

Distr.: General
28 June 2021
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية
المعني باسترداد الموجودات
فيينا، 6-10 أيلول/سبتمبر 2021
البند 3 من جدول الأعمال المؤقت*
الجوانب العملية لاسترداد الموجودات، بما في ذلك
الاتجاهات والتحديات والممارسات الجيدة

الصيغة المنقحة لمشاريع المبادئ التوجيهية غير الملزمة بشأن تبادل المعلومات
في الوقت المناسب وفقاً للمادة 56 من الاتفاقية وتحسين الاتصال والتنسيق
بين مختلف شبكات ممارسي استرداد الموجودات

مذكرة من الأمانة

أولاً - مقدمة

- 1- شدد مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مراراً وتكراراً على أهمية المادة 56 من الاتفاقية (انظر القرار 3/3، الفقرة 2، والقرار 4/4، الفقرة 3، والقرار 3/5، الفقرة الحادية عشرة من الديباجة، والقرارات 8 و15 و17 و26 و27). وأصدر المؤتمر في قراره 2/6، المعتمد في تشرين الثاني/نوفمبر 2015، توجيهات إلى الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني باسترداد الموجودات لبدء عملية استبانة ممارسات فضلى ووضع مبادئ توجيهية لتبادل المعلومات على نحو استباقي وفي الوقت المناسب لتمكين الدول الأطراف من اتخاذ الإجراءات المناسبة، وفقاً لأحكام المادة 56 من الاتفاقية.
- 2- وشجعت الجمعية العامة، في قرارها 208/71، المعتمد في كانون الأول/ديسمبر 2016، الدول الأطراف في الاتفاقية على استخدام وتعزيز قنوات اتصال غير رسمية والنظر في تبادل المعلومات تلقائياً، في حدود ما يسمح به القانون الداخلي، وبخاصة قبل تقديم طلبات رسمية لتبادل المساعدة القانونية، بطرائق منها تعيين جهات من

* CAC/COSP/WG.2/2021/1.



المسؤولين أو المؤسسات، حسب الاقتضاء، تمتلك خبرة تقنية في التعاون الدولي في مجال استرداد الموجودات كي تساعد نظراءها في استيفاء الشروط اللازمة لتبادل المساعدة القانونية (الفقرة 17).

3- وأجرى الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية، في اجتماعه الحادي عشر، المعقود في آب/أغسطس 2017، مناقشة مواضيعية بشأن تبادل المعلومات على نحو استباقي وفي الوقت المناسب، وفقا للمادة 56 من الاتفاقية. وقد أعدت الأمانة وثيقة (CAC/COSP/WG.2/2017/2) تتضمن معلومات أساسية تستند إلى الردود الواردة من دول أطراف على مذكرة شفوية تتضمن طلبا للحصول على معلومات بشأن هذه المسألة، وكذلك إلى الاستعراضات القطرية النهائية الخاصة بـ156 دولة طرفا والمتعلقة بالفقرتين 4 و5 من المادة 46. وخلص الفريق إلى أنه ينبغي للأمانة أن تواصل جهودها، بالتشاور مع الفريق العامل، لاستبانة ممارسات فضلى ووضع مبادئ توجيهية لتبادل المعلومات على نحو استباقي وفي الوقت المناسب.

4- وحثَّ المؤتمر، في قراره 1/7، الدول الأطراف على السعي إلى اتخاذ تدابير تسمح لها بإرسال معلومات عن عائدات الجريمة من أجل تسهيل استرداد الموجودات من خلال الإجراءات الجنائية والمدنية أو الإجراءات الإدارية وفقاً للمادة 56 والفصل الرابع من الاتفاقية، وذلك دون المساس بالنظم والإجراءات القانونية والإدارية الداخلية. وقرَّر أيضا أن يواصل الفريق العامل عمله من خلال عدة سُبل، منها الاستمرار في جمع البيانات عن الممارسات الفضلى، بهدف وضع مبادئ توجيهية غير مُلزِمة بشأن تبادل المعلومات في الوقت المناسب لتمكين الدول الأطراف من اتخاذ الإجراءات المناسبة، وفقا للمادة 56 من الاتفاقية، وإجراء تحليل للكيفية التي يمكن بها تحسين الاتصال والتنسيق بين مختلف شبكات الممارسين المختصين باسترداد الموجودات، بهدف وضع مبادئ توجيهية لتبادل المعلومات على نحو استباقي وفي الوقت المناسب.

