

المنتدى العربي لاسترداد الأموال

توصيات موجهة إلى:

معالي السيد رئيس الحكومة / عبد الإله بنكيران - المغرب
معالي النائب العام/ دومينيك غريف - المملكة المتحدة

25 أكتوبر/تشرين الأول 2013

مقترحات من أجل تحسين جهود استرداد الأموال

السيد رئيس الحكومة المحترم،

السيد النائب العام المحترم،

بمناسبة الجلسة الثانية للمنتدى العربي لاسترداد الأموال، المنعقدة في المغرب من 26 إلى 28 أكتوبر/تشرين الأول 2013، يلتزم تحالف اتفاقية مكافحة الفساد بدعمكم لمقترحات ترمي إلى المساعدة في جهود استرداد الأموال في المنطقة وخارجها. تحالف اتفاقية مكافحة الفساد هو شبكة قوامها أكثر من 350 منظمة مجتمع مدني من أكثر من مائة دولة، تسعى لتعزيز تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC).

في أعقاب الحراك الذي عرفته المنطقة العربية أصبحت قضية استرداد الأموال المنهوبة قضية مهمة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، سواء في مصر أو ليبيا أو تونس أو اليمن أو العراق. إن المواطنين في مختلف أنحاء العالم العربي عانوا من الحرمان من ثرواتهم الوطنية لمدة طويلة، ولهم الحق والرغبة في التعويض عن ذلك الآن. هذه فرصة للمجتمع الدولي لكي يُظهر فيها التزامه بضمان إعادة الأموال المنهوبة من المنطقة العربية.

إننا نرى أن ثمة خطوات محددة مطلوبة في إطار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من أجل تذليل العقبات التي تعترض طريق استرداد الأموال. هناك بعض الخطوات التي يرى تحالف اتفاقية مكافحة الفساد أنها ذات أولوية، وهي في البيان المرفق، وهو البيان الخاص بالمؤتمر الخامس للدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الذي سيعقد في بنما في أواخر شهر نوفمبر/تشرين الثاني 2013.

إن مقترحات بيان التحالف تستند إلى مواد وأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وإلى التجربة في قضايا كثيرة تخص استرداد أموال منهوبة. تهدف المقترحات إلى ضمان استرداد الأموال بفعالية من خلال (1) اتخاذ إجراءات إنفاذ استباقية؛ (2) التعويض؛ (3) تبادل المعلومات؛ (4) الشفافية والمساءلة. مجالات العمل الأربع هذه واردة في النقاط 12 إلى 15 من بيان التحالف وهي مهمة من أجل مزيد من التقدم على مسار استرداد الأموال.

نحن نرى أن نشاط المنتدى العربي لاسترداد الأموال قد يتحسن من خلال اتخاذ قرارات قوية في المؤتمر الخامس للدول الأطراف المزمع عقده في بنما، ونأمل أن يوفر اجتماعكم في المغرب فرصة فريدة من نوعها لمناقشة ومراجعة مقترحات التحالف والتصديق عليها، والتي تم شرحها بشكل أكثر استفاضة في الملحق الثاني لهذه الرسالة.

نشكركم على وقتكم الذي خصصتموه للاطلاع على آراء تحالف اتفاقية مكافحة الفساد بشأن هذه القضايا المهمة. نبيدي لكم عظيم الامتنان لتعريفكم المشاركين في جلسة المنتدى العربي الثانية على هذه الرسالة وملحقاتها.

مع خالص الود والتقدير،

فينسنت لازاتين

رئيس التحالف

سعد الفيلاي المكناسي
المنسق الإقليمي للشرق الأوسط وشمال أفريقيا



الملحقات:

الملحق الأول : بيان تحالف اتفاقية مكافحة الفساد

الملحق الثاني: توضيح للمقترحات 12 إلى 15 من بيان تحالف اتفاقية مكافحة الفساد

تحالف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هو شبكة عالمية قوامها أكثر من 350 منظمة مجتمع مدني في 100 دولة.

الملحق الأول: بيان تحالف اتفاقية مكافحة الفساد

من أجل تفعيل اتفاقية مكافحة الفساد: بيان التحالف قبيل المؤتمر الخامس للدول الأطراف في بنما

إن تحالف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛

إذ يُنْكَر بأن الفساد يُضعف المؤسسات العامة وسيادة القانون، ويضرّ بمناخ المنافسة والاستثمارات الخاصة، ويعرض التنمية المستدامة للخطر ويكرّس للاضطرابات؛

وإذ يُنْبَه الدول إلى التزاماتها بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بأن تعزز وتدعم إجراءات منع الفساد ومكافحته بشكل أكثر فاعلية وفعالية، والتزامها بضمنان تنفيذ الاتفاقية؛

