصد تلك، التي تقوم بها أساساً السلطات الجمركية، إلى الإقرارات المقدمة، مع عتبة إبلاغ اعتيادية تبلغ 10 000 دولار أو 10 000 يورو. وفي إحدى الدول، تباينت الحدود المقررة لحركة النقود والصكوك القابلة للتداول عبر الحدود بين السكان المقيمين وغير المقيمين. وفي دولة أخرى، لا تحدد التشريعات هذه العتبة، بل تحددها وزارة المالية التي لم تكن قد قامت بذلك بعد في وقت إجراء الاستعراض. وفي بلدان عديدة، يمكن تطبيق جزاءات، مثل الغرامات والسجن والحجز والمصادرة، على عدم تقديم الإقرارات أو تقديم إقرارات كاذبة. غير أن بعض البلدان أفادت بأن تنفيذ القواعد ذات الصلة يمثل تحدياً، في حين لا تدرج بعض الدول التزاماً بالإفصاح عن الصكوك القابلة للتداول ذات الصلة. وصدرت توصية إلى إحدى الدول بأن تنظر في تنفيذ تدابير مجدية لكشف ورصد حركة الصكوك القابلة للتداول ذات الصلة التي لم تصدر لحاملها، عبر الحدود.

الإطار 5

مثال على الممارسات الجيدة في تنفيذ الفقرة 2 من المادة 14 من الاتفاقية

بالإضافة إلى الالتزام بالإبلاغ عن التحويلات عبر الحدود لكميات كبيرة من النقد والصكوك القابلة للتداول، تفرض جزر البهاما أيضاً التزاماً بالإبلاغ عن حركة المعادن الثمينة والأحجار الكريمة عبر الحدود.

30- وأبلغت جميع الدول تقريبا عما لديها من متطلبات بشأن التحويلات الإلكترونية للأموال، بما في ذلك التدابير الخاصة بمرسلي التحويلات. غير أن بعض البلدان لا تُلزم المؤسسات المالية دائما بأن تحتفظ بالمعلومات طوال سلسلة عمليات الدفع أو بأن تطبق فحصا دقيقا على التحويلات البرقية التي تحتوي على معلومات غير كاملة عن مرسلها، وفي بضعة بلدان أخرى، لا تخضع خدمات تحويل الأموال أو القيمة لتنظيم ملائم. وقد صدرت توصيات بهذا الشأن.

31- وفيما يتعلق بالتعاون العالمي والإقليمي ودون الإقليمي والثنائي بين مختلف السلطات لأغراض منع غسل الأموال ومكافحته، على النحو المبين في الفقرة 5 من المادة 14 من الاتفاقية، أشارت دول أطراف كثيرة إلى إمكانية قيام وحداتها المعنية بالاستخبارات المالية، استباقيا أو عند الطلب، بتبادل المعلومات مع السلطات الوطنية أو نظيراتها الأجنبية. وأشارت دول كثيرة إلى عضويتها في فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية أو في هيئة إقليمية مماثلة لها. وصدرت توصيات عديدة تتعلق بتدابير المتابعة لمعالجة الثغرات أو التحديات التي سبق تحديدها في تقييمات أخرى، وبوجه خاص تلك التي أجرتها فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية. ويبدو أن التقييمات المتبادلة التي أجرتها فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية والهيئات الإقليمية التي هي على غرار فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية قد كفلت مستوى عاليا من الامتثال.

دال- منع وكشف إحالة العائدات المتأتية من الجريمة؛ وحدة المعلومات الاستخباراتية المالية (المادتان 52 و 58)

1- منع وكشف إحالة العائدات المتأتية من الجريمة (المادة 52)⁽²⁾

32- اتخذت جميع الدول الأطراف مجموعة متنوعة من التدابير الرامية إلى منع وكشف إحالة العائدات المتأتية من الجريمة. ويجب على الدول الأطراف أن تكفل أن يكون مفهومها لما يشكل "عائدات إجرامية" مطابقا للتعريف الوارد في الفقرة الفرعية (هـ) من المادة 2 من الاتفاقية، وأن يشمل أي ممتلكات متأتية أو متحصل عليها، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، من ارتكاب جرم. وقد اعتمدت غالبية الدول تعاريف مماثلة أو مكافئة.

