

Distr.: General
3 April 2024
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية
المعني باسترداد الموجودات

فيينا، 10-14 حزيران/يونيه 2024

البند 3 (أ) من جدول الأعمال المؤقت*

مناقشة مواضيعية: الممارسات الجيدة والتحديات المتعلقة باستخدام
معلومات الملكية النفعية في الكشف عن أفعال الفساد وردعها
ومنعها وتعزيز استرداد الموجودات وإعادتها وفقاً للاتفاقية

وثيقة مرجعية بشأن الممارسات الجيدة والتحديات والدروس المستفادة
فيما يتعلق بشفافية الملكية النفعية

مذكرة من الأمانة

ملخص

أعدت هذه الورقة وفقاً للقرار 6/10 الصادر عن مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعنون "تعزيز استخدام معلومات الملكية النفعية في تعزيز استرداد الموجودات". وهي تقدم لمحة عامة عن الوثائق المقدمة إلى الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني باسترداد الموجودات وإلى المؤتمر خلال الفترة 2022-2023، على إثر اعتماد قرار المؤتمر 7/9 المعنون "تعزيز استخدام معلومات الملكية النفعية لتيسير استبانة عائدات الجريمة واستردادها وإعادتها"، وملخصاً للممارسات الجيدة والتحديات والدروس المستفادة فيما يتعلق بالأطر القانونية والتنظيمية والمؤسسية القائمة في الدول الأطراف لضمان شفافية الملكية النفعية، وذلك للاسترشاد بها في مداورات الفريق العامل في اجتماعه الثامن عشر.

* CAC/COSP/WG.2/2024/1



أولاً- مقدمة

- 1- اعتمد مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، اعترافاً بأهمية شفافية الملكية النفعية، القرار 7/9 المعنون "تعزيز استخدام معلومات الملكية النفعية لتيسير استبانة عائدات الجريمة واستردادها وإعادتها". وفي القرار نفسه، قرر المؤتمر أن يقوم الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني باسترداد الموجودات بتضمين خطة عمله للفترة 2022-2023 موضوع الممارسات الجيدة والتحديات المتعلقة بالملكية النفعية وكيف يمكنها أن تعزز وتيسر استرداد عائدات الجريمة وإعادتها بفعالية، مع مراعاة المادة 63 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
- 2- وبالمثل، قرر المؤتمر، في قراره 6/10 المعنون "تعزيز استخدام معلومات الملكية النفعية في تعزيز استرداد الموجودات"، أن يقوم الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني باسترداد الموجودات والفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بمنع الفساد بتضمين خطتي عملهما للفترة 2024-2025 موضوع الممارسات الجيدة والتحديات المتعلقة باستخدام معلومات الملكية النفعية في الكشف عن أفعال الفساد وردعها ومنعها وتعزيز استرداد الموجودات وإعادتها وفقاً للاتفاقية.
- 3- وإضافة إلى ذلك، التزمت الدول الأعضاء، في الفقرة 16 من 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 من أجل مكافحة الفساد، المعقودة في حزيران/يونيه 2021، ضمن جملة أمور، ببذل الجهود في التعاون الدولي واتخاذ التدابير المناسبة لتعزيز شفافية الملكية النفعية من خلال ضمان أن تكون المعلومات الكافية والدقيقة والموثوقة والجيدة التوقيت عن الملكية النفعية متاحة للسلطات المختصة وفي متناولها.
- 4- ويتمثل أشيع عقبتين أمام اقتفاء أثر عائدات الجريمة واستردادها في الافتقار إلى الشفافية المؤسسية وإساءة استخدام الوسائط المؤسسية، مثل الشركات والصناديق الاستثمارية، لإخفاء عائدات الفساد وتيسير مخططات غسل الأموال غير المشروعة. وبشكل وجود نظام فعال للكشف عن الملكية النفعية أداة سياساتية أساسية في مكافحة الفساد، ومنع غسل الأموال، ومكافحة تمويل الإرهاب والتدفقات المالية غير المشروعة.
- 5- وتتناول عدة أحكام من الاتفاقية أهمية شفافية الملكية النفعية. وتعزز الاتفاقية، في الفقرتين 1 و2 من المادة 12 منها، شفافية الملكية النفعية لمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد. وهي تلزم الدول الأطراف باتخاذ التدابير المناسبة، التي قد تشمل تعزيز الشفافية بين كيانات القطاع الخاص عن طريق تحديد هوية الشخصيات الاعتبارية والطبيعية الضالعة في إنشاء وإدارة الشركات. وتقضي المادة 14 بإرساء نظم وطنية شاملة للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية؛ ويتعين أن تشدد النظم على أمور من بينها متطلبات تحديد هوية أصحاب الملكية النفعية. وعلاوة على ذلك، تقتضي المادة 52 من كل دولة طرف أن تنفذ ما قد يلزم من تدابير، وفقاً لقانونها الداخلي، لإلزام المؤسسات المالية باتخاذ خطوات معقولة لتحديد هوية المالكين المنتفعين للأموال المودعة في حسابات عالية القيمة.
- 6- وتهدف هذه المذكرة إلى تزويد الفريق العامل المعني باسترداد الموجودات بلمحة عامة عن الوثائق المعدة بشأن شفافية الملكية النفعية وبملخص للممارسات الجيدة والتحديات والدروس المستفادة بشأن الأطر القانونية والتنظيمية والمؤسسية القائمة لدى الدول الأطراف لضمان شفافية الملكية النفعية.

