



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثانية والخمسون

27 شباط/فبراير – 31 آذار/مارس 2023

البند 3 من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

مجموعة غير ملزمة من المبادئ التوجيهية العملية لاسترداد الأصول بكفاءة

تقرير الخبرة المستقلة المعنية بآثار الديون الخارجية للدول، وما عليها من التزامات مالية دولية أخرى ذات صلة، في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، عطية وارييس

موجز

طلب مجلس حقوق الإنسان، في قراره 11/46، إلى الخبرة المستقلة المعنية بآثار الديون الخارجية للدول، وما عليها من التزامات مالية دولية أخرى ذات صلة، في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أن تجري دراسة جديدة، تتعلق بالدراسات السابقة ذات الصلة التي أجرتها المكلفة بالولاية واللجنة الاستشارية، بشأن مجموعة مقترحة غير ملزمة من المبادئ التوجيهية العملية لاسترداد الأصول بكفاءة بهدف الحد من التحويل غير المشروع للأموال وتخفيف آثاره السلبية في التمتع بحقوق الإنسان.

وتشير الخبرة المستقلة في هذا التقرير إلى أن تكديس الأصول المسروقة والتحويل غير المشروع للأموال إلى ولايات قضائية وبلدان أجنبية يقوضان التزامات الدول بتعبئة أقصى قدر من الموارد المتاحة من أجل الأعمال التدريجي لحقوق الإنسان. وتقدم الخبرة المستقلة مجموعة من 13 مشروعاً من مشاريع مبادئ توجيهية عملية وغير ملزمة بشأن حقوق الإنسان وإعادة أصول الدولة، وهي مبادئ توجيهية تتسق مع القانون الدولي القائم لحقوق الإنسان في هذا السياق.

وتعتقد الخبرة المستقلة أن الدول ملزمة بضمان الإعادة السريعة للأموال المتأتية من مصدر غير مشروع إلى بلدانها الأصلية والمشاركة بنشاط في اعتماد التزامات متجددة وحاسمة واستباقية للتصدي لظاهرة التدفقات المالية غير المشروعة، بما في ذلك التجاوزات الضريبية، وما يترتب عليها من تأثير سلبي في حقوق الإنسان.



أولاً - مقدمة

1- أصبح الحد من خسارة الإيرادات الحيوية بسبب التدفقات المالية غير المشروعة⁽¹⁾ واسترداد تلك الموارد أمراً أكثر إلحاحاً من أي وقت مضى. فقد أدت العواقب الاقتصادية والاجتماعية لجائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) والأزمات المتعددة المقوية لبعضها البعض التي تلت ذلك إلى انخفاض الاستثمار في الخدمات العامة في مجالات الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية، مما دفع بأكثر من 77 مليون شخص إلى براثن الفقر المدقع بحلول عام 2021⁽²⁾. ومن المتوقع أن تظل الديون السيادية العالمية مرتفعة، إذ تبلغ 91 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، مع وجود 60 في المائة من البلدان المنخفضة الدخل إما في حالة مديونية حرجة أو تحت خطر التعرض لها إلى حد كبير⁽³⁾.

2- ويقدر مركز الأبحاث بشأن النزاهة المالية العالمية أن البلدان النامية تخسر ما بين 620 و970 مليار دولار سنوياً في التدفقات المالية غير المشروعة. وبالنسبة للقارة الأفريقية وحدها، هناك خسارة تقدر بنحو 89 مليار دولار بسبب هروب رؤوس الأموال غير المشروعة سنوياً⁽⁴⁾. ومن أجل إيقاف هذه الأموال غير المشروعة وتعقبها والحد منها واستردادها، تضطر الدول إلى صرف الموارد الشحيحة أصلاً لهذا الغرض - وهذه مسألة تعود إلى ما قبل زمن الجائحة. وفي آذار/مارس 2021، اعتمد مجلس حقوق الإنسان القرار 11/46، الذي طلب فيه إلى الخبيرة المستقلة المعنية بالديون الخارجية وحقوق الإنسان إجراء دراسة جديدة، تتعلق بالدراسات السابقة ذات الصلة التي أجرتها المكلفة بالولاية واللجنة الاستشارية، بشأن مجموعة مقترحة غير ملزمة من المبادئ التوجيهية العملية لاسترداد الأصول بكفاءة بهدف الحد من التحويل غير المشروع للأموال وتخفيف آثاره السلبية في التمتع بحقوق الإنسان⁽⁵⁾.

3- ويُوثق أثر التدفقات المالية غير المشروعة في حقوق الإنسان وفي تنمية البلدان توثيقاً جيداً في أعمال المكلفة بالولاية. ويقدم هذا التقرير مشاريع مبادئ توجيهية عملية وغير ملزمة بشأن حقوق الإنسان وإعادة أصول الدولة. وهو يركز على مسألة إعادة أصول الدولة من منظور حقوق الإنسان ويتطلع إلى الخطوات التالية المتعلقة بتطوير الروابط بين الاثنين.

4- وعلى مدار عام 2022، سعت الخبيرة المستقلة إلى تحديد التزامات حقوق الإنسان المتصلة بإعادة أصول الدولة بمزيد من التفصيل. وأجرت سلسلة من المشاورات الثنائية، وأطلقت دعوة مفتوحة لتقديم مساهمات⁽⁶⁾ من جميع أنحاء العالم، واستعرضت مئات البيانات والتقارير الصادرة عن هيئات

(1) تشمل "التدفقات المالية غير المشروعة" الأنشطة غير المشروعة إما بحكم مصدرها (على سبيل المثال، تلك الناجمة عن أنشطة إجرامية)، أو استخدامها (مثل تمويل الإرهاب، وهو أمر غير قانوني، أو تجنب دفع الضرائب بطريقة عدوانية وغير أخلاقية، مما يضر بالتنمية المستدامة) أو بسبب طبيعة التحويل نفسه (مثل غسل الأموال). انظر مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، الإطار المفاهيمي للقياس الإحصائي للتدفقات المالية غير المشروعة (فيينا، 2020).

(2) انظر United Nations, Inter-Agency Task Force on Financing for Development: *Financing for Sustainable Development Report 2022: Bridging the Finance Divide* (New York, 2022).

(3) Karim Karaki, "Debt reform for climate action: Demand grows louder, but will Europe respond?", Centre for Africa-Europe Relations (7 تشرين الثاني/نوفمبر 2022).

(4) انظر UNCTAD, *Tackling Illicit Financial Flows for Sustainable Development in Africa: Economic Development in Africa Report 2020* (New York, 2020).

(5) الفقرة 24.

(6) يمكن الاطلاع على المساهمات المقدمة من الدول وأصحاب المصلحة الآخرين استجابة لدعوة الخبيرة المستقلة إلى تقديم مساهمات في: <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2022/call-inputs-new-study-proposed-non-binding-set-practical-guidelines-efficient>.

المعاهدات، والمكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، وهيئات حقوق الإنسان الأخرى التي تطبق أو لا تطبق معايير حقوق الإنسان على إعادة أصول الدولة. وخلصت الخبيرة المستقلة إلى أنه على الرغم من تنوع المصادر، فإن الآراء المعرب عنها بشأن العلاقة بين قانون حقوق الإنسان وإعادة أصول الدولة لم تبيّن إلا جزئياً. وتحدد جميع المصادر تقريباً التي استعرضت حقوق الإنسان التي يُنتهك التمتع بها أو يكون مهدداً بسبب عدم إعادة أصول الدولة، وتتفق على أن الدول ملزمة بموجب قانون ومعايير حقوق الإنسان بأن توفر الحماية من هذا الضرر. وتشمل التزامات الدول في هذا الصدد التزامات إجرائية (مثل واجبات توفير المعلومات وتيسير المشاركة وتوفير سبل الانتصاف)، والتزامات موضوعية (بما في ذلك تنظيم المؤسسات المالية وأعمال ومهن غير مالية معينة)، والتزامات أكبر تتعلق بحماية حقوق الأشخاص الذين يعيشون في أوضاع ضعيفة بشكل خاص.

5- وأيضاً عند التحضير لهذا التقرير، شاركت الخبيرة المستقلة، في شباط/فبراير 2022، في الحلقة الدراسية المعقودة بين الدورات بشأن الأثر السلبي لعدم إعادة الأموال المتأتية من مصدر غير مشروع إلى بلدانها الأصلية في التمتع بحقوق الإنسان، التي دُعي إلى عقدها عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان 11/46، لمناقشة التحديات وأفضل الممارسات في هذا الصدد وتقديم توصيات، وذلك بمشاركة الدول واللجنة الاستشارية وأصحاب المصلحة الآخرين المعنيين⁽⁷⁾. واستناداً إلى هذه المشاورات والمساهمات المقدمة من الدول الأعضاء والمجتمع المدني وأصحاب المصلحة الآخرين، حددت الخبيرة المستقلة أيضاً الممارسات الإيجابية، وتوردها في شرح المبادئ التوجيهية أدناه.