ونظراً لمرور نحو عشر سنوات على إقرار الاتفاقية وما زالت هناك جرائم فساد يُفقد مرتكبوها من العقاب، وبما أنه لا يمكن السماح باستمرار هذا الأمر؛

فإن تحالف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد يدعو الدول الأطراف في الاتفاقية إلى تبني قرارات في الجلسة الخامسة لمؤتمر اتفاقية مكافحة الفساد للدول الأعضاء، ويدعو لجنة مراجعة التنفيذ والفرق العاملة باطلاع المؤتمر السادس للدول الأطراف، على ما يلي:

فيما يخص المصادقة

1. دعوة الدول التي لم تصبح بعد أطرافاً في الاتفاقية إلى اتخاذ الخطوات اللازمة للمصادقة دون إبطاء. وعلى وجه التحديد، دعوة ألمانيا واليابان إلى الوفاء بالتعهد المقطوع في خطة عمل مكافحة فساد مجموعة العشرين (G20) 2013 – 2014 والخاص بـ "ضرب مثال يُحتذى" بالمصادقة على اتفاقية مكافحة الفساد "في أسرع وقت ممكن".

فيما يخص منع الفساد

2. فيما يخص الفصل الثاني من اتفاقية مكافحة الفساد، لا سيما المواد (1)5 و9 و10 و13، يجب تذكير الدول الأطراف بأن الحصول على المعلومات أمر لا غنى عنه على مسار منع الفساد، ودعوها إلى تبني وتنفيذ تشريعات متكاملة للحصول على المعلومات.

3. فيما يخص المادة 12 (ج) من اتفاقية مكافحة الفساد، وبناء على القرار 4/4 يجب الدعوة إلى جمع معلومات حول هوية الملاك المستفيدين من خلال سجلات عامة للشركات والصناديق الاستثمارية على المستوى الوطني، تكون – السجلات حديثة المعلومات. ودون الإخلال بمتطلبات تسجيل معلومات الملاك المستفيدين، يجب الدعوة إلى الوفاء بالتزامات إبلاء العملاء للعناية الواجبة، ومنها مطالبة موقري الخدمات بتوفير معلومات المالك المستفيد، بما في ذلك من المحامين وجهات توفير خدمة تشكيل الصناديق والشركات، وإنفاذ هذا الأمر بفعالية.

4. فيما يخص المادة 12 (د)، يجب مطالبة الفريق العامل المعني بمنع الفساد بعقد اجتماع خبراء لمناقشة الأدلة الإرشادية المعنية بمنع الفساد والمعاقبة عليه فيما يتعلق بمنح القروض والإعانات ورخص الأنشطة التجارية.

5. فيما يخص المادة 14 من اتفاقية مكافحة الفساد ومواد أخرى، يجب دعوة الدول الأطراف إلى نشر المعلومات الخاصة بالشخصيات السياسية العامة عبر سجلات على المستوى الوطني وكذا مطالبة الشخصيات السياسية العامة من جميع المستويات الحكومية بتقديم إقرارات ذمة مالية وتوفيرها بشكل علني. كما يجب دعوة القائمين على أمر التنظيم بالدول الأطراف إلى مطالبة المصارف بدمج خطر الفساد في برامج تقييم المخاطر التي تعدها.

فيما يخص التجريم والإنفاذ

6. فيما يخص المادة 33، يجب مطالبة مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بتحضير تقرير مواضيعي وأدلة إرشادية حول تدابير حماية المُبلّغين عن الفساد.

7. فيما يخص المواد 15 و16 و18 و23 و26، يجب مطالبة مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بتنظيم مناقشات خبراء حول مسؤولية الشركات الأم عن إجراءات الشركات التابعة وعملائها وحول الخبرة بمجال الإنفاذ الجنائي بشأن المدفوعات المقدمة للأحزاب السياسية والمنظمين للحملات الانتخابية بقصد التأثير دون وجه حق على صناعة المسؤولين العموميين للقرارات.

8. فيما يخص المواد 26 (4) و30 (1)، يجب تفويض مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بالعمل مع الدول الأطراف على إعداد أدلة إرشادية مشتركة لتسوية قضايا الفساد. يجب أن تشمل التسويات، من بين أمور أخرى: (i) يتم التوصل إليها فقط بعد الإقرار بالذنب؛ (ii) أن تشمل التسويات على نشر اتفاقات التسوية بحيثياتها وكذا نشر

تحالف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هو شبكة عالمية قوامها أكثر من 350 منظمة مجتمع مدني في 100 دولة.