ثانياً - لمحة عامة عن الوثائق المعدة على إثر اعتماد قرار المؤتمر 7/9

7- عقب اعتماد قرار المؤتمر 7/9، قُدمت عدة وثائق، يرد وصفها أدناه، إلى الفريق العامل للنظر فيها في اجتماعه السادس عشر والسابع عشر المعقودين في فيينا من 7 إلى 11 تشرين الثاني/نوفمبر 2022 ومن 4 إلى 8 أيلول/سبتمبر 2023، على التوالي، وإلى المؤتمر للنظر فيها في دورته العاشرة المعقودة في أتلانتا، الولايات المتحدة الأمريكية، من 11 إلى 15 كانون الأول/ديسمبر 2023⁽¹⁾.

(أ) مذكرة من الأمانة بشأن الممارسات الجيدة والتحديات المتعلقة بشفافية الملكية النفعية وكيف يمكنها

أن تعزز وتيسر استرداد عائدات الجريمة وإعادتها بفعالية (CAC/COSP/2023/16).

8- قُدمت مذكرة الأمانة عن الممارسات الجيدة والتحديات المتعلقة بشفافية الملكية النفعية وكيف يمكنها أن تعزز وتيسر استرداد عائدات الجريمة وإعادتها بفعالية إلى المؤتمر في دورته العاشرة، وأعدت استناداً إلى المناقشة المواضيعية التي دارت حول هذا الموضوع في الاجتماع السادس عشر للفريق العامل وورقة الاجتماع CAC/COSP/WG.2/2022/CRP.1 (انظر أدناه) التي كانت قد قُدمت إلى الفريق العامل في الاجتماع نفسه. وتتضمن المذكرة تحليلاً للمعلومات المقدمة من 55 دولة طرفاً⁽²⁾ رداً على مذكرتين شفويتين عممتها الأمانة في أيار/مايو 2022 ونيسان/أبريل 2023. وأفادت جميع الدول الأطراف المجيبة البالغ عددها 55 دولة بأن سلطاتها المختصة يمكنها الوصول إلى معلومات الملكية النفعية. بيد أن نظم جمع تلك المعلومات وتسجيلها تراوحت بين النظم التي تشمل سجلات الملكية النفعية كجزء من نهج متعدد الجوانب⁽³⁾، وتلك التي تعتمد أساساً على آليات أخرى، حيث تعتمد 37 دولة طرفاً على نهج مرافق التسجيل، مقابل 18 دولة طرفاً تعتمد على آليات (بديلة) أخرى. ومن بين الدول الأطراف الـ 37 التي تعتمد على نهج مرافق التسجيل، أنشأت 34 دولة سجلاً مركزياً للملكية النفعية للشخصيات الاعتبارية، بينما أنشأت ثلاث دول أنواعاً أخرى من السجلات. ويتاح للجمهور الاطلاع على سجلات الملكية النفعية في 23 دولة طرفاً، حيث تكون إمكانية الوصول إما مقابل رسوم (9 دول أطراف) أو مجاناً للجمهور (14 دولة طرفاً).

(1) مما له صلة أيضاً أن مبادرة استرداد الموجودات المسروقة قامت، في عام 2022، بإعداد وإصدار منتجين معرفيين بشأن شفافية الملكية النفعية ومخاطر غسل الأموال المتعلقة بالكيانات الاعتبارية والترتيبات القانونية، بما في ذلك الترتيبات المتعلقة بالإثابة. أحدهما تقرير عن توقيعات للبيع: كيف يُساء استخدام خدمات الوكالة للشركات الوهمية لإخفاء المالكين المنتهين، وعنوانه *Signatures for sale: how nominee services for shell companies are abused to conceal beneficial owners*، والآخر نميطة جديدة لتقييم مخاطر غسل الأموال المتصلة بالكيانات الاعتبارية والمخاطر المتصلة بالملكية النفعية بعنوان *Legal Persons and Arrangements Money Laundering Risk Assessment Tool*.

(2) إضافة إلى الدول الأطراف الـ 38 التي قدمت معلومات شكلت الأساس لورقة الاجتماع CAC/COSP/WG.2/2022/CRP.1، قدمت معلومات أيضاً كل من أوروغواي وبلغاريا وبوليفيا (دولة - المتعددة القوميات) وجمهورية كوريا وسلوفاكيا وسلوفينيا وسورينام وقبرص وكوبا والكويت وكينيا وماليزيا ومصر ومنغوليا وموريشيوس وهنغاريا واليونان. ويمكن الاطلاع على جميع المساهمات عبر الرابط www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/session10-submissions.html#goodpractices.

(3) في هذا السياق، وعلى النحو المنصوص عليه في المعايير الدولية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وانتشار أسلحة الدمار الشامل: توصيات فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، في الملحوظة التفسيرية للتوصية 24، الفقرة 7، يشير "النهج المتعدد الجوانب" إلى منظومة تتاح فيها مصادر مختلفة متعددة لمعلومات الملكية النفعية في ولاية قضائية معينة، قد تكمل بعضها بعضاً وقد تؤدي في نهاية المطاف إلى معلومات أعلى جودة.