5- وتماشيا مع تلك الولايات، قدمت الأمانة إلى الفريق العامل وثيقة لكي ينظر فيها أثناء اجتماعه الثاني عشر، المعقود يومي 6 و7 حزيران/يونيه 2018، وهي تتضمن مشاريع المبادئ التوجيهية غير المُلزِمة بشأن تبادل المعلومات في الوقت المناسب وفقا للمادة 56 من الاتفاقية، وتحسين التواصل والتنسيق بين مختلف شبكات الممارسين المختصين باسترداد الموجودات.⁽¹⁾

6- وقُدمت إلى الفريق العامل صيغة منقحة من مشاريع المبادئ التوجيهية غير المُلزِمة، المحدثّة استنادا إلى التعليقات الواردة من الدول الأطراف في اجتماعه الثالث عشر، المنعقد يومي 29 و30 أيار/مايو 2019.⁽²⁾

7- وفي القرار 9/8، أوعز المؤتمر إلى الفريق العامل بأن يواصل، بمساعدة من الأمانة، عملية استبانة الممارسات الفضلى ووضع مبادئ توجيهية للمبادرة بتبادل المعلومات في الوقت المناسب وفقا للمادة 56 من الاتفاقية.

8- وعملا بالولاية الواردة في القرار 9/8، دعت الأمانة الدول الأطراف، في مذكرة شفوية أرسلت في كانون الأول/ديسمبر 2020، إلى تقديم آراء إضافية بشأن مشاريع المبادئ التوجيهية غير المُلزِمة.

9- وفي 17 حزيران/يونيه 2021، كانت الأمانة قد تلقت تعليقات على مشاريع المبادئ التوجيهية غير المُلزِمة من 14 دولة طرفا.⁽³⁾ واستنادا إلى التعليقات الواردة، قامت الأمانة بتنقيح مشاريع المبادئ التوجيهية غير المُلزِمة قدر الإمكان. وترد الصيغة المنقحة في مرفق هذه المذكرة لمواصلة النظر فيها.

(1) CAC/COSP/WG.2/2018/5، القسم الرابع.

(2) CAC/COSP/WG.2/2019/4.

(3) أستراليا والبرازيل وبنما وتشيكيا والسلفادور وسلوفاكيا وسنغافورة والسنغال ولبنان والمكسيك والمملكة العربية السعودية وموريشيوس وميانمار واليمن.

ثانياً - ملاحظات عامة

- 10- أبدت الدول الأطراف تأييداً عاماً لوضع المبادئ التوجيهية غير الملزمة، ولاحظت أن المبادئ الواردة في مشاريع المبادئ التوجيهية تسعى لتحقيق توازن بين احترام التشريعات المحلية والمعايير الدولية، وأنها تتسق مع المعايير المنصوص عليها في تشريعاتها المحلية وكذلك في العديد من الاتفاقات والترتيبات الثنائية والمتعددة الأطراف القائمة بشأن تبادل المعلومات في الممارسة العملية.
- 11- وأكد على أن التبادل المباشر والتلقائي للمعلومات بين السلطات المختصة، بالقدر الذي تسمح به التشريعات المحلية والقانون الدولي، هو عنصر مكمل ضروري لتبادل المساعدة القانونية وأداة هامة لسد الثغرات في الكفاءة وفي صحة الأدلة التي جُمعت. وأشار إلى أنه لا ينبغي أن تفسر المبادئ والإجراءات المبينة في مشاريع المبادئ التوجيهية على أنها تفرض متطلبات أكثر صرامة من تلك المنصوص عليها في القواعد الداخلية الموجودة في الدول الأطراف بشأن التبادل التلقائي للمعلومات.
- 12- وأكد أيضاً على الدور الإيجابي لمنصات مجموعة إيغومنت وتوصيات فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، وكذلك على دور شبكات الممارسين، ولا سيما شبكات استرداد الموجودات.
- 13- وأكدت الدول الأطراف أيضاً على أهمية مواصلة تعزيز التعاون في القضايا عبر الوطنية المتعلقة باسترداد الموجودات، والنظر في استخدام الوسائل الإلكترونية لإرسال المعلومات بصورة أكثر نشاطاً، وأهمية تقديم المساعدة التقنية إلى البلدان النامية في هذا السياق.
- 14- وشددت بعض الدول الأطراف على أن مسألة أمن البيانات ذات أهمية أساسية، وأنه يجب، من ثم، أن تكون قواعد البيانات وقنوات الاتصال المستخدمة لتبادل المعلومات وترتيبات الاحتفاظ بالبيانات وتخزينها قادرة على منع الوصول غير المأذون به من أجل حماية الخصوصية، ويجب فرض عقوبات على عدم الامتثال لهذه الإجراءات المعمول بها.
- 15- وقدمت عدة دول أطراف تعليقات مفصلة على نص مشاريع المبادئ التوجيهية، المجسدة في الصيغة المنقحة (انظر المرفق).
- 16- وقدمت بعض الدول الأطراف اقتراحات بشأن الصياغة المستخدمة فيما يتعلق بمستوى الالتزام المنصوص عليه في مشاريع المبادئ التوجيهية. وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن القصد هو أن تكون المبادئ التوجيهية تجميعاً لمبادئ غير ملزمة يمكن للدول الأطراف النظر في أخذها في الاعتبار، بدلاً من متطلبات ينبغي تنفيذها إلزامياً.