تفاصيل تنفيذ اتفاق التسوية فعلياً؛ (iii) أن تخضع لمراجعة في جلسة قضائية وتخضع لموافقة المحكمة؛ (iv) أن تكفل عقوبات فعالة ومتناسبة ورادعة تتجاوز مقدار الربح الناتج عن المخالفة؛ (v) توفر التعويض للمتضررين من المخالفة، بمن فيهم الضحايا في بلدان أخرى؛ (vi) توفير الأدلة لسلطات الإنفاذ في نطاقات الاختصاص القضائي المعنية الأخرى؛ (vii) إذا تم التوصل للتسويات مع شركات، فمن الواجب الاحتفاظ باحتمال مقاضاة الأفراد، دون إسهام صاحب العمل في سداد غراماتهم.

9. فيما يخص المادة 30 (2) من اتفاقية مكافحة الفساد، يجب دعوة الدول الأطراف إلى ضمان اقتصر الحصانات الممنوحة للموظفين العموميين بشكل مُحكم، وضمن وجود إجراءات شفافة وفعالة لتعليق الحصانة الممنوحة للمسؤولين العموميين، مع ضمان عدم استخدام هذه الحصانات في حماية الأفراد من المساءلة على المخالفات المرتبطة بالفساد. كذا يجب دعوة مجموعة استعراض التنفيذ (IRG) إلى البناء على التقرير المواضيعي المرفوع من مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وبالتشاور مع مجموعة الخبراء، على مسار إعداد معايير في هذا الشأن تُطرح للموافقة في مؤتمر الدول الأطراف السادس.
10. فيما يخص المواد 34 و35 من اتفاقية مكافحة الفساد بشأن عواقب أفعال الفساد وتعويض الضحايا، يجب دعوة الدول الأطراف إلى ضمان التنفيذ الكامل لهاتين المادتين، بما في ذلك الإقرار بتوفر إمكانية الادعاء بالحقوق المدني.
11. فيما يخص المادة 36 من اتفاقية مكافحة الفساد، يجب دعوة الدول الأطراف إلى ضمان استقلالية الهيئات المتخصصة من حيث الإجراءات التي تتخذها الهيئات ومن حيث مواردها. يجب على الدول الأطراف ضمان استقلالية القضاء واستقلال موارده بموجب المادة 11.

فيما يخص استرداد الأصول

12. يجب دعوة الدول الأطراف إلى قطع الملاذ الآمن عن عائدات أعمال الفساد من خلال سنّ أطر قانونية تمكنها من اتخاذ إجراءات قانونية في حال غياب طلب من دولة أخرى بشأن هذه العائدات.
13. فيما يخص المواد 35 و53 (ب) و57 (3) (ج) من اتفاقية مكافحة الفساد، يجب دعوة الدول الأطراف إلى الإقرار بالضرر الناجم عن الفساد وضمن تعويض الدول المتضررة منه. وفيما يخص المواد 53 و56 من اتفاقية مكافحة الفساد يتعين على الدول الأطراف تيسير الاسترداد المباشر للممتلكات من خلال إخطار الدول المتضررة بحقها في المطالبة بالتعويض على الأضرار أو بالملكية ضمن أي إجراءات أو تسويات قانونية ذات صلة بالفساد.
14. يجب تذكير الدول الأطراف بأن استرداد الأصول قد يمثل مصدراً مهماً لتمويل التنمية مع تفويض المنظمات الدولية مثل STAR بالعمل مع الدول الأطراف على المساعدة في ضمان استرداد الأصول بموجب المادة 57 وما يلي ذلك من استخدام لهذه الأصول يُدار بشكل شفاف وقابل للمساءلة بما يتسق مع أحكام المادة 9 من الاتفاقية.
15. فيما يخص المواد 53 إلى 57 من اتفاقية مكافحة الفساد والقرار 4/4، يجب دعوة الدول الأطراف إلى تفويض مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ومبادرة استرداد الأصول المسروقة إلى الالتزام بالأدلة الإرشادية المتصلة بالقضايا في النقاط 12 إلى 14 أعلاه في موعد أقصاه تاريخ انعقاد المؤتمر السادس للدول الأطراف.

فيما يخص عملية استعراض اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

16. يجب إضافة عملية متابعة للتوصيات الخاصة باستعراض الدول، بما يستقيم مع المواد 63 (4)، (5)، (6)، (7). يجب أن تشمل عملية المتابعة مشاركة المجتمع المدني.
17. يجب إنشاء دورة ثانية شفافة وشاملة للجميع من عملية استعراض اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تشمل على زيارات للدولة، ومشاركة المجتمع المدني في عملية الاستعراض، ونشر كامل لتقارير الدول وكذا قوائم بالنقاط الأساسية والجدول الزمنية المُحدثة الخاصة باستعراض كل دولة على حدة. وتأكيداً للقواعد الإجرائية 2 و 17 لمؤتمر الدول الأطراف، يجب السماح لمنظمات المجتمع المدني بالمشاركة في عمل كل من مجموعة استعراض التنفيذ وأي فرق عاملة أخرى خاصة باتفاقية مكافحة الفساد.