(ب) ورقة اجتماع بعنوان "فهرس بالروابط الإلكترونية بسجلات الشركات والملكية النفعية وبيانات الاتصال بالسلطات الوطنية المختصة وقنوات التعاون الدولي: معلومات تكميلية مقدمة بالاقتران مع الوثيقة CAC/COSP/2023/16" (CAC/COSP/2023/CRP.3)

9- تتضمن ورقة الاجتماع CAC/COSP/2023/CRP.3، التي أُنشئت للمؤتمر في دورته العاشرة بالاقتران مع الوثيقة CAC/COSP/2023/16، روابط إلكترونية بسجلات الشركات والملكية النفعية الخاصة بالشخصيات الاعتبارية والترتيبات القانونية في الدول الأطراف التي قدمت هذه المعلومات إلى الأمانة، وكذلك معلومات عن السلطات الوطنية التي تدير تلك السجلات، بما في ذلك معلومات الاتصال الخاصة بها، حيثما كان ذلك متاحاً، وعن قنوات التعاون الدولي لتبادل معلومات الملكية النفعية. وقد قُدمت المعلومات أيضاً إلى الفريق العامل في اجتماعه السادس عشر كمرافق لورقة الاجتماع CAC/COSP/WG.2/2022/CRP.1 (مرفق الوثيقة CAC/COSP/WG.2/2022/CRP.1) وأُنشئت على البوابة الإلكترونية للأدوات والموارد المعرفية المتعلقة بمكافحة الفساد (بوابة "تراك")⁽⁴⁾.

(ج) ورقة اجتماع بشأن تعزيز شفافية الملكية النفعية: دراسة لنظم تسجيل الملكية النفعية (CAC/COSP/2023/CRP.5)

10- تُبرز ورقة الاجتماع بشأن تعزيز شفافية الملكية النفعية: دراسة لنظم تسجيل الملكية النفعية، التي أُنشئت للمؤتمر في دورته العاشرة، الاقتراحات العملية والمسائل الحاسمة التي ينبغي لمقرري السياسات والممارسين النظر فيها لدى عملهم على تعزيز نظم شفافية الملكية النفعية. ويتأتى ذلك بتقديم تحليل مقارنة متعمق لنظم تسجيل الملكية النفعية والقوانين واللوائح والممارسات ذات الصلة لدى 13 دولة طرفاً⁽⁵⁾. وتتضمن الدراسة تحليلاً لكيفية عمل نظم شفافية الملكية النفعية في كل ولاية قضائية وتبحث أنواع الشخصيات الاعتبارية والترتيبات القانونية المشمولة. كما تستعرض كيف يعرف كل نظام من نظم شفافية الملكية النفعية المالكين المنقذين، وتتضمن معلومات عن كيفية جمع المعلومات ونوعها، ومدى تحديثها بانتظام وكيفية التحقق منها. وإضافة إلى ذلك، تقدم الدراسة لمحة عامة عن المؤسسات العمومية المسؤولة عن جمع تلك المعلومات وسبل الوصول إليها، بما في ذلك من خلال الروابط مع قواعد البيانات الأخرى، وكذلك عن الجزاءات المفروضة على عدم الامتثال.

(د) مذكرة من الأمانة بشأن الممارسات الجيدة والتحديات المتعلقة بإنشاء نظم فعالة لإقرار الذمة المالية بشأن الموظفين العموميين المعنيين وكيف يمكنها تيسير استرداد عائدات الجريمة وإعادتها (CAC/COSP/WG.2/2023/3).

11- تقدم مذكرة الأمانة عن الممارسات الجيدة والتحديات المتعلقة بإنشاء نظم فعالة لإقرار الذمة المالية بشأن الموظفين العموميين المعنيين وكيف يمكنها تيسير استرداد عائدات الجريمة وإعادتها، التي قُدمت إلى الفريق العامل في اجتماعه السابع عشر، لمحة عامة عن نظم إقرار الذمة المالية بشأن الموظفين العموميين

(4) انظر الرابط https://track.unodc.org/track/en/resources-by-UNCAC-chapter/chapter-V_asset-recovery.html.

(5) إكوادور، إندونيسيا، أوروغواي، أوكرانيا، البرازيل، تونس، الدانمرك، سلوفاكيا، غانا، لبنان، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، الهند، الولايات المتحدة الأمريكية.

المعنيين المعمول بها لدى 41 دولة طرفاً⁽⁶⁾ قدمت معلومات إلى الأمانة رداً على مذكرة شفوية. وأبلغت الدول الأطراف عن اشتراطات متباينة فيما يتعلق بالإفصاح عن الملكية النفعية للكيانات الاعتبارية والترتيبات القانونية والإفصاح عن الموجودات والمصالح المحوزة أو المدارة أو الخاضعة للسيطرة من خلال تلك الكيانات الاعتبارية والترتيبات القانونية. بيد أن نظم إقرار الذمة المالية لدى عدة دول تتضمن شروطاً بعيدة المدى، مثل التصريح بالمصالح التي يملكها صندوق استثماري تجاري أو شركة مختارة أو شراكة، وكذلك الأدوات المالية التي تحوزها بصورة مباشرة أو غير مباشرة شخصية اعتبارية يكون للمسؤول المستهدف تأثير مسيطر عليها. وفيما يتعلق بالتصريح بالموجودات والمصالح التي تملكها أو تحوزها أو تديرها أو تسيطر عليها كيانات اعتبارية وترتيبات قانونية مملوكة ملكية نفعية، تتضمن نظم إقرار الذمة المالية في عدد من الدول الأطراف شروطاً شاملة، مثل شرط التصريح بمعلومات معينة عندما تسمح الحقوق أو الأسهم المحوزة لمقدم الإقرار بأن يكون المسيطر على شركة أو أن يؤثر بشكل حاسم على إدارتها أو تسييرها.

