

Distr.: General
9 July 2015
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



الفريق العامل المعني باسترداد الموجودات

فيينا، ٣-٤ أيلول/سبتمبر ٢٠١٥

البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت*

مناقشة مواضيعية بشأن المادة ٥٧ (إرجاع الموجودات
والتصرف فيها) والمواد الأخرى ذات الصلة في الاتفاقية

دليل المناقشة المواضيعية بشأن المادة ٥٧ (إرجاع الموجودات والتصرف فيها)

مذكّرة من إعداد الأمانة

أولاً - مقدمة

- ١ - أنشأ مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، في قراره ٤/١، الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني باسترداد الموجودات، وقرّر أن يتولى الفريق العامل إسداء المشورة إلى المؤتمر ومساعدته في تنفيذ ولاياته المتعلقة بإرجاع عائدات الفساد.
- ٢ - وفي القرار ذاته، كلّف المؤتمر الفريق العامل بمساعدة المؤتمر على اكتساب معارف تراكمية في مجال استرداد الموجودات، لا سيما بشأن تنفيذ المواد ٥٢ إلى ٥٨ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. واستبان المؤتمر مجالات محدّدة لكي ينصبّ عليها تركيز الفريق العامل، وهي تشمل وضع آليات لتحديد مكان الأدوات المستخدمة في ارتكاب جرائم الفساد والعائدات المتأتية منه وتجميدها وحجزها ومصادرتها وإرجاعها؛ واستبانة الاحتياجات في مجال بناء القدرات وتشجيع التعاون بين المبادرات الثنائية والمتعددة الأطراف

* CAC/COSP/WG.2/2015/1.



القائمة ذات الصلة؛ وتيسير تبادل المعلومات والممارسات الجيدة والخبرات بين الدول؛ وبناء الثقة بين الدول الطالبة والمتلقية للطلب وتشجيع التعاون بينها.

٣- وعقد الفريق العامل ثمانية اجتماعات سنوية بفيينا ما بين آب/أغسطس ٢٠٠٧ وأيلول/سبتمبر ٢٠١٤.

٤- ومن المقرر أن يعقد الفريق، وفقا لخطة العمل المعتمدة في اجتماعه السادس، مناقشة مواضيعية خلال اجتماعه التاسع بشأن المادة ٥٧ (إرجاع الموجودات والتصرف فيها) وغيرها من المواد ذات الصلة في الاتفاقية. وترمي هذه المذكرة إلى مساعدة الفريق العامل في مداولاته.

ثانياً - الخلفية

٥- ينبغي أن تُقرأ المادة ٥٧ من الاتفاقية مع مراعاة المادة الاستهلاكية في الفصل الخامس من الاتفاقية (المادة ٥١)، التي تنص على أن إرجاع الموجودات مبدأ أساسي من مبادئ الاتفاقية. ويتعين على الدول الأطراف تنفيذ أحكام الفصل في ضوء هذا المبدأ الجوهرية واستحداث تشريعات جديدة أو تعديل قوانينها بناءً على ذلك.

٦- وتدعو الاتفاقية إلى إرجاع العائدات المصادرة إلى الدولة الطرف الطالبة، وفقا للمبدأ الجوهرية الوارد في الفقرة ٥١. وتحدد الفقرة ٣ من المادة ٥٧ بمزيد من التفصيل سبل التصرف في الموجودات المصادرة المتعلقة بالفساد، وتفسح المجال لتعويض الدول الأطراف الطالبة أو غيرها من ضحايا جرائم الفساد عن الأضرار التي تلحق بهم، وتقر بمطالبات المالكين الشرعيين السابقين الآخرين. وتنص الفقرتان ٤ و ٥ من المادة ٥٧ على تغطية النفقات التي تتكبدها الدولة الطرف القائمة بالمصادرة ونفقات الاتفاقات المخصصة بشأن التصرف في الموجودات والمبرمة بين الدول الأطراف المعنية.

٧- وأظهرت دراسة أجرتها مؤخرا منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومبادرة استرداد الموجودات المسروقة (مبادرة ستار)^(١) أن الاسترداد الفعّال، ولا سيما إرجاع الموجودات، لا يزال يمثل تحديا كبيرا يواجه البلدان الطالبة والمتلقية على حد سواء. وتتناول الدراسة التطورات التي طرأت مؤخرا بشأن إرجاع الموجودات من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، مقارنة بالوضع المبين في دراسة أجريت عام ٢٠١١.

(١) مبادرة "ستار" ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي: *Few and Far. The Hard Facts On Stolen Asset Recovery*

متاحة في الموقع الشبكي: http://star.worldbank.org/star/sites/star/files/few_and_far_.the_hard_facts_on_stolen_asset_recovery.pdf

ففي حين ازداد إجمالي الموجودات المجمّدة، وازدادت عمليات إرجاع الموجودات من منظمة التعاون والتنمية إلى البلدان النامية مقارنة بالبلدان الأعضاء الأخرى في المنظمة، أشارت الدراسة إلى عدم الاتساق بين الالتزامات الدولية العالية المستوى والممارسات الفعلية على الصعيد القطري. وفضلا على ذلك، لوحظت فجوة كبيرة بين النتائج المحقّقة ومليارات الدولارات التي تشير التقديرات إلى سرقتها من البلدان النامية. فقد أعادت الدول الأعضاء في المنظمة ٢,١٤٧ مليون دولار فقط في الفترة من كانون الثاني/يناير ٢٠١٠ إلى حزيران/يونيه ٢٠١٢، كما أعادت ٣,٢٧٦ مليون دولار في الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٩، وهو ما يمثّل ندرا من المبالغ المسروقة سنويا والتي تُقدَّر بنحو ٢٠ إلى ٤٠ مليار دولار.