ثالثاً - التطورات الأخرى ذات الصلة

- 17- اعتمدت الجمعية العامة في دورتها الاستثنائية لمناقشة التحديات القائمة والتدابير اللازمة لمنع الفساد ومكافحته وتوثيق التعاون الدولي، المنعقدة في نيويورك في الفترة من 2 إلى 4 حزيران/يونيه 2021، الإعلان السياسي المعنون "التزامنا المشترك بالعمل بفعالية على التصدي للتحديات وتنفيذ التدابير الرامية إلى منع الفساد ومكافحته وتعزيز التعاون الدولي"، الذي يتناول جميع جوانب منع الفساد ومكافحته والنهوض بخطة مكافحة الفساد، ويتضمن قسماً خاصاً عن استرداد الموجودات يتطرق إلى عدة مجالات تشملها ولاية الفريق العامل، منها تبادل المعلومات.
- 18- وأبرز الإعلان السياسي، ضمن جملة أمور، التزام الدول الأعضاء بتعزيز تبادل المعلومات الموثوق والجيد التوقيت والمشاركة في تبادل المعلومات على نحو استباقي وسريع الاستجابة وفقاً للنظم القانونية الوطنية،

وذلك باستخدام جميع الصكوك المتاحة على نحو أفضل، حسب الاقتضاء ووفقا للاتفاقية والقوانين الوطنية، لطلب وتوفير التعاون الدولي لأغراض تعزيز استبانة عائدات الجرائم المشمولة بالاتفاقية وتعقبها وتجميدها وضبطها ومصادرتها وإعادتها.

19- وعلاوة على ذلك، أطلقت رسميا، في 3 حزيران/يونيه 2021، شبكة العمليات العالمية لسلطات إنفاذ القانون المعنية بمكافحة الفساد أثناء فعالية جانبية رفيعة المستوى على هامش الدورة الاستثنائية. وتهدف الشبكة إلى توفير أداة سريعة ومرنة وفعالة لتيسير التعاون عبر الوطني في مكافحة الفساد، بما في ذلك ما يتعلق باسترداد الموجودات، وتعزيز تبادل الاتصالات والتعلم من الأقران بين سلطات إنفاذ القانون المعنية بمكافحة الفساد، مع استكمال المنصات القائمة والفعالة للتعاون الدولي والتنسيق معها. وأنشئت الشبكة تحت رعاية مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وعضويتها مفتوحة لسلطات إنفاذ القانون المعنية بمكافحة الفساد، التي تقع ضمن نطاق المادة 36 من الاتفاقية، في الدول الأعضاء في الأمم المتحدة والدول الأطراف في اتفاقية مكافحة الفساد.

رابعاً - الخطوات المقبلة

20- لعل الفريق العامل يود أن ينظر في إعداد توصيات أخرى بشأن الخطوات الإضافية اللازمة لوضع الصيغة النهائية لمشاريع المبادئ التوجيهية والشكل الذي يمكن أن تُعرض به على مؤتمر الدول الأطراف في دورته التاسعة، المقرر عقدها في كانون الأول/ديسمبر 2021.

21- ولعله يود أيضا أن ينظر فيما إذا كانت مشاريع المبادئ التوجيهية ستستفيد من مواصلة النظر فيها تحت رعاية شبكة العمليات العالمية لسلطات إنفاذ القانون المعنية بمكافحة الفساد المنشأة حديثا.