ثانياً - مبادئ توجيهية بشأن حقوق الإنسان وإعادة أصول الدولة

6- لتيسير وفاء الدول بالتزامات وتعهداتها في مجال حقوق الإنسان فيما يتعلق بإعادة أصول الدولة، حُنّت الخبيرة المستقلة على أن تضع هذه التوجيهات التي تصف المعايير ذات الصلة في شكل أداة سهلة الفهم والتطبيق. وفي آب/أغسطس 2022، نشرت الخبيرة المستقلة دعوتها لتقديم مساهمات ودعت إلى تقديم تعليقات مكتوبة. وأجرت الخبيرة المستقلة أيضاً مشاورات ثنائية مع مختلف أصحاب المصلحة والآليات، من قبيل مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد⁽⁸⁾ والفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني باسترداد الموجودات. ولدى إعداد هذا التقرير، نظرت الخبيرة المستقلة في المساهمات التي تلقتها خلال هذه المشاورات والحلقة الدراسية المعقودة بين الدورات، وتلك التي تلقتها استجابة لدعوتها لتقديم مساهمات، فضلاً عن الموارد الأخرى ذات الصلة، مثل المبادئ الموصى بها المتعلقة بحقوق الإنسان واسترداد الأصول التي وضعتها مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان⁽⁹⁾.

7- وقد استُخلصت من هذه المساهمات المتنوعة المبادئ التوجيهية التالية البالغ عددها 13 مبدأً توجيهياً، التي تحدد الالتزامات الأساسية للدول وأصحاب المصلحة الآخرين بشأن حقوق الإنسان وإعادة أصول الدولة. وتتضمن معظم المبادئ التوجيهية شرحاً قصيراً يوضح محتواها ويظهره. ولا تنشئ المبادئ التوجيهية والشروح أي التزامات جديدة؛ بل تبرز تطبيق الالتزامات القائمة في مجال حقوق الإنسان في هذا السياق.

(7) يمكن الاطلاع على البث الشبكي للحلقة الدراسية في: <https://media.un.org/en/asset/k1t/k1t5kyzid>.

(8) أحد المبادئ الأساسية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هو مبدأ استرداد الموجودات، على النحو المبين في الفصل الخامس منها (المواد 51-59).

(9) *OHCHR Recommended Principles on Human Rights and Asset Recovery* (جنيف، آذار/مارس 2022).

8- وفي حين أن العديد من الالتزامات الوارد وصفها في المبادئ التوجيهية والشروح تستند بصورة مباشرة إلى معاهدات أو قرارات ملزمة صادرة عن محاكم حقوق الإنسان، هناك التزامات أخرى تستند إلى بيانات هيئات الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان (التي لديها صلاحية تفسير قانون حقوق الإنسان لكن ليست لديها بالضرورة صلاحية إصدار قرارات ملزمة) وإلى مساهمات متنوعة واردة من الدول والأوساط الأكاديمية والمجتمع المدني ومؤسسات أخرى⁽¹⁰⁾. ومع ذلك، يشكل اتساق هذه التفسيرات دليلاً قوياً على الاتجاهات المتقاربة نحو مزيد من التظابق واليقين في فهم التزامات حقوق الإنسان في هذا المجال. وتدعم هذه الاتجاهات أيضاً ممارسة الدول كما يتبين، من بين جملة أمور، في الصكوك الدولية وقرارات المحاكم الضريبية وغيرها من هيئات صنع القرار المعنية. ونتيجة لذلك، تعتقد الخبيرة المستقلة أنه ينبغي للدول أن تقبل مشاريع المبادئ التوجيهية باعتبارها انعكاساً للصلة الفعلية أو الناشئة بين القانون الدولي لحقوق الإنسان والقوانين المتعلقة بإعادة أصول الدولة. وهي واثقة من أن الدول ستعتبر، على أقل تقدير، مشاريع المبادئ التوجيهية هذه كممارسات واعدة ينبغي أن تتحرك من أجل اعتمادها بأسرع ما يمكن.

9- وبعد النظر في الموضوع، اختارت الخبيرة المستقلة اسم "مبادئ توجيهية" لأنها تعتقد أنه يعكس على أفضل وجه طبيعة ولغة القرار الذي كُلفت بموجبه بالولاية. ورأت أيضاً أن مبادئ توجيهية مفهومة جيداً في الدوائر المالية حيث توجد أدوات من هذا القبيل فيما يخص الديون والالتزامات المالية الدولية، بما في ذلك الضرائب والتدفقات المالية غير المشروعة. وتوفر المبادئ التوجيهية والشروح أساساً متيناً لفهم وتنفيذ التزامات حقوق الإنسان المتعلقة بإعادة أصول الدولة، لكنها ليست بأي حال من الأحوال الكلمة الأخيرة. وللعلاقة بين حقوق الإنسان وإعادة أصول الدولة جوانب لا حصر لها، وسوف يستمر تطور فهم هذه الصلة لسنوات عديدة مقبلة مع استمرار ظهور المزيد والمزيد من المعلومات وتزايد الاجتهادات القضائية. ولا تزعم هذه المبادئ التوجيهية وصف جميع التزامات حقوق الإنسان التي يمكن إثارتها فيما يخص أصول الدولة والقضايا ذات الصلة بها في الوقت الراهن، ناهيك عن محاولة التنبؤ بالالتزامات التي قد تنشأ في المستقبل. فالهدف منها هو ببساطة وصف الالتزامات الرئيسية في مجال حقوق الإنسان التي تنطبق في هذا السياق، من أجل تيسير تنفيذها العملي وزيادة تطويرها. وتحقيقاً لهذه الغاية، تحث الخبيرة المستقلة الدول والمنظمات الدولية والجهات الفاعلة الخاصة والأوساط الأكاديمية ومنظمات المجتمع المدني على نشر المبادئ التوجيهية والتعريف بها، وأخذها بعين الاعتبار في أنشطتها.

ثالثاً - إعادة أصول الدولة من منظور حقوق الإنسان

10- من الجوانب غير العادية في تطور معايير حقوق الإنسان المتعلقة بإعادة أصول الدولة أنها لم تعتمد في المقام الأول على حق واحد بل استندت إلى المبادئ الأساسية التي تقوم عليها حقوق الإنسان، وهي: التعاون والمساعدة الدوليان؛ والمساواة وعدم التمييز؛ والمشاركة؛ وإمكانية الحصول على المعلومات. ورغم الاعتراف بالحاجة إلى إعادة الأصول المسروقة، ورغم اتخاذ المحاكم في العديد من البلدان إجراءات قانونية للقيام بذلك، نادراً ما اعتمد نهج قائم على حقوق الإنسان في هذا الصدد في الاتفاقات الإقليمية وفي معظم الدساتير الوطنية. وقد صاغ مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة قانوناً نموذجياً

(10) لا تحاول المبادئ التوجيهية والشروح إعادة ذكر الالتزامات في مجالات أخرى غير قانون حقوق الإنسان، لكنها تأخذ في الاعتبار الصكوك البيئية الدولية ذات الصلة، مثل المبادئ التوجيهية بشأن وضع التشريعات الوطنية المتعلقة بالحصول على المعلومات والمشاركة العامة والوصول إلى العدالة في القضايا البيئية (مبادئ بالي التوجيهية)، التي اعتمدها مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة في عام 2010.

بشأن المصادرة العينية⁽¹¹⁾ لدعم استرداد الأصول في أمريكا اللاتينية. وهذا القانون النموذجي صك قانوني يمكن للبلدان استخدامه لصياغة قوانين مدنية تنطبق بأثر رجعي على الأصول التي اكتسبت أو استُخدمت بشكل غير مشروع. ومنذ ذلك الحين، قامت كولومبيا وبيرو بصياغة قوانين بشأن المصادرة العينية أو غير القائمة على إدانته واعتمادها ثم إنفاذها دولياً. وتتص المواد 54 و55 و57 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على الولاية القضائية خارج الإقليم بالنسبة للبلدان الضحايا، مما يسمح للدول برفع دعاوى قانونية لاسترجاع الأصول المسروقة الموجودة في ولايات قضائية أخرى⁽¹²⁾. وفي قضية عابرة للحدود متعلقة بمصادرة غير قائمة على إدانة، تمكنت بيرو من استرداد ما يعادل 8,5 ملايين دولار من نظام للفساد وغسل الأموال في عام 2016. وتتعلق القضية باسترداد أصول مجمدة، بما في ذلك الفوائد المتركمة منذ عام 2004، من حساب مصرفي في سويسرا. وتقدم هذه القضية مثالاً ناجحاً على التعاون المتبادل بشأن استرداد الأصول، بيد أن التعقيد المحيط بجهود التعاون هذه ما زال يستحق المزيد من المناقشة.