ألف - أحكام عامة

٨- تنصُّ المادة ٥٧ على أن تضطلع الدول الأطراف بما يلي: (أ) التصرّف في الممتلكات المصادرة بموجب المادة ٣١ (التجميد والحجز والمصادرة) أو المادة ٥٥ (التعاون الدولي لأغراض المصادرة) على النحو المنصوص عليه في الفقرة ٣ من هذه المادة، بما في ذلك إرجاعها إلى مالكيها الشرعيين السابقين؛ و(ب) تمكين سلطاتها، بناءً على طلب دولة طرف أخرى، من إرجاع الممتلكات المصادرة، وفقا لمبادئها القانونية الأساسية ومع مراعاة حقوق الأطراف الثالثة الحسنة النية (الفقرة ٢). ويبيّن ملحوظة تفسيرية أنّ "الملكية الشرعية السابقة تعني الملكية في وقت ارتكاب الجرم" وأنّ "إرجاع الممتلكات المصادرة يجوز أن يعني في بعض الحالات إرجاع الحق فيها أو قيمتها". كذلك فإنّ "القانون الداخلي" و"التدابير التشريعية والتدابير الأخرى" المشار إليها في هذه المادة يقصد بها التشريعات أو اللوائح التنظيمية الوطنية التي تمكّن الدول الأطراف من تنفيذ هذه المادة.^(٢)

٩- وبغية تجنّب الصعوبات الناجمة عن القيود الإدارية المالية الداخلية، على الدول الأطراف أن تراجع قوانينها القائمة بما في ذلك قوانين الإدارة المالية العامة ولوائحها التنظيمية، لضمان عدم وجود قيود على إرجاع الأموال وفقا لنص المادة ٥٧.^(٣) وتتمثل إحدى القضايا المطروحة لدى تناول مسألة إرجاع الموجودات والتصرف فيها فيما إذا كان يُمكن للدول أن تطالب بملكية تلك الممتلكات وتوقيت تلك المطالبة ومدى نطاقها. ووفقا لنص الفقرة ٣ من

(٢) الأعمال التحضيرية للمفاوضات الرامية إلى إعداد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.10.V.13، والتصويبات) الفقرات ٦٦-٦٨.

(٣) مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.06.IV.16)، الصفحة ٢٦٥.

المادة ٥٧، يُفضَّل إرجاع هذه الموجودات إلى الدول الأطراف الطالبة. وفي الوقت ذاته، تسلّم الفقرة بأنّ مطالبات الدول الأطراف الطالبة قد تكون أقوى في بعض الحالات، لا سيما عندما تمثل الموجودات عائدات متأتية من جرائم الاختلاس. وفي حالة الجرائم الأخرى المنصوص عليها في الاتفاقية، قد لا تكون الدولة الطرف الطالبة قادرة على إثبات ملكية سابقة أو الادعاء بأنها الطرف الوحيد المتضرر من جرائم فساد معينة. وقد تنطوي العائدات المتأتية من بعض الجرائم على ضرر جنائي يلحق بالدولة، وإن كانت تلك العائدات ليست أموالاً من حق الدولة. وبالتالي، تصبح المطالبات بهذه العائدات ذات طبيعة تعويضية وليست قائمة على الملكية السابقة. ومن ثم ينبغي النظر في مطالبات المالكين الشرعيين السابقين وغيرهم من ضحايا جرائم الفساد إلى جانب مطالبات هذه الدول الأطراف.

١٠- ومن المهم ألا يغيب عن الأذهان أنه ينبغي مراعاة حقوق الأطراف الثالثة الحسنة النية وأنها قد تطرح شواغل بالنسبة للدول المتلقية للطلب القائمة بتنفيذ المصادرة.

١١- وتشير المادة ٥٧ حصراً إلى الممتلكات التي تُصدرها دولة طرف عملاً بالمادتين ٣١ و٥٥ من الاتفاقية، إمّا بالمصادرة الجنائية أو المصادرة غير المستندة إلى حكم إدانة. وفي الوقت ذاته، تشكّل سبل الانتصاف المدنية سبيلاً بديلاً لاسترداد الموجودات، ويمكن أن يكون للقواعد الواردة في المادة ٥٧ دور في الاختيار الاستراتيجي للدول الأطراف الطالبة فيما يتعلق باختيار أكثر السبل العملية والفعالة من حيث التكلفة للاضطلاع بجهودها الرامية إلى استرداد الموجودات.^(٤)