الصيغة المنقحة لمشاريع المبادئ التوجيهية غير الملزمة بشأن تبادل المعلومات في الوقت المناسب وفقاً للمادة 56 من الاتفاقية وتحسين الاتصال والتنسيق بين مختلف شبكات ممارسي استرداد الموجودات

مشروع المبدأ التوجيهي 1

ينبغي للدول أن تكون قادرة على إرسال المعلومات تلقائياً على أساس ترتيبات تبادل المعلومات العامة، من خلال الشبكات أو على أساس كل حالة على حدة

- 1-1 ينبغي للدول أن تكون قادرة على إرسال المعلومات تلقائياً في حال عدم وجود أساس تعاهدي، وفقاً لما تجيزه أطرها القانونية والتنظيمية الداخلية، ومن دون الحاجة إلى ضمان المعاملة بالمثل، إذا أمكن ذلك.
- 2-1 ينبغي للدول أن تكون قادرة على إرسال المعلومات تلقائياً على أساس ترتيبات تبادل المعلومات العامة، من خلال الشبكات أو على أساس كل حالة على حدة وفي الحالات التي يمكن فيها للدول تطبيق الاتفاقية مباشرة، ينبغي أن يكون بالإمكان أيضاً تبادل المعلومات تلقائياً بالاستناد إلى أحكام المادة 56 من الاتفاقية.
- 3-1 ينبغي للدول، عند الاقتضاء، أن تنظر في إدراج التبادل التلقائي للمعلومات في المعاهدات الثنائية والإقليمية الجديدة بشأن المساعدة القانونية المتبادلة أو أن تبرم ترتيبات جديدة لتبادل المعلومات.

مشروع المبدأ التوجيهي 2

ينبغي للدول أن تضع قواعد أو سياسات أو مبادئ توجيهية داخلية واضحة بشأن الشروط الخاصة بالمعلومات التي يمكن تبادلها وأنواع تلك المعلومات وقنوات تبادلها

- 1-2 يجوز أن تتضمن تلك القواعد أو السياسات أو المبادئ التوجيهية تسمية السلطة أو السلطات المسموح لها بتبادل المعلومات وأن تكون السلطات المناظرة على بينة بوجودها، وأن توفر التفويضات اللازمة للموظفين المسؤولين عن الإفصاح عن الأنواع ذات الصلة من المعلومات عند استيفاء الشروط.
- 2-2 يجوز أن تتضمن أيضاً قواعد إجرائية لتبادل المعلومات المتاحة للاطلاع العام بمقتضى القانون الداخلي.
- 3-2 لا يُعتبر إدراج هذه القواعد أو السياسات أو المبادئ التوجيهية في التشريعات ضرورياً، ما لم تشترط الأطر القانونية والتنظيمية الداخلية للدولة خلاف ذلك.

مشروع المبدأ التوجيهي 3

ينبغي للقواعد أو السياسات أو المبادئ التوجيهية أن تساعد على تبادل المعلومات

- 1-3 ينبغي للدول أن تضع قواعد أو سياسات أو مبادئ توجيهية تساعد على تبادل المعلومات المتعلقة بعائدات الجرائم المشمولة بالاتفاقية وتسمح بالتصرف العاجل عند تلقي معلومات مهمة.

- 2-3 ينبغي للدول أن تتجنب، قدر الإمكان، فرض شروط أشد صرامة من الشروط المطبقة على إجراءات المساعدة القانونية المتبادلة العادية، حسبما تنص عليه قوانينها الداخلية.
- 3-3 ينبغي تجنب القواعد الإجرائية التقييدية، وفقاً لما تجيزه الأطر القانونية والتنظيمية الداخلية للدولة.

مشروع المبدأ التوجيهي 4

ينبغي للبلدان المتلقية أن تتابع المعلومات المرسلة متابعة نشطة عند اللزوم

- 1-4 ينبغي للبلدان المتلقية أن تسعى إلى متابعة المعلومات المرسلة متابعة نشطة وتعاونية عند اللزوم. ويمكن أن تشمل الإجراءات التي يتعين أن تتخذها الدولة المتلقية ما يلي:
- (أ) الاتصال بالولاية القضائية المرسلة للمعلومات بغية إجراء مناقشات غير رسمية بشأن خطوات أخرى، بما في ذلك قبل إرسال طلبات المساعدة القانونية المتبادلة وأثناءه وبعده؛
- (ب) فتح تحقيق إذا لم يكن هذا قد جرى بعدُ وإذا كانت العناصر كافية بمقتضى القانون الداخلي للدولة؛
- (ج) إعداد طلبات المساعدة القانونية المتبادلة ذات الصلة لاستكمال المعلومات وطلب إصدار أوامر حجز أو تجميد.
- 2-4 ينبغي للدول المتلقية أن تمتثل لأيّ طلبات لإبقاء المعلومات المرسلة طي الكتمان، ولو مؤقتاً، أو أن ترفض قيوداً على استخدامها.
- 3-4 لا يجوز نقل المعلومات الواردة إلى أطراف ثالثة دون إذن مسبق من الدولة المرسلة، أو استخدام تلك المعلومات بطريقة تتعارض مع أغراض الاتفاقية. وينبغي للدول المتلقية أن تقدم المعلومات اللازمة عن استخدام المعلومات الواردة من الدول المرسلة إذا طُلب منها ذلك.