فيما يخص آليات الاستعراض التكميلية

18. فيما يخص المادة 63 (7)، يجب مطالبة مجموعة استعراض التنفيذ بأن تحضر لمؤتمر الدول الأطراف السادس (1) شروط ومواصفات لألية مراسلات وتقارير لحالات عدم الالتزام الجسيم وعدم الإنفاذ الفعال لالتزامات اتفاقية مكافحة الفساد، و (2) تقرير عن الرأي من إنشاء سلطة دولية لمكافحة الفساد، وجدواها من الناحية العملية.

الملحق الثاني:

توضيح للمقترحات 12 إلى 15 من بيان تحالف اتفاقية مكافحة الفساد

المقترح 12: إجراءات الإنفاذ الاستباقية

من الأسئلة الأساسية التي ظهرت في أعقاب الربيع العربي هو لماذا تقوم الدول التي تتلقى الأموال المنهوبة بتجميد الأموال والتحقيق فيها فقط عندما بدأت الحكومة – في مصر أو تونس أو ليبيا – في الانهيار؟ لماذا لم يتم اتخاذ إجراءات إنفاذ قبل بداية انهيار الحكومات، حتى رغم أنه من المعروف أن مع إطالة مدة الانتظار؛ تزيد مشقة استرداد الأموال المنهوبة؟ لا شك أن استرداد الأموال يكون شاقاً بصفة خاصة عندما لا يكون هناك تعاون قضائي من الدولة الضحية. لكن أظهرت التجربة أنه يمكن الشروع في هذه القضايا إذا كانت هناك أدوات قانونية متوفرة. هذا النسق من التفاعل يتأكد من واقع مطبوعة مشتركة صدرت حديثاً عن البنك الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ورد فيها أن "الدول [المانحة] التي تعيد الأموال بنجاح لجأت إلى التحرك الاستباقي عن طريق المبادرة بفتح قضايا داخلياً" بمعنى أنه: بدلاً من انتظار طلب المساعدة القانونية المتبادلة، بادرت الدول المستقبلية للأموال المنهوبة بفتح القضايا من تلقاء ذاتها.¹ يتعين على الدول تهيئة وتنفيذ أطر قانونية ملائمة حتى تتمكن من المبادرة بالإنفاذ كلما ظهرت معلومات ذات مصداقية بوجود أموال لديها قد تكون من أرباح أنشطة فاسدة. يجب أن تشمل الأطر على إجراءات من قبيل توسيع مجال جريمة غسيل الأموال، والاستعانة بنظم مصادرة للأموال لا تستند إلى خروج أحكام بالإدانة أولاً، والعمل بمقتضى الافتراضات السليمة.

المقترح 13: التعويض

إلى الآن نادراً ما تتلقى الدول الضحية التعويضات على الضرر اللاحق بها جراء الفساد. يمثل هذا إخفاقاً في تطبيق اتفاقية مكافحة الفساد. في سياق استرداد الأموال، لا تميّز الاتفاقية بين الأضرار والممتلكات المنهوبة أو المسروقة. هذا وذاك أصول يجب أن تعود للدول صاحبة الحق فيها. يجب دعوة الدول إلى اتباع أحكام اتفاقية مكافحة الفساد الخاصة بالأضرار.

المقترح 14: تبادل المعلومات بشكل منهجي

رغم أنه من المهم للغاية تمكين الدول من اتخاذ إجراءات على مسار استرداد الممتلكات بشكل مباشر، فإن المعلومات حول هذه القضايا لا تتوفر بسهولة في العادة لسلطات الإنفاذ في الدول الأخرى. يرى تحالف اتفاقية مكافحة الفساد أنه من الممكن حل هذه الإشكالية من خلال الإقرار بالالتزامات – ومنبعها اتفاقية مكافحة الفساد – بتبادل المعلومات بشكل منهجي.

المقترح 15: الشفافية والمساءلة

تضم اتفاقية مكافحة الفساد أحكاماً متعلقة تحديداً بآليات استرداد الأصول (مادة 57). هناك أحكام أخرى في الاتفاقية أكثر عمومية، مثل المادة 9، التي تنص على الحاجة للشفافية والمساءلة على صلة باسترداد الأصول. من الواضح من حالات استرداد الأصول السابقة أن هذه المبادئ لا غنى عنها من أجل ضمان مصداقية عملية الاسترداد بأسرها.

¹ انظر [المرجع بالإنجليزية]:

Tracking Anti-Corruption and Asset Recovery Commitments: A Progress Report and Recommendations for Action: the StAR Initiative and the OECD (2011).