١٢- وقد يكون من العوامل الأخرى التي ينبغي مراعاتها استخدام التسويات وغيرها من الإجراءات للفصل خصوصاً في قضايا الرشوة الأجنبية بدلاً من إجراء محاكمة كاملة في إحدى الدول الأطراف، مما قد يؤثر على جهود دول أطراف أخرى تسعى إلى استرداد موجودات لصالح المالكين الشرعيين السابقين والأطراف المتضررة. وكما بيّنت دراسة أجرتها مؤخراً مبادرة ستار، فإنّ البلدان التي زُعم تلقي مسؤولين رشاً فيها لا تشارك في الوقت الحالي في مثل تلك التسويات ولم تتوصل إلى أيّ وسيلة انتصاف أخرى.^(٥)

(٤) مبادرة "ستار": *Public Wrongs, Private Actions: Civil Lawsuits to Recover Stolen Assets*، متاحة في الموقع الشبكي: http://star.worldbank.org/star/sites/star/files/9781464803703_0.pdf؛ انظر أيضاً تقرير اجتماع الفريق العامل المعني باسترداد الموجودات، الذي عُقد في فيينا في ١١ و١٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١٤ (CAC/COSP/WG.2/2014/4).

(٥) مبادرة "ستار"، *Left out of the Bargain: Settlements in Foreign Bribery Cases and Implications for Asset Recovery*، متاحة في الموقع الشبكي: <http://star.worldbank.org/star/sites/star/files/9781464800863.pdf>.

باء- عائدات اختلاس الأموال العمومية

١٣- يتعين على الدول إرجاع الممتلكات المصادرة إلى الدولة الطرف الطالبة، في حالات اختلاس أموال عمومية أو غسل أموال عمومية مختلصة (المادتان ١٧ و ٢٣)، وعندما تُنفذ المصادرة على النحو الصحيح (المادة ٥٥) واستنادا إلى حكم نهائي صادر في الدولة الطالبة (يجوز للدولة الطرف متلقيّة الطلب أن تستبعد هذا الحكم) (الفقرة ٣ (أ)).

جيم- عائدات جرائم الفساد الأخرى

١٤- يتعين على الدول إرجاع الممتلكات المصادرة إلى الدولة الطرف الطالبة، في حالات جرائم الفساد الأخرى المشمولة بالاتفاقية أو عندما تنفذ المصادرة على النحو الصحيح (انظر المادة ٥٥)، أو استنادا إلى حكم نهائي صادر في الدولة الطالبة والتثبت بشكل معقول من الملكية السابقة للدولة مقدّمة الطلب (اشتراطات يجوز للدولة متلقيّة الطلب أن تستبعدها)، أو عندما تعترف الدولة متلقيّة الطلب بالضرر الذي لحق بالدولة الطرف الطالبة كأساس لإرجاع الممتلكات المصادرة (الفقرة ٣ (ب)).

١٥- وتبيّن ملحوظة تفسيرية أنّ الفقرتين الفرعيتين (أ) و(ب) من الفقرة ٣ من المادة ٥٧ تنطبقان على الإجراءات المتعلقة بإرجاع الموجودات فقط، وليس على إجراءات المصادرة، التي تتناولها مواد أخرى في الاتفاقية. وينبغي للدولة الطرف متلقيّة الطلب أن تنظر في مسألة التنازل عن شرط صدور حكم نهائي في الحالات التي يتعذر فيها الحصول على حكم نهائي لعدم إمكانية ملاحقة الجاني قضائيا بسبب الوفاة أو الفرار أو الغياب أو في حالات مناسبة أخرى.^(٦)

دال- جميع الحالات الأخرى

١٦- في جميع الحالات الأخرى، يتعين على الدول أن تنظر على سبيل الأولوية فيما يلي: (أ) إرجاع الممتلكات المصادرة إلى الدولة الطالبة؛ و(ب) إرجاع تلك الممتلكات إلى أصحابها الشرعيين السابقين؛ و(ج) تعويض الضحايا (الفقرة ٣ (ج)). ويجوز أن تُصدر المحكمة أمرا بتقديم تعويض بشكل مباشر إلى سلطة قضائية أجنبية أو إلى الضحايا في دعوى مدنية خاصة.

١٧- وفي سياق الفقرتين الفرعيتين (ب) و(ج) من المادة ٥٧، من المهم مراعاة أنه وفقا للمادة ٥٣ من الاتفاقية، يتعين على الدول الأطراف، وفقا لقانونها الداخلي: أن تتخذ ما قد

(٦) الأعمال التحضيرية للمفاوضات الرامية إلى إعداد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الفقرة ٦٩.

يلزم من تدابير للسماح لمحاكمها بأن تأمر من يرتكبون أفعالاً مجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية بدفع تعويض لدولة طرف أخرى تضررت من تلك الجرائم (الفقرة الفرعية (ب))؛ وأن تتخذ ما قد يلزم من تدابير للسماح لمحاكمها أو لسلطاتها المختصة، عندما يتعيّن عليها اتخاذ قرار بشأن المصادرة، بأن تعترف بمطالبة دولة طرف أخرى باعتبارها المالك الشرعي لممتلكات اكتسبت عن طريق ارتكاب فعل مجرّم وفقاً لهذه الاتفاقية (الفقرة الفرعية (ج)).