مشروع المبدأ التوجيهي 5

ينبغي عموماً النظر بعين الإيجاب إلى تبادل المعلومات تلقائياً في حالات التجميد الإداري وإجراءات التسوية

- 1-5 ينبغي للدول التي يمكنها تجميد الموجودات إدارياً أن تنتظر في تبادل المعلومات تلقائياً مع دولة المنشأ بشأن الموجودات المجمدة إدارياً، وفقاً لما تُجيزه أطرها القانونية والتنظيمية الداخلية، كما ينبغي لها أن تقدم، عند الاقتضاء، مساعدة في إجراءات المساعدة القانونية المتبادلة المنبثقة عن ذلك.
- 2-5 ينبغي للدول التي تيرم تسويات في القضايا المنطوية على عائدات إجرامية أن تنتظر، في المراحل المناسبة من إجراءاتها، في تبادل معلومات عن وقائع القضية ذات الصلة، وكذلك معلومات عن التسويات المبرمة في قضايا العائدات الإجرامية المرتبطة بالفساد عند الاقتضاء؛ وإذا دعت الحاجة، يمكن للدول أيضاً أن تيرم ترتيبات ثنائية بشأن إرسال هذه المعلومات.

مشروع المبدأ التوجيهي 6

ينبغي للدول أن تحرص على تعيين جهات اتصال فعّالة لشبكات ممارسي استرداد الموجودات

- 1-6 ينبغي لكل جهة اتصال أن تكون على دراية بالإجراءات الداخلية ذات الصلة وأن تكون في وضع يمكّنها من تقديم المساعدة بسرعة من خلال المشورة بما يتماشى مع الممارسة المتبعة في نظامها القانوني ومع ولاية مؤسستها، وأن تكون لديها المهارات اللغوية المناسبة.
- 2-6 ينبغي وضع إجراءات بسيطة وشفافة لتعيين جهات الاتصال، مع مراعاة الحاجة إلى الاستمرارية في اجتماعات الشبكة وأنشطتها الأخرى. وحيثما يجري تبديل الموظفين، ينبغي تعيين جهات اتصال جديدة على وجه السرعة.
- 3-6 قد يكون مفيداً وضع قواعد تشريعية ومبادئ توجيهية داخلية تُبيّن بوضوح نوع المساعدة التي يمكن أن تقدمها جهات الاتصال.

مشروع المبدأ التوجيهي 7

يمكن للدول، قدر الإمكان، أن تسعى إلى الاستثمار في الدعم المؤسسي والموارد المؤسسية من أجل

شبكات ممارسي استرداد الموجودات

- 1-7 ينبغي للدول أن تدرس إمكانية تخصيص موارد كافية وتحديد الجهات المانحة ومقدمي المساعدة التقنية لضمان فعالية عمل شبكات الممارسين واستدامته واتساقه، وإلى تحسين الاتصال والتنسيق بين تلك الشبكات.
- 2-7 يمكن للدول أن تنتظر في تزويد الشبكات بمراد كافية لعدة أمور، منها دعم أماناتها وتأمين منصات الاتصال، وكذلك لاستضافة الاجتماعات السنوية واجتماعات أفرقة التوجيه ووضع آليات لتبادل الممارسات الجيدة فيما يتعلق بالتبادل التلقائي للمعلومات.
- 3-7 ينبغي لأعضاء الشبكات، قدر الإمكان، أن تسعى إلى التخطيط المسبق وتخصيص ما يكفي من الوقت والموارد للوفاء بمسؤولياتها من خلال المشاركة الفعالة في اجتماعات الشبكة والتنسيق مع الشبكات الأخرى.
- 4-7 ينبغي للمانحين الآخرين ومقّمي المساعدة التقنية أن ينظروا في مساعدة الشبكات على تنفيذ أنشطتها.