11- وفقاً لدراسة استقصائية أجرتها مبادرة استرداد الموجودات المسروقة⁽¹³⁾، فإن بعض الحواجز التي تعترض استرداد الأصول على الصعيد الدولي هي: (أ) عدم توافر آليات تجميد فعالة في الولايات القضائية التي توجد فيها الأصول؛ (ب) والاختلافات في متطلبات الإثبات ومعايير الإثبات بين النظم القانونية؛ (ج) وارتفاع تكلفة إدارة الأصول أثناء عملية الاسترداد؛ (د) وعدم الوضوح فيما يتعلق بمسؤوليات مختلف الدوائر الحكومية المحلية؛ (هـ) وعدم الوضوح فيما يتعلق بالقنوات الصحيحة لهذه الإجراءات؛ (و) ونقص المعلومات عن جهات الاتصال في الولايات القضائية الأجنبية، من بين أمور أخرى.

12- وقد طبقت هيئات المعاهدات، والمحاكم الإقليمية، والإجراءات الخاصة، وغيرها من الهيئات الدولية لحقوق الإنسان قانون حقوق الإنسان في هذا المجال، لكنها لم تعالج بعد بصورة مباشرة مسألة تعبئة الموارد المحلية وإعادة الأصول المسروقة⁽¹⁴⁾. ويحول عدم وجود موارد مالية وغير مالية دون التمتع الكامل بطفئة واسعة من حقوق الإنسان، وتطبيق التزامات الدول باحترام حقوق الإنسان وحمايتها وإعمالها في هذا السياق أكثر من أي سياق آخر.

13- ومن المسلم به جيداً عدم وجود موارد مالية وغير مالية كافية لإعمال حقوق الإنسان في العديد من الدول. وفي الوقت نفسه، اعترفت الغالبية العظمى من بلدان العالم بالقانون المتعلق بإعادة أصول الدولة على الصعيد الوطني أو الإقليمي أو كليهما. واستناداً إلى تجربة البلدان التي اعتمدت قوانين بشأن إعادة الأصول، يمكن مواصلة تعزيز العملية. ويمكن لهذه القوانين، إذا طبقتها السلطة القضائية، أن تخلق فرصاً لبناء مؤسسات قوية وشفافة. وهذا بدوره يسمح باستخدام أفضل للموارد من أجل القضاء على الفقر وتحقيق التنمية المستدامة ورفع مستويات المعيشة، بالإضافة إلى ضمان إمكانية الوصول إلى العدالة. واستناداً إلى هذه التجربة، توصي الخبيرة المستقلة بأن ينظر مجلس حقوق الإنسان في دعم مشاريع المبادئ التوجيهية المتعلقة بحقوق الإنسان وإعادة أصول الدولة، المقدمة في هذه الوثيقة.

(11) انظر https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/septiembre/MODEL_LAW_ON_IN_REM_FORFEITURE--UNODC--.pdf_

(12) انظر the Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative publication: Theodore S. Greenberg and others, *Stolen Asset Recovery: A Good Practices Guide for Non-Conviction Based Asset Forfeiture* (Washington, D.C., International Bank for Reconstruction and Development and World Bank Group, 2009).

(13) Kevin M. Stephenson and others, *Barriers to Asset Recovery: An Analysis of the Key Barriers and Recommendations for Action* (Washington, D.C., International Bank for Reconstruction and Development and World Bank Group, 2011).

(14) انظر *OHCHR Recommended Principles on Human Rights and Asset Recovery*

رابعاً - سبل المضي قدماً

14- بما أن التزامات حقوق الإنسان تنطبق على إعادة أصول الدولة، فإن الخبرة المستقلة تشجع مجلس حقوق الإنسان على مواصلة المشاركة بنشاط في وضع توجيهات بخصوص هذه المسألة، بما فيها مشاريع المبادئ التوجيهية المتعلقة بحقوق الإنسان وإعادة أصول الدولة.

15- وعلى سبيل المثال، من الضروري القيام بمزيد من العمل لتوضيح كيفية انطباق معايير حقوق الإنسان المتصلة بأصول الدولة على مجالات محددة، بما في ذلك ما يتعلق بالتمييز على أساس النوع الاجتماعي، والتمييز ضد الأقليات والشعوب الأصلية أو غير ذلك من أنواع التمييز؛ ومسؤوليات الشركات فيما يتعلق بحقوق الإنسان؛ ومسؤوليات مختلف الدول في عملية نقل أصول دولة ما واسترجاعها؛ وآثار النزاع المسلح على حقوق الإنسان وإعادة أصول الدولة؛ والنقل غير المشروع التاريخي لأصول الدولة وكيف يتعين إعادتها؛ والتزامات التعاون الدولي فيما يتعلق بالشركات المتعددة الجنسيات والضرر العابر للحدود.

16- ويمكن أيضاً القيام بمزيد من العمل لإضفاء الطابع المؤسسي على الدعم المقدم من أجل بناء القدرات، بسبل منها إنشاء منتدى سنوي معني بالقضايا المتصلة بحقوق الإنسان وإعادة أصول الدولة؛ وعقد مؤتمرات بشأن إعادة أصول الدولة والمسائل ذات الصلة مثل تنظيم المصارف الموازية، لفائدة جميع أصحاب المصلحة في النظام القضائي، ووزارات المالية، والخزينة، والمؤسسات المالية، والمصارف المركزية، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان؛ ومواصلة عقد حلقات عمل قضائية حكومية دولية بشأن حقوق الإنسان وإعادة أصول الدولة؛ وتنظيم حلقات عمل مماثلة لفائدة الموظفين في مختلف القطاعات العامة والخاصة ممن يعملون في مجالات المحاسبة والقانون والاستثمار والمصارف وتكنولوجيا المعلومات والتاريخ والثقافة.

خامساً - مبادئ توجيهية بشأن حقوق الإنسان وإعادة أصول الدولة

الجزء ألف

الحقوق في حاجة إلى الموارد والموارد من أجل الحقوق

المبدأ التوجيهي 1

نهج قائم على حقوق الإنسان إزاء أصول الدولة

17- تشمل أصول الدولة، لأغراض هذه المبادئ التوجيهية، أي شيء ذي قيمة، سواء كان مادياً أم غير مادي، منقولاً أو غير منقول، ملموساً أم غير ملموس، والمستندات أو الصكوك القانونية التي تثبت ملكية هذه الأصول أو وجود حق فيها، والتي يمكن استخدامها في أعمال أي من حقوق الإنسان أو جميعها. وتشمل هذه الأصول على سبيل المثال لا الحصر صناديق الضمان الاجتماعي والأصول المالية وغير المالية والبيئية والمادية أو غير الملموسة والأصول المنقولة بوسائل مشروعة أو غير مشروعة والأصول الحديثة العهد أو التاريخية، والأصول التي يمكن الإشارة إليها على أنها أصول أو موارد الدولة أو الوطن.

الشرح

18- تعرف المادة 2(د) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الممتلكات بأنها "الموجودات بكل أنواعها، سواء أكانت مادية أم غير مادية، منقولة أم غير منقولة، ملموسة أم غير ملموسة، والمستندات أو الصكوك القانونية التي تثبت ملكية تلك الموجودات أو وجود حق فيها". وهذا التعريف هو الأساس الذي

يقوم عليه التعريف المستخدم في هذه المبادئ التوجيهية. وقد يسبب دفع رشوة لموظف حكومي ضرراً في الدولة التي يحدث فيها ذلك، لكن عائدات الرشوة لا تمثل عادة أموالاً أو ممتلكات الدولة التي ارتشى موظفها. وبدلاً من ذلك، يمثل دفع الرشوة "ميزة غير مستحقة" يتلقاها موظف عمومي من جهة فاعلة في القطاع الخاص. ومن المعتاد أيضاً أن الدول الأطراف الطالبة لا يمكن أن تطالب بملكية عائدات الجريمة المنظمة، رغم أن هذا السلوك الإجرامي قد يسبب ضرراً في الدولة الطالبة.

19- وأصول الدولة أو الأصول الوطنية هي موارد ذات قيمة اقتصادية ومالية واجتماعية وثقافية وبيئية تملكها الدولة أو تتحكم فيها من أجل توفير السلع والخدمات بشكل منصف لأغراض أعمال حقوق الإنسان، ولا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسكانها، فضلاً عن حماية حقهم في التنمية. وعندما تُستمد أصول كمنفعة من نشاط غير مشروع، ولا يكون لدى مالكيها مصدر دخل مشروع يكفي لتبرير حقه في الممتلكات أو المنافع التي حصل عليها، فإن تلك الأصول تعتبر أصولاً من مصدر غير مشروع⁽¹⁵⁾. وعلاوة على ذلك، فإن أي أصول لا يمكن للشخص الذي يملكها أو يحوزها أو يجرسها أو يتحكم فيها أن يبرر بصورة مرضية امتلاكها أو حوزتها أو حراستها أو التحكم فيها، أو أي أصول يحتفظ بها شخص من أجل شخص آخر وهي لا تتناسب مع استحقاقات ذلك الشخص الآخر أو إيراداته الأخرى، ولا يمكن تبريرها بصورة مرضية، تعتبر أيضاً أصولاً من مصدر غير مشروع.