هاء- النفقات المتعلقة بإرجاع الموجودات والاتفاقات المخصّصة بشأن التصرف في الموجودات

١٨- يجوز للدولة الطرف متلقية الطلب أن تقتطع نفقات معقولة تتعلق بإرجاع الموجودات، ما لم تقرّر الدول الأطراف خلاف ذلك (الفقرة ٤). وتشير ملحوظة تفسيرية إلى أنّ "النفقات المعقولة" يتعين تفسيرها على أنّها تكاليف ونفقات متكبدة وليست أتعاب من يعثر على الممتلكات أو غير ذلك من الرسوم غير المحددة. ويجدر بالدولتين الطرفين الطالبة والمتلقية الطلب أن تتشاورا بشأن النفقات المحتملة.^(٧)

١٩- ويؤكد الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أنّ الالتزام بإرجاع الموجودات بعد اقتطاع النفقات المعقولة يختلف عن ترتيبات تقاسم الموجودات، وبالتالي لا يمكن الاستناد إلى الأحكام التي تتيح تقاسم الموجودات للوفاء بهذا الالتزام.

٢٠- ويجوز أيضاً للدول الأطراف أن تنظر في إبرام اتفاقات أو ترتيبات من أجل التصرف نهائياً في الموجودات وفقاً لكل حالة على حدة (الفقرة ٥).

ثالثاً- تقييم الخبرات في هذا المجال

٢١- على مدى العقدين الماضيين، شهد المجتمع الدولي عدداً من حالات إرجاع الموجودات. ومع تزايد الخبرات في هذا المجال، يمكن استخلاص بعض الدروس القيّمة بشأن مختلف طرائق إرجاع الموجودات بما يتسق مع الاتفاقية. وفي الوقت ذاته، وبسبب التعقيدات والتحديات التقنية، إلى جانب تنوع النهج التي تتبناها الدول لمواجهة تلك التحديات، أصبح هناك طلب قوي على الممارسات الجيدة والدروس المستفادة وكم متزايد كذلك من تلك الممارسات والدروس، مما يوفر تربة خصبة لتنمية المعارف العالمية وإعداد التوجيهات بشأن السبل الفعالة لإدارة الموجودات المحجوزة والمصادرة والتصرف فيها على المستوى المحلي، وبشأن إدارة

(٧) الأعمال التحضيرية للمفاوضات الرامية إلى إعداد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الفقرة ٧٠.

الموجودات وإرجاعها والتصرف فيها حيثما يتعلق الأمر بأكثر من سلطة قضائية واحدة. ويمكن استخلاص التجارب من عدة مصادر منها خلاصة قضايا استرداد الموجودات،^(٨) ومن مختلف المنتجات المعرفية المطوّرة في إطار مبادرة "ستار"، لا سيما دراستا "Management of returned assets : policy considerations"،^(٩) و "Identification and quantification of the proceeds of bribery: a joint OECD-StAR Initiative analysis".^(١٠) ويمكن استخلاص أمثلة أخرى للقضايا من قاعدة بيانات "مرصد استرداد الموجودات" التي تتيحها المبادرة الخاصة باسترداد الموجودات المسروقة.^(١١)

٢٢- وعلى أساس البيانات المتاحة للاطلاع العام، يتعلق أحد التحديات الرئيسية فيما يتعلق بقضايا استرداد الموجودات على ما يبدو بشرط "الاستناد إلى صدور حكم نهائي في الدولة الطرف الطالبة" (المادة ٥٧، الفقرتان الفرعيتان ٣ (أ) و(ب)). غير أنه في الحالات التي لا يوجد فيها هذا الشرط، فإنّ البلدان غالباً ما تتوصل إلى وسائل مبتكرة لمعالجة عدم وجود حكم نهائي في البلد الطالب وذلك ليس فقط باستبعاد الشرط ذي الصلة (على النحو المنصوص عليه في الفقرة ٣ من المادة ٥٧) وإنما أيضاً عن طريق استصدار حكم نهائي مناظر يقضي بإرجاع الموجودات في إطار السلطة القضائية للبلد المتلقي الطلب بموجب قوانينه الداخلية. وقد أُتبع هذا المسار، على سبيل المثال، في إرجاع الموجودات من سويسرا وليختنشتاين إلى نيجيريا في قضية أباتشا.

٢٣- ويقتضي منح التعويضات على سبيل استرداد الموجودات (انظر المادة ٥٧، الفقرتين الفرعيتين ٣ (ب) و(ج)) تحديد حجم الأضرار التي تلحق بالضحايا. ويمكن أن يشكل تحديد حجم الأضرار على المستوى الدولي أحد التحديات، لا سيما فيما يتعلق بتحديد الأضرار الناجمة عن جرائم رشو الأجانب. وخلصت الدراسة السالفة الذكر التي أجرتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومبادرة "ستار" بشأن استبانة العائدات المتأتية من الرشو وتحديد حجمها فيما يتعلق بالمعاملات التجارية الدولية إلى أنّ الضرر المترتب على الرشو يمكن معالجته عبر سبل قانونية مختلفة، مثل المصادرة أو رد الأرباح أو الغرامات أو التعويض أو إعادة الحقوق التعاقدية. وأتيحت للدول الأطراف نُهج بديلة ومعقولة مختلفة في

(٨) المنشور قيد الإصدار.

(٩) متاحة في الموقع الشبكي: <https://star.worldbank.org/star/publication/management-returned-assets>.

(١٠) متاحة في الموقع الشبكي: <https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/Quantification.pdf>.