(هـ) ورقة اجتماع بشأن الممارسات الجيدة والتحديات المتعلقة بالملكية النفعية وكيف يمكنها أن تعزز وتيسر استرداد عائدات الجريمة وإعادةها بفعالية (CAC/COSP/WG.2/2022/CRP.1)

12- تقدم ورقة الاجتماع بشأن الممارسات الجيدة والتحديات المتعلقة بالملكية النفعية وكيف يمكنها أن تعزز وتيسر استرداد عائدات الجريمة وإعادةها بفعالية، التي أُعدت للاجتماع السادس عشر للفريق العامل، لمحة عامة عن الأطر القانونية والتنظيمية والمؤسسية بشأن شفافية الملكية النفعية المعمول بها في 38 دولة طرفاً⁽⁷⁾ قدمت معلومات رداً على مذكرة شفوية عممتها الأمانة في أيار/مايو 2022 وتضمنت استبياناً بشأن نظم شفافية الملكية النفعية. واستُكملت الورقة فيما بعد بالوثيقة CAC/COSP/2023/16 (انظر القسم الفرعي (أ) أعلاه). وأشارت جميع الدول الأطراف التي ردت على الاستبيان إلى أن السلطات المختصة في نطاق ولاياتها القضائية لديها إمكانية الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالملكية النفعية. وبينما يشير تعريف الملكية النفعية للشخصيات الاعتبارية لدى معظم الدول الأطراف إلى السيطرة أو الملكية المباشرة وغير المباشرة على السواء، فإن التعريف لا يشمل في معظم الحالات جميع العوامل أو المعايير ذات الصلة (مثل الملكية، وحقوق التصويت، والسيطرة على مجلس الإدارة، والسيطرة بوسائل أخرى). وفيما يتعلق بالترتيبات القانونية، يختلف تعريف المالك المنتفع لصندوق استثماري أو ترتيب قانوني مماثل عن تعريف المالك المنتفع للشخصية الاعتبارية، وهو ما يعزى أساساً إلى تمايز طبيعتهما وشكلهما القانوني. فخلافاً للشخصيات الاعتبارية، تُعتبر الصناديق الاستثمارية والترتيبات القانونية المماثلة في الغالب ترتيبات خاصة، وهي لا تتمتع في العديد من الولايات القضائية بشخصية قانونية منفصلة ولا يُشترط تسجيلها لكي تظهر إلى حيز الوجود. وأفادت عدة دول أطراف بأن أطرها المتعلقة بشفافية الملكية النفعية لا تشمل الصناديق الاستثمارية والترتيبات القانونية المماثلة.

(6) الاتحاد الروسي، أستراليا، إيران (جمهورية-الإسلامية)، باراغواي، باكستان، البرازيل، البرتغال، بنما، بولندا، بيلاروس، تايلند، تركيا، الجمهورية الدومينيكية، جمهورية كوريا، رومانيا، السلطادور، سلوفينيا، السويد، شيلي، الصين، طاجيكستان، العراق، فرنسا، فنلندا، قطر، قبرغيزستان، كندا، كوت ديفوار، الكونغو، ليتوانيا، ماليزيا، مدغشقر، مصر، المكسيك، ملاوي، المملكة العربية السعودية، منغوليا، موريشيوس، ميانمار، النمسا، اليونان.

(7) الاتحاد الروسي، أذربيجان، أرمينيا، أستراليا، إسرائيل، ألمانيا، إيطاليا، باراغواي، باكستان، البرازيل، البرتغال، بنما، البوسنة والهرسك، بيلاروس، تايلند، تركمانستان، تركيا، تشيكي، الجزائر، جمهورية مولدوفا، السلطادور، السويد، شيلي، عمان، فرنسا، فنزويلا (جمهورية - البوليفارية)، كندا، كوت ديفوار، كولومبيا، ليتوانيا، المغرب، المملكة العربية السعودية، ميانمار، ناميبيا، النمسا، هندوراس، اليابان.

ثالثاً - التحديات والممارسات الجيدة

13- حددت الدول الأطراف، في ردودها على مذكرتين شفويتين عمتهما الأمانة في أيار/مايو 2022 ونيسان/أبريل 2023، مختلف التحديات والممارسات الجيدة المحددة فيما يتعلق بضمان شفافية الملكية النفعية وتبادل معلومات الملكية النفعية تبادلاً فعالاً على الصعيد الدولي.

(أ) التحديات

14- شملت التحديات التي أبرزتها الدول الأطراف في ردودها في مجال ضمان شفافية الملكية النفعية ما يلي:

(أ) عدم وجود تعريف قوي وشامل لتعبير "المالك المنتفع" يشمل جميع العوامل أو المعايير ذات الصلة لتحديد الملكية النفعية وينطبق على جميع أنواع الكيانات الاعتبارية والترتيبات القانونية التي تغطيها الأطر القانونية المحلية؛

(ب) تباين نطاق الكيانات الاعتبارية المشمولة، مما قد يؤثر على توافر معلومات كافية ودقيقة ومحدثة عن الملكية النفعية على نطاق الولايات القضائية ويخلق خطراً يتمثل في إمكانية إساءة استخدام الثغرات الموجودة في النظم، ومما يجعل من الصعب التحقق من المعلومات على نطاق الولايات القضائية؛