33- وعلى غرار ذلك، لوحظ في حالات أخرى، كممارسة جيدة، أن غسل العائدات الإجرامية لا يُجرّم فقط عندما يكون الجاني المزعوم على علم فعلي بأن الموجودات المغسولة قد نتجت عن جريمة، بل أيضا عندما يُفترض بصورة معقولة أن يكون على علم بذلك، أو عندما يكون قد تصرف خلافا لواجب العلم أو لافتراض عقلائي، أو بسبب جهل لا يُعذر عليه بهذه الحقيقة. وتطبق عدة دول معايير مماثلة في تشريعاتها المحلية.

34- وقد استخدمت الدول نهجا قائما على تقييم المخاطر على نطاق واسع في أنظمتها المتعلقة بمكافحة غسل الأموال. وتتضمن قوانين مكافحة غسل الأموال أو التشريعات المالية الأخرى في جميع الدول تقريبا، وبدرجات متفاوتة، اشتراطات تتعلق ببذل العناية الواجبة في التحقق من هوية الزبائن (الفقرة 1 من المادة 52). وتقتضي الاتفاقية، كحد أدنى، أن تخضع المؤسسات المالية لاشتراطات العناية الواجبة تجاه الزبائن. ويمكن تطبيق جزاءات في عدة دول في حالة عدم الامتثال لهذه الاشتراطات.

35- وتُطبّق في جميع الدول تقريبا تدابير لإجراء فحص دقيق للحسابات التي يُطلب فتحها أو يُحتفظ بها من قبل، أو نيابة عن، الأشخاص المعرضين سياسيا وأفراد أسرهم والأشخاص المقربين منهم. وقد وفرت بعض الدول كذلك أدوات فرز للكيانات المبلغة لتحديد أولئك الأشخاص. غير أن الدول تختلف في تحديد نطاق

(2) مثلما ذكر أعلاه، ونظرا للروابط الوثيقة بين المادة 52 والمادة 14 (بشأن تدابير منع غسل الأموال)، وكذلك الفقرة 5 من المادة 8 (بشأن نظم إقرار الذمة المالية)، لعل القراء يودون الرجوع إلى المعلومات ذات الصلة في التقرير المواضيعي الذي أعدته الأمانة عن تنفيذ الفصل الثاني (التدابير الوقائية) من الاتفاقية (CAC/COSP/2023/4).

الأشخاص المعرضين سياسياً: فبعضها يطبق المعايير نفسها على فئة المحليين وفئة الأجانب منهم على حد سواء، بينما تميز دول أخرى بين الأجانب والمحليين المعرضين سياسياً، فتكتفي بإدراج إحدى الفئتين فقط في تعريفها للأشخاص المعرضين سياسياً. وإضافة إلى ذلك، يتسم نطاق أفراد الأسرة والأشخاص المقربين الذين تخضع حساباتهم لفحص دقيق بعدم الوضوح في عدة دول، ولم تدرج بعض الدول أفراد الأسرة والأشخاص المقربين في نطاق ذلك الفحص.

36- وقد أصدرت غالبية الدول إرشادات أو مبادئ توجيهية للكيانات المبلغة، بما فيها المؤسسات المالية، بغية تطبيق الفحص الدقيق (الفقرة 2 من المادة 52). وعادة ما كانت تلك الإرشادات والمبادئ التوجيهية صادرة عن هيئات الإشراف المالي و وحدات الاستخبارات المالية وأجهزة إنفاذ القانون. وإضافة إلى ذلك، ألزم عدد من الدول مؤسساتها المالية بتوخي العناية الواجبة المعززة فيما يتعلق بعلاقات العمل والمعاملات المنفذة مع أشخاص من ولايات قضائية عالية المخاطر. وفي دولتين، أُشير إلى عدم وجود تعريف للحسابات العالية القيمة وعدم وجود آليات يمكن من خلالها للسلطات أن تبلغ المؤسسات المالية عن هوية أشخاص محددين ينبغي أن تخضع حساباتهم للفحص الدقيق. وفي دول أخرى، تسبب عدم وجود توجيهات رسمية بشأن تحديد هوية الأشخاص الأجانب المعرضين سياسياً، وعدم تطبيق العناية الواجبة المعززة إزاء الأشخاص المعرضين سياسياً، في إعاقة الكشف عن المعاملات المشبوهة والإبلاغ عنها. وقد صدرت توصيات بهذا الشأن.