(١١) متاحة في الموقع الشبكي: <http://star.worldbank.org/corruption-cases/?db=All>.

هذا الصدد، بما في ذلك على أساس مفاهيم إجمالي الإيرادات أو صافي العائدات أو الأرباح الإضافية في النظم المتنوعة المطبقة في مختلف الولايات القضائية.^(١١)

٢٤- وفيما يتعلق بإدارة الموجودات المعادة، فما لم يتخذ البلد الطالب تدابير محددة، يُجرى توجيهها من خلال نظم إدارة الأموال العمومية. وكبديل لهذا النظام العام، وثقت ثلاثة بدائل رئيسية، بدرجة معينة من التباين والتمازج:

(أ) النظم القطرية المعززة. تستفيد النظم القطرية المعززة من النظام القطري القائم، مع إدخال تعديلات لتحسين نظم المراقبة. ومن أمثلة ذلك إعادة مبلغ ٥٠٥,٥ مليون دولار أمريكي من سويسرا إلى نيجيريا في عامي ٢٠٠٥ و٢٠٠٦. وقد أُديرت الأموال عبر إجراء الميزانية العادية لنيجيريا، غير أنّ الدول المشاركة اتفقت على أن تقوم نيجيريا بتعزيز قدرتها على إدارة الأموال العمومية من خلال التعاون مع البنك الدولي لإجراء استعراض شامل لإدارة الإنفاق العام والمساءلة المالية. وتمثل الغرض من هذه الترتيبات في ضمان استخدام الأموال في تمويل الأنشطة المتصلة بالأهداف الإنمائية للألفية على نحو تدريجي. وبمنحة من الحكومة السويسرية، قدم البنك الدولي الدعم أيضا إلى منظمات المجتمع المدني في نيجيريا من أجل المشاركة في استعراض وتحليل استخدام الأموال المعادة؛

(ب) الصناديق المستقلة. الصناديق المستقلة هي كيانات عمومية تتمتع بترتيبات إدارة وتسيير منفصلة تكفل خطوطا واضحة للمساءلة عن إنجاز مخرجات أو خدمات محددة. ومن أمثلة هذه الصناديق الصندوق الخاص لإدارة الأموال المكتسبة بصورة غير مشروعة (FEDADOI)^(١٢) الذي أنشأته حكومة بيرو بعد استرداد ٣٣ مليون دولار من جزر كايمان، واسترداد ٧٧,٥ مليون دولار من سويسرا و٢٠ مليون دولار من الولايات المتحدة الأمريكية. وفي حين أُديرت الموجودات المدرجة في الصندوق من خلال إجراءات الميزانية، فقد تولى تحديد استخدامها مجلس إدارة الصندوق المؤلف من ممثلين عن الوكالات الحكومية المشاركة في مكافحة الفساد في بيرو. وثمة مثال آخر وهو صندوق الإصلاح الزراعي في الفلبين الذي أنشئ في عام ٢٠٠٤ لاستخدام مبلغ ٦٢٤ مليون دولار من الأموال التي أعادتها سويسرا إلى الفلبين؛

(ج) الإدارة من جانب أطراف ثالثة. اضطلعت المؤسسات الخاصة أو منظمات المجتمع المدني في بعض الأحيان بدور في إعادة الموجودات والتصرف فيها. ففي حالة الأموال التي أعيدت من الولايات المتحدة وسويسرا إلى كازاخستان، بقيمة ١١٦ مليون دولار

(١٢) متاح في الموقع الشبكي: <http://www.pcm.gov.pe/InformacionGral/fedadoi/fedadoi.htm>.

أمريكي، أنشئت مؤسسة مستقلة، وهي مؤسسة كازاخستان لتنمية الأطفال والشباب (BOTA). ويتألف مجلس أمناء هذه المؤسسة من خمسة من مواطني كازاخستان وممثل واحد لكل من حكومتي الولايات المتحدة وسويسرا. وتُنقل الموجودات على دفعات إلى المؤسسة التي تتولى توزيعها تحت إشراف اتحاد من منطمتين متخصصتين مستقلتين تحظيان بالاعتراف الدولي، مع الاستفادة من مشورة البنك الدولي.

٢٥- واضطلع المجتمع المدني بدور في عملية استرداد الموجودات من خلال التوعية والبحوث والدعوة وعن طريق مساعدة الدول في إدارة الموجودات الممّدة أو وضع خطط بشأن الاستخدام النهائي للموجودات المعادة. وفضلاً على ذلك، قدّمت منظمات المجتمع المدني المساعدة للدول في استبانة الجرائم ذات الصلة بالفساد والتحقيق فيها أو التواصل مع المبلّغين أو استهلال الإجراءات القانونية عندما يسمح الإطار القانوني. تمثل تلك المبادرات. فعلى سبيل المثال، قامت رابطة "شيربا" ومنظمة الشفافية الدولية برفع قضايا في عامي ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨ على التوالي في المحاكم الفرنسية ضد عدّة زعماء أجنبان ادّعى فسادهم وأسرههم، بما في ذلك دعوى مدنية. ونتيجة لذلك، فُتح تحقيق قضائي وتم الحجز على موجودات.^(١٣)

رابعاً- المبادرات الرامية إلى استبانة الممارسات الجيدة واستحداث الأدوات والمبادئ التوجيهية

٢٦- بعد دخول الاتفاقية حيز النفاذ، ظهرت مجموعة متنوعة من المبادرات على الصعيد الدولي لدعم البلدان في مواجهة التحديات (مثل تلك المبينة أعلاه) سواء على الصعيد الداخلي أو في سياق قضايا استرداد الموجودات على المستوى الدولي.