(ج) جمع معلومات غير كافية عن الكيانات الاعتبارية والترتيبات القانونية المشمولة وعدم كفاية تفاصيل تحديد هوية المالكين المنتفعين، بما في ذلك سلسلة الملكية الكاملة وطبيعة ونطاق مصالحهم في الملكية النفعية، وكذلك عدم وجود آليات فعالة للتحقق من المعلومات المجمعة ورصدها وتحديثها في الوقت المناسب؛

(د) عدم إمكانية وصول السلطات المحلية المختصة في الوقت المناسب إلى معلومات الملكية النفعية، أو الوصول المقيد لهذه المعلومات، والتعقيدات في الحصول على هذه المعلومات، ومحدودية الوصول إلى معلومات الملكية النفعية المتعلقة بالترتيبات القانونية؛

(هـ) عدم فرض جزاءات رادعة ومتناسبة وعدم وجود آليات لفرض الجزاءات وإنفاذها.

15- وفيما يتعلق بتبادل المعلومات مع النظراء الأجانب، كان من ضمن التحديات المشتركة التي أشارت الدول الأطراف إليها ما يلي:

(أ) الصعوبات في تحديد جهات الاتصال والتأكد من موقع السجلات، ومن ثم في الوصول إلى بيانات الملكية النفعية؛

(ب) الصعوبات في تحديد أنواع الشخصيات الاعتبارية والترتيبات القانونية ومستوى السيطرة على عائدات الجريمة المشتبه فيها؛

(ج) عدم وجود آليات مناسبة لتبادل المعلومات، مثل الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف، وعدم وجود قنوات مباشرة وغير رسمية تسمح بتبادل معلومات الملكية النفعية في الوقت المناسب؛

(د) طول فترات الاستجابة وزيادة التكاليف عند طلب معلومات الملكية النفعية من خلال عمليات تبادل المساعدة القانونية الرسمية، وعدم استجابة السلطات الأجنبية، وعدم اكتمال الردود وعدم تعلقها على نحو كاف وعدم صياغة الطلبات على النحو السليم (مما يجعل من الصعب تحديد أنواع الكيانات الاعتبارية والترتيبات القانونية المعنية ودرجة تورطها في الأعمال الإجرامية المزعومة)؛

(هـ) عدم الاعتراف بالإجراءات غير المستندة إلى إدانة أو بجرائم معينة، والطلبات غير المبررة بشكل كاف؛

(و) عدم وجود أطر مناسبة للوصول المباشر وفي الوقت المناسب إلى معلومات الملكية النفعية لأسباب مثل عدم وجود سجل واحد وسلطة مركزية لإدارة معلومات الملكية النفعية، والافتقار إلى النظم المؤتمتة، وعدم التحقق والرصد المناسبين لبيانات الملكية النفعية في الولايات القضائية الأجنبية متلقية الطلب.

(ب) الممارسات الجيدة

16- شملت الممارسات الجيدة التي أبرزتها الدول الأطراف في ردودها ما يلي:

(أ) ارتفاع مستوى الترابط بين السجلات المحلية، مما يسمح بالتزامن المؤتمت والإحالة المرجعية فيما بين البيانات من مصادر مختلفة لضمان دقة بيانات الملكية النفعية؛

(ب) تنفيذ نهج متعدد الجوانب لضمان أن تكون البيانات كافية ودقيقة ومحدّثة، يتضمن الإشراف القائم على تقييم المخاطر على سجل الملكية النفعية والإدماج الكامل للسجل في نظم تسيير الأعمال الخاصة بالكيانات الملزمة؛

(ج) تعزيز شفافية الصناديق الاستثمارية والترتيبات القانونية المماثلة، وكذلك الترتيبات المتعلقة بالإثابة، مع إمكانية التفتيش العام على السجلات؛

(د) تقديم معلومات عن الجهات المستفيدة من الصناديق الاستثمارية والمؤسسات إلى سجل الملكية النفعية، وفي الحالات التي يكون فيها المساهم منابا، الإبلاغ عن المنيب⁽⁸⁾ كمالك منتفع؛

(هـ) وجود آليات تنسيق فعالة على الصعيد الوطني، والإفصاح التلقائي عن المعلومات للسلطات الأجنبية من قبل وحدات الاستخبارات المالية وسلطات الإشراف وسلطات إنفاذ القانون؛

(و) تبادل معلومات الملكية النفعية من خلال القنوات غير الرسمية وقنوات التعاون في مجال إنفاذ القانون التي لا تتطلب اتخاذ تدابير قسرية أو الحصول على إذن قضائي.

17- وأبرزت الدول الأطراف أيضا التدابير التالية باعتبارها ممارسات جيدة:

(أ) وضع تعريف قوي وشامل للمالكيين المنتفعين، يشمل جميع العوامل أو المعايير ذات الصلة، بما في ذلك شروط الإفصاح عن تفاصيل إضافية بشأن الوسائل والآليات التي تمارس من خلالها الملكية النفعية، وسلسلة المالكيين الكاملة، لا سيما بالنسبة للكيانات أو القطاعات العالية الخطورة؛

(ب) تغطية طائفة واسعة من الشخصيات الاعتبارية والترتيبات القانونية، بما في ذلك الكيانات الأجنبية والصناديق الاستثمارية الأجنبية ذات الصلة بالولاية القضائية، استنادا إلى تقييم شامل لتحديد المخاطر والسياق والأهمية؛

(ج) إنشاء سجل مركزي للملكية النفعية للشخصيات الاعتبارية والترتيبات القانونية يُكفل وصول السلطات المختصة إليه بكفاءة؛

(8) للاطلاع على تعريف مصطلحي "المناب" ("nominee") و"المنيب" ("nominator")، انظر *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation: The FATF Recommendations, General glossary*.