20- وإن تكديس الأصول المسروقة وتحويل الأموال بصورة غير مشروعة إلى ولايات قضائية وبلدان أجنبية يقوضان التزام الدولة بتعبئة أقصى قدر من الموارد المتاحة من أجل الأعمال التدريجي للحقوق المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المادة 2(1)). وقد أوضحت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هذا الالتزام في تعليقها العام رقم 3(1990) بشأن طبيعة التزامات الدول الأطراف. وتتعترف المادة 1(2) من إعلان الحق في التنمية بالحق غير القابل للتصرف للشعوب - وبالتالي للدول - في السيادة الكاملة على جميع ثرواتها ومواردها الطبيعية. وإن الدول، بغض النظر عن حالة تميمتها الاقتصادية، ملزمة بالتمسك بمبدأ عدم التمييز لدى تعبئة أقصى قدر من مواردها المتاحة لأعمال حقوق الإنسان، وذلك تماشياً مع العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وإعلان الحق في التنمية.

21- ويعني استرداد الأصول تحديد الأصول المتأتية بصورة غير مشروعة وتجميدها وحجزها ومصادرتها، ثم إعادة الممتلكات المصادرة، حيثما يأذن القانون بذلك، إلى المالك الشرعي للأصول المصادرة أو إلى من وقعوا ضحايا للفساد، وقد يكونون في بعض الحالات مجتمعاً محلياً أو دولة⁽¹⁶⁾.

22- وفي الوضع الأمثل، ينبغي أن تخضع جميع الأصول المرتبطة بالتدفقات المالية غير المشروعة، بما في ذلك الرسوم الضريبية غير المسددة نتيجة مختلف أشكال التجاوزات الضريبية، لإجراءات استرداد الأصول، لأنها ملكٌ لبلدها الأصلي. ومع ذلك يبقى قبول المطالبة باسترداد الأصول والتحقيق في ذلك أمراً متروكاً لتقدير الدولة الأخرى. وينبغي أن يكون نطاق استرداد الأصول أوسع من نطاق الأصول المرتبطة بالجريمة أو الرشوة أو الفساد أو سرقة أصول الدولة، لأن تعريف التدفقات المالية غير المشروعة يشمل بصورة أوسع الأنشطة الضريبية والأنشطة المتصلة بالأعمال التجارية. وتشمل التدفقات المالية غير المشروعة أيضاً أنشطة قد لا تكون بالضرورة ذات طابع غير قانوني لكنها قد تقوض مع ذلك روح القانون وتتعارض مع حقوق الإنسان أو المبادئ الأساسية والدساتير أو غيرها من المبادئ

(15) وفقاً للمادة 20 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، يوصف الإثراء غير المشروع بأنه زيادة كبيرة في موجودات موظف عمومي لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياساً إلى دخله المشروع.

(16) انظر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وانظر أيضاً "UNODC, "Stolen Asset Recovery Initiative (StAR)".

والمعايير التي تحددها الدول في المعاهدات. وتشمل تلك الأنشطة التجاوزات الضريبية وأيضاً أنواعاً أخرى من التدفقات المالية غير المشروعة، فضلاً عن إساءة استغلال السوق والتلاعب بها، على النحو المبين في تقرير عام 2015 الصادر عن الفريق الرفيع المستوى المعني بالتدفقات المالية غير المشروعة من أفريقيا.

الجزء باء

مبادئ حقوق الإنسان والشرعية المالية

المبدأ التوجيهي 2

الشرعية المالية من أجل الصالح العام ورفع مستويات المعيشة

23- ينبغي للدول احترام حقوق الإنسان وحمايتها وإعمالها في الإجراءات التي تتخذها للتصدي للتحديات المالية والسعي إلى تحقيق التنمية المستدامة عن طريق ضمان ألا تسترشد مؤسسات الدولة فحسب، بل أيضاً جميع الجهات الفاعلة والمؤسسات الخاصة والعامة في مناطق عملياتها، بمبادئ الشرعية المالية وهي: الإنصاف والعدالة والشفافية والمساءلة والمسؤولية والفعالية والكفاءة.

24- وينبغي للدول، لدى حماية أصول الدولة وإعادتها، أن تتخذ جميع التدابير اللازمة والممكنة لحماية حقوق الجميع داخل حدودها، ولا سيما الأشخاص الأكثر عرضة للأذى أو المعرضين له بشكل خاص، مع مراعاة احتياجاتهم وما يواجهونه من مخاطر وما لديهم من قدرات.

الشرح

25- يشير المبدأ التوجيهي 2 إلى مسؤولية الدولة عن استخدام مواردها بكفاءة، وإلى أقصى حد ممكن، لإعمال حقوق الإنسان لسكانها، بالنظر إلى حق عامة الناس في الاستفادة من أصول الدولة. وفي الحالات التي تكون فيها الأصول في ولاية قضائية أجنبية، قد يستغرق استردادها شهوراً أو سنوات، وغالباً ما يتعذر ذلك تماماً بسبب العقوبات القانونية أو تبيد الأموال أو نقص الموارد. وكما لوحظ في إحدى المساهمات المقدمة، كثيراً ما يواجه في هذه العملية تحد آخر يتمثل في الفجوة بين ما تشترطه الدولة الطالبة وما يمكن أن تقدمه الدولة الموجه إليها الطلب⁽¹⁷⁾.

26- ودعت التوصيات الواردة في المساهمات إلى أمور منها أن توجه البلدان إشعاراً قانونياً إلى المشتبه فيه لمنع بيع الأصول أو التصرف فيها أو تبيدها بشكل آخر. ويجوز للسلطات أيضاً أن تختار إصدار إشعار بحجز الممتلكات غير المنقولة والتماس دفع المعادل النقدي لأي أصل تم التصرف فيه⁽¹⁸⁾. وفي بعض الأحيان، قد يختار مكتب المدعي العام متابعة الإجراءات المدنية بدلاً من متابعة الإجراءات الجنائية.

27- ومن منظور التزامات الدول باحترام حقوق الأفراد وبضمانها وتعزيزها، فإن التحويل غير القانوني لأصول الدولة ينتهك حقوق الإنسان، وقد يؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر في حقوق متعددة، لكن تأثيره عادة ما يكون أشد وضوحاً فيما يتعلق بمبدأي المساواة وعدم التمييز، ويكون الأثر السلبي أكبر على حقوق الأفراد أو الجماعات الذين يعيشون في حالات هشّة. ولتحديد ما إذا كان عدم إعادة أصول الدولة ينتهك حقاً من حقوق الإنسان أم لا، من الضروري توضيح ما يجب على الدولة القيام به فيما يتعلق بأي حق محدد. ومن ثم، من الضروري تحليل الصلة بين حركة أصول الدولة وعدم الامتثال لالتزام من

(17) انظر مساهمة موريشيوس (رد الدولة).

(18) المرجع نفسه.

التزامات الدولة والتمكّن بهذه الطريقة من تحديد ما الذي يشكل انتهاكاً لحق من حقوق الإنسان بسبب عدم إعادة أصول الدولة.

28- وفيما يتعلق بإدارة الأموال العامة، فإن الدولة ملزمة بأن تقوم، من خلال جميع أجهزتها ومؤسساتها العامة عموماً، بإدارة الأموال الموجودة تحت تصرفها إدارة سليمة وشفافة، بما في ذلك الأموال المتأتية من الهبات والتعاون الخارجي، وضمان استخدامها من أجل تغطية احتياجات السكان وليس لأغراض خاصة خارج السياق العام، لأن العكس يعني أن الموارد المتاحة للدولة من أجل مصلحة سكانها لن تستخدم إلى أقصى حد. ويُترجم هذا إلى انتهاك للإعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مما يزيد من حدة الفقر وعدم المساواة ويثبط أيضاً الاستثمار الاقتصادي. وعندما يدمج أي نظام مشروع مالياً مبادئ حقوق الإنسان فإنه يشمل نظاماً ضريبياً عادلاً وتصاصياً وشفافاً.

المبدأ التوجيهي 3

عدم التمييز

29- ينبغي للدول أن تحظر أي شكل من أشكال التمييز عند ضمان استخدام الموارد المالية من أجل إعمال حقوق الإنسان على نحو منصف وفعال.

الشرح

30- مثلما أقر مجلس حقوق الإنسان في قراره 8/40، فإن مسألة الديون الخارجية، العامة والخاصة على حد سواء - التي تسهم بشكل كبير في الفقر المدقع في جميع أنحاء العالم - تخلق عقبات أمام التنمية البشرية المستدامة، بما في ذلك تحقيق خطة التنمية المستدامة لعام 2030 من خلال التمويل الكافي. وفي هذا الصدد، سبق أن حذرت الجمعية العامة في قرارها 215/71 من ارتفاع مديونية القطاعين الخاص والعام في كثير من البلدان النامية، وشددت على الحاجة إلى مواصلة الجهود المبذولة لمعالجة مواطن الضعف وأوجه الاختلال النظامية وإصلاح النظام المالي الدولي وتعزيزه.

