

Distr.: General
21 March 2019
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية
المعني باسترداد الموجودات
فيينا، ٢٩ و ٣٠ أيار/مايو ٢٠١٩
البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت*
منتدى لإجراء مناقشات حول بناء القدرات
والمساعدة التقنية

مشروع منقح لمبادئ توجيهية غير ملزمة بشأن إدارة الموجودات المجمدة والمحجوزة والمصادرة

مذكّرة من الأمانة

١ - شجّع مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، في قراره ١/٧، المعنون "تعزيز المساعدة القانونية المتبادلة لأغراض التعاون الدولي واسترداد الموجودات"، الدول الأطراف في الاتفاقية ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة على مواصلة تبادل الخبرات المتعلقة بإدارة الموجودات المجمدة والمحجوزة والمصادرة، واستبانة الممارسات الفضلى، حسب الاقتضاء وبالاعتماد على الموارد القائمة، والنظر في وضع مبادئ توجيهية غير ملزمة بشأن هذه المسألة. والهدف الذي يرمي إليه كل من قرار المؤتمر ١/٧ وقراريه ٣/٥ و٣/٦، هو تعزيز التنفيذ الفعلي للفقرة ٣ من المادة ٣١ من الاتفاقية، التي تقتضي من الدول الأطراف أن تتخذ تدابير لتنظيم إدارة السلطات المختصة للممتلكات المجمدة أو المحجوزة أو المصادرة.

٢ - ووفقاً لذلك، وبالاستناد إلى الدراسة التي أجراها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وتحمل العنوان *Effective Management and Disposal of Seized and Confiscated Assets - 2017* (إدارة الموجودات المحجوزة والمصادرة والتصرف فيها على نحو فعال - ٢٠١٧)، وبناءً على المناقشات التي جرت في إطار اجتماع فريق الخبراء الدولي بشأن استبانة الممارسات الجيدة في مجال إدارة الموجودات المحجوزة والمصادرة والتصرف فيها، الذي عُقد في واشنطن العاصمة، في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧، أعدت الأمانة مشروع مبادئ توجيهية غير ملزمة

* CAC/COSP/WG.2/2019/1.



بشأن إدارة الموجودات المحمّدة والمحجوزة والمصادرة (الوثيقة CAC/COSP/WG.2/2018/3، المرفق)، وأحالته إلى الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني باسترداد الموجودات لكي ينظر فيه أثناء اجتماعه الثاني عشر. وقد رحب العديد من المتكلمين في ذلك الاجتماع بمشروع المبادئ التوجيهية غير الملزمة، وأبدوا رأياً في أنه ينبغي تخصيص مزيد من الوقت لمواصلة استعراض تلك المبادئ والتعليق عليها ومناقشتها.

٣- وقد نظر أيضاً في مشروع المبادئ التوجيهية غير الملزمة فريق استعراض التنفيذ، في دورته التاسعة المستأنفة الثانية، التي عُقدت في الفترة من ١٢ إلى ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨، بالاقتران مع صيغة منقّحة من مشروع المبادئ التوجيهية غير الملزمة، تتبدى فيها التعليقات الواردة من الدول الأطراف (انظر الوثيقة CAC/COSP/IRG/2018/CRP.14). وأبدى العديد من المتكلمين في تلك الدورة رأياً مفاده أنه ينبغي للأمانة أن تستمر في جمع المقترحات والتوصيات بشأن إدارة الموجودات المحمّدة والمحجوزة والمصادرة، التي ترد إليها من الدول، بما يشمل جمعها في إطار استعراضات الدورة الثانية لآلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ولغاية انتهاء تلك الدورة، بغية جعل تلك المبادئ التوجيهية أكثر موضوعية وأكثر تمثيلاً لتنوع الممارسات والأطر القانونية والمؤسسية لدى الدول الأطراف. وأبلغت الأمانة الفريق بأن جميع التعليقات والاقتراحات الواردة سوف يُنظر فيها وسوف تُدمج في وثيقة منقّحة تُقدّم بجميع اللغات الرسمية للأمم المتحدة إلى فريق استعراض التنفيذ لكي ينظر فيها أثناء دورته العاشرة، التي سوف تعقد في الفترة من ٢٧ إلى ٢٩ أيار/مايو ٢٠١٩، وكذلك إلى الفريق العامل المعني باسترداد الموجودات لكي ينظر فيها خلال اجتماعه الثالث عشر، في يومي ٢٩ و٣٠ أيار/مايو ٢٠١٩.