- (د) إلزام الأشخاص الملزمين بالإبلاغ عن التناقضات التي يجدونها بين معلومات الملكية النفعية المتاحة لهم وبيانات الملكية النفعية الموجودة في السجلات؛
- (هـ) ضمان إتاحة معلومات الملكية النفعية المتعلقة بالشخصيات الاعتبارية لأوسع نطاق من مستخدمي البيانات، بما في ذلك الكيانات المبلّغة والمنشآت والمهين غير المالية المعيّنة وعمامة الجمهور، مجاناً وفي شكل بيانات مفتوحة؛
- (و) التحقق من بيانات الملكية النفعية، بوسائل منها: '1' إسناد مسؤولية التحقق إلى هيئة حكومية محددة؛ '2' إجراء عمليات فحص عشوائية لمعلومات الملكية النفعية المقدمة باستخدام نهج قائم على تحديد المخاطر؛ '3' استخدام عمليات التحقق المؤتمتة؛ '4' الترابط مع قواعد البيانات الأخرى والمراجعة مقارنة بها؛ '5' إشراك الجمهور في التحقق؛ '6' السماح بالتنزيل في شكل بيانات مفتوحة وقابلية البحث على نطاق واسع في السجل؛ '7' الإنفاذ الفعال للالتزام بالإبلاغ؛ '8' دمج السجلات المتاحة على الإنترنت في أنظمة تسيير الأعمال الخاصة بالكيانات الملزمة وحراس البوابات؛ '9' إلزام حراس البوابات بالتحقق من أي معلومات ملكية نفعية قدموها؛
- (ز) تحسين دقة بيانات الملكية النفعية من خلال منح إطار زمني معقول لتحديث معلومات الملكية النفعية القائمة، واشتراط تأكيد سنوي لبيانات الملكية النفعية؛
- (ح) إنفاذ مجموعة من الجزاءات الإدارية والمدنية والجنائية، والجمع الفعال بين الجزاءات والقيود غير المالية والجزاءات الأخرى.

رابعاً - الدروس المستفادة

- 18- أفادت الدول الأطراف بأن الهياكل والمخططات المؤسسية المعقدة الرامية إلى إخفاء المالكين القانونيين والمنتهقين كثيراً ما تمنع سلطات إنفاذ القانون من تحديد هوية المالك المنتفع الحقيقي أو المالكين المنتفعين الحقيقيين، ومصادرة عائدات الجريمة، وإعادة الموجودات أو تعويض الضحايا. وكثيراً ما تمتد المخططات المستخدمة لإخفاء معلومات الملكية النفعية بهدف إخفاء عائدات الفساد عبر الحدود الدولية. وفي حين أن التحديات المتعلقة بقدرات أجهزة إنفاذ القانون ومواردها لا تزال قائمة، فإن الانفتاح إلى إمكانية الوصول الكافي إلى معلومات الملكية النفعية بشأن كل مركبة قانونية في كل ولاية قضائية يشكل تحديات كبيرة أمام تعقب الموجودات واستيانتها واستردادها. وإذا لم تمنح إحدى الولايات القضائية في السلسلة إمكانية الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالملكية النفعية ولم تتبادلها مع ولايات قضائية أخرى، فإن تحديد المالكين المنتفعين من خلال سلسلة ملكية قد يتطلب قدراً كبيراً من الجهد والوقت والموارد. وعلاوة على ذلك، حتى عند العثور على الموجودات، فإن ربطها بالمشتبه فيهم وتحميلهم المسؤولية يمثلان تحدياً.
- 19- وخلال السنوات القليلة الماضية، سنت دول أطراف عديدة قوانين وأصدرت لوائح لتعزيز أطرها المحلية وضمان تحقيق قدر أكبر من الشفافية فيما يتعلق بالملكية النفعية للكيانات الاعتبارية والترتيبات القانونية. والتزم عدد أكبر بكثير من الدول الأطراف بتعزيز شفافية المعلومات المتعلقة بالملكية النفعية في ولاياتها القضائية، وهي بصدد وضع أطر قانونية ومؤسسية لهذا الغرض. ولعل الدول الأطراف تود، في إطار جهودها الرامية إلى تعزيز النظم القائمة والناشئة في مجال شفافية الملكية النفعية، أن تستفيد من الخبرات التي تبادلتها الدول الأطراف الأخرى في هذا الصدد، بما في ذلك التحديات والممارسات الجيدة المستبانة، على النحو الموجز في الوثائق المقدمة إلى الفريق العامل والمؤتمر.

20- واتجه عدد متزايد من الدول الأطراف إلى إنشاء سجل مركزي للمالكين المنتفعين كأداة حاسمة لتحسين شفافية المعلومات المتعلقة بالملكية النفعية وضمان إتاحة المعلومات المتعلقة بالملكية النفعية بشأن الشخصيات الاعتبارية والترتيبات على وجه السرعة للسلطات المختصة. وللسجلات المركزية مزايا عديدة مقارنة بنهج الآلية البديلة وآليات السجلات اللامركزية. بيد أن مجرد إنشاء سجل أو اشتراط إيداع معلومات الملكية النفعية أيضا في السجلات القائمة أو وفقا لمتطلبات الإيداع ليس كافيا في حد ذاته. ويلزم استكمال هذا النهج بتدابير تكميلية إضافية وآليات فعالة، على سبيل المثال، لجمع المعلومات وتحديثها والتحقق منها، لضمان توافر معلومات كافية ودقيقة ومحدثة عن الملكية النفعية على نطاق الولايات القضائية.