ألف- مصادرة الموجودات والتصرف فيها

٢٧- جرى تناول مسألة إدارة الموجودات المحجوزة عبر عدة قنوات منها دليل أفضل الممارسات المتعلقة بإدارة الموجودات المحجوزة (٢٠٠٥)^(١٤) الصادر عن مجموعة الثمانية والذي يهدف بصفة خاصة إلى مساعدة الدول على الحفاظ على قيمة الموجودات المحجوزة

(١٣) مجموعة الثمانية، المركز الدولي لاسترداد الموجودات: المنتدى العربي لاسترداد الأموال، "دليل لدور منظمات المجتمع المدني في استرداد الموجودات"، متاح في الموقع الشبكي:

http://star.worldbank.org/star/sites/star/files/afar_guide_to_the_role_of_csos_in_asset_recovery

(١٤) متاح في الموقع الشبكي:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/web_ressources/G8_BPAssetManagement.pdf

ريثما تنتهي إجراءات المصادرة (على المستوى الداخلي أساساً). وفي عام ٢٠٠٦، أقرت مجموعة الثمانية مبادئ وخيارات للتصرف في العائدات المصادرة المتأتية من جرائم الفساد الكبرى بهدف توفير مزيد من الشفافية وإمكانية التنبؤ والفعالية فيما يتعلق بالتصرف في الموجودات المصادرة في قضايا الفساد الكبرى ونقلها. وتؤكد هذه المبادئ من جديد الالتزام بالتصرف في الموجودات وإرجاعها، بما في ذلك في حالات الاختلاس، على النحو المبين في المادة ٥٧ من الاتفاقية. وتحكم هذه المبادئ، رهناً بالقانون المحلي، كيفية إنجاز عمليات نقل الموجودات تمثيلاً مع أحكام الاتفاقية، بما في ذلك، وحسب الاقتضاء، عملاً بالاتفاقات الطوعية المبرمة وفقاً للفقرة ٥ من المادة ٥٧.

٢٨- وأجرت منظمة الدول الأمريكية دراسة^(١٥) لتحليل نظم إدارة الموجودات المحجوزة والمصادرة في المنطقة، سلطت فيها الضوء على وجود نموذجين رئيسيين وهما: (أ) الكيانات ذات المهام الموسّعة، التي تشمل البحث عن الموجودات المحتملة واستبانتها وحجزها ومصادرتها وإدارتها وتنسيقها وتحديد وجهتها، وما إلى ذلك؛ و(ب) الكيانات المكلفة بإدارة الموجودات فحسب.

٢٩- وتتناول وثيقة "أفضل الممارسات في مجال المصادرة (التوصيتان ٤ و ٣٨) وإطار للعمل الجاري بشأن استرداد الموجودات"^(١٦) لعام ٢٠١٢ الصادرة عن فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، ضمن وثائق أخرى، مسألة الموجودات المصادرة وتحدد الممارسات الجيدة على المستوى الدولي لمساعدة البلدان في تنفيذ التوصيتين ٤ و ٣٨ والتصدي للعقبات التي تعوق مصادرة الموجودات واستردادها بشكل فعال في السياق الدولي.

باء- إدارة الموجودات المحجوزة والمصادرة واستخدامها والتصرف فيها

٣٠- اعتمد مؤتمر الدول الأطراف، في دورته الخامسة، القرار ٣/٥، المعنون "تيسير التعاون الدولي على استرداد الموجودات"، وشجّع فيه ضمن جملة أمور "الدول الأطراف ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة على تبادل الخبرات بشأن إدارة الموجودات

(١٥) منظمة الدول الأمريكية، *Asset Management Systems in Latin America and Best Practices Document on Management of Seized and Forfeited Assets* (2011)، متاحة في الموقع الشبكي: www.cicad.oas.org/lavado_activos/grupoExpertos/Decomiso%20y%20ED/Manual%20Bienes%20Decomisados%20-%20BIDAL.pdf

(١٦) متاح في الموقع الشبكي: www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Best%20Practices%20on%20%20Confiscation%20and%20a%20Framework%20for%20Ongoing%20Work%20on%20Asset%20Recovery.pdf

المحمّدة والمحجوزة والمصادرة، واستخدامها والتصرّف فيها، وتحديد أفضل الممارسات بالقدر اللازم، استناداً إلى الموارد القائمة التي تعالج إدارة الموجودات المحجوزة، والنظر في وضع مبادئ توجيهية غير ملزمة بشأن هذه المسألة".

٣١- وتنفيذاً لهذه الولاية، شرع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في مطلع عام ٢٠١٤ في العمل مع منطقة كالابريا، بإيطاليا، في مجال إدارة الموجودات المحجوزة والمصادرة واستخدامها والتصرّف فيها. وتسعى المبادرة إلى استبانة الممارسات الجيدة بغية إعداد أدوات ومبادئ توجيهية ذات صلة بشأن مسألة إدارة الموجودات المحجوزة والمصادرة، على الصعيد المحلي وفي سياق قضايا استرداد الموجودات على الصعيد الدولي.