37- وفي البرتغال، ذهبت السلطات أبعد من الحد الأدنى لمتطلبات الاتفاقية فقدمت إرشادات بشأن كيفية الكشف عن النشاط الإجرامي للأشخاص المعرضين سياسياً، تضمنت مجموعة من المؤشرات عن كيفية التعرف على أولئك الأشخاص بعد أن خرجوا من دائرة المعرضين سياسياً. وفي كرواتيا، قام مكتب مكافحة غسل الأموال بإعداد ونشر تقارير تصنيف تضمنت دراسات حالة من الممارسة العملية. وإضافة إلى ذلك، يجوز للمكتب أن يصدر أمراً إلى الكيانات المبلغة، بما في ذلك بناء على طلب أجنبي، بتطبيق تدابير رصد مستمرة فيما يتعلق بزبون ما.

38- ولدى جميع الدول تشريعات تنص على احتفاظ مؤسساتها المالية بسجلات وافية للحسابات والمعاملات، سواء مطبوعة أم في شكل إلكتروني (الفقرة 3 من المادة 52). وتفاوتت فترة الاحتفاظ بالسجلات فيما بين الدول؛ فكانت 5 أو 7 أو 10 سنوات أو 15 سنة أو حتى 25 سنة. كما حددت بعض الدول فترات مختلفة للاحتفاظ بمختلف السجلات بحسب درجة حساسية المعلومات الواردة فيها. ويبدأ نفاذ الشرط المتعلق بالاحتفاظ بالسجلات دائماً اعتباراً من تاريخ انتهاء العلاقة التجارية أو من تاريخ إتمام المعاملة. ويجب أن تتضمن تلك السجلات أيضاً معلومات عن المالكين المنتفعين والطريقة المستخدمة للتحقق من جانب الأشخاص المبلغين.

39- وتطبق غالبية الدول تدابير لحظر إنشاء مصارف ليس لها حضور مادي ولا تنتسب إلى مجموعة مالية خاضعة للرقابة (مصارف وهمية) بما يتسق مع الفقرة 4 من المادة 52 من الاتفاقية. وتُلزم المؤسسات المالية في العديد من الدول برفض الدخول في علاقات مع تلك المصارف الوهمية. وفي جزر مارشال، شمل الحظر المشتغلين بالمعاملات النقدية. كما أفاد أكثر من ثلثي الدول الأطراف عن تدابير اتخذتها لحظر مواصلة أي علاقات مراسلة مصرفية مع مؤسسات من هذا القبيل، أو مع مؤسسات مالية أجنبية أخرى تسمح باستخدام حساباتها من قبل مصارف وهمية.

2- وحدة المعلومات الاستخباراتية المالية (الفقرة 1 (ب) من المادة 14 والمادة 58)

40- لدى جميع الدول تقريباً وحدات معلومات استخباراتية مالية مسؤولة عن تلقي التقارير المتعلقة بالمعاملات المالية المشبوهة وتحليلها وتعميمها على السلطات المختصة. وتلك الوحدات ذاتية الإدارة أو مستقلة عموماً، وإن كان بعضها يعاني من أوجه قصور في الحفاظ على مركزها المستقل أو قدرتها التشغيلية. وكانت وحدات المعلومات الاستخباراتية المالية في معظم الدول منتسبة إلى مجموعة إيغمنت. كما كان بعض تلك

الوحدات أيضا أعضاء أو مراقبين في مجموعات إقليمية من وحدات المعلومات الاستخباراتية المالية. ونصف الدول التي لم تتضمن وحداتها الوطنية للمعلومات الاستخباراتية المالية لعضوية مجموعة إيغومنت هي دول أفريقية. وكان لدى عدة دول وحدات مخولة بسلطة التعاون وتبادل المعلومات على الصعيدين المحلي والدولي.

41- وفي معظم الدول، تتمتع الوحدة الوطنية للمعلومات الاستخباراتية المالية أيضا بصلاحيات الاطلاع على الحسابات المالية والسجلات المصرفية بموجب التشريعات والأطر المناهضة لغسل الأموال وتمويل الإرهاب في سياق التحقيقات المتعلقة بغسل الأموال. ولا يمكن التذرع بنظم السرية المصرفية كأسباب لرفض تقديم المعلومات. وعلاوة على ذلك، فإن تنفيذ تلك التدابير أحيانا لا يتم فقط عبر قنوات الادعاء العام وإنفاذ القانون المعتادة، بل أيضا عبر سلطات متخصصة، مثل مكاتب استرداد الموجودات، مما يزيد كثيرا من فعاليتها العملية.