21- وعلى الرغم من هذه الجهود، لا تزال هناك عقبات وحواجز أمام التعاون الدولي فيما يتعلق بتبادل معلومات الملكية النفعية فيما بين السلطات المختصة وأمام حصولها على تلك المعلومات. فعلى سبيل المثال، تفرض الاختلافات الكبيرة بين الولايات القضائية فيما يتعلق بأنواع وأشكال الشخصيات الاعتبارية والترتيبات القانونية المشمولة، وطبيعة ونطاق المعلومات التي يجري جمعها، وإتاحة المعلومات للسلطات المحلية والأجنبية المختصة تحديات أمام التعاون الدولي في هذا المجال. فعلى سبيل المثال، لمحدودية إمكانية حصول السلطات المحلية المختصة في بعض الولايات القضائية على المعلومات المتعلقة بالملكية النفعية والصعوبات في الحصول على تلك المعلومات (على سبيل المثال، عن طريق القرارات أو الطلبات المكتوبة أو الاتفاقات المشتركة بين الوكالات) أثر على إتاحة المعلومات في الوقت المناسب للسلطات المختصة، ومن ثم على القدرة على تبادل المعلومات مع النظراء الأجانب.

22- ويشكل التحقق من المعلومات المفيدة أحد التحديات المهمة التي أبلغت عنها دول أطراف؛ ونظرا لمحدودية الموارد - سواء أكانت مالية أم بشرية أم تقنية - يعتمد عدد من الدول الأطراف أساسا على الكيانات الاعتبارية لتوفير معلومات دقيقة عن الملكية النفعية في سجلاتها، نظرا لعدم وجود عمليات للتحقق أثناء تقديم بيانات الملكية النفعية وبعدها، أو لوجود قدر ضئيل من تلك العمليات. ولذلك أثر أيضا على كفاءة التعاون الدولي فيما يتعلق بتبادل معلومات الملكية النفعية، كما أن عدم وجود آليات مناسبة في الولايات القضائية المتلقية للطلبات لضمان أن تكون معلومات الملكية النفعية كافية ودقيقة ومحدثة أمر أشارت إليه عدة دول أطراف باعتباره أحد التحديات المهمة في التعاون الدولي.

23- وسلط معظم الدول الأطراف الضوء على أهمية طلبات المساعدة القانونية المتبادلة لطلب معلومات الملكية النفعية أثناء الإجراءات الجنائية. بيد أنه نظرا لطول الإجراءات وصرامة الشروط المفروضة، فإن الاعتماد على قناة تعاون رسمية يمكن أن يقلل من كفاءة التعاون عندما يتعلق الأمر بمجرد تبادل معلومات الملكية النفعية والتحقق منها. وفي هذا الصدد، شددت عدة دول أطراف على مزايا استخدام آليات التعاون المباشر أو غير الرسمي لتبادل معلومات الملكية النفعية فيما بين سلطات إنفاذ القانون، بما في ذلك من خلال مجموعة إيغمنت لولايات الاستخبارات المالية، وشبكة العمليات العالمية لسلطات إنفاذ القانون المعنية بمكافحة الفساد، والمنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول)، وشبكات استرداد الموجودات، مثل الشبكات المشتركة بين الوكالات المعنية باسترداد الموجودات وغيرها من الشبكات الإقليمية.

24- وشدد العديد من الدول الأطراف على أن معلومات الملكية النفعية في ولاياتها القضائية متاحة للاطلاع العام وأن الوصول إليها غير مقيد. ولذلك، يمكن أيضا الوصول إلى هذه المعلومات من الخارج، بما في ذلك من جانب السلطات الأجنبية المختصة. ومع ذلك، لا تزال هناك عوائق تحول دون الوصول الفعال إلى المعلومات لأن المعلومات المتاحة للجمهور كثيرا ما تقتصر على المعلومات الأساسية فقط. وإضافة إلى ذلك، يُشترط التسجيل في بوابة من أجل الوصول إلى معلومات الملكية النفعية في العديد من الدول الأطراف. ويمكن أن ينطوي هذا التسجيل على خطوات متعددة، بما في ذلك التوثيق من خلال خدمات التوثيق المأمونة

التي تشترط على الأشخاص الطبيعيين تأكيد هويتهم باستخدام وثائق الهوية الوطنية، وهو شرط يمكن أن يسبب صعوبات للسلطات المختصة الأجنبية في الحصول على تلك المعلومات.

25- وإضافة إلى ذلك، سلطت الدول الأطراف الضوء على تبادل معلومات الملكية النفعية في إطار مبادرات الشفافية الضريبية، أي المعاهدات والاتفاقيات الضريبية، مثل اتفاقات واتفاقيات الازدواج الضريبي، والاتفاقات بشأن تبادل المعلومات الضريبية، والاتفاقيات المتعددة الأطراف بشأن المساعدة الإدارية المتبادلة في المسائل الضريبية. وأكدت الدول الأطراف أيضا إمكانية تبادل معلومات الملكية النفعية بين وحدات الاستخبارات المالية، وكذلك إمكانية التبادل المباشر للمعلومات بين سلطات الإشراف المالي والمصارف المركزية. كما سلطت عدة دول أطراف أعضاء في الاتحاد الأوروبي الضوء على منظومة ترابط سجلات الملكية النفعية، وهي أداة تربط السجلات المركزية الوطنية التي تحتفظ بمعلومات عن الملكية النفعية المتعلقة بالشركات وغيرها من الكيانات الاعتبارية والصناديق الاستثمارية وغيرها من الترتيبات القانونية.