٤- ووفقاً لذلك، وجّهت الأمانة إلى الدول الأطراف مذكرة شفوية مؤرخة ٢٨ كانون الثاني/يناير ٢٠١٩، دعتها فيها إلى تقديم آراء إضافية بشأن مشروع المبادئ التوجيهية غير الملزمة. وحتى ١٥ آذار/مارس ٢٠١٩، كانت قد وردت تعليقات من الدول الأطراف التالية: الاتحاد الروسي، أستراليا، ألمانيا، إيران (جمهورية-الإسلامية)، البرتغال، بلجيكا، بوليفيا (دولة-المتعددة القوميات)، تونس، الجزائر، جمهورية مولدوفا، سلوفاكيا، سويسرا، العراق، كولومبيا، هنغاريا، هولندا، الولايات المتحدة الأمريكية، اليابان.

٥- وتتبدى، قدر الإمكان، في المشروع المنقّح للمبادئ التوجيهية غير الملزمة، بصيغته الواردة في مرفق هذه المذكرة، التعليقات التي وردت من الدول الأطراف. وتوخياً لتبسيط استخدام المبادئ التوجيهية غير الملزمة، وتحسين تطبيقها العملي وتيسير المناقشات ذات الصلة، حذفت الأمانة الشروط، التي سبق إدراجها في إطار كل مبدأ توجيهي محدد. وسوف تُعمّم في مرحلة لاحقة وثيقة منفصلة تتضمن تنقيحاً للشروح المدرجة سابقاً، بما في ذلك الأمثلة التي قدمتها الدول الأطراف على ممارساتها فيما يتصل بكل مبدأ توجيهي.

المشروع المنقح للمبادئ التوجيهية غير الملزمة بشأن إدارة الموجودات المجمدة والمحجوزة والمصادرة

المعلومات الأساسية والغرض

- ١- أوصى مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، في قراره ٣/٧، بأن يأخذ مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في الاعتبار مجالات الأولوية الخاصة بالمساعدة التقنية، المستبانة في سياق آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، في إعداد وتنفيذ برامج المواضيع الإقليمية والقارية، وعند الاقتضاء، في تنقيحها.
- ٢- وقد بينت نتائج الاستعراضات القطرية التي أجريت في إطار آلية استعراض التنفيذ أن عدة دول أطراف واجهت تحديات معينة، وحددت احتياجاتها المقابلة من المساعدة التقنية فيما يتعلق بتنفيذ المادة ٣١ من الاتفاقية؛ وبرزت من بينها الاحتياجات المتعلقة بإدارة الموجودات المجمدة والمحجوزة والمصادرة. وكانت التحديات الرئيسية التي أبلغت عنها الدول في هذا الصدد عدم وجود هيئة مكلفة بمهمة إدارة الموجودات المجمدة والمحجوزة والمصادرة والتصرف فيها، وكذلك عدم وجود إطار قانوني فعال لتنظيم إدارة تلك الموجودات.
- ٣- وتلزم الفقرة ٣ من المادة ٣١ من اتفاقية مكافحة الفساد الدول الأطراف بأن تتخذ، وفقاً لقانونها الداخلي، ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتنظيم إدارة السلطات المختصة للممتلكات المجمدة أو المحجوزة أو المصادرة، المشمولة في الاتفاقية.
- ٤- وبالإضافة إلى ذلك، شجّع مؤتمر الدول الأطراف، في قراره ١/٧، الدول الأطراف ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة على مواصلة تبادل الخبرات المتعلقة بإدارة الموجودات المجمدة والمحجوزة والمصادرة، واستبانة الممارسات الفضلى، حسب الاقتضاء، وبالاعتماد على الموارد القائمة، والنظر في وضع مبادئ توجيهية غير ملزمة بشأن هذه المسألة.
- ٥- ويرمي هذا المشروع المنقح للمبادئ التوجيهية غير الملزمة إلى مساعدة الدول الأطراف في التصدي للتحديات الرئيسية التي تواجهها على الصعيد الوطني بشأن إدارة الموجودات المجمدة والمحجوزة والمصادرة.
- ٦- ولعلّ الدول الأطراف تود أن تأخذ في الاعتبار هذه المبادئ التوجيهية، حيثما يكون مناسباً، واطعة في الاعتبار طبيعتها غير الملزمة، في سياق تحسين تشريعاتها وإجراءاتها الداخلية بشأن إدارة الموجودات. وفي حين يمكن أن تكون الإدارة الداخلية للموجودات المجمدة والمحجوزة والمصادرة ذات أهمية أيضاً بالنسبة للموجودات الخاضعة لمقتضيات الإعادة إلى دولة أخرى أو التي تجري إعادتها من دولة أخرى، فإن التركيز في هذه المبادئ التوجيهية غير الملزمة لا ينصب على إدارة عائدات الجريمة الخاضعة لالتزامات البلد بشأن المساعدة القانونية المتبادلة، ومن ثم، فإنها لا تتناول بالتحديد مسائل معينة قد تنشأ فيما يتعلق بالموجودات المعادة أو الخاضعة لمتطلبات الإعادة.