42- وثمة قدر من التباين بشأن وظائف وحدات المعلومات الاستخباراتية المالية. فبعض الوحدات تؤدي وظائف إدارية في المقام الأول، بينما كُلفت وحدات أخرى بوظائف تحقيق إضافية. وإلى جانب ذلك، تتمتع وحدات المعلومات الاستخباراتية المالية في بعض الدول الأطراف بصلاحيات اتخاذ تدابير مؤقتة في حالات الطوارئ، مثل تجميد الموجودات أو تعليق المعاملات لفترة تصل إلى 48 أو 72 ساعة أو حتى 7 أيام أو 14 يوما في الحالات الطارئة.

43- ويبدو أن وحدات المعلومات الاستخباراتية المالية في غالبية الدول تمتلك موارد بشرية ومالية وتقنية كافية لتسيير عملها على نحو سليم. إلا أن دولة واحدة صدرت لها توصية بزيادة مستويات ملك الموظفين للتصدي لزيادة طرأت على عبء عمل الوحدة. وعلى الرغم من عدم وجود آليات تنسيق رسمية مع مكاتب إنفاذ القانون الأخرى، أشارت غالبية الوحدات إلى أنها تتبادل المعلومات. ولم تدخل وحدة المعلومات الاستخباراتية المالية في إحدى الدول الأطراف في تعاون موضوعي مع الوحدات المناظرة.

الإطار 6

أمثلة على تنفيذ المادة 58 من الاتفاقية

نظمت وحدة المعلومات الاستخباراتية المالية في جزر البهاما فعاليات عامة لتبادل المعلومات عن دورها ومسؤولياتها. وفي قبرص، يجوز لوحدة المعلومات الاستخباراتية المالية أن تصدر تعليمات إلى الكيانات الملزمة بعدم تنفيذ أي معاملة أو تعليق تنفيذها، أو برصد المعاملات المنفذة على أحد الحسابات المصرفية إذا كانت هناك أسباب معقولة للاشتباه في وجود عمليات لغسل الأموال أو تمويل الإرهاب. وقد تصل مدة سريان التعليمات المتعلقة بتعليق تنفيذ معاملة ما أو عدم تنفيذها إلى سبعة أيام عمل، ويمكن تجديدها لمدة لا تتجاوز 30 يوم عمل في المجموع. وفي هندوراس، أُتثي على الجهود التي تبذلها وحدة الاستخبارات المالية لتعزيز التعاون مع الكيانات الخاضعة للتنظيم من خلال التدريب وإنشاء منصة إلكترونية للإبلاغ عن المعاملات المشبوهة.

رابعاً - أوجه الترابط مع الدورة الأولى لآلية استعراض التنفيذ

44- مع تزايد عدد الخلاصات الوافية المنجزة وتقارير الاستعراضات القطرية للدورة الثانية من آلية استعراض التنفيذ، أصبح من الممكن إيجاد بعض أوجه الترابط بين الأحكام المستعرضة في الدورتين الأولى والثانية للآلية. ومع ذلك، وكما ذكر أعلاه، لا يزال عدد الاستعراضات القطرية التي وُضعت في صيغتها النهائية في إطار دورة الاستعراض الثانية يشهد زيادة مطردة، ويجب تحديث التحليل كلما أنجز عدد أكبر من الاستعراضات.

45- وعلى الرغم من اتساع نطاق غسل الأموال وطابعه المعقد، اتخذت جميع الدول الأطراف تقريبا تدابير لإقرار غسل الأموال بوصفه فعلا إجراميا؛ إلا أنه في عدة حالات، كانت هناك ثغرات كبيرة في التشريع التنفيذي. وكان هناك بعض التباين بين الدول الأطراف فيما يتعلق بتجريم غسل الأموال، بما يتسق مع المعلومات المقدمة في التقارير المواضيعية السابقة. ولوحظ أيضا تباين في تنفيذ المادة 14، المتعلقة بمنع غسل العائدات الإجرامية.