خامسا - الاستنتاجات والخطوات التالية

26- تُعتبر شفافية الملكية النفعية أمرا حيويا من أجل مكافحة الفساد ومنع إخفاء العائدات غير المشروعة من خلال الكيانات الاعتبارية. وفي حين أن العديد من الدول الأطراف لديها قوانين ولوائح لتحسين شفافية معلومات الملكية النفعية، فإن دولا أخرى لا تزال تغتفر إلى الأطر القانونية والتنظيمية والمؤسسية الملائمة في هذا المجال. وإضافة إلى ذلك، فإن عدم كفاية جهود التعاون وقنواته وآلياته يعوق جمع وتبادل بيانات الملكية النفعية عبر الولايات القضائية.

27- وعملا بقرار المؤتمر 7/9، نظر الفريق العامل، في اجتماعه السادس عشر، المعقود في تشرين الثاني/نوفمبر 2022، في موضوع الممارسات الجيدة والتحديات المتعلقة بمعلومات الملكية النفعية وكيف يمكنها أن تعزز وتيسر استرداد عائدات الجريمة وإعادتها بفعالية، مع مراعاة المادة 63 من الاتفاقية. وقرر المؤتمر، في قراره 6/10، أن يقوم الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني باسترداد الموجودات والفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بمنع الفساد بتضمين خطتي عملهما للفترة 2024-2025 موضوع الممارسات الجيدة والتحديات المتعلقة باستخدام معلومات الملكية النفعية في الكشف عن أفعال الفساد وردعها ومنعها وتعزيز استرداد الموجودات وإعادتها وفقاً للاتفاقية. ومن ثم، وعملا بخطة عمل الهيئات الفرعية للمؤتمر للفترة 2024-2025، سيناقد الموضوع في الاجتماع السادس عشر للفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بمنع الفساد، الذي سيعقد في حزيران/يونيه 2025، وفي الاجتماعين الثامن عشر والتاسع عشر للفريق العامل المفتوح العضوية المعني باسترداد الموجودات، المقرر عقدهما في حزيران/يونيه 2024 وأيلول/سبتمبر 2025 على التوالي.

28- وعلاوة على ذلك، ووفقا للقرار 6/10، ستواصل الأمانة جمع وتحديث المعلومات التي تقدمها الدول الأطراف طوعاً فيما يتعلق بالدول الأطراف التي تحتفظ بسجل أو آلية بديلة لحفظ المعلومات المتعلقة بالملكية النفعية، إلى جانب المعلومات التي تبين كيفية تقديم طلبات الحصول على تلك المعلومات، وستقدم تقريرا عن التقدم المحرز في هذا الشأن إلى المؤتمر في دوراته المقبلة وإلى هيئاته الفرعية ذات الصلة. ويرد في ورقة الاجتماع CAC/COSP/WG.2/2024/CRP.1 فهرس محدث يتضمن روابط إلكترونية بسجلات الشركات والملكية النفعية وأسماء السلطات الوطنية المختصة وبيانات الاتصال الخاصة بها، حيثما كان متاحا، ولمحة عامة عن قنوات التعاون.

29- وإضافة إلى ذلك، وبناء على طلب المؤتمر في قراره 6/10، سيعقد مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة اجتماعا حكوميا دوليا يشارك فيه خبراء معنيون، رهنا بتوافر الموارد، وبالتنسيق الوثيق مع الدول الأطراف، بهدف استبانة وتبادل أفضل الممارسات والتحديات في مجال استخدام معلومات الملكية

النفعية، بما في ذلك كيف يمكن لمعلومات الملكية النفعية أن تيسر استرداد الموجودات وإعادتها، وسيعد دراسات إفرادية للدول الأطراف بشأن أفضل الممارسات والتحديات المستبانة. ومن المتوقع أن يُعقد الاجتماع في النصف الأول من عام 2025، رهنا بتوافر الموارد.

30- ولعل الفريق العامل يود أن يشجع الدول الأطراف على مواصلة تعزيز نظمها المعنية بشفافية الملكية النفعية، وأن يدعو الدول الأطراف إلى أن تقوم، وفقاً للاتفاقية والمبادئ الأساسية لقوانينها المحلية، بتعزيز التعاون فيما بينها بغية تيسير تبادل معلومات الملكية النفعية.

31- وعلاوة على ذلك، لعل الفريق العامل يود أن ينظر في اتخاذ تدابير ملموسة للمضي قدماً في تنفيذ قرار المؤتمر 6/10 والتصدي للتحديات التي أبرزتها الدول الأطراف، ولا سيما التحديات الموجزة أعلاه المتعلقة بتعزيز آليات تبادل المعلومات، بما يشمل وضع اتفاقات نموذجية، واستحداث ممارسات جيدة ووضع مبادئ توجيهية من شأنها أن تساعد الدول الأطراف على تحسين جمع المعلومات المتعلقة بالملكية النفعية وتبادلها.