31- وبالمثل، شدد مجلس حقوق الإنسان، في قراره 11/46، على أن إعادة الأموال المتأتية من مصدر غير مشروع أمر أساسي بالنسبة للدول التي تمر بعملية إصلاح وتحسين إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية، وللوفاء بالتزامها بتلبية تطلعات شعوبها.

المبدأ التوجيهي 4

التعاون والمساعدة الدوليان

32- ينبغي للدول أن تتعاون على إنشاء أطر قانونية دولية فعالة والحفاظ عليها وإنفاذها للحيلولة دون وقوع أضرار وطنية وعابرة للحدود وعالمية متصلة بإعادة أصول الدولة تعرقل التمتع الكامل بحقوق الإنسان، وللدخول من هذه الأضرار ومعالجتها.

الشرح

33- تتطلب الأبعاد الخارجية عن الإقليم لالتزامات حقوق الإنسان المحيطة بإجراءات الدول من أجل استرداد الأصول العامة المسروقة والحد من التحويل غير المشروع للأموال تحسين التعاون الدولي

والمساعدة المتبادلة⁽¹⁹⁾. وقد شدد تقرير الخبير المستقل السابق المعني بالديون الخارجية على أهمية اتباع نهج قائم على حقوق الإنسان في سياق إعادة الأموال غير المشروعة⁽²⁰⁾.

34- ويبين المبدأ 13 من المبادئ التوجيهية المتعلقة بتقييم أثر الإصلاحات الاقتصادية في حقوق الإنسان أن الدول ملزمة بتقديم المساعدة والتعاون الدوليين من أجل تسهيل الأعمال الكامل لجميع الحقوق. ويشمل هذا الالتزام احترام حقوق الناس خارج حدود الدول وحماية تمتعهم بها. ويتطلب ذلك تجنب أي سلوك يُتوقع منه أن يقوض تمتع الناس الذين يعيشون خارج حدودها بحقوق الإنسان، والإسهام في تهيئة بيئة دولية تقضي إلى أعمال حقوق الإنسان، فضلاً عن إجراء تقييمات لما للقوانين والسياسات والممارسات من آثار خارج الحدود الوطنية.

35- وفي المبادئ التوجيهية المتعلقة بالفقر المدقع وحقوق الإنسان⁽²¹⁾، يُوصى بأن تضع الدول إجراءات، بما في ذلك آليات لتقديم الشكاوى تكون كافية وفي المتناول، لمنع حالات الفساد وتحديدها ومكافحتها، ولا سيما في إطار البرامج الاجتماعية وغيرها من البرامج التي تؤثر مباشرة على الأشخاص الذين يعيشون في الفقر.

36- ويتطلب تحديد متى تكون أصولٌ قابلة للاسترداد إصدار حكم أو قرار من محكمة مختصة. ولوحظ في المساهمات التي قدمتها الدول أن أحد التحديات التي تواجهها البلدان هو عدم التعاون بين وحدات الاستخبارات المالية في الدولة الطالبة والدولة التي يقيم فيها المشتبه فيه أثناء إجراء التحقيقات اللازمة مع المشتبه فيهم المقيمين في ولايات قضائية أجنبية⁽²²⁾. وفي معظم الأحيان، لا تسجل هذه الأصول باسم المشتبه فيه، مما يجعل من تحديد الأصول وتعقبها أمراً صعباً. وعلاوة على ذلك، وفي ظل التطور السريع للنظام البيئي المحيط بالأصول المالية الافتراضية، فإن تتبع هذه الأصول هو التحدي الجديد الذي تواجهه وكالات الإنفاذ والوكالات القانونية الدولية والوطنية. ولا يمكن التعرف بسهولة على من يملك الأصول الافتراضية. ومن ثم، لا تزال العملية الدولية الحالية بحاجة إلى مراعاة ما إذا كان الإطار التشريعي الوطني متفقاً أم لا مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عند الاستجابة لهذه التطورات السريعة. ويوفر الفصل الخامس من الاتفاقية المذكورة إطاراً لإعادة الأصول المسروقة، ويتقضي من الدول الأطراف أن تتخذ تدابير لكبح عائدات الفساد وحجزها ومصادرتها وإعادتها.

37- وينبغي أن يجري التعاون الدولي في مجال استرداد الأصول بطريقة غير مسبقة. وينبغي إعطاء الأولوية لتعزيز وحماية حق الناس في مستوى معيشي لائق والحق في التنمية، ولا سيما في البلدان التي ترتفع فيها تدفقات الأصول غير المشروعة إلى الخارج. وتتطلب إعادة الأموال المتأتية من مصدر غير مشروع التنسيق والتعاون على نحو وثيق وشفاف بين الدولة الطالبة والدولة الموجه إليها الطلب، بما في ذلك بين السلطات المختصة، ولا سيما السلطات القضائية، في إطار المسؤولية المشتركة لتيسير التعاون الدولي الفعال من أجل الاسترداد السريع للأصول المتأتية من مصدر غير مشروع⁽²³⁾.

(19) يؤكد أيضاً المبدأ 3-2 (العدالة في الإنفاق العام) من مبادئ إدراج حقوق الإنسان في السياسة المالية، التي وضعها اتحاد من منظمات المجتمع المدني والخبراء والأكاديميين، أهمية مبادئ المساواة والشفافية والكفاءة والأولوية في الإنفاق الاجتماعي والمشاركة، إلى جانب المبادئ الأخرى المدرجة عموماً في الدساتير الوطنية، لحماية وإدارة الأصول العامة وفقاً للتشريعات الحالية، مع توخي النزاهة وبذل العناية الواجبة وضمان جودة الإنفاق.

(20) انظر A/HRC/25/52.

(21) اعتمدها مجلس حقوق الإنسان في قراره 11/21.

(22) انظر مساهمة العراق (بالعربية).

(23) انظر قرار مجلس حقوق الإنسان 11/46.

38- ولدى إعادة عائدات الجريمة، تظل الدول الطالبة والدول الموجه إليها الطلب⁽²⁴⁾ تترك أن على الدول الطالبة أن تسعى إلى إعادة هذه العائدات كجزء من واجبها المتمثل في ضمان استخدام أقصى قدر من الموارد المتاحة من أجل إعمال جميع حقوق الإنسان لصالح الجميع على نحو تام، بما في ذلك الحق في التنمية، والتصدي لانتهاكات حقوق الإنسان ومكافحة الإفلات من العقاب، وأن على الدول الموجه إليها الطلب، من ناحية أخرى، واجب تقديم المساعدة وتيسير إعادة عائدات الجريمة، بسبل منها المساعدة القضائية، كجزء من التزامها بالتعاون والمساعدة الدوليين بمقتضى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (الفصلان رابعاً وخامساً) وفي مجال حقوق الإنسان.

39- وتشجع مبادرة عملية لوزان بشأن المبادئ التوجيهية العملية للاسترداد الفعال للأصول، ومبادرة استرداد الموجودات المسروقة التي اتخذتها مجموعة البنك الدولي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، والأونكتاد⁽²⁵⁾ التنسيق بين المبادرات القائمة باعتبارها أداة مفيدة للتعاون والمساعدة الدوليين. وفي تشرين الأول/أكتوبر 2022، اعتمدت جمعية رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي إعلان سنة أفريقية لمكافحة الفساد، الذي التزم فيه الدول الأعضاء بالإلغاء التدريجي للولايات القضائية التي تطبق السرية المصرفية وللملاذات الضريبية في القارة، وإنشاء سجلات عامة للملكية الفعلية وضمن إعلان الموظفين العموميين عما لديهم من أصول. ودعت الجمعية أيضاً الشركاء والحلفاء الدوليين إلى الاتفاق على جدول زمني شفاف وفعال لاسترداد الأصول المسروقة وإعادتها إلى أفريقيا، مع الاحترام الواجب لسيادة الدول ومصالحها الوطنية⁽²⁶⁾.

40- وهناك حاجة إلى مزيد من التعاون الدولي عبر قنوات منها منظومة الأمم المتحدة، دعماً للجهود الوطنية ودون الإقليمية والإقليمية الرامية إلى منع ومكافحة الممارسات الفاسدة وتحويل الأصول المتأتية من مصدر غير مشروع، وفقاً لمبادئ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وهناك حاجة أيضاً إلى التعاون الوثيق على الصعيدين الوطني والدولي بين أجهزة مكافحة الفساد ووكالات إنفاذ القانون و وحدات الاستخبارات المالية⁽²⁷⁾.