46- وقد تم تحديد أكثر من 180 تحدياً في الجولة الأولى فيما يخص المادة 23 التي تنص على وجوب تجريم غسل الأموال. وكانت أكثر التحديات شيوعاً هي ما يلي: عدم شمول جميع الأفعال المجرمة وفقاً للاتفاقية باعتبارها جرائم أصلية، سواء اقترفت داخل الولاية القضائية للدولة الطرف قيد النظر أم خارجها؛ وعدم كفاية تطبيق التشريعات على أفعال غسل محددة (الفقرات (1) (أ)-(ب) '1' من المادة 23)، ولا سيما اكتساب عائدات الجريمة أو حيازتها أو استخدامها؛ وعدم كفاية تغطية أفعال المشاركة في غسل الأموال؛ وعدم تجريم الغسل الذاتي للأموال. ويوجد عدد كبير من البلدان لا يغطي جميع طرائق ارتكاب جريمة غسل الأموال ولديهم ثغرات أو أوجه قصور تقنية في تشريعاتهم التنفيذية. وفي تلك الحالات، أصدرت توصيات بهذا الشأن حسب الاقتضاء. وتم تحديد أكثر من 160 تحدياً فيما يتعلق بتنفيذ المادة 14. وواجهت 38 دولة في المجموع تحديات في تنفيذ المادة 14 والمادة 23 على السواء في كلتا الدورتين.

47- وعلاوة على ذلك، فيما يتعلق بكل من المادة 14 والمادة 23، كانت التحديات الرئيسية المصادفة تحديات عملية في طابعها ونجمت عن عدم إعطاء الأولوية للتحقيق في غسل الأموال والجوانب المالية للنشاط الإجرامي وملاحقة مرتكبيهم، ولا سيما في قضايا الفساد. وعلاوة على ذلك، في عدة بلدان، كانت القدرات العملية للسلطات المختصة بحاجة إلى تعزيز ومستوى إنفاذ الأحكام ذات الصلة بحاجة إلى تحسين. وهذا يشمل معالجة قلة التنسيق بين الجهات المختصة. وفيما يتعلق بمنع غسل الأموال (المادة 14)، سُلِّط الضوء على ضرورة تعزيز إنفاذ القوانين ومعالجة المسائل المتعلقة بالولايات المتداخلة، وكذلك التحديات التي تواجه التنسيق فيما بين السلطات المسؤولة عن قضايا غسل الأموال المتعلقة بعائدات الأفعال المجرمة وفقاً للاتفاقية.

48- وتتعلق الممارسات الجيدة المنطبقة على كل من المادتين 14 و23 بآليات التعاون المحلية المشتركة بين الوكالات والرتيبات المؤسسية الفعالة لمنع غسل الأموال وتجريمه. وفي الدورة الأولى، حُدِّدَت في 28 دولة طرفاً ممارسات جيدة تتعلق بالجهود المبذولة لمكافحة غسل العائدات الإجرامية. وفي الجولة الثانية، أُنشئَ المستعرضون على الجهود المبذولة لمنع غسل الأموال في 24 دولة طرفاً. وانطوى أكثر من 50 ممارسة جيدة على جهود المشاركة في التعاون عبر الحدود، والقدرة على تبادل المعلومات الاستخباراتية المالية، واستخدام المحافل والشبكات، وهي ممارسات يمكن ربطها أيضاً باستخدام التعاون الدولي كمبدأ أساسي من مبادئ الاتفاقية (المادة 43).

49- وعلاوة على ذلك، اعتبرت أحكام الاتفاقية المتعلقة بالإبلاغ عن المعاملات المشبوهة وإنشاء وحدة معلومات استخباراتية مالية (المادتان 14 و58) معالم بارزة في إزالة ما يعترض التحقيقات الجنائية المحلية من عقبات ناشئة عن السرية المصرفية (المادة 40). وتكتمل تلك الأحكام أحكام المادة 40 بفرض التزام أوسع نطاقاً بضمان تعديل القوانين واللوائح التي تحمي المعلومات المصرفية بغرض التنفيذ الفعال لتدابير مكافحة الفساد. وفي ثلاث دول أطراف، اقترنت الممارسات الجيدة المذكورة أعلاه المستبانة فيما يتعلق بالهيكل المؤسسي لمنع غسل الأموال بالممارسات الجيدة المتمثلة في رفع السرية المصرفية.