٧- لأغراض هذه المبادئ التوجيهية غير الملزمة، فإنه يتعين تفسير مصطلحات "التجميد" و"الحجز" و"المصادرة" وفقاً للاتفاقية.

ألف- إدارة الموجودات، وحيثما أمكن التصرف فيها، قبل المصادرة النهائية

المبدأ التوجيهي ١

من الاعتبارات الهامة، التي ينبغي مراعاتها قبل اتخاذ أي إجراء بتجميد الموجودات أو حجزها، إجراء تقييم للموجودات المستهدفة بغية اتخاذ قرار فيما إذا كان ينبغي تجميدها أو حجزها، وتحديد خيار الإنفاذ الأمثل في هذا الصدد. ولذلك، قد تود الدول النظر في أن تخصص، بقدر الإمكان العملي، ما يكفي من موارد وقدرات لمرحلة التخطيط السابق للحجز هذه.

المبدأ التوجيهي ٢

يمكن أن يكون بيع الموجودات السابق للمصادرة، سواء أكان بموافقة المالك أو من دونها، وسيلةً لخفض التكاليف ذات الصلة، بما في ذلك تكاليف التخزين، ولضمان قيمة العائدات المستمدة من هذا البيع إلى حين التوصل إلى القرار النهائي.

ورهنأً بأحكام القانون الداخلي، لعلّ الدول تود أن تنظر في السماح بالبيع السابق للمصادرة، في سياق سيناريوهات محددة، وخصوصاً عندما تكون الموجودات: (أ) قابلة للتلف أو للتناقص السريع في قيمتها؛ (ب) عند الاحتفاظ بها، عبئاً مفرطاً أو مكلفاً بالنسبة لقيمتها؛ (ج) سهلة الاستبدال.

ولعلّ الدول تود أن تنظر أيضاً في اعتماد تدابير بشأن التأمين الفعلي لعائدات البيع السابق للمصادرة إلى حين إصدار الأمر النهائي بشأن الموجودات.

المبدأ التوجيهي ٣

هناك مجموعة متنوعة من التدابير المؤقتة المتاحة للنظر فيها، مثل إبقاء الموجودات في حيازة المالك أو الحائز، رهناً بالقيود أو الشروط المفروضة على استخدامها، واستخدام الموجودات بصفة مؤقتة حيث توضع في عهدة طرف ثالث، تماشياً مع النظم القانونية الداخلية. وبمراعاة طبيعة الموجودات المزمع إدارتها، لعلّ الدول تود أن تنظر في توفير هذه التدابير المؤقتة. وبالإضافة إلى ذلك، لعلّ الدول تود أن تنظر في اعتماد آليات للسماح بإتلاف الموجودات غير المأمونة أو غير القانونية أو الخطرة، أو الموجودات عديمة القيمة التجارية، وذلك بعد تجميدها أو حجزها.

المبدأ التوجيهي ٤

من المهم توفير الحماية للأطراف الثالثة حسنة النية أثناء تنفيذ التدابير المؤقتة. ولذلك، لعلّ الدول تود أن تنظر في اعتماد ما يلزم من تدابير تشريعية أو غيرها من التدابير لحماية الأطراف الثالثة حسنة النية، بما يشمل منحها فرصة الاعتراض على التدبير المؤقت أمام السلطة القضائية.

باء- إنفاذ أوامر المصادرة واستخدام الموجودات المصادرة

المبدأ التوجيهي ٥

هناك عدة خيارات متاحة بشأن أوامر المصادرة. ولعلّ الدول تود أن تنظر في توفير مجموعة متنوعة من تلك الخيارات، وخصوصاً عندما تكون المصادرة قائمة على طبيعة الشيء أو قائمة على قيمته، حسب الاقتضاء. وقد يود الاختصاصيون الممارسون أن يأخذوا في الاعتبار، لدى إصدار أمر المصادرة، أكثر الطرائق نجاعةً أو نفعاً للتصرف في الموجودات، والتي يمكن أن تتباين وفقاً لنوع الموجودات.