41- وتطالب أيضاً مبادئ ماستريخت بشأن التزامات الدول خارج حدودها الوطنية في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بأن تتخذ الدول تدابير إما منفردة أو من خلال التعاون الدولي من أجل حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للأشخاص داخل أراضيها وخارجها. وفي حين أن المادة (1)2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تشير بصفة خاصة إلى المساعدة والتعاون في المجالين الاقتصادي والتقني، فإنها لا تقصر الالتزام على هذه التدابير. وهكذا، ووفقاً لشرح مبادئ ماستريخت، يجب أن تُفهم المساعدة الدولية على أنها عنصر من عناصر التعاون الدولي: حيث يجوز، ويجب إذا اقتضت الظروف، أن تشمل المساعدة الدولية تدابير أخرى، منها توفير المعلومات للأشخاص في بلدان أخرى، أو التعاون مع دولهم، على سبيل المثال من أجل تتبع أثر الأموال العامة المسروقة أو التعاون في اعتماد تدابير لمنع الاتجار بالبشر⁽²⁸⁾.

(24) *Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative*, p. 6, footnote 3. انظر أيضاً مسرد مصطلحات مبادرة استرداد الموجودات المسروقة، متاح في <https://star.worldbank.org/glossary-asset-recovery-terms>.

(25) انظر الوثيقة الختامية للدورة الرابعة عشرة للأونكتاد، المعقودة في نيروبي، 17-22 تموز/يوليه 2016: الأونكتاد الرابع عشر، النتائج: مافيكيانو نيروبي وأزيميو نيروبي (UNCTAD/ISS/2016/1).

(26) انظر African Union, "Africa's fight against illicit financial flows and renewed calls to return stolen assets", 24 كانون الأول/ديسمبر 2022.

(27) انظر قرار مجلس حقوق الإنسان 11/46.

(28) A/HRC/25/52، الفقرة 38.

42- والمساعدة والتعاون الدوليان أمران حاسمان لنجاح استرداد الأصول المسروقة⁽²⁹⁾.

الجزء جيم

الشفافية وإمكانية المشاركة المستنيرة

المبدأ التوجيهي 5

الشفافية

43- ينبغي للدول أن تهيئ بيئة آمنة وتمكينية يمكن فيها للأفراد والجماعات وهيئات المجتمع التي تعمل بشأن حقوق الإنسان وإعمالها من الناحية المالية أن تشتغل دون تهديدات أو مضايقات أو تخويف أو عنف من أجل منع نقل أصول الدولة بصورة غير مشروعة والكشف عنه وإعادة تلك الأصول.

الشرح

44- لا تزال الإجراءات التي تفرضها السلطات القضائية الأجنبية والتي تسمح لبعض البلدان دون غيرها بأن تكون أطرافاً في المطالبات باسترداد الأصول تشكل عقبة أمام التعاون الفعال والشفاف والمجدي. ولكي تكون بعض الدول أطرافاً في هذه المطالبات، فإنها تواجه تحديات مثل الاحتياطات أو الضمانات الخاصة التي تفرضها السلطات القضائية الأجنبية فيما يخص المطالبات باسترداد الأصول. وبالإضافة إلى ذلك، قد لا يؤخذ دائماً للدول الطالبة بالوصول الكامل إلى الأدلة اللازمة أو قد لا تتاح لها إمكانية ذلك، مما يخالف أو يقيد إنفاذ العمليات والأطر القانونية الوطنية⁽³⁰⁾.

المبدأ التوجيهي 6

حرية التعبير وتكوين الجمعيات والتجمع السلمي

45- ينبغي للدول أن تحترم وتحمي الحق في حرية التعبير والحق في تكوين الجمعيات والحق في التجمع السلمي فيما يخص المسائل المتعلقة بالموارد المحلية وحماية أصول الدولة وإعادتها.

المبدأ التوجيهي 7

المشاركة الفعالة

46- ينبغي للدول أن تعزز المشاركة الفعالة التي تشمل، على سبيل المثال لا الحصر، التنقيف وإذكاء الوعي العام بشأن أعمال حقوق الإنسان من الناحية المالية والحاجة إلى حماية أصول الدولة.

المبدأ التوجيهي 8

الحصول على المعلومات

47- ينبغي للدول أن تتيح للجمهور إمكانية الحصول دون عوائق على المعلومات المتعلقة بأصول الدولة التي أُعيدت، وذلك عن طريق جمع المعلومات ونشرها وعن طريق توفير إمكانية الحصول على المعلومات بتكلفة ميسورة وبطريقة فعالة وفي الوقت المناسب.

(29) المرجع نفسه، الفقرة 43.

(30) انظر مساهمة تونس (بالفرنسية).

الشرح

48- يحق مزيج من العمليات الرسمية وغير الرسمية للحصول على المعلومات الأساسية قدرًا أكبر من الكفاءة والفعالية. وتلجأ وكالات إنفاذ القانون إلى العمليات الرسمية وغير الرسمية لجمع المعلومات. ويمكن الحصول على المعلومات من خلال عمليات غير رسمية، في حين يجب الحصول على الأدلة من خلال عمليات رسمية لضمان مقبوليتها. وفيما يتعلق بالطلبات الدولية، يمكن أيضاً الحصول على المعلومات بصورة رسمية أو غير رسمية، عن طريق المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول) مثلاً، ثم استخدامها فيما بعد في صياغة طلب رسمي للمساعدة القانونية المتبادلة⁽³¹⁾. وعلاوة على ذلك، فإن التبادل غير الرسمي للمعلومات الاستخباراتية من خلال الاتفاقات المبرمة بين محافظي المصارف المركزية يمكن من جمع معلومات جد مفيدة بالسرعة اللازمة؛ وينطبق الشيء نفسه على الاتفاقات المبرمة بين دوائر الجمارك، مما يسهل التبادل غير الرسمي للمعلومات⁽³²⁾.

49- وتوصي إحدى الدول في المساهمة التي قدمتها بإنشاء هيئة معترف بها دولياً معنية باسترداد الأصول من أجل تبادل المعلومات وتوحيد نظم استرداد الأصول على نحو فعال⁽³³⁾. وأكدت أيضاً أهمية التبادلات التلقائية بشأن تفاصيل معينة بين الممارسين من مختلف البلدان. وتمكّن مثل هذه التبادلات من توطيد علاقات الثقة، والأهم من ذلك فهي تمكن من تحديد أهداف أي طلبات للمساعدة المتبادلة قد تُصاغ فيما بعد تحديداً أفضل⁽³⁴⁾.

المبدأ التوجيهي 9

إدارة الأصول العامة والميزنة التشاركية

المبدأ التوجيهي 9-1

50- لتجنب اتخاذ أو الإذن باتخاذ إجراءات ذات آثار مالية تؤثر سلباً على التمتع الكامل بحقوق الإنسان، ينبغي للدول أن تشترط إجراء تقييم مسبق لاستخدام أصول الدولة ولآثار المشاريع والسياسات المقترحة، بما في ذلك آثارها المحتملة على التمتع بحقوق الإنسان.

الشرح

51- يشكل وضع إطار وطني لإدارة الأصول العامة أمراً بالغ الأهمية لإدارة الأصول المستردة والحفاظ عليها وكذلك تحويلها، عند الاقتضاء، إلى أموال نقدية في مرحلة مبكرة للتقليل إلى أدنى حد من خسارة قيمتها⁽³⁵⁾. وفي هذا الصدد، أدخلت موريشيوس تعديلاً على المادة 58 ألف من قانونها لمنع الفساد، ينص على تحويل الأصول إلى أموال نقدية ريثما تُتخذ إجراءات جنائية⁽³⁶⁾.

52- والدول ملزمة بضمان إعادة الأموال المتأتية من مصدر غير مشروع إلى بلدانها الأصلية على وجه السرعة، والمشاركة بنشاط في اعتماد التزام متجدد وحاسم واستباقي للتصدي لظاهرة التدفقات المالية غير المشروعة وما يترتب عليها من تأثير سلبي في حقوق الإنسان والحق في التنمية، واتخاذ تدابير

(31) انظر مساهمة موريشيوس (رد الدولة).

(32) انظر مساهمة تونس (بالفرنسية).

(33) المرجع نفسه.

(34) المرجع نفسه.

(35) انظر مساهمة موريشيوس (رد الدولة).

(36) المرجع نفسه.

عاجلة للمضي قدماً بالإجراءات الرامية إلى استرداد الأصول⁽³⁷⁾. ومن المهم تشجيع الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على الاستجابة لطلبات المساعدة واعتماد ما قد يلزم من تدابير لتمكينها من تقديم المساعدة على نطاق أوسع، عملاً بالمادة 46 من الاتفاقية، في حال غياب ازدواجية التجريم⁽³⁸⁾.

53- ويمكن للدول أن تحقق ذلك بإنشاء نظم لإدارة الأصول تكفل سلامة الأصول والحفاظ عليها وصيانتها وإدارتها أثناء عملية استردادها. وبالإضافة إلى نظام لإدارة الأصول المادية، سيكون من الضروري أيضاً وضع مبادئ توجيهية. وتتطلب الإدارة السليمة للأصول تشريعات مناسبة ولوائح مصاحبة لها تضمن اتسام النظام بالشفافية والمساءلة والنزاهة والكفاءة. وستبث هذه العناصر الثقة لدى الجمهور في نظام استرداد الأصول وستحافظ على أدائه.