٣٢- وعقد اجتماع أول لفريق الخبراء في نيسان/أبريل ٢٠١٤ صدرت عنه مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات بشأن كيفية المضي قدماً في الأعمال التي يضطلع بها المجتمع الدولي في المجالات التالية وفي تدارسه لها: (أ) التعاون الدولي في مجال استبانة الموجودات المتأتية من أنشطة إجرامية وحجزها ومصادرتها، ولا سيما تلك الخاصة بالمنظمات الإجرامية المرتبطة بالمافيا؛ و(ب) الإدارة المحلية للموجودات المحجوزة والمصادرة واستخدامها والتصرّف فيها؛ و(ج) إدارة الموجودات المعادة في إطار قضايا استرداد الموجودات. وأكدت الوثيقة الختامية لاجتماع نيسان/أبريل ٢٠١٤^(١٧) من جديد أن إدارة الموجودات المستردة والمعادة تمثيلاً مع الشروط الواردة في الفصل الخامس من الاتفاقية تشكل موضوعاً بالغ الأهمية بالنسبة لعدد كبير من البلدان.

٣٣- واستناداً إلى بعض التحديات المبينة أعلاه، يخطط المكتب حالياً، بالتعاون مع المبادرة الخاصة باسترداد الموجودات المسروقة، وبالتشاور مع المركز الدولي لاسترداد الموجودات (ICAR) لعقد اجتماعين لفريق الخبراء من أجل إثراء المناقشة الحالية والمضي قدماً في الأعمال التي يضطلع بها المجتمع الدولي في المجالين التاليين وفي تدارسه لهما: (أ) الإدارة المحلية للموجودات المحجوزة والمصادرة والتصرّف فيها، و(ب) إدارة الموجودات المستردة وإعادتها والتصرّف فيها في سياق قضايا الفساد على المستوى الدولي.

٣٤- وبصفة أكثر تحديداً، يعمل مكتب المخدرات والجريمة على تنظيم اجتماع لفريق من الخبراء من المقرر عقده في فيينا يومي ٧ و٨ أيلول/سبتمبر ٢٠١٥، يضم خبراء من نحو ٢٠

(١٧) الوثيقة CAC/COSP/WG.2/2014/CRP.1، المتاحة في الموقع الشبكي:

www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup2/2014-September-11-12/V1405186e.pdf

إلى ٣٠ بلداً لمناقشة قضايا من قبيل الاعتراف بأوامر الحجز والمصادرة دون الاستناد إلى إدانة، فضلاً عن أوامر إدارة الموجودات الصادرة عن محاكم أجنبية؛ واتخاذ تدابير ترمي إلى الحفاظ على قيمة الموجودات المحجوزة والمصادرة؛ وتحديد أطر مؤسسية ووكالات متخصصة تُعنى بإدارة الموجودات المحجوزة والمصادرة؛ ومناقشة مفهوم إعادة الاستخدام في أغراض اجتماعية - التجارب الناجحة والتحديات؛ وإنشاء قواعد بيانات تشغيلية لدعم إدارة الموجودات المحجوزة والتصرف فيها؛ واعتماد نُهج مبتكرة للتصرف في الموجودات المحجوزة و/أو استخدامها؛ وإرساء شراكات متعددة أصحاب المصلحة بشأن إدارة الموجودات المحجوزة والمصادرة والتصرف فيها؛ وتحديد الاحتياجات إلى التدريب ووضع برامج تدريب لفائدة مختلف أصحاب المصلحة المعنيين بإدارة الموجودات المحجوزة والمصادرة. ونتيجة لذلك، سيعدُّ تجميع للخبرات الوطنية والممارسات الجيدة في هذا المجال لمساعدة الجهات المكلفة مباشرة بوضع الأطر السياساتية ذات الصلة وإدارة هذه الموجودات على استخلاص الدروس من هذه التجارب وتجنُّب بعض المخاطر والتبعات التي تنطوي عليها و/أو إدارتها.

جيم - إدارة الموجودات المعادة

٣٥ - نظّم المركز الدولي لاسترداد الموجودات ووزارة الخارجية الاتحادية السويسرية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣ حلقة عمل دولية بشأن إعادة الموجودات المسروقة، عُقدت في مدينة كوسناخت، بسويسرا، وحضرها مشاركون من ١٣ دولة طالبة ومتلقية للطلبات. واستندت المناقشات إلى التجارب السابقة، وخلصت حلقة العمل إلى عدد من المبادئ التي ينبغي، في الحالة المثلى، أن تنظر فيها الدول المعنية في سياق عمليات إعادة الموجودات في المستقبل، بما في ذلك، على وجه الخصوص، ضرورة التصرف في الموجودات المعادة على نحو يتسم بالشفافية والمسؤولية، مع إشراك ممثلين عن جميع مجموعات الأطراف المعنية، حيثما أمكن، في تحديد الاستعمال النهائي؛ واستفادة ضحايا الجريمة الأصلية من الموجودات المعادة؛ والنظر في النماذج الخمسة المختلفة المستبانة عند النظر في التجارب السابقة؛ وإيلاء الاعتبار الواجب لاستدامة البرامج الممولة من خلال الموجودات المعادة وأثرها على المدى الطويل.