50- وفي معظم الولايات القضائية، لم تطرح السرية المصرفية مشاكل ذات أهمية، حتى في الحالات التي تُطَبَّق فيها قواعد السرية المصرفية، وإن كان قد أُشير إلى بعض المشاكل بشأن رفع السرية المصرفية في عدد محدود من الولايات القضائية. وإضافة إلى ذلك، لوحظت شواغل بشأن تأخر القضاة في رفع السرية المصرفية وما يترتب على ذلك من تقديم المعلومات من جانب المصارف. ومن الناحية العملية، كان هذا يعني أنه يتعين على المصارف وسائر المؤسسات المالية أن تيسر الوصول إلى البيانات والسوابق حسب الاقتضاء. وفي إحدى الولايات القضائية، كان يجري إعداد تشريعات تنشئ وحدة معلومات استخباراتية مالية، ونظام إبلاغ للمؤسسات المالية، وتعالج المسائل المتعلقة بالسرية المصرفية.

51- وإضافة إلى أوجه الترابط بين المواد 14 و40 و46، استبين ترابط قوي بين المادة 36 التي تتناول إنشاء سلطات متخصصة في مكافحة الفساد من خلال إنفاذ القانون، والمادة 58 المتعلقة بوحدة الاستخبارات

المالية. ومن النتائج المشتركة المستخلصة فيما يتعلق بكلتا المادتين استقلال تلك السلطات، فضلا عن كفاية قدراتها ومواردها.

52- وقد أنشأت الغالبية العظمى من الدول الأطراف هيئة أو إدارة متخصصة واحدة أو أكثر لمكافحة الفساد من خلال إنفاذ القانون. وفي كثير من الأحيان، كانت هذه الهيئات أو الإدارات حديثة الإنشاء وتواجه تحديات مشتركة تتعلق بمحدودية القدرات والموارد اللازمة للتنفيذ وكذلك بالأولويات المتنافسة. ففيما يتعلق بالمادة 36، سُلِّط الضوء خلال دورة الاستعراض الأولى على التحديات المتعلقة بالتدابير التنفيذية الرامية إلى تعزيز الفعالية، مثل تبادل المعلومات، والتنسيق فيما بين الوكالات، وجمع البيانات ذات الصلة واستخدامها، والتوجيه الواضح في مجال السياسة العامة. وفي عدد من الحالات، صدرت توصيات بزيادة الموارد المخصصة للتدريب وبناء القدرات في الوكالات، وزيادة الدعم السياسي، ومواصلة الجهود الرامية إلى مكافحة الفساد من خلال تعزيز هيئات إنفاذ القانون والادعاء.

53- وعلى نحو مماثل، فيما يتعلق بالإرسال التلقائي للمعلومات (الفقرتان 4 و 5 من المادة 46) وإنشاء وحدات معلومات استخباراتية مالية (المادة 58)، أشارت السلطات الوطنية في بعض الدول الأطراف تحديدا إلى التعاون وتبادل المعلومات الجاريين بين تلك الوحدات. وبوجه عام، لا تنص التشريعات صراحة على إرسال المعلومات تلقائيا إلى السلطات الأجنبية. وأفادت الدول الأطراف بأن الإرسال التلقائي للمعلومات، وإن لم ينص عليه القانون، ممكن ما دام غير محظور صراحة، وذكرت أن هذا الإرسال كثيرا ما يحدث من خلال قنوات اتصال غير رسمية متاحة لسلطات إنفاذ القانون. وفي إحدى الدول الأطراف، يمكن إحالة طلبات المساعدة المتصلة بغسل الأموال مباشرة عن طريق وحدة المعلومات الاستخباراتية المالية لديها.

54- وإضافة إلى ذلك، أفادت معظم الدول الأطراف بأن الطلبات المقدمة بموجب المادة 46 من الاتفاقية عن طريق الإنترنت مقبولة لديها في الحالات المستعجلة، وإن كان يلزم في بعض الحالات تقديمها لاحقا عن طريق القنوات الرسمية. ويبدو أن هذا التبادل للمعلومات منتشر على نطاق واسع فيما بين وحدات المعلومات الاستخباراتية المالية، وقد أشار أكثر من نصف الدول الأطراف إلى وجود تواصل قائم أو ناشئ بين وحداتها ووحدات أجنبية، وذلك في المقام الأول من خلال إبرام مذكرات تفاهم. وأشارت عدة بلدان إلى أنها قد اتخذت خطوات للانضمام إلى مجموعة إيغمنت.