المبدأ التوجيهي 9-2

54- ينبغي للدول أن توفر وتيسر مشاركة الجمهور في اتخاذ القرارات المتعلقة بأصول الدولة وبيعها، وأن تأخذ آراء الجمهور بعين الاعتبار في عملية صنع القرار.

الشرح

55- يمكن للمجتمع المدني والمصرفيين ووسطاء الاستثمار والمحاسبين وغيرهم أن يتصرفوا كمبلغين عن المخالفات وأن يضطلعوا بدور في فضح أنشطة عناصر تمكين⁽³⁹⁾ التدفقات المالية غير المشروعة، من خلال توجيه الانتباه إلى حركة الأصول التي تجري بطريقة مخالفة لمبادئ حقوق الإنسان، وإلى الأثر السلبي لعدم إعادة الأموال المتأتية من مصدر غير مشروع على سيادة القانون وعلى إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وقد أكد هذا في سياق التزام الدول بحماية الأشخاص المبلغين وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (المادة 33) والإعلان المتعلق بحق ومسؤولية الأفراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالمياً⁽⁴⁰⁾. وفي ورقة معلومات أساسية⁽⁴¹⁾ بشأن إعادة الأصول التي سرقها موظفون عموميون فاسدون، موجهة إلى الفريق الرفيع المستوى المعني بتعزيز المساءلة والشفافية والنزاهة في الشؤون المالية الدولية من أجل تحقيق خطة عام 2030، يُوصى بأن تفرض الدول عقوبات شديدة على المهنيين الذين يسهلون إخفاء الأصول. ويُوصى كذلك بأن تكفل الدول ألا يسمح القانون الوطني بعدم الكشف عن هذه الأنشطة بحجة سرية المداولات بين المحامي وموكله.

56- ويُتوقع من المصارف وهيئات تسجيل الشركات والتنسيق مع السلطات الوطنية المعنية لنقل البيانات المصرفية والمعلومات عن الشركات وغيرها من المعلومات المطلوبة وتبادلها في سياق جهود استرداد الأصول المتصلة بأنشطة تعتبر غير قانونية⁽⁴²⁾. ففي موريشيوس، على سبيل المثال، تعتبر الفوائد المستحقة على الأموال غير المشروعة في الحسابات المصرفية وأنواع معينة من السندات والسندات

(37) انظر A/HRC/25/52.

(38) قرار مجلس حقوق الإنسان 11/46، الفقرة 8.

(39) عناصر التمكين أو الحاجيون هم الأفراد والمصرفيون والتجار وكتاب الحسابات والوسطاء والمحاسبون والمحامون والموتقون والرابطات والمتخصصون في هذا المجال وغيرهم ممن يشتهر في أنهم يسهلون التدفقات المالية غير المشروعة أو أنهم مسؤولون عن تسهيلها.

(40) قرار مجلس حقوق الإنسان 11/46، الفقرة 17.

(41) انظر https://factipanel.org/docpdfs/FACTI%20BP7_return%20of%20assets.pdf.

(42) انظر مساهمة موريشيوس (الإجراءات الوطنية للمصادرة).

الطويلة الأجل وغيرها من المنتجات الاستثمارية جزءاً لا يتجزأ من عائدات الجريمة بموجب قانون الحوكمة الجيدة وتقارير النزاهة لعام 2015. ومن ثم يمكن أن تستردها الدولة عند صدور أمر نهائي بشأن المصادرة/الاسترداد أو أمر بشأن التراء غير المبرر⁽⁴³⁾.

57- وقد تساعد الاتفاقات الثنائية والإجراءات السليمة على ضمان عدم استعادة أي شخص دون وجه حق من العمليات غير الفعالة لاسترداد الأصول. وسيكون من المفيد وجود قاعدة بيانات مشتركة بين وكالات إنفاذ القانون التي لديها البنية التحتية المناسبة لتكنولوجيا المعلومات⁽⁴⁴⁾. وهناك حاجة إلى الشفافية في المؤسسات المالية وإلى تطبيق الوسطاء الماليين لتدابير العناية الواجبة الفعالة. وينبغي للدول أن تسعى إلى استخدام الوسائل الملائمة وفقاً لالتزاماتها الدولية من أجل ضمان تعاون المؤسسات المالية واستجابتها للطلبات المقدمة من جهات أجنبية لتجميد واسترداد الأموال المتأتية من مصدر غير مشروع، وتوفير نظام فعال للمساعدة القانونية المتبادلة للدول المطالبة بإعادة هذه الأموال، كما ينبغي لها أن تعزز بناء القدرات البشرية والمؤسسية في هذا الصدد⁽⁴⁵⁾.

58- وتقتضي المادة 52 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من المؤسسات المصرفية والمالية أن تحدد الشخص الطبيعي (الأشخاص الطبيعيين) أو المالك الفعلي (المالكين الفعليين) لأي حسابات ذات ودائع كبيرة. ففي تونس، على سبيل المثال، تعرّف التشريعات المالكين الفعليين للكيانات القانونية باستخدام معايير منها مثلاً أن يمتلك شخص طبيعي 20 في المائة أو أكثر من رأس المال أو أن تكون لديه حقوق التصويت في الكيان القانوني؛ أو أن يمارس شخص طبيعي سيطرة فعلية أو قانونية على تنظيم أو إدارة الكيان القانوني؛ أو أن يشغل شخص طبيعي منصب المسؤول التنفيذي الرئيسي للكيان القانوني. ومع ذلك، لا بد للدول من معالجة الغموض الذي يشوب المعلومات المتعلقة بالملكية الفعلية للشركات (المدرجة أو غير المدرجة في البورصة، والأصول أو الأرصدة)، والصناديق الاستثمارية وغيرها من الصكوك والترتيبات والكيانات القانونية (المؤسسات والجمعيات التعاونية والرابطات، بما في ذلك غير الاعتبارية أو الاعتبارية، أو مجموعة من الأشخاص، ومختلف فئات صناديق الاستثمار، والشركات المحدودة المسؤولة) التي يمكن من خلالها تحويل عائدات الفساد وأنواع أخرى من الأموال غير المشروعة وارتكاب تجاوزات ضريبية. وينبغي أن يشمل ذلك أيضاً السندات المتداولة في الأسواق الأولية والثانوية فضلاً عن جميع طبقات الاستثمار الأخرى.

59- واستناداً إلى أفضل الممارسات التي دُعي إلى اتباعها، تُوصي الخبرة المستقلة بأن تكون العتبة التي تعينها البلدان لتحديد المالك الفعلي عند الصفر لردع أي احتمال تجاوز إضافي. ولدى بعض البلدان سجلات عقارية أو سجلات للأراضي على المستوى الوطني، لكن المعلومات قد لا تكون دائماً محدّثة أو حديثة العهد. ولتفادي التأخيرات الزمنية وضمان التدقيق العام، ينبغي نشر سجلات الملكية الفعلية وملكية الأصول، لأنها ضرورية من أجل مكافحة الممارسات غير المشروعة التي تؤدي إلى التجاوزات الضريبية وممارسات الفساد وغسل الأموال العابرة للحدود. ويجب على الدول أن تدرج في تقاريرها المقدمة إلى هيئات معاهدات الأمم المتحدة وفي إطار الاستعراض الدوري الشامل معلومات عن المبالغ المفقودة من خلال التدفقات المالية غير المشروعة، والعوامل التي تحرك هذه التدفقات، وتحليلاً شاملاً لأثر التدفقات، وما تواجهه من تحديات لإعادة أصول الدولة⁽⁴⁶⁾.

(43) انظر مساهمة موريشيوس (رد الدولة).

(44) المرجع نفسه.

(45) قرار مجلس حقوق الإنسان 11/46، الفقرة 23.

(46) A/HRC/25/52، الفقرة 15.

60- وإن إمكانية الوصول بشكل واسع إلى المعلومات المتعلقة بالشؤون العامة هي عامل يمكن أن يفعل مكافحة الفساد والإثراء غير المشروع والإجراءات غير الأخلاقية في الإدارة العامة. وذلك ليس فقط لأن المراقبة تمارس عندما تكون المساءلة مطلوبة، بل أيضاً لأن معرفة المعلومات يمكن أن تشجع على تحليل الحقائق، وكذلك على تقديم شكاوى عند اكتشاف حالات غير قانونية. وكلما زادت المعلومات المتاحة للجمهور، زادت قدرة الناس على المطالبة بحقوقهم.

61- وتتسم حقوق الإنسان بأنها عالمية وغير قابلة للتجزئة ومتشابكة ومتشابكة. وينبغي التأكيد مجدداً على الالتزام بكفالة تمتع كل شخص تمتعاً فعلياً بجميع الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وعلى مسؤولية الدول في المقام الأول عن تعزيز جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية وحمايتها واحترامها⁽⁴⁷⁾.