٣٦ - وفيما يتعلق بإعادة الموجودات والتصرف فيها في القضايا الدولية، ومع الإحاطة بالعمل المشار إليه أعلاه الذي اضطلعت به هيئات دولية أخرى، يعكف مكتب المخدرات والجريمة بالتعاون مع المركز الدولي لاسترداد الموجودات حالياً على التخطيط لعقد اجتماع في مطلع عام ٢٠١٦ لاستكشاف الطلب على وضع مبادئ أساسية لإدارة الموجودات المستعادة والمعادة والتصرف فيها ومدى جدوى هذه المبادئ تمثيلاً مع المادة ٥٧ من الاتفاقية،

لكي تُعرَض على مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد للنظر فيها. وسيتيح اجتماع فريق الخبراء الفرصة لإجراء مناقشات بناءً بشأن استصواب وحدوى وضع هذه المبادئ، وسيتمددى لشواغل البلدان الطالبة والمتلقية للطلب، بما في ذلك تكاليف وفوائد إدارة الموجودات المحمّدة أو المصادرة بناءً على طلب إحدى الجهات النظرية الأجنبية؛ وإدارة الدولة الطرف الطالبة للموجودات المعادة، مع ما تنطوي عليه من المنهجيات والممارسات الجيدة والجهات الفاعلة الرئيسية والحلول المؤسسية؛ والتزاهة والمساءلة والشفافية في إدارة الموجودات المعادة؛ واستبانة هوية الضحايا والتعويض؛ والمسؤولية القانونية لحراس البوابات والمصارف وغيرهم من الجهات الضالعة في عمليات غسل الموجودات، والدعاوى المدنية أو الجنائية أو الإدارية ضدها؛ والتسويات واسترداد الموجودات؛ والاتفاقات الخاصة بكل حالة على حدة أو الترتيبات المقبولة للجميع بشأن التصرف النهائي في الممتلكات المصادرة - عملية التفاوض، والمحتوى المحتمل، والتنفيذ. ومن المتوقع أن تكون الوثيقة الختامية بمثابة أساس لإجراء مشاورات أوسع مع عدد أكبر من الدول الأطراف والأخصائيين الممارسين للاسترشاد بها في إجراء المزيد من المناقشات، إذا رأت الدول الأطراف فائدة من ذلك، في سياق مؤتمر الدول الأطراف وهيئاته الفرعية ذات الصلة.

خامساً - نقاط مقترحة للمناقشة

٣٧- لعلّ الفريق العامل يودُّ أن ينظر في النقاط التالية بغرض مواصلة مناقشتها:

(أ) التحديات التي تواجهها الدول الأطراف في جمع وتحليل البيانات الكليّة الجمّعة المتعلقة بالموجودات المحجوزة والمصادرة والنّهج التي اتخذها الدول الأطراف في هذا الصدد، مثل إنشاء قواعد بيانات وطنية لجمع البيانات المتعلقة باسترداد الموجودات وتتبعها وتحليلها؛

(ب) الممارسات الجيدة في إدارة الموجودات قيد التحفظ والمحافظة عليها؛ والنّهج التي تعتمد عليها الدول الأطراف وخبراتها في مجال الحفاظ على قيمة الموجودات ذات الطبيعة المعقّدة خلال عمليتي الحجز والمصادرة، مثل موجودات الشركات والعقارات والمركبات وما إلى ذلك؛

(ج) الخبرات القائمة في مجال تحديد حجم الأضرار والتعويضات المرتبطة بالعائدات المتأتية من جرائم الفساد، بخلاف اختلاس الأموال العمومية وغسلها؛

- (د) طرائق رفع الشرط المتعلق بصدور حكم نهائي في البلد الطالب، إذا لزم الأمر؛
- (هـ) خبرات الدول الأطراف في عمليات التشاور بين الدول الطالبة والدول المتلقية للطلب: الدروس المستخلصة بشأن كيفية إقامة علاقة ببناء أثناء النظر في قضايا استرداد الموجودات؛
- (و) خبرات الدول الأطراف في إنجاز عمليات إعادة الموجودات والتصرف فيها بما يتسق مع الاتفاقية، بما في ذلك من خلال الاتفاقات الطوعية المنفذة وفقاً للفقرة ٥ من المادة ٥٧ (بما يشمل أمثلة للاتفاقات/الترتيبات المبرمة على أساس كل حالة على حدة من أجل التصرف النهائي في الممتلكات المصادرة)؛
- (ز) الممارسة المتبعة لاقتطاع النفقات المعقولة المتكبدة في إطار عمليات التحقيق أو الملاحقات أو الإجراءات القضائية، وسبل خفض التكلفة الإجمالية لاسترداد الموجودات؛
- (ح) التُّهَج المتبعة في الدول الأطراف وخبراتها في إدارة الموجودات المُعادة، ورصد تنفيذ تلك التُّهَج؛
- (ط) التحديات التي تواجهها الدول الأطراف في استبانة هوية الضحايا الذين ينبغي إعادة الموجودات إليهم أو الذين ينبغي تعويضهم عنها؛
- (ي) التحديات التي تواجهها الدول الأطراف في إدارة توقعات الجمهور في الدول الطالبة.