55- وتمثل أحد التحديات التي لا تزال قائمة فيما يتعلق بتنفيذ الأحكام قيد الاستعراض في دورتي الاستعراض الأولى والثانية في إمكانية تخصيص موارد كافية لزيادة تعزيز كفاءة آليات التعاون الدولي وقدراتها. وعلاوة على ذلك، وفيما يتعلق بالتوصيات العامة لكلتا الدورتين، شُدِّد على الحاجة إلى مواصلة تكريس الموارد والاهتمام الكافيين لبناء قدرات السلطات المسؤولة عن مكافحة الفساد وإجراء التحقيقات المالية، بوسائل منها إجراء تقييم شامل للاحتياجات من المساعدة التقنية.

56- ويمكن استخلاص وجود ارتباط إضافي بين إنشاء نظم الإفصاح عن الموجودات ونظم إقرار الذمة المالية (الفقرة 5 من المادة 8 والفقرتان 5 و 6 من المادة 52) وتجريم الإثراء غير المشروع (المادة 20).

57- ولم يعتبر الإثراء غير المشروع، وهو حكم غير إلزامي، فعلا إجراميا في غالبية الدول الأطراف، ولكن كان إعداد تشريعات بهذا الشأن جاريا في عدة حالات. وكانت الاعتراضات على سن التشريعات ذات الصلة تتعلق عادة بمدى دستوريته. وفي الحالات التي لم يُجرَّم فيها الإثراء غير المشروع، تحقق أثر مماثل من خلال الاشتراطات المتعلقة بإقرارات الإفصاح عن الموجودات والدخل. وواجه ما مجموعه 71 دولة طرفا تحديات في تنفيذ المادة 20 من الاتفاقية، وواجه معظمها أيضا تحديات تتعلق بإنشاء نظم الإفصاح عن الموجودات ونظم إقرار الذمة المالية (الفقرة 5 من المادة 8، والفقرتان 5 و 6 من المادة 52). ومن العينة التي جرى تحليلها، واجهت 26 دولة طرفا تحديات في كلتا الدورتين فيما يتعلق بإقرارات الإفصاح عن الموجودات.

58- وفي دورة الاستعراض الأولى، أصدر المستعرضون توصيات بشأن تنفيذ المادة 20 إلى 20 دولة طرفاً لكي تنظر لا في إنشاء نظم إقرارات عن المصالح فحسب، بل أيضاً في إنشاء نظم للإفصاح عن الموجودات تُطبق على الأقل على المسؤولين الرفيعي المستوى وأعضاء البرلمان، وتوصيات عامة باتخاذ تدابير لتحسين فعالية النظم القائمة، والحد من مواطن الضعف التشغيلية، والنص على جزاءات أكثر فعالية فيما يتعلق بالإفصاحات والإقرارات غير الصحيحة. وعلاوة على ذلك، أشارت توصية صدرت في دورة الاستعراض الثانية، في حالة واحدة، إلى تعزيز نظام إقرار الذمة المالية على نحو يسمح بالتحقق من المعلومات المقدمة واستخدامها للكشف عن حالات تضارب المصالح والإثراء غير المشروع في غياب أي تحقيق جنائي.

59- وفي الدورة الأولى، شُدِّد على الممارسات الجيدة التالية والمتعلقة بتنفيذ المواد المذكورة أعلاه قيد الاستعراض في الدورة الثانية: المشاركة النشطة في الشبكات والمنابر والمحافل الدولية والإقليمية الرامية إلى تعزيز التعاون الدولي؛ والاستخدام الفعال لقواعد البيانات الإلكترونية لتتبع طلبات التعاون الدولي ورصدها ومتابعتها؛ وإبرام عدد كبير من الاتفاقات بين وحدات المعلومات الاستخباراتية المالية الوطنية والوحدات في الولايات القضائية الأجنبية. وفي الدورة الثانية، اعتُبر استخدام المحافل والشبكات من أجل التعاون الدولي ممارسة جيدة في تسعة بلدان.

خامساً - نظرة استشرافية

60- سيتمكن إنجاز المزيد من الاستعراضات القطرية من إجراء تحليل أكثر شمولاً للاتجاهات المشهودة في تنفيذ الاتفاقية، بغية إعداد دراسة عن حالة تنفيذ الأحكام التي خضعت للاستعراض خلال الدورة الثانية، وذلك لاستكمال الدراسة التي أعدت بشأن الأحكام التي خضعت للاستعراض خلال الدورة الأولى⁽³⁾.

(3) مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، حالة تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: التجريم وإنفاذ القانون والتعاون الدولي، الطبعة الثانية (فيينا، 2017).