الجزء دال

الحوكمة الوطنية والدولية

المبدأ التوجيهي 10

المساءلة

62- ينبغي للدول أن تكفل بيئة مالية قوية قائمة على حقوق الإنسان لجمع وتخصيص أقصى قدر من الموارد المتاحة من أجل احترام حقوق الإنسان وحمايتها وإعمالها مع ضمان إعمالها تدريجياً.

الشرح

63- لقد كانت المساءلة عن الجرائم عبر الوطنية على المستوى الدولي نقاشاً محيراً. وجرت العادة على محاكمة مرتكبي الجرائم عبر الوطنية وفقاً لقواعد الولايات القضائية الوطنية⁽⁴⁸⁾. ويبقى المصدر القانوني التقليدي للحظر الجنائي وإنفاذ الأحكام على الشركات والأفراد فيما يخص هذه الجرائم هو القانون الوطني⁽⁴⁹⁾. ومن التطورات الرائدة في هذا المجال اعتماد الاتحاد الأفريقي البروتوكول المتعلق بتعديل بروتوكول النظام الأساسي للمحكمة الأفريقية للعدل وحقوق الإنسان (بروتوكول مالابو)، الذي يدمج ولاية جنائية بشأن الجرائم الدولية وعبر الوطنية في هيكل المحكمة الأفريقية للعدالة وحقوق الإنسان والشعوب⁽⁵⁰⁾. وقد أثار هذا التطور ردود فعل مختلفة. وبصرف النظر عن الانتقادات السياقية، أعرب بعض العلماء عن شكوكهم في رفع هذه الجرائم إلى فئة الجرائم الدولية، على نحو يخالف القانون الدولي العرفي القائم⁽⁵¹⁾.

(47) قرار مجلس حقوق الإنسان 11/46.

(48) Robert Cryer and others, *An Introduction to International Criminal Law and Procedure*, 2nd ed., (New York, Cambridge University Press, 2010), pp. 5–6; and Evelyne Owiye Asaala, “Fighting impunity through prosecution of international crimes in Africa” PhD thesis, University of Witwatersrand, 2019, p. 15.

(49) المرجع نفسه.

(50) بروتوكول مالابو، المادة 14.

(51) Ademola Abass “The proposed international criminal jurisdiction for the African Court: Some problematical aspects”, *The Netherlands International Law Review*, vol. 60, No. 1 (أيار/مايو 2013)؛ و Evelyne Owiye Asaala “A Critique of the Subject Matter Jurisdiction of the African Court of Justice and Human and Peoples’ Rights”, in H.J. van der Merwe and Gerard Kemp, eds.,

64- وخلصت رابطة المحامين الدولية، في دراستها عن التدفقات المالية غير المشروعة والفقير وحقوق الإنسان، إلى أن الإجراءات التي تتخذها الدول التي تشجع أو تيسر التجاوزات الضريبية، أو التي تحبط عمداً الجهود التي تبذلها دول أخرى لمواجهة التجاوزات الضريبية، يمكن أن تشكل انتهاكاً لالتزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان، ولا سيما فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية⁽⁵²⁾. وفي حين يركز هذه التعليق على التهرب من الضرائب وتجنبها، ترى الخبيرة المستقلة أنه ينطبق أيضاً على الأشكال الأخرى من التدفقات المالية المشروعة وغير المشروعة، بما فيها تلك المتأتية من الفساد والرشوة وسرقة الأموال العامة، ما دامت تتعلق بأحد أصول الدولة.

المبدأ التوجيهي 11

المسؤولية

65- ينبغي للدول أن تحقق التزاماتها في مجال حقوق الإنسان وأن تحترمها وتحميها وتقي بها لضمان أن تجمع بصورة مشروعة مالياً أقصى قدر من الموارد المتاحة.

المبدأ التوجيهي 12

الحق في الانتصاف

66- ينبغي للدول أن تتيح سبل الانتصاف الفعالة من انتهاكات حقوق الإنسان والقوانين المحلية في سياق إدارة أصول الدولة.

الشرح

67- ينبغي أن تكون عملية استرداد أصول الدولة متجذرة في نهج قائم على حقوق الإنسان. ويشمل ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، تحديد الأصول والصفقات، وتحديد أصحاب المصلحة وعناصر التمكين، والتأكد من أن العمليات المتبعة تتماشى جميعها مع مبادئ حقوق الإنسان. ويتفق هذا مع قرارات الجمعية العامة 190/73 المؤرخ 17 كانون الأول/ديسمبر 2018، و276/74 المؤرخ 1 حزيران/يونيه 2020، و206/75 المؤرخ 21 كانون الأول/ديسمبر 2020 بشأن أهمية منع الممارسات الفاسدة ومكافحتها، وتعزيز التعاون الدولي لمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة وتوطيد الممارسات الجيدة بشأن إعادة الأصول لتعزيز التنمية المستدامة وإعمال حقوق الإنسان على وجه تام. وقد أهاب مجلس حقوق الإنسان، في قراره 11/46، بالدول أن تنظر في سن تشريعات للتصدي للجرائم التي ترتكبها مؤسسات الأعمال التجارية، بما فيها الشركات المتعددة الجنسيات، والتي تحرم الحكومات من مصادر دخل محلية مشروعة لتنفيذ خططها الإنمائية، وذلك امتثالاً لالتزاماتها الدولية، بما يشمل القانون الدولي لحقوق الإنسان⁽⁵³⁾.

68- وكما هو مبين في المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان، تقع على عاتق الشركات مسؤولية عن الامتثال لجميع القوانين وحقوق الإنسان السارية، وهناك حاجة إلى زيادة فرص وصول الضحايا إلى سبل الانتصاف الفعالة لتحقيق الوقاية الفعالة من انتهاكات حقوق الإنسان ذات

International Criminal Justice in Africa, 2016 (Nairobi, Konrad Adenauer Stiftung/Strathmore University Press, 2016).

Tax Abuses, Poverty and Human Rights: A Report of the International Bar Association's Human Rights Institute Task Force on Illicit Financial Flows, Poverty and Human Rights (London, International Bar Association, October 2013), p. 2

الفقرة 10. (53)

الصلة بالأعمال التجارية وتوفير سبل انتصاف منها⁽⁵⁴⁾. ويمكن تحديد سياق ذلك ليشمل جميع الأطراف المشاركة في ضمان انتقال أصول من دولة إلى أخرى بوسائل مشروعة أو غير مشروعة.

69- وهناك حاجة إلى سجلات إقليمية للأصول توضع في أماكن محايدة، مثل الجماعات الاقتصادية الإقليمية القائمة. وينبغي أن ينصب التركيز على إدارة الأصول ريثما تُحل المنازعات. وينبغي ألا يتحكم من يستلمون إدارة الأصول في عملية إعادة الأصول، بل ينبغي أن يكفلوا الحفاظ على إيراداتها وعلى قيمتها، في حين ينبغي أن تضطلع بمسؤولية إعادة الأصول إلى الدولة الطالبة لجنةً للرصد تشمل دولاً من المنطقة تكون لديها مهمة الإشراف السياسي والمهارات التقنية التي تكفل إمكانية إعادة الأصول بسرعة.

المبدأ التوجيهي 13

القوانين والسياسات واللوائح

70- ينبغي للدول أن تكفل الإنفاذ الفعال للوائح وقوانينها وسياساتها تماشياً مع قوانين حقوق الإنسان ومع التزاماتها المتعلقة بحماية أصول الدولة وإعادتها من جميع الجهات الفاعلة، بما في ذلك الجهات الفاعلة العامة والخاصة.

الشرح

71- تلعب الدول دوراً حاسماً في الحد من فرص تجنب الشركات والأثرياء دفع الضرائب. وقد يكون من المفيد إدراج بنود لمكافحة التجاوزات في جميع المعاهدات الضريبية وتعزيز ممارسات الإفصاح والشفافية في الإبلاغ عن الإيرادات والأرباح في الولايات القضائية للمصدر والمقصد على السواء، وذلك بسبل منها السعي إلى ضمان الشفافية في جميع المعاملات المالية بين الحكومات والشركات أمام السلطات الضريبية المختصة⁽⁵⁵⁾. ويتعين على الدول أن تنتظر في التنازل عن التكاليف المقطوعة عند استرداد الأصول أو تقليصها إلى الحد الأدنى المعقول، لا سيما عندما تكون الدولة المطالبة بلداً نامياً، مع مراعاة أن إعادة الأصول المكتسبة بصورة غير مشروعة أمر يسهم في تحقيق أهداف التنمية المستدامة⁽⁵⁶⁾.

(54) المرجع نفسه، الفقرة 11.

(55) المرجع نفسه، الفقرة 12.

(56) المرجع نفسه، الفقرة 13.