المبدأ التوجيهي ٦

فيما يتعلق بتخصيص الموجودات المصادرة، لعلّ الدول تود النظر في أن توضّح بتفصيل في تشريعاتها الداخلية السياسات العامة الأساسية التي تفضّلها فيما يتعلق بتخصيص الموجودات المصادرة، والتي قد تشمل تخصيصها لصندوق الإيرادات الوطنية من أجل تلبية أهداف محددة، مثل إعادة الأموال للضحايا أو تعويضهم، أو إعادة استخدامها لأغراض اجتماعية أو تمويل إنفاذ القوانين.

المبدأ التوجيهي ٧

عند تخصيص الموجودات المصادرة لأغراض محددة، لعلّ الدول تود أن تنظر في اعتماد قواعد واضحة لتحديد المستفيدين، بما يتماشى مع القواعد والأنظمة الداخلية.

المبدأ التوجيهي ٨

تعدّ الشفافية والمساءلة مبدأين هامين في إدارة الموجودات المصادرة والتصرف فيها. ولعلّ الدول تود أن تمنح اهتماماً خاصاً لهذين المبدأين عند إدارة الموجودات والتصرف فيها، خصوصاً عند استخدام صناديق أو برامج خاصة، وأن تنظر في تنفيذ تدابير محددة لمكافحة الفساد.

المبدأ التوجيهي ٩

في حالات عدم إصدار أمر نهائي بالمصادرة، لعلّ الدول تود أن تنظر في إنشاء آليات لإعادة الموجودات المحمّدة أو المحجوزة على وجه السرعة إلى مالكيها.

المبدأ التوجيهي ١٠

فيما يتعلق بعملية المصادرة، لعلّ الدول تود أن تنظر في اعتماد تشريعات محددة أو غير ذلك من التدابير لضمان إتاحة الفرصة لجميع الأشخاص الذين لديهم مصالح في الموجودات لكي يعرفوا بمطالباتهم.

جيم - البنى المؤسسية لإدارة الموجودات

المبدأ التوجيهي ١١

عند البت في الترتيبات المؤسسية لإدارة الموجودات المجمدة والمحجوزة والمصادرة، لعلّ الدول تود أن تأخذ في الاعتبار حجم الموجودات التي يجري تجميدها أو حجزها أو مصادرتها ومجموعة المهارات المتوفرة من قبل في مؤسستها العامة، بهدف وضع أكثر الترتيبات كفاءة وفعالية وفقاً للقانون الداخلي.

المبدأ التوجيهي ١٢

بصرف النظر عن الترتيبات المؤسسية القائمة لإدارة الموجودات، لعلّ الدول تود أن تنظر في تزويد المؤسسات ذات الصلة بمهارات وقدرات كافية، وتحويلها الصلاحية اللازمة لإبرام الاتفاقات أو الترتيبات، بما في ذلك، وعند الاقتضاء، مع الأجهزة العامة الأخرى أو المتعاقدين الخارجيين، حسبما يلزم لأداء وظائفها بفعالية.

المبدأ التوجيهي ١٣

وجود نظم مركزية لتسجيل الموجودات وقواعد بيانات مركزية في جميع مراحل عملية إدارة الموجودات هو مقوم أساسي للإدارة المسؤولة للموجودات المحجوزة والمجمدة والمصادرة. ولذلك، لعلّ الدول تود النظر في إنشاء نظم لتكنولوجيا المعلومات وقواعد البيانات اللازمة لتسجيل الموجودات، عند الاقتضاء.

المبدأ التوجيهي ١٤

يمثل تمويل البنى المخصصة لإدارة الموجودات واستقلال تلك البنى الذاتي وخضوعها للمساءلة قضايا تستلزم الاهتمام الواجب. وفيما يخص تمويل المكاتب المخصصة لإدارة الموجودات، لعلّ الدول تود أن تدرس إمكانية التمويل الذاتي للعمليات التي تنفذها تلك المكاتب تمويلاً كاملاً أو جزئياً من العائدات المصادرة، مما يجعلها مجدية اقتصادياً على مر الزمن من خلال تغطية جميع تكاليف عملياتها أو